

[乡村治理与]

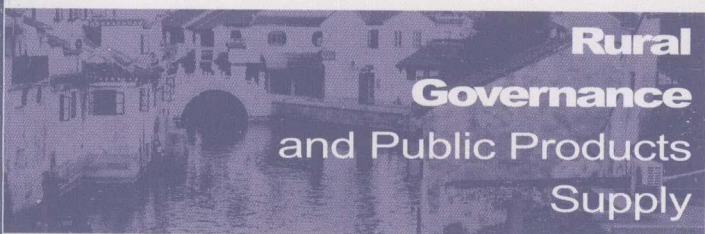
[农村公共产品供给] 以江苏为例

Rural Governance
and Public Products Supply

于 水/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



**Rural
Governance**
and Public Products
Supply

乡村治理与 农村公共产品供给

以江苏为例



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村治理与农村公共产品供给: 以江苏为例/于水著.
—北京: 社会科学文献出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5097 - 0268 - 0

I. 乡… II. 于… III. ①农村 - 群众自治 - 研究 - 中国
②农村 - 分配 (经济) - 研究 - 中国 IV. D638 F323. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 098412 号

乡村治理与农村公共产品供给

——以江苏为例

著 者 / 于 水

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目负责 / 邓泳红

责任编辑 / 陈家模 曹义恒

责任校对 / 陈 静

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/20

印 张 / 21

字 数 / 358 千字

版 次 / 2008 年 8 月第 1 版

印 次 / 2008 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0268 - 0/D · 0110

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

序

中国是一个农业大国，中国农村的改革与发展始终在总结、分析自身特点的基础上寻找合适的制度机制。新中国成立后，我国工业化、城市化经历了一个十分复杂而特殊的过程。为了能够快速有效地实现强国、自立的目标，我们选择了以优先发展重工业为目标的赶超发展战略。然而，重工业作为资本密集型产业所具有的基本特征，与当时的资源禀赋状况相冲突，使重工业优先增长无法借助于市场机制得以实现。解决这一困难的办法就是作出适当的制度安排，把农业剩余转化为工业化的资本积累。在一定程度上可以这样说，工业化初期我们实行的是以牺牲农业来发展工业的经济发展战略。经过半个多世纪工业化的发展，我国目前正处于工业化中后期。国际发展的经验表明，在这一关键时期，要防止出现贫富悬殊、城乡和地区差距拉大问题，否则会导致经济社会长期徘徊不前，甚至出现动荡。实际上，我国目前城市与农村的发展已经出现相当大的差距，为了解决农村相对于城市的落后，政府出台了一系列针对“三农”发展的政策。

正是在这样一个背景下，本书作者于水博士开始了对我国“三农”问题的理论思考与实践探索。通过选取乡村治理与农村公共产品供给之间的关系这一视角，探讨两者在农村发展问题上的作用与价值，为中国农村体制化、制度化发展提供了有益参考。作者认为，乡村治理与农村公共产品供给是解决目前“三农”发展瓶颈的关键。从组织创新的角度，通过重构农村社会合作组织，将更好地发挥乡村治理在农村公共产品供给中的作用；从模式构建的角度，着眼于创新农村公共产品的政府投入机制与

供给的长效机制，将会给农村经济发展注入活力，优化乡村治理体制与机制。可以认为，乡村治理与农村公共产品供给研究为我国“三农”问题研究拓宽了研究视野和领域。

本书的研究，不仅从理论的角度来分析研究主题，更注重从实践的角度对所论观点进行实证调研。通过对江苏地区不同地域的典型案件和所获数据的统计定量分析，对农村公共产品供给的决策机制、投入机制、监督机制进行比较，并对该地区不同类型、地域的典型农村公共产品供给机制与效率进行考量与测算，为研究论点提供了更有力的实践支撑。因此，本书的研究对于改善农村的社会治理状况、落实城乡一体化发展战略、解决农村经济发展的滞后具有积极的理论和现实意义。

本书是作者在其博士论文《乡村治理与农村公共产品供给研究——以江苏省为例》的基础上修改完成的。该论文思路清晰、层次分明、资料翔实、逻辑性强、分析透彻，反映了作者具有较强的理论功底和系统的专业知识。全书具有以下创新之处。

一是从乡村治理与农村公共产品供给关系的角度，切入“三农”问题。目前对乡村治理与农村公共产品供给问题的研究大都从公共产品理论、委托代理理论、乡村权力组织形式等角度出发，对农民行为特征、村民组织和基层政权、准公共产品的竞争性和排他性、农村公共设施建设政策的选择进行分析，而从农村公共产品供给与乡村治理模式两者关系的角度分析乡村治理和农村公共产品供给效率的研究较为少见。本书以此为分析重点，针对现实存在的农村公共产品的供需失衡，通过对乡村治理模式的梳理与重构，为制定合理的农村公共产品供给政策、公共财政政策以及基层政府的行政体制改革提供理论参考。

二是对多中心理论中不符合现实的暗含假设条件进行显性化分析，指出创新乡村治理体制是解决农村公共产品供给困境的政策选择。20世纪80年代以来，西方国家出现了一股全球性的政府改革浪潮，新公共管理的众多理论伴随着这股浪潮同步出现。多中心治理理论认为，公共服务的生产者直接组织生产，它可能是政府机关、志愿组织、私人企业、非营利机构，甚至是消费者

自身。在多中心治理中，以政府为核心的单中心治理模式被打破，建立起一种新的政府、市场和社会三维框架下的多中心治理模式。多中心治理理论作为补充政府管理和市场调节不足而确立的一种社会管理方式也不是万能的，也存在着治理失效的可能性。因此，作者认为，对于我国来说，多中心并不等于无中心，政府要在多中心治理过程中发挥主要作用。

三是农村公共产品供给主体构成模式是由其乡村治理模式决定的。在本书中作者指出，农村公共产品的供给同农村公共产品供给主体构成模式是分不开的，且由其决定。那么主体构成模式是由什么因素决定的呢？主体构成模式是由其乡村治理模式决定的。不同的乡村治理模式对应着相应的公共产品供给主体构成。当然，基于此我们也就清楚地知道：不同的乡村治理模式也对应着相应的公共产品供给状况。所以，合理的乡村治理模式将是创新农村公共产品供给体制的基础。

四是大力发展第三部门在农村公共产品提供中的作用，是弥补政府和市场缺失的有效方法，同时也是解决乡村治理中草根民主问题的有效路径选择。第三部门在农村公共产品供给中的作用主要体现在弥补政府和市场的失灵，因为政府和市场在农村公共产品的供给过程中，都存在着不可避免的缺陷。政府没有充足的财力来全包农村的公共产品供给，而市场因素也因农村发展的现实困境而存在诸多弊端，不能够有效地进行市场资源的合理配置。所以，发挥第三部门，尤其是农村第三部门（如各类农业协会或者其他合作组织等）的作用，才可以在农村公共产品供给主体多元化的同时规避政府和市场在农村公共产品供给过程中的弊端，同时也为乡村治理中的民主建设提供更好的选择。

在与本书作者相处的十余年中，我作为同事和老师，感到他是一位好学向上，又颇具学术悟性的学者。他研究作风踏实严谨，理论基础扎实，这得益于他对知识的虔诚追求，对问题的深入思考。他坚持深入基层调研，将理论与实践密切结合，形成了独到的学术见解。他所关注的“乡村治理”问题，既贴合自身的专业研究方向，又适应国家的需求。近几年来，他先后获得了国

家社科基金项目、国家自然科学基金应急项目、科技部专项计划以及国家星火计划等多个国家级项目的资助，为今后的研究夯实了基础。

本书的部分成果曾获得第二届江苏省软科学优秀成果二等奖、江苏省社会科学应用精品工程二等奖。在这里，我向作者表示祝贺，同时也期望他以此为契机，在教学与科研上更加勤奋努力，积极进取，创作更多的佳品力作。

曲福田

2008 年春于南京

前 言

本研究从乡村治理与农村公共产品供给关系的角度研究我国农村公共产品供给方式、机制与效率问题。通过理论与实证分析,探讨不同乡村治理模式对农村公共产品供给效率的影响,比较江苏省苏南与苏北地区典型乡村治理模式,探究农村公共产品供给机制的差异及其深层次的原因,对乡镇行政管理体制、第三部门在乡村治理结构中的功能作用、农民政治参与和需求表达机制、农村公共产品供给效率、财政资金使用在各层级间的委托—代理结构的低效率进行分析,并提出要构建新型农民合作组织,来改造低效结构,完善农村合作组织与政府间沟通机制和公共资金投入的长效机制。本研究在探讨乡村治理与农村公共产品供给关系时,将农村基础设施项目修建和运营决策机制以及对社会、政治、技术、经济及生态环境影响纳入研究框架,从而更全面地从制度因素、社会因素角度考察农村公共产品供给机制与综合效果。对区域间农村公共产品供给效率评价、项目后管理等具有重要的理论价值和现实意义。

本研究选择江苏省苏南地区的苏州、无锡、常州镇江等地的若干行政村,苏北地区连云港、徐州、盐城、宿迁等地的若干行政村为个案,采用文献检索、问卷调查、典型案例调查、座谈讨论、理论分析与现场考察相结合的研究方法,从探讨农村公共产品的理论基础、国外经验评介、完善总体框架、分析实施难点等方面就农村公共产品供给机制、效率,以及乡村治理模式的权力结构、责任结构及财政资金使用开展决策支持研究。本研究从现

状特点实证分析、国际经验借鉴比较、案例分析、政策实施和具体建议等角度，在充分文献阅读的基础上，组织专家座谈会，分析研究确定调研方案；在江苏省部分地区进行实地考察和会谈，形成更明确的观点和思路；最后形成结论和建议。本研究共分六个部分。

(1) 探讨了多中心理论在乡村治理与农村公共产品供给中的现实运用。多中心治理理论在现实中最大的应用价值，是提出在政府的治道变革中，打破单中心的政府统治模式，构建政府、市场和社会三维框架下的多中心治理模式。多中心的行政体制具有解决农村问题尤其是乡村治理与农村公共产品供给问题的巨大优势。从经济学角度出发，将公共事务治理等同于公共服务的生产和提供，通过合同承包、特许经营、志愿服务、公私伙伴关系等途径，将一部分公共物品和服务生产让渡给社会组织 and 私人机构承担，以其成本、技术和竞争优势，为公众提供更有效率、品质更高的物品和服务。公共部门、私人经济部门和第三部门之间正在形成一种相对独立、分工合作的新型治理结构，这种新型结构随着市场经济的进一步发展及公民社会的逐步发育将日趋成熟。建立政府、市场和社会三者之间权责界定明晰、各司其职、各尽其能的多中心治理体制，将是我们的必由之路。

(2) 阐述了国外乡村治理与农村公共产品供给的经验及对我国的启示，总结了亚洲和欧美国家乡村治理与农村公共产品供给的经验。亚洲国家以改善农村的基础设施、提供良好的人居环境、加快各类农协组织的发展来提高农民的生活质量和农村发展的经验值得借鉴。欧美国家以农业可持续发展为目标，以整合乡村权力为主导，提倡多元文化主义与充权的社会运动，强调法律对地方政府提供农村公共产品的责任与相应的决策权力，供给主体多元化，监督体系完善，地方政府依法对农村公共产品的供给负责，地方政府提供公共产品的资金充足，这为地方政府对公共产品需求的回应奠定了物质基础。由于对公共产品提供作了较为细致的分工，地方政府对法案分配的任务无法相互推诿，因而其效率较高。农村公共产品供给有不同的融资渠道。在常规财政收

人不足的情况下，村镇政府可以通过居民公决来实现公共产品的供给。由于地方政府对中央财政转移支付和中央税收分享的高度依赖，也损失了公共产品提供的部分效率。

(3) 探讨了不同乡村治理模式下的农村公共产品供给方式和机制问题。实现国家对农村社会的有效治理，一直是历代政府努力探寻和梦寐以求的政治目标。乡村政治制度从秦汉时期的乡亭制、隋唐时期的乡里制、宋代以后的保甲制、民国时期的乡村自治和新中国成立后的人民公社制，以及当前的“乡政村治”模式，都是这种探寻的结果。本研究按历史发展划分四个阶段，总结了四种乡村治理模式。通过对传统的中国乡村治理模式、现代化早期的乡村治理模式、政社合一的乡村治理模式以及村民自治基础上的乡村治理等模式下农村公共产品供给方式和机制的分析，为当下乡村治理与农村公共产品供给理论的发展提供了历史经验与借鉴。笔者重点分析了现今的五种乡村治理模式，探讨了我国乡村治理与农村公共产品供给困境，认为我国乡村治理的困境是由于乡镇政府由生存困局引发财政困难、公共服务供给减少，压力型体制使乡村两级机构关系不顺，村委会的行政化趋向等加剧了乡村社会的离散性等因素造成的。一方面政府对乡村社会全面控制，包括财政控制、政治控制、人口控制和土地控制，形成了对乡村社会的控制体系；强制行政化偏离了预期方向，其效果越来越差。另一方面人们抱怨政府过于强大、管得太多，需要乡村自治予以制衡，由于我国村级组织系统和能力不完整，加之宗族势力等非正式组织的存在和消极影响，使得乡村自治不充分，难以独立维护乡村社会稳定和推动乡村经济社会发展。

(4) 探讨了第三部门的发展这一解决乡村草根民主问题、农村公共产品供给与农村发展问题的有效路径；分析了农村专业经济合作组织、农民维权组织、农村综合性社会组织的现状与发展，对乡村治理与农村公共产品供给中的产权问题进行了分析；讨论了农村公共产品供给多重博弈过程。新型农村合作组织的建立可以弥补乡镇政府职能的缺位问题。运用多中心理论构建新型农民合作体有助于使农村公共产品供给体制发生变化，实现乡村

社会力量参与公共产品的筹划与建设，使公共产品供给主体与筹资途径多元化；在公共产品的生产过程中形成良性有效的责任监督体制，保障国家、地方、农民、社会多方权利；特别是后税改时代，乡村政治权力的式微容易衍生地方政治不稳定因素，而农村合作组织在完善农民合法利益诉求途径的同时也有效地遏制了地方不稳定因素的蔓延。

(5) 构建了基于多中心治理的农村公共产品供给理论分析框架。多中心的治理模式打破了严密的纵向权力链，消除了压力型行政体制得以存在的基础，农村治理主体获得了公共产品供给的决策权，实现了农村公共产品供给决策由“自上而下”向“自下而上”的转变。充分利用农村治理主体在公共产品需求方面的信息优势，最大限度地避免误导农民对公共产品的偏好。更重要的是，自下而上的权威来源改变了对基层政府官员的激励，迫使其从追求上级政府支持最大化转向追求社区内农民支持最大化。农民在本社区内的公共产品供给中赢得了“话语权”，并能根据基层政府在公共产品供给方面的绩效对其合法性作出具有影响力的评价，有效保证了农村公共产品供给的公共选择机制的形成和完善。依据公共产品供给的特性，构建农村公共产品供给的多元体系与筹资模式，重建“政府+农村社区+私人部门+第三部门+农民”的农村公共产品供给主体结构，在供给主体、资金来源和供给方式上实现“政府核心责任+多元主体分摊”型的成本分摊机制。科学合理地划分了相关部门提供公共产品的职责范围和供给种类。通过对筹资主体的法治约束，限制基层政府公共行政过程的随意性，赋予了农民对农村公共产品筹资与供给的监督权，构建“统筹规范+全方位监督+绩效考核”型的监管机制；完善了乡镇行政管理体制与公共财政体系，确保财政筹资能力的不断提高，明确了农村公共产品供给的优先顺序和农村公共产品供给决策机制。

(6) 通过对苏南、苏北治理模式与农村公共产品供给的实证研究，验证了多中心乡村治理模式是提高农村公共产品供给效率的理想制度设计。由于区域经济发展的不平衡性，其治理模式与

农村公共产品供给效率与机制也不同。在多中心乡村治理模式的理论基础上，通过对苏南和苏北经济发展、政府经济职能区域性差异、乡村治理权力结构的村民自治组织、村干部角色定位、农民组织、乡村关系、乡村民主状况和农村公共产品供给主体、机制和责任监督等的比较分析，对苏南、苏北治理模式进行定位。运用定性与定量的研究方法对苏南与苏北地区在提供的农村公共产品质量、数量、功能性及对生态环境和区域经济的影响等方面进行综合效果评价；构建了适用于经济发达地区的“乡村主导 + 政府辅助 + 村民参与”的治理模式，和适用于经济欠发达地区的“政府主导 + 乡村辅助 + 村民筹资或筹劳”的治理模式。

目 录

前 言	1
第一章 导论	1
一 问题的提出	1
二 研究意义	4
三 国内外研究现状述评	6
四 研究目标与研究内容	17
五 研究方法与技术路线	20
六 创新与不足	22
第二章 乡村治理与农村公共产品供给理论框架	23
一 乡村治理与农村公共产品供给理论	24
二 多中心乡村治理理论	48
三 基于多中心治理的农村公共产品供给理论分析框架	60
第三章 国际经验借鉴及对我国的启示	75
一 乡村治理与农村公共产品供给的国际经验	75
二 乡村治理与农村公共产品供给的国际经验借鉴	83
三 乡村治理与公共产品供给的国际经验对我国的启示	89
第四章 不同乡村治理模式下的农村公共产品供给	93

一	中国乡村治理的模式变迁及对农村公共产品供给方式的影响	94
二	乡村治理模式比较研究	115
三	我国乡村治理与农村公共产品供给困境	128
四	我国乡村治理与农村公共产品供给困境反思	134

第五章 从第三部门的视角看乡村治理与农村

	公共产品供给模式的嬗变	142
一	乡村治理与农村公共产品供给主体： 第三部门的发展	142
二	乡村治理与公共产品供给中的产权问题分析	173
三	农村公共产品供给多重博弈过程及对策研究	176
四	基于农村公共产品供给的乡镇政府与民间组织 伙伴关系的构建	186
五	苏南、苏北农村组织发展及对乡村治理与 农村公共产品的影响	193

第六章 苏南乡村治理与农村公共产品供给问题

	实证研究	211
一	苏南社会经济发展概况	211
二	苏南地区农业现代化发展现状的调查	216
三	苏南乡村治理情况	227
四	苏南治理模式下的农村公共产品供给	242

第七章 苏北乡村治理与农村公共产品供给问题

	实证研究	254
一	苏北社会经济发展概况	254
二	苏北乡村治理情况	257
三	苏北治理模式下的农村公共产品供给	277

第八章 苏南、苏北乡村治理与农村公共产品供给问题的比较研究	295
一 苏南、苏北经济情况比较	296
二 乡村治理情况对比	303
三 农村公共产品提供的结构	312
四 农村公共产品供给机制研究	318
五 苏南、苏北农村公共产品供给效率评价	321
第九章 研究结论与对策建议	359
一 研究结论	359
二 对策建议	368
参考文献	376
后 记	393

图 目 录

图 1 - 1	本研究的技术路线	20
图 2 - 1	公共产品的决策成本和外部成本的关系	37
图 5 - 1	江苏专业合作组织的产业领域分布现状	154
图 5 - 2	江苏省农村社会组织提供服务的方式	194
图 6 - 1	苏南各村级财政来源汇总	232
图 6 - 2	苏南农村基础设施项目供给决策流程	250
图 6 - 3	无锡市锡山区承包公共项目的承包方 获取项目途径的调查情况	252
图 7 - 1	村干部的信任度调查结果	264
图 7 - 2	2005 年宿迁市沭阳县财政收入主要构成	278
图 7 - 3	2005 年连云港市东海县财政收入构成	279
图 7 - 4	2005 年徐州市铜山县财政收入构成	279
图 7 - 5	2005 年连云港东海县财政支出主要构成	281
图 7 - 6	2005 年徐州市铜山县财政支出主要构成	281
图 7 - 7	苏北地区农村基础设施决策流程	290
图 7 - 8	2006 年老霍村财政收入情况	291
图 7 - 9	2006 年老霍村财政支出情况	292
图 8 - 1	2005 年苏南、苏北财政收支对比	300
图 8 - 2	苏南、苏北村干部对决策导向	306
图 8 - 3	我国乡镇政府公共产品供给农民满意度模型	325
图 8 - 4	合适的报销比例频数	341
图 8 - 5	最高的参保额频数	342

表 目 录

表 1 - 1	不同乡村治理模式与农村公共产品供给方式	5
表 2 - 1	公共产品的其他分类	33
表 2 - 2	农村公共产品的分类	35
表 2 - 3	公共产品的供给机制	36
表 2 - 4	公共服务提供的制度安排	37
表 2 - 5	农村公共产品资金的多主体筹集	38
表 3 - 1	匈牙利农村公共产品不同的供给主体	85
表 3 - 2	匈牙利地方政府农村公共产品供给的 融资方式	88
表 4 - 1	支付矩阵	122
表 4 - 2	农村公共产品供给的满意度与需求度	133
表 5 - 1	合作组织的合作途径及评价	154
表 5 - 2	发达国家的农村合作经济发展基本情况	155
表 5 - 3	发达国家与发展中国家农村合作经济的比较	156
表 5 - 4	苏南某区与苏北某县农民组织的基本状况	194
表 5 - 5	苏南某区与苏北某县农民对农民组织 需求对比	195
表 5 - 6	农村合作经济组织的类别	198
表 5 - 7	江苏部分地区农村合作经济组织发展情况	199
表 5 - 8	苏南地区农村合作经济组织概况	200
表 6 - 1	常州市区域特色优势产业发展现状	217