

“十一五”国家重点图书出版规划项目



国家自然科学基金应急项目系列丛书

社会主义新农村的基础设施建设 与管理问题研究

温铁军 张林秀 / 主 编



科学出版社

“十一五”国家重点图书出版规划项目



国家自然科学基金应急项目系列丛书

社会主义新农村的基础设施建设 与管理问题研究

温铁军 张林秀 / 主 编

科 学 出 版 社
北 · 京



内 容 简 介

本书是国家自然科学基金委管理学部应急项目研究成果。主要对新农村建设的基础设施进行了多角度的研究。国家自然科学基金委管理学部主任基金应急项目是根据国家财政支持力度及社会需求,从中选择重大和迫切需要解决的问题,快速反应,进行研究。本书是在应急项目7位子课题的基础上,通过整合而成,重点从四个方面进行分析,包括基础设施的财政资金、项目管理等多角度。

本书对如何建立有效的创新机制(如农村/农民合作组织)来管理政府用于农村基础设施建设的财政资金、如何通过政府资金有效地调动/引导社会资源(包括资金和非资金的形式)的投入、如何协调不同来源的资金以保证其使用效率和长效投资机制的形成、如何建立有效的项目选择决策机制、如何创造新的基础设施使用/维护/经营模式、如何评价基础设施对于农村经济发展和农民生活水平改善的实际作用等进行了多方位的研究,在与实践界充分合作的基础上,针对上述重要问题给出了论证详实、科学合理、创新突出、切实可行的解决方案和政策建议。

本书可供农业经济管理专业研究生、农业经济研究人员和实际工作者阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

社会主义新农村的基础设施建设与管理问题研究/温铁军,张林秀主编.
—北京:科学出版社,2011
(国家自然科学基金应急项目系列丛书)
ISBN 978-7-03-031373-7

I. ①社… II. ①温…②张… III. ①农村-基础设施建设-研究-中国
IV. ①F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 104866 号

责任编辑:马 跃 / 责任校对:包志虹
责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双 青 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011年7月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2011年7月第一次印刷 印张:17 1/4

印数:1—2 000

字数:340 000

定价:52.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

国家自然科学基金应急项目系列丛书编委会

主 编

郭重庆 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

副主编

李一军 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

陈晓田 研究员 国家自然科学基金委员会管理科学部

张·维 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

编委（按拼音排序）

陈 劲 教 授 浙江大学

方 新 研究员 中国科学院

辜胜阻 教 授 中华全国工商业联合会

郝 模 教 授 复旦大学

黄季焜 研究员 中国科学院地理科学与资源研究所

李善同 研究员 国务院发展研究中心

曲福田 教 授 南京农业大学

任若恩 教 授 北京航空航天大学

汪寿阳 研究员 中国科学院数学与系统科学研究院

汪同三 研究员 中国社会科学院技术经济与数量经济研究所

王铁男 教 授 哈尔滨工业大学

魏一鸣 教 授 北京理工大学

温铁军 教 授 中国人民大学

吴冲锋 教 授 上海交通大学

薛 澜 教 授 清华大学

杨列勋 研究员 国家自然科学基金委员会管理科学部

杨起全 研究员 中国科学技术促进发展研究中心

姚先国 教 授 浙江大学

张维迎 教 授 北京大学

周宏春 研究员 国务院发展研究中心

周寄中 教 授 中国科学院研究生院

《社会主义新农村的基础设施建设与管理问题研究》

课题组成员名单

子课题一：我国农田水利基础设施的建设与管理问题研究。

承担单位：中国人民大学农业与农村发展学院

主持人：温铁军 郑风田

课题组成员：温铁军、郑风田、傅晋华、郎晓娟、范增曙、吴彬彬、邱澄、李庞毅、李旭然、马九杰、陈卫平、穆建红、杨肖丽、李红爽、牛明婵、姬庆雪、石北燕、韩丽华

子课题二：农村基础设施建设中的财政资金创新管理研究

承担单位：华南农业大学广东农村经济研究中心

主持人：温思美

课题组成员：温思美、孙良媛、张乐柱、许能锐、郑晶

子课题三：农业基础设施多元多层次投融资体系构建及优化研究

承担单位：湖北省农业厅，湖北大学经济管理学院

主持人：王红玲

课题组成员：韩艳旗

子课题四：农村基础设施建设中的项目选择决策

承担单位：中国科学院地理科学与资源研究所

主持人：张林秀

课题组成员：罗仁福、易红梅、刘承芳

子课题五：农村基础设施项目的有效运行管理研究

承担单位：中国农业大学经济管理学院

主持人：林万龙

课题组成员：刘治钦、甘立平、李捷、谭小平、王峰、沈玲珺、李春（中国农业大学经济管理学院）、张立承（财政部财政科学研究所）、梁迪（中央财经大学金融学院）

子课题六：基于产权制度与管理体制改革视角的小型农田水利建设管理问题研究

承担单位：农业部农村经济研究中心

主持人：宋洪远

课题组成员：吴仲斌、陈艳丽

子课题七：农村基础设施需求测算

承担单位：财政部财政科学研究所

主持人：贾康

课题组成员：潘泽清、王志刚、孙洁、刘云辉

子课题八：农村基础设施建设与管理中需要注意的几个重要问题

承担单位：南京农业大学经济管理学院

主持人：陈东平

课题组成员：潘军昌、李建平、王昭、韩俊英、高名姿

总 序

为了对当前人们所关注的经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题快速作出反应，为党和政府高层科学决策及时提供政策建议，国家自然科学基金委员会于 1997 年特别设立了管理科学部主任基金应急研究专款，主要资助开展关于国家宏观管理及发展战略中特别急需解决的重要的综合性问题的研究，以及与之相关的经济、科技与社会发展中的“热点”与“难点”问题的研究。

应急研究项目设立的目的是为党和政府高层科学决策及时提供政策建议，但并不是代替政府进行决策。根据学部对于应急项目的一贯指导思想，应急研究应该从“探讨理论基础、评介国外经验、完善总体框架、分析实施难点”四个主要方面对政府进行决策支持研究。每项研究的成果都要有针对性、及时性和可行性，所提出的政策建议应当技术上可能、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现和政治上能为有关各方所接受，以尽量减少实施过程中的阻力。在研究方法上要求尽量采用定性与定量相结合、案例研究与理论探讨相结合、系统科学与行为科学相结合的综合集成研究方法。应急项目的承担者应当是在相应的领域中已经具有深厚的学术成果积累、能够在短时间（通常是 9~12 个月）内取得具有实际应用价值的成果的专家。

作为国家自然科学基金的一个特殊的专项，管理科学部的“应急项目”已经逐步成为一个为党和政府宏观决策提供科学、及时政策建议的项目类型。与国家自然科学基金资助的绝大部分（占预算经费的 97% 以上）专注于对管理活动中的基础科学问题进行自由探索式研究不同，应急项目和它们相比则有些像“命题作文”，题目直接来源于实际需求并具有限定性，要求成果尽可能贴近实践运用。

应急研究项目要求承担课题的专家尽量采用定性与定量相结合的综合集成方法，为达到上述基本要求，保证能够在短时间内作出高水平的研究成果，项目的承担者在立项的研究领域应当有较长期的学术积累。

自 1997 年以来，管理科学部对经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题作出了快速反应，至今已启动 45 个项目共 323 个课题，出版相关专著 16 部。其他 2005 年前立项、全部完成研究的课题，相关专著亦已于近期出版发行。

从 2005 年起，国家自然科学基金委员会管理科学部采取了新的选题模式和管理方式。应急项目的选题由管理科学部根据国家社会经济发展的战略指导思想和方针，在广泛征询国家宏观管理部门实际需求和专家学者建议及讨论的基础上，形成课题指南，公开发布，面向全国管理科学家受理申请；通过评审会议的

形式对项目申请进行遴选；组织中标研究者举行开题研讨会议，进一步明确项目的研究目的、内容、成果形式、进程、时间结点控制和管理要求，协调项目内各课题的研究内容；对每一个应急项目建立基于定期沟通、学术网站、中期检查、结题报告会等措施的协调机制以及总体学术协调人制度，强化对于各部分研究成果的整合凝练；逐步完善和建立多元的成果信息报送常规渠道，进一步提高决策支持的时效性；继续加强应急研究成果的管理工作，扩大公众对管理科学研究及其成果的社会认知，提高公众的管理科学素养。这种立项和研究的程序是与应急项目针对性和时效性强、理论积累要求高、立足发展改革应用的特点相称的。

为保证项目研究目标的实现，应急项目申报指南具有明显的针对性，从研究内容，到研究方法，再到研究的成果形式，都具有明确的规定。管理科学部对应急研究项目的成果分为四种形式，即一本专著、一份政策建议、一部研究报告和一篇科普文章，此丛书即应急研究项目的成果之一。

为了及时宣传和交流应急研究项目的研究成果，管理科学部决定将 2005 年以来资助的应急研究项目研究成果结集出版，由每一项的协调人担任书稿的主编，负责项目的统筹工作和书稿的编撰。

希望此套丛书的出版能够对我国管理科学政策研究起到促进作用，发挥丛书对政府有关决策部门的借鉴咨询作用，同时也对广大民众有所启迪。

国家自然科学基金委员会管理科学部

前 言

本书出版之际，适逢辛亥革命一百周年纪念。若认真竖看百年近现代史，则无论人们信仰革命化还是现代化，也无论政府推进工业化还是城市化，国人百年鸚鵡学舌般地呼喊的各种主义、邯郸学步般地推行的各种变迁，竟然都不得不归结于我们这个世界最大的农民人口大国面对基本生存资源高度紧缺而势所必然地内生出的“三农问题”。于是，为了在资源紧约束条件下让十几亿人吃上饭，便有不问何方制度、不管何种政府、不论何人领袖都要打紧做的一个大事情成为本书讨论的内容——农村基础设施建设。亦即，本书内容是“国家自然科学基金委员会”管理科学部主任基金应急专项“社会主义新农村的基础设施建设与管理问题研究”的成果。

农村基础设施包括了提高生产经营能力（如农田水利设施、高质量耕地、农电设施建设、科技开发与推广基地、通信信息网络、道路桥梁设施、禽畜疫病防灾体系等）、改善人居环境（如村庄规划、饮水安全设施、洁净能源设施、环境保护设施、荒漠化治理工程等）、增强社会保障（如乡村公共卫生和医疗设施、普及教育和转岗就业培训设施等）的基本硬件设施。这些，大都属于和国人安全高度相关并且要维持长期投入的项目。

历史上看，若从大禹治水建立夏朝算起，中国人把农村基本建设直接作为国家政治建设之基础的经验已经有四千年历史了。即使从有史料和实物为证的春秋战国时期关中平原的郑国渠和川西盆地的都江堰算起，中国至少也有三千年的农业基础设施建设成功经验了。君不见，郑国渠虽然已经湮没，都江堰却至今仍然灌溉着几十万亩良田！

这个历史经验的核心，乃在于国家统筹兼顾、村社广泛动员。

历史改朝换代到了新中国，从20世纪60年代中期开始到20世纪70年代末期大致结束的、国家和农民联合起来集中投入于农田水利基本建设的15年历程，形成了3万多座大中型水库和8万多套水利系统，农业灌溉面积大幅度增长到接近全部耕地的1/2，有灌溉能力的土地单位面积粮食增产70%，极大缓解了中国人的吃饭问题。这在世界上任何愿意正常了解情况的人看来，都是不得不称颂的史无前例的历史性成就。正是这些古今事实，呼应着史学界的以水立国之说。

然后到了改革开放新时期，尽管有些人愿意更多从西方主流经济学理论看国内问题，但也仍然认同建设并经营这些基础设施为农民的生产和生活提供服务是一种提供公共产品或准公共产品的活动。一方面，国家财政和各级政府部门资金

应该是其主要的投入来源；而作为一个发展中国家，我们也需要广泛地动员社会的其他资源（包括乡村和农民的资源）参与到新农村的基础设施建设中来。另一方面，在公共资金投入上，则也需要通过市场经济的机制来优化配置这些资源，以提高财政资金的使用效率。这样做，也许还能进而通过基础设施的硬件建设带动和推进农村的全面体制改革。

然而，实际情况却不尽如人意。20世纪80年代初期在严重财政赤字危机促进下完成了家庭承包制改革之后，一方面国家在实行“财政分级承包制”的体制变化中大规模减少了农村基础设施投入，此后平均每年国家财政资金中仅留有维持基层涉农部门生存的3%左右。另一方面，土地承包到户之后小农经济高度分散，客观上也不再有条件开展成龙配套的大中型水利建设。于是，耕地的有效灌溉面积迅速回落到20世纪60年代中期的水平。

进而，到20世纪90年代中期，迫于财政、金融、外汇三大赤字于1993年同步爆发的危机压力，政府全面推进了产权改革为前提的市场化。这个时期，有关主管部门也驱动了水利体制改革，实质上是把当年国家有限出资、劳动者大量投工形成的、无偿划拨部门管理的坑塘库坝等中小型水利设施，通过拍卖租赁，实现了部门占有收益的市场化经营。客观地看，这与国际上大多数发展中国家都贯彻了“世界银行共识”、推行了农业基础设施私有化政策的做法大体一致……

进入新时期，中国出现从1999年产业资本过剩到2007年金融资本过剩的规律性趋势，中央政府相继推出“以人为本”和“民生新政”。其中，特别是在农业积弱不振、三农问题愈益严峻的情况下，中央在2003年确立“三农问题重中之重”的国家战略，开始重新加大了农业基础设施投入。直到这个时期，农田水利基本建设每况愈下的趋势才有所扭转。

为了在中国这样一个农业人口占主导地位的发展中大国实现科学发展观与和谐社会的构想，2006年召开的执政党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。为了实现生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的建设远景目标，又在2006年的一号文件中提出了需要完成统筹城乡经济社会发展、推进现代农业建设、促进农民持续增收、加强农村基础设施建设、加快发展农村社会事业、全面深化农村改革、加强农村民主政治建设等八个方面的长期艰巨任务。其中，加强农村基础设施建设以提升生产能力、生活条件和社会保障水平，是当前最为迫切的任务之一，是落实党中央的工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针的重要手段，同时也是发挥各级财政投入的引导作用、提升农民的新农村建设主体意识、吸纳社会资源广泛参与的重要途径。

不过，在实践中我们却看到了种种不和谐的现象：财政资金不善，截流、漏损严重；依照长官意志大搞形象工程、政绩工程，项目选择缺少适用性和长远性，选择机制缺少科学性和民主性；上级政府大权在握，主宰而不是主导，

一些基层在一定程度上依然有等、靠、要思想，缺少主体意识和积极作为；投资渠道单一、形式单调，缺少对于潜在社会资源的积极动员和制度保证；注重建设过程而忽视建成项目设施的维护保养、经营管理等。这些问题如果不得到根本的解决，建设社会主义新农村将成为一个空洞的政治口号。

新中国 60 多年的农村基础设施建设，辉煌几许，问题几何？那是水利史家的研究领域。而从管理科学的角度看，农村基本建设的这些问题的解决涉及如何建立有效的创新机制（如农村/农民合作组织）来管理政府用于农村基础设施建设的财政资金、如何通过政府资金有效地调动/引导社会资源（包括资金和非资金的形式）的投入、如何协调不同来源的资金以保证其使用效率和长效投资机制的形成、如何建立有效的项目选择决策机制、如何创造新的基础设施使用/维护/经营模式、如何评价基础设施对于农村经济发展和农民生活水平改善的实际作用等重要科学问题。

在国家全面推进新农村建设的大背景下，国家自然科学基金委员会适时地启动了管理科学部主任基金应急专项“社会主义新农村的基础设施建设与管理问题研究”，在全国范围内遴选具备长期研究积累的科研团队，针对以上问题开展专项研究，集中攻关，以期在短期内形成一批具有应用价值的研究成果，为各级政府决策提供科学及时的政策建议和实施方案。经过申报和评审，来自中国人民大学、中国科学院、财政部、农业部、南京农业大学、中国农业大学、华南农业大学、湖北大学等八个团队获得了资助，并形成了一个攻关项目组。

这八个项目组在研究过程中开展了大量的调研和交流活动。项目组分别在北京、武汉与南京召开了开题交流会、中期报告交流会和结题报告交流会。项目组在合作过程中形成的高效共享的交流合作机制，保证了整个项目的顺利完成。

在与实践界充分合作的基础上，针对我国农村基础设施建设与管理的许多重要问题，项目组多角度给出论证详实、科学合理、创新突出、切实可行的解决方案和政策建议。项目组各团队成员也在研究中建立了密切关系，为今后的长期合作研究打下了坚实的基础。

项目组期望大家的研究成果能够对我国农村基础设施建设与管理的政策有所贡献。

温铁军

2011 年 5 月

目 录

总序

前言

研究背景	1
第一部分 农村基础设施建设中财政资金的创新管理	6
第一节 农村基础设施建设中的财政资金创新管理研究	6
第二节 农业基础设施多元多层次投融资体系构建及优化研究	45
第二部分 农村基础设施建设中的社会资源动员机制——以农田水利设施为例	61
第一节 各地动员社会资源投入和管理农田水利设施的经验	61
第二节 动员社会资源推动农田水利设施建设的障碍与对策——以重庆南川、綦江两县为例	72
第三部分 农村基础设施建设中的项目选择决策	82
第一节 引言	82
第二节 数据资料来源和研究方法概述	83
第三节 当前农村基础设施投资现状、投资主体和资金来源	87
第四节 农村基础设施投资决策机制研究	95
第五节 新农村基础设施项目选择的优先序——以村民意愿分析为例	132
第六节 机遇与挑战以及相关政策建议	138
第四部分 农村基础设施项目的有效运行管理	142
第一节 农村基础设施项目的有效运行管理研究	142
第二节 基层乡村负债对国家农村基础设施投资的影响	165
第三节 基于产权制度与管理体制改革视角的小型农田水利建设管理问题研究	182
第四节 农村基础设施需求测算	231
第五节 农村基础设施建设与管理中需要注意的几个重要问题	250

研究背景^①

一、国际背景——全球化给现代农业公共投入带来更多的挑战

随着全球化推动国内外农产品自由贸易进程的加快，面临自然和市场双重风险的农业其弱质性更加凸现，其中最为主要的原因是在国际农产品贸易形成的“天花板”价格压抑下农业生产性要素投入的边际效率递减，这也是所有的现代农业投资体系都面临的一个困境。欧盟以及日本、韩国等东亚小农经济的经验无不证明：无论是否有政府的参与，无论是否采用立法手段，农业生产要素投入的边际效应都在递减。而与之相对应的农业直接补贴则违反世界贸易组织（WTO）原则。因此，加强与农业相关的公共产品的建设，是维持农业生产要素生产率的有效措施，而且也是加入 WTO 之后对农业保护的可行选择。事实上，无论是发展中国家还是发达国家，大都力图在可能的范围内为农业提供保护和支持。

其中，特别值得中国借鉴的，一是欧盟的小农场经济以及日本、韩国等东亚小农经济受到更大的资源禀赋硬约束，无论经过怎样的努力，也难以大幅度扩大农业特别是种植业的经营规模和集约化程度。在这种情况下，政府增加有利于维持农村可持续发展和农民生计的公共品的供给，是应对全球化挑战的一项更为重要的内容。二是大多数发展中国家在完全市场经济体制条件下都有小农经济高度分散导致政府与农民之间交易成本过高的问题，并且一般都会成为政府增加农村基础设施投入的制度性障碍。

本研究试图在全球化和我国加入 WTO 的背景下，探讨我国农村有效的公共产品供给的制度安排。

二、国内背景——我国农村制度变迁和体制性缺陷给农村公共品供给带来一系列问题

1. 我国农村的制度变迁带来公共品投入的制度缺失和高额交易成本问题

改革开放以前，我国政府对农村公共投入总量虽然很小，但是相对绩效却很高。主要通过以高度组织化的农村社区集体为基础，地方部门、社区和国家共同

^① 课题主持人：温铁军、郑风田（中国人民大学农业与农村发展学院）。本课题撰写者为温铁军、郑风田、傅晋华、郎晓娟、范培璋、吴彬彬、邱澄、李庞毅、李旭然等。马九杰、陈卫平、穆建红、杨肖丽、李红爽、牛明婵、姬庆雪、石北燕、韩丽华等参加了项目的调研。

成为投入的主体,依靠大规模的“以劳动力替代过度稀缺资本”的方法,由政府动员并组织集体化体制所控制的成规模的农村劳动力承担灌溉、防洪、水土改良等劳动密集型投资项目。也就是说,这是通过以集体化形式的强制动员和行政拨款相结合的制度安排来实现的。这种农村公共产品的筹资渠道,可认为是以制度外渠道为主。家庭承包责任制改革之前新中国 30 年兴修的水利工程,国家总投资为 763 亿元,而社队自筹及劳动积累估计为 580 亿元。改革开放之后,农村仍然维持着以劳动力投入为主的基本建设机制,1989~2000 年全国平均每年投入劳动积累工 72.2 亿个工日,如果以每个工日 10 元计,则农民每年对水利投入的积累达 722 亿元。如此推算,1989~2000 年农民对水利投入累计达 8664 亿元。若没有“两工”(农村义务工和劳动积累工)的投入,政府很难承担这些财政开支。

国家在 1998 年开始推进以减少农业金融体系不良资产为目标的农村税费改革之后逐渐取消了“两工”,2004~2006 年完成的全面免除农业税费客观上也不再允许乡村政府组织插手农村公共事务。在这些措施贯彻的同一时期,农村公共投入困境逐渐显化。

如果考虑到 20 世纪 90 年代末的农村税费改革客观上是配合服务于农业金融部门消化坏账而推进的粮食购销体制改革的配套政策,那么,其中的取消“两工”可以看做是政府当时大幅度提高农业税比重(农业税从大约 3% 提高到 8.4%)而与农民做的交易。尽管这种政府供给制度内含的交易可能有利于当时“加税政策”的推行,却从根本上消除了半个世纪以来长期有效的农村基本建设主要使用劳动力的内在机制,并且没有及时建立相应的有效替代机制。

农村税费改革期间及以后,由于新的农业基础设施建设投入机制一直没有建立起来,全国农民兴修农田水利投工量,1998 年超过 100 亿个工日,2003 年减少为 47 亿个,2004 年不到 30 亿个,即使每个工日只按 10 元计算,今后我国每年仅农田水利建设投入的缺口都要超过 700 亿元^①,而如果按照地方政府公布的最低工资标准折算,则至少 5 倍于此。水利部原副部长翟浩辉也指出:2004~2005 年度,全国农田水利基本建设农民投工比 1998~1999 年度下降近 70%,完成的土方量下降 59%,改造的中低产田面积下降 38%,新增恢复改善灌溉面积减少 35%。

与此相比,大多数长期从事农村政策调查研究的人对于以上情况有不同的分析。如果超越意识形态客观地看待改革开放前尤其是人民公社时期的公共产品供给体制,可以发现,这种制度安排通过对农村社会资源和人力资源的高度整合,确实兴办了许多历史上前所未有的公共事业,尽管这种制度也有其众所周知的巨

^① 中国社会观察网。

大的制度成本。

20 世纪 80 年代我国在全国范围内推进农村制度的变迁,引发了农村公共产品供给制度的根本变革。随着人民公社的解体和农户家庭承包制的落实,公共产品原有的供给制度逐步丧失其制度功能。一方面,家庭经营的全面快速推进,并未给诸如农业基础设施等公共产品的供给提供有效的制度安排;另一方面,以农户为主的这种兼业化程度很高的分散的生产结构对农村公共产品又具有很强的依赖性。有些研究者倾向于认为,家庭承包责任制的实施极大地促进了农村私人产品的供给,但却带来了农村公共产品供给方面的问题,即家庭承包责任制缺乏对农村公共产品供给的激励。

鉴于我国是在 20 世纪 80 年代初期开始恢复分散小农经济的条件下,逐步进入以市场为导向的经济体制和治理结构变迁过程的,因此分散小农为抵御市场风险而普遍兼业化经营的生产方式及其决定的小农村社制的经济基础,必然存在着与上层建筑方面的复杂矛盾——在农民与致力于推进工业化和城市化的现代政府主体之间的交易费用过高。尽管增加农业投入的政府善意 (government goodwill) 并非近年才有,但农田水利、交通电力、医疗卫生等基本建设投入难以到位的主要问题,仍然在于集中体制下的政府及其具有垄断地位的经济部门与高度分散的、原子化且兼业化的小农户之间交易费用 (transaction cost) 过高的矛盾长期难以克服。这种情况在日本、韩国 20 世纪 60 年代的新村运动中,也是政府投入的主要体制障碍,甚至曾造成政府不得不把大量资金用于调整农户的分散地块。国际经验表明:以小农经济为基础的发展中国家大都存在高度分散的农户不能成为政府公共投资载体的问题。农业投资高效的国家,一般都是农业组织化较高的国家。

2. 上层建筑的改革加大了农村公共投入的困境

由于我国以往的很多重大改革是在政府财政赤字增加的压力下进行的,因此与农村上层建筑改革直接相关的财税体制改革每次都对农村的公共品投入造成严重影响。特别是相继于 1984 年实行的财政分级承包制和 1994 年实行的分税制,虽然有利于调动地方各级政府和部门当家理财的积极性,但也造成了现行的条块分割——部门分割与地方各自为政的体制弊端,至今已经演变为利益分配结构固化于其中的沉痾痼疾。其中,那些与农业和农村相关的主管部门在投入问题上的思维和行为,基本上都遵循“劣币驱逐良币”规律,是以部门利益最大化作为主要取向的;而地方政府的各种涉农部门实际上把上级政府的投入也视为招商引资来获得利益分配。

20 世纪 90 年代以来,这种在财政压力下被动改革的农村上层建筑日益表现出对经济基础的反作用,最终造成政府与农民之间的矛盾大量爆发而不得不多次推出税费改革政策,客观上农村公共投入进一步陷入困境。

一方面,随着20世纪90年代后期农业两税征收方式改变为“户交户结”,传统农区大多数农村公共财政获取的成本增大,导致普遍欠税和公共负债逐年递增,特别是将“三提五统”(三项村提留和五项乡统筹)和“两工”完全取消的政策,相当于把农村财政支农的基础抽掉,并清除了农村在农田水利建设上直接使用劳动力的可能,客观上使农村基础设施特别是与农民生产生活息息相关的小型基础设施建设基本上失去了原来的主要投入渠道。90年代以来我国在小农经济的经济基础之上构建了高成本的政府上层建筑,造成县以下乡村基层公共负债近万亿元,甚至使得任何上级资金都可能成为基层政府应对开支和偿付债务的来源。

另一方面,情况更具长期性,大批劳动力外出打工确实有促使劳动力市场化和提高农民现金收入的积极作用,但同时也造成农村劳动价格显性化,劳动力投入农业的机会成本大幅度上升。这种现实情况虽然能够体现所谓“理性小农”的市场经济特征,但由于其根本改变了由劳动力无限供给而形成的不计代价的“劳动替代资本”投入的内在机制,而使得改革开放前相对有效的“劳动替代资本”的基本建设投入方式难以重新恢复。

从改革开放前后农村公共投入的制度演变和现实情况来看,我国农村公共投入的状况客观上一直处于恶化状况,由此导致不仅新的生产性公共产品供给不足,而且原有的供给水平也遭到了相当程度的破坏,水利设施淤塞,农田道路失修,农业抗灾能力薄弱,影响了农业和农村的持续稳定发展。由于制度变迁是不可逆的,改革开放后家庭联产承包责任制的基本制度将长期不变,我国进入农业税取消之后新阶段的乡村治理结构也不会改变,而且尽管改革开放前的农村公共产品供给绩效较高但也不可避免地存在增加农民负担、制度内投入不足等制度成本问题。因此,我们确实需要在现有的体制背景下进行制度创新和组织创新,才有可能相对走出现在农村公共投入面临的困境。这也是本研究的主要目标。

三、新农村建设背景——以农田水利设施为代表的农村基础设施的建设和管理成为新农村建设的核心问题

新农村建设中,无论中央还是地方政府都将付出努力,改变以前财政资金将农业和农民边缘化的状况。新一届政府正在加大对地方的转移支付和对农村的公共投入,力图改变长期以来农村公共品供给不足的状况。在新农村建设公共产品的投入中,基础设施的建设又是重中之重(图1)。

以林毅夫为代表的部分学者认为,国家投资农村基础设施建设不仅可以拉动劳动密集型产业的发展,增加农民就业和收入,同时还可以拉动内需,消化国内制造业尤其是家用电器等行业的过剩生产能力,防止经济紧缩,从而达到一箭双雕的目的。

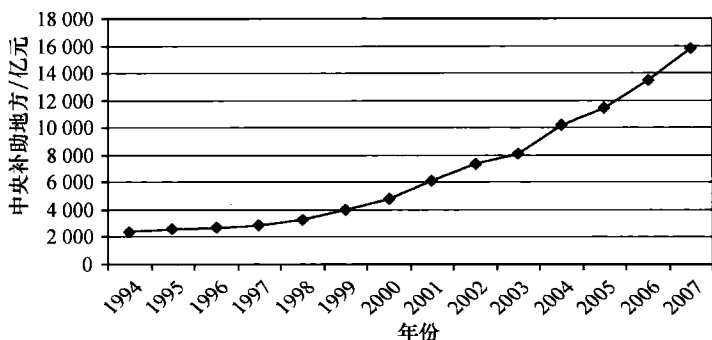


图1 中央对地方财政转移支付

资料来源：根据统计年鉴整理结果得出。

从东亚模式来看，投资于基础设施都能有效地带动农村的发展，如日本抓农业基本建设的做法，与早年毛泽东时代提出的“山水田林路综合治理”类似。在政府主导下投资进行农村基本建设项目，彻底改变了日本农村的硬环境，农田灌溉面积达到80%，水、路、电、电话等全部到户，初等教育完全免费，极大地带动了日本内需，奠定了城乡良性互动的良好基础，基本上实现了均衡发展。韩国在三任将军总统的集权统治下完成了工业化的资本原始积累，开始进入工业化中期阶段，同期开展的新村运动是政府主导提供原材料，农协具体组织农民投劳，带动了国内需求。通过20多年的努力，韩国实现了工业化和农村改造的同步进行。泰国是一个典型的农业国，泰国政府促进农业和农村发展的措施首先是加强农业和农村基础设施的建设。泰国政府注重兴建大中型水利工程，架设输电线路，修筑乡村公路，解决山区交通运输、农田灌溉以及生活用电等问题，使农业生产条件大为改善，旱涝保收面积逐步增加。印度政府对农村基础设施的投入也很大，印度乡村各种基础设施不断增加。如加强建设水坝、池塘等蓄水设施，以及抽水机、提灌站等提水设施，有效扩大灌溉面积；建立粮食缓冲储备，改善仓库设施等，加强农业生产风险管理；建立乡村电网和乡村公路，改善农村运输条件，以提高农业机械化水平，保证农作物良种、农药、化肥和农业机具等现代农业投入物及时运到农村，加速把粮食及其他农副产品运到其他消费地。