

农民收入增长:基于农村公共产品供给视角的分析

张秀生 柳 芳 王军民

摘要: 1997年以来,中国农民收入增长缓慢,城乡收入差距不断拉大,这已经成为建设社会主义新农村、构建和谐社会的一大障碍。造成中国农民收入增长缓慢的原因很多,农村公共产品供给是其中一个重要的因素,通过构筑有效的农村公共产品供给制度,可以提高农业生产增加值、减轻农民负担和减少农民数量,从而促进中国农民收入增长。但是,目前中国农村公共产品供给制度还存在很多缺陷,需要制度和体制的改革、完善与创新,以促进中国农民收入的增长。

关键词: 农民收入增长 农村公共产品供给 制度困境 制度创新

一、引言

改革开放 20 多年来,中国农民的总收入水平有了较大幅度的提高,农民人均纯收入从 1978 年的 133.6 元增加到 2006 年的 3 587 元,年均增长 7.03%,略高于同期城镇居民人均可支配收入的涨幅。但是,自 1997 年以来,农民人均收入增长缓慢,年均增长 4.55%,不仅低于改革开放初期(1978 - 1985)农民人均纯收入年均 15.2% 的增幅,也低于同期城镇居民人均可支配收入 8.69% 的涨幅。这就使得城乡居民之间的收入差距有不断扩大的趋势,城乡居民收入比从 1983 年的 1.82 1 上升到 2006 年的 3.28 1(见表 1),如果考虑到实际收入水平两者之间的差距将更大。因为城镇居民除了工资、奖金、各种津贴、退休金、救济金等货币收入外,还有以实物形式发放到个人的免费半免费消费品、以集体消费或社会福利方式获得的实物收入,以及自产自用的物品、房屋出租租金等等,其中如教育、卫生、交通、文化、社会保障等方面享受到的福利是农民所远远无法相比的。这可以从城乡居民储蓄情况中反映出来。从表 2 可以看出,1985 年以后,城乡居民储蓄差距也呈不断扩大的趋势。2004 年,占中国总人口 70% 左右的农村居民只拥有城乡居民储蓄存款总额的 17.4%,城乡之比高达 4.75 1,这反映了城乡收入的实际差距比统计数据要高,可能高达 5 1 甚至 6 1,李实等甚至认为,中国的城乡收入差距已经位居世界第一。

表 1 1978 - 2006 年城乡居民收入情况及收入比

	农民人均 纯收入 (元)	农民人均 纯收入 增长率 (%)	城镇居民 人均可支配 收入(元)	城镇居民 人均可支配 收入增长率 (%)	城乡居民 收入水平 对比(设 农村为 1)
1978	133.6	-	343.4	-	2.57
1979	160.2	19.9	405.0	17.9	2.53
1980	191.3	15.9	477.6	7.7	2.50
1981	223.4	15.4	500.4	0.6	2.24
1982	270.1	19.9	535.3	5.0	1.98
1983	309.8	14.2	564.6	4.9	1.82
1984	355.3	13.6	651.0	12.4	1.83
1985	397.6	7.8	739.1	1.5	1.86
1986	423.8	3.2	900.9	13.8	2.13
1987	462.6	5.2	1 002.1	2.4	2.17
1988	544.9	6.4	1 180.2	- 2.4	2.17
1989	601.5	- 1.6	1 373.9	1.2	2.29
1990	686.3	1.8	1 510.2	8.4	2.20
1991	708.6	2.0	1 700.6	7.2	2.40
1992	784.0	5.9	2 026.6	9.7	2.58
1993	921.6	3.2	2 577.4	9.5	2.28
1994	1 221.0	5.0	3 496.2	8.5	2.86
1995	1 577.7	5.3	4 283.0	4.9	2.71
1996	1 926.1	9.0	4 838.9	3.9	2.51
1997	2 090.1	4.6	5 160.3	3.4	2.47
1998	2 162.0	4.3	5 825.1	5.8	2.51
1999	2 210.3	3.8	5 854.0	9.3	2.65
2000	2 253.4	2.1	6 280.0	6.4	2.79
2001	2 366.4	4.2	6 859.6	8.5	2.90
2002	2 475.6	4.8	7 702.8	13.4	3.11
2003	2 622.2	4.3	8 472.2	9.0	3.23
2004	2 936.4	6.8	9 421.6	7.8	3.21
2005	3 254.9	6.2	10 493.0	9.6	3.22
2006	3 587	7.4	11 759	10.4	3.28

资料来源:《中国农村统计年鉴 2006》,转引自中国资讯行数据库(<http://www.bjinfobank.com>),2006 年数据为国家统计局初步核算,城乡收入对比数据由作者整理。

因此,2004年中央一号文件即《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》指出:“当前农业和农村发展中还存在着许多矛盾和问题,突出的是农民增收困难。全国农民人均纯收入连续多年增长缓慢……不仅影响农民生活水平提高,而且影响粮食生产和农产品供给;不仅制约农村经济发展,而且制约整个国民经济增长;不仅关系农村社会进步,而且关系全面建设小康社会目标的实现;不仅是重大的经济问题,而且是重大的政治问题。”

表2 1978 - 2004 城乡居民储蓄存款情况(年末余额)

	城镇储蓄(亿元)	农户储蓄(亿元)	农村占储蓄比例(%)
1978	154.9	55.7	26.4
1980	282.5	117.0	29.3
1985	1 057.3	564.8	34.8
1990	5 192.6	1 841.6	26.2
1995	23 466.7	6 195.6	20.9
2000	51 977.1	12 355.3	19.2
2001	59 941.1	13 821.4	18.7
2002	71 504.8	15 405.8	17.7
2003	85 439.6	18 177.7	17.5
2004	98 789.2	20 766.2	17.4

资料来源:《中国金融统计年鉴 2005》,转引自中国资讯行数据库(<http://www.bjinfobank.com>),农村占比数据由作者整理。

由于农民收入增长持续低迷,目前学者们从不同的角度探讨了导致农民收入增长缓慢的因素,主要集中在资源禀赋不足、城乡二元结构、农民权益缺陷、农村人口和农村剩余劳动力过多、收入分配体制不合理、社会等级制度及其思想观念影响下的社会运行机制与运行方式、农民组织缺乏、农业结构尚未实现战略性调整、城市化进程滞后等方面,也有部分学者从农村公共产品的角度展开论述。本文继续沿着农村公共产品的视角,在制度框架内来探寻中国农民收入增长的新思路。

二、农村公共产品供给:中国农民收入增长的一个重要途径

公共产品(Public Goods)一词是相对于私人产品而言的,是指用来满足社会公共需要的非排他性、非竞争性的商品和服务。所谓的非排他性,简单地说,是指公共产品一旦被提供出来,就不可能排除任何

人对它的消费;非竞争性是指增加一个使用者不会对其他当前的使用者造成影响,即使用的边际成本为零。农村公共产品作为公共产品的一种,它是指农村居民在生产、生活中集体共享的具有消费上的非竞争性、受益上的非排他性的商品和服务。根据农村公共产品在消费过程中的性质不同,即非竞争性和非排他性程度的不同,具体而言又可区分为纯公共产品和准公共产品。农村纯公共产品是指在消费过程中具有完全的非竞争性和非排他性的产品和服务,主要包括农村基层政府(县乡级)行政服务、农村发展规划、农村信息系统、农村基础科学研究、大江大河治理、农村环境保护等;农村准公共产品,指介于纯公共产品和私人产品之间、在消费过程中具有不完全非竞争性和非排他性的产品和服务,主要包括农村义务教育和职业教育、农村水利电力通讯交通设施、农村文化体育事业、农业科技成果的推广、农田防护林建设、农村公共卫生、农村社会保障等。从内容组成来看,农村公共产品是农村社会经济发展和农民生活的基本条件和保障,必将对农民收入的增长产生重要影响。从农民收入的来源可以看出(表3),导致农民收入长期在低水平状态下徘徊的根本原因主要是由于中国农村农民私人产品的产出不足,尤其是纯农户,产出增长非常有限。而自家庭联产承包责任制以来,中国农村农民生产私人产品的组织形式是以家庭为单位,这种分散性的组织形式,就决定了农民生产私人产品对农村公共产品的强烈依赖,农村经济市场化的程度越高,这种依赖性就越大。另外,农业部门的特殊性也决定了农民私人产品对农村公共产品的强烈依赖。农业是自然风险与市场风险相互交织的弱势产业,农民是难以抵抗这些风险的弱势群体,因此急需政府提供各种公共产品,并给予有效的支持与保护。但是,中国长期以来农村公共产品供给体制的缺陷,使得农村公共产品供给严重不足,进而影响到中国农村农民私人产品的产出效率低下,致使农民收入增长乏力。因此,在建设社会主义新农村、构建和谐社会的背景下,从缓解和消除长期形成的城乡二元经济结构矛盾入手,以农村公共产品供给制度创新为突破口,成为促进中国农民收入增长的一个重要选择。

表3 1997 - 2005 年农民人均纯收入构成(单位:元)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
工资性收入	514.55	573.58	630.26	702.3	771.9	840.22	918.38	998.46	1 174.5
家庭经营收入	1 472.7	1 466.0	1 448.4	1 427.3	1 459.6	1 486.5	1 541.3	1 745.8	1 844.5
财产性收入	23.61	30.37	31.55	45.04	46.97	50.68	65.75	76.61	88.45
转移性收入	79.25	92.03	100.17	78.81	87.9	98.19	96.83	115.54	147.42
总计	2 090.1	2 162.0	2 210.3	2 253.4	2 366.4	2 476.6	2 622.2	2 936.4	3 254.9

资料来源:《中经网统计数据库》,引自中国经济信息网(<http://www.cei.gov>)。

从表 3 可以看出,农民收入来源不仅仅来源于农业内部,也来源于农业以外。为了分析的方便,本文立足于农业生产内部,即纯农户收入,它是指农民向农业生产过程提供生产要素而获得的报酬,用函数可表示为:

$$TY = TR - TC = P Q - TC \dots\dots\dots (1)$$

其中, TY 表示全体农民的农业收入, TR 表示农民出售农产品所获得的全部收益, TC 表示用于农业生产的全部成本,包括农民所耗费的私人成本和公共支出成本, P 为农民出售农产品的价格, Q 表示农产品产量。

如果给(1)式两边同除以 L (农民数量) 则可以得到农民人均农业收入的函数:

$$AY = TY/L = (P Q - TC)/L \dots\dots\dots (2)$$

其中, AY 为农民的人均农业收入。如果考虑到农民所承担的各种负担 t, 则可以得到农民人均农业纯收入函数 ANY:

$$ANY = AY - t \dots\dots\dots (3)$$

从上面的农民农业收入函数可以看出,在农业内部,增加农民收入的途经主要有以下几个:(1) 提高农业生产增加值。农业生产增加值就是农业生产收益与成本之间的差额,具体而言又取决于所生产农产品的价格、农产品产量和农业生产耗费的中间产品价值等因素。(2) 减轻农民负担。20 世纪 90 年代以来,中国农民负担增长过快、负担过重是造成农民收入增长缓慢的一个重要原因。(3) 减少农民数量。在一定的技术条件下,一定量土地资源的产出是有限度的,过多的农业劳动力必然导致边际产出下降,平均产量减少,人均收入减少。通过农村公共产品的有效供给,可以从这三个方面分别促进农民收入的增长。

(一) 有利于提高农业生产增加值

从表 3 可以看出,农业生产增加值(即家庭经营收入)是中国农民收入的主要构成部分,但是,自 1997 年以来,农业生产增加值的增长极其缓慢,1997 - 2001 年间甚至是负增长,这成为阻碍中国农民收入的一个关键因素。而农业生产增加值的提高必须依赖于农村公共产品的有效供给。

就国内农产品价格而言,一个至关重要的影响因素是农产品市场的竞争程度。竞争程度越大,价格就越低,农产品增加值也就越低。农产品市场的竞争程度除了受到总的供求关系的制约外,产品差别化程度和开拓市场的能力也在很大程度上决定了竞争程度的大小。产品差别化程度高,即产品各具特色、档次多样,可替代程度低,可以有效地避免过度竞争;开拓市场的能力强,使供给者分散于不同的

市场,同样可以有效避免过度竞争。可见,产品差别化程度、市场开拓能力与单位农产品增加值之间存在同向变动关系。但是,目前国内农业生产存在严重的产品同质化倾向,造成大量农产品积压,农民增产不增收甚至重新返贫。之所以造成这种现象,一个重要原因是由于农村信息供给不足和名优农产品的创新不足。此外,农产品专业市场建设滞后,分散的家庭经营与市场之间缺乏有效的连接机制,大约 70 % 的农民需要解决农产品的运销问题,使得农民每年在流通环节损失巨大。因此,提供这方面的公共产品已成为农民的迫切愿望,如果能够提供有效的农村公共产品,农业生产结构调整将做到有的放矢,农户得到的收益将大大增加。

就农产品产量和所耗费的中间产品价值而言,农村公共产品的有效供给不仅可以提高私人产品的边际投资产出,而且可以降低农民私人生产经营成本,从而提高农民人均收入水平。朱晶通过对中国粮食生产中的投入替代与私人成本下降的实证研究证明,每年增加农村公共产品投资将会不断提高粮食生产的单位产量以及总产量,并使单位私人投入成本下降。如果科研投入每年增加 5 %,到 2020 年,小麦、玉米、水稻在增产的同时私人平均成本将比 1998 年分别下降 8.1 %、4.2 % 和 2.9 %;如果科研投入每年增加 10 %,不仅增产更多,同时私人平均成本下降更多,分别为 15 %、8.9 % 和 6.5 %。因此,增加农业领域的公共投资,如农业科研、水利设施以及基础教育等方面的公共投入,生产者可以在私人物质投入不变的情况下,得到更高的单位面积产量,或者在产量不变的情况下减少必须投入的私人成本,从而可以有效地增加农民收入。王春超的研究也表明,政府在农业科技、农业教育和农村基础设施等方面的投资可以替代农户投资,从而减少农户私人的物质投入,增加农户收益(见表 4)。

表 4 公共投入对农户产值及物质投入的影响

	农业科技投入	农村教育投入	农业基本建设
边际替代率	9.35	6.64	5.31
收益回报率	11.87	8.43	8.73

资料来源:王春超:《增加农民收入的关键因素及主要对策——以湖北省为例的研究》,载《经济科学》,2004(1)。

(二) 有利于减轻农民负担

所谓农民负担,一般是指农民在经济、社会生活等方面向国家、集体、社会的无偿付出,是农民在国民收入分配和再分配过程中向有关的公共产品分摊的成本。因此,从公共经济学的角度而言,农村公共产品供给制度存在严重缺陷,制度内外供给交叉,缺乏约束,导致农民负担过重。农村公共产品的制度



内供给是指农村公共产品的供给是通过税收筹集,并纳入国家公共收支系统来进行的;农村公共产品的制度外供给是指农村公共产品的供给既不通过税收筹集,又不纳入国家公共收支系统。在农村公共产品的供给上,农民既要承担制度内公共产品供给成本,也要承担制度外公共产品供给成本,特别是由于缺乏约束,承担的制度外公共产品成本增长过快。在制度内,农民不仅承担了农村公共产品增长的成本,而且承担着城市公共产品增长的成本,“三农”剩余从农村农业部门大量流入城市工业部门,从而减少了农村公共产品供给的自有资金来源。在制度外,改革开放以后,原来统收统支的财政体制被打破,中央政府下放了事权,却没给予地方相应的财权,在规范的转移支付未建立起来的情况下,各级政府为了提供公共产品特别是农村公共产品,都力求扩大预算外资金和制度外收费,自求资金平衡,使农民负担的制度外公共产品供给成本迅速增加。但由于农村的组织化程度较低,缺乏相应的约束机制,导致一些地区农村的公共事业建设主要靠向农民收费和集资来解决,这就形成了制度内外供给交叉的极不合理的现象,也成了施加在农民身上的无形负担。由此可以看出,通过建立有效的农村公共产品供给制度,可以从根本上遏制农民负担这一阻碍农民收入增长的“毒瘤”。

(三) 有利于减少农民数量

中国是一个人口大国,人均占有农业资源较少,其中人均占有的淡水、耕地、森林、草地资源,分别仅占世界平均水平的 28.1%、32.3%、14.3%、32.2%,这其中最突出的矛盾表现在农村人多地少、人地关系高度紧张上。目前,中国人均耕地减少到约 1.2 亩,仅为世界平均水平的 32.3%,其中,约有 1/3 的省份人均耕地不足 1 亩,有 666 个县人均耕地低于联合国确定的 0.8 亩的警戒线,463 个县低于 0.5 亩的危险线。而且由于水土流失、土地沙漠化等自然原因和城市化等因素,中国耕地的流失相当严重。据统计,1978 - 2003 年,我国耕地每年减少 30.0 万公顷左右,仅 2003 年全国耕地就净减少 3 806.1 万亩,耕地总面积下降到 2003 年年末的 18.51 亿亩。从长期来看,随着我国人口的不断增加,耕地面积日趋减少,耕地资源紧张的矛盾将始终存在。在缺乏新技术扩展生产可能性边界的情况下,随着劳动、资本等其他生产要素的追加投入,土地的边际效益必然呈递减之势,表现为单位农产品生产成本升幅大于产值升幅,产出与投入比下降,从而导致农民人均收入增长缓慢。因此,要促进农民收入持续增长,一个根本途径就是减少农民数量,具体而言主要取决于

控制新增农业人口数量和加快农村剩余劳动力转移。

就人口增量而言,计划生育政策的实施已经在一定程度上控制了农村人口的增长速度,但由于农民传统的“养儿防老”、“多子多福”观念以及农村养老医疗等社会保障供给不足,使得农村地区的人口增长率要远远高于城市。如果能够建立健全农村养老医疗等社会保障体系,提供丰富多彩的文化体育服务,可以在一定程度上改变农民传统的生育观念,减少家庭支出和时间耗费,更多地投入生产劳动和业余文化生活,控制农村人口的过快增长,实现农民增收。

就农村剩余劳动力转移而言,异地转移和就地转移是主要的两种方式。异地转移主要依靠城市工业化来吸收,本地转移主要通过农村城镇化来吸收。首先,从异地转移来看,目前农村剩余劳动力的转移并不通畅,一个重要原因就是农村公共产品的供给不足,包括农村和农民教育产品、社会保障以及相关服务的供给不足,其中起关键作用的是教育产品供给的严重不足。

(1) 由于政府对农村教育供给严重不足,70%的农村学生只能享有 30%的国家财政教育投入,这种资金投入比例的二元结构,导致农村教育无论是硬件设施,还是软件配套,不仅滞后于教育的发展水平,而且严重滞后于城市教育资源更新速度,使城乡居民受教育的条件机会、层次产生十分明显的悬殊,再加上农村师资现状令人堪忧,就使得城乡之间教育水平差距巨大(见表 5),很多农村地区义务教育的质量下滑,让许多农村孩子输在了“起跑线”上,对农村劳动力的转移造成了相当的阻碍。一方面,由于农村地区义务教育质量的下滑,使得农村学生的中高考升学率远远低于城镇水平,大量农村青年无法通过升学途径进行转移;另一方面,由于政府对农村教育投入的严重不足,农村学生教育支出的相当部分只能由农民自己承担,这对于收入水平本来就真的很低的农民来说,无疑是一笔沉重的负担,导致大量农村学生被迫中途辍学,无法接受与城镇居民同等的教育,因而农村居民平均受教育年限要远远低于同期城镇水平,这严重影响了农村居民的劳动力素质,使得其外出就业受到很大的限制。

(2) 农村职业教育与成人培训供给不足。虽然说目前国家已经启动了培训农民和农民工的百县百万农民培训计划、阳光工程等,但总的来说,政府、企业和社会对农民及进城农民工的成人教育和职业培训的投入远远不足,难以改变目前农村劳动力素质低下的现状。据国务院研究室发布的《中国农民工调研报告》,我国农村劳动力中接受过短期职业培训

的占 20% ,接受过初级职业技术培训或教育的占 3.4% ,接受过中等职业技术教育的占 0.13% ,而没有接受过技术培训的高达 76.4% 。这种状况在很大程度上增加了农民转移到城市的难度,即使转移到城市的农民,由于本身素质的限制,大多也只能从事简单的体力劳动,人均收入也远远低于城镇居民的收入。据国务院研究室发布的《中国农民工调研报告》,农民工的月工资均比较低,主要集中在 500~800 元之间。其中,每月收入在 300 元以下的占 3.58% ,300~500 元的占 29.26% ,500~800 元的占 39.26% ,800 元以上的占 27.90% 。这在很大程度上也约束了农民打工对收入增长的贡献。

表 5 1985 - 2005 农村居民家庭劳动力文化状况统计(单位:%)

	文盲 半文盲	小学 程度	初中 程度	高中 程度	中专 程度	大专及 大专以上	平均受教育 年限(年)
1985	27.9	37.1	27.7	7.0	0.3	0.1	5.89
1990	20.7	38.9	32.8	7.0	0.5	0.1	6.41
1995	13.5	36.6	40.1	8.6	1.0	0.2	7.12
1996	11.2	35.5	42.8	8.9	1.2	0.3	7.35
1997	10.1	35.1	44.3	8.9	1.2	0.3	7.45
1998	9.6	34.5	45.0	9.2	1.5	0.4	7.56
1999	9.0	33.7	46.1	9.4	1.6	0.4	7.64
2000	8.1	32.2	48.1	9.3	1.8	0.5	7.75
2001	7.9	31.1	48.9	9.7	1.9	0.5	7.81
2002	7.6	30.6	49.3	9.8	2.1	0.6	7.87
2003	7.4	29.9	50.2	9.7	2.1	0.6	7.89
2004	7.5	29.2	50.4	10.1	2.1	0.8	7.95
2005	6.9	27.2	52.2	10.2	2.4	1.1	8.08

资料来源:《中国农村住户调查年鉴 2006》,转引自中国资讯行数据库(<http://www.bjinfobank.com>)。其中:平均受教育年限=文盲半文盲比例×1+小学程度比例×6+初中程度比例×9+高中程度比例×12+中专程度比例×12+大专及大专以上比例×15.5,数据由作者整理。

(3)进城农民工子女的教育供给不足。中国第五次人口普查的结果显示:全国流动人口超过 1.2 亿,随父母亲进城的农民工子女则有近 2 000 万,但是,由于政府对农民工子女教育投入的不足,使得农民工子女无法享受正常的受教育权利,失学率高达 9.3%。另据一项在北京、深圳、武汉、成都等 9 个大城市 12 000 多名流动儿童监护人和 7 800 多名儿童的调查显示,3 - 4 周岁的流动儿童入托比例为 60.7% ,远远低于城市户籍儿童入托率;6 周岁儿童中有 46.9% 没有及时接受小学教育,而且超龄现象比较严重,有近 20% 的 9 周岁孩子还只上小学一二年级,13 周岁和 14 周岁还在小学就读的占相应年龄流动少年的 31% 和 10% ;另外,在学龄儿童中童工问题也比较突出,12 - 14 周岁的流动少年儿童中,有 60% 的人已经开始工作。这种城乡分割的二元教育体制,再加上农民社会保障的供给不足,使得农民无法真正融入城市之中,只能采取离乡不离土

的转移方式。这种不彻底的农民剩余劳动力转移并不能从根本上解决农民人均农业资源匮乏的现状,无法实现农业生产方式的转变。如果说能够建立有效的农村教育机制,包括农村和农民工子女的义务教育以及农民的成人教育和职业教育体制,提高农民的素质,就可以在在一定程度上改变目前农民工难以就业和待遇较低的困境,实现农民的彻底转移,从而促进农民增收。

其次,从就地转移来看,由于农村基本建设和公共服务等投入严重不足,农村的投融资环境要远远差于城市,大量的社会资金不愿到农村投资,使得小城镇建设裹足不前,农村第二、三产业发展滞后,阻碍了农业劳动力在本地的转移。如果能够增加基本建设和公共服务等方面的投入,改善农村的生产生活环境,就可以增强对民间资金及外资的吸引力,加大对农村地区的投资,从而带动农村劳动力的转移。

三、农村公共产品供给的制度困境

农村公共产品供给制度是由多种具有关联性的规则所构成的一个组合或者说体系,包括农村公共产品供给的决策制度、农村公共产品供给的资金筹措或成本分摊制度和用于农村公共产品供给的资金的使用与管理三个基本要素。由于中国长期实行的是优先发展工业尤其是重工业的非均衡发展模式等历史原因,形成了目前城乡分割的二元经济结构,从而导致了农村公共产品供给制度也呈现出明显的二元经济特征。

(一)农村公共产品供给决策机制存在障碍

农村公共产品的供给模式一直沿袭“由上而下”的供给决策机制,成本分摊采取两种方式:一是物质成本由乡镇的制度外收入即“三提五统”及“一事一议”的各项临时收费、摊派来分担;二是人力成本则是由农民的义务劳动来补偿。这种供给决策机制不能真正反映农村公共产品的需求状况。在农村税费改革后,农业税和除烟叶以外的农业特产税以及“三提五统”被取消,以农业为主的县乡财政收入失去了主要来源,只有依靠“一事一议”来解决农村公共产品的筹资问题,但“一事一议”在现阶段操作难度大,在标准很低的情况下,还往往流于“有事不议、有事难议、议而不决、决而不行”。而且由于“一事一议”规定了最高的负担限额,这虽然在一定程度上减轻了农民的负担,但也使得新建一些较大的工程缺乏足够的资金支持,影响到农村经济的后继发展,从而影响农民的持续增收。

(二)农村公共产品供给主体错位

根据公共财政理论,公共产品的规定性、内在要

求和发展规律,决定了政府在其供给上起着主导性作用。但在现实中,由于城乡二元供给体制的障碍,农村公共产品基本上由农村社区供给,而城市由政府供给。这种供给制度的直接结果是投资来源和投资量不同,从而形成城乡公共产品供给的历史性差异。政府对农村公共产品供给总量严重不足,这可以从国家财政支农的状况反映出来(见表6)。

表6 国家财政用于农业支出情况(单位:亿元)

	农业税 收入	财政支 农支出	财政支 农支出 占国家 财政支 出比重 %	其中:农 业基本 建设支 出	/ (%)	农业科技 三项费 用	/ (%)
1978	28.4	150.7	13.4	51.1	33.9	1.1	0.73
1980	27.7	150.0	12.2	48.6	32.4	1.3	0.87
1985	42.1	153.6	7.7	37.7	24.5	2.0	1.30
1990	87.9	307.8	10.0	66.7	21.7	3.1	1.01
1995	278.1	574.9	8.4	110.0	19.1	3.0	0.52
1996	369.5	700.4	8.8	141.5	20.2	4.9	0.71
1997	397.5	766.4	8.3	159.8	20.9	5.5	0.72
1998	398.8	1 154.8	10.7	460.7	39.9	9.1	0.79
1999	423.5	1 085.8	8.2	357.0	32.9	9.1	0.84
2000	465.3	1 231.5	7.8	414.5	33.7	9.7	0.79
2001	481.7	1 456.7	7.7	480.8	33.0	10.3	0.71
2002	717.9	1 580.8	7.2	423.8	26.8	9.9	0.63
2003	871.8	1 754.5	7.1	527.4	30.1	12.4	0.71
2004	902.2	2 337.6	8.2	542.4	23.2	15.6	0.67
2005	936.4	2 450.3	7.2	512.6	20.9	19.9	0.81

注:(1)农业各税包括耕地占用税、农林特产税(1994年为农业特产税)、农业税、牧业税和契税。(2)国家财政支农支出包括支农支出、农业基本建设支出、农业科技三项费用、农村救济费及其他。

资料来源:《中国农村统计年鉴2006》,转引自中国资讯行数据库(<http://www.bjinfobank.com>)。

1978年以来,虽然国家财政支农的资金绝对额在不断增加,但国家财政用于农业支出占国家财政支出比重一直保持在较低水平,且有下降的趋势,尤其是在1990年以来,这种趋势更加明显。其中,国家财政支农资金中农业基本建设支出和农业科技三项费用支出偏低,在财政支农中的比重一直维持在一个相对较低的水平。这说明政府对农村公共产品的供给总量不足。另一方面,按照财政分权原则,一级政府对应一级事权,财权与事权相伴而生,因此中央政府应主要负责全国性公共产品的供给,地方政府则负责相应级次的区域性公共产品的提供。这就导致基层政府事权大于财权,农村公共产品资金责任过多地集中在基层政府身上(见表7)。这样一种分权安排导致不同层级政府间在公共产品制度内供给和制度外供给上存在很大差异,如表8所示,政府层级与制度外供给程度的关系具有累退性质。政府层级越低,制度外供给的程度越高;政府层级越高,制度内供给的程度就越高。农村税费改革以后,制度外供给渠道被取缔,农村公共产品只能依靠制度

内供给解决,但由于原来的农业税及其附加和农业特产税及其附加均被取消,导致县乡财政收入急剧减少,尽管中央、省级财政给予一定的转移支付,仍然存在相当大的缺口,这就使得县乡政府很难满足公共需要,某些农村急需的公共产品严重缺乏,有些中西部县乡政府几乎完全丧失了为本地区农民提供公共产品的能力。此外,由于政府在私人参与农村公共产品供给上存在诸多限制性的措施,市场和第三部门的作用远未得到充分发挥。而农村社区由于集体经济的功能弱化,逐渐空壳化,使得其提供公共产品的能力也就越来越弱,尤其是20世纪90年代以来,大多数农村社区债务缠身,使得其在供给公共产品方面有心无力。

表7 2002年中央、省、地市、县四级财政农业支出比例情况(单位:亿元)

全国合计	中央	省级	地市级	县乡级	
各项农业 事业费	692.67	92.93 (13.42%)	204.28 (29.49%)	98.56 (14.23%)	296.90 (42.86%)
支援农村 生产支出	261.80	0 (0.00%)	36.08 (13.78%)	71.34 (27.25%)	154.38 (58.97%)

资料来源:根据《中国财政统计年鉴2003》整理,此处均为本级支出(括号内为占全国总支出比重)。

表8 中国政府层级与公共产品制度外供给程度的关系

政府层级	制度内外供给程度	
中央政府	全部制度内供给	
地方政府	省	基本上制度内供给
	市	制度内供给为主
	县	制度内供给和制度外供给
	镇	基本上制度外供给

资料来源:李彬:《乡镇公共物品制度外供给分析》,北京,中国社会科学出版社,2003。

由于农村公共产品的供给主体错位,在县乡财政困难的情况下,只能按照“公共产品的受益原则”将公共产品供给的责任层层下推,农民成了公共产品供给的最后承担者,具体表现在最主要的地区性公共产品供给,如基础教育、公共医疗、社会保障、水利设施、道路交通等实质上实行的是农村社区“自给自足”的政策,即由农民负担的公共产品成本过多。

(三)农村公共产品供给的资金使用存在结构失调现象

目前农村公共产品的供给不仅表现为总量短缺,而且最主要是供需结构失衡。由于行政体制改革的滞后,对农村公共产品的供给起主要作用的不是农村社区内部需求,而是来自社区外部自上而下的行政命令,甚至是为了满足地方各级政府部门决策者的“利益”和“政绩”的需要。其主要表现为:(1)热衷于投资一些短期公共项目,如各类升级达标活动、小康工程等,而不愿提供见效慢、期限长具有

战略意义的纯公共产品。(2)热衷于投资新建公共项目,而不愿投资维修存量公共项目。(3)热衷于提供“硬”公共产品,而不愿提供农业的科技推广、农业发展的综合规划和信息系统等“软”公共产品。其结果是不仅造成农村公共产品供需失调,而且导致供给成本较高、增长无序的现象,无形中加重了农民负担。

(四)农村公共产品供给的资金使用缺乏有效的监督管理,导致供给效率低下

对农村公共资源的使用过程缺乏有效监督,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。其具体表现在:(1)农村的提留统筹、集资摊派是典型的预算外资金,大部分分散在各行政事业单位,各单位作为被监督者对本单位的预算外资金的收支掌握完全信息,而审计和农民负担管理部门作为监督者只掌握非常有限的信息,两者信息不对称,增加监督努力的成本很高。(2)预算外资金收支不向同级人民代表大会和村民报告,缺乏社会监督。致使这部分资金经常被挪作他用,甚至被挥霍浪费,造成了公共资源的使用效率低下。(3)政府提供农村公共产品的中间环节较多,公共资金被一层一层“过滤”,公共产品被层层加价。(4)农民自身受文化知识的限制,既缺乏民主监督的意识,也缺乏民主监督的能力。(5)在生产和提供农村公共产品的过程中,地区之间、部门之间竞相攀比,导致农村公共资源和公共产品供给效率的低下和增长无序,增加了农村公共资源的筹集需求,提高了农村公共产品的供给成本,加重了农民负担。

四、创新农村公共品供给制度,促进农民收入增长

制度经济学认为,制度安排合理与否,对一项制度的有效供给和达到结构优化会起到重要影响。从上面的分析可以看出,造成农村公共产品供给制度困境的原因是多方面的、复杂的,既有历史的原因,也有现实的原因;既有农村自身的原因,也有农村外部的原因;既有宏观层面的原因,也有微观层面的原因,但最大的问题还在于农村公共产品供给制度本身存在着不合理性。因此,实现农村公共产品有效供给的关键在于制度和体制的改革、完善与创新。

(一)实行财政分权制,明确中央和地方政府提供农村公共产品的职责

首先要明确应由各层级政府而不是农村社区的村民自治组织充当农村公共产品的主要供给主体。各层级政府不能推卸供给公共产品的责任,即使某些经济发达的农村社区村民自治组织有能力承担许

多公共产品的供给。因为供给主体的错位将会带来许多问题,如对村办企业汲取过度,贫困落后地区农村公共产品供给严重不足。

其次要明确各级政府农村公共产品的供给责任,建立中央、省、县乡、农村社区四位一体的农村公共产品供给体制。根据公共产品理论,农村公共产品既有全国性的,又有地区性和社区性的,分清广大农村地区公共产品的性质是明确供给主体的关键。从理论上分析,全国性公共产品应由中央政府提供,地区性公共产品应由地方政府提供,一些跨地区的公共项目和工程可以地方政府承担为主,中央政府在一定程度上参与和协调,而社区性公共产品应由社区提供。为此,国家应根据农村公共产品的不同性质,建立起由中央、省、县乡、农村社区四位一体的农村公共产品供给体制,政府应承担起农村公共产品供给的主体地位,应以法律法规的形式明确农村公共产品供给主体的职责权限,即以中央、省两级政府为主导,县乡财政适当配套的方式,着重解决好与当前农业经济发展、农民生活紧密相关的公共产品的供给问题。此外,各级政府都应建立起相应的负责农村公共产品供给的组织,负责农村公共产品投入资金的筹集和使用,了解和掌握农民对公共产品的需求信息,并对供需信息进行分析,制定科学、合理的农村公共产品供给的规划。

第三,建立和完善政府间转移支付制度。当前地方基层政府税源薄弱,其财政相当紧张,减轻农民负担和减少政府收入之间的矛盾需要多方面的协调。地方政府在提供公共产品时财力不足或提供的某些公共产品具有很大的外溢性,如果没有相应的补偿,这些产品的供给就会陷入不足的境地。因此,需要通过建立和完善政府间转移支付制度来解决,通过从上到下的转移支付由上级政府对地方基层政府进行适当的补助,解决资金问题或平衡公共产品成本的分摊。此外,转移支付还可以调节地区间发展的不平衡,实现地区间的均等化。

(二)实行城乡一体化的公共产品供给体制,加大对农村公共产品的投入力度

在公共产品的供应上,应坚持城乡平等的非歧视原则,向城市和农村提供大致均衡的公共产品,以加快农村经济社会发展,减轻农民负担。因此,必须从根本上改变城乡公共产品的二元供给制度,改变农村公共产品单纯由农民自己供给的现状。国家应按照统筹城乡发展的要求,切实承担起农村公共产品供给和建设的责任与义务,调整政府公共支出政策,加大政府对农业和农村的扶持力度,落实农业的基础地位。为此,政府应当加大对农村公共产品供

给的财政投入力度,给予农村居民同城镇居民相同的国民待遇。但财政投入并不能一步到位解决农村所有的公共产品需求问题,因此,政府的投入应该有所侧重,重点保证农村义务教育、基本的医疗卫生、社会保障服务等涉及基本人权的公共产品和全国性的农村公共产品如农业技术推广、农业信息网络等以及区域性公共产品(如河流治理、病虫害防治)的需求。只有这样,才能改变农业的生产条件,提高农民的生活水平,推动农村的可持续发展,为减轻农民负担、增加农民收入提供最为可靠的基础。

(三) 改革农村公共产品供给的决策制度,建立自下而上的需求表达机制

改革现有的农村公共产品供给决策方式,实现公共产品的最优供给,其关键就在于建立自下而上的需求表达机制,否则,继续由外生变量即来自社区外部的各种因素来决策公共产品的供给,就会加大公共资源筹集的压力,导致公共资源筹集制度无论怎么改都会使农民感到负担过重。为此,首先必须推进农村基层民主制度建设,充分实行村民自治,使农民的意见得到充分反映,由全体农民或农民代表对本社区的公益事业建设进行表决。其次,加快农村基层政府的组织建设,改变农村基层领导人由上级组织部门任命的形式,把主动权交给农民,由农民民主选举领导人。再次,建立有效的农村公共资源使用监督机制,增加公共资源使用的透明度,定期将收支状况公之于民。

(四) 开拓新的农村公共产品的资金渠道,以满足农村经济发展和农民生活水平不断提高的需要

公共产品供给的本质是公共产品的资金来源问题。中国农村人口多,农村地域广,要建立起适应农村经济和社会发展的农村公共产品供给体系,仅依靠政府的力量,还不能解决农村所需。现阶段,中国农村公共产品的供给应坚持政府公共预算直接供给为主,同时,通过以土地资源为主的公共自然资源向市场经济需要的公共资本转化等方式,本着“谁投资,谁受益”的市场化原则,大量地引入民间资本参与农村公共产品的提供,或者采取政府与私人共同供给,政府在政策上应给予优惠和适当财政补贴等方式,以多种筹资渠道和提供形式缓解资金的不足,这是解决我国目前农村公共产品供给的有效途径,以改善农村生产和生活环境,促进农民收入增长。

(五) 建立健全农村公共产品供给的法律法规

农村公共产品的供给要逐步立法,使之制度化、法律化,以规范农村公共产品的供给行为,为农村公共产品供给提供必要的法律保障。

(六) 加强农村公共产品供给资金使用与管理的监督

在农村公共产品供给的过程中,要加强对公共产品供给资金使用的监督、检查,坚决杜绝权力腐败行为。第一,要引进科学的支出分配方法,制定符合实际的支出标准,实行公开透明管理机制,增加公共资源使用的透明度,实行乡村两级政务公开、事务公开、财务公开,定期将收支情况公之于众,对支农资金实行全方位、全过程的科学管理和监督。第二,要积极探索在资金性质、用途不变的前提下,利用适当形式,把各个渠道、各支出科目的资金联合在一起,统筹规划,重点使用,发挥财政投入的整体功能和规模效益。第三,要建立农业专项资金绩效评价体系和考核机制,发挥内部审计、会计的职能作用,实行重点抽查、财务自查与财政、审计检查相结合,努力提高专项资金的使用效益。第四,积极引入社会监督机制,强化社会审计监督作用,及时查处各项违规、违纪行为,将公共产品供给资金的使用置于严格的社会监督之下,提高农村公共资金的使用效益。

参考文献:

1. 张秀生、陈先勇、王军民:《中国农村经济改革与发展》,武汉,武汉大学出版社,2005。
2. 张秀生、王军民:《中国农村税费改革的现状、问题 and 对策》,载《经济评论》,2004(4)。
3. 李实、岳希明:《中国城乡收入差距调查》,载《财经》,2004(3)、(4)。
4. 陈艳、王雅鹏:《农民收入增长问题研究综述》,载《江西财经大学学报》,2005(2)。
5. 王凤:《我国农民收入增长决定因素的经济学分析》,载《经济学家》,2005(5)。
6. 朱晶:《农业公共投资、竞争力和粮食安全》,载《经济研究》,2003(1)。
7. 楚永生:《农村公共物品供给与农民收入增长相关性分析》,载《太原理工大学学报》(社会学版),2004(3)。
8. 王海英、周秀娟、赵艳芹:《我国农村公共品供给体制研究》,载《商业时代》,2006(26)。
9. 国务院研究室课题组:《中国农民工调研报告》,北京,中国言实出版社,2006。
10. 李珂:《我国农村公共品供给的路径选择》,载《湖南商学院学报》,2004(11)。
11. 伏晓:《我国农村公共产品供给面临的问题与对策》,载《中国矿业大学学报》(社会科学版),2006(1)。
12. 朱延松:《农村公共产品供给与农民增收》,载《商业研究》,2005(8)。
13. 杨晓黎:《税费改革与农村公共品供给分析》,载《中共济南市委党校学报》,2004(2)。
14. 武晓伟、刘越:《农民工子女教育问题的再审视》,载《南京人口管理干部学院学报》,2006(1)。

(作者单位:武汉大学经济学系 武汉 430072)
(责任编辑:K)