

本书从融资主体、融资渠道、融资方式、区域差异、融资体制等角度分析农村基础设施建设融资机制的制约因素，构建以政府为主体，社会力量共同参与的农村基础设施建设主体体系、决策机制、融资机制等，进而对农村基础设施建设投融资绩效进行评价，将决策责任机制、偏好显示机制、决策程序与方法机制、信息沟通机制、公共参与机制、决策监督机制等融于决策系统考察，促进决策机制创新。构建了农村基础设施建设机制的分析框架，揭示了农村基础设施建设执行机制现状、特点与模式。

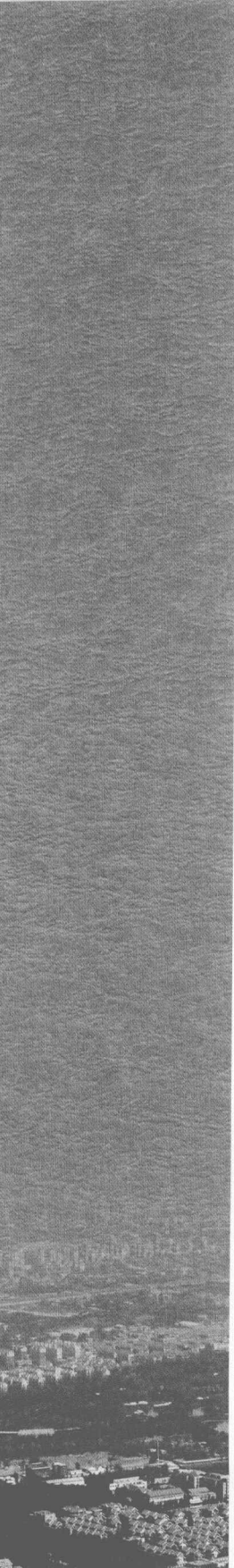
于水 / 著

农村基础设施建设 机制创新

*Mechanism Innovation of
Rural Infrastructure Construction*



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



农村基础设施建设 *Mechanism Innovation of Rural Infrastructure Construction* 机制创新

于水 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

农村基础设施建设机制创新/于水著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3409 - 4

I. ①农… II. ①于… III. ①农村 - 基础设施建设 - 机制创新 - 研究 - 中国 IV. ①F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 099547 号

农村基础设施建设机制创新

著 者 / 于 水

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 高振华 李舒亚

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 王翠艳

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 27.5

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

字 数 / 382 千字

印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3409 - 4

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

摘 要

通过对农村基础设施供给制度变迁与政策分析,结合实地调查揭示了农村基础设施不同供给的主体模式。尝试构建农村基础设施多元供给主体体系,围绕农村基础设施建设项目管理、投融资机制、投融资绩效评价、农村基础设施建设决策机制、执行机制、监督机制与保障机制等开展研究。比较不同地区和不同农村基础设施的主体供给模式,透视出农村基础设施供给主体构成的变化,从农村基础设施建设的性质、经济发展水平、经济效益和公平性四个方面对农村基础设施的供给主体模式提出展望。农村基础设施建设中的财政资金管理过程可分为项目选择、项目实施中的资金管理与监督、项目建成后的管理。通过对若干个各级农业资源开发部门组织的农村基础设施项目的研究,证实了财政资金使用各层级间的委托—代理结构“天生”隐含着低效率的可能,农业基础设施的复杂性决定了这个结构的低效,而农民组织的规范和发展有利于改造此低效结构。在此基础上,提出构建一个融“项目桥”、“资金链”、“三人组”为一体的农村基础设施建设中财政资金的创新管理体系的政策建议,并证明了该体系对提高农村基础设施建设中财政资金使用效率有积极作用。

本书从融资主体、融资渠道、融资方式、区域差异、融资体制等角度分析农村基础设施建设融资机制的制约因素,构建以政府为主体、社会力量共同参与的农村基础设施建设主体体系、决策机制、融资机制等,进而对农村基础设施建设投融资绩效进行评价,

将决策责任机制、偏好显示机制、决策程序与方法机制、信息沟通机制、公共参与机制、决策监督机制等融于决策系统考察，促进决策机制创新。构建农村基础设施建设机制的分析框架，揭示农村基础设施建设执行机制特点与模式。分析了农村基础设施建设投资决策监管阶段、建设监管阶段和建后监管阶段不同的状况，发挥农村社会组织在农村基础设施建设中的管护作用。

本书共包含农村基础设施建设主体供给体系的构建、农村基础设施建设项目管理研究、农村基础设施建设融资机制研究、农村基础设施建设融资绩效评价、农村基础设施建设决策机制研究、农村基础设施建设执行机制研究、农村基础设施建设监督机制研究、农村基础设施建设保障机制研究 8 个部分。

目 录

绪 论	1
一 研究背景	1
二 研究内容及分析框架	3
三 研究方法	9

第一篇 主体论视角下的农村基础设施 建设机制创新

第一章 农村基础设施多元供给主体体系的构建	13
一 农村基础设施供给主体研究现状分析	14
二 农村基础设施概念解读	21
三 我国农村基础设施供给主体构成的变迁	24
四 农村基础设施供给主体发展趋势的法规 及权威网站分析	28
五 构建农村基础设施多元供给主体体系的理论依据	32
六 农村基础设施多元主体供给的实证分析	34
七 构建农村基础设施多元供给主体体系	45
八 结语	53
第二章 农村基础设施建设项目管理研究	56
一 农村基础设施建设项目的立项管理	56

二	农村基础设施建设项目的财政资金管理	58
三	农村基础设施项目的建设管理	60
四	农村基础设施建设现状与问题	62
五	农村基础设施建设与管理的政策建议	86
 第三章 农村基础设施建设融资机制研究		93
一	农村基础设施建设融资机制现状	93
二	农村基础设施建设融资机制基本理论	100
三	农村基础设施建设融资现状及成因	108
四	农村基础设施建设融资的国外经验及启示	131
五	农村基础设施建设融资机制创新	139
六	农村基础设施建设融资机制创新的政策建议	154
 第四章 农村基础设施建设融资绩效评价研究		161
一	农村基础设施建设融资绩效评价现状	163
二	农村基础设施建设融资绩效评价的本质、 功能与对象	168
三	农村基础设施建设融资相关模式解析	170
四	我国农村基础设施建设融资绩效评价模型	179
五	小结	204

第二篇 过程论视角下的农村基础设施 建设机制创新

第五章 农村基础设施建设决策机制研究	209
一 农村基础设施建设决策机制的现状分析	210

二 农村基础设施建设决策机制概述·····	215
三 农村基础设施建设决策的影响因素及发展趋势·····	221
四 农村基础设施建设决策机制的实证研究 ——以肥西县为例·····	234
五 农村基础设施建设决策机制的完善·····	249
 第六章 农村基础设施建设执行机制研究·····	259
一 农村基础设施建设执行机制的研究现状分析·····	259
二 农村基础设施建设执行机制概述·····	265
三 农村基础设施建设执行机制的运行系统·····	269
四 农村基础设施建设执行机制的现状与问题·····	273
五 农村基础设施建设执行机制的实证研究 ——基于江苏省的调查·····	285
六 完善农村基础设施建设执行机制·····	295
 第七章 农村基础设施建设监督机制研究·····	312
一 农村基础设施建设监督现状分析·····	313
二 农村基础设施建设监督机制概述·····	317
三 农村基础设施建设监督机制现状与困境·····	328
四 农村基础设施建设监督机制的实证研究 ——基于江苏省若干地区的调查·····	344
五 我国新型农村基础设施建设监督机制构建·····	354
 第八章 农村基础设施建设保障机制研究·····	370
一 农村基础设施建设保障机制研究的现状分析·····	371
二 农村基础设施建设保障机制的理论·····	375
三 我国农村基础设施建设保障机制的变迁·····	381

四 农村基础设施建设保障机制的影响因素分析·····	389
五 国外农村基础设施建设保障机制的经验及启示·····	393
六 构建农村基础设施建设保障机制的基本思路·····	402
 附 录 关于农村基础设施供给的问卷调查·····	 409
 后 记·····	 429

绪 论

一 研究背景

农村基础设施是农村发展的基础条件，自 2003 年中央每年发布一号文件以来，农村基础设施建设已经成为政界和学界关注的热点问题。例如，2004 年中央一号文件中指出：“国家固定资产投资用于农业和农村的比例要保持稳定，并逐步提高。适当调整对农业和农村的投资结构，增加支持农业结构调整和农村中小型基础设施建设的投入。”2005 年《中央一号文件》指出：“应加强我国农村基础设施建设，改善农业发展环境，包括加大农村小型基础设施建设力度、加快农产品流通和检验检测设施建设和加强农业发展的综合配套体系建设。”2006 年中央一号文件指出：“加强农村基础设施建设，改善社会主义新农村建设的物质条件，包括大力加强农田水利、耕地质量和生态建设，加快乡村基础设施建设和加强村庄规划与人居环境治理。”2008 年中央一号文件指出：“加强以农田水利为重点的农业基础设施建设是强化农业基础的紧迫任务。”2011 年中央一号文件锁定农村水利建设，分析了新形势下水利的战略地位，规划了基本原则和指导思想等等。通过对历年中央一号文件的解读，我们发现：第一，农村基础设施建设在文件中所占内容越来越

越多，出现频率越来越高，直至 2011 年，被一号文件锁定。第二，历年一号文件根据当前农村发展之急需，指出次年（每年的中央一号文件一般是在上一年的 12 月 31 日发布）农村基础设施建设的重点。第三，文件的主要特点是对农村基础设施建设提出基本原则，如增加财政投入、引导各类社会资金参与农村基础设施建设和创新农村基础设施建设的管理与运行机制，具体落实则没有详细规定，需要中央有关部门和地方政府根据实际情况制定更为具体的规章与政策。由此可见，国家对农村基础设施建设的重视程度越来越高，但从另一方面也反映目前我国农村基础设施建设的问题。这些问题迫切需要国家通过转变公共财政理念和改革农村基础设施建设管理体制加以克服。如何构建公共财政框架和完善农村基础设施建设管理体制，则需要在充分调研的基础上，运用专业理论，密切联系实际，加强应用研究。

通过中国期刊网文献检索（检索日期为 2011 年 5 月 18 日，检索方式是以“农村基础设施”为题名进行精确检索），发现农村基础设施方面的研究成果已有 495 条记录。通过期刊文献研究发现研究主要集中在以下几个方面。第一，宏观概括农村基础设施建设现状，即分析农村基础设施建设存在的普遍性问题与区域性问题。第二，农村基础设施建设融资现状（各种资金来源构成）、融资模式及其效益问题研究。第三，农村基础设施建设供给制度的历史变迁与现状研究。第四，农村基础设施建设的绩效审计问题研究。第五，国外农村基础设施建设经验的总结。第六，农村基础设施建设的主体（如农民、民间组织等）参与问题研究。第七，农村基础设施建设的政策，特别是财政支持问题研究。第八，农村基础设施建设与其他问题的关系研究。

以“农村基础设施”为题名的书籍随着研究的深化逐渐增多，如曹志勇的《新农村基础设施》（2006 年 9 月）、于水的《乡村治理与农村公共产品供给》（2008 年 8 月）、柴盈的《中国农村基础设施治理与供给制度创新研究》（2009 年 3 月）、侯军岐等的《北

京市农村基础设施项目建设与运行管理研究》(2009年10月)、徐淑红的《农村基础设施投资效率研究》(2010年6月)、温凤荣的《农村基础设施投资与融资》(2010年7月)、赵兴忠的《农村基础设施建设及范例》(2010年7月)、王春福等的《农村基础设施的多中心治理》(2010年11月)。通过文献的梳理,可以发现研究主要集中在以下几个方面。第一,分析农村基础设施建设现状,在理论分析的基础上,对农村基础设施进行类别分析和案例分析,以此预测农村基础设施供给制度的发展趋势,剖析我国农村基础设施供给制度的历史变迁。第二,论述农村基础设施建设项目的投融资以及项目招标、融资主体和投融资效率。第三,总结国外农村基础设施建设的成功经验与失败教训,及完善农村基础设施建设启示。第四,研究方法方面,侧重社会调查,包括设计案例和总结不同地区农村基础设施建设的经验及农民对当地农村基础设施建设的主观评价。

二 研究内容及分析框架

受文献研究和现实需求的启示,本书从主体论与过程论的视角研究农村基础设施建设机制创新。当然,主体论与过程论视角下的农村基础设施建设的划分不是绝对的,如图1所示,两者之间互相渗透,该划分只是为了研究方便。农村基础设施建设可分为不同类型,在不同类型和不同地区存在着供给主体和管理过程的差异。因为研究需要,将本书的内容归纳为“主体论视角下的农村基础设施建设机制创新”和“过程论视角下的农村基础设施建设机制创新”两部分。

“农村基础设施多元供给主体体系构建”作为本书的第一章,起着导向性作用,奠定了本书的论述基调,通过农村基础设施供给制度的变迁、公共政策的内容分析以及理论与实证分析相结合,指出我国农村基础设施供给主体的发展趋势及其职责关系。之所以把

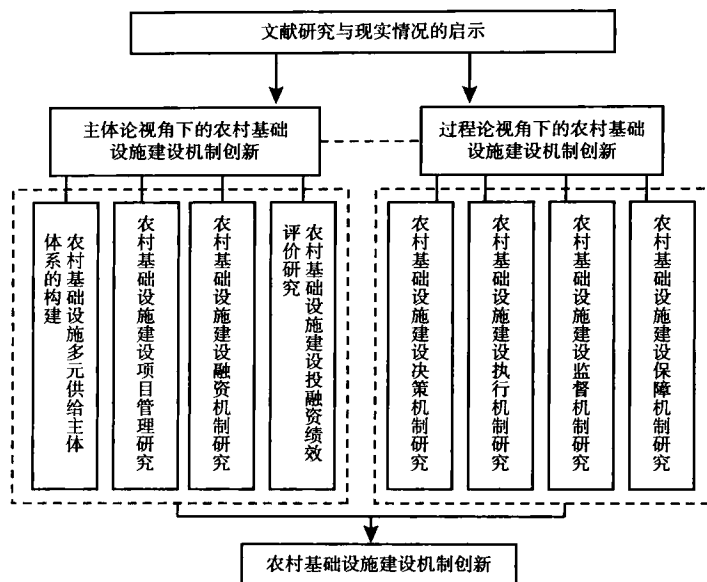


图1 研究思路与分析框架

“农村基础设施建设融资机制研究”与“农村基础设施建设投融资绩效评价”两章内容放在第一篇，是基于以下两点考虑。第一，农村基础设施建设是基于公共产品的内涵与特性决定，实际上在农村地区很难找出完全非竞争性和非排他性的农村公共产品（服务），本书通过个人需求溢出理论，从而界定农村公共产品，进而界定政府在提供农村基础设施建设的职能定位，构建农村基础设施供给主体多元化体系，由于我国农村经济薄弱、财力有限，推进农村基础设施建设需要多方努力，投融资也正是基于这方面需要的基础上一个现实存在和大胆假想，采取何种模式和方式进行资金筹集，从而保障农村基础设施建设的稳定资金来源，需要建立科学有效的农村基础设施建设融资机制，而农村基础设施建设投融资绩效如何，则需要对其进行评价。第二，从过程论角度考虑，农村基础设施建设项目立项实施需要财力的保障，在农村地区由于项目类型不同，执行难度存在着较大差异，从实际看，乡镇政府和村委会在

基础设施建设立项，要么是基于社会经济发展和农民的需要，要么是基于政府发展规划的现实，在确定建设项目后，再考虑资金问题。这就给本书提供了现实个案。本书把“农村基础设施建设融资机制创新”放在第一篇，并对其做了理论思考和实证分析，一方面与农村基础设施供给主体多元化趋势紧密结合，另一方面也为农村基础设施建设决策机制研究留有更多空间。第二篇“过程论视角下的农村基础设施建设机制创新”包括农村基础设施建设的决策、执行、监督和保障机制研究。这四个方面也不是绝对的划分，正如监督应该贯穿于其他过程之中。

（一）农村基础设施多元供给主体体系的构建

通过对农村公共产品内涵与特征的界定，以公共选择理论和多中心治理为理论基础，构建了农村基础设施多元供给主体体系。其中涉及主体之间的结构关系和职责义务，衡量标准是农村基础设施的受益范围和属性。通过文献梳理和农村基础设施建设的政策分析，明确了农村基础设施供给主体研究的未来趋势。通过实地调研和案例分析，比较不同地区农村基础设施建设项目的不同与主体供给模式的不同。剖析农村基础设施供给制度的变迁，透视农村基础设施供给主体构成的变化。供给主体构成的变化印证了我国农村社会管理制度的变化和国家财政理念的转变。最后，从农村基础设施建设的性质、经济发展水平、经济效益和公平性四个方面为标准对农村基础设施的供给主体模式提出展望。农村基础设施建设直接或间接地受农村经济的影响。加强完善农村基础设施建设，发展农村经济和增加村集体的财政收入至关重要。

（二）农村基础设施建设融资机制研究

以农村基础设施建设融资的相关理论为指导，遵循实证分析和规范分析相结合、微观分析和宏观分析相结合的原则，从农村基础设施建设和融资现状进行分析，以融资主体、融资渠道、融资方

式、区域差异、融资体制等角度分析农村基础设施建设融资机制的制约因素，通过借鉴国外农村基础设施建设融资的经验，构建我国农村基础设施建设的融资机制，提出对农村基础设施实行分类融资的策略，针对不同类型的农村基础设施建设选择不同的融资渠道和融资模式。在运用农村基础设施建设的优势和所需外部环境条件的基础上，对不同类型的农村基础设施项目的融资模式进行选择设计，构建以政府为主体、社会力量共同参与的农村基础设施建设融资机制是解决农村基础设施资金短缺的必由之路，整合和发挥政府财政的主导功能、建立稳定的农村金融支持体系、运用市场机制引导社会和农民参与农村基础设施建设，建立起“财政主导、信贷资助、市场运作、民资参与”的多元农村基础设施建设融资机制。

（三）农村基础设施建设融资绩效评价研究

主要采取理论分析和实证分析相结合的研究方法，分析农村基础设施建设的融资模式，试图在此基础上为农村基础设施建设融资的绩效评价构建理论分析框架。利用层次分析法将农村基础设施建设融资的研究定量化，通过建立农村基础设施建设发展水平的评价模型，进行农村基础设施建设融资的绩效评价。其评价模型主要包括三个方面：综合评价模型、横向评价模型、纵向评价模型。综合评价模型有利于对某一地区基础设施建设的综合实力进行总体判断。横向、纵向评价模型有利于我们对某一农村地区基础设施建设在短期和长期内的具体发展水平进行考察，以及评估各个建设子系统的具体情况。实证分析模型，围绕某一农村地区基础设施建设融资的绩效进行评价，同时对多个地区的绩效评价情况进行比较研究，总结发展相对较好地区的经验，为相对落后地区提供对策建议。通过绩效评价检查政府尤其是地方政府在农村基础设施建设中的管理决策能力，为提高政府的管理水平与明确职能提供分析途径。

（四）农村基础设施建设决策机制研究

农村基础设施是公共产品的组成部分，具有公共产品的一般特性和农村社区的特殊性。农村基础设施建设决策机制包括决策前的偏好显示机制、决策主体及权责分配机制、决策的程序和方法体系、决策监督机制等等。我们需要对农村基础设施建设决策机制进行创新，建立一个科学合理、符合农民真正需求的供给决策机制。运用理论分析、比较分析和实证分析相结合的研究方法，揭示农村基础设施建设决策机制的历史演变过程及其发展趋势，以苏皖地区为个案进行实地调查分析，研究农村基础设施建设制度内与制度外决策的现状，探讨现今农村基础设施建设决策机制存在的主要问题，形成“决策流程”的工作程序，建立深入了解民情的基础设施建设决策调研机制，广泛集中民智的农村基础设施建设决策参与机制，人民群众参政议政制度，农村基础设施建设决策公示制度与听证制度，决策绩效评估机制和绩效问责机制推进农村基层民主政治建设，为农村基础设施建设的科学决策提供制度保障。

（五）农村基础设施建设执行机制研究

探讨农村基础设施建设执行机制的影响因素和主要问题，以江苏省为例进行实证分析，比较苏南、苏北地区农村基础设施建设执行机制的实际运行状况。研究构建农村基础设施建设执行机制的分析框架，将农村基础设施建设的执行过程作为一个整体进行分析研究，展示不同经济发展水平地区的农村基础设施建设执行机制和现状特征。研究基于宏观与微观方面对农村基础设施建设的影响展开，分析政治环境、社会环境、经济环境和法律环境等宏观环境系统对农村基础设施建设的影响，以及执行主体、组织结构、执行目标、执行资金和监督与激励系统等微观环境对其的影响。从执行主体、项目招投标程序、项目建设监管环节、执行资金的使用和监管过程，以及监督与激励系统完善方面，结合苏南、苏北地区农村基

基础设施执行现状进行分析,探寻两个地区的执行机制中各自存在的问题,然后对苏南、苏北地区的农村基础设施建设执行机制进行比较研究,提出了加强农村基础设施建设执行主体建设,创建公正透明的项目招投标制度,加强项目建设施工过程中的监管力度和执行资金的专项管理,完善监督与激励系统。

（六）农村基础设施建设监督机制研究

本书将农村基础设施建设监督机制创新置于宏观经济体制的大环境下,在国家加大农村基础设施建设财政投资的政策背景下,以管理控制理论和公共利益理论为指导,围绕农村基础设施建设监督机制的构成因素,构建以政府为主导的全方位、多层次的农村基础设施建设监管主体体系的分析框架,提出把农村基础设施建设监督管理从过程上分为投资决策监管阶段、建设监管阶段和建后监管阶段,阐述各个阶段具体的监管目标及监管内容,对各监督管理阶段的现状、困境进行详细分析,找出问题存在的原因。结合常州溧阳、无锡宜兴、盐城响水、宿迁沭阳县等行政村的实地调研,运用数据分析,结合农村基础设施建设监督的管理实践,运用问卷调查、座谈等社会调查,把规范分析建立在真实、可靠的研究基础上。同时运用实证分析的有关结果,创新农村基础设施建设监督机制。

（七）农村基础设施建设保障机制研究

以公共物品理论、公平理论、治理理论等相关理论为指导,对农村基础设施建设保障机制的演变历程进行研究分析。着眼于建立科学、完善的农村基础设施建设保障机制,通过加大对农村基础设施建设投入,从公共财政、法律制度、组织创新与管理的角度分析农村基础设施建设保障机制状况。通过分析国外农村基础设施建设保障机制,揭示国外农村基础设施建设保障机制的特点及对我国的启示。通过农村基础设施建设的政府责权划分,确保农村基础设施