

农村公共产品供给机制创新研究

<http://www.criifs.org.cn> 2008年4月10日 贾康 阎坤 鄢晓发

提要：为改善我国农村公共产品供给状况，在公共财政加大投入的同时，必须高度注重、特别强调促进农村公共产品供给机制的创新。在财力有限的情况下，公共产品供给机制创新是使公共财政阳光更多照耀农村必须把握的重要着眼点。本文结合理论、现状考察和对江苏省农村最低保障、医疗卫生和教育的实地调查研究，总结归纳了探索中一些有益的初步经验，对创新农村公共产品的供给机制提出了四点认识：

做大“蛋糕”、优化体制、增加地方政府财力和强化高端转移支付，是农村公共产品供给的基本保证；

应当合理把握公共财政提供农村公共产品的次序；

“花钱设机构养人”的办事模式要积极向“花钱买服务”的办事模式转变，寻求政府作用与市场机制的有效结合；

政府创造和维护公平竞争、适度竞争，是提高准公共产品供给质量和效率的有效途径。

一、农村公共产品供给的简要理论考察

在经济学理论上，社会产品可分为公共产品和私人产品，公共产品又可分为纯公共产品和准公共产品。纯公共产品是在消费过程中具有完全的非排他性和非竞争性的产品，私人产品的消费是竞争的和排他的，准公共产品则介于二者之间，具有一定程度的竞争性和排他性，可以大体分为三类：（1）接近于纯公共产品的准公共产品。（2）中间性准公共产品。（3）接近于私人产品的准公共产品（于奎，2005年）。

二、农村公共产品供给的现状、问题原因与机制创新的重要性

（一）农村公共产品供给不足的现状。

农民贫困问题依然严峻，最低保障制度尚待建立。

原有农村医疗卫生体系已解体，新型合作医疗制度刚起步。

农村义务教育仍需加强，职业教育还很落后。

（二）农村公共产品供给不足的原因。

1994年分税制改革后省以下迟迟不能实质性进入分税制轨道，政府间财权事权的不相呼应问题加大，表现为财权重心上移、事权重心下移，导致基层政府财力弱化，再加上转移支付制度不健全，是农村公共产品供给不足的重要体制性诱因（贾康、阎坤，2005）。

非均衡工农发展模式，也是导致农村公共产品供给不足的重要的大环境、大背景原因（寇铁军、任晓东，2006）。

“自上而下”的供给机制未形成农民充分参与公共品供给决策的民主权利，农民缺乏有效的需求偏好表达机制，导致现行农村公共产品供给中“过剩”与不足并存（贾康、孙洁，2006）。

此外，还有一个重要原因，就是农村公共产品的提供与生产机制未跟上市场经济进程，创新严重不足。

（三）增加农村公共产品供给必须强调机制创新。

三、农村公共产品供给机制创新的实证考察：江苏省的实践

（一）以政府资金“托底”，公共财政全力建立农村居民最低生活保障制度。

（二）政府与市场结合，建立农村医疗和公共卫生体系。

1. 公共财政重点支持农村卫生防疫体系建设。

财政为农村基本公共卫生服务提供专用资金。

财政支持建立农村疾病控制和卫生防疫网络。

2. 公共财政为主，政府、集体、个人共同建立新型农村合作医疗体系。

3. 政府支持引导下的农村合作医疗管理模式创新：“江阴模式”。

“征、管、监”相分离的运作机制。

推行电子化服务：方便了群众，提高了效率。

政府提供、私人生产：政府与市场紧密结合、合理分工、各尽其能。

4. 政府指导下的乡镇医院产权改革与服务改进。

规范的转制和转制后的规范监管。

公共财政投入一视同仁，改善乡镇医院医疗设备和提高人员素质。

以财政支持、引导人才合理流动。

（三）着力构建农村教育公办、民办共同发展的新格局。

1. 加大财政投入力度，保证农村义务教育经费。
2. 发展多种形式的农村职业教育，促进解决农民就业问题。
3. 引入竞争，扶持政策对公办学校和民办学校一视同仁。
4. 全面实行农民培训券制度。
5. 对家庭经济困难的农村学生实行职业教育“助学证”制度。

四、对农村公共产品供给机制创新的一些思考和建议

（一）做大蛋糕、优化体制、增加地方政府财力和强化高端转移支付，是农村公共产品供给的基本保证。

（二）应当合理把握公共财政提供农村公共产品的次序。

（三）“花钱设机构养人”的办事模式要积极向“花钱买服务”的办事模式转变，寻求政府作用与市场机制的有效结合。

（四）政府创造和维护公平竞争、适度竞争，是提高准公共产品供给质量和效率的有效途径。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

文章来源：节选《财政研究》2007-5 （责任编辑： Hlh）