

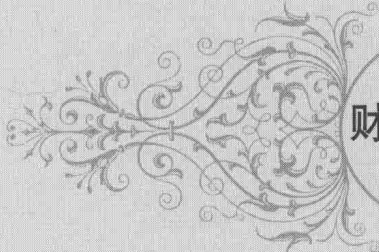
中国
财政金融政策研究中心
系列研究报告



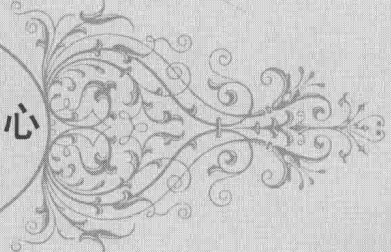
中国财政支农政策的 治理结构与福利效应研究

王小龙 著

 中国人民大学出版社



中国
财政金融政策研究中心
系列研究报告



中国财政支农政策的 治理结构与福利效应研究

王小龙 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政支农政策的治理结构与福利效应研究/王小龙著. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 7

(中国财政金融政策研究中心系列研究报告)

ISBN 978-7-300-24390-0

I. ①中… II. ①王… III. ①财政支农—研究—中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 112743 号

中国财政金融政策研究中心系列研究报告

中国财政支农政策的治理结构与福利效应研究

王小龙 著

Zhongguo Caizheng Zhinong Zhengce de Zhili Jiegou yu Fuli Xiaoying Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京玺诚印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 13.75 插页 1

字 数 168 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)



版 次 2017 年 7 月第 1 版

印 次 2017 年 7 月第 1 次印刷

定 价 49.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



目 录



第一章 导论	1
一、本书研究的对象与目标	1
二、本书研究的总体框架	5
三、本书研究的基本方法	9
四、本书研究的主要内容	14
第二章 “两免一补” 政策对农户子女辍学现象的抑制效应研究	23
一、引言	23
二、理论分析与计量设计	25
三、数据来源与描述性统计	29
四、义务教育“两免一补”对农村儿童辍学现象的抑制效应： 实证分析结果	34
五、结论与政策建议	39
第三章 劳动力转移对农户教育支出的冲击及财政政策含义	41
一、问题的提出	41
二、计量模型及相关变量定义	45
三、劳动力转移对农户教育支出的冲击：实证分析结果	49

四、农村教育财政政策治理结构绩效评价·····	55
五、结论与政策建议·····	57
第四章 劳动力转移、留守老人健康与农村养老公共服务供给·····	59
一、引言·····	59
二、劳动力转移影响留守老人健康的一般机制·····	61
三、计量模型与相关变量定义·····	64
四、数据描述及实证分析·····	68
五、结论与政策建议·····	74
第五章 中国粮食补贴制度治理结构优化研究·····	76
一、引言·····	76
二、粮食补贴制度的微观效应的理论分析·····	79
三、粮食补贴制度治理结构效率的成本—效应检验·····	82
四、结论与政策建议·····	86
第六章 中国粮食财政干预政策产出效应研究·····	88
一、引言·····	88
二、粮食财政干预政策产出效应：理论分析·····	90
三、数据来源及描述性统计·····	96
四、粮食财政干预政策产出效应：实证分析·····	99
五、结论与政策建议·····	103
附录：农户优化模型的充分性及必要性·····	104
第七章 “新农合”中的政策性补偿支出与基层政府财政负担·····	107
一、引言·····	107
二、计量模型及相关变量定义·····	111
三、政策性补偿支出对新农合参合率的影响： 实证分析结果·····	114
四、政策性补偿支出的目标与基层政府财政负担·····	121

五、结论与政策建议	124
第八章 农村老年贫困与新型社会养老保险的角色定位	126
一、引言	126
二、农村家庭养老条件变化影响老年贫困的一般机制	129
三、变量选取与计量模型设计	131
四、数据描述与实证分析	134
五、结论与政策建议	140
第九章 政府层级改革政策与农村公共教育服务供给	142
一、引言	142
二、理论假说和实证研究设计	145
三、变量及数据	154
四、回归结果	162
五、稳健性检验	171
六、结论	176
第十章 “强县扩权” 改革政策与县域农业发展	179
一、引言	179
二、实证研究设计	182
三、变量及数据	184
四、实证结果	192
五、结论	196
主要参考文献	197
后 记	212



第一章



导 论

一、本书研究的对象与目标

自十六大以来，党中央、国务院高度重视“三农”问题，一直把农村工作作为全党工作的重中之重。十六届五中全会提出建设社会主义新农村，试图通过发展现代农业、加强农村基础设施建设和推进农村综合改革等重大举措尽快使广大农村面貌有比较明显的变化。党的十七大报告则从推进社会主义新农村建设的角度强调要加强农村基础设施建设，加大支农惠农政策力度，提高扶贫开发水平，增加农业投入，确保国家粮食安全。党的十八大报告进一步指出要坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，加大强农惠农富农政策力度，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，要深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件。

财政政策作为政府改善资源配置效率和实现社会公平的政策工具，

一直在推动农村经济与社会发展方面担当着重要角色。自 2003 年开始,我国政府围绕“三农”问题出台了一系列支农惠农财政政策,旨在促进农村与农业发展,增加农村居民收入,逐渐消除城乡二元经济结构,实现城乡社会经济协调发展。比如,为了建立覆盖城乡居民的社会保障体系,政府于 2003 年开始在农村逐步推行新型农村合作医疗制度,又于 2009 年开始在农村开展新型农村社会养老保险制度试点和推广工作。在融资模式设计上,无论是新型农村合作医疗制度还是新型农村养老保险制度均强调了国家对农村社会保障所承担的重要财政支出责任;为了促进农村剩余劳动力向城镇转移,政府自 2003 年开始实施了一系列农民工培训计划,并采取许多政策措施使各地的扶贫资金向外务工农民倾斜;为了促进农民增收和确保国家粮食安全,政府从 2004 年开始在全国范围内有计划地实施种粮农民直接补贴政策、良种补贴政策、农机购置补贴政策以及最低收购价政策,而从 2006 年开始政府又增添了一项农资综合补贴政策;为了巩固和提升农村义务教育的普及程度及提高农村义务教育的质量,政府自 2001 年起逐步在全国农村地区实施“免杂费、免书本费、逐步补助寄宿生生活费”的政策(“两免一补”政策),并同时通过财政支出向农村地区分配更多的教育资源;为了解决我国长期存在的县域经济发展相对滞后、基层政府财政困难以及农村基本公共服务供给不足等问题,政府自 2002 年起开始试点并在全国范围内逐步推广了政府层级改革政策,即财政“省直管县”改革政策和“强县扩权”改革政策。

本书的重心在于研究如何借助财政支农政策促进社会主义新农村建设,以便逐步解决城乡二元经济结构所造成的公平与效率问题。从政策效应上讲,任何财政支农政策要想取得良好的政策绩效,必须在机制设计上满足以下两个必要条件:

其一是财政支农政策的实施能够依托于与之配套的高效率的政策

治理结构。具体而言,政府支农财政支出的社会效益在很大程度上取决于政府的政策实施效率,而政策实施效率又在很大程度上取决于具体的政策治理结构。就政策治理而言,政府决策控制权的配置方式,以及其他许多变量,诸如民主监督的有效性、法制健全程度以及政府内部利益部门的分布格局等,都会影响政策治理结构的效率。尽管我国的改革开放政策已实施了近40年,但社会主义市场经济体制以及政府治理结构仍处于完善之中。在现阶段政府权力运行制约和监督体系需要进一步健全的情况下,立足于政府财政制度的改革和政府决策控制权的配置来设计财政政策的治理结构,无疑对于改善财政支农政策的政策绩效具有重要意义。

其二是财政支农政策设计能够满足利益相关者的参与约束,并且财政政策的社会目标应与利益相关者的利益目标激励相容。具体来讲,财政支农政策必须借助所有利益相关者尤其是农户和地方基层政府的积极响应才能取得良好的政策效应。这就要求财政支农政策在机制设计上能够较好地满足利益相关者的参与约束和激励相容约束。以国家对农户的种粮补贴政策为例,满足参与约束意味着补贴政策能够使农户从生产粮食所赚取的私人净收益大于其从事其他经营活动所能获取的私人净收益,从而使农民有积极性生产粮食,而满足激励相容约束意味着补贴政策能够使农民从自身利益出发选择与社会利益目标相符的粮食生产方式。比如,为了提高整个农业综合生产能力,政府对良种和农机的补贴必须足以使农民经过私人成本—收益分析愿意选择使用良种和农机进行粮食生产。

根据上述逻辑,本书研究在评估和设计财政支农政策时通常会选择以农户或地方政府的理性行为及某些特征经济变量作为政策分析的起点,通过实证考察财政政策治理结构的效率和具体分析政策对利益相关者参与约束和激励相容约束的满足程度,来研究财政支农政策的

政策效应和改善途径。

本书以现阶段我国社会主义新农村建设为研究背景,将研究对象具体确定为以下五个财政支农政策研究专题:(1)促进农户教育人力资本积累的财政政策研究;(2)促进农村留守老人健康人力资本积累的财政政策研究;(3)对种粮农户的财政补贴政策研究;(4)对农村社会保障的财政支出政策研究;(5)促进县域经济社会发展的政府层级改革政策研究。在研究目标设计上,第一个研究专题以二元经济结构下农户人力资本投资行为作为微观分析基础、以农村教育财政政策为研究对象,从公共财政的视角研究如何设计激励相容的教育支出政策,以增加农户教育人力资本积累;第二个研究专题则通过实证考察与分析子女外出务工对留守老人健康的影响,研究在二元经济结构下如何设计出有利于促进留守老人健康人力资本积累的财政政策;第三个研究专题以种粮农户的粮食生产行为作为微观分析基础,以粮食财政干预政策为研究对象,试图通过分析农户对已有的粮食补贴政策的理性反应来系统评估补贴政策的微观治理结构效率和宏观绩效,并据此研究如何进一步改善粮食财政干预政策的效率;第四个研究专题则有两个相对独立的研究目标,其一是以政府对新型农村合作医疗的财政支出政策为研究对象,研究如何在各级政府之间合理划分财政支出责任,以确保新型农村合作医疗的财务可持续性,其二是通过对现阶段农村传统家庭养老模式保障功能的实证考察,从公共财政的视角研究如何确立新型农村社会养老保险财政支出政策的目标,以确保农村老龄人口获得可靠的养老保障;第五个研究专题则以地方政府的决策行为为微观分析基础,以政府层级改革政策为研究对象,研究政府层级改革政策如何影响地方政府特别是基层政府的财政支出行为和经济管理决策,进而影响农村公共教育服务供给和县域农业发展。

二、本书研究的总体框架

根据上述研究对象与目标,本书选择以我国社会主义新农村建设中的财政支农政策治理结构设计为研究主线,以农村教育财政制度改革、农村剩余劳动力转移、粮食财政补贴制度改革、农村社会保障制度改革以及政府层级改革等为研究背景,基于公共财政的分析视角,研究如何改革和完善一系列财政支农政策的治理结构,使之能够在促进农户教育人力资本积累和健康人力资本积累、提高种粮农户收入、稳定粮食生产、改善农村居民的社会保障水平、增加农村公共教育服务供给以及促进农业发展等方面发挥积极有效的作用。在研究中,本书所选定的作为研究对象的五个研究专题在财政支农政策治理结构设计这一研究主线下被有机地结合为一个整体,从而形成本书的基本研究框架(见图1-1)。从图1-1可以看出,在这一研究框架下,五个研究专题因研究目标的差异而在研究内容上形成相对独立的政策研究。

在总体研究框架设计中,本书的主要研究工作由五个研究专题所包含的九个政策研究课题构成。各研究专题的结构与其相应的政策研究课题分别被确立为:

(1) 第一个研究专题(促进农户教育人力资本积累的财政政策研究)将农户人力资本投资行为作为理论分析基础,针对我国现阶段农村教育财政政策所存在的问题设置了两个政策研究课题。其中,第一个政策研究课题的内容是以农村学龄儿童辍学现象为研究出发点,从实证的角度研究导致农户选择让子女辍学的各种诱因的相对重要程度,进而系统评估农村义务教育“两免一补”财政政策的绩效,并据此探讨如何设计激励相容的义务教育财政政策,以保障我国农村贫困家庭

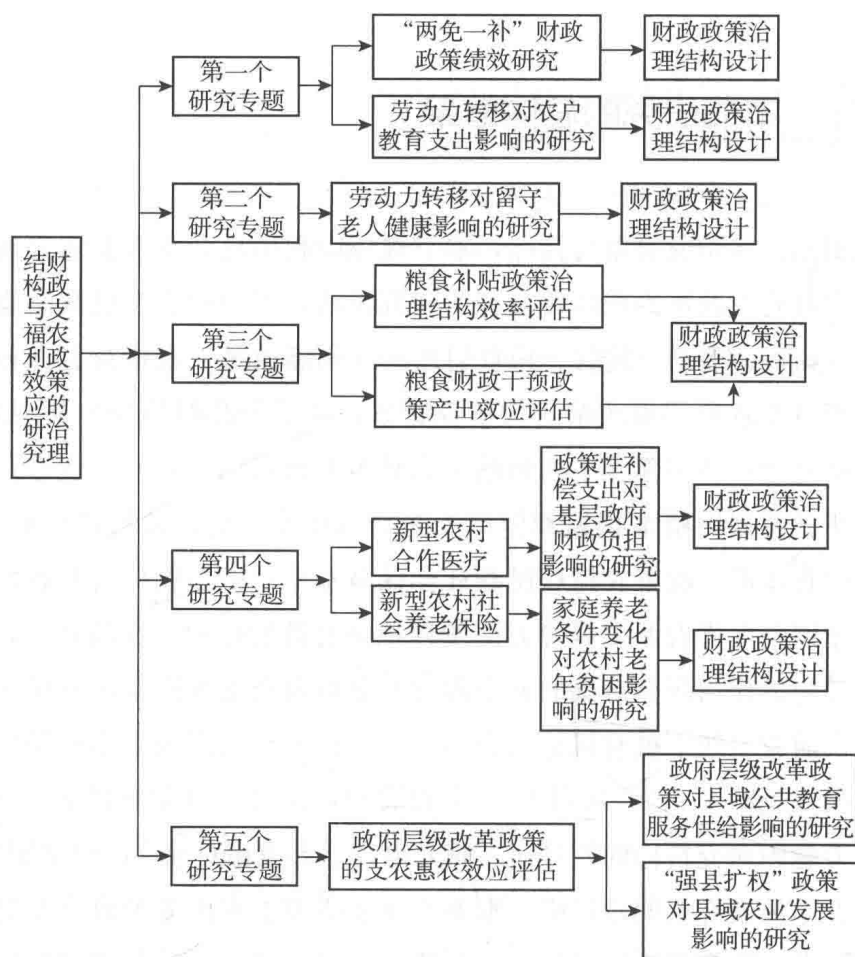


图 1-1 研究框架

的儿童能够接受完整的九年义务教育；第二个政策研究课题的内容则是以城乡二元经济结构下劳动力转移现象为研究出发点，从实证的角度研究劳动力转移如何影响农户的教育支出水平，并据此研究如何进一步改革现阶段农村公共教育的财政支出结构，以促进农户教育人力资本的积累。

(2) 第二个研究专题（促进农村留守老人健康人力资本积累的财政政策研究）以二元经济结构下子女外出打工的农村家庭为考察对象，

从实证研究的角度设置了一个政策研究课题，用于研究劳动力转移对农村留守老人健康的影响，并据此研究设计有利于留守老人健康人力资本积累的财政政策。该政策研究课题的内容是通过农村留守老人自评健康水平决定因素的实证研究，系统分析子女外出打工如何影响留守老人的健康状况，并进一步从公共财政的视角研究如何为农村留守老人建立旨在保护其健康的社会养老服务体系。

(3) 第三个研究专题（对种粮农户的财政补贴政策研究）将种粮农户的粮食生产行为作为理论分析的微观基础，针对我国现阶段粮食生产财政干预政策所存在的问题设置了两个政策研究课题。其中，第一个政策研究课题的内容是通过现阶段粮食直接补贴政策治理结构效率的系统评估，从微观角度研究如何改进现有粮食补贴制度，使之能满足农户的参与约束和激励相容约束，以确保粮食补贴政策既能显著提高农民收入，又能调动农户种粮积极性；第二个政策研究课题的内容则是，首先从宏观角度研究如何基于农户粮食供给行为构建一个中国粮食生产的总产出模型，然后从实证角度对各种粮食财政干预政策的产出效应进行系统评估，最后基于实证分析结论研究政府应该如何选择粮食生产财政干预模式，使之能够有效调节我国的粮食总产出，以便顺利实现粮食供给的安全目标。

(4) 第四个研究专题（对农村社会保障的财政支出政策研究）由在研究内容上相对独立的两个农村社会保险政策研究课题构成。其中，第一个政策研究课题的内容是以政府对新型农村合作医疗的财政支出政策为研究对象，首先从实证的角度研究政策性补偿支出对于农民参加新型农村合作医疗意愿的影响，然后据此分别评估旨在实现高参合率目标的政策性补偿支出和旨在实现合意保障水平目标的政策性补偿支出如何影响基层政府的财政负担，最后从财政分权的角度研究如何在各级政府之间合理划分政府对新型农村合作医疗的财政支出责任；

第二个政策研究课题的内容则是从实证的角度系统研究在农村经济与社会发展过程中传统的家庭养老条件的变化如何造成家庭相对贫困,进而导致老年贫困,并基于实证研究的结论进一步研究如何确立新型农村社会养老保险财政支出政策的目标,以确保农村老龄人口获得合意的养老保障。

(5) 第五个研究专题(促进县域经济社会发展的政府层级改革政策研究)的研究对象是政府层级改革政策。从政策内容上讲,政府层级改革包括财政“省直管县”改革和“强县扩权”改革。所谓财政“省直管县”改革政策是指在收支划分、转移支付、财政预决算、资金往来、年终结算等方面,省级财政与地市级或县级财政直接构建两级财政关系,以取代原来省管市、市管县的三级财政管理模式。这相当于将地方政府间的财政级次由原来的省—市—县三级财政缩减为省—市(县)两级财政。从理论上讲,财政“省直管县”改革政策一方面能通过设置试点县(市)在税收分成中的分享比例,提高试点县(市)的自主财力,另一方面在资金往来上又能够使省、县间财政资金的上划与下拨绕过市一级政府,进而避免市级截留形成的“漏斗效应”和市对县在财政上的“抽血”集资行为(张占斌,2007),最终有利于缓解基层财政困难,增加县域基本公共服务支出。而所谓“强县扩权”改革政策是指将属于地级市的部分社会管理和经济管理权限下放给县级政府,以弱化县级政府对地级市的行政隶属关系,从而扩大县级政府的自主决策权。这又相当于在部分社会管理和经济管理权限上减少了政府级次。“强县扩权”政策的实施有利于县域经济的发展,其原因在于与地市级政府相比,作为基层政府的县级政府因其能够充分了解其辖区经济资源的比较优势,所以县级政府获得更多经济管理权限后,会充分依托县域资源优势和信息优势,引导县域农业和工业企业发展,进而能够更有效地推动县域经济发展。本书第五个研究专题基于地方

政府治理的视角，以地方政府行为作为理论分析的微观基础，分别从农村公共教育服务供给和县域农业发展角度设置了两个政府层级改革政策研究课题，用以研究评估该项改革政策的支农惠农效应。其中，第一个政策研究课题的内容是基于政府层级改革对县级公共教育支出的作用机制，从实证角度研究评估财政“省直管县”改革和“强县扩权”改革对县域人均公共教育支出的影响；第二个政策研究课题的内容则是基于“强县扩权”改革政策与政府治理结构效率之间的内在关系，从实证的角度研究评估该项改革政策对县域农业发展的影响。

三、本书研究的基本方法

本书研究坚持以现代经济学理论为指导，以经验事实作为研究的起点与基础，采用定量分析和定性分析相结合、实证分析和规范分析相结合等研究方法，力图使五个研究专题对财政支农政策的研究能够基于对农户个体和地方政府经济特征变量或理性行为的计量分析，以确保各政策研究课题对财政政策治理结构的设计能满足农户和地方政府的参与约束和激励相容性约束。

从技术路线上讲，本书所设置的各政策研究课题基本上都经历了三个阶段：第一阶段研究工作主要是通过组织调研搜集到翔实、细致的统计调查数据，其类型主要包括可供研究使用的官方调查数据、专业机构调查数据以及微观抽样调查数据；第二阶段研究工作是通过构造经济计量模型对特定制度背景下农户和地方政府的某些特征变量或行为变量的决定因素做出系统的经验研究，并据此分析相关财政政策的支农惠农效应或支农惠农机制；第三阶段研究工作则是基于实证分析结论研究如何改革和完善财政支农政策的治理结构，以提高政策的

实施绩效。根据这一技术路线,本书研究所使用的基本方法主要包括两类,其一是统计调查方法,其二是计量模型设计方法。这两类研究方法的具体内容如下:

(一) 统计调查方法

为了获得实证研究所需的数据与信息,各政策研究课题在第一阶段研究工作中使用了两种统计调查方法。其中,第一种统计调查方法主要是通过对已有的研究文献、既往的各类调查数据与资料以及官方的常规统计数据等现有资料的搜集、分类、筛选以及统计汇总,获取课题研究所需的相关经济数据;第二种统计调查方法则是根据课题组设计的随机抽样规则在全国不同地区选择一些县,再在每一个县抽取一定数量的农村居民作为调查对象,最后通过问卷调查方式系统地搜集调查对象在家庭与人口特征、劳动力转移、收入与消费水平、子女上学、家庭教育支出以及社会保障等方面的量化信息,并对这些量化信息进行统计汇总,从而得到比较完整的抽样调查数据。

借助第一种统计调查方法,本书研究搜集到以下数据与资料:

(1) 我国政府近年来围绕农村教育财政制度改革、农村剩余劳动力转移、粮食财政补贴制度改革以及农村社会保障制度改革等重大现实问题所出台的一系列财政支农政策的实施细则和各自相应的分类财政支出数据。

(2) 所选择的样本地区在社会、经济、人口、农业生产、农村劳动力转移、卫生服务递送系统、医疗保障、社会养老保险以及政府层级改革等方面的常规统计数据及其相关政策信息。

(3) 一些专业研究机构所建立的涉农微观调查数据库。值得一提的是,在所获取的专业机构调查数据中,中国健康和营养调查(China Health and Nutrition Survey, CHNS)数据为本书的研究提供了重要

的数据支持。CHNS数据是中国疾病预防控制中心营养与食品安全所和美国北卡罗来纳大学在中国进行的家庭健康与营养调查。该项调查采用的是多阶段分层抽样方法,其调查样本兼顾了东部、中部和西部地区,覆盖了辽宁、黑龙江、江苏、山东、河南、湖北、湖南、广西和贵州9个省(区),包含了1989年、1991年、1993年、1997年、2000年、2004年和2006年共7个年度的社区调查、住户调查、膳食调查、成人调查、儿童调查等丰富和翔实的数据。

借助第二种统计调查方法,本书的政策研究搜集到了一些研究所必需的涉农微观调查数据。在调查中,课题组对样本的选取遵循整群分层抽样规则。具体来讲,首先在全国范围内将农村地区按照地域划分为东部地区、中部地区和西部地区,并随机从东部地区抽出1个省、从中部地区抽出1个省、从西部地区抽出2个省;然后,在所抽取的4个省中各随机抽取一个县作为样本县,从而形成4个样本县,再分别从东部地区和西部地区的每个样本县随机抽取5个乡镇,从中部地区的样本县随机抽取2个乡镇,合并形成17个样本乡镇;最后,从所抽取的每个样本乡镇随机抽取1~2所面向全县招生的学校以及200户农村家庭分别作为入校和入户调查对象。结果,课题组以问卷调查方式获得来自陕西、内蒙古、山东以及河南4个省(区)的4个县(旗)的入校有效调查问卷10 948份和入户有效调查问卷3 017份。

(二) 计量模型设计方法

为了保证财政政策治理结构的设计能够满足农户的参与约束和激励相容约束,本书对财政政策的支农惠农效应和支农惠农机制的研究均基于对农户和地方政府的经济特征变量或理性行为的计量分析。本书中所使用的计量模型包括基于面板数据的倍差法回归模型、基于横截面数据的Tobit回归模型、基于横截面数据的Probit回归模型、基