

# 陕西农村公共政策面临的困境与出路

杜智民<sup>1</sup>, 雷晓康<sup>2</sup>

(1. 长安大学 政治与行政学院, 陕西 西安 710064;  
2. 西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710127)

**摘要:**在分析农村公共政策在陕西执行的现状及实施效果的基础上, 讨论了陕西实行农村公共政策过程中面临的困境及解决问题的政策建议。分析认为, 应从灵活运用政策、改革财政补贴方案、完善政府监督及培训、加强政府宣传、严格惩罚制度5个方面着手, 提升农村公共政策作用效果。

**关键词:**陕西; 农村; 公共政策; 二元经济结构

**中图分类号:** F320; F320.2

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-6248(2011)03-0043-06

2007年底, 由美国次贷危机引发的全球性经济金融危机对世界经济产生了巨大的消极影响。2008年11月5日召开的国务院常务会议提出了扩大内需的措施, 明确了扩大国内需求, 特别是居民消费需求作为拉动经济增长的主攻方向及指导方针。据相关研究显示, 在国内需求中, 消费需求每增长1个百分点, 大体相当于投资增长1.5个百分点的拉动作用。但是, 中国的高收入人群消费需求已基本接近饱和, 而中低收入人群, 特别是占人口大多数的农村居民虽然有需求但没有消费能力。所以, 中国拉动内需的主战场就在于拉动农村消费。针对中国城乡的二元市场结构, 国家出台了一系列拉动农村消费的公共政策。

村是中国现代化进程中的重大任务, 是从根本上解决农村问题的战略举措, 是解决中国“三农”问题的根本方针。为此, 中国实行了一系列农村公共政策, 来应对“积劳成疾”的农村问题。

## (一) 陕西现有农村公共政策执行现状

2005年, 商务部启动了“万村千乡”市场工程, 旨在运用现代流通方式, 建立新型农村市场流通网络, 改善农村消费环境, 保障农民方便消费、放心消费, 促进国民经济持续、快速、健康发展。2008年, 陕西省新建农家店5 616个, 累计建成标准化农家店18 033个, 配送中心62个。陕西省“万村千乡”市场工程的实施区域扩大到了100个县(区), 覆盖全省农业人口的96%。标准化农家店覆盖86.3%的乡镇, 48.1%的行政村。承办企业全年吸纳农村富余人员就业10 780人; 当年新增利税2 241.2万元, 增长19.5%; 农村连锁企业实现销售额31.65亿元。

## 一、陕西现行农村公共政策及实施效果

党的十六届五中全会指出, 建设社会主义新农

收稿日期: 2011-06-06

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划项目(09YJA630132); 陕西省社会科学界重大理论与现实问题研究项目(2011Z052)

作者简介: 杜智民(1969-), 男, 陕西合阳人, 教授, 管理学博士。

2008年12月,国务院办公厅下发《国务院办公厅关于搞活流通扩大消费的意见》,明确提出从2009年2月1日起,家电下乡开始在全国推广。2008年10月,财政部与商务部印发《家电下乡推广工作方案》(财建[2008]680号),陕西省等14个省、自治区、直辖市及计划单列市开始推广家电下乡。其后,销售补贴类家电产品由前期的彩电、冰箱(含冰柜)、手机、洗衣机4类,增加了电脑、热水器、空调、微波炉、电磁炉等,共计9类补贴产品。每户限定购买补贴产品的数量由每类产品1台扩大为2台,按照产品最终销售价格的13%给予补贴。截至2009年8月中旬,陕西省共销售家电下乡产品超过45万台,销售额超过7亿元,补贴金额6000多万元,兑付率为62%。陕西省财政厅副厅长韩中林表示,陕西省家电下乡政策实施4年,可实现家电下乡产品销售900万台,销售额110亿元,算上其他消费性支出50亿元,累计可拉动消费160亿元。

2004年以来,中央和陕西省政府相继出台了免征农业税、粮食直补等一系列惠农政策。2004年在全省32个粮食主产县(区)实行粮食直补政策,经测算,全省32个县(区)粮食直补资金共计1.56亿元,亩均补贴8元,最高的县(区)亩均补贴19元,最低的县(区)亩均补贴4元。

## (二) 陕西现有农村公共政策执行效果评价

公共政策是政府制定并付诸实施的旨在解决某一问题的具有权威性的行动准则<sup>[1]</sup>。公共政策主体即政策制定者,包括直接或间接参与、影响、决定公共政策过程的组织和个人。公共政策的客体是政策的作用对象,即政策要解决的问题与政策影响范围内的人群。政府是主要的公共政策主体。政府为实现职能,以公共政策为手段、工具,保护、满足一部分人的利益需求,同时抑制、削弱甚至打击另一部分人的利益需求,通过政策作用去调整利益关系,在原有利益格局的基础上形成新的利益结构。

### 1. 直接效果

美国学者戴维·伊斯顿认为,公共政策是对全社会的价值做有权威的分配,公共政策是政治系统权威性决定的输出<sup>[2]</sup>。公共政策根据主体的偏好分配社会价值。在有限的社会资源下,通常都是一方多得,一方少得。中国一直以来存在“重城轻乡”的

观念,以农养工,城镇成为社会的强势方,而农村处于相对弱势地位。在当前应对金融危机、拉动农村消费需求的要求下,公共政策偏向弱势的农村,是政治系统对社会价值的公平分配的体现。因此,要转变观念,实现城市反哺农村,城乡协调发展,解决城乡之间的公平问题。在政策体系的建构中,我们要根据城镇、农村、企业利益复杂性的要求,对各种价值进行合理的排序,再做出价值选择。

“万村千乡”市场工程2005年在陕西执行以来,农村经营销售网络基本建立,在陕西实施的各项农村政策达到了很鲜明的直接效果。2009年上半年全省城市市场实现零售额860.41亿元,增长18.8%,县及县以下农村市场实现零售额412.17亿元,增长18.7%,城市略高于农村市场0.1个百分点,而上年同期城市高于农村6.1个百分点,城乡市场差距明显缩小<sup>[3]</sup>。家电下乡以带动经济增长为动机,以农村消费增长、扩大内需为目标,对农民进行消费环节的补贴。这一政策实施的直接效果是对农村消费的拉动,2007年陕西省农民人均纯收入达2645元,比2006年增加385元,增长17%,农民生活性消费支出人均达到2559.6元,较上年增加378.6元,增长17.4%,全省农村社会商品零售额达到603.79亿元,年增长率达到14%<sup>[4]</sup>。粮食直补政策以2008年为例,全省农民补贴面积按照陕北人均4亩、关中人均1.4亩、陕南2.2亩(各县存在一定差异,均为约数)来计,人均补贴额80~160元,约占2008年全省农民人均纯收入3136元的2.6%~5.1%。

### 2. 附带效果

公共政策主体作出的价值取向在一定程度上决定着政策的客体范围。对象范围的选择解决了政府应该做什么的问题。戴伊认为,“公共政策是关于政府所为和所不为的所有内容”<sup>[5]</sup>。政府作为是公共政策,政府无力作为、不能作为或根本不作为同样是公共政策。因此,政府的不作为正如其作为,可能同样对社会产生重大的影响<sup>[6]</sup>,产生公共政策的附带效果。

“万村千乡”市场工程在建设农村经营销售网络的同时,为企业扩展了农村市场,打通了商品销售渠道。家电下乡政策中,政府对家电下乡范围内的9种家电消费品补贴占最终销售价格的13%。家电补贴由地方财政补、还是由中央财政补,怎么补,补给谁是这项公共政策讨论的焦点,也会对政策的实施

产生不同的附带效果。其中之一就是带动了家电下乡产品的生产厂家,为他们开拓了农村市场,而对于没有选入家电下乡的产品品牌形成了市场排挤。粮食直补政策补贴按面积计算,一亩田不论产量多少,都得到同样的补贴,这样反而不利于刺激农民的生产积极性,不利于农业发展和农民收入的提高。

### 3. 意外效果

公共政策的执行所产生的效果出乎意料,达到意外效果。由于农村基础设施建设落后,中国仍有 740 多万人没用上电,9 万多个行政村不通公路,广播、电视、通讯等信息基础设施建设滞后。家电下乡政策实施后,由于担心家电使用产生的水电附加费用过高、农村基础设施滞后而无法使用家电,由此阻止了购买欲望的现象非常普遍。这使得农村基础设施的问题再度引起重视,一定程度上可以推动农村基础设施建设。这可以说是家电下乡政策实施的意外效果之一。“万村千乡”市场工程的顺利实施,集中改变了县乡集贸市场等流通基础设施滞后的现状,改变了过去政府事难办的形象,增强了地方政府的公信力,这也是公共政策意外效果的一个例子。

## 二、农村公共政策执行中存在的问题与原因

执行公共政策取得成绩的同时,也存在着很多问题。陕西省农村公共政策的具体执行过程中,出现了很多问题,影响农村公共政策的执行效果。

### (一) 农民方面

农村公共政策在农民中执行的问题主要体现在家电下乡政策和粮食直补政策上。陕西省在家电下乡政策的具体实施中发现,不同地区政策环境不同,政策实施的效果也不同。按照农村经济实力,陕西省北部农村经济整体实力较强,但内部贫富分化比较严重。由于陕北地区能源资源丰富,资源聚集的乡、行政村,资源开采、经济开发使农民收入剧增,甚至高过一般城市居民收入;其他没有资源的乡、行政村缺乏收入来源,经济相当贫困。陕西中部、南部农村主要依靠农业、果业等产业,经济实力较弱,受经济危机影响较大,农民收入降低。家电下乡政策补贴采用“一刀切”的办法,使用同一种报销比例。富裕地区、经济条件较好的农民,在没有此项政策的情况下也会购买需要的家电,或者对家电的功能、品牌

要求较高,购买时并不把家电下乡产品作为首选,对消费的拉动效果不明显;贫困地区、经济较差的农民,由于收入太低,补贴的比例不足以支持他们购买家电,家电使用的附加消费(水、电等费用)的提高也会成为影响其消费的阻力。而中等收入的农民毕竟有限,对农村消费需求的拉动很有限。这样一来,家电下乡公共政策的实施效果就会大打折扣。

粮食直补政策的实施并没有把农民的寻租行为考虑在内。按土地面积补贴,无法形成对农民种粮积极性的激励,反而产生了农民的寻租行为。一方面,补贴对产量高的农田没有奖励意义;另一方面,补贴对低产、无产农田没有激励意义。农民种多少都一样,自然不会用全力。

### (二) 企业方面

企业是农村公共政策的执行人,也是受益人。家电下乡政策执行,政府对家电企业进行招标,并对招标企业的质量进行把关和监督。由此,家电下乡涉及到的企业主要有中标生产企业、未中标生产企业和家电下乡销售点。企业在家电下乡政策执行中的表现,直接影响到农民对政策的期望。

#### 1. 中标企业

在调研基础上,根据农村的消费特点和消费水平,商务部、财政部专门制定了符合农民需求的家电下乡产品标准,通过招标的方式确定中标产品。在 14 个省、自治区、直辖市、计划单列市推广工作招标中,共有 90 家生产企业的 1 264 个型号的产品中标。中标企业的问题主要集中在产品质量和售后服务。政府对中标产品的质量和售后要求比较严格,在节能、环保、耐用、安全等方面提出明确要求,并根据农村环境特点对产品性能等进行改造。这些改造增加了生产企业的成本,但是由于政府最高限价,中标企业的利润减小,没有赚头。另外,经济危机下,家电生产企业库存增加,在库存无法顺利出清的情况下,部分企业违规操作,向农村销售翻新废旧家电等,从而降低了家电下乡政策的信用度。

#### 2. 未中标企业

家电下乡为中标企业打开了农村市场,潜在效果就是对未中标企业形成了市场排挤。因此很多未中标企业或未中标产品与真正的家电下乡产品争抢市场。有的企业也模仿起家电下乡政策,要求消费者提供储蓄账号,企业自己向消费者提供补贴。而另一种方式更加简单:不少非中标企业的非中标产

品索性打出了“直降 13%”的招牌,有的渠道商则采取全场直降的宣传策略。陕西较大的手机专卖店讯捷推出了“城乡统筹拉动内需,全面直降 13%”的促销活动。家电下乡的补贴申报程序繁杂,“山寨版”家电下乡无疑可能因为可以省去这些手续而更有市场。这种行为使农民得到了实惠,但是对中标企业就形成了打击,不利于政策的持续性。

### 3. 家电下乡销售点

家电下乡的销售点由于要严格执行限价销售,企业的利润空间极小。同时,企业被严格要求进行送货服务等,由于提货、送货费用很大,这让经销商参与家电下乡的积极性不高。另外,很多销售点库存很多,家电下乡产品销售抑制这些库存商品的销售,因此对于经销家电下乡产品瞻前顾后。

“万村千乡”市场工程实施中,参与企业的结构不合理的情况比较突出,消费品农家店和农资农家店建设比例失调;经营农资的较大,日用商品的比例少。造成这一问题的原因,一方面在于日用品利润较农资低,而对农村的需求也有限;另一方面在于缺乏有实力的大型日用品连锁企业的参与。另外,农家店的配送服务质量参差不齐,配送服务成本高,服务质量提高较难。

## (三) 政府方面

### 1. 政府补贴

政府补贴是家电下乡政策的关键点。补贴的力度、方法、程序都直接影响到政策实施的效果。一直以来,政府工作效率、工作程序就是政府改革的软肋。

家电下乡政策补贴,由销售网点在农民购买下乡产品后 3 日内将销售信息录入家电下乡信息管理系统,农民在规定时间内到户口所在地乡级财政部门申报补贴。乡级财政部门初核后,报县财政部门,县财政部门审核确认后,将补贴资金通过银行直接拨付到农民储蓄账户上。由于补贴程序太多,时间过长,就影响农民的购买意愿。陕西省在实际操作中也发现了这一问题。据统计,2009 年上半年陕西省 76 家中标销售企业共备案销售网点 4 060 个,销售家电下乡产品 288 235 台(部),销售金额 4.47 亿元,应兑付资金 5 811 万元,已兑付补贴资金 3 407 万元,补贴资金兑付率 53.15%,低于全国平均水平。“万村千乡”市场工程的实施,国家对建设农家店的补贴资金数量较少,而且没有相应的配套政策,影响到大中型连锁超市参与,不利于农家店结构比

例平衡和服务的提高。

同家电下乡一样,根据前文,粮食直补政策的按土地面积补贴,反而影响了粮食的产量,也使政策有失公平。没种粮、种经济作物的农民可以得到本不该得到的种粮补贴,真正种粮的却亏损了,而且种粮越多亏得越多。

### 2. 政府监督

政府监督的对象包括对政府、企业的监督。政府监督的内容不仅包括对政策实施过程中各方行为的监督,还包括对政策实施中发现问题的及时反馈。家电下乡政策实行财政逐层拨款,这就无法避免政府寻租行为的发生。一些财政困难的县、乡、村可能存在截留或者挪用家电下乡补贴的情况。同时,企业在政策执行中拥有很大的主动权,也必须由政府进行监督,否则上述企业的寻租情况无法避免。

“万村千乡”市场工程的农家店网点布局、配送比率、商品质量管理、明码实价等情况,都很容易发生问题。新建市场是有难度的,这种难度会成为参与企业、农家店网点偷工减料的诱因。例如农村直补政策补贴的不合理,就应该及时反馈,及时矫正政策偏差,防止对国家财政的更多浪费。

### 3. 政策宣传

从 2008 年 12 月启动家电下乡工作以来,陕西省备案的家电下乡销售点已超过 2 000 个,销售网络已覆盖所有县区,在全国第二批新进入省中名列前茅。但是陕西省商务厅的统计数据显示,2008 年 12 月 16 日至 1 月 4 日,全省销售中标产品 370 台(部)。这个数字囊括了所有家电下乡产品品类,销售总额 422 529 元。这样的业绩与之前的设想差距过大。这是由于家电下乡政策实施时配套的宣传力度太弱,农民对于政策不了解,接受政策困难。

## 三、提升农村公共政策作用效果的政策建议

### (一) 灵活运用政策

农村公共政策的实施过程中不断发现的问题,需要灵活运用政策进行调整,维护农村公共政策的执行效果。第一,应对农民的个体差异,可以根据农民年收入划分不同等级,不同等级实行不同的报销比例。第二,在农村基础设施建设、社会保障建设不断完善的情况下,增加配套的扶持补贴政策,实际上

是变相增加农民的收入,从而解决了农民担心家电附加消费的问题,农民家电等消费需求就会不断提高。第三,还可以体现在家电下乡补贴的财政分担上。陕西省范围内具有农业户籍的农村居民在家电下乡推广时间内购买规定的家电产品时,享受销售价格的13%的资金补贴。补贴资金由中央和省级财政分别负担80%和20%。其中宁强、略阳、勉县、陈仓区4个地震重灾县区补贴资金全部由中央财政负担。这样,因人、因地、因事制宜,灵活完善、运用政策,有利于达到目标。

## (二) 改革财政补贴方案

回顾和反思家电下乡政策和“万村千乡”市场工程的实施过程,出现的问题一般都是钻政策的漏洞,而补贴政策就是农村公共政策的最关键漏洞。为完善财政补贴政策,陕西省家电下乡进一步简化了财政补贴兑付程序,全省推行“补贴资金由销售网点现场审核并垫资兑付,财政部门与销售网点定期结算”的兑付程序。这样简化了家电下乡政策的补贴程序,创新地解决了相关问题,防止因为购买、补贴不同步而出现“山寨”家电下乡有空可插的现象,明确了政府的决心,提高了农民对家电下乡政策的信心。

“万村千乡”市场工程,由开始的国家试点企业每带动连锁1个村级店,经验收合格后中央财政直补3800元,每带动1个乡(镇)店经验收合格后直补2800元;对建设或改造配送中心的银行中长期固定资产投资贷款,予以3%的贷款利息补助。到现在实行从每个乡级农家店补助4000元,每个村级农家店补助5000元,对建设或改造配送中心的银行中长期固定资产投资贷款,予以1年贷款利息补助,贴息率为5%的补贴政策。提高补贴金额,增强“万村千乡”市场工程对大中型连锁超市的吸引力,有利于优化农家店结构比例,提高服务质量。

粮食直补政策的补贴政策,可以由按地补贴改为按粮食产量补贴,把钱补贴给那些真正种植粮食的农民,体现公平,做到既节约资金,让国家有限的资金发挥出最大的效益,更有利于调动那些真正种植粮食农民的种粮积极性,确保国内粮食安全。

## (三) 完善政府监督及培训

完善政府监督,是农村公共政策顺利实施的保证。家电下乡政策容易出现县级商务主管部门因为

体制不顺、经费不足、人员少和设施落后等问题,或者个别县级商务主管部门借网点备案变相收费,个别工作人员刁难企业,拖慢家电下乡脚步的现象。同时,企业在政策实施中的寻租问题也是无法完全避免的。陕西省商务厅要求各级商务、财政部门和中标销售企业要切实加强组织领导,加大工作力度,抓紧网点备案和网点标准化建设,加快全省销售网络建设,建立健全监管、考核机制,让家电下乡真正惠及农民。

同时,“万村千乡”市场工程在农家店网点布局、配送比率、商品质量管理、明码实价等几个关键环节方面必须加强管理,要求承办企业开展对农家店培训,政府聘请专家对各农家店店长进行培训。同时,要加强对各农家店的检查力度,运用定期检查和暗访相结合的方式,促使承办企业做好各方面的工作。

粮食直补政策在陕西的实施过程中,个别地方出现了拖延、克扣、利用粮食补贴的事件,例如,陕西省大荔县官池镇出现上万名群众没领到应得的种粮补贴的事件。这类事件的出现,正是对基层政府监督缺乏的表现。

## (四) 加强政府宣传

由于农民自身的局限性,农村公共政策实施的前提就是宣传工作。只有农民清楚地了解了政策的内容及对自己的好处,才能够配合政策的实施。2008年家电下乡政策实施初期,效果并不好。2008年6月10日至7月10日,陕西省开展了家电下乡宣传月活动。各级主管部门坚持把宣传工作作为推进家电下乡的有力抓手,努力以活动带宣传,以宣传促销售,扎实有效地开展了一系列家电下乡宣传活动,收到了良好成效。截至2009年7月15日,全省76家中标销售企业共备案销售网点4399个,销售补贴家电344513台(部),销售金额5.56亿元,已兑付195010台(部),补贴资金4040万元。仅宣传月期间,全省销售80492台(部),兑付61180台(部),销售量增长18.2%、兑付率由之前的53.15%变为72.1%。由此可见,政府的宣传对于实施农村公共政策的重要性。

## (五) 严格惩罚制度

严格的惩罚制度可以约束违规行为的出现。家电下乡政策执行中,未中标企业搞的“花样”就是政

府处罚力度不够的有力证明。中标企业的偷工减料、未中标企业的瞒天过海、基层政府的寻租,都可以通过明文规定处罚,约束企业和政府的不法行为。“万村千乡”市场工程和粮食直补政策的实施中,同样出现了寻租行为,对这些违规行为的惩罚就是对政策公平性的维护,也是实施农村公共政策的保证。

## 四、结 语

在经济危机影响下,扩大内需成为中国当前拉动经济增长的主攻方向及指导方针,农村市场成为扩大内需的主战场。但是二元经济结构下的农村市场“积劳成疾”,国家先后出台公共政策以拓展农村市场,拉动农村消费需求。

农村公共政策问题的解决具有很强的现实意义,因为其关系到社会主义新农村的建设,关系到城乡一体化的推进,更关系到社会主义和谐社会的建设。中国是人口多的农业大国,而陕西又地处西部地区,其农村问题更是我们面临的严峻挑战。如何解决好陕西及其他地区农村问题是摆在我们无法回避的迫切任务。面对这个挑战,没一劳永逸的办法,最有效的措施就是改革农村公共政策,使其顺利地落实,同时要做好收入分配、农民增收等工作,防止城乡之间以及农村内部贫富差距扩大。经济危机在短期内增加了解决农村公共政策问题的难度,但从

长远看,经济危机对解决农村公共政策问题也提供了契机。

如果能够有针对性地采取上述各种措施,建立并完善解决陕西农村公共政策问题长效机制,经济危机可能在一定程度上加快了解决农村公共政策问题的步伐。同时,认真总结陕西农村公共政策改革的实践和经验,对其他地区农村公共政策的执行大有裨益。

## 参考文献:

- [1] 陈庆云. 公共政策概论[M]. 北京:中央广播电视大学出版社,2003.
- [2] 吕 炜. 中国公共政策:演进、评价与展望[M]. 大连:东北财经大学出版社,2006.
- [3] 陕西省统计局. 刺激消费政策显现 消费品市场稳步增长[EB/OL]. (2009-08-13) [2011-05-15]. <http://www.sn.stats.gov.cn/news/tjxx/200981384740/htm>.
- [4] 佚名. 陕西家电下乡最高拉动消费将达到 528 亿元[EB/OL]. (2008-12-09) [2011-05-15]. <http://www.2gosen.com/Html/xiyiji/xiyijixinwen/2008/12/0693346.html>.
- [5] 戴 伊. 理解公共政策[M]. 彭 勃,译. 北京:华夏出版社,2004.
- [6] 张凤合. 公共政策价值取向中的政策空间[J]. 南京社会科学,2005,22(5):38-43.

## Difficulties and solutions to Shaanxi rural public policy

DU Zhi-min<sup>1</sup>, LEI Xiao-kang<sup>2</sup>

(1. School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China;

2. School of Public Management, Northwest University, Xi'an 710127, Shaanxi, China)

**Abstract:** Based on the analysis of the implementational status and effective of rural public policy in Shaanxi, this paper discusses the difficulties of the implementation rural public policy and gives the solutions to this problem. The analysis result shows that Shaanxi should apply the public policy method, perfect the government supervision and training, strengthen the government propagation and act strictly according to the regulation to gain the public policy progress for Shaanxi rural areas.

**Key words:** Shaanxi; rural; public policy; dual economical structure