

农业的特殊公共性分析

王冰

(广东省行政学院经济系 广东 广州 510000)

【内容摘要】公共性是公共利益和团体共同利益的表达。在国家权威运行的制度下,公共性的实现要依赖于政府的选择和认可。承认农业的公共性和我国农业公共性的特殊性,才能制定出我国农村公共产品供给的正确政策。农业的特殊公共性是我国农村公共产品供给的价值基础。

【关键词】公共性 农业 特殊性

中图分类号 F30

文献标识码 A

文章编号 :1007-9106(2010)01-0024-03

一、对公共性一般的简单概括

公共性虽然是一个多学科涉猎的、复杂的概念,但是可以定义为:公共性指物品公有的、公用或共同的性质,能满足公共利益的物品的内涵和内在的规定性;公共性代表了国家、社会所拥有的基本价值:公民利益和公共利益、自由、秩序、正义等等。

(一)公共性与私人利益

公共性虽然是公共利益和团体共同利益的表达,但它与私人利益不是绝然相对的,不是存在于个人利益之外的抽象物。“在斯密看来,公共利益不仅客观存在而且与私人利益不是截然对立的,两者之间有着不可分割的内在一致性。”^[1] 斯密认为公共利益是建立在私人利益的基础上的,他提出了人人在追求私人利益的同时会取得社会公共利益的著名观点。“公共利益发生并形成于个人利益之中,是有差别的个人利益中带有共同性的部分,它调节私人利益并为公众依靠个人无法实现的个人利益的实现提供条件”^[2],现实中公共性与私人利益相关的事例多不胜数,如:不生产粮食的人要保证自身的粮食安全,必须依靠政府提供粮食安全这类公共产品。诸如国防、食品安全、教育等都属于这一类。私人利益通过公共性来实现,使公共性得以形成。

(二)公共性与社会性

在相当长的阶段内,社会性比公共性更宽泛的一个概念。社会是泛指一定的经济基础和上层建筑构成的整体,或者说是由于共同利益而互相联系起来的人群团体。与公共性相一致的社会性的含义应该是代表以上整体或人群的、与自然人相对的、符合这一整体或这一人群团体的共同利益的共同性。在亚里士多德和恩格斯国家起源于社会学说的基础上,国家所代表的公共性与社会所代表的公共性是有异时性的^[3],公共性是国家产生后,政府对社会性所体现的公民利益、公共利益、自由、秩序、正义等价值的选择和承认,是政府对社会性的部分承认。此时,公共性表示一种

权力或权威,是建立在一定条件(契约等)基础上的群体一致的意志或者意识表达,而社会性是超越了一个政府管辖的、更大范围的公共性,它代表公开性、参与性和非国有化等意思。社会性是衡量公共性程度的一个重要标准,公共部门的活动越是接近社会,其公共性越明显;反之,公共部门的活动越是远离社会,其公共性越是减弱。社会性既是公共性的起源,也是公共性的归宿。随着经济、社会的发展,作为人类整体的生存本位为依归的实践和价值的“公共性”与社会性将合二为一,走到公共性与社会性高度融合的阶段即公共主义阶段,也即我们说的共产主义阶段。

(三)公共性的客观性和主观性

公共性的客观性表达了它与人类的生存相关的内在属性,是人类基本生存权利的诉求和表达。随着社会经济的发展,人类在最基本生存的公共性得到满足,生活质量的提高后,客观公共性的内容和要求范围会扩大,内容也会丰富。公共性的主观性是指政府、政党、团体对客观公共性的认可或对有关公共利益的意见的协同和认可,是当前社会价值的权威的界定。“公共性是建立在一定条件(契约等)基础上的群体一致的意志或者意识表达,因此,公共性脱离了社会个体的杂乱无章和无序,成为一定团体的集中意志。”^[4]公共性是用于描述现代政府活动基本性质和行为归宿的一个重要分析工具。在一般情况下,它指政府作为人民权力的授予者和委托权力的执行者,应按照社会的共同利益和人民的意志,从保证公民利益的基本点出发,制定与执行公共政策^[5]。现代公共选择理论、政治学、伦理学、公共政策学、法学、经济学等学科有关公共产品的讨论都是探讨团体对公共性的主观选择规则,比如公共选择理论把经济学的自利法则引入政治领域,使“政治人”的经济自利和造福社会的利他同时兼得。显然,客观的公共性与主观的公共性有时是一致的,很多时候却是不一致的,如果主观的公共性与客观的公共性一致,则使团体对公共性的把握对团体的绝大多数人

* 作者简介:王冰,广东省行政学院经济系教授。

的利益都有了保障,社会所拥有的基本价值:公民利益和公共利益、自由、秩序、正义等等则较大程度地得到了国家或团体的认同。

公共性的实现往往由公共产品的提供来满足。公共产品可以从需求和供给两个方面给予界定。与之对应就有公共产品的需求机制和供给机制,对其进行研究和规范的是公共产品供给制度或者供给模式的安排或者选择。

二、农业的公共性分析

(一)农业是实现人类基本生存的唯一产业,是实现客观公共性的基础产业

农业生产的对象是生物体,获取的是动植物产品。农业生产的动植物产品是目前提供人类生存的唯一食物来源。社会经济活动首要的要素是人的生产,没有人,一切社会经济活动无从谈起。迄今为止,人类所需要的最基本的生活资料及其原料,只能由动植物(还包括微生物)产品来提供。目前,尽管食品工业相当发达,但其唯一原料是农业提供的动植物产品,工业合成的食物仅仅局限于食品添加剂,其作用除了增加食品的防腐功能、色彩和舒适的口感外,并没有增加任何食物营养,反而由于不法制造商的唯利是图、滥加利用造成食品安全问题增加,使人们对食品添加剂的信任度下降,没有添加剂的天然食品更受人们欢迎。用工业方法合成食物仅仅是人们的设想,也许根本不会成为提供食物的主要途径。“不论过去和可以预见的未来,农业都是人类社会的衣食之源和生存之本。”^{[5][p3]}因此,满足人类基本生存这一客观的公正性必须由农业来承担,在目前的科技水平下,人们没有工业等其他产业可以生存,但是没有农业产业却无法生存。

在没有分工的社会,全部的劳动力从事农业生产,社会生产基本上就是农业生产。那时,农业满足人们生存的公共性通过个人的私人性生产就能实现,并没有成为公众的要求,当社会分工发展,使一部分人或越来越多的人脱离农业从事其他产业后,满足这些人基本衣食的需求就需要政府通过经济的、政治的政策、制度、法令等措施加以认证,使满足人们基本生存如粮食安全成为公共产品。农业产出的粮食就具有了两重特征,即私人性与公共性。单个农户在追求私人性、商品性中满足自身的经济利益和需求,同时满足粮食生产的公共性,生产出的粮食产量要能保证“所有的人在任何时候都在经济上有能力并且可以获得足够数量卫生安全和营养的食品,从而达到积极和健康生活对食品的需要及偏好”。^{[5][p9]}可见,在社会分工的条件下,农户的私人生产的私人性与公共性,私人产品与公共产品联合在一起,为政府的农业政策制定提供了决策依据。

(二)经济理性原则不适用于农业公共产品的供给

农业与工业、服务业等其他产业的根本差异在于农业除了经济再生产过程以外,农业还具有生物的生长和繁衍及其与自然界进行物质和能量相互转换的自然现象的再生产过程。这两类生产在农业生产过程中相互交织,密不可分。由此产生了农业中运用经济规律和自然规律相结合的矛盾,生产的季节性问题,生产时间与劳动时间不一致问题,以及联合生产难以形成、投资的外部性、农产品的公共性等一系列问题都会给生产者的经济利益带来一些障碍;农业的自然再生产过程中自然的力量在农业生产中具有超于人控制的力量,自然条件的变幻莫测,会给农业生产带来不确定性;另外,农业比较利益偏低是工业化过程中客观存

在的社会经济现象。这一规律的作用使相同资源投入农业所获得的收益少于投入非农业所获得的收益。受比较利益的驱使,一是导致农民对投资农业失去信心,农业劳动力和资本的投入迅速向非农产业转移,农业生产的投入逐年减少,农业生产增长缓慢甚至停滞或倒退。二是政府在产业发展政策上容易做出歧视农业发展的政策,大量投资于相对比较利益较高的工业和服务业。政府公共财政减少对农业的财政投资,结果使农业的公共性难以实现,使其公共性失语的机会多于其他产业。

农业的天然公共性性质,决定了保障农业生产运行的产品,如农业科技推广、农业信息技术、产品质量安全、检疫、生产资料的供给等等,不能像城市和其他产业那样主要依赖市场化的方式给予解决。农业生产中许多在其他产业由私人通过市场来解决的产品,都要依赖政府才能解决,才能实现农业的社会公共性。比如,各国政府普遍采用的对农业、农民的各种补贴政策,其合理性就在于通过对农民私人产品的补贴,达到社会的公共性。具体拿我国的粮食补贴政策来说,粮食的私人产品性质与提供粮食安全这一公共性是结合在一起的,在粮农种粮比较利益低和为了保证粮食安全的要求下,必须通过对农民种粮食这一私人产品进行必要的补贴才能达到。如果仅从经济理性出发,农民可能会放弃粮食生产,结果将危害人类生存安全。可以说,在农业领域政府对私人产品补助以实现农业的社会公共性是政府农业公共财政政策的一个显著的特征。

(三)农村内部公共性的供给关系到社会公共性的实现

农村的公共性分为两大层次,一是满足和维持人类和社会基本生存的公共性,比如农产品和农村实现的粮食安全、食品安全、环境安全、文化遗产的保留等等这类具有客观公共性的产品。我们定义为农业的外部公共性。二是农村内部发展所需要的公共性,这一公共性由满足农民基本生存、维持农业生产正常运行和推动农村、农业发展的公共产品的提供来实现。我们界定为农业的内部公共性。具体来说,有三类,一是维持农村基本生存的公共产品:饮用水、通路、通电、最低生活保障、小流域防洪防涝设施、抗灾救灾、农村普通医疗、农民大病医疗补助等等,这是农村劳动力的基础。二是维持农村基本生产的公共产品:农村土地基本产权制度、自然灾害救助、农田水利灌溉系统建立和维修、森林安全、大宗农产品农业科技推广、病虫害防治、动植物检疫、大宗农产品质量安全、大宗农产品信息服务、中低产田改造、农村职业初中教育、农村电网、农村通信网、农村水网、农村道路、小型农田灌溉水利、大宗农产品生产资料补贴、大宗农产品营销服务,这是农业生产正常运行的基础。三是维持农村发展的公共产品:各种农业发展政策的制订(如农村发展规划、执法监管、农业综合开发、贷款贴息、计划生育等)、农村通电视、通电话工程、农村高中教育、农村合作组织补助、农村金融补助、产品技术推广、农村职业教育、农业技术培训、农村信息服务、农村普通社会保障、农村劳动力的转移等等,这是“三农”发展的基础。通过对农村第二、第三层次的公共产品的供给,保障农产品的充足供给,维护农村的生态环境,使全社会所需要的第一层次的公共性得到保证。这也是发达国家强调引入公共产品供给竞争和经济理性原则,但又从不放弃或者加大对农业的补贴的深层原因。

三、中国农业公共性特征分析

“三农”发展的经济规律,我国的基本国情矛盾决定并导致的小农经济将长期存在。这一“三农”发展过程中的客观经济条件,与我国 2000 多年官僚专制的农业大国形成的村民意识,是造成我国农业特殊公共性的基础。

(一) 中国农业公共性的环境

“三农”经济规律是制约农业发展的根本规律,是一切“三农”发展政策的出发点。“三农”经济规律的内容是“第一,农业比较优势下降规律。第二,农业份额下降规律。第三,农业就业份额与其产值份额相匹配规律。”^{[6] p66}这一规律的作用使农业成为弱势产业,这是政府特殊“三农”公共产品供给财政政策和农村有别于城市的公共产品供给政策的根本出发点。

我国的基本国情矛盾:人地关系高度紧张(温铁军 2000),小农户经营面积短期内难以扩大。小农户经营将在一定时期内成为我国农业经营的主要形式。2005 年,中国人均耕地仅有 1.49 亩/人,不到世界人均耕地的一半。中国虽然国土面积略大于美国,但属于人均耕地资源最少的国家之一,耕地面积仅占国土面积的 13.54%,低于印度(48.83%),法国(33.45%)和美国(18.01%)。与耕地资源稀缺相对应的是我国是世界上第一人口大国,2005 年,我国有 2.52 多亿农户,每户拥有 7.73 亩/户。即使农村人口减少一半,农村人均耕地也只有 3 亩多。我国的基本国情矛盾与“三农”经济规律成为我国农业公共性的外部客观环境。

“西方公共产品理论植根于西方文化的土壤,反映了西方文化的特质。”^{[7] p45}西方文化的个人奋斗自我实现与善于合作、讲求信用的集体行动的两个特征,形成高信任文化社会,孕育出大量的中间社会组织如教会、商会、工会、俱乐部、民间慈善团体等其他自愿组织,农村的产业化程度发展高,产业化、合作社组织多,呈现出政府——中间组织——大农户(农场)三级农村社会、经济结构。中国 2000 多年官僚专制,自给自足小农孕育的权力至上、权力崇拜、小农依附的文化心理,形成了不信任的文化氛围。“在信任度低的社会,由于信任只局限在血缘关系,因而自觉性的社会交往存在障碍,缺乏对组织共同目标去联合协作的精神与意识,在这种社会里,社会形态呈现‘马鞍型’,一边是强大的政府组织,另一边是原子化了的个人和家庭,政府相对承担的公共产品职责就重。”^{[7] p29}

我国农村,农业的软、硬环境决定了农村公共财政政策与国外发达国家、与城市的公共财政政策是截然不同的,尤其单纯追求效率原则制定的公共政策将使我国农村、农业发展缺乏政府的支持,结果导致农村、农业发展的萎缩,影响中国全面实现小康社会的进程。

(二) 中国农业公共性特征

1. 政府是维护农村、农业公共性的主导,是农村内部公共产品的主要供应者。正如上文指出的,农村的公共性有外部公共性和内部公共性,前者体现了农村、农业对人类基本生存所承担的责任,后者意味着农业、农民的基本生存和发展依赖于政府提供公共性服务。无论国外还是国内,不仅对于农村、农业承担的人类基本生存要求的公共性的实现依赖于政府的支持,而且农村内部公共产品的供应都不是单

纯依赖于市场,而是政府直接干预的一个领域。以美国 1933 年农业法开始的“常平仓”和农业补贴为两个支柱的农业政策,实质是对农业外部公共性和内部公共性的扶持。政府农业大力支持政策对于解决我国以规模狭小的农户为主导承担的农业外部公共性的艰难和小农户的内部经营的脆弱自然具有重大的意义。其次,我国农村的中间组织数量少,发育困难,农业组织化程度低,农户收入增长缓慢,私人投资极为有限,政府—中间组织—私人共同提供农村公共产品模式目前不具备现实条件。

2. 小农户私人经济与农业公共性捆绑一起,小农户的经营依赖政府的支持。通过对小农户内部公共性的支持才能最终实现农业的外部公共性。一方面小农的生产基础设施要求政府的大力扶持。另一方面小农户的基本生存设施也要求政府的大力扶持。我国小农户规模超小,收入微薄,农户的很多私人产品依赖于政府的财政扶持,在实现了小农户的生产发展要求和生存要求的基础上,才能提供农业的外部公共性如粮食安全和生态安全。

3. 对小农户的内部公共性支持具有转化长期歧视农业制度造成的农业发展不足而进行的补偿性特征。新中国成立后,长期以来,我国实行的是农业支持工业,农村支持城市的发展战略,改革开放前的“剪刀差”措施和改革开放后的征用农用地等的不公平政策从“三农”攫取了大量的利益,2005 年以来的强农、惠农政策自然带有弥补以前政策失误的性质,从中央的财政支农政策的根本转变和支农资金的大幅度提高也说明了这一点。

迄今为止,满足人类的基本生存的食物唯一来源是农业,农业生产的食物是人类生存不可缺少和不可替代的产品,因此,农业具有与生俱来的公共性。农业生产的竞争具有有限竞争的特点。农村生产的具有公共性的产品如粮食安全、生态安全等,满足农业基本生存、发展的公共产品的供应,对于农业承担的社会公共性而言,是无竞争性的。因此农业是一个公共性产业,至少是一个强公共性产业,这是农业区别于其他任何产业之所在。在社会分工和国家产生的条件下,农村满足人类基本生存的公共性要得到政府的认可,转变为政府的集中意志,才能保障人类的基本生存安全。

参考文献:

- [1] 薛冰.个人偏好与公共利益的形成——兼论阿罗不可能定理[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2003(11).
- [2] 王乐夫,陈干全.公共管理的公共性及其与社会性之异同析[J].中国行政管理,2002(6).
- [3] 孙柏英.公共性:政府财政活动的价值基础[J].中国行政管理,2001(1).
- [4] 王乐夫.公共性:公共管理研究的基础与核心[J].社会科学,2003(4).
- [5] 李秉龙.农业经济学[J].中国农业大学出版社,2003.
- [6] 蔡昉.农村发展与增加农民收入[M].中国劳动社会保障出版社,2006.
- [7] 杨红.中国农村公共产品特殊论[M].中国税务出版社,2006.