# 农村公共产品供给制度：历史、现状与重构

来源：网络 作者：梦中情人 更新时间：2024-01-25

*\" 「内容提要」长期以来，在我国“二元经济结构”下，农村与城市之间实行两套不同的公共产品供给体制，造成农村公共产品历史性欠账较多，供给严重不足。农村税费改革在一定程度上恶化基层政府的财政状况，势必会进一步影响农村公共产品供给的数量和结构优化...*

\" 「内容提要」长期以来，在我国“二元经济结构”下，农村与城市之间实行两套不同的公共产品供给体制，造成农村公共产品历史性欠账较多，供给严重不足。农村税费改革在一定程度上恶化基层政府的财政状况，势必会进一步影响农村公共产品供给的数量和结构优化。为了改善农村生产条件和提高农民生活水平，促进城乡一体化发展，重新构建农村公共产品供给机制具有特别重要的现实意义。

「摘 要 题」农业支持与保护

「关 键 词」公共产品/供给不足/供给机制/机制重构

农村经济社会发展有赖于农村公共财政、公共交通、通信网络、农田水利主干网络、基础教育、公共安全、社会保障、环境等公共产品供给体系的建构与完善。从理论上说，全国性的公共产品应由中央政府负责提供，地区性的公共产品应由地方政府负责提供。然而，长期以来，农村公共产品的供给却主要依靠农民自己，这种极不合理的制度安排的直接后果是农村的“边缘化”。[1]目前我国的客观现实是农村地域宽广、人口众多，农村公共产品供给水平大大低于城市，这不仅使我国“三农”问题更加尖锐，也带来诸多全局性的社会问题。农村公共产品供给制度设计与国民经济整体发展水平和财政实力息息相关，改善农业生产条件所需投入大，如果完全依靠政府投入来改变农村公共产品的现状，与中国的基本国情不符。在中国公共财政基本框架的建设中，如何配合我国现阶段致力于“三农”问题的缓解，重构符合我国基本国情的农村公共产品体制，值得思考。

一、农村公共产品供给体制的阶段性特征

长期以来，我国在公共产品供给上实行两套政策，城市公共产品基本是由国家提供，而农村的公共产品有相当大的比重则由农民自筹资金或通过“投劳”解决。虽然国家财政每年都要通过“支持农业支出”科目向农业投入较多资金，但大都为政府涉农部门的经费，最终落实到农业和农民头上的如小型农田水利建设补助费、抗旱费等等是少之又少。其实，以“支持”二字来界定农业支出，本身就是“二元经济”制度安排的产物。在这种安排下，工业属全民所有，财政对其支出属于“投资”；农业属集体所有，财政对其支出属于两种不同所有制之间的资金支持关系，用“支持”二字似乎还有点“道理”。然而，若财政的城市公共产品支出属于“投资”；而农村公共产品支出属于“支持”，就匪夷所思了。实际上这至少是对同样具有中国公民身份的农民的歧视，甚至是把农民排斥在“国民”范畴之外。令人遗憾的是在“支持”思想的指导下，长期以来农村公共产品有相当大的比重是由农民自己承担，虽然这种供给机制在不同的时期有不同的体制表现形式，但基本格局、实质几乎没有太大的变化和本质的区别。

（一）人民公社时期的农村公共产品供给体制。建国后，我国的现代化建设选择了工业化、城市化的经济发展模式。在计划经济体制下，国家凭借其对农产品买方市场和农业生产资料卖方市场的双重垄断，通过工农产品“剪刀差”的方式，成功地实现了农业创造价值向工业部门的转移，农业为国家的工业化、城市化积累了大量的资金。在“多取少予、农业哺育工业”的制度安排下，农村公共产品制度内供给明显不足，而主要依靠制度外供给，[2]即农民在人民公社的统一安排下投工、投劳，人民公社（集体）给予农民评工记分。表面上看，在计划经济体制下，农村公共产品主要是由人民公社提供的，事实上，在“工分制”下，制度外公共产品的物质成本由公积金和公益金支付，人力成本以“工分”支付。在劳动产出不变的前提下，增加总工分数，意味着工分价值的减少，其实质主要是由农民自己提供农村公共产品。

（二）改革开放后至税费改革前农村公共产品供给体制。农村税费改革前，我国农民的负担由四部分组成：一是国家税收；二是向集体组织交纳的各种统筹提留以及土地承包费等，包括村提留的公积金、公益金、管理费、农村教育附加费、计划生育费、优抚费、民兵训练费、乡村道路建设费等等；三是各种行政事业性收费、教育集资、乡村范围内的生产和公益事业集资以及各种摊派、罚款和收费；四是按国家法规规定，农村劳动力每年应承担的义务工和积累工。从农民负担构成可以看出在农村税费改革前，农村公共产品的供给体制与人民公社时期没有本质性的变化，农村公共产品的提供主体依旧是农民，所不同的是人民公社时期农民在公共产品方面的投入被“集体”“包装”了起来，并被工分形式所掩盖，农民不知道自己的负担。实行家庭联产承包责任制后，农民在农村公共产品方面的负担其实落在了家庭和个人头上，且大部分货币化了，农民清楚自己的负担。其实，农民成为农村税费负担主体后，由于农村行政管理体制改革滞后，以及农村公共产品提供主体不到位，构成了农民税外负担日益加重的主要因素。

（三）农村税费改革后的农村公共产品供给。我国农村税费改革从开始在安徽省试点，到全国20多个省市全面铺开，已历时三年。从农村税费改革方案的具体内容来看：调整农业税的计税依据和农业税附加；取消屠宰税及各种统筹、提留和逐步取消劳动积累工、义务工；通过上级政府的财政转移支付填补基层财政缺口；村内兴办各种其它集体生产和公益事业所需要的资金，采取“一事一议”的办法，由村民大会讨论决定等等。其主要目的是通过规范以“耕地”为征税及负担对象的农业税制，取缔以“人头”为税费负担对象的各种制度，以规范政府行为，堵住基层政府向农民乱集资、乱摊派、乱收费的“口子”，减轻农民负担，理顺农村公益事业决策机制。农村税费改革并未更新农村公共产品供给体制，建立以政府为提供主体的农村公共产品供给机制，涉及农业生产和农民生存环境方面的公共产品提供，依然是以农民“自给自足”为主，农民并未从实质上摆脱农村公共产品供给主体的责任。

二、农村税费改革对农村公共产品供给的不利影响

由农村税费改革所带来的乡镇财政运转困难加剧，已是不争的事实，由此而对农村公共产品供给的影响是非常明显的。

（一）农村税费改革进一步加剧了基层财政困难，制约着农村公共品供给机制的更新。我国农村税费改革是在1994年建立的“分税制”财政管理体制框架内进行的。在对“分税制”财政管理体制的完善进程中，基本取向是财权逐步向上级政府集中，这种制度逻辑的现实反映是各省财权向中央集中，各市、县财权向省政府集中，而各市、县只能集中各乡镇的财权。[3]然而，事权划分却脱离于财权划分，基层政府承担了（多为政府官员为争取政绩而主动包揽）与其财力极不相称的事权。过去，财权划分模式与事权划分模式的不对称是基层政府行为不规范的体制性诱因，农村税费改革后则成为基层政府财政困难主要原因。[3]几年来的实践已表明，农村税费改革在减轻农民负担的同时也造成基层财政资金更加不足，通过上级政府财政转移支付仅能勉强填补“吃饭财政”缺口，这种情况在中西部地区非常突出。解决这一矛盾的唯一出路是精简基层政府机构，减少财政供养人员。由此可见，农村税费改革具有双重目标：减轻农民的负担，改革基层政府机构。农村税费改革目标所指的就是基层政府的收入机制，进而直接关系到基层政府的支出及活动范围，实现财权划分模式与事权划分模式的对称，这是农村税费改革的深层次目标。

农村税费改革的这一深层次目标的实现不仅涉及到个人利益的调整，而且需要数额巨大的财力支持来满足基层政府精简政府官员需要的经济成本。目前，虽然乡镇行政体制改革也有了一些动作，但由于没有钱支付被压缩人员的安置补偿费（人均大约为3万元左右），多为“上清下不清”\" 。表面上政府的公务员人数减少，而实际上多安排进了“事业”口袋，财政供养人员并没有实质性减少，财政负担依旧。在基层财政困难进一步加剧的情况下，乡镇政府没有能力大力精简财政供养人员，“吃饭财政”仅供养人员而无钱办事则是一种更大的人力资源的“浪费”。与此并存的是上级政府仍然以各种指标考核基层政府，且许多指标为“一票否决”，基层政府官员与事业单位人员仍然为此疲于奔命，与之相应的是一些地方农民负担有所反弹。四川等地农民脱离土地，举家外迁的现象并未得到缓解，这正是农民负担反弹的直观表现。

在公共财政改革的背景下、在公共财政框架中，政府是提供公共产品的主体，这在农村也不应例外。就地方基层政府而言，其基本职能是提供更多、更好的地方公共产品，包括维持农村社会治安、制定小城镇发展规划、进行农村基本设施建设、农村基础教育和农民培训、农村社会保障体系建设等等。然而，由于基层政府仅维持农村原有的公共产品供给就困难重重，现实的选择是：要么少提供公共产品，要么进一步将提供公共产品的责任推给农民。从理论上看，采取“一事一议”办法，似乎可以部分地解决农村公共产品提供问题，但素质有限的农民刚刚解决温饱问题，经济基础十分脆弱，加之有一定文化水平的农民基本上已外出打工，“一事一议”很难实行。据我们调查所知，在落后的农村，许多“事”根本就“议”不起来，以尚未完全取消的“两工”为依托，“摊派”在不少地方已经死灰复燃。可见，“吃饭财政”挤占了大量的公共经济资源，把本来应由政府提供的公共产品问题转嫁给能力较差的农民自己解决是行不通的。农村税费改革尚未涉及农村公共产品供给更新问题，农业生产基础设施建设和兴办农村公益事业所需要的资金，仍然主要落在经济实力较差的农民身上。

（二）农村经济基础脆弱，农业经济发展缓慢，其本身难以满足农村公共产品需求，更无力填补城乡间公共产品水平的巨大落差。在贫穷落后的中国进行社会主义现代化建设，不得不以牺牲农民的利益为代价。长期以来，中国政府实行了向工业、城市倾斜的资源配置战略，农业、农村资金则通过财政、金融渠道流向工业和城市，工农业产品剪刀差、城乡差距扩大的同时，农业比较利益日益降低，农民收入相对下降。[4]为了维持这种“二元”经济格局，城市居民凭票供应生活必需品制度和严格的户籍管理制度阻隔着城乡间的人口流动。改革开放以来，家庭联产承包责任制的推行使农村经济和农民生活都有了较大的提高，但历史留下的过大的城乡经济及社会发展水平差距、农民负担过重问题没有得到彻底解决。过去，仅是农业所创造的物质财富向工业转移，现在更是在物质财富向外转移的同时，农村资金通过银行信贷向外转移，农村人才大规模地向城市转移，这“三重”向外转移的日积月累已经累积为倍受关注的“三农”问题。农村税费改革旨在减轻农民负担和规范政府行为，并没有更新农村公共产品供给制度，新的税制直接影响到县乡财政收入，逐步实现城乡公共产品供给均等化要求几乎无从谈起。目前，农村基础教育经费负担大部分落在农民头上；许多地区农民的最低生活保障制度还未建立；占总人口66％的农村居民只享有不到20％的卫生资源配置，大部分地区的合作医疗处于瘫痪；[4]农田水利基本建设的投入主要靠农民自身积累……。前不久，中央人民广播电台的报道对山东寿光（县级市）实行的“社会治安承包制”大加赞许，据说还要作为“经验”在山东省全面推广。政府提供公共产品“缺位”而要通过“承包制”来弥补，“社会治安承包制”是否有利于公共权力“为民所谋”、是否有利于社会公正和安全，还有待实践做出回答。但此例却在一定程度说明政府对农村公共产品供给的匮乏和政府的缺位程度。

（三）“一事一议”的农村公共产品体制存在着不合理和操作上困难。从公共分配理论看，无论是城市居民还是农民只要向政府缴纳税收后，政府就有义务向纳税人提供公共产品；从公平原则出发，政府对“弱势群体”应无偿提供特殊资助；政府的收费行为只有提供了有偿服务时才能发生。税费改革前，乡统筹和村提留是农民向政府缴纳农业税后，再向基层公共组织缴纳的费用，理应得到相应的回报，然而，事实是村民委员会名为自治组织，实际上成了乡镇政府的派出机构，属于农村社会公共费用的乡统筹与村提留成为基层财政“养人”的经费来源，进而演化为支撑基层政府机构膨胀、人员增加、行为越位的经济基础，成为农民负担日益加重的制度根源。因而，税费改革后，以农业税附加方式取代乡统筹与村提留，其合理性值得怀疑。

农村公共产品主要是基础教育、乡村道路建设、农田水利设施建设、农村电网改造、有线电视网络等，除基础教育具有全国性公共产品性质外（因为教育效应具有外溢性，现实生活中，农村基础教育培养的基础性人才输送或流向城市和发达地区，绝大多数都没有回到贫困的农村），其余属于地方性公共产品范畴，其受益主体是区域内农民。[5]根据公共产品理论，提供公共产品的成本应由受益主体承担。在农民向国家上缴了农业税和农业附加税后，全国性公共产品应由中央政府提供，而事实上农民负担了农村基础教育成本的大部分；地方性公共产品的供给应由地方政府通过财政手段加以解决，供给量的多少由地方政府财政收入状况决定的，不能再向农民伸手。“一事一议”的实质是维持历史形成的城市与农村不同的公共产品供给体制，农村公共产品仍然由农民自己承担。因此，“一事一议”的制度设计是值得商议的。

特别是农村实行家庭联产承包责任制后，原来的集体经济组织被家庭经济组织所替代。这一变化意味着同一公共产品对同一地域的农民家庭单位却因不同的土地承包数量、人口等因素而具有不同的收益，这决定了在农村公共产品供给决策过程中，公众意愿整合的难度和复杂性。农民家庭对公共产品的需求如何表达，谁来整合不同家庭的意愿都是“一事一议”在实际的操作过程中必须面对的现实问题。如果由农民自己决策显然是不现实的。在现行行政体制下，如果继续由基层政府替农民决策，那么“一事一议”将有可能演变成基层政府向农民集资摊派的政策依据，在基层政府财政越位的内在冲动没有彻底得到有效抑制的情况下，将会使各地方政府制造各种政绩工程、形象工程的行为得以延续，从而无法从根本上解决农民负担重的问题，存在操作上的困难。

三、农村公共产品供给体制的重构

目前，在我国广大农村地区，客观上存在着由于历史性欠账而公共产品供给不足和由于分税制和农村税费改革造成县乡财政困难，没有足够的财政资金维持原有公共产品提供水平的双重困境，任其下去，必然会使农村公共产品缺口不断拉大。从理论上分析，农村公共产品历史性欠账的弥补，县乡财政资金短缺问题的解决都依赖于农村经济的发展，而农村经济的发展又是以农村公共产品的有效供给为基础条件的。农村公共产品历史性欠账和县乡财政资金短缺直接影响农村公共产品有效供给，制约着农村公共事业的进步和农村经济的发展。农村公共产品供给水平与农村经济发展两者之间的相互依存关系说明：现阶段国家的农村经济政策在强调发展经济的同时，必须加大农村公共产品的供给；而通过提高农村公共产品供给水平来改变农业的生产条件和农村生活条件是现实的地方政府的财力难以解决的，必须借助“外力”，也就是说，解决“三农”问题的重要途径是创新农村公共产品供给机制。

（一）从识别公共产品供给决策机制和需求决策机制的差异入手，建立有效的公共决策权配置机制。按照戴维-伊斯顿的\" 观点，公共决策在本质上是关于社会价值的一种权威性分配活动。农村公共产品供需矛盾反映出公共决策不合理而导致的社会资源分配的扭曲，因此，农村公共产品供给体制的重新建立，必须解决决策权的配置问题。个体理性决策所导致的博弈均衡未必能实现社会福利最大化，所以，以某种方式对个人决策进行一定的限制就是人类社会自我组织的一种重要表现。对公共产品的需要为个体决策，而决定供给多少公共产品以及如何供给却是集体决策。显然，公共产品的供给决策不能代替公共产品的需求决策。如果说农村公共产品的需求决策的表述机制应“自下而上”的话，那么农村公共产品的供给决策则应是“自上而下”。我国的人民政府是为广大人民群众谋福利的政府，农村公共产品供给决策要求我国的公共财政是人民的财政、服务性的财政，政府的行为准则是为社会提供公共性服务，这是建立农村公共产品“自上而下”供给决策新程序的前提条件。[6]

（二）改变不合理的农村公共产品供给体制，建立中央、省、县乡、农民四位一体的农村公共产品供给体制。发达国家的公共产品理论根据服务范围的大小，通常将公共产品区分为全国性的公共产品、地区性公共产品和社区性的公共产品，不同范围的公共产品应有不同的供给主体。农村公共产品既有全国性的。又有地区性和社区性的，分清广大农村地区公共产品的性质是明确供给主体的关键。从理论上分析，全国性公共产品应由中央政府提供，地区性公共产品应由地方政府提供，而社区性公共产品应由社区提供。然而面对中国的具体而特殊的国情，这一理论的实施有其局限性。分税制后，财政收入由地方向中央、省级政府集中的趋势明显，这样中央和省两级财政收入相对丰裕，尤其是中央财政的“两个比重”明显上升；特别是农村税费改革后，县乡财政普遍“吃饭”都非常困难，如果再让基层政府提供全国性公共产品（如基础教育）和超越基层政府职能范围的地区性公共产品，不仅有悖于公平原则和受益原则，而且其结果只能是画饼充饥。在县乡财政困难重重的情况下，目前这种供给体制若得不到根本性改变，农村公共产品供给现状将会不断恶化。为此，国家应根据农村公共产品的不同性质，建立起由中央、省、县乡、农民四位一体的农村公共产品供给体制。采取以中央、省两级政府为主导，县乡财政适当配套的方式，着重解决好与当前农业经济发展、农民生活紧密相关的公共产品的供给问题。据此，我们认为，基础教育应由中央政府提供，目前至少应通过中央加大对中西部地区的转移支付，再由省级政府为主提供基础教育，特别是农村的基础教育尤应如此；在目前县乡财政比较困难的情况下，乡村道路建设、农田水利设施建设、农村电网改造、有线电视网络等方面公共产品的提供问题，应通过省级政府对县级政府的转移支付来解决，即主要由省级政府“出钱”，县级政府“办事”的方式来解决，特别要强调的是乡村道路建设应当由过去以农民主体改变为以县级政府为主体，纳入地区交通建设的整体规划：“一事一议”方式仅限于部分村社级“社区性”公共产品。

（三）充分尊重广大农民的需求意愿，保证农村公共产品供给的有效性。农村的公共产品供给决策是公共决策，公共决策的利益导向，不仅涉及公共决策的立场与出发点问题，还涉及到实现这一愿望的工作方法问题。我国农民是一个特殊群体，组织化程度低。这种组织状况是他们在同非农业部门和政府进行交易、谈判中处于弱势的重要原因，也是他们难以参与国家公共决策，反映他们的利益要求的主要症结。在农村公共产品供给过程中，如何客观、真实地反映农民的意愿不仅仅是一个公共决策问题，而是一个是否代表农民根本利益的政治性问题。由于我国地区经济发展的不平衡，不同地区的公共产品的供给和需求水平千差万别，采取同一力度或同一标准，统一提供标准的农村公共产品，忽视了不同经济发展阶段广大农民对公共产品不同需求的差异性，必然难以达到理想的效果。因此，如何真实而准确地掌握不同地区、不同经济发展阶段农民对农村公共产品的真实需求就显得尤为重要。从长远来看，这一目标的实现，必须建立一种能够准确反映农民需求的表述机制，在尊重大多数农民意愿的基础上，鼓励农民参与到农村公共产品决策的制定与执行过程中，形成政府与农民共同决策模式，保证农村公共产品有效供给。就眼前而言，必须针对我国农民组织化程度低、个体素质不高的特殊情况，在尊重村民自治原则、切实反映广大农民的公共产品实际需求的前提下，县乡政府和村委会组织按照“三个代表”的要求，为广大农民办实事，因地制宜地为农民提供急需的公共产品。对此，一方面要求通过农民自治组织集中反映农民的公共产品需求倾向；另一方面，考核基层政府的指标体系也应当以农村公共产品的提供为主来建立。

（四）开拓新的农村公共产品的资金渠道，以满足农村经济发展和农民生活水平不断提高的需要。由于公共产品既可以由政府的公共预算直接供给，也可以通过政府的力量筹资而经由非政府机构间接提供，且不同的供给方式可以同时并行。因而，公共产品是政府直接生产供给，还是哪个层级的政府间接供给以及采取何种方式供给，其核心问题还是资金问题。目前，我国农村人口占总人口的66％，在幅员辽阔、人口众多、分布广泛、公共产品供给缺口大的农村建立起适应农村经济和社会发展的农村公共产品供给体系，在国家财力尚不十分雄厚的前提下，单方面地依靠政府的力量显然存在着困难。[4]现阶段，我国农村公共产品的供给应坚持政府公共预算直接供给为主，同时，通过以土地资源为主的公共自然资源向市场经济需要的公共资本转化等方式，大量地引入民间资本参与农村公共产品的提供，或者采取政府与私人共同供给，如“BOT”方式，以及私人部门投资，政府在政策上给予优惠和适当财政补贴等方式，以多种筹资渠道和提供形式缓解资金的不足，这是解决我国目前农村公共产品供给的有效途径。

「参考文献」 [2]叶兴庆。论农村公共产品供给体制的改革[J].经济研究，1997，

（6）。

[3]贾康，白景明。县乡财政解围与财政体制创新[J].经济研究，202\_，

（2）。

[4]胡鞍钢。影响决策的国情报告[M].北京：清华大学出版社，202\_.

[5]王朝才，吴晓娟。“三农”问题及政府相关政策选择[J].财政研究，202\_，

（6）。

[6]彭代彦。农村基础设施投资与农业解围[J].经济学家，202\_，

（5）。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！