

交易成本视角下小型基础设施减贫机制

——基于彩票公益金扶贫项目的分析

殷浩栋 汪三贵 曾小溪

(中国人民大学 北京 100872)

摘 要: 小型基础设施的投资长期不足已成为制约贫困地区经济社会发展的瓶颈,完善小型基础设施建设能够发挥重要的减贫效益。以 8 省 9 县的彩票公益金扶贫项目的受益群体为研究对象,通过探索性案例研究,构建了一个交易成本分析框架,从生产成本、交通运输成本、信息获取成本和集体行动成本四个方面解析小型基础设施的精准扶贫机制。研究发现:以小型基础设施为主的彩票公益金扶贫项目通过多种途径降低了贫困农户生产生活的交易成本。其分析框架对于从交易成本的角度分析扶贫项目的影响机制,以及完善扶贫项目的受益机制设计方面提供了有益的理论借鉴。

关键词: 小型基础设施;彩票公益金;交易成本;参与式扶贫;精准扶贫

中图分类号: F328 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6924(2018)02-139-147

DOI:10.13713/j.cnki.cssci.2018.02.021

一、引言

在基础设施对经济增长和社会发展具有重要作用理念的引导下,中国对公路、铁路等基础设施建设给予了大量的专项财政投资以及金融支持政策,各地区主干路网基本成型。截止 2016 年末,全国铁路营业里程达到 12.4 万公里,居世界第二;公路总里程 469.63 万公里,居世界第一;水利设施规模也跃居世界前列^①。但是区域之间存在不均衡,农村的基础设施建设依然滞后,特别是在贫困地区,基础设施建设的需求一直较为旺盛。尽管中国政府实行大规模的扶贫开发工

程,致力于改善贫困地区的饮水、灌溉、交通、电力等,但是贫困地区基础设施底子薄弱,加之相关部门资金投向限制,大型基础设施日趋完善同小型基础设施^②投资缺口巨大的矛盾较为突出。从道路方面来看,交通等部门负责国道、省道、乡村公路以及村村通等道路的建设,通村道路基本建设完成,截止 2015 年末,全国通公路的建制村占全国建制村总数的 99.87%,其中通硬化路面的建制村占全国建制村总数的 94.45%^③。但是,农村的村内道路以及生产道路因不属于这些行业部门的业务范围,长期缺乏资金投入,形成了农村道路建设的短板。而这种类型的道路对农户

基金项目:国家社会科学基金重大项目“实施精准扶贫、精准脱贫的机制与政策研究”(15ZDC026)。

作者简介:殷浩栋,中国人民大学中国扶贫研究院博士研究生,主要研究方向:农村发展与反贫困;汪三贵,中国人民大学中国扶贫研究院教授,博士生导师,主要研究方向:农村发展与反贫困;曾小溪,中国人民大学中国扶贫研究院博士后,主要研究方向:农村发展与反贫困。

^①交通部《2016 年交通运输行业发展统计公报》。

^②小型基础设施:农村社区内部的交通设施,如村组(屯)道路、生产路(机耕道)、联户路等;小型水利设施,如集中供水点、灌溉蓄水池、塘坝和灌溉渠道等;以及环境设施,如垃圾收集点、污水处理点和村内公共厕所等。

^③数据来源《中国农村贫困监测报告 2016》。

的生产生活极为重要,投资不足使得村内道路、生产道路成为农村经济社会发展的瓶颈。从水利方面来看,国家主要投资于大型水利工程、大江大河河道整治,对与农民生产生活密切相关的小型水利工程投入不足,小流域河道、农村山溪性河道治理力度较小,而这些水利设施对于农田灌溉具有重要的意义。由于类似的小型基础设施条件差,不仅增加农户生产生活成本,而且增加农户的消费支出和与外界经济联系的交易成本。

在精准扶贫的理念下,基础设施建设是扶贫开发工作中的重要组成部分,大型基础设施完善的现实凸显了小型基础设施对于减贫的重要性。现有研究对小型基础设施关注不多,小型基础设施建设通过何种途径来减缓贫困?这种减贫机制在农户微观层面如何体现?这将是本文着力回答的问题。本文的研究对于提高贫困地区小型基础设施建设重要性的认识,进一步推进贫困地区基础设施建设具有一定参考价值。

为深入分析小型基础设施对贫困地区农户的影响机制,本文以革命老区彩票公益金扶贫项目为例,着重分析其减贫机制。彩票公益金扶贫项目属于中央专项转移支付,目的在于改善革命老区农村生产生活条件,促进老区农村群众脱贫致富。国务院扶贫办和财政部自 2008 年开始实施彩票公益金扶贫项目,“十二五”期间共投入资金 50.25 亿元,项目覆盖 22 个省,421 个县。资金主要用于基础设施建设、环境和公共服务设施建设以及特色产业发展,其中小型基础设施建设占 80% 以上。彩票公益金扶贫项目一方面解决了革命老区农户出行难、发展难的问题,另一方面全面引入参与式理念,充分赋予农民知情权、参与权、管理权、监督权。参与式扶贫能够改变贫困人口的观念,提高他们的自我发展能力,这对于减贫而言具有重要意义。因此,对彩票公益金扶贫项目的直接效果和实施方式两个方面的分析,可以更全面地了解小型基础设施建设的减贫机制。

二、文献回顾:交易成本与基础设施的益贫效应

(一) 交易成本的文献综述

对于交易成本的概念而言,一系列的制度成

本都可以称为交易成本,不仅包括交易执行中的成本,也包括建立市场制度所需的成本。诺斯、菲吕博顿和芮切特认为人与人之间在交往活动中所产生的费用就是交易成本。^[1] 交易成本理论被应用于多个领域,其中有不同组织结构中经济主体之间的关系^[2-5],契约的安排、执行与监督^{[6][7]},市场交易渠道的选择^[8-10],技术选择行为^{[11][12]},生产经营行为^[13-15]等。Williamson 从资产专用性、交易频率和不确定性的角度将交易成本分成信息成本、谈判成本和执行成本^[16],这种分类被广泛采用。信息成本包括为完成某项交易获得价格信息和产品信息的成本以及搜寻合适交易对象的成本,谈判成本是实际达成交易的成本,执行成本是确保遵守交易条款所耗费的成本^[8],一些学者把运输成本也纳入了交易成本的研究范畴。^{[17][18]} 一些研究发现,信息成本、谈判成本、运输成本和监督成本对农户的市场参与程度和决策行为有显著影响。^{[8][17]} 本文将沿用这些交易成本的分类方式,拟对彩票公益金扶贫项目的减贫机制进行探讨。

(二) 基础设施的益贫效应

对农村基础设施建设的研究,多是将其当作一般性的基础设施,采用投入产出方法探讨农村基础设施与农业生产率的关系及其对农村经济发展的作用^[19],研究角度大多偏向宏观。已有研究表明,基础设施建设对于贫困减缓具有较大的促进作用,其减贫效应主要包括两个方面:一是经济增长的“涓滴效应”,通过基础设施建设促进经济增长,间接改善贫困人口福利状况。二是收入效应,如通过增加贫困人口就业、降低生产成本等环节直接提高贫困人口的收入水平。^[20-24] 大部分文献从直接效果评价入手,如 Fan 等分析了中国 1978—1997 年农村公共品与贫困之间的关系,发现基础设施,特别是公路对农村地区的贫困减缓具有重要作用。^[25] 高颖、李善同通过 CGE 模型模拟分析基础设施建设与减缓贫困的关系,发现降低转移成本、增加农村转移劳动力就业是促进基础设施发挥减贫作用的关键环节。^[26] 李文运用匹配法评估了道路建设对贫困地区不同农户群体的收入效应,并认为贫困户受益更为明显。^[27] 郭劲光、高静美实证分析了基础设施的数量和质量两方面对于贫困和农民收入的影响。^[28] 张勋、万广华发现座机电话和自来水等农村基础设施有利于提高农村居民的收入水平,缩小城乡

收入差距,低收入群体从农村基础设施中获益更多。^[29]在间接效果评价方面,部分学者基于经济增长的涓滴效应评估减贫作用,即认为基础设施建设通过促进经济增长,从而带来贫困的减少,这一理念在之前的扶贫政策中有所体现。^[30]综上所述,已有研究表明大型基础设施能够从不同途径促进农村居民收入的增长,实现缓解贫困的目标,如资源输出、农产品入市、劳动力转移等。基础设施的改善使得这些市场活动变得更容易实现,也意味着在一定程度上降低了农户的市场交易成本。但小型基础设施的相关研究较少。是否具有同样的减贫机制还需进一步的研究。

(三) 关于彩票公益金扶贫项目的文献综述

目前关于彩票公益金扶贫项目的文献较少,曾小溪等基于山东省费县、湖北省英山县和四川省广元市朝天区的调查,介绍了当前彩票公益金扶贫项目运行和管理的基本状况,并认为彩票公益金扶贫项目是贫困村基础设施建设的重要资金来源,项目改善了村组道路、人畜饮水安全和农田水利等小型基础设施条件,优化了农业与农村发展环境,促进了扶贫产业的发展,对革命老区的脱贫发挥了重要作用。^[31]张磊等分析了彩票公益金整村推进的产业项目,探讨了多种产业发展扶贫模式的效益。^[32]但本文的分析对象是彩票公益金扶贫项目的主要用途——基础设施类项目,对产业类项目不作过多论述。

彩票公益金扶贫项目采用了参与式扶贫的方式,强调发展对象作为受益方需要参与项目的监测和评价。参与式理念因实践中的积极效果逐渐被政府接纳,作为一种扶贫方式进入了国家扶贫政策体系。^[33]现有文献主要集中于评估参与式方法的实施效果。大部分文献认为参与式扶贫有较好的效果。一方面,参与式扶贫有助于提升村庄发展的内源性动力,通过赋权,参与式扶贫将政府和贫困人口的关系推向平等,明确穷人的自主地位,帮助穷人参与到发展的全过程中来,并且培育了村庄自我管理组织,有利于纠正现在的反贫困制度对“乡土知识系统”的排斥。另一方面,参与式扶贫有利于弥补政策主导型反贫困政策的弊端,有助于提高贫困瞄准的精度,不断地完善我国的扶贫政策和制度体系并提升减贫效果。^[34-37]另外有部分文献认为参与式扶贫未

能实现理想的充分参与和赋权状态。由于权力、制度和文化等多方面因素的影响,参与式扶贫由于内卷化治理带来的高成本对扶贫效益产生负面影响,资源分配与使用中存在一些关系性障碍,赋权所涉及的权利结构改变难被地方政府接受,个人利益和集体利益冲突,造成“搭便车”效应。^[38-43]总体而言,上述观点的冲突源自于农民的赋权实现与否。从一般意义上来看,成功赋权则使项目的实施效果较好,反之则会降低扶贫效益。但是赋权之后,地方政府、村民自治组织和村民之间依然存在权利的博弈,项目实施效果取决于地方政府、村民自治组织和村民在推进参与式扶贫的过程中是否建立起来的一种信任、合作、互惠的良性互动关系,而这种良性互动关系就是社会资本。

回顾文献,可知以下问题没有得以解决:第一,对小型基础设施的研究还没有深入到作用机制层面的研究;第二,目前的参与式扶贫研究并不能完全解释社会资本如何累积,而且较少有文献从受益群体的角度分析扶贫项目的作用机制。

从彩票公益金扶贫项目的效果来看,小型基础设施的完善破除了这些地区的发展瓶颈,收入效应明显,而参与式组织方式促进了农户社会资本的积累,两方面共同影响了贫困村和贫困农户的资源禀赋效益的发挥。为了剖析小型基础设施在农户微观层面的减贫机制,本文引入交易成本分析其益贫效应。如果把交易成本当成一系列制度费用,如信息费用、谈判费用、监督管理的费用和改变制度安排的费用等,彩票公益金扶贫项目的制度安排将多方利益主体联系在一起,必然影响不同主体交往活动中的费用。影响途径包括两部分:一方面,彩票公益金扶贫项目使得农民更容易实现资源输出、农产品入市、劳动力转移、产业发展协作等活动,降低了农户的市场交易成本,进而带来福利的增加。另一方面,良好的参与式扶贫将会促进社区合作,促进社会资本的累积,降低集体协商成本以及执行成本。参与式扶贫的理念是通过构建村民的参与网络,通过互动能精准地表达贫困群体的需求、解决“搭便车”问题,并逐步形成互惠规范、彼此间的信任以及对集体的认同,其直接的经济效果是降低集体行动成本。综上所述,彩票公益金扶贫项目影响农户群体的交易成

本主要表现为显性的生产成本、交通运输成本以及隐性的信息成本、集体协商成本。

基于此,本文以 8 省 9 县的彩票公益金扶贫项目的受益群体为研究对象,通过探索性微观案例研究,从交易成本中分离出生产成本、交通运输成本、信息获取成本和集体行动成本,从四个方面解析小型基础设施的减贫机制。本研究可以为其他专项扶贫项目的受益机制设计以及剖析扶贫项目的影响机制提供借鉴。

三、研究方法与案例描述

(一) 项目总体情况介绍

彩票公益金扶贫项目自 2008 年开始实施,分为整村推进、小型公益设施建设以及创新试点三类项目。整村推进项目的实施内容包括基础设施建设、产业发展、环境和公共服务设施。“十二五”期间共投入 18.75 亿元,其中基础设施建设占 54% 以上。环境和公共服务设施建设以人居环境改善、教育卫生文化设施、卫生室、文化广场、村容整治等为主,总投入 2.7 亿元。

产业发展主要包括种植业、养殖业、农副产品加工业、能力建设等,共投入 5.85 亿元。小型公益设施项目从 2013 年开始实施,“十二五”期间总共投入 24 亿元,其中交通设施建设的投入达到 20 亿元,以村组道路、生产路、联户路为主的交通设施占 82% 以上。每年的水利设施建设投入占 12% 左右,主要用于集中供水点、灌溉蓄水池、塘坝、灌溉渠。环境改善的投入较少,资金主要用于垃圾收集点、污水处理、村内公共场所。创新试点项目“十二五”期间总共投入 7.5 亿元,资金量在三类项目中最少。创新试点项目没有明确的资金投向要求,试点县可以因地制宜,自行决定资金投向,这些资金主要投入基础设施建设,其资金比例高达 95.31%。

三类项目的投资均侧重于基础设施建设,整村推进项目中超过半数的资金投向了基础设施建设,小型公益项目和创新试点项目的大部分资金用于基础设施建设。这些基础设施以村内道路和公共服务设施为主,也是本文分析的重点对象。

表 1 “十二五”彩票公益金扶贫项目实施情况

	投资方向	总金额(万元)	总金额占比(%)
整村推进项目	基础设施	101946.17	54.37
	环境改善与公共服务	27074.62	14.44
	产业发展	58479.21	31.19
小型公益项目	交通设施	200017.31	83.34
	水利设施	29225.69	12.18
	环境改善	10757.01	4.48
创新试点项目	基础设施	71484.6	95.31
	产业发展	3515.4	4.69

注:数据来源于国务院扶贫办。

(二) 数据收集与处理

此次调研的样本抽样考虑到不同类型的项目,在包含东、中、西部的八个省区抽取了九个县,其中五个实施整村推进项目县,三个实施小型公益项目县,一个创新试点县。每个县抽取三个村,其中整村推进项目县抽取两个项目村和一个非项目村。本研究访谈了县扶贫办负责人、村两委干部、村民,不同的访谈对象使用不同的访谈提纲。根据访谈对象的具体情况,访谈时间从 1 小时到 3 小时不等,每位访谈对象都做了详细

记录。为了深入分析彩票公益金扶贫项目,笔者将调研村的项目实施情况和受益情况予以汇总,见表 2。

从表 2 中可以看到,基础设施项目的农户覆盖比例更大,资金整合力度大的项目村能够覆盖农户和贫困户的比例相对较高。这种覆盖面情况可以说明彩票公益金扶贫项目的整体效益,但是并不能揭示内在的减贫机制,因此将通过具体的案例,分析影响机制。

表 2 项目村的受益与实施情况

县	村	资金 (万)	覆盖农户 (户)	占全村 比例	贫困户 (户)	占总贫 困户比例	实施内容
灵寿	北广化	147	215	21%	43	91%	村内道路硬化、农田改造
	贾庄	108	200	78%	160	74%	村内道路硬化、农田改造
	上下庄	105	154	100%	114	100%	村内道路硬化、灌溉渠道
和顺	上北舍	228	118	100%	71	100%	修建大棚、饮水和水利设施
	翟家庄	208	238	100%	158	100%	修建大棚、道路硬化
英山	金盆	370	155	70%	80	53%	修路、桥、卫生室、活动室、环境整治、饮水改造、茶园
	杨坊	321	360	78%	100	77%	修路、饮水点及灌溉渠道、环境整治、新建茶园
岳西	花墩	360	140	70%	55	65%	修路、桥、饮水改造、农田水利、环境整治、茶园改造及建立茶厂
	三河	468	650	100%	200	100%	修路、河堤、改建卫生室、环境整治、改造桑园及种植瓜蒌
井冈山	沟边	1000	406	100%	38	100%	道路硬化、环境整治
	柏露	100	120	52%	28	60%	道路硬化、环境整治
新县	莲花	270	238	80%	55	73%	道路硬化、池塘
	湾店	235	380	73%	110	73%	道路硬化、池塘
	云山	305	320	88%	125	83%	道路硬化、池塘
上犹	铁石	58	400	70%	60	45%	道路硬化、河堤、桥梁
	高峰	80	130	46%	40	50%	道路硬化、水渠
	黄塘	56	80	30%	30	38%	道路硬化、桥梁
大化	弄合	120	221	26%	27	30%	道路硬化
	弄雄	120	130	33%	30	40%	道路硬化和新建砂石路
	和平	120	156	34%	39	30%	新建砂石路
郟城	泉东	70	560	100%	100	100%	硬化田间生产路
	邵湖	70	610	100%	310	100%	硬化田间生产路
	东五湖	70	240	100%	48	100%	硬化田间生产路

注: 数据来源于彩票公益金扶贫项目村调研访谈, 经作者整理而得。

四、项目对交易成本的影响机制分析

本研究从交易成本的角度探索小型基础设施的减贫机制, 为了进一步分析生产成本、交通运输成本、信息获取成本和集体行动成本四个方面的作用机制, 笔者运用内容分析方法, 从访谈资料中, 选取了四个案例, 通过分类组合, 形成了四个影响途径的案例证据。

(一) 项目降低投入品的价格和人工投入, 减少农户的生产成本

从广泛的交易成本概念出发, 生产成本应归属于其中, 农户的生产成本主要取决于投入品的成本。如表 3 所述, 案例 A, 生产道路硬化改变了原有的生产方式, 加大了村内机械的运用, 村内购买大型收割机和拖拉机, 降低了村民农机使用的费用。案例 B 和 C 中, 饲料、农药、化肥等农用

物资之类的生产投入品, 由于交通的便利而价格下降, 进而减少了农户的生产投入, 降低生产成本。有效控制农业产业中的非正常损耗, 如控制疫病, 降低养殖业死亡率能够显著提升项目的增收效果。马克思主义价值理论认为商品价值量是由社会必要劳动时间决定的, 那么考虑农产品的价值时也不能忽视整个生产活动中的时间成本。彩票公益金扶贫项目修建道路、水利设施等, 用其他工具或设施取代了人工投入, 节省了生产时间。案例 D 中, 彩票公益金扶贫项目修建供水管道, 解决了养牛的供水问题, 减少抽水的电力和人力消耗, 降低养牛的人力投入, 并减少供水的雇工支出, 这也降低了生产成本。

命题一: 彩票公益金扶贫项目降低了投入品的价格, 降低人力投入和雇工支出, 减少了农户的生产成本, 从而降低交易成本。

表 3 生产成本减少与交易成本降低的案例证据

编号	案例证据	原因变量	中间变量
A	以前外来的农机因道路泥泞不能进村,而且价格偏高。道路硬化后,村内购买了 2 台大型收割机,1 台拖拉机,供村民免费使用	降低农机服务的费用	减少生产投入,降低生产成本
B	之前饲料需要人工挑运,每包需要加收 3 元。羊生病时,需要赶着羊到镇上请兽医看病,救治不及时造成羊死亡。道路硬化后,饲料成本降低,兽医可以到村内诊治,降低了牲畜死亡率	降低饲料成本,减少疫病损失	
C	以前农药、化肥需要农户去 20 里外的乡镇购买。道路硬化后,农资卖家送货到村,并且品种丰富,农药、化肥更便宜	降低农资支出	
D	之前夏天赶牛去河边饮水需要半个小时,冬天则需要 2 个小时。修建供水管道后,减少了抽水的电力和人力消耗,雇工抽水的工资每月减少 100 元	降低人力投入,减少雇工支出	

(二) 项目破除交通制约 降低交通运输成本

彩票公益金扶贫项目以基础设施建设为主,其中农村的生产道路及其组内道路占据大部分,这些项目破除了贫困地区的交通制约。已有研究表明,运输条件对农户进入市场产生了积极作用,小农户因为交通设施不完善以及距离市场较远等原因,在市场中面临较高的交易成本。^[5]在表 4 中可见,因为道路不通,一方面农产品或资源难以送至外界,则无法进入市场交易变现。另一方面,人力运输成本高昂,使得原本利润微薄的农户获利更少。已有研究发现,以运输距离和运输方式作为运输成本的替代变量可以解释交易成本 40%~50% 的变差。^[18]以案例 B 为例,运输条件的改善,改变农产品的销售方式,由农户

自我销售方式变成中间商上门收购,并促进了农业产业化经营。通过破除交通约束,使贫困农户的自有资源进入正式市场从而实现了资源的资本化,这为当前贫困地区正在推行的资产收益扶贫奠定基础。案例 D 的访谈记录进一步验证了一些研究结论,如 Shiimi 等发现运输条件对纳米比亚中北部地区牛养殖户是否通过正式市场销售奶牛的决策行为具有显著影响。^[9]此外,道路的改善使得机动车得以大量利用,人工运输被机动车所取代,人力得以解放,这对缓解目前农村地区劳动力的约束具有重要意义。

命题二:彩票公益金扶贫项目改善了交通运输条件,减少了农产品的交通运输成本,从而降低农户的交易成本。

表 4 交通运输成本减少与交易成本降低的案例证据

编号	案例证据	原因变量	中间变量
A	以前核桃和油桃全部由人工搬运,而现在则使用汽车运输,运费便宜,运输时间从 2 小时减少到 10 分钟	机动车替换人工运输	降低交通运输成本
B	以前卖羊,由劳动力抬到乡镇,需要几百元工钱。现在商贩来村内收购,销售价格更高	改变销售方式	
C	以前村内的竹子、木材等资源因无法运输而不能实现资源的资本化。硬化道路后,农产品和自有资源进入了外界的正式市场	改变销售渠道,资源实现资本化	
D	硬化道路前,肉牛运输不便,收购商较少,每头牛还要加收 200~300 元的上车费	节省额外的运输费用	

(三) 项目强化产业协作 降低农户信息成本

信息成本是交易成本的核心,包括获得价格和产品信息成本、搜寻合适交易对象的成本。^[8]对于贫困地区的农户而言,获取市场信息、技术和就业信息等都具有重要的意义。特别是良好就业信息的获取促进了农村劳动力的转移,对于贫困地区农户的脱贫致富具有积极作用。A 村的经济能人回乡创业,同时带回了外界的技术信息,加速了技术的扩散,降低了该村农户的技术信息获取成本。村中的剩余劳动力受益于项目,一方面外出的成本降低,降低了农户的技术

信息获取成本,有利于实现兼业化经营;另一方面更容易获取外界的就业信息,外出务工农户得以增加。交易成本是农户及农业生产组织选择垂直协作模式的决定性因素。^[44]B 村项目实施后,与外界的联系得以加强,以合作社为基础建立了产业垂直协作模式,将产品的生产和销售的全过程联系在一起,使产业得以快速发展,降低了单个农户所面临的市场风险。在 C 村也取得了类似的效果,外来资本下乡,带来了资金、技术和管理方法,产业协作得以强化,农户除了以分红和租金的形式直接参与产业链,还能够以订单

合约介入生产。获取市场信息的难易程度对农户的决策行为有着重要影响,信息搜寻成本对不同生产规模的农户都有较强的约束。^{[9][45]}是否了解市场行情和价格可以说明农户是否能及时获得准确的信息以及信息的主要来源。^[8]交易前知道销售价格以及市场能否及时销售等信息可以

降低交易的不确定性,D村的农户受益于此。

命题三:彩票公益金扶贫项目便利了市场、就业信息的获取,加速了技术信息的扩散,构建产业垂直协作模式,降低了农户的信息成本,从而降低交易成本。

表 5 信息获取成本减少与交易成本降低的案例证据

编号	案例证据	原因变量	中间变量
A	道路畅通后,村内一些经济能人回乡创业,引导村民一同发展产业,村民外出务工的比例增加	技术信息的扩散,就业信息的获取	降低信息成本
B	之前牲畜的销售方式是农户自行对接市场,通过项目支持专业合作社成立并建设办公场所,为贫困农户提供技术和资金支持,并实行统一销售	建立产业垂直协作模式	
C	基础设施改善后,外来资本进入村内,农户以土地和资金入股分红,或是得到租金,外来资本的辐射效应带动了本村农户跟随发展产业	降低农户产业发展的信息搜集成本	
D	之前信息闭塞,销售牛群需要 1-2 个月,农户不了解市场能否及时销售。扶贫项目实施后,农户可以根据市场需求和价格,及时调整养殖规模	市场信息的获取	

(四) 项目促进社会资本积累,降低集体行动成本

社会资本是与经济资本同等重要的生产性资本,就如帕特南所定义的社会资本:一是社会资本以信任、互惠规范和参与网络为特点;二是社会资本以关系网络为依托;三是强调了公民参与网络的作用,认为参与网络是经济发展和有效政府的前提条件。通过参与式扶贫,地方政府、村民自治组织和村民在推进彩票公益金扶贫项目的过程中建立起一种信任、合作、互惠的良性互动关系。彩票公益金扶贫项目要求项目村成立村级项目管理组织,通过全体村民大会民主选举项目实施小组以及项目监督小组。村级项目管理组织由村干部、老党员、妇女代表、贫困户代表组成,这些成员与其他村民拥有共同利益。项目管理组织构建了参与网络的平台,村民可以全过程参与项目的规划、实施和管理,这种制度安排为社会资本的累积奠定基础,降低了项目的协商成本以及监督管理成本。项目的实施增进了

各方主体之间的包容和信任,各方的利益纳入了互惠规范中,利益共同体意识使得互惠关系网络也随之逐渐形成^[46],降低了项目的执行成本。如占用土地等问题得到较好的解决,当资金不足时,村民主动捐款,并组织开展投工投劳。参与式扶贫可以减轻基层扶贫部门日益繁重的工作压力。地方政府以平等的身份介入项目的实施,本着信任的态度下放权力,给予了项目村较大的自主权,使得农户可以自行决定项目实施内容,并且参与项目监管。对于投资额较小的项目,农户可以投工投劳,使用自己的设备自行组织实施,自行采购实物或工程材料。多方主体的合作,既提高了项目质量,推动了基层良性治理,又拓宽了地方政府的社会支持网络。

命题四:彩票公益金扶贫项目通过参与式扶贫,建立了一种信任、合作、互惠的良性互动关系,促进了社会资本积累,从而降低集体行动的协商谈判与执行成本。

表 6 社会资本积累与交易成本降低的案例证据

编号	案例证据	原因变量	中间变量
A	路基整修时,群众自愿出工出力,仅用 20 天就整平压实了 9.3 公里长、6 米宽的路基	村民投工投劳:合作与互动	积累社会资本,降低协商谈判、执行成本
B	全体村民大会民主选举项目实施小组以及项目监督小组	建立村级项目管理组织:构建参与网络	
C	农户可以使用自己的设备自行组织实施,自行采购实物或工程用材料	村民自建:信任	
D	由于路程长,路基较差,项目资金不够,群众积极捐款,共筹集到款项 8 万元	村民捐款:互惠	

五、结论与政策建议

整合命题一到四,彩票公益金扶贫项目从多种途径降低农户的交易成本。在显性成本方面,一是降低了生产投入品的价格,减少了人工劳动投入时间和农产品的生产成本。二是修建了大量的道路,改善了交通运输条件,消除了贫困地区的交通瓶颈,减少了农产品的交通运输成本。在隐性成本方面,一是方便农户获取市

场、就业信息,加速技术信息的扩散,强化了产业发展协作,降低了农户的信息获取成本。二是通过参与式扶贫,建立了一种信任、合作、互惠的良性互动关系,促进了社会资本积累,从而降低集体行动的协商谈判与执行成本。本研究的理论价值在于给出了一个彩票公益金扶贫项目减贫机制的分析框架,对于从交易成本的角度剖析扶贫项目的影响机制具有一定的借鉴价值。

表 7 小型基础设施项目的减贫机制

原因变量	中间变量	结果变量
降低生产投入品的价格和人力投入支出	减少农业生产成本	降低交易成本
破除交通约束 改善交通运输条件	减少农产品的交通运输成本	
加速信息的扩散 强化产业协作发展	降低农户的信息成本	
促进社会资本积累	降低集体行动成本	

虽然彩票公益金扶贫项目在扶贫资金管理改革中被纳入了资金整合的范畴,但是本文对小型基础设施的受益机制分析依然可以为后续的扶贫资金使用提供一些政策含义。

1. 鉴于小型基础设施的实施效果较好,并且符合贫困地区实际需求,在扶贫资金分配中可适当提高小型基础设施的投入比重,由村民自主安排与之生产生活密切相关的项目,重点考虑其它项目资金投向受限制的生产道路和村组道路硬化、小型水利设施项目等基础设施。

2. 当前的精准扶贫强调脱贫成效精准,但在项目实施管理方面,容易受到科层制度和利益群体的影响,使扶贫项目出现目标偏离,资金的投向可能不是贫困农户最需要的项目。彩票公益金扶贫项目提供了一种可尝试的解决途径,通过推动参与式扶贫理念,充分发挥群众的民主参与性,群众参与使得类似的扶贫项目既符合贫困地区建设发展的实际需要,并且能够优先安排到最急需、最迫切的民生领域。这种安排既能有效保障项目安排精准、脱贫成效精准,也能促进村级治理的民主化和良性治理,进而增强了村级的自我发展能力。

参考文献:

- [1] 连雪君,毛雁冰,王红丽. 细碎化土地产权、交易成本与农业生产——来自内蒙古中部平原地区乌村的经验调查[J]. 中国人口·资源与环境, 2014(4): 86-92.
- [2] 王丽佳,霍学喜. 合作社成员与非成员交易成本比较分析——以陕西苹果种植户为例[J]. 中国农村观察, 2013(3): 54-64.
- [3] Macdonald J M. Market Exchange or Vertical Integra-

tion: An Empirical Analysis [J]. Review of Economics & Statistics, 1985, 67(2): 327-331.

[4] 包宗顺,伊藤顺一,倪镜. 土地股份合作制能否降低农地流转交易成本?——来自江苏 300 个村的样本调查[J]. 中国农村观察, 2015(1): 59-70.

[5] Ortmann G F, King R P. Agricultural cooperatives II: Can they facilitate access of small-scale farmers in South Africa to input and product markets? [J]. Agrekon, 2007, 46(2): 219-244.

[6] Joskow, Paul L. The Role of Transaction Cost Economics in Antitrust and Public Utility Regulatory Policies [J]. Journal of Law Economics & Organization, 1991, 7 (Special Issue): 53-83.

[7] 黄祖辉,张静, Kevin Chen. 交易费用与农户契约选择——来自浙冀两省 15 县 30 个村梨农调查的经验证据[J]. 管理世界, 2008(9): 76-81.

[8] 宋金田,祁春节. 交易成本对农户农产品销售方式选择的影响——基于对柑橘种植农户的调查[J]. 中国农村观察, 2011(5): 33-44.

[9] Shiimi T, Taljaard P R, Jordaan H. Transaction Costs and Cattle Farmers' Choice of Marketing Channels in North-Central Namibia [J]. Agrekon, 2012, 51(1): 42-58.

[10] 韩洪云,吕秀滢. 交易成本与农户销售渠道选择——基于浙江省仙居县杨梅种植户的调查[J]. 经济经纬, 2012(2): 105-109.

[11] Salazar L, Winters P. The impact of seed market access and transaction costs on potato biodiversity and yields in Bolivia [J]. Environment and Development Economics, 2012, 17 (5): 633-661.

[12] 王静,霍学喜. 交易成本对农户要素稀缺诱致性技术选择行为影响分析——基于全国七个苹果主产省的调查数据[J]. 中国农村经济, 2014(2): 20-32.

[13] 侯建昀,刘军弟. 交易成本对农户市场化行为影响研究[J]. 农业技术经济, 2014(8): 25-36.

- [14] Takeshima H, Winter-Nelson A. Sales location and supply response among semisubsistence farmers in Benin [J]. Research Institute Discussion Papers, 2010.
- [15] 曹峥林,姜松,王钊. 行为能力、交易成本与农户生产环节外包——基于 Logit 回归与 csQCA 的双重验证[J]. 农业技术经济, 2017(3): 64-74.
- [16] Williamson O E. Transaction Cost Economics Meets Posnerian Law and Economics [J]. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993, 149(1): 99-118.
- [17] Alene A D, Manyong V M, Omany G, et al. Small-holder market participation under transactions costs: Maize supply and fertilizer demand in Kenya [J]. Food Policy, 2008, 33(4): 318-328.
- [18] 全世文,曾寅初,毛学峰. 运输成本可以解释空间市场整合中的交易成本吗?——来自中国小麦和玉米市场的证据[J]. 中国农村观察, 2015(1): 15-29.
- [19] 杨帅,董筱丹,温铁军. 农村基础设施长效投入的问题、经验与对策[J]. 中州学刊, 2014(6): 50-56.
- [20] 刘晓昀,辛贤,毛学峰. 贫困地区农村基础设施投资对农户收入和支出的影响[J]. 中国农村观察, 2003(1): 31-36.
- [21] Seetanah B, Ramessur S, Rojidi S. Does Infrastructure Alleviate Poverty in Developing Countries? [J]. International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies, 2009, 9(2): 17-36.
- [22] 刘生龙,周绍杰. 基础设施的可获得性与中国农村居民收入增长——基于静态和动态非平衡面板的回归结果[J]. 中国农村经济, 2011(1): 27-36.
- [23] 骆永民,樊丽明. 中国农村基础设施增收效应的空间特征——基于空间相关性和空间异质性的实证研究[J]. 管理世界, 2012(5): 71-87.
- [24] 康继军,郭蒙,傅蕴英. 要想富,先修路?——交通基础设施建设、交通运输业发展与贫困减少的实证研究[J]. 经济问题探索, 2014(9): 41-46.
- [25] Growth, inequality, and poverty in rural china: the role of public investments [J]. International Food Policy Research Institute Discussion Papers, 2000.
- [26] 高颖,李善同. 基于 CGE 模型对中国基础设施建设的减贫效应分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2006(6): 14-24.
- [27] 李文. 运用匹配法对农村道路建设减贫效果的评估[J]. 农业经济问题, 2008(8): 34-39.
- [28] 郭劲光,高静美. 我国基础设施建设投资的减贫效果研究: 1987—2006[J]. 农业经济问题, 2009(9): 63-71.
- [29] 张勋,万广华. 中国的农村基础设施促进了包容性增长吗? [J]. 经济研究, 2016(10): 82-96.
- [30] Deichmann U, Fay M, Koo J, et al. Economic structure, productivity, and infrastructure quality in Southern Mexico [J]. The Annals of Regional Science, 2004, 38(3): 361-385.
- [31] 曾小溪,崔嵩,汪三贵. 彩票公益金扶贫项目实施效果——基于山东、湖北、四川省的调查与思考[J]. 农村经济, 2015(7): 60-65.
- [32] 张磊,简小鹰,滕明雨,等. 农业产业发展扶贫的效益及影响因素分析——以我国彩票公益金整村推进项目为例[J]. 改革与战略, 2016(2): 60-63.
- [33] 陈思堂. 参与式发展与扶贫——云南永胜县的实践. 北京: 商务印书馆, 2012: 17.
- [34] 沈红. 穷人主体建构与社会性制度创新[J]. 社会学研究, 2002(1): 40-54.
- [35] 来仪. “参与式”农村扶贫模式在四川民族地区的实施及非经济性因素分析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2004(10): 1-5.
- [36] 李小云,唐丽霞,李周,等. 参与式村级扶贫规划系统的开发与运用[J]. 林业经济, 2007(1): 74-76.
- [37] 李兴江,陈怀叶. 参与式扶贫模式的运行机制及绩效评价[J]. 开发研究, 2008(2): 94-99.
- [38] 毛绵逵,李小云,齐顾波. 参与式发展: 科学还是神化? [J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2010(2): 68-73.
- [39] 杨小柳. 参与式扶贫的中国实践和学术反思——基于西南少数民族贫困地区的调查[J]. 思想战线, 2010(3): 103-107.
- [40] 南刚志. 中国乡村治理模式的创新: 从“乡政村治”到“乡村民主自治”[J]. 中国行政管理, 2011(5): 70-73.
- [41] 赵玉,刘娟. 参与式扶贫中政府与农户合作的障碍与对策[J]. 河北学刊, 2013(4): 135-139.
- [42] 黄承伟,苏海,向德平. 沟通理性与贫困农村参与式扶贫的完善路径——基于武陵五县参与式扶贫的案例研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(3): 29-37.
- [43] 周常春,刘剑锋,石振杰. 贫困县农村治理“内卷化”与参与式扶贫关系研究——来自云南扶贫调查的实证[J]. 公共管理学报, 2016(1): 81-91.
- [44] Frank S D, Henderson D R. Transaction Costs as Determinants of Vertical Coordination in the U. S. Food Industries [J]. American Journal of Agricultural Economics, 1992, 74(4): 941-950.
- [45] 姚文,祁春节. 交易成本对中国农户鲜茶叶交易中垂直协作模式选择意愿的影响——基于9省(区、市)29县1394户农户调查数据的分析[J]. 中国农村观察, 2011(2): 52-66.
- [46] 张连刚,柳娥. 组织认同、内部社会资本与合作社成员满意度——基于云南省263个合作社成员的实证分析[J]. 中国农村观察, 2015(5): 39-50.

[责任编辑: 秋 实]