

农村公共品有效供给研究综述*

朱建文, 瞿晓强

(安徽财经大学 成人教育学院, 安徽 蚌埠 233061)

摘要 当前我国农村的改革和发展已进入攻坚阶段, 农村公共品供给不足不仅成为我国农业发展的瓶颈, 严重制约了农村发展和新农村建设, 也影响到整个国民经济的持续、稳定发展。关于农村公共品的有效供给问题, 近年来, 国内学者在这方面已做了大量的研究。文章从农村公共品的内涵及外延、需求及供给的现状、有效供给不足的原因以及改革路径等方面对农村公共产品供求的相关研究文献进行了梳理, 以期进一步推进我国农村公共品有效供给的早日实现和相关研究的深入。

关键词 公共产品; 农村公共产品; 文献综述

中图分类号: F320 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2009)06-0028-05

The Literature Review on Effective Supply of Public Goods in Rural Areas

ZHU Jian-wen, QU Xiao-qiang

(College of Adult Education, Anhui University of Finance & Economics, Bengbu, Anhui, 233061)

Abstract At present, China's rural reform has entered a crucial stage, the inadequate supply of public goods in rural areas has not only become the bottleneck of China's agricultural development which seriously hampered rural development, but also affected the sustained, stable development of economy. Effective supply of public goods in rural areas is crucial to urban and rural development. In recent years, many Chinese scholars have done a lot in this area. This article makes a comprehensive study on the literature of the researches of public goods supply in rural areas and intends to make known the connotation and extension of public goods in rural areas, the demand and supply situation of public goods in rural areas, the reasons for the lack of effective supply of public goods in rural areas and the reform approaches in order to promote an effective supply of public goods in rural areas in China. Suggestions have also been offered for the future research work.

Key words public goods; rural public goods; literature review

一、农村公共品的概念、特征与分类

1. 农村公共品的概念

关于农村公共产品的概念, 我国学者一般是在萨缪尔森^[1]定义的基础上, 结合农村地域等特点界定的。张军、何寒熙^[2]和雷原^[3]认为, 农村公共产品是由消费的非排他性和供给的连带性定义的; 林万

龙^[4]认为农村公共产品是指在农业、农村或农民生产生活共同需要的, 在农村地域范畴内具有非排他性、非竞争性的社会产品或服务; 王国华^[5]、冯海波、郑婷婷^[6]和杨卫军^[7]认为农村公共产品是相对于由农民或其家庭自己消费的私人物品而言的, 用于满足农村公共需要, 具有不可分割性、非竞争性、非排他性的产品; 只有袁义才^[8]认为公共产品不是由公

收稿日期: 2009-09-10

* 安徽省教育厅人文社会科学研究项目“安徽农村公共品有效供给的财税政策研究”(2009sk136); 安徽财经大学研究生科研创新基金项目(ACYC2008012)。

作者简介: 朱建文(1964-), 男, 副教授; 研究方向: 经济学。

公共品的三个典型特征先天决定的,而是后天的制度安排决定的。

2. 农村公共品的特征

在西方公共产品经典理论提出的效用的不可分性、消费的非竞争性和受益的非排他性三大公共产品特征基础上,我国学术界提出中国农村公共品还具有以下三个特性:第一是地域性,与城市公共产品的重要区别在于包含了大量的为农业生产服务的生产性公共品;第二是差异性,它是由我国农村人口多,各地自然、经济和文化条件差异较大决定的;第三是多层次性,如乡镇范围内的公共品既体现了乡镇社区内部的共同需要,又体现了本乡镇与其他地区的共同需要。

3. 农村公共品的分类

关于农村公共产品的分类,国内学者从不同角度进行了研究。徐小青^[9]分别从农村公共产品的性质、内容、来源、用途或服务对象以及效益覆盖的范围等方面对农村公共产品进行了较为详细的分类;龚放波^[10]按农村公共产品效益覆盖的大小,将政府提供的公共产品分为全国性公共产品和地方性公共产品;陈朝宗^[11]按农村公共产品的功能分为公共安全产品、公共生活服务产品、公共生产服务产品、管理服务产品和社会发展产品五大类;于奎^[12]认为根据农村公共产品的公共性质,将其分为三类:一是接近于纯公共产品的农村准公共产品,如农村社会保障、义务教育、公共卫生等;二是中间性准公共产品,如农村医疗、信息服务、职业教育等;三是接近于市场产品的准公共产品,如实用型农业科技、文化娱乐、自来水工程等。

二、农村公共品的需求现状和需求表达机制

关于农村公共品的有效供给,许多经济学家认为供给者必须以消费者的需求为出发点提供公共产品,无视消费者的需求和支付能力,就无法达到公共产品供求均衡,无法实现公共产品最优供给^[13]。

1. 我国农村公共品的需求现状

对我国农村公共品需求的现状,许多学者进行了基于实地调研提出了自己的见解。例如李义波通过对湖北省荆州市J镇的抽样调查结果做的分析认为,农村居民对于基本性公共产品的需求偏好程度更高,同时居民也认识到非基本性公共产品对于农

村发展的重要性^[14];郭泽保认为实施家庭联产承包责任制后,由于农村经济的发展、农民收入的提高、农村经济结构调整、加入WTO以及全面建设小康社会的目标等因素,使农户对农村公共产品的需求有了新发展^[15]。

2. 我国农村公共品的需求表达机制

学术界一致认为,我国目前的农村公共产品需求的表达机制很不健全。一些学者突出强调了健全这种机制的必要性,如叶兴庆认为要建立公共产品的需求表达机制,使乡或村范围内多数人的需求意愿得以体现^[16];郭平、洪源认为建立一套能够使村民个人对公共产品的私人需求转化为公共的或集体的需求的公共产品需求偏好表达机制,对于从根本上解决当前我国村级公共品的问题具有重大现实意义^[17]。

关于如何建立这种机制,郭泽保认为要建立和完善需求选择表达机制,政府要转变观念,坚持以农民为中心的供给目标;农民要提高素质,树立现代公民意识;提高农民组织化程度,维护其合法权益^[14]^[17-20];洪源建议使用维克塞尔—林达尔均衡模型和蒂布特模型来建立需求表达机制^[17]^[10-12];汪前元主张建立民主需求表达机制,实现自下而上的供给决策程序,可行的方法有:抽样调查、投票选举、“一事一议”等^[13]^[68-69];刘义强提出建构农民导向的农村公共产品需求制度需在三个方面建立适当的结构性安排:第一,按照农民需求位序结构安排不同性质和不同层次的资源,提供公共产品;第二,建立农民参与的不同层级公共产品供给的决策制度;第三,建立有效的农民需求表达机制,克服集体非理性的公共选择困境^[18];贾晓俊^[19]认为,应不断提高农民的民主意识和对公共事务参与的热情,当各方面条件成熟时真正“自下而上”的农村公共产品决策程序才会建立。

三、农村公共品供给现状及其原因分析

1. 农村公共品供给现状

目前,对于农村公共产品现状的研究已经很多,对于我国的农村公共产品供给现状,学术界已达到共识:农村公共产品供给不足、结构失衡、效率低下。

(1)农村公共产品供给量严重不足。《公共财政覆盖农村问题研究》课题组认为我国公共财政已涉及了所有农村公共产品和服务领域,但问题是投入

不足、总体覆盖力度不够、城乡差距较大^[20]；李燕凌利用对数模型，得出收入对交通运输及通信、文化教育娱乐、医疗卫生保健三项公共品的消费的收入弹性系数却远大于 1，反映出当前农村公共产品供给严重不足的现实^[21]；马晓河、方松海通过对福建省云霄县厦镇某村的实证研究，得出涉及农村乃至整个国家可持续发展的公共品的供给情况不容乐观^[22]；陈永新认为农民急需的生产性公共产品供给严重不足和涉及农村可持续发展的公共产品供给严重短缺^[23]。

(2)农村公共品供给结构失衡。陈永新认为农村公共产品供需结构失调，表现为严重的“重硬轻软”和“重准轻纯”^{[23]5-9}。主要表现为：①《公共财政覆盖农村问题研究》课题组认为地区间供给结构不合理。区域差距明显，东部农村公共基础设施建设和公共服务状况有所改善，中西部地区相对落后，公共财政覆盖范围狭窄，问题比较集中，矛盾比较尖锐^{[20]48-54}；②李华认为公共产品结构不合理。生产性公共产品供给不足，农业生产的持续稳定发展受到影响；非生产性公共品供给膨胀，超过了农民的负担能力^[24]；③陶勇认为城乡之间的供给不公平。城市公共产品一直由国家负担，居民可免费或半免费地享受政府提供的高度密集、覆盖范围广的公共产品。而在农村，在农民收入远低于城市居民的情况下，农民仍要为覆盖有限的、比较落后的公共产品付费，承受着与其享受的公共产品不对等的沉重负担^[25]。

(3)农村公共品供给效率低下。由于制度和体制因素，农村公共品供给效率低下，主要表现为农村公共资金使用效率低下，存在公共资金浪费和挪用现象；公共品项目立项缺乏科学论证，项目预算和审计流于形式；部门间缺乏配合，相互扯皮和推诿责任时有发生等等。具体来说，杨卫军、王永莲^{[7]181-187}认为“一事一议”制度有很多的缺点。靠其供给农村公共产品效率不高，存在一定困难。李华以教育、社会保障、科技等公共产品质量问题的实例说明由于改革的滞后和管理因素，农村公共产品供给效率低下^{[24]39-40}。

2. 农村公共品供给现状的原因分析

(1)供给主体和供给责任不清。部分学者认为造成目前农村公共产品供应不足的主要原因是由于供给主体错位、责任不清。按照西方经济学公共产品理论，公共产品的供给应该主要由中央及各级地

方政府承担，从强制性的税收收入中进行预算安排，提供公共产品。但熊巍认为现实状况是我国各级政府对农村供给的公共产品则相对较少，尤其是在经济落后地区，受财力限制，许多应由国家提供的公共产品都供给不足，部分公共产品的供给责任落在了村民自治组织(村委会)的头上，形成政府与私人的混合供给^[26]。冷淑莲^[27]也认为中央政府与地方政府在农村公共产品供给的责任上划分不尽合理，本来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；本来应该由上级政府提供的公共产品却通过政府权威转移事权交由下级政府提供，最终落到乡政府和农民头上。陶勇通过实证分析得出：在主要农村公共产品供给的职责分工上，基层政府应承担的主要责任转嫁给了农民，农民是这些公共产品成本的主要承担者。农村公共产品供给体制不合理，不仅使农村公共产品供给乏力，而且是加重农民负担的体制性根源^{[25]74-77}。

(2)农村公共品供给投入不足。林万龙^[28]认为优先发展重工业的非均衡发展模式、城乡分割的二元经济结构和其派生的制度安排，使我国的财政投入主要向城市倾斜，从而使农村公共品投入相对不足。张军、何寒熙^[29]则认为家庭承包联产责任制后，原有的公共财政制度崩溃，地方财政收入的萎缩，农户投入激励不足而造成的地方公共产品供给水平下降的困境。农村税费改革，尤其是取消农业税以后，基层政府财力窘迫，而相应的转移支付制度不完善，造成现今财政对农村公共品供给投入不足。

(3)农村公共产品供给制度缺失。一些学者认为，由于农村公共品决策和使用过程的管理监督等制度事实上的缺失，是造成农村公共品有效供给问题的原因。其中，叶兴庆认为公共产品供给决策程序不尽合理，无法反映乡村基层内部真实的需求，是导致农村公共产品供给总量不足、结构失调的主要原因^{[16]57-62}。林万龙^{[28]121-146}、叶文辉^[30]等分析了家庭联产承包制度前后公共产品供给的制度变迁，指出在家庭承包制改革以后，原有的公共产品和服务的供给机制基本失效。家庭承包制并没有为农村公共产品的供给提供足够的激励机制，甚至是弱化或者瓦解原来的制度功能。官永彬认为农村基层政府受内部性的影响，其公共产品的供给函数把农民的需求偏好作为外生变量不予考虑，导致农村公共产品政府供给的低效率^[31]。张海阳等^[32]认为农村税

费改革虽然解决了农民负担问题,却并未从制度上解决农村公共产品与服务缺失的问题。

四、农村公共品供给的改革路径选择

1. 改革政府对农村公共品供给体制

(1)重新界定中央政府、省级政府与县、乡基层政府在公共品提供方面的责任,合理划分各级政府的财政职能。吴士健认为要根据财权与事权相统一的原则,合理、明确划分各级政府在公共品提供方面的责任,农村纯公共产品应由政府提供;农村准公共产品由政府 and 农民混合提供;小范围受益的低级公共产品,可以考虑将农民组织起来,通过俱乐部的方式提供^[33]。何菊芳认为财权划分要充分考虑基层政府提供公共产品的财力需求,按事权定财权。划分事权要按照受益范围和支付能力原则,而且事权 and 责任的划分要有利于公共产品的配置^[34]。

(2)引入市场机制,构建多主体、多层次的农村公共产品供给体系。政府负有公共品供给的完全或部分的责任,但政府的责任并不等于政府的直接供给。对于大部分公共品,政府可以通过委托、购买、代理等方式,把公共服务的供给转移给企业、民间团体来运作,政府的责任在于通过合适的方式提供资金并对运作部门进行监管。通过招投标机制的设计,政府可以把辖区内的城市和农村社区结合起来,借助市场之力弥合城乡在公共产品问题上的差距。马晓河、方松海认为可以在应由政府付费的公共服务中,选择向服务提供者付费,也可以选择向服务的消费者提供补贴。对机构的支持取决于其所提供的服务的类型。如果这种服务容易监控,则可以选择向机构补贴、购买其服务和合同外包等方式。否则,对服务的消费者进行补贴更为合适^{[22][22-29]}。并且,据公共财政理论,依据农村公共产品中的准公共产品的性质,可采用政府与市场(私人)混合的方式来提供。本着“谁投资、谁受益”和“量力而行”的原则,采用“公办民助”、“民办公助”的方式,充分调动各类主体投资农村公共产品的积极性,即实行农村公共产品市场化发展。刘银喜具体认为:①按照谁投资、谁受益的原则由私人提供。农村的公共产品由私人组织来供给,弥补了农村公共服务的不足;②通过非正式组织提供。通过农村社区的非正式组织提供公共产品,如现实中存在的多层次的农业发展基金和多渠道的农民合作基金会,为公共产品供给提供资金来源;③政府、组织、个人联合提供^[35]。

2. 建构多渠道的农村公共产品筹资模式

公共产品供给的一个重要难题是资金的筹措。学者们认为我国农村公共品资金来源除了财政渠道,还可以采用发行公债等市场方式融资,拓宽向国内外机构和个人募集捐款等的其他渠道。赵丙奇认为在明确产权的前提下,积极引进民间资金和外资,按照“谁引进、谁收费”,“谁投资、谁收益”的原则,大力兴办农村公共产品^[36]。积极引进民间投资,通过投资主体多元化,动员社会资源来提供农村公共产品,拓宽公共产品筹资渠道,形成公共产品供给主体多元化的格局。王俊也认为农村公共品供给的筹资渠道应多元化,一是政府的财政资金。财政筹资渠道主要包括财政预算内渠道和财政预算外筹资渠道,政府应明确税种和税率,并保持稳定,通过征税保证政府对公共产品的投入的资金来源;二是农村社区的集体资金。对于那些使用范围限于本社区或本辖区的农村公共产品,在多数情况下还是由本社区集体来提供;三是市场渠道。在市场经济条件下,对于那些可以通过收费进行排他的公共产品或公共服务都可以由私人或企业出资来提供,通过银行等金融机构来融资,获得初始资本,然后再通过收费、税收、分摊等原则来偿还贷款;四是非正式的组织渠道(如“希望工程”等)和境外资金(如国际组织的非商业性资金、扶贫资金)^[37]。

3. 相关配套改革措施

要实现我国农村公共品的有效供给还需要相关配套措施。其一,构建规范的政府间转移支付制度。马晓河、方松海^{[22][22-29]}建议财政拨款转向“专项转移支付”制度,把“一般性的财政转移支付”变为“专项转移支付”,最大限度地减少公共资金的挪用。其二,统一城乡税制。何菊芳^[38]认为取消农业税后,应当在城乡统一税制的原则下,设计适宜的新税制方案,防止在新旧政策和制度转换过程中,形成政府管理上的真空。贾晓俊^{[19][50-51]}认为我国应在合理划分各级政府收入的基础上,进一步完善地方税体系建设。另外,应赋予地方政府对地方税种的立法权和征收权,以保证地方政府提供地方性公共产品的收入来源。

五、需要进一步研讨的问题

通过对目前农村公共产品领域的研究现状分析,发现存在以下几个方面问题需深入研究:(1)定量分析纯公共产品和准公共产品以及中央、地方不

同层级等公共产品的分类方法,并以分类、分层的 management 方法明确各供给主体的权责范围和监督机制;(2)科学有效的农村公共产品需求表达机制的构建研究;(3)分析各类组织(村民自治组织、农业合作经济组织、乡镇企业等)在加强农村公共产品建设进程中发挥的不同作用和进一步激发其有益效用的方法和机制。

参 考 文 献

- [1] PAUL A S. The pure theory of public expenditure[J]. The Review of Economics and Statistics, 1954, 36(4): 387-389.
- [2] 张军,何寒熙. 中国农村的公共产品供给:改革后的变迁[J]. 改革, 1996(5): 50-51.
- [3] 雷原. 农民负担与我国农村公共产品供给体制的重建[J]. 财经问题研究, 1999(6): 52-55.
- [4] 林万龙. 乡村社区公共产品的制度外筹资:历史、现状及改革[J]. 中国农村经济, 2002(7): 27-35.
- [5] 王国华. 农村公共产品供给与农民收入问题研究[J]. 中央财经大学学报, 2004(1): 1-2.
- [6] 冯海波,郑婷婷. 不同财政约束条件下的农村公共物品供给[J]. 当代经济研究, 2005(4): 56.
- [7] 杨卫军,王永莲. 农村公共产品提供的“一事一议”制度[J]. 财经科学, 2005(1): 181-187.
- [8] 袁义才. 公共产品的产权经济学分析[J]. 江汉论坛, 2003(6): 25-26.
- [9] 徐小青. 中国农村公共服务[M]. 北京:中国发展出版社, 2002: 41-53.
- [10] 龚放波. 论农村公共产品与农民负担[J]. 内蒙古农业大学学报:社会科学版, 2004(3): 50.
- [11] 陈朝宗. 农村公共产品的需求和乡镇政府职能的转变[J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报, 2004(2): 27-28.
- [12] 于奎. 关于农村公共产品问题的研究综述[J]. 经济学动态, 2005(7): 67-70.
- [13] 汪前元. 从公共产品需求角度看农村公共产品供给制度的走向[J]. 湖北经济学院学报, 2004(9): 68-69.
- [14] 李义波. 农村居民公共产品需求偏好状况研究——对湖北省荆州市J镇的调查[J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2004(4): 24-28.
- [15] 郭泽保. 建立和完善农村公共产品需求选择的表达机制[J]. 中国行政管理, 2004(12): 17-20.
- [16] 叶兴庆. 论农村公共产品供给体制的改革[J]. 经济研究, 1997(6): 57-62.
- [17] 郭平,洪源. 需求偏好表达机制与村级公共品供给研究[J]. 吉林财税高等专科学校学报, 2004(1): 10-12.
- [18] 刘义强. 构建农民需求导向的公共产品供给制度——基于一项全国农村公共产品需求问卷调查的分析[J]. 华中师范大学学报, 2006(2): 22-23.
- [19] 贾晓俊. 新农村建设中的农村公共产品供给分析[J]. 生产力研究, 2006(12): 50-51.
- [20] 财政部农业司《公共财政覆盖农村问题研究》课题组. 公共财政覆盖农村问题研究报告[J]. 农业经济问题, 2004(7): 48-54.
- [21] 李燕凌. 我国农村公共品供求均衡路径分析及实证研究[J]. 数量经济技术·经济研究, 2004(7): 59-65.
- [22] 马晓河,方松海. 我国农村公共品的供给现状、问题与对策[J]. 农业经济问题, 2005(4): 22-29.
- [23] 陈永新. 中国农村公共产品供给制度的创新[J]. 四川大学学报:社会科学版, 2005(1): 5-9.
- [24] 李华. 城乡公共品供给均等化与转移支付制度的完善[J]. 财政研究, 2005(11): 39-40.
- [25] 陶勇. 农村公共产品供给与农民负担问题探索[J]. 财贸经济, 2001(10): 74-77.
- [26] 熊巍. 我国农村公共产品供给分析与模式选择[J]. 中国农村经济, 2002(7): 38-39.
- [27] 冷淑莲,冷崇总. 用科学发展观破解“三农”难题[J]. 当代经济研究, 2004(12): 41-45.
- [28] 林万龙. 中国农村社区公共产品供给制度变迁研究[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2003: 121-146.
- [29] 张军,何寒熙. 中国农村公共产品:改革后的变迁[J]. 改革, 1996(6): 50-57.
- [30] 叶文辉. 农村公共产品供给体制变革的探讨[J]. 云南财贸学院学报, 2004(2): 1-4.
- [31] 官永彬. 农村公共产品供给制度:现状、形成机理与目标模式选择[J]. 山东农业大学学报:社会科学版, 2005(1): 56-59.
- [32] 张海阳,马永良,宋洪远. 深化农村改革的重点领域、关键环节与基本思路——中国农村改革与发展研讨会主要观点综述[J]. 中国农村经济, 2008(5): 73-78.
- [33] 吴士健,薛兴利. 试论农村公共产品供给体制的改革与完善[J]. 农业经济, 2002(5): 15-17.
- [34] 何菊芳,何秋仙. 构建农村公共产品供给的新体制[J]. 浙江学刊, 2004(3): 177-180.
- [35] 刘银喜. 农村公共产品供给的市场化研究[J]. 中国行政管理, 2005(3): 62-65.
- [36] 赵丙奇. 农民负担与农村公共产品供给[J]. 经济问题探索, 2002(11): 57-60.
- [37] 王俊. 一体与多元:走出农村公共产品供给困境的现实选择[J]. 农业经济, 2006(2): 50-51.
- [38] 何菊芳,虞拱辰. 农村公共产品供给的决策制度和结构改革[J]. 山东经济, 2005(3): 114-116.

(责任编辑:侯之学)