

农村公共物品供给的日德经验与借鉴<sup>①</sup>

易绵阳

(湖南工业大学 商学院,湖南株洲 412008)

**摘 要:** 日本和德国在农村公共物品供给上形成了各自的模式,两种模式的相通之处在于都把农村公共物品资金支持作为政府的责任,且以法律作保证,非常重视农民在公共物品供给上的决策权。不同之处在于财政体制上,日本是高度集权而德国则是分权,两种模式所积累的经验值得中国借鉴。

**关键词:** 农村公共物品;日本;德国

**中图分类号:** D669.3      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1674 - 117X(2010)04 - 0025 - 04

The Experience and Its Reference in Japan and Germany  
on the Supply of Rural Public Goods

YI Mianyang

(Business School, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan, 412008)

**Abstract:** Japan and Germany have formed their own modes in the supply of rural public goods. The similarity of the two modes is that they both regard the funding of rural public goods as a responsibility of the government, guarantee it by law and attach great importance to the decision - making of farmers in public goods supply. The difference is the financial system. Japan is highly centralized while Germany is decentralized. The experience of these two modes is a good reference for China.

**Key words:** rural public goods; Japan; German

农村公共物品短缺是中国经济发展史上的一个千年难题,这个难题的破解与否,直接决定农业经济的健康发展与农村的稳定。学术界对农村公共物品的供给与管理给予了较多的关注。叶文辉(2005)就中国千年来的农村公共物品供给制度变迁作了梳理,贾康(2006)讨论了农村公共物品的提供机制,林万龙(2007)专门就中国农村公共物品的供求结构性失衡的表现和原因作了深入探讨。李琴等(2009)以广东英德、鹤山为释例,就农村公共物品供给的秩序进行了排列,其意在指明何种公共物品急需供给,何种公共物品则可以缓行。外国农村公共物品供给现状也引起了学者们的关注,廖红丰等(2006)简要介绍了泰国和印度的供给状况,匡

远配(2007)总结了日本农村公共物品的特点,邵源(2007)就国外有关构建农村公共产品供给机制的理论依据与实践经验进行了整理。破解中国农村公共物品供给不足的千年难题,首先需要的是制度设计,有效的制度一定是基于充分的历史经验与国际经验研究。笔者以日本和德国为考察对象,总结了其在农村公共物品供给上的经验。

之所以以日本为考察对象,因为日本与中国的相似性太多,或者说面临的问题具有共性。如日本在明治维新后,也是以牺牲农业支持工业,但到 20 世纪 60 年代末,其农村财政税收政策发生了根本性变化,采取了减轻农民税收、增加农民拨款的支持农业的政策;再如日本的财政体制也是财权集中、

① 收稿日期: 2010 - 04 - 02

基金项目: 湖南省社科联项目(0803028B)的阶段性成果

作者简介: 易绵阳(1977 - ),男,湖南涟源人,湖南工业大学商学院教师,经济学博士,主要从事金融理论研究。

事权分散,与中国非常相似。德国在农村公共物品供给上做得比较成功,以至于德国城乡之间没有明显的差距,缩小城乡差距正是中国需要解决的头等大事,再者,其地方自治在农村公共物品供给上的长处也值得中国借鉴。

## 一、日本模式的特征

归纳起来,日本农村公共物品供给模式的特征有以下三个方面:

### (一)在资金供给上,财政为主金融为辅

日本财政收入中农业一般只占1%,但对农业的投入却占财政支出的10%以上,加上各级地方政府预算支出,财政支农资金超过农业GDP总额。<sup>[1]</sup>目前日本政府每年拨款大约10亿日元对农业进行补贴,补贴主要有6种方式:水利建设补贴、农地整治补贴、农业生产资料购置补贴、基础设施补贴、农贷利息补贴和农业结构调整补贴。例如,按一定标准联合起来集体进行平整耕地、区划田块,或农民联合购买拖拉机、插秧机、联合收割机、育苗设施、大型大麦加工、烘干、贮藏设备以及某些灌溉、施肥设施等,都可以得到政府的补贴。其中,中央补贴50%,县级财政补贴25%。日本积极利用金融杠杆助推公共物品,通过为农民提供低息贷款,解决农业资金短缺的问题,用于农业机械化、电气化、水利化、化肥化等设备设施的购买和维修改良。各级农林渔业金融公库投入农业固定资产,用于土地改良、造林、渔牧业等基础建设,实行20年低息贷款(利率5%左右)。日本政府还重视地区开发金融的作用,地区开发金融是政策性金融的重要组成部分,它在贷款的发放上以促进特定地区的产业发展为直接目的,贷款对象限定于特定地区的企业或法人。

### (二)政府、农协、农户三方互动

政府是农村公共物品供给的主体,但日本政府同时调动农协和农户的积极性。农协是集农业、农村、农产三类组织为一体的综合社区组织,99%以上的农户都参加了农协组织。农协为农民提供的各种服务几乎覆盖了全国农村的各个领域:指导事业、农业生产资料供应、农产品销售、公共利用设施、农村金融服务和农业保险、信息服务等。日本政府在法律、经济和部门建设上对农协给予大力支持,包括:(1)把农协制度作为发展农业的组织措施,以法治社。从1947年以来,一直就有《农业协

同组合法》予以规范,并且到目前为止已修改了28次。(2)对农协经济上的扶持力度大。农协的经营服务设施,尤其是农产品加工、储运和科研设施的建设,政府都给予大量投资。政府对农协一直实行低税制,如所得税,一般股份公司要缴纳62%,而农协只缴39%。(3)在农林水产省设置了专门机构,来负责农协方面的事务。<sup>[2]</sup>木纳是一种乡村社区,它以家庭为单元,一般由30~50个农户组成。它具有很强的社会活动组织功能,几乎涉及该社区内的所有合作活动,如水渠、道路、神殿的维护及节日庆典、葬礼安排等。土地改良区是根据《土地改良法》于1959年成立的,具有法人资格,其组员加入和费用征收是强制性的,由组员选举总代会成员,总代会是土地改良区的最高决议机关。一切有关农业土地改良设施、灌排水的协议、合同的签定、更改、废弃以及贷款、偿还、各种费用的征收方式等均由总代会决定,执行和监督则由理事会和监事会负责。

### (三)立法保障农村公共物品供给

日本重视农业立法和农村发展规划制度建设。日本农业立法是根据不同时期农业发展的目标和问题,在广泛民主基础上确立的。20世纪50、60年代,制定了《农业法》、《农业机械化促进法》、《农业基本法》、《农业现代化资金助成法》等近30个法规,并多次修改《农业协同组合法》。70年代,开始注意发展有机农业,出台了《农药取缔法》、《土壤污染防治法》等法律法规。1999年又颁布了新的《食品、农业、农村基本法》,并制订出相应的实施细则和计划。又进一步制定了《食物、农业、农村基本规划》、《持续农业法》、《有机农业法》等扶持农业发展的法规。地方政府还制定了一系列地方规划和相应的地方法。早在1950年,就制定了《国土综合开发法》,作为地区发展的根本法。后来陆续制定的一系列关于地区发展的《过疏地区振兴特别措施法》、《新产业城带建设促进法》、《筑波研究学园都市建设法》、《水资源地区对策特别措施法》、《北海道开发法》、《农村振兴法》和《区域农业开发法》,一起构成了一个完整的地区发展法律体系。日本将农业政策法律化,为农村公共产品供给提供了法律保障。

## 二、德国模式的特征

采其要津,德国模式亦有三大特征:

(一)各级政府责任分明,事事以法律为依据

德国是一个联邦制国家,政府机构分为三级:联邦政府、州政府和地方政府,地方政府则由县和非县属市镇组成,遵循自治原则。也就是:乡(市)镇地方政府能办的事,州政府不干预;州政府能办的事,联邦政府不干预。与此同时,通过财政资金的纵向和横向平衡,引导和影响州与地方的财政行为。地方政府在提供公共品时,可以根据自身财政力量和自身能力,完成属于自己职责范围内的任务,不上移至上级政府。上级政府也不会超越法律,将自身的任务摊派给下级政府。不同的任务,总在不同的政府层级分解并完成。如义务教育,联邦负责教育事业的监管,州政府具体负责提供学校教育经费,乡(市)镇则负责管理,其经费大部分由州政府财政支出,部分管理费用由县、乡(市)镇分担。这种管理主体和投资主体相对分离的体制,既有利于义务教育入学和教学管理,也有利于保证义务教育投入的来源稳定,从而保障义务教育发展的均衡性。再如乡村道路建设,县及其所属乡(市)镇、村的联邦道路,从建设的规划、资金的投入,到管理,都属于联邦或州,而不属于县和各乡(市)镇。但乡(市)镇、村内的道路建设、管理与维护等事务属于乡(市)镇和村。德国各级政府行为严格按法律行事:首先,法律明确了不同层级政府提供公共品的职责。其次,法律规定乡村公共品供给的财政支持结构。德国乡村地区公共品的资金支持完全由政府财政提供。各级政府职责的明确划分,为确定各级财政支出责任提供了基本依据。第三,根据法律,跨地区之间的公共品供给由相关地区政府或自治机构合作完成。第四,法律是解决一切矛盾、纠纷和冲突的标准和原则。公民享受公共服务权利的维护、政府违法行为的监督、以及乡(市)镇建设规划、邻里冲突的解决和社会安全的维护等普遍地依靠司法程序。最后,具有相关的法律知识背景,是德国地方政府官员的较为普遍的现象。政府职员的法律知识背景,可以使他更好地完成任务。<sup>[3]</sup>

(二)乡村公共品供给的资金支持主要来自政府财政

从总体上讲,德国乡村地区公共品的资金支持完全由政府财政提供,政府把供给乡村公共物品当成责任和义务。德国乡村公共品供给的融资结构,与公共品供给的主体有直接关系,也就是说,属于哪一级政府的职责范围内应该提供的公共品,资金的支持就应该由哪一级政府负责,属于共同承担的

任务,则共同承担经费投入。因此,明确各级政府的事权是理解和把握乡村公共品供给的前提。德国还制定了《财政平衡法》,用以调节各级政府之间的财政平衡。其目的是在各地财政资源差距很大的情况下,保证各地公共服务水平基本一致,实现区域经济协调发展和加强宏观调控。有时候为了平衡各地的财政,会在各地政府之间相互调拨资金进行补充。村的财政由镇负责统一管理,哪个村多或少,统一调剂。各镇之间的财政不平衡还可以调剂。由于德国的法律规定供给公共物品完全是政府的责任,因此在资金供给上,德国政府允许企业和个人可以自己出资举办某项公共事业,但是企业和个人不能出资由政府操办的项目。同时,政府也不要求金融机构向公共项目发放信贷,如要借贷,承贷主体不是政府而是村民。例如:2005年,某村要建设一个公共的活动场所,州政府给了62万欧元,村里负责130万欧元,这些大多是村里从银行贷款的。不过,近年来德国经济低迷,一定程度上影响了地方公共品供给,从而导致公共品供给的不平衡发展,部分公共品供给不足。地方政府为满足地方的需要,利用银行贷款来补充财政资金的不足,从而造成了财政赤字。当然,这并不是说,政府完全排斥市场在公物品供给上的作为,相反,德国地方政府为减少财政支出,形成一种新的公共品供给的制度安排。德国政府不直接生产、供给如文化设施、垃圾处理等公共服务,而是委托、转移给私人部门,或非政府组织,在公共服务领域引入市场机制。实现公共品供给的市场化、社会化,能够有效解决公共服务资金不足的问题。在市场化的过程中,政府主要负责监督和管理。例如,垃圾处理、饮用水供应等,政府负责监督管理、审查私人公司的方案、规划等是否合理。

(三)公民广泛参与,民主决策公共物品的供给

德国的地方治理结构决定了德国乡村公共品供给的决策过程及其效果。乡(市)镇理事会和乡(市)镇长都是由选民直接选举产生;乡(市)镇理事会选举各个工作委员会,控制一些乡(市)镇事务;选民选出的乡(市)镇长是乡(市)镇理事会的当然主席,同时又是行政机构的首脑。乡(市)镇长领导市镇理事会,乡(市)镇理事会通过的决定由以乡(市)镇长为首脑的行政机构负责执行。村的治理结构相对比较简单。村长和村理事会分别由村民选举产生,村理事会决定村的事务,由村长负责实

施。镇和村的治理结构规定了决策者的选择空间,镇长、村长都是经由自由、开放、透明、竞争性选举产生的,他们是得到选民充分授权的决策者。镇长和村长的决策要经过民选的村镇理事会讨论和认可,但作为主要的行政首长,他们在决策过程中发挥着核心作用。

三、日德模式对中国的启示

- 1. 财政要承担起农村公共物品资金支持的责任。日德两国模式昭示,公共财政是农村公共物品的主要资金来源。政府只有明确了农村公共物品供给是自己的责任之后,才会真正在行动上予以支持。遗憾的是,长期以来,中国农村公共物品供给从来就是未进入国家公共收支系统的制度外供给,沿袭历史上的农民自我供给体制,造成中国农村公共物品供给极为短缺。
- 2. 明确划分各级政府在农村公共物品供给上的责任。德国非常明确地划分了联邦、州、地方政府在乡村公共物品供给上的责任,且严格按法律恪守行为边界,不僭越也不推诿;日本由于实行高度集权的财政体制,不可能像德国那样,但它却有完善的财政转移支付制度,保证了地方政府的公共物品供给能力。中国至今没有理顺中央、省、地、县、乡五级政府在乡村公共物品供给上的责任,也没有建立起有效的转移支付制度,以致在农村公共物品供给上政府无为。
- 3. 建立起完备的法律体系。农村公共物品建设,投资大、周期长、回报率低,对于官员而言,此类

建设最不易出政绩,在财力紧张的情况下,更视农村公共物品投资为畏途。中国有必要效法日德,构建完备的法律体系,将农业政策法律化,为农村公共产品供给提供了法律保障。

4. 真正推行乡村自治,增强农民合作组织和农户在公共物品供给上的决策权。农村公共物品的供给只有切合农村和农户的需求,才是有效的供给,而基于需求的供给是建立在农民拥有供给决定权的基础上,日德经验对此作了诠释。中国近年来,在农村推行村民自治,在公共物品供给上实行“一事一议”,收到了较好的效果,下一步,中国要真正推进地方自治,增强地方自主性,从而为地方提供更多、更好的公共服务。

参考文献:

[1] 匡远配,汪三贵. 日本农村公共产品供给特点及其对我国的启示[J]. 日本研究. 2005(4).

[2] 艾云航. 日本农协的发展历程和运作方式[J]. 世界农业, 2000(10).

[3] 陈家刚. 德国地方治理中的公共品供给——以德国莱茵—法尔茨州 A 县为例的分析[J]. 经济社会体制比较, 2006(1).

[4] 石洪斌. 农村公共物品供给研究[M]. 北京: 科学出版社, 2009.

[5] 吴 伟. 公共物品有效提供的经济学分析[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008.

责任编辑:徐 蓓