



基于城乡协调发展的 农村公共物品提供研究

史耀疆 罗仁福 等 著

 中国农业出版社

国家自然科学基金委资助项目 (71033003) 成果之-
陕西师范大学出版基金支持

基于城乡协调发展的 农村公共物品提供研究

史耀疆 罗仁福 等著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于城乡协调发展的农村公共物品提供研究/史耀
疆等著. —北京: 中国农业出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-109-19994-1

I. ①基… II. ①史… III. ①农村—公共物品—供给—研究—中国 IV. ①F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 302587 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 红

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 27.25

字数: 480 千字

定价: 48.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主要完成人员：

史耀疆，陕西师范大学教育实验经济研究所

罗仁福，中国科学院农业政策研究中心

其他主要成员（以姓名笔画为序）：

刘承芳 易红梅 岳 爱

杨云帆 赵启然 常 芳

序 言

城乡二元经济结构是我国历史发展的产物，其产生的背景和作用有其发展阶段的重要性。但是当我国的社会经济经过大半个世纪的发展，特别是改革开放 30 多年以来伴随着国民经济快速增长，人民生活水平显著提高，这种城乡二元经济结构的存在已经变成经济社会发展的障碍。城乡二元经济结构的继续存在使得城乡各个方面的差距不断扩大，制约了国家和社会整体的进一步的发展。因此，破除城乡二元结构，促进城乡协调发展是我国现在以及今后一个阶段面临的重大发展课题。近年来，我国政府在准确把握国民经济和社会发展现状和要求的基础上，党的十六大适时提出了解决城乡二元结构矛盾，统筹城乡经济社会发展的指导思想和基本方略，随后也出台了一系列的方针政策。2010 年中央 1 号文件又明确提出，要从完善资源要素配置的角度来进一步统筹城乡协调发展。换句话说，为了更好地消除城乡发展差距，促进城乡协调发展，不仅需要进一步完善农村要素市场的改革，充分发挥市场对要素和资源配置的基本职能，更需要进一步完善政府公共财政资源的配置，确保农村公共物品的有效提供。

得益于国家自然基金委重点项目的资助，《基于城乡协调发展的农村公共物品提供研究》课题组围绕如何有效保障农村公共服务提供等问题展开了深入的研究。该项研究的目的是从社区层面入手，结合国内宏观层面信息，在了解我国农村公共物品和服务提供的现状、决定因素、动态特征以及农村居民对相关公共物品和服务的需求、意愿和满意程度的基础上，系统评估当前不同类型公共物品和服务对农村教育发展、农民卫生健康、农民生产生活、农民就业和收入等的作用及影响，提炼出适应城乡协调发展的农村公共物品和服务投资优先序。通过分析促进农村公共物品和服务有

效提供的因素及其作用，探讨农村公共物品和服务有效提供的新方法，为完善今后农村公共物品投资结构，提高公共资源利用效率，改善公共服务提供水平，促进城乡协调发展目标的实现，在公共财政体系、公共物品管理体制、公共服务提供体制等方针和措施方面提供决策参考和相应的政策建议。

本书是国家自然科学基金委资助的重点项目的主要研究成果之一，共分为六章。第一章是对项目开展的背景、数据资料收集和研究方法等做了综合性描述；第二章主要是对农村公共物品提供的现状、动态演变以及趋势等展开分析和讨论；第三章对农村公共物品提供的数量和质的影响因素进行了系统分析；第四、五和第六章分别对特定类型的农村公共服务——农村教育、农村医疗卫生服务和农村养老保障服务等提供和影响进行梳理和分析。在对分析结果讨论的基础上，每章还分别对相关研究结论的政策含义和建议进行了阐述。作为一部研究农村公共服务提供的专著，希望本书能为今后相关研究提供一些借鉴和积累。

在此，作者要感谢为《基于城乡协调发展的农村公共物品提供研究》课题顺利完成提供过帮助的单位和个人。首先需要感谢为我们开展调研工作提供支持和帮助的各级领导、单位和个人。其次要感谢扬州大学的冀县卿教授及她带领的扬州大学研究生团队；感谢中国科学院成都灾害与环境研究所的刘邵权研究员和他的研究生团队；感谢吉林财经大学安明友教授和他带领的吉林财经大学研究生。另外感谢西北大学相关课题研究生、陕西师范大学教育实验经济研究所的助理和研究生，以及中国科学院农业政策研究中心的助理和研究生参与调研和数据资料的收集工作。没有他们的参与和帮助，也就不可能有本研究的数据基础。

张林秀

2014年11月

目 录

序言

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景	1
1.2 数据来源	2
1.3 研究方法	5
第 2 章 我国农村公共物品提供现状及动态演变	8
2.1 农村公共物品提供研究回顾	8
2.2 农村公共物品提供的现状	12
2.3 农村公共物品提供的不同发展阶段及动态演进	22
第 3 章 我国农村公共物品投资的决定因素分析	46
3.1 农村公共物品投资数量及其决定因素	46
3.2 农村公共物品投资质量及决定因素——以道路质量评估为例	136
3.3 结论及其政策建议	151
第 4 章 农村教育公共服务提供及其影响评估	165
4.1 农村基础教育政策实施及成就	168
4.2 农村基础教育公共服务提供现状	174
4.3 农村基础教育公共服务存在的问题	194
4.4 随机干预试验及影响评估	244
4.5 结论及政策建议	320
第 5 章 农村医疗卫生服务提供及其影响评估	329
5.1 新型农村合作医疗的制度演变及其影响评估	330
5.2 农村地区国家基本公共卫生服务的提供与利用现状	353

5.3	基于标准化病人对中国农村基层医疗服务质量的评估及影响因素分析	361
5.4	结论及政策建议	372
第6章	农村养老保障服务及其影响评估	381
6.1	新型农村社会养老保险实施情况及演变	381
6.2	新型农村社会养老保险实施中农民的参保行为	392
6.3	新型农村社会养老保险对农村家庭及老人福利的影响	402
6.4	结论及政策建议	422

第 1 章 导 论

伴随着改革开放后我国经济长达 30 多年的快速增长,人民生活水平有了显著提高,但城乡差距依然存在,迫切需要进一步破除城乡二元结构,构建以工促农、以城带乡的长效机制,从而促进城乡的协调发展。为了更好地建设社会主义新农村,消除城乡发展差距,促进城乡协调发展,各级政府在公共财政覆盖农村的实践中逐步加大了对农业与农村公共物品和服务提供的投入力度,但我国在农村公共物品和服务提供中还存在的一些亟待克服的困难。为此,本书针对农村公共物品提供和农村发展进行了相关研究。

1.1 研究背景

为了更好地建设社会主义新农村,消除城乡发展差距,促进城乡协调发展,不仅需要进一步完善农村要素市场的改革,还要充分发挥市场对要素和资源配置的基本职能。从完善资源要素配置的角度看,当前有两个因素严重制约了我国城乡协调发展目标的实现。其一是农村生产要素市场发育相对滞后,其二是农村地区公共物品和公共服务长期得不到有效提供,造成我国农村地区的公共物品和公共服务处于短缺状态。从政府公共财政的角度看,更需要进一步完善政府公共财政资源的配置,确保财政支出优先支持农业和农村发展。国内外大量研究表明,为了促进减贫和城乡统筹发展,通过政府公共财政提供基本公共物品和服务是最重要的途径之一(Aschaur, 1989; Munnell, 1990; World Bank, 1994; Calderon et al., 2004; Fan et al., 2002)。

虽然我国公共财政覆盖农村的政策范围不断拓展,公共财政对农村发展的支持由原来比较狭窄的农业生产向农村公共服务和公共基础设施建设延伸,但是长期城乡二元经济体制累积的负面效应使得我国农村公共物品和服务提供越来越难以满足城乡统筹发展的需要。农村道路、灌溉、通讯和饮用水等主要公共基础设施非常落后,难以满足农村生产生活的需要(财政部农业司, 2004)。教育是农村公共物品提供和服务的一个重要方面,然而我国在城乡教育方面存在巨大的鸿沟,主要体现在营养健康与教育等方面。农村教育水平对于未来劳动力人力资本的形成和合格劳动力的供给有重要意义。然而我国城乡之间在教育

育方面的差距远远大于城乡之间在收入方面的差距,很多农村学生初中毕业后就辍学,农村还存在学前教育服务缺乏,义务教育阶段寄宿设施和寄宿管理落后等现象(苏明,2007;Wang et al.,2009;Liu et al.,2008;Luo et al.,2009;罗仁福等,2009)。城市义务教育阶段生均教育支出和生均教育基础设施投资额分别是农村地区的2倍和4倍,城乡义务教育经费支出存在显著差距(教育部和国家统计局,2004;财政部农业司,2004;曾满超等,2005;陈锡文等,2005)。农村卫生健康经费投入不足,卫生健康资源在城乡之间的分配非常不均衡,农村公共卫生服务功能缺失,农民因病致贫和因病返贫的现象较为普遍(张元红,2004;韩俊等,2005;易红梅等,2009)。鉴于此,建立统筹城乡发展的公共财政体系,向各类地区、各类社会阶层提供均等的公共物品和公共服务,以更好地服务于国家和社会的公共需要就显得尤为紧迫和重要(张馨,2004;陈锡文,2005;高培勇,2000;皮国忠,2004;苏明,2007;刘银喜,2007;丁学东等,2007)。

上述问题和困难形成的原因很多,从学术研究的角度看,其一是缺乏微观层面对农村公共物品和服务提供效果及影响的系统评估和研究;其二是缺乏对农村居民公共物品和服务提供需求及意愿的了解;其三是缺乏公共物品和服务提供效果的科学评估;最后是缺乏对公共物品和服务有效提供的分析。上述因素共同结合导致政府对农村公共物品和服务提供的重要性和优先序认识不清,缺乏有效促进农村公共物品和服务供给的可行办法。因此本书将在了解农村公共物品和服务提供现状与趋势的基础上,系统评估农村公共物品和服务投资的效果,结合农村居民对公共物品和服务提供的需求和意愿,同时探索改善农村公共物品和服务有效提供的可行办法,并在此基础上提出适应城乡协调发展的国家公共财政体系、管理体制及相应的政策措施。

1.2 数据来源

农村公共物品的提供经历了税费改革和新农村建设的政策变迁,本书中所使用的长期追踪的微观层面面板调查数据跨越了这两个时期,结合相应的数据分析方法较系统地评估农村公共物品提供和公共服务改善的影响,据笔者所知这在国内尚属首次。本书使用的第一部分数据是6个省、36个县、216个乡镇、2459村的普查数据和其中在1998—2012年间四次在5省、25个县、50个乡镇(以及50个乡镇卫生院)、100个样本村(以及100个样本村村诊所)开展实地跟踪调查所收集的数据。在四次调查中,不仅收集了村基本情况等信

息，还收集了村公共物品提供的情况。在2003年9月开展的第一次调查中，收集了样本村1998—2002年间各项公共物品提供的情况，包括投资项目数量、类型、规模和村基础设施及服务现状的信息。2005年4月进行了跟踪调查，除了收集2003—2004年间新增公共物品提供项目的信息外，还对1998—2002年的村公共物品提供情况进行了重新确认。2008年4月再次进行了跟踪调查，对上一轮调查期间公共物品提供项目进行了必要的核实，并收集样本村2005—2007年新增公共物品提供项目信息。2012年4月又进行了新一轮的跟踪调查，调查了2008—2011年样本村新增公共物品提供情况，同时确认上一轮调查时村公共物品提供项目的情况。

乡村层面包括公共物品和服务提供情况、农村公共卫生、乡村财务、公共资源的来源和配置情况、乡村治理结构、公共服务提供方式、公共项目管理方式、公共项目质量评估等信息（我们前期调查已经聘请了道路、灌溉和饮用水等领域的专家设计了专门的项目质量评估表，通过这个评估表可以很好的对比和评估项目投资质量）。微观农户层面数据包括农户家庭成员个人信息，农户家庭生产、就业和收入、农户健康和就医行为、村民组织和农户参与，以及农户对公共物品和服务提供的需求、意愿及满意程度等方面的调查数据。

由于国内的相关研究较少，为了尽量避免在研究上出现偏误，研究者们进行了长达一年多的预调查。预调查时走访了国内多个省份（包括浙江、陕西、贵州、广西、辽宁和北京等地）的农村。预调查时，白天到农户家和村干部家进行访谈，检验我们的调查表，晚上回来在宾馆共同讨论在访谈中遇到的问题，商讨解决问题的办法。同时，在预调查时，我们也特别注意村干部和农户们提出的一些建议，使我们的调查问卷变得更通俗易懂，也更准确。同时，我们将在预调查中出现的问题和通过实践证明比较好的解决方案一一记录下来，形成了调查员培训手册。我们从全国农业类高校相关专业的研究生中选取一些对这方面研究特别感兴趣的同学来协助调查。在调查前一个星期对调查员们集中进行培训。培训的内容包括调查时需要注意的问题和本次研究的目的及意义等。具体来说分如下步骤：首先由问卷设计专家为调查员仔细讲解调查表内容，每个问题的含义，调查时需要注意的细节等，特别强调不能误导被调查对象。然后讲解调查的设计安排，如何事先联系，要求地方和村委会如何组织协调和安排被访谈的人员，访谈的地点等。访谈时的组织步骤以及在各个步骤中需要注意的问题，最后是调查表的检查和反馈。我们要求每位调查员在晚上回来后互相对换检查调查表，遇到不清楚的回答时，除了打电话回访外，还要专门派一个调查员到该村找被访谈对象进行具体核实。在所有问卷检查无误后才

可以离开该地,到下一个调查地点。培训结束后,我们专门联系了陕西几个村来做实战演练,通过两天的实战演练后找出存在的问题,最后通过一次集中讨论和交流,才完成培训,开始正式调查。

调查样本的具体抽样的方法是:将所有省份(台湾省、香港、澳门除外)按农业生产条件和社会经济发展水平分成五大农业生态区域,同时由于北京、上海和天津的大部分地区已发展为城市,而西藏、新疆等地难以开展调研,因此在随机选择样本省时没有包括上述省、直辖市或自治区。根据上述样本,将全国分为5个农业生态区,在每个农业生态区随机选出1个样本省。这5个省分别是:江苏省代表东部沿海发达区域(江苏、浙江、山东、福建、广东及海南);四川省代表西南地区的省份(四川、贵州、云南、广西和重庆);陕西省代表黄土高原地区和西北地区(山西、陕西、甘肃、青海、宁夏和内蒙古);河北省代表中北部省份(河北、河南、安徽、湖北、湖南和江西);吉林省代表东北地区(辽宁、吉林和黑龙江)^①。在选取了样本省以后,在每个省又随机选取了5个样本县。选取样本县的方法是先将全省各个县按人均工业总产值大小按降序排列,然后按5等份分组,最后从每组中随机选出1个样本县。用人均工业总产值这一指标是基于相关研究结论而确定的。人均工业总产值能很好地预测当地的生活水平和发展潜力,同时这一指标相对于农村人均纯收入等指标而言,具有更高的可信度(Rozelle, 1996)。在选出样本县后,在每个县随机选取了2个样本乡(镇),选取样本乡(镇)的方法和样本县选取的方法基本一致。在每个样本乡(镇)又按贫困和富裕程度不同分别随机选取2个样本行政村,最终调查了101个样本行政村^②。在选定的样本村里,每个村根据花名册按照随机数随机抽取20个农户,101个村共随机抽取2020个农户样本。

本书使用的第二部分数据是教育方面的调查数据的积累,包括甘肃、陕西和河南近100个幼儿园的园长、教师和其他工作人员、180个行政村的干部,以及740个儿童的家长的访谈数据。四川和贵州95个行政村的817名3~5岁的学龄前儿童和这些村在46所小学就读的890名8~10岁在校学龄儿童的肠道寄生虫检测数据。陕西、青海和宁夏三省140多个农村小学近10000名四年级学生的调查数据,以及有全国代表性的50个乡镇的农村小学调查数据。

^① 虽然分类标准和标准农业生态区有差异,但研究结果表明样本村具有很好的全国代表性。

^② 实际分析时有101个村(比计划多出1个村),由于2005年第一轮调查时吉林恰好有两个样本村合并后又分开,所以将两村的信息都收集起来,并在跟踪调查一直沿用第一轮调查时的样本。

甘肃和陕西 252 所学校的 19 977 名四、五年级学生的视力筛查数据。陕西、青海农村小学以及北京打工子弟小学共 150 所学校的 10 814 名学生在计算机辅助学习方面的数据。陕西省宁陕、石泉和汉阴三县所有农村初级中学 4 000 个初中学生的调查数据。

1.3 研究方法

本书中不同的研究模块将使用不同的数据,采用不同的研究方法。使用最多的是描述性的分类比较分析方法,本书的所有模块中都需要使用。在计量经济分析方法中,第一种使用多元回归分析模型分析各种因素和目标变量的相关关系。第二种使用面板数据分析模型,通过消除随时间不变的未观察到的因素的影响,可以较好识别因果关系。第三种是工具变量和广义矩方法,该方法也可以较好的识别因果关系,在文中用来评估农村公共投资和公共服务提供的效果。第四种,倾向得分匹配法。主要原理是通过倾向得分匹配的方式为处理组找到具有相同或类似特征(可观测到的)的对照组,然后对比两组在干预前后的差异,从而评估项目干预的影响。第五种,通过在社会科学研究中借鉴自然科学的研究方法,在现实世界里做社会试验,可以很好地识别因果关系。利用该方法探索改善农村公共物品提供效率,提高农村公共服务提供水平的管理办法和模式,这在国内也是一项创举。和倾向得分匹配法不同的是,在实施干预前,随机干预试验研究首先需要进行干预方案选取,随机样本选取、干预实施步骤、干预方案实施方法和干预方案具体实施等准备工作。运用随机干预试验的方法分析各种干预措施等对学生身心健康发展和学业表现的影响。农村教育与健康方面的计量经济分析方法主要用后两种方法。

希望通过本书中的研究,能够为今后农村公共物品和服务提供一系列可供借鉴的研究和分析方法,为今后开展相关类似研究提供可供操作的参考。

参 考 文 献

- 财政部农业司“公共财政覆盖农村问题研究”课题组. 2004. 公共财政覆盖农村问题研究报告 [J]. 农业经济问题 (7): 48-56.
- 陈锡文, 韩俊, 赵阳. 2005. 我国农村公共财政制度研究 [J]. 宏观经济研究 (5): 8-10.
- 陈锡文. 2005. 中国农村公共财政制度 [M]. 北京: 中国发展出版社.
- 丁学东, 张岩松. 2007. 公共财政覆盖农村的理论和实践 [J]. 管理世界 (10): 1-7.

- 高培勇. 2000. 公共财政, 经济学界如是说…… [M]. 北京: 经济科学出版社.
- 韩俊, 罗丹, 赵卫华. 2005. 当前农村合作医疗卫生服务状况调查与分析 [J]. 改革, 132 (2): 5-18.
- 教育部和国家统计局. 2009. 中国教育财政统计年鉴 [M], 北京: 中国统计出版社.
- 刘银喜. 2007. 农村公共财政: 公共财政研究的新领域——概念、体制变迁及结构特征 [J]. 内蒙古大学学报 (人文社会科学版), 39 (5): 9-14.
- 罗仁福, 赵启然, 何敏, 刘承芳, 张林秀. 2009. 贫困农村学前教育现状调查 [J]. 学前教育研究, 169 (1): 7-10.
- 皮国忠. 2004. 论我国的农村公共财政 [J]. 当代财经 (1): 37-40.
- 苏明. 2007. 公共财政与社会主义新农村建设 [J]. 财政研究 (5): 22-30.
- 易红梅, 张林秀, 罗仁福, 刘承芳. 2009. 我国乡镇卫生院的现状及其在新型农村合作医疗体系的定位探讨 [J]. 中国卫生经济, 28 (6): 56-58.
- 曾满超, 丁延庆. 2005. 中国义务教育资源利用及配置不均衡研究 [J]. 教育与经济 (2): 34-40.
- 张馨. 2004. 构建公共财政框架问题研究 [M]. 北京: 经济科学出版社.
- 张元红. 2004. 农村公共卫生服务的供给与筹资 [J]. 中国农村观察 (5): 50-59.
- Aschauer D A. 1989. Is Public Expenditure Productive? Journal of Monetary Economics, 2 (2), 177-200.
- Calderon C, Serven L. 2004. The effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution Washington D. C., The World Bank, LACVP, processed, 2004.
- Fan, Shenggen, Linxiu Zhang and Xiaobo Zhang. 2002. Growth, Inequality, and Poverty in Rural China: The Role of Public Investments, IFPRI Research Report, No. 125.
- Liu, Chengfang, Zhang, Linxiu, Luo Renfu, Rozelle Scott. 2008. Early Commitment on Financial Aid and College Decision Making of Poor Students: Evidence from a Randomized Evaluation in Rural China. Retrieved September 28, 2009, from http://stanfordreap.win.aplus.net/doc/pdf/207_Liu%20et%20al_ECFA%20and%20college%20decision%20of%20poor%20students%20in%20rural%20China.pdf.
- Luo Renfu, Shi Yaojiang, Zhang Linxiu, Liu Chengfang, Rozelle Scott and Sharbono, Brian. 2009. Malnutrition in China's rural boarding schools: the case of primary schools in Shaanxi Province. Asia Pacific Journal of Education, 29; 4, 481-501.
- Munnell H Alicia. 1990. How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance? Chapter in Munnell (ed.), Is There a Shortfall in Public Capital Investment? Boston, MA. Federal Reserve Bank of Boston.
- Wang Xiaobing, Liu Chengfang, Zhang Linxiu, Luo Renfu, Shi Yaojiang, Rozelle Scott, and Sharbono, Brian. 2009. What is keeping the poor out of college? Enrollment rates, educational barriers and college matriculation in China. Retrieved September 28, 2009, from ht-

tp: //stanfordreap. win. aplus. net/doc/pdf/210 _ Wang% 20et% 20al _ What% 20is% 20Keeping% 20the% 20Poor% 20out% 20of% 20College _ China% 20Journal. pdf.

World Bank. 1994. World Development Report 1994-Infrastructure for Development, Washington DC.

第 2 章 我国农村公共物品提供 现状及动态演变

2.1 农村公共物品提供研究回顾

改革开放以来,我国已经保持了 30 多年的经济高速持续增长,并进行了经济结构的深层调整 and 改革(谢阳,2006)。世界银行的报告指出,中国是第二次世界大战后保持经济高速增长的 13 个经济体之一(World Bank, 2008)。人均收入快速增加,从 1979 年的人均 182 美元增长到 2012 年的 6 100 美元(林毅夫,2013)。过去 25 年全球脱贫事业成就的 67% 来自中国(World Bank, 2008),30 年来贫困人口减少了 2 亿多(陈宗胜等,2013)。

上述成就的取得,与我国政府许多卓有成效的工作密不可分。农业劳动生产率在过去 20 多年内实现了持续和稳步的增长(Jin et al., 2002)。政府采取了一系列的措施帮助农民从传统的农业生产领域转到具有更高附加值的农产品加工业和服务行业就业(Huang et al., 2003)。在农村生产活动方面,1994 年起国家建立了粮食风险基金,用于支持粮食储备、稳定粮食市场和保护农民利益。国家对部分粮食品种实行保护价制度,支持粮食生产和保障粮食安全,对种粮农民实行直接补贴,并采取了相关措施保护和提高粮食综合生产能力,截至 2012 年中央补助该项基金已经达到 315 亿元。在政府对农村减贫的政策扶持方面,中央财政的专项扶贫资金由 1998 年的 10 亿元增加到 2005 年的 130 亿元,累计达 1 155.8 亿元(刘鹤,2006)。同时,在这 30 年间,中国农村绝对贫困人口数量从 2.5 亿人下降到 2 148 万人,绝对贫困发生率由 30% 下降到 2.3% (李秀儒等,2009)。在农业生产和经济社会生活方面的进步表现为,与 1999 年相比,2006 年全国彻底取消了农业税,延续了 2 600 年的农业税从此退出历史舞台,全国农民每年减轻负担 1 335 亿元(人民日报,2012)。取消农业税后,大大降低了农民税负水平,增加了农民福利,使农民生活压力减少,同时增强了农民对农业生产经营的投入能力,也为农业的生产和农村的长远发展提供了支撑(新华社,2004)。

但是,伴随着改革产生的区域发展差距和城乡差距不断加大,收入差距一

直存在并持续至今 (Rozelle, 1996; Fleisher et al., 2003)。根据国家统计局的数据, 城乡收入比率从 1978 年的 2.57 : 1 上升到了 2011 年的 3.13 : 1 (Li & Wang et al., 2013)。另外, 基尼系数从 1978 年的 0.31 上升到了 2011 年的 0.55 (UN, 2012)。城乡居民收入差距自 1998 年后开始逐步扩大 (王少平等, 2008), 2002 年以后城乡人均收入比一直维持在 3 : 1 的高位 (国家统计局, 2012)。党的十七大报告中, 明确提出了城乡差异问题, 表现在城乡之间, 区域之间和经济社会之间的不同 (邱伟艺, 2012)。截至 2011 年, 仍有 1.2 亿人口生活在贫困线下 [2 300 元/ (人·年)], 这些贫困人口绝大多数居住在农村 (国家统计局, 2012)。

要促进农村发展, 一个重要的基础是加大农村公共物品供给力度, 提高农村公共服务供给水平。2004 年《世界发展报告》指出, 贫困人口很难获得有效的公共服务, 如道路、教育、健康服务、卫生的饮用水、通讯等。同时报告还强调这些公共服务对增加贫困人口收入有重要作用, 而且报告还指出发展中国家的公共服务, 如道路、教育、健康服务、卫生饮用水、通讯等服务很难真正让贫困人口享受到实惠。而这些关键公共服务的提供对于贫困人口的脱贫, 城乡和区域统筹发展具有至关重要的意义。Aschaur (1989) 和 Munnell (1990) 和 Fan et al. (2004) 的研究也指出, 公共物品提供对于工农业生产具有巨大的促进作用。Boyle 和 Matheson (2009) 总结出美国的建设获得了更多的联邦政府的投资支持。Nico Heerink 等人 (2009) 用 1989—2005 年的水沙投资数据实证分析显示政府的投资不仅对环境目标有作用, 而且还促进了农业的增长和地区的均衡发展。同时 Xinye (2013) 等人运用 2001—2008 年 31 个省的投资效益数据分析得出, 政府部门的投资在地区的发展方面起着很重要的作用。Calderon 和 Serven (2004) 的研究表明, 增加落后地区公共物品提供数量和提高公共物品提供质量对于减少收入分配差距有显著作用。已经完成发展转型的发达国家的经验表明, 在从发展中国家向发达国家迈进的过程中, 国家投资的优先次序应该有一个重大改变, 对农村的投资要放在优先的位置并且总投资量必须增加, 同时从农村抽取的资源慢慢减少, 总体上经历从净税收阶段向净投资阶段的转变 (Timmer, 1998), 详细结果见图 2-1。

在我国税费改革之前, 多位学者的实证研究表明: 公共物品提供比民间投资的产出弹性大, 对经济增长的影响具有显著的促进作用 (刘国亮, 2002; 吴国权等, 2003)。税费改革以及新农村建设以来, 公共物品提供仍然表现为对经济的促进作用, 王芳杰 (2013) 通过实证研究得出, 我国目前仍处于不发达的状态并且较长期内不会改变, 而且因为经济的相对快速增长且有大量内需,