

NONG CUN GONG GONG WU PIN GONG JI

农村公共物品供给： 模式与效率

罗兴佐 著

学林出版社

014038718

F299.241
23

农村公共物品供给： 模式与效率

罗兴佐 著



F299.241
23



北航

C1726301

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村公共物品供给:模式与效率 / 罗兴佐著. —上海
学林出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-5486-0498-3

I. ①农… II. ①罗… III. ①农村—公共物品—供给
制—研究—中国 IV. ①F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 039443 号

农村公共物品供给:模式与效率



作 者——罗兴佐

责任编辑——吴伦仲

封面设计——魏 来

出 版——上海世纪出版股份有限公司 学林出版社

地 址:上海钦州南路 81 号 电话/传真:64515005

发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心

地 址:上海福建中路 193 号 网址:www.ewen.cc

印 刷——上海叶大印务发展有限公司

开 本——640×965 1/16

印 张——12

字 数——20 万字

版 次——2013 年 4 月第 1 版

印 次——2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号——ISBN 978-7-5486-0498-3/C·25

定 价——30.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

西南政法大学政治学文库编委会

主 编：宋玉波

副主编：黄清吉 罗兴佐

委 员：程志敏 吕庆春 黄顺康 周振超 和静钧

简 敏 淳于淼泠 邹东升 冯 春 郑万军

周 燕 郭春甫 田立新 龚培渝

817830310

本书为 2010 年度教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目“农村公共物品需求表达与效率研究”的最终成果(项目批准号:10XJA630006)。本书的出版得到中央财政支持地方高校基础条件建设项目经费、重庆市重点学科——西南政法大学政治学理论学科和国家级特色专业——西南政法大学行政管理专业专项建设经费的资助。

目 录

导论 / 1

上篇 理论分析

- 第一章 农村公共物品供给模式的变迁 / 11
- 第二章 农村公共物品供给效率的影响因素分析 / 25
- 第三章 农村社区组织建设与公共物品供给 / 47

下篇 个案报告

- 国家资源的输入与产出
 - 胜村调查 / 55
- 农村公共物品供给中的国家、市场与村庄
 - 以庙村人饮工程为例 / 78
- 新农村建设实践与公共物品民主供给模式构想
 - 草村调查 / 87
- 山区水利的出路:资源输入与组织重建
 - 光村调查 / 100
- 精英组织化与农村公共物品供给
 - 以平村建桥为例 / 116
- 农村公共物品供给的利益主体及其互动
 - 以刘堤村修路为例 / 131
- 村庄公共物品供给的组织基础
 - 延村调查 / 148
- 负效益:中西部山区农村公共服务的新困境
 - 麻乡调查 / 153

附录 1 / 160

附录 2 / 169

参考文献 / 174

导 论

农村税费改革后,国家开始向农村提供大量的政策性资源。这些资源对农村公共物品供给产生了哪些积极效应,还存在什么样的问题,如何改正,研究这些问题对于提高国家资源的使用效率,推进新农村建设十分重要。

一、已有研究状况与本研究的意义

大致从 20 世纪 90 年代中期,农村公共物品问题开始引起国内学界的关注,学界发表了大量的相关著述。依据本研究主题,笔者对相关研究进行如下梳理。

(一) 农村公共物品的内涵与外延

一般认为,公共物品是指具有非竞争性和非排他性的物品。它具有两个基本特征:一是非竞争性,即公共物品一旦提供出来,任何消费者对它们的消费都不影响其他消费者的利益,也不会影响整个社会的利益;二是非排他性,即公共物品的消费是集体进行、共同消费的,其效用在不同消费者之间不能分割。公共物品理论认为,公共物品的上述特点导致公共物品消费过程中的“搭便车”问题——理性的消费者消费公共物品,但不愿意为公共物品的生产做出贡献。由于消费者无论对公共物品的供给是否支付了代价,他都可以消费公共物品,这就可能产生两个结果:其一,消费者力图使他对公共物品的贡献小于他从公共物品中获得的利益;其二,消费者力图隐瞒他对公共物品的真实偏好,由此导致进一步的后果,即如果由市场来组织公共物品生产,公共物品不是生产过多,就是生产过少。因此,公共物品一般由政府通过税收的办法来筹集资金,然后交由公共企业去生产^①。

从现有文献来看,国内多数学者倾向于将农村公共物品定义为与农村居民生产、生活相关的非竞争性、非排他性产品,如农业基础设施、农

^① [澳]休·史卓顿、莱昂内尔·奥查德著:《公共物品、公共企业和公共选择——对政府功能的批评与反批评的理论纷争》第 11~12 页,费昭辉等译,北京:经济科学出版社,2000。

村教育与科研、农业生产信息与技术服务、农业生产技能培训、农村公共秩序、农村道路建设等。

叶兴庆(1997)从成本分摊的角度,把公共物品分为制度内公共物品(即政府通过规范化的税收收入提供的公共物品)和制度外公共物品(即由政府或社区组织通过制度外公共收入提供的公共物品)。陶勇(2001)认为,农村公共产品是为了满足农村经济发展和农业生产以及农民生活消费共同所需的农村产品,是农村产品中具有公共产品属性的农村公共设施 and 公共服务的总称。熊巍(2002)认为,农村公共产品是指在农村地域内私人不愿提供的、具有非排他性、非竞争性的社会产品。这些社会产品会使农村受益,但其中有些社会产品的受益范围又不仅仅局限于农村地区,因而,农村公共产品具有多层次性,它既包括中央政府提供的覆盖到农村的全国性公共产品,又包括地方政府和农村组织提供的受益范围局限于本地区或部分外溢到周边的地方性公共产品。林万龙(2002)认为,乡村社区公共产品是在乡或村范围内提供的,为乡村社区农民(或其中的一部分)所消费的带有公共产品性质(消费或受益难以完全排他)的产品或服务,包括农村小型基础设施、基本医疗卫生服务、技术信息服务和农村基础教育等。本研究将从重庆市若干村庄的道路和水利建设切入,探讨当前农村公共物品供给的具体模式及其效率。

(二) 农村公共物品供给体制变迁

学界对农村公共物品供给体制变迁的探讨主要集中于总结、反思传统体制的弊端及其根源上。张军、何寒熙(1996)认为,农作制度的非集体化变革引起了农村社区对公共产品需求的变化。随着实际收入的增长,农民对公共产品的需求水平提高了,需求变化是引起农村公共产品供给制度发生“诱致性变迁”的最终原因。叶兴庆(1997)认为,现行农村公共产品供给制度“自上而下”的决策程序,极易导致供给脱离农民的实际需求,导致供给相对过度;这种供给决策程序的实质是政府和其代理者垄断了农村公共产品的定价及其供给数量和种类,向农民强制供给公共产品,单方面决定和强制完成整个交易,农民则成为被动的购买者。这种强制性供给相对于农民需求来讲,一方面导致了所谓的“公共产品”出现过剩;另一方面,农民真正需求的公共产品又供给不足。熊巍(2002)认为,农村公共产品供给制度是制度内与制度外不规范结合的制度。乡镇政府作为最基层的政权机构,财政匮乏;分税制具有对乡镇财政剥削的制度缺陷,乡镇财政收入主要来源的农业税和乡镇企业税收极其有限;省级以下的转移支付缺少监督,乡镇政府取得的转移支付数额

很少。公共财政的预算内低收入导致制度内公共产品供给不足,为了提供最基本的公共产品,只好通过预算外和制度外收入弥补经费的不足,从而增加了农民的负担。

林万龙(2003)运用制度变迁理论对农村社区公共物品供给制度进行了讨论,认为家庭承包制的实施,本质上是产权结构的变革,是农村一系列改革中具有根本意义的基础性改革,不仅引发了农村公共物品供给与需求的变化,也使农村社区公共物品供给制度发生了变迁,并表现出制度演进特征。冯兴元(2006)认为,在公共资源分配上,我国一向实行公共产品城乡二元供给机制。政府主导的财政分配以城市和工业为主,而农村公共产品则尽可能少地列入财政支出范围,尽可能多地由农民自己进行成本分摊。吴业苗(2006)认为,家庭联产承包责任制的实施,极大地促进了农村私人产品的供给,因为短期内激励制度的改革会刺激农民在力所能及的范围内增加对土地耕作的劳动力和生产性资本的投入,从而产出增加。但是,这一制度的内在弊端在于缺乏农村公共产品投资能力,造成农村公共产品供给严重不足。

(三) 农村公共物品供给体制创新

基于农村公共物品供给存在的问题,李建国(2004)认为,增加农村公共物品的关键在于公共物品供给制度和体制的改革、完善与创新,彻底改变“二元化”发展模式和体制下的“以农补工”、“重城轻农”、优先发展城市的倾斜型发展战略和“挤农补城、保城”的财政体制和政策,切实加强农村公共物品的政策支持和理论支撑,从制度、体制和发展战略等高度,解决农村公共物品供给中的突出问题。雷晓康(2003)通过农村公共物品供给机制内在矛盾的剖析,及对政府职能的转变、财政支农和转移支付改革等问题的探讨,提出农村公共物品供给应明晰产权,按照谁投资谁受益的原则,引入农村公共物品提供的其他渠道。尚长风(2004)认为,农村公共物品缺位与自然原因和政府执行的多项制度直接相关。改变农村公共物品严重缺位的现状,从短期看,需要进行制度变迁,通过对当前农村行政管理制度进行创新,建立一种新型的委托代理关系,为农村公共物品的建设提供制度保障;从长期看,需要在农村地区的凝聚效应形成以后,通过市场机制解决准公共物品的供给问题。杨震林、吴毅(2004)认为,应在村民现实利益的基础上成立相应的村庄非正式组织,培育自组织网络,将分散的力量集中起来进行公共利益表达与谈判。

叶子荣、刘鸿渊(2005)提出,重构农村公共物品供给体制,应建立有

效的公共决策权配置机制和中央、省、县乡、农民四位一体的农村公共物品供给体制,充分尊重农民的需求意愿,开拓新的农村公共物品资金渠道。刘炯等(2005)认为,当前我国农村公共产品供给存在困境的根本原因是单中心体制,主要包含单中心的治理模式、单一的供给主体以及高度集中的资金安排等。要走出农村公共产品供给困境,应该适时调整农村公共产品的供给策略,供给主体必须多元化,由以往政府单一供给主体转变为政府、第三部门、私人等多元供给主体;供给决策体制应由“供给主导型”转向“需求主导型”;融资方式多元化,包括税收、上级政府的转移支付、收费、举债和劳动替代资本等。马晓河、方松海(2005)提出,城乡统筹发展要把重心放在农村,把供给负担由原来的“以农民为主”转向“以政府为主”,借市场之力打破城乡界限。韩俊(2006)认为,农业公共投资无论经济效益好坏都需要国家财政资金的支持,财政支农投入是其他农业和农村的支持政策所不能替代的。农民集资和投工投劳建设的中小基础设施,在取消农业税后难以被纳入各级政府基本建设投资的范畴,因此,国家基本建设的重点要转向能够改善农民基本生产生活条件的农村中小型公共设施。

综合来看,上述研究尽管切入视角各有不同,启发意义亦十分巨大,但它们均具有如下三方面的特点:一是比较侧重制度层面分析,对非均衡的中国农村公共产品供给差异及其社会基础探究不够;二是从方法论看,具有明显的从上往下看,从外往里看的倾向;三是在制度安排思考上,轻易地从经验层面滑入到抽象的大理论上,可操作性不强。上述特点表明,当前学界对农村公共物品问题的研究尚不能令人满意,需要在更宽的视野和更多经验材料的基础上来推进这项研究。

(四) 本研究的意义

农村公共物品供给是一个涉及农业增产、农民增收和农村发展的重大问题,是三农问题的重要一环。近年来,重庆市支农惠农政策力度加大,社会主义新农村建设扎实推进,农村公共物品供给的内外部环境均发生了巨大变化,但与之相对应的公共物品需求表达与决策机制还有待进一步完善。

重庆市是中西部地区唯一的直辖市,是全国统筹城乡综合配套改革试验区,在促进区域协调发展和推进改革开放大局中具有重要的战略地位。立足重庆市的实际,探讨农村公共物品供给机制和供给效率问题,既有助于重庆市统筹城乡发展战略的实施,也可为全国的新农村建设提供经验借鉴。

二、研究思路、框架与方法

(一) 研究思路

本研究按如下思路展开:

首先,选点调研,从道路和水利建设调查入手,掌握当前农村公共物品供给的现实状况。通过在重庆市巴南区、渝北区、合川区、大足县、垫江县、梁平县选择8个村庄调查,了解和掌握不同村庄道路和水利建设现状,尤其是了解和掌握不同村庄农村税费改革对道路和水利建设的不同影响;了解和掌握不同村庄道路和水利建设的需求表达和决策机制,及不同区县基层政府、农村干部、村庄精英和普通村民在道路和水利建设中所起作用的异同,为比较研究打下扎实的基础。

其次,通过定性与定量分析,探讨公共物品供给的不同模式及效率差异的内在机制。比较重庆市6个区、县的8个村庄公共物品供给的异同,寻找农村公共物品供给状况与地区社会背景和经济结构的相关关系;比较重庆市6个区、县的8个村庄税费改革后基层政府、村组干部、村庄精英和普通村民在公共物品供给中所起作用机制的异同,从而提供一种自下而上认识农村公共物品需求表达现状及政府决策机制的研究成果。

再次,立足现实,探讨改善农村公共物品供给方式的可行之路。以全面调查和比较研究为基础,分析农村税费改革及不同社会经济背景对农村公共物品供给的影响,找出农村公共物品需求表达与政府决策的有效对接机制,最终为改善农村公共物品供给提供系列政策建议。

(二) 研究框架

本研究将农村公共物品的消费主体——“农民”的满意度作为衡量公共物品供给效率的标准,通过了解、分析农民对公共物品供给状况的满意度,来评价公共物品的供给模式及其效率。

“效率”一词源于经济学,萨缪尔森等将“效率”定义为不存在浪费,或者,尽可能有效率地利用该经济的资源,以满足人们的需要和愿望^①。通俗地说,效率即是以最少的资源消耗取得同样的效果,或以同样的资源消耗取得最大的效果。

农村公共物品供给是满足农民生产生活需求的一种行为,它应以满

^① 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学》(第14版)第41页,北京:北京经济学院出版社,1996。

足农民需求、达成农民满意为目标。因此,农村公共物品供给效率即是力求在既定条件下,尽量满足农民对农村公共物品的需求,获得农民对农村公共物品供给状况的满意。赵宇、姜海臣认为,农民是农村公共物品最主要的使用者,不仅应在农村公共物品需求表达和投资决策中具有发言权,而且农民对农村公共物品的满意程度也是衡量农村公共物品投资有效性的重要标志^①。李燕凌、曾福生指出,农村公共物品供给绩效,既包括物质性效果,如修建一座水库、建设一所学校等,也包括精神性效果,如农民感到“政府的政策好”、“干部的工作作风好”等,即农村公共物品受众的感觉效果。从农民主体而言,在农村公共物品供给绩效评价中,只有农民认为有用的公共物品,才是有效率的。相反,即使政府反复认定有用并强制供给的公共物品,如果农民认为没有用,那它依然是无效率的^②。

目前,学界对农村公共物品供给效率的研究,主要采用农村公共物品的供给水平、供给成本和负担、供给结构等标准,这些标准主要以经济学为基础,忽视了农民的主观感受。为此,在本研究中,笔者基于农民的视角,将农民的满意度作为衡量农村公共物品供给效率的标准,即农民的满意度评价高,则表示农村公共物品的供给效率高;反之,则低。

(三) 研究方法

本研究主要采用实证研究方法,在借鉴国内外最新研究成果的基础上,通过与实际工作部门的紧密结合与高效互动,定性研究与定量研究相结合,理论与政策研究相结合,微观研究与宏观研究相结合,展开对农村公共物品供给模式及效率的针对性研究。

三、调研过程与本书写作

本书为2010年度教育部人文社科研究一般项目的最终成果。2010年项目立项后,首先,我们成立了一个来自多个学科的课题组。课题组成员的学科背景涵盖了政治学、社会学、法学、管理学,形成了较强的学科资源互补性;其次,根据课题组人员的实际情况和课题设计要求,在重庆市的8个区县进行选点,确定12个村为前期调研点,在此基础上,经课题组讨论,最后确定了涉及重庆市6个区、县的8个村庄作为本项研

^① 赵宇、姜海臣:“基于农民视角的主要农村公共物品供给情况”,《中国农村经济》2007年第5期。

^② 李燕凌、曾福生:“农村公共物品供给农民满意度及其影响因素分析”,《数量经济技术经济研究》2008年第8期。

究的样本村;再次,课题组成员对个案村进行全面深入的农村道路和农村水利调查,内容包括:调查当前农村道路、水利的基本状况,尤其是调查近年来农村道路建设、大中型水利设施运作状况、农户投资小型水利设施的状况、农村税费改革(尤其是取消“三提五统”和“两工”)对农村道路、水利建设的影响、不同区县因为农村税费改革方式的不同和农村社会结构的不同而形成的农村道路、水利供给水平的差异;调查农村道路、水利建设中国家资源下乡政策与农户的投资意愿的关系;调查农村税费改革后,农村道路、水利的制度变迁,包括农村道路及水利的管理体制、工程管理单位的改革以及相关收费改革等,尤其注重考察不同时期的农村政策与制度对农村道路、水利建设及管理的影响;调查乡村组织在税费改革前后,在农村道路、水利建设中所起作用的差异,尤其是不同区县的乡村组织在组织农户进行道路维修、水利设施维护及农业灌溉上的差异及原因。最后,以个案调查和问卷调查为基础,课题组分工负责写出个案报告,并进行比较研究和理论总结,提出相应的政策建议。

本书包括导论和上、下两篇。导论部分概述了项目研究的意义、项目的实施及研究方法、分析框架;上篇为综合分析,由罗兴佐写出初稿,经课题组讨论后由罗兴佐再行修改定稿;下篇为个案报告,参与个案报告写作的有王习明、马丙合、李雪珍、王德福、桂华、林辉煌、耿羽、沈彦君、李兴孟、钟钰。另外,附录部分收录了本项研究的调查问卷及向有关部门提交的咨询报告。

本项研究是集体合作的结果,它凝聚了10余位学人近三年的心血。最终成果除项目主持人外,有10位学人撰写了个案报告。他们克服各种困难,驻村调查均在20天以上,不仅写出了详细的个案报告,还收集了大量相关区域的文献资料,为项目主持人进行综合报告写作提供了扎实的资料基础。西南政法大学的硕士研究生孙小军、汪国平、何毅、房红磊、刘晖、张云凯、刘晨曦、方雪燕等参加了问卷调查。学林出版社的吴伦仲先生认真审阅了书稿,使该书得以顺利出版。在此,项目主持人表示由衷的敬意和感谢。同时,在项目研究中,我们还得到个案村的农民朋友以及个案村所在区域相关部门的大力帮助,在此深表谢意。最后,还要感谢教育部人文社会科学研究项目给予本项研究的立项与资助。

上 篇

理论分析

第一章

农村公共物品供给模式的变迁

对于新中国农村公共物品的研究,学界采用的时间框架或者将农村公共物品供给的变迁划分为两个时期,即人民公社时期和改革开放以来^①,或者分为三个时段,即人民公社时期、家庭承包制至农村税费改革前和农村税费改革以来^②,或者用传统时期、农村改革时期和农村税费改革以来进行表述^③。本书采用传统体制时期、农村改革时期和农村税费改革以来的时间框架,分析农村公共物品供给模式的变化及其特点。

一、传统体制时期的农村公共物品供给:行政型供给

传统体制时期是指新中国成立到 20 世纪 70 年代末 80 年代初的近 30 年。这一时期,对农村社会影响大的基本组织形式是人民公社体制,因此,我们主要考察人民公社体制下,农村公共物品供给的主要形式及特点。

(一) 人民公社体制的建构及其特点

新中国成立后,由于土改、合作化的完成,土地实现了公有制,个体劳动变为集体劳动,从而掀起了大兴农田水利的高潮。1958 年“大跃进”开始后,伴随着大规模农田水利建设的开展,尤其是一些大中型水利设施的动工,使土地、劳动力的使用等方面打破了原有的社、乡界限。一方面,较大规模的农田水利设施常常是跨社、乡甚至是跨县的,难免出现水利设施建在甲乡甲社,使用甲乡甲社的土地,但受益的却是乙乡乙社的情况,为此,社与社、乡与乡之间时常产生矛盾;另一方面,大中型水利设施建设往往单靠一乡一社的人力物力难以建成,需要社与社、乡与乡甚至是县与县之间的合作。这样,一些地方开始打破社、乡间的界限搞劳动协作。

① 徐小青主编:《中国农村公共服务》,北京:中国发展出版社,2002。

② 徐小青、郭建军:《中国农村公共服务改革与发展》,北京:人民出版社,2008。

③ 罗兴佐:《治水:国家介入与农民合作——荆门 5 村农田水利研究》,武汉:湖北人民出版社,2006。