



Zhongguo Caizheng
Nongye Butie:
Zhengce Xiaoguo yu Jizhi Sheji

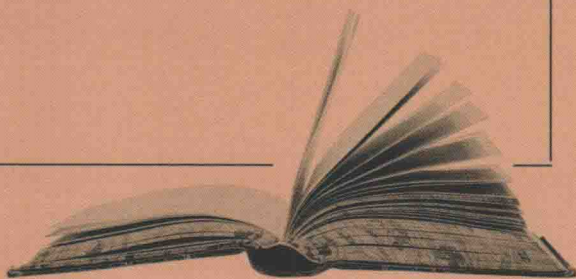
郭宏宝 © 著

支出归宿理论诠释农业补贴的本质与必然
考察中国财政农业补贴的政策效果
提出改变家长主义框架下的财政农业补贴设计思维建议

(第二版)

中国财政农业补贴： 政策效果与机制设计：

西南财经大学出版社





Zhongguo Caizheng Nongye Butie:
Zhengce Xiaoguo yu Jizhi Sheji

教育部青年基金项目(08JC790095)支持
浙江省高校人文社会科学浙江工商大学金融学重点研究基地资助

中国财政农业补贴: 政策效果与机制设计(第二版)



支出归宿理论诠释农业补贴的本质与必然
考察中国财政农业补贴的政策效果
提出改变家长主义框架下的财政农业补贴设计思维建议

郭宏宝◎著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政农业补贴:政策效果与机制设计/郭宏宝著. —2版. —成都:西南财经大学出版社,2015.3

ISBN 978-7-5504-1689-5

I. ①中… II. ①郭… III. ①农业—政府补贴—财政政策—研究—中国
IV. ①F812.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第286840号

中国财政农业补贴:政策效果与机制设计(第二版)

郭宏宝 著

责任编辑:张明星

助理编辑:傅倩宇

封面设计:杨红鹰 张姗姗

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街55号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	北京业和印务有限公司
成品尺寸	170mm×240mm
印 张	13.25
字 数	245千字
版 次	2015年4月第2版
印 次	2015年4月第1次印刷
印 数	1—3000册
书 号	ISBN 978-7-5504-1689-5
定 价	39.00元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

序 言

“三农”问题是我国当前乃至今后相当长一段时间内所面临的重大问题和挑战。“三农”问题的核心是粮食问题与农民增收问题，这一问题不解决，中国经济增长的质量就不可能真正提高，中国的现代化也不可能真正实现。

“三农”问题的主要任务可以概括为“稳粮、增收、强基础、重民生”，具体来说就是：强化农业基础，稳定农业生产；采取综合措施，促进农民增收；发展公共事业，改善农村民生；深化农村改革，增添发展活力。强化农业基础、稳定农业生产，最主要的是粮食不能出问题。2008年全国粮食总产量预计5 285亿千克，创历史新高，是40年来第一次实现粮食总产连续5年增加，国家实现了粮食供求平衡。不过从全国来看，一个不容忽视的现实是，由于受到资源、气候、技术等多种因素影响，粮食增产也越来越困难。而且，伴随着人口的不断增加，对粮食的需求也在不断增加，因此，在今后更长远的时间内，粮食安全问题依然不容忽视。

粮食稳产、增产可以解决粮食安全问题，然而却并不能有效防止“谷贱伤农”问题；而农民收入是农民生活的基础，是农民生产积极性的基础，也是开拓农村消费市场的基础。因此，“三农”问题的核心是农民增收问题。正是基于这一理念，2009年的中央一号文件再度锁定“三农”，这已是2004年以来中央第6次将目光聚焦在“三农”领域。同时，一系列惠农政策的连续出台也使我国农民收入增幅连续5年超过6%，人均收入累计增加2 000元。

目前，农民收入的来源主要由家庭经营收入、工资性收入、转移支付性收入和财产性收入构成。2008年，农民工资性收入所占比例第一次超过家庭经营性收入，占农民人均纯收入的50%左右，这意味要增加农民收入就必须利用好价格和补贴“两个杠杆”，才有可能确保农民收入的稳定增长。就价格杠杆而言，国家已连续多年提高了农产品的最低收购价格；补贴杠杆的内容则主要体现为粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴四项补贴措施。加大农业补贴，一方面要加大补贴力度，2009年国家补贴总额将增加10%以上，有望达到1 200亿元；另一方面是要完善补贴机制，对农民实行直接补贴要作为一项长期政策坚持下去。因为就目前而言，对农民增收最有效果的政策还是提高补贴。

农业补贴的主体是国家财政，作为以国家为主体的分配关系，财政资金

的使用必须注重效率与公平。因此，在国家财政理论框架下分析农业补贴的经济效益与行政效率、与农民的公平及农民内部的公平是一个复杂的系统性问题，需要不断总结和探索。本书作者郭宏宝针对我国农业补贴政策效果与机制设计的系统性研究正好切中了目前农业补贴研究的薄弱点。

郭宏宝同志是我培养的博士生。他在攻读博士期间，具有对学术执著追求的创新精神，具有社会责任感与对农民阶层的深厚感情，选择了“农业补贴”这一课题，并在我的指导下撰写了《我国农业补贴机制研究》这篇博士论文。呈现在读者面前的这本《中国财政农业补贴：政策效果与机制设计》这本著作，是郭宏宝在其博士论文的基础上修改充实后出版的。

在这本专著中，作者综合运用经济学、社会学、计量经济学等相关知识，建立了有关我国农业补贴原因、优势、局限性及成效与制度体制的理论分析框架；紧密结合中国农业补贴政策实践与农村实际，阐释了我国进行农业补贴的原因与环境影响；评价了中国农业补贴的政策效果，并据此提出了我国农业补贴机制的设计思想。作者不仅从理论层面更重要的是还从大量的农村现实实证出发，多角度地分析了我国农业补贴的现状、问题与成绩，提出了不少与以往研究不同的独到见解。诸如：认为农业补贴是产业特性、经济利益与政治机制综合作用的产物，并突出分析了政治运作对农业补贴的重要影响；从支出归宿理论分析了农业补贴对利益群体的影响，认为价格效应导致的支出归宿的不确定性，产生了农业补贴支出的外溢性，即农业补贴不仅提高了农民收入，促进了农业生产的健康发展，同时也会通过影响工业与服务行业而影响国民经济的健康发展；认为农业补贴虽然有利于提高农民收入，但同时也可能给农村政治生活带来一些负面效应，比如，由于经办农业补贴事宜，或掌握农村社会生活中产生的利益分配事宜，一些村民会在竞选村干部的活动中采取不正当竞争手段，为自己获取“租金”提供方便。为此，作者提出了乡镇转制的设想，并进行了详尽分析。

综观全书，主题突出、逻辑清晰、方法科学、内容丰富、观点鲜明、结构合理、分析深入、论证有力。在理论方法与实践层面均有重要价值，反映出作者扎实的经济基础与系统的思辨研究能力。

郭宏宝同志的求学之路经历了艰辛与曲折，但他具有坚强的毅力与好学的性格特征，最终成为我的博士生。二十多年来的求学过程中，郭宏宝同志博览群书，先后涉猎过企业管理学、管理系统工程、计划统计、财政与税收等诸多社会学科领域，奠定了坚实的理论基础。在撰写博士论文期间，他曾对我国“三农”问题做实地调研，与各层次农业工作者深入交流，使他对中

国农业补贴有了更加丰富的感性认识，也由此使他在本专著中提出的政策建议更贴近中国实际。

中国的农业补贴问题将是今后相当长一段时间内的一个理论与实践的研究课题。这个问题绝不是一本专著就可以解决的。由于各种原因，《中国财政农业补贴：政策效果与机制设计》中还可能存在缺点与不足之处，需要专家、学者、读者批评指正。特别是随着中国改革的深化与经济的发展，丰富的农业实践必然会出现新命题。因此，也希望郭宏宝同志能够在今后的工作中，继续关注农业补贴问题，将中国农业补贴问题的研究坚持下去，写出新的著作，为我国农村经济的发展与相关学术的研究做出贡献。

值此郭宏宝同志《中国财政农业补贴：政策效果与机制设计》出版问世之际，特作序祝贺。

邓子基
于厚大子

内容摘要

根据国际经验，随着一国工业化与现代化的不断推进，农业问题一般会经历由粮食问题向农业结构调整问题的转变，农业政策也会由对农业的汲取转向对农业的给予。此时，农业补贴往往是一国政府农业政策体系中最主要、最常用的工具，是支持和保护本国农业最直接、最灵活、最有效的手段。因此，农业补贴政策是绝大多数发达国家农业政策的核心。同时，这也是世界贸易组织《农业协议》之所以产生，而且在新一轮世界贸易组织谈判中农业补贴仍是难点的原因所在。

我国当前处于工业化中后期，这一时期正是从工业反哺农业的起步阶段向全面的、大规模的工业反哺农业阶段迈进的转折时期。非农产业在国民经济中主导地位的确立，已经为我国的农业补贴提供了经济基础。然而，一方面，我国真正意义上的农业补贴仍处于探索阶段，需要完善；另一方面，无论何种形式的农业补贴最终都将体现为财政负担，都是以国家财政形式进行的分配行为。因此，从财政的角度研究我国现行农业补贴的政策绩效、探讨支撑农业补贴长久高效的制度保证，是农业补贴基础性的研究。

本书以福利经济学为规范分析基础，分别探讨了基本概念、补贴理论、国际经验、我国农业补贴的历史、现状，重点探讨了当前农业补贴政策的绩效与长效农业补贴机制的设计。其主要观点包括：

(1) 按照西方的自由市场理论，农业补贴并不利于社会福利的增加。然而实践中，农业补贴在各个国家都得到了普遍应用，其根本的原因是：基于产业特性，源于经济利益，成于政治机制。

(2) 现实中各国“尽财所能”地对本国农业实行补贴，不仅是基于解决国内矛盾的考虑，也是国家利益使然。

(3) 我国农业领域中诸多问题的交织存在，决定了我国当前农业补贴的主要目标是粮食增产与农民增收。粮食问题与农业收入问题并不是两个相互独立的问题，市场意义上的粮食增产并不能引致农民收入的线性增加。因此，解决农民的增收问题必须在市场之外寻求途径，而农业补贴正是农民增收的最重要途径之一。

(4) 就支出归宿而言，农业补贴会由于价格效应或公共品特性而具有不确定性，结果农业补贴的最终受益者往往并不局限于农民群体，其具有的正

的外部性往往会惠及工业乃至全社会。因此，评价农业补贴不能忽略其对相关领域的转嫁效应。

(5) 我国农业补贴存在问题的主要根源在于现行财政体制改革滞后。简化分税制财政体制级次，转制乡镇政府等为承担部分财政职能的“农协”，对建立农业补贴长效机制具有积极意义。从农民群体整体而言，这样的模式有利于财政分配中农民话语权的提升；从农民内部而言，这样的模式也有利于消除现行村民自治体制下出现的“政治乱象”。

Abstract

Generally, it is a rule in the world that what a country pays attention to agriculture may be turn to adjustment of the agriculture structure from food safety, and turn to subsidy from levy, along with its industrialization and modernization. And then, as the most important tool in one's agricultural policy system, agricultural subsidy may efficiently, feasibly and directly support and protect its agriculture. Therefore, agricultural subsidy usually is the core of the agricultural policy system in many developed countries. And just due to the subsidy, "Agricultural Agreement" come into being, and still is the difficult point in the new turn of WTO negotiations.

Presently, it is the mid to late stage of the industrialization in our country which permits transfer resource to agriculture from industry more and more. Non - agriculture industry has been the dominant position in national economy which provided the economic basis for our country's agricultural subsidy. However, On the one hand, the agricultural subsidy was just started in our state which needs to be consummate in a sense, On the other hand, whatever kind of agricultural subsidy may eventually induce fiscal burden and may be a distribute action by fiscal forms. Therefore, the research on the agriculture subsidy policy performance in our country, long - time and effective public finance system that should be beneficial to agriculture is background on agricultural subsidy.

In this book, we run our analysis basing welfare economics. The dissertation progresses step by step along with the clue: basic concept, subsidy theory, foreign experience, past and nowadays status of the agricultural subsidy in our country, financial countermeasure at the end. The analysis of the policy performance and the way of the policy running is the focal point in this thesis. Viewpoint was proposed as following:

(1) In the free market theory, agricultural subsidy is not able to increase the social welfare. What agricultural subsidy is in vogue is mainly based on its industrial characteristic, the economic benefit and the political mechanism.

(2) In reality, every country try its best to subsidize its agriculture is due to not only the domestic contradictory, also the national interest.

(3) The complex that multitudinous agricultural questions exist simultaneously and interweavedly decided the food safety and the increasing farmer income were the core goal of agricultural subsidy in our country. At the same time, the two question of food safety and enhancing income isn't interrelated, producing more food-stuff is not certainly induce to enhance income as much. For have a consequentially income aggrandize, we must take action that is non - marketable. The agriculture subsidy is one of the important implement.

(4) The expenditure incidence of agriculture subsidy is not determinate due to the comparative price effect or character of public good. When there is a subsidy to the farmer, the genuine beneficiary is not only the farmer but also the industry or whole society, so in the event of evaluating the agriculture subsidy policy we need to ignore the expenditure shifting effect.

(5) The leading question about agricultural subsidy in our country arises mostly from the lag of the fiscal system reformation. Simplifying the present fiscal system, changing the villages and towns government to the "peasant association" which undertakes the partial fiscal function have the positive sense for constitute the agriculture subsidy system. As a whole colony, this pattern is contributed to reinforce the discourse power of the farmer, for farmer - self, this pattern is contributed to avoid "political anarchy" existent in the country now.

第一章 导论……………1

- 第一节 选题背景、目的与意义……………1
 - 一、选题背景与目的……………1
 - 二、选题意义……………4
- 第二节 国内外研究综述……………7
 - 一、国外农业补贴评述……………7
 - 二、国内农业补贴评述……………10
- 第三节 创新与不足……………13
 - 一、本书的创新之处……………13
 - 二、本书的不足之处……………14
- 第四节 思路、结构与研究方法……………14
 - 一、本书的研究思路……………14
 - 二、篇章结构……………16
 - 三、本书的研究方法……………17

第二章 农业补贴的概念、种类及测算方法……………18

- 第一节 农业补贴的概念……………18
 - 一、补贴的定义……………18
 - 二、补贴的特征……………20
 - 三、农业补贴……………21
- 第二节 农业补贴的种类……………24
 - 一、按我国现行财政预算账户中政府补贴支出分类进行分类……………24
 - 二、从政府预算支出形式和补贴的作用进行分类……………25
 - 三、按世界贸易组织《农业协议》的相关条款进行分类……………25
- 第三节 农业补贴的测算方法……………26
 - 一、测算原则的确定……………26
 - 二、测算方法……………28
 - 三、对几种补贴测算方法的简要评述……………31

第四节	几个相关概念·····	33
-----	-------------	----

第五节	本章小结·····	34
-----	-----------	----

第三章 农业补贴的理论基础·····36

第一节	农业补贴的理论分析·····	36
-----	----------------	----

一、农业补贴的经济影响概述·····	36
--------------------	----

二、生产者价格补贴的经济影响·····	37
---------------------	----

三、消费者补贴的经济影响·····	40
-------------------	----

四、农业投入品补贴的经济影响·····	41
---------------------	----

第二节	农业补贴的必要性·····	42
-----	---------------	----

一、农业自身特性与农业补贴的必要性分析·····	42
--------------------------	----

二、工业化进程与农业补贴的必要性分析·····	45
-------------------------	----

三、封闭经济条件下农业补贴必要性的理论分析·····	46
----------------------------	----

四、开放经济条件下农业补贴必要性的理论分析·····	48
----------------------------	----

五、农业补贴必要性的政治经济学分析·····	50
------------------------	----

六、农业的公共产品特性与农业补贴的必要性分析·····	53
-----------------------------	----

第三节	我国农业补贴的必要性·····	55
-----	-----------------	----

一、对于我国是否需要农业补贴的争论·····	56
------------------------	----

二、现阶段增加我国农业补贴的必要性·····	57
------------------------	----

第四节	本章小结·····	60
-----	-----------	----

一、对几种农业补贴理论的简评·····	60
---------------------	----

二、小结·····	61
-----------	----

第四章 农业补贴的国际经验·····63

第一节	发达国家的农业补贴政策·····	63
-----	------------------	----

一、发达国家农业补贴的目标·····	63
--------------------	----

二、发达国家农业补贴的演变历程·····	65
----------------------	----

三、发达国家农业补贴政策工具·····	68
---------------------	----

四、发达国家农业补贴效果·····	69
-------------------	----

五、发达国家农业补贴的调整方向·····	71
----------------------	----

第二节	对发达国家农业补贴的评价与借鉴·····	71
-----	----------------------	----

一、发达国家农业补贴的一般特点·····	71
----------------------	----

二、发达国家农业补贴对我们的启示与借鉴·····	73
--------------------------	----

第三节	发展中国家农业补贴政策及对我国的启示·····	75
-----	-------------------------	----

一、主要发展中国家的农业补贴·····	75
---------------------	----

二、发展中国家农业补贴的一般特点·····	80
三、发展中国家农业补贴对我国的启示·····	83
第四节 本章小结·····	87
第五章 我国农业补贴的历史与现状·····	89
第一节 我国农业补贴政策的历史沿革·····	89
一、攫取农业剩余的财政负补贴阶段·····	89
二、支持农业发展的向正补贴过渡阶段·····	92
三、新时期的农业财政补贴政策·····	93
第二节 从“取”“予”角度看农业补贴·····	96
一、国家财政对农业“取”的分析·····	96
二、国家财政对农业“予”的分析·····	109
三、财政农业“取、予”的综合分析·····	112
第三节 我国农业补贴水平的再测算·····	113
一、以名义保护率(NRP)测度的我国农业补贴水平·····	113
二、以综合支持总量(AMS)测度的我国农业补贴水平·····	115
第四节 我国农业补贴的发展趋势·····	117
一、农业补贴的力度必然会是逐步加大的·····	117
二、农业补贴必须要有利于构建和谐的社会利益关系·····	119
三、农业补贴必须要适应世界贸易组织规则的要求·····	121
第五节 本章小结·····	122
第六章 农业补贴的政策绩效·····	124
第一节 政策绩效评估的范式与理论基础·····	124
一、对农业补贴政策绩效进行评估的内容范式·····	124
二、对农业补贴政策绩效进行评估的理论基础与目标原则·····	126
第二节 相对价格效应与支出归宿·····	130
一、支出归宿的影响因素分析·····	130
二、支出归宿的研究现状与研究方法·····	135
三、本研究拟采用的基本研究方法·····	137
第三节 农业补贴与提高农业综合生产能力·····	138
一、建模目的与模型择定·····	138
二、回归分析与处理·····	140
三、模型分析·····	142
第四节 农业补贴与提高农民收入·····	143

一、当前农民收入状况分析·····	143
二、影响种粮农民增收的因素分析·····	146
三、影响农民增收的定量分析·····	148
四、市场对农民增收的影响分析·····	153
五、几点结论·····	154
第五节 本章小结·····	155
第七章 我国农业补贴机制的设计与完善·····	156
第一节 粮食直补政策的目标、模式及其问题·····	156
一、粮食直补政策目标·····	156
二、我国现行的主要粮食直补模式及比较·····	158
三、对当前粮食直补存在的问题的认识·····	162
第二节 我国农业补贴机制存在的问题·····	166
一、国内补贴力度远远不够·····	166
二、补贴结构不合理·····	167
三、补贴方式不科学·····	167
四、补贴主体不明确·····	168
五、补贴目标短期化、单一化·····	169
六、支农资金的管理机制与农业补贴法律建设有待完善·····	169
第三节 建立我国农业补贴的长效机制·····	169
一、建立我国农业补贴长效机制的目标与原则·····	170
二、建立我国农业补贴长效机制的政策建议·····	171
第四节 农业补贴长效机制的制度保证·····	177
一、乡村财政困境下的农业补贴·····	177
二、改革“乡政村治”——破解制度困局·····	179
第五节 农协制度框架下的一个博弈分析·····	183
一、无农协时的极端均衡博弈·····	183
二、农协制度框架下的讨价还价博弈·····	185
第六节 本章小结·····	187

参考文献·····	189
------------------	------------

后 记·····	196
-----------------	------------

第一章 导论

第一节 选题背景、目的与意义

一、选题背景与目的

按生产经营范围区分,农业有狭义和广义之分。在我国,狭义上的农业指种植业,包括种植粮食作物与经济作物;广义上的农业除种植业外,还包括林业、畜牧业、副业与渔业,这“五业”合在一起,通常称为“大农业”。本书所研究的农业补贴,除另有说明外主要是指广义上的农业补贴。

农业是人类衣食之源、生存之本,是国民经济中最基础的物质生产部门。它是工业等其他生产部门与一切非物质生产部门存在与发展的必要条件,是支撑社会不断进步与发展的保障。然而,就是这样一个极为重要的基础部门,它在我国国民经济中的基础地位却依然相当脆弱,农业仍然是制约我国国民经济发展的薄弱环节。

首先,我国农业生产的技术装备水平与劳动生产率均比较低,农业基础设施薄弱,抗灾害能力差。据测算,尽管“十五”时期我国的农业科技进步贡献率有所增加,达47%左右,但远低于欧美发达国家60%~80%的水平,也明显低于日本、韩国的水平。以前的农业科技推广体制难以适应农村市场经济发展的要求,一些地方基层农业技术推广站变成了无办公场地、无试验基地、无试验仪器、无信息设备和无交通工具的“五无”站。另外,我国农业生产仍然是“靠天吃饭”,气候条件对粮食及其他农作物生产依然具有举足轻重的作用。我国气候的基本特征就是降水的地区分布极不平衡,年际降水变化大,旱涝等灾害性天气频繁,导致我国农作物的生产缺乏稳定性和持续性。再者,农田水利基础设施老化、破坏现象比较普遍。农村实行联产承包责任制以来,农户家庭经营变成了农业生产活动的主体,对以集体劳动方式修建的农田水利基础设施只使用、不维护的现象比较普遍,基本设施年久失修,疏于管理,破坏严重,积累的问题越来越多。统计表明,“十五”时期,我国有效灌溉面积比“九五”的增长幅度有所下降,增幅徘徊在1%以内。而作为水资源缺乏、气象灾害频繁的国家,我国的有效灌溉面积仅占耕地面积的44%左右,对于粮食及其他农作物生长的安



全保障严重不足。

其次,我国农产品供给尤其是粮食供给还没有进入一个与我国粮食需求相适应的稳定的增长通道中。2009 年我国人口 13 亿,2010 年接近 14 亿,到 2030 年将达到 16 亿的峰值。要保证人均占有粮食稳定在 400 千克,满足基本消费需求,则 2010 年的粮食需求量约为 5.5 亿吨,2030 年将达到 6.4 亿吨。因此,必须有一个稳定的粮食生产增长机制才能确保我国的粮食安全问题。一般而言,产量的稳定状况直接反映粮食安全的水平,产量越稳定,粮食安全的程度越高,反之则越低。我国是一个粮食生产大国,但也是一个自然灾害频繁的国家,又恰逢经济结构发生深刻调整的时期,年度间的产量波动不可避免。回顾我国粮食生产历程,可以发现我国粮食生产基本上按照“增长—波动—增长”的轨迹向前运行。从新中国成立初期到 1978 年,我国粮食生产经历五次波动,其中有三次超常波动。改革开放至今,我国粮食生产又出现了四次波动。最近的一次是在“十五”头三年,粮食产量迅速由 5 000 亿千克下降到 2003 年的 4 300 亿千克水平,波动幅度达 15%。此后,从 2004 年到 2008 年又连续五年增产,实现了粮食产量的“五连增”,粮食总产重新回到 5 000 亿千克以上。这种情况下,尽管可以通过建立中央储备粮,在丰年的时候多储存一些粮食,以从容应对歉年的不时之需,但由于粮食产品本身的特征,粮食储备并不可以解决粮食持续减产或较大波动带来的影响,比如,2009 年北方粮食主产区的大旱就已经开始影响到了粮食价格的稳定。因此,建立一套稳定的粮食生产体系才是应对粮食需求稳定增长的根本之策。

第三,我国农业生产面临着可耕地少、人口多的具体国情。我国农业资源人均占有量在世界上属于低水平,这成为制约我国农业发展的最大因素。比如,我国的人均耕地面积只有 0.08 公顷(1 公顷 = 0.01 平方千米),低于世界 0.25 公顷的平均水平;森林覆盖率为 13.4%,同样低于世界 30% 的平均水平。耕地是决定粮食供给的基础,我国是人地关系紧张的国家,同时又是城市化水平较低的国家之一。随着人口增长,经济社会发展,以及工业化、城市化的逐步推进,在今后一个相当长的时间内,我国将继续面临较大的耕地占用压力,加上保护生态环境退耕的需要,耕地减少的趋势难以避免。据国土资源部调查,从 1996 年到 2004 年我国耕地面积减少 1 亿多亩(1 亩 = 666.67 平方米),年均减少 1 000 多万亩。近年国家采取最严格的土地管理政策,年耕地减少量也还维持在 400 万亩左右。根据农村住户调查,“十五”时期,农户平均每人经营耕地面积在 1.96 亩到 2 亩左右,比“九五”时期的平均 2.8 亩又有所下降。虽然农业耕地面积在不断减少,但从事第一产业的人数仍占全社会从业人员的 50% 左右。过剩的农业劳动力和太小的人均经营规模,进一步降低了农业生产效率,形不成规模效益,难以抵御市场、气候等风险的冲击,极易出现生产上的大幅

波动。

2004年以来,中央已经连续5年下发有关“三农”问题的“中央一号”文件。时隔多年后,再次出现连续下发有关“三农”问题的“中央一号”文件的情形。这说明农业在我国是“安天下、稳民心”的基础产业和战略产业;说明对农业的关注不能是忽冷忽热的,而应是持续不断的;说明尽管我国农业与农村的发展取得了巨大成就,但有利条件的增多,并不能否认问题积累的严重。正是基于这一战略思想,我国才通过2004年到2008年的连续5个极具有象征意义的“中央一号”文件,规划出了一系列具有里程碑意义的强农惠农政策:一是全面取消农业税、牧业税、农业特产税、屠宰税,终结了2600多年农民种地缴纳税收的历史;二是实行粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补等农业补贴制度,开创了直接补贴农民的历史先河;三是全面放开粮食购销市场和价格,迈出了农业市场化改革的关键一步;四是全面推行农村义务教育“两免一补”,实现了真正意义上的农村免费义务教育;五是普遍建立新型农村合作医疗制度,减轻了农民看病就医的负担;六是全面建立农村最低生活保障制度,构筑了困难农民基本生活的最后一道保障线;七是不断加快农村水电路气等基础设施建设,改善了农民的生产生活条件;八是切实加强农民工权益保护和服务,推动了城乡平等就业的进程。这八个方面的重大举措,基本构建起强农惠农的政策体系,初步搭建起统筹城乡发展的制度框架,尤其对农民的直接补贴政策,更具有划时代的意义,其在促进我国农村经济社会发展方面将具有不可低估的历史作用。

可见,农业的基础地位同时也决定了解决农业问题的艰巨性和复杂性。农业问题本身是一个系统性的问题,不仅事关农民和农村问题,甚至与地理环境、气候条件等自然禀赋的变化关系甚密。因此,试图仅凭某一项政策措施来解决农业问题,显然是不可能的。同理,要把诸多涉农领域的研究都网罗到一本书中,充其量也只能达到泛泛的程度,因此,要真正展开对农业经济问题的研究,除非从某一特定的角度把农业经济这个小宇宙“切开”,然后再描述它的某一断面图,除此没有其他办法。正是基于这一思想,本书将始终贯穿“中央一号”文件的农业补贴作为本书的研究对象。

农业补贴是世界各国促进本国农业经济发展、实施农业保护政策的最重要、最常用工具,学界对此已有广泛研究。然而,就我国实际情况而言,如何评价我国当前农业补贴的政策效果,进而构建起一套既能适应建立社会主义市场经济要求且在世界贸易组织规则框架允许下的,有制度保证的、高效、长久的农业补贴机制,仍然是我国农业补贴研究中的薄弱环节。因此,基于对我国当前农业政策效果的评价,如何在农业补贴机制的设计上有所突破,就成为本书研究的目所在。具体来说,就是要通过分析我国当前出现“三农”问题的社会经