

# 国家粮食补贴和购销体制存在的问题及改革探讨

杨邦杰<sup>1</sup>, 朱道林<sup>2,3</sup>, 苏亚艺<sup>2</sup>

(1. 中国致公党中央委员会, 北京 100011; 2. 中国农业大学资源与环境学院, 北京 100193;  
3. 国土资源部农用地质量与监控重点实验室, 北京 100035)

**摘要:** 该文分析了中国粮食补贴政策实施的现状和存在的问题, 提出了完善中国粮食补贴政策和购销体制的建议。粮食补贴实施以来, 在提高农民种粮积极性、稳定粮食生产, 保障国家粮食安全等方面发挥了积极作用。但目前中国粮食补贴仍然存在着补贴目标不明确, 补贴标准偏低, 扭曲粮食市场价格形成等问题。研究认为, 为进一步完善中国粮食补贴政策, 应明确粮食补贴以保障粮食安全为重点目标, 加快推行农产品目标价格制度, 同时应加强粮食补贴的信息化管理、法治化建设等。

**关键词:** 粮食补贴; 粮食安全; 粮食价格; 目标价格制度

**中图分类号:** G812.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2014)65-0003-04

## 1 前言

粮食补贴是世界各国实行农业保护中最常用的一种政策工具, 在提高农民种粮积极性、保障国家粮食安全中发挥重要作用。2004年实行粮食补贴以来, 中国粮食补贴政策经历了“补消费者”、“补流通领域”和现行的“补生产者”三个阶段, 在提高粮食产量、促进农民增收等方面发挥了重要作用。但另一方面, 有学者认为粮食补贴也过于注重粮食数量增长, 对农民种粮收益的提高影响有限等问题, 特别在粮食“十一连增”, 以及国际粮食价格走低的背景下, 粮食补贴可能扭曲了中国粮食价格市场形成, 引发粮价倒挂现象, 不利于中国粮食市场的稳定。因此, 对于粮食补贴以及其对粮食生产、购销过程中的影响有必要进一步深入研究。

为了更清楚地了解当前中国粮食补贴和购销体制现状, 进一步完善中国粮食补贴政策, 我们邀请国家发改委、农业部、财政部、国务院发展研究中心、相关高校、科研院所的专家及部分地方政府等从事粮食工作的同志进行座谈, 并组织调研组赴主产区与主销区进行实地调研。通过座谈交流、实地调研和讨论, 分析了中国粮食补贴政策的现状, 总结了存在的问题, 并提出进一步完善的政策建议, 供国家改革

和完善粮食补贴政策及购销体制参考。

## 2 中国粮食补贴政策实施现状

### 2.1 粮食补贴制度不断完善, 起到了支农惠农的作用

2004年以来, 为加大对粮食种植的扶持力度, 中国对粮食生产、供应、销售等环节均设置了补贴, 逐步形成了粮食直接补贴、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴和最低收购价政策为主的粮食补贴体系。经过不断实践探索, 粮食补贴制度不断完善, 逐步形成了以财政、农业部门为主导, 农业合作社、村委会辅助的补贴发放工作模式, 补贴发放实行“逐家登记, 挨家发放”, 程序严格, 管理有序。目前大部分地区也已经建立“一卡通”支付制度, 通过银行存折发放、管理粮食补贴, 提高了补贴发放效率。

粮食补贴照顾到农业生产的各个方面, 而随着国家财政投入的不断加大, 粮食补贴的直接受益人群也不断扩大, 粮食生产者基本都能享受到补贴, 这极大地调动了农民种粮积极性, 粮食补贴普遍受到农民的好评。

### 2.2 粮食补贴标准相对较低, 并存在区域差异

总体而言, 中国近年来粮食补贴的范围、规模和力度不断在加大。但由于中国粮食种植面积大, 就单位面积而言其补贴的标准还相对较低, 如良种补贴每亩只有10-15元, 与欧美等发达国家有明显差距。同时, 从国家层面看已形成“四补贴”为主的粮食补贴体系, 但具体到各地区确定补贴标准和配套比例时, 没有统一的要求, 基本上是根据各地的财政

收稿日期: 2014-12-10

作者简介: 杨邦杰, 全国人大常委、全国人大华侨委副主任、致公党中央副主席, 研究员, 博士; 朱道林, 土地资源管理系主任, 教授, 博士; 苏亚艺, 土地资源管理系博士生。

支付能力来安排,而不是根据补贴的需求来安排预算,加之中国需要补贴的粮食种植面积、生产数量、商品量差异很大,这种总体财力水平和需补贴粮食产量之间的地区差异共同决定了补贴标准的巨大差异性。更为突出的是种粮大省、大区往往财力相对较弱,而经济实力强的地区往往是非粮食主产区。如上海是全国最大的粮食销区之一,国家对上海下达的最低粮食保有量只有 20 亿斤,但上海财力较强,对粮食的补贴力度也较大,水稻种植补贴合计每公顷在 20 元左右(不含各区自行出台的政策),是产粮大省黑龙江的 2 倍多。在目前多样化的信息传递下,粮区干部和农民容易对政策的公平性产生不满,对政策的有效运作产生不利的影

### 3 当前国家粮食补贴政策及购销体制存在的主要问题

#### 3.1 补贴目标不够明确,重点不突出

中国的粮食补贴政策目标主要是增加粮食产量和促进农民增收,因此粮食补贴应发放给直接种粮人。而实际操作中,仍存在按承包地发放补贴现象,补贴发给土地承包方而非直接种粮人,这导致了直接从事生产的农业经营主体却没法享受补贴,违背了粮食补贴目标的初衷。

目前粮食补贴以种植面积为依据发放,由种植面积大小决定补贴发放的多少,因而粮食补贴与粮食产量、粮食生产管理水平不挂钩,这不利于提高农民对农业科技应用的积极性,长期来看也不利于中国粮食生产竞争力的提高。同时,粮食补贴也缺乏对粮食主产区重点补贴机制,河南、黑龙江等粮食主产区承载中国主要的粮食供应,主产区内农民种粮积极性及粮食产量直接关乎中国粮食安全。因此,粮食补贴应向粮食主产区倾斜,而目前粮食补贴对主产区承担国家主要粮食安全的支持明显不足。

#### 3.2 补贴种类多样繁杂,补贴标准偏低

目前中国粮食补贴种类繁多,按补贴的对象和范围可分为粮食直接补贴、良种补贴、农资补贴、农机补贴,而补贴在水稻、玉米、小麦等品种之间又有具体划分,这就造成了补贴名目多样,不易区分管理。此外,各地还自行出台一些补贴政策,如上海增加了对冬翻、秸秆禁烧、规模经营主体等的补贴政策。粮食补贴也呈现明显的“补丁式”,往往是遇到问题就出台一项补贴政策,如在农资综合补贴的基

础上又出台对小麦赤霉病防治补贴等专项补贴。旧的补贴项目不能取消,新的又逐年增加,形成“补丁”再打“补丁”的现象。补贴名目多样,标准不一,容易导致农民混淆不清,基层具体执行政策的工作人员也很难准确把握。

虽然国家每年提高粮食补贴标准,但整体标准仍偏低。如良种补贴中小麦、玉米、油菜补贴标准仅为 10 元/亩,水稻、棉花为 15 元/亩。中国耕地资源有限,人均耕地面积少,农民实际种植面积很小,补贴标准过低,农民获得的补贴杯水车薪,经济条件较好的农民对补贴不太在乎,而补贴对经济条件较差的农民也解决不了实际问题,补贴的激励作用受到限制。

#### 3.3 补贴发放工作繁琐,基层管理存在难度

粮食补贴涉及千家万户,并以种粮面积为基准进行测算,实际工作中需要逐户登记,工作量大。在补贴发放中,一般以农户为单位,逐户登记上报,由乡镇进行审核,经公示后由乡镇汇总登记造册,逐级上报经财政部门复核无误后才进行补贴发放。为保证补贴发放到每一农户,也为防止出现虚假冒领,补贴工作要求严格程序、规范操作、反复核查,因此种类繁多的补贴也大大增加了基层工作量,增加了补贴发放的困难。

#### 3.4 国内外粮价倒挂,购销价格倒挂明显

近年来,国际市场粮价震荡走低,而受最低收购价格政策、生产要素成本等影响,国内粮价处于较高水平,目前中国粮食国内市场价已高于国外粮食配额进口到岸税后价,部分粮食品种已高于配额外进口到岸税后价。2014 年 9 月,小麦、大米进口成本分别比国内价格每吨低 600-700 元(折合 0.3-0.35 元/斤)。预计国内外价格倒挂一定时期内仍将存在,国内外粮价倒挂使中国粮食流通受到一定影响,尤其直接导致粮食走私现象严重。另外,国内的最低收购价和市场价之间也存在一定的倒挂现象,以上海为例,2013 年稻谷(粳谷)最低收购价是 1.5 元/斤,而市场价为 1.4 元/斤。

## 4 进一步完善粮食补贴政策和购销体制的建议

粮食补贴在提高中国粮食综合生产能力、调动农民种粮积极性等方面具有重要作用,但现实补贴政策实施中也存在着各种问题,为进一步发挥粮食

补贴保障粮食安全和支农惠农作用,建议进一步完善国家粮食补贴政策和购销体制。

#### 4.1 粮食补贴应以保障粮食安全为重点目标,农民增收为辅助目标

长期以来中国实施粮食补贴是为了“提高农民种粮积极性,促进粮食增产,确保国家粮食安全,增加农民收入”,但是在当前的市场经济体系下,靠粮食补贴实现农民致富是不可能的,因此保障粮食安全应是粮食补贴的首要目标,增加农民收入是辅助目标。

从国家政策上应进一步明确粮食补贴以补贴生产者为主,粮食补贴对象为直接种粮人。粮食补贴发放应逐步由以种植面积为依据调整为以粮食产量为依据,甚至补粮食生产者的粮食销售部分,这样既能提高种粮积极性,保障粮食安全,也有利于平抑粮食购销价格倒挂现象。同时,应对种类繁多的补贴进行适当整合,以形成合力让粮食生产者更为直观的感受补贴的好处。另外,应大幅度加强粮食主产区、新型农业经营主体(家庭农场、专业大户)的补贴力度,将粮食补贴重点转移到粮食主产区。

#### 4.2 高度重视粮食价格市场形成机制,加快推行目标价格制度

粮食目标价格是国家为稳定粮食生产,保障种粮农民利益而制定的粮食价格参考,在这种目标价格体系下,如果粮食市场价格低于目标价格,国家即对种粮农民按市场价格交易后低于目标价格部分的损失予以补偿,而如果市场价格较大幅度高于目标价格,国家则采取加大粮食供给措施调控市场供求,以平抑粮食价格。这种方式与最低收购价格的本质差异在于不对粮食流通环节进行干预,因此不会造成市场价格的失真,能够有效地发挥市场机制在粮食价格形成中的作用。因此,中国应将国家最低收购价政策转变为间接调控,逐步建立粮食目标价格制度。建议尽快总结在东北、新疆等地开展的目标价格试点经验及存在问题,研究目标价格制度的框架体系,尽快在全国推行目标价格制度。在推行目标价格过程中,应做好粮食生产成本核算、目标价格确定、土地确权登记等基础工作。同时,应通过加强宣传使农民了解、接受目标价格制度,并注意防范政策变迁过程中可能出现衔接不力,农民反感等问题。

#### 4.3 加强信息化建设,建立粮食补贴信息平台

粮食补贴涉及千家万户,直接影响农民利益,极

易引起农民矛盾,因此全面做到公平、公开非常重要。为实现这一目标,应对粮食补贴进行科学、高效地管理。信息技术的应用有助于促进补贴发放中种植面积乃至粮食产量及销售核算、承包关系确定、资金汇总下拨、审核等管理工作的开展,有利于提高补贴工作效率。因此应充分利用现代信息技术手段,研发简便实用易于操作的粮食补贴管理软件,并利用遥感信息技术、地理信息系统和土地确权登记的成果,建立完善的粮食补贴信息网络系统,实现补贴的全程信息化管理。应从全国层面建立粮食补贴信息管理系统,作为农户申报与查询、基层管理与发放、国家统计与监督的一体化平台,建议尽快组织试点,并在试点基础上全国推广。另外,应适当提高基层管理费用,满足基层政府扎实开展补贴工作的需要,同时应加强对基层组织实施粮食补贴管理的监督。

#### 4.4 粮食补贴政策要实现法治化

建议借鉴欧美的经验,加快农业补贴立法,将各项粮食补贴政策纳入法律的框架之内,推进粮食补贴政策制度化、规范化,保证农业补贴发放有法可依,科学合理。中国已充分认识到粮食产业的重要性和弱质性,通过制定诸如《粮食补贴条例》使粮食补贴政策由短期政策变为长期制度。通过法规明确粮食补贴的实施办法、资金来源、补贴方式、补贴标准,同时充分考虑地区差异性,对产粮大省大区要有明确的倾斜政策。法规还要明确粮食补贴的长期性和连贯性,以消除农民的顾虑,激发农民种粮积极性,确保国家粮食安全。

#### 4.5 加强粮食补贴有关基础研究和综合研究

粮食补贴涉及面广,意义重大,既涉及国家粮食安全,又关乎农村发展、农民增收和现代农业发展等问题,需要对其中的有关基础问题、重大问题进行深入研究,为有效实施粮食补贴政策提供科学依据。因此建议相关部门尽快组织力量开展专题研究,提出一套系统的改革和完善粮食补贴制度、粮食购销体制的政策建议,为科学决策提供支撑。

#### 参考文献

- [1] Fujin Yi, Dingqiang Sun, Yingheng Zhou. Grain subsidy, liquidity constraints and food security—Impact of the grain subsidy program on the grain-sown areas in China[J]. Food Policy, 50(0), 114–124.

- [2] Raghbendra Jha, Raghav Gaiha, Manoj K. Pandey, Nidhi Kaicker. Grain subsidy, income transfer and the poor: A comparative analysis of the public distribution system in India's states[J]. *Journal of Policy Modeling*, 2013,35(6), 887-908.
- [3] 黄季焜,王晓兵,智华勇,黄珠容. 粮食直补和农资综合补贴对农业生产的影响[J]. *农业技术经济*, 2011(11):4-12.
- [4] 于建霞,胥凤红,徐静. 山东省粮食补贴政策绩效分析——基于山东省17个地市2004-2012年面板数据[J]. *经济与管理评论*, 2014(5):142-148.
- [5] 孔祥平,许伟. 关于建立粮食目标价格的几点思考[J]. *价格理论与实践*, 2010(3):15-16.
- [6] 杜辉,张美文,陈池波. 中国新农业补贴制度的困惑与出路:六年实践的理性反思[J]. *中国软科学*, 2010(7):1-7.
- [7] 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——以安徽省为例[J]. *农业技术经济*, 2006(1):44-48.
- [8] 杨邦杰,鄯文聚,吴克宁,马仁会. 国家粮食核心产区的保护与建设——黑龙江调查报告[J]. *中国发展*, 2009,9(1):1-5.

## Proposals on Improving Grain Subsidy System of China

YANG Bangjie<sup>1</sup>, ZHU Daolin<sup>2,3</sup>, SU Yayi<sup>2</sup>

(1. *Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China;*

2. *College of Resources and Environmental Sciences, China Agricultural University, Beijing100193, China;*

3. *Key Laboratory of Land Quality Ministry of Land and Resources, Beijing100035, China)*

**Abstract:** This paper summarizes the current situation and problems of grain subsidy in China and puts forward some suggestions to improve it. Study shows that grain subsidy has many benefits such as improving farmers' enthusiasm for farming, stabilizing grain production and so on. However, there are some deficiencies in grain subsidy of China, such as the subsidy goal is not clear, the subsidy standard is too low, and it also may distort the grain price in the market. At last, the paper proposes the following suggestions to improve the grain subsidy system, including defining that the key target of grain subsidy is to ensure the safety of food, but not to increase farmers' income; accelerating the implementation of the target price system; strengthening the application of information technology in subsidy pay, and improving the legalization of grain subsidy.

**Key words:** grain subsidy; food security; grain price; target price system