

WTO规则框架下的政府财政支农分析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年10月14日 王宏鑫 乔永平

加入WTO以后，如何适应WTO农业规则对农业进行适时适量的财政支持，对于促进我国农业的发展，保护农民利益，增加农民收入，保持农村稳定都具有十分重要的意义。

一、政府财政支农的理论分析

1. 农业的基础地位

农业是国民经济的基础，尤其在我国，农业的重要性更加突出。这是因为我国是一个农业大国，1997年我国农业人口占全国总人口的比重在70%以上，农村总产值占社会总产值的比重在40%以上。农业不仅为工业提供原材料，而且为工业的发展积累大量资金，工业是依托农业发展起来的，工业的现代化离不开农业的支持。农业也是人类生存和发展的物质资料的重要来源，是决定整个国民经济发展规模和速度的基础产业部门。因此农业作为一种基础产业理应得到政府的支持和保护。

2. 农业的弱质性

农业是国民经济的基础，但是由于农业处于农产品消费、销售、加工、运输、生产链的末端，农产品需求弹性小，大部分农产品不能久贮以及不利自然条件等众多因素使农业在经济发展中表现出较强的弱质性，特别是由于历史的自然的原因，使得我国农业的弱质性表现更为突出，生产力水平较低，组织程度不高，规模较小，比较利益低下，自我积累能力低，应付经济风险和自然风险的能力较差，因而特别需要政府财政支持。

3. 庇古的“公平”标准理论

根据英国剑桥学派的主要代表人物庇古在《福利经济学》中提出的检验社会经济福利的“公平”标准，农业补贴等支持措施将使农民获得更多的收入，国民收入的分配将更趋向平均，进而会增加社会福利。

4. 国家安全论

该理论认为，自由贸易的结果使各国生产的专业化程度越来越高，这就必然会使某种国内产业萎缩到出于战略性考虑的规模之下，从而使本国对外国的经济依赖性大大增强，一旦发生战争或国家之间的关系紧张，贸易停止就可能对国家的安全形成威胁。因此对关系国家安全的一些重要战略物资包括粮油、石油等必须自己生产为主，不能依靠进口。当生产这些商品的行业面临国际市场竞争时，政府应采取措施加以支持。

二、WTO规则框架下的政府财政支农

加入WTO以后，我国农业政策及农产品贸易都将受到WTO农业规则的约束。WTO农业规则即《乌拉圭回合农业协议》及减让承诺。WTO规则框架下的农业财政支持主要包括国内支持和出口补贴。由于我国在谈判中已经承诺放弃出口补贴，所以我国的政府财政支农主要是指国内支农。WTO《农业协议》中有关农业国内支持的政策主要包括“绿箱支持”和“黄箱支持”。

“绿箱支持”是基于农业的弱质性和其它非贸易因素而制定的政策，由于对贸易扭曲作用较小或不产生贸易扭曲作用，是WTO《农业协议》中规定免于减让的农业国内支持。包括政府的一般服务，为粮食安全目的的公共储备、国内粮食援助，对生产者的直接支付，政府不挂钩的收入支持，收入保险和收入安全网计划中政府的资金参与，政府自然灾害救济支付，通过资源停用计划提供的结构调整援助，通过投资援助提供的结构调整支持，环境计划下的支付，区域援助计划下的支付等12项内容。

“黄箱支持”是指那些妨碍农产品自由化贸易的政策措施，包括政府对农产品的直接价格干预和补贴，种子、肥料、灌溉等农业投入品补贴等，属于被约束和限制的补贴政策，要求各方用综合支持量来计算其支持措施的货币值，并以减让基期（1986-1988年）的综合支持量为尺度，做出减让承诺。同时WTO《农业协议》中对“黄箱”政策也有一些例外规定。一是6.2条款给予发展中国家的特殊差别待遇，即发展中国家政府对农业的投资补贴，对低收入或资源贫乏生产者的投入品补贴鼓励生产者多样化生产、放弃种植非法麻醉作物所提供的支持等，可免于削减承诺。二是6.4条款规定在“黄箱”政策中给予发展中国家不超过农产品总值10%的微量允许，给予发达国家不超过5%的微量允许，超过的必须削减。

三、中国政府财政支农的现状

1. 总量相对较低

1996年、1997年和1998年，我国“绿箱”政策总支持水平分别为1121亿元、1312亿元和2108亿元，三年平均为1514亿元，约等于180亿美元。若按《农业协议》规定，扣除国家对水利建设投资、粮食流通补贴和生态环境建设投资，以及农业税、农业特产税这几项，“绿箱”政策的支农补贴所剩无几，与同期美国、欧盟、日本“绿箱”补贴的512亿美元、209亿美元和204亿美元相比，对于我国这样一个基础设施薄弱、生产方式落后、科技水平低下的农业大国来说，目前的“绿箱”支持水平还是相当低的。目前我国“黄箱”支持还不到农产品总产值的2%，据有关部门统计，按目前的农产品产值和支持水平，大约还有近1500亿元的支持空间。

2. 结构不合理

“绿箱”支持明显不足，发展箱支持政策尚未用好用足。“绿箱”支持中政府一般农业服务支持比重较大。1996-1998年政府一般服务支持总水平平均为785.5亿元（95亿美元），约为“绿箱”政策的52%。其中农业基础设施所占比例最大，占“绿箱”支持的32.1%；农民技术推广和咨询服务位居其次，占“绿箱”支持的4%；农业培训最低，只占“绿箱”支持的0.1%；农业科研支持水平占2.7%；病虫害控制支持占1.4%；检验服务支持占0.9%。

3. 农业支持的范围较广，几乎涉及到农产品生产、流通和贸易的全过程，特别是对流通环节和

消费环节的支持较多，而对生产环节的支持和对农业生产者的直接支持不够，农业生产者只是间接受益，不能得到直接的实惠和完全的实惠，而且很零散，缺乏针对性和集中性，支持效率不高，对农业影响程度低。

四、今后中国财政支农的政策取向

1. 充分研究利用“绿箱支持”，增加对农业的投入由于“绿箱支持”无需减让，而且与我国农业可持续发展的要求相一致，因此“绿箱支持”是中国加入WTO后政府财政支农的主要方向。

首先，加大农业基础设施建设，改善农业生产条件。农业基础设施具有较高的社会效益以及资金投入大、回报期长的特点，农民既缺乏投资能力，也缺乏投资积极性，所以成为政府必须提供的公共产品。近年来，我国政府对农业基础设施建设的投资逐步增加，但是相对于农业基础设施严重滞后，目前的投资水平远远不够。根据我国目前的实际情况，重点是修复和完善现有大中型灌区水利设施，支持发展节水农业，扩大农田灌溉面积。继续加强农村电网改造和道路等基础设施建设。

其次，增加财政对农业科技开发的投入。提高农业的国际竞争力，根本在于优化农产品品种，提高农产品质量，开拓新的市场，适应市场的需求的变化。而这必须依赖于科技的进步。另外农业科技投入的收益来看，其投资回报率也极高。由表1可以看出，政府对农业科技投入每增加1元，可使农业产值增加11.87元，回报率极高。由表2可知，政府每增加1元农业科技投入可减少农民9.35元投入，边际替代率也很高。一般认为，在传统农业向现代农业转变过程中，农业科技在农业生产率增长中的作用要达到60%以上，而中国明显偏低，如1997年为47%，其根本原因在于科技投入不足。据研究，世界平均农业科研投资占农业总产值的比重一般为1%，发达国家超过5%，发展中国家为0.5%，而中国仅为0.17%-0.27%。由于投入不足，中国农业科研取得突破性成果不多，科技推广网络出现“线网破、人散”的局面，科技人员流失严重。日本每10户农户就有1名农业技术推广人员，而中国每200户才有1名。所以应加大对农业科研的投入，加强对重点农业科研成果与技术项目应用的支持，加快发展优质高效农业的步伐。

再次，增加教育的投入。WTO各成员国为了增强农业发展的后劲，都非常重视对教育的投入。如荷兰每年农业预算的25%被用于农业教育。农业教育投入的回报率和边际替代率仅次于农业科技投入。所以要加大对农民文化教育培训的投入，尽快改变目前农村义务教育主要由农民、基层政府“买单”的投资格局，大幅度提升中央政府和省级政府对农村基础教育的投入力度。

最后，发展农业保险。在有些国家，农业保险成为政府支持农业发展的一个重要手段，政府为参加农作物保险提供20%-30%的保险费补贴。中国农业基础薄弱，农业自然风险和市场风险大，但是又难以控制，赔付率高，经营保险普遍存在亏损，所以许多商业保险企业限制或不开办农业保险。因此可以借鉴WTO主要成员的普遍做法，建立政策性农业保险公司。在农民受到自然灾害和市场价格风险的情况下进行损失补偿，保险机构的经营亏损部分由政府财政进行必要的补贴，从而有效分散风险，减少农业生产的不稳定性，保障农民收入和生产水平的增长。

2. 调整和完善“黄箱支持”

应从我国实际情况出发，在深化农产品流通体系改革的基础上，调整农产品价格支持结构和目标，逐步减少对农产品流通环节的支持，把支持的重点转向生产环节和农民，可采用补贴种子、化

肥、农药、农机等措施，以降低农用生产资料的价格，让农民得到直接的实惠。

文章来源：节选中华会计网校 （责任编辑： Hlh）