

关于浦东新区农民增收 主要补贴政策研究

马佳 张孝宇 马莹 王丽媛

为贯彻落实中央政策,加大强农惠农政策力度,切实促进农民增收,自 2010 年起,浦东新区(简称“新区”)出台并完善了《关于务农农民直接补贴实施办法》《关于农村土地承包经营权流转补贴实施办法》《2011 年村级组织运行费用补贴专项资金使用管理办法》等政策。2016 年 11 月,新区又出台《浦东新区农民增收补贴政策实施细则》,将农民增收补贴聚焦为农村土地承包经营权规模流转补贴、涉农经济组织吸纳本区农村户籍劳动力就业补贴、务农农民直补等。同年 12 月,国务院办公厅印发了《关于完善支持政策促进农民增收的若干意见》。如何贯彻落实中央文件精神,有机结合以往下发的相关文件思路及举措,调整并完善新区农民增收补贴政策,形成合力,配合推进农业供给侧结构性改革的主线,加快培育农民增收新动能,促进农民增收,是当前迫切需要研究的课题。

一、浦东新区农民增收主要补贴政策与政策评价

(一) 浦东新区农民增收主要补贴政策

2011 年,新区在精心谋划和统筹下制定了促进新区农民增收的顶层设计方案,区农委在此方案的指导思想下制定、出台了《浦东新区关于务农农民直补政策实施办法(试行)》等若干政策。

该系列政策提出了“人头”直补、“龙头”激励和“田头”引导等促进农民收入增加的主要政策思路,在此基础上,新区从“人头”“龙头”和“田头”等几个方面相继出台了相关完善和改进的政策。具体来说:

“人头”政策主要是对直补政策实施的范围进行了调整。2013 年将直接从事涉农领域工作的农民调整为直接或间接从事涉农领域工作的农民,扩大了补贴的范围;并且对不在补贴范围的对象进行了调整,将不符合补贴条件的人员排除在补贴之外,使农民直补政策更精准、高效。

“龙头”政策主要是明确和扩大了涉农经济组织的定义。2015 年明确将注册地和经营地均在浦东新区的各类涉农企业、农民专业合作社和家庭农场(含加工、流通、服务等类型涉农经济组织)纳入补贴范围,增加了家庭农场的就业补贴,并取消了补贴期限不超过两年的规定,使涉农经济组织能吸纳本区农民充分就业,促进农民收入持续稳定提高。

“田头”政策主要是调整了补贴金额和补贴对象。2013 年提高了土地流转的指导价格,2014 年提高了土地流转的补贴金额,将 500 元/亩/年的补贴增加至 800 元/亩/年,并取消了流入方的补贴资格,变为由流出方全额享受补贴,使补贴能更好的促进农民非工资性收入的稳定增加。

(二) 政策效果评价

从总体看,新区促进农民增收政策对增加农民收入,缩小城乡居民收入差距起到了积极有效的作用。农村居民家庭人均可支配收入从 2010 年的 13898 元增加到 2016 年的 27908 元,年均增幅 12.33%,明显高于同时期新区居民收入或全市居民收入的增

幅，城乡居民收入也从 2010 年的 2.33:1 降低为 2016 年 2.00:1。

然而，普惠的各项农民增收政策缺乏对区域差异的考虑，政策效果也存在南北差异，政策仍有一定的完善空间。南部各镇的增长幅度逐步放缓，北部各镇的增长幅度逐步上升，在相同政策下南北各镇的增长呈现出差异性的增长趋势。

1. 基于“两高一快”目标的政策效果评价

“三头”政策是在“两高一快”（浦东农民收入的增长高于全市城乡居民收入增幅、浦东农民收入的增长高于新区 GDP 的增幅、浦东农民收入的增长快于城镇居民收入的增幅）的工作目标下提出的。从这个目标看，“三头”政策取得了较好的成效。

2011—2016 年期间，新区农村居民人均可支配收入实现连续快速增长，农村居民家庭人均可支配收入从 2010 年的 13898 元增加到 2016 年的 27908 元，总体增加了 14010 元，年均增幅 12.33%，其中以 2015 年 15.26% 的增幅居首位。不仅显著高于全市城乡居民收入 9.34% 和新区地区生产总值(GDP) 10.47% 的年均增幅，也高于浦东城镇居民家庭人均可支配收入 9.56% 的年均增幅，城乡居民收入比从 2010 年的 2.33:1 降低为 2016 年 2.00:1，有效缩小了城乡居民收入差异。

2. 基于时空变化的政策效果评价

(1) 基于时间序列的政策效果评价

在“三头”政策出台之前的 2006—2010 年，城镇居民收入增长幅度是连年高于农村居民收入增长幅度的，且两者的差距有不断扩大的趋势。居民城乡收入从 2005 年的 1.95:1，扩大到 2010 年的 2.33:1。而在农民增收政策出台和不断完善后，城镇居民收入增长幅度是连年低于农村居民收入增长幅度，且在经过 3 年相似的变化趋势后，城镇居民收入增长幅度和农村居民收入增长幅度的变化出现分化，农村居民收入增长幅度明显高于城镇居民收入增长幅度，两者收入从 2.33:1 逐步缩小到 2.00:1。该政策对于增加农民收入，缩小城乡居民收入差距的效果明显。

(2) 基于空间对比的政策效果评价

从农村居民的人均可支配收入增幅看，2011—2016 年新区的平均增幅为 12.33%，仅低于崇明县 14.41% 的平均增幅，且 2016 年的绝对值达到 27908 元/人，排位比政策推出前的 2010 年升了一位，政策对农民收入增加起到了重要作用。

3. 基于区内差异分析的政策效果评价

从镇的层面看，增收政策还有较大的改进空间，政策没有充分考虑各镇的资源禀赋差异和经济、产业发展水平的差异，导致在政策引导下，各镇农村居民收入增长的增长点趋同、增长差异越来越小。这也从一个侧面反映了新区的农民增收政策缺乏有效的激励机制促进各镇差异化增收。这种无差异的政策不利于各镇发挥各自的资源和优势寻找新的农民增收增长点。

在政策作用下全区整体增幅保持了一个较快速度，但南部镇的增长速度逐步放缓。2011 年农村居民收入增长幅度的南北差异很大，各镇增幅主要分布在收入增长最快组增幅 12.81%—15.4% 和最慢组 (5%—8.8%)，且分界线明显；到 2015 年，农村居民收入增长幅度已经趋同，收入增长分布在较快组 (11.21%—12.8%)、一般组 (10.11%—11.2%) 和较慢组 (8.81%—10.1%)，且分布的界限也不明显；到 2016 年，除了 1 个镇（唐镇）在较慢组和 1 个镇（唐镇）在最快组外，其余的 21 个镇全部分布在较快组 (11.21%—12.8%) 和一般组 (10.11%—11.2%) 之间。虽然全区整体的增幅保持了一个较快速度，但从各镇数据看，南部镇的增长速度呈现出一个逐步放缓的过程。

二、存在的问题及原因分析

(一)当前补贴政策存在的问题

1. 补贴政策的路径依赖较强

政策完善受限于原有政策框架。新区的农民增收组合政策是 2011 年推出，组合政策的政策框架是基于当时新区的经济发展水平、发展阶段与发展目标而制定。随着新型城镇化发展，城乡统筹发展的不断推进，新型农民、新型农业经营主体不断发展壮大，城乡发展的目标和方向也发生了一些变化，而现行的农民增收补贴政策在政策完善过程中受限于原有政策框架，调整的力度有限，如农民的定义没有及时适应时代和经济发展所带来的农民的内涵的变化。这使农民增收政策的补贴对象有失精准，在一定程度上会影响政策效果。

2. 增收补贴不够聚焦

目前，务农农民直补和土地流转补贴等直补类的补贴金额占比较大，两者占“三头”总补贴金额的一半左右。普惠制的长期直补引致了受补贴者对补贴金的依赖，这会导致补贴政策的内生动力不足，后续财政持续追加投入的压力较大，陷入依靠政府补贴维持农民增收的不良循环。在财政补贴相对稳定的情况下，财政补贴对农民增收的效应难以持续发挥重要作用，农民收入高速增长的趋势难以为继、农业收益低、农业用工人员技术含量低等一系列问题会接踵而至。

3. 市场机制引入不足

农民增收补贴模式依托政府主导成型，明显缺乏一种内生动力，仅靠财政支撑的政府推动模式也降低了农业企业后期成长的活力。在农民增收补贴政策实施的初期，政府主导不失为合乎逻辑的正确选择，财政投入的边际效益也很明显，农民增收的效果很明显。然而，一片大好的势头背后却面临在市场寸步难行的困境，深层次的原因就在于长期的政府主导模式使得新区农民增收补贴模式难以生长出自发动力，财政投入的边际效益逐渐消失，政策的效果随着时间的推移不断减弱。

4. 补贴资金的管理体制机制有待完善

随着政策多维度、多层次的覆盖和政策的不断完善与调整，补贴的类型不断增加，补贴的范围对象也会有所变化。如农民直补政策在 2013 年就补贴范围的对象进行了调整，政策的调整就涉及补贴对象的进入-退出机制的建设。补贴管理的信息化建设滞后，诸如补贴对象的区内流动无法主动识别，导致重复领取，补贴对象在政策调整后不符合补贴要求，但仍继续领取补贴等问题无法避免，不符合要求的继续或重复领取补贴的人员不易被发现，且发现后承担的后果也较轻，违规成本低。这种政策执行效率方面存在的问题会影响政策的最终效果，反映的是当前补贴资金还未实现精细化管理，需要进一步完善。

5. 差异化的政策需求下政策供给的同质性较高

新区内南北经济、产业发展类型存在一定差别，南北地区的农民人数、涉农企业数量也有明显差异。这些差异使南北地区对农民增收政策的需求也会呈现明显差异，因而同一类补贴政策在南北部各镇对农民增收的效果也会存在差异。目前各类补贴政策在区内各镇是相对均等化实施，没有根据南北部各镇对政策的需求差异进行适当调整，未充分考虑南北发展和需求差异的补贴政策会出现政策结构性失衡的问题。同质性的政策供在满足差异化的政策需求时，政策效果难免有所折扣，只有结合不同镇的发展阶段和需求，对政策进行适当调整才能更有效地发挥作用。

(二)原因分析

一是经济和产业发展阶段的变化，农民对农业补贴的需求趋于多元化

农业发展已经从以保障粮食安全为主要任务的粮食生产阶段逐步过渡到了以促进农业产业化发展的新阶段。这些变化使农民收入的渠道从以种植收入为主的阶段转化为收入类型多元化的阶段，农业发展过程中新技术、新业态也不断出现，促使农民的内涵发生了变化，催生了诸多新的经营主体。这些新型农业经营主体已经不再是生计型或兼业型农户的简单再生产，而是走商品化经营、追求规模效益的扩大再生产，需要负担越来越多的种子、农机等物化投入成本及地租和雇工成本，生产已经进入了高投入、高成本时代，资本密集度显著提升；新型经营主体也不再局限于一般意义上的农民，他们更是在大众创业、万众创新时代的农民创业主力军，是现代农业建设中最活跃的有生力量。在这个阶段，传统的针对小农的普惠性补贴及简单化的直接补贴已经不能满足新型农业经营主体的需要。他们迫切需要的补贴政策是能有效解决融资难、融资贵的政策，需要政府设计内容更加丰富、层次更加清晰的财政、金融等工具组合的政策包。

二是政策环境的变化，政府-市场双轮驱动的政策调整方向促使补贴主体与补贴资金多元化发展

随着国家对盘活社会资产的政策不断放开，我国公共领域建设的融资模式发生了较大的政策变化，中央大力推进政府与社会资本合作模式，希望通过财政有限的资金撬动巨大的社会资本，实现产业、社会资本和政府的合作共赢，也通过公私部门的合作减少由信息不对称带来的经济运行效率损失。政策环境的变化意味着新区现行的政府主导下的农民增收补贴政策面临着转型，补贴主体与补贴资金都有更多的政策调整空间。

三是区域内部各镇的农业资源禀赋存在一定差异，导致各镇对政策的需求呈现出一定的差异

如新区南北农民和农业发展条件有较大差异，南部农民收入明显较低且农民体量较大，而北部农民收入高但是人数少；又如南片的土地一直是碎片化的，不利于产业化、规模化、组织化，而北部在这方面的障碍则较小……这些土地、劳动力的资源禀赋差异会大大削弱无差异的补贴政策效果。面对这些南北镇存在的差异，无差异的补贴政策已经难以满足各镇农村居民收入持续高速增长的需要，他们迫切需要的政策是充分考虑各镇的土地、劳动力差异情况、能激发新的增长点的政策。

三、相关建议

（一）适时调整补贴政策

不同发展阶段，补贴政策目标不同。新区应借鉴欧盟的经验，根据需要解决的农业发展问题采取不同的政策措施。当前新区的现代农业正处于鼓励农业的创新创业，加快经营方式转变，促进都市现代农业与二、三产业融合发展的重要阶段。在这个关键阶段，应弱化对一般农户的普惠制补贴，加大对农业新生代和农业创客们创新创业的补贴力度，加大对产业融合起到重要支撑作用的新型农业经营主体的补贴力度。可借鉴欧盟经验，通过对补贴期限及金额大小的调整来进行调节。

（二）聚焦补贴重点

这里的“重点”主要为重点补贴对象及重点补贴领域。将新区的补贴对象由广大农户向新型农业经营主体聚焦，向青年农民聚焦。以强化补贴政策的指向性和精准性为导向，重点向新型农业经营主体适度规模经营倾斜，向从事农业生产的青年农民倾斜。针对重点补贴对象，专门制定简化体制，使其更便捷地获得补贴，减少相应行政负担。摸清新型农业经营主体补贴的重点领域，如精准培训、资金需求等领域，为新型农业经营主体提供启动资金、完善农场咨询系统、开展精准培训和创新项目以帮助农民适应新技术等加强补贴力度。

（三）创新支农资金投入方式

采取项目制与“以奖代补”相结合的办法，积极探索实施“绿箱”政策。通过市场化运作吸引社会资金参与，形成合力并持续发力。运用担保、贴息、风险补偿、引导基金、保险等方式，逐步建立财政资金引导下的多元投入机制，鼓励和引导更多资本投入，特别是加大以农业保险方式保障农民收入力度。

（四）完善补贴资金的管理体制机制

建立统一的管理体制，避免多头管理。相关部门应加强对补贴资金的绩效评价与管理，明确责任分工，及时研究解决补贴政策执行中的关键问题，推动政策执行到位。借鉴欧盟经验，完善补贴政策的“负面清单”，加大“互联网+农业补贴”投入力度，通过建立并完善大数据平台，加强补贴的过程监督与及时反馈，提高补贴资金的实际绩效，防止套取补贴等现象。

（五）充分体现补贴政策的区域差异性

在保持补贴政策的持续性和稳定性的前提下，避免政策的“一刀切”。构建多层次的补贴政策体系，丰富补贴类型，并适时根据新区内各区域补贴政策执行效果进行调整。例如，针对受自然资源约束较大的区域，农户收入有限，可设立额外补贴保障这些区域农户生活，加大对这些区域的补贴力度。又如，充分考虑南北差异，结合南北对补贴政策的不同需求，设计不同政策的组合包，并给予各区域一定自主权进行差异化补贴，从而实现南北各镇间的竞争、协同发展，拉动农民增收。

（作者单位：上海市农业科学院、浦东新区农发中心）