

中国现代农业支持的 运行保障研究

杜辉◎著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

本书受教育部人文社会科学研究项目“中国现代农业支持的运行保障体系研究：建构逻辑与整体设计”（13YJC790020）与“河南省高校科技创新人才支持计划（人文社科类）”（2016-CX-008）的资助

中国现代农业支持的 运行保障研究

杜 辉 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国现代农业支持的运行保障研究/杜辉著. —北京:
经济科学出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8243 - 9

I. ①中… II. ①杜… III. ①农业现代化 - 研究国
IV. ①F320. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 172482 号

责任编辑: 王 丹 蒯 冰

责任校对: 杨 海

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

中国现代农业支持的运行保障研究

杜 辉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12.75 印张 230000 字

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

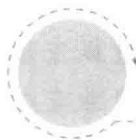
ISBN 978 - 7 - 5141 - 8243 - 9 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)





前言

PREFACE

进入 21 世纪后，以 2004 ~ 2017 年连续 14 年中央一号文件锁定“三农”工作问题为标志，国家加大现代农业支持力度的战略意图凸显。2015 年，国家财政农林水事务总支出达到 17242 亿元，再创历史新高。如此大规模支持力度，既体现了各级政府支持现代农业发展的决心，也引发社会各界对现代农业支持效果的关注。实践表明，政策目标的顺利实现不仅有赖于宏观上政策选择的科学性，更主要取决于微观上政策运行的有效性。中国现代农业支持是长期性、系统化、开放式的事业，重在行动，贵在落实，旨在质量，除保证支持政策的合理性外，更需要操作层面上相关运行保障体系的匹配，才能完全发挥新政策的功效，这在某种意义上比政策择定更加重要。

新时期，现代农业支持面临极其复杂的时代背景。在以中央主导、地方配套、市场参与、农民主体为核心的现代农业支持体系的构建过程中，政策运行环境面临极大不确定性，政策操作平台有待继续完善，政策执行手段亟须进一步创新，并对政策有序实施提出严峻挑战。据此，为化解“政策好，落实难”的悖论，应积极开展现代农业支持运行保障研究，这具有重要的理论意义和实践意义。

本书立足于当前“三农”发展全局，根据对中国现代农业支持现状的基本判断，依托国家不断加强现代农业支持力度的时代大背景，综合运用财政学、农业经济学、公共经济学、制度经济学、发展经济学、区域经济学、金融学、社会学、信息经济学、计量经济学、博弈论等理论和方法，以促进现代农业发展，保障现代农业支

持效果与效率为主线，以文献梳理和实地调查为具体手段，从理论与实际、定性与定量、历史与现实、国内与国外、宏观与微观等多维角度，系统辨析现代农业支持运行保障的理论基础与现实依据，科学廓清现代农业支持运行保障体系的建构逻辑，整体设计以主体激励、政策协调、绩效评价、执行监督为主要内容的现代农业支持运行保障体系，有效透视现代农业支持运行保障的格局与问题，提出加强现代农业支持运行保障的对策建议，并展望未来农业支持的方向、对象与方式。全书共包含七个部分。

导论——本部分阐释了现代农业支持运行保障的时代背景、理论意义和应用价值，从现代农业支持的政策效应、政策执行及政策献言等角度总结并评述了国内外研究现状，架构了全书研究框架与技术路线。

第一章——现代农业支持运行保障与现代农业发展。本章对现代农业、现代农业支持、现代农业支持运行保障等核心概念进行了界定，从理论基础与现实依据两方面剖析了现代农业支持运行保障与现代农业发展的关系，并从政策执行过程视角出发构建了以主体激励、政策协调、绩效评价、执行监督为主要内容的现代农业支持运行保障的基本体系。

第二章——现代农业支持的主体激励。本章首先基于对现代农业支持主体之间利益关系与博弈规则的廓清与辨识，提出了现代农业支持主体激励框架，然后分别从政府激励、金融激励与农业经营者激励三方面进行了问题透视与优化设计，最后以财政支农资金“配套制”为例，讨论了政府之间支农权责关系。

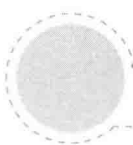
第三章——现代农业支持的政策协调。本章从部门分工、主体利益、政策配套、实施成本等视角识别了现代农业支持政策协调目标，并从现代农业支持政策的设计层面、运行层面与管理层面完善了现代农业支持政策协调机制。

第四章——现代农业支持的绩效评价。本章重点分析了现代农业支持绩效评价的内涵，运用基于 CES 生产函数的误差修正模型与数据包络法（DEA）实证分析了中国财政支农绩效及最优规模偏离

情况，并提出相关调整建议。

第五章——现代农业支持的执行监督。本章归纳了现代农业支持执行监督的核心原则，构建了涵盖财政监督、主管监督、人大监督、司法监督、群众监督、新闻媒介监督在内的现代农业支持执行监督框架。

第六章——十字路口的农业支持：何去何从？本章总结了全书，并立足于对农业发展阶段性特征、新时期农情及当前支农绩效的思考，从方向、对象、方式等领域对农业支持进行了全景式展望，意图为未来有关研究提供基本思路。



目 录

Contents

导论	1
一、研究背景与意义 / 1	
二、文献综述 / 3	
三、研究框架与技术路线 / 19	
四、研究方法 / 20	
第一章 现代农业支持运行保障与现代农业发展	22
第一节 核心概念界定 / 22	
一、现代农业 / 22	
二、现代农业支持 / 25	
三、现代农业支持运行保障 / 27	
第二节 现代农业支持运行保障的理论基础 / 28	
一、政策执行理论 / 28	
二、政府执行力理论 / 34	
第三节 现代农业支持运行保障的现实依据 / 36	
一、转变现代农业支持方式的客观需求 / 37	
二、把握农村劳动力转移机遇的现实抉择 / 44	
三、适应农村经济社会形态调整的题中应有之义 / 48	
第四节 现代农业支持运行保障的基本体系 / 56	
一、现代农业支持的主体激励 / 57	
二、现代农业支持的政策协调 / 59	
三、现代农业支持的绩效评价 / 60	

四、现代农业支持的执行监督 / 62

第二章 现代农业支持的主体激励 63

第一节 现代农业支持主体激励的原则与框架 / 63

一、现代农业支持主体激励的原则 / 63

二、现代农业支持主体激励的框架 / 72

第二节 现代农业支持主体激励的内容 / 73

一、现代农业支持的政府激励 / 73

二、现代农业支持的金融激励 / 78

三、现代农业支持的农业经营主体激励 / 82

第三节 政府间支农权责关系辨析：以财政支农资金“配套制”为例 / 85

一、财政支农资金“配套制”：问题透视 / 87

二、财政支农资金“配套制”：理论剖析 / 90

三、财政支农资金“配套制”：前景展望 / 93

四、财政支农资金“配套制”：优化建议 / 95

第三章 现代农业支持的政策协调 98

第一节 现代农业支持政策协调的目标 / 98

一、推动部门分工协作 / 98

二、实现利益合理分配 / 99

三、提高综合配套力度 / 100

四、减少政策实施成本 / 101

第二节 现代农业支持政策协调的内容 / 101

一、设计层面：现代农业支持政策的择定机制完善 / 101

二、运行层面：现代农业支持政策的完备程度健全 / 107

三、管理层面：现代农业支持政策的委托代理机制修正 / 111

第四章 现代农业支持的绩效评价 115

第一节 现代农业支持绩效评价的内涵 / 115

一、现代农业支持绩效评价的基本原则 / 115

二、现代农业支持绩效评价的理论基础 / 117

- 三、财政支农绩效评价的国内外研究现状述评 / 118
- 第二节 基于 CES 生产函数的财政支农绩效分析 / 123
 - 一、CES 生产函数介绍 / 123
 - 二、基于财政支农角度的 CES 生产函数应用 / 124
 - 三、回归分析 / 125
 - 四、关于财政支农规模绩效的讨论 / 129
- 第三节 基于多阶段 DEA 模型的财政支农绩效分析 / 133
 - 一、数据包络分析 (DEA) 模型介绍 / 133
 - 二、实证分析 / 135
- 第四节 提高财政支农绩效的政策建议 / 138
 - 一、构建财政支农长效机制 / 138
 - 二、完善农业科技财政专项资金使用机制 / 139
 - 三、廓清财政支农最优规模 / 140
 - 四、整合财政支农资金 / 140

第五章 现代农业支持的执行监督 142

- 第一节 现代农业支持执行监督的原则与框架 / 142
 - 一、现代农业支持执行监督的原则 / 142
 - 二、现代农业支持执行监督的框架 / 144
- 第二节 现代农业支持执行监督的内容 / 145
 - 一、行政部门内部监督 / 145
 - 二、权力机关法律监督 / 150
 - 三、社会力量舆论监督 / 153

第六章 十字路口的农业支持：何去何从？ 159

- 第一节 转型情境下的农业支持方向：供给力、竞争力还是支撑力？ / 159
 - 一、农业支持方向调整的背景透视 / 159
 - 二、农业“三力”间关系辨识 / 160
 - 三、转型情境下农业支持方向的精准选择 / 163
- 第二节 多元主体下的农业支持对象：实际生产者还是期望生产者？ / 164

一、农业经营主体的支持价值权衡 / 164

二、多元主体下农业支持对象的战略取舍 / 168

第三节 路径依赖下的农业支持方式：管理效率还是政策效果？ / 169

一、农业支持的目标选择方式：兼容并蓄与分而治之之争 / 170

二、农业支持的资金分配方式：集权与分权之辩 / 171

三、农业支持的政策执行方式：技术性与机动性之论 / 171

四、农业支持的结构管理方式：存量革新与增量化解之议 / 172

参考文献..... 175

后记..... 194

导 论

一、研究背景与意义

农为邦本。扩大国内需求，最大潜力在农村；实现经济平稳较快发展，基础支撑在农业；保障和改善民生，重点难点在农民。进入 21 世纪后，尤其自党的十六大以来，以 2004 ~ 2017 年连续 14 年中央一号文件锁定“三农”问题为标志，国家加大现代农业支持力度的战略意图凸显。党的十八大报告明确指出：“加大强农惠农富农政策力度，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次提出：“必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”2015 年，国家财政农林水事务总支出达到 17242 亿元，比上年度增长 16.9%，再创历史新高。如此大规模支持力度，既体现各级政府支持现代农业发展的决心，也引发社会各界对现代农业支持效果的关注。实践表明，政策目标顺利实现不仅有赖于宏观上政策选择的科学性，更主要取决于微观上政策运行的有效性。正如美国学者艾利斯所言：“在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只占 10%，而其余的 90% 取决于有效执行”。中国现代农业支持是长期性、系统化、开放式事业，重在行动，贵在落实，旨在质量，除保证支持政策的合理性外，更需要操作层面上相关运行保障体系的匹配，如此才能完全发挥新政策的功效，这在某种意义上比政策择定更加重要。

在传统农业向现代农业转变的新时期，中国农业支持面临极其复杂的“三转”时代背景，给政策实施带来诸多不可控因素，更加昭示运行保障体系设计的客观必然性。

（一）国民经济体制转轨期

在市场化与国际化高速推进的同时，中国已经进入新型工业化、新型城镇化、农业现代化和信息化同步发展与全面深化改革的新阶段，经济社会又将开始新一轮变革。其间，典型特征是两种资源配置体制并存，即通过行政指令配置资源的计划机制与通过市场竞争配置资源的市场机制。此二者之间关系结构随着经济转轨进程而动态演化，或是出现交互重叠，或是产生体制空隙，从而导致经济转轨的另一个主要特征，即无效率的正式沟通机制、模糊的规则和高度不确定的宏观环境。就现代农业支持政策而言，集中表现为部分政策脱离农业发展实际、农民现实需求与农村发展特点，政策目标定位不准，政策执行成本提高，政策动态调整滞后，政策缺乏连续性，政策配套措施不足等。

（二）政府支农态度转向期

随着一系列支农惠农强农富农政策的密集执行，“三农”问题备受党和政府关注，并逐渐上升为国家战略的“重中之重”。2013年12月，中共中央、国务院通过《关于促进农民增加收入若干政策的意见》，第一次在中央正式文件中公开使用“三农”概念和“三农”问题的提法。中国农业既面临着最佳的历史发展机遇，又承担着前所未有的社会关注与期待。显然，当前支持政策的运行状况将在很大程度上决定未来现代农业的发展格局与演进方向。

（三）农村社会发展转型期

改革开放后，中国农村经济社会形态发生剧烈变化，主要体现在农村剩余劳动力大规模转移、基层治理困境突出、乡村政权管理逐年弱化、农户阶层分化显著、土地流转快速兴起、村庄布局渐进改变、农村公共品供需缺口日益拉大、农业经营体制不断调整、农村生态环境严重恶化等方面，极易干扰中央决策层对“三农”发展基本态势的判断，并导致现代农业支持政策不断凸显实践困惑，既难以保证自身政策效率，更难以适应形势新需求，这在近年来尤为明显。

如上所述，在以中央主导、地方配套、市场参与、农民主体为核心的现代农业支持体系的构建过程中，政策运行环境面临极大不确定性，政策操作平台有待继续完善，政策执行手段亟须创新，并对政策有序实施提出严峻挑战。据此，为化解“政策好、落实难”的悖论，保证国家农业支持理念贯彻实施，

有必要合理识别现代农业支持政策执行的动态变化特征,尤其是对政策效应发挥的影响,继而积极开展现代农业支持在运行层面的相关保障研究,这对于现代农业的健康持续发展具有重大的理论意义和现实意义。

二、文献综述

当前,中国正值现代农业快速发展期,各类支持政策集中出台并逐步形成体系。对于国内外已有文献,尤其是对前沿性科研成果进行深度聚焦与贯通研究,将有助于合理评估现代农业支持政策效应,揭示现代农业支持政策执行低效的症结,廓清现代农业支持运行保障的主要特征、基本范围和关键环节,继而为提高中国现代农业支持绩效提供可靠依据。

(一) 现代农业支持的政策效应研究

自 20 世纪 60 年代欧共体共同农业政策出台起,农业政策绩效研究逐渐成为国际农业经济学界的研究焦点,形成一系列测度农业支持与保护水平的方法和指标(Bela Balassa, 1965^①; W. M. Corden, 1966^②; T. Josling, 1973^③),并曾展开众多卓有成效的定量研究(Valdes, 1980^④; Honma, 1985^⑤; Brooks, 2008^⑥; OECD, 2009^⑦)。韦布(Webb)早在 1989 年便首次测算了中国农业政策支持水平,并进行了极具价值的国际比较^⑧。近年来,国内学者在借鉴国

① Bela Balassa, Tariff protection in industrial countries: an evaluation [J]. Journal of Political Economy, Vol. LXXIII, 1965 (6): 573-594.

② Corden W M. The structure of a tariff system and the effective protective rate [J]. Journal of Political Economy, Vol. LXXIV, 1966 (3).

③ T Josling. Agriculture Protection: Domestic Policy and international Trade, Rome: PAO, Unpress, 1973.

④ Valdes, A J Zeitz. Agriculture Protection in OECD Countries: Its Cost to Less Develops Countries, Research Report 21, International Food Policy Research institute (December), Washington, D., C., 1980.

⑤ Masayoshi honma, Yujiro Hayami. Structure of Agriculture Protection in industrial Countries, Journal of international Economics, 1985.

⑥ Brooks, J G Dyer and E Taylor. Modeling Agricultural Trade and Policy Impacts in Less Developed Countries, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No, 11, OECD, publishing, 2008.

⑦ OECD, Agricultural Policies in Emerging Economies: Monitoring and Evaluation, OECD, Paris, 2009.

⑧ Webb S H, China's agricultural commodity policies in the 1980s, Working paper, Economic Research Services, USA, Washington, D. C., 1992.

际经验的基础上,也纷纷构建农业政策分析和预测模型(黄季焜等,2003)^①、农业政策分析矩阵(于爱芝,2006)^②、农业支持政策分析决策系统(张建忠,2009)^③、实证数学规划模型(王裕雄等,2012)^④等运用于中国现代农业支持政策分析,并采用数据包络分析、随机前沿分析、标准化评分、实证数学规划等方法评价现代农业支持政策效果。目前国内研究主要集中在:

1. 现代农业支持水平测算

不同时期的测算结果显示,中国现代农业支持总体水平虽然不断上升,但较之农业发达国家仍有差距(万广华等,1996^⑤;齐城,2009^⑥;朱满德等,2011^⑦)。同时,中国现代农业支持政策整体效应并不明显(周应恒等,2009^⑧;YU Jian hui,2011^⑨;罗万纯,2011^⑩;何树全,2012^⑪;宋洪远等,2014^⑫)。此外,学术界还具体评价了金融支农(王红等,2013)^⑬、政策性农业保险(郑军等,2014)^⑭、农业补贴(江喜林等,2013)^⑮、粮食最低收购价

① 黄季焜、李宁辉:《中国农业政策分析和预测模型——CAPSiM》,载于《南京农业大学学报(社会科学版)》2003年第2期。

② 于爱芝:《近年来中国农业政策影响效果的定量分析——基于PAM的实证研究》,中国农业科学院博士后研究报告,2006年。

③ 张建忠:《中国农业支持政策分析决策系统框架设计思考》,载于《中国农业科技导报》2009年第11期。

④ 王裕雄、肖海峰:《实证数学规划模型在农业政策分析中的应用——兼与计量经济学模型的比较》,载于《农业技术经济》2012年第7期。

⑤ 朱希刚、万广华、刘晓展:《我国1993年和1994年农产品生产者补贴等值的测算》,载于《农业经济问题》1996年第11期。

⑥ 齐城:《中国特色现代农业支持政策研究》,中国农业出版社2009年版,第156~176页。

⑦ 朱满德、程国强:《中国农业政策:支持水平、补贴效应与结构特征》,载于《管理世界》2011年第7期。

⑧ 周应恒等:《近期中国主要农业国内支持政策评估》,载于《农业经济问题》2009年第5期。

⑨ Yu Jianhui, Zhang Wenzhong, Wang Dai, The temporal and spatial evaluation on China's agricultural policy output since 1978, Journal of Geographical Sciences, 2011, 21 (3): 475-488.

⑩ 罗万纯:《中国农村政策效果评价及影响因素分析——基于村干部视角》,载于《中国农村经济》2011年第1期。

⑪ 何树全:《中国农业支持政策效应分析》,载于《统计研究》2012年第1期。

⑫ 宋洪远、沈泽江:《进一步完善“三农”政策执行机制——新世纪新阶段强农惠农富农政策绩效评估研究》,载于《农民日报》2014年8月27日。

⑬ 王红、吴蔚玲、刘纯阳:《中国农业政策性金融支农效果分析——基于30个省2005~2009年数据》,载于《湖南农业大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

⑭ 郑军、朱甜甜:《经济效率和社会效率:农业保险财政补贴综合评价》,载于《金融经济学研究》2014年第3期。

⑮ 江喜林、陈池波:《直补模式下新农业补贴有效率吗?——基于农户要素配置的分析》,载于《经济经纬》2013年第1期。

(张建杰, 2013)^①、农业基础设施建设(何平均等, 2014)^②、农村公共服务(朱玉春等, 2010)^③、农业社会化服务(孔祥智等, 2013)^④、农民工市民化(国务院发展研究中心课题组, 2011)^⑤等现代农业支持政策的效果。更有学者跟踪调查研究了退耕还林工程(郭晓鸣等, 2005)^⑥、农村税费改革(史清华等, 2009)^⑦、农村金融改革(西南财经大学中国金融研究中心调研组, 2006)^⑧、新型农村合作医疗(张林秀等, 2015)^⑨、新型农村社会养老保险(耿永志, 2011)^⑩等现代农业支持政策。

2. 现代农业支持评价体系构建

众多国内学者致力于架构现代农业支持评价体系, 试图为验证现代农业支持绩效而提供可行性高、可操作性强的分析工具。典型性成果包括: 齐城(2009)运用层次分析法和德尔菲法设置了3层20个具体评价指标, 并用该指标体系分析了中国1996年、2000年、2006年3个时点的现代农业发展水平和2006年各省份的现代农业发展水平^⑪。黄祖辉等(2009)以劳动生产率、土地产出率、资源利用率为核心, 构建了基于资源利用效率的现代农业评价指标体系^⑫。赵美玲(2008)构建了以现代农业生产水平、现代农业要素投入水平、现代农业支持保障水平、现代农业可持续发展水平为一级指标, 包括10项二

① 张建杰:《对粮食最低收购价政策效果的评价》, 载于《经济经纬》2013年第5期。

② 何平均、刘睿:《基于DEA-Tobit模型的中国各地区农田水利基础设施投资绩效及影响因素分析》, 载于《南方农村》2014年第11期。

③ 朱玉春、乔文、王芳:《农民对农村公共品供给满意度实证分析——基于陕西省32个乡镇的调查数据》, 载于《农业经济问题》2010年第1期。

④ 高强、孔祥智:《我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配: 1978~2013年》, 载于《改革》2013年第4期。

⑤ 国务院发展研究中心课题组:《农民工市民化: 制度创新与顶层政策设计》, 中国发展出版社2011年版。

⑥ 郭晓鸣等:《退耕还林工程: 问题、原因与政策建议——四川省天全县100户退耕还林农户的跟踪调查》, 载于《中国农村观察》2005年第3期。

⑦ 史清华等:《税费改革对农户收入增长的影响: 实证与解释——以长三角15村跟踪观察农户为例》, 载于《中国农村经济》2009年第2期。

⑧ 西南财经大学中国金融研究中心调研组:《农村金融改革值得探讨的几个理论问题——基于重庆市农村信用社改革成效的跟踪调查》, 载于《金融研究》2006年第8期。

⑨ 张林秀等:《新农合的认知水平与农民医疗支出和实际补偿比的关系研究: 基于5省2020个农户的跟踪调查》, 载于《卫生经济研究》2015年第1期。

⑩ 耿永志:《新型农村社会养老保险试点跟踪调查》, 载于《财经问题研究》2011年第5期。

⑪ 齐城:《中国特色现代农业支持政策研究》, 中国农业出版社2009年版, 第210~220页。

⑫ 黄祖辉、林本喜:《基于资源利用效率的现代农业评价体系研究——兼论浙江高效生态现代农业评价指标构建》, 载于《农业经济问题》2009年第11期。

级指标及 20 项三级指标在内的现代农业评价指标体系^①。蒋和平等（2012）设置了以农业物质装备水平、农业科技支撑水平、农业经营管理水平、农业可持续发展水平、农业政策支持水平、农产品供给保障水平、农业效益水平为一级指标，包括 20 项二级指标在内的现代农业发展水平评价指标体系^②。施晟等（2012）提出了以农业经济和农村社会、农业的生产要素投入、农业生产效益和效率、农业科技与农民素质为一级指标，包括 12 项二级指标在内的现代农业发展阶段综合评价体系^③。匡远配等（2010）从经济、社会与科技支撑能力指标，资源利用效率指标，生态环境保护效果指标和政策制度保障指标四方面出发，整体设计了“两型农业”综合评价指标体系^④。李宝玉等（2012）以农业投入、农业产出、农村社会发展及农业可持续发展水平为分级指标，提出了环渤海现代农业区域发展水平评价指标体系^⑤。蒋永穆等（2012）制定了以产业结构、产业互动、创新能力、人力资本、产业组织、可持续发展为分目标层，包括 25 个具体指标在内的现代农业产业体系评价指标体系^⑥。

（二）现代农业支持的政策执行研究

长期以来，尽管现代农业支持备受关注，但理论界更多聚焦于政策制定层面的思索，相对忽略了对政策运行层面的考察。毕竟，农业政策的质量高低需要通过具体执行活动来检验。有研究表明，农业支持政策的财政总预算，若有一半能够到达确定的最终受益对象就算高效，如农产品价格支持总量只有 20% 最终让农业生产者受益（Pavel and Johan, 2009）^⑦。近年来，越来越多的学者在探讨国内现代农业支持水平低下的起因时，将目光转向政策执行领域，并取得丰硕成果。

① 赵美玲：《现代农业评价指标体系研究》，载于《湖北行政学院学报》2008 年第 1 期。

② 蒋和平、辛岭：《我国现代农业发展水平评价》，载于《农业工程技术》2012 年第 8 期。

③ 施晟、卫龙宝、伍骏骞：《中国现代农业发展的阶段定位及区域聚类分析》，载于《经济学家》2012 年第 4 期。

④ 匡远配、罗荷花：《“两型农业”综合评价指标体系构建及实证分析》，载于《农业技术经济》2010 年第 7 期。

⑤ 李宝玉、李刚、高春雨：《环渤海现代农业指标评价体系的构建与发展水平评价》，载于《中国农学通报》2012 年第 11 期。

⑥ 蒋永穆、刘涛：《浅论现代农业产业体系评价指标的构建》，载于《福建论坛（人文社会科学版）》2012 年第 12 期。

⑦ Pavel Ciaian and Johan F M Swinnen. Credit Market Imperfections and the distribution of policy rents [J]. American Journal of Agricultural Economics, November 2009.

1. 现代农业支持政策执行的问题透视

政府制定政策和执行政策的能力,是治理的基本问题(Fukuyama, 2013)^①。政策执行是一个动态、不间断的优化过程,是政策执行者运用各种政策资源,通过建立健全组织机构,采取解释、实施、服务、宣传等各种行动将政策观念形态的内容转化为现实效果,从而使既定的政策目标得以有效实现的过程(李成贵, 2007)^②。政策失灵是公共政策执行中较为普遍存在的问题。中国经验表明,公共政策往往具有层级型和多属性特征,极易导致失真性执行并形成“孤岛现象”(贺东航等, 2011)^③,同时也常常出现运动式执行的情况(陈家建等, 2015)^④。叶芬梅(2007)将公共政策失灵大致划分为错位性失灵、缺陷性失灵、利益变异性失灵和负面性失灵四种类型^⑤。戴艳军等(2003)将公共政策执行失控系统描述为政策敷衍、政策利用、政策附加、政策照搬、政策抵制五种基本情况^⑥。

现实中,政策失灵的具体表现形式主要包括:一是政策执行偏差。在偏差节点上,魏姝(2012)以N市农业补贴政策为例,指出不同层级政府均参与在漫长的政策执行过程中,而基于“职责同构”的“逐级发包制”导致执行偏差主要发生在监控薄弱的县级及其以下层级政府^⑦;在偏差动机上,丁煌(2004)认为由于政策执行主体对政策信息的选择性认知和创造性理解,加之自身知识素质偏低而不能正确认知政策,以及语言符号指代关系的不确定性等共同导致其存在政策认知缺陷,继而妨碍政策有效执行^⑧;在偏差方式上,钟宜钧(2002)强调地方政府为努力谋求自身利益最大化,主要采取讨价还价、曲解规则、改头换面、公开对抗等策略来规避政策执行^⑨。二是政策执行梗阻。政策或组织的目标模糊难以被准确测量,为变通执行提供了弹性和空间。“变通执行”是中国公共政策执行中的惯性现象。制度与结构变迁研究课题组

① Fukuyama, F. What Is Governance? Governance, 2013 (26): 347-351.

② 李成贵:《中国农业政策:理论框架与应用分析》,社会科学文献出版社2007年版,第162页。

③ 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,载于《中国社会科学》2011年第5期。

④ 陈家建、张琼文:《政策执行波动与基层治理问题》,载于《社会学研究》2015年第3期。

⑤ 叶芬梅:《公共政策失灵之四维剖析》,载于《江汉论坛》2007年第1期。

⑥ 戴艳军、吴菲:《我国公共政策执行中的失控问题及对策探析》,载于《行政论坛》2003年第3期。

⑦ 魏姝:《府际关系视角下的政策执行——对N市农业补贴政策执行的实证研究》,载于《南京农业大学学报(社会科学版)》2012年第3期。

⑧ 丁煌:《浅析妨碍政策有效执行的主体认知缺陷及其完善途径》,载于《中共长春市委党校学报》2004年第3期。

⑨ 钟宜钧:《农业政策失效博弈分析》,载于《农村经济》2002年第8期。