



2007 厦门社科丛书

中共厦门市委宣传部 总编
厦门市社会科学界联合会

乡村公共经济问题探索

XIANGCUN GONGGONG JINGJI WENTI TANSUO

江桂英 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS



2007 厦门社科丛书

中共厦门市委宣传部 总编
厦门市社会科学界联合会

乡村公共经济问题探索

XIANGCUN GONGGONG JINGJI WENTI TANSUO

江桂英 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

乡村公共经济问题探索/江桂英著. —厦门:厦门大学出版社,2008.6
(厦门社科丛书)

ISBN 978-7-5615-3026-9

I. 乡… II. 江… III. 乡村-公共经济学-研究-中国 IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 079630 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

[xmup @ public. xm. fj. cn](mailto:xmup@public.xm.fj.cn)

厦门集大印刷厂印刷

(地址:厦门市集美石鼓路9号 邮编:361021)

2008年6月第1版 2008年6月第1次印刷

开本:889×1194 1/32 印张:8.25 插页:2

字数:222千字

定价:23.00元

如有印装质量问题请与承印厂调换

厦门社科丛书编委会

顾 问：洪碧玲

主 任：朱崇实

副 主 任：林书春 张亚梅

常务副主任：陈家传

委 员：洪英士 黄 强 苏文金 陈二加 潘力方 胡福宝
陈怀群 王 琰 陈宝安 蔡 旗 李 桢

厦门社科丛书编辑部

总 策 划：陈家传

主 编：张亚梅

副 主 编：陈怀群 王 琰 陈宝安

执行主编：蔡 旗

执行副主编：李 桢

总 序

2007年《厦门社科丛书》与广大读者见面了,这次共推出六部专著,内容涉及经济、文化、历史等领域。与2006年首次发行的《厦门社科丛书》相比,该套丛书特色更加鲜明,如《厦门史略》,是一部以厦门地方发展为主线,从社会文明角度讲述厦门历史的专著,具有史观独特、史料出新、可读性强的特点。又如《保险风险证券化研究》,对保险风险证券化的实际运用进行了多方位的思考与探讨,对我国保险风险尤其是海峡西岸保险风险的防范与化解提出了自己的见解。还有《和谐社会理论与厦门实践》一书,是全面反映和谐厦门建设实践经验的专著,佐证了社会主义和谐社会建设理论,为和谐社会建设实践提供了一种可供参考的探索与思路……这些专著的推出,是厦门市哲学社会科学研究新成果的又一次展示,可喜可贺!

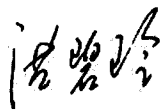
编辑出版《厦门社科丛书》的实践表明,《厦门社科丛书》汇集了厦门社科研究成果与研究厦门的社科成果,已经逐渐成为检验与展示我市社会科学研究成果的重要平台,成为推动我市社会科学事业繁荣发展的重要载体。因此,我们要认真总结《厦门社科丛书》申报、评审的经验,在组织编纂工作中,进一步加强导向性、规范性,进一步突出主题、突出厦门,把地方性、应用性作为选题的重要原则,在推出学术研究成果的同时,注意将学术性、知识性与普及性、可读性更好地结合起来。我们相信,通过不断完善促进社会

2\总序

科学出成果的平台和机制,将进一步扩大社会科学在全社会的影响和普及,推动社科成果的应用转化,发挥社会科学对实际工作的指导作用,并为培养出更多社科优秀人才、创作出更多学术精品提供条件和机会。

今年是改革开放 30 周年,当前,我市正处于又好又快推进新一轮跨越式发展、在建设“两个先行区”中作示范当榜样的重要时期,做好新形势下社科研究,努力推动我市社会科学的大发展、大繁荣,是每一个哲学社会科学工作者肩负的使命和责任。我市哲学社会科学工作者一定要认真学习宣传贯彻党的十七大精神,深入贯彻落实科学发展观。要紧紧围绕建设“两个先行区”的要求和我市新一轮跨越式发展的实践,着力研究厦门经济社会发展的重大问题,着眼于解决问题,为党委、政府科学决策提供智力支持;着力研究广大人民群众普遍关注的热点、难点问题,维护人民群众最关心、最直接、最现实的利益;着力研究中华优秀传统文化与厦门历史文化问题,努力构建现代文明;要使哲学社会科学的最新研究成果更好地服务发展大局、服务人民大众、服务祖国统一大业,为又好又快推进厦门新一轮跨越式发展作出社会科学工作者的应有贡献。

中共厦门市委常委、宣传部长



2008 年 6 月

序 言

江桂英女士的博士论文就要整理出版专著了,应其之请,写了以下这些话。

如何建立有效的乡村公共产品供给制度,解决乡村公共产品的政府供应和社区供应不足的问题,是进一步推进我国市场化改革所面临的一个重大问题。江桂英女士选择了这方面的题目,撰写了题为“乡村公共经济问题探索”的博士论文,对这一问题进行了深入的探讨与分析,并顺利地通过了论文答辩,获得了经济学博士学位。本书就是在该博士论文的基础上,修订补充完善后出版的。

本书的分析从乡村公共经济问题入手,探讨了乡村公共经济的历史沿革,分析了我国乡村社区的属性及如何培育乡村社区的公共性等基本问题,为全书的撰写奠定了基础。作者指出,现行的乡村公共经济结构模式存在如下几个问题:(1)我国各级政府对于乡村公共产品的供应严重不足:内在物质资本严重不足,外援物质资本非常有限;人力资本的情况是一方面劳动力大量过剩,另一方面又由于素质过低而得不到利用。(2)公共产品的供给主体不够明确。一方面,乡村公共产品的供给主要是由村委会根据我国有关政策规定向农民收取公积金、公益金和管理费来筹资的,承担着修建村路、修缮小型公共设施、社会福利等在城市属于政府职责范围的公共产品;另一方面,村委会作为村民自治性组织,既不是政权机关,更没有独立的财政收入项目,因此尽管存在着实际上的财务收支,不具有财政意义上的预算程序。(3)乡村社区权力结构不当。由于社区自主能力的低下,减轻了农民对社区的整体依赖,阻碍了社区归属感的深化,乡村社区的权力结构体现为大政府、小社会的体制,反映在政策上就是重管理、轻服务。重管理轻服务的结果是,乡镇行政机构异常庞大,

2\乡村公共经济问题探索

致使村级组织也成了乡镇政权机构的延伸。(4)我国“农村第三次革命”即农村税费改革,使得基层财力和农民收入之间出现了“跷跷板”效应。鉴于对以上问题的探索,作者提出了乡村社区治理模式构架的设想,进而相应给出了自己的重构乡村公共经济结构的主张。

作者认为,乡村公共经济应当主要在以下几个方面发挥自己的作用:(1)乡村公共经济应当在乡村社会和经济基础设施建设方面发挥重要作用。作者首先提出了乡村公共经济环境建设所涉及的几个要素,即乡村城镇化、农业产业化以及发扬乡村传统工业和新兴乡镇企业,分析了乡村基础设施的属性问题,探讨了我国乡村基础设施的供给现状、特点、问题及其成因,通过发挥公共经济的作用,才能确保乡村社会和经济基础设施的有效供给。(2)乡村公共经济应当在乡村居民就业方面发挥重要作用。为此,作者在书中分析了乡村就业结构的现状及其成因,探讨了乡村城市化和农村劳动力迁移的就业效应以及由此而需要解决的农村剩余劳动力就地转移的路径选择问题,并且指出财政应当在其中起重要作用。(3)乡村公共经济在乡村社会保障的建设方面发挥重要作用。为此,本书分析了我国乡村社会保障的现状及其成因,提出了建立我国乡村社会保障体系的构想以及如何发挥财政在其中的作用问题。(4)乡村公共经济应当在乡村的基础教育和社区文化建设方面发挥重要作用。作者指出,就乡村基础教育的属性来看,它是一种公共产品,应当由公共财政提供。然而,就目前我国乡村基础教育现状来看,财政没有给予应有的财力支持是其长期以来陷入困境的重要原因。有鉴于此,书中提出了我国乡村基础教育应当如何筹资,其中包括如何发挥财政作用的设想。进一步,书中还探讨了我国乡村社区的文化问题,以鲜明的事例阐明如何将传统的乡村社区文化和现代科技教育融为一体,以更好地发挥乡村社区的优势。(5)乡村公共经济应当在乡村社区的建设中发挥重要作用。作者探讨了乡村公共经济与制度的关系,研究了重构乡村社会组织体系的问题、如何创新乡村公共产品供给制度以及乡村社区今后的发展态势等问题。

在本书的分析中,我认为作者的以下观点是值得注意的:(1)作者研究了乡镇政权结构的转型问题,提出了要加大县级以上公共财政向乡村社区渗透的力度,同时健全乡村社区财务的民主理财模式等。(2)作者将公共经济学的研究范围延伸到乡村社区公共组织,认为建设实质性民主是解决我国乡村社会公共性缺失、培养乡村社会公共性的主要路径。(3)作者对三农的核心问题进行了实证分析,它们涉及诸如乡村基础设施、乡村人口就业、乡村居民的社会保障和乡村基础教育和文化等问题,并对这些方面的乡村公共产品供给不足的原因及其对社会经济的影响等问题,进行了深层次的分析,并创新性地指出,作为乡村公共经济的两个组成部分,公共财政和乡村社区财务在供给上述公共产品方面具有并驾齐驱的关系。(4)作者厘清了乡村公共产品的两个供应主体,即公共财政与乡村社区财务的关系,界定了公共财政和乡村社区财务的收支范围,阐述了乡村社区治理的要义,并为乡村公共经济赖以存在的乡村社区的重新规划提出了初步的工作思路,等等。

本书运用公共经济学的原理,分析和探讨了乡村的公共经济问题,是有其学术价值和实践意义的。即该书将乡村社区的财务活动纳入公共经济活动的范畴,为政府在推进乡村组织的民主建设的同时,又为其应该供给的公共产品提供了理论依据,从而有可能为三农问题的解决提供必要的制度保证和物质基础。

本书的主要创新点在于,它克服了传统的财政理论仅强调政府分配的局限性,将视野扩大到乡村问题中更值得注意的乡村社区财务及其作用上。书中通过实证分析所得出的结论,如我国乡村公共经济问题的产生原因,如应当充分利用乡村社区实质性民主自治的力量,如应当合理界定履行政府职能的公共财政和代表乡村居民的乡村社区财务在提供乡村公共产品方面的作用和范围,等等,都是重要的创新点,对于解决我国的现实问题是具有重要参考价值的。

作者来自老革命根据地的闽西山区,从小就接触到乡村,对乡村有着深厚的感情。在撰写博士论文期间,她多次回到家乡进行调查,

4 \ 乡村公共经济问题探索

收集有关资料,尽管由于种种原因,这些资料和案例大部分没有直接运用到论文(即本书)中,但这些资料和案例却为其博士论文的写作,提供了丰富的实践知识和论述依据,也成为其写作灵感的重要源泉。此外,在本书出版之前,作者已经发表了多篇与本书内容直接相关的学术论文,并参加过多项相关的科研课题的研究工作。这些,都为本书的成功提供了基础性的条件。

作者给自己作的自画像是:“由于走过的泥泞路比一般人多,所以更能吃苦耐劳;由于背靠广袤的土地山河,因此有着宽厚的心地和胸怀。在工作上兢兢业业,在学术上讲求脚踏实地、一丝不苟,思路比较开阔,对于跨学科研究有着浓厚的兴趣。性格开朗、随和,奉行‘与人为善’的人生信条。”文如其人,我想,读完本书,读者应该如我一样,是会同意作者作出的这种自我评价的。

以上这些话,也可以算是本书的《序》。

张 馨

2008.01.24 于厦门大学

摘 要

随着我国整体的社会经济向纵深发展,“三农”问题使得乡村社会经济的发展受到了前所未有的挑战。乡村公共经济在公共产品供给职能上的缺位致使乡村公共产品严重短缺,并直接引发或间接加剧了三农问题,因此,解决乡村公共经济问题是化解三农问题最重要的突破口。

和一般从社会学或政治学视角研究乡村治理模式不同的是,本书以公共经济学的研究为主线,探讨现有乡村公共经济治理模式存在的问题。本书将公共经济学的研究范围延伸到乡村社区公共组织,对我国的乡村公共经济作了历时的回顾和共时的描述,得出我国乡村公共经济问题的产生应归咎于乡村社会公共性缺失的结论,强调建设实质性民主是培养我国乡村社会公共性的主要路径(第2章),厘清乡村公共产品的两个供应主体即公共财政与乡村社区财务的关系,界定了公共财政和乡村社区财务的收支范围,并为乡村公共经济赖以存在的乡村社区的重新规划提出了初步的工作思路(第3章),同时还为乡村公共经济的社会和环境建设提出题中应有之义(第4章)。

在实证层面上,本书分别对三农核心问题即乡村基础设施(第5章)、乡村人口就业(第6章)、乡村居民的社会保障(第7章)和乡村基础教育和文化(第8章)等乡村公共产品供给不足的原因及其对社会经济的影响进行了深层次的分析。本书的分析以笔者先后在安徽和福建所做的实地调查的一手资料为依据,并以十七大报告的精神为依托,以厦门等地的成功经验为例子提出解题思路。本书认为,公共财政和乡村社区财务作为乡村公共经济的两个组成部分在供给上述公共产品方面有着并驾齐驱的关系,尽管近期内公共财政将不得

2 \ 乡村公共经济问题探索

不为偿付历史欠账而承担更大的支出责任。

本书并认为,包括乡村政权组织、乡村市场体系和农民组织在内的乡村社会制度的重构和公共产品的多元化供给体制是解决乡村公共经济问题的根本因素。而内在制度即“相知、互助、和谐”同样也是乡村社会可持续发展不可或缺的要素(第9章)。

本书的主要创新之处在于突破了传统财政理论往往只强调政府作为分配主体的框架,循着公共经济学的研究思路,相应拓展了乡村公共经济学的研究范围。它使得理论界在继续关注乡村公共财政命运的同时,更加关注政府和其他公共经济组织如何形成合力为乡村社区提供公共产品和服务,以化解日益阻碍社会经济发展进程的“三农”问题。

主题词:三农问题 乡村公共经济 公共性

Abstract

With China's socio-economic development orienting towards its breadth and depth, China's "Sannong Problem" (poverty problems in rural areas) has largely hindered the development of rural socio-economy. Along with them emerge the problems existing in rural public economy. The malfunction of rural public economy leads to a serious shortage of rural public goods and hence more widespread poverty in rural areas. Therefore, a breakthrough for alleviating rural poverty should start with solution to problems in its rural public economy.

Unlike the common sociological or political perspectives taken in the study of rural governance, this book follows the route of public economics and probes into the depth of China's current rural public economy framework. It rightfully carries the research field of public economics further into rural public institutions, namely rural communities. It then presents a diachronic review and a synchronic description of the existing rural public economy in China, and points out that, owing to the long domineering power held by rural authorities, China's rural public economy has long been lacking in publicness and that this has brought the rural economy into an awkward and difficult situation. The major way out is believed to be the establishment of substantive democracy (Chapter 2). The book goes on to sort out the complex relationship between public finance and the finance of rural community, which are defined as the two major components of rural public economy heretofore. A

tentative analysis is also made on the programming of the restructure of rural communities to fit in with the proposed pattern of rural public economy (chapter 3).

From the empirical perspective, the book explores deep into the factors contributing to the inadequate provision of major rural public goods including social and rural public works (chapter 4 and chapter 5), employment of rural population (chapter 6), social security net for farmers (chapter 7) and basic education and culture in rural areas (chapter 8) as well as the negative effects resulting from the shortage. The analysis is based on the author's field study in some counties of Anhui and Fujian respectively. Remedies are provided based on the latest report made by President Hu Jintao on the 17th CPPCC conference as well as the successful cases of implementing the reform, such as Xiamen and other cities. The book holds that public finance and the finance of rural communities play equally important roles, though in different scopes and different stages. In the short run, however, public finance should play a leading role in providing rural public goods so as to fill up the large margin between town and country owing to the previous government's wrong policies before the market-oriented reform.

The author then suggests that the approaches to the difficult situations of rural public economy consist in: (1) the restructure of rural social institutions including the redistribution of political power, the perfection of rural market system and the establishment of farmers' associations (chapter 9); (2) the establishment of substantive democracy in rural communities (chapter 2); and (3) the multi-means of rural public goods provision and a clear-cut scope of rural public revenue and expenditure after the cancellation of agricultural taxes (chapter 9). Besides, the sustainable development

cannot be guaranteed without the combination of traditional and modern institutions, which make up a “muratopian” lifestyle. Factors like these include familiarity, mutual support, self-rule, and harmony.

The major achievement the book has made is that it breaks away from China’s traditional theory of public finance, in which the government is generally taken as the sole monopolist in the distribution of public goods and expands the research field of public economics. This may enable the academia to pay closer attention to the combining efforts of different entities in the provision of rural public goods rather than linger in the initial stage of struggling in vain to help the village finance out of dilemma, hence remove the obstacles of rural poverty in China’s advancement as a whole.

Key words: Sannong Problem; Rural Public Economy; Publicness

目 录

总序

序言

摘要

第 1 章	导 论	1
1.1	选题背景与研究意义	1
1.2	国内外研究动态及文献综述	6
1.3	基本思路和篇章结构	13
1.4	创新与不足	18
第 2 章	乡村社会公共性问题分析	20
2.1	乡村公共经济概念综述	20
2.2	乡村公共经济历史沿革	22
2.3	我国乡村社区的属性	40
2.4	乡村社区构建的要素研究	46
2.5	乡村社区公共性的培育	60
第 3 章	乡村公共经济重构	68
3.1	乡村公共经济结构模式	68
3.2	社区治理要义	78
3.3	乡村社区治理模式构架	86
第 4 章	乡村社区公共经济的环境建设	94
4.1	乡村公共经济与乡村社区的城镇化	95

2\乡村公共经济问题探索

4.2	乡村公共经济与农业产业化	103
4.3	乡村公共经济与乡村工业	109
第5章	乡村公共经济与乡村基础设施建设	115
5.1	乡村基础设施属性、供给现状和成因	115
5.2	我国乡村基础设施供给特点和负面影响	121
5.3	乡村基础设施有效供给的路径选择	125
第6章	乡村公共经济与乡村居民就业	131
6.1	乡村就业结构现状及成因分析	131
6.2	乡村城市化和农村劳动力迁移的就业效应	137
6.3	农村剩余劳动力就地转移的路径选择	144
第7章	乡村公共经济与乡村社会保障	149
7.1	乡村社会保障现状及成因	150
7.2	我国乡村社会保障体系构想	157
第8章	乡村公共经济与乡村基础教育和社区文化	169
8.1	我国乡村基础教育的属性	169
8.2	乡村基础教育现状及成因	172
8.3	乡村基础教育筹资的合理选择	178
8.4	乡村社区文化探源与走势	184
第9章	乡村公共经济与乡村社区建设	189
9.1	乡村公共经济与制度关系分析	189
9.2	乡村社会组织体系的重构	192
9.3	乡村公共产品供给制度的创新	199
9.4	我国农业税取消后乡村公共收支的范围界定	202
9.5	乡村社区未来发展态势	210
9.6	结 论	217