

本专著系

中国发展研究基金会发展研究年度重点项目及
国家自然科学基金项目(项目编号: 70303009)

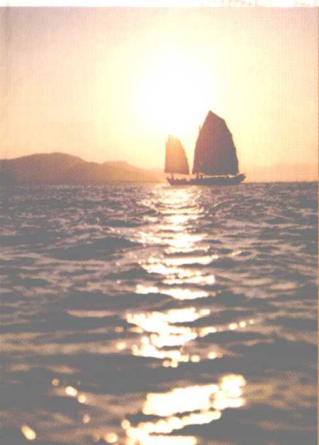
研究成果



学术前沿文丛

农村公共物品的 私人供给： 影响因素及政策选择

林万龙 等著



P RIVATE PROVISION
OF RURAL PUBLIC GOODS:
INFLUENCING FACTORS
AND POLICY CHOICE

中国发展出版社

 学术前沿文丛

*P*RIVATE PROVISION
OF RURAL PUBLIC GOODS.
INFLUENCING FACTORS
AND POLICY CHOICE

农村公共物品的
私人供给：
影响因素及政策选择

林万龙 等著

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村公共物品的私人供给：影响因素及政策选择/
林万龙等著. —北京：中国发展出版社，2007.10

ISBN 978 - 7 - 80234 - 075 - 6

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 141808 号

书 名：农村公共物品的私人供给：影响因素及政策选择

著作责任者：林万龙 等

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 80234 - 075 - 6/F·653

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京源海印刷有限责任公司

开 本：670 × 990mm 1/16

印 张：13.75

字 数：190 千字

版 次：2007 年 10 月第 1 版

印 次：2007 年 10 月第 1 次印刷

印 数：1—3000 册

定 价：26.00 元

咨 询 电 话：(010) 68990692 68990622

购 书 热 线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.develpress.com.cn>

电 子 邮 件：fazhan@dre.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

序 言

当前，中国正致力于大力改善农村的公共服务状况，以缩小差距巨大的城乡间公共服务水平，促进和谐社会的构建。为此，政府大幅度增加了财政对“三农”领域的投入，建设提高公共服务型政府成为政府创新的核心问题。

增加农村公共物品的供给，改善农村公共服务状况，对于政府而言责无旁贷。20世纪90年代中后期到21世纪初，我国的三农问题突出，农村的社会经济矛盾紧张，甚至在一定程度上出现了治理危机，重要原因是政府在经济的发展过程中忽略了公共服务建设。最近几年，农村形势迅速好转，成为改革开放以来又一个全面发展的黄金时期，重要原因是政府空前重视农村的公共服务建设。农民对于生活的满意程度，对于政府的信任程度，已经不仅取决于经济水平提高本身，全方位的社会事业发展，才是幸福快乐的乡村生活的基石。

改善农村公共物品供给，增加政府投入无疑是非常重要的，但是，显然难以完全依赖于政府投入。在数量方面，仅有政府的提供无法满足需要。不仅如此，政府在农村公共物品的供给中还往往存在大量效率低下、资金浪费和供求不均衡的现象。国内外的经验表明，这些现象不仅仅存在于农村公共物品供给领域，也不仅仅存在于我国，这是全球各国公共管理中的一个普遍问题，只是程度有所不同而已。原因

主要是，公共管理体制以及公共管理对象的特殊性所造成的效率机制难以有效发挥作用。

传统经济学理论认为，由于存在市场失灵，公共物品必须由政府来供给。许多经济学家以及公众通常都认为，只有政府或公共部门才能提供人们所需要的公共服务。但是，也有研究指出，“没有任何逻辑理由证明公共服务必须由政府官僚机构来提供”。与传统行政学致力于改革、完善政府本身不同，新公共管理更关注政府与社会的关系，认为必须打破政府在公共服务中的垄断地位，建立公私机构之间的竞争，才能更好地实现公共物品提供。也就是说，社区、企业等非政府主体也可以在公共物品提供中发挥作用。与理论突破相呼应的是，20世纪70年代以来的公共服务民营化浪潮。这一浪潮也波及到了农村领域。例如，世界银行的一份研究报告显示，从1990年中期智利在农村通信领域引入市场化供给方式起，由于其运行状况良好，由私人部门来提供农村公共基础设施的做法已在许多发展中国家推行开来。一些国内外学者调查研究也发现，在我国，农村医疗服务、农田灌溉、农技服务等公共服务领域，也已经大量存在民间供给的现象。在我国历史上，农村公共物品的民间提供也有比较丰富的传统。

农村公共物品引入市场化等非政府供给方式，虽然有可能提高供给效率，但并非万能。世界银行《2004年世界发展报告》指出，公共服务并不会自动惠及穷人。很难想像，在一个完全靠市场机制来提供公共服务的世界里，穷人的获益状况会比由政府来提供的状况更加理想。也就是说，公共物品的民间供给，有可能使得一部分民众难以获得最基本的公共服务，而确保人人都能获得这些服务，是社会公平的应有之意。同时，由于不同类型的“公共物品”属性不同，民间提供的渠道和力度也有区别。例如，同样作为基础设施的乡村道路和灌溉

系统，乡村道路的排他性要弱于灌溉系统，特别是像机电井这样的灌溉设施。对于个体农户来说，可能对投资于乡村道路缺乏兴趣，却会有动力投资于灌溉系统。又如，同样是农业技术服务，市场机制在病虫害防治技术与特种养殖技术中发挥的效率可能会有所不同。因此，农村公共物品的非政府提供，不应当是一个笼统的概念，而有必要进行更为细化的区分。这不仅关乎公平，也会对供给效率产生影响。

总的看来，在农村公共物品领域，一方面，在发挥政府公共供给主要作用的同时，应当尽量创造条件，促进多种渠道的非政府供给方式，形成一定程度的竞争性供给格局，缓解政府资金的不足，提高供给效率；另一方面，对于市场化的供给方式，既不能一概而论，也不能完全放任，政府的分类指导、分类监管是必不可少的。事实上，已有一些研究成果，如世界银行的研究报告，对不同类别的农村公共物品的私人提供提出了“区别对待”的主张。

显而易见，公共物品的民间提供问题，不论从生活的角度看，还是从研究的角度看，都是中国公共管理的前沿问题。对于这个问题的讨论，无疑具有很大的挑战性。目前，这个领域有分量的调研成果并不多见。在我看来，林万龙副教授的这部著作，最大价值即在于拓展了这个领域的研究，在研究的理论和方法上都有新的贡献。在这部著作中，总结了我国农村公共物品民间供给的若干种模式；讨论了目前影响我国农村公共物品民间供给的诸多因素，特别是政策因素；最后尝试提出了一个兼顾效率和公平的农村公共物品民间供给政策框架。本书注意到了在农村公共物品民间供给方面的许多不公平、不合理的政策干预，而这些干预政策往往被政策制定者有意无意地忽视了；本书对农村公共物品的民间供给，没有简单化地、无条件地加以赞成，而是较为客观地分析了其中的公平与效率问题，并对政府在其中应有

的作为进行了分析，这无疑与许多笼统的“泛市场化”口号有着本质的区别。

这部著作所涉及的研究构想，是2003年作者参与中国发展研究基金会发展研究项目投标时最初提出的。在获得了基金会的重点项目资助后，作者展开了一系列的实地调研。据作者的统计，课题组专门为本课题目标展开调研的地区有6省8县；其他项目也结合本课题目标展开调研的还有3省5县。这部著作中提出的研究结论，均有实证材料作为支撑。正是由于以实地调研数据作为基础，本书的几份专题案例研究，可以为我们提供非常丰富的实证信息。我个人认为，属于应用研究的课题研究，其研究结论准确与否，可以展开讨论，但是，研究态度必须端正，研究结论应该建立在实地调研、实证分析的基础之上。这正是我对万龙的这项研究最为欣赏的地方。希望他能坚持下去，不断取得新的学术成就。

赵树凯

中国发展研究基金会 副秘书长

国务院发展研究中心 研究员

2007年8月9日

前言

我最初是在农村的实际调研活动中关注到农村公共物品私人供给问题的，而后才逐步发现这是一个既有理论价值又有实践意义的论题；再之后，才发现无论是这一问题的理论还是实践，已在全球范围内成为一个极具争议性的论题。在中国目前强调加强对农村的公共财政投入、增加政府对农村公共服务的供给能力的大背景下，选择对这一问题的研究，至少对我自己来说，是很具挑战性的。

我始终认为，对于长期困扰着农村尤其是经济发展水平相对较差的农村地区的公共物品的供给难题，其最终化解，加大政府公共财政的投入是一个重要方面，但不是问题的全部。如果政府能采取合适的公共政策，在农村公共物品的私人供给中起正确的引导作用，以创造条件诱导农村公共物品供给制度的诱致性创新，将不仅能充分利用民间资本，拓宽公共物品筹资渠道，形成农村公共物品的供给主体多元化格局，从而减轻政府财政的公共物品供给压力，逐步建立与市场经济环境相适应的农村公共财政体制，而且有助于优化资源配置，最终建立完善的农村公共物品筹资制度 and 提高农民消费者的福利水平。而社会主义市场经济体制取代中央集权的计划经济体制，也为以市场手段和非市场手段筹集公共物品生产和建设资金，提供了灵活而又广泛的选择可能。

为此，我和我的研究团队，在国家自然科学基金委员会和中国发展研究基金会的资助下，花了三年的时间持续关注这一问题，并进行了大量的实地

调研。我们远不敢说我们的研究取得了哪些突破性的成果，但是毕竟有了一些结果。把这些结果总结出来，我想总是有利于大家对这个问题的交流的。

本书对农村基本医疗卫生服务、农田小型水利设施、农业技术信息服务、农机服务、生态林业等五类经济学属性不同的农村公共物品的私人供给问题，展开了详细的案例研究，最终形成了包括上、中、下三篇共 15 章内容的研究成果。本书提出了一个系统、完整的促进农村公共物品私人供给、并兼顾供给效率与公平的公共政策框架。具体来说，本书的研究内容包括四个方面：

- (1) 农村公共物品私人供给的理论分析与现象总结；
- (2) 农村公共物品私人供给的微观影响因素以及政策、制度影响因素；
- (3) 农村公共物品私人供给中的效率与公平问题；
- (4) 农村公共物品私人供给中的有效政策框架讨论。

本书所涉及的研究，其研究期限从 2004 年算起，至少历时三年。三年以来，我和我的团队成员们围绕“农村公共物品的私人供给”这一核心问题，开展了大量的案头及实地调研工作，并且特别注意在其他的课题研究，结合本书的这一核心内容展开调研。本书的研究结论是建立在大量实证调研的基础之上。我们单纯为本书研究目标展开调研的，除了组织在校大学生开展了 21 省 42 县 44 乡 45 村村级私人诊所基本情况的调研外，还有 6 省 8 县的专题调研；从事其他研究项目、但结合本书研究目标展开调研的，还有 3 省 5 县。因此，本书的研究成果有扎实的实证材料作为支撑。具体的调研活动情况如下表所示。

本书作者组织完成的实地调研活动

调研时间	调研地点	调研内容	调研人员	备 注
2004 年 2 月	21 省 42 县 44 乡 45 村	农村村级私人诊所基本情况调研	45 名大学在读本科生	单纯为本书研究目标展开

续表

调研时间	调研地点	调研内容	调研人员	备 注
2004 年 4 月	河北省唐海县	农村小型水利设施案例	本书研究团队成员	同上
2004 年 5 月	内蒙巴林右旗	农村小型水利设施案例	本书第一作者	从事其他研究项目、并结合本书的研究目标展开
2004 年 7 月	河南开封	农村基本医疗卫生服务案例	本书研究团队成员	同上
2004 年 8 月	山东莱阳	农村专业合作组织案例	本书研究团队成员	同上
2004 年 10 月	湖北宜昌 山东招远	农业机械案例	本书研究团队成员及其他硕士、博士研究生	同上
2004 年 12 月	安徽安远	农村小型水利设施案例	本书研究团队成员及其他硕士研究生	同上
2005 年 8 月	山西文水、 交城	农村基本医疗卫生服务案例	本书研究团队成员	同上
2005 年 7~8 月	湖北汉川、 麻城；陕西 蒲城、礼泉	农村各类公共服务供给效率调研	本书研究团队成员及其他博士、硕士研究生	同上

本书可以说是集体智慧的结晶。我本人组织并参与了其中的大部分调研活动，并执笔完成了上篇“总论”的研究；我的其他团队成员则参与或独立完成了中篇“专题研究”和下篇“背景研究”的部分工作。具体的工作情况如下：第 1~5 章林万龙；第 6 章林万龙、罗洁、邓娴；第 7 章林万龙、张莉琴；第 8 章林万龙、孙翠清；第 9 章尤庆国、林万龙；第 10 章文彩云、林万龙；第 11 章林万龙、刘仙娟；第 12 章张军；第 13 章江文涛、林万龙；第 14 章王小林、李宁；第 15 章涂凯彪、林万龙。

如前所述，我们远不敢说本项研究取得了多大的成果，它还存在许多的不足之处。例如，我们虽然注意到了公共物品的公共供给和私人供给之间存在一定的关联，并且提出了要注意二者之间的互补关系，但是，本书仅仅是“注意到了”这一问题，而未能对这一重要问题展开深入研究；整项研究缺乏对农村公共物品政府供给与私人供给之间的比较分析，因而难以揭示政府供给与私人供给之间的差异性，以及由此所带来的公共政策的差异性；另外，我们曾经试图就所提出的公共政策框架给出一个一目了然的政策框架图，但始终未能设计出理想的表达式，最终只好采用了目前分点列示的方式，这种方式难以把不同属性的农村公共物品的公共政策要点区分开来，从而容易引起混淆。以上不足，我们期望在以后的研究中能加以弥补，也希望学界同仁能提出更多的批评意见。

林万龙

2007年8月23日

目 录

本书概要	1
------------	---

上 篇 总 论

第 1 章 导 言	13
1.1 研究背景与研究意义	13
1.2 已有研究综述	14
1.3 研究内容、研究方法 with 本书结构安排	17
第 2 章 农村公共物品的私人供给：理论分析与现象总结	18
2.1 哪些农村公共物品可能实行私人供给	18
2.2 农村公共物品政府供给与私人供给的比较	20
2.3 农村公共物品私人供给：现象总结	21
第 3 章 农村公共物品私人供给的影响因素	25
3.1 理论分析框架	25
3.2 农村公共物品私人供给的影响因素：微观层面	26
3.3 农村公共物品私人供给的影响因素：政策层面	32
3.4 结 论	43
第 4 章 农村公共物品的私人供给：效率与公平问题	44

2 农村公共物品的私人供给：影响因素及政策选择

4.1 效率与公平	45
4.2 效率、公平与农村公共物品的私人供给	46
4.3 农村公共服务市场化供给效率与公平的影响因素	52
4.4 讨论：兼顾效率与公平的农村公共物品私人供给政策	56
 第5章 结论与政策建议	60
5.1 基本结论	60
5.2 农村公共物品私人供给中的有效公共政策框架探讨	62

中篇 专题研究

第6章 政策干预与农村村级医疗服务机构的多元化发展	69
6.1 导言	69
6.2 村级医疗服务机构现状及在农村医疗服务供给中的地位	70
6.3 村级医疗服务机构发展中的财政支持政策	73
6.4 村级医疗服务机构发展中的政府产权导向政策	75
6.5 乡村卫生一体化管理政策对村级医疗服务机构发展的影响	77
6.6 新型农村合作医疗政策对村级医疗服务机构发展的影响	80
6.7 结论	83
 第7章 农户投资机电井的财务效益与障碍因素分析	86
7.1 导言	86
7.2 世行贷款内蒙古巴林右旗机电井子项目运作模式	87
7.3 财务效益测算方法	88
7.4 数据与测算结果分析	89

7.5 农户投资机电井的障碍因素	92
7.6 结论	93
第 8 章 农业机械私人投资的影响因素	95
8.1 引言	95
8.2 我国农业机械私人投资现状	96
8.3 农业机械私人投资影响因素的实证研究	100
8.4 分析结果讨论	105
第 9 章 农村专业合作经济组织的运行机制分析与政策影响评价	107
9.1 引言	107
9.2 农村专业合作经济组织的发展历程与现状	108
9.3 农村专业合作经济组织的运行机制分析	111
9.4 农村专业合作经济组织的政策影响评价	115
9.5 结论与建议	116
第 10 章 生态林业建设中的非政府融资	118
10.1 引言	118
10.2 生态林业非政府融资的必要性和可行性分析	119
10.3 生态林业非政府融资的途径	123
10.4 目前我国生态林非政府融资的限制因素	131
10.5 结论及政策建议	133
第 11 章 税费改革后农村公共物品供给机制创新：交易成本角度的探讨	136
11.1 引言	136
11.2 税费改革后农村公共物品筹资与供给机制的变化	137
11.3 税费改革后农村公共物品筹资与供给机制中的交易成本问题	139

11.4 结论与讨论·····	142
-----------------	-----

下篇 背景研究

第 12 章 农村公共物品多主体筹资现状 ·····	147
12.1 体制变革下农村公共物品供给模式与筹资主体的 演变·····	147
12.2 农村公共物品筹资渠道与筹资手段·····	152
12.3 农村公共物品筹资过程中存在的问题及产生问题的 原因·····	160
第 13 章 政府的农村基本医疗卫生政策：历史回顾及其对民间 供给的影响评估 ·····	168
13.1 引言·····	168
13.2 概念解析：理论上的可能性·····	169
13.3 现实考察：实践中的可行性·····	170
13.4 政策影响评估·····	171
13.5 结论·····	176
第 14 章 农村卫生服务的公共财政政策思考 ·····	178
14.1 农村卫生服务的公共特征·····	178
14.2 农村三级卫生服务网络及卫生资源配置·····	179
14.3 加强农村卫生服务的财政政策建议·····	185
第 15 章 小型农村灌溉工程的民间供给：理论与实证研究综述 ·····	188
15.1 引言·····	188
15.2 小型农村灌溉工程民间供给的理论分析·····	189
15.3 小型农村灌溉工程民间供给的实证研究·····	191
15.4 结论·····	195

图/表/专栏目录

图目录

图 4-1	农村公共物品分类的四象限图	56
图 6-1	1985 年以来农村私人卫生室数量与比重的变化	76
图 8-1	1990 年各省亩均农户拥有的农业机械净值	98
图 8-2	2003 年各省亩均农业机械购置的私人投资额	99
图 12-1	市场经济下农村公共物品生产筹资渠道示意图	157
图 12-2	市场经济下多样化筹资手段流程示意图	160

表目录

表 2-1	公共物品的分类和特征	18
表 2-2	不同供给主体在公共物品供给制度上的比较	20
表 2-3	5 个农村公共物品私人供给案例的相关材料概括	22
表 2-4	农村公共物品多元化供给（除政府供给外）的 5 种 供给模式的比较	23
表 3-1	农村私人诊所情况：实地调研数据与全国统计 数据的对比	33
表 4-1	农户对不同服务主体所提供农业服务的评价	48
表 4-2	2000~2004 年调研县县乡医疗卫生机构财政拨款收入占 总收入的比重	51
表 4-3	农村公共物品的多元化供给：分类及政策含义	59
表 6-1	调研村诊所数量的分布	71
表 6-2	村级诊所医生的年龄、从医年限及学历结构	72
表 6-3	东、中、西部 480 个调研农户日常就医机构选择	73
表 6-4	调研村村级诊所的收入构成	74
表 6-5	不同产权形式村卫生室的收入结构	77

表 6-6	新型农村合作医疗政策实施前后农户对诊所服务的 满意度测量	82
表 6-7	6 所非定点诊所经营状况受政策影响的状况	83
表 7-1	巴林右旗农户利用世界银行贷款投资机电井的 主要模式	87
表 7-2	不同模式的财务成本与财务效益项目	89
表 7-3	机电井投资基础数据	90
表 7-4	巴林右旗不同农户机电井投资模式的财务 回报率 (FIRR)	91
表 8-1	历年不同主体农业机械投资比重情况	97
表 8-2	全国省际亩均农户拥有的农业机械净值 (1990~1999 年) 和亩均农业机械购置的私人投资额 (2000~2003 年) 差异 的相对指标	99
表 8-3	各变量含义及预期影响方向	102
表 8-4	样本数据统计分析	104
表 8-5	模型估计结果	105
表 9-1	专业合作经济组织的内在利益分配形式	111
表 9-2	不同类型专业合作经济组织的组织结构与决策 机制及其对代理成本的影响	112
表 11-1	中部某省两个乡镇公共投资状况 (2001~2004 年)	138
表 11-2	各筹资渠道资金所占比例	139
表 12-1	3 市 (县级) 年预算外收入的规模	161
表 12-2	地方农村义务教育生均教育经费和生均预算 内教育经费支出	162
表 12-3	中国农村卫生费用 (不包括外援项目中的资金)	163
表 13-1	全国农村村级卫生组织情况 (1985~2004 年)	175
表 14-1	农村卫生室所有制结构 (1985~2003 年)	181
表 14-2	2003 年调查地区患者两周就诊单位及原因构成	182
表 14-3	中国卫生总费用表 (1980~2002 年)	182