

贸易自由化下 中国粮食财政支持政策 实施效果评价

叶慧 著



EVALUATION ON THE
EFFECTIVENESS OF GRAIN FISCAL SUPPORT POLICIES
UNDER TRADE LIBERALIZATION

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

贸易自由化下 中国粮食财政支持政策 实施效果评价

叶慧 著

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目 (CIP) 数据

贸易自由化下中国粮食财政支持政策实施效果评价/叶慧著.
武汉:湖北人民出版社,2010.12

ISBN 978 - 7 - 216 - 06548 - 1

I. 贸…

II. 叶…

III. 粮食政策—财政政策—经济效果—经济评价—中国

IV. F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 180556 号

贸易自由化下中国粮食财政支持政策实施效果评价

叶 慧 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址: 武汉市雄楚大街 268 号
邮编: 430070

印刷: 武汉市楚风印刷有限公司

印张: 9.375

开本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

插页: 2

版次: 2010 年 12 月第 1 版

印次: 2010 年 12 月第 1 次印刷

字数: 224 千字

定价: 28.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 216 - 06548 - 1

本社网址: <http://www.hbpp.com.cn>

序 言

酷暑将去，秋风送爽，神州大地处处稻谷泛金浪，即将再现粮食大丰收的新景象。喜闻叶慧博士将其博士论文修改充实，作为专著出版，欣然命笔，为之序。

加入世界贸易组织（WTO）后，适逢我国经济体制转轨和农业政策调整，工业反哺农业、城市支持农村逐步成为我国农业政策的主体。粮食作为我国农业生产最主要的农作物，是受政府农业政策支持和保护力度最大的农产品。政府通过最低保护价收购、良种补贴、粮农直接补贴、农业生产资料综合补贴和农田基础设施建设投资等系列粮食保护和支持政策，在保护我国粮食安全的同时，希望能够保护粮农收入，使我国粮食安全在防止来自贸易自由化冲击的同时能够稳定持续发展，以达到长治久安。

然而，无论是从加入 WTO 后的履约角度看，还是从保证我国粮食安全的角度看，国内粮食市场都必须开放，粮食保护支持政策都必须调整。第一，从世界贸易组织的要求和规范看，最低收购价补贴需要进行削减，生产资料综合补贴不符合 WTO 的规范；第

二,粮农直接补贴政策旨在弥补粮农收益损失,但在执行中多数地区把其与当期产量或面积挂钩,促进粮食增产的目标非常明显,加之我国粮食生产收入仅占农民收入不足 30% 的现实,使粮农直接补贴政策并未达到促进农民增收的目标;第三,我国在粮食进口贸易上采取的关税配额措施随着加入 WTO 五年过渡期的结束,必须逐步降低配额外的高关税及增加配额量,这可能导致国外进口粮食对我国粮食市场和生产造成冲击,如果我们仍然固守现有粮食保护支持政策体系,而忽视对整个粮食产业的财政支持,则国际贸易对大豆产业的冲击效应很有可能在粮食安全中放大;第四,气候变迁的现实,低碳经济时代的到来,使农业的多功能性日益突现,而粮食保护支持政策可能会在中短期内与农业多功能性维护政策相冲突。

基于以上问题,叶慧博士在本书中分析了贸易自由化对我国粮食产业影响和贸易自由化背景下我国粮食财政支持政策的现状和问题的基础上,采取对比分析、综合归纳、数理分析、局部均衡计量模型等方法,对我国粮食财政支持政策的投入产出效果、促进农户种粮行为的经济效果、改进粮食部门福利的经济效果进行了评价,对农业补贴政策对粮食作物与能源作物种植的微观效果进行了对比分析,并借鉴美、欧、日和中国台湾的实践经验,提出了优化调整我国粮食财政支持政策、提高政策实施效果的对策和建议。其中在将贸易自由化与粮食财政支持政策结合起来研究、

从多目标角度来分析粮食财政支持政策的整合情况、从投入产出角度来评价粮食财政支持政策的实施绩效等方面体现了作者对这一问题研究的独到之处和深入性。

粮食安全问题复杂而持久，是一个常议常新的话题。2007 年到 2008 年在全球爆发金融危机的前夜，爆发了全球粮食危机。当时玉米、大米等农产品价格皆飙升至历史或阶段性新高，海地及孟加拉等国家甚至还因粮食供给问题出现了小规模骚乱。2010 年因俄罗斯、乌克兰和哈萨克斯坦遭遇百年一遇的干旱，俄罗斯据此表示禁止小麦出口，芝加哥期货交易所（CBOT）小麦期货价 7 月份因此上涨 42%，创半个多世纪以来最大单月涨幅。在我国，夏收过后，虽然农业部门不断报道夏粮增产的喜讯，但农民根据国外粮食形势，仍然惜售待价，致使粮食收储遇到了历史少有的困难，以致国内就粮食价格及粮食安全问题争论不休。一部分学者认为应该让粮食价格合理上涨，以平衡农业劳动者与其他产业劳动者的利益，保证农民生产粮食的积极性和国家粮食安全；另一部分学者则从防止通货膨胀的角度考虑，要求稳定粮价，防止粮价过快攀升。从这个角度来看，叶慧博士的专著出版，无疑对粮食安全问题的研究领域增加了素材和养料，建议涉足粮食安全问题研究和有志于为中国粮食安全而奋斗的人们能够研读此书。

长江后浪推前浪，世上新人赶旧人。我从 1994

年在《农业经济问题》上发表了第一篇关于粮食安全保护问题的文章开始，从事粮食安全问题的研究已有近 20 年。在这期间，曾承担了一些关于粮食安全方面的研究课题，并发表了一些与之相关的粮食安全方面的论文，作为作者的博士生导师，我欣慰的看到自己在粮食安全方面的研究有学生和新生的力量把它继续下去。希望作者能够以本书作为起点，继续努力探索和深入研究，为粮食安全的研究和经济管理科学的繁荣贡献自己的力量。

王雅鹏

2010 年 9 月于武昌狮子山寒舍

目 录

第一章 引 言	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究背景及研究目的	3
第三节 国内外研究现状	9
第四节 研究思路、方法及不足之处	15
第二章 贸易自由化对中国粮食产业发展的影响分析	22
第一节 中国粮食产业发展历史及现状	22
第二节 影响我国粮食综合生产能力的因素分析	59
第三节 贸易自由化对粮食产业发展的双重影响	69
第四节 小结	84
第三章 贸易自由化下粮食财政支持政策实施现状分析	87
第一节 贸易自由化下我国粮食财政支持政策调整策略	87
第二节 粮食财政支持政策实施问题及障碍	117
第三节 小结	124
第四章 基于投入产出视角的粮食财政支持政策实施效果评价	126
第一节 理论框架	126
第二节 粮食直接收入补贴政策投入产出效果评价	133
第三节 农田基础设施建设投入产出效果评价	140
第四节 粮食最低收购价政策投入产出效果评价	142
第五节 生产要素补贴政策投入产出效果评价	146
第六节 个案调查及分析	149

第七节 小结	153
第五章 基于农户行为视角的粮食财政支持政策实施效果评价	156
第一节 中国农户经济行为分析的经济学基础	156
第二节 基于静态农户行为视角的政策实施效果评价	167
第三节 基于动态农户行为视角的政策实施效果评价	177
第四节 小结	186
第六章 基于部门福利视角的粮食财政支持政策实施效果评价	189
第一节 部门均衡模型的研究进展	189
第二节 粮食部门均衡模型的理论架构	193
第三节 粮食政策对改进部门福利的效果评价	200
第四节 小结	206
第七章 农业补贴对粮食作物与能源作物种植的微观效果评价	208
第一节 推广能源作物种植的背景和意义	208
第二节 推广能源作物种植的经济可行性	211
第三节 生物质能源产业发展的外部环境	213
第四节 农业补贴对农户生产行为的影响分析	216
第五节 小结	218
第八章 典型国家及地区粮食财政支持政策实施的比较分析	219
第一节 中美粮食财政支持政策的比较分析	219
第二节 中欧粮食财政支持政策的比较分析	232
第三节 中日粮食财政支持政策的比较分析	239

第四节	海峡两岸粮食财政支持政策的比较分析·····	246
第五节	典型国家及地区的实践启示·····	256
第九章	贸易自由化下粮食财政支持政策优化调整建议 ·····	260
第一节	建立科学完善的粮食财政支持政策体系,提高 补贴绩效·····	260
第二节	充分利用两个市场,减轻粮食补贴压力·····	265
第三节	加强农业补贴法制建设,建立可持续的粮食 财政支持政策体系·····	268
主要参考文献	·····	271
后 记	·····	289

第一章 引言

第一节 问题的提出

市场准入、境内支持和出口补贴是世界贸易组织《农业协议》的三大核心内容。过去一段时期，各国为支持国内农产品的生产和销售，将关税以及各种非关税壁垒作为控制他国农产品输入的主要手段，将出口补贴和价格支持作为增加国内农产品输出的主要措施。这种农业支持政策在一定历史时期内，发挥了保护农业可持续发展的作用，但其弊病也是相当明显的。长时期的贸易阻碍，扭曲了世界农产品贸易体系，造成了各国农产品生产过剩与政府负担增加，使农业国际分工机会减少，也使农产品消费价格提高。持续到 20 世纪 50 年代中期以后，农业保护的不利影响逐渐得到各国认同，为追求农业现代化过程中的经济合理性，农业产业支持必须由价格支持转变为收入支持。至此，符合贸易自由化潮流的农业支持政策逐渐形成。

粮食作为我国农业生产最主要的农作物，是受政府保护力度最大的农产品，境内支持措施是对其进行支持和保护的主要农业政策。现阶段我国对粮食产业进行保护的财政政策主要为最低收购价政策、直接收入补贴、生产要素补贴和农田基础设施建设等。在我国完成 WTO 五年过渡期之后，无论是为了实现履约的承诺，还是为了满足国民粮食需求，国内粮食市场必然开放，建构符合贸易自由化背景的粮食支持政策显得非常必要。具体表现在以下四个方面：

第一，由于加入世界贸易组织（WTO）后，最低收购价

补贴被列为应削减的境内农业总支持，需要进行削减，且庞大的收购支出也造成主产区政府财政负担，因此须进行调整。此外，在贸易自由化背景下，各国均纷纷取消生产要素补贴，而我国开增农资增支综合补贴，这有可能遭受到 WTO 其他成员国的责难。

第二，在收入支持政策方面，直接补贴政策制定在于弥补粮食市场化过程中粮农收益损失，政策制定的初衷是为了确保农民收入稳定增长，但是从各省实践来看，直接收入补贴大多与当期粮食产量或面积挂钩，政策实施以促进粮食增产的目标非常明显，在农业收入占农民收入不到一半的情况下，粮食安全目标可能难以与农民增收目标相耦合。

第三，在对外贸易方面，我国在粮食进口贸易上采取关税配额措施，但未来必须逐步降低配额外高关税及增加配额量，这可能导致国外大量优质低价的进口产品对国内粮食市场造成冲击，国内粮食产业亟需扶持，粮食财政支持政策作用仍需加强，但受国家财政资金的制约以及贸易自由化对市场开放的要求，如何加强粮食财政支持政策是一个难题。

第四，农业多功能性成为现阶段国际粮农领域研究的热点问题，一些国家明确将农业多功能性视作农业政策调整的基础和目标，但是农业多功能性与粮食财政支持政策目标存在一定冲突，如追求生态维护目标的生态退耕政策与追求产业发展的粮食补贴政策在中短期内存在较大冲突，同时同地实施，将相互抵消政策效果，浪费财政投入。

基于上述问题的提出，目前粮食财政支出政策须进行调整，本书的研究在于寻找出一个能够符合世贸组织规范、增加农民收入、确保粮食安全又能维护生态环境的粮食财政支持政策调整方式。

第二节 研究背景及研究目的

一、研究背景

研究我国粮食财政支持政策需要了解当前粮食产业发展的时代背景，这可以为我们认识当前政策的制定依据、实施效果及调整方向提供重要信息和启示。

（一）WTO 规则使我国农业支持政策发生重大变化

WTO 制定《农业协议》的目的之一，即通过多边贸易协商，推动农产品贸易自由化，以解决复杂的农业问题。2006 年在我国完成 WTO 五年过渡期之后，无论是为了实现履约的承诺，还是为了满足国内市场需求，国内粮食市场必然开放，但事实上我国大多数粮食产品不具竞争优势。因此，如何加强对国内农民利益的保护，将国外廉价粮食的冲击降到最小，是当前最为紧迫的任务。2001 年 11 月，世界贸易组织在卡塔尔首都多哈又举行了新一轮全球多边贸易谈判，即多哈回合。其中农业谈判是难度最大、最为重要的谈判内容之一。多哈回合通过了促进农产品贸易自由化的《部长宣言》，该宣言揭示农业谈判的目标是促使各成员国显著扩大农产品市场准入机会，分阶段削减并最终消除各种形式的出口补贴和大幅度削减造成贸易扭曲的境内支持措施，以改善并防止世界农产品市场受到的限制及扭曲。2010 年，冀期完成多哈回合谈判。WTO 的农业保护框架对我国农业支持政策制定有很大影响。表现在，一是市场准入的保护空间缩小。加入 WTO 之后，我国将失去所有农产品的非关税手段，国内市场仅剩下关税作为唯一的保护措施，并且农产品关税要不断降低。二是境内支持政策空间缩小。三是出口竞争的保护空间缩小。

我国对 WTO 所作的承诺代表着传统农产品政策的改革。尽管从 20 世纪 70 年代末以来,我国就一直在进行市场化改革,但关键性农产品——粮食作物,与其他绝大多数产品不同,仍然作为一种特殊商品受到国家管制,国内流通体制改革难以突破,贸易体制改革也较为滞后。加入 WTO 之后,国内粮食市场面临开放压力,政府对粮食价格的调控难度会越来越大,贸易自由化冲击将会加强政府对境内支持工具使用的关注程度,粮食财政支持政策地位加强,将成为主要的农业政策之一。同时,在进口粮食补给下,国内粮食供需容易达到平衡,传统支农政策的首要目标——确保国内粮食安全,可能让位于农民稳定增收目标,这也是政府近年来果断废除全国统一的保护价政策,实行直接收入补贴和部分主产区最低收购价政策的原因之一。

(二) 国际农业保护主义抬头使粮食财政支持政策成为新的热点

受自然灾害等因素影响,世界粮食产量持续多年下降,国际市场粮价不断上升,2006 年达到近十年的最高水平,随后两年持续攀高。受世界金融危机影响,虽然 2009 年略有下降,但仍高于 2006 年水平(世界粮农组织,2009),据此对粮食产业的保护问题再度受到部分粮食主产国家的关注和重视,国际农业保护主义行为逐渐加深。其标志是近年来许多 WTO 成员国的 AMS 支持率上升。根据乌拉圭回合《农业协议》规定,WTO 成员国承诺约束和削减农业补贴,但实际上自 1998 年后又开始增加,如美国 1995—1997 年 AMS 支持率在 27%~29% 间,但到 1998 年提高至 50%,增长了 67%,而加拿大回升到了 51%。这意味着世界主要粮食生产国家的农业补贴削减出现了倒退迹象,由此可能引发新一轮全球农产品贸易保护主义的抬头(程国强,2005)。此外,美国 2002

年颁布了新《农业法》，此法案以提高农业保护力度为核心，制定对农户进行高额补贴的“反周期支付”措施，将农户获得的粮食经营收益定在目标价格基准上，使农户不仅获得价格支持补贴，还将得到更高水平的反周期补贴。

国际农业保护主义的逐渐抬头，将造成一种不公平的国际贸易环境，一方面会造成发达国家本来就有竞争力的产品竞争力更强，对我国粮食出口造成压力；第二，它造成国际分工的紊乱，使某些本来生产没有优势的国家和地区变成了出口国；第三，它有可能引发发达国家竞相提高农业补贴和保护水平，恶化国际农产品贸易环境，不利于我国公平参与国际竞争。

（三）城乡收入差距扩大与社会主义新农村建设

城乡二元结构是我国以往“重工轻农”经济发展战略的主要产物，城乡居民收入比自 1985 年以来持续拉大（见图 1-1）。农民、农业和农村问题已成为关系我国经济和社会发展全局的重大问题。2006 年，国务院在春节发布了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》文件，首次提出我国总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段，初步具备了加大对农业和农村支持保护的条件和能力。2010 年的中央一号文件又把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容。必须借鉴国际成功经验，加快建设社会主义新农村^①，实现城乡经济社会的协调发展。围绕此时代背景，粮食财政支持政策投入财力逐年增加，支农环节涉及粮食及其生产要素多个市场，支农方式转变为直接补贴农民的形式，更为贴近生产领域。

① 建设社会主义新农村的要求：“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。

(四) 粮食生产受政策影响大, 粮食安全存在新一轮隐患

受农业资源稀缺和种粮机会成本提高的影响, 1996 年以来, 全国年均减少耕地 67 万公顷, 粮食面积年均减少 47 万公顷左右, 与此同时, 粮食产量从 1996 年的 50454 万吨, 下降到 2003 年的 43069 万吨, 粮食库存持续大幅下降。据有关部门统计, 2003 年全国粮食库存甚至不足当年消费量的 30%, 处于 1974 年以来的最低水平, 比过去 30 年 59.4% 的平均水平将近减少一半^①。其中, 2003 年供求缺口高达当年消费量的 13.4%。虽然国家出台了土地占补政策, 但是占用的一般都是好地、熟地, 补上的一般都是劣地, 特别是在种粮相对效益较低的情况下, 市场机制会让部分肥沃农田迅速退出粮食产业, 粮食安全存在隐患。

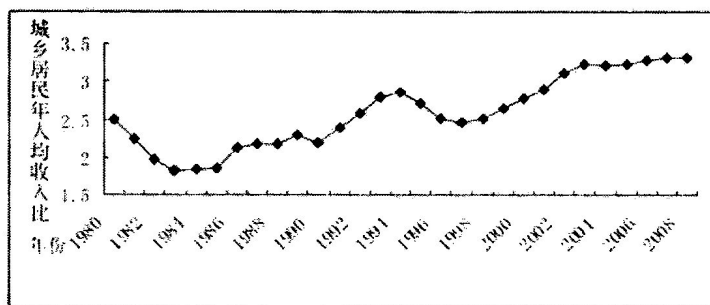


图 1-1 我国历年城乡居民收入比变化情况

资料来源: 中宏网统计数据库 2009。

2004 年, 政府出台直接收入补贴政策, 粮食产量有了恢复性增长, 增加到 46947 万吨。粮食增产的原因很多, 如较高的市场价格、适宜的天气, 但政府取消农业税, 直接补贴粮农, 使农民觉得种粮不用交税, 还有钱可拿, 这极大激励

^① 粮食短缺大局已定 2004 年中国通胀率不会超过 4%. <http://www.people.com.cn/GB/jingji/1045/2292163.html>

了农民种粮积极性（新华网，2004）。2006 年又出台了农资增支综合补贴政策，以弥补化肥、农药等价格上涨对农民收入的损失。2004—2008 年粮食产量持续增长。2009 年 4 月至 8 月，国家开展了全国范围的粮食库存清查工作。清查结果表明，2009 年 3 月末全国国有粮食企业粮食总库存 2254 亿千克（原粮），总库存中超过一半以上的粮食为 2008 年收获的新粮^①。

从实践来看，粮食财政支持政策的确起到了缓解粮食安全危机的作用，也使中央决策层对粮食政策改革的信心加强。但是，政府这种干扰市场机制的粮食财政支持政策也受到了理论界和相关产业主体的批评，如国家在黑龙江启动大豆临时收储政策，造成国内大豆收购价格过高，以大豆为生产原料的农产品加工企业利益受损，许多中小企业正常经营难以为继。再加上，政府最近几年用于基础设施建设、社会保障体制建设的公共支出激增，财政赤字加大，政府对粮食市场宏观调控能力越来越有限。一旦失去政府的保护，我国粮食供需紧平衡的局面是否又会重新恶化呢？基于上述原因，我国粮食安全存在新一轮隐患。

（五）农村生态环境日趋恶化

目前，我国农村生态环境日益恶化。点源污染与面源污染共存，生活污染和生产污染叠加，工业及城市污染向农村转移，各种污染危及了农村饮水安全和农产品食品安全，农村面临环境污染和生态破坏的双重威胁。根据《中国环境状况公报》资料，全国水土流失面积达 367 万平方公里，占国土面积的 38%，并且每年还在以 2460 平方公里的速度扩张；荒漠化问题没有得到有效遏制，2004 年全国荒漠化土地面积

^① 总库存中 2008 年新粮超过一半以上 <http://www.ceh.com.cn/ceh/jryw/2009/10/10/54123.shtml>