

# 农民经济利益视角下农业补贴政策的思考

刘权政<sup>1,2)</sup>

(<sup>1)</sup>西北农林科技大学 人文学院, 陕西 杨凌 712100; (<sup>2)</sup>陕西工业职业技术学院 人文系, 陕西 咸阳 712000)

**摘要** 通过对我国农业补贴政策的现状进行分析, 指出了现行农业补贴政策体系存在资金投入不足、管理体制不合理、制度缺乏保障等亟待完善的地方, 提出明确补贴目标、提高补贴标准、扩大补贴范围、完善补贴方法等措施, 以健全农业补贴政策体系。

**关键词** 农业补贴; 经济利益; 农民; 途径

**中图分类号**: DF413 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2009)03-0001-04

## Consideration on Agricultural Subsidy Policy from Perspective of Farmer's Economic Benefits

LIU Quan-zheng<sup>1,2)</sup>

(<sup>1)</sup>College of Humanities, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi, 712100;

<sup>2)</sup>Department of Humanities, Shaanxi Polytechnic Institute, Xianyang, Shaanxi, 712000)

**Abstract** Through analyzing the status quo of China's agricultural subsidy policy, this paper points out that some problems still exist in the current system of agricultural subsidy policy which needs to improve, such as insufficient funding, unreasonable management system and lack of systematic protection. This paper also puts forward some countermeasures on how to clear the subsidy target, increase the subsidy criteria, broaden the scope of subsidy and perfect the method of subsidy.

**Key words** agricultural subsidy; economic benefit; farmer; approach

发展农业是最为原始的一条提高农民收入、维护农民经济利益的途径。农民靠农业增收的前提是农产品供小于求, 但这种前提条件对粮农来讲几乎已不存在。由于农业生产资料的价格近年来急剧上涨, 部分地区的粮农甚至已出现增产不增收的情况。农业是安天下、稳民心的战略产业, 其地位不能动摇, 其生产能力必须加以保护。保护农民的生产积极性就是保护农业生产能力, 维护农民的经济利益, 就是维护整个国家的根本利益。目前我国从总体上已经具备了工业反哺农业、城市支持乡村的经济实力。其中, 健全农业补贴制度是建立以工促农、以城带乡长效机制的重要内容, 同时也是维护农民经济利益的具体措施。

### 一、现行补贴政策体系亟待完善

我国农业补贴政策始于 20 世纪 50 年代末, 最早以国营拖拉机站的“机耕定额亏损补贴”形式出现, 后来逐渐扩展到农用生产资料的价格补贴、农业生产用电补贴、贷款贴息补贴等方面。1980—1992 年间, 由于农产品市场供小于求, 农产品价格刚性上升, 那时发展农业就意味着实现了农民的经济利益。但后来随着我国农业生产能力的提高, 农产品总量发展到了供求平衡或者供大于求的阶段, 于是就出现了农产品难卖的问题, 农民增产不能增收, 甚至为增产而减收。为改变这种状况, 我国于 1993 年以来, 开始实行粮食购销价格改革, 建立粮食保护价制

度,结果导致粮食产量增加的同时库存积压严重,市场价格持续低迷。政府于 2002 年进行了粮食直接补贴试点,2004 年在全国全面铺开。时至今日,经过多次改革和调整的农业补贴政策体系在维护农民经济利益和巩固农业基础方面,还有待于进一步完善。

### 1. 资金投入不足,补贴重点不突出

首先是农业补贴资金投入不足,使现行农业补贴政策的推行最容易出现“中央当做投入,农民当做收入,地方当做负担”的现象。每年中央对农业的大量补贴希望农民能投入生产,改进生产设施。而农民把中央的投入彻底当成自己收入来消费,拿到钱的农民依然沿用过去的生产方式去生产,水利设施依然陈旧。加之现行农业补贴政策的操作成本高,尤其在部分边远的农村,发放农业补贴已经成为当地政府的负担,同时也降低了精减乡镇机构和人员的可行性。其结果是农民“感恩有余,激励不足”,“要田积极,种田不积极”。农民感恩的原因是政府在取消农业税的同时又发放农业补贴,农民要田的目的不是为了种田而是为了领取那“白给”的补贴。近年来,各级政府对农业的投入和过去比增加比较快,但与农业发展的要求仍有很大差距,导致许多地方农业基础设施建设停滞、退化。对农民增加农产品生产的激励作用出现了边际递减的现象。其次,农业补贴重点也不突出。财政对农业生产流通领域实行多环节、多类别的补贴,几乎涉及到农产品生产与流通的全过程,补贴面广、分散,作用难以集中发挥。

### 2. 资金管理体制不合理,地方积极性难以调动

首先由于我国农业财政资金实行分块管理,有限资金难以形成合力。农业基建投资主要由发改委系统单独管理或发改委与农口主管部门共同管理;农业科研费用主要由财政部和科技部与农口主管部门共同管理;支援农村生产支出、农林水气等部门事业费、农业综合开发资金由财政部或财政部与农业主管部门共同管理;农产品补贴由财政部或财政部与流通部门共同管理。这种管理模式涉及部门众多,容易导致政出多门,协调困难,不利于资金的统筹安排和使用,补贴效率难以提升。其次,农业补贴资金跨政府层次过多,政策执行成本高。县级相当一部分农业投入靠上级政府(中央、省、市)下拨专款。这种资金配置方式,拉长了信息反馈的链条,在当前政府间转移支付规范性差、透明度较低的制度

背景下,加上部门本位主义、地方保护主义的影响,争取上级资金支持的交易成本高,容易引起寻租活动。最后,政府间的农业补贴责任划分不科学,导致地方政府减少对农业的投入。促进农村经济发展既是中央政府的责任,也是地方政府的责任。如现行粮食风险金实行中央和地方按一定比例配套,对于粮食主产区来说,随着粮食的调出,相应地使地方配套的那部分资金发生转移性流失,地方加大对农业的投入以生产更多的粮食,只会进一步加大自己的利益流失,地方对农业增加投入的积极性受限。

### 3. 补贴政策缺乏规范的制度和法律保障

尽管我国已加入 WTO,但从目前来看,我国农业补贴仍未纳入规范化、法制化轨道,没有一个确保农业补贴资金稳定增长的机制。某些农业补贴政策的出台,从开始就表现出一定的随意性。似乎什么农产品的供给出现了大问题,就要出台针对该种农产品的补贴政策。这些补贴政策到底需要持续多长时间,能够持续多长时间,在政策出台时大多没有统一的规划。长此下去,容易破坏不同种类农产品比较利益的平衡关系,进而又可能导致不同种类农产品之间市场供给比例关系的紊乱,给完善农产品市场的宏观调控和保障主要农产品基本供给增加了困难;也难以让利益相关者形成稳定的预期,而这恰恰是确保主要农产品基本供给的大忌。某些制度缺失还导致我国现行农业补贴政策缺乏有效的监管,有关专家估计 30%左右的农业补贴资金不能及时或根本就不能到位而被挪用,使得补贴资金使用效率低下甚至造成补贴资金流失严重<sup>[1]</sup>。

## 二、健全农业补贴政策体系

纵观当今世界发展中国家经济发展的过程,几乎所有发展中国家工业化的原始积累一般都是从农业中提取的。所有国家在初步完成自己工业化的同时,都会出现农村凋敝,小农破产,而且随着工业化的发展而出现两极分化,城乡差别拉大。从这个意义上讲,“三农”问题其实也是世界的普遍现象,虽然解决“三农”问题的办法因各个国家的不同国情而有不同的途径,但对农业进行补贴却是几乎所有国家的共识。我国如何根据自己的现实国情补贴农业不仅是加强农业,而且是维护农民经济利益的重要举措。

### 1. 明确农业补贴目标

健全农业补贴政策体系的最终目标是维护农民

的经济利益,具体途径是通过农业补贴政策的推行,增强我国农业的竞争力,辅之以对农业生产者实行适度的收入援助政策。围绕目标健全农业补贴制度,具体思路是:扩大范围,提高标准,完善办法。以日本为例,政府通过价格补贴和政策支持等措施来构建自己的农业补贴政策体系。该体系主要体现在税制、补贴和控制进口等3个方面。和税收相比,日本的农业补贴对于农民来说优惠更大,农民收入的60%来自政府的补贴,政府对农业每年补贴的总额高达4万亿日元以上。近年来,日本对农业采取巨额补贴的政策不断受到世界贸易组织和相关国家的指责。在此情况下,日本渐渐地改变了农业补贴的做法,如扩大市场的开放度,减少对粮食价格的直接补贴,将支持农业发展的资金更多地投入到对农业人才的培养、农业资源的保护、农业基础设施的更新,以及支持乡村建设等方面。日本还对进口农产品以提高关税或加征国内批发价的方式来保持国内农产品售价的平稳。以大米为例:日本市场上的大米平均价格相当于国际市场平均价的8倍,进口大米总量只占日本市场的5%左右,但进口关税却高达490%。进口大米的价格优势丧失殆尽,从而加强了日本大米的国内市场竞争能力<sup>[2]</sup>。由此可见,日本政府的各种农业补贴政策是通过增强日本农业的竞争力来保护本国农民的经济利益。应当注意的是:我国面向农业的补贴,应以尊重市场机制的正常作用,有利于引导我国农业增强自我发展能力,优先解决问题较重、外部性较显著的农产品供给短缺问题为前提,不应以牺牲农业的自我发展能力为代价。对经济转型时期农业作为衰退产业的生产者实行适度的收入援助政策,即面向农民的收入补贴政策,主要是考虑农业发展具有较强的外部性,农业发展在生态保护、稳定社会、消除贫困乃至帮助农民实现就业增收等方面,还具有特殊重要的作用。今后我国完善农业补贴政策,应主要瞄准有利于增强农业竞争力的重点产业组织形式、影响农业竞争力提升的关键领域和薄弱环节;应当把加大对农业的补贴力度,同增强农业的产业竞争力结合起来,防止过度地依赖补贴或滥用农业补贴,破坏农产品之间正常的供给比例关系。

## 2. 提高农业补贴标准

新时期以来,中央作出了取消农业税、实行农业直补两大历史性决策,为农业稳定发展奠定了基础。取消农业税不仅终结了2000多年“皇粮国税”历史,

也使农民获得了实实在在的实惠。对农业生产实行直接补贴由种粮直补、良种补贴和农机补贴三种补贴开始,逐渐扩展为对农民购买生产资料进行补贴。2007年根据市场需求,推出了针对生猪生产、奶业、油料生产等补贴。补贴的结果是,2008年全国粮食总产量创历史新高,是40年来第一次实现粮食总产连续5年增加<sup>[3]</sup>。但是和其他国家相比,我国对农业支持保护的力度还是比较小,农业补贴标准和我国的经济实力也不相符。例如2002年,美国政府计划在今后10年内增加农业补贴1900亿美元。而我国政府各部门对农业的投入总量不及美国联邦政府同期农业预算的1/5,国内支持总量(不含大江大河治理、生态环境等)仅占农业总产值的3.6%,远远低于WTO多数成员5%~20%的水平<sup>[4]</sup>。现阶段我国加大农业补贴资金投入力度,其根据来源于两个方面,一是根据我国的经济能力;二是必须遵守农业协议。

目前我国从总体上已经具备了工业反哺农业、城市支持乡村的经济实力。因此在应对国际金融危机的形势下,我们完全可以把客观上“扩大内需”和主观上的“加大农业补贴资金投入力度”结合起来,提高农业的补贴标准。同时我国要遵守承诺,取消农产品出口补贴,包括价格补贴、实物补贴以及发展中国家可以享有的对出口产品加工、仓储、运输的补贴,同时充分运用各种补贴方式,将这些资金转移到WTO规则允许的领域。根据欧盟、墨西哥等WTO主要成员农业补贴的国际经验以及我国的实际,提高农业补贴标准采用价格支持与直接补贴并用策略,只需要调整价格支持的方式和两种补贴(按面积补贴和按交售量补贴)的资金比例即可。因为保护价属于黄箱补贴政策,能够直接、快速、明显地提高农产品的国际竞争力,维护被保护农产品的生产能力,又能适当增加农民收入,因此在贸易保护主义逐渐抬头的今天,许多成员都不愿主动放弃价格支持等黄箱补贴措施,尤其是美国还加强了保护价补贴措施。而与产量不挂钩的直接收入补贴政策,虽然不能维持政府期望的某种农产品的适当产量,也不能保护该产品的综合生产能力,但在维护农民经济利益方面却有着不可替代的作用。

## 3. 扩大农业补贴范围

我国免除农业税后,又对农民种粮进行了补贴,占传统农业“大头”的粮食种植业可以说已经从“无税时代”过渡到了“补贴时代”。然而,除粮食种植业

之外,水果的生产目前在全国部分农村的经济结构中已经占有了重要的地位。与粮食相比,它们对农民增收的意义更大,而由于市场价格的波动,它们和粮食一样也面临同样的产业发展困境。笔者认为,国家对粮食实行直补后,苹果、香蕉等大宗水果产品也应逐步纳入补贴范围。以陕西省蒲城县马湖乡为例,马湖乡属于典型的丘陵地带,灌溉实施几乎是空白,老百姓吃水都非常困难,当地流传着“唯有马湖,渴死寡妇”的俗语。20世纪80年代后期,农民依据当地昼夜温差大的气候条件,大面积的种植苹果树,90年代初期,马湖乡由蒲城县最穷的乡镇变成该县最富裕的乡镇。年收入3万的农户已不再是当地的富裕户,个别农户年收入已经超过10万。但这种好形势并没有保持很长时间,大概在5年左右,其原因之一是当地政府没有很好的引导、扶持以及加强该项强势产业。例如,苹果品种的更新、绿色标准的推行、国内外苹果市场信息的提供等。进入21世纪后,虽然苹果的价格从总体来看每年呈下降的局势,但和种粮食相比,种果树仍然是当地农民的主要经济来源。近几年由于国际市场的波动,当地苹果产业更需要得到政府的补贴。例如,2007年果汁厂在当地收购的下捡果的价格是0.6~0.8元(当地商品果和下捡果的价格差距不大),但2008年下捡果的价格降至0.08~0.12元。笔者建议:能否依据当地农民投入情况,计算出苹果成本价,最后形成一个最低保护价,苹果价格低于保护价的年份政府适当予以补贴。此外,我们要加快建立健全农业保险制度,增强农业抵抗风险能力。政府可对农业保险机构提供经营费用补贴和直接给予农民保费补贴,从供求两方面促进农业保险的发展。同时,还应建立健全与农业相关的救助性支持体系。主要包括农业灾害补助体系、农产品市场风险补助制度、农村困难群体粮食补助制度、特殊困难农户生产补助制度等。

#### 4. 完善农业补贴方法

需要强调的是,国家对农业进行补贴的主要目的是提高农业生产能力和市场竞争力,以保障食品的安全和维护农民经济利益。那么完善农业补贴方法首先是突出补贴重点。当前必须围绕农民增收目

标,重点实施能降低农产品生产经营外部成本的投入补贴,注重投向改善农业生产的基础设施条件、支持农业科技进步、支持产业结构调整 and 农业社会化服务体系建设和支持提高农民组织化程度、提高农民素质、增加农业生态环境保护的投资强度等方面。其次是以项目性补贴为主,以收入援助性补贴为辅,尽可能为市场机制的正常作用创造条件。再次要以经常性补贴为主,以临时性补贴为辅。以经常性补贴为主,是为了给市场主体提供稳定的预期。但不排除当某种主要农产品的市场供求出现严重问题时,临时实行刺激性的补贴政策,加大对市场主体增加供给的引导力度。临时性的补贴政策,应借鉴国外实行反周期补贴的经验,以加强预警和对政策实施效果的评估为前提;应对该项补贴政策的实施期限、补贴强度和分步有序的退出过程有明确规定;应以解决问题较为严重、外部性较为显著的农产品供给短缺问题为重点,并且谨慎使用,以免过多过滥。最后是在实行收入援助性补贴的过程中,要以关键性的问题区域为主,以一般区域为辅。如,建立综合性的农民收入补贴制度,应以农业转型和农民增收困难的传统农区为主;实行粮食直补应以粮食主产区为重点。在加强前瞻性研究的基础上,今后对农业的经常性补贴应以增加补贴强度为主,注意简化程序、规范操作、降低成本。农业经常性补贴的标准应该几年不变,或与财政增收、农产品或农资价格上涨等相关指标挂钩,以便农产品的生产或流通主体能够形成稳定预期。

#### 参 考 文 献

- [1] 何忠伟. 我国农业补贴政策的演变与走向[J]. 中国软科学, 2003(10):8-13.
- [2] 叶堂林. 新时期我国农业保护问题研究[J]. 求索, 2004(11): 25-28.
- [3] 何菊芳. 重构我国农业补贴政策体系[J]. 生产力研究, 2008(3):15-18.
- [4] 姜长云. 对完善农业政策的思考[J]. 宏观经济管理, 2008(7): 53-54.

(责任编辑:孙丽莉)