

浙江大学公共政策研究院
浙江省公共政策研究院

公共政策丛书

多管齐下， 水到渠成？

—— 水稻生产补贴政策绩效研究

李金珊 吴伟强 徐越 等◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江大学公共政策研究院
浙江省公共政策研究院

公共政策丛书

多管齐下， 水到渠成？

——水稻生产补贴政策绩效研究

李金珊 吴伟强 徐越 等◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

多管齐下,水到渠成?:水稻生产补贴政策绩效
研究 / 李金珊等著. —杭州:浙江大学出版社,
2014.9

ISBN 978-7-308-13877-2

I. ①多… II. ①李… III. ①水稻栽培—政府补贴—
财政政策—研究—中国 IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 219899 号

多管齐下,水到渠成?

——水稻生产补贴政策绩效研究

李金珊 吴伟强 徐 越 等著

责任编辑 朱 玲

封面设计 杭州林智广告有限公司

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 临安市曙光印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 21.75

字 数 356 千

版 印 次 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-13877-2

定 价 59.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式:0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

个人支出追求效用，
企业支出追求效益，
公共支出追求什么？

前 言

公共支出追求的目标到底是什么？我们不断地向各方寻问，但似乎都没有得到一个明确的答案。经过不断地研究、田野调查，课题组认为公共支出应该追求的是政策绩效，这个政策绩效不能仅仅以经济学的投入产出为归依，而是应该侧重支出的政策目标达成与否。

农业补贴支出对任何一个大国而言都是公共支出的重要组成部分，农业不仅乃一国之本，农民在大国政治中的作用也不容低估。像欧洲各国和日本等，农民在总人口中的比重尽管已经不到十分之一，但任何一个政党都不敢在农民农业问题上掉以轻心，美国也一样。尽管国情、政情不同，我国作为农耕文明的大国，不仅历朝历代对农业的发展都极为重视，新中国的农业问题也自始至终都是党和政府关注的重心，尤其是改革开放以来，几乎每年的中央一号文件都明确指出要大力支持农业发展。为此，相应的政策和资金支持也逐年增加——尽管农业产值和农业人口在逐年下降。中央至地方政府相继出台了一系列支持“三农”发展的政策，最为典型的就是各类扶持“三农”发展的专项资金补贴政策。那么，众多涉农专项补贴政策是否能发挥其作用，真正促进农业发展，增加农民收入？能否以政策绩效的概念来衡量这些支农支出的效果？用什么方式方法来衡量或评价？这个衡量和评价能否得到相关部门和学界的认同？我们希望通过这个研究能部分地解决这些问题，并希望这个研究能够让政府更加关注公共支出

多管齐下，水到渠成？
——水稻生产补贴政策绩效研究

的政策绩效。如此，则此研究幸甚！

课题的研究对象是难点亦是重点，在众多的涉农专项补贴中，如何选取既广且深，又具有代表性、系统性，资金量大的专项补贴政策作为研究对象是我们面临的第一大难题。为此，课题组走访了省、县（市）、乡的农业部门，与从事农业管理的工作人员座谈，听取各方农业专家对选题的建议后。考虑到粮食生产作为农业的脊梁，也是国家之根本，我们便从水稻生产过程入手，理出在这条生产链上所涉及的专项资金补贴政策。结果让我们大吃一惊。这条链上的专项补贴繁多，可以说，从“种子到谷子”的各个生产环节都有专项资金政策的扶持和补贴，至少涉及 17 项专项补贴政策，这些专项补贴政策包括土地数量保护、质量提升，水稻的选种、育秧、插秧，水稻田间管理，水稻收购及综合环节的补贴政策。可想而知，研究如此“长、杂、大”链条上的专项资金补贴政策是多么富有挑战性。

选题尘埃落定后，我们便开始对各项政策的来龙去脉，管理部门，政策目标，补贴对象、范围，实施方案，操作流程，补贴资金等做深入详细的研究。理清如此复杂、庞大的政策系统实属不易，连从事水稻生产补贴的工作人员都表示惊叹。调研的时候，当我们把整理好的水稻生产过程中所涉及各项政策的内容、出台时间、管理部门等信息给某农业局工作人员看时，她说：“你们怎么会这么清楚，我搞了十几年的农业补贴，都搞不清楚，太难得了。资料可不可以给我一份？”

做好前期准备工作后，根据浙江省地理特征与水稻种植的情况，我们分别从浙江省的平原、山区、丘陵各选取一个典型的县（市）作为实地调研对象。由此开始我们为几个月的实地调研。在这几个月中，我们共走访 3 个县（市）的农业管理部门，12 个行政村，28 个水稻规模化种植或服务组织（种粮大户、家庭农场、合作社），144 个农户。调研过程中的困难也不小，尤其是去相关部门获取数据时，会遇到一些不给数据、不给真实数据的情况。要想获得真实可靠的数据，用“斗智斗勇”来形容真是一点都不为过。在 A 县调研的时候，A 县农业局的一位工作人员带着调研组成员入村与农户访谈，在访谈过程中，也

许她听到了一些“不想听”的实话,就不断地催促我们结束调研,在她的催促下,我们不得不返回农业局。返回农业局后,调研组成员以外出熟悉县城为由,又独立出行,四处寻找调研访谈对象。类似这样的情况不胜枚举,我们之所以如此“较真”,不为别的,就为从那一张张问卷中获得真实的数据,听听普通农户(政策受众)最真实、发自内心的声音。此外,在农忙季节,入户找农民做问卷访谈也是一件不容易的事。调研组成员不辞辛劳,在村里挨家挨户敲门做问卷,甚至跑到田地里找农民访谈。这样的方式也许是艰辛的,但是获得的数据却是让人踏实的,让人觉得有力量的。

尽管我们在收集一手数据的时候如此尽心尽力,但还是未能避免一些部门的不配合。在第一次调研过程中,由于一些部门不提供真实的数据或拒绝提供数据。为了保证数据的真实、完整,以此客观反映水稻生产过程中政策补贴的绩效。第一次调研结束后,我们又对第一次调研的部分部门、工作人员、政策受众做了回访,请相关部门的负责人员解释、核对一些差异较大的数据,并对第一次调研所遗漏、缺乏的数据做进一步的补充和完善。但是,尽管如此,我们还是无法获得完整的数据。

田野工作固然艰辛,数据整理分析和报告撰写也着实不易。本书的撰写过程可以用“持续不断”来形容,调研回来后,我们反复、连续的讨论、推敲、斟酌、修改书稿的结构、观点,然后再回访确认上次访谈的观点和结论,更重要的是对写作过程中发现但调研准备中却被忽略的方面拾遗补漏。

本书的结构可以用“单一整体”来描述,这是本书结构的核心。由于本书中所涉及的专项政策总共有17项,为了保证报告的整体性和差异性。在子报告中,我们根据专项补贴政策目标的相似度,把目标相近的政策进行整合,合并为一个子报告。分别对子报告中各个政策做单独评价,又对子报告做整体性评价。在总报告中,我们分别对所研究的各项政策做单独评价,在此基础上对整个项目做整体性评价,以便使子报告和总报告都兼顾整体性与单一性特点,项目政策的绩效

多管齐下，水到渠成？——水稻生产补贴政策绩效研究

评价既不脱离于整体也不局限于部分。这里需要指出的是，本书的子报告六看似与我们研究的对象无关，但是在调研过程中，我们发现农民专业合作社是诸多涉农专项补贴汇聚的热点。基于此，我们在本书中添加了农民专业合作社、家庭农场的调研报告。

如今，水稻生产过程中的专项资金政策绩效评已如期顺利完成。在这收获的季节，我们挥洒了9个多月的汗水换来了这一份沉甸甸的“果实”。我们的心情是高兴的，亦是沉重的。高兴的是：我们历尽艰辛地把水稻生产过程中所涉及的专项资金政策的绩效客观、有力地呈现出来了。沉重的是：结果不尽人意，在我们所评价的17项专项资金政策中，竟没有一个能让我们挺直腰大声地喊出政策绩效是好的！

我们认为本书的价值并不只是在理论上拓宽了专项资金政策绩效评估的范围，开创从公共政策视角评价专项资金的绩效，构建一套评价指标，打破传统专项资金绩效评价只注重业务性不重视政策的局限。也不只是在我们对17项专项资金政策的绩效做客观评价后，政府会削弱一些低绩效的专项资金的财政支出，加强其他专项资金的管理。更重要的是我们通过对17项专项资金政策的绩效评价结果，产生了更大的疑惑。为什么17项专项资金政策低绩效的一致性会如此之高？水稻生产过程所涉及的补贴仅仅只是专项资金补贴的“冰山一角”，还有诸多涉农、涉企、涉研、涉教……专项补贴是否也存在高度一致性的“低绩效”状态？在我们所研究的17项政策中，有几项是中央高度重视的，每年的中央一号文件都明确指出要加大补贴力度，地方各级政府也很重视，都在“忙上忙下”地执行。但是，为什么中央政府“年年喊”，地方政府“月月忙”甚至“天天忙”，而由此换回来的却是“费力不讨好”的糟糕结局呢？为什么政策落地时会如此的不尽人意？为什么巨大财政支农支出并没有有效提高农民收入？涉农专项补贴的大量资金都到哪里去了？或者我们大胆一点说，专项补贴的资金都流向哪儿了？

调研过程中，我们碰到的一种现象也不得不让人深思，那就是“争报”、“组装”项目现象。我们发现，水稻生产过程中专项补贴的管

理部门较多,项目庞杂。只要中央政府“一声令下”,地方政府就“争中争报”。上级政府各部门不断地争取项目,下级政府则不断地“组装”项目。这里的“组装”指的是这样一种现象:由于上级政府下达给下级政府的项目任务较多,下级政府无力(财力、人力、动力)一一完成,为了应对上级政府的检查,就把很多单个的项目综合起来,以“一对多”,不变应万变,来迎合上级政府不同部门的检查。“组装”的内容并非只是水稻生产过程中的补贴项目、“组装”主体也并非单在某一级政府,而是在不同层级的政府与不同类别的专项补贴中都可能存在。有多少财政补贴浪费在重复的项目上?有多少精力消耗在不断申请、执行、考核及“组装”项目中?为什么这种现象会得以存在?

这些疑问并不只是关乎水稻生产过程中专项资金的绩效问题,而是专项资金政策存在的机制性或者更深层次的问题。我们通过本书呈现水稻生产过程中专项资金政策的绩效,并提出一些值得我们深思的问题。主要是想让这些问题引起专家学者、政府官员及社会各界人士的关注和重视,一起寻根探源、出谋划策,让纳税人的每一分钱都切实有效地花在“刀刃上”。

尽管“现实很骨感”,但是我们也要怀揣“丰满”的理想。诚然,我们看到了缺陷和不足,但是缺陷与不足也让我们看到了希望,因为希望都是从弥补缺陷和不足开始的。

本书得以问世,要感谢浙江省政府研究室、省财政厅的高度重视与大力支持;感谢在调研过程中给予帮助、配合的相关县(市)的领导和部门;感谢接受问卷访谈的农户;感谢浙江大学出版社对本书出版的鼎力相助;感谢对本书给予帮助和关心的其他朋友。

课题组全体成员

2014年9月

目 录

总 报 告 篇

第一章 农业支出、农民收入、管理部门 3

- 1.1 国家财政农业支出、第一产业产值与粮食相关支出 5
- 1.2 浙江省财政农业支出、第一产业产值与粮食相关支出 8
- 1.3 农民收入变化 10
- 1.4 农业支出的管理部门 12
- 1.5 研究目的 15

第二章 调研内容与调研方法 18

- 2.1 调研项目的选取 18
- 2.2 调研样本的选取 20
- 2.3 主要调研方法 23
- 2.4 调研过程 25

第三章 评价指标体系与问卷设计 27

- 3.1 评价指标体系的必要性 27
- 3.2 评价指标体系与问卷设计原则 28
- 3.3 评价指标体系 29

多管齐下,水到渠成?
——水稻生产补贴政策绩效研究

第四章 数据统计与分析 32

- 4.1 来自水稻种植相关管理部门的数据 32
- 4.2 来自水稻种植者的数据 39
- 4.3 水稻种植成本收益核算 51

第五章 调研项目政策绩效评价 64

- 5.1 政策性补贴政策绩效 64
- 5.2 耕地保护相关政策绩效 72
- 5.3 合作社政策绩效 76
- 5.4 补贴政策与农民增收 80
- 5.5 典型案例 83

第六章 当前涉农补贴存在问题 86

- 6.1 政策目标含糊,内容有待商榷 86
- 6.2 专项用途模糊,分配权责不清 87
- 6.3 投入力度偏低,资金损耗严重 88
- 6.4 资金过于分散,行政成本较高 89
- 6.5 政策宣传不足,粮农缺乏了解 90
- 6.6 忽略地区差异,公平问题凸显 91
- 6.7 基础信息缺乏,监管手段落后 92
- 6.8 概念界定不清,统计口径模糊 93

第七章 国外经验借鉴 95

- 7.1 粮食补贴政策目标 95
- 7.2 粮食补贴政策补贴方式 96
- 7.3 粮食补贴政策补贴额度与范围 98
- 7.4 粮食补贴政策的启示 100

第八章 政策建议 102

- 8.1 提高农民收入 103
- 8.2 推进农业规模化和现代化 105

8.3 加强政策执行保障 107

子 报 告 篇

子报告一:普惠性直补普惠几何 111

- 1 中央农作物良种补贴调研报告——以水稻良种补贴为例 111
 - 1.1 农作物良种补贴的起源、发展与现状 111
 - 1.2 良种补贴政策的执行现状与成效 114
 - 1.3 良种补贴政策绩效评价 120
 - 1.4 政策建议 124
 - 1.5 典型案例 126
- 2 农资综合补贴政策 127
 - 2.1 政策背景 127
 - 2.2 实施方案 128
 - 2.3 浙江省农资综合补贴政策的实施情况 130
 - 2.4 农资综合补贴政策绩效评价 134
 - 2.5 政策建议 137
 - 2.6 典型案例 138
- 3 普惠制直补政策总结 139
- 4 政策建议 141
 - 4.1 整合直补种类,加大直补力度 142
 - 4.2 调整补贴基础,完善基础信息 142
 - 4.3 补贴因地制宜,简化行政流程 142
 - 4.4 整合管理部门,明确责任主体 143
 - 4.5 清晰政策目标,提高政策可操作性 143
 - 4.6 考核主体多元化,考核维度多维化 144

子报告二:农业机械化促进政策 145

- 1 农机购置补贴政策 146
 - 1.1 法律、政策依据 146

多管齐下，水到渠成？
——水稻生产补贴政策绩效研究

- 1.2 实施方案 147
- 1.3 农机购置补贴政策在浙江省的实施情况 153
- 1.4 农机购置补贴政策绩效评价 157
- 1.5 政策建议 160
- 2 水稻农机作业和集中育秧补贴政策 161
 - 2.1 水稻生产机械化作业环节补贴政策简介 162
 - 2.2 水稻集中育秧补贴简介 168
 - 2.3 水稻农机作业和集中育秧补贴政策在调研地区的实施情况 171
 - 2.4 水稻机械化作业和集中育秧补贴绩效评价与政策建议 180
- 3 农业机械化促进政策的整体绩效评价 187
 - 3.1 整体性政策评价 187
 - 3.2 政策建议 190
- 4 附件：高耗能农业机械报废更新补偿政策 192
 - 4.1 政策背景 192
 - 4.2 高耗能农业机械报废补偿政策实施方案 193
 - 4.3 浙江省高耗能农业机械报废补偿政策实施情况 197
 - 4.4 高耗能农业机械报废更新补偿政策的绩效 199
 - 4.5 政策建议 202

子报告三：政策性农业保险政策调研报告

——以水稻为例 205

- 1 政策性水稻保险的沿革 205
 - 1.1 政策性农业保险 205
 - 1.2 政策性农业保险的特征 206
 - 1.3 政策性水稻保险的相关政策 207
- 2 政策性水稻保险在浙江省的实施情况 212
 - 2.1 政策性水稻保险的实施方法 212
 - 2.2 风险区域的划分与保费计算 214
 - 2.3 保费补贴 216
 - 2.4 “共保体”模式 218

- 2.5 财政补贴支出 219
- 2.6 政策性水稻保险政策实施情况实地调研 221
- 3 政策绩效评价 223
 - 3.1 效率低 224
 - 3.2 公平性差 225
 - 3.3 效果差 226
 - 3.4 可持续性难以判断 227
- 4 政策建议 228
 - 4.1 扩大政策受益群体范围 228
 - 4.2 调整承保区域风险系数 228
 - 4.3 因地制宜,下达任务指标 229
 - 4.4 优化保费收取方式 229
 - 4.5 按照实际损失赔付 229
 - 4.6 加强宣传,提高投保意识 230

子报告四:种粮大户补贴政策调研报告

-----稻麦种植大户直补、省级储备早稻订单奖励、

水稻最低收购价政策 231

- 1 政策由来和内容简介 231
 - 1.1 政策由来 232
 - 1.2 政策内容 233
- 2 政策实施情况 234
 - 2.1 浙江省的实施情况 234
 - 2.2 实地调研情况 242
- 3 政策总体绩效评价 246
 - 3.1 效率较高 246
 - 3.2 公平性较差 247
 - 3.3 效果存在差异 248
 - 3.4 可持续性高 249
 - 3.5 水稻最低收购价政策绩效评价 250

多管齐下,水到渠成?
——水稻生产补贴政策绩效研究

- 4 政策建议 251
 - 4.1 因地制宜分配指标,轮流分配指标名额 251
 - 4.2 简化政策执行程序,调整补贴面积统计 252
 - 4.3 提高水稻最低收购价 252
 - 4.4 整合补贴资金,提高补贴价格 253

子报告五:耕地保护及相关政策调研报告 254

- 1 耕地保护政策概述 254
 - 1.1 耕地保护的概念及实质 255
 - 1.2 耕地保护政策的变迁 256
 - 1.3 浙江省耕地保护政策 258
- 2 耕地保护政策的实施 265
 - 2.1 耕地保护政策在全国的实施情况 265
 - 2.2 耕地保护政策在浙江省的实施情况 268
- 3 耕地保护政策绩效评价 275
 - 3.1 效率低 276
 - 3.2 公平性差 278
 - 3.3 效果不佳 279
 - 3.4 可持续性有待改进 283
- 4 提高耕地保护政策绩效的政策建议 284
 - 4.1 调整政策目标,提高政策决策的科学性 284
 - 4.2 引入专项资金竞争性分配机制,体现公平性 285
 - 4.3 归并与整合项目,明确资金使用权利与责任 285
 - 4.4 严格耕地保护执法工作,创新监管机制 285
 - 4.5 普及耕地保护理念,提高耕地保护政策知晓度 286
 - 4.6 提高农民收入,推进耕地集约化、现代化建设 286

子报告六:农民专业合作社、家庭农场调研报告 288

- 1 农民专业合作社、家庭农场发展背景 288
 - 1.1 农业经济发展的矛盾与国际农业发展趋势 288
 - 1.2 政府对合作社的政策扶持 290

2	农民、合作社、农民专业合作社、家庭农场	292
3	浙江省农民专业合作社的发展现状	295
3.1	浙江省农民专业合作社基本情况	295
3.2	合作社经营情况分析	300
4	浙江省家庭农场项目调研分析	310
4.1	鼓励家庭农场发展的政策背景	310
4.2	家庭农场的扶持政策:以 C 县地区为例	313
4.3	家庭农场经营情况:以 C 县为例	314
5	农民专业合作社、家庭农场绩效评价	316
5.1	效率低	317
5.2	公平性低	319
5.3	效果低	320
5.4	可持续性难以判断	321
6	政策建议	322
	附件一:种粮补贴政策访谈问卷	325
	附件二:合作社、种粮大户、家庭农场访谈提纲	328
	索 引	330

总 报 告 篇