

新时期我国农村公共产品供给问题探析

潘琼琼

(安徽师范大学 政法学院, 芜湖 241003)

[摘要] 农村公共产品是农民增收, 农业和农村得以发展的前提保证。但目前我国农村公共产品供给存在着供给总量不足, 供给效能低下和供给主体错位等问题。当然, 导致农村公共产品供给困难的原因是多方面的, 文章主要从两方面来分析, 并根据这两方面原因提出了加大对农村公共产品的供给, 建立农民需求表达机制, 实现供给主体多元化和完善相关监督机制等解决途径。

[关键词] 农村公共产品; 供给困难; 解决路径

[中图分类号] F32 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673 - 9477(2010)04 - 0046 - 03

农村公共产品是相对于农村私人产品而言的, 具有非排它性和非竞争性, 用于满足农村公共需求。它包括农村基础设施、农村公共教育、农村社会保障、农村公共卫生等。农村公共产品供给是社会主义新农村建设的关键所在, 是新农村建设中的一项基础工程, 是构建社会主义和谐社会的一个重要因素。但是, 目前我国农村公共产品的供给仍存在很大的问题。这对我国发展社会主义新农村和构建社会主义和谐社会仍是一项巨大的挑战。因此, 分析和解决农村公共产品供给困难是我们的当务之急。

一、农村公共产品供给存在的问题

相比城市宽敞的马路, 明亮的教室, 设施齐全的医院以及和谐的敬老院, 农村公共产品的现状突出的表现在行路难、上学难、看病难、养老难等。通过对有关资料的收集, 笔者认为主要有以下几个方面。

(一) 农村公共产品供给总量不足

新中国成立之后, 我国实行近半个世纪的城乡二元结构体制政策, 走得是一条“农村推动城市, 农业支持工业”的道路。城市和乡村之间出现了非均衡的发展趋向。有人就把中国的城市与农村的差距形象地描绘成“城市像欧洲, 农村像非洲”。当然, 这也不是凭空捏造, 空穴来风。以教育为例, 城市初中毕业生升入率从1985年的40%提高到了1999年的55.4%, 而同期农村的这一比例则从22.3%下降到了18.6%。两者间的倍数差距从1.8倍扩大到3倍。农村在医疗卫生方面也很落后, 那时农村里几乎是没有什么像样的诊所的, 只存在一些巫婆神汉, 而且就算有诊所的话, 其收费标准很高, 支付不起医药费的农民只有请巫婆神汉作法。最后, 只能导致病情的越来越严重, 有的甚至付出了生命的代价。

虽然, 从2002年起, 我国城乡关系进入了统筹城乡发展阶段。但相对于城乡分治的时间而言, 城乡统筹发展的时间还不是很长。因此农村公共产品供给问题受关注的时间也不长。由于这一原因, 虽然农村公共产品供给有一定幅度的提升, 但是还不能满足农民的需要, 在公共产品供给总量上还存在严重的不足。相对城市齐全的公共设施而言, 农村的状况是截然不同的——由于农村公共问题受关注的时间不长, 在非农业生产性基础设施、文化精神设施、社会卫生设施、社会各项服务体系等方面供给还是存在普遍缺失。如有资料表明, 我国农村有一半行政村没有通自来水, 甚至还有近2亿人的饮用水有害物质含量超标。

(二) 公共产品供给效能低下

农村公共产品供给效能是指投入的农产品所推动经济增长的幅度。目前我国农村公共产品效能低下主要表现在两方面。一方面, 当前我国农村分布广泛, 农村人口约占总人口的73%。农村的分散性和组织化程度低使得农村公共投资对经济发展贡献不是很显著。另一方面, 农民“失语”往往导致政府在农村公共产品供给的决策机制不科学。如政府提供的公共产品与农民所需要的公共产品不对口, 这样既导致了公共资源的浪费, 又不利于农民收入的提高, 农村经济的发展。再此, 官员也是理性的经济人, 公共经济活动中将难以避免“搭便车”和“寻租”行为, 使得农村公共产品得不到合理充分的利用, 影响农村经济的发展。

(三) 农村公共产品供给的主体错位

由于公共产品具有排他性和非竞争性的特点, 所以应该由公共部门即政府提供。但在现实生活中, 中央政府和各省、市、县及乡镇政府在供给农村公共产品上相继缺位。它们在农村公共产品供给责任的确认、分担标准等随意性较大, 缺乏一个明确的规则。其次, 它们把这一供给责任推给基层政府, 基层政府在财政方面其实本身也祸不单行。它们又把这一职责推给村委会, 而村委会不是一级政府, 没有独立的公共财政权, 因此它们又直接向村民摊牌。这样谁也不愿意承担这一责任, 最后只有农民自己买单。各级政府不能做到“情为民所系, 利为民所谋, 权为民所用”的基本职责, 不利于服务型政府的构建, 降低政府统治的合法性。

二、我国农村公共产品供给困难的原因

马克思主义原理告诉我们, 事出有因, 有果必有因。我们要正确分析农村公共产品供给困难原因所在, 才能制定出有效的措施, 为农村经济的发展提供必要的公共产品。

(一) 中国长期实行的城乡二元经济结构体制

中国长期实行的“一国两策, 城乡分治”政策, 要求农业支持工业, 农村要为城市服务。当时, 国家对城市和城市居民实行“统包”, 而对农村和农民实行“统制”。这样, 政府就一直在实行一种非均衡的公共产品供给制度, 这主要体现在以下几个方面: 其一, 城乡供给主体殊, 城市公共物品的供给主体主要是政府, 承载社会公共职能的事业单位以及国有企业等, 而乡村主要是以村社组织和农村居民自己为供给主体。其二, 城乡供给客体的悬殊, 城市公共物品供给较为全面, 丰

富。而农村公共物品供给不论在内容和数量上均明显不能满足农村居民的基本要求。其三,城乡供给模式的差别。城市公共物品的供给模式是政府主导下的多元模式,市场供给、志愿供给也不断发展;而农村公共物品的供给是政府引导下的自主供给。这种城乡供给政策的厚此薄彼,使得农村的发展远远落后于城市。虽然近年来,我国正努力实现城乡一体化,农村公共产品的供给情况有所改善,但对农村公共产品供给的重视时间还不长,关注程度还不够。

(二) 农村公共产品供给缺乏科学的决策

目前,由于农村民主建设落后,农民自身素质不高等原因,造成了很多农村地区的农民政治参与意识淡薄,对政府的决策往往漠不关心,长期以来,农民都处于习惯性的“失语”状态。农民不能充分表达自己的需求,最终形成了农民“缺位”的政府决策机制,同时也导致了农村公共产品决策的非科学性。同时,农民和政府是一对信息非均衡体,政府往往掌握着充分的信息,而农民只掌握着其中一小部分信息资源,这就构成了政府和农民信息的不对称,这往往给某些官员在公共经济活动中“搭便车”和“寻租”行为提供了机会。农村公共产品投入的财政资金从中央到村级,经过四五级,涉及部门十几个。如果每一部门都有官员进行“搭便车”的行为,那么实际到达农民手中和实际到达农村经济建设中的资金便很少。

三、农村公共产品供给困难的解决途径

胡锦涛总书记主持中央政治局第28次政治学习并发表重要讲话说,我国有13亿人口,农村人口占大多数,农业和农村发展搞不上去,农民生活得不到改善,我们就不能全面建设小康社会的目标,不能实现全国的现代化,不能实现全国人民的共同富裕,不能实现国家的长治久安。而农村公共产品的供给正是农民生活得以改善,农业和农村得以发展的前提条件。因此,我们要尽快制定和实施造成农村公共产品供给困难的解决途径,构建一个“生产发展,生活宽裕,乡村文明,村容整洁,管理民主”的社会主义新农村。

(一) 彻底打破城乡二元结构体制,加大对农村公共产品的供给

中国长期实行的城乡二元结构体制是构成城乡公共产品供给不均的关键性因素。为了工业的发展,中国在前几十年走的是“农村推动城市,农业支持工业”的道路。对城乡公共产品实行非均衡供给,优先供给城市。因此要解决农村公共产品供给不足的问题,彻底打破城乡二元结构体制是关键。当前中国的城市发展速度快、水平高,但农村还处在发展速度慢、发展水平低的状态。我国农村分布较广,农村人口约占总人口的三分之二。如果农村公共产品持续缺乏的话,那对我国经济发展具有巨大的阻碍,使得农业和农村发展搞不上去,农民生活得不到改善,不能全面建设小康社会的目标,不能实现全国的现代化,不能实现全国人民的共同富裕,不能实现国家的长治久安。基于当前的状态,我国对农村公共产品的供给应给予高度重视,国家对于农村和城市公共产品的供给应一视同仁,不能厚此薄彼,在此基础上还要加大对农村基础设施和公共服务的供给。加快城乡关系的相互融合,逐步实现城乡一体化,实现“生产发展,生活宽裕,乡村文明,村容整洁,管理民主”的社会主义新农村的建设目标。

(二) 建立农民需求表达机制,构建农村公共产品提供科学决策机制

阿尔蒙德曾指出所有的社会活动都依赖于交流,农村公共产品供给也不例外。如果农民对公共产品的

需求没有话语权,被排斥在农村公共决策之外的话或没有进行很好沟通的情况下,政府公共部门提供的公共产品不一定是农民需求的公共产品。这就有可能造成农村公共产品供给结构失衡。它包括农村公共产品“供”“需”结构失衡和农村公共产品“软”“硬”结构失衡,使农村不能得到和谐发展。因此,单靠过去自上而下的决策机制是行不通的,我们要充分考虑农民的需求,建立“自上而下”和“自下而上”的农村公共产品需求表达机制。在此基础上,我们加快农村基层民主制度建设,拓宽农民对公共产品需求表达渠道,使农民过公共物品的需求偏好得以充分表达。

(三) 实现农村公共产品供给主体的多元化

我们应采取“政府投入为主体,多元化投入为补充”的有效供给机制。由于公共产品在现代市场经济的条件下,具有非竞争性、非排他性和不可分割性的特征,这就决定了各级政府自身也存在着“失灵”的现象,以及政府目前的财力有限,这就意味着在短时期内政府不能提供充足的公共产品来满足农村发展的需要。因此必须鼓励、引导和增强其他投资主体(如社区、私人和非营利性民间组织等)对农村公共产品的投入。1947年科斯(R·H·Coase)在《经济学的灯塔》中证明了传统意义上由政府提供的公共产品实际上被私人大量地提供着,揭示出公共产品由私人供给不是可能的,而且是更有效率的。同时,应明确农村公共产品供给主体的供给职责。建立由中央和地方各级政府分类别,按比例合理负担农村公共产品的成本分摊机制,合理划分政府间的财权和事权,杜绝基层政府因事权与财权不统一而导致农村公共产品投入不足。

(四) 建立和完善对农村公共产品供给体制的监督机制

任何政策的有效执行都离不开监督的作用,建立和完善公共产品供给的监督机制,是实现农村公共产品有效供给的制度保证。因此为了提高农村公共产品供给的效能,我们应该建立和完善对农村公共产品供给体制的监督机制。首先,应加强法律监督,在有关法律中明确各级政府在农村公共产品供给中的责任。其次,应加强群众监督。群众监督是构建权力监督机制的重要环节。群众应通过电视网络等媒体工具掌握更多相关信息,才能对政府行为进行有效监督,从而维护自身的既得利益。同时应大力加强舆论监督作用。当今舆论监督已成为监督机制当中一个不可或缺的部分,发挥着越来越重要的作用,已成为疏通社会矛盾“管道”和“稳压器”。许多有损农民利益的事情和贪污腐败问题往往是通过网络曝光出来的。最后,我们要加强行政监督,政府上下级之间要互相监督,防止和处罚某些官员对农村公共产品进行“搭便车”的行为。只有这样,农村公共产品才能顺利地进行。

【参考文献】

- [1] 陈共. 财政学[M]. 中国人民大学出版社, 2004.
- [2] 杨晓萍. 浅析农村公共产品供给主体的多元化[J]. 现代农业科技 2006, (5): 32.
- [3] 王天云. 新农村建设中的农村公共产品供给问题初探[J]. 农村经济, 2008, (6): 67.
- [4] 林万龙. 乡村社区公共产品成本的制度外筹资, 历史、现状及改革[J]. 中国农村经济, 2002(7): 72.

[责任编辑:陶爱新]

(下转第59页)

(一) 加强会计信息系统的安全控制, 保证会计信息的安全性

加强会计信息系统安全控制的途径有两方面: 一是加强会计电算化内部管理制度建设。一方面要按照统一指挥、权责对等的原则建立适当的组织机构; 另一方面要建立职责分工制度, 责任到人, 通过岗位职责制、权限划分等形式进行内部控制。并在企业中形成相互监督、相互制约的运行机制, 防范会计风险, 保证信息安全。

二是加强会计电算化软件和硬件的管理控制。在软件控制上, 外购软件要运行稳定、安全性高, 能满足企业会计核算的需要; 企业自主设计的软件, 要做好软件程序的优化及修改工作, 并对每个环节都要严格监督、控制, 进行详细的书面记录。除此以外, 还应根据会计核算环境的变化及时进行程序的更新升级, 以提高会计电算化系统抵御风险的能力。计算机硬件管理控制主要包括: 制定完善的计算机管理控制制度; 定期对计算机设备进行维护、保养; 配置 UPS 电源, 以防突然断电引起会计数据丢失。

(二) 加强会计核算控制, 确保会计信息准确无误

会计核算控制是内部控制中的重要内容, 其核算结果是进行会计预算决策、会计分析的基础, 因此必须要保证其账务处理程序的正确性、规范性及真实性。会计核算控制内容主要有以下几方面:

一是会计数据的录入, 原始凭证在录入之前都要经过相应权限的审批, 以保证数据录入的准确性、完整性; 二是严格执行复核制度, 对不正确业务要按规定进行操作, 除执行复核制度外, 复核人员还要仔细核对输出账务凭证与实际发生的经济业务是否一致, 确保会计电算化账务处理的准确性; 三是数据输出控制, 会计数据输出要进行严格审核并签章, 同时还要做好会计

数据的备份工作, 以降低会计核算过程的风险, 提高会计信息的准确性。

(三) 实施归档管理; 加强内部控制

建立档案制度是加强会计电算化内部控制的重要措施之一。企业应依据《会计法》的相关规定, 建立和完善会计档案管理, 对各种介质方式下存储的会计数据进行妥善保管, 对其他会计资料和系统开发运行所建各种文档也要进行归档管理。同时要制定会计工作交接办法, 明确会计各岗位职责, 建立相互监督的运行机制。除此之外, 还应对会计档案定期进行检查和复制, 实施双重备份制度, 以防止丢失。

(四) 加强内部审计, 防止漏洞发生

内部审计既是企业内部控制系统的组成部分, 也是强化内部会计监督的制度安排。企业应设置内部审计机构, 加强对本企业内部会计控制的监督和评估。内部审计主要应做好以下几方面工作:

一是监督数据保存方式, 保证会计信息的安全; 二是定期审计会计资料, 审核账务处理是否正确; 三是审查不同介质所存数据是否一致, 如发现问题应及时进行调整; 四是审查会计电算化系统运行的各个环节, 一旦发生漏洞, 及时修复; 五是定期审查内部控制制度, 根据制度执行情况提出改进意见。

[参考文献]

- [1] 杨静媛. 会计电算化下高校内部控制刍议[J]. 中国管理信息化, 2010(4).
- [2] 孙艳萍, 张金霞. 如何加强会计电算化内部控制[J]. 中国乡镇企业会计, 2010, (3)
- [3] 陈元芳. 内部会计控制[M]. 武汉: 华中理工大学出版社, 2005.

[责任编辑: 王云江]

The path selection of internal control under accounting computerization

CAI Jing - jing

(Finance Department, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: Information technology has made a spurt of progress and been applied extensively, which change the whole world enormously and brings forward an austere challenge for accountants. This paper analyses the effect of computerized accounting systems for accounting internal control in enterprises, puts out the problems of internal control, and puts forward concrete strategies to reinforce and perfect the internal control, to ensure normal operation of enterprise accounting system, improve the level of modern management.

Key words: accounting computerization; internal control; strategy

(上接第47页)

Brief analysis on the supply of rural public products

PAN Qiong - qiong

(Political Science and Law Department, Anhui Normal University, Wuhu 241003, China)

Abstract: Rural public products are the guarantee to increase farmers' income and to develop agriculture and rural areas. Problems like the supply of public products in rural areas is less than the total supply, low supply efficiency, dislocation of main suppliers in the supply of public products in rural areas. This paper analyzes two major factors, and solutions are put forward according to these two factors, like increasing the supply of rural public products, establishing farmers' demands expressing mechanism, multiplying the main suppliers, and perfecting the related supervising.

Key words: rural public products; supply difficulties; solutions