

# 中国乡村公共物品融资模式改革路径

## ——基于印度潘查亚特的参照

宋西雷<sup>1</sup>，周鹏程<sup>2</sup>，柳坤<sup>3</sup>

**摘要：**村民委员会和潘查亚特分别是中国乡村基层社会的群众自治组织和印度乡村基层政权组织。公共物品供给是政府的基本职责，也是村民自治制度的重要内容。本文试分析印度潘查亚特供给公共物品的模式，通过对中国和印度两个发展中大国乡村公共物品供给融资机制的实施主体、具体内容、资金来源、取得的效果进行研究认为：我国乡村公共物品融资制度改革路径可从政府的财政转移支付应为供给资金的主要来源、资金来源多元化战略。村民自治组织的财权和事权相对应。非政府组织发挥更加积极的效用等方面来进行。

**关键词：**村民委员会；潘查亚特；公共物品供给；融资机制

公平而有效的供给公共物品是对现代政府的基本要求。中国和印度作为世界上最大的两个发展中国家，乡村人口众多，经济文化又相对落后于城市。尽管两国在历史传统、政治制度和经济状况等方面相差甚远，但是都在如何有效的为农民供给公共物品做出了艰辛的探索，不约而同的建立起村民自治的组织形态。潘查亚特制度是印度的村民自治制度，早在上世纪 50 年代中期即在乡村地区推行，它通过提高农民的参与权和基层的自主权以促进乡村的发展。在乡村尝试了权力高度集中人民公社体制之后，中国政府也于上世纪 80 年代在乡村推行村民自治制度，希望以此开辟出一条发展乡村的新途径。

在发展乡村特别是供给公共物品的过程中，资金的重要性不言而喻。充足的资金是公共物品供给的可靠保障。那么中印两国在乡村公共物品供给的融资制度方面有哪些相似之处？二者又有哪些具体的不同？印度乡村公共物品供给的融资制度为我国相关制度的发展与完善提供了哪些有益的启示？

## 一、潘查亚特制度下多元互动的公共物品供给融资模式

印度是一个中央集权型的联邦制国家，其政治体系可以分为三个层次：联邦政府、邦政府和地方政府。地方政府又可分为城市地方政府和乡村地方政府。印度在乡村地方政府实行的是潘查亚特制度（Panchayati Raj Institutions，简称 PRIs）。潘查亚特是乡村政府体系的总称，又称乡村评议会或“五人长老会”，原意为由五个经过地方选举产生的成员来进行村庄的治理。从 1959 年开始，印度各邦陆续实施了潘查亚特制度，以传统的乡村评议会为基本模式，建立三级地方自治机构，即县级潘查亚特、区级潘查亚特和村级潘查亚特<sup>1</sup>。1992 年通过的印度宪法第 73 号修正案正式确立了各级潘查亚特分级自治在宪法中的地位。在这种体系下，上一级潘查亚特对下一级潘查亚特实施协调和监督。

### （一）县潘查亚特职能（Zilla Parishad）

它是三级机构中的最高一级机构。县委员会建立若干常设委员会，大多由县长兼任主席，其成员由县委员会全体会议选举产生。这些常设委员会涉及县发展工作的各个领域，如农业、教育、工程、社会福利、计划和财政金融等。

### （二）区潘查亚特职能（Panchayat Samiti）

它是三级机构中的中间一级，也是相对而言实力最为雄厚的一级。区潘查亚特主席是区委员会的政治负责人，在多数邦都由本区选民直接选举产生，有些则是通过下辖的各村潘查亚特选举产生。区主席拥有很大的权力，他负责召集和主持委员会会议和工作、参与区潘查亚特的决策工作、对下属各专项委员会进行管理、对社区发展组织实施区委员会的决议进行控制和监督。

### （三）村潘查亚特职能（Panchayat）

它是三级结构中最基层的机构，所辖范围为一个或几个自然村。它作为村民会议的执行机构，是潘查亚特制度的基础。村评议会负责村级社会的行政管理，在广大乡村经济发展和社会生活中起巨大的作用。它的活动的重点是促进农业、畜牧业、乡村工业和家庭手工业、小学、地方交通、卫生保健和娱乐等事业的发展，开展文化、社交活动。

---

<sup>1</sup> 林光良主编：《印度政治制度研究[M]》，北京大学出版社，1995 年版，第 213 页。

## 各级潘查亚特的职责

类别	职能
县潘查亚特	考察和批准区委员会的预算，分配中央政府和邦政府的拨款，征收赋税；对工程项目、学校和其他公用事业的计划及其实施进行协调和统筹安排；收集和公布统计资料和地方当局活动的消息。
区潘查亚特	制定和执行本区的发展规划，接受邦和中央政府的财政拨款，协调县潘查亚特和村潘查亚特的运行
村潘查亚特	定期召开会议，直接提供公共产品和服务，履行宪法规定的 29 项职能

印度宪法以及相关法律明确规定了各级潘查亚特在供给公共物品中的权力和义务。第 73 号修正案规定，邦政府应该讲下列人物放权给乡村三级潘查亚特，例如农业推广、小型灌溉、饮用水、道路、中小学教育、医疗卫生、社会福利等等<sup>2</sup>。可见，乡村公共物品供给主体是村潘查亚特。

稳定而充足的资金来源是公务物品供给的核心保障。在潘查亚特制度下，印度乡村建立起了公共物品供给的多元化的融资渠道。概括而言，其融资机制主要包括政府财政支持、市场融资、国际经济组织贷款、非政府组织捐赠和私人募集等。

政府财政支持是印度乡村公共物品供给的资金的主要来源。对于各级潘查亚特来说，来自联邦政府和邦政府的拨款、财政补助和税收分享等是基本的融资源泉。联邦政府通过税收分配和拨款补助的方式向基层政府划分资金。如印度第十个五年计划分配给乡村发展项目资金达到 7 677 亿卢比，仅 2005 年~2006 年的资金就有 2 448 亿卢比，其中就业保障项目就达到 600 亿卢比<sup>3</sup>。邦政府通过实施中央和邦项目提供资金，这些资金通过多个设在区一级的专门项目代理机构负责转移支付，比如区乡村发展机构<sup>4</sup>。上述资金大多是针对特定项目实施而进行的，要求专款专用。此外，村级潘查亚特有在本地区征收赋税和获取其他费用收入的权力，其中包括房屋税、财产税、土地税、农业税、职业税、车辆税、牲畜税、商店税、货物入市税、财产转移税、土地闲置税、水电费、管理项目的收费、罚款等。

<sup>2</sup> M. Govinda Rao, "Fiscal Decentralization in Indian Federalism", p. 32.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/rao.pdf>

<sup>3</sup> a Aeference Annual, Published by Ministry of Information and Broadcasting, Government of India.

<sup>4</sup> 丁开杰、刘合光：印度乡村公共品供给体制研究[J]，当代亚太，2006 年第 6 期。

通过市场融资是乡村公共物品供给来源又一个重要渠道。市场融资的对象并非完全意义上的公共物品，而是准公共物品和俱乐部物品。在乡村基础设施建设方面，印度进行制度创新，利用相关的公司通过国内外证券市场进行融资，较为顺利地解决了基础设施建设资金不足的问题。同时，乡村金融机构积极参加基础设施建设，通过增加对农业发展的贷款额度，解决乡村基础建设融资问题。以印度国有化商业银行实行地区服务计划的乡村信贷新战略为例，1989年~1990年度其所有分支机构为地区服务计划新战略提供的贷款总额为1560亿卢比，其中农业信贷达到1037亿卢比<sup>5</sup>。

充分利用国际经济组织特别是世界银行和亚洲开发银行的大量贷款，成为乡村公共物品供给资金来源多元化战略的重要组成部分。印度是一个发展中国家，乡村公共物品供给的形式比较严峻。这使得印度政府迫切需要增加融资途径。2005年，亚洲开发银行为印度乡村公路建设项目贷款7.5亿美元。2006年，世界银行向印度提供2亿美元贷款进行农业研发。2011，印度政府与世界银行签署了10亿美元扶贫信贷协议，以帮助印度实施国家乡村生计计划<sup>6</sup>。

众多非政府组织和志愿者的捐款有效保障了乡村公共物品供给，满足村民的基本需求，促进乡村居民的生存权和发展权。比如，在扶贫开发领域，各种非政府组织（如SYED-HASHIM家族基金会、印度自我就业妇女协会(SE-WA)等）的活动相当活跃，例如在某些邦，慈善基金会通过公司、个人和政府三方的努力实现了儿童初等教育的完善。这种方式在改善公共品供给的公平和效率方面发挥了积极作用，有利于乡村的长远发展

个人募集资金亦在融资机制中发挥着不可替代的作用。在印度也可以通过用户付费和私人投资的方式进行公共品项目建设，比如小型灌溉设施和供水项目就包括个人提供的资金。为了鼓励个人投资乡村公共事业，印度政府制定了在税收方面给予投资者一定的优惠措施。根据有关规定，如个人投资于由国家高速公路委员会和乡村电力公司发行的债券，年收益低于500万卢比的可以免税；投资于印度国家农业和乡村发展银行的债券，也可以享受免税<sup>7</sup>。在一些小型项目中，村潘查亚特也可在社区中融资和管理。这种做法成功的为印度提供了由用户负担

---

<sup>5</sup> 鲁达尔·达特等著,雷启淮等译:印度经济(中译本,下册)[M],四川大学出版社,1994年版,第126页。

<sup>6</sup> 印度政府与世界银行签订扶贫协议 [http://news.xinhuanet.com/world/2011-07/18/c\\_121684883.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2011-07/18/c_121684883.htm)

<sup>7</sup> World Bank, "India Fiscal Decentralization to Rural Governments, Fiscal Decentralization in Kerala", No. 26654-IN. <http://web.worldbank.org/>

饮水项目的全部资本和运营维护成本的经验。

## 二、村民自治制度下单一制度外的公共物品供给融资模式

新中国成立之后，村级基层组织是作为国家政权而存在的。1958年，《关于在乡村建立人民公社的决议》发布之后，广大乡村进入人民公社时期。人民公社是一种政社合一的体质，主要依靠意识形态和政治运动维持，其内部缺乏自组织的能力。十一届三中全会之后，国家部分权力开始从乡村退出，由此乡村所需要的社会福利、道路、教育、农田水利设施等公共物品便缺少了供给主体。为了处理乡村公共事务，农民自发的进行制度创新，创造了村民委员会这一全新的自治组织。1987年11月24日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，这使得村民组织制度得到法律的确认。之后，中共中央和民政部又颁布了多个《通知》和《纲要》，我国的村民自治日益规范化、制度化和法制化。

中国村民自治制度的载体是村民自治组织，包括村民委员会以及下属的调解、治安、卫生等专门委员会，其履行职能的核心机构是村民委员会。按照宪法和《村民委员会组织法》的规定，村委会的职能可以分为两种。一种是供给公共物品和服务，举办公共事业；一种是协助政府开展相关工作。在村民自治制度框架下，村委会提供的公共物品主要包括协助维持社会治安，办理公益事业，组织村民发展经济，保护生态环境，发展文化教育，普及科技法律知识，推动村民履行计划生育、义务教育等。乡和镇是我国最基本的行政单位，村民自治制度是在乡以下实行的。我国乡村公共物品供给除了村民委员会之外，乡镇政府也是重要的供给主体。

### （一）1978年到2004年二元经济结构下公共物品供给融资分析

十一届三中全会全会之后，家庭联产承包责任制的推行，极大的激励了乡村私人物品的供给，削弱了乡村公共物品的供给。在原人民公社基础上建立的乡镇政府不再有人民公社的巨大的资源分配能力，传统的依靠行政命令建设公共基础设施亦不复存在。当时的乡级财政支出十分有限，国家亦没有足够的财力来满足乡镇建设的要求，因而乡镇政府只能通过自行筹资来提供乡范围内的部分公共物

品和村范围内的全部公共物品<sup>8</sup>。

在此阶段，政府财力十分有限，政府把大量资金投入到了能带动经济高速增长的行业之中，严重忽视了对农业、乡村和农民的投入。为了推动城市的发展和进步，国家在乡村投入的财政支出呈波动性下降的趋势。因此，国家给乡镇政府的财政资金只能满足其履行供给公共物品职能的部分需要，剩下的大部分资金空缺需要乡镇政府自行筹措。

如果公共物品供给的资金既不通过税收也不会进入国家的公共收支系统，就可以称之为制度外的公共物品供给。家庭联产承包责任制的实施使得公共物品的筹资对象由原先的人民公社这个组织转向了农户，因为此时农户已经获得了自身劳动的支配权，成为独立的经营主体。乡镇政府为了供给制度外公共物品，必须通过向农民收取费用来筹资<sup>9</sup>。农民成为村民自治制度下乡村制度外公共物品供给的主要资金来源。

有些学者的研究表明，在税费改革之前，乡镇政府制度外财政收入主要来源有四个：一是乡镇企业和村办企业上缴的利润和管理费；二是乡镇五项统筹以及乡镇政府按国家规定征收的其他收入；三是各种集资、摊派、捐款收入；四是各种罚没收入<sup>10</sup>。可见，除了第一项以外，其他三项全部依赖向农民收取费用。在乡镇企业不发达的地区，这种情况体现的更加明显。

## （二）2004年后乡村公共物品供给融资模式的制度变迁

随着经济的发展，中国进入了工业反哺农业的阶段。2004年之后，中国进行了大刀阔斧的税费改革，把“三农”问题列入了预算工作和财政工作的重中之重。原先主要由乡和村供给的公共物品转为由政府负责，如九年义务教育、计划生育等。政府加大了对农业的财政支出，成为乡村公共物品供给的主体，政府的财政资金成为乡村公共物品供给的主要资金来源。

非政府组织通过各种活动募集资金用于乡村公共物品的供给，特别是在教育领域和医疗卫生领域。在我国，著名的有“春蕾计划”“春苗行动”、“希望工程”、“安康行动”、“慈爱孤儿工程”等社会集资发起的可以为乡村供给公共产品和服务的活动。这部分资金的加入，一定程度上缩小了因为财政投入不足乡村公

<sup>8</sup> 叶兴庆：论乡村公共产品供给体制的改革[J]，经济研究，1997(6)。

<sup>9</sup> 林万龙：乡村社区公共产品的制度外筹资：历史、现状及改革[J]，中国乡村经济，2002(7):27。

<sup>10</sup> 孙谭镇、朱刚：我国乡镇制度外财政分析[J]，中国乡村经济，2002(7)。

共物品需求与供给的矛盾，增加了乡村公共物品的生产。

国际经济组织的有偿贷款和其他国家的无偿援助也为乡村公共物品供给提供了更多的资金，提供公共物品供给的效率。联合国开发计划署在中国开展了一些扶贫开发项目和研究项目，世界银行、欧盟、英国政府、荷兰政府、日本政府、德国技术合作公司、亚洲开发银行、福特基金会、日本凯尔、世界宣明会、香港乐施会等也都在中国开展了扶贫开发项目，并取得了很好的成效<sup>11</sup>。

### 三、中国乡村公共物品供给融资模式的制度再造

通过对中国和印度两个发展中大国乡村公共物品供给融资机制的实施主体、具体内容、资金来源以及取得的效果来看，中国乡村公共物品融资制度改革路径可以从以下四个方面进行：

第一，政府的财政转移支付应为供给资金的主要来源。印度政府的各种专项拨款和财政补贴可以占到村潘查亚特总收入的80%以上<sup>12</sup>。在我国，乡村税费改革之后，原先主要靠向农民收费为资金来源的融资体制也随着国家对“三农问题”的重视而转变为财政拨款为基本来源之一，中央政府也承担起了乡村部分公共产品责任。尽管自2004年后，政府提倡大力发展农业，树立了“工业反哺农业”的乡村发展思想，财政转移支付和财政支农资金有所增加，国家财政收入从2003年的21715.25亿元增至2006年的38760.2亿元，增幅78.4%，财政对农业支出从1754.45亿元增至3172.97亿元，增幅为80%，但仍不能弥补乡村公共产品供给资金缺口。中央政府应该加大对乡村财政资金的转移支付，立法加以详细规定，把对乡村的财政支持纳入法律化、制度化的轨道。

第二，资金来源多元化战略。印度乡村由于发展相对落后，其资金需求量十分巨大。政府的财政转移支付不可能完全满足公共产品供给的资金需求，这就要求潘查亚特建立多元化的融资渠道。就中国而言，中央政府和省级政府在供给公共物品所需基本资金的前提下，乡村更应该重视从世界银行、亚洲开发银行、国际货币基金组织等国家组织获得优惠低息贷款，同时争取其他发达国家的无偿援助，这种援助既要包括资金也要包括人员、技术，注重吸引国际和国内的非政府

---

<sup>11</sup> 中国的乡村扶贫开发白皮书(下) (EB/OL), 黑龙江农业网  
<http://www.hlj01.com/Article/zcfg/nmfd/200502/67.html>

<sup>12</sup> 李金红、高秉雄：印度乡村税费与乡村治理研究[J]，湖北社会科学，2005年第3期，第96页。

组织慈善机构的捐赠，通过市场力量发行债券，吸引国际资金和城市资金，亦要把农民的闲散资金积聚起来。

第三，村民自治组织的财权和事权相对应。根据印度宪法第243-G条，各邦政府可以赋予潘查亚特以必要的权利去履行其职能；宪法第243-H条则规定，各邦政府给予潘查亚特诸如征收、收集和拨用税收、关税、通行税、费用等的权力，以及通过邦的统一基金对潘查亚特进行拨款补助<sup>13</sup>。中国的村民委员会没有征税的权力，作为最基层的乡镇政府在分税制的体制下财政收入亦非常有限。分税制改革在政府间形成了“财权上收，事权下放”的基本格局，财权和事权的极不匹配造成我国乡村公共物品供给不足的情况更加严重。

第四，非政府组织发挥更加积极的效用。印度被西方称为世界上最大的民主国家，其非政府组织数量众多而且非常活跃。与西方发达国家更加相近的意识形态也有利于获取国际非政府组织的支持。在中国，由于特殊的原因，众多非政府组织无法得到政府的承认和支持，非政府组织的对乡村公共物品供给的积极影响力大打折扣。非政府组织的融资方式可以有效弥补政府和市场融资的某些不足。与政府融资相比，非政府组织的资金来源更加多元化，能够更加灵活的提供公共物品和公共服务，能够回应小群体在公共物品需求上的个性化特征。与市场融资相比，非政府组织融资作为一种解决社会问题的途径能够增加社会参与程度，可能对有益社会价值的形成和提高做出贡献，并最终增进社会资本的形成和提高。

## 参考文献

- [1] 许崇德主编，《各国地方制度》，北京：中国检察出版社 1993 年版。
- [2] 田为民、张桂林，《比较政治制度》，北京：新华出版社 2004 年版。
- [3] 徐勇，《中国乡村村民自治》，上海：华中师范大学出版社 1997 年版。
- [4] 林承节，《印度史》，北京：人民出版社 2004 年版。
- [5] 项继权，《国外乡村基层建制》，武汉：华中师范大学出版社 1995 年版。

## 作者简介：

1 宋西雷，男，安徽临泉人，中共江苏省委党校科社部，研究方向：社会主义理论与实践、

---

<sup>13</sup> 希哈·贾：印度潘查亚特制：职能、事权和资源[J]，经济与社会体制比较，2006 年第 1 期，114 页。

公共行政，科研成果：截至目前发表论文 20 多篇，参与编著 2 本，主持中央文献研究会课题 1 项，参与国家课题、江苏省教育厅课题各 1 项。

2 周鹏程，男，安徽蚌埠人，中共江苏省委党校公共管理教研部，研究方向：国外行政制度、公共行政、人力资源。

3 柳坤，女，江苏南京人，中共江苏省委党校公共管理教研部，研究方向：公共行政、行政体制改革。

**文章来源：**作者投稿