

# 湖北农业支持政策 执行评价与政策调整研究

王  
诚◎著



本书受湖北省社会科学基金项目（2015022）资助

# 湖北农业支持政策 执行评价与政策调整研究

王  
诚◎著



长江出版传媒  
湖北人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

湖北农业支持政策执行评价与政策调整研究/王诚著.

武汉:湖北人民出版社,2017.3

ISBN 978-7-216-09181-7

I. 湖… II. 王… III. 农业政策—研究—湖北 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 072554 号

责任编辑:陈 兰

封面设计:刘舒扬

责任校对:范承勇

责任印制:王铁兵

---

出版发行:湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号

印刷:武汉鑫佳捷印务有限公司

邮编:430070

开本:710 毫米×1010 毫米 1/16

印张:10.25

字数:182 千字

插页:2

版次:2017 年 9 月第 1 版

印次:2017 年 9 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-216-09181-7

定价:30.00 元

---

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

## 摘 要

政府对农业的新政实施已经十年有余,推行的一系列强农、惠农、富农的政策措施,基本形成了较完整的农业支持政策体系。在发展现代农业和建设新农村的进程中,当前的地方政府农业支持政策是否完成预期目标,有什么缺陷,存在哪些方面的问题,如何完善农业支持政策体系,如何瞄准目标,调整和优化当前的农业支持政策,提高农业支持效率,成为当前迫切需要研究和解决的重大问题。

本文基于国家不断强化农业支持力度的基本判断,探寻了地方政府农业支持政策的推进脉络,构建了政府现代化农业支持政策的目标系统。以湖北恩施地区为例,对我省当前的农业支持政策的执行情况进行了全面而独特的政策评价,检视了湖北省农业支持政策的评价结果。借鉴发达国家农业支持政策措施实践,为完善我省的农业支持政策体系,进行了调整和优化思路的探索,从政策主体激励、政策协调、政策执行监督三个维度,建立农业支持政策保障机制。全文共七个部分。

导论。本部分阐释了农业支持的背景、研究的目的与意义、研究内容和方法、以及国内外的研究成果,并架构了全文研究框架、技术路线。

第一章,农业支持政策体系评价理论基础。本章从现代农业发展和农业支持政策体系的关系出发,对现代农业、农业支持、农业支持政策体系、农业支持政策体系评价基本内容等核心概念进行了界定,发掘和分析了农业支持政策体系的理论基础、政策评价的理论依据及政策的政治经济效果等内容,从而奠定了本研究的理论基础。

第二章,政府农业支持政策体系目标及执行认知。本章根据现代农业发展的制约因素,构建了农业支持政策体系的目标瞄准系统。最后以湖北恩施实地调查数据透视了当前我国农业支持政策体系执行现状和总体认知。

第三章,湖北农业支持政策体系评价研究。本章从执行者、政策受益者视角,

分别对农业支持政策的效率、效果采用计量模型进行了评价,并根据评价结果对我国现行农业支持政策体系存在的问题进行了检视。

第四章,农业支持政策体系的国际经验。本章在归纳了发达国家财政农业投入支持、农产品价格支持、农业补贴支持、金融支持、农业生态补偿支持等政策的基础上,总结了其农业支持政策的经验,并得出有益的启示。

第五章,湖北农业支持政策体系调整与优化。本章构建农业支持政策体系调整优化的初步理论框架,为调整和优化找到理论依据,并探索如何处理政策调整优化现实中的几对关系及路径选择。从激励相容理论、博弈理论和制度经济学理论出发,分别构建我国农业支持政策体系的主体激励机制、政策协调机制以及执行监督机制。

研究结论与展望。本章对全文进行了总结,归纳了本文创新与不足,并展望了未来研究方向。

本文的创新之处:

第一,基于新视角研究评价农业支持政策体系。自农业新政实施以来,对农业支持政策研究成果很多,大多数研究者从单个政策某一角度入手,分析该政策与目标的关系与作用,或者分析政策的影响因素从而评价该政策的效果。本文则从目标瞄准出发,基于政策执行者、政策受益者等政策利益相关者视角对农业支持政策体系的政策效应进行评价,以进一步对农业支持政策体系进行调整和优化。

第二,在对恩施的实地调研中触发对政策优化需要处理的七对关系的探讨。在实地走访座谈中,无论是基层干部还是普通农户,对农业支持政策实施过程中的问题有诸多反馈,本文基于该反馈信息和宏观数据的评价结果探讨了政府和市场、权利和责任、效益和风险、生态和生产、整合和分割、力度和结构、国家和区域七对关系。

第三,多种方法和实证模型的运用使评价过程更规范,充实了经验研究的成果。本文运用 Probit 模型、双重差分模型分析农业支持政策体系的各种效应,使得政策特征的差异更加显著。

# ◆ 目 录 ◆

导 论 .....	1
<b>第一章 农业支持政策体系评价理论基础 .....</b>	<b>25</b>
第一节 核心概念界定 .....	25
第二节 农业产业及政策支持体系的理论基础 .....	32
第三节 农业支持政策体系评价的理论依据 .....	36
<b>第二章 政府农业支持政策体系目标及执行认知 .....</b>	<b>44</b>
第一节 农业支持政策体系的目标瞄准系统 .....	44
第二节 湖北农业支持政策体系调查与分析:以恩施地区为例 .....	52
第三节 湖北农户对农业支持政策效果的总体认知 .....	65
<b>第三章 湖北农业支持政策体系评价研究 .....</b>	<b>72</b>
第一节 基于政策执行者视角评价农业支持政策体系的效果 .....	72
第二节 从政策受益者视角评估农业支持政策体系效果 .....	83
第三节 湖北农业支持政策评价结果检视 .....	93
第四节 湖北农业支持政策优化的方向 .....	96

<b>第四章 农业支持政策体系的国际经验</b> .....	101
第一节 国外农业支持政策体系的实践 .....	101
第二节 国外农业支持政策体系的经验和借鉴 .....	109
<b>第五章 湖北农业支持政策体系调整与优化</b> .....	113
第一节 调整优化需要处理好的几对关系 .....	113
第二节 调整优化的路径选择 .....	118
第三节 调整优化的保障机制建设 .....	122
<b>研究结论与展望</b> .....	133
<b>附一 农业支持政策与执行效果评价研究调查问卷</b> .....	136
<b>附二 农业支持政策及执行效果评价访谈提纲</b> .....	145
<b>参考文献</b> .....	147

# 导 论

## 一、研究背景

党的十六大以来,我国农业农村政策发生了重大调整,我国社会总体上已进入工业反哺农业、城市支援农村的新时期。由于长期积压的“三农”危机,在社会上引起了高度关注,中央审时度势,根据现代农业发展的需要,制定了“工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活”的指导方针<sup>①</sup>,推行了一系列强农惠农富农的政策措施,基本形成了完整的农业支持政策体系。自2002年以来,中央连续13年召开了中央农村工作会议,从2004年起连续下发了12个指导“三农”工作的一号文件,做出了两个重要决定<sup>②</sup>。这些都表明,中央“三农”政策有了重大调整,我国农业农村发展进入了一个新的发展阶段,农业农村迎来了新的历史机遇。

政策成败与否,不仅在于政策本身是否合理且切合实际,关键还要看政策是否能够得到执行和落实。2004年以来,国务院对每年有关“三农”政策的落实都做出了具体的分工安排,从执行情况来看,这些政策大多得到了较好的贯彻落实,对促进农业农村经济社会发展发挥了积极的推动作用,但有些政策措施落实得不够理想。那么,哪些政策措施落实的效果较好,这些政策措施得以执行的机制是什么?哪些政策措施没有得到很好的落实,得不到落实的原因何在?应如何完善“三农”政策措施及其执行机制?这些都是在不断强化和完善我国“三农”政策的实践中无法回避和亟待解决的问题。本文正是基于以上几方面的思考,在现代农业发展的国际国内新形势、新情况下逐步展开对湖北省的研究的。

---

① 刘从政:《以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体对“三农”理论的创新与实践》,《毛泽东思想研究》2009年第2期。

② 2003年《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》和2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。

## (一)现代农业发展面临的国际新形势

### 1.全球性农业的系统风险正在逼近

经过旷日持久的 WTO 农业谈判,中国在 2001 年 11 月加入 WTO,成为国际农业分工和权利体系中的一员。但发达国家成功运用其经济优势、科技优势,使国际农业发展趋势发生了深刻变化,并悄然划分了各自的权利范围:美国利用其科技实力掌握了生物工程的核心研发技术和生产技术,德国和澳大利亚在这个领域的发展也相当瞩目;荷兰、日本、法国、以色列将其掌握的先进的生产技术大量运用在农业上面,农业获得长足进展;在国际贸易市场上,小麦的市场由美国与澳大利亚垄断,而畜牧产品和高附加值的农产品则主要由日本和欧洲提供;东亚的粮食市场格局也发生变化,大多数国家主要提供蔬菜、水果、油料等经济作物,也做一些禽类、水产和蛋白粉的加工,仅仅泰国出口大米,而我国则丧失了农业的比较优势,已成粮食的纯进口国。因为缺乏新能源、核心技术,同时随着大豆和玉米在期货市场上的失控,我国资源密集性的农产品比较优势已荡然无存,唯有劳动密集性的农产品暂时保持优势,这种状况成了中国农业现代化根本性的困局。孟子曰:“防祸于先而不致于后伤情。知而慎行,君子不立于危墙之下,焉可等闲视之。”<sup>①</sup>基于此,立足本国农业现状,借鉴发达国家的农业发展经验,全力探索适合本国发展的农业支持政策体系,对抗国际风险,具有非常重要的现实意义。

### 2.WTO 进一步改变了我国农产品国际贸易格局

入世以后,我国农产品国际贸易获得发展的机遇,进出口额均出现快速增长的趋势。据农业部 2013 年报告,2001—2013 年,农产品出口额从 159.8 亿元增加到 678.3 亿元,增长 3.24 倍;而同期的农产品进口额,从 118.3 亿元增加到 1188.7 亿元,增长 9.04 倍<sup>②</sup>。随着 WTO 谈判中对农产品补贴、关税配额、关税减让和国际贸易方面所做的让步承诺的落实,农产品进口远大于农产品出口,农产品国际贸易由顺差变为逆差将有可能成为常态。据农业部消息,2013 年,我国农产品进出口总额达 1866.9 亿美元,其中,出口 678.3 亿美元,进口 1188.7 亿美元,贸易逆差 510.4 亿美元<sup>③</sup>。同时由于国际反倾销、技术和绿色壁垒以及 WTO 相关规定对发展中国家传统农业保护政策的限制,我国优势农产品的出口将会

① 出自《孟子·尽心》上,第二句。

② 田维明:《中日韩农产品贸易现状和前景展望》,《农业经济问题》2007 年第 5 期。

③ 数据来源于中国新闻网:<http://www.chinanews.com/gn/2014/01-27/5789359.shtml>。

受到严重阻碍,对国内农产品交易市场的冲击也是不可想象的。据此,我国碎片化农业生产规模、传统的农业经营方式和落后的农民组织所导致的市场风险将不可避免,如何设计农业支持政策体系,怎样增加农业支持力度,提高农产品国际竞争力,促进农民增产增收,是当前亟待解决的重要课题。

## (二)保障国家粮食安全和重要农产品有效供给面临新的挑战

### 1.保障粮食安全、农产品总量平衡和质量安全的任务十分艰巨<sup>①</sup>

中国要用世界 7%的耕地养活世界 22%的人口,粮食安全至关重要。2012年,中国总人口达 13.54 亿人,仅满足全国人民的饮食需求就是一个严峻的任务。而粮食方面,玉米在强劲的需求拉动下根本无法自给自足,出现净进口,大豆的外贸依存度依然越来越高。尽管国家统计局 2014 年公布的数据显示,全年全国粮食总产量 60709.9 万吨(12142 亿斤),比 2013 年增加 516 万吨(103.2 亿斤),实现“11 年增”。但是随着经济的快速增长、城镇化进程加快,城镇人口总量增加,居民消费水平的提高,再加上农产品周期性短缺和工业化用途崛起,我国主要的农产品供应仍然处于“总量基本平衡、结构性紧缺”的状况<sup>②</sup>。基于当前发展变化的形势,在当前和今后一段时期,需要认真研究我国粮食安全与国际粮食市场话语权的关系及相关支持政策,从农业资源和农业科技等方面保障粮食的增长态势。

### 2.保障粮食安全面临社会就业结构变化和土地资源环境约束的压力

城镇化使农村大量剩余劳动力转移,2012 年,国家统计局的农业统计数据表明,我国农村有将近 3.3 亿农业户籍的人口不在原户籍所在地生活,我国的经济社会结构变化巨大<sup>③</sup>。这个变化使得粮食的需求进一步增长,一方面是种地的粮食产量因少人种植而减少,另一方面是进入城市中的劳动力消费食品的数量增加。由于中国的农业资源禀赋差,工业化和城镇化使耕地面积进一步减少,生态保持和环境恢复也需要退耕还林这样的措施使一部分耕地退出生产,这样耕地的总面积的缩减趋势也是很明显的;另一方面,在当前的生产条件下,粮食生产将耗费大量的水资源,而中国又是一个人均水资源极度缺乏的国家。因此,在这种经济社会结构大变化和资源约束双重压力下,保障粮食安全的任务异常困难。这就要求我们坚持不懈地加强农业科技的应用和农业环境治理政策的推广,

① 陈锡文:《粮食安全面临三大挑战》,《中国经济报告》2014 年第 2 期。

② 韩长赋:《科学把握农业农村发展新形势》,《求是》2013 年第 7 期。

③ 数据出自国家统计局 2013 年数据。

加强重要农产品的战略平衡措施,确保国家粮食安全。

### (三)保持农民生产积极性和农民持续增收面临新的挑战

加入 WTO 后期,我国的农业生产经营活动凸显“高投入、高成本”的特征,主要体现在生产资料的价格和生产成本在不断上涨,除此之外,随着城镇化的发展,耕地面积日趋减少,土地投资的边际成本和融资成本不断上升,要进一步发展农业生产,必须一方面开发成本很高的土地,同时不断加大对中低产出田的物质和技术的投入,另一方面还要考虑因劳动力短缺造成的农业生产人工成本的提高。据统计,2011 年小麦的净利润为 118 元/亩、水稻的净利润为 371 元/亩、玉米每亩净利润为 263 元。<sup>①</sup>同比有所下降,如果遇到气候等客观因素,更会严重损伤农民的生产积极性。因而迫切需要健全农业支持政策体系,特别是加快补贴政策 and 价格支持政策的完善,提升农业生产效率,大力发展新型经营主体如专业大户、农民合作社等,发展农业深加工项目,使农民真正得实惠,确保其积极性。

党的十八大报告提出,到 2020 年,城乡居民收入要比 2010 年翻一番,这意味着未来几年城乡居民收入必须保持在 7.3%~7.4% 的增速。要实现农民收入倍增目标,必须熟悉收入来源结构的变化。王承宗(2014)基于 2000—2010 年的研究认为,农民的财产性收入和转移性收入近几年增长较快,但份额偏小。农户家庭经营收入仍然是农民收入的主要来源,并且高于工资性收入和转移支付收入。<sup>②</sup>因而,拓展农民增收的新渠道,并不断创新金融支持服务体系,为农民增收提供更多的产品的思路和措施势在必行。

### (四)城乡发展不平衡矛盾加剧,农业支持政策体系问题突出

当前,我国已进入“四化同步”<sup>③</sup>的重要时期,农业与国民经济的关系也发生了重大而深刻的变化。但是城乡发展的差距和鸿沟越来越突出,城乡资源配置不均衡、农村公共服务滞后、农民工身份和户籍问题等深层次障碍短期难以扭转。随着农业市场化程度的加深,现代农业的产业链不断演化延伸,现有无序的农业

① 韩长赋:《科学把握农业农村发展新形势》,《求是》2013 年第 7 期。

② 王承宗:《中国农民收入增长结构变迁的动态分析》,《河南农业大学学报》2014 年第 1 期。

③ 党的十八大提出一系列新提法、新观点、新部署和新要求,其中包括“四化同步”,其本质含义为:坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。出自中共十八大报告。

产业布局、分散的农业经营方式使得构建新型农业经营体系面临挑战;农村劳动力结构性失调,农村空心化,农民接班人问题也使矛盾加剧。要切实解决这些问题,必须加快城乡一体化发展力度,统筹城乡要素的发展和交换,改变农业支持效率不足的情形,真正形成以工促农、以城带乡、工农互惠的新型关系。

就城乡一体化发展而言,当前我国的农业支持政策体系存在着许多问题:农业支持政策体系目标不适应形势的发展;农业支持和保护程度偏低;财政支农结构不合理,农业支持资金分散,效率不高;农业支持模式单一,农村金融支持体系不健全;再加上农业支持政策体系缺乏法律法规的指导,以及农业科技费偏低,对农业技术推广和农民培训支持力度严重欠缺;农业资源消耗大,生态环境支持和保护乏力等。因此,原有的农业支持政策体系目标,已不能适应新背景、新形势的发展,必须进行优化和重构,以实现现代农业的可持续发展。

#### (五)湖北农业在中部崛起的战略中具有不可替代的地位

湖北省作为中部六省中的农业大省,作为促进中部地区崛起的重要战略支点,使得我们必须意识到湖北农业在中部崛起中应起的基础和支柱作用,同时亦明确地要求了湖北省农业在中部崛起过程中更应该有所作为。《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》中提出要把中部建成“三基地一枢纽”作为区域发展的重点方向,三基地包括粮食基地、制造业基地、能源基地,一枢纽指交通枢纽,在这方面,湖北具有天然的优势,自古以来就是“中部粮仓”和“鱼米之乡”,有“湖广熟,天下足”的美称。

##### 1. 粮棉油资源优势

湖北在粮棉油资源方面具有一定优势,特别是油料作物产量连续多年居全国首位。2014年,全年粮食种植面积437.03万公顷,比上年增加16.79万公顷;棉花种植面积34.48万公顷,减少10.62万公顷;油料种植面积154.25万公顷,增加2.56万公顷。粮食总产量2584.16万吨,比上年增产82.86万吨,增长3.3%;棉花总产量35.95万吨,减产10.02万吨,下降21.8%;油料产量341.9万吨,增产8.73万吨,增长2.6%。畜牧、水产业稳步增长。全年全省生猪出栏4475.11万头,增长2.7%;水产品产量达到433万吨,增长5.6%。<sup>①</sup>

##### 2. 特色农业产业优势

湖北历来比较重视特色优势农业产业带和基地建设,目前形成了六大特色优势农业产业带:两江流域1500万亩双低油菜产业带、江汉平原1000万亩以中

<sup>①</sup> 数据来源:湖北省2014年国民经济和社会发展统计公报。

国香稻为主的优质稻米产业带、以武汉为中心沿沪蓉京珠高速公路扩展的 400 万亩商品蔬菜产业带、江汉平原腹地为主的 600 万亩水产养殖带、江汉平原 1200 万亩速生林业产业带、江汉平原 1500 万头优质三元猪产业带等,并初步形成了农产品加工、饲料加工、肉类加工和特种养殖类等特色产业优势集群体系。据此,如何评价当前的农业支持政策体系,怎样加大农业支持力度,提高农产品国际竞争力,促进农民增产增收,是实现由农业大省向农业强省转变的关键步骤。

### 3. 制造业和交通优势

20 世纪形成的汽车产业品牌、钢铁产业品牌全国闻名,带动了本土制造企业发力,近年来,形成多个优势本地工业品牌。另外,湖北历来被称为“九省通衢”之地,“承东启西,接南纳北”。水陆空交通十分发达。拥有万吨级内河港口码头 21 个,重要铁路枢纽城市 3 个,航空港口城市 3 个,全国主要大都市都分布在以省会武汉为圆心的 1000 公里半径之内。近几年更是大力投资交通,力争创立 3 小时省域经济圈。

基于此,立足本国农业现状,从本国粮食安全角度出发,支持湖北省农业发展,完善农业支持政策执行机制,具有非常重要的现实意义。同时以湖北省为典型样本,研究农业支持政策的执行有关问题,具有比较广泛的代表性,其研究结论也具有较强的实践指导价值。

## (六) 湖北农业发展的突出问题

对比其他的农业强省,湖北在农民收入、农村经济和生活水平等方面还有较大差距,农业发展过程中仍然存在较为突出的矛盾和问题。

### 1. 农产品的附加值较低、质量水平不高

尽管湖北农业生产发展稳定,“双低”油菜产量、淡水水产品产量一直位居全国之首,油料总产量、稻谷产量多年位居全国前三位,棉花产量位居全国前五位。但缺乏高精优专的产品,农产品增值率偏低、深加工比例不高。目前,在发达的东部省份,农产品精深加工的增值率一般在 2:1,全国平均约为 1:1,而湖北省的比例为 0.8:1,低于全国水平。另外,湖北的地方优势特色产业发展迅速,特别是潜江小龙虾、罗田板栗、恩施魔芋、中药材以及全省大部分地区都出产的茶叶、蚕桑、蜂产品等,有许多都出口到国外,为“三农”的增收、增效、增产及出口创汇做出了卓越贡献。但有一个重要问题是缺少优质品牌,而且上档次、上规模的特色产品屈指可数,出口的产品也仅是初加工的产品,并没有进行深加工,提高产品的附加值。如何变资源的比较优势为产品的竞争优势,是湖北省农业发展进程中亟待解决的问题。

### 2. 农业龙头企业规模有限、竞争力不强

多年来,湖北致力打造全产业链的特色农产品,初步形成一批优质农产品企业品牌,如酒企白云边、稻花香、枝江、劲牌等,及其他福娃、国宝桥米等知名的耳熟能详的品牌企业。截至2014年,湖北省有600多家国家级、省市级农业龙头企业,成绩傲人,但是与一些农产品产业发达的省份相比,差距也很大,主要表现在农业重点龙头企业的数量偏少,每年新增的农业龙头企业的数量和质量与其他省份相比,也偏低。同时,这些农业龙头企业的产业规模总量不大。销售收入超过100亿元的仅有1家、超过30亿元的10家左右,其他多数在10亿元以下运作,与中部其他五省相比,整体的规模和竞争力都较低,品牌优势无法凸显,当然农业产业化的带动力便削弱了。

### 3. 农业基础设施陈旧,投入不足使防灾减灾能力下降

我国大部分的农业基础设施,特别是农田水利设施普遍建于20世纪五六十年代,设施老化,年久失修,微量的资金投入仅能用于修补,尽管农田的灌溉面积逐年增加,但实际利用率偏低,防灾减灾能力仍然偏弱,实际灌溉能力其实在下降。

除以上主要问题外,湖北农业发展还存在诸多问题。如农业生产要素的流动性问题、农业产业结构的调整问题、农业产业化规模经营问题、农业应用科技成果问题等。需要加大审视和评价湖北省农业支持政策效应,提高科学评价的水平,以求研究成果的实用价值。

综上所述,我国的“三个最需要”(农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快)日益凸现。湖北农业发展与保障粮食安全、促进农民持续增收、推进农业现代化,加快新农村建设的请求存在较大差距,农业支持的效果需要评估,农业支持的目标、方式和结构迫切需要调整和优化。正是基于以上省内、省外新情况、新背景的分析,本文立足国情,对湖北省农业支持政策体系进行全面的分析和系统的把握,并对农业支持政策执行效果进行系统研究,评估其偏差程度,为湖北现代农业发展提供有价值的结论和政策建议。

## 二、研究目的与意义

目前,在新的背景下,深刻剖析现代农业支持的目标取向,对现行的农业支持政策体系进行评估,对于合理调整农业支持政策,优化农业支持政策体系,提高农业支持效率,积极探索农业国际分工体系下中国现代农业支持制度的创新,具有非常重要的现实意义。

### (一)对农业支持政策体系进行评估,为政府决策和改革提供依据

党的十六大以来,国家对“三农”问题日趋重视,为维护农村稳定和现代农业发展,我国政府采取了一系列政策扶持手段,出台了农业补贴、财政农业投入、农业产业化经营龙头企业、农业农村基础设施建设、农业生态补贴和转移支付、农民专业合作社、农村社会保障、农业农村金融、农村土地、生态环境保护等方面的政策措施。全面取消农业税、屠宰税、牧业税和农业特产税等,仅农业税赋项每年减轻农民负担达 1200 亿元;通过这些政策措施,农村发展获得巨大的资金支持。2010 年到 2014 年,全国一般预算农林水支出累计 57272 亿元,年均增长 14.6%。2015 年,全国预算安排农林水支出 16953 亿元,比上年增长 11.4%。“十二五”期间,中央安排农业基建投资 10790 亿元,比“十一五”增加 4990 亿元。<sup>①</sup>其中“农业四项补贴”金额从 2002 年 1 亿元、2006 年 308.2 亿元快速增长到 2012 年 1693.4 亿元;到 2012 年,中国农业总产值达到 46940.5 亿元,相较 2003 年增长了 54%,农林牧渔业总产值达到 89453.05 亿元,相较 2003 年增长了 57% (按照可比价格计算)。同样,中国粮食产量也实现了“十一连增”,到 2014 年,中国粮食总产量达到 60709.9 万吨,比 2013 年增加 516 万吨。<sup>②</sup>

除了提高粮食产量、增加农业产值外,十年来国家“三农”政策的目标和内容也在不断丰富和完善,越来越强调经济、社会、政治、文化、生态“五位一体”的发展目标,强调不仅要提高现阶段的农业生产能力和农民收入,更要促进整个国家的农业现代化转型和农村社会改革的深化,增加农业的国际竞争力,完善对农民的社会保障全面覆盖,提高农村居民的生产经营水平、提升农村地区的可持续发展能力。随着各项政策措施的不断推进,上述目标是否得到了实现,效果如何,以及是否适应现代农业的发展,都是值得加以关注和研究的问题。使用国际通用的工具方法对某项农业新政策的效果进行系统性评估和研究,有利于检视政府农业支持政策效果、效益和效率,为政府相关部门提供决策和改革的依据,有利于农业支持政策体系迈向决策的科学化和民主化。

### (二)对湖北省农业支持政策执行现状进行评估,为政府决策和改革提供依据

通过对湖北省农业支持政策的执行现状分析和评估,可以了解和掌握同类农业大省农业支持政策实施现状,为省域农业支持政策的制定和完善以及现代农业发展提供有力的调整优化。

<sup>①</sup> 数据来源:财政部网站。

<sup>②</sup> 数据来源:《中国统计年鉴 2013》。

### (三) 基于目标瞄准的农业支持政策体系研究,丰富了科学实践理论

农业支持和保护是世界各国普遍的做法,有其深远的理论依据。无论东西方经济思想有何种不同,“重农”都是早期东方和西方的共同选择。在农耕时代,世界各国各族早期文献中有关经济的言论,无不对农业极为重视。中国自古至今都是农业大国,对农业的思想更不必多说。<sup>①</sup>农业关系着国计民生大计,农业不仅生产粮食等重要农产品,还与自然息息相关,是人类经济可持续发展的基础和关键。可持续农业作为一种低碳产业,在破除“绿色壁垒”,增加农产品国际竞争力上也是一种重要举措。

基于此,本文以目标为导向,考察湖北省各项政策措施的实施效应,并对现有政策进行模拟,分析现有政策实施的限制性因素,有利于提前避免或减少因支持体系运行偏离预定目标而造成的经济损失,提高农业支持政策体系的运行效率,是对相关研究方法的丰富,更为重要的是丰富了科学发展的实践理论。

## 三、研究内容和方法

### (一) 研究内容

#### 1. 农业支持政策体系评价理论分析

系统梳理和深入分析国内外农业支持政策的评价的理论与方法,形成本文后续研究的理论依据。

#### 2. 湖北农业支持政策体系的基本现实

基于现代农业发展、新农村建设、农民增收的客观要求及现行农业支持政策体系目标瞄准的双重分析,对政府农业支持政策体系核心目标进行重新构造和定位,以湖北实地走访调研数据为例揭示我省农业支持政策的实施现状,为后文政策效果评价提供现实依据。

#### 3. 湖北省农业支持政策体系效果评估

在前人研究的基础上,从宏观和微观的层面,基于政策执行者和政策受益者视角对农业支持政策的实际执行效果进行评价。

#### 4. 湖北农业支持政策体系调整和优化

借鉴发达国家农业支持的经验,讨论湖北农业支持政策体系调整和优化需要处理的关系及调整优化内容和方向,为保证优化后的农业支持政策体系有效

<sup>①</sup> 喻小航:《重农与轻商的中西比较》,《西南大学学报(社会科学版)》2012年第4期。

运行,从激励理论、博弈论、制度经济学三个方面出发,挖掘和构建主体激励机制、政策协调机制、执行监督机制。

## (二)研究方法

### 1.田野调查法

对农业支持政策体系绩效评估中,一些指标的确定需要采用访谈法、问卷调查法来收取第一手资料。本文采用访谈法对恩施地区的财政局、农业局、乡村干部、农业龙头企业进行重点和典型访谈,采用问卷调查形式对农户进行现场采访调查获得第一手资料,考察农业支持效果及存在问题。

#### (1)调查区域和样本选择

为保证调查的科学性和准确性,本文针对农业支持政策实施现状分别以政策执行者和受益者为调查对象设计了关于《农业支持政策与执行效果评价研究》调研提纲和调查问卷表(见附一、二)。本研究随机选取了恩施土家族苗族自治州恩施市的乡镇作为重点调查区域。恩施州全州有29个少数民族,全境大部分地貌为二高山地,森林覆盖率近70%,农村产业结构初步形成了以烟叶、茶叶、畜牧、林果、药材、特色蔬菜为主的六大农业主导产业,其中烟叶、茶叶、高山蔬菜是全省最大的生产基地。恩施被誉为“鄂西林海”“华中药库”“烟草王国”“世界硒都”。调研地区还是典型多个少数民族聚集区、国家级自然生态保护区,颇具代表性。调查过程中,课题组以村为基础,以不同类型农户和不同层次干部为调查对象,主要有四个乡七个村(表0-1),通过实地走访问卷调查、焦点座谈等调研方式共获取426份有效样本农户问卷。

表0-1 调查样本区域分布

样本乡镇	样本村	有效样本农户问卷	有效样本比例(%)
三岔	河湾	57	13.38
	鹤沐羽	37	8.69
	三岔口	38	8.92
白杨坪	白杨坪	85	19.95
芭蕉	庠口	95	22.30
	高拱桥	46	10.80
龙凤	二坡	68	15.96
合计		426	100