

农民与农村干部对新农业政策实施效果评价*

宗义湘, 王俊芹, 乔立娟

(河北农业大学经济贸易学院, 河北保定 071001)

摘要: 2004年以来, 中央陆续实施了以减免农业税、粮食直接补贴等以农民增收为目的的一系列惠农政策。本文以农民、农村干部对新农业政策的认知和评价为研究视角, 以河北、湖南和吉林为例, 对惠农政策实施效果进行了调查研究, 发现了农民与农村干部对于惠农政策实施效果评价的差异性。

关键词: 惠农政策; 农民; 农村干部; 效果评价

一、调查组织形式

2004年以来, 中央陆续实施了以农民增收、农村发展为目的一系列惠农政策。为了研究粮食直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和减免农业税(简称“三补两免”)等新农业政策的实施效果, 我们以河北省为研究案例, 分别于2004年8月、2005年2月、2005年8月以调查问卷形式组织了以“新形势下农村发展现状”、“惠农政策实施效果及存在问题”、“惠农政策对种植业影响”为主题的农户调查。在了解农户基本经营状况、农民收入状况、土地经营状况、农村劳动力素质状况以及农村公共设施及公共投资状况的基础上, 重点考察了农民收入和粮食种植面积变动、农民对于农业收入和粮食种植面积影响因素的判断、“三补两免”政策的实施方案及存在问题、生产资料价格、粮食价格等。共发放1130份问卷。调查对象为随机抽样选取的农户。问卷回收率87.6%, 样本覆盖河北省11个市, 涉及了87个县(市、区)、144个乡镇和567个行政村。

另外, 2005年1月和2005年4月, 在世界银行和财政部组织的“公共财政覆盖农村”的调查活动中, 通过走访湖南省财政厅、湖南省N县, 吉林省财政厅、吉林省H县等实施粮食补贴政策的相关部门, 采取与厅、县、乡级干部访谈的方式, 从干部角度调查了湖南、吉林两省粮食直接补贴政策实施情况。

二、农民对新农业政策的认知和实施效果评价

(一) 对新农业政策的认知程度和差异

经过对以上三次河北省问卷调查得到的数据分析, 发现随着时间的推移, 农民对新农业政策的认知程度逐渐提高, 见表1。

表1 农民对惠农政策的认知程度

(单位: %)

时间	非常了解	知道一些, 但不是特别清楚	完全不知道
2004年8月	3.5	68.6	27.9
2005年2月	8.7	72.9	18.4
2005年8月	10.3	83.8	5.9

* 本文为河北农业大学第四批重点建设课程(发展经济学)和河北农业大学非生命与新兴学科项目“河北省农业支持水平测算及支持体系建设研究”的资助项目成果之一。

【作者简介】

宗义湘(1971-), 女, 博士, 河北农业大学经济贸易学院副教授; 研究方向: 农业政策与农业发展。

王俊芹(1971-), 女, 在读博士研究生, 河北农业大学经济贸易学院讲师; 研究方向: 农业经济管理与数量经济。

乔立娟(1979-), 女, 硕士, 河北农业大学经济贸易学院助教; 研究方向: 农村金融与农村发展。

另外，被调查农民对不同政策的认知程度具有比较显著的差别。在 2005 年 8 月的问卷中，受访者对不同形式的新农业政策的认知程度，见表 2。可以看出，“减免农业税”政策已经家喻户晓。被调查户全部知道实行了“两税”减免政策。其次，对粮食直接补贴的认知程度高于良种补贴和大型农机具购置补贴。

表 2 农民对不同项目惠农政策的认知程度 (单位：%)

项目	非常了解	知道一些，但不是特别清楚	完全不知道
降低农业税率	91.4	8.6	0
取消农业特产税（烟叶除外）	92.1	7.9	0
粮食直接补贴	23.5	74.9	1.6
良种补贴	18.7	63.4	17.9
大型农机具购置补贴	13.3	57.6	29.1

尽管不能清晰复述政策条文，但绝大多数农民知道国家制定这些惠农政策的目的，也能够根据提示判断出正确的政策表述。例如，在“你知道为什么国家发放粮食直补资金吗？”的问题中，除 3 人回答不知道外，其余人回答基本围绕国家发放粮食补贴是为农民减轻负担，提高农民种粮积极性，鼓励农民种粮等内容。

（二）对农民收入影响的评价

在三次调查问卷中，我们都调查了农民人均纯收入的变化，而且在 2005 年的问卷调查中，还调查了农民对影响自己收入因素的判断，同时，农民也特别关注各项新农业政策对于自己收入的影响程度。

1. 农民收入动态变化及影响因素统计分析

绝大多数被访者认为 2003~2005 年（上半年）收入同比没有降低，见表 3。尤其是，81.6% 的农户回答 2004 年上半年较 2003 年上半年收入增加，18.4% 认为持平，没有人回答收入减少。主要原因在于“天公作美”和农产品价格的上升。但是 2005 年上半年收入与 2004 年上半年相比，回答收入增加的比重明显降低了，甚至还有 12.7% 的农户收入减少。

表 3 农民对“2003~2005 年农民人均纯收入变动情况”的统计结果 (%)

对比时期	收入变化设定的参考答案选项		
	增加	持平	减少
2004 上半年/2003 上半年	81.6	18.4	0
2004 全年/2003 全年	62.6	31.4	6.0
2005 上半年/2004 上半年	52.7	34.5	12.7

2. 新农业政策对粮食收入影响的评价

在新农业政策对粮食收入影响程度因素调查中，我们设计了 6 个项目，包括政策因素；气候因素；种植良种；田间管理；价格因素和农资价格。另外，要求被访者对这六项进行排序，找出影响粮食收入最重要的因素。其中，36.5% 的人认为气候因素对粮食收入影响最大，其次为粮食价格（25.4%），政策因素（18.3%），农资价格（8.9%），使用良种（6.7%），田间管理（4.2%）。可见，气候、粮食价格和农业政策是农民认为影响粮食收入的三大要素。

另外，在各项新农业政策对粮食收入影响程度评价中，64.7% 的被调查者认为“减免农业税”最重要；26.2% 的被调查者认为国家给种粮农民直接补贴的政策最重要；8.7% 的被调查者认为良种补贴政策最重要；只有 2 位种粮大户认为大型农机具购置补贴对自己收入影响最大。石家庄市赵县某农民给我们算了一笔帐：2004 年农业税降了 3 个百分点，每亩少交 31 块 7 毛钱，县里每亩地又给了 15 块钱的粮食补贴，这一加一

减，每亩增收 46.7 元。

（三）对新农业政策实施中存在问题的评价

在调查中农民也反映了对新政策存在问题的看法。其中主要集中在以下几方面：

1. 对于不同地区粮食直接补贴差异的不理解。农民反映，在不同地区，粮食直接补贴标准和补贴办法相差较大。石家庄市最高补贴标准的县为 20 元/亩，最低 8 元/亩。全省最贫困市的承德市补贴标准在 5~7 元，张家口赤城县 3 元/亩，万全县 5 元/亩。很多农民对这种差异不理解，认为“都是种粮，为什么补的钱不一样呢？”

2. 粮食直接补贴力度不够，与农民预期有一定差距。在问卷中，有 63.4% 的人认为发放粮食直接补贴力度不够。在对粮食直接补贴标准的接受程度调查中，只有 8.2% 的人认为能够接受 15 元/亩以下的补贴标准；15~20 元/亩的占 19.3%；20~30 元/亩的占 21.5%；30~40 元/亩的占 36.9%，40 元以上/亩的占 14.1%。也就是说，如果政府将补贴标准提高到 30 元/亩，将有一半农民会比较满意。在对“粮食直接补贴对农民种植行为的影响”调查中，只有 18.7% 的人认为目前的补贴标准对于种粮积极性有促进作用，而如果粮食直接补贴标准提高到 30 元，有 49.4% 的农户表示要扩大粮食种植面积。另外，在“从自身经济利益出发，你认为每亩补贴多少合适”的问题中，被调查者回答的平均补贴数额是每亩 86.3 元，其中 81.4% 的被访者回答的数额集中在 50~100 元之间。说明，目前粮食直接补贴标准与农民预期还存在较大差距。

3. 对于良种补贴的评价。仅有 26.3% 的农户使用了农业局规定的良种范围中的小麦和玉米品种。在没有使用良种的农户中，有 21.3% 认为补贴的良种范围中可供选择的品种较少，对自己不适用；有 43.3% 认为良种补贴政策公布晚于生产季节，在公布了良种补贴范围之前已经播种完毕；有 22.6% 认为良种补贴金额较少，不足以改变以前的种植行为。

4. 对农机具购置补贴的评价。有 35.9% 的农户认为农机补贴品种范围小，尤其是没有最实用的中小型农机具。另外，有 27.4% 的被访者认为规定购置的农机价格偏高，即使自己仅出资 1/3 购买，也难以承受。

三、相关干部对新农业政策实施效果的评价

在针对新农业政策实施效果及存在问题的干部访谈中，干部普遍认为这是对农民有利的好事，老百姓的拥护程度很高。但是在政策实施中也面临一些不容回避的问题，这些问题集中在以下方面：

（一）减免农业税加剧了基层财政困难，基层政权正常运转困难

随着税费改革的深入，尤其是近两年减免农业税政策的实施，一些深层次的问题也暴露出来，集中反映在乡村两级财力的困难上。我们在湖南省调查时，正值该省刚刚宣布 2005 年全部免除农业税，各级干部尤其是县乡级干部均对此项政策的出台可能加剧乡镇财政困境表示了担忧。

就乡级而言，当前乡镇政权的运转主要是靠收费来维持的，在支出规模不变甚至增加的情况下，收入的大幅度减少，导致乡镇政府可支配收入的大幅度减少，最终使乡镇财政赤字和债务有增无减。据湖南省农办、省财政厅调查，该省 1000 多个乡镇中负债面积达 88.2%，全省乡镇负债 85.4 亿元。负债乡镇中相当一部分财政收入已入不敷出，个别乡镇甚至在 1999 年就“吃”完了 2003 年的财政预算。专栏 1 显示了我们在 N 县调查的乡镇财力及债务情况。

专栏 1 湖南省 N 县税费改革前后乡级财力及债务状况

税费改革前，N 县 20 个乡镇统筹总计为 1831 万元，税费改革后，转移支付 947 万元（其中：中央和省转移支付 721 万元，县新增农业税配套 226 万元），乡镇财力减少 884 万元，降低幅度将近 50%，每个乡镇平均减少 40 多万元。目前，该县乡镇人员工资由县财政统发之外，每个乡镇办公费、差旅费、接待费及乡镇干部补助支出需 80~100 万元，而资金来源为每个乡镇平均新增农业税 5 万元，企业收入平均每个乡镇 20 万元，共计 25 万元。因此，每个乡镇每年财力缺口在 45~65 万元。该县属洞庭湖淤积平原，地势低洼，自然灾害频繁，若再加上防汛抗灾，资金缺口可达 100 万元。乡镇一级财力吃紧，加剧了债务负担。至 2003 年底，全县 20 个乡镇累计赤字 9662.37 万元，平均每个乡镇达 483.1 万元，其中负债额最大的乡镇达到 1188.6 万元。

资料来源：根据 2005 年 1 月在湖南省 N 县的调查资料整理。

另外，税费改革前后村级财力和负债也发生了显著变化。税费改革前，村级收入来源主要为村提留资金，税费改革后主要来源于：农业税和农业特产税附加（即“两税附加”）；税费改革专项转移支付；新增农业税。根据 N 县财政局提供的资料，税费改革前，全县村级收入 1998 年为 3265 万元，1999 年为 2748 万元，2001 年为 2037 万元，按 2001 年计算，村平均收入为 5.2 万元。税费改革后的第一年，村级收入较 2001 年每村减少 2 万元左右，2004 年每村减少近 3 万元。截至 2003 年，N 县 386 个行政村累计负债 2.16 亿元，村平均 55.9 万元，债务多的村达到了 120 多万元。

（二）粮食直接补贴的执行成本高

由于粮食直接补贴政策在我国是第一次施行，执行过程中没有经验，为了把政策宣传到每个农户，为民所理解，并及时、足额发放补贴，县、乡、村各级使出“浑身解数”，加班加点，在规定时间内足额将补贴发放到了农户手中，但由此也支付了较高的行政成本。在湖南省 N 县某镇，镇领导干部详细说明了在发放粮食直补资金过程中所发生的费用支出，见专栏 2。

专栏 2 湖南省 N 县某镇在粮食直接补贴发放过程中发生的行政成本

1. 会议费：50 个村，每村出 3 名干部开会，一共开了三次会议，会议费共计 3000 元。
 2. 印刷费：该镇共有 1.8 万户，发放各种宣传材料每户成本约为 1.1 元，共计 2 万元。
 3. 接待费：接待省、市县督察组和检查组，共支出招待费用 7000 元，其中最多的一天接待了 6 次。
 4. 村级开支。主要包括核算补贴额、开会、人工费、伙食费等，每村支出 3000 元，共计 15 万元。
 5. 宣传车费用：租用 2 部宣传车，宣传时间为一周，共支出 5600 元。
- 以上费用共计 18.56 万元。

（三）在新农业政策执行过程中发生的农民纠纷问题

根据土地承包法规定，土地承包一定三十年不变，生了不增，死了不减，即抽人不抽地。前些年土地矛盾并不突出，但是新政策实施后，尤其是减免农业税和粮食直接补贴政策的实施，加强了农民对土地的重视程度，这一点在吉林省表现得十分明显，并由此引发了一系列纠纷。那些原来外出打工户和其他各种原因离开本县的农户，有许多人纷纷回来要土地，但是因为多年不在本地，他们的土地已经转包出去了，农业税由承包者交纳。承包者在没有一定数额的补偿基础上不会轻易让出土地，认为“太不合情理”，而对于想要回土地的人，他的行为又是符合土地承包法的。H 县农业局的干部在访谈中说，这种“合法不合情”的事件让分管此工作的农经局的同志十分头痛。从 2004 年底开始到 2005 年 3 月，农经局几乎每天都

要接待由于土地问题上访的农民，最多一天接待 8 位。典型案例见专栏 3。

专栏 3 吉林省 H 县粮食直接实施后发生的土地纠纷问题

案例一：某女，50 多岁，20 世纪 80 年代中期到外地打工，因为长期不在家，村组织就把她的地平均发包给别人。1996 年二轮承包因为村里找不到她，也没分给她地。但是她在 2005 年初回来要地。经管局和乡镇干部到村里协调，决定一家抽出一部分地给她，但她却坚持要回自己的成块地，而且还要求补偿自己没有领到的粮食直接补贴资金。

案例二：某村一家 10 口人，共有土地面积 53 亩。20 世纪 90 年代初举家到南方打工。二轮土地承包中，村里没有找到他们，就将土地分配给本村村民，没有留给该户土地。2004 年末此家人专门派人来要地，而要从本村划拨出 53 亩地给他们，从目前来看几乎是不可能的。因为，其他村民坚决不同意再次分配给他们土地，理由很简单，交税的时候不要地，现在农业税免了，也发放补贴了，却回来要地，哪有这样的道理？村民们提出，如果要分给他们地，那么应该把这么多年收缴的农业税全部退回。县经管部门会同村干部多次协调仍没有解决问题。

资料来源：根据 2005 年 4 月在吉林省 H 县的调查资料整理。

四、结 论

新农业政策实施效果得到了农民的认可，但是对农民增收的作用小于气候因素和农产品价格因素。对于各项新农业政策的增收效果，农民认为减免农业税的作用最大，其次为粮食直接补贴。粮食直接补贴额度距离农民的期望差异较大，就目前的补贴水平来看，不足以促进增加播种面积。但是，干部从基层工作和政权维护的角度对新农业政策的实施所引发的问题反映比较强烈，集中在基层财政困境以及在政策执行过程中出现的一些新问题上。基层干部反映的这些问题表明，一方面，在新阶段实施工业反哺农业后，在有限财力的约束下，如何规范和完善财政转移支付制度是一个重要课题；另一方面，应该尽快转变政府的管理体制和管理理念。

参考文献：

- [1] 肖海峰等. 农民对粮食直接补贴政策的评价与期望——基于河南、辽宁农户问卷调查的分析[J]. 中国农村经济, 2005(3).
- [2] 肖国安. 粮食补贴政策的经济学解析[J]. 中国农村经济, 2005(3).
- [3] 宗义湘. 公共财政覆盖农村——湖南省、吉林省调查报告[R]. 2005.
- [4] 宗义湘, 李先德. 新形势下农村发展与农业政策影响初步观察——以河北省为研究案例[J]. 经济问题探索, 2005(4).

(责任编辑：裴中华、闰渺)