

中国农村研究 基地重大项目

外国农村 公共服务研究

程又中◎等著

中国社会科学出版社

中国农村研究 基地重大项目

外国农村 公共服务研究

程又中◎等著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国农村公共服务研究 / 程又中等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 5

ISBN 978-7-5004-9653-3

I. ①外… II. ①程… III. ①农村-社会服务-研究-外国 IV. D583

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 050622 号

策划编辑 冯春风

责任编辑 张晓秦等

责任校对 李 明

封面设计 回归线视觉传达

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 5 月第 1 版

印 次 2011 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 27.75

插 页 2

字 数 426 千字

定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究



教育部人文社会科学重点研究基地
华中师范大学中国农村问题研究中心

编委会名单

学术顾问 陆学艺 张厚安

主 编 徐 勇

执行主编 邓大才

编 委 (以姓氏笔画排序)

王金红	王敬尧	邓大才	石 挺
刘筱红	刘金海	李德芳	杨海蛟
吴理财	何包钢	陆学艺	陆汉文
项继权	贺东航	高秉雄	唐 鸣
徐 勇	徐增阳	曹 阳	谢庆奎
董江爱	景跃进	詹成付	戴慕珍

出版说明

中国农村正在发生历史性的变迁，也成为学术界最重要的学术对象之一。我们华中师范大学中国农村问题研究中心人员早在 20 世纪 80 年代开始从事农村基层政权研究，1990 年前后由四川省人民出版社出版了农村基层政权研究系列丛书。20 世纪 90 年代，我们的研究重心主要为村民自治和村级治理，并由华中师范大学出版社出版了“村治书系”。到 21 世纪初，我们的研究领域由村治扩展到乡村治理，并由中国社会科学出版社推出了“乡村治理书系”。现在，我们决定以“中国农村研究书系”作为本中心长期使用的学术品牌。其理由：一是自 2000 年本中心成为教育部人文社会科学重点研究基地以来，其研究内容大大扩展，不仅以乡村治理为研究重点，而且涉及农村经济、农村社会、农村文化、农村教育、农村历史等。原有的书系名称已无法涵盖现有的研究内容。二是学术研究贵在持之以恒，更在于是一项以探求学理为唯一使命的事业。中国的学术由于一直伴随着问题而经常非学理化。“三农问题”的研究也是如此。“中国农村研究”作为本中心一个长期使用的学术品牌，将致力于中国农村的实证调查和学理研究，以此标志我们进一步的学术自觉。

编 委 会

2005 年 5 月

总 序

中国是一个古老的农业文明大国。

中国是一个世界农民最多的大国。

中国是一个正在从农业文明向工业文明急剧转变的发展中大国。

农村和农民问题是世界性难题，也是中国的世纪性难题。20 世纪以来，中国在解决这一世界性和世纪性难题中积累了丰富的经验，也有过惨痛的教训。进入 21 世纪，农村和农民问题还将存在，并会呈现出新的特点。一个古老农业文明大国迈向现代工业文明的过程如何解决农村和农民问题，本身就是一个具有有重要历史意义的大事，也为我们的学术研究提供了丰富的养料和广阔的空间。

正是基于这一背景，华中师范大学中国农村问题研究中心组织撰写、编辑、出版“中国农村研究”丛书。

早在 20 世纪 80 年代初，中心人员就致力于农村和农民问题研究。1990 年前后由四川人民出版社出版了“农村基层政权研究系列丛书”，1992 年由中国广播电视出版社出版了《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》，1995 年由武汉出版社出版了《中国农村政治稳定与发展》等专著。1990 年代后期，由华中师范大学出版社出版了“村治书系”（一套 10 本）。21 世纪初，由中国社会科学出版社出版了“乡村治理书系”。2005 年，我们决定以“中国农村研究书系”作为本中心长期使用的学术品牌。

我们撰写、编辑、出版这套丛书的主要目标有四个：一是观察、记录、研究中国农村的变革历史；二是研究中国农村变革发展中的问题；三是挖掘和培育中国农村实证研究学者，形成自己的学术风格；四是建设中国农村研究学者交流对话的平台，特别是为学者们立足中国本土经验，建构既能够解释中国农村，又能够解释世界农村的分析框架提供交流和对话的平台。

鉴于这个目标,“中国农村研究”丛书具有如下几个特点:

“中国农村研究”丛书以经验研究为主。华中师范大学中国农村问题研究中心以实证研究见长,过去以定性经验研究为主,近几年随着“百村观察”和“中国农村数据库”的建设,计量实证研究也开始起步。“中国农村研究”丛书的经验性成果既包括田野调查成果,也包括在历史的“田野”中调查的成果;既包括定性经验研究,也包括定量经验研究;既包括案例研究,也包括计量研究。

“中国农村研究”丛书以跨学科研究为主。华中师范大学中国农村问题研究中心是教育部综合性的农村研究基地,以研究农村政治问题为主,同时研究农村经济、社会和文化问题。我们期望从不同的学科、从不同的视角解剖中国农村、研究中国农村,形成对中国农村的整体认识。因此,“中国农村研究”丛书也烙上了跨学科的烙印,不仅出版的成果具有多学科的特点,而且大多数成果打破了学科壁垒,跨越了学科界限,运用了多学科的方法研究中国农村问题。

“中国农村研究”丛书是中心成果的展示。华中师范大学中国农村问题研究中心走过20年的历程,形成了独特的研究风格——实际、实证、实验,即“三实”研究风格。中心的研究正处于一个从方法论的自觉阶段转向自为阶段、从理论建构的洞察力阶段转向概念化阶段、从粗放式研究阶段转向精致化研究的阶段。“中国农村研究”丛书将集中展示中心及其学者的转型研究和最新研究成果。

“中国农村研究”丛书具有开放性和发展性。“中国农村研究”丛书是一个开放式的平台,具有发展性和持续性。“中国农村研究”丛书将以华中师范大学中国农村研究中心的学者的著作为主,同时吸纳优秀的中国农村实证研究成果。我们希望,“中国农村研究”丛书能够变成中国农村研究学者、各个学科的学者对话的平台。丛书将在中心“三实”的宗旨的指导下,长期撰写、编辑、出版中国农村研究的优秀实证研究成果。

“中国农村研究”丛书与“中国农村调查”丛书是华中师范大学中国农村问题研究中心两类主要的系列丛书。“中国农村调查”丛书包括四个子系列:一是中国农村调查·名村系列;二是中国农村调查·名人系列;三是中国农村调查·调查报告系列;四是中国农村调查·咨询报告系列。“中国农村研究”丛书与“中国农村调查”丛书是中心的两类姊妹丛书,前者以学理为主,后者以应用为主;前者以个案研究和计量研究为主,后

者以调查报告和研究报告为主；前者立足实践，但超越实践，后者立足实践，也服务实践。

作为学者，作为教育部综合性的农村研究中心，我们有自己的学术理想 and 理论抱负，希望通过中国农村研究丛书的撰写、出版，促进中国农村实证研究的发展，促进中国农村实证研究学者的成长，同时在研究发展中形成具有中国气派、中国风格的中国农村实证研究。

徐勇

2010年5月12日于华师桂子山

目 录

导 论	(1)
第一节 公共服务与农村公共服务	(1)
第二节 外国政府向农村提供的公共服务	(10)
第三节 外国农村公共服务的均等化及其保障	(17)
第四节 以“他山之石”攻中国新农村建设之“玉”	(23)
第一章 外国农村基础设施建设	(26)
第一节 农村基础设施的范围和作用	(26)
第二节 农村基础设施种类和建设责任的划分	(37)
第三节 经验与启示	(55)
第二章 外国农业生产领域的公共服务	(63)
第一节 农业生产领域公共服务及其供需形成机制	(63)
第二节 农业生产领域公共服务供给的美、日、印模式	(72)
第三节 农业生产领域公共服务供给中的政府与农民	(95)
第四节 经验与启示	(100)
第三章 外国农村金融服务	(107)
第一节 农村金融服务体系及其特点	(108)
第二节 农村金融服务方面的法制建设	(123)
第三节 政府在农村金融服务中的作用	(132)
第四节 农村金融服务体系的几种模式	(140)
第五节 经验与启示	(151)
第四章 外国农村基础教育公共服务	(161)
第一节 外国农村基础教育概况	(162)
第二节 外国农村基础教育公共服务的法律保障	(174)
第三节 外国农村基础教育经费的保障	(184)
第四节 外国农村基础教育的师资保障	(209)

第五节 经验与启示	(216)
第五章 外国农村医疗卫生公共服务	(223)
第一节 农村医疗卫生公共服务的范围	(223)
第二节 政府在农村医疗卫生公共服务中的责任承担	(226)
第三节 农村医疗卫生公共服务的运行方式	(243)
第四节 经验与启示	(260)
第六章 外国农村社会保障	(265)
第一节 外国农村社会保障的内容	(265)
第二节 外国农村社会保障的筹资模式及其改革	(274)
第三节 外国农村社会保障中的政府作用	(286)
第四节 外国农村社会保障产品供给中的问题	(293)
第五节 经验与启示	(300)
第七章 外国农村劳动力转移和就业中的公共服务	(305)
第一节 农村劳动力转移就业及其理论	(305)
第二节 农村劳动力转移的实践模式	(313)
第三节 农村劳动力转移和就业中的政府作用	(328)
第四节 非政府组织在农村劳动力转移和就业中的作用	(332)
第五节 结论与启示	(335)
第八章 外国农村公共服务组织体系	(340)
第一节 国外农村基层组织的历史与设置	(340)
第二节 国外农村公共服务组织体系与结构	(359)
第三节 国外农村公共服务组织的功能和绩效	(371)
第九章 外国农村公共服务的法律和政策体系	(380)
第一节 外国农村公共服务的法律体系	(380)
第二节 外国农村公共服务的政策体系	(400)
后 记	(432)

导 论

21 世纪初年，当为实现现代化而努力奋斗的中国又一次提出建设新农村的伟大战略任务时，学术界和政府研究机构即将对农村问题的研究推进到了一个新的阶段，取得的成果可谓丰硕。这个阶段上的研究，既有在对农村现状广泛调查基础上的政策论证和学术探讨，也有依据同外国的学术交流和对外国农村的实地考察所形成的心得体会及学术报告，它们共同为中国正在进行的新农村建设提供了理性思考和经验启迪，意义重大。事实上，任何一国尤其是大国，在从落后到先进、从弱到强、从前现代化到现代化的历史进程中，无论是城市建设还是农村建设，都是边实践边思考，在探索中前行，逐步取得经验和合规律性的认识的。工业化启动后的外国农村建设，经过了短则几十年、长则几百年的实践、认识、再实践、再认识的循环往复和思行互动。在我们看来，这一过程中所积累的经验极为丰富，尽管因为国情不同而不能将它们全部照搬于今天的中国，但这些经验毕竟属于人类在推进社会进步方面取得的文明成果，对之我们应该深入了解，使中国在推进新农村建设时多一份参考和借鉴材料。

外国农村公共服务既是外国农村建设的主要着力点，也是外国促进农村现代化的主要保障，对推动农村繁荣、农业发展和农民富裕起着极为重要的作用。了解外国农村公共服务的具体领域和做法，揭示外国农村公共服务在供给、组织、法律和政策方面的典型经验，试图从一个最具影响的方面开始总结外国农村建设的经验，是本项目研究的初衷。

第一节 公共服务与农村公共服务

一 公共服务

在学术史上，“公共服务”（public service）概念经历了一个明确提出、其内涵外延不断得到揭示和界定的过程。时至今日，对“公共服务”

仍然存在着不同的并非都是十分严格的定义,此外,学者们在研究和阐述公共服务时还借用“公共产品”概念,导致“公共服务”与“公共产品”相互交叉、同时使用。

法国公法学者莱昂·狄骥较早视公共服务概念为现代公法的基本概念,认为“对一项公共服务可以给出如下定义:任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动,就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”^①这是一个相对宽泛的关于公共服务的定义。

此后,林达尔、萨缪尔森、马斯格雷夫、蒂鲍特、弗里德曼等众多经济学家,从产品提供和消费的角度提出并论证了与公共服务紧密相关的“公共产品”(“集体产品”)概念。例如,在弗里德曼看来,所谓公共产品,是指一旦生产出来,生产者就无法决定谁来消费的产品;萨缪尔森等人认为,如果一种产品是由市场来提供的,则这种产品是市场产品或私人产品,如果是由政府或政治程序和公共选择来提供,则这种产品属于公共产品或集体产品。^②按照萨缪尔森等人的区分,私人产品是在消费上具有竞争性(rival)和排他性(exclusively)的产品。竞争性是指如果某人已消费了某件产品,则其他人就不能再消费这件产品了;排他性是指某个人消费某件产品时能够不让别人同时消费该产品。公共产品是指那些在消费上具有非竞争性(nonrival)与非排他性(nonexclusively)的产品。非竞争性是指一个人消费某件产品并不妨碍其他人同时消费同一件产品。典型例子如灯塔。非排他性是指只要社会存在某一公共产品,就不能排斥该社会任何人消费该产品。若想排除其他人从公共产品的提供中受益,或者在技术上是不可行和极其困难的,或者虽在技术上可行,但成本过于高昂而使得排除他人失去意义。典型的例子如国防。严格地讲,只有同时具备非竞争性和非排他性两种特征的产品才是纯粹的公共产品,但是现实生活中同时具备这两种特征的公共产品并不多,有些公共产品只具有这两种特征中的一种。公共产品具备自身特征的意义在于,提供这些产品的成本不可

① [法] 莱昂·狄骥:《公法的变迁:法律与国家》,辽海出版社、春风文艺出版社1999年版,第53页。

② [美] 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学》,华夏出版社1999年版,第268页。

能或不可能全部通过向用户收费而收回,如果指望公共产品的提供者通过向用户收费来收回成本,其后果是公共产品的供求脱节。

20 世纪 70 年代以来,针对西方国家政府等公共部门在经济社会新形势面前表现出的能力不足和效率低下,一批公共行政和公共管理学家运用经济学、行政学和管理学方法,于不同时期推出了新公共管理、公共治理和新公共服务等学说。在公共服务方面,他们就提高公共服务的效能、公共服务体系中的法治和责任、公共服务供给主体间的合作、公共服务的目的和手段、政府与公民在公共服务中的角色和行为等问题,提出了许多不同于传统公共行政学、公共管理学的见解。其中,将公共服务理解为以满足公共需求为目的、主要由政府等公共部门运用公共资源、政府等公共部门与企业和社会团体责任共担、多元合作供给的由社会成员共同享用的产品和服务,是最新的学术动向。

历史地看,公共服务的兴起,最初源自国家和政府建立后人类生活的公共领域、公共需求的形成。公共领域和公共需求的存在,决定了政府提供公共服务的必要性,以至在任何国家中,政府承担起了政治统治之外的社会职能。在现代社会,公共服务作为政府社会职能的重要组成部分,在巩固国家政权合法性基础、满足居民日益增长的公共需求等方面发挥着越来越重要的作用。正如恩格斯所言:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^① 在社会进步过程中,随着公共领域的扩大和公共需求的增长,公共服务的任务日趋复杂和艰巨,相应地,政府更加积极地承担起主导、组织和参与公共服务供给的责任,因而政府职能的服务性特征更加明显。

在当今世界,除新加坡、摩洛哥等少数国家只有一级政府外,其他单一制和联邦制国家的政府都是二级或二级以上。因此,为了全面和有效地履行公共服务职能,多级结构的政府都依据一定的经济、政治和社会理论,通过宪法或法律将政府的公共服务职能明确化,并将履行职能所需要的公共财政支出责任在各层级政府之间加以分配,形成各具特色的制度安排。在这些制度安排下,虽然各国同一层级政府提供的公共产品和服务不完全相同,但整个政府系统都力求协力共同承担公共服务的供给责任,力

^① 《马克思恩格斯选集》第 3 卷,人民出版社 1995 年版,第 523 页。

求满足本级政府辖区内的全部公民的全部公共需求，在这一点上各国都是一致的。

公共服务是一个复杂的系统工程和社会网络，因而被视为一个需要建立并不断完善的体系。公共服务体系的建立、完善和运行状态，取决于多种因素，其中，公共需求和公共服务供给这对矛盾的状态和发展是最基本的因素。然而，这对矛盾的两个方面又分别受着各种因素的影响。就公共需求而言，经济发展水平、技术进步所决定的产品种类和档次、市场的功能、居民的文化和价值观念、生产和生活的社会化与国际化程度等等，都制约着公共需求的指向、数量和质量、层次和种类，以及公共需求的表达、判断和确认。就公共服务的供给而言，经济社会发展观念和发展模式、供给主体的确立和职能定位、供给主体拥有的财力等资源状况、政府体制和公共政策的价值取向、政府与市场和社会的职能划分、社会成员的组织化程度和参与意识，等等，无不影响着公共服务供给的能力、效率、公平和公正。可以说，在任何国家的任何时期，判断公共服务体系建立和运行状况优劣的基本标准，是公共需求与公共服务供给之间的矛盾的存在状态，即这对矛盾的同一性特点。实践中，受各种因素的影响，或公共需求的增长与公共服务供给的不足，或公共服务供给与公共需求在结构上的不相适应等情形，往往推动着矛盾的解决，从而实现公共服务供求的大体平衡。现阶段，我国在经济发展的基础上更加注重社会建设，建立覆盖城乡居民的公共服务体系，“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”，将大大促进我国公共服务供求矛盾的协调和良性发展。

二 农村公共服务

所谓农村公共服务，是为满足一国所有农村地区农民生产和生活的公共需求，由政府等公共部门与企业和社会团体共同提供的，农村及其居民同城市及其居民一样能同等获得的公共产品和服务。

理论上，首先，公共产品的属性决定了农村公共服务与城市公共服务并无实质性区别。按照经济学等学科的分析，凡是满足社会成员的公共需求，具有非竞争性和非排他性，因“无利可图”而市场难以提供，主要由政府等公共部门运用公共资源、政府等公共部门与企业和社会团体共同承担责任、多元合作供给的由社会成员共同享用的产品，即公共产品，其消费者内在地包括了一国之内所有城乡地区 and 所有城乡居民。

其次,公共产品消费者和服务对象的公民地位和权利,决定了农村公共服务与城市公共服务不能有实质性区别。现代国家是全体公民共同建设、共同享有的国家,它的一个重要特点就是主权在民。现代国家的政府作为公共权力机关,其基本职责是向全体公民同等地提供公共产品和服务。在现代国家中,面对由政府运用公共资源生产的公共产品和服务,全体公民的地位是平等的,即不论其居住地和从事的职业产业有何不同,他们都有平等地享用公共权力机关生产的公共产品和服务的权利。由此决定,与在农村公共服务和城市公共服务之间寻求严格区别的理念和作法相反,实现包括农村人口和城镇人口在内的全体公民在获取公共服务时的大体均等,以保障和提升一国全体公民的生活质量,成为愈来愈多国家政府的施政理念的治理目标。

不过,农村公共服务与城市公共服务没有和不能有实质性区别,这只是问题的一个方面。问题的另一方面,是农村公共服务同城市公共服务在产品种类上又有一定的区别。一般说来,由于同城市里的各业生产和城市居民生活环境相比,农业生产和农民的生活环境存在着某种不同,因而,与农业生产和农民生活相联系的来自农村的公共需求,自然表现出与来自城市的公共需求的差异和特点。譬如,农村的公共基础设施建设包括水利和农田整治基础设施建设、农业技术推广和技能培训、病虫害防治和畜禽防疫检疫、农产品供求信息等,就是农村特有的公共需求。农村公共服务的内容,就是为满足农村这些特有的公共需求,以及农村居民与城市居民共有的公共需求,如公共教育、公共卫生、公共文化、公共交通、公共安全和环境保护,等等,所提供的全部公共产品和服务。

历史上,在传统农业社会,农村较为封闭,农业是一家一户自给自足的自然经济,农民的社会化程度很低,他们与国家的联系主要限于一些税收的征收和缴付。这时国家的社会职能极为有限,因而农村难以从政府和外部得到什么公共服务。随着工业化和城市化的兴起,当农民不断进入城市从而使城市的公共需求增长时,国家的社会职能相应扩大,政府尤其是地方政府,不得不致力于在公共财政的支持下解决所谓“城市问题”。于是,政府开始由以往的管制型向管制和服务兼备型转变,即把向城市居民提供公共服务纳入自己的职能范围。此后,随着工业化和城市化程度的提高及“城市问题”的相应解决,一度被忽视的农村公共需求大量显现,为保障相对落后的农业农村发展而向农村提供相应的公共服务,就成为政府

继解决“城市问题”之后必须履行的一项新的重要职责。这样，在政府和全社会的共同努力下，农村公共服务与城市公共服务相互补充，公共服务体系逐步完善，城乡居民的福利不断提高。虽然由于经济和社会发展程度、经济和政治体制、历史和传统文化传统不同，当今世界各国的公共服务包括农村公共服务在供给水平、方式和绩效方面存在着差异，但是必须看到，在向农村长期提供公共服务的过程中，许多国家都积累起了较为丰富的经验。

中国有中国的国情，它决定了中国的农村公共服务具有自身的特点。新中国成立以来，我国人民在享有公共服务方面取得了重大成就。但是也要看到，这种公共服务水平较低，在结构和覆盖面上也不均衡。表现在农村公共服务方面，一个最突出的问题是公共产品供给不足。其重要原因是，在半个世纪里，国家发展的重要战略目标是建立现代工业和国防体系。为实现这一目标，国家不得不从农村吸取资源，并在这一过程中形成了城乡二元社会结构。“这一结构有三大支柱：一是将农民牢牢限制在土地上、并与各种福利待遇挂钩的户籍制；二是带有明显义务并以国家优先为特征的农税制；三是由农村和农民自我供给的公共物品制。城乡二元结构极大地限制了农村人口平等地享有国家统一提供公共物品的可能和权利。”^① 进入21世纪，在中国的社会发展战略中，改善民生成为重点，为此正致力于优先发展教育，扩大就业，建立覆盖城乡的公共教育、公共医疗卫生、公共文化和社会保障等公共服务体系。实现这一战略目标和战略任务的过程，实际上是工业化和城市化迅速发展过程中促进公共服务适应公共需求增长的过程。在这一过程中，由于中国农村地域广阔且发展不均，农业现代化水平低下，农民人口众多，因而解决农村公共服务不足问题的任务极为繁重，而实现各种公共服务体系对农村和城市的全面覆盖，让农村居民同城市居民一样均等地享用各种公共产品和服务，则更有赖于经济社会长期持续、健康和科学的发展。

在社会关系复杂化从而自身社会化程度不断提高的过程中，人类在历史上积累起了形成并享受公共服务的经验。这些经验，包括农村公共服务的经验，很大程度上具有世界范围内的普适性。与外国特别是发达国家比较，我国农村公共服务体系建设的历史短，经验不足。因此，在探索我国

^① 徐勇、项继权：《公民国家的建构与农村公共物品的供给》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2006年第2期，第1页。