

农村社区公共产品 有效供给与制度创新

Nongcun Shequ Gonggong Chanpin Youxiao
Gongji yu Zhidu Chuangxin

张应良 王晓芳 官永彬 等◎著

 中国农业出版社

农村社区公共产品 有效供给与制度创新

张应良 王晓芳 官永彬 等 著

中国 农业 出版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社区公共产品有效供给与制度创新 / 张应良等著. —北京: 中国农业出版社, 2013. 4
ISBN 978-7-109-17513-6

I. ①农… II. ①张… III. ①农村社区-公共物品-供给制-研究-中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 313404 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘明昌 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 10.5

字数: 278 千字

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

国家软科学研究计划项目 (2008GXS5D125)

重庆市重点人文社科基地农村经济与管理研究中心项目 (09SKB05)

重庆市重点人文社科基地农业教育与发展研究中心项目 (08WSK258)

西南大学人文社会科学研究重大培育项目 (12XDSKZ002)

参 写 人 员

张应良 王晓芳 官永彬

段豫川 陈绍友 高 静

刘新智 王图展 李玉胜

李国珍 王 琦 张建锋

前 言

转轨时期中国农村公共产品供给制度的创新，归结到一点，就是要突破传统的以工农分治、城乡二元为基本特征的现行公共产品供给制度，逐步建立与中国全面建成小康社会和工农业协调、城乡一体化发展相适应为目标的新型农村公共产品供给制度。

本书是在作者主持的国家软科学研究计划项目、重庆市重点人文社科基地农村经济与管理研究中心项目、重庆市重点人文社科基地农业教育与发展研究中心项目、西南大学人文社会科学研究重大培育项目研究成果基础上形成。主要研究内容有：①借鉴市民社会理论的“国家—社会”分析模型建构农村社区公共产品供给制度的“国家←第三域→社会”分析框架。②通过对农村社区公共产品供给制度变迁的梳理，分析制约农村社区公共产品有效供给的制度屏障，从而揭示研究的问题。③从农村社区公共产品供给中政府与市场的博弈分析中，构建农村社区公共产品供给制度新框架：“政府诱导+市场参与”。④新制度框架由供给制度（即供给决策制度、多元筹资制度、成本分摊制度、监督管理制度）、实施机制（即偏好显示机制、组织动员机制、累进效应机制和他律制约机制）、运营模式（即“公共民营合作”的运行模式、“股权出让”的实践模式、“政府职能再造”的监管模式）等组成。⑤转轨体制背景下的农村社区公共物品供给制度的创新，应该按照“公办民助”、“民办公助”和“公退民进”的路径，

从运行模式、操作模式和监管模式进行机制设计。⑥最后提出了保障农村社区公共产品有效供给的政策框架。包括健全法律规章，依法规范供给行为；建设公共财政，确保财政支农职能；改革行政体制，创新乡村治理机制；转变政府理念，塑造政府服务形象。

该著作的学术价值主要体现在对农村社区公共产品有效供给的制度创新进行了较为全面和深入的研究，在此基础上创新性地提出了“政府诱导、社会参与”的以民营化配置为基本理念的“公导民办”供给制度框架，内含富有理论价值的观点将丰富和完善福利经济学理论、公共物品理论，推动和促进现代公共事业管理体制的改革，同时也对公共经济学、公共财政学的学科建设起到积极作用。其应用价值主要体现在对指导我国农村社区公共产品的有效供给实践和政策制定具有重要的意义，研究结论将对我国中央和地方的事权与财权的划分、推动我国财税体制的进一步完善有重要的实践价值。尤其是多元投资主体的选择和多元筹资方式的建立，将为我国农村公共物品供给中的投入机制创新提供直接借鉴；以公共事业管理委员会为载体的监管主体的选择和正式制度约束和非正式制度约束的监管机制的建立将为我国公共物品的立项与管理提供实践基础；提出的以法律规范供给行为、通过公共财政改革确保财政支农、以行政体制改革强化乡村治理和转变执政理念以实现政府职能转变等政策建议将为我国农村公共物品供给的有效提供制度保障与政策框架。

该成果在前人研究基础上，尝试引入“民营化配置”理念，提出转轨体制背景下“政府诱导型”农村社区公共物品供给制度框架，这不是简单地说政府退出公共领域，有许多

相关问题都需进一步深化研究。①公共物品消费偏好真实显示机制构建。本著作虽然从农村社区俱乐部假设出发尝试建立一种消费偏好的显示机制，但这仅仅是一种尝试。如何让农民对农村公共产品需求真实地表达出来，决策者的决策如何与需求表达机制结合？政府官员作为政府代理人在决策过程中如何主动识别和动态瞄准农民的差异性需求，以及如何真正实现代表农民群众的利益尤为重要，值得进一步研究。②农村公共产品供求均衡问题的计量研究。研究公共产品供给的质、量、结构等方面是否与农民的需要相符合、是否与农民的税费支付相对应？在对农村公共产品供求均衡的全面分析和界定，如何建立农村公共产品次优供给的均衡模型？农业税负取消以后，县乡财政困难，部分区域性公共产品的供给面临挑战，如何实现农村公共产品的供给均衡问题？③农村社区公共产品供给的配套制度改革研究。农村公共产品供给制度是一个制度序列或框架，不能脱离相关的配套制度改革，包括法律法规制度的健全、公共财政制度框架的完善、乡村治理机制的改革、产权制度的明晰等等，都是需要进一步深化研究的问题。本研究旨在添砖加瓦，激起更多同仁对该问题研究的兴趣，共同对我国公共物品供给问题进行深入研究，取得实质性的研究成果并付诸实践，为解决我国“三农”问题、全面建成小康社会做出更多的努力。

作 者

2013年4月

摘 要

农村社区公共产品供给的短缺成为中国城乡差距拉大的主要原因。在统筹城乡协调发展和全面建成小康社会视阈中研究农村社区公共产品有效供给问题意义重大。本著作在制度创新理论和关系治理理论框架内，立足农村社区公共产品从“有效供给”到“供给有效”的逻辑转换，以制度创新为主线，在揭示我国现行农村社区公共产品供给制度缺陷基础上，通过对政府（行政方式）和私人（市场方式）提供农村社区公共产品的非合作博弈分析，构建“政府主导+市场参与”供给制度新框架，分别从农村社区公共产品的供给决策制度、公共筹资制度、成本分摊制度、监督管理制度，农村社区公共产品有效供给的偏好显示机制、组织动员机制、累进效应机制和他律制约机制，以及农村社区公共产品有效供给的“公共民营合作”的运行模式、“股权出让”的实践模式、“政府职能再造”的监管模式等方面进行了阐释，并提出保障农村社区公共产品供给有效的机制建立与政策建议。

目 录

前言

摘要

第1章 总论	1
1.1 研究问题及背景展示	1
1.1.1 研究问题	1
1.1.2 背景展示	6
1.2 研究目的与选题意义	10
1.2.1 研究目的	10
1.2.2 选题意义	11
1.3 研究方法及技术路线	12
1.3.1 研究方法	12
1.3.2 技术路线	14
1.4 研究内容及结构框架	16
1.4.1 研究内容	16
1.4.2 结构框架	16
1.5 研究重点、难点及创新	17
1.5.1 研究的重点、难点	17
1.5.2 创新点	18
第2章 理论基础	21
2.1 公共产品理论	21
2.1.1 公共产品的含义	21
2.1.2 农村公共产品的含义	22

2.1.3	公共产品的性质	23
2.1.4	公共产品的类型	24
2.1.5	研究范畴的界定	27
2.2	制度经济学理论	30
2.2.1	基本命题：制度至关重要	30
2.2.2	交易成本理论	33
2.2.3	产权理论	33
2.2.4	制度变迁与制度创新	34
2.3	效率与公平	38
2.3.1	效率	38
2.3.2	公平	39
2.4	公共管理中的伦理学理念	40
2.4.1	伦理问题的提出	40
2.4.2	利益关系是研究的出发点	40
2.4.3	公共管理中的关系模式	41
2.4.4	公共管理中的德治与法治	42
第3章	我国农村社区公共产品供给绩效考察	43
3.1	我国农村社区公共产品供给制度变迁：简单梳理	43
3.1.1	“村社合一”治理模式下农村社区公共产品供给制度	43
3.1.2	家庭承包制后农村社区公共产品供给制度	49
3.1.3	税费改革后农村社区公共产品的供给	58
3.1.4	免税后农村社区公共产品的供给	63
3.2	公共产品供给绩效评价	64
3.2.1	绩效评价的思路框架	64
3.2.2	农村社区公共产品供给主观绩效评价	67
3.2.3	农村社区公共产品供给客观绩效评价	75
3.3	现行农村公共产品供给：绩效判断	80

3.3.1	现行农村公共产品供给绩效总体判断	80
3.3.2	现行农村公共产品供给问题表征	81
3.4	现行农村社区公共产品供给问题：形成机理	87
3.4.1	乏力的农村社区公共产品供给动员机制	87
3.4.2	政府强制性农村社区公共产品供给决策机制	88
3.4.3	严格规制的农村社区公共产品供给准入机制	89
3.4.4	缺失的农村制度外公共资源监督机制	90
3.5	现行农村社区公共产品供给问题：负面影响	90
3.5.1	加重农民的经济负担	91
3.5.2	削弱农业可持续发展的物质基础	92
3.5.3	制约城乡统筹协调发展	93
3.5.4	阻碍农村小康社会进程	94
第4章	农村社区公共产品供给制度创新	100
4.1	双重博弈：政府供给公共产品与私人供给公共产品	100
4.1.1	应然博弈：政府供给公共产品与私人供给公共产品的制度安排	100
4.1.2	实然博弈：政府供给公共产品与私人供给公共产品的效率损失	103
4.1.3	博弈均衡解：政府诱导型农村社区公共产品供给制度选择	111
4.2	民营化配置农村社区公共产品的基本依据	116
4.2.1	民营化配置农村社区公共产品的理论依据	116
4.2.2	民营化配置农村社区公共产品的实践依据	118
4.2.3	民营化配置农村社区公共产品的政策依据	123
4.3	民营化配置农村社区公共产品政府行为与市场行为边界考察	125
4.3.1	农村社区公共产品供给“决策”职能与	

“执行”职能的博弈	126
4.3.2 政府与市场供给农村社区公共产品的范围 界定	128
4.4 政府诱导型农村社区公共产品供给制度创新框架	131
4.4.1 农村社区公共产品供给决策制度的创新	132
4.4.2 农村社区公共产品供给公共筹资制度的创新	133
4.4.3 农村社区公共产品供给成本分摊制度的创新	134
4.4.4 农村社区公共产品供给监督管理制度的创新	135
第5章 农村社区公共产品供给决策制度创新	139
5.1 公共决策的含义	139
5.1.1 决策的基本含义	139
5.1.2 决策的基本过程	141
5.1.3 决策理论的发展	142
5.1.4 决策原理在公共产品供给决策中的启示	143
5.2 农村社区公共产品供给决策制度创新目标	144
5.2.1 现行农村社区公共产品供给决策制度安排	145
5.2.2 农村社区公共产品供给决策制度创新目标	148
5.3 农村社区公共产品供给决策制度创新的路径依赖	151
5.3.1 农村社区公共产品供给决策制度变迁的约束	151
5.3.2 农村社区公共产品供给决策制度变迁的路径 选择	153
5.4 农村社区公共产品供给决策制度实施机制的建立	154
5.4.1 农村社区居民需求意愿表达的激励	155
5.4.2 农村社区公共产品需求意愿表达机制的建立	161
第6章 农村社区公共产品公共筹资制度创新	170
6.1 公共产品筹资制度创新问题的提出	171
6.1.1 公共需求的巨大增长与财政资金的瓶颈约束	171

6.1.2 现行公共筹资制度的缺陷	173
6.2 农村社区公共筹资制度创新：多元筹资主体选择和 多元筹资方式建立	176
6.2.1 公共产品筹资的理论模型	176
6.2.2 农村社区公共筹资制度创新的目标	178
6.2.3 农村社区公共产品筹资制度创新的内容： 一体与多元	180
6.2.4 制度整合：“一体”与“多元”的良性互动	186
6.3 公共产品多元筹资制度的保障：动员机制的建立	188
6.3.1 公共产品筹资：国家动员机制的弱化	188
6.3.2 公共产品筹资：社会动员机制的发育	191
6.3.3 农村社区公共产品供给动员机制的建立	193
第7章 农村社区公共产品供给成本分摊制度 创新	204
7.1 成本分摊的基本内涵	204
7.1.1 基本概念界定	204
7.1.2 成本分摊的基本原则	206
7.2 农村社区公共产品供给成本分摊制度创新的目标	208
7.2.1 现行农村社区公共产品供给成本范畴 界定	208
7.2.2 现行农村社区公共产品成本分摊 ——平摊税费	213
7.2.3 现行农村社区公共产品成本分摊制度 ——累退效应的分摊机制	216
7.2.4 农村社区公共产品成本分摊制度创新目标 ——累进效应的分摊机制	221
7.3 农村社区公共产品成本分摊制度的实施机制	223
7.3.1 制度内成本分摊的合理性	223

7.3.2 制度外成本分摊的合规性	227
-------------------------	-----

第8章 农村社区公共产品供给监管制度创新

8.1 农村社区公共产品配置监管问题的由来	234
8.1.1 供给主体的决策缺乏约束	234
8.1.2 资金使用与管理监督不力	237
8.1.3 供给过程缺乏民众参与	239
8.1.4 公共产品的运营管护主体虚置	241
8.2 农村社区公共产品民营化配置与政府管理	243
8.2.1 农村社区公共产品民营化配置对政府管理的 积极影响	243
8.2.2 农村社区公共产品民营化配置对政府传统 管理的挑战	244
8.2.3 农村社区公共产品民营化配置过程中的政府 角色转变	246
8.3 农村社区公共产品配置监管主体的选择	248
8.3.1 政府、社会、农民合作的利益基点	249
8.3.2 政府、农民、社会合作的载体选择	251
8.3.3 政府、农民、社会合作的机制设计	254
8.4 农村社区公共产品供给监管内容的界定	255
8.4.1 筹集资金的管理	255
8.4.2 公共产品的质量	256
8.4.3 公共产品的价格	260
8.4.4 日常的运营管护	265
8.5 农村社区公共产品供给监管机制的构建	267
8.5.1 正式制度的约束与监督	269
8.5.2 非正式制度的约束与监督	270

第 9 章 农村社区公共产品民营化配置模式	272
9.1 公共产品供给的环节：提供—生产—运营	272
9.1.1 政府提供不等于政府生产	272
9.1.2 公共产品供给的制度安排	275
9.2 农村社区公共产品配置实践模式	276
9.2.1 “公共民营合作”运行模式	276
9.2.2 “股权出让”实践操作模式	280
9.2.3 “政府职能再造”监管模式	281
9.3 PPP 模式在我国运用的条件识别	283
9.3.1 符合区域特点是前提	284
9.3.2 明晰产权制度是动力	284
9.3.3 风险分担机制是关键	285
9.3.4 政府角色转换是根本	285
9.3.5 法律制度规范是保障	285
第 10 章 研究结论与政策建议	289
10.1 基本结论	289
10.1.1 当前农村社区公共产品供给不足突出表现为供给低效和结构失衡	289
10.1.2 农村社区公共产品供给不足的经济根源在于政府财政支农的乏力	290
10.1.3 农村社区公共产品供给缺乏的制度根源在于供给制度的传统落后	290
10.1.4 破解当前农村社区公共产品供给瓶颈的制度选择是“政府诱导”	291
10.1.5 供给决策+多元筹资+成本分摊+监管管理=“政府诱导型”制度框架	293
10.1.6 PPP 将成为我国农村社区公共产品民营化	

配置的基本运作模式	295
10.2 政策建议	297
10.2.1 健全法律规章,依法规范供给行为	297
10.2.2 建设公共财政,确保财政支农职能	298
10.2.3 改革行政体制,创新乡村治理机制	300
10.2.4 转变政府理念,塑造政府服务形象	303
10.3 进一步深化研究的问题	304
参考文献	307
后记	315

第1章 总 论

农村社区公共产品供给制度创新是 21 世纪上半叶中国农村社会转型的重要组成部分，既包括由工农分供分治的农村社会性公共产品供给制度向城乡一元的社会性公共产品供给制度的转变，也包括由重工轻农的农村生产性公共产品供给制度向工农协调的农村生产性公共产品供给制度的转变。这是一项量大面广的系统工程，需要根据经济、社会发展的客观规律和经济、社会发展的不同阶段和战略目标取向，创新农村社区公共产品的供给制度。

1.1 研究问题及背景展示

1.1.1 研究问题

本书想要阐述这样一个观点：公共产品供给不但要公平，而且要效率。城乡二元体制的制约与政府政策的偏好导致城乡公共产品供给不公平，政府财力的限制和供给决策的偏好导致农村公共产品供给低效率，这将成为本书研究的逻辑起点。在转轨体制背景下，城乡一元公共产品供给制度的构建、城乡统筹发展的小康社会与和谐社会是我们追求的目标。围绕此目标，提出构建一种“政府诱导、居民参与、第三方介入、社区组织协调”的“公导民办”的以“民营化”配置理念为核心的“政府诱导型”农村社区公共产品供给新制度，其内含的供给决策制度、多元筹资制度、成本分摊制度和监督管理制度的创新将成为本研究的基本内容。参见图 1-1 研究问题的基本逻辑思路图。