

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2010.02.008

农村生产性公共产品筹资制度的变迁与创新^{*}

——以河北省为例

龙春霞

(中国人民武装警察部队学院 管理系,河北 廊坊 065000)

摘要:我国农村生产性公共产品的筹资制度历经多次变迁,但现行的筹资制度中仍然存在诸多矛盾,例如农业财政专项资金的供需矛盾和结构性矛盾、“一事一议”筹资筹劳制度实行前提条件苛刻与制度目标的冲突等。应明确政府的筹资主体地位,积极运作市场筹资,鼓励个人和非政府组织筹资;完善现行筹资制度,培育良好的筹资制度运行环境。

关键词:农村生产性公共产品;筹资制度;河北省

中图分类号:F303.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2010)02-0046-05

On Evolution and Innovation of Rural Productive Public Goods Financing System

—Taking Hebei Province as an Example

LONG Chun-xia

(Management Department, Chinese Military Policy College, Hebei Langfang 065000, China)

Abstract: China's rural productive public goods financing system experienced a series of changes but present financing system has many contradictions, for example, supply-demand contradiction and structural contradiction of specific financial capital of agriculture, the premise of the main contradiction in financing and payment of one discussion for one event is harsh and systematic objective is contradicted, etc. China should clearly define the subjective position of governments, actively use market financing, encourage individual and non-governmental financing, complete present financing system and cultivate good financing system implementation environment.

Key words: rural productive public goods; financing system; Hebei Province

一、引言

按公共产品的主要服务目标,农村公共产品大体可分为农业生产性公共产品,农民生活性公共产品和农村社会性公共服务,其中,农业生产性公共产品是指与农业生产密切相关的公共产品和公共服务。按照产品的形态划分,农村生产性公共产品

主要包括两大类:一类是物质形态的,如农业生产所需的农村水利灌溉系统、小流域防洪防涝设施建设、农村生产道路、大江大河治理等基础设施、中低产田改造以及科技支持的农业机械设备等;另一类是非物质形态的,包括农业技术的研制与推广、病虫害防治、农民职业技术教育培训服务、先进农业

* 收稿日期:2009-11-15;修回日期:2009-12-28

基金项目:河北省社会科学发展研究课题(200904047)“创新我省农村生产性公共产品供给体制研究——以冀州市为例”

作者简介:龙春霞(1979—),女,河北涿源人,讲师,经济学硕士,在武警学院管理系任教,主要从事农业经济管理研究。

经营管理方法的引进和推广、农业发展战略规划、农业信息网建设等。可见,农村生产性公共产品事关农村经济的“造血功能”,它的供给多少和质量高低对整个乡村经济与社会的发展起着决定性的作用。农村生产性公共产品的供给制度大致可分为决策制度、筹资制度和使用管理制度。其中,筹资制度是解决农村生产性公共产品的资金来源及成本分摊问题的有关制度。

有关机构和不少学者对我国农村公共产品筹资状况的研究取得了丰硕成果。主要观点有:(1)筹资主体多元化。中国社会科学院农村发展研究所张军认为,在市场经济体制建立过程中,筹集公共产品生产和建设资金的环境发生了很大改变,可供选择的渠道、途径和手段也是多样的,并具有很大的弹性。并列出了财政渠道、市场渠道和其他渠道。(2)筹资方式的多样化。吴朝阳认为具体的筹资方式可以有税费、政府债券、转移支付、政府补贴以及政策性银行等。于凤荣则认为税费改革后最适宜的方式是国家财政支持,并给出了相关法律政策方面的建议。(3)筹资机制的建立。陈颂东认为应从统一城乡税收制度并调整税收管辖权等方面着手建立统一的公共产品筹资制度。刘迪平认为在农村公共产品筹资过程中,主体区分和长效机制构建是一个有机统一的整体,必须统筹兼顾。目前,对河北省农村生产性公共产品筹资制度的研究极少,仅有的相关研究是李杏的《河北省农村生产性公共产品供给制度创新研究》。其中简单讨论了河北省农村生产性公共产品的筹资制度的改革,并提出构建多元化的筹资制度。该研究没有归结各个时期河北省农村生产性公共产品筹资制度中的矛盾,因此改革建议较为宏观缺乏针对性。

总体来看,这些研究基本没有细分农村公共产品的类别,可是生产性、消费性和社会性的农村公共产品的特点大不相同,在农村经济中所起的作用也不一样,因此对专门针对生产性公共产品的筹资制度的研究很有必要。此外,大部分的研究都是就全国而言的,对地方的相关研究较少,可是,生产性公共产品有很强的地方色彩,而地区发展的差异也使统一筹资制度具有低效性。因此,本文立足河北省的地方特色,专门针对农村生产性公共产品的筹资制度进行研究,并对各阶段筹资制度中的矛盾进行分析,以此提出有针对性的建议。

二、农村生产性公共产品筹资制度的变迁

河北省农村生产性公共产品筹资制度的演变大致可分为三个阶段:

1. 人民公社时期

1958年的人民公社运动,导致乡镇政府被“政社合一”的人民公社所取代。河北省的各个人民公社具有双重的身份,既是基层政权组织又是农业经济的管理组织,几乎包揽了所有的乡村政治、经济和社会管理事务。而且由于当时国家财力较为有限,只能维持农村公共产品供给的最低水平,制度外的农村生产性公共产品的资金筹集成为主要形式,人民公社理所当然地成为唯一组织者,也是形式上的供给者。当时几乎所有的公共产品的筹资和使用都是由公社统一组织和安排,而农民不但是劳动者,也是实际的筹资主体。

2. 改革开放后至税费改革前

河北省实行家庭联产承包责任制改革后,乡镇政府不再具有直接的经济管理职能,无法直接获取经济剩余,同时通过农业税收等制度内渠道获得的财力还是十分有限,所以当时根据宪法的规定,河北省实行了“三提六统”式的农村公共产品筹资制度。三项村提留包括公积金、公益金和管理费,其中公积金就主要用于农村生产性公共产品投资;六项乡统筹费包括乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路、农村卫生事业等费,其中修建乡村道路费属于专项的农村生产性公共产品筹资。村提留和乡统筹费总额以村为单位计算,不得超过上一年农民人均纯收入5%,并以1997年预算为基数一定三年不变,其中村提留所占比例不得少于村提留和乡统筹费总额的50%。可见,农民仍然是实际的筹资人。

3. 税费改革后

河北省2000年开始在14个县(市)开展农村税费改革试点工作,2002年在全省推开。先是取消了“三提六统”,停征乡村公益事业金、规范“两工”,接着逐步取消农业税及其附加。乡村的筹资职能消失,河北省逐步建立起以农业财政专项资金制度和“一事一议”制度为主的农村生产性公共产品筹资制度。

2003年颁布的《河北省省级农业财政专项资金预算管理办法(试行)》,规范了农业财政专项资金

制度。该管理办法规定省级农口部门根据省政府3月份下发的《省级年度农业财政资金预算编制纲要》,编制本部门计划年度农业财政项目预算建议计划,并于8月上旬报省财政厅。省财政厅于8月底将省政府批准的农业专项资金支出限额下达给省级农口部门。省级农口部门根据支出限额,调整农业财政项目预算建议计划(包括:立项依据、项目概况、建设内容、实施区域、投资方案、预算建议金额和专家论证意见、项目可行性报告等),于9月15日前报省财政厅。经省政府批准后,由省级农口部门提出项目的具体实施方案。经省财政厅审核无误后,编入部门预算建议文本。农业财政项目的资金拨付,实行财政集中支付制度;对暂未开展财政集中支付的地区,项目资金实行同级财政报账制管理。此外,一般还需要项目单位或农业主管部门筹集部分配套资金。

2007年河北省颁布了《河北省村民一事一议筹资筹劳管理办法》,同时废止了《河北省农村兴办集体生产公益事业筹资筹劳管理暂行办法(试行)》(冀政办[2002]20号),形成了“一事一议”的制度。“一事一议”制度是一项为解决兴办村民直接受益的集体生产生活等公益事业所需资金问题的筹资制度。遵循村民自愿、直接受益、量力而行、事前预算、上限控制、使用公开的原则,实行“一事一议、民主决策”,各级政府可以采取项目补助、以奖代补等办法给予支持,实行筹补结合。其具体操作过程是:由村民委员会、1/10以上的村民或者1/5以上的村民代表联名提出,由村民委员会向村民公告,在广泛征求意见的基础上,形成包括筹资筹劳事项、投资预算、筹资筹劳额度、分摊办法及减免措施的预案,提交村民会议或者村民代表会议审议和表决。经到会村民或者村民代表所代表的户过半数通过,并签字后由村民委员会一式三份报乡镇政府初审。对符合要求的方案,乡镇政府应当在7个工作日内报县级农民负担监督管理部门复审。筹资筹劳实行上限控制,需要筹资筹劳的年度,所筹资金每人不得高于20元,所筹劳务每人不得超过5个工日。任何单位和个人不得平调、截留、挪用“一事一议”所筹资金和劳务。

由于各地农村经济发展水平不平衡,造成“一事一议”筹资筹劳工作开展不平衡,整体覆盖面较小,难以满足村级公益事业建设投入的需求,村级公益事业建设投入总体上呈下滑趋势。为解决这

一问题,从2008年开始,国务院决定在全国开展村级公益事业建设“一事一议”财政奖补试点工作,河北被确定为全国三个试点省之一。“一事一议”财政奖补实行“重点倾斜、兼顾一般”和“双挂钩、双奖励”的办法。列入当年省文明生态村创建行列的行政村,兴办“一事一议”的项目为重点项目,在村民年人均筹资20元限额内,由财政部门按照筹资总额1:3给予补助。其他村按照筹资总额1:1给予补助。

可以看出,前两个阶段都属于明显的制度外筹资制度,所不同的是物质资本和人力资本分摊方式,人民公社时期属于隐性负担而改革开放至税费改革前阶段属于显性负担方式。税费改革后的筹资制度属于制度内的筹资制度,农民的负担大为减轻。

三、各阶段农村生产性公共产品筹资制度中的主要矛盾

1. 人民公社时期

这一时期,河北省农村生产性公共产品筹资制度中最主要的矛盾是筹资主体的错位。根据公共经济学的基本理论,提供公共产品是各级政府的主要职能。但由于当时的实际情况,绝大部分的农村生产性公共产品都是由农民自己提供的。这一矛盾在当时并没有明显地暴露出来,一是由于政治号召的力量,二是由于那时的物质资本的分摊和人力成本的分摊都是隐性的,都是剩余的再分配。^[1]

2. 改革开放后至税费改革前

这一时期虽然恢复了各级政府作为农村生产性公共产品筹资主体的名义地位,但制度外筹资制度却实际上在继续延续。由于农民成为各自独立的利益主体,物质资本和人力成本的分摊都成为显性的,农民在农村生产性公共产品筹资中的负担过重成为最主要的矛盾。

3. 税费改革后

税费改革后,各级政府作为农村生产性公共产品的主要供给者的地位得到了强化,制度外筹资在制度层面消失,制度内筹资方式逐渐建立。农民负担大大减少,但资金供给不足这一传统的矛盾并没有得到根治,同时一些新的矛盾又出现了。

(1)农业财政专项资金的供需矛盾和结构性矛盾

农业财政专项资金中用于农村生产性公共产品的供给支出远远小于需求。2007年,河北省安排

农业及农村基础设施建设投资只有 21.7 亿元。2008 年,全省机电井个数只有 96.2 万眼,有效灌溉面积 456.1 万公顷,只占全省常用耕地面积的 77.3%;旱涝保收面积 375.2 万公顷,只占有效灌溉面积的 82.3%;机耕面积 491.4 万公顷,占耕地总资源的 83.3%;机械播种面积只有 601.8 万公顷,机械收获面积仅有 284.6 万公顷。到 2008 年底,全省农村公路总里程仅达到 12.97 万公里,还有 3% 以上建制村的农民没有走上柏油路、水泥路。全省 50% 的市级农科所、90% 的县级农科所缺少试验示范基地,45% 的乡镇农技站没有独立站址,大多数市以下农业科技推广服务机构缺少必需的仪器设备。供给不足,除了河北省财政客观上的原因外,最主要的是由于支农专项资金范围界定的模糊。一般仅将上级拨入的特定用于农业专项工程支出的财政资金纳入财政支农专项资金管理,但是对于上级拨入或地方安排列入农村公益事业、推广与培训、造林、防汛抗旱等科目的支农资金,由于没有明确规定,有的纳入,有的没有纳入。同时,一些预算外收入中的专项收入,如防汛费、水资源费、育林基金、维简费、森林植被恢复费等,虽按规定全额上缴财政专户,但资金使用时,仍未作为财政支农专项资金管理。这不仅造成了支农专项资金的短缺,而且大多生产性公共产品的资金供给不能来自于支农专项资金,从而使农村的生产性公共产品处于长期短缺状态。

而且目前的农业财政专项资金的投入结构已经不能满足市场经济发展的要求,存在结构性矛盾。例如,在河北省支农资金中农产品流通领域和生产经营性项目占很大比重,基础性设施、公益性建设投入较少;用于非生产性的农林水事业费支出比例逐年上升,相反用于生产性的支出比例却在下降;用于政绩工程的投入大,改善民生的投入小。资金安排上仍然存在利益均沾原则,资金分散现象普遍,能带动较大区域发展的大项目少,小项目多,支农资金的使用效益大打折扣。^[2]

(2)“一事一议”筹资筹劳制度中的主要矛盾是实行的前提条件苛刻和制度目标的冲突

“一事一议”筹资筹劳制度是建立在村民自治制度基础上的。“一事一议”过程中村民自愿、民主决策、程序规范、使用公开等原则的提出以及对于村民参与人数的规定,实质上也是公共选择过程在农村政治生活中的具体体现。但是正是由于它属

于一种自治制度,其前提要求较为苛刻,比如农民的高素质、农民的低流动性、领军人物的能力、需求的均质性等。目前不仅河北省的农村农民难以同时满足这些要求,全国农村的基本情况也是如此。结果“一事一议”筹资筹劳制度在实际中的开展举步维艰,出现了“一事一议”议不起来、久议不决、流于形式等问题。

“一事一议”是以减负为中心的农村税费改革的配套政策,同时又是提供公共产品的主要筹集制度。减负和提供公共产品这两个目标从内在机理上来说往往存在冲突。筹资的上限控制首先满足了其中一个目标但同时也使另一目标收益大减。为了不增加农民负担,河北省规定需要筹资筹劳的年度,所筹资金每人不得高于 20 元,所筹劳务每人不得超过 5 个工日。以 2000 人的村子计算,一年所有议项目所筹资金不超过 4 万元。这样小的额度对于生产性公共产品的建设,例如农田水利、农业科技推广等简直就是杯水车薪。即便是实行了“一事一议”财政奖补制度,资金缺口仍然很大^[3]。

四、现行农村生产性公共产品筹资制度矛盾的原因

1. 缺乏领军人

河北省的相关规定中没有对村干部在公共产品供给中的表现给予激励或者约束。同时为乡村公共产品筹资筹劳需要投入较多的精力,而结果可能是负效益(即容易引起纠纷或增加农民负担而引起不满)。那么从经济学角度看,村庄干部也是追求自身利益最大化的理性行动者,在目前村级债务重重的情况下,他们的“最优选择”是扮演村庄秩序的守夜人,本着“不求有功但求无过”的思想,做一天和尚撞一天钟。

2. 交易成本过高

从交易成本的视角考察,现行的两种资金筹集方式都存在高交易成本的弊端。专项资金制度在筹资方面交易成本较低,而在供给方面交易成本较高。这主要是由于自上而下的决策方式造成的,要想提高供给的效率,供给方面的交易成本就必然会增加。“一事一议”制度则在供给方面交易成本较低,而在筹资方面交易成本较高。由于大多数市县农民的收入水平还不高,他们不愿也无力承担公共产品的支出成本,因此,大多数会对“一事一议”所要通过的公共产品提案加以否决或阻挠,从而导致

筹资方面交易成本的增加。

3. 缺乏长效稳定高效的制度保障

从理论上说,人们追求利益最大化的行为总是被他生存其中的制度所刺激、鼓励、指引和限定的,不同的制度运作体系影响着行动策略的选择及其效果,策略的变化方向和幅度遵循一定的制度逻辑。^[4]河北省出现农村生产性公共产品供给弱化的现象,必然和供给制度欠佳存在紧密联系。河北省实施的这种筹资制度的短效和低效性特点明显。到目前为止,仍没有一个法定比例对各级政府用于农村公共产品的资金支出进行约束,支农资金的项目类别设置也时有变化不够稳定。“一事一议”制度也是应对临时需求,由农民自己出资供给自己所需要的公共物品。同时,无论是农业专项资金制度还是“一事一议”筹资筹劳制度的运行效率都不容乐观。寻租行为、马太效应、有事难议、议而难决、决而难行的现实困境导致了河北省农村生产性公共产品筹资制度的低效。

五、化解农村生产性公共产品筹资制度主要矛盾的建议

1. 明确政府的筹资主体地位,积极运作市场筹资,鼓励个人和非政府组织筹资

在相关的法律法规中应明确政府在农村生产性公共产品中的筹资主体地位,在量上应给予下限约束,同时在制度上要给予保障和支持。由于取消了农业税,一些县乡财政较为困难,尤其欠发达地区财政更为困难,供给一些大型农村生产性公共产品往往力不从心。因此,应建立健全对农村基层财政的转移支付体系,以保证基层政府在农村生产性公共产品供给中的筹资主体地位。

由于农村生产性公共产品的投资收益期较长、风险较大,因而市场投资的动力较小。相关政府部门应出台激励优惠措施,如发行债券、合作金融、优惠税收、信贷、特许权经营等,提高农村生产性公共产品供给的市场收益,或降低投资成本,以鼓励民营经济、外资经济、个人和非政府组织等的介入。^[5]

2. 完善现行筹资制度

科学界定农业专项资金范围,规范简化审批程序。明确界定支农专项资金范围,不仅是核算问题,更重要的是财政管理问题,只有统一口径,才能达到有效监督的目的,同时应注重科目建设的科学性和长期稳定性。规范和简化审批程序,不但适应

农民低素质的要求,增加其积极性;而且可以避免寻租行为,抑制腐败行为;更重要的是提高筹资的效率,抓住市场发展的机遇。^[6]

协调“一事一议”筹资筹劳目标,允许采用灵活多样的形式。“一事一议”制度应因事、因地制宜。根据实际情况,凡属于群众不愿办、无力办、可缓办的事情都不应该纳入“一事一议”,减少不必要的负担。但是如果是农民急需特需的事情,就可以根据农民的意愿突破上限的控制,集中力量解决困难。对于资金需求量较大的项目,可以“一次议事,分多年实施”,但对所筹资金应专款专用专管;对于村中部分群众受益的项目,可由村民小组或代表议事;对于不便召开村民会议议事的,可以经村民会议授权召开村民代表会议议事;对于筹资确有困难的,经村民自愿申请,可以允许以工折资,或以物料折资。总之,由于地域性差异显著,村情民情大不相同,就应该采取灵活多样的“一事一议”筹资筹劳形式。^[7]

3. 培育良好的筹资制度运行环境

一是要明确村领导的职责,确定其领军义务。制定明确的激励奖惩制度,激发领军人物的动力。二是充分调动村民参与生产性公共产品供给的积极性。利用广播、电视、报刊、会议、宣传栏等形式进行多层次、多侧面的宣传教育,使村民认知公共产品的范畴和作用,明确筹资制度,形成“公益事业大家办、办好事业为大家”的共识。

参考文献:

- [1] 许巧治. 中国农村公共产品供给筹资体制变迁的研究[J]. 长春大学学报, 2008, (3): 8-10.
- [2] 王红梅. 财政支农专项资金管理存在的问题及建议[J]. 审计月刊, 2009(9): 35-36.
- [3] 彭小波. 对村级农业基础设施建设“一事一议”制度的思考[J]. 安徽农业科学, 2007(35): 11675-11676.
- [4] 刘祖华. 农村“一事一议”的实践困局与制度重构[J]. 中国农村观察, 2007(9).
- [5] 刘迪平, 夏永祥. 新农村建设进程中农村公共产品长效筹资机制研究[J]. 乡镇经济, 2008(7): 14-18.
- [6] 负鸿琬. 农业专项资金管理存在的问题与对策[J]. 农村经济, 2008(11): 69-70.
- [7] 刘祖华. 农村“一事一议”的制度经济学分析[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2007(3): 41-45.

(编辑:夏冬;校对:杨睿)