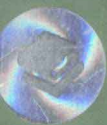


中国经济学术基金资助项目 (2009)

Agricultural Subsidy
Policy in the Context of Soaring Cost

成本快速上升背景下的 农业补贴政策研究

◎ 王为农 方松海 等著



中国计划出版社

成本快速上升背景下的 农业补贴政策研究

王为农 方松海 等著

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

成本快速上升背景下的农业补贴政策研究 / 王为农
等著. —北京: 中国计划出版社, 2011. 1
(中国经济学术基金资助项目)
ISBN 978-7-80242-569-9

I. ①成… II. ①王… 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 (2010) 第 255925 号

中国经济学术基金丛书

成本快速上升背景下的

农业补贴政策研究

王为农 方松海 等著

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

880×1230 毫米 1/32 9.5 印张 244 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 978-7-80242-569-9

定价: 20.00 元



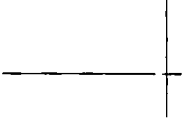
《中国经济学术基金丛书》编委会

编委会主任：朱之鑫

编委会副主任：林兆木 王一鸣 陈东琪
马晓河 常修泽

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

王昌林	白和金	任伟民
刘立峰	刘树杰	刘福垣
张汉亚	张苏平	张燕生
杨宜勇	杨朝光	吴晓华
周大地	罗云毅	胡春力
郭小碚	俞建国	聂高民
常修泽	董 焰	韩文科





本书课题组成员

课题组组长：

王为农 方松海

课题组成员：

黄汉权	姜长云	蓝海涛	刘中显	涂圣伟
马建蕾	钟 钰	赵淑芳	陈淑芬	樊婷婷
陈 莎	张艳平			

总 序

中国经济学术基金（以下简称“基金”）是由香港工商界人士捐助、在香港设立的公益性学术基金，旨在资助有关机构进行中国经济发展的对策性问题研究和学术活动。基金在北京设立了由有关部门领导和著名经济学者组成的“中国经济学术基金学术委员会”，对基金资助课题的选题和研究工作给予指导。学术委员会办公室设在国家发展改革委宏观经济研究院。

基金从1999年设立以来，已连续十年资助了一批有关我国经济和社会发展重大课题的研究。为了加强与社会的交流，以进一步提高研究成果的水平，基金决定从每年资助的研究课题中，选出一些为社会各界关注的成果，逐年结集出版，并委托国家发展和改革委员会宏观经济研究院组成丛书编委会，负责研究成果的审稿和出版事宜。中国经济学术基金丛书（2009）出版的研究成果包括《加强粤港服务业合作研究》、《我国城镇住房保障制度研究》、《成本快速上升背景下的农业补贴政策研究》和《逐步推进人民币资本项目可兑换研究》等4本。

在丛书出版之际，我们感谢香港工商界人士对有关课题研究的捐助，感谢有关部门对研究工作的支持，也对有关课题组付出的辛勤劳动表示敬意。我们期待社会各界对这套丛书提出批评意见，以帮助我们不断提高课题研究的水平和丛书的质量。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院

《中国经济学术基金丛书》编委会

2009年12月

前 言

《成本快速上升背景下的农业补贴政策研究》是中国经济学术基金资助、国家发改委宏观经济研究院 2008 年度重点课题。该课题列为宏观院重点研究对象之时,正值全球粮食价格急速高涨、国际石油价格不断飘扬^①、国内农产品生产成本快速上升。社会各界对此广泛关注。为应对国内日益上升的农业生产成本,中央政府进一步加大农业补贴力度,扩大补贴规模和范围,并把它作为确保国家粮食安全、增加基础农产品有效供给政策的重要组成部分和保障^②。在此背景下提出此项研究任务,具有很强的针对性和现实性。

从已有成果看,国内很多专家学者对我国农业补贴的意义和必要性,具体补贴的规模、对象、办法和重点等方面,都进行了多角度、多层次的论述和探讨,提出了很多有价值的见解和系统性的建议,为我们深化此项研究奠定了一个很好的基础和支撑。尽管如此,我们承接此项课题后,依然感觉研究难度之大、要求之高、任务之重,是以往历次承担重点课题所少有。因为,这个时期的这个命题,实质上要求我们继续从现实问题分析研究入手,直接为决策部门制定相关政策提供重要依据和参考。这样的目的对我们的知识

① 从 2002 年开始,国际原油价格年均价大致以每年 10—13 美元的速率上升。2007 年 1 月初纽约商品交易所原油价格每桶 60 美元,到 2008 年 7 月中原油价格飙升至每桶 147 美元。

② 2008 年 12 月 27—28 日,中央召开农村工作会议,又强调千方百计保证国家粮食安全和主要农产品有效供给,并决定 2009 年我国将加大农业补贴力度,粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴都要继续增加,并逐步完善补贴办法。

储备和研究能力提出很高的要求。尤其需要我们及时把握国内农业生产成本变化特点,全面总结财政补贴已经取得的实际效果,深入了解更多国家应对农业生产成本上升的普遍做法,并在深入调查研究的基础上,提出具有针对性、实用性的农业补贴政策思路和框架设计。显然,每一个单项任务的完成都不轻松。从接受任务那一刻起,我们就集中精力,全力以赴投入工作,不敢有丝毫懈怠。

本项课题研究从2008年3月立题到2008年12月截止,历时10个月。在此期间经历了四川汶川大地震、全球粮价高位回落等变化。特别是国际石油价格经过从每桶60美元到每桶147美元疯狂上涨后,又因金融危机狂跌至每桶40美元以下“过山车”似的变化,让我们深深感受到国际金融危机带来的国际经济形势的变化莫测和难以把握。在报告完成后期,国际金融危机已经扩展到实体经济领域,由一国迅速波及到各国。我国也未能“独善其身”。国内特别是沿海地区外向型企业受到日渐明显的冲击,很多企业生产不景气,开始部分裁员,甚至出现企业倒闭,大规模裁员的现象。不少农村外出务工劳动力,不得不重新返乡务农^①。这一趋势到目前为止还没有停止的迹象。凡此种种,都昭示着影响我国农业生产成本变化的因素出现了新动向,并且农业生产成本变化的曲线出现了新走势——原来影响农业生产资料价格上涨的因素在弱化^②,原来农业生产成本快速上升的趋势在减缓。这种变化

① 2009年2月2日中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文在国务院新闻发布会上介绍,全国约有2000万农民工受国际金融危机影响失业返乡,占1.3亿离开本乡镇外出就业农民工总量的15.3%。

② 本课题研究期间,影响农业生产成本变化的因素发生了急剧变化。截稿时,受金融危机影响,国际石油价格由2008年7月11日每桶147.27美元的最高点,急速下跌至2008年12月24日每桶35.35美元的当年最低点,下跌了76.2%。同时,国内经济增长势头明显放缓,特别是沿海地区经济增速回落,甚至是局部地区出现衰退,土地、劳动力需求旺盛的整体势头大幅减弱,2007—2008年上半年农业生产资料、土地和劳动力价格快速上涨的趋势迅速淡化。

和走势,对我们研究本项课题形成了较大影响。基于此的终极结论,就和立题之初的基本判断不完全吻合,一定程度上削弱了研究的时效性,迫使我们重新考虑并适度调整起初的研究方案和思路走向。

进一步思考后,我们认为,尽管根据目前国内外形势分析和判断,在未来一个时期内,如果不出意外的话,我国农业生产资料价格还将继续回落,劳动力的机会成本也会有所变化,整个农业生产成本快速上升的势头将有所缓解。但是,这并不是说这种变化的出现,就导致本课题研究意义的丧失。恰恰相反,我们的判断依然是,在没有重大技术变革和创新的情况下,我国农业生产成本上升的长期趋势不会改变,农业生产资料总量的未来需求不会减少。在国内外经济出现复苏以后,新一轮的农业生产成本上涨甚至是快速上涨可能会随时出现。

有鉴于此,就研究本身而言,本报告更侧重于从一般规律的角度,来分析和提出在农业生产成本上升时期农业补贴的应对之策。显然,国内外经济形势的变化,只能是让我们对规律的变化有更清楚的认识和把握,而不会削弱本项课题研究的实际应用价值和决策参考价值。

在本项课题研究过程中,课题组核心成员因各种原因,无法像以前一样经常在一起沟通和讨论,失去了很多碰撞出火花的机会。2008年3月姜长云同志转任本所服务业室主任,4月蓝海涛同志借调到国务院研究室,6月刘中显同志借调到汶川震后规划办公室、随后又借调至中组部科学发展观领导小组办公室,7月黄汉权同志到甘肃省陇南市挂职。

此外,在总报告完成的关键时期,课题组负责人王为农、方松海以及蓝海涛三位同志,同时被国家发展改革委抽调撰写杜鹰副主任在中央举办的“学习贯彻党的十七届三中全会精神县委书记培训班”上的讲话稿,随后又被中组部安排到培训班领导小组办公室

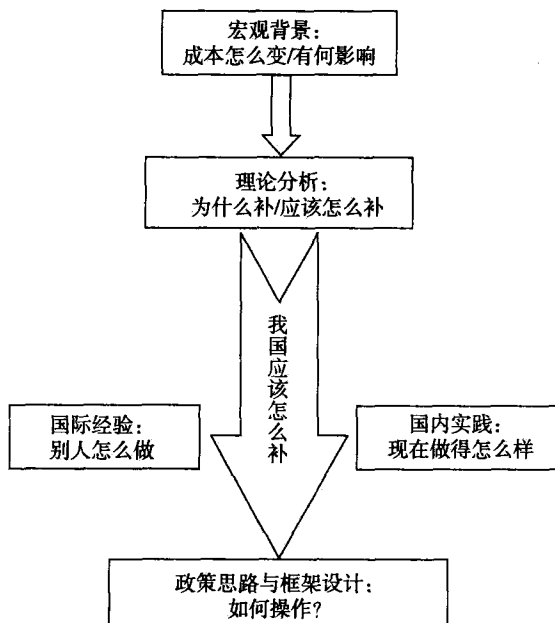
室简报组、中央党校简报组、中国延安干部学院简报组参与培训班工作。时间从2008年10月中旬到11月底,前后持续一个多月时间。

尽管面临诸多不利因素,但我们还是在可调控的时间范围内竭尽全力,尽量让本项课题研究能够有所突破和创新。我们认为,在党的十七届三中全会召开后,对国内农业补贴政策提出一个系统框架,进一步完善农业补贴政策,能够更好地体现和落实中央强农惠农的政策精神。而在成本上升趋势有所缓解之时,回首探究成本快速上升的应对之策,更具有未雨绸缪的积极价值。

概括起来,本项课题研究所做的工作主要包括:第一,深入研究了我国农产品生产成本变化的规律和基本特点,对未来走势进行了前瞻性预期;第二,从理论层面上解答了实施农业补贴的理由,提出了我国农业生产成本快速上升实施补贴的依据和着力点;第三,借鉴国际经验,为我国针对农业生产成本上升实施农业补贴提供参考;第四,认真总结和评估了我国自2003年以来实施农业补贴政策的成效和存在的问题,为进一步完善农业补贴政策提供了方向;第五,有针对性地提出了应对农业生产成本快速上升的农业补贴政策的主旨思路和主体框架,设计了具有操作性的调整方案(如下图)。

此外,我们还按照宏观院统一要求,认真完成了本项课题研究所需要的文献综述、政策评述,并先后于2008年6月和8月赴安徽、江苏和辽宁三省六县(市)调研,完成了三篇调研报告。其中两篇调研报告,分别以《国家发展改革委〈经济情况与建议〉第100号》、《国家发展改革委〈信息〉第2065期》的形式,上报中办和国办,供决策层参考(另外,关于成本变化的文章也发表于《国家发展改革委〈信息〉第2414期》)。

如果一定要说出来本项课题研究有哪些创新点,可能以下几



个方面值得多提一笔:①在理论分析上,从动态(而不是静态)的视角,看农产品生产价格弹性的变化,从经济学(而不是政治学)上,解答了为什么工业化发展到一定阶段后农业需要补贴的理由,以更深入的发散型蛛网分析为基础,对现有的补贴理论进行了补充、完善和概括,提出了农业补贴理由的系统看法;②使用设例模拟的方法,解析了成本快速上升对供需均衡体系的冲击,对三种干预方式进行了系统考察,并设计了三种方式互为补充、互为支持的调节机制;③清晰了农业生产成本变化时,实施政府财政补贴的主旨思路 and 框架设计;④提出了建立补贴与成本变化的联动机制的初步框架等。此外,在农业生产成本变化规律的分析、国际经验与我国特殊性考虑、国内补贴效果及问题剖析,以及近期补贴方案设计等方面,都有不少不同于既有研究成果的判断和思考。

应该说,本项课题的所有研究报告,是集体力量与个人智慧协同作用的成果。为了能够拿出这份报告,在凝聚集体力量的氛围中,每一个成员都展现出了自己的研究水平和创造能力,付出并贡献了超过以往的艰辛和心血。

回首本课题的研究过程,我们课题组所有成员都不会忘记并深深地感谢曾经大力支持和积极帮助过我们的许多单位和个人。

农业部政策法规司张红宇司长、农业部农研中心宋洪远主任、国家发改委农经司方言副司长、国务院研究室农村司孙梅君副司长、国家统计局农村司盛来运副司长、中国社科院农发所刘玉满研究员,以及国家发改委宏观院王一鸣常务副院长、陈东琪副院长、马晓河副院长,白和金研究员、林兆木研究员,宏观院社会所杨宜勇所长等领导和专家,他们在百忙中分别参加了本项课题研究立项的专家咨询会 and 中期成果评审会,提出了许多真知灼见。尤其是集中在本课题的框架设计、总体思路、主要内容和研究重点,以及报告应体现的分析方法和注意事项等方面,都贡献出了许多智慧和闪光点,发表了许多宝贵的建设性意见和建议。

特别是宏观院王一鸣常务副院长、陈东琪副院长,白和金研究员、林兆木研究员四位同志,他们在2008年年末最为繁忙时,抽空审阅了研究报告初稿,提出了很多精辟的见解。宏观院马晓河副院长自始至终关注本课题研究的进展情况,从研究的初始设计到后期的报告修改,都提出了许多恰到好处的建议。

国家发改委农经司年度计划处、安徽省发改委农经处、江苏省发改委农经处和辽宁省朝阳市人民政府的负责同志,为本项课题研究的顺利进行,提供了大力支持和无私帮助。安徽省南陵县、无为县,江苏省泰兴市、建湖县,辽宁省北票市、朝阳县人民政府和有关部门的负责同志,为本项课题研究的实地调研和专门访谈,做出了周到安排和部署,协助我们获得了大量翔实的案例、资料和数据。

安徽省南陵县弋江镇农情调查点的魏守法同志,不但参加了

我们召开的座谈会,而且还分别在9月和11月两次提供了最新的有关当地农户晚粳稻投入产出效益的调查报告,内容真实、数据及时、资料可靠。

中国人民大学的陈淑芬、陈莎、樊婷婷、全世文等20多名来自14个省(市)的同学,利用学校放假时间,积极参与了本项课题研究的实地调研和217个农户访谈,搜集整理了一大批可贵的第一手资料。其中,陈淑芬同学整理了农户调查数据,协同课题负责人做了农户调研的一些协调工作,并与课题组成员合作完成了农户调研报告;陈莎同学整理了村级调查数据,并和樊婷婷同学一起各贡献了一篇精彩的调查随笔。

中国人民大学的孙永朋、傅晋华、徐雪高,浙江大学的张静以及南京农业大学的赵文等五位博士研究生,分别在问卷程序的设计调试,报告的讨论、修改、编排等环节,付出了辛勤的劳动,并贡献了许多极具启发性的观点。

宏观院产业所的王昌林研究员、王岳平研究员、杨合湘研究员、王云平副研究员、曾智泽副研究员、赵阳华副研究员等同志,参加了课题主报告的讨论,并为报告的进一步完善,提出了修改建议。

还有许多人在本项课题的完成过程中,不同程度地做出了许多有价值的贡献,在此无法一一具名,只能以课题组的名义一并深表谢意。

我们力图完美,但与理想的距离还很远。有些内容还可以更深入,有些表述还有待进一步斟酌。时间所限、资源所限、能力所限,一些缺憾,只能留待进一步研究探讨。我们希望提供给大家的是一份至少有些参考价值(不管是理论还是实际操作)的报告,不至于过于浪费读者时间。希望各位读者不吝批评,以便进一步完善。

目 录

总 论 篇

第一章 成本快速上升背景下的农业补贴政策研究	(1)
一、我国农业生产成本的变化及其影响	(2)
二、成本快速上升背景下进行农业补贴的理论依据	(9)
三、国外经验借鉴与我国的特殊战略考虑	(20)
四、成本上升背景下我国补贴政策实践的分析	(26)
五、成本快速上升背景下我国农业补贴政策思路和 框架设计	(34)
六、有待进一步研究的方向	(44)

专 题 篇

第二章 近年来我国农产品成本变化的特点、原因及 趋势分析	(49)
一、近年来我国农产品成本变化的总体特点	(50)
二、推动农产品成本上升的主要因素	(61)
三、值得注意的几个问题	(76)
四、结论与启示	(90)
第三章 成本快速上升背景下的农业补贴理论依据	(104)
一、现有农业补贴理由存在的问题	(104)
二、为什么要对农业进行补贴	(108)
三、在成本快速上升背景下,如何对农业进行补贴	(117)

附件 不同的供需价格弹性对均衡的不同影响	(124)
第四章 国外应对农产品成本上升的补贴政策及借鉴	(130)
一、国外各项农业补贴中蕴涵着对农产品生产成本上升的补贴	(131)
二、国外针对农产品生产成本上升的补贴政策细化	(136)
三、若干启示及借鉴	(144)
第五章 我国应对成本上升的农业补贴政策评价	(150)
一、我国农业补贴政策演变概况	(151)
二、我国应对成本上升的农业补贴政策现状	(153)
三、应对成本上升的农业补贴政策存在的主要问题	(163)
四、相关结论和政策启示	(166)
第六章 成本快速上升背景下的农业补贴政策思路和框架设计	(170)
一、成本上升背景下的农业补贴政策目标	(170)
二、成本上升背景下的农业补贴政策的平衡点	(174)
三、成本上升背景下的农业补贴政策方向	(177)
四、成本快速上升背景下的农业补贴政策主旨思路	(179)
五、成本快速上升背景下的农业补贴政策框架	(184)
六、政策建议	(193)

调 研 篇

第七章 关于安徽、江苏两省农业成本及补贴问题的调查报告	(203)
一、近年来安徽、江苏两省农业生产成本变化及其对收益的影响	(204)
二、农业补贴政策在应对成本上升中的作用及存在的问题	(208)

三、主要结论与建议	(212)
第八章 辽宁省朝阳市农业成本及补贴问题的调查	
报告	(217)
一、农业生产成本快速上升,收益下降	(217)
二、当前农业补贴政策存在的主要问题	(219)
三、政策建议	(223)
第九章 对 14 省(市)217 个农户种植业成本及补贴问题的	
调查	(226)
一、种植业生产成本收益变化	(227)
二、农户获得种植业补贴的基本情况	(228)
三、农户对种植业补贴的认知和反应情况	(230)
四、基本结论	(234)
附录	(235)
附录一 农业补贴相关问题文献综述	(235)
附录二 农户访谈记录	(262)
附录三 调查随笔两篇	(269)
后 记	(281)

Contents

General Report Sheet

Chapter 1 Study on Agricultural Subsidy Policy in the

Context of Rapidly Rising Costs	(1)
1. Changes in agricultural production costs and their impacts on China's agricultural production	(2)
2. Theoretical basis of subsidizing agriculture in the context of rapidly rising costs	(9)
3. Foreign experience and special considerations on China's strategy	(20)
4. Analysis of China's agricultural subsidy policy practice under rising costs	(26)
5. Framework designing of China's agricultural subsidy policy in the context of rapidly rising costs	(34)
6. Further research directions	(44)

Special Subject Sheets

Chapter 2 Characteristics, Causes and Tendency of Changes

in China's Agricultural Products Costs in Recent Years	(49)
1. Overall characteristics of changes in China's agricultural products costs in recent years	(50)
2. Major driving factors for rising costs of agricultural products	(61)