

Research on High-quality Supply of Rural Public Goods in China from the Perspective of Urban-rural Integration Development

Wuning Xia^{1,a}

¹Nanjing Xiaozhuang University, Nanjing, Jiangsu, China; School of Economics & Management of Northwest University, Xi'an, Shanxi, China

^awxia@njxzc.edu.cn.

ABSTRACT

The integrated development of urban and rural areas is committed to breaking the dual structure of urban and rural areas, smoothing the two-way flow of urban and rural factors, and building a new pattern of coexistence and co-prosperity between urban and rural areas. The supply of rural public goods has the function orientation of basic support in the process of urban-rural integration development. In the perspective of urban-rural integrated development, to achieve high-quality supply of rural public goods in China, it is necessary to focus on the fact that the supply of public goods is unbalanced between urban and rural areas and the internal structural contradictions in the supply system of rural public goods. We need to follow the law of "Quantity and quality fit" and "Balance between supply and demand", improve the hierarchical and classified supply system in which the government takes the lead and the other diverse subjects participate effectively, explore the innovation of "3-3-6" mechanism that effectively embeds the general governance mechanisms such as competition, cooperation and equilibrium into the supply practice.

Keywords: rural public goods, urban-rural integration development, high-quality supply

城乡融合发展视域下 中国农村公共产品高质量供给研究

夏午宁^{1,a}

¹南京晓庄学院, 南京, 江苏, 中国; 西北大学经济管理学院, 西安, 陕西, 中国

^awxia@njxzc.edu.cn

摘要

城乡融合发展致力于打破城乡二元分立结构、畅通要素城乡双向流动、构建城市和乡村共生共荣的新格局, 农村公共产品供给在城乡融合发展进程中具有基础支撑的功能定位。在城乡融合发展视域下, 实现中国农村公共产品高质量供给, 需针对公共产品城乡非均衡供给的特征事实和农村公共产品供给系统内部结构矛盾, 遵循“量与质适配”“供与需平衡”规律, 完善政府主导多元参与的分层分类供给体系, 探索将竞争、合作、制衡等一般治理机制有效嵌入供给实践环节的“3-3-6”机制创新。

关键词: 城乡融合; 农村公共产品; 高质量供给

1. 前言

自 2017 年乡村振兴战略正式提出并实施以来,

中国城乡融合发展的体制机制和政策体系不断健全和完善, 为实现农业农村现代化和全体人民共同富裕目标提供了制度保障。城乡融合发展要求检视城市虹吸效应, 补齐乡村发展短板, 促进要素更多地向乡村

流动。在补齐乡村发展短板方面，突出表现为提高农村公共产品供给数量和质量，提升城乡基本公共服务均等化水平。学界已围绕农村公共产品供给进行了大量的研究。王景新等（2018）提出构建公共财政兜底、村组集体保障、基层经济社会组织参与的多元公共设施投入机制和基本公共服务保障体系^[1]；吴正锋等（2019）针对县域农村公共产品的供需矛盾，提出加强理念、方法、体制等方面的创新^[2]；刘小勇等（2019）对农村公共产品满意度进行了实证研究^[3]；何长辉（2020）提出要将政府顶层设计与激励群众参与结合起来，调动村民自主参与，建立多方参与的农村公共产品供给绩效评估机制^[4]；李燕凌等（2021）指出要坚持政府兜底、市场参与、社会协同，推进“多层多类”农村公共服务体系建设^[5]。既有研究的侧重点和分析方法各异，成果文献对农村公共产品供给实践有较强的指导意义，但基于城乡融合发展视角的研究仍有待于进一步深化。本文试图通过宏观统计数据 and 微观调研数据分析，明确农村公共产品供给的特征事实和供给系统结构的现实困境，重点考察城乡融合发展要求下，如何遵循“量质适配-供需平衡”规律，完善政府主导多元参与的分层分类供给体系，探索实践运行机制创新，实现农村公共产品高质量供给。

2. 公共产品城乡非均衡供给的特征事实

在工业赶超战略下，城市从农村汲取了大量的资源，形成了城乡二元结构和公共产品城乡非均衡供给格局。城乡发展差距的扩大对整个经济社会发展的影响和制约日趋显现，城乡关系面临战略调整需要，且改革开放的深入、社会生产力的发展、国家财力的增强也为优先发展农业农村、推进乡村全面振兴提供了基础。2004年至今，中共中央国务院连续发布18个旨在解决“三农问题”的一号文件，均涉及农村公共产品供给问题。尽管农村公共产品制度内供给、政府财政支出绝对数不断增加，但从横向比较上考察，城乡差距仍然存在，无论是义务教育、公共基础设施，还是医疗卫生、社会保障，在资金资源投入上仍然面临着城乡非均衡供给的特征事实。

以医疗卫生服务为例，村卫生室数量从2011年到2020年已减少8.16%，使用水冲式卫生厕所农户占比偏低，城乡居民在增量医疗卫生资源投入和人均存量医疗卫生资源拥有上差距明显，农村每千人口卫生技术人员数、医疗卫生机构床位数均不足城市的1/2，2011-2020年城乡医疗卫生资源对比情况如图1所示：

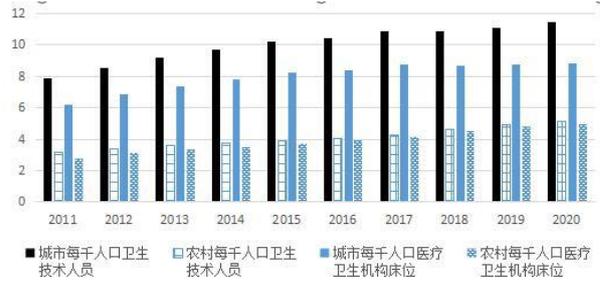


图1 城乡医疗卫生资源对比情况

3. 农村公共产品供给系统结构的现实困境

3.1. 供给总量增长下农村公共产品供需错配

2020年教育经费总额、国家财政性教育经费分别增长至53033.87、42908.15亿元，在校生一般公共预算教育经费约1.53万元，比2019年增长了1.89%。基于历史纵向对比考察可知，农村公共产品供给总量呈增长趋势。但是，在总量增长趋势下农村公共产品面临着供需错配的困境，出现供过于求、所供非所求的无效供给和供给不足、供不应求的结构性短缺并存的问题。农村公共产品供需错配集中体现为：（1）形象工程、政绩工程并非农村经济社会发展共同利益需要，但基层政府依然提供，挤占了公共资金；（2）前瞻性不足，农村公共产品供给重短期轻长期现象依然存在；（3）农村“软”“硬”公共产品供给比例失调，农业科技、农产品市场信息、外出务工用工信息和技能培训、生态环境保护等公共产品供给相对不足；（4）农户分化、人口老龄化、农村空心化等制约了公共产品需求表达，自上而下供给决策未充分考量时空差异，加剧了供求矛盾。

3.2. 项目制供给下的“内卷”制约可持续性

农村公共产品项目制供给始于农村税费改革对乡镇财政的冲击，其弥补了基层政府财权小于事权、无力履行公共产品供给职能的缺陷。但是，项目制供给也不同程度地面临着“内卷”困境并进而制约了供给的可持续性，产生马太效应，形成地区差距（一般公共预算支出地区对比情况如图2所示）。山东省某县2019年7个乡镇共实施了20个农村公益设施项目，其中有1个乡镇实施了12项，占据总项目数的60%，而另有3个乡镇仅各实施了1项。相对而言，集体经济实力雄厚、地理位置优越、文化底蕴丰富的村庄更容易争取到项目支持而成为“示范村”。

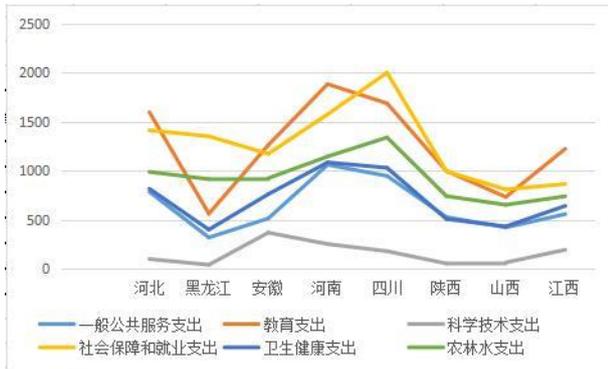


图2 一般公共预算支出地区对比 (2020)

3.3. 多元主体参与下协同机制动力不足

供给主体选择是解决“由谁来供给”的问题。随着社会生产力发展水平的不断提升和国家治理体系的不断完善,农村公共产品政府单一供给局面得到扭转。现实中,农村公共产品的供给主体已涉及各层级政府(部门)、市场(企业)、社会组织、村/社区集体组织、乡村精英、农民或农民组织,且在不同的历史时期表现出不同的结构特征和结构效率。在新时代背景下和城乡融合发展进程中,政府供给决策和农民需求表达的衔接、市场主体公共产品供给所获利润和社会责任履行的平衡、农村集体组织/社会组织发展与农民民主法治观念培育状况,对“不同供给主体之间的利益耦合”产生系统性影响。多元主体针对不同层次不同类别的公共产品及其供给的不同阶段和不同环节,通过信息共享、优势互补可以演绎出不同的动态组合。

然而,在多元主体已经形成并参与供给的总体环境下,协同机制动力不足,不同主体之间的协同效应仍有较大的提升空间。入户访谈结果显示:认为完全由政府供给(不需要村民出资)、由村集体/农业合作组织供给的占比较高,对志愿组织供给、市场供给(向村民收取一定费用)的认可度普遍偏低。根本原因在于多元主体参与下协同机制运行内在动力不足,不同主体之间利益关系的协调不顺畅。农村公共产品多元供给主体在一定程度上都体现出理性“经济人”特征,各主体的利益和价值取向又体现出差异性。农村农业专业组织和农民自治组织的发展水平,农村社会网络的拓展空间,农民自主意识、参与意识、法治意识和平等意识的提升程度,均对多元主体参与意愿和参与行为产生影响。

4. 城乡融合发展下农村公共产品高质量供给的内在逻辑

4.1. 契合“以人民为中心”发展思想

“以人民为中心”的发展思想既强调发展的主体是人民,由全体人民去参与和推动发展,又强调发展的目的是为了人民,由全体人民来共享改革发展成果。

农村公共产品高质量供给,是以改革的办法增强公共产品供给对农村经济社会发展共同需求的灵活性和适应性,实现农村更充分的发展,不断增强农民的获得感和幸福感,与“以人民为中心”的发展思想高度契合。在城乡融合发展背景下,基于城乡关系的战略调整,需要跳出农村看待农村公共产品供给问题,注重公共资源投入向农村倾斜,充分发挥农民的主体性作用,逐步解决城乡发展不平衡、贫富差距等民生问题。

农村公共产品高质量供给,旨在消解供给实践中曾经出现的“重短期轻长期”“重有形轻无形”“重政绩指标轻实际需求”等现象,践行“以人民为中心”的发展思想,以提升政治合法性和政府公信力。城乡融合发展要求改变公共资源公共资金在城乡之间的非均衡投入,完善政府主导下多元主体参与供给的体制机制,补齐农村公共产品供给短板,维护社会公平正义。通过政绩考核指标体系的优化,化解政府(部门)纵向决策冲突和横向推诿。市场、社会力量积极参与和推动,在获得利润的同时履行相应的社会责任,广大农民有效表达需求在共建共享发展中实现更多地获得感,多元主体参与农村公共产品高质量供给背后蕴含着“以人民为中心”的发展思想,折射出增进民生福祉这一公共产品供给的根本目的。

4.2. 遵循“量质适配—供需平衡”发展规律

公共产品的本质属性源于社会存在和社会进一步发展的共同需要,其供给必须遵循生产力标准。农村公共产品是社会总产品中用来满足农村社会存在和社会发展的共同利益需要的部分,其内容以及与之相对应的供给主体和供给模式随着社会生产力的发展而变化。城乡融合发展下农村公共产品高质量供给,既强调城市反哺农村、增加农村公共产品供给数量、解决农村公共产品供给历史欠账问题,又强调供给系统结构动态优化,更在于立足于时空差异,根据农村经济社会发展共同需要的变化动态调整供给内容、优化供给决策机制和供给方式选择、提高供给效率,发挥财政资金的撬动效应,在“尽力而为、量力而行”中实现农村公共产品的“量质适配—供需平衡”。

在城乡发展不平衡、农村发展不充分的大背景下,农村公共产品高质量供给必须对地域广泛的农村作进一步细分。农村各地市场经济发展水平、农业生产资源禀赋和三次产业融合发展状况不同,农户分化程度和乡村人口结构、文化传统存在差异,这些异质性因素要求公共产品供给实践必须体现供给层次、供给内容、供给数量的差异,迫切需要多元主体协同供给来提高资源配置效率,消解总量不足与结构失衡问题,使公共产品的供给侧更加适应广大农民生存、发展、享受等需求侧的动态变化。农村公共产品高质量供给在供给侧要求不断提升资金筹集、资源投入能力和产出能力(如公共财政“三农”优先、PPP项目合作、“一事一议”筹资筹劳与财政奖补、志愿捐赠等),又

充分适应需求，在“分层分类”供给体系下，通过不同主体之间的信息共享和利益协调，不断提升公共产品需求识别能力和需求回应能力。

4.3. 服务“缩小工农城乡差距”发展目标

除了收入差距外，工农城乡差距突出表现为公共产品和公共服务上的差距。面对社会主要矛盾的转化，国家推出乡村振兴战略，健全和完善城乡融合发展的体制机制和政策体系。农村公共产品高质量供给，是广大农村社会的生产性、消费性和制度性三种社会需要的全方位的供给，是围绕农业生产经营体系、农村社区治理体系、农民消费结构升级的多层次多类别的供给，服务缩小工农城乡差距、促进要素在城市和乡村双向流动的发展目标。

在高质量发展阶段，多元化的供给主体协同参与农村公共产品供给，既聚焦影响农民生活、农业发展、农村稳定的农村公共产品现实短板（如农村改厕、水/电/路/网建设、养老事业等），又能够动态适应和满足更高层次公共产品需求（如生态环境保护、农业科技和农产品市场信息、公共文化服务等）的不断增加。在完善民生型公共财政体制、健全农村市场经济体制的进程中，以财权和事权的统一扩大地方政府（部门）供给，以良好的市场竞争氛围激发市场主体活力，以第三部门与政府（部门）的良性互动提升供给的灵活度，以需求和满意度调查研究充分体现并发挥农民的主体地位并激发广大农民参与供给积极性，农村公共产品高质量供给势必因其有效回应“三农”公共诉求而为缩小工农城乡差距、实现农业农村现代化和共同富裕目标奠定坚实基础。

5. 城乡融合发展下农村公共产品高质量供给的机制创新

公共产品的内容、供给制度安排及供给结构随着社会生产力的发展而动态调整。农村公共产品是一个历史的概念，其供给涉及资源跨界整合利用，涉及同类主体（如不同层级政府、政府不同部门）和异类主体（如政府、市场、农民、村委会、农村社会组织）之间的竞争与合作，需要运用合作机制、竞争机制和制衡机制等一般治理机制，协调不同主体间的利益；从实践运行上来看，农村公共产品供给涉及需求表达、供给决策以及融资、生产、绩效评估、监督问责等不同阶段和环节，需要健全和完善供给决策机制、供给投入机制、供给质量保障机制。

在城乡融合发展背景下，实现农村公共产品高质量供给，除了在宏观上建构公共服务型政府实施城乡均衡化发展战略，更需要在微观实践中探求供给机制创新，在“供什么—谁来供—怎么供”系统框架下，将竞争、合作、制衡等一般治理机制有效嵌入供给实践运行环节，以合作机制的嵌入增加供给数量、提升供求匹配程度，以竞争机制的嵌入降低供给成本、提升供给效率，以制衡机制的嵌入防范权责脱节、增强政

府公信力。通过农村公共产品高质量供给“3-3-6”机制创新（如图3所示），释放出不同供给主体间利益契合的内在动力，达到“目标公共性”与“利益契合性”的统一。



图3 农村公共产品高质量供给“3-3-6”机制

6. 结论

新时代社会主要矛盾发生转变，“以人民为中心”的发展思想更加凸显。高质量发展要求不是仅局限于经济领域，而是体现在经济社会发展的各个方面。相对于城市，农村公共产品供给系统结构问题更为复杂和突出，面临着高质量供给的挑战。在深入实施乡村振兴战略、推进城乡融合发展进程中，农村公共产品高质量供给具有基础支撑的功能定位。基于横向和纵向比较、宏观统计数据 and 微观访谈信息分析，公共产品呈现城乡非均衡供给特征，农村公共产品供给系统结构存在供需错配、内卷及多元主体协同供给动力不足等现实困境。在城乡融合发展视域下，农村公共产品高质量供给契合“以人民为中心”的发展思想，遵循“量质适配-供需平衡”的发展规律，服务缩小工农城乡差距的发展目标。要在宏观上建构公共服务型政府实施城乡均衡化发展战略，在微观实践中探索将竞争、合作、制衡等一般治理机制有效嵌入供给实践环节的“3-3-6”机制创新，完善政府主导多元参与的分层分类供给体系，实现农村公共产品高质量供给。

项目基金

本文为教育部人文社会科学研究一般项目《中国城乡收入不平衡的内在逻辑及其转型研究：基于地方政府行为选择视角》（19XJC790002）、江苏省生产力学会开放课题《乡村振兴战略下江苏农村公共产品多元主体协同供给研究》（JSSCL2019B015）的阶段成果之一。

REFERENCES

[1]Jingxin Wang,Haixia Guo(2018)Historical Evaluation and Contemporary Innovation of the Supply Mechanism of Rural Public Goods[J].Issues in Agricultural Economy,(08):71-81.
 [2]Zhengfeng Wu,Shaolin Dong(2019)Innovation Path of the Supply System of County-level Rural Public Goods[J].Journal of Anhui University of Technology(Social Sciences),36(06):22-24.

- [3]Xiaoyong Liu,Jieying Liang(2019)An Empirical Study of the Satisfaction on the Supply of Rural Public Goods-Based on the Survey in Rural Areas of Guangdong Province[J].Journal of South China University of Technology(Social Science Edition),22(01):22-32.
- [4]Changhui He(2020)Running Logic of Rural Public Service and High-quality Supply[J].Jiang-huai Tribune,(05):25-29.
- [5]Yanling Li,Meng Gao(2021)High Quality Development of Rural Public Services:Structural Perspective,Internal logic and Realistic Approach[J].Administrative Tribune, 28 (01) : 18-27.