

## 理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

## 公平、效率与均衡——关于我国农村公共产品供给的几点思考

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-4-28 阅读：303次

江 娅 刘银国

【摘要】我国现行农村公共产品供给体制实行的是公共产品供给的制度外筹资机制和自上而下的公共产品供给决策机制，供给效率低下、供给不平衡，严重影响了农村经济和社会发展。为了纠正上述偏差、弥补不足，借鉴公共产品最优供给理论，根据我国农民的行为特征，按照兼顾效率与公平的原则，构建一个符合我国农村实际情况的公共产品供给模式已迫在眉睫。

【关键词】农村公共产品；供给体制；效率；模式

【中图分类号】F303.1 【文献标识码】A 【文章编号】1007-1962（2008）08-0032-03

## 一、现行农村公共产品供给体制运作分析

## （一）公共产品供给的制度外筹资机制。

所谓“制度外”是指这种筹资方式是处于“正规的财政制度之外”，而不是指其不合法。

“制度外筹资”不仅包括政府通过制度外财政进行的公共产品筹资，还包括农村各级集体经济组织为供给公共产品而采取的筹资方式。在中国农村，除了政府外，各级集体经济组织也有供给公共产品的职责，而且往往各级政府在农村公共产品供给上的责任划分不清，分工不明确，乡村政府功能放大而财力不足，财权与事权脱节。

按照1982年《宪法》规定，乡政府的职能是“执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作。”其职责范围几乎涵盖了农村社会生活的各个方面。但是，乡级政府履行这些庞大职责所需费用不应该也不可能由乡镇政府的制度内财政完全承担。中央政府下放了事权，却没有给予地方相应的财权。1994年的分税制改革，由于制度设计中没有充分考虑到乡镇政府的财政利益，这次财税体制改革不但没有增加乡镇政府的制度内财政收入，反而使大多数乡镇财政收入陷入困境；再加上农业税的长期轻税政策和近年来乡镇企业的衰退以及省级以下的给农村转移支付的减少，许多乡镇的财政收入捉襟见肘，公共产品供给严重缺乏。在这种情况下，乡镇政府通过财税等制度外渠道筹集供给公共产品的资源便成为必然的选择。

## （二）自上而下的公共产品供给决策机制。

在现行公共产品供给体制下，公共资源的筹集采用的是“一事一收费”的形式，这相当于在实践中默许了基层政府为一项新的公共产品的供给向农民取得费用的合理性。由于基层政府所追求的目标与农民的要求并不完全一致，为了达到基层政府的目标，农村社区制度外公共产品的供给就主要不是由乡、村社区内部的需求决定，而是由社区外部的指令决定。如乡及乡以上政府和部门下达的各种收费任务、布置的各项达标、升级活动等，而由此产生的供给成本则可通过向农民收取集资、摊派以及各种费用的形式取得。最终形成了不反映需求的带有强制性的自上而下的公共产品供给决策机制。

## 二、目前农村公共产品供给体制的效率及公平性分析

公共产品的供给问题，实质上是如何配置社会公共资源问题。在公共资源配置过程中，必须坚持两条原则：一是效率优先；二是兼顾公平。但是，由于我国农村现行公共产品供给的制度外筹资机制、自上而下的决策机制及乡镇制度内财政的财力不足等原因，造成了我

国农村公共产品供给的效率低下和地区间不公平现象。其效率分析如下：

（一）我国现行农村公共产品供给效率低下。

1.农村公共产品总体供给不足。现阶段我国农村公共产品总体供给不足主要体现在两方面，一是农民急需的生产性公共产品供给严重不足。由于县、乡政府的制度内财政收入有限，而制度外资金的投入又缺乏相应的监督和有效的激励，导致了农村生产性公共产品供给的不足。二是涉及农村可持续发展的公共产品供给严重短缺。这些公共产品包括对提高农民素质和农村的可持续发展具有重大意义的农村教育、农民的医疗保障及农村的环境保护等。对这些公共产品供给投入短缺，不仅会损害农民的利益，而且会直接威胁到国家的长治久安和经济的可持续发展。

2.部分公共产品供给过剩。与前述情况相反，在许多农村地区，一些农民不需要或者需求较少的公共产品或公共服务供给却大量过剩。一些贫困落后地区大力修建农贸市场、休闲广场、歌舞剧院、高档宾馆等，还冠之建设新农村、提高农民生活条件的美名，而实际上这些公共设施的利用效率极为低下，浪费了大量公共资源。

3.部分公共产品的提供损害了农民的利益。有时即使地方政府的出发点是好的，但其提供的公共产品也并不一定会使农民受益。例如，政府调整农业结构决策的失误，影响了农业资源的有效配置；政府个别官员的贪污受贿，导致某些公共工程质量低劣，成为“豆腐渣”工程；某些公共服务部门为了自身利益，在为农民提供种子、科技服务时以次充好，坑害农民等等。

（二）我国现行农村公共产品供给存在不公平现象。

1.我国城市与农村之间公共产品供给的不公平。在现行公共产品供给体制下，由于城市居民的公共产品供给主要由中央和城市政府提供，有充足的工商税收来源。因此，城市居民可以享受到低廉的基础教育、发达的交通、优越的市政设施以及整洁的环境，但农村居民不仅与此无缘，而且在农村公共产品供给条件远低于城市的状况下，还要为享用这些公共产品交纳“三提五统”及其他收费。这对于农民和农村地区来讲，显然是不公平的。

2.农村各地区间公共产品供给的不公平。由于地理位置和资源禀赋的差异，我国农村各地区的经济和社会发展极不平衡。在现行的农村公共产品主要由当地政府供给的体制下，必然会出现农村不同地区间公共产品供给的不平衡。市场经济发达、乡镇企业多和财源丰裕的东部沿海地区，政府的财政收入充足，政府能够提供较多的公共产品；而其他资源条件落后，交通不便，乡镇企业少的中西部地区，政府的财政收入不足，公共产品供给自然就呈现短缺的状况。

3.农村公共产品负担成本的不公平。在现行农村公共产品供给体制下，制度外公共产品的成本基本上是在农民中间平均分摊的。这带来两个问题：一是从农民来看，实际负担率与收入水平成反比。政府监督管理部门对农民负担水平的控制标准，1996年以前，是不超过上年全乡人均纯收入的5%。从1997年起要求改为以村农民人均纯收入为计提村提留乡统筹费的依据。无论是按乡农民人均纯收入还是按村农民人均纯收入计提，都违背了公平负担的平等原则。改革以来，在农民收入普遍增加的同时，农民之间的收入差距也明显扩大。在平均分摊的情况下，也会出现高收入户实际负担低于其人均纯收入的5%，低收入户实际负担高于其人均纯收入的5%的局面。二是从产业来看，实际负担率与比较利益水平成反比。资源使用于不同产业会有不同的回报率，与非农产业相比，农业的比较利益水平较低。按现行负担体制，比较利益水平低的农业负担率高，比较利益水平高的非农产业负担率低。以上两种反比关系表明，农村制度外公共产品成本分摊既不是等比例的，更不是累进的，而是累退的。收入水平越高的农民和比较利益越高的产业，其负担率越低。

三、兼顾效率与公平，重塑农村公共产品供给模式

（一）公共产品最优供给模型难以实施。

西方经济理论认为，政府最重要的职责是供应公共产品。然而如何确定公共产品供给的数量及价格，以满足社会的需求，实现供求均衡，达到整个社会福利最大化，这就是公共产品最优供给理论，即“帕累托最优”原理。帕累托最优的实行有两个假设前提，一是消费者对公共产品偏好的全面显示；二是消费者必须是理性的经济人。但在我国农村尚不完全具备这两个前提条件。

1.公共产品具有非排他性，一旦提供，就不容易阻止他人从中受益，大多数人都存在“搭便车”心理，希望不花任何费用，就可以获得服务，因此，农民不可能真实地反映其需求。因此，帕累托最优所依赖的第一个条件即全面地最大化地显示消费者对公共产品的偏好信息是难以成立的。

2.公共产品最优供给理论还要求消费者必须是理性的经济人，即消费者能够完全从满足自身的生产、生活需要，从提高生活质量出发，进行投票。但就我国目前的情况下，农民也不完全具备这一条件。因为农民大多数生活水平较低，农民对公共产品的需求只能局限于最迫切需要的部分，即只愿付费购买直接有助于生产的公共产品，对于提高生活质量及外部效应较强的公共产品无力购买也并不奢求。另外，农民对公共产品需求的短视性，也影响到农民成为一个理性的经济人。农民通常只对关系到眼前利益的公共产品具有较强的需求，而较少考虑有长远收益的公共产品。如教育、环境保护等公共产品他们不愿购买。

(二) 根据现有条件, 重塑兼顾效率与公平的公共产品供给模式。

1. 划分各级政府责任, 明确供给主体。众所周知, 公共产品可分为全国性公共产品和地方性公共产品。一般来讲, 全国性公共产品由中央政府承担, 地方性公共产品供给由地方政府承担。同时, 这一规则又不是必然的, 有效率的公共产品既可以由政府负责供给, 也可以在区域范围内由集体或私人供应。具体来说, 可进行如下的责任划分: (1) 由中央政府供给全国性公共产品并按照公平性原则对地方性公共产品给予资助。对于全国性公共产品, 包括社会治安、货币稳定、公平分配、政府活动等, 应该由中央政府无偿提供。这些公共产品大多与农民的直接利益关系较小, 但它们关系到国家的总体利益, 应由中央政府承担供给责任。另外, 国家应本着公平的原则, 按贫穷程度通过转移支付的形式对农村地方性公共产品包括卫生防疫、基础教育、环境保护、计划生育等的供给予以支持。这些公共产品在短期内的效用较小, 农民常因财力限制不愿购买或因影响到眼前利益而排斥, 但这些公共产品的提供对于增强国民素质、促进农村的可持续发展有着重要意义, 因此也应由国家无偿提供, 严防挪作他用。(2) 区域性特征较为明显的公共产品由地方政府及村集体组织共同供给, 可以说是一种有效率的供给方式。乡镇政府应供应涉及全乡镇的公共产品, 例如道路、电网、饮水、通讯、小型水利灌溉等基础设施的建设, 农业技术与指导, 良种培育, 市场开发及提供供求信息等。村集体组织可以通过集资供应村范围内的道路建设、公共农用固定资产、运输设备、村集体福利、村办集体企业等更小的区域性的公共产品。

2. 建立民主表达机制, 优化农村公共产品供给决策。由于我国农村公共产品自上而下的供给决策机制忽略了农民对公共产品的需求, 导致现行农村公共产品供给中公共产品供给过剩和不足并存。为了克服此矛盾, 提高农村(区域性)公共产品供给效率, 应借助公共产品最优供给模型, 按照农民的需求来供给农民(区域性)公共产品。为此, 必须建立一种公共产品需求的民主表达机制, 以充分反映农民对公共产品的偏好。要充分发挥村民大会(村民代表大会)的作用, 由它们对社区公共资源的筹集和公共产品的供给实行表决并对社区公共资源的使用实行监督。同理, 县乡(镇)社区内的大型公共产品供应也应在广泛听取民众意见的基础上, 由本级人民代表大会投票表决, 并接受人民代表大会的监督检查。

3. 改变重城市、轻农村的支出政策, 向城乡提供均衡的公共产品与服务。我国农民在工业化初期为城市工业化的发展做出了巨大的牺牲与贡献。在城市工业已初具规模的今天, 工业应反哺农业, 给予农民相应的补偿。农民理应享受与城市居民同等待遇。我国农民收入低, 严重地制约了农业和农村的发展并进一步延缓了工业化, 同时也使农民出现了不满情绪, 对国家的稳定造成隐患。切实增加农民收入成为当务之急。对农民无偿提供全国性的公共产品并对地方性公共产品按照公平原则予以资助, 使农民只需对其愿意购买的地方性公共产品缴纳、负担较轻的农业税费和村集资, 这是从根本上改革非均衡的城乡公共产品供给制度, 减轻农民负担, 加快我国农村经济和社会发展的有效途径。

4. 加强对公共资源使用的监督、检查, 坚决杜绝腐败行为: (1) 实行村务公开、政务公开, 定期向群众公布收支情况, 增加公共资源使用的透明度; (2) 积极发挥各级人民代表大会的监督、检查作用, 确保公共资源的合理使用; (3) 强化社会审计监督作用, 及时查处各项违规、违纪行为, 将公共资源的使用置于严格的社会监督之下, 确保公共资源能真正为农村经济发展、农民增收发挥实际效用。

(作者单位: 合肥工业大学; 安徽财经大学)

责任编辑 史小今

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen