

Wanshan Woguo
mianhua chanye butie
zhengce yanjiu

完善

我国棉花产业补贴 政策研究

谭砚文◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

● 国家哲学社会科学基金资助项目：06BJY079

完善我国棉花产业补贴政策研究

A STUDY ON PERFECTING THE SUBSIDY
POLICY OF CHINA'S COTTON INDUSTRY

谭砚文 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

完善我国棉花产业补贴政策研究/谭砚文著. - 北京: 中国经济出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8793 - 7

I. 完… II. 谭… III. 棉花—产业—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 (2008) 第 150854 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 张淑玲 (电话: 13910084005)

责任印制: 石星岳

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京金华印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印张: 15.25 字数: 270 千字

版 次: 2008 年 12 月第 1 版

印次: 2008 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8793 - 7/F · 7761

定价: 30.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换。电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

内容摘要

棉花是我国农业生产中重要的经济作物。棉花生产的发展不仅涉及 1 亿多棉农的收入来源,还关系着 1800 万纺织员工的经济利益,关系到农业生产和棉纺织工业的发展,进而关系到国民经济的稳定发展。鉴于棉花产业的弱质性和外部性特征,各主要棉花生产国都对其棉花产业给予了不同程度的补贴支持政策。加入 WTO 后,由于缺乏完善的棉花补贴支持政策,使我国的棉花产业承受着国外,尤其是含有高额补贴的美国棉花的巨大冲击。作为棉花生产大国的中国,如何建立和完善我国的棉花补贴政策,不断提高中国棉花生产者的收入,保证中国棉花产业健康、稳定地发展就成为当前中国迫切需要研究的课题。

本书在深入分析棉花补贴经济效益的基础上,结合加入 WTO 以后我国棉花产业发展支持政策变迁及良种补贴政策实施情况,通过设计多目标、多约束条件下的随机线性规划模型,实证分析了投入要素补贴对我国棉花生产的激励作用,然后根据各主要棉花生产省区投入要素对棉花种植面积、利润、成本的影响,探讨了各省区投入要素补贴方式的选择。本项目还深入分析了美国棉花的补贴政策,比较了各国棉花补贴政策的差异,研究了 WTO 新一轮农业谈判棉花议题谈判的进展及中国在多哈回合棉花议题谈判中应坚持的立场和对策。最后,在总结整体研究结论的基础上,提出了建立和完善我国棉花产业补贴政策的措施和建议。

本书的主要内容及结论如下:

(1) 2007 年我国实施的棉花良种补贴政策具有生产资料补贴和面积补贴的双重经济效果,一方面通过推广优良品种,降低生产成本、提高棉花产量和质量;另一方面通过稳定或扩大优良品种的播种面积进一步实现增

产的目的。从实际效果来看,良种补贴政策的实施具有很强的示范性和引导性。2007 年棉花产量比 2006 年增长约 11.2%,达到 760 万吨左右。

(2) 本书对我国自 2005 年 5 月实施的棉花进口滑准税进行了理论和实证的分析,认为,滑准税有效地稳定了进口棉花的国内销售价格,但对于棉农收入的保护效果并不显著。研究表明,相对于固定关税,滑准税更易降低本国的福利,况且,由于存在级差关税,在许可证管理体制下的滑准税制度容易使少数进口商与国外供应商合谋,以低价高报的方式逃避关税。

(3) 本书根据棉花补贴的多目标体系,设计了一个系统复杂的多约束、多目标的随机线性规划模型(命名为 T-W 模型),并检验了良种补贴政策的有效性。研究表明,我国对部分地区进行每亩 15 元的补贴并没有将补贴效应发挥到最大限度,各个省区单位面积的补贴额度应该有所区别。研究还发现,以扩大面积为目的的补贴政策所产生的经济效应在短期内尚为可行,但长期却不能有效促进棉花的生产,而且投入要素补贴对棉花生产的激励效应非常有限。

(4) 本书通过研究主要棉花生产省区投入要素分别对棉花单产、成本、利润的影响弹性和边际效应,发现,除山东与河南两省外,其他棉花生产地区都应实行种子补贴,这验证了我国政府当前所采取的良好补贴政策具有较大的合理性。山东和河南两省在单一要素投入补贴的情况下,应实行灌溉补贴。如果对多种投入要素实行补贴,各省应有不同的组合方式。

(5) 本书考察了美国棉花补贴政策自 2002 年以来的实施绩效。研究发现,在 2002 年至 2005 年期间,美国政府平均每年对其棉花产业投入了高达 30 亿美元的巨额补贴,这些补贴有效地促进了美国棉花生产,提高了美国棉农的收益。美国在 2008 新农业法案中增添了“平均作物收入”、“陆地棉经济调整援助”等补贴政策。本书的研究表明,美国棉花补贴政策体系的核心是保障棉农收益,而目标却是为了维护和提高美国棉花的国际竞争力。

(6) 目前,由于非洲国家所提出的大幅度削减棉花国内支持政策的主

张尚未得到美国、欧盟等发达国家和地区的完全赞同，棉花问题成为影响 WTO 新一轮农业谈判（多哈回合）进展的主要焦点。中国在历次棉花谈判中发挥了重要的影响作用，为推进棉花谈判和多哈回合进展做出了积极努力。在未来的棉花谈判中，中国应明确支持大幅度削减国内生产支持的政策主张，同时应强调中国棉花生产对于稳定国际棉花市场、对于解决中国棉农贫困问题的重要性，以寻求国际上对中国发展棉花生产的技术和资金支持，并为采取棉花补贴政策提供客观依据。

（7）本书最后提出了完善我国棉花产业补贴政策的一系列措施和建议，包括进一步完善良种补贴政策；不断完善投入要素补贴政策；实施以保障棉农收入为核心的补贴政策；加大科研和基础设施建设投入、加强农田基本设施建设等。棉花补贴政策体系的完善对于在 WTO 框架下促进我国棉花生产发展，促进棉农收入的提高，促进国民经济的发展具有十分积极的现实意义。

关键词：棉花补贴；补贴方式；政策体系

Abstract

Cotton is an important economic crop in China. The development of cotton industry is the source of income to 100 million cotton producing farmers as well as more than 18 million workers related to textile industry. Long term development of cotton industry, helps in development of agriculture in China and impacts overall economy. Every main cotton producing country takes different subsidy policies for its cotton industry due its weaknesses and externalities. After entering into WTO, lack of perfect subsidy policy in China, has resulted in huge import of cotton, especially the highly subsidized import from USA. So, how to establish and improve the subsidy policy in cotton industry, constant income increase for cotton producing farmers, ensuring healthy and stable development of China's cotton industry, are urgent issues to be further analyzed.

This book deeply analyzes the economic effects of cotton subsidy, by complying with the changes in cotton industry support policies, current status of its implementations, after China entering into WTO. Through multi-constrained and multi-objective stochastic optimization model, this book also analyzes effects of incentives for the subsidy to the inputs on China's cotton production empirically. Further, this book analyzes the subsidy measures that the major cotton producing provinces should take. This book also analyzes subsidy policies in USA, does comparison of the subsidy policy with different countries, and discusses the progress of cotton negotiations in DOHA round. Finally, summing up the overall conclusions, this book proposes some measures and recommendations to establish and improve China's cotton industry subsidy policy system.

The main contents and conclusions are as follows:

(1) The cotton seed subsidy policy which was introduced in 2007 has the dual economic effects of subsidized production inputs and acreage. On the one hand, it helps in promotion of improved varieties, lower production costs and improving the quality and quantity of cotton. On the other hand, it stabilizes and increase crop area to increase cotton output. It shows that the implementation of the cotton seed subsidy policy has some demonstrative and inductive effects. In 2007, the yield of cotton increased about 1.2% as compared to 2006, reaches about 7.6 million tons.

(2) This book analyzes the Sliding-Scale Duty on imported cotton which was introduced in May 2005, theoretically and empirically. It shows that the Sliding – Scale Duty really plays a very significant role in stabilizing the selling price of imported cotton in China. But its effects on the protection of local farmers' income are not significant. Comparing to fixed tariffs, Sliding-Scale Duty easily reduces the welfare in China; and in the permit management system. Existence of differential tariffs enables some importers and foreign suppliers collude to evade tariffs by quoting a higher price.

(3) This book presents a complex multi-constrained and multi-objective linear regression model (named T-W model) and tests the effectiveness of cotton subsidy. The results show that the subsidy of 15 Yuan / Mu in some provinces does not maximize the overall subsidy effects; there should be some different subsidy amounts according to acreage in different provinces. This book also finds that the economic effects of subsidy policies aimed at increasing cotton acreages are feasible in the short run, but it can not promote cotton production effectively in the long run; what's more, effect of input subsidy is quite limited, with the constant price and yield, when the subsidy on inputs increases to 6.65 billion, the cotton yield can only increase to 7.76 million tons.

(4) This book analyzes the flexibility and marginal effect of input subsidy, which is implemented in some major cotton producing provinces, on cotton yield,

cost and profit. Our study suggests that all the cotton producing provinces, except Shandong and Henan, should introduce cotton seed subsidy, which indicates that the current cotton seed subsidy is somewhat reasonable. We also found that, the first choice of input subsidy in Shandong and Henan should be subsidy on irrigation. There are several different subsidy combinations if each provincial government considers more than one subsidy plans.

(5) This book analyzes the performance of the 2002 US cotton subsidy items. It indicates, from 2002 to 2005 the US government annually subsidized its cotton industry at an average of 3 billion US dollars. This huge amount increased the cotton production as well as income of cotton farmers in the USA. In 2008 New Farm Bills, new policy has been introduced, such as "Average Crop Revenue Election Program", "Upland Cotton Economic Adjustment Assistance". This bill indicates that the core objective of US cotton subsidy policy is to guarantee the income of cotton producing farmers, whereas the real goal of the subsidy is to maintain and increase the international competitive power of the US cotton.

(6) Cotton is now the key blocking DOHA round negotiations, since the new round WTO agricultural negotiations. At present, African proposal to reduce cotton subsidy substantially was not fully accepted by some developed countries (US, EU etc) and that is the key issue blocking the WTO cotton negotiation progress. China made positive efforts and played an important role in promoting cotton negotiation and DOHA round of agricultural negotiations. In upcoming cotton negotiations, China should support the proposal to reduce cotton support bills substantially, and stress the important role of Chinese cotton in stabilizing global cotton prices and reducing poverty in cotton areas in the Middle Kingdom. China should seek international technical and financial support for the improvement of cotton quality and provide solid basis for introducing production support policy in China.

(7) On the basis of the overall analyses, this study proposes some measures and suggestions to perfect cotton subsidy policy system in China. These steps in-

clude further improvement of cotton seed subsidy policy, continuous supply of subsidized cotton inputs, and introduction of subsidy policy which protects farmers' income. Other measures include intensified investment on scientific research and infrastructure development, farmland infrastructure construction etc. All these policies play a significant role in promoting cotton production, increasing farmers' incomes, which ultimately leads to national economic development in China.

Key words: cotton subsidy; subsidy method; policy system

目 录

1 导 言	1
1.1 问题的提出	2
1.2 研究的背景与目的	5
1.3 国内外研究现状	7
1.4 研究思路、方法及创新	9
2 棉花补贴政策的经济学分析	14
2.1 WTO 框架下的农业补贴政策	14
2.2 棉花补贴政策的依据	18
2.3 棉花补贴政策的经济效应分析	20
2.4 基本结论	25
3 加入 WTO 以来中国棉花产业的发展	27
3.1 中国棉花生产发展现状	27
3.2 中国棉种产业发展	31
3.3 中国棉花流通体制发展	34
3.4 中国棉花的消费现状	38
3.5 中国棉花的国际贸易	39
3.6 基本结论	41
4 中国棉花产业支持政策变迁	43
4.1 加入 WTO 前中国棉花支持政策	43
4.2 中国棉花进口滑准税	47
4.3 棉花良种补贴政策	64
4.4 基本结论	67

5 多目标体系下棉花补贴政策的理论优化模型	69
5.1 中国棉花补贴政策的理论优化模型	69
5.2 棉花补贴优化模型的实证研究	74
5.3 结论与讨论	100
6 投入要素补贴方式的确定	102
6.1 各个省区的棉花种植行为影响因素分析	103
6.2 各省区单产与投入要素之间的关系以及科技贡献率	105
6.3 各省区棉花生产成本与要素之间的关系	120
6.4 各省区利润与要素之间的关系	130
6.5 不同投入要素对单产、成本、利润的影响	139
6.6 各省区投入要素补贴方式的确定	143
7 美国棉花补贴政策的实施绩效及 2008 新农业法案中 的棉花补贴政策	149
7.1 美国 2002 年农业法案中主要的棉花补贴政策内容	150
7.2 美国棉花补贴政策的实施	153
7.3 美国 2008 新法案中的棉花补贴政策	156
7.4 基本结论	159
8 主要棉花生产国棉花补贴政策的比较分析	162
8.1 欧盟的棉花补贴政策	162
8.2 主要发展中国家棉花补贴政策	163
8.3 棉花补贴政策的比较	164
8.4 基本结论	165
9 多哈回合棉花议题谈判进展及中国的立场	167
9.1 棉花议题的背景	167
9.2 棉花议题谈判的进展	168
9.3 中国在棉花谈判中的立场	172
9.4 基本结论	175

10 研究结论及政策建议	176
10.1 研究结论	176
10.2 政策建议	180
参考文献	1
后 记	1
附录 1: 河北省棉花生产情况调研报告	1
附录 2: 湖北省棉花生产情况调研报告	7
附录 3: 各省区历年棉花生产数据	12
附录 4: 主要计算程序	21

— 1 —

导 言

棉花是我国重要的经济作物,棉花生产不仅涉及 1.5 亿棉农的经济利益,还直接关系到纺织行业的运行、关系到我国国民经济的稳定发展。2001 年 7 月我国棉花市场彻底放开以后,我国政府取消了对棉花生产的各项补贴支持政策,仅在棉花储备和收购信贷方面保留少量的补贴。在含有高额补贴的美国棉花的进口冲击下,我国棉花产业承受着巨大的生产风险和经营风险,并且处于非常不公平的国际竞争环境中。资料显示,从 2002 年至 2005 年,美国政府平均每年给棉农的补贴高达 30 亿美元^①,仅 2004/2005 年度就导致中国棉农损失 17.2 亿元人民币^②。2007 年我国开始实施棉花良种补贴政策,但相对于其他国家,尤其是美国巨额、庞杂的棉花补贴政策体系,我国每亩 15 元的补贴尚显微薄。因此,在 WTO 框架下,建立和完善我国棉花产业的补贴支持政策,对于稳定发展我国的棉花生产、提高棉农的经济收入、保证纺织工业的健康运行、促进国民经济的持续快速发展,具有非常重要的现实意义。

① The New York Times, July 11, 2003. 转引自曼昆:《经济学原理》(宏观经济学分册),梁小民译,第 4 版,2007 年 9 月,第 63 页。

② 美联社报道认为:美国棉花补贴对中国棉农构成伤害,中国农业信息网, http://www.agri.gov.cn/jghq/mh/t/20051208_511870.htm。

1.1 问题的提出

1.1.1 棉花是我国重要的经济作物

我国是世界上种植棉花历史悠久的国家之一,至今大约已有 2000 年的植棉历史。据《后汉书》的《南蛮传》和《西南夷传》记载,早在汉代海南岛及云南等地的居民就已经种植棉花。明代《大学衍义补》中说:“汉唐之世,远夷虽以木棉入贡,中国(中原)未有其种,民未以为服,官未以为调。宋元之间,始传其种入中国,关、陕、闽、广,首得其利。”^①发展至今,棉花已经成为我国农业生产中非常重要的经济作物,种植区域分布于全国 20 多个省、市、自治区,成为集大宗农产品和纺织工业原料于一身的重要物资。

1.1.1.1 棉花生产对于提高棉农的经济收入具有重要影响

棉花是典型的劳动密集型产业,对于 10 多个省、市、自治区的产棉区 1 亿多农民来说,棉花是收入的重要来源。2005 年,全国农作物播种面积为 15702.06 万公顷,棉花播种面积达到 540.91 万公顷,占整个作物播种面积的 3.4%,占整个经济作物播种面积(2376.29 万公顷)的 22.76%;2005 年,全国农业总产值为 19613.4 亿元,棉花产值达 852.59 亿元,占农业总产值的 4.35%。在中国重要棉花生产基地的新疆,棉花产值(258.7 亿元)占到了全疆农业产值(595.8 亿元)的 43.4%;在其他棉花生产大省的山东、河南、河北,棉花产值^②分别占到了当地农业生产总值^③的 6.7%、5.3%、8.1%。所以,对于棉花主产区的棉农来说,棉花生产所得是其重要的经济收入。

① 转引自李文娟主编《中国棉花产需平衡研究》,第 22 页,中国纺织出版社,1996 年。

② 2005 年,山东、河南、河北省的棉花产值分别为:135.94 亿元、94.8 亿元、102.5 亿元。棉花产值包括主产品产值和副产品产值。具体计算公式为:各省棉花播种面积 × 每亩主副产值总值,其中,山东棉花产值 = 1.07088 百万公顷 × 15 亩/公顷 × 846.3 元/亩;河南棉花产值 = 0.80856 百万公顷 × 15 亩/公顷 × 781.6 元/亩;河北棉花产值 = 1.19138 百万公顷 × 15 亩/公顷 × 573.5 元/亩;新疆棉花产值 = 1.48629 百万公顷 × 15 亩/公顷 × 1160.5 元/亩。数据来源于《农产品成本与收益统计资料》,物价出版社,2006。

③ 2005 年,山东、河南、河北省的农业生产总值分别为:2034.0 亿元、1790.4 亿元、1258.0 亿元。数据来源于《中国统计年鉴》,2006 年,中国统计出版社。

因此,棉花生产的稳定发展是确保棉农经济收入不断提高的根本保证之一。

1.1.1.2 棉花生产关系到我国纺织工业的发展

纺织工业是中国传统的支柱产业,更是中国社会就业、出口创汇和农民致富不可替代的重要产业。2006年,中国纺织工业总产值^①为15315.50亿元,占全国工业总产值的4.84%。2006年,中国纺织原料及纺织制品出口1380.94亿美元,占全国商品出口总额的14.3%。目前中国纺织工业吸纳的从业人员大约1200万,其中1050万为农家子女^②,所以,纺织工业的发展不仅影响到整个国民经济的发展,也关系到成千上万职工的就业问题和社会稳定问题。2006年,我国纺织用棉达到了1200万吨左右,因此,作为纺织工业的主要原料——棉花生产的稳定发展将直接关系到我国纺织工业的发展。

1.1.2 加入WTO以来中国棉花产业面临国外低价棉花的巨大冲击

加入WTO以来,我国棉花进口量逐年递增。在入世之初的2002年,我国棉花进口虽然只有20.8万吨,却比2001年增长了85%;2003年,棉花进口量达到了95.4万吨,同比增长了3.6倍;2004年,我国进口棉花总量达到190.8万吨,同比增长了2倍;2005年,我国进口棉花达到265.3万吨,比上年增长39.05%;2006年,我国棉花进口量达到380.6万吨,比上年增长43.5%。从2002年至2006年,我国棉花进口量平均每年以125%的速度迅猛增长。中国棉花进口量的急增,一方面是由于加入WTO后中国纺织品强劲的输出态势所引致的对棉花需求迅猛的增长,另一方面也是由于部分发达国家,尤其是美国棉花产业的巨额补贴,降低了其棉花生产成本。研究表明(谭砚文,2005),如果不考虑美国政府给予其棉花产业的补贴,我国每公

^① 产值统计为全部国有及规模以上非国有企业(年主营业务收入在500万元以上的企业),数据来源于《中国统计年鉴》,2007。

^② 据中国纺织工业协会副会长朱兰芬的统计,2005年,我国万吨棉花用人约12000人,其中10500人左右为农民工。按照这样的比例,2005年,我国棉花消费量为1000万吨左右,那么,使用人工为1200万人,其中农民工为1050万人。

顷棉花平均生产成本比美棉低 267 元(1986~2001 年的 16 年间),但是由于美国政府的补贴政策,使得美国棉花极具国际竞争力,严重冲击了中国的棉花市场。因此,面对发达国家高补贴低成本棉花的大量进口,如何建立和实施我国的棉花补贴政策就是一项异常紧迫的研究课题。

1.1.3 棉花补贴是各国促进棉花生产的主要政策

补贴是世界主要棉花生产国广泛采取的支持其棉花生产发展的主要措施。从 2002 年至 2005 年,美国平均每年给予其棉花生产 30 亿美元的补贴。2004 年,欧盟对棉花种植者的收入补贴达到 11 亿美元。2001/2002 年,印度政府支出了 5 亿美元来支持棉花种植者。2004 年,墨西哥政府给予其棉花产业的补贴总额达到 0.24 亿美元,相当于 8 美分/磅。2003 年,埃及政府为其棉花产业提供了 0.11 亿美元的补贴。2003 年,土耳其政府对其棉花生产提供了总额为 0.22 亿美元的补贴,2004 年增加至 1.15 亿美元(中国棉花流通经济,2006)。

作为棉花生产大国的中国,如何应对各国的棉花补贴政策,从而稳定中国棉花生产者的收入,保证中国棉花产业健康、稳定地发展成为当前中国迫切需要解决的问题之一。

1.1.4 棉花补贴是多哈回合的主要谈判议题

自 2001 年 11 月 WTO 新一轮农业谈判(多哈回合)于卡塔尔首都多哈启动以来,棉花问题一直是多哈回合的主要议题之一。巴西于 2002 年 9 月,向 WTO 提起诉讼,认为,美国对其出口棉花的补贴给巴西的棉花生产和棉农收入带来巨大损失^①,2004 年 6 月 18 日世界贸易组织就美国和巴西之间的棉花补贴争端做出裁决,认定美国政府为棉花种植者提供的补贴是不公平竞争手段。2005 年 3 月 3 日,世贸组织仲裁机构驳回美国政府 2004 年 10 月提交的上诉,再次认定美国包括出口补贴在内的棉花补贴超出世贸组织

^① 巴西政府认为,美国在 1999 年至 2003 年期间对国内棉花生产补贴高达 124.7 亿美元,已超过世贸组织“和平条款”规定(世贸组织“和平条款”规定,一国给予本国产业的补贴水平不应高于该国 1992 年支付的实际金额)。