

NONGCUN GONGGONG
CHANPIN GONGQIU
JUNHENGLUN

农村公共产品供求 均衡论



■ 曾福生 李燕凌 匡远配 著

 中国农业出版社

农村公共产品供求均衡论

曾福生 李燕凌 匡远配 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村公共产品供求均衡论/曾福生, 李燕凌, 匡远配
著. —北京: 中国农业出版社, 2006. 12
ISBN 7-109-11388-4

I. 农… II. ①曾…②李…③匡… III. 农村—供求关系—
研究—中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 162234 号

中国农业出版社出版发行

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 周承刚

中国农业出版社印刷厂印刷

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 21.25

字数: 491 千字

定价: 42.50 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

洛克在《政府论》中曾精辟地阐述政府的职能，第一是保护国家安全以维护民族利益，第二是维持社会秩序以保护人民生命与财产安全，第三是提供公共产品以实现社会公正与公平发展。亚当·斯密在《国富论》中表达了相同意思。可见，一个良治的政府，当以民为根、以人为本，为社会提供公平周到的公共服务，提供广泛的公共产品，增进人民福祉。

近年来，中央制定了一系列支农惠农政策，农业和农村发展出现了重要转机。推行农村税费改革、取消农业税，大大减轻了农民负担，国家与农民的“取”与“予”的关系发生了重大变化。中央提出推进社会主义新农村建设的任务以后，各地把发展的目光更多地投向农村，从解决农民最关心、最迫切的问题入手，逐步加大了对农村教育、卫生等社会事业的支持力度，农村社会公共服务有所加强。应当清醒地看到，我国公共服务的提供长期偏向城市，公共财政在农村缺位。这种向城市倾斜的政策延续时间过长，使城乡居民在享受公共服务方面存在过大的差距。

农村公共服务是改善农民生产生活条件的重要物质基础。改善农村公共服务，是缩小城乡差距的重要内容。随着我国进入“以工促农，以城带乡”的发展阶段，必须调整国家财政资源和建设资金的投向，由以城市为主向更多地支持农村转变，政府切实承担起为农业和农村发展提供公共服务的责任，为农民充分分享改革开放和社会进步的成果创造条件。

《农村公共产品供求均衡论》是曾福生、李燕凌、匡远配三位中青年经济学者近年来对农村公共产品展开深入研究的一个阶段性总结。该著作对农村公共产品问题做了开拓性的理论探讨，进行了深入的实际调查，提出了不少新颖独到的看法和富有创建性、操作性强的政策建议，学术造诣精深、实践指导意义重大。

该著作系统、具体、深入地论述了农村公共产品供求均衡的各个方面。在农村公共产品供给研究方面，本书提出了农村公共产品供给能力和农村公共产品质量两个重要概念，并运用灰色理论、MRS 决策模型等多种方法进行

了农村公共产品供给能力分析,构建了农村公共产品质量指标体系。在农村公共产品需求研究方面,本书紧扣需求表达机制这一核心问题,深入研究了农村公共产品需求弹性、需求偏好显示、偏好加总、需求影响因素、农村公共产品的消费阻力等理论问题,并具体阐释了村民委员会的“民主集中制”、农村能人的“精英表达”、税费改革后的“一事一议”方式、弱势群体的“农民上访”表达方式以及上级政府采纳民意的“调查研究”等农村公共产品需求表达基本形式。本著在农村公共产品供求局部均衡、一般均衡、帕累托最优条件、林达尔价格决定等均衡理论基础上,进行了我国农村公共产品供给效率与供给标准、需求目标与需求现实等规范研究;本著作针对我国农村公共产品供给严重不足、城乡公共产品供给存在巨大差距等现实状况,深入分析了农村公共产品供求失衡形成机制,并进行了农村公共产品供求失衡实证分析。

本著作在研究农村公共产品供求均衡理论的同时,高度关注中国农村公共产品供求均衡实践问题。作者始终把我国城乡公共产品公平与公正供给、农村公共财政体制建设、农民增收对公共产品需求结构的影响、解决县乡财政困难和帮助贫困地区建立公共产品供给体系、化解农村社会公共危机、改善农村治理结构等现实问题,作为实现我国农村公共产品供求均衡的重要目标任务。作者在广泛借鉴国外农村公共产品供求均衡管理经验的基础上,根据我国农村各地不同生产力发展水平和社会经济发展状况,提出在我国实施东部新跨越、中部崛起和西部大开发三大战略实践中,坚持科学发展观,遵循公共财政均等化原则和统筹发展城乡公共产品的基本方针,全面推进我国沿海发达地区、经济欠发达地区和西部地区农村公共产品供给制度改革,加强农村社会管理和公共服务,为农民、农业和农村提供更好更多的公共产品。

综观会著,不难发现《农村公共产品供求均衡论》具有三大特点:

第一,论证严谨。以农村公共产品供求均衡研究为支点,始终把制度建设作为改变我国农村公共产品供求失衡的中心问题,分别从纵向与横向两个视角,对影响农村公共产品供给与需求两个方面的各种因素及其作用,进行规范和实证两种范式的深入研究。

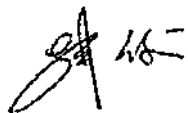
第二,勇于创新。研究中提出了农村公共产品质量及其指标体系、公共产品供给能力、供给效率标准、供求失衡机制及其模型、农村公共品需求偏好表达基本方式等一系列新概念。

第三，重视实证。在进行严密的理论推导时，十分注重实证分析。例如，在农村公共产品供给方面，针对县乡财政困难对农村公共产品供给的具体影响，进行了农村居民消费结构对公共产品供给的多层次性灰度关联分析；在研究农村公共产品消费阻力影响时，进行了贫困地区农村公共产品需求预测的实证分析；在农村公共产品供求失衡形成机制研究的基础上，进行了农村公共产品供求失衡的实证分析；在对农民消费水平、财政支农支出、人口老龄化程度等进行多因素理论分析之后，进行了农村公共支出影响因素的实证分析。

今天，关于“三农”问题的研究持续升温。但不少研究往往缺乏系统周密的调查，缺乏详细的资料，缺乏对事物内部联系的深入分析，仅仅根据一知半解，根据若明若暗的判断，甚至凭主观想象，把感想当政策，不能提出创新性的理论见解，不能提出有前瞻性、针对性和可操作性强的政策建议。研究“三农”问题，不能高高在上，高谈阔论，坐而论道，脱离实际，脱离群众。要提倡视农民为手足、将农业比大任、以农村为天地，开长期调查研究之风气，孜孜不倦、埋头研究。要有勇气，以对人民对国家负责的态度，敢于提出创新性的理论主张和政策建议。曾福生教授与他的弟子完成的这部40余万字的著作，是长期调查和潜心思考的结晶。从全书中，我们可以体悟出作者注重调查的学风、对农民的深厚情感和严谨的学术精神。

曾福生同志是我在西北农大的同窗师弟，长期以来我们有共同的研究兴趣——关注中国“三农”问题。我有幸分享了他关于农村公共品供求研究的成果。当他托我为此著作序时，我欣然写下这些文字，是为之序。

国务院农村发展研究中心农村经济研究部部长



2006年12月于北京

目 录

序

第 1 章 绪论	1
1 公共产品一般理论	1
2 农村公共产品供求均衡的理论依据	4
3 农村公共产品供求关系研究的文献回顾	20
4 本书的框架	27
5 可能的创新之处	28
第 2 章 农村公共产品供给制度变迁及其机制分析	30
1 中国农村公共产品供给制度的变迁	30
2 农村公共产品供给能力分析	39
3 农村公共产品质量的指标体系研究	43
4 农村公共产品供给的博弈分析	48
5 农村公共产品的成本效率分析——以贫困地区农村公共工程为例	55
第 3 章 农村公共产品供给的影响因素分析	61
1 我国农村公共产品供给现状分析	61
2 公共产品供给的影响因素分析	73
3 农村公共产品供给的资金整合问题研究	84
4 解决我国农村公共产品供给中突出问题的若干对策措施	88
第 4 章 县乡财政困难与农村公共产品供给	92
1 县乡财政困难与农村公共产品供给研究	92
2 县乡财政困难对农村公共产品供给的影响分析	100
3 农民在农村公共产品供给过程中的决策分析	110
第 5 章 农村公共产品的需求理论分析	124
1 需求与公共需求	124
2 公共产品的需求决定	133
3 农村公共产品的需求特征及其表达机制	143
4 我国农村公共产品的需求表达机制	152

第 6 章 农村公共产品需求的实证研究	158
1 公共产品需求研究的逻辑思路 (文献回顾)	158
2 农村公共产品需求及其结构	163
3 农村公共产品的消费阻力研究及需求预测	175
4 农村公共产品需求影响因素	183
第 7 章 农村公共产品供求均衡理论分析	190
1 公共产品供求均衡及供给支出研究文献简要回顾	190
2 农村公共产品均衡理论基础	192
3 公共产品的有效供给	201
4 公共产品供求均衡分析对我国农村公共产品供给的借鉴	210
5 我国农村公共产品供给的公平和公正问题	214
6 我国农村公共产品供求均衡过程中存在的诸种问题	218
第 8 章 我国农村公共产品供求失衡再剖析	224
1 我国农村公共产品供求机制与认识偏差	224
2 我国农村公共产品供求失衡产生的深远影响	229
3 我国农村公共产品供求失衡的形成机制及实证分析	233
4 我国农村公共支出影响因素及其实证分析	240
5 县乡管理体制的改革与加强农村公共服务	244
6 以科学发展观为统领解决农村公共产品供求失衡问题	248
第 9 章 农村公共产品供求均衡管理的国际借鉴	258
1 一些国家和地区政府对农村公共产品进行管理的基本内容及其特点	258
2 一些国家和地区政府对农村公共教育与公共医疗卫生事业的投入	266
3 典型国家农村公共产品供求均衡管理	272
4 一些国家和地区农村公共产品供给对我国的借鉴意义	281
第 10 章 农村公共产品供求均衡理论的运用	284
1 实现农村公共产品供求均衡的一般措施	284
2 贫困地区农村公共产品与扶贫工程	289
3 中部崛起与农村公共产品供给	303
4 东部地区 (沿海地区) 农村公共产品与新跨越发展	311
主要参考文献	326
后记	331

第1章 绪 论

1 公共产品一般理论

1.1 公共产品的定义

最早对公共产品进行分析的可以追溯到大卫·休谟。他认为,对于每个人都有益的事情,只能通过集体行动来完成。因此,后来的学者有时也将公共产品称为集体消费品。亚当·斯密也对公共产品做过分析,他认为,对于那些对社会很有益处的公共设施,就其性质而言,若是由个人或少数人办理,那么就很难筹集足够的资金,因此应该由政府出面。此后,穆勒等许多经济学家的研究都涉及过公共产品理论,包括公共产品的排他性和免费搭便车问题等。此外,许多经济学家,如林达尔、庇古、马斯格雷夫、蒂布特、斯蒂格利茨、布坎南等,他们就公共产品的有效供给问题进行过经典的模型分析。一般认为,公共产品(public goods)一词最早由林达尔(Lindahl)1919年正式使用,但首次赋予它以形式化定义始于保罗·萨缪尔森(Samuelson, 1954),萨缪尔森(1954, 1955)给出了公共产品的经典定义。在随后半个世纪的公共政策实践中,如詹姆斯·布坎南(James M. Buchanan, 1965)提出了著名的“俱乐部理论”、约瑟夫·斯蒂格里茨(J. E. Stiglitz, 1977)提出了联邦中的地方公共产品理论等,极大地丰富了公共产品理论,使得公共产品从纯粹学术概念正逐步向政策标签演化。

萨缪尔森从公共产品基本特征出发对公共产品进行了定义,他认为,不论每个人是否愿意购买它们,它们带来的好处是不可分地散布在整个社会里。随后,他对纯公共产品进行界定:每个人对这种产品的消费,并不会减少任何个人对它的消费。并首次通过表明个人消费和总消费关系的方程,来界定两种公共产品与私人产品的特性。对于私人产品而言,其消费量等于个人消费额的总和。因此有:
$$X_j = \sum_{i=1}^n X_{ij} \quad (j = 1, 2, \dots, n)$$
其中 n 代表个人, j 代表产品种类。上式中私人产品 j 的消费量总量 X_j 是 n 个消费者的各自消费之和,它表明私人产品在个人之间是完全可分的,每个人的消费是互相排斥的。对于公共产品,每个人单个消费(X_i)与总量消费(X)在数量上是相等的。可以用公式表示: $X = X_i$ 。公式表明纯公共产品在个人之间是完全不可分的,人们对公共产品的消费并不存在排他性和竞争性。

萨缪尔森定义概括了公共产品的三个基本特征。①效用的不可分割性。公共产品为全体社会成员提供,具有共同受益或者联合消费的特点,其效用为整个社会成员所共享,而不能将其分割为若干部分,分别归属于某些个人或者厂商享用。②消费的非竞争性,即某一个人或者厂商对公共产品的享用(消费)不排斥也不妨碍其他人或者厂商的同时享用(消费),也不会因此而减少其他人或者厂商享用该商品的数量和质量,也就是说,边际成

本没有任何增加：一是边际成本为零，即生产方面，根本不需要再追加资源的投入；二是边际拥挤成本为零，即在消费方面，根本不会减少其他人的满意程度，或者根本不会带来“拥挤成本”。③受益的非排他性，就是公共产品一旦提供出来，不可能排除任何人对它的消费。一是任何人不可能不让别人消费它，即使有独占的念头，但是在技术上没有办法或者很难将拒绝为之付款的消费者排除在公共产品的受益范围之外。或者即使在技术上可以排他，但是排他的成本十分昂贵，以至在经济上不可行；二是任何人不得不消费它，即使自己不情愿，但是没有办法拒绝；三是任何人都可以消费相同数量。总之，公共产品的基础是社会公共需要。公共产品首要的属性就是（范围）消费的公共性、不可分性。

国内学者们对公共产品的定义，几乎都是在萨缪尔森定义三个特征的基础上做出界定的，是区别于私人产品而言的。本书遵循萨缪尔森定义的公共产品三个基本特征来定义公共产品的概念。即同时具有非竞争性、非排他性和效用不可分性的产品都是纯公共产品。为了简化起见，对于具有其中的任何一个特征或者两个特征的，都一律称为准公共产品或者混合公共产品。不具备上述三个特征中任何一个特征的就是私人产品。

1.2 公共产品的特性

尽管萨缪尔森给出了公共产品的经典特征，但我们仍然认为，如果要全面理解公共产品，这是不够的。深一步探究公共产品在现实社会经济生活中所具有的功能，我们还可以发现公共产品具有如下特性：①替代性。在某些领域，公共投资多了，相应私人的投入就会减少。某些学者称之为“挤出效应”。所以对农村公共产品公共投资，是可以减轻农民负担，增加农民收入，起到减贫效果的。②外部性。外部性或者说是一种与公共产品相关的现象。称作“外部效应”，就是指私人收益和社会收益或者私人成本与社会成本不一致性。公共产品的外部性决定了其供给的过剩与不足。外部性是正的话，供给就往往不足，成本外溢性公共产品就变得过剩。③规模经济性。包括消费的规模经济性和生产的规模经济性。公共产品消费的人越多，人均成本就越低，因此具有规模经济特征。规模经济性决定有些公共产品之所以没有很好的提供，是因为消费者数量没有达到规模门槛。投入也有一定规模经济性，公共投入具有供给的整体性，否则就不能满足公共需要，至少质量是不高的。这一定程度上形成自然垄断和进入壁垒，所以，也可以用来解释私人不愿意提供公共产品的原因。规模经济如果与范围经济结合起来考虑，将有利于进一步推进公共产品的供给效率。我们扶贫领域的整村推进就是范围经济的一个应用。在村域范围内，提供一系列的不同公共产品，比提供1~2个公共产品的成本要低得多。④成本集聚性和投入专用性。或者说成本的沉淀性。也就是说，一般公共产品投资需要先期的成本。这些一般是个人或者厂商不愿意、没有能力投入的。而且资源投入具有不可逆性、专用性，一旦投入，无法迅速收回投资；其专有价值也很难移动或者转作他途，沉淀性很大。所以在公共产品投资以前，需要科学决策和决定投资优先序。⑤范围性。包括生产的范围性和消费的范围性。生产的范围性主要体现在地域性，例如道路、桥梁、农田水利等等。消费过程中受益有一定的空间性和地域性，即受益人群有一定的针对性。农村公共产品就是针对农民的，或者说受益范围是农村领域。所以，公共产品供给要增强针对性和瞄准度。⑥多样性和多层次性。一是为满足多样性的公共需求，公共产品的内容也是多样的。二是受益范围

来划分的层次性；全球性、国家级、地方级（省市级、县乡级）、社区公共产品等等。三是需求的层次性。这个可以用马斯洛的需求层次理论来说明。层次性决定了公共物品供给主体和供给模式存在较大差别，决定了中央财政与地方财政的职能范围。⑦阶段性。从时间上看，公共物品是一个历史范畴，具有阶段性特征。不同经济发展阶段，公共物品的内容和特性将发生相应的转变。在公共产品供给模式上，应该考虑国家的经济实力和公共产品对国家社会发展的“重要性程度”。⑧公共产品供给具有可分性。虽然公共产品的效用是不可分的，但其供给主体是可分的。公共产品的供给决策、资金供应和具体组织管理维护等，可以是一个组织（主体），也可以划分为多个不同的组织。大多数公共产品应当由财政预算来供给，但这并不意味着这种产品的生产只能由政府来进行。

1.3 公共产品的分类

公共产品的具体分类比较复杂，采用不同分类方法可以将公共产品分成不同种类。归纳大量相关研究文献后，本书主要列举和解释公共产品的六种具体分类。

1.3.1 按照基本特性，可将公共产品划分为纯公共产品和准公共产品

严格的“两分法”并不能涵盖所有物品，纯公共物品其实是物品序列的一端，私人物品位于另外一端。根据布坎南的俱乐部理论，私人物品是会员数量为1的物品，纯公共产品是会员数量无穷大的物品。现实经济生活中，这两类物品都不是很多的，而绝大多数物品则是介于私人物品和纯公共产品之间的产品，即 $1 < \text{消费（集体）成员数量} < \infty$ ，布坎南将其称为准公共产品。公共物品和私人物品的边界具有不确定性和模糊性，在某种条件下可以互相转化。因此，准公共产品也是政府和私人共同活动的领域。

1.3.2 依据产品形态进行分类，可分为两个大类，就是有形的公共产品（硬的公共产品）和无形的公共产品（软的公共产品）

这是从物理角度来区分的。基础性有形的公共产品是必不可少的，无形的制度性公共产品作用更大。林毅夫（1994）提出制度是一种公共产品，“制度一旦被创始就会成为公共产品”。对我们提供公共产品结构上很有启发。不仅要投资硬件，在软件上也要下工夫，例如公共产品的运营管理。

1.3.3 根据最终用途分，可以将公共产品分为消费性公共产品和要素性公共产品

消费性公共产品，是以公共消费品的形式直接进入消费领域，由一定消费群体共同消费的物品；要素性公共产品，又称为中间性公共产品（贝冢，1965），是指进入生产领域的、共同使用的生产要素。所以，为农业生产和农民生活都要提供相应的农村公共产品。

1.3.4 按照受益范围分，可以将公共产品划分为闭合性和非闭合性公共产品

闭合性公共产品仅指限于一定行政辖区内的居民所共同消费的公共产品，效益不存在区间的溢入、溢出问题。非闭合性公共产品是指效益会溢出一定行政辖区的公共产品，溢出效益越大，越应当由上级政府甚至中央政府来承担供给职责，或者更多的转移支付。因此，一定程度上解释了政府间公共产品供给权责划分以及转移支付制度等问题的经济原因。

1.3.5 根据提供是否尊重个人意愿，将公共产品分为一般公共产品和德优公共产品
一般公共物品是政府在尊重个人偏好的前提下提供的；德优产品（Merit Goods）是

对个人和社会都有好处，而没有政府干预又可能消费不足的产品。马斯格雷夫将其称为有益物品。统治者根本不考虑，甚至违背消费者偏好，将自己的偏好标准，强加于个人消费者，而强制个人消费的物品。例如中国的义务教育。德优产品的市场配置并非是不可能或者高成本的，但是单纯依靠市场机制配置，会导致效率损失和社会公平的恶化。

1.3.6 根据在经济社会发展中地位和重要程度来划分，公共产品可分为战略性公共产品和一般公共产品

战略性公共产品，是与经济发展战略有关的、全局性的、关系大发展前途的公共产品。这些产品关系到一个国家能否实现经济发展，尤其是能否在竞争的国际市场上赶超发达国家等等。这些产品本身可能并不是公共产品，但是其功效有使整个经济受益的特点。因此，一定历史时期内，政府选择将其作为“准公共产品”。

此外，也有人依据人们对公共产品的需求强烈程度，将公共产品分为必需型公共产品和发展型公共产品；依据消费者对公共产品的需求差异性，将公共产品分为基础性公共产品和差异性公共产品；依据公共产品供给决策方式，将公共产品分为外部决策的公共产品、自主决策的公共产品和混合决策公共产品；依据公共投资的次数，将公共产品分为一次性形成的公共产品和需要持续投资的公共产品；依据公共产品的形成机制，将公共产品分为原生性公共产品和制度性公共产品等。

2 农村公共产品供求均衡的理论依据

2.1 农村公共产品基本概念

由于国外城乡差距相对我国来说要小，经济发达国家农业人口比重比我国小得多，农业在国民经济中的地位也没有我国这么重要。因此，在大量的公共产品研究文献中极少见到有关农村公共产品的专门研究文献。或者说，国外并没有“农村公共产品”这一专用概念。即使少数研究文献中提及“农村的公共产品”，也只是将其作为公共产品分布的地域概念讨论而已（例如蒂布特）。我国学者从中国城乡二元结构现实出发，对农村公共产品进行了大量研究，这些研究不仅涉及城乡公共产品的地域分布不均匀问题，而且深入地分析了城乡公共产品的特征、供求关系、生产与提供机制、需求及满足程度、绩效评估等一系列差别问题。党的十六届五中全会在关于国民经济与社会发展的“十一个五年规划”的建议中，首次将“大力发展农村公共事业”提到了国家政策层面，更加有力地推动了我国有关农村公共产品的理论研究。

2.1.1 农村公共产品定义

叶兴庆（1997）、黄志冲（2000）、陶勇（2001）、熊巍（2002）、李秉龙、徐小清（2003）、汪前元（2004）等根据受益范围定义了农村公共产品。他们认为，农村公共产品是区别于城市公共产品而言的，农村公共产品是具有一定“典型特征”、为了满足农村经济发展和农业生产以及农民生活消费共同所需的农村产品，是农村产品中具有公共产品属性的农村公共设施和公共服务的总称。张军和他的合作者（1996）较早地从产权经济学的角度研究农村公共产品问题。他们认为，农村公共产品相对于农民或家庭自己消费的“私人产品”，是由当地农村社区集体参与共享的“产品”，它是通过消费的非排他性和供给的

连带性定义的；具体包括大型农具、道路建设、水利设施、文化教育、保健医疗等基础设施和公益事业，但这种定义的本质仍然强调农村公共产品在地域范围内的农民“共享”性。

一些学者从公共产品的提供主体角度来界定农村公共产品概念。熊魏认为，农村公共产品指在农村地域范畴内私人不愿提供的、具有非排他性、非竞争性的社会产品。这些社会产品会使农村受益，但其中有些社会产品的受益范围又不仅仅局限于农村地区，因而，农村公共产品具有多层次性，它既包括中央政府提供的覆盖到农村的全国性公共产品，又包括地方政府和农村组织提供的受益范围局限于本地区或部分外溢到周边地方性公共产品。林万龙（2003）将农村公共产品界定为乡村范围内的地方公共产品，包括政府提供和农户自发参与提供的公共产品。魏建（1998）从我国农村公共产品的政府单方面强制供给特征出发，他定义农村“公共产品”是指由政府或其代理者向农民提供的、应当能够提高农民的福利水平的各种制度、服务和设施。李彬（2004）也认为农村公共产品是隶属于乡镇政府职能的公共产品。农村公共产品供给是指由公共部门包括第三部门和非政府组织（NGO）提供的农村居民生产性或非生产性消费、享用的具有非竞争性、非排他性和公益性特征的各类物质或服务产品，涉及农村基础设施、公益事业、公共福利和公共服务等诸多领域（吴春梅，2006）。

黄祖辉、游旭平（2006）认为，农村社区公共产品是农村社区一级居民消费的地方公共产品，其供给方式以农村社区为单位，根据社区居民不断变化的需求，实行政府、社区居民或者社会团体差异性、多渠道供给。社区主要是从地域、行政隶属上划分，同时也应当考虑现代农民的流动性，以及具体公共产品的利益外溢性程度进行适当的调整，如卫生环境等公共产品就属于街道或小村庄范围的社区公共产品，而一条河流的治理则可能是几个村庄甚至更大范围的社区公共产品。这种社区分类方法有利于根据公共产品的“公共”程度，对不同公共产品进行“打包”，实行比较灵活的供给制度。

概括地讲，农村公共产品就是由于市场失灵因而不能完全由私人提供的所有社会产品。学者们有关农村公共产品的定义，都趋向于将农村公共产品当成“农村公共事业”的管理对象，即：第一，具有“共同所需”的公共事务或公共需求；第二，私人不愿提供、不准（私人）提供或提供不了（没有提供能力）的产品或服务（全面概括就是市场失灵）；第三，一般应当由（各级）政府或第三部门、非政府组织，或统称为“公共事业部门”来提供，在有条件的地区，也可以由农民参与共同提供。界定农村公共产品之前，需要界定两个概念。①农村。国际统计学会（1887）、美国统计局（1920）和我国公安部（1963）是以人员集中程度来划分城市和农村的；拉采尔（F·Ratzel，1903）等从地理学角度来定义农村概念；大多学者倾向于从经济功能、社会结构来定义农村。本书借鉴上面的观念，对农村形成一个综合概念：城市以外的、主要从事农业生产的、物质文化相对落后的社区。是一个地理、产业、社会范畴，有自己的地域、经济、社区特征。②农民。农民是以职业和地域作为判断标准的。农民代表一种职业。本书所指的农民是和大农业（包括传统农业和现代农业）联系的。农民是居住在农村的人群。总之，农民是在特殊的社会意识和文化心理条件下，在乡镇政府行政区域内从事大农业的特殊群体。

在这些研究的基础上，本书界定了农村公共产品的定义。即农村公共产品是指由政府

或政府的代理组织、农村合作组织所提供的,农民在农村范围内共同消费的、或为“三农”服务的社会产品。这一定义包含着三层意思:第一,农村公共产品应该是公共产品,即具有一定的非竞争性和非排他性;第二,“三农”是农村公共产品的主要受益者,政府或其他组织提供农村公共产品主要是用于满足“三农”公共需要的;第三,农村公共产品仅局限于农村这个特定的区域范围内而言。因此,农村公共产品的内容涉及“三农”的方方面面,包括广大农村地区的水利灌溉设施、生态林网建设、大型农业基础、“四通”(道路、桥梁、电网、通讯)、农村文化站、电影等文化娱乐设施,以及农村教育、医疗卫生、农业科研和农技推广、农业信息等社会化服务。

2.1.2 农村公共产品特征

农村公共产品具有公共产品的一般特征,但同时还有其自身独有的特征,主要表现为特定区域性(范围性)、生产分散性、农民对其强烈的依赖性、供给主体的弱替代性、农村公共产品范围流动性和生产性消费特征等。

1. 特定区域性(范围性)

农村公共产品有一部分是全国性的,但是更多是局限于有限的地理范围内。因此,农村公共产品很多时候是通过地方公共产品的形式表现出来的,其受益具有一定区域性。例如水利设施、农村道路、农田防护林等等。农村公共产品的地域性还表现在城乡公共产品的异质性。目前,我国城乡边界还是很明显,农村公共产品处于低层次和基本需求层次。农村公共产品的特定区域性特点在县乡一级农村公共产品供给上表现尤为突出。首先,县乡一级农村公共产品是地方性公共产品,它是由县乡一级财政和农村集体组织或合作组织共同投资,这种公共产品供给体制是“人民公社时期的社区公共产品供给体制演变而来的”^①;其次,县乡一级农村公共产品的属性受所在地区地理特征的影响。按地理形态分类,农村可以分为三种类型^②:①山村。主要位于山顶或山腰以及山脚下,除耕地外,以竹、木、果、茶、狩猎、渔猎为主;②渔村。主要处于海岸、江边,湖滨或其他近水的地方,主要从事摆渡、捕鱼、晒盐等职业;③平原村。比较常见的一种农村类型,平原村经济活动大多比前二者更为丰富,尤其是那些较近城市的村落,农民大部分种植蔬菜、果树,饲养乳牛、鸡、鸭、猪、羊以供给城市居民食用,生产技术比较复杂;那些较为偏远的平原村的生产方式相对单一。由此我们可以看出地理形态的不同造成农村类型各异,各个类型主要从事的职业也有所不同,那么它所对应的公共产品也存在差异性,从而也证实了农村公共产品具有显著的地域性,因此我们在农村公共产品供给机制上应具体问题具体分析;再者,农村公共产品带有浓厚的本地文化特征。“农村文化是指在特定的农村的社会生产方式基础之上,以农民为主体建立在农村社区的文化,是农民文化素质、价值观、交往方式、生活方式等深层心理结构的反映”^③,它主要包括家庭文化、民间文化、风俗习惯等等。俗话说“十里不同俗”,我国区域广阔,各地农民在生活中创造了丰富多彩的农村文化,呈现多样性,在服饰、饮食、生产方式上都存在很大差异。恰恰农村文化以农村特定的生产方式为底蕴,从而使农村公共产品打下了不同文化的烙印。

① 北望,谈公共产品理论——兼谈农村公共产品体制,2005

②③ 刘豪兴,农村社会学,北京:人民出版社,2005

2. 生产分散性

农村是广泛的,分散的,农村公共产品的需求比较分散,所以公共产品供给当然也是分散性的。农村公共产品大多数由乡镇政府提供,我国4万多个乡镇分散在全国各地。农村居住的高度离散性,决定了农村公共产品比城市公共产品具有更强的分散性,这也要求对农村公共产品的提供和管理必须更加灵活。农村社区处于中国行政区划的最底层,以及农村社区内的生产规模较小且经营分散,农村的这种地位边缘性决定了其公共产品生产的分散性特点。首先,农村的边缘性决定了乡镇以上各级政府提供的全国性或地方性公共产品都有复盖到农村的可能,有些农村公共产品也是对上级政府提供的公共产品的配套和延伸,因此,农村公共产品还具有多层次性。其次,农村分散生产经营状况决定了一些在城市中的可以由私人提供的产品,在农村则要由政府来供给,以公共产品的形式提供。比如新技术、新产品,在工业中这可能完全表现为一种企业行为,可是在农村,在一项农业新产品、新技术推广之初,由于农民对技术的信任度低,表现为对新产品、新技术的排他性,造成新产品、新技术的市场需求不足,推广者面临市场风险,导致推广的困难,但是新产品、新技术对农业生产全局具有战略意义。因此,新产品和新技术的推广,需要国家来提供或者政府给予一定的补贴。

3. 农民对其强烈的依赖性

这是由中国农村分散的生产经营方式、农业部门的特殊性决定的。农村经济市场化程度越高,农民生产私人产品对农村公共产品的依赖越大。改革开放以来,我国农村实行家庭联产承包责任制,农民生产私人产品主要是以个人行为为主,其组织形式是以户为单位,单个农民的私人产品对农业产出份额非常微小。所以,农村私人产品的生产具有较强的分散性。这种分散性的组织形式个人行为就决定了农民私人产品的生产对农村公共产品的供给有着强烈的依赖性,而且,农村经济市场化程度越高,私人产品生产越多,对农村公共产品的依赖性就越大。农村公共产品的供给对农村私人生产具有像技术增长“包络线轨迹”的类似特征,即随着社会生产和人类生活水平的提高,对农村公共产品的要求也越来越高,适应农村社会经济文化水平的不断提高,产生对相应的新的公共产品的需求,而且低级公共产品向越来越高级化方向发展和演进。

4. 供给主体的弱替代性

一旦出现农村公共产品供给不足或是缺失,很难有其他产品来替代这一类产品。我国农村公共产品提供机制单一、供给方式比较粗放,缺乏足够的政府投入,忽视混合提供,尤其是忽视培养农村公共组织和农民自身提供公共产品的能力,由于城市偏向的分配政策的影响,与城市公共产品相比较,农村各种公共产品却要由农民自掏腰包以各种费的形式解决。温铁军指出,2000年全国农业产值相当于国内生产总值的17%,而农业人口却占全国人口的70%,以17%的产值所提供的各种税费为70%的农村人口提供公共产品,加之农村公共产品自上而下的决策特征,以及伴随而来的信息不对称,其经济效率和社会效果自然也不得而知了。因而造成了许多公共产品至今未能在农村出现或者说才刚刚建立起来,比如说,农村卫生医疗体系、农村社会保障体系等,城乡公共产品供给严重失衡是“挤农补城、保城”带来的不良后果,政府的重工轻农政策形成了今天城乡分割的二元经济结构,同时也造成了城乡相对独立的公共

产品供给体系。城市实行的是以政府为主导的公共产品供给制度，公共产品供给无论从数量上还是质量上都优于农村公共产品。相对于城市而言，农村很大程度上实行的是以农民为主的“自给自足”型公共产品供给制度。农民生产、生活所需的公共产品大多都是由农民以上缴税费的方式自己承担，公共产品数量短缺、质量不高是其基本特点。由此可见，农村公共产品供给不足是造成农村公共产品具有滞后性的因素之一。再者，由于农村公共产品具有公共产品一般特征，所以造成了它投资的市场无效性或低效性（正外部性），同时社区农民愿意接受这些公共产品，但是有“搭便车”和“隐瞒需求偏好”的动机，导致投资动力不足，政府和集体组织不知道应在农村公共产品上投资多少，加上投资有限的影响，在分配政策上倾向于直接经济效益明显的领域。再者，由于农村公共产品投资职责不明晰，趋利倾向等因素的影响，造成了农村公共产品供给严重不足，这也是造成农村公共产品具有滞后性的因素之一。

5. 农村公共产品范围流动性（或直接称之为“流动性”）

农村公共品范围流动性是指在一定时期内由政府提供的农村公共产品，随着农村社会生产力的变化，农村公共产品生产方式和供给能力也发生了变化，一些农村公共产品不再由政府提供而转为私人自己提供或生产。另一方面，原来由私人提供或生产的私人品，由于农村社会公共需求的增长，转变为由政府或其他公共组织提供和生产。农村公共产品范围流动性所表达的是农村公共产品随着生产力水平进步或生产关系变化而发生变化的性质，如农用拖拉机，过去是公共产品，分数的农户难以独立承担农用拖拉机的购买和使用成本，农用拖拉机只能作为满足农民农业生产公共需要的生产工具而存在。随着农民购买能力的提高，生产方式发生一定变化，专业大户逐步出现，农民具有独立承担大型农机具购买和使用的能力，农用拖拉机现在则变为私人产品了。又如长期以来农村一直实行家庭养老方式，土地既是农业基本生产资料，又是农村自然经济条件下养老保障的基本资源，子女耕种父母的责任田，并承担赡养父母的社会义务。由于人口不断增多，人均土地资源日益减少，传统的农村家庭养老方式越来越无法适应农村社会发展需要，加之政府财力日益增强，因此，农村养老逐步进入社会保障阶段，农村养老社会保障逐渐变为公共产品，由政府提供一定的财政支持。

6. 农村公共产品具有与农业产业发展相关的生产性消费特征

农村公共产品不仅具有社会性公共产品特征，其具体形式包括农村基础义务教育、文化医疗卫生体育等社会事业、社会福利与社会保障、计划生育、行政法律和社区服务等。而且具有农村生产性公共产品特征。它是指由公共部门向主要时间从事农业生产和主要收入来源于种养业的职业农民提供的，用于与农业产前、产中、产后特别是产中生产过程直接相关的具有非竞争性、非排他性和公益性特征的各类生产性消费，主要包括农业公共基础设施、农业防灾减灾、公益性农业技术推广与人才培养、公共农业信息平台建设与信息服务、农产品公共营销服务、农产品价格与收入支持等。

2.2 农村公共产品的作用

农村公共产品供给对于促进传统农业转向现代农业，以及农村工业化都具有重要的现实意义和长远的战略意义。公共产品的使用价值是有目共睹的。迟福林（2004）认为，

“三农”问题主要是农民没有享受最基本的公共产品。张曙光（2004）认为，农村问题的根源是个人产品和公共产品关系混淆。对公共产品的作用，学者们也是各抒己见，一般认为农村公共产品的主要功能包括：第一，农村公共产品供给可降低包括生产、运输、销售、风险和决策成本在内的农村私人活动的总成本，从而提高其效率。第二，农村公共产品供给可降低农业的自然风险和经济风险。例如发达的水利设施可以提高农业抗自然灾害的能力，发达的病虫害防治和预测、预报系统可以减少病虫害造成的损失，发达的农业保险体系会进一步分散风险，提高农业生产的稳定系数；市场信息系统会降低农产品的市场风险，增加农产品生产和销售的稳定性，减轻受纯粹市场力量作用而引起的波动性。第三，完善的农村公共产品可促进农业生产的产业化、规模化、商品化和市场化，有利于农业和农村的可持续发展，可直接或间接地促进社会分工的发展，进而有利于提高整个社会的劳动生产率。第四，农村公共产品的有效供给是建立统一市场的前提和基础。市场的联结和沟通，市场信息的聚集、传播和扩散，市场物流的进入和输出，市场商品的贮存和储备，市场的管理和清算，以及进出市场人员的公共生活服务等，都无法离开必要的物质技术基础，否则无法运转。随着我国农业生产力不断进步，农村社会经济日益发达，农村公共产品对促进农村社会经济和人文发展的功能作用越来越显著，具体表现在发下几个方面。

2.2.1 农村公共产品是农村生产力的重要组成部分

一是农村公共产品具有改造传统农业的功能。完善的农村公共产品供给是农业生产的基础性物质条件，可以促进农业生产的专业化、规模化、市场化和现代化，可以降低农业生产成本、运营成本、销售成本，可以降低农业的自然风险和社会风险。农村公共产品供给不足阻碍了我国农业向更高阶段发展的进程。突出表现在农村公共教育事业落后和通信设施的缺乏。钱克明（2001）根据边际替代率计算，政府每增加1元农业科技投入，可减少农牧户9.35元投入；政府每增加1元公共投入于农村教育或农村基础设施建设上，可分别减少农牧户物质费用6.64元和5.31元。二是农村公共产品具有繁荣农村经济的功能。农村基础设施的建设，可以有效改善农村的生产和生活条件，为建立统一的市场提供前提和基础。可提高农民从事生产经营活动的效率；可以更有效的将农业生产和市场联结起来，使农产品更方便、更快地进入市场；可以为农村非农产业的发展和农民在非农业就业提供更多的机会和平台。农村公共品供给不足使农村长期呈现出落后的面貌。可以从两方面来说明。一方面，农村公共物品不足使得农民消费水平低，农民就无法享受到现代文明的成果，生活水平得不到提高。另一方面，电网、自来水设施、卫星接收设施、通信设施等是文明的标志，这些公共物品的匮乏本身就说明了农民生活水平低下。三是农村公共产品能为农业持续稳步发展提供保障。农业生产的外部条件，直接影响到农业生产的丰欠和农民利益，对农业经济的发展有重要的促进作用。完善的农村公共设施和良好的公共服务是农业生产持续稳定发展的前提条件。

2.2.2 农村公共产品是减轻农民负担，增加农民收入的客观要求

增加农村公共产品的供给是提高农民收入的有效手段（刘兵，2004）。现阶段，农民收入增长缓慢甚至停滞不前，其重要原因之一在于农村公共产品供给的非均衡（胡兴禹，2004）；农村公共产品供给与农民收入增长具有制度关联性。公共产品的消费