

# 农村公路 财政投融资问题研究

刘连环 著

Nongcun Gonglu Caizheng Tourongzi Wenti Yanjiu



# 农村公路 财政投融资问题研究

刘连环 著

Nongcun Gonglu Caizheng Tourongzi Wenti Yanjiu



 中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村公路财政投融资问题研究/刘连环著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5961 - 3

I. ①农… II. ①刘… III. ①乡村—公路—投资—研究—中国 ②乡村—公路—融资—研究—中国 IV. ①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 075090 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 卢小生  
特约编辑 林 木  
责任校对 周晓东  
责任印制 王 超

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2015 年 4 月第 1 版  
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 13.5  
插 页 2  
字 数 228 千字  
定 价 49.00 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  
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书由河北省财政学重点学科资助

本书的研究得到河北省软科学计划项目“河北省公路财政财务管理体制研究与探讨”(10407214D)和河北省哲学社会科学规划基金课题“农村公路投融资问题研究”(HB08BYJ014)资助

# 前 言

早在18世纪，亚当·斯密就在《国富论》中指出：“一切改良中，以交通改良为最有效。”世界各国的经济发展经验也都证明，完善的交通网络对促进经济发展是至关重要的。

落后的交通条件一直是制约我国农村经济发展的“瓶颈”。目前，公路运输条件落后，许多农村公路技术标准低，抗灾能力弱，通行能力差，有路难行和无路可行的问题十分突出，严重制约农村脱贫致富的步伐。在广大农村地区，作为干线路网支撑的县际公路和农村公路发展滞后，总量不足，“通达问题”还远未得到根本解决，“通畅问题”也未得到根本改善。农村公路的公共产品性质决定农村公路投资应由政府从强制性的税收中通过预算进行安排，政府公共财政支出成了农村公路建设资金的重要甚至是唯一的来源。长期以来，我国农村公路建设一直没有固定资金来源，县、乡两级政府承担了农村公路建设的主要投资任务。我国县乡两级财政普遍比较紧张，投入农村公路建设的资金有限，导致农村公路发展滞后，资金问题已经成为农村经济发展的“瓶颈”。这种情况在中西部地区显得尤为突出。进一步拓宽农村公路建设投融资渠道成为各地的迫切需求。基于上述认识，本书把农村公路投融资作为研究对象，意欲使本研究有所突破，以期对我国农村公路发展有所帮助。

本书以公共产品理论、公共投资理论、发展经济学理论、治理理论、新公共服务理论等经济理论为依据，在对农村公路投融资的历史与现状进行系统分析的基础上，阐述农村公路对我国新农村建设所具有的重要意义。通过对我国近期、中期农村公路建设与养护资金的需求总量以及当前县乡财政状况、农村公路资金供给总量、结构情况的深入研究，从体制上、制度上深入分析我国在农村公路投融资方面存在的深层问题。针对当前我国农村公路财政存在的突出矛盾与问题，在交通财政政策的研究中，从多个角度、全方位提出了一整套对策建议，主要有突破传统思维模式，

重构农村公路投融资体制；提高财政投入；高速公路反哺农村公路；加强资金监督管理，健全政府采购、绩效评价制度，提高资金使用效率；架构新的农村公路投融资理念，按照市场化、规范化取向，创新农村公路筹资模式等。本书针对我国农村公路财政现状与问题提出的具有可操作性的对策建议，旨在为政府决策提供依据。

农村公路属于上游产业，是一种“社会先行资本”，感应度强，感应系数高，这决定了农村公路需要适度超前发展。如果按照当前财力来确定建设规模，必然意味着供给短缺，会成为制约经济社会发展的“瓶颈”。从目前我国公路交通发展实际看，无论是路网规模、路网结构，还是服务功能，都不能满足经济社会发展的需要，公路交通仍需继续加快发展。而农村公路作为农村经济社会发展的主要基础设施，历史欠账太多，基础薄弱、发展严重不足，是导致全国路网营运能力不足的主要原因，因此未来公路交通建设的重点应该是农村公路。

而农村公路的准公共产品性质，决定了各级次和类型的农村公路投入供给主体是不同的，即乡村级公路由政府供给，其投资应由政府从强制性的税收中通过预算进行安排，政府公共财政支出成为乡村公路建设资金的重要甚至是唯一的来源。而县级公路、专用公路等由政府和市场共同提供。但是，到底是由中央政府还是由地方政府承担则需要考虑政府财政收支的现实状况。在我国，由于历史原因，政府对农村公路等基础设施投资力度、广度和统筹发展观念贯彻的深度都不尽如人意，与其他国家横向比较差异很大。近年来我国经济发展取得了举世瞩目的成就，但是经济结构的失衡，特别是城乡经济社会发展的差距仍在扩大。因此，在经济转型时期，在“稳增长、调结构”的基调下，在和谐社会建设进程中，本书的研究内容具有重要的理论和现实意义。

农村公路投融资基本理论研究表明，工具公共产品理论，外部性特征的存在，使得政府成为公共产品的唯一供给主体，而介于公共产品与私人产品之间的混合成品则可以由政府和市场共同提供。按照世界银行的观点，农村公路是属于非排他性、非竞争性以及外部性都很高的纯公共产品，市场化指数为1，属于不适宜在市场上出售的产品，从公平角度考虑的公共服务责任比较高。对大多数农村公路来说，由于交通流量较小，农村公路的非排他性和非竞争性程度很高，接近于纯公共产品。而在经济发达地区，由于部分农村公路尤其是县道的交通流量比较大，当交通流量超

过拥挤临界点时,农村公路的公共性会逐步减弱,私人性逐步增强,使用排他性技术是经济可行的,从而使拥挤性的公共物品转变为拥挤状态的收费准公共物品。根据公共产品理论,纯公共产品由于具有非排他性、非竞争性,会产生“搭便车”现象,消费者不愿意为这类产品付费,从而导致休谟所指出的“公地悲剧”,难以实现全体社会成员的公共利益最大化。市场机制对这些产品的供给调节作用失去了前提和基础,这类物品应该由政府提供,否则,可能会造成社会福利损失。大部分农村公路具有纯公共产品性质,决定了政府应该成为这些公路的供给主体。

近几年来农村公路建设总的投融资额逐年递增,但其来源渠道和各来源渠道筹集资金所占比重,除车购税投入资金所占比重有明显增长外,基本没有变化。这说明在国家现行政策体制下,农村公路建设资金来源构成没有大的突破,仍是“中央资金引导,地方投入为主”的农村公路地方性公共品的投融资格局。当前,我国农村公路建设和管理养护均存在诸多问题,总体上建设规模偏大,建设成本上升较快,资金到位率低,其中,最突出的问题是资金严重短缺。“重建轻养”现象十分普遍,多数农村公路(特别是村级公路)处于失养状态,而养护费用的筹集是最大的难题。随着2009年交通税费改革政策的实施,养路费被燃油消费税取代,而作为公路建设和管理养护资金来源的养路费取消后,导致农村公路建设资金缺口进一步扩大;随着我国税制改革的深入,特别是营业税改增值税政策的不断推进,地方财政唯一的主体税种即将消失,势必直接减少地方财政收入,虽然拟开征的房地产税能够在一定程度上弥补地方财政收入的不足,但据相关学者测算,短期内以房地产税为主的直接税还难堪大任,不能取代营业税成为地方政府的主体税种。<sup>①</sup>可以预见,未来相当长时期内,地方财政将更加捉襟见肘,农村公路资金筹措将更加困难。

基于农村公路财政投融资的国际比较,我们发现,无论是发达国家还是亚洲新型工业化国家,政府在农村公路等公益设施建设中不但发挥着日益重要的作用,而且在农村基础设施的投入中也有诸多共同点。国际经验表明,经济发展水平不同的国家,或者同一国家的不同发展阶段,政府对农村公路等基础设施投资行为也有所不同。考察国外农村公共品供给体系

---

<sup>①</sup> 参见安体富、葛静《关于房地产税的几个相关问题研究》,《财贸经济》2014年第8期;张新、安体富《营改增减税效应分析》,《税务研究》2013年第10期;朱青《完善我国地方税体系的构想》,《财贸经济》2014年第5期。

时可以发现,任何一国农村公共品供给体系的建立和渐趋成熟,都伴随着该国农村公共品投入法律和政策的调整变化。美国和日本农业和农村的投入之所以能够稳定而可靠,一个主要原因就是美国和日本的农业投入是以法制化作为保证的,它不受时间和外界其他因素的干扰和影响;大部分国家都从城乡协调发展的战略高度来支持农村公路建设,中央政府和州政府承担了农村公路建设的重要责任,政府应担负起建立稳定农村资本的农村金融支持体系的责任;重视城乡互动,政府适时推行优惠政策,将工业引入农村,运用市场机制引导社会力量共同参与农村建设,促进城乡互动和交流,为农民提供就业机会;确立农民在农村公路基础设施建设中的决策主体地位,农村公路等公共产品供给的决策一般是自下而上的,民意上传渠道通畅,可以通过投票表决形式,或者通过工会、行业协会等多种组织形式表达自己的需求。这种决策机制使政府所提供的农村基础设施能够真正满足农民的实际需要。这些经验对于正确认识和解决我国农村公路投融资问题具有重要的借鉴意义。

农村公路是农村基础设施建设的重要内容,是支撑农业和农村经济发展的必要力量,是农村地区最主要甚至某些地区唯一的运输通道,其建设情况关系农村居民的生产、生活,关系农村经济社会稳定与发展。但与其他公路尤其是高速公路相比,农村公路具有一次性投资规模大、资金回收期长、风险高、利润低等特点。目前我国农村公路融资渠道单一,主要以财政拨款,乡镇政府以各种形式筹集的自筹资金,以及农村各级集体经济组织筹资为主,难以满足农村公路发展的需要。就我国目前的情况来看,扩宽农村公路融资渠道,可以有多种选择,其融资模式主要有债务融资、股权融资、项目融资、资源融资等。

20世纪80年代以来,我国公路基础设施建设资金来源发生了很大变化,突出一点就是国家预算内投资比重逐年下降,银行贷款比例逐年上升,并成为主要资金来源。信贷融资就是“贷款修路、收费还贷”,具有资金量大、一次到位率高的特点,是多年来我国公路建设的主要融资方式。然而,我们也应看到,农村公路不同于高速公路,农村公路建设也不同于城市公路、高等级公路建设:城市公路和高速公路项目盈利率远高于农村公路项目,投资回收期虽长,却有保障,而农村公路车辆通行率低,就某一农村公路项目而言,仅仅依靠公路收费或提取燃油税收回项目投资是不可能的。况且,我国自2009年实施的交通税费改革已经明确规定二

级（含）以下公路不得收费，而农村公路大多属于二级以下公路。因此，农村公路（特别是车流量很小的乡村公路）项目很难从金融机构获得贷款，大规模依靠信贷资金建设农村公路只能是权宜之计，当全国公路网形成以后，信贷这种高负债高发展的融资模式将逐渐淡出。

项目融资是国际上为某些大型工程项目筹措资金的一种方式，是国际中长期贷款的一种形式。这类项目往往需要巨额投资，因此举办这类项目的公司和政府越来越感到难以完全承担巨额的资本要求和投资风险。项目融资是相对传统融资的新型融资模式，它以被融资项目本身的经济强度作为决定是否提供贷款的首要因素，投资方始终着眼于控制和积极影响项目运行的全过程，是以项目自身的未来现金流量为担保条件而进行的融资，其中以 BOT 和 ABS 项目融资模式最为典型。尽管我国基础设施建设的投融资体制改革已经取得很大成效，目前在能源、交通、水利等基础设施领域方面的投资已经部分或完全地对私营资本（包括内资和外资）放开，而且我国已经取得了一些基础设施建设的 BOT 融资经验，在 ABS 项目融资方面也有所发展，但我国目前实施项目融资仍面临诸多问题，如项目融资运行所需的经济和法律环境的建设，非公资本参与项目融资的激励措施，如何实现市场化运营，熟悉项目融资的人才匮乏等。

至于民间资本融资，从我国目前经济形势及长远观点来看，高等级公路建设引资应以直接融资方式为主。与债务融资方式相比，资本性融资方式所筹集的资金不需偿还本金，可减轻公路行业还本压力，降低公路行业的债务风险，有利于扩大自有资本金比例。但在具体实施中仍面临一些困难。分析各种投融资模式在我国农村公路投融资实践中的适用性，旨在拓宽农村公路融资渠道，解决困扰我国农村公路发展的资金难题。

通过对我国农村公路投融资基本特征与政府行为“缺位”的分析。我们发现，农村公路投入绝对不足与相对不足并存、地区结构失衡是现阶段我国农村公路投资领域的主要问题，究其根源在于政府“缺位”，即农村公路的先行资本属性未得到充分认识，财税政策对社会资本进入的引导效应不足，财政性经费来源得不到保障，是导致农村公路资金匮乏的直接原因，而现行体制是造成农村公路投资不足的深层次原因。此外，二元社会特征以及由此导致的交通建设的非农化倾向也是农村公路资源匮乏的重要原因。从各种非财政资源的运用来看，手续简便是国内信贷融资比重过大的直接原因，审批制度是外资投入的主要障碍，现行政策是制约债券融

资的主要因素，农村公路的非营利性限制了项目融资的运用，经验不足是影响资源融资的主要因素。如何解决这些问题，是现阶段优化资源配置、提高交通投资绩效和社会福利水平、实行城乡协调发展的关键。

基于统筹城乡经济社会协调发展、全面提高农村公路投资绩效的原则，针对我国政府农村公路投入“缺位”等问题，我们以为，解决我国农村公路建设养护资金问题的路径是：

重塑中央与地方财政对农村公路的分权模式。按照现行体制，农村公路建设属地方事权，中央仅安排补助性资金，大量建设资金需要地方各级政府配套安排。贫困地区地方政府基本靠转移支付维持运转，县乡财政普遍无法从一般预算专门安排农村公路建设资金。在实施成品油税费改革、取消养路费等交通六费和政府还贷二级公路收费、规范地方政府融资平台等政策后，交通部门利用交通费质押贷款，以及利用政府还贷收费公路统贷统还等筹集资金的融资方式出现新情况，地方政府资金配套能力下降。为此，必须改变以往认为农村公路建设仅仅和所在县、乡、村有关的认识，明确农村公路建设的投资主体，可行的办法是将农村公路建设的责任主体上移。在法律上明确中央政府和省级政府为主要投资主体，在制度上为农村公路建设资金来源提供保证。

公共财政向农村公路倾斜。为提高积极财政政策效率，增强财政的宏观调控能力，目前要针对财政支出中的越位和缺位现象，划清市场与政府的职责，科学界定财政的职能范围，切实解决财政“越位”和“缺位”问题，通过建立健全公共财政制度体系，调整存量资源，将节约下来的资金用于增加农村公路投入；公共财政覆盖农村。长期以来，中国社会发展就是处在城乡对立与对抗的二元经济、社会的状态，以至于财政理论界与实际工作部门始终沿用“财政支农支出”这一概念。要想切实解决农村公路发展的资金约束问题，从根本上说，有赖于公共财政制度的建设，以实现城乡公共服务均等化为目标，各级财政均应采取一系列措施加大对农村公路的投入力度，逐步消除二元经济社会所遗留下来的城乡巨大差异；建立新增财政资源优先保证农村公路的机制。

农村公路建设应因地制宜，在我国城市化加速发展，农村“空心化”趋势日益加重的背景下，从战略高度进行科学规划，将农业发展和粮食安全、农村经济发展、农村居民生活的改善、农民收入和福利增加、生态环境保护、农村公路投资绩效等多角度、多因素综合考虑，慎重决策。

《农村公路财政投融资问题研究》是由河北经贸大学财税学院河北省财政学重点学科建设项目、河北省软科学计划项目“河北省公路财政财务管理体制研究与探讨”(10407214D)、河北省哲学社会科学规划基金课题“农村公路投融资问题研究”(HB08BYJ014)、河北省交通厅委托项目“公路养护事业单位全面预算管理研究”、河北省交通厅委托项目“农村公路财务管理研究”资助。河北经贸大学财税学院公共经济研究所连续追踪研究中国公路投资领域重大问题的一项专题成果。这份研究成果以学者的视角而非投资者或者官方的视角,面对中国农村公路投融资领域的现实提出问题、调查研究、总结经验、提炼观点,形成政策性建议,供政府有关部门、投资公司、研究机构决策参考。围绕中国公路投融资领域,河北经贸大学财税学院与相关政府部门合作,已经连续十年追踪研究,相继撰写了《河北省公路财政财务管理体制研究》、《农村公路投融资问题研究》、《公路养护事业单位全面预算管理研究》和《农村公路财务管理研究》四个研究报告。

本书定位于在新农村建设视角下,从理论与政策上对我国农村公路建设、管理养护等事关农村经济社会发展问题进行系统探讨。研究思路,针对当前我国农村公路发展中的资金严重匮乏问题,依据基本理论研究、基础研究、现状研究、改革设想的思路,在对国内外研究进展梳理基础上,分析农村公路建设与社会主义新农村建设的耦合机制,以公共经济学为分析手段,提出农村公路的效率供给方式,分别从时间轴、空间轴及资源轴三个维度分析农村公路与社会经济协调作用机制,探讨农村公路与社会经济发展适应性的评价方法,从农村公路财政投融资体制的历史与现状进行系统分析的基础上,科学阐述建立、健全投融资体制对优化我国农业产业结构和增加农民收入所具有的重要意义。通过对我国近中期农村公路建设与养护资金的需求总量、结构以及当前县乡财政状况、农村资金外流及乡村负债情况的深入研究,从体制上、制度上深入分析我国农业投融资方面存在的深层问题,在理论研究和前期调研基础上,制定了科学可行的调查方案,并选取河北省进行实地调查研究,在河北省承德、张家口、石家庄、秦皇岛等地区市选取部分县市作为重点实地调研,采用比较分析的方法,在广泛借鉴国内外成功经验的基础上,针对河北省农村公路发展中最为突出的资金问题,分析我国中东部地区农村公路财政现存问题及其成因,探讨农村公路新的融资方式,寻求农村公路发展稳定的资金来源。就

突破传统思维模式，架构新的农村公路投融资理念，按照市场化、规范化取向筹集、使用财政资金和信贷资金，提高资金利用效率，从投融资主体的确定、资金筹集、运营、管理到追踪问效等方面，提出相应的具有可操作性的对策建议，从根本上寻求破解资金“瓶颈”约束的良策，为政府决策提供依据。

研究方法上，运用常规统计与个案调查、制度分析、系统分析、比较分析等方法，对我国农村公路投融资体制进行了全面、系统研究。本书研究重点是我国农村公路投资主体定位问题、财政投资的监管及效率问题，研究难点是如何在现有条件下实现农村公路多元化融资问题。

农村公路属于上游产业，是一种“社会先行资本”，感应度强，感应系数高，这决定了农村公路需要适度超前发展。如果按照当前财力来确定建设规模，必然意味着供给短缺，进而由于其发展滞后而成为制约经济社会发展的“瓶颈”。本书拟解决的最关键问题是寻求充分发挥公共财政投资的主渠道作用，通过增量调整和存量调整两个方面倾斜农村公路；同时通过融资机制创新，实现农村公路适度超前发展，在不影响其他事业发展、不增加国家财政风险前提下，实现农村公路又好又快发展。

河北经贸大学财税学院 刘连环

2014 年 12 月

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一章 引言                  | 1  |
| 第一节 研究背景、意义             | 1  |
| 第二节 国内外研究现状及评述          | 3  |
| 第三节 研究思路与框架             | 14 |
| 第四节 研究方法                | 16 |
| 第五节 需要界定的几个概念           | 19 |
| 第二章 农村公路财政投融资研究的理论基础    | 29 |
| 第一节 公共产品理论              | 29 |
| 第二节 公共投资理论              | 35 |
| 第三节 治理理论与新公共服务理论        | 42 |
| 第四节 农村公路的公共产品属性         | 44 |
| 第三章 我国农村公路发展的现实问题       | 45 |
| 第一节 我国农村公路投融资规模及其变动趋势   | 45 |
| 第二节 我国农村公路投融资结构         | 50 |
| 第三节 我国农村公路投融资的变化特征与现实问题 | 55 |
| 第四章 农村公路投融资国际经验         | 60 |
| 第一节 韩国农村公路投融资经验         | 60 |
| 第二节 美国农村公路投融资经验         | 63 |
| 第三节 日本农村公路投融资经验         | 71 |
| 第四节 印度和法国农村公路投融资经验      | 79 |
| 第五节 国外经验的启示             | 84 |

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| 第五章 农村公路财政投融资模式选择与风险评价 .....                    | 89  |
| 第一节 农村公路的债务融资模式 .....                           | 89  |
| 第二节 项目融资模式 .....                                | 121 |
| 第三节 民间资本融资方式 .....                              | 129 |
| 第四节 资源融资模式 .....                                | 135 |
| 第六章 中国农村公路财政投融资问题成因分析 .....                     | 139 |
| 第一节 财政“缺位”是导致农村公路资金匮乏的直接原因 ...                  | 139 |
| 第二节 现行体制是农村公路投资不足的深层次原因 .....                   | 147 |
| 第三节 “二元”社会是农村公路资源匮乏的重要原因 .....                  | 148 |
| 第四节 手续简便是国内信贷融资比重过大的直接原因 .....                  | 149 |
| 第五节 审批制度是外资投入不足的重要原因 .....                      | 151 |
| 第六节 现行政策是制约农村公路债券融资的主要因素 .....                  | 152 |
| 第七节 农村公路的非营利性限制了项目融资 .....                      | 154 |
| 第八节 经验不足是影响资源融资的主要因素 .....                      | 156 |
| 第九节 政府投资的效率困境与“奥尔森困境”是<br>我国农村公路投资不足的重要原因 ..... | 158 |
| 第七章 中国农村公路财政投融资改革的战略选择 .....                    | 163 |
| 第一节 重塑中央与地方财政对农村公路的分权模式 .....                   | 163 |
| 第二节 公共财政向农村公路倾斜 .....                           | 170 |
| 第三节 创新农村公路融资机制 .....                            | 178 |
| 第四节 多措并举化解农村公路历史债务 .....                        | 185 |
| 第五节 因地制宜服务新农村建设 .....                           | 186 |
| 第六节 健全农村公路投资绩效评价制度 .....                        | 187 |
| 结论 .....                                        | 192 |
| 参考文献 .....                                      | 195 |
| 后记 .....                                        | 202 |

# 第一章 引 言

## 第一节 研究背景、意义

近年来，国家加大了公路建设尤其是农村公路建设的投资规模。2009年，全国共完成农村公路建设投资 2044 亿元，农村公路新改建里程 38.1 万公里，超额完成年初确定的 30 万公里的目标。“十一五”期间成为我国农村公路发展史上，完成投资最多、建成里程最长、建设速度最快、发展质量最好的时期。多年来的持续建设使得我国农村公路得到了迅猛发展，很好补充完善了农村公路网。全国农村公路通车里程从 2003 年的 137 万公里增加到 2009 年的 333.56 万公里，乡镇通达率达 99.4%，通畅率达 92.7%。东部、中部地区建制村通畅率分别达 95.6% 和 88.5%，西部地区建制村通畅率分别达 90.1%。

我国作为一个农业大国，“三农”（农业、农村、农民）问题关系社会稳定、国富民强，更关系 21 世纪前 20 年全面建设小康社会任务目标的完成。中国的“三农”问题已不单纯是一个涉及农业和农村经济、农民收入的局部问题，而是关系我国经济和社会发展的全局性问题。2003 年中央农村工作会议指出，全面建设小康社会，必须统筹城乡经济发展，更多地关注农村，关心农民，支持农业，把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置，努力开创农业和农村工作的新局面。2004 年中央经济工作会议再次把“三农”问题作为重要的议题列入议事日程中。2010 年中央一号文件提出，全党务必居安思危，切实防止忽视和放松“三农”工作的倾向。“要想富，先修路”，县乡公路、乡村公路是广大农民出行的主要通道，是广大农民踏上小康生活的“致富路”。因此，要解决好“三农”问题，要实现城镇化，必须首先解决好

县、乡、村公路的建设与养护问题。县、乡、村公路里程长、等级低、外部效益大，建立科学有效的、长期的养护管理体制，保障农村公路的最优供给，以最低的养护管理成本保障公路的完好畅通，使公路网保持在最优的服务水平和最持久的使用效果，将具有长期的经济效益和社会效益。

农村公路包括县道、乡道和村道，是全国公路网的有机组成部分，是农村重要的公益性基础设施。在全国农村公路建设电视电话会上，李盛霖部长在阐述农村公路建设意义时指出，农村公路建设是推进社会主义新农村建设的重要内容，是增加农民收入的有效途径，是扩大国内需求、拉动经济增长的重要措施，也是构建便捷、通畅、高效、安全的交通运输体系的重要组成部分。

我国农村公路网和运输服务体系起点较低，目前仍有近4万个建制村不通公路，近1万个乡镇、30多万个建制村不通沥青水泥路；农村公路中四级和等外路占将近九成，砂石路占七成以上，许多地区缺桥少涵、晴通雨阻，农村公路的覆盖能力、技术状况和管理水平等都不能适应建设社会主义新农村的需要。<sup>①</sup>胡锦涛在党的十七大报告中阐述和部署社会主义新农村建设任务时明确指出，要建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。2008年3月，温家宝在中国第十一届人大一次会议上所作的政府工作报告中指出，中国将增加在农业、农村发展和社会福利方面的财政支出，中国将致力于农业基础设施建设和农民收入渠道的拓宽。为此，应进一步增加农村道路的建设投入，提高其质量和服务功能，实现城乡共建、联网、共享，以服务新农村建设，实现以科学发展观为指导构建和谐社会的目标。

落后的交通条件一直是制约农村经济发展的“瓶颈”。目前，公路运输条件落后，许多农村公路技术标准低，抗灾能力弱，通行能力差，有路难行和无路可行问题十分突出，严重制约农村脱贫致富的步伐。在广大农村地区，作为干线路网支撑的县际公路和农村公路发展相对滞后，总量不足，“通达问题”还远未得到根本解决，“通畅问题”也未得到根本改善。农村公路的公共产品性质决定了农村公路投资应由政府从强制性的税收中通过预算进行安排，政府公共财政支出成了农村公路建设资金的重要甚至

---

<sup>①</sup> 交通部综合规划：《2005年全国农村公路通达情况专项调查主要数据公报》，中华人民共和国交通部网站，2007年4月18日。

是唯一的来源。长期以来,我国农村公路建设一直没有固定的资金来源,县、乡两级政府承担了农村公路建设的主要投资任务。我国县乡两级财政普遍比较紧张,投入农村公路建设的资金有限,导致农村公路发展滞后,资金问题已经成为农村经济发展的“瓶颈”。这种情况在中西部地区尤为突出。进一步拓宽农村公路建设投融资渠道已成为各地的迫切需求。

随着国家公路建设政策的调整,农村公路已经成为社会各界关注的重点。进入“十一五”以来,交通部已经确立农村公路为未来公路发展的重中之重,农村公路无论从投资总额,还是涉及范围都是空前的,我省也早已启动快速发展农村公路的政策,全省已经掀起农村公路的建设浪潮。而农村公路的快速发展也面临着诸多实际难题,其中资金筹措、资金使用、成本管理、养护管理以及会计核算等财政、财务问题已经成为全国性关注的难点和重点,并受到有关领导、专家和实务界的高度重视。当前我国农村公路投资不仅存在投资主体错位、投融资渠道单一、存量资源匮乏,而且增量资源同样短缺。因此,研究解决农村公路投融资问题,消除“瓶颈”约束已成当务之急。有鉴于此,将农村公路财政、财务管理专门立项研究将具有重要的现实意义。本书正基于此需求,力图集河北省内专家、学者的经验与智慧,就农村公路资金筹集、成本费用管理与核算、养护体制建立与养护财务管理等展开研究,构建可推广应用的农村公路财政管理新思路,为当前农村公路建设管理服务。

## 第二节 国内外研究现状及评述

### 一 国外关于公路财政投融资的研究现状

#### (一) 公共物品供给理论

以马歇尔、庇古、萨缪尔森等为代表的福利经济学派认为,由于公共物品的非排他性和非竞争性,通过市场方式实现排他是不可可能的或者成本是高昂的,并且在规模经济上缺乏效率,私人部门没有提供公共物品的动力。因此,大部分公共物品必须由政府提供。<sup>①</sup> 奥尔森在《集体行动的逻辑》中指出,一个国家首先是一个为其成员公民提供公共物品的组织,

<sup>①</sup> [英] 尼古拉斯·巴尔:《福利国家经济学》,中国劳动社会保障出版社2003年版。