文章编号:1002-980X(2007)02-0059-05

中国农村公共品供给与农村财政制度创新

朱晓冲, 孙太清

(安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233041)

摘要:近年来我国以农业发展缓慢、农民负担沉重、农村社会问题突出为主要表象的"三农"问题,虽然原因是多方面的,但是农村公共品供给不力是其中最重要的方面。这就要求我们从公共财政学的角度科学地安排农村公共品的供给,进行农村财政制度创新。

关键词:公共品;供给;财政制度

中图分类号:F812.8 **文献标志码**:A

我国的城乡差距十分悬殊,既有高度发达的城市,也有偏远落后的农村。城乡之间的不协调、发展的不均衡,意味着在我国还有偌大的贫困区域需要我们加以关注,这是未来全面建设小康社会的重点和难点。温家宝总理在2005年"两会"期间答中外记者关于"三农"问题的提问时,引用了诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨的一句话"世界上大多数人是贫穷的,所以如果懂得了穷人的经济学,我们也就懂得了许多真正重要的经济学原理;世界上大多数穷人以农业为主,因而如果我们懂得了农业经济学,我们也就懂得许多穷人的经济学",温总理引用这句话的目的就是要说明,只有农民富裕了,农业发展了,农村进步了,我国的经济发展和社会进步才是全面的和成功的。因此,我们彻底摆脱传统的、根深蒂固的"重工轻农"、"重城轻乡"、城乡居民社会权益"天然有别"的思想观念的束缚,科学地安排农村公共品的供给,促进城乡统筹发展。

1 界定农村公共品的定义

农村公共品是区别于满足农民个别需要的私人产品而言的、局限在农村社区范围内的、用于满足农村社会的公共需要,具有非排他性、非竞争性的社会产品或服务。按照农村公共品的不同功能,我们可以将其分为生产性农村公共品与消费性农村公共品两大类。生产性农村公共品即农业公共品,是指与农业生产密切关联的公共品和公共服务,如水利、农业科学研究和技术推广、农业区划、气象、农村道路和电力、农产品市场信息等;消费性农村公共品是指用于满足农村居民消费需要的公共产品,如生活基础设施、社会服务、社会管理。从这个层次来界定农村公共品,我们可以看出它涉及到生产和消费两个方面,生产考虑的是由谁来组织公共品的建造,消费考虑的是由谁来付费。即公共品的供给包括两个层面:①公共品的资金来源,即生产公共品的资金是来自于税收还是来自于收费。前者为公共提供,后者为市场提供。一般来说,公共品通常是公共提供,即政府免费向消费者提供产品和服务;私人品通常是市场提供,即消费者通过付费的方式取得消费权。②公共品的生产方式,即它是公共生产还是私人生产。公共生产是以政府为生产资料所有者的生产,其组织形式是政府所属的行政事业单位和企业;私人生产是以私人为生产资料所有者的生产,其组织形式是私人企业、个体工商户、家庭等。

因此,本文讨论的重点就在于农村公共品供给的主体选择、资金来源的选择以及决策制度的选择。

2 农村公共品的供给主体的选择

根据公共财政学的理论,我们可以将社会产品按照其消费的竞争性和收益的排他性以及外部性的大小划分为三类,即纯公共品、混合品以及私人产

收稿日期:2006-10-16

基金项目:中华全国供销合作总社科研项目(GXZSKY06021)阶段成果

作者简介:朱晓冲(1980-),女,江苏扬州人,安徽财经大学财政与公共管理学院财政系教师,财政学硕士研究生,研究方向:财政理论与实践、税收理论与实践;孙太清,男,安徽财经大学图书馆馆长,教授。

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

品。他们的提供方式也因其职责不同而变化。纯公共品和外部性极强的混合品由政府进行公共提供;一般性的混合品应由政府和农民私人混合提供;小范围的俱乐部产品由私人自愿联合提供,如山东费县小型农田水利工程等;纯私人产品则由私人提供。由此可知,作为社会产品一部分的农村社会产品也不例外,所以,农村公共品的供给主体主要是政府。值得注意的是,在政府提供农村公共品的过程中他的行为模式应该选择哪个模式?这里,我们赞同王奎泉的观点:政府诱导型。也就是说在决策上讲究民主决策——公共品的供给取决于广大农户的需求,并通过公共选择的民主决策程序来最终确定公共品的供给;在提供方式上寻求政府诱导、混合提供——"收益负担"成为公共品供给的基本准则,政府则为农村公共品的市场提供制度保证;在生产上采取私人生产、政府采购或直接由私人生产的方式。

2.1 农村公共品的政府供给和非政府供给的政府鼓励

长期以来,我国农村政府扮演着"全能政府"的角色,既是"政治实体",又是"经济实体",承担了社会管理者和经济参与者的双重职责,政府职能的缺位与越位并存。随着经济体制的建立和公共财政框架的构建,农村政府的职能也在不断变化,力求实现以"管"为主转向以服务监督为主、以经济增长为主要目标转向以提供优质的公共服务为主旨。但是,由于地方财政是有限的,所以作为农村政府而言,他只能先保障农村社会稳定和农民的基本生活需要,后创造条件促进农村发展;先保证纯公共品,后提供准公共品,即先对农村居民基本的社会需要进行统筹安排,如公共医疗和基础教育的良好供给,保证农民起码的社会权利,然后在此基础上加大基础设施的建设,改善农民生产和生活条件,推动农村社会、经济发展。然而,从实际情况来看,有一部分农村政府连这些基本的公共品都无法提供。

因此,在农村财力匮乏又需要很好提供公共品的前提下,非政府的供给无疑起到了雪中送炭的作用,他不仅可以适当缓解地方财政的压力和农村公共品供给不足的问题,而且可以满足农村居民不同的公共品需求意愿,同时有利于资源的有效配置和公共品供给效率的提高。对于这种农村公共品的非政府供给模式,我们应当采取一系列的奖励措施,以扩大农村公共品的非政府供给,实现农村公共品供给主体的多元化。对于农村公共品市场供给,政府可以采取这样的一些奖励政策:政府对公用事业经营企业和项目给予财政补贴,提高公共品供给收益;对建设项目投资给予财政贴息,"撬动"民间资本,发挥财政资金"四两拨千斤"的导向作用;对农村社区公益性经营给予直接的低税率优惠,或者提高农村公益事业投资的税前扣除比例,提高经营收益,减少投资风险。同样,我们可以通过道德宣传、文化熏陶、党的建设等工作强化农村公共品供给中的利他因素,也可以通过对纳税人捐赠支出的税收优惠和对非营利组织本身的税收优惠政策扩大农村公共品自愿供给的利己收益,提高农村公共品自愿供给的动机。

2.2 农村公共品供给的政府间分工

我们知道农村公共品的供给主体——政府,不仅指地方政府还有中央政府,那么中央政府和地方政府之间的职责究竟如何划分?从政府分权理论得知,中央政府应主要从事跨经济协作区的大江大河大湖的治理、全国农产品储备基地、农业基础科研、农业环境保护、与国民素质相关的义务教育以及与国防建设有关的民兵建设等。省级政府应主要承担农村地区的公共道路、供电、供气、公共卫生保障体系、失业、养老保险和社会救济等公共物品的供给。县乡政府应主要从事本区域内的农业基础性及社会效益较显著的项目投资及管理。

由于我国长期以来农村公共品供给职责下移,这就导致乡镇政府的公共品供给责任过大和农村公共品的有效供给不足。为了改变这一现象,我们就要做到将农村公共品的供给职责从乡镇一级政府向上和向外转移。具体措施如下:一是,对于全国性的公共品和受益范围较大、外溢性较强的公共品应逐步将其供给职责移交中央和省级政府,包括:实行义务教育的集中供给,彻底改变农村义务教育主要由县级政府和农民负担的局面;提高农村社会保障资金的统筹级次,由省级政府对农村社会保障资金进行大范围调剂;大型基础设施的建设由中央和省级财政提供资金保证;维护社会秩序和国家安全的资金由国家财政负责。二是,一段时期内,我国农村基层政府还要承担促进农村市场发育和弥补市场不足的职能,对于这类农业经营和农村合作性的事务,今后应逐步交由农村合作组织实行替代性供给,使农村政府的职能逐步缩小到"农政"范围。

3 农村公共品供给的资金来源的选择

3.1 农村公共品供给资金的短缺

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

建国以来,我国实行的是农业辅助工业、农村辅助城市的发展战略,这就逐步形成并强化了城乡分割的二元经济结构,同时也造就了城乡相对的独立的公共品供给体系。城市公共品基本上由财政供给,而农村公共品虽说供给主体是政府,但由于乡镇政府财力有限,所以农村公共品的资金来源主要是农民以缴费的方式"自给自足"的。尤其是实行农村联产承包责任制后,为了解决因财权与事权不对称而出现的农村公共品供给短缺问题,财政部门授予乡镇政府通过收费来弥补财政缺口,逐步形成了被乡、村统一采用的"三提五统"制度,允许乡镇行政辖区内的计划生育、义务教育、优抚、民兵训练、交通等五项公共事业所需费用可在全乡"统筹"解决。这就意味着,这几项本应由公共财政负责供给的公共品,没有纳入公共财政支出范畴,而是由农民"自给自足",农民除了要向村级组织上交公积金、公益金、管理费外,还要承担本应由公共财政提供的农村公共品的供给费用。这样就形成了由国家预算内资金和乡镇自筹的预算外资金组成,规范分配与非规范分配、集中统一管理与各部门分散分级管理并存的农村公共供给制度。这一体制自创立以来虽然满足了广大农民对公共品的部分需求,一定程度上缓解了国家财政的压力,保证了我国经济体制改革的顺利进行,但同时也暴露出许多问题,突出表现为基层政府体制外筹资不受约束,农民承受的税外负担越来越重,消费能力、自我发展能力越来越差,形成恶性循环。

正是由于这些情况,国家才决定实行农村税费改革。这个改革力图将乡镇的公共品的制度外筹资方式规范化,使之纳入到制度内筹资范畴中。虽然各地实施税费改革的方法不尽相同,但他们也有其相似之处,如:原由乡统筹、行政事业性收费、政府性基金和集资中开支的项目从原则上由县、乡级财政预算安排;有关行政事业性收费取消后,属履行政府职能的支出,由县、乡级财政预算安排,不体现政府行为的服务性收费项目,转为经营性收费,推向市场;取消义务工和劳动积累工后,村内进行农田水利基本建设、修建村级道路、植树造林等集体公益事业所需劳务,按照"谁受益,谁负担"的原则,实行"一事一议",由村民大会民主讨论决定。村内用工实行上限控制。

可见,税费改革后乡村两级组织公共品供给的方式比以往更为规范,但筹资渠道却明显减少。而且税费改革使得农村公共品完全由政府承担,这造成了乡村两级债务加重和乡镇财政压力增大。

3.2 开拓新的农村公共品供给资金方式

3.2.1 改革农村公共收入制度

我们知道农村税费改革是在坚持城乡二元税制的前提下进行的,是一种短期效果很大的突破措施。但是,城乡二元税制违背了城乡统筹发展,构建和谐社会的要求。因此,这就要求我们统一城乡税制,为农村公共品的供给提供充足的资金。

首先要建立以农村个人所得税为主体的农村居民所得税制。当前我国农业以家庭经营为主,农业生产经营的个人所得税应以家庭收入为计税依据。可以考虑的征收方式有:一是以个人申报为主,对于申报畸低的由税务部门参照当地同等条件的纳税人进行调整;二是按照当地平均人均净收入征税,差距过大者由税务部门进行核实。同时,我们应明确以下两个问题:一是按税种性质确定计税依据。对农林牧渔业所得征收个人所得税,计税依据应是家庭经营的纯收入,而不是总收入。因此,在计算全年应纳税所得额时,应扣除经营成本、费用、损失。为了方便计征,可采用定额扣除和实际发生额扣除相结合的方法,凡是能够提供财务资料的按实际发生额扣减,否则按各地统一确定的幅度进行计算;二是农业经营收入应允许扣除家庭生活费用,但考虑到我国农产品普遍存在家庭自我消费的情况,应按照各地的最低生活费用适当降低税收基本扣除额。例如,如某地最低生活费用为 200 元/月,则农户家庭生活费用的扣除额为人均每年(800 - 200)×12 = 7200 元。

其次要制定面向农产品流通的流转税制度。我们可以考虑将进入流通领域的农业产品统一纳入增值税征收范围,完善流转税制。考虑到农产品,尤其是粮棉油产品,作为生活必需品的重要地位,应按低税率征收;对农业投入物的进项税额实行充分抵扣或对小规模纳税人实行低征收率,以减轻农业税收负担、增加农民投资,也有利于形成完整的增值税链条,促进农业产业化经营。另外,还需要考虑部分特殊农产品的税制设计。对此可以结合消费税征收范围的扩大,对部分农产品的流转进行二次调节。取消农业税后,我们可以根据消费结构和财政目的,将下列三类农产品纳入消费税征收范围:一是以其为原料生产对人类健康有害的农产品,如烟叶;二是少部分改征增值税后,税赋有大幅度下降的高税率农业特产品,如毛茶;三是贵重或非生活所必需的农业产品,如海参、鲍鱼、燕窝、龟、鳖,等等。

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

第三要实行由土地税和物业税组成的财产税制。这也可以采取两个方式:一是取消原工商税制中的城镇土地使用税,统一设立土地税。按土地价值确定税赋,采用地区差别的幅度税额。由于我国农村土地实行集体所有,与此相适应,农村的土地税应以村集体为纳税人,相对于面对单个的农村居民而言,纳税人数量大大减少,税收征管难度降低;二是开征物业税,将城乡居民住宅纳入征税范围,实行"低税率、广征收"政策。物业税中房屋按用途设置税目,以规范的评估价格为计税依据,采用地区差别幅度税率,在筹集财政收入的同时可以调节农村居民日益扩大的收入差距。

最后要逐步征收社会保障税。鉴于现行城乡社会保障程度悬殊、我国农村人口众多,国家财力又十分有限的客观现实,按照"低水平、广覆盖"的基本政策,放弃现在部分地区由农民按人头缴费的做法,在农村择时开征社会保障税,可以分税目制定负担率。涉农系列可暂设"农村养老保障"、"农村医疗保险"和"农村自然灾害保险"三个税目,同时取消现行的农保基金、防汛抗旱费、合作医疗等涉农领域相关收费,从制度上解决我国许多农民老无所养、病无所医和灾无所济的后顾之忧。

3.2.2 完善转移支付制度,促进城乡公共品供给均等化

首先要构建多层次的转移支付体系。我国农村公共品供给具有明显的层次性,农村公共品大部分由县和乡镇尤其是乡镇一级提供。由于乡镇处于我国行政区划的最底层,乡镇以上各级政府提供的全国性或地方性公共品都有覆盖到乡镇的可能性。因此,为实现城乡公共品供给均等化,就需要完善多层次的转移支付制度,尤其是完善省以下政府的转移支付制度。

其次要建立科学的转移支付测算体系。我们要取消以前的基数法的计算方式,选择采用因素法来计算转移支付,即在确定补助额时,要考虑一些相关因素,如基础性因素、社会性因素、经济性因素等等。只有这样,才能使转移支付额度的确定比较合理,同样,也能提高转移支付的透明度、科学性和可预见性。

最后要优化转移支付手段。根据转移支付手段的不同功能和转移支付制度的具体目标,上级政府应对农村政府提供一般转移支付和专项转移支付。前者主要用于解决经济落后的农村地区财政自身平衡能力的不足;后者主要用于帮助农村地区居民享有与整个国民经济发展水平相适应的公共服务。为了切实保证资金的使用方向,基础性公共品坚持平均原则,在地区费用调整的基础上采取专项转移支付,同时加强资金拨付和使用过程中的跟踪管理,防止资金的漏损;差异性公共品的均等应采用一般转移支付,在资金使用过程中充分利用公共选择机制,充分尊重农民意愿,提供资金使用效率。

4 农村公共品供给的决策制度的选择

当前农村公共品供给决策模式以自上而下为主,没有考虑到广大农民的需求,这种决策制度导致供给结构失衡、公共资源浪费。基层决策者借公共品供给之名谋取私利。对农村公共品供给起主要作用的不是农村社区内部的需求,而是来自社区外部自上而下的行政指令,甚至是为了满足地方各级政府部门的决策者的"政绩"和"利益"的需要。决策者的行为特征主要表现为:①不顾农村的客观条件,热衷于投资一些见效快、易出政绩的短期公共项目,如各类达标升级活动、小康工程等,而不愿提供一些见效慢、期限长且具有战略性的纯公共品。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热衷于提供看得见、摸得着的"硬"公共品,而不愿提供农业科技推广、农业发展的综合规划和信息系统等"软"公共品。④重视"准公共品"的提供,轻视"纯公共品"的提供。如对需要达标的乡村道路建设、农田灌溉设施等,即使没钱也要向农民强行摊派进行建设。其结果不仅造成农村公共品供需结构失衡,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。一些贫困落后地区大力修建农贸市场、休闲广场、歌舞剧院、高档宾馆等,还冠之建设新农村、改善农民生活条件的美名,而实际上这些公共设施的利用效率极低,浪费了大量公共资源。

正是由于这种供给决策制度的种种缺陷,我们必须要完善农民对公共品的需求表达机制,要加大农村公共品供给决策中的民主成分。这要求我们的乡镇一级政府不仅要充分听取农民或农民代表的意见和建议,尊重民愿,而且要求乡镇一级政府实行政务公开、财务公开,提高公共资源使用的透明度。

参考文献

[1]张国富,孙金华. 论农村公共品供给与新农村建设[J]. 经济问题,2006(2):37—39.
[2]尚长风. 论农村公共品资金供给方式创新[J]. 2006(1):72—74.

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[3]蒋金法.农村公共品供给与农村基层组织创新[J].广西财经学院学报,2006(1):12—15.
[4]齐海鹏.优化农村公共品有效供给机制的见解与思路[J].现代财经-天津财经学院学报,2006(7):73—78.
[5]马晓河,方松海.我国农村公共品的供给现状、问题与对策[J].农业经济问题,2005,(4):22—31.
[6]王奎泉.现阶段我国农村公共品供给中的政府行为选择[J].农业经济问题,2005(4):30—35.
[7]马雪彬,王昊.我国农村公共品供给制度变迁及路径选择[J].甘肃农业,2005(5):72—74.
[8]廖清成,王家芬.论税费改革后农村公共品供给[J].南昌大学学报:人文社会科学版,2005(1):45—49.

The Supply of Rural Public Goods and New Paths in Rural Public Finance

ZHU Xiao-chong SUN Tai-qing
(Anhui University of finance and economic, Bengbu Anhui 233041, China)

Abstract: These years the "three dimensional rural issues" expressed as the low developing speed of agricultural industry, the heavy burden of farmers, the serious social problem in rural area, though the causes of these issues could be various, but the shortage of public goods is definitely a very important aspect. This makes me arrange the supply of rural public goods and services scientifically and find new paths in rural public finance needs unequivocal supplier of rural public goods and services from the perspective of public finance.

Key words: public goods; supply; the system of public finance

(上接第45页)

[21]Stuart Locke. ICT Adoption and SME growth in New Zealand [J]. The journal of American Academy of Business, 2004(3): 93-102.
[22]Alison Morrison, Jobn Breen and Sbameem Ali. Small business growth: Intension, Ability, and Opportunity[J]. Journal of small business management, 2003, 41(4): 417-425.
[23]Lawrence L Steinmetz. Critical stages of small business growth [J]. Business Horizons, 1969, 12(1): 29-36.
[24]孙学敏.中小企业成长的实质及成长路径[J].郑州大学学报:哲学及社会科学版,2004(4).
[25]陈晓红,彭佳,吴小瑾.基于突变级数法的中小企业成长性评价模型研究[J].财经研究,2004(11).
[26]陈晓红,邹湘娟,佘坚.中小企业成长性评价方法有效性研究——来自沪深股市的实证[J].当代经济科学,2005(5).
[27]毛定群.基于时序立体数据表的上市公司成长性综合评价[J].上海财经大学学报,2004(12).
[28]赵天翔,李晓丽.高新技术创业企业的成长性评价[J].华北电力大学学报:社会科学版,2003(1).
[29]马国庆.管理统计:数据获取,统计原理,SPSS工具与应用研究[M].北京:科学出版社,2002.
[30]魏宏杰,张文专.贵州省县域经济的综合评价[J].贵州财经学院学报,2006(1).
[31]何晓群.现代统计分析方法与应用[M].北京:中国人民大学出版社,1998.

A Comparative Study of Growth Evaluation Models of SMEs

LU Jun-yi, CHEN Zhong-wei
(School of management, Anhui University of Finance & Economics, Bengbu Anhui 233030, China)

Abstract: The growth evaluation models of SMEs include single index system and composite index system from the aspect of index system, and objective method and subjective-objective method from the aspect of evaluation method. Based on the analysis of existing ones, the paper points out that with the aid of modern computer technology, the PCA model can be used to comprehensively evaluate the growth of SMEs, and then the evaluation conclusion can be gained.

Key words: small and medium enterprises; growth; comparison

© 1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net