

中国社会经济制度变迁前沿研究丛书

我国粮食补贴 政策研究

张红玉 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

中国社会经济制度变迁前沿研究丛书

我国粮食补贴 政策研究

张红玉 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

我国粮食补贴政策研究/张红玉著. —上海:立信
会计出版社, 2010. 2

(中国社会经济制度变迁前沿研究丛书)

ISBN 978-7-5429-2439-1

I. ①我… II. ①张… III. ①粮食—政府补贴—
财政政策—中国 IV. ①F812.0 ②F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 024376 号

责任编辑 洪梅春

封面设计 周崇文

我国粮食补贴政策研究

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com E-mail lxaph@sh163.net

网上书店 www.shlx.net Tel: (021) 64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 上海申松立信印刷有限责任公司

开 本 890 毫米×1240 毫米 1/32

印 张 8.625 插 页 2

字 数 232 千字

版 次 2010 年 2 月 第 1 版

印 次 2010 年 2 月 第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5429 - 2439 - 1/F

定 价 20.00 元

如有印订差错, 请与本社联系调换

序

改革开放三十多年来,我国粮食供求状况发生了根本性的转变。中国十多亿人口从普遍吃不饱到基本解决温饱问题,粮食供应从短缺到总量平衡并略有剩余,粮食生产从单纯追求提高产量到更多地注重改善质量,自给率不断提高,国家粮食安全程度日益巩固。在这一过程中,粮食补贴政策的作用功不可没。

新中国建立以来,我国粮食补贴政策历经变迁,尤其是 2004 年以来,该政策经历了里程碑式的变革,从原来以企业和消费者为主要受惠对象的间接补贴转变为以粮农为主要受惠对象的直接补贴,极大地提高了粮食补贴政策在维护经济安全中的作用。虽然目前该政策在目标选择、具体实施环节等方面还存在一定的不足,但由于它在政策效率等方面具有潜在的优势,在可以预见的将来,该政策仍将是政府促进和维护粮食安全的重要财政手段。

受能源危机和全球气候变化的影响,当今世界粮食供求状况发生了改变。经过几十年的工业化和城市化运动,国内社会经济环境也今非昔比,这些均使我国粮食补贴政策的进一步演进面临着前所未有的复杂局面。世界性粮食供应短缺要求我们这个人口大国必须保持足够的粮食增产势头,构建和谐社会要求政府解决工业化、城市化进程中积累的城乡收入差距问题,粮农作为农业内部比较利益低的农作物的生产者,其收入更是急需大幅度提高。但是,商品产量与价格间的关系却可能使粮食增产与农民增收两个目标间发生冲突,政府补贴政策设计因此陷入“两难”。更为重要的是,作为一个开放的经济体,补贴政策设计还需受到国际协定的制约,我们的粮食补贴政策需要在增产与增收、

对内增加补贴与对外承诺削减补贴之间寻找平衡点。

《我国粮食补贴政策研究》是作者在其博士论文基础上修改出版的。全书以历史发展的逻辑重新审视了新中国成立以来我国粮食补贴政策的变迁,对不同补贴政策的作用机制及其效率、现阶段增产与增收的矛盾、增加国内粮食补贴与实现农业补贴削减承诺间的权衡进行了深入研究。在研究视角上,突破了粮食补贴政策应以“粮食增产”为首要目标的观点,将其作为具有产量调节和粮农收入调节双重功能的财政政策加以研究,建议通过合理的政策设计,利用增收与增产间的传导机制,克服两者间的矛盾,让粮食补贴政策既能维护“粮食安全”,也能有效提高农民收入,为构建和谐社作贡献,符合我国现阶段社会经济发展的需要。在研究思路上,突破了现有成果对单项政策措施的研究,或对两项补贴方式的比较研究,理论联系实际,对我国粮食补贴政策从目标、措施、外部政策环境,到政策措施优化与创新的系统性进行全方位探讨,为进一步研究国内粮食补贴政策提供了铺垫。在研究框架上,突破了单纯就内生变量研究政策作用的方式,将政府行为和国际规则等外部变量引入分析框架,以便最大限度地利用好粮食补贴这一重要财政手段。

本着从实践中来到实践中去的原则,作者经过三年的努力,收集、整理了大量宏观资料和微观数据,特别值得一提的是,为确保研究的价值,作者几次深入粮食生产第一线,请教基层农经管理专家与农学专家,与农民进行面对面交流,获取了许多宝贵的一手资料,使其得以在理论研究与实践调查的基础上,合理评价我国当前粮食补贴政策的作用,提出在当前复杂国内外环境下进一步优化与完善我国粮食补贴政策的可行性建议,其中以农村粮食储备补贴构建政府与民间双重粮食储备体系的提议开拓了利用粮食补贴维护粮食安全的新思路,具有一定的创新性。我作为她的博士论文指导教师,对她取得的学术成果尤感高兴。

作为政府维护经济安全的重要财政手段,粮食补贴政策的价值不

容小觑,与之相关的问题具有重要的研究意义。希望本书只是作者对该问题研究的开始,今后可以看到其更有价值的研究成果。

楊君昌

于上海财经大学

2009 年 12 月

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究的背景和意义	1
一、研究的背景	2
二、研究的意义	7
第二节 文献综述	8
一、国外研究现状	8
二、国内研究现状	10
三、简单评价	13
第二章 粮食补贴政策目标	15
第一节 世界主要经济体的粮食补贴政策目标	15
一、世界主要经济体的粮食补贴政策目标简介	16
二、世界主要经济体粮食补贴政策目标变迁的决定因素	21
第二节 我国粮食补贴政策目标	21
一、我国粮食补贴政策目标的特征	21
二、调整我国粮食补贴政策目标的依据	23
第三节 我国粮食补贴政策目标的改进	39
第三章 我国粮食补贴类型及其作用机制	41
第一节 我国粮食补贴的类型	42
一、生产性补贴及其作用机制	42
二、流通性补贴及其作用机制	45

三、收入性补贴及其作用机制	51
第二节 我国粮食补贴的特点及其作用边界	54
一、生产性补贴的特点及其作用边界	54
二、流通性补贴的特点及其效率漏损	58
三、收入性补贴的特点及其作用边界	63
第三节 粮食补贴方式的国际比较与借鉴	65
一、发达国家粮食补贴方式及其特征	65
二、我国与发达国家粮食补贴方式的比较与借鉴	70
第四章 我国粮食补贴规模及其适度性分析	73
第一节 我国粮食补贴的规模	74
第二节 我国粮食补贴规模的适度性	77
一、效率模型的建立	78
二、超效率模型的建立	82
第三节 现有补贴规模的效率分析	85
一、运行效率	85
二、规模效率	87
三、启示	87
第四节 确定我国粮食补贴最佳规模的原则	90
第五节 粮食补贴规模不足的原因	92
第五章 我国粮食补贴的政策效果	97
第一节 双目标粮食补贴政策的效果	97
一、粮食补贴的增产效应	97
二、粮食补贴的增收效应	104
第二节 封闭经济中增产不增收的原因	106
一、同时实现“粮食增产”与“农民增收”的条件	106
二、粮食补贴对增产和增收贡献不对称的原因	111

三、结论	125
第六章 政策环境对粮食补贴政策的影响	128
第一节 经济发展战略与粮食补贴政策变迁	128
一、物质资本积累与消费者补贴	128
二、市场经济建设与流通性补贴	129
三、经济、社会安全与直接补贴、生产性补贴	130
第二节 当事人之间关系对补贴政策的影响	132
一、政府与粮食购销企业——委托—代理关系的影响	132
二、中央政府与地方政府——两级政府博弈的影响	136
三、地方政府与地方政府——同级政府博弈的影响	141
第三节 政府行为对粮食补贴政策效率的影响	145
一、基层政府意愿对补贴政策效率的影响	145
二、政府干预对补贴政策效率的影响	145
第七章 世界贸易组织对粮食补贴政策的影响	148
第一节 “入世”对我国粮食补贴制度需求的影响	148
一、“入世”对我国粮食保护水平的影响	148
二、“入世”对我国农民收入的影响	150
第二节 WTO 对我国粮食补贴政策的影响	152
一、WTO 对农业补贴的规定	153
二、农产品协定对我国粮食补贴方式和规模的影响	156
第三节 如何建立长效粮食补贴机制	160
一、保持适度的补贴规模	160
二、采取适当的补贴方式	161
第八章 确立我国粮食补贴政策的单一目标	166
第一节 确立单一政策目标的原因	166

一、双目标政策的内在缺陷	166
二、单一目标的优点	171
第二节 开放经济条件下我国粮食补贴单一目标的选择	172
一、以“增产”为单一目标面临的困难	172
二、以“增收”为单一目标的理由	176
三、小结	182
第九章 建立以增收为导向的粮食补贴激励机制	183
第一节 收入激励与粮食生产	183
一、非农收入与粮食生产	183
二、经济作物收入与粮食生产	186
三、粮食收入与粮食生产	190
四、小结与启示	197
第二节 建立以增收为导向的粮食生产激励机制	198
一、政府增收导向的政策重点	198
二、构建以增收为导向的政策措施	201
第十章 优化粮食补贴政策的具体路径	202
第一节 对粮食主产区和非主产区的调查	202
一、调查样本说明	202
二、调查资料分析	203
三、结论	211
第二节 优化我国粮食补贴方式的具体路径	212
一、粮食保险补贴	213
二、粮农贷款补贴	222
三、农村粮食储备补贴	232
附录一 粮食补贴问题调查表	242

附录二 反映我国粮食政策目标的粮食政策方针.....	247
参考文献.....	249
致谢.....	263

第一章 导 论

粮食是一国居民赖以生存的必需品,对于一个拥有 13 亿人口的庞大经济体而言,粮食安全至关重要。农民是粮食生产的主体,对于一个拥有 8 亿农民的社会来说,如何保持农民收入稳定增长是经济发展面临的重大问题。国内外诸多专家学者的研究表明:粮食补贴在确保粮食安全和增加农民收入两方面均可以发挥积极作用。

作为生产条件有待改善、农业人口众多的发展中国家,我们在粮食补贴政策设计上尚有很多需要发展和完善的地方。结合我国国情,研究粮食补贴政策的有效性和潜在效力,利用该政策为建设社会主义和谐社会服务,成为许多学者致力钻研的一大课题。

第一节 研究的背景和意义

新中国建立以来,有两次重大事件凸显了我国粮食安全的重大意义。一是 1959~1961 年的三年自然灾害,中国以饿死 3 000 万人口的代价验证了粮食安全的重要性;二是 1995 年莱斯特·布朗发表了《谁来养活中国》,将中国粮食安全问题放在一个全球化的背景下进行讨论,掀起了各国对粮食生产极限性的思考,该问题提出时,恰逢中国粮食减产,粮价大涨,粮食进口增加,粮食安全再次引起全社会的广泛关注。

经过 30 年的改革开放,我国居民收入取得了巨大增长,但城乡居民收入差距逐渐扩大,农村居民相对贫困化。为保持经济持续增长,社

会稳定发展,我国政府提出了“建设社会主义和谐社会”的构想,将提高农民收入作为政府的一项重要责任来抓。

作为一项具有调节粮食产量和农民收入双重功能的政策措施,粮食补贴成为政府调控经济的重要手段。

无论从世界范围看,还是从新中国粮食政策演进看,粮食补贴都不是新生事物。但受时代背景、政府意图、政策运行等多方面因素的影响,中国 50 多年的粮食补贴政策实践表明,该政策对粮食产量和农民收入的调控效果有待进一步提高。尤其在经济转型期,中国粮食供求状况和农民收入来源发生了新的变化,我们需要重新思考粮食补贴政策在粮食安全和农民增收中的作用,以便提升补贴政策效力。

一、研究的背景

从宏观视角看,至少有两点决定了是否有必要对粮食补贴政策进行研究:一是粮食产量或农民收入是否对政策反映敏感,即对于粮食问题和农民收入问题,政府政策调控是否是可行的;二是是否存在使用粮食补贴政策的经济环境,即政策调控是否是必要的。对我国粮食补贴政策而言,上述两点都已经具备。

(一) 实行粮食补贴政策调控的可行性

1978 年改革开放以后,农业集体化的瓦解、农产品价格的提高和流通体制的放松,对促进中国农业发展发挥了巨大的作用^①,体现了制度变革对中国农业发展的有效性。就粮食生产而言,1949 年以来,制度在我国粮食生产中发挥的作用是有目共睹的。林毅夫曾分别证明了集体化^②和家庭联产承包责任制^③对中国粮食生产的影响。根据他的

① 参见高帆:《中国经济发展中的粮食增产与农民增收:一致抑或冲突》,《经济科学》,2005(2),第 5 页。

② 参见林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版,第 7、第 16~38 页。

③ 参见林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版,第 7~8、第 44~75 页。

分析,1958年开始强制实行的农村合作化运动,因形成了社员间“一次性”博弈,生产队难以对农业劳动进行监督,最终导致了1959~1961年粮食产量的巨大滑坡。而1979年开始的家庭联产承包责任制,则因具有对私人的利益诱导而大大提高了农民个人供给的努力,粮食产量大幅度提高。对1959~1961年粮食生产滑坡的有关研究中,林毅夫充分注意了气候的因素,即使考虑了“三丰两歉”和“两丰一歉”的粮食生产规律,我国粮食产量对政府政策也还是具有很好的弹性。有关这一点,笔者通过对基层多位农经专家的访谈得到了证实。就农民收入而言,计划经济时期的工农业“剪刀差”造成了农民收入低下,可以充分证明政府政策对农民收入是可以发挥较大作用的。

综上所述,政府政策对粮食生产和农民收入具有重大影响力。粮食补贴作为对两者都有作用的政策,值得认真研究。

(二) 实行粮食补贴政策调控的必要性

粮食生产是一切人类活动的基础。“世界上几乎没有哪个国家对农产品不实行补贴政策”^①。出于对农业产业弱质性和粮食产品特殊性的考虑,各国在是否需要进行粮食补贴方面没有多大争议,有关补贴的争论都集中在补贴规模的确定和补贴方式的选择上。对于我国这样一个处于经济转型期的国家来说,粮食补贴是不可缺少的一项经济政策。

1. 粮食生产的产业特征要求政府对其实行补贴

其一,我国粮食生产的弱质性特征十分明显。我国农业生产的自然条件状况不佳,水资源分配不均,农业基础设施供给不足,粮食生产靠天吃饭现象较为严重,而粮食又是关系国计民生的重要物资,必须尽一切努力保持足够的产出,因此对粮食生产进行补贴是公共财政必须承担的责任。

其二,农业是比较利益低的产业,粮食又是农业中比较利益低的产

^① 参见柯炳生:《中国粮食市场与政策》,中国农业出版社1995年版,第152页。

品,为实现二元经济向一元经济的过渡,政府提出“工业反哺农业”的号召,粮食补贴是实现工业反哺农业的一种手段。在自由市场经济中,由于粮食需求缺乏弹性,即使在价格上涨时期,粮农的利益也很难保证。以食品价格上涨较快的 2008 年 1~2 月为例,规模以上企业(年主营业务收入 500 万元以上的企业)主营业务收入同比增长 27.4%,而粮食价格仅增长 6.0%。也就是说,农民通过粮食出售增加的收入只有 6.0%,不仅低于非农产业收入增长,而且远远低于肉禽及其制品(45.3%)、蔬菜(46.0%)、水产品(13.8%)、鲜果(8.7%)和蛋(7.4%)等的价格涨幅^①。可见,对粮食进行补贴是弥补其比较利益低下,保持粮农生产积极性,保障粮食安全的必要手段。

其三,经济开放度的提高和各国粮食补贴规模的不断扩大要求我国必须以粮食补贴政策维持相对比较利益,保持高度的粮食安全。虽然世界贸易组织(WTO)对“农产品协定”明确规定了农产品补贴削减计划,但各国纷纷以补贴方式的创新规避 WTO 规则约束,使得对农业的补贴居高不下,世界主要粮食出口国的补贴水平甚至不断攀升,补贴使这些国家粮食产品保持了高度的国际竞争力。加入 WTO 大大提高了我国经济的对外开放度,面对来自粮食出口国的竞争,我们有必要保持相当的补贴水平,避免因粮食产品竞争力的相对恶化而影响粮食安全。

2. 世界粮食供应的新局面和当前我国粮食生产阶段性特征要求政府利用补贴政策解决新问题

其一,2007 年以来,国际市场粮食供应出现紧张局面,我国需要加强粮食生产的国内调控,保持高度粮食自给。去年以来,主要粮食出口国粮食减产,各国纷纷采取措施控制粮食出口,国际市场粮价大涨。世界银行称:墨西哥、也门等 33 个国家可能因此面临“社会动荡”,各国经济学家纷纷预测“粮荒”将席卷全球。纵使 2008 年全球金融危机扭转了粮价上涨的势头,但世界粮食生产状况并未发生根本性好转。就我

^① 参见国家统计局:《统计公报》。

国而言,虽然自 1996 年之后,几次经历“阶段性”过剩,但对于我们这样拥有 13 亿人口的大国来说,粮食安全问题绝不能放松,而粮食补贴政策正是保障粮食充足供应的重要手段之一。

其二,近年来国内粮食供求状况逐渐复杂化,我国粮食安全的总量目标需要从单纯地追求增产转变为“稳产”。从近些年的情况看,我国粮食供应不再单纯地表现为短缺,粮食安全也不再需要一味地强调增产,而是需要保持结构合理和供求平衡。新中国建立以来,我国粮食产量取得了显著增长。1950 年粮食总产量略微超过 1.3 亿吨,2008 年全国粮食产量为 5.285 亿吨,是 1949 年的 4 倍。1996 年、1998 年、1999 年,我国粮食先后三次突破 5 亿吨大关。出现了粮食价格下跌、农民卖粮难的问题。国内学术界出现了两种对我国粮食供应状况截然不同的判断。部分学者认为,按照高于世界平均水平的人均 400 千克粮食占有量计算,我国粮食供应过多;但另一部分学者则认为,与发达国家粮食消费水平相比,我国粮食产量并不多。从近些年我国粮食市场销售情况看,粮食供求的确已经进入了总量过剩、结构性不平衡的卖方市场。1998~1999 年,政府宣布农业进入新阶段,粮食数量问题已基本解决,粮食市场由原来的供给约束转变为需求约束,国内粮食供求态势从原来的供应短缺逐渐过渡到供求平衡、丰年有余,甚至出现了阶段性过剩。随着粮食科技的运用和推广、有效灌溉面积的提高、复种指数的提高,粮食单产和总产增长潜力较大。据估计,我国耕地粮食生产承载力超过 8.3 亿吨^①。可见,粮食领域的矛盾不再像过去那样,单纯地表现为短缺,对粮食生产的调控也不能一味地强调增产,政府需要制定一种可以在复杂的供求背景下发挥作用的粮食补贴政策。

其三,我国粮食市场可承受的供需缺口保持在一个较小的范围内。超出该范围的供求缺口立刻会引起不良反应。粮食作为生活必需品,消费量很大程度上取决于消费偏好和生活水平,前者受文化变迁的影

^① 参见洪涛:《中国粮食市场化大趋势》,经济管理出版社 2004 年版,第 37 页。

响而变化缓慢,后者受经济发展速度的制约也不可能发生突进。因此,一个地区的主观粮食消费欲望和客观粮食消费能力都是有限的,粮食需求量较为稳定,需求弹性小。相对而言,科技进步、受利益引导的土地投入增长以及政府政策调控,使得供应的弹性相对较大^①,中国粮食供应出现了“多不得、少不得”的尴尬局面。结合中国近 30 年的粮食供求状况观察,我国粮食市场供求缺口不能超过 2 500 万吨。粮食产量和供给略多 2 500 万吨,立刻出现“卖粮难”、“储粮难”、“调粮难”。主销区不愿调进粮食,加工厂减少原料储备、居民减少家庭粮食储备。粮食产量和供给略少 2 500 万吨,又会出现主销区争购粮食、加工厂抢购原料、居民增加粮食储备、粮价上涨的现象^②。为此,政府有必要致力于解决我国粮食稳定供应的问题。

其四,为保持经济持续、稳定地发展,政府需要对农民利益给予高度关注。一方面,农民是粮食生产者,其主观能动性直接关系我国的粮食安全。另一方面,加入 WTO 引起的进口增加和粮食生产资料价格上涨部分侵蚀了农民种粮的生产者剩余。加入 WTO 使我国粮食市场开放程度大大提高,根据政府入世承诺,粮食进口配额增加,农产品进口关税有较大幅度下调,进口粮食挤占了部分国内市场。有学者估算,加入 WTO 后,我国粮农的生产者剩余有所减少。与此同时,经济的快速增长拉动了农业生产资料价格上涨,农民的粮食种植成本上升很快,许多年份的成本上涨幅度超过粮价涨幅,粮价上涨的利益绝大部分被侵蚀殆尽。如何应对一个更开放的粮食供求市场,保持充分的国内粮食生产能力,保护农民利益,成为当前政府维持粮食安全和构建和谐社会的必须思考的问题。

其五,2003~2004 年我国政府取消了传承数千年的农业税,并对

^① 这里所谓的粮食供给弹性较大,是相对于需求弹性而言的,从绝对水平看,受耕地面积极小的影响,供给弹性通常也是小于 1 的。

^② 参见洪涛:《中国粮食市场化大趋势》,经济管理出版社 2004 年版,第 4 页。