

农村公共产品供给体制的历史沿革与比较^{*}

周 青

〔摘要〕本文从历史的角度,纵向比较分析了建国以来我国农村公共产品的供给制度经历的三次变迁,即人民公社时期、家庭承包制时期和税费改革时期,以及每次变迁所形成的不同的特征。分析表明农村公共产品和公共服务的供给状况是向好的方面发展的,取消农业税后农村公共产品供给强制性地进入了制度内供给为主的阶段,财政转移支付的地位与作用日益重要,农民负担是大幅度减轻的,“一事一议”方式在农村社区公共产品的供给中发挥着补充作用,农村公共产品供给的多主体参与不平衡发展。但农村公共产品供给中自上而下的行政决策机制没有出现实质性变化,也没有从根本上解决供给效率低下的问题。

〔关键词〕农村;公共产品供给;历史沿革;比较

〔中图分类号〕K27 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-708(2012)06-0062-07

农村公共产品是指在农村社区内的公共产品,用于满足农村公共需要,具有非竞争性与非排他性的社会产品。它是个体农民所不愿提供或提供不了,但又是社会 and 经济发展所必不可少的那些产品和服务。建国以来,我国农村公共产品的供给制度经历了数次变迁,但每一次变迁的结果都没有从根本上解决供给效率低下的问题。这既体现了农村公共产品作为一种特殊的产品,其供给制度本身的困境,也反映了我国农村公共产品供给所面临的特殊矛盾。在不同阶段,我国农村公共产品供给体制体现出不同的特征。

一、人民公社时期的公共产品供给

1958年8月29日《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》的颁布,以及1958年12月20日出台的《中共中央、国务院关于适应人民公社化形势改进农村财政贸易管理体制的决定》,使人民公社化运动在全国展开,使建国后保留的乡镇政府被“政社合一”的人民公社所取代,乡镇财政实际上被取消,“公社财政”开始实施。1962年中国共产党第八届中央委员会第十次会议通过了《关于进一步巩固人民公社集体经济发展农业生产的决定》、《农村人民公社工作条例(修正草案)》后,“公社财政由财政包干转变为统收统支的管理体制,除了农业税附加给公社一定的分成外,公社收入全部上交县财政,公社支出也全部向县财政领报,实质上这是取消公社一级的财政。”^①

(一) 人民公社时期乡村公共产品供给筹资渠道

在人民公社时期,乡村公共产品的供给渠道,主要包括两个方面:一是财政渠道。在政社合一的人民公社体制下,基本生产资料归集体所有,公共产品的供给和使用都是由集体统一组织、安排。政府作为唯一的供给主体,在农村公共产品的供给中担当了号召者、组织者的角色。政府通过计

^{*} 本文为2006年国家社科基金项目《取消农业税后农村公共产品和公共服务供给问题研究》(批准号为06BZZ037)研究成果之一。2012年福建省委党校科研课题研究成果。

^① 转引自林万龙《乡村社区公共产品的制度外筹资、历史、现状及改革》,《中国农村经济》2002年第7期。

划,供给公社层级的公共产品。在当时重工轻农战略及财政收入有限的条件下,制度内公共产品供给严重不足,客观上只能满足公社运转的最低水平。二是各级集体经济组织。人民公社既是一个政权实体,又是一个经济组织,在“三级所有,队为基础”的体制下,人民公社、生产大队、生产队之间有较强的经济联系。

表1 公社财政的收支项目

收入项	支出项
一、国家预算收入	一、国家预算支出
1、商业企业收入	1、支援农业支出
2、公社税收: 农业税、工商税、工商所得税、屠宰税	2、公社行政管理费
3、其它收入: 罚没收入等	3、文教科学卫生事业费
二、地方预算外收入	4、抚恤和社会救济费
1、农业税附加	5、城镇人口下乡经费
2、工商税及工商所得税附加	二、公社财政所有资金支出
三、公社社有收入	1、社办企业支出
1、公社企业利润及折旧基金上交	2、农业支出
2、社办事业收入	3、文教科学卫生支出
3、生产大队部分公税金上交	4、社会救济福利事业费
4、公社其他收入	5、公社行政管理费及其他支出

资料来源:《人民公社财政与财务管理》编写组(1981)提供的资料,转引林万龙《乡村社区公共产品的制度外筹资、历史、现状及改革》,《中国农村经济》2002年第7期。

表1表明,“即使建立了公社财政,社区公共产品的供给也仅限于公社的一级的部分项目,更没有针对生产队和生产大队两级的支出项目,因而维系整个社区公共产品正常供给除了依赖公社财政外,还有赖于各级集体经济组织(即生产队和生产大队)所筹集的资金。”^①这一时期是建国后我国农村公共产品制度外供给的开始,且占有极为重要的地位。“新中国30年兴建的水利工程,国家总投资763亿元,而社队自筹及劳动积累估计达580亿元。”^②对于农村社会集体办学,则实行集体负担为主,国家财政给予必要补助,另由个人负担少量学杂费。公社卫生院实行“社办公助”,主要依靠集体经济力量作为资金来源,而大队卫生所几乎全部靠集体经济投资维持运转。公社文化的广播事业,以公社社有资金为主,国家预算支出给予适当补助。

(二) 人民公社制度下公共产品供给的决策制度

人民公社制度下的农村公共产品供给机制,突出表现为政社合一、高度集权的特点,自上而下的公共产品供给决策程序是其主要特征之一。在公社制度下,“国家或集体基本垄断了经济资源,几乎所有的产品,不论是公共产品还是一般消费品,都是以高度集权的计划方式来进行的,农村公共产品供给决策只能是自上而下的命令方式,而不可能有村民的民主参与,在特定时期具有其合理性。但这种供给机制由于过分强调政治方式解决经济问题,容易产生官僚主义,违反经济规律,在公共产品的供给上忽视公共产品的经济价值,使供给的经济效率不高。”^③

① 林万龙《乡村社区公共产品的制度外筹资、历史、现状及改革》,《中国农村经济》2002年第7期。

② 苏晓艳、范兆斌《我国农村公共产品供给的制度困境及对策选择》,《湖北经济学院学报》2005年第2期。

③ 李雄斌《我国农村公共产品供给模式的历史演变与创新》,中国优秀硕士学位论文文库2004年4月,第12页。

(三) 制度外的公共产品供给以“工分制”为保障

公社制度下,由于通过税收手段筹集到的公共财源非常有限,人民公社及生产队正常运转所需的公共产品依靠一种有中国特色的方式供给。这种筹集公共产品供给资源的方式是与人民公社的分配制度密切相关的。当时的分配制度是工分制,即集体组织在扣除了各种费用之后,将剩余部分以工分为权数分配给组织成员。在工分制下,大量使用劳动力,用人力成本替代物质成本。“农民从集体分到的消费品实际数量,取决于二个变量,一是工分数,另一个是单位工分能分到的实际消费品的数量。农民分到的消费品数量不完全取决于自己的劳动数量,自己的劳动数量多,只是分到的工分多,但单位工分能分到的实际消费品可能下降。这样集体可以在不增加消费品生产的同时,利用更多的农民劳动来提供公共产品,”^①将公共产品投入的成本隐性地转移给农民。这种农村公共产品的供给方式从客观上来讲对农民很不公平,但它保证了在资本短缺和各方面比较落后的条件下,农村发展最需要的公共产品的供给。这种公共产品的供给方式的存在,由当时人民公社制度和意识形态的刚性作保障。

人民公社之所以能采用这种工分制来提供公共产品,“其根本原因在于:在人民公社制度下,几乎所有产品的提供和分配都在集体的掌握中,农民要获得消费品只能拿劳动同集体‘交换’,除此之外,农民没有其他合法渠道获得消费品。农民的劳动从形式上是属于农民自己的,是否劳动在形式上也是自愿的,但由于生产资料属于公有,没有消费品市场和劳动力市场,农民要获取消费品唯一的办法就是把劳动同集体交换消费品,并且集体属于劳动买方垄断和产品卖方垄断。这样农民自然没有讨价还价的地位和能力,只能由集体来确定价格。”^②建国后,正是利用“工分制”的分配制度方式来弥补资金不足,提供了大量的公共产品。如人民公社时期公共医疗保健体系和乡村基础教育提供了价廉物美甚至免费的公共服务。更为突出的是,人民公社时期动员和组织农民极大地改善了农业生产基础条件。“如1949年全国水灾面积1亿多亩,缩小到1952年1600多万亩。同时对一些水灾较严重的河流,如淮河、沂河、沭河、永定河、大清河、潮白河等开始了全流域的根本治理,长江、黄河也采取了一些临时有效的措施,以解除洪水的威胁。”^③根据《中国统计年鉴1997》统计,从二五时期开始到1979年,国家用于农业的基本建设投资占国家全部基建投资的比重从9.8%升至17.7%,全国机耕面积占有效灌溉面积的比例由1952年的1.6%提高到1978年的54.1%。虽然“工分制”方式在保障获取劳动数量方面具有优势,但由于农民的劳动没有直接同分到的消费品数量相联系,以及集体劳动监督成本过高,怠工、偷工现象严重,劳动效率不高。

人民公社时期的农村公共产品的供给体制有如下主要特征:一是农村公共产品的供给主体是农村基层政府,供给的决策方式是自上而下的。二是农村公共产品的筹资渠道有国家财政和人民公社,且后者是主要渠道,人民公社实行工分制,这就使以劳动替代资本的方式保障农村公共产品供给成为公社时期的主要特征。三是人民公社作为政企合一的基层组织,不但承担了公社区域的农村公共产品,如农田水利等,而且承担了一些全国性公共产品,如民兵训练、优抚等。^④

二、家庭联产承包责任制下的农村公共产品供给

1982年1月1日,中共中央批转《全国农村工作会议》纪要,指出目前农村实行的各种责任制,

① 李雄斌《我国农村公共产品供给模式的历史演变与创新》,第13页。

② 李雄斌《我国农村公共产品供给模式的历史演变与创新》,第14页。

③ 苏晓艳、范兆斌《我国农村公共产品供给的制度困境及对策选择》,《湖北经济学院学报》2005年第2期。

④ 郭瑞萍《农民负担过重的实质与农村税费改革思路的偏差》,《科技导报》2005年第5期。

都是社会主义集体经济的生产责任制。1991年11月25日举行的中共中央十三届八中全会通过了《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》,提出把以家庭联产承包为主的责任制,作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来,并不断充实完善。以家庭联产承包责任制为标志的农村经济体制改革,使农民作为生产经营主体拥有了一定的剩余索取权和财产分配权,界定了国家、集体、农民的相对独立的经济利益,使农村家庭成为了一个独立的利益主体。这一改革改变了人民公社时期农村公共产品的供给制度赖以存在的制度环境,对农村公共产品供给体制造成了较大影响。

(一) “工分制”分配制度解体

农村实行家庭联产承包责任制是坚持社会主义公有制前提下,把土地等生产资料承包给农民,农民承担一定的义务,土地所有权是属于集体的,农民只有使用权和经营权。在利益分配上,实行“交够国家的,留够集体的,剩下的全是自己的”,家庭重新成为农业生产的独立决策主体。也就是说,在农村经济体制改革后,“基层政府和集体再也不能像人民公社那样集中一切经济资源的所有权、经营权和分配权。农民获取消费品的途径,既可以出卖劳动换取消费品,也可以自己劳动生产消费品,劳动可以从集体交换中退出。再加上政治和意识形态的压力也因为在承认农户作为相对独立经济主体时被削弱,政府和集体再也不能在不增加农民劳动所得的情况下,使农民增加集体劳动”。^①“工分制”在农村经济体制改革后基本解体。

(二) 家庭承包制下的农村公共产品的筹资渠道

1983年10月,中共中央、国务院发出了《关于实行政社分开,建立乡政府的通知》,人民公社正式废除,乡被恢复为一级基层政府,县乡财政成为农村公共产品的主要供给主体。由于当时客观条件所限和财政十分困难,国家财政一时拿不出足够的财力支援乡镇政府建设,能够划给乡镇政府的财力只能满足乡镇政府实现其职能需要的一部分,其余只能由乡镇政府自行筹措资金解决。这就保留了人民公社时期农村公共产品制度外筹资模式,但劳动替代资本模式难以存在。与此相适应,乡镇财政建设也开始了。上述《通知》要求“随着乡政府的建立,应当建立乡一级的财政和相应的预决算制度,明确收入来源和开支范围”。宪法规定,乡镇政府的职能是“领导本乡的经济文化和各项社会建设,做好公安、民政、司法、文教卫生、计划生育等工作”。但乡镇政府履行这些职能时所发生的费用不能由乡镇财政全部承担,有关政策允许公共事业所需费用可在全乡“统筹”。而村级组织应该提供哪些公共产品,没有明确的政策界定,但政策规定村级组织可对农民收取“三项提留”,实行“两工”政策。

家庭承包制下的农村公共产品筹资渠道由政府财政和人民公社转变为基层政府财政和乡镇自筹组成,但制度外筹措方式仍是最主要的方式,且以货币化为主。虽然建立了乡镇一级财政,但乡村社区公共产品制度外筹资体制也同时以其他几种形式保留下来。“一是乡镇制度外财政,乡镇制度外财政收入来源主要有以下四方面:(1)乡镇企业上交利润和管理费;(2)乡镇统筹资金,包括五项统筹和乡镇政府按照国家规定征收的其他收入;(3)各种集资、捐赠收入;(4)各种罚没收入。二是农民依照法律、法规的规定所必须承担的村提留、农村义务工和劳动积累工。村提留包括公积金、公益金和管理费。”^②

(三) 政府间财政分权改革对农村公共产品供给造成严重影响

人民公社时期中国的集权不仅是高度集权,而且是高度中央集权。随着计划经济体制向市场经济体制转型,中央不断向地方下放权力,集权体制被各级政府的适当分权体制所取代。

^① 李雄斌《我国农村公共产品供给模式的历史演变与创新》,第14页。

^② 彭小中《新时期农村公共产品供给问题研究》,中国优秀硕士学位论文文库2004年10月,第13、18页。

1993年11月党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,就推行财税体制改革明确了思路,1994年1月1日开始实行的分税制改革,确定了各级政府提供农村公共产品的职责和资金来源。中央政府与地方政府财权事权的划分,中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国民经济结构,协调地区发展,实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出,包括地方行政管理费、公检法支出、部分武警经费、民兵事业费、地方统筹的基本建设费、地方文化、教育、卫生等各项事业费、价格补贴支出以及其他支出。中央政府与地方政府供给公共产品的资金分配是根据事权与财权相结合的原则,按税种划分中央与地方收入。将维护国家权益,实施宏观调控所必需的税种划为中央税;将同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税;将适合地方征管的税种划为地方税。

但在实践中,由于种种原因和技术条件的限制,省以下政府间的财力分配框架的改革未进行配套,各级地方政府之间的财政收支通过不断地谈判来确定。由于下级政府谈判地位低,与上级政府博弈的能力较弱,最终导致了财权划分与事权划分之间的背离,这种背离的压力不断向下传导,最终加剧了基层政府的财政困难。在省以下政府层层向上集中财力的同时,基本事权却有所下降,县乡两级特别是乡镇政府,事权与财权高度不对称。乡镇政府承担着我国70%的人口的社会管理职能和公共品供给,要履行的事权,一般刚性强,所需支出基数大,增长也快,难以压缩,这不可避免地引发了多数乡镇政府的财政危机。这时期由于市场经济的逐步建立及现代化进程的加快,政府规模不断扩大,在一定程度上加大了对制度外筹资的依赖。

家庭承包制实行后农村公共产品供给呈现出以下特征:一是自上而下的农村公共产品供给体制没有改变,供给主体由原来的农村基层政府转变为乡政府、村委会,承担着大部分农村社区公共产品的供给。二是制度外筹资方式仍是最主要的方式。不同于公社时期的是,农村社区公共产品供给所需资源主要由乡镇政府和村委会通过税费征收方式从农民那里以货币形式直接取得。三是基层政权的财权和事权出现脱节,财政压力普遍存在,公共产品供给受财力约束比较明显。^①

此外,农村公共产品供给的多主体参与开始萌芽。市场经济条件下,政府供给、社会参与及市场化运作的农村公共产品供给格局初露端倪。

三、农村税费改革后的农村公共产品供给

随着现代化的进程加快和市场经济体制的逐步建立,以及日益庞大的基层政府对制度外筹资渠道的依赖,体制外的农村公共产品供给制度逐渐成为造成农民负担加重的重要原因,严重制约了农民的增收和农村经济的发展,致使城乡差距越来越大。在这种情况下,维持现有制度的成本越来越大,而收益越来越小,出现了制度变迁的迫切性。减轻农民负担,成为影响整个社会发展的重要问题。在这一关系国计民生的社会问题面前,税费改革作为一项制度设置,成为中央政府解决此问题的重要政策输出。税费改革力图通过将农村公共产品供给由制度外纳入制度内的方式来规范基层政府行为,从而减轻农民负担,应该说已取得阶段性成果,但并没有从根本上解决造成农民负担的体制性根源,需要继续推进农村综合性改革。

(一) 农村税费改革的主要内容

农村税费改革首先于2000年在安徽全省进行试点,2003年在全国全面推开。根据中央的部

^① 杨震林《转型期中国农村社区公共产品供给探讨》,中国优秀硕士学位论文文库2004年5月,第12页。

署 农村税费改革的主要内容可以概括为“三个取消,两个调整,一个逐步取消”。“三个取消”指取消生猪屠宰税、取消乡镇统筹款、取消农村教育集资等专向农民征收的行政事业性收费及政府性基金、集资。“两个调整”即调整农业税政策、调整农业特产税征收办法。对原统一规定的农村劳动力积累工和义务工则“逐步取消”,并针对农民的劳务负担和集体生产公益事业筹资创设出了“一事一议”的制度。2004年,国家又以一号文件的形式发布了《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》,决定取消烟叶外的农业特产税,在5年内逐步取消农业税,并选择黑龙江、吉林两省进行全部免征农业税试点。农村税费改革由此转向逐步降低直至最终取消农业税。到2005年底,中国政府提前宣布,从2006年起,全面取消农业税。随着农业税的取消,农村税费改革转入以乡镇机构改革、农村义务教育改革、县乡财政管理体制改革的农村综合改革阶段。

(二) 取消农业税后,中央和地方财政加大了对农村公共产品和公共服务的投入

中央财政对农村社会事业发展的支持领域扩大、力度加强,农村基本实现真正意义上的义务教育,农村低保制度建设快速推进,我国新型农村合作医疗基本实现全面覆盖,农村公路建设取得明显进展,农村水利基础设施建设投入不断增加。根据国家统计局2006、2011年国民经济和社会发展统计公报,我国农村人均年收入从2006年的3587元,增加到2011年的6792元,增长了47%。据中国新闻网2011年10月17日报道,2011年中央财政对“三农”的投入首次达到1万亿元,中央财政投入“三农”的资金主要用于促进农民增收、增强农业综合生产能力、深化农村综合改革和推动农村社会事业发展,其中对农村教育、卫生等社会事业支出3963.6亿元,均达历史新高,地方财政也相应增加了投入。

这一时期农村公共产品的供给特点是:一是农村公共产品供给的资源来源在制度上告别了制度内与制度外并存的局面,强制性地进入了制度内供给为主的阶段。二是农村公共产品供给中自上而下的行政决策机制没有出现实质性变化,转移支付的地位与重要性越来越明显。三是农民负担大幅度减轻,“一事一议”方式在农村社区公共产品的供给中发挥着重要作用。四是制度上规定的供给主体缺乏有效提供农村公共产品的激励机制,非正式供给主体的重要性不断增加。^①

四、三个时期农村公共产品供给制度的比较

从建国后中国农村公共产品供给的变迁历程,可以清楚地得出如下结论:由于城乡二元体制的原因,事实上制度外财政在整个供给资源中始终占有很大比重,行政性自上而下的供给机制一脉相承,并没有实质性的变化。政府仍是供给的决策者,农民仍是公共产品成本的实际主要支付者。

但是实行家庭承包制后的农村公共产品供给制度与人民公社时期公共产品供给制度在成本分摊形式上存在区别。一是物质成本分摊方式不同。在人民公社时期,农村公共产品的物质成本分摊是一种分配前的扣除。由于是分配前的扣除,单个农民搞不清楚自己分摊的公共产品物质成本是多少,农民成为隐性的农村公共产品成本供给者,对负担的感受也是间接的。而在家庭承包制实行后,农民负担的公共产品由集体范围内的扣除,转变为农户家庭的直接缴纳。除了缴纳国家税收用于制度内公共产品成本支付,农民还要分摊各种在乡、村范围内的公共产品成本,如乡统筹和村提留,此外还有其他不确定的农村公共产品成本支付。农民的负担是显性的,并且是以货币的形式交纳的,农民对负担轻重与否感受是直接的。二是从公共产品所需人力成本的分摊来看,公社时期农村公共产品的生产者全部以补贴工分形式参与分配,这种增加工分总数,降低工分值的成本分摊

^① 杨震林《转型期中国农村社区公共产品供给探讨》,第12页。

方式,使单个农民同样不清楚自己的负担额。在家庭承包制实行后,农民获得了劳动支配权,农民承担的公共产品人力成本分摊大部分以货币形式支付,少部分以活劳动形式支付。这是公共产品生产的劳动密集度大大下降的根本原因。

农村税费制度改革作为农村第三次重大变革,赋予了我国农村公共产品供给制度新的特征。一是农民负担下降。“人民公社时期平均 24.8% (没有考虑严重的农产品价格“剪刀差”因素),家庭承包制时期税费改革前平均为 22.6%,税费改革后平均为 8.5% 以下。”^①因此,农民负担整体大幅度下降。二是农村公共产品供给以制度内供给为主,制度外民间资本供给为辅。供给主体是各级政府,制度外筹资呈多元化,但发展不平衡。三是制度外筹资更加规范,农民负担比较固定。具体差异如表 2 所示。

表 2 三个时期农村公共产品供给的比较

时期	项目	供给主体	制度外筹资方式与数量	农民负担情况	公共产品供给渠道	人力成本分摊形式	公共产品供给最大特征
人民公社时期 (1958 - 1978 年)		公社、生产大队、生产队	隐性、量多	严重	单一	工分	不规范、大量使用劳动力
家庭联产承包制以来 (1979 - 2002 年)		乡政府、村委会	显性、量多	较重	多元化开始萌芽	货币、少量活劳动	不规范、大量收费、摊派
农村税费改革以来 (2003 年至今)		各级政府	显性、量少	较轻	多元化不平衡发展	货币、极少活劳动	规范、负担相对固定

参见彭小中《新时期农村公共产品供给问题研究》,中国优秀硕士学位论文文库 2004 年 10 月。

总之,人民公社时期农村公共产品供给的制度特征是供给的渠道既有财政渠道,又有制度外财政渠道(集体经济组织供给),且占重要地位,供给主体是农村基层政府(包括公社及生产大队及生产队),供给决策方式自上而下,农民负担是隐性的和间接的,农民负担很重,农村公共产品供给渠道单一,人力成本分摊形式以工分形式出现,大量使用劳动力,供给体制不规范;家庭承包制时期至税费改革前农村公共产品和公共服务供给制度仍旧沿袭人民公社时期的做法,以乡政府和村委会为主要供给主体,制度外筹资方式以“三提五统”的各项临时收费、摊派等为主,仍是自上而下的供给决策机制,人力成本由货币形式分摊,少量的由农民的义务劳动来承担,农民负担是显性的和直接的,多元化供给渠道开始出现,这时期供给体制仍然不规范;税费改革、取消农业税后农村公共产品供给制度已经发生较大变化,各级政府是供给主体,筹资方式以制度内供给为主,制度外筹资大量减少,农民负担大幅度减轻,人力成本极少由农民的义务劳动来承担,多元化的供给渠道出现不平衡发展,供给体制逐步走向规范化。

(本文作者 福建省委党校管理学教研部教授 福州 350001)

[责任编辑:江俊伟]

^① 彭小中《新时期农村公共产品供给问题研究》,第 13、18 页。