

文集

中国财税理论与政策

中南财经政法大学财政学博士文集

本书编委会 主编

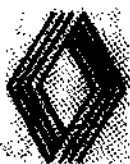
中国农村公共产品 供给的制度分析 与改革路径研究

ZHONGGUO NONGCUN
GONGGONG CHANPIN
GONGJI DE ZHIDU FENXI
YU GAIGE
LUJING YANJIU

胡洪曙 著



中国财政经济出版社



中国财税理论与政策

——中南财经政法大学财政学博士文集

本书编委会 主编

中国农村公共产品供给的 制度分析与改革路径研究

胡洪曙 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村公共产品供给的制度分析与改革路径研究/胡洪曙著.
—北京:中国财政经济出版社, 2006.10

(中国财税理论与政策——中南财经政法大学财政学博士文集)

ISBN 7-5005-9394-5

I. 中… II. 胡… III. 农村—分配(经济)—供给制—研究—中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 115914 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 8.625 印张 202 000 字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月涿州第 1 次印刷

总定价:170.00 元

ISBN 7-5005-9394-5 / F·8150

(图书出现印装问题,本社负责调换)

编辑委员会名单

编辑委员会主任 杨灿明

副主任 陈志勇 庞凤喜 郑宁军

委 员（按姓氏笔划为序）

王金秀	叶 青	许建国	刘京焕
李大明	杨灿明	陈光焱	陈志勇
吴俊培	郑宁军	庞凤喜	侯石安

论知识的专业化与一体化（代序）

——对“宽口径，厚基础”人才培养模式的经济学分析

中南财经政法大学 杨灿明

经济学的开山鼻祖亚当·斯密非常强调专业化分工，认为分工能大大提高劳动生产力水平，增加社会财富。他拿生产“大头针”为例子，详细讲解了生产的每一道工序。通过将生产大头针的工序进行分解，每一名工人只要专心负责好自己专职的工序，通过每道工序中各个工人的配合，最后生产出的大头针数量要远远多于这些工人单独进行生产的大头针数量的总和。究其原因就在于每一个人专职进行某一个工序的劳动可以大大提高该工序的劳动生产率。再通过各道工序的配合，该工作的整体效率就会得到极大提高。因此，通过分工协作生产，产品的生产将更有效率，更能提高生产能力。斯密也据此认为，人类社会生产的分工将越来越细，这有他一定的道理，并部分地被社会经济的实践所证明。

但值得注意的是，在社会分工越来越细化，市场交易越来越频繁的同时，一体化（主要指纵向一体化，即用企业组织替代价格机制）的趋势也形影相随，导致专业化和一体化两条线索并

存。为什么会这样呢？科斯的交易费用理论做了最好的说明，他运用交易成本的比较来解释专业化与一体化相互替代的论点，解开了令人不解的“斯密之谜”。他指出，由于市场的运行是有成本的，通过建立一个组织，并允许某个权威（一个企业家）来支配资源，就能节约某些市场运行成本。企业存在的原因就是为了节约市场交易费用，即用费用较低的企业内交易来替代费用较高的市场交易。他进一步指出，企业的规模被决定在企业内交易的边际费用等于市场交易的边际费用或等于其他企业的内部交易的边际费用那一点上，相应地，相继生产阶段或相继产业之间是通过订立长期合同实行市场交易，还是实行纵向一体化，取决于两种形式的交易费用孰高孰低。

人的知识结构也是如此，一个人不可能无所不知，也不可能兴趣、环境、经历都一样，因而学习会有侧重，知识结构会有区别。并且社会生产的专业化分工也会要求人们知识的专业化分工与之相适应。但仅仅强调分工，强调专业化，强调每个人只在某一具体的方面倾其毕生精力，也是非常有害的。生产上的过度专业化使工人成为流水线上的一个机械性的工具，学习上的过度专业化使学者接受的永远是单一而相同的“食谱”，是极不合理的营养结构，这都不利于人的自由全面发展。因此强调分工，还要强调协作，强调专业化，还要看到一体化。清代的钱泳在《履园丛话》中说：“‘读万卷书，行万里路，’二者不可偏废”。虽然他说的主要是读书和行路要兼顾或者说理论与实践要结合的道理，但就“读万卷书”而言，显然也强调了知识的面要广博。在他那个时候，出版业并不发达，一是制度上不允许“百花齐放，百家争鸣”，或者说不允许出版自由（甚至还搞文字狱），二是技术上也远比现在落后，出版的周期很慢。此外，由于闭关锁国，不搞对外开放，不搞国际交流，引进洋书也非常有限。总之，他那个

时候的书市并不发达，书籍比现在不知要少多少。在这样的情况下他强调读万卷书，无异于要把找得到的书几乎读它个遍。如果换到现在，他的要求肯定远远不止一万卷了。过去的大思想家，有谁能准确地说出他是什么专业呢？如老子、孔子、亚里士多德、苏格拉底、柏拉图、卢梭，包括亚当·斯密和马克思。就说亚当·斯密，都知道他是伟大的经济学家，但实际上他的第一部著作并不是研究经济问题的，而是《道德情操论》，《国富论》是后来才写的。再说马克思，他的学问至少涵盖哲学、政治经济学和科学社会主义三大领域。我们还可以问，自上世纪“二战”以后出现过哪些大思想家、大学问家呢？这是值得深思的。

我们不妨问问，老子的《道德经》是一本什么样的书？有人说是政治书，讲的是无为而治的治国方略，如“治大国者、若烹小鲜”，以及其中所宣扬的愚民思想；有人说是军事书，是兵书，讲的是以柔克刚、以静制动、以小胜大、以弱胜强、出奇不意、攻其不备等军事道理；有人说是修身养性的书，是体育健身的书，因而成为道家炼丹、隐士养身、气功师练气的指南。比如“恍兮忽兮、恍兮忽兮”的说法；更多的人说是哲学书，讲的是祸福相当、物极必反、阴阳互补、矛盾转化等辩证道理，因而老子被推崇为朴素辩证法的代表人物，他的一些观点比许多西方哲学家不知早了多少年。

作为一个学者，一个真正的学问家，一定要强调知识结构的优化，强调基础知识的深化，把专业化与一体化结合起来。狭窄的知识积累，必然导致狭隘的思维方式，必然使研究工作受到局限，必然得出片面的结论。任何问题都涉及到多方面的因素，因而需要多方面的知识。世界上任何事物都是相互联系的，任何学问都是相通的，真正的专家并不是狭义的专家，而是博中有专，以博养专。

搞经济学的人遇到有些社会问题时说，这个问题我不懂，问社会学家吧；搞社会学的人遇到较简单的法律问题时说，这个问题我不知道，问法学家吧；搞法学的人遇到常识性的经济问题时说，这不是我的专业，问经济学家吧。更为严重的是，搞税收的人遇到预算问题时说，这个我不清楚，问预算老师吧，搞预算的人遇到税收问题时说，这不是我的专长，问税收老师吧，如此等等，若属于太专业的问题，还无可厚非，但若属于常识性的原理问题，就不好了。如果学问都是这样做下去，那么一个具有有机联系的世界不是都会被人多地割裂吗？还出得了大学问家、大思想家吗？所谓学者，也就顶多是一个学匠罢了。这就像中国古代的庖丁，他那解牛的本事无人可比，堪称世界第一，可庖丁本事再大，也只是一个宰牛匠，而不是一个大动物学家。

在许多西方国家的高等学府里，对专业是看得很淡的，是真正的“宽口径，厚基础”。到了硕士研究生才比较强调专业，而且也远没有我们的专业划分那么细（像本人所从事的财政学专业，在许多西方国家的专业目录中就不存在，自然就更谈不上税收专业了）。在两千多年前，中国的孔子提出“六艺”，即礼、乐、射、御、书、数，几乎与他同时代的西方哲人亚里士多德提出“七艺”，即辩论术、修辞学、文法、几何、天文学、声学、算术。其实“六艺”也好，“七艺”也好，都是强调文理兼修，强调多才多艺。

上世纪以来的科学研究，最大的问题就是过于强调世界的物质性，把一个有机的世界比做一架机器，每个学者专门攻一个零配件，既不重视对机器的整体认识，更忘记了世界不仅是物质的，还是精神的，人不仅仅是物的，还是精神的，或者说人更应该是精神的。

一个人把本来应该由自己去了解的一些东西交给了别人，自

己只是被动地去利用这个人的研究成果，而这个人同样也把应由自己了解的一些东西交给别人，他也只是被动地去利用其他人的研究成果，依此类推，整个研究工作就充满了被动性、机械性、僵化性和局限性，自己应具备的一些知识委托给了另外的人，自己的一些功能被别人的功能所替代，久而久之，人的思维能力、综合能力、想象力、创新力能不下降吗？人的思想的潜能能不退化吗？这里也有一个委托代理的问题，也存在一个成本收益或者说交易费用的比较问题。委托代理是人类社会经济中一个日益普遍的现象，我们到处都可以看到它的存在，大到选民选议员、选总统，小到家里请保姆、请钟点工。只有代理收益超过代理成本时，实行委托代理才是合算的，否则就得不偿失。

人的身上有许多器官，每一个器官都有它特定的功能，如眼睛可以看，耳朵可以听，鼻子可以闻，脚可以走路，手可以拿东西，等等。随着生产力的发展，特别是科学技术的发展，人的器官的功能逐步被一些外在于人体的物质器械所替代，如车船代替行走，望远镜代替望远，助听器代替听力，麦克风代替吼叫，小推车代替手提，等等。久而久之，人的器官本来所应有的功能就退化了，如听力差了，视力弱了，嗓门小了，腿不能行远路了，手不能提重物了，等等，这就是科学技术发展的利和弊，也可以进一步引伸为专业化的利和弊。值得指出的是，人的许多器官可以被替代，而且替代之后可能利大于弊，比如旅行，现在乘飞机一天就可以到大洋彼岸，而古时候人们靠两条腿进京赶考，没有一年半载是不行的。但是，迄今为止的科学研究还不能证明人的思维活动也能被机器所替代，将来恐怕永远也无法证明。这样一种无法找到替代物的功能的衰退，无疑会是整个人类自身的衰退。

本人是从事财政学教学和研究工作的，我认为，研究财政学

的人，不但要有扎实的应用经济学的知识，还要有扎实的理论经济学的知识；不但要有经济学的知识，还要有政治学、法学（特别是宪法）、管理学、哲学、历史学、伦理学、心理学、宗教、数学等方面的知识；不但要有较好的逻辑学、中外文学等方面的基础，也要有相关的天文地理方面的知识。即便研究某一具体问题，也需要较完整的知识结构和较广博的知识积累。比如研究财产税这么一个小小的税种，就需要产权经济理论、法学、历史学、社会学、伦理学、宗教学、管理学、心理学、数学等多方面的知识支撑。

搞人文社会科学研究的学者，要有相应的自然科学方面的知识。同样，搞自然科学的人，也要有比较合理的人文社会科学方面的知识结构。一个真正的大自然科学家，一定会有较好的人文基础。当年钱伟长在清华大学，历史和语文都是100分，物理只有5分，英文是0分，按理他应该读历史系或中文系，但正巧这时“9.18”事件爆发，蒋介石采取不抵抗政策，原因之一是没有飞机、大炮、坦克，抵抗不过，于是钱伟长发誓要学物理学，要生产自己的飞机、坦克，后来顺利毕业并留学美国，最后回国效力，成为大物理学家。没有强烈的爱国心（这是精神层面的东西），没有很扎实的人文功底，他能否成为大物理学家是值得怀疑的。他90多岁的高龄接受电视台的采访，言谈举止、逻辑思维、渊博学识，更像造诣高深的人文社会学者。

无独有偶，近些年来获得诺贝尔经济学奖的学者似乎都不是传统意义上的经济学家，而是有点像“杂家”，如搞政治学的、法学的、数学的、心理学的，等等。

我要得出的简单的结论是：学知识、搞研究，也要兼顾专业化和一体化，重视分工与协作；知识的专业化和一体化相互替代的边界之确定，也是一个交易费用的比较问题，只不过其内涵和

比较过程更为复杂；不但要重视人与人之间的协作，更要重视一个人自身所拥有的各门知识之间的协作，后者更能开启人类的思维与想象潜能，更能碰撞出新的思想火花，更能促成向真理的逼近。而这，就要求一个人具备较渊博的学识和较合理的知识结构，也正因为如此，真正的大学问家、大思想家往往是大器晚成的。

前 言

由于我国农村公共产品供给的自上而下的供给机制较少顾及消费者的需求、基层政府财力的不足以及农民本身存在的文化特质等原因,现行的农村公共产品供给机制存在严重缺陷,主要表现为供给效率低下、总体不足、结构失衡、筹资不规范、农民负担沉重、城乡二元供给。

本书研究的现实意义体现在试图建立一个较为完善的农村公共产品供给机制,在这一机制中,以促进农业发展、农村繁荣、农民富裕、城乡统筹发展为目标,以给予农民国民待遇、提高供给的效率与公平为指导,在完善农村个人产权、村民自治制度的基础上,改革现行的农业税体制、建立财权与事权相对称的农村财税体制,并且积极引导社会资本参与供给,从而最终建立一个既重效率又重公平的农村公共产品供给新机制。

一、农村公共产品的特征和功能

农村公共产品有其自身的特殊性,表现在多层次性、较强的外溢性、范围的相对外延性、低效性、高依赖性及分散性等几方面。农村公共产品的供给对于促进传统农业转向现代农业,以及农村工业化都具有重要的作用。具体体现在:为农业生产持续稳步发展提供保障;提高农民科学文化素质;促进农村城镇化、农业产业化进程;降低农业风险;有利于建立城乡一体化的统一市

场等。

二、农村公共产品供给体制的历史演变及对比研究

在需求表达方面，人民公社时期和承包责任制时期比较类似，都是以领导者的政治、经济理性为主，农民的真实需求表达都处于边缘化的境地。在决策方面，在人民公社体制下，所有的决策权都被集中于社队或社队以上的各级政府，而在联产承包责任制下，虽然村民们有了一定的冲动和通道来表达自己的意愿，但仍没有突破以行政手段强制性供给的体制。在筹资方面，就物质成本分摊而言，人民公社时期是在分配之前直接从各个基本核算单位扣除，而在承包责任制下，是由农户直接交纳。就人力成本分摊而言，公社时期是以增加工分总数、降低工分值的方式分摊的，而在承包责任制时期大部分需以货币形式支付。在生产和管理方面，公社时期主要是自我生产、自我管理，而在承包责任制时期，生产和管理日益分离，并以多种灵活的方式出现。

三、农村公共产品供给的国际经验与借鉴

总结发达国家和发展中国家在农村公共产品供给问题上的成功经验，可从中获取如下有益的启示：应加大财政对农村公共产品供给的总体支持力度；注重加强保障农业稳定发展的农村公共产品的建设；保障农村基础教育，加强职业技术教育；重视农业科技以及科技成果的转化；逐步将农民纳入社会保障的范围中来；重视农业发展中的环境保护问题；农村公共产品供给的决策主体应该是农民。

四、现行农村公共产品供给的效率与公平分析

我国现行农村公共产品供给效率很低，主要表现在如下三个

方面：农村公共产品供给的总体水平偏低；结构不尽合理，如部分必要的公共产品供给不足，而一些不适宜的公共产品却供给过剩；管理体制不健全，如机构膨胀、缺乏服务意识、资金体制外循环以及忽视成本—效益考核等。从各种公平的标准来看，我国现行农村公共产品的供给都是缺乏公平性的，具体表现在城乡公共产品供给不公平、地区间农村公共产品供给不公平、农村公共产品成本负担不公平。现行农村公共产品供给在效率和公平上所存在的问题产生了很大的负面影响，不仅直接导致了“三农”问题的产生，而且影响到了整个国民经济的和谐发展。

五、农村公共产品最优供给理论

由于非中性税制存在效率损失、政府作为经济人的存在与政府失灵、公共部门生产的低效率、非政府机制在公共产品的供给中并一定失灵，所以要满足政府效率解的各项条件是极其困难的。另外，我国现有的农村公共产品供给体制本身的缺陷也导致农村公共产品有效供给难以实现：农村公共产品的供给采用制度外筹资方式、农村公共产品供给责任划分不合理、自上而下的农村公共产品供给决策机制、农民对公共产品偏好的非全面显示。

鉴于以上原因，在进行农村公共产品供给决策时，就只能选择一种符合我国社会经济发展状况及农民文化特征的次优供给模式：建立城乡一体化的公共产品供给体系；明确各级政府在农村公共产品供给中的职责；借助公共产品最优供给模型，建立民主表达机制；建立多主体的农村公共产品供给体制。

六、农村公共产品供给的制度伦理基础及决策机制改革

本着制度伦理精神，在公共产品供给中给予农民国民待遇关键是要做好如下两方面的工作：一是废除二元户籍制度，给农民

以真正自由的人身权利，让农民能“以脚投票”；二是遵循制度伦理的平等原则，改革不平衡的财税体制，使农民享受到均等的公共产品供应。

村民自治机制的核心动力是广大农民出于保护其个人产权，尤其是农村土地的个人产权。农民个人产权的多元化、市场化是启动和完善村民自治机制的前提和基础，并且只有完全落实农民的个人产权，村民自治的广度、精度和合法性、正义性才有可能大幅度地拓展。但在家庭承包经营制下，农户土地产权被严重弱化，并给我国带来了严重的政治、经济后果。为了全面、彻底地落实农民的个人土地产权，本书提出了如下的政策建议：拓展农地承包经营权内涵；规范村集体和农民的土地关系，明确地租范畴；积极培育农村土地要素市场，实现农村土地权利的可交易化；统一城乡土地制度，实现土地资本在城乡之间的市场化流动。

现行村民自治机制在理论设计和具体实践中都存在很多的矛盾与问题：乡镇管理与村民自治存在功能冲突；村民自治组织与村党组织存在权力冲突；各级政府之间以及政府与村民自治组织之间供给公共产品的权限划分不明，责任不清，造成农村公共产品供给主体的缺位或错位。

为了完善村民自治机制，必须从以下几方面作出努力：重塑公民资格，构建农村公民社会；进一步提高农民的素质；重构农村社区权力体系，实行村民自治组织与村党组织的整合；全面推进村级民主选举。农村公共产品的供给模式在来来应是一种公共选择过程，即在村民自治的前提下，全体村民通过村民会议决定在村域范围内提供什么公共产品，提供多少以及由谁提供等一系列事项。

七、农村公共产品供给的筹资和生产改革

1. 建立财权与事权相对称的农村财政体制。

我国现行农村财政体制中的问题主要体现在如下几个方面：一是收入制度不完善。如地方政府缺乏主体税种、不规范的财政自筹制度。二是支出制度存在重大不足。如政府对农村基础设施社会保障等投入水平低，严重制约了农村社会、经济的发展。三是财政管理制度不健全。如财权与事权不对称、转移支付制度不完善。为了完善农村财政体制，本书提出了如下的改革措施：拓宽理财、生财、聚财之路；按事权划分财权；规范部门行政行为；完善农村预算管理体系；健全转移支付办法。

2. 完善农村税制。

从实际运行来看，我国的传统农业税制存在如下重要弊端：税种属性模糊、征收费用过高、涉农税收大大超过城镇工商业者的税负水平、降低了我国农产品的国际竞争力、与现代市场经济要求不相吻合。根据我国现实情况、借鉴国外经验，完善农村税制的具体政策建议是：对进入市场的农产品征收增值税；对农业生产者的收益按不同情况分别征收企业所得税和个人所得税；适当扩大税基，对城乡居民个人所有的房产和城镇以外的企业的房地产征收房地产税，建立财产税制度，从而形成以增值税和所得税为主体、以财产税为补充的城乡统一的税制体系。

3. 农村公共产品的成本分摊机制。

从服务范围来看，全国性的公共产品应由中央政府提供、地区性的公共产品应由地方政府提供、社区性的公共产品应由社区提供。从纯度来看，纯粹的公共产品应由政府提供、准公共产品应由政府、社会、集体和个人共同提供、俱乐部产品应由个人根据自己意愿联合提供。

4. 社会资本参与农村公共产品供给的分析。

社会资本参与农村公共产品的提供与生产的必要性主要体现在:农村准公共产品的性质要求社会资本参与农村公共产品的供给;财政资金的不足要求社会资本参与农村公共产品的供给;社会资本参与公共产品生产的竞争有利于资源配置效率的提高。目前,社会资本参与公共产品供给的形式主要有:公共产品特许经营、获取经营权、与政府合作经营、企业与政府签订生产合同等。

八、本书研究的创新之处

把农村公共产品供给体制分成需求表达机制、决策机制、筹资机制、生产和管理机制四个部分来进行分析,使得对农村公共产品供给制度的研究更加细化;指出我国现在的情况难以满足农村公共产品的最优供给条件,所以只能在我国社会经济发展状况、农民文化特征的约束下,选择一种兼顾效率与公平的次优供给模式;认为“三农”问题尤其是农村公共产品供给问题,是根源于广大农村原有生产力水平非常低下,缺乏社会公平和经济理性的制度,焦点是在我国以往的制度设计中,实际上对农民造成了制度性的歧视,而对于这一问题的解决只能是本着制度伦理精神在公共产品供给中给予农民应得的国民待遇;强调了村民自治机制取决于以土地产权为核心的农民个人产权的完善程度的思想;分析了社会资本参与农村公共产品的提供与生产的必要性,并全面地阐述了社会资本参与农村公共产品供给的方式。

由于作者水平有限,本书如有不妥之处,欢迎读者批评指正。

作 者

2006年7月