

第一章 导论

第一节 研究背景、问题和意义

一、研究背景

“上面千条线，下面一针牵”。这是对乡镇一级政府层级角色的形象概括。乡镇政府是我国五级政府架构中最底层的一级，直接面对农民。^①2000年，我国农村共设有43735个乡镇，平均每个乡镇辖区内约有5520户、2.11万人，平均每一个乡镇的农业生产总值为3250万元。^②国家和政府正是通过乡镇政府对广大农村的各项活动和占全国总人口的70%—80%的9亿多农民进行领导、引导和管理的，所以我国乡镇公共物品（public goods）的供给是一个关系到我国农村、农民和农业的大问题。^③

引发我们对乡镇公共物品制度外供给问题进行深层观察和思考并不是源于书本，而是源于改革开放以来，尤其是20世纪90年代以来我国农村地区的现实经济社会生活：^④

^① 中央、省、市、县、乡五级政府架构是我国实际运行中的政府层级。《中华人民共和国宪法》规定我国的行政区划是省、县和乡镇三级，还没有条例规定可以让地级市管县级市或县，但在实践中按此执行已经很长时间了，尽管这实质上悖于宪法。当然，这一问题已超出本书研究范围。本书中，乡镇政府指广义上的“政府”，即指乡镇政权，而不是仅指乡镇行政机关。同时，本书把乡和镇等同，不加区分。

参见陈锡文著：“要更为重视农村社会的全面进步”，载《学习时报》2002年7月22日。1997年《中国统计年鉴》显示乡镇的数量为45484个。2002年《中国统计年鉴》有全国县级区划的数目，而没有全国乡镇的数目。由于乡镇数量每年都在变化，难以有准确的数字。从目前多个刊物引用的数字看，我国约有4.5万个乡镇，居住着9.22亿乡村人口。

^③ Public goods 在我国有许多不同的译名，如公共物品、公共产品、公共品等。樊纲（2000）将其译为“公共商品”，毛寿龙（2001）在他主持的“制度分析与公共政策”译丛中将其译为“公益物品”（并用“公害物品”译 public bads，郑秉文把 bads 译为“无效产品”）。另外，台湾的学者也有将其译为“公共财货”的。本书采用“公共物品”这一较为习惯的译法。

^④ 马银录（2003）在他的驻村手记中记录了农民提出的八大问题，这从一个侧面反映了我国当代农村地区的现实状况。这八个问题是：（1）我们学习“三个代表”，上面的人学不学？如果说学，为什么不实事求是，减轻我们的税负过重问题？（2）你们干部的工资一升再升，缴不缴税？我们的收入一降再降，还要缴税，这公平吗？我们贷款缴税要到何时？（3）你们城里人走路、孩子上学缴不缴修路钱、教师工资钱？（4）农产品价格直线下跌，农药、化肥、农机具等农用品价格却不断上升，这是谁造成的？国家的农业投入都到哪里去了？中间的利润都让谁盘剥走了？（5）乡统筹、村提留，什么时候能不收？农特产什么时候能减下来？让我们喘口气，好好发展生产行不行？（6）村组干部没工资、

1. 一方面大多数农村地区乡镇政府干部职工工资不能及时发放，另一方面乡镇政府又把有限的资金投入于竞争性项目，甚至大搞“政绩工程”。某些公共物品供给过度，例如超出农民经济能力频频进行集资，用于公共设施和公益事业建设；某些公共物品供给又严重短缺，例如在为农民提供市场信息服务和技术服务方面就显得严重不足。

2. 当前乡镇政府工作仍旧是围绕“经济建设”这个中心展开，^①直接组织经济或者干预农业生产，如发展乡镇企业、调整农业生产结构等，这种职能错位的行政管理方式尽管在短期内依靠政府控制的资源和拥有的权力可获得部分财政收入，但同时也干预了市场，其结果往往是经济上不去，还在一定程度上阻碍民营经济的发展，农民又不满意，从而引发乡镇干群关系的紧张。

3. 我国各层级政府中，只有乡镇这一层级政府运转的成本存在由农民负担的现象，而且这一部分费用的获取不是以税收形式，而是以极不规范的弊端百出的收费形式取得的。大多数乡镇政府负债严重，运转困难，不少甚至濒临破产，无力提供义务教育、基本医疗卫生服务等公共物品。

4. 由于乡镇在与中央政府或者上一级政府共同提供公共物品中，其承担的财政份额太大，部分该由中央政府承担的公共物品，如农村义务教育、民兵训练、优抚、计划生育以及部分农业生产支出等也由乡镇财政承担，以至普遍出现“中央（或上级政府）请客、地方（下级政府）出钱（英文称之为 unfunded mandate）”的现象。^②事实上，农村义务教育除了开发学生心智、增强其能力外，还对提高整个社会的文化素养产生积极影响，它的部分收益是社会性的，是非排他性的，所以农村义务教育的大部分支出由乡镇政府承担是不合理的。而民兵训练和优抚是为了增强国防，属于全国性公共物品，计划生育以及部分农业生产支出等也并不反映农民的偏好。^③

5. 上级下达的各种“达标”活动、各种评比活动年年进行，层出不穷，这些活动体现的大多只不过是政府官员的政治需求，而不是公众需求。^④当官员的政治需求大于公众需求时，经济必须为政治需求服务，公共物品供给必须

乡镇干部工资欠发或少发，这样下去谁还愿意为政府效劳？中央能不能设立“政权基金”，专门解决基层干部的工资问题？（7）江泽民总书记说，基础不牢，地动山摇。可这基础谁来巩固，怎么巩固，我们一点不清楚……（8）上面政策确实好，为什么到基层老走样？现在究竟有多少人为农民说话，替农民办事？

笔者调查发现，几乎所有乡镇政府在被问及乡镇政府的职能时都认为，主要就是抓经济建设。

^② 王绍光、王有强：《建立现代财政制度——兼谈农村费改税的思路》，载胡鞍钢主编：《中国战略构想》，浙江人民出版社，2002。

严格地说，计划生育不能用个人偏好来衡量，因为这是国策，当然并不是说所有国策都反映农民的偏好。要说偏好，那便是国家的偏好的反映。

^④ 当前我国的体制国情决定了官员的偏好主要是迎合政治需求，而不是以农民福利最大化为第一偏好

为政治需求服务，这就容易出现财政缺口。反过来，这就使得乡镇政府寻求短期行为，谋求公共物品制度外供给。

6. 农民负担过重，乡镇政府乱收费现象严重，甚至还向农民提供公害物品，如提供虚假的农产品信息。农民在收入与城市居民存在较大差距的情况下还承担着比城市居民更重的负担，无法享受一视同仁的税收负担、无歧视的教育和社会保障等国民待遇。更不用说享受基本的公共物品供给，如提供基础教育、公共卫生和基本医疗，根治流行病与地方病，提供清洁水源，提供计划生育服务，提供农业科技知识服务和技能培训，投资于农田基本建设，实行国土整治，植树造林，建设乡村道路、乡村电网、乡村广播电视网以及公用通信设施等。

7. 我国乡镇目前普遍缺乏规范的公共选择机制，乡镇公共物品大多是由乡镇政府和部门自上而下决策供给的，供给总量与结构多数是乡镇政府以文件的形式下达，带有很强的指令性、主观性和统一性，还有相当部分是领导个人意志的体现，结果常常导致公共物品供给和需求的脱节。

8. 公共物品供给的预算缺乏预见性，基本上是一层层的领导拍板。公共工程的大量例子说明，这类工程到最后都是超出预算的。基本上是采用“什么工作出现问题，就多给钱”的方式来解决预算中出现的问题。再例如，计划生育出了问题，财政就增拨一笔款，环保有问题就增多环保经费，这已成了惯例，但这似乎给人这样一种信息，即越是失败者就越多给钱。但是没钱呢？

9 乡镇公共物品供给的实践和法规不透明，公共物品制度外供给在促进乡镇经济发展的同时也带来大量的社会问题，产生了社会不稳定因素，如农村群体性事件等。

10. 乡镇公共物品供给出现了新的形式。在一些地方，本着“谁受益，谁出钱”的原则，公共物品供给出现了自建公助、公办民建等多种形式。在经济较发达的乡镇甚至出现了专门负责公共项目建设的私人团体，一些地方由当地农民自发组织了“公共工程理事会”，^①由农民选举代表当选理事，共同决定是否该举办某项公共工程、费用的征集和支出，并具体组织实施公共工程，乡镇政府只是起监督和协助作用。一些公共物品供给，还出现了由个人承担供给成本的现象，如在农村，私人办学已成较普遍的现象。这些都是公共物品供给市场化、社会化的表现。但是某些公共物品，如农村卫生，却出现过度市场化倾向，导致了农村卫生服务状况的严重恶化。这也是我们调查时所发现的一个突出问题。

^① 樊纲（1995）引用的例子，当前在很多乡镇都是一个普遍的做法。一般是村长或宗族的头头做理事长。

上述情况表明，乡镇政府公共物品制度内供给不足，制度外供给现象大量存在。这反映了政府制度内财政（预算收入）不足，寻求制度外收入或非规范收入已成为一个普遍现象。事实上，任何一级政府部门，包括中央政府部门^①都或多或少地依靠一些非规范收入，比如各级政府机构为弥补预算内收入的不足而搞的“创收”。当然，越到基层政府，非规范收入越多，县、市、乡镇政府办事更是要依靠社会集资、企业集资和摊派。这一现象当前在乡镇更为普遍，所有这一切都与政府职能的定位有关。根据公共财政理论的要求，乡镇政府的职能是提供乡镇范围内居民和农民需求的公共物品和服务，这些公共物品和服务包括：

一是具有外部性但收益和成本不外溢出本辖区的公共物品，如公共安全、民事纠纷处理、乡村道路、区域内防洪、灌溉排水、土地整治等；

二是外部收益或成本溢出辖区，需要与上一级政府甚至中央政府或其他辖区进行合作来提供的公共物品和服务，如基础教育、卫生防疫、跨乡镇的公路建设、区域水土治理、环境保护等；

三是具有一定规模经济、收益可排他的混合公共物品，如医疗、文化以及其他一些社区福利项目；

四是基本的政府行政管理。

但是由于乡镇制度内财政不足，乡镇政府不但无力供给应该供给的公共物品，而且无力完成基本的行政管理，最终政府只能寻求公共物品的制度外供给。

二、研究问题和意义

（一）问题的提出

按照公共财政理论，公共物品应由政府通过税收进行强制性供给，但是当前由于乡镇财力不足而导致的公共财政缺位，使得乡镇政府不得不寻求公共物品制度外供给。

当前，对于改革开放后，尤其是实施分税制后我国乡镇公共物品制度外供给状况和存在的问题缺乏深入的研究，对于我国乡镇公共物品制度外供给的形成机理缺乏深入系统的研究，更缺乏提出改革乡镇公共物品制度外供给的有效制度安排。基于这种认识，本书结合对多个地方的实证调查，试图从制度外供给这个视角，较深入地探讨我国乡镇公共物品制度外供给这一课题。

本书要研究的主要问题是：（1）乡镇公共物品制度外供给的历史和现状怎么样？（2）针对乡镇公共物品制度外供给产生的问题和原因的一个有效的改革对策是怎么样的？

^① 当然，中央整顿“小金库”后这种情况在高级层政府中已经是极少数了。

“我国农村财政制度创新与政策选择”课题组：《乡镇财政：制度框架与政策改革》，载《中国农村经济》2002年第4期。

也就是说,本书将尝试用公共财政理论,通过典型案例分析,来解释和分析乡镇公共物品制度外供给的历史和现状,深入分析乡镇公共物品制度外供给产生的问题和形成机理,提出改革乡镇公共物品制度外供给的有效制度安排。

(二) 研究意义

无论是在人民公社时期还是在家庭承包制时期,基层政府都处于公共财政的“缺位”状态,于是公共物品制度内供给不足,公共物品出现制度外供给,并成为普遍现象。在当前我国经济体制转型过程中,乡镇公共物品制度内供给短缺与农民的需求矛盾十分突出,于是乡镇出现了大量的公共物品制度外供给的现象。这里面,我国乡镇公共物品供给既出现了很多新的做法,在一定程度上弥补了公共物品制度内供给不足的状况,同时也由此引发了相当多的社会问题。实际上,当前我国乡镇社会经济运行中的许多问题,如官员政绩化问题、农民负担过重问题、农村群体性事件问题、基层民主建设问题等,都与公共物品的制度外供给密切相关。所以,研究乡镇公共物品的制度外供给状况、存在问题以及形成机理,研究乡镇公共物品制度外供给的改革途径,将有着重要的理论意义和现实意义。我们认为,这主要表现在下列几个方面:

- 一是有助于更科学地调整和定位乡镇政府财政职能;
- 二是有助于更合理地划分中央和地方事权和财权;
- 三是有助于进一步建立和完善乡镇层级的公共财政;
- 四是有助于进一步深化农村税费改革;
- 五是有助于进一步推动农村基层民主建设;
- 六是有助于解决好当前农村地区乡镇政府中存在的行政能力严重弱化问题;
- 七是有助于更好地实现政府和公民的良性互动。

第二节 概念和理论

一、相关概念的界定

本书涉及的关键概念主要有以下几个:

(一) 公共物品

公共物品是这样一类商品:将该商品的效用扩展于他人的成本为零,因而也无法排除他人享用。^①它具有下列特征:一是消费的非竞争性(non-rivalness);二是消费的非排他性(non-excludability);三是消费的不可分割性(non-divisibility)。

^① [美]保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯著作(中译本):《经济学》,华夏出版社,1999,第29页。

从性质上看，公共物品可分为纯公共物品（pure public goods）和准公共物品（quasi public goods）。前者指为全社会成员共同提供的，如国防、外交等；后者指既有公共物品的特征又有私人物品的特征，如公路、桥梁等。从表 1-1 中可以看出，纯公共物品、准公共物品与私人物品之间的区别就在于是否具有排他性，是否具有竞争性上。准公共物品又可细分为两类：一是拥挤性公共物品（congestible public goods），即随着消费者人数达到一定规模后，使消费者在消费时具有拥挤性（竞争性）的公共物品，典型的这类公共物品如道路、桥梁等。二是价格排他性公共物品（price-excludable public goods），即指在效益上可以定价，在技术上可以排他的公共物品，典型的这类公共物品如公园等。

表 1-1 纯公共物品、准公共物品与私人物品

类别	特征	举例
纯公共物品	受益难以排他、消费非竞争	国防、外交、义务教育等
准公共物品	受益可以排他，消费非竞争 受益难以排他，消费有竞争	下水道、影院等 公共牧场、道路等
私人物品	受益可以排他，消费有竞争	苹果等一般市场商品

资料来源：根据樊勇明和杜莉（2001）整理。

从收益空间上看，公共物品可分为全国性公共物品和地方性公共物品。国防、外交的收益空间不受地区的限制，只要是本国的居民都能享受，其提供者也只能是中央政府，这些是全国性公共物品。而公路、桥梁等只能是就近的居民才能享受，这些属于地方性公共物品，相当多的地方公共物品属于准公共物品。当然，地方公共物品也存在外部性，如某一地区的围海造堤不仅使本地区免受海潮和风浪的袭击，同时也使周边地区居民受益，同样某一地区为治山治水而作的努力不仅大大改善本地区居民的生活环境，也给虽不在同一地区但在同一条河流下游居民的防洪抗旱作了贡献。

（二）乡镇公共物品

乡镇公共物品是指处于我国行政区划最底层的乡镇范围内提供的为乡镇居民或农民消费的公共物品，具有局部性和基层性的特征，因此乡镇公共物品的供给状况是对我国农村公共物品供给状况的基本反映，乡镇公共物品供给包括农村公共物品供给。由于乡镇处于我国行政区划最底层，由乡镇以上各级政府提供的全国性或地方性的公共物品都有覆盖到乡镇的可能，有些乡镇政府提供的公共物品也是对上级政府提供的公共物品的配套和延伸。所以，乡镇公共物品还具有多层次性的特征，也就是说在一个乡镇范围内的公共物品，有些体现了全国范围内的共同要求，有些体现了一个乡镇范围内的共同要求，有些则体

现了一个乡镇与其他地区的共同要求。

(三) 乡镇公共物品

根据公共物品理论，我们可以把公共物品分为广义和狭义两种。广义上的公共物品包括：实现社会公正和宏观调控目标的公共政策，推动社会经济发展和改革创新的各项制度安排，基础设施和公共事业等；狭义的公共物品主要指后一种，即基础设施和公共事业。根据乡镇公共物品的特征分析，本书中乡镇公共物品主要涉及义务教育、基础设施、基本卫生医疗、社会保障、社会治安、信息服务等。表 1-2 列举了本书中主要涉及的乡镇公共物品的属性。

表 1-2 乡镇公共物品的属性

类别	内容	受益范围
纯公共物品	义务教育、民兵训练、基本医疗卫生服务、社会保障	全国性 地方性
准公共物品	镇村道路、交通、农田水利、电视转播、消防、下水道等	地方性

(四) 制度内供给

公共物品制度内供给是指政府用预算收入来提供公共物品，一是公共物品供给的主体是政府；二是公共物品供给的成本分摊方式是通过政府预算收入进行。见表 1-3。

表 1-3 公共物品的制度内供给特征

供给主体	成本分摊	供给方式
政府（或国有企业）	预算内和预算外财政	强制性

(五) 制度外供给

公共物品制度外供给是指制度内财政供给方式之外的其他供给方式，也即公共物品的成本分摊方式是不规范的，处于“正规的财政制度之外”，而不是指这种供给方式不合法，它包括公共物品的制度外财政供给（非预算融资）和民间供给（非政府融资）。前者包括：一是乡镇企业上缴利润、管理费；二是乡镇统筹；三是各种集资、捐款收入；四是各种罚没收入。后者包括民间的捐款、集资、摊派等。

公共物品制度外财政供给的特征表现在：一是非预算性，它是一般预算（预算内和预算外）之外的供给方式；二是随意性，对于公共物品供给的种类、数量随意性比较大；三是集权性，公共物品供给的决策大多反映的是领导意志，缺乏公众参与。表 1-4 是对公共物品制度外供给的特征的说明。

表 1-4 公共物品的制度外供给特征

供给主体	成本分摊	供给方式
政府	非预算收入	指令式为主
民间（个人、集体或第三部门）	捐助、集资、摊派等	自愿式为主

综上所述，本书中乡镇公共物品制度外供给是指公共物品的非预算供给，既包括政府通过制度外财政供给公共物品，即政府行为的制度外供给；又包括私人、集体和民间组织自筹资金供给公共物品，即非政府行为的制度外供给。

二、理论基础：公共财政理论

公共财政是市场经济国家普遍实行的财政模式，它不仅规范、约束着政府职能与公共支出的结构，更具制度与体制方面的深刻内涵：公共财政的基本职能是纠正市场失灵，公共财政的基石是提供优质的公共服务，公共财政依托于民主政体并以相对中性的税收制度为轴心，公共财政要实行分权基础上的制衡。可以这样认为，财政形式和内容的公共化，就意味着公共财政框架的基本形成。^①近年来，我国公共财政论者逐步形成了相对系统的公共财政理论，^②在公共财政的内涵和基本框架上取得了比较一致的看法。

（一）内涵

公共财政，指的是国家或政府为市场提供公共物品的分配活动或经济活动，它是与市场经济相适应的一种财政类型或模式。^③公共财政的内涵包括下列方面：

1. 公共财政是弥补市场失灵的财政。在市场经济中存在着若干领域或场合，如公共物品、外部性、自然垄断等，起基础性资源配置作用的市场机制或者无法有效配置资源，或者无法正常发挥作用，处于天然的市场失灵的状态中，这时就需要非市场性的政府及其公共财政的介入，才能克服市场失灵。

2. 公共财政是为市场提供一视同仁服务的财政。市场经济是通过多个经济主体的等价交换活动而连成有机统一体的。因此，政府及其公共财政必须一视同仁对待所有的经济主体，否则将否定人们市场交换的等价性，而从根本上否定市场经济。

^① 1998年，党中央、国务院明确提出了建立公共财政的改革目标，可以说，经过各级政府和财政部门坚持不懈的探索和开拓，当前一个新型的社会主义公共财政基本框架基本形成。

^② 对公共财政理论的研究方面关注较多的学者主要有厦门大学的张馨教授、中国人民大学的高培勇教授等。

对公共财政的定义并没有一个统一的标准，不过在公共财政是“提供公共物品”这一点上都比较一致。张馨和杨志勇（2001）的定义的基本点在于，它一方面肯定了公共财政仍是政府进行的分配或经济活动，另一方面又强调了它是“为市场提供公共物品的财政，从而是公共的财政”。

3. 公共财政是非盈利性的财政。盈利性是市场经济活动的直接动力，之所以会产生市场失灵，主要原因之一就是无法确保应有的或正常的市场盈利。所以，只要处于市场失灵领域内的政府及其公共财政，就不能直接进入市场去追逐盈利，而只能以社会利益为活动目的，只能从事非盈利性活动，从而具有非盈利性。

4. 公共财政是法治化的财政。市场经济是一个法制经济，对于政府来说，其活动和行为也应当置于法律的根本约束和规范之下。公共财政作为政府直接进行的活动，在市场经济下显然也要受到法律的约束和规范。政府预算就是约束和规范公共财政的基本法律手段。

（二）基本框架

公共财政的基本框架包括下列四个方面：^①

1. 公共化的财政收入。它是指此时的财政收入以税收为主，征税依据的是公共权力和税收价格。

2. 公共化的财政支出。财政供给的范围限制在公共性领域，如公共安全、社会秩序、公用事业、基础设施、科教文卫、社会保障、经济稳定、环境保护等方面。市场有效竞争的领域，财政一般不插手。

3. 公共化的预算。此时预算体现出的是法治性，公共化的预算应置于公共监督和约束之下，通过预算收入提供的公共物品必须反映公众的偏好和意愿，政府作为社会公众的代理人不能侵犯公众的利益。

4. 公共化的财政政策。此时的财政政策经由财政收支活动而能弥补市场失灵，为市场提供一视同仁的服务。

第三节 文献综述

一般说来，市场经济国家不存在制度外的财政收入，制度外财政是中国的特色，^②所以本书的文献综述也只限于对国内的分析。

一、对公共物品制度外供给研究的综述

近年来，国内对公共物品供给的理论研究正在增多，但大多集中在对公共物品的制度内供给的一般性研究上，其中很多集中在对城市或村一级公共物品供给的研究上，对制度外财政供给公共物品的研究不多见，对乡镇公共物品制度外供给的研究就更少。下面我们试图从三个方面进行阐述。

（一）对制度外财政的研究

对制度外财政的研究出现在 20 世纪 90 年代初，90 年代末后逐渐增多，这

张馨、袁东：《公共财政：政府宏观经济政策的基本支撑点》，载《改革》1999 年第 5 期。

^② 当然，在一些处于转型时期的社会主义国家还存在类似我国制度外财政的情况，本书不作比较。

与当时制度外财政产生的问题开始引起学界关注有关。主要有孙潭镇和朱钢（1993）、樊纲（1995）、贾康和阎坤（2000）等人的研究。

1. 制度外财政：孙潭镇和朱钢的研究

孙潭镇和朱钢（1993）第一次提出了“制度外财政”这一概念，他们合作的论文是第一篇较全面对乡镇一级的非规范收入进行研究的论文，它对乡镇制度外财政的成因、乡镇制度外财政收入的来源和特点以及乡镇制度外财政支出的功能和作用作了分析。他们将财政定义为“行政当局依靠行政的强制力量，为支撑政府活动而进行的资金筹措和运用”。制度内财政指预算收入，包括预算内和预算外收入，制度外财政指非预算收入。“制度外财政”概念的提出有着重要的理论意义和现实意义，它为研究我国地方财政状况提供了一个有效的理论切入点。

2. 非规范收入：樊纲的研究

樊纲（1995）对非规范收入作了较深入的探讨，他认为非规范收入包括地方政府的各种“自筹资金”，即以各种方式和各种名目的集资、摊派、收费、配套费、捐款、借款等等收入，既有直接从个人征集的收入，也有从企业征集的收入。应该说，除了少部分“以权谋私”或用于支付政府官员的各类个人开销，一部分被用于盈利性经济建设项目（如办工厂）之外，非规范收入的主要部分是用于公共的目的，基本上被用于地方上的各种公共项目的开支，如教育、卫生、交通、基础设施、政府必要的行政开支。实际上，非预算收入用途广泛，不仅用于经济建设，而且还用于公共事业发展、政权建设、社会保障和公职人员津贴福利等。他在孙潭镇和朱钢研究的基础上，结合自己的个案调查，对乡镇非规范公共收入（也即制度外财政）的规模进行了分析和计算，并在此基础上就中国财政体制存在的问题与改革方向作了探讨。他认为非规范公共收入是旧的财政体制已经不再适应新的经济条件和新的经济形势情况下乡镇政府为解决公共物品供给不足问题的一种过渡性体制创新。他们都通过个案研究来证明：乡镇制度外财政在提供农村公共物品方面发挥了重要作用，但也极为不规范，建议进行相应的财政体制改革，使之纳入“新的规范”。

3. 非预算收入：贾康和阎坤

贾康和阎坤（2000）认为，所谓“非预算收入”也就是“制度外收入”、“预算外的预算外收入”、“非规范收入”等等。他们从其收入筹措方式的角度出发，把非预算收入分为有偿和无偿两类。前者指以政府或政府部门名义向社会各界借入资金，后者指政府或政府部门以及依托于政府的社会团体凭借自己特定的权威向社会募集的收入。刘云龙（2001）把非预算收入定义为：地方政府从民间经济（私人经济）中筹集的公共收入，用于地方公共项目建设或用于政府公共开支等方面，并且没有包括在正式预算中；它既不是基于所有权，也

不是基于公共权力，而是基于行政权、国家政权的作用，把居民的可支配收入变成政府的可支配收入，即民间财力的政府使用；它与法治传统、自治传统缺失明显相关。非预算收入的筹措机制并没有明确的制度依据和法规范围，很多情况下都出自地方政府和政府部门的权宜性、变通性和应急性安排，另外也包括政府系统执行层次各环节近年滋生的“三乱”（乱收费、乱罚款、乱摊派）和“小金库”之类。

4. 制度内财政与制度外财政的区别：林万龙的研究

林万龙（2002）根据孙潭镇和朱钢（1993）有关财政的定义，把乡镇财政划分为制度内财政和制度外财政，前者指在现行财政管理体制下的预算内财政和预算外财政，后者指乡镇政府以各种形式筹集的自筹资金以及由此发生的政府支出。后者虽然也属于财政范畴，但它与制度内财政有明显的区别：其收支范围、收费标准和收费方式由乡镇政府根据本乡镇的实际情况而定，而不像制度内财政那样有全国统一的制度性约束，其资金的使用既缺乏制度规范，也不纳入预算管理，即在一般预算（预算内和预算外）之外。

从上面几个学者的研究可以看出，尽管所用概念名称不同，但是概念的内涵基本上是一致的。

（二）对农民负担的研究

对农民负担研究的文献有很多，20世纪80年代的研究大多认为农民负担过重是“人为因素”造成的，认为农民负担只是一个遵不遵守中央与地方政府有关规定的问题或者是现有经济利益的分配问题，很少涉及公共物品供给制度；从20世纪90年代开始，研究的视角大多转移到农民负担与公共物品供给制度的关系上。这里面，叶兴庆的论文（1997，2000）和张军的论文（2002）是很有代表性的。

1. 制度外筹资的角度：叶兴庆的研究

叶兴庆（1997，2000）主要从作为制度外筹资的农民负担这个视角来探讨农村公共产品的供给体制，他分析了现行农村公共产品供给体制的形成和运作体制，然后从更新农村公共产品供求衔接机制和改革农村公共资源筹集制度两个基本点方面来重建统一的、规范化的农村公共资源筹集制度，从而减轻农民负担。叶兴庆通过分析农民负担体制的内涵后认为：虽然人民公社解体以后，相应设立了乡级财政，但乡镇财政的支出范围十分有限，乡范围内的部分公共事业和村范围内的全部公共事业，其性质与公社时期一样属于制度外供给的公共物品，所以，现行农村的公共物品制度外供给体制并不是一种创新，在本质上是人民公社时期供给制度的延伸。另外，林万龙（2002）也从制度外筹资的角度出发进行分析，他比较了两个时期乡村公共产品的供给。他认为，在这两个时期，制度外筹资方式在乡村公共物品的供给中均占

据着非常重要的地位。但在家庭承包制的制度环境下，这一制度在筹资对象和筹资方式上都已发生了变化，农户成为了直接的资金供给者，这使得农民的负担由隐性转为了显性。

2. 财政制度设计和安排的角度：张军的研究

张军（2002）在叶兴庆研究的基础上，从财政制度设计和安排的角度，分析了乡镇财政发展与农民负担之间的关系。他认为，财政自筹制度、财权与事权的不对称和财政错位是农民负担久减不下的重要制度性原因，所以他建议减轻农民负担要规范政府行为、调整乡镇财政收入制度、建立与事权相适应的财政支持能力和分摊机制。

（三）对农村公共物品供给制度变迁的研究

对农村公共物品供给制度变迁研究的主要有张军（1996，1997，1998）和林万龙（2000），下面将作简要介绍。

1. 制度变迁的角度：张军的研究

张军和何寒熙（1996）主要从制度变迁的角度探讨改革后时期农村公共物品的供给，实证地对农村公共物品供给制度在改革后时期的诱致性变迁作出经济学分析，讨论了一些影响这一诱致性变迁的主要因素，并给出了一些政策性含义。他认为，制度之间的安排是相互依存的，当一项制度变动时，其他制度也必然要相应作出新的安排。张军和蒋琳琦（1997）考察了农村公共物品供给制度变迁的成本因素，分析了农村公共物品制度变迁能否实现及其不同实现方式的条件。张军和蒋维（1998）通过对浙江绍兴地区的实地案例调查，证明农村经营管理体制的变迁诱致了农村公共物品供给制度的变迁，并且提出原有公共物品供给将向三方面分化：私人物品、俱乐部物品及保留由原公共部门供给。他认为，发展本地经济，促进具有较多资产存量的主体的发展，提供一个比较好的制度环境以及政府的适度介入，可以降低公共物品供给的难度，降低协调成本和排他成本，从而有利于制度创新的发生。

2. 制度变迁的角度：林万龙的研究

林万龙（2000）在张军（1996）研究的基础上运用新制度经济学中的制度变迁理论，试图为解释家庭承包制实施后农村社区公共品供给制度方面已经和正在发生的制度变迁现象提供一个较为系统的理论框架。他认为张军的研究将农村基本经营制度与农村公共品供给制度等视作同一层次的制度安排，难以深刻反映家庭承包制实施的制度绩效，从而难以反映其对农村公共品供给制度安排的影响。为此，他提出了一个理论假设：家庭承包制的实施是宪法秩序意义上的变革，因而将可能引发农村社区公共物品供给制度的变迁，而这一变迁包括供给主导变迁与需求主导变迁两方面的内容。他认为，家庭承包制代替人民公社制，是宪法秩序层次的制度变革，它不仅使原有制度安排逐步失效，更重

要的是，它使新的制度安排的产生成为了可能。它扩大了制度安排的选择集合，从而为农村新的社区公共物品供给制度的产生奠定了基础。

二、对国内已有研究的评论

从总体上说，上述研究的视角大多集中在新制度经济学、农民负担等方面，这些学者的研究为本书的进一步研究提供了良好的研究基础。但是，这些研究也有明显的不足，主要是很少从公共财政的角度去研究，更缺乏用公共财政理论对公共物品制度外供给进行深入系统的研究。具体地说：

（一）缺乏对乡镇公共物品供给体制的分析

大多数论文集中于对村一级公共物品供给的研究，而对乡镇公共物品供给体制缺乏深入系统的研究。实际上，村一级公共物品供给离不开乡镇这一层级，而乡镇公共物品供给也就包括了村一级公共物品供给。

（二）缺乏从公共财政角度探讨

大多数论文从农民负担、农村税费改革的角度研究，而对农民负担和农村费改税背后的乡镇公共财政的缺位缺乏深入分析。^①

（三）缺乏从乡镇行政管理角度分析

大多数论文缺乏从乡镇政府这一最低政府层级出发来探讨公共物品供给，缺乏对乡镇公共物品制度外供给的形成机理进行系统深入探讨，缺乏对政府行为悖论进行深入分析，如乡镇政府发展制度外财政是中央政府默许的，但中央政府对乡镇制度外财政的过度膨胀又是三令五申的。

（四）现有理论解释说服力不够强

用制度变迁理论来解释人民公社体制之后家庭承包制的实施对农村公共物品供给制度变迁的影响有一定意义，但难以解释乡镇公共物品制度外供给的存在，同时由于没有触及其深层的乡镇财政体制问题而造成说服力不强。我们的研究和调查表明，家庭承包制的实施也难以解释当前乡镇公共物品制度外供给问题产生的深刻原因。

目前，对于改革开放后，尤其是实施分税制后我国乡镇公共物品制度外供给状况和存在的问题进行的深入研究还不多见，对当前我国乡镇公共物品制度外供给的形成机理进行深入系统的研究也缺乏，更缺乏提出可操作性强的改革公共物品制度外供给的制度安排。所以，本书的目的是，从制度外供给这个视角，结合对多个地方的实证调查，较深入系统地探讨我国乡镇公共物品制度外供给的历史、现状、问题、形成机理和今后的制度安排。

^① 樊纲的论文（1995）从公共财政的角度进行，但当时分税制刚实施，所以这方面的分析难以深入系统。

第四节 研究方法

本书以公共财政理论为基础，结合我们在多个地方的实证调查，利用典型案例对乡镇公共物品制度外供给进行实证分析。

一、主要的理论分析方法

本书采用公共财政理论来分析中国乡镇公共物品制度外供给问题。公共财政是满足社会公共需要进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式，它是与市场经济发展相适应的一种财政类型。^①公共财政的基本职能就是满足社会公共需要。所谓社会公共需要，指的是社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要，具有非排他性和非竞争性，同时区别于个人消费，这就是公共物品。在公共财政理论中，公共支出也称为政府支出，是指政府为履行其职能而支出的一切费用的总和。换句话说，一旦政府在以多少数量、以什么质量向社会提供公共物品或服务方面做出了决策，公共支出实际上就是执行这些决策所必须付出的成本。在本书中，公共财政理论的分析主要涉及公共物品的有效供给方式、最佳供给规模和范围、成本分摊方式，也即公共物品供给的数量和规模、类型、决策程序、税负分配等如何安排。

本书还运用了比较分析方法，对不同地区的公共物品制度外供给进行比较分析。同时本书还运用了历史分析方法，对不同时期的公共物品制度外供给状况进行比较分析。

二、案例法

目前，我国乡镇一级的统计情况比较复杂，很多统计材料缺乏可信度，甚至造假也是常有的事。本书的研究对象尤其缺乏系统的统计资料，特别是当前乡镇公共物品的制度外财政供给和民间供给更是如此，所以本书在分析时会采用一些典型调查资料和问卷访谈的资料等方式得到的案例来加以说明。这些案例包括作者第一手的材料，也包括第二手材料。我们认为，“一个精心寻找的实例往往提供了比任何一种理论模型都丰富得多的内容”，^②因为，作为一种社会学方法，案例法极力聚焦社会生活的特征和本质。^③

本书中，所用案例材料主要包括一手材料和二手材料，所用材料的地区分布见表 1-5。

^① 这是中国官方（李岚清，2001）的定义，前面张馨和杨志勇（2001）提出的定义与其是一致的。

^② 转引自汪丁丁：《序》载 Y. 巴泽尔著（中译本）：《产权的经济分析》，上海三联书店，1997 第 2 页。

^③ Hamel, Jacques. Case Study Method. Sage Publications, Inc. 1993. p. 2

表 1-5 所用材料的地区分布

材料名称	地区分布
一手材料	清远市、深圳市、汕尾市
二手材料	1. 全国性的，东部、中部、西部地区 2. 湖北、湖南、江苏、河南、青海、北京、浙江、辽宁、河北、安徽、江西

（一）一手材料和二手材料

一手材料（primary data）是指通过自己亲身的实证调查而获得的资料。本书中的实证调查主要通过问卷调查、访谈等方式进行。由于时间、精力和财力的局限，问卷调查、访谈主要是有选择地在广东三个地区共十八个乡镇进行。问卷调查和访谈是这样进行的：作者利用工作上的便利，找到县的有关领导，再找到乡镇的领导，说明意图，特别强调是作学术研究用，没有其他用意。各个乡镇都非常合作，从资料收集、座谈等方面给予大力支持。民间供给公共物品的案例主要是各个乡镇提供的，既有书面的材料，也有口头的材料，最后根据材料整合成案例。

二手材料（secondary data）是指他人的材料，它的使用可以为使用者提供纵向和横向的比较。本书中二手材料既包括有关全国性的材料，也包括其他学者所做的个案研究。本书所选的这一类案例全部发表在一些有影响的刊物上，如《中国社会科学》、《管理世界》、《中国农村经济》等刊物，也有一些引自有影响的社会学著作，如《黄河边的中国》等。这些案例都被有关部门和有关文献多次引用，具有一定的典型性和代表性。

从表 1-5 可以看出，本书所用案例的一手材料代表了广东三类地区。^① 二手材料则分布较广，几乎包括了国内所有的地区类型。本书共采用案例 19 个，涉及公共物品制度外供给的各个方面。

（二）所用材料的局限性

同其他材料收集方式一样，对二手材料的分析也具有一些内在的局限性。或许使用二手材料中最严重的问题是它们通常与调查者愿意用来检验假设的那类材料相似。一般说来，在调查者自己带着特定目的和意图收集的一手材料和其他人带着其他目的收集的材料之间难免有一个差距。当然，由于所处环境不同，材料的收集情况也可能会不同。

所以在选择二手材料上，作者认真从其内容的典型性、收集方式的可靠性上进行斟酌，主要考虑其影响、引用率等，尽量避免案例本身存在的大的局

^① 这三个地区为清远市、汕尾市、深圳市，前两个代表经济落后地区，但作者在清远市调查清新县在经济上则属于中等水平的地区；后一个代表经济发达地区。

限性。

（三）所用材料的有效性

有效性 (validity) 是指一种描述、结论、解释、说明或者其他方式的叙述的正确性 (correctness) 或者可信性 (credibility)。^① 有效性可分为内部有效性和外部有效性。

内部有效性是指研究者所判定的两变量间关系的可信程度。本书中所用材料的因变量是公共物品制度外供给，自变量是乡镇财力（公共财政）。乡镇财政缺位的程度高，则其公共物品制度外供给的程度就高，若财政缺位的程度低，则公共物品制度外供给的程度就相对来说比较低。一项研究的内部有效性越高，表示两变量间关系的不确定性愈小，说明研究者对变量间关系的命题在该项研究设定的条件和环境下是成立的。

外部有效性是研究者论证的可推广程度，亦即适用于其他对象、情境、时间、空间以及观察方式和研究方法的程度。外部有效性越高，则说明研究结果的应用范围越广泛。理论上说，一项研究的对象可以是总体，如从全国人口普查数据来研究不同年龄段和收入等变量之间的关系，这种情况下外部有效性不大。只有用典型调查或抽样调查等方式进行的案例研究或样本研究，才存在外部有效性问题。本书中的研究就存在外部有效性问题。

当前，问卷调查已普遍使用，但存在的问题是误用。调查者容易将随意构建的不完善的问卷向公众分发，而不考虑问卷的质量，这就容易导致所得材料的有效性低下的问题。所以针对问卷调查本身存在的缺陷，作者在设计问卷的时候，着重考虑内部有效性问题，曾就问卷设计向乡镇领导征求意见，多次修改，并就如何获得真实数据进行探讨，从而保证了内部有效性。在调查地区的选择上，由于人力、财力、时间和技术上的原因，作者着重考虑外部有效性问题，有选择地到经济落后地区、经济中等水平和经济发达等三类不同的地区进行调查。

第五节 创新点和本书框架

一、创新点

本书尝试在下列方面有所创新：

一是从制度外供给这一角度来研究中国乡镇公共物品供给在政治学、行政学领域属国内首次。本书针对我国乡镇公共物品供给的状况扩展了制度外供给这一概念。已有的研究大多集中在制度内供给方面，或者从农民负担、农村费

^① Maxwell, Joseph Alex. *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. Sage Publications, Inc. 1996. p. 87.

税改革的角度进行。

二是以公共财政理论为基础，通过典型案例分析首次较深入全面地研究了中国乡镇公共物品制度外供给的形成机理。已有的研究大多以新制度经济学的制度变迁理论为基础，且缺乏从乡镇层级和从实证角度来研究公共物品制度外供给。

三是对实施分税制后中国乡镇公共物品制度外供给状况进行了系统和深入研究，针对其产生的问题和形成机理，从可操作性的角度提出了具有较高理论和现实意义的相关制度安排。已有的研究大多集中于分税制前的问题，且缺乏提出全面改革中国乡镇公共物品制度外供给的可操作性对策。

二、本书的框架

本书分为七章：第二—三章主要回答本书提出的第一个问题，也就是乡镇公共物品制度外供给的历史和现状。第四—六章对第二个问题进行回答，也就是深入剖析当前我国乡镇公共物品制度外供给产生的问题，全面深入分析乡镇公共物品制度外供给的形成机理，最后提出改革乡镇公共物品制度外供给的制度安排。

第一章主要是阐述研究背景、问题和意义，界定相关的概念，介绍本书采用的理论，对相关研究文献进行梳理，说明采用的研究方法、创新点和本书框架。

第二章主要对乡镇公共物品制度外供给的历史状况进行考察，也即对人民公社体制下公共物品制度外供给的状况进行分析。人民公社时期，尽管法律规定上存在公社财政，但在实际运行中大部分公社都没有建立起一级财政，整个公社时期都处于制度内财政缺位的状况。在这种财政背景下，公社公共物品供给成本只能靠制度外方式进行分摊，其决策体制的特征表现为单中心的权力和自上而下的决策程序，而分摊体制表现为高度计划性、隐蔽性、以集体分摊为主和管理上的行政化，但是这些公共物品制度外供给体制特征本身固有的缺陷最终导致了公共物品供给缺乏激励、搭便车行为、民间供给匮乏、忽视效率和民主参与。

第三章深入分析当前我国乡镇政府一级财政下公共物品制度外供给的状况。在乡镇政府一级财政下，乡镇财政还是和公社时期的财政一样：制度内财政不足。所以尽管在成本分摊方式上不同，但在性质上乡镇公共物品制度外供给是公社公共物品制度外供给的延续。在制度内财政不足的情况下，乡镇政府只能寻求公共物品制度外供给，采取控制税收与自筹的边界、办企业、影响民间供给等作为乡镇政府获取供给成本的激励方式，同时通过自筹、集资的渠道采取各种变通手段来分摊公共物品供给的成本。民间供给乡镇公共物品方面出现了农民合作组织、自愿捐赠和集资摊派等多种形式。乡镇公共物品制度外供