

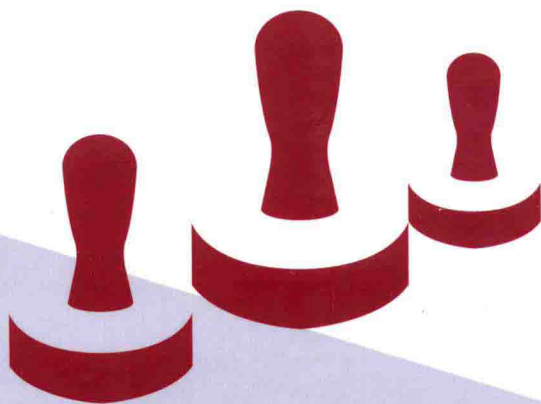
公共管理创新与发展丛书

公共产品供给均等化

——基于乡村振兴战略视阈下的研究

Equal Supply of Public Products
— A Study Based on the Perspective of Rural Revitalization Strategy

鄢 奋 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

福建省以马克思主义为指导的哲学社会科学学科基础理论研究
重大项目“新时代乡村振兴战略研究”（FJ2018MGCZ004）
的课题成果
福建师范大学协和学院出版专项基金资助项目

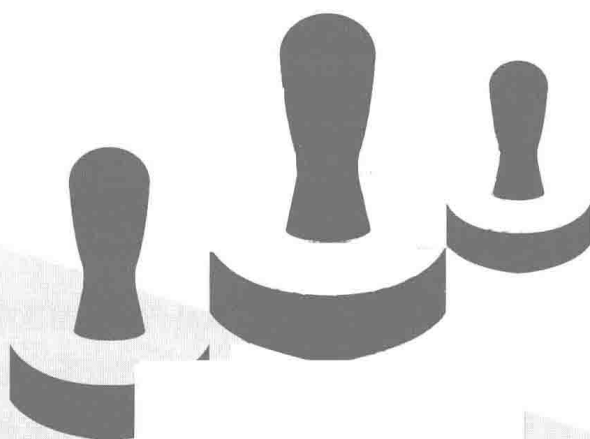
公共管理创新
与发展丛书

公共产品供给均等化

——基于乡村振兴战略视阈下的研究

Equal Supply of Public Products
— A Study Based on the Perspective of Rural Revitalization Strategy

鄢 奋 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

公共产品供给均等化——基于乡村振兴战略视阈下的研究/鄢奋著. —北京: 经济管理出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5096 - 6008 - 9

I. ①公… II. ①鄢… III. ①农村—公共物品—供给制—研究—中国 IV. ①F299. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 209481 号

组稿编辑: 王光艳

责任编辑: 李红贤

责任印制: 黄章平

责任校对: 王淑卿

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 22.75

字 数: 370 千字

版 次: 2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月第 1 次印刷

书 号: 978 - 7 - 5096 - 6008 - 9

定 价: 68.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

公共产品是社会公众利益的共同载体，是社会公众的社会基本权益增长与改善的最基本平台，城乡公共产品均等化，绝不仅仅只是公共财政支出城乡之间平均化的问题，城乡公共产品供给均等化是一个复杂的系统工程。党的十九大报告首次提出乡村振兴战略，对我国乡村建设做出新的规划，提出新的要求，均衡充分的乡村公共产品供给是实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的基础；是乡村产业振兴、乡村人才振兴、乡村文化振兴、乡村生态振兴、乡村组织振兴的重要保障；是城乡融合发展的具体要求。

因此，以新时代乡村振兴战略为视角，研究当前公共产品供给均等化问题，具有较好的理论和实际价值。首先，有利于贯彻和落实习近平新时期中国特色社会主义思想，促进城乡融合发展，促进和谐社会建设。其次，有利于凸显乡村振兴战略中公共产品供给的重要性。再次，有利于公共产品供给理论的建设。最后，有利于防止农村公共产品供给跌入“数量陷阱”。

本书开篇介绍公共产品供给的核心理论，通过对当前城乡公共产品供给非均等化现状的描述，从社会历史发展、公共财政、公共决策的理论视角分析问题形成的原因。研究认为，合理城乡统筹规划、提高农村公共产品供给的决策和质量监管水平、增强准公共产品混合供给效益是推进城乡公共产品供给均等化的主要路径。

本书对马克思的公共产品思想进行了比较系统的探索。关于马克思公共思想和马克思公共经济理论的研究，国内学术界研究者较少，高端研究成果罕见。笔者在本学科对马克思主义文本研究的基础上，运用马克思主义文本研究方法，对马克思的《哥达纲领批判》等相关论著进行了文本解读。研究认为，虽然在马克思的论著中没有出现公共产品的字样，但事实上在马克思的论著中已经包含了



较为丰富的公共产品理论。经过梳理和归纳，本书形成了比较系统的马克思关于公共产品的特征、分类、供给主体以及供给模式的公共产品理论。研究表明，马克思关于公共产品的相关理论，比萨缪尔森（1954）的公共产品概念早了 80 年。比布坎南（1962）等学者的公共产品分类理论早了 90 年。

众所周知，公共产品供给均等化研究是一个持续性的研究课题，在每一个历史发展阶段，都有其自身的独特性，若抛开时代发展的背景，则课题的研究就会存在不经之谈之嫌。因此，笔者牢牢把握乡村振兴这一时代发展的主题，从公共产品供给均等化的分析到最后的对策建议都契合这一时代潮流，使本书内容具有鲜明的时代特征。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把转变政府职能作为深化经济体制改革和行政体制改革的关键，提出按照使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，始终抓住“放管服”改革这一关键思路，坚韧不拔地推进政府职能转变。在这一背景下，公共产品的供给也在发生转变，但是如何更恰当地转变则是问题的核心。有部分研究学者认为，政府的职能转变在公共产品领域就应该是政府全面地退出，市场全面地进入。这种说法表面上看似乎迎合了当下的发展潮流，但我们认为其忽略了公共产品的自身特性。因此，本书坚持认为，在中央提出“放管服”的背景下，在公共产品的供给领域，政府的作用不可缺失，仍然是重要的角色。

目 录

绪 论	1
一、研究背景和意义	1
二、国内研究观点综述	10
三、研究思路与主要观点	17

第一编 公共产品供给理论

第一章 公共产品理论的演进	23
第一节 现代西方公共产品理论的演进	23
一、公共产品理论萌芽时期 (18 世纪 30 年代至 19 世纪 70 年代)	23
二、公共产品理论成熟时期 (19 世纪 80 年代至 20 世纪 60 年代)	25
三、公共产品理论的新进展 (20 世纪 70 年代以来)	30
第二节 马克思主义公共产品思想解读	31
一、国内马克思主义公共经济思想研究现状	32
二、公共产品的特征	33
三、公共产品的分类	35
四、公共产品的供给主体	36
五、公共产品的供给模式	38



六、马克思公共产品理论与西方公共产品理论的本质区别	39
第三节 公共产品及其供给	41
一、公共产品及其分类	41
二、公共产品供给及其基本原则	44
三、城乡基本公共产品供给均等化的特征	47
四、公共产品有效供给的均衡模型	51
第二章 公共产品供给模式分析	59
第一节 纯政府供给模式	59
一、政府提供公共产品的理论依据	59
二、纯政府供给模式的特征	61
第二节 非政府供给模式	62
一、非政府供给公共产品的理论依据	63
二、非政府供给公共产品的条件	64
三、非营利组织提供公共产品	65
第三节 混合供给模式	66
一、混合供给的主要形式	67
二、混合供给的优势	68
第四节 公共产品市场供给的可行性分析	69
一、公共产品市场供给理论	69
二、公共产品市场供给的利润分析	74
三、影响公共产品市场供给发展的因素	78
第三章 公共产品供给“成本—效益”分析	84
第一节 “成本—效益”分析的理论前提	84
第二节 “成本—效益”分析的特殊性	86
第三节 “成本—效益”分析的运用	88
一、基本原则	88
二、成本和效益的确定	90



三、“成本—效益”计算技术	92
第四节 “成本—效益”分析的局限性	95

第二编 城乡公共产品供给非均等化的现状及原因

第四章 城乡公共产品供给非均等化的现状	99
第一节 城乡基础教育供给的非均等化	99
一、城乡居民受教育程度差异	99
二、城乡基础教育的办学条件差异	100
第二节 城乡医疗卫生供给的非均等化	106
一、城乡医疗卫生供给非均等化的整体体现	106
二、城乡医疗卫生条件差距的具体表现	107
第三节 城乡社会保障供给的非均等化	109
一、社会保障供给的总体差距	109
二、城乡基本社会保障供给差距的具体体现	111
第四节 城乡基础设施供给的非均等化	115
一、城乡基础设施投资差距	115
二、城乡基础设施建设差距	117
三、基础设施管理和维护的差距	124
第五节 城乡公共产品供给非均等化在质量方面的体现	125
一、公共产品质量的含义与特点	126
二、公共产品质量的实现	128
三、农村公共产品质量缺失的表现	130
第五章 城乡公共产品供给非均等化的成因分析	134
第一节 社会历史发展视阈下的非均等化成因分析	134
一、城乡基本公共产品供给差距初见端倪时期 (1949~1957年)	136



二、城乡基本公共产品供给差距固化时期（1958 ~ 1983 年）	142
三、城乡基本公共产品供给差距重新调整时期 （1984 年至今）	149
第二节 公共财政理论视阈下的非均等化成因分析	162
一、我国财政的城乡二元结构	162
二、现行财政体制不完善	166
三、现行转移支付制度的不健全	171
四、基层财政自给能力缺失	176
第三节 公共决策理论视阈下的非均等化成因分析	178
一、公共产品供给决策目标、系统及特点	178
二、影响城乡公共产品供给非均衡的主要因素	180
三、城乡基本公共产品供给决策失衡的原因	185

第三编 应明晰的关系和经验借鉴

第六章 城乡公共产品供给均等化应明晰的关系	191
第一节 政府与市场的关系	191
一、政府与市场的相关理论	192
二、新中国成立以来我国政府与市场关系的演变	203
三、妥善处理政府与市场关系需注意的问题	210
四、进一步理顺政府与市场关系的措施	213
第二节 公平与效率的关系	217
一、效率与公平理论	217
二、新中国成立以来我国公平与效率的认识演变	231
三、正确处理城乡公共产品供给均等化过程中公平与 效率的关系	236



第七章 部分国家（地区）城乡公共产品供给均等化的经验与特点·····	248
------------------------------------	-----

第一节 部分国家（地区）城乡公共产品供给均等化的经验·····	248
一、基本情况概述·····	248
二、义务教育均等化·····	250
三、医疗卫生均等化·····	255
四、养老保险均等化·····	261
五、基础设施均等化·····	264
第二节 部分国家（地区）城乡公共产品供给均等化的特点·····	271
一、政府是实现城乡基本公共产品供给均等化中的核心地位·····	271
二、实现城乡基本公共产品供给均等化的大致线路·····	272
三、实现城乡基本公共产品供给均等化的主体由单一趋于多元·····	274

第四编 城乡公共产品供给均等化的实现路径

第八章 合理城乡统筹规划·····	279
-------------------	-----

第一节 城乡统筹发展理论·····	279
一、经典马克思主义的城乡统筹发展理论·····	279
二、国外经典城乡一体化的发展理论·····	280
三、我国城乡统筹发展理论演进·····	281
第二节 重点保障公共财政的农村支出·····	283
一、农村公共财政支出的重要性·····	284
二、农村公共财政支出合理化措施·····	285
第三节 合理城乡统筹规划的对策建议·····	294
一、建立“城乡统筹治理”的一体化社会管理制度·····	295
二、构建覆盖城乡的基本公共产品供给体系·····	295
三、健全城乡平等的公共需求诉求机制·····	297
四、拓宽农村公共产品供给的多元融资渠道·····	298



第九章 农村公共产品供给决策与质量监管水平	301
第一节 提高农村公共产品供给决策水平	301
一、农村公共产品供给的决策主体、目标及特点	301
二、农村公共产品供给单向性决策的非合理性	302
三、建立以需求为导向的农村公共产品供给决策机制	305
四、提高农村公共产品供给决策的科学化、民主化和 法制化水平	308
第二节 提高农村公共产品供给质量监管水平	311
一、农村公共产品供给的质量监管	311
二、农村公共产品质量监管组织的性质及作用	313
三、农村公共产品质量监管的组织结构及运作	316
四、农村公共产品质量监管的困境	319
五、农村公共产品监督机制的完善路径	321
第十章 准公共产品混合供给的效益	326
第一节 准公共产品供给方式的选择	326
第二节 准公共产品供给方式选择的依据	327
一、基于效率的选择	327
二、基于公平的考量	330
三、基于经济发展的水平	331
四、基于我国宏观调控的视角	331
第三节 准公共产品混合提供的组合方式	333
一、政府占据主导地位，市场作为辅助角色	334
二、市场占据主导地位，政府作为辅助角色	335
三、政府和市场互相竞争	335
第四节 提高准公共产品混合供给效益的对策建议	336
一、调整准公共产品范围，消除排他性标志	336
二、扩大准公共产品受益范围，提高受益程度	337

三、摒弃原有排他性机制的制度基础，做好配套制度建设	338
四、调整各项财政支出的比例，优化财政支出结构	338
附 录	340
参考文献	342
后 记	351

绪 论

一、研究背景和意义

党的十九大报告首次提出乡村振兴战略，对我国乡村建设做出新的规划，提出新的要求，均衡、充分的乡村公共产品供给是实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的基础；是乡村产业振兴、乡村人才振兴、乡村文化振兴、乡村生态振兴、乡村组织振兴的重要保障；是城乡融合发展的具体要求。因此，以新时代乡村振兴战略为视角，研究当前公共产品供给均等化问题，具有较好的理论价值和实际价值。

（一）研究背景

1. 现有公共产品供给无法满足公共需求的增长

改革开放以来，我国经济社会全面发展，取得了举世瞩目的成绩，GDP 年均增速约为 9%，2017 年 GDP 超过 82 万亿元，人均 GDP 约 9400 美元，根据 IMF 的估算，中国经济以购买力平价计算已超越美国。截止到 2016 年末，我国城乡居民人均储蓄存款已达 59.8 万亿元。2017 年，全国居民人均可支配收入 25974 元，比 2016 年名义增长 9.0%，扣除价格因素，实际增长 7.3%。其中，城镇居民人均可支配收入 36396 元，增长 8.3%，扣除价格因素，实际增长 6.5%；农村居民人均可支配收入 13432 元，增长 8.6%，扣除价格因素，实际增长 7.3%，人民生活总体上进入小康水平。伴随着经济的快速增长，我国居民对教育、医疗、社会保障等方面的公共需求也开始全面快速增长，根据《小康》杂志每年进行的“您最关心的焦点问题”调查显示，排在前十位的问题多数是公共服务



领域的问题。其中,公共服务投入失衡、城乡差距显著、医疗改革等比较突出的问题排位靠前。根据国际上许多国家发展的经验,一国的人均 GDP 从 1000 美元向数千美元的过渡时期,是该国公共需求快速扩张的时期,中国目前正处于这样一个发展阶段,即正步入公共需求快速增长和深刻变化时期。尽管社会在公共需求项目的投入总量逐年增加,如 2016 年政府财政性教育经费达 31396.25 亿元,2016 年政府财政性卫生经费为 13910.3 亿元。但是,现有公共产品供给仍无法满足公共需求的增长。2018 年 3 月 14 日,联合国颁布了《2018 年全球幸福报告》,该报告基于 2015~2017 年盖洛普世界民意调查得出,在报告中显示,北欧各福利型国家位居前列,中国排第 86 名。显然,公共需求的满足程度是各国民众幸福感的重要指标。公共需求增长与公共产品供给不足的矛盾已然成为当前我国社会面临的主要矛盾。

2. 城乡公共产品供给不均等导致城乡差距扩大明显

城乡差距、地区差距、行业差距和个人收入差距,已然成为制约我国经济社会和谐发展的主要矛盾。在这些差距中,城乡差距尤其突出,是矛盾的主要方面,城乡差距主要表现为经济发展水平、收入差距、公共产品供给不均等方面。2003 年世界银行研究报告《中国推动公平的经济增长》指出,导致中国收入差距的各种因素中,城乡差距是第一因素,它是城市与农村不同制度安排的制度成本。按照货币收入比较,城乡收入差距比中国更大的国家只有南非和津巴布韦两个国家。^① 据国家统计局统计数据显示,2013~2017 年,全国农村居民人均纯收入分别是 8896 元、9892 元、11422 元、12363 元、13432 元,城镇居民的人均可支配收入分别是 26955 元、28844 元、31195 元、33616 元、36396 元,2013~2017 年城乡收入绝对差额分别是 18059 元、18952 元、19773 元、21253 元、22964 元。城乡差距不仅表现在经济发展水平和居民收入方面,更反映在城乡公共产品供给的不均等上。农村居民在享受教育、培训、医疗卫生、社会保障和救济等公共产品方面与城市居民存在一定的差距。

根据《中国农村教育发展报告 2017》显示:2016 年我国教育经费投入不断增长,但是,农村义务教育增速低于全国平均水平。2016 年全国普通小学生均

^① 世界银行. 中国推动公平的经济增长(中译本)[M]. 北京:清华大学出版社,2004.

公共财政预算教育事业费支出达到 9557.89 元,比 2015 年增长 8.14%,其中,农村为 9246.00 元,比 2015 年增长 7.80%;全国普通小学生均公共财政预算公用经费支出达到 2610.80 元,比 2015 年增长 7.25%。其中,农村为 2402.18 元,比 2015 年增长 6.99%。2016 年全国普通初中生均公共财政预算教育事业费支出达到 13415.99 元,比 2015 年增长 10.83%。其中,农村为 12477.35 元,比 2015 年增长 9.94%;全国普通初中生均公共财政预算公用经费支出达到 3562.05 元,比 2015 年增长 5.98%。其中,农村为 3257.19 元,比 2015 年增长 5.28%。从这些数据可以看出,我国农村义务教育阶段的支出水平低于全国平均水平,增速同样低于全国平均水平,并且这一现象也已持续多年,这种不平等的状态将直接影响农村教育水平的提升以及我国教育事业的均衡发展。

2017 年末全国医疗卫生机构总数 99.5 万个,而乡镇卫生院 3.7 万个,村卫生室 63.8 万个,医疗卫生机构床位 785 万张,乡镇卫生院 125 万张,城市每千人医疗机构床位数达到 8.41,农村为 3.91,此外,每千农村人口乡镇卫生院床位数仅为 1.27。城乡医疗在这些数据方面的差距主要是来源于城市和农村医疗卫生费用的差距,这种差距直接导致了城乡医疗卫生资源分布的不均衡,出现医疗资源在城市中的过度集中问题。

城乡公共产品供给的严重失衡,使农村居民尤其是农村贫困群体难以获得基本的公共服务,并由此导致他们最基本的生存权和发展权得不到保障,限制了农村人口素质的全面提高。2011 年 8 月 12 日《每周文摘》头版转载篇名“教师发帖感叹:寒门再难出贵子”文章,“面对城市学生,农村学生丧失了基本竞争的机会”的标题,说明城乡之间教育资源的配置失衡将使城乡差距进一步扩大。因此,缩小城乡差距不仅是缩小城乡经济总量和收入水平的差距,重要的是逐步实现城乡公共产品供给均等化,以缩小城乡居民在基本公共服务方面的过大差距。

3. 政府提出乡村振兴战略,实现城乡融合发展的目标

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,这是在新时代背景下,我国对城乡协调发展的又一次战略选择。同时,党的十九大报告中还明确提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”,这是中央文件首次提出“城乡融合发展”的概念,它符合新时代中国特色社会主义的本质要求,也是实施乡村振兴战略,加



快推进农业农村现代化的根本保障。

2003年10月，党的十六届三中全会首次正式提出“五个统筹”，即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，其中“统筹城乡发展”位居“五个统筹”之首。在党的十六届四中全会上，胡锦涛总书记提出了“两个趋向”的重要论断，指出“在工业化初期，农业支持工业，是一个普遍的趋向；在工业化达到相当程度后，工业反哺农业，城市支持农村，也是一个趋向”。同时指出我国已进入“以工补农、以城带乡”的阶段。2005年党的十六届五中全会提出：制定“十一五”规划应坚持促进城乡区域协调发展的原则，要“从社会主义现代化建设全局出发，统筹城乡区域发展。实行工业反哺农业、城市支持农村，推进社会主义新农村建设，促进城镇化健康发展”。2004年2月21日，温家宝同志在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话指出，“公共服务就是提供公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件，努力建设服务型政府”。2005年2月20日，国务院修订《国务院工作规则》，专门强调了公共服务职能：“要强化公共服务职能，完善公共政策，健全公共服务体系，努力提供公共产品和服务。”2005年，党的十六届五中全会提出了一个新的改革命题“公共服务均等化”。2006年，党的十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》进一步提出，完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。公共服务是实现社会基本平等和稳定的基础，其发挥着重要的社会矛盾“缓冲器”的作用。

党的十七大报告再次强调，统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。历年“中央一号”文件对完善农村基本公共服务均有阐述。2008年“中央一号”文件明确提出“加快发展农村公共事业，提高农村公共产品供给水平”。2010年“中央一号”文件更加明确提出“缩小城乡公共事业发展差距，提高农村教育卫生文化事业发展水平，提高农村社会保障水平”。

2012年11月，在党的十八大报告中再次提出要“推动城乡发展一体化”，



城乡统筹发展强调政府的统筹作用，城乡发展一体化强调一体化目标，而城乡融合发展强调融合互动和共建共享，是实现城乡共荣和一体化的重要途径，其表述更加符合现阶段的发展特征。指出要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，形成以城带乡、城乡一体的新型城乡关系，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。并对此做出了具体的部署，这是工业化、城镇化、信息化和农业现代化“四化同步”协调发展和全面建成小康社会奋斗目标的重要组成部分。十年的统筹城乡发展实践和理论创新，为城乡一体化发展奠定了坚实的基础，但在一个 13 亿多人口的大国实现城乡一体化协调发展将是长期艰巨的任务，也是人类发展历史上的伟大壮举。2013 年“中央一号”文件提出，全面贯彻党的十八大精神，把城乡发展一体化作为解决“三农”问题的根本途径。更加明确强调要改进农村公共服务机制，积极推进城乡公共资源均衡配置。努力缩小城乡差距，加快实现城乡基本公共服务均等化。李克强总理在 2015 年冬季达沃斯论坛上发表演讲时表示，中国经济发展虽然取得了很大的成就，但是公共产品和服务不足仍是短板，目前中国公共设施的存量仅为西欧国家的 38%，北美国家的 23%，服务业水平比同等发展中国家还要低 10%，而城镇化则比发达国家低 20 多个百分点。李克强总理表示公共产品与服务供给属于政府分内的职责，是改善民生的必要举措，也是扩大内需的重要推手。

2017 年 10 月，在党的十九大上，习近平总书记提出乡村振兴战略，提出要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。乡村振兴战略就是在坚持统筹城乡发展的基本思路下，对农村发展战略的再提升，是全面激发农村发展活力的行动纲领。城乡融合发展新思想的提出，就是要彻底破除城乡二元结构，重塑城乡关系，建立工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。在乡村振兴战略下，农村和城镇具有同等重要的地位。真正实现中央提出的“新农村建设与新型城镇化协调发展、互惠一体，形成双轮驱动”。坚定不移贯彻“协调”的发展理念，一如既往地强调要推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“同步”发展，创新地将“乡村振兴战略”提高到了现代化经济体系的一个有机组成部分的战略高度，这明确了新时代的城乡关系是一种双向互促的有机关系，为城镇发展、农业现代化发展和农村现代化发展指明了方向。