

# 农村公共产品供给体制的现状·创新与发展

## ——论党的农村公共政策的制定与执行

麻雪峰 (信阳师范学院马列部, 河南信阳 464000)

**摘要** 农业税取消后,我国农村得到了飞速发展,但由于一系列配套措施未能及时跟进,使得农村公共产品供给陷于困境。就农业税取消对农村公共产品供给的负面影响进行了分析,并提出了创新和发展现行供给体制的思路和措施。

**关键词** 农业税;农村公共产品;供给体制;创新;发展

中图分类号 F323.8 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)30-09757-02

取消农业税有利于从根本上减轻农民负担,保护和农村生产力,真正实现“耕者有其利”,且有利于促进农村基层组织精简机构,转变职能,促进农村基层民主政治建设,改善干群关系。但取消农业税后的基层财政普遍运转困难,这使当地提供公共物品的能力下降,而农村公共产品的提供,对农村的发展具有极其重要的意义。首先,农村公共产品的有效供给可改善亿万农民的生活质量,缩小城乡差距,加快农村城镇化进程。其次,可从根本上改变农村和农业的弱质状况,实现农业和农村经济的快速发展。再次,有利于进一步减轻农民负担,增加农民收入,进而刺激农村消费,扩大内需,开拓农村市场,促进国民经济的发展。最后,有利于我国全面建设小康社会。只有创新农村公共产品的供给机制,改变现存的供给责任错位的现象,取消农业税才具有实质性意义,农民的生产生活条件才能真正得到改善。

### 1 我国农村公共产品的供给制度及存在的问题

**1.1 供给制度** 农村公共产品是公共产品向农村地域的延伸,是公共产品一个重要的组成部分。我国现行农村公共产品的供给制度是由人民公社时期农村公共产品的供给制度演变来的。主要表现为以制度外财政为主的公共资源筹集制度和自上而下的制度外公共物品供给决策机制。在这种供给模式下,中央政府和省市级政府承担很少的责任,大部分农村公共产品由县乡政府和农民自己筹资提供。由于农村基层政府,特别是乡(镇)级政府被赋予过多的经济、社会职能,通过制度内筹集的公共资源除了维持政权和基本运转外所剩无几。其对辖区内公共产品的供给就只能采取制度外财政的方式,主要靠向农民收费、集资、摊派、罚款和以资代劳等形式来筹集公共资源。这一方面加重了农民的负担,另一方面由于其筹集数量有限和自上而下的供给决策机制所导致的管理、使用上的不规范,使这些公共资源大多未被用于农民急需的公共物品提供上。这种不合理的农村公共产品供给制度,造成当前农村公共产品提供主体不合理和供给数量的严重不足。

### 1.2 供给制度存在的问题

**1.2.1 农村公共产品供给总量不足,质量低下。**家庭承包制使农民的生产分散化,但各农户的生产对象和生产过程都需要良好的大型水利浇灌设施、大型农用固定资产以及良

种的培育等,而我国农民收入普遍较低,由农户提供是不可能的,也是缺乏效率的。由于农村交通不便,农民信息闭塞,常因缺乏市场供求信息盲目生产,会经常出现产量增长而收入下降的现象。政府提供全国性的市场供求信息在近年来已成为农民的迫切愿望。目前,农民急需的公共产品供给严重缺乏,难以适应当前社会的发展。

农村地区地理条件复杂,乡镇政府财政经济实力较弱,虽然近些年来中央与省级政府加大了对农村地区基础设施建设的投入力度,但仍不能满足发展的需要。农村地区公路网的行车条件差,公路技术等级、通达水平低,高级、次级路面里程比重较小,路况较差、抗灾能力弱,缺少必要的桥梁和防护工程。全国仅1/3的乡镇有供水站,83%的村不通自来水,13%的村不通公路,53%的村不通电话,95%的村虽通电,但电价普遍较高,93%的村接收电视信号微弱,全国尚有207个县无公共图书馆,67.9%的乡镇没有文化站。虽然近几年国家在农村基本建设上的支出有所增加,但仍在20%左右。

**1.2.2 农村公共产品供给制度和体制存在不合理性。**农村公共产品供给责任划分不清,供给主体缺位、错位和越位。一方面表现为部分应由中央和地方政府承担的公共产品供给下放到乡镇政府和村委会等基层组织。另一方面表现为地方各级政府之间以及政府与村民自治组织之间,公共产品供给的权责划分不明确,交叉重叠现象时有发生,造成农村公共产品供给主体的缺位或错位。乡镇政府事实上承担了许多应该由上级政府承担的责任,这不仅加剧了基层政府财政的紧张状况,也变相地加重了农民负担。

部分公共产品的提供损害农民利益。即使政府的出发点是好的,但政府提供的公共产品也并不一定会使全部农民受益。政府的决策出现偏差,影响了资源的有效配置;政府官员中的个别人为了谋取私利和升迁,建设“豆腐渣”工程和“政绩”工程等。在我国农村,普遍的问题是政府未开展周密的调查分析,就草率地决策,甚至强制农民更换产品品种,常给农民带来严重的后果。部分政府部门为了自己的利益,在向农民提供良种、化肥时,以次充好,损害农民利益。

**1.2.3 我国现行农村公共产品的供给效率低下。**由于我国农村公共产品供给的自上而下的供给决策机制、乡镇财政的财力不足、较少顾及需求者的需求信息等诸多原因,使得现行的农村公共产品供给效率低下。原因和表现有:农民文化素质低下,思想狭隘,无法适应市场经济改革带来的变化,制约了农民在市场经济中取胜的机遇,同时也限制了农村劳动力的转移。提高农民文化教育水平成为发展新农村的关

基金项目 河南省2005年哲学、社会科学规划重大项目。

作者简介 麻雪峰(1969-),男,河南汝州人,讲师,从事中国农村政治发展研究。

收稿日期 2007-06-22

键所在。然而国家将农村教育丢给地方政府,在地方政府财力的限制下,大部分农村的教育供给不足,学校的数量和教师的质量无法满足农村发展的需求。我国农村普遍缺乏医疗保障,农民成为最大的自费医疗群体。加之政府对农村卫生防疫投入不足以及现行的医疗卫生防疫能力的限制,农民身体素质下降,影响了农村社会的进步和可持续发展。

我国农村的生态环境恶化。虽然近年来,国家采取了一系列措施,但大部分农村地区仍缺乏政府保护环境的政策、措施和资金投入,一些地方政府追求短期的经济发展,甚至鼓励经济效益好但污染严重的企业扩大规模,给农村的可持续发展带来严重危害。

## 2 取消农业税对我国农村公共产品供给的影响

### 2.1 乡镇财政难以承担起提供公共物品的重任

农业税取消后,乡镇财政收入结构更趋于单一化,转向以工商税收为主。对我国多数县乡而言,农村工商业发展水平较低,农业税收原本是乡镇财政的主要来源之一,因此,取消农业税必然会给乡镇财政带来较大幅度的财政减收。由于我国大部分市级财政本身属于维持型财政,很难实质性地安排对县乡的转移支付,由此导致县乡的总体财力低于取消农业税之前的水平。这可能使得县乡财政状况进一步恶化,而乡镇作为农村公共产品供给和服务的主要提供者,其公共产品供给和服务水平可能进一步下降。主要表现为:农村社会公共产品和公益事业资金短缺。在取消农业税后,乡村兴办公益事业面临新的困难。国家转移支付的数额有限,不可能对所有乡村的所有项目都照顾到。农村基础设施建设支出缺口较大。乡镇道路的建设要求列入乡镇财政预算,村级道路的修建,则通过村民“一事一议”方式加以解决。在乡镇财政收入大幅度减少、上级转移支付量又与道路修建实际所需资金量相差甚远的情况下,乡镇道路建设支出似乎不太现实。同样,对于农村水利设施建设、土地治理等方面的支出,乡镇财政同样是捉襟见肘。农村社会保障体系的建立将受到较大冲击。目前,我国除村级经济发达乡镇基本建立了以村级经济为依托、乡镇财政给予补助的农村社会保障体系外,大部分乡镇农村社会保障还只停留在军烈属优抚、“五保”户供养和部分独女户的层面上,尚未建立完善的保障支出体系。乡镇财力的有限性与事权无限性的矛盾越来越突出,保工资、保运转面临很大困难。在目前政府职能还没转变,乡镇机构改革没有到位之前,取消农业税无疑给靠预算外收费来维持运转的乡镇机构致命的一击。日后如何保证足够的资金维持机构运转就成了一大难题,更不要谈发展农村公共产品的供给了。

### 2.2 “一事一议”难以承担起提供公共物品的重任

“一事一议”制度是指在农村兴办某项集体公益事业时,要通过村民大会集体讨论,决定其可行性及资金、劳务的投入量,实行专事专议的办法筹集部分资金和劳务。“一事一议”的原则是“有事则议,无事不议”,这虽然在一定程度上减轻了农民负担,但在现实操作中存在诸多困难:首先,会议召开难。“一事一议”需要多数村民参加投票,由于我国农民善分不善合,也无力在各自利益基础上,通过协商形成共同利益。再加上民主意识不强,集体精神欠缺以及对村委的不信任,不

少村民对开会商议公共事业没有热情,有些人干脆不参与。而且农村居民本身较分散,加上多数青壮年农民进城务工,组织一次大会难度很大。“一事一议”因多种原因可能会变成“多事一议”。其次,会议上形成统一意见难,效率低,还有可能产生“多数人的暴政”。现阶段,我国村民议事能力普遍较低,有些村民在表决是否投资以及投资何种公共产品时,采取实用主义、本位主义的态度,直接受益、眼前受益、自家或在本组就近受益的则同意,反之就反对,还有个别村民搭便车思想严重。农村社会中乡镇的行政管理权、村委会的村民自治权和村党支部的组织领导权的矛盾和冲突都导致了“议难决”,或者“议决”了,结果却不公平。最后,筹资上限不合理导致出效益难。目前,国家规定用“一事一议”方式筹措农村公共事业资金每人每年不超过15元,按此标准,很难提供出一些急需的公共产品。这是公共选择中存在的通病。

农村公共物品的供给严重不足,再加上已损的原有公共设施不能得到及时修缮,致使我国农村尤其是广大中西部地区公共物品短缺的局面仍会长期存在,农村经济发展的前景不容乐观。

## 3 创新和发展农村公共产品的供给体制

### 3.1 改革农村公共产品的基本供给制度,坚持城乡一体化的政策导向

全国性的农村公共产品由中央政府承担,地方性的农村公共产品由地方政府承担,一些跨地区的公共项目和工程可由地方政府承担为主,中央一定程度上参与和协调。依据该原则,诸如环境保护、大型农业基础设施建设、救灾救济、优抚安置、社会福利等支出应由中央、省级政府承担,县级政府负责管理,县乡政府承担具体事务;基层政权主要承担本辖区范围的行政管理、社会治安和本区域内小型基础设施方面的支出责任。这种政府间职责的划分应以法律的形式加以明确,以杜绝上级政府下放事权的机会主义行为,防止增加县乡财政的负担。同时还要建立起有效的农村公共资源使用监督机制,增加公共资源使用的透明度,实行乡、村两级政务公开、事务公开、财务公开,定期将收支状况公之于众,并对支农资金进行全方位、全过程的科学管理和监督。

改革城乡其他非均衡公共产品供给基本制度,实行城乡一体化的公共产品供给体制和制度,向农民提供与城市居民大体均等的公共产品,切实加大对农村公共产品的投入力度。为此,要进一步调整现有的国民收入和利益分配格局,从根本上破除城乡分割的“二元”公共产品供给制度和模式,加快推进公共产品供给体制和制度的改革与完善,逐步建立起适应社会主义市场经济要求的新型现代公共产品供给体制和制度;要以坚持城乡供给统筹为原则,对城乡供给逐步实行统一筹划、统一政策、统一标准、统一待遇。

### 3.2 改革农村公共产品的供给决策机制

在加快农村基层民主制度建设的基础上,稳步推进村民自治,使农村公共产品的供给决策机制实现“自上而下”向“自下而上”的转变,即由村民自己来决定农村公共产品的供给。这就要求中央和地方各级政府尽快从过去“建设财政”的思维惯性中解脱出来,逐步建立“服务财政”的核心理念,把公共服务精神作为

(上接第9758页)

各级政府开展工作的准则。具体做法：明确划分各级政府和农村村民自治组织供给公共产品的责任。充分发挥村民大会和村民代表大会的作用。村民大会作为农村社区的最高权力机构，对社区事务享有最终表决权。对于公共资源的使用，村民大会和村民代表大会也依法拥有监督权。县乡社区内和大型公共供给应在广泛听取群众意见的基础上，由本级人民代表大会投票表决，常规性的公共供给也应接受人民代表大会的监督检查。

**3.3 投资主体上实行多元化** 必须对农村社会公共产品和公益事业的投资体制进行改革。要建立以公共财政为主体的、动员社会各方面力量共同参与的农村公共物品供给融资机制，积极引进私人投资，构建多层次的公共产品供给结构。农村的纯公共产品应以政府为供给主体，由政府提供；农村准公共产品，应按照政府补贴和私人投资相结合的方式，由政府 and 农民私人混合提供。按照“谁受益，谁负担”和“量力而行”的原则，由农民按照受益程度的大小进行融资产生产；对于俱乐部产品，理想的方式是将农民组织起来，成立农业合

作社，通过合作社将外部收益内在化，提供供给效率。只有如此，一个完善的、以公共财政为主体的、多渠道融资的农村公共产品供给的新体制才能顺利确立起来。

**3.4 增加乡镇财政收入** 首先，按照小政府大社会的原则，推进乡镇区划调整和机构改革，撤乡并镇，分流和精简乡镇人员，提高工作效率，减轻财政负担。其次，政府要充分发挥财政职能，运用财政、税收等政策，促进乡镇经济发展。最后，重新划分省、市、县、乡的收入范围，扩大县乡级财政的自有税种，增加省以下政府的分享税种，扩大县乡政府在分享税种中分享的比例。收入的划分要明确、合理、规范，保证乡镇政府有稳定的收入来源。

当然，除了推进制度性改革，进行体制和制度系统创新，构建新的供给体制和制度外，还必须进一步转变政府职能，提供更多的政策支持和理论创新。

#### 参考文献

- [1] 刘斌. 中国三农问题报告 M. 北京: 中国发展出版社, 2004.
- [2] 黎诣远. 微观经济分析 M. 北京: 清华大学出版社, 2003.
- [3] 葛志华. WTO 与当代中国农民 M. 南京: 江苏人民出版社, 2001.
- [4] 鲜祖德. 农民收入增长问题研究 M. 北京: 中国经济出版社, 2002.