华南农业大学学报(社会科学版)
2007年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2007
(第6卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 6)

农业补贴政策的理论分析

谢凤杰, 谭砚文

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要: 从农业补贴的概念入手,运用新古典经济学分析方法,对封闭条件下的农业补贴的经济效应进行了静态分析。在此基础上,按照WTO的分类标准,阐述了农业补贴政策体系的具体内容,并对开放条件下的农业补贴效应进行了分析。结果表明,我国应当根据补贴政策的具体目标,选择适当的补贴方式在WTO允许的框架内进行补贴。

关键词: 农业补贴;封闭条件;开放条件;经济效应

中图分类号: F810.451 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2007)01-0043-07

一、农业补贴的概念

农业补贴是当今世界许多国家和地区,尤其是发达国家和地区普遍采取的旨在保护和发展农业的重要政策。从补贴的定义来看,农业补贴是财政对农业的生产、流通和贸易活动进行的转移性支付,以实现农业部门的收入目标,弥补自由市场在收入分配方面的不足。从农业补贴所发挥的作用看,农业补贴是财政的导向性支出,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,实现政府的特定目标。

在WTO《农业协议》框架下,农业补贴具有两层含义:一是广义的农业补贴,即政府对农业部门的投资或支持,由于其中大部分是对科技、水利、环保等方面的投资,不会对农产品价格和贸易产生显著性的扭曲,而被称为"绿箱(green box)"补贴措施,对于"绿箱"补贴,任何国家均可免除削减义务;另一种是狭义的农业补贴,或叫做"保护性农业补贴",如对粮食等农产品提供的价格、出口或其他形式的补贴,由于这种补贴会对农产品价格和贸易产生明显扭曲,而被称之为"黄箱(amber box)"补贴措施。《农业协定》规定用综合支持量(简称AMS)来衡量"黄箱"补贴政策的大小,并要求在约束该类补贴的基础上,逐步予以削减。

二、封闭条件下农业补贴的经济效应分析

(一)农业补贴方式

一国对农业补贴的方式基本上分为三种:直接补贴、投入补贴以及产出补贴[1]。

直接补贴,是政府直接将补贴款项支付给农民。直接补贴不通过市场传递,其效果是能够直接增加农民的收入。当农业补贴政策的目标仅仅在于增加农民收入,或者在增加农民收入的同时还要限制农产品生产时,可以选择这种补贴方式[2]。

投入补贴可分为降低内部成本的直接投入补助和降低外部成本的间接投入支持。前者包括

收稿日期:2006-12-12

基金项目:国家社科基金项目(06BJY079);广东省自然科学基金项目(06300385)

作者简介:谢凤杰(1983-),女,山东聊城人,华南农业大学经济管理学院硕士研究生,主要研究方向为经济发展理论与政策.

农用生产资料价格补贴、贷款贴息补贴、小型农田水利以及水土保持补助等；这种补贴方式降低了农业投入物的成本，因而能鼓励农民多购买和使用化肥等投入物，促进农业生产发展。后者包括政府强化农村公共产品的投入、农业科技投入、保护农业生态环境的投入、加强农业社会化服务体系的投入以及资助农村居民教育培训的投入等。这些投入支持改善了农业生产经营所需要的交通、通信、水利、科教、社会化服务体系等条件，降低了农业生产经营的外部成本，有利于农业的持续发展和农民收入的增加[3]。

产出补贴，即对农业产出的补贴。其最典型的表现就是农产品价格补贴，即政府以高于市场水平的价格从农民手中采购农产品，政府的采购价格与市场均衡价格的差额，就构成了产出补贴。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。

（二）农业补贴的经济效应

1. 直接补贴经济效应分析

（1）直接补贴的经济学分析

在市场上，农业生产者具有双重身份，一是市场上消费品的消费者；二是购买生产要素进行生产的生产者。

在不改变商品价格的条件下，直接补贴可以通过改变补贴对象的预算收入而改变其决策。具体分析如下：

如图1，X、Y为农业生产者购买的两种不同商品的数量。AB为直接补贴前的该消费者的预算线，与无差异曲线U_1相切于效用最大化的均衡点E_1、X_1、Y_1为对应的商品的购买量。消费者得到直接补贴时，商品的相对价格没有发生变化，因此预算线的斜率不变，由于收入增加AB往外平移至$A'B'$，并且与更高水平的无差异曲线U_2相切于E_2。E_2相对于原来的均衡点E_1代表着一个更高的满足水平[4]。

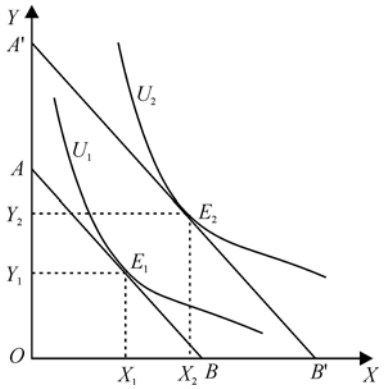


图1　直接补贴的经济效应分析

（2）直接补贴的效果分析

直接补贴政策可以从三个方面对农民增收发挥作用：①补贴资金直接增加农民收入；②在价格保持相对不变的情况下，直接补贴通过农作物增产促进农民增收；③从长期来看，由于储蓄的作用，将会有部分的直接补贴投资于生产，促进农民增收。

2. 投入补贴的经济效应分析

对投入的补贴是指政府财政通过对相应商品的生产者的投入提供价格补贴，使其能够以低于补贴品的市场均衡价格购买商品，其最终结果为生产成本以及供给曲线的变动。

（1）投入要素为替代品的情形

图2描述了在两种投入要素可以相互替代的的情况下，对其中一种要素进行补贴所产生的替代效应和收入效应。

X为接受补贴的生产要素，Y为未接受补贴的生产要素，X、Y两种要素可以相互替代。Q_1和Q_2为某生产者的等产量线，AB为其等成本线。补贴前，AB与Q_1相切于E_1，此时X的投入为X_3。假设生产者的总投资不变，由于投入要素相对价格的变化，从单个生产者的角度来考虑，其生产决策将发生变动。

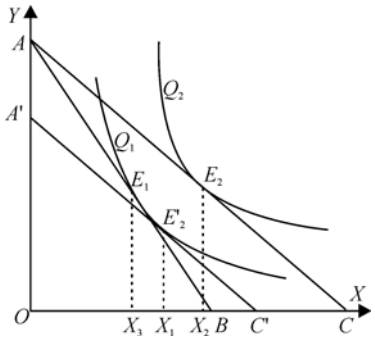


图2　替代要素的补贴效应分析

接受补贴时,生产者会相应的增加受补贴品 X 的投入量,从而非补贴品 Y 的需求量减少。假设该生产者追求最大的利润,在接受补贴后仍将所有的成本投入生产,那么如图所示,等成本线将由 AB 转移到 AC,等产量曲线 Q_2 与 AC 切点即为新的均衡点,(Q_2-Q_1) 为由于投入要素 X 的价格变动所产生的总效应;(X_2-X_3) 即是总效应在 X 上的反应,(X_1-X_3),(X_2-X_1) 分别为相应的替代效应和收入效应。由于替代效应的存在,价格相对降低的要素 X 的投入量会增加,同时由于收入效应的存在,Y 投入量的变动不能确定。

(2)对于互补品的分析

如图 3,两要素 X、Y 为互补品,假设 X、Y 按照一定的比例投入生产。AB 为生产者接受补贴前的等成本线,Q_1 为相应的等产量线,E_1 为均衡点。当对 X 提供补贴时,生产者的预算线变为 AC,由于 X、Y 为互补品,X、Y 的变动比例一致时才能够在同等的成本约束下达到产量最大化,为了追求产量最大化(在市场价格不变的情况下,产量的最大化即为利润的最大化),生产者在增加 X 投入的同时,势必要增加 Y 的投入。$A'C'$ 是与 AB 平行的一条等成本线,$A'C'$ 代表的成本与 AC 相等。等产量线 Q_2 与 $A'C'$ 相切于 E_2,为新的均衡点,AC,$A'C'$ 交于 O'。

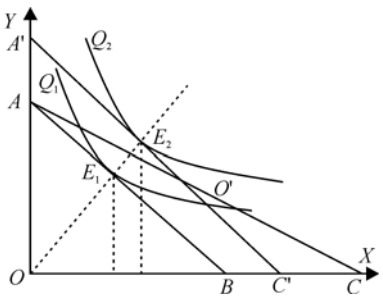


图 3　互补投入要素补贴效应分析

(3)投入补贴的效果分析

投入补贴的经济效果具有两面性。一方面,短期内,存在投入补贴的情况下,生产者以同样的成本可以生产出更多的产品,市场上的供给会增加,生产者的福利会提高;另一方面,由于生产量扩大,市场供给增多,市场的均衡价格将降低。一般来讲,农产品的需求弹性较低,因此,价格下降势必会影响到生产者的收入。从增加农民收入的角度来看,在进行投入品补贴的时候,要结合价格支持政策才能最终有效的提高农民收入。

3. 对产出补贴的经济效应分析

对产出的补贴是通过政府财政对产品的流通领域进行补贴。产出补贴是和农业生产挂钩的。

如图 4,假设市场上存在两种产出品 X、Y。政府只对 X 进行补贴,Y 未享受补贴。曲线 MN 是某生产者生产 X、Y 两种产品的生产可能性曲线。

切线 M_1N_1 与曲线 MN 的切点 Q_1 为补贴前的均衡点,在点 Q_1 两种产品的边际替代率(MRS)与其边际转换率(MRT)相等。在外界的因素使得产品的相对价格变动以后,要达到新的均衡点 Q_2,边际替代率(MRS)与其边际转换率(MRT)相等这个条件仍然需要被满足。

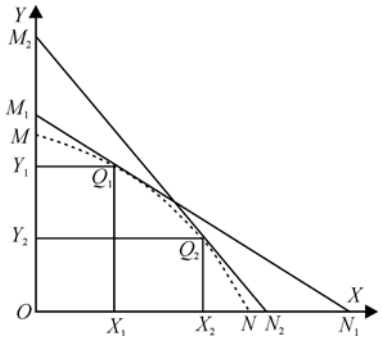


图 4　产出补贴经济效应分析

假设 P_1、P_2 分别为市场上 X、Y 两种产品的价格,对 X 的价格补贴为 a。成本约束可用两产品产量的函数表示:$Y=f(X)$。由于两种产品生产上的竞争性,存在 $f'(X)\leqslant 0$。按照利润最大化的要求,在生产者总投入不变的约束下,该生产主体的产量应满足:

$$\max \omega = P_1X + P_2Y$$

$$S.T. \quad Y = f(X) \quad X,Y,P_1,P_2 \geqslant 0$$

对目标函数取 X 的微分,并令 $P_1+P_2f'(X)=0$

则在均衡点 Q_1,生产可能性曲线的斜率为 $f'(X_1)=-P_1/P_2$,此时在满足成本约束的情况下,生产

者利润达到最大。

如果对 X 进行补贴,补贴额度为 a, 那么在新的均衡点 Q_2,$f'(X_2) = -(P_1 + a)/P_2$。在新的价格体系下,生产的均衡点右移到 Q_2 处, $f'(X_1) > f'(X_2)$。在生产者投入不变的情况下,接受补贴的产品 X 产量增加,未接受补贴的产品 Y 产量减少,也即对于既定产出的补贴可以促进该产品的生产。

从生产者收入的角度进行分析,根据经济学中理性人的假设,可以推测新均衡点的利润 $\omega' \geq \omega$,即产出补贴可以增加或者至少不会减少农民的收入,否则生产者不会改变决策。

三、开放条件下农业补贴政策体系及其经济学分析

WTO 农业规则由四个部分组成:(1)农业协议文本;(2)各谈判方在市场准入、国内支持以及出口补贴方面做出减让和承诺;(3)关于卫生和植物卫生措施的协议;(4)关于最不发达国家和净粮食进口发展中国家的决定。本节分析与其第二部分相关的农业补贴问题——国内支持以及出口补贴。

(一) 开放条件下农业补贴政策体系

1. 国内支持政策体系

一个国家或地区采取措施支持农业生产,有其必要性,但是该措施又是造成国际农产品贸易不公平竞争的主要原因之一。乌拉圭回合农产品贸易谈判将一国国内对农业的支持政策分为两类,“绿箱”政策以及“黄箱”政策。

(1)“绿箱”政策。农业协议规定:政府执行某项计划时,其费用由纳税人负担而不是从消费者转移而来,没有或仅有最微小的贸易扭曲作用,对生产的影响很小的支持措施,以及不具有给生产者提供价格支持作用的补贴措施,均被认为是“绿箱”措施[5]。主要包括以下几项:

①由公共基金或财政开支所提供的一般性农业生产服务。其内容包括:农业科研、病虫害控制、农业科技人员和生产操作培训、技术推广和咨询服务、检验服务、市场促销服务、农业基础设施建设等;②为保障粮食安全而提供的储存补贴;③国内食品援助;④与生产不挂钩的收入补贴;⑤收入保险计划;⑥自然灾害救济补贴;⑦农业生产者退休或专业补贴;⑧农业资源储备补贴;⑨农业结构调整投资补贴;⑩农业环境保护补贴及地区援助补贴。

(2)“黄箱”政策。“黄箱”政策主要指那些容易引起农产品贸易扭曲的政策。属于黄箱政策范围的农业补贴,叫黄箱政策补贴,包括政府对农产品的直接价格支持,营销贷款,面积补贴,牲畜数量补贴,种子、肥料、灌溉等投入补贴以及某些具有补贴性质的贷款计划。

农业协议规定了农业补贴的“微量允许”,按发达国家和发展中国家两种情况区别对待,①对发达国家而言,如果黄箱政策补贴(AMS)不超过农业总产值的 5%,则无须进行削减;②对发展中国家而言,如果黄箱政策补贴不超过农业总产值的 10%,则无须进行削减,不受《农业协议》的约束。没有超过微量允许的补贴,可不纳入黄箱补贴额 AMS 的计算[6]。

(3)“蓝箱”政策。按照《农业协定》,根据对农业生产以及贸易的扭曲程度对补贴政策的分类,除了上述的“绿箱”和“黄箱”政策外还有一种“蓝箱(blue box)”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。在 2004 年达成的 WTO 多哈回合谈判框架协议中对农业国内支持的“蓝箱”政策制定了新的规则:一是将“蓝箱”政策的使用量限制在一成员农业产值的 5% 以内;二是将“蓝箱”政策的标准由原来的限产扩大到不对生产进行要求,从而扩大了其使用范围。

按照《农业协议》的规则,并不是所有的农业补贴都受 WTO 的限制。各成员可以利用 WTO《农业协议》提供的"绿箱"政策和"黄箱"政策的例外规定,加大对农业的支持力度,确保在激烈的国际竞争中保持本国农业的健康稳定发展[7]。

2. 出口补贴

涉及到农产品国际贸易,农业补贴政策又包含了农产品出口补贴,这是最容易引起贸易扭曲的政策措施。

根据 WTO《农业协定》,出口补贴包括:政府根据出口实际提供的补贴;政府以低于国内市场的价格出口或处理库存;通过政府措施融资(包括征税)支付农产品出口;视出口产品含农产品情况而对农产品提供的补贴;影响出口产品营销和运输成本的补贴。

在乌拉圭回合谈判中,各国达成了以减让基期的出口补贴为尺度,在一定的实施期内逐步削减的有关协议。协议规定,各缔约国在减让基期内,对于列入减让承诺范围的农产品进行相应的数量减让以及价值减让;对基期没有出口补贴的农产品出口不得进行补贴。该协议对发展中国家在削减数量、减让实施期以及减让范围方面给予了差别对待。

2005 年底,WTO 第六次部长会议各成员国达成协议,主要内容包括:发达国家将于 2013 年底前逐步取消农产品出口补贴;发达国家和部分发展中国家成员同意 2008 年前向最不发达的国家提供免关税和免配额市场准入;发达国家 2006 年取消棉花出口补贴。

(三) 开放条件下农业补贴政策的经济学分析

对出口产品的出口补贴以及对出口产业的生产补贴都可以使生产者在市场上有能力以更低的价格出售其产品,这是各种接受补贴的农产品在国际贸易中存在摩擦的一个原因。WTO 框架下,出口补贴受到严格限制,但是农产品除外。

1. 开放条件下国内支持政策分析[8-9]

国内支持政策的主要目的为促进国内农业的发展以及提高该国农业在国际市场上的竞争力。如果一国对一个出口产业生产进行支持,将会增加其出口竞争力,促进出口。如图 5,P 为消费者价格,P'为生产者价格。S 为总供给,D 为总需求。没有补贴的情况下,消费者的需求量为 D_1,$(S_1 - D_1)$为出口量。

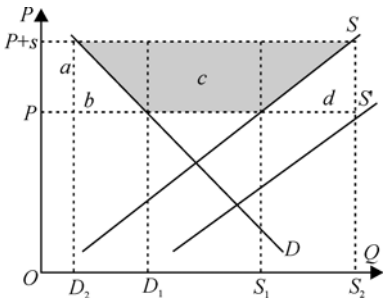


图 5　开放条件下国内支持政策分析

当政府对单位产品给与补贴 s 之后,由于国内市场的激烈竞争,国内的生产者仍按照接受补贴以前的价格 P 出售产品,生产者出售单位产品实际得到的收益为 $P' = P + s$,此时供给曲线移动,生产者供给量增加到 S_2,由于国内消费部分不变,$(S_2 - D_1)$部分为新的存在补贴时的出口量。

由于消费者价格不变,消费者剩余没有减少。国内产业支持的结果是生产者剩余增加了$(a + b + c)$,政府支出的补贴$(a + b + c + d)$,社会净损失为 d。这要比出口补贴情况下社会的净损失$(b + d)$小。

2. 出口补贴的分析

出口补贴只对出口产品进行补贴,而对国内销售的部分不实行补贴。出口补贴可以采用直接补贴、投入补贴和产出补贴几种方式,对经济影响因其国际市场份额的大小而不同。

如图6,Q 为某产品的产量,P 为价格。S 为其总供给,D 为总需求。在没有补贴时,产量为 S_1,国内需求量为 D_1,(S_1-D_1)为出口量,补贴前的国际市场价格为 P。假设一国对单位产品的补贴量为 s,补贴后的国际市场商品价格为 P',在没有出口数量限制的情况下,国内外市场上的商品价格为 P',此时生产者增大供给量至 S_2,国内需求量降为 D_2,(S_2-D_2)为在新价格下的出口量[10]。

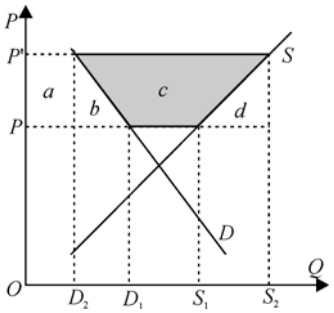


图6 出口补贴的经济分析

如果出口国为小国,其出口补贴不会影响国际市场价格,此时 $P'-P=s$。国内市场价格上涨使得国内消费者剩余减少($a+b$),生产者剩余增加($a+b+c$),政府的出口补贴总量为($b+c+d$)。由于存在政府补贴,产生了净损失($b+d$)。

大国的出口使得国际市场商品价格降低,生产者接受补贴后,单位产品增加的收益 $P'-P<s$。跟小国的情况相比,大国的出口补贴总量为[$b+c+d+(P+s-P')\times(S_2-D_2)$]时,生产者和消费者才能够得到跟上述小国相同的福利。大国因为出口补贴而损失较多的经济利益,在出口已占世界市场大部分份额时,再使用补贴来刺激出口在经济上是不明智的。

四、结论

本文主要分析了各种农业补贴及支持政策的经济效应。研究表明,国家对农民的直接补贴,可以从两个方面促进农民增收:一是通过财政收入的再分配,提高农民的收入;二是在农产品价格下跌时可以有效抑制农作物产量缩减而引发的价格波动给农民造成的收入损失。与直接补贴相比较,对投入进行补贴的专项性更强。农业生产者要享受补贴,就必须进行相应的农业生产。当农业补贴政策的目标是促进某方面的农业生产或者农业结构调整时,可以采用对农业投入进行补贴。通过出口补贴来激励出口的政策虽然能够达到增加出口、保护生产者的目的,但出口补贴的结果是导致价格上涨,增加政府开支。消费者和政府为补贴所付出的代价高于生产者所得,存在社会福利净损失。相比较而言,国内产业支持政策要比出口补贴更有利于提高社会的福利水平[11]。

作为一种政府的财政转移支付行为,农业补贴政策的主要目的是为了增加农民收入,促进农业发展,保持农业在国际市场上的竞争力。农业补贴方式的经济效果表明,选择什么样的补贴方式,取决于补贴政策的具体目标。

适合的农业补贴政策在很大程度上有利于一国的农业发展以及社会福利的提高,因此应当在WTO允许的空间内加大补贴力度,扩大补贴的范围。一国应当适当引入与"绿箱"政策对应的补贴措施,对于"篮箱"措施在不违反WTO规则的情况下也可有选择的引入[12-13]。

具体到中国而言,我国现行农业补贴方式主要待改进的方面如下:

(1)增加补贴的透明度。我国的农业补贴多是用于降低农用生产资料的价格、支农服务收费以及农产品购销环节的间接补贴,农民不能直接得到实惠。间接补贴对农民的透明度不高,容易造成专项资金流失,短期来看,直接补贴是促进农民增收的最有效的方式。

(2)在有限财政资金的条件下,加大对重点领域的补贴力度。当前农业财政补贴几乎涉及农产品生产与流通的全过程[14],有限的资金难以起到明显的效果。

(3)充分利用"绿箱"政策。从补贴的性质看我国目前的补贴大部分属于"黄箱"补贴措施,同

时存在很大的实施“绿箱”政策的空间。WTO 农业规则要求对“黄箱”补贴按照 AMS 进行约束并削减,中国可以启用适合的“绿箱”政策,加大“绿箱”支持总量,保护和支持中国的农业发展。

参考文献:

[1] 李　杨. 财政补贴经济分析[M]. 上海:新知三联书店上海分店,1990:47 - 91.
[2] 刘　渝. 我国农民直接收入补贴问题初探[J]. 农业经济,2005,(6).
[3] 冯海发. 对我国农业补贴的理论思考[J]. 中国农村经济,1996,(6).
[4] 高鸿业. 西方经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999.
[5] 程国强. WTO 农业规则与中国农业发展[M]. 北京:中国经济出版社,2000:41.
[6] 程国强. 难有突破的补贴议题——中国农业面对的国际农业补贴环境分析[J]. 国际贸易,2002,(11).
[7] 谢贝妮. WTO 新一轮谈判中的“新蓝箱”措施评析[J]. 国际贸易问题,2005,(11).
[8] 海　闻. 国际贸易[M]. 上海:上海人民出版社,2002:305 - 309.
[9] 路　云. 农业补贴理论与 WTO 框架下中国农业补贴政策探讨[D]. 中国期刊网硕博士论文库,2005.
[10] 姜国庆, 张　宁. 展望美欧农业出口补贴的取消及其经济效应[J]. 商业时代,2006,(27).
[11] 卢永明. WTO 补贴与反补贴规则与财政补贴手段的运用[J]. 上海会计,2004,(5).
[12] 姜少敏. 中国农业补贴政策:不足与对策[J]. 教学与研究,2006,(6).
[13] 卢　峰. 误读补贴——我国农产品贸易政策与入世谈判[J]. 国际贸易,2001,(3).
[14] 熊　燕,蒋和胜. 论我国农业补贴方式的改革[J]. 计划与市场探索,2003,(11).

Theoretical Analysis on Agricultural Subsidy Policy

XIE Feng-jie, TAN Yan-wen

(*College of Economics and Management*, *South China Agricultural University*, *Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: This paper expounds the basic concept of several agricultural subsidies and analyses the economic influence of subsidy using neoclassic economic analyzes methods in a closed economy. It also explicates the content of agricultural subsidy policy system and analyses the economic influence of it in an open economy. It concludes that China should adopt appropriate subsidy policy for its economic goal according to WTO policies.

Key Words: agricultural subsidy; closed economy; open economy; economic influence