

2012年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

曾广录 著

中国农村公共产品 融资理论与实证



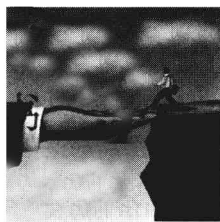
CBS

湖南人民出版社

2012年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

曾广录 著

中国农村公共产品 融资理论与实证



CS 湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

中国农村公共产品融资理论与实证 / 曾广录著. —长沙：湖南人民出版社，2012.12

ISBN 978-7-5438-9064-0

I. ①中… II. ①曾… III. ①农村—公用事业—融资—中国
IV. ①F299.241

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第310298号

中国农村公共产品融资理论与实证

编 著 者 曾广录
责任编辑 赵颖峰 曾诗玉
装帧设计 杨发凯

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙超峰印刷有限公司
版 次 2012年12月第1版
2012年12月第1次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 17
字 数 250千字
书 号 ISBN 978-7-5438-9064-0
定 价 45.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

长期以来，中国农村公共产品的供给不足或不合理供给一直困扰着农村地区社会经济的发展。实现公共产品有效供给的前提是公共产品供给必须有强大的资金支持，因此，融资问题是公共产品供给的瓶颈所在。通过研究公共产品融资问题，尤其是研究影响公共产品融资的主要因素及有效的融资方式，可以寻求有效解决公共产品供给特别是农村公共产品供给的现实途径，进而有效解决城乡公共产品供给中的许多不合理状况，缩小城乡发展差距，推动农村地区社会经济的快速稳定发展。

随着改革开放的不断推进，中国社会和经济领域在取得巨大成就的同时，也出现了许多迫切需要解决的隐患，突出体现在城乡、地区间二元结构的加剧和公共服务供给水平差距的不断拉大。这些问题的存在不仅有损社会公平、公正，而且其所产生的社会矛盾和资源配置失效也对经济社会的持续健康发展构成潜在威胁。从中国的现实看，公共产品的管理及其供给难以满足公众需要，尤其是广大农村地区公共产品的供给不足和不合理现象十分突出。造成这种供给不足和不合理现象的一个重要原因是农村公共产品供给的融资困境。如何解决农村公共产品供给的融资困境，首先需要从理论上弄清楚农村公共产品的特殊性和融资困境产生的根源，在此基础上才能提出有针对性的融资对策。可以说，农村公共产品的融资理论是制定政府财政政策、个人自愿承担公共产品供给成本激励政策，以及公共产品社会化融资政策的依据，没有成熟的公共产品融资理论，针对公共产品的合理财政制度和激励政策是很难形成的。

中国目前还处在转型过程中，收入差距有扩大趋势，城市化相对滞后，政府对农村公共品供给存在某种“歧视性”行为。在这样的转型经济

条件下，农村公共产品的不合理供给与居民收入差距之间是否存在必然联系？应采取怎样的融资对策才能解决农村公共产品的有效供给问题？从短期来说，这些问题关系到政府职能转变、公共财政结构、贫富差距、社会稳定及其公民福利水平等许多现实问题的有效解决；从长远来说，则关系到社会经济的健康发展和国家文明进步水平的提高。因此，研究转型经济中的农村公共产品融资理论，不仅能进一步深化和丰富已有的公共品理论，而且能为改善中国农村公共产品供给的不合理状况，转变政府职能，实现地区和个人发展机遇的均等，缩小贫富差距，实现社会和谐发展提供新的理论支持。

关于公共品问题，不同学者从不同角度做了不少研究。但是，针对农村公共产品供给及其融资问题，则研究成果比较少见。无疑，本书填补了这方面研究的一些空白。

本书中，作者的首要贡献是假设在只存在政府和私人两个融资主体条件下，建立了公共产品融资的基准数学模型，以严密的逻辑论证了公共产品私人融资的不足性，揭示了私人和政府的最优融资问题，并且通过加入收入差距变量分析了私人融资总量与收入差距之间的关系，这为深化公共产品研究奠定了一个新的理论分析框架。

作者的第二个贡献是在基准模型理论框架下，结合中国实际，建立了一个包含收入差距、政府行为偏好等因素在内的中国转型经济条件下农村公共产品融资的分析框架。这一分析框架不仅揭示了收入差距、政府偏好因素各自对农村公共产品融资的具体影响，同时将政府偏好和收入差距因素综合起来考察了这些因素对农村公共产品融资的交互影响，这为农村公共产品融资的有效实现提供了理论依据。

利用上述分析框架，作者得出了一些很值得我们思考的结论。比如，在总财富水平保持不变和存在“搭便车者”或只有一部分人自愿捐赠的条件下，收入差距水平的扩大会影响私人融资的总量：当收入差距水平低于一定程度时，私人自愿捐赠的融资总量会随着收入差距的扩大而增加；在收入差距水平达到一定程度时，私人自愿捐赠的融资总量会达到最大化；当收入差距水平超过一定程度时，私人自愿捐赠的融资总量会随着收入差

距的扩大而减少。这表明在捐赠者之间存在一个最优的收入差距水平，这为研究收入差距和集体行动之间的关系提供了一个可供选择的机制，它有助于解释最初财富不均等与经济发展步伐之间的关系。这可以说是本书的一个重要理论创新。

作者的第三个贡献是将资产证券化融资模式融入到农村公共产品的融资理论分析中，从金融创新角度探讨了农村公共产品融资的实现路径。比如，可以资产证券化模式来为农村中一些投资规模大、具有稳定现金流和收入流的公共基础设施项目融资，这无疑为农村公共产品融资提供了新的政策依据。

总之，本书的分析和观点丰富和拓展了公共产品理论，为深化农村公共产品供给研究，增添了有意义的理论和经验证据，这使得本书的研究不仅具有重要的理论价值，而且对于解决现实农村公共品供给具有针对性的指导意义。

这本著作是曾广录博士在其博士论文的基础上进一步修订而成的。这是曾广录博士第一本严格意义上的学术著作，也是他个人学习阶段的一个总结。博士论文不是研究的终点，很多未知的问题恰恰是从博士论文中思考出来的。从某种意义上说，博士论文只是研究的起点。希望曾广录博士在今后的研究工作中，积极探索，取得更丰硕的成果。

高明华于北京
2012年12月12日

目 录

第 1 章 | 前言

- 1.1 研究背景 / 001
- 1.2 研究意义 / 007
- 1.3 研究的主要内容、基本思路与方法 / 008
- 1.4 创新与不足 / 010

第 2 章 | 文献综述

- 2.1 公共品理论的形成和发展 / 012
- 2.2 国外公共产品融资理论研究现状 / 017
- 2.3 国内公共产品融资理论研究现状 / 021
- 2.4 现有公共产品理论关于融资研究的局限 / 024
- 2.5 中国农村公共产品供给方式的历史考察 / 027
- 2.6 本章小结 / 034

第 3 章 | 农村公共产品融资的影响因素分析

- 3.1 农村公共产品的类型 / 036
- 3.2 农村公共产品融资的一般影响因素 / 047
- 3.3 中国转型经济中农村公共产品融资的特殊影响因素 / 049
- 3.4 本章小结 / 052

第4章 | 公共产品融资：基准模型

- 4.1 公共产品融资模型的建立 / 053
- 4.2 人口因素对公共产品融资的影响 / 059
- 4.3 本章小结 / 061

第5章 | 收入水平与农村公共产品融资

- 5.1 收入水平对公共产品融资影响的一般性分析 / 063
- 5.2 均等国民待遇条件下收入水平与农村公共产品融资 / 064
- 5.3 城乡公共产品投入不均的马太效应 / 067
- 5.4 本章小结 / 071

第6章 | 收入差距水平与农村公共产品融资

- 6.1 问题的提出 / 072
- 6.2 收入差距与公共产品融资：一般情形 / 074
- 6.3 收入差距与农村公共产品私人融资：特殊情形 / 079
- 6.4 政府补贴下的私人捐赠效应 / 092
- 6.5 本章小结 / 093

第7章 | 农村公共产品融资中的克拉克机制

- 7.1 克拉克机制的基本思想 / 095
- 7.2 克拉克机制激励消费者显示真实偏好的原理 / 096
- 7.3 克拉克机制在农村公共产品供给中的应用 / 101

第8章 | 农村公共产品融资中的公共选择机制

- 8.1 公共产品融资中的公共选择理论 / 104
- 8.2 中国农村公共选择机制的特殊应用：“一事一议”制度 / 113
- 8.3 农村公共产品融资中公共财政与公共选择机制的相互配合 / 116
- 8.4 本章小结 / 125

第9章 | 政府行为与农村公共产品融资

- 9.1 政府行为与政府偏好 / 126
- 9.2 政府结构偏好与农村公共产品融资 / 129
- 9.3 政府城乡偏好与农村公共产品融资 / 137
- 9.4 政府偏好对农村公共产品融资的综合效应分析 / 140
- 9.5 政府偏好的社会福利效应分析 / 142
- 9.6 政府在农村公共产品融资中的地位和作用 / 144
- 9.7 本章小结 / 146

第10章 | 非政府组织与农村公共产品融资

- 10.1 非政府组织的资源配置功能 / 149
- 10.2 非政府组织实现资源配置的主要方式 / 150
- 10.3 非政府组织在农村公共产品融资中的地位和作用 / 154
- 10.4 本章小结 / 156

第11章 | 农村公共产品供给中的资产证券化融资

- 11.1 农村公共产品证券化融资的必要性 / 158
- 11.2 农村公共产品证券化融资的可行性 / 163
- 11.3 农村公共产品证券化融资的模式选择 / 176
- 11.4 本章小结 / 179

第12章 | 中国农村公共产品融资的实证分析

- 12.1 改革开放后农村公共产品供给中的问题及其原因 / 181
- 12.2 中国农村公共产品融资的实证分析 / 193
- 12.3 本章小结 / 207

第 13 章 | 中国农村公共产品融资案例分析

- 13.1 案例Ⅰ：洞口县村级公路建设 / 208
- 13.2 案例Ⅱ：马甲村路灯工程 / 215
- 13.3 案例Ⅲ：荆门“划片承包”与农村水利灌溉 / 222

第 14 章 | 优化农村公共产品融资的对策分析

- 14.1 优化农村公共产品融资的基本原则 / 237
- 14.2 优化农村公共产品私人融资的激励制度 / 240
- 14.3 优化农村公共产品政府融资的财政体制 / 243
- 14.4 农村公共产品的非营利组织融资 / 246
- 14.5 农村公共产品的资产证券化融资 / 249

参考文献 / 250

第1章 前 言

00000000000000000000

1.1 研究背景

1.1.1 现实背景：城乡公共产品不合理供给与城乡发展差距

(1) 中国城乡公共产品供给不合理

根据西方经济学理论，公共产品一般分为纯公共产品和准公共产品。纯公共产品主要由政府通过财政融资实现供给，准公共产品则可通过私人、政府与社会共同承担供给成本的融资方式来实现供给。新中国成立以来，政府一直实行城乡不平衡发展战略，推行城乡二元财政结构，再加上城镇利益集团的压力，政府在公共产品的供给上明显偏好于城镇，主要的政府财政资金被用于发展城镇建设。这一做法使得城乡居民收入差距水平不断扩大，反过来又造成了城乡居民私人对准公共产品融资的动力差异，加上农村一些准公共产品采取平均摊派（如公共教育、公共卫生、水电气的收费、村级公路建设中对个人收取的费用部分）的做法，使得农村居民自愿融资的动力不足。这些因素的长期积累使得中国城乡公共产品供给出现了严重的不合理状况：城镇公共产品供给常常出现过剩，农村公共产品供给却严重不足，各地区公共产品的供给存在巨大差异。如中国农村基础教育供给的不足造成许多失学儿童现象，高等教育收费制度不合理使许多

该上大学的农村青年难以圆梦，农村基础设施和农村医疗卫生严重供给不足，城市基础设施、教育和公共医疗供给过剩，等等。这种不合理状况，不仅使农民不能与城市居民享受同等的公共产品或服务待遇，而且进一步强化了中国城乡居民的收入差距，成为中国经济与社会进一步发展的巨大障碍。

因而有人认为，由于绝大部分现代化元素——教育、文艺、科技、生活方式等都出现在城市，受其吸引且有能力和负担它们的乡村精英——富人、乡绅、家族长老、教师、读书人、手艺人等大批迁居城市，农村失去了一些维系其秩序的核心人物，社会结构瓦解而发展陷入停滞，严重时甚至反过来打断城市的现代化进程。^①

（2）公共财政体制中的二元结构及其缺陷

公共产品的有效供给与政府财政体制密切相关。改革开放以来，中国财政体制经历了从传统财政体制向公共财政体制转变的过程。传统财政体制的特点是“二元”财政结构，其运行体制与机制具有三个典型特点：第一是国有财政特征，其收支活动主要在国有部门系统内进行。而非国有部门或者游离于财政覆盖范围之外，或者处于财政覆盖范围的边缘地带。第二是城市财政。传统体制下的财政收支活动主要在城市区域内进行，广大农村则游离于财政覆盖范围之外或处于财政覆盖范围的边缘。第三是生产建设财政，传统体制下的财政支出活动主要在生产建设领域进行，非生产性领域特别是以改善民生为代表的公共服务性领域则处于从属地位或边缘地带。近年来，随着中国政府职能逐步由经济建设型和行政管理型向公共服务型转变，政府财政政策与财政支出结构相应的向“公共性”回归。公共财政体制开始受到重视，其主要特征也表现为三个方面：第一，从国有财政走向多种所有制财政；第二，从城市财政走向城乡一体化财政；第三，从生产建设财政走向公共服务财政。这表明，中国财政运行体制机制开始发生重大变化，公共财政体制开始进入实质性的建立和运行时期。但

^① 周颢：《中国乡村未来何以避免没落？》，见 <http://www.21cbh.com/HTML/2009-12-23/158981.html>。

是,现有的公共财政体系中的城乡分割的二元财政结构仍十分深厚,政府对社会公共事业的财政供给尤其是对农村公共产品的财政供给仍十分的不足,其缺陷也十分明显。这主要表现在以下几个方面:

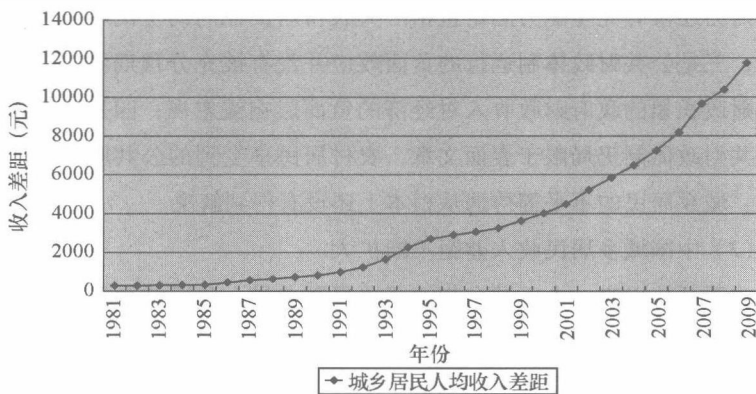
一是传统体制的残留仍根深蒂固,二元财政结构仍然没有得到根本性转变,公共性仍然不足,政府城市财政偏向大量存在,建设资金占财政资金比例仍然超标;二是中国现状使得公共财政体制面临巨大的支出压力,政府财力还没有完全能力满足包括广大农村居民在内的全民对公共产品的需求;三是公共财政体制运行的负面效应并没有被充分预期到,靠税收及土地财政积累的政府财政收入对经济的负面影响被忽视;四是城乡一体化的公共财政体制仍局限于表面文章,农村居民享受到的公共服务仍然十分有限,城乡居民的不平等待遇从根本上还没有得到解决。

(3) 中国城乡居民收入差距不断扩大

改革开放以来,由于城乡初始资源禀赋差异、政府城乡不平衡发展战略、城乡公共产品供给的不合理状况和市场规律的共同作用,中国城乡居民收入差距出现了不断扩大的趋势。2009年中国城镇居民的人均可支配收入是17174.65元,农村居民的人均纯收入是5153.67元,绝对差距是12020.92元,相对差距是3.33:1。这个差距和改革之初相比明显扩大。改革之初,中国城乡人均收入水平都很低,1978年城镇居民人均可支配收入是343元,农民人均纯收入是134元,绝对差距是209元,相对差距是2.57:1。这种城乡收入差距不断扩大的趋势可从图1-1中能清楚地看出。

根据国家统计局公布的数据,城乡合计的基尼系数,已超过公认的国际警戒线0.4的水平,达到0.47。这种收入差距与当前中国教育、医疗卫生、就业和社会保障、社会安全等基本公共服务领域中的城乡差距过大密切相关。2009年中国名义上城乡收入差距是3.33:1,若把义务教育、基本医疗等社会保障因素考虑在内,城乡实际收入差距已达5到6倍,公共服务因素在城乡实际收入差距中所占的比重在30%~40%。从区域经济社会发展水平看,自改革开放以来,中国实行了以促进投资和经济效率为中心的非均衡发展战略,经济发展以东部沿海地区为重心,东部沿海地区的经济增长率在近30年来显著高于中西部地区已成为不争的事实。公共服务

因素对这种区域之间经济发展的差距也产生了很大的影响，由于公共服务提供的不足，中西部地区基础设施、技术知识与人力资源十分缺乏，成为经济发展的最大瓶颈；在解释各地区经济发展增长来源时，资本投入的贡献十分有限，而知识、教育、通信和人力资本却有明显的增长作用，公共服务提供不足所带来的社会发展滞后已成为制约中西部地区，尤其是广大农村地区经济发展的重要因素（吕炜，2008）。



数据来源：根据《中国统计年鉴·2010》整理而来。

图 1-1 1981—2009 年城乡居民人均收入差距走势图

1.1.2 理论背景：公共产品供给成本的复杂性与现有研究的局限

(1) 公共产品类型的多样性

公共产品的类型是多种多样的，不同角度有不同的分类方法。从一般意义上来说可把公共产品分为纯公共产品和准公共产品，而准公共产品又可分为拥挤性公共产品或俱乐部产品和公共池塘资源性公共产品；从用途上可分为消费性公共产品和生产性公共产品；从消费空间上可分为地方性公共产品、全国性公共产品和全球性公共产品，或城市公共产品和农村公共产品；从消费属性上可分为公共物质性产品和公共精神产品。各种类型公共产品在竞争属性和排他属性上又存在着差异性，因而其供给成本的承担者及其数额也不同，具有复杂性、多样性特征。对于纯公共产品而言，

其融资的主体主要是政府,因而农村纯公共产品的供给主要表现为一个政府财政投入的问题。但对于准公共产品而言,具有私人、政府和社会共同承担供给成本的特征,单一地从某一方面或某一产品去研究其供给成本是很难实现各种类型准公共产品有效供给的。现有的研究一般局限于从政府财政融资的视角来研究其供给问题,或局部分析某一种类型准公共产品的供给成本问题,较少有全面研究各类型公共产品有效供给问题及其融资问题。对于多样性的公共产品而言,需要进行全面而综合的研究才能寻求其有效供给的途径。

(2) 准公共产品供给成本的共担性

根据萨缪尔森的公共品理论,公共品的消费具有非竞争性和非排他性,这些特性决定了公共品具有外部溢出效应,因而会造成这种产品的提供者不能享受到其所带来的全部好处,从而使私人缺乏承担其全部成本的动力,加上“搭便车”动机,公共产品完全由私人提供会出现供给不足的现象,从而影响整体社会福利水平。纯公共产品具有完全的非竞争性和非排他性,外部溢出效应最高,私人供给的动力最低,基本由政府部门通过强制性的税收形式来提供,如国防、公安等;准公共产品具有一定程度的非竞争性和可排他性,私人有自愿供给动力,但其外部溢出效应又使个人不愿意承担生产这种公共产品的全部成本,其不足部分需要由政府或其他社会力量来弥补,如教育、公共卫生和医疗、公共交通、村级公路、水电气等。准公共产品又被称为非纯公共产品或非纯私人产品或混合产品,具有共同消费性和整体的相对不可分割性(第3章会对准公共产品的含义做更为具体的界定)。丁菊红、邓可斌(2008)认为“现实中,纯公共品除国防以外几乎没有,大部分公共品都具有私人品的某些属性,被称作准公共品,对其消费会给其他人造成一定的影响”^①。准公共产品的性质决定了其供给成本具有由私人 and 政府或其他社会力量共同承担的性质,因而其融资也应来源于多个方面:消费者融资、政府融资或社会力量融资。

^① 丁菊红、邓可斌:《政府偏好、公共品供给与转型中的财政分权》,载《经济研究》2008年第7期,第79页。

既然准公共产品的供给成本具有共担性，必然有一个供给成本的分担问题，即融资问题：消费者和政府（或社会力量）各自应承担多少份额才会使这种产品得到最优供给。融资是准公共产品供给得以实现的前提，只有在私人承担的份额和政府（或社会力量）承担的份额得以全部实现时，准公共产品才能得到最优供给。而私人 and 政府（或社会力量）对准公共产品最优融资的实现又会受到许多主客观因素的影响，分析和寻求这些主客观因素是解决准公共产品有效融资实现的前提。由于准公共产品的非排他性质，因而私人消费时存在“搭便车”动机。已有的研究主要是从解决“搭便车”动机的角度去探索准公共产品的融资问题，其研究主要从两个方面展开：一是通过民主投票制度来解决个人消费准公共产品中因隐藏个人偏好而出现的搭便车问题，这是公共选择学派的思路；二是通过设计完善的激励机制来促使个人显示其对准公共产品的真实偏好，从而实现个人的有效融资，如著名的克拉克－格罗夫斯机制。但这些思路是在西方民主体制相对完善、个人收入差距不是很大的大环境中得出的结论，而在像中国这样的转型经济中，公共产品的供给并不是通过民主投票形式来决策的，更多的是通过政府预算或领导者个人意志决定的，而且转型经济中贫富差距不断扩大的趋势严重制约了许多地区个人融资部分的实现。因而影响转型经济中准公共产品融资的因素主要集中在收入水平、收入差距和政府行为这几个方面。已有的理论，对搭便车问题的研究已经相当成熟，但对收入水平、收入差距和转型经济中政府的行为如何影响准公共产品融资的研究却比较缺乏，因而十分有必要从收入水平、收入差距和政府行为等角度去研究转型经济中的准公共产品融资理论。同时，现代社会出现了许多新的金融创新工具，而这些工具很少被运用于农村公共产品融资研究中。公共产品融资理论研究的滞后，使得现有的公共产品融资渠道和融资资金十分有限，不能实现公共产品尤其是农村公共产品的有效供给。

公共管理和公共服务研究中最基础性的理论研究是对公共服务性产品的理论研究，没有成熟的公共品理论，公共产品的有效供给机制就难以建立。要改变现有的二元财政体制，实现公共服务的均等化和农村公共产品的有效供给，研究农村公共产品融资理论处于基础性和关键性地位。

1.2 研究意义

长期以来中国农村公共产品的不合理供给一直阻碍着农村地区社会经济的发展。公共产品的融资是实现公共产品有效供给的前提。通过研究公共产品融资问题,寻求影响公共产品融资的主要因素及其有效的融资方式,这不仅可以弥补已有理论研究的不足,而且可以寻求有效解决公共产品供给尤其是农村公共产品供给的现实途径,有效解决城乡公共产品供给中的许多不合理状况,推动农村地区社会经济的快速稳定发展。

随着改革开放的不断推进,中国社会、经济领域在取得巨大成就的同时,也出现了许多迫切需要解决的隐患,突出体现在城乡间、地区间二元结构和公共服务供给水平不断拉大的问题上,这些问题的存在不仅有损于社会公平、公正,其所产生的社会矛盾和资源配置失效也对经济社会的持续健康发展构成潜在威胁^①。温家宝在十一届全国人大一次会议政府工作报告中指出,政府职能转变还不到位,社会管理和公共服务比较薄弱。胡锦涛在2011年省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上指出,从总体上看,我国社会管理领域存在的问题,是我国经济社会发展水平和阶段性特征的集中反映。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变,发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,我们解决各种社会问题的物质基础还比较薄弱。^②从中国的现实看,公共产品的管理及其供给都难以满足公众需要,是当今社会管理领域的一个十分重要而又紧迫的问题,尤其是广大农村地区公共产品的供给不合理现象十分突出。造成这种不合理现象的一个重要原因是公共产品融资理论研究的薄弱。

公共产品的融资理论是制定政府财政政策、个人自愿承担公共产品供

^① 吕炜:《中国基本公共服务供给均等化问题研究》,载高培勇、杨之刚、夏杰长:《中国财政经济理论前沿(5)》,社会科学文献出版社2008年版,第176页。

^② 参见 http://news.xinhuanet.com/politics/2011-02/19/c_121100198_2.htm。