

## 中国粮食补贴政策执行效果分析

占金刚

(湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

**摘要:** 自2004年中国出台一系列粮食补贴政策以来,已初步形成适合中国国情的粮食补贴政策体系,基本实现了粮食补贴政策的目标。但是在粮食补贴政策的实施过程中,也暴露出补贴规模比较小、补贴结构不合理、补贴资金不到位等问题。因此,应在提高农民对粮食补贴政策的认知;完善农业立法,形成粮食补贴的长效机制;突出粮食主产区的作用,完善粮食主产区的粮食补贴政策;完善粮食补贴体系,增强补贴的综合作用等方面不断完善粮食补贴政策体系。

**关键词:** 粮食补贴;政策;成效;粮食主产区

中图分类号: F812.8

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2009)06-0017-05

### To Analysis the Effect of the Chinese Grain subsidy Policy Carry Out

ZHAN Jin-gang

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

**Abstract:** Since 2004, China promulgated a series of grain subsidy policy, has taken shape in suitable conditions of our country's grain subsidy policy system, and basically achieved the objectives of food subsidy policy. But in the process of implementation of grain subsidy policy, also revealed a relatively small-scale subsidies, subsidies and irrational structure, subsidy funds are not available and so on. In this paper a more detailed analysis of the implementation of policies of China's grain subsidies, effects and problems and put forward from advocacy, legislation, major grain producing areas in areas such as improving policy system of China's grain subsidies..

**Key words:** the policy of grain subsidy; policy; effectiveness; main grain producing areas

2004年至2009年,中央连续6年发布关于“三农”工作的“一号文件”,这充分体现了党和政府对“三农问题”的高度重视。在众多的政策中,党中央、国务院出台了一系列促进粮食生产的政策措施,粮食直补是其中重要措施之一。实行粮食直接补贴等补贴政策,将流通环节的补贴调整为直接补贴,使广大农民从中直接受益。因而粮食补贴政策成为广大农村最受欢迎和最具影响力的惠农政策之一,也是众多学者关注的对象,笔者拟在总结我国粮食补贴政策研究成果的基础上,分析粮食补贴政策的执行效果,并就如何完善我国粮食补贴政策体系提出相应的建议。

#### 一、关于粮食补贴政策研究的文献综述

自2004年实施粮食补贴政策以来,许多的专家学

者对其进行了广泛而深入的研究,取得了一系列的研究成果,主要表现在以下几个方面:

(1) 关于粮食补贴的理论依据。关于粮食补贴的理论支持主要体现在农业补贴的理论上,目前广泛认同的理论依据有农业基础地位论、农业产业弱质论和农业的正外部性等理论,这些理论都比较容易理解和接受,笔者不再赘述。不过王东京(2009)认为政府补贴农业并非农业弱质,而是政府为了粮食安全和保护耕地(种粮限制了农业收益的提高),其实质是政府花钱向农民购买粮食安全<sup>[1]</sup>。

(2) 关于粮食补贴政策的目标分析。王来保(2004)认为当前我国粮食生产直接补贴的预期目标可分为四个方面,一是保护粮田和保持粮食生产的基本稳定,二是调控粮食生产,三是保护农民的经济利益,四是保护生态环境<sup>[2]</sup>;王小林(2005)认为粮食补贴政策的目标更应突出国家粮食安全,应从实现国家粮食安全目标的角度去探讨如何完善我国粮食补贴政策体系<sup>[3]</sup>;赵海东(2006)认为粮食补贴政策的基本目标应该是促

收稿日期: 2009-10-11

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(08BJY111)

作者简介: 占金刚(1978—),男,湖南祁阳人,博士研究生,研究方向为农业经济理论与政策。

进农民增收,而不是保障粮食安全,主张通过创新粮食补贴方式建立农民增收的长效机制<sup>[4]</sup>;张照新(2007)认为我国现行的四项粮食补贴政策和最低收购价政策兼顾了生产、市场和农民收入等多种政策目标,初步形成了综合性收入补贴、专项性生产补贴及最低收购价政策相结合的种粮补贴政策框架<sup>[5]</sup>。

(3) 关于粮食补贴政策的效应分析。粮食补贴政策的效应分析更是引起了众多专家学者的关注。肖海峰等(2005)对河南、辽宁农户进行问卷调查分析,发现样本农户对粮食直接补贴政策的评价很高,希望补贴标准再有一个较大幅度的提高,并更倾向于按粮食种植面积进行补贴<sup>[6]</sup>;刘鹏凌等(2005)通过对2004年安徽省的实证分析也得到同肖海峰类似的结论,即粮食补贴方式改革达到了使农民受益、财政减负、培育非国有粮食购销主体、活跃粮食购销市场、促进国有粮食企业改革、改善农业种植结构的综合效果<sup>[7]</sup>;谭向勇等(2006)利用2005年5月对安徽省5个县抽样调查获取的农户数据,分析发现直接补贴政策对提高农民种粮净收益有一定的作用,但由于补贴水平较低,作用不大<sup>[8]</sup>。

总之,我国学者对粮食补贴进行了广泛而深入的研究并取得了丰硕成果:认识到粮食补贴是一个关系全局的重大问题,将粮食补贴提高到关乎国家粮食安全的地位;对我国粮食补贴政策的目标认识基本达成一致,现阶段的粮食补贴政策目标应既要促进农民增收又要保障粮食安全;对我国现行的粮食直补政策的执行效果进行了深入分析,普遍认为粮食补贴政策在一定程度上实现了政策目标。但是在粮食补贴的补贴模式、补贴标准、补贴环节等方面仍存在争议,如何建立完善我国的粮食补贴政策也有不同看法。笔者拟在充分吸收这些优秀成果的基础上,分析粮食补贴政策的执行效果,并就如何进一步完善我国粮食补贴政策体系提出针对性的建议。

## 二、我国粮食补贴政策实施所取得的成效

2004年中央开始在全国范围内有计划地实施粮食直补政策、良种补贴政策、农机具购置补贴政策以及最低收购价政策等多种支持粮食生产的政策措施。2006年中央又出台了针对种粮农民的农业生产资料增支综合直接补贴政策,这就初步形成了我国的粮食补贴政策体系。这些政策措施的推行与实施,极大地调动了广大农民的种粮积极性,取得了显著

的政策效应,基本上实现了粮食增产和农民增收的政策目标。

### 1. 初步形成了适合国情的粮食补贴政策体系

2004年粮食补贴政策变化以来,经过几年的实践与探索,2007年中央一号文件明确提出要不断巩固、完善和加强种粮农民直接补贴政策、良种补贴政策、农机具购置补贴政策和农业生产资料综合补贴政策,逐步形成目标清晰、受益直接、类型多样、操作简便的补贴制度。加上以前实行的最低价收购政策,标志着我国的粮食补贴政策体系初步形成。

(1) 形成了不同政策目标的四项补贴政策及最低价收购政策。张照新(2007)认为对种粮农民直接补贴政策的目的是减轻粮食价格波动对种粮农民收入的影响,农资综合直补政策的目的是减轻农业生产资料价格波动对种粮农民收入的影响,它们属于综合性收入补贴政策;而良种补贴政策的目的是鼓励和引导农民在粮食生产中采用新技术和新品种,提高粮食的品质和产量,农机具购置补贴政策的目的是鼓励农民使用先进适用的农业机械,推进农业机械化进程,提高农业技术装备水平,它们属于专项性生产补贴;最低收购价政策作为一种间接补贴政策,其目的是稳定粮食种植面积,保证粮食供给<sup>[5]</sup>。因而,可以得出当前我国粮食补贴政策的目标是清晰的,指向是明确的,也符合我国保证粮食供给促进农民增收的国情。

(2) 形成了相对比较规范的补贴发放方式。针对粮食直接补贴,各地的做法是普遍以县为单位建立农户基础数据信息库,在当地的农村信用社为每个农户设立账户,实行“一折通”方式发放直补资金,并严格按照面积申报—核实公示—资金划拨—发放补贴的工作流程发放补贴资金,这就降低了行政执行成本,提高了直补资金的发放效率。良种补贴是各地根据本地的实际情况和不同农作物特点相应地采取了直接补钱、招标补种、发放补贴券等不同的发放方式,如江苏常州的良种补贴是按照选定品种—发券到户—种子统购—持券购种—技术服务—兑付补贴的流程发放,因而良种补贴也形成了一套相对比较规范的补贴资金发放办法。农机具购置补贴则是各地根据本地区的生产条件和实际需求来确定补贴的比例和补贴机具的范围,普遍按照农民购置农机具的发票向农户提供规定比例的补贴,

(3) 粮食补贴的力度不断加大,补贴范围不断扩大,补贴标准不断提高。2004年三项补贴的资金总额

为153.6亿元(其中粮食直补116亿、良种补贴32.8亿、农机具购置补贴4.8亿);2005年三项补贴的资金总额增至为181.7亿元(其中粮食直补132亿、良种补贴38.7亿、农机具购置补贴11亿);2006年增加农资增支综合直接补贴,当年四项补贴的资金总额为333.7亿元(其中粮食直补142亿、良种补贴48.7亿、农机具购置补贴17亿、农资综合直补126亿);2007年四项补贴的资金总额达526.6亿元(其中粮食直补151亿、良种补贴66.6亿、农机具购置补贴33亿、农资综合直补276亿)(数据来源:《中国财政年鉴》2005年~2008年)。很明显粮食补贴的规模是在不断增加且增加很快,由2004年的153.6亿元增加到2007年的526.6亿元,增加了242.8%。从补贴范围来看,2004年三项粮食补贴只覆盖13个粮食主产省、自治区;2009年全国所有省份都实行了粮食直补政策和农资综合直补政策,良种补贴也基本覆盖了所有粮食优势主产区,农机具购置补贴也扩大到全国所有省份且补贴种类也扩大到包括耕整地机械、种植施肥机械、田间管理机械、收获机械、排灌机械、动力机械等12大类38小类128个品目的机械产品。

## 2. 基本实现了粮食补贴的政策目标

(1) 促进了种粮农民的持续稳定增收。2004年以来,我国农民年人均纯收入一改以往增收低迷的现象,首次实现连续较快增长,2004年我国农民年人均纯收入达2936元,较上年增长6.8%;2005年达3255元,增幅6.2%;2006年达3587元,增幅7.4%;2007年达4140元,增幅9.5%;2008年达4761元,增幅8%(数据来源 根据2004年~2008年的统计公报而得)。显然,农民收入连续较快增长得益于中央的一系列惠农政策的实施,其中的粮食补贴政策是重要的组成部分。尤其是种粮直接补贴政策和农资综合直接补贴政策作为一种“普惠制”补贴,没有任何附加条件,受到了广大农民的欢迎。因而这些政策的实行极大地调动了广大农民的种粮积极性,粮食产量连年丰收,农民增收也就是理所当然了。

(2) 推动了粮食生产。从2004年实行粮食直补政策以来,我国粮食种植面积持续增加,2006年我国粮食种植面积为10427万公顷,比上年增加了267万公顷,增长了2.6%;2007年的粮食种植面积为10564万公顷,比上年增加了137万公顷,增长了1.3%;2008年的粮食种植面积达10670万公顷,较上年增加106万公顷,增长了1%。粮食产量首次实现连续5年增

产,2004年我国粮食产量达46364万吨,2005年达48401万吨,2006年达49746万吨,2007年达50150万吨,2008年超过52850万吨(数据来源 根据2004年~2008年的统计公报而得)。因而实行粮食补贴政策有力地推动了我国的粮食生产的发展。

(3) 促进了粮食品质和粮食生产机械化水平的提高。2004年实施良种补贴以来,优质粮种植面积不断扩大,2004年为1666.67万公顷,2005年为2333.34万公顷,2006年为2466.67万公顷,2007年为2933.34万公顷,2008年达3533.34万公顷。此外,经品质检测、专家鉴定和用户反映,良种补贴区的粮食作物品质普遍较好,主要指标达到甚至超过国家规定的优质品质指标要求,有力地推进了粮食品质的提高。对于农机具购置补贴,国家不断加大其补贴力度,2009年农机具购置补贴增加到100亿。据统计,截至2009年4月底,大、中、小型拖拉机的销售量同比分别增长50%、33.2%和1.3%;截至2009年5月底,全国的耕整机械、水稻插秧机械、谷物收获机械、玉米收获机械、大中型拖拉机、手扶拖拉机等六大产品已分别补贴60.88万台、3.91万台、2.63万台、2.38万台、16.66万台、21.41万台。农机具购置补贴的实施大大地推进了我国的农业机械化水平。

## 三、我国粮食补贴存在的主要问题

现阶段的粮食补贴政策虽然对促进农民增收和保障我国的粮食安全发挥了重要作用,但是我国的粮食补贴政策体系还正处于初步形成阶段,各地区正在进行积极的实践和探索,还存在某些问题。

### 1. 对粮食补贴政策的认识模糊不清

关于粮食直补和农资综合直补的资金应该补贴给谁,大多数人认为这些补贴资金应该是补贴给种粮农民,那些有责任田而没有种植粮食的农民不应享受补贴;也有人认为并不一定要种植粮食,种植其他农作物也应享受补贴政策。正因如此,一些地方经常发生农田的发包人与经营人争夺补贴款的事情;而一些地方政府也经常打出“种一季补一季、种两季补两季、不种不补、抛荒罚款”的标语,出现了按不同依据的补贴方式。对良种补贴,不少农民认为,只要是杂交就是良种;许多执行政策的基层干部也搞不清哪些是良种。于是良种补贴在实施中存在较大的随意性,有些农民种植粮食却未使用良种,也得到了良种补贴,导致良种补贴未能真正补到“良种”上。

## 2. 粮食补贴规模比较小, 补贴标准较低

尽管 2007 年我国的粮食补贴资金总额达到 526.6 亿元, 但就全国来说, 每亩种粮面积平均补贴额不过 30 元左右。而美国自新农业法实施后, 规定 10 年内农业补贴达 1 900 亿美元, 平均每年补贴 190 亿美元; 日本每年的农业补贴总额超过 4 万亿日元, 农民收入的 60% 来自政府的补贴。相比之下, 我国粮食补贴的经费实在太小。如果仅看粮食直补, 2004 年至 2007 年我国总共发放粮食直补资金 541 亿元, 若全国以 9 亿农民计算, 四年时间里农民人均每年只增收了 15 元左右<sup>[9]</sup>。正是因为补贴标准低, 许多农民对粮食补贴政策认识不清, 甚至连发到帐上有哪些补贴都不知道; 也有些人认为把这些“撒胡椒面”式的集中起来修农村的水利设施。

## 3. 补贴结构不合理

在初步形成的我国粮食补贴政策体系中, 粮食直补和农资综合直补属于综合性收入补贴, 良种补贴和农机具购置补贴属于专项生产性补贴, 它们有不同的政策目标和作用机理<sup>[5]</sup>。从 2004 年~2007 年补贴资金的分布来看, 2004 年综合性收入补贴 116 亿元, 占补贴总额的 75.5%, 专项性生产补贴 37.6 亿元, 占 24.5%; 2005 年综合性收入补贴 132 亿元, 占补贴总额的 72.6%, 专项性生产补贴 49.7 亿元, 占补贴总额的 24.5%; 2006 年增加了农资综合直补, 综合性收入补贴 268 亿元, 占补贴总额的 80.3%, 专项性生产补贴 65.7 亿元, 占 19.7%; 2007 年综合性收入补贴 427 亿元, 占补贴总额的 81.1%, 专项性生产补贴 99.6 亿元, 占 18.9%。可以看出, 综合性收入补贴无论是绝对量还是相对量都远远大于专项性生产补贴。因而有学者认为“四项补贴资金与其范围经济效应没有达到匹配, 突出表现为范围经济效应很低的粮食直补支出和农资综合直补支出在四种补贴支出总额所占比重过大”<sup>[9]</sup>。

## 4. 补贴资金的发放不够到位

不管是采取按计税面积发放补贴, 还是采取按种植面积发放补贴, 或是按商品粮交售数量补贴, 只要补贴资金能及时准确地发放到农民的手中, 粮食补贴的政策目标基本实现。然而在一些地方, 粮食补贴资金不能及时发放到农民手中, 本应该上半年发放的粮食直补、良种补贴和农资综合直补资金, 却推迟到下半年发放, 这无疑会影响粮食补贴政策的效果。再者, 由于历史的原因, 相当多的村、组将农田分为责任田和机动承包田, 而采取按计税面积发放补贴资金时,

这些农田都在计税范围之内, 但是种粮农民的“一折通”上却只有自己责任田的补贴。种粮农民承包了机动田却又没得到补贴, 毫无疑问会影响他们的种粮积极性, 也影响粮食补贴政策的效果<sup>[10-11]</sup>。

## 5. 缺乏针对粮食的生态环境补贴、流通补贴等的专项补贴

粮食安全包括数量安全、质量和生态安全三个层次, 但是现行的粮食补贴政策只对推进粮食结构调整和粮食生产有一定作用, 也即只满足粮食的数量安全和质量安全, 缺乏生态安全。并且现行的粮食补贴政策主要针对粮食生产领域, 而那些资金需求量大、风险大、盈利水平低的粮食购销和加工企业由于资金的缺乏而限制了它们的产业竞争力, 而农民也由于流通市场的限制而没能分享市场收益, 成为市场的“弱势群体”。

## 四、进一步完善我国粮食补贴政策的对策

### 1. 加强宣传, 提高农民对粮食补贴政策的认知

充分利用广播、电视、报纸、网络等媒体广泛宣传粮食补贴政策, 让农民了解补贴对象、补贴依据、补贴标准、补贴范围、补贴资金发放等粮食补贴政策内容。地方执行政策的基层干部更是要熟知粮食补贴政策, 明白粮食补贴的政策目标和作用机理, 认识到粮食直接补贴、农资综合直补的要求比较宽松, 只要要求包括种粮农户, 而不要求完全排除非种粮农户, 也就是说只要把补贴发放到种粮农户手中就实现了政策的补偿功能; 而良种补贴和农机具购置补贴的要求比较严格, 既要包容目标农户, 同时也必须要排除非目标农户, 也就是说不仅要求符合条件的农民得到补贴, 而且不符合条件的农民不能得到补贴。同时要增加补贴工作的透明度, 提高群众的参与度, 让每个农户知道自己享受了哪些补贴, 获得了多少补贴。

### 2. 完善农业立法, 形成粮食补贴的长效机制

长期以来, 我国的粮食补贴政策通常以文件形式下发, 具有鲜明的时代特征和阶段性, 缺乏长期性和连贯性。因而, 我们应借鉴国际经验, 将粮食补贴纳入法制化轨道, 将粮食补贴政策措施写入法律, 明确粮食补贴的长期性和连续性, 形成粮食补贴的长效机制。一方面通过立法明确了从农户到村组干部, 再到基础政府、农林部门及金融机构的权责利, 能较好地克服粮食补贴资金不到位、虚报补贴面积等问题, 确保补贴资金不折不扣地落实; 另一方面通过立法能确

保粮食补贴资金的来源,国家就会根据每年财政的实际情况稳定地增加粮食补贴资金,提高补贴标准,能很好地解决粮食补贴资金规模小、标准低的问题。当然,粮食补贴资金的稳步增加能更好地促进粮食补贴结构的调整,增加的补贴资金向良种补贴和农机具购置补贴倾斜,就能增加良种补贴和农机具购置补贴在粮食补贴资金总额中的比重,降低粮食直补和农资综合直补资金在粮食补贴资金总额中的比重。从而帮助种粮农户优化生产要素的投入结构,拓展粮食生产的盈利空间促进农民稳定增收和粮食生产。

### 3. 突出粮食主产区的作用,完善粮食主产区的粮食补贴政策

粮食主产区在我国粮食生产中具有重要的战略地位,粮食补贴政策应当充分调动粮食主产区的生产积极性,挖掘粮食生产潜力。然而,我国的粮食主产区大部分是农业人口的大省,是经济发展总量与财政收入的小省,因而粮食补贴政策应该向粮食主产区倾斜,一方面提高粮食主产区的补贴标准,缩小同发达地区的差距,调动粮食主产区农民的生产积极性;另一方面加大对粮食主产区地方财政的“补贴”,补偿粮食主产区政府推行粮食补贴政策的行政执行成本,调动粮食主产区政府的生产积极性<sup>[12]</sup>。从而发挥粮食主产区的比较优势,促进粮食稳定生产。

### 4. 不断完善粮食补贴体系,增强补贴的综合作用

我国的粮食补贴政策还处于初步形成阶段,符合我国的基本国情国力。但是随着我国经济社会的发展进步,国力的增强,人民生活水平的提高,我们要借鉴发达国家的经验,适时出台针对粮食的休耕补贴、生态环境补贴等符合 WTO 的“绿箱”政策的补贴政策及粮食购销、加工补贴政策,实现粮食安全目标,

改善粮食产品的贸易环境、信息环境,使种粮农民享受市场收益,真正成为市场竞争的主体。

### 参考文献:

- [1] 王东京. 论农业补贴的性质及其补贴方式的转变[J]. 贵州财政学院学报, 2009(1): 1-4.
- [2] 王来保. 我国粮食生产直接补贴目标模式探讨[J]. 宏观经济研究, 2004(3): 43.
- [3] 王小林. 公共财政与 WTO 框架下的农业支持政策[J]. 中央财政大学学报, 2005(9): 10-80.
- [4] 赵海东. 中国农业补贴政策效应评价[J]. 理论界, 2007(12): 11-15.
- [5] 张照新, 陈金强. 我国粮食补贴政策的框架、问题及政策建议[J]. 农业经济问题, 2007(7): 11-16.
- [6] 肖海峰. 农民基于粮食直补政策的评价与期望——基于河南、辽宁农户问卷调查分析[J]. 中国农村经济, 2005(3): 18-43.
- [7] 刘凌鹏. 安徽省粮食补贴方式改革效果的调查与分析[J]. 农业经济问题, 2004(9): 16-19.
- [8] 李鹏, 谭向勇. 粮食直接补贴政策对农民种粮净收益的影响分析[J]. 农业技术经济, 2006(1): 44-48.
- [9] 王小龙. 我国粮食补贴制度绩效的成本-效应分析[J]. 人文杂志, 2009(1): 70-75.
- [10] 杨林. 公共财政视角下的粮食补贴政策评析及其建议[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2009(3): 8-12.
- [11] 闻海燕. 关注浙江粮食补贴政策效应[J]. 浙江经济, 2006(3): 46-47.
- [12] 吴雄周, 曾福生. 中国粮食政策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(4): 26-29.

责任编辑: 李东辉