

新形势下我国粮食直接补贴政策探讨

左宇 (中南财经政法大学工商管理学院, 湖北武汉 430073)

摘要 农业的发展离不开国家政策的支持, 粮食直接补贴是国家支持农业发展的重要措施之一, 直接关系到粮食的稳产增产和广大农民收入的提高。过去 10 年, 我国粮食直接补贴持续增加, 粮食产量连年上涨, 农民收入逐年提高, 农业取得了巨大的发展。尽管如此, 粮食直接补贴作为一项长久性的农业政策, 在实践中仍然存在许多问题, 补贴政策需要调整, 出现的新问题急需解决。笔者认为, 在现阶段要解放思想, 创新观念, 调整政策目标, 减少粮食直接补贴转向生产性补贴倾斜, 同时调整资金投入结构, 改变补贴方式, 充分发挥市场和社会的力量, 调动农民的种粮积极性, 促进粮食生产, 保障国家的粮食安全。

关键词 粮食直接补贴; 粮食安全; 政策支持

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)08-02500-02

自 2004 年开始, 粮食直接补贴政策已经实施了 10 年, 作为我国农业补贴政策的重要内容而一直受到广泛的关注。按照国际农业发展的一般经验, 属于综合性补贴的粮食直接补贴对于农业发展有重要意义。在中央大力推进农村城镇化和土地流转的新形势下, 如何根据农业发展的实际情况调整补贴形式、结构、内容, 直接关系到粮食生产的稳定、农民收入的提高和国家的粮食安全。

1 我国粮食直接补贴政策实施历程及成效

2004 年之前, 我国实行的粮食保护价敞开收购政策存在着许多问题, 补贴环节多、效率低, 粮食流通不畅、大量积存, 粮食企业亏损严重, 农民利益难以得到保护, 直接导致粮食产量的下滑。随着粮食流通体制改革的深入, 补贴政策逐步从价格支持转向收入支持。2001 年中央决定进行粮食直接补贴试点工作, 并于 2002 年在多个粮食主产区展开补贴试点。到 2004 年, 中央为了扭转 1999~2003 年我国粮食产量连年下滑的状况, 正式在全国开始实行粮食直接补贴政策, 当年中央投入补贴资金约 116 亿元, 年末粮食播种面积达 10 160.62 万 hm^2 , 比上年增长 219.61 万 hm^2 , 粮食产量达 46 947.2 万 t, 比上年增长 3 877.8 万 t。农民普遍对这一政策持积极的态度, 认为生产负担得到了减轻, 收入得到了提高, 极大地增加了农民投入粮食生产的积极性^[1]。此后, 国家粮食直接补贴资金连年增加, 2005~2007 年分别投入 132 亿、142 亿和 151 亿元, 实现了粮食直接补贴金额占中央粮食风险基金 50% 以上的目标, 并维持该补贴水平至今, 地方政府也不断加大补贴力度。2004~2013 年, 我国粮食产量连年增长, 从 46 947.2 万 t 一直增加到 60 193.5 万 t, 实现了罕见的 10 连增, 彻底扭转了原先粮食产量停滞不前的状况^[2]。

回顾粮食直接补贴政策实施的这 10 年, 我国粮食播种面积增加了 10.18%, 粮食产量增长了 28.22%, 农民人均纯农收入增长了 99.42%, 已经建立了较为完整的补贴方式, 形成了较为规范的发放程序, 农民生活水平得到了切实的提高, 国家粮食安全得到了有效保障^[3]。

2 粮食直接补贴政策存在的问题

虽然我国粮食直接补贴政策取得了一定成效, 但是随着社会经济的发展和国家对粮食安全的更高要求, 现实中存在的许多问题也不断凸显出来^[4-5]。

2.1 目标设计不够准确 相对于国外补贴政策的多元目标而言, 我国粮食直接补贴政策的目标十分单一, 即促进粮食生产, 保障国家粮食安全。虽然在推行之初也曾有学者提出不同意见, 但是随着粮食直接补贴政策的稳定实施, 对粮食直接补贴政策目标的认识也逐渐统一起来。但现有的政策实施状况却无法很好地实现促进粮食生产、提高生产能力、保障粮食安全的目标。因为国家的资金投入毕竟有限, “普惠式”的补贴方式与实际生产脱钩, 成为了事实上的收入补贴, 不仅没有减轻种粮农户的负担, 起到应有的激励作用, 反而进一步影响了土地流转、农业现代化等的发展。在这种情况下, 粮食直接补贴政策的定位明显存在问题, 与政府制定政策的本意相背离。此外, 粮食安全包括数量安全、质量安全和生态安全 3 个部分, 粮食直接补贴政策仅仅侧重了数量安全, 忽视甚至是影响了质量安全和生态安全。农业生产与生态环境密切相关, 而农民又是农业生产的主体, 粮食直接补贴政策没有引导农民保护生态环境减少面源污染, 反而在某种程度上鼓励了农民开荒种粮, 大量使用化肥、农药实现农田的短期增效, 却忽视了农业的长远发展。

2.2 投入资金规模不足 自 2002 年粮食直接补贴政策开始试点以来, 中央和地方不断的提高补贴资金数量, 扩大补贴范围, 每年国家农业补贴的很大一部分都用于粮食直接补贴。在现行的补贴力度下, 农民每年的收入名义上都可以达到 10% 以上的增幅, 但是扣除物价上涨因素, 农民实际增长的收入十分有限, 对比国外的补贴力度和规模, 我国种粮农户均粮食直接补贴数额非常低。作为弱势产业中的弱势生产品种, 粮食生产比较效益较低, 农民生产生活资料的价格也随着物价上涨而飞速上涨, 种粮农民的生产生活更加困难, 粮食直接补贴又不足以弥补从事粮食生产的机会成本, 农民更愿意选择其他高收入回报的生产品种或直接外出务工, 种粮积极性难以提高, 耕地资源难以得到有效利用和保护。虽然国家每年投入粮食直接补贴的资金数额十分巨大, 但由于我国农业人口多, 耕地面积广, 分配到农民手中就显得很少, 无法有效形成引导激励农民进行粮食生产的效果,

作者简介 左宇(1991-), 男, 安徽合肥人, 硕士研究生, 研究方向: 农业经济。

收稿日期 2014-02-17

不利于粮食生产和粮食直接补贴政策目标的实现。巨大资金投入和政策目标无法实现形成矛盾,使财政支农资金被大量消耗,又没有明确的法律法规作为依托,影响地方政府继续加大支持的积极性,甚至有些时候只能作为国家支持农业发展的一种态度,农民对政策的信心受到影响,粮食直接补贴持续发展的长效机制难以形成。

2.3 补贴方式有待改进 我国的粮食补贴政策目前主要采用“普惠式”的补贴方式,按种植面积计算补贴金额,各省之间、省内各地之间补贴的标准也有很大差异。在这种补贴形式下,农户为了获取更多的补贴,积极开辟农田以增加种植面积,无视生态环境的状况;通过资金投入进行现代化生产、集约化经营,努力提高粮食单产的农户所获得的粮食直接补贴和别的农户没有区别,严重影响了农户的积极性。由于粮食直接补贴金额与面积、种植作物等密切相关,工作量大、政策成本高,基层工作人员难以面面俱到,补贴面积不实、不能及时调整记录的问题时有发生,粮食直接补贴成了按承包户发放的收入补贴,农户种植非粮食作物,甚至将土地抛荒、挪作他用或转租给其他农户,依然能够得到补贴,真正的种粮农民却无法得到政策支持,既不利于农村土地流转和农业的规模化、现代化经营,也不利于调动农户的种粮积极性。虽然中央和各级政府都强调要将粮食直接补贴向产粮大省、种粮大户倾斜,但因为缺少配套资金的支持,在基层财政困难的情况下,相关工作很难有效落实,补贴资金无法合理利用,难以提高农民的种粮积极性,达到预期的政策目标。

2.4 政策效率需要提高 针对我国粮食直接补贴政策的效率问题一直都有争议。基于粮食直接补贴的政策目标来看,多数人都认为补贴效率不高,很难有效提高农民种粮积极性、促进粮食增产、保障粮食自给。各省市之间的效率也存在较大差距,补贴无效率的区域多集中在粮食主产区,且普遍表现为规模效益递减,当前补贴标准下常用的3种补贴方式对粮食产量的影响都不大。也有学者认为我国粮食直接补贴政策在粮食增产、农民增收方面有积极的影响,在政府支付相同成本的情况下,粮食直接补贴政策比生产资料补贴政策在粮食增产方面更效。笔者分析认为,在现行粮食直接补贴的计算方式下,农民开辟农田、扩大耕地面积的行为得到了有效的激励,相比较其他生产要素而言,土地对于粮食产量增加的效应是巨大的,过去粮食直接补贴的增产效应可能是由于耕地面积的扩大而产生的,除此之外,粮价的上涨和技术的进步也对增产有着重要影响,可是长时间的农田开辟行为使得我国土地大量被开放利用,城镇化的发展又进一步要求土地资源的大量投入,在不破坏生态环境的前提下,通过扩大耕地面积来实现增产的前景十分有限,土地禀赋的问题也使得土地生产能力下降,粮食直接补贴的长期增产效果令人担忧。

3 优化粮食直接补贴政策的建议

粮食直接补贴是国家支持农业发展,确保粮食增产、农业增效、农民增收的一项长期政策,必须根据农业发展的不同阶段,具体问题具体对待,有效优化和调整补贴政策^[6-7]。

3.1 调整政策目标 从根据国际农业政策实践来看,价格支持政策和生产性补贴能有效的促进粮食生产,而收入补贴则在农产品过剩、农民贫困化的背景下普遍实行。在农业发展落后阶段,国外一般集中进行生产性补贴和价格支持政策;进入发达阶段之后,则是以保障农民收入的综合补贴政策为主,但也保留了生产性补贴和价格支持政策。我国属于农业发展落后阶段,粮食直接补贴政策的目标是调动农民种粮积极性、促进粮食增产、确保国家粮食安全,但是从理论上而言,粮食直接补贴是一项综合性补贴,是收入政策,其目标是为了提高农民收入。长时间的实践研究表明,综合性收入补贴对粮食生产促进作用甚小,政策成本甚高,不适合我国目前的状况。当前必须减少粮食直接补贴的投入,继续加大对于生产性补贴的投入,同时还要配合价格支持政策。只要能适当调动农民种粮积极性,就达到了政策目标,虽然价格支持政策属于“黄箱”政策,但是在市场经济条件下,粮食直接补贴政策降低了粮食市场价格,实际上是将补贴给予了消费者而非粮食生产者,还是需要通过价格支持来提高粮食生产的比较利益。另外,还必须采取其他诸如耕地保护、基础设施建设、农业科技研发等农业政策和生态保护政策,多管齐下,在长期上保障我国粮食安全。

3.2 确保资金投入 我国粮食直接补贴政策的实行已经有了一段时间,虽然各种实践和研究表明其政策效率有限,但是必须慎重处理,不能因为政策变动而影响了农民对于国家支持农业发展的信心。因此在粮食直接补贴投入向生产性补贴倾斜的同时,仍然要保持一定数量的粮食直接补贴。在现阶段要建立起与农资价格相关联的粮食直接补贴机制,使补贴金额能够抵扣农资价格的增长,以期暂时起到生产性补贴的作用,并逐步向生产性补贴过渡,从而提高粮食生产的比较收益,保障种粮农民收入;农业发展到一定水平之后,又需要增加粮食直接补贴,扩大补贴规模,保障粮食生产。在原有政府主导的模式之外,要积极探索其他方式提高补贴水平,发挥好市场和社会的力量,改变政府包办补贴的状况。同时完善相关的法律法规,让粮食直接补贴的全过程都有法律依托,增强农民的信心;增加配套资金的投入,给予基层部门工作经费的支持,便于补贴发放、信息统计等工作开展;推进粮食直接补贴信息化发展,以充分提高资金的使用效率,实现粮食直接补贴的政策目标。

3.3 转变补贴方式 粮食直接补贴的受益对象必须明确为种粮农民,补贴的作物必须明确为主要粮食品种,要明确农民间土地流转的关系,取消非粮食生产所得到的粮食直接补贴,避免承包户转租土地后仍然获得补贴,改变长期以来的全面补贴现象,使真正种粮的农户得到支持。贯彻落实好补贴向产粮大省、种粮大户倾斜的政策要求,提高资金的针对性和利用率,提高粮食产量,实现有限资金的最大效益。要转变按照面积补贴的脱钩型补贴方式,改以产粮数量或售粮数量为补贴依据的挂钩型补贴方式,这样能够促进劳动力转移,激励农户提高粮食综合生产能力,有效改善因补贴而导致的农村土地流转困难问题,产生规模化、现代化经营的种

绎论证能力。如在动物生理学课程中可以提出如下问题：“尿液是怎么形成的呢？哪些因素可以影响到尿液的生成？什么实验能证明常见因素如葡萄糖对尿液生成的影响？”还可以从某一现象（实践环节）出发，通过对该现象进行逻辑分析，综合所学的课程知识，选取相应的理论内容，提出自己的解决方案，突出培养学生的综合思维和归纳能力。如在兽医寄生虫学教学中，可以设计以下问题：“某年雨水很大，一群放牧绵羊进入秋季后出现贫血、消瘦、下颌水肿等症状，你觉得该羊可能患了哪些寄生虫病以及如何确诊”等。

2.4 优化教学内容，提高教学效率 因为研究性教学方法在一定程度上会占用更多的课堂时间，所以对教学内容的优化就显得尤为重要。一是采用现代教学手段，充分利用多媒体设施、网络环境的交互性和扩展性，增加课程教学的时间和空间，将课堂教学与课外指导进行有机的结合；二是优化课程教学内容，培养学生举一反三的学习能力，将部分课程内容采用学期内自学或终身学习的形式来完成；三是对于密切相关课程，应对交叉的教学内容做好分工，做到有统有分，层次分明，不遗漏，不赘述。

2.5 制订合理的课程考核体系 良好的课程考核体系可以更好地发挥激励和引导作用，是研究性教学得以实施的重要基础。动物医学课程传统的考核方法通常以考试为主，课堂考核、实验考核为辅，所以学生往往容易形成应对考试的被动性学习。在研究性教学课程的考核过程中，应改变重结果、轻过程的考核方式，力求考核评价的全面性、全程性、过程性和发展性，降低了笔试的比例，提高了学生的课堂讨论、口头辩论与答辩、实验课表现、实验操作考核的分值比重；此外，由于动物医学专业的特殊要求，专业课，如兽医内科学、兽医外科学、兽医产科学、兽医传染病学、兽医寄生虫学五大临床课程都开设了一定数量的课程实习，学生在实习中的表

现也被作为考核的一个指标，力求做到有效评价学生成绩，以激发学生参与研究性学习的热情和耐心。

3 存在问题

3.1 怎样激发学生持续学习的积极性 任何事物都有两面性，研究性教学并不是一种万能的教学模式，其自身也会存在一些不足。在实践中发现，在刚开始实施研究性教学时，多数学生都非常开心，因为再也不用在教室里坐着听老师“一言堂”了，自己也可以真正参与进去。但是实施一段时间，发现一些学生有点懈怠，因为这种学习方法需要学生进行思考，不如以前轻松，想听课就认真听，不想听就放松，因此学生就有点懈怠。这个时候就需要教师帮助学生，培养学生形成良好的学习习惯，激发学生持续学习的积极性，这样才能顺利实施研究性教学。

3.2 如何建立科学合理的教师教学效果评价体系 在研究性教学实施中，教师既要完成教学任务，又要达到培养学生自主学习、不断创新的教育目标^[4]，这就需要教师付出更多的精力。可是在实际教学中，发现有的教师虽然很努力，但学生并不满意。由此可见，仅仅通过对学生进行问卷调查或是督导听课来评价教师是远远不够的，更需要同行教师、行政管理人员，甚至是用人单位的共同参与。因此，建立科学合理的教师教学效果评价体系就显得尤为重要。

参考文献

- [1] 赵新平. 研究性教学中教师角色的重塑[J]. 教育理论与实践, 2011, 31(1): 61-62.
- [2] 别敦荣. 研究性教学及其实施要求[J]. 中国大学教学, 2012(8): 10-12.
- [3] 郑大宇, 李杰, 季阿敏. 研究性教学在专业课中实施的研究[J]. 成人教育, 2013, 318(7): 71-72.
- [4] 郭晓云. 略论高校研究性教学及其评价指标体系的构建[J]. 河南师范大学学报: 哲学社会科学版, 2011, 38(4): 264-266.

(上接第 2501 页)

粮大户和家庭农场，解决补贴资金有限和补贴对象无限之间的矛盾，充分调动农民的种粮积极性，同时也减少了基层部门发放粮食直接补贴的相关工作，提高了政策效率，使得按种粮规模进行阶梯化补贴成为可能。要不断创新补贴渠道和发放模式，通过农村中介组织、农村合作经济组织、农业协会等进行补贴发放的有关工作，不再完全以资金作为支付手段，适当的引入保险支付、金融产品支付、教育培训支付、技术装备支付等手段，丰富农民的选择。要充分利用信息化的优势，简化粮食直接补贴政策的实施过程，改变政策成本过高的状况，建立粮食直接补贴发放信息系统，加快政策执行速度，为农户提供便利和保障，降低由于执行问题而影响政策效果的风险。加大对于粮食直接补贴的宣传力度，让农民

充分了解政策的目、补贴的对象、补贴的方法、补贴的标准等，实现民主监督，发挥粮食直接补贴政策的最大效用。

参考文献

- [1] 辛翔飞, 王济民. 粮食补贴政策研究综述[J]. 农业经济, 2011(9): 3-5.
- [2] 侯明利, 傅贤治. 国内粮食直接补贴政策研究综述[J]. 经济问题, 2008(3): 87-89.
- [3] 国家统计局. 中国统计年鉴 2013[M]. 北京: 中国统计出版社, 2013.
- [4] 沈淑霞, 佟大新. 吉林省粮食直接补贴政策的效应分析[J]. 农业经济问题, 2008(8): 12-16, 110.
- [5] 马爱慧, 张安录. 农业补贴政策效果评价与优化[J]. 华中农业大学学报, 2012(3): 33-37.
- [6] 臧文如, 傅新红, 熊德平. 财政直接补贴政策对粮食数量安全的效果评价[J]. 农业技术经济, 2010(12): 84-93.
- [7] 刘旗, 刘培培. 粮食直接补贴的增产效应——基于河南省面板数据的分析[J]. 经济经纬, 2013(3): 36-40.