



云财博士文库第一辑

中国公共产品 供给研究

—— 理论、实践与改革

Study on Public Goods Supply in China

叶文辉 著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

云财博士文库第一辑

中国公共产品供给研究

——理论、实践与改革

Study on Public Goods Supply in China

叶文辉 著

高等教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共产品供给研究: 理论、实践与改革/叶文辉
著. —北京: 高等教育出版社, 2004.

(云财博士文库. 第1辑)

ISBN 7-04-015059-X

I. 中… II. 叶… III. ①商品—供求关系—经济
制度—研究—中国②社会服务—研究—中国
IV. F721②D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 090999 号

责任编辑 刘悦珍 封面设计 吴昊 责任印制 蔡敏燕

云财博士文库第一辑

中国公共产品供给研究——理论、实践与改革
叶文辉

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		021-56964871
邮政编码	100011	免费咨询	800-810-0598
总 机	010-82028899	网 址	http://www.hep.edu.cn
传 真	021-56965341		http://www.hep.com.cn
			http://www.hepsh.com

排版校对 展望照排印刷有限公司
印 刷 江苏如皋市印刷有限公司

开 本	890×1240 1/32	版 次	2004 年 11 月第 I 版
印 张	11.25	印 次	2004 年 11 月第 1 次
字 数	269 000	总 定 价	76.00 元(共四册)

凡购买高等教育出版社图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

编 审 委 员 会

名 誉 主 任：李京文

主 任 委 员：刘绍怀

副主任委员：姚大金 甄朝党

秘 书 长：寸晓宏 郭立伟

委 员（按姓氏笔画排列）：

王学鸿 方新民 田成有 刘诗白 刘冀生

李子奈 张中华 陈 共 肖红叶 芮明杰

李宪一 陈栋生 陈荣秋 吴健安 宋逢明

陈毓圭 郑丹萍 周好文 赵冬缓 胡鞍钢

赵曙明 袁 卫 郭复初 高鸿业 郭道杨

蔡 舫 薛求知 薛荣久

内 容 提 要

中国市场经济体制的完善需要政府职能的根本性调整,为社会大众和厂商有效供给公共产品是政府的经济职能。公共产品具有受益的非排他性、消费的非竞争性两个基本特征。本书在系统总结和借鉴西方公共产品理论、公共选择理论、财政分权理论基础上,对中国城市公共产品、农村公共产品、西部开发中的公共产品供给实践进行了分析,探讨公共产品有效供给的改革路径。

作者认为当今的公共产品供给体制导致了较严重的社会经济后果,因此,公共产品供给制度的创新和改革是非常紧迫和重要的。本书探讨了单位供给公共产品的制度变迁,城市优质教育资源的公平分配,政府公共服务的效率改善,农村公共产品供给制度变革,与西部开发相适应的公共产品有效供给的制度建设。本书的特别之处是以较大的篇幅系统地论述了农村公共产品供给制度的变迁、实践与改革。

Abstract

Being consistent with socialist market economy, the economic role of China's government should be transformed to effective supply of public goods for residents and firms. Public goods are commodities for which the cost of extending the service to an additional person is zero and which is impossible to exclude individuals from enjoying. Based on a systematic study of the western public goods theories and with the help of the analytic skills of modern economics such as game theory analysis, this book makes a profound analysis of real situation of public goods supply in China, and focuses on reforms of supply system of public goods in urban areas, rural areas and western China.

Because the present supply system of public goods brings about some social and economic consequences, which are discussed in this book, it is imperative and very important to promote institutional creation of supply of public goods in China such as system of work unit supplying public goods, allocation mechanism of urban education resources, public services of government, supply system of rural public goods, protecting ecological resources and construction of infrastructure in western China, and so on.

It is not the book's purpose to discuss every public goods in detail. This book focuses on reforms of supply system of public goods in urban areas, rural areas and western China. The author pays more attention to supply of rural public goods, which is drawing many people's attention. This book compares nowadays supply system of rural public goods with that before the reform. Just as there is dual tax system in urban and rural areas, so is there dual supply system of public goods, which is a fundamental factor that leads to heavy burden of expense and tax on peasants.

总 序

经过精心筹划和充分准备,《云财博士文库》丛书就要陆续与读者见面了,这是一件大好事。它是云南财贸学院的莘莘学子向社会奉献的一份珍贵礼物,它标志着云南哲学社会科学界又推出了一批崭新的科研成果。

云南财贸学院是云南省属重点大学,1951年建校,经过50多年的发展已成为一所具有较强实力和较大影响、发展势头良好的多科性教学科研型现代大学。学校坚持教学立校、科研强校的思想,把培养引进高素质人才和加强科研工作作为办好学校,为社会作贡献的重大措施。通过事业留人、感情留人、环境留人,汇集了一批志向高远、品学兼优的学者,营造了一方各展其才、自由竞争的学术天地,收获了一系列很有价值的科研成果。这些成果既有理论研究,又有应用研究;既有学术价值,又有实践意义,有的成果曾在学术界产生过重要影响或在实践中发挥过重要作用。为了让这些凝结着财院学者心血的科研成果能够更好地发挥作用,为国家的经济社会发展服务,并与在相同领域从事研究和实践工作的同仁交流,学校决定与高等教育出版社合作出版《云财博士文库》丛书,精选我校有创见、有水平、有价值的博士文稿分集出版。为保证丛书的质量,我们聘了几十名国内知名的专家教授组成了丛书编审委员会,负责文稿的筛选、编审工作。愿这套丛书的出版,能为繁荣哲学社会科学作出有益的贡献。

《云财博士文库》的出版,得到了哲学社会科学界许多知名

专家教授的关心和支持,得到了高等教育出版社的支持,我们在此向他们表示衷心的感谢!同时,也向为丛书提供文稿的博士们表示深深的谢意!

刘红艳

云南财贸学院党委书记、教授

2004年3月3日

序

公共产品是现代公共经济学广泛使用的一个概念,公共产品理论也是西方公共财政的重要理论基础之一。按照萨缪尔森的解释,所谓公共产品指的是这样的产品或劳务,即每个人消费它时不会导致别人对该产品消费的减少。公共产品在消费上具有两个明显的特征:一是非竞争性,即一个人消费某种产品时并不妨碍其他人消费同一产品,增加一个消费者其边际成本等于零。二是非排他性,即只要存在某一公共产品,就不排斥社会上的任何人消费该产品。

公共产品供给与私人产品的供给完全不同。私人产品是通过市场提供给消费者的,谁交钱谁消费,当一个人使用某私人产品时就排斥了其他人再使用的可能性,这是任何人都必须服从的市场法则。公共产品则不同,公共产品不能通过市场或不能完全通过市场提供,只能由政府向私人提供,以满足社会的需求。公共产品的消费通常是不收费的,特别是像国防、社会治安、环境保护等纯公共产品,无法向消费者个人收取费用。这类产品的经济补偿是强制地通过征税由纳税人承担。公共产品的生产和供给通常是按照一定的政治程序和政治决策加以解决的。应用经济学的理论假定和分析方法来研究非市场决策或公共决策(特别是政府决策)问题,这又涉及到一个新的研究领域——公共选择理论。此外,公共产品的供给还涉及财政分权理论。分权问题说到底是一个事权与财权划分范围和最优分权程度的问题,本质上是一个垂直管理系统中激励与控制之间的

协调和权衡问题。

叶文辉博士的力作《中国公共产品供给研究——理论、实践与改革》，是根据其博士学位论文修改而成的。本书在概述了西方经济学中关于公共产品理论、公共选择理论和财政分权理论的基础上，针对当前我国的实际情况，对公共产品供给问题进行了分析研究。本书中的分析是多角度、全面和系统的。从纵向上看，作者分析了中央政府和地方政府公共产品的供给职能；从横向上看，研究了我国城市、农村和西部地区公共产品的供给问题。

特别值得一提的是作者对我国农村公共产品供给的研究。长期以来，我国公共产品的供给一直实行城乡分割的双轨制，随着市场经济体制的建立，农民这个人口众多的弱势群体处于十分不利的地位，因此，这种公共产品供给机制应当尽快改变，政府（主要是中央政府和省级政府）必须承担起农村公共产品供给的责任和义务，为农民提供基本的、有保障的公共产品。在本书中，作者用了较大篇幅研究中国农村（主要是中西部自然经济程度较高的农业地区）的公共产品供给制度变迁、实践和改革问题，提出了许多体制创新和彻底改革的新思路。这对于当前正处于所谓“三农”问题困扰的各级政府，无疑会有不小的帮助。

本书从理论阐述、框架设计到实际问题的剖析，深入浅出，环环紧扣。著述中力图追求一种清新明快、逻辑严谨的写作风格，这些都充分体现出作者扎实的理论功底、较强的写作能力和严谨的治学态度。我相信本书的出版不仅对研究公共经济学的理论工作者，而且对处于改革时代的各级领导都会有很大的启迪。为此，我热情地向各位读者推荐本书。

姚大金

于 2003 年国庆前夕

目 录

导论	1
第一章 公共产品的特征与公共产品供给的均衡分析	12
第一节 公共产品的定义	12
第二节 小社会中公共产品供给的自发解	17
第三节 搭便车问题与公共产品供给	21
第四节 公共产品的最优供给	26
本章小结	43
第二章 公共产品需求的偏好显示与公共选择理论	46
第一节 公共产品偏好的显示机制	47
第二节 公共选择研究的方法与投票者的行为分析	52
第三节 通过政治制度提供公共产品：多数票规则下的政治均衡	56
第四节 多数通过规则和再分配	65
第五节 各种集团的决策与公共产品供给	68
第六节 公共产品供给中的政府失灵	74
本章小结	77
第三章 地方公共产品的供给与财政分权理论	80
第一节 公共部门职能的合理分配	81
第二节 地方公共产品的有效供给	83
第三节 俱乐部理论与蒂布特模型	93

第四节 政府间收入转移理论	98
本章小结	106
第四章 中国财政体制变迁与政府的公共产品供给职能的	
定位	108
第一节 建国以来的财政制度变迁分析	109
第二节 确立公共财政目标的现实性分析	115
第三节 中国公共财政的基本特征	120
第四节 中国政府公共产品供给职能的错位和调整	
.....	129
第五节 公共产品供给形式的多元化	136
本章小结	142
第五章 中国城市公共产品供给的实践与改革	144
第一节 “单位”供给公共产品的政治经济分析	146
第二节 利用市场机制配置城市义务教育资源	157
第三节 城市公共产品的有效供给与市场化改革	168
第四节 城市在公共产品供给上的竞争与合作	193
本章小结	197
第六章 中国农村公共产品供给制度的变迁、实践与改革(一)	
——农村社会治理制度的历史演变	198
第一节 对当今农村社会情况的一点说明	199
第二节 古代中国社会制度和乡村治理制度的分析	
.....	200
第三节 近代中国的乡村治理体制变迁	206
第四节 中国共产党主导的乡村治理制度的变迁分析	
.....	207
本章小结	212

第七章 中国农村公共产品供给制度的变迁、实践与改革(二)	
——农村社会税收体制变迁与各种利益主体间的 博弈·····	214
第一节 农民承担的经济义务及政治经济身份的历史 变迁·····	214
第二节 从历史上的税费改革看当前的农村“费改税” ·····	216
第三节 1949 年以来国家与农民分配关系的变化 ·····	222
第四节 农村税费问题中的各利益主体的博弈分析 ·····	231
第五节 农村税费体制改革探讨·····	244
本章小结·····	256
第八章 中国农村公共产品供给制度的变迁、实践与改革(三)	
——农村公共产品供给制度的变迁和改革探讨 ·····	258
第一节 中国历代依赖农村税收的财政制度缺陷·····	258
第二节 漫长的农业社会农村公共产品供给体制·····	261
第三节 人民公社时期的农村公共产品供给体制·····	264
第四节 当今农村公共产品供给体制概述·····	269
第五节 农村公共产品供给体制的创新和改革·····	273
本章小结·····	287
第九章 地方公共产品供给改革与西部开发·····	289
第一节 西部生态资源保护的制度创新·····	289
第二节 对西部地区不均衡的事权与财权的分析·····	304
第三节 对西部地区的援助与公共产品的有效供给·····	310
本章小结·····	322
第十章 结论·····	323
参考文献·····	329
后记·····	344

导 论

一、选题意义

在建立与社会主义市场经济体制相适应的现代政府职能的实践中,中国面临着艰巨的改革任务,也出现了许多的改革难题。在当今已初步建立市场经济体制的形势下,一方面是政府公共收入难以持续地增长,政府特别是基层财政收入的筹集方式离规范化和法治化还有很长的距离;另一方面是与 GDP 相比,比例较低的财政收入要满足社会经济宽泛和庞杂的事务的需要十分艰难,同时与新旧两种经济体制配套的公共部门规模显得异常庞大,而与市场经济体制相适应的公共服务和公共产品供给数量和质量水平还远远不能满足民众和企业所需。这样,在经济全球化,特别是中国已加入世界贸易组织的大背景下,借鉴成熟市场经济国家的政府职能安排,中国政府职能特别是经济职能的转轨就成为当务之急,供给公共产品将逐步成为政府行使经济职能的中心。

在推动中国市场经济体制较快成熟和完善的重要力量中,政府的经济社会职能的正确定位和实施成为改革的瓶颈。作为与发达国家的市场经济相协调和配套的公共财政已成为中国财政体制变迁的目标追求,中国经济体制以及相关的政治体制与成熟市场经济国家的接轨就成为中国政府艰难的和必需的选择,也就需要以全新的理念对整个财政体制作脱胎换骨的改革。

所以,应按照市场经济体制的要求规范和科学界定政府的经济职能,公共财政框架内的政府必须代表最大多数民意,包括政府在内的公共部门的职能则是为公众有效地提供各种公共产品,弥补市场失灵。

与上述理论要求和改革目标相比,中国政府的公共产品供给职能还存在较严重的问题,出现了公共支出的职能错位、越位、效率低下现象。政府,主要是城市政府承担了过多的准公共产品甚至某些私人产品供给的责任,而关系全社会利益的纯公共产品的供给却明显不足,如公共秩序和公共安全的维护等。中国城乡的二元社会经济结构已导致农村公共产品供给危机、农村税费严重的问题,这都需要政府进行力度很大的根本性改革。所以,虽然中国的财政体制与改革前相比已发生了很大的变化,但仍有许多理论和实践问题,特别是政府的公共产品供给问题需认真研究,做进一步的探索。

面对上述现实问题,国内专家、学者进行了不少研究,但这种研究还有许多的不足,也还有较大的研究空间。国内学者对中国建立公共财政制度的争论较多,如是否应该建立公共财政制度、公共财政的特征、国有资本的处理等,但对政府公共产品供给实践和供给体制改革的研究不多,而这些研究大都局限于某一具体公共产品来分析,还缺乏从宏观角度或较高视角对公共产品供给做系统、综合研究。对城市,特别是对农村公共产品供给体制的历史变迁的分析、总结,以及改革路径的探讨等,研究也还薄弱。

因此,此课题的研究有重要的现实意义,既有助于建立和完善我国的公共财政理论,同时,在实践上对中国公共产品供给制度的变革能起到理清思路的指导作用,以此为基础也可以对公共产品供给制度的改革提出更加科学的政策设计。本书针对当今中国公共产品供给的突出问题展开研究,在对成熟市场经济

体制下的公共产品理论、公共产品偏好显示机制、地方公共产品有效供给理论进行系统整理、评述以及提炼思想的基础上,对中国城市、农村、西部开发中的公共产品供给实践进行分析,并探讨供给体制的改革和创新。

二、本书基本内容和结构

本书在导论之后共有十章。

第一章对西方公共产品理论进行讲述。在对公共产品的定义、基本特征、市场供给的效率进行分析的基础上,对纯公共产品有效供给的局部均衡和一般均衡条件用几何图形和数理模型进行了分析,也对现实中更多出现的准公共产品(也称混合品)的有效供给进行了说明。因此从本章对公共产品的特征和市场供给的效率探讨中可以得出,作为能提高公众消费效用的产品,公共产品因其本身的特性使其市场供给的效率低下,成为重要的市场失灵现象之一,为政府和公共经济介入公共产品的供给提供了经济学依据。

第二章则对通过政治制度而非市场选择供给公共产品的机制进行了分析和总结。本章探讨了揭示公共产品偏好的激励机制,在居民不采取“用脚投票”的前提下,民众通过投票表达对公共产品的偏好和支出价格。本章主要分析了多数票投票原则,介绍了中间投票定理,分析了官僚政府、利益集团在公共产品供给决策中的行为,通过对政治制度即公共选择达到公共产品供给的政治均衡的过程分析可以发现,在有效供给公共产品方面有市场失灵,通过政治选择供给公共产品也会有政府失灵。

第三章论述了财政的地方分权理论和地方公共产品的有效供给。首先由中央政府与地方政府在职能上的合理分工分析,得出资源的配置职能即地方公共产品应由地方供给的观点,并

对地方公共产品有效配置的蒂布特模型进行了评述,最后对为了实现地方公共产品的有效供给和实现政府财政目标进行的政府间收入转移,进行了理论分析。

第四章在借鉴西方公共产品供给理论和公共财政基本思想的基础上,探讨了中国公共财政的特征和政府的公共产品供给改革思路。首先从新中国财政经济史的角度评述新中国财政体制变迁过程,分析了各时期财政体制变迁的内容、效率,并用公共财政理论总结了以往财政体制的制度性缺陷,然后分析了中国财政体制向公共财政目标发展的现实性和必然性,论述中国公共财政的几个重要特征,分析当今政府在公共产品供给的错位和供给方式、体制上的创新、改革方向,同时对中国特色的公共选择和民众的公共产品偏好表达机制(村民自治和城市社区自治)也进行一定的分析。

第五章到第九章则针对中国公共产品供给中的突出问题和改革重点进行论述。本书认为当今中国公共产品供给体制的严重缺陷表现在以下几点:新中国成立以来长期存在的户籍歧视,固化了中国特色的城乡分治的政治、经济、社会和文化格局,一边是城市基础设施的锦上添花,市民因其先天的地位获得了远远超过农村居民的公共产品利益,市场经济体制的逐步成熟却未能使城市公共产品供给体制创新顺利进行;而另一边,对占中国人口大部分的农村居民来说,公共产品供给的改善意味着沉重的税费负担,中国农村的税费体制到了该进行根本性改革的时候;西部大开发已在声势浩大地实施,对西部来说,社会性和经济性基础设施等公共工程的有力供给将为当地居民创造当今中国社会起码的生存、发展条件,作为统一的中国,民众享受的基本公共服务的均等化是极为迫切的;西部作为中国最大的自然生态保护区,在提供良好生态环境这一全国性公共产品上,应有经济和社会合理的制度安排。当今远未化解的城乡二元政