# 中国农村公共产品供求理论综述

来源：网络 作者：岁月静好 更新时间：2024-10-11

*\" [摘要] 为农民提供基本而有保障的公共产品既有迫切性，又有现实性。我们对农村公共产品供求的当前研究进行了梳理，以期为进一步推进我国农村公共产品供求均衡，实现公共财政的阳光普照农村提供参考性建议。 [关键词] 公共产品；农村公共产品；供求...*

\" [摘要] 为农民提供基本而有保障的公共产品既有迫切性，又有现实性。我们对农村公共产品供求的当前研究进行了梳理，以期为进一步推进我国农村公共产品供求均衡，实现公共财政的阳光普照农村提供参考性建议。

[关键词] 公共产品；农村公共产品；供求

1.公共产品理论与农村公共产品

2.农村公共产品供给的理论依据与意义

2.1 为什么要为农村农民提供有保障的公共产品

2.2 农村公共产品的作用

3.农村公共产品的需求分析

为农民提供有保障的、城乡统一的公共产品已经是不容置疑的共识了。要达到公共产品的最优供给，就必须充分考虑消费者对公共产品的需求，要弄清楚农民对公共产品的需求特点、支付能力和需求状况。离开了对公共产品需求的考察，则无法确定公共产品的供求均衡点。无视农民需求，既浪费了国家财政，又满足不了农民生产生活对公共产品的需求，甚至破坏环境，损害农民利益，影响国家长治久安和经济快速、持续发展。所以，我们有必要研究农村公共产品需求问题。但是恰恰对公共产品需求的研究是少之又少。主要观点归纳如下：

（1）我国农民对公共产品的需求较集体化时期已经发生了一系列深刻的变化。我们认为可以总结为：更加注重公共产品的实用性和多样性，不过需\" 求仍然表现为缺乏弹性；对公共产品的成本分摊极为敏感；农民开始有了自主产权意识，同时参与供给决策的要求逐渐增强，但是仍然是被动性消费；农民对农村公共产品需求具有差异性。农村公共产品本身的地域性特征（生产的地域性），公共产品的消费地域性和管理的地域性是同时存在的。农民对农村公共产品需求的叠加性（符合马斯格雷夫和萨缪尔森认为意愿需求曲线具有垂直可加的性质）。

（2）公共产品需求的本质是具有支付能力的需要。一个地区、一个社会需要什么公共产品，需要多少公共产品，是受该地区生产力和经济发展的水平决定的。从农民的需要出发，既要考虑当地生产力水平和和经济发展的水平，还要考虑农民的实际承受力。当前大部分的相关研究一般都是强调我国农村公共产品需求是巨大的：一是由于“二元分割”导致的历史欠帐太多；二是农民对于公共产品的需求越来越高、越来越迫切、越来越个性化。

（3）关于农民对公共产品的需求迅速增加的原因的探讨。主要观点有：一是农村公共产品的需求增加有收入效应，农民收入的提高对公共产品提出了更高需求。收入水平的提高还可以改变公共产品的属性；二是我国农村战略性经济结构调整，对农村公共产品供给的数量和质量提出了新需求。农业的增长和非农产业的发展也改变了农村社区对公共产品需求的内涵和结构。农业高科技的推广和农业产业化的繁荣所带来的农村经营方式的重大转变，都必然对农村公共产品提出更高的要求；三是加入WTO使得农户对农村公共产品有了新的需求。我国农村公共产品供给水平与国外发达国家之间差距甚大。农业支持方式的改变要求较大幅度地增加农村公共产品供给；四是由于经济人行政官僚的主宰把持，通过公共产品需求的扩大化来实现公共产品供给预算的最大化，利用其供给中的垄断地位来掠夺村民剩余。公共产品需求呈扩大化倾向，甚至导致供求的“错位增长”。因此，公共产品需求的动态性和递增性是我们不能忽视的，而对公共产品需求增长中的消费阻力没有人去注意和研究。

（4）农民需要我们提供什么公共产品呢？要回答这一问题，我们就不能回避对农民公共产品需求特点的研究。农村公共产品的需求特征进行研究的几乎没有。韩玉龙（2024）对公共服务进行了调查，广大农民对社会化服务的要求更为迫切，其内容也更具广泛性和多层次性。有学者研究京郊农村公共产品需求得出：与农业生产有关的农村公共品有所降低；有关社会化生活服务的需求上升，折射了经济发达地区农村公共产品需求的变化。我们（2024）通过扶贫资金投向的课题调查，得出了贫困地区农民对公共产品的需求程度，也许是一个比较全面而满意的回答了。因此，除了要研究公共产品需求总量的适度增长，更要研究公共产品需求结构的合理化和优化升级。

（5）只有少部分研究对需求进行了简单的分类。主要将需求分为纯公共产品和准公共产品需求，或者用具体的公共产品需求罗列代替分类。我们建议可以按照其它分类标准进一步细分，例如分为生产性公共产品需求和生活性公共产品需求，“硬”的公共产品需求和“软”的公共产品需求，等等。这样有利于进一步拓展研究空间，增强农村公共产品供给的针对性和瞄准度。

（6）很多研究提到建立“需求表达机制”，认为农民在现有的决策机制下是没有需求表达机会、权利和能力的。但对该机制建立的设想和论证比较模糊，只是涉及到基层民主制度、组织化程度和供给谈判制度。但对农民知识培训和意识树立也是很关键的。对需求识别、瞄准和需求实现等研究几乎没有。

4.农村公共产品的供给分析

4.1 农村公共产品的供给现状

总体而言，我国农村的公共产品供给不能完全适应农民的实际需求，存在着量少、质低以及地区性、结构性失衡等方面的问题，对需求的动态适应性不强，供给过剩和部分短缺现象并存，阻碍了农村全面建设小康社会的进程。对供给现状的研究有以下共识：

我们特别要分析农村公共产品供给不足的原因主要有：

（2）公共产品供给结构不合理。公共产品供给的结构性失衡主要表现在：硬件多，“软件”少；准公共产品多，纯公共产品少（黄志冲，2024；汪前元，2024）；重视短期公共产品而轻视长期公共产品生产；重“数量”轻“质量”；重视新建，对于维护、维修已有的公共产品成效不明显，供给意愿不强烈；农民急需的公共产品供给不足，农民不需要的或者需求较少的公共产品却大量过剩（刘保平，2024；郭泽保，2024）；生产所需的要多，而生活所需的要少。公共产品供应中的结构性失衡问题加剧了公共产品的供求矛盾（陈杰，2024）。这是由农村公共产品供给的“供给主导型”，而不是“需求主导型”决定的。

（3）县乡“吃饭财政”没有能力提供公共产品。分税制使得财权中央化、事权地方化，从而造成县乡财政困难，无力为农民提供足够的公共产品。农村税费改革进一步恶化了县乡财政，农村公共产品应有的财政支出规模让位于吃饭财政，加之地方政府行政体制改革滞后，制约着农村公共品的供给。“一事一议”的农村公共产品机制存在着不合理和操作上困难（刘鸿渊，2024）。

（4）公共产品供给的不公平性。表现为城乡不平衡和地区不平衡。农村公共产品供给，与我国城市公共产品供给制度有很大的差别（岳军，2024）。成本基本上是由农民自己负担，成本分担中存在着严重的非累进机制（叶兴庆，1997），导致低收入者往往承担了更多的成本（农民不仅要分摊乡村两级所提\" 供的公共产品成本，还要分摊全国性、地区性的公共产品成本）；比较利益越高的产业实际负担率越低；集体经济薄弱地区，实际负担率要高于经济发达地区，完全与市场经济的公共财政理论相背离。还有，由于各农村地区公共管理主体的能力存在差异，提供公共产品在量与质方面存在很大差异，这种差异即使在相邻的乡镇或村之间也比较明显。

（5）政府提供农村公共产品的方式不符合WTO规则的要求。财政支农支出其实质是政府为农村提供公共产品，即财政支农的方式不符合WTO规则的要求。

另外，公共产品供给还具有收敛性（“俱乐部收敛”和条件收敛）特征、供给效应的结构性、供给的时滞性特点和供给制度变迁的阶段性。根据这些特点，能为寻求农村公共产品供求均衡的对策研究提供一个思路。

4.2 农村公共产品的供给机制分析

剖析农村公共产品的供给机制的不足和障碍的研究，是当前研究的主流。普遍认为我国现行农村公共产品供给不仅存在效率较低的问题，在某些方面也有失公平，显然已经不能适应新变化。对农村供给制度进行改革和创新，构建一个符合我国国情的农村公共产品供给模式，具有必要性和紧迫性。已有研究主要从三个方面剖析：

（1）供给主体和供给责任划分不明确。中央与地方政府在农村公共产品供给的责任划分上不尽合理，乡镇政府的事权大于财权，承担着许多应由上级政府承担的支出，并将一部分负担转嫁给农民。在职能和能力不对称的情况下，就会出现低效性。我们认为按照产品覆盖范围不同、性质不同，所对应的政府层次应该不同；支出范围不同，不同层次的政府应该承担不同范围的公共产品。根据农村发展实际，从供给主体的供给责任和权利角度出发，探索农村公共产品的分类供给和分层供给的具体机制和模式（农村公共产品供给的范围和提供方式）。另外，政府和各类社会团体对各类农村公共产品和准公共产品的供给责任范围也应该有明确的划分，以利于政府对不同类型的产品供给采取不同的扶助和管理措施。我们不仅要研究政府供给的问题，而且还要研究市场供给的问题。政府和市场的力量起多大作用以及如何起作用，都应该根据产品性质和时空具体决定。这个也是目前转移支付不规范的根源。

（3）政府与社区的混合供给（熊巍，2024）。作为供给主体的政府，越来越丧失主渠道的作用，集体经济组织功能弱化，其他供给渠道又没有形成，供给渠道的单一，反映了农村公共产品供给系统的残缺。单纯的政府供给是低效的。这与农村改革深化和农村经济发展的要求很不相适应。大家认为，市场经济条件下的公共产品供给需要政府和各类市场主体共同参与。我们认为，关键是政府应该给各类市场主体创造一个平等的机会，营造一个协作的环境。

4.3 对筹资机制和决策机制的研究

（2）乡镇政府的财权不足以保证其事权。对当前如何提升农村公共产品供给能力研究还是比较少。

（3）政府为单一的投资主体不利于农村公共产品的充足供给。农村公共产品供给的关键是资金，如何保障充足的资金？针对这个关键问题的改革，建议主要集中在财政制度改革、理顺公共分配关系、完善转移支付制度、加大财政投入和调整支农结构、拓宽农村公共资金融资渠道等方面。但这些建议还比较粗糙，尚不具有可操作性。

（4）缺乏农村公共产品供给的资金使用与管理的有效监督机制。对农村公共资源的使用过程缺乏有效监督（叶兴庆。1997），主要是由于信息的不对称、预算的不完整性和行政体制改革的滞后等原因造成的。公共资源的使用缺乏有力的监督机制致使部分公共产品的供给不符合农民需求。我们认为如何整合资金是要研究的问题。

（5）对农村公共产品的决策机制的相关研究，都只是强调农民参与供给决策的机制，部分研究涉及到地方政府官员的“理性”，并进而呼吁县乡民主。所以农村公共产品的供给决策机制研究实际上还有很多空白。我们提出建立“自上而下”和“自下而上”相结合的治理模式来纠正了只强调政府决策机制或者农民需求表达机制的片面。前者是决策机制，后者是需求表达机制。如果没有这两点，则变成了一个非合作博弈过程了。特别提出公共财政的作用、农民的需求表达机制和政府对需求表达的识别机制和瞄准对接机制，都是一个创新。

5.农村公共产品供求的均衡分析

陈武平（2024）指出，只有消费者的边际支付意愿之和等于生产单位公共产品的边际成本时，公共产品的生产数量和成本分配是帕累托最优的，个体最优与群体最优是统一的。因此，供给者必须以消费者的需求为出发点提供公共产品（汪前元，2024，称之为有效需求理论），而无视消费者的需求和支付能力，就无法达到公共产品供求均衡，无法实现公共产品最优供给，因此，消费者需求偏好的显示和对其了解急待解决的问题。

在我国农村，农民对公共产品偏好的显示是非全面的，农民是非理性的，尚不完全具备运用公共产品最优供给模型的假设前提（张曙光，2024）。运用公共产品供给次优论模型来指导比较符合国情。既然我国农民缺乏公共产品最优供给模型所要求的显示偏好及理性经济人的假设前提，在进行农村公共产品供应决策时，就只能退而求其次，选择一种符合我国农民文化特征的公共产品供给模式，即在我国现有条件的约束下，兼顾效率与公平的公共产品次优供给模式。借助公共产品最优供给模型，建立民主表达机制，供应部分地方性公共产品；由中央政府供给全国性公共产品并按照公平性原则对地方性公共产品给予资助；公共产品供给与需求结构的调整应当成为我国公共政策的重要内容。所以要根据需求结构动态变化，对供给结构调整，供给结构升级及实现最优组合；可以通过人口的流动改变和促进公共产品供给的相对均衡，还要通过引导投资更灵活地调整公共产品供给的空间布局和结构，从而提高公共产品供给的宏观效率水平。在我国要考虑“以脚投票”来选择需求偏好的迁移成本和小城镇建设进程。

6.农村公共产品供给的对策分析

6.1 必须改革现行财政体制，建立公共财政体制

一是改变重城市轻农村的支出政策（嘉蓉梅\" ，2024），必须从根本上改变非均衡的城乡公共产品供给制度，由依靠农民自身解决向以国家为主的政策目标过渡，让农民能享受到最基本的国民待遇。加大对农村公共产品的提供力度，要调整政府公共支出政策，从根本上调整国民收入分配格局，建立起工业反哺农业、城市反哺农村的新机制；二是要转变政府职能，明确中央与地方政府提供农村产品的职责，实行财政分权制。明确划定各级财政的支出范围的基础上，科学确定分税范围和共享税分成比例，并适当扩大地方政府的税权，使中央和地方的税种划分更趋合理；三是国家应调整财政和国债投入结构（马晓河，2024），增加对农村基础设施建设的投资数量和比重。此外，为了加快农村公共品的供给速度，政府还可以通过财政补助、税收、价格等政策，引导农民或民间企业搞基础设施建设。改进财政支农方式，进一步调整财政支农结构，为广大农民提供充足的农村公共产品。加大向农村的财政转移支付力度，在提供公共产品上要重点向农村倾斜（王磊，2024）。加快乡镇财政体制的改革。在税费改革的同时要规范中央、省、市、县转移支付制度，加大对乡镇财政转移支付力度；要减少对提供农村基本公共产品和服务的转移支付实行均等化，对非基本的农村公共产品和服务的提供则要体现资源配置作用，即更多地偏向于贫困地区；四是加强对公共资源使用的监督、检查，坚决杜绝权力腐败行为。对公共产品供给主体、决策程序、生产与管理、适用范围加以规范化、制度化。

6.2 改革农村公共品供给制度

一是在投入主体方面。根据农村公共产品的不同属性和层次应该是多元化供给主体、以及不同主体间的相互合作形成的供给体系（网络）。投资主体单一化，导致了农村公共产品供给缺乏保障。按照“谁引进，谁收费；谁投资，谁受益”原则，大力开展农村公共产品的建设。借鉴其它国家和地区的经验，文森特·奥斯特罗姆等提出“多中心政治体制”。实施多元化战略，在供给主体，资金来源和供给方式上实现多主体（政府、社区和私人）、多渠道（政府的财政资金；农村社区的集体资金；私人、企业和银行的资金）和多方式共存（政府或农村社区的直接供给方式；政府委托私人的供给方式；政府补贴私人或企业的供给）的供给模式（黄志冲，2024；刘保平，2024）。李秉龙，张立承（2024）提出积极推动农村公共物品供给主体多元化改革，建立财政、第三部门和农户三位一体的农村公共物品供给模式。樊丽明（2024）认为公共品的供给方式主要有政府供给、市场供给和自愿供给三种方式。王进提出了PFI，即私人主动融资的办法。二是在决策机制方面。徐增阳（2024）指出要构建以需求为主导的农村公共产品供给机制。加快农村政治体制创新，加快农村基层民主制度建设，充分实行村民自治，提高农民组织化程度，实现农村公共物品供给决策程序由“自上而下”向“自下而上”转变，建立农民公共需求决定公共产品供给的机制。

总之，中国农村公共产品和服务的供给现状总体来说是供给不足，提高供给水平的出路就在于供给体制的改革，农村公共产品供给体制改革的方向和总体思路还缺乏详细规划和论证，有待进一步的系统研究。

7.农村公共产品供求理论的进一步研究方向

（1）在理论上，要进一步对农村公共产品需求、农村公共产品供给以及农村公共产品供求平衡的定义，做比较符合我国农村实际的界定。同时通过边际分析方法、均衡分析方法、系统分析方法来分析农村公共产品供求状况。运行财政学、经济学、政治学、社会学、公共管理学，农业经济学、制度经济学和政策学等多门学科理论知识，对农村公共产品的地位和作用，政府供给农村公共产品的必要性、农村公共产品供求平衡和相关主体的相机决策进行研究和解释，从理论上丰富农村公共产品供求。

（2）农村公共产品需求特点为我们研究提供了潜在的空间。我们要在归纳农村公共产品需求的特点的基础上，洞察农村公共产品需求的变化，预测农村公共产品需求的变化趋势。既然人们对农村公共产品的需求量是不断增加，到底增加幅度或者速度是怎样的？我们就有必要研究农民的公共产品的收入需求弹性问题。分析农村公共产品需求变化的引致因子（影响因素）。在需求变化以后，即使消费动机产生了，农民有消费某种公共产品的欲望或愿望，但是往往不能形成消费行为。我们要研究农民群体（特别是贫困地区以及财政困难县乡的农民）的消费阻力有哪些。因此，借鉴消费经济学知识，光提供适合的公共产品是不够的，我们不仅要满足特定经济发展阶段农村公共产品的实际需要（数量和结构），而且要有重点有计划地引导农民对公共产品消费，减少和消除消费阻力，提高公共产品的消费质量。如何让农民对农村公共产品需求表达出来，决策者的决策如何与需求表达机制结合？政府官员作为政府代理人决策过程中如何主动识别和动态瞄准农民的动态、差异性需求，以及怎样真正实现代表农民群众的利益尤为重要，值得进一步深入研究。

（4）供求平衡的研究。研究公共物品提供的质、量、结构等方面是否与农民的需要相符、是否与农民的税费支付相称。在对农村公共产品供求均衡做了一个全面的分析和界定的基础上，建立一个农村公共产品次优供给的均衡模型。要进一步探讨农村公共产品均衡的实现机制。特别是取消农业税以后，县乡财政困难，部分区域性公共品的供给面临挑战，如何实现农村公共产品的供给均衡问题。

（5）农村公共产品供给的配套改革研究。农村公共产品供给制度不能单兵作战，还需要相关的配套制度改革，比如财政转移支付制度、土地流转制度、乡镇机构改革、乡镇民主制度建设、村级公共产品自我供给的制度创新和城镇化等。我们要在这些方面做出进一步研究。

参考文献

[1]叶兴庆。论农村公共产品供给体制的改革[J].经济研究，1997，6.

[2]刘鸿渊。农村税费改革对农村公共产品供给的影响及体制创新[J].改革纵横，2024，9；农村税费改革与农村公共产品供给机制[J].求实，2024，2.

[3]岳军。农村公共产品供给与农民收入增长[J].山东社会科学，2024，1.

[4]吴士健等。试论农村公共产品供给体制的改革与完善[J].农业经济问题，2024，7.

\" [5]汪前元。从公共产品需求角度看农村公共产品供给制度的走向[J].湖北经济学院学报，2024，9.

[6]王磊。对取消农业税后农村公共产品供给的思考[J].新疆农垦经济，2024，4.

[7]李云飞。加快农村公用基础设施建设[J].求是，2024，17.

[8]蔡纯一。转型时期农村公共产品供给的政策设计———对减轻农民负担的思考[J].商业研究。2024，11.

[9]刘兵。公共风险与农村公共产品供给：另一个角度看农民增收[J].农业经济问题，2024，5.

[20]赵丙奇。论农村公共产品投资机制创新[J].农村经济，2024，11.

[22]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.

[23]孙立刚。农村公共产品供给问题的经济学分析[J].北京大学中国经济研究中心学刊，2024，2.

[24]周立新等。农村公共产品的供求矛盾与对策选择基点[J].南京经济学院学报，2024，5.

[25]蒋满霖。我国农村公共产品供给与农民负担研究[J].中国人口·资源与环境，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