

# 论农村公共物品供给中的均衡\*

□贺雪峰 罗兴佐

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心 湖北 武汉 430074)

自农村改革以来,存在四种农田灌溉均衡:一是税费改革前,乡村组织以收取共同生产费的形式来组织农田灌溉的均衡;二是由村庄强人出面组织农户进行灌溉的均衡;三是既无乡村组织借重国家强制力,也无村庄强人借重私人暴力来抑制搭便车行为,从而形成的以微型水利灌溉为主的均衡;四是以村民小组或村为单位建立用水协会,组织农户灌溉的均衡。在当下中国,由于农民特殊的公正观,乡村组织退出农村公共物品供给领域后,农村很可能普遍出现第二或第三种均衡的糟糕局面。因此,农村公共物品供给,必须以国家强制力为保障,形成国家与村庄之间合作与互补的供给机制。

关键词:农村公共物品;农田水利;供给机制;治理

中图分类号:F320.2 文献标识码:A 文章编号:1003-5656(2006)01-0062-08

## 一、引 论

农村公共物品供给研究是当前农村研究的热点话题,各种差异极大的观点在农村税费改革的前提下,都提了出来。归结起来大致有以下三种:

一是认为可以通过市场化的办法来供给农村公共物品。林万龙认为:“农户及农户公共品需求的分化,为农户社区公共品受益及消费排他性的产生提供了基础,从而使得公共品的私人供给成为了可能”<sup>①</sup>。林万龙的观点并非孤例,国务院发展研究中心2004年发表的《中国乡镇发展报告》称,必须“把乡镇政府职能从包揽一切转变为只提供核心公共物品”,要“按照市场化、民营化、自治化的原则重塑乡镇政府”。党国英认为,当前农村出现的各种问题,包括公共物品供给不足的问题,大都是因为乡村组织“政府性权力太大”,而市场化不足造成的,“用市场化的办法实现公正与效率的统一,这是我们需要树立的解决农村问题的信念”。<sup>②</sup>

二是认为可以主要通过发育民间组织来提供农村公共物品。这种意见的代表性说法是“国权退,民权进”。所谓“国权退”,就是国家政权退出乡村社会,尤其乡村组织的“政府性权力”应该退出乡村社会。所谓“民权进”,即乡村秩序应该主要依靠乡村社会内部发育出来的力量来提供,而不要借重国家暴力,也不应该借重强制性的税收制度。乡村社会应该依托协商一致达成的意见,通过自由决策,用脚投票,来解决农村公共物品的供给。这种说法的一个依据是,中国传统社会就是一个自组织能力很强的社会,是一个通过乡绅实现自治的社会。主张“国权退、民权进”的有于建嵘、李昌平等人。与这种意见相近的是近年涌现的NGO研究——主张依靠NGO来提供农村公共物品。在政策方面,典型表现则是中央试图借

\* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国农村与农民问题研究”的阶段性成果。

① 林万龙. 中国农村社区公共产品供给制度变迁研究[M]. 北京:中国财政经济出版社,2003. 148.

② 党国英. 农村发展的公正与效率可以兼得[N]. 南方都市报,2004-06-22.

“一事一议”来筹措村庄公共工程和公益事业的建设经费。主张“国权退、民权进”的意见与主张通过市场化的办法来供给公共物品的意见,具有相通之处。

三是认为公共物品供给成本最低的办法是借助于以强制力为依托的政府性权力,通过税收来筹集公共物品供给所需要的资金,通过政府(包括代议机构)来决策如何供给、供给多少公共物品。由于具有非排他性,公共物品一旦被生产出来,每一个消费者可以不支付费用就获得消费权力,每一个消费者都可以“搭便车”。消费者的这种行为意味着生产公共物品的厂商很可能得不到抵补生产成本的收益,长期厂商不会提供这种物品,因此公共物品很难要求市场提供。非竞争性是指消费者人数的增加不会对生产成本产生影响。<sup>①</sup>因此,国内学术界的大部分人认为,农村公共物品应该通过政府性权力予以供给。当然,政府提供公共物品并非一定得由政府亲自组织公共物品的修造,而主要是在筹资和决策方面,要依靠政府性权力作为公共物品供给的保证。

与通过定义来讨论公共物品解决之道相关的一个问题是,什么样的农村事务可以算作农村公共物品,即什么样的事务才具有完全的非竞争性和非排他性的特征。具有完全的非竞争性和非排他性特征的农村事务,如农村社会治安,可以视为典型的农村公共物品。而诸如乡村医疗、农田水利,则具有一定的排他性或一定的竞争性,可以算作准公共物品,这样的公共物品,可以通过设立使用权门槛(收费)来解决搭便车问题,从而为市场化或俱乐部供给提供可能。

那么,相对于今天中国农村的状况及其最基本的需要,我们应该如何设计农村公共物品供给制度,及如何评估当前各种可能的公共物品供给制度设计对中国农村长远发展的影响?讨论这一问题必须有中国现状这个物,而不能仅仅从理论上展开。要有农村现状之物,就需要讨论当下中国农村公共物品供给的机制。以下我们以在湖北荆门实验五村农田水利的调查为例,来展开我们的讨论。

## 二、关于农村水利的故事

从2002年开始,我们在湖北荆门五个村做乡村建设实验,其中2003年发生在实验村的一件事令人困惑。2003年,湖北省全面推开农村税费改革,为了减轻及规范农民负担,政策规定乡村组织不得介入农业生产环节的事务,即乡村组织不得再向农民收取主要用于灌溉的共同生产费,而由农民以村或村民小组为单位,成立农户用水协会,由农户推选自己信得过的人来收取水费,组织灌溉。

但在实验五村,大多数以村民小组为单位组织的农户用水协会的运转都很不成功。以其中的X村四组为例,在2003年3月,农户用水协会召开全组农户户主会议,一致同意按每亩10元收费,由X泵站抽水进行第一轮灌溉,以备春耕。这一轮灌溉基本成功,但留下了后遗症:一是有三户找种种借口不愿且最后没有交每亩10元的水费,二是有少数农户虽然交了钱,水却没有直接抽到田里(他们通过潜水泵将泵站抽上来的水抽到田里,已经从泵站的抽水中间接受益)。由于持续干旱,到了7月底,必须再组织农户抽一次水,但这次用水协会收水费却遇到了麻烦:上次抽水未能抽到田里的农户要求退还上次所交水费,一般农户要求补收上次未交水费农户的水费,才愿意再交本次抽水费,而前次未交水费的农户说这次愿交,前次就不交了。扯来扯去,没有结果,钱没有收上来,水也没有抽成。因少抽这次水,全组亩平

<sup>①</sup>公共产品的非竞争性特点说明,尽管有些公共产品的排他性可以很容易就能被发现,如在桥头设立收费站,但这样做并不一定有效率,依照有效率的条件,厂商的定价原则应该是价格等于边际成本,如果桥梁由私人部门提供,它们会索要等于边际成本的费用,既然每辆车花费厂商的边际成本接近于零,那么厂商的价格也应该等于零,结果私人不可能供给这些产品。

减产 20%。以亩产水稻 1500 斤计算,亩平减产约 300 斤,合 200 元人民币。这就是说,因为每亩少交 10 元水费,即减少每亩 200 元的净收益。

那么,其他村民小组的情况如何?2003 年实验五村所在区域可以算作风调雨顺,一些村民小组通过小河及水塘抽水灌溉,而没有出现减产,但约有一半的村民小组虽然建立了农户用水协会,却如 X 村四组一样,难以有效组织起来灌溉,有的村民小组减产超过 50%,有的田块甚至绝收。

与这些难以组织起来灌溉的村民小组大异的是,G 村一个村民小组,农民选了一个村庄强人当用水协会会长,这个会长比较“狠”,有农户找借口不愿交水费,他上前就是一耳光,说:“我为你们办事,你还讲这讲那,我看你是不想活了!”这个村民小组因此很顺利地将水费收了上来,将农田灌溉好了,粮食没有减产。

2003 年底,村民开始担忧 2004 年农田灌溉问题。有农民说:“所谓税费改革,我看是国家要将农村作为包袱扔掉,不再管我们的死活。”农民看不到用水协会解决农田灌溉的希望,也看不到乡村组织再来插手农业共同生产事务的希望。一些农户便花大价钱请人打机井。一口机井少则数千元,多则上万元,一口井的灌溉面积可达 10 亩。机井深达数十米,且越打越深,越深抽水越是耗电。仅仅农户抽水灌溉的电费,也比从抽水泵站抽水灌溉多得多。只要有电,井里有水,自己的庄稼就可以灌溉,因旱减产就不大可能出现。

但打井也有问题,这在 2004 年第一次春耕抽水时明显表现出来。一是机井一抽水,以前农户打的吃水井就没有水了,实验五村农户都靠水井(深 8-10 米)吃水,机井抽水后,吃水井无水可吃,便责怪打机井的农户;二是机井抽水一段时间,30 米深的机井先抽不到水,接下来是 40 米深的机井抽不到水,最终导致打井恶性竞争,井越打越深,打井成本及抽水成本成倍增加。

更糟的是,打机井会进一步破坏从大江大河引水的抽水泵站的运作:花巨资打了机井的农户,一定不愿意再加入抽水泵站抽水,而一旦有若干农户不从泵站抽水,其他农户从泵站抽水时,这些因打了机井而不交钱农户的农田就可能得到泵站灌溉的好处(因为农田灌溉的毛渠很差,到了村民小组,都是漫灌),这就会增加那些没有打井而不得不交钱农户的不满,由此增加收费困难,最终使泵站灌溉体系无法运作。一旦有若干年泵站灌溉体系无法运作,泵站灌溉体系的维护就成问题,最终造成灌溉体系崩溃。等到出现大旱、小旱,以机井、水塘为主的灌溉体系不能解决农田灌溉时,农业大减产就难以避免。

### 三、农村公共物品供给中的四种均衡

我们实验五村中的三村,以前均是依托 X 泵站来灌溉的。X 泵站修建于 1975 年,是从汉江引水的中型泵站,设计灌溉能力为 1.4 万亩,目前仅能灌溉约 3000 亩耕地。从实验村的农田灌溉中,我们可以归纳出四种灌溉均衡。

一是税费改革前,乡村组织以收取共同生产费的形式来组织农田灌溉的均衡。一般来讲,乡村组织收取共同生产费,会与农业税绞在一起,基本上是以税收强制力来收费。之所以乡村组织有收共同生产费介入农田灌溉的积极性,是因为其收取的共同生产费往往比实际使用的要多,因此可以为乡村组织提供额外的预算外收入。比如一个乡镇有 10 万亩耕地,每亩实际需要 30 元水费,而镇政府下达预收共同生产费为 50 元/亩,则乡村两级一年从共同生产费中即可得到 200 万元之巨的收益,乡村组织当然会有组织农田灌溉的积极性。

这种情况下,乡村组织得到了好处,农户也没有吃太大的亏,因为农户从抽水泵站抽水比较便宜,且大旱之年农田灌溉也有保障。这样就形成了一个关于农田灌溉的均衡:农户以略微高于实际成本的代价,从抽水泵站中得到稳定而比较廉价的农田灌溉用水。

第二种均衡是由村庄强人出面,组织农户进行灌溉。与以上情况相似,村庄强人充当了前一种均衡中的乡村组织,他凭借个人暴力而不是凭借乡村组织借助的税收后面的国家强制力,来降低组织农户灌溉时出现的高昂交易成本。村庄强人收费交给抽水泵站,农户有稳定而廉价的农田灌溉用水,这样也会形成一种均衡。与第一种均衡的差异是,我们更加无法计算村庄强人会如何象乡村组织一样,从他们所凭借的暴力收费中提取多少个人利益。如果说乡村组织多少还是一种可控力量的话,村庄强人却完全可能从他可以借重的个人暴力及貌似合理(实际上也合理)的公共物品供给行为中,无休止地谋取好处。村庄强人无休止谋取好处的行为,会破坏农田灌溉用水中的均衡。

第三种均衡即因为既无乡村组织借重国家强制力,也无村庄强人借重私人暴力来抑制搭便车行为,从而降低农户在农田灌溉上的高昂交易成本,而使集体行动无法产生,从泵站获取稳定而廉价灌溉用水的渠道被阻塞,农户不得不因此打井灌溉。打井灌溉的实质,是农田水利作为公共物品已经解体,而被村民借私人物品的形式来替代解决。机井这种私人物品的好处是降低了高昂的集体行动的交易成本,从而不会因为不能从泵站抽水而致庄稼旱死。但是,除非风调雨顺,否则,机井灌溉同样会出现农田无法灌溉的问题。在实验五村,已有农户因为灌溉困难,而将水稻田改种杨树和黄豆。<sup>①</sup>

机井为主的灌溉体系本身也会形成一种均衡,这种均衡的特点是,因为机井灌溉已成为私人物品,而不需要借重或国家或私人的暴力。在风调雨顺年景,机井灌溉相对有效,旱灾年景则可能出现严重的农业减产,尤其是经常出现旱灾的季风型气候的中国,可能会产生极大的问题。

第四种均衡即由农户以村民小组或村为单位组织用水协会,由农户选举产生用水协会会长,由会长负责收取水费并组织农户灌溉。会长不用凭借私人暴力,而是凭借村庄舆论的力量,来防止少数村民的搭便车行为,或即使有个别农户搭便车,也因为存在强有力的村庄社会关联,<sup>②</sup>而将搭便车农户边缘化和妖魔化,认为搭便车的农户“不要脸”,是不道德的人。这种妖魔化给其他试图搭便车的农户以巨大压力,从而将一户搭便车,便户户想搭便车的传递链打断。这便形成了以非暴力(但有舆论及道德的力量)来维持的公共物品供给的均衡。

以上四种均衡,显然以第四种均衡最为理想,因为农民出资最少,又可以获得稳定而廉价的灌溉用水。但是,达成第四种均衡所需要的村庄条件较为苛刻。具体来说,这种均衡需要有以下几个必不可少的前提:

第一,规模不能太大。按照集体行动的逻辑,集体的人员越多,规模越大,希望搭便车的人就越多,集体行动(即合作)的难度就越大,可能性就越小。在中国传统社会,农村在水利上的合作大多发生在自然村的范围内。也正因此,中国传统社会几千年,到1952年统计,有效灌溉耕地面积仅占全部耕地面积的17.9%,仅及经过人民公社之后1978年统计面积的1/3。不是农户不愿意增加灌溉,而是小规模群体难以建设从大江大河引水的工程。

<sup>①</sup>赵连阁等人指出,随着市场机制在水资源配置中发挥作用和“中国农业机械化程度的提高以及青壮年劳动力的农外就业机会的增加,中国北方正出现水田改为旱田的趋势。”参见《中国灌溉农业发展面临的问题与挑战》,《农业经济导刊》,转引自三农数据网2004-11-29。荆门出现这种情况的糟糕之处在于,荆门地处江汉平原,土地肥沃,适宜种植水稻,且水稻的收益高于旱作物的收益。

<sup>②</sup>村庄社会关联的涵义,参见贺雪峰,仝志辉.论村庄社会关联[J].中国社会科学,2002,(3).



第二,小规模群体内部,具有强大的向心力、道德感,及对个别违规农户的惩罚机制。在中国传统社会,乡土社会本身的习惯法,可以使那些违规农户无法在村庄再呆下去。孙秋云考察的湖北土家族地区,在建国前普遍存在将违反村庄道德的村民进行体罚乃至处死的情况,<sup>①</sup>在农村调查时,也常听到一些老人讲过去按族规将某个吸食大烟者活埋的故事。总而言之,在小规模群体内,具有自主性的法律与规定,使得违规者要承担巨大损失,即使有一、二个人违反习俗,强有力的谴责也使他人不敢再次付出违反习俗的代价。与此相关,国家法律没有直达每个村民,村庄具有自主的法治力量。

第三,小规模群体内部,可以形成对未来的稳定预期,与此相关的就是村庄内部的流动性不高。

反观今日中国农村,绝大多数地区,村庄(无论是村委会一级还是村民小组一级)作为一个共同体的内部凝聚力已经消失,村庄社会关联度很低,村庄对违反公益及习俗者进行惩罚的能力很弱。具体地说,一方面,在现代的农村,以维护个人权利为基础的国家法律已经普照于每个村民,村民都知道利用法律来维护自己的权利,而村组干部及村庄其他组织(除非地痞及黑恶势力)也不敢明目张胆违反法律规定去惩处村民。另一方面,现代社会既是一个信息高度流动的社会,又是一个人员高度流动的社会。村民可能已经不在乎村庄内部的评价机制,他们希望在城市或其他地方获得社会承认,他们可能更愿意在其他地带找到自己的社会归属。信息的高度流动,使村庄评价难以起主导作用,村庄评价不再重要。人员的高度流动,使村庄无法再真正有效地惩罚违规村民,因为违规村民可以一走了之。

换句话说,今日中国可以达成第四种均衡的农村,只能是少数,比如存在较强宗族意识(即村庄内部的评价机制),甚至宗族活动较为频繁(如不断进行的以宗族为单位的龙舟比赛)的江西、福建农村,及一些较为封闭的地区,或一些传统依然保存较为完好的少数民族地区。在乡村组织退出农村公共品供给领域之后,绝大多数农村的情况会进入第三种或第二种均衡。

也就是说,乡村组织退出农村公共物品供给领域后,农村更可能出现低水平的公共物品供给的均衡,或由黑恶势力替代基层政权来供给公共物品,而不是出现第四种均衡这样的理想状态。

#### 四、农民的公正观及行动的逻辑

那么,为什么乡村组织退出以后,更可能出现第三种均衡,而不是第四种均衡呢?原因与农民在当前市场经济下的公正观及相应的行动逻辑有关。

在以上所举 X 村农户用水协会 2003 年灌溉的例子中,作为外人,很容易就想到,既然有的田块受旱灾如此严重,这些受灾严重的农民为何不自己多出一些钱以将水抽上来,从而减少旱灾的损失?

如果有农户愿意多出一点钱,即使少数农户不愿每亩平 10 元出钱抽水,也能将抽水的缺额补足,从而将水抽上来。所有人的损失都减少了,所有人都获益了。甚至有一种可能,村民中的大多数人不愿出钱抽水(不是不需要水),而少数村民的公益心特别高,自己出钱抽水,既解决了自己田里缺水的问题,又解决了他人田里缺水的问题。这个少数只要达到 10 元/200 元即每 20 户中有一户愿意将可能遭到损失的钱用于抽水,则虽然这一户不减少任何实际收益,却可以同时为其他 19 户村民提供极其巨大的收益。何况目前整个村民小组只有极少数农户不愿出钱,这大多数农户为何不摊钱将水抽上来呢?

这就涉及到农民特殊的公正观。人们一般会认为,若有少数农户愿意在不增加自己损失的情况下避免其他农户的损失,则这些少数农户是村中公益心很高的农户,是会受到其他农户尊重乃至尊敬的。

<sup>①</sup>孙秋云著. 社区历史与乡村自治: 鄂西土家族地区农村宗族文化与村民自治研究[M]. 北京:民族出版社, 2001.

实际情况并非如此。因为在同等收入及经营处境下面,这种公益心缺少被其他农户理解的理由。在一个只有极少数人不愿出钱的境况下,愿意出钱的大多数人中的部分人往往将眼光紧紧盯着那些不出钱的少数,这就使愿意出钱的多数变成大多数村民实际上不会出钱。

农民不是根据自己实际得到的好处来计算,而是根据与他人收益的比较,来权衡自己的行动,这就构成了农民特殊的公正观:不在于我得到多少及失去多少,而在于其他人不能白白从我的行动中额外得到好处。而在任何一个社会中,总是会有极端自私的少数和极端无私的少数,这两个极端不能代表农民的平均水平。构成农民平均水平的公正观,大致就是以上特殊的公正观。这种公正观无力处理极端自私少数人,因而就无力解决农村社会的公共物品供给问题。搭便车行为将公益破坏掉了,所有人都受到损失。

村庄社会是一个熟人社会,公益心高的农户或对利益算计特别敏感的农户,成为每次公益行动中其他村民期待的对象,这些人在每一次公益行动中都被村民期待成不得好处或只得较少好处的对象,而其他村民则从中获益。这样一来,就会回到我们在荆门农村调查时农民不无偏颇地总结出来的“不怕饿死的不会饿死,怕饿死的就会饿死”的逻辑<sup>①</sup>。这些公益心高或对利益算计比较敏感的村民,因为每次从村庄公益中都得到相对于其他村民较少的好处,最终成为村中每次受到损失最多的人,最终,这些人彻底在经济上被边缘化,成为村中说不起话也办不起事的贫困户,而那些总是想搭便车也的确总是搭上便车的农户成为村中的受益者,成为村中的中心人物。终有一天,这种公益心高或对利益算计敏感(怕饿死者)的农户被淘汰出局。农村中上述特殊公正观终于确立起来。在上述实例中,虽然少数村民可能摊钱将水抽上来,在减少自己可能受到损失的同时,减少其他村民受到的损失,但没有这样的少数村民单独行动,旱灾就使所有人受到了巨大的损失。

这种巨大损失是脆弱小农难以承受的。在传统社会中,因为屡屡受到这样重大的损失,村民们团结起来,共同克服集体行动的困境,这种办法就是建立及强化以宗族组织为代表的传统组织体系。在今天的江西、福建等南方稻作区农村,还可以普遍见到宗族组织在形成集体行动方面的作用。宗族性组织起作用的原理是,将少数极端自私、不愿合作者边缘化,使他们的自私自利行为受到惩罚,使他们的不合作行为仅仅限制在自己身上,而不扩展成为村中大多数人的行动。边缘化不合作者的办法与对合作要求的强度有关,越是需要合作的村庄(或宗族),边缘化不合作者的办法越强有力。这种强有力的办法不只是对不合作者产生了损害,而且使其他村民从不合作者所受惩罚中感受到了传统的力量,而不敢违规。

换句话说,在传统社会中,并不是不存在违规者,也不是不存在强烈搭便车欲望的“落后分子”,而是因为存在一套相对有效的惩罚机制,而可以在某些方面将这些不合作者(落后者)边缘化,从而改变了村中大多数人的合作预期。在公共事务中,懒汉总是有,但懒汉因为受到惩罚(包括舆论的等各个方面,这种舆论力量有时十分强大,以至懒汉因为名声不好而导致自己或儿子娶不上媳妇),而使大部分人不愿意(或不敢)变成那种事事搭便车的懒汉,从而使有限的合作得以进行下去。

因此,关键问题就是有无将不合作者(懒汉)边缘化的办法。传统社会将不合作者边缘化的办法依托的是传统组织及传统文化,这种传统组织及传统文化是与当时稳定的生产方式和村庄生活密切联系的。较少变动的文化及生产方式,使村民的一切都变得可以预期,今天的付出会有很长时期的回报,暂时的利益损失会在很久以后补偿回来,这就使村民的行为预期长期化,行动的贴现率比较低,基本的村

<sup>①</sup>参见罗兴佐,贺雪峰. 乡村水利的组织基础[J]. 学海, 2003, (6).

庄合作就比较容易达成。村庄即使出现不愿意合作的“违规者”，这些“违规者”也是少数，不可能变成多数，也不影响村庄场面上的合作与秩序。

在预期长远的境况下，乡村社会就发育出一套培育乡绅的机制。村中那些有钱有势的人并不急于将自己的优势用尽，而是注意平衡与村庄邻里的关系。农村社会是一个道德社区，可能的条件下，人们愿意为未来投资，而不是急急忙忙地赚取现时的好处。同时，因为预期长远，村民为未来的合作就指望长期收回投资，而违规行为则会长期受到指责而付出巨大代价。违规成本很高而合作收益很好。

问题是，革命运动和市场经济双双对传统的打击，已使传统的力量变得十分弱小，农民在熟人社会中理性行动的逻辑及他们与此相适应的特殊的公正观，已不再受到诸如传统的组织力量与文化力量的约束，村庄社会关联度大为降低，农民成为原子化的个人，前述实例就成为当前农村本身的必然景观而非偶然现象。

市场经济对村庄的影响，除了前述从农村中抽取资源及货币化人际关系以外，还改变了村庄本身的预期。以前的生产方式是长期不变的，村庄也是稳定的，今天的村庄则不断地有人迁出，外来的价值观迅速进入，无论是舆论力量还是组织力量，都不能为农民提供可以把握的未来，这种情况下，村庄不会产生有着长远打算的乡绅，倒是容易产生“今朝有酒今朝醉”的地痞。一般村民也因为预期的改变，不再看重未来的长远收益，而将现时的收益看得极重，从而出现行为的严重短期化，只要今天可以多得一点好处，就不再顾忌未来的长远收益；只要个人可以得到好处，就不再顾忌整体利益是否受到损害。农民的这种行动逻辑已不是推论，而在许多地方成为现实。

## 五、进一步的讨论

中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文先生在接受记者采访时指出，我国农田水利建设形势严峻，如果再不加大水利建设的投入，就会对农业生产形成制约。他说，“90年代中后期，每年用于投工投劳在100亿个劳动日以上，去冬今春只有47亿个，少了53%。”在这种情况下，国家又没有相应出台新的机制保证农田水利的建设，因此水利设施老化失修的状况越来越严峻。陈锡文说“大概算一下，如果100亿个劳动日，按10元钱一个工计算，你要去买的话，就是1000个亿，中央和地方政府都出不起，如果任其自由发展，3-5年后中国的农田水利系统可能崩溃。”<sup>①</sup>

其实，农田水利只是农村公共物品供给的一个方面。农村税费改革前，农村两工都是强制性的，与此相关的农民灌溉收费，也是通过共同生产费，由乡村组织强制收取的。农村实行税费改革后，取消了大部分农村公共物品供给的强制性要求，而期望农民通过自发力量来解决与自己利益关系密切的公共事务，也因此在国内学术界出现了大量“国权退、民权进”，由农村社会自我发育出来的力量，通过市场化的办法来解决农村公共物品供给的宏论。而实际情况可能是，农民不能自主解决与自己利益关系密切的公共物品供给，从而出现公共物品供给严重不足的问题。

从我们的讨论来看，即使农村公共物品直接由国家提供资金，由政府来供给，如农田水利上，如果国家投入巨资来建农田水利设施，仍然不能解决农田水利问题。因为在承包制下，离开了政府性权力，农民无法联合起来使用国家投资建造的水利设施。X村使用的X抽水泵站，是人民公社时期建造的，现在仍然可以使用，但抽水需要交费。泵站不可能为一家一户的农户抽水（因为规模太小），农田灌溉至少以

<sup>①</sup>陈锡文. 我国农田水利建设形势严峻[EB/OL]. 三农中国网, 2004-11-13 2:40:58.

村民小组为单位,抽水才有效率(在农户经营规模太小的情况下,泵站仅仅为个别农户抽水,所抽之水会流到其他农户的田地);村民小组组织泵站抽水,必须克服搭便车行为;以村民小组为单位选举产生的农户用水协会,因为没有强制力,且村民小组内缺乏足够的舆论力量,使得搭便车行为无法克服,最终,农户用水协会无法筹集抽水所需资金,现成的抽水泵站无法使用。这才是当前农村公共物品供给中最为糟糕的情况!

这种糟糕的情况,并不仅仅局限在农田水利方面,而是当前农村公共物品供给中普遍存在的问题。出现这种情况的原因,与当前农村传统解体(传统道德及舆论,传统组织及具有强制力的习惯法等),又硬性将国家权力从乡村退出(以此次农村税费改革为典型)有关。正如农村纠纷解决的情况一样,农民之间的纠纷,很难依靠法律来解决,因为法律解决的成本很高。如果要削弱乡村干部在调解农村纠纷中的作用,则农民只有依靠拳头大小来解决相互之间的纠纷,这就为农村黑恶势力的产生提供了空间。<sup>①</sup>同样,在乡村水利等公共物品供给中,如果政府性权力硬要退出,则农村就很可能出现由地痞出来维护低成本农田灌溉的情形。这样下去,农村岂不会成为黑恶势力的天下?

## 六、小 结

从以上讨论中,我们可以看到,如果要为农民提供稳定而且低成本的公共物品,我们不仅需要国家投资,而且在国家不能直接投资,而需要农民自己组织起来解决自己的问题时,我们很难离开带有强制性的合法的“政府性权力”。否则就可能产生同样带有强制性的非法的黑恶势力。

公共物品供给(筹资及使用)必须要有强制力。因此,需要将村庄民主作为国家民主制度的一部分,以国家强制力作为公共物品供给的保障。这与当前许多人讲的“国权退,民权进”刚好相反,也与 NGO 的说法刚好相反。

(收稿日期:2005—08—27 责任编辑:赵爱清)

### On the equilibrium of the rural public goods supply

He Xue - feng, Luo Xing - zuo

(China Research Center for Rural Governance, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074)

**Abstract:** Since rural reform took place, there have been four equilibrium forms of farmland irrigation. First, before the taxation reform, the rural organizations collected collective production fees to support farmland irrigation. Second, some influential people in the village organize the peasants "for farmland" irrigation. Third, in the places where the first two forms do not exist, mini-sized irrigation becomes most important. Fourth, the association of irrigation and water conservation, adopting village or small group of peasants as its basic unit, is set up to organize rural households for irrigation. At present, after the rural organizations withdraw from the public goods supply field in the rural area, the second and the third form would most probably arise, due to the peasants' special concept of justice. As a result, the rural public goods supply must be ensured by state coercive means, and the supply mechanism of cooperation and mutual complementation between the state and the countryside villages should be formed.

**Keyword:** Rural public goods, Farmland irrigation and water conservation, Supply mechanism, Governance

<sup>①</sup>贺雪峰. 乡村干部与农村调解[EB/OL]. <http://www.snzg.net/shownews.asp?newsid=3436>.