华南农业大学学报(社会科学版)
2011 年第 4 期 (第 10 卷) JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY (SOCIAL SCIENCE EDITION) No. 4 2011 (Vol. 10)

农村基础设施长效供给制度创新
——基于嵌套性制度框架的分析

柴 盈[1], 曾云敏[2]

(1. 广东商学院 国民经济研究中心, 广东 广州 510320;
2. 广东省社会科学院 环境经济与政策研究中心, 广东 广州 510610)

摘 要: 由宪法秩序、治理结构和操作规则构成的嵌套性制度分析框架可以诠释农村基础设施供给制度效率问题。通过对资源型、纯公共品型、收费型和半收费型四类农村基础设施的研究,推演出农村基础设施有效供给制度的标准是以最小的交易成本最大程度地调动参与者的积极性,而政府与农民合作组织联合供给制度能够长效地实现这个目标。当前中国农村基础设施供给制度需要进行创新设计,包括转变中央政府职能、组织农民自主和自愿合作以及以劳代资、科学定价。

关键词: 嵌套性制度分析框架; 交易成本; 长效供给制度
中图分类号: F303.1 文献标识码: A 文章编号: 1672 - 0202(2011)04 - 0001 - 10

一、引言

基础设施是经济发展的先行资本,要解决三农问题,首先必须大力推动农村基础设施的建设步伐,而这有赖于长效供给制度的建立。但是农村基础设施建设相比于城市基础设施更为复杂,它牵涉到国家、专门的组织和农民等多方主体,而国际经验表明,相对于不同性质的基础设施,各个主体所起到的作用差异很大。最为典型的是,一般认为的基础设施应该主要由国家提供的思路并不正确,比如印度农村饮用水的供给制度,如果没有农村社区的积极参与,将无法正常运转[1];美国农电供给制度的有效运转则取决于国家、农电合作组织、农电协会等多方机构参与,正式的法律规则和非正式的谈判协商形成相互支撑的制度框架[2];日本 2/3 的农田水利设施采取农民自行治理模式,被世界银行称为成功的典范,而其农电设施则与城市实行统一管理,由政府和电力公司联合提供[3-4]。

相对于其他国家,中国的农村基础设施供给制度问题更应该作为一个专门的领域加以研究。近几年,中国已经深刻意识到农村基础设施建设的重要性,并加大了对各方面的投入,这无疑在解决农村基础设施供给问题上迈出了重要一步,但是如果没有形成一套长期有效的供给制度,那么基础设施投资的经济和社会效益都将无法得到保障,因此,加强农村基础设施供给制度的研究无疑是迫在眉睫的。

二、国内外研究的现状与趋势

国外关于农村基础设施供给制度的早期研究都是在一般的公共物品供给框架中展开的。一

收稿日期: 2011 - 07 - 27
基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(09YJC790019)
作者简介: 柴 盈(1980—),女,辽宁海城人,广东商学院国民经济研究中心副教授,主要研究方向为制度经济与农业经济.

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

般认为,农村基础设施投资规模大、回报周期长的特性使其只能由政府承担融资。但越来越多的研究强调,农村基础设施并非都是纯公共物品,许多设施具有不同程度的排他性和竞争性,供给主体并非局限于政府。比如,奥斯特罗姆等人的研究发现,必须按照农村基础设施的不同规模来设计相应的供给制度,政府、市场和农民组织在不同规模的农村基础设施供给中扮演的角色存在着重大的差异;同时,她们建议建立多中心供给制度[5]。世界银行通过对农村电力和通信设施的研究,认为相对于一般的公共物品,这两种农村基础设施具有较强的商品性,因此更加适宜采取"私人生产合约"供给模式[6-7]。Schouten 和 Moriarty 在对喀麦隆等 6 个发展中国家农村社区饮用水设施进行研究后发现,由政府立项、农村社区管理的联合式供给制度是成功的选择[1]。

近 10 年来,国内学者对农村基础设施供给问题进行了大量的应用性研究,主要集中在多元化供给制度和混合型供给制度两个方面。多元化供给制度是通过对农村基础设施分类而采取不同的供给制度,主体之间存在投资和生产方面的分工,各司其职,典型的是根据农村基础设施的产权归属范围和受益范围,将设施分为中央型、地方型和社区型三种,建立由中央、省、地方和农民共同提供的模式[8]。混合型供给制度是根据农村基础设施的排他性、竞争性和外部性特征,将农村基础设施分为纯公共品、准公共品或俱乐部物品和私人物品三类,相应地采取公助公办、公助民办和公退民进混合型的供给模式[9-10],或者采取政府集权供给制度、政府主导农民(或市场)参与的供给制度和农民(或市场)自愿供给制度三种模式[11-13]。但是这些研究没有精确判断农村基础设施的不同特殊属性和类型,没有深入、全面探讨供给制度低效的成因,无法为当前中国农村基础设施供给提供系统的制度分析框架。

三、农村基础设施嵌套性制度分析框架的内涵及运作机理

(一)农村基础设施嵌套性制度分析框架的内涵

嵌套性制度分析框架是近年来美澳等国的新制度经济学家提出的一种制度分析框架,它是将作用于参与者的制度分为宏观的制度环境、中观的治理结构和微观的操作规则三个层面,三层制度由上至下嵌套在一起,共同决定参与者的行动。

相比于其他制度分析框架,嵌套性制度分析框架既充分考虑了作为治理对象的不同基础设施存在的内在差异,又重视对制度多层次主体在特定公共物品供给中的不同地位分析,无疑非常契合农村基础设施本身的多重属性和治理主体的多元性特点,因此,运用嵌套性制度分析框架,将能够对中国当前供给制度中的问题进行最为切实的分析,并可作为将来制度改革和制度设计的理论基础。

本文根据中国农村基础设施供给制度涉及的参与者或决策者三个层级,按嵌套性规则体系也将其分为三个等级。中央政府部门制定涉农的一系列宪法层制度,比如,规定农村居民的各项产权、农业政策,参与农村基础设施建设的企业财政税收政策、金融政策和投资政策等,这些制度都是正式制度;在上一层制度的限定或激励下,农村基础设施建设的参与者进行集体行动形成治理结构,包括决策组织及其结构、参与者之间形成的非正式制度和治理模式、生产/维护、运营、奖惩与监督制度等;同时,治理结构层的决策者也制定直接与个体行动者有关的操作规则,包括定价和费用、维护方式、设施使用规定以及资源分配等,本文主要指直接作用于农户的操作规则,操作规则也是正式制度。

(二)农村基础设施嵌套性制度分析框架的运作机理

1. 有效的制度体系标准

有效的制度体系可以将交易成本最小化或将治理结构层参与者的积极性最大化,其关键在于宪法秩序与治理结构之间的匹配。在交易成本不变的情况下,有效的制度体系在于各层级制度之

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

间的匹配以使相应层级的决策者激励达到最大化; 或者在激励程度一定的情况下，有效的制度体系在于各层级制度之间的匹配以使总体交易成本达到最小化。否则，就有必要进行制度变革。

2. 有效制度体系与无效制度变革

对于那些有效的供给制度来说，不同的宪法秩序决定了不同的治理结构，进而决定不同的操作规则，也就是说，同一类型的基础设施可以有多种有效的供给制度，但是它们之间存在一个共同的特征——就是都能够激励参与组织或个人的行动积极性并降低组织内外的交易成本。对于那些低效或无效的供给制度来说，也存在不同的问题，但是共同之处在于这些制度不能够有效地激励参与组织或个人的积极行动。转变低效或无效供给制度的方法有两种，一种是从宪法秩序开始改革，从上而下地改变参与组织或个人的行动集合，这在新建农村基础设施供给制度的国家或地区比较常见; 另一种是在现有的宪法秩序框架下调整治理结构，但是也可能会少量触及宪法秩序改动，这种转变主要集中在治理结构上，大部分中国农村基础设施供给都在尝试采用这种模式来转变制度的低效供给。为改变当前中国农村基础设施供给不足的局面，应该将两种制度变革方式结合起来，同时以第一种变革方式为重点。

四、中国农村基础设施的类型与供给制度创新

农村税费改革之前，中国公共财政一直偏重于城市的基础设施，对农村投入较少，农村基础设施基本由农民自我供给，不仅远远落后于城市，而且无法满足农村的大量需求，严重阻碍农村经济的发展。当前，中国农村基础设施供给不足归根结底在于供给制度与设施类型之间的匹配存在问题。本文根据农村基础设施的排他性与商品性程度两个维度，将其分为资源型(排他性较低、商品性较高) 、纯公共品型(排他性与商品性都低) 、收费型(排他性与商品性都高) 和半收费型(排他性较高、商品性较低) 四类，分别进行研究。

(一) 资源型农村基础设施的供给制度

农田水利设施是这一类型的典型代表。日本、尼泊尔等国际经验和我国集体农作制度时期的经验都表明，有效的农田水利设施供给制度主要取决于对管理者和用水户组织的激励; 同时，农田水利设施属于中等规模、劳力密集型设施，宜采取混合治理模式，如用水户之间的合作、用水户组织与水管机构之间的协调。

当前中国农村农田水利设施出现老化和荒废问题、村内打井导致的恶性循环问题和农民不愿上交水费问题等，归根结底源于在农村税费改革的制度集合内，现有的机构与农民联合供给制度难以解决水利机构、用水户组织和用水户之间的合作问题。为解决这个难题，本文建议在大中型灌区采取 WUA 与水利机构联合供给制度，其中 WUA 作为用水户自己的组织，在政府的支持下法人化，WUA 与机构之间形成平等的合作和监督关系，这样能够组织用水户取得一个能与机构谈判的对等地位，减少双方之间交易成本，同时 WUA 的监督能使机构增加维护设施的责任感，提高工作效率。村级灌区则采取政府支持下的 WUA 自我供给制度，强化政府作为外部力量发挥其组织用水户合作的能力和培训 WUA 领导人功能，同时挖掘村庄的社会资本以激励和约束用水户之间的合作。

(二) 纯公共品型农村基础设施供给制度

以农村公路设施为代表。发达国家基本上采取城乡统一供给制度，后发国家和发展中国家普遍采取政府与农民联合供给制度。农村公路因所属范围不同又划分为两个级别: 县乡级公路和村级公路，前者属于大规模、劳动密集型生产环节的资本密集型设施，同时又属于地方公共品范畴，较宜采用政府式科层治理模式; 后者属于小型、劳动密集型设施，宜采用农民合作组织的治理模式。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

表1 资源型基础设施供给制度分析

农村基础设施类型	地区	供给制度类型	宪法秩序	治理结构	激励结构
资源型(灌溉设施)	尼泊尔	农民组织自我供给	土地私有制、水资源是农村社区资产、无外部援助	非法人地位的非正式用水户组织自我治理	水资源用水户所有激励用水户积极参与集体行动、上下游用水户地位平等增加农民之间合作、社会资本惩罚违规者
	日本	同上	《土地改良法》规定灌溉管理权归LID、土地私有制、村庄自治、国家财政支持	法人资格的用水户组织(LID)自我治理	LID的"公平观"赢得村民信任、"村八分"社会资本负面激励、LID管理者收入与灌溉绩效挂钩
	台湾	机构供给	土地私有制、兼职农民、用水户具有定量的用水配额权、农民合作组织法规、政府资助	准政府机构(农田水利会)采取企业式运行方式	用水户与机构之间互补科学知识和地方知识、机构与用水户之间密切往来增加了双方的信任与合作、看水员受到社会激励、用水户具有田间分水的自主权利、机构管理者受社会资本制约、用水户评价机构管理者的业绩、政府提供制度支持用水户与机构之间合作
	中国	水利机构与用水户联合供给	农村税费改革、取消两工、一事一议制度、土地集体所有	机构负责干渠、用水户负责斗渠和田间设施、机构与WUA之间属于上下级关系	机构作为政府的附庸管理效率低下、机构与用水户或用水户组织(WUA)之间非平等地位使用水户不具备主人翁地位、用水户之间因搭便车问题不愿合作、用水户组织(WUA)留于形式、缺乏有能力的领导者
		政府、水利机构与WUA联合供给	加大中央政府投资力度、明确机构和用水户各自权责、创新土地制度	WUA与机构负责大中型灌区设施、政府支持下的WUA负责村级农田水利实施、WUA法人地位、WUA与机构之间平等地位和合作关系	激励农户缴纳水费和参与管理的积极性、提高机构工作效率和维护设施的责任感、机构与WUA之间互为监督、激励大规模用水户之间合作、利用社会资本边缘化用水户不合作行为、激励用水户节水意识、公平用水规则激励用水户之间合作并弱化互相推诿行为

在后发国家的成功经验中,韩国的农村公路供给制度较为具有代表性。与之相比,中国农村公路也采取政府与农民联合供给制度,但是与韩国不同的是,到目前为止,中国政府在农村公路供给过程中没有形成有效的调动政府和农民积极性的制度,结果导致中国农村公路供给缓慢、村级公路建养十分困难的局面。保证农村公路充足供给,一方面需要物资作为启动支撑,在县、乡、村级政府财政收入薄弱的情况下,需要中央政府进一步加大投入规模,也需要省级政府平衡干线公路收益和农村公路的支出,统一城乡公路管理体系,以城市收费公路反哺农村公路建养;另一方面需要调动地方政府与交管部门工作积极性,提高工作效率,同时也需要调动村委会领导能力以及与农民之间的合作,这样才能在供给农村公路过程中降低政府与农民之间的交易成本,也能够降低政府和交管部门内部的管理成本和农民之间的合作成本。

(三)收费型农村基础设施供给制度

本文选取农村电力设施为代表。国际上许多国家的农电都是采用政府和供电企业共同供给制度,而且城乡同网,农民仅作为消费者,但也有例外,如美国农电供给制度采取农电合作社(农民合作组织)供给制度,政府提供支持和帮助。美国农电合作社供给制度兴于20世纪30年代,50年

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

代美国农村的电气化水平就高达 90% 以上，今天的农电合作社运行绩效依然良好。可见，农电设施属于大规模、资本和技术密集型设施，需要集中配置资源，适宜采取政府和农电供给企业的联合治理结构。

表 2　纯公共品型基础设施供给制度分析

农村基础设施类型	国家	供给制度类型	宪法秩序	治理结构	激励结构
纯公共品型（农村公路设施）	韩国	政府与农民联合供给	总统发起“新村运动”、国家发展农村经济政策、国家财政力量薄弱并向工业倾斜	全国性组织网络、选举新村运动领导人、组建农民会馆和村庄发展委员会、政府制定总体目标、政府立项与农民选择项目、农民自我建设与政府配套物资	国家领导人自我激励与带头作用、集权政体强制地方政府官员积极参与、奖惩制度激励和约束政府工作人员行为、竞争机制激励村庄积极表现、奖勤罚懒机制激励农民积极性、需求层次机制满足农民的第一需要、社会地位等优惠条件激励村庄领导人工作、政府支持农民组建合作组织和政府下派工作人员进入村庄增加了农民与政府之间的合作、农民代表参加经济月评会增加了政府官员对农民的了解和支持
	中国	政府主导供给与农民自我供给并存	农村公路法规不健全、税费改革减少了基层政府的财政收入、村集体薄弱的财政收入直接导致村级公路缺乏供给	地方管理体制块状分割、管理机构效率低下、养护责任主体缺失、建养资金缺乏固定来源渠道、养护模式落后	基层政府财政收入减少导致农村公路建养投入积极性降低、城乡公路割裂的块状管理体制加剧了基层政府的经济负担、县乡公路管理机构行政体制导致人浮于事、缺乏固定建设和养护农村公路资金来源导致各级供给主体的积极性下降
		政府主导与农民辅助的联合供给制度	出台法律规定农村公路责任主体升级、干线公路反哺农村公路、返还养路费用中的水利建设资金、返还公路工程建设和施工营业税	县乡公路由地方政府及交管部门负责、地方政府责任主体的层级提升、省级政府加入提供县道资金行列、村级公路由政府补贴和村委会组织村民治理	加大中央政府投资力度和设立专项公路基金能够激励各级参与者积极性、提升地方政府责任（尤其是省级政府）能够减少县乡政府经济负担、采取政治措施激励地方政府工作积极性、增加农民在决策中的地位能够弥补政府地方知识不足并提升农民的主人翁感、村委会的领导能力能够激励与农民之间合作、村庄内的社会资本能够起到自我监督作用

经过“两改一同价”的电力体制改革之后，中国农村电气化水平仍然很低，农民用电费用高昂，依然承受严重的经济负担。而供电企业因承担改革时的巨额成本无力再进一步投资改造和更新农电设施，结果，“城乡同网同价”的农电供给制度陷入了僵局，这说明电力企业科层式治理机构不适合当前中国农电设施建设，需要进行农电供给制度的第二次变革，构建以政府支持为辅、农村供电企业自我运营和管理为主的供给制度，即采取农民企业组织式的治理结构。这种变革需要从宪法秩序开始，同时变革供电企业以及与政府之间的治理结构，也就是在中央组建专门负责农电供给工作的国家农电工作部，在地方分离城市供电企业中的农电工作部门而组建农电供给企业，国家农电工作部为农电供给企业提供充足的资金支持和制度保障，农电供给企业作为基层供电企业与国家电力企业形成买卖关系，独立负责农电设施的建设和维护。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

表3 收费型基础设施供给制度分析

农村基础设施类型	国家	供给制度类型	宪法秩序	治理结构	激励结构
收费型(农电设施)	美国	政府与农电合作社联合供给	罗斯福新政、中央政府颁布《农村电气化》法并组建农村电气化管理局和农电合作社	农村电气化管理局和农电合作社共同治理、农电合作协会与中央政府形成对等谈判地位、农电合作社资金来源于农村电气化管理局和农村合作银行、地方政府制定法律约束其他供电企业恶性竞争、农电合作社自我运营和自我管理	中央政府提供长期低息贷款和专项发展基金给予了农电合作社大力支持、地方政府出台法规保护农电合作社利益不受其他供电企业的侵犯、全美农电合作协会为农电合作社争取在中央的地位、农电合作社章程保证了合作社良好的运行状态、作为农民自己组织的合作社能够高效运行、合作社为农民会员普及用电知识增强了他们之间的信任与合作
	中国	政府和供电企业联合供给	农电管理体制改革和农网改造、城乡同网同价、农民交付所有的农电资产	国家电网公司和南方电网公司代管和直管大电网型设施、县政府和供电企业直管小电网型设施	取消乡镇供电所和农民供给主体地位降低了农民维护农电设施的积极性、管理层级不仅降低了各方之间的协作也增加了管理成本、县级供电企业经济负担严重和交易成本增加、省级供电企业还贷压力大后续更新改造资金无保障、县级和省级供电企业之间权责不对等增加了双方之间的矛盾和交易成本、小电网供给企业未受到国家重视自身难以持续运营
		政府和农电供给企业联合供给	农电管理体制二次变革、组建农电工作部和农电供给企业、出台农电供给专项资金和长期低息贷款政策与税收优惠政策、完善农村电气化法规	国家农电工作部作为国家最高农电管理机构、农电供给企业负责农村电力设施供给、省级和县级政府分别监管农电供给总公司和子公司、用电农户形成联盟监管农电供给企业	分割城乡电力设施供给主体有利于降低省级供电企业负担和提升农村用电的地位、中央设立专门的农电管理机构——农电工作部能够为农电供给企业争取充足的资金和政策支持、三级管理层级减少了组织内部的管理成本和组织之间的协调与管理成本、省级和县级政府仅承担出资和监管责任降低了它们的经济负担并理顺了与供电企业之间的关系、农村供电企业能够在政府的支持下独立运营和自我管理

(四)半收费型农村基础设施供给制度

以农村饮用水设施为代表。国际上的农村饮用水供给制度分为两种,即发达国家采取的政府供给制度和发展中国家的政府与农民联合供给制度。实质上,农村饮用水设施属于中等规模、劳动密集型生产环节的资本密集型设施,应该采取政府与农民合作组织联合治理结构。

20世纪70年代,印度的农村饮用水供给制度改革非常成功,而中国当前的农村供水问题与印度类似,不同的是,中国存在农民自我供给的基础,但农民自我供给与政府参与供给制度无法有效衔接,难以高效解决农民饮水安全问题,更无法为集中供水的水厂运行提供制度保障,致使许多新

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

建水厂不断荒废、倒闭。为了解决这个难题，首先应该从国家层面上制定维护农村居民饮水安全的人权法规以激励各级政府的重视; 组建中央层次的管理农村供水的部门，专门负责全国农村供水的统一规划和管理，并设立农村供水专项基金和优惠的金融与税收政策; 政府支持在乡镇组建农民自我供水(简称WASH) 合作社，由合作社作为统一的供水组织自我运营、维护和管理饮用水设施，同时政府制定保障合作社顺畅运行的章程和法规; 统一农村集中供水模式和供水组织标准，改革原有的机构型、私企型和协会型供水组织为 WASH 合作社，激励农民自我维护设施的积极性，以满足农民的饮水安全需求。

表 4　半收费型基础设施供给制度分析

农村基础设施类型	国家	供给制度类型	宪法秩序	治理结构	激励结构
半收费型农村饮用水设施	印度	政府立项、社区管理	分权制度改革、公共部门权力下放到农村社区	政府出资立项并监管、农村社区自我建设和维护与运营设施、NGO 等支持性组织向社区提供硬件和软件支持、三方合约治理模式	社区掌握资金使用权和方案决策权使其成为真正的饮用水设施的主人、政府和援助机构作为主要出资人减轻了社区的负担、三方合约保证了资金使用的效率、支持性组织保证了社区合约的执行、专门负责管理与运营的村庄供水与卫生委员会将妇女作为主要参加者充分发挥了她们的天赋和才能、政府机构提高了工作效率、参与者的整体交易成本降低
	中国	农民自我供给为主、政府参与供给制度	国际供水与卫生十年活动促使中央政府参与农村供水工程、生命之水十年活动促进中央政府较为重视农村居民饮水安全	中央政府无专门负责农村供水的机构、爱卫会职责与供水需求之间存在偏差、政府投资力度偏小也不具备专项供水资金、供水组织运营模式混乱和管理效率低下以及维护难以持续	中央政府的多头管理机构导致供水组织没有归口单位并出现没有统一规划的问题、政府出资太少导致农民或农村集体经济负担严重、政府干预设施的建设和运营与管理增加了政府的管理成本也降低了农民的地位和权力、农民成立的供水组织缺乏法律地位和法律保护、机构性质的供水组织运营效率低下、私企性质的供水组织因无力收缴水费而难以持续供水或变相高价供水、现有的集中供水设施难以维继
		政府和 WASH 合作社联合供给	安全饮用水是农村居民的基本人权、成立专门负责农村供水的中央机构、政府支持组建乡镇 WASH 合作社、设立专项农村供水资金和优惠贷款与税收政策、制定保障合作社运营的法规	组建三级管理组织、政府支持与 WASH 合作社自我运营和维护设施、供水组织改革并统一成 WASH 合作社运营模式	将政府对农村居民饮水安全问题法制化能够保证农民的基本人权、组建专门的供水组织和管理机构能够避免无人管理问题和降低管理成本、WASH 合作社作为农民自己的供水组织能够激励农民积极参与管理和缴纳水费、合作社运行章程法制化能够保证其合法权益不受侵害

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

五、中国农村基础设施长效供给制度创新的一般建议

(一)宪法秩序改革:转变中央政府的职能

综上,与公共品供给理论提倡农村公共品分级供给的观点不同的是,作为(准)公共品的农村基础设施在当前的中国应该采取"政府与农民合作组织联合供给制度",而中央政府在宪法秩序制定中的作用尤为重要。

1. 成立农村基础设施统管机构

目前的农村基础设施由水利部、财政部、交通部等部门分散管理,无法满足农村的专门要求,因而非常有必要成立中央层面统管机构,如农村公共事业管理机构,已有的管理部门从事辅助工作。

农村基础设施统管机构将成为处理农村发展问题的主要责任人,是实现农民利益的政府代表,是农民表达需求的渠道和平台;它将是缩小城乡基础设施差距的主导者,将城镇基础设施的收费反哺农村;它将成为农村基础设施法规和农民组织规章的制定者和责任者,是农民权益和农民组织的保护者。

2. 加大中央政府投资规模

事实上,在政府对农村基础设施投资增加之前,农电设施、饮用水设施和道路设施等规模非常小,农民自我供给无法满足农村的大量需求;而在政府加大投资力度之后,农村基础设施的供给规模迅速增加。这说明政府投资规模与农村基础设施数量成正比,只有政府加大投资力度才能高效解决供给问题。在农村税费改革和"一事一议"筹资机制的环境下,县乡村财力薄弱,无法增加对农村基础设施的投资,而中央政府财力充足,能够承担大力投资的责任。

3. 启用专项基金和制定优惠政策

在财政政策方面,政府有必要将财政补贴、城市和工业的反哺资金、长期低息贷款和政府配套物资等统筹起来,设立供给农村基础设施的专项基金,基金由统管部门负责,以项目为依托,用于新建设施的启动、已有设施管护和农民合作组织的组建资助等。

在金融政策方面,政府有必要制定优惠政策以促进农村的金融机构提供长期低息贷款项目;同时,创新农村小额信贷机制,满足其抵押或担保要求,以解决农民合作组织贷款难的问题。

(二)治理结构改革:组织农民自主和自愿合作

农村基础设施供给包括潜在消费者的需求表达、提供(由谁出资)、生产(政府和私人都可能成为生产者)以及设施建成之后的管理(运营和维护)。在参与者为政府和农民或农民合作组织的情况下,政府与农民合作组织之间的治理结构决定了设施供给过程各环节的绩效,其中组织农民自主和自愿合作是治理结构有效与否的关键。

1. 组织农民合作能够弥补基层政府的不足

农村税费改革虽降低了农民的经济负担,却也减少了基层政府的收入来源,致使基层政府供给基础设施的效率更为低下,而农民合作组织运行成本较低,具有组织管理优势,能够以较低的成本实现公共目标。

村集体经济组织无力满足农民对基础设施的需求。村集体只是一种低级形态的合作,是传统农村向现代农村过渡时期的一种合作组织形式,容易造成集体对个体的侵犯和压制,以抽象的集体取代真实的个体,因此现有的村集体组织已远远无法满足农民的需求,需要根据具体项目组建专门的农民合作组织。

组织农民合作、形成农民合作组织,能够增强农民的谈判实力,提高农民的社会经济和政治地位,进而对公共资金的筹集、使用和管理起到监督作用,与政府和农民之间形成相互制衡的约束机制。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2. 农民合作组织组建方式: 农民自组织

(1) 农民合作组织组建方式

农民合作组织组建方式有外部力量强制执行的“他组织”和农民自发形成的“自组织”两种。本文认为，新时期的农民合作组织成立的基础是满足农民的内在需要，合作特点包括自愿和自主两个方面，农民自愿合作以解决自己无法解决的问题，同时又完全依靠农民自己的意识、遵守共同的规则，自主加入组织。在这种合作和组织中，自始至终都体现着农民的主体地位，可以说，没有农民的主体性，也就没有农民合作组织。

(2) 政府在支持农民合作中的具体职责

首先，政府应充分发挥农民合作组织发展初期时的作用，降低组建成本。农民合作组织在工商部门的登记费用非常高，少则要数百元，多则要数千元，而且每年还必须交年度检查费，费用之高致使很多小规模的农民合作组织不愿登记; 合作组织在登记时所需的注册资金也各不相同，绝大多数需要注册资金，最少 10 元，最多高达 50 万元，差别巨大，这些费用直接提高了农民合作组织组建的门槛。政府应该运用行政权力降低这个门槛，可以采取直接补贴、减免费用等方式，为合作组织创造更好的发展环境，提高合作组织的生存和发展能力。

其次，政府应采取“利益”方式诱导农民合作组织的组建。农民是理性经济人，是否合作主要取决于合作成本和收益的比较。当农民预期到合作能够增加“净收益”时必将愿意合作，组建合作组织，通过合作和合作组织维护和扩展其权益。但农民自身缺乏了解合作益处的信息，需要政府向农民提供合作有益的信息，使农民了解到不合作的弊端，认知参加合作组织的好处。

最后，政府有必要维护农村的社会资本，促进农民之间的合作。克服农民之间互不信任的办法是将个体农民的利益嵌入社会资本中，使农民的行动不只是受个人利益驱动，还要受到人际关系中社会资本的约束。政府有必要维护当前农村的社会资本，以维系农民之间的信任与互惠; 同时，政府也有必要培训农民精英成为组织的领导人，如村干部、种植能人和宗族精英等，使他们能够得到农民的尊重和信任，以保持社会资本的持续性，维系农民的合作。

(三) 操作规则改革: 以劳代资，科学定价

中国农村大部分基础设施都是由农民出资投劳建立起来的。新时期，在设施物理功效不变的前提下，应慎选物质材料、以农民投劳代替出资的方式建设和维护设施，减轻农民的经济负担。已有数据表明，农民的农业生产支出和日常消费支出比例占原本很低收入的大部分，无力支付基础设施建设需要的资本成本和运营与维护成本，虽然他们愿意购买完善设施带来的服务，但是这些支出必将给他们带来沉重的经济负担。因此，政府作为原材料、资本、政策和科学知识的主要提供者，农民作为劳动力和地方知识的提供者，两者之间应该开展有效的合作。

另外，现有农村基础设施的定价规则需要改革。前文的分析表明，农村基础设施在管理和运营过程中交易环节繁复，非必要的交易成本最终转嫁到农民身上，使农民在享有设施所提供的产品或服务的同时不得不额外承担这些支出。因此，切实减轻农民的经济负担还应该“由下而上”减少交易成本，科学地制定基础设施的消费价格。具体来讲，对于农田水利设施，要解决按亩收费造成上游农户“搭便车”、浪费水源而下游农户缺水的不公平问题，激发农民节水意识并按时上交水费，有必要实行阶梯式、超额累进加价的按方收费规则，依据水源丰裕程度和作物性质制定灵活的轮灌规则; 对于农电设施，解决现行电价依然偏高的问题，需要减少供电企业与农户之间的收费交易手续以及供电企业内部的管理交易环节，使农民只需承担正常的目录电价，同时也需要提高城市电价来补贴农村电价，这样才能使农民相对用电支出与城市居民“同价”; 对于农村饮用水设施，解决水费抵偿制水成本和按时收取的问题，可以采取补偿成本定价方式或逐步定价方式，只有缴纳水费的农户才能享有用水权利，同时，设立水费资金专款账户，按用水量提取设施保障基金和管

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

理人员的日常开支以及折旧和大修费用,确保运营与维护所需资金的来源渠道稳定。

参考文献:

[1] SCHOUTEN T, MORIARTY P. Community Water, Community Management: From System to Service in Rural Areas [M]. London: ITDG, 2003: 14, 23.

[2] 齐振海,皇甫伟. 美国、尼泊尔农电改革的经验及对我国的借鉴 [J]. 中国电力教育,2006,(1):77-80.

[3] TANAKA Y, SATO Y. An Institutional Case Study of Japanese Water Users Association: Towards Successful Participatory Irrigation Management [J]. Paddy Water Environ, 2003,(1):85-90.

[4] 王抒祥. 结构调整渐到位——农电"两改一同价"工作回顾 [J]. 中国电力企业管理,2004,(1):29-33.

[5] 奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道 [M]. 上海:上海三联书店,2000:204-211.

[6] WELLENIUS B, FOSTER V, MALMBERG-CALVO C. Private Provision of Rural Infrastructure Services: Competing for Subsidies [R/OL]. (2004-08-01). http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentSer...F/wps3365Private.pdf.

[7] LEBO J, SCHELLING D. Design and Appraisal of Rural Transport Infrastructure——Ensuring Basic Access for Rural Communities [R/OL]. (2001-04-30). http://www-wds.worldbank.org/servlet/WPS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_0105050456528.

[8] 杨 林,韩彦平,孙志敏. 公共财政框架下农村基础设施的有效供给 [J]. 宏观经济研究,2005,(10):56-59.

[9] 马晓河,方松海. 我国农村公共品的供给现状、问题与对策 [J]. 农业经济问题,2005,(4):22-29.

[10] 高 明. 公私合作模式在农村基础设施建设中的应用 [J]. 宏观经济管理,2010,(7):52-54.

[11] 周玉玺,胡继连,周 霞. 农田水利基础设施的供给制度选择 [J]. 改革,2005,(3):59-65.

[12] 王春福. 农村基础设施治理 PPP 模式研究 [J]. 农业经济问题,2008,(6):64-67.

[13] 王春超. 农民参与农村基础设施建设筹资的意愿研究——以广东 19 个村农户调查为例 [J]. 上海经济研究,2010,(3):18-26.

The Long Supply Institution of Rural Infrastructure ——The Perspective of Nested Institution Framework

CHAI Ying[1], ZENG Yun-min[2]

(1. *National Economic Research Center, Guangdong University of Business Studies, Guangzhou* 510320, *China*; 2. *Center for Environmental Economics & Policy Research, Guangdong Academy of Social Sciences, Guangzhou* 510610, *China*)

Abstract: This nested institution framework for analyzing the effective problem of the rural infrastructure's supply institution contains constitutional order, governance structure and operative rules. Through the study of four types of rural infrastructure including resource-based, pure public goods, chargeable and semi-chargeable ones, the paper finds out that the effective standard of rural infrastructure's supply institution is to use the minimum transaction costs to motivate maximumized participators, and the combinization between government and farmers' organization is able to achieve this goal perpeturally. The innovation of rural infrastructure's supply institution in China comprises transforming the function of central government, organizing farmers' cooperation and legislating farmer's organization, and replacing capital with labor and pricing scientifially.

Key Words: the nested institution framework; transaction cost; the long supply institution

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net