

基于新农村建设的农村公共品财政供给问题探讨

赵 宇

(山东经济学院,山东 济南 250014)

[摘要] 社会主义新农村建设离不开农村公共品的有效供给。当前我国农村公共品供给现状与社会主义新农村建设的要求不相适应,这与政府主体缺位和不到位、财政资金投入总量不足、财政体制改革不到位、政府间财政转移支付在促进农村公共品供给地区间逐步均等化的力度不够等有关。财政在农村公共品供给中应发挥主导作用。文章提出建立农村公共品多主体、“三模式”分类供给体系,明晰政府财政职责,大幅增加财政在农村公共品供给方面的资金投入,明晰各级财政在农村公共品供给中的事权划分和财力分担,充分发挥财政转移支付作用,促进农村公共品供给地区间逐步均等化等政策建议。

[关键词] 新农村;农村公共品;财政;供给

[中图分类号]F812

[文献标识码]A

[文章编号]1000-971X(2007)06-0070-05

一、社会主义新农村建设离不开农村公共品的有效供给

无论是城市还是农村,公共品都是生产和生活所必需的。“十一五”规划用“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20个字描绘出了一

幅我国社会主义新农村的美好蓝图。不仅这20字美好蓝图的实现离不开农村公共品的有效供给,而且必要的农村公共品供给本身也正是社会主义新农村建设的重要内容,见表1。

表1 社会主义新农村建设蓝图的实现与农村公共品的供给

新农村建设的“20字”蓝图	新农村建设的主要具体要求	需要有效供给的主要农村公共品
生产发展	农业现代化,以粮食生产为中心的农业综合生产能力的提高。	农业生产发展规划、农业生产标准化、农产品质量安全监管、土地制度等;农田水利设施、农业科技及其成果推广、气象、农田防护林工程、大面积病虫害防治、动物防疫、农民技能培训、信息服务、农业经济合作组织建设等。
生活宽裕	开辟各种增收渠道,增加农民收入;改善农民生活环境;建立健全农村市场体系。	乡村道路、供水、供电、农村沼气等清洁能源、通信、网络等基础设施;农村养老、医疗、福利、救济等社会保障;剩余劳动力就业;农民工培训、计划生育;农村市场体系建设和市场秩序维护等。
乡风文明	移风易俗,加强农村的社会主义精神文明建设。	农村基层文化、教育、科普、体育、广播、电视、法制、社会治安等。
村容整洁	为农村地区提供更好的生产、生活、生态条件。	农村街道规划和建设、村舍建设规划、公共卫生和生态环境保护。
管理民主	完善农村基层村民自治制度,实现乡村管理民主与法制建设	民主法制宣传、村民自治制度;行政、司法等社会管理;其他各项公共服务。

二、我国当前农村公共品供给现状与社会主义新农村建设的要求不相适应

首先,在农业生产性公共品的供给方面,许多农

田水利基础设施年久失修,抵御自然灾害能力较弱;农业科技人员短缺,研发资金不足,成果推广力度不够;农业生产信息服务远远满足不了农民需求;植被

[作者简介]赵宇(1965-),男,陕西乾县人,山东经济学院财政金融学院副院长、教授、硕士生导师。主要研究方向:公共财政理论与政策。

破坏,水土流失,土地沙化,环境污染,农业生态环境日趋恶化等等。这些都直接影响农业生产发展和农民种粮收入的提高,与社会主义新农村“生产发展”的要求不相适应。

其次,在农民生活性公共品的供给方面,目前全国有一半的行政村没有通自来水,1.5亿农户需要解决燃料问题,6%的行政村还没有通公路,2%的村庄还没有通电,6%的村庄还没有电话;八成左右农民是无社会保障的自费医疗群体,加之农村医疗设备陈旧,服务保障能力低,全国农村人口中40%-60%看不起大病,一些贫困地区,尤其是西部,60%-80%的患大病农民死在家中;农村基层文化基础设施落后、短缺,文化产品和服务供给严重不足;农村一些地方攀比修坟、建庙,传统陋习广泛存在;绝大多数农村的街道、房舍建设缺乏规划,道路两边生活垃圾污染严重等等。这些都直接影响农民生活水平的提高、精神文明建设和生态状况,与社会主义新农村“生活宽裕、乡风文明、村容整洁”的要求不相适应。

再次,在农村管理方面,绝大多数干部和农民民主法制意识淡薄,农村民主与法制建设严重滞后;多数农村公共品供给决策缺乏民主,由政府包办;不少乡镇行政管理机构臃肿,人浮于事,办事效率低下,管理成本过高;乡村财务、政务管理制度形同虚设,透明度低,不利监督;农村基层民主自治制度不完善,贿选、霸选、族选时有发生等等。这些都直接影响农村社会的管理秩序,与社会主义新农村“管理民主”的要求不相适应。

三、农村公共品供给与社会主义新农村建设要求不相适应的财政原因分析

1. 农村公共品供给中存在政府主体缺位和不到位现象。从理论上讲,农村纯公共品应由政府以财政资金无偿供给;农村混合品应由政府和非政府部门(包括村集体、私人部门和民间组织等)共同提供。现实中,政府与非政府在农村公共品供给中的责任划分和成本分担并非如此简单。特别是在农村混合品的供给中,政府与非政府之间的责任划分本身弹性较大,在政府占据绝对主动地位的情况下,政府主体缺位和不到位成为可能和必然。就我国目前来看,农村公共品供给中尽管政府与非政府之间的责任划分越来越清晰、明了,然而,由于体制、财力、局部利益、思想观念等因素的制约,在农村公共卫生、农民养老和医疗、农村文化事业发展、农业科技信息服务等这些正外部性较强的农村混合品供给

中,政府主体缺位和不到位的问题比较严重。如乡镇卫生院除负责覆盖区域内的常见病、多发病的诊断、治疗外,还肩负本乡镇的卫生监督、疾病控制、妇幼保健和健康教育等公共卫生服务的提供,而近年来有不少乡镇财政的医疗卫生支出为零。据卫生组织的第三次国家卫生服务调查结果显示,有79.1%的农村人口没有任何医疗保障,基本上靠自费看病;另外20%的人口虽参加了正在试点的农村新型合作医疗,但筹资水平不高,保障能力不强。

2. 财政在农村公共品供给方面的资金投入总量不足。长期以来,我国公共财政的资源配置主要向工业和城市倾斜,直接导致城乡公共品供给长期不均衡发展,财政在农村公共品供给方面的资金投入总量一直较少,欠账越积越多。尽管近年来财政在农村公共品供给方面的资金投入绝对量逐年增加,但占财政总支出的比重却出现了下降。1990-2004年,我国财政用于农业基本建设支出的绝对量由66.71亿元增加到了565.01亿元,但这一指标占财政总支出的比重却由2.16%下降到了1.98%;1990-2004年,我国财政用于农业科技三项费用的绝对量由3.11亿元增加到了13.22亿元,但这一指标占财政总支出的比重却由0.1%下降到了0.05%;1990-2004年,我国财政用于农村救济费的绝对量由16.26亿元增加到了85.87亿元,但这一指标占财政总支出的比重却由0.53%下降到了0.3%。

3. 财政体制改革不到位,各级政府财政在农村公共品供给中的事权划分和财力(成本)分担存在不合理。财政体制改革目的在于通过合理划分各级政府之间的事权和财权,使其财权与事权相匹配,以保证不同层次公共品的有效供给和各级政府职能的顺利履行。我国1994年以来的分税分级财政体制改革,政府事权过多下放,财权过于集中,农村基层政府财政的事权与财权不相匹配。一些本应该由上级政府或各级政府共同供给的农村公共品,如农村义务教育、人口控制、农村优抚和贫困救济等,或因为各级政府之间提供责任划分不清,或因为上级政府推卸责任而主要压给了农村基层政府提供。而农村基层政府财政在现行财政体制下,特别是在农业税取消以后财力非常有限,加之上级财政转移支付制度欠科学、不规范和资金规模较小,直接导致应由政府财政供给的这些农村公共品,因财力不足而提供不足。

4. 政府间财政转移支付在促进农村公共品供给地区间逐步均等化的力度不够。长期以来,由于经

济发展水平、地理位置、人文风俗、社会环境等因素的影响,我国农村公共品供给在不同农村地区之间差异较大。农村公共品供给的地区均等化不可能通过市场达成,需要政府通过转移支付来调节。然而,我国现行的财政转移支付在促进农村公共品地区之间供给逐步均等化方面的力度远远不够。一方面,中央对地方的转移支付制度虽已明确,但财力性转移支付中具有均衡地区间财力的一般性转移支付的比重较小,计算公式也不完善,同时还夹杂有专项用途的调整工资转移支付、农村税费改革和解决县乡困难的转移支付;具有专款专用性质和需要资金配套的专项转移支付规模较大,比重较高。2004年,中央对地方转移支付总额6028亿元,其中,财力性转移支付2605亿元,占43.21%;专项转移支付3423亿元,占56.79%。而且,在财力性转移支付方面,调整工资转移支付占38%,一般性转移支付只占29%;在专项转移支付方面,由于财政级次跨度较大和受援条件(项目的规模标准、配套资金的提供等)的门槛限制,农村基层财政获得的专项转移支付寥寥无几。据山东省梁山县杨营镇2004年财政决算总表显示,当年专项补助只有19万元。另一方面,省和省以下转移支付制度尚未完全建立,省级政府对县乡政府的转移支付普遍不足,加之在上级转移支付资金的使用中受人为因素的影响或偏重城市,或挤占挪用,最终能流入农村基层政府、真正用于农村公共品供给的转移支付资金十分有限。

5. 政府财政供给的农村公共品的需求表达和供给决策机制不健全,导致农村公共品供给效率低下。长期以来,我国由政府财政供给的农村公共品的需求表达和供给决策由政府“自上而下”包办,农民很难有机会直接表达自己的需求偏好,行使自己对财政资金的筹集和使用的有效监督权,大多数农村公共品的供给呈现行政命令式和强制供给的特征。在基层政府部门决策者追求“政绩”和“任期效益”的诱导下,有限的财政资金大多被用于搞见效快、看得见的政绩工程,一些见效慢、“软”的、农民急需的农村公共品,如农业科技信息服务、农村社会保险等的供给少有问题。这不仅导致农民对农村公共品的被动式消费,而且供非所需时有发生,既浪费了大量有限的财政资金,也加重了农民负担。山东省惠民县淄角镇政府官办了一个蔬菜交易的“大市场”后,强行关闭农民办了多年的蔬菜交易“小市场”引起农民上访和官民之争就是典型的案例。不少乡镇政府行政管理机构臃肿,人浮于事,一些乡镇政府办公大楼

豪华气派,一些不切实际的达标升级项目劳民伤财也都是例证。

四、充分发挥财政主导作用,保障农村公共品有效供给,为建设社会主义新农村提供有力保障

1. 建立农村公共品政府(中央、省、县、乡)、非政府(包括村集体、私人部门和民间组织等)多主体、“三模式”分类供给体系,按照产品属性和效率原则合理划分各主体供给农村公共品的职责范围,明晰政府财政在农村公共品供给中的职责。首先,农村纯公共品的非排他性和非竞争性决定了私人部门不愿、也不适合供给,特别是像行政管理、司法治安等也不能让非政府部门供给;农村纯公共品应由政府在“财政独资、一元提供”模式下,以财政资金无偿供给。其次,农村混合品总的来说理应由政府和非政府部门共同供给。其中,正外部性较强的农村混合品,既具有混合品的特征,又具有较强的正外部性,其供给主体以政府为主,非政府为辅;供给模式为“财政主导、混合提供”;供给方式以“公办民助”为主、辅以社会捐赠等。正外部性较弱的农村混合品,既具有混合品的特征,而且受益群体的范围相对较小和固定,正外部性也较弱,其供给完全可以在政府政策和少量财政补贴诱导下,以非政府部门为主,甚至可以在产权明晰、政策引导和价格管制下,按照“谁投资,谁拥有;谁受益,谁付费”原则,由私人部门或民间经济合作组织以市场方式供给。正外部性较弱的农村混合品供给主体以非政府为主,政府为辅;供给模式为“财政诱导、非政府(市场)提供”;“民办公助”、“以奖代补”、民间经济合作组织提供、社会各界捐助、政府政策引导和价格管制下完全民办和市场化运作等是其供给的主要方式,见表2。

2. 贯彻“工业反哺农业、城市支持农村”方针,大幅增加财政在农村公共品供给方面的资金投入。近年来,我国经济快速发展,人均GDP已经超过1000美元,进入中等收入国家行列;财政收入持续大幅增长,2006年全国财政收入已接近4万亿。为了弥补长期以来累积的对农村公共品欠账,财政应贯彻“工业反哺农业、城市支持农村”方针,按照公共财政的要求调整财政支出结构,大幅增加财政在农村公共品供给方面的资金投入。一是将《农业法》要求的“国家财政每年对农业总投入的增长幅度应高于财政经常性收入的增长幅度”落到实处,继续将新增教育、卫生、文化支出主要用于农村,保证财政对这些农村公共品供给的资金需要。二是按照公共财政的要求调整财政支出结构,整合各种支农资金,将有限

的财政资金更多地投向农民急需的农村行政管理和社会治安、农业水利基础设施建设、农村公路建设、农村自来水供应、农村义务教育、农民培训、农业科技信息服务、农村公共卫生和环境保护、农村大病医疗保障和农村救助等十大重点农村公共品的供给上。三是发行社会主义新农村建设债券,利用财政

信用工具筹集资金,增加财政对农民急需的重点农村公共品的资金投入。四是逐步建立重点农村公共品财政投入单项保障机制和长效机制,使政府财政对重点农村公共品的供给逐步纳入公共财政的保障范围并保持经常性和制度化,以保证财政对重点农村公共品的供给拥有长期稳定的资金来源。

表 2 农村公共品多主体、“三模式”分类供给体系

农村公共品的类型		供给主体	供给模式	供给方式
农村纯公共品		政府	财政独资、一元提供	税收筹资、财政资金足额提供
农村混合品	正外部性较强的农村混合品	政府为主,非政府为辅	财政主导、混合提供	公办民助、民间组织和社会各界捐助等
	正外部性较弱的农村混合品	非政府为主,政府为辅	财政诱导、非政府(市场)提供	民办公助、以奖代补、民间经济合作组织提供、社会各界捐助、政府政策引导和价格管制下完全民办和市场化运作

3. 深化财政体制改革,明晰各级政府财政在农村公共品供给中的事权划分和财力(成本)分担。按照农村公共品的层次性和受益范围原则,对受益范围遍及全国的农村公共品,如农业生产发展规划、农业生产标准化、农产品质量安全监管、土地制度、农业基础科学研究、农田防护林工程、与国防建设有关的民兵建设、农业信息网建设、农业环境保护等应由中央政府财政供给;具有受益外溢性和跨区域性的农村公共品,如农村义务教育、农村文体设施建设、农村社会保险、农村公路、跨区域的大江大河的治理、跨区域的大中型农业水利工程、跨区域的大中型防洪防涝设施建设、大面积的农业病虫害防治等应在中央政府参与和协调下由各受益地方政府共同供给;受益范围的区域性十分明显的地方性农村公共品,如农村自来水供应、乡村道路建设、乡村公共设施建设和社会化服务等则由相应级次的地方政府供给。考虑到我国目前大部分农村基层财政比较困难,不少农村公共品实际上是城市公共品的配套和延伸,按照负担能力原则,在具有外溢性和跨区域性的农村公共品供给中,上级政府(中央、省)应承担较大比例的成本,而且应充分考虑各农村地区不同的经济与财力状况,实行有区别的成本分担政策;在地方性农村公共品的供给中,上级政府也可以采取财政补贴、以奖代补和奖补结合的方式调动农村基层政府供给地方性农村公共品的积极性。

给多层次性要求,构建多层次的财政转移支付体系。按照公平和匹配原则确定各级政府的转移支付责任。其次,完善中央对地方的转移支付。取消现有转移支付中名不符实和过时的项目,整合重复交叉的项目;加大一般性转移支付的规模,提高一般性转移支付的比重,以缓解地区间农村公共品等基本公共服务提供差距较大的问题;归并、整合专项转移支付,建立保障重点农村公共品供给的专项转移支付种类。再次,省级财政要担负起统筹辖区内协调发展的职责,建立和完善省对省以下地方政府转移支付制度,加大省级财政对本区域困难县乡财政转移支付的力度,确保县乡政权的正常运转和农村公共品的必要供给。最后,采用“因素法”确定各项转移支付规模,提高转移支付的透明度和客观公正性,有效解决基数法中存在的区域不均、人为因素影响和效率低下等问题。

4. 完善财政转移支付制度,充分发挥财政转移支付在促进农村公共品供给地区间逐步均等化方面的作用。首先,适应我国财政级次和农村公共品供

5. 建立农村公共品“自下而上”的需求表达和“上下结合”的供给决策机制,使政府财政农村公共品供给决策民主化、科学化。农民是农村公共品的使用者,财政供给的农村公共品是否符合农民的实际需要,是衡量农村公共品供给有效性的重要标志。在农村公共品需求表达和供给决策中一定要听取农民的意见,切实尊重农民的意愿,真正体现农民的需求。一要充分依靠宣传和各种农民协会,通过走访、座谈、开会讨论、允许上访等方式“自下而上”采集农民对农村公共品的需求和偏好。二要建立和完善村民委员会制度和乡人民代表大会制度,采用直接民主或代议民主的方法,建立农村公共(下转第 78 页)

Risk and Insurance. Mt. Vernon, Jun 1990, 57 (2) : 321 ~ 329.

[5] Browne J, Kim K. An international analysis of life insurance demand [J]. Journal of Risk and Insurance, 1993, 60 : 616 ~ 634.

[6] Ourtreville, J. F., 1990, "The Economic Significance of Insurance Markets in Developing Countries", The Journal of Risk and Insurance, Vol. 57, No. 3.

[7] Skipper, H. D., 2001, Insurance in the general agreement on trade in services (American Enterprise Institute).

[8] [11] Maurice Kugler, Reza Ofoghi. "Does Insurance Promote Economic Growth? Evidence from the UK", Money Macro and Finance (MMF) Research Group Conference 2005.

[9] Ourtreville, J. F., 1990, "The Economic Significance of Insurance Markets in Developing Countries", The Journal of Risk and Insurance, Vol. 57, No. 3.

[10] Ward Damian, Zurbrugg Ralf, 2000, "Does Insurance Promote Economic Growth? Evidence from OECD Countries", The Journal of Risk and Insurance, Vol. 67, No. 4: 489 ~ 506.

[12] 林宝清. 保险需求与 GNP 增长同步相关验证 [J]. 发展研究, 1996, (07).

[13] 孙祁祥, 贲奔. 中国保险产业发展的供需规模分析 [J]. 经济研究, 1997, (03).

[14] 肖文, 谢文武. 中国保险费收入增长的模型分析 [J]. 上海金融, 2000, (04).

[15] 卓志. 我国人寿保险需求的实证分析 [J]. 保险研究, 2001, (05).

[16] 吴江鸣, 林宝清. 我国保险需求模型的实证分析 [J]. 福建论坛 (经济社会版), 2003, (10).

[17] 饶晓辉, 钟正生. 保险能否促进经济增长——基于中国的实证分析 [J]. 上海经济研究, 2005, (12).

[18] 曹乾, 何建敏. 保险增长与经济增长的互动关系: 理论假说与实证研究 [J]. 上海金融, 2006, (03).

[19] Pagano, M., "Financial Markets and Growth. An Overview", European Economic Review, 1993, vol. 37, pp. 613 - 622.

[20] 雷蒙德·W·戈德史密斯. 金融结构与金融发展 [M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994.

[21] Harold D., "International Risks and Insurance: An Environmental - Managerial Approach".

(上接第 73 页) 品“自下而上”的需求表达和“上下结合”的供给决策机制, 由全体农民或农民代表对本辖区公共品的需求和供给进行公共选择。三要完善农村基层政府民主选举和民主监督制度。农村公共品的需求表达和供给决策不仅取决于农民或农民代表作为投票人的需求偏好和意愿, 而且还受制于公共管理部门, 特别是农村基层政府官员行为的影响。通过真正的民主选举约束, 使农村基层政府领导人在农村公共产品的供给中真正为本辖区选民负责, 避免脱离实际的农村公共品的供给; 通过有效的民主监督, 增加农村公共财政资源使用的公开透明度, 提高政府财政供给农村公共品的效率。

【注】

建设社会主义新农村学习读本 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2006, P6 - 7, P125.

国家统计局. 中国统计年鉴 (2005) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2005.

楼继伟. 完善政府间转移支付制度推进基本公共服务均等化 [J]. 中国财政, 2006, (03), P7.

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), P39.

张曙光. 政府、农民和市场 [J]. 中国农村研究网 <http://www.ccrs.org.cn>, 2006 - 08 - 13.

赵宇. 保障我国农村公共产品有效供给的几点建议 [J]. 农业经济, 2005, (08), P15.

参考文献:

[1] 建设社会主义新农村学习读本 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2006.

[2] 国家统计局. 中国统计年鉴 (2005) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2005.

[3] 楼继伟. 完善政府间转移支付制度推进基本公共服务均等化 [J]. 中国财政, 2006, (03).

[4] 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).

[5] 张曙光. 政府、农民和市场 [J]. 中国农村研究网, 2006 - 08 - 13.

[6] 赵宇. 保障我国农村公共产品有效供给的几点建议 [J]. 农业经济, 2005, (08).

[7] 孙秋明. 农村公共物品提供的分析 [J]. 财政研究, 2006, (03).

[8] 熊清华. 建设新农村应切实解决“三个公共”问题 [J]. 农业经济问题, 2006, (08).

[9] 李强等. 新农村建设中农民最需要什么样的公共服务 [J]. 农业经济问题, 2006, (10).

[10] 赵宇. 农村公共品“政府引导、非政府提供”模式初探 [J]. 中国财政, 2006, (12).