

# 农业绿色转型视角下的农业补贴制度问题研究

孙浩, 乔翠霞

(山东师范大学经济学院, 山东济南 250358)

**摘要:** 农业是支撑国民经济发展的基础产业, 在实现农业可持续发展的背景下, 当前阶段的农业绿色转型至关重要。农业补贴能够纠正市场失灵, 促进农业绿色转型。而中国目前的农业补贴制度妨碍农业绿色转型, 包括农业补贴资金投入不足, “绿箱”政策较少, 对绿色农业重视不够这些问题。因此, 在改革农业补贴制度时, 应该更加重视绿色发展理念, 加大资金投入, 改善补贴方式, 更加惠及进行绿色生产的农民, 才能有利于提高农民参与农业绿色发展的积极性, 实现农业绿色转型。

**关键词:** 市场失灵; 农业绿色转型; 农业补贴; 绿色发展

**中图分类号:** F323.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)81-0024-05

## 引言

改革开放以来, 中国农业发展取得了举世瞩目的成就, 农产品不断增收, 但随着农业的不断发展, 一些问题也逐渐暴露出来, 比如农业环境破坏、食品安全、农产品市场价格扭曲等。人民逐渐增加对优质安全的农产品和良好的生态环境的需求, 绿色发展是中国农业发展的方向, 目前所处的农业绿色转型阶段至关重要。农业补贴制度在农业绿色转型阶段中起着非常重要的作用, 而中国目前的一些农业补贴制度加剧了农业的负外部性, 不利于农业绿色转型, 因此继续完善农业补贴制度是推进农业绿色转型的一个重要工作方向。

## 1 农业绿色转型和农业补贴介绍

### 1.1 农业绿色转型的含义和意义

#### 1.1.1 农业绿色转型的含义

绿色农业, 是指一种有利于环境保护, 有利于农产品数量与质量安全的现代农业发展的形态与模式。而农业绿色转型的含义更为复杂, 虽然农业绿色转型还没有一个统一的定义, 但是本文认为农业的绿色转型是从传统的农业经营方式向绿色农业经营方式转变, 不仅保证农业生产方式是环保高效的, 而且所生产的农产品也是健康无污染的。

#### 1.1.2 农业绿色转型的意义

中国农业发展面临许多矛盾和问题。一方面, 资源约束矛盾, 中国的耕地本就多山地、丘陵, 耕地资源缺乏, 而中国农业发展的科技水平利用较低, 很多地区不能实现机械化, 另外还有水资源缺乏等矛盾; 另一方面, 中国农业也面临着生态环境受到破坏的压力, 农业污染问题需要得到更大关注。如何解决资源约束矛盾, 保护生态环境, 这就要求必须加快转变农业发展方式, 必须尽快从主要关注农业的经济利益转移到关注农业的社会效益上来, 要注重提高农产品的竞争力, 注重农业科技创新, 注重农业可持续发展, 走产出产品安全健康、生产方式高效环保、环境友好的绿色农业发展道路。

农业绿色转型是稳固农业基础性地位的需要, 是实现农业可持续发展的必由之路。中国人均耕地仅为 1.4 亩, 不足世界平均水平的 40%, 既要实现农民增收又要保障环境免受污染, 是目前面临的难题, 因此必须对传统农业进行转型升级。农业绿色转型也是解决三农问题的关键, 实现农业的绿色转型不仅可以保护农村环境, 促进农业可持续发展, 还能提高农民的收入水平。要保障农业的可持续发展, 实现农业绿色转型具有重大意义。

#### 1.2 农业补贴的概念介绍

农业补贴是一国政府对本国农业支持与保护政策体系中最主要的政策工具, 是政府对农业生产、流通和贸易进行的转移支付。目前的农业补贴政策主要分为“绿箱”政策和“黄箱”政策。“绿箱”政策是指政府对农业部门的投资或支持中, 较大部分是对科技、水利、环保等方面的投资, 不会对农产品的产

收稿日期: 2017-03-21

作者简介: 孙浩, 硕士研究生, 主要从事农业补贴等方面的研究;  
乔翠霞, 教授, 主要从事农业补贴等方面的研究。

E-mail: 864479797@qq.com

出结构和农产品市场产生直接显著的扭曲性作用;“黄箱”政策是指政府对粮食等农产品的价格、出口等进行补贴,这类补贴是对农产品的保护性补贴,容易对农业产出结构和农产品市场造成直接明显的扭曲性影响。

## 2 农业补贴纠正市场失灵,促进农业绿色转型

### 2.1 农业补贴的理论效应分析

#### 2.1.1 柠檬市场下的分析

柠檬市场效应是指在信息不对称的情况下,市场上好的商品往往会被淘汰,而劣等品会逐渐占领市场,从而取代好的商品,导致市场中劣等品居多。绿色农产品可以看作好的商品,而施用过化肥、农药等化学用品的农产品看作劣等品。由于市场上生产者与消费者之间存在信息不对称,消费者很难对绿色农产品进行辨别,因此不会花费较高的价格进行购买,而绿色农产品生产成本相对较高,而农民追求利润最大化,因而会逐渐退出绿色农产品的生产。农业补贴政策可以对生产绿色农产品的农民给予一定的补贴,鼓励其继续进行绿色农产品的生产,这种方式有利于农业的绿色转型。

#### 2.1.2 农业负外部性下的分析

农业除了正外部性也存在负外部性,农业负外部性是指不合理的生产活动会对生态环境产生污染,包括农用化学用品带来的土壤结构破坏、水资源污染和生态多样性遭到破坏等。在保证农民收入的前提下,只能通过补贴来使农业的外部性内部化,因此可以建立相关的农业环境补贴制度,通过补贴鼓励农民采取环保的生产方式,要让农业补贴与环境保护紧密结合起来,有效抑制污染从而纠正农业负外部性,这对于农业绿色转型具有重要作用。

### 2.2 农业补贴对农业绿色转型的影响机制

农业绿色转型必须依赖农民的参与,农业补贴可以成为二者的连接媒介,使农业补贴制度与农民生产活动有效结合。农业补贴还可以在市场上形成良性循环,人民在得到补贴后收入提高,当收入上升到一定程度后,人民在食品消费过程中开始关注健康安全,对绿色农产品的需求增加,绿色农产品在市场上所占份额逐渐增加。随着绿色农产品消费量的增加,生产绿色农产品的农民的收入会不断提高,这样就形成了给予补贴—收入提高—绿色农产

品消费增加—收入继续提高的模式,这就能够增进农民与农业绿色转型的利益相关度,促进农民积极参与到农业绿色生产中来。通过加大农业补贴资金投入、建立完善的农业补贴制度,使农业补贴的资金流向农业科技研发、农村教育、农产品市场建立健全、农业基础设施建设这些方面,建立合理的农业补贴制度使其能够激励农民积极进行绿色生产,这对中国的绿色农业发展能够产生积极影响。

## 3 中国目前农业补贴制度不完善,妨碍农业绿色转型

中国于2002年开始进行粮食直接补贴试点,2004年在全国开展以粮食直补、良种补贴、农机补贴、农资综合直接补贴等为主的农业补贴制度,农业补贴体系逐渐形成。虽然近些年中国对农业补贴政策不断改进,但现行补贴政策仍存在一些问題,不利于农业的绿色转型,主要体现在以下几个方面:

### 3.1 农业补贴资金投入不足

目前中国农产品产量不断增收,除了粮食供给外,农业在生物质能源、生态保护、观光休闲和文化遗产等方面的功能也开始显现。为了促进农业多功能性的实现,需要加大对农业的支持力度。但是中国农业补贴量仍然不足,如图1所示,农业四项补贴支出资金虽然不断增长,但是如图2所示,中国财政支农支出在财政支出所占的比例仍然不足。截至2014年末,中国的乡村常住人口仍然有6.19亿人,人均所获得的财政支农支出非常少。

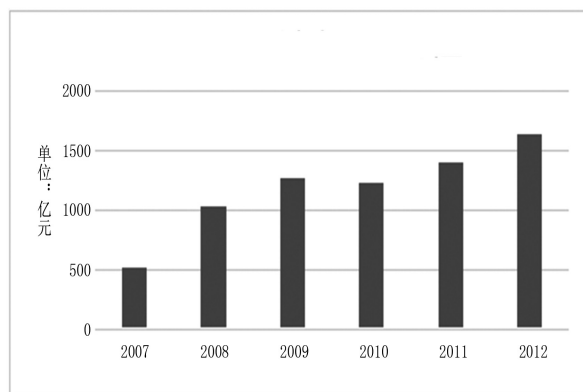


图1 2007—2012 农业四项补贴支出资金

数据来源:《中国农村统计年鉴2013》。

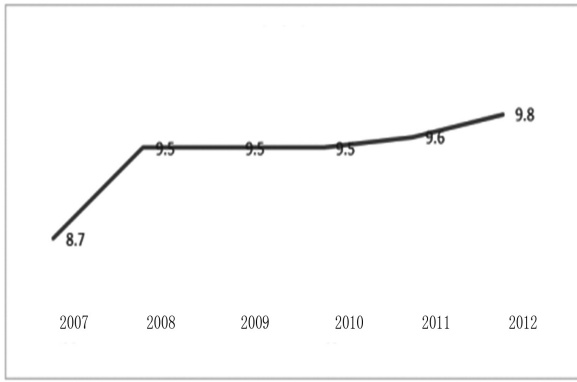


图2 农业支出占财政支出的比重 (%)

数据来源:《中国农村统计年鉴 2013》。

与发达国家的农业补贴水平相比,中国农业补贴水平比较低,关注农业多功能性不足,发挥作用不明显。世界各国都在为本国农业发展提供支持保护,增强本国农产品的国际竞争力,特别是美国和欧盟等发达国家为本国农业发展提供了大量的财政支持,且农业补贴中有很多补贴资金流入了农业环境保护项目。而中国对农业的投入总量不及美国政府农业预算的 1/5,国内财政支农总额(不含大江大河治理、生态环境等)仅占农业总产值的 3.6%,远低于世贸组织多数成员 5%~20%的水平,而在农业绿色发展方面的支出所占财政支出比重就更小,这需要中国继续增加农业补贴资金特别是绿色补贴项目的资金支持。

### 3.2 补贴政策中“绿箱”补贴较少

中国当前的农业政策以“黄箱”政策为主,“绿箱”政策较少。世贸组织规定允许使用的 12 类“绿箱”措施中,中国只使用了 6 类,而已实行的 6 类“绿箱”政策中,有 20 项涉及农业补贴,具体情况如图 3 所示。另外,在未实施的 6 类“绿箱”政策中,主要涉及的是公平性的农业补贴政策,但在中国目前的农业政策体系中还不存在。当前农业补贴政策主要关注的是保障农民收入而对农业生态环境有所忽视,补贴的后果是可能会间接导致农产品质量下降、农产品市场价格扭曲、农业生态环境恶化等困境,因此中国迫切需要完善农业补贴政策,改变发展道路,实现农业绿色转型。

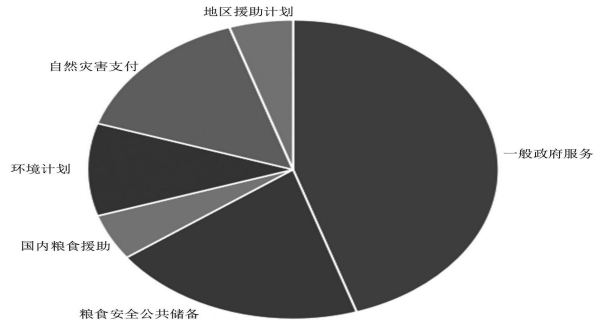


图3 “绿箱”政策中涉及农业补贴的项目

### 3.3 农业补贴政策对绿色农业重视不足

目前中国的农业补贴政策主要是以“普惠制”的方式实施,中国实施的良种补贴、种粮直补、农资综合补贴和农机购置补贴组成的“四补贴”政策,以及粮食最低收购价、主要农产品临时收储政策构成的“托市政策”都存在一些问题。这些政策虽然对提高农民收入起到了作用,但是会导致农产品价格扭曲,使农民更多的关注通过增加耕地面积和产量来提高收入,这不利于农业绿色转型。

“四补贴”政策妨碍绿色转型的原因是只要农民拥有国家政策下承包的土地,每年基本上都可以拿到一定数额的国家补贴。在补贴数量一定的情况下,农民会追求利益最大化,通过耕地面积增加和使用化学用品来提高产量,农民因此会降低绿色生产的积极性。而“托市政策”不利于农业绿色转型是因为其扭曲了农产品的市场价格,造成市场失灵。国家对主要农产品有最低收购价格,但对绿色农产品没有特殊的补贴,在绿色农产品生产成本较高的情况下,绿色农产品的市场价格也会偏高,信息不对称限制了绿色农产品的消费与生产。

中国的农业补贴政策涉及主体范围不够突出,没有给予绿色农业足够重视,既没有体现农业补贴政策对农村环境保护导向的全面覆盖,也没有体现绿色农业在农业补贴政策上的差别对待,农业补贴政策对农业绿色转型的引导功能发挥难免受限,所以国家应该降低这种“普惠制”的农业补贴方式的影响。

## 4 完善农业补贴制度,促进农业绿色转型

### 4.1 农业补贴政策的改革应重视绿色转型理念

中国的农业政策,因为之前在设计时理论的贫乏,导致政策设计的偏差和短期化倾向,妨碍了政策

在创新方面进一步的上升,降低了政策的总体效应。现阶段中国农业补贴政策正在转型,改革理念十分重要,我们在改革理念上应更加重视农业的绿色发展。农业的绿色转型要求中国政府在农业补贴政策上做出相应变化,农业补贴政策的目标不再是单纯提高农业的经济收益,还应该考虑农产品安全、农民增收、环境保护、农村的可持续发展等多元目标。

#### 4.2 增加农业补贴资金,改进补贴方式

农业具有弱质性,农产品出售困难,农产品价格提高受到制约,在市场经济条件下无法与其他产业进行公平竞争。而且中国农业人口众多,人均耕地较少,农村基础设施还比较落后,提高农民收入是新阶段面临的主要问题。农业环境问题也在逐渐变得突出,农民为提高收入只能不断使用化学肥料来提高耕地单位产出量,导致地力下降,环境污染,不利于农业的可持续发展。参照发达国家的经验,中国要解决农民收入,保护农业环境,就需要提高农业资金投入,不断增加农业补贴资金量。

改进补贴方式,提高补贴效率,将农业补贴政策目标调整为支持农业环境保护和绿色健康农产品保质保量的生产经营。一方面是将部分农业补贴资金用于农业环境保护,参与享受补贴的农民要做到采用环保的生产方式,不破坏农业环境。所补贴资金要实现对农民的直接支付,并且引入交叉遵守的合同制,愿意签订合同并遵守相关规则的农民,才能领到补贴资金。另一方面是尽量降低农业补贴对农产品市场的扭曲作用,农业补贴应在尊重市场的基础上发挥其增加农民收入的作用。

#### 4.3 农业补贴政策向“绿箱”政策倾斜

中国的农业补贴政策应增加“绿箱”政策,首先,应注重对农业生态环境的保护,适当调整农业的投资结构,增加支持农业结构调整和利于农业环境保护的投入。第二,加大农业科研和技术推广的支持力度,继续增强农业科技的创新能力和科技成果转化能力。第三,加大对农民教育的投入,提高农民的技术素质,增强农民的可持续发展理念,挖掘农村的人力资本,为农业绿色转型提供人才基础。第四,加快建立完善农产品质量安全标准和检测体系,丰富农产品的检测手段,提高检测能力,增强绿色农产品的竞争力。

#### 4.4 农业补贴政策更加惠及“绿色农民”

为了使农民能够在生产活动中采用环保方式,

更多的生产绿色产品,就要改变原来种粮直补、良种补贴、农机具补贴及农资增支综合补贴只与承包土地面积挂钩的发放方式,使“四补贴”的发放与农民生产的农产品质量和产地环境状况紧密结合起来。可以借鉴国外发达国家的成功经验,把农民生产的粮食及农产品经严格的检验后(根据化肥、农药等的残留)分成不同的等级,级别越高越是优质产品,然后根据等级制定阶梯式补贴,等级越高补贴力度越大,对于不符合条件的最低等级的农产品不予补贴。对于产地环境也制定相关的标准,环境状况越好的给予更多的环境专项补贴,而采取非环保方式生产的农民不给予环境保护补贴。这样会让农业补贴政策更加惠及“绿色农民”,以此调动农民参与绿色转型的积极性。

#### 参考文献

- [1] 严立冬,崔元峰.绿色农业概念的经济学审视[J].中国地质大学学报,2009(3).
- [2] 胡鹏辉,田牧野.农业绿色转型:意义与道路[J].西南石油大学学报,2014(1).
- [3] 程宇光.论农业补贴的农村环境保护功能[J].河北法学,2010(8).
- [4] 王文娟.新形势下我国农业补贴政策的思考[J].中国行政管理,2011(7):59-62.
- [5] 姜双林,王宝臻.环境保护视野下的农业补贴政策探析[J].安徽农业科学,2008(25).
- [6] 姜双林.欧盟农业环境补贴法律制度的嬗变及其对中国的启示[J].法治研究,2008(6).
- [7] 刑矫阳,杨建利.我国农业补贴促进产地环境保护的现状、障碍及对策研究[J].宏观经济研究,2013(2).

# Research on Agricultural Subsidies System from the Perspective of Agricultural Green Transformation

SUN Hao, QIAO Cuixia

(School of Economics, Shandong Normal University, Jinan Shandong Province 250358, China)

**Abstract:** Agriculture is the basic industry to support the construction and development of national economy. With the background of realizing sustainable development of agriculture, agriculture green transformation at this stage is crucial. Agricultural subsidies will correct market failures, and promote green agricultural transformation. However, China's current agricultural subsidy system hinders the green transformation of agriculture, including the shortage of agricultural subsidies to fund investment, fewer policies for the "green box" and less attention to green agriculture. Therefore, during the reform of agricultural subsidy system, we should pay more attention to the idea of green development, increasing capital investment, improving the way of subsidies, benefiting farmers for green farming, so that the enthusiasm of farmers to participate in the green agricultural development can be enhanced and the transformation of green agriculture will be realized.

**Key words:** market failure; agriculture green transformation; agricultural subsidies; green development