

**编者按** 农业、农村、农民的发展是中国社会稳定与发展的基础。农业经济与农村发展是中国社会当前乃至未来很长一段时期内都必须面对和重视的重大课题。自 2004 年以来,中央连续 9 年以“一号文件”的形式来研究和讨论“三农”问题,充分反映了“三农”问题的极端重要性。学界对于农业经济与农村发展的研究历来已久,硕果累累。华中农业大学学报(社会科学版)依托学科发展优势,自创刊以来,一直将“三农”问题作为关注焦点,通过面向农村改革与发展,来探索“三农”理论,反映学科前沿,促进学科发展。期间栏目进行了数次调整,先后开设“农业经济”“农村社会”“土地问题”“农业法学”等相关专题,形成了一定特色,取得了较好效果。为了进一步提高学报学术质量,促进高水平研究成果的交流与传播,学报确定了充分发挥学校学科优势、推动我国农业经济与农村社会发展的办刊思路,现将相关栏目进行优化整合,开设“农业经济与农村发展”大栏目,下设“农业经济”“农村社会”“农村土地”3 个子栏目,涵盖了我国农业经济社会发展的主要方面,期望打造“农业经济与农村发展”精品栏目,以更高质量的学术作品来推动学术交流,为作者、读者服务,为我国农业、农村和农民发展献出自己的绵薄之力。

## 我国农村公共物品政策演变： 论从制度外走向制度内供给的必然\*

高明

(福州大学 公共管理学院,福建 福州 350108)

**摘要** 考察建国后我国农村公共物品政策,可以清晰地发现,制度外供给是农村公共物品政策的基本特征,主要依靠行政的组织动员,采取“民办国助”的筹集资金方式。制度外供给造成两大问题,一是农民负担过重,二是不公平。鉴于“三农”的天然弱势和农村经济条件,目前推行公共物品“市场化”供给的条件并不完全具备,政府仍要起主导作用,从制度外走向制度内是农村公共物品政策的基本走向。

**关键词** 农村发展;公共物品;供给制度;政策分析;城乡均等化

**中图分类号:**C 913.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2012)04-0001-06

建国后我国农村为城市化和工业化做出了巨大牺牲,改革试验也是最先从农村开始,但农村的公共物品的供给始终没有列为“全民待遇”,相对城市而言,农村公共物品受到了不公平的待遇,始终没有摆脱“民办公助”的地位,制度外供给仍然是主渠道。农村税费改革切断了基层政府伸向农村的“攫取之手”,乡(镇)级财政运转出现了困境,农村公共物品政策问题在学术界引起了激烈讨论。现在有人极力主张“市场化”供给,这可能有利于扩大供给渠道,但

推行制度改革与“市场化”,目的是利用市场机制动员多方参与,不能作为政府摆脱责任的借口,而且大多农村还不具备应用市场机制的条件。农业本是弱质产业,在国民经济中的比重在降低,这种情况下更需要政府的主导和积极作为。还有人倡导的多中心供给理论,在农村公共物品供给上应用还不成熟情况下,还必须以政府为中心,强化政府职责,推进制度内供给。本文拟通过对各个阶段我国农村公共物品政策以及目前农村情况进行分析,论证我国未来

收稿日期:2011-12-16

\*教育部人文社会科学基金项目“农村公共服务供给机制创新研究-以合力生成视角”(10YJA630037);福建省高等学校新世纪优秀人才支持计划项目“社会转型过程中县域农村公共服务供给机制创新研究”(JA10027S);中国博士后科学基金项目“协同式农村基础设施建设的机制研究”(200902303)。

作者简介:高明(1975-),男,副教授;研究方向:区域发展与公共经济。E-mail:gaoming65@163.com

农村公共物品政策的基本定位与走向。

## 一、我国农村公共物品政策的历史线索

萨缪尔森认为,“纯粹的公共产品或劳务是这样的产品或劳务,即每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种产品或劳务的减少。”公共物品与私人产品相比较,它具有受益的非排他性、效用的不可分割性、消费的非竞争性 3 个特点。一般来说,纯公共产品在现实中并不多见,人们经常研究的多是准公共产品,即具有不完全非竞争性和非排他性二者特点之一的公共产品。农村公共产品是指在农村一定范围的社区内,用于满足农村生产生活的公共需要,具有非竞争性或非排他性的社会公共产品。

农村公共物品政策演变实际上是权利与利益的转移和再分配,并非单一的政策,而是与当时背景、制度所构成的组合体系,其中县乡财政制度对农村公共政策影响最为直接,结合财政制度背景可将我国农村公共物品政策分为 8 个阶段。

### 1. 互助组阶段

从新中国建立到 1952 年底,由于土地改革并没有从根本上改变农村生产力的现状,一家一户的小农经济仍然是农村经济的主体。农户虽然拥有了土地,却缺乏耕种土地所需的工具和基本的公共设施,土改后的农业个体生产,对最基本的农村生产性公共物品的依赖性加强,但由于国家财力有限,政府无力供给这些公共产品,而土改造成的农户土地、农具等生产资料的平均化,也使得农村公共产品的私人供给无法维持。这种情况下,政府通过组织动员的形式,加强农户合作,互助组实际上是解放后在农村公共产品供给缺乏的情况下,农村公共物品政策的初步体现。在互助组阶段,通过“私有公用”或公共购买的办法,把农具、牲畜等本来属于私人所有的物品,采取了合作一起使用的方式。对于劳动力的不足,则采取劳动互助的形式,调剂劳动力的合理使用,解决一家一户无法生产的问题。互助组政策对小农式的农业生产起到积极作用,但对于大型的公共工程仍然是力不从心,公众集体性质的教育、医疗、文化等问题无法通过互助组政策来实现。

### 2. 初级社阶段

1953 年春开始实行初级社。虽然互助组形式解决了最初制约农业生产发展的工具、畜力、灌溉等

最基本的生产公共物品,但农业生产的进一步发展需要更高层次的公共物品,如较大型的农业机械、较大范围的水利工程设施等。互助组组织的规模较小,显然难以供给大规模农业生产。因此,需要进一步把农户的生产资料和劳动力联合起来使用,如农户联合购买大型农机具,把细碎的小块土地统一起来,劳动力统一行动,兴修较大型水利服务更大范围,这样初级社就成为当时必选的农村公共物品政策。初级社是建立在主要生产资料私有制基础上,社员将土地入股,耕畜与大中农具统一使用,初级社的劳动剩余作为劳动和土地等生产资料的报酬。初级社的组织形态比互助组形态更加稳定,并且开始积累公共财产,有利于群体合作的优点,但这时的土地和其他主要生产资料仍是私有的。

### 3. 高级社阶段

1956 年开始,各地陆续由初级社发展成高级社,规模较初级社大,特点是土地、耕畜、大型农具等生产资料归集体所有,取消了土地报酬,实行按劳分配的原则。当时政府在急于“大跃进”的情况下,需要更大的集体劳动和公共物品,进而在局部地区自发出现了“小社”组建“大社”。把初级社合并成为高级社是对原来农村公共物品政策的进一步改进。经过初级社的发展,高级社阶段开始较为全面地履行农村基本公共产品供给的职能,高级社不仅收取农业生产基金、公积金、公益金等集体提留,而且对孤寡老人实行吃、穿、住、教、养“五保”,承担了社会保障功能。应该说从建国到 1957 年,在政权过渡、资本短缺、物质匮乏和供给不足的历史背景下,通过对农村社会资源的高度整合,确实在短期内快速提供了急需的公共物品,开展了历史上许多从未办到、也难以办到的公共事业,对农村经济走上正轨,满足农民基本的生产生活需要起到重要作用。这种农村公共物品供给政策为促进农村经济发展积累了硬件基础。其中,最引人注目的是农村基本农田水利设施得以长足发展,农业生产条件得到了较大的改善。

### 4. 人民公社阶段

1958 年开始在农村实行人民公社制度,人民公社及生产队成为公共物品最主要的供应主体,不仅负责兴修农田水利、乡村道路,而且负责农业科技普及、农村义务教育、民兵训练、社区治安,以及农民合作医疗、文化、体育等事务,五保户的抚养等。人民公社时期公共物品供给的成本分摊主要有 2 种形

式。一是通过向生产队收取公积金和公益金来解决,二是以劳动力“工分”的方式解决,实际上,“工分”不仅是劳动力供给的分摊方式,而且也是资金供给的分摊方式。人民公社不仅承担了生产型的公共物品供给,而且承担越来越多的非农公共事业,由于人民公社在规模上越来越接近基层政府,政社合一便成了人民公社时期的主要特征。在政社合一的管理体制下,农村基本生产资料归集体所有,公共物品的供给和使用都是由农村集体(人民公社、生产队)统一组织、安排。在当时重工轻农政策及财政收入薄弱的情况下,制度内公共物品的供给严重不足,本应由人民公社正常供给的公共物品不得不主要依靠制度外供给,实际中采用的则是以劳动力代替资本的方法,由政府以行政命令的方式组织动员劳动力承担农村公共工程设施与项目。农村公共物品供给主体是农村基层政府(包括公社及生产大队、生产队),而且供给的决策方式是自上而下的。实行公积金和公益金制度,农民的负担是隐性的和间接的。农村公共物品供给政策是一种以集体利益高于农民个体利益,忽视农民私有产权,社员偏好让位于上级命令,以政府计划安排和上级决策为主。人民公社自成立至1983年成立乡镇人民政府为止,共计25年,期间虽然在公社体制上发生过调整和变化,但是公社的职能并未发生实质性的改变,这期间农村公共物品主要依靠组织动员方式的制度外供给。

#### 5. 从家庭承包制实施到财政分税制阶段

1978年之后家庭联产承包责任制开始推行,农民作为农业生产经营主体拥有了一定的劳动剩余索取权和收益分配权。在“交够国家的,留足集体的,剩下的是自己的”管理体制的激励下,农民的生产积极性提高很大。1983年中共中央、国务院下发了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,规定乡镇政府作为基层政权组织,经过一年多时间全国基本完成了建乡(镇)工作。人民公社体制的解体,虽然公共物品制度外供给的实质没有改变,但出现了一些新变化,如人民公社时期建立起来的覆盖面很广的乡村医疗制度瓦解,在人民公社体制下高度组织的“社员”回归“自由化”状态。在人民公社时期公社和生产队对于农村公共物品成本是直接从集体中扣除,集体与农民的谈判容易,而在家庭承包制下,农村公共物品的成本则需要通过税费的方式向农民收取。这样一方面造成了农民负担过重;另一方面

与人民公社时期相比,农民负担的成本呈现显性化,农村集体与农民的谈判难度增大,使依靠制度外供给为特征的农村公共物品供给陷入困境。在1984—1994年出现了农村公共物品的严重短缺。

#### 6. 从财政分税制到农村税费改革阶段

1994年实行财政分税制之后,原来的基层财政体制被打破,中央政府下放了事权,却没给予地方相应的财权,使乡镇财政更加陷入困境,主要承担农村公共物品供给的基层政府财政力量减弱,地方政府心有余而力不足。这一时期公共物品政策与人民公社时期并没有变化,变化的只是乡镇财政政策,在公共品方面的负担更多地落到了农民头上,预算外资金在整个乡镇公共财政支出中的比例逐年提高,加之其筹资过程的失范和不透明,最后成为沉重的“农民负担”根源,直至在2002年以后全国陆续取消乡镇统筹费、村提留费,农民的负担才逐渐降低。

#### 7. 农村税费改革初期

2000年开始农村税费改革,2002年中央提出用3~5年时间全面取消农业税,至2005年全国各省(市、区)全部取消了农业税,农村税费改革降低了农民负担、改善了农村干群关系,赢得了广大农民赞誉。农村公共品供给政策上,最突出的变化是供给主体更加单一化,从原来的政府与农民共同供给,向政府单一主体供给转变,农村的制度外资金筹措渠道完全被关闭,乡镇政府供给能力不足。由于税费改革触及到农村公共品供给体制机制等深层次问题,加上许多配套政策不到位,这一时期更加突显了农村公共品供给的滞后。

#### 8. 后农村农业税时期(2006年以后)

这一时期,原有的农村公共物品供给体制转变,新的政策开始重构。取消向农民征收的税费和“两工”,需要向农民摊派,必须采取“一事一议”的方法,堵住了向农民乱收费的口子,切实减轻了农民负担。“十一五”时期政策的最大特征是政府财政加大了对农村公共事业的投入,对农村教育实行了“两免一补”政策,建立了新型农村合作医疗制度,加快了对农村道路等基础设施建设,实施“村村通”通讯和文化工程。“十一五”时期的5年是农民负担最小,而农村公共物品发展最快的5年。这一时期中央开始逐步加大公共财政投入,向“国主民辅”供给的转变,把工业反哺农业提上政策议题。中央在农村义务教育、合作医疗、农村社会养老保险方面财政投入明显

增加,主要体现在工资性转移支付和农村税费改革转移支付,形成财政“主导”态势。

从分析中可以清晰看到,我国农村公共物品供给政策的显著特征是依靠行政的组织动员,采取“民办国助”制度外筹集资金的方式。林万龙对制度外的解释是:政府或集体经济组织采取的,没有纳入到正规财政体制范畴内的乡村社区公共产品筹资方式;所谓“制度外”,并不是指这种筹资方式不合法,而是指它处于“正规的财政制度之外”<sup>[1]</sup>。我国农村公共物品制度外供给有 3 种特征,一是上级财政支持为制度外特征,除了近年实行的新型农村合作医疗制度和农村教育的“两免一补”外,对其他公共物品的财政投入的项目和资金数量,还是没有制度性的安排;二是当地政府筹资为制度外特征,是否筹资和筹资多少,没有明确规定,由于各地的经济水平不同,筹资的力度也不一样,最急需的地区,可能因为经济不发达,而得不到解决;三是公共物品供给的组织领导强度为制度外特征,组织领导强度往往取决于领导的“偏好”和“重视”,受人为了的影响,供给强度表现为很不连续。

## 二、制度外供给政策存在的主要问题

虽然从建国到现在各级政府都在积极解决农村公共物品的问题,始终扮演着第一责任人的角色。特别是从“十一五”开始,加大了对农村公共物品的投入,在农村教育、医疗和社会保障方面出台了一些新政策,供给状况有很大程度的改善,但依然没有跳出城乡二元公共物品政策和财政性制度外供给的路径依赖,农村公共物品的整体水平还不高,依然存在一些突出问题。在城市与农村之间实行两类不同的公共物品供给体制,一类是城市所需要的公共物品由政府来提供;另一类是农村所需的公共物品主要由县、乡镇政府来提供或者由农民自己解决,制度内的财政补贴起辅助作用,没有固定的投资渠道、财政支持体系,没有常态化的供应机制,显然无法保证供给的常态化。这种制度外供给的政策会出现以下几个问题。

### 1. 基层组织供给无力

一般认为乡镇政府是农村公共物品社区供给的核心主导者和组织实施者,起到至关重要的作用。根据公共物品供给和公共财政理论,科层政府对公共物品的供给应按照事权与财权相一致的原则,合理规定各级政府的供给责任和财政权力。一般情

况,全国受益的公共物品由中央政府提供,地区受益的公共物品则由地方政府负责。我国《宪法》赋予了乡镇政府广泛的事权,但赋予的财政支配权力极为有限,尤其实施财政“分税制”之后,造成了财权的上移,中央政府财政收入占全国全部财政收入的比重基本稳定在 50%左右。然而,乡镇政府的事权和支出职责的划分并没有真正做到明晰,基本事权下移,与乡镇政府履行事权所需财力不对称,承担了许多应该由中央、省级财政承担的职责,尤其在农业税费改革后,乡镇基层财政收入减少,乡镇政府的财力在农村公共物品供给方面已是有心无力。

### 2. 政府职责模糊

在农村公共物品供给中,中央政府、地方政府以及基层乡镇政府之间存在职责不清、分工不明的问题。地方各级人民代表大会、地方政府的职能为“执行国民经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”。因为这些规定比较模糊,缺乏针对性和具体性。造成各级政府在农村公共物品供给中的相互推诿、越位、错位等现象发生。

### 3. 财政转移支付不规范

由于农村基层财政有限,上级财政转移支付起主渠道的作用,但中央财政的一般性转移支付比较少,专项补助和税收返还的资金数额较多,由于省以下的转移支付制度尚未健全,所实施的转移支付大多是采取分级管理,省级财政与县乡财政之间的转移支付很难做到客观,往往存在“人为”的因素,“博弈心理”较大,影响了上级财政使用的公正性和效率。

### 4. 持续供给的保障性强差

由于地方政府的资金不足,对于公共物品和设施往往是重建设而轻维护,受“政绩观”的影响,盲目扩大设施建设以取得数据上的增长而无暇顾及后期管理维护,导致很多的公共设施虽然存在,但是缺少维护和管理,不能正常使用。而且由于农村的公共物品产权归属问题,也使得村民们没有动力去自觉地进行维护。

## 三、制度内供给是农村公共物品政策的必然走向

制度是一套较为稳定的规则系统,它为人们的

行动选择提供了一个集合。制度内供给是指把农村公共物品供给纳入国家统一的计划之内,用制度的形态对供给的资金和组织行为加以保证,实现常态化和固定化。制度内供给并不排斥多元化供给,而是强调政府的主导作用,以及供给的规范性和制度性,这是由我国农村实际情况和地方政府的组织体制所决定的。

### 1. 制度内供给才能促进城乡统筹

由于农业是国民经济基础产业,也是弱质产业,农民已经是低收入、低积累的弱势群体,近年城乡收入差距进一步拉大。2010年城乡居民收入比已达到 $3.33:1$ <sup>[2]</sup>,如果将教育、社会保障、医疗卫生和就业等全部的公共服务加进去,其收入比就达到了 $5$ 或 $6:1$ <sup>[3]</sup>;在消费方面,城镇居民人均消费额是农村居民人均消费额的 $2.69$ 倍;在储蓄方面,城镇居民的储蓄是农户的 $4.65$ 倍;公共服务因素在城乡实际收入差距中所占的比重大约在 $30\% \sim 40\%$ <sup>[4]</sup>。如果实行市场化供给,就无法实现社会公平性,而且会使农村公共物品处于更加不利的地位,城乡差距会更加扩大,从根本上来讲市场化的政策无法破解我国农村公共物品供给困境,只有实行制度内供给才能为城乡统筹提供保障。

### 2. 制度内供给才能强化各级政府的职责

目前各级地方政府均已成为利益主体,应当说,地方政府利益与公共利益有共同之处。然而在地方政府的财力受到制约、政府行为目标允许多元化选择的背景下,由于中央政府和地方政府的政策制定的出发点不同,效用目标也不尽一致,地方政府利益与公共利益目标的冲突不可避免,地方政府与中央政府以及地方上下级政府之间的博弈心态就形成了。一般而言,地方政府趋向于扩大地方事权,具有“为官一任,造福一方”的意识,需要向上级政府争取较多的财权,在本地区域争取较多税费,追求本级政府公共预算最大化。上级政府可动用自上而下的行政优势出台文件明确责任,比如“只给政策不给钱”,而下级政府因为“心有余而力不足”,千方百计地“应付”任务,这种博弈行为以及策略选择会反复进行。制度内供给政策才能为地方政府界定行为指南。

### 3. 制度内供给才能保证供给的规范性

由于农村公共物品的供给主体与受益主体利益关系不一致,地方基层政府是农村公共物品供给的代理人,农民则是公共物品生产的成本承担者和需求主

体。虽然农民是基层政府的委托人,但是由于农民本身的弱势地位,很难通过有效的监督和激励机制来约束规范政府的行为。公共选择理论认为,政府也有其自身利益,在财政预算时,政府的财政支出是以自支出为主,还是以公共支出为主,这直接决定着公共物品的供给水平。在既定的财政收入下,政府自支出资金的增加就意味着公共支出资金的减少,公共物品供给的数量和质量也会随之受影响。地方基层政府在缺乏有效监督的情况下,基层政府的自利性行为将会导致与中央政策目标相偏离。制度内供给政策的实施可以抑制地方政府的不规范行为。

### 4. 制度内供给才能带动多元参与

推进多元供给的目的是扩大供给途径,但决不是政府责任的让渡。完善制度内供给,政府在表率者、投资者、规制者等方面积极作为,更有利于多元合作供给的形成。市场力量、社会力量以及农民自身力量等多元主体,有其自身的逐利动机,需要政府有制度性的保证与激励措施,才能诱导多元参与。

## 四、从制度外供给向制度内供给转变的政策建议

### 1. 建立城乡一体化的供给体制

现在国家已经基本具备了“工业反哺农业、城市支持农村”的能力,应按照统一平等的原则,建立“覆盖城乡、惠及全民的公共财政和由公共财政所支撑的公共物品供给体系。”“使包括农村人口在内的全体国民都能享受到平等的国民待遇。”<sup>[5]</sup>按照农村公共物品特性和地区经济发展水平,把城乡公共物品供给分为三层供给:一是对影响全体国民福利的公共物品,以中央政府为主统筹供给;二是根据各区域经济发展水平和公共物品需要,由省市级政府负责区域内的统筹供给;三是根据农村社区需要,由县乡地方政府负责统筹供给。城乡统筹的公共物品范围逐步由小到大,逐步实现地区内公共物品供给的均等化、公平化。建立以公共物品为导向的地方政府绩效考核体系,确定绩效评估的内容,将农村公共物品指标纳入考核体系之中,促使地方政府把工作重心从注重GDP和投资项目转为重视公共物品的供给与民生发展。

### 2. 界定各级政府的事权和财权

经过30多年的改革开放,各级地方政府均已成为利益主体,但其利益目标并非一致。明确中央、省、

市、县、乡五级政府在农村公共物品中的职责,发挥中央政府的主导作用,推进工业反哺农业、城市反哺农村。进一步完善分税制财政体制,根据事权决定财权的原则,明确界定中央与地方各级政府提供公共物品的责任和范围,明晰各级政府的财权和事权。

### 3. 推进财政投入的制度化

按照中央《推进社会主义新农村建设的若干意见》真正做到财政新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村,政府征用土地出让收益用于农村的比例要有明显增加,将公共财政用于农村公共物品的支出制度化,逐步将现行多种转移支付形式归并为一般性转移支付和专项转移支付两类,推动省级以下政府的转移支付制度建设,逐步缩小地区间财力差距导致的公共产品供给的不公平,逐步将农村公共物品纳入预算支出范围,实现财政供给的常态化。

### 4. 规范财政转移支付制度

应进一步规范转移支付方式,建立规范和公平的转移支付制度。首先,中央财政应按照存量适度

调整和增量重点倾斜的原则,扩大对农村基本公共物品的支出,完善省、市财政的转移支付制度。其次,从专项转移支付和一般性转移支付 2 个方面,建立制度性的转移支付体制,弥补地方财政对农村投入的不足。再次,进行区域之间的调节,加强对落后地区的中央专项转移支付,以确保基本公共产品的供给。最后,加强对转移支付资金的使用的监督,提高资金利用效率。

### 参 考 文 献

- [1] 林万龙. 乡村社区公共产品的制度外筹资:历史、现状及改革[J]. 中国农村经济, 2002(7): 13-19.
- [2] 李实. 注意解决社会分配不公的四大问题[J]. 人才资源开发, 2010(7): 2-5.
- [3] 赵白鸽. 中国基本公共服务均等化七大追问? [J]. 财会研究, 2008(5): 6-9.
- [4] 张兵, 楚永生. 农村公共物品供给制度探析[J]. 江海学刊, 2006(5): 22-26.
- [5] 卜晓军. 新中国农村公共服务供给的制度变迁[J]. 西北大学学报: 哲学社会科学版, 2010(1): 56-60.

## Policy Evolution of Rural Public Goods in China: Necessity of Supply from Outside-the-System to Inside-the-System

GAO Ming

(College of Public Administration, Fuzhou University, Fuzhou, Fujian, 350108)

**Abstract** By inspecting the policy of rural public goods in China after 1949, it can be clearly found that supply from outside the system is the basic characteristics of the policy of rural public goods, which mainly depends on organization and mobilization by administrative agencies and adopts financing method of “run by non-governmental sector and assisted by state”. Supply from outside the system causes two major issues, the first one is excessive burden on farmers, the second one is not fair. In view of natural disadvantages of the “agriculture, rural areas and farmers” and conditions of rural economy, conditions for pushing forward “marketization” supply of public goods are not fully equipped currently. So, the government should still play a central role, and supply from outside the system to inside the system is the basic direction of public goods policy in rural areas.

**Key words** rural development; public goods; supply system; policy analysis; equality between urban and rural areas

(责任编辑:金会平)