

中国农村公共交通服务供给研究

罗湖平^{1,2}

(1.湖南农业大学 经济学院,湖南 长沙 410128; 2.湖南商学院 公共管理学院,湖南 长沙 410205)

摘要: 在界定农村公共交通服务内涵的基础上,透视其公共产品属性和私人产品属性,通过构建供求均衡模型,认为在农村公共交通服务中,公共部门和市场的共同供给才是有效率的。目前,政府是我国农村公共交通服务的有效供给主体,但政府主导下的农村公共交通服务供给难以满足农村社会发展需求,资金供给多元化、供给主体多元化应是其未来发展趋势,但需系列制度作保障。

关键词: 农村公共交通; 有效供给; 混合产品; 中国

中图分类号: C913.32

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)04-0039-05

A Study on Supply of the Public Transport Services in China's Rural Areas

LUO Hu-ping^{1,2}

(1.Economics College, Hunan Agricultural University, ChangSha 410128, China; 2. School of Public Management, Hunan Business College, Changsha 410205, China)

Abstract: Based on defining the public transport services in rural areas and examining its attributes as public goods and private goods, the paper establishes a supply-demand equilibrium model, and finds an efficient way which is supplied by the public sector and the market together. Currently, the government of China acts as the main and effective supplier of rural public transport services. However, led by the government, the supply of rural public transport services can not meet the need of social development in rural areas, so there should be a trend that the fund supply and the main supplier would be diversified, which needs to be guaranteed by series of systems.

Key words: rural public transport services; efficient supply; mixed goods; China

农村公共交通是农村人流、物流、信息流的重要载体,对促进城乡社会和谐发展,助推农业经济全面繁荣,提高农民生活水平等等都具有重要意义。目前,我国农村公共交通服务已成为城乡统筹发展和社会主义新农村建设中的重要议题,其供给方式的合理性与有效性、应然性与实然性值得思考。

一、农村公共交通服务的内涵界定

孙明贵(1997)认为:“交通是使得人或物发生空间移动的社会活动,这种社会活动(劳动)的直接结果就具体表现为人或物的空间移动,这就是交通产品,实际上也就是交通服务。”^[1]这一概念实际上把交通服务

物化和过程化了,但从它可以得出交通服务的本质含义是空间位移,因此,有的国家把通信和信息高速公路也纳入了交通服务的范畴。李江(2002)认为:“交通服务水平是指道路使用者从道路状况、交通条件、道路环境等方面可能得到的服务程度或服务程度,如可以提供的行车速度、舒适、方便、司机的视野以及经济、安全等方面所得到的实际效果与服务程度。”^[2]这一概念从使用者所享受到的交通基础设施服务的角度阐述了交通服务的另一内涵。魏军(2003)认为:“目前,国内外对于什么是城市公共交通服务质量尚无公认的定义,一般认为,城市公共交通运输的对象是人,旅客在被运送过程中,对各个环节所提供服务的满意程度就构成了城市公共交通客运服务质量。”^[3]这实质上是描述了乘客在交通过程中所能感受到的各种无形服务。上述三个概念从不同角度阐述了交通服务的丰富内涵。但是迄今为止,尚未发现学术界对农村公共交通服务的含义进行过明确界定。

收稿日期: 2009-07-02

基金项目: 湖南省社科基金项目(08YBB192); 湖南省教育厅科研项目(07C416)

作者简介: 罗湖平(1977-),男,湖南耒阳人,讲师,博士研究生,主要从事公共经济管理研究。

在我国,对于公共交通服务,一般都把关注点聚焦于城市。由于城市公共交通被简化成了“公交”,所以一般认为城市公共交通服务即指发生在公交车上的无形服务。对于农村,由于人员稀疏分散,公共交通服务并未引起过多的关注。随着国家对“三农”问题的重视,农村公共产品供给问题受到关注,也开始出现了农村公共交通服务的字样,它的确切含义并没有学者进行过多推敲,而是约定俗成地借用,因此有必要加以界定。

鉴于交通服务的内涵与特性,笔者认为农村公共交通服务是凝结在以人、实物或信息为传输主体,以交通运输工具或通信网络为载体,以发生空间位移为特征的农村公共产品之上的一切社会劳动总和。农村公共交通服务应立足于广大农村市场,既要包括对运输客体的位移服务和路政管理、交通安全等软环境服务,又要包括运输工具、路桥、管道等硬环境服务。相应地,其供给形式既可以是无形的纯服务产品供给(如公交车上售票员的服务态度与司机的服务质量、政府的制度法规等供给),又可以是有形的公共交通设施服务供给(如道路、公共运输管道、部分公共基础设施等)。在无形的纯服务产品供给中,又可细分为生产与消费同时进行的位移服务供给和发生在生产之前或之后的政策、制度、管理、应急处理等路政服务供给;在有形的公共产品供给中,同样可细分为传统意义上的路桥设施供给和运输管道、河道、渠道等其它基础设施供给。考虑到农村公共交通服务中供给客体之间的关联性与差异性,后面的研究主要从农村公共交通的设施服务供给、路政服务供给和位移服务供给三个方面进行探讨。

二、农村公共交通服务的属性分析

1. 农村公共交通服务的公共产品属性

农村公共交通服务是在特定的农村范围内消费的公共产品,是为满足农村公共交通需要而具有有限排他性和一定范围内的竞争性的产品和服务,确切地说,属于混合产品:1)受益的非排他性。一般的农村公共交通设施服务和路政服务是不具有排他性的,或者说强制性地排他消费将使得其服务失去了存在的意义。譬如农村公路,若实行收费制,农民就会绕道走甚至不走,从而也就使得农村公路的存在失去了原本的含义。正因如此,我国的农村公路不能像高速公路一样,设置收费站把“免费搭车者”排除在受益之外。但人

们在消费农村公共交通位移服务时,能在一定程度上将“免费搭车者”排除在受益范围之外(如上车买票),因而是具有排他性的。2)消费的非竞争性。一般地,农村公共交通设施服务和路政服务的供给并不会因为消费者的增加而使边际生产成本增加,在其现实性上,我国农村很少存在公共交通设施消费和路政服务消费的拥挤现象,因此说它们是具有非竞争性的。但是也应看到,我国农村公共交通基础设施的落后性影响了消费者的质量,尤其是不同消费主体的质量差别,即存在着局部竞争,如机动车飞驰而过留下的滚滚黄尘,给后面的行人和非机动车行使者带来了诸多不便,影响了他们的消费质量。另外,由于农村公共交通位移服务的质量差异,也会导致运输行业内部的竞争,如农民对不同运输工具或不同公交班次的选择。最后,一般的农村公共交通服务还具有效用的不可分割性、效益的外部性、自然垄断性和社会生产的基础性条件等特性。总之,农村公共交通服务这一混合产品,在其现实性上,路政服务和设施服务更偏向于纯公共产品,而位移服务更偏向于私人产品。把握这一特性,对农村公共交通服务的许多问题的分析,无疑具有重要作用。

2. 农村公共交通服务的私人产品属性:商品属性

与公共产品属性相对的是私人产品属性,要准确地把握农村公共交通服务的产品属性,必须考虑其私人产品属性的一面,这里着重对其商品属性进行分析,以期思考和探讨我国农村公共交通服务在市场化进程中的供给问题。商品是用来交换的劳动产品,具有使用价值和价值。其中,商品的使用价值是指商品能够满足人们某种需要的属性,而价值是指凝结在商品中的无差别的一般人类劳动^[4]。由于农村公共交通服务是凝结在以人、实物或信息为传输主体,以交通运输工具或通信网络为载体,以发生空间位移为特征的农村公共产品之上的一切社会劳动总和,故农村公共交通服务的价值就表现为凝结于其上的无差别的一般人类劳动,并且由社会必要劳动时间所决定,亦即农村公共交通服务具有了价值属性。但是,具有使用价值和价值的劳动产品如果不是用来交换,那它还是不能成为商品^[4]。因此,农村公共交通服务是否具有商品属性,关键是看它有没有被交换。只有当它同时具有交换价值时,农村公共交通服务才具备了商品的二重性而成其为商品。

农村公共交通位移服务带有典型的商品属性。客

运公司在交换过程中为乘客提供满意的位移服务，乘客亦须买票上车，票即价格形式。交换供给方的生产和需求方的消费具有同时性，生产过程(如运输服务)也就是消费过程(如位置转移)，如果不被消费，服务供给也就终止，因此，它的交换价值是在消费中实现的。

对农村公共交通设施服务而言，其供给的出现即意味着需求的产生，交换随即发生，需求方为全体社会成员，供给方一般是地方政府，其交易方式也有别于一般商品交易。一般的商品交易总是生产者先将产品生产出来，然后再与他人通过货币交易或者物物交换的方式交换使用价值，实现产品的价值。而农村公共交通设施服务则是供给方——政府通过税收、信贷等方式将资金集中起来，进行直接或者间接生产，是先有需求后有供给，属于典型的需求拉动型。这里需求方的付费交易方式具有间接性，供给方给出的交易往往具有一次性、单向流转的特点，交易一旦完成，就难以进入流通领域。而农村公共交通路政服务所供给的产品在被生产出来以后，继续由供给方进行维护、管理、运营或执行。因而在现实性上无法再满足即时交易的需要，也就不能进入流通领域，因此无法像一般的商品交易那样自由流通，从而乍看起来似乎不再成其为现实意义上的商品。这两类实际上是准公共产品性质的。

三、农村公共交通服务的供求均衡分析

由于农村公共交通服务的混合产品特性，决定它既具有公共产品属性又具有私人产品属性。因此，在对其供求均衡分析时，笔者亦从其公共产品属性和私人产品属性两个方面拆分，得到供求曲线的均衡图1。

在分析中，假设农村公共交通服务产品 Q 由私人

产品要素和公共产品要素两部分组成。图1(a)代表农民1与农民2对于 Q 产品中私人产品要素的需求， D_p^1 曲线是农民1的需求曲线， D_p^2 曲线是农民2的需求曲线，社会对 Q 的需求曲线是由这两条需求曲线水平相加而得到的，这就是 D_p^{1+2} 曲线。图1(b)代表农民1与农民2对于 Q 产品中公共产品要素的需求， D_e^1 是农民1对公共要素的需求曲线， D_e^2 是农民2对公共要素的需求曲线，社会对公共要素的需求曲线是由 D_e^1 与 D_e^2 这两条需求曲线垂直相加而得到的，这就是 D_e^{1+2} 曲线。图1(c)说明 Q 产品在达到均衡时的特性：1)对农村公共交通服务产品 Q 的社会总需求量是由 D_p^{1+2} 与 D_e^{1+2} 垂直相加而得到的 $D_Q = D_p^{1+2} + D_e^{1+2}$ ；2)当 Q 的供给曲线是MC线并且MC被给定时，由 D_Q 与MC相交，可以确定农村公共交通服务产品 Q 的均衡产量 Q^* ；3)当 Q 的供给量达到均衡产量 Q^* 时，相应的价格为 $P+r$ 。其中， P 是市场价格部分，它与 Q 的私人产品要素对应，可以通过市场机制收费； r 是由于 Q 的公共产品要素与外部经济性而得到的社会评价，是由社会支付的，一般是由公共部门通过税收等方式形成的公共财政来支付给生产 Q 的部门。

因此，在农村公共交通服务中，既不能完全向私人收费，也不能完全靠政府拨款，这样的供给才是有效率的。在其现实性上，往往表现为政府通过税收等方式进行筹资修建，而后对运输公司或私人再增收部分费用。譬如我国的公路建设就在逐步形成国家投一点、地方筹一点、社会捐一点、群众出一点的多渠道筹资机制，其养护和管理的资金就主要来自于公路用户费(税)，具体表现为养路费(税)、车辆购置附加税、通行费的收取^[5]。

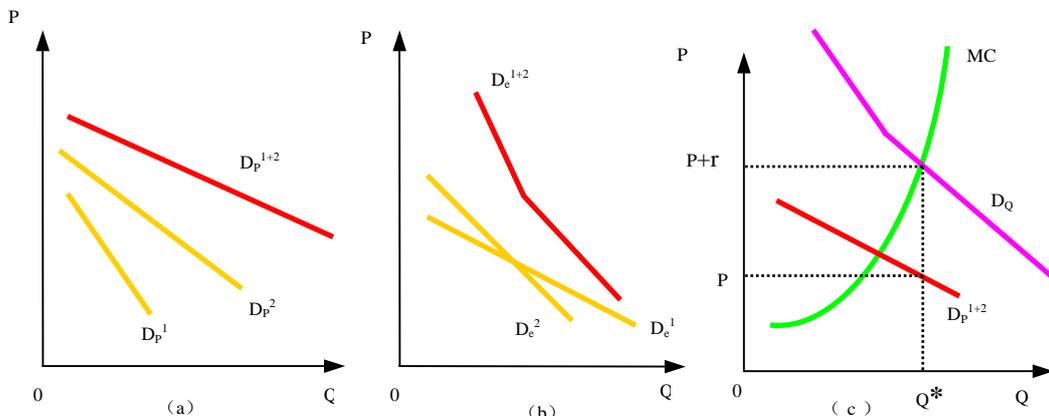


图1 农村公共交通服务的供求均衡

四、农村公共交通服务主体及供给现状

农村公共交通位移服务更偏向于私人产品属性的一面决定了其供给方式,在我国现阶段主要是由公交企业或私人承包而成为即时交易的市场供给主体,政府往往只是进行价格干预等,起了辅助作用。但对农村公共交通的设施服务和路政服务而言,其偏向于纯公共产品的特性决定由私人部门来提供必然是无效率的。由于农村公共交通设施服务和路政服务产品的边际生产成本和边际拥挤成本近似于零,按照效率准则,价格也近似于零,显然这是私人部门不能接受的。如果私人部门对农村公路采取收费方式,一方面需要增加收费成本,另一方面因其需求弹性大,将直接导致使用者锐减,从而使得私人部门很难收回成本,自然就会缺乏供给动力。在私人部门提供无效率的情况下,当然需要公共经济部门的介入,即政府通过税收筹资提供,从而减少社会福利的损失。另外,农村公共交通设施服务在国民经济发展中的特殊地位和作用,以及其自然垄断性、外部性、投资规模大与周期长等特性,也决定了政府必然要成为农村公共交通服务的供给主体。

需要指出的是,我国农村公共交通服务主要是由政府供给(即政府主体),并不表明它必须由政府来生产,因为公共供给并不等于公共生产,其供给可由地方各级政府来承担,也可由私人部门来承担。这实际上涉及到投资领域的各种经济实体问题,其资金的供给方式是由农村公共交通服务产品的私人产品属性所决定的。

长期以来的城市偏向政策,国家给农村注入的资金非常有限,在农村公共交通设施服务供给上逐渐形成了一种以地方政府为主、中央财税投入为辅、其他供给方式作补充的资金供给模式。这实际上是一种政府主导下的供给模式。如农村公路建设在这一模式主导下,形成了“民办公助”、“民工建勤”和“自建自养”等有中国特色的资金供给方式;在社会主义新农村建设的宏观背景下,又在形成“国家投一点、地方筹一点、社会捐一点、群众出一点”的多渠道资金供给形式^[5]。最为有效的供给方式莫过于以工代赈:由政府牵头组织,由赈济对象(主要是贫困农民和农村剩余劳动力)进行参与的农村公共交通设施建设,并由政府以劳务报酬的形式(现阶段主要是资金)支付给赈济方的一种方式^[6]。它体现了供给主体——政府的主导作用,也诠释了农村公共交通设施商品属性的一面。

这种供求均衡是由供给方政府和需求方社会共同决定的,其均衡价格虽然受到市场价格的影响,但更多地是由政府主体在社会道义约束下单方面给出。

农村公共道路政服务的供给主体当然是政府,资金主要来源于公共财政、车购税、交通规费等,其中,车购税在新世纪以来呈逐年递增的趋势。由于长期以来都存在着“重建设、轻养护”思想和“一路两制、政出两门”的公路管理制度,我国在农村公路管养方面的制度供给显得十分落后。近年来,政府相继出台了《农村公路管理养护体制改革方案》、《农村公路养护管理暂行办法》、《农村公路养护技术指南》等规范性文件,推进了农村公路管养服务走向正常化、规范化和现代化。2007年,交通部又推出了交通行业“三个服务”理念,即交通要服务国民经济和社会发展全局、服务社会主义新农村建设、服务人民群众安全便捷出行。目前,我国农村交通服务在客运网络化、公交化,以及城乡客运协调发展等方面已进行了积极的建设。

但总体来说,我国政府主导下的农村公共交通服务供给不能满足整个农村社会发展的需要。在资金供给方面,除少数发达地区外,大部分县乡财政无力筹集农村公共交通服务建设所需资金,导致地方政府财政能力不足,而以地方政府为主的资金供给模式又淡化了国家财政的责任,使得中央财政调控乏力。从而造成了我国农村公共交通服务的供给总量不足、供给标准较低、供给区域差异巨大。而在政府职能错位、地方政府的财权和事权不相适应、政府供给效率低下等系列制度性供给问题的固化下又一直维系着这种现状^[7]。

五、我国农村公共交通服务供给的未来走向

就近期而言,首先,我国已步入城镇化加速期,城乡经济联系日益紧密,城乡统筹发展更加迫切,一体化趋势不可避免,这些将有助于农村公共交通服务需求的增加、质量的改进、机制的形成乃至农村交通事业的普遍繁荣。其次,在社会主义新农村建设的时代背景下,农村发展的交通瓶颈将会有所缓解。特别是2008年金融危机爆发以来,农村内需不足问题凸显,而交通等基础设施的投资拉动需求方式已纳入了国家的宏观政策框架,这给农村公共交通基础设施的建设无疑带来了发展契机。再次,以政府为主体,多渠道、多层次、多元化的投融资体系将成为我国农村公共交

通服务的必然趋势。随着市场化程度的加深、国民财富的积累、农村经济体的繁荣等,农村公共交通服务的投融资方式将逐步走向多样化,社会筹资、商家赞助、个人捐赠,以及债券融资、招商引资等融资方式都可能在不同程度上出现。当然,政府应加强引导,做好服务工作。对大部分农村地区而言,政府依然是公共交通服务中不可撼动的资金供给者。最后,以工代赈、一事一议等制度,对农村公共交通基础设施的建设也起到了一定的促进作用,在短期内仍有存在的必要性。

就远期而言,我国将有半数以上的人口生活在城市,届时农村将逐步走向集约化经营,农村公共交通服务的混合产品特性将偏向于纯私人产品,其供求关系将发生逆转,在社会总需求曲线中,现在占主导作用的社会需求将让位于个人需求。在需求拉动下,目前我国政府主导下的农村公共交通服务的供给方式亦将转变为供给主体多元化甚至形成以厂商供给为主的多元化供给模式。与之相对应的资金供给方式亦将多元化,并在系列配套措施下得以转变:1)公共财政体系的确立是基础。公共财政是国家或政府为市场提供公共服务、满足社会公共需要的一种分配活动,是与市场经济相适应的一种财政模式。国家通过构建公共财政体系,科学划分税种,合理确定地方税主体税种,才能保持地方税收收入的适当规模,才能确保地方政府的财权与事权相对应,从而使农村公共交通服务的供给具有可能性、持续性,厂商、农村社区、第三部门等供给主体才具有依托和发展平台,从而更能公平地参与政府的供给主体竞争。2)服务型政府的逐步形成

是保障。传统行政管理向现代公共管理的转变,是当今世界各国行政体制改革的一项基本内容,公共管理的核心和本质就是强化政府的公共服务职能。这一思路已经被越来越多的国家所接受^[8]。随着改革的深入,我国将逐步实现政府职能的全面转型,建立有效的现代服务型政府。在农村公共交通服务领域,将要求政府逐步退出市场上的经营性领域,转向为市场提供服务的公共财政领域,从而缩减其经济建设职能,转而加大其社会管理职能,进而有效地克服政府职能的错位和缺位现象,从而保证供给方式能够顺利转型^[9]。

参考文献:

- [1] 孙明贵. 交通经济学[M]. 北京: 中国物资出版社, 1997.
- [2] 李江. 交通工程学[M]. 北京: 人民交通出版社, 2002.
- [3] 魏军. 兰州市城市公共交通服务质量管制研究[J]. 兰州铁道学院学报: 社会科学版, 2003(4): 144.
- [4] 马克思. 资本论: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1975.
- [5] 李盛霖. 全面推进新时期农村公路建设, 为建设社会主义新农村作出新贡献——在全国农村公路建设电视电话会议上的讲话[EB/OL]. 2006-02-06. http://www.moc.gov.cn/05buzhang/lishengl/t20060213_30565.htm
- [6] 国家以工代赈管理办法. 中华人民共和国国务院公报[Z]. 2006(33).
- [7] 龙兴海, 曾伏秋. 农村公共服务研究[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2008.
- [8] 李晓松. 建设服务型政府是发展公共交通的有效保障[J]. 北京观察, 2006(3): 38-39.
- [9] 谷中原. 农村落后地区居民移动消费结构实证研究[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2007, 8(2): 28-33.

责任编辑: 陈向科