

# 加快构建需求导向型的农村公共品供给制度

■ 吴孔凡

随着我国进入工业反哺农业、城市支持农村的新阶段，公共财政覆盖农村的领域不断扩大，国家财政支农强度不断提高，农村公共品供给得到较大改善。为进一步提高财政资金使用的安全性和有效性，需要按照以人为本的原则，构建以农民需求为导向的农村公共品供给制度，使公共品供给更好地符合农民意愿，满足农民需求，促进农村全面发展。

## 当前农村公共品供给状况及基本评析

近年来，随着我国国家财力增长，按照统筹城乡发展方略的要求，农村公共品供给制度发生了重大变化，较好地促进了农业增效、农民增收和农村稳定繁荣。一是公共品供给的广度、深度和力度持续扩大，公共财政覆盖农村的领域不断拓宽，农民生产生活条件得到较大改善。二是公共品供给方式得到调整优化。从以价格支持为主转向以保障农业收入和降低农业风险为主；从以支持流通、消费环节为主转向以支持生产环节为主；从以支持农业生产为主转向以支持农村基础性公共设施为主；从以支持农业“硬件”为主转向“软硬件”相结合；从直接支持村级公益事业转向通过建立奖补机制引导农民开展“一事一议”，公共品供给效率得到提高。

然而，受经济发展阶段和城乡二

元结构等因素的影响，我国公共品供给制度带有明显的非均衡性特征，在较长时间内，农村实行与城市完全不同的公共品供给制度，农村水、电、路、上学、就医等公共品成本主要依靠向农民集资、摊派等筹集，由此带来一系列负面影响。

1. 农村公共品供给总量仍然不足。相当长时期以来，我国实行非均衡的城乡公共品供给制度，农村公共品供给主体严重缺位，农业投入欠账较大。近年来，尽管公共财政覆盖农村的力度、广度、深度前所未有，农村公共品供给得到较大改善，但城乡差距仍然较大。

2. 农村公共品供给结构失衡。在总量不足的同时，农村公共品供给与需求不相适应，供给普遍短缺与部分过剩、普遍落后与部分超前的现象并存，供给结构失调的问题比较突出。

3. 农民对已有的公共品评价不高。在公共品供给决策过程中，由于缺少农民受益主体的直接参与，公共品供给与农民真实需求相去甚远，有的甚至南辕北辙，影响了公共品供给效率。有的甚至造成农民生产生活环境的恶化，损害农民的长远利益。

## 构建需求导向型的农村公共品供给制度

农民是农村公共品的消费者和直接受益者，农民是否需要、是否满意

是农村公共品供给是否有效的最终评判标准。需求导向型的农村公共品供给制度的理念在于以人为本、按多数农民的需求偏好提供适合的公共品，满足农民现实和长远的需求，防止以“自上而下”“恩赐”的形式取代农民的需求偏好。

1. 构建职责清晰、权责对等、多元投入的农村公共品供给体系。一是顺应经济社会发展变化和建设社会主义新农村的要求，大力调整国民收入分配格局，特别是调整国家建设资金的投向和结构，大幅度增加农村公共品投入，同时灵活运用财政贴息、税收优惠、民办公助、以物代资、以奖代补、奖补结合等方式，发挥财政资金“四两拨千斤”的示范和带动作用，逐步形成建设社会主义新农村稳定的资金来源，建立以工促农、以城带乡的长效机制。二是根据农村公共品的不同性质和层次性，合理划分政府间投入责任。对于受益范围覆盖全国的公共品，应由中央政府提供；对于地方性公共品，应由相应层次的地方政府提供；对于具有外溢性的地方性公共品，则应由中央政府和地方政府或各个受益的地方政府共同提供。在目前县乡财政普遍比较困难的情况下，应明确中央和省级政府在农村公共品供给中的主导作用。同时赋予基层政府必要的财力，解决基层政府公共事务责任与其财政能力不对称问题，防止基层政府和村级组织通过制度外方式

向农民分摊公共品供给成本，或向银行、个人等借款增加乡村债务。三是注重发挥市场机制的调节作用，改变政府大包大揽的状况，提高农村公共品供给效率。

2. 建立健全符合公共财政框架的农村公共品供给模式。应克服传统计划经济体制下农村公共品供给模式的各种弊端，按照公共性、公平性、公益性原则，以满足社会基本需要和促进均衡协调发展为目标，有所为有所不为，构建符合公共财政框架的农村公共品供给模式。对于农村义务教育、五保供养、大中型水利工程、农业基础研究等纯公共品，应由各级政府通过财政预算和转移支付的方式予以保障，不再向农民收取额外费用；对于农村医疗、农村社会保障、小微型水利设施、清洁饮水、通村道路、种子培育等准公共品，应以政府投入和受益者付费相结合的方式，由政府和个人混合提供；对于村内道路、灌溉、施肥、治虫、农产品加工与流通等受益群体相对固定的、小范围受益的俱乐部物品，应通过加强农民自我组织，以协会、专业合作组织等方式提供；对于纯私人品的提供，应按照“谁投资，谁所有谁管理谁受益”的原则，建立起产权明晰、利益直接的机制，充分发挥市场的作用。

3. 合理确定以改善民生为取向的农村公共品供给重点。一是进一步健全完善农村义务教育经费保障机制，实施免费义务教育，促进农村义务教育持续、健康发展，解决农村孩子上学难、上学贵和学有所教的问题；二是增加农村医疗卫生投入，建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系和医疗保障体系，为农民提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务，解决农民看病难、看病贵和病有所医的问题；三是坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的指导方针，重

点完善农村五保供养制度、农村社会救助制度和养老保障制度，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，解决农民参保难、保障差和老有所养的问题；四是加快农村道路、清洁能源、安全饮水和农田水利等基础设施建设，改善农民生产生活条件，解决农民行路难、饮水难和环境差的问题；五是健全农村市场和农业服务体系，培育多元化、多层次的市场流通主体，健全适应农业市场化、国际化的社会化服务体系，为农民提供市场信息、

**链接：我国农村公共品供给制度变迁**

农民自我提供阶段(1949—1957年)。为了稳固新生政权和改变社会经济落后状况，国家采取农产品统购统销政策，财政只安排少量资金支持恢复农业生产。这一时期，政府从农业中取得的税费收入要远远大于政府对农业的投入，农村公共品筹资来源比较单一，依靠向农民摊派钱物筹集农村公共品供给成本的现象比较突出。

人民公社及其社员供给阶段(1958—1978年)。在人民公社体制下，农村基本生产资料归集体所有，公共品的提供由集体统一安排。但是，人民公社通过税费制度筹措资金增加自身积累的能力较为有限，导致公共品供给严重不足。

政府扩大供给阶段(1979—1999年)。实行家庭联产承包责任制后，集体经济实力大为削弱，分散经营的单个农民缺乏提供公共品的利益冲动，农村公共品供给陷入困境。20世纪90年代初，通过收费、集资、摊派等制度外手段筹集农村公共品供给成本的冲动加剧，加重了农民税费负担。这一阶段后期，随着积极财政政策的实施，国家财政对“三农”的投入大幅度增加，农村道路、电网、大中型水利工程、生态治理与保护等公共品得到较大改善。

多予少取放活阶段(2000年以来)。2000年推行农村税费改革以来，国家积极推行多予、少取、放活的方针，农村公共品供给进入一个新的阶段。原来主要由农民承担的农村义务教育、民兵训练、计划生育、五保供养、农村公益事业以及基层政权组织运转等，逐步纳入到公共财政预算，覆盖农村的公共财政框架得以初步建立。

科技、培训等服务，解决农民就业难、致富难和经营风险大的问题。

4. 建立以农民需求为导向的农村公共品供给决策机制。从公共品供给决策程序看，既要体现当前农村公共品供给主要来自上级政府或部门的“自上而下”的特性，也要体现农村公共品受益的地域性原则，由受益区域内农民按照“一事一议”的方式“自下而上”地自主选择所需的公共品，实现“自上而下”与“自下而上”的有机结合。首先中央和省级应将更多的精力由审批具体项目转到编制“三农”发展总体规划上来，使由不同层级政府、不同部门提供的各种公共品统筹协调、先后有序、快慢有度。同时在已有规划的基础上，广泛推行项目公示制。其次，对村级公益事业建设推行“一事一议”民主议事制度，先建什么后建什么由多数村民说了算，扩大农民在农村公共品供给决策中的知情权和发言权。同时，按照公共品提供的效率原则，充分发挥最接近农民的县乡政府在农村公共品供给中的组织实施和监督管理作用。

5. 完善农村公共品供给监督约束机制。大力推进政府农业公共投入资源整合，改变条块分割、各自为政、重复交叉投入和“撒胡椒面”的做法，集中力量办大事；加强农村公共品供给的监督管理，将项目立项、选择、实施、竣工验收、后续管理等纳入规范化、制度化轨道，提高农村公共品供给的规范性、安全性和有效性；普遍推行村务公开，定期向农民公布收支情况，提高公共资源使用的透明度；强化社会审计监督作用，及时查处各项违规、违纪行为，将农村公共资源的分配使用置于有效监督之下。

(作者单位：国务院农村综合改革工作小组办公室)

责任编辑 方震海