

中国农村公共物品投资的 区域分布、演变趋势及影响研究

杨 矗◇著



中国社会科学出版社

中国农村公共物品投资的 区域分布、演变趋势及影响研究

杨 矗◇著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村公共物品投资的区域分布、演变趋势及影响研究 / 杨磊著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9929 - 9

I. ①中… II. ①杨… III. ①公共物品—农业投资—研究—中国
IV. ①F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 042047 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 刘 艳
责任编辑 刘 艳
责任校对 陈 晨
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 10 月第 1 版
印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 242 千字
定 价 76.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究目的与意义	(6)
第三节 研究内容与方法	(8)
一 研究内容	(8)
二 研究方法	(10)
第四节 研究思路与技术路线	(11)
第二章 理论综述	(13)
第一节 公共物品基本理论	(13)
第二节 公共物品作用及影响研究	(17)
一 公共物品的影响研究	(17)
二 公共物品提供的影响因素研究	(23)
第三节 我国农村公共物品投资的研究综述	(26)
第四节 我国农村养老保障服务的研究综述	(31)
第五节 本章小结	(36)
第三章 理论框架和研究设计	(37)
第一节 理论框架	(37)
第二节 分析方法	(39)

2 | 中国农村公共物品投资的区域分布、演变趋势及影响研究

一	内生解释变量	(39)
二	内生性问题的解决方案	(40)
三	二元解释变量问题	(43)
四	解释变量的截断问题	(45)
第三节	调查设计	(46)
第四节	样本选取	(48)
第五节	调查的主要内容	(50)
第四章	农村公共物品投资的区域分布	(51)
第一节	农村公共物品投资的基本情况	(51)
第二节	农村公共物品投资的分布特征	(55)
第三节	农村公共物品投资的区域差异	(59)
第四节	本章小结	(63)
第五章	农村公共物品投资的演变趋势	(64)
第一节	不同发展阶段农村公共物品投资的基本情况	(64)
一	税费改革前农村公共物品提供的基本情况	(64)
二	税费改革时期农村公共物品提供的基本情况	(67)
三	新农村建设时期农村公共物品提供的基本情况	(70)
第二节	农村公共物品投资的动态演进	(72)
一	农村公共物品投资的时序特征	(72)
二	农村公共物品投资的结构特征	(76)
三	农村公共基础设施及服务提供的变迁	(79)
第三节	不同发展阶段农村公共物品投资的影响因素 分析	(82)
一	税费改革前农村公共物品投资的影响因素分析	(82)
二	税费改革后农村公共物品投资的影响因素分析	(87)
三	新农村建设时期公共物品投资的影响因素分析	(92)
第四节	本章小结	(99)

第六章 农村公共物品投资的微观影响

——以农村养老保障服务为例	(100)
第一节 新型农村社会养老保险实施情况及特征分析	(100)
一 国内外研究现状及发展动态分析	(101)
二 农村社会养老保险的政策演变	(104)
三 新型农村社会养老保险实施现状及特征	(106)
第二节 新型农村社会养老保险对农民参保行为的影响	(115)
一 农民参保行为的描述统计分析	(115)
二 农民参保行为影响因素的实证分析	(119)
第三节 新型农村社会养老保险对农村家庭福利的影响	(126)
一 家庭福利的描述统计分析	(127)
二 研究假说与模型设定	(128)
三 实证计量模型分析结果	(133)
第四节 本章小结	(138)

第七章 提高农村公共物品投资效率的政策建议

第一节 构建多元化主体,改善农村公共物品投资的主体 结构	(140)
第二节 以需求为导向,建立自下而上的农村公共物品投资 决策机制	(143)
第三节 注重公平,突出重点,完善农村公共物品投资 布局	(144)
第四节 多种方式,多种渠道,丰富农村公共物品投资的 筹资来源	(146)
第五节 动态运行管理,优化农村公共物品投资的管理 模式	(147)

第八章 结论与展望

第一节 主要结论	(150)
第二节 研究展望	(153)

参考文献 (154)

附录 调查问卷 (178)

后记 (250)

第一章

绪 论

第一节 问题的提出

改革开放 30 余年,我国经济持续快速增长,贫困人口显著减少,基本解决了人民的温饱问题。2014 年全国 GDP 超过 63 万亿元,是改革开放初期的 100 多倍,扣除物价因素,实际年均增长速度为 9% 左右。全面建设小康社会的需求非常迫切,2014 年 12 月习近平总书记在江苏调研时提出要“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党”,即“四个全面”,推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶。党的十八大报告中也将全面建设小康社会摆在首要位置,并列出了时间表,它不仅对我国经济持续健康发展提出了明确要求,也对文化、教育、卫生等方面提出了更高的建设要求,还提出要着力提升人民的生活水平,为将我国建设成资源节约型、环境友好型社会而努力奋斗。

虽然我国经济和社会都获得了巨大的发展和进步,但在改革的过程中还存在许多问题,需要我们作深入的分析和进一步关注。这些问题包括居民收入差距过大,区域发展不协调,城乡差距过大等。从居民收入差距看,总体基尼系数已经由 1981 年的 0.28 上升到 2014 年的 0.4 (周文兴, 2003; 唐平, 1995; 赵人伟等, 1997; 李实, 1998, 1999; 陈宗胜等, 1999; 万广华, 1998; 世界银行, 1999, 2000; 国家统计局, 2014)。区域经济的发展也呈现出不均衡的态

势,尤其是东西部的区域经济差距非常明显,在20世纪80年代,东部人均GDP已经相当于西部的1.8倍,到了20世纪90年代则扩大到了1.9倍,而现在这个差距已经扩大到2倍多(沈开艳,2014)。从城乡收入差距来看,中国城乡之间的人均收入比率也由1995年的2.8提高到2013年的3.0(国家统计局,2014)。

导致出现这种现象的原因很多,其中一个重要的原因是地区间、城乡间公共服务提供存在显著差异,农村和不发达地区公共服务提供严重不足。从理论上讲,公共物品有两方面作用:其一是人们由于使用它而获取的效用,例如路灯为走夜路的人提供了效用;其二是人们通过利用它而获取了更多的禀赋,例如人们接受教育可以获取知识,从而提高自身的各方面素质,在生产中都能够提高效率。再者,由于公共投资的非竞争性和非排他性特征,使得这类物品具有外部效应或者其他的一些作用如扩散效应等,也就是说某个人对公共投资的使用不会影响到其他人对公共投资的使用。

正是由于以上的原因,一般认为公共投资对于经济发展、社会进步、减少收入差异和降低区域发展差异有显著的作用。有的研究使用生产函数法或成本函数法来对公共物品的作用进行研究。利用生产函数法来探讨公共物品作用的有Aschaur(1989)和Munnell(1990)的规范研究,他们使用国家级或是州级数据研究公共物品投资与产出之间的关系,发现有显著的正向作用。Lynde(1992)和Morrison(1996)利用成本函数法来研究,也得出了类似的结论。

虽然公共物品投资具有外部效应或者说是扩散效应,但是随着研究考虑的区域维度(如国家级、省级和县级等)不同,公共物品的作用可能也不尽相同。另外,由于公共物品包括不同的类别,不同的公共物品对经济发展的作用也可能有所差异。因此,对公共物品作用及影响研究必须分不同维度、不同种类来进行考虑。Fisher(1997)作了一个比较详尽的综述,他指出许多学者利用美国州一级数据考察了公路建设对当地经济的影响。这些研究从不同的侧面来评价经济发展,使用州雇佣人数、州总产出、州外商投资数、州平均工资、州新增小商业企业数、州新增企业数等指标来衡量地区发展。在衡量公路

投资方面,使用了公路资本存量、当年公路支出、每平方公里公路里程数、人均公路支出、公路支出和人均收入的比值等指标来衡量。研究结果大多数表明,公路投资对当地经济发展具有正的影响。还有一些学者利用美国县一级数据对公路投资的作用进行考察,使用的指标和上面所述的指标基本一致,大多数也都得出公路投资对地区发展有重要作用。

对于教育对经济发展的作用,许多学者也进行了非常深入的研究。使用美国州一级数据,应用州雇佣人数、州雇佣人数变化、州总产出、州投资总额、制造业投资及雇佣人数、州新增企业数、州新增小商业数、公司迁移数、工资和人均收入等指标作为评价发展的指标。使用人均教育支出、当期教育支出、教育支出和受教育年限、教育支出/人均收入、每个学生教育支出等指标来评价教育公共服务提供的情况。大多数研究得出教育公共服务提供对地区发展有正的影响。还有一些学者利用美国县市数据来考察教育对地区发展的影响,发展评价指标和上述的基本一致,教育评价指标为教育支出变化、每个学生教育支出、教育支出占公共支出的百分比,也得出教育公共服务提供对地区发展有显著的正影响的结论。还有其他的一些研究表明,公共物品投资(如灌溉)也能够显著提高农业生产率,给地区经济带来显著的增长动力(Fan et al., 2000; Molden and Sakthivadivel, 1999; Droogers and Bastiaanssen, 2002; Kijne et al., 2003)。

除此之外,许多其他的研究侧重于分析公共投资对减轻区域收入不平等和区域差异的作用。Lederman (2004)、Estache (2002; 2003)和世界银行(World Bank, 2003)等的研究都指出公共服务提供对减少收入差异有显著作用。Calderon (2004)使用100个国家1960—2000年的面板数据分析了公共物品服务对地区收入差异的影响,研究发现公共服务提供数量和质量的提高有助于减少收入不平等。樊胜根等(2000)使用1970—1997年我国的省级数据,通过建立一个联立方程组来探讨公共投资对地区贫困和区域经济差异的影响,研究发现道路、学校以及灌溉投资对于经济增长、减小区域差异和消除贫困有显著作用。

从上述分析可知,许多理论和国内外的实证分析验证了公共服务的有效提供对经济增长、收入分布和区域经济发展有显著的影响,然而我国的公共服务提供情况,特别是农村的公共服务提供状况却不容乐观,这主要是因为我国农村公共物品沿袭了计划经济时代的一些特征。在计划经济时代,为了在我国尽快地建立起自己的工业部门,国家通过户口、统购统销等一系列的政策措施把农业剩余从农村拿走,中国的城市 and 农村被人多地分割开来。由此,城市居民和农民享受不同的福利待遇,获得不同的公共物品和公共服务。

这种状况在改革开放后虽然有所改善,但在许多方面仍然继续存在,因为我国最初的公共物品投资体制始于人民公社,实行家庭联产承包责任制后,人民公社体制被废除,并在原来的基础上建立了乡镇。虽然名称从人民公社转变为乡镇,但人民公社时期实行的将农村公共物品及其公共服务由体制外来进行提供的体制并未得到根本性的改变。最重要的原因是当时客观条件所限和财政困难,国家没有足够的经费支持乡镇政府更好、更全面地在本辖区内进行公共物品投资,乡镇政府从国家财政获得的经费只能够满足其日常开支和很少的公共服务需求,所以乡镇政府只能自筹资金来满足其他方面的需求,包括交通、教育、优抚、卫生和民兵,即所谓的乡统筹。此外,村一级组织还有三项提留,包括用于生产性投资的公积金、用于特困户补助和福利的公益金,以及用于干部工资和办公的管理费。当然,村级公共物品的提供还有其他来源,如县及县级以上政府部门资助、国家专项基金及国际援助等。由此可知,影响农村公共物品提供的关键之一是经费来源问题。当然,还有其他一些影响农村公共物品提供的因素通过影响到可用资金的使用及管理效率来进一步影响农村公共投资。

改革开放后,随着经济的发展和各项改革的不断深入,中央政府为了进一步调动地方政府的积极性,加大了对省一级政府的分权力度,地方政府在地区经济发展上有了更多的决策自主权。决策的民主化导致了中央政府同地方政府的分权,使得我国公共物品的提供主体和决策主体出现了多元化。由于改革的复杂性,虽然对各级政府的事权和财权进行了一些界定,但是这种界定有时候是模糊的,这就导致

了在实际操作时暴露出许多问题，这在农村公共物品的提供方面表现得尤为突出。同时，我国农村点多面广，无法像城市一样集中提供公共物品。以上因素结合起来导致我国农村公共物品如教育、卫生设施、道路、水、电等提供严重不足，而公共物品和服务提供的不足又制约了农村经济的发展和农民收入的提高，这反过来又影响农村公共物品的提供。

处于以上描述的大环境下的中国农村公共物品投资现状到底如何呢？很多人对我国农村公共物品现状进行过研究，这些研究主要阐述农村公共物品提供过程中存在的问题和现状，以感性和描述性分析为主。熊景明（2000）、于丽敏（2003）和高峰（2003）的研究指出，目前我国农村虽然已经基本普及九年义务教育，但由于家庭困难而导致学生未能完成学业的情况也很多，还有许多农村居民文化程度很低。公共卫生医疗服务滞后，许多农村居民都享受不到最基本的国家医疗保健服务。农村的基础设施落后，许多村不通公路，很多农村居民都未能喝上自来水，缺乏电信设施和公共文化设施等。叶兴庆（1997）、朱守银（2001）和康静萍（2003）从不同的角度来对公共物品及其提供主体进行分类。总的来说，以前的研究由于数据资料的限制，主要侧重于宏观层面的分析，而且这些研究主要是定性分析或简单的定量描述，数据来源主要是二手统计数据，对我国农村公共物品投资的真实情况很难进行全面的分析，在政策倡导与建议方面也很难从操作层面提出有效的办法。

通过以上分析可知，要想统筹区域和城乡协调发展，进一步推进新农村建设，一个重要的可供选择的方法是大力加强农村基础设施建设，改善农村公共服务提供。进一步说，如果我们能通过研究找到可持续而且有效地促进农村公共投资的方法，那么这种研究将为我国解决“三农”问题提供一个好的思路，而且也有助于我国新农村建设及新世纪建设和谐社会目标的早日实现。因此，研究我国农村公共物品投资现状及影响农村公共物品投资的因素具有一定的理论意义和重要的现实意义。

本书希望通过进一步的研究能够得到以下问题更理性的答案：我

国农村公共投资现状如何,包括哪些种类?这些公共投资的目的是什么?我国农村公共投资的区域分布情况如何,有何特征?我国农村公共投资的影响因素是什么?到底这些已经完成的或者正在实施的农村公共投资的绩效如何,也就是说我国农村公共服务投资的效果怎么样?由于农村公共投资具有促进经济发展、减小收入差异的重要作用,对这些问题的回答也将为我国解决“三农”问题、统筹区域和城乡协调发展以及全面建设小康社会提供更有力的政策参考和决策依据。

第二节 研究目的与意义

随着改革开放的持续推进,我国经济保持了持续快速的增长速度,城乡差距进一步缩小,但城乡发展不平衡的矛盾依然突出,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,以促进城乡的协调发展。借鉴国际上发达国家的成功转型经验,我国已经跨入了工业反哺农业、城市反哺农村的发展阶段(Timmer, 1998; 苏明, 2007)。在准确把握国民经济和社会现状及要求的基础上,党的十八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,随后出台了一系列方针政策,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。

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。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,充分发挥市场对要素和资源配置的基本职能,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。

事实上,要想统筹城乡协调发展,就必须破除我国长期以来的城乡二元经济结构,而现在我国农村公共物品的投资很难实现这一要求。目前,农村公共基础设施非常落后,农村居民的生产生活受到极大的限制(财政部农业司,2004)。城乡义务教育经费差距明显,达到2—4倍(教育部和国家统计局,2004;财政部农业司,2004;曾满超、丁延庆,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)。有鉴于此,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、张岩松,2007)。

基于这一认识,统筹城乡发展的公共财政要求进一步加大对农村公共物品和公共服务提供的投入力度,切实提高农村公共物品和服务提供的水平和质量,从而逐步消除旧体制下形成的城乡间存在的公共物品和服务提供差距。财政部2003年提出公共财政支持“三农”工作的指导思想后,公共财政覆盖农村得到了各界广泛认同,开始走向政策实施层面(丁学东、张岩松,2007)。农村公共物品投资的覆盖面越来越广,中央财政不仅仅保持投资农业生产的力度不变,还延伸到公共基础设施和服务上来,逐步将中小型基础设施建设纳入政府财政基本建设投资范畴(苏明,2007;邓子基,2009)。在教育方面,自2005年起“两免一补”在贫困农村地区实行,使得免费义务教育不再遥远(国务院办公厅,2005)。在农村卫生健康方面,公共财政加大了对农村公共卫生和防疫体系的建设,逐步建立和完善了农村新型合作医疗和社会保障制度(丁学东、张岩松,2007;邓子基,2009)。

尽管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一些亟待解决的困难和问题。举例来说,有研究指出虽

然各级政府对农村公共基础设施建设的力度不断加大,但现有的投资强度仍然弱于日本、韩国等国家经济快速转型时期对农业和农村的扶持力度(张林秀等,2006;罗仁福等,2008)。在教育方面,城乡差距依然巨大,这个差距已经超过了城乡在收入上的差距,缺乏学前教育,寄宿设施落后,甚至很多学生由于经济问题无法接受完义务教育就早早步入社会(苏明,2007;刘承芳等,2008;罗仁福等,2009)。在医疗卫生方面,城乡公共卫生服务还存在非常巨大的差距(苏明,2007;丁学东、张岩松,2007),新型农村合作医疗还难以承担保大病的重要责任等(易红梅等,2009)。

上述问题和困难形成的原因很多,从学术研究的角度看,主要是缺乏对我国农村公共物品投资进行微观层面的细致研究,无法科学评估各项公共投资政策的效果和影响,缺乏对公共物品和服务有效提供的分析。因此,本书将在了解农村公共物品投资现状、区域分布特征与演进趋势的基础上,深入分析影响我国农村公共物品投资的主要因素,系统评估农村公共物品投资的效果,分析现阶段农村公共物品和服务提供的影响效果,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。在这个意义上,本书的研究对于如何进一步推进公共财政覆盖农村,提高农村公共资源利用效率,改善公共物品和公共服务提供水平,促进我国城乡二元经济的成功转型和城乡协调发展目标的实现有很强的现实意义和政策含义。

第三节 研究内容与方法

一 研究内容

本书的研究内容可以概括为“一横一纵一点”,具体包括如下几个部分:

(一) 农村公共物品投资的区域分布

本模块的主要研究内容是从供给角度出发,在宏观(省级)和微观(村级)层面详细分析不同财政体制下,我国农村公共投资以

及公共物品和服务提供方面横向的基本情况、分布特征和区域差异,即“一横”。从供给方面了解我国农村公共物品投资和公共服务提供方面存在的体制性问题、困难和挑战,找到问题的切入点。

农村公共物品投资的基本情况:当前一段时间内,面向农村地区的公共物品和服务投资都有哪些?投资的重点是什么?

农村公共物品投资的分布特征:现有投资在不同类别公共物品间是如何分布的?投资结构在不同投资体制下是否有差异,在哪些方面存在不同?

农村公共物品投资的区域差异:农村公共服务提供是否存在数量/质量上的差异,有何特征?现有的农村公共投资策略是否向贫困地区和环境敏感地区倾斜,是否有助于城乡和区域协调发展目标的实现等等。

(二) 农村公共物品投资的演变趋势

本模块依据我国在农村发展战略上的政策变化,将调查期划分为三个阶段,主要从微观层面了解和分析农村公共物品和服务投资的动态演进趋势、影响因素及其作用,通过本模块的研究,可以从纵向上提炼出我国农村公共物品投资的动态特征及其变化趋势,即“一纵”。

不同发展阶段农村公共物品投资的基本情况:以我国政策变迁为划分依据,将调查期划分为三个主要阶段,分阶段考察农村公共物品投资的总体情况。

农村公共物品投资的动态演进:分别从投资时间和投资结构了解农村公共物品投资的情况和变化趋势,分析我国农村公共基础设施及服务提供的变迁方向。

不同发展阶段农村公共物品投资的影响因素分析:依然按照三个阶段,分阶段从少数民族人口比例、区位和地理特征、村总人口数、村集体企业数、自营工商业比例、人均土地和社会关系等方面分析影响农村公共物品投资的因素,以及这些因素与农村公共物品投资的相关性。

（三）农村公共物品投资对农民生活的影响评估

本模块以农村养老保障服务为研究对象，系统地分析和评估农村养老保障制度给农民生活带来的微观影响，即“一点”，其他类型公共物品投资和公共服务提供效果的评估可以采用相似的方法进行。

新型农村社会养老保险实施情况及特征分析：以新型农村社会养老保险为例，比照国际经验系统分析农村社会养老保险的政策演变以及实施现状和特征。

新型农村社会养老保险对农民参保行为的影响因素分析：以最近一段时间国家在农村养老保障服务提供中实施的一些重要政策措施为例，介绍如何评估这些政策措施的实施对农民行为选择的影响。

新型农村社会养老保险对农村家庭福利的影响：以消费和储蓄生命周期理论为基础，结合我国新农保政策实践，构建了新农保政策实施对农村居民消费影响的研究框架并提出待检验假说，分析新型农村社会养老保险对农村家庭日常费用支出的影响。

（四）提高农村公共物品和服务提供效率的政策建议，探索符合城乡协调发展的农村公共物品和服务的制度安排及相应的提供体制

了解现有财政体制下我国农村基层公共资源配置现状、存在的问题，分析可能的影响因素，本书通过探讨如何从投资主体、投资需求、投资布局、筹资来源和运行管理几个方面建立适应城乡协调发展的农村公共物品有效投资的制度安排。

二 研究方法

本书不同的研究模块将使用不同的数据，采用不同的研究方法。在采用的研究方法中，使用最多的是描述性的分类比较分析方法，在本书所有模块中都需要使用。本书的计量经济分析方法主要有以下五种：

第一种是普通最小二乘回归（OLS）分析方法，主要用于分析影响因素和目标变量之间的相关关系。

第二种是意愿调查分析方法，这一方法主要用于环境经济学的研究中。该方法的使用是由于相关物品或服务缺乏有效市场，在农村公