

中国西部农村

公共产品供给问题研究

张平军 / 著



人民出版社

中国西部农村

公共产品供给问题研究

张平军 / 著

人 民 出 版 社

责任编辑:吴继平

封面设计:徐 晖

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

中国西部农村公共产品供给问题研究/张平军 著.

-北京:人民出版社,2012.3

ISBN 978-7-01-010664-9

I. ①中… II. ①张… III. ①农村-公用事业-研究-中国

IV. ①F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 017315 号

中国西部农村公共产品供给问题研究

ZHONGGUO XIBU NONGCUN GONGGONG CHANPIN GONGJI WENTI YANJIU

张平军 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.625

字数:256 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-010664-9 定价:26.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

第一篇 公共产品理论概述与西部农村 公共产品理论问题

导 论	3
第一章 公共产品的基本理论概述	20
第一节 公共产品研究的历史背景、特征及供给理论	20
第二节 公共服务与公共产品的区别与联系	26
第三节 农村公共产品的理论内涵和外延	30
第四节 农村公共服务与农村公共产品的供给	34
第二章 西部农村公共产品供给问题	42
第一节 西部一些特殊地区农村公共产品的内涵	42
第二节 西部农村公共产品供给的重要意义	47
第三节 西部农村公共产品的供给	48

第二篇 西部地方政府诸多事权中公共 产品供给问题的实证分析

第三章 西部边防安全建设中的问题	53
第一节 西部地区边防安全存在的问题及其重要性	53

第二节	西部地方政府在边防建设中承担的事权与 财政支出	54
第三节	边境地区地广人稀,多民族聚居,行政成本和 经济发展成本高	55
第四节	合理划分边境地区各级政府间的事权和财权	57
第五节	针对边境现实情况建立规范的转移支付制度	57
第六节	设立边境县(旗、市)发展基金和口岸城市基 础设施建设基金	58
第四章	西部地方政府的禁毒工作问题	60
第一节	西部地区的毒品犯罪问题	61
第二节	西部各级政府承担的禁毒工作任务量的分析	64
第三节	西部重点地区基层禁毒任务中的财政支出 问题	66
第五章	西部地方政府事权中的民族与宗教问题	72
第一节	西部地区民族与宗教的特点及在政府工作中的 重要性	72
第二节	对西部民族与宗教工作中存在问题的分析	74
第三节	处理好西部地区的民族与宗教是维护国家统一、 民族团结、社会稳定的关键	76
第六章	西部地方政府承担的生态环境保护职能	83
第一节	西部生态问题对国家安全的影响	84
第二节	西部生态环境属于全国性的公共产品	86
第三节	西部生态环境重建中存在的问题	88
第四节	实施对生态功能保护区与受益区划分	93
第五节	建立生态建设主体责任,实施生态建设 投资补偿	94

第七章 西部地方政府应对自然灾害的职能	97
第一节 西部的地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等灾害	98
第二节 西部地方政府灾害预防与减灾对策的建议	102
第八章 西部地方政府担负着大量的扶贫工作	108
第一节 中国政府确立的国家级贫困县的扶贫行动	109
第二节 西部地区大规模的扶贫使得绝对贫困人口 有所下降	113
第三节 西部地区贫困与扶贫工作中存在的问题与难点	116
第四节 政府要对西部特殊贫困县实行政策倾斜, 注重扶贫的有效性	124
第五节 西部地方政府扶贫的指导思想要有创新, 脱贫的措施要有规划	125
第九章 西部地方政府担负着大量老工业企业改制中的 基本公共产品供给	128
第一节 西部地区老工业企业的发展	129
第二节 老工业企业进入市场化改制中的问题	133
第三节 西部地区老企业改制中地方政府所肩负的 财政负担	136
第四节 解决西部地区老工业基地中存在问题的对策	140
第十章 西部地方政府诸多事权的财政支出对农村公共 产品供给的影响	144
第一节 西部地方政府诸多事权中的公共产品供给问题	144
第二节 地方政府诸多事权的财政支出导致的农村 公共产品供给的缺失	147
第十一章 西部农村公共产品供给短缺引起社会不稳定 因素的调查分析	150

第一节	农村公共产品供给与服务短缺引起社会不稳定因素的案例分析	151
第二节	预防处置社会发展中的问题必须维护好人民群众的根本利益	156
第十二章	西部农村公共产品供给中的债务、差距及建设的投资问题分析	159
第一节	西部地方各级政府农业税取消后的债务化解问题	159
第二节	西部地方财政收入与支出的差距分析	160
第三节	西部农村公共产品供给中存在的差距问题	166
第四节	从西部地方财政收入来看对农村公共产品的投资建设力度问题	173
第十三章	西部贫困县少数民族地区贫困县及非贫困县的农村公共产品资金缺口实证调查分析	179
第一节	甘肃东乡族自治县农村公共产品的资金缺口调查	179
第二节	甘肃宁县农村公共产品供给中的资金缺口调查	201
第三节	甘肃高台县农村公共产品供给中的资金缺口调查	222
第十四章	西部农村公共产品供给所需资金预测总缺口	239
第一节	西部地区国家扶贫县乡村人口中农村公共产品供给资金缺口	239
第二节	西部地区乡村总人口中公共产品供给的资金总缺口	243

第三篇 西部农村公共产品供给的对策建议

第十五章	合理划分中央政府与西部地方政府为农村提供公共产品的责任	247
第一节	中央政府在西部地区重要事权中的公共产品供给的责任	249
第二节	中央政府与地方政府为西部农村居民提供公共产品的职能分工	252
第十六章	加快西部地方政府体制改革,提高农村公共产品供给效率	257
第一节	加快县级政府行政体制改革,建立公共产品供给与服务绩效问责制	259
第二节	深化乡镇改革职能转变,建立全方位的农村公共产品供给服务体系	261
第十七章	推进政府财政制度改革,建立西部农村公共产品供给的长效机制	270
第一节	西部地方财政在农村公共产品供给中存在的主要问题	271
第二节	加快政府对财政制度的改革,实现对农村公共产品供给的财政支撑	278
第三节	建立西部农村公共产品供给的财政投资长效机制	285
第四节	加快基层财政改革,构建农村公共财政的新体系	294
第五节	建立和完善对县、乡、村公共产品供给的财政管理法律保障	298

第十八章 推进制度创新,实现西部农村公共产品供给的 最大化	304
第一节 对农村准公共产品供给政府要在决策机制、产权制 度及准入机制方面创新	305
第二节 根据供给规模经济原则使西部农村公共产品供给 达到最大化	310
第十九章 西部资源型产业和重点项目建设要带动地方农 村公共产品建设	315
第一节 西部资源型企业在发展中与地方存在着利益矛盾	315
第二节 西部资源型高效益企业要反哺农业,为农村提供所 需的公共产品	319
第三节 西部大型重点工程建设要带动当地农村公共产品 的建设	321
结 论	323
参考文献	327
后 记	331

第 一 篇

公共产品理论概述与西部农村

公共产品理论问题

导 论

一、农村公共产品与农村公共服务的理论概念问题

农村公共产品理论的研究,来源于公共产品的理论基础。从农村公共产品的研究文献来看,“西方对于农村公共产品的专门研究文献比较少见,大多将其纳入公共产品的一般研究当中。”^①因为西方欧美发达国家,社会经济发展比较均衡,其城乡公共服务体系较为完善。但也从一些综述性文献中看到,国外学者对农村公共产品供给问题研究的重点领域主要集中在四个方面:“农村公共产品的需求特征与供给对策;农村公共产品政府供给的效率评估;农村公共产品的多元化供给模式;农村医疗与公共卫生供给的针对性研究。”^②我国是一个农业大国,农业人口占其总人口的比重高,农村发展不平衡。我国学者对于农村公共产品理论的研究,大多集中在分税后的 20 世纪 90 年代末期和取消农业税以后的近几年。对农村公共产品的研究,学者们大多集中在农村公共产品的概念、特征、供给的理论依据方面。这些从不同角度和多层面的研究,给农村公共产品供给中的理论和政策制定,奠定了一定

① 张小林、刘蓓:《农村公共产品研究理论及其发展》,《经济研究导刊》2010 年第 2 期。

② 杨静、徐丹丹:《农村公共产品供给问题国外研究述评》,《经济理论与经济管理》2008 年第 10 期。

的基础和参考依据。但作为农村公共产品的研究者,也并没有突破经济学的概念,在经济界对公共产品的概念一直存在争议。因此,这就从理论上对农村公共产品的类型与划分也存在一定的难度。农村公共产品分区域研究的理论也是近几年的事,如对地区、县、乡、社区中农村公共产品供给问题的研究。但研究者大多集中在经济学划分的纯公共产品与准公共产品问题。“目前经济界对公共产品概念的使用,实质上存在广义和狭义之分。广义的公共产品包括了市场经济中政府的所有职能,如宏观经济管理、政府管制、反垄断、再分配及国防、外交、义务教育、公共卫生、基础设施等。狭义的公共产品主要是指能够直接为公民提供安全和社会福利水平的产品,如国防、外交、义务教育、公共卫生、基础设施等,而不包括政府行政管理。”^①在广义的公共产品与狭义的公共产品之间也存在着相互之间的联系。因此,农村公共产品也有广义和狭义之分。

对农村公共服务的研究,其理论基础也来源于公共服务。公共服务是来自政府推行的行政体制改革,特别在 20 世纪 80 年代以来西方各国掀起了一股行政改革的浪潮,其价值核心就是由过去“以公共权力为核心”的消极行政,向“以公共服务为核心”的积极行政转变,这是服务型政府建设的核心。因此,对公共服务理论研究也越来越广泛,但公共服务的概念,是建立在传统的公共行政理论和公共管理理论之上的,他主张用一种基于公民权及民主的方式为公众利益服务的公共服务模式,来代替那些基于经济理论和自我利益主导的行政模式,这是一种更加关注民主价值和公共

^① 宋立:《我国公共服务供给中各级政府事权财权配置改革研究》,《经济研究参考》2005 年第 25 期。

利益,适合于现代公民利益要求的社会发展和公共管理实践的需求。对公共服务的含义,不同的学者也有不同的分析:安体富教授,在研究公共服务的含义时,主要从两个角度进行了分析:他认为:“①公共服务属于服务范畴,因此,首先要弄清何为服务?从经济学角度看,服务是相对于生产来说的,根据产业结构划分,三次产业分为:第一产业是农业,第二产业是工业和建筑业,这两个产业是物质资料的生产部门,生产出来的产品具有实物形态;第三产业属于服务行业,不生产物质产品,只提供劳务服务。因此,服务亦称劳务,即不以实物形式而以提供活劳动的形式满足人们的某种特殊需要。②公共服务属于公共物品范畴。公共物品和服务与私人物品和服务相对应。按照萨缪尔森给出的定义,纯公共物品是指这样的物品:每个人消费这种物品不会导致他人对该物品消费的减少。公共物品具有两个基本特征:消费的非竞争性与受益的非排他性。这里的公共物品,包含着公共服务的内容,区别只在于,生产领域的公共物品是有形的,而服务领域的公共物品则是无形的。因此,有关公共物品的分析也适用于公共服务。”①宋立研究员,在我国公共服务供给的各级政府事权、财权配置改革研究中,也讲到“公共服务在经济学中也称为公共产品”,②我国公共服务的理论研究也来自对政府推行的行政体制改革和建设服务型政府为核心的理念。在党的十六届五中全会上提出:“公共服务均等化”的原则,在党的十六届六中全会上进一步提出:“完善公共

① 安体富、任强:《公共服务均等化:理论、问题与对策》,《财贸经济》2007年第8期。

② 宋立:《我国公共服务供给中各级政府事权财权配置改革研究》,《经济研究参考》2005年第25期。

财政体制,逐步实现基本公共服务均等化。”在党的十七大报告中又再一次提出:“要围绕推进公共服务均等化和主体功能区建设、完善公共财政体系。”目前对公共服务和公共服务均等化方面的理论研究,不管是在学术界,还是在各级政府工作报告以及经济社会发展的文献中,都成为一个重要的讨论和研究热点问题。学术界对公共服务类型及公共服务均等化各自都有不同的观点。关于公共服务的分类;迟福林教授,他从关注民生的角度提出基本公共服务的定义,是更加关注弱势群体和贫困人口,他将公共服务分为:“经济性公共服务、制度性公共服务和社会性公共服务的基础上,结合我国贫富差距不断扩大的严峻现实,将分析基本公共服务的重点放在社会性的公共服务方面,强调就业与再就业、义务教育、基础医疗卫生、环境保护、社会保障、公共安全等6个方面。”^①常修泽教授,将基本公共服务分为:“就业服务和基本社会保障等为‘基本民生性服务’;义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化等为‘公共事业服务’;公益性基础设施和生态环境保护等为‘公益基础性服务’;生产安全、消费安全、社会安全、国防安全等为‘公共安全性服务’。”^②从许多不同专家对基本公共服务内涵和外延的界定来看:虽对分类的方式不同,但相同点都体现在强调与经济社会发展相适应,直接关系到人类生存和发展权的公共服务。因此,基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上,是根据该国的国民经济社会发展阶段的总体水平,为维持本国经济社会发展

① 中国(海南)改革发展研究院编:《基本公共服务与中国人类发展》,中国经济出版社2008年版,第11—12页。

② CV. 朗P. M. 杰克逊:《公共部门经济学》,中国人民大学出版社2000年版,第32页。

稳定,基本的社会正义和凝聚力,保护个人最基本的生存权和发展权,为实现人的全面发展所需要的基本社会条件。而“公共服务均等化”是相对差距和分配不公平来讲的。我国的差距主要是城乡差距、地区差距、人群差距。而西部农村是差距最大的区域,其各种差距都存在,因而对其农村公共产品的均等化问题研究就非常重要了。

在我国《第十一个五年规划》中提出:“要按照公共服务均等化的原则,加大国家对欠发达地区的支持力度,加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展。”此后,对西部地区农村公共产品或农村公共服务的项目、报告及理论研究的文献很多,其理论研究也丰富了对西部农村公共产品供给的理论和供给中的政策制定依据。但对西部农村公共产品供给的许多研究者,仅只是对狭义的西部农村公共产品供给的理论研究,或者说是和基本公共服务领域的研究,其内容大都和全国农村公共产品供给问题的研究模式一样,只不过就是欠发达或供给中的财政支出不足问题,没有对西部广义上存在特殊区域中的具体农村公共产品供给,或公共服务问题进行针对性的研究,没有把广义上的农村公共产品与狭义中的农村公共产品供给之间的关系相互联系起来进行研究,或者说没有把公共服务与基本公共服务之间的关系联系起来进行研究,这是因为“公共产品和外部性之间存在很强的相关性”。^① 本研究的内容是指西部地区及一些特殊区域中农村广义和狭义中的农村公共产品供给的问题。其核心是存在西部地方政府诸多事权,而分析这些事权又是广义的公共产品。因此,过多

^① CV. 朗 P. M. 杰克逊:《公共部门经济学》,中国人民大学出版社 2000 年版,第 32 页。

的事权的实施和财政支出而影响了农村狭义的公共产品的供给。本研究对西部地区存在重大现实问题进行调查,用典型的事例来分析这一区域农村广义的公共产品供给问题。西部农村公共产品的研究不但对西部地区农村乃至对全国的经济社会发展与社会稳定都有重大意义。

二、西部广义上的农村公共产品理论的确立及研究的重要意义

(一)西部农村公共产品问题的提出及理论上的确立

改革开放之前,西部地区农村公共产品供给制度和全国一样,城乡封闭,二元结构突出。改革开放后,政府对西部一些贫困的农村实施扶贫工程,为那里的农村贫困居民提供他们基本生活与发展所需要的基本公共产品。但由于中央政府对东部沿海地区经济发展政策的倾斜和东部沿海地区的区位优势,使得东部沿海地区经济发展较快,加之西部地区所处的自然环境和人文社会环境的复杂,使该地区经济发展相对滞后。因而在经济社会发展中各种突发事件和社会矛盾凸显并存,也使得社会发展中不和谐因素增多。分析其原因,有自然的因素影响,也有社会因素的影响。因此,对这一地区的影响因素,用广义和狭义中的农村产品理论加以界定和分析,从农村公共产品供给的理论上提出解决的对策和建议。

一是西部五省区有长达一万公里的边境线,毗邻南亚和中亚地区的国际政治敏感地带,在这一地带的不安定因素非常复杂,由于西方敌对势力也插手我西部这一边境的少数民族地区,利用所谓的“人权”及民族中的宗教问题,对我西部民族地区干扰和破坏,进行“西化”和“分化”,并与逃亡国外的少数民族分裂分子相互勾结,企图把西藏和新疆分割出去。因此,在这一地区存在着民