

粮食直接补贴政策研究综述

周琰 (南京林业大学森林旅游研究中心, 江苏南京 210037)

摘要 基于对粮食补贴政策尤其是直接补贴政策的探讨, 从粮食补贴国内外现状、补贴目标、补贴方式、补贴效果、存在问题及政策建议等方面对国内外粮食补贴政策的已有研究进行梳理和总结, 探寻完善粮食直补政策的应对措施, 旨在为相关研究提供参考。

关键词 粮食; 直接补贴; 政策; 研究; 综述

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)20-229-02

Review of Grain Direct Subsidy Policy in China

ZHOU Yan (Forest Tourism Research Center, Nanjing Forestry University, Nanjing, Jiangsu 210037)

Abstract Based on the discussion of grain direct subsidy policy, researches on grain subsidy policies at home and abroad were summarized from the aspects of food subsidies status quo at home and abroad, subsidy objective, subsidy method, subsidy effect, existing problem and policy suggestions. The countermeasures for improving the grain direct subsidy policy were put forward, aiming at providing references for the relevant researches.

Key words Food; Direct subsidies; Policy; Research; Review

2004年以来,我国连续发布12个中央一号文件都明确提出:要继续加大粮食补贴力度,保障农民利益。粮食直接补贴政策简称粮食直补,是国家为了调动农民种粮积极性、保障国家粮食安全和保护种粮农民利益而按照一定标准直接发放给种粮农民补贴的政策^[1]。我国从2000年开始研究改革粮食补贴方式,提出建立粮食直接补贴制度等初步设想,并于2002年在吉林省东丰,安徽省天长、来安3县进行了粮食直接补贴试点,2004年在全国实施粮食直接补贴政策。随后,相继出台了良种、综合直补、农机具补贴、最低收购价等多项粮食补贴政策。粮食直接补贴是农业补贴的重要内容和表现手段,是“三农”政策的重要组成部分,对粮食增产和农民增收有着重要的促进作用,因此,该文对粮食直接补贴政策的研究观点、问题进行梳理,并提出相关建议,以期对相关研究提供借鉴。

1 国内外研究综述

1.1 国外研究现状 发达国家的粮食补贴政策实行比我国早,发展成熟,很多法律政策都对粮食补贴政策作出了说明。美国在2008年“农业法案”中提出“平均作物收入选择方案”又称为收入保障直接补贴;T. E. Mafimisebi认为要加大农业投资资金和补贴力度,弥补农民收入过低的情况;Ayalkimhi&ZviLerman提出提高农场商业化程度有望带动提高平均农场收入和降低农民收入分配不均等性^[2];日本的速水次郎在《农业经济论》中提出用粮食直接补贴政策代替贸易保护政策^[3];Kathrin Happe等主张采用产量和土地面积的混合补贴模式,以使农业直补政策对农业竞争力产生有效的作用^[4]。虽然大多数发达国家的粮食直接补贴政策相对成熟,但是发达国家经济发达、人口较少,而我国是发展中国家、人口众多,政策体系不能在短时间内成熟完备。因此,我国在借鉴国外研究经验的同时,要结合具体国情来制定政策。

1.2 国内研究现状 国内学者对粮食直接补贴政策的认识

较为一致,一方面认为粮食直接补贴政策的实施有利于提高生产积极性、提高粮食产量、提升农民生活水平,另一方面认为粮食直接补贴政策还存在需要解决的问题。许多学者致力于研究我国的粮食直接补贴政策,比如豆志峰^[5]提出了“谁受益谁负担”的原则,主讲拓宽粮食风险资金来源;李亮^[6]主张将直补政策上升到法律层面,以保障粮食直补政策的长期稳定性;丁国光等^[7]通过研究认为不能光是实行粮食直补,应结合粮食最低保护价制度、对生产资料的补贴、基础设施建设补贴以及风险补贴等相关配套措施共同发挥作用。由此可知,随着国家政策的越来越重视,学者的研究也越来越多,但是大多停留在理论层面,创新性较少。

我国粮食直接补贴政策的全面实施以2004年为界。2004年以前,农民的利益是得不到保障的,2004年以后开始实行对种粮农民的直接补贴,政策的实行一定程度上增加了粮食产量,提高了农民的收入。经过十几年的发展,我国粮食直接补贴取得了积极的成效。

2 粮食直接补贴内容综述

2.1 粮食直接补贴目标研究 国外的粮食补贴政策涉及调控粮食数量、保障生产者利益、生态环境保护等多样化的政策目标^[8];相比而言,基于粮食播种面积的逐年减少、粮食产量偏低的原因,我国在制定粮食直接补贴政策时,确定粮食直接补贴的目标是:确保粮食安全,增加粮食收入。钱茜^[9]分析了我国的粮食直接补贴政策,认为实施粮食补贴政策的首要目标就是稳定和发展粮食生产,保护农民种粮积极性,从而调控粮食生产;梁世夫^[10]认为确保国家粮食安全一直是我国各种农业政策的首要目标;韩喜平^[11]提出,粮食直接补贴政策最根本的目标是推进粮食市场化改革,实现粮食供求市场平衡。国内大部分学者认为粮食直接补贴的目标都是增加农民的粮食收入,稳定粮食安全,如果像国外一样将粮食直接补贴与市场经济持续发展、保护生态环境等多方面相挂钩,应该会产生更加深远的影响。

2.2 粮食直接补贴方式研究 我国现行的粮食直接补贴政策主要是为了增加粮食产量、保护农民利益,各省可以根据

作者简介 周琰(1992-),女,安徽天长人,硕士研究生,研究方向:农业科技组织与服务。

收稿日期 2016-06-20

自身具体情况选择补贴方式。当前最重要的有4种方式:①按粮食销售量补贴,主要有河北、新疆、湖北、浙江、广西和贵州等省;②按种植面积补贴,主要是山东、山西、江苏、云南等省;③按照粮食订购量和应缴税额综合计算补贴,主要是河南等省;④按农业计税常年产量计算粮食直接补贴,主要有内蒙古、江西和安徽等省^[12]。

按粮食销售量补贴的好处是:一方面,可以调动农民的积极性,真正保护农民的利益;另一方面,国家可以控制粮源,维护粮食安全。按种植面积的方式有利于政府准确的掌握粮食的生产面积,将补贴款真正送到农民手中,但是该方式工作量大、成本高。实行农业税的方式简单易行、工作量小,按照计税常年产量对农民进行补贴即可,但是该方式在粮食供不应求的情况下就打击了农民的积极性,违背政策设计的初衷。各省粮食补贴标准差距较大,在一定程度上引发了学者对于补贴方式效果的质疑。

2.3 粮食直接补贴效果研究 现有学者已经对各种粮食直接补贴政策的实施效果进行了比较。吴连翠等^[13]认为,按照计税面积发放的粮食直接补贴对粮食产量没有任何影响,而农资综合补贴和良种补贴对粮食产量的影响显著。梁世夫^[14]认为,脱钩补贴对粮食安全没有直接的促进作用。何忠伟^[15]认为现行粮食补贴政策实施效率低下是由于政策实施成本巨大且分摊不合理造成的,而在粮食补贴政策执行过程中,政府的干预行为会对社会福利造成损失。杨红旗^[16]认为粮食直接补贴兼顾了粮食增产和农民增收的双重任务,并且取得了一定的成效。综合已有研究可知,虽然很多学者给予了粮食直接补贴效果一定的肯定,但是大多数学者认为,近年来粮食直接补贴并没有达到预期的效果。

3 粮食直接补贴问题综述

我国各项农业直接补贴政策在全国范围内已经实施了一定时间,也进行了一定程度的调整和完善,但是仍然存在着不容忽视的问题。韩喜平等认为,我国粮食直接补贴政策存在资金总量小、补贴标准不统一、差距过大,难以体现公平性;直接补贴的农作物单一,仅限于粮食作物;直接补贴主体缺位等问题^[17]。杨秀琴^[18]认为,我国粮食直接补贴资金主要来源为粮食风险基金,渠道过窄,地方财政压力较大。李贵^[19]认为我国粮食直接补贴资金来源小,补贴力度不大,增收效果不大,补贴政策具有临时性和阶段性,对粮食生产的效应逐年下降,直接补贴政策落实到位影响了农民的积极性,粮食直接补贴政策缺乏一套完善的配套措施。张洁丽^[20]认为,粮食直接补贴标准的区域差异较大,不利于缩小农民收入地区差异,农用生产资料价格大幅波动,部分抵消了直接补贴政策的作用效果,没有为可能出现的农民“卖粮难”问题提供对策。

综合已有研究可知,我国粮食直接补贴存在的问题主要是:①政策问题。政府下达的文件没有明确规定政策的目标,年度间变动幅度大,目标不确定。②政策执行问题。补贴政策宣传不到位、执行的主体过多和监督的力度不够。③政策支撑问题。补贴资金渠单一、筹集困难和政策支持法律

法规不完善。

4 粮食直接补贴政策建议综述

在补贴方式上,张照新等^[21]认为完善我国粮食补贴政策需要增加资金投入规模、扩大专项补贴范围和补贴环节,扩大良种补贴和农机具购置补贴的覆盖面,完善粮食补贴政策的操作方式,进一步完善水稻、小麦和玉米的最低收购价政策体系,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。郭辉慧^[22]认为应该壮大直补资金规模,拓宽直补资金来源渠道,合理利用粮食直补资金,完善相关配套措施,与直补政策共同发挥作用。在补贴标准上,陈湘涛^[23]建议在全国范围内实行统一的补贴标准并且加大补贴力度。在补贴程序上,陈正华^[24]认为要建立健全粮食直接补贴监督约束机制。胡芊芊^[25]从我国的基本国情出发,将保护耕地、保护农业生态环境等纳入到粮食补贴政策的范围,实现农业可持续发展。

已有研究从不同的角度都对粮食直补提出了相关性建议。因为WTO农业规则关于粮食直接补贴政策有明确的要求,所以大多数专家都是根据该协议来阐述政策建议的,认为应该通过提高直接补贴的力度、规范补贴的方式、加强监督管理等措施来完善粮食直接补贴政策。同时,我国粮食直补政策还可以借鉴美国、日本等发达国家的成功经验,提出更加有效的建议。

5 结语

农业直接补贴政策是政府将财政补贴资金直接发放给农业生产者或者直接让农业生产者受益的一种农业补贴政策,对解决国家粮食安全、粮食增产和农民增收有着重要的促进作用。但是,农业直补政策在持续调动农民积极性方面效果较差,在政策本身设计和政策执行方面都存在很多的问题,该文梳理了国内外现状、直补政策内容与存在的问题,结合相关研究探寻完善粮食直补政策的应对措施,具有重要的理论意义和现实意义,可为完善粮食直补政策提供借鉴。

参考文献

- [1] 肖大伟. 中国农业直接补贴政策研究[D]. 哈尔滨:东北农业大学, 2010.
- [2] 杨友孝, 罗安军. 我国粮食直接补贴政策的理论分析[J]. 国际经贸探索, 2006(4): 35-38.
- [3] 郭熙保, 苏甫. 速水佑次郎对农业与发展经济学的贡献[J]. 经济学动态, 2013(3): 101-108.
- [4] 宋磊. 我国粮食补贴政策效果及优化研究[D]. 武汉:武汉轻工大学, 2013.
- [5] 豆志峰. 我国粮食直接补贴政策研究[D]. 北京:北京工商大学, 2006.
- [6] 李亮. 我国农业国内支持制度的法律化[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2009(5): 31-39.
- [7] 张振国, 丁国光, 史卫, 等. 财政直补粮食生产资金整合研究[J]. 农村财政与财务, 2011(6): 4-8. [8] 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.
- [9] 钱茜. 关于粮食直接补贴情况探析[J]. 财会研究, 2011(6): 17-19.
- [10] 梁世夫. 直接补贴政策的效应分析[J]. 技术经济, 2005(7): 46-49.
- [11] 韩喜平, 蔺荔. 我国粮食直补政策的经济学分析[J]. 农业技术经济, 2007(3): 80-84.
- [12] 吴成福. 粮食补贴政策的实施效果及改进建议[J]. 理论探索, 2006(6): 86-88.
- [13] 吴连翠, 谭俊美. 粮食补贴政策的作用路径及产量效应实证分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2013(9): 100-106.

并避免反复冻融,腐败变质的血清不能用于检测。

3.4 血凝试验 取1个洁净的血凝反应板,对其进行标记,按照规范加样、振荡摇匀、静置。对移液器的使用、红细胞悬液的加入方法、振荡强度和静置时的注意事项都进行了规范。关于血凝试验结果的判定,是在阴性对照成立的情况下,以完全凝集鸡1%红细胞悬液的抗原(病毒)的最大稀释度,作为该病毒的血凝价。血凝试验结果以 $1:2^n$ 或 $n\log_2$ 来表示^[1-3]。

3.5 4单位病毒的配制 根据血凝试验结果和血凝抑制试验的需要,计算抗原和稀释液(生理盐水)的用量。若病毒配制过多,容易造成病原浪费,也存在着污染的风险。对配制4单位病毒的用具、操作方法和总量都进行了相关规定。

3.6 血凝抑制试验 试验规程按照新城疫诊断技术(GB/T 16550—2008)^[1]进行。首先对血凝反应板进行标记,加样方法、振荡摇匀、静置等都参照“3.4”中血凝试验进行。血凝抑制试验的结果判定是在病毒对照100%凝集、红细胞对照100%不凝集、阴性血清对照完全不凝集或抗凝价 $\leq 2\log_2$,阳性血清对照的HI滴度与已知滴度相差小于1孔的情况下,以能完全抑制红细胞凝集的血清的最大稀释度作为某待检血清的血凝抑制价^[1]。

3.7 规范化填写报告单和整理试验台 不管是血凝试验,还是血凝抑制试验,在试验结果出来后必须填写报告单,并及时向评委举手示意,让评委来判断是否正确,否则视为违规会被扣分。报告单主要填写血凝价、4单位病毒稀释度和各待检血清的血凝抑制价等。试验台的整理是大赛的收尾工作,也是很重要的一部分。固体废物和废液的处理、受污染用品的处理以及离开实验室前应检查的事项都应进行规范。

3.8 反复强化训练 在学生熟悉试验原理和流程后,每天进行2轮模拟比赛,强化技能,培养经验和心理素质,增强应变能力,锻炼学生在紧张氛围下有序操作的能力。

4 培训的效果

4.1 专业能力 经过技能大赛的培训,使参赛学生对“新城疫抗体水平测定”方法充分理解其原理、熟练其操作,并能规范化掌握该项技能,专业能力上有了很大提升。通过培训使参赛学生的知识水平和操作能力都得到提高。

4.2 方法能力 大赛培训过程中,教师与学生一起查找资料、搜集信息、下载国标,使学生学会从各种媒体搜集信息;对于每天的操作,要求每个学生都进行整理归纳、总结经验、发现问题,独立制订操作计划、统筹安排时间等,提高其分析问题和解决问题的能力;启发学生设计类似的方法来检测其他疾病,锻炼其科学思维的能力。

4.3 社会能力 通过对操作规程的规范化和标准化,使学生了解规范化和标准化背后的原因,培养学生强烈的事业心和高度的责任感,培养其科学求实的态度、高尚的职业道德和社会公德;通过小组讨论以及与指导教师的沟通,培养学生较强的表达能力和人际沟通能力;通过团队参赛的形式,培养学生良好的合作意识和团队精神。

5 结语

笔者曾两度指导学生参加省级鸡新城疫抗体水平测定技能大赛,也曾作为评委参加国家级技能大赛。学生在理论和技能培训中训练了严密的思维,习惯了规范化和标准化的操作,切实掌握新城疫抗体水平测定的技能,能独立完成并用于今后的工作。培训中教师与学生长时间共处,3h的比赛过程中如何设计、布局、规划时间等都需要反复练习。师生共同探讨、发现失误、寻找改进办法,在培训中师生增加了交流,培养了感情。

该项比赛不应只局限于部分“种子选手”,而应能普及到全体学生,让更多学生都参与进来,若在校内举行更大范围的初赛则能更好地达到教学目的。除了校内交流,各院校之间也应积极沟通交流、互相学习,相互促进。此外,作为大赛组织者,承办方应该公布更为细致的评分标准,不能作为秘密资料,只对评委开放;同时,也应对大赛做相关总结,指出选手的失误,让指导教师和参赛选手共同讨论与总结经验教训,才能真正达到提高的目的。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会.新城疫诊断技术:GB/T 16550—2008[S].北京:中国标准出版社,2008.
- [2] 徐业芬,商鹏,王宏辉,等.西藏林芝某鸡场鸡新城疫抗体水平检测[J].中国兽医杂志,2012,48(4):49-50.
- [3] 阳勇,张薇薇.重庆城口县产蛋种鸡新城疫抗体水平检测[J].四川畜牧兽医,2013(3):25-27.
- [4] 梁世夫.我国农业经济转型期政府行为研究[D].武汉:华中农业大学,2006.
- [5] 何忠伟.中国农业补贴政策的效果与体系研究[D].北京:中国农业科学院,2005.
- [6] 杨红旗.我国粮食补贴政策的实践与思考[J].贵州农业科学,2011(2):196-199.
- [7] 刘翠翠.我国与发达国家粮食补贴政策比较研究[D].洛阳:河南科技大学,2013.
- [8] 杨秀琴.粮食直补政策缺陷与改革思路[J].农村经济,2007(1):92-95.
- [9] 李贵.我国粮食直补政策的现状及完善研究[D].南宁:广西民族大学,2009.
- [10] 张洁丽.关于我国粮食直接补贴政策的研究[D].太原:山西财经大学,2006.
- [11] 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):11-16,110.
- [12] 郭辉慧.我国粮食直接补贴政策研究[D].太原:山西财经大学,2012.
- [13] 陈相涛.我国粮食补贴的理论基础与政策构建[J].北京农业,2011(3):223-225.
- [14] 陈正华.粮食加工企业领办粮食合作社的探讨:以常德市为例[J].粮食科技与经济,2015(3):27-29.
- [15] 胡芊芊.完善我国粮食补贴政策的对策研究[D].长沙:湖南农业大学,2012.

(上接第230页)