公共财政支持农业与农村发展问题研究

蒋协新　主编

中国农业出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

摇图书在版编目（悦阅）数据

摇公共财政支持农业与农村发展问题研究辑蒋协新主编 郾
北京：中国农业出版社，圆圆苑
摇陈昇 怨苑 苑员怨员苑圆

摇Ⅰ郾公…摇Ⅱ郾蒋…摇Ⅲ郾①农业-财政-研究-中国②农
村-财政-研究-中国 Ⅳ郾苑员怨

摇中国版本图书馆 悦阅数据核字（圆圆苑 第 圆苑苑号

中国农业出版社出版
（北京市朝阳区农展馆北路 圆号）
（邮政编码 员圆圆苑
责任编辑摇姚摇红

中国农业出版社印刷厂印刷摇摇新华书店北京发行所发行
圆圆苑年 苑月第 员版摇摇圆圆苑年 苑月北京第 员次印刷

开本：苑圆苑 伊怨园苑 摇员 辑 摇摇印张：员源
字数：圆圆千字摇摇印数：员~圆圆圆册
定价：圆圆圆元
（凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换）

主摇编：蒋协新

副主编：孔祥智摇张万桢摇王明利摇安晓宁

课题组成员（以姓氏笔画为序）：

孔祥智摇马九杰摇马新平摇王明利

王摇全摇勾显伦摇方松海摇史冰清

田俊平摇刘传磊摇孙摇娟摇安晓宁

吴摇睿摇吴金炎摇宋援斌摇张万桢

张金波摇李摇明摇李圣军摇李西林

邱摇琼摇邵萍萍摇陈丹梅摇庞晓鹏

范摇宏摇胡向东摇赵摇迅摇涂圣伟

郭艳芹摇尉兰英摇程广燕摇蒋协新

蔡摇琳

目摇摇录

第一章摇公共财政支持农业和农村发展的基本理论 …… 员
第一节摇公共财政的基本理论…… 员
第二节摇公共财政支持农业与农村发展的范围界定 …… 怨
第二章摇我国公共财政支持农业与农村发展的历史、
现状和问题分析 …… 员员
第一节摇公共财政支持农业与农村发展的历史回顾…… 员员
第二节摇公共财政支持农业与农村发展的现状分析…… 员愿
第三节摇公共财政支农中存在的突出问题 …… 圆缘
第三章摇 公共财政支持农业与农村发展的国际经验…… 圆远
第一节摇公共财政支持农业发展的国际经验 …… 圆远
第二节摇公共财政支持农村发展的国际经验 …… 猿圆
第四章摇农户对公共产品需求的优先序及影响因素分析…… 远源
第一节摇农村公共产品实现有效供给的系统分析 …… 远源
第二节摇供给中存在的主要问题及政府的财政
投资能力分析…… 远远
第三节摇农户对公共产品需求优先序的实证分析 …… 远怨
第四节摇主要结论 …… 员圆园
第五章摇公共财政与现代农业建设…… 员员猿
第一节摇现代农业的内涵和建设背景 …… 员员猿
第二节摇现代农业的特点和公共财政支持的必要性 …… 员员愿
第三节摇公共财政支持现代农业的重点 …… 员圆园
第六章摇公共财政与新农村建设 …… 员猿苑
第一节摇公共财政支持新农村建设的外部环境分析 …… 员猿苑
第二节摇公共财政支持新农村建设的重点 …… 员圆园

第三节摇公共财政支持新农村建设的重大举措 …… 员恩
第七章摇公共财政与农民专业合作社建设 …… 员嫁
第一节摇农民专业合作社的概念及核心制度 …… 员嫁
第二节摇发展农民专业合作社的国际经验 …… 员员
第三节摇公共财政支持农民专业合作社的必要性和重点 …… 员苑
第八章摇公共财政支持农业与农村发展的趋势判断和
政策建议 …… 员装
第一节摇趋势判断 …… 员装
第二节摇政策建议 …… 员远
参考文献 …… 员园
附录：问卷和访谈提纲 …… 员源

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章摇公共财政支持农业和摇摇摇摇农村发展的基本理论

农业和农村经济社会发展在我国构建和谐社会与社会主义新农村建设进程中具有极其特殊的重要地位。没有农村的小康，就没有全社会的全面小康；没有农村经济社会的全面发展，就不是真正意义上的社会主义新农村。坚持科学发展观，以“两个趋向”重要论断为理论基础，统筹城乡经济发展，调整国民经济收入分配与支出结构，扩大公共财政覆盖农村的范围和力度，增加农村公共产品的供给，是建设社会主义新农村，实现我国经济社会可持续发展的基本保证。本书在阐述公共财政的基本理论基础上，通过分析我国财政支农的历史经验和公共财政支持农业与农村发展的国际比较，构建我国公共财政支持农业和农村发展的制度和政策框架，提出公共财政支持农业与农村发展的重点领域和优先序，并提出公共财政支持农业与农村发展的政策建议以及未来的发展趋势。

第一节摇公共财政的基本理论

一、公共财政、公共产品的基本概念

（一） 公共财政

财政，英文是 [illegible] 即公共财政。在西方国家里，财政就是公共财政，而在我国，财政的概念是指计划经济体制下的财政，或现在意义的基础财政。搞市场经济，就要搞公共财政。这可以说是我们经过几十年的旧式财政运行机制同新型市场经济体制激烈碰击之后悟出的真谛。

公共财政就是市场经济体制下政府按社会公众的集体意愿提供市场机制无法有效提供的公共物品，以满足社会公共需要的经济活动或分配活动。而公共财政制度就是确保政府按社会公众的集体意愿提供公共物品，满足社会公共需要的经济活动或分配活动的基本规则。公共财政的职能范围是以满足社会公共需要为口径界定的，它以追求公共利益为己任。

（二） 公共产品

人类社会需要各式各样的商品和服务。从商品和服务需要的主体来看，有

的是各社会成员的个人的需要，如吃的食品，穿的衣服，有的则不是某个个别人的需要，而是一种集体的社会性的共同需要，如国防和社会安定。从商品和服务的供给渠道来看，在市场经济体制下，供给的主渠道是市场，也就是说凡是市场上有的东西人们可以到商店里购买。但是，由于存在市场失灵，有些商品和服务市场不能提供，或不适于由市场提供，则必须由政府系统通过本身的特殊运行机制来提供。因此，人类社会需要的各式各样的商品和服务，依据需要主体和供给渠道的不同，可以分为两大类：公共产品和私人产品。由市场供给用来满足个别人需要的商品和服务称之为私人产品，由国家机关和政府部门——公共部门提供用来满足社会公共需要的商品和服务称之为公共产品，简称“公共品”。

对公共产品有不同的描述，美国著名经济学家保罗·萨缪尔森认为：公共产品是指那种不论个人是否愿意购买，都能使整个社会每一个成员获益的物品。

二、公共产品的特征及类型

（一）公共产品的特征

同私人物品相比，公共产品有以下特征：

第一，效用的不可分割性。即公共产品是向整个社会共同提供的，具有共同受益或联合消费的特点。其效用为整个社会的成员所共享，而不能将其分割为若干部分，分别归属于某些个人或厂商享用，或者不能按照谁付款谁受益的原则，限定为之付款的个人或厂商享用。

第二，消费的非竞争性。竞争性是指消费者的增加将引起生产成本的增加，每多提供一件或一种私人物品，都要增加成本，因而，竞争性是私人物品的重要特征。非竞争性是说，增加一个消费者不会减少任何一个人对公共产品的消费量，或者，增加一个消费者，其边际成本等于零。即某一个人或厂商对公共产品的享用，不排斥、妨碍其他人或厂商同时享用，也不会因此而减少其他人或厂商享用该种公共产品的数量或质量。

第三，收益的非排他性。排他性是指个人可以被排除在消费某种物品和服务的利益之外，当消费者为私人产品付钱购买之后，他人就不能享用此商品所带来的利益，排他性是私人物品的另一重要特征。非排他性则是公共产品的另一重要特征，即一些人享用公共产品带来的利益而不能排除其他一些人同时从公共产品中获得利益，例如，每一个公民都可以无差别的受益于国防所提供的安全保障，每个儿童都有权利和义务接受政府提供的义务教育，等等。有些公

共产品虽然经过技术处理可以具有排他性，但有时排他的成本太高，因而经济上不可行。

在现实生活中的公共产品满足三个特性的情况是不同的。并不是所有的向整个社会共同提供的物品或劳务，都同时具有三个特征。其中有些物品在消费上具有非竞争性，却很可能是具有排他性的，还有一些物品只具有不充分的非竞争性和非排他性。

（二） 公共产品的类型

按照公共产品是否同时具备上述三个特征，可以将其分为两种类型：

一类是纯公共产品。是指那种向全体社会成员共同提供的且在消费上不具竞争性、受益上不具排他性及效用的不可分割性的物品或劳务。即同时满足公共产品的三个特征。典型的有国防、公安、司法、政府行政管理部门、环境保护等。纯公共产品在现实生活中并不是普遍存在的。

另一类是准公共产品。是指那些既非纯粹的公共产品，又非纯粹的私人物品或劳务；既具有私人物品或劳务的特性，又具有公共产品的特性，即“混合物品”。也有人将其称作“半公共产品”或“半私人物品”。在现实经济生活中，准公共产品比较常见。

三、公共产品的供给制度

公共品供给制度并非一个单一的制度，实际上是多种具有关联性的规则制度所构成的一个组合或者说体系[①]。概括而言，公共产品供给制度主要包括公共产品供给决策制度、成本分担制度、生产和管理制度以及使用（分配）制度。本文重点阐述前三种制度。

（一） 公共产品供给决策制度

公共产品供给决策制度规定当公共产品的需求通过某种方式（如投票）表达出来后，决定公共产品是否提供以及提供的数量在责任和权利上将由某一主体通过某种方式承担。决策制度决定了公共产品决策的责任者（在另一种意义上则是权力主体）和决策的方式（张军、蒋琳琦，[illegible]。就政府主体而言，主要有“自上而下”和“自下而上”两种决策方式。“自上而下”的决策模式是政府主要从经济和社会发展规划出发，提出公共产品的供给内容、供

① 张军，蒋琳琦 郾中国农村公共品供给制度的变迁：理论视角 郾世界经济文汇援[illegible]
（缘 ：猿~[illegible]

给数量和供给价格，并以此为依据进行供给[①]。这种决策模式的优点是政府能够从宏观的角度，考虑长远利益来制定公共产品供给方案；同时，由于很难收集到居民的真实需求信息，采用这种方式可以减少信息搜寻成本。但是，由于政府存在的自利行为，这种较少考虑居民需求的决策方式很可能造成公共产品供给与决策的脱节和失衡。“自下而上”的决策模式是政府根据居民的需求来确定公共产品的供给内容、数量和价格。这种决策模式以满足公共产品的社会消费需求，实现整个社会福利最大化为目标，较多地考虑了居民对公共产品的消费需求。政府获取居民公共产品需求的途径有很多种，如直接偏好表露法和间接偏好表露法，本书在文献综述部分对这些方法已有过详细的论述，在此不再展开分析。“自下而上”的决策模式具有理论上的优点，如果政府能够获取所有居民对公共产品的真实需求偏好，政府的供给决策将更有针对性，从而可以提高公共产品的供给效率。但是，“自下而上”的供给决策机制能有效发挥作用需要一系列条件，例如，如果采用间接偏好表露法获得居民需求信息，那么就要求拥有完善的民主制度而且居民能够通过民主程序表达其需求，并且居民是充分理性的；如果采用间接偏好表露法获取居民需求信息，则需要能够承担较大的调查成本，并且保证调查获得数据的代表性和准确性等。

（二） 公共产品成本分担制度 （筹资制度）

成本分担制度规定谁将通过何种方式来负责提供资金，以及当这些资金用于公共产品生产而成为生产成本后，成本由哪些人来分担等问题。就公共产品的成本分担形式而言，可以按照供给主体划分为以下几种类型：

①政府提供资金，居民负担部分成本。由于公共产品具有非排他性、非竞争性特征，容易使消费者“搭便车”，难以按照成本—效益原则确定收费标准，因此很少有个人愿意或有能力提供公共产品，公共产品大多由政府或公共组织提供，并使用强制性的税收和收费的方式筹集经费。相应的，居民为享有公共产品所直接或间接缴纳的各项税费就是公共产品的负担成本[②]。以农村公共产品为例，政府供给公共产品的资金来源于制度内和制度外筹资。制度外筹集的资金很大一部分来源于农民负担的公共产品成本，这部分成本构成了广义上的“农民负担”，具体包括农民承担的各项税收 （如农业税、牧业税、农业特产税、屠宰税和耕地占用税等）、“三提五统”、义务工和累积工负担、政府与其他部门的收费、集资摊派和罚款以及工农产品“剪刀差”等所有与农民有关的公共产品的成本和费用分摊。

---

①②摇熊巍 圆我国农村公共产品供给与税费改革 圆厦门大学博士学位论文 圆圆园园缘

·源

国际市场提供资金，受益者分担成本。政府在公共产品供给上的低效以及相对于私人物品公共产品属性的变化，使依靠市场提供公共产品这种供给方式越来越引人关注。理论和经验事实证明，市场有效提供公共产品是可能的。只要公共产品的边际收益大于其边际成本，市场就存在自愿供给公共产品的动力。如果具备制度保障，而且在公共产品消费上存在排他性技术，通过市场成功提供具有一定排他性或竞争性的公共产品是可能的。在市场为主体的供给模式下，主要有三种成本分担形式：一是私人完全供给。在这种形式下，供给公共产品的资金完全由私人筹集，其收费标准由市场供求关系和竞争情况决定，不必经过政府批准。可采用这种形式供给的公共产品和服务有私立学校、私立医院、私立福利院等。二是特许经营。这种形式主要是指在政府监管下由私人资本通过投标取得政府特许的专利经营权来经营某项可收费公共产品的生产和供给，其收费标准受到政府的严格监管。可采用这种形式供给的公共产品包括自来水、电力、天然气、港口、机场、桥梁和污水处理等。三是社区和使用者提供。这种形式下，公共产品资金提供者也是费用的承担者，因为资金提供者同时也是受益人。我国目前农村地区实行的“一事一议”制度就属于这种形式。能采用这种形式提供的公共产品一般可以明确界定受益范围并且具有很强的区域性，如村庄支线道路、小型的农田水利设施等。

猿国志愿事业组织提供。现实中，当出现市场和政府双失灵时，各种志愿事业组织也能很好地承担起提供公共产品的责任。这些组织能够在政府无力提供和市场不愿提供满足全体公民基本需求的公共产品时，利用政府拨款和社会捐赠提供居民所需要的产品或劳务。这些志愿事业组织普遍具有正式组建、民间运营、利润不分配、自主治理和自愿参与的特征，主要涉及文化娱乐组织、教育科研组织、医疗卫生组织、社会服务组织、环境保护组织、慈善组织、协会学会组织等领域①。

（三） 公共产品生产和管理制度

生产和管理制度主要确定公共产品由谁来负责生产，如何对生产过程进行监督，生产后由谁负责管理和如何管理，以及公众意见的收集与处理等问题。公共产品的提供者和生产者是可分离的。政府既可以同时是公共产品的提供者和生产者，也可以只是提供者而由私人部门来负责生产。政府和私人部门不同角色的组合，形成了公共产品不同的制度安排（见表 员员）。

① 席恒 郾公共物品供给机制研究 郾西北大学博士学位论文 郾[illegible]

·缘

表 [illegible]公共物品提供的制度安排

生产者	提供者	
	公共部门	私人部门
公共部门	政府服务、政府间协议	政府出售
私人部门	合同承包、特许经营、补贴	自由市场、自愿服务 自我服务、凭单制

资料来源：[illegible]萨瓦斯 [illegible]民营化与公私部门的伙伴关系（中译本）[illegible]中国人民大学出版社，[illegible]

首先，公共产品提供者和生产者是同一主体。政府既是提供者又是生产者，这是典型的政府供给方式。在这种供给模式下，政府制订生产计划，并将生产任务委托给公共部门、国有企业等进行生产。政府对公共部门生产过程进行监督。政府直接生产的产品一般是纯公共产品和自然垄断性较高的准公共产品。如国防、货币、铁路、军工、大江大河的开发与治理等。提供者和生产者都是私人部门的属于典型的市场供给方式。在这种模式下，公共产品生产的数量、生产方式以及生产时间安排都由私人部门自行决定。主要包括自由市场、自愿服务、自我服务和凭单制等几种制度安排形式。

其次，提供者与生产者分离。它包括政府是提供者市场是生产者，市场是提供者政府是生产者两种情况。在前一种制度安排下，政府通过合同承包、特许经营、补贴等方式利用市场生产公共产品。合同承包是指政府与在竞争中获胜利的私人部门就某种或某几种公共产品的生产签订合同，当私人部门完成生产任务并达到合同规定的标准后，政府支付合同规定的报酬。政府是这些公共产品的最终所有者，但其生产和经营都是私人部门。特许经营是指在政府监管下，由私人资本投标取得政府特许的专利经营权来经营某项或某几项公共产品。政府通过法治化的管制计划或专门法律对这类公共产品的生产者进行管制。适合这种形式的公共产品具有明显的外部性，如电视、电话、广播电台、报纸杂志等。由于许多公共产品是很难通过项目本身获利，或者要等到很长时间后才能获利，生产者就需承担较大的风险。这种情况下政府可以通过补贴的形式鼓励社会生产能力向该公共产品的生产转移。补贴方式包括提供免税、低息贷款、贷款担保等。

（四） 公共产品使用 （分配） 制度

使用 （分配） 制度主要规定公共产品生产出来后，使用者是否因消费产品或得到服务而支付费用。是否收费主要与公共产品的性质有关。对纯公共产品而言，由于其具有非排他性、供给和使用的连带性，排除“搭便车者”是不可能的或在经济上是不合理的，因此也无法收费；对一些公共产品而言，由

需要全本请访问 www.ertongbook.com

于排他是可能的，因此对使用者征收费用并不困难。

四、公共产品的供给方式

不同类型的公共产品，具有不同的供给方式，本研究将主要讨论纯公共产品的供给方式和准公共产品的供给方式。

（一） 纯公共产品的供给方式

纯公共产品同时满足公共产品的三个特征，其非竞争性和非排他性，决定了竞争性的市场机制不适于提供纯公共产品。这是因为：一方面，从公共产品提供的角度看，非竞争性是指新增一个消费者的边际成本等于零，这就意味着，如果公共产品按边际成本定价，那么，私人部门提供就得不到他所期望的最大利润，所以私人投资者不会自愿提供纯公共产品；另一方面，从公共产品消费的角度看，非排他性意味着一个人使用公共产品，并不排除其他人同时使用，即使从技术上可以排他，但花费成本太大，这样，消费者不会自愿花钱消费这种物品，而是期望他人购买自己从中受益，即所谓免费搭车。免费搭车现象使公共产品也不适于通过市场买卖方式提供，否则，每个人都不会花钱去购买私人物品，而等着他人去购买公共产品，自己搭便车从中受益。相对于市场机制而言，政府的性质和运行机制决定了它可以解决市场提供公共产品所存在的难题。一方面，政府满足全体社会成员的需要，追求社会目标，是政府本来应当承担的职责；另一方面，政府是一个公共权力机构，政府拥有向社会成员征税的权力，税收是保证纯公共产品供给成本得到补偿的最好途径。政府主要通过无偿征税来提供纯公共产品，但是，征税是可以精确计量的，如按率征收或定额征收，而公共产品的享用一般是不可分割的，无法个量化。

（二） 准公共产品的供给方式

准公共产品的特征是兼备公共产品与私人物品的性质，所以准公共产品可以采取公共提供或市场提供方式，也可以采取混合提供方式——由政府部门给予补助的办法通过市场提供。

从各国的实践看，混合物品的提供主要有如下几种方式：其一，政府授权经营。对于具有规模经济效益的自然垄断行业，政府部门通过公开招标形式选择私人企业，通过签订合同的方式委托中标的私人企业去经营，但政府部门对这一领域实行政府管制，一方面禁止其他企业自由进入，另一方面又禁止中标企业制定垄断价格。其二，政府参股。对于初始投资量较大的基础设施项目，如道路、桥梁、高速公路、铁路、港口机场等，由政府通过控股参与建设。其三，政府补助。对于那些提供教育服务、卫生服务的私人机构及从事高新技术

产品开发的私人企业，政府给予一定数量的补助。这是因为教育服务、卫生服务、高新技术的开发都具有正外部效应。补助的方式包括补贴、贴息贷款、减免税等。

五、公共产品的供给原则

从以上的分析可知，市场对提供公共产品是失效的，而提供纯公共产品恰恰是政府配置资源的领域，是政府的首要职责，对准公共产品的提供也需要政府的参与。不论是政府直接提供还是政府间接参与，都是在财政支出的框架内，同样也需要满足财政支出的两个基本原则：效率原则与公平原则。

（一） 效率原则

政府提供公共产品就要进行资源配置，所以提供公共产品的效率原则也即是政府资源配置的效率问题。在市场经济条件下，私人部门的效率标准是利润的最大化，而政府提供公共产品的效率标准是社会净效益 （或净所得） 最大化，即改变资源配置时，社会的所得要大于社会的所失，且差额越大越好。提供公共产品所取得的社会净效益包括经济效益和社会效益的总计，应当大于提供公共产品的过程中对经济形成的代价或成本，也就是要取得效益剩余或净效益。

在市场经济条件下，提供私人物品满足个人需要，是通过价格机制经由民间部门的资源配置实现的，而提供公共产品满足社会需要，只能通过特定的预算安排或政治程序由财政的资源配置来实现，这样，资源配置的组合就在民间部门与财政部门之间进行。政府对公共产品的提供进行资源配置，就是要把居民的消费需求集合为“社会的”（或政府的） 需求，也就是说政府按照居民的意愿进行资源配置才是有效率的。这套有效率的政治制度就是“公共选择”制度。所谓公共选择指的是与个人选择相区别的集团选择。

然而，在现实之中，每个人的选择存在着差异，因而，体现民主化和法制化的决策机制，成为公共产品供给中的关键问题。一般来说，为了提高公共支出的配置效率，财政部门应该做到以下几点要求：财政支出的来源是受严格立法的约束；财政支出的规模和结构都有制度的严格规定；公共部门是非盈利性的部门，不以追求利润而以追求社会效益最大化为目标；财政资金的安排是高度透明的，财政民主不仅是政治民主的一个重要要素，而且是政治民主的集中体现；居民有财政支出的状况和公共产品提供状况的知情权，不仅政府要定期公告，而且居民有随时查询权。

（二） 公平原则

公共产品供给的公平原则是财政支出公平原则的具体表现之一，而财政支

出的公平准则是与财政收入再分配职能联系在一起的。公平原则包括两个方面：经济公平与社会公平。经济公平是指同等经济地位的人同等对待，不同经济地位的人差别对待。社会公平是指同等受益能力的人应接受同等公共产品，即使有差距，差距也应维持在现阶段社会各阶层居民所能接受的合理范围。经济公平与社会公平体现在公共产品供给方面应包括：首先，社会各阶层应公平负担公共产品的成本。税收是保证纯公共产品供给成本得到补偿的最好途径。其次，在全国范围内不论城市还是农村、发达地区还是落后地区，公共产品的供给差距应在合理的范围内。在一国范围内，由于各地区资源禀赋、地理位置、人口数量、经济基础等不同，各地区经济发展水平、财政资源相差较大，地方政府提供公共产品所能支配的资金也就相差甚远，可能会导致各地区地方政府供给公共产品的极大差别。为了保证公共产品供给在各地区间及城乡间的合理差距，需要中央与地方政府及各级地方政府间纵向与横向的政府转移支付。

第二节摇公共财政支持农业与农村发展的范围界定

政府职能决定公共财政的活动范围。财政是为政府履行其职能服务的，是政府行政的物质基础，集中体现了政府活动的范围和方向。从传统的政府职能向现代市场经济条件下的政府职能的转变，必然要求财政职能的转变，相应建立起适应市场经济要求的、为市场提供服务的现代公共财政。根据市场经济条件下政府与市场之间的关系，政府的职能范围主要是弥补市场失灵，保证市场经济的正常运行，满足社会公共需要。因此，政府财政的活动范围也主要是在公共领域，以弥补市场失灵为前提，以“公共性”为原则，以满足社会公共需要为财政的根本任务。

一、保证农村政权正常运转的公共开支需要

这是公共财政的首要任务。当然，保证国家机器的正常、良好的运转，要求政府机构的规模必须适度，这一目标的实现必须同深化政府机构改革，大力精简压缩行政机构，分流冗员，提高行政效率结合起来。具体到“三农”领域，就是公共财政要保障农村政权正常运转的开支。

二、承担农村基础设施、基础产业必不可少的投入

基础设施建设对农村经济全局影响重大，对改善农村外部投资环境至关重

要。随着投融资体制改革的深化，政府逐步退出一般竞争性领域的投入，转而集中财力加大对基础设施和基础产业重大建设项目的投入，如农村水利、电力、道路、交通等基础设施建设，农村农、林、牧、渔业生产在基础设施、薄弱环节、新兴领域、示范引导等方面投入，需要公共财政的扶持。

三、扶持和资助农村社会公益事业的发展

社会公益事业是市场配置不充分的主要领域，公共财政必须承担起扶持和资助各项社会公益事业发展的责任。所以，农村基础教育、农村医疗与公共卫生、农村文化娱乐事业等都应是公共财政扶持的范围。

四、建立农村社会保障体系

尽快建立和完善农村社会保障体系是实现城乡统筹、建设新农村的前提。尽快建立以农村养老保险、医疗保险和最低生活保障制度为核心的农村社会保障体系是公共财政支持农业和农村发展的重要内容。

五、灵活运用财政政策实施农业和农村经济的宏观调控

灵活运用财政政策及相关手段，有效调节供求总量和结构，减低农业及非农产业周期性波动，保持农村经济稳定增长也是公共财政的重要职责范围，如扶持粮食产业发展的粮食直补资金需要公共财政支持。

第二章摇我国公共财政支持农业与农村摇摇摇摇发展的历史、现状和问题分析

第一节摇公共财政支持农业与农村发展的历史回顾

农村经济社会发展有赖于农村公共交通、通信网络、农田水利主干网络、基础教育、公共安全、社会保障、环境等公共产品供给体系的建构与完善。从理论上说，全国性的公共产品应由中央政府负责提供，地区性的公共产品应由地方政府负责提供。然而，长期以来，农村公共产品的供给却主要依靠农民自己，这种极不合理的制度安排的直接后果是农村的“边缘化”。目前我国的客观现实是农村地域宽广、人口众多，公共财政支持农业和农村经济社会发展的水平大大低于城镇，这不仅使我国“三农”问题更加尖锐，也带来诸多全局性的社会问题。公共财政支农制度设计与国民经济整体发展水平和财政实力息息相关，改善农业生产条件与农村经济社会状况所需投入大，当前如果完全依靠政府投入，与我国的基本国情不符。在我国公共财政基本框架的建设中，如何配合我国现阶段致力于“三农”问题的解决，重构符合我国基本国情的公共财政支农体制，值得思考。

长期以来，我国在公共产品供给上实行两套政策，城市公共产品基本是由国家提供，而农村的公共产品有相当大的比重则由农民自筹资金或通过“投劳”解决。虽然国家财政每年都要通过“支持农业支出”科目向农业投入较多资金，但大都为政府涉农部门的经费，最终落实到农业和农民头上的如小型农田水利建设补助费、抗旱费等等是少之又少。长期以来农村公共产品有相当大的比重是由农民自己承担，虽然这种供给机制在不同的时期有不同的体制表现形式，但基本格局、实质几乎没有太大的变化和本质的区别。

一、人民公社时期的供给体制

人民公社时期，我国农村社会组织的基本形式是以乡为单位的人民公社。人民公社实行“政社合一”的组织制度。无论是生产队、生产大队还是公社本身，都具有政权实体和经济组织的双重身份。这一时期，我国农村公共产品除了国防、外交等纯公共产品外，几乎全部由农村集体经济组织（包括公社

和生产大队）负责提供。在公社制度下，农村的基本生产资料都归集体所有，农民仅仅是集体组织内的劳动者。由于集体垄断了经济资源，几乎所有的产品，不管是公共产品还是私人产品，都是通过政治途径来提供的。由于实行计划经济体制，这一时期我国农村公共产品供给决策实行的是“自上而下”的行政命令式供给决策方式。提供何种公共产品完全由政府和公社决定，并通过计划的手段组织实施。这种强制性的供给决策形式，在特定的历史时期有着积极的作用，特别是在政权过渡，社会秩序还比较混乱时，以及供给严重不足，物质匮乏的情况下，利用国家和集体政治优势，集中掌握、利用资源，解决一些紧迫问题，有利于社会经济生活快速走上正轨①。但是，这种供给决策方式过分强调通过政治途径解决公共产品供给问题，导致供给效率不高。

人民公社时期，农村公共产品的资金来源于财政和集体经济组织（制度外财政）两种渠道。由于制度内通过税收手段筹集资金十分有限，农村公共产品的主要资金来源于集体经济组织。公社以从集体经济组织提取公积金和公益金的方式，通过制度外供给来满足农村居民对公共产品的需求。表 [illegible] 列出了人民公社时期农村公共产品供给渠道及相关政策规定。这种筹资结构的形成与人民公社的分配制度密切相关。人民公社时期的分配制度是工分制。工分制的分配方法是在扣除各种费用后将剩余部分以工分为权数分配给组织成员，工分是农民参加集体劳动换取的。在工分制分配制度下，农村公共产品制度外供给成本以两种形式进行分摊：物质成本用管理费、公积金和公益金支付，这三部分在集体组织分配工分前就已经扣除；人力成本则以增加总工分数，从而降低工分值的方式弥补。这种以人力成本替代物质成本，大量使用劳动力的做法，弥补了资金不足，使我国农村公共产品供给水平在解放后的 [illegible] 年中持续上升（张军、何寒熙，[illegible]）。

表 [illegible] 人民公社时期农村公共物品的供给渠道及相关规定

公共物品项目	供给主渠道	相关政策规定
公社、生产队兴办的小型农田水利设施	人民公社	如果公社、生产队有能力承办，则应自筹解决；对困难的公社、大队，国家应给予必要补助
大型水利设施	国家、公社	国家预算支出为主，公社提供劳动义务工
教育部门举办的农村中小学	国家	国家预算支出为主，公社集体支出一部分，个人需承担少部分

① 李雄斌：《我国农村公共产品供给模式的历史演变与创新》，西北大学硕士学位论文，[illegible]，第 [illegible] 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com