

## 中国农村基层治理与公共物品提供

张晓波 樊胜根 张林秀 黄季焜\*

**摘要** 在发展中国家,寻求最有效的社区治理方式已经成为农村发展的关键。因此,就各种治理方式进行实证评价已经刻不容缓。20世纪90年代初以来,中国农村有成千上万个村子进行了村民选举,这无疑为研究民主对农村基层公共物品提供的影响提供了良机。基于最近一次农村调查,本文就两种基层治理方式进行了比较,研究结果表明村民选举有助于增加村的收入,且主要靠企业上缴的税收。但是,私有化增加了向企业征税的难度。单靠选举不一定能增加村财务支出中公共投资的比例。只有真正实现决策权分担以后,公共支出中用于公共投资的比例才会增加。

**关键词** 治理,民主,公共物品提供

### 一、引言

在发展中国家,弱势群体往往很难享受到上级政府提供的服务,所以不得不依靠所在社区提供的公共服务(世界银行,2000)。在这种情况下,寻求最有效的基层治理方式逐渐成为发展中国家农村发展过程中普遍面临的一个关键问题。然而,迄今为止国内外有关基层社区治理和公共物品提供之间的关系的定量研究并不多,究其原因多半是由于缺乏详细资料(Dethier, 1999)<sup>1</sup>。现有的大多数文章局限于描述公共投资的规模及结构,很少触及对发展中国家税收结构的影响。

过去二十多年中国农村的基层治理结构发生了很大变化。20世纪80年代以前,基层干部由上级政府指定、委派,在上级政府和广大村民之间,村干部更关注上级(Fan, 2001)。进入20世纪80年代,农村基层干群之间由税费引发的矛盾日益突出,一些人开始批评基层干部指定委派制度(He et al.

\* 张晓波、樊胜根,国际食物政策研究所(IFPRI);张林秀、黄季焜,中国科学院农业政策研究中心。通讯作者及地址:张林秀,北京市安外大屯路917大楼531室,100101;电话:(8610)6485-6834;传真:(8610)6485-6533;Email:lxzhang@public.bta.net.cn。作者感谢江苏省统计局以及六个样本县统计局在调查中的大力协助,并感谢中国科学院农业政策研究中心成员所做的调查工作。特别要感谢农业政策研究中心刘承芳提供的帮助。本研究得到中国国家自然科学基金委(项目批准号:79970065)、澳大利亚国际农业研究中心和国际食物政策研究所等的资助。

<sup>1</sup> Besley and Burgess(2001)对印度的研究表明,公共物品的提供和赈灾支出与责任感之间有很强的正向关系。La Porta et al.(1998)用跨国数据从宏观层次讨论了民主对发展的影响。但这些研究都集中在宏观层次而不是社区层次。世界银行(2000)提供了一些基层治理对贫困人口的重要意义的资料,但并没有定量分析。

2001)。正是在这样的背景下,从20世纪80年代开始,全国农村有成千上万个村子实行了村民选举。这种纵向的制度转型以及横向的地区差异,无疑为研究人员实证研究村民选举对农村基层公共物品提供的影响带来了良机。

目前国内外对农村基层治理和村民选举的研究处于热潮,但将村民选举和村经济绩效结合起来研究的并不多。<sup>2</sup>有一些英文文章详细描述了村民选举的演变过程和实施状况,如O'Brien和Li(2000),Oi和Rozelle(2000),Paster和Tan(2000),以及Xiang(2000)等。最近徐勇写了一本题为《中国农村村民自治》的专著。也有少数文章探讨了基层治理与公共物品提供之间的关系,如Tsai(2000)在实地调研的基础上,描述了村干部的行为和乡村治理。但是她的研究样本只有几个村子,时间跨度也只有一年。据作者了解,目前还没有人用面板数据实证定量分析过村民选举对公共物品提供的影响。

在中国,大部分人口居住在农村,他们主要依靠所在村提供最基本的基础设施,如灌溉、饮水和道路交通等。农民上缴大量税费,但从中央政府得到的财政再分配和转移支付却很少(Tsai,2000)。在这种大背景下,农村治理方式无疑直接影响到基层公共物品提供的效率。农民税收负担问题长期困扰着国家领导人和学术界。如何有效地改善农村公共财政制度,提高农村公共物品提供的效率,是政策制订者无法回避的一大挑战。

农村基层治理方式的转型是否带来税收和支出结构的变化?村民选举产生的村干部会不会因为责任感增强而更加注重所在区域农民的需求?要回答上述问题,需要全面而详细的数据,如村一级的社会经济指标、选举过程等等。为此,作者于2000年在江苏省进行了村级调查,收集了农村治理、收入、生产和公共财务等信息。利用这套数据,可以在控制村级特征的基础上,如收入水平、村子规模以及工业发展水平,考察农村治理方式对村财务收支的影响。本文同时为讨论中国是否应该将选举上升到乡镇或县一级提供了一些实证信息。另外,本文为发展中国家的基层治理研究,尤其是在还选举权于民方面起到了抛砖引玉的作用。<sup>3</sup>

本文将从回顾基层治理和公共物品提供理论出发,通过回顾中国农村治理方式的变化,基于一手调查的村级数据,用实证的定量研究方法分析我国农村基层治理方式对公共物品提供的影响,并在此基础上提出政策建议。

## 二、治理和公共物品的提供

提供公共物品和服务是政府的一项主要职责。治理的有效性直接影响到

<sup>2</sup> 2000年9月2—5日在北京召开的“中国村民自治和农村社会发展”国际研讨会的汇编材料收集了大量尚未公开发表的文献资料。这些文章大部分是从社会学、政治学或法律的角度研究基层治理。

<sup>3</sup> 在现有文献中,“还选举权于民”通常指的是以和平的方式倡导公民的选举权(Lizzeri和Persico,2003)。

广大人民群众的日常生活在，尤其是依靠社会救助生存的弱势群体的生活。目前有一些文章用多国数据分析了治理的决定因素及其影响，但由于缺乏数据资料，在微观层次研究治理问题的文章还不多（La Porta et al. 1998）。跨国研究的结果表明，有效治理对于经济增长和公共物品提供至关重要。虽然跨国研究一定程度上揭示了实证规律，但不能为如何改善现实生活中负责具体实施的社区的治理方式提供政策建议。有理论和实证研究表明，在发达国家，民主治理确实对公共物品提供有影响（Lizzeri 和 Persico, 2001；Besley 和 Burgess, 2001；Besley 和 Coate, 2001）。遗憾的是，就民主治理在基层的影响，尤其是在发展中国家基层社区的影响，迄今为止作者还知之甚少（Dethier, 1999）。

理论界对还选举权于民及其对公共物品的影响有两种观点。Acemoglu 和 Robinson（2001, 2002）认为在欧洲，民主的推行主要是由于穷人革命的威胁。“穷人革命威胁论”预言会增加对穷人的转移支付并还选举权于民。比照之下，Lizzeri 和 Persico（2003）认为公共物品需求增加是民主得以推行的关键，尤其是当旧的体制无法满足精英对公共物品的需要时。按照“公共物品需求增加论”，政府还选举权于民的同时应该增加公共物品支出，而不是增加转移支付。经过对西欧的考察，Aidt, Dutta, 和 Loukoianova（2002）发现，相比之下，还选举权于民与增加用于提供公共物品的支出之间关系更大，原因在于公共物品支出增加了选民的既得利益。中国农村最基层风起云涌的村民选举，无疑为从发展中国家检验上述两种理论假设提供了自然背景。

民主不仅仅意味着参与，还应该包括责任感。选举可以将不胜任和腐败的干部免职。但是，如果没有责任感，选举产生的干部也可能滥用职权。中国农村的选举触及更多的是参与而非责任感，因为很多情况下，重大问题的决策并不是当选的干部说了算。各种治理方式并存的现状有助于研究人员“分解”参与和责任感各自对公共支出结构的影响。

虽然民主的推行有可能影响到农村基层税收的来源，但是还选举权于民的理论的预测更多集中在预测支出结构的影响而不是收入来源的影响。中间投票者理论预测选举产生的干部比指派的干部更加想选民所想。在中国，税收负担过重是农民首要关心的问题之一。在这样的背景下，选举会不会向中间投票人理论所预测的那样，降低农民的税收负担？对此，本文将进一步展开研究。

### 三、中国农村基层治理的发展

村是中国农村社会的最基层，但没有正式的行政编制。每个村有村党支部和村民委员会。村党支部是中国共产党在农村最基层的组织，村民委员会是基层群众自治性组织。党支部书记比村民委员会主任的权利更大，两者都

代表国家贯彻实施政府的政策,如粮食收购政策。20世纪70年代末以前,农村干部通常是由上级政府(人民公社和县政府)指定、委派。村干部的职责主要包括四个方面:(1)收税收费;(2)贯彻执行计划生育政策;(3)完成粮食收购任务;(4)提供公共物品和服务(Lin et al., 2003)。上级指派的村干部更关心前三项职责,因为这关系到他们能否晋升,他们通常不太注重给村民提供公共服务(徐勇,1997)。但是由于中央政府进行再分配时很少有资金返还到村,所以村干部在公共服务决策方面扮演了重要角色,如修路、供水、修建学校和诊所等。<sup>4</sup>

20世纪80年代末,随着人民公社的解体,农业生产由集体劳作变成了分户劳动,旧体制在提供基本公共物品和服务方面的弊端凸现。基层干群之间由税收引发的矛盾日渐突出。面对这种压力,20世纪80年代中期中央政府采纳了村民选举这个意见。经过几年的试验,中央政府于20世纪90年代初号召大范围推行村民选举。但是,全国各地在选举时间上和程序上差别很大。一些地方干部迟迟不推行村民选举,担心村民自治会给他们执行国家政策带来更大的困难(O'Brien和Li 2002)。实际操作中选举的程序各式各样。例如,一些地区先选村民委员会委员,再从村民委员会委员中选举村民委员会主任;另一些地区选村民委员会委员和选村民委员会主任同时进行。

20世纪90年代初,江苏省人民代表大会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》实施细则,随后村民选举在全省大范围推开。截止到1994年,全省有3万多个村民委员会通过竞选产生,其中包括100多万名村民代表,也就是说平均每村有33名村民代表(CRLSRT,<sup>5</sup>2000)。由于当地政府在很大程度上负责选举的具体组织与实施,这就出现了80年代末90年代江苏省农村各种治理方式并存的情况。现实生活中选举过程和治理的权利结构十分复杂,地区之间差异很大,这一点Oi和Rozelle(2000)曾讨论过。Shang(1999)强调指出,选举存在严重的不规范性,造成了一些负面影响。究竟新的治理方式对农村基层公共物品的提供有没有积极影响,还是一个有待实证研究的重要问题。

#### 四、数据和描述统计分析

本文所用的数据来自中国科学院农业政策研究中心(CCAP-CAS)、江苏省统计局和国际食物政策研究所(IFPRI)2000年联合开展的一次农村调查。调查地点是江苏省境内的6个县市共计60个村。这6个县市中,苏南的张家

<sup>4</sup> 按照《中华人民共和国义务教育法》,所有学龄儿童(6岁,特殊情况可推迟到7岁)应当入学接受规定年限(9年)的义务教育。通常情况下村要部分负担当地公共小学的开支。

<sup>5</sup> 为China Rural Local Self-Governance Research Team的首字母缩写,见参考文献部分。

港和宜兴乡镇企业比较发达，非农收入已经成为农民家庭收入的主要来源。苏北的沭阳和赣榆属于欠发达地区，当地大多数农民仍然以务农为生。从经济和社会发展程度来看，东台和兴化介于苏南和苏北之间。

60个村按照随机原则抽取，每个县取10个村。调查员对每个村的村主任和村会计进行了访谈。通过查阅历史账目并与村干部核实，取得了样本村的详细资料。样本跨越1985年、1988年和1990—1999年，样本期内各种治理结构并存。本次调查收集了村基本情况（如到市场和县政府所在地的距离）、经济活动（如农业生产、乡镇企业以及村财务收支）以及村领导班子的特征（如受教育水平和上任职的工作经历）等详细资料。有必要指出的是，人均收入资料来自官方的农村住户调查，只有1985年、1990年、1995—1999年共7年的数据。

在所调查的60个村中，由于有2个村信息不全，所以实际分析时只有58个样本村。表1是实行选举的村的数量以及样本村历年的财务状况。在58个样本村中，有过选举的村的数量从1985年的13个增加到2000年的49个。直接从农民征收的税费占村财务收入的2/3以上。村里的另一个主要收入来源是向企业收费。平均而言，样本期内来自上级政府的部分只占村财务收入的4%（多数以土地征用补偿金的形式）。所以说，农村基层公共物品提供的资金主要靠村自己解决，这与Oi和Rozelle（2000）的研究发现是一致的。

表1 村民选举与村公共财务

年	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	平均
实施选举的村的数目	15	24	37	37	40	48	49	
人均财务收入 (1999年不变价格,元)	180.8	175.2	164.5	183.1	199.2	218.3	225.6	192.6
来源:农户(%)	68.4	70.9	73.2	72.2	71.7	67.4	70.2	71.7
企业(%)	27.2	25.4	24.0	24.4	24.6	26.9	24.1	24.6
上级政府(%)	0.3	0.8	1.3	1.8	2.2	3.6	4.0	2.2
其他收入(%)	4.1	3.0	1.5	1.6	1.5	2.1	1.7	1.5
人均财务支出 (1999年不变价格,元)	183.0	165.1	167.1	181.9	193.7	214.6	221.3	189.8
其中:公共投资(%)	35.4	34.1	34.2	34.8	36.3	35.4	32.7	34.7
生产性投资,如灌溉等(%)	49.4	48.2	40.8	43.2	34.6	44.1	43.5	43.2
道路(%)	11.9	7.4	15.5	16.7	21.8	22.2	19.2	16.6
教育(%)	15.0	14.6	14.7	12.4	15.4	14.7	12.9	14.2
电力和通讯(%)	5.6	5.8	9.9	10.9	8.6	4.9	6.0	7.4
对贫困人口转移支付(%)	3.9	3.6	3.4	3.1	3.7	3.6	2.9	3.4
管理费用和其他支出(%)	60.6	62.4	62.3	62.0	60.1	61.1	64.5	61.9
所得税率(%)	6.7	7.0	4.9	4.9	4.1	3.8	3.6	5.0
企业税率(%)	6.8	7.9	3.4	2.3	2.0	3.0	2.4	3.8

资料来源:作者调查。

样本期内人均财务支出为 190 元(按 1999 年不变价格计算),其中约有 1/3 用于公共投资,60% 强用于行政管理(其中包括村干部工资和公共关系支出),用于扶贫济困转移支付的大约占 3%。生产性投资(包括灌溉)所占的比例最大,是农村基层公共投资的主要形式。道路、教育和电力通信支出依次居第二、第三和第四位。样本期内农户的所得税税率从 3.6% 到 7.0% 不等,与 Bernstein 和 Lü (2000) 的研究报告形成了对比。<sup>6</sup>

表 2 是 1999 年样本村的治理方式。从中可以看出,农村基层治理的方式有多种:只有 1 个村的公共投资决策由村委会主任说了算;有 17 个村是由村支书说了算,表明共产党依然是农村基层的领导核心;有 9 个村是由村支书和村长相互商量决定;<sup>7</sup> 有 14 个村是由村民委员会决定。<sup>8</sup> 治理结构的变化反映了领导方式的重大变化,即由单个人决策向共同协商决策转变。

表 2 1999 年村里主要支出的决策方式

决策方式	观察值个数
村支书	17
村委会主任	1
村支书 + 村委会主任	9
村民委员会	14
其他	17

资料来源:作者调查。

表 3 1999 年两类村的主要指标比较

	任命的村长	选举的村长
村长特征(1999 年)		
年龄	42.4	42.3
受教育水平	8.1	8.9
是党员(%)	75.0	88.0
在乡镇企业工作的年数	2.0	1.9
收入和发展指标(1999 年)		
人均收入(1999 年价格)	2962.8	3676.4
每 100 户电话门数	20.3	25.6
每 100 户电冰箱台数	17.9	20.4
人均财务收入(全部样本,1999 年价格)	182.1	198.4
来自农户收入(%)	80.1	64.9
来自企业收入(%)	14.9	30.9
人均财务支出(全部样本,1999 年价格)	178.5	196.0
公共投资(%)	39.5	32.1
对穷人的转移支付(%)	3.2	3.6
管理费用和其他支出(%)	57.3	64.3

资料来源:作者调查。

<sup>6</sup> 原因在于本研究只包括村里征收的税费,不包括上级政府征收的部分,所以本研究有可能低估农户的所得税。Lin et al. (2002) 用住户调查资料得出的所得税率更高。

<sup>7</sup> 其中有两个村的村支书和村长实际上是同一个人。

<sup>8</sup> 村民委员会是国家在村一级的行政管理机构,名义上村民委员会主任是一村之长。

选举产生村长的村人均收入比指派村长的村高出 700 元。从全村每 100 户拥有的电话门数、电冰箱台数这两项反映农村生活水平的重要指标来看,选举产生村长的村生活水平更高。两类村的公共财务结构也有差异。指派村长的村向农户直接征收的税费占村财务总收入的 80.1%。相比之下,这个比例在选举产生村长的村是 64.9%,且主要来自乡镇企业。虽然在实行选举的村人均支出更高,但是选举的村用于公共投资的比例低于没有选举的村。这表明选举在贪污腐败盛行和公共物品提供不足的村更容易发生。潜在的逆向因果关系问题可能导致标准计量估计的结果偏误。为了定量分析农村基层治理对公共财务的影响,必须控制选举决策的内生性。

## 五、实证分析

在村民选举试验的初期阶段,主要是由上级政府按照地理和行政区划选择选举试验村。20 世纪 90 年代试验成功以后,选举在更大范围内推广开来,且通常是一种政府行为。在当地政府的指导下,由村里决定选举的时间和程序。有可能两阶段的财务状况和选举之间存在一定程度的内生性。上级政府不太可能绝对随机地选择选举试验村。另外,对贪污腐败和公共物品提供效率低下意见很大的村民对选举的需求可能更大。

考虑到选举的内生性,作者采取了三种分析方法。第一种是“差异中差异法”(difference-in-difference approach)。具体而言,先根据 1999 年选举状况将样本村分成两组,然后比较这两组 1985—1999 年期间财政决策变量的变化情况。表 4 是两组村差异中差异的平均值和  $p$ -值,通过  $p$ -值可以判断这些差异是否显著不等于 0。有选举的村人均税收总收入的变化比没有选举的村高出 0.594,而且这种差异在 10% 的水平上显著。从直接来自农户的税收占村财务总收入的比例来看,选举的村比没有选举的下降得更快,更显著。从直接来自农户的税收占总税收的比例和公共投资占村总支出的比例的变化来看,两组村之间差异很小。

表 4 用差异中差异法检验选举的影响

	人均税收收入	直接向农户征收的税	来自农户的税收占总税收的比例	公共投资占全部支出的比例
平均差异	0.594	-0.031	-0.212	0.040
$p$ -值	0.094	0.940	0.046	0.666

资料来源：作者调查。

差异中差异法的一个不足之处是没有考虑到选举时间的差异。从严格意义上讲,两组村不完全可比。为了弥补这一不足并检验估计结果的稳健性,作者用差分法进一步分析了实行选举前后税收和支出的变化。根据每个村实行选举的起始年份,用虚拟变量控制这种制度变化,虚拟变量的取值为:选

举制 = 1, 指派制 = 0。

表 5 是选举对 4 个村财务指标的影响的估计结果。这 4 个因变量是: 人均财务总收入、直接来自农户的税收占总税收的比例、村财务总收入来自农户的比例, 以及公共投资占村财务总支出的比例。因变量的变化用一年差分。<sup>9</sup> 表 5 的上半部分只有一个自变量——选举虚拟变量。考虑到税收和支出可能会因为选举以外的原因发生变化, 所以在表 5 的下半部分, 除了选举虚拟变量外, 还引入了村虚拟变量, 以及村虚拟变量和选举虚拟变量的交叉项。村虚拟变量有助于排除一些与选举无关的因素的影响。村虚拟变量和选举虚拟变量交叉项的系数进一步强化了这种关系。在表 5 下半部分, 村选举虚拟变量系数的平均值反映了选举对税收和支出的平均影响水平,  $p$ -值用于判断这个平均值是否显著不为 0。这里用 Akaike 信息标准 (Akaike information criterion, AIC) 对两种模型设定方法进行比较。AIC 的值越小, 表明模型设定越好。表 5 上下两部分的选举变量的系数都没有达到统计显著水平。考虑到差分方法只能分析短期影响, 这样的估计结果自然也在意料中 (Hsiao, 1986)。而且, 选举对税收和支出的影响不可能短时间内立即体现出来。

表 5 用差分法检验选举的影响(一年差分)

	人均税收 收入	直接向 农户征税	来自农户的税收 占总税收的比例	公共支出占总 支出的比例
只引入选举虚拟变量				
系数	0.044	-0.012	-0.009	-0.003
$p$ -值	0.161	0.836	0.425	0.817
AIC	444.8	1094.3	-636.1	-504.6
村虚拟变量 + 村虚拟变量 + 选举虚拟变量				
系数平均值	0.047	-0.006	-0.010	-0.001
$p$ -值	0.989	1.000	1.000	0.997
AIC	553.8	1123.3	-368.8	-257.3

资料来源: 作者调查。

Griliches 和 Hausmar(1986) 建议用多年差分而不是一年差分来研究长期影响, 这种方法同时避免了可能的测度错误。表 6 基本上重复了表 5 的分析, 所不同的是用 5 年差分。表 6 前三个模型(人均税收收入, 直接来自农户的税收和来自农户的税收占总税收的比例)的 AIC 值在下半部分比在上半部分小。从表 6 的结果可以看出, 选举提高了村财务总收入, 并降低了来自农户的税收比例。但是如果从人均水平看, 选举对农户的直接税收负担并没有显著影响。对于表 6 的第四个模型(公共投资占总支出的比例), AIC 的值在上部分比上部分小, 表明在这个模型中只引入选举虚拟变量更好。选举变量的系数是正的, 但

<sup>9</sup> 样本期包括 1985 年、1988 年和 1990—1999 年。由于年份不连续, 作者用相邻两年的差并按这两年的差距进行标准化处理。



不显著。

表 6 用差分法检验选举的影响(五年差分)

	人均税收 收入	直接向农户 征税	来自农户的税收 占总税收的比例	公共支出占 总支出的比例
只引入选举虚拟变量				
系数	0.092	-0.326	-0.052	0.003
<i>p</i> -值	0.106	0.008	0.004	0.858
AIC	1112.1	1976.3	-188.3	-142.2
村虚拟变量 + 村虚拟变量 + 选举虚拟变量				
系数平均值	0.047	-0.334	-0.050	-0.009
<i>p</i> -值	0.004	0.412	0.001	0.012
AIC	936.6	1640.4	-220.6	-82.4

资料来源：作者调查。

上述两种方法的不足之处在于无法直接了解其他变量的影响，如村里是否有企业、私有化和收入水平。第三种方法用村特征取代了村虚拟变量进行估计。村级特征变量包括：人均收入、是否有企业和村子规模。<sup>10</sup>

对公共物品提供的需求可能随着收入水平的提高而增加 (North, 1990)。考虑到收入与治理之间的关系可能是非线性的，所以同时引入收入和收入的平方，看看是否存在二次关系。村里是否有企业已经被广泛作为研究中国农村公共财务的主要工具变量，这是因为在中国农村，企业的产权通常归集体。向企业，尤其是集体企业征税，比向一家一户征税的交易费用低。并且向农户征税经常导致干群关系紧张。这在江苏省尤其如此，以前江苏农村的企业主要是集体所有，村里企业的发展可能影响到税收来源和公共支出结构。考虑到这一点，模型中引入了村里是否有企业这个虚拟变量。

很多公共物品的提供都存在规模经济，所以提供公共物品的单位成本很可能随着村子规模的增大而降低。但是另一方面，随着村子规模的扩大，管理成本和无效率可能会上升。究竟村子规模变量的系数符号如何，还需要做实证分析。所以作者在模型中引入了村子规模变量。

为了解决选举可能存在的内生性问题，采用工具变量法进行估计。原则上，工具变量应该与选举决策相关，但与公共财务状况无因果关系。一方面，所选的工具变量应该尽可能近似代替选举变量；另一方面，工具变量不应该与估计的残差项相关。可能的方法是用一组外生变量预测选举的概率。由于是否实行选举是一个二元变量（只可能取 1 或 0）。所以先用 probit 模型，以村到县政府所在地和火车站的距离、县虚拟变量和年份虚拟变量作为自变量进行回归，然后求出实行选举的概率预测值。村到县政府所在地和火车站的距离很大程度上反映了村子的地理和交通条件，这是上级政府在挑选村民选

<sup>10</sup> 村财务收入和人均收入已经用江苏省消费者价格指数折算成 1999 年不变价格。

举试验村时重点考虑的一个问题。由于村民选举试验初期由当地政府选择一部分村进行试验,并在试验过程中提供指导,所以模型中引入了县虚拟变量以控制各地政府之间的系统差异。引入年份虚拟变量是为了反映年份之间的政策变化。在引入选举变量之前,这些变量与财务选择变量之间的相关系数在0.2以下。选举的预测概率与实际选举变量的相关系数为0.52。然后用选举预测值和其他自变量估计决定财务决策的变量。

表7是2个财务决策变量(财务总收入和农户税收负担)的估计结果。用了两种方法:普通最小二乘法(OLS)和两阶段最小二乘法(2SLS)。除虚拟变量外,所有自变量都用对数形式。估计结果表明,不论用OLS法还是2SLS法,财务总收入模型中选举变量的系数都是正的。当控制了内生性后,2SLS法估计财务总收入模型的选举变量系数达到统计显著。从表7还可以看出,两种估计方法都表明选举对农户税收负担没有显著影响。农户税收负担模型的收入和收入平方项的系数都显著,表明收入和农户税收负担之间存在二次关系。大村的财务总收入和农户税收负担比小村低,表明可能存在规模效益。有企业的村农户的税收负担比没有企业的村低,表明有企业的村的收入来源更广泛,征税的交易费用更低。

表7 选举对村财务总收入和农户税收负担的影响

变量	村财务总收入		直接向农户征收的税	
	OLS	2SLS	OLS	2SLS
人均收入	-2.363 (2.103)	-2.827 (1.918)	6.184** (2.006)	5.975** (2.069)
人均收入平方	0.234 (0.159)	0.259* (0.144)	-0.455** (0.151)	-0.442** (0.155)
村子规模	-0.778** (0.110)	-0.778** (0.110)	-0.396** (0.157)	-0.422** (0.179)
是否有企业虚拟变量	-0.001 (0.102)	-0.036 (0.102)	-0.697** (0.120)	-0.702** (0.125)
选举	0.074 (0.105)	0.544** (0.220)	-0.202 (0.130)	-0.061 (0.330)
R-平方	0.221	0.234	0.114	0.109

注 样本包括1985年、1990年,以及1995—1999年的观察值。收入和村子规模都用对数形式治理方式虚拟变量对于村委会主任是选举产生的观察值为0,否则为1。括号里的数值是稳健标准误差,\*和\*\*分别表示10%和5%的显著水平。

资料来源:作者调查。

为了进一步区分选举对农户和企业的影响,表8估计了村财务收入中来自农户和企业的比例。<sup>11</sup>由于如何将税收负担在农户、企业和其他渠道之间进行分配通常是共同决定,所以用近似不相关回归(seemingly unrelated regres-

<sup>11</sup> 表8和表9用的都是选举的预测值。

sion, SUR) 联立估计农户和企业这两个税收比例模型。<sup>12</sup>表 8 的左边部分是用全部观察值的估计结果, 同时引入村里是否有企业虚拟变量反映工业发展的影响。估计结果表明, 在排除工业发展的影响后, 选举降低了村财务收入中来自住户的比例, 提高了来自企业的比例。与表 7 的估计结果近似, 有一个企业以上的村向农户征收的税比没有企业的村少。

表 8 村财务总收入来源估计结果

变量	全部样本		村里有企业的样本	
	来自农户	来自企业	来自农户	来自企业
人均收入	3.289** (0.608)	-2.488** (0.578)	2.299** (0.957)	-1.807* (0.929)
人均收入平方	-0.259** (0.045)	0.195** (0.043)	-0.181** (0.070)	0.141** (0.068)
村子规模	0.035 (0.031)	-0.003 (0.029)	0.092** (0.040)	-0.043 (0.039)
是否有企业虚拟变量	-0.271** (0.031)	0.238** (0.030)		
私有化			0.299** (0.045)	-0.287** (0.043)
选举	-0.324** (0.061)	0.245** (0.058)	-0.336** (0.080)	0.284** (0.077)
观察值个数	386	386	247	247
R-平方	0.388	0.323	0.348	0.292

注 收入和村子规模都用对数形式治理方式虚拟变量对于村委会主任是选举产生的观察值为 0, 否则为 1。括号里的数值是稳健标准误差, \* 和 \*\* 分别表示 10% 和 5% 的显著水平。

资料来源: 作者调查。

表 8 的右边部分是用有多个企业的村作为观察值的估计结果。模型中还引入私有化变量以反映私有化对村财务状况的影响。此处私有化用私营企业产值占全村企业总产值的比例表示。估计结果表明, 来自农户的税收比例模型的选举变量依然显著而且为负。私有化的企业越多, 村财务总收入中来自企业的部分越少。对此有两种可能的解释。其一是私有化使得企业所有者的产权更有保障, 这有助于防止村领导任意向企业索要税费。其二, 按照政治经济学的框架, 当地精英形成的强大利益团体通常比穷人对地方官员更具影响力 (von Braun 和 Grote, 2002), 私有化后精英们可能得到更多的游说权利, 要求降低向企业征收的税收比例。总之, 只要村里有企业, 选举产生的村领导将通过扩大来自企业的税基, 以应对选民提出的税收负担过重和公共物品提供水平低的问题。然而, 私有化过程加大了向企业征收税费的难度。

分析了选举对收入的影响后, 再看看选举对村财务支出结构的影响。这

<sup>12</sup> 不包括其他税收渠道的比例方程, 由于这三个税收来源的比例之和为 1, 将三个方程同时引入将产生奇异性问题。

里将总支出分成三大类：公共投资、对贫困人口的转移支付、其他支出（包括行政管理费用）。由于公共支出在这三类之间的配置是同时确定的，与上述表8的估计方法相似，表9是用联立模型估计前两类开支所占的比例的结果。表9左右两部分的不同之处就在于是否引入权利分担变量。首先将观察值分成两类：权利分担的村和权利不分担的村。如果是村支书或村委会主任一个人说了算，显然这种情况不存在管理权利分担的问题。这里将权利分担定义为村支书和村委会主任共同决策，或村民委员会决策。治理方式变量在权利分担时取1，否则取0，引入这个虚拟变量是为了检验权利分担对公共支出结构的影响。由于调查时只收集了一届有关决策的信息，所以参加回归的样本只有现任领导班子。

估计结果表明（表9），选举变量的系数都不显著。这一结果并不支持前文所述的两种“还选举权于民”的理论的预测。这也告诉我们单靠选举无法促进公共投资。我们应该意识到选举只代表民主的一个方面：参与。当选的干部是否有决策实权，是否与政府机关之间相互制衡，这些与参与同等重要。在表9的右半部分，公共投资模型的估计结果显示分担变量的系数达统计显著。换言之，权利分担有助于提高村财务支出中用于公共投资的比例。政府之间的相互制衡有利于减少村领导的肆意挥霍，降低行政管理费用和其他开支。

表9 现任村领导班子对公共支出的分配

变量	单独决策		公共决策	
	公共投资	对穷人的转移支付	公共投资	对穷人的转移支付
人均收入	-2.450*	0.273	-2.345*	0.267
	(1.366)	(0.243)	(1.338)	(0.242)
人均收入平方	0.183*	-0.022	0.176**	-0.022
	(0.101)	(0.018)	(0.099)	(0.018)
村子规模	-0.050	0.025**	-0.075	0.026**
	(0.035)	(0.006)	(0.036)	(0.006)
是否有企业虚拟变量	-0.088**	-0.005	-0.099**	-0.004
	(0.038)	(0.007)	(0.038)	(0.007)
选举	0.115	0.012	0.128	-0.002
	(0.089)	(0.016)	(0.088)	(0.016)
是否分权虚拟变量			0.108**	-0.006
			(0.036)	(0.006)
观察值个数	217	217	217	217
R-平方	0.065	0.135	0.103	0.138

资料来源：作者调查。

## 六、结 论

基层村民选举已经对中国农村的政治经济格局产生了很大影响。本研究利用最近村级调查的资料分析了村民自治农村基层财务收入的来源和公共支出结构的影响。研究结果表明，选举产生的村干部往往会通过从企业寻找资

源以增加财务总收入和总支出。但是，私有化增加了向企业征收税费的难度。就村财务支出而言，单靠村民选举还不能保证提高农村基层公共投资的比例并降低行政开支的比例。权利分担可以增加透明度，从而降低村干部肆意挥霍的机会。为了提高公共物品提供的效率，村民参与、政府机构之间相互制衡必须双管齐下。另外，实行选举的村用于公共物品提供的支出也多一些，这可能是由于选举增加了预算的透明度。如果要当前的选举过程上升到乡镇或县一级，最大的挑战不在于参与，而在于确保政府机关如何相互制衡的问题。

考虑到现阶段的农村税费改革，作者提请大家意识到村里一旦失去对财务收入的控制权可能造成的负面影响。目前，村财务收入是以各种费的形式收取的。税费改革后，必须确立村一级和中央政府之间的财政安排，以保证农村基层继续发挥所在区公共物品提供方面的主要作用。

中国实行村民选举的时间还不长，所以目前还无法评估村民选举对基层社会经济福利的长期影响，在这方面有必要深入开展研究以加深理解。农村基层村民委员会和其他治理机构之间的交互作用也是今后的一个研究方向。

## 参 考 文 献

- [1] Acemoglu, Daron and James A. Robinson, "A Theory of Political Transitions", *American Economic Review*, 2001, 91, 938—963.
- [2] Acemoglu, Daron and James A. Robinson, "The Political Economy of the Kuznets Curve", *Review of Development Economics*, 2002, 62(2), 183—203.
- [3] Besley, T. and R. Burgess, "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India", Working Paper, London School of Economics, 2001.
- [4] Besley, T. and S. Coate, "Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence", Working Paper, London School of Economics, 2001.
- [5] China Rural Local Self-Governance Research Team (CRLSRT), *Study on China's Rural Self-Governance* (in Chinese). Beijing: China Agriculture Publishing House, 2000.
- [6] Dethier, J., "Governance and Economic Performance: A Survey", ZEF Discussion Paper on Development Policy, 1999.
- [7] Fan, Y., "Evolution and Features of Village Committee Election", *China Rural Survey*, 2001, 1, 54—63.
- [8] Griliches, Z., and J. A. Hausman, "Errors in Variables in Panel Data", *Journal of Econometrics*, 1986, 31, 93—118.
- [9] He, Y., X. Kejian and G. Zhou, "A Survey and Thinking on Re-election of Village Committee", *Chinese Rural Economy*, 2001, 4, 73—75.
- [10] North, D., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1990.
- [11] La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. Vishny, "The Quality of Government", *NBER Working Paper*, No. 6727, September 1998.
- [12] Lin, JustinYifu, Ran Tao, Mingxing Liu, and Qi Zhang, "Urban and Rural Household Taxation in China: Measurement and Stylized Facts", *CCER Working Paper*, Peking University, 2002.
- [13] Lin, JustinYifu, Ran Tao, Mingxing Liu, and Qi Zhang, "Rural Direct Taxation and Government Regulations in China: Economic Analysis and Policy Implications", Memo, Peking University, 2003.

- [ 14 ] Lizzeri , Alessandro , and Nicola Persico , " The Provision of Public Goods under Alternative Electoral Incentives " , *American Economic Review* , 2001 , 91( 1 ) , 225—239 .
- [ 15 ] Lizzeri , Alessandro , and Nicola Persico , " Why did the Elites Extend the Suffrage ? Democracy and the Scope of Government , with an Application to Britain 's ' Age of Reform ' " , Memo , 2003 .
- [ 16 ] O'Brien , K. J. and L. Li , " Accommodating ' Democracy ' in a One-party State : Introducing Village Elections in China " , *China Quarterly* , June , 465—489 , 2000 .
- [ 17 ] Oi , J. O. , and S. Rozelle , " Elections and Power : The Locus of Decision-making in Chinese Villages " , *China Quarterly* , June , 513—539 , 2000 .
- [ 18 ] Paster , R. A. and Q. Tan , " The Meaning of China 's Village Elections " , *China Quarterly* , June , 465—489 , 2000 .
- [ 19 ] Putterman , L. , " Effort , Productivity , and Incentives in a 1970s Chinese People 's Commune " , *Journal of Comparative Economics* , 1990 , 14 , 88—104 .
- [ 20 ] Shang , Y. , " Myth and Reality : The Chinese Village Elections " , *Perspective* , 1 ( 2 ) , 1999 ( [http://www.oycf.org/Perspectives/2\\_110299/society\\_and\\_culture\\_A.htm](http://www.oycf.org/Perspectives/2_110299/society_and_culture_A.htm) ) .
- [ 21 ] Tsai , L. , " Strategies of Rule or Ruin ? Governance and Public Good Provisions in Rural China " , Paper presented at the international symposium " Villager Self-Government and Rural Social Development in China . " September 2—5 , Beijing , 2000 .
- [ 22 ] Von Braun , Joachim and Ulrike Grote , " Does Decentralization Serve the Poor ? " In *Managing Fiscal Decentralization* , Edited by Ethisham Ahmad and Vito Tanzi . New York : Routledge , 2002 .
- [ 23 ] Xiang , J. , " Self-government in Chinese Villages : An Evaluation " , *Perspective* , 1 ( 4 ) , 2000 ( [http://www.oycf.org/Perspectives/4\\_022900/self-government.htm](http://www.oycf.org/Perspectives/4_022900/self-government.htm) ) .
- [ 24 ] 徐勇《中国农村村民自治》。武汉：华中师范大学出版社，1997年。
- [ 25 ] World Bank , *World Development Report 2000/2001 : Attacking Poverty* , Washington , D. C. , World Bank , 2000 .

## Local Governance and Public Goods Provision in Rural China

XIAOBO ZHANG and SHENGEN FAN  
( *International Food Policy Research Institute* )  
LINXIU ZHANG and JIKUN HUANG  
( *Chinese Academy of Sciences* )

**Abstract** In developing countries , identifying the most effective community-level governance mode is a key issue in rural development ; therefore , empirical evaluation of these different modes is desperately needed . Since the early 1990s , tens of thousands of villages in rural China have held local-government elections , providing a good opportunity to investigate the effect of democratization on the level of public goods provision . Using a recent village survey conducted over a significant period of time , this article compares two different governance modes . It finds that elections help increase the size of revenue of local community primarily by generating more taxes from enterprises . However , privatization has made taxation or levies on rural enterprises more difficult . Elections alone do not necessarily improve the allocation of public expenditures . Only when decision-making power is shared , is the share of public investment higher .

**JEL Classification** D73 , H41 , P35