

靳黎民 著



CAIZHENG BUTIE YU FANBU NONGYE

财政补贴与反哺农业

我国农业补贴方式转变的思考



中国财政经济出版社

财政补贴与反哺农业

——我国农业补贴方式转变的思考

靳黎民 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政补贴与反哺农业：我国农业补贴方式转变的思考/靳黎民著. —北京：中国财政经济出版社，2007. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0275 - 4

I. 财… II. 靳… III. 农业 - 政府补贴 - 财政政策 - 研究 - 中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 157211 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 6.625 印张 190 000 字

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月北京第 1 次印刷

印数：1—2 000 定价：18.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0275 - 4 / F · 0227

(图书出现印装问题，本社负责调换)

◆ 内 容 提 要 ◆

农业补贴是世界各国普遍采用的保护农业和提高农民收入的政策手段之一，也是许多国家经济发展的基本战略。我国农业的弱质性更加明显，尤其需要对其进行保护。计划经济体制下的以间接补贴为主的农业补贴方式，仅仅是用于维系为工业化积累资金的农业的存在而提供必要补偿，完全服从于国家工业化发展的需要，这既不利于促进农业持续发展，增加农民收入，也不利于实现工业化，其补贴的效率也十分低下，并且与 WTO 规则相抵触，必须从根本上改革传统的农业补贴方式。2003 年 1 月召开的中共中央农村工作会议提出：“探索对农业和农民实行补贴的各种有效办法，加大国家对农业特别是粮食主产区的扶持力度”，是当前农村工作的重点之一。2004 年中共中央 1 号文件又明确指出，“为保护农民利益，要建立对农民直接补贴制度，国家要从粮食风险基金中拿出三分之一的资金，用于主产区种粮农民的直接补贴。”这标志着我国农业补贴方式的改革已经拉开序幕。积极探索出一套既适合我国国情，又符合 WTO 规则的对农业补贴方式，是当前面临的一个重

要课题，具有重要的现实意义。

本书旨在通过研究，为完善和建立我国对农业补贴机制提供的决策建议。本书通过对各种补贴方式及其经济效应的分析，对农业补贴方式转变的现实必要性和可能性的深入研究，对外国农业补贴经验的借鉴和改革历程的回顾，从理论上揭示农业补贴方式改革的内在规律，从实践上探索深化我国农业补贴方式改革的道路对策。研究目标也就是从现实出发，研究中国当前的农业状况及现行的农业补贴方式改变的内在原因，并结合国外的相关实践，就建立适应中国实际的农业补贴政策体系给出一些看法，希望能对相关的研究有所帮助。

财政补贴问题研究的已有成果是本书的基础。20世纪80—90年代，由于经济体制改革的加深，我国财政补贴支出的大幅度增加，农业补贴问题一度成为理论界关注的焦点。随着中国加入WTO，以及“三农”问题日益受到关注，农业补贴政策的研究成为学术界关注的重点。关于2003年以来我国农业补贴方式的变化、农产品供给形势研究、以工补农的可能性在当前的理论研究中都有所提及。这些研究成果在各自的领域都是极为优秀的，从不同的角度说明我们现在农业政策中存在的问题，但都没有进一步说明我国农业补贴方式变革的理论和现实原因、补贴方式转变的可能性，以及应该建立怎样的补贴体系。这个体系应该包括：改革的目标、补贴的目标体系、实现目标的途径或战略、可选择的政策工具、各个工具的特点、具体的政策、政策应用到目标实现的机制、政策效应的监控以及政策的调整。本书

主要讨论了补贴方式改革的目标，补贴的目标体系，并尝试提出一些政策措施并加以分析。

本书采用实证研究和规范研究相结合的方法。在农业补贴方式的经济效应比较分析中运用的是规范研究的方法，考察了几种主要的农业补贴的经济效果，介绍了农业补贴的一般理论。在我国农业补贴方式的改革和 WTO 的相关规则方面主要运用文献综述的方法，概括总结其他学者已经做的研究工作，介绍中国农业补贴政策体系的沿革及 WTO 的相关规则对其的影响，这是一个总结归纳的过程。此外，本书将在现有研究的基础上，全面分析中国当前的农业补贴方式，也主要通过文献综述的方法，进行概要介绍。本书还将结合国外的农业补贴方式进行比较研究，介绍各国农业补贴政策的先进经验。农业补贴方式的调整和建立则属于规范研究的范畴，目标是建立一个合理的中国农业补贴政策体系，这也是研究的重点所在。在这一部分中，本书将努力做到点、线、面结合，微观与宏观相结合，既有对农业特定部门或产品进行补贴的探讨，又有对农业补贴支持总量的研究，还有对农业补贴政策目标及框架的分析。同时，做到定性研究和定量研究相互补充，在详细分析数据的基础上研究农业补贴政策体系现状，进而提出合理的政策建议，力求使各项政策建议能够有的放矢，在实践中收到良好的成效达到稳定粮食生产，促进粮食流通体制改革和农民增收的目的。

本书将要研究的主要问题有：

1. 农业补贴的主要方式及其经济效应对比研究；

2. 农业补贴方式改革的内在原因；
3. 农业补贴方式转变的现实可能性；
4. 农业补贴方式转变的国外借鉴和国内经验总结；
5. 农业补贴方式转变的政策建议。

本书沿着以下思路展开对农业补贴方式转变的研究：首先分析了农业补贴方式的经济效应，介绍了农业补贴的基本理论，分析了农民直接收入补贴在各种补贴方式中独特的优点，揭示了农业补贴由间接价格补贴向直接收入补贴转变的内在原因；然后对加入世界贸易组织后我国农业补贴方式转变的必要性，农业补贴方式转变对保证农产品供给、增加农民收入的重要意义，以及农业补贴方式转变的可行性进行了进一步论述，并通过国外经验借鉴和改革历史总结，探索了建立完善我国农业补贴方式的政策建议。

全书共分九章，其主要内容如下：

第一章引言。简要说明了选题的背景和意义、当前农业补贴问题的研究成果综述、研究的特点、主要研究问题和思路。

第二章是理论基础。一是对农业补贴进行了科学的分类。按照补贴对农产品市场的影响程度分为农业保护和农业支持。按照补贴对象的受益方式分为直接收入补贴和间接收入补贴。按补贴的环节分为价格补贴、生产补贴、消费补贴、出口补贴。前两种分类是适应世贸组织规则的分类方法，后一种分类是便于进行经济效应分析的分类方法。前两种分类的补贴可以纳入第三种之中进行分析。

二是分析了各种补贴受 WTO 协定的约束情况。农业保护影响了农产品市场的均衡价格，视同黄箱政策，农业支持对农产品市场影响较小，视同绿箱政策。直接收入补贴对生产和贸易几乎没有影响，视同绿箱政策或蓝箱政策，间接收入补贴对生产和贸易产生较大的扭曲，视同黄箱政策。绿箱和蓝箱政策不在削减之列，黄箱政策需要削减和限制。价格补贴、出口补贴均在世界贸易协定限制之列，农产品价格补贴、生产补贴中的生产资料价格补贴、消费补贴也与市场经济的价格形成机制相违背，对生产和贸易有较大的扭曲和影响，应为市场化改革中的内容之一。

三是分析了各种补贴的经济效应。即运用局部均衡原理分析各种补贴使生产者剩余和消费者剩余发生的变动，对比补贴与这种变动的差额，计算社会产出的增减，进而衡量各种补贴之间的优劣。

四是得出了我国农业补贴方式应由间接收入补贴向直接收入补贴转变的结论。基于以下几点：第一，直接收入补贴符合世界贸易组织规定。不论是与当前生产脱钩的补贴或是与当前生产挂钩的补贴都对市场价格形成影响较小，不在世界贸易协定限制之列。第二，价格补贴转向直接增加农民收入的生产补贴，具有更为良好的政策效果。直接收入补贴属于生产补贴，其经济效应优于出口补贴和价格补贴，生产补贴使生产者剩余增加较多，鉴于我国价格补贴使流通企业大量获利且效率低下的现状，以政府补贴额的增加为代价，换取补贴效率损失减少和社会总产出增加是值得的。第三，消费补贴向

直接收入补贴转变，是发展中国家补贴方式转变的规律。消费补贴长期压制农产品价格，在保护城市消费者利益的同时，严重影响了农产品供给和农民收入增加，根据经济发展阶段和发展战略，适时调整并取消消费补贴对发展中国家经济的健康发展具有重要意义。第四，大国的出口补贴和价格补贴向直接收入补贴转变更为紧迫。在经济全球化背景下，作为一个大国，其农业补贴将直接影响国际市场的价格，从而要承担更大的补贴负担。

五是简单介绍了新国际贸易理论、战略性贸易理论、公共财政理论、农业多功能性理论等农业补贴的一般理论，并结合农业生产的本质特性，阐明了进行农业补贴的理论要求。

第三、四、五章论述了农业方式改革的现实必要性。一是加入世界贸易组织对农补贴方式转变的要求。WTO 自由化和市场化政策，既要求减少国内农业补贴政策对生产和贸易的扭曲和影响，又不损害农民的利益，因此建立直接补贴机制十分必要。同时，国外利用世界贸易组织规定对农业的巨额补贴影响了我国贸易条件，也增强了农业补贴方式转变迫切性。

二是当前我国农产品供求紧平衡的状况要求对农业补贴进行改革。我国农产品特别是粮食供求处于一种紧平衡的状况，即生产能力不足，需求压力增大，地区和品种的结构失衡，粮食进口依赖程度增强，要求加大直接增加农民收入的生产性补贴，以保护和提高农产品生产能力。

三是对农民实行直接补贴是增加农民收入的要求。农民收入增长缓慢要求转变农业补贴方式、增加对农民和直接收入补贴。同时进一步论述了补贴具有比较优势劳动密集型的农产品生产,有利于提高劳动生产率,改善农业比较效益低的状况,缓解农民增收瓶颈制约。

第六章,论述了我国农业补贴方式转变的可能性。一是我国进入工业化中期阶段,工业反哺农业成为可能。二是我国选择的新型工业化道路也为工业反哺农业提供了条件,中共十六大报告中对新型工业化道路给予这样的定义,即坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。新型工业化包含两层要求:在三次产业的协调发展中完成工业化的任务;在工业化过程中,尽力发挥我国人力资源丰富的优势。因此,新型工业化为反哺农业创造了有利条件,发展劳动密集型农业,延长有效劳动时间,在农业内部合理吸纳劳动力,实现工农业协调发展,而不是牺牲农业孤立片面发展工业,造成大量的劳动力失业来发展工业。三是工商业巨大的经济贡献为反哺农业奠定了物质基础。四是 WTO 规则下我国的农业补贴尚有较大的政策空间。

第七章,国外对农民实行的直接补贴及对我国的启示。一是介绍了各国对农民直接补贴。美国实行与当前生产脱钩的生产灵活性补贴、休耕补贴和自然灾害补贴;欧盟实行与当前生产挂钩的种植面积补贴、休耕补贴和环境保护补贴;日本为保护其山地农业生产条件的

直接收入补贴政策；墨西哥弥补取消价格保护的直接收入补贴。二是总结了国外对农民直接补贴的特点。即支持力度大、符合世界贸易组织规则、支持面广、对农民直接收入补贴为主、法制化运作。三是指出了国外经验的借鉴意义，即政策思路，从偏重价格补贴转向直接收入补贴；在操作上，由以产品为依据计算补贴改为以耕地面积为依据计算补贴；在补贴政策制定上，要统筹考虑政策目标、财政承受能力、补贴面等因素，重点补贴粮食主产区和产粮大户。同时，要在法制化的基础上稳步推进直接补贴。

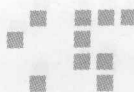
第八章，介绍我国农业补贴方式改革的实践。一是划分了三个时期，即 1992—2002 年中国以农产品价格补贴为主的时期；2002—2003 年直接补贴改革试点时期；2004 年全面直补改革。二是分析了直补改革前我国农业补贴方式的弊病，即补贴效率低浪费严重，补贴造成市场扭曲，补贴削弱了国有粮食企业的竞争力。三是介绍了 2002 年以来的直补贴改革。主要做法，即补贴资金从主要用于价补贴的粮食风险金中解决，补贴发放与农村税费改革结合，协调中国农业发展银行与粮食购销企业关系，发育多元化粮食购销实体。四是对直补的做法进行了评价。保护和提高了粮食经营能力、增加了农民收入、促进了粮食流通体制改革。

第九章，提出建立新的补贴机制的政策建议。一是明确了农业补贴方式改革的原则，即兼顾农产品安全和农民增收目标的原则、补贴的效率原则、要素生于产品的原则、与 WTO 精神吻合的原则、有利于比较优势发

挥的原则、财政能力许可原则、责权统一原则。二是提出了完善农业补贴方式改革的政策措施，即改革农业财政支持，支农支出向生产要素、高新技术应用、提高农业组织化程度、改善和保护环境倾斜；完善直补改革，加大粮食风险金用于直补的比重、突出重点实施间接农业支持、补贴与产品产量脱钩、以关系国计民生的大宗农产品补贴为重点、解决资金来源与落实两大难题；探索新型补贴方式，建立农产品储备体系、建立农业保险制度、建立完善的出口信贷担保机制、利用特殊保障条款控制农产品贸易。三是健全农业补贴保障措施，加强补贴的法制建设、规范管理强化监督。四是统筹解决补贴改革的相关工作，协调补贴方式改革与农村各项改革的关系。

Abstract

Agricultural subsidy is one of strategic means commonly adopted in the world to protect agriculture and to raise farmer's income. It is also the basic strategy for many countries to develop economy. Chinese agriculture is weak and particularly needs protection. Under planning economic system, indirect subsidy is the main subsidy form and necessary subsidy is provided only for the existence of agriculture for the fund accumulation for industrialization. It is totally for the demand of industrialization development. It is no good for the sustainable development of agriculture and for the increase of farmers' income, neither is it good for realization of industrialization. The efficiency of the subsidy is very low and it also contradicts with WTO rules. Therefore, it is necessary to change traditional subsidy form completely. The Agricultural Conference held by CPC Central Committee in January 2003 pointed out that: "We must explore all the effective methods for the subsidy to agriculture and farmers and we will enforce the support of the state to agriculture, particularly to grain production." This is one of key working points for present rural works. It is pointed out in No. 1 Document of CPC Central Committee in 2004 that "We must set up direct subsidy system for the protection of farmers' benefits. The state will take one third of the grain



risk fund for the direct subsidy to farmers in main grain production area." This marks the beginning of the reform of the agricultural subsidy in China. We should be active to explore agricultural subsidy forms which fit statues of China and WTO rules. This is one of important topics at present and is of great significance.

Through analysis to various agricultural subsidy forms and their economic efficiency, this paper made a deep study to the realistic necessity and possibility for the transformation of agricultural subsidy forms. This paper also reviewed the experience of foreign agricultural subsidy and the reform history. The paper revealed internal theoretic rules for the reform of agricultural subsidy forms and explored practical ways to deepen agricultural subsidy reform in China. The target of the study is to explore realistic agricultural statues and the internal cause for the change of present agricultural subsidy forms. With combination of relevant practice in foreign countries, the paper raised some viewpoints for the agricultural subsidy policy system that fits real statues of China. It is hoped to be helpful to relevant studies.

From 1980 to 1990, the theoretic study on financial subsidy became focus in theoretical field along with the great expanse of financial expenses caused by the deepening of economic system reform in China. Along with China's entry into WTO and the increased attention to rural, agricultural and farmer problems, the study for the agricultural subsidy policy became the key problem in academic world. The topics of the agricultural subsidy forms from 2003 and the tendency of agricultural products and the possibility to subsidize agriculture with industry have been mentioned for many times in present theoretical studies. All of these studies, which revealed problems in

the existing agricultural policies from different viewpoints, are excellent. However, they didn't give further explanation to theories and causes for the reform of agricultural subsidy, the possibility for the change of subsidy forms and what kind of a subsidy system should be set up. The new system should contain reform target, target system for subsidy, the ways or strategies used to realize the target, selectable policy tools, characters of different tools, policies in detail, system to get the target by the application of policies and the supervision to the effectiveness of the policies as well as the adjustment of the policies. This paper studied the target for the subsidy form reform, the target system of the subsidy and tried to raise some policies and measures for discussion.

The combination of empirical study and standard study is adopted in the paper. Standard study method is used in comparative analysis to the economic efficiency of the agricultural subsidy forms. We studied the economic result of some agricultural subsidy forms and introduced general theory on agricultural subsidy. Literature description method is used on the reform of agricultural subsidy forms and relevant WTO rules. We also outlined the existing studies of other scholars and introduced the reform of the agricultural subsidy policy system in China and the impact of relevant WTO rules. This is a process of conclusion. Furthermore, this paper had an overall analysis to present agricultural subsidy forms in China on the existing studies and introduced with literature description on this aspect. This paper also made a comparative study to foreign agricultural subsidy forms and introduced advanced experiences of agricultural subsidy policies of foreign countries. The adjustment and establishment of the agricultural subsidy system belong to standard study. The target

is to set up a reasonable agricultural subsidy system in China. It is also the emphases of this study. In this section, the author made efforts to combine viewpoints and general aspects, micro and macro analysis. The paper not only contents the exploration of special agricultural departments or products but also contents the study to total volume of the agricultural subsidy as well as the analysis to agricultural subsidy policy target and the framework. Meanwhile, the paper made a mutual balance between quantitative and qualitative analysis. On the base of detailed data analysis, the paper studied the existing statues of agricultural subsidy system and raised reasonable policy suggestions. The author made efforts for the policy suggestions to be to useful so as to get good effectiveness in practice to stabilize grain production and to promote grain circulation and increase farmers' income.

Key topics studied in the paper:

1. Comparative analysis to key forms of agricultural subsidy and their economic effects;
2. The internal causes for the reform of agricultural subsidy forms;
3. The realistic possibility for the transfer of agricultural subsidy forms;
4. Domestic and overseas experience on the transformation of agricultural subsidy forms;
5. Policy suggestions for the transformation of agricultural subsidy forms;

At the beginning, the economic effects of agricultural subsidy forms are analyzed and basic theory on agricultural subsidy is introduced. The paper analyzed special advantages of the direct income

subsidy among all the other subsidy forms and revealed the internal causes for the transformation from indirect price subsidy to direct income subsidy. Then, the paper studied the necessity for the transformation of agricultural subsidy and the significance to ensure agricultural products supply and increase farmers' income caused by this transformation. The paper also studied the possibility for the transformation of the agricultural subsidy and explored the policy suggestions in setting up a complete agricultural subsidy system with foreign experiences and the conclusion of the reform in the history.

The paper contents 9 sections: Section 1 is the introduction. Section 2 is the basic theory on agricultural subsidy. Sections 3 to 5 discuss the significance and necessity of the transformation of agricultural subsidy forms. Section 6 involves the possibility for the form transformation of agricultural subsidy. Section 7 is the experience of foreign countries. Section 8 is the conclusion of the reform of agricultural subsidy forms in China. Section 9 is the policy suggestions based on the study.

