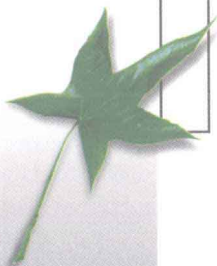


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



统筹城乡中农村公共产品 供给：理论与实证分析

杨 静 / 著

TONGCHOU CHENGXIANG ZHONG NONGCUN
GONGGONGCHANPIN GONGJI:
LILUN YU SHIZHENG FENXI



经济科学出版社

中青年经济学家文库

统筹城乡中农村公共产品 供给：理论与实证分析

杨 静 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡中农村公共产品供给：理论与实证分析 / 杨静著. —北京：经济科学出版社，2008. 7

(中青年经济学家文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7459 - 6

I. 统… II. 杨… III. 农村 - 分配 (经济) - 研究 - 中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 121689 号

责任编辑：王东岗

责任校对：王肖楠 杨海

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

统筹城乡中农村公共产品供给：理论与实证分析

杨静著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京欣舒印务有限公司印刷

华丰装订厂装订

850 × 1168 32 开 9.375 印张 230000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7459 - 6/F · 6710 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

自 20 世纪 90 年代以来，与高速腾飞的城市经济和享有现代文明的城市市民相比，农村社区不仅在经济方面是落后的，而且在公共事业建设领域也被远远的抛到了后面。城乡公共产品供给的巨大差异，农村公共产品供给的缺乏，是导致“三农”问题的出现和城乡发展失衡的重要原因之一。

党在总结几十年处理城乡关系经验的基础上，在中共十六大报告中第一次明确提出了“统筹城乡经济社会发展”这一具有创新意义的战略。十六届五中全会也明确提出要把建设社会主义新农村作为我国现代化建设的重大历史任务，而推进社会主义新农村建设的重要环节是加强农村基础设施、义务教育、卫生等公共产品的供给。农村公共产品的供给作用在促进城乡关系调整、“三农”问题的解决、新农村建设中日益凸现出来。

因此，在统筹城乡的背景下研究我国农村公共产品供给问题具有重要的现实意义。当前，对农村公共产品供给的研究成果主要集中在以下几个方面：农村公共产品供给制度变迁及制度创新；农村公共产品的供给现状及供需矛盾；农村公共产品制度外供给或筹资问题；农民负担、税费改革、农民增收与农村公共产品供给的关系等。已有研究已经取得了阶段性成果，但也存在一些问题，尚需深入研究：一是公共产品理论与我国农村公共产品供给现实问题之间的切合度还有待于进一步加强。对农村公共产品的研究较少立足于我国经济发展阶段与公共产品供给之间的关

系性研究。二是已有研究对统筹城乡中增加农村公共产品供给提供了许多政策建议，但是对统筹思想指导下，政府财力的存量和增量在城乡之间进行调整，向农村倾斜之后，如何协调城乡居民享有公共产品的福利，促进两者双发展的研究不足。三是对提供农村公共产品范围的界定过于宽泛，但是在经济发展水平所决定财力有限的条件下，必须突出供给重点，提高政府财力供给公共产品的效率，因此需要对农村公共产品供给的重点范围进行重新界定，并进行优先次序选择。

针对当前对统筹城乡中农村公共产品供给问题研究的不足，本书将系统总结经济发展阶段和公共产品的相关性，运用公共产品供给模式变化的经济发展动态理论，解决政府财力存量和增量向农村倾斜后，协调城乡居民享有公共产品的福利问题。统筹城乡中农村公共产品供给的增加，也要兼顾城市居民福利，不能顾此失彼。除此之外，还将进一步研究当前农村公共产品供给的重点范围，采用定量分析的方法，对选定的农村公共产品进行优先次序排序。最后，提出农村公共产品有效供给的政策建议。本着这样的思路，本书正文由以下几部分构成：

第1章为基础理论分析。基础理论分析包括公共产品理论、经济发展与公共产品理论、城乡统筹与公共产品理论三部分内容。在经济发展与公共产品理论中，提出了公共产品供给模式变化的经济发展动态观。在此基础上，构建经济发展约束下的公共产品分析框架。在城乡统筹与公共产品理论中，构建了统筹城乡中的农村公共产品供给分析框架。本部分的核心是构建经济发展与统筹城乡双重视角下的公共产品供给理论分析框架，为以后论述、实证的展开打下理论基础。

第2章对城乡公共产品供给差异进行历史考察。首先对城乡公共产品供给总量差异进行考察；其次分析了城乡公共产品负担成本差异；再其次探求了城乡公共产品供给差异存在的原因；最

后指出了城乡公共产品供给差异对城乡协调发展的影响。

第3章为统筹城乡中公共产品供给模式选择的实证分析，供给模式选择主要是基于经济发展阶段的判断。首先构建了经济发展阶段判断的模型，其次对统筹中城市部分公共产品倡导市场化供给模式的可能性进行分析。最后分析了统筹中农村公共产品政府主导供给模式的必然性。

第4章论述了农村公共产品供给的优先次序选择。首先重新审视农村公共产品供给的范围。其次提出农村公共产品供给优先次序选择的原则。最后建立农村公共产品供给优先次序选择的分析框架与模型，并进行实证分析。

第5章为农村公共产品有效供给的对策。主要从建立一个城乡均衡供给公共产品的制度环境、科学界定各级政府在供给农村公共产品中的责任，以及积极推进财政体制改革，加强中央、省级财政对农村财政的转移支付、建立农村公共资金使用的监督机制等几个方面提供政策建议。

目 录

绪 论	(1)
1 研究背景及意义	(1)
2 公共产品理论、农村公共产品研究进展	(5)
3 研究的基本思路及方法	(33)
4 统筹城乡中农村公共产品供给：理论与 实证的创新	(38)
第 1 章 基础理论分析	(40)
1.1 公共产品理论	(40)
1.1.1 公共产品概念	(40)
1.1.2 公共产品特征	(53)
1.1.3 公共产品分类	(57)
1.2 经济发展与公共产品	(64)
1.2.1 经济发展内涵	(64)
1.2.2 经济发展与公共产品的相关性分析	(70)
1.2.3 经济发展约束下公共产品供给 分析框架	(80)
1.3 城乡统筹与公共产品供给	(84)
1.3.1 经典城乡理论回顾	(85)

1.3.2	统筹城乡发展的内涵	(91)
1.3.3	统筹城乡中农村公共产品供给分析框架	(97)
第2章	城乡公共产品供给差异的历史考察	(108)
2.1	城乡公共产品供给总量差异	(108)
2.1.1	改革开放前城乡公共产品供给差异	(109)
2.1.2	改革开放后城乡公共产品供给差异	(115)
2.2	城乡公共产品负担成本差异	(126)
2.2.1	纳税的非公平负担性	(127)
2.2.2	税外的非公平负担性	(132)
2.3	城乡公共产品供给差异存在的原因	(135)
2.3.1	政府供给农村公共产品职能错位	(137)
2.3.2	财力薄弱制约了农村公共产品供给	(139)
2.3.3	公共产品供给资金监督机制不健全	(145)
2.4	城乡公共产品供给差异对城乡协调 发展的影响	(148)
2.4.1	城乡公共产品供给差异对城乡收入 差距的影响	(148)
2.4.2	城乡公共产品供给差异对城乡居民 生活水平和生活质量的影响	(150)
2.4.3	城乡公共产品供给差异对城乡消费 水平和消费能力的影响	(150)
第3章	统筹下城乡中公共产品供给模式选择的实证分析 ——基于经济发展阶段的判断	(152)
3.1	经济发展阶段判断模型构建	(154)
3.1.1	经济发展阶段理论研究进展	(155)
3.1.2	经济发展阶段判断模型构建	(166)

3.2 统筹下城市部分公共产品倡导市场化供给的可能性分析	(173)
3.2.1 城市经济发展阶段的判断	(174)
3.2.2 城市部分公共产品市场化供给模式的可能性分析	(178)
3.3 统筹下农村公共产品政府主导供给的必然性分析	(188)
3.3.1 农村经济发展阶段的判断	(188)
3.3.2 农村公共产品政府主导供给模式的必然性分析	(194)
第4章 农村公共产品供给的优先次序选择	(198)
4.1 农村公共产品供给范围的重新审视	(199)
4.1.1 农村公共产品供给范围的一般界定	(199)
4.1.2 农村公共产品供给范围的再认识	(203)
4.2 农村公共产品供给选择原则	(207)
4.2.1 经济发展阶段原则	(207)
4.2.2 生存权和发展权原则	(209)
4.2.3 需求原则	(211)
4.2.4 可持续发展原则	(213)
4.2.5 公平优先原则	(214)
4.3 农村公共产品供给优先次序选择	(217)
4.3.1 农村公共产品供给优先次序选择的判断标准	(218)
4.3.2 农村公共产品供给优先次序选择模型的构建	(221)

第5章 农村公共产品有效供给的对策	(233)
5.1 创造城乡均衡供给公共产品的制度环境	(234)
5.1.1 调整政府对农村的公共支出政策,加大对 农业和农村的投资力度	(235)
5.1.2 巩固农村税费改革成果,为建立城乡统一的 公共产品供给成本分摊机制服务	(239)
5.2 科学界定各级政府供给农村公共产品的责任	(243)
5.2.1 界定各级政府提供公共产品责任的 理论依据	(244)
5.2.2 各级政府供给农村公共产品的责任	(247)
5.3 建立和完善政府间转移支付制度, 促进农村公共产品增加	(250)
5.3.1 构建纵向、横向相结合的转移支付模式, 实现地区间财力水平相对均衡	(251)
5.3.2 统一转移支付的标准,以“因素法” 代替“基数法”	(252)
5.3.3 增加对中西部地区农村公共产品的 转移支付	(253)
5.4 建立农村公共资金使用的监督机制, 提高资金使用效率	(254)
5.4.1 积极发挥人民代表大会的监督、检查 作用,确保公共资源的合理使用	(254)
5.4.2 提高农民监督意识,积极发挥人民 群众的监督检查作用	(255)
5.4.3 强化财政和审计的监督作用,发挥 监督的积极性	(255)
5.5 有效供给农村公共产品的其他配套措施	(256)
5.5.1 大力发展乡村经济,不断增强乡镇财政 和农村社区财力	(256)

5.5.2 尊重广大农村居民的需求意愿, 保证农村 公共产品及服务供给的有效性	(257)
5.5.3 适当培育多元供给主体, 拓展农村公共 产品的供给渠道	(258)
5.5.4 建立农村公共产品供给的法律法规	(259)
参考文献	(261)
致谢	(284)

绪 论

1

研究背景及意义

1978 年中国改革开放的步伐率先从农村领域迈出。以家庭承包制为主的农村经济体制改革，焕发了农民生产的积极性，我国农村的经济建设取得了巨大的成就。据统计，自改革以来，农村 GDP 增长了 15.8 倍，农民人均收入增长了 5.28 倍，粮食产量增加了 1.5 倍，农产品供给充足^①，绝大多数农民解决了温饱问题。部分经济学家将农业获得的高速增长归因于家庭承包制取代原来的集体农作制度变迁，认为这一制度变迁对农业生产力的贡献份额在 20% 到 50% 之间，有的学者的估计值甚至高达 70%^②。然而在我国农村经济取得可喜的成绩时，自 20 世纪 90

① 根据《中国统计年鉴（2003）》有关数据计算而得，中国统计出版社 2003 年版。

② 不同的学者对农作制度变迁对农业增长的作用的估计是不同的，如林（Lin，1987）估计中国从生产队制度向家庭责任制的转变，使农业生产率平均增长 20%；麦克米伦（Mcmillan），惠利（Whalley）和朱（Zhu）（1989）则认为 3/4 的增长是由于农作制度的变迁，转引自张军、何寒熙：《中国农村的公共产品供给：改革后的变迁》，载于《改革》，1996 年第 5 期。

年代以来，与高速腾飞的城市经济和尽享现代文明的城市市民相比，农村社区不仅在经济方面是落后的，而且在公共事业建设领域也被远远的抛到了后面。

与城市社会相比，城乡差距日益扩大，1978 年城镇居民人均可支配收入为 343.4 元，农村居民人均纯收入为 133.6 元，城乡居民人均收入比为 2.57:1，到 2003 年，城镇居民人均可支配收入增长为 8472 元，而农村居民的人均纯收入仅增长为 2622 元，农村居民收入水平只相当于城镇居民人均可支配收入的 30.9%，城乡居民人均收入比 3.23:1，这种城乡收入差距已经大大高于国际标准（国际上城市与农村居民的人均收入比一般低于 1.5）^①。到 2006 年，城乡居民人均收入比进一步扩大，达到 3.28:1（中国统计年鉴，2007），如果考虑到农民收入的统计数据有一定水分，而城市居民还享有农民无法享受到的多种福利，依据世界银行的估计进行调整，城乡之间居民收入真实的差距接近 6:1^②。

但是城乡在生产、生活所需的基础性公共产品供给上的差距更为巨大，要远远超过收入差距，这突出的表现为义务教育、医疗卫生和社会保障在城乡居民之间差距的进一步拉大。目前在城市基本上实现了“国家办教育”，而农村的义务教育投入几乎全部由农民负担，根据《2000 年全国教育经费执行情况统计公告》，全国普通小学生人均预算内公用经费支出为 37.18 元，农村小学生均为 24.11 元，仅为平均数的 65%。城乡居民能够享受到的卫生资源严重失衡，从 1991~2000 年，全国新增卫生经

① 李炳坤、张顺喜：《我国居民收入差距变化分析》，载于《2004 年中国经济年鉴》，中国经济年鉴社 2004 年版，第 861~868 页。

② 张红宇：《城乡统筹：以农民收入为中心的结构转换分析》，载于《农业经济研究》2003 年第 4 期，第 46 页。

费只有 14% 投入到农村, 2000 年农村人均卫生事业费仅为城市的 27.6%。更为触目的是, 中国社会保障体系目前还基本上没有延伸到农村。农村除局部地区实行社区养老保险外, 基本没有养老保险; 失业保险城市覆盖率已达 71.7%, 农村几乎为零; 2002 年全国城市居民基本实现最低生活保障, 多数农村地区目前尚未建立低保制度, 只有传统的五保供养制度, 人数仅为 270 万人, 约占农村人口的 0.3%, 供养费用仅为 27 亿元^①。

针对中国日益拉大的城乡经济社会差距, 世界银行经济学家、诺贝尔经济学奖获得者阿玛迪亚·森于 2002 年 7 月初在题为《不平等研究所面临的理论挑战》主题演讲上指出, 中国改革以来城乡之间的发展差距, 不仅体现在收入方面, 人口、教育、卫生等方面的公共服务和社会发展指标的差距也十分明显, 但却并未得到应有的关注。世界发展报告 (2004) 指出, 发展中国家的公共服务, 如道路、教育、健康服务、卫生饮用水、通讯等服务很难真正让贫困人口享受到实惠。而这些关键公共服务的提供对于贫困人口的脱贫、城乡和区域的统筹发展具有至关重要的意义。

城乡公共产品供给的巨大差异, 农村公共产品供给的缺乏, 是导致“三农”问题的出现和城乡发展失衡的重要原因之一。这是因为农村公共产品供给不足不仅制约了农业的可持续发展、农民的增收, 而且造成了许多农民未来发展机会的不平等, 尤其是不能与城市居民平等的共享现代文明成果。此外, 财力吃紧的基层政府不得不靠税外收费增加公共产品的供给, 税费的支付加重了农民负担, 进而制约农民对自身的发展投资。然而城乡公共产品供给的“双轨”制无疑固化了农村公共产品供给的不足,

^① 叶兴庆:《关于促进城乡协调发展的几点思考》, 载于《农业经济问题》, 2004 年第 1 期, 第 15 页。

使“三农”问题的解决陷入了“贫困的恶性循环”。因此，本书认为，当今“三农”问题的解决，不仅需要城乡产业的协调发展，农村剩余劳动力的顺利转移，更需要农村公共产品的供给来提供实现城乡协调发展的基础保障，例如农业的发展离不开基础设施的投入，劳动力的顺利转移离不开教育、技能的培训。要想打破恶性循环、寻找突破口就在于农村公共产品的有效供给，有效地为农民提供公共产品，缓解农村贫困，全面惠及现代文明成果，不仅有利于“三农”问题的解决，也有利于打破城乡分割的基本局面，推进城乡的协调发展。

党在总结几十年来我国处理城乡关系经验的基础上，在中共十六大报告中第一次明确提出了“统筹城乡经济社会发展”这一具有创新意义的战略，“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务”。这是我党在新世纪、新阶段作出的重大战略部署，是在“三农”问题认识上的一个深化和飞跃，是我国经济社会发展战略的重大转变，也是解决“三农”问题必须长期坚持的重大战略方针。2004年底召开的中央经济工作会议首次明确指出，我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段，这使统筹城乡发展的方略在理论上得到了升华。党对城乡关系认识的调整表明，我国政府在转变城乡二元经济社会结构的目标下做出了新的全局性战略安排，即从“城市偏向发展战略”转变为“城乡统筹发展战略”，政府执政理念的转变，为农村公共产品的有效供给提供了良好的制度空间和环境。目前，我国刚刚进入“十一五”时期的第一个年头，十六届五中全会明确提出了要把建设社会主义新农村作为我国现代化建设的重大历史任务，而推进社会主义新农村建设的重要环节是加强农村基础设施、义务教育、卫生、社会保障等公共产品的供给。农村公共产品的供给作用在促进城乡关系调整、“三农”问题的解决、新农村建设中日

益凸显出来。

因此,在新的历史时期和新的发展阶段,在城乡统筹的背景下研究我国农村公共产品供给问题具有重要的现实意义。同时,公共产品理论在国外已经建立了一套相对成熟的理论体系,在我国对于农村公共产品供给的研究正在不断展开和深化。公共产品理论较为系统地回答了现代市场经济条件下政府活动的任务、目标、范围、重点,以及政府行动的依据及其原因,所以对研究我国农村公共产品供给问题的实践具有很强的指导和借鉴意义。如何在借鉴国外理论的同时,同我国特定的国情结合起来,从经济发展的角度,发展和充实公共产品理论,具有重要的理论意义。

2

公共产品理论、农村公共产品研究进展

2.1 国外公共产品理论研究进展

2.1.1 经典公共产品理论研究进展

公共产品(public goods)一词最早由林达尔(Lindahl) 1919 年在其博士论文《公平税收》中提出,但是早期的学者例如大卫·休谟、亚当·斯密和约翰·穆勒等从政府职责角度论述了有关公共产品范围和供给方式等思想,虽然没有提出公共产品一词。而给出公共产品比较精确的分析性定义的是萨缪尔森(1954, 1955),并由此正式奠定了公共产品理论研究的现代基础。萨缪尔森指出公共产品与私人产品相比具有非排他性和非竞争性两个特征,但是通过对现实的考察发现,符合萨缪尔森所定义的公共产品是一种极端的情况,即“纯公共产品”(阿特金

森、斯蒂格利茨，1994）。现实中更为一般的情况是，许多产品并不是具有绝对的非排他性和非竞争性，而是介于纯私人产品和纯公共产品之间的中间状态，即“非纯公共产品”（impure public goods）或者为“混合产品”（mixed goods），萨缪尔森将所有的产品分为纯私人产品和纯公共产品两类未免过于简单（科尔姆（Colm），1956；布坎南，1965）。公共产品的特征和分类一直是诸多学者关注的问题，并从不同角度提出了自己的见解，例如马斯格雷夫（1973）将现实生活中的产品划分为公共产品（纯）、私人产品、混合产品和有益产品（merit goods）；布坎南（1965）的俱乐部物品；德姆塞茨（1970）则进一步从产品性质上区分了公共产品（public goods）和集体物品（collective goods）两个概念。除此之外，近几十年来，西方学者还围绕公共产品的需求、公共产品的供给效率和供给模式、地方公共产品和财政分权等问题展开研究。

如何提高公共产品的供给效率以及以何种模式供给公共产品一直是西方公共产品理论研究的核心问题。传统观点认为公共产品一般不能通过市场得到有效供给，这是因为与私人产品供给相比，由于公共产品具有的非竞争性、非排他性的特点，会产生“外部性”和“搭便车”行为，使得追求利润最大化的理性经济人对其供给望而却步，市场失灵的存在，公共产品的供给责任应由政府来承担。1932年底古在《福利经济学》（第四版）中以灯塔为例论证了政府供给公共产品的必要性，他认为由私人建造灯塔的收益远远低于社会收益。1964年萨缪尔森在其《经济学》教科书中对灯塔的政府供给论述比前人更进一步，他从边际成本的角度论证了灯塔应该归类于公共产品。鲍德威和威迪逊（2000）指出，私人市场有效配置资源的失灵，为考虑其他直接配置资源的辅助机制（例如提供公共产品和服务）以及通过纠正手段干预价格机制（例如税收和补贴）以诱导市场更有效运