

中国社会科学院出版基金资助

中国农村社区 公共产品供给制度 变迁研究

Study on the Transformation of China Rural
Community Public Goods Supply System

林万龙 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社区公共产品供给制度变迁研究/林万龙著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.12

ISBN 7-5005-6249-7

I. 中… II. 林… III. 农村-公用事业-基本建设-供给制-研究-中国 IV. F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 097433 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市密云县印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 7.75 印张 181 000 字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 16.00 元

ISBN 7-5005-6249-7/F·5450

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

林万龙博士后的专著《中国农村社区公共产品供给制度变迁研究》，是以他的博士论文“家庭承包制的实施与农村社区公共产品供给制度变迁”为基础，经过再研究，部分内容和数据进一步修改充实后形成的。

万龙攻读博士以来，潜心钻研新制度经济学及公共部门理论，注重农村实地调查。在调研农村投资问题的过程中，发现在实施家庭承包制后，农村公共产品的供需之间由于公共产品供给制度的缺陷而存在尖锐矛盾，对此产生了极大的兴趣，查阅了大量文献，并深入农村实地调查，获取了大量第一手材料，形成了自己的研究成果，就是展现在读者面前的这本专著。

专著对众多学者的倾向认识：“家庭承包制缺乏对农村公共品供给的激励”提出了质疑，认为无论是理论上还是经验上的考察都说明：在农村社区公共品供给制度方面可能存在着制度创新，这些制度创新活动有效刺激了农村公共品的供给。专著运用新制度经济学和公共部门理论，对家庭承包制实施以来中国农村社区公共产品供给制度的变迁进行了系统考察，提出了一个分析和解释家庭承包制实施后农村社区公共产品供给制度变迁现象的系统的理论框架，我们通过这一理论框架，可以很清晰地看到：在中国农村公共产品方面，许多看似孤立的现象之间其实有着很强的内在关联。可以说，这一理论框架是用新制度经济学中的制

度变迁理论,分析和解释中国农村改革中出现的新问题的一个成功尝试。专著的结论建议有很强的政策含义;专著提出的“农村公共产品供给制度变迁既包括政府主导型变迁、又包括民间诱致型变迁”的观点、“关于制度变迁中政府理性人”的观点、以及“农村公共产品供给制度变迁中的制度演进性质”的观点等,都颇具新意,使得这部专著具有较高的学术理论价值。

专著的又一特点是力求理论联系实际。改革开放以来,大量引进西方经济理论,但有不少研究在运用国外经济理论分析中国具体国情方面做得很不够。万龙的这部专著注意了宏观理论层面研究和农村案例研究相结合,从我国农村实际出发,采用了许多作者自己调查的一手资料,得出了符合实际的分析结论。这种理论联系实际的学术作风值得倡导。

万龙今年年仅二十有九,出版这部专著,自然是值得庆贺的。然而,这仅仅是百尺竿头,任重道远。我们处在改革发展的变迁时代,新问题层出不穷。路慢慢而修远,我们必须加倍努力,求索创新。序言之际,感慨多多,衷心祝福万龙及年轻朋友们乘东风破万里浪,更有作为。

杨秋林 写于中国农业大学,北京

2002年11月28日

学术委员会评审意见

本书是运用新制度经济学理论解释和分析中国农村经济问题的一个成功尝试。论文的结论具有很强的政策含义。在研究方法上，注意了案例研究和宏观层面研究的结合。作者关于农村公共产品供给制度变迁既包括政府主导型变迁，又包括民间诱致性变迁的观点，关于制度变迁中政府“理性人”行为的观点，以及农村公共产品供给制度演进性质的观点，关于家庭承包制并没有削弱农村公共品建设，相反有利于政府、社会和个人在公共品建设上具有更大选择和可能的结论，具有独到见解。

本书运用研究方法规范，观点及结论有较高的学术价值，内容逻辑严密，资料翔实，资料引用得当，文字表达流畅准确。

此成果著作权没有争议。

学术委员会主任（或）副主任签字：**张晚山**

2002年12月27日

专家评审意见之一

该书在现有文献基础上，运用新制度经济学有关制度变迁的理论及公共财政理论中的公共选择学说，对我国农村地区公共品供给的制度建设进行了理论和实证的分析。得出的结论：农村微观生产体制改革，以及市场经济体制建立，为公共品生产提供更为广泛和多样的制度选择的结论；以及在实证基础上，对不同公共品供给制度建设进行的探讨和得出的结论，既丰富了农村公共品建设的理论，又对政府指导当前农村公共品建设具有重要的参考价值。

该书关于家庭承包制并没有削弱农村公共品建设，相反有利于政府、社会和个人在公共品建设上具有更大选择的结论有独到见解。

该书是一本比较全面研究我国农村地区公共品建设方面的理论专著。该书理论指导和理论框架清晰，逻辑严谨，引证规范，资料翔实、准确。

中国社会科学院农村发展研究所研究员：张军

专家评审意见之二

林万龙博士后的这部专著，是在他的博士论文《家庭承包制的实施与农村社区公共产品供给制度变迁》的基础上，经过博士后阶段的再研究，修改和充实完成的。该著作运用新制度经济学理论，对家庭承包制实施以来中国农村社区公共产品供给制度的变迁进行了系统考察，提出了一个分析和解释家庭承包制实施之后农村社区公共品供给制度变迁现象的系统的理论框架，是用新制度经济学理论解释和分析中国农村经济问题的一个成功尝试；论文的结论具有很强的政策含义；在研究方法上，注意了将案例研究和宏观层面研究相结合；作者关于农村公共品供给制度变迁既包括政府主导型变迁、又包括民间诱致性变迁的观点，关于制度变迁中政府“理性人”行为的观点，以及农村公共产品供给制度变迁中的制度演进性质的观点，不仅新颖独到，而且理论联系实际，案例分析恰当，论证充分，给人以有益的启示。

该著作运用研究方法规范，观点及结论有较高学术价值，内容逻辑严密，资料翔实，许多是作者第一手调查资料；资料引用得当，文字表达流畅准确，建议资助出版。

中国农业大学经济管理学院教授：杨秋林

摘 要

众多的学者倾向于认为，家庭承包制缺乏对农村公共品供给的激励。然而，这一观点无法得到逻辑和经验的足够支持。因为无论是理论上还是经验上的考察都说明，在农村社区公共品供给制度方面可能存在着制度创新，这些制度创新活动有效刺激了农村公共品的供给。

本书所提出的理论假说是：家庭承包制的实施是宪法秩序意义上的变革，因而将可能引发农村社区公共品供给制度的变迁；而这一变迁包括供给主导变迁与需求诱致变迁两方面内容。本书将力求运用新制度经济学中的制度变迁理论，为解释家庭承包制实施后农村社区公共品供给制度方面已经和正在发生的制度变迁现象提供一个系统的理论框架。

本书的分析表明，家庭承包制代替人民公社制，是宪法秩序层次的制度变革，它不仅使原有制度安排逐步失效，更重要的是，它使新的制度安排的产生成为了可能。它扩大了制度安排的选择集合，从而为农村新的社区公共品供给制度的产生奠定了基础。因此，从理论上来说，家庭承包制的实施，为中国农村社区公共品供给制度的变迁创造了可能性。

本书从实证的角度对这一推论进行了验证：

第一，对农村社区公共品强制性供给制度的回顾和分析表明，家庭承包制实施之后，这一制度发生了一系列变迁。乡镇财政的建立、制度外财政的膨胀及与此相关的农村税费制度改革，

都是强制性制度变迁的体现。分析表明，中国农村中家庭承包制的实施，作为一种宪法秩序的变更，是农村社区公共品供给制度安排强制性变迁的根本原因。

第二，本书的案例研究证明，家庭承包制实施以后，至少在部分农村地区，已经发生了农村社区公共品供给制度的诱致性变迁，其基本特征是：（1）公共品的供给主体不再限于政府，而是出现了民间供给主体，主要由他们承担变迁成本，并享有变迁收益；（2）与此相适应，民间公共品供给制度的决策规则、成本分摊制度、生产管理制度及分配制度均与政府供给制度有明显的不同。案例研究表明，在农村社区公共品供给制度的诱致性变迁过程中，至少产生了三种新的民间供给模式，即私人供给公共品、公共品向俱乐部产品的转化及公共品向私人品的转化。因此，公共品供给制度诱致性变迁的具体形式可能是多样化的。

本书的研究还发现，农村社区公共品供给制度的变迁过程也是一个制度演进的过程。因此，在研究中国农村公共品供给制度变迁时，要注意对政府和民间相互影响的分析。

总的来说，本书的研究较为完整地证明了我所提出的理论假说。与此同时，本书还通过构建两个理论模型，分别对强制性制度变迁中的政府行为和诱致性制度变迁中的限制因素进行了深入分析，并得出了一系列有意义的结论。

根据本书的研究结果，在论文的最后，我对农村税费制度改革进行了简要评论，并就如何建立和完善与家庭承包制相适应的农村社区公共品供给制度提出了若干建议。

Abstract

Many scholars tend to hold such a view that the Household Responsibility System (HRS) lacks incentive to the supply of rural public goods. However, this point cannot get enough support from theory and facts, because studies on both theory and facts can prove that institutional innovations may lie in the supply system of rural community public goods, these innovations stimulate the supply of rural public goods efficiently.

The theoretical hypothesis that this paper puts forward is: the implementation of HRS is one kind of transformation on constructional order (or: foundational institutional arrangement), so it may lead to the institutional innovation on the supply system of rural community public goods; and, the innovation may include two aspects, supply leading innovation and demand induced innovation. By the application of institutional transformation theory, this paper tries to provide a systemically theoretical framework to explain the institutional transformation on the supply system of rural community public goods which has happened or is happening after the implementation of HRS.

The analysis of this paper shows that the transformation from Commune System to HRS is really one kind of transformation on constructional order. This transformation deactivates the former in-

stitutional arrangements, what most important is, it makes the appearance of new institutional arrangements possible. By expanding the selective collection of institutional arrangements, it lays foundation for the new supply system of rural community public goods. Theoretically, the implementation of HRS creates the possibility for the transformation of the supply system of rural community public goods.

From empirical angle, this paper verifies the former conclusion:

1. The analysis on the state supply system of rural community public goods shows that a series of transformation has happened after the implementation of HRS. The rebuilding of fiscal organ of villages and towns, the inflation of “out – system fiscal” and the reformation on rural tax – fee system are all the embodiment of supply leading institutional transformation. The analysis also shows that the implementation of HRS is the essential cause of this transformation.

2. The case study of this paper proves that after the implementation of HRS, demand induced innovation has happened at least in some rural areas; the case study also indicates that the specific forms of the demand induced innovation may be diversified.

Studies of this paper also find that the transformation process of the supply system of rural community public goods is also a process of institutional evolution. So analysis on the mutual effect between state and society is very necessary when we study the transformation of the supply system of rural community public goods.

In brief, studies of this paper prove integrally the theoretical hypothesis I put forward. At the same time, a series of significant conclusions and some policy suggestions are also given in this paper.

目 录

1 导 言	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 研究的问题和研究目的	(3)
1.3 若干概念界定	(5)
1.4 研究方法	(10)
1.5 本书的创新点	(11)
1.6 本书的框架	(12)
 2 制度变迁理论与农村社区公共品供给制度变迁：	
一个理论假说	(15)
2.1 农村公共品供给问题：研究综述	(15)
2.2 制度变迁理论	(20)
2.3 家庭承包制的实施与农村社区公共品供给制 度变迁：一个新的假说	(24)
 3 从人民公社制到家庭承包制：宪法秩序层次的	
变革	(29)
3.1 宪法秩序	(29)
3.2 人民公社时期中国农村的制度安排	(31)
3.3 从人民公社制到家庭承包制：宪法秩序层次 的变革	(41)

3.4	小结	(44)
4	家庭承包制实施后农村原有社区公共品供给制度的不适用	(48)
4.1	人民公社时期的农村社区公共品供给制度	(49)
4.2	家庭承包制的制度绩效	(56)
4.3	家庭承包制的实施使公社时期农村社区公共品供给制度失去了制度依存	(69)
4.4	家庭承包制的实施导致了农村社区公共品需求的变化	(73)
4.5	宪法秩序的变革与农村社区公共品供给制度变迁：逻辑推论与初步的经验验证	(86)
5	家庭承包制后农村社区公共品供给的强制性制度安排及其变迁	(92)
5.1	回顾	(93)
5.2	变迁	(106)
5.3	对两个相关问题的讨论	(121)
5.4	小结	(139)
6	农村社区公共品供给制度的需求诱致性变迁	(144)
6.1	家庭承包制的实施与农村社区公共品的需求诱致性变迁：理论分析	(145)
6.2	案例研究	(148)
6.3	农村社区公共品供给制度的诱致性变迁模式：对案例的总结	(178)
6.4	农村社区公共品制度诱致性变迁的限制性因	

素分析：一个简单的公共品诱致性制度变迁 模型	(180)
6.5 小结	(187)
7 制度变迁与制度演进	(191)
7.1 中国制度变迁的演进论解释	(192)
7.2 农村社区公共品供给制度变迁过程中的制度 演进特征	(196)
7.3 小结	(199)
8 结论与政策含义讨论	(202)
8.1 本书研究的实证性结论	(203)
8.2 政策含义讨论	(208)
参考文献	(216)
致 谢	(229)

1

导 言

1.1 研究背景

1978年以来，中国的农业和农村经济取得了巨大的增长。尽管对1978年以来中国农业持续增长的原因存在一些分歧（林毅夫，1994），但是人们比较一致的看法是：1978年后中国农村中家庭承包制的实施是中国农业快速增长的关键。例如，据林毅夫（1994）的估计，在1978—1984年间，由家庭承包制取代原来的集体农业经营管理体制这一制度变迁对中国农业生产力的贡献份额高达46.89%¹；家庭承包制的实施同时也为农村非农产业的发展创造了条件（郭书田，主编，1993）。产权经济理论对此的解释是，这一体制的实施极大改变了中国农民生产“私人产品”的激励机制，释放了农村活力，使农民完成了由生产者向生产经营者的转变，提高了农民的生产积极性，从而促进了农业及农村经济增长（张军和何寒熙，1996）。

与此同时,随着1985年起中国农业出现徘徊和非增长的局面,众多的学者开始认为家庭承包制具有一定的缺陷。一般的看法是,这一制度安排在极大促进了农村私人产品供给的同时,却由于集体内在力量的削弱造成了农村公共产品供给的萎缩。例如,郭熙保(1995)将农村公共产品的供给不足定义为家庭承包制的内在弊端,他认为家庭承包制缺乏对公共产品的投资激励;张军和蒋维(1998)认为:家庭承包制的引入逐步动摇和瓦解了原来集体化的生产经营制度在集中提供地方公共产品方面的制度安排,农业长期持续发展的水利、灌溉等设施年久失修,而农业生产得以维持的各种配套服务设施如交通、信息等又极度短缺,从而造成了农业发展后劲不足。国外学者也有类似观点,例如,Nee Victor 和 Frank W.Young(1990)认为,在家庭承包制下,在劳动密集型公共项目的建设,政府和村集体的动员远不如改革前见效了,农村公共品生产的成本增加,从而造成了公共品供给的不足;特丽·西库勒(中译本,2000)也认为,家庭承包制下,地方政府和乡村集体减少了对农业基础设施的投资,农户也缺乏投资的积极性。总而言之,研究者们倾向于认为,家庭承包制的实施极大促进了农村私人产品的供给,但却带来了农村公共品供给方面的问题,即家庭承包制缺乏对农村公共品供给的激励。

然而,这一观点在逻辑和经验上都值得推敲。从逻辑上说,如果认为家庭承包制的实施带来了农村公共品供给方面的问题,那么就意味着出现了制度不均衡状态。从新制度经济学的角度来看,制度不均衡为制度变迁提供了可能性,也就是说,家庭承包制实施以后,农村的公共品供给制度可能会发生变迁以求达到制度均衡,而不会持久性地保持不变;从经验上说,有大量事实证明,无论是政府还是民间,在农村社区公共品供给方面都出现了

与家庭承包制实施以前不同的现象。

对于民间所产生的新现象，在此可举若干具体例子²：

- 实施家庭承包制后，许多农村地区出现了合伙投资进行小型农田灌溉系统建设的现象，有的地区还出现了私人承包或私人投资农田水利设施的现象；

- 许多乡村出现了为数不少的私人卫生室，代替原来村集体卫生室提供农村基本医疗服务的功能³；

- 随着农户生产的专业化和市场化，大量的民间合作组织开始涌现，统一为组织会员提供生产技术和市场信息等方面的服务。而这些服务是具有公共品性质的。

政府供给方面的一个引人注目的现象则是最近正在进行的农村税费制度改革试点。农村税费体制改革的实质是希望对公社时期延续下来的“制度外财政”问题进行改革，因此，这是农村公共产品供给制度的一个强制性制度变迁现象。

上述现象说明：家庭承包制实施以后，在农村公共品供给制度方面存在着制度创新，这表明家庭承包制的实施可能影响着农村公共品供给制度的变迁。

这些在农村中已经和正在发生的现象构成了本书的研究背景。目前，对中国农村中多种形式（包括政府的和民间的）的公共品供给制度的变迁，尚缺乏理论方面的系统研究，本书希望在这方面作一个尝试。

1.2 研究的问题和研究目的

按照新制度经济学（The New Institutional Economics）的观点，制度的不均衡将引发制度变迁，而影响制度需求和制度供给