

美国、墨西哥乡村地区公益事业和基础设施建设对我国的启示



现。美国1933年颁布实施《农业法案》，经过70多年的变迁，目前已经形成了以《农业法案》为基础、100多部重要法律相配套的比较完备的农业农村发展法律体系。为不断适应变化着的新形势，保护农业发展和改善乡村生产生活条件，联邦议会每5年就要对乡村地区发展问题进行专门辩论，修订出台新的《农业法案》，制订促进乡村地区发展的各项政策措施。各级政府2013年贯彻执行的《农业法案》是美国国会2008年通过的。2013年6月美国国会又通过了2014年至2018年财年《农业法案》，对未来五年有关政策作出了调整。

2. 农村公益事业和基础设施涉及农村居民生产生活各个方面。由于整体社会经济发达，美国乡村地区公益事业和基础设施建设已从硬件设施逐步转向软件建设。具体内容：一是道路、桥梁、自来水、污水处理、垃圾处理、水土和环境保护等关系乡村居民日常生活的基础设施建设。二是电信通信、信息技术等便于农民生活，改善农民生活质量的公益事业。近几年，美国政府通过架电线、铺光缆等设施建设，鼓励农村居民全面使用信息网络，进而在乡村地区开展远程健康、教育以及市场信息服务等。三是农业教育、科研开发、技术推广、农业保险、农业生产销售服务等农业社会化服务。四是扶持农业企业和农业专业合作社发展，提高农业生产集约化规模化水平。五是贫困地区农村居民

□赵杰 吴孔凡 石义霞

一、美墨两国乡村地区公益事业和基础设施建设基本情况

(一) 美国乡村地区公益事业和基础设施建设情况

美国国土面积936万平方公里，人口约3.15亿人，耕地面积占国土面积的40.8%，共有约220万个农场，农业从业人口280万人，占全国就业人口的1.6%左右。美国拥有完善的农业体系，农业

生产技术和机械化程度很高，2012年农业产值为2970亿美元，占GDP约1.5%。由于城乡一体化程度较高，美国没有传统意义上的农村概念。美国联邦政府一般将与城市和城镇相对应的地区称为乡村，将人口少于1万人的聚集区称为乡村地区。美国乡村居民点人口规模为6600万人左右，约占美国总人口的20%，分布在占美国国土面积95%的广袤地域上。

1. 农村公益事业和基础设施建设的有关政策措施都在《农业法案》中体

的住房建设。

3. 农村公益事业和基础设施建设由各级政府及各类社会主体共同承担投入责任。美国是高度发达的市场经济国家,实行联邦体制,联邦、州和县级政府之间的事权划分非常明确。美国联邦政府制定了很多与农村发展有关的计划,州和乡村政府在农村发展政策中扮演着越来越重要的角色。一是联邦政府对乡村发展承担主要责任。美国农业部是联邦政府中负责农村地区发展的主管部门,直接履行相关职责,有关支持直接落实到具体项目上,不要求地方政府层层配套。联邦农业部专门设立了乡村地区发展局负责支持1-2万人以下的乡村社区基础设施项目建设和资金安排,其具体业务通过联邦农业部驻地方(按经济区域设置)的农业经济发展办公室开展,直接受理项目申请、审核确定资助项目、拨付资金、监督落实等业务。二是州和市县政府对农村基础设施也承担一定的投入责任。州和郡县政府如果认为联邦政府确立的某个农村项目很重要,可以相应跟进安排扶持资金,但各负各自的责任,各花各的资金。以乡村地区道路建设投入责任划分为例,县与县之间的道路由联邦政府投入,县以下的小城镇道路由郡县投入,小城镇道路到农户家门口的道路则由农户自己投入。三是在政府的支持和引导下,私人企业、NGO和金融机构等社会主体也承担着大量的投入责任。总体上看,美国乡村地区公共服务和基础设施的建设主体呈现多元化,是由多个层次、不同形式的政府、企业、NGO、农户等各类主体共同组成的。

4. 农村公益事业和基础设施建设中政府财政投入以贷款为主,兼具其他方式。美国政府对乡村公益事业和基础设施支持方式主要有财政直接补助、按比例资助、贷款担保补贴、贷款贴息等,近几年逐步转向以直接贷款或担保

贷款为主,以此调动私营企业和金融机构的积极性,减轻财政直接投入压力。在提供方式上,美国很多地方实行了公共服务市场化改革,把原来由政府直接提供的部分社会服务通过合同出租、业务分担、共同生产或解除管制等方式交给私营公司、NGO或者其他社会团体,由他们按照合同要求和成本效益之比最优的方式为居民提供服务,政府则承担资金筹措、业务监督和绩效考评等责任。以政府对乡村地区电力、电信和水利设施支持为例:在电力基础设施上,2013年联邦政府安排了50亿美元低息贷款,提供给农村发电厂,由农村发电厂开展管线等设施建设,以此推动农户使用智能电网,再由电厂通过电费收入逐步归还贷款;在电信服务上,联邦政府成立了半政府半企业性质的电信网络委员会,在全国500多家小型通讯公司中选取部分公司,具体为居民提供便利的分户式通讯服务,联邦政府在计算各公司收入和成本的基础上,将不敷成本的部分补助给提供服务的公司;在乡村水塔等水利设施支持上,2013年联邦政府共安排扶持资金17亿美元,其中政府直接补助4亿美元、直接贷款10亿美元、担保贷款3亿美元,每个项目大约为100-200万美元的支持额度,由当地公司建造及运营,一方面向政府申请贷款或赠款,同时向用户收取一定费用。在资金的分配上,对贫穷的乡村多给无偿补助金而少给贷款,对富裕的乡村则少给补助金而多给贷款。在农村公益项目决策方面,以联邦政府支持建设一个水利设施为例,其程序基本上是自下而上的,具体为:有此项目需求的乡村社区向当地政府水务部门提出项目申请,水务部门对项目的合理性和预算等提出方案,再交由州政府审查后提交联邦政府,联邦政府对项目的经济性问题进行审查后提出意见;对批准同意的项目,政府按照相应标准给予资助,

采取招标、委托等方式进行实施;项目完成后进行验收评估,并对项目运行情况跟踪调查。

5. 农村公益事业和基础设施建设中乡村居民和NGO发挥着积极作用。美国政府在支持乡村公益事业和基础设施建设的同时,还大力鼓励农场主和社会组织的参与。一是乡村居民在乡村基础设施项目决策上具有健全完善的需求表达机制。乡村居民可以通过选举符合自己公共利益的行政长官、直接向当地议员反映或向政府施压、通过NGO游说议会立法或争取政府资金支持、直接向有关部门提出意见和建议、“以脚投票”等多种方式和渠道,向当地政府反映公共的生产生活需要,进而获得政府的支持。同时,乡村居民也通过使用付费的方式承担了诸如自来水供应和污水处理服务等部分受益范围较小的乡村基础设施的投入责任。二是NGO在乡村公益事业和基础设施建设中发挥着重要补充作用。美国NGO规模庞大,种类繁多,几乎遍布全国各地和所有行业。一些NGO比如乡村健康协会、乡村社区支持伙伴委员会等,不仅支持乡村基础设施建设和相关事业发展、反映民众需求、辅助政府管理,同时还开展乡村建设项目立项咨询、论证、评估等业务,将选出来的优秀项目推荐给政府,在乡村基础设施建设中发挥着越来越重要的作用。

(二)墨西哥乡村地区公益事业和基础设施建设情况

墨西哥国土面积196万平方公里,总人口约1.18亿人,其中农村人口2600万,约占全国总人口的25%,农村面积约占全国总面积的80%。2012年,墨西哥农业生产总值占GDP的3%,是世界第三大农产品出口国,但主要农产品依靠进口。墨西哥是联邦制国家,分为31个州和1个联邦区(墨西哥城),州下设市(县)2456个,市是墨西哥地方政府

的基本单位,下辖10.3万个左右的村镇,其中约8.7万个村镇位于边远山区,农民生产生活条件较为落后。

1. 农村公益事业和基础设施建设总体滞后。近几十年来,墨西哥农村公共政策没有大的改变,农村发展和改革滞后,造成农村地区经济落后,城乡差距拉大,农村人口中贫困人口比例较高。墨西哥各级财政对农村投入较少,农村基础设施的建设和维护水平都较低,特别是在社会服务方面,国民收入分配严重偏向城市,其中农业支出在政府总支出中的比重一直低于10%。墨西哥农村地区儿童死亡率是城市地区的3倍,25-59岁的成年人平均受教育年龄5.7年,只相当于城市相应年龄人口的66.3%。在一些边远山区,农村基础设施十分匮乏,乡村公路中通向农民居住点的道路基本处于自然状态,农民下车后只能骑牛或骑马回家。

2. 市级政府承担农村基础设施建设的主要责任。墨西哥联邦政府负责农村地区事务的农业部,其主要工作职责为减轻贫困、提供基本的公共服务、发展农村经济以及利用保护农村的自然、文化资源和能源等,对一些农村项目也进行直接投资和支持。绝大多数的农村基础设施的建设与管理由市级政府直接负责。市级政府是墨西哥最基层的一级政府,主要负责当地的供水及排水,道路维护、保洁、路灯,公共安全及交通等,同时还要协助邦联政府及州政府发展当地的教育、消防、医疗卫生、环境保护以及历史文化保护。尽管法律规定市政府有权收取财产税等,但由于缺乏收税的手段,市政府收入80%以上来自州政府及联邦政府的转移支付,其对农村公益事业和基础设施的投入心有余力不足。

3. 财政投入是农村基础设施的主要来源。据介绍,目前墨西哥农村公共设施建设基本上都由国家支出。根据贫

困程度,对私人或少数农户共用的设施国家出资可以达到50%,也可由私人企业投入。同时,农户在农村基础设施建设中也发挥了一定作用。一方面,农户可以通过村落中的公社等自发组织向政府部门提出农村基础设施建设的有关需求;另一方面,农户也承担一定的管护义务,比如对于一些已经建成的农村基础设施,当地政府会与村民达成一致,由村民自行维护,对于一些贫困地区,则由政府拨款雇佣当地农户进行维护。

4. 农村人口转移影响了农村公益事业发展。墨西哥由于农业生产力落后,生产方式粗放,农业生产比较效益低,造成近几十年来农村劳动力大幅向城市转移,或直接移民到美国和加拿大。这不仅影响了土地耕种,还引发了农村基础设施建设成本高、投入渠道少等恶性循环的问题,大大影响了农村经济社会的健康发展。

二、美墨两国乡村地区公益事业和基础设施建设对我国美丽乡村建设的借鉴与启示

党的十八大提出,建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。2013年中央1号文件提出,要推进农村生态文明建设,努力建设美丽乡村。借鉴国外,特别是美国农村公益事业和基础设施建设的成功经验与做法,对于推动我国美丽乡村建设具有十分重要的现实意义。

(一)加强农村规划与法律建设,将农村公益事业和基础设施建设纳入法制化轨道。目前,我国正处于破除城乡二元结构、加快推进城乡经济社会发展一体化的关键时期,到2020年实现全面建成小康社会的奋斗目标,难点和重点在农村,关键点在于缩小城乡发展差距,推动基本公共服务均等化。为此,必须坚持把“三农”工作作为全部工作的重中之重,特别是要通过长期稳定的科学

规划和约束性强、管长远的相关法律制度来保障,确保相关政策能够持之以恒,常抓不懈,有计划有步骤地稳步推进农村公益事业和基础设施建设。

(二)合理界定农村公益事业的属性,明确划分各级政府在农村公益事业和基础设施建设中的事权和支出责任。公共产品按属性可划分为纯公共产品和准公共产品,村级道路、水利、污水处理等基础设施大多属于部分群体受益的准公共产品,政府、村集体、农民及农民专业合作社等市场主体均有一定的投入责任,政府要通过财政支持等措施,引导农民、村集体、工商资本、金融资本等共同投入农村基础设施建设。在此基础上,要按照外部性、信息复杂性和激励相容的原则,明确划分各级政府在农村建设与发展上的事权和支出责任,重点要增强县级政府财力,发挥县级政府了解基层、熟悉基层和就地就近的优势,逐步推动城乡基本公共服务均等化。

(三)坚持公共服务市场化改革,探索创新农村公益事业和基础设施多元化供给模式。向居民提供公共产品是政府的应有职责,但公共产品由公共部门来提供还是由私人部门来提供,应根据具体情况确定。长期以来,我国政府既是公共产品的提供者又是生产者,导致提供的公共产品激励不足,质量不佳,不能满足公众的需求。应大力引入市场竞争机制,不断创新公共服务提供方式,加强与私营部门合作,加大政府购买服务力度。具体来说,公共服务的市场化可以采取多种方式:一是合同外包,即政府通过招投标方式将公共产品生产权向私营企业、非营利组织等主体转让;二是授予特许经营权,比如供水、水电、污水处理、信息宽带等外部效应显著的公共产品;三是经济资助,对那些预期收益率低、风险高、私营企业不愿参与的公共产品,政府可通过财政补贴、优惠贷款、减免税等方式予以支持,提高

公共产品生产的收益率等等。

(四) 放开搞活民营经济, 把美丽乡村建设作为国家经济转型升级的先行“试水区”。美国政府在支持建设乡村公益事业和基础设施过程中, 坚持以财政资金为引导, 通过财政补助、直接贷款、信用担保、贷款贴息等多种手段, 不仅激活了私人企业和民间资本投入, 发挥了市场经济机制的作用, 还有效满足了农户零散的、分户式的公共需求。美丽乡村建设是新农村建设的“升级版”, 也可以作为国家经济转型升级的先行“试水区”, 妥善处理好政府与市场的关系, 凡是需要政府公共财政保障的就纳入政府保障范围, 凡是市场机制能有效发挥作用的就应积极发挥市场机制作用, 逐步打破电力、通讯、网络信息等公用事业垄断格局, 加强农村信息高速公路建设, 改变目前多网下村的局面。鼓励民营经济和金融机构等社会主体参与农村建设, 让农村这一神经末

梢的血液加速流动起来, 为农民提供更为经济便利的分户式服务。这既有利于满足农民个性化、多样化的需求, 又有利于促进民间资本发展, 实现农村基础设施与国家经济升级、产业结构转变的良性互动。同时政府还要积极发挥主导作用, 调整国民收入分配结构, 加大财政资金投入力度。大力开展涉农财政资金整合, 减少专项转移支付, 有效盘活相关存量资金, 集中财力解决好新的农村发展的主要问题, 提高资金使用效益与合力。

(五) 健全完善民主决策管理机制, 充分激发农民群众在农村公益事业和基础设施建设中的主体作用。农民作为农村公益事业和基础设施建设的直接受益者, 应继续畅通“自下而上”信息表达机制, 保障农民的民主权利, 促进政府将有限的资金用在“刀刃”上。开展美丽乡村建设需要借鉴各方面有效经验, 充分发挥一事一议财政奖补自下而上民主决

策、农村民生需求导向和以县为主统筹使用的制度优势, 积极引导农民广泛开展一事一议, 调动其参与农村公益事业建设与维护的积极性。

(六) 积极适应城镇化发展新形势, 妥善处理农村人口流动与农村公益事业和基础设施建设关系问题。我国和墨西哥同属发展中国家, 均处于向城镇化加快推进的时期。在这个过程中, 农村人口大量向城市流动, 传统村落不断消亡, 不仅出现了“空壳村”和“空心村”, 还逐步形成了大量不同于传统行政村的新型社区。为此, 政府对农村公益事业和基础设施建设的规划和投入, 要积极顺应人口流动和村落变迁的现实, 进一步创新农村公共产品和服务供给方式, 促进农村新型社区建设, 加快推进城镇化, 形成城乡发展一体化格局。

(作者单位: 国务院农村综合改革工作小组办公室)

责任编辑 刘永恒

【图片新闻】



湖北竹山： 全面启动“绿色行动”计划

春风送暖万物苏, 植树造林正当时。湖北省竹山县筹措资金 3000 万元全面启动“绿色行动”计划, 建设精品苗木基地, 调剂各类绿化苗木 25 万株, 完成以庭院、山体等为主的义务植树、四旁植树 80 万株。图为该县溢水镇东川精品苗木基地一角。

(朱本双 王震宇 摄影报道)