

“三农”决策要参

2013年第7期(总第7期)

清华大学中国农村研究院

2013年4月26日

农业补贴制度：框架、内容与政策建议

内容摘要：在农业政策体系中，农业补贴一直是一国政府最主要、最常用的工具，是支持和保护本国农业最直接、最灵活、最有效的手段。本文系统分析了我国农业补贴制度框架，并对其政策效应和存在的问题进行了进一步的探讨，提出了新阶段完善农业补贴政策的主要思路和政策建议。

关键词：农业补贴 制度框架 政策建议

农业补贴是指通过财政手段对农业生产、流通包括贸易进行的转移支付,是农业支持和保护体系的重要内容。进入新世纪以来,在“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”基本方针的指导下,我国实施了一系列的补贴政策,实现了国家对农民由取到予的转变,开创了对农民进行直接补贴的先河,也成为农业政策的突出亮点。这些补贴政策,不仅提高了农业综合生产能力,促进了农业增效和农民增收,也成为调整国民收入分配格局、工业反哺农业的重要渠道。进一步完善我国农业补贴政策体系,对于加快农业发展方式转变,促进农民持续增收和提升我国农业市场竞争力具有重要意义。

一、以四大补贴为核心的农业补贴政策框架初步形成

2002年以来,为了促进粮食生产稳定发展和农民持续增收,我国出台了一系列的农业补贴政策,构建了以对种粮农民直接补贴、农资综合直接补贴、良种补贴和农机具购置补贴为核心,税收减免政策、农民技术培训、测土配方施肥等农业补贴为补充的补贴政策框架,成为国家支持和保护农业的最为主要、最为有力的政策举措。

(一)以粮食生产为主要着力点的四大补贴政策

目前,农业补贴专指对种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴在内的四大补贴政策,也可以称为狭义的农业补贴。这是粮食生产扶持政策的主要组成部分。

(1)种粮农民直接补贴。2004年粮食流通体制改革后,国家

从粮食风险基金中拿出部分资金,对种粮农民实施直接补贴。在发放上实行普惠制,即所有种粮农民都能按照计税土地面积或者二轮土地承包面积获得相应补贴资金。2004~2012年,9年累计安排补贴资金达到1144亿元,其中2012年安排151亿元。

(2)农资综合补贴。为减轻化肥、柴油等农资价格过快上涨对粮食生产的影响,2006年中央财政在种粮直补基础上又出台了农资综合补贴政策,并研究建立了“价补统筹、动态调整、只增不减”的长效机制。至今,7年累计安排补贴资金达到4457亿元。其中,2012年补贴资金规模达到了1078亿元,亩均补贴达65元。

(3)良种补贴。2002年中央财政安排1亿元资金,在东北地区实行大豆良种补贴,正式开启了农业补贴的先河。历经10年扩增,累计安排补贴资金达到1149.3亿元,其中2012年补贴资金达到224亿元,补贴品种涵盖了10个主要农作物品种,其中对水稻、小麦、玉米、棉花、东北三省和内蒙古的大豆、长江流域10个省份及河南信阳和陕西汉中与安康地区的冬油菜、藏区青稞实行全覆盖,马铃薯、花生、天然橡胶在主产区开展试点,补贴面积共计18.5亿亩。同时,2006年中央财政启动了畜禽良种补贴,目前补贴品种包括奶牛、生猪、肉牛和肉羊,累计安排补贴资金达到52亿元。其中,2012年安排补贴资金12亿元,实现了荷斯坦奶牛补贴全覆盖,生猪冻精补贴基本覆盖生猪养殖大县。

(4)农业机械购置补贴。为解决农村劳动力大量转移引起

的农业用工短缺矛盾，2004年国家出台对农民、专业大户和专业合作社购买农业机械给予补贴的政策。农机具购置补贴主要受益对象是种粮农民。至今，9年间中央财政累计投入补贴资金达到729.7亿元，并从2008年开始补贴政策覆盖了全部农牧业县。2012年，中央财政安排农机具购置补贴资金200亿元。

（二）其他补贴成为我国农业补贴政策的重要补充

如果将农业补贴理解为政府财政对农业生产者提供的财政资助，除上述“四补贴”之外，农业补贴政策还包括了渔业成品油价格补助、小型农田水利设施建设补助、新型农民培训补助、测土配方施肥补贴、劳动力培训补助、保险保费补贴、重大动物疫病补助、最低收购价、加工和运费补贴、产粮大县奖励等补贴政策。这些既涵盖了农业的生产环节，也涉及了流通和加工环节。

（1）在农业生产投入方面，主要有渔业成品油价格补助、小型农田水利设施补助等。渔业成品油价格补助是在2006年成品油价格形成机制综合配套改革时，国家对渔业实施的投入品补贴政策。从2006年到2012年，7年累计安排补贴资金达到728.8亿元，其中2012年达到240亿元。小型农田水利设施补助是为了调动农民农田水利设施建设的积极性，通过以奖代补的方式，对农民农田水利设施建设给予的补助。2006~2010年，小型农田水利设施共安排资金171亿元。

（2）在农业技术推广应用方面，主要有测土配方施肥、新型农民培训、土壤有机质提升补贴等。测土配方施肥补贴，是为了

促进农民科学施肥而设立的专项资金,用于各地进行土壤成分检测和配方施肥推广工作的经费补贴。2006~2010年,中央财政共安排测土配方施肥资金达到57亿元。新型农民培训补助,是为了培养职业农民而设立的培训补助专项资金,用于对农村实用技术培训的学费补助。2010年,中央财政安排新型农民培训资金9亿元。提升土壤有机质补贴,是为了提升耕地肥力,对农户秸秆还田、绿肥种植给予补贴。这类补贴的共同特点是把补贴的发放和良种良法的使用、技术的培训相挂钩,对于加快农业技术进步,提高农村劳动力素质起到了重要作用。

(3)在风险防范与灾害救助方面,主要有保险保费补贴和灾后救助政策。农业保险保费补贴是为了支持农业政策性保险的发展,中央财政对农民参加农业保险给予的保费补贴。2007~2010年,国家安排保险保费补贴资金达到245亿元。农业生产救灾补助是对农民受灾后进行一定额度的补助,用于重建和开展生产自救等。重大疫病防疫补助是为了加强动物疫病防治而出台的专项补助政策,资金主要用于免费为农民进行疫病防治和畜禽宰杀的补助。通过保险保费补贴、灾害救助和重大动物疫病补助,初步形成了风险防范补贴政策体系。

(4)在农产品流通方面,主要有最低收购价政策、临时收储政策、运费补贴政策。最低收购价政策是国家出台对于水稻和小麦两种主要粮食品种实施的价格调控措施,即在市场价格低于政府确定的最低价格时,由政府指定收购企业按照最低收购

价格入市敞开收购，稳定粮食价格。从2004年起，国家开始在稻谷、小麦主产区实施最低收购价政策，对于稳定粮食价格、保障农民收入发挥了重要作用。临时收储政策是2008年以来针对部分重要农产品价格实施的价格调控措施，即在市场价格大幅度下跌时，由国家指定的收购企业按照政府确定的收储价格和收购计划入市收购。从2008年起，国家对玉米、大豆、油菜籽、棉花、蔗糖、猪肉等产品实行临时收储政策，对于稳定市场价格起到了重要作用。运费补贴政策是中央财政对关内企业采购东北三省粳稻、玉米、大豆等入关给予运费补贴，以稳定东北地区粮食价格。

此外，为了调动地方政府发展粮棉油和生猪等大宗产品生产的积极性，国家还出台了产粮大县和生猪调出大县奖励政策。2005年国家出台了产粮大县奖励政策，2008年国家又出台了产油大县奖励政策。8年来，中央财政累计安排产粮(油)大县奖励资金达到1331亿元，政策惠及1000多个产粮大县和900多个产油大县。其中，2012年奖励资金规模达到280亿元。生猪调出大县奖励政策设立于2007年，迄今6年共安排奖励资金155.2亿元，按照“引导生产、多调多奖、直拨到县、专项使用”的原则，支持地方政府发展生猪生产。其中，2012年安排奖励资金35亿元，政策惠及全国536个生猪大县。

总的来看，我国农业补贴政策涵盖了基础设施建设、良种推广、农业物质装备水平提高、技术培训、灾害救助、市场流通等各

个环节,初步构建了收入补贴与生产补贴相结合、投入补贴和技术补贴相结合的农业补贴政策框架体系,成为我国农业支持保护体系的重要组成部分,也成为国家调整国民收入分配格局,工业反哺农业、城市支持农村的重要方式。

表1 2012年农业补贴的资金投入与结构

补贴种类	资金规模(亿元)	占比(%)
生产直接补贴	1942	77.7
技术服务补贴	120	4.7
生态资源保护奖补	350	14
风险防范补助	91	3.6
总计	2503	100

二、农业补贴政策的积极效应与存在的问题

现行农业补贴政策是顺应新世纪经济社会发展形势,遵循现代农业发展一般规律,中央审时度势出台的重大举措,是强农、惠农、富农政策的重要内容,是国家“三农”政策战略调整的重要标志之一,具有划时代的历史意义。

(一)农业补贴政策的积极效应

一是调整了工农、城乡关系。农业补贴政策的启动实施,深入贯彻落实了中央提出的“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”等一系列关于“三农”工作的重大决策,实现了国家与农民由取到予关系的历史性转折,开始了工业化中期对农业支持保护政策的全面转型。取消农业税并对农民进行直接补贴,且补贴力度逐年增大,得到了广大农民群众的热烈拥护,极

大地改善了农村的干群关系、党群关系。

二是调动了农民的生产积极性，保障了粮食生产“九连增”。农业补贴不仅传递出国家确保粮食安全的强烈政策信号，而且使种粮农民的切实利益得到了政策保障，大大提升了农民种粮的自觉性和积极性。尤其是防灾增产关键技术补助政策的全面启动实施，弥补了技术应用补贴“短腿”，大大加速了高产技术推广，对促进防灾减灾措施落实，稳定提高单产起到了至关重要的作用。

三是拓宽了农民增收渠道，促进了农民增收“九连快”。2004年以来，转移性收入逐年增加，2011年转移性收入中的农业“四补贴”占农民人均纯收入的比重从0.7%增长到3%，成为农民增收亮点。特别是2011年三项粮食直接补贴相当于每亩净利润的30%，占到每亩收益的22%（指种粮补贴/（种粮补贴+种粮净利润）），对粮农增收影响显著。草原生态保护奖补和渔业成品油价格补助对牧民、渔民增收意义重大。到2011年中央财政共拨付保费补贴资金264亿元，向5.6亿户次农民提供风险保障资金1.78万亿元，有效减轻了灾害损失。

四是促进了农业科技进步，提升了现代农业科技应用和装备水平。良种补贴、农机购置补贴和关键技术补助等政策的实施，推动了良种良法、农机农艺技术集成及推广应用，大大加快了我国农业科技进步和装备提升的步伐。2011年，我国农作物良种覆盖率达到96%；农业科技进步贡献率达到53.5%，比2002

年的42.3%提高了11.2个百分点；全国耕种收农业机械化综合水平达到54.8%，比2002年的32.5%提高了22.3个百分点。同时，利用补助累计培训农民近3000万人次，大大提升了农民的科技水平。

新世纪以来，农业补贴政策的成功实践，得益于财政支农政策的理念创新，按照“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的要求，把财政支农政策作为调整国民收入分配格局的重要手段，不断加大对农业补贴的力度，实现了国家对农民由取到予的重大转变；得益于财政支农政策的体制创新，调整财政投入方式，开创了国内对农民进行直接补贴的先河，探索出了市场经济条件下有效引导和调控农业生产的政策体系；得益于财政支农政策的机制创新，不断提高财政支农政策的透明度，推行财政支农资金整合，促进了各项支农政策的协调和配合，大大提高了财政支农资金的使用效率。

（二）农业补贴存在的主要问题

当前和今后一段时期，我国农业发展进入资源环境约束趋紧、生产经营成本上升、生产主体分化重组、青壮年劳动力紧缺、生产经营风险加重的阶段，保障重要农产品供需平衡的压力越来越大。与此相比，现行补贴政策仍存在总量不足、结构不合理、政策激励效应下降等问题。主要表现在以下几个方面：

一是补贴总量不足，标准相对偏低。农业补贴对发展粮食生产已不可或缺，其他农产品生产对补贴呼声强烈，现有补贴总

规模明显不够、覆盖产品和领域也很有限、补贴标准相对不高。特别是随着农资价格和人工成本持续快速上涨，农民普遍反映补贴不抵生产成本增幅，影响务农种粮积极性。

二是整体规划缺乏，结构不尽合理。补贴政策缺少中长期规划，更无专门立法保障，补贴产品和标准缺乏制度性安排；补贴项目设置分散、零碎，补贴模式相对单一；产后储藏与初加工、农业环境资源保护等方面补贴偏少。

三是管理机制不完善，效应发挥不充分。补贴基础数据不准确，工作手段和方法较落后；政策多头管理，信息不共享，尚未建立经常性的监督检查制度和绩效评价机制。良种补贴与良种脱钩、种粮补贴与粮食生产脱钩，存量补贴基数化、生产补贴福利化，政策激励效应明显下降；农机购置补贴还屡屡出现权力寻租、套取补贴等违规行为。

三、进一步完善农业补贴政策的思路与政策建议

在全面建成小康社会的关键时期，农业补贴政策应按照“四化同步”的要求，以加快现代农业建设为努力方向，坚持保障粮食等重要农产品有效供给的中心目标，服务于农业生产方式转变和农民持续增收两大重点任务，统筹补贴政策与市场价格调控、基础设施建设、政府财力补助的三个关系，加强政策顶层设计、稳步增加总量、优化补贴结构、强化绩效管理四项内容，为农业农村经济健康快速发展、全面建成小康社会提供有效支撑和保障。

按照农业补贴的总体思路,近期完善农业补贴的主要政策可以归纳为以下几条:

(一)完善农业补贴政策的原则

作为发展中国家,完善我国农业补贴政策,既要从国情出发,又要遵守WTO规则。就WTO规则和我国的承诺而言,我国“黄箱”政策的补贴量与承诺的8.5%微量允许还有很大的空间,因此,重点是要做好政策设计,用活“黄箱”类补贴政策,用好“绿箱”类补贴政策。建立和完善我国补贴制度,重点应遵循以下几条原则:一是突出重点原则。农业补贴政策应整体设计、逐步深化,围绕农业和农村经济发展的中心任务,突出重点、提高效率。同时,要充分考虑我国地区之间经济发展不平衡的实际,采取因地制宜、区别对待的农业补贴政策体系,鼓励经济相对比较发达的地区加大对农民的直接补贴力度。二是注重政策配套原则。在增加总量、完善补贴方式的同时,要注重政策间的相互配套,增强政策的整体功能,形成完整的支持保护体系,使农业补贴制度成为在市场经济条件下政府支持保护农业的有效的政策工具和调控农业的重要手段。三是加大直接补贴的原则。在补贴方式的选择上,调整过去对流通环节补贴为主的间接补贴,广泛推行公开、公平、透明的直接补贴模式,让农民直接受益,更大地发挥补贴政策的引导效应。

(二)进一步健全农业补贴政策框架

在继续完善收入补贴、投入补贴的基础上,重点构建技术推

广应用、风险防范和资源生态补偿补贴政策体系。在技术推广应用方面,在整合现有的测土配方施肥、深松作业补贴等单项技术补贴和高产创建等补贴政策的基础上,出台重大农业技术推广补贴政策,按照“筛选关键技术、动态目录管理,资金切块下达、地方自主选择,物化技术补贴、农民直接受益”的基本原则,构建农业技术推广应用补贴政策体系。在风险防范方面,扩大现有农业保险保费补助的品种和地区范围,建立再保险制度,加快农业政策性保险体系建设;将重大动物疫病扑杀补助扩展到种植业和水产养殖业,建立动植物重大疫病疫情防治综合补贴制度,形成以事前预防和事后补偿相结合的风险防范政策体系。在资源生态补偿方面,以提升土壤有机质补贴为基础,建立土壤改良补贴,对秸秆还田、积造有机肥、种植绿肥、改革耕作制度给予补贴;建立草原生态补偿制度,对舍饲圈养、人工种草、休牧轮牧等生产方式转变的措施给予补助。出台废弃物综合利用补贴,对养殖大户沼气池建设、低毒高效农药使用给予补贴。

(三)完善农业补贴政策方式

重点是调整补贴对象、创新补贴载体、扩展补贴环节。一是新增补贴资金向专业合作社和专业大户倾斜。针对近年来农民专业合作社、专业大户快速发展,农业生产经营组织不断丰富的新特点,在稳定对原有农户补贴的基础上,新增补贴资金,特别是投入性补贴和技术推广应用补贴资金,重点向农民专业合作社、专业大户倾斜,真正发挥补贴资金对农业生产的导向作用,

推进农业规模化经营,提高农业生产组织化程度。二是加大对农业生产型服务组织的支持。随着我国农业兼业化比例的不不断提高,发展农业生产性服务业成为加快农业技术进步,促进农业生产服务的重要方向。农业补贴政策应把生产型服务组织纳入补贴范围,给予支持。三是充分发挥龙头企业和现代农业示范区、高产创建、标准化园艺基地等工程项目的载体作用。近年来,随着农业产业化经营的快速推进,龙头企业不断发展壮大,已经成为带动农民发展农业生产的重要经营组织形式。而现代农业示范区建设、高产创建、标准化园艺基地建设等工程项目的推出,成为现代农业建设的重要方式。农业投入补贴和技术补贴应充分与龙头企业和工程项目紧密结合,根据龙头企业原料基地建设和现代农业示范区建设、高产创建、标准化园艺基地建设的要求,因地制宜地制定良种补贴、农机具购置补贴以及技术推广应用补贴的方案和办法。四是将补贴环节由产中向产后环节扩展。针对目前我国产后储藏保鲜、包装运输等环节比较落后,严重影响我国农产品品质的状况,应将新增资金向这些领域倾斜,支持专业大户、农民合作社等组织发展储藏保鲜和包装运输设备,提高我国农产品质量,增强市场竞争力。

(四)建立农业补贴稳定增长的长效机制

修订和细化农业法,或者出台农业补贴条例,将现行各项支农专项资金纳入法律体系中,细分各级财政的支农责任,明确政策目标、资金用途、资金规模、分配依据,确保专项资金的稳定

性、连续性。同时,加大财政支农资金的整合力度。归并目前重复设立的专项资金,实现同类财政支农资金的统一规划和利用,强化不同资金的相互配套和协调,提高支农资金的使用效率。提高财政支农资金使用的透明度,建立财政支农资金分配和使用网上公示制度,将各项财政支农资金的目标、分配依据、计算方法等予以公开,加大公众和新闻媒体对财政支农资金的监督力度。

农业部农村经济研究中心 宋洪远

(作者为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)