



华东政法大学校庆六十周年纪念文丛

EAST CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW

非均衡走向均衡：农村 公共服务供给的政治经济学

胡志平◎著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

胡志平主持：2011 年上海高校青年教师培养资助计划《城乡公共服务均等化与经济发展方式转变研究》(项目编号：hdzf10021)

EAST CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW

华东政法大学校庆六十周年纪念文丛

非均衡走向均衡：农村 公共服务供给的政治经济学

胡志平◎著



 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

非均衡走向均衡:农村公共服务供给的政治经济学 /
胡志平著. —北京:法律出版社, 2012. 7
(华东政法大学校庆六十周年纪念文丛)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 3797 - 4

I. ①非… II. ①胡… III. ①农村—社会服务—政治
经济学—研究—中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 172786 号

华东政法大学校庆
六十周年纪念文丛

非均衡走向均衡:农村公共
服务供给的政治经济学

胡志平 著

责任编辑 黄琳佳

装帧设计  ilovee

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2012 年 7 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 13.125 字数 292 千

印次 2012 年 7 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

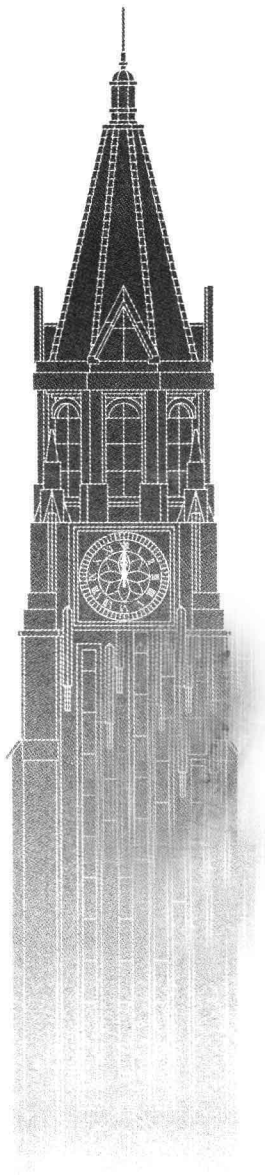
上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3797 - 4

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



编委会主任：杜志淳 何勤华

编委会委员：张智强 顾功耘 刘晓红

林燕萍 应培礼 马长山

王 迁 王立民 朱榄叶

刘宁元 刘宪权 牟道媛

杨正鸣 吴 弘 肖国兴

何 敏 何明升 邱格屏

沈贵明 沈济时 沈福俊

张明军 范玉吉 罗培新

金可可 唐 波 高富平

傅鼎生 童之伟



沉舟侧畔千帆过

——华东政法大学校庆六十周年纪念文丛总序

沧海桑田,情怀依旧。六十年来,在逆境中崛起,在忧患中奋进,在辉煌中卓越,一代又一代华政人,将华政精神传承。从长宁旧居赏月苏州河畔,到松江新校读书玉泊湖旁,今天,华东政法大学迎来了六十周年华诞!六十年,华政为国家、为社会培养了大量优秀的人才,而他们,已经成长为国家的栋梁和母校的骄傲。

忆往昔,桃李不言,自有风雨话沧桑。1952年6月,经华东军政委员会批准,华东政法学院(现华东政法大学)由原圣约翰大学、复旦大学、南京大学、东吴大学、厦门大学、沪江大学、安徽大学等9所院校的法律系(法律学院)、政治系和社会系等合并组建成立。其后由于历史原因,学校曾于1958年和1972年两度停办,1979年3月经国务院批准复校。2007年3月,经教育部批准,华东政法学院正式更名为华东政法大学,2012年系华东政法大学建校六十华诞。

自1952年从苏州河畔的这一片红墙绿瓦中走出

新中国第一批政法干部开始,六十年来,华政经历了三起两落的命运。昨日的历练成就了今日的辉煌,近十万毕业生勤勉工作,开拓进取,奋发向上,成为共和国法治建设及各项事业的骨干力量。复校以来,尤其是2003年于松江进行“二次创业”以后,华政在办学条件、办学规模、办学层次、队伍建设、学科建设、科学研究、服务社会等方面均取得了飞速发展。目前,学校设有长宁、松江两个校区,占地面积1300余亩,是“教育部依法治校示范校”、“国家语言文字规范化示范校”、“上海市文明单位”、“上海市市级建筑保护单位”、“上海市花园单位”。学校现设有16个学院(部),现拥有法学一级学科博士学位、硕士学位授予权,以及政治学、马克思主义理论、公共管理、应用经济学一级学科硕士学位授予权,建有10个博士点、25个硕士点、23个本科专业及法学博士后流动站。2002年、2008年两次教育部本科教学工作水平评估均被评为优秀。目前,学校法律史学科为国家级重点学科,法律史学、经济法学本科教学团队为国家级教学团队,外国法制史、中国法制史、经济法学、司法鉴定概论为国家级精品课程,法学综合实验教学中心为国家级实验教学示范中心,法学、侦查学为教育部高等学校特色专业建设点,“开放型国际法律人才培养模式创新实验区”为教育部建设项目。学校已被社会各界广泛赞誉为“法学教育的东方明珠”。

建校六十年来,华政披星戴月,风雨兼程,赢得桃李满天下,更在中国的法制现代化进程中,留下了浓墨重彩的一笔。华政的莘莘学子,肩负着建设法治社会的重任,同时也见证着母校各方面的长足发展。硬件方面,从“帐篷办学”到长宁校区的精致典雅,再到松江校区的恢宏大气且美仑美奂;软件方面,从实现华东地区法学博士点零的突破,到一举拿下法学一级学科博士点、获得非法学专业硕士学位授予权,再到填补上海市法学国家重点学科零的空白。2009年至2011年,学校国家社科基金法学类课题立项数连续三年名列全国第一,2011年又实现了国

家社科基金重大项目的历史性突破。2007年3月,华政更名大学的成功,标志着学校从此踏上了建设多科性大学的新的征程。

岁月悠悠,薪火相传,六十岁的华政犹如惊鸿一瞥。此番出版校庆六十周年纪念文丛,华政并未走“遍寻成功校友、为其寻章摘句并编撰成册”之路径,而想虚中求实,为青年教师提供出版著作、展示才华之契机。故而,入选本文丛的,绝大多数是尚未获得教授职称的青年学者。华政奖掖才俊、提携后学之美意,尽在其中矣!

值此华政建校六十周年之际,谨祝这颗法学教育的东方明珠更加光彩夺目!

华东政法大学校庆六十周年纪念文丛编委会

2012年6月

序

胡志平所著的《非均衡走向均衡:农村公共服务供给的政治经济学》一书,是他在博士学位论文基础上修改而成的一部专著,如今得到华东政法大学出版著作支持,是一件值得祝贺的好事。胡志平早在去年就已经多次盛情邀请我为之写一篇序言。作为其导师,看到自己曾经指导过的学生,尤其对于胡志平个人来说,从一个本科硕士都是纯粹马克思主义理论与思想政治教育专业的学生转变到经济学专业的博士,这么大的跨度,并顺利完成一部政治经济学的专著,其在学术上的不断进步,我深感欣慰,自然也十分愿意接受本书作者的邀请,在该书即将付梓之际,为其作序,以表祝贺!

胡志平同志在复旦大学攻读博士以来,注重理论联系实际,坚持研究的问题意识导向,这个实际、这个问题就是“三农”问题。“三农”问题一直是中国学术研究的热点问题,也是中国最为“顽固的难点”。如何改变中国农村、农民、农业在市场经济下的困境一直是党和政府十分关注的、需要重点加以解决的任务。21世纪以来中国农村进入了一个新的发展阶段,解决“三农”的方向也逐步在变化,从政策支农到权利

支农是一个逐步演进的方向。其中,自农村政治经济社会发展与基本公共服务均等化目标正式被确定为我国未来一段时间社会经济发展方向以来,“三农”研究的着力点也突出体现在如何探求进而构建城乡公共服务均等化目标上。带着强烈的问题意识导向与农村出身的政治情怀,作者选择了一个纯理论而又强烈现实回应的研究课题。

通览全书,可以发现胡志平同志的这部专著具有以下几个方面的特色:

第一,从更加宏观的角度来思考中国农村公共服务非均等化格局问题,跳出了“就财政论财政”的研究范式。经济学界对于我国公共服务均等化问题的研究主要是财政学学者,财政学派的主要观点是财政分权的中国财政体制是中国基本公共服务非均等提供的主要甚至是关键原因。胡志平同志综合运用跨学科的研究视角,把政治学上的政治合法性概念引入经济学的分析,把政治经济学作为主要的分析方法,政治上的政治合法性基础变迁与中国农村公共服务非均等提供的关系表明,中国农村公共服务非均等远远不是财政体制的问题。这是一个新的尝试,也是一个大胆的假设。

第二,对一些新观点、新思想、常识性概念予以延伸与深化。在本书中,胡志平同志对公共服务这个耳熟能详的概念进行了多学科的再界定,“公共服务并不是完全等于公共产品,公共服务包含了权利与政府职责的内涵,公共服务同时具有公民权利、政府职责与公共产品特征,是政府为实现公民权利和承担政府责任而向居民提供的具有公共产品性质或因社会发展而成为公共需求的产品与服务,不仅包括物质形态的产品也包括无形的服务,是有形与无形的统称”。公共服务概念的再界定,论证了公共服务不仅仅是经济学的研究范畴,涉及了政治学、公共管理学的研究边界,为公共服务均等化的政治经济学分析提供了理论基础。还有,对公共服务非均等化类型的划分也是体现作者独特深思的一部分,中国农村公共服务非均衡供给可以分成三种基本类

型:非均衡供给类型Ⅰ:城乡非均衡供给;非均衡供给类型Ⅱ:总量非均衡供给;非均衡供给类型Ⅲ:结构非均衡供给;而不是通常的总量与结构两者类型。作者把城乡公共服务非均等单独挑出来加以分析,凸显了中国城乡公共服务非均等现象。

第三,提出了新的理论假说,进行了有益的理论探索。政治合法性与利益博弈是中国农村公共服务非均等化供给的宏微观政治经济逻辑机理。作者认为:“政治合法性是宏观政治经济逻辑机理。”政治合法性基础的转变导致中国农村公共服务非均衡供给的产生与变迁,而财政压力或者财政分权不是中国农村公共服务非均衡供给的根本原因,根源在于中国政治合法性基础的演变上,因此改变中国农村公共服务非均衡供给的状况单靠县乡财政体制的完善是不够的,还需要国家从根本上改变国家与农民的关系。利益主体的博弈是中国农村公共服务非均等供给的微观政治经济逻辑。中央政府、基层政府、农民三个主要主体之间的利益博弈偏离了最优均衡,基层政府困难或财力不足并不是中国农村公共服务非均衡供给的主要原因,因而改变中国各个行为主体的激励与约束机制,形成合理的利益关系才是改善中国农村公共服务非均等供给的微观途径。

回应现实的挑战是每一位学者的基本诉求,“经世致用”是复旦大学经济学院的格言。胡志平同志从理论上探索构建一个“三维”联动(能力、动力、压力)的政治经济学分析框架,避免单一的财政学分析方法与框架。突破财政能力决定公共服务均等化的偏见,解答了为何中央财政支持力度不断加大后,为何农村公共服务的提供状况没有根本改变,为何稳定投入机制不能够形成内在的政治经济机制。从实践层面来看,公共服务所具有的政治经济效应有利于经济发展方式转变、宏观经济结构调整、扩大内需战略。特别是本书的研究有助于满足党在农村基层提高执政合法性的需要。正像有研究指出的那样,城乡公共服务均等化供给是增强党的基层政治合法性的关键性内容之一,这更加

凸显了本专著的现实感召力,由此本书是一本十分具有现实意义的专著,值得表扬。也愿本书的出版,能为相关的研究与实践提供一定的启迪。

当然,这本书也不可避免地存在一些不足,如有了宏观微观政治经济逻辑,那么中观逻辑呢?这还需要作者进一步的深化。虽然财政分权与公共服务均等化之间的研究已经在财政学领域进行了深入的研究,作者也许可以实现宏观中观微观“三维”联动的综合分析框架;政治合法性的经济学实证检验问题没有展开,微观数据如教育、医疗卫生和社会保障等公共服务数据的不可获得或难以获得,使假说的实证分析与检验有待未来的研究深化,这些也需要作者以后进一步的努力,跟踪最新的研究成果,不断取得优秀的成果。尽管如此,本书在农村公共服务均等化问题上的研究还是作出了有益的理论探究,值得相当的肯定,值得鼓励与支持。

胡志平跟随我攻读博士学位选择“农村公共服务均等化”作为研究的主攻方向,取得了一些有价值的成果,并在重要期刊上发表论文。毕业后继续沿着这个方向一直在努力,两年毕业后也发表了相关论文,并申请了一些课题,为进一步的研究奠定了良好的基础。

胡志平同志是一位刻苦勤奋的青年学者,为人踏实、淳朴,永远保持一颗上进的心,未来还有很大的发展潜力。本书的出版既是对其过去艰辛工作的肯定,也是对其未来继续努力的新激励,“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索”,希望志平不断进步,不断有更好的研究成果发表,取得新的发展,更上一层楼。

复旦大学经济学院教授、博士生导师

李慧中

2012年5月于复旦园

目 录

序 001

第一章 导论 001

第一节 选题的依据和意义 001

一、选题的依据 001

二、选题的意义 006

第二节 国内外文献述评 011

一、国外研究综述 012

二、国内研究综述 021

三、简要述评 028

第三节 研究内容和研究方法 030

一、研究内容 030

二、研究方法 033

第四节 创新与不足 034

第二章 农村公共服务非均衡供给的理论基础 037

第一节 公共服务的界定 037

一、公共产品还是公共服务:学科分类视角 037

二、农村公共服务的分类 051

第二节 公共服务的相关理论 068

一、公共产品供求均衡理论 068

二、公共选择理论 072

三、“多中心治理”理论 074

第三节 主要概念界定 075

一、非均衡 075

二、政治合法性 077

三、利益博弈 079

第三章 中国农村公共服务非均衡供给的特征事实与实证检验 082

第一节 中国农村公共服务非均衡供给的类型 082

一、非均衡供给类型Ⅰ:城乡非均衡供给 085

二、非均衡供给类型Ⅱ:总量非均衡供给 085

三、非均衡供给类型Ⅲ:结构非均衡供给 087

第二节 中国农村公共服务非均衡供给的特征事实 089

一、非均衡供给类型Ⅰ:城乡非均衡供给的特征事实 089

二、非均衡供给类型Ⅱ:总量非均衡供给的特征事实 113

三、非均衡供给类型Ⅲ:结构非均衡供给的特征事实 120

第三节 农村公共服务非均衡供给的经济效应及实证检验 133

一、农村公共服务非均衡供给的经济效应 133

二、农村公共服务非均衡供给的实证检验 143

第四节 公共服务均等化的宏观经济结构效应 149

一、中国宏观经济结构的“四大”失衡 150

二、公共服务的宏观经济结构效应分析 156

三、宏观经济结构均衡发展机制:公共服务均等化 162

第五节 公共服务均等化的经济发展方式转变效应 167

一、如何转? 经济发展方式转变的文献分析 168

二、公共服务支撑经济发展方式转变的逻辑:来自经济效应分析 171

三、怎么转? 来自公共服务均等化的“五位一体”的框架建构 179

第四章 中国农村公共服务非均衡供给的宏观政治经济逻辑:基于政治合法性视角的分析 185

第一节 中国农村公共服务非均衡供给的演进:回顾与反思 185

一、中国农村公共服务非均衡供给体制的演进:一个简要回顾 185

二、财政压力决定中国农村公共服务非均衡供给体制演进:一个反思 196

三、中国农村公共服务非均衡供给:政治经济学视角 202

第二节 中国农村公共服务非均衡供给的宏观政治经济逻辑 214

第三节 政治合法性与中国农村公共服务非均衡供给的演进 225

一、政治合法性与非均衡供给类型Ⅰ:城乡非均衡供给 225

二、政治合法性与非均衡供给类型Ⅱ:总量非均衡供给 231

三、政治合法性与非均衡供给类型Ⅲ:结构非均衡供给 241

第四节 中国农村公共服务从非均衡走向均衡发展的政治合法性基础 254

一、政治合法性基础转变与非均衡供给类型Ⅰ的转变:城乡均衡化发展 255

二、政治合法性基础转变与非均衡供给类型Ⅱ的转变:总量均衡化发展 257

三、政治合法性基础转变与非均衡供给类型Ⅲ的转变:结构均衡化发展 262

第五章 中国农村公共服务非均衡供给的微观政治经济逻辑:

基于利益博弈视角的分析 266

第一节 中国农村公共服务非均衡供给的政治经济逻辑 266

一、基层财政困难导致中国农村公共服务非均衡供给假说的

反思 266

二、中国农村公共服务非均衡供给的微观政治经济逻辑:利益

博弈 270

三、相关利益博弈模型:一个文献 273

第二节 利益博弈与非均衡供给类型Ⅰ:城乡非均衡供给 282

一、城乡公共服务非均衡供给的“合理性”逻辑探究 282

二、城乡公共服务非均衡供给:公共政策的城乡压力集团模型 285

第三节 利益博弈与非均衡供给类型Ⅱ:总量非均衡供给 299

一、中央政府与基层政府的利益博弈:政策执行博弈模型 300

二、基层政府与农民的利益博弈:囚徒困境模型 304

三、农民与农民之间的利益博弈:集体行动模型 306

第四节 利益博弈与非均衡供给类型Ⅲ:结构非均衡供给 309

一、中央政府与基层政府的利益博弈:政绩考核下的多任务委托

代理模型 309

二、基层政府与农民的利益博弈:公共服务政治市场模型 314

第六章 从非均衡走向均衡:中国农村公共服务体制的再架构 322

第一节 中国农村公共服务均衡供给的宏观架构 323

一、发展战略转型:从非均衡发展战略走向均衡化发展战略 323

二、政府转型:公共服务型政府的架构 327

第二节 中国农村公共服务均衡供给的中观架构 338

一、城乡公共服务均衡化发展的制度架构:各级政府的合理分工	342
二、农村公共服务总量均衡的制度架构:财政支出结构的转型	347
三、农村公共服务结构均衡制度架构:财政转移支付结构的优化	348
第三节 中国农村公共服务均衡供给的微观架构	352
一、提供模式的转变:“单中心”向“多中心”提供模式转变	352
二、农村公共服务提供机制的再构架	359
第七章 结论与展望	368
第一节 本书研究的主要结论	368
一、基本结论	368
二、主要结论	369
第二节 研究局限与后续研究展望	372
一、研究不足之处	372
二、后续研究展望	373
参考文献	376
后记	400

第一章

导 论

第一节 选题的依据和意义

一、选题的依据

自 1978 年的改革开放以来,中国经济增长呈现了一个奇迹,年均增长率高达 9.9%,中国高增长被称为“中国模式”,或者“中国道路”,国际上也更加关注中国的发展。但在中国经济高速发展的同时,中国却出现了“一条腿长一条腿短”的不对称现象。这条“短腿”就是中国的社会民生事业,突出表现就是中国的公共服务供给不足现象。为何会经济一条腿长,社会一条腿短呢?许多学者认为是经济发展过程中的一种现象,以前经济问题是主要问题,随着经济发展,社会问题慢慢成为主要问题,如谢地、刘佳丽(2010)认为经过改革开放 30 多年的增长和发展,中国社会主要矛盾正在转型,即私人产品供求失衡到公