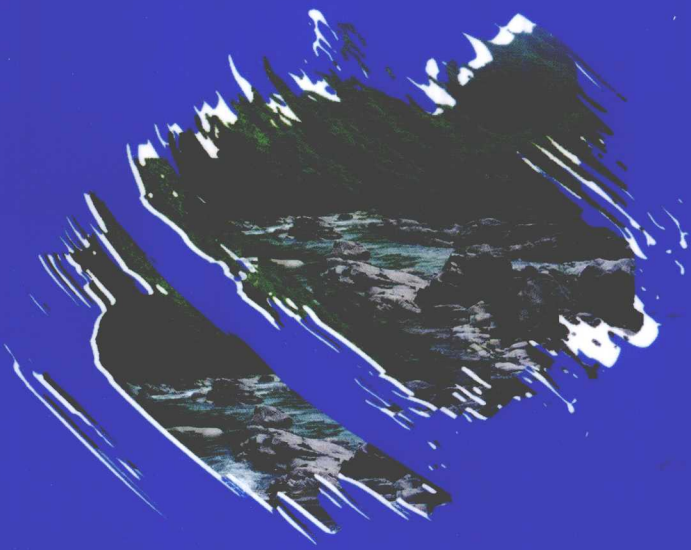




贫困地区农村公共品供给困境研究

——基于四川省通江县的考察与分析

李汉文 柯艺高 著

 中国财政经济出版社

贫困地区农村公共品 供给困境研究

——基于四川省通江县的考察与分析

李汉文 柯艺高 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

贫困地区农村公共品供给困境研究：基于四川省通江县的考察与分析/李汉文，柯艺高著. —北京：中国财政经济出版社，2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1852 - 6

I. 贫… II. ①李…②柯… III. 不发达地区 - 农村 - 公用事业 - 研究 - 通江县 IV. F327.714

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 184931 号

责任编辑：胡 博

责任校对：李 丽

封面设计：孙俪铭

版式设计：董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 9.25 印张 210 000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

印数：1—1 500 定价：20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1852 - 6/F · 1551

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

本书的出版受“贵州省出版发展专项资金”资助

前 言

不可否认，现阶段我国部分地区，特别是贫困地区农村公共品的供给陷入了困境。如何借建设社会主义新农村的东风，缓解并且最终解决这一问题是我国全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴所面临的一个重大问题。

本书的研究是建立在一个新的分析框架基础之上的，本书认为公共品从无到有到使用的过程和私人品市场上的厂商供给行为相似，并把这一过程概括为公共品的供给。公共品的供给过程按照大致的时间顺序可以分为需求表述、决策、提供、生产、管理（运营和维护）五个阶段，贫困地区农村公共品陷入供给困境与这五个阶段出现的问题都有一定的关系，但轻重不同，文章的写作由此展开。

一、本书的主要内容及观点

全书除去导论部分外分为五章。

导论部分交代了本书的选题意义及目的、国内外相关研究及简要评述、研究范围、逻辑结构、研究方法及不足，为后文的写作打下了基础。

第一章 贫困地区农村公共品的概念、性质和分类。该章探讨了公共品的概念、性质和分类，在比较布坎南、奥尔森和萨缪尔森三种定义后，选择了萨缪尔森的定义作为本书的观点，但作出了相当程度的深化和提炼。

公共品按照性质可以分为纯公共品和准公共品，其中准公共品又分为俱乐部产品、公共资源、混合品和公共中间品。按照受益范围的大小，又分为全球性公共品、全国性公共品和地方性公共品，其中地方性公共品包括省级公共品、市级公共品、县级公共品、乡级公共品、村级公共品以及社级公共品。按照实物形态又可分为有形公共品和无形公共品。

在掌握了公共品的概念、性质和分类后，不难理解贫困地区农村公共品的概念、性质和分类。事实上，贫困地区农村公共品就是位于贫困地区农村的公共品，相对于公共品的概念和性质

来讲，只是多了一定的地域特征。

第二章 贫困地区农村公共品供给分析框架。本章写作的目的在于构建一个新的分析框架，本章将公共品的供给分为需求表述、决策、提供、生产和管理五个阶段。并且详细考察了各个阶段的不同特征。

第三章 贫困地区农村公共品供给困境的现状。在界定了贫困地区农村公共品的概念、性质和分类以及构建了规范的农村公共品供给分析框架后，这一章将根据相关政府部门职能划分法主要对四川省通江县以及该县的文峰乡农村公共品供给困境的全貌进行展现和梳理。文章的写作从社会治安、农业基础设施、医疗卫生、义务教育、计划生育、社会保障、环境保护七个方面入手，展现了通江县以及该县文峰乡农村公共品陷入供给困境的现状，在贫困地区具有典型的代表意义，其他贫困地区与该典型的差异主要反映在陷入困境的程度以及类型不一样而已。这些供给困境概括起来，有如下特征：第一个特征是供给总量不足。第二个特征是供给结构失衡。具体表现为：（1）供需结构失衡；（2）重“硬”轻“软”；（3）重经济效益轻社会效益；（4）建设的多，维护的少。

第四章 贫困地区农村公共品供给困境的成因分析。贫困地区农村公共品供给困境的原因是

多方面的，要全面把握这些原因，必须把问题放在公共品供给的整个过程中来考察。也就是说，公共品供给过程中的需求表述阶段、决策阶段、提供阶段、生产阶段以及管理阶段中任何一个阶段出了问题，都可能导致公共品供给陷入困境。不幸的是，目前我国贫困地区农村公共品供给陷入困境，并不是哪一个阶段造成的，而是各个阶段都存在不同程度的问题，本章详细分析了各个阶段，以期能够找到症结所在。

第五章 缓解贫困地区农村公共品供给困境的政策制度研究。首先应该大力发展地方经济，提高供给能力。具体措施包括因地制宜发展县乡经济，促进经济增长、加快“城镇化”进程、促进农业“规模化”，提高其附加值、选准县乡经济发展的切入点，进行产业结构调整等，但我国地域广袤，并不存在一种通用的发展地方经济的方式，各地应因地制宜。其次需要通过对公共品供给五个阶段缺陷的修补来缓解贫困地区农村公共品供给困境的现状。

二、本书的主要创新之处

本书的创新主要表现在以下几个方面：

（一）本书认为，公共品的供给是一个过程，这个过程涵盖了潜在消费者的需求表述、决

策、提供、生产、管理（运营和维护）五个阶段。这个过程也就是公共品从无到有到使用的过程，从而理清了与公共品相关的概念以及它们之间的关系，提出了一个新的分析框架，并运用于本书的研究中。其一：本书认为，虽然公共品属于市场失灵领域，价格机制失去作用，但潜在消费者对于公共品数量、质量、分布的意见等需求意愿还是可以通过呼吁渠道和投票渠道传递给供给者，这是一个重要的而且经常受到忽视的阶段。其二：潜在消费者表述出来的需求意愿在多大程度上得到尊重以及公共品将如何提供、生产和管理都需要决策者按照一定的程序作出决定，这一阶段称为“决策”阶段。其三：本书认为，集团、政府和私人从理论上讲都可能成为农村公共品的提供者，但现实却是贫困地区的农村更加需要政府成为其公共品的提供者。而集团提供由于贫困地区农民收入有限；私人提供由于能够动用的资金不足且具有一定的偶然性，因此只能是补充。其四：生产阶段是指生产者运用提供者提供的资金按照决策者的决策并相应考虑潜在消费者的需求表述生产出各种各样的公共品，政府和私人都可能成为农村公共品的生产者。其五：公共品生产出来以后，如何运营和维护事关公共品的使用效率，这一阶段本书称之为“管理”阶段。其六：本书认为我国目前贫困地区农村公共

品陷入供给困境与五个阶段存在的问题都有一些联系，但问题主要集中在需求表述、决策、提供和管理阶段。其七：根据这五个阶段出现的问题，结合我国贫困地区农村的实际，提出了一些具有针对性和操作性的对策建议。

（二）同时认为，传统经济学对准公共品定价的原则在实践中失去作用，传统理论认为，准公共品应当细化每个受益者的边际收益，并由此确定每个受益者的边际成本。如何使每个受益者都公允地表达自己的边际收益一直缺乏行之有效的制度安排，而且该供给模式也没有考虑受益者的收入预算约束，因此实践中我们很难见到实行差别定价的准公共品的定价模式。贫困地区农民的收入预算约束相当刚性，在统一税制下（我国农村公共品的融资长期按人头或者承包土地的面积平摊），农民们又偏好于私人物品而不是公共品，这是导致贫困地区农村公共品供给长期处于供给困境的又一重要原因。在农村公共品统一定价常态下，走出困境的根本之道在于提高农民的收入预算约束。

（三）结合我国实际，认为在我国农村公共品供给全过程中，投票作为公共选择的基本方式将会在需求表述阶段中的投票渠道、决策阶段中的集团投票决策以及提供阶段中现阶段集团提供的方式——“一事一议”中出现。但由于可能

发生投票悖论、流动人口的影响、中间投票者偏好的制约、利益集团的控制、纵横交错的权力结构、高额的操作成本，以及历史、知识层次的原因等因素的影响，效果并不理想，必须采取相应的措施来提高投票效率。

目 录

导 论	(1)
-----------	-------

第一章

贫困地区农村公共品的概念、性质和分类	(19)
--------------------------	--------

第一节 公共品的概念、性质和分类	(20)
------------------------	--------

第二节 贫困地区农村公共品的概念、性质 和分类	(34)
----------------------------------	--------

第二章

贫困地区农村公共品供给分析框架	(52)
-----------------------	--------

第一节 需求表述阶段	(55)
------------------	--------

第二节 决策阶段	(67)
----------------	--------

第三节 提供阶段	(75)
----------------	--------

第四节 生产阶段	(93)
----------------	--------

第五节 管理阶段	(113)
----------------	---------

第三章

贫困地区农村公共品供给困境的现状

——基于对四川省通江县以及该县文峰乡的

实地调查	(119)
第一节 社会治安	(120)
第二节 农业基础设施	(128)
第三节 医疗卫生	(136)
第四节 义务教育	(142)
第五节 计划生育	(148)
第六节 社会保障	(151)
第七节 环境保护	(157)
第八节 贫困地区农村公共品陷入供给困境 的一般特征	(164)

第四章

贫困地区农村公共品供给困境的成因分析

第一节 需求表述不顺畅	(167)
第二节 决策阶段弊病众多	(175)
第三节 提供阶段效率低下	(186)
第四节 生产阶段生产的公共品质量低下	(215)
第五节 管理阶段困难重重	(217)

第五章

缓解贫困地区农村公共品供给困境的政策制度研究

.....	(220)
第一节 发展地方经济, 提高供给能力	(221)
第二节 提高农民的需求表述效力	(228)

第三节	决策机制重构	(234)
第四节	优化提供行为	(246)
第五节	提高生产效率	(257)
第六节	走出管理困境	(260)
参考文献		(270)
后 记		(278)

0

导 论

一、选题的意义及目的

改革开放近 30 年来，市场机制在中国大地上发挥出了相当大的威力，我国的综合国力和人民的生活水平都得到了极大程度的提高。然而，市场并不是万能的，还存在着这样那样的缺陷，概括起来，那就是注重效率的市场机制在资源配置的过程中必然会带来一部分社会公平的丧失。理论和实践一再告诉我们，政府应该在弥补市场缺陷，维护社会公平上发挥作用，我国政府也是如此。但我国的经济体制在短短的近 30 年时间内，完成了从“计划经济”到“有计划的商品经济”到“商品经济”到“社会主义市场经济”的过渡，我们建设的社会主义市场经济是一个新事物，我们驾驭市场经济的能力还有待提高，对

在市场作为基础性资源配置手段条件下如何发挥政府的职能以维护社会公平还不太熟悉，政府在这一过程中出现了“越位”和“缺位”现象，于是出现了一系列社会压力，这些压力集中表现为城乡差别和区域差别。如果说发达地区的城市是两大差别中极富一极的话，那么贫困地区的农村就是其中极贫的一极。贫困地区的贫困体现在该地区的经济社会发展水平、当地居民的收入水平和生活水平诸多方面，这些都可以集中反映在当地公共品的供给水平上。不可否认，我国现阶段公共品不仅总量不足，而且结构极不合理，全国范围内的农村，除了少数发达地区外都存在着不同程度的公共品供给短缺问题，贫困地区农村公共品的供给水平尤其低下，它们是困难当中的困难，贫困当中的贫困，一些地区已经达到了影响社会稳定的地步。研究这个问题是为了更好地解决这个问题，研究问题最严重的贫困地区农村公共品的供给困境有助于我们找到相应的解决方法，本书也试图努力尽到微薄之力，然后再将情况“放大”到全国，以有助于全国范围内农村公共品供给短缺问题的解决，这对全面建设小康社会、缓解“三农”问题、统筹城乡和谐发展和建设社会主义新农村都会起到积极的作用。

二、国内外相关研究及简要评述

（一）国外的相关研究及简要评述

1. 公共品思想的萌芽

最早的公共品问题都是与国家、政府问题的分析相关的，并且主要从哲学和政治学的角度提出。休谟（1711—1776）是最早探讨公共性问题的学者之一，公共品理论可以说是在他对公共性的分析中逐步发展起来的。休谟在他的名著《人性论》和《正义论》中提出的“草地排水”问题，成为了公共品理论的经典例子，以说明公共品提供中的“搭便车”行为和市场供给的困境，从而论证了政府存在的理由。

1776年，亚当·斯密在他的宏篇巨著《国富论》中，在君主必须要实行的三项职能中涉及了公共品问题。他认为：“按照自然自由的制度，君主只有三个应尽的义务。……第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施（其建设和维持绝不是为着任何个人或任何少数人的利益），这种事业与设施，在由大社会经营时，其利润能补偿所费而有余，但若由个人或少数人经营，就决不能补偿所费”。^①事实上他已触及到

^① 《The Wealth of Nations》，Adam Smith，Cannan edn，Methuen，1961.