



我国农业多种功能供给的财政激励政策研究

杨刚强

摘 要: 开发农业的多种功能是我国经济社会发展的客观需要。农业非经济品产出具有明显的公共物品特征和外部性属性,其价值和成本无法通过市场交易和产品价格来体现,如果没有财政支农政策对市场失灵的弥补和外部性的激励,农业多种功能供给将严重不足。目前,我国财政政策在鼓励农业生态、社会和文化等功能供给方面,存在明显的低效率和社会福利损失现象,农业多种功能供给缺乏有效的财政制度保障和支持。因此,增加农业的多种功能供给,应充分发挥政府的主体地位和主导作用,进一步加大财政支农的投入力度,完善对农业正外部性的财政激励机制,增强对农业外部不经济的财政约束。

关键词: 农业多种功能;供给;财政政策

农业生产是在特定的农业技术水平和资源环境条件下进行的,是自然再生产和经济再生产相结合的过程。农业生产活动与其他社会活动有着密切联系,并在不同的发展时期呈现出明显的融合特征和发展模式。其在提供粮食和纤维等具有市场价值的经济品的同时,也提供大量具有多种用途和功能的非经济品产出,如保障粮食安全、就业增收、农业景观、生物多样性、生态保护、观光休闲、文化传承和社会福利等^①,具有经济、生态、文化和社会等方面的功能。随着工业化、城市化、现代化进程的推进和经济发展,农业的多种功能逐渐被人们所关注,成为国际农业、环境和贸易谈判关注的焦点。普遍认为,农业产生非市场的公共物品和外部性,农业比其他部门更值得保护^②,各国农业政策也逐渐由农业征税的剥夺政策向农业补贴的支持保护政策转变^③,以确保实现农产品供求的总量平衡和结构平衡、保证农业生产者有满意的、公平的生活水平、促进农业的可持续发展,实现农业的多功能性^④。同时,也有研究表明,环境产出与农业的经济产出是相冲突的,激励农业多种功能供给的政策工具选择必须考虑效率、有效性、地区差别、灵活性等^⑤。

农业多种功能性与经济发展、社会进步相辅相成、互为促进^⑥。实现农业的多种功能,既是巩固农业基础地位、适应经济社会发展的客观需要,也是我国发展现代农业、提高农业综合生产能力、抗风险能力和市场竞争能力的必然要求。当前,我国正处于转变经济发展方式、推进农业现代化与工业化、城镇化协同发展的关键时期,对农业功能多样化的

① Organization for Economic Cooperation and Development, *Multifunctionality: A Framework for Policy Analysis*, Paris: OECD, 2001.

② Kym Anderson, "Agriculture's Multifunctionality and the WTO", *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 2002(3), pp. 475~494.

③ 朱满德:《经济发展中的农业补贴政策调整:国际经验与启示》,载《华南农业大学学报(社会科学版)》2011年第2期。

④ 赵予新、钟雪莲:《多功能农业补贴政策体系构建》,载《中州大学学报》2009年第6期。

⑤ 姬亚岚:《多功能农业的产生背景、研究概况与借鉴意义》,载《经济社会体制比较》2009年第4期。

⑥ 尹成杰:《农业多功能性与推进现代农业建设》,载《中国农村经济》2007年第7期。

需求日益凸显,农业发展正面临着深刻的变化。我国农业基础仍然薄弱,农村剩余劳动力转移和农民增收、农业生态环境保护、农耕文化的传承等都面临着新的挑战,农业的多种功能供给存在明显的市场失灵和政府失灵。因此,如何通过构建完善的财政支农政策体系,激励农业生产者提供更多的农业多种功能性产出,是我国当前一项重要而紧迫的研究课题。

一、农业非经济品产出的公共物品和外部性特征

(一) 农业非经济品产出的公共物品特征

农业非经济品作为农业的溢出效应对生产者以外的其他人产生影响或使其受益,并在其作用范围内难以排除他人的消费,具有非排他性。如一定的粮食自给率带来的粮食安全保障及其战略价值、劳动力就业保障对城乡平衡发展和社会稳定的价值等,在一定程度上,一个人对这些非经济品产出的消费不会影响到其他人对它们的消费^①。同时,农业非经济品产出还具有不同程度的非竞争性,即增加一个人消费农业的非经济品产出并享用该非经济品得到的收益时,并不会减少其他人享用该非经济品所得到的收益,或在未达到某一关键点时,增加一个人的消费将不会影响到其他人的消费。如现代都市农业构筑的城市绿色生态屏障、农业自然景观等,使城乡居民享受到了农业在休闲、旅游、文化和教育等方面提供的收益。

(二) 农业非经济品产出的外部性特征

农业是国民经济的基础部门,因其多种功能性的不断扩展和深化,农业非经济品产出的外部性特征也表现的日益多元化。

1. 农业非经济品产出的正外部性特征。首先,表现为农业收益的外部化。农业具有保障国家粮食安全、为工业发展提供原材料、换取外汇、活跃地域经济、福利替代等作用^②,但这种效应却难以通过市场价值计量,也就无法提出相应的补偿,收益存在明显的“外溢”,在我国这种收益外溢突出表现在农产品价格“剪刀差”上^③。其次,农业在保障就业、推进工业化进程、缓解能源危机、推动以生物质产业为主导的产业革命、保护生态环境、传承历史文化等方面均具有显著的正外部性功能。第三,对其他非农产业成本外部化的接受。随着我国工业化和城市化进程的加快,以及对资源掠夺式的开发,使得农业发展的环境遭到严重破坏。因此,农业生产经营者不得不付出额外的成本,来克服这些不良的影响,而这些成本原本应由污染者——工业等非农产业来承担。此外,WTO农业谈判中涉及的非贸易关注问题本质上是农业多种功能性问题,即由于农业多种功能性的存在,农产品自由贸易无法体现和实现农业生产的全部价值,形成贸易保护主义,从而导致贸易方利益损失和减少^④。

2. 农业非经济品产出的负外部性特征。农业生产经营者片面追求粮食产量和经济效益,往往使用大量的农药化肥、杀虫剂等资本密集型生产要素,盲目的深度犁地、连续单一耕作、过度开垦、乱砍滥伐、过度畜牧养殖等,对土壤、水体、大气造成的立体交叉污染日益严重。据2010年2月《第一次全国污染源普查公报》显示,我国农业化学需氧量排放量、磷排放量、氮排放量分别占全国排放总量的44%、67.27%、57.19%。在农业源污染中,比较突出的是畜禽养殖业污染问题,畜禽养殖业的化学需氧量、总氮和总磷分别占农业源的96%、38%和56%^⑤。农业面源污染的加剧,对农业生态环境造成严重的破坏,也引发了一系列食品安全问题。

二、农业多种功能供给不足与市场和政府缘由

农业在国民经济中所占比重日益下降,但农业在国民经济中的基础性地位从未动摇。我国作为农

①杨楠、倪洪兴:《WTO农业谈判中的非贸易关注问题》,载《中国农村经济》2005年第10期。

②吕耀、章予舒:《农业外部性识别、评价及其内部化》,载《地理科学进展》2007年第1期。

③石声萍:《农业外部性问题思考》,载《宏观经济研究》2004年第1期。

④杨楠、倪洪兴:《WTO农业谈判中的非贸易关注问题》,载《中国农村经济》2005年第10期。

⑤第一次全国污染源普查公报,中华人民共和国环境保护部,中华人民共和国国家统计局,中华人民共和国农业部,2010年2月6日。

业大国,农业在推动我国国民经济发展、解决日益增长的粮食需求与农村劳动力就业、协调城乡发展、促进社会稳定和文化遗产等方面均表现出非常突出且不可替代的积极作用。但是,由于农业非经济品产出的公共物品和外部性特征,其价值和成本无法通过市场交易和产品价格来体现,因而无法通过市场机制来增加其有效供给。同时,政府采取的一系列惠农政策,如取消农业税、实行种粮农民直接补贴、农资综合直接补贴等政策,并未使得农产品的价格回归农业的价值,政府在鼓励农业生态功能、社会功能、文化功能等的发挥和拓展方面存在低效率和社会福利的损失现象,农业多种功能供给缺乏有效的财政制度保障和支持。

(一) 农业多种功能供给中的市场失灵

农业非经济品产出的公共物品特征和外部性是造成市场失灵的重要原因。市场失灵论认为,市场在提供私人物品中的巨大作用已得到充分肯定,但由于农业的生态环境保护、农业景观等功能具有不可分割性和非排他性,容易引发这类公共物品供给过程中的“免费搭车”现象,尽管人们认为这类公共品具有正的价值并且原则上愿意付费,但从逻辑上说,自由市场中驱动经济行为的动力不可能会产生公共产品,进而造成农业在生态保护、生态景观保留等公共物品供给的匮乏。因此,农业的非经济品产出的公共物品属性,使得这些非经济品产出不可能完全实现市场化运营,导致市场不可能总会满足公共物品的有效供给。

从农业多种功能的外部性特征看,当农业的非经济品产出带来的社会效益大于农业生产者的私人收益时,就产生了正的外部性。自由市场决策只考虑了私人收益,而没有考虑作为社会收益这一部分的外部收益。因此,农业的非经济品产出所带来的正外部性无法通过市场价格来反映或其价值被市场低估,往往会造成农业非经济品生产的资源投入不足,从而形成农业多种功能的正外部性供给不足的局面。

(二) 农业多种功能供给中的政府不到位

农业公共品产出的供给最终落脚点和实现途径在于政府的职责。如果没有政府支持,粮食安全、景观保留等农业公共品供给将会出现短缺于需求的现象^①,农业多种功能的不断拓展、深化和有效供给,迫切需要财政政策的激励和支持。财政投入是增强我国农业多种功能供给的主要动力之一,也是促进农村经济社会协调发展的重要财力保障。近年来,虽然我国加大了对农业的支持力度,提出了社会主义新农村建设的总体要求,逐步建立了“以工补农”、“以城带乡”的反哺机制,完善了以补偿和反哺为主要内容的经济制度和以新农村建设为主要内容的社会发展制度^②。但是,我国农业财政政策在激励和控制农业多种功能供给方面仍存在明显缺位,特别是在市场失灵的情况下,致使农业生产经营者在决定其生产决策时,很大程度上独立于农业的外部性,而是取决于他们最低生产成本策略,这种情况我们称之为“农业多种功能供给中的政府失灵”,即政府不到位是影响我国农业多种功能供给的重要因素之一。

1. 财政支农政策体系不完善。随着我国财政支农投入力度的不断扩大,已经初步形成了农业生产发展支持政策、农民收入支持政策、农村社会事业发展支持政策,但在农业科技推广、农业生态补偿、农村剩余劳动力转移、农村金融服务等有效促进农业多种功能供给方面的支持政策仍不完善,农业多种功能供给的财政激励机制尚未形成。

2. 财政支农资金投入结构失衡、使用效率不高。农业是我国重要的经济部门,近年来我国财政投入主要集中在农业生产和农村社会事业发展,而对农业科技研发和推广、农业生态环境建设、生物质能源利用、农业观光休闲和文化遗产等功能开发投入所占比重较小,致使这些具有明显外部性特征的农业非经济品产出供给严重不足。同时,由于财政支农管理体制不完善,导致财政支农资金分散使用、效率不高,一些农村公益类基础设施建设项目、重大技术推广项目、农业生态环境保护项目、农村扶贫开发项目等建设进度缓慢,甚至半途而废,难以持续有效的发挥其作用,造成财政支农资金的严重浪费。

3. 财政支农的决策机制不合理。目前,各项财政支农政策资源分散使用,存在“上级替下级决策”,

①R. J. Brunstad, Multifunctionality of Agriculture: “An Inquiry into the Complementarities Between Landscape Preservation and Food Security”, *European Review of Agricultural Economics*, 2005(4), pp. 469~488.

②李传健:《论农业多功能性的实现》,载《经济问题》2008年第6期。

“政府替农民和市场决策”等问题,财政支农“缺位”、“越位”现象明显。由于各级政府财政投入责权不清,使得地方政府在农业生态环境保护、农民土地权益保障、农村社会保障、民俗传承等方面的投入积极性不高,农业的多种功能不能有效开发,农业资源的综合利用水平不能有效提高。

三、完善激励农业多种功能供给财政政策的建议

有效增加农业多种功能供给,应积极发挥政府的主导作用,进一步完善财政支农的激励政策,通过财政扶持、收入补偿等方式,加强政府对农业发展的支持力度,拓宽财政支农的领域及范围,克服农业多种功能供给中的市场失灵和政府不到位。

(一) 进一步加大财政支农的投入力度

1. 积极鼓励农业科技创新。增加对农业科技创新和推广能力建设的支出,积极推广节约资源和保护环境的农业技术,形成稳定的财政资金投入,充分发挥农业科技创新与推广在维护国家粮食安全,保障主要农产品有效供给,加快建设现代农业,持续增加农民收入,突破资源环境约束,实现农业可持续发展,转变农业发展方式,提高农业国际竞争力等方面的重要作用,形成农业外部性内部化的良好技术支撑,有效避免农业外部不经济性的发生或促使外部经济性的产生,从而获得农业系统外部效益最大化。

2. 加快农业发展方式转变。加大中央财政投入力度,积极引导带动地方投资,以发展循环农业、生态农业、观光农业为重点,加快推进低碳农业发展。大力发展循环农业和生态农业,实现农业由单向式资源利用向循环梯级利用、集约高耗型向节约高效型转变,拓展和延伸农业产业链条,推进农业生产清洁化、农村废弃物资源化,实现资源的永续利用和可持续发展;大力发展旅游观光农业,特别是在城郊农村,发挥农业的文化、休闲和娱乐功能,为人们提供更多的休闲娱乐资源。实现农业增长方式由主要依靠土地、农资消耗,向更加依赖科技和资本驱动转型升级,加快农业生产方式由主要依赖自然生产、活劳动投入,向更加注重可控设施生产和机械化转型升级,促进农业功能由以农产品生产为主,向经济、社会、生态多功能并重转型升级。同时,在确保国家粮食安全的前提下,加快推进农业产业结构战略性调整,提高农业综合效益和竞争力,实现农业的现代化。

3. 加大对农村社会事业发展的投入。按照统筹城乡发展的要求,加快社会主义新农村建设,完善农村社会事业投入机制,进一步加大农村教育补贴,完善农村职业培训体系,为农民提供必要的转产转业培训、技术培训和职业就业教育,培养“有文化、懂技术、会经营”的新型农民,全面提高农村劳动者素质。支持农村社会保障体系建设,加快农村医疗、就业、卫生、养老等社会保障体系建设,积极探索失地农民和农民工的社会保障体系,积极发挥农业的社会保障功能。

(二) 完善农业正外部性的财政激励机制

农业多种功能性的有效供给,特别是国家粮食安全、生态环境保护、就业增收、文化传承等农业功能的发挥,需要通过直接或间接的财政补贴来实现,有效实现收益的内部化。农业补贴是保证农业多种功能供给的重要举措,Yrjölä and Kola 研究表明,如果农业支持减少 30%,将导致农业产出减少 20%—30%,若把农业多种功能性因素考虑进去,如环境因素、农业就业情况以及粮食安全等非经济品产出的下降,社会利益会明显减少^①。当前,对农业多种功能供给的财政激励政策,应着眼于农业经济功能、社会功能、环境功能的补贴。

1. 完善对农民生产和消费的补贴。要进一步加大农民收入直补、购买农机具补贴、购买良种补贴、购买生产资料进行补贴等“四项补贴”力度,并加大对市场供需矛盾较突出的农产品生产,如生猪生产、油料生产等的补贴力度和范围,调动农民生产的积极性,有效保障农产品的供给和国家粮食安全,进一步促进农民增收就业,发挥农业的经济和社会功能。同时,要进一步加大“家电下乡”、“汽车摩托车下乡”的财政补贴,有效扩大农村消费,加快农村经济的发展,促进城乡统筹发展。

^①T. Yrjölä, J. Kola. “Multifunctional Agriculture: Cost-Benefit Approach”, Agricultural Economics Research Institute, *Research Reports* 2000, pp. 39~57.

2、加大对农业生态环境建设与保护的补偿。农业是生态系统的重要组成部分,具有涵养水源、净化空气等改良自然生态环境、保护生物多样性等功能。当前应加快建立健全农业生态环境补偿制度,加大对退耕还林还草、土地休耕、生态农业、牲畜饲养方式转变、无公害绿色农产品生产、农业废弃物资源化利用等进行补贴,形成有利于保护耕地、水域、森林、草原、湿地等自然资源和农业物种资源的激励机制^①。积极探索政府财政补偿与市场机制相结合的补偿机制,加快转移支付、专项补贴、生态移民、异地开发、水权交易等多样化生态补偿方式,逐步构建农业生态功能供给的长效补偿机制,避免农民和农业生产经营者为获得短期经济收益而对农业自然生态环境造成破坏。

3. 加大对农村土地流转的补贴力度。农业的多种功能来源于土地资源的多效用性,并由土地资源边际效用所决定的土地资源价值的大小来衡量^②,在土地资源用途可以自由流动的情况下,可以实现农业用地和非农业用地边际报酬的动态均衡。在模糊产权界定和我国实行最严格的耕地保护制度下,我国农地的边际报酬长期处于低水平状态,农业的多种功能不能完全实现为农民的所得。当前,农村土地流转成为我国提高土地利用效率、实现农地价值增值、有效地提高农民收入和社会地位的重要举措,是发挥农业多种功能的有效途径。因此,财政部门应采取多种形式,分级、分类的加大对农民土地流转的补贴力度。对各类利用流转土地开展规模经营的经营主体进行奖励,鼓励和引导农村土地承包经营权流转,推进高效农业发展。促进农业适度规模经营,积极开展规模化、集约化、现代化的农业经营模式,有效促进农业产业结构调整和实现农民增收。

(三) 增强农业外部不经济的财政约束

粗放式的农业生产方式和工业化、城镇化对农业生态环境的负面影响日益凸显,我国农业资源和农业生态环境面临着巨大的压力。征税是矫正市场失灵、实现农业生产负外部性内部化、有效保护农业生态环境的重要途径。即政府对产生的每单位污染收费,使污染者为他们对环境造成的污染负担相应的成本,它既具有调节经济行为减少污染或减少农业外部不经济的作用,又具有为国家公共财政筹集资金的功能。

1. 征收合理的农用化学品输入税。化肥和农药等的大量使用是造成农业污染的重要输入要素,有效约束和规范化肥农药施用量,是控制农业污染的有效途径。当前,应加快完善环境税收体系,对农药、化肥等环境污染产品开征污染产品税。即通过建立农用化学品施用的边际纯收益函数和边际外部损失函数^③,来确定农用化学品输入税,在化肥农药出售环节附加于原价格之上完成征收,使农业生产的环境成本内部化,促进农业生产者减少有潜在污染产品的消费数量或者鼓励农业生产者选择无污染的有机肥等产品,减少人们对农业生态环境的破坏行为。

2. 征收排污费。通过对每单位排放到环境中的污染物收费,可以使污染排放者自行把污染物排放减少到一点,在这一点上,每单位污染物控制成本恰好等于排污者不控制污染所必须缴纳的排污税^④。特别是对规模化养殖企业、农业生产资料生产企业、农产品生产等企业的排污量进行监测,制定统一费率征收排污费。

通过征收以上税收,可以有效调节农业生产成本来限制农业生产经营者采用有损环境的生产方式,减少污染的产生,使农业生产实现经济效益和环境效益的双赢;并通过税收可以激励农村生活、农业生产等基础设施的改进,以减少生活污染物和生产污染物的直接排放,使农村生态环境走上良性循环的轨道。

■ 作者简介:杨刚强,武汉大学中国中部发展研究院讲师,经济学博士;湖北 武汉 430072。

■ 基金项目:国家社会科学基金课题(09CJL013);武汉大学人文社会科学“70”后学者学术发展计划项目

■ 责任编辑:于华东

① 孙新章:《新中国60年来农业多功能性演变的研究》,载《中国人口资源与环境》2010年第1期。

② 李传健、何伦志:《农业多功能性与我国的农业补贴》,载《农业经济》2007年第5期。

③ 王晓燕、曹利平:《控制农业非点源污染的税费理论》,载《水资源保护》2008年第3期。

④ 姚志勇:《环境经济学》,中国发展出版社2003年,第48页。