

## 江西惠农政策实施过程中存在的问题及其原因分析

张顺梁, 魏建美, 李庆 (江西省农业科学院农业经济与信息研究所, 江西南昌 330200)

**摘要** 基于对江西省南昌县、永修县、鄱阳县、定南县和乐平市等地的问卷调查结果,对江西省惠农政策实施情况进行了分析,得出以下结论:惠农政策的实施,很大程度上改善了农村基础设施建设,提高了农民生产积极性以及生活水平,江西省“三农”发展得到了很大改观,但江西省惠农政策在实施过程中仍存在农民知晓率不高、满意度不高、补贴不能及时足额到位等问题。从运行机制、执行机构及目标群体3个方面探究了这些问题产生的深层次原因,从而为提出针对性的解决对策提供依据。

**关键词** 惠农政策;问题;根源

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2014)17-05699-03

## Existing Problems and Cause Analysis of Farmers-benefiting Policies in Jiangxi Province

ZHANG Shun-liang et al (Institute of Agricultural Economics &amp; Information, JXAAS, Nanchang, Jiangxi 330200)

**Abstract** Based on questionnaire investigation results in Nanchang City, Yongxiu County, Poyang County, Dingnan County and Leping City in Jiangxi Province, the implementation of farmers-benefiting policies in Jiangxi Province was analyzed, it can be concluded that: rural infrastructure construction, farmers' production enthusiasm and living standard was improved, there are still problems in the implementation process, such as farmers awareness rate, satisfaction degree is not high, the amount of subsidies is not timely and enough. The causes were explored from aspects of operation mechanism, executive institution and objective population, so as to provide reference for countermeasures.

**Key words** Farmers-benefiting policies; Problem; Origin

2004年以来,我国出台了一系列惠农政策,对农业、农村、农民的支持力度越来越大<sup>[1]</sup>。江西是中部6省之一,全省共有11设区市100县(市、区),总面积16.69万km<sup>2</sup>,总人口超过4500万,农业人口占全省总人口的70%以上。江西省是一个农业大省、产粮大省,新中国成立以来从未间断向国家贡献粮食,为我国粮食安全做出了重大贡献。因此,落实好各项惠农政策,对促进江西省粮食生产发展、调动农民生产积极性、增加农民收入、确保农业农村经济健康发展具有重要意义。

为了深入了解江西惠农政策实施情况,课题组发放了442份问卷,对南昌县、永修县、鄱阳县、定南县和乐平市等地农户进行问卷调查,其中收到有效问卷321份,问卷有效回收率为72.62%。根据问卷调查结果,笔者分析了江西省惠农政策实施过程中存在的主要问题,并探究了这些问题产生背后的深层次原因,为提出相关改进措施提供参考。

## 1 江西省惠农政策实施过程中存在的主要问题

**1.1 知晓率不高,且农民对不同惠农政策的知晓率存在很大差异** 在调查问卷中,设置了“是否知道或听说过三项补贴(种粮补贴、良种补贴、农资综合补贴的简称)、农机购置补贴、农业政策性保险、新型农村合作医疗、家电下乡、农民专业合作社”等问题。问卷调查结果显示,不同惠农政策的农户知晓率存在很大差异,知晓率最高为100%、最低却只有62.23%(表1)。以农民专业合作社为例,在321份有效问卷中,对“您是知道农民专业合作社”选项中,选择“知道”选项的农户233人,占调查农户总数的62.23%;选择“不知道”选项的农户有88人,占调查农户总数的比重高达37.77%。与

三项补贴政策知晓率(100%)相比相差很大。

表1 惠农政策知晓率

惠农项目	知道		不知道	
	频数	比率//%	频数	比率//%
三项补贴	321	100.00	0	0
农机购置补贴	311	96.88	10	3.12
农业政策性保险	238	74.14	83	25.86
农村合作医疗	320	99.69	1	0.31
家电下乡补贴	319	99.38	2	0.62
农民专业合作社	233	62.23	88	37.77

**1.2 满意度不高,惠农政策实施有待进一步完善** 为了解掌握农民对种粮补贴、农机具购置补贴、农业政策性保险、农村合作医疗、家电下乡、农民专业合作社等10大政策的满意度,课题组对表2第一列所示的10大惠农政策进行了满意度调查,满意度调查中分为非常满意、满意、一般、不满意和非常不满意5个选项。总体来看,非常满意平均比例为14.21%,非常不满意平均比例为33.27%,说明江西惠农政策满意度不高。为了分析方便,该研究将非常满意和满意视为满意,将不满意和非常不满意视为不满意。统计结果显示(表2),满意度最高的惠农政策是小型农田水利扶持政策,满意度为38.94%;满意度最低的惠农政策是新型农村合作医疗政策,满意率只有28.04%。不满意度最高的惠农政策是种粮直补政策,比例高达66.04%;不满意率比例最低的惠农政策是农业保险补贴政策,比例为39.87%。同时,调查中很多农户对完善各项惠农政策提出了希望和要求,比如希望提高新型农村合作医疗的报销比例,在家电下乡活动中加大补贴力度、降低家电产品的价格,不断提高产品的售后服务水平等。

**1.3 存在补贴不足额、不及时到位现象** 课题组对种粮补贴、良种补贴和农资综合补贴三项补贴金额是否足额到位、是否及时到位进行了调查,调查结果显示存在补贴金额不足

**基金项目** 全国农业区划办项目“国家惠农政策成效评价及完善研究”。

**作者简介** 张顺梁(1972-),男,江西南昌人,会计师,从事农业财政研究。

**收稿日期** 2014-05-14

表2 惠农政策满意度调查

惠农项目	非常满意		满意		一般		不满意		非常不满意	
	户数	比例//%	户数	比例//%	户数	比例//%	户数	比例//%	户数	比例//%
种粮直补政策	75	23.36	31	9.66	3	0.93	52	16.20	160	49.84
良种补贴政策	70	21.81	37	11.53	3	0.93	56	17.45	155	48.29
农资综合补贴政策	66	20.56	38	11.84	21	6.54	55	17.13	141	43.93
农机具购置补贴政策	45	14.02	55	17.13	38	11.84	66	20.56	117	36.45
小型农田水利扶持政策	42	13.08	83	25.86	63	19.63	62	19.31	71	22.12
农业保险补贴政策	30	9.35	86	26.79	77	23.99	60	18.69	68	21.18
农村合作医疗政策	38	11.84	52	16.20	32	9.97	66	20.56	133	41.43
家电下乡政策	27	8.41	67	20.87	68	21.18	72	22.43	87	27.10
农民专业合作社扶持政策	30	9.35	84	26.17	79	24.61	63	19.63	65	20.25
农村文化建设政策	33	10.28	79	24.61	77	23.99	61	19.00	71	22.12

表3 三项补贴足额、及时到位情况 %

项目	是	否
是否足额到位	96.88	3.12
是否及时到位	97.82	2.18

额到位、不及时到位现象。由表3可知,在321份有效问卷中,三项补贴金额不足额到位所占比重为3.12%,不及时到位所占比重为2.18%。分析5个县(市)的不同情况(表4)可知,南昌县三项补贴金额不足额到位所占比重为3.45%,永修县为8.33%,定南县为1.96%;永修县三项补贴金额不及时到位所占比重为4.76%,定南县为5.88%。

表4 南昌等5县(市)三项补贴足额、及时到位情况 %

惠农项目	南昌县		永修县		鄱阳县		定南县		乐平市	
	是	否	是	否	是	否	是	否	是	否
是否足额到位	96.55	3.45	91.67	8.33	100	0	98.04	1.96	100	0
是否及时到位	100.00	0.00	95.24	4.76	100	0	94.12	5.88	100	0

## 2 江西惠农政策实施中存在问题的原因探究

对以上惠农政策实施中出现的问题,究其原因主要在于惠农政策运行机制、执行机构以及目标群体——农民3个方面。

**2.1 运行机制存在诸多问题,沟通不畅,监督不力** 惠农政策的有效运行需要沟通机制、资金分配机制、监督机制等机制的支持与保障。良好的沟通机制是各项惠农政策有效实施的桥梁,健全的资金分配机制可以确保各项惠农资金及时、足额、安全发放,完善的监督机制是各项惠农政策落到实处的重要手段。调查中发现江西省惠农政策运行机制存在诸多问题。

首先,从沟通机制来看,我国出台的惠农政策主要采取“自上而下”模式<sup>[2]</sup>,而这种“自上而下”的运行机制需要良好的政策沟通机制,政策沟通不畅会导致政策制定者与执行者、执行者与目标群体的脱节。调查中发现,由于层级较多,信息沟通的渠道太长,以及农民的理解能力、表达能力欠佳等,致使政策制定中不能很好地通过充分的、全面的沟通发现农村发展真正的需要,让农民充分理解政府的政策从而以更加积极的姿态来执行政策,进而提高政策的执行效率和社会经济效益。

其次,从资金分配机制来看,由于惠农资金需经过不同行政层级,经历时间漫长,最终才能到农民手中,效率极其低下,并难以分清责任,从而导致惠农政策资金补贴不及时、不足额到位的现象发生。

最后,从监督机制来看,由于目前农民缺乏顺畅的监督

渠道,农民面对基层政府的不作为、乱作为等政策执行不力的情况时,往往要通过新闻媒体或不断上访引起中央政府或上级政府的关注、干预才能加以解决,但是这种监督成本高,而且实现成功监督的比例较小,这种监督方式的成功极具偶然性,不具有稳定性和普遍性,从而引发政策执行监督失缺。

**2.2 执行机构层级节制,执行人员素质、水平参差不齐** 每项惠农政策的执行都必须依赖于一定的机构和人员来承担,健全的组织机构和高素质的执行人员是有效执行惠农政策方案、实现惠农政策目标缺一不可的。总体来看,在惠农政策的落实上,措施得力,监管到位,成效明显,但仍然存在一些薄弱环节和不容忽视的突出问题。

**2.2.1 执行机构层级节制,责任分散。**在我国惠农政策以逐级转移为主,因而惠农政策执行涉及的行政层级繁多,再加上专业分工较细以及为了相互制约,横向部门较多,执行部门和机构互相掣肘时有发生,执行效率极其低下。而层级多、部门多、领导多,就必然导致权力和责任高度分散<sup>[1]</sup>。调查中发现,一些乡镇在惠农政策落实过程中,没有严格按照操作程序执行;政策落实不够透明,存在暗箱操作、优亲厚友等现象;宣传服务不够扎实,一些乡村干部对惠农政策一知半解,执行政策乱打折扣,政策宣传不到位;同一个项目的审查、审核者很多,即使在同一行政层级,不少项目还涉及多部门,因此责任高度分散,导致无人对低效率承担责任。

**2.2.2 执行人员素质、水平参差不齐。**贯彻落实惠农政策需要执行人员,而政策执行人员的素质、行为意向、政策水平及其对惠农政策的态度等构成了影响惠农政策执行的重要

因素。因而政策执行人员对政策标准的认知和理解就非常重要,若执行人员没有完全理解或者曲解了政策,那么政策的执行肯定会受到影响。此外惠农政策执行人员要有积极的意向和工作态度,具备合理的知识结构和较强的组织能力。调查中发现,一些地方单位政策执行人员的素质参差不齐,一些人甚至缺乏必备的科学文化知识,不仅影响到惠农政策的执行效果,也损害了党和政府在人民群众心目中的形象。

**2.3 农民文化水平低,且非同质化、低组织化** 农民是惠农政策直接作用影响的对象,是惠农政策的接受者。惠农政策能否达到制定时的初衷,能否顺利执行,不仅仅受制订者和执行者的影响,很大程度上取决于惠农政策能否被农民所接受。惠农政策对象顺从、接受惠农政策,政策执行就会成功,惠农政策对象不顺从、不接受惠农政策,政策执行就会失败。可见,政策对象对惠农政策顺从和接受的程度是对惠农政策能否有效执行影响极大的关键因素之一。

**2.3.1 农民文化水平低。**江西是典型的劳动力输出大省,每年向外输出大量劳动力,2011年江西外出务工农民人数达780.2万,其中身体素质好、45岁以下、文化程度相对较高的外出务工农民占有相当大的比重<sup>[3]</sup>。在此次被调查的442个农民中,文化程度初中及初中以下的有311人,占调查总数的70.36%;45岁以下的177人,占调查总数的40.05%。

(上接第5698页)

加农民的收入,扩大农村需求。农民收入主要包括农业收入、打工收入、各项政策补贴和减负等。建议政府部门采取各种有利措施,增加农民的收入,提高农业综合生产能力、推进农村各项事业发展,从而提高农民购买力。加强农田水利基础设施建设,提高农机具专项补贴额度等;完善农村社会保障、医疗、教育事业,稳定农村基本经营制度等系列政策,充分调动农民生产积极性,保证农民收入的稳定增长;开发新的就业岗位,提供更多的就业机会;减轻农民在养老、医保等方面的负担,使他们将更多的钱用于生产、投资和消费。

**4.2 加大扶持力度** 江西要根据省内的实际在国家购置补贴的基础上,争取引进多层次多渠道资金投入,加大扶持力度,加大谷物干燥和收集机械等农机具的购置补贴力度,促进用户购买和使用。依托农机服务组织,逐步发展推广谷物烘干和收集机械,加快推进水稻生产全程机械化。

**4.3 提高从业人员素质** 借助各种培训手段和方式,加大培训力度,可在用户购机后,现场实物操作使用培训,或以江西省农机行业职业技能培训中心为平台,组织相关人员针对性的对谷物干燥和收集机械的工作原理、使用操作、维修等技术进行专业系统的学习培训,不断提升从业人员素质和能力,确保机械的使用和推广。

可见,留守在农村的农民年龄偏大、文化程度偏低,从而一定程度上造成对惠农政策实施的理解、接受力偏差较大。

**2.3.2 农民非同质化、低组织化。**随着工业化、城市化和现代化的进程加快,各种现代观念和发展机遇对不同的农民产生不同的冲击,而农民的非同质化对一个统一的、甚至是固定的惠农政策供给模式的响应会有所不同<sup>[4]</sup>。由于农民缺少自己有组织、有力量的“代言人”,且绝大多数的农民缺少与之地位相应的话语权,很难起到对惠农政策执行者的有效监督作用,甚至很难有对惠农政策本身不足之处表达自己看法的机会。长期以来,虽然我国较为重视农民利益及其表达,也已经初步建立了农民利益表达的相关机制,但由于农村低组织化的现状削弱了农民的表达能力和对政府的监督制约能力。农民非同质化、农村低组织化使得在惠农政策落实过程中存在不同农民对惠农政策接受程度不同、农民缺乏对政府的监督制约能力的现象。

#### 参考文献

- [1] 商文斌. 我国农业补贴政策的演进·问题与对策分析[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(5): 3195-3198.
- [2] 谢来位. 惠农政策“自上而下”执行的问题及对策研究[J]. 经济体制改革, 2010(2): 74-79.
- [3] 江西省统计局, 国家统计局江西调查总队. 江西省统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2012.
- [4] 宋慧琳, 陈平. 江西省城镇化发展的战略选择[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(16): 9115-9116, 9119.

**4.4 提高企业创新能力** 创新是企业生存与发展之本。谷物烘干和收集机械生产企业只有结合市场需求,不断提高自身的创新能力,克服谷物烘干和收集机械自身存在的不利因素,提高谷物干燥和收集机械的技术含量,增强企业的竞争力。在为社会服务的同时,也为企业自身创造良好的经济效益和社会效益。

#### 参考文献

- [1] 江西:粮食烘干不达标每年损失20亿斤[EB/OL]. (2013-10-29) <http://www.chinagrain.cn/liangyou/2013/10/29/2013102910271691032.html>.
- [2] 汪世民, 丁亚林. 谷物干燥机的现状与发展趋势[J]. 江苏农机化, 2011(5): 30-31.
- [3] 国内谷物干燥机械的发展现状及趋势分析[EB/OL]. (2010-02-02) <http://equip.aweb.com.cn/2010/0202/640091040590.shtml>.
- [4] 徐黎明. 全程机械化水稻生产还差“最后一公里”[N]. 江西日报, 2013-10-16.
- [5] 李其响, 周国栋, 魏元振. 粮食自动收集装袋机: 中国, CN102745348A [P]. 2012-10-24.
- [6] 纪成明. 粮食晾晒摊收机: 中国, CN201660312U [P]. 2010-12-01.
- [7] 付雪金. 一种粮食晒收机: 中国, CN202050850U [P]. 2011-11-30.
- [8] 尹国庆. 我省丘陵地区水稻生产机械化技术研究[EB/OL]. (2013-11-26) [http://amic.jxagri.gov.cn/jxagri\\_web/News\\_View.aspx?id=16145](http://amic.jxagri.gov.cn/jxagri_web/News_View.aspx?id=16145).
- [9] 张强. 粮食干燥机械亟待开发[J]. 高端农业装备, 2013(2): 31-32.
- [10] 董铁有, 朱文学, 张仲欣, 等. 我国水稻干燥机械化存在的问题及对策研究[J]. 食品科学, 2005, 26(S1): 94-100.