

# 农村基层治理满意程度及其影响因素分析\*

## ——基于公共物品供给的微观视角

卫龙宝 张 菲

内容提要：本文运用 1509 户样本农户的调查数据，考察了农户对农村基层治理的满意程度以及农村公共物品供给效率对其的影响。结果表明，农户对本村组织治理的满意程度主要受到与其生产、生活相关的公共物品供给效率的影响；“不患寡，而患不均”的思想导致新农村建设示范村和经济开发区的农户对基层治理的满意程度较低；不同收入水平农户对基层治理的满意程度和对公共物品的需求存在显著差异。本文的启示是，继续加大中央财政对农村的支持力度，优先供给与农民生产、生活相关的公共物品，实施因地制宜的公共物品供给策略，保证专项建设资金的使用效率和分配的公平性。

关键词：农村基层治理 农户满意程度 公共物品供给 有序 Logistic 模型

### 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（World Bank，2000）。在中国，农村人口所需的最基本的公共服务，例如灌溉、饮用水和道路交通等，主要依靠本村组织来提供（Tsai，2000）。虽然过去三十多年中国农村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（范瑜，2001）；从 20 世纪 80 年代开始，全国农村有成千上万个村庄实行了村民选举——但是，在现实的乡村治理中，村干部“对上负责”的政治习惯依然存在（张晓波等，2003）。因此可以说，农村基层治理的绩效直接影响到农村公共物品的供给效率。

Saich（2006）认为，在从计划经济向市场经济转型的过程中，政府角色必须相应地从经济建设转为提供公共服务。在转型的过程中，公众对政府治理绩效以及公共物品的提供越满意，政府实施政策就越容易，而且在政策失误时，人们仍会信任政府。然而，公众对不同级别政府的态度截然不同，对中央政府的满意程度很高，政府级别越低，公众的满意程度就越低，其中，对最底层的政府最不满意（Li and O'brien，1996；Bernstein and Lü，2000；Guo，2001）。

农村基层治理对农村经济发展、维护基层政权和实现社会稳定与和谐有着重要作用。农村基层组织是中国政府治理的基础，与占中国人口大多数的农民直接沟通与交流，担负着农村部分行政事务和社会管理职能，中央关于社会主义新农村建设的工作路线、方针政策的实施都需要通过乡村基

\*本文系国家社会科学基金重大招标项目“全面建设小康社会的社会主义新农村建设：全国十县百村实证研究”（项目编号：08&ZD013）的阶段性研究成果。

本文中的“农村基层治理”均指农村基层组织的治理。

政府治理是指市场经济条件下政府对公共事务的治理（杨海坤、张志远，2008）。

层组织来协调实施(宋毅,2011)。根据中国现行的财政体制,农村公共物品供给主要由本村组织来实现。因此可以说,农村公共物品供给的数量和质量将影响农户对农村基层治理绩效的评价。

那么,随着中国社会主义新农村建设事业的全面推进,各项财政支农资金不断投入使用,在此背景下,研究农户对农村基层治理和公共物品供给的满意程度,以反映农村基层组织提供公共服务的效率,对推进中国社会主义新农村建设和提高农村基层治理效率具有重大的现实意义。

本文的安排如下:第一部分为引言;第二部分对政府公共服务、农村公共物品供给的相关文献进行回顾;第三部分介绍本文所运用的数据和研究方法,并对相关变量进行释义;第四部分对农村基层组织公共服务满意程度的影响因素进行实证分析并对结果进行讨论;第五部分总结全文。

## 二、文献回顾及评述

### (一)文献回顾

现有文献关于政府公共服务、公共物品供给以及公众对其满意程度衡量方面的研究主要集中在两个方面:一方面是公共物品供给效率与政府治理绩效的关系;另一方面是对政府治理绩效的评价。具体如下:

1.公共物品供给效率与政府治理绩效的关系。张晓波等(2003)认为,农村基层治理方式由上级推荐、任命村干部,转变为村民选举产生村干部,选举产生的村干部往往通过从村办企业寻找资金来源来增加村财务总收入和总支出。但是,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。因此,为了提高公共物品的供给效率,村民参与、政府机构之间相互制衡必须双管齐下(张晓波等,2003)。臧旭恒、曲创(2002)从谈判成本的角度认为,集体规模即集体的成员数量与集体供给公共物品的效率密切相关。一般说来,成员数量较少的小集体”较之成员数量众多的大集体”具有更高的公共物品供给效率。马光荣、杨恩艳(2010)认为,在财政分权体制下,不同的政府目标会带来不同的公共物品供给效率。郑书耀(2009)认为,在“经济人政府”假设下,政府作为公共物品的供给主体,难以避免地出现寻租以及缺乏效率的问题;不论软预算约束还是硬预算约束,政府提供公共物品都存在缺乏效率的问题。何精华等(2006)认为,实现城乡公共服务均等化的重点在农村,要使公共资源对处境不利的农村居民进行倾斜配置和优先扶持,增加农村公共服务的供给。同时,要使农村公共服务供给更公平、更有效率,就必须充分发挥政府的作用(王谦,2008),因为政府在农村公共物品或公共服务的供给上具有主导作用,农村公共物品供给满意程度是广大农民对政府是否有效提供公共物品所做出的最终评价,是农民真实想法的体现,也是农民评价政府部门的主要标准(朱玉春、唐娟莉,2010)。

2.对政府治理绩效的评价。有关政府治理绩效评估的理论最早可以追溯到20世纪初期泰勒《科学管理原理》中的时间研究、动作研究与差异工资制(蔡立辉,2002)。法约尔在《工业管理与一般管理》中以更宏观的研究把这种绩效管理从工商企业推广到各种人类组织。从20世纪50年代美国的绩效预算制度起,绩效评估与绩效管理开始被运用到政府管理中来。20世纪70年代以来,西方国家普遍开展的政府改革使绩效评估在政府管理中得到了广泛应用。而政府组织绩效评估进入中国是在改革开放时期(周志忍,2008)。从20世纪80年代晚期开始,政府治理绩效及其评估开始成为一个既为学界所关注又具有政策意义的热点问题。

郑方辉、王珩(2008)借鉴美国密歇根大学商学院于1994年提出的满意模型(ACSI),从地方政府绩效的视角设置评价指标,对广东省地方政府整体绩效评价中的公众满意程度进行研究,其研

这场改革被称为“新公共管理运动”。

究结果表明, 公众对政府绩效的满意程度存在区域差异, 且受访者个体特征对其评价有显著影响, 居民收入与其满意程度呈现“倒 U 型”关系。Saich (2006) 就城市居民与农村居民对政府绩效的满意程度进行了对比分析, 发现他们对不同层级地方政府的绩效、地方政府代表谁的利益以及公共物品和公共服务提供等的评价趋势在城市和农村很相似。但是, 由于与大城市相比, 农村地区官员素质更低, 因此, 不满意程度在农村地区更高一些。王正绪、苏世军 (2011) 利用《亚洲晴雨表》2008 年的数据, 对亚太六个国家的国民对政府满意程度的各种影响因素进行了研究, 发现国民对他们所接受的公共服务相关联的项目例如教育、医疗和公安的满意程度在他们对政府绩效的评价中占有最重要的份量, 个人对收入、工作和住房的满意程度也占有重要的份量。杨永恒 (2008) 也认为, 将公众对公共服务的评价意见纳入地方政府绩效考核之中, 是顺应向服务型政府转型、建立服务型政府绩效评价体系的必然趋势。然而, 中国在 21 世纪初才步入公民“有限参与”政府绩效评估的阶段 (周志忍, 2008)。

## (二) 文献评述

从以上对现有相关文献的回顾可以看出: 现有研究已表明, 农村公共物品供给与政府公共服务之间存在直接相关关系, 但对于公共物品供给对政府治理绩效的影响尚不明确; 在对政府绩效进行评价时, 大多数文献偏好以“结果导向”和“外部责任”为指导原则, 而忽略作为服务对象的公众的感受; 在运用顾客满意度评价指标体系对中国问题进行研究时, 存在争论, 目前学者对于政府治理质量的测度指标所持的意见各不相同, 西方机构的专家所设计的测度指标常常被批评为脱离实际 (例如王正绪、苏世军, 2011); 在研究对象上, 大多数文献偏好于对较高级别政府 (例如国家、省、市等层级的政府) 的绩效进行评价, 而鲜有文献专门对农村基层治理绩效进行评价, 从农户的视角进行的研究更是凤毛麟角。

本文的研究目的是, 在新农村建设的背景下, 以公共物品供给与政府治理绩效关系的理论分析为基础, 从农村公共物品供给的视角, 探讨农户对农村基层治理满意程度的现状, 并研究不同特征农户的满意程度是否存在差异以及哪些因素影响农户的评价。另外, 由于农户的收入水平对其公共服务的需求偏好、是否能够获得基本公共服务具有非常重要的影响, 因此, 不同收入水平的农户往往对农村公共物品供给效果有明显不同的感受和评价 (朱玉春等, 2011)。本文在对样本总体进行分析的基础上, 还将分析不同收入水平农户的满意程度及其差异。除特殊说明外, 本文中“农户的满意程度”均指农户对农村基层治理的满意程度。

## 三、数据、方法与变量

### (一) 数据来源

本文研究所采用的数据来源于课题组于 2010 年 7 月至 2011 年 6 月对中国“十县百村”新农村建设情况的调查。在正式调查之前, 课题组在浙江省瑞安市进行了预调查, 根据预调查结果对调查问卷进行修改完善之后形成最终调查问卷, 并对调查员进行了培训。调查地点的选取采用了随机分层抽样的方式, 在中国东部、中部、西部和东北部共选取了 10 个省 (区), 在每个省 (区) 选择 1 个县, 在每个县选择 10 个村, 在每村选择 20 户, 并对户主进行问卷调查。本文最终获得 100 个村 2000 户的全国样本。调查采用一对一访谈、入户调查的方式, 所有问卷均由调查员本人提问并记录受访者的回答, 以避免受访者对题目的误解并节约调查时间。课题组共发放问卷 2000 份, 收回问卷 1910 份, 剔除内容填写不全、有逻辑错误的问卷, 本文所用有效问卷为 1509 份, 占收回问卷的 79%。样本的地区分布情况见表 1。

## 农村基层治理满意度及其影响因素分析

表 1 样本的地域分布

	内蒙古	黑龙江	浙江	安徽	江西	山东	海南	四川	贵州	陕西	总计
户数(户)	173	147	107	187	134	165	147	160	157	132	1509
百分比(%)	11.47	9.74	7.09	12.39	8.88	10.93	9.74	10.60	10.41	8.75	100.00

## (二) 样本信息

1. 样本总体情况。调查样本的基本情况和农户对农村基层治理的满意程度情况分别见表 2 和表 3。从表 2 可以看出:受访者文化程度普遍偏低,初中及以下文化程度的受访者占样本总量的 75.81%,高中及以上文化程度的受访者仅占 24.19%;非农收入已成为农户的主要收入来源,48.97%的样本农户主要依靠外出务工和经商获得收入。在样本农户对农村基层治理的评价中,“比较满意”和“很满意”的频率合计为 33.93%，“不满意”和“不太满意”的频率合计为 35.52%(见表 3)。这表明,对于当前的乡村治理,农户的满意程度存在显著差异。

表 2 样本基本特征

统计指标	项目	农户数(户)	比例(%)	统计指标	项目	农户数(户)	比例(%)
户主性别	男	1133	75.08	家庭规模	1~2人	125	8.28
	女	376	24.92		3~4人	696	46.13
户主年龄	18~25岁	28	4.84		5~6人	544	36.05
	26~40岁	404	26.77		7人及以上	144	9.54
	41~50岁	413	27.37		家庭年人均纯收入	2000元以下	325
	51~60岁	367	24.32	2001~4000元		338	22.40
	60岁以上	297	16.70	4001~6250元		256	16.96
文盲或半文盲	131	8.68	6251~10000元	293		19.42	
户主文化程度	小学	342	22.66	10000元以上	297	19.68	
	初中	671	44.47	主要收入来源	农业	770	51.03
	高中或中专	298	19.75		非农业	739	48.97
	大专及以上	67	4.44	社会资本	党员	287	19.02
			村干部		233	15.44	

注:主要收入来源中的“农业”包括种植业和养殖业,“非农业”主要包括外出打工和从事种植业和养殖业之外的其他行业。

表 3 农村基层治理的满意程度

	不满意	不太满意	一般	比较满意	很满意	合计
频数(户)	232	304	461	340	172	1509
频率(%)	15.37	20.15	30.55	22.53	11.40	100.00

2. 不同收入组农户的满意程度。从表 2 可看出,样本农户的收入差距明显。为了分析这种收入差距是否影响农户对农村基层治理的满意程度,表 4 给出了不同收入组农户的满意程度评价结果。

表 4 不同收入组农户对农村基层治理的满意程度

收入分组	不满意	不太满意	一般	比较满意	很满意	合计
2000元以下	43	57	102	78	45	325

(续表 4)

2001~4000 元	55	66	88	85	44	338
4001~6250 元	41	54	82	49	30	256
6251~10000 元	39	72	95	56	31	293
10000 元以上	54	55	94	72	22	297
总计	232	304	461	340	172	1509

从表 4 可以看到,对于 2000 元以下收入组的农户,“满意”和“不满意”的农户占该收入组农户数的比例分别为 37.85%和 30.77%;在 2001~4000 元收入组的农户中,该比例分别为 38.17%和 35.80%。由此可见,收入水平越低的农户,其满意程度越高。与之相反,4001~6250 元收入组和更高收入水平收入组中,农户“不满意”的频率明显高于“满意”的频率,尤其是 6251~10000 元收入组的农户,其“不满意”的比例为 37.88%,仅有 29.69%的农户对农村基层治理表示“满意”。高收入组农户满意程度较低的可能原因是,当前村庄治理水平和农村公共物品的供给远远不能满足其需求。

3.不同主要收入来源农户的满意程度。由表 2 可知,非农收入在农户家庭收入中已占有很高的比重,本文对不同收入来源农户的满意程度进行了分析(见表 5)。从表 5 可知,以农业为家庭主要收入来源的农户,“不满意”和“满意”的比例分别为 33.90%和 33.77%;而非农业为家庭主要收入来源的农户,“不满意”和“满意”的比例分别为 37.21%和 34.10%。由此可见,不同家庭收入来源的农户对农村基层治理的满意程度存在差异。可能的解释为:随着城市化和工业化进程的推进,一部分农民选择外出务工以增加家庭收入(主要是中部、西部地区的农户);而在经济较发达地区和城市化水平较高的地区(例如东南沿海地区),农户倾向于通过直接参与非农产业来增加收入,然而,当农村基层治理水平和公共物品供给落后于经济发展水平时,这对地方经济发展将产生阻碍作用,进而会导致农户的满意程度降低。

表 5 不同家庭收入来源农户的满意程度

	不满意	不太满意	一般	比较满意	很满意	合计
农业	113	148	249	153	107	770
非农业	119	156	212	187	65	739
合计	232	304	461	340	172	1509

### (三) 研究方法 with 变量设定

1.研究方法。本文研究的被解释变量是农户对农村基层治理的总体评价。解释变量为农村公共物品供给效率,本文用农户对各项公共物品的满意程度来表示——一般而言,农村公共物品供给效率越高,农户的满意程度也就越高。农户对农村基层治理的评价和农户对各项公共物品的满意程度都采用打分的方法赋值,共分为五个等级,即“很满意”=5,“比较满意”=4,“一般”=3,“不太满意”=2,“不满意”=1。由于被解释变量“农户对农村基层治理的满意程度”是一个五项有序选择变量,其数值越大代表结果越好,因而本文采用有序概率模型(参见陈强,2010)。根据张文彤(2004)的建议,在解释变量中分类变量较多的情况下使用有序 Logistic 模型比有序 Probit 模型更合适。鉴于此,本文建立农户对农村基层治理满意程度的有序 Logistic 模型,模型的表达式如下:

为简化分析,此处将农户评价为“不满意”和“不太满意”统一归为“不满意”,将“很满意”和“比较满意”统一归为“满意”。在表 5 的分析中亦如此。

但是,在调查中笔者发现,有些公共物品(例如文化娱乐设施)的供给在有些村庄呈现缺失状态,对于农户回答“没有该项公共物品”或者“无所谓”的,本文都将该评价归于“一般”,并赋值为 3。

$$\ln\left[\frac{p(y \leq j)}{1 - p(y \leq j)}\right] = \alpha_j + \sum_{i=1}^n \beta_i x_i \quad (1)$$

在(1)式中,  $j=1,2,3,4,5$ ,表示满意程度的5个等级; $y$ 为农户对农村基层治理的满意程度; $x_i$ 为影响农户满意程度的解释变量和控制变量; $\alpha_j$ 为截距参数; $\beta_i$ 为回归系数,表示解释变量对被解释变量的影响方向与程度。

2.变量设定。根据本文的研究目的,本文将农户对各项公共物品的满意程度作为解释变量;同时,参考已有研究,将受访者个体特征、农户家庭特征以及农户所在村庄特征作为控制变量。

(1)农户对各项农村公共物品供给的满意程度。樊丽明等(2008)曾指出,“农民需求强烈,政府供给充分,农民满意程度较高;农民需求强烈,政府供给主体缺位,农民满意程度较差;农民需求不强,政府供给较少,农民满意程度中等;农民需求不强,政府没有提供,农民满意程度中等。”本文研究从农业生产、农民生活和农村社会保障三个方面考虑农村公共物品供给的具体内容,共11类,将它们作为解释变量,以探讨各类公共物品的供给对农户满意程度的影响程度。

(2)户主个体特征和农户家庭特征。根据Saich(2006)和郑方辉、王珩(2008)的研究,户主个体特征会影响其对政府的评价;樊明丽、骆永民(2009)认为,党员、干部和文化程度较高的农民能够更多地体谅基层政府的困难,因而对政府满意程度更高。本文用户主的性别、年龄、受教育水平、是否是党员以及是否有宗教信仰5个变量表示户主个体特征。

郑方辉、王珩(2008)的研究结果表明,不同收入的受访者,其满意程度差异明显;Saich(2006)认为,随着农村居民对城市了解的增多,他们的抱怨可能也会增多。另外,家庭人口越多,农户的经济负担越重,这也会影响其对政府的评价。因此,农户家庭特征变量要考虑农户的收入水平及其就业特征,可选变量有家庭年人均纯收入、农户家庭非农收入比重和家庭非农劳动人口比重3个变量。但是,从中国目前农户的收入结构来看,一般而言,农户非农劳动力比例越大,其非农收入比重和家庭年人均纯收入也就越高,本文通过实证检验也证实了这一点,即这三个变量之间呈现很强的相关关系。因而,为避免变量之间的多重共线性,本文只选取农户家庭人口规模和非农劳动力比重2个变量来表征农户家庭特征。由于目前中国劳动力流动规模较大,兼业农民数量越来越多,因此,农户非农劳动力比重一方面可以代表农户收入特征,另一方面也可以反映农户对城市的了解程度,即家庭非农劳动力比重越大,则农户越了解城市,那么,其对本村组织的评价可能会越不满意。

(3)农户所在村庄特征。村庄类型(是否位于城郊结合地和乡镇驻地)和与县城的距离是影响农户对农村基层治理的满意程度的重要因素。位于城郊结合地和乡镇驻地的村庄以及距离基础设施发达的县城(城市)较近的村庄会拥有较优良的基础设施,从而农户满意程度也更高(樊丽明、骆永民,2009)。本文研究认为,为积极推进新农村建设,乡镇及以上政府往往优先支持发展比较好的示范村的建设,因此,本文以是否是新农村示范村代表村庄是否优先获得上级支持的政策变量;另外,是否属于经济开发区也会影响农村基层组织提供公共物品所需的财政实力,进而影响农户的满意程度。卫龙宝等(2011)的研究表明,村庄密度显著正向影响村民参与农村公共物品供给的积极性。这启示笔者,村庄密度会通过影响村组织提供公共服务的难易程度,进而影响农户满意程度,

现有研究在考虑社会资本对农户满意度评价的影响时,往往同时使用“是否是党员”和“是否是村干部”两个变量,但本文认为,在很多地方的农村,只有党员才有资格竞选村干部,因此,“村干部”这一变量已经包含在“党员”变量之中,故只使用后者即可,否则会造成多重共线性。

鉴于篇幅,本文未将此处的具体演算过程罗列。

村庄密度是指村庄内人口居住的密集程度。卫龙宝等(2011)用村庄每平方公里的农户数作为村庄密度的衡量指标。

即在资金有限的情况下,规模较大的村庄难免会出现村庄内部公共服务不均衡的局面,导致能够享受到公共服务的农户满意程度较高,而不能享受到的农户则会由于相对的不公平感而满意程度较低;反之,则反是。所以,本文研究用相隔最远的两个村民小组之间的距离来代表这一变量。根据张林秀等(2005)的研究,上级政府的公共投资更多地倾向于资助贫困地区、偏远山区、农业生产条件差的地区以及少数民族地区。本组变量包括村委会到乡镇政府的距离、相隔最远的两个村民小组的距离、是否属于经济开发区、是否是新农村建设示范村和村庄地理特征5个变量。

3.描述性统计分析。解释变量的定义及其描述性统计分析见表6。

表6 解释变量定义及其描述性统计分析

项目	变量名	变量定义	均值	标准差
农业生产 ( $X_1$ )	农业补贴 ( $x_{11}$ )	很满意=5, 比较满意=4,	3.058	1.369
	农业生产设施 ( $x_{12}$ )	一般=3, 不太满意=2, 不	3.053	1.190
	农业技术指导 ( $x_{13}$ )	满意=1	2.989	1.206
	城市就业培训 ( $x_{14}$ )		2.983	1.194
农民生活 ( $X_2$ )	医疗条件 ( $x_{21}$ )	很满意=5, 比较满意=4,	3.052	1.184
	农村道路 ( $x_{22}$ )	一般=3, 不太满意=2, 不	2.935	1.289
	文化娱乐设施 ( $x_{23}$ )	满意=1	2.962	1.209
	互联网等信息交流平台建设 ( $x_{24}$ )		2.889	1.164
农村社会保障 ( $X_3$ )	合作医疗 ( $x_{31}$ )	很满意=5, 比较满意=4,	3.121	1.314
	养老保障 ( $x_{32}$ )	一般=3, 不太满意=2, 不	2.978	1.323
	最低生活保障 ( $x_{33}$ )	满意=1	3.023	1.180
户主个体特征 ( $X_4$ )	性别 ( $x_{41}$ )	男性=1, 女性=0	0.751	0.433
	年龄 ( $x_{42}$ )	实际年龄	47.636	13.063
	受教育水平 ( $x_{43}$ )	文盲或半文盲=1, 小学	2.886	0.968
		=2, 初中=3, 高中或中专		
		=4, 大专及以上学历=5		
	是否是党员 ( $x_{44}$ )	是=1, 否=0	0.190	0.393
	是否有宗教信仰 ( $x_{45}$ )	是=1, 否=0	0.081	0.273
农户家庭特征 ( $X_5$ )	家庭人口规模 ( $x_{51}$ )	家庭人口数	4.530	1.771
	非农劳动力比重 ( $x_{52}$ )	(打工人数+非农人口	0.366	0.310
		数)/劳动力总数		
村庄特征 ( $X_6$ )	村委会到乡镇政府的距离 ( $x_{61}$ )	实际距离(公里)	4.677	4.344
	相隔最远的两个村民小组的距离 ( $x_{62}$ )	实际距离(公里)	2.835	2.271
	村庄地理特征 ( $x_{63}$ )	平原=1, 山区=2, 丘陵=3,	1.824	0.969
		其他=4		
	是否属于经济开发区 ( $x_{64}$ )	是=1, 否=0	0.123	0.329
是否是新农村建设示范村 ( $x_{65}$ )	是=1, 否=0	0.685	0.465	

## 四、模型运行结果

## (一) 估计结果

在模型估计之前,先进行多重共线性检验。检验结果显示,各自变量的 VIF (方差膨胀因子) 统计值均小于 5,所有自变量的 VIF 平均为 1.5,明显低于 10。这说明,模型各自变量之间不存在严重的多重共线性问题。

根据上文,为了分析不同收入组农户对农村基层治理的满意程度存在差异的原因,此处的实证分析结果除汇报总体模型的回归结果之外,还对五个不同收入层次农户组分别进行回归,总共得到六个模型的回归结果。本文运用 Stata11.0 软件进行模型回归,所用方法均为前向逐步回归的有序 Logistic 方法。经过逐步回归,剔除不显著的变量之后,各个模型的最终回归结果见表 7。

表 7 模型回归结果

	总体模型	收入组	收入组	收入组	收入组	收入组
农业补贴	0.287*** (0.047)	0.438*** (0.092)	—	0.327*** (0.102)	0.288*** (0.108)	0.390*** (0.139)
农业生产设施	0.300*** (0.044)	0.370*** (0.089)	0.341*** (0.088)	0.245** (0.108)	0.216** (0.101)	0.449*** (0.116)
农业技术指导	0.195*** (0.048)	—	0.325*** (0.099)	0.529*** (0.160)	—	—
城市就业培训	—	—	—	-0.278* (0.151)	—	—
医疗条件	0.273*** (0.055)	0.449*** (0.101)	0.318*** (0.109)	—	0.234* (0.123)	0.445*** (0.156)
农村道路	0.234*** (0.047)	0.290*** (0.099)	0.379*** (0.093)	0.262** (0.103)	—	—
文化娱乐设施	0.153*** (0.051)	0.321*** (0.111)	—	—	—	0.323*** (0.119)
合作医疗	0.320*** (0.052)	—	0.351*** (0.096)	0.260** (0.106)	0.429*** (0.125)	0.668*** (0.163)
最低生活保障	0.378*** (0.052)	0.235** (0.10)	0.393*** (0.106)	0.536*** (0.120)	0.397*** (0.120)	0.797*** (0.161)
户主受教育水平	-0.106** (0.049)	—	-0.274** (0.115)	—	—	-0.292** (0.133)
家庭人口规模	-0.049* (0.028)	-0.134** (0.056)	—	-0.184** (0.065)	—	—
村委会到乡镇政府的距离	0.024** (0.011)	-0.056* (0.030)	0.044** (0.021)	—	0.046* (0.028)	—
相隔最远的两个村民小组的距离	0.036* (0.221)	0.096* (0.050)	—	—	—	0.138* (0.077)



(续表 7)

是否属于经济开发 区	-0.464*** (0.156)	-1.022*** (0.328)	-0.839** (0.345)	—	-0.792** (0.352)	—
是否是新农村建设 示范村	-0.189* (0.108)	0.474** (0.234)	—	—	-0.442* (0.249)	-0.898*** (0.274)
N	1509	325	338	256	293	297
LR	909.63	211.73	201.08	142.75	157.17	307.82
Pseudo R <sup>2</sup>	0.194	0.210	0.189	0.179	0.175	0.340

注：括号中的数值为标准误；\*\*\*、\*\*、\*分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著；收入分组情况同前文，即收入组 ~ 收入组 分别表示家庭年人均纯收入为 2000 元及以下、2001 ~ 4000 元、4001 ~ 6250 元、6251 ~ 10000 元和 10000 元以上。

## (二) 估计结果分析

1. 对总体模型回归结果的分析。在各项农村公共物品供给中，除城市就业培训、互联网等信息交流平台建设和养老保障之外，其他各项公共物品的供给效率均在 1% 的水平上显著正向影响农户对农村基层治理的满意程度，且影响程度较大的依次为最低生活保障 (0.378)、合作医疗 (0.320) 和农业生产设施 (0.300)。可见，在对农村公共服务的评价中，农户最关心的是与其生活和生产最密切相关的公共物品，与这些公共物品相比，互联网等信息交流平台建设以及城市就业培训等更高层次的公共物品目前并不是农民最迫切需要的。

农户的满意程度基本不受户主个体特征的影响。在户主个体特征中，只有受教育水平在 5% 的水平上对其满意程度有显著的负向影响。可能的解释是：受教育水平高的受访者见识较广，较能体会国家政策；但正是由于见多识广，他们不满足于现状，对村庄治理水平的期望也较高，从而不满意的可能性较大，这也验证了 Saich (2006) 的判断。

在农户家庭特征中，家庭非农劳动力比重对满意程度没有显著影响；家庭人口规模在 10% 的水平上显著负向影响其满意程度，即家庭人口越多，农户满意程度越低。可能的解释为：在中国农村地区，人口多的家庭经济负担较重，在生活中遇到的困难较多，其满意程度也就较低。

在村庄特征中，村委会到乡镇政府的距离和相隔最远的两个村民小组的距离分别在 5% 和 10% 的水平上显著影响农户满意程度，但影响程度都很小，即村委会离乡镇政府越远、相距最远的两个村民小组的距离越大，农户满意程度越高。这与笔者预期相反。可能的解释是：距离乡镇政府近的村庄，并不一定能够优先获得政府资源，从而农户满意程度不会因此而提高；相隔最远的两个村民小组的距离并不只代表村庄密度，根据张林秀等 (2005) 的研究，该变量还代表村庄规模大小，并且各级政府在决定实施公共投资项目时，更倾向于向规模大、人口多的村庄投资，因此，该结果可以解释为村庄规模越大，越有可能享受上级政府的政策支持，则村民越满意。是否属于经济开发区和是否是新农村建设示范村两个变量对农户满意程度有显著的负向影响，这与笔者预期相反。通过访谈发现，新农村建设示范村和属于经济开发区的村庄确实在政策支持和资金获取方面具有优势，但是，村民的不满意感主要来自村委会对资金的使用、分配和村庄建设效果等方面，因此可以看出，“不患寡，而患不均”思想导致村民与邻居比较而来不满意的负效应超过了村庄整体优势带来的正效应，从而新农村建设示范村和属于经济开发区的农户，其满意程度反而更低。

2. 对不同收入组农户回归结果的对比分析。农业生产类公共物品的供给效率对不同收入水平农户满意程度的影响存在差异。村组织是否提供农业技术指导只对家庭年人均纯收入在 2001 ~ 4000

元和 4001 ~ 6250 元收入组农户的满意程度产生显著影响,而对其他收入组农户的满意程度影响不显著。城市就业培训只对家庭年人均纯收入为 4001 ~ 6250 元收入组农户的满意程度产生影响,但影响方向与预期相反。可能的解释是,低收入农户更倾向于通过务农获取收入;而对于高收入农户来说,非农收入已成为其主要收入来源;对于中等收入水平的农户,农业收入和非农收入均是其主要收入来源,因而他们对于进城务工技能培训有需求。

村委会到乡镇政府的距离对于不同收入组农户满意程度的影响差异显著。该变量对 2001 ~ 4000 元和 6251 ~ 10000 元收入组农户的影响与总体模型的回归结果一致,而对于 2000 元以下收入组农户,其影响方向相反。根据前文的理论分析,该变量代表获取政府政策偏向的重要性,因此,可能的解释是,政府优惠政策优先供给经济发展水平低的地区,将会带动地方经济发展,从而提高农户满意程度。该结论为中国历年来实施“惠农政策”的合理性、必要性和重要性提供了依据。

是否是新农村建设示范村对不同收入组农户满意程度的影响差异显著。从表 7 可知,在总体模型和 6250 元以上高收入组农户模型中,新农村建设示范村农户的满意程度反而低,尤其是在 10000 元以上收入组农户模型中,其影响程度最大(-0.898)。这表明,目前中国新农村建设中普遍存在乡村内部公共物品供给不公平的情况,收入水平较高的地区,相应地其新农村建设资金总量也高,因而农户更关注资金分配的公平性。与之相反,该变量对 2000 元以下收入组农户的满意程度影响显著且系数为正,由此引发笔者思考这样一个问题:是否能被评为新农村建设示范村并获得相应的政策和资金支持,对于低收入农户和经济发展水平低的地区具有重要意义。在现行农村公共物品供给制度下,多项农村公共物品的供给(例如农村道路、饮水安全和农田水利等)中,农民承担的比例较大,这会加重低收入者的经济负担。在此情况下,政府的政策和资金支持对减轻农民负担有重要作用,从而间接提高了农户的满意程度。

## 五、研究结论与启示

### (一) 主要结论

第一,在当前乡村治理中,农户对农村基层治理的满意程度存在差异,农户“满意”、“一般”和“不满意”的频率接近,都在 30%以上。从收入水平分组来看,低收入农户的满意程度高于高收入农户;从家庭主要收入来源分组来看,对于主要依靠农业获取收入的农户而言,其“满意”和“不满意”的比例相等,而对于以非农收入为主要收入来源的农户,其“不满意”的比例高于“满意”的比例。

第二,农户对农村基层治理的满意程度主要受与农民生产、生活相关的公共物品供给效率的影响,但其影响程度在不同收入层次农户中存在差异。与农业生产有关的公共物品供给效率的提高将会提高低收入农户的满意程度,而高收入农户更关注生活和娱乐设施等公共物品的供给效率。

第三,不同收入水平的农户对于农村公共物品的需求层次不同。农村公共物品供给数量的增加有利于提高低收入农户的满意程度,而高收入农户更关注现有资源分配的公平性,内部分配不公平导致他们对农村基层治理的满意程度低。

### (二) 政策启示

第一,继续实施各项支农、惠农政策,加大中央财政对农村的支持力度,扩大基层政府公共服务的资金来源。村庄建设可用资金总量在很大程度上决定了村组织提供公共服务的实力。迄今为止,世界银行和中国政府都认为,解决地方政府提供公共服务能力不足问题的主要途径是提高财政收入。

第二,优先供给与农民生产、生活相关的公共物品。正如 Saich (2006) 所言,考虑居民对特定

公共物品和公共服务的需求及其优先次序而不是只注重供给本身,可能更有益处,即更好地了解居民对政府的看法、他们希望得到的服务及其优先次序。除了提高财政收入,还需要通盘考虑政府的职能定位,考察各级政府之间什么样的合作关系才能达到政策目标,

第三,实施分类推进、重点突出、因地制宜的公共物品供给策略。根据各地区经济发展水平和农户需求情况,实施有层次、有重点、差异化的新农村建设策略。对于经济发展水平低、农民依然以农业为主要收入来源的地区,要加大与农业生产和农民生活有关的公共物品供给,发挥地方比较优势,发展特色农业,提高农业生产率,提高农民生活水平,增加农民收入;对于农民同时依靠农业和非农业获取收入的地区,在改善农业生产条件的同时,要注意提高城市就业培训的质量,以满足农村劳动力转移对信息和技能的需求;而对于经济发展水平高、农民以非农收入为主要收入来源的地区,新农村建设的重心在于农村文化建设,满足农户的多样化需求。

第四,加强对专项建设资金使用的监管,保证其使用效率和资金分配的公平性。虽然新农村建设示范村和经济开发区在公共物品供给方面具有政策支持的优势,为基层组织更好地提供服务创造了有利条件,但是,农村公共物品供给资金使用是否合理、分配是否公平,都会影响到农户的满意程度评价。因而,要关注公共物品作为在资源分配中存在的问题并采取有效措施予以抑制,以保证资金使用效率。

#### 参考文献

1. Bernstein, Thomas P. and Lü, Xiaobo: Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China, *The China Quarterly*, 163: 742-763, 2000.
2. Guo, Xiaolin: Land Expropriation and Rural Conflicts in China, *The China Quarterly*, 166: 422-439, 2001.
3. Li, Lianjiang and O'Brien, Kevin J.: Villagers and Popular Resistance in Contemporary China, *Modern China*, 22(1): 28-61, 1996.
4. 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.
5. World Bank: *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Washington D. C., World Bank, 2000.
6. Saich, T.: 《对政府绩效的满意度: 中国农村和城市的民意调查》,《公共管理评论》2006年第2期。
7. 蔡立辉:《政府绩效评估的理念与方法分析》,《中国人民大学学报》2002年第5期。
8. 陈强:《高级计量经济学及 Stata 应用》,高等教育出版社,2010年。
9. 樊丽明、骆永民:《农民对农村基础设施满意度的影响因素分析——基于 670 份调查问卷的结构方程模型分析》,《农业经济问题》2009年第9期。
10. 樊丽明、解垚、石绍宾:《基于农户视角的农村公共品供需均衡研究》,《当代经济科学》2008年第5期。
11. 范瑜:《村委会选举制度的演进及特点》,《中国农村观察》2001年第1期。
12. 何精华、岳海鹰、杨瑞梅、董颖瑶、李婷:《农村公共服务满意度及其差距的实证分析——以长江三角洲为案例》,《中国行政管理》2006年第5期。
13. 马光荣、杨恩艳:《打到底线的竞争——财政分权、政府目标与公共品的提供》,《经济评论》2010年第6期。
14. 宋毅:《新农村建设中乡镇政府绩效评估体系的构建研究》,山东农业大学硕士学位论文,2011年。
15. 王谦:《基于农民视角的农村公共服务供给合意度和需求程度分析——以山东省三县市的调研为例》,《山东社会科学》2008年第3期。
16. 王正绪、苏世军:《亚太六国国民对政府绩效的满意度》,《经济社会体制比较》2011年第1期。

- 17.卫龙宝、凌玲、阮建青：《村庄特征对村民参与农村公共产品供给的影响研究——基于集体行动理论》，《农业经济问题》2011年第5期。
- 18.杨海坤、张志远：《中国特色政府法治论研究》，法律出版社，2008年。
- 19.杨永恒：《政府绩效评价中的公众参与：述评、实践与启示》，《兰州大学学报（社会科学版）》2008年第3期。
- 20.臧旭恒、曲创：《公共物品供给效率与地方政府经济职能》，《求是学刊》2002年第5期。
- 21.张林秀、罗仁福、刘承芳、Rozelle Scott：《中国农村社区公共物品投资的决定因素分析》，《经济研究》2005年第11期。
- 22.张文彤：《SPSS 统计分析高级教程》，高等教育出版社，2004年。
- 23.张晓波、樊胜根、张林秀、黄季焜：《中国农村基层治理与公共物品提供》，《经济学（季刊）》2003年第3期。
- 24.郑方辉、王珩：《地方政府整体绩效评价中的公众满意度研究——以2007年广东21个地级以上市为例》，《广东社会科学》2008年第1期。
- 25.郑书耀：《现实政府供给公共物品的困惑——从公共物品供给效率的考察》，《财经理论与实践》2009年第2期。
- 26.周志忍：《政府绩效评估中的公民参与：我国的实践历程与前景》，《中国行政管理》2008年第1期。
- 27.朱玉春、唐娟莉、罗丹：《农村公共物品供给效果评估：来自农户收入差距的响应》，《管理世界》2011年第9期。
- 28.朱玉春、唐娟莉：《农村公共品投资满意度影响因素分析——基于西北五省农户的调查》，《公共管理学报》2010年第3期。

（作者单位：浙江大学管理学院）（责任编辑：黄慧芬）

（上接第84页）

- 29.王润雷：《全国村级债务形成的几个阶段及成因》，《中国农业会计》2004年第4期。
- 30.王淑娜、姚洋：《基层民主和村庄治理——来自8省48村的证据》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2007年第2期。
- 31.魏加宁、张俊伟、杨全社、郑培、孙磊：《权和约束间建立新平衡——完善我国政府间转移支付制度的思路和行动框架》，《研究参考》2011年第19期。
- 32.魏建：《两种公共产品的供给与中国农村的发展》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2009年第6期。
- 33.温铁军、彭辉、范培璋、郑风田：《中央支农资金配套制度对中国乡村负债的影响：一个初步估算——以中西部地区贫困县为例》，《中国农村经济》2009年第2期。
- 34.徐增阳、任宝玉：《“一肩挑”真能解决“两委”冲突吗——村支部与村委会冲突的三种类型及解决思路》，《中国农村观察》2002年第1期。
- 35.于建嵘：《村民自治：价值和困境——兼论 中华人民共和国村民委员会组织法 的修改》，《学习与探索》2010年第4期。
- 36.张林秀、罗仁福、刘承芳、Scott Rozelle：《中国农村社区公共物品投资的决定因素分析》，《经济研究》2005年第11期。
- 37.张鹏飞、刘明兴、徐志刚：《中国农村税费尾欠与村庄筹资能力问题分析》，《浙江社会科学》2010年第3期。
- 38.张晓波、樊胜根、张林秀、黄季焜：《中国农村基层治理与公共物品提供》，《经济学（季刊）》2003年第3期。
- 39.中国社会科学院农村发展研究所课题组：《“十二五”时期中国农村发展若干战略问题思考》，《中国农村经济》2011年第1期。

（作者单位：南京农业大学经济管理学院）（责任编辑：黄慧芬）