



农村公共服务效率:机理与效应

谢迪^{1,2}, 吴春梅³

(1. 湖北大学 政法与公共管理学院,湖北 武汉 430062;2. 华中农业大学 经济管理学院,湖北 武汉 430070;
3. 华中农业大学 马克思主义学院/政治与文化研究中心,湖北 武汉 430070)

摘要:公共服务效率研究正经历由独立的时效、投入产出比、社会公平、公共价值、公民满意取向向不同层面结合的综合取向转变,但基于广义效率观的定量研究较为少见。本文以公共服务效率理论为基础,运用结构方程模型方法,对湖北省5个村庄1098份有效问卷进行实证分析,探讨农村公共服务效率的目标系统、机理和效应。研究发现:农村公共服务效率的目标系统由时效、投入产出比和效果构成,三者之间存在共变关系;效果和投入产出比之间互有直接促进作用,效果和投入产出比对时效具有直接促进作用,时效经由投入产出比对效果具有间接促进作用,时效经由效果对投入产出比具有间接促进作用。建议采取系列配套措施,整体提升农村公共服务效率,提高农民公共福利水平。

关键词:农村公共服务效率;目标系统;作用机理;影响效应

中图分类号:F325 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)06-0023-11

构建社会主义和谐社会,就是要通过激发活力、提高效率来进一步促进发展^[1],为农村提供良好而高效的公共服务是新农村建设的重要保证。十八届三中全会明确提出要推进国家治理体系和治理能力现代化,村庄治理作为国家治理体系的重要组成部分,其水平直接关系到社会主义新农村建设的进展。村庄治理主体涉及具有不同性质、目的、行动逻辑的政府组织、社会组织、自治组织和村民等,彼此之间的协同耦合是其中的关键,这意味着多元主体需要在网络型治理结构下整合资源和联合行动。受其影响,农村公共服务需求将呈现出多元化、动态化和复杂化的特征,其效率已不再局限于经济学意义上的资源配置最优,而是需要通盘考虑市场效率和非市场效率。在此背景下,需要深入探究新型村庄治理体系条件下“农村公共服务效率的目标系统是什么”“目标子系统之间的作用机理和影响效应是什么”“如何整体提升农村公共服务效率”等问题。为此,本文按照理论沿革与分析框架、变量测量与数据采集、数据分析与结果、结论与政策启示的技术路线对此展开讨论。

以湖北省5个村庄的1098份有效问卷作为分析对象,运用结构方程模型的方法,分析新型村庄治理体系条件下农村公共服务效率的目标系统,探寻变量之间的作用机理与影响效应,以期缓解现阶段

收稿日期:2015-06-18

基金项目:国家社会科学基金项目“新农村社会建设中的公共产品供给研究”(06BSH013);教育部博士点基金博导类课题“能力建设条件下社会学习对农村公共服务决策优化的影响研究”(20130146110011);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“村庄公共服务:整体性治理策略与村民满意度研究——以鲁东L村为调查对象”(2012SC49)

作者简介:谢迪,男,湖北大学政法与公共管理学院讲师,华中农业大学经济管理学院博士生,研究方向为农村区域经济与发展。E-mail: rose1319@163.com

吴春梅,女,华中农业大学马克思主义学院院长,教授,博士生导师,政治与文化研究中心主任,研究方向为农村区域经济与发展。

段农村公共服务效率不高的困境。

一、文献回顾与分析框架

1. 文献回顾

公共服务效率概念肇始于福利经济学,随后在公共管理学和政治学领域也得到迅猛发展,成为一个不断发展变化的交叉学科概念。福利经济学对公共服务效率标准的研究主要集中在公平和投入产出比以及二者关系上,并经历由单一取向向综合取向发展的转变。旧福利经济学家如 Adam · Smith、John Stuart Mill、庇古等认为公共产品最公平的供给就是最有效率的^[2],能否为最广泛的人员享有就成为公共服务效率的最高标准。这种通过再分配而增大社会总福利水平的观点忽视了再分配对生产和效率的反作用,也不能解决公共服务供给过程中的个人偏好显示难题,“完全平等”的结果可能造成公共资源的巨大浪费。为此,J · Rawls 从“公平的正义”准则出发,用“公平优先”原则对功利主义的观点进行修正^[3]。与之相反,新福利经济学家只强调投入产出比而忽视分配的公平性问题。在帕累托最优状态和效用序数论的基础上,萨缪尔森首次将公共产品效率定义为“公私产品的边际转化率等于所有私产品边际替代率之和”^[4]。其它诸如帕累托改进、卡多尔-希克斯函数、西托夫斯基标准等也都强调从投入产出比最高的角度进行公共产品的有效供给,实现社会福利最大化。投入产出比开始成为公共服务效率的核心。新福利经济学派在主流上将平等摒弃于社会福利之外,只承认狭义效率标准的理论在现实中陷入“公平和效率相冲突”争议和困境^[5],“我们对效率的判断显然存在缺乏道德的考量”^[6]。20 世纪 70 年代以后福利经济学家如 A · Sen,S · kolms 等开始从经济的角度和与投入产出比的关系上对平等和正义概念进行研究,试图找到二者之间的融合。值得一提的是阿玛蒂亚 · 森,他认为有效率的公共服务应该是通过增加欠发达地区基本公共服务供给,提高劳动力素质,改善经济发展环境,从而间接缩小区域间差距,提高社会的整体福利。^[7]此时的福利经济学视阈下的公共服务效率已经超越投入产出比和公平的争论,开始追求二者融合基础上的社会价值。

从历史发展的角度看,公共管理领域的公共服务效率研究主要经过四个阶段,公共服务效率标准遵循由单一追求投入产出比、社会效率向二者融合乃至追求更高的社会效果的轨道转变。第一阶段是追求狭义经济效率的传统行政管理阶段,这一阶段公共服务效率的标准表现为追求以最少的资源投入获得最多的优质服务,并试图通过技术革新和对过程进行管理以实现此目标。但是这种只追求投入产出比的管理活动,只能使行政高效率的现象转瞬即逝,进入一个行政低效甚至无效的阶段^[8]。第二阶段是以公众需求为导向,以社会公平为首要价值的新公共行政阶段。这一阶段公共服务效率以社会公平、公众需求、民众参与等为核心,寻求社会效率。此时的学者多认为效率只有置于其所维护的价值体系中才具有效用和意义,亦即真正的效率乃是建立在公平之上的^[9]。然而只追求民主、公平等价值目标而忽视科学化、投入产出比等价值目标,特别是概念连贯性的缺乏,使得该理论并未产生持久的社会影响。第三阶段是 20 世纪 80 年代兴起的新公共管理运动阶段。这一阶段的公共服务效率标准由“效率至上”转变为“效率优先”,开始在资源最优配置条件下,寻求以一种务实、规范和可操作的形式来实现投入产出比与社会公平的融合。回应性、公民满意和投入产出比成为公共服务效率的组成部分。^[10-11]但是政府过多关注公民的消费者身份,而忽视公民本身的行为也为该理论招致了不少批判^[12]。第四阶段是 20 世纪末至今的后新公共管理阶段。这一阶段公共服务效率的标准转变为以协调投入产出比和社会公平、公民利益之间的关系,并在此基础上实现社会效益、公共价值为主要内容。民主与效率(指投入产出比)是伙伴关系,两者统一于公民需求偏好的满足,即公共价值创造过程中。^[13-14]

中国行政场域下的公共服务效率多采用广义效率观,它涉及到生产、分配、交换和消费各个领域,涉及到经济力和经济关系各个方面,不仅仅属于生产力的范畴^[15];效率的标准不限于计量人、财、物等的投入和产出的比率,还包括对社会效益的评估^[16],是数量和质量的统一,价值和功效的统一^[17],并赋予时间以价值含义,将时间纳入到不同专业领域的投入与产出分析之中,要求单位时间的产出最大化^[18]。

综上所述,公共服务效率标准正经历由独立的时效、投入产出比、公民满意、社会公平、公共价值取向向不同层面结合的综合取向转变,将它们作为一个整体进行研究的趋势出现。因此,公共服务效率越来越趋向于广义的界定,并以集合体的形式出现。由于效果不仅包含了社会公平,还包含公民满意、公共价值等,因此,本文通过时效、投入产出比和效果来测量农村公共服务效率^①,并据此构建本文的理论分析框架。

2. 理论分析框架

基于研究问题和对文献的回顾,本文拟采用结构方程模型分析方法作为研究方法,并构建了农村公共服务效率系统的理论分析框架(如图1)。

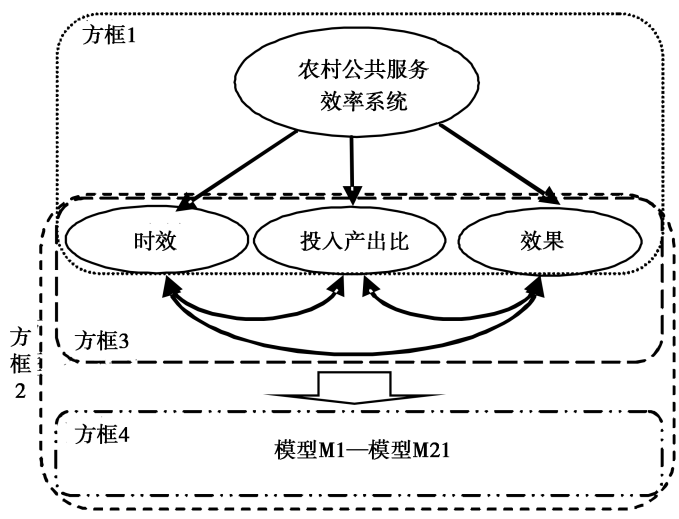


图1 本文的理论分析框架

理论分析框架主要分为两个部分,第一部分是农村公共服务效率目标系统的构成,主要采用结构方程模型进行二阶验证性因子分析。其中,农村公共服务效率这个二阶因子是外因潜变量,时效、投入产出比、效果三个一阶因子是内因潜变量(如方框1)。第二部分是农村公共服务效率目标子系统之间的作用机理和影响效应分析(如方框2)。主要分两个步骤:先以一阶验证性因子分析方法构建三者之间的共变关系模型,分析农村公共服务效率是否能同时兼容时效、投入产出比和效果(如方框3)。若共变效应存在,则进一步构建以效果为内因潜变量,以时效、投入产出比为外因潜变量的模型M1—M7;构建以时效为内因潜变量,以投入产出比、效果为外因潜变量的模型M8—M14;构建以投入产出比为内因潜变量,以时效、效果为外因潜变量的模型M15—M21,运用模型比较方法探讨三者之间的作用路径与影响效应(如方框4)。在结构方程模型中,作为自变量的潜变量是外因潜变量,以符号 ξ 表示;作为因变量的潜变量是内因潜变量,以符号 η 表示。本文用符号 ξ_1 和符号 ξ_2 分别表示农村公共服务效率的时效和投入产出比,用符号 η_1 表示效果,以 ξ_2 和 ξ_1 为中介变量的模型组M1—M3和M4—M6,构建以 ξ_1 和 ξ_2 为自变量的直接效用模型M7:M1为无中介效用模型,即 $\xi_1 \rightarrow \xi_2$ 和 $\xi_1 \rightarrow \eta_1$;M2为部分中介效用模型,即 $\xi_1 \rightarrow \xi_2 \rightarrow \eta_1$ 和 $\xi_1 \rightarrow \eta_1$;M3为完全中介效用模型,即 $\xi_1 \rightarrow \xi_2 \rightarrow \eta_1$;M4为无中介效用模型,即 $\xi_2 \rightarrow \xi_1$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_1$;M5为部分中介效用模型,即 $\xi_2 \rightarrow \xi_1 \rightarrow \eta_1$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_1$;M6为完全中介效用模型,即 $\xi_2 \rightarrow \xi_1 \rightarrow \eta_1$;M7为直接效用模型,即 $\xi_1 \rightarrow \eta_1$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_1$ 。依上述方法,用符号 ξ_2 和符号 ξ_3 分别表示农村公共服务效率的投入产出比和效果,用符号 η_2 表示时效,构建模型M8—M14:M8为无中介效用模型,即 $\xi_2 \rightarrow \xi_3$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_2$;M9为部分中介效用模型,即 $\xi_2 \rightarrow \xi_3 \rightarrow \eta_2$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_2$;M10为完全中介效用模型,即 $\xi_2 \rightarrow \xi_3 \rightarrow \eta_2$;M11为无中介效用模型,即 $\xi_3 \rightarrow \xi_2$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_2$;M12为部分中介效用模型,即 $\xi_3 \rightarrow \xi_2 \rightarrow \eta_2$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_2$;M13为完全中介效用模型,即 $\xi_3 \rightarrow \xi_2 \rightarrow \eta_2$;M14为直接效用模型,即 $\xi_2 \rightarrow \eta_2$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_2$ 。同样,用符号 ξ_1 和符号 ξ_3 分别表示农村公共服务效率的时效和效果,用符号 η_3 表示

① 本文对农村公共服务的测量沿用了前期课题组相关研究成果。详见:吴春梅,石绍成.民主与效率:冲突抑或协调——基于湘西乾村村庄治理实践的实证分析[J].中国农村观察,2011(3):13-23.

投入产出比,构建模型 M15—M21;M15 为无中介效用模型,即 $\xi_1 \rightarrow \xi_3$ 和 $\xi_1 \rightarrow \eta_3$;M16 为部分中介效用模型,即 $\xi_1 \rightarrow \xi_3 \rightarrow \eta_3$ 和 $\xi_1 \rightarrow \eta_3$;M17 为完全中介效用模型,即 $\xi_1 \rightarrow \xi_3 \rightarrow \eta_3$;M18 为无中介效用模型,即 $\xi_3 \rightarrow \xi_1$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_3$;M19 为部分中介效用模型,即 $\xi_3 \rightarrow \xi_1 \rightarrow \eta_3$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_3$;M20 为完全中介效用模型,即 $\xi_3 \rightarrow \xi_1 \rightarrow \eta_3$;M21 为直接效用模型 $\xi_1 \rightarrow \eta_3$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_3$ 。

二、变量测量与数据采集

1. 变量测量

本文根据已有研究结论并结合研究场域特点进行一定修正后,自主设计农村公共服务效率量表,共 10 个题项(见表 2),用以测量农村公共服务时效、投入产出比和效果状况。采取李克特量表形式(5=非常同意,4=同意,3=说不清楚,2=不同意,1=非常不同意),由农户进行判断选择。其中时效是指农村公共服务的处理时间和回应时间,包括从决策、执行到消费的速度和进展状况,高时效意味着科学化,是进行科学决策、科学管理和采用先进的技术手段与方法,以 4 个题项进行测量;投入产出比是指农村公共服务全过程所投入的成本与产出的比率,包括成本和效益的比值,完成工作量与计划的差异等指标,以 3 个题项进行测量;效果主要是指状况的改善程度,通常难以量化,并与公众的民主参与和满意度以及社会价值实现程度密切相关,以 3 个题项进行测量。农村公共服务效率量表因子分析适宜性检验的结果显示,样本合适性测度 KMO 值为 0.879,巴特利特球度检验统计值的显著性水平均为 0.000,表明适宜做因子分析。以因子载荷大于 0.5 为标准筛选题项,在剔除了与量表相关性较弱的题项后,从农村公共服务效率量表中抽取了时效、投入产出比、效果 3 个公因子,累计方差贡献率为 65.38%,与前文广义效率观的假设完全一致。探索性因子分析结果如表 2 所示。

2. 数据采集

本文所用数据来源于课题组 2013 年 4 月—6 月在湖北省随州市、荆州市、宜昌市开展的问卷调查和个案访谈。课题组在对农村公共服务开展状况和地方经济水平进行综合考量之后,在随州市选取广水市、在荆州市选取石首市、在宜昌市选取夷陵区作为抽样单位;然后采用判断抽样方法在这三个市(区)具有一定公共服务能力的村庄中抽取 5 个村作为样本村;最后剔除了无法或无力接受调查的农户,按每个样本村不少于 150 户的要求随机抽取被调查农户,在农户样本中选取年龄在 18 周岁以上且有能力代表农户意见的 1 个家庭成员接受调查。入户调查采用调查对象填写与调研员指导相结合的方式,以提高调查问卷答项的有效性和精准性。个案访谈选取的对象是本村党支部书记、部分村民小组长和村民代表等,目的是了解村庄的相关情况、村干部的服务工作进展,以及他们对调查内容的看法等。本次调查活动中,课题组共发放问卷 1200 份,收回 1185 份,收回有效问卷 1098 份,有效问卷率为 91.5%。被调查人群中,各样本村受访人数大致相等;男性与女性的比例大体相等;学历以高中及其以下为主;职业以务农和本地就业为主;各个层次的人均纯收入所占比重较为均衡,但极端低收入层次所占比重较少(见表 1)。调查样本在调查村庄中具有代表性。

三、数据分析与结果

本文基于因子分析结果对问卷的信度、效度进行检验,并利用结构方程模型方法分析农村公共服务效率的目标系统、作用机理与影响效应。

1. 因子分析与信度、效度检验

为解决量表同构性问题,本研究在探索性因子分析结果的基础上,采用结构方程模型中的验证性因子分析方法对农村公共服务效率可能包含的构成因子进行检验,验证性因子分析模型的拟合指标为:GFI=0.990,AGFI=0.980,NFI=0.986,CFI=0.992,RMR=0.022,RMSEA=0.031,均达到理想水平,且测量题项的因子载荷值超过 0.5,分别负载于时效、投入产出比和效果三个维度上,临界比(C.R)值均大于 1.96,这表明原定的模型是比较理想的,也证明探索性因子分析所得出的因子分析维度

是可取的。

表 1 有效样本基本情况

| 项目 | | 样本数(个) | 比例(%) | 统计指标 | 项目 | 样本数(个) | 比例(%) |
|----|-------|--------|-------|------|-----------------|--------|-------|
| 村庄 | 双湖村 | 193 | 17.6 | 职业 | 在家务农 | 454 | 41.3 |
| | 双岗村 | 167 | 15.2 | | 村、组村干部 | 20 | 1.8 |
| | 园艺村 | 233 | 21.2 | | 农村中小学教师 | 56 | 5.1 |
| | 黄陵庙村 | 161 | 14.7 | | 外出打工 | 138 | 12.6 |
| | 李花山村 | 344 | 31.3 | | 本地打工 | 174 | 15.8 |
| 性别 | 男 | 596 | 54.3 | | 个体私营主 | 177 | 16.1 |
| | 女 | 502 | 45.7 | | 其他 | 79 | 7.2 |
| 学历 | 小学以下 | 317 | 28.9 | 人均 | 1000 元以下 | 86 | 7.8 |
| | 初中 | 403 | 36.7 | 纯收入 | 1001 ~ 3000 元 | 255 | 23.2 |
| | 高中或中专 | 279 | 25.4 | | 3001 ~ 5000 元 | 204 | 18.6 |
| | 大专 | 59 | 5.4 | | 5001 ~ 10000 元 | 227 | 20.7 |
| | 本科及以上 | 40 | 3.6 | | 10001 ~ 20000 元 | 178 | 16.2 |
| | | | | | 20001 元以上 | 148 | 13.5 |

信度检验采用“同质信度”方法,使用 Cronbach’s Alpha 系数来进行衡量。从表 2 中可以看到,本调查问卷中农村公共服务效率三个潜变量的 Cronbach’s Alpha 系数依次分别为 0.812、0.798、0.678,均接近或超过了 0.70 的临界值,这表明量表信度在可接受范围之内。

效度检验主要包括内容效度检验和结构效度检验。(1)内容效度检验。本研究使用的量表是在吸取国内外相关理论文献的基础上,结合课题组前期研究结果和咨询专家意见,经过小范围内的小样本预调查后修订而成的,具有较高的内容效度。(2)结构效度检验。采用聚合效度检验方法,通过组合信度(CR≥0.7)、平均变异萃取量(AVE≥0.5)来衡量。本研究问卷中三个潜变量的 AVE 值和 CR 值均符合要求,这说明量表具有较好的聚合效度。效度检验结果如表 2 所示。

表 2 信度、效度检验及探索性因子分析结果

| 潜变量 | 测量题项 | 因子载荷 | Cronbach’s Alpha | CR | AVE |
|-------|---|-------|------------------|-------|-------|
| 时效 | E1. 村民(代表)大会作集体事务决策的时间效率很高 | 0.720 | 0.812 | 0.843 | 0.575 |
| | E2. 村民(代表)大会决定的事情,村干部能及时落实 | 0.785 | | | |
| | E3. 村里公共服务工程一般都能按期完成 | 0.803 | | | |
| | E4. 村民有事找村干部时,村干部能及时落实 | 0.719 | | | |
| 投入产出比 | E5. 从兴建的公共服务设施的质量看,村里花钱是值得的 | 0.671 | 0.798 | 0.828 | 0.618 |
| | E6. 村干部选举虽然耗费了一定的人力、物力、财力,但从选举结果看,这些付出还是划算的 | 0.841 | | | |
| | E7. 虽然每次开村民(代表)大会都要花费时间、精力和金钱,但是从选举结果看,这些花费是值得的 | 0.835 | | | |
| 效果 | E8. 村里资金或集体财产的使用状况整体上越来越好 | 0.513 | 0.678 | 0.745 | 0.618 |
| | E9. 农业生产所需要的农田水利设施、农业技术、信息等服务能得到基本满足,状况大为改善 | 0.811 | | | |
| | E10. 农民生活所需要的道路、自来水等服务基本得到满足,状况大为改善 | 0.764 | | | |

2. 农村公共服务效率的目标系统分析

在因子分析和信度、效度检验的基础上,为了进一步分析农村公共服务效率的目标系统,本文运用 Amos17.0 软件构建了二阶验证性因子分析模型。初次分析结果显示,整体模型适配度欠佳,需要对模型进行修正。修正后得到农村公共服务效率目标系统模型如图 2 所示。修正后模型的整体拟合度为:GFI=0.989,AGFI=0.979,NFI=0.984,CFI=0.991,RMR=0.024,RMSEA=0.033,均达到理想

水平。从图 2 可以看出,修正后的模型在路径系数显著性方面亦符合要求,这表明农村公共服务效率目标系统模型与实际情况拟合良好,可以用来解释观察到的现象并参照多重指标来进行合理的判断。

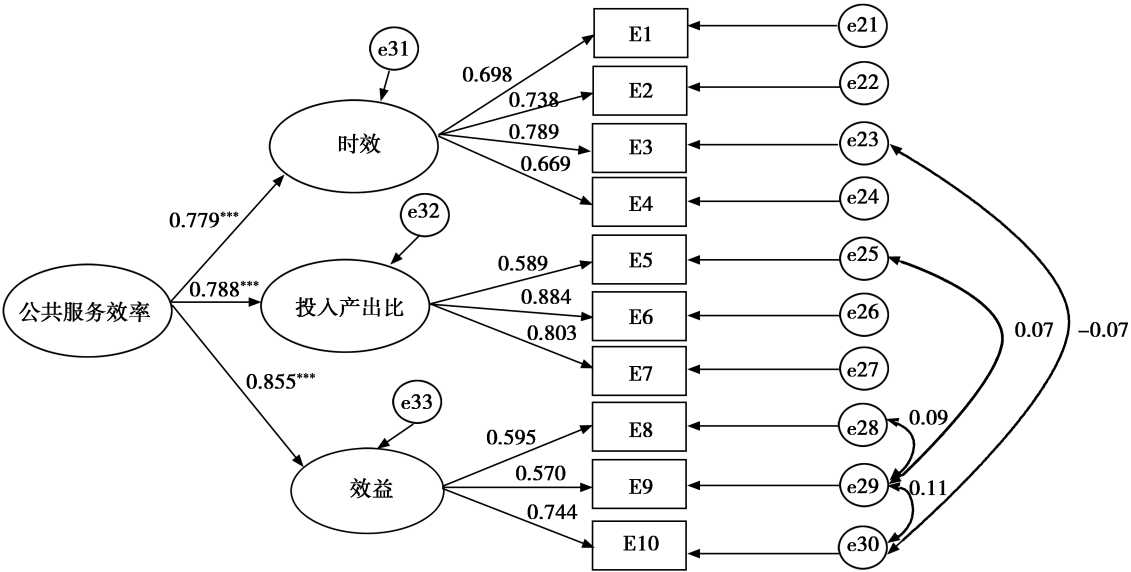


图 2 农村公共服务效率目标系统模型标准参数估计图

注:***表示在 0.1% 的统计水平上显著;图中的路径系数均为标准化路径系数。

图 2 显示,时效、投入产出比、效果这 3 个一阶因子在农村公共服务效率这个二阶因子上的标准化参数估计值依次为 0.779、0.788、0.855,均大于 0.5 ($p<0.001$),表明公共服务效率目标系统按重要程度主要包括效果、投入产出比和时效。该结论是公共服务效率理论发展成果与转型期中国农村公共服务特征相结合的产物,兼具共性、场域性和阶段性的特征。首先,它顺应了公共服务效率理论发展的趋势。农村公共服务效率目标要兼顾追求更快速地回应村民需求、更优化地配置资源、更好地改善村民生活水平与谋求社会公平为一体,并在此基础上创造更多的公共价值,进而走向三者之间的系统整合。其次,这一结论诠释了转型期中国农村公共服务供给的特点,即相较于发达国家的网络型合作供给模式,中国农村公共服务供给多属于政府指导、监督并作为重要主体之一的多元参与模式,农村公共服务供给处于一元向多元的转变过程中,需求多元化、复杂化、供给总量不足、结构失衡、服务滞后、投入产出比低下、村民满意度低等问题同时并存且尚未得到根本改观,当出现农村公共服务过程因无法兼顾时效、投入产出比和效果而影响整体效率时,作为主要供给者的政府和作为使用者的农民会优先考虑提升公共服务效果。园艺村村民杨某对村庄灌溉水渠的看法很好地证明了这点:“村里一下子没那么多钱,也没本事向上面要,集资大家又不愿意,水渠拖拖拉拉修了两三年”“前后十来万就建了这么几条小水渠,也不知道钱都花哪去了”“话说回来,能建成就不错了,种地确实需要这个水渠,还算是办了实事”。因此,农村公共服务效率的提升应该是在注重效果的基础上追求时效、投入产出比和效果的整体提升。

3. 农村公共服务效率目标子系统之间的作用机理与影响效应分析

(1)时效、投入产出比、效果的共变关系分析。为了进一步分析三者之间的关系,本文运用 Amos17.0 软件构建了时效、投入产出比和效果的一阶验证性因子分析模型。前文因子分析结果显示,修正后的模型可以用来解释观察到的现象并参照多重指标来进行合理的判断。从图 3 可以看出,时效、投入产出比和效果之间呈显著中高度正相关关系,这表明,农村公共服务效率目标子系统之间在整体上是相互协调的,存在共变效应。

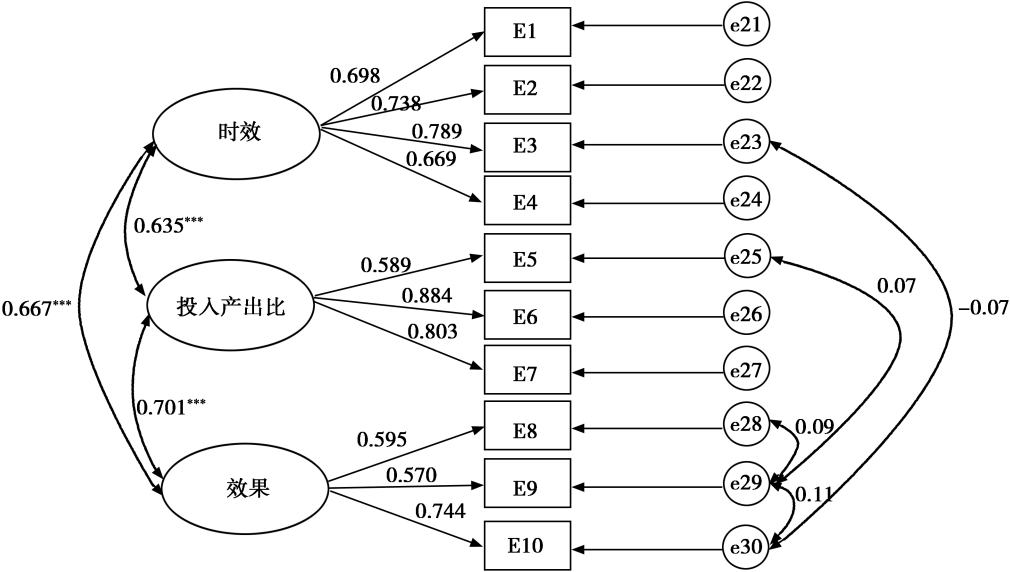
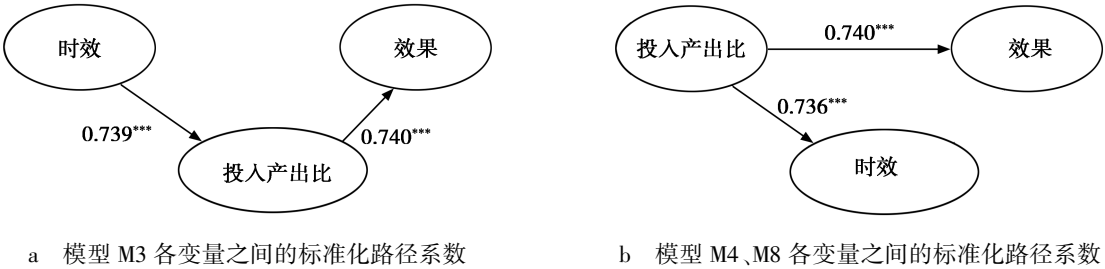


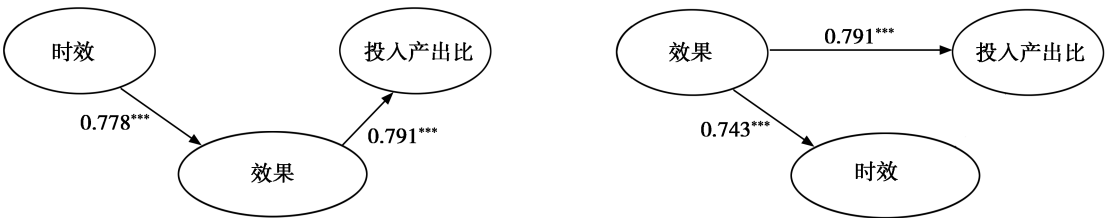
图3 时效、投入产出比和效果的一阶验证性因子分析的参数估计结果

注:***表示在0.1%的统计水平上显著;图中的路径系数均为标准化路径系数。

(2)时效、投入产出比和效果之间的作用机理与影响效应分析。在确认了时效、投入产出比和效果之间存在共变关系的基础上,运用 Amos17.0 软件对前文所构建的模型 M1—M21 进行检验,以模型比较的方法来分析三者之间可能存在的传导机制。将构建的模型进行修正,修正后的各模型指标如表3所示。从表3中可以看出,模型 M1、M6、M7、M14、M15、M20 和 M21 的 χ^2/df 大于 5 且 RMSEA 值大于 0.05,表明模型与数据的拟合度较差,模型被拒绝。侯杰泰等认为,模型比较的依据是 Δdf 和 $\Delta \chi^2$,即对于同一样本数据的模型 M1 和模型 M2,二者相较,若增加的自由度 ($df_2 - df_1$) 较大,而增加的卡方值 ($\chi^2_2 - \chi^2_1$) 较小,则模型 M2 比 M1 好;反之,若增加的自由度 ($df_2 - df_1$) 较小,而增加的卡方值 ($\chi^2_2 - \chi^2_1$) 很大,则模型 M1 比 M2 好^①。表3显示,相较于模型 M3,模型 M2 的自由度增加了 1, χ^2 变化了 14.31,高于 6.63 的标准,因此,模型 M3 优于 M2;同理可知,M4 优于 M5;M8 优于 M9 和 M10;M11 优于 M12 和 M13;M17 优于 M16;M18 优于 M19。综合比较表3中其它模型拟合指标,本文认为模型 M3、M4、M8、M11、M17 和 M18 能够反映时效、投入产出比和效果之间的真实关系,其中,M4 和 M8 均表示投入产出比作为外因潜变量对其它两个变量的直接作用;M11 和 M18 均表示效果作为外因潜变量对其它两个变量的直接作用,因此,时效、投入产出比和效果之间的真实关系如图4所示。



① 二者变化的比率为 6.63 : 1



c 模型 M17 各变量之间的标准化路径系数

d 模型 M11、M18 各变量之间的标准化路径系数

图 4 时效、投入产出比、效果关系模型

注：* * * 表示在 0.1% 的统计水平上显著；图中的路径系数均为标准化路径系数。

表 3 模型 M1—M21 整体适配度检验结果

| 模型 | 适配度指标 | | | | | | | | | |
|--|----------|----|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | χ^2 | df | χ^2/df | GFI | AGFI | IFI | NFI | CFI | RMR | RMSEA |
| M1: $\xi_1 \rightarrow \xi_2$ 和 $\xi_1 \rightarrow \eta_1$ | 154.39 | 29 | 5.324 | 0.973 | 0.948 | 0.968 | 0.961 | 0.968 | 0.05 | 0.063 |
| M2: $\xi_1 \rightarrow \xi_2 \rightarrow \eta_1$ 和 $\xi_1 \rightarrow \eta_1$ | 81.35 | 30 | 2.712 | 0.986 | 0.974 | 0.987 | 0.980 | 0.987 | 0.027 | 0.040 |
| M3: $\xi_1 \rightarrow \xi_2 \rightarrow \eta_1$ | 67.04 | 29 | 2.312 | 0.988 | 0.978 | 0.990 | 0.983 | 0.990 | 0.023 | 0.035 |
| M4: $\xi_2 \rightarrow \xi_1$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_1$ | 67.72 | 30 | 2.257 | 0.988 | 0.978 | 0.99 | 0.983 | 0.99 | 0.022 | 0.034 |
| M5: $\xi_2 \rightarrow \xi_1 \rightarrow \eta_1$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_1$ | 62.31 | 28 | 2.225 | 0.989 | 0.979 | 0.991 | 0.984 | 0.991 | 0.024 | 0.033 |
| M6: $\xi_2 \rightarrow \xi_1 \rightarrow \eta_1$ | 180.07 | 30 | 6.002 | 0.968 | 0.942 | 0.962 | 0.955 | 0.962 | 0.054 | 0.068 |
| M7: $\xi_1 \rightarrow \eta_1$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_1$ | 418.23 | 29 | 14.422 | 0.939 | 0.884 | 0.901 | 0.895 | 0.901 | 0.187 | 0.111 |
| M8: $\xi_2 \rightarrow \xi_3$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_2$ | 67.72 | 29 | 2.257 | 0.988 | 0.978 | 0.99 | 0.983 | 0.99 | 0.022 | 0.034 |
| M9: $\xi_2 \rightarrow \xi_3 \rightarrow \eta_2$ 和 $\xi_2 \rightarrow \eta_2$ | 72.46 | 29 | 2.512 | 0.987 | 0.976 | 0.989 | 0.982 | 0.989 | 0.027 | 0.037 |
| M10: $\xi_2 \rightarrow \xi_3 \rightarrow \eta_2$ | 72.47 | 30 | 2.400 | 0.987 | 0.977 | 0.991 | 0.983 | 0.991 | 0.027 | 0.036 |
| M11: $\xi_3 \rightarrow \xi_2$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_2$ | 62.31 | 29 | 2.157 | 0.989 | 0.980 | 0.992 | 0.984 | 0.982 | 0.024 | 0.032 |
| M12: $\xi_3 \rightarrow \xi_2 \rightarrow \eta_2$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_2$ | 72.46 | 29 | 2.250 | 0.987 | 0.976 | 0.989 | 0.982 | 0.989 | 0.024 | 0.037 |
| M13: $\xi_3 \rightarrow \xi_2 \rightarrow \eta_2$ | 105.0 | 31 | 3.381 | 0.982 | 0.968 | 0.981 | 0.974 | 0.981 | 0.029 | 0.047 |
| M14: $\xi_2 \rightarrow \eta_2$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_2$ | 458.14 | 30 | 15.271 | 0.934 | 0.879 | 0.892 | 0.885 | 0.891 | 0.169 | 0.114 |
| M15: $\xi_1 \rightarrow \xi_3$ 和 $\xi_1 \rightarrow \eta_3$ | 154.39 | 29 | 5.324 | 0.973 | 0.948 | 0.968 | 0.961 | 0.968 | 0.05 | 0.063 |
| M16: $\xi_1 \rightarrow \xi_3 \rightarrow \eta_3$ 和 $\xi_1 \rightarrow \eta_3$ | 74.153 | 29 | 2.557 | 0.987 | 0.976 | 0.989 | 0.981 | 0.989 | 0.027 | 0.038 |
| M17: $\xi_1 \rightarrow \xi_3 \rightarrow \eta_3$ | 72.47 | 29 | 2.415 | 0.987 | 0.977 | 0.989 | 0.982 | 0.989 | 0.029 | 0.037 |
| M18: $\xi_3 \rightarrow \xi_1$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_3$ | 62.31 | 29 | 2.150 | 0.989 | 0.980 | 0.992 | 0.984 | 0.992 | 0.024 | 0.032 |
| M19: $\xi_3 \rightarrow \xi_1 \rightarrow \eta_3$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_3$ | 72.451 | 29 | 2.450 | 0.987 | 0.976 | 0.989 | 0.982 | 0.989 | 0.027 | 0.037 |
| M20: $\xi_3 \rightarrow \xi_1 \rightarrow \eta_3$ | 165.99 | 30 | 5.500 | 0.971 | 0.947 | 0.966 | 0.958 | 0.965 | 0.053 | 0.064 |
| M21: $\xi_1 \rightarrow \eta_3$ 和 $\xi_3 \rightarrow \eta_3$ | 393.31 | 30 | 13.11 | 0.940 | 0.889 | 0.928 | 0.901 | 0.908 | 0.167 | 0.105 |

共变关系分析结果和模型比较结果表明：

第一,时效、投入产出比和效果三者之间是有机衔接的统一体,割裂它们之间的联系会对提升农村公共服务效率产生负面影响。图 3 表明三者中高度相关。表 3 中的模型 M7、M14 和 M21 被拒绝这一事实表明,忽视时效、投入产出比和效果三者之间的有机联系,往往难以实现单一追求时效、投入产出比或效果的目标。从整体上分析模型 M3、M4、M8、M11、M17、M18 可以发现,时效的价值只有在投入产出比与效果之间存在相互促进作用时才能得到体现,当效果与投入产出比之间存在相互促进

作用的同时亦会对时效产生促进作用,表明时效的价值与投入产出比、效果及其它们之间关系高度相关。在农村公共服务效率问题呈现诱因复杂、表现形式多样的背景下,有效率的农村公共服务,既应包括公共服务供给数量和质量的最大化,亦应包括公共服务受体的主观感受和满意程度最优,时效、投入产出比和效果构成了稳定公共服务效率的三角形,只有大力提升时效、投入产出比和效果,增强三者之间的共变效应,才能真正解决农村公共服务效率不高的问题,满足村民的需求,改善其生产生活质量。

第二,时效对效果和投入产出比均具有间接促进作用。模型 M1 和 M2 劣于 M3 的事实表明,单纯推进农村公共服务时效而忽视投入产出比和效果之间的有机衔接难以有效提升农村公共服务的效果。图 4 说明以投入产出比为完全中介变量,时效对效果有间接促进作用。理论上,公共服务项目高时效,意味着相同时间内可以提供更多的服务,更有利于改善村民生活状况。实践中,这一观点的成立需要以严格的投入产出比为前提,“效率是使用价值的出量和劳动工时的入量的比例”^[20]。只有制定科学的公共服务项目目标、严格控制并公开成本以及保证产出最大化,让村民觉得公共服务项目是“值得的”,村民才会认同它并依据自身利益来判断公共服务项目“好不好”,村民满意度才有可能提高。李花山村便民小路硬化工程中,村民对投入产出比的不满就影响了时效对效果的作用。为了缩短筹资时间,在多套方案中,村两委选中了向村庄经济精英集资的方案,为此在修路过程中满足了出资人将便民小路“由直变曲”路过自己家的要求,且将村里水塘作为补偿免费承包给出资人。最终,尽管很短的时间内解决了村庄便民小路的问题,但绝大多数村民因觉得村里付出代价太大而不认可便民小路的效果,甚至部分村民对村两委产生了不满。模型 M15 和 M16 劣于 M17 的事实表明,单纯推进农村公共服务时效而忽视效果与投入产出比之间的有机衔接难以实现农村公共服务的投入产出比最优。图 4 说明以效果为完全中介变量,时效对投入产出比有间接促进作用。高时效代表采用科学的技术、方法和程序,实现单位时间产出最大化,但它不能完全解决成本最小化的问题。实现农村公共服务投入产出比最大化还需要以民主参与为中介,以民主决策的方式保证成本入量最优,以民主监督的形式保证成本出量最优。李花山修路的例子亦从反面说明了缺乏民主参与的工程往往需要村庄付出更多的“代价”才能取得相同的成果。因此,只有在保证公共服务方案得到充分论证,体现大多数人的需求偏好;保证公共服务投入公开透明基础上的时效最大化,才能真正促进投入产出比提升。而高效果是村民民主参与的催化剂。换句话说,时效只有通过效果才能促进投入产出比最优。

第三,效果和投入产出比互有直接促进作用。两者之间的良性关系是农村公共服务效率整体提升的关键。模型 M4、M8 和 M11、M18 优于其它相关模型表明,效果和投入产出之间存在直接关系。图 4 显示,效果对投入产出比的标准化路径系数为 0.791,投入产出比对效果的标准化路径系数为 0.740,且都在 0.1% 的水平上显著。从社会角度看,效率是一种财富创造的衡量指标,而效果则包含了财富分配,因此,归根到底,决定效果的是效率^[21]。在农村公共服务效率中,提升投入产出比通常意味着采用科学的程序和先进的技术、方法来扩大公共服务产出,减少公共服务成本,“找到最好的做事方法也包含着民主过程”^[14],而民主参与恰是提高效果的基础和保障。高效果意味着农村公共服务要立足于农村状况的改善,提升村民满意度,为此,需要保证民主参与,为多元主体的有效参与和协商讨论提供平台,使农村公共服务项目得到充分论证,体现大多数人的需求偏好;要形成有效监督,使农村公共服务整体过程始终沿着维护农民利益的轨道进行。民主决策和监督有利于避免公共服务项目中出现成本浪费,确保决策执行符合目标,避免出现因信息不对称及由此导致的逆向选择和道德风险而造成农村公共服务难以满足村民需求,权威主体出现寻租行为等现象,最终提升投入产出比。因此,效果和投入产出比在实践中可以相互促进和共同提高。

第四,投入产出比对时效具有直接促进作用。模型 M9 和 M10 劣于 M8 表明,投入产出比对时效具有直接促进作用。图 4 显示,投入产出比对时效的标准化路径系数为 0.736,且在 0.1% 的水平上显著。如前文所述,提升投入产出比需要科学的需求转换机制和决策机制,以确保公共服务决策符合大多数人的利益,保证公共服务成本投入最优化;需要先进的方法和工具手段,对公共服务实施过程进行监督,确保公共服务成本和产出符合公共服务项目目标;需要科学的制度和程序对公共服务成果

进行评估,以确保投入产出比最优。科学的制度、程序、技术方法又是高时效的必要条件,因此,提高时效和投入产出比具有内在一致性,在实践中可以相互促进和共同提高。

第五,效果对时效具有直接促进作用。模型 M12 和 M13 劣于 M11 表明,效果对时效具有直接促进作用。图 4 显示,效果对时效的标准化路径系数为 0.743,且在 0.1% 的水平上显著。提升效果,有利于提高村民民主参与的积极性和能力,增进村庄信任、村庄凝聚力和向心力,进而提高农村公共服务的资源聚合能力和利用水平,形成公共服务过程的“制裁的可信威胁”或是“负面选择激励”的有效制约,降低多元主体搭便车的心理及行为^[22],诱导和吸引诸如企业等拥有先进技术和科学方法的主体参与农村公共服务以达到提高时效的目的。值得注意的是村民主体能力和民主参与积极性的提升也会在公共服务过程中因“时间与人数定律”而对时效产生负面影响。因此,效果对时效的显著促进作用取决于其对时效的促进作用大于“时间与人数定律”对时效的抑制作用。

四、结论与政策启示

遵循公共服务效率的研究趋势,本文立足于农村公共服务效率的整体提升,对农村公共服务效率的目标系统、作用机理与影响效应进行实证分析。本文证实了农村公共服务效率目标系统主要由时效、投入产出比和效果构成,同时发现并验证了这三者之间重要性程度依次为效果、投入产出比和时效,任何两者之间关系的断裂都会对农村公共服务整体效率产生负面影响,且三者之间存在共变关系,表明它们之间是有机结合的统一体,在现有村庄治理条件下农村公共服务效率系统有可能同时兼顾市场效率和非市场效率。本文发现并验证了时效、投入产出比、效果三者之间的作用路径。即效果和投入产出比之间互有直接促进作用,效果和投入产出比对时效具有直接促进作用,时效经由投入产出比对效果具有间接促进作用,时效经由效果对投入产出比具有间接促进效果。表明农村公共服务效率的提升依赖于三者之间的相互促进作用,要注重农村公共服务效率的整体提升。因此,本文获得的研究成果是有价值的。在理论上,清晰了时效、投入产出比和效果三者之间的因果关系和作用机理,证实了广义的效率观在农村公共服务场域具有解释力和适应性,表明现代公共服务过程中政府与市场、社会协同治理及多元价值整合的趋势^[23]具有现实基础。在实践上,对于片面追求单一层面的农村公共服务效率所引致的诸多困境具有重要的指导意义。综合以上,可以得到如下政策启示:

第一,统筹规划,整体提升农村公共服务效率。现阶段的关键是在农村公共服务多元化、复杂化、动态化的背景下,整合优化多元主体行为,改变农村公共服务过程中对时效、投入产出比和效果追求之间的脱节现象,从系统视角探究整体提升农村公共服务效率的政策措施。为此,政府要宏观统筹规划,构建和完善体系化的制度框架,以提高农民公共福利为目的,努力促进时效、投入产出比和效果之间的有机契合,强化三者之间的共变效应;要落实相关政策法规,加强村庄公共平台建设,形成村庄利益协调机制、矛盾化解机制和信任合作机制,规范多元主体行为,推动农村公共服务效率的稳步提升;要系统设计农村公共服务效率整体提升的路线图,优化具体路径,完善配套措施,确保系统性、可行性和实效性。

第二,优化农村治理机制,强化时效对投入产出比和效果的促进作用。政府和社会要通过“积累式制度化”建设,将农村公共服务决策程序等制度化建设成果积累下来,节省时间和提高效率^[24];要建立科学的参与主体识别机制,确保参与主体能够真实代表农民的实际需求并有能力引领农民的需求偏好,提高公共服务决策的时效和代表性;要通过明确农村公共服务项目产权界定、清晰管理主体权责等手段吸引适合的行动者与资源参与农村公共服务过程,提高农村公共服务决策执行的科学水平和管理水平,进而提升投入产出和效果;要完善包括政府监督、人大监督、第三方监督和村民监督等在内的公共服务多元监督体系,实现对公共服务过程和多元主体行为监督,确保公共服务决策得到完全、及时的执行,进而提升村民满意度。

第三,强化多元主体参与效度,提高效果对时效和投入产出比的直接促进作用。要合理优化政府职能,强化政府公共服务供给能力,利用税收优惠、财政补贴等措施鼓励企业、科研机构等社会组织主

动参与农村公共服务过程,构建以政府为主导的多元协作公共服务体系^[25];要充分发挥村两委带头作用,找准村庄共同利益,凝聚村庄共识,增进多元主体之间的信任、交流、协商与合作,提升公共服务时效;要规范社会学习制度体系,促进新型公民文化培育的制度化 and 常态化,培育乡村公共精神,增强多元主体公共服务的参与意识与能力,以确保农村公共服务项目目标的科学性;要增强多元监督的专业化水平,提升监督的组织化和规范化程度,保证农村公共服务全过程的投入产出比最优。

第四,推进农村公共服务的科学化,提高投入产出比对时效和效果的直接促进作用。政府和社会要采用科学化的决策程序,按照农民的实际需求确定公共服务目标,着重落实参与式公共服务方案的论证,要用科学的方法和技术对公共服务结果进行评估反馈,提升村民满意度和状况的改善程度,进而提升农村公共服务效果。要结合本地实际情况,综合选用政府招标、第三方承租、村集体提供等多元化供给手段以保证农村公共服务手段的科学性和适用性,提升农村公共服务时效。要利用互联网等现代化传媒技术,畅通沟通平台,实现信息在政府和民众之间的双向无偏差传递,为农村公共服务的决策、实施、监督奠定完备的信息基础。

参考文献:

- [1] 曾庆红. 关于国内形势和构建社会主义和谐社会[N]. 学习时报,2005-08-07(01).
- [2] Hume D. An Enquiry Concerning the Principles of Morals[M]. New York: Oxford University Press, 1999.
- [3] Rawls J. The Agenda of Social Justice[M]. New Delhi: Anamika Publishers & Distributors (P) Ltd, 1999: 98.
- [4] Samuelson P A. The Pure Theory of Public Expenditure[J]. The Review of Economics and Statistics, 1954, 36(4): 387-389.
- [5] 阿瑟·奥肯. 平等与效率——重大的抉择[M]. 北京: 华夏出版社, 2003: 116.
- [6] 阿玛蒂亚·森. 伦理学与经济学[M]. 王宇, 王文玉, 译. 北京: 商务印书馆, 2003: 33.
- [7] 阿玛蒂亚·森. 贫困与饥饿[M]. 王宇, 王文玉, 译. 北京: 商务印书馆, 2001: 73.
- [8] 刘海萍. 行政效率的层次内涵浅析[J]. 社会主义研究, 2007(1): 119-121.
- [9] 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2008: 201.
- [10] Frederickson H G. New Public Administration [M]. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1980.
- [11] Sanjay P. Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews[R]. Washington D C: World Bank Discussion Paper No. 323, 1996: 110.
- [12] 彼得斯·B·盖伊. 政府治理的未来模式[M]. 吴爱明, 夏宏图, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 10.
- [13] Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? [J]. American Review of Public Administration, 2006, 36(1): 41-57.
- [14] Stoker G. Public Value Management: A New Resolution of the Democracy/Efficiency Trade off[J/OL]. (2005-06-15). <http://ipeg.org.uk/publications.htm>.
- [15] 程恩富. 中国海派经济论坛(1998) [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 1998: 104.
- [16] 黄达强. 行政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1988: 365-366.
- [17] 中国大百科全书·政治学卷[C]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1992: 414.
- [18] 张钢. 论科学文化的效率观[J]. 自然辩证法, 2000(8): 34-39.
- [19] 侯杰泰, 温忠麟, 成子娟. 结构方程模型及其应用[M]. 北京: 教育科学出版社, 2004: 120-121.
- [20] 康芒斯. 制度经济学: 上册[M]. 北京: 商务印书馆, 1997: 417.
- [21] 林融, 葛四友. 效率、效益及其关系的分析与思考[J]. 浙江大学学报: 社会科学版, 1998, 12(1): 20-27.
- [22] 蔡起华, 朱玉春. 社会信任、收入水平与农村公共产品农户参与供给[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2015(1): 41-50.
- [23] 吴春梅, 翟军亮. 变迁中的公共服务供给方式与权力结构[J]. 江汉论坛, 2012(12): 13-17.
- [24] 郭正林. 卷入民主的农村精英: 案例研究[J]. 中国农村观察, 2003(1): 66-74.
- [25] 刘永飞, 徐孝昶, 许佳君. 断裂与重构: 农村的“空心化”到“产业化”[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2014(5): 16-22.