

# 直接补贴政策的效应分析

湖南理工学院经济与管理系 梁世夫

[摘要] 从2004年实行的直接补贴政策是我国多年农业补贴政策的适应性调整。直接补贴政策对提高农户收入水平、促进农业结构调整、保证粮食有效供给和实现农业可持续发展意义重大。实现直接补贴政策上述预期目标的关键在于直接补贴范围的扩大、力度的增强以及其他与之有关的一系列补充性农业支持政策的完善性。

[关键词] 直接补贴 农户收入 结构调整 粮食安全 可持续发展

由于农业的产业特征以及农产品的公共产品性,无论是经济发达国家,还是发展中国家,均对农户收入实施补贴制度。收入补贴已经构成了政府农业保护政策中最经常和最基本的手段。就农户收入补贴实施机制而言,直接补贴是比较通行的做法。从2004年开始,我国的农业补贴政策也从以往的间接补贴转换到直接补贴轨道上来了。直接补贴政策的效果自然就构成了补贴制度转变中要深入研究的问题。

## 一、直接补贴政策实现机制和实现过程

我国的农业补贴政策开始于二十世纪五十年代的“机耕定额亏损补贴”,后来又发展到农业生产资料、农产品消费和流通补贴。从这些补贴对农户收入影响看,基本上属于间接补贴。经过个别地区的试点后,从

构分工协作、平等竞争的农村金融体系。在我国农村经济产业化发展和结构性调整中,虽然一些大型的龙头企业发挥的作用举足轻重,但相对而言,中小企业和农户在农业经济发展中所占比重更大。积极发展中小银行,借此改变金融结构调整严重滞后于经济结构调整的状况,对于促进经济结构,特别是农业结构调整,具有至关重要的作用。因为相对于大银行,中小银行经营灵活,具有服务于中小企业和农户的信息优势和成本优势。许多发达国家的中小银行,对于解决中小企业融资问题发挥了重要作用。当然,即使是中小银行也难以将金融服务覆盖分散的众多农户。因此,允许并有条件地支持民间合作金融的发展,对于增加农村金融服务供给,促进农村金融竞争具有积极意义。农村民间金融的存在基础是民间的乡土信用资源。它具有借贷手续简便的特点,与农村资金需求的主体之间有较强的亲和力。据有关专家学者的考察,农村民间金融的发展,可以减少地下金融活动,降低民间利率,促进农村金融市场的竞争,还会激发和推动正规金融组织的改革创新,可以更好地满足农村各方面对金融服务的需求。

2、改革农村金融市场准入制度,建立有效的农村资金回流机制。为了减少农村资金流失对农业结构调整和农村经济发展产生的负面影响,国家应制定相关政策,要求在县域设立的商业银行必须有一定的比例,将吸收的存款以一定比例向当地农户和农业企业贷出,通过市场准入制度来减少农村资金外流。对于农村资金通过邮政储蓄渠道流失的问题,中央人民银行可通过再贷款的形式,通过农村信用社或其他金融机构,使农村资金有效回流。这种资金回流机制的建立,必将有效缓解农村信贷资金紧张的问题。

3、全面深化农村信用社改革,鼓励其制度创新、服务创新,进一步发挥其农村金融的主力军作用。加快以产权制度为重点的农村信用社微观体制改革。在认真贯彻国务院《深化农村信用社改革试点方案》的基础上,结合各地经济发展水平和农村资金状况,积极搜索各种行之有效的股份合作制商业银行模式,使产权明晰、组织规范、法人治理结构科学。为此,甚至可吸收区域外资本参股农村信用社,提高其经营管理水平和竞争力。对于农村金融需求分散、单位需求规模小、交易成本高、需求的季节性和时效性强等特点,农村信用社因为点多面广,具有服务的比较优势和组织基础。因此在政策上,政府应通过免征利息税、降低营业税和所得税税率的优惠政策,支持和鼓励农村信用社的改革。考虑到农村金融需求的多样性、但规模较小的特点,新成立机构成本过高难以运转。在业务上,鼓励农村信用社将业务层面的改革与突破金融分业经营的体制结合起来,给予其拓展业务领域、开展混业经营的政策支持。如在传统的存贷款业务之外,允许其开展扶贫的政策性业务,代理农业保险等。

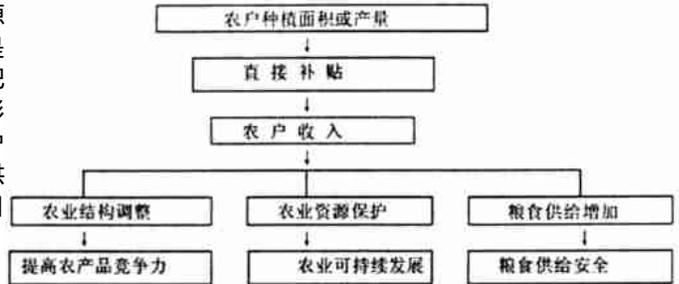
4、加快农村金融监管制度改革,逐步形成以省级政府为主导,鼓励适度竞争与防范风险有机结合的新型农村金融监管体系。《深化农村信用社改革方案》提出,将农村信用社的管理交由地方政府负责,中央政府对省级地方政府监管机构予以监管。这种新的监督管理体制正是由我国农村金融需求的多样性和地区差异的悬殊性所决定的。中央政府的金融监管部门将农村金融的市场准入和监管权限逐步移交省级部门,有利于发挥地方政府对农村金融,特别是农村民间金融的监管作用,增强其防范区域金融风险的责任和积极性,分散全国的金融风险。

[参考文献]

- [1] 吴晓灵,《调整农村金融政策 促进农业快速发展》,《光明日报》,北京,2003-9-26.
- [2] 国务院发展研究中心金融研究所:“邮政储蓄必须与邮政体制联动改革”,《中国经济时报》,2003-12-1.
- [3] 马晓河、姜长云:“加快农村金融体制改革的若干建议”,《中国宏观经济信息网》,2003-12-08.
- [4] 陆磊:“农信社改革模式需要改革”,《财经》2004-1-27.

2004 年起,农业补贴制度从间接补贴转向了直接补贴。农业补贴制度转换的主要原因除了是适应农业补贴的一般规律外,更主要的是提高补贴效率。通过提高补贴效率更好地实现我国农业经济发展新阶段的目标:提高农户收入;促进农业结构调整的深化,提高农产品竞争力;保证粮食有效供给;促进农业资源保护,实现农业经济的可持续发展。为了更好地观察直接补贴制度的效果,首先要从直接补贴制度作用发挥的机制入手。根据各地试点的实践,直接补贴制度实施机制是:

首先是政府确定直接补贴资金来源和数量并确立补贴的范围和标准;然后是各级政府或机构按照补贴范围和标准把直接补贴金按照一定方式下发到农户,形成农户收入。在经济收入的动力下,农户自觉地深化农业结构调整,增加粮食供给,保护农业资源。直接补贴政策预期目标实现过程的具体过程是:



## 二、直接补贴政策的效应分析

直接补贴政策的作用机制是以农户种植粮食的面积或产量为基础,由一定的机构或组织把政府对农业支持的一部分资金作为直接补贴资金直接发给农户收入以稳定农户收入,诱使农户保护农业资源、深化农业结构转换,提高农产品竞争力、保障农产品的有效供给。因此,分析直接补贴政策的效应就应该从直接补贴制度所设计的补贴资金来源、数量,补贴范围等方面入手,分别观察这些制度因素对农户收入、农产品供给、农业结构调整和农业资源保护的具体影响。

1. 收入效应分析。农业经济活动对农户而言首先是获得一定的经济收入,保证农户基本生存需要。农户农业经济活动的纯收入 = 农产品种植面积 × 农产品单位产量 × (价格水平 - 成本) - 农户的税费。在不考虑农产品价格、农业生产成本和农业税费水平的前提下,政府对农户的种植面积或产量给予一定额度收入补贴,无疑是有助于稳定或增加农户收入的。即政府对农户种植面积或农产品产量补贴的水平越高,越有利于农户收入的稳定或增加。所以,从农户能够获得的直接补贴额度多少而言,一是享受直接补贴的农产品产量或种植面积量,二是取决于政府直接补贴的范围,三是直接补贴标准。

直接补贴的范围在一定程度上影响补贴面积或总产量水平。目前的直接补贴范围主要是粮食生产,即水稻、玉米、大豆、小麦等主要农产品。凡是粮食生产者都可以获得直接补贴。从这个意义上讲,只有粮食生产的农户才能够获得直接补贴,稳定或增加收入。因此,直接补贴政策能够在一定程度上改善粮食与经济作物收益上的差别,农户可以据此而增加粮食种植面积,增加粮食总产量,并进而提高粮农经济收益。直接补贴对农户收入的贡献程度,则要依赖于直接补贴额度或水平和农户种植面积或产量。首先,按照粮食产量补贴。如果按照 1998—2001 年平均粮棉油价格补贴平均 605.3775 亿元为直接补贴资金计算,按 2003 年国家统计局 2002 年国民经济和社会发展统计公报的数据,2002 年我国乡村人口为 78241 万。如果直接补贴基金的效率是 100%,那么,直接补贴可增加农民收入 77.37 元。这样,2002 年我国农户人均纯收入就是 2553.37 元。2002 年直接补贴占农民人均纯收入比率则是 3%。“九五”期间农户人均收入平均增加率是 4.72%。再加上直接补贴收入效应,农民人均收入增长率就是 7.72%。2001 年城镇居民个人可支配收入比上年的增长率是 8.5%。可见,尽管直接补贴政策对粮食生产农户的收入具有“稳定器”的作用,但作用程度对保证城乡收入同步增长都有一定难度。直接补贴政策对粮食生产农户的收入推动是有一定限度的。

2. 粮食安全效应分析。“粮食安全”这个概念是 1974 年第一次世界粮食首脑会议首次提出的。1996 年第二次世界粮食首脑会议对粮食安全的含义做了第三次表述:让所有的人在任何时候都能享有充足的粮食,过上健康、富有朝气的生活”。我国政府虽然是在 2000 年才首次提出了国家粮食安全体系问题,但从农业生产的实际上看,我国政府一直都十分重视粮食生产。农业生产中的“以粮为纲”就是证明。虽然专家们对于粮食安全的理解还不统一,但从含义上讲,粮食安全包括粮食数量安全和质量安全的无可疑义的。

粮食生产主体是农户。农户是否提供安全粮食数量关键取决于粮食生产收入水平的高低。粮食生产收入水平越高,农户越有积极性提供更多的粮食。农户的粮食供给数量与粮食生产收入呈同方向关系。直接补贴范围首先就是粮食生产,所以,直接补贴提高了种粮收入会调动农户粮食生产的积极性。尽管直接补贴制度与粮食供给方向是一致的,但直接补贴对粮食生产支持程度的关键是直接补贴水平对农户种粮收入的贡献度的高低。直接补贴对农户种粮收入的贡献越大,农户越有动力增加粮食生产。粮食供给安全目标的实现度越有保证。如果农业资源应用上没有替代性,只能生产粮食,那么,直接补贴由于增加了粮食生产的收入,农户一定会增加粮食生产。在市场经济体制下,农业资源应用上的替代性十分显著。如果再根据上面直接补贴制度对农户种粮收入的贡献程度以及我国粮食生产成本收益率递减趋势分析,目前的直接补贴的力度对保证粮食数量安全目标的实现虽然有一定的作用,但其作用的程度不能过高估计。要使直接补贴政策成为调动农户粮食生产积极性的有效手段,首先要提高直接补贴对粮食生产收入的贡献度。

质量是粮食安全不可缺少的重要方面。直接补贴政策对粮食的质量安全的促进作用有多大是分析

直接补贴政策的粮食安全效应中必须考虑的内容。这不仅是粮食安全固有的要求,也是我人民温饱生活解决后追求生活质量阶段上粮食生产所必然面对的新问题,也是我国生产中农业资源污染严重下农业生产要特别解决的问题。但直接补贴政策所设计的补贴范围上对粮食安全的关注却很有限。因此,直接补贴政策可能在一定程度上会刺激粮食生产数量,但对提高粮食生产的质量作用有限。

3. 结构调整效应分析。直接补贴政策除了有增加农户收入和保证粮食有效供给的作用外,还具有深化农业结构调整的作用。直接补贴的结构调整效应是通过政府所确定的直接补贴范围实现的。一是直接补贴的范围确定后,可以改变享受补贴农产品与不享受补贴农产品收益上的差别。在收入最大化动机下,农户生产中会减少不受补贴产品生产,增加享受补贴农产品的生产,从而改善农业结构。二是直接补贴政策所涉及的优良农产品种子补贴实施,有利于农户增加优质农产品生产,减少劣质农产品生产,从而改善我国的农产品品质结构。因此,直接补贴政策的补贴范围确定后,一旦形成享受补贴与不享受补贴农产品形成的收益上的差异或对优质农产品生产上优惠,直接补贴政策就发挥了巨大的深化农业结构调整作用。直接补贴政策所涉及的有利于农业结构调整的要素越多,农户调整农业结构的积极性就越大,我国农业结构调整的进程也就因此而越快,我国农业经济的整体素质和效益也就得到了显著提高。农户调整农业结构除了受到收入和优质品种子的制约外,生产技术也是特别重要的约束。因此,直接补贴政策发挥促进农业结构调整深化作用中,对农户的生产技术实施补贴是要引起注意的。对农业生产技术补贴不仅有利于农业技术成果转化,也能够从根本上提高农民生产技术能力,克服结构调整的技术风险,也是农民的急需所在。可见,直接补贴政策不仅要形成调整的农产品收益提高,用经济利益调动农户增加优质产品生产,减少劣质品生产,还要从风险弱化的角度给农户提供技术支持。这是进一步地提高我国农产品竞争力的核心所在。因此,直接补贴政策的补贴范围要在农业技术支持上有所作为才是。

4. 农业资源保护效应。长期以来,人们认为农业的功能只是单一的农产品生产。随着生态环境保护和可持续发展理论逐渐深化,对农业功能的认识已经从传统的农产品生产功能演变为农业的多功能,即农业的功能除了提供农产品外,还有土地占有、环境、农产品安全和文化的功能。对农业多功能认识,引导了农业补贴政策的目标逐渐从农户的农产品产量和收入转向生态平衡的维护等方面上来。所以当农产品供给基本保证后,农业补贴的重点也就逐渐地在补贴农户收入的基础上转向农业资源的多纬度应用,不断突出农业的环境功能。因此,农业多功能理论成为农业直接补贴政策的理论基础。我国农产品供求格局从1998年就已经出现了总量上供求略有节余局面。我国的生态环境由于多年的片面追求经济增长而出现了严重问题,农业环境也相当严重。农产品污染不仅已经严重地威胁着人民健康生活,也严重地制约着农产品竞争力。因此,在农产品总量供给已经略有余额的前提下,农业补贴政策适时支持农业多功能化,增强环境保护能力的时机已经成熟。对主要农产品直接补贴增加农户收入会强化农户更加珍惜宝贵农业自然资源,更好地保护农业资源的经济动力。农户保护好、利用好这些农业资源,就是增加农业收入。值得指出的是,目前的直接补贴政策尽管对农户自觉地保护农业资源有很大的经济动力,但直接补贴政策促进农户保护农业资源的动力仍有相当大的潜力。如果对保护农业资源环境予以适当补贴,即期看有助于增加农户收入,改善生态环境,远期看有助于保护农业生产能力,防止未来农产品生产量和农户收入的下降。因此,直接补贴政策对农户“亲环境生产”予以一定补贴,即对绿色产品补贴,对不用化肥、农药等化学物导致的减产予以适当补贴,广大农户自然减少化肥、农药使用量,增加有机农业比重,实现农产品清洁生产,加快我国的农产品清洁生产进程,从而实现农业经济的可持续发展。

## 结 论

从农户经济行为与直接补贴政策实施的内在机理上讲,直接补贴政策对提高我国农户收入水平、推动农户深化农业结构调整和强化农业资源保护都具有十分重要的导向作用。从直接补贴政策引导农户行为实现政府直接补贴政策预期目标的拟和程度上讲,直接补贴政策作用发挥的程度要依赖于直接补贴政策的支持程度。直接补贴政策的程度越大,农户行为就越有利于政府预期目标的实现。从实践上讲,直接补贴制度已经成为引导农户行为的重要变量。直接补贴政策不仅稳定了农户收入水平,并且还在一定程度上提高了农户农业经济活动收入水平;在经济利益追求下,农户不仅积极调整生产结构,提高农业经济效益,也更加珍惜农业资源,保护好农业资源,用好农业资源。但从直接补贴政策对农户收入的支持力度上讲,还存在很大局限性;从补贴范围上讲,目前的直接补贴政策对农户的“亲环境生产”补贴、对农业生产技术补贴、对农业生产资料补贴仍然存在着很大的有限性。因此,目前的直接补贴政策虽然对解决我国农业经济中农户收入问题、结构调整问题和环境保护等问题有一定的促进作用,但现有的直接补贴政策范围和力度对有效地解决上述问题尚有力不从心。要从根本上解决这些问题,直接补贴政策要不断地扩大补贴范围,增强补贴力度的同时,其他方面的制度创新也要尽快地推行,形成多种手段有效结合的共同驱动之势。

### 【参考文献】

- [1]李国祥. 现阶段我国农业补贴政策选择[J]. 经济研究参考 2003, (72)
- [2]何忠伟, 蒋和平. 我国农业补贴政策的演变与走向[J]. 农业经济导刊 2004, (2)
- [3]商务部国际贸易合作研究院. 绿箱国内支持政策有效性分析[J]. 经济研究参考 2003, (57)

# 福建省民营经济企业集群发展战略

福州大学管理学院 黄文馨 李军晓

[摘要] 福建省民营经济不具有相对的技术优势和成本优势,应当选择企业集群战略,推动其发展壮大。目前企业集群发展上存在问题,应当对企业集群进行区域的产业分工,加强工业园区和专业市场建设,推动企业集群学习和创新,建立行业协会来实现企业集群战略。

[关键词] 民营经济 企业集群 竞争力

2002年,福建省民营经济国内生产总值已达到全省国内生产总值的一半,民营经济已成为我省经济的主体,在建设海峡西岸经济区中将发挥更重要的作用。但随着长江三角洲和珠江三角洲民营经济的快速发展,福建省民营经济发展面临新的威胁,并已凸现出自身的劣势。广东省的民营经济,相对资金密集、产品科技含量高、附加值高,其中家电、陶瓷等产品已形成相当大的规模,在国内市场拥有很高的占有率,经过较长时间的积累,已具有雄厚的技术资金实力,在推动产业升级中发挥了重要作用,竞争力得以进一步加强。浙江省的民营经济主要集中于劳动密集型的传统小商品产业,如纺织、皮革、领带、印刷品、小电器、打火机等,通过发展地域的企业集群降低成本,依托专业市场,把产品辐射到全国各地,从而使浙江省经济在全国名列前茅。福建省的民营经济,无论从总量上还是从单体企业规模上都不具有相对优势,产品科技含量上不及广东,产品成本优势上不及浙江,闽货出省难是福建省民营经济实力不强的反映。进入21世纪后,福建省民营企业已经开始出现成批外迁的势头,如恒安集团、七匹狼集团、劲霸时装公司、天香集团、实达集团等把企业有关核心部门迁到长江三角洲地区<sup>[1]</sup>,或抽资转移到投资报酬率较高的地区办厂。福建省民营经济的发展面临新的战略调整。

## 一、发展企业集群是提升民营经济竞争力的战略选择

企业集群是指集中于一定区域内特定产业的具有分工协作和竞争关系的企业和组织的集合体。不同的学者对这种纵向联系的地理集中的组合称法不同。集群之所以认作“产业集群”,因其有特定产业的内涵;之所以认作“企业集群”,因其有企业集群的特征<sup>[2]</sup>。企业集群具有以下优点:(1)有利于降低成本。集群内企业共享基础设施和市场信息,获取外部规模经济。由于高度的分工协作,企业在专业化生产中获取了内部规模经济。(2)有利于提高技术溢出。集群内企业相互学习,推动生产技术和经验管理的低成本扩散,一方面提升产业的竞争力,另一方面进一步降低了企业创业的进入障碍,起到了新企业的孵化器作用。(3)有利于资源的集聚和产品的市场辐射。由于规模经济和范围经济的共同作用,使企业集群具有相对较高的投资回报率,从而吸引社会资源的集聚并转化为资本。由于企业集群与专业市场的共生性,企业集群的产品依托专业市场,提高了市场辐射力。

我国的民营企业平均寿命为2.9年,所以从总体上讲,绝大多数民营企业很难经过较短时期的自身积累而壮大起来。由于社会诚信的短缺,企业的代理成本和风险较高,这样民营企业的法人治理结构变革困难重重,企业很难利用资本运营来组合优化社会资源把企业做大做强。相反地,当企业大到一定规模后,由于监督成本和协调成本增加,又裂变为更多更小规模的企业。所以,要降低生产成本,除了依据科技进步、加强管理、提高生产效率之外,很重要的选择是获取外部规模经济、降低交易成本、加强企业间的协作和学习。发展并壮大企业集群,是福建省民营经济提升竞争力的战略选择。当前世界经济版图还是由集群所主导的经济<sup>[3]</sup>。联合国贸易发展大会的《2001年国际投资报告》指出:“国际投资不再向低成本方向转移,而是向产业集群方向转移”。浙江省经济实力,主要是由民营经济的企业集群所支撑。我省的晋江市在2004年全国县域社会经济综合发展指数上排在第18位,其90%的工业产值是由产业集群所创造的。

## 二、福建省民营经济企业集群发展中存在的问题

福建省民营经济企业集群形成的方式大致可分为三种:

(1)资源导向的内生型企业集群。由于地域具有独特的自然资源禀赋,当地企业对资源进行加工,其生产能力超过当地的要求,产品不断地向外扩散,随市场辐射半径的扩大,更多地企业进入该产业,并逐渐地形成分工协作的网络,以降低成本,提高效率。如南安的石材、德化的陶瓷、安溪的茶叶、古田的食用菌、连城的地瓜干等产业,都是立足于当地的资源优势,经过相当长时间的演变而形成具有一定规模的企业集群。

(2)产品导向的衍生型企业集群。随社会经济的发展,市场上出现新的需求,一些企业抓住了市场机会,开发新产品而获得成功,起到了示范作用。本村、本乡的亲缘和地缘关系带动了许多投资者加入该产业,企业集群的地理边界以密集于本村本乡为中心逐渐向外扩张,形成了村域块状经济、乡域块状经济,甚至县域块状经济,出现了“一乡一品”、“一区一业”的企业群落。如福安的电机、长乐的纺织、石狮的服装、晋江的鞋

[4]秦富,王秀清,辛贤等.国外农业支持政策[M].中国农业出版社(2003)

本文是国家自然科学基金资助课题:中西部城镇化加速发展期粮食安全长效机制研究(70473028)的阶段研究成果