

公共财政视角下的粮食补贴政策评析及其建议

——基于湖南省湘阴县的调研数据

杨林

(湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 从湖南省湘阴县的调研数据看, 近几年粮食补贴政策形成了多赢格局: 增产增收, 农民种粮积极性有所提高; 从根本上转变了基层政府职能; 与粮食间接补贴脱钩, 国有粮企成为市场竞争主体; 粮食补贴资金的使用效率提高, 逐步化解和释放各级财政风险。但粮食补贴政策仍存在一些执行偏差, 包括粮食补贴政策目标的定位偏差、粮食补贴政策的功效偏差、补贴资金发放的成本偏差、粮食直补面积偏差等。为此, 提出应明确粮食补贴政策目标, 适度提高粮食补贴标准, 实行“粮食综合直接补贴政策”, 建立农民补贴信息网络平台, 制定《粮食补贴条例》。

关键词: 公共财政; 粮食补贴; 政策; 湘阴县

中图分类号: F812.8

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)03-0008-05

On Evaluation and Recommendations of Grain Support Policy in the Perspective of Public Finance

——Based on Research Data of XiangYin County, Hunan Province

YANG Lin

(College of Economics, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: This article reviews the literature related to food subsidies. Based on research data of Xiangyin County, Hunan Province, the article analyses the win-win situation for food subsidy: farmers' income has increased and they are more willing to produce more grain, the government function is separated from indirect subsidies of grain and the state-owned grain enterprises become the main competition in the market, the fund of food subsidies is more efficient, and dissolve and release of the financial risk at all levels gradually. While there are still some problems when implementing the food subsidy policy, namely, the targets deviation of food subsidies policy, the effect deviation of food subsidies policy, the cost deviation of releasing the subsidies funds, the area deviation of food subsidies. Furthermore the paper puts forward a policy recommendation, that is to clear the targets of food subsidies, to improve an appropriate standard of food subsidies, to implement "grain complex direct subsidies policy", to establish an information network platform for farmers, to draw up the "food subsidy laws."

Key words: public finance; food subsidy; policy ;Xiangyin county

粮价稳则政局稳, 粮食安则国家安。2008年由于国际粮食短缺导致粮价飞涨, 粮食危机引发社会动荡, 甚至导致近二十个国家发生粮食骚乱。对于一个13亿人口的发展中国家来说, 粮食危机予以警示: 粮食安全是头等大事。

古往今来, 粮食安全依赖政府的调控。“五谷食米, 民之司命也”, 春秋时期管子推行轻重论, 控制谷物,

“以重射轻、以贱泻平”, 从而保障粮食安全和社会稳定。如今, 粮食补贴是粮食安全的政策保障, 粮食生产需要政府采取财政补贴, 同时也是保障粮食安全的国际惯例。我国近几年的粮食补贴制度正经历从流通环节的间接补贴(暗补)改为生产环节的直接补贴(明补), 调研并评价粮食补贴政策的执行绩效, 进一步完善制度安排, 无疑具有极为重要的现实意义。

收稿日期: 2009-04-28

基金项目: 湖南省社会科学重点研究基地开放基金项目资助(06K013); 湖南省软科学基金一般项目(2007ZK3068)

作者简介: 杨林(1970-), 男, 湖南湘阴人, 讲师, 中南财经政法大学博士研究生, 研究方向为农村财政。

一、有关文献综述

关于粮食直接补贴政策目标。段云飞(2009)认为粮食直接补贴政策的目标只能定位于减少粮农市场风险, 使之获得相对稳定的收入, 而不能将其作为农民

增收的重要来源。张红玉(2008)认为在近年来我国粮食供求逐步从短缺转向基本平衡的情况下,粮补政策目标应从“增产”转向“增收”。

关于粮食补贴方式。吴雄周、曾福生(2008)认为,制度成本和制度收益对比关系决定了中国粮食补贴制度变迁的方向为粮食直补,选择的模式为强制性制度变迁^[1]。粮食补贴方式改革概括为“两种类型,四种方式”:一种是安徽和吉林与粮食交售数量不挂钩的直接补贴类型,分为按往年交售商品粮数量计算补贴和按计税田亩以及计税常产补贴两种方式。另一种是河南和湖北实行的与粮食交售数量挂钩的价差补贴类型,又分为河南的价内补贴和湖北的价外补贴两种方式^[2]。袁隆平(2008)认为,按土地面积补贴,种一亩地给多少钱,会导致种好种坏一个样,应该按农民卖给国家的粮食数量进行补贴,才能调动积极性;杨秀琴(2007)认为,直接补贴不能代替保护价,应将其与价格挂钩的不固定补贴相结合,并把粮食补贴与农业产业结构调整相结合,以更好地发挥粮食补贴政策的作用等。

关于粮食补贴标准。袁隆平(2008)指出,补贴太少了,农民种粮的收益远远不及外出打工的收入,国家补贴石油,补在私家车上300亿,这些钱应该补给农民! 农业部长孙政才(2008)指出,完善粮食补贴政策,中央财政应在现有基础上逐年较大幅度增加对农民种粮的补贴规模;完善粮食最低收购价政策,逐步理顺粮食价格,使粮价保持在合理水平,使粮农能够获得较多收益;完善粮食风险基金政策,逐步取消主产区资金配套^[3]。杨秀琴(2007)认为应拓宽粮食补贴资金来源,加大补贴力度。林黎(2004)认为,应建立适合我国国情的分摊机制和产销区间的直接补贴资金转移机制。

关于粮食补贴政策效果。王娇、肖海峰(2006)认为按计税面积补贴对农户粮食产量没有任何影响;按播种面积比按商品粮数量补贴的增产效果好;补贴方式在当前补贴标准下对粮食产量的影响不大^[4]。赵晓峰(2008)认为,粮食直补表现出实践悖论:有些地方农田丢荒严重,粮食增产、农民增收的效果并不明显,与粮食直补政策目标相悖,说明当前中国的粮食安全和农业发展面临着潜在的深层次的结构性矛盾需要克服。吴成福(2006)认为,补贴方式地区差异大,政策落实不到位,建议建立监督机制,提高政策的执行效率。

粮食补贴研究文献较多,综合国内相关文献,可以得出三个结论:一是补贴标准过低,资金来源过窄,补贴标准确定的随意性强;二是不同地区粮食直接补贴政策的执行效果和效应情况并不一致,甚至相差较大;三是对于改进政策的分歧较大。由上可见,从公共财政的视角对粮食补贴政策评析的文献少见。

原农业部长何康指出,“提高粮食单产、保障粮食安全一靠科技、二靠投入、三靠政策”。但粮食安全具备公共物品基本属性(非竞争性和非排他性),因而也是一种特殊的公共物品,存在市场机制失灵,必须借助政府干预与财政扶持,才能矫正市场失灵。即,粮食作物研发存在外部性,还得靠财政支持;粮食种植投资收益率低,也得靠财政补贴;政府惠农政策更得靠财政扶持。

公共财政的基本理念就是“举公众之财、办公众之事、向公众透明”^[5]。笔者试图从公共财政视角,以湖南湘阴县实施粮食直补政策以来的实际情况为例,以点带面,从微观政策绩效评析到宏观政策调整,评析湖南粮食直补政策,并相应提出调整建议。

二、粮食补贴政策执行成效

按照中央统一部署,自2004年以来,湘阴县取消了农业税,并按计税面积相继实施并严格兑现了粮食补贴政策(包括种植面积直补、良种补贴以及购买农机具补贴),2006年新增了农资综合补贴(表1)。调查显示,“一消四补”这项复杂的系统工程,引起了巨大的社会反响,产生了显著政策效益(政治、经济、社会),从农民、乡镇干部、粮企和国家四方出现了共赢格局,所带来的影响已经远远超出改革本身。

表1 2005—2009年湘阴县粮食补贴发放标准

项目	2005	2006	2007	2008
补贴面积/万公顷	3.193	3.193	3.193	3.193
每亩粮食面积直补/元	13	13	13.5	13.5
每亩农资综合补贴/元	0	14.1	31.8	80.6
早稻	10	10	10	10
每亩良种补贴/元	15	15	15	15
中稻	15	15	15	15
晚稻	7	7	7	7
农机具补贴/万元	60	70	200	580

数据来源:湘阴县财政局

1. 粮食增产、粮农增收,种粮积极性有所提高
粮食直接补贴政策的主要目标是保护粮食生产、保障粮食安全。实行粮食直接补贴政策,把通过流通

环节的间接补贴调整为粮食直补, 补贴资金直接发放到粮农手中, 调整了原有的利益分配格局, 凸显了保护粮农利益; 近年来, 农民收入增长缓慢, 城乡收入差距加大, 通过粮食明补方式, 体现了公共财政调节收入分配职能。从湘阴县调研数据(表2)显示: 种植面积增加了、粮食产量增加了, 粮农收入增加了, 农民的种粮积极性相应提高。

表2 湘阴县粮食生产与农民收入情况

项目	2004	2005	2006	2007	2008
粮食播种面积/万公顷	8.88	9.01	9.33	9.34	9.87
粮食总产/万吨	52.5	54	55.7	57.5	60.4
农民人均纯收入/元	3 558	3 862	4 175	4 496	5 166

数据来源: 湘阴县统计局。种植面积按复种指数统计

2. 多予少取, 从根本上转变了基层政府职能

农村税费改革前, 乡镇干部主要任务为催粮要钱、摊派收费、计生罚款, 乡村债务累积, 群体性事件增多, 稳定的背后潜藏着深层次的矛盾。有识之士发出了“农村真穷, 农民真苦, 农业真危险”的呐喊, 引发了社会各界的关注, 受到党和政府的高度重视, 三农问题成为党和政府的工作的“重中之重”。

粮食直接补贴被誉为惠农政策的里程碑, 标志着我国总体进入了“以工促农、以城带乡”发展阶段。从税费改革到取消农业税、再到粮食补贴, 从大规模财政转移支付到建立农村新型合作医疗、再到农村基础设施建设; 农民真正得到了看得见、摸得着的实惠; 乡镇政府职能从取到予, 主要提供公共产品与公共服务, 体现了公共财政的本质, 有效地改善和密切干群关系, 扭转了基层政府在农民心目中的形象和地位。公共财政的阳光照耀农村、惠及农业、温暖农民。

3. 与粮食间接补贴脱钩, 国有粮企成为市场竞争主体

过去国有粮食企业吃政策饭、存在软预算约束, 不顾运行成本、缺乏效率, 成为财政负担的“黑洞”; 实行直接补贴农民后, 国有粮食企业不能依赖政府政策而生存, 成为一个市场经营主体, 必须按照市场规律经营粮食, 必须自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展。

4. 财政资金的使用效率提高, 逐步化解和释放各级财政风险

过去实行粮食间接补贴政策, 流通环节费用大, 中间利益流失多, 致使保护农民的效率下降; 粮价走低, 粮库不可能顺价销售, 粮食库存增加, 库存费用

和贷款利息增加, 降价销售亏损增加, 使财政不堪负担, 国家财政支出效果很不理想。粮食流通体制市场化改革, 建立粮食直接补贴制度, 透明度高, 可控性强, 效益明显。同时, 对国有粮食企业的“三老”(老人、老账、老粮)问题划断解决, 使地方政府和财政看到了解决粮食财务挂账问题的希望, 也使中央财政的“或有债务”逐步得到化解和释放^[6]。

三、粮食补贴政策执行偏差

1. 对粮食补贴政策目标的定位偏差

2007年财政部文件《关于做好2007年种粮农民农资综合直补工作的通知》, 明确提出补贴政策的目标是“鼓励多种粮、多调粮、产好粮, 促进粮食生产和农民增收。”粮补的资金分配主要与产量挂钩, 实行“进一步向粮食增产快、商品量大、优质稻谷产量多的地区倾斜”的原则。从政策定位上看, 虽然我国粮食补贴政策目标设定为增产和增收, 但首要目标是“增产”。从补贴性质看, 属于WTO政策框架内贸易扭曲的补贴方式, 会引起产量增加、价格下跌, 从而受到限制。除非采取其他一般性收入补贴政策, 才能弥补农户减收, 保障“增收”。现有粮食补贴政策是与粮食供给短缺相适应的政策, 其目标以“增产”为重点, 兼顾“增收”, 受供求规律的影响, 产量增加并引起价格下跌, 农户必须承担部分市场利益流失的代价, “增产”制约了“增收”的实现^[7]。

2. 惠农补贴政策的功效偏差

2004年以前, 我国粮补资金主要用于流通领域, 粮食价格补贴政策无法保证农民“增收”目标, 因此, 我国粮食补贴制度从流通环节的间接补贴改为生产环节的直接补贴。粮食补贴确实给粮农增加了收入, 但种粮比较效益持续走低, 农民种粮的机会成本居高, 在一定程度上抵消了种粮补贴所激发的农民种粮积极性, 种粮不合算也是农民的普遍看法和现实情况。

以2008年湘阴县东塘镇李公塘村每亩双季稻为例, 亩产800公斤, 每公斤市价1.82元, 亩收入为1440元, 扣除直接成本(种子、育秧、犁田、化肥、农药、水电、收割)630元, 亩销售收入为826元; 加上粮食直补每亩80元, 不考虑人工费, 每亩双季稻收入也才900元。从机会成本来看, 一个一般壮劳动力外出打工一天也能挣80元左右, 确实得不偿失。可见, 在大的市场经济环境下, 通过粮食直补, 增加收入微薄, 农业比较效益低下, 过低的粮食补贴标准势必会影响

农民种粮积极性。

表3 每亩双季稻生产利润表 元

项目	金额
销售收入	1456
直接成本	630
种子	30
育秧费	20
农药	50
化肥	230
水电费	10
犁田费	150
收割费	140
销售利润	826
粮食直补	80
净收益	900

数据来源：湘阴县东塘镇李公塘村五组农户记账整理提供

3. 补贴资金发放的成本偏差

资金兑付工作量大，发放成本高。根据湘阴县做法：每项粮食补贴都需要基层财政部门多次入户，经过对农民种粮情况的重新核实补贴金额，组织领取签字，存入邮政储蓄账户，程序繁杂，农村地广人散，要把每一笔补贴资金兑现给农户，确保粮食直补政策落实到位，确实非常不易。同时在落实粮食直补政策上由于财政、金融部门之间缺少必要的信息平台，也造成人力、物力、财力的重复，农民对政策缺乏必要的了解，对政策落实缺乏必要的监督。

4. 粮食补贴面积偏差

依据湖南省粮食直补和综合直补实施办法，补贴政策规定，补贴面积按农村税费改革时核定的农业税计税面积扣除其中的按规定转为非耕地的实际种植面积确定。在政策执行过程中出现了一些问题：一是补贴面积不实。以湘阴县李公塘村为例，按2004年以前上报农业税计税面积核算补贴面积为85公顷，实际种植面积为102.67公顷，补贴率为82.8%，存在较大差距；二是按核定的农业税计税土地面积，农民种效益高的经济作物也领补贴，甚至撂荒也能领补贴。三是增减耕地面积不能及时调整，承包田成为宅基地也能领补贴，降低了粮食补贴的效用。

四、完善粮食补贴政策的建议

1. 明确粮食直补政策目标

实现从“增产”到“增收”的粮补政策目标的转

变，不仅有利于化解农民“卖粮难”、“储粮难”问题，有利于缩小城乡差距、促进城乡和谐，有助于实现整个经济持续均衡增长的发展目标，而且也是公共财政收入分配职能的本质要求。由于我国农村人口众多，短期内财政难以大幅度提高对农民的一般性收入补贴，所以，除逐步增加粮食补贴占支农支出的比重外，还应选择效率更高的政策目标。集中有效财力，以“增收”为首要目标，不仅可以稳定粮价，而且可以通过不同补贴方式的搭配，对粮食生产起到双向调节作用，确保粮食供应安全。

根据供给原理，产量与价格之间负相关，当前以“增产”为主要目标的补贴，在粮食生产潜力充足的前提下，产量逐步增加、供大于求，导致粮价下跌，“增产”不“增收”，使农户陷入“多收了三五斗”的困境^[8]。但以“增收”为首要目标的政策却具有更好的调控弹性，当粮食供不应求时，种粮“增收”可以起到激活生产潜力、增加产量、平抑价格的作用；当粮食供过于求时，政府通过“优质补贴”达到只“增收”不“增产”的目的，有利于保护农户生产潜力、稳定市场粮食价格。

2. 实行“粮食综合直接补贴政策”

湖南人均耕地面积只有0.84亩，是全国平均水平的60%，并逼近了联合国确定的人均0.8亩耕地的警戒线。湖南省委、省政府在2008年全省农业和粮食生产工作会议上明确要求，坚决遏制“双改单”，坚决制止耕地抛荒，对可耕地要做到“寸地必争”。

改进补贴方式，简化补贴种类。坚持“谁种谁得、多种多得”的基本原则，必须尽快改革现行“一卡通”发放方式，将权力和责任下移乡村两级组织，让它们承担核算补贴金额任务，审核后由县乡财政直接分批发放给实际种粮的农民，以防止抛荒、“双改单”、“粮改经”等现象发生。粮食直补、良种补贴、农机补贴、农资综合补贴都属于一般性补贴，应将单项补贴合并执行，实行“粮食综合直接补贴政策”。

这样做，体现了公共财政向公众透明、以提高财政资金使用效率的本质要求：一是能够使有限的财政补贴资金相对集中使用，从而提高政策的激励效果；二是可以尽可能杜绝因信息不对称、“管理链”过长而产生的补贴漏洞，补贴政策落实更加到位；三是可以减少工作量、节约交易费用，有效降低制度的执行成本和监督成本(调研估测，粮食直补的行政成本约为补贴总额的5%~10%)^[9]。

3. 适度提高粮食补贴标准

湖南省2009年双季稻补贴标准为每亩119.1元,基本与湖南财力相匹配,但补贴水平还达不到农业资源的粮食生产与非粮食生产竞争性用途上的收益临界水平。因此,应坚持“农民收入平价”原则,逐步提高补贴水平,把种粮收入提高到社会平均收入水平,充分发挥公共财政资源配置职能,把生产要素吸引到粮食生产上来。为此,逐步建立综合性收入补贴与农产品价格、农资价格的联动机制,逐步把补贴标准与农资价格的变化、粮食价格变化联系起来,适度提高补贴标准,缩小种粮农民与其他产业劳动者之间的收入差距。

4. 建立农民补贴信息网络平台

一是建议建立粮食补贴发放信息共享平台,实现财政与涉农部门和中国邮政储蓄的联网操作,发放“涉农补贴专用存折”,将粮食直补、良种直补、农资综合补贴等涉农补贴集中整合、打卡发放,并通过网络实现无纸化办公和电子对账,降低交易费用,提高补贴效果。二是加快建设省、市、县、乡镇四级联网的农民补贴信息网络,整合各项涉农补贴,及时发布包括粮食补贴在内的惠农政策信息,尊重粮农的知情权、监督权、申诉权。

5. 制定出台《粮食补贴条例》

作为人类生存的基本食物,粮食是一种特殊的商品,从经济学弹性理论来说,其特殊性表现为:一是作为生活必需品,其需求的价格弹性小;二是作为食品、消费量有限,其需求的收入弹性小;三是作为基本食品、替代品有限,其交叉的价格弹性小。由于粮食安全的重要性以及粮食产业的弱质性,纵观古今中外,无论丰年歉年,国家均采取不同的政策来保护和

支持粮食产业。同时财政法治化是公共财政建设的重要内容,法制既为公共财政建设提供了法律保障,同时又使公共财政合法有序、公正合理^[10];财政补贴是公共财政政策的重要工具之一。因此,我国应将推行粮食补贴政策作为长久之策,将粮食补贴纳入法治管理的轨道,以法规的形式对外公开,实现粮食补贴制度化,确保政策的稳定性,让粮农吃上“定心丸”^[11]。

参考文献:

- [1] 吴雄周,曾福生. 中国粮食补贴转变的制度经济学分析[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2008(8): 26-29.
- [2] 农业部产业政策法规司. 粮食补贴方式改革探讨[J]. 农业经济问题, 2003(5): 4-9.
- [3] 孙政才. 加快构建国家粮食安全保障体系[J]. 农村工作通讯, 2008(21): 19-23.
- [4] 王 娇,肖海峰. 中国粮食直接补贴政策效果评价[J]. 中国农村经济, 2006(12): 4-12.
- [5] 丛树海. 现代财政取向与地方财政建设[J]. 财政研究, 2007(4): 49-53.
- [6] 赵晓峰. 粮食直补的实践反思与展望[J]. 调研世界, 2008(7): 17-19.
- [7] 张红玉. 中外粮食补贴政策比较及我国的现实选择[J]. 商业时代, 2008(28): 58-59.
- [8] 肖国安. 粮食直接补贴政策的经济学分析[J]. 中国农村经济, 2005(3): 12-17.
- [9] 刘 桦,朱 云. 对中央粮食直补及其他农业补贴政策的[J]. 四川农业科技, 2008(10): 15-16.
- [10] 张德勇,杨之刚. 加快公共财政建设的九大任务[J]. 财贸经济, 2007(11): 37-42.
- [11] 段云飞. 应对粮食直补绩效问题 建立创新机制研究[J]. 财政研究, 2009(2): 45-47.

责任编辑: 李东辉