

# 农村公共产品的供给的制度困境和改革措施

作者：贵州财经学院 杨 杨

[摘要]：“三农”问题近年来一直是国家和社会关注的重要问题，由于我国农村公共产品供给体制上严重缺陷，使得城乡之间差距加大和农民负担加重，认清农村公共产品制度上的缺陷，有助于加深对这一问题的认识。本文试图从改革开放前后我国农村公共产品供给制度的变迁入手，剖析我国目前农村公共产品供给的制度困境并提出相应的改革措施。

[关键词]：农村公共产品；供给；变迁

## 一、农村公共产品供给的制度变迁

现行农村公共产品的供给体制是在人民公社时期制度框架的基础上建立和发展起来的，受农村土地制度因素变迁的影响，我国农村公共产品的供给经历了两个阶段。在政社合一的人民公社体制下，基本生产资料归集体所有，公共产品的供给和使用都是由集体统一组织、安排。在当时重工轻农战略及财政收入有限的条件下，制度内公共产品供给严重不足，人民公社正常运转所需的公共产品支出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动员并组织劳动力承担土壤改良、水利建设、道路修建等劳动密集型投资项目。

1978年之后，随着家庭联产承包责任制的推行，农民作为生产经营主体拥有了一定的剩余索取权和财产分配权，农民的生产积极性有了很大的提高。但是与农业发展密切相关的农村公共产品的供给激励问题不仅没有得到相应地解决，反而大大弱化了，从而导致农村公共产品供给不足，表现为公共项目建设趋缓，水利设施抗灾能力减弱等。究其原因，主要有以下几个方面：一是从1985年我国财税制度改革之后，原来统收统支的财政体制被打破，中央政府下放了事权，却没给予地方相应的财权，地方政府即使心有余也力不足。二是在农业比较利益低下的情况下，农村资金通过财政、金融渠道外溢现象十分严重，进一步加剧了资金的短缺。三是农民缺乏对公共产品进行投资的激励。由于公共产品本身的特性决定了农村公共产品不可能由农民私人来提供，每个人都希望由别人来提供，自己能成为“免费搭车者”。四是在资金紧张的状况下，资金使用效率低下，恶化了农村公共产品的供给困境。

## 二、农村公共产品供给的制度困境

从上文农村公共产品供给制度变迁的过程看，我国农村公共产品供给体制具有严重的制度缺陷，具体体现在以下两个方面：

### 第一、公共产品供给主体错位、责任不清

根据公共经济学理论，作为公共产品一般应由政府免费提供，而准公共产品的提供，市场机制可以发挥一定的作用，但由于农村公共产品的基础性、正外部性特



征,政府仍然应发挥主导作用。由于我国政府与市场的关系没有理顺,中央与地方政府在农村公共产品供给责任上划分不明,本来应该可以通过市场解决的,政府却越位介入了,而应该由政府提供的公共产品或由政府与农民共同承担的公共产品成本,却完全由农民承担;本来应由上级政府提供的公共产品却通过政府权威转移给下级政府提供,最后最终转嫁到乡政府和农民头上。如民兵训练属于国防事业的组成部分,是应由中央政府负担的公共产品,却下放给乡镇。

## 第二、自上而下的决策机制扭曲资源配置

如何根据消费者的意愿,提供公共产品,这需要一个正确表露消费者偏好的有效机制,并根据消费者意愿提供公共产品的供给的决策机制,而我国目前农村公共产品供给决策机制是“自上而下”的、强制性的,这种决策机制中起主要作用是来自社区外部自上而下的行政指令,因此往往不顾农民的需求,甚至是为了满足地方政府部门决策者的“政绩”和“利益”的需要,而建一些面子工程、政绩工程,扭曲了资源配置,导致资源浪费。目前地方政府预算管理体制以及监督机制的不健全,使得农村公共产品供给资金管理混乱,滥用、挪用现象严重,管理透明度不高,进一步导致资源配置扭曲和浪费。

## 三、农村公共产品供给制度的配套改革措施

### 第一、确定政府的供给主导地位,合理界定各级政府的职权范围

政府在农村公共产品供给活动中应占有主导地位,这是一个不争事实。政府作为农业基础性、公共性投资的主体,其行为动机是注重宏观及长远的经济利益和社会效益,保证满足人民生活需要及维持国民经济的协调发展,其投资行为对私人具有引导与示范带动作用,为私人增加对农村公共产品的投入创造条件,并坚定私人的投资信心。政府通过改善农村基础设施和农业基本条件的状况,改变着私人的投资环境,有利于提高私人投资的边际生产力水平和边际效益,从而对私人农村公共产品投资的规模和方向发挥重要的吸引、调节和导向作用。

### 第二、重塑供给决策机制

政府提供的公共产品原则上应该符合农村大部分居民的实际需求。因此,需要改革农村公共产品供给决策机制:(1)、要改革现行的农村公共产品供给决策程序,建立农民的需求表达机制。通过引入农民的需求表达机制,使区域范围内多数人的需求得以体现,实现农村公共产品供给决策程序“自上而下”向“自下而上”转变,保证农村公共产品的合理有效使用;(2)、加强农村基层民主制度建设,提高农村公共产品决策的透明度和公开性,遏制政府垄断权力的滥用。

### 第三、完善农村税费改革体系,实现地方基层政府的角色转换

构建效率和公平兼顾的农村税费体系是税费改革的重要课题。农村税费改革,其根本问题是农村适宜征收什么样的税,怎样征收等多方面因素。农村最适合的征税对象应是土地本身以及一些不具有流动性的财产,农业和非农业的税收负担均等化应是改革的方向。这一点可以通过要素的流通和产品相对价格变动来实现。因此,打破城乡分割和放松农产品价格管制有利于这个问题的解决。但由于目前农村人口的数量大,通过要素流动达到税负均等化的设想在短期内难以实现,因此,合理设计农业税制和农村税费十分必要。要加快城乡统一税制的步伐,尽快建立有利于增加农村公共产品供给的筹资制度,实现农村公共产品由政策性供给转变为制度提供,让农民在公共产品和利益分配上真正享受平等的国民待遇。

## 【参考文献】

【1】汪玉凯.公共管理.中共中央党校出版社,2003.

【2】沈维凤.论新阶段财政支农政策的变化与作用.农业现代化研究,2003(5)

【3】雷晓康,贾明德.有效解决我国农村公共物品供给问题的对策研究.华中农业大学学



报,2003(1)

【作者简介】杨杨，女，1980 年出生，贵州财经学院财税学院教师，西南财经大学税收学博士。

