

ZHONGGUO NONGCUN

中国农村:

公共品供给与财政制度创新

*Gong Gong Pin Gong Ji Yu
Cai Zheng Zhi Du Chuang Xin*

◎ 李 华 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国农村： 公共品供给与财政制度创新

李 华 著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 马金玉
责任校对：王肖楠 董蔚挺
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

中国农村：公共品供给与财政制度创新

李 华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036
总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

富达印刷厂印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.625 印张 200000 字

2005 年 9 月第一版 2005 年 9 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7 - 5058 - 5122 - 5/F · 4394 定价：13.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

农村公共品供给是一个十分重大又迫切需要加以研究的现实问题，不仅与目前人们热望的三农问题的解决密切相关，而且关乎国家的整体发展战略安排。李华博士所著《中国农村：公共品供给与财政制度创新》一书对这一问题进行有益的探索，提出了一些很好的思路和建议，值得一读。

在某种意义上，农村公共品供给可以归集于财政范畴。但是，李华博士没有按照传统的财政学方法来研究，而是选择了公共财政学的分析基础和逻辑起点——公共品，作为研究的主线，将公共品的供给内容、供给主体及其相互关系、公共品成本补偿、公共品供给机制分别对应农村财政的主体内容：政府职能、政府间权责划分、公共收入和支出决策。将建立健全农村公共财政制度实现农村公共品的有效供给作为研究的主题，使研究的理论价值与现实意义均有所提升，这既是一种勇气，也是一种创新。

对于农村公共品供给，本书有一些独到的分析：

一是对农村公共品按照客体进行界定，将农村公共品从功能方面按照社会再生产环节划分为生产型和消费型两大类；进而将农村公共品的供给分为需求驱动型和供给发散型，将农村公共品的供给机制划分为政府供给、市场供给和自愿供给；

二是对中国农村公共品供给制度的历史进行追溯分析，研究了各个历史阶段农村公共品供给的模式，并总括了中国农村公共品供给的历史和制度特征；

三是从供给品成本分摊角度分析了农民负担的形成机制和中国农民负担的特殊性，提出了判断农民合理负担的标准，明确了农民适度负担和负担适度原则；

四是总结了历史上三次重要的税费改革在出发点、改革模式、计税方式和改革目标等方面的共同点和差别，指出了农村税费改革后的遗留问题，提出了中国农业税制应及时采取政府主导的淡出模式；

五是对农村公共品供给制度优化进行了全面、深入地分析，并就农村政府职能转型、农村基层政府公共品供给职责的转移、城乡公共品均等化的理念与制度建设、城乡税制统一的思路和途径、农村基层民主建设等问题进行了重点研究，提出了一些很好的建议；

最后还总结了我国乡镇建制的历史演变过程，分析了乡镇政府当前面临的矛盾，对乡镇政府的改革分乡、镇给出了不同的定位。

本书的研究方法除了规范和实证分析、历史比较以外，李华博士还尝试运用数理模型和计量分析来研究农村公共品和农村财政问题，论文的分析 and 研究客观性较强。此外，本书资料翔实，论据充分，反映了作者认真严谨的治学态度。据了解，在写作过程中李华博士多次深入到农村乡镇进行实地调查，掌握了大量的第一手材料，这种精神令人赞赏。

毫无疑问，本书也存在一定的不足，个别提法值得进一步推敲，一些分析还不够深入，但瑕不掩玉，总起来说，本书还是一部很有特点的论著。

李华博士多年从事财政税收的科研和教学工作，理论基础扎实，研究能力较强，并已有一些有份量的研究成果，希望《中国农村：公共品供给与财政制度创新》一书的出版成为她今后努力的新起点，预祝她今后取得更大的进步。

解学智

2005年8月

内 容 提 要

我国是一个发展中的农业大国。农村的发展、农业的进步和农村社区居民的生产、生活都无法离开公共品的供给。近年来我国以农业发展缓慢、农民负担沉重、农村社会问题突出为主要表象的“三农”问题，虽然原因是多方面的，但是农村公共品供给不力是其中重要的方面。

本书主要从实证的角度研究我国农村公共品供给制度。通过明晰农村公共品的基本理论，对我国农村公共品供给的历史、现状、突出的矛盾和当前的改革以及今后的制度安排逐步进行了研究和探索。本书认为，在农村全面构建完善的公共财政制度是实现农村公共品有效供给的关键。

全书以经典的公共品理论为分析基础，将社会公共需要作为公共品产生的根本原因，认为农村公共品是区别于满足农民个别需要的私人产品而言的、局限在农村社区范围内的、用于满足农村社会的公共需要，具有一定的非排他性和（或）非竞争性的社会产品。当前我国的农村公共品具有地域性、不统一性、多层次性等特征。农村公共品的供给机制包括政府供给、市场供给和自愿供给三种方式。上述三种方式贯穿于我国农村公共品的供给之中。但是由于农村公共品本身的经济属性、农村的低收入水平限制、分散化的经营方式等原因导致农村公共品的供给采取以政府为主导的供给模式。

通过对农村公共品供给制度的历史演进分析，我们发现，历史上我国农村公共品实行多元化供给，虽然容易受到国家其他财政支

出的冲击，但政府仍然是农村公共品，尤其是大型农村公共品的主要供给主体，农村公共品的人力成本大多通过农民的劳役进行弥补。人民公社时期，农村公共品的供给内容主要是基本的生产和消费性公共品，以社区为主要的供给主体，但政府是农村公共品的主要决策主体。家庭承包制下由于我国特殊的经济发展战略和财政制度安排，农村公共品供给职责转向农民，政府间责任划分过分下移，通过自上而下的公共决策程序决定农村公共品的供给内容，采取“一事一收费”的方式弥补公共品的供给成本，农村公共品的供给存在着总量不足、结构失衡、效率低下和供给水平地区间差异较大等问题。在现实中，这些问题导致并集中表现为沉重的农民负担，成为我国当前进行农村税费改革的导火索。

农民负担可以看做是农村居民对公共品的成本分担，因此农村公共品的供给规模、供给结构、成本分摊方式、供给机制、政府责任划分、资金使用效率等都会影响到农民负担水平。当前农民负担以非税负担为主，具有外生性、多元化的特征。从公共品供给的角度分析，合理的农民负担要求农民负担公共品的成本，但这种负担必须是适度的。家庭承包责任制的实行使农民负担显性化，而财政制度的不完善又放大了农民负担，农民负担总体沉重、相对负担不公，对国民经济发展、扩大农民需求、稳定社会秩序产生了不利的影响。

农村税费改革以减轻农民负担为最初的政策目标。从形式上看，我国农村税费改革仍然采取了清费并税的模式，但是这种倒逼式的改革势必对农村财政支出和农村基层民主建设产生深远的影响，因而当前的农村税费改革与历史上的并税式改革具有很大的不同：起源于农村税费制度，但不仅仅局限于农村税费制度，以规范农村公共收入制度体系为改革的目标、采取逐步推进的改革路径。另一方面，我们必须正视和重视农村税费改革后的遗留问题，通过综合性的制度创新来深化农村税费改革，这就是完善农村公共品供给制度。

农村公共品供给制度完善有赖于我国农村财政制度的整体优化，即：科学界定政府与市场的边界，促进农村政府职能转型；合理划分政府间的事权和财权，完善转移支付制度；规范农村公共收入体系、建立城乡统一的公共品供给成本分摊机制；加强农村基层民主建设，完善农村公共品供给决策机制。

本书最后对农村乡镇政府去留这一问题进行了历史与现实的思考。由于当前乡镇政府存在职能虚化而机构膨胀、管理者与经纪人身份存在冲突、财力弱化但农民负担加重、政府管理与社区自治矛盾重重等问题，乡镇政府改革势在必行。但考虑到我国的国情，又不适宜采取完全的乡镇自治，较为实际的做法是县（镇）政乡派，逐步实现政府架构的扁平化，并加快发展农村居民合作及自律组织，以弥合改革后的治理缺失。

Abstract

China is a big developing agricultural country, neither either the development of rural area and agriculture, nor the work and life of rural community can be independent of the supply of public goods. Especially these years the “three dimensional rural issues” expressed as the low developing speed of agricultural industry, the heavy burden of farmers, the serious social problem in rural area, though the causes of these issues could be various, but the shortage of public goods is definitely a very important aspect.

This book makes an empirical study on the supply of rural public goods in China. Through giving a definition of rural public goods, the author works over the history, present situation, prominent conflict, the current reform and the future policy plan. This paper holds the view that the linchpin upon the effective supply of rural public goods depends on the establishment of perfect public finance in rural area.

The author works on the classic theory of public goods, and takes the social common demand as the root of public goods, thus concludes that rural public goods are for fulfilling the public demand of rural society, contrary to the private goods which are for fulfilling the personal demand of the farmers, and limited in rural society. They have some characters such as non-rivalness and (or) non-excludability. Currently the rural public goods in China have special figures of place limitation,

disunity and multiple elements. There are three methods in the supply of the rural public goods: government supply, market supply and free supply. The three manners above run through the supply of Chinese rural public goods. But because of the economic nature of rural public goods themselves, the low income limitation of rural area, and decentralized operation method, the government plays the main role in the supply of rural public goods.

By analyzing the supply system of rural public goods, we found that in the history of China, the rural public goods were supplied by some entities. Although the country's rest expenditure often impacted its supply, the government is the most important main body in the supply of the rural public goods, especially the large public goods. In that time, the manpower cost of the rural public goods was made up by the farmers' penal servitude. In the period of Commune, the rural public goods mainly contains the basic goods for production and consumption. The community was the primary main body, but the government was the central body in decision-making mechanism. Due to the economic development strategy and public financial system of China, the farmer takes more and more responsibilities in the supply of the rural public goods and the responsibilities are transferred to the lower grade governments. The public goods are selected by the mode of "top to bottom", and their cost is made up in the mode of "one matter, one fee". The gross supply is insufficient, the structure is unbalanced, as well as the low efficiency and big difference of supply level among different areas. Currently these problems gathered to be heavy burden on farmers, and have led to the current reform of rural taxation system.

The burden of farmers can be seen as the cost of public goods that they share, so the supply amount, supply structure, method of sharing cost, supply mechanism, government responsibility and efficiency of

spending money will all affect the level of farmers' burden. Currently the farmers' burden of China is mainly non-tax burden, which comes from outside and has multiplicate origins. Analysed from the angle of the supply for public goods, reasonable farmers' burden requires that farmers share the cost of public goods, but the burden should be moderate. The implement of Household Responsibility System (HRS) makes the farmers' burden apparent, and the faultiness of public financial system has enlarged the burden. In the whole, the burden of the farmer is heavy while the comparative burden is unfair, it has bad impact on the development of domestic economic, enlargement of the peasants' demand and stabilization of the social order.

The reform of rural taxation system aimed on lightening farmers' burden at the beginning. The reform of rural taxation system in China still takes the method of eliminating fees and merging fees into taxation, but the reform will surely give pressure on rural financial payout and rural basic democracy construction, therefore the current reform should have big difference from the historical reforms: it comes from rural taxation system but is not limited in it and it is carried out step by step. On the other hand, we must face and think much of the left problem of rural taxation system's reform, and deepen it by all-around system innovation, namely the supply system of rural public goods.

The improvement of the supply system for rural public goods relies on the whole optimization of China rural public financial system, that is: draw a line between government and market scientifically and transfer rural government functions; divide the administrative and financial duties and responsibilities between the governments and improve the mechanism of financial transfer payment; regulate the system of the rural public revenue and establish the unified mechanism for the cost apportionment of public goods between urban and rural areas; strengthen rural basic

democracy construction so as to perfect the selective mechanism for the supply of the rural public goods.

At the end of this book the author thinks over the reason of to keep or not keep the township government, historically and realistically. Currently the township government has many problems, that is, its function is weaker, but there are too many branches; there is a conflict between the identities of manager and agent; its financial power is weakened but the farmers' burden is aggravated, and the government management conflicts with community autonomy. Due to these problems, the reform of township government is imperative under this situation. But in view of the actual situation in China, the complete community autonomy is not proper, the practical way should be changing township government into an accredited organization from the county (town) government so as to make the government frame flatter gradually. We also should develop the cooperation and self-discipline organizations of rural residents to remedy the lack of governing after the reform.

目 录

导言	(1)
一、问题的提出	(1)
二、已有的研究	(4)
三、研究方法与本书结构	(13)
四、关于创新	(16)
第一章 农村公共品及其供给机制	(17)
第一节 公共品	(17)
一、公共品的内涵	(17)
二、优值品的公共品属性	(22)
三、公共品的分类	(25)
第二节 农村公共品	(27)
一、农村公共品的分类	(27)
二、农村公共品与农村私人品的区别	(29)
三、中国农村公共品的特性	(31)
第三节 农村公共品的供给对象和供给机制	(32)
一、供给对象	(32)
二、供给机制	(36)
三、农村公共品供给水平的影响因素	(41)
第二章 中国农村公共品供给的历史演进	(46)
第一节 中国历史上的农村公共品供给	(46)

一、中国历史上农村公共品供给的主要情况	(46)
二、中国历史上农村公共品供给的特征	(56)
第二节 人民公社时期的农村公共品供给	(59)
一、人民公社时期的农村经济制度	(59)
二、人民公社时期的农村公共品供给	(61)
第三节 家庭承包制下的农村公共品供给	(65)
一、家庭承包制下的农村经济制度	(65)
二、家庭承包制下农村公共品的供给模式	(67)
三、中国农村公共品供给现状	(71)
第四节 中国农村公共品供给的制度特征	(78)
一、农村公共品供给在政府支出中的比重相对下降	(78)
二、农村公共品的供给内容逐步增加	(80)
三、农村劳动力对农村公共品供给贡献突出	(81)
四、农村公共品政府供给决策中农民缺失	(82)
五、农村公共品供给与农民负担高度正相关	(83)
第三章 农村公共品供给与农民负担	(85)
第一节 农村公共品供给与农民负担的关系	(85)
一、农民负担是农民分担公共品成本的表现	(85)
二、中国农民负担的特殊性	(88)
三、公共品供给与农民负担合理性	(89)
第二节 家庭承包制下农民负担的形成机制	(91)
一、家庭承包制使农民负担显性化	(91)
二、显性化的农民负担形式	(92)
三、财政制度不完善与农民负担的放大	(94)
第三节 农民负担状况分析	(97)
一、农民负担总体沉重	(97)
二、农民间负担不公，累退效应明显	(102)
第四节 减轻农民负担的思路	(105)
一、农民负担加重的负面影响	(105)
二、减轻农民负担的举措	(111)

三、进一步减轻农民负担的思路	(113)
第四章 中国农村税费改革	(115)
第一节 改革的模式：历史与现实	(115)
一、中国并税式改革的历史	(115)
二、当前并税式改革的成因	(119)
三、当前农村税费改革的基本框架	(122)
第二节 农村税费改革的绩效评价	(123)
一、古今并税式改革的区别	(123)
二、当前农村税费改革的显著绩效	(125)
第三节 农村税费改革的遗留问题及后续思考	(129)
一、农村税费改革的遗留问题	(129)
二、农村税费改革的后续思考	(134)
第五章 农村公共品供给与公共财政制度建设	(138)
第一节 农村公共品的政府供给	(138)
一、农村政府职能的转型	(138)
二、农村公共品供给中政府与市场的职责分工	(139)
三、几种主要的农村公共品	(141)
四、农村公共品供给的优先排序	(147)
第二节 农村公共品非政府供给的政府激励	(149)
一、农村公共品市场供给的政府激励	(149)
二、农村公共品自愿供给的政府激励	(150)
第三节 农村公共品供给的政府间分工	(154)
一、政府间分权理论与适用	(154)
二、农村公共品集中供给的优势	(159)
三、农村公共品供给的政府间分工	(161)
四、城乡公共品均等化与转移支付制度	(164)
第四节 农村公共收入制度改革	(172)
一、农民身份对城乡统一税制的要求	(172)
二、城乡统一税制的基本框架	(175)

三、清理与规范涉农收费	(180)
第五节 农村公共品供给与基层民主建设	(182)
一、农村基层民主建设的影响因素	(183)
二、农村公共品供给的政府规制	(186)
三、加强农村基层民主建设	(188)
第六章 一个现实问题：乡镇政府改革	(190)
第一节 中国乡镇政府建制的历史回顾	(190)
一、中国历史上的乡镇建制	(190)
二、新中国建立后乡镇建制的演变和发展	(193)
第二节 当前乡镇政府面临的突出矛盾	(195)
一、乡镇政府职能的虚化与机构膨胀的矛盾	(196)
二、乡镇政府管理者与经纪人的矛盾	(197)
三、乡镇政府财力弱化与农民负担加重的矛盾	(199)
四、政府管理与社区自治权的矛盾	(199)
第三节 乡镇政府改革思路	(200)
一、关于乡镇政府改革的主要建议	(200)
二、“县（镇）政”与“乡派”：基层政府改革的目标模式	(202)
三、改革的路径：政权结构逐步扁平化	(204)
四、发展农民合作及自律组织弥合农村治理缺失	(205)
附一：农村干部目标责任制	(208)
附二：日本农业税制的淡出模式	(211)
参考文献	(215)
后 记	(225)

导 言

一、问题的提出

经济学的基本命题就是用有限的资源满足人类的无限需要。当代经济学认为，人类的社会需要包括两大基本内容：私人品与公共品。市场是配置社会资源、满足个人福利和私人需要的基础手段，但要满足个人福利和社会需要还要依靠另一不可或缺的手段，即公共品的供给。一方面，农村社区和农村居民具有丰富而多样的公共品需求；另一方面，农村是一个与城市相对而言的地理、产业、社会范畴，农村的地域特征、经济特征、社区特征较城市而言，有许多特殊的地方。因此，农村公共品的提供有其独特的一面。所以，我们必须从贴近农村、面向农民的角度来研究农村公共品供给的特殊内容和具体方式。

我国自古以来就是以农立国，农业、农村和农民问题始终是我国的大问题。即使经过二十多年来改革开放的大发展，我国（至2003年）仍然有59.47%的人口居住在农村，36546万劳动力从事农业生产，占全社会从业人员总数的49.1%，农业大国是一个不争的事实。有学者从我国农民占世界农民比重不断上升的事实出发，提出“农民问题就是中国问题，中国问题就是农民问题”的命题。对农业、农村、农民问题即“三农”问题的研究可以说是中国的热门话题，农村公共品的研究在我国具有更为深刻、更为突出的现实