



· 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
对农村土地制度变迁的影响研究您现在的位置: [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](#)>>

第四部分 财政视角下完善农村公共品供给的现实思考

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

当前,无论是学界还是政策部门,都对目前农村公共品供给状况不满意。农村公共品供给状况不佳已成为一个不争的事实。其原因一方面是由于历史性欠帐造成的,另一方面便是农村税费改革所造成的乡村财政困难。但无论是那方面原因,要走出农村公共品供给的困境都依赖于农村经济的发展,而农村经济的发展又以农村公共品的有效供给为基础条件。二者的辩证关系说明:国家必须把农村经济发展和农村公共品供给统筹考虑,通过加大农村公共品供给来改变农业的生产条件,进而发展农村经济,改变农村的生产、生活条件。而这些宏观目标的实现要求必须对现行农村公共品供给体制进行创新,具体包括:构建农村公共财政体制、合理划分乡村财权与事权以及拓宽农村公共品供给资金筹集渠道和加强农村公共资金的管理和监督等。

一、构建农村公共财政体制

所谓公共财政,实质上是强调财政的公共性。按照公共财产理论:凡一国国民都应该平等地享有公共品供给的权利。从我国农村公共品供给制度的历史变迁来看,农村公共品供给不足与我国目前的财政体制有着密切的关系。长期以来,我国在公共品供给上实行两套政策:一套是城市的公共设施、公益事业都有国家财政负担;另一套是农村的公共基础设施主要靠农民自身解决,国家仅给予适当补助。农民享受不到“国民待遇”,处处掏钱的结果,便是农民负担日益沉重,村级财政严重短缺。特别是对属于传统农业财政的中西部地区,“从而造成现代政府体系与传统农业财政的尖锐冲突”。

特别是我国在1994年实行分税制改革后,中央与地方税源分配不合理,中央和上级政府将比较稳定和重要的增值税和消费税等上收后,地方和基层政府的税源减少且不稳定。在此情况下,各级地方政府为了保障财政收入,往往采取层层下压的办法,从下级财政抽取资金的同时又将事权下移,这给基层政府造成了很大的压力。甚至一些基层政府为了完成上级规定的税收任务而不惜举债,然而,这种状况的最终结果是:由此产生的债务负担最终还是转嫁给农民。基层政府在“入不敷出”的情况下当然是无暇顾及农村公共品的供给;农民在自身负担加重的情况下也无力供给农村公共品。这两种结果必然对我国农村公共品供给产生消极影响。

因此,从长远来看,必须把农村公共品供给纳入到国家财政体系内,加大对农村公共品的投入力度,使基层组织有稳定、合法、充足的财政收入来源来保障农村公共品的供给。否则如果农村基层组织长期陷于短缺财政的压力之下,不仅农村税费改革的成果难以保持,而且“乱收费”现象也必将反弹,农村公共品供给也将更加困难。从当前来看,一方面,中央政府应该完善分税制财政体制改革,明确划分各级政府的财权与事权,保障各级政府有足够的财力供给本地区的公共品;另一方面,中央政府还要加快建立和完善财政转移支付制度,特别是加大对农村基础设施的扶持力度,使农村能够获得更多的财政支持。

二、合理划分乡村财权与事权

乡、村关系一直作为学界和政府关注的焦点,其核心问题便是财权与事权的问题。在乡、村两级的相互博弈中,由于村级处于弱势地位,因此便不能按照相关法律来捍卫自身的利益。并且在实际工作中,由于广大中西部地区村干部受自身素质等方面的限制,对自身的法律定位及应该得到的权力并没有清醒的认识。直到现在,村级组织仍未认识到自己并不是政府的一级政权机构,而只是村民自治组织,同时乡镇政府也往往把村级组织作为自己属下的一级机构在使用。在乡、村关系中,下级服从上级成为铁律,造成乡镇政府下达给村级组织的任务不管对与错、也不管能否完成而照单全收,以致在农民中形成恶劣影响,村委会成员本应是农民的当家人、代言人,却似乎成了农民的“包工头”,严重影响干群关系和村级组织成员服务工作的展开。同时,村民委员会常常要承担来自乡镇“下派”的各项任务,事权过多。而与之不相对称的是,乡镇在“下派”任务的同时,并没有将完成任务所必需的经费一同下达,这就造成了村委会只有事权而没有财权的现象,即“乡镇点菜,村委会买单”,使得本来就吃紧的村级财政在一次次“买单”后不堪重负。

如L村每年招待乡干部的餐费大约要3000元左右,而国家为了刹住村干部自己乱招待的费用,就规定以后乡镇干部不准到农村乱吃乱喝,也不准报招待费。但那些乡里干部可不管这些规定,照旧如往常。村干部也没办法,还得陪笑陪吃,最后以其他名义造表入帐,形成新的村级负债。因此,改变这种财权与事权相脱节的不合理体制,合理划分

财权与事权。建立“财”支、“事”支、“支”定“支”制度就显得尤为必要。“乡镇在‘下达’任务给村委会时，实际上是一种‘委托’关系，村民委员会接受乡镇的‘委托’办理某些事项，一定要获得委托方的配套经费。如果没有委托方的配套经费，村民委员会可以拒绝配合工作”。

因此，当前乡、村组织迫切需要按照相关条例和政策、法规廓清职责和关系，并制订出合理的“乡村财权、事权制度”。这不仅是完善公共财政体制的关键环节，也是缓解目前村级财政短缺的必要措施，从而对于确保村级组织的正常运转，提升农村公共品供给水平都是大有裨益的。

三、拓宽农村公共品供给资金的筹集渠道

当前，在我国财政能力相对有限，政府供给农村公共品能力不足的情况下，为了满足农村经济发展和农民生活水平提高的需要，就必须拓宽新的农村公共品供给资金的筹集渠道。由于农村公共品既可以由政府以公共预算的形式直接供给，也可以由政府机构间接提供，因此，其多种筹集渠道和供给形式便成为可能，这是解决我国目前农村公共品供给的有效途径。但无论是何种形式的供给，其核心问题还是资金的筹集。笔者认为，当前可以有以下几种筹集渠道。

完善村庄筹资渠道。尽管“一事一议”供给制度的实践并不成功，但它开启了农民自己决策农村公共品供给的先河，并不排除对它进行完善的可能性。事实上农民并不反对为村庄公共品进行投资和投劳，关键是数量和管理方式以及其效益。因此，要使“一事一议”切实可行，首要的是推进基层民主建设，使村庄公共品的供给反映大多数人的需求，其次是根据不同的村庄公共品的性质确定议事策略，对于那些在技术上容易排他，能够制止“搭便车”行为的农村公共品，其事前协商和事后实施的成本较小，则更适合采取“一事一议”的方式供给；而对于那些难以避免“搭便车”行为的农村公共品，其事前协商和事后实施的成本又很高，则应该另寻出路。再者是加强法制化建设。在当前市场经济条件下，村庄舆论很难克服农村公共品供给中少数人“搭便车”的行为。因此，带有公共权力性质的法律将使“一事一议”制度在农村公共品供给中更能拓展其实施空间。

开拓市场筹资渠道。即用市场化手段解决农村公共品供给资金不足的问题。将市场机制引入农村公共品供给领域，关键是建立相应的市场需求机制和供给激励机制。从市场需求机制来看，最重要的是产权的明晰，确保投资者获得利益的实现；从市场供给激励机制来讲，首先是政府要对私人供给农村公共品给予必要的财政补贴和税收等方面的优惠政策。从我国目前一些农村公共品供给的实际情况来看，个人和企业资金已成为农村公共品供给资金的一个重要来源。对政府来讲，建立规范的准入制度必不可少，以便有步骤、有计划地引入民间资金，使其在农村公共品供给中充分发挥其前瞻性、引导性和保障性的特殊作用；其次还要建立严格的监管体系，确保农村公共品供给的质量，这就要求政府在民间资本进入农村公共品领域的过程中肩负起监督、管理的职责；再者是要保护出资人的利益，对于由民间资本投入的公共品要明晰产权关系，并且确保受益者按规定缴纳一定的费用用于维修和折旧，同时又要防止供给者垄断公共品价格，损害他人利益的行为。

非政府组织筹资渠道。非政府组织筹资渠道不仅能增加农村公共品供给资金的投入，而且还能弥补财政资金不足导致的城乡公共品供给日益扩大的裂痕，更重要的是在筹资方式上引入了社会和非政府的概念，如我国的“春雷行动”、“希望工程”等。

四、加强农村公共资金的管理和监督

加强农村公共资金的管理和监督是确保农村公共品供给资金的正常供给、合理分配，提高效率的有效手段。当前应首先规范对村级财政资金的转移支付制度，因为从经济学上讲，无偿转移支付资金具有明显的“免费午餐”性质，所以，要提高其使用的效率，防止资金的漏损，则必须对相关的受益主体制定严格科学的监督管理机制。否则，农村公共品的供给有可能变成一个巨大的“黑洞”，再多的上级转移资金也会无济于事，在其下拨途中将会消耗殆尽，即便是到了村级也不能确保其真正用于村庄公共品的供给，反而成为乡村两级套取国家财政资金的“捷径”，国家背上巨大的财政包袱。其结果有可能是农村公共品的供给将更加恶化。

如在L村调查得知，虽然村级和乡级行政机构都进行了改革，但乡级机构改革不彻底，用L村村干部的话说是“乡财政不是以钱养事，而是以钱养人”。取消农业税后，每年转移支付到村级的财政资金不透明，直到年底或限额用尽时，村干部才知道转移支付资金的具体金额。因为村干部的工资都是年底发放，导致L村年底报账时才被通知资金限额已用完，村干部就可能拿不到工资。因此，笔者认为，尽管乡财政资金也有缺口，但乡财政不能占用村级财政资金；国家转移支付给村级的财政资金应透明化、公开化，不能暗箱操作，这有利于村级财务管理工作的安排，做到“以收量支”，即使在收不抵支的情况下，也有利于村领导及村民早作安排，积极开拓财源。如当前L村实行的“村财乡管”制度，对规范村级财务收支起到了一定的积极作用，但也由此带来了一些负面的影响，如村级组织因“无财(无财权)”而无“政”，供给村级公共品的功能难以有效发挥。因此，必要的制度建设是不可少的，这就需要建立起相应的财务监督机制。尤其是要落实好“民主决策、民主管理和民主监督”。以便有效遏制政府行为的随意性，确保农村公共品供给资金的合理、有效使用。

加强对农村公共资金的监督首先是要提高农民的监督意识，强化农民的“集体行动能力”，积极发挥人民群众的监督作用，确保农村公共品供给资金的足额到位与合理使用，从而改变在与政府博弈过程中的弱势地位。为此，必要的村务公开、政务公开不可少，定期向群众公布收支情况，以增加其资金使用的透明度。其次是要发挥党内、外各部门的监督作用，形成立体监督机制。这里一方面是要强化党内监督，使监督和行政决策相分离；另一方面要加强人民代表大会、人民政协的外部监督作用，完善各级人代会与各级政府间相互制衡和约束机制，逐步建立统一、公开、公

平和公正的农村公共品供给体制。

本网站为纯公益性学术网站,无任何商业目的.因部分文章来源于网络,如有侵权请来邮或来电告知,本站将立即改正。

Copyright 华中师范大学中国农村问题研究中心 鄂ICP备05015407号

Tel: 027-67865845 Fax: 027-67865189 Mail: newccrs@yahoo.com.cn