

农村公共品 “政府引导、 非政府提供” 模式初探

赵宇●

农村公共品的有效提供是解决“三农”问题和建设社会主义新农村的重要内容。山东省在农村公共品提供中,按照农村公共品的不同属性,针对不同的类型,选择不同的提供主体和提供模式,建立了农村公共品多主体、“三模式”分类提供体系。即农村纯公共品,提供主体是政府,提供模式为“政府独资、一元提供”;外部效益较强的农村混合品,提供主体以政府为主,提供模式为“政府主导、混合提供”,主要方式是“公办民助”、“BOT”、“TOT”;外部效益较弱的农村混合品,提供主体以非政府为主,政府为辅,提供模式为“政府引导、非政府(市场)提供”,主要方式是“民办公助”、“以奖代补”、民间经济合作组织提供、社会各界捐助、政府政策引导和价格管制下完全民办和市场化运作等。山东省在解决“三农”问题中,针对农村街道和小型农田水利设施外部效益弱,主要是辖区内农民受益的特征,积极发挥农民积极性,以农民自建为主,政府给予一定奖励和政策引导,取得了较好的成效。

(一) 民办公助、以奖代补,政府引导非政府部门多元化筹资建设农村街道

农村街道是农民生活中最直接需要的农村混合品。为了改变农村道路难走、车难行,卫生环境脏乱差的问题,山东省济宁市在“政府引导、非政府(市场)提供”模式下,由各级政府财政拿出一定的扶持资金,采取财政补贴和以奖代补等形式引导非政府部门多元化筹资建设。如兖州市对达到

标准要求的村,每条街奖励2000元,迄今共投入奖励资金347万元。济宁市以行政村为单位开展了以农村街道硬化、净化、绿化、美化、亮化,两边书写标语、设置宣传栏、阅报栏等橱窗文化为内容的创建“文明一条街”活动。主要依靠非政府部门多元化筹资,通过矿村共建、厂村共建、对口共建、群众自愿捐资和出劳等多种形式,在资金、技术、物资、人力等方面形成了一套以非政府部门为主的、有效的农村公共品筹资、生产和提供模式。如梁山县杨营镇良福村依托良福集团,硬化了一纵四横总长5000余米的农村街道,兴建了梁山县第一处农村广场;曲阜市群众自发捐款捐物达800多万元,义务出工达35万个劳动日。目前,济宁市农村60%以上的行政村通过“文明一条街”建设,共硬化村路4000多条、3000多公里,道路两旁栽种各类花木近30万株,安装路灯3万多盏,挖排水沟6500多公里,建立了宣传栏、阅报栏、政务公开栏等1万多个。不少街道修建了街心花坛,备有石桌、石凳,有些经济状况较好的村庄还在街道两边添置了健身器材,为农民休闲娱乐提供了活动场地。

(二) 明晰产权、市场提供,政府引导私人投资兴办小型农田水利设施

以前,山东省费县水利灌溉主要由乡政府和村集体提供。由于灌溉设施数量有限,加之原有工程管理不善、年久失修,遇到干旱,许多农户的庄稼得不到及时浇灌,造成很大的损失。因此,早在1996年,该县推行以“明晰产权、放开建设、公开拍卖”等方式转让原有工程的管理权和使用权,允许

进行以“私人自主经营、有偿服务”为主要内容的小型水利工程供给制度的改革,并取得了很好的成效,在全省得到了推广。1999年,在总结各地小型水利产权制度改革经验的基础上,山东省出台小型水利产权制度改革管理办法,推动小型水利工程产权制度改革。如肥城市采取公开招标、公平竞争的办法,将10000多个“六小”水利工程全部拍卖到户,利用收回的5000万元资金投资新建农田水利工程2000多个。目前,全省个人、联户、股份制新建小型水利工程48万多个,吸引私人投资超过14亿元;原有集体所建的小型工程,通过承包、租赁、拍买等形式,已有80%以上明晰了产权、管理权和经营权,回收资金9.5亿元,盘活固定资产24亿元。全省投入超过10万元的民营水利工程已达8000多个,个人投资过百万元的民营水利大户已有33个。

山东省通过政府对小型农田水利设施建设和管理使用产权制度的改革,极大地调动了农民投资新建和经营管理小型农田水利工程的积极性,不仅吸引了大量民间资本投资农田水利设施建设,增加了小型农田水利设施供给的数量,提高了供给的质量,解决了当地小型农田水利设施供给紧张的问题,而且也部分农民赢得了一条增加收入的有效途径。如费县大田庄乡某农民投资6000多元建设了一座小塘坝,不仅解决了自己承包土地的灌溉问题,而且当年通过卖水就收入3000多元,第二年又修建了两座塘坝,并分别命名为“致富坝、小康坝”。●

(作者单位:山东经济学院)