

从效率角度分析我国农村公共物品的政府供给

俞刚 邓汉华

(兰州大学经济学院 兰州 730000)

【摘要】 本文基于我国农村公共物品大都由政府提供的情况,分析了目前我国农村公共物品政府供给效率低的原因主要是缺乏市场竞争机制及政府机关存在官僚主义和权力寻租行为,提出应从引入市场竞争机制和规范政府行为两个方面来提高我国农村公共物品的供给效率。

【关键词】 农村公共物品 政府供给 效率

一、农村公共物品的政府供给

公共物品是一个福利经济学意义上的概念,美国经济学家萨缪尔森(1954)将具有共同、集体消费特点的消费品称为共同消费品,之后又将这一特征称为非竞争性,即增加一个人对该类物品的消费并不同时减少其他人对它的消费,所有人共同消费该物品,且每个人对它的消费量都等于该物品的供给总量。在萨缪尔森的分析中,这种非竞争性包括了非排他性,即一个人对一种物品的消费不会给其他人对这一物品的消费带来数量上的减少。后来,经济学界就把这种具有非竞争

性和非排他性的物品称为公共物品。

农村公共物品是指在农村区域范围内的非竞争性和非排他性的产品,即为农民、农业和农村发展所提供的具有公益性的物品或服务。其主要包括农村的道路、桥梁、水、电、教育等。农村公共物品供给水平是衡量农村经济、社会发展水平的一个重要指标。高效、充足的农村公共物品供给无论对减轻农民负担、增加农民福利、提高农民生活质量,还是对缩小我国日益拉大的城乡差距、有效化解城乡发展的不平衡、从根本上改变农村的贫穷落后面貌都具有极其重要的意义。

包括多种价值类型。而会计中公允价值应属于“狭义公允价值”,仅指正常市场条件下资产和负债的合理价值,是一种具体的会计计量属性。

2. 会计中的公允价值与资产评估中的市场价值。从上述分析可以看出,资产评估中市场价值其实就是正常市场条件下的公允价值。会计中公允价值与资产评估中的市场价值相比较,两者在价值成立的市场条件及其限定方面几乎完全一致,都强调“公平交易”、“正常交易”或“正常公平交易”的条件。因此,会计中公允价值与资产评估中市场价值在内涵上十分相近,两者都是“广义公允价值”在正常市场条件下的具体表现形式。在符合会计准则计量属性规定的条件下,会计中公允价值应该等同于资产评估中市场价值。

当然,会计中公允价值与资产评估中市场价值之间还存在一些差异。通过定义可以看出,会计中公允价值一般表述为“价格”,如在美国财务会计准则委员会发布的《财务会计准则公告第157号——公允价值计量》中公允价值被定义为“出售一项资产时被认可的价格或转移一项负债的支付价格”。我国《企业会计准则——基本准则》虽然没有直接使用“价格”这个名词,但“资产交换或者负债清偿的金额”的表述实质就是指“交易价格”。我国《企业会计准则第7号——非货币性资产交换》应用指南对换入或换出的非货币性资产的公允价值的计量提出了三个层级:换入或换出资产存在活跃市场的,应当以资产的市场价格为基础确定其公允价值;换入或换出资产

本身不存在活跃市场但同类或类似资产存在活跃市场的,应当以同类或类似资产市场价格为基础确定公允价值;换入或换出资产不存在同类或类似资产的可比市场交易,应当采用估值技术确定其公允价值。

从我国企业会计准则对公允价值计量的三个层级规定来看,前两个层级规定都使用了“价格”的概念,第三个层级规定采用估值技术确定公允价值。可以说,会计中公允价值的计量更多地倾向于现实活跃市场的交易价格。而资产评估中市场价值的实质是“价值估计数额”,这种“价值估计数额”应该是与各种评估条件相匹配的合理的评估价值。

资产评估中公允价值与会计中公允价值属于不同层次的概念。资产评估中公允价值属于“广义公允价值”,包括市场价值、市场价值以外的价值;会计中公允价值属于“狭义公允价值”。会计中公允价值与资产评估中市场价值在内涵上十分相近,在符合会计准则计量属性规定的条件下,会计中公允价值一般等同于资产评估中市场价值。

主要参考文献

1. 姜楠,孙燕.会计中的公允价值与资产评估中的市场价值.经济研究参考,2007;48
2. 刘云波,李挺伟.公允价值与资产评估.中国资产评估,2007;5
3. 全国注册资产评估师考试用书编写组.资产评估.北京:经济科学出版社,2008

所谓政府供给是指政府为适应社会和经济发展要求,通过政府部门及政府投资兴办的经济实体向社会公众提供各种公共物品和服务,这是政府为满足社会需要和市场经济有序运行的要求而发生的组织行为。以萨缪尔森为代表的福利经济学家认为,由于公共物品具有非排他性和非竞争性特点,因此通过市场方式提供公共物品就会出现“搭便车”行为。奥斯特罗姆(2000)指出:“任何时候,一个人只要不被排斥在分享由他人努力所带来的利益之外,就没有动力为共同的利益作贡献,而只会选择做一个搭便车者。”因此需要政府干预社会经济活动,通过政府供应公共物品,以控制市场失灵所带来的负外部性。以环境保护为例,由于环境保护不具排他性,花钱治理环境的人无法阻止其他人免费享用洁净的环境、呼吸清新的空气。在这种情况下,环境治理这种公共物品就无法通过市场体系中的供需交易来提供了,这就意味着社会必须求助于市场之外的政府机制来提供公共物品。

农村公共物品的有效供给是指以适当的生产成本来满足所有农村消费者的需求偏好,也就是说当政府提供的农村公共物品与农村的需求一致时,政府对农村公共物品就实现了有效供给,此时公共物品的供给和需求实现了均衡,达到了帕累托最优,所以说只有满足了信息完全、集体偏好选择完全反映所有个体偏好、集体福利帕累托最优这些条件,农村公共物品的政府供给才可能是完全有效的。

二、农村公共物品政府供给失效的表现及影响

1. 公共资源未能得到充分利用。公共资源的稀缺性决定了公共物品的供给不可能平均分配,必须依轻重缓急逐步推进。只有在市场竞争机制下实行优胜劣汰政策,才能提高资源配置的效率。而在公共物品政府供给中,政府是公共物品的唯一提供者,具有绝对垄断优势。没有竞争的压力,也就没有激励的动力,供给的效率自然上不去。这样,竞争的缺乏使得政府可以按照自己的意愿定价和安排公共物品供给的方式,对“硬件”公共物品如道路设施、水电建设等投入较多,而对“软件”公共物品如公共服务、公共卫生、基础教育供给却不足。于是就出现了一方面国家在普及九年义务教育,另一方面农村义务教育投入严重不足,农村儿童失学、辍学现象多的状况。国家在推行农村合作医疗的同时,全国的公共卫生机构数量逐年减少,农村地区平均每千个农业人口拥有的病床数和卫生技术人员数和城市相比差距在逐年扩大。2000年城市人均卫生费用是农村的3.8倍,2004年扩大到4.2倍。

由于政府公共物品供给只注重供而忽视了养,在一次性供给完成之后缺乏必需的后续养护,导致公共物品使用寿命缩短,往往很快就遭到严重损坏,未能实现预期的社会公共目标。人们在农村可以经常看到一条公路修好之后,由于缺少维护,两三年就变成了一条烂路,很快就不能使用,需要政府进行重建。世界银行的发展报告分析指出,维修的重要就在于一条路面铺设良好的道路,在其重新铺设之前可以使用10~15年,若缺少维护则会使它在使用一半的时间内就会遭到严重损坏。缺少维护不仅造成了公共物品的低效率,而且造成了政府的重复性建设,加大了供给成本。

公共选择理论是在理性经济人假设的前提下,按照成本收益原则进行决策,在信息不对称、知识不完备的情况下,公共决策者们由于信息垄断,与外界的沟通产生障碍,导致信息缺失。而经济活动本身是具有多样化和易变性的,所以决策信息的不完全性容易造成公共决策失误。

另外,政府在公共物品供给决策中缺乏灵活性,固化地看待利益的平衡、矛盾的协调和社会的稳定,且掺杂着不健康的政绩观。有些地方政府在实施社会公益工程时追求的是政绩而不是效果,看重政策的宣传效果而不讲究实际效果,在行事时求多求快而不注意风险,重视投入,忽略治理和维护。在他们看来,发展教育卫生事业、治理环境等是长期性行为,而招商引资、路桥建设等则可显示地方政府在任期内取得立竿见影的成绩。人们可以看到,一些地方的水电工程建设项目匆忙上马,却未充分考虑到这是否是当地农民最为迫切的公共物品需求,环境生态带来的负面效应常常被忽视,不正确的政绩观导致最迫切的公共利益目标不能及时实现。

2. 政府部门的权力寻租。无论在发展中国家还是在发达国家,普遍存在着经济租金和寻租行为。因为市场不会自行规范,需要政府引导,而政府对市场的引导往往由于掌握不好分寸便变成了对市场的行政干预,从而影响资源配置,产生经济租金。有经济租金存在,就会有寻租行为发生。数量减少不会引起要素供给量减少的要素可以称之为租金。有许多要素的收入尽管从整体上看不同于租金,但其收入的一部分却可能类似于租金,也就是说如果从该要素的全部收入中减去这一部分要素并不会影响要素的供给,从经济学上讲这一部分要素收入就是经济租金。权力寻租即是将权力商品化,或者说以权力为资本去参与商品交换和市场竞争,谋取金钱和物质利益。简言之,权力寻租就是利用权力获得经济租金。权力寻租的直接后果是造成社会生产增加非生产的额外成本,损害社会公共资源。权力寻租导致国家用于农村公共事业的资源配置呈现扭曲状态。一方面农村公共物品短缺,另一方面寻租和腐败造成不少社会公共资源的浪费。农村公共物品政府供给的资金来自于中央和地方财政,由于财政拨款是无偿的且财政支出由政府决定,这便为政府主管部门进行权力寻租创造了条件,因为公共物品供给的决策存在不确定性,钱用哪一个区域、用多少都有一定的伸缩性,财政支出部门就有条件在决策时利用手中的权力得到相应的租金。

另外,在资金的使用过程中,拥有资金使用权的地方政府也能在使用资金时利用支配权来寻租。因为这部分资金缺乏科学、标准、规范的预算程序,在使用时又缺乏透明度和监督机制,以致侵占农村公共物品供给资金的人有机可乘。尤其严重的是,政府管理中的寻租行为和官僚主义,使得政府对农村公共物品的投入被那些道德败坏的管理者挤占、挪用和贪污。人们会发现同一条公路常被几届政府重复翻修的现象。这些由于权力寻租带来的非生产性消耗浪费了大量的支农资金,必然会使得用于农村公共物品供给的资金随之大量减少,使得农村公共物品的实质供给与形式供给存在着巨大的差距,从而降低了农村公共物品供给的实际效率。

3. 公共物品成本加大,服务质量降低。政府进行公共物品投入的成本来自政府的税收、捐赠或其他提供给政府的非价格收入。成本不具有价格机制使得政府在公共物品供给的过程中对公共物品供给的成本关心程度自然就不高。而公共物品带来的收入与政府公务员的收入之间基本没有关系,政府主管部门也不会用成本收益原则来决定公共物品的供给问题。同时由于政府提供公共物品不能有效引入价格竞争机制,使得政府提供公共物品往往不能与生产者和消费者发生直接联系,以致缺少了议价的过程,造成对公共物品公平估价和评价的困难。在我国目前的市场经济环境中,价格是由消费者和生产者在市场环境下竞价的结果,价格最终由生产成本和供求关系决定。价格取决于对市场产出的支付即是否买和买什么的商品,而政府在提供公共物品时割裂了这种联系,完全由政府部门来决定价格。且政府在提供公共物品时常常因人情关系而疏于管理,致使高估冒算、成本失控、投资失效,甚至不适当地扩大投资来完成自己的政绩工程。还有计划经济时期的“双规制”,完全由主管部门说了算,使得计划价与市场价差得太离谱,本来在市场上1元就能买到的东西,政府部门定的价格可能是2元,这无疑加大了公共物品政府供给的成本,使供给的专项资金本来能干成的事情却因为成本随意加大而不能完成,造成公共物品供给的低效率。

三、提高农村公共物品政府供给效率的建议

1. 适度引入市场竞争机制,实现政府和私人供给相结合。如前所述,我国农村公共物品的供给长期由政府实行垄断经营,这种模式造成了低效率。为此我们应在适度范围内引入市场竞争机制,实现政府供给与私人供给的混合生长,以提高供给效率。这里,首先要合理界定政府提供公共物品供给的有效性边界,对纯公共物品和准公共物品的供给予以区别对待。

曼昆(2003)根据是否具有排他性与竞争性两个维度,把物品分成四种类型:①私人物品,这类物品既有排他性也有竞争性。②纯粹的公共物品,这类物品既没有排他性也没有竞争性,如农村的治安、环保。③收费物品或俱乐部物品,它们有排他性但没有竞争性,如农村的电力、电信。④公用物品,与俱乐部物品相反,公用物品不具有排他性但有竞争性,如水利灌溉。公共物品的公共性程度不同,政府在公共物品供给中的角色和效用也不同。而准公共物品的供给,如果解决了付费问题,那么就完全可以在竞争的市场条件下进行。虽然政府是农村公共物品供给的主体,有不可替代的重要作用,但是在一定条件下,打破政府在公共物品供给中的垄断地位,实施供给模式的多元化,必然有助于解决农村公共物品供给机制的失衡及化解农村公共物品的供给困境。

著名经济学家斯蒂格利茨认为竞争有两个重要的经济功能:选择与激励。参与竞争的企业会生产更新、更好的产品,并提供更新、更好的服务。政府在纯公共物品和难以进入市场的领域为农村提供公共物品,私人则能够在可以盈利的领域进行公共物品的供给,具体运作方式可这样安排:拆分政府的决策和执行部门,即将农村公共物品供给的决策权赋予各级政府,而将农村公共物品供给的经营权推向市场,按投标的方法

展开公共部门和私营企业的竞争。政府是公共物品供给标准的制定者,在营利性项目上可吸引私营企业参与竞争,政府负责监督和审核,这样不仅使农村公共物品供给有了市场条件下的效率机制,而且因有私人供给便为政府供给提供了价格和服务的参考坐标,可以提高政府供给的效率。

2. 引入农民的需求表达机制,发挥广大农民在农村公共物品供给中的积极作用。应该大力推广先进经验,引导农民自愿组成农民协会,农民协会要有完善的组织结构,由选举产生的农民协会决策层要能够切实反映会员的利益,替会员说话、帮会员办事。农民协会应该是一个介于政府和农民之间的非官方组织,起着上传下达的作用,它既能将政府决策进行解读后传达给农民,让农民了解政策的目的、方法和效果,同时又能将农民的意愿反馈给政府,让政府了解民意、体察民情。农民协会要有自身的影响力,能在政府决策中反映广大农民的愿望。要注意农民协会不能与行政组织重合,避免行政化和官僚化,避免农民协会流于形式。另外,要通过教育增强农民保护自身权益的意识,加大农村基层组织的话语权,使他们更好地代表和维护农民的权益,表达农民的意愿。

3. 完善委托代理关系,约束政府行为。政府在农村公共物品供给中是代理人,农民是委托人,委托人和代理人之间的信息不对称是造成权力寻租的根源,完善这种委托代理关系,使委托人和代理人的利益一致是解决委托人和代理人之间信息不对称、避免政府公务员权力寻租行为的最好举措。这就要求加强财政约束的法治化,凡是纳入国家预算的政府支出项目必须得到执行,使预算具有法律约束力。对于未经人民代表大会同意、违反预算规定的政府行为,要实行问责制,追究其主要负责人的违法责任。这样,才有助于降低政府在农村公共物品供给中的成本,使成本与收益相对应。

晋升制度和监督制度是激励政府官员的最有效的措施,应树立科学的政绩观,以工作是否体现了民意来评价官员政绩好坏,使官员的利益和农民利益相一致。对于农村基层政府来说,其工作的主要目标不再仅仅着眼于完成上级政府的刚性任务,而应该把提供符合农民喜欢的公共物品放在更加重要的位置。例如,如果把农民对政府业绩的评价作为衡量政府绩效的指标,那么就会使得政府在提供农村公共物品时不会只看公共物品带来的形象效果,而会更多地考虑会给农民带来多少实际好处。因此,应该把评价政府部门业绩的指标加上是否体现民意、农民对公共物品的需求能否得到满足这一项。这样,政府公共物品供给的效率就会得到提高。

主要参考文献

1. 埃莉诺·奥斯特罗姆著,余逊达,陈旭东译.公共事物的治理之道——集体行动制度的演进.上海:上海三联书店,2000
2. 叶文辉.农村公共产品供给体制的改革和制度创新.财经研究,2004;2
3. 冯海波.委托—代理关系视角下的农村公共物品供给.财经科学,2005;3
4. 徐双敏.提高农村公共品供给效率研究.财政研究,2006;5