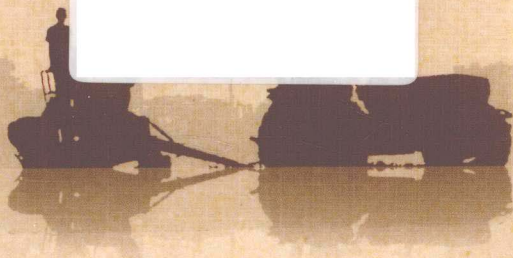




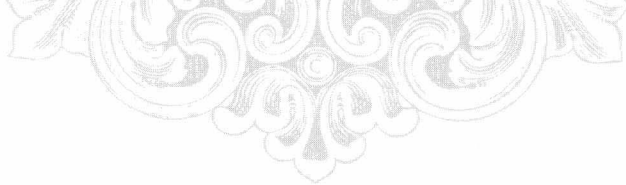
农村基本公共产品供给 投资导入模型与 农村社会价值增值研究

何继新◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



教育部人文社会科学研究青年基金项目

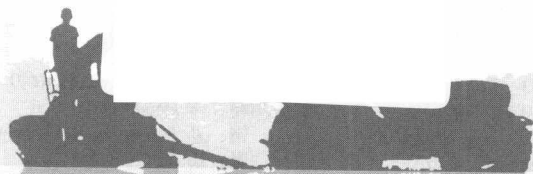
“农村基本公共产品供给导入模型与农村社会价值增值研究（10YJC630072）”资助



农村基本公共产品供给 投资导入模型与 农村社会价值增值研究



何继新◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

目前,管理者普遍面临着一个“信息悖论”问题,即农村基本公共产品的投资可能没能同步地创造出农村经济和社会价值,而农村基本公共产品供给投资方面的资金投入却不断增长。农村基本公共产品供给投资面临着巨大的投资风险性和效率性问题。本书针对当前我国农村基本公共产品投资不断增加的背景下,如何切实提高农村领域基本公共产品投资绩效这一急迫而重要的现实问题。从农村基本公共产品供给投资入手,通过公共产品供给理论和价值理论的规范研究,揭示农村基本公共产品供给投资的内在价值,设计农村基本公共产品供给投资的多维价值体系,从农村经济、社会、生态环境、发展战略政策吻合性等农村社会价值增值的综合视角研究农村基本公共产品供给投资导入模型选择,构建农村基本公共产品供给投资导入的决策管理、融资管理、经营管理、监督管理等管理模式的模块集成化模型,以集成和联结视角进行系统的界定和运行机制分析;运用结构方程建模方法进行农村基本公共产品供给导入模型与农村社会价值增值之间关系的实证研究,分析农村基本公共产品供给投资导入模型四种导入模式核心要素与农村社会价值增值的影响关系,找出农村基本公共产品供给投资导入与农村社会价值增值影响因素;在此基础上,设计农村基本公共产品供给导入模型选择的概念模型,进行基于农村社会价值增值的农村基本公共产品供给导入模型选择,设计旨在提高农村价值增值的农村基本公共产品供给投资应用模式选择匹配选型和适宜性的匹配关系,建立有利于农村区域发展的农村基本公共产品供给投资的匹配机制,提升新农村建设中农村基本公共产品供给投资的管理效率和投资效益,为合理制定和优化农村基本公共产品公共投资战略提供理论依据。

责任编辑:宋云

责任出版:刘译文

图书在版编目(CIP)数据

农村基本公共产品供给投资导入模型与农村社会价值增值研究/何继新著. —北京:知识产权出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-5130-1975-0

I. 农… II. ①何… III. ①农村-公用事业-研究-中国 IV. ①F299.241

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第059906号

农村基本公共产品供给投资导入模型与农村社会价值增值研究

NONGCUN JIBEN GONGGONG CHANPIN GONGJI TOUZI DAORU MOXING YU NONGCUN SHEHUI JIAZHI ZENGZHI YANJIU

何继新 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8388

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2013年4月第1版

字 数: 336千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000860 转 8240

责编邮箱: songyun@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 18.75

印 次: 2013年4月第1次印刷

定 价: 49.00元

ISBN 978-7-5130-1975-0/F·601 (4817)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目 录

1	绪 论	1
1.1	研究背景	1
1.2	研究目的及意义	2
1.3	国内外研究文献现状及评述	4
1.4	研究目标、研究思路和主要研究内容	21
1.5	研究方法	24
1.6	研究技术路线	25
2	农村基本公共产品供给投资与农村社会价值增值的理论基础和依据 ...	26
2.1	政府公共投资理论	26
2.2	公共产品供给理论	31
2.3	公共产品供给投资价值理论	34
3	农村基本公共产品供给投资与农村社会 价值增值相关概念内涵和范畴	38
3.1	相关概念内涵界定	38
3.2	农村基本公共产品供给投资与农村社会发展的关系和价值	48
3.3	农村社会价值增值内涵	55
4	基于农村基本公共产品供给投资导入的农村社会价值增值体系构建 ...	59
4.1	农村社会价值增值的内涵和内容界定	59
4.2	农村基本公共产品供给投资的农村社会 价值增值评价指标体系的构建	68
4.3	农村基本公共产品供给投资的农村社会价值增值评价指标遴选 ...	82
5	农村基本公共产品供给投资导入模型构建	102
5.1	农村基本公共产品供给投资与供给投资模型	103
5.2	农村基本公共产品供给投资导入模型	107
5.3	基于国家直接投资模式的农村义务教育供给投资导入模型	114

5.4	基于公私合营模式的基本农田水利设施供给投资导入模型	124
5.5	基于市场化模式的农村有线电视网络供给投资导入模型	134
5.6	农村基本公共产品供给投资导入模型的案例 分析——以农村小型水利基础设施为例	143
6	农村基本公共产品供给投资导入模型与农村社会价值增值研究	150
6.1	农村基本公共产品供给投资导入对农村社会价值 增值影响的模型构建与研究假设	150
6.2	实证研究方案设计	157
6.3	基于国家直接投资模式的农村义务教育供给投资 导入模型与农村社会价值增值的实证分析	164
6.4	基于公私合营模式的农村基本农田水利设施供给投资导入 模型与农村社会价值增值的实证分析	193
6.5	基于市场化模式的农村有线电视供给投资导入模型 与农村社会价值增值的实证分析	223
7	农村基本公共产品供给投资导入模型与农村社会价值 增值的选型匹配和引导对策	253
7.1	农村基本公共产品供给投资导入模型与农村社会 价值增值的选型匹配关系	253
7.2	发达地区三类农村基本公共产品供给投资导入 模型与农村社会价值增值的匹配关系	257
7.3	不发达地区三类农村基本公共产品供给投资导入模型 与农村社会价值增值的匹配关系	268
7.4	促进农村基本公共产品供给投资导入管理驱动农村社会价值 增值的引导性对策	278
	参考文献	284

1 绪 论

1.1 研究背景

当前,我国农村社会经济发展取得了显著进步,尤其是统筹城乡和区域发展、建设社会主义新农村以来,为实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村建设远景目标,国家从财政和金融方面加强对农村地区投资,促进农村社会不断发展。根据初步测算,到2020年,新农村建设需要新增资金在15万亿~20万亿元之间。其中农村公共投资(包括对农村公共基础设施和农村公共服务的资金投入)是新农村建设的主要资金来源,在提高农业生产率、缩小地区差距和农村扶贫等方面都起到了积极的推动作用,在改善人居环境、增强社会保障等方面也逐渐起到了明显的作用(樊胜根,2002)^①。但是农村地区的公共基础设施和公共服务,无论在数量上还是质量上都严重不足。近年来,我国的农村公共投资项目数和投资规模明显增加,投资项目的类型和投资渠道也日益多样化。张林秀等人的调查显示,近几年来中国农村公共物品投资活动十分活跃,相对于其他发展中国家而言,中国农村的投资活动不断增强。但是,由于存在所谓的“漏出效应”,虽然有大规模的资金投向农村地区的公共服务领域,但是农村公共投资的投资效率并不是很高。农村公共投资的投资规模、投资项目数、投资项目的类型和资金来源在村与村之间以及地区之间的分布都存在显著的差异。有些村在很长一段时间内,从来没有实施过任何公共物品投资项目(张林秀等,2005)^{②③}。农村税费改革以后,农村公共投资体制特别是乡村基层公共品融

① 樊胜根,张林秀,张晓波. 经济增长、地区差距与贫困——中国农村公共投资研究[M]. 北京:中国农业出版社,2002.

② 张林秀,罗仁福,刘承芳,Scott Rozelle. 中国农村社区公共物品投资的决定因素分析[J]. 经济研究,2005(11):76-86.

③ 张林秀,李强,罗仁福,刘承芳,罗斯高. 中国农村公共物品投资情况及区域分布研究[J]. 中国农村经济,2005(11):18-25.

资机制的变化,又进一步削弱了乡镇政府和村级组织在提供农村公共产品方面的作用(林万龙,2006)^①。世界银行发展报告(2004)指出,发展中国家的公共服务,如道路、教育、健康、卫生饮用水、通信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、城乡和区域的统筹发展具有至关重要的意义。从投资项目的类型上来看,多数公共项目集中分布在修路修桥、修建学校、修建诊所、灌溉和排水、退耕还林这类项目中。投资项目类型有所集中和侧重,大多数公共物品投资项目主要集中于少数几类公共物品,超过20%的项目集中在修路和修桥项目上,修建学校及灌溉和排水项目数也占到总项目数的14%以上。这几类公共项目对于统筹城乡及区域发展,建设社会主义新农村有重要意义(罗仁福等,2006)^②。

1.2 研究目的及意义

1.2.1 研究目的

近年来,我国各级政府不断加大力度增加农村公共投资,2010年国家财政支出用于农村公共投资超过8000亿元,2011年,中央财政“三农”支出达到10408.6亿元,首次突破1万亿元,中央财政“三农”支出已相当于中央财政收入的1/5。农村医疗、养老、低保、教育等社会事业在前几年从无到有的基础上继续发展。2011年,新型农村合作医疗基金支出总额为1114亿元,受益8.4亿人次。中央财政对农村低保对象每人每月增加12元补助,补助标准比上年提高10%以上,享受低保的人口数量增加。大多数地方提高了农村学校公用经费标准,国家在集中连片特殊困难地区开展农村义务教育学生营养改善计划试点,并提高中西部地区农村家庭经济困难寄宿生生活费补助标准,将农村扶贫标准提高到年人均纯收入2300元。同时,地方财政也不不断加大投入,在经济高速发展和政府财力不断加强的情况下,大量资金流入农村地区。但由于我国农村基本公共产品供给投资的现实是:从中央到地方,有多个部门的支出与落实各种强农惠农以及民生政策有关,不同部门掌控不同

^① 林万龙,刘仙娟.税费改革后农村公共产品供给机制创新:基于交易成本角度的探讨[J].农业经济问题,2006(4):30-34.

^② 罗仁福,张林秀,黄季焜,罗斯高,刘承芳.村民自治、农村税费改革与农村公共投资[J].经济学(季刊),2006,5(4):1295-1310.

公共财政扶持资金,并且分散在财政支出的不同项目中;农村公共投资的主体较多,既有各级政府,也有农村集体合作经济组织和村民。与此同时,我国也按照公共财政的要求不断优化农村公共投资,逐渐加强对农村公共服务财政投入的管理。其中,关键的问题是:面向农村社会价值增值的农村公共产品的供给投资是在国家有限财力难以满足乡村社会多层次、宽领域的公共需要的基本形势下,为了便于乡村社会短期和长远发展需要的公共产品能更好地及时生产和有效提供,以求充分利用公共投资管理效率和显著提高相关供给投资管理水平,政府能否有效地管理和使用这笔庞大的农村公共资金,如何对农业和农村各项事业公共支出的资金管理效率作出合理的评估,基本公共产品投资能否带来农村社会价值增值和快速发展。

因此,本研究正是在农村公共投资不断增加的背景下,研究如何切实提高农村公共投资绩效这一急迫而重要的现实问题。本研究从农村基本公共产品供给投资入手,试图通过对农村基本公共产品供给投资影响因素和农村公共投资政策效果评价等相关方面总结研究文献,进一步理清农村基本公共产品公共投资的投资效果、地区差异、影响因素、影响方式和绩效评价等一系列问题。对这些问题的回答会有助于完善农村基本公共产品公共投资的绩效评价机制,提升新农村建设中农村基本公共产品公共投资的管理效率和投资效益,为合理制定公共政策,优化农村基本公共产品公共投资战略提供理论依据。

1.2.2 研究意义

目前,管理者普遍面临着一个“信息悖论”问题。即农村基本公共产品的投资可能没能同步地创造出农村经济和社会价值,而农村基本公共产品供给投资方面的资金投入却不断增长。农村基本公共产品供给投资面临着巨大的投资风险性和效率性问题。本课题以此为切入点展开研究。

从理论意义上看,本研究:一是从农村经济、社会、生态环境和发展战略政策吻合性的农村社会价值增值的综合视角研究农村基本公共产品供给投资导入模型选择,具有研究主题的全面性和紧迫性,同时,这种以农村区域价值增值能力为基点的模型导入分析和设计,为农村基本公共产品供给评价和政策转型提供了新的逻辑起点,为认识农村基本公共产品供给发展规律提供更广阔的视野。二是将拓展农村基本公共产品供给问题的研究和应用领域,使对农村基本公共产品供给的研究从注重宏观层次研究向微观层次研究延伸,有利于形成农村基本公共产品供给投资理论研究体系:包括界定农村基本公共产品供给投资价值内涵与向量特征、设计农村基本公共产品供给投资价值

体系、构建农村基本公共产品供给投资导入模型。三是采用了先进的结构方程建模工具,描述农村基本公共产品供给投资导入模型与农村社会价值增值的关系,更利于统计分析和关系的把握。研究内容从过程上涵盖了理论研究、模型建立、方法应用和实证模拟等各个阶段,通过这些研究内容的有机融合,将形成一个系统、完整的农村基本公共产品供给投资的理论研究与实际应用体系。四是有利于充实和完善农村基本公共产品供给投资决策与绩效测评的理论和方法体系,对农村基本公共产品供给投资导入模型进行结构化描述,为基于不同区域和环境下的农村基本公共产品供给投资导入模型选择和匹配性关系奠定理论基础。

从实际应用意义上看,本研究:一是有利于构建农村基本公共产品供给投资的微观基础,寻求以农村基本公共产品供给投资带动农村经济增长、生态良好和社会进步的微观实现途径和匹配选型;有利于实现农村基本公共产品供给投资和农村经济与社会价值同步增长,真正实现面向投资效率和农村社会价值增值的农村基本公共产品供给投资;有利于选择科学的适应农村发展要求的农村基本公共产品供给投资模式,规避农村基本公共产品供给投资的投资风险和盲目性。二是基于农村经济社会价值增值的农村基本公共产品供给思路对农村地区来说可以是一种通过模型导入和关系模拟的“前馈式”投资,其不断匹配和调整的绩效分析是对以往过分强调公共产品绩效分析“反馈式”投资的矫正,具有重要的决策参考价值。

1.3 国内外研究文献现状及评述

1.3.1 国内研究文献现状

1.3.1.1 公共产品供给投资的公共价值研究

这部分研究主要观点近年来主要围绕公共产品供给投资的社会价值和价值依据等展开研究,具体包括:

(1) 从公共产品供给投资的社会价值来看,董晓松基于公民为先的善治理念视角,对公共部门创造市场化公共价值进行了实证研究,构建了公共部门的市场化公共价值构念。研究强调公共部门应该在了解现代公共产品市场中的需求与竞争的基础上,在公民为先的理念指导下,投身到公共产品市场的竞争中,努力提高自身的满意度及公信力,创造出更多的公共价值(董晓

松, 2009)^①。傅强、陈碧琴基于 Tiebout - Oates 模型, 以 Tiebout 公共产品最优供给理论为指导, 运用横截面数据进行分析, 改变了原模型中的部分假设条件, 并运用改进后的模型, 对 Tiebout - Oates 体系在中国的适用性进行了检验。研究表明当社区公共服务的生产呈规模报酬递减时, 会发生公共服务的正资本化。并且改进地方公共产品的质量会抬高住房价值, 因而也会发生公共产品的正资本化 (傅强、陈碧琴, 2009)^②。梁东黎对利用 GDP 口径核算公共服务的价值的方法进行改进, 运用财政支出占总产出的比例的倒数来度测公共产品的价值。分析提出私人部门的利益是公共产品价值的质的规定性表现, 公共产品价值量用人均产量除以财政支出占总产出的比例的商来衡量。也就是说, 当提高人均产量并且降低财政支出占总产出的比例时, 公共产品的价值就会提高。经过长时间的改革, 我国政府的经济职能由直接参与生产逐渐向对经济进行间接管理为主转变, 这也是引起我国公共产品价值变化的原因 (梁东黎, 2009; 2003)^{③④}。张映芹基于价值理念视角分析研究了在社会转型时期, 当代中国社会公共领域的主要矛盾是民众对公共产品需求的不断增长与政府公共财政对民众公共产品供给不足之间的矛盾。为了解决这一矛盾政府部门要确立“公共利益最大化”的价值理念, 并辅以相应的“公共性文化”与“公益文化”理念作支撑。她认为财政公共性价值理念的演变经历了四个阶段: 1950 ~ 1979 年的“国家财政”阶段、1980 ~ 1992 年的转型期、1993 ~ 1998 年的财政公共化改革初期、1999 年至今的公共财政体制体系的建立和完善阶段。作者提出“公共利益最大化”是政府公共服务体系的最佳价值目标, 实现这一目标需要确立“公益文化观”与“公共性”文化理念, 不断完善政府的公共服务职责, 提升社会组织与公民的公共服务理念, 构建多元主体共赢的利益均衡机制和以居民生活满意度和幸福指数为核心的评价指标体系 (张映芹, 2009)^⑤。甘晖等在对环境资源价值评估与赔偿的若干问题分析中, 以多元化视角讨论环境资源价值评估与赔偿过程, 并提出相应的社会学范式。该分析指出在环境资源价值评估与赔偿过程中, 提供赔偿

① 董晓松. 公共部门创造市场化公共价值的实证研究——基于公民为先的善治理念视角 [J]. 公共管理学报, 2009, 6 (4): 1-8.

② 傅强, 陈碧琴. 基于 Tiebout 模型的地方公共产品和服务供给问题的理论模型与实证研究 [D]. 重庆: 重庆大学, 2009: 1-2.

③ 梁东黎. 论公共产品的价值 [J]. 江苏社会科学, 2003 (3): 1-5.

④ 梁东黎. 我国政府职能转变过程中的公共产品价值 [J]. 东南大学学报 (哲学社会科学), 2009, 11 (3): 39-43.

⑤ 张映芹. 民生本位时代的财政公共性——基于公共福利价值目标视角的分析 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2009, 46 (1): 108-115.

者和中间人为政府或企业,接受赔偿者为个人,这可能引发“寻租”行为、行为变迁,或是个人缺乏公共需求信息,没有认识到环境服务提供的利益,或缺乏物质和符号激励,导致具有环境正外部性的产品供给不足。为了改善这些局面,需要建立长期有效的监督机制,鼓励建立市场运作的第三方经济影响评价机构,鼓励 NGO 的发展,并允许一定社会控制条件下的公众参与以及通过市场机制来调节资源的优化(甘晖、吴巧雅等,2008)^①。唐冬燕基于新公共管理理论,认为伴随人民不断增长的公共需求,顾客满意是政府公共供给所应有的价值取向。研究表明,随着社会主义市场经济体制和行政管理体制改革的不断发展,我国的公共服务有了很大发展,但是在政府公共供给中所存在的问题也不断显现出来,具体表现在,在公共产品服务中同时存在供给不足与供给过量现象,公共服务供给方式和种类的相对单一不能满足社会公共需求多样化的要求以及政府部门供给的低效性。为了解决这些问题,需要重塑政府的价值观念,并建立公众参与供给机制、竞争机制以及群众监督机制来保障顾客满意的公共服务得以实现(唐冬燕,2008)^②。阳斌认为提升当代中国公共产品供给能力的基础在于政府能力的转换,同时在政府能力转变的过程中还需注意其自身的公共价值取向。分析认为,政府部门应该作为纯公共物品的供给者,对于准公共产品,非政府力量也可以作为供给主体。为了保证非政府组织供给准公共物品的公共性,政府应加强对市场组织供给准公共产品的监管,包括监管制度和监管机构建设两方面,而且应加强对第三部门供给准公共产品的监管,防止其营私舞弊。所以政府需要在核心公共产品领域发挥核心作用,并做好对非政府供给主体的监督工作,来保证公共物品的公共价值(阳斌,2007)^③。毛立红、柏维春等人研究了公共产品中顾客导向的民主意蕴及其生态环境,研究认为,在顾客导向制度中政府引入竞争机制,能增强顾客需求的满意程度,进而提升公共产品的价值。顾客导向以公众的满意度为标准,引入自下而上的责任机制,能够激发公共部门的回应性。公共服务中的顾客导向增进了政府和公民的关系,并为公民提供了参与公共对话的机会,公民参与的积极性得到提高。在竞争中,为了赢得更多顾客政府会将政务公开,政府的透明度大大提高(毛立红,

① 甘晖,吴巧雅,叶文虎.环境资源价值评估与赔偿的若干问题的分析[J].中国人口·资源与环境,2008,18(5):144-147.

② 唐冬燕.以顾客满意为导向的政府公共供给问题探讨[J].考试周刊,2008(8):225-226.

③ 阳斌.论提升公共产品供给能力之价值取向[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2007(29):59-60.

2007; 柏维春, 2004; 张骏, 2005)^{①②③}。李和中、张文礼、吴光芸、许大伟、丁煌、王伟然等就公共产品社会化中的政府责任分析, 提出政府只有通过提供充足优质的公共产品, 承担公共物品的供给责任, 才能证明自己存在的价值与合法性。我国公共服务型政府的建立取决于这些服务是否对其服务对象有益。公共服务提供主体的多元化使非政府公共组织和政府一起承担提供公共服务的责任。政府必须依靠科学合理的政策来组织和引导社会力量, 从而为公众提供多层次高质量的公共服务, 实现由经济建设型、行政管理型政府向公共服务型政府的转变, 提高社会生产力。政府必须与非营利组织共同治理, 构建公共服务体系。在公共服务社会化的变革过程中, 政府必须积极地转变职能, 担负起更多的责任。政府的职能是服务, 政府可以帮助自愿性组织共同提供服务 (李和中, 2007; 张文礼、吴光芸, 2007; 许大伟, 2006; 丁煌, 2004)^{④⑤⑥}。郑谦、孔祥利、孙河林从政府职责及公共政策和建设和谐社会角度论证了准公共产品公共性价值回归的必要性和紧迫性, 研究发现, 我国公共产品的供给出现了“去公共性”现象, 主要表现为政府在相关领域的财政投入不足、部分供给主体的“利益偏好”使公共产品不能被所有社会成员共享和部分企业重视经济利益使部分公共物品具有了私有物品的属性。为确保价值回归, 需要强化公共产品公共性的价值理念, 加强政府责任并且健全法律制度 (郑谦, 2007; 孔祥利、孙河林, 2009)^{⑦⑧}。王云骏从“公共事业民营化”的必要性和可能性的角度比较了“公共事业民营化”的两种价值选择方向——缓解压力抑

① 毛力红. 公共服务中顾客导向的民主意蕴及其生态环境 [J]. 山西高等学校社会科学学报, 2007, 19 (11): 56-59.

② 柏维春, 芦刚. 顾客导向: 当代西方政府经营理念的创新 [J]. 长白学刊, 2004 (2): 43-46.

③ 张骏. 顾客导向战略与我国服务型政府的建构 [J]. 中共成都市委党校学报, 2005, 13 (2): 47-49.

④ 李和中. 公共服务社会化中的政府责任——由经济建设、行政管理向公共服务型政府转变的举措 [J]. 中国动物保健, 2007 (9): 51-53.

⑤ 张文礼, 吴光芸. 论服务型政府与公共服务的有效供给 [J]. 兰州大学学报 (社会科学版), 2007, 35 (3): 96-102.

⑥ 许大伟. 公共服务社会化中的政府责任 [J]. 中共长春市委党校学报, 2006 (3): 63-65.

⑦ 丁煌. 政府的职责: “服务”而非“掌舵”——《新公共服务: 服务, 而不是掌舵》评介 [J]. 中国人民大学学报, 2004 (6): 151-152.

⑧ 郑谦. 论准公共物品的去公共化倾向 [J]. 重庆社会科学, 2007 (1): 103-106.

⑨ 孔祥利, 孙河林. 我国公共产品民营化中的“去公共性”现象研究 [J]. 中北大学学报 (社会科学版), 2009, 25 (2): 46-51.

或提升效率。分析认为“公共事业民营化”的根本价值选择是公共产品供给效率的提升,“缓解压力观”易将公共事业带入歧途,并且与公共事业的价值目标不符(王云骏,2005)^①。

(2)从公共产品供给投资的价值依据来看,在对农村提供公共产品的价值依据分析上,从政府应然性来看,由于农村公共产品的三个典型特征和其基础性、效益的外溢性特征,以及农村私人产品对公共产品有较强的依赖性,决定了政府在供给中仍然应发挥主导作用,而弥补市场失灵以及化解和防范社会面临的公共风险的职能要求政府应当为农村提供公共产品(刘尚希,2002;蔡纯一,2003;刘彩丽,2003;龚放波,2004)^{②③④⑤}。马晓河认为为农民提供基本而有保障的公共产品,是我国农业以至整个国民经济进入新阶段的客观要求,并从市场经济机会均等、公民权利平等有关市场经理理论和法学理论的客观要求出发,提出公共财政要把公共产品真正、公平地分摊于城市和农村,让农民能享受到最基本的国民待遇(马晓河,2004)^⑥。

1.3.1.2 农村公共产品供给投资的价值绩效研究

随着我国国民经济的持续快速增长,我国公共财政支农惠农政策不断出台,对农村的公共投资不断加大,以支持社会主义新农村和现代农业的建设。在政府加大对农村公共领域投资的大背景下,认真思考如何切实提高农业领域投资绩效是一项急迫而重要的现实问题。有很多研究者从不同方面对农村公共投资的政策效果及其绩效进行了分析,这些研究大多是从宏观角度功能作用和微观绩效评价来展开的。

(1)从农村公共产品投资的作用来看:①农村公共产品供给投资促进农村生产力发展。“三农”问题主要是农民没有享受最基本的公共产品,其根源是个人产品和公共产品关系混淆(迟福林,2004;张曙光,2004)^{⑦⑧}。张军

① 王云骏.缓解压力抑或提升效率——“公共事业民营化”的价值选择[J].公共管理高层论坛,2005(1):27-36.

② 刘尚希.公共支出范围:分析与界定[J].经济研究,2002(6):77-85.

③ 蔡纯一.转型期农村公共产品供给的政策设计——对减轻农民负担的思考[J].商业研究,2003(11):164-167.

④ 刘彩丽.浅析政府职能与公共产品的关系[J].科技情报开发与经济,2003,13(11):102-103.

⑤ 龚放波.论农村公共产品与农民负担[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2004(3):50-52.

⑥ 马晓河.统筹城乡发展要解决五大失衡问题[J].宏观经济研究,2004(4):3-6.

⑦ 迟福林.以公共服务为中心的政府转型[J].开放导报,2004(6):15-19.

⑧ 张曙光.公用事业民营化,政府如何管理?[J].中国投资,2004(1):18.

认为农村公共产品,是农村生产力的重要组成部分。某种意义上说,农村公共产品是私人农户有效投入的先行条件。20世纪80年代中期造成农业生产的非增长格局一个主要因素就在于农业公共产品的恶化大大降低了农业的生产力(张军,1998)^①。②农村公共产品供给投资提高农民收入水平,减轻农民生产经营负担。赵丙奇等认为农村公共产品投资具有较高的乘数效应(赵丙奇,2002)^②。刘兵认为增加农村公共产品的供给是提高农民收入的有效手段(刘兵,2004)^③,农民收入增长缓慢甚至停滞不前,其重要原因之一在于农村公共产品供给的非均衡(胡兴禹,2004)^④,由于农村公共产品供给与农民收入增长具有制度关联性,公共产品的消费(看做是一种中间投入品)对私人产品的消费量的替代性,就是减少生产成本(岳军,2004)^⑤,还有运输成本、销售成本、风险成本和决策成本在内的私人活动总成本,是减轻农民负担,增加农民收入的客观要求。朱晶通过对我国粮食生产中的投入替代与私人成本下降的实证研究,证明公共投入可以有效地增加农民收入。相反,农村公共产品供给不足制约农民收入增加(朱晶,2003;王国华,苏晓艳,2004等)^{⑥⑦⑧}。孙开(1996)^⑨、蒋满霖、龚放波(2004)^{⑩⑪}等认为公共产品供给是减轻农民负担的需要。农民负担过重的根本原因在于没有建立适宜的农村公共产品供给机制(蔡纯一,2003)^⑫。现行紊乱的农村公共产品供给机制是农民负担过重的制度性根源。③农村公共产品供给投资拉动农村消费,

① 张军,蒋维.改革后中国农村公共产品的供给:理论与经验研究[J].社会科学战线,1998(1):36-44.

② 赵丙奇.论农村公共产品投资机制创新[J].农村经济,2002(11):47-49.

③ 刘兵.公共风险与农村公共产品供给:另一个角度看农民增收[J].农业经济问题,2004(5):46-49.

④ 胡兴禹.对我国农村公共产品非均衡与农民收入增长问题的探讨[J].山东省农业管理干部学院学报,2004(3):35-36.

⑤ 岳军.农村公共产品供给与农民收入增长[J].山东社会科学,2004(1):84-87.

⑥ 朱晶.农业公共投资、竞争力与粮食安全[J].经济研究,2003(1):13-20.

⑦ 王国华.农村公共产品供给与农民收入问题研究[J].中央财经大学学报,2004(1):1-3,39.

⑧ 苏晓艳,范兆斌.农民收入增长与农村公共产品供给机制创新[J].管理现代化,2004(4):47-50.

⑨ 孙开.由公共产品引出的思考[J].财经问题研究,1996(6).

⑩ 蒋满霖.我国农村公共产品供给与农民负担研究[J].中国人口·资源与环境,2004(1).

⑪ 龚放波.论农村公共产品与农民负担[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2004(3):50-52.

⑫ 蔡纯一.转型期农村公共产品供给的政策设计——对减轻农民负担的思考[J].商业研究,2003(11):164-167.

促进农村市场发展。林毅夫从消费视角分析了公共产品的有效供给是拉动农村消费的需要,启动市场扩大内需离不开 9.3 亿农民,为他们提供公共物品有利于带动农村市场消费,拉动整个经济的增长(林毅夫,2003)^①。陈翔从实证分析得出我国政府支出和民间消费从整体上看是互补的关系。当前,农民消费能力不足,农村公共基础设施供给严重不足是一个重要原因(陈翔,2003)^②。④公共产品供给投资缩小地区差距,增进扶贫。地区财政规模的不平衡造成了各地公共服务程度悬殊和公共产品的数量、质量的差别。公共产品提供的不均衡性是拉大地区差距的一个主要因素。公共投资是政府消除地区差距的一个重要政策工具。公共产品提供的体制和政策是消除贫困所必不可少的,因为它们能增强贫困人口的能力,增加发展、保护自己的机会。公共产品在贫困地区具有显著的效率和公平含义(何菊芳、何秋仙,2004)^③。⑤农村公共产品供给投资是巩固税费改革成果,深化税费改革的需要。在农村税费改革后,一些地方农民负担出现了反弹,原因是多方面的,其中,农村社会公共产品和社会公益事业资金短缺是一个很现实的原因(邹江涛,于凤荣,刘鸿渊,2004)^{④⑤⑥}。税费改革只是治标之策,关键是要厘清各级政府之间,政府与市场之间的公共产品供给责任。樊胜根(2002)^⑦通过一个联立模型估算了政府各种公共投资对经济增长、地区差距和农村扶贫的影响。研究表明,政府在农业科研、灌溉、农村教育和基础设施建设(包括道路、电力和通信)等方面的公共支出对提高农业生产率、缩小地区差距和农村扶贫起到了积极影响。朱晶(2003)^⑧的研究通过建立一个柯布-道格拉斯函数模型,来估计农业科研在生产中的重要作用。分析表明过去我国政府在粮食生产方面主要强调提高产量,农业科研投入也多用于提高粮食单产并取得了显著的成效,为我国粮食安全目标的实现做出了重大贡献。另外,学者们还从促进城乡协调发展,开发农村人力资源,提高农业国际竞争力

① 林毅夫. 三农问题与我国农村未来的发展 [J]. 农业经济问题, 2003 (1): 19-24.

② 陈翔. 我国财政支出和居民消费需求的实证研究 [J]. 福建论坛(经济社会版), 2003 (4): 29-31.

③ 何菊芳, 何秋仙. 构建农村公共产品供给的新体制 [J]. 浙江学刊, 2004 (6): 34.

④ 邹江涛. 试论我国农村公共产品供给与农村税费改革 [J]. 当代财经, 2004 (4): 50-53.

⑤ 于凤荣. 税费政策改革对农村公共产品筹资方式的影响 [J]. 东方论坛·青岛大学学报, 2004 (5): 103-106.

⑥ 刘鸿渊. 农村税费改革与农村公共产品供给机制 [J]. 求实, 2004 (2): 92-94.

⑦ 樊胜根, 张林秀, 张晓波. 中国农村公共投资在农村经济增长和反贫困中的作用 [J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2002 (1): 1-13.

⑧ 朱晶. 农业公共投资、竞争力与粮食安全 [J]. 经济研究, 2003 (1): 13-20.

和农村农业可持续发展等角度进行了探讨。

(2) 从农村公共产品投资的绩效评价来看,目前研究者主要探讨通过构建指标体系来评价农村公共投资的绩效。如曾福生等(2007)^①设计了一个农村公共产品供给质量三级评价指标体系,从公共产品质量、消费者、提供者和社区环境等角度来评价农村公共产品的质量。根据评价指标确定指标的标准值,通过层次分析和实践摸索确定指标权重,最后运用综合指数法对农村公共产品供给质量指数进行定量分析,并运用实证分析的方法进行验证。陈东平、韩俊英通过对江苏省60个已经完工的农村基础设施建设项目样本的回访调查,发现一个集“资金传导控制链”、“政府与农民项目衔接桥”、“政府公务员+专业志愿者+农民精英”项目组为一体的完善的公共政策框架对提高农村公共产品效率是非常有价值的(陈东平,韩俊英,2009)^②。王俊霞、王静以农村公共产品绩效评价指标的新理念为核心,采用标准化评分方法,创新性地构建了一套操作性较强的农村公共产品供给绩效评价指标体系,并对绩效评价指标体系进行实证分析和检验,用以说明政府农村公共产品供给政策合理与否(王俊霞,王静,2008)^③。范九利、白暴力、潘泉利用生产函数法对我国1981~2001年间的数据进行分析,通过产出弹性研究基础设施资本投入对经济增长的影响。结果显示规模报酬递增,说明基础设施资本对经济增长有很大的促进作用,所以应该把基础设施作为重点进行投资,扩大民间资本投入,进行政府规制改革(范九利,白暴力,潘泉,2004)^④。

1.3.1.3 农村公共产品供给投资的主要影响因素研究

农村公共投资的项目数量和投资水平在村与村之间以及地区之间的分布存在显著的差异,造成这种差异的影响因素有很多。有关研究(张林秀等,2005)^⑤中将影响因素分为目标要素、需求要素和其他要素三类。目标要素指上级政府为了达到一定目标而加以考虑的要素;需求要素指村里的某些特征,

① 曾福生,匡远配,周亮.农村公共产品供给质量的指标体系构建及实证研究[J].农业经济问题,2007(9):12-19.

② 陈东平,韩俊英.基于政府行为选择的农村公共服务效率改进框架[J].南京审计学院学报,2009,6(1):7-11.

③ 王俊霞,王静.农村公共产品供给绩效评价指标体系的构建与实证性检验[J].当代经济科学,2008,30(2):18-24.

④ 范九利,白暴力,潘泉.我国基础设施资本对经济增长的影响——用生产函数法估计[J].人文杂志,2004(4):68-74.

⑤ 张林秀,罗仁福,刘承芳,Scott Rozelle.中国农村社区公共物品投资的决定因素分析[J].经济研究,2005(11):76-86.

这些特征促使村民更愿意（或更不愿意）对村里进行公共投资。对农村公共投资影响较为显著的目标要素包括收入水平、是否少数民族地区、是否山区、是否偏远地区、交通是否便利以及人口数量等，需求要素包括村集体企业个数、自营工商业户所占的比例、外出打工人员占总劳动力的比例和有效灌溉面积的比例等。另外，其他要素，如本村出去的在县乡政府工作的人数对农村公共投资的形成也有明显的影响。研究结果表明，中国村级以上政府的公共物品投资，更多地倾向于资助贫困地区、偏远山区、农业生产条件差的地区以及少数民族地区。这种投资策略有助于统筹区域发展，降低区域差异。这一发现进一步肯定了中国的公共物品投资政策是侧重于公平和面向贫困的。同时，工商业活动水平、社会资源和社会关系、外出打工的人数比例等对公共投资活动及投资水平也有重要的影响。不同的因素对农村公共投资的影响机理不同，因此影响程度也有所差异。孔祥智等人（2006）^①的研究以农田水利设施建设为例，采用 CV 法来估计农户对农村公共物品的偏好。研究表明，村庄特征对农户需求意愿的影响要大于家庭特征的影响，而家庭特征的影响又大于个人特征对农户需求意愿的影响。近年来我国农村实施了村民直接选举和农村税费改革等大范围的改革，这些改革措施对农村的经济和社会发展也产生较大的影响。罗仁福（2006）^②等人的研究发现，农村治理模式的变革，如我国农村基层民主选举制度的建立，对农村公共投资有显著的正影响。农村税费改革在切实减轻农民负担，增加农民收入的同时，也存在一些负面影响，体现在税费改革后村民自筹的公共投资减少。虽然农村税费改革后上级政府加大了对农村公共投资的力度，但是短期内还不能完全抵消税费改革造成的负面效应。另外还有一些研究者开始从农户的满意度方面来研究农村公共投资的影响因素。如李燕凌（2007）^③通过一个顾客满意度指数（CSI）来评价农民对公共品供给效率的满意程度。研究分析显示，农民满意度评价结果受到农民受教育年限、医疗可及性、农民绝对收入、农户有效灌溉面积率、农户距乡镇政府的距离、农林技术站服务次数以及被调查者年龄等因素的显著影响。有关研究（赵伟，2006）^④还表明，民主制度对农村公共投资效果也有明显的影响，村民对本村的财务管理状况是否满意、召开村

① 孔祥智，涂圣伟．新农村建设中农户对公共物品的需求偏好及影响因素研究——以农田水利设施为例[J]．农业经济问题，2006（10）：10-16．

② 李燕凌．农村公共品供给效率研究[D]．湖南：湖南农业大学，2007：3-4．

③ 罗仁福，张林秀，黄季焜，罗斯高，刘承芳．村民自治、农村税费改革与农村公共投资[J]．经济学（季刊），2006，5（4）：1295-1310．

④ 赵伟．民主财务和农村公共品融资的调查研究[C]．2006：1641-1646．