

惠农政策执行绩效研究综述

邓 谨,张金梅

(西北农林科技大学,陕西杨凌 712100)

摘要:国外学者对农业支持和保护政策执行绩效进行了一定的规范研究和实证定量研究。入世后,农业部及国内学者采用西方农业支持的话语体系、研究指标和范式,首先对发达国家的农业支持政策绩效进行探究,具有后发适应的特点。随着2004—2010年“一号文件”出台,中国国家惠农政策体系逐渐形成,国内研究重点转向对现阶段惠农政策执行绩效的研究,包括执行现状实证调研、低效成因分析和对策研究。这些成果对于提高惠农政策执行绩效具有重要意义,但是在惠农政策绩效评价中没有立足于农户的主体性需求,执行绩效体系尚未建构,成为惠农政策执行绩效后续研究的重点。

关键词:惠农政策;执行;绩效;综述

中图分类号:F320

文献标志码:A

论文编号:2010-3640

Summarization on Study of the Fulfilling Achievements of Agriculture Preference Policy

Deng Jin, Zhang Jinmei

(Northwest A & F University, Yangling Shaanxi 712100)

Abstract: Foreign researchers had studied formally and quantitatively on the agriculture support and protection. The Ministry of Agriculture and domestic researchers have been firstly studied the fulfilling achievements of agriculture preference policy using foreign system, index and model. With the 2004–2010 first-policy arise, Chinese agriculture preference policy formed gradually and the domestic study mainly transformed to fulfilling achievements of agriculture preference policy which included investing existing state, analyzing factors to low effect and countermeasures. All these have significances to improve the fulfilling achievements of agriculture preference policy. But which did not based on the farmers needs, in the mean time the system of fulfilling achievements did not constructed. All these will be the study impersonation in the future.

Key words: agriculture preference policy; fulfill; achievements; summarization

0 引言

现阶段是中国惠农政策集中出台并逐步形成体系的重要时期,梳理惠农政策绩效研究文献,有助于揭示目前惠农政策低效的体制性症结所在,促进政府对惠农政策执行绩效的合理评估,修正并优化惠农政策执行的基本范围和方向,为提高惠农政策执行绩效提供理论依据。惠农政策,作为公共政策,是指党和政府为了鼓励和发展农业生产、农村建设和农民增收及生活质量提高而制定的若干扶持和倾斜政策,包括各种制度、项目和措施。惠农政策是中国特色称谓,国外从广

义上称之为农业保护或者农业支持政策。中国称之为“惠农”政策,显然从价值观上更强调农业、农村和农民受益,也彰显了惠农政策执行绩效的方向和重点。从1957年欧洲共同体的“共同农业政策(CAP)”出台起,James P G等学者和专家对农业支持和保护政策本身及执行绩效的研究就已经开始了,其中Dimitris采用经济合作与发展组织(OECD)提出的生产者补贴等值(PES)模型和WTO的综合支持T指标,定量说明了农业支持和保护政策的绩效。在中国入世后,农业部产业政策与法规司的政府专家和学者对WTO农业补贴

基金项目:陕西省人文社科专项“社会中产业化进程中的农民进入机制研究”(07G002Z);陕西省乡镇干部培训支持项目“惠农强农政策解读”;西北农林科技大学基本科研业务费专项资金项目“农民中等收入群体培育机制研究的阶段性成果”。

第一作者简介:邓谨,女,1969年出生,陕西富平人,硕士生导师,副教授,博士研究生,主要从事农村社会政策及社会阶层分化研究。

收稿日期:2010-12-16, **修回日期:**2011-01-10。

政策和规则展开研究,分析中国农业的应对之策,具有后发适应的特点。随着2004—2010年“一号文件”出台,中国国家惠农政策体系逐渐形成,国内研究重点转向对现阶段国家惠农政策执行绩效的研究。行动学派大师查尔斯·奥·琼斯认为:“政策执行是将一项政策付诸实施的各项活动,在诸多活动中,要以解释、组织和实施三者最为重要”^[1]。国内学者关于惠农政策执行绩效的研究也多是围绕惠农政策的解释、组织和实施3个方面,具体包括执行现状实证调研、低效成因分析和提升绩效的对策研究。这些成果对于提高惠农政策执行绩效具有重要意义,但是在惠农政策绩效评价中没有立足于农户的主体性需求,执行绩效体系尚未建构。启动该项研究的目的在于为惠农政策执行绩效的后续研究确立进一步突破的重点和指明方向。

1 国外学者关于农业支持政策执行绩效的相关研究

1.1 关于农业支持和保护政策执行绩效的规范研究

在1957年至农业自由贸易化谈判之前,James P G^[2]、I Little seitovesky^[3]、Kym Anderson^[4]等学者对国家主导的农业支持和保护的原因、动机、内容和绩效展开了一定的研究,指出了这种保护对世界农产品的价格、贸易和福利的影响。在世界贸易组织把农产品贸易自由化纳入谈判的前后,G Miller^[5]谈及农业保护执行的社会绩效时,认为其对世界农产品贸易造成扭曲,倾向于取消农业保护,实现农产品的自由贸易。Ben Bradshaw^[6]、Antonio LaVina^[7]、Dasgupta P^[8]等国外学者分析了农业补贴和农业生态环境发展之间的关系,指出恰恰由于政府没能充分考虑农业补贴的社会绩效才导致了政策的次优,认为农业补贴政策不利于农业的可持续发展和多样性发展,并提出缩减农业补贴可以减少化肥的使用、对资源的掠夺性使用,保护森林和耕地,可以减缓因为过渡放牧导致的土壤流失和不断降低的生物多样性。Vandermeulen V^[9]、Antonio F Amores^[10]等认为国家应该把农业保护和补贴政策优化的方向定位在与环境效应密切相关的农业可持续发展方面,认为这也是考量农业保护和支持社会绩效的最重要方面。

1.2 国外学界运用指标和模型对农业支持政策绩效展开实证研究

这主要为了定量说明政策本身的绩效。如Dimitris采用经济合作与发展组织(OECD)提出的生产者补贴等值(PES)模型和WTO的综合支持T指标,对农业支持政策比较完善的欧盟、美国和日本的农业政策变迁进行了分析^[11]。

2 国内学者对发达国家农业支持政策绩效的探究

2.1 对欧盟共同农业政策的绩效研究

政府专家和学者从一个方面或者多个方面介绍了欧盟共同农业政策(CAP)的出台背景、内容、历史变迁和层次性绩效。如农业部产业政策与法规司^[12]和陈锡文等^[13]认为欧盟国家的农业支持政策已经比较完善,绩效显著;而中国的农业补贴政策尚处于生产补贴的基础层次,诸如市场流通补贴、技术革新补贴、生态农业补贴等比较高级的补贴,或者缺位或者不完善,因而绩效有限。姬亚岚^[14]、朱明德^[15]等认为要提高中国农业支持政策绩效,欧盟共同农业政策中以乡村发展为主要内容的“农业—环境计划”与“交叉遵从”措施尤其值得学习借鉴。

2.2 对发达国家农业支持政策的借鉴研究

研究欧、美、日发达国家农业支持政策及其绩效,旨在通过比较研究发现中国农业支持政策的不足,借鉴发达国家农业支持的成功经验,提高中国农业支持政策执行的绩效。刘飞^[16]认为当今世界各国都在增加农业补贴的水平 and 数量,优化农业补贴的结构,改革农业政策的管理体制,中国加入世贸组织使中国农业更加直接地面对来自发达国家的竞争,为提高农业竞争力,保护农民利益,必须在世贸组织农业协议框架下,对中国农业保护和支持政策进行调整。翟雪玲^[17]指出中国农业支持政策的局限:农业支持面对的政治环境不宽松,中央政府的经济调控能力低下,法制环境不健全;农业政策的决策体制、程序不科学,在政策的制定中缺少农民利益集团的参加,这是导致中国农业支持政策执行低效的制度性因素;而“分散管理”的农业支持政策执行体制则是导致执行低效的组织原因。柯柄生^[18]、姜亦华^[19]、郭玮^[20]等借鉴发达国家经验,认为要提高农业支持政策的执行绩效:(1)加大对农业支持力度,特别要增加国家在农业教育、科研和技术推广、农业基础设施建设、农村生活设施改善、农业结构调整等方面的投入;(2)法制化和规范化;(3)加强农民经济合作组织的发展;(4)优化管理体制;(5)政府对农业的支持和保护要实现契约化。

3 关于对中国惠农政策执行绩效的评价及研究

在工业反哺农业,城市支持农村战略发展思想的指导下,中央先后出台了包括2004—2010年“一号文件”的若干惠农政策。国内学者对惠农政策的研究面临前所未有的机遇,在惠农政策执行绩效研究方面出现了大量的研究成果。

3.1 关于惠农政策执行绩效的实证调查研究

中央党校“欠发达地区社会主义新农村建设”课题

组认为有的农业和农村政策虽达到了预期效果,但需要进一步延续和完善;有的没有达到预期目标,需要调整^[21]。陕西省统计局于2010年4月在全省11个市(区)采取电话访问方式,就新农保和家电下乡,对10460户农村住户进行了访问调查。调查显示,农民对国家各项强农惠农政策的总体满意度达到81.3%,但是,总体满意度是一种基于对普惠性惠农政策认知的低层次满意,未涉及到惠农政策的全部,也未基于农户的需求^[22]。四川省农村社会经济调查队冯久先等^[23]对惠农政策实施初期的四川省惠农政策的落实状况及落实效果进行了评述,认为惠农政策的初步实施使农民的心态和行为发生了积极的变化。王良健等^[24]以湖南、湖北、江西、四川、河南省为例,运用农民满意度测评方法对中国惠农政策实施绩效进行实证分析,认为就单项政策而言,取消农业税、免除义务教育学费等政策实施绩效较高,而农技培训、农村小额贷款等的实施绩效较低。何先平等^[25]在因果关系检验 Granger 的基础上采用回归分析对财政支农政策影响农民收入的实际效果进行了实证研究,结果表明财政支农各变量都是农民收入变化的原因,但是不同的财政支农项目对农民收入的影响具有显著差别,甚至农业基本建设支出对于农民收入具有一定负面作用。

3.2 关于惠农政策执行低效的原因分析

从解释和组织的角度讲,谭秋成^[26]认为农业政策低效走样的原因在于政策目标难以度量、公共部门激励不足、政策不完备等,给了执行者扭曲政策、谋取个人或集团利益的机会;在中央集权体制下,由于失去了投票选举和分权制衡两大强有力的监督工具,作为代理人的政策执行者及监管者更容易出现信息隐瞒、监督者榨取、政策套利、代理人之间合谋、委托人之间相互推诿和拆台等道德风险问题等导致中央的农村政策在执行中容易走样。谢来位^[27]和李廷海^[28]认为政策资源的非均衡性、执行机构的科层性、目标群体的低组织化等制约因素在很大程度上决定了中国惠农政策“自上而下”执行及其结构性冲突,而执行环境的复杂性、目标群体的异质性又对该模式提出了严峻挑战,且运行机制的不完善将加剧这种模式的结构性的损耗。朱敏杰^[29]、谭娟^[30]等从信息传播视角对惠农政策的执行过程进行了研究和评价,认为在惠农政策信息的传输与反馈过程中,信息失真、信息阻塞、信息缺失等问题时有发生,严重影响了惠农政策实施效果。康峰^[31]认为惠农政策管理体制不完善导致的道德风险和政策套利不仅导致工作效率低,而且最终导致政策失败或者失效。

3.3 对惠农政策执行的社会绩效进行了定性和定量分析

乔翠霞^[32]认为国内关于农业补贴社会绩效的研究尚处于起步阶段,主要侧重于经济绩效的分析,环境效应的研究很少。定光平^[33]通过对江汉平原和鄂东南丘陵山区36个村庄进行调查分析后认为,国家“以粮为纲”的农业补贴政策存在歧视性、国家农业补贴政策与生态保护政策不协调。林毅夫^[34]认为农业补贴可能导致农产品过剩,并由此引发贸易摩擦,由于补贴惯性的存在,将来取消补贴还可能引发政治问题。

3.4 关于提高惠农政策执行绩效的对策研究

谢来位^[27]主张增加农民直补;秦莹等^[35]指出要健全惠农政策法规化建设和贯彻机制;谭娟等^[30]提出保障惠农政策信息的畅通传输;朱敏杰等^[29]认为惠农政策下乡要打包;姜玉中^[36]则指出要完善管理体制,减少中间环节,降低行政成本。

4 结论与展望

上述研究成果对以后的惠农政策研究奠定了相当的基础,功不可没。但是仍然存在不足之处:(1)以往对惠农政策的执行评价多数基于国家惠农和政府视角,缺少对农户需求、农村社会传统和现实的关注,对农民政策需求的合理性也缺少甄别和检验。(2)部分研究基于农民满意度研究惠农政策,体现了农民主体的思想,但满意只是一种态度,表明农民认同国家的惠农政策,对于提高政策执行绩效并不是核心要素,只有基于农户需求的满意才是最优化的满意。詹姆斯 E 安德森指出:“公共舆论确定了公共政策的基本范围和方向”^[37],惠农政策执行应该首先体现农户的需求意愿。但是目前对惠农政策执行绩效的调查和研究,农户主体性需求缺位,某些地区公布的统计资料又存在失真现象,不能给政策制定提供真实依据。从重要因素推导的定性研究诊断模型审视,农户需求才是惠农政策执行进程中公共舆论的核心层次,应该成为政府执行惠农政策的直接依据,只有建立在农户需求基础上的满意才是最有效的满意。

基于此,笔者认为以后的惠农政策执行绩效研究应该从以下3个方面突破:(1)转变评价理念,将惠农政策执行绩效纳入全面协调发展的视角下进行评价。在中国入世后,在工业化主导的社会转型期,农业问题不仅仅是一个产业的经济问题,还是政治问题、社会问题、生态问题和文化问题,农业生产的多功能性、多数农产品的外部性与公共产品性质,必然要求将农业问题纳入了一个更加广阔的经济、社会、文化、生态环境全面协调发展的背景之下去定位和思考,惠农政策执

行绩效评价必然要求趋于和体现这些定位范畴。(2)以农户需求为导向,建立惠农政策执行绩效评价模型。可以通过系统研究近几年惠农政策执行的状况及特征,以调研数据为依据,借鉴顾客满意度指数ACSI模型,分析当前农户对惠农政策执行的感知质量、感知价值、满意度、抱怨和信任度,在此基础上,以ACSI模型测量的结果性评价作为纬线,以解释、组织和实施的过程评价作为经线,建立惠农政策执行绩效评价模型。(3)筛选出合理性的农户需求因素,运用SPSS方法和四分图模型,分析影响惠农政策执行效力的因素及成因,基于农户需求和城乡统筹发展,最终提出提升惠农政策执行绩效的优化路径和对策,保障惠农政策执行达到预期目标,真正成为方便于民、授利于民和造福于民的好政策。

参考文献

- [1] Charles O Jones. An Introduction to The Study of Public Policy (3rd,ed) [M]. Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company,1984.
- [2] P G James.富国的农业政策[M].北京:中国农业出版社,1970.
- [3] I Little scitovesk, M scott.若干发展中国家的工业与贸易:一个比较研究[M].北京:中国工业出版社,1970.
- [4] Kym Anderson, Yujiro Hagami.农业保护的政治经济学:国际透视中的东亚经验[M].北京:中国农业出版社,1985.
- [5] G Miller.国际农业政策的政治经济学[M].北京:中国农业出版社,1986.
- [6] Ben Bradshaw, Barry Smit. Subsidy Remover and Agroecosystem Health[J]. Agriculture, Ecosystems and Environment,1997(6): 245-260.
- [7] Antonio La Vina, Lindsey Fransen, Paul Faeth, Yuko Kurauchi. Reforming agricultural subsidies: "no regrets" policies for livelihoods and the environment. World Resources Institute,2006.
- [8] Dasgupta P, Maler K G, Archibug. Fetal, Reforming subsidies[J]. State of the world,1997:132-150.
- [9] Vandermeulen V, Van Huylenbroeck G. trans-disciplinary research to support policy formulation for sustainable agricultural development[J]. Ecological Economics,2008,67:352-361.
- [10] Antonio F Amores, Ignacio Contreras. New approach for the assignment of new European agricultural subsidies using scores from data envelopment analysis: Application to olive-growing farms in Andalusi (Spain). European Journal of Operational Research, 2007, doi:10.1016/j.ejor.2007.06.059.
- [11] 侯锐.中国农业政策支持研究[D].北京:中国农业大学,2006:7.
- [12] 农业部产业政策与法规司.欧洲共同农业政策中期评估报告要点及分析[N].www.agri.gov.cn/2002-12-25.
- [13] 陈锡文.法国、欧盟的农业政策及其对我国的借鉴作用[J].中南林学院学报,2003(6):11-14.
- [14] 姬亚岚.欧盟共同农业政策的第二支柱及其启示[J].世界农业,2008(1):40-43.
- [15] 朱明德.欧盟新的农业政策改革及其启示[J].农村经济,2002(11): 71-72.
- [16] 刘飞.法国的农业补贴政策[J].全球科技经济瞭望,2002(3):22-26.
- [17] 翟雪玲.中美农业支持比较研究[D].北京:中国农业大学,2004.
- [18] 柯柄生.加入WTO与我国农业发展[J].中国农村经济,2002(1): 4-13,29.
- [19] 姜亦华.美、欧、日的农业补贴及其启示[J].世界经济与政治论坛,2002(6):20-22.
- [20] 郭玮.美国、欧盟和日本农业补贴政策的调整及启示[J].调研世界,2002(56):29-31.
- [21] 中央党校“欠发达地区社会主义新农村建设”课题组.国家“惠农政策”的效果评价——来自湖南省郴州市的报告[J].理论视野,2009(2):58.
- [22] 陕西省统计局.陕西国家各项强农惠农政策调查满意度超八成[N].中国信息报,2010-10-14.
- [23] 冯久先,晏萍.惠农政策使农民的心态及行为发生了积极变化[J].调研世界,2005(07):32-33.
- [24] 王良健,罗凤.基于农民满意度的我国惠农政策实施绩效评估——以湖南、湖北、江西、四川、河南省为例[J].农业技术经济,2010(1): 56-63.
- [25] 何先平,陈硕.中国财政支农政策对农民收入影响的实证研究[J].统计与决策,2009(1):88-89.
- [26] 谭秋成.农村政策为什么在执行中容易走样[J].中国农村观察,2008(4):2-17.
- [27] 谢来位.惠农政策“自上而下”执行的问题及对策研究[J].经济体制改革,2010(2):27.
- [28] 李廷海.财政惠农政策应保持稳定并不断完善[J].农村财政与财务,2009(01):25-27.
- [29] 朱敏杰,吴春宝.惠农政策下乡要打包[J].黑河学刊,2010(3):27-28, 62.
- [30] 谭娟,许霞.惠农政策信息传输与反馈的问题及其改进[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2010,11(1):21-24.
- [31] 康峰.中央惠农政策在陕西渭南市贯彻落实情况的调查[J].西部金融,2010(1):42-43.
- [32] 乔翠霞.农业补贴社会绩效研究综述[J].中国农村小康科技,2009(10):3-4,7.
- [33] 定光平.现行农业补贴政策在不同地形区的绩效差异与对策[J].咸宁学院学报,2007(6):93-96.
- [34] 林毅夫.有关当前农村政策的几点意见[J].红旗文稿,2003(8):2-5.
- [35] 秦莹,彭南.对我国惠农政策法规的思考[J].科技信息,2010(6):39, 41.
- [36] 姜玉中.打造“直通”机制 落实惠农政策——对安陆市农民信访案件的调查[J].地方财政研究,2009(3):64-67.
- [37] [美]詹姆斯·E·安德森.公共政策[M].北京:华夏出版社,1990.