

国家自然科学基金资助出版

农业补贴政策 效应及作用机理研究



ONGYE BUTIE ZHENGCE
XIAOYING JI ZUOYONG JILI YANJIU

张冬平 刘 旗 陈俊国◎著



 中国农业出版社

国家自然科学基金资助出版

农业补贴政策效应 及作用机理研究

张冬平 刘旗 陈俊国 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业补贴政策效应及作用机理研究 / 张冬平, 刘旗,
陈俊国著. —北京: 中国农业出版社, 2011. 5
ISBN 978-7-109-15634-0

I. ①农… II. ①张… ②刘… ③陈… 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 (2011) 第 078330 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 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 17.25

字数: 252 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前

□□□□□□□□□□□□□□□□

农业是国民经济的基础，是国家发展的命脉所在，同时农业又具有弱质特性，对农业保护与补贴是世界上许多国家采取的普遍做法。现阶段，我国整体已经处于工业化中期的后半阶段，工业的发展可以依靠自身积累，农业不再是工业发展积累的主要提供者了，工业与农业基本上处于相对独立的自我发展阶段。但是由于长期以来，通过剪刀差等一系列的措施，农业向工业提供了巨额的廉价农产品，农业向工业提供了巨大的原始积累，农业一直处于低水平发展之中，致使农业成为国家经济发展的“瓶颈”，粮食生产比较效益低、农业生产低效益、农民收入偏低、农村经济落后，“三农”的状态与我国高速发展的经济态势之间的差异日益凸显。

2004年9月，在党的十六届四中全会上，胡锦涛总书记明确指出：“农业是安天下、稳民心的战略产业，必须始终抓紧抓好。纵观一些工业化国家的发展历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”由此，我国总体上进入了“以工补农，以城带乡”的发展阶段。国家农业政策提出“多予、少取、放活”的方针，开始对农业实施补贴政策。此后，中央出台了一系列新的强农惠农政策，尤其是以粮食直接补贴政策为先导的农业补贴政策成为农业发展的新起点，标志着我国工业化进程迈出了以农补工的原始积累阶段，开始了以工补农的新时代，同时也标志着农业生产不再是以解决人们温饱作为生产目标，农业将会

扭转长期以来的低效益状况，现代农业将会由此开始加速推进。

2004 年以来我国相继出台了包括粮食直补、农资综合直补、良种补贴和农机具购置补贴在内的一系列农业补贴政策，并逐步取消了例行 2000 多年的农业税，这些政策措施实际标志着国家对农业发展的重视、对粮食生产的关注，对于调动农民种粮积极性、促进粮食生产发展、增加农民的收入等方面起到了积极作用。

但是，由于我国的农业补贴政策实施起步较晚，实施过程中在政策体系、补贴力度、补贴机制等方面还存在问题。尽管粮食补贴力度逐年加大，补贴方式不断改进，但并没有从理论上解决目前我国的粮食补贴力度应该是多少？什么样的补贴方式能够有效地达到政策目标？补贴对农业发展多方位的影响需要我们去探究。研究农业补贴对农业作用机理以及如何进一步完善我国的粮食补贴制度成为本研究的根本任务。力求通过我们的研究为相关部门提供决策的理论支撑，设计更科学、更有效、更符合我国国情的粮食补贴模式。

本书是在国家自然科学基金项目“粮食主产区农业补贴政策效应机理和机制研究”（项目编号：70773036）的研究成果基础上完成的，内容包括十个部分：农业补贴的经济学理论部分重点从理论上分析农业补贴对农业生产发展的作用；国外农业补贴政策部分重点论述发达国家农业补贴的方式以及这些补贴方式对农业生产的作用机理；粮食平衡关系分析主要探讨了国际和国内粮食供需平衡的发展趋势；我国农业补贴政策变迁部分重点分析自 1949 年以来我国农业政策变化的背景和制定农业政策的依据；现行农业补贴政策的基本框架部分重点描述我国农业补贴的种类，农业补贴规模、实施方式和实施效果在不同地区间的差异；农业补贴效应与农民生产行为选择部分重点从理论上研究农业补贴对农业生产发展的作用机理并研究探讨了对农民生产行为的影响；研究了河南省粮食直补、农业综合生产资料补贴、良种补贴和农机购置补贴的实施情况以及

补贴发挥的作用；最后一部分是研究成果转化的重点政策建议。通过粮食补贴政策的研究，以期提高我国农业补贴政策的效应，充分发挥补贴对农业的发展作用。

参加本项目研究和撰写的人员主要是河南农业大学农业政策与农村发展研究中心的老师 and 研究生：张冬平、刘旗、陈俊国、张锋、郭善民、冯继红、张继承、赵翠萍、王灿、郭震、马秀华、边英涛、李仕柯等。

目 录

前言

第一章 农业补贴经济学原理	1
1.1 农业补贴的概念及其界定	1
1.2 农业补贴的理论依据	6
第二章 国外农业补贴政策	26
2.1 国外农业补贴政策的发展趋势	26
2.2 国外农业补贴政策的目标及实施方式	36
2.3 国外农业补贴政策目标效应	46
第三章 粮食供需平衡关系分析	50
3.1 中国粮食生产消费平衡状况	50
3.2 中国小麦生产消费状况	64
3.3 中国稻谷生产消费状况	71
3.4 中国玉米生产消费状况	76
3.5 世界粮食市场状况	80
3.6 中国在世界粮食市场中大国效应的实证分析	92
3.7 粮食供需利用国际贸易的可行性	106
第四章 中国粮食政策变迁	108
4.1 中国粮食生产增长波动与粮食政策调整的关系	108
4.2 中国粮食政策的演变	113
4.3 2004 年以来的粮食政策	127

4.4	2004 年以来的粮食补贴政策	135
第五章	现行粮食补贴政策体系基本框架	145
5.1	粮食补贴政策运行模式	145
5.2	粮食补贴政策实施效果	157
5.3	粮食补贴政策存在的主要问题	162
第六章	粮食补贴效应及农民生产行为选择	166
6.1	不同补贴方式之间的互补性	166
6.2	补贴的效应判断及政策结构调整	169
6.3	农业补贴与农民生产行为选择	173
第七章	粮食直接补贴政策效应	189
7.1	粮食直接补贴政策效应分析的作用	189
7.2	粮食直接补贴政策现状	190
7.3	粮食直接补贴政策的效果	193
7.4	粮食直接补贴政策执行存在的问题	201
7.5	完善粮食直补政策的对策建议	203
第八章	良种补贴政策效应	205
8.1	良种补贴政策实施现状	205
8.2	实施良种补贴政策对农户生产行为影响	216
第九章	农机购置补贴政策效应	224
9.1	农机购置补贴政策的意义和目标	224
9.2	农机购置补贴政策类型、规模、对象分析	228
9.3	粮食主产区农机购置补贴政策的效应	232
9.4	实行农机购置补贴政策的机制	241
9.5	农机购置补贴的外部效应	248
9.6	河南省农机购置补贴所需资金测算	250

第十章 主要研究结论及政策建议	255
10.1 主要研究结论	255
10.2 完善农业补贴政策的基本思路和建议.....	258
参考文献.....	261

第一章

农业补贴经济学原理

1.1 农业补贴的概念及其界定

1.1.1 农业及农业补贴

农业是人类社会最古老的生产部门，是人类为了自身的生存和发展，在与自然界长期交往中，逐渐形成和发展起来的产业。农业有狭义和广义之分。在我国，狭义的农业通常专指种植业，包括粮食作物与经济作物；广义上的农业还包括林业、畜牧业和渔业。随着经济现代化的发展，农业同与之相关的工商业之间经济联系日益加强，有的国家把为农业提供生产资料的“农业前部门”，以及从事农产品加工、储蓄、运输、销售等活动的“农业后部门”也归并农业部门统一管理。

农业是人类衣食之源、生存之本，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。近年来，我国农业发展取得了显著成就，但农业在我国国民经济中的基础地位依然相当脆弱，确保国家粮食安全任务依然艰巨，农业仍然是制约我国国民经济发展的薄弱环节。

从概念上讲，农业补贴是政府运用财政手段直接或间接地向某种农产品的生产、流通、贸易提供的转移支付。从作用上讲，农业补贴是财政的一种导向性支出，用以调节各方利益关系，发挥政府对特定群体、特定区域、特定品种以及特定环节的支持和补偿作用。因此，农业补贴是一国政府干预资源向农业领域转移，从而对本国农业进行支持与保护的最主要、最常用的政策工具之一，也是国际上普遍应用的对农业的支持保护方式。

1.1.2 农业补贴的类型及界定

对农业补贴进行适当的分类,有助于明确研究对象的性质,正确把握评价标准和评价方法,从而为政策制定树立正确的指导思想和原则。根据不同研究的理论视角,农业补贴有着不同的分类方法,本研究着重以WTO《农业协议》的相关准则进行分类。

根据《农业协议》,WTO框架下的农业补贴可以分为出口补贴和国内支持两个部分。出口补贴是各国为提高本国农业在国际市场上的竞争能力,扩大商品出口,同时保护本国农业薄弱环节而采取的主要措施。尤其是发达国家,对农业均采取高度支持和过度保护的各种政策和补贴措施。一方面保持了较高农业生产水平;另一方面可以在补贴支持下以较低的、甚至低于粮食本身价值的价格在国际市场上倾销粮食,这不仅造成国际国内农产品市场的混乱也给本国政府带来沉重的财政负担。例如,发达国家每年的农业补贴总额高达3000多亿美元;欧盟农产品出口补贴几乎占欧盟预算的一半;依据《2002年农业法》,美国每年对农业的补贴高达数百亿美元。而在过去的10年中,美国的农业直接补贴年平均为168亿美元,其中有7年超过了150亿美元,2005年农业补贴就达到了189亿美元。目前美国每年农业补贴上限是480亿美元,2008年美国通过的《食物、环境保育与能源法》,计划2008—2012年补贴资金为720亿~740亿美元,这说明美国农业补贴增加的空间仍然很大。尽管发达国家农业同样面临自然和市场的风险,但由于国家的巨额补贴,使其农业却能承受较低的边际利润,并可以在国际市场上以大大低于成本的价格倾销农产品。这极大地冲击了发展中国家农产品市场,影响农民生产积极性,对粮食等农产品生产造成持续负面的影响。非洲联盟委员会主席科纳雷曾指出,“富国对农业的补贴是我们发展的障碍,它削弱我们的经济,让我们的农民变得越来越穷”。世贸组织总干事拉米在谈及粮食危机时也承认,富国的农业补贴扭曲了农产品贸易,伤害了发展中国家粮食生产。2008年5月9日,拉丁美洲15个国家在尼加拉瓜首都马那瓜召开“粮食安全与主权首脑会议”,会议通过的联合声明称,世界粮食供应和价格危机在很大程度上是由现行的国际经济秩序造成的,直接将问题的要害对准了发达国家巨

额的农业补贴政策。切实削减发达国家巨额的农业补贴,有利于从根本上消除制约农业发展的因素,对于加快发展中国家农业发展,提高粮食等农产品自给能力,增加发展中国家农民收入,缓解粮食供求紧张关系具有积极意义。在上述背景下,2005年12月18日的多哈回合香港会议中,各发达国家及发展中国家达成一致协议:到2013年底前取消农产品出口补贴,2006年取消棉花出口补贴。根据《中华人民共和国加入世界贸易组织议定书》第12条第1款的规定,中国不得对农产品维持或采取任何出口补贴,包括价格补贴,实物补贴,以及对出口产品加工、仓储、运输的补贴。因此,我国的农业补贴仅局限于国内支持。国内支持是指政府通过各种国内政策,以农业和农民为扶持资助对象所进行的各种财政支持措施。国内支持按照是否会对农产品的贸易产生扭曲又可分为“绿箱”政策、“黄箱”政策和“蓝箱”政策。

“绿箱”政策,是一种广义的农业补贴,即政府对农业部门的所有投资性或转移性支出。由于其中的较大部分不会对产出结构和农产品市场发生直接显著的扭曲性作用,因此称之为“绿箱”。这类政策措施主要包括:①对农业生产者的直接支付。主要包括:对生产者的直接支付;与生产不挂钩的收入补贴;收入保险计划;自然灾害救济补贴;农业生产者退休或转业补贴;农业资源储备补贴;农业结构调整投资补贴;农业环境保护补贴;地区援助补贴;②特殊的间接措施,包括:政府向农业和农村提供的服务支出(农业科研、病虫害控制、培训、咨询、检验、营销和促销、基础设施服务等)、粮食安全储备补贴和粮食援助补贴。WTO协议不限制“绿箱”政策。

“黄箱”,则是一种狭义的农业补贴,如对粮食等农产品提供的价格或其他形式补贴。这类补贴又称为保护性补贴,通常会对产出结构和农产品市场造成直接明显的扭曲性影响,故被称之为“黄箱”。这类政策措施主要包括:政府对农产品的直接价格干预和补贴,种子、肥料、灌溉等农业投入品补贴,农产品营销贷款补贴,耕地面积补贴等。WTO《农业协定》的“黄箱”政策中规定给予发展中国家特殊差别待遇,对发展中国家为促进农业和农村发展所采取的一些支持和补贴措施可免于削减承诺,简称“发展箱”。主要包括农业投资补贴,对低收入或资源贫乏地区生产者提供

的农业投入品补贴，为鼓励生产者不生产违禁麻醉作物而提供的支持。此外，协议对“黄箱”政策实行微量允许，即允许发展中成员“黄箱”政策补贴不超过该特定产品生产总产值或农业总值的 10%，发达成员不超过该特定产品生产总产值或农业总值的 5%，均无须进行削减。WTO 农业协议不赞同“黄箱政策”，并试图通过多边贸易协议框架加以限制和削减。任何成员方对“黄箱”补贴必须承担减让义务，每个成员的义务都包含在协定所附的减让表中。在评估程序基础上，对各产品已经采取的措施被转换成所谓的综合支持量（AMS，也即本国对农业的直接支持额度），这样就使对这些措施按百分比进行削减获得了技术上的可能性。

“蓝箱”政策是指那些虽然对生产和贸易有扭曲作用，但是以限制生产面积和产量为条件的国内支持政策。“蓝箱”政策是在“黄箱”政策向“绿箱”政策调整的过渡阶段中，在限产计划下对农业的一种直接支付，其对生产和贸易的扭曲作用有限，不计入 AMS，因而免于削减承诺。具体包括因限产计划按固定面积和产量给予的直接支付和因限产计划对牲畜按固定头数给予的直接支付。目前我国尚未实行该类政策措施。

中国在加入世贸组织的谈判中，做出关于农业补贴的主要承诺和主要权利分别是，承诺：①中国不对农产品出口进行任何补贴；②在国内支持方面，中国的微量许可水平为 8.5%；③中国在超过微量许可水平之上的“黄箱”政策补贴基数为零，即“黄箱”政策总补贴不能超过 8.5%；④中国不享受发展中国家的三项特殊减免待遇。权利：①“绿箱”政策；②不超过 8.5% 微量许可的“黄箱”政策；③“蓝箱”政策；④出口信贷。

1.1.3 我国农业补贴的现状和种类

中国农业补贴政策始于 20 世纪 50 年代末期。最早以国营拖拉机站的“机耕定额亏损补贴”形式出现，之后逐渐扩展到农业基础设施建设补贴、农用生产资料价格补贴、农业生产用电补贴、贷款贴息补贴等方面。为适应 WTO 农业谈判需要，以粮食直接补贴政策为核心的农业直接补贴政策应运而生。2004 年以粮食直接补贴为核心的补贴政策在全国铺开，国务院出台了一系列农业补贴和支持政策，对农业支持力度有了较大程度的提高，主要补贴领域包括以下几个方面。

1.1.3.1 粮食直接补贴

粮食直接补贴是为进一步促进粮食生产、保护粮食综合生产能力、调动农民种粮积极性和增加农民收入,国家财政按一定的补贴标准和依据,将以往国家给予国有粮食企业的补贴资金改为直接补贴给种粮农民的一种农业补贴政策。直接补贴改变了以前通过补贴流通环节的间接补贴方式,取而代之的是直接惠及农民。这种对种粮农民实行的直接补贴,属于支持性的农业补贴,不会直接影响农业的贸易和价格,称为“绿箱”政策,被大多数国家所采用。通过对粮食的直接补贴可以提高粮食的国际竞争力,更好地参与国际市场竞争。粮食直接补贴资金主要来源于粮食风险基金,粮食风险基金由中央和地方两部分组成。

1.1.3.2 农业生产补贴

我国对农业生产补贴主要包括以下三个方面。

(1) 良种补贴。2004 年开始,我国将良种补贴范围扩大到大豆、小麦、玉米、水稻四大粮食作物。2009 年中央财政在已实现水稻良种补贴全面覆盖的基础上,进一步扩大小麦、玉米等良种补贴范围。良种补贴政策的实施,对于扩大良种覆盖率,增加粮食产量,提高农民收入,发挥了积极作用。

(2) 农资综合补贴。简称“综合直补”,是国家为保证成品油和农药、化肥、农膜等农业生产资料价格改革顺利实施,降低种粮成本而对种粮农民进行补贴的政策。2004 年以来,由于国际石油价格的上涨,带动煤电、化肥、农药等农资价格上涨,增加了农民的种粮成本。为减少农民因为涨价引起的成本上升,我国从 2006 年开始实施了农资综合直补,以后逐年增大此项补贴额。

(3) 农业机械购置补贴。为鼓励农民使用先进适用的农业机械,加快推进农业机械化进程,提高农业综合生产能力,减轻农民购买更新大型农机具的负担,国家实行农业机械购置补贴。2009 年中央财政大幅增加农机具购置补贴,补贴种类也由 9 大类扩大到 12 大类,覆盖到全国所有农牧业县。

1.1.3.3 粮食品种定价收购

我国从 1990 年开始实施粮食收购保护价政策。90 年代初,我国的粮

食保护价水平高于市场价，以后逐步向定购价回归。1993 年，我国正式建立粮食收购保护价制度。1998 年后政府逐渐缩小了粮食收购补贴范围，如一些地区的小麦和玉米已经退出保护价范围。国家从 2004 年开始对重点地区、重点粮食品种实行最低收购价政策。当主产区小麦、稻谷市场价格低于最低收购价时，由委托收储库点按最低收购价挂牌收购，以稳定市场价格。2005 年，国家首次在南方部分稻谷主产区启动了稻谷最低收购价执行预案，2006 年在部分小麦主产区启动了小麦最低收购价执行预案。2007 年国家在河北、江苏、安徽、山东、河南、湖北等 6 个小麦主产区启动了小麦最低收购价执行预案。2008 年国家大幅上调了粮食最低收购价。实施粮食收购保护价政策，对于稳定和促进粮食生产，保护种粮农民利益，稳定粮食市场价格，保障国家粮食安全发挥了积极作用。

以上补贴措施中，除了粮食直接补贴为“绿箱”措施以外，粮食品种定价收购制度、农业生产补贴均属于“黄箱”措施。

2008 年，我国农业的 GDP 已达 34 000 亿元，根据我国“黄箱”上限 8.5% 的入世承诺，我国的“黄箱”补贴可达 2 890 亿元。目前我国“黄箱”补贴仍有很大空间。

1.2 农业补贴的理论依据

任何一项政策的实施必然有其存在的理论依据，农业补贴政策也不例外。因此，有必要从理论上探讨农业补贴政策形成的原因，并为正确制定农业补贴政策提供理论借鉴。

1.2.1 农业补贴的经济效应分析

按照目前我国现行的农业补贴政策，粮食直接补贴是政府将补贴款项直接支付给农民，属《农业协议》中的“绿箱”政策。即不通过市场传递，旨在增加农民收入，因此对贸易和生产的扭曲作用较少，在此不作具体讨论。而农业生产补贴（包括良种补贴、农业机械购置补贴和农资综合补贴）和粮食定价收购制度属于“黄箱”政策中的投入补贴和产出补贴。其中投入补贴通过对农业投入要素的价格补贴，降低生产者的生产成本，

有利于农业的持续发展以及农民收入水平的提高。产出补贴是通过政府以高于市场水平的价格从农民手中收购农产品，从而形成对农民的补贴。产出补贴兼有提高农民收入和增加农产品产量的双重功效。由于“黄箱”政策对贸易和生产均产生较为明显的扭曲作用，因此成为农业补贴经济效应分析的主要内容。

1.2.1.1 农业投入补贴的经济效应分析

对于投入补贴的经济效应分析，需要从是否有对外贸易情况加以考虑，即是封闭经济条件下的投入补贴，还是开放经济条件下的投入补贴。

(1) 开放经济条件下的农业投入补贴效应分析

首先分析小国情形下的农业投入补贴。在自由贸易条件下，由于政府给予农业生产投入补贴，使国内生产者单位产品获得相当于金额为 T 的补贴。对于生产者来说，相当于生产成本下降，或者单位产品销售收入增加一个 T 的量。从而供应曲线会向左下方平行移动一个 T 的垂直距离。由于该国为小国，出口量的变化不会影响国际市场价格。此时，生产者的供给量在增加补贴的刺激下增加到 Q_3 ，而出口量则由 Q_2 增加到 Q_3 。国内的需求由于市场价格仍然保持与国际价格一致并维持在原来水平 P_w ，因此，国内消费者的需求量保持不变，消费者剩余不会随生产者投入补贴的变化而变化。相反，生产者因为扩大了生产，而且在价格 P_w 上出售产品，获得相当于 $P_A (P_w + T)$ 价格的收益，因此，生产者剩余得到较大程度提高，即 $(A+C)$ 的面积。与此同时，政府由于对所有商品都给予补贴，故实际上支付了面积为 $(A+C+D)$ 的金额，即政府的损失比生产者的收益多了面积 (D) ，也即由于生产补贴造成的社会福利净损失，

表 1-1 开放经济条件下投入补贴的经济效应分析（小国情况）

	补贴前	补贴后	变 化
消费者剩余	$A+E$	$A+E$	0
生产者剩余	B	$A+B+C$	$+(A+C)$
总剩余	$A+B+E$	$2A+B+C+E$	$+(A+C)$
政府财政支出	0	$A+C+D$	$+(A+C+D)$
社会福利的净损失为： $(A+C+D) - (A+C) = D$			

这部分损失为生产扭曲损失，也即增加 Q_2Q_3 这部分商品的低效率生产导致的损失。补贴前后消费者剩余、生产者剩余变化以及财政补贴支出变化分别见图 1-1 和表 1-1。

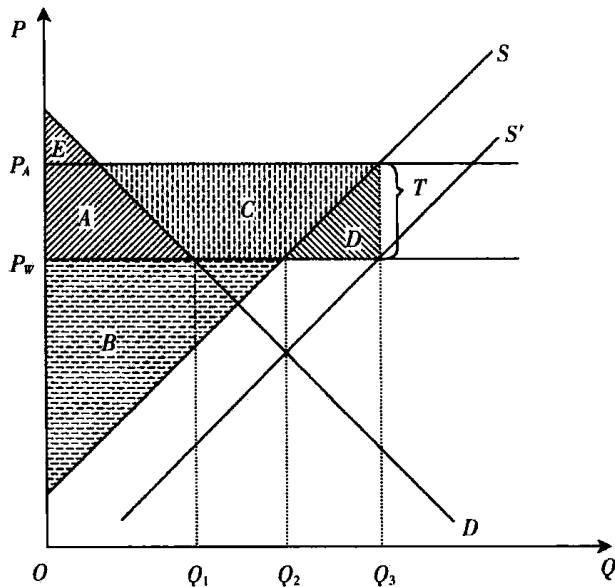


图 1-1 开放经济条件下投入补贴效应分析图

图中， P_w ——补贴前价格； P_a ——补贴后农民实际销售所得（ $P_w + T$ ）；
 S ——国内供给； S' ——补贴后国内供给； D ——国内需求。

接下来，分析大国情形下的农业投入补贴。与小国情形相同，自由贸易条件下，由于政府给予农业生产投入补贴，使国内生产者单位产品获得相当于金额为 T 的补贴，从而供应曲线向左下方平行移动一个 T 的垂直距离。但由于大国实行生产补贴带来供给量的增加会影响世界价格，所以最终导致的结果与小国情形是不一样的。实行补贴后，世界价格由于供给的增加由 P_w 降低到 P_T ，此时，国内需求由于价格降低（和国际市场价格一致）增加到 Q_1 ，消费者剩余由此增加（ B ）的面积。同样，生产者剩余由于供给和实际销售所得的增加，将提高（ $A' + C'$ ）的面积，但低于小国情形时所赠的面积（ $A + C$ ），生产量也比小国时的增加量减少了 Q_3Q_4 。而政府此时的补贴支出也因此减少为（ $A' + B + C' + E + G$ ）的面积，少于小国时的补贴额。相对于总剩余的增加额