

国家社会科学基金重大项目资助

加强农业支持力度的 制度创新和政策调整 对策研究



陈池波 郑家喜 等著

国家社会科学基金重大项目

项目编号：08&ZD022

加强农业支持力度的 制度创新和政策调整 对策研究

首席专家：陈池波

课题组成员：郑家喜 吴海涛 侯石安 严立冬 杜 辉 张美文
潘泽江 胡振虎 江喜林 赵 蕾 张攀峰 贾 澎
邓远建 聂 勇 熊 娜 曾善静 王 姣 韩占兵
赵清强

图书在版编目(CIP)数据

加强农业支持力度的制度创新和政策调整对策研究/陈池波,郑家喜等著.

武汉:湖北人民出版社,2014.12

ISBN 978-7-216-08512-0

I. 加… II. ①陈…②郑… III. 农业经济—政策支持—研究—中国

IV. F32

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第028499号

出品人:袁定坤

责任部门:高等教育分社

责任编辑:陈晓东

封面设计:张弦

责任校对:范承勇

责任印制:王铁兵

法律顾问:王在刚

出版发行:湖北人民出版社

印刷:鄂州市信谊印务有限公司

开本:710毫米×1010毫米 1/16

字数:279千字

版次:2014年12月第1版

书号:ISBN 978-7-216-08512-0

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:16.25

插页:1

印次:2014年12月第1次印刷

定价:35.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

摘 要

加大农业支持力度，完善农业支持制度，是党中央、国务院关于新一轮农业农村改革发展部署的重要内容。进入 21 世纪以来，中央一系列强农惠农富农政策密集出台，国家加大农业支持力度的战略意图凸显。2004—2014 年连续十一年中央“一号文件”锁定“三农”问题，昭示了政府关注农业支持问题的长期性和连续性。在工业反哺农业、城市支持农村的新阶段，尤其是在工业化、信息化、城镇化与农业现代化“四化”同步发展的关键时期，如何完善农业支持制度、优化农业支持目标、加强农业支持力度、提高农业支持效率，对于中国这样一个发展中农业大国而言，既是迫切需要研究和解决的重大问题，更是一项复杂的系统工程，亟待通过完善顶层设计来实现预期目标。

中南财经政法大学陈池波教授主持的国家社科基金重大项目《加强农业支持力度的制度创新和政策调整对策研究》（08&ZD022）于 2009 年 4 月立项。根据课题研究计划及课题研究需要，课题组开展大规模调研活动 5 次，包括：2009 年 7 月—10 月赴河南省潢川县，广西壮族自治区靖西县、隆安县，海南省海口市美兰区、万宁市，湖北省监利县、仙桃市等 4 省（自治区）、7 县（市、区）共 18 个乡镇、37 个村进行深入的田野调查；2010 年 7 月赴湖北省兴山县、五峰县 2 个山区县进行农业投入支持专题调查；2010 年 8 月—9 月赴湖北省保康县尧治河村进行个案调查；2011 年 4 月—5 月赴湖北省鹤峰县、内蒙古自治区准格尔旗、浙江省长兴县 3 省 3 县 6 村驻村调查；2012 年 3 月—4 月赴湖北省监利县、松滋市、汉川市、大冶市 4 市县进行强农惠农富农资金整合专题调研。调查以不同类型农户和村组干部为调查对象，通过问卷调查、参与式访谈、座谈会等形式共完成 5000 余份样本农户问卷调查，通过访谈村组干部获得 200 余份样本村组问卷，调查中同时获取了大量县、乡镇、村组相关人员访谈实录的第一手资料，为课题研究提供了有力支撑。调研成果及研究报告提交给国务院、国务院农村综合改革办公室、国家发改委、财政部、中共湖北省委、湖北省委财经办

(农办)等单位,获得高度评价,时任国务院副总理回良玉同志、湖北省委副书记张昌尔同志等作重要批示,部分观点和建议被相关部门采纳。

(一) 五个重点

1. 农业支持制度的系统回顾与目标体系构建。通过追溯中国农业支持理论与实践的历史轨迹,以及对世界各国农业支持模式的比较分析,构建农业支持制度与政策研究的分析框架;根据诱致性创新理论,从农业资源禀赋、农业技术道路、农业文化特征等多层面,对现代农业支持目标进行重新识别与定位,构建现代农业支持的目标体系。

2. 农业支持制度创新。基于农业支持目标的定位与瞄准,从农业投入支持制度、农业补贴支持制度、粮食价格支持制度及农业生态补偿支持制度等方面进行制度设计与政策调整,并根据农业发展对支持规模、支持结构、支持领域等方面需求的变化,对农业支持的规模、结构、方向、重点等进行动态优化。

3. 农业支持政策评价。从投入导向度、创新贡献率和发展贡献率三个角度对现代农业创新导向型支持政策进行了评价。在增长理论的模型基础上,分析以农补工到反哺农业对于农业增长的影响,并构建 CGE 模型对现代农业生产支持政策的效应进行分析和验证。最后,构建 DEA 二次相对效益模型对现代农业支持政策进行总体评价。

4. 农业支持制度运行保障机制。从农业支持的政策协调机制、执行监督机制、绩效评估机制与主体激励机制等角度对农业支持制度运行保障机制进行整体构建。

5. 提高农业支持效率的政策建议。以湖北、河南、广西、海南等七省(自治区)5000户样本农户及200个样本村调研数据为依据,分别对农村基础设施建设支持、村级公益事业一事一议财政奖补、农业补贴支持、政策性农业保险支持及金融支农政策的执行现状及问题进行了深入剖析,提出了完善农业支持制度、提高农业支持效率的若干政策建议。

(二) 七大观点

1. 农业支持目标定位:农业生产稳定、农民收入提高、农业可持续发展和农产品竞争力提升。不同历史时期,随着国民经济发展、农业生产水平提高、农业资源条件改变以及农产品供求关系变化,政府农业支持目标亦在不断优化,且呈现出多元化的态势。根据转型期中国农业资源、技术和文化要素特征,总结新中国成立后农业支持目标演进规律,我们提出应构建包

括农业生产稳定、农民收入提高、农业可持续发展和农产品竞争力提升在内的中国农业支持目标体系。

2. 农业支持制度框架：财政投入支持制度、农业补贴支持制度、粮食价格支持制度和农业生态补偿支持制度。在构建农业支持目标体系的基础上，借鉴发达国家农业支持的经验，我们认为应从财政农业投入支持制度、农业补贴支持制度、粮食价格支持制度和农业生态补偿支持制度等多层面构建农业支持制度框架体系；研究表明，资源、资金限制和机会成本的存在使得农业生产者面临资源约束、预算约束和参与约束，农业生产者在这些约束条件下进行生产决策，政府应根据干预目标和农业生产者的决策结果决定是否以及如何进行干预和支持，而且农业生产者行为的决定因素是农业比较利益，政府应依据对农业比较利益的影响来作出关于农业支持政策制定和调整的决策。

3. 农业投入支持的现实问题：理念误区、政策遗漏、执行偏差和监督失灵。尽管国家不断加大农业投入支持力度，但当前政府农业投入仍然问题频生，主要源于政府农业投入支持的理念误区、政策遗漏、执行偏差和监督失灵，这充分表明仅有“加大”是不够的，这只能表明决策者的“决心”，而不能保证投入资金真正起到支农惠农的功效。

4. 农业补贴政策面临诸多困境：执行成本高、政策效应递减、政策初衷异化。一是补贴面积核准难，弄虚作假或其他违规现象屡禁不止；二是惠农补贴多头管理，缺乏协同机制，执行难度大、执行成本高、执行效率低；三是补贴标准较低，对农民生产成本补偿有限，粮食补贴激励效果不显著，政策效应逐年递减；四是只发不管、不跟踪，部分农户更改补贴资金用途，补贴政策初衷在实施过程中被异化。

5. 粮食价格支持模式：多元主体相互协作。粮食价格支持仅依靠政府力量是有限的，应通过政府、村组集体、农业企业、农民专业合作社和粮食生产农户等多元主体相互协作来发展粮食生产、稳定粮食价格和提高农民收入。粮食价格支持模式有五条主线：政府-农户-粮食安全线、政府-企业（农民专业合作社）-农户-粮食安全线、政府-企业（农民专业合作社）-粮食安全线、政府-村组-农户-粮食安全线、政府-村组-粮食安全线。

6. 农业生态补偿机制：生态补偿的主体、生态补偿的客体、生态补偿的方式、生态补偿的标准。健全农业生态补偿机制，必须明确生态补偿的主体、生态补偿的客体，科学确定生态补偿的方式和生态补偿的标准。政府农

业生态补偿支持是以国家或上级政府为实施和补偿主体，以区域、基层政府或农牧民为补偿对象，以国家农业产品安全、资源安全、生态安全和农村经济社会和谐发展为目标，以农业财政补贴、农村政策倾斜和新型农民培育投入等为手段的农业生态补偿方式。

7. 农业支持制度运行的保障机制：主体激励机制、政策协调机制、绩效评价机制、执行监督机制。由于历史和体制原因，农业支持政策在运行中长期存在政出多门、主体模糊、资金使用分散、运行成本高、多重代理、信息不对称、考评缺失以及监督失灵等问题，严重影响农业支持政策效应发挥。基于现行行政管理体制和财政体制的现状，为保证农业支持政策有效实施，应构建以政策协调机制、执行监督机制、绩效评价机制和主体激励机制为主要内容的农业支持制度运行的保障机制。

（三）五项建议

1. 加大农业投入支持力度。必须发挥财政资金的主导作用，逐步形成政府主导、社会参与、农户为主体的农业投入稳定增长机制和农业投入支持制度体系；规范政府职能，明确财政农业投入的方向和重点；构建整合农业投入支持的协调机制，提高财政资金的使用效率。

2. 完善农业补贴政策。必须明确农业补贴的政策目标，即发展农业生产而非农民增收；优化农业补贴结构，补贴资金的配置应以生产性专项补贴为重点；增加农业补贴范围，重视食品安全和生态安全；调整农业补贴对象，新增补贴向专业大户、家庭农场、农民合作社等新型生产经营主体倾斜。

3. 优化粮食价格支持政策。夯实国内基础，稳定粮食产量；调整粮食进出口结构，主动参与国际贸易；推进粮食价格形成机制与政府补贴脱钩的改革，逐步建立粮食目标价格制度；加强粮食供给和需求动态调节，完善干预政策。

4. 将农业生态补偿纳入法制化轨道。在中央层面，主要针对农业生态资源开发与管理、农业生态保护与农业生态系统服务功能改善、补偿资金投入与补偿的方针和政策等全局性问题进行立法；在地方政府层面，可以根据中央制定的法律法规结合各地的实际情况出台相应的地方法规政策及实施细则。尽快制定地方性的农业生态补偿实施办法，以法定形式明确农业生态补偿的补偿主体、补偿对象、补偿标准、补偿方式及补偿途径。

5. 健全农业支持制度运行的保障机制。健全政策协调机制，以解决目前行政管理体制和财政体制下的“条块体制”和各级政府“职责同构”带

来的利益冲突对支持政策执行的影响，实现支持政策的整合协调；健全执行监督机制，以避免农业支持政策执行过程中，不同层级政府“逐级发包”形成的多级委托代理关系中，政策执行者逆向选择与道德风险行为的发生，保证农业支持政策的高效运行；健全绩效评估机制，以发现支持政策的漏洞，进而对支持政策进行动态调整，促进农业支持政策执行效率的提高；健全主体激励机制，根据评估结果，采取财政激励和行政激励等手段，激励相关主体加大农业支持力度。

目 录

导论	1
第一章 农业支持制度的回顾与目标瞄准	14
第一节 农业支持概述	14
第二节 中国农业支持制度的历史回顾与现状检视	18
第三节 部分国家和地区农业支持制度：比较分析与经验借鉴	22
第四节 农业支持政策目标的重新认识	28
第五节 基于目标瞄准的农业支持体系构建	31
第二章 农业投入支持制度创新和政策调整	37
第一节 农业投入支持的历史演进	38
第二节 农业投入支持的问题透视	60
第三节 农业投入支持的制度保障	78
第四节 农业投入支持政策调整——以海南省海口市为例	93
第三章 农业补贴支持制度创新和政策调整	98
第一节 现行农业补贴支持制度的基本评价	98
第二节 农业补贴政策实施中存在的问题	105
第三节 完善农业补贴政策的思路	107
第四节 提高农业补贴支持效率的对策措施	109
第四章 粮食价格支持制度创新和政策调整	113
第一节 中国粮食价格支持政策的历史演变	113
第二节 粮食价格支持政策与农民增收和粮食安全	127
第三节 粮食价格支持政策与粮价稳定	133
第四节 健全粮食价格支持模式的思路	141

第五节	完善粮食价格支持的政策建议·····	144
第五章	农业生态补偿支持制度创新和政策调整·····	150
第一节	农业生态基础与农业生态补偿支持方向·····	150
第二节	绿色农业发展与农业生态园区建设支持·····	161
第三节	农业生态补偿支持资金来源渠道的拓展·····	166
第四节	农业生态补偿运行机制与绩效评估体制的架构·····	176
第五节	农业生态补偿支持制度体系与支持政策导向·····	194
第六章	农业支持制度运行的保障机制·····	198
第一节	农业支持的主体激励机制——以财政支农资金 “配套制”为例·····	198
第二节	农业支持的政策协调机制——以投入支持为例·····	208
第三节	农业支持的绩效评价机制·····	212
第四节	农业支持的执行监督机制·····	220
研究结论与政策建议·····		228
参考文献·····		231

导 论

一、研究背景和意义

加强农村制度建设，完善农业支持制度，是党中央、国务院关于新一轮农业农村改革发展部署的重要内容。进入 21 世纪后，以“两减免，四补贴”为标志的一系列支农惠农富农强农政策密集出台，国家加大农业支持力度的战略意图凸显。2004—2014 年连续十一年中央“一号文件”锁定“三农”问题，昭示了政府关注农业支持问题的长期性、延续性。在工业反哺农业、城市支持农村的新阶段，尤其是在工业化、信息化、城镇化与农业现代化“四化”同步发展的关键时期，如何完善农业支持制度，优化农业支持目标，加强农业支持力度，提高农业支持效率，对于中国这样一个发展中农业大国而言，既是迫切需要研究和解决的重大问题，更是一项复杂的系统工程，亟待通过完善顶层设计来实现预期目标。

（一）全球农业分工调整期

加入 WTO 后，我国农业贸易依存度缓慢爬升，农产品对国际市场依赖越来越高。与此同时，由于跨国农业公司的兴起，世界农业从 20 世纪 90 年代初便呈现出快速集中趋势。此背景下，基于土地极端碎块化和农业产业链条延伸性较差的中国农业经营方式，全球化下农业国际分工给我国农业带来的并非仅是机遇，更多地表现为深层次挑战。更重要的是，WTO 关于农业政策的界定愈发严格，相关规定限制了传统农业保护政策的生存空间。据此，有必要重视以加强农业基础地位、改善农业生产基本条件为目标的农业支持，从而更加符合当前时代背景与未来发展要求。立足我国农业发展现状，积极探索农业国际分工体系下中国农业支持的制度创新与政策调整，将具有非常重要的实践意义。

（二）国民经济体制转型期

随着改革开放不断深入与市场经济体制不断健全，我国在国际化与市场

化高速推进的同时，即将进入新型工业化、新型城镇化、信息化和农业现代化的“四化”同步发展阶段，社会变革进入关键时期。此期间，典型特征是两种资源分配体制并存：通过行政指令配置资源的计划机制与通过市场竞争配置资源的市场机制。此二者间关系结构随着经济转型进程而动态演化，或是出现交互重叠，或是产生体制空隙，从而导致经济转型的另一个主要特征，即无效率的正式沟通机制、模糊的规则和高度不确定的宏观环境。农业是弱势产业，农民是弱势群体，农村是弱势地区，“三农”整体所呈现出的脆弱性预示着其在资源分配与政策倾斜上居于劣势地位。如何能够在国民体制转型期间，获取更多地国家关注，将关系到农业长久性发展。拉美及亚洲等经济转型国家所曾经经历过的“农业危机”要引起我国的警惕。

（三）现代农业发展关键期

目前，我国正处于传统农业向现代农业过渡的转型时期，农业在作为国民经济基础产业的同时，仍然是国民经济薄弱环节。据此，不仅要切实改变农业长期支持不足的现状，而且要按照现代农业投资的重点领域与优先序加大农业投入。现代农业的公共需求、技术风险、产业化水平提升、可持续发展理念等都决定了现代农业发展在本质上是一个现代生产要素代替传统生产要素的过程，需要大量现代生产要素投入，这从根本上决定了现代农业是一个高投入的产业，实践早已证明了这一点。相对发展现代农业而言，当前我国农业支持政策主要存在以下问题：农业补贴资金分散，农业基础设施建设不足，农业科技发展滞后等。据此，固有农业支持措施，已无法适应现代农业建设需求，亟待创新与调整。

（四）农村社会发展转轨期

党的十一届三中全会后，中国农村社会剧变，突出表现在基层政权管理逐年弱化，农户阶层分化显著，农村剩余劳动力大规模转移，新型农业从业人员严重不足，农村基础设施与公共服务供需缺口日益拉大，极易引发决策层对“三农”发展基本态势的判断模糊，并导致相关农业支持政策不断凸显实践困惑，这在近年尤为明显。据此，农业支持政策环境面临极大不确定性，政策平台仍有待继续完善，这便对政策运行提出严峻挑战，而农业支持制度创新与政策调整成为必然选择。

为维护农村稳定和农业发展，多年以来，党和政府采取了一系列支持农业发展的政策措施。但这些政策大多带有计划经济色彩，既不符合市场经济体制需求，又不符合开放的WTO新格局规范。当前，我国社会变革进入关

键时期,经济体制正在深刻转换,社会结构发生着深刻变革,利益格局正在深刻调整,思想观念也在深刻变化,原有的农业支持目标已不能适应新形势。据此,新时期,对我国农业支持政策进行历史轨迹描述和现状系统把握,结合国外农业支持成功经验,对我国农业支持政策的目标瞄准进行深刻反思,评估其偏差程度,并在此基础上加强对现行农业支持制度进行转型、创新和重新设计的研究,构建符合我国国情和国际规则的新框架,具有重要的理论与现实意义。

二、文献综述

当前,农业支持制度创新已经成为国内理论界讨论焦点。通过梳理现有文献,相关研究主要集中在农业支持格局与模式上。

(一) 财政农业投入支持

多数研究表明财政投入支持在促进农业发展上效果明显。蔡跃洲(2007)运用CGE模型实证得出,中央财政支持“三农”政策在提高农民收入、减缓城乡收入差距扩大方面有着较为明显的效果^①。李焕彰等(2004)^②与胥巍等(2008)^③分别运用格兰杰因果检验法与协整分析、误差修正模型,验证了财政支农支出确实能够促进农业产出增长。魏朗(2007)利用C—D生产函数框架对1999—2003年中国各省农业经济增长的面板数据进行实证分析,发现地方财政支农支出确实有利于农业经济增长,有大约30%农业经济增长是靠财政支农支出推动的^④。杨林娟等(2008)对甘肃省财政支农支出与农民收入增长关系进行实证研究,表明财政支农支出是甘肃农民收入增长的主要推动力^⑤。孙红霞(2008)研究认为财政支农支出对农业经济增长具有明显的拉动作用,政府每投资1单位的支农支出,农

① 蔡跃洲:《财政支持“三农”政策效应的CGE模拟分析》,《财经研究》,2007年第5期。

② 李焕彰、钱忠好:《财政支农政策与中国农业增长:因果与结构分析》,《中国农村经济》,2004年第8期。

③ 胥巍、曹正勇、傅新红:《我国东、西部财政支农对农业经济增长贡献的比较研究——基于协整分析与误差修正模型》,《软科学》,2008年第5期。

④ 魏朗:《财政支农支出对我国农业经济增长影响的研究——对1999—2003年农业生产贡献率的实证分析》,《中央财经大学学报》,2007年第9期。

⑤ 杨林娟、戴亨利:《甘肃省财政支农支出与农民收入增长关系研究》,《农业经济问题》,2008年第3期。

业增加值平均增长约 1.65 个单位^①。黎翠梅 (2009) 则指出地方财政农业支出对区域农业经济增长具有明显的促进作用, 东中西部地区财政农业支出的产出弹性系数分别达到 0.322、0.271、0.323^②。认为政府农业投资规模大小对农业增长有着很强正影响, 政府投资在我国农业发展中起到不可替代作用。另外, 不同投资结构所产生边际产量不同, 所以改善农业投资结构也能对农业增长产生正的影响^③。此外, 还有学者的研究表明, 我国政府农业投资对投资于农业的金融资金和民间资金的确具有较强的带动作用, 计量显示也是多倍扩张的效应^④。

与此同时, 更多研究指出当前我国财政农业投入支持不足, 突出表现在绩效不稳定, 而且处于偏低水平 (封明川等, 2009^⑤; 张惠茹, 2009^⑥; 程莹, 2004^⑦; 熊吉峰, 2006^⑧; 何军等, 2010^⑨)。李树培等 (2009) 指出改革开放以来, 我国财政支农政策的演变和财政支农支出在财政支出总额中所占比重的变化反映了我国财政支农投入带有明显的“人治”特征, 缺乏有效的体制与制度保障。虽然财政支农总体支出对农民收入增长有促进作用, 但由于支出结构不合理, 各分类支出间效率差异较大, 使得总体效率较低。之所以在国家不断调整财政支农政策和扩大支农支出规模的情况下, 城乡差距与“三农问题”却日益严峻, 一方面是由于财政支农缺乏有效的体制保

① 孙红霞:《财政支农支出总量与最优支出规模的实证分析》,《农村财政与财务》,2008年第5期。

② 黎翠梅:《地方财政农业支出与区域农业经济增长—基于东、中、西部地区面板数据的实证研究》,《中国软科学》,2009年第1期。

③ 李芝兰:《转型期中国政府农业投资的规模与结构分析》,《开发研究》,2006年第3期。

④ 张迎春:《我国政府农业投资对其他农业投资的带动效应分析》,《农村经济》,2008年第10期。

⑤ 封明川、吴平:《财政支农资金绩效的实证分析—基于发展现代农业的视角》,《四川农业大学学报》,2009年第1期。

⑥ 张惠茹:《财政支农支出绩效评析》,《嘉兴学院学报(哲学社会科学版)》,2009年第1期。

⑦ 程莹:《财政支农效益评价、成因及对策》,《南京审计学院学报》,2004年第1期。

⑧ 熊吉峰:《财政支农绩效的数量分析》,《统计与决策》,2006年第4期。

⑨ 何军、胡亮:《基于 DEA 模型的国家财政支农资金效率评价》,《生产力研究》,2010年第8期。

障,另一方面可归因于支农支出结构安排不合理^①。李普亮等(2011)提出当地方财政农业投入占农业 GDP 的比例为 39.8%时,农业经济增长速度达到峰值,而地方财政农业投入的现实规模远远小于估算的最优规模,地方财政农业投入的效率性不容乐观^②。分区域来看,中国大部分省级政府的支出都不是很有效率的,但比较而言,东中部地区的政府支出效率相对较高且相差不大,西部地区与之相比则低很多。具体来看,20 世纪 80 年代地方财政包干时期,东中部地区的支出效率呈现共同的下降趋势,西部地区变化不大,但在 1994 年分税制改革之后,地方政府的支出效率总体上得到了显著改善,这主要是由东部和西部地区效率的较大提高所引起,而中部地区支出效率相对于此前几乎没有改善(陈诗一等,2008)^{③④}。财力较弱的中西部地区财政支农受国家政策影响更大,缺乏稳定的内在增长机制(杜玉红等,2006)^⑤。王胜(2010)指出,1993—2007 年分级视角下的中国各省份及东中西的财政支农资金的配置效率呈持续降低态势;浙江、江苏、河南始终处于前沿面,而内蒙古、云南、陕西、宁夏、新疆、山西、黑龙江处于低效状态;西部地区均低于东部、中部和全国的平均水平^⑥。蒋俊朋(2011)认为东中西三大区域财政支农投入在区域分布上明显呈“东高中低”的基本格局,中部地区财政支农投入规模最小、力度最弱;区域内差距是形成财政支农投入地区差距的主要原因,而区域内差距主要是由东部地区内部省份之间差距引起的^⑦。余可(2008)运用面板数据分析方法对 1995—2004 年间中国 31 个省、自治区和直辖市的地方财政农业支出对地区经济增长的影响进

① 李树培、魏下海:《改革开放以来我国财政支农政策的演变与效率研究》,《经济评论》,2009 年第 4 期。

② 李普亮、李琴:《地方财政农业投入的效率性评价》,《经济与管理》,2011 年第 1 期,第 70~76 页。

③ 陈享光、袁辉:《我国宏观经济研究的最新进展》,《当代经济管理》,2009 年第 6 期。

④ 陈诗一、张军:《中国地方政府财政支出效率研究:1978—2005》,《中国社会科学》,2008 年第 4 期,第 65~78 页。

⑤ 杜玉红、黄小舟:《财政资金农业支出与农民收入关系研究》,《统计研究》,2006 年第 9 期。

⑥ 王胜:《分税制以来中国地方财政支农绩效评价:基于分级支出视角》,《中国管理科学》,2010 年第 1 期。

⑦ 蒋俊朋、田国强、郭沛:《中国区域财政支农投入:地区差距的度量及分解》,《中国农村经济》,2011 年第 8 期,第 33~40 页。

行了实证分析;结果表明,地方财政农业支出比重对短期经济增长率具有不显著的正相关效应,对中长期经济增长率具有较高显著性水平的负相关效应;地方财政农业支出比重的变化对短期经济增长率的变化具有显著的负相关效应,对于中期经济增长率变化的影响不显著,对长期经济增长率的变化具有显著的正相关效应^①。

(二) 农业补贴支持

理论界对农业补贴目标的争议较大。一种观点认为农业补贴目标应锁定在增加农民收入。OECD(2005)指出农业补贴政策的目标也由提高农业生产转向支持农民收入^②。王姣等(2006)认为理论上讲,直接补贴政策属于收入政策,而不是生产政策,也就是说,直接补贴政策的主要目标是提高农民收入,而不是增加农产品产量^③。另一种观点认为农业补贴目标应定位在确保国家粮食安全。梁世夫(2005)认为直接补贴政策预期目标的核心就是国家粮食安全。我国直接补贴虽然有促进农民收入提高的目标,但更主要的目标还是保障国家粮食安全。与粮食生产挂钩是我国直接补贴方式选择的基本出发点,也是改进直接补贴方式的基本原则^④。王为农(2009)也强调我国农业已进入一个“高成本”时代。我国政府财政补贴总量规模和结构方向,应基本聚焦于成本上升背景下实现国家粮食安全目标的首位需要上^⑤。此外,还有观点认为农业补贴目标应多元化。高峰(2004)提出农业补贴的政策目标是为了实现农产品的供求平衡,保证农业生产者有满意的、公平的生活水平,促进农业的可持续发展等^⑥。许晖(2004)认为,只有将“安全”和“收入”这两个政策目标进行分离,在着眼于粮食市场稳定的基

① 余可:《地方政府农业投入对经济增长影响的实证分析》,《合肥工业大学学报(自然科学版)》,2008年第5期。

② 经济合作与发展组织:《中国农业政策回顾与评价》,李先德等译,程国强校译,中国经济出版社,2005年。

③ 王姣、肖海峰:《中国粮食直接补贴政策效果评价》,《中国农村经济》,2006年第12期,4~12页。

④ 梁世夫:《粮食安全背景下直接补贴政策的改进问题》,《农业经济问题》,2005年第4期,第4~8页。

⑤ 王为农:《成本快速上升背景下农业补贴政策建议》,《宏观经济研究》,2009年第6期,第9~14页。

⑥ 高峰、王学真、羊文辉:《农业投入品补贴政策的理论分析》,《农业经济问题》,2004年第8期,第49~52页。

基础上,分别针对这两个目标建立“农民收入直补系统”和“粮食安全直补系统”,最终形成“二元互补”的直接补贴体系,才是我国粮食补贴政策的理想选择^①。赵德余等(2004)则明确指出,长期来看,粮食政策的产量目标和收入目标的确存在“两难”,至少不是十分一致的^②。

在农业补贴动因上,王东京(2009)指出,政府对农业实行补贴并非因为农业是弱质产业,而是花钱从农民那里购买“粮食安全”^③。在农业补贴效果上,王姣等(2007)利用实证数学规划模型,证明了现有标准下良种补贴和农机补贴作用效果都不大,随着补贴标准提高,粮食产量增加幅度也提高,但提高幅度小于补贴标准提高幅度^④。穆月英等(2009)指出实施粮食直接补贴政策使粮食和其他农业部门的总产出和最终需求增加^⑤。肖国安(2005)强调,从粮食直接补贴政策中得利多的不是粮食生产者,而是粮食消费者;粮食直接补贴政策不能平抑粮食产量和价格波动^⑥。王姣等(2007)指出,良种和农机补贴对改善粮食品质结构、推动我国农业现代化具有促进作用^⑦。在农业补贴模式上,王姣等(2006)的研究表明,农民收入,按计税面积补贴,农户种植业收入增长百分比及绝对额远大于其他两种补贴方式;若提高补贴标准,三种补贴方式下农户的种植业收入都相应提高^⑧。王为农(2009)认为应按实际种植面积和提交商品量补贴相结合的粮

① 许晖:《粮食政策目标与补贴政策设计—兼论“二元互补”的直接补贴体系》,《财政研究》,2004年第12期,15~18页。

② 赵德余、顾海英:《我国粮食直接补贴的地区差异及其存在的合理性》,《中国农村经济》,2004年第8期。

③ 王东京:《论农业补贴的性质及其补贴方式的转变》,《贵州财经学院学报》,2009年第1期,第1~4页。

④ 王姣、肖海峰:《我国良种补贴、农机补贴和减免农业税政策效果分析》,《农业经济问题》,2007年第2期,第24~28页。

⑤ 穆月英、小池淳司:《我国农业补贴政策的 SCGE 模型构建及模拟分析》,《数量经济技术经济研究》,2009年第1期,第3~15页。

⑥ 肖国安:《粮食直接补贴政策的经济学解析》,《中国农村经济》,2005年第3期,第12~17页。

⑦ 王姣、肖海峰:《我国良种补贴、农机补贴和减免农业税政策效果分析》,《农业经济问题》,2007年第2期,第24~28页。

⑧ 王姣、肖海峰:《中国粮食直接补贴政策效果评价》,《中国农村经济》,2006年第12期,第4~12页。