

## 新疆强农惠农政策绩效评价与对策研究——基于农户满意度视角

郑冲 (新疆农业大学管理学院, 新疆乌鲁木齐 830002)

**摘要** 基于我国强农惠农政策体系框架实施现状, 构建了强农惠农政策绩效评价模型, 根据对南疆、东疆和北疆 1 200 户农牧民的问卷调查结果, 对新疆强农惠农政策执行绩效进行评价。从政策执行方案、执行主体、目标群体、环境 4 个方面分析了新疆强农惠农政策执行绩效的制约因素, 并针对性地提出了提高新疆强农惠农政策执行绩效的路径与对策。

**关键词** 强农惠农政策; 绩效评价; 农户满意度; 对策; 新疆

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)13-0227-05

### Performance Evaluation and Strategy Research on the Policy of Supporting and Benefiting Farmers in Xinjiang—Based on Peasant Satisfaction

ZHENG Chong (College of Management, Xinjiang Agricultural University, Urumq, Xinjiang 830002)

**Abstract** Based on the present situation of the system framework of the policy of supporting and benefiting farmers, the performance evaluation model of policy of supporting and benefiting farmers was constructed. According to the questionnaire survey of 1 200 farmers and herdsmen in Southern Xinjiang, Eastern Xinjiang and Northern Xinjiang, the performance evaluation of the policy of supporting and benefiting farmers in Xinjiang was evaluated. This paper analyzes the restrictive factors of the implementation performance of the policy of supporting and benefiting farmers from four aspects of policy implementation plan, implementation subject, target group and environment, and the path and countermeasures were put forward to improve the performance of the policy of supporting and benefiting farmers in Xinjiang.

**Key words** Policy of supporting and benefiting farmers; Performance evaluation; Peasant satisfaction; Strategy; Xinjiang

我国作为一个农业大国, 农业、农村、农民问题始终是党和政府工作的重中之重。在中共十六届六中全会上, “以人为本”的理念得到中央和地方政府的重视, 党的宗旨和政府的性质决定, 我国将建设服务型政府。考虑到目前的情况, 各级中央和地方政府应用“以人为本”的理念解决“三农”问题。因此, 在制定和实施惠农政策时要从农民出发, 以“服务农民”为宗旨。服务型政府服务于广大社会公众, 公众的满意度是评价服务型政府的性能的一个重要指标, 农业政策的绩效评价在制定和实施时应从农民的根本利益出发, 同时充分考虑农民的基本需求, 提高农民的满意度, 切实做到以“服务农民”为宗旨。

新疆维吾尔自治区作为我国一个农业特色地区, 由于农村与农村之间的发展存在明显的差距, 农业基础设施也较为薄弱, 农民增收渠道狭窄, 生产生活上存在诸多问题, 离全面建成小康社会还存在很大的差距。笔者对新疆农业代表性地区(州、市)进行抽样问卷调查, 从农户满意度视角分析新疆地区的强农惠农政策绩效, 发现新疆强农惠农政策落实情况及存在的问题, 并探索新疆在惠农政策落实方面的相关对策<sup>[1]</sup>。

## 1 我国强农惠农政策体系框架实施现状

近年来, 新疆维吾尔自治区财政大力落实中央和自治区各项强农惠农富农政策, 围绕扶贫攻坚和民生保障, 形成了富民安居工程、定居兴牧工程、农牧民生产生活补助等九大类 52 项政策性补贴补助项目, 且项目补贴力度逐年加大<sup>[2]</sup>。

**1.1 农业支持** 政府从改善农业生产的基本条件入手, 通过对农业科技、教育、水利、环保、基础设施等公共产品的财政投资, 为农业的发展夯实基础, 增加后劲。

**1.2 农业保护** 政府利用法律或行政手段, 使农民在实现农产品价值时能够获得比市场均衡价格更高的收入。农业保护由贸易保护和生产补贴两部分内容组成。

**1.3 农业补贴** 主要是指财政对农业生产、流通和贸易进行的转移支付, 包括对农产品的补贴、对农民投入的补贴、对农民的直接补贴以及出口补贴。

**1.4 财政支农** 是指政府用于国内农业政策的所有财政性支出, 包括投入补贴、产出补贴、直接补贴、政策一般服务、消费者食品补贴和出口补贴。

## 2 强农惠农政策绩效评价

**2.1 模型构建与数据来源** 借鉴常用的绩效评价 ACSI(顾客满意度指数)结构模型, 从农户满意程度出发, 运用惠农政策执行绩效过程中各指标的农户满意程度来构建评价指标体系, 进而较科学地评价惠农政策绩效。通过构建 ACSI 的结构模型, 评价新疆强农惠农政策执行效果: 目标变量为农户满意度; 原因变量是农户的总体认知、期望需求和实现满足的程度; 结果变量是农户抱怨和农户信任或忠诚<sup>[3-5]</sup>。该研究引入 ACSI 模型来分析农民对新疆强农惠农政策的满意度<sup>[6]</sup>。

在遵循样本的典型性、广泛性原则的基础上, 经过比较, 结合调研实际, 选取了北疆地区的乌鲁木齐县、呼图壁县、玛纳斯县; 东疆地区的鄯善县和托克逊县; 南疆和田地区的和田县、墨玉县, 阿克苏地区的温宿县、库车县, 巴音郭楞蒙古自治州的轮台县、若羌县 11 个县, 涉及行政村 15 个、农牧民 1 200 户。

调研采用问卷调查和个别访谈相结合的方式, 共计发放调研问卷 1 200 份, 实际收回问卷 1 168 份, 其中有效问卷 1 148 份, 问卷的有效回收率为 95.67%。

从地域分布来看, 南疆、东疆和北疆的比重分别为 41.67%、10.00% 和 48.33%; 从调查对象的基本信息特征来

**作者简介** 郑冲(1988—), 男, 山东泰安人, 助理会计师, 在读硕士, 从事农村与区域发展研究。

**收稿日期** 2017-02-28

看,60岁以下的农民占比最大,为60.48%;从被访问者文化程度上来看,初中及以下的教育程度占80.00%;家庭成员以3人及以上的家庭为主,占总体样本的89.28%;从农户的民族特征来看,汉族占比30.00%,维吾尔族占比30.00%,哈萨克族占比20.00%,其他民族占比20.00%;从家庭收入情况分析,农业收入是农民收入的主要来源,占总数的71.25%,人均纯收入在6000元以下的农户居多,占总数的85.48%。

**2.2 政策绩效结果评价** 从政策绩效来看,自惠农政策实施以来,发生了一系列积极的变化。以农户需求为导向,采用ACSI模型来总结惠农政策执行后所取得的有效成果。

根据农户满意度调查结果,发现取消农业税、新型农村合作医疗、农村义务教育“两免一补”、通村公路建设补助及农村危房(民居)改造补助等与农户最基本的衣食住行密切相关的普惠性惠农政策的农户满意度最高。

农户所熟知的强农惠农政策是农户最关注的、亲身感受到并能够真正享受到的政策,农户“实现满足”的指数要求也相对较高。新疆强农惠农政策的贯彻落实,使农户在分享改革开放的胜利成果的同时,也深刻感受到社会主义制度的优越性,增强了对国家的认同感。但是,仍然需要不断完善相关的惠农政策,特别是要结合农户所在地区特点和农户自身需求,提出宝贵的意见,更加规范操作程序,进而确保农户能够享受到政策优惠。

调查显示,受访农户非常支持强农惠农政策的占88.00%,并且希望通过建立长效机制或者以法律的形式把各项强农惠农政策固定下来,而不是暂行。成功实施的惠农政策,降低了农民的负担,也在一定程度上有效地解决了贫困问题。

新疆各族农牧民参与政治活动的热情不断高涨,农户的主人翁地位得到更好的保障,能够自己解决村庄实际关心的问题,更为村民自治组织的建立提供了组织保障和人力支持。新疆作为一个农业大区,城镇化率较低,各项惠农政策的有效落实,使得各族农牧民的政治参与意识和能力不断提高,为维护新疆社会稳定和长治久安提供了基础保障和坚实后盾。

### 3 新疆强农惠农政策绩效提升的制约因素分析

惠农政策属公共政策的一种,主要包括政策理想化、执行机构、目标群体、政策环境4个方面<sup>[7-8]</sup>。

**3.1 政策执行方案因素** 我国惠农政策理论成果少,惠农政策属于利民政策,但由于地域的限制性,并不能解决不同区域的所有农户的主体性需求。

**3.2 执行主体因素** 惠农政策的执行人员是负责协调、实施贯彻惠农政策的。基层干部在政策执行过程中发挥主导作用,他们的文化素质、综合素养会影响政策执行绩效。

在当前体制模式下,我国形成了多层委托代理关系存在的分散式管理模式。制度经济学视角下这种模式交易费用高、组织结构复杂,还增加了部门间沟通协调等成本,致使政策执行绩效弱化。

选举和权力制衡是民主政治环境中投票选择的手段,而

反复自省是靠行政部门来执行的。多链条的不同主体间为达成共同利益形成合谋蒙骗中央政府,表面上供给农户对惠农政策的需求,实际上并未享受到应有的权利。惠农政策的考核奖惩机制应该贯彻执行并将绩效纳入政绩考核范围,将责任制具体化。降低各种渠道歪曲惠农政策,维护农户应享有的权利。

**3.3 目标群体因素** 政策目标群体是承受政策的对象,政策的合理性应体现在主体和对象之间的互动上。农户是惠农政策的主要群体,农户对政策的参与度直接关系到惠农政策执行的效果。新制度经济学视角下,惠农政策是通过博弈调整的,在这个部分会对一部分人进行调整和重新分配,对于另一部分就会有所制约。

**3.4 环境因素** 政策环境是指可能对政策产生、存在和发展造成影响的外部因素。惠农政策离不开惠农政策决策者和执行者共同制定和执行,而且作用于目标群体农户并在指定情况下将政策付诸于实际的行动中,更是政策、执行者、环境、目标群体间良性循环的发展趋势。

### 4 提高新疆强农惠农政策绩效的路径与对策

完善惠农政策法规、明确政策评定标准等来完善惠农政策;通过加强对基层干部的培训、降低政策执行成本等措施提高执行主体的责任意识,通过定期对农民培训、提高农民的组织意识来增强目标群体的功能,农户需求是政府制定和实施惠农政策的依据,是检验政策执行是否满意的标准<sup>[9]</sup>。

**4.1 惠农政策执行方案方面** 提高政策绩效农户满意度的前提是建立符合实际的惠农政策执行方案<sup>[10]</sup>。

**4.1.1 明确惠农政策对象评定的标准。** 鉴于新疆强农惠农政策缺口大、受益群体较少的特点,要充分利用惠农补贴资金,发挥惠农补贴资金的最大效果,而明确惠农政策对象评价标准是充分利用资金的前提。在不违反中央和自治区惠农政策的同时,结合当地的实际情况明确补贴对象及补贴标准,并以农户的实际需求为导向,不断调整补贴对象及补贴标准。

**4.1.2 推行交叉遵从,完善惠农政策法规。** 新疆强农惠农政策在增加农民收入和保障农业可持续方面发展发挥了重要作用。但是,由于有些目标群体责任意识淡薄,只享受权利未履行义务,致使土地撂荒等现象频繁发生。为此,借鉴发达国家采取的关于处理农户和执行者权利与义务“交叉遵从”措施来改善这一现象,提高惠农政策实施的法制化水平。所谓“交叉遵从”是指全额的单一农场支付要以农民达到环境保护、粮食安全以及职业安全等标准为前提,农民在达不到这些标准时,政府就会根据具体情况削减该农户的补贴额。因此,完善惠农政策法规,将惠农补贴额的发放与农户履行义务挂钩,这样可以保证最大限度地发挥补贴资金的效用。

**4.1.3 扩大惠农补贴的范围和力度。** 近年资料显示,很多发达国家和一些发展国家都加大财政支出支持和发展当地的农业。研究表明,我国可以通过加大财政资金投入来激发农村的现在市场,这样既可以保持原有的市场份额,又可以扩大内需,发挥农村市场的作用。

目前,我国农业补贴的力度与农民的期望值还有些差距,这就需要政府在财政许可的前提下增加补贴额。一是拓宽惠农融资渠道,一方面可以通过政策引导等建立多种所有制的新兴农村金融组织,另一方面鼓励社会力量参与惠农活动中来,从而增加惠农资金;二是加大对惠农资金去向的监管,根据发展的需要,基本在全区实现粮食补贴,良种补贴也由原来的玉米、小麦等农作物扩大到棉花等经济作物;三是加大资金支持力度,通过加大农业四项补贴的力度来提高农业生产水平。在社会救助方面,不仅要提高农村医疗、低保等方面的补助标准,而且要提高惠农资金的覆盖率。

**4.1.4 探索新的发放方式,加强惠农政策针对性。**惠农资金在管理和使用过程中产生一些弊端,比如惠农资金能不能及时落实到户等问题。针对这些问题,可以按照“一户一册一折”的原则,采取“一册明、一折通”的方法,委托相关部门集中发放惠农资金,确保惠农资金按时发放到户,这样不仅可以减少发放环节,而且可以避免惠农资金的扣留、挪用等行为的发生。

## 4.2 执行主体方面

### 4.2.1 加强对基层干部培训指导

**4.2.1.1 拨付专项资金,成立专门组织机构。**教育投入经费不足是导致基层干部培训缺位的直接原因,可以采取政府直拨、单位单列等方式加大投入教育经费,改善教育培训条件、更换设施和增加培训人员。此外,为了提高对基层干部培训的效率,节省高昂的培训费用,减少管理层级,可以成立一个基层干部教育培训组织,专门用于培训和组织干部的交流与合作。

**4.2.1.2 制定有针对性的教育培训规划。**为了保证教育培训能够及时开展和具有可行性,应该根据被培训干部的特点、层次和工作要求,制定不同的培训计划。

**4.2.1.3 拓宽教育培训渠道。**拓宽教育培训渠道,完善教育培训体系。教育培训就是实施教育培训方案的路径,拓宽教育培训渠道就是增加实施教育培训方案的方式,改变单一的由各级党校办学的方式,逐渐加强普通高校的作用,尤其是以农业高校的教学资源为依托,实现教育培训以政府为主导向以市场为主导的转变,充分利用网络等现代媒体,建立干部的现代远程教育,通过视频学习相关知识。同时,要加强培训的师资力量,可以从农业院校的教师队伍或企业中有实践经验的管理人中选拔出具有高水平、高层次的专兼职教师,对基层干部进行培训。因此,拓宽普通院校、各级党校及网络教育渠道,建立全面的教育培训体系。

**4.2.2 实现政策组织向“政府—民间”结构转型。**新疆维吾尔自治区政府可以借鉴西方发达国家设置惠农政策执行机构,通过简政放权,弱化最低层乡镇政府的职能,根据新疆的实际情况,将五级政府职能调整为以中央为主体的三级政府,赋予县级政府财权及其他部门的自主审批权,发挥县政府的主体作用。

为了实现组织向“政府—民间”转型,同时为了减少实施过程中的不良现象,体现政策实施的公平、公正性,在弱化乡

镇政府职能的同时,建议以村庄为主体协助新政府落实惠农政策政策的专业惠农实施机构。这样把繁琐复杂的行政组织机构改为“政府—民间”两端化机构。上级行政主体主要负责惠农政策的制定、资金拨付和管理,下级民间组织负责实施和监督。在这样的环境下,村庄选举惠农政策实施人员是提高惠农政策实施绩效的关键环节,这也关乎村民的直接利益,村民必然理性对待。

**4.2.2.1 搭建具有乡土特色的惠农政策传播体系。**根据当地实际情况构建惠农政策传播体系有利于降低惠农政策实施的成本,同时也有利于加强农户与上级政府的沟通,及时了解农户反馈的信息。政策实施要让农户积极参与进来,让农户真正掌握惠农政策的传播模式和实施模式。

首先,在确保政策能如实传播给当地农户的前提下,选择一批优秀基层干部,让他们用通俗易懂的乡土文化传播惠农政策;其次,采用“一册明”等简单易操作的方式把各类惠农政策和信息通知到户;最后,为了确保农户的话语权,维护农户的正当利益,结合当地实际构建农户利益表达的机构。发展是基础,文化教育重点是重点,利益表达是核心。在现有宏观制度的基础上,在保障农户根本利益的前提下,在公平、公正、公开的原则下,提高农户代表的比重;健全村民自治制度,发挥农户的管理职能,充分实现基层群众自治制度;充分发挥媒体的传播作用,通过媒体把信息直接传播给上级决策层,减少信息传播环节。这样既确保信息的真实性,又可以保障农户利益表达如实地反映到决策层,利用传媒这一工具,可以有效避免基层社会“信息截留”的问题<sup>[11]</sup>。

**4.2.2.2 整合补贴种类和改革发放模式。**根据统计相关政策文献,目前新疆各族农牧民享受9大类52项的强农惠农政策,补贴发放单位包括计生等多个部门和包括中国邮政在内的多种金融机构,补贴发放时间长,手续繁琐等都削弱了惠农政策实施的效果。首先,在不损失农户利益的前提下,可以通过合并补贴类别以减少补贴项目,这样既可以压缩资金的发放时间,降低政策实施成本,又可以提高惠农政策的绩效。其次,创新资金发放模式,目前补助资金在相关部门审批后,通过“一折通”发放给农户,这种发放模式常常会出现扣留或延期发放的现象,影响了补助资金的时效性。惠农资金按以整合资金为前提,构建专门的审核和服务部门,集中时间发放的思路展开。最后,赋予县级政府更多的财政权,县级政府在上级组织核实无误的前提下,统一发放惠农资金。同时,对补助对象和补助范围进行核实后,将这些信息编辑入册,并负责公示到户,接受农户的监督,并且在乡镇金融机构增设惠农资金发放窗口。

**4.2.3 健全惠农政策执行的监督激励机制。**建立上下级互相监督的监督体系,保障农户的监督权,从政府和社会两方面实行监督。建立健全惠农政策执行激励机制,增强执行主体的积极性。

建立健全监督体制,从政府和社会两方面对政策执行者进行监督。一是上级政府必须时刻掌握政策执行情况,将下级政府惠农政策的执行状况作为政绩考察的范围,强化下级

政府的职责,对不作为的干部追究法律责任。当前最主要的是构建以社会监督为基础、法律监督为保障的监督体系。二是加强对惠农政策的宣传,提高民众的监督意识,充分发挥民众的监督的积极性,在惠农政策执行的过程中努力实现全程监督,避免执行主体因对政策的误解而错误执行,防止惠农政策过程中的“暗箱操作”问题。三是能够比较真实地掌握惠农政策的实施状况,可以及时执行过程的不公平现象,及时上报,帮助相关部门及时改正,确保政策实施的有效性。四是利用网络等媒体,挖掘现代媒体利益实现功能。在政府官方网站上建立农户信息反馈意见栏,这样就可以减少部分干部和地方组织欺上瞒下、夸大政策执行效果等现象。通过网络,减少反馈信息的传递环节,使农户的意见直接传达,同时确保信息的真实性<sup>[12]</sup>。

为此,可以通过调查、独立机构评估等形式建立惠农政策执行满意度评估体系,同时将惠农政策的实施效果作为基层干部业绩考核及津贴补助的重要衡量指标,建立健全政策执行的激励制度,提高农户的积极性。

**4.3 目标群体方面** 惠农政策的有效实施需要农户的积极配合,只有最大程度减少执行阻力,才能提高执行绩效。从利益冲突的角度讲,农民的文化知识水平和社会的组织化程度、农户表达利益的程度、控制资源的能力都直接影响政策执行结果。

**4.3.1 加强农民教育,提高农民的知识文化水平。**

**4.3.1.1 加大宣传力度,转变农民的思想观念。**通过大力宣传相关规章制度,提高农民参与教育培训的积极性。另外,发挥当地知识分子在农村发展中的积极作用,展现知识的魅力和经济效力,形成典型示范作用,激发农民积极参与教育培训的潜在意识。

**4.3.1.2 建立农民教育体系。**农民教育决定农村经济发展的程度。为提高农牧民教育水平,新疆可在吸收西方发达国家农民教育经验的基础上,结合新疆的实际情况,建立以政府为主导、各个院校为主体、面向广大农户的农民教育体系。根据新疆教育发展现状和教育资源分布现状,通过在农村开展中等职业技术教育等方式不断完善职业教育;同时,为了更多农民享受到科技服务,以市场配置资源为基础,继续发展农业科技人员下乡指导、参与农村经济发展的制度,加快农村经济的发展。

**4.3.1.3 开展农民职业技能培训。**随着各地相继开展农民职业技能培训,人们关注的焦点也相继转移到培训费用等问题上来。其中,把培训新生代农民工和失地农民的培训放在同等重要的地位。新生代农民工具有专业技能欠缺但对职业技能培训的期望有较高要求的特点,因此,可以通过发挥职业技术学院和培训机构的作用来提高新生代农民工的职业技能和文化素质。调查显示,一般失地农民有职业培训的意愿,有大约40%的农民曾经参加过政府组织的技能培训,他们指出政府组织的职业培训不仅时间短,而且与当地的实际情况脱节,技能的实用性不强。因此,他们建议职业培训要结合当地的产业特点,针对性地对农民进行职业培训,把

培训的内容与实践相结合,最终实现技能培训的经济效益,也有助于解决当地农民的就就业问题。

**4.3.2 提升农户组织化程度,增强目标群体功能。**农民自发团结组织的意识比较淡薄,政府要在众多利益集团中维护每个成员的利益,就必须提高农民的组织化程度。只有提高目标群体的组织化程度,增强目标群体功能,才能真正维护集团的利益。

**4.3.2.1 转变思想观念,着力提升农民合作意识。**由于受农村小农经济的影响,农民合作意识不强。传统的自给自足的经营模式使农民产期处于分散状态。另外,利用电视、网络等传播方式结合当地乡土能人的真实事迹来宣传农业合作的经济效益,既快又高效地提高了农民合作的意识。农民加入合作组织的目的是提高收入水平,为自己带来更多的经济效益,如果不能满足其需求,广大农户就会拒绝加入农业合作组织。

**4.3.2.2 大力发展农产品行业协会和农民专业合作社。**农产品行业协会和农民专业合作社是可以改变分散的小农经济的生产方式,具有高经济效益的微观组织。它是地方特色产业为主导、规模化经营建立起来的农业组织,使农户以合作社的形式走向联合,其创办和运行的原则是“自愿互利”和“民办、民管、民受益”,主要内容是自我管理、自主经营、利益共享、风险共担。当前新疆比较典型的合作社模式有3种:第一种以库尔勒美旭香梨农民专业合作社为代表,它主要依托“超市+公司+基地”运作机制;第二种以塔城市丰源农作物良种繁育合作社为代表,其主要依托“农科院+丰源公司团体成员+合作社+基地+农户”的运作机制;第三种以沙湾县四道河子镇聚力机采棉专业合作社联社为代表,其主要运作机制为“公司+合作社+技术=规模化+专业化”新模式<sup>[13]</sup>。

**4.4 执行环境方面**

**4.4.1 自然环境。**惠农政策执行效率的高低与自然环境有很大的关系,因此要首先考虑自然环境。新疆位于我国西部边陲,由于地理位置因素,使新疆形成气候温差大、日照时间长的明显的温带大陆性气候。惠农政策执行过程中要以地方特色产业为导向,在政策上要对特色优势产业给予一定的倾斜,要根据当时的实际情况不断调整实施方案。同时,政策的执行要在自然环境的承受范围内,把政策执行的效率与环境效益紧密结合在一起,保护好新疆的生态环境,保持新疆经济的可持续发展。

**4.4.2 经济环境。**惠农政策的有效实施与增加农户收入相辅相成。首先,惠农政策的有效实施会带动当地特色产业的发展,进而增加农民收入;反过来,农民收入的增加会提高惠农政策的实施效率,提高农户的满意度。为此,政府应吸收更多农民加入经济合作组织,大力发展特色产业以提高农户的收入水平。以昌吉呼图壁县天府绿洲苗木种植合作社为例,经过不断努力发展,年产值达到1500万元,合作社人均收入超过3万元。由于收入水平的增加,激发了农民学习知识和参与职业技能培训的意识,在提高文化素养和技能的同

时,提高了惠农政策的实施效率。

**4.4.3 社会环境。**提高惠农资金投入比例,提高农户的国民待遇,有利于缩小城乡差距,构建和谐社会。受城乡二元格局的影响,农村居民在享受医疗等方面的待遇与城镇居民差别很大,不利于社会的稳定。因此,打破原有格局,构建城乡一体化的社会保障体系,不仅可以提高农民的待遇,而且可以加速补助标准,提高农村老人的养老保障水平。在执行政策时,为确保农户真实享受惠农政策,要随时跟踪并评价政策执行状况,追究因政策执行不当而造成的损失的执行者的责任,建立相关的监督机构,避免因监督主体的缺失而影响政策执行的效率。

## 5 结论与展望

强农惠农政策是新疆“三农”经济健康快速发展的驱动器,合理高效执行强农惠农政策并发挥政策的支农效应是新疆农村经济社会发展亟待解决的重要课题,也是确保该地区社会稳定和长治久安的治本之策。该研究基于公共选择理论、委托代理理论以及公共物品理论,从农户满意度视角出发,构建强农惠农政策执行绩效的农户满意度指标体系对新疆强农惠农政策的执行效果进行了科学有效的评价与分析,根据实证研究结论,提出了提高新疆强农惠农政策执行效果的路径与政策措施。

首先,通过构建惠农政策执行绩效的农户满意度指标体系,运用实地调研数据科学有效地评价与分析了新疆强农惠农政策的执行效果。研究发现新疆强农惠农政策执行的农户满意度水平不高,未能满足农户的主体性需求,与农户的期望需求还存在一定的差距。表明国家惠农政策在新疆并没有得到很好落实,其执行绩效不容乐观。

其次,从政策执行方案、执行主体、目标群体以及环境等方面研究发现新疆强农惠农政策执行绩效提升主要制约因素主要有:政策方案执行方面,存在政策对象评定标准不明确、政策权责定位模糊缺位、政策针对性不强以及补贴额度小等问题;执行主体方面,存在执行人员素质低、分散式管理以及监督激励不健全等问题;目标群体方面,存在农户群体文化水平低以及群体组织化水平低等问题;四是环境方面,存在自然环境与经济环境不利现实,面临较高的自然环境约束与经济环境约束。

最后,从政策执行方案层面、执行主体层面、目标群体层面以及环境层面等提出通过明确政策评定标准、扩大惠农补贴范围、健全政策执行的监督与激励机制、提升农户组织化程度、优化经济社会环境等措施来提高新疆强农惠农政策执行效果。

近几年来,新疆强农惠农政策对提高各族农牧民收入,推动新疆“三农”工作发挥着越来越重要的作用,然而在政策执行的过程中也有一些问题是不可避免的。怎样为新疆强农惠农政策设计一个有效的落实机制,并构建此类模型,运用数学建模的方法对信息对称与否的各种情况进行机制方面的分析,将成为以后研究的重点内容之一。

新疆强农惠农政策绩效发挥的关键是政府部门的有力监管。该研究只是基于农户满意度的视角,通过问卷设计、调查分析,进而找出政策执行中存在的问题,并提出建议。如何从政府视角出发,整合政府各个监管部门的力量,监管强农惠农政策执行的不同阶段的权利和职责,使监管机制在制度上得到创新,是今后研究的一个重点问题。

## 参考文献

- [1] 刘伟婉. 基于农户满意度的惠农政策实施绩效研究:以唐河县为例[D]. 贵阳:贵州大学,2015.
- [2] 张丽雯. H市近十年来惠农政策实施效果研究[D]. 太原:山西师范大学,2012.
- [3] 凡华农. 我国惠农政策的成效评价研究:基于公共品供给效率视角[D]. 武汉:华中师范大学,2012.
- [4] 张金梅. 陕西省惠农政策执行绩效评价及对策研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2012.
- [5] 柏相. 南充市嘉陵区强农惠农政策实施状况调查研究[D]. 成都:电子科技大学,2014.
- [6] 赵雅雯,胡梦醒. 关于安徽省濉溪县道口村强农惠农政策的调查研究[J]. 淮北职业技术学院学报,2012,11(1):33-35.
- [7] 王元成. 惠农政策的成效评价:农民视角——基于全国245村3641户农民的调查与思考[J]. 东南学术,2012(1):129-138.
- [8] 周建群. 强农惠农政策效应实证研究[J]. 东南学术,2012(6):49-60.
- [9] 卿军. 落实和完善强农惠农富农政策的思考[J]. 广西农学报,2012,27(4):73-75.
- [10] 吴建国. 关于加强强农惠农资金监管的建议[J]. 财政监督,2011(21):39.
- [11] 张金梅,邓瑾. 惠农政策实施效果评价及对策研究:以国家级贫困县为例[J]. 中国农学通报,2011,27(26):218-222.
- [12] 熊剑平. 基于DEA的江西省惠农政策绩效评价[J]. 科技广场,2011(12):142-145.
- [13] 万春桥. 进一步完善财政强农惠农政策的建议[J]. 经济研究参考,2014(30):18-19.
- [14] 郭克友,郭晓丽,王艺伟. SVM参数优化方法分析与决策[J]. 计算机测量与控制,2016,21(6):255-258.
- [15] 王春来,张森原,崔璐,等. 训练样本数量选择和总体分类精度的关系研究[J]. 河南城建学院学报,2015,24(3):52-55.
- [16] 杨长坤,王崇倡,张鼎凯,等. 基于SVM的高分一号卫星影像分类[J]. 测绘与空间地理信息,2015,38(9):142-145.
- [17] 高清竹,李玉娥,林而达,等. 藏北地区草地退化的时空分布特征[J]. 地理学报,2005,60(6):965-973.
- [18] 刘晓东,刘荣堂,刘爱军,等. 三江源区草地覆盖遥感信息提取方法及动态研究[J]. 草地学报,2010,18(2):155-157.
- [19] 颜梅春,张友静,鲍艳松. 基于IKONOS高分辨率影像的城市草地信息提取研究[J]. 草业学报,2004,13(6):34-37.
- [20] 刘冰,吴超,林怡. 混合核特征加权SVM遥感湿地空间分类[J]. 测绘工程,2016,25(7):13-17.
- [21] 李亚刚,李文龙,刘尚儒,等. 基于遥感技术的甘南牧区草地植被状况多年动态[J]. 草业科学,2015,32(5):675-685.
- [22] 陈冠宇,李向,王岭玲. 基于大数据的遥感图像植被识别方法[J]. 地质科技情报,2016,35(3):204-209.
- [23] 黄祥,杨武年. 结合灰度和基于动态窗口的纹理特征的遥感影像分类[J]. 测绘科学技术学报,2015,32(3):279-281.
- [24] 焦蓬蓬,郭依正,刘丽娟,等. 灰度共生矩阵纹理特征提取的Matlab实

(上接第213页)

现[J]. 计算机技术与发展,2012,22(11):169-171.