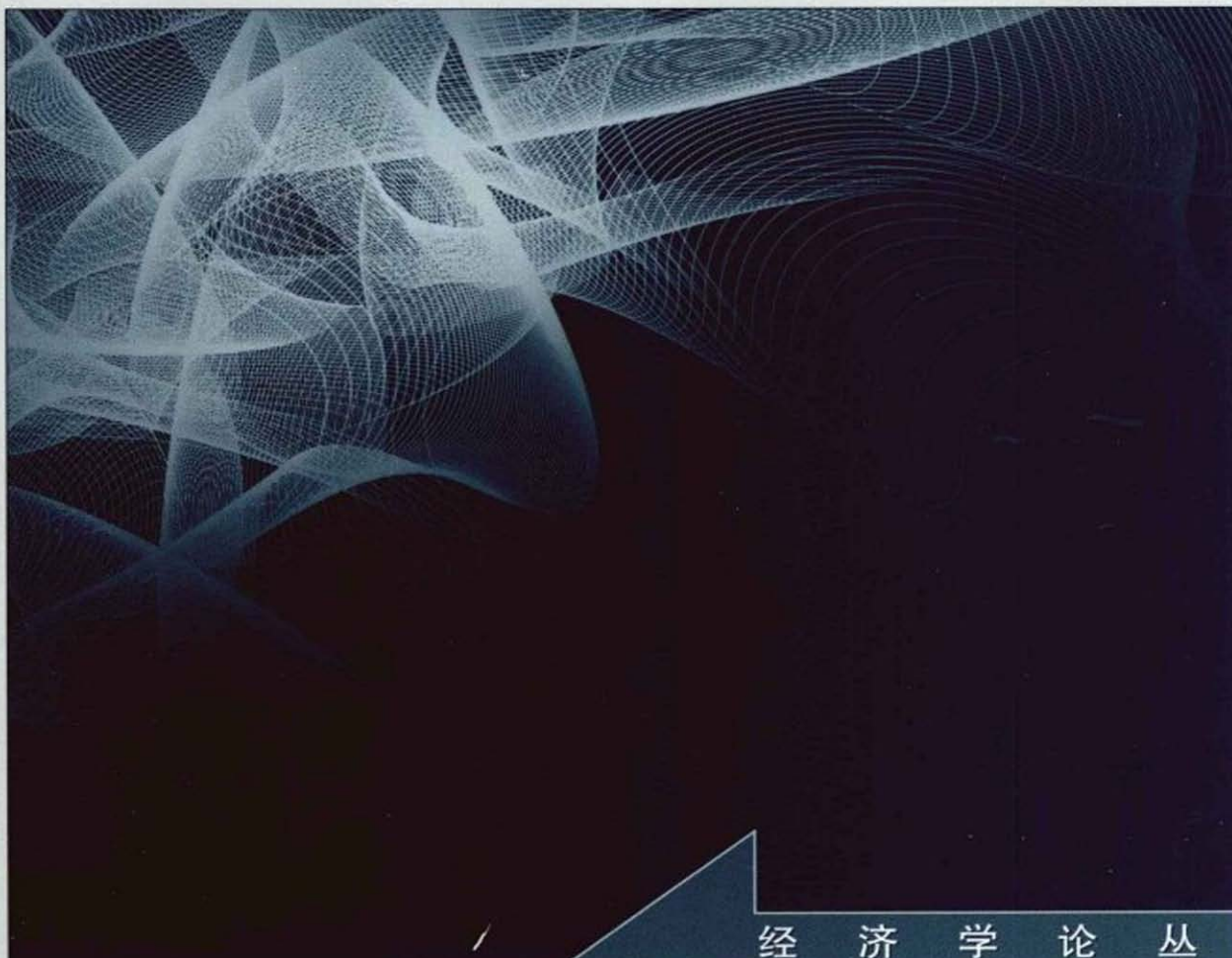




经 济 学 论 丛

财政分权、民主、 媒体意识与公共产品供给

—— 基于农村公路的实证分析

刘成奎 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

经济学论丛

本书为 2008 年教育部人文社会科学青年基金项目（项目批准号：08JC790077）研究成果

财政分权、民主、媒体意识与公共产品供给

——基于农村公路的实证分析

刘成奎 著

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政分权、民主、媒体意识与公共产品供给:基于农村公路的实证分析/刘成奎著. —武汉:武汉大学出版社,2011.7

经济学论丛

ISBN 978-7-307-08753-8

I. 财… II. 刘… III. 农村—分配(经济)—研究—中国
IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 087096 号

责任编辑:陈 红

责任校对:刘 欣

版式设计:詹锦玲

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉理工大印刷厂

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 16.25 字数: 231 千字

版次: 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-08753-8/F · 1529 定价: 35.00 元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

内 容 摘 要

农村公共产品对农村经济、社会发展具有重要意义，因为完善的农村公共产品供给体系可以促进农村经济的发展、社会的进步，进而促进城乡的和谐发展。当前我国出现的居民收入差距日益成为全社会关注的焦点，而在居民收入差距中最大的问题就表现为城乡居民收入差距。虽然导致城乡居民收入差距日渐拉大的原因很多，但是城乡基本公共产品供给水平的差异无疑是城乡居民收入差距拉大的重要原因之一或者说深层次原因之一。城乡居民的基本公共产品包括社会保障、公共卫生、基础教育、基础设施、环境保护以及科学技术等。作者收集到的所有数据均显示，城乡居民基本公共产品供给水平的差距非常大，而且即使在我国大力提倡与践行基本公共产品均等化的环境下，这种差距也并未有缩小趋势。在城乡收入差距、城乡基本公共产品供给水平差距不断拉大并日益侵蚀社会和谐稳定的情况下，提高基本公共产品的均等化水平无疑具有重要意义。

农村公共产品类别很多，农村公路是其中重要的基本公共产品之一。农村公路一般由当地地方政府提供，而且可以被当地居民免费、自由地使用，具有典型的非排他性、非竞争性和地方性特点。根据财政联邦主义原则，地方政府具有信息优势，地方性公共产品由地方政府提供效率最高，所以我国农村公路应该由地方政府提供。而保证地方政府拥有足够的财政供给能力就取决于我国完善的财政分权制度的建立。

财政分权理论由产生发展至今，大体上可以分为传统的财政联邦主义和第二代财政联邦主义。由于蒂布特（Tiebout，1956）、奥茨（Oates，1972）和马斯格雷夫（Musgrave，1959）在这一理论

上的先驱性贡献，传统的财政分权理论被称为 TOM 模型。TOM 模型是传统的财政联邦主义理论的主要内容，其主旨思想是如何划分中央政府、地方政府之间的权责利，以有效地促进经济发展。随着传统的财政联邦主义理论对社会问题解释能力的减弱，开始出现了第二代财政联邦主义理论（Second Generation Fiscal Federalism, SGFF），主要解释面临多级政府时的财政和政治激励绩效。传统的财政联邦主义理论有关政府官员是仁慈的的假定不符合现实，因为政府官员是经济人，也追求自身利益的最大化。在理论论述基础上，作者利用我国 1996—2005 年的 31 个省级面板数据构建了检验模型，结果发现，财政分权、农民收入对农村公路供给的影响系数是 0.180、1.089。

财政分权程度决定了地方政府在税收收入总额中所获得的份额大小，也就决定了地方政府进行基本公共产品供给能力的大小。而在地方政府支出能力有限的条件下，民主制度对地方政府的财政支出结构具有重要影响。在民主制度下，不同的利益集团总是会利用自身在政治、经济、文化等方面的影响力，试图影响政府决策，使其增加有利于自己的财政支出。而地方政府官员在众多的有关公共产品供给的决策中也会存在政治利益最大化的倾向，即地方政府官员会偏好于那些能最大化自身政治、经济利益的公共产品的供给。明显地，那些能最大化地方政府官员政治、经济利益的公共产品都是可见度较高的，如高速公路、城市街道等，而农村地区的公共产品相对于城市地区的公共产品大多是可见度较低的，如农村居民的健康、农村居民子女的义务教育、农村公路等。

一般地，民主深化会促进各地政府间的竞争，从而使其为居民提供更多的合适的公共产品。但是民主深化对公共产品供给也存在两种不同的效应。一方面，在民主制度下，选民会用选票选择有能力的官员，这样就会对在位官员造成压力，刺激其在公共产品供给上作出更大努力，以在选民心中形成自己能力强、政绩突出的印象，从而巩固自己的政治地位，这就是民主化程度加深带来的“效率效应”。另一方面，由于地方政府官员偏好提供能最大化自己的利益而不是社会利益的公共产品，这样就导致在资源分配上出现可

见度高的公共产品分配的份额较大，而可见度低的公共产品分配的份额较小的问题，这就是民主化程度加深带来的“可见效应”。

如果资源总量增加，则可见度不同的公共产品可分得的资源一般而言都会增加。但是在效率效应和可见效应同时作用下，可见度不同的公共产品可分得的资源就取决于两种效应的大小。如果效率效应大于可见效应，则高可见度公共产品与低可见度公共产品边际配置的资源都会增加；如果效率效应小于可见效应，则高可见度公共产品边际配置的资源会大于低可见度公共产品；如果两者相等，则可见度不同的公共产品边际配置的资源应相等。

由于对民主缺乏客观、直接的衡量指标，本书选择对民主有重要影响的农民收入、农民识字率作为间接替代指标，通过对我国1996—2005年的31个省级面板数据的实证分析发现，农村居民识字率、农民收入对农村公路供给的影响系数分别是0.5968、0.0003。

民主制度之所以深刻地影响着地方政府官员的基本公共产品供给的决策，主要原因在于地方政府官员的经济人特性。正是因为地方政府官员的经济人特性，他们为了最大化自己的政绩，除了在公共产品资源配置上偏好于高可见度公共产品外，还通过各种信息传播渠道使自身的政绩为上级政府官员以及本选区居民所知晓，其中最重要的渠道就是大众媒介。

大众媒介作为独立的社会信息传播者，因为存在自身利益的要求，在媒介信息的选择上也会有经济人特性，即大众媒介会偏好于那些能最大化自身经济利益或者声望的信息。大众媒介的经济利益主要取决于大众媒介的读者数量以及由读者数量而引致的广告投入，而其声望依赖于媒介信息的真实性、及时性以及读者的认可度。由此，大众媒介在信息选择上一方面倾向于那些能吸引更多读者的信息，另一方面倾向于能吸引更多优质读者（一般指收入、受教育水平较高的读者）的信息，而这些读者尤其是优质读者会引起广告商的关注，从而为大众媒介带来更多的广告收入。明显地，大众媒介信息的读者特别是优质读者一般都在城镇地区生活与工作，所以大众媒介在信息传播上会存在“媒介俯视效应”以及城市偏好

现象，即会忽略农村地区基本公共产品的供给信息的传播。

地方政府官员的经济人特性决定了其基本公共产品的供给决策要服从于自身的政治利益最大化要求，当其在农村地区的基本公共产品供给的政绩得不到大众媒介的有效传播时，必然会降低农村地区基本公共产品的供给水平。通过对我国 31 个省级地区面板数据的实证分析发现，农村居民电视机拥有量、农村居民报纸拥有量对我国农村公路供给的影响系数分别是 1.27 和 0.32。

在分别对财政分权、民主、媒体意识对农村基本公共产品与服务的影响进行了理论与实证分析的基础上，本书就财政分权、民主、媒体意识对农村基本公共产品的综合影响进行了实证分析。数据为 1996—2005 年我国 31 个省级地区的面板数据，实证分析结果发现，财政分权、民主、媒体意识对农村公路供给的影响系数分别为 0.190、0.112 和 0.878。

农村公路供给对促进城乡之间基本公共服务均等化有重要意义，但是如何评价农村公路收益一直是研究的难点与焦点。最初来源于发达国家的传统的成本-收益衡量方法一直存在低估农村公路收益的争议，为了更好地衡量农村公路收益，新的评估方法对农村公路收益涵盖的范围逐步放宽，并且经历了由消费者剩余评估方法、生产者剩余评估方法到关注贫困的评估方法的发展过程，以使新的评估方法可以更全面、更准确地反映农村公路收益。以湖北农村家庭调研数据为例的实证分析发现，农村公路建设对农村家庭具有重要的、即时的、长期的正向利益影响。

序 言

中国人口众多，农业的重要性再怎么强调都不为过。对包括农村、农业、农民的三农问题的研究几十年来一直是学术界关注的重点，然而三农问题依然未能从根本上得到解决。

新中国成立后，由于强调重工业的优先发展，在当时国内资本积累严重匮乏的情况下，历史性地选择了将农村剩余产品输往城镇地区、工业部门的制度，造成了我国的城乡二元结构。此后几十年里，这种城乡分割的二元结构非但没有随着经济的发展弱化或解体，反而在各种既得利益集团的影响下被固化了。直到进入 21 世纪，由于城乡二元分割的结构威胁到了社会、经济的可持续发展，国家才提出了“建设新农村”的目标，从而在一定程度上、局部地弱化了城乡二元分割结构。但是，在经济、社会发展政策的制定中，城市偏好还大面积地存在，并在实践中依旧活跃，其原因何在？究竟应该怎样破除城乡二元结构、破除城市偏好？

依据经典的财政分权理论，地方政府相对于中央政府具有信息优势，理应由地方政府提供农村公共产品，而确立完善的财政分权制度，保证地方政府拥有足够的财政能力是保证农村公共产品供给的前提。但是保证了地方政府的财政能力并不等于保证了农村公共产品的供给，因为地方政府官员也是经济人，加之外部难以知晓与监督地方政府提供农村公共产品的预算决策信息，这就促使地方政府官员在预算约束范围内偏好于那些能最大化自身政治、经济利益的公共产品的供给。

那么如何有效地约束地方政府官员的经济人特性？通过大众媒介的信息传播，尽可能地公开预算信息以及地方政府官员提供农村公共产品的政绩是切实可行的措施。大众媒介的信息传播使那些在

农村公共产品供给方面做出了贡献的地方官员在社会上累积起自身的声望，更重要的是使他们在地方政府官员职位的竞争中胜出，这对于保证地方政府官员的政治、经济利益是很重要的。实践也证明了这种制度设计的有效性。

刘成奎博士所撰写的本书从财政分权、民主、媒体意识三个方面详细地阐述了三者对农村公共产品供给的影响机制。本书重要的创新之处在于：首先，从公共产品自身显示地方政府官员政绩能力的角度，来阐述地方政府在基本公共产品供给上的城市偏好；其次，从大众媒介的信息传播的角度解释地方政府官员在基本公共产品供给上的城市偏好。在此基础上，作者采用 1996—2005 年我国 31 个省级农村公路供给水平的面板数据，实证分析了财政分权、民主、媒体意识对省级农村公路供给的影响方向与程度，为我们思考三农问题的解决方法提供了一种新的尝试，有助于我们从一种新的视角来思考三农问题的解决之道。

是为之序！



2011 年 3 月于北京新知大厦

目 录

第一章 绪论	1
第一节 选题的背景与意义	1
第二节 国内外研究成果综述	19
第三节 本书的框架结构与创新	27
第二章 财政分权与公共产品供给	31
第一节 财政分权理论	33
第二节 财政分权与农村公共产品关系的演进与 分析模型	51
第三节 财政分权与农村公路供给的实证分析	67
第三章 民主与公共产品供给	74
第一节 民主与经济发展	75
第二节 民主与公共产品供给	103
第三节 民主对农村公路供给影响的实证分析	109
第四章 媒体意识与公共产品供给	118
第一节 大众媒介的社会关系	120
第二节 大众媒介对农村公共产品供给的影响	129
第三节 媒体意识与农村公路供给的实证分析	145
第五章 财政分权、民主、媒体意识对农村公路供给影响的 实证分析	154

第一节	财政分权、民主、媒体意识与农村公共 产品供给的内在机理·····	154
第二节	模型以及检验分析·····	165
第六章	农村公路收益评估分析·····	171
第一节	公共投资项目的成本-收益评价分析 ·····	172
第二节	农村公路收益评估及其发展·····	186
第三节	农村公路收益评估的实证分析·····	192
第七章	简短结论·····	198
附 录	·····	204
主要参考文献	·····	236
后 记	·····	249

第一章 绪 论

第一节 选题的背景与意义

农村公共产品对农村经济、社会发展具有重要意义，因为完善的农村公共产品供给体系可以促进农村经济的发展、社会的进步，进而促进城乡的和谐发展。当前我国出现的居民收入差距日益成为全社会关注的焦点，而在居民收入差距中最大的问题就表现为城乡居民收入差距，根据《中国统计年鉴 2009》的数据，2008 年中国城镇居民家庭年收入为 15780.8 元，而农村居民家庭年收入为 4760.6 元，城镇居民家庭年收入是农村居民家庭年收入的 3.31 倍。与此同时，城乡居民享受的基本公共产品或服务的差距也一直在拉大。以城乡居民饮用自来水占城乡人口各自的比重来看，城镇居民饮用自来水的比重一直远远高于农村居民，而且即使在大力提倡与践行基本公共产品或服务均等化的今天，这种差距也没有明显缩小的迹象。图 1-1 为江西、河北两省城乡居民饮用自来水比重的对比，很明显，两省城镇地区饮用自来水居民的比重要远远大于农村地区。^① 在城乡收入差距、城乡基本公共产品或服务供给水平差距日益拉大并逐渐侵蚀到社会和谐稳定的情况下，提高基本公共服务均等化水平，实现城乡居民基本公共服务水平的相对均衡无疑具有重要意义。

^① 需要指出的是，这里仅仅以江西、河北两个省份的居民自来水饮用情况为例来说明，而不是指这两个省份城乡基本公共产品或服务供给水平差距大，这两个省的情况在全国其他地方也同样存在，只是差距程度有所不同。

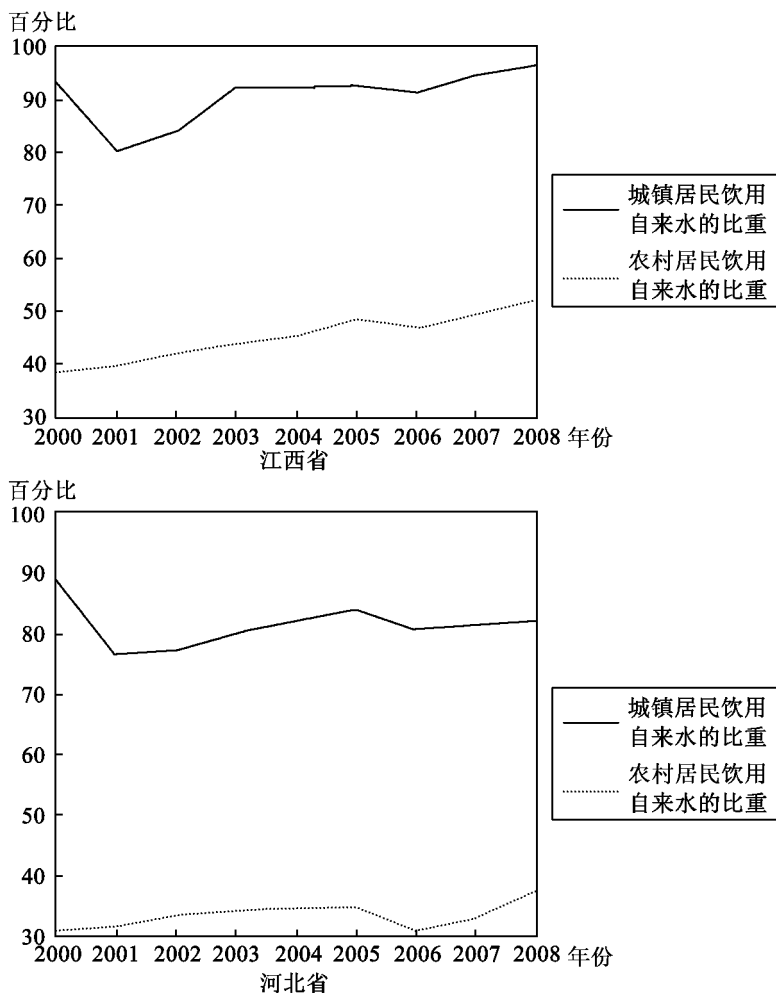


图 1-1 江西省、河北省城乡居民饮用自来水的比重比较（2000—2008 年）

农村公共产品的种类很多，按照我国学者习惯上的划分，大体上可以分为直接促进经济发展的公共产品（或硬公共产品，或基础设施类公共产品）、间接促进经济发展的公共产品（或软公共产品，或公共服务）。虽然在大多数的政府决策中更看重的是能直接促进经济增长的硬公共产品，但事实上软公共产品对经济发展的支持和润滑作用也十分关键，尤其在大力构建和谐社会的情况下，软

公共产品供给的不足在某种程度上直接制约了硬公共产品效应的发挥，并进而影响到经济增长。本书选择农村公路作为众多农村公共产品的代表，主要原因有三点：一是农村公路具有直接促进经济发展的硬公共产品特性（如增加当地投资、增加公路建设地的居民就业机会等），二是农村公路具有间接促进经济发展的软公共产品特性（如增加了农村居民接触现代城市文明、接触现代媒介信息的机会等），三是农村公路是我国政府当前构建和谐社会，均衡城乡基本公共产品或服务的供给水平，建设新农村的重要着力点。

对于农村公路的界定与划分，主要采用我国公路行政分类的划分方法（这是相对于城市道路和国道干道公路而言的），即主要从其功能及其主要的服务对象来界定其范围。2003年《国家计委、交通部关于印发〈县际及农村公路改造工程管理办法〉的通知》中首先明确使用了“农村公路”一词，2005年《国务院办公厅〈关于印发农村公路管理养护体制改革方案〉的通知》中界定了农村公路的含义：农村公路（包括县道、乡道和村道）是全国公路的有机组成部分，是农村重要的公益性基础设施。由该通知可知，农村公路具有公共产品性质，在层级上分为县道、乡道和村道三个层次。县道是指具有全县（县级市）政治、经济意义，连接县城和区内主要乡镇、主要商品生产和集散地的公路以及不属于国道、省道的县际公路；乡道是指主要为乡镇经济、文化、行政服务的公路以及不属于县道以上公路的乡镇与乡镇之间及乡镇与外部联络的公路；村道是指由村集体修建，为村集体内部居民提供车辆和行人出行服务的道路以及不属于乡道以上公路的村与村之间、村与外部联络的道路。^①

从技术层面界定，本书所指的农村公路一般是硬化路面（水泥或者沥青）的、至少有两车道的连接县（含县）乡的支线道路，不包括省道及以上的高等级公路，也不包括农村自然形成的泥土道

^① 温慧英，刘敬波．农村公路建设对农村经济发展的影响分析．交通标准化，2010（13）．

路，接近于我国交通部门划分的四级公路。^①

农村公路是我国公路网的重要组成部分，也是保障农村经济、社会发展最重要的公益性基础设施之一。农村公路对于农村地区的交通运输的便捷性以及运输成本高低有着直接影响（在某些地区甚至是决定性的影响）^②，由此也就直接影响了农村经济的发展、社会的进步乃至新农村建设的成效。农村公路对我国农村经济、社会发展的重要作用虽然在学界与政界引起了共鸣，但是多年来由于受国家经济发展战略和国家财力的限制以及政府官员的经济人特性而引致的城市偏好的问题一直没有得到政府足够的重视，农村公路的供给一直在体制外运行。由此也导致“三农”问题一直无法得到很好的解决，并在局部地区引发了严重的社会、经济问题，引起了国家高层的深度关注。

随着财政能力的增强，国家从2000年开始实施农村税费改革，2004年开始在部分省份试点免除农业税，2006年开始在全国免征农业税，免除了这个延续了2600多年的古老税种，并在农村地区推行粮食直补政策，将国家财政补贴直接发放到农民手中，以提高农民种粮的积极性。同时，国家还在农村地区推行农村合作医疗、农村义务教育免除学杂费等措施，试图减轻农民的税费负担^③，构建覆盖面广的初级社会保障体制。此外，国家还在农村地区推行“村村通”工程（即供给农村公路），推广有线电视入户，开阔农民的视野和信息来源，让城市的现代科技文明传播到千万农户，促进农民现代生活方式的形成。应该说，国家财政为农村社会、经济发展投入了大量的财力，而且也取得了较

① 四级公路是沟通县或镇、乡的支线公路，能适应 $ADT < 200$ 辆。其技术指标为：设计车速为 30~40 公里/小时，双向机动车道为 2 条或 2 条以上，机动车道宽度为 3.5 米，道路总宽为 20~40 米，不设隔离带。

② 2010 年春季西南地区大旱，贵州等部分地区由于缺少农村公路，导致生活饮用水等大量的救灾物资被阻滞在干旱地区之外，引发了社会关于农村特别是山区救灾能力不足的质疑。

③ 打破几千年来无法破解的“黄宗羲定律”是我国政府对人民的郑重承诺，当前实践证明我国政府的承诺获得了初步成功。

好的效果。

但是，减轻农民负担、实行粮食直补、推广有线电视入户对农民虽然重要，却始终无法给农民创造真正接收外部信息、实现观念转变、拥有新的就业和创业机会的外部环境。调查显示，贵州省有些地区的农民由于没有投资机会，而将国家给其的创业贷款资金藏在家里，在国家需要收回贷款时，再将收藏的国家贷款资金还给国家。由此可见，为农民创造投资机会具有重要意义，而提供包括农村公路在内的农村基础设施可以很好地实现这个目标。国内外的很多现有研究文献也证实了这一点。

城乡之间经济发展差距的日益拉大以及由此引起的农村社会问题的不断出现引起了学界、国家高层的重视，建设新农村的目标已成为国家战略，而有效供给农村基本公共产品是其中最关键的内容（农村公路是优先执行的项目之一）。然而，政府以及政府官员在公共政策决策中存在的追求自身利益最大化倾向以及由此而引致的城市偏好问题，影响了农村基本公共产品的供给，所以有效引导政府官员的自身利益最大化的倾向并弱化一直存在的政府公共政策决策中的城市偏好具有十分重要的现实意义和理论意义。

一、农村公路的特点

农村公路位于农村地区，是依据农民需求而修建的，主要是为农民服务的，具有典型的地方性公共产品特性。农村公路既具有一般公路的运输属性，又具有一些自身的特点。

（一）公共产品特性

农村公路是公益性较强的公共基础设施，农民使用农村公路时不需要支付任何费用，而且任何人都可以使用农村公路，农村公路满足非排他性和非竞争性特点，具有典型的纯公共产品属性。同时，农村公路的受益者主要是当地的农村居民，非本地居民或者无法使用或者使用成本太高，所以农村公路又具有典型的地方性特点。

（二）较强的外溢性

农村公路虽然在技术等级与投资规模上明显逊于高等级公路或

城市道路，但是其直接受益与间接受益人口规模相当庞大。农村公路使得绝大多数中国农村居民都可以较为便捷地连通城镇，由此可以得到很多直接福利（如出行成本降低、时间缩短、农产品竞争力增强等）与间接福利（如更多地享受城市文明以及农村居民思想观念的更新等）。此外，农村公路方便了城镇商品以更低的成本进入农村市场，启动了农村消费市场，拉动了国内的内需市场，而且由于受到城市文明的洗礼，农村居民消费观与城市居民消费观的差异会缩小。当然，值得提出的是，农村公路沿边居民从中受益的规模与程度要远大于非沿边居民的受益规模与程度。这也就是很多农村居民对农村公路的具体走向表现出日益浓厚的兴趣的根源。

（三）公路运输的重要组成部分

农村公路是除干线以外地方公路运输的“主力军”，同时也是衔接高等级公路和其他运输形式必不可少的。农村公路的服务对象是农村居民，农村居民之间的日常经济与社会活动绝大多数依赖农村公路；同时，当农村地区经济、社会活动超越农村范围时，农村公路担负着连接乡村与城镇、农村公路与高等级公路的责任。

（四）中央政府和地方政府主体投资性

高等级公路和高速公路能够吸引社会资金投入建设，并通过在道路使用环节对通行车辆收费的方式来弥补建设成本进而获利，所以高等级公路和高速公路能够吸引社会资金投入的前提是存在足够的通行车辆。而农村公路与高等级公路不同，农村公路根本无法保证足够的通行车辆，通过收费弥补建设成本缺少可行性，因此必须由中央政府或地方政府来提供财政资金进行农村公路的建设。

（五）多层次性

农村公路的建设取决于当地居民的需要，而我国各地经济与社会的发展水平、自然环境、每个农村社区被上级政府关注的程度等都存在较大差异，由此决定了我国农村公路供给必然存在较大差异，即层次性明显。一般地，经济较发达（如苏南地区）、自然环境相对较好（如平原地区）、上级政府关注较多的农村社区的农村公路建设相对较多（如江苏华西村），农村公路质量等级也相对较高；相反地，经济欠发达（如我国西北地区农村）、自然环境相对