

# 农村公共品供给模式研究

Research on the Supply System of Rural Public Goods

顾晓焱 著

李立华 主编

WUHAN CULTURE RESEARCH BASE

武汉出版社

# 农村公共品供给模式研究

Research on the Supply System of  
Rural Public Goods

顾晓焱 著

 武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

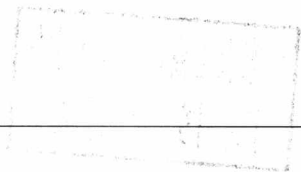
农村公共品供给模式研究/顾晓焱著—武汉:武汉出版社,2012.12

(武汉文化研究基地学者丛书)

ISBN 978-7-5430-7368-5

I. ①农… II. ①顾… 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(2012)第 299154 号



---

著 者:顾晓焱

责任编辑:肖德才 易迎青

封面设计:慧泽书业

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华下路 103 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:武汉新鸿业印务有限公司 经 销:新华书店

开 本:700mm×1000mm 1/16

印 张:11.75 字 数:183 千字

版 次:2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

定 价:48.00 元

---

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

# 武汉文化研究基地指导委员会

主 任:唐良智

副主任:彭丽敏 刘英姿

成 员:唐良智 彭丽敏 刘英姿 郭胜伟

吴 清 周学云 李立华

办公室主任:李立华

# 《武汉文化研究基地学者丛书》编委会

主 任:唐良智

副主任:彭丽敏 刘英姿

委 员:郭胜伟 吴 清 周学云 陈元生

李立华 孙学光 黄红云 王开学

吴永保

主 编:李立华

# 总 序

文化和城市是人类进步的阶梯。著名城市学家刘易斯·芒福德在《城市发展史：起源、演变和前景》一书中，归纳了人类进步阶梯上的两大创造工具：一是文字，一是城市。无独有偶，2001年诺贝尔经济学奖获得者、世界银行原副行长斯蒂格利茨也说，21世纪将会有两件大事影响人类的进程：一是新技术革命；二是中国的城市化<sup>①</sup>。人类凭借着文化和城市这两大阶梯，走向现代化，走向未来。

城市作为人类历史演进和文化展示的中心舞台，是人类物质精神财富生产和积聚的主要载体。“世界史就是人类的城市时代史。国家、政府、政治、宗教等等，无不是从人类生存的这一基本形式——城市发展起来并附着其上的。”<sup>②</sup>人们在城市中生产生活，将无数精神智慧和劳动果实保存、融合、积累和集散于城市之中。“城市通过它集中的物质和文化的力量加速了人类交往的程度，并将它的产品变成可以贮存和复制的形式。城市通过他的许多贮存设施（建筑物、档案馆、纪念性建筑、石碑、书籍）能够把它复杂的文化一代一代往下传，因为它不但集中了传递和扩大这一遗产所需的物质手段，而且也集中了人的智慧和力量。这一点是城市给人类最大的贡献。”<sup>③</sup>

文化是城市的灵魂。在经济全球化和区域一体化浪潮的冲击下，城市的差异化发展主要体现在城市所显现出的文化特色、文化品格和文化魅力；人们对一个城市感知与认同也主要不是其技术与经济，而是城市的文化底蕴和文化韵味；衡量一个城市的竞争力、吸引力，最重要的是看它的文化资源、文化气象和文化水平。也就是说，城市发展不仅要体现为硬实力，更要体现为软实力。在当代，文化的产业化与产业的文化化趋势已非常明显，正如美国著名未来学家托夫勒所言：“哪里有文化，哪里早晚就会出现经济繁荣，而哪里出现经济繁荣，文化就向哪里

---

① [http://www.qstheory.cn/tbzt/shsbh/rwsb/201005/t20100506\\_28963.htm](http://www.qstheory.cn/tbzt/shsbh/rwsb/201005/t20100506_28963.htm).

② 斯宾格勒：《西方的没落》，黑龙江教育出版社，1988年版，第106页。

③ 刘易斯·芒福德：《城市发展史》，宋峻岭、倪文彦译，中国建筑工业出版社，2005年版，第574页。

转移。”<sup>①</sup>城市文化具有聚集性、辐射性、公共性、多样性等显著特征。城市文化对城市市民的思维、精神和行为具有强烈的感召、凝聚、同化、分化乃至解构作用。文化与城市、文化与经济的互动,使得文化成为城市科学发展、跨越发展的强大动力。城市文化建设不仅有利于推动城市经济社会发展,而且能够更好彰显城市的文化个性和品位,提升城市的功能与形象。

武汉是一座历史文化底蕴深厚的城市。历史上,武汉几度辉煌。悠久的历史赋予武汉“四大名镇”之首、“中国近代工业文明发源地”之一、辛亥首义之都、“两型”社会建设综合配套改革试点城市、武汉东湖国家自主创新示范区等历史责任与光荣使命,孕育了敢为人先、追求卓越的武汉精神。目前,武汉已进入发展新阶段。在经济社会转型发展、跨越发展的关键时刻,需要用先进的文化凝聚人心、鼓舞士气,需要用高尚的精神促进发展、引领未来。建设国家中心城市、复兴大武汉,需要经济大发展,更需要文化大发展。这已成为全市人民的普遍共识和热切期待。

为进一步推动武汉文化大发展大繁荣,助推武汉国家中心城市建设,2012年初,我们成立了武汉文化研究基地。近一年来,基地在社会各界的广泛参与和支持下,紧紧围绕国家中心城市建设主题,组织动员武汉地区的专家学者联合攻关,取得了一系列成果。一批研究报告转化为决策实施,一批研究成果即将付梓出版。其中,《汉剧大师陈伯华评传》、《中心城市建设研究——城市功能、生活成本与城市规模》、《城市形象传播研究》、《建设武汉区域金融中心:战略思路与创新实践》、《农村公共品供给模式研究》、《地方税体系研究》、《农村金融:体制突破与机制改进》、《村社治理研究》等著作,围绕当代武汉改革发展,调研细致、观点鲜明、论证翔实,具有相当的理论与实践价值。我希望,武汉文化研究基地始终坚持基础研究和应用研究并重,坚持以重大现实问题为主攻方向,紧扣武汉国家中心城市建设主题,更加重视基础性、战略性、前瞻性问题研究,进一步发挥“辅助决策、服务社会”的重要作用,推出更多更好的科研成果,为武汉的现代化建设作出应有的贡献。

高良编

二零一二年九月

---

<sup>①</sup><http://www.people.com.cn/GB/news/37454/37459/3589258.html>.

# 农村公共品供给的理性探索

## ——序《农村公共品供给模式研究》

### 一

顾晓焱博士是我院近几年来涌现出的青年学者。在文化研究基地出版顾晓焱等一批青年学者的著作之际，我很高兴为他们的著作写几句话，表示支持和鼓励。

### 二

公共品是公共利益和集体福利的载体，公共品的供给规模、结构和数量以及既定公共品在地区间、居民间、不同社会群体间的分配与消费，关系整个经济社会的可持续发展、资源配置与使用效率、社会公平和集体福利的改善。正因如此，从人类社会产生开始，什么是公共利益、公共需求？如何实现公共利益与公共需求的最大化？一直都是具有争议的重大问题。农村公共品的供给制度模式研究，既需要依托经济学对制度的结构、模式、机制进行分析与设计，也需要从管理学的视角来审视制度运行和政策实施过程中的组织成本与社会成本，更需要从法学、政治学的角度对制度的公平和正义性进行规范性评价，是个难题。

我有些意外自小在城市长大的顾博士为什么要选择这样的“难题”？她回答我说，经济学是入世的学问，作为一个经济学者不能仅满足于构建理论与模型的精神愉悦，更应该用理论与模型来解决实际中的问题，特别是要解决劳作最艰辛、生活最贫困的这部分人的问题。基于她对此问题的理解以及饱含对“三农”问题的情深，我对她选择这个题目是给予鼓励的。

在《农村公共品供给模式》一书中，顾博士基于大量参考文献和实地调研，对公共品理论进行了系统梳理，并结合实际进行了理论创新，在公共品供给这一重大问题上尝试进行跨领域、跨学科的交叉融合型研究，具有学术价值和实践意义。



### 三

近年以来,理论界对于农村公共品的研究十分活跃。但是,目前的研究主要从“自上而下”国家投入的角度进行,集中在财政、税收体制等领域,对于农民在农村公共品供给中的作用,农村公共品本身的“公共性”特征、地域性特征以及供给服务的效率、质量,农村居民的满意度等研究不足。《农村公共品供给模式研究》一书,正是围绕这些问题展开了分析。

通读全书,我发现作者的思路非常清晰。首先构建了公共品供给模式的理论分析框架。按照政府、农民及市场主体在公共品供给过程中承担的决策、筹资、生产、管理等不同角色,提炼出纯政府供给、混合供给等公共品供给的多种模式,并从公平与效率的角度对每种模式进行了价值判断。然后,利用这个分析框架,对我国农村公共品供给模式及变迁进行评价。这部分内容充分体现了作者的辩证思维和理性思考:人民公社时期,政府供给全部公共品有利于提高公共品的覆盖面,但是这种供给模式缺乏激励,导致效率低下和浪费;经济转型期农村公共品市场化改革步伐较大,政府投入不足导致公共品供给水平低;新农村建设时期农村公共品建设成就巨大,但在实践中依然存在需解决的问题。最后,作者提出基于不同公共品特征的农村公共品现实供给模式选择和优化农村公共品供给绩效的建议——建立以政府为主导的、积极引进多元供给主体参与的混合供给模式,不同类型的公共品需要相机选择不同的供给模式。

### 四

在这本书中,我觉得作者的一些研究方法和观点颇有新意。

一是把理论最优模型置于当前我国农村经济社会现实的背景下进行考量与再思考。顾博士指出,虽然当前越来越多的学者认为,最佳的公共品供给模式应该是一种“混合式”模式,在市场与政府不同主体、不同机制的混合中充分发挥各自的配置优势,最终达到公共品的最优供给。但是在进行农村公共品最优供给模式的设计与选择时,即确定政府与市场的作用边界时,必须考量我国农村经济社会四大现实背景:(1)目前我国大部分区域农村经济发展较为落后,农民支付能力有限,少有市场主体愿意进入,农村公共品供给必须以政府为主导、公共财政资金为引导;(2)我国农村公共品供给欠账较多,且区域差异很大,需要根据不同区域的需求特点,明确供给的重点与优先次序,逐步实现均等化供给;(3)目前农村土地集体所有制的特点与使用权期限,使得完全照搬西方的“社区供给”模式还有困

难；(4)目前农村劳动力向城市、工业转移，农村社区“空心化”，公共品的供给要适应这个变化，建设与布局要在一个较大的时空范围内进行规划。

二是提出了公共品的动态性特征。顾博士认为农村公共品的公共属性从时间跨度上研究，其内容与范围是变化的，这取决于经济社会的发展阶段、技术水平、需求收入弹性等因素；从空间范围看，由于地域特征、文化特征、经济发展水平的不同，不同区域公共品具备不同的地域特征。农村公共品动态性特征的本质是政府责任的动态性特征。政府责任的动态性从时间序列角度表明，政府责任在不同的经济发展阶段，其内容和重点不尽相同。无论是否引入市场化改革，政府作为市场的合作伙伴和重要互补，都有不可替代的作用和职责，只是在不同的财政状况下，政府功能的侧重点有所不同。在现阶段，特别是在农村公共品供给方面，农村现有的基础条件差，公共品投资的回报率低，我国政府在供给制度体系中应该是一个财政主要支持者、组织引导者、政策支持者、立法支持者和监管支持者的多重角色的扮演者。但是，随着农村经济实力的增加，社会组织程度的提高，市场供给主体、市场化的供给方式将占据越来越重要的位置。

三是提出农村公共品供给的混合供给模式及选择思路。作者认为，在公共品供给过程中，政府、私营企业、社会组织等供给主体按照不同的需求表达机制、决策机制和成本分摊机制链接起来，不同的主体还有资金在公共品供给的不同环节和层面互相补充、管理、监督，形成不同的公共品混合供给方式。混合供给模式中依然强调政府在供给中的主体地位，重点是要区分不同公共品的性质，明确不同主体之间的职能范围，以有效地发挥多方作用。在涉及农民生存权的基本公共品，以及共享性、非排他性、非竞争性较强的非经营性的无形服务、规模性公共品以及生产性公共品供给中，政府在财政上应当给予重点倾斜，同时以各种制度创新鼓励非政府组织的进入。对于共享性不强、可排他收费的可经营的公共物品，政府应充分发挥财政资金的杠杆引导作用，更加强调多主体进入形成多元化投资。

## 五

读完书稿，我发现在这部著作中，作者还尝试对经济学、法学等学科进行综合应用，这种精神很是可贵。当然，在公共品理论和实践创新蓬勃发展的今天，本书仍有需要改进和深化研究之处。公共品供给这个问题很有意义，希望作者继续深入地研究下去，取得更多的研究成果。

李立华

2012年9月于竹叶山

## 中文摘要

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,实现社会公平正义是发展中国特色社会主义的重大任务。扩大公共服务,人人享有基本公共服务,是对人民基本权利的保障,是促进社会公平正义、让人们共同分享发展成果的重要内容和基本途径,也是建设和谐社会对公共品供给的基本要求。十七大报告在“加快推进以改善民生为重点的社会建设”部分特别指出,“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,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,推动建设和谐社会”。

但是,长期以来,我国城乡公共品供给存在明显的“二元结构”,农民享受的公共服务远低于城市居民。虽然在和谐社会、新农村建设的宏观背景下,国家加快了农村公共品供给的步伐,但是,农村公共品的供给制度体系还未从根本上得到改变,一些体制、机制上的障碍,制约了农村公共品的投入效率,农村公共品仍然存在着总量不足、质量不高、供需结构失衡、供给模式不妥等问题,城乡差异明显。在现实背景下,试图在短期内消除城乡差距是不现实的,但通过相关制度安排,根据农村的实际情况分步实施,逐渐推进,扩大覆盖面、提高供给绩效,逐步缩小差距是可能的。这就需要对农村公共品供给体系进行深入研究分析,寻求相关的制度改进,探索农村公共品供给的多样化模式,提高供给效率,逐步实现城乡公共品的均等化供给。

本书首先运用公共经济学、制度经济学等学科的相关理论,对内容繁杂、属性多样的农村公共品进行了多角度、多层次的分类,通过分类把握农村公共品的各种属性。农村公共品分类的多样性表明:不存在唯一最优的农村公共品供给模式;有效率的供给模式,应该是根据农村公共品的各种特征相机选择的。

本书提出了农村公共品供给制度分析的基本框架。农村公共品供给制度框架体系由相关主体、衔接机制以及主体相互作用的竞争与合作关系构成,不同的主体、机制安排形成不同的供给模式,基本的供给模式包括政府强制主导型与市场自愿合作型。本书指出,要在特定的社会经济环境中考察供给主体的行为特征,考察相应的制度安排,并且用公平与效率的原则来对具体的制度安排进行评价。公平不等于平均化,公平的制度安排是保障人的基本权利,促进社会公平正义,在我国体现为通过合理的制度安排保证机会公平。有效的制度安排从社会福利的整体看应该是“帕累托最优”的,从对微观主体的激励来看是能够通过适当的安排与激励,将个体追求私利的行为与公共利益的形成互相统一起来。

利用这个分析框架,本书分析、评价了人民公社时期、家庭承包责任制以及新农村建设时期的农村公共品供给制度,这个分析既是对农村公共品供给制度变迁过程的回顾,也是一个案例分析过程。在这个过程中,找到农村公共品供给总量不足、结构失衡的根本原因:城乡“二元结构”的公共品供给制度尚未根本改变;政府单一供给主体存在许多问题;农村社区供给难以开展实施;政府与市场的有效结合不足,各自优势难以发挥。

本书系统论述了农村公共品最优供给理论,指出在严格的假设条件下,农村公共品的最优供给可以通过政府强制与市场自愿两种方式达到。然后,结合农村公共品供给中存在的现实问题,系统分析了最优均衡模型在现实约束条件下的局限性,指出:在现实经济环境中,政府供给模式与市场供给模式各自最优的假设条件都难以全部满足,在现实运用中都存在难以克服的现实约束,也有各自的比较优势,只能选择符合我国社会经济发展状况及农民文化特征的现实供给模式。由于在公共品的供给中,特别是在农村公共品供给中,准公共品占据了主要内容,所以可以通过合理的制度设计,最大程度地发挥市场与政府两种机制的优势,公平且有效率地供给农村公共品。由此提出了农村公共品供给的现实选择模式——混合供给模式。现阶段,主要是指政府主导下的混合供给模式,即在公共品供给过程的多阶段、多层次、多环节中,在明确政府供给责任的前提下,充分发挥市场机制的基础性配置作用,最大程度地将市场机制引入供给过程,从而扩大供给面,

提高供给效率与服务质量。从农村公共品供给发展的趋势看,市场主导的混合供给模式——农村社区供给模式将发挥越来越重要的作用。

政府机制与市场机制的混合可以体现在多阶段、多层次、多环节中,混合的范围与程度可以是多供给主体、多渠道筹资、多元管理,形成了不同的可选择的现实混合供给模式。本书分析了影响供给模式选择的基本因素,并以湖北省农村饮水安全工程建设为案例,阐明了农村公共品供给实践过程中,多阶段、多层次供给模式选择的多样化与相机性。

最后,结合农村经济、社会实际,本书提出了通过政府与市场的混合配置来优化农村公共品供给模式的对策:在“自上而下”的政府主导的公共品供给中,充分考虑农民需求,建立合理的需求表达机制,发挥农民的参与监督作用,充分利用多资金渠道,提高政府在农村公共品供给中的效率,避免政府强制性供给的弊端。在“自下而上”自愿合作的社区供给模式中,政府应积极引导,促进农村公共品社区供给能力的提高。

**关键词:**农村公共品;制度设计;均等化

# Abstract

Society harmony is the essential attribute of socialism with Chinese characteristics, realizing social equity and justice is a significant task for developing socialism with Chinese characteristics. Expanding public services for every one is a assurance for basic rights of the peoples, it is important content and basic way for promoting social equity and justice, jointly sharing development achievements, and also the basic requirements for building harmonious society and supplying public goods. Report of the 17th party congress especially pointed out in the part “quickening social construction focusing on perfecting the people’s livelihood” that, “More importance must therefore be attached to social construction on the basis of economic growth to ensure and improve people’s livelihood, carry out social system reforming, expand public services, improve social management and promote social equity and justice. We must try our best to ensure that all people enjoy their rights to education, employment, medical, old-age care, and housing, so as to build a harmonious society.”

However, for a long time, the supply of public goods of urban and rural areas is a kind of obvious “dualistic structure”, public services enjoyed by peasants are less than that of urban residents. Under the macro background of harmonious society and new countryside construction, the government has quickened the speed for supply of public goods of rural areas, but the supply system of rural public goods is also not changed fundamentally; some obstacles in systems and mechanisms have restricted input efficiency of rural public goods, there are also some problems such as insufficient total amount, poor quality, imbalance supply and demand structure as well as poor supply mode. Difference between urban and rural areas is obvious. Under the present background, trying to eliminate the difference in a short term is not prac-

tical, but it is possible to implement in steps, gradually promote, expand the coverage, improve supply performance and gradually reduce the difference via related system arrangement according to actual conditions of rural areas. This requires our deeply study and analysis on supply system of public goods of rural areas, to seek for related system improvement, explore multiple mode for system of public goods of rural areas, improve supply efficiency and gradually realize equalized supply for urban and rural areas.

The book firstly applies related theories such as public economics and institutional economics, classifies content-complicate and attribute-various rural public goods in multiple views and layers, to control attributes of rural public goods. The classification diversity of rural public goods indicates that: there is no unique and the most excellent supply mode for rural public goods; effective supply mode shall be selected at random according to characteristics of rural public goods.

The book proposes basic frame for supply system analysis of rural public goods. The frame system of supply system of rural public goods is composed of competition and cooperation relations of related main body, connection mechanism and interaction of main bodies; different main bodies and mechanism arrangement form different supply mode, basic supply mode includes government-oriented and market-oriented modes. It points out in the book that, it is necessary to investigate behavior characteristics of the main supply body, examine related institutional arrangement, and apply justice and efficiency principle to evaluate the arrangement in a special social and economic environment. Equity is not equal to equalization, fair institutional arrangement is to guarantee basic rights of people, promote social equity and justice, and assure fair opportunity via reasonable institutional arrangement in China. In the aspect of social welfare, effective institutional arrangement shall be "Pareto Optimality"; as seen from encouragement of micro main body, it is possible to unify behavior of individuals seeking for private interests and public interests via proper arrangement and encouragement.

Through this analysis frame, the book analyzes and evaluated supply system of rural public goods in the people community stage, household contract responsibility system and new rural construction period; the analysis is not only a reflection of changes of supply system of rural public goods, but also a case analysis process. In this process, the root cause for insufficient supply in total amount and imbalance structure of rural public goods: supply system of public goods of rural and urban “dualistic structure” is not changed basically; the main supply body only by the government exists many problems; rural community supply is difficult to implement; combination of the government and the market is ineffective, so their advantages are difficult to be exerted.

The book systematically demonstrates the optimum supply theory, points out that the optimum supply of rural public goods can be realized via government forcing and market voluntariness under strict assumed condition. Then, combined with existing practical question in supply of rural public goods, it systematically analyzes the limitation of optimum equilibrium model under actual restrictions; it points out that: in actual economic environment, the optimum assumed condition of government supply mode and market supply mode cannot be satisfied, and have actual limitations impracticable to overcome as well as comparable advantages, so actual supply mode suitable for social and economical development conditions as well as cultural characteristics of peasants. In supply of public goods, especially in supply of rural public goods, quasi-public goods is the main content, so advantages of the market and government can be exerted at maximum via reasonable institutional design, then to fairly and effectively supply rural public goods. Hence, the actual selection mode of supply of rural public goods——mixed supply mode is promoted. At present, it mainly indicates the mixed supply mode led by the government, i.e. fully exert fundamental configuration function of market mechanism in multi-stage, multi-level and multi-link of supply process of public goods with definite government



supply responsibilities, to introduce the market mechanism into the supply process at maximum, so as to expand supply scope, improve supply efficiency and service quality. As seen from supply development trend of rural public goods, market-oriented mixed supply mode ——rural community supply mode will be more important.

The mixing of governmental mechanism and market mechanism can be presented in multiple stages, levels and joints, mixed scope and degree can be multiple main supply bodies, multiple channel financing and multiple management, which forms a different, actual and selectable mixed supply mode. The book analyzes the fundamental factors influencing the supply mode, and takes construction of rural portable water safety works of Hubei Province as a case to describe diversity and discretion of multi-stage and multi-level supply mode in practices.

Finally, combined with economical and social practices of rural areas, the book promotes countermeasures to optimize supply mode of rural public goods via mixed configuration of the government and the market: in “top to bottom” supply of public goods led by the government, sufficiently consider demands of peasants, set up reasonable demand expression mechanism, exert participation and supervision function of peasants, fully use multiple fund channels, improve governmental supply efficiency of rural public goods and avoid abuses of governmentally forced supply. In “bottom to top” voluntary cooperation community supply mode, the government shall actively lead and promote the improvement of community supply capability of rural public goods.

**Key words:**Rural Public Goods; System Design; Equalization