

*Nongcun Gonggongwupin  
Minyinghua Peizhi  
Jizhi yu Moshi Yanjiu*

张应良 官永彬◎主著

农村公共物品  
民营化配置

机制与模式研究

中国农业出版社



国 家 社 会 科 学 基 金 项 目  
重庆市重点人文社科基地农村经济与管理研究中心 211 工程项目

# 农村公共物品民营化 配置机制与模式研究

张应良 官永彬 主著

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村公共物品民营化配置机制与模式研究 / 张应良,  
官永彬著. —北京: 中国农业出版社, 2009. 5  
ISBN 978-7-109-13830-8

I. 农… II. ①张…②官… III. 农村-公用事业-基础  
设施-研究-中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 062472 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 勤

---

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

---

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 10.75

字数: 240 千字

定价: 28.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

# 序 言

我国总体上已进入破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期，统筹城乡经济社会发展，应始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略，必须把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，推进城乡基本公共服务均等化，实现城乡、区域协调发展，使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。在此重要时期，该书作者针对城乡二元体制的制约与政府政策的偏好导致的城乡公共物品供给不公平、政府财力的限制和供给决策的偏好导致的农村公共物品供给低效率的问题，确立公共物品供给不但要公平而且要效率的理念，以改变现行农村公共物品供给制度，建立工农和谐、城乡一元的公共物品供给制度为方向，综合运用公共经济学理论和制度经济学理论，规范分析和实证研究相结合，考察现行农村公共物品供给的绩效，设计农村公共物品的供给制度框架，探寻农村公共物品供给的机制和模式，提出促进农村公共物品民营化配置的政策建议，对于加快发展农村公共事业，为广大农村居民提供基本而有保障的公共产品，推进城乡基本公共服务均等化，以及加快社会主义新农村建设和构建和谐社会，都具有十分重要的战略意义。

本书是张应良博士主持的国家社会科学基金项目“农村公共物品民营化配置机制与模式研究”和重庆市重点人文社科基地农村经济与管理研究中心 211 工程建设项目“乡村社区公共产品供给制度创新研究”的研究报告基础上形成的专著。它的问世不仅在农村公共物品理论研究领域具有一定的创新性，丰富了我国农村公共物品的理论体系，而且对各级政府提供农村公共物品的实际工作具有指导性，提供了较好的政策咨询建议。

我认为此书的特色在于：①选题的针对性。促进农村社会事业的全面进步和城乡基本公共服务的均等化，加快改善民生为重点的社会建设，既是落实科学发展观的内在要求，也是统筹城乡发展和实现社会正义的内在要求。虽然近几年政府已经尽了很大努力，启动了不少工程，农村公共事业明显提速，但农

村发展仍然滞后，城乡社会发展差距依然明显，个别地方农民甚至只能“早上听鸡叫，白天听鸟叫，晚上听狗叫”，很少有现代生活的痕迹。作者针对全社会中最需要扶持的农村、全体居民中最少受惠者的农民展开农村公共物品民营化配置研究，以引导政府资本以外的非政府资本投入到农村公共物品的供给中来，增加农村公共物品的供给，改善弱势群体的生存环境和生产条件，扩大公共物品范围，促进城乡公共服务均等化，选题上突出的针对性让人对该项研究的现实性刮目相看，也让人对党和政府倡导并积极推进的关注民生的社会行动产生许多感慨。②研究的时代性。全书充满时代气息，让人感到亲切，感觉兴奋。不仅回答了当今加快推进社会主义新农村建设和大力推动城乡统筹发展的重大问题，而且研究中把握和体现了以人为本、资源整合、改革创新等时代主题和时代精神。比如：提出“政府诱导、社会参与”的“公导民办”的以“民营化”为根本理念的“政府诱导型”农村公共物品供给新制度；以多元投资主体选择和筹资方式建立、以社区居民消费偏好真实显示、以监管主体选择和监管机制构建分别实现农村公共物品投入机制创新、农村公共物品民营化配置分配机制创新及管理体制创新；选择多元投资主体、多元筹资渠道、多元投资手段，通过制度整合，实现“政府一元主导主体”和“社会多元参与主体”的良性互动，使政府和社会都能积极发挥主动性因素，等等。③成果的应用性。作者进行了多方面、多视角探索性地研究，既力求理论上有所创新，又力求就“农村公共物品供给制度创新”提出尽可能贴近现实且具有应用性的政策建议，如在健全法律法规规范供给行为、建立公共财政、确保财政支付、改革创新乡村治理机制、转变理念、塑造政府服务形象等方面，都体现了应用性特点。

实践永无止境，观念变革永无止境，改革创新永无止境。目前，我国公共物品民营化改革还处于探索阶段，农村公共物品民营化配置的途径以及在实施过程中必然会遇到许多新情况、新问题，需要我们继续解放思想，求真务实，不断给出新解释、新对策。望作者百尺竿头更进一步，在农村公共物品管理领域不断推出新成果。

段豫川

2009年4月18日于山城重庆

# 前 言

农民、农业、农村问题是我国发展经济的世纪性难题，无论是农民收入增长、技能提高、社会保障问题，还是农业土地流转、结构升级、竞争力提升问题，还有农村市场体系建设、生态环境保护、公共物品供给问题，都是促进我国经济社会实现快速发展必须解决的问题；而关键问题又在于农村公共物品供给的短缺。长期以来，我国税收与国民收入再分配在城乡之间存在着悬殊的差距，农业的资金投入严重不足，特别是 20 世纪 90 年代以来，财政支农的比例总体上呈下降趋势，农业财政支农支出占国家财政总支出的比例远远低于农业在国内生产总值中的贡献比例，这与农业在国民经济中的地位与作用极不相称。政府财政用于农业的公共投资占财政支出的比例越来越低，致使大量的农田水利年久失修、农村社区道路不畅、农村环境污染严重、农村电网供给不足，严重制约和影响了农业、农村经济的发展和农民生产、生活的改善。

在实现统筹城乡、全面建设小康与构建和谐社会的宏观政策背景下，改变现行农村公共物品供给制度，突破传统的工农分治、城乡分离的桎梏，逐步建立起工农和谐、城乡一元的公共物品供给制度，不但是中国公共物品供给制度设计的政策依据，也是在进一步推进公共财政体制改革背景下，创新农村公共物品供给制度的政府科学决策的要求和理论深入研究的使然。基于此，本研究综合运用公共经济学理论和制度经济学理论，采用规范分析和实证研究相结合的研究方法，以农村公共物品供给制度为研究对象，考察现行农村公共物品供给的制度绩效，设计农村公共物品供给的制度框架，探索农村公共物品供给的机制和模式，提出促进农村公共物品民营化配置的政策性建议。研究的具体思路是：基于当前农村社区公共物品供给绩效的判断，提出“政府诱导、社会参与”的“公导民办”的农村公共物品供给制度框架，旨在引导政府资本以外的非政府资本包括农村居民个人、民间社会团体、企业组织单位乃至第三方组织都能积极投入到农村公共物品的供给中来，以弥补政府财政投资的不足，从而增加农村公共物品的供给，为实现城乡统筹、全面建设小康和建设社会主义新

农村创造基础条件。研究中始终贯穿一个基本观点：公共物品供给不但要公平，而且要有效率。城乡二元体制的制约与政府政策的偏好导致城乡公共物品供给不公平，政府财力的限制和供给决策的偏好导致农村公共物品供给效率低。试图以“三分观念”代替“国家—社会”的“二分观念”并引入“第三域”概念为分析范式，把它作为分析农村公共物品供给制度创新的逻辑起点。试图以农村公共物品配置中的投入机制、分配机制、管理体制的创新，作为分析农村公共物品有效供给的逻辑思路；试图围绕产权界定、市场准入和有效监管等问题，尝试建立一个相对独立的公共事业监管机构和表达农村社区居民需求偏好并帮助实现“自下而上”供给决策的组织载体，把它作为分析农村公共物品有效供给的逻辑归宿。

在研究中，我们立足多层面、多视角，既希望理论上有所创新，又试图提出具体操作的政策性建议。采用问卷调查与实地调研的方式对相关问题进行专题调研，就“我国农村公共物品供给制度创新”进行了创新性研究，并提出了一些具有可操作性的政策建议，体现出研究成果的突出的应用价值：对指导我国农村公共物品配置实践和政策制定具有重要的现实意义，研究结论将对我国中央和地方的人事权与财权的划分、推动我国财税体制的进一步完善有重要的实践价值；理论创新将丰富和完善福利经济学理论、公共物品理论和社会主义市场经济理论。尤其是多元投资主体选择和多元筹资方式建立，将为我国农村公共物品供给投入机制创新提供直接借鉴；以公共事业管理委员会为载体的监管主体的选择和正式制度约束和非正式制度约束的监管机制的建立，将为我国公共物品的立项与管理提供实践基础；提出的以法律法规规范供给行为、通过公共财政改革确保财政支农、以行政体制改革强化乡村治理和转变执政理念以实现政府职能转变等政策建议，将为我国农村公共物品有效的供给，提供一套制度保障与政策框架。

但在研究过程中深感不足，无论是研究的广度还是研究的深度，都还有很多有待拓展的领域和空间。①公共物品和农村公共物品的范畴界定。伴随技术条件尤其是排他技术的变化和居民收入水平的提高，引致公共物品的消费非排他程度、非竞争程度都在发生变化，公共物品的属性应该赋予其新的内涵；②农村公共产品供给微观机理的深化研究。从研究成果来看，微观机理的研究尚

有不足。特别是农村社区中的声誉机制、关联博弈所形成的社区公共产品的自我供给机制，对正式供给不足的补充具有重要意义；③农村公共物品供给的配套制度改革研究。农村公共物品供给制度是一个制度序列或框架，不能脱离相关的配套制度改革，包括法律法规制度的健全、公共财政制度框架的完善、乡村治理机制的改革、产权制度的明晰等。我们将以此为新的研究起点，围绕这些有待后续研究的重要问题继续展开研究，以期为我国农村公共物品供给制度创新提出一些新的观点和见解，为解决我国“三农”问题提出一些可以借鉴的建议。

课题组

2009年4月10日



目 录

序言

前言

第一章 总论..... 1

    第一节 问题提出、范畴界定及立项背景 ..... 1

        一、问题提出 ..... 1

        二、范畴界定 ..... 2

        三、立项背景 ..... 3

    第二节 研究目的与选题意义..... 5

        一、研究目的 ..... 5

        二、选题意义 ..... 6

    第三节 研究思路及研究方法..... 7

        一、研究思路 ..... 7

        二、研究方法 ..... 9

    第四节 研究重点及特色创新 ..... 10

        一、项目研究的重点 ..... 10

        二、项目研究的特色创新 ..... 11

第二章 分析框架、研究范式和研究假设 ..... 12

    第一节 分析框架 ..... 12

        一、“国家—社会”分析模型..... 12

        二、“国家—社会”中的博弈..... 13

        三、“国家—社会”与第三域..... 14

        四、当代中国与“第三域” ..... 15

    第二节 研究范式 ..... 16

        一、关于供给什么问题 ..... 16

        二、关于供给多少的问题 ..... 17

        三、关于如何供给的问题 ..... 20

    第三节 研究假设 ..... 21

第三章 现行农村公共物品供给绩效评价 ..... 23

    第一节 我国农村公共物品供给制度变迁 ..... 23

|                                      |           |
|--------------------------------------|-----------|
| 一、“村社合一”治理模式下农村公共物品供给制度 .....        | 23        |
| 二、家庭承包制后农村公共物品供给制度 .....             | 23        |
| 三、税费改革后农村公共物品供给制度 .....              | 24        |
| 第二节 公共物品供给绩效评价 .....                 | 24        |
| 一、绩效评价的思路框架 .....                    | 24        |
| 二、农村公共物品供给主观绩效评价 .....               | 26        |
| 三、农村公共物品供给客观绩效评价 .....               | 32        |
| 第三节 现行农村公共物品供给 .....                 | 37        |
| 一、现行农村公共物品供给绩效总体判断 .....             | 37        |
| 二、现行农村公共物品供给问题表征 .....               | 38        |
| 第四节 现行农村公共物品供给问题 .....               | 42        |
| 一、乏力的农村公共物品供给动员机制 .....              | 42        |
| 二、政府强制型农村公共物品供给决策机制 .....            | 42        |
| 三、严格规制的农村公共物品供给准入机制 .....            | 43        |
| 四、缺失的农村制度外公共资源监督机制 .....             | 43        |
| 第五节 现行农村公共物品供给问题 .....               | 44        |
| 一、加重农民的经济负担 .....                    | 44        |
| 二、削弱农业可持续发展的物质基础 .....               | 46        |
| 三、制约城乡统筹协调发展 .....                   | 46        |
| 四、阻碍农村小康社会进程 .....                   | 47        |
| <b>第四章 农村公共物品供给制度创新——民营化配置 .....</b> | <b>50</b> |
| 第一节 政府供给公共物品与私人供给公共物品 .....          | 50        |
| 一、应然博弈：政府供给公共物品与私人供给公共物品的制度安排 .....  | 50        |
| 二、实然博弈：政府供给公共物品与私人供给公共物品的效率损失 .....  | 51        |
| 三、博弈均衡解：政府诱导型农村公共物品供给制度选择 .....      | 56        |
| 第二节 民营化配置农村公共物品的基本依据 .....           | 58        |
| 一、民营化配置农村公共物品的理论依据 .....             | 58        |
| 二、民营化配置农村公共物品的实践依据 .....             | 60        |
| 三、民营化配置农村公共物品的政策依据 .....             | 63        |
| 第三节 民营化配置农村公共物品过程中政府与市场行为边界考察 .....  | 64        |
| 一、农村公共物品供给“决策”职能与“执行”职能的博弈 .....     | 64        |
| 二、政府与市场供给农村公共物品的范围界定 .....           | 65        |
| <b>第五章 农村公共物品民营化配置投入机制创新 .....</b>   | <b>68</b> |
| 第一节 公共物品投入机制创新问题的提出 .....            | 68        |
| 一、公共需求的巨大增长与财政资金的瓶颈约束 .....          | 68        |
| 二、现行公共投入机制的缺陷 .....                  | 70        |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 第二节 农村公共投入机制创新 .....               | 71  |
| 一、公共物品投融资的理论模型 .....               | 71  |
| 二、农村公共物品投入机制创新的理论依据 .....          | 72  |
| 三、农村公共物品投入机制创新的目标选择 .....          | 75  |
| 四、农村公共物品投入机制创新的内容：一体与多元 .....      | 76  |
| 五、制度整合：“一体”与“多元”的良性互动 .....        | 80  |
| 第三节 农村公共物品投入机制创新实践 .....           | 81  |
| 一、加强农村公共物品投资体制建设 .....             | 81  |
| 二、全面引入招投标机制 .....                  | 82  |
| 三、BOT 与 ABS 的实证考察与现实选择 .....       | 83  |
| 第四节 农村公共物品多元投入机制的保障 .....          | 86  |
| 一、公共物品投入：国家动员机制的弱化 .....           | 86  |
| 二、公共物品投入：社会动员机制的发育 .....           | 88  |
| 三、农村公共物品供给动员机制的建立 .....            | 88  |
| 第六章 农村公共物品民营化配置分配机制创新 .....        | 93  |
| 第一节 农村公共物品的偏好显示机制设计 .....          | 93  |
| 一、偏好显示的扭曲机理 .....                  | 93  |
| 二、公共物品偏好显示机制的传统设计 .....            | 94  |
| 三、农村公共物品真实偏好显示机制的现实选择 .....        | 96  |
| 第二节 农村准公共物品的定价问题 .....             | 101 |
| 一、农村准公共物品定价的效率性标准 .....            | 101 |
| 二、农村准公共物品定价的合理性标准 .....            | 103 |
| 第三节 农村准公共物品的价格形成 .....             | 104 |
| 一、转换农村公共物品价格的形成机制 .....            | 104 |
| 二、规范价格构成以建立成本约束机制 .....            | 105 |
| 三、建立农村准公共物品合理价格模型 .....            | 105 |
| 第四节 农村准公共物品的消费选择 .....             | 106 |
| 一、公共收费的合理性 .....                   | 106 |
| 二、农民消费的选择性 .....                   | 107 |
| 三、现有公共基础设施（公共物品与公共服务）收费机制的评价 ..... | 108 |
| 第七章 农村公共物品民营化配置管理体制创新 .....        | 110 |
| 第一节 农村公共物品配置管理问题的由来 .....          | 110 |
| 一、供给主体的决策缺乏约束 .....                | 110 |
| 二、资金使用与管理监督不力 .....                | 111 |
| 三、供给过程缺乏民众的参与 .....                | 112 |
| 四、产品的运营管护主体虚置 .....                | 114 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 第二节 农村公共物品民营化配置与政府管理 .....            | 115 |
| 一、农村公共物品民营化配置对政府管理的积极影响 .....         | 115 |
| 二、农村公共物品民营化配置对政府传统管理的挑战 .....         | 116 |
| 三、农村公共物品民营化配置过程中的政府角色转变 .....         | 116 |
| 第三节 农村公共物品配置监管主体的选择 .....             | 117 |
| 一、政府、社会、农民合作的利益基点 .....               | 118 |
| 二、政府、农民、社会三者合作的载体选择 .....             | 119 |
| 三、政府、农民、社会三者合作的机制设计 .....             | 121 |
| 第四节 农村公共物品供给监管内容的界定 .....             | 122 |
| 一、筹集资金的管理 .....                       | 122 |
| 二、公共物品的质量 .....                       | 122 |
| 三、公共物品的价格 .....                       | 124 |
| 四、日常的运营管护 .....                       | 128 |
| 第五节 农村公共物品供给监管机制的构建 .....             | 129 |
| 一、正式制度的约束与监督 .....                    | 129 |
| 二、非正式制度的约束与监督 .....                   | 130 |
| 第八章 农村公共物品民营化配置模式选择 .....             | 131 |
| 第一节 公共物品供给的环节 .....                   | 131 |
| 一、政府提供不等于政府生产 .....                   | 131 |
| 二、公共物品供给的制度安排 .....                   | 133 |
| 第二节 农村公共物品配置实践模式 .....                | 133 |
| 一、“公共民营合作”运行模式 .....                  | 133 |
| 二、“股权出让”实践操作模式 .....                  | 136 |
| 三、“政府职能再造”监管模式 .....                  | 136 |
| 第三节 PPP 模式在我国运用的条件识别 .....            | 137 |
| 一、符合区域特点是前提 .....                     | 138 |
| 二、明晰产权制度是动力 .....                     | 138 |
| 三、风险分担机构是关键 .....                     | 138 |
| 四、政府角色转换是根本 .....                     | 138 |
| 五、法律制度规范是保障 .....                     | 139 |
| 第九章 研究结论与政策运用 .....                   | 140 |
| 第一节 研究的基本结论 .....                     | 140 |
| 一、当前农村社区公共物品供给低效，突出表现为供给不足和结构失衡 ..... | 140 |
| 二、农村社区公共物品供给低效的经济根源在于政府财政支农的乏力 .....  | 141 |
| 三、农村社区公共物品供给低效的制度根源在于供给制度的传统落后 .....  | 141 |
| 四、破解农村公共物品供给低效的制度选择是引入“民营化”配置理念 ..... | 141 |

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| 五、多元投资主体选择和筹资方式建立是农村公共物品投入机制创新的内容·····  | 142 |
| 六、社区居民消费偏好真实显示了公共物品民营化配置分配机制创新的内容·····  | 143 |
| 七、监管主体选择和机制构建是农村公共物品民营化配置管理体制创新的内容····· | 143 |
| 八、社会多元参与主体基于利益驱动的非强制性特征需要以动员机制为保障·····  | 144 |
| 九、“公共民营合作”将成为我国农村公共物品民营化配置的基本运作模式·····  | 144 |
| 第二节 农村公共物品民营化配置政策运用·····                | 144 |
| 一、健全法律规章，依法规范供给行为·····                  | 144 |
| 二、建设公共财政，确保财政支农职能·····                  | 145 |
| 三、改革行政体制，创新乡村治理机制·····                  | 146 |
| 四、转变政府理念，塑造政府服务形象·····                  | 148 |
| 第三节 研究拓展·····                           | 149 |
| 参考文献·····                               | 150 |
| 后记·····                                 | 155 |

# 第一章 总 论

农村公共物品的有效供给事关我国农业、农村经济的可持续发展。现行的供给制度满足不了当前农业、农村经济发展和农民生产、生活条件改善对公共物品的需求。改变现行供给制度，构建农村公共物品供给制度新框架，选择农村公共物品有效供给的配置模式，是农业、农村经济发展和农民生活条件改善的客观要求。

## 第一节 问题提出、范畴界定及立项背景

### 一、问题提出

农民、农业、农村（简称“三农”）问题是我国经济发展的重要问题。无论是农民收入增长、技能提高、社会保障问题，农业土地流转、结构升级、竞争力提升问题，还是农村市场体系建设、生态环境保护、公共物品供给问题，都是促进我国经济社会实现快速发展必须解决的问题；而关键问题又在于农村公共物品供给的短缺。长期以来，我国税收与国民收入再分配在城乡之间存在着悬殊的差距，农业的资金投入严重不足，特别是 20 世纪 90 年代以来，财政支农的比例总体上呈下降趋势，农业财政支农支出占国家财政总支出的比例远远低于农业在国内生产总值中的贡献比例，这与农业在国民经济中的地位与作用极不相称。政府财政用于农业的公共投资占财政支出的比例越来越低，致使大量的农田水利年久失修、农村社区道路不畅、农村环境污染严重、农村电网供给不足，严重制约和影响了农村经济的发展和农民生产生活的改善。基于此，本项目以农村公共物品供给制度为研究对象，围绕农村公共物品有效配置的机制构建与模式选择，阐释一个基本观点：公共物品供给不但要公平，而且要有效率。城乡二元体制的制约与政府政策的偏好致使城乡公共物品供给不公平，政府财力的限制和单一的政府供给主体造成农村公共物品供给效率低，这是本项目研究的逻辑起点。在转轨体制背景下，城乡一元公共物品供给制度的构建、城乡统筹发展的全面小康与和谐社会是我们追求的目标。围绕此目标，本项目从制度创新层面研究如何实现农村公共物品从“有效供给”到“供给有效”的逻辑转换。“有效供给”→“供给有效”不但是一个比较困难的逻辑转换过程，也是一个不断探索的制度变迁过程。本项目围绕该中心议题，在借鉴前人研究成果的基础上，运用新制度经济学的分析方法，提出“政府诱导、社会参与”的“公导民办”的农村公共物品供给制度框架，旨在引导政府资本以外的非政府资本（包括农村居民个人、民间社会团体、企业组织单位和第三方组织）都能积极投入到农村公共物品的供给中来，以弥补政府财政投资的不足，从而增加农村公共物品的供给，为实现城乡统筹、全面建设小康和建设社会主义新农村创造基础条件。“公导民办”以“民营化”配置理念为核心的农村公共物品供给新制度，其内含的投入机制、分配机制、管理体制以及实践操作模式是本项目研究的主要内容。

## 二、范畴界定

1. 社区及农村社区概念。社区通常是指以一定地理区域为基础的社会群体,即人群共同生活的地区单位。共同生活主要包括:生产、居住和消费三个方面。社区的构成有以下几个基本因素:有以一定社会关系为基础组织起来进行共同生活的人群、有人们赖以生存、进行一系列社会活动并有一定界限范围(但又不是确切的)地域、有维持人们生存和发展需要的相应的生活服务设施、一定的制度和组织管理体系、一定的情感和心理上的认同感。

农村社区是人类社会中形成最早的社区形式。通常是指以地缘为纽带、以农业生产为基础,基本由同质性劳动人口组成的社会结构简单、人口密度较低的地域社会。农村社区是相对城市社区而言的。同时,农村社区还可以按照不同的标准划分为不同的类型。按照我国农村经济社会发展的历史传统与现实状况,农村社区主要指行政村和自然村。这是一个地域范围较小、边界十分清楚,以农户为基本单元,成员数量不多且相互有一定依存性的农民聚落或集团。地域边界将农村社区相隔,而社会经济活动又使农村社区相联系。在农村社区内部,成员农户虽独立进行生产经营活动,但都对社区小环境有强烈的依赖,信息比较对称,相互比较了解。社区农户在长期的生产生活中形成了一定的联系和依存,并对社区发展条件的改善和维护形成了一定的共同价值观及正式和非正式的制度规则,且一般能得到认同与遵守。

2. 本项目的研究范畴。农村公共物品相对于城市公共物品而言,也是基于农村社区范畴而言的。它是指为社区成员所共同占有且共同使用,为社区成员生产、生活和发展创造条件或提供支持的物品或服务。农村社区公共物品涉及范围广、种类多。基于社区内外而言有社区内与跨社区的范畴区别。农村社区内的公共物品对所有社区成员具有普惠性,在使用上具有非排他性,在承载力范围内,使用者也不存在竞争性。但对于社区外部的成员,农村社区公共物品在占有和使用上,都具有不同程度的排他性,只有跨社区的公共物品,才能为相关社区成员所共享。

按照国家基础结构创立的旨意,政府的主要职责是为社会提供公共物品和公共服务。各级政府所掌握的财政收入,应当有相当的数量和比重用在公共物品的供给上,特别是农村社区公共物品的供给,直接关系到农业和农村经济的发展以及广大农民群众的切身利益,更应给予重视。从行政责任上来讲,利用财政支持农村社区公共物品供给是政府应尽的职责。考虑到我国公共物品供给长期向城镇倾斜,农村公共物品供给严重不足的现实,政府加大农村社区公共物品供给的财政支持就显得极为重要和迫切。我国农村幅员辽阔,公共物品供给任务艰巨。目前国家财力有限,大多数农民还不富裕,而且社会组织 and 个人的作用还很薄弱,单一公共物品供给主体难以满足需求。明智的选择是在政府有力支持下,依靠社区成员努力、社会广泛参与,来逐步解决农村公共物品的供给问题。

在这一前提下,针对农村社区公共物品的基本属性,社区内的公共物品供给渠道末梢延伸到农户家庭,对每家每户的生产生活都会产生深刻影响。并且对于社区内而言,一个农村社区范围狭小、边界清晰,成员农户较少,农户生产经营、收入水平、生活状况等方面的信息比较对称,成员间相互了解,谁参与了公共物品的供给而谁未参与都一目了然,无法遮掩。同时,成员农户的支付能力彼此也非常清楚,难以伪装。在众目睽睽之下,如

果某个成员拒绝参与供给公共物品而又要“搭便车”享用社区内的公共物品，就很容易被识别并将受到来自他方的压力。考虑到“搭便车”的自利动机和行为可能给自己带来影响甚至危害，成员农户一般会选择参与社区内公共物品的供给并承担一定的成本。再加上目前农村社区公共物品供给不足已给农民生产发展、收入增长和生活水平提高造成了很大的障碍，因此，农户也逐渐认识到社区内自主提供公共物品的重要性和迫切性。改革开放30年的发展，农民收入有了显著增长，支付能力有一定增强，使成员农户参与社区内公共物品供给有了一定的经济实力。在部分社区，成员农户在生产经营和收入水平上出现了巨大分化，少数农户先富裕起来并拥有较强的经济实力。这类农户出于自身生产经营和生活水平提高的需要，或为了获取社会资源（社会地位、社会影响、社会声誉等），或为了回馈乡里，独立投资或与成员农户共同投资为社区提供公共物品，为社区内公共物品供给增加了新的活力。而对于跨社区的农村公共物品，针对社区与社区之间而言，在占有上和使用上具有一定程度的非排他，在消费上具有效用不可分性。一个特定的农户集团即社区在享用跨社区公共物品时，很容易产生“搭便车”行为。而一旦跨社区公共物品消费上出现“搭便车”等行为的时候，必然会导致跨社区公共物品的供给不足。跨社区公共物品如农村道路交通、乡村电网建设的有效供给是社区内公共物品有效供给的基础和条件，如果跨社区公共物品供给不足，社区内公共物品就难以有效供给。所以，在供给方式的选择上，政府在社区内公共物品和跨社区公共物品的供给上作用的力度应该有所不同。作为农村社区公共物品，政府的财政都应该积极支持。但目前我国的财力十分有限，特别是县（乡）财政伴随农业税的取消更显得捉襟见肘。对于社区内公共物品的供给，应充分调动成员农户、有较强经济实力的农户、热心农村社区公共物品供给的社会组织、民间团体的积极性；对于跨社区公共物品，尤其是那些供给成本高、跨越社区多的公共物品，如社区公路、农田水利设施等，仅依靠成员农户出资建设不现实，也不能全靠政府财政支持。在政府引导作用下，如何发挥市场机制的资源配置功能，引导社会资本的注入，将成为跨社区公共物品供给制度创新的方向。

基于此，本项目研究的范畴是：基于地域而言，就是依托自然村或行政村而形成的以地缘、族缘（血缘）和业缘为纽带的农村社区；基于产品而言，就是对农业、农村经济发展和农民生产生活改善有着重要影响的跨社区农村准公共物品，主要包括：乡村交通设施（主要是乡村公路）、能源设施（主要是供电网）、通讯设施（主要是电话、电视和广播网络）、农田水利设施（主要是水库、渠系）和生态防护设施（主要是水保工程、垃圾处理、污水治理等）。实现农村（社区）公共物品供给有效的制度创新和模式选择是本项目研究的核心问题。

### 三、立项背景

改变现行农村公共物品供给制度，就是突破传统的工农分治、城乡分离的桎梏，逐步建立起与中国全面建设小康社会和工农协调发展相适应、以城乡统筹和谐发展为目标农村社区公共物品供给制度新框架。构建新制度框架，有其特定的历史背景。

1. 实现城乡统筹、全面建设小康、构建和谐社会的宏观政策背景。中国经济发展的道路是以先工后农、先重工后轻工为典型特征，以大量的农业剩余建立起了



比较完善的工业体系，以丰富的农村资源建立起了繁华的都市城镇。其结果造成了城乡的二元对立，落后的农业与发达的工业并存、贫穷的农村与富裕的城市并存、享受现代都市文明的市民与生产生活相对愚昧落后的农民并存。表现出来就是城乡经济和社会发展的差距越来越大。城乡差距的拉大，不仅是一个经济问题，也是一个社会问题和政治问题。正因为如此，党中央和国务院英明决策，提出全面建设小康社会，实现城乡统筹发展，为构建和谐社会的寻找支撑和突破。目前，中国经济发展的格局是城市与工业的市场化程度、经济发展水平都远远高于或快于农业与农村。因此，加快农业和农村经济发展，切实增加农民收入是实现城乡统筹、全面建设小康与构建和谐社会的重点和难点，也是解决“三农”问题的出发点和归宿。而“三农”问题的瓶颈制约又主要在于农业和农村自然资源的匮乏与合理利用、农村公共物品的短缺和供给的低效、农村人力资源的开发尤其是农村剩余劳动力的转移和有效利用问题。在这三个主要瓶颈制约因素中，最关键的又在于农村公共物品的短缺。按照传统理论，公共物品供给的主体只能是政府，而政府在处理城乡利益关系上存在主观偏好，导致公共物品供给的城市偏向，城市公共物品几乎全部由国家负担，而农村公共物品却要由农村居民自己负担并自主解决的不协调格局。这种非均衡的城乡公共物品供给制度一方面产生了不公平的国民待遇，另一方面从根本上造成了农村公共物品供给的严重短缺。正是由于农村公共物品的供给短缺引起农村行路难、通讯难、就医难、上学难、用电饮水难、农业生产难、农民生活难等问题，严重制约了农业和农村经济的可持续发展。《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局，要着力解决农业、农村和农民问题。以统筹城乡经济社会发展为突破口，把构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。统筹工业化、城镇化、农业现代化建设，加快建立健全以工促农、以城带乡的长效机制，调整国民收入分配格局，巩固和完善强农惠农政策，把基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，推进城乡基本公共服务均等化、城乡经济社会发展一体化，实现城乡协调发展，使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。因此，改革长期存在的制约城乡社会公平的二元公共物品供给制度，逐步构建工农和谐、城乡一元的公共物品供给制度，不但是我国公共物品供给制度设计的政策依据，同时也是促进城乡公平与和谐发展的前提条件。

**2. 目前农村公共物品供给不足、结构失衡是本项目研究的微观制度背景。**我国农村公共物品供给因政府财力制约导致供给不足，“自上而下”供给决策机制忽略需求者的需求信息输入而导致供给结构的失衡，使现行农村公共物品供给有失公平且效率低下。

(1) 农民急需的公共物品供给不足。家庭联产承包责任制使农业生产分散化，但是，各农户的生产对象和生产过程存在共性，如需要良好的水利浇灌设施、农用固定资产以及良种培育等，这些公共物品的供给由单个农户自己解决存在困难，也缺乏效率。而这些公共物品又是农民急需的，所以需要有效供给；再者就是农业农村信息流通渠道不畅，农民常因缺乏市场供求信息盲目生产，出现产量增长而收入反而下降的现象。政府提供市场信息在近年来已经成为农民的迫切愿望。就目前而言，我国大部分农村，农民急需的公共物品供给还严重短缺，虽然国家已开始关注这些公共物品的供给状况，增加了投入，但仍难以适应农业和农村经济发展的需要。而农民不需要的公共物品如“豆腐渣工程”、“形象工程”却因为基层政府官员的追利行为而供给，影响资源优化配置，带给农民严重的后果。