



· 在线咨询 ·

- 蘑菇的种植
- 下层民众的切身利
- 人口普查是为什么
- 该中心与研究生培养有关么
- 中国农村调查·2010年..

· 中心动态 ·

- 村民自治暨合寨村村民委员..
- 湖北省委常委、纪委书记黄..
- 全国政治学专家团莅临中心..
- 吉林大学周光辉教授莅临中..
- 中国社会科学院陆学艺研究..
- 中心主任徐勇教授赴福建永..

· 新农学院 ·

· 调研基地 ·

《农村研究通讯》

《中国农村研究》

《中国农村调查》

· 新书推荐 ·

农民家庭内部分工及其专业化演进
对..您现在的位置: [首页](#)>>[硕博论文](#)>>[短缺财政下的农村公共品供给——以税费改革后豫中L村为个案](#)>>

第二部分 农村公共品的基本概念及供给制度变迁

作者: 屈鑫涛

来源: 华中师范大学政治学研究院

发布时间: 2010年5月14日

一、农村公共品的基本理论

(一) 公共品

公共品是指由公共部门提供的用来满足社会成员共同消费的产品(包括有形和无形)和服务的总称。其特性主要包含两个方面: 一是非竞争性。即任何消费者对物品的消费不会影响其他消费者的利益。这包括两个方面的含义: 第一, 边际生产成本为零: 即在公共品数量一定的情况下, 增加新的消费者不需追加供给公共品的生产成本。第二, 边际拥挤成本为零: 即“每个人对这种产品的消费都不会导致其他人对该产品消费的减少”。二是非排他性。即任何人消费该产品都不可能排除其他人的消费, 或者通过收费等方式限制其他人对该产品的消费是非常困难的, 甚至是不可能。

根据公共品满足其特性的程度, 可以将其划分为纯公共品和准公共品两类。纯公共品是指向全体社会成员共同提供的且在消费上不具竞争性、受益上不具排他性及效用的不可分割性的物品或劳务。典型的纯公共品有国防、公安、司法、行政管理和环境保护等。然而在现实生活中纯公共品并不是普遍存在的。准公共品介于纯公共品和私人产品之间, 主要是指那些难以克服搭便车行为的产品。它有两种类型: 拥挤性的公共品, 即随着消费者人数的逐渐增多, 在消费上具有拥挤性(竞争性)的公共品, 如道路、桥梁等; 价格上排他性的公共品, 即在效益上可以定价, 在技术上可以实现排他性的公共品, 如电影院等。根据公共品的内容和形式, 可以把公共品划分为: 实物性的公共品, 如道路, 基础设施等; 服务性的公共品, 如科技服务、政府行政、气象服务等。然而, 对纯公共品、准公共品以及私人产品的划分并非一成不变, 在不同历史时期, 对于同一种产品究竟属于何种类型的认识可能有所不同, 同时对产品性质的区分还需考虑市场发展的程度。

(二) 农村公共品

农村公共品是指在农村社区内的公共品, 是相对于农村私人产品而言, 用于满足农村公共需要, 同时具有非竞争性和非排他性的社会产品。他是个体农民提供不了或不愿提供, 但又是社会和经济发展所不可缺少的产品和服务, 是全体农村社区居民共同利益的体现。如农村义务教育、农村基础设施、农村社会保障等。

农村公共品作为公共品的组成部分, 必然具有一般公共品的特性, 如效用的不可分割性、取得方式的非竞争性和消费的非排他性。但由于我国农村经济、社会发展的特点, 农村公共品也具有特殊性: 如由于我国农村发展的不平衡性以及农村社区所具有的边缘性和生产的分散性, 决定了农村公共品供给的多层次性; 以及相对于城市公共品而言, 农村公共品所具有的较强外溢性; 并且由于农村地域辽阔、农民居住分散, 因此农村公共品从经济效应上讲所具有的低效性; 再者由于农业是自然风险与市场风险相互交织的弱势产业, 决定了农民生产私人产品对农村公共品的强烈依赖性。

(三) 农村公共品供给的意义

由于家庭联产承包责任制的实施, 我国农村生产组织的基本单位由公社和大队变成了农户, 其结果虽然使农民的生产积极性和农业的生产效率得到了极大的提高, 但由于农户的分散性和小农性质, 使之在严峻的自然风险和市场风险下, 农业生产变得极其脆弱, 很大一部分农村仍然处于靠天吃饭的阶段。因此, 农村公共品的有效供给就显得尤为必要, 其对于促进我国传统农业向现代农业的转变以及当前的新农村建设都具有重要的现实意义和长远意义。

首先, 农村公共品的供给可以有效降低农业的自然风险和经济风险, 提高农业生产活动的效率以及保障农村社会的安定。如完善的农田水利设施可以有效避免农业靠天吃饭的状况, 从而降低农业生产的自然风险, 提高农户的投资积极性; 良好的村庄治安不仅是私人农户进行畜牧业投入的先决条件, 而且也是农民生活安定的保障。

其次, 农村公共品的有效供给有利于缩小城乡差距及统筹城乡发展。由于我国城乡二元供给体制的长期存在, 导致农村公共品供给资金严重匮乏, 历史欠帐严重, 农民对农村公共品的有效需求难以得到满足, 造成目前我国农业生产效率落后, 其发展的长效机制难以建立, 城乡居民收入差距不断扩大。因此, 农村公共品的有效供给在提高农业生产效率的同时, 可以促使农民将有限的资金投入调整农业结构、改善经营条件上来, 这在一定程度上可以增加农民收入、缩小城乡差距, 降低城市化进程所带来的一系列社会问题。

再者，农村公共品供给有利于构建我国公平与效率的关系结构。效率优先、兼顾公平即初次分配注重效率、再次分配注重公平是我国经济社会发展的基本战略，公共品的供给属于国民收入的再分配，而农村公共品与城市公共品具有相同的属性，因此在公共品的供给上政府应该采取相同的政策，体现公平的原则。政府运用综合的财政手段包括财政转移支付手段来增加农村公共品的供给，将有利于促进农村经济的发展和农村社会的稳定，处理好公平与效率的关系原则。

二、农村公共品供给的制度变迁

税费改革后我国农村公共品供给制度发生了重大变化，农村公共品供给的短缺已成为制约农村经济进一步发展的瓶颈。由于现行的农村公共品供给制度是在原有供给制度基础上改革的产物，所以通过对我国农村公共品供给制度的历史回顾，有助于我们弄清目前农村公共品供给制度存在的问题根源，对进一步完善农村公共品供给制度，理顺国家、集体与农民的相互关系具有十分重要的意义。

农村公共品供给制度是为提供农村公共品而制定的具有一系列关联性的规则、制度的集合。一般而言，它主要包括决策机制、筹资机制和生产管理机制等基本要素。其中决策机制又可分为需求表达机制和狭义的决策机制，它决定当公共品的需要在通过某种方式表达出来后，供给主体依据制度、规则确定公共品的供给数量和具体的供给方式；资金筹集机制是关于解决公共品的资金来源及成本分摊的问题；生产管理机制主要解决怎么生产、如何监督等问题。以下笔者将以历史的顺序，从其构成要素的几个方面来剖析我国农村公共品供给在人民公社时期、改革开放后至税费改革前以及税费改革后三个时期的制度安排。

（一）人民公社时期农村公共品供给制度

建国后由于我国推行的是“赶超型”经济发展战略，其核心是加快工业化进程。然而，这对一个工业化比重极小的农业国家来说，依靠自身工业积累或海外殖民掠夺来达到资本原始积累显然是不可能的。而通过集中农业剩余来支持工业发展便成为达到此目的的主要手段。因此，建立由国家控制农村经济资源的人民公社制度便成为一种必要的选择。人民公社既是管理社会政治生活的农村基层政权，又是组织经济生活的集体经济组织，因此是一种“政社合一”的组织。在农村公共品供给方面，人民公社凭借对人、财、物的绝对支配权和管理权，依靠大规模的政治动员和强制性的行政手段来提供，从而为农村公共品的“制度外供给”提供了充分的物质和组织保证。

在“政社合一”的人民公社体制下，农民作为公社的一名社员，没有自己的生产资料，只是简单地向集体出售劳动，丧失了对生产活动的自主权，从而也丧失了与人民公社平等谈判的地位，农户之间呈现出高度的同质性。因此对农村公共品的需求没有差异性，从而也就缺乏表达的主动性和积极性。这一特征使农村公共品的集中统一供给变得更为便捷和高效，政府及集体组织成为唯一的供给主体，垄断了农村公共品供给的决策权和使用权。

在资金筹集方面，由于通过财政渠道筹集到的公共品供给资金极为有限，而且仅限于公社本级，因此这种制度内筹资远远不能满足人民公社正常运转所需的农村公共品，因而不得不借助制度外筹资的方式来满足公共品的供给。这种制度外筹资实际上就是以工分制分配为基础，以劳动力代替资本的办法，政府通过行政命令的方式组织、动员农村劳动力来承担农村公共品供给。其成本主要包括物质成本和人力成本。其中物质成本分摊是在集体分配之前直接从各个基本单位总受益中扣除；人力成本分摊则以增加总分数，从而降低工分值的方式予以弥补。

客观来说，在当时城乡分割的“二元”经济体制下，这种“自上而下”的决策体制和“制度外筹资”方式是一种成功的公共品供给制度，它不但较好地化解了农村公共品供给与需求的信息不对称问题，而且也成功解决了农村公共品供给的资金来源与组织困境，提高了农村公共品的供给水平。因此，这一时期的农村公共品建设取得了巨大的成就。许多对农业生产起着直接促进作用的农村公共品都是在这个时期从无到有开始建设的，如乡村道路、农田水利设施等。这不仅保证了农村公共品的基本供给，改变了乡村面貌，而且也缓解了城乡居民在公共品收益上的差距。但随着生产力的发展，这种当时对经济发展起着促进作用的人民公社制度也越来越难以适应经济发展的需要。其随后的体制改革也必然会对农村公共品供给制度产生深远的影响。

（二）改革开放后至农村税费改革前农村公共品供给制度

人民公社这种高度集权、政社合一的计划体制是特定社会环境下政治推动的产物，它虽然能动用农民自己的力量来提供农村公共品供给，但这种“自上而下”的“制度外筹资”不是在利益组织化基础上的乡村社会政治、经济发展的自然结果。并且政治性强制和刺激并不能为乡村社会发展提供可持续的动力，同时这种体制的维护成本和机会成本不断攀升而国家的收益难以保证。

家庭联产承包责任制的实施，打破了传统计划经济对生产力的禁锢，克服了体制僵化的弊端，但我国农村公共品供给仍然没能突破人民公社时期的“自上而下的制度外筹资决策”机制，事实上是对人民公社时期农村公共品供给制度的继承和延续。因此，农民对公共品的需求表达仍然处于被边缘化的境地。但与人民公社时期相比，承包责任制下的农民开始拥有自己的生产和生活资料，具备了相对独立的市场经济地位，并且随着其所拥有的财产、生产安排和生活习惯的不同，原来高度同质化的群体开始分化，农民对公共品的需求发生了一系列深刻的变化：农民以有利于自己所从事的生产经营活动为基础，更加注重对公共品实用性和多样性的追求；农户作为经济核算的基本单位，开始有了自主产权意识，并且对公共品的成本分摊极为敏感。

公共决策实际上是对社会资源的一种权威性分配，其合理与否直接影响着农村公共品供给的质量与绩效。虽然在家庭联产承包责任制下，农村进行了一系列的政治、经济体制改革，包括农村公共品供给制度方面的变革。然而，在其供给的决策机制上仍然延续“自上而下”的决策机制，其在有效表达农民对农村公共品需求方面不可避免的存在偏

差。乡村组织在其政绩考核、职位升迁及部门利益的驱使下，往往不是以本辖区农民对公共品的需求偏好，而是以自己的政治、经济理性来决定农村公共品的供给，致使农村公共品供给不足与过剩的矛盾并存。

这一时期我国农村公共品供给资金仍要通过“制度外筹资”渠道来筹集，主要包括“三提五统”、共同生产费以及各种集资、摊派等。其中“三提五统”筹资机制是人民公社解体后，由“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”土地承包制原则而来，是农村税费改革前，乡村组织用于筹集农村公共品所需资金的主要渠道；共同生产费则是农业生产中需要共同支出的费用，与各种集资、摊派不同的是其在名义上是用于农业共同生产环节的支出，实行“多退少补”，并且乡村组织既已预收了共同生产费，就必须为农民提供共同生产环节的服务。事实上这三条不同的筹资渠道，农民均缺少表达自己偏好的途径，仅仅依靠自上而下的中央政策规定，很难抑制地方政府加重农民负担的冲动。

不过与人民公社时期相比，这一时期的制度外筹资具有一些新的特点：首先是在物质成本分摊方面，人民公社时期的物质成本分摊是在集体分配之前直接从各个基本单位总受益中扣除，就单个农民来说，他们并不清楚自己分摊了多少，对负担的感受是间接的。但在家庭联产承包责任制下，公共品的成本直接分摊到户，而农户此时已成为基本的经济核算单位，对税费负担的感受是直接的，因此，“过去的隐性剥夺显性化、公开化”。其次是在人力成本分摊方面，人民公社时期的人力成本分摊则以增加总工分数，从而以降低工分值的方式予以弥补，因此对单个农民来说同样不清楚自己的负担额。但在家庭联产承包责任制下，农民获得了劳动支配权，乡村组织的动员能力大大降低，公共品建设使用的劳动力成本大部分以货币形式支付，这样农民的税费负担进一步加重。由此造成了乡、村组织与农民的严重对立，乡村秩序也随之陷入紊乱，税费改革也因此势在必行，在此基础上的农村公共品供给制度也会随之重新建构。

（三）税费改革后农村公共品供给制度

税费改革前的农村公共品供给制度虽然在筹资对象和筹资方式上发生了变化，但仍然是“自上而下”的“制度外筹资”。不但不能使农民真正表达对农村公共品需求的偏好，而且这种筹资机制在缺乏有效监督的情况下具有很大的随意性，通常演变为乱收费行为，从而加重农民负担。为了堵住基层政府向农民乱集资、乱摊派、乱收费的“口子”，理顺农村公共品供给决策机制，中央启动了农村税费改革。

农村税费改革取消了乡统筹、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金；取消了统一规定的劳动积累工和义务工，改革村提留的征收使用办法。农村税费改革后，国家对农村公共品供给的制度设计主要体现在资金筹集方面：对于超出村庄社区的农村公共品供给，则通过自上而下的国家财政转移支付来解决；对于村庄社区内与农民利益相关的农村公共品供给，则通过“一事一议”的办法在村庄社区内筹集资金。

然而，农村税费改革并未建立以政府为主体的农村公共品供给体制，涉及农业生产和农民生存方面的公共品供给，依然是以农民“自我承担、自我生产、自我管理”，农民并未从实质上摆脱农村公共品供给主体的责任。并且税费改革直至取消农业税后的一个直接结果便是造成乡、村财政的恶化。乡镇财政在没有其他合理收入来源的情况下，便会克扣甚至挪用国家用于农村公共品供给的财政转移支付资金，其现实的结果是：要么少提供农村公共品，要么将进一步提供农村公共品的责任转嫁给农民；而村级财政不但没有了收入来源，而且维持其正常运转的财政转移支付也时常被乡镇财政减少甚至克扣，村级组织事实上陷入瘫痪状态，因此无力也不愿组织农村公共品的生产和供给；而通过村庄社区内的“一事一议”筹资，从理论上看似可以部分解决农村公共品供给问题，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以及难以克服的部分农民的“搭便车”行为，因此“一事一议”很难实行，社区内筹资仅仅成为一种摆设和空洞的说教。其结果便是税费改革直至取消农业税后在缺乏相应配套改革基础上的农村公共品供给陷入困境，进而造成原本就供给不足农村公共品陷入停滞状态，因而与农民生产、生活密切相关的外部环境也随之恶化，这反过来又间接地加重了农民负担，加剧了村庄衰败。在下一章，笔者将以豫中L村为个案，具体分析税费改革后村级财政的短缺所造成的村庄公共品供给的缺失，以及由此所加剧的村庄衰败。