

Z | 刘伯龙 竺乾威 何秋祥◎等著 |
HONGGUO NONGCUN
GONGGONG ZHENGCE

中国农村公共政策： 政策执行的实证研究

 复旦大学出版社



| 刘伯龙 竺乾威 何秋祥◎等著 |

HONGGUO NONGCUN
GONGGONG ZHENGCE

中国农村公共政策：

政策执行的实证研究

图书在版编目(CIP)数据

中国农村公共政策:政策执行的实证研究 / 刘伯龙, 竺乾威, 何秋祥等著. —上海:复旦大学出版社, 2011. 5
ISBN 978-7-309-08044-5

I. 中… II. ①刘…②竺…③何… III. ①农业政策—研究—中国②农村经济政策—研究—中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 058808 号

中国农村公共政策:政策执行的实证研究

刘伯龙 竺乾威 何秋祥 等著

责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 890×1240 1/32 印张 11.375 字数 251 千

2011 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08044-5/F·1696

定价:28.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究


|| 内容简介 ||

《中国农村公共政策：政策执行的实证研究》是在复旦大学“农村社会发展”课题组对安徽 A 县的 10 项农村公共政策调查的基础上，将公共政策执行理论与实证研究相结合，对中国农村公共政策执行的现状、存在的问题及其原因进行了系统深入的分析，并对改进中国农村公共政策的执行绩效提出了富有针对性的建议。本书的亮点：首先在于其研究对象，课题组选择了 10 项典型的、受社会各界高度关注的农村公共政策进行研究，这些政策包括：农业补贴、义务教育、合作医疗、城镇化、环境保护、养老、行政体制改革、农业科技、基层选举和土地流转政策；其次在于其研究方法，课题组采用了实证调查研究，深入基层掌握一手资料，从而能真实地将农村公共政策的执行现状与问题呈现给读者。本书可以作为中国农村公共政策研究人员和相关学者的重要参考资料和数据检索资源。

读者朋友们，感谢您阅读本书。欢迎您就本书的结构内容、文字表达、学术规范及使用情况等，提出您的意见、建议和要求，我们将竭诚为您服务。

责任编辑 E-mail 地址：editorsun@sina.com

责任编辑：邬红伟 孙程姣

封面设计：

试读结束：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com

前 言

本书在某种意义上可以说是2003年出版的《当代中国农村公共政策研究》的续篇。《当代中国农村公共政策研究》一书以对安徽农村的调查为基础,对涉及我国农村的若干主要政策的演变进行了梳理,并对这些政策未来的发展提出了看法。这一研究旨在对这些政策的产生和演变做一个清晰的描述,以使我们对这些政策发展至今的过程有一个比较好的了解,同时为进一步的相关政策的分析和研究提供基础。

本书涉及的十项农村公共政策,即农业补贴政策、农村义务教育、农村合作医疗政策、农村城镇化政策、农村环境政策、农村养老政策、农村行政体制改革、农业科技政策、农村选举与村委会发展、农村土地流转政策基本上是《当代中国农村公共政策研究》一书所涉及政策内容的延续,只是做了很小部分的调整。如同当初,选择这些政策主要是考虑这些政策的重要性以及农村在这些方面存在的比较大的问题。本书的着眼点在于对这些政策的执行情况做一个了解和分析,以使我们农村公共政策的研究有一种连贯性。

决策理论告诉我们,政策的制定和政策的执行是整个政策过程不可或缺的两个组成部分。政策的价值最终要在执行中体现出

来,如果政策得不到执行或执行不力,那么再好的政策也是没有意义的。从另一种意义上说,政策的执行又要比政策的制定来得难。正如麦迪逊指出的,制定宪法容易,执行宪法难。这一难体现在:首先,一个总体的政策(或顶层政策)不一定涉及方方面面或各个地区和层面的细节,因此在执行过程中既要根据自身的具体情况进行变通执行,又不能违背总体政策的基本企图、目标或突破总体政策的基本框架。其次,政策执行的主体往往会根据对自身的利益的判断来执行,有利于我者取,不利于我者弃,这使得一些本来不错的政策最后都走样。再者,是政策本身的问题,即制定的政策不切实际,以至于在实践中无法执行。政策执行尽管难,但它的重要性不能低估——它不仅关系到政策企图或目标的最终实现,而且执行的状况以及执行过程中出现的问题可以为政策的修正或进一步的完善提供有价值的来源。

本书的目的,在于通过调查涉及农业和农村的主要政策的执行情况来分析和评估政策的执行,并对一些政策及其执行的改善提出我们的看法,以供各级相关政府部门参考。本书也希望通过对农村公共政策执行的个案分析来丰富公共政策的本土研究,并为此尽一份绵薄之力。

为了更好地反映有关公共政策在农村的执行情况,我们还是在安徽选择了一个县来对政策的执行状况做比较深入的了解。本研究在调查过程中设计了两个样本,一个是针对干部的,另一个是针对农民的。本研究在调查过程中一共发放了1200份调查问卷,其中有效问卷是1176份。此外,研究过程还包括了一些访谈。本书中的一些与该县相关的数据和资料都来自这些问卷的调查和访谈。这些数据和资料以及作者的分析可供相关政策的制定者和执行者参考,如果本书提供的信息能对这些政策的制定者和执行者

有所帮助,这将是我們非常高兴的事。

本书的框架由我們确定。参与者包括了澳门大学和复旦大学的老师和博士生,这是一个合作的产物。本书的写作者分别为:孙志建(第一章)、何秋祥(第二、九章)、庞新欣(第三、五章)、胡佳(第四章)、刘新萍(第六章)、刘伯龙(第七、十一章)、李重照(第八章)、陈水生(第十章)。

我们要对本研究提供帮助的辛秋水先生表示感谢。对在调查过程中给予我们帮助的所有干部和群众表示感谢。我们还要对复旦大学国际关系与公共事务学院的唐亚林教授表示感谢,他参与了整个调查过程,并在调查过程中起到了非常关键的作用。

最后,我们还要对澳门大学表示感谢,感谢澳门大学慷慨地为此项研究提供了充裕的研究经费。

刘伯龙 竺乾威 何秋祥

2010年9月15日

于澳门大学当代中国研究中心

目 录

| | |
|----------------------------|-----|
| 第一章 农业补贴政策 | 1 |
| 第一节 我国农业补贴政策概述 | 2 |
| 第二节 我国农业补贴政策执行的实证分析 | 17 |
| 第三节 相关政策建议 | 34 |
| 第二章 农村义务教育政策 | 47 |
| 第一节 农村义务教育改革及其发展 | 48 |
| 第二节 农村义务教育亟待解决的问题 | 57 |
| 第三节 影响农村义务教育发展的难题 | 64 |
| 第三章 农村合作医疗政策 | 71 |
| 第一节 农村医疗政策的发展历程 | 72 |
| 第二节 新型农村合作医疗政策评估 | 76 |
| 第三节 医疗改革新方案的评估 | 84 |
| 第四章 农村城镇化政策 | 91 |
| 第一节 改革开放以来农村城镇化政策的演变 | 91 |
| 第二节 农村城镇化政策的绩效评估 | 99 |
| 第三节 农村城镇化政策绩效评估的个案研究 | 115 |

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 第五章 农村环境政策 | 129 |
| 第一节 农村环境现状 | 129 |
| 第二节 农村环境问题的成因 | 134 |
| 第三节 解决农村环境问题的对策 | 140 |
| 第六章 农村养老政策 | 145 |
| 第一节 农村养老政策的演进 | 145 |
| 第二节 建立农村社会养老保险政策的必要性与 可行性 | 161 |
| 第三节 农村养老政策的执行情况分析 | 176 |
| 第四节 新型农村社会养老保险政策的执行建议 | 192 |
| 第七章 农村行政体制改革 | 197 |
| 第一节 乡镇政府的发展和现状 | 198 |
| 第二节 乡镇行政改革方向探索 | 203 |
| 第三节 加大撤乡并镇改革的力度 | 208 |
| 第八章 农业科技政策 | 217 |
| 第一节 农业科研政策 | 218 |
| 第二节 农业技术推广政策 | 231 |
| 第三节 建立和完善农业科技创新体系的政策 建议 | 248 |
| 第九章 农村选举与村委会发展 | 255 |
| 第一节 农村村委会选举的现状 | 256 |
| 第二节 安徽省 A 县村委会选举和村委会的 合法性问题 | 263 |
| 第三节 村委会选举制度存在的问题 | 271 |

| | |
|---------------------------------|-----|
| 第十章 农村土地流转政策 | 277 |
| 第一节 土地流转政策变迁 | 277 |
| 第二节 全国土地流转现状 | 283 |
| 第三节 土地流转中的问题及约束性条件分析 | 301 |
| 第四节 推进土地流转的对策建议 | 307 |
| 第十一章 加强农村公共政策的执行力度 | 315 |
| 第一节 工业反哺农业政策初步形成 | 315 |
| 第二节 农业政策执行的评估 | 318 |
| 第三节 加速农业政策的全面落实 | 321 |
| 附录：调查问卷 | 325 |
| 一、农村社会发展调查问卷(干部卷) | 325 |
| 二、农村社会发展调查问卷(农民卷) | 340 |

第一章 农业补贴政策

确保农业稳定发展和农民持续增收是当前我国农业政策的核心目标。为推进该目标的实现,中央和各地方政府出台了一系列具体的政策措施。自2004年开始,我国启动了以促进粮食生产和农民增收为导向的农业直接补贴政策体系。在近七年实践中,农业补贴政策已逐步与我国“稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲”的农村工作基本思路相适应^①,并逐步成为我国农业发展的核心政策之一。农业补贴政策作为一种选择性激励机制具有再分配性质的财政转移支付手段,已经对我国农村、农业与农民生活产生了不同程度的影响,但也出现了一些执行偏差。本章将从体制、过程与行为三大视角解读我国独特的决策系统、执行系统和评价系统对我国农业补贴政策执行的影响;着重从观念系统、府际关系、部门设置、技术条件与政策网络五大层面考察农业补贴政策的实施过程;最后,在实证分析基础上,本书就如何在执行层面做好政策衔接、防止政策补偿性回馈以及进一步推进农业直接补

^① 《中共中央、国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》,2009年12月31日。

贴政策的发展与完善提出相应的建议。

第一节 我国农业补贴政策概述

一、补贴理论与农业补贴政策

在政府管理过程中,补贴是一种广泛应用于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等领域的治理工具。在分析我国农业补贴政策之前,从理论上廓清政府补贴的本质与功能是有帮助的。欧文·E·休斯从公私合作的角度提出,补贴是指通过财政资助经济领域的某些个人,生产政府需要的服务和商品。^①安东尼·奥格斯则从功能视角来理解补贴,他认为,补贴的作用则刚好与税收相反:向企业或私人支付一定金钱,以减少法律禁止的行为。^② E·R·克鲁斯克和B·M·杰克逊在《公共政策词典》中将补贴界定为“政府以付款、贷款或赋税优先的方式给予私人企业的货币刺激,以在经济上援助那些可确认的个人或团体。这是政府干预经济的一个主要功能。”^③世界贸易组织在《补贴与反补贴措施协定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 协定)中规定,补贴是指:(1)政府向公司或个人提供的直接或潜在直接的资金转移,譬如津贴或补助金、贷款、贷款担保、股本注入;

① [澳] 欧文·E·休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社2005年版,第130~134页。

② [美] 安东尼·奥格斯:《规制:法律形式与经济学理论》,中国人民大学出版社2008年版,第251~252页。

③ [美] E·R·克鲁斯克、B·M·杰克逊:《公共政策词典》,上海远东出版社1992年版,第62~63页。

(2) 政府放弃的收入,譬如税收减免或税收延期;(3) 政府以低于市场价格提供的商品和服务,不包括基础设施;(4) 政府提供的价格或收入支持。^① 总体而言,补贴被视为“消极的税收”^②,属于一种选择性激励机制,具有较强的政策引导功能。同时,补贴也构成一种隐性的转移支付行为^③,具有再分配性和保护性政策的属性。

作为政府补贴的具体类型,“农业补贴”是政府为校正农业经济中的市场失灵,或出于特定的社会政治目的,通过财政手段直接或间接地向某种农产品的生产、流通、贸易环节或某些居民提供了一种导向性的转移支付,是一国政府通过干预将社会资源向农业领域转移,从而对本国农业进行支持与保护的 policy 工具。^④ 依据补贴的对象,可以将农业补贴分为面向生产者的补贴和面向消费者的补贴。^⑤ 从目的上看,农业补贴分为支持性农业补贴和保护性农业补贴两大类。^⑥ 此外,从社会公平角度来看,格兰德等区分了全民性补贴和调查式补贴。^⑦ 此处所探讨的农业补贴主要属于支持农业生产的补贴类型,其实施方式包括普惠式(全覆盖)和非

① Bull. G. Q. and M. Bazett, O. Schwab, S. Nilsson, A. White and S. Maginnis, (2005) “Industrial forest plantations subsidies: impacts and implications”, *Forest Policy and Economics*, 9: 13~31.

② [美] 托马斯·斯德纳:《环境与自然资源管理的政策工具》,上海三联书店2005年版,第160页。

③ [英] A·C·庇古:《福利经济学》,上海财经大学出版社2009年版,第379~380页。

④ 郭宏宝:《中国财政农业补贴:政策效果与机制设计》,西南财经大学出版社2009年版,第23页。

⑤ Eric. A. Monke & Scott. R. Pearson, *The policy analysis matrix for agricultural development*, Cornell University Press, 1989.

⑥ 李长健:《中国农业补贴法律制度研究》,法律出版社2009年版,第21页。

⑦ [英] J·L·格兰德等:《社会问题经济学》,苗正民译,商务印书馆2006年版,第63~64页。

普惠式(调查式)两种。

在国际上,政府补贴、税收优惠、价格支持政策等农业保护政策已经成为发达国家经济的一个重要特征。^① 补贴政策也构成中东欧和独联体农业生产激励手段。研究发现,当农业补贴被取消后,理性的生产者倾向于减少生产投入品的使用,进而带来农业产量的下降^②。作为一种选择性激励机制,补贴政策具有较强的引导和激励功能,但作为一种再分配性政策,其执行过程存在强化强者而不是鼓励弱者的风险。譬如哈瑞·D·戈特就指出,相对而言,大农场要比小农场更能从政府农业直接补贴政策中获益^③。拿美国来举例,在1995~2003年间,美国的纳税者支付了1 000亿多美元的政府农业补贴款。然而这些补贴款并没有发到苦苦挣扎的家庭式农民手中,大部分发给了大型商业化农业的经营者。“约10%的大型农业集团获得了72%的农业补贴款。”^④除开潜在获益不公的隐忧之外,在农业补贴政策实施还存在落实方式(补贴依据、环节、对象等)、治理工具权衡(类型与属性)等方面的适应性困境。这意味着农业政策执行并非一个水到渠成的过程,它涉及政策价值的平衡与政策工具属性等方面的权衡。

在我国农村,补贴是政府广泛应用的政府工具,譬如家电下乡补贴、退耕还林补贴、农村医疗保险补贴等。本文仅仅关注农业直接补贴政策,即“四补贴”(指种粮农民补贴、良种补贴、农机补贴、

① [日] 速水佑次郎、神门善久:《农业经济论》,中国农业大学2003年版,第55页。

② [比] 约翰·思文、[美] 罗思高:《发展转型之路:中国与东欧的不同历程》,北京大学出版社2008年版,第183页。

③ Harry De Gorter, “Political economy of agricultural policy”, in B. L. Gardner & G. C. Rauser (ed.), *Handbook of Agricultural Economics*, chapter 36, 2002, pp. 1893~1943.

④ [美] 威廉·恩道尔:《粮食危机》,知识产权出版社2008年版,第116页。

农业生产资料综合补贴。)的实施情况。简言之,我国农业补贴政策的执行受到“补贴”的独特属性与我国政策执行独特结构的影响。本文将从体制、行为与过程三大视角解读我国农业补贴政策的执行情况。

1. 体制视角

在农业补贴政策的设计之初,决策系统(由政治家、官员、专家等构成)就为农业补贴赋予了特定目标,即稳定农业生产和确保农民持续增收。因此,从体制视角来看,农业补贴就属于一种实现这些目标的政府工具,一方面为农业生产提供战略引导和财政激励;另一方面对农户生产生活给予成本分担和具有再分配性质的转移支付。然而,决策系统为补贴工具所赋予的这种复合甚至相互冲突的目标增强了农业补贴政策执行出现偏差的风险。另外,将农业补贴视为一种政府工具也意味着可以从政府工具的属性(直接性或间接性、普惠式和非普惠式等)这个总体角度分析农业补贴政策体系中不同补贴类型的执行及其偏差。

2. 行为视角

农业补贴作为一种政府干预行为,它改变了农业生产的激励系统和社会资源的配置。因而,它必然对间接利益相关者(种子企业、农机具生产厂/销售企业等)和政策目标群体(分散的/规模化粮食种植户等)产生实质性影响。因此,农业补贴政策执行研究必须分析这种“影响”对政策实施过程的潜在影响。

3. 过程视角

这是典型的政策执行研究的视角,它将农业补贴视为包含决策、执行、反馈与调整等动态环节在内的具体政策。本文将从观念系统、府际关系、部门设置、技术条件与政策网络五大层面解读我国农业补贴政策的实施及其偏差。进而在实证分析的基础上,本

文将就如何做好政策衔接和防止政策补偿性回馈(compensating feedback)^①,为进一步推进农业直补政策的完善提出相应建议。

二、我国农业补贴政策的演变

(一) 我国农业补贴政策的发展历程

我国农业补贴政策最早始于20世纪50年代对国营拖拉机站的“机耕定额亏损补贴”政策。后来,补贴举措逐步应用农用生产资料的价格补贴、农业生产用电补贴、贷款贴息补贴等方面。在60年代,中央政府对各类补贴予以规范,相继由各部门制定了多项规章制度。在1963年6月,财政部、农垦部就出台了《关于农牧场亏损补贴范围和严格管理各项费用的规定(试行草案)》,草案强调国营农牧场由于国家政策规定或其他外部原因发生的亏损,经批准,由财政给予补贴。1963年8月,财政部、农业部向各省、自治区财政厅(局)、农业(农机)厅(局)颁发了《1963年国营拖拉机站亏损补贴办法》等^②。这个阶段的农业补贴主要面向国营部门且多数是以“亏损补贴”这类事后补贴形式出现,因而它不免限制政府补贴工具核心功能(譬如激励、引导等)的发挥。

随着改革开放和家庭联产承包责任制的实行,财政对农业的补贴改为农产品收购价格的提高和农业生产资料价格的控制,属于间接补贴政策。由于农业补贴主要集中在粮食等主要农产品上,农业补贴政策的演变历程与中央政府所推行的农产品(尤其是

^① 政策的补偿性回馈是指政府“善意的干预引起了系统的反应,但这种反应反过来抵消了干预所创造的利益”,甚至引起新的社会问题。(参阅:〔美〕彼得·圣吉:《第五项修炼》,上海三联书店2007年版,第65页。)

^② 李长健:《中国农业补贴法律制度研究》,法律出版社2009年版,第138~139页。