

农村基础设施供给与管护的国际经验及其启示 ——以灌溉设施、农村公路为例

吴清华 冯中朝* 李谷成
(华中农业大学 经济管理学院,武汉 430070)

摘要 针对灌溉设施和农村公路的供给不足,管护滞后,难以满足农业和社会发展需要等问题,采用比较分析法和总结归纳法,对中国灌溉设施和农村公路存在的问题、基础设施建设和管护的国际经验进行研究。结果表明:为提高农村基础设施建设效率,应该注重公共支出效率、创新供给制度、加强财政专项资金整合与使用监督、促进投资前期的民主决策,而管护机制多元化、改革产权体制、完善预算与社会资本投入机制、建立责任明确的管护体系等措施有利于提高农村基础设施的管护效率。

关键词 农村基础设施;供给;管护;国际经验

中图分类号 F 062.6; F 323 **文章编号** 1007-4333(2015)04-0248-08 **文献标志码** A

International experience on the supply and management of rural infrastructures: A case of irrigation facility and rural road

WU Qing-hua, FENG Zhong-chao*, LI Gu-cheng

(College of Economics and Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China)

Abstract Because of the insufficient supply, ineffective management and maintenance of irrigation facility and rural road, rural infrastructure is difficult to satisfy agriculture and social need. This article uses comparative analytical method and summarized method to study existing problems of China's irrigation facility and rural road as well as corresponding international experiences. The study imply that we should pay attention to raise rural infrastructure's investment efficiency, innovate the supply system, intensify management and supervision of specific fiscal funds, and promote democratic decision-making in the early stage of investment. Diversification of system in operation and management, reformation of property rights institution, improvement of system of budget and social capital investment, and establishment of obligation system would be useful to improve operating efficiency of China's rural infrastructure.

Key words rural infrastructure; supply; manage; international experience

从社会发展的角度而言,农村基础设施不仅可以拉动劳动密集型产业发展、增加农民就业和收入,而且可以拉动内需,消化国内制造业的过剩产能^[1]。此外,农村基础设施对中国农业有显著的生产效应,

能够促进农业产业化^[2]。从经济方面或政治方面的成本收益考察,投资效益非常高的农村基础设施都是合算。

农村基础设施供给受政治体制、经济和社会发

收稿日期:2014-09-11

基金项目:湖北省优秀博士学位论文导师自主经费支持项目(2011zcc023);国家自然科学基金项目(71273103,71203059);湖北省科技计划软科学研究专项(创新团队)(2012GDA00701)

第一作者:吴清华,博士研究生,E-mail:wuqinghua616@163.com

通讯作者:冯中朝,教授、博士生导师,主要从事农业经济理论与政策、农业技术经济、国际贸易理论与政策研究,
E-mail:feng zhch@mail.hzau.edu.cn

展状况等因素影响。政治制度和政府部门的决策直接影响农村基础设施投资的数量、方式、领域等^[3-4]；不同经济发展阶段国家的基础设施投资倾向存在显著差异，投资次序与国家经济结构密切相关^[5]。影响中国农村基础设施供给的因素主要有农户满意程度与投资意愿^[6]、当地经济与社会状况、上期投资量等。此外，制度创新和农业发展也日渐影响着公共物品的供给。就农村基础设施未来发展而言，农民的自主发展权和生产赢利空间的扩大是其建设的长效机制形成的根本，激励农民投资、提高农村基础设施利用效率^[7]。进入21世纪以来，社会和公共经济理论的发展导致公共经济主体出现多中心趋势，主要原因可以归结为：长期以政府作为农村基础设施投资主体，导致政府预算外收入税基过大、供给与管护的效率低等“政府失灵”现象；普通大众对公共产品认识的深入，以及市场经济的发展壮大；科技进步为公共产品供给提供了技术方面的可行性^[8]。

政府财政分配制度、滞后的供给与治理制度使得中国农村基础设施缺乏有效管护。财政收入过于向上集中所造成的基层财力紧张、严重依赖省级以上专项资金，是造成农村基础设施养护滞后、结构性失衡的重要原因^[9]。在竞用性和排他性方面的差异是决定农村基础设施的外部性解决办法、产权最优配置和制度创新的先决条件。基础设施可以分为纯公共物品型、收费型、半收费型等类型，柴盈^[10]在分析不同类型农村设施供给制度的经验、演变、现状、问题之后，从制度创新的角度提出治理与供给的对策。从理论上讲，企业理论和国家理论能够为突破农村基础设施管护困境提供路径，但新制度供给问题、可信承诺问题、相互监督问题是有效的公共事物治理之道上必须跨越的三大障碍^[11]。这可能是学

术界未能从制度理论方面解决农村基础设施管护环节的“集体行动”难题的症结所在^[12-13]。

综上，已有研究存在的不足如下：1)主要针对2010年以前中国农村基础设施发展状况；2)没有系统归纳农村基础设施存在的共同问题，提出相应对策建议；3)尽管Ostrom采用理论与案例相结合的方式，比较全面的分析了美国、日本、瑞士等国公共物品治理问题，但受投资主体、管理制度、农民组织状况等现实状况限制，这些具有借鉴意义的经验不能直接应用于解决中国的实际问题。基于以上原因，以及灌溉设施和农村公路是与农民生产和生活联系程度较高、需求意愿最高的两种农村基础设施，本研究旨在总结灌溉设施和农村公路存在的主要问题，借鉴国际经验，探析发展中国农村基础设施的对策建议，以期为中国农村基础设施提供启示性的对策。

1 中国灌溉设施和农村公路存在的主要问题

21世纪以来，中国农村基础设施快速发展，但灌溉设施和农村公路依然面临建设不足、缺乏有效的管护等问题，与主要发达国家的农村基础设施存在一定差距。以灌溉设施为例，农业灌溉用地比率是指农业灌溉用地(即有专门供水的农业区，包括采用漫灌法灌溉的土地)占农业用地(包括耕地、永久性作物和永久性牧场用地)总量的百分比，是被世界银行用于衡量不同国家农业灌溉条件的重要指标之一。有关数据表明，中国在灌溉设施建设水平方面落后于其他国家(表1)。农村基础设施建设和供给存在共性，以下从供给和管护方面分析灌溉设施和农村公路设施面临的问题。

表1 中国与代表性国家的农业灌溉用地比率

Table 1 Ratio of agricultural effective irrigated land in China and other representative countries %

年份 Year	中国 China	以色列 Israel	印度 India	意大利 Italy	日本 Japan	西班牙 Spain
2009	9.02	28.4	35.1		35.2	11.5
2010	9.19	31.8	35.2	16.9	35.4	12.0
2011	9.39				34.5	

注：中国数据根据《中国统计年鉴》(2012年)推算得到；其他国家数据来自世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>。

Note: The data is obtained from China Statistical Yearbook and World Bank data base (<http://data.worldbank.org.cn/>).

灌溉设施和农村公路供给方面存在的问题主要表现在以下 n 个方面:

1) 公共投资效率低下。1994 年财政制度改革和 2006 年全面取消农业税, 影响到县、乡政府对基础设施的有效投资能力, 农村基础设施建设资金主要来源于县级以上政府财政支出。这导致部分地区出现挪用灌溉设施专项建设资金或配套资金不到位, 这些情况在中西部地区尤为突出, 以致公共投资不能有效发挥其预定功能和效果。

2) 供给主体单一, 缺少非公组织和个人的有效参与。中国农村基础设施供给主体以各级政府和村集体为主, 这不符合公共经济主体多元化的国际趋势, 在一定程度上使得后续管护主体单一。

3) 专项资金缺乏有效监管。不同类型基础设施的管理部门多头和资金源于不同的下拨渠道, 增加了资金监管的难度, 农村居民淡薄的法律意识更为寻租、工程建设者偷工减料提供了机会。在综合考察经济发展水平、民营化等因素之后, 范子英对基础设施投资领域的腐败问题研究发现, 中国基础设施投资每增加 1%, 会导致腐败立案数增加 0.3%^[14]。

4) 供给机制缺乏民主决策, 导致决策者与使用者之间的需求信息传递受阻。自上而下的基础设施供给决策缺乏当地居民的参与, 政府官员偏好大中型灌溉设施、等级公路等政绩型基础设施建设, 以致灌溉设施等农村基础设施投资严重不足^[15]。

灌溉设施、农村公路等农村基础设施的管护问题可以归纳为:

1) 管护机制单一。农村大中型灌溉设施的管理主体主要是当地水利管理部门或承包者, 容易产生搭便车问题的小型灌溉设施和农村公路分别由县级及以下的公路管理部门和村集体管护。这就使得农村基础设施管护过程中的“公地悲剧”时有发生。

2) 基础设施产权不明导致维护主体缺位。灌溉设施和农村公路的公共性和弱竞争性, 难以排除搭便车现象的发生。在村集体公共事物主要采取“一事一议”制度的背景下, 集体决策的高交易成本更是降低了农户和农村合作组织参与维护的积极性。

3) 缺少配套管护资金。在农村基础设施财政预算中, 通常都没有考虑后期维护经费, 本应该由政府承担的责任被推向市场。然而, 农业的低收益和受益者数量众多, 增加了从农户征收管护费用的难度。

2 国际灌溉设施建设的经验

2.1 美国

根据地区经济、自然资源等因地制宜发展灌溉设施, 提高公共投资效率和社会公平。自 1902 年美国国会通过《国有土地灌溉开垦法》以来, 联邦政府制定一系列扶持灌溉设施发展的政策: 为发展西部灌溉设施, 在内政部设立负责灌溉工程前期工作的垦务局; 在丹佛设立综合性灌溉设施研究中心, 开展灌溉方面的科学实验与工程设计。

灌溉设施立项论证严密、资金使用明确。根据各州民众的提议, 垦务局丹佛研究中心组织专业人员前期论证, 垦务局与农业部自然资源保护局、美国陆军工程兵团等部门协商项目可行性, 然后将可行项目的论证与规划报告提交国会议员表决。国会批准立项后, 联邦政府通过财政拨款、发放债券等方式筹集项目资金。美国水利项目的 60% 以上投资来自各级政府财政, 其中, 联邦政府的补贴比例较大; 私人投资、企业出资所占比例在 40% 左右。此外, 美国完备的法律体系保障了水利建设的所有经营与决策均纳入法律体系, 以保证整个补贴过程的透明。

董事会体制下总经理负责的民主管理形式保障灌溉设施有效运行和维护。公共选择学派认为, 通过制度安排将个人偏好纳入社会选择体系可以实现公共选择^[8]。灌溉区具有参选资格的农户民主确定董事人数、选举灌溉工程董事, 董事任期 4 年, 每 2 年部分换届, 通常政府不干预灌区的日常管理。董事会委托具有工程师资质的总经理管理灌区事务, 总经理聘任各管理部门经理, 部门经理再根据工程管理需要聘用部门雇员。董事会的职责主要是表决总经理提交的灌区年度运行与维护的预算方案、水价、年度用水量等重要事务; 总经理通过明确职责和权利、制定薪酬标准、保障工作福利实现体系管理。财务管理方面, 非盈利的灌溉设施管理组织实行财务统一、按效益分摊费用。

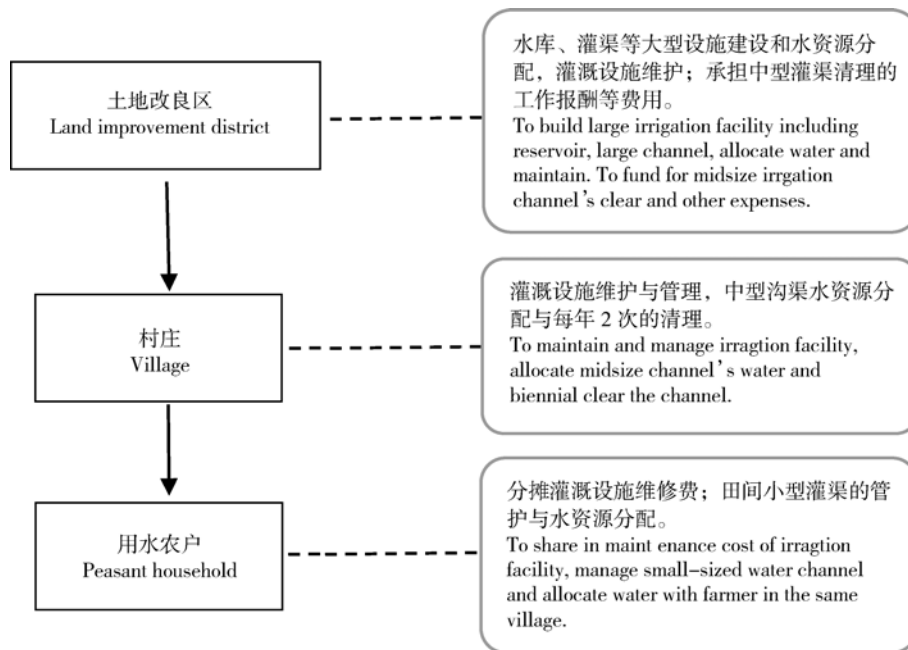
明确的产权和收益权提高非公组织和个人投资积极性^[13]。在偿还政府贷款后, 骨干灌溉设施归受益地区的用水集体所有; 在联邦政府或州政府的协调下, 流域性的灌溉设施由参与建设的组织通过民主协商、以制定规章的方式明确水量分配、转移等管理问题; 田间沟渠等灌溉设施通常由农户建设、所有和管理。

2.2 日本

日本各级政府、集体组织和农户实行共同承担灌溉设施建设资金原则。灌溉设施建设与管护经费的 75% 由县级以上政府财政补贴, 12.5% 由市町村承担, 其余部分由农户负担, 确保沟渠灌溉到每片农田、形成完善的灌溉网络。

从政策层面, 促进农业规模经营, 为灌溉设施的投资决策、建设、管理创造有利条件。1993 年政府通过修订后的《农地法》、《农业经营基础强化促进法》; 2003 年, 为应对农业劳动力不足与撂荒激增现象, 制定《构造改革特别区域法》。在逐步放宽对土地流转的限制之后, 2005 年颁布《食品、农业与农村基本计划》促进种田大户的培育和农业经营者法人化。

重视农民的参与, 有效解决民主监督缺失造成的组织效率低下、资源浪费、信任危机等问题。日本约近 70% 的灌溉设施由农民自治组织“土地改良区”治理, 其治理模式被认为是世界以农户为主体的基础组织治理的典范。社会活动功能强大的灌溉协会通常由 30~50 个农户组成, 其选出代表组成土地改良区, 再由土地改良区的组员选举总代会成员组成全国土地改良区总部。在土地改良区的组织管理下, 灌溉设施的更新或建设, 需得到土地改良区 2/3 以上成员的同意, 并由政府部门批准。同时, 当地农民对大多数灌溉项目都有表达个人需求、期望的权利和诉求渠道, 其中, 灌溉协会起着重要的积极作用^[16]。在层级分工方面, 土地改良区负责相关的宏观管理, 农民处理微观事务, 具体分工见图 1。



左边文本框为各级灌溉自治组织或个人, “↓”表示层级的管理或组成关系; 虚线“—”连接的文本框为对应的灌溉自治组织承担的职责; 水库、灌渠等大型灌溉设施管理和水资源分配也可以由组成土地改良区的村庄联盟负责。
 Note: Textboxes on the left are different irrigation organizations or individual, “↓” means relationship of supervision or composition; Textboxes on the right are obligations of concerned irrigation organizations or individual which are connected by “—”; The management of reservoir, irrigation ditch and other large irrigation facilities as well as water allocation can be in the charge of villages’ league which is constituted by Land Improvement District.

图 1 日本灌溉设施管理的层级分工

Fig. 1 Hierarchical division of Japan irrigation facility’s management

3 农村公路设施

3.1 美国

2011 年底, 美国农村公路达到 479.29 万 km,

约占公路总里程的 73%。美国农村公路承担的运输量不大, 但在经济和社会发展方面发挥着重要作用, 其成功经验主要体现在: 有效的资金政策; 城乡公路一体化背景下的分级管理。

联邦政府不干预农村公路经济事务,主要负责连接农村与城市、完善覆盖全国的公路网络。美国农村公路建设资金主要来源于州及所属的地方政府、非公有部门,各地区自行选定项目,分配工程款项,创新筹资渠道和建设方式;依据设计、施工和运营管理的具体情况,分配到位工程资金。

为明晰各级政府的管理职责、提高农村公路运行和管理的效率,按行政区划将公路分为联邦公路系统、州公路系统和地方公路系统。美国交通部下辖的联邦公路管理局、国家公路交通安全管理局主要运用法律法规、规划、工程监理等手段实现联邦公路系统的建设、运营、管理。除了落实联邦投入资助农村公路建设和养护管理外,各州运输厅负责农村公路的建设和养护;州以下农村公路的建设和养护,由各县工程处负责或者州公路管理局代管。

3.2 西班牙

相当于中国省的大区政府直接确定西班牙农村公路建设项目,承担项目建设资金。项目申报方式为各级政府部门逐级向上申报,符合政策要求的项目可得到来自欧盟、中央政府和大湾区政府的资金补贴,约占项目预算资金的30%以上,其余项目资金由农业协会、农业合作社或农民承担。

为确保农村公路的工程质量、预期经济效应,西班牙政府形成了一套高效、明确的资金使用管理制度。首先,根据国家总体财政预算制度,项目申报初期编制详细的项目预算。中央财政部门拨付项目资金的数额,主要根据国家计划和地方申报情况统筹安排,并适度优先满足使用率高、可持续使用期限长、社会影响大的农村公路项目资金需求。西班牙各级政府明确的分工、良好的沟通与合作也保障了有关政策制定和管理活动的协调一致。其次,政府组织补贴项目公开招投标,确定项目建设单位。此外,项目资金拨付实行终结报账制度。通过政府验收的已完工项目,承建人才能凭与工程相关的支出票据到财政部门实报实销、领取补贴。

为充分发挥农村公路等基础设施的生产效应和社会效应,在欧盟农村发展计划下,西班牙政府还开展农村生态环境改善、乡村经济多样化发展、农村培训等项目。

3.3 韩国

20世纪70年代,韩国开展以发展农业生产力和农村地区生活环境为目标的“新村运动”。到20

世纪90年代初,这项活动通过规划、协调、建设等形式,改建公路里程60 000 km、新建公路6 000 km。进入21世纪后,韩国政府在支援农村活动中特别注重农村的自我发展。主要经验包括:

成立从中央到地区的组织管理体系,引入村民民主决策机制。在1971年,韩国中央政府设立“新村运动中央协议会”,在内务部设立领导和管理新村运动的专门机构,在农林水产食品部、农业协同组等部门设立专门负责协调、管理新村运动的机构;在道、市、郡、面各级政府设立新农村运动指导科的组织和管理体系,实行垂直领导、管理和指导,负责项目策划、组织和监督。在“新村运动中央协议会”的领导下,内务部的专设机构负责全国的计划和管理,其他中央部门协助落实具体计划;道级专设管理机构的职责是全面、及时掌握辖区的实际情况,制定和完善有关政策措施,监督相关计划的实施进度;郡级管理任务是及时掌握农村组织的建设情况;面政府有官员负责村庄的实地指导,督察新村运动执行情况,定期向面长报告有关情况^[10]。在村级民间层面,村民民主选举5~10人组成的村庄发展委员会,决定政府水泥、钢筋等援助物资的用途,协助项目指导者组织农村公路设施建设。

提供部分资金支援、引导村民参与农村公路建设。为解决农业贷款难、农村融资难,政府设置农村经济建设的专项资金,还为村民提供技术指导、建设规划、实物材料等。在农村内部形成公路建设的长效机制,以政府开发项目凝聚、带动村民参与公共项目建设。在运动初期,为防止官员的寻租行为,政府均等分配每个村的建设物质;在运动的后期,根据农村公路的差异,实现差额绩效配置扶持物质,提高公共物品配置效率,调动村民的参与积极性、创造性。

4 农村基础设施供给的对策探析

政府的外部干预能够激励农户提高灌溉设施的使用效率和维护积极性,但将灌溉设施的供给和管理交给动员社会资源能力强大的政府并不能从根本上解决问题^[12]。随着经济和社会的发展,私人部门、社区、国际组织等主体广泛参与农村基础设施供给,农村基础设施供给主体和方式也应该优化。因此,除加强项目决策和管理过程中政府有关部门之间的组织和协调、促进立法为农村基础设施供给创造有利条件以外,还应采取如下措施:

4.1 注重公共支出效率

健全农村基础设施建设补贴制度,提高公共投资效率。通过明确中央政府与地方政府的补贴比例,确定补贴执行中各部门的职能、责任。完善政府财政补贴机制,建立经费划拨和使用的监督体系,使政府投入、资金运行在社会监督中进行。

实行地区差别对待的原则,实施不同的补贴标准和补贴措施。中西部地区经济发展水平低、地方财政收入有限、自然条件比较恶劣、基础设施建设难度和成本较大,中央财政应该加大对这些地区农村设施建设的补贴力度。同时,适度增强县级财政的公共产品供给能力。深化分税制财政收入体制改革,减少中西部地方财政对中央财政的依赖;完善县级财政体制,增强县级财政的自主收入能力;下放部分公共建设项目决策权限^[15]。

4.2 完善农村基础设施供给制度创新

为私人部门、社区、第三方组织参与灌溉设施建设提供有效的环境和政策引导。1984年美国爱达荷州通过的凯里法(Carey Act)为企业化解经营风险、获取正常利润提供保障,促进了公私合营灌溉设施、农户出资的股份制供水企业发展^[12]。实现公私合营或有组织的合作模式面临的一个难题是如何合理分配长期性的项目风险,主要包括影响项目最初投资的风险(项目建设风险、征地风险、环境评估风险)、收入风险、经营成本风险、财务成本风险等。为此,科学衡量风险大小及其担保物,制定适当的风险担保措施将风险纳入公共财政支出,提高决策的合理性和非公部门的投资收益;合理分配风险的方法包括最低收入担保、重新平衡财政经济的调控、收入限幅机制、灵活定价机制等^[17]。

保障农村设施建设制度的稳定性。对使用者而言,重新谈判会增加预防不可抗力事件的费用,干扰后期基础设施的使用^[18]。有效分担风险、保障投资者投资效率和合理收益的制度是引入非公主体参与农村基础设施建设的基本条件。同时,重视财政补贴的重要性和必要性,特别是对灌溉设施。将中小型灌溉设施作为补贴重点,加大对生产大户和规模经营组织的补贴力度。

4.3 加强财政专项资金整合与使用监督

配套规则与工程性基础设施同样重要,特别是预见性的法律权利和程序、健全的竞争政策、有效的监管框架。在保障资金性质和用途不变的前提下,

在县级政府明确负责专项资金管理的机构,整合各个渠道、支出科目的资金,统筹规划,发挥上级政府财政投入的规模效益。基础设施项目招标过程中,工程技术要求与工程质量存在正相关性,但前者会限制招投标者数量与减少寻租的力度,投资额的增加并不能保证工程质量的提高^[19]。因此,在制定科学的工程技术要求、广泛接受建设单位参与投标的基础上,通过项目预算、集中支付、政府采购、报账制等管理措施;引入科学的支出分配办法,制定符合建设需要的支出标准,定期公示项目拨款项目和资金支出情况;建立专项资金绩效评价体系和考核机制,引入项目审计程序,实行重点抽查、财务自查与财政、审计检查相结合^[20]。此外,可以借鉴日本、韩国等国家基层农民合作组织或农民监督基础设施建设的经验,组织当地具有一定社会影响力、热心公共事业的农民参与工程监督,及时反馈工程建设质量、资金使用等问题。

4.4 完善农村基础设施投资前期的民主决策

各级政府工作人员对灌溉设施需求信息不完全是农村基础设施供给的重要难题之一,而农户对已有基础设施状况和同一集体组织中其他行为人拥有更多的信息^[12]。农民合作自治直接影响农村基础设施有效需求的表达、投资决策的正确性和有效性,自下而上的需求传达机制是解决公共投资中不完全信息的重要环节。此外,以村级民主制度建设促进农村生产发展、农民生活水平和生活环境的改善,实现农村发展的良性循环^[19]。结合美国和日本的农村基础设施供给的民主决策制度和农村基础民主发展实际,农村基础设施决策可以借鉴河南省邓州市的“4+2”作法——本村重大事项由村党支部提议,支委会与村委会联席会议商讨,全村党员大会审议,村民代表会议或村民会议决议;实行决议公开,实施结果公开。

5 农村基础设施管理的对策探析

5.1 促进管护机制多元化

在外部分性、排他性方面的差异导致不同类型农村基础设施管护难度和主体的不同,地区经济发展水平间接决定农村基础设施维护、管理等后续经费支出。针对灌溉设施(水库、水塘、泵站;灌溉水渠)、农村公路从公共产品特征、运行管护要点、责任主体3个方面实行多元运行管理机制(表2)。

表2 农村基础设施的多元化运行管护机制

Table 2 Pluralistic mechanism of rural infrastructures' management and maintenance

基础设施类型 Type of infrastructure	公共产品类型 Type of public goods	运行管护要点 Key points of management and maintenance	责任主体 Liability subject
农村公路 Rural road	纯公共物品 Pure public goods	政府或社区提供管护资金,并直接承担管护或服务外包 Government or community finance and implement management and maintenance, or outsource service	政府或社区 Government or community
灌溉水渠 Water channel	俱乐部物品 Club goods	调动社区或农户的积极性,政府给予必要的补贴 Government should provide subsidy to community or peasants in order to increase their enthusiasm	社区或农户 Community or peasant household
水库、水塘、泵站 Reservoir, Pond, Pump station	公共池塘资源物品 Common-pool resource	推进产权改革,市场机制运行,政府或集体组织监督价格 All parts should promote property right reform and marketization, and government and collective organization need to play role of supervising	私人部门或农户 Non-public sector or peasant household

5.2 推进农村基础设施的产权改革

明确农村公共品的产权,激励私人 and 村集体参与管护。技术特征、属性、环境、制度选择主体的特征和偏好、组织的交易形式,这些因素决定农村基础设施管理应该实行多样化的产权制度,可以从市场状况和组织情况、公共产品特征程度、资产专用性、可集中性、组织内交易、规制结构等方面考察。

针对农村公路和灌溉设施采取差异化的产权制度改革。农村公路设施的纯公共产品特性导致其管护主体应该是政府或社区,应该借鉴韩国“新村运动”中需求层次激励——通过改善居住环境和出行条件,在让农民感受到切实实惠的情况下,完善农村公路筹资养护机制;对难以直接产生经济效应、与其他灌溉设施存在互补效应的沟渠,可以采取与水库打包出租。总之,农村基础设施产权改革尽可能实行义务与权利对等的原则。

5.3 完善管护预算与社会资本投入机制

以公共财政为主、市场供给为辅、农民适当参与的多元化格局,保障农村基础设施维护资金的落实。在项目工程规划阶段,根据未来所需维护和管理的基础设施数量、标准,将维护管理资金纳入项目总投资预算范围,明确资金来源。在公共财政支出中,保障财政预算内用于农村基础设施管理与维护的资金逐步增长。除了中央财政资金补助外,根据本地和农村的实际,地方政府可以出台优惠政策或补贴措施,多层次、多形式筹措资金。同时,通过引导农民筹资、投工,利用国家开发银行、国家农业开发银行

等银行贷款、社会捐赠等方式吸收社会公益资金投入农村基础设施事业,在经济发达地区通过发展乡村经济实现基础设施管护的自给。

5.4 建立责任明确的管护体系

由重建轻管向建设和维护并重转变是农村基础设施可持续发展的必然趋势。各级政府可以逐层签订管理与维护的目标责任制,分解具体任务。根据设计使用期限、正常折旧、安全标准等,制定管护的具体要求、作业规程、考核标准;根据功能保护的分类管理细则,建立有效的管护信息传递体系,实现定期、保质、及时的维护和管理。

对维护技术要求较高的大中型灌溉设施,可以组建专业机构或通过向中介组织业务外包、有偿服务等方式委托具有先进管理经验和技術实力的企业进行维护和管理;加强灌溉设施的功能保护,在水源与位置调节限制下实现可持续性的水资源利用与设施保护的结合;向社会公布具体工程项目的责任主体及其有效、快捷的通讯方式,促进相关信息的有效传递,制定针对有价值信息提供者的激励措施。

参 考 文 献

- [1] 林毅夫. 解读中国经济[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 223
- [2] 吴清华, 周晓时, 冯中朝. 基础设施降低了农业生产成本吗? 基于分位数回归方法[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2014, 113(5): 53-59
- [3] Carin W M, Oakley L K. The politics of infrastructure[J]. The Journal of Law and Economics, 1995, 38(3): 1-16

- [4] Cadot O, Roller L, Stephan A. Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment[J]. *Journal of Public Economics*, 2006, 90 (8): 1133-1163
- [5] World Bank. World development report 1994: Infrastructure for development [R/OL]. World Bank Publications, Washington, DC. 1994: 17. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5977>
- [6] 罗仁福, 张林秀, 赵启然, 等. 从农村公共基础设施变迁看未来农村公共投资方向[J]. *中国软科学*, 2011(9): 30-40
- [7] 马培衢. 关于农业基础设施建设制度变迁内在机理的制度分析[J]. *中国农村观察*, 2009(1): 33-42
- [8] 黄恒学, 高桂芳, 郭喜. 公共经济学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 62-63
- [9] 林万龙. 中国农村公共服务供求的结构性失衡: 表现及成因[J]. *管理世界*, 2007(9): 62-68
- [10] 柴盈. 中国农村基础设施治理与供给制度创新研究[M]. 北京: 经济科学出版, 2009: 284
- [11] Ostrom E. *Covering The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*[M]. Chantanooga: Cambridge University Press, 1990: 63
- [12] Ostrom E. Reflections on "Some unsettled problems of irrigation"[J]. *American Economic Review*, 2011, 101: 49-63
- [13] Libecap G D. Institutional path dependence in climate adaptation: Coman's "Some unsettled problems of irrigation" [J]. *American Economic Review*, 2011, 101: 64-80
- [14] 范子英. 转移支付, 基础设施投资与腐败[J]. *社会经济体制比较*, 2013(2): 179-192
- [15] 温铁军, 张林秀. 社会主要新农村的基础设施建设与管理问题研究[M]. 北京: 科学出版社: 123-124, 162
- [16] 匡远配, 汪三贵. 日本农村公共产品供给特点及其对我国的启示[J]. *日本问题研究*, 2005(4): 49-54
- [17] 安第斯发展集团. 未来之路: 拉丁美洲基础设施管理[M]. 北京: 当代世界出版社, 2011: 254-266
- [18] Andres L, Guasch J L, Straub S. Do regulation and institutional design matter for infrastructure sector performance? [R/OL]. World Bank Policy Research Working Paper 4378, 2007. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/10/8522916/>
- [19] Estache A, Iimi A. Auction with endogenous participation and quality thresholds [R/OL]. World Bank Policy Research Working Paper 4853, 2009. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/03/10315774/>
- [20] 张秀生, 胡吉嵘. 农村公共供给的制度创新[J]. *求是*, 2007(13): 51-52

责任编辑: 刘迎春