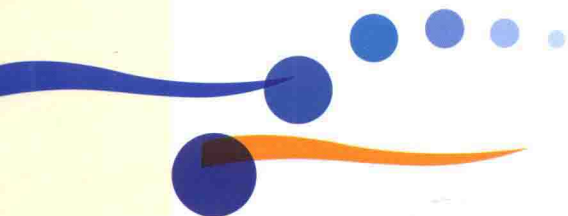


农村

公共服务供给研究

冯华艳 著

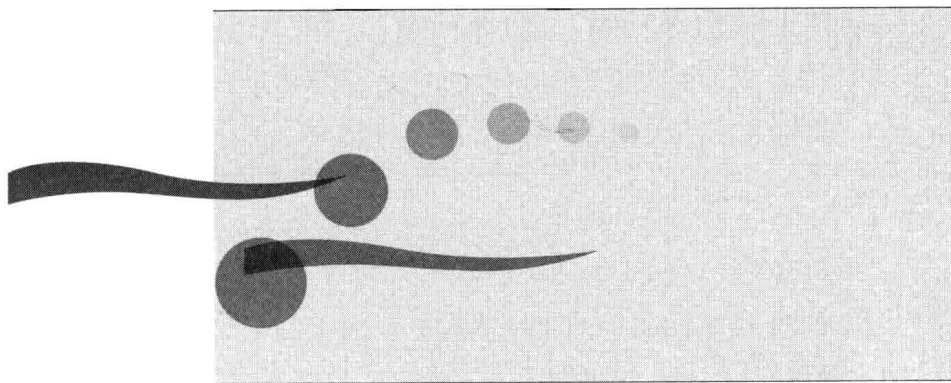


中国政法大学出版社

农村

公共服务供给研究

冯华艳 著



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

农村公共服务供给研究/冯华艳著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 3
ISBN 978-7-5620-5908-0

I. ①农… II. ①冯… III. ①农村—社会服务—研究—中国 IV. ①
D669. 3



- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
- 编辑邮箱 zhengfadch@126.com
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm × 1230mm 1/32
- 印 张 8.75
- 字 数 210 千字
- 版 次 2015 年 3 月第 1 版
- 印 次 2015 年 3 月第 1 次印刷
- 定 价 32.00 元

摘要

如何解决“三农”问题一直是中国经济社会发展的重大课题，从2004年至2013年，中共中央连续发布了十个以“三农”为主题的中央一号文件，在这些文件中多次提到与农村生产和生活密切相关的公共产品供给问题，凸显了公共产品供给在“三农”问题中的“重中之重”的地位。尤其是社会主义新农村建设目标提出后，保证农村公共产品有效供给便成为新农村建设的關鍵所在，成为影响新农村建设水平与进程的重要因素。新中国成立后，我国农村公共产品的供给大体上经历了人民公社时期、家庭承包制至农村税费改革前和农村税费改革以来〔1〕三个时期。人民公社时期，农村公共产品供给由国家财政和集体经济组织以“自上而下”的方式单一提供，具有明显的行政性和组织性，农民的负担是隐性的，供给体制比较稳定，但供给效率较低，属于较低层次上的政府垄断型供给；“家庭承包制的实施，为中国农村社区公共产品供给制度的变迁创造了可能性”，税费改革前农村公共产品的供给制度为“自上而下的制度外公共产品供给决策程序”，供给主要依靠乡镇政府、村级组织征收的各种税费来维持，农民的负担由隐性变为显性，不但增

〔1〕 徐小青、郭建军：《中国农村公共产品改革与发展》，人民出版社2008年版。

加了农民负担，而且供给总量严重不足，难以满足农民生产生活需要，属于市场经济背景下的政府主导型供给；税费改革后，随着国家农村政策的调整，农村社区公共产品供给模式发生了新的变化，形成了“国家财政+社区自助”的模式，一方面，沿袭原有的“自上而下”的供给决策制度，由国家相关部门向农村划拨各种专项资金进行基础设施建设，但无法有效表达农民的公共产品需求偏好，难以满足农民的需求，同时，国家无力也不可能包揽农村所有的公共产品供给；另一方面，村社通过“一事一议”方式筹资筹劳进行村庄的公共事业建设，但这种为适应农村税费改革而设计的制度外筹资的“一事一议”制度又无法发挥应有的作用，虽有国家财政补助，仍难以有效实施。这种非均衡的、低效率的供给已无法适应“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设的目标要求。

关于农村公共产品供给问题，国内外学者们的意见并不统一，他们分别从政府供给、市场供给、社区供给、自愿供给和多元供给等角度进行了论述。由于政府供给、市场供给、社区供给和自愿供给各有优缺点，考虑到各种供给机制的特点以及我国的现实情况，在我国农村公共产品供给制度的改革中，应建立以政府供给为主、市场供给和社区供给为辅、自愿供给为补充的多层次的农村公共产品供给制度。

目 录

■ 摘 要.....1

■ 第一章 相关理论概述.....1

- 一、公共产品供给的基本理论 1
- 二、农村公共产品供给的基本理论 13
- 三、公共产品供给研究综述 23

■ 第二章 我国农村公共产品供给机制的历史演变.....43

- 一、人民公社时期的农村公共产品供给 43
- 二、家庭承包制时期的农村公共产品供给 49
- 三、农村税费改革后农村公共产品的供给 57
- 四、我国农村公共产品供给机制的比较与反思 64

■ 第三章 我国农村公共产品的政府供给机制.....68

- 一、我国农村公共产品供给中政府失灵的表现 68
- 二、我国农村公共产品供给中政府失灵的原因 75
- 三、农村公共产品政府供给的完善 83

■ 第四章 我国农村公共产品的市场供给机制.....90

- 一、农村公共产品市场供给的必要性和可能行 90
- 二、我国农村公共产品供给中市场失灵的原因 98
- 三、农村公共产品市场供给的完善 102

■ 第五章 我国农村公共产品的社区供给机制.....	110
一、农村社区供给公共产品的可行性	110
二、我国农村公共产品社区供给不足的原因	120
三、农村公共产品社区供给的完善	142
■ 第六章 我国农村公共产品的自愿供给机制.....	154
一、农村公共产品自愿供给的理论依据及现实需要	154
二、我国农村公共产品自愿供给不足的原因	159
三、农村公共产品自愿供给的完善	167
■ 第七章 农村公共产品供给机制的国际比较.....	174
一、发达国家公共产品供给的实践经验	174
二、发展中国家公共产品供给	186
三、各国经验给我国农村公共产品供给的借鉴与启示	196
■ 第八章 多层次农村公共产品供给机制的建立和完善.....	200
一、厘清政府供给、市场供给、社区供给和自愿供给的供给边界	200
二、建立和完善多层次的农村公共产品决策机制	204
三、建立和完善多层次的农村公共产品供给筹资机制	220
四、建立和完善多层次的农村公共产品供给监管机制	235
五、农村公共产品多层次供给的案例	252
■ 结 论.....	259
■ 参考文献.....	264

第一章

相关理论概述

农村公共产品是公共产品一个组成部分，是公共产品的一种特殊形式，它也具有一般公共产品的特性。所以，农村公共产品供给的基本理论是建立在公共产品理论基础上的，因此，本章首先对公共产品供给的基本理论进行简单回顾与分析。另外，由于我国独特的二元结构社会特性，在我国，农村公共产品理论又具有自身一些独特的地方，所以也有必要对农村公共产品的基本理论进行解释。

一、公共产品供给的基本理论

公共产品供给理论相对来说已经相当成熟了，国内外理论界已经对此研究得很透彻。下面仅对公共产品的界定、特征、分类及供给制度进行简单的分析。

（一）公共产品的界定、特征与分类

1. 公共产品的界定和特征

“公共产品”一般是和“私人产品”相对而言的，具有共同消费性质，用于满足社会公共需要的物品和服务。相对于私人产品的排他性和竞争性等特性来说，公共产品的特征如下：

（1）效用的不可分割性（Non - divisibility），指公共产品是为全体社会成员提供的，具有共同受益或联合消费的特点，其

效用为整个社会成员所共享，技术上不能被分割成若干部分分别归属于某些个人或厂商，即各个主体的消费是不能明确划分界线的。公共产品与私人产品不同，不论是否付费和付费多少，各类主体均可消费等量的、相同的公共产品，即公共产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。

(2) 受益的非排他性 (Non - excludability)，指当公共产品生产出来后，所产生的利益不能为个人独享或专有。也就是说，把不为公共产品付费的个人或厂商排除在公共产品的受益范围之外，在技术上不可能或技术上可行但排他成本高昂致使在经济上不可行。对于私人产品来说，例如一件衣服，购买者支付了货款就取得了该产品的所有权并可以轻易地排除他人消费这种产品，这就是排他性。以典型的公共产品——国防为例，在某一地域（国家）内，如果要想把国内某一个人排除在国防保护之外，几乎是无法做到的。由于非排他性和不可分割性的存在，公共产品的供给更缺乏经济刺激，“市场失灵”和“搭便车”现象更为严重，从而使提供公共产品成为国家或政府的一项重要重要职能。

(3) 消费的非竞争性 (Non - rivalry)，指个人或厂商对公共产品的消费不会减少其他个人或厂商享用该公共产品的数量和质量，即在公共产品数量既定的情况下，增加一个消费者的消费边际成本为零。如广播、电视、航标灯等，它们共同的特点是消费者人数的增加并不对生产成本产生影响。例如增加一些人听广播、看电视并不会影响电台的发射成本；汽车通过桥梁只要不是太拥挤，则它们就是非竞争性的，因为通过一辆汽车对桥造成的折旧很小，接近于零。对于一般的私人产品来说，一个人消费这一产品，他人就无法再消费了。但是公共产品一

且提供出来，任何消费者对公共产品的消费都不影响其他消费者的利益，也不会影响这个社会的利益。路灯也是非竞争性公共产品的典型例子，它所提供的服务（照明）可以为行人甲享受，同时也不妨碍行人乙和行人丙乃至更多的行人享用。

（4）外部性（externality），指一个经济单位的活动对其他经济单位的成本或收益产生的直接影响。简单地说，就是指当事人所承担的成本与获得的收益存在不对称的情况，一般可以分为正外部性和负外部性两种。如果某人的行为不但可以给自己带来收益，而且还可能给别人带来好处，这就是正外部性或者说是外溢性；反之则称之为负外部性或者负外溢性。由于共同消费中的非排他性和不可分割性特征，公共产品的供给者无法排除其他非供给者对此类公共产品的消费，也就是说，一个公共产品的供给者所提供的公共产品，可能对其他非供给者产生一定的有利影响——正外部性。公共产品正外部性容易造成“搭便车”行为，因此，如何通过制度设计克服公共产品供给中的“搭便车”行为，是公共产品供给中的难题之一。

除了以上特点外，公共产品还具有一定的相对性和动态性。随着技术、环境及空间等的变化，公共产品的属性也会相对发生变化。如随着技术的变化，电视台越来越多地具有私人产品性质；随着消费者收入和购买力的提高，公共产品更趋向于成为私人产品，如农业小型机井灌溉的私有化等。

2. 公共产品的分类

在现实社会中，公共产品的分类方法较多，进行研究经常采用的方法主要有以下几种：

（1）按公共产品的实体形态，可以分为物质性（有形）和非物质性（无形）公共产品。有形的公共产品像基础设施（公路、灯塔、桥梁）、学校、公共图书馆等属于物质性公共产品；

而国防、法律法规、政策、教育、环保、消防、社会保障等无形的则为非物质性公共产品。

(2) 按是否同时具备非竞争性和非排他性，可以分为纯公共产品和准公共产品。若同时具备两个特性就是纯公共产品，如国防、法律、天气预报、有效率的政府或制度、环境保护、基础科学等；若不同时具备非排他性和非竞争性，而只具备其中一个特征则为准公共产品，具体又可以细分为俱乐部产品和共同资源产品。前者是消费上具有非竞争性，但是却可以较轻易地做到排他，如公共桥梁、公共游泳池以及公共电影院等；后者与俱乐部产品刚好相反，即在消费上具有竞争性，但是却无法有效地排他，如公共渔场等。准公共产品一般具有“拥挤性”的特点，即当消费者的数目增加到一定数量后，就会出现边际成本为正的情况，准公共产品到达“拥挤点”后，每增加一个人将减少原有消费者的效用。

(3) 按公共产品受益范围的不同，可以分为社区公共产品、地方公共产品、全国性公共产品、区域公共产品和全球公共产品。所谓社区公共产品就是指受益范围只局限于某一个社区内部，社区外的消费者不能消费或者消费成本太高的公共产品。例如：一个社区中的道路，其受益者只有该社区的住户及与其有关系的亲朋等；小区内对本小区居民提供的免费健身器械或娱乐设施，如果没有本小区的出入证或居住证明，将被限制消费。地方公共产品是指由于地域或者其他的限制性条件导致只有某一地方政府辖区内的公民能够消费的公共产品。例如：省、市、县等提供的公共产品——地方上的街道、路灯、绿化、社区安全等就具有这种性质。全国性公共产品就是目前大多数公共产品文献所关注的，受益范围涉及全国公民，或者说一国中不论处在任何地点的消费者都可以无限制地消费的公共产品。

例如国防，就是由国家提供的、全国人民共享的公共产品。在全球和地区交往日益频繁的背景下，在国家之间也需要提供公共产品，遂出现了区域公共产品，例如，对跨国河流污染的治理。全球公共产品就是在世界、全球层次上提供的、各个国家都可以从中获益的公共产品。

（二）公共产品的供给机制

对于谁应该供给公共产品这个基本理论问题，传统的观点实际是一种“公共产品供给的政府观”，认为由于公共产品的非竞争性和非排他性，会导致外部性存在，从而出现市场失灵，所以，公共产品只能由政府来供给。但从历史的角度来看，公共产品经历了一个公共性程度逐渐降低的深化过程。近几十年来，在发达国家以及一些发展中国家，从交通到通讯、电力、其他公共产品等，私有化的程度都在不断提高。由此可见，“公共产品供给的政府观”是经不起事实检验的。那么，到底应该由谁来供给公共产品？如果一种公共产品是纯公共产品，并且其受益范围是全国性的，如国防，那么其供给者无疑应是中央政府。但随着经济、技术、社会的发展，公共产品的特性是可能发生变化的。例如在过去，电视台由于无法排他或排他成本过高，只能由政府供给，但当技术革命使排他变得“容易”之后，电视台则越来越具有私人产品的性质了。当市场规模不断扩大使私人经营这些产品更加有利可图时，这些原来意义上的公共产品会越来越多地由政府以外的供给者——如市场等供给了。

目前，随着私人对公共产品生产与提供的参与，当代公共产品的供给有了政府供给、市场供给、自愿供给、社区供给及混合供给等几种基本方式，构成了丰富的公共产品供给模式。总的来看，公共产品的供给有以下几种：

1. 政府供给

这是公共产品供给中最常见的一种形式，即政府提供生产公共产品所需的全部资金，并做出所有公共产品的生产计划，交由政府企业或非政府企业来生产，再由政府无偿地向消费者提供，以满足社会的公共消费需要。对于消费者来说，他可以无条件地获得这些公共产品的消费权，而不需要付出任何代价或者报酬。

从公共产品理论和受益原则以及供给效率角度分析，全国性公共产品应该由一国中央政府来提供，即供给主体就是中央政府或地方政府。因为其组织管理的范围具有全国性，可以获得在全国范围内配置资源的规模经济效益。如果让地方政府联合起来提供，那么就会产生新的交易成本，使得公共资源配置不当，社会福利水平降低。而地方性公共产品的供给主体应该是地方政府，这样可以比较准确地反映居民对该公共产品的需求强度和受益程度，地方政府也可以比较准确地判断该公共产品的福利性和经济性收益。因此，由地方政府来提供地方性公共产品，不仅符合受益原则，而且决策成本比较低，容易克服公共产品供给与需求不相匹配的矛盾，财政资源配置的效率较高。属于政府供给的公共产品，主要是公共产品中的纯公共产品，如国家安全、气象、基础科学研究、农业技术的研究和推广、大型水利设施、社会科学研究等。具体可以采取两种模式：

(1) 政府直接生产公共产品，采取公共产品的国有国营模式。具体可以分为以下几种情况：①体现国家意志的公共产品，如军队、警察、法庭、监狱、法律法规等由政府依靠公共财政支出，直接投资并组织公共产品生产，然后无偿地向社会供给；②与社会公平分配目标有关的公共产品，如卫生保健、基础教育、社会保障等一般由政府组织公共产品生产，并通过收费方

式向社会公众提供,不过这种收费不是以营利为目的,而仅是对成本进行补偿;③与社会发展有关的公共产品,如环保、科研等;④自然垄断类公共产品,如邮政、铁路、自来水等一般由公共企业生产,按营利原则定价,并向使用人收费。

(2) 政府利用市场间接供给公共产品。目前不少发达国家和发展中国家为了避免国家在供给公共产品时出现低效率,采用了这种模式。对于同一种公共产品,既有政府供给也有私人供给,但政府会对供给公共产品的私人予以经济上的补偿。如在美国,1997年,有一半多的私人医院得到政府财政支持,而私立高等学校也不同程度地受到政府资助。政府还可以通过政府采购方式获得市场生产的产品的所有权,然后再作为公共产品无偿地向社会提供。

2. 市场供给

指根据市场需求,主要由市场提供生产公共产品的经费,以盈利为目的、运用收费方式补偿支出的一种模式。一般情况,在市场供给下,生产公共产品所需资金并非完全由私人(这里私人的概念包含个人、多人合作以及私有企业)来提供,政府也会提供一部分资金,公共产品的供给者自负盈亏,实行企业化经营,通过收费收回成本,并有一定的利润。在西方,通常公共产品市场供给可以具体分为私人独立供给、法律保护私人进入、签订合同、授予经营权、经济资助、政府和私人联合供给等形式。公共产品的市场供给可以按竞争的方式进行,但总体是在政府管制下的市场供给,即在政府相关的法规、行业政策和规划的指导和监督下,由私人部门投资和组织生产,并由其自行向社会提供。在当今世界中,私人提供公共产品已不是什么新鲜的话题,已有种种成功的范例,如美国的航空、能源、银行、电信、教育等公共产品的供给已全部面向私人开放。在

现实中，市场供给的公共产品主要是准公共产品，即具有一定外部收益，或者如果投资，由于行业的特性还容易发生垄断而引起资源效率下降的产品。这类产品，主要属于公用事业范围的水、电、煤气、城市公共交通以及电讯、邮政、铁路运输等。对那些可以较好地进行“选择性进入”的产品，甚至俱乐部产品，如付费后可以进入的音乐厅等，也可以由市场供给。

在理论上，只要公共产品存在生产的可分割性，通过一定的价格制度，使生产能够在边际效益等于边际成本（ $MR = MC$ ）的资源配置的最优条件下，完成市场交易，公共产品的市场供给就是可能的。同时，在一定的技术条件下，如果通过市场定价的方式，能够将免费搭车者排除在公共产品的消费范围之外，公共产品由市场供给也是可能和必然的（当然还需要考虑市场交易成本和排他成本）。

3. 社区供给

社区是社会学的概念，源于拉丁语，本意是共同的东西或亲密的伙伴关系。社区研究起源于西欧，1871年，英国学者梅因出版的《东西方村落社区》一书中，首先使用了“社区”这个名称。德国学者滕尼斯于1887年在《社区与社会》一书中，首先将“社区”的概念用于社会学研究，将“社区”表述为由具有共同价值取向的、同质的人口组成的关系密切、富有人情味的社会关系或社会团体。滕尼斯研究的社区的特征是：其成员对本社区具有强烈的认同意识，他们重传统、重情感，相互全面了解。

由此可见，社区是指聚居在一定地域范围内的人口所组成的社会生活共同体。社区占有一定的环境和自然资源，有一定数量的人口，有某种共同的行为规范、生活方式和社区意识，有紧密的社会交往，形成地域性群体，并有一定的正式和非正

式组织。它包含以下四层含义：一是社区都有一个相对稳定、相对独立的地理空间；二是社区都有以特定社会关系为纽带形成的一定数量的人口；三是生活于该地域的人们具有地缘上的归属感和心理、文化上的认同感；四是社区的核心内容是社区中人们的各种社会活动及其互动关系。社区是国家的一个重要层级，其稳定和发展是国家和社会稳定发展的基础。

关于社区供给，国外的论述已经很多。如布鲁贝克尔从偏好显示出发，形成了社区通过产前契约的方式提供公共产品的理论，并提出了关键人物提供公共产品的方式。斯蒂格利茨认为：“在美国（和其他许多国家），公共经济活动是相当分散的，其中许多是由州政府和地方社区开展的。”^{〔1〕}速水佑次郎也认为发展中国家的经济体系，不能只是市场和国家的结合，而应该是包括社区在内的三个组织的结合。^{〔2〕}从理论上讲，社区的比较优势是在“地方性的”公共品供给上，其受益者被局限在本地。

因此，对于只限于社区居民消费的产品，出资者就应该主要是该社区的消费者，社区是这类公共产品的提供主体，是不同于政府和市场的公共产品供给主体。社区供给公共产品的特点在于它是基于生活聚居区的居民实际需要，由居民根据协商原则集资完成，因此，社区提供公共产品能够很好地弱化“搭便车”问题。对于一个社区来说，不能完全指望政府干预市场和弥补市场失灵，政府功能辐射对社区作用比较有限，必须要由社区自己弥补市场失灵和政府失灵。社区作为一个在这方面

〔1〕〔美〕约瑟夫·E. 斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济》，郑秉文译，中国物资出版社1998年版。

〔2〕〔日〕速水佑次郎：《发展经济学：从贫困到富裕》，李周译，社会科学文献出版社2003年版。

能够有所作为，在规划布局、出资修路、铺设水电工程、兴办学校等方面能够发挥作用的组织，应该满足社区居民对这些公共产品的需求。

4. 自愿供给

公共产品自愿供给是公民个人或组织，以自愿为基础，以社会捐赠或公益彩票等形式无偿或部分无偿地筹集资金，直接或间接用于教育、体育、济贫等公益用途，并接受公众监督的一种模式。经济学中一般认为，由于存在“搭便车”行为，所以追求利益最大化目标的个人或厂商在寻找到合适的获利途径之前，不会主动提供公共产品。然而，目前在社会现实中，仍然有很多人，包括一些知名企业家、社会名流甚至普通老百姓都会自愿供给某些公共产品。据调查，美国家庭平均每年捐赠650美元，约占家庭收入的2%~3%，全世界每年都有数千亿美元被捐赠给慈善机构等。人们的利他主义情结、社会道德、集体成员间的相互影响等因素都促使了公共产品的自愿供给。中国历史上的宗族公益组织、宗教寺院的公益组织以及当前国内外普遍存在的志愿者行动，都可视为公共产品自愿供给范畴。

现实生活中，人们自愿供给公共产品主要有以下两点原因：一是为了实现个人效用最大化，获得心理上的满足。通过供给公共产品，供给者会得到社会的赞誉，这些赞誉会使其感到满足。二是为了避免使用公共产品时的拥挤。拥挤的公共产品会增加使用者的成本，当收益足以弥补私人供给公共产品的“损失”时，私人尤其是那些富有者也会愿意供给公共产品。自愿供给公共产品具有以下两个特点：一是自愿性。公共产品自愿供给完全是当事人的某种自愿行为，甚至可以理解为一种自发行为，所有的强制都与之无关。二是偶然性。自愿供给的发生具有偶然性，往往不需要经过某些固定程序（如政府供给中的