

农村人口公共需求变化与公共服务体制建设

夏 锋

(东北大学 研究生院中改院分院, 海南 海口 570208)

摘 要: 农村人口公共需求全面快速增长同公共产品严重短缺和公共服务不到位成为农村日益突出的社会矛盾。适应社会矛盾变化, 为农民提供基本而有保障的公共产品和公共服务是缩小城乡差距的有效手段。“十一五”时期, 我们应从根本上破除城乡“二元”制度结构, 建立城乡统一的公共服务体制, 加大公共财政向农村转移支付的力度, 让农民享受到更多的公共服务的温暖。

关键词: 农村; 公共需求; 公共服务体制

中图分类号: F062.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2008) 02-0039-06

The Changes of Public Service Demand and the Construction of Public Service System in China's Rural Area

XIA Feng

(Branch School, Gradual School of Northeastern University, Haikou 570208, China)

Abstract: In China's rural area, the contradiction between the fast growing demand for public services and the critical shortage of public products as well as the backwardness of public services has become very prominent. To adapt to the change of social contradiction and provide farmers with basic and guaranteed public products and services will effectively narrow the gap between rural and urban areas. During the 11th Five year Plan, the dualistic structure system should be demolished and a unified public service system should be established. Transfer payments to rural areas by the public finance should be increased so as to ensure that more peasants will enjoy the benefit of public service.

Keywords: rural area; public demand; public service system

2005 年以全国范围内取消农业税为标志, 拉开了新农村建设的序幕, 也揭示了中国农村改革进入了历史新阶段。经过 27 年的改革, 农村生产力得到极大提高, 解决了绝大多数农民的“吃饭”问题, 这为整个农村的发展提供了新的历史起点。但与此同时, 农村公共服务供求矛盾日益突出, 城乡差距不断扩大。因此, 适应农村社会矛盾变化, 为农民提供基本而有保障的公共产品成为新农村建设的重要任务之一^[1]。

收稿日期: 2007-04-13

作者简介: 夏锋 (1976-), 男, 山东济南人, 东北大学研究生院中改院分院博士研究生。中国 (海南) 改革发展研究院农村经济研究所助理研究员, 主要研究方向为中国转轨经济理论与实践、农村经济。

一、农村公共产品供求矛盾日益成为新农村建设中的突出矛盾

1. 农村公共需求的变化

我国农村社会已经解决温饱问题，正向小康社会过渡，这个阶段最突出的特点就是农民的公共需求开始发生深刻变化。

(1) 农村公共需求在总需求中的比例不断提高。改革近 30 年来，农村经济得到很大发展，农民收入也有比较大的提高。随着农民从追求温饱到追求初步小康，从追求初步小康到追求全面小康目标的变化，农民的需求结构也发生了深刻变化，农民生存型消费支出在消费总支出中的比例不断降低，公共需求支出在消费总支出的比例明显上升。这个变化结构可以从消费结构的变迁中反映出来。1978 年，农村用于食品支出占到消费支出的近 2/3，即使这样，仍有相当多农民解决不了温饱问题，更不用说文教娱乐消费了。2006 年农村恩格尔系数降到了 43%，按照联合国粮农组织提出的标准，我国农民生活已经达到小康水平。这说明农民用于食品的支出在消费支出中比例大大下降，对教育、医疗、养老的支出明显增加。农民对公共医疗、义务教育、社会保障等方面的公共需求已经成为需求结构的主体（见表 1）。

表 1 改革开放以来我国农村恩格尔系数变化 %

年份	1978	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006
农村居民家庭恩格尔系数	67.7	58.6	47.7	46.2	45.6	47.2	45.5	43

资料来源：根据国家统计局统计年鉴（1979~ 2006）和中华人民共和国 2006 年国民经济和社会发展统计公报整理。

(2) 农村公共需求的数量在增长。近年来，农民公共需求的增长速度加快，质量也在提高。调查显示，农村居民的家庭平均人均消费支出中，医疗保健支出和文教娱乐支出占总支出的比重，分别从 1990 年的 3.25% 和 5.37%，上升到 2005 年的 6.38% 和 11.56%，说明农民对基本公共产品需求的数量在增加（见表 2）。另外，农民对利益表达、财产保护的公共需求呈快速增加趋势，目前突出反映在失地农民的利益诉求上。根据中国社科院农村发展研究所课题组对央视焦点访谈栏目组的观众电话声讯记录进行的专项统计分析^[2]，2004 年 1 月 1 日到 6 月 30 日，该栏目共接到观众电话和声讯 62446 次（条），其中有关“三农”问题占电话总数的 35.7%，居首位，而其中反映土地问题的占“三农”问题的 68.7%。这一方面反映了农民利益诉求的增加；另一方面也反映了农民利益表达渠道的狭窄，已经严重不适应农民对公共需求数量增加的要求。

表 2 农村居民家庭人均医疗保健消费支出、文教娱乐用品及服务支出占总支出比重 %

年份	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
医疗保健	3.25	3.24	5.24	5.55	5.67	5.96	5.98	6.38
文教娱乐用品及服务	5.37	7.81	11.18	11.06	11.47	12.13	11.33	11.56

资料来源：根据国家统计局统计年鉴（1990~ 2006）整理。

2. 农村公共产品供给严重短缺

由于长期以来我国实行的是“重工轻农”、“重城轻乡”的政策，造成农村不仅在经济上落后于城市，而且在公共产品的供给上也严重落后于城市。突出表现在公共产品供给总量不足、供给结构不合理和公共服务体制不健全三个方面。

(1) 农村公共产品供给总量不足。这突出表现在义务教育、医疗、社会保障、公共安全等基本公共产品供给上严重短缺。近年来，义务教育投入向城市倾斜，结果农村义务教育投入增长难以满足自身发展的需要。2001 年，义务教育总支出为 1857 亿元，其中，用于农村义务教育支出占 58.8%，而农村义务教育学生数量占全国义务教育学生数量的 62%，两者不匹配引起了农村义务教育经费短缺，这导致了农村初中文化程度以上的农民只有不到四成，远低于城市 65.4% 的水平。另外，农村公共医疗服务严重短缺，2001 年，城市每 1000 人口拥有卫生技术人员 5.2 人，而农村只有 2.4 人；农村卫生技术人员在乡镇卫生院和村卫生室这两级医疗机构中非常匮

乏。根据 2003 年第三次国家卫生服务总调查, 城市 10 分钟之内可到达最近医疗单位的住户占 81.6%, 农村仅占 66.9%。

(2) 农村公共产品供给结构不合理。一方面, 农民急需的基本公共产品供给如教育、医疗、社会保障等严重不足; 另一方面, 政府在公共产品提供上又脱离农民的需求, 甚至出于政绩考虑, 重复性提供投资多、见效快、周期短的公共项目, 造成无效供给膨胀, 这不仅不能满足农民公共需求的增长, 反而加重了农民负担。

(3) 农村公共服务体制不健全。这集中体现在农村公共产品提供上事权与财权的不对等, 造成公共产品供给主体缺位, 农民基本的公共需求无法得到满足。比如说, 在农村义务教育的投入中, 70%~80% 由乡镇负担, 负债率很高的乡镇政府要想办好义务教育, 只能伸手向农民要钱, 不足部分只能依靠学校向学生收费弥补。农村税费改革和“乡财县管”后, 乡镇财政中用于义务教育支出的资金缺口增大, 这更使本来就发展滞后的农村义务教育雪上加霜^①。另外, 农村公共产品供给决策机制也不合理, “自上而下”的决策程序以及基层政府追求自身效用最大化的目标与农民改善自身生产生活条件目标的不尽一致, 使政府对农村公共产品的供给难以准确到位, 经常会偏离农民的真正需求。其结果不仅造成农村公共产品供需结构失调, 而且导致供给成本较高、增长无序的现象, 无形中加重了农民负担。

3. 农村公共服务供求矛盾已成为影响和谐农村的重要因素

我国现阶段出现的农村公共产品供给短缺问题, 归根结底是由我国多年形成的“二元化”发展模式和体制造成的。由于长期实行的是“以农补工”、“重城轻乡”的倾斜型发展战略和政策, 因而形成了城乡不均衡的国民收入和社会利益分配格局和制度。改革 28 年来, 城市率先发展起来了, 而农村却依然落后, 城乡发展失衡问题越来越突出, 已经成为影响农村稳定的重要因素。调查显示, 农村土地纠纷是当前影响农村社会稳定和发展的首要问题。由于农民缺少利益表达的渠道, 只能采取非正常方式来维护自己的权利。在农民土地纠纷中, 到县市政府门口或被征土地上静坐、游行示威甚至在高速公路、铁路上静坐成为最主要的抗争方式。根据 2004 年元月至 6 月所发生的 87 起因土地问题发生警农冲突事件原因的统计^[3], 因农民在被征或被占地阻止施工而引发的事件 48 起, 占总数的 55.2%, 因地方政府派警力阻止农民上访而发生的事件 31 起, 占总数的 35.6%, 因农民到市政府、铁路及高速公路或交通要道静坐请愿而引发的事件 8 起, 占总数的 9.29%, 目前土地维权抗争中, 由于利益巨大, 双方无法协调, 一些地方政府动用规模警力对待失地维权的农民已是常事。可见, 像财产保护、利益诉求等公共服务的严重缺乏已成为影响和谐农村的重要因素。

二、为农民提供基本而有保障的公共产品是新农村建设的现实需求

农村公共需求的全面快速增长与公共产品严重短缺以及公共服务的不到位, 已经日益成为农村突出的社会矛盾, 不仅造成了城乡差距的日益扩大, 也影响了农村社会公平和稳定。因此, 适应社会矛盾变化, 让农民享受到基本而有保障的公共产品和公共服务对新农村建设具有重大的历史和现实意义。

1. 为农民提供基本而有保障的公共产品是农村改革处在历史新起点的重要任务

新农村建设是在一个全新的环境和背景下提出来的。经过 28 年改革开放, 我国综合实力已经大大增强。2004 年我国国内生产总值达 159586.7 亿元, 二、三产业占国内生产总值的比重合

^① 根据笔者 2005 年在西北三省(甘肃、宁夏、青海)的调查, 农村尤其是偏远地区农村, 学校危房比例相对较高, 学校根本无力投资于校舍改建和扩建。很多学校采取赊账的形式先让建筑商建房, 建成后却没有资金支付建房款。“乡财县管”以后, 乡镇债务问题非常突出, 更没有多余财力来承担学校的建设。县级财政虽然花了很大的人力和物力, 但无奈历史欠账太多, 短时间内无法全面改善农村办学条件。

计达到 86.9%，财政收入达到 26396.47 亿元，已经初步具备了“工业反哺农业、城市支持农村”的经济实力。因此，国务院总理温家宝在 2004 年 12 月召开的中央经济工作会议上明确提出，要下决心合理调整国民收入分配格局，实行工业反哺农业，城市支持农村的方针。可以说，新农村建设是在新的历史背景中和全新理念指导下的一次农村综合改革。

社会主义新农村建设早在 1950 年代就提出过，适应社会矛盾的变化，十六届五中全会再次提出新农村建设，但其内涵已经大大丰富。一是新农村建设不再片面地强调经济增长，同时也包括了农村文化建设、农村公共事务管理和农村的社会组织建设，这意味着在加快经济建设的同时，农村公共事业包括文化教育、医疗、社会保障等，也将得到较大发展；二是针对日益扩大的城乡差距，着力建立城乡统一的公共服务体制，让农民更多的享受到政府提供的公共服务。因此，为农民提供基本而有保障的公共产品和公共服务是农村改革处在历史新起点的重要任务。

2. 为农民提供基本而有保障的公共产品是缩小城乡差距的有效手段

新农村建设的再次提出，其中一个重要原因是城乡差距的不断扩大。研究表明，1997~2003 年七年间，全国农民人均纯收入增加 695.9 元，不到城镇居民收入增量的 1/5。1995 年城乡收入差距为 2.8:1，到 2001 年已经上升为 3:1，2005 年二者之比达到 3.22:1。有专家估计，如果算上城镇居民所享受到的公共服务，二者比例估计已达到 6:1，并还有扩大的趋势，这说明城乡差距中公共服务因素占到 30%~40%^[4]，这也成为农民增收难的重要原因之一。以农村公共卫生为例，从公共卫生资源总量看，城市公共卫生资源占全国公共卫生资源的 60% 以上，农村仅占到不足 40%，5 亿城市人口享受到的国家公共卫生和医疗投入是 8 亿农村人口的近 2 倍。从人均卫生费用看，2002 年城市为 932.9 元，农村为 268.6 元，二者之比为 3.47:1。据一则报道，2003 年农民人均纯收入 2622.2 元，而农民人均一次性住院费用 2236 元，也就是说，农民辛辛苦苦劳作一年的收入，仅够一次住院的费用。由于农村特别是西部农村公共卫生资源配置的不公平，农民因贫困看不起病的现象普遍存在，许多农民因无钱看病而过早地离开了人世。

面对日益扩大的城乡差距，我们应当充分估计公共服务在缩小城乡差距中的重要作用^[5]。比如说，近年来，城市学生基本可以享受到义务教育，而农村义务教育经费却严重不足，文盲和半文盲率远高于城市，导致农村人口素质不高，这也是农民工在城市很难立足的一个深层次原因。有学者估计，城乡收入差距中，教育因素大概占到 20% 以上。因此，实现城乡公共服务的均等化，是逐步缩小城乡差距的有效手段。最近，中央政府决定调整国民收入分配结构，扩大财政覆盖农村的范围，加强政府对农村的公共服务。今后，应做到新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村；国家基本建设资金增量主要用于农村；政府征用土地出让收益主要用于农村。

3. 为农民提供基本而有保障的公共产品是我国经济社会和谐发展的客观要求

我国是一个农村人口占绝大多数的发展中国家，适应社会矛盾变化，为农民提供基本而有保障的公共产品贯彻科学发展观的体现，也是整个经济社会协调发展的客观要求。

新中国成立后的几十年里，城市人享受到的道路、供电、学校、医院都是财政投资建设的；农村的公共服务大都是农民自己投资的。当城市之间相互炫耀攀比豪华的城市广场时，许多农村孩子却在危房中读书，许多农民因病躺在家里等待着死亡。正是这些基本公共产品和服务得不到满足，农民收入更多用于预防养老、疾病等保障支出。如果能够为农民提供基本而有保障的公共产品和公共服务，解除农民的“后顾之忧”，有利于给农民一个良好的预期，增加消费，拉动内需。同时，为农民提供基本而有保障的公共产品和公共服务，也有利于改善基层政府形象，提高农村抗御各种社会矛盾和社会风险的能力，保持农村社会的长期稳定。

三、适应农村公共需求变化，加快建立农村公共服务体制

从全国来看，建立农村公共服务体制是解决社会矛盾变化的客观要求。近年来，我国政府已

经逐步认识到为农民提供基本而有保障的公共产品的重要性和紧迫性。但城乡分治“二元”制度结构并没有打破，城乡公共服务严重失衡，农村公共服务的严重短缺已经成为统筹城乡发展的焦点所在^[6]。因此，适应社会矛盾变化，加快建立和完善农村公共服务体制对新农村建设的顺利推进具有深远影响。

1. 建立城乡一体化的公共服务体制

长期以来，由于我国长期采取重城轻乡、重工轻农的政策，形成了城乡分割的二元经济社会结构，同时也形成了城乡相对独立的公共服务体制。城市实行的是“政府主导型”的公共服务体制，农村则实行的是一种“农民自保型”公共服务体制。城市享受到的公共产品和公共服务无论是数量还是质量都要大大优于农村。农村公共产品严重短缺和公共服务的不到位已经不能适应农民公共需求的变化。因此，打破城乡分治公共服务体制，变农村公共产品制度外供给为制度内供给，让政府承担起农村公共产品的供给责任。只有这样，才能真正减轻农民负担，增加农民收入，促进城乡协调发展。

从我国的国情出发，建立农村公共服务体制要循序渐进，先易后难，满足农民最基本、最紧迫的公共需求。“十一五”时期，我们应该从以下五个方面建立和完善公共服务体系。第一，尽快建立农村最低生活保障制度。农村最低生活保障制度是满足农民需求中最基本的公共产品，是维护农民作为公民应当享有的生存权利的最起码要求。第二，建立和完善农村基本的公共卫生保障制度。当前，我国农村公共卫生保障系统十分脆弱。因此，要改革农村现行的卫生管理体制，探索农村新型合作医疗制度，在农村建立大病、重病社会统筹机制。第三，建立和完善农村基本救济制度。改革旧的救济方式，建立新的与市场经济相适应的救济系统，把农村基本救济制度纳入法制轨道。第四，完善农村义务教育制度，切实为农民提供免费的、强制的和无差异的义务教育。第五，切实保障农民对土地的长期使用权，消除农民与土地之间的模糊关系，特别是保护失地农民的合法权益^[7]。

2. 加大公共财政向农村转移力度

目前城乡之间的差距，不仅表现在经济发展水平和居民收入上，更反映在政府提供的公共产品上。要加快发展农村社会事业，就必须加快建立公共财政和规范的转移支付制度，让农民更多地享受到政府提供的公共服务。“十一五”时期，要逐步建立城乡统一的公共财政体制，实现城乡均等的、有效的公共服务，让农民更多的享受到公共财政阳光的温暖。

由于我国财力有限，无法支撑起庞大的农村公共服务体系。因此，“十一五”时期，为农民提供公共服务有个优先顺序。从公共财政承受力和效率角度看，目前农村最需要解决公共卫生、义务教育、最低生活保障等民生类公共需求^[8]。

合理划分财权和事权，明确界定中央和地方政府提供公共产品的责任和范围。政府间事权和财权不对称是农村公共服务体制矛盾的症结所在，所以必须清楚界定中央财政和地方财政之间的职责范围。这里的关键是实现中央和地方各级政府公共产品供给上事权和财权的统一。尤其是全面取消农业税以后，如何保证地方政府有充足财力满足农村公共需求是我们今后必须解决的重大课题。

3. 转变乡镇政府职能

“非典”危机暴露出农村公共服务的严重缺位，迫使乡镇政府必须转型。农业税取消后，我国乡镇政府改革进入了新阶段。适应社会矛盾变化，乡镇政府的职能不在于招商引资，也不在于指挥农民应该做什么不应该做什么。而是应该履行公共产品和公共服务的供给主体的责任，将为农民提供基本而有保障的公共产品应作为乡镇政府的首要职能。目前，农村公共服务供给中存在的问题是，决策的主体是基层政府及职能部门，而不是农民。公共产品的供给总量和结构多是以县乡政府文件和政策规定形式下达，带有很强的行政指令性、主观性。这种“自上而下”的决策

方式没有农民的参与，农民需求也没有适当的途径得到有效表达，导致公共服务的供需脱节。

因此，扭转农村公共产品供给的领导人个人偏好，建立由农村内部需求决定公共产品的供给机制，实现供给程序由“自上而下”到“自下而上”的转变。一方面，推进农村基层民主制度建设，改善乡村治理结构，完善村民自治制度，建立农村正常的公共产品需求表达机制，使多数人的基本公共需求得以满足。另一方面，要稳妥地发展各类农村专业经济合作组织，充分发挥草根性农民组织在表达农民意愿，维护农民利益，提供某些公共服务的积极作用。

参考文献:

- [1] 迟福林. 门槛——政府转型与改革攻坚 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2005, 263- 276
- [2] 于建嵘. 农民土地维权抗争的调查 [N]. 中国经济时报, 2005- 06- 21.
- [3] 同 [2].
- [4] 迟福林. 以公共服务为中心的政府转型 [J]. 开放导报, 2004, 12 (6): 15- 19.
- [5] 迟福林. 2005 中国改革评估报告——中国改革历史新起点 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2006. 3- 10.
- [6] 迟福林. 强化农村公共服务与统筹城乡发展 [N]. 光明日报, 2006- 08- 14
- [7] 同 [1].
- [8] 征庚圣, 匡贤明, 夏锋. 统筹城乡发展, 完善乡村治理——“中国新农村建设: 乡村治理与乡镇政府改革国际研讨会”观点综述 [N], 经济参考报, 2006- 04- 22.

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 63 页)

所有这些因素都表明，更少地依赖福利输出而更多地和社会保障领域扩大接收国的责任，应当是欧盟共同体内劳动力社会保障覆盖的一个主要发展方向^[7]。

城镇社会保险、社会救助等领域的国际经验的借鉴和本土化应用，历经多年探讨和实践已经取得相当的成效并得到不断的深入和扩展。这种借鉴国际经验促进中国自身社会政策制度发展的推进路径，同样可以应用于农村劳动力转移就业的社会保障政策的应对方面。国际劳动力转移就业社会保障政策的基本原则、制度架构以及实践经验，对于解决中国基于城乡户籍分割所形成的农村劳动力转移就业的社会保障问题，具有广阔的应用空间。同时，发展型社会政策在国际学术界的探讨，也为国际经验在中国本土环境的有效应用提供了更加全面的支持。国际经验方面的研究，应当逐步成为重点探讨的议题之一，以更好地推动中国劳动力转移就业社会保障制度框架的建立和完善，最终建立城乡一体化的社会保障体系。

参考文献:

- [1] 关信平. 欧洲联盟社会政策的历史发展——兼析欧盟社会政策的目标、性质与原则 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2000, (2): 78- 85
- [2] Wender C. W. Post Amsterdam Migration Policy and European Citizenship. *European Journal of Migration and Law*, 1999, (1): 89- 101.
- [3] 同 [2].
- [4] Joanna, A. Rights of Immigrant Workers in the European Union: An Evaluation of the EU Public Policy Process and the Legal Status of Labor Immigrants from Maghreb Countries in the New Receiving States. Boston: Kluwer Law International, 2002.
- [5] Roberts, S. Migration and Social Security: Parochialism and Global Village. In *Social Security in the Global Village*. Sigg, R. and Behrendf, C. (eds), New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002
- [6] Mabbett, D and Bolderson, H. Non Discrimination, Free Movement and Social Citizenship in Europe: Contrasting Provisions for EU Nationals and Asylum Seekers. In *Social Security in the Global Village*. Sigg, R. and Behrendf, C. (eds), New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002.
- [7] 同 [6].

[责任编辑 崔凤垣]