

# 我国粮食直补政策的绩效、问题与对策研究

张瑞红

(河南师范大学 经济管理学院, 河南 新乡 453007)

**摘要:** 粮食直补政策在全国实施 5 a 多来, 在稳定农业生产、提高农民收入及优化粮食种植结构和构建和谐新农村等方面取得了明显的成效。同时应该认识到, 在现行的粮食直补政策实施中还存在着补贴力度偏小、个别地方发放方式不规范等问题。为长期有效的促进粮食生产的健康平稳发展, 应建立监督与评价机构以保障粮食直接补贴分配的公平与公正; 应有选择、有重点的确定粮食补贴的范围和对象, 直补政策应进一步向高效生态农业倾斜; 应加大补贴力度和采取多样化补贴方式, 确保农民增产增收和社会和谐发展。

**关键词:** 粮食补贴; 绩效分析; 问题对策

**中图分类号:** F303.1      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1004-3268(2011)01-0024-05

## Study on Performance, Problems and Countermeasures of Our Country's Grain Direct Subsidy Policy

ZHANG Rui hong

(School of Economics and Management, Henan Normal University, Xinxiang 453007, China)

**Abstract:** Food subsidy policy has made a significant success since its implementation in the country for the last five years. This includes stabilization of agricultural production, increase of farmers' income, optimization of crop structure and building of a harmonious new countryside. Meanwhile, current implementation of the direct subsidy policy has some problems such as a little low intensity of subsidies and non-standard for payment methods in individual regions. In order to effectively promote the long-term healthy and stable development of grain production, monitoring and evaluation institutions should be established to ensure fair distribution of grain direct subsidies. The scope and object of food subsidies should be selected to determine and the subsidy policy should be further tilted to efficient ecological agriculture; the intensity of subsidies should be increased and the ways should be diversified. These countermeasures will ensure that farmers' income is increased and social development is in harmony.

**Key words:** Food subsidies; Performance analysis; Problems and countermeasures

农业作为弱质产业, 通过增加财政支出、减免农业税收, 特别是通过粮食直接补贴, 对保证我国粮食生产安全和农民增收起到了积极的作用。我国自 21 世纪初, 相继出台了种粮直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资增支综合直补等补贴措施, 相关的政策措施经过近几年实践不断得到完善和强化, 形成了综合性收入补贴和生产性专项补贴相结合的粮食补贴政策体系<sup>[1]</sup>。目前, 粮食直接补贴政策的

实施对稳定我国农业生产、提高农民收入发挥着积极作用。但粮食直接补贴政策及其实施过程中存在的问题, 要求我们必须加强监督以保证补贴效果, 调整相关补贴政策以保证补贴效率, 使得粮食补贴政策体系得以长期有效的发挥积极作用。

### 1 我国粮食直接补贴的效应分析

美国政府粮补政策的目标始终都定位在“保护

收稿日期: 2010-06-26  
作者简介: 张瑞红 (1979-), 女, 河南南阳人, 副教授, 博士, 主要从事管理学的教学与“三农问题”的科研工作。  
E-mail: zhangrui34510@yahoo.com.cn

农民利益”上; 欧盟粮补政策以“单一农场补贴”代替直接补贴, 实现了粮补政策目标从“增产”到“增收”的转变; 日本粮补政策的首要目标始终是“增产”, 增加农民收入只是粮补政策的一个附属目标。纵观世界主要国家的粮食补贴政策, “保护农民利益”和“保障粮食安全”是 2 个主要目标。我国的粮食补贴政策以 2004 年为界, 2004 年以前, 粮补资金主要用于流通领域, 农民“增收”目标根本得不到保证; 2004 年以后, 粮食直补政策使补贴资金直接流到农民手中, 粮食产业的生产、发展及农民收入提高作用明显。现行的粮食直补政策的积极效应主要表现在以下几个方面。

1.1 真正稳定了农业生产, 保证了粮食种植面积和粮食供给的持续增加

稳定农业生产的核心就是确保粮食生产稳定, 促进农民更好地保护有限的耕地, 而实行粮食补贴政策是保持种植面积和粮食供给持续增加的一项必要措施。据国家统计局数据显示: 自 2004 年以来, 我国粮食已连续 6a 增产, 粮食的播种面积连续 6a

增加。2009 年全国粮食总产量再创新高, 达到了 5 308 亿 kg, 比 2008 年增加 21 亿 kg, 增长 0. 4%; 2009 年粮食播种面积 10 814 万  $\text{hm}^2$ , 较 2008 年增加 135 万  $\text{hm}^2$ 。政府补贴力度加大、种粮比较效益的提高是粮食种植面积增加的主要原因( 表 1), 预计我国 2010 年粮食播种面积持续增加, 粮食价格将稳中有升, 预计平均升幅 5% 至 10%。<sup>[2]</sup>

1.2 真正减轻了农民负担, 提高了农民收入

粮食直补的突出优点在于补贴资金所经过的中间环节少, 便于监督管理, 增强了政府对农业支持的透明度。粮食直接补贴政策的实施让农民直接感受到党和国家重视农业, 受到广大农民的普遍欢迎, 初步达到了农民满意、政府满意、粮食增产的效果。在调查过程中, 很多农民反映, 过去实行保护价政策时, 只有 31. 75% 农民认为有利于收入的增加, 现行粮食直接补贴政策农民每人每年等于实际增加收入 100 元以上, 有 78. 70% 的农民认为有利于收入增加, 后者高于前者大约 47 个百分点。国家实施的粮食直接补贴政策, 补到了农民的心坎上。

表 1 2004- 2008 年全国对种粮农民直接补贴、农资综合直补金额					亿元
类别	年份				
	2004	2005	2006	2007	2008
对种粮农民补贴金额	116	135	142	151	151
农资综合补贴金额	-	-	120	276	482

注: 数据来源于财政部等网站

在调查农民对粮食直补的态度中了解到, 23. 54% 的农民对粮食直接补贴政策表示很满意, 55. 16% 的农民表示较满意, 二者合计占被调查农民总数的 78. 70%, 19. 70% 的农民表示不确定, 1. 60% 的农民表示不满意; 认为自实行粮食直接补贴以后负担减轻的占 32. 70%, 负担

减轻一些的占 55. 56%, 认为没有变化的占 11. 74%, 认为负担加重的为 0。据国家统计局 2009 年公布的最新统计数据( 表 2 ) 显示, 自 2004 年全面实施粮食直补以来, 农民人均纯收入由 2 936. 40 元增长到 4 760. 62 元<sup>[3]</sup>。

表 2 2004 年以来中国农民收入构成						元
年份	农民人均纯收入	工资性收入	家庭经营纯收入	转移性和财产性纯收入	农业纯收入	非农业纯收入
2004	2 936. 40	998. 46	1 745. 79	192. 15	1 398. 05	1 346. 20
2005	3 524. 93	1 174. 53	1 844. 53	235. 87	1 469. 60	1 549. 46
2006	3 587. 04	1 374. 80	1 931. 00	281. 30	1 521. 30	1 784. 50
2007	4 140. 36	1 596. 22	2 193. 67	350. 47	1 745. 11	2 044. 78
2008	4 760. 62	1 853. 73	2 435. 56	471. 32	1 945. 85	2 343. 45

注: 数据来源于中国统计年鉴( 2009)

2004 年农民人均纯收入环比增长率高达 12%, 2005 年和 2006 年环比增长率分别为 11% 和 10%, 2007 年和 2008 年因为受到国际金融危机的强烈冲击和国内经济持续平稳发展的影响, 农民人均纯收入增长环比增长率分别为 9. 5% 和 8%。

1.3 粮食直补政策真正优化了粮食种植结构, 实现了粮食产销效益的最大化

粮食直补政策是真正面对生产环节农民的直接

补贴, 可以促进粮食种植结构的调整, 促进农业由数量型向效益型的转变。农民的生产决策主要是基于边际收益和边际成本做出的, 纯粹直接收入补贴的性质决定了它独立于这 2 个变量, 生产者将完全依据市场价格信号安排生产, 因而对当前或今后的产出及贸易不会产生扭曲。农业购销市场放开后, 农民有了较为充分的生产选择权, 较为真实的市场需求与价格将会引导着农民进行生产, 从而促进粮食

种植结构和农业产业结构的调整。

#### 1.4 粮食直补政策真正改善了农村干群关系, 打开了新农村和谐发展的新局面

在粮食补贴兑现过程中, 首先, 基层干部从长期以来的催粮派款转变为给农民发钱, 从而减少了基层干部和群众的摩擦和矛盾; 其次, 政府要求各地真正做到直补政策的公开透明, 增加了农民对基层干部的信任度; 同时, 农民切实感受到粮食直补带来了负担减轻和利润增加的好处。粮食直补密切了党群、干群关系, 打开了新农村和谐发展的新局面。

### 2 我国粮食直补中存在的问题

从 2004 年起, 国家财政对种粮农民实行直接补贴, 补贴依据是农民的粮食实际种植面积, 采用“涉农补贴一折通”的方式, 粮补资金直达农户。在实际操作中, 虽然中国粮食连年增产, 但粮食生产的基础还不牢固, 粮食的种植效益仍然偏低, 自然灾害多发频发, 粮食供求依然长期偏紧。结合我国的国情分析发现, 粮食直补政策中存在着诸多可以改进的方面。

#### 2.1 粮食直补与粮食安全存在着不一致性

粮食安全包括数量安全、质量和生态安全 3 个层次。直补政策中除了良种补贴对促进粮食结构以及提高粮食质量有一定的意义外, 其他补贴方式缺乏粮食质量层次和生态层次的安全。在补贴额度上, 高质量粮食与低质量粮食没有区别, “生态型”粮食生产补贴存在空白。粮食品质、卫生安全是我国粮食安全中应逐渐强化的内容<sup>[4]</sup>。因此, 直接补贴中不分粮食质量的普惠制补贴与我国粮食质量和生态安全存在着背离的倾向。

#### 2.2 补贴标准与补贴对象的确定工作量大, 操作成本高, 且没有实现足够的公平有效

2.2.1 补贴标准不够均衡 农村实施税费改革时, 本着“尊重历史, 不重新丈量土地”的原则, 各农户的计税面积均按其习惯亩进行确定。由于历史原因, 各地的土地面积计量标准不同。有采用标准亩  $667\text{m}^2$ , 有采用习惯亩  $889\text{m}^2$ , 还有采用习惯亩  $1110\text{m}^2$ 。现行的粮食直补政策是以计税面积为基础确定各农户的种植面积, 由此导致实际补贴标准不平衡, 有失补贴政策的公平性<sup>[5]</sup>。

2.2.2 补贴面积不够准确 对农民种植粮食面积最准确的统计方式是在农民播种后进行实地丈量, 由于农民种植的自由性很大, 各农户的实际种粮面积很难准确掌握。而对种粮面积进行丈量, 不仅组织难度大, 而且工作成本高, 可操作性不强。由于村干部出于地方保护主义、农户出于自身利益考虑等

原因, 上报面积往往大于实际种粮面积, 核实工作难度很大。为便于操作, 一些村采取按税费改革时各农户的计税面积和机动地承包面积进行分摊, 不管农民是否种植粮食, 均可以得到粮食补贴, 使“粮食补贴”变成了“农田补贴”, 不能体现粮食补贴促进粮食生产的政策导向作用。

2.2.3 补贴对象不够公平 代耕不领和虚报冒领粮补资金的情况仍然存在。由于农民外出务工、经商等原因, 农户之间私下转包土地比较频繁, 而粮食补贴仍补给了原土地承包户, 真正种粮的代耕户却没有得到补贴。同时, 为发展高效农业, 利用机动地大量开挖精养鱼塘或种植果树等现象时有发生, 这些被占用的土地仍作为粮食种植面积上报, 领取粮补资金。对粮食生产的“特惠”政策, 事实上却变成了对农民或者农田进行补贴的“普惠”政策, 不种粮也可以得补贴。

#### 2.3 补贴资金对提高种粮农民收入的效应不明显

2.3.1 粮补资金不到、晚到 国家出台乡村道路建设补贴和农田水利设施建设“以奖代补”政策, 鼓励修路、架桥等基础设施建设。对国家补助不足的部分, 采取向农户筹资方式, 由于农户不愿出资, 少数村干部便采取硬性抵扣粮补资金的办法, 有的农户得到的是一个空存折。粮食直补要求发放到户时间与实际到户时间存在时滞, 需要购买种子、化肥等生产资料时, 补贴没有下来, 导致国家粮补政策没有发挥最佳作用。

2.3.2 对提高种粮农民收入的效应有待提高 种粮补贴确实增加了种粮农民的收入, 但相对农资价格上涨、粮食比较效益持续偏低状况, 小额补贴对增加农户经济收入、降低种粮风险的作用不大。增加种粮农民收入是实行粮食补贴政策的目标之一, 但增产增收 2 个目标之间存在潜在的冲突。因为直补政策一旦对农民种粮行为形成稳定刺激, 那么由于粮食供应量的持续增加, 粮食市场价格可能会进入新一轮的低迷, 刺激增产的结果可能是粮农的减收。因此, 从长期看, 粮食直补政策“增产增收”2 个目标可能会产生矛盾<sup>[6]</sup>。

### 3 完善我国粮食直补政策的对策与建议

作为一项公共政策, 粮食直补政策目标不仅有利于促进城乡和谐, 而且有助于实现整个经济持续均衡增长的发展目标。对于我国来说, 必须要考虑补贴的目的和补贴的约束条件。粮食补贴目的在于确保粮食经济安全、促进农业结构调整、帮助农民增收。粮食补贴要考虑国家的财政承受能力, 要符合

WTO 的精神,要考虑补贴效率。

### 3.1 建立监督与评价机构以保障补贴分配的公平与公正

在落实粮食直补政策过程中,核实与粮食直补资金密切相关的粮食实际种植面积情况的工作难度大,也易产生较大误差。因此,应建立有效的监督与评价机制。由政府相关部门牵头,吸收民间组织和农业科研机构,如农户协会、农业政策研究机构、粮农代表参加,组成中立的监督机构,确保粮食直补资金使用的公开、公平、公正<sup>[7]</sup>。

### 3.2 粮食直补政策应向高效生态农业倾斜

高效生态农业是以绿色消费需求为导向,具有低消耗、低污染、高效益等显著特点的新型农业。生态农业同样在解决当前及今后我国面临的食品数量安全问题、质量安全问题及食品生态安全问题等方面将发挥着重要的和不可替代的作用。大力发展高效生态农业是新时期现代农业发展的必然要求和目标,更是获取经济效益、生态效益和社会效益的有效途径。为此,应该紧紧围绕粮食安全来完善粮食补贴政策,用发展高效生态农业的理念,实现粮食生产与高效生态农业的良性发展<sup>[8]</sup>。国务院办公厅近日正式印发的《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划(2009—2020年)》提出,按照《国家粮食安全中长期规划纲要》的预测,到2020年粮食生产能力将达到5500亿kg以上,比现有产能增加200亿kg。据发改委相关负责人介绍,为实现上述目标,需要耕地保有量保持在1.2亿hm<sup>2</sup>以上,粮食单产水平达到5250kg/hm<sup>2</sup>,良种覆盖率稳定在95%以上,科技贡献率达到55%。在我国,许多农产品质量问题已经严重威胁到人民生活 and 农产品效益,所以实施粮食生产的环境补贴同样具有迫切性。为了实现农业的可持续发展,农民只要自愿减少化肥、杀虫剂、灭草剂使用量或其他的有利于环境保护的生产方式,国家都予以一定的补贴。

### 3.3 粮食补贴范围和对象应有选择、有重点

纵观经济发达国家的直补政策,虽然其补贴的对象和范围比较广泛,但还是有选择、有重点。首先,国家粮食直接补贴要促进农业结构调整,促进粮食区域化布局与内部结构优化。国家的粮食补贴要重点补贴主产区的优质粮食,这不仅符合市场的需要,更重要的是可以促进粮食结构优化和升级,引导粮农种植市场需要的优质粮食,解决粮食供给结构与需要结构长期不平衡的问题,提高我国粮食的竞争力;其次,粮食补贴的重点应放在主要粮食种类或具有比较优势的粮食种类上,最大限度地发挥补贴

政策对提高粮食竞争力的效率,实行区别补贴,如一般类补贴与富有营养和健康的粮补额度应有区别等。第三,随着城乡人民生活水平不断提高,对粮食等基本生活必需品的消费需求趋向于增加富有营养和健康的高质量类产品,粮食安全中的营养程度、卫生安全等较高层次的问题越来越引起关注和重视<sup>[9]</sup>。在有能力的前提下,通过对减少化肥、农药使用而生产的“绿色粮食”实行高补贴政策,激励农户广泛地进行无污染生产、清洁生产,逐步走上农业可持续发展的轨道。

### 3.4 应加大补贴力度,采用多样化补贴方式,使短期政策变为长期政策

3.4.1 应加大补贴力度,把种粮收入提高到社会平均收入水平 在市场经济条件下,农户是自主经营、自负盈亏的个体生产者,如果直接补贴力度弱到不能够平衡粮食生产收入与非粮食生产收入,农户就会减少粮食生产或放弃粮食生产。因此,直接补贴力度的大小直接影响到本地区粮食安全目标的实现程度。在提高直接补贴力度上,最低限度的补贴水平要达到农业资源在粮食与非粮食生产竞争性用途上的收益临界水平。

3.4.2 多样化补贴方式,将粮食补贴政策作为一项稳定的支持粮农的补贴政策 逐步形成由固定补贴(直补)、不固定补贴(价格支持)和生产补贴等组成的粮食补贴和支持政策体系。在当前粮食供求关系状态下,固定补贴政策以引导粮农迅速恢复粮食生产为主要目标,且补贴金额在粮食生产周期内有一个稳定的增长率;不固定补贴政策即当市场价格高过由成本和利润构成的目标价格时,就不启动这一政策手段,当市场价格低于目标价格时,就动用该项政策,而且价格下跌越多,补贴也越多;生产补贴则是将粮食补贴资金通过种子、农药、肥料等几种主要生产资料,以实物的形式免费配给农民,补在了生产环节,将更有效地推进粮食生产,确保国家粮食安全<sup>[10]</sup>。

3.4.3 制定粮食补贴条例,使短期政策变为长期政策 从总体上看,随着工业化进程的不断加快,我国耕地面积不断减少,人口增长和工业用粮的不断增长使粮食供给的压力不断加大。因此,应借鉴国际经验,将补贴纳入法制管理的轨道,可制定地方粮食直接补贴条例,确保政策稳定,给种粮农民以定心丸。推行粮食直补政策应成为长久之策,无论丰年欠年都要实行直补,只是补贴程度不同而已。

### 3.5 继续执行粮食价格支持政策,确保农民增产增收、社会和谐发展

目前的粮食直补政策对农民增收的贡献不大,

实际上粮食价格仍然是决定我国农户种粮收入的主要影响因素,生产资料价格变动对农户种粮收入的影响也很明显。根据国际经验,应继续实行价外补贴政策,必要时稳定生产资料价格,或者给农民以生产补贴,仍然是提高农民收入的最重要的手段。

城乡收入差距是制约我国经济持续发展和构建和谐社会的因素之一。增加农民收入既有利于缩小城乡差距促进社会和谐,又可以大大增强农村的消费能力,拉动内需,为经济的持续发展提供广阔的市场基础和投资能力。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<sup>[11]</sup>。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措施的搭配,对粮食生产起到双向调节作用,确保粮食供应安全。

参考文献:

- [1] 杨秀琴.粮食直补政策与改革思路[J].农村经济,2007(1):10-12.
- [2] 唐凡,姜珊珊,邱灿华.对完善我国粮食补贴机制的研究[J].价格理论与实践,2009(10):24-26.
- [3] 蔡世忠,孙琳.河南省粮食生产核心区增加农民收入的问题及对策[J].河南农业科学,2009(9):211-213.
- [4] 王玉霞,葛继红.我国粮食补贴政策低效率的经济学分析[J].贵州社会科学,2009(3):71-75.
- [5] 袁隆平.应以产量而不是田亩数来实施补贴[J].农村工作通讯,2009(12):38.
- [6] 张辉,田建民,李长法.河南省粮食主产区相对贫困问题的成因与对策[J].河南农业科学,2009(11):7-10.
- [7] 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.
- [8] 闻新国.粮食补贴政策存在的问题、原因及改进思路[J].地方财政研究,2009(6):65-75.
- [9] 许梦博,高飞.种粮补贴绩效与农村合作经济组织[J].吉林大学社会科学学报,2008(5):141-147.
- [10] 王伟新,田波,彭莹.粮食直接补贴政策研究进展[J].现代农业科技,2009(21):340-342.
- [11] 陈琼,王爱玲.新型农民培养与现代农业建议[J].河南农业科学,2008(11):11-13.