



西南大学
SOUTHWEST UNIVERSITY

农林经济管理一流培育学科建设系列丛书(第一辑)
First-class Training Discipline of Agriculture and Forestry Economic Management

Study on Evaluation and Improvement of
Public Service Supply Efficiency in China's
Western Rural Areas

西部农村公共服务供给 效率评价与改进研究

邓宗兵 封永刚 张俊亮/著



科学出版社

西南大学农林经济管理一流培育学科建设系列丛书（第一辑）

**Study on Evaluation and Improvement of
Public Service Supply Efficiency in China's
Western Rural Areas**

**西部农村公共服务供给
效率评价与改进研究**

邓宗兵 封永刚 张俊亮 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是国家社会科学基金项目“西部农村公共服务供给效率评价与改进研究”(11GL055)研究成果。本书系统阐释了农村公共服务供给效率的理论及内涵,构建了基于需求方和供给方相容条件下的农村公共服务供给“双层效率”评估模型,实证分析了西部农村公共服务供给“双层效率”及影响因素,揭示了西部农村公共服务供给“双层效率”系统的功能非协调性之成因,明确了西部农村公共服务供给效率改进的总体思路,构建了提升西部农村公共服务供给效率的制度框架。本书主要包括农村公共服务供给效率的理论基础、西部农村公共服务供给现状与问题分析、微观层面西部农村公共服务供给效率的实证分析、宏观层面西部农村公共服务供给效率的实证分析、西部农村公共服务供给“双层效率”系统协调性分析和西部农村公共服务供给效率改进的思路与政策。

本书既可供研究农村公共产品有效供给的人员参考和借鉴,也可作为农林经济管理类的研究生、本科生的参考教材,还可为各级政府决策部门提供素材。

图书在版编目(CIP)数据

西部农村公共服务供给效率评价与改进研究/邓宗兵,封永刚,张俊亮著. —北京:科学出版社,2018.12

(西南大学农林经济管理一流培育学科建设系列丛书·第一辑)

ISBN 978-7-03-060175-9

I. ①西… II. ①邓… ②封… ③张… III. ①农村-社会服务-研究-西南地区②农村-社会服务-研究-西北地区 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第291100号

责任编辑:马跃 李嘉/责任校对:彭涛

责任印制:吴兆东/封面设计:无极书装

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>

北京虎彩文化传播有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年12月第一版 开本:720×1000 B5

2018年12月第一次印刷 印张:13

字数:260 000

定价:106.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



前 言

本书是国家社会科学基金项目“西部农村公共服务供给效率评价与改进研究”（11GL055）研究成果，获得西南大学学科建设专项经费、重庆市社会科学规划重点委托项目“重庆市农村产业融合发展路径与政策引导研究”（2016DWT10）、西南大学农业教育发展研究中心委托项目“重庆市农村产业融合发展的路径选择与政策支持研究”（1610046）和中央高校基本科研业务项目“农民创业行为对社会流动的影响机制研究”（SWU1809409）资助。

农村公共服务有效供给对农村经济社会健康发展具有极其重要的作用。针对城乡公共服务的巨大差异，近年来各级政府试图通过加大财政投入来解决农村公共服务不足的问题，但从实际情况来看，农村公共服务严重短缺问题未能获得根本解决，“上学难”“看病贵”等问题依然突出。可见，农村公共服务不足的根本问题已经不仅仅是财政投资不足的数量问题，更重要的还在于农村公共服务供给效率低下的质量问题。如果效率低，再多的投资也会被浪费。何况西部农村人口多，居住分散，地方政府财力有限，解决财政结构性矛盾的任务积重难返，大幅度扩大农村公共服务供给的财政规模，短期内显然是不现实或者难以办到的。在这样的现实背景下，要实现西部农村公共服务的有效供给就必须弄清楚以下问题：如何评价农村公共服务的供给效率？目前西部农村公共服务供给效率水平到底如何？哪些因素制约并影响着西部农村公共服务供给效率的提高？改进和提升西部农村公共服务供给效率应采取何种模式和相应的配套措施？对这些问题进行探讨是必要且意义重大的。

基于上述关键问题，本书的总体目标是通过在全国统筹城乡综合配套改革试验区农村公共服务供给“双层效率”的实证分析，揭示西部农村公共服务供给低效率的内在原因，进而为改进和提高西部农村公共服务供给效率提出相关政策建议。具体目标有：①构建基于需求方（农村居民）和供给方（政府）相容条件下的农村公共服务供给“双层效率”（微观和宏观）评估模型；②明确西部农村公共服务供给制度变迁及其效率变化规律，把握西部农村公共服务供给的现状、问

题及其成因；③揭示西部农村在微观（农村居民）和宏观（政府）两个层面上农村公共服务供给效率的现状、特征、问题及其变化规律，明确西部农村公共服务供给效率的主要影响因素；④判断西部农村公共服务供给“双层效率”系统是否存在功能协调性矛盾，并揭示导致这种矛盾的内在成因；⑤提出改进和提升西部农村公共服务供给效率的相关政策建议。围绕研究目标，本书的研究思路如下：在界定农村公共服务供给效率概念、梳理农村公共服务供给效率理论的基础上，从西部农村公共服务供给的制度考察和客观现实出发，通过微观、宏观两个层面对西部农村公共服务供给效率及影响因素进行分析，发现西部农村公共服务供给效率的现状特征、问题原因及其变化规律；并在微观、宏观两个层面对西部农村公共服务供给效率进行对比分析的基础上，揭示西部农村公共服务供给效率系统存在的功能协调性矛盾及其成因，在明确西部农村公共服务供给效率改进思路的基础上，提出西部农村公共服务供给效率提升的实现机制，以及提升西部农村公共服务供给效率的相关政策建议。

为了实现研究目标，本书的主要研究内容包括：①构建基于需求方（农村居民）和供给方（政府）相容条件下的农村公共服务供给“双层效率”模型。通过对农村公共服务供给范围和供给方式、农村公共服务供给效率及其实现条件、农村公共服务供给效率目标价值体系等进行界定，提出并介绍本书评估所采用的“双层效率”评价模型，为后续实证研究和提升西部农村公共服务供给效率提供理论架构。②考察西部农村公共服务供给“双层效率”及其影响因素。首先，从微观层面实证研究西部农村公共服务供给效率及其变化规律，即基于“顾客满意度”（customer satisfaction degree, CSD）理论，构建农村公共服务的“农村居民满意度”评价模型，然后基于试验区 537 份农户调查数据测算并分析西部农村公共服务供给的微观效率及其影响因素。其次，从宏观层面实证分析西部农村公共服务供给效率及其变化规律，即基于试验区县级面板数据，利用 Bootstrap 修正的 DEA（data envelopment analysis, 即数据包络分析）模型与 Malmquist 指数对农村公共服务财政支农支出效率的静态效率和动态效率变化进行评估，然后利用自然裂点法进行供给效率区域划分，运用趋同检验方法对供给效率的地区差异程度进行测算，并利用面板数据模型深入考察农村公共服务供给效率的影响因素。③剖析西部农村公共服务供给“双层效率”系统的功能协调性问题。首先，基于系统论原理提出农村公共服务供给“双层效率”系统协调性的测度方法；其次，采用直观分析法和 Z 分数差法对西部农村公共服务供给“双层效率”的协调程度进行判断，并对“双层效率”系统非协调性的成因，以及“双层效率”系统的影响因素造成非协调性的成因进行系统分析。④提出改进西部农村公共服务供给效率的政策建议。基于西部农村公共服务供给制度体制的现状，结合农村公共服务供给“双层效率”及“双层效率”系统协调性的实证结果，明确西部农村公共服务供给效率

的改进思路，提出西部农村公共服务供给效率提升的实现机制及对策建议。

通过理论分析和实证研究，本书得出的主要结论包括以下方面。

(1) 从西部农村公共服务供给情况来看，农村公共服务的供给范围、供给质量有显著改善，但仍存在亟待解决的问题：一是农村基础设施、医疗卫生、文化教育和社会保障均存在数量不足和质量不高问题；二是城乡间与区域间农村公共服务供给差异显著，缺乏公平；三是农村公共服务供给结构失衡，错位明显；四是农村公共服务存在明显管理缺陷和效率低下的现象。

(2) 从西部农村公共服务供给微观效率（农村居民满意度）来看，农村公共服务供给总体满意度接近基本满意水平，但不同地区、不同类型的满意度存在明显差异。537份调研问卷的统计结果显示：农村公共服务供给总体满意度均值为2.90，接近基本满意水平；农村生活型公共服务供给满意度均值为3.51，介于基本满意和满意之间，其中通信、饮水、居住环境、供电、道路的满意度是农村生活型公共服务供给满意度的主要影响因素；农村生产型公共服务供给满意度均值为3.07，达到基本满意水平，其中农业生产基础设施、农林科学技术服务站服务的满意度是农村生产型公共服务供给满意度的主要影响因素；农村公共服务供给制度满意度均值为3.66，介于基本满意和满意之间，村民自治程度和村规民约、村委会办事效率、村干部工作态度、信息表达渠道和“一事一议”机制的满意度是农村公共服务供给制度满意度的主要影响因素。实证结果还显示，农村公共服务供给总体满意度、农村生活型公共服务供给满意度、农村生产型公共服务供给满意度和农村公共服务供给制度满意度均存在显著的地区差异。

(3) 从西部农村公共服务供给微观效率（农村居民满意度）的影响因素来看，农村公共服务规模和质量、农村公共服务供给与需求的匹配程度、农村居民受教育程度、家庭务农收入、农村生活型公共服务供给满意度、农村生产型公共服务供给满意度、农村公共服务供给制度满意度是农村公共服务供给满意度的主要影响因素。537份调查问卷的统计结果显示，农村公共服务规模和质量、农村公共服务供给与需求的匹配程度是影响农村公共服务供给总体满意度的主要因素。Logistic的回归结果显示，农村生活型公共服务供给满意度、家庭务农收入、农村公共服务供给制度满意度、农村居民受教育程度对农村居民满意度的正向作用显著且影响程度依次降低，回归系数分别为0.9830、0.5460、0.3060和0.2040。农村生产型公共服务供给满意度对农村居民满意度的负向作用显著，其回归系数为-0.8190。

(4) 从西部农村公共服务供给宏观效率（财政支农支出效率）来看，供给效率虽有提升但水平不高，且地区差异显著。从农村公共服务供给宏观效率的现状来看，2012年重庆市总体农村公共服务供给效率仅为0.7419，且地区差异明显，其中纯技术效率是导致农村公共服务供给效率低下、区域差异明显的主要原因；

大部分样本区县呈现出低纯技术效率、高规模效率的 LH 类型特征。从农村公共服务供给宏观效率的变化趋势来看, 2006~2012 年, 重庆市农村公共服务供给全要素生产率年均增长 35.34%, 变异系数由 0.278 6 上升至 0.396 6, 区域差异程度有所增强; 技术进步是农村公共服务供给效率增长的驱动因素, 也是各地区供给效率变化趋势产生差异的主要原因。

(5) 从西部农村公共服务供给宏观效率(财政支农支出效率)的影响因素来看, 农村公共服务投入力度、地区经济发展水平、农村居民收入水平、基础设施水平、受教育水平、城镇化水平、产业结构、医疗卫生是农村公共服务供给宏观效率的主要影响因素。实证结果表明, 农村居民收入水平、地区经济发展水平、基础设施水平、教育水平和农村公共服务投入力度五个因素对农村公共服务供给宏观效率具有显著的正向作用, 回归系数分别为 0.918 3、0.499 3、0.430 3、0.225 8 和 0.011 6。城镇化水平、产业结构和医疗卫生水平三个因素对农村公共服务供给宏观效率具有显著的负向作用, 回归系数分别为-0.011 7、-0.029 7 和-0.220 3。

(6) 从西部农村公共服务“双层效率”系统协调性来看, 农村公共服务供给效率的非协调性现象突出, 导致“双层效率”系统非协调性的原因众多。实证结果表明: 一是农村公共服务供给“双层效率”系统非协调现象突出。17 个样本区县中有 9 个区县的 Z 分数差值大于 1, “双层效率”系统协调性较低。二是农村生活型公共服务“双层效率”系统协调性优于农村公共服务总体协调性, 17 个样本区县中有 11 个区县的 Z 分数差值小于 1, “双层效率”系统协调性较高。三是农村生产型公共服务“双层效率”系统协调性介于农村总体公共服务和农村生活型公共服务之间。实证结果还表明, 农村公共服务供给宏观效率与微观满意度的不匹配, 以及各影响因素对供给宏观效率与微观满意度作用方向的不一致是导致“双层效率”系统非协调性产生的主要原因。

基于研究结论, 本书认为改进西部农村公共服务供给效率的政策建议包括: ①基于农村居民诉求, 继续扩大农村公共服务供给力度。一是从宏观层面继续加大农村公共服务的财政投入力度。二是从微观层面的实际需求出发, 重点加强农村居民迫切希望改善的公共服务, 消除农村公共服务财政支出力度逐渐加大与农村居民认为投入不足的矛盾。②通过加快农村公共服务产权制度改革, 深化财政体制改革, 推进行政体制改革, 完善农村公共服务监督管理机制, 促进供给纯技术效率改善。一是加快农村公共服务产权制度改革, 促进农村公共服务管护和运行长效机制的生成; 二是深化财政体制改革, 提高农村公共服务财政资金使用效率; 三是推进行政体制改革, 明确各级政府的供给职责; 四是完善农村公共服务供给相关法律保障制度; 五是强化农村公共服务财政资金监管。③完善农村居民表达需求的渠道, 建立“自下而上”的供给决策机制, 缓解农村公共服务供给质量和类型与农村居民实际需求不匹配的矛盾。④推进基层民主建设, 让农村居民享有实实在在

的知情权、参与权、管理权和监督权，提升农村居民自组织化程度，增强农村居民参与公共服务供给的意识和能力。⑤促进区域经济发展、农村居民收入增加、教育水平提升，带动农村公共服务供给效率改善。⑥推进新型城镇化过程中重视配套公共服务供给，达到提升农村公共服务供给效率的目的。⑦在现实多重约束条件下，不同地区农村公共服务供给效率差异显著，且农村居民公共服务的需求各异，因此，在农村公共服务供给效率的改进中，不同经济发展水平和资源环境条件地区有不同的选择。

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 农村公共服务有效供给须解决的问题	1
1.2 研究目标、研究意义和主要内容	6
1.3 国内外研究综述	9
1.4 研究思路与研究方法	19
1.5 创新之处与研究展望	21
第 2 章 农村公共服务供给效率的理论基础	24
2.1 公共服务与农村公共服务供给	24
2.2 农村公共服务供给效率的改进途径	34
2.3 农村公共服务供给效率的目标价值体系	46
2.4 农村公共服务供给效率的评价模型	50
2.5 本章小结	55
第 3 章 西部农村公共服务供给现状与问题分析	57
3.1 农村公共服务供给的制度变迁	57
3.2 农村公共服务供给的现状分析	64
3.3 农村公共服务供给存在的问题透析	68
3.4 农村公共服务供给问题的原因分析	78
3.5 本章小结	83
第 4 章 微观层面西部农村公共服务供给效率的实证分析	84
4.1 顾客满意度理论与农村公共服务供给效率	84
4.2 调查设计与研究方法	88
4.3 变量选择与数据来源	90
4.4 农村公共服务供给满意度的实证分析	93
4.5 农村公共服务供给满意度的影响因素分析	108
4.6 本章小结	112

第5章	宏观层面西部农村公共服务供给效率的实证分析	114
5.1	文献回顾：数据包络分析方法的运用.....	114
5.2	农村公共服务供给效率计量模型的构建.....	117
5.3	变量选择与数据说明.....	122
5.4	农村公共服务供给效率的实证分析.....	124
5.5	农村公共服务供给效率影响因素的实证分析.....	135
5.6	本章小结.....	140
第6章	西部农村公共服务供给“双层效率”系统协调性分析	141
6.1	农村公共服务供给效率系统协调性的测度原理.....	141
6.2	农村公共服务供给效率系统协调性的评测分析.....	143
6.3	农村公共服务供给效率系统非协调性的成因探析.....	150
6.4	本章小结.....	161
第7章	西部农村公共服务供给效率改进的思路与政策	162
7.1	西部农村公共服务供给效率改进的基本思路.....	162
7.2	西部农村公共服务供给效率改进的实现机制.....	165
7.3	西部农村公共服务供给效率改进的政策建议.....	169
第8章	研究结论	173
参考文献		178
附录		189

第 1 章 导 论

1.1 农村公共服务有效供给须解决的问题

1.1.1 农村公共服务有效供给的重要性

农村公共服务供给问题是实现城乡统筹发展的瓶颈问题。取消农业税后，相当一部分农村因财政支农不足出现了农村公共服务供给严重不足的问题。建设社会主义新农村和实施城乡统筹发展战略以来，各地各级政府都设想通过较大规模地扩大财政支农规模来解决农村公共服务供给问题，但是，不少地区因存在农村公共服务供给“X 无效率”、农村公共品管理十分粗放等问题，以至于农村公共产品严重短缺问题没有获得根本解决。农村公共服务供给不足的根本问题不仅是财政投资不足的问题，更重要的还是农村公共服务供给效率低下的问题。因此，研究农村公共服务有效供给问题具有重要的价值。

(1) 农村公共服务供给水平滞后于经济发展水平。2016 年，我国 GDP (gross domestic product, 即国内生产总值) 总量位居世界第二，达到 744 127 亿元，但人均 GDP 仅约 8 866 美元。国际经验表明，这样一个发展阶段正是一个国家或地区公共服务需求快速扩张的时期。改革开放以来，我国经济发展取得了巨大进步，国家综合国力和人民生活水平得到极大提高。但应看到，较高的经济增长并没能相应带来国民福利的普遍提高，特别是在教育、医疗、社保等公共服务方面仍难以满足公众的需求，主要表现在以下方面：一是居民日益增长的公共服务需求与公共服务总供给不足的矛盾日渐突出；二是城乡之间文化教育、社会保障、医疗卫生在内的基本公共服务不公平。为此要进一步深化农村公共服务供给体制机制改革，加大农村公共服务供给力度，解决农村公共服务严重不足的问题。农村公共服务的有效供给是实现农村经济健康发展、农村居民收入稳定增加、农村居民福利不断提升的基础性措施，也是解决“三农”问题的

保障性措施(樊胜根等,2002;林毅夫,2004;李谷成等,2008;林万龙,2009)。党的十八大报告明确指出,加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系^①。党的十九大报告进一步明确指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^②。然而,当前我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡,最大的发展不充分是农村发展不充分,农村发展不充分的最大短板是农村公共服务的不充分。

(2)农村公共服务的有效供给是深化改革中面临的重大问题。针对农村公共服务落后于经济发展水平、落后于农村居民生产生活对公共服务需求这一问题,中共中央1982~1986年连续五年发布以农业、农村和农民为主题的中央“一号文件”,对农村改革和农业发展做出具体部署。2004~2018年又连续发布了15个以“三农”为主题的“一号文件”,在15个“一号文件”中,明确提出实行工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针,巩固、完善、加强支农惠农政策,实施建设社会主义新农村,加大农业农村财政投入,加快发展农村社会事业,加强农村劳动力职业技能培训,强化农业科技服务体系,加强农村水利设施建设,全面深化农村改革,加快推进农业现代化,深入推进农业供给侧结构性改革,实施乡村振兴战略等一系列举措。在上述“一号文件”中均涉及与农村居民生产生活密切相关的农村公共服务有效供给(如建设新农村、加强农业基础设施建设、发展农村社会事业、完善农业科技服务体系、重视农村劳动力职业技能培训、加强农村水利设施建设等),凸显了农村公共服务有效供给在“三农”问题中“重中之重”的地位。

(3)国家财力快速增长为农村公共服务有效供给创造了良机。从表1-1可以看出,改革开放以来,除1980年、1981年、1999年、2009年的财政支农支出与上一年相比有所减少外,其他年份均比上一年有所增加,财政支农支出规模总体呈稳定上升态势。1978年财政支农支出总额为150.66亿元,1998年突破千亿元大关(1154.76亿元),2012年超过万亿元(10408.60亿元),2016年达到18587.36亿元,39年间增长了大约122倍。由表1-1和图1-1还可以发现,虽然国家财政支农支出总体呈上升趋势,但财政支农支出占比偏低,且呈现出在波动中下滑的

① 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告, <http://politics.people.com.cn/n/2012/1118/c1001-19612670.html>。

② 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告, <http://politics.people.com.cn/n1/2017/1027/c1001-29613459.html>。

趋势。用于农业支出占财政支出的比重由 1978 年的 13.43% 下滑到 1990 年的 9.98%，再降到 2000 年的 7.75%，此后有所提升，2016 年为 9.90%。国家财政支农支出的长期不足，在一定程度上导致了农村发展生产需要的基础建设投资，农业科研投入与推广，以及农村居民发展需要的教育、医疗、社保等方面的历史欠账和缺口巨大。与此同时，国家财政收入不断跨越新台阶，由 1978 年的 1 132.26 亿元增长到 2006 年的 38 760.20 亿元，到 2010 年的 83 101.51 亿元，2011 年突破 10 万亿元，2016 年逼近 16 万亿元（达 159 604.97 亿元）（表 1-1）。国家财力迅速壮大，为财政支出结构性调整、加大财政支农力度创造了坚实的物质基础。2004~2018 年连续发布的 15 个“一号文件”明确提出，各级政府要逐年增加对农村公共财政的投入，扩大公共财政覆盖农村范围，大力发展农村公共服务。各级财政将越来越多地投入农村，越来越多的国民将受惠于经济发展成果。在这样的宏观背景下，提高农村公共服务供给效率，把公共财政支出“好钢用在刀刃上”，显得尤为重要。

表 1-1 国家财政收入、国家财政支出、财政支农支出及用于农业支出占财政支出的比重

年份	国家财政收入/ 亿元	国家财政支出/ 亿元	财政支农支出/ 亿元	用于农业支出占财 政支出的比重
1978	1 132.26	1 122.09	150.66	13.43%
1979	1 146.38	1 281.79	174.33	13.60%
1980	1 159.93	1 228.83	149.33	12.15%
1981	1 175.79	1 138.41	110.21	9.68%
1982	1 212.33	1 229.98	120.49	9.80%
1983	1 366.95	1 409.52	132.87	9.43%
1984	1 642.86	1 701.02	141.29	8.31%
1985	2 004.82	2 004.25	153.62	7.66%
1986	2 122.01	2 204.91	184.20	8.35%
1987	2 199.35	2 262.18	195.72	8.65%
1988	2 357.24	2 491.21	214.07	8.59%
1989	2 664.90	2 823.78	265.94	9.42%
1990	2 937.10	3 083.59	307.84	9.98%
1991	3 149.48	3 386.62	347.57	10.26%
1992	3 483.37	3 742.20	376.02	10.05%
1993	4 348.95	4 642.30	440.45	9.49%
1994	5 218.10	5 792.62	532.98	9.20%
1995	6 242.20	6 823.72	574.93	8.43%
1996	7 407.99	7 937.55	700.43	8.82%

续表

年份	国家财政收入/ 亿元	国家财政支出/ 亿元	财政支农支出/ 亿元	用于农业支出占财 政支出的比重
1997	8 651.14	9 233.56	766.39	8.30%
1998	9 875.95	10 798.18	1 154.76	10.69%
1999	11 444.08	13 187.67	1 085.76	8.23%
2000	13 395.23	15 886.50	1 231.54	7.75%
2001	16 386.04	18 902.58	1 456.73	7.71%
2002	18 903.64	22 053.15	1 580.76	7.17%
2003	21 715.25	24 649.95	1 754.45	7.12%
2004	26 396.47	28 486.89	2 337.63	8.21%
2005	31 649.29	33 930.28	2 450.31	7.22%
2006	38 760.20	40 422.73	3 172.97	7.85%
2007	51 321.78	49 781.35	4 318.00	8.67%
2008	61 330.35	62 592.66	7 318.00	11.69%
2009	68 518.30	76 299.93	5 955.50	7.81%
2010	83 101.51	89 874.16	7 253.10	8.07%
2011	103 874.43	109 247.79	8 579.70	7.85%
2012	117 253.52	125 952.97	10 408.60	8.26%
2013	129 209.64	140 212.10	11 903.00	8.49%
2014	140 370.03	151 785.56	14 173.83	9.34%
2015	152 269.23	175 877.77	17 380.49	9.88%
2016	159 604.97	187 755.21	18 587.36	9.90%

注：1978~2006年财政支农支出包括支援农村生产支出和农林水气等部门事业费、农业基本建设支出、农业科技三项费用、农村救济费及其他。2007~2012年为农林水事务费

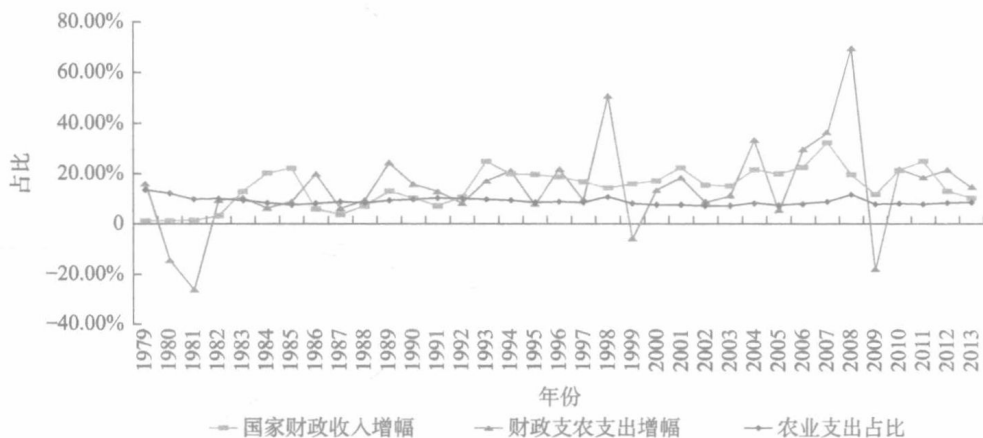


图 1-1 国家财政收入增幅、财政支农支出增幅及农业支出占比

(4)与农村公共服务供给总量不足相比,供给效率问题研究更为急迫。“公平与效率”的问题一直都是公共经济学领域争论的话题。本书选择研究西部农村公共服务供给效率问题,主要基于以下的现实背景:一是2004年以来,15年聚焦“三农”的“一号文件”都与农村公共服务供给有直接关联;二是国家财政支农资金规模不断扩大,由2004年的2337.63亿元增加到2016年的18587.36亿元,增加了6.95倍。国家财政支农力度加大,农村公共服务供给数量得到较大幅度提高,规模日益扩大,但是,当前农村公共服务供给仍存在结构不尽合理、农村居民满意度不高等突出问题,并引起政府、学者等社会各方关注(李燕凌和曾福生,2008;朱玉春等,2010a;徐定德等,2014)。可见,当前农村公共服务供给不足的根本问题已经不仅是财政投资不足的数量问题,更重要的还是农村公共服务供给效率低下的质量问题(李燕凌等,2007)。如果效率低,再多的投资也会被浪费。何况我国(尤其是西部)农村人口众多,政府财力有限,解决财政结构性矛盾的任务积重难返,大幅度扩大农村公共服务供给的财政规模,短期内显然是不现实或者难以办到的。研究当前西部农村公共服务供给效率问题,根本目标在于合理地确定农村公共服务供给的优先顺序,管好并用好国家公共财政支农资金,将有限的资金用于农村居民最急需的公共服务,通过建设良性的农村公共服务投入产出平台,吸纳更多的社会资金向农村公共服务建设领域流动。通俗地说,就是“花小钱办大事、少花钱多办事、花了钱办好事”。

1.1.2 农村公共服务供给须解决的问题

如前所述,尽管各级政府对农村公共服务投入力度呈加大趋势,但由于农村公共服务的基础差、起步晚,目前农村公共服务严重短缺问题尚未获得根本解决,并存在结构不尽合理、供给效率有待提高等亟待解决的现实问题。此外,与东部农村相比,受西部农村人口基数大、居住分散、地方政府财力有限等多重因素的影响,当前西部农村公共服务供给问题更为严重,供给状况堪忧。例如,2016年,北京市农村居民家庭劳动力人均受教育年限已达10.5年,每千人口卫生技术人员为9.48人,而云南省和贵州省的农村居民家庭劳动力人均受教育年限仅为7.05年和7.06年,每千人口卫生技术人员仅为3.58人和3.72人。

随着“西部大开发”战略的深入实施,西部地区的经济社会发展状况必将显著改善,同时西部地区将有更多机会获得相关政策和资金的支持来促进其农村公共服务的供给。在这样的宏观背景之下,实现西部地区农村公共服务的有效供给就必须弄清楚以下问题:目前西部地区农村公共服务供给效率的现状与特征如何?当前西部地区农村公共服务财政资金配置效率如何?政府供给的公

共服务与农村居民所需要的公共服务是否一致？哪些因素影响和制约了西部地区农村公共服务供给效率的提高？改进和提升西部农村公共服务供给效率应采取何种增长模式和需要哪些配套政策措施？对这些问题进行深入的探讨是十分必要且意义重大的。

西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏等省区市在内的西南地区和陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等省区在内的西北地区。西南地区和西北地区都是经济社会相对落后、农村人口多的欠发达地区，都是城乡二元结构突出和农村公共服务供给严重不足的地区，但是，西南和西北地区的经济社会发展水平、资源禀赋等差异显著。考虑到西部空间的巨大差异，根据不同类型地区发展的战略重点不同，2007年6月，经国务院同意，国家发展和改革委员会批准设立重庆市和成都市为全国统筹城乡综合配套改革试验区（以下简称试验区）。试验区是典型的城乡二元结构，集合和叠加了东部现象与西部现象，并具有我国很多地区（尤其是西部省区）相似的基本特点，是基本国情的一个缩影。特别是重庆市，作为最年轻的且西部地区唯一的直辖市，具有中等省份的构架和欠发达省份的特征，中央政府择其进行统筹城乡综合配套改革试验，不仅有利于完善新兴直辖市的体制机制，而且有利于探索省级构架下实现城乡一体化的发展之路。因此，以试验区（特别是重庆市）为个案来研究西部地区农村公共服务供给效率问题，能够由此窥探到西部甚至全国农村公共服务供给效率改进机制的内在规律，从而为其他地区有效解决农村公共服务供给问题提供可资借鉴的经验和启示。

1.2 研究目标、研究意义和主要内容

1.2.1 研究目标

本书研究的总体目标：首先，从试验区农村公共服务供给的制度考察和客观现实出发，通过对微观、宏观两个层面试验区农村公共服务供给效率及其影响因素的实证分析，全面系统地得出试验区农村公共服务供给效率的现状、特征、问题及其变化规律；其次，在对微观、宏观两个层面农村公共服务供给效率进行差异分析与对比分析的基础上，揭示试验区农村公共服务供给“双层效率”系统的功能非协调性之成因；最后，提出改进西部农村公共服务供给效率系统、提升西部农村公共服务供给效率的相关政策建议。为实现研究总体目标，本书的具体目标如下。

(1) 通过文献梳理, 寻求农村公共服务供给效率的理论依据, 构建基于需求方(农村居民)和供给方(政府)相容条件下的农村公共服务供给效率评估模型, 为后续研究提供理论分析框架。

(2) 通过对西部农村公共服务供给的客观现实分析, 比较不同时期农村公共服务供给制度变迁及其效率变化, 明确西部农村公共服务供给的现状、特征、问题及其成因。

(3) 通过对微观、宏观两个层面农村公共服务供给效率及其影响因素的实证分析, 把握试验区农村公共服务供给效率的现状、特征、问题及其变化规律, 明确试验区农村公共服务供给效率的主要影响因素。

(4) 通过对试验区农村公共服务供给“双层效率”的比较分析, 分析并明确试验区农村公共服务供给“双层效率”系统的功能非协调性状态, 揭示试验区农村公共服务供给“双层效率”系统的功能非协调性成因。

(5) 基于研究结论, 结合西部农村经济社会发展的实际情况, 明确西部农村公共服务供给效率的改进思路, 提出提升西部农村公共服务供给效率的政策建议。

1.2.2 研究意义

(1) 理论价值。理论价值有: 第一, 本书力图通过理论梳理, 寻求提高农村公共服务供给效率的理论依据, 并构建基于需求方(农村居民)和供给方(政府)相容条件下的农村公共服务供给效率评估模型, 为相关研究提供理论借鉴。第二, 本书试图从宏观和微观两个层面建立农村公共服务供给效率研究的理论分析框架。宏观层面采用 Bootstrap 修正的 DEA 方法对试验区农村公共服务供给效率进行比较评价, 微观层面基于实地调研数据, 采用顾客满意度指数模型对试验区农村公共服务供给效率进行实证考察。本书所建立的这一分析框架也为相关研究提供了参考。第三, 本书采用面板数据模型考察宏观层面供给效率的影响因素, 利用 Logistics 回归实证分析微观层面供给效率的影响因素, 为全面揭示农村公共服务供给效率低下的内在原因, 以及走出农村公共资源贫乏而又过度浪费的“尼斯坎宁怪圈”提供理论基础。

(2) 现实意义。现实意义包括: 第一, 有利于促进和谐社会发展。和谐社会是城乡协调发展、区域协调发展的社会。但是, 城乡二元体制使得城乡居民在医疗保健、社会保障、教育文化等方面存在巨大差距, 且这一巨大差距已成为影响构建和谐社会的重要影响因素。本书提出的兼顾需求方(农村居民)和供给方(政府)的农村公共服务供给效率实现机制和政策建议, 对缩小城乡公共服务差距, 促进城乡