

# 村民自治、农村税费改革与农村公共投资\*

罗仁福 张林秀 黄季焜 罗斯高 刘承芳\*

**摘要** 促进社会主义新农村建设的核心内容包括农村民主建设和改善农村公共服务。本文通过对具有全国代表性调查数据的分析,通过研究村主任直接选举和农村税费改革对公共投资的影响后发现,村主任直接选举可以有效促进对农村公共投资的增加,但农村税费改革则在减轻了农民负担的同时对农村公共投资产生短期负面影响。研究建议上级政府应该进一步加大对农村的公共投资力度,同时进一步加强和完善农村村民自治和民主管理。

**关键词** 村直接选举, 税费改革, 公共投资

## 一、引言

统筹城乡和区域发展,建设社会主义新农村是党和国家根据时代发展要求提出的重要战略举措,为解决我国三农问题指明了方向,具有重大的现实作用和深远的意义。农村公共服务提供作为建设社会主义新农村的重要组成部分,对于统筹城乡和区域发展,构建社会主义和谐社会尤为重要。世界发展报告(2004)指出发展中国家的公共服务如道路、灌溉和教育等的供给,无论从数量还是质量上来说都严重不足。Fan et al. (2004)的研究还表明,农村公共投资对促进农村发展和扶贫具有非常重要的作用。由于农村人口的主要生产和生活活动发生在自己的村庄,导致村民很难从上级政府或其他途径提供的公共服务中得到好处,因此对于农村居民而言,当地提供的公共服务对于他们的生存和发展具有至关重要的意义(Darja et al., 2004)。最后,没有农村公共服务的有效提高,贫困地区的居民将很难获得脱贫的机会,因此进一步探讨农村公共投资提供的影响因素有重要的现实意义和政策含义。

虽然我国农村公共投资已经取得了很大进步,特别是改革开放后,农村公共投资发生了翻天覆地的变化,然而在很多农村,农民的生产生活条件还是很困难,相当部分的贫困人口还不能获得有效的公共服务。比如,到20世

\* 罗仁福,中国科学院研究生院、中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心;张林秀、黄季焜,中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心;罗斯高、刘承芳,Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Davis. 通讯作者及地址:张林秀,中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心,北京安外大屯路甲11号,100101;电话:(010)64889834;E-mail:lxzhang\_ccap@igsnr.ac.cn。在此,我们要感谢那些在调查表设计、研究方案设计、数据收集与整理以及本文写作过程中给予帮助的所有人。特别感谢那些协助我们调查的所有地方领导和同仁。感谢所有的调查员,包括帮助我们安排与协调预调查培训和调查联系的工作人员,他们包括李强、刘浩森、林玉仙、陶然和刘健。另外,感谢杨希对数据的预处理以及 Loren Brandt、陈剑波、Achim Fock 以及匿名审稿人等提出的宝贵建议。最后,感谢国家自然科学基金委(项目编号:70225003/70024001)、世界银行、福特基金会以及加拿大国际发展署对本研究提供的资金资助。

纪90年代末,我国还有13%的村没有通公路,灌溉和校舍等设施也亟待改善,有一半多的村不能喝上安全卫生的饮用水(于丽敏,2003)。为了应对这种局面,我国各级政府作了各种各样的努力来加快农村公共投资建设,比如农村道路村村通工程、六小工程和希望工程等。根据我们的调查资料,在2459个样本村中,在1998年到2003年间,共有一万一千多个公共投资项目,几乎达到每年一个的水平(Zhang et al., Forthcoming)。

尽管我国农村公共投资在最近一段时期有了显著的改善,可是还存在一些需要解决的问题。首先,统筹城乡和区域发展以及建设社会主义新农村的实践对我国农村公共投资提出了新的要求。其次,我国农村公共投资的水平在不同区域间有很大差异(张林秀等,2005a)。比如,根据我们的调查资料分析,有的村在1998—2003年间有十多个公共投资项目,一些村只有一至两个公共投资项目,甚至还有一些村在这一时期内没有实施任何公共投资项目。再次,我国农村公共投资建设的水平虽然比某些发展中国家高,但是和很多工业化国家在其工业化进程中对农村的公共投资水平相比要低很多(Sonntag et al., 2005)。最后,许多政策措施会对农村公共投资产生影响,如农村税费改革和村治理方式变化。虽然有一些研究已经对这些问题作过探讨,如贾康、赵全厚(2002)等,但这些研究主要是案例分析,为了获得全国普遍意义上的分析结果,需要在大量本调查资料的基础上对政策的作用和影响做出进一步的定量分析。

由于上述的原因,迫切要求对农村公共投资形成及其影响因素做深入研究,特别是农村税费改革和农村治理因素对农村公共投资的作用进行分析。由于这方面研究的数据获取在发展中国家难度很大,即使在国际上,对这一问题的研究也不多(Dethier, 1999),笔者所见,国际上相关研究主要有如下一些。使用印度农村的调查数据,Besley and Burgess(2002)的研究指出当地干部的任免方式对农村公共服务和灾害赈济活动有显著影响;Rosenzweig and Foster(2003)的研究阐明了当地治理方式变化和农村财政制度变化对印度农村的公共投资有影响;Duflo and Chattopadhyay(2004)的研究表明,印度农村干部的性别构成对农村公共投资存在一些影响。Zhuravskaya(2000)的研究强调了财政制度对经济发展和公共投资形成的重要作用。综合起来,他们的研究都指出当地治理模式和财政制度是影响农村公共投资的一个重要因素。

和国际上的同类研究相比,国内对这一问题的研究显得更加薄弱,大多是一些案例研究。依笔者所见,Zhang et al.(2004)的研究曾对这个问题进行过有益探讨,但也不是大样本的实证分析。鉴于国内对这一方面研究的薄弱性,有必要深入探讨我国农村在最近一段时期内实施的重要的治理方式变革,如农村村民直接选举和农村税费改革对农村公共投资的影响。对于农村治理模式的变迁,可以追溯到1987年村民委员会组织法(试行)的颁布,在此之前,大部分村主任是通过上级任命产生的,1987年后,特别是村民委员

会组织法正式颁布以来，越来越多的村干部都是通过村民直接选举产生。这种干部任免方式的变革不可避免地产生不同的激励机制，从而影响干部的责任心及其任期内的行为。事实上，由于农村税费改革的实施规范了地方政府所能收取的税费，地方政府的可支配收入随着农村税费改革的推行发生了巨大变化，因此也不可避免地影响到农村公共投资的融资和农村公共服务的提供。

上述的体制变化使得我们探讨以上治理模式变化对农村公共投资的影响成为可能，因此本文将着重探讨农村村民直接选举和农村税费改革对农村公共投资的影响。为了实现这一研究目标，我们在2003年收集了2000多个村的公共投资和村级治理情况等数据。通过全国性的大样本抽样调查，使用计量经济学的方法，对农村公共投资的影响因素，特别是农村治理模式和农村税费改革对农村公共投资的影响进行定量分析。为此本文结构安排如下：第二部分阐述我们的数据来源，第三部分介绍相关分析和描述性分析，第四部分给出本文的计量分析结果，最后是文章的结论和政策含义。

## 二、数据来源和基本情况

中国科学院农业政策研究中心于2003年底历时近一个月收集了本文所用的所有数据资料。抽样程序和调查表由作者和其他合作者共同设计，使用行政村作为调查单元。有全国代表性的区域随机选取了6个省<sup>1</sup>，每个省分层随机选取6个县作为样本县，具体选样程序是先将全省各个县根据人均工业总产值大小依次排列，然后平均等分为三个组，从每个组随机选取2个县。一般来说，人均工业总产值能很好地预测各个地区的生活标准和发展潜力，同时这一指标相对来说比农村人均纯收入等其他的综合性指标等有更高的可信度。因此根据Rozelle(1990, 1996)的研究结论，使用人均工业总产值这一指标作为分组排序的依据。使用和选取样本县一样的办法，在每个样本县里分层随机抽取6个乡镇)作为样本乡镇。被选出的样本乡(镇)的所有村都成为我们的样本村，共调查了2459个村。每个乡(镇)被调查村庄的数目最少为2个，最多为29个<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 调查样本村来自于六个省，江苏省代表东部沿海发达区域(江苏、浙江、山东、上海、福建和广东)；四川省代表西南地区的省份(四川、贵州、云南和广西)；陕西省代表黄土高原地区(山西、陕西和内蒙古)；甘肃省代表西北地区(甘肃、青海、宁夏和新疆维吾尔自治区)；河北省代表北部和中部省份(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)。虽然我们的分类和标准的农业生态区不完全一致，但是调查结果表明我们的这一分类也有其合理性，基本上起到代表全国的作用。在广东的预调查表明，由于广东省的方言很难懂，如果到这一地区调查，很难有效地和被调查者进行沟通。同时一个研究资助单位要求我们在西北至少要选两个省，而且我们的预算没法支持我们增加一个省(如湖南或湖北)作为样本省。

<sup>2</sup> 平均说来，样本损耗率只是6%。至少乡镇的80%以上的村都被调查后我们才离开这一乡镇。为了检验样本的缺少会不会对我们的研究产生系统性误差，我们收集了一些没被调查的样本村的数据，并作了probit回归分析，因变量为是否参加调查(如果参加为0，没参加为1)，没有发现有哪个自变量显著。如果有哪个乡镇超过25个村，我们随机地选取25个村，这一随机抽取方法只影响到5个乡镇。

根据以上的选样方法,在36个样本县中,共有12个国家级贫困县,占调查样本总数的1/3。从全国来看,在总共2000多个县中,国家级贫困县个数为592个,这一比例和全国范围内的比例基本一致。如果将样本调查数据和统计数据做一个比较,可以进一步来说明本次调查所选样本的代表性。根据调查数据,1997年样本村的农村人均纯收入(人口加权)为1800多元,国家统计局报告的1997年农民人均村收入为2000元左右,也相差不大。对于其他指标,通过分析也能发现我们的调查样本具有很好的全国代表性。

由于在不同的样本乡(镇)有不同数目的行政村,因此不同样本省里样本村的个数不全一样。比如,江苏和河北样本村数分别占总样本村个数的20%左右,而其他样本省里样本村数目占总样本村个数的比例在13.3%和15.0%之间,相对来说江苏和河北就有更多的样本村。通过比较样本乡镇的样本村和非样本村可以发现,这种差异并不是由选样程序导致的,如在甘肃省,样本乡镇的行政村总个数为359个,未被调查的行政村个数只有28个。调查所收集的信息资料主要包括1997和2002年的村基本情况,村里在过去几年(1998—2003)的投资情况(包括投资类型、投资目的、实施时间以及融资方式等),村治理情况以及村的各项社会经济活动情况等。

调查结果显示,在2459个样本村中,1998—2003年间共有11000多个各种类型的投资项目发生。这表明在被调查的5年时间里平均每个村有4个以上的项目。虽然有一些村在调查期间没有任何投资项目,但超过90%的样本村至少有一个投资项目。尽管我们还不能说这种水平和强度的投资能够满足统筹区域和城乡发展,建设社会主义新农村以及推进农村实现现代化的需要,但与一些发展中国家的农村投资活动相比,中国农村的投资活动相对于其他发展中国家来说还是比较多的。如Khwaja(2001)的研究显示在巴基斯坦北部的几百个村中有99个村在过去的十多年里有投资项目,而其中仅仅只有33个村有1个以上的投资项目。墨西哥最近一次全国村级抽样调查结果也显示出在过去10年的时间里平均每个村只有1个左右的投资项目。

通过将2459个样本村项目总数分类可以发现,在1998—2003年间大约有两千多个农网改造和电话线路的项目。由于这类项目和其他公共投资项目以及发展生产项目不太一样,比如农网改造项目,主要由电力公司进行投资和管理等决策,村一级组织基本没有参与,投资的成本由电力公司自负,通过收取电费的形式获得补偿,这更像一种企业投资行为。如果不包括农网改造和电话线路项目,那么样本村投资项目数变为9138个。最后,样本村发展生产项目(如果园、大棚和家畜家禽等项目)共计1415个,也不同于公共投资项目,将以上项目剔除后,可得出样本村1998—2003年间实施的公共项目数为7723个,这些公共项目分布在修路修桥、修建学校、修建诊所、灌溉和排水、退耕还林等17类项目中。在上述7723个项目中,虽然在所有样本村中不同类型的项目都有,但投资项目类型也有所集中和侧重,大多数公共物

品投资项目主要集中于少数几类公共物品。比如,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。由于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,因此本文集中研究这几类公共投资项目。

### 三、描述性分析和相关分析

调查数据发现,虽然我国大多数的村干部是由村民直接选举产生的,可是在1997—2003年在任的村主任中,仍有20%多的村主任不是通过村民直接选举上任的(表1)<sup>3</sup>。从表1可以看出,不同地区村干部换届时采用的模式不尽相同,村民直接选举执行的情况不一,导致不同省份村干部上任的方式存在一些差异。比如吉林和四川省的村主任在调查期间有90%左右是通过直接选举上任的,而江苏和河北省的村主任在同一时期内只有70%左右是通过直接选举上任的。这种地区间的差异给我们定量地分析村民直接选举和是否实施农村公共投资项目之间的关系提供了可能。

表1 1998—2003年间在位村主任上任模式及其分布

省份	1998—2003年间村主任的上任方式			
	村民直接选举 <sup>a</sup>	非村民直接选举 <sup>b</sup>	村主任上任次数	村民直接选举的比例
江苏	1279	578	1857	69
甘肃	562	117	679	76
四川	879	113	992	89
陕西	912	232	1144	80
吉林	907	85	992	91
河北	1067	470	1537	69
合计	5606	1655	7261	77

a 如果村主任通过规范的程序,也就是通过村民直接投票选举产生就被认为是直接选举产生。

b 如果村主任是由村民代表委员会选举,村委会选举和上级任命等其他方式产生就被认为是非直接选举产生。

数据来源:作者调查。

在我国农村,除了农村基层民主发生了重要变化,财政体制也经历了几个阶段调整,20世纪主要的财政改革措施包括80年代的财政包干制和90年代的分税制改革。由于这些体制存在的一些弊端,我国2000年开始在安徽省实施以三个取消,两个调整,一项改革为主要内容的农村税费改革试点。到

<sup>3</sup> 由于我们并未详细询问为什么村主任不是直接选举的,因此对于未进行直接选举的原因需要在以后进一步收集资料以作进一步的研究。从本研究的角度而言,我们主要担心直接选举产生的村主任和非直接选举产生的村主任任期时间长短有所差异,如果有显著的差异,将对我们的研究产生影响。调查数据表明,直接选举产生的村主任平均任期长度是2.93年,而非直接选举上任的村主任平均任期长度为3.01年,没有显著差异。由于我们记录的是1998—2003年间的村公共投资项目,因此有必要比较1998—2003年间村主任(包括完整任期和非完整任期)的实际任期长度,我们发现直接选举产生的村主任的实际任期长度为1.6年,而非直接选举产生的村主任的实际任期长度为1.5年,基本上相等。

了2001年,江苏省也自主实施了农村税费改革,到2002年,农村税费改革进一步推广到全国的二十多个省份,包括了我们的调查样本的所有省份。我们调查的农村公共投资时间段刚好包括税费改革前后两个时期,因此我们有可能通过对调查样本的分析,使用定量的方法研究农村税费改革对农村公共投资的影响。

表2的描述性分析指出,如果不考虑公共投资来源,对于农村道路、灌溉和学校项目来说,平均而言,直接选举产生的村主任比非直接选举方式上任的村主任无论在道路、灌溉还是学校上都有更多的投资项目<sup>4</sup>,而且大部分都是统计显著的。如近26%的直接选举的村主任在其任期内会对农村道路项目进行投资,而只有23%的非直接选举产生的村主任会在其任期内对农村道路项目进行投资(表2,第1行)。同样地,对于灌溉和学校公共投资项目而言,分析发现相对于非直接选举的村干部,直接选举产生的村主任更有可能对农村灌溉和学校进行投资(表2,第4和7行)。

表2 村主任上任模式和农村公共投资项目数

实施了以下公共项目的比例	村主任直接选举 (%)	村主任不是直接选举 (%)	差异显著性检验 (T值)
道路			
各种资金来源道路项目	25.4	23.0	(2.30)**
完全由村里投资的道路项目	9.5	8.1	(1.95)*
完全由上级投资的道路项目	3.9	3.0	(1.82)*
灌溉			
各种资金来源灌溉项目	13.9	13.4	(0.50)
完全由村里投资的灌溉项目	5.8	5.5	(0.56)
完全由上级投资的灌溉项目	3.1	3.1	(0.11)
学校建设维修			
各种资金来源学校项目	17.7	14.9	(2.14)**
完全由村里投资的学校项目	6.7	4.0	(3.34)***
完全由上级投资的学校项目	3.6	2.8	(1.33)

数据来源:作者调查。\*表示10%水平显著;\*\*表示5%水平显著;\*\*\*表示1%水平显著。

由于我们以上分析的公共投资项目的资金来源包括上级政府和村自筹,因此这种加总的方法可能会导致一些信息损失。为了进一步探究村主任直接选举对农村公共投资的影响,我们把农村的公共投资项目分为完全由上级投资,完全由村里投资和由他们共同投资三类。从表2可以看出,对于完全由村里投资的项目,相对于非直接选举的村干部,直接选举产生的村主任更有可能对农村道路、灌溉和学校进行投资(表2,第2、5和8行)。对于道路和学校公共项目,进一步的分析表明它们之间存在显著的差异。

<sup>4</sup> 由于我们的投资来源包括上级政府和村自筹,而最近几年我国在农村道路建设上实施了大量项目,如村村通工程等,因此我们未发现税费改革前后农村道路投资有显著变化,但是当我们把资金来源细分时,我们将看到更有说服力的结果。

甚至对于完全由上级投资的项目，村主任直接选举似乎也有一些作用（表2，第3、6和9行）。

**表3 农村税费改革和农村公共投资项目数**

实施了以下公共项目的比例	税费改革前(%)	税费改革后(%)	差异显著性检验(T值)
<b>道路</b>			
各种资金来源道路项目	26.8	24.3	(1.68)*
完全由村里投资的道路项目	9.2	9.2	(0.43)
完全由上级投资的道路项目	3.4	4.4	(1.96)*
<b>灌溉</b>			
各种资金来源灌溉项目	15.1	10.2	(5.80)***
完全由村里投资的灌溉项目	6.2	4.7	(3.02)***
完全由上级投资的灌溉项目	3.4	2.3	(2.49)***
<b>学校建设维修</b>			
各种资金来源学校项目	18.2	13.9	(3.40)***
完全由村里投资的学校项目	6.9	3.8	(3.85)***
完全由上级投资的学校项目	3.4	3.6	(0.38)

数据来源：作者调查。\*表示10%水平显著；\*\*表示5%水平显著；\*\*\*表示1%水平显著。

对于农村税费改革对农村公共投资的影响见表3，在税费改革前，在所观测到的任期内有近27%的村会对农村道路进行投资，然而在税费改革后，这一比例只有24%，而且这一差异在10%的水平下是显著的（表3，第1行）。从表3还可以看出，和道路公共投资一样，灌溉和学校投资项目在税费改革后也呈现显著的下降势头，分别从税费改革前的15%和18%下降到税费改革后的10%和14%，进一步的检验表明这种差异在1%的水平下显著（表3，第4和7行）。对于完全由村里投资的项目，税费改革后农村的灌溉和学校项目有所下降，从6%左右下降到只有4%（表3，第5和8行）。对于完全由上级投资的项目而言，我们发现税费改革后上级政府加大了对道路和学校的投资力度，然而对于灌溉项目，税费改革后上级政府并没有加大投资，这种投资行为需要各级政府的注意（表3，第3、6和9行）。

## 四、多变量回归分析

描述性分析结果表明村民直接选举、农村税费改革和农村公共物品提供之间存在某种关系，但是由于没有对其他因素的影响进行控制，故此不能得出更有说服力的结论。为了进一步系统地探究农村村民直接选举和农村税费改革对农村公共投资的影响，本文采用回归模型来探究它们之间内在的因果关系。回归的因变量为在村主任任期内是否有农村公共投资，包括所有来源的农村道路、灌溉和学校投资，完全由村自筹的道路、灌溉和学校投资以及完全由上级投资的道路、灌溉和学校投资。由于因变量是一个二元变量，因此采用的模型估计方法是Probit估计。设定模型的自变量包括本文最关注的

两个变量：村委会主任是否通过直接选举产生？村里是否已经实施了农村税费改革？另外还有其他一些控制变量，如省份虚拟变量以及村自然和区位特征：包括1997年村委会到最近的柏油/水泥路的距离、1997年村委会到乡政府的距离、1997年是否有柏油/水泥路经过村里和1997年村里25度以上土地面积的比例等，社会经济因素：包括1997年人均纯收入、1997年人均纯收入的平方、1997年村总人口、1997年少数民族人口比例、1997年人均土地面积、1997年有效灌溉面积比例、1997年村内在外工作干部人数和1997年村内劳动力文盲比例等。最后，在研究样本期间，共有7261个村主任任期，因此我们回归的观测值个数为7261，由于有些村没有自己的学校，因此对于这些村来说就不可能存在学校投资项目，这导致学校项目投资的观测值为4564。

从表4的回归结果可以看出，在其他条件不变的情况下，村主任是否直接选举产生对于是否实施农村道路、灌溉和学校公共投资项目有显著的正的影响，通过计算边际影响可以得出，直接选举产生的村主任在任期内对以上项目进行投资的概率比非直接选举的村主任多4个百分点左右（表4，1、2、3列）。这表明虽然我国农村村民直接选举还处于比较原始的阶段，但选举人约束已经对选举出来的村干部形成了一定的监督作用，从而提高了他们的责任心，促使他们将更多的资金投入到了提高当地居民切身利益的公共项目投资。表4的回归结果还表明农村税费改革对农村灌溉和学校公共投资有显著的负面影响。从边际影响来看，农村税费改革将导致实施农村灌溉和学校项目的概率分别下降3到5个百分点。因为公共投资项目包括完全由上级投资、完全由村自筹以及配套投资三类，特别是完全由上级投资和完全由村自筹的项目，各种因素的作用方式和机制对这两类投资并不一样，因此对表4第1列的结果，即税费改革后农村道路投资有所增加需要作进一步分析才能给出解释。其他控制变量作用的方向也正常，和张林秀等（2005b）的研究基本一致，因为这些控制变量的作用不是本文最关注的，在此不多赘述。

**表4 村民直接选举,税费改革对农村公共投资的影响分析  
(所有来源的道路、灌溉和学校)**

	道路项目(所有来源)	灌溉项目(所有来源)	学校项目(所有来源)
村主任上任方式(直接选举=1,其他=0)	0.14 (3.38)***	0.14 (3.01)***	0.18 (3.31)***
是否实行农村税费改革(1=是,2=否)	0.12 (3.19)***	-0.24 (5.54)***	-0.15 (2.71)***
1997年人均纯收入	-1E-06 (0.02)	-0.0001 (1.02)	-8E-05 (0.96)
1997年人均纯收入的平方	-4E-09 (0.31)	1E-09 (0.09)	-1E-08 (0.55)
1997年村总人口	3E-05 (1.34)	-6E-05 (2.67)***	3E-05 (1.10)



(续表)

	道路项目(所有来源)	灌溉项目(所有来源)	学校项目(所有来源)
1997年少数民族人口比例	0.002 (2.45)**	0.000 (0.44)	0.001 (0.64)
1997年人均土地面积	-0.017 (1.66)*	-0.02 (1.24)	-0.035 (2.74)***
1997年有效灌溉面积比例	0.001 (1.12)	0.0036 (5.19)***	0.0002 (0.22)
1997年25度以上土地面积所占比例	0.002 (2.87)***	-0.003 (2.99)***	-0.0020 (1.77)*
1997年村委会到最近的柏油/水泥路的距离	-0.002 (1.12)	-0.0056 (2.30)**	-0.0007 (0.30)
1997年村内最远的两小组间的距离	-0.007 (0.99)	-0.022 (2.26)**	0.011 (1.09)
1997年村委会到乡政府的距离	0.0021 (0.56)	-0.005 (1.06)	0.0062 (1.17)
1997年村内在外工作干部人数	0.006 (2.92)***	0.004 (1.62)	0.005 (1.93)*
1997年村内劳动力文盲比例	-0.13 (1.00)	-0.46 (2.85)***	-0.07 (0.42)
1997年是否有柏油/水泥路经过村里(1=是,2=否)	-0.05 (1.18)		
到1997年为止,上次学校维修已过年数			0.009 (5.20)***
省份虚变量	包括	包括	包括
常数项	-6E-01 (5.75)***	-0.75 (6.67)***	-9E-01 (6.24)***
观测值个数	7261	7261	4564

结果报告的是回归系数,括号内为*t*值,\*表示10%水平显著;\*\*表示5%水平显著;\*\*\*表示1%水平显著。

数据来源:作者调查。

如前所述,由于农村公共投资项目包括完全由上级投资、完全由村自筹以及配套投资三类,因此进一步单独考虑完全由村里投资的公共项目和完全由上级投资的公共项目有助于加深对农村公共投资形成的理解,因为这两类公共投资项目代表性最强。而且根据我们的调查资料发现,在农村公共投资中,村自筹部分占了很大一部分比例,因此这种分类分析就显得尤为重要。表5的结果说明对于完全由村自筹的公共投资而言,由于以上提及的选举人激励,直接选举产生的村主任在其任期内会将更加多的村级可支配资源投到对村民生产生活有利的公共投资项目。通过计算边际影响可以发现,通过直接选举上任的村主任在其任期内投资于道路、灌溉和学校的概率比非直接选举上任的村干部高1到3个百分点(表5,1、2、3列)。最后,根据表5的结果,可以看出农村税费改革对农村道路投资造成的冲击不太明显,但是对于灌溉和学校投资,研究结果表明农村税费改革将导致这两类投资项目的实施概率显著下降。出现这种情况的原因可能是随着税费改革的进行,村级可支配的收入减少,导致村里将有

限的资金集中地投入到道路建设,从而没有能力去实施灌溉和学校等其他公共服务。因此从统筹城乡和区域发展的战略高度,从建设社会主义新农村的角度要求我们在农村税费改革后进一步加大对农村公共服务的投资。

表 5 村民直接选举,税费改革对农村公共投资的影响分析  
(完全由村里投资的道路、灌溉和学校)

	道路项目 (完全由村里投资)	灌溉项目 (完全由村里投资)	学校项目 (完全由村里投资)
村主任上任方式(直接选举=1,其他=0)	0.15 (2.74)***	0.15 (2.49)**	0.23 (2.88)***
是否实行农村税费改革(1=是,2=否)	-0.02 (0.45)	-0.18 (3.09)***	-0.31 (3.89)***
1997年人均纯收入	2E-04 (2.54)**	0.00010 (1.38)	-3E-05 (0.27)
1997年人均纯收入的平方	-1E-08 (0.74)	-3E-09 (0.21)	2E-08 (1.01)
1997年村总人口	-3E-05 (1.14)	-0.0001 (4.43)***	2E-05 (0.57)
1997年少数民族人口比例	0.001 (1.34)	-0.002 (0.89)	-0.004 (1.90)*
1997年人均土地面积	-0.033 (1.98)**	-0.036 (1.37)	-0.073 (2.85)***
1997年有效灌溉面积比例	0.001 (1.53)	0.005 (5.24)***	-0.00002 (0.02)
1997年25度以上土地面积所占比例	0.001 (0.73)	-0.0034 (2.31)**	-0.0009 (0.58)
1997年村委会到最近的柏油/水泥路的距离	-0.006 (2.51)**	-0.010 (2.04)**	-0.0044 (1.16)
1997年村内最远的两小组间的距离	-0.002 (0.29)	-0.015 (0.99)	-0.002 (0.11)
1997年村委会到乡政府的距离	-0.0015 (0.31)	-0.003 (0.44)	0.0163 (2.31)**
1997年村内在外工作干部人数	0.002 (0.54)	-0.006 (1.41)	0.006 (1.59)
1997年村内劳动力文盲比例	-0.72 (3.92)***	-0.32 (1.32)	-0.27 (1.01)
1997年是否有柏油/水泥路经过村里(1=是,2=否)	0.01 (0.16)		
到1997年为止,上次学校维修已过年数			0.007 (2.92)***
省份虚变量	包括	包括	包括
常数项	-2E+00 (11.58)***	-1.53 (9.87)***	-2E+00 (9.16)***
观测值个数	7261	7261	4564

结果报告的是回归系数,括号内为  $t$  值,\*表示 10%水平显著;\*\*表示 5%水平显著;\*\*\*表示 1%水平显著。

数据来源:作者调查。

表6 村民直接选举,税费改革对农村公共投资的影响分析  
(完全由上级投资的道路、灌溉和学校)

	道路项目 (完全由上级投资)	灌溉项目 (完全由上级投资)	学校项目 (完全由上级投资)
村主任上任方式(直接选举=1,其他=0)	0.16 (2.20)**	0.08 (1.09)	0.22 (2.36)**
是否实行农村税费改革(1=是,2=否)	0.14 (2.19)**	-0.15 (2.20)**	0.05 (0.63)
1997年人均纯收入	-1E-04 (0.71)	0.0001 (0.66)	-3E-04 (1.44)
1997年人均纯收入的平方	-5E-08 (1.28)	-5E-08 (1.57)	-4E-09 (0.09)
1997年村总人口	8E-07 (0.02)	-2E-05 (0.67)	-4E-05 (0.83)
1997年少数民族人口比例	0.004 (3.39)***	0.003 (2.24)**	0.003 (1.43)
1997年人均土地面积	-0.010 (0.58)	-0.014 (0.64)	0.016 (1.14)
1997年有效灌溉面积比例	-0.001 (0.54)	-0.002 (2.13)**	0.0039 (2.66)***
1997年25度以上土地面积所占比例	0.004 (3.44)***	-0.0020 (1.41)	0.0007 (0.38)
1997年村委会到最近的柏油/水泥路的距离	-0.002 (0.53)	-0.005 (1.34)	-0.0003 (0.07)
1997年村内最远的两小组间的距离	-0.022 (1.57)	-0.02 (1.10)	0.021 (1.28)
1997年村委会到乡政府的距离	-0.0043 (0.63)	-0.009 (1.09)	-0.0083 (0.86)
1997年村内在外工作干部人数	0.007 (1.90)*	0.003 (0.72)	0.011 (2.87)***
1997年村内劳动力文盲比例	0.44 (2.33)**	-0.26 (1.14)	0.13 (0.50)
1997年是否有柏油/水泥路经过村里(1=是,2=否)	-0.11 (1.47)		
到1997年为止,上次学校维修已过年数			0.005 (1.62)
省份虚变量	包括	包括	包括
常数项	-1E+00 (7.23)***	-1.32 (7.08)***	-2E+00 (6.51)***
观测值个数	7261	7261	4564

结果报告的是回归系数,括号内为t值,\*表示10%水平显著;\*\*表示5%水平显著;\*\*\*表示1%水平显著。

数据来源:作者调查。

表6进一步分析了完全由上级政府投资的情况,回归结果和描述性分析结果基本一致。回归结果表明,和非直接选举的村主任相比,直接选举的村主任愿意花更多的精力去寻求上级政府的资助。对于农村税费改革的影响,

研究发现,农村税费改革后上级政府加大了对农村道路项目的实施力度。这说明农村税费改革后由于上级政府的投资的道路项目增加,导致税费改革后农村道路实施项目实现了总量增加,这从另一个角度表明税费改革后,上级政府只要进一步加大对农村的支持力度,就有可能弥补税费改革对农村公共投资的负面影响。值得担心的是,研究发现农村税费改革后上级政府实施的灌溉项目有所减少,虽然总的来说税费改革后完全由上级政府投资的道路和学校投资有所增加,但是由于对于贫困地区的农民而言,农业生产经营收入构成其收入来源的很大一部分,而农业灌溉基础设施是农业生产经营活动的重要条件,因此这一点需要引起各级政府的高度重视。

尽管本文中使用的变量都选取 1997 年的值,以避免模型可能存在的联立性偏误问题,而且这种处理方法确实也能够一定程度上避免内生性问题,但还不能就此忽略内生性问题,因此首先我们进行了内生性检验。Hausman 检验结果表明,对于各种设定(不同项目,不同资金来源)来说,通过检验得出  $P$  值都在 0.2—0.9 之间。这样虽然在一定程度上使我们对上述的研究结果比较放心,但为了稳健起见,本文使用了另外的估计方法来进一步分析以上问题。由于对于上级投资而言,内生性导致的问题似乎可以从理论上排除,因此以下只考虑总的投资和完全由村里进行的投资。

假设以上的 Probit 模型中有一个二元自变量可能是内生的,依据 Wooldridge (2002) 的论证,那么这一模型可以表示为

$$y_1 = 1[z_1\delta_1 + \alpha_1 y_2 + u_1 > 0].$$

同时

$$y_2 = 1[z\delta_2 + v_2 > 0].$$

此处  $(u_1, v_2)$  和  $z$  之间相互独立,而且服从标准二元正态分布,  $\rho_1 = \text{Corr}(u_1, v_2)$ 。那么通过 Biprobit 模型估计可以得出系数的最大似然估计值。

对于本研究而言,由于担心村主任是否直接选举产生这一变量可能存在内生性问题,因此本文使用 Biprobit 对以上模型重新进行估计。使用了村委会换届时县乡召开了多少次有关会议和候选人是否要乡镇政府审批作为村主任是否直接选举产生这一变量的工具变量。使用这两个变量作为工具变量的原因如下,其一是这两个变量对村主任是否直接选举有影响,比如换届时有关的会议次数肯定对村主任的产生模式有影响,但对于村级公共投资的形成几乎没有直接作用。同样道理,候选人是否需要审批也基本满足工具变量的两个条件,而且过分识别检验也表明工具变量的选择还是比较合理的。回归结果见表 7,由于本文侧重讨论村主任直接选举和农村税费改革对农村公共投资的影响,因此表 7 只报告这两个变量的回归系数。

表7 村主任直接选举和农村税费改革对农村公共服务提供影响的 Biprobit 估计结果

	所有资金来源项目			完全由村里投资项目			其他控制变量
	道路	灌溉	学校	道路	灌溉	学校	
村主任上任方式	0.86 [0.15]	1.22 [0.1]	0.04 [0.01]	1.30 [0.07]	0.35 [0.02]	1.64 [0.04]	地理、社会以及经济因素
(直接选举=1,其他=0)	(1.79)*	(5.05)***	(0.06)	(5.07)***	(0.47)	(13.2)***	
是否实行农村税费改革	0.12 [0.03]	-0.2 [0.02]	-0.15 [0.03]	-0.02 [0.01]	-0.18 [0.01]	-0.18 [0.01]	
(改革前=0,改革后=1)	(3.13)***	(4.46)***	(2.71)***	(0.38)	(3.10)***	(3.09)***	
工具变量的 F 检验值	17.65	33.37	9.81	16.45	30.68	10.64	

中括号内是估计的边际影响,小括号内为  $t$  值,\*表示 10%水平显著;\*\*表示 5%水平显著;\*\*\*表示 1%水平显著。

数据来源:作者调查。

从表7可以看出,工具变量的有效性检验获得了通过,Biprobit估计结果和probit估计的结果基本一致。对于村主任上任方式来说,Biprobit估计的系数全部和probit估计的系数符号一致,虽然有两个估计系数不显著,但也有四个系数都至少达到了10%的显著性水平。而对于农村税费改革而言,所有的Biprobit估计系数的符号都和probit估计的系数符号一致,而且估计得出的边际影响也没有太大的差异。对于估计的结果而言,由于方向及估计的显著性水平都没有太大的变异,因此可以比较放心地认为本研究的结果比较稳健,同时也表明前面分析结果比较可靠。

## 五、结论和启示

本文通过对一套全新的、具有全国代表性的数据的分析,研究我国农村村级公共物品投资的影响因素,特别是农村村民直接选举和农村税费改革的作用,得出了一些有意义的启示。研究表明,为了统筹区域和城乡发展,加快社会主义新农村建设,上级政府部门要进一步加大农村公共投资的力度;同时社会主义新农村建设是一个系统工程,村级民主制度的建设和推行有助于农村公共服务项目的实施,并进而促进农村生产发展和农民生活水平和生活环境的提高和改善,实现农村发展的良性循环。

具体说来,研究发现,农村治理模式的变革表现为我国农村村主任上任方式的变迁,对农村公共投资有显著的正影响。这说明由于选举人激励等原因,直接选举出来的村主任能更多地为人民办实事,办好事。换句话说就是由于有了选举人约束,村干部将会更加多地实施对村民生产生活有利的公共项目。同时,这一研究也说明,统筹区域和城乡发展,建设社会主义新农村是一个系统工程,需要将更多的注意力放在农村的民主建设上。

研究还发现农村税费改革的实施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,体现在税费改革后农村村自筹的公共投资的减少。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,但是从我们的研究看来,还不能完全抵消农村税费造成的负面效应。为了实现统筹发展和社会主义新农村建设的要求,对农村公共投资的力度还需要进一步加强。

## 参考文献

- [1] Besley, Timothy and Robin Burgess, "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India", *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(4), 1415—1452.
- [2] Darja, Jesse, Daniel Suryadarma, Asep Suryahadi and Sudarno Sumarto, "The State of Village-Level Infrastructures and Public Services in Indonesia during the Economic Crisis", SMERU Working Paper, The SMERU Research Institute, Jakarta, June 2004.
- [3] Dethier, Jean-Jacques, "Governance and Economic Performance: A Survey", ZEF Discussion Paper No. 5, Center for Development Research (ZEF), University of Bonn, 1999, <http://www.zef.de>.
- [4] Duflo, Esther and Raghavendra Chattopadhyay, "The Impact of Reservation in the Panchayati Raj: Evidence from a Nationwide Randomized Experiment", *Economic and Political Weekly*, 2004, 39(4), 979—986.
- [5] Fan, Shenggen, Zhang, Linxiu and Zhang, Xiaobao, "Reforms, Investment, and Poverty in Rural China", *Economic Development and Cultural Change*, 2004, 52(2), 395—421.
- [6] 贾康、赵全厚,“减负之后:农村税费改革有待解决的问题及对策探讨”,《财政研究》,2002年第1期,第18—24页。
- [7] Khwaja, Asim Ijaz, "Can Good Projects Succeed in Bad Communities? Collective Action in the Himalayas", John F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Papers Series RWP01-043, March 2001, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=295571> or DOI: 10.2139/ssrn.295571.
- [8] Rosenzweig, Mark and Andrew D. Foster, "Democratization, Decentralization and the Distribution of Local Public Goods in a Poor Rural Economy", BREAD Working Paper, No. 010, 2003.
- [9] Rozelle, Scott, "Economics of Village Leaders in Rural China", Unpublished PhD dissertation, Department of Agricultural Economics, Cornell University, 1990.
- [10] Rozelle, Scott, "Stagnation Without Equity: Patterns of Growth and Inequality in China's Rural Economy", *The China Journal*, 1996, 35, 63—96.
- [11] Sonntag, H. Bernard, Jikun Huang, Scott Rozelle and John H. Skerrit, *China's Agricultural and Rural Development in the Early 21<sup>st</sup> Century*. Australian Government, Australian Centre for International Agricultural Research, 2005.

- [12] Wooldridge, Jeffrey M, *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press, 2002.
- [13] World Bank, *World Development Report: Making Services Work for Poor People*. Washington DC: World Bank, 2004.
- [14] 于丽敏,“农村公共物品供给不足对农村经济发展的瓶颈效应分析”,《税务与经济》2003年第4期,第33—34页。
- [15] 张林秀、李强、罗仁福、刘承芳、Scott Rozelle(a),“中国农村公共物品投资情况及区域分布研究”,《中国农村经济》,2005年第11期,第18—25页。
- [16] Zhang Linxiu, Luo Renfu, Liu Chengfang, and Scott Rozelle, “Investing in Rural China: Tracking China’s Commitment to Modernization”, *The Chinese Economy* (Forthcoming).
- [17] 张林秀、罗仁福、刘承芳、Scott Rozelle(b),“中国农村社区公共投资的决定因素分析”,《经济研究》2005年第11期,第76—86页。
- [18] Zhang Xiaobo, Fan, Shenggen, Zhang, Linxiu and Huang, Jikun, “Local Governance and Public Goods Provision in Rural China”, *Journal of Public Economics*, 2004, 88(12), 2857—2871.
- [19] Zhuravskaya, Ekaterina V., “Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style”, *Journal of Public Economics*, 2000, 76(3), 337—368.

## Direct Election, Rural Tax Reform and Public Goods Provision in Rural China

RENFU LUO

(Graduate School of CAS and Center for Chinese Agricultural Policy,  
IGSNRR, CAS)

LINXIU ZHANG JIKUN HUANG

(Center for Chinese Agricultural Policy, IGSNRR, CAS)

SCOTT ROZELLE CHENGFANG LIU

(University of California, Davis, USA)

**Abstract** Public services provision in the developing world, including China, is crucial for rural development and poverty reduction. Using a nearly nationally representative survey data of more than 2000 villages in rural China, this article finds that the direct election of village leader can increase rural public service provisions. However, the recent rural tax reform

---

has a negative effect on rural public services. The paper concludes that in order to minimize negative impacts of the tax reform, more direct transfers are needed. In the same time, ensure good village elections can help with better public services provision.

**JEL Classification** H41, H54, H71