

何忠伟
著



中国农业补贴 政策效果与体系研究

ZHONGGUO

NONGYE BUTIE ZHENGCE

XIAOGUO YU TIXI YANJIU

 中国农业出版社

中国农业补贴 政策效果与体系研究

何忠伟 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业补贴政策效果与体系研究/何忠伟著. —北京: 中国农业出版社, 2006. 2

ISBN 7-109-10552-0

I. 中... II. 何... 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 (2005) 第 155923 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 王琦璐

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.875

字数: 260 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



何忠伟 管理学博士，
主要研究方向为农业
政策、农业技术经济。
先后主持或参加各级
科研课题20项，发表学
术论文86篇，荣获各种
奖励6项，出版专著或
教材5部。

序 言

《中国农业补贴政策效果与体系研究》是作者在博士论文的基础上修改而成，现在由中国农业出版社公开出版，我作为他的导师表示祝贺，并借此机会谈谈我对这一问题的看法。

本书所研究的是现代经济发展中一个特别引人注目的课题，即农业补贴问题。人们普遍观察到这样一个现象，在经济发展初级阶段，国家通常倾向于对农业课以重税，榨取农业剩余，以支持工业发展。中国也不例外，在赶超发展战略的背景下，为了以低价获得足够的粮食等重要农产品，以保证城市居民的生活消费和加工企业的原料供应，中国建立了以获取农业剩余为核心的传统农村经济体制。与此同时，我们还观察到，当一个国家经济发展到一定阶段时，就会对本国农业实行补贴，而且随着经济的不断发展，补贴力度也随之加大。改革开放以后，中国经济迅速发展起来，目前工业化已进入了工业化中期阶段。国民经济的主导产业由农业转变为非农产业，国民经济增长的动力主要来自非农产业，工农关系的基本特征已由过去农业为工业发展积累资金，转变为工业对农业发展提供支持。可以说，工业

反哺农业的时代已经到来。然而，加入 WTO 后，中国农业补贴必须在世贸组织规则的框架下进行，不能超越。再者，中国毕竟还是发展中国家，经济实力欠缺。因此，这需要对已经采取的农业补贴政策进行绩效评价，并且根据发展趋势构建适合中国国情的农业补贴政策。从这个角度来看，本书就颇具特色，很有意义。

第一，该书根据中国的具体情况对农业补贴效果与体系建设提出了新的理论见解和政策建议。首先运用经济学的基本理论分析了农业补贴政策对社会福利的影响，发现尽管各种农业补贴政策不利于社会福利的增加，但是各国都在不同程度地使用。这提醒了我们需要从其他角度来思考这个问题。作者分别从产业特性、社会分工、自由贸易、公平竞争等视角论述了农业补贴的必要性，从而为本书的展开奠定了理论基础。

第二，该书深入分析了我国实施农业补贴的宏观背景，认为中国已经进入了新的历史时期，三农问题再次面临新的挑战。目前，我国农业发展缺乏动力，农村发展缺乏亮点，农民增收缺乏支撑。因此，需要调整我国农业补贴政策。

第三，该书试图构建一个理论框架来分析农业补贴政策，应该说是一个亮点。在这个框架中，有效的农业补贴机制可以为农产提供长期激励，并实现纳什均衡。但是，合理界定中央与地方政府对农业补贴的关系并建立相应的实施与监督机制，以保证农业补贴资金及时到

位，这是必要的。同时，在这个框架下，该书还详细考察了中国“绿箱”政策和“黄箱”政策的现状和问题，认为使用“绿箱”政策，调整国家投入分配格局，将投入农产品流通领域的价格补贴转向政府一般服务等，更符合中国农业市场化改革目标，更有助于中国农业长期、稳定和持续地发展。“黄箱”政策在当前情况下，中国也必须加以利用，而且尽可能达到世贸规则所允许的最大值。这样通过农业补贴政策科学合理地分配有限的公共资源，提高利用效率。

第四，该书将重点放在对农业补贴政策效果评价和农业补贴政策体系的构建上。运用主流经济学的研究方法，建立计量经济模型，分析了我国农业生产要素价格政策对农业生产的影响。总结了各试点省（市）的运行模式与特点，并对实施粮食直接补贴的理论模式作了大胆有益的探索。在此基础上，继续考察了中国财政支农效率，主要是探讨农业补贴资金的投入方向、使用效率和总量预测问题。

诚然，书中的某些分析和结论仍有待于在今后的实践中进一步检验。从目前来看，我认为这些分析和结论是站得住脚的。可以说，作者基本上完成其所要达到的目的。

何忠伟同志在博士论文答辩时曾得到答辩委员会专家的高度评价，论文答辩成绩为优秀。他花了不少功夫修改博士论文，使得此书出版的质量进一步提高。这种

求真务实、刻苦钻研的精神难能可贵，值得勉励。我相信本书的出版能够引起同行们和读者的兴趣，也希望何忠伟同志百尺竿头，更上一步。

国务院特殊津贴专家
中国农科院博士生导师

蒋和平

2005年12月18日

中 文 摘 要

目前,中国已进入了工业化中期阶段。国民经济的主导产业由农业转变为非农产业,国民经济增长的动力主要来自于非农产业,工农关系的基本特征是,农业不再替工业发展提供积累,农业成为接受“补助”的部门,而不是受“挤压”的部门。根据国际经验,此阶段不同国家从各自国情出发,都采取了反哺农业的政策,农业补贴就是一国政府农业政策体系中最主要、最常用的工具。可以说,绝大多数成员国都把“补贴”视为农业政策的核心,视为支持和保护本国农业最直接、最灵便、最有效的手段。因此,新一轮 WTO 谈判难点还在农业补贴问题。从中国农业来看,尽管现在农村人口还占多数,还不可能像发达国家那样通过大量补贴来解决农民收入偏低问题,但中国在总体上已具备了反哺农业的实力。

加入 WTO 后,中国农业发展的机遇与挑战并存,必须在世贸规则下构建农业补贴政策体系和实施相应的政策措施。同时,还要注重农业补贴实施的方式和效果,使其真正起到加快现代农业建设、促进农业发展、增加农民收入的作用。因此,有必要对世贸规则和发达国家有关农业补贴的理论和经验进行研究分析,针对中国农业发展“瓶颈”,找出中国农业补贴政策的基本点、出发点和落脚点,对中国已经或将要采取的农业补贴政策进行绩效评价,最后提出中肯实效的政策建议。本文基于上述思路,在界定农业补贴内涵的基础上,进行如下探索研究:

一是对农业补贴政策进行经济学分析。发现不同农业补贴措施都不利于社会福利的增加,然而发达国家却乐此不疲,于是从产业特性、社会分工、自由贸易、公平竞争和中国国情等多角

度、多层次、多领域地归纳和总结农业补贴的理论内涵，为我国实施农业补贴政策提供理论基础。

二是对中国实施农业补贴的背景进行了深入分析。认为，中国进入新的历史时期，“三农”问题再次面临一个新关口，农业发展缺乏动力，农村发展缺乏亮点，农民增收缺乏支撑。中国作为一个农业大国，“三农”问题关系到国民素质、经济发展，关系到社会稳定、国家富强。进入工业化中期的中国有必要加大财政投入和补贴破解“三农”难题。

三是对不同国家实施农业补贴政策进行比较分析。发现我国农业补贴支出少，对农业发展的支持力度小；我国农业补贴措施少、效率低下，对农业影响的程度低；还有许多补贴政策需要完善和健全；农民得到补贴的利益不明显。

四是建立一个理论分析框架对农业补贴政策进行定性分析。认为，有效的农业补贴机制为农户提供长期激励并实现纳什均衡。因此，要合理界定中央与地方政府对农业补贴的关系并建立相应的实施与监督机制，保证农业补贴资金及时到位。并且在法律上建立农户对农地的永久使用权，开放农地租赁、转让市场，从而在法律上使农户树立增加农业投入的长期激励机制。同时，详细分析了中国“绿箱”政策和“黄箱”政策的现状和问题，认为，使用“绿箱”政策，比如，调整国家投入分配格局，将原投入农产品流通领域的价格补贴转向政府一般服务等，更符合中国农业市场化改革目标，更有助于中国农业长期、稳定、持续地发展。“黄箱”政策在当前情况下，中国也必须加以利用，而且尽可能达到世贸规则所允许的最大值。这样通过农业补贴政策科学合理地分配有限的公共资源，提高利用效率。

五是建立计量模型对农业补贴政策的效果进行实证研究。^①研究了农业生产要素价格变动对农户生产行为的影响，结果表明，农户在稻谷、小麦、玉米、大豆、棉花和油菜籽等 10 种主要农作物生产上，对价格变量的反应相当明显。^②模拟了在不同

价格水平上, 3 种补贴方案对农作物播种面积的影响, 结果表明, 农产品价格调整后, 粮食播种面积变化幅度大, 在补贴减少 20% 和全部取消等方案中, 粮食的播种面积都是下降的; 在补贴增加 20% 方案中, 农产品价格调整 20% 和 50% 时, 稻谷、小麦、玉米和大豆的播种面积增加; 在农产品价格调整与边界价格一致时, 稻谷、小麦、玉米的播种面积减少, 而大豆播种面积增加。③建立农业生产函数模型, 对投入要素产出效果进行技术分析。结果显示, 化肥是稻谷、小麦、玉米和大豆生产中最为重要的物质投入要素; 农药是玉米和稻谷最为稀缺的物质投入要素; 良种、农机等要素补贴已是农业生产的稀缺物品。

六是对中国粮食补贴政策的效果和模式进行研究。主要针对粮食直接补贴而展开, 提出了实施粮食直接补贴的理论模式, 运用模式对已经试点省(市)的运行模式进行评价; 总结与评述 2004 年粮食补贴政策的实施与绩效; 从粮食直接补贴的品种、补贴规模、补贴条件、补贴方式以及补贴标准等方面进行地区比较。对湖南省实施粮食直接补贴进行了案例分析; 提出粮食补贴政策改革方向: 合理分摊粮食补贴政策成本、实施粮食价格市场化和改善粮食补贴对象与结构。

七是对中国财政补贴农业的效率进行实证分析, 旨在探索出农业补贴资金的投入方向、使用效率和总量预测。结果显示: ①我国农业基础设施存量增长率与农业产值增长率之间具有不相关性, 过去的农业补贴政策及财政投入的使命是有限的。②农业资金效率与规模之间呈负相关性, 除了各地在资金使用、投入结构等方面存在差异外, 也与资金本身具有边际收益递减的规律有关; 资金稀缺的地区具有较高的使用效率。③对我国 2004—2015 年财政对农业支出总额进行预测, 2010 年我国农业财政支出应为 2 606.92 亿元, 2015 年我国农业财政支出应为 3 850.42 亿元。

八是对中国农业补贴政策体系的构建。运用层析分析法和德

尔菲法构建了中国农业补贴政策体系，在明确各级目标的基础上，对不同层次补贴措施进行量化分析。结果表明，近期实现农业发展和农民增收的总目标以“增加农民收入”最为关键，强化“农业服务体系建设、提高农产品品质、加强农业基础设施建设、优化种植业结构、优化畜牧业结构”最为重要。在中期，加强农业基础设施建设、稳定农民收入水平、服务体系建设、生态环境改善等7项分层目标的贡献率合计达79.5%，可判断为农业补贴的中期重点目标。

九是提出了提高中国农业补贴政策效果的建议和措施：牢固树立科学的农业发展观，建立农业补贴的长效机制，进一步完善粮食政策、保障粮食安全，改革和创新农村金融系统、加强金融支持，规范发展农业生产资料市场，加强农业和农村救助体系建设，要加快我国农业科技推广工作的创新，创新与构建我国农业补贴的法律制度体系。

关键词：农业补贴；政策；效果；体系

Abstract

At present, China has been at the metaphase of industrialization. The non-agricultural industries have already been in the leading place in national economy. The increasing power of national economy has mostly come from the non-agricultural. Characteristics between industry and agriculture now are: agriculture doesn't provide funds for industry, and industry should support agricultural development instead. According to international customs and practices, agricultural subsidy has been an important tool of agricultural policies in the world. In a word, it is the core of agricultural policies in developed countries. Accordingly, China should actualize a lot of supportive policies in the agriculture.

Opportunities and challenges have both emerged in Chinese agricultural development after China's WTO Accession. We should build a system of agricultural subsidiary policies. At the same-time, we should pay attention to the modes and effects of agricultural subsidy. Therefore, we must study the rules of WTO and experiences of developed countries, find out the basics, evaluate some agricultural subsidies in our country, and put forward some advices. Based on these, the paper probes into the research as follows:

1. It clarifies the concepts and scope of agricultural subsidy according to the WTO's regulations, and summarized theories of agricultural subsidy.

2. It analyzes the background of agricultural subsidy. It is

new period in China, the question of three rural, namely the rural economy, rural community and rural residents is the big obstacle to Chinese agricultural development. As a biggest agricultural country, China should increase investment and subsidy in agriculture.

3. It compares agricultural subsidiary policies of different countries. In china, farmers are less subsidized, agricultural subsidies are which in turn affects the development of Chinese agriculture. Farmers cannot gain many benefits from agricultural subsidy .

4. It builds a theory model for qualitative analysis of agricultural subsidiary policies. Effective mechanism of agricultural subsidiary policies may provide a long-term stimulant for the farmers and realize “Nash-equilibrium”. Therefore, we must build a mechanism of supervision for agricultural subsidy between central government and local government, and guarantee the financing of agricultural subsidy to the farmer. At the same-time, it analyzes “green policy” , “yellow policy” and their appliance in China.

5. It builds a computation model to demonstrate the effects of agricultural subsidiary policies. Firstly, it studies how the price changes in agricultural materials affect the farmer’s productivity. Secondly, it simulates how the different subsidiary projects affect the planting area. Thirdly, it builds a CD model, and analyzes the effects of agricultural produce factor.

6. It studies effects and models of agricultural subsidiary policies in China, focusing the direct subsidy of rice. It appraises some different models of the direct subsidy of rice, summarizes the performance of the direct subsidy of rice in 2004, analyzes a

case on the direct subsidy of rice in Hunan province, and suggests the reform's orientation of the food subsidy policy.

7. It demonstrates the efficiency of agricultural finance. Firstly, there is no relativity between growth rate of agricultural infrastructure and gross national rate of agriculture. Secondly, there is degression between efficiency and scale in agriculture. Thirdly, it predicts the likely scale of agricultural subsidy from 2004 to 2015.

8. It constructs a system of agricultural subsidiary policies. At the beginning of new phase of Chinese agriculture, the stabilization of farmer income is a most important policy. Agricultural sustainable development is the key in the new stage of Chinese agriculture.

In the last part of this paper, there are some suggestions on our policy: (a) we should build up a theory of scientific development in agriculture; (b) we should construct a valid policy system of agricultural subsidy. (c) we should reform and innovate the rural financial system; (d) we should stipulate and improve the market of agricultural produce factors; (e) we should build a mechanism of minister in agriculture and rural; (f) we should innovate the extending mechanism of the agricultural science and technology; (g) we should build the law system of agricultural subsidiary policies.

Key words: Agricultural Subsidy; Policy; Effect; System

目 录

序言

中文摘要

Abstract

第一章 导论	1
1.1 选题背景	1
1.2 选题的意义与目的	4
1.3 国内外农业补贴研究现状	9
1.4 研究目标	17
1.5 研究方法与论文结构	18
1.6 特色与创新之处	20
1.7 不足之处	22
第二章 中国农业补贴政策的理论分析	23
2.1 农业补贴的含义与类型	23
2.2 农业补贴的经济效应	25
2.3 农业补贴的一般理论	37
2.4 世贸组织有关农业补贴的规则与中国的权利	50
2.5 结论	54
第三章 中国农业补贴政策的背景分析	55
3.1 中国农业发展形势严峻	55

3.2	中国农业补贴的现状与存在的问题	67
3.3	中国农业面对不宽松的国际农业补贴环境	72
3.4	新一轮世界农业贸易谈判困难重重, 农业补贴得不到较好解决	79
3.5	中国加入 WTO 有关农业的承诺 及引发的政策改革	84
3.6	结论	85
第四章	中外农业补贴政策的比较分析	86
4.1	国外农业补贴政策概况	86
4.2	中外农业补贴的主要措施比较	91
4.3	中外农产品补贴方式的比较	93
4.4	中外农民直接补贴的比较	96
4.5	结论	100
第五章	中国农业补贴政策的定性分析	101
5.1	中国农业补贴政策的一个理论分析框架	101
5.2	中国农业补贴政策的博弈分析	101
5.3	中国农业补贴政策的必要性评价	105
5.4	中国农业补贴政策的具体分析	106
5.5	中国农业补贴政策的趋势分析	128
5.6	结论	132
第六章	中国农业补贴政策的实证研究	134
6.1	农业补贴政策实证研究的理论基础	134
6.2	农业生产要素价格政策影响 农业生产行为的实证分析	137
6.3	农业生产要素补贴政策调整影响 播种面积的实证分析	146