

社会学
研究
丛书

■ 葛深渭 著

我国村级公益事业 建设与投入机制创新问题研究

Question Research on Construction and
Investment Mechanism Innovation of
Village-level Public Welfare Programs

中国文史出版社

教育部人文社会科学研究项目“村级公益事业建设投入机制创新研究”
(10YJA840007) 最终成果

我国村级公益事业建设
与投入机制创新问题研究

葛深渭 著

中国文史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国村级公益事业建设与投入机制创新问题研究 /
葛深渭著. —北京：中国文史出版社，2014. 1
ISBN 978 - 7 - 5034 - 4457 - 9

I. ①我… II. ①葛… III. ①农村—公用事业—研究
—中国 IV. ①F299. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 274041 号



责任编辑：曹 斌

封面设计：人文在线

出版发行：中国文史出版社

网 址：www. chinawenshi. net

社 址：北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编：100811

电 话：010 - 66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真：010 - 66192703

录 排：人文在线

印 装：北京天正元印务有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：16 开

印 张：18 字数：315 千字

印 数：2000 册

版 次：2014 年 1 月北京第 1 版

印 次：2014 年 1 月第 1 次印刷

定 价：50.00 元

文史版图书，版权所有，侵权必究。

文史版图书，印装错误可与发行部联系退换。

前 言

村级公益事业是在村域范围内生产和提供的农村公共品。本书把村级公益事业的内涵定义为：行政村范围内，由公共财政、村社集体以及私人部门生产和提供的，全体村民生产、生活所必须的公共产品，以及与城市居民大致相当的基本公共服务。它由生产性公益事业和生活性公益事业两部分组成。村级公益事业投入机制是指村级社区公共产品生产和服务的供给机制。一般认为公共财政应该担负农村公益事业建设投入主体的责任，然而由于受我国公共财政投入能力的限制，长期以来我国一直存在着隐性或显性的农村基层供给方式，这种方式加重了农民负担，这种状况在改革开放后尤其明显，直到2000年中央实施农村税费改革以后才逐步减轻。但这一政策的实施同时也带来了新的问题——村级公益事业建设投入渠道出现“真空”，因此为了重新构建村级公益事业建设投入的长效机制，各级政府和各涉农部门、研究机构以及许多专家学者作了大量的探索，形成了许多不同的观点。

一是以公共财政为杠杆，推行多元化投入机制。湖北省财政部门展开的一项研究结果表明，面对农村公益事业建设出现的窘境，国家应在收入分配上进行税收及公共财政体制创新，加大向农村的转移支付力度，建立一个有利于城乡统筹发展，真正有效的公共财政体制。

二是政府积极引导，制定相关政策制度，建立合理机制，引导民间资本和农民个体积极参与村级公益事业建设投入。林颖等研究者认为村级公益事业建设投入一方面应该因势利导，积极引入市场机制，鼓励和支持有能力的私营业主投资兴办农村公益事业；另一方面制定相关措施，引导农村先富群体捐助农村公益事业的积极性，积极稳妥地引导“富人治村”，让他们为村

级公益事业建设出资出力，从而形成政府引导，部门帮扶，农民自愿，老板捐赠，民主管理的运作方式。

三是量力而行，发挥“一事一议”的主渠道作用。赵春秀、陈俊亚、陈国庆等大量研究者和政府部门官员普遍支持这一做法，该观点现在已经被政府农业部门采纳，并在全国开始试点。“一事一议”强调通过民主协商筹资筹劳，兴办村内集体公益事业。但在具体的试点过程中也反映出了一些问题，如由于一些地方农民不富裕或不善合作，出现“事难议、议难决、决难行”；缺乏规范的操作程序，存在农民负担反弹的可能；实行筹资筹劳上限控制，造成难办大事、缺乏经费来源，无钱议事等问题。为此该观点认为，关键是政府要以促进农村民主建设为契机，通过完善程序，加以引导和规范。

四是农村以土地换公益事业经费投入。《深化农村税费改革政策走向研究》课题组研究，以及大连市的实践表明：目前很多农村还留有一定数量的机动田，因此在解决农村公益事业筹资难题上，可以借鉴不少地方把这部分机动田承包出去，利用承包费来弥补公益事业建设经费不足部分的筹资方法。

国外关于公益事业建设投入的研究理论很多，其中最有借鉴意义的有三个理论。一是林达尔均衡。该理论阐述了公共品由私人部门生产和供给是可能的。林达尔均衡就是针对每个消费者对公共品的真实评价分别收取各自不同的价格，但这一理论的实施存在一个前提，即每个消费者愿意诚实地报出自己对公共品的评价，这就要求有高素质的消费群体和排他装置。其实，在农村社区“熟人社会”这一特殊条件，以及“一事一议筹资筹劳”的机制，可以有效解决和控制公共服务的“搭便车”现象，比较合理的按照公共服务受益程度，有差别的分摊公共品生产成本。二是产权理论。该理论可以解决公共品的市场失灵问题。科斯的《经济学上的灯塔》（1974）一书中，以英国早期的灯塔产权制度，反驳了大家习以为常的观点（公共品生产和供给完全由政府投资或私人生产公共产品无法收费）。科斯的研究表明，产权制度明确、政府支持和保护的情况下，灯塔之类的公共产品由私人生产经营或收费是可能的，而且其效率远比政府资助要高的多，市场失灵可转变为市场有效。三是俱乐部产品理论假说。该理论假说是实现公共品供给市场化的重要途径。俱乐部产品可以采取收费制度排斥非俱乐部成员享用公共品。加入考虑俱乐部产品的产权制度，俱乐部产品与“灯塔”的生产和服务是一样的道理。拥有“灯塔”照明执照的船主就成了享受俱乐部产品和服务的

成员。如果考虑农村社区的特征,利用熟人社会的管理优势,更能够有效控制非俱乐部成员“搭便车”。

以上研究与观点为本书的研究提供了基本的思路和有益的借鉴。根据上述研究成果,我们认为村级公益事业投入机制的健全必须从以下方面入手。一是必须特别强调政府的作用。农村公益事业建设与农业生产和农村经济发展息息相关,与农民大众的生产生活直接关联,受益面广,属于公共品,按照国际经验,公共财政应该担负农村公益事业建设投入主体的责任。强调公共品供给的多元参与机制,主要是为了克服把政府作为惟一供给主体渠道过于单一的问题,以及提高资源配置效率,绝不能因此而弱化政府责任。二是应该关注私人部门投资和社会多元参与。越来越多研究证明,公共品的生产和供给方式可以是多元的。农村公共品生产和供给应该主要由政府通过税收来提供,但政府为主不等于政府包揽,生产和供给方式是多样的。由于农村社区的特殊性,私人部门参与有利于较好解决农村公共品生产和供给的资源配置效率和供需均衡的问题,有利于村级公益事业建设投入机制创新。三是要探索市场融资方式。对于私人物品而言,只要需求等于供给,就能达到竞争性均衡。但是公共品的性质决定了其供给和消费不能满足竞争性均衡的要求,因此农村公共品完全由私人部门供给是无效的。公共品私人生产和供给需要解决一个基本问题:即公共品生产的总成本如何在全体消费者之间合理分摊。

正是基于以上认识,本书力图通过对村级公益事业建设的理论进行梳理,结合我国各地已经开展的村级公益事业建设实践,通过一定数量的抽样调查和典型案例的深度分析研究,厘清村级公益事业建设与一般公益事业建设的不同特点、现有村级公益事业建设中取得的经验和存在的问题,找到在现有体制下进一步健全村级公益事业建设投入机制的最佳途径与政策设想,探求我国村级公益事业建设的内在规律,并尝试进一步探讨适合我国国情的村级公益事业建设基本模型与机制,以为国家相关决策部门提供制定政策的理论支撑,同时也为进一步的理论研究积累资料与研究经验。因此,本书在写作过程中为了阐述的方便和阐述重点的不同,把全部内容分成上、下两篇。上篇由四章构成,主要倾向于理论探讨:第一章着重阐述了与村级公益事业建设投入机制相关的基本概念和主要理论;第二、三章重点研究了国内外村级公益事业建设及其投入机制的变迁、经验与借鉴;第四章利用第二次全国农业普查资料,对全国农村公益事业建设状况利用分析模型进行了全面的理论剖析。下篇共由七章构成,主要倾向于实证研究,在广泛调查的基础

上,充分研究了我国村级公益事业建设投入机制创新的成果、效率和面临的难题,在此基础上提出了本书的参考建议。其中,第五章分析了全国村级公益事业建设面临的现状与问题;第六章在调查基础上分析了村级公益事业建设投入机制创新进展情况;第七章在个案调查的基础上论证了政府在生产性村级公益事业建设中的作用和效率;第八章针对村级公益事业建设投入机制创新的典型成果——“一事一议”制度的效率与存在的问题进行了实证研究;第九章以浙江为个案,在科学调研的基础上研究了生产性公益事业建设投入机制创新的可能性;第十章在科学调研的基础上对村级公益事业建设的效率进行了村级程度的深度探究;第十一章在前述所有研究的基础上,提出了进一步推进和完善村级公益事业建设投入机制创新的些许思考。

本书研究过程中以多学科结合为出发点,重视专家指导与合作研究,结合文献资料研究、利用多学科优势,综合运用管理学、经济学、政治学、社会学等学科的研究方法,力图做到逻辑与历史的统一,最大限度达到研究的预期效果。同时立足实证分析,主要运用实地调查和入户调查手段,通过案例研究途径,运用现代计量研究方法与计算机模型研究等现代科技手段进行分析与总结,最大限度发现其中的规律。

本书的基本观点是:健全村级公益事业建设的投入机制必须在现有投入机制框架下进行大胆创新,一方面强调政府财政投入的主渠道作用,另一方面应该充分关注私人部门投资和社会多元参与投入,并积极探索市场融资方式,正确处理好动员村民投入与防止农民负担反弹的关系,最终建立起“政府主导,农民主体,社会参与,制度保障”的村级公益事业建设投入新机制,从而破解当前农村公益事业建设投入不足和机制不健全的难题。我们认为村级公益事业不是一般意义上的公共产品,所以其供给主体不应该是单独的,而应该是多元的,并且在一定条件下可以进行有偿享受。村级公益事业投入机制应该是一个多元参与的系统工程,而不是一个纵向的组织结构,因此最终健全的机制应该遵循“政府主导,农民主体,社会参与,制度保障”的基本原则。村级公益事业建设的平台不应该只局限于乡村,在新的形势下,应该以乡镇或中心村作为村级公益事业建设的承载平台。

本书的研究是以王景新教授主持,作者参与的2007年民政部课题“全国农村社区服务体系建设研究”、2008年农业部课题“村级公益事业建设投入机制研究”、2009年商务部课题《公平发展公共治理GED子项目——城乡基层社会组织管理体制创新及促进政策研究》为依托,最终落实到2010年教育部课题“村级公益事业投入机制创新研究”课题的基础上的最终成



果，因此，部分调研成果和收集的数据比较陈旧，但我们认为并不影响研究的最终结论，因此没有进行更新。

本书在写作过程中汲取了很多专家学者的大量研究成果，有些已经在书中明确标注，有些可能遗漏，在此对所有的专家学者致以深深的感谢，同时也表示深深歉意。对本书依托的课题组全体成员金国峰、李淑梅、倪建明、尹作亮、骆鹏等的无私奉献深表谢意！

目 录

上篇 理论探索

第一章 村级公益事业建设投入机制研究相关理论.....	3
第一节 基本概念.....	3
第二节 村域发展理论.....	9
第三节 制度与制度变迁理论	12
第四节 农村公共品供给制度理论	16
第二章 建国以来村级公益事业建设投入机制变迁	30
第一节 村级公益事业建设环境变迁	30
第二节 村级公益事业建设供给方式变迁	37
第三节 村级公益事业建设筹资渠道变迁	45
第四节 后税费时代村级公益事业建设投入机制创新探索	50
第三章 国外村级公益事业建设投入制度借鉴与启示	56
第一节 国外政府向农村提供的公益事业	56

第二节 国外农村公益事业建设运转机制实践——以农村科技 服务供给为例	63
第三节 国外村级公益事业建设借鉴与启示	72
第四章 基于统计资料的我国村级公益事业建设区域差异研究	77
第一节 村级公益事业建设指标设定与聚类分析	77
第二节 村级公益事业建设区域差异表现与程度	84
第三节 缩小村级公益事业建设区域差异的路径探索	96

下篇 调查研究

第五章 我国村级公益事业建设现状、问题及机制创新探索	101
第一节 我国村级公益事业建设现状	101
第二节 当前我国村级公益事业建设面临的主要问题	103
第三节 村级公益事业建设创新路径探索	114
第六章 村级公益事业建设与投入机制改革进展区域差异——基于 浙、黑、新、云、冀等五省(区)的调查	117
第一节 样本省(区)村级公益事业建设概况	118
第二节 样本省(区)村级公益事业建设投入机制改革进展	134
第三节 样本省(区)村级公益事业建设投入机制改革存在的若 干问题	147
第七章 基于政府供给的生产性公益事业建设效率个案研究——以 “洞源牌”源东白桃品牌竞争力培育提升为例	157
第一节 政府生产性公益事业建设与品牌竞争力形成机理	157
第二节 优化竞争环境:地方政府在区域农产品品牌竞争力培育 提升中的核心公共服务供给	160
第三节 地方政府在“洞源牌”源东白桃品牌竞争力培育提升中 的主要作用	162
第四节 基于政府供给角度的提升区域农产品品牌竞争力建议	165

第八章 村级公益事业建设新型投入机制(一事一议)运行效率分析	
——基于浙江实践效果的抽样调查	168
第一节 “一事一议”制度的运行效率与主要做法	169
第二节 存在问题与成因	177
第三节 政策建议	179
第九章 农村生产性公益事业建设与投入机制创新探索——基于浙江的抽样调查	183
第一节 研究假设与样本选择	183
第二节 样本县域粮食生产及相关公益事业建设状况	184
第三节 生产性公益事业建设需求主体状况——粮食生产微观主体的现状、特点、趋势及问题	189
第四节 生产性公益事业建设载体和供给主体状况——粮食生产功能区建设及粮食生产服务主体发展状况	200
第五节 生产性公益事业建设与投入机制创新思路与建议	205
第十章 村级公益事业建设投入效率的四村调查与思考	210
第一节 安居村	210
第二节 补雨村	217
第三节 沿塘村	224
第四节 曹家桥社区	231
第五节 四村域公益事业建设投入效率的深度剖析——以村域文化建设为例	238
第十一章 村级公益事业建设投入机制创新思考	245
第一节 当前村级公益事业建设投入机制创新成就与不足	245
第二节 村级公益事业建设投入机制完善与创新的几点思考	254
参考文献	271
后 记	276

上 篇

理论探索

第一章 村级公益事业建设 投入机制研究相关理论

第一节 基本概念

一、公共品与农村公共品

(一) 公共品^①

综合国内外研究者的研究结果，一般地公共产品被认为是私人产品的对称，是指具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性的产品。或者是指一种商品，其效用不可分割地影响整个公众，而不管其中任何个人是否愿意消费。例如，一项根除天花的保健措施对所有人都起了保护作用，而决不只是那些付钱接种疫苗的人。而私人品，如面包，如果被一个人消费，就不可能被另外的人消费。公共产品有三个基本特征，即非竞争性、非排他性和非分割性。

非竞争性是指一部分人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费，一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益，受益对象之间不存在利益冲突。有两方面含义：（1）边际成本为零。这里所说的边际成本是指增加一个消费者对供给者带来的边际成本，例如增加一个电视观众并不会导致发射成本的增加。（2）边际拥挤成本为零。每个消费者的消费都不影响其他消费者的消费数量和质量。如国防、外交、

^① 赵春江等：《新农村建设中公共产品供给问题研究》，中国物资出版社，2011年11月第一版，第22页。

立法、司法和政府的公安、环保、工商行政管理以及从事行政管理的各部门所提供的公共产品都是属于这一类，不会因该时期增加或减少了一些人口享受而变化。此类产品增加消费者不会减少任何一个消费者的消费量，增加消费者不增加该产品的成本耗费。它在消费上没有竞争性，属于利益共享的产品。

非排他性是指产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人所专有，要将一些人排斥在消费过程之外，不让他们享受这一产品的利益是不可能的。例如，消除空气中的污染是一项能为人们带来好处的服务，它使所有人能够生活在新鲜的空气中，要让某些人不能享受到新鲜空气的好处是不可能的。

非分割性是指它的消费是在保持其完整性的前提下，由众多的消费者共同享用的。如交通警察给人们带来的安全利益是不可分割的。可见，具有非竞争性、非排他性而且不能分割的纯公共产品具有公共消费的性质，即在消费这类产品时，消费者只能共享，消费者也可以不受影响的共享，而不能排斥任何人享用。

公共品按照不同的标准可以分成不同的类别。一般地根据排他性可以把公共品分成两类：纯公共产品和准公共产品。纯公共品是指那些为整个社会共同消费的产品。严格地讲，它是在消费过程中具有非竞争性和非排他性的产品，是任何一个人对该产品的消费都不减少别人对它进行同样消费的物品与劳务。准公共产品亦称为“混合产品”。这类产品通常只具备上述两个特性的一个，而另一个则表现为不充分。第一类，具有非排他性和不充分的非竞争性的公共产品。例如，教育产品就属于这一类。教育产品是具有非排他性的。因为，对于处于同一教室的学生来说，甲在接受教育的同时，并不会排斥乙听课。另一类是具有非竞争性特征，但非排他性不充分的准公共产品。例如，公共道路和公共桥梁就是属于这种类型。受特定的路面宽度限制，甲车在使用道路的特定路段时，就排斥其他车辆同时占有这一路段，否则会产生拥挤现象。因此，公路的非排他性是不充分的。纯公共产品的范围是比较狭小的，但准公共产品的范围较宽。如教育、文化、广播、电视、医院、应用科学研究、体育、公路、农林技术推广等事业单位，其向社会提供的属于准公共产品。此外，实行企业核算的自来水、供电、邮政、市政建设、铁路、港口、码头、城市公共交通等，也属于准公共产品的范围。具体分类可以见表 1-1。

表 1-1 公共品的类型

纯公共品	准公共品	公共资源
国防安全	医疗卫生	空气
外交事务	学校教育	土地
法律制度	文化娱乐	江湖
社会治安	交通运输	近海渔场
社会风气	邮电通信	草原牧地
灾情控制	体育场馆	自然森林
生态环境	游览胜地	地下矿产
基础研究	基础设施	野生动物

（二）农村公共品

农村公共品是指农村地区农业、农村或农民生产、生活共同所需的具有一定非排他性和非竞争性的产品或服务^①。还有学者提出了另外的定义，如赵春江、李江认为：农村公共品是指只能满足其特定农村社会的公共消费欲望的产品或劳务。石义霞：农村公共品是指在我国现有的城乡二元经济结构下，用于满足农村经济社会发展、农业生产发展和广大农民日常生活共同需要的一系列产品和服务。农村公共产品属于公共产品范畴，是指用于满足农业、农村和农民生产生活共同需要的产品或服务的总称。农村公共产品除具有一般公共产品非竞争性和非排他性的基本属性外，还有其自身的特殊性。（1）农村公共产品是农村社区内存在的私人共同需要，这种需要随区域范围的变化而变化。（2）相对于城市社区公共产品，农村社区公共产品具有生产性和生活性双重功能。（3）农村公共产品的供给特别强调有意识的集体行动，这种集体行动或者是出于自愿，或者是对习俗的遵从，或者是国家的制度安排。（4）社会、经济、技术环境变化影响个人决策和各种集体决策的范围，从而农村公共品范围的界定和供给的方式就会发生变化。农村公共品的性质和特点决定了它的生产和供给具有针对性、分散性、自愿性和制度性，需要采用一种不同于城市的供给方式。按照农村公共品在消费过程中的不同性质分类，可分为农村纯公共品和准公共品两大类（表 1-2）：

^① 徐小青：《中国农村公共服务》，中国发展出版社 2002 年版，第 41 页。



表 1-2 农村公共品分类

农村公共品			
纯公共品性质	准公共品性质		
	接近于纯公共品性质	俱乐部产品性质	接近于私人品性质
农业环境保护、农业 发展综合规划及 信息系统、农业发 展战略和基础科学 研究、大江大河治 理、农村基层组织 行政服务等	农村公共卫生和医疗 保障、贫困保障、小 流域防洪防涝设施建 设、通村道路建设、 农业科技推广,农田 保护和改造、农业灾 害预警、动植物病虫 害防治等	农民职业培训、农田 小水利灌溉系统、村 内道路建设、村庄绿 化、村文化体育设施、 农村治安等	农村通讯、网络、用 电、自来水改造、农业 机械设备投入、农业多 种经营和产业化服务、 通户道路硬化等

二、村级公益事业与村级公益事业建设投入机制

(一) 村级公益事业的含义

“公益”是指公众的福祉和利益。它的实质是社会财富的再次分配。在我国公益事业主要包括救助救济、文化教育、医疗卫生、体育事业、环境保护、社会公共设施建设及促进社会发展和进步的其他社会公共福利事业。公益事业具有以下特点：一是外在性，公益事业部门及活动独立存在，构成相对独立的系统。二是社会性，公益事业建设资金主要依靠政府和社会投入，投资效益表现为社会效益。三是共享性，公益事业建设和服务为社会成员所共享。四是福利性，公益事业所提供的产品带有社会服务和社会福利性质。因此，公益事业与公共产品在内涵上具有同一性，本书把农村公共产品供给理解为农村公益事业正是基于村域服务便利与福利的角度。

村级公益事业是农村公益事业的重要组成部分。村级公益事业是指在村域范围内生产和提供用于满足全体村民生产生活需要的，不以盈利为目的，涉及广大农民生产生活切身利益需求的，靠一家一户自己独立进行是办不到，也无法办的公共产品或公共服务。如道路、沟渠、河道、文化娱乐场所建设、村级公共服务设施等，就是农村公益性事业，具体到一个项目就是农村公共工程。按照与时俱进、体现时代特点和贯彻中央关于加快发展农村公共事业、推进城乡基本公共服务均等化、构建城乡经济社会发展一体化新格