

SANNONG YANJIU XILIE  
“三农”研究系列

# 农村公共产品供给与农民负担

陶勇 著



上海财经大学出版社

“三农”研究系列

# 农村公共产品供给与农民负担

陶 勇 著



上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

农村公共产品供给与农民负担/陶勇著. —上海:上海财经大学出版社, 2005. 7

(“三农”研究系列)

ISBN 7-81098-375-X/F·334

I. 农… II. 陶… III. ①农村-分配(经济)-供给制-研究-中国  
②农民负担-研究-中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 052047 号

NONGCUN GONGGONG CHANPIN GONGJI YU NONGMIN FUDAN

农村公共产品供给与农民负担

陶 勇 著

责任编辑 任 可 封面设计 周卫民

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

江苏省句容市排印厂印刷装订

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

---

850mm×1168mm 1/32 6.625 印张 166 千字

印数: 0 001—1 500 定价: 18.00 元

# 前 言

减轻农民负担、增加农民收入是当前我国政府和社会面临的一个重大课题。20世纪80年代以来,我国农民的负担不断加重,严重影响了农民从事农业生产的积极性,农民负担问题已成为影响我国经济发展和农村社会稳定的关键因素。

造成农民负担不断加重的原因很多,本书是从农村公共产品供给这个视角入手,首先分析了目前我国农民负担的现状和特征;运用公共经济学一般理论分析的方法,对农村公共产品的性质、范围、提供方式和最优供给进行了系统分析。通过实证分析的手段,对保证农民生产和生活的基本农村公共产品进行了分析,指出基层政府承担着主要的责任,农民是这些公共产品成本的最终承担者。围绕城乡二元公共产品供给体制、农村公共产品的成本分摊方式、农村公共产品供给的主体、农村公共产品决策和监督机制等方面,来探索农村公共产品供给体制与农民负担的关系。文章指出农民负担过重,表面上来看是农村税费过重,实质上是农民负担体制的不合理,农村公共产品供给体制的不合理是加重农民负担的体制性根源。本书提出,要真正减轻农民负担,必须在进一步完善农村税费改革的同时,要加快对农村公共产品供给体制的改革。然后,本书从实行城乡均衡的农村公共产品供给体制、改革农村公共产品制度外成本分摊制度、合理界定各级政府提供农村公共产

品的职责、建立农村公共财政体制、建立农村公共选择机制、完善农村公共资源的监督机制、实现农村公共产品供给机制的创新等方面提出了相应的政策建议。

本书共有五个部分,由九章组成。

第一部分是對农民负担的构成、现状和特点进行分析,并对现行的农村税费改革进行分析和评价。农民负担实质上是农民生产成果社会再分配的重要组成部分,是农民作为一个独立的经济主体,无偿地向国家、集体、社会提供剩余劳动的总和。农民负担实际上是与农民有关的公共产品成本的分摊。因此,农民负担的现状是:农民税外负担沉重;农民负担极不平衡,即地区经济发展水平越低、人均纯收入水平越低和产业结构层次越低,农民负担越重;农民负担极不合理,农民承受着与其享受的公共产品极不适应的沉重负担。本书认为,农民负担过重的实质在于与农民负担有关的制度设计上存在着缺陷,其中一个重要表现就是农村公共产品供给体制不合理加重了农民的税外负担。

第二部分是對农村公共产品的一般理论分析。作者分析了农村公共产品的概念、特征和类型;农村公共产品的提供方式;农村公共产品的最优供给;各级政府提供农村公共产品的职责分工。本书认为,由于农村公共产品的基础性、效益的外溢性,具有“公共产品”的特征,决定了政府应该是农村公共产品的供给主体,并且,各级政府提供农村公共产品的职责有着合理的分工。公共产品最优供给理论给我们的启示是,基层政府在提供公共产品时,应注重从农民自身需求出发,建立农村公共产品的需求表达机制,给予农民充分的民主权利。

第三部分包括第4~7章,主要对保证农民生产和生活几种主要的公共产品进行实证分析。着重对农村义务教育、农村公共卫生、农村社会保障、农村基础设施的供给情况进行了重点分析。从实证分析中得出的结论是:在这些主要农村公共产品供给的职责

分工上,基层政府承担着主要的责任,农民是这些公共产品成本的主要承担者。政府把这些主要农村公共产品供给的责任转嫁给了农民。

第四部分,围绕城乡二元公共产品供给体制、农村公共产品的制度外成本分摊方式、农村公共产品供给的主体错位、“自上而下”的强制性农村公共产品的决策程序和机制、农村公共资源使用过程缺乏有效监督机制等方面,来探索农村公共产品供给体制与农民负担的关系。进一步论证了农村公共产品供给体制的不合理是加重农民负担的体制性根源。

第五部分,从改革农村公共产品供给体制的角度,提出减轻农民负担、增加农民收入的对策。

本书试图从农村公共产品供给这个角度,来全方位论证农村公共产品供给与农民负担的关系,指出农村公共产品供给体制的不合理是加重农民负担的体制性根源,为切实减轻我国农民负担另辟蹊径。本书作者水平有限,敬请读者批评指教。

陶勇

2005年5月25日

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 前言 .....                | 1  |
| 1 导论 .....              | 1  |
| 1.1 研究背景 .....          | 1  |
| 1.2 研究目的 .....          | 3  |
| 1.3 基本结构和主要内容 .....     | 4  |
| 1.4 相关文献述评 .....        | 7  |
| 2 农民负担 .....            | 10 |
| 2.1 什么是农民负担 .....       | 10 |
| 2.2 农民负担的构成 .....       | 13 |
| 2.3 农民负担的现状及其变化特点 ..... | 14 |
| 2.4 农村税费改革评价 .....      | 24 |
| 2.5 农民负担加重的体制性根源 .....  | 29 |
| 3 农村公共产品理论分析 .....      | 32 |
| 3.1 公共产品的定义 .....       | 32 |

|          |                     |            |
|----------|---------------------|------------|
| 3.2      | 农村公共产品的概念           | 34         |
| 3.3      | 农村公共产品的分类           | 35         |
| 3.4      | 农村公共产品的性质           | 38         |
| 3.5      | 公共产品与农村公共产品的提供方式    | 40         |
| 3.6      | 财政分权与农村公共产品的提供      | 42         |
| 3.7      | 公共产品最优供给理论与农村公共产品提供 | 45         |
| <b>4</b> | <b>农村义务教育</b>       | <b>55</b>  |
| 4.1      | 中国农村义务教育供给的基本情况     | 56         |
| 4.2      | 中国农村义务教育的资金筹集       | 58         |
| 4.3      | 农村义务教育经费的使用结构       | 62         |
| 4.4      | “以县为主”的农村义务教育管理新体制  | 64         |
| 4.5      | 中国农村义务教育供给的问题       | 67         |
| <b>5</b> | <b>农村医疗卫生</b>       | <b>71</b>  |
| 5.1      | 中国农村医疗卫生供给体制的发展     | 71         |
| 5.2      | 中国农村医疗卫生体系的构成       | 75         |
| 5.3      | 现行农村医疗卫生供给的现状与特点    | 84         |
| <b>6</b> | <b>农村社会保障</b>       | <b>94</b>  |
| 6.1      | 中国农村社会保障体制的变迁       | 94         |
| 6.2      | 中国农村社会保障制度的现状与问题    | 99         |
| <b>7</b> | <b>农村基础设施</b>       | <b>104</b> |
| 7.1      | 中国农村基础设施供给体制变迁      | 104        |
| 7.2      | 中国农村基础设施供给的特征       | 106        |

|                                                 |                |
|-------------------------------------------------|----------------|
| <b>8 农村公共产品供给与农民负担关系探索 .....</b>                | <b>110</b>     |
| 8.1 城乡二元公共产品供给体制与农民负担 .....                     | 110            |
| 8.2 农村公共产品制度外筹资或成本分摊方式<br>与农民负担 .....           | 119            |
| 8.3 农村公共产品供给主体的错位与农民负担 .....                    | 129            |
| 8.4 农村公共产品决策机制与农民负担 .....                       | 137            |
| 8.5 农村公共资源监督机制的缺位与农民负担 .....                    | 147            |
| <br><b>9 改革农村公共产品供给体制与<br/>    减轻农民负担 .....</b> | <br><b>152</b> |
| 9.1 坚持城乡一体化的政策导向,向城乡提供<br>均衡的公共产品与公共服务 .....    | 152            |
| 9.2 改革农村公共产品制度外筹资(或成本分摊)制度 ...                  | 163            |
| 9.3 科学界定各级政府的事权和财权,建立农村<br>公共财政体制 .....         | 168            |
| 9.4 建立农村公共产品的公共选择机制 .....                       | 173            |
| 9.5 建立有效的农村公共资金使用监督机制 .....                     | 178            |
| 9.6 实行农村公共产品供给机制的创新 .....                       | 182            |
| 9.7 改革农村公共产品供给体制,减轻<br>农民负担的配套措施 .....          | 185            |
| <br><b>参考文献 .....</b>                           | <br><b>196</b> |

# 1 导 论

## 1.1 研究背景

作者之所以对农村公共产品与农民负担的关系进行深层次的观察与思考,源自于我国农村社会经济发展过程中面临的严峻现实。

### 1.1.1 农民负担过重

农民问题,曾经是中国革命的根本问题,现在又成为我国经济发展和现代化建设的关键问题。尽管中国的改革从农村开始和发动的,并且二十多年来农村改革取得了长足的进步,但是令人困惑的是,随着中国现代化进程的加快,农民问题却越来越突出。人们已经认识到,农民问题解决不好,将会影响到我国经济的发展和整个现代化进程。在农民的所有问题中,农民负担问题尤其突出,从20世纪80年代末以来,我国农民负担日益加重,各种收费、摊派、集资犹如压在农民头上的“三座大山”,广大农民苦不堪言,严重影响了农民从事农业生产的积极性,农民负担问题已成为影响我国

经济发展和农村社会稳定的一个重要因素。因此减轻农民负担、增加农民收入是当今各级政府面临的一道难题。

### 1.1.2 广大农民对农村公共产品的强烈需求冲动与需求表达机制的阻塞

农村公共产品,相对于农村私人产品而言,是满足农村公共需要,在消费过程中具有非竞争性和非排斥性的产品。由于中国农村生产组织的分散化、农业部门的特殊性、农产品市场的风险性以及广大农民弱势群体的地位,决定了广大农民的生产和生活,对农村公共产品具有强烈的依赖性。农村公共产品供给的状况直接关系到农业生产的丰歉和农民的生活状况。随着我国农村社会经济的发展,广大农民对农村公共产品有着强烈的需求冲动,农村公共服务或产品具有巨大的需求空间。然而,在利益多元化的当今社会,农民始终处于弱势地位,农民的社会组织缺乏,缺少自己利益的代言人,等等。这些导致了农民表达自己需求和偏好的渠道不多,有时候还不通畅。农民对于自己这种强烈需求,又普遍缺乏表达。或者说,他们知道自己的需求,但他们不知道向谁表达和怎样表达,是一种近乎失语的状态。因此,怎样建立一个能反映广大农民对农村公共产品或服务的需求表达机制,不仅有助于完善我国农村公共产品的供给体制,减轻农民负担,更是推动我国农村政治体制改革的重要一环。

### 1.1.3 城乡公共产品供给的不公平

长期以来,我国实行的是城乡二元公共产品或服务的供给体制。城市和农村公共服务或产品的供给存在着不公平性。城市公共产品或服务一直主要是由国家负担,居民基本上不必纳税,或者只需拿出个人收入的很小一部分纳税,就可以免费或半免费地享受政府提供的各种公共产品或公共服务。而在农村,政府提供的

公共产品或公共服务十分有限,与城市居民相比,这已经很不公平了。更不公平的是,在农民收入远低于城市居民的情况下,农民却要享用某些公共产品或公共服务付费。农民承受着与其享受的公共产品或公共服务不对等的沉重负担。因此,正是农村公共产品供给体制的不合理,使广大农民成为公共产品供给成本的主要承担者,无奈背上了沉重的负担。

## 1.2 研究目的

寻求加重农民负担的制度性根源是本书研究的目的。

中国农民负担的不断加重有着错综复杂的原因。理论界诸多学者已从政治、经济、社会、文化等不同的角度对此进行了分析。综观理论界的各种观点,其中一种主流的观点是,乡镇政府和村级组织对农民的乱收费、乱摊派、乱集资、乱罚款等不规范行为是加重农民负担的“罪魁祸首”。实际的情形好像也如此,因为,乡镇政府在政策之外添加了不少农民负担的名目,并且是乡镇政府和村干部直接到农民家里强行征收。由此,造成的干群冲突也常常集中在乡镇一级,乡镇政府和村级组织往往是农民上访、控告的主要对象。日益恶化的农民负担和逐渐升级的乡村干部冲突,不但影响了农民从事农业生产的积极性,而且还影响了农村社会的稳定,直接危及到农村基层政权的合法性和国家中央政府的权威。因此,为减轻农民负担,增加农民收入,维护农村社会的稳定,目前,一个重要措施就是实行农村税费改革,以此来规范乡镇政府的收支行为。

但笔者认为,减轻农民负担不能仅停留在税费改革这一个层面上,从表面上来看,农民负担过重问题是乡镇政府向农民乱收费所致,但实质在于农民负担的体制不合理。农村税和费,实际上是政府尤其是农村基层政府对农村公共事务管理以及提供农村公共

产品或公共服务的成本。农民是农村公共产品或服务利益的享有者,又是其成本的承担者。农民总是希望从农村公共产品或服务中获得的利益与所承担的成本达到一种均衡(合理)的状态。而目前农民负担过重主要体现在以下三个方面:一是乡镇政府向农民的乱收费、乱摊派和乱集资,农民税外负担;二是农民负担不合理,农民承受着与其享受的公共产品不对等的沉重负担;三是城乡居民之间负担不合理,在农民收入普遍低于城市居民收入的情况下,农民反而承受着比城市居民更重的税费负担。因此,本书认为,农村公共产品供给体制不合理是加重农民负担的体制性根源。而现行的农村税费改革仅停留在如何规范乡镇政府的行为和农村税费关系上,没有触及加重农民负担的制度根源,因此也就不能从根本上解决农民负担过重问题。笔者认为,为解决这一棘手问题,必须通过现行的农村税费制度改革带动农村公共产品供给制度的改革,以真正减轻农民负担。

### 1.3 基本结构和主要内容

本书的基本结构和主要内容如下:

第2章是分析什么是农民负担,农民负担的现状和特点,并对现行的农村税费改革进行分析和评价。这部分的重要结论是:农民负担实质上是农民生产成果社会再分配的重要组成部分,是农民作为一个独立的经济主体、无偿地向国家、集体、社会提供剩余劳动的总和。农民负担实际上是与农民有关的公共产品成本的分摊。农民负担的现状是:农民税外负担沉重;农民负担极不平衡;农民负担极不合理。本书认为,农民负担过重的实质在于,与农民负担有关的制度设计存在着缺陷,其中一个重要表现就是,农村公共产品供给体制不合理加重了农民的税外负担。

第3章是农村公共产品的一般理论分析。作者分析了农村公

共产品的概念、特征和类型;农村公共产品的提供方式;公共产品的最优供给;各级政府提供农村公共产品的职责分工。这部分理论意义在于,将农村公共产品与其他的公共产品加以区别,并提出农村公共产品的提供方式。本书认为,由于农村公共产品的基础性、效益的外溢性,具有“公共产品”的特征,决定了政府应该是农村公共产品供给的主体,并且,各级政府提供农村公共产品的职责有着合理的分工。公共产品最优供给理论给我们的启示是,基层政府在提供公共产品时,应注重从农民自身需求出发,建立农村公共产品的需求表达机制,给予农民充分的民主权利。如果农村基层干部没有把农民负担——农村公共产品的需求、供给和消费问题,当作是必须民主——由农民自己做主的事情,那么,农村公共产品就真的成为“负担”了。第2章的理论分析,是为第八章、第九章进行理论上的铺垫。

第4、5、6章结合基层政府提供农村公共产品的现状,主要对保证农民生产和生活的几种主要公共产品进行实证分析。着重对农村义务教育、农村公共卫生、农村社会保障、农村基础设施的供给情况进行了重点分析。从实证分析中得出的结论是:在这些主要农村公共产品供给的职责分工上,基层政府承担着主要的责任,农民是这些公共产品成本的主要承担者。而基层政府把这些主要农村公共产品供给的责任转嫁给了农民。

第8章对农村公共产品体制与农民负担的关系进行了探索,进一步论证农村公共产品供给体制的不合理是加重农民负担的体制性根源。本部分的结论是:(1)在“重工轻农”、城乡二元分割的农村公共产品供给体制下,国家从农业抽取了大量的剩余,政府对农业的投入严重不足,对城乡公共产品的投入存在着巨大差异,严重影响了农业的自身积累和发展,农村公共产品的供给受到了制约,影响了农民的利益,是农民负担过重的制度性根源之一。(2)农村公共产品制度外筹资方式是加重农民的负担,并且导致了

农民负担不公平的制度性根源之二。现行农村公共产品供给体制是人民公社时期农村公共产品制度外筹资方式的延续,具有制度外供给的特点。这种延续并不是基层政府的创新,而是中央政府作出的制度安排。随着家庭联产承包责任制的实施,这一制度变迁使得两个时期的公共产品制度外成本分摊方式产生了变化,农村公共成本负担逐步由农村集体经济组织转为农户直接负担,农民的负担由隐性转为显性。(3)中央和地方各级政府与村民自治组织在农村公共产品供给的责任划分上不尽合理,农村公共产品供给主体的错位是加重农民负担的制度性根源之三。乡镇政府的事权大于财权,承担着许多应该由上级政府承担的支出,无形之中将一部分本应由国家负担的职能转嫁给了农民。(4)自上而下的强制性公共产品决策程序和机制,使得广大农民并没有真正掌握对本社区的公共产品和公共事务的决策权,村民意见和利益的表达法定渠道被堵塞,必将导致农村公共产品的供给与需求脱节,农村公共资源配置效率低下,是农民负担过重的体制性根源之四。(5)在农村公共产品的生产与提供过程中,农村公共资源使用过程缺乏有效监督机制,导致农村公共产品的供给成本提高,使得农民分摊公共产品成本的负担加重,是加重农民负担的体制性根源之五。

第9章从改革农村公共产品供给体制的角度,提出减轻农民负担的对策。本部分的基本结论是:要真正减轻农民负担,必须对现行的农村公共产品供给体制进行改革。主要内容包括:坚持城乡一体化的政策导向,改变重城市轻农村的财政支出政策,加大对农村公共产品的有效供给,向城乡提供均衡的公共产品与公共服务。深化农村税费改革,改革农村公共产品制度外筹资(或成本分摊)制度。建立农村公共产品公共选择机制,借助公共产品最优供给理论,建立公共产品的需求表达机制,使一个村或一个乡范围内多数人的需求得以实现;同时重构农村社区公共权力体系,建立由内部需求决定公共产品供给的机制,实现农村公共产品供给决

策程序由“自上而下”向“自下而上”的转变。建立有效的农村公共资源使用监督机制。科学界定各级政府的事权和财权,建立农村公共财政体制,以保证农村公共产品供给的能力。实行农村公共产品供给机制的创新,实行多元化的农村公共产品供给机制。为减轻农民负担,为城乡居民提供均衡的公共产品,还必须对城乡二元的户籍制度进行改革,给予农民平等的公民权,同时还必须对县乡机构深化改革。进一步完善农村土地承包制。

## 1.4 相关文献述评

在西方有关公共经济学和财政学的著作中,已形成了相当完善的公共产品理论体系。对于农村公共产品或服务体制的研究,如农村基础教育、社会保障、公共卫生等问题(不限于中国),在世界银行的工作报告中有所触及,但比较分散,缺乏系统性。

在国内,近些年来,由于“三农”问题已引起理论界和政府的高度重视,国内对农村公共产品或服务的理论研究正在增多。叶兴庆(1997)对农村公共产品体制的形成、现行农村公共产品供给体制运作过程、农村公共资源筹资制度等进行了分析,他同时也指出,农村公共产品供给体制的改革与重建,是减轻农民负担的本质性问题。但他对农村公共产品供给体制与农民负担的关系缺乏全面、系统的论述。作者深受叶兴庆先生观点的启发,本书即以此为切入点做进一步深入而又系统的分析。

张军、何寒熙等(1996)从制度经济学角度,运用制度变迁的理论分析了农村公共产品在改革后期的诱致性变迁,讨论了影响这一诱致性的主要因素,并给出了一些政策性含义。他们通过分析得出的结论是,从生产队制向家庭责任制的转变,使农村公共产品的供给相对于农业的高速增长来说是滞后了,这主要是改革后国家对农村基本建设的投资减少了,而政府投资的减少并没有由私

人投资来完全弥补。农作制度的变迁导致农村公共产品的变迁,由国家财政承担、动员并组织群众以劳动代替资本的供给方式在集体农作制度下是卓有成效的,而改革后,多方筹集资金成为政府在农村公共产品提供上的指导方针。张军、蒋琳琦(1997)考察了农村公共产品供给制度变迁的成本因素,分析了农村公共产品变迁能否实现及其不同实现方式的条件。张军、蒋维(1998)通过对中国浙江绍兴地区的实地案例调查发现,局部公共产品有限外溢性孕育了中国农村社区解决地方公共产品供给不足的制度安排。经济体制改革以来,在中国的农村社区,政府、企业和农户在农村公共产品的供给中扮演着不同的角色;特别是乡镇企业的发展正在影响着—个地方公共产品的有效供给制度的安排方式,这种方式能使对方社区内的企业和农户积极参与公共选择和公共决策机制的制度安排并使其行为依然纳入其中。他们的研究表明,以农户承包责任制为基础的分散体制代替集体体制后,国家不再是农村公共产品的惟一供给者,地方政府通过传统制度外的公共财政体制的创新,正逐步对原有公共产品的供给制度的失效做出反应,制度安排的多样化反映了中国转轨经济的性质。在这个制度创新的过程中,私人和集体供给公共产品的举措受到了政策的鼓励,乡镇企业成了积极影响农村公共产品供给制度变迁的因素。

徐小青(2002)等人以公共产品理论、公共选择理论和制度变迁理论为基础,分析了中国农村改革过程中公共服务体系的演变及其政策背景、中国农村公共服务体系的现状、存在的问题和重新构筑的方向,并提出了WTO框架下重构中国农村公共服务体系的思路。

因此,国内学者对农村公共产品的研究视角大多集中在农村公共产品供给体制的制度变迁、农村公共产品供给的运作过程、农村公共产品的筹资体制等方面,没有从经济学、公共财政、乡镇公共管理、政治学等学科融合的角度,对农村公共产品与农民负担的