

· 财政与税务 ·

中国财政支农的福利绩效分析:2004—2016

万 树,程 瑶

(南京审计大学 公共经济学院 江苏 南京 211815)*

摘 要:依据社会福利理论,运用科布-道格拉斯生产函数推演财政支农的福利模型,对2004—2016年中国13个农业大省面板数据的实证分析发现:中国市场转型过程中价格机制使中国财政支农“逆向”调节了城乡居民福利,限制了农民农业生产的劳动投入,扩大了城乡居民福利差距。此外,中国农民收入结构和农业总支持率的证据也表明,亟需调整财政支农的转移支付政策,切实改善农民福利水平。

关键词:财政支农政策;农业生产性支持;农业补贴;经济福利;政策绩效

中图分类号:F810

文献标识码:A

文章编号:1003-7217(2018)01-0097-07

DOI:10.16339/j.cnki.hdxbcjb.2018.01.015

一、引 言

中国全面建成小康社会的关键在于解决三农问题。农民收入低下、农业产业薄弱、农村发展滞后的三农问题加剧了以城乡收入差距为特征的中国社会福利失衡。2004年以来,中共中央连续14个“一号文件”均紧锁三农问题,农业增产、农民增收乃是重中之重。通过建立并完善各类农业补贴、农业生产性支持、农产品价格保护、农业综合开发项目等措施,加大农民市民化力度,多层次、宽口径、千方百计解决三农问题。通过十几年的财政支持,三农问题虽有改观,但城乡收入差距依然居高不下,农民平均收入水平增长缓慢。

科学评价和审视农业补贴的政策绩效显得尤为重要。农业具有公共产品特性,农业生产的价值在市场价格机制中难以全面反映,农业产业在市场竞争体系下的脆弱性也愈发明显^[1]。现代国家往往通过一般性公共服务和农业补贴等措施,对农业生产、流通、贸易及其生产者提供补贴,以弥补农民在农业生产中的经济福利损失。由于经济福利取决于国民所得和收入平均分配程度^[2],森福利函数 $W_f=Y(1-Gini)$ 充分体现了社会福利绩效与收入水平和分配公平的关系^[3]。罗尔斯主义认为,社会福利在根本上取决于弱势群体的福利水平。因此,收入差距扩大必然对社会福利产生负效应^[4],不平等的收入

分配不利于每个人经济福利的增加^[5]。在中国,社会福利水平决定于农民的福利水平。农民收入水平低和城乡收入差距大加剧了农民经济福利的严重不足,进而影响到社会总福利水平的提高和小康社会的全面建成。

二、文献综述与中国政策实践

农业补贴在经济全球化和贸易自由化浪潮下逐步成为农业保护政策的核心。农业补贴理论认为应建立生产补贴、价格补贴和产品补贴等贯穿农业生产及其生产者的公共财政补贴机制。根据WTO《农业协定》,各国对农业生产进行价格或非价格形式的财政支持措施,以实现农业发展、农民增收,增强农业生产抵抗自然灾害和价格波动的能力,化解农产品“增产不增收、减产却减收”的窘境。粮食直补、良种补贴、农资综合补贴等价格补贴措施,可提升本国农产品的竞争力,增加本国农民的经济福利,并最终提升整个国家的福利水平^[6]。

囿于WTO《农业协定》对价格性补贴的约束,非价格性农业支持项目急剧增加。据统计,1996—2009年,美国增加了124%,欧盟更高达184%^[7]。美国作为实行农业补贴最早的国家,农业支持的形式多、范围广、额度大^[8]。欧盟建立了完整的农业支持价格机制和保护农业的市场机制。日本实施全面而高强度的农业保护政策和非关税壁垒,提高粮食

* 收稿日期:2017-06-06

基金项目:教育部人文社会科学项目(12YJA790128)、江苏高校品牌专业建设工程(PPZY2016C201)

作者简介:万 树(1970—),男,安徽霍山人,博士,南京审计大学公共经济学院副教授,硕士生导师,研究方向:财税理论与政策、财政审计;程 瑶(1983—),女,安徽桐城人,博士,南京审计大学公共经济学院教师,研究方向:财税理论与政策。

自给率和农业竞争力^[9]。巴西则先后实施了家庭农业支持计划、农产品最低保护价格、农产品直接补贴等财政支农政策。

中国农业补贴政策起步较晚。加入 WTO 之前不仅几乎没有建立系统的农业支持政策,而且还通过农业向工业、农村向城市输送产品剩余的厚工薄农办法,建立和壮大国家的工业经济体系。1986年,发轫于农村的中国改革,其重心转向城市,实行有利于城市的公共产品供给和城镇职工的工资分配制度与社会福利政策。2001年 WTO 的加入致使中国面临世界农业的激烈竞争,促使中国重新审视农业政策。2004年,中国建立了粮食、良种和农机补贴项目,2006年取消农业税,同时增加农资综合补贴项目,丰富并扩大了农业支持手段和支持力度。经过十多年的发展和完善,中国农业补贴的财政支持体系基本涵盖了农业生产、流通、贸易及农业生产者等各环节^[10],初步建立了价格支持、直接补贴和一般服务支持的农业补贴政策框架。一系列以工促农、以城带乡的农业补贴政策和农业支持措施得以实施,逐渐形成符合国际贸易规则的农业支持政策体系,如最低粮食收购价格、出口补贴、种粮大县(户)奖励等。

中国财政支农虽然从无到有并快速发展,但对促进农业发展的效果却比较有限。一个重要表现是,中国农业总支持率与国外相比显然偏低。2004—2013年,中国小麦、大米、玉米、大豆等特定农产品价格支持的年平均值仅为1.08%,其他非特定农产品价格补贴水平年均1.21%,与WTO《农业协定》中综合支持量^①的下限即8.5%的“微量允许”政策相差甚远^[11]。较之于发达国家如欧盟、美国农业支持急剧扩大的现实,中国农业产业的保护过低,影响农民收入增长。由于中国在短期内无法达到美欧等国的补贴规模和补贴水平,难以迅速提高中国农产品的国际竞争力。同时,由于生产成本的急剧攀升,财政补贴已经不能弥补农民收入与平均劳动时间的差额。从2001—2015年,中国农业种植业生产价格指数和农村消费价格指数分别上升了85.4%和47.2%,在很大程度上抵消了农业补贴的政策效率,并直接削弱了中国农产品的国际竞争力。

三、理论模型与数据来源

根据中国经济典型的二元特征,我们借鉴 Ace-

moglu and Guerrieri(2008)和 Aghion and Howitt(2009)分析财政支农对农民福利的影响^[12,13]。假设制造业和农业两部门生产函数为规模报酬不变的科布一道格拉斯生产函数,且弹性相同, β 代表资本份额, $1-\beta$ 为劳动份额。由于不分析两部门技术水平差异对农民经济福利的影响,可假设两部门技术水平相同,且均为完全竞争市场。那么,在一定的技术、投资和劳动力条件下,农业和制造业的生产函数分别为:

$$Y_a = AK_a^\beta L_a^{1-\beta} \quad (1)$$

$$Y_m = AK_m^\beta L_m^{1-\beta} \quad (2)$$

农业生产中的资本包括农业生产性支持和农业价格性补贴,制造业的资本为机器厂房投入。 A 为两部门的技术水平, L_a 为农业部门的劳动, L_m 为制造业部门的劳动。 K_a 为农业部门的资本, K_m 为制造业部门的资本。在市场出清条件下,两部门的资本投入之和等于总资本 K ,两部门的劳动投入之和等于总劳动 L 。

假设总产品由农产品和制造品组成,且二者互补,则总产品 Y 的生产函数为列昂惕夫生产函数:

$$Y = \min [Y_a, Y_m] \quad (3)$$

在市场均衡的情况下,两部门的产品相同,有:

$$AK_a^\beta L_a^{1-\beta} = AK_m^\beta L_m^{1-\beta} \quad (4)$$

政府为了扶持农业发展,对农业进行生产性投资和价格补贴,农业生产支持率为 η 。就目前中国的户籍制度来看,城乡间的劳动力能够自由流动,但是由于中国户籍制度下城乡福利待遇差别很大,农民与城镇居民的工资存在相当差距。设城乡间工资差距为 $w_a/w_m = \xi, \xi \leq 1$,即城镇化率越低,城乡隔离越严重, ξ 便越小,农民工资相对城镇居民就越低。完全竞争条件下,两部门的资本报酬和劳动报酬相同,因而有:

$$w_a = \frac{\partial Y_a}{\partial L_a} = (1-\beta)AK_a^\beta L_a^{-\beta} = \xi(1-\beta)AK_m^\beta L_m^{-\beta} \quad (5)$$

$$(1+\eta)r = \frac{\partial Y_a}{\partial K_a} = (1+\eta)\beta AK_a^{\beta-1} L_a^{1-\beta} = \beta AK_m^{\beta-1} L_m^{1-\beta} \quad (6)$$

根据式(4)(5)(6),可以得到两部门资本和劳动的分布比例:

$$\frac{L_a}{L_m} = \xi^{1-\beta} \quad (7)$$

$$\frac{K_a}{K_m} = (1 + \eta)^{\frac{1}{1-\beta}} \xi^2 \quad (8)$$

从式(7)可以看出,城镇化水平越高,农村劳动力的比重越小。这个结论同中国目前城乡间的劳动力流动情况相吻合。城乡间的工资差距越大,农村劳动力向城市流动的比重就越高。由式(8)可知,对农业支持越高,农业资本的占比也越高。城镇化水平越低,投入到农业的资本也越低。也就是说,农业生产性支持与补贴措施能够在一定程度上抵消城镇化滞后对农业的负面影响。

根据式(7)和式(8),可以得到城乡居民的劳动收入和资本收入差距:

$$\frac{L_a w_a}{L_m w_m} = \xi^{2-\beta} \quad (9)$$

$$\frac{K_a (1 + \eta) r}{K_m r} = (1 + \eta)^{\frac{2-\beta}{1-\beta}} \xi^2 \quad (10)$$

式(9)也表明,城镇化水平越是滞后,农村居民相对于城镇居民的劳动收入就越低。究其原因:一是城镇化水平提高后,农村劳动力相对减少;二是农村居民工资的相对下降。式(10)则表明,财政支农资金越多,农村居民相对于城镇居民的资本收入就越高。由于政府生产性投资和财政支农措施不会影响城乡劳动者的劳动收入差距,在农产品和制造品价格既定的条件下,提高农业的生产性投资和农业补贴会降低城乡间的收入差距。

综上,可以得到整个经济的人均收入水平:

$$\frac{Y}{L} = A \left(\frac{(1 + \eta)^{\frac{1}{1-\beta}} \xi^2}{1 + (1 + \eta)^{\frac{1}{1-\beta}} \xi^2} \right)^{\beta} \left(\frac{\xi^{1-\beta}}{1 + \xi^{1-\beta}} \right)^{1-\beta} \left(\frac{K}{L} \right)^{\beta} \quad (11)$$

由式(11)可知,财政支农可以提高整个经济体的人均收入水平。城镇化水平越高,人均收入水平越高;城镇化水平越滞后,人均收入水平则越低。农村居民和城镇居民的人均收入分别为:

$$\frac{Y_a}{L_a} = A \left(\frac{(1 + \eta)^{\frac{1}{1-\beta}} (\xi^{1+\beta} + \xi^2)}{1 + (1 + \eta)^{\frac{1}{1-\beta}} \xi^2} \right)^{\beta} \left(\frac{K}{L} \right)^{\beta} \quad (12)$$

$$\frac{Y_m}{L_m} = A \left(\frac{1 + \xi^{1-\beta}}{1 + (1 + \eta)^{\frac{1}{1-\beta}} \xi^2} \right)^{\beta} \left(\frac{K}{L} \right)^{\beta} \quad (13)$$

式(12)表明,财政支农可以提高农村居民的人均收入水平;且城镇化水平越高,人均收入水平越高。由式(13)可知,财政支农本身会使城镇居民人均收入下降,但是财政支农会提高整个经济的人均资本水平,从而提高人均储蓄,推高人均资本水平。因此,财政支农对城镇居民的影响方向取决于整个

社会的储蓄率。储蓄率越高,财政支农越可以提升城镇居民的人均收入。

上述模型的推导表明,财政支农对农村居民经济福利水平及其相对变化的绩效与 Sen 福利函数的结论一致。根据经济福利的社会传递机制,从国民经济福利指标出发,选择农民人均农业经营收入、城乡收入比作为反映农民在个人福利和社会福利方面的主要指标,重点考察政府的农业生产性公共财政投入和农业价格性补贴对农民福利水平产生的影响。

根据中国财政支出政策和农业发展现状,选取农业公共财政投入率、农业补贴、农业经营收入率、播种面积、有效灌溉率和城镇化率等直接或间接影响农民绝对收入和相对收入的指标,借以考察财政支农对农民收入的个人福利效益和对抑制城乡收入差距的作用即对提升农民社会福利的效应。公共财政投入的城乡差异将直接影响国家财政对农业支持的力度,从而决定是否有利于三农问题的解决。农业补贴包括价格性和生产性两方面直接或间接的补贴,即中国正在实施的粮食直补、良种补贴、农机购置补贴和农资综合补贴等共四项补贴。农民收入包括工资性收入(主要为打工收入)、经营性收入(农业生产)、转移性收入(民生性转移支付)和财产性收入(几近于零),而农业支持政策主要是通过提高农民经营性收入从而在总体上增加农民收入,所以农业经营收入占农民总收入的比重成为衡量财政支农绩效的主要指标。控制变量方面,农业播种面积和有效灌溉率影响农业经营性收入,城镇化水平的高低将决定农村人口的整体数量,间接影响农民人均收入。

作为形成农民经济福利的主要变量,本研究采用广义的农林水事务支出数据,四项农业补贴反映农业价格性补贴的程度,城乡收入比根据城镇居民人均总收入和农村居民人均纯收入两个性质一致的数据获得,以克服城镇居民可支配收入不能全面反映居民实际收入的弊端。由于中国各地农业发展差距较大,我们选择 13 个“农业大省”,即河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川,其农业补贴总额占全国 75% 以上。时间轴则从 2004 年我国开始实施粮食直补、良种补贴和农机购置补贴为开端到 2016 年。

13 年间,中国农业生产性支持和农业补贴分别

增长了 7.54 倍和 3.61 倍(2004 年价格,下同),农业生产支持率截至 2014 年仅增长了 2.8 个百分点,而 2015 年下滑到 2004 年以来的最低点。从微观上看,农业家庭人均经营性收入增长异常缓慢,并且一直低于农民纯收入增长率,2014 年更是出现了负增长,农业经营性收入占比居高不下,平均占到农民人均纯收入的一半(图 1),突显出财政支农任重而道远。

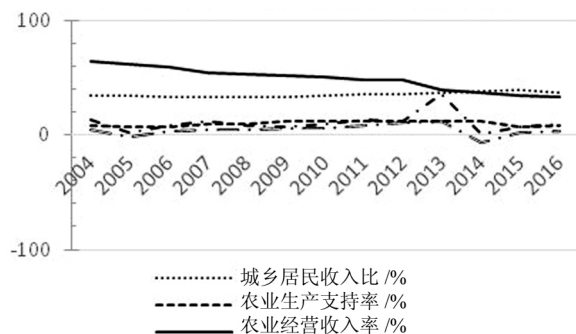


图 1 13 省份农业支持政策的福利绩效演变趋势

数据来源:根据相关年份《中国统计年鉴》、《中国农业年鉴》、13 个省份各年度年鉴及其财政厅、农业厅数据资料进行整理,按照 2004 年价格换算。

从收入水平及其构成看,13 个省份中,由于农业补贴的陆续实施,扭转了农民农业经营性收入和农民人均纯收入负增长的局面。而农民人均农业经营性收入虽然逐年提高,但其比重却逐年下降,表明非农经营收入成为农民收入增长的绝对动力和主要力量。农民人均纯收入的增长与农业经营性收入和农业支持并没有明显的线性关系。

从城乡收入差距看,13 个省份的城乡收入比在 2009 年跌入谷底,凸显了中国农业产业的脆弱性和农业支持政策对增加农民收入的有限性;2010 年后逐步缓和,但 2016 年又趋向扩大。城镇化在客观上同时降低了农民和城镇居民的人均收入水平,对农村人均收入降低的幅度会更大。截至 2015 年,13 个省份的城镇化率比 2004 年提高了 12.33%,大约 20.5% 的农民转化为新兴城镇居民。新兴城镇居民往往是村里的“富人”、城里的“穷人”,从当期看,农民市民化会降低农村人口的平均收入水平。

四、农民经济福利绩效分析

通过 STATA12 进行的计量分析显示,农业生产性支持对农民收入的边际效率为 0.412,但农业补贴的边际效率仅为 0.0166。在考虑播种面积、灌溉率和城镇化率等控制变量的情况下,农业生产性

支持对农民收入的边际效率依然很显著,均超过 0.3 (表 1)。表 1 中,解释变量有农业生产性支持 $nyisc$ 、农业补贴 $nybt$ 、播种面积 $bzmj$ 、有效灌溉率 $nygg$ 、城镇化率 $czhl$ 、农民人均农业经营收入率 $jysr$ 、城乡收入比 $cxll$, l 表示对各指标的对数;被解释变量为农民人均收入 F 和城镇居民人均收入 c , lnf 和 lnc 分别为两者的对数(下同)。其中, $bzmj$ 对农民收入的作用异常明显,其边际效率超过 1%,说明保持耕地面积不减少对稳定农民收入具有重大作用。其作用机理主要是城镇化水平的提高减少了农村人口数量从而增加农村人均耕地面积。同时,农业技术进步也会增长单位面积产量进而增加农民收入。但农业补贴对农民收入的促进作用并不是很显著(表 2)。这与图 1 显示的结果高度一致。

表 1 农业生产性支持政策对农民收入的影响

变量	(1) lnf	(2) lnf	(3) lnf	(4) lnf
$lnyisc$	0.412*** (0.0247)	0.376*** (0.0230)	0.380*** (0.0232)	0.306*** (0.0256)
$lnybt$	0.0166 (0.0225)	0.0203 (0.0200)	0.0208 (0.0200)	0.0355* (0.0181)
$lbzmj$		1.032*** (0.197)	1.053*** (0.197)	1.090*** (0.177)
$lnygg$			-0.148 (0.118)	-0.0608 (0.107)
$lczh$				0.727*** (0.146)
$cons$	6.368*** (0.0692)	-2.689 (1.732)	-2.353 (1.747)	-5.405*** (1.680)
N	152	152	152	152
r^2	0.905	0.923	0.925	0.941

注:括号内为标准误,* $p < 0.1$,** $p < 0.05$,*** $p < 0.01$ 。

表 2 农业补贴对农民农业经营收入的影响

变量	(1) $ljysr$	(2) $ljysr$	(3) $ljysr$	(4) $ljysr$
$lnyisc$	0.308*** (0.0680)	0.327*** (0.0713)	0.370*** (0.0668)	0.224*** (0.0787)
$lnybt$	0.105* (0.0619)	0.103* (0.0620)	0.108* (0.0574)	0.137** (0.0556)
$lbzmj$		-0.551 (0.611)	-0.354 (0.568)	-0.280 (0.543)
$lnygg$			-1.415*** (0.340)	-1.244*** (0.329)
$lczh$				1.425*** (0.448)
$cons$	6.523*** (0.190)	11.33** (5.366)	14.57*** (5.026)	8.556 (5.158)
N	152	152	152	152
r^2	0.273	0.277	0.387	0.446

注:括号里为标准误,* $p < 0.1$,** $p < 0.05$,*** $p < 0.01$ 。

2004 年以来,农民家庭的农业经营性收入逐年

上升,但在农民收入构成中的比例却逐年降低。究其原因:第一,政府财政的农业生产性支持对农民农业经营性收入的提高在 $p<0.01$ 下的影响异常显著,而农业补贴的作用却不太明显;第二,农业财政支持对农民经营性收入的效用程度相对于农民总收入的效用反而较小,在全部考虑控制变量的情况时尤甚;第三,农业灌溉对农民农业经营收入却出现了比较强烈的负效应,说明灌溉成本高影响农业经营收入增加;第四,城镇化水平对农民农业经营收入的提高特别显著,边际效率高达 1.425%,表明城镇化是提高农业生产率和增加农民收入的重要途径之一。实践证明,农业经营性收入增长乏力,促使大批农民进入城镇从事非农生产活动。但由于户籍制度的束缚,农民工收入与城镇居民工资收入差距在不断拉大,从而验证式(9)的结论,即城镇化水平越是滞后,农民相对于城镇居民的劳动收入越低。财政支农和补贴对城镇居民收入有比较显著的正效应,其影响程度甚至超过了对农民收入的影响(表3)。说明财政支农对提高农民收入并不理想,反而通过市场作用较多地转化为城镇居民收入。究其原因,在于财政支农所催生的农民生产性消费为制造业提供了更多的原料和市场,提高了制造业生产附加值,进而增加城镇居民收入,增进城镇居民的经济福利。

表3 农业支持政策对城镇居民收入的影响

变量	(1) <i>lnc</i>	(2) <i>lnc</i>	(3) <i>lnc</i>	(4) <i>lnc</i>
<i>lnyisc</i>	0.376*** (0.0207)	0.353*** (0.0204)	0.365*** (0.0193)	0.311*** (0.0220)
<i>lnybt</i>	0.0483** (0.0189)	0.0459** (0.0177)	0.0446*** (0.0166)	0.0340** (0.0155)
<i>lbzmj</i>		0.653*** (0.175)	0.707*** (0.164)	0.733*** (0.152)
<i>lnygg</i>			-0.384*** (0.0981)	-0.321*** (0.0920)
<i>lczh</i>				0.523*** (0.125)
<i>cons</i>	7.447*** (0.0580)	1.717 (1.536)	2.583* (1.451)	0.387 (1.440)
<i>N</i>	152	152	152	152
<i>r²</i>	0.937	0.945	0.952	0.960

注:括号里为标准误,* $p<0.1$,** $p<0.05$,*** $p<0.01$ 。

表4反映了从农业支持政策对城乡收入差距的影响,进一步验证了表3所论证的结果,即收入更多地输送给城镇居民而不是农村居民。无论是政府财政的农业生产性支持,还是价格性支持的农业补贴,都比较显著地扩大了城乡居民收入差距,两者合计

的影响程度达到或超过 0.1%。加入其它三个控制变量后,在 $p<0.01$ 时,其影响程度仍很显著,高达 0.07%—0.09%。因此,现有农业支持政策和补贴措施并没有显著提升农民收入,在减少城乡收入差距方面的作用也十分有限。从而进一步证明,图1所反映的城乡收入差距的缩小,在很大程度上得益于农民非农经营收入的扩大,农业劳动力进城务工或从事其他非农产业是农民增收的主要动力。故农业支持政策和农业补贴的作用不容乐观。

表4 农业支持政策对城乡收入差距的影响

变量	(1) <i>lcxii</i>	(2) <i>lcxii</i>	(3) <i>lcxii</i>	(4) <i>lcxi</i>
<i>lnyisc</i>	0.0553*** (0.0119)	0.0416*** (0.0117)	0.0369*** (0.0115)	0.0175 (0.0138)
<i>lnybt</i>	0.0495*** (0.0108)	0.0509*** (0.0101)	0.0503*** (0.00985)	0.0541*** (0.00975)
<i>lbzmj</i>		0.392*** (0.100)	0.370*** (0.0975)	0.380*** (0.0952)
<i>lnygg</i>			0.154*** (0.0583)	0.177*** (0.0577)
<i>lczh</i>				0.189** (0.0784)
<i>cons</i>	3.421*** (0.0334)	-0.0127 (0.878)	-0.359 (0.862)	-1.149 (0.904)
<i>N</i>	152	152	152	152
<i>r²</i>	0.189	0.302	0.347	0.379

注:括号里为标准误,* $p<0.1$,** $p<0.05$,*** $p<0.01$ 。

在生产环节,农业种植业生产价格指数远远高于居民消费价格指数。农业种植业生产成本的快速增加扩大了工农业产品的价格剪刀差,使农业生产处于不利地位,降低了农业生产性支持的政策绩效。而在收入端,居民消费价格指数的上升又削弱了农业直接补贴的政策绩效。每年近 2.7 亿超大规模青壮年农民工进城务工,消减了农村传统上的自产自给率,农业生产和农民生活的市场化程度被动快速攀升。这种畸形的市场机制加剧了工农业产品的剪刀差,致使财政支农资金通过市场机制更多地向工业和城市转移。

从经验看,以粮食为主的农副产品价格较低是其发挥作用的主要途径。表4显示,粮食播种面积对城镇居民收入的影响在 0.653%~0.733%之间,粮食市场的价格传递对农民收入的提高十分不利,但却非常有利于城镇居民收入的提高。说明在市场经济下,工农业产品仍然存在厚工薄农的价格剪刀差,继续消减着农民实际可以享有的收入水平。据统计,2015年,13个省份农业种植业生产价格指数

比2004年平均增长了85.4%,是同期居民消费价格指数的2.4倍,农业生产价格指数是工业生产者购进价格指数的2.5倍^②(图2)。农业生产价格指数大大高于工业生产者购进价格指数和工业品出厂价格指数,使得农业生产资料和生活消费品在流通环节出现了有利于城市商业和背离农民利益的福利转向。在分配既定的情况下,收入在工农业价格剪刀差的作用下,更多地输送给了城镇居民,造成农民收入增长水平和增长速度都大大低于城镇居民。

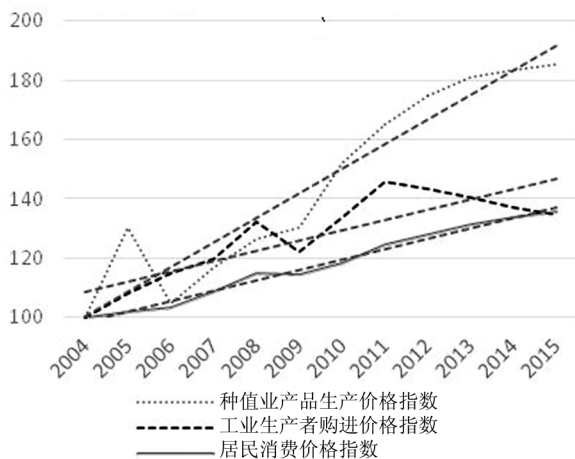


图2 13省份价格指数变化趋势(2004年为100)

五、结论与建议

首先,在协调城乡居民经济福利方面,中国财政支农的转移性支付没有根本改变农民相对经济福利水平较弱的趋势,从而导致对城乡居民福利的“逆向”调节。计量分析表明,“逆向”调节的原因在于财政支农通过厚工薄农的价格机制更多地转移给城镇居民致使城乡收入差距无法在短期内得到根本扭转。中国农业补贴在纵向上虽然增加了农民收入,但在现行价格体系下并没有切实缩小城乡以收入水平为主要特征的福利差距。由于新的工农业产品价格剪刀差,厚工薄农的价格体系造成了市场价格畸形化,致使中国农业补贴很难有效维护农业生产价格和农产品价格的相对稳定,从而难以明显提高农民的相对福利水平。因此,在政策层面,国家应弥补市场失灵和市场缺陷,通过大幅提高直接税比重的税收政策调控收入再分配,减小市场机制对工农业价格剪刀差的干扰;通过加大农民的社会保障和农业生产保险等转移性支付政策和支付力度,特别是建立城乡统一的社会保障制度,让农民切实分享经

济发展的福利。

其次,中国财政支农在总体上限制了农民农业生产的劳动投入,对增进农民经济福利的作用有限。就生产性支持和农业补贴而言,前者对改善农民福利的效用稍大。由于中国农民数量巨大,在总人口中的占比较高,有限的财政支农资金很难发挥提高农民经济福利的作用。因此,中国应灵活运用WTO《农业协定》,避免走国外农业补贴的老路,最大限度地实施农业生产性支持政策和农业劳动技能支持政策,以农业生产性支持为重点,大力扶持农业生产设施,如水利灌溉、道路、农生产业机械化等方面的建设,深入开展农业综合开发,加大农业科技推广与劳动技术培训,促进农业产业化龙头企业的发展,切实提高农业劳动生产率和农业竞争力。在此基础上革新农业补贴机制,切实增加对粮食主产区和种粮大户的补贴和奖励额度,改进补贴方式,加大对生态农业的生产性补贴和价格保护,大幅提高“退耕还林”“退牧还草”的补贴。

再次,中国13个农业大省的数据分析表明,非农经营成为农民经济福利增加的巨大引擎。由于城镇化水平的提高和进城务工农民数量的巨大,农民经济福利的改善不无例外地主要来源于非农经营性收入的增加,这一比例超过60%。其政策涵义是,应加快城镇化、推进农业产业化水平,通过拓展农业产业链,拓宽农民就业途径,增加农民收入、缩小城乡差距,提高社会总福利水平。因此,对中国广大农村来说,有必要改革农地流转制度以提高农业生产的规模效应和劳动生产力,改革户籍制度和社会保障制度以促进农村人口向城镇转移。只有把更多的农民转化为城镇居民,切实破除二元经济模式,才是彻底解决三农问题的政策着力点。

注释:

- ① 综合支持量(AMS)是用来衡量为支持农产品生产者而提供给某农产品或为支持广大农业生产者而提供给非特定产品的年支持水平的技术指标。
- ② 工业生产者购进价格指数根据《中国统计年鉴2016》全国统计口径的数据计算。

参考文献:

- [1] 孙定东. 试论“三农”伙伴关系安排的实践架构及其经验总结[J]. 经济问题, 2012(6): 67-71, 77.

- [2] Pigou A C. The economics of welfare[M]. Macmillan, 1920.
- [3] Sen A. Real national income[J]. The Review of Economic Studies, 1976, 43(1): 19—39.
- [4] Atkinson A B, Brandolini A. Promise and pitfalls in the use of secondary data-sets; income inequality in OECD countries as a case study[J]. Journal of Economic Literature, 2001, 39(3): 771—799.
- [5] Lawn P A. An assessment of the valuation methods used to calculate the index of sustainable economic welfare (ISEW), genuine progress indicator (GPI), and sustainable net benefit index (SNBI) [J]. Environ-ment Development and Sustainability, 2005, 7(2): 185—208.
- [6] Brander J B. Spencer, export subsidies and international market share rivalry[J]. Journal of International Economics, 1985, 18(2): 152—169.
- [7] 林学贵. 美国、欧盟、日本的“绿箱”支持政策及其评价[J]. 经济与管理, 2013(1): 56—63.
- [8] 杨兴龙等. 国外典型国家农业补贴政策的做法[J]. 世界农业, 2015(4): 73—76.
- [9] 穆月英, 小池淳司. 中国农业补贴政策的 SCGE 模型构建及模拟分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2009(1): 3—15, 44.
- [10] 康涌泉. 农业补贴政策的绩效考量及优化重构研究[J]. 经济经纬, 2015(3): 35—40.
- [11] 朱满德, 程国强. 中国农业的黄箱政策支持水平评估[J]. 改革, 2015(5): 58—66.
- [12] Acemoglu, Daron, Veronica Guerrieri. Capital deepening and non-balanced economic growth[J]. Journal of Political Economy, 2008, 116(3): 467—498.
- [13] Aghion, Philippe, Peter Howitt. The economics of growth [M]. Cambridge: MIT Press, 2009.

(责任编辑:漆玲琼)

Welfare Performance of Agricultural Fiscal Support with A Panel Data from 13 Provinces in China: 2004-2016

WAN Shu, CHENG Yao

(School of Public Economics in Nanjing Audit University, Nanjing, Jiangsu 211815, China)

Abstract: A welfare model of financial support for agriculture is derived using the Cobb-Douglas production function based on the theory of social welfare. With the panel data of 13 major agricultural provinces in China from the year 2004 to 2016, our empirical analysis found that the price mechanism in the process of market transformation in China has made the financial support for agriculture adjusted the welfare of urban and rural residents for worse effects, curbed the labor input of agricultural production, and expanded the urban and rural welfare gap. In addition, the evidence shows that China needs to adjust the transfer payment policy of financial support for agriculture in order to successfully achieve the well-off society in 2020 with the structure of Chinese farmers' income and agricultural total support rate.

Key words: agricultural fiscal policy support; agricultural production support; agricultural subsidies; economic benefits; policy performance