

# 完善我国农业补贴政策的路径探析

牛永辉

(安徽科技学院 社会科学部,安徽 凤阳 233100)

[摘要] 农业补贴政策,是支持、保护农业发展的重要措施,但我国现有的农业补贴体系却难以实现对不同利益诉求的有效平衡,需要从农业补贴的来源体制、分配体制、保障体制及法律体系等方面建立起一个完善的利益平衡机制。

[关键词] 农业补贴;理论依据;现实瓶颈;完善路径

[中图分类号] F 320 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1710(2011)02-0068-06

2010年政府工作报告指出:要毫不松懈地抓好“三农”工作,按照统筹城乡发展的要求,坚持把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重,进一步强化强农惠农政策,协调推进工业化、城镇化和农业农村现代化,巩固和发展农业农村好形势。继续实施对种粮农民直接补贴,增加农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴,让农民得到更多实惠<sup>①</sup>。

## 一、农业补贴政策的理论依据

农业是国民经济的基础。农业作为人类物质生活资料最主要的来源,是人类社会生存的最必要的条件,是人类生存的基础;农业还是一切非生产部门存在和发展的基础。马克思说:“一切剩余的生产,从而一切资本的发展,按自然的基础来说,实际上都是建立在农业劳动生产率的基础上的。……超过劳动者个人需要的农业劳动生产率,是一切社会的基础。”<sup>[1]</sup>然而,“三农”问题却成为制约我国经济进一步发展的“瓶颈”。从2004年开始,我国政府出台了一系列农业补贴政策,包括化肥补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴等,并从2007年开始提高粮食收购价,大幅度提高了农业补贴的额度。农业补贴引起了人们前所未有的关注。

### (一) 农业补贴的内涵及分类

农业补贴是政府为保证本国粮食安全、维护农产品价格稳定和保障农民收益而实施的对农产品生产、流通和贸易进行的转移支付。它是一国政府对本国农业支持与保护政策体系中最主要、最常用的政策,是政府通过行政手段对特定群体和特定环节进行干预,将资源转移到农业领域,以支持本国农业的发展。农业补贴是国际上普遍应用的对农业的支持保护方式。

按照不同的分类标准,可以将农业补贴分为不同的类型,最常见的有以下三种:第一,在WTO《农业协议》框架下,农业补贴可以分为两大类:一是广义的农业补贴,或称“支持性农业补贴”,它主要是对科技、水利、环保等方面的投资。它们不会对农产品价格和贸易产生显著性的扭曲,被称之为“绿箱”政策;二是狭义的农业补贴,或称“保护性农业补贴”,一般是指对农产品提供价格、出口补贴。它们会对农产品价格和贸易产生明显扭曲,被称为“黄箱”政策。第二,从农民受益程度的角度看,农业补贴的措施可以分为两种,即直接补贴和间接补贴。直接补贴是指政府的农业补贴不经过中间环节,直接支付给特定的农民;间

[收稿日期] 2010-12-28

[基金项目] 安徽省高等学校省级优秀青年人才基金项目(2010SQRW072)

[作者简介] 牛永辉(1977-),男,安徽明光人,安徽科技学院社会科学部讲师,主要从事马克思主义中国化问题研究。

① 温家宝. 政府工作报告. 2010年3月5日在第十一届全国人大第三次会议。

接补贴是政府通过对农业流通环节的补贴,使农民间接地受益。第三,根据农业补贴的具体方式,农业补贴的措施也包括两大类。第一类是不与农业生产挂钩的措施,包括农业资源环境保护、农村基础设施建设、农业人才培养、农业科技、农业保险和农村社会保障制度建设等。第二类是直接和农业生产挂钩的措施,包括传统的农产品价格支持政策和农产品差价补贴政策以及当前常用的对农民的直接收入支持、休耕补贴制度和最低农产品保护价政策等。

目前,大多数国家采取的都不是单纯的某一种农业补贴政策。我国采取的就是综合性的农业补贴,我国农业补贴体系中,既有“绿箱”政策,也有“黄箱”政策;既有直接补贴,也有间接补贴。

## (二) 农业补贴政策的理论依据

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。现从如下三个方面分析我国农业补贴政策的理论依据:

1. 农业的多功能性理论为农业补贴提供了依据 随着生态环境保护和农业可持续发展需求的增长,农业被认为是一种多功能性的产业,突破了传统认识的局限,给予了农业新的地位和作用。农业的多功能性是指农业除了具有商品生产功能外,还有土地占有、环境、粮食安全以及文化等功能,具体表现如下:从经济的角度来说,农业是国民经济的基础;从文化的角度来看,农业文化是传统文化的基础、是民族文化的根和源头;从政治角度来看,农业是社会政治稳定的基础,也是农民发展的依托;从环境生态的角度来说,农业保护了生物多样性,为环境生态创造了巨大的价值。农业的多功能性决定了任何国家都要重视构筑农业产业体系各个环节的互动,而非传统的单一的农产品商品生产功能。此外,长期以来,人类自身生活与生产等活动中消耗环境质量的生态需求,都是免费获得满足的,随着资源的硬约束,人类不仅要遵循其固有的自然生态规律,还要或多或少地投入人类劳动,改善农业生态条件,农业再生产的实现问题,基本上不能通过市场竞争在物质上和价值上得到补偿。因此,国家和社会必须给农业必要的保护与支持,以增强农业生态再生产的自生能力和自净能力。

2. 农业的弱质性为农业补贴提供了依据 农业的弱质性指在完全的市场经济条件下,随着经济的发展,作为第一产业的农业和其他产业特别是与工业相比具有比较利益逐渐降低的特性。主要表现在以下几个方面:第一,农业生产面临双重风险。农业生产既是一个自然再生产过程,也是一个经济再生产过程,因而面临着双重风险的压力。一方面,农业生产可能会遭遇洪涝、干旱、沙尘暴、病虫害和瘟疫等灾害,生产形势在很大程度上依赖于自然条件的好坏,具有很大的不确定性;另一方面,在市场经济条件下,农业的自然特点还直接导致了市场风险的产生。因为农业生产周期长、季节性强,农产品公共调整滞后于市场需求变化,而这种滞后反应带来的市场风险往往只能由生产者自己承担,这无疑会给农业生产带来沉重的打击。因此,农业需要政府的支持与保护。第二,农业部门比较利益低,在社会资源配置中处于不利地位。农业部门的比较效益低下,不仅使农业部门缺乏对逐利资本的吸引力,而且难以阻止农业内部各种要素资源向非农产业流动,致使农业缺乏竞争力,最终导致农业的萎缩。

农业的弱质性决定了不管是发达国家还是发展中国家,农业都需要得到政府扶持。对我国而言,农业弱质性表现得更为复杂,如自然资源条件较差、生产者素质较低、经济形态多表现为自给自足的农户经营、农业市场体系和社会化服务体系很不完善、参与国际竞争能力差等。因此,我国农业更需要得到政府的支持。

3. 公共财政理论为农业补贴提供了依据 市场在具有外部性的产品供给调节上存在失灵,这就需要政府的干预;同时农业产业本身的弱质性和基础地位,也决定其需要政府的服务。从经济学角度看,完善的基础设施是私人有效投入和市场机制发挥作用的先行条件。农村基础设施、农民的技术培训和农业科研创新在农村经济发展中具有重要作用,它们具有明显的外部性(正外部性),但这些领域存在市场失灵和免费搭车行为。因此,要求将这种农业正外部性“内化”,其主要手段是通过政府的干预,即要求政府一方面通过政策手段从社会上其他人所得的收益中拿出一部分来补偿行为者的损失,将农业社会效益和农业经济效益的差额返给农业;另一方面要求政府充当制度供给者、环境营造者和主要投资者的角色。

## 二、我国农业补贴政策的现实瓶颈

### (一)近年来中央“1号文件”对农业补贴的政策支持情况及存在的问题分析

2004年中央“1号文件”明确提出要“强化农业支持保护”、“促进农民增收”;2006年中央“1号文件”指出要“稳定、完善、强化对农业和农民的直接补贴政策”;2007年中央“1号文件”又明确指出,“各地用于种粮农民直接补贴的资金要达到粮食风险基金的50%以上,要不断巩固、完善和加强各种农业补贴,并逐步形成目标清晰、受益直接、类型多样、操作简便的农业补贴制度。”2008年中央“1号文件”提出“继续加大对农民的直接补贴力度,增加粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补;扩大良种补贴范围;增加农机具购置补贴种类,提高补贴标准,将农机具购置补贴覆盖到所有农业县。”2009年、2010年中央“1号文件”提出继续加大国家对农业农村的投入力度,完善农业补贴制度和市场调控机制。中央对“三农”越来越重视,且资金投入也逐年增加,补贴范围扩大,补贴标准提高。2004—2009年,中央财政对“三农”投入26553.9亿元,且呈逐年增长趋势,年均增长22.49%。2009年,中央财政用于“三农”的支出合计7161.4亿元,比上年增加1205.9亿元,增长20.25%,粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴4项达1230.8亿元,比上年增长19.4%,其中粮食直补安排190亿元,增长25.8%;农资综合补贴安排756亿元,增长5.6%;大幅增加农机具购置补贴,安排130亿元,增长2.25倍,补贴种类由9大类扩大到12大类,覆盖到全国所有农牧业县;增加农作物良种补贴资金规模,在已实现水稻良种补贴全覆盖的基础上,进一步扩大小麦、玉米等良种补贴范围,安排154.8亿元,增长25.4%<sup>[2]</sup>。

纵观近几年的农业补贴政策,在稳定农村经济、调节收入分配、促进增粮增收,以及对我国“三农”问题的解决等方面都发挥了积极的推动作用。但同时存在一些问题也不容忽视:首先,补贴力度不够,补贴结构不合理。我国目前对农业多环节、多类别的补贴几乎涉及农产品生产与流通的全过程,由于补贴面较广、补贴很分散,各环节、各类别上所获得的补贴数额很少,农业补贴的作用因此难以集中发挥效能。其次,农业保险机制不完善,巨灾风险防范机制还未建立。再次,补贴法律不健全。我国缺乏明确的立法来实施农业支持政策,致使我国农业补贴政策不系统、不稳定、不持续,具有明显的随意性。尽管2002年修订的《中华人民共和国农业法》第三十八条规定“中央和县级以上地方财政对农业的总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度”,但由于财政紧张,加上《中华人民共和国农业法》的规定比较笼统,没有明确管理办法和监督机制,实际执行操作和监督比较困难。近年来实行的中央“1号文件”、部门规章,带有明显的应急性和随意性特征,缺乏明确的长远性的法律规范和制度约束,难以形成对农业保护及农业补贴的长效机制,等等。要使诸多问题得以有效解决,必须找到问题症结所在。

### (二)我国农业补贴政策的现实瓶颈

在经济全球化的背景下,农业补贴制度无疑成为防控农业风险,维护农业经济安全,解决“三农问题”的一项重要法律制度。农业补贴制度的存在依据、价值追求以及在利益平衡过程中所发挥的各项机制都与农业的基础地位高度契合。农业补贴制度作为一种平衡利益的机制存在,以改变农业的弱势地位、保障农民合法权益等为目标,根据我国农业补贴政策的价值目标,若要实现对不同利益诉求的有效平衡就需要建立起一个完善的利益平衡机制。但纵观中国现有的农业补贴体系却难以实现这个目标,主要表现在以下几个方面:

1. 利益来源机制单一 中国尚缺乏引导社会团体、组织和企业等参与农业补贴的机制,补贴几乎由国家财政一方承担,资金来源单一,补贴的力度明显不足。并且,目前中国农业财政支出实行分块管理,有限的资金不能形成合力。农业补贴政策在实施中涉及财政、农业、外经贸、粮食、民政和银行等部门,政出多门,协调困难,交易成本高。具体来看,据农业部产业政策与法规司的统计数据,中国对属于“绿箱”政策性质的补贴支出占农业总产值的比例很低,属于“黄箱”政策补贴范围的农业补贴支出占农业生产总值的比例为1.23%,离WTO要求中国的8.5%国内支持微量允许标准有较大差距。在WTO规则的11种“绿箱”政策中,中国使用的“绿箱”政策仅有6种(政府的一般服务支出、食物安全储备、国内粮食援助、自

然灾害救助、生态环境保护 and 地区发展援助)。在中国已经实行的 6 项“绿箱”政策中,与农业教育、农业技术挂钩的农民直接收入补贴政策、农业保险补贴、结构调整补贴等在中国目前的农业政策体系中还有欠缺,而这些补贴正是提高农业综合生产能力、提高农民收入的关键所在。在“黄箱”政策方面。由于长期以来一直实行农业支持工业发展的产业政策,国家宏观政策向工业和农产品消费者倾斜,以低于国际市场的干预价格,拿走了本应属于农民的利益,一定程度上挫伤了农民的生产积极性。WTO 的“绿箱”政策和“黄箱”政策的合理运用仍是中国农业补贴制度的软肋。中国在农业补贴政策上的态度仍有待转变,财政支持的力度亟需进一步加大,应积极采取措施拓宽补贴资金的来源渠道,充分利用“黄箱”补贴的空间,用好“绿箱”政策,以保证农业补贴源源不断地快速产生。

2. 利益分配机制失衡 目前中国农业补贴的结构失衡,缺乏科学性,导致了补贴利益分配不合理,从而直接影响了补贴的实际效果及其作用的发挥。中国大量补贴用于弥合购销差价、降低农用生产资料的价格以及贴息贷款等流通领域。对于农民的脱钩直接补贴、农业教育、农业技术推广、农业基础设施建设以及调整农业生产结构和组织结构等方面补贴很少,而这些方面却正是改造传统农业、增强农业发展后劲的关键所在,也是使农民获得更多增量利益的要求。而发达国家的经验表明,流通领域支持措施的补贴效率一直较低。同时,监督机制不健全也造成了资金流失,在宏观上表现为国家缺乏对补贴资金到位状况的监督保障,国家财政对农业的补贴和投入往往有 30% 不能及时到位或根本不能到位,被短期或长期移作他用;在微观上表现为财政缺乏对农业补贴立项预算、审核和效益跟踪管理。

3. 利益保障机制缺位 农业作为一个弱质性、低效益、高风险的产业,尤其在加入 WTO 以后以及中国农业外部环境不断恶化的条件下,农业生产面临着更多自然和非自然性的风险,农民所赖以生存的经济基础正面临着前所未有的挑战。而在中国当前的农业补贴制度中,农业保险的补贴制度仍然缺失,从而使农业风险无法得到有效规避<sup>[3]</sup>。

4. 我国农业面临新挑战 首先,增加农民收入难。加入 WTO 后对中国农民的就业和收入将会有一定程度的冲击,随着农产品市场的逐步扩大开放,进口农产品将挤占中国农产品的一部分市场,将会使农产品“出售难”的问题更加突出,致使农民增产不增收。其次,宏观调控难度加大。中国过去一直对粮食进口控制较严,加入 WTO 后降低了政府在农产品进出口贸易中的宏观调控能力,其调控的方式和手段受到了限制。一是政府利用关税、配额等手段控制农产品进出口贸易的空间变小,利用技术壁垒限制进口的空间也很有限;二是农产品进出口贸易将逐步受市场机制调节;三是美国把中国视为非市场经济国家,在谈判中加上了很多附加条款。在 WTO 成员国中,关税配额执行率并不高,一般也没有谁去认真追究,而对中国在关税配额管理中增加了再分配、发放时间限定和惩罚性措施等限制条款。再次,农产品关税下调,国外农产品大量进入,将危及中国粮食安全。目前,根据加入 WTO 承诺,中国农产品进口关税已从 22% 下降到 17%,我国还将面临对美国、欧盟各农业强国的市场开放问题。因此,中国农业必将面临一场激烈竞争和严峻考验。近 10 年来,中国农产品尤其是粮食的生产成本以年平均 10% 的速度递增,中国农产品已不具备商业竞争优势。发达国家对出口的大宗农产品仍维持较高的出口补贴,这使得大宗农产品在出口方面将占据很大的优势。中国在承诺取消农产品出口补贴后,一段时间里中国农产品将处于被动竞争处境,一些有优势的出口产品竞争力可能会下降。

### 三、构建完善的农业补贴政策的路径

对我国农业补贴政策的运行现状及其折射出的政策缺陷,农业补贴政策的发展应以构建良性的利益平衡机制为主线,从补贴的来源、分配和保障等方面进行制度健全和完善。

1. 构建多元化的农业补贴来源体制 仅仅依靠财政补贴将难以支撑整个农业,使财政补贴和银行信贷支持相结合,建立新的粮食生产补贴制度也许是一条值得探索的途径。美国 2002 年 5 月新农业法中的“贷款差额补贴”值得借鉴。贷款差额补贴是政府预先规定各农产品的“借贷率”(相当于最低保护价),参与这一计划的农民,在播种前,可用未来的作物产量作为抵押品,按政府规定的借贷率申请贷款;农作

物收获后,当市场价格高于借贷率时,农民可按市场价格销售农产品,偿还按借贷率借的贷款,赚取所得利润;当市场价格低于借贷率时,农民可以在销售农产品后,再按照低于借贷率的市场价格偿还当初借出的销售贷款。市场价格低于借贷率的部分就是政府向农民提供的直接补贴。贷款差额补贴能够有效地区填补农产品价格(包括国际市场价格)与农民种粮成本加收益之间的差额,切实保护农民利益<sup>[4]</sup>。

2. 构建均衡的农业补贴分配体制 逐步将粮食流通环节的补贴转化为对农民和农业的直接补贴,这是“黄箱”转化为“绿箱”补贴的一条可行的路径,符合国际农业补贴的调整趋势。作为一项农业政策改革,直接收入补贴之所以在近年为许多国家奉行,主要是因为直接收入补贴效率更高,更有利于环境保护目标的实现和增加透明度。同时,也应当加大农业科技投入。目前,中国的农业科技投入太低,这与中国的农业大国地位极不相称;此外,还要重视农业科技推广应用的力度,中国技术进步对农业的贡献率约为40%,而发达国家一般达到70%~80%。这反映了我国科学研究和技术推广对农业生产需求的适应度较差,农业技术科研在一定程度上偏离了市场需求的方向,形成了大量无效供给。因此,应逐步改善农业科技投入与农业发展不相适应的局面,在加大农业科技投入的同时,注重农业科技成果的推广应用。再者,加强补贴的集中性和针对性,集中利用有限的资金也将大大提高补贴效率。这主要是指对关系到国计民生的粮、棉、油等重点农产品的支持措施和支持力度,在进行农业结构调整时,应集中有限的财政性资金,强化对粮、棉、油等重点农产品的支撑。

3. 构建完善的农业补贴保障体制 要采取切实有效措施,强化政府的管理职能和宏观调控手段,在确定政府补贴性农业保险政策的基础上,设计一套政策支持型的农业保险实施方案,并组建政府支持的政策性农业保险公司,由政府对公司的运营和管理进行补贴,同时承担人保农户的部分保费,逐步建立农民收入风险保障机制。一方面,积极扩大农业保险保费补贴的品种和范围,使更多的农民能享受到农业保险的保障;另一方面,不同区域之间的发展应采取不同的补贴策略,主要是针对区域选择有梯度的保险保障水平;最后,在农业保险的补贴中采取直补农民与补贴企业双向投入的策略,既可直接向农民提供补贴保费,又可对企业的管理保险业务的支出费用予以补贴。

第一,建立农业保险制度和保险体系。通过风险保障实现对农业的保护,使得农业保险提升为收益保险,取代灾害救济和价格补贴,是当今农业政策的重要走向和内容。可从政策性保险入手,由各级财政设立灾害保险补助金,对农业保险提供保费补贴,逐步扩大农业保险范围,增加险种;同时,还应建立农业收入保险制度,使之成为保证农业生产者最低收入水平的保障手段<sup>[5]</sup>。

第二,完善农产品出口信贷制度。一是逐步完善政府对农产品出口信贷的管理体制。政府应明确规定各出口信贷指导和监督机构(财政部、商务部及中国人民银行等)的职责,合理分工,应明确一个部门作为农产品出口信贷的主管部门,各出口信贷机构对该主管部门负责,避免出口信贷秩序混乱。二是建立农产品专项出口信贷或担保制度,重点培育一批规模大、效益好、带动能力强的农产品出口企业,增强其风险防范能力,改变出口信贷缺乏的局面。对符合信贷条件的农产品出口生产者和出口企业直接提供政府贷款或有政府贴息的优惠贷款,并根据出口情况,确定不同时期提供优惠贷款的科目。三是建立和完善以出口信贷和出口信用保险为重点的农产品出口金融支持体系,推动出口信用保险与出口融资业务紧密结合。美国、欧盟等国家的经验表明,非农产品的出口信贷尚且需要以国家财力的大量投入为基础,而农产品的特殊性更决定其出口信贷必然以国家财政的大量投入为前提。在WTO允许的范围内,建立和完善相关农产品出口金融支持体系、不断增加对农产品出口信贷的支持应该是当前的首要任务<sup>[6]</sup>。

4. 建立完善的农业补贴法律制度体系,实行农业补贴法制化管理 发达国家的农业补贴政策都是通过法律形式实现的,这样可以保证农业补贴政策的连续性和稳定性,也可节约政策的制定和执行成本。而我国的农业补贴政策大多是通过一年一个文件的形式出台的,这不利于农民形成政策稳定的预期,“政策会不会变”的疑虑会影响农民的长期生产决策。因此,建议尽快制定《农业补贴法》,使我国政府对农业的管理尽快纳入制度化和规范化的轨道,以保证农业补贴政策的连续性和稳定性,节约每年政策制定、动员、宣传和执行的成本。

美国、日本等发达国家,现今都已建立了一整套既符合本国农业发展实际又与 WTO 相衔接的农业补贴法律制度。虽然目前我国已有的法律制度对农业补贴作出了一些规定,但是从整体上看,这些立法的法律位阶比较低,可操作性不强,一些在法律中应该规定的内容如农业投入的规模及比例、财政对农业投入的方式以及农产品价格补贴办法、农产品生产补贴办法和农业贷款贴息办法等都未加以细化。同时,在农业补贴立法中,主要是一些实体性内容,缺乏必要的程序性内容的规定。因此,我国应借鉴发达国家的立法经验,按照 WTO《农业协定》的要求,根据我国的实际情况,建立完善的农业补贴法律制度体系:调整《农业法》,明确农业补贴立法目标,把实现现代农业、农村经济发展、农民增收和农业补贴联系起来,使增加农业投入法定化;制定农业补贴基本法,明确农业补贴的原则、对象、范围、标准、方式、资金来源、程序、管理的体制及法律责任等。

#### [参考文献]

- [1] 马克思. 资本论:第三卷[M]. 北京:人民出版社,1975:885.
- [2] 董疆明. 论我国当前农业财政补贴存在的问题及完善措施[J]. 新疆经济,2005(4):48-51.
- [3] 李昭畅. 论中国与欧美农业补贴制度的对比和借鉴——农业补贴利益的和谐实现[J]. 理论导刊,2008(4):83-87.
- [4] 文小才. 美国农业财政补贴政策的经验与启示[J]. 云南财经大学学报,2007(6):18-21.
- [5] 朱建中,刘秀清. 构建和完善中国农业补贴体系探讨[J]. 中国农业银行武汉培训学院学报,2006(5):14-17.
- [6] 朱信凯,涂圣伟. 农产品出口信贷及新框架协议下的影响与对策[J]. 商业经济与管理,2005(4):29-33.

[责任编辑:靳香玲]

## On the Path to Improve Agricultural Subsidies Policy in China

NIU Yong-hui

(Dept. of Social Sciences, Anhui Science and Technology University, Fengyang 233100, China)

**Abstract:** Agricultural subsidies Policy is an important measure to support and protect agricultural development. But it is hard for our existing agricultural subsidies system to achieve an effective balance for the demands of different interests. It is required that a sound interest balance mechanism be established in the perspectives of source system, distribution system, security system, the legal system and so on.

**Key words:** agricultural subsidies; theoretical basis; real bottlenecks; improving path