# 财政约束条件下的农村公共产品供给创新

来源：网络 作者：风月无边 更新时间：2024-08-31

*\" [内容提要]我国特定的财政条件对农村公共产品有效供应的约束表现为：在制度层面上，公共产品供给能力不足；在体制层面上，城市化工业化倾向严重，农村公共产品供给极度匮乏；在机制层面上，供给与需求错位，公共资金管理混乱，行政开支耗费过大。重构农...*

\" [内容提要]我国特定的财政条件对农村公共产品有效供应的约束表现为：在制度层面上，公共产品供给能力不足；在体制层面上，城市化工业化倾向严重，农村公共产品供给极度匮乏；在机制层面上，供给与需求错位，公共资金管理混乱，行政开支耗费过大。重构农村公共产品供给体制必须坚持城乡一体化的供给导向，完善供给决策机制，建立多元化的供给体系，明确供给的优先顺序，加强供给的监督管理，优化供给效率。

[摘 要 题]农村公共物品

[关 键 词]财政约束/农村公共产品/供给创新

公共产品具有惠及社会乃至后代的巨大正外部效应，是农民增收和农村经济社会可持续发展的基础，但目前在特定财政约束条件下，我国农村公共产品有效供给极度匮乏，已经成为统筹城乡发展和建设和谐社会进程中亟待解决的一个重大问题。

一、财政约束：有效供给严重不足

（一）制度层面：公共产品供给能力不足

（二）体制层面：公共产品供给有失公平

2.地区差距明显。我国各地区经济发展不平衡，在农村公共产品由中央政府、地方政府和村镇集体混合供给的体制下经济发达、地方财源丰富或者乡镇集体企业较多、效益较好的一些地区（主要是东部经济较发达地区），地方政府或村集体组织有财力提供较多的公共产品；而经济底子较差、资源条件落后、交通不便的地区，公共产品的供给严重短缺，中西部一些地方政府常年负债运行，乡村债务负担沉重，拖欠教师工资的情况比比皆是，甚至连政府工作人员的工资都没有保障，更不用说公共产品的供给了。2024年，全国各省（市、区）中，每公顷可耕地的地方财政农业投入最高的为4850元，最低的仅为280元，相差17倍， 其中尤以农业大省的财政支农数较低，如河南、安徽等省每公顷可耕地的地方财政农业投入均在350元以下。

（三）机制层面：公共产品供给缺乏效率

我国基层政府目标函数中比较关键的两个变量是升迁和规模（王竹，1997），对农村公共产品供给起主要作用的不是农村的需求，而是自上而下的行政命令，甚至是为了满足决策者的政绩和利益需要，农村公共产品供给缺乏科学的决策机制和监督管理机制，有限的资金没有发挥有效的作用，农村公共产品供给效率低。

1.供给与需求错位。农村公共产品供给存在“四重四轻”倾向，不能充分满足农民需求。一是重“硬”轻“软”，热衷提供于看得见、摸得着的“便”公共产品，对上级要求考核的防洪防涝设施建设、农村电网改造、交通道路建设等公共设施项目，千方百计组织资金加以实施，而对农业科技推广应用、农业发展综合规划和信息系统建设等“软”公共产品没有太高的积极性；二是重“准”轻“纯”，对农村准公共产品的生产比较重视，而对纯公共产品的生产，却存在着“等、靠、要”的思想，若上级政府不予支持就一筹莫展；二是重“短”轻“长”，热衷于提供见效快、易出成绩的短期公共项目，不愿提供见效慢、期限长但具战略性的公共产品；四是重“建”轻“养”，热衷于投资新建公共项目，不注重存量项目的保养和维护，造成资金浪费。

2.公共资金管理混乱。一是涉及农村公共产品和公共服务提供的部门较多，资金渠道、部门政策也较多，但缺乏系统性和整体协调性，资金投入分散，政策之间相互制约的现象也时有发生，影响公共产品供给的有效性；二是制度外财政收支帐证不全，其至根本没有建帐，而且不同乡村之间差别较大，监督成本过高，导致有效监督不足；三是农村公共产品供给中间环节多，公共资金被层层“过滤”，据统计，大约有30％的支农资金不能及时到位或根本不到位，被短期或长期挪用，财政支农资金出现严重的“农转非”现象；四是资金使用透明度不高，暗箱操作，有的不顾当地实际，大搞楼堂馆所建设，政绩工程、形象工程建设过多，滥用、挪用甚至贪污，造成极大浪费。

3.行政开支耗费过大。基层政府作为一种公共产品，机构臃肿，人员过多，效率低下，消耗大量的公共资源，甚至以筹集资金为目的向农民提供各项低质量甚至是虚假的公共产品，损害了农民利益。

二、供给创新：重构农村公共产品供给体制

（一）建立公共财政体系，坚持城乡一体化的公共产品供给导向

按照统筹城乡发展的要求，建立公共财政体系，从根本上调整国民收入分配格局，将农村公共产品供给纳入国民经济社会发展规划和财政预算体系，保障《农业法》确定的国家财政农业总投入的增长幅度高于财政经常性收入的增长幅度，并\" 制定可操性强的具体实施办法，规范政府投资行为，建立起工业反哺农业、城市支持农村的新机制。进一步调整政府公共支出政策，重点调整增量，增加国债用于农业农村的支出比重，完善转移支付制度，将现行转移支付“基数法”改为“因素法”，精确估计各地财政能力以决定各地应该得到的转移份额，将公共投入向县乡延伸，加大以工代赈力度并使其尽可能落实到乡镇。同时，重构农村税费体系，全面取消农业税费，完善土地资源税、所得税和增值税等税收制度，建立城乡统一的现代税收制度。城乡一体化目标的实现是一个逐步的过程，在政策设计方面应考虑未来城乡政策统一的需要，留下城乡统筹发展的接口。

（二）满足农民真实需求，完善农村公共产品供给决策机制

改变目前农村公共产品供给自上而下的决策机制，建立由内部需求决定公共产品供给的机制，社区内公共产品由社区内居民民主决定，涉及到县或地区的较大型农村公共产品供给应建立专家论证和群众听证制度，在此基础上由本级人民代表大会投票决定。进一步推进基层民主建设，充分实行村民自治，改革社区领导人产生和考核办法，社区领导人应由社区居民选举产生，而不应由上级组织部门安排，使多数人的意愿得以体现，最大限度地发挥公共产品的社会效益。同时，鼓励农民建立协会组织，提高农民的自我组织能力，强化农民的“集体行动”能力，从而改变在与政府博弈过程中的弱势地位，有效遏制政府行为的随意性，真正实现“乡政民治”。

（三）发展市场供给，建立农村公共产品多元化供给体系

公共产品供给制度安排和政策设计的基本原则是政府干预预期效率损失最大化或公共福利最大化，我国公共产品供给制度安排的主要缺陷是政府及公共部门的过度垄断（卢洪友，2024），政府是单一的供给主体，供给数量有限，质量不高，难以满足农民对公共产品多样化、高质量的要求，应推进农村公共产品供给由政府主导模式向政府诱导模式转变，做到民主决策、政府诱导、混合生产，根据农村公共产品的层次和性质，在供给主体、资金来源和供给方式上实现多元化。要重新界定中央、省和县、乡政府的事权范围，合理划分各级政府的财政职能，纯公共产品以及部分外部性极强准公共产品，由中央和省级财政负担，事权可以下放到县级政府。对于农村准公共产品供给，按照谁投资谁受益的原则，政府可以通过委托、购买、代理等方式，把公共服务的供给转移给企业、民间团体来运作，大力发展市场供给，政府采取税收优惠、贴息补助、参股等形式给予支持，鼓励社会力量进入社会发展领域，这样不仅能够吸引大量民间资本，而且可以满足个性化需求，提高供给效率。非赢利的社会组织也可以成为农村公共产品供给的重要力量，如希望工程、春蕾计划等。

（四）促进社会公平，明确农村公共产品供给的优先顺序

德国经济学家瓦格纳认为，随着经济发展和人们收入水平的逐步提高公共产品供给的相对规模呈现不断上升趋势。在财政约束条件下，确定公平合理的公共产品优先供给顺序是十分有益的。在统筹城乡供给方面，基于农村公共产品严重短缺的事实，应把公共资源的分配重点放在农村，缩减城市“锦上添花”的公共开支，增加农村“雪中送炭”的项目建设；在地域平衡方面，对于中西部地区农村公共产品供给，中央财政应优先考虑，并以中央利省级财政承担为主，东部地区财力较强，主要由省和县乡负担，中央财政给予适当补助；在供给产品结构方面，优先保障农村社会稳定和农民基本生产生活需要，后创造条件促进农村发展，优先保证纯公共产品，后提供准公共产品和混合产品。

（五）提高资金使用效率，加强农村公共产品供给的监督管理

加强支农资金管理，推进制度建设和农业项目管理改革，制定和完善支农资金管理制度和办法，规范支农资金管理；引进推广招投标、项目预算、集中支付、政府采购、报帐制、公告制、专家和中介机构评估等科学管理措施，建立绩效评价体系和考核机制，提高农业投资效益。加大支农资金监管力度，充分发挥各级人民代表大会的监督检查作用，确保公共资源合理利用；强化财政、审计监督作用，组织重点抽查、专项稽查、财务自查等灵活多样的方法强化外部监督，积极引入社会监督机制，增加公共产品供给的透明度；提高农民监督意识，积极发挥人民群众的监督检查作用，实行政务公开、事务公开、财务公开，定期向群众公布收支情况，并推行农村财务管理预决算制度，由民主理财小组参与编制预算，搞好财务收支事前监督，预算执行情况及时公布，接受群众监督，确保公共产品供给资金的合理使用。

（六）深化基层行政改革，优化农村行政性公共产品供给效率

分析乡镇预算内各项支出的支出结构，可以发现乡镇财政预算内支出主要用于支付工资，在物质性公共产品形成方面的支出非常少，具有明显的消费性（李富忠等，2024）。从这层意义上讲，加快农村基层行政改革对提高农村公共资源效率是十分必要的。要进一步深化地方行政改革和农村管理结构改革，减少财政供养人员，避免帕金森定律所揭示的膨胀——精简——再膨胀——再精简的怪圈，从体制上彻底消除乡镇政府机构膨胀挤占财政资源的状况。

[参考文献]

[2] 楚水生，丁子信。农村公共物品供给与消费水平相关性分析[J].农业经济问题，2024，（7）。

[3] 嘉蓉梅，肖德均。农村公共产品短缺的制度制约及对策探讨[J].天府新论，2024，（5）。

[4] 王国华，李克强。农村公共产品供给与农民收入问题研究[J].财政研究，2024，（1）。

[5] 吴俊培，卢洪友。公共品“公”、“私”供给效率制度安排[J].经济评论，2024，（4）。

[6] 熊巍。我国农村公共产品供给分析与模式选择[J].中国农村经济，2024，（7）。

[7] 杨剑，刘爱东。我国农村公共产品的供给现状和制度创新[J].兰州学刊，2024，（1）。

[8] 詹建芬，公共产品短缺的政府经济学分析[J].社会主义研究，2024，（1）。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找