

采取有效财政支农措施扩大粮油生产

<http://www.criifs.org.cn> 2008年8月26日 李国祥

**摘 要：** 粮油价格在农产品总体价格水平中具有决定性基础作用。为了防止农产品价格进一步明显大幅度上涨，采取有效财政支农政策对稳定粮油市场和实现国家宏观调控目标具有重要意义。作者认为，要进一步发挥财政支农政策的效果就需要更加显著地加大粮油生产补贴力度，更加注重通过财政手段保护耕地，同时，完善农业补贴政策要坚持细化专项原则：强化农业科技基本支撑，强化粮食直补政策，提高农户购买农业生产资料的补贴水平等。

**关键词：** 粮油生产，财政政策，财政支农

自2006年8月份以来，我国食品价格持续上涨，带动了居民消费价格的不断攀升。2007年居民消费价格上涨4.8%，其中食品消费价格的拉动率为4%。粮油价格在农产品总体价格水平中具有决定性基础作用。为了防止农产品价格进一步明显大幅度上涨，采取有效财政支农政策对稳定粮油市场和实现国家宏观调控目标具有重要意义。

## 一、更加显著地加大粮油生产补贴力度

### （一）本轮农产品及其食品价格上涨主要为周期性上涨

将2007年城乡居民食品消费价格的波动分解成长期走势以及周期性和非常规性波动，设立模型后运行结果表明，2007年食品消费价格的上涨性波动最主要归为周期性波动，长期趋势不明显，非常规性波动的比重并不高。将12.3%的城乡居民食品消费价格上涨率进行分解，周期性波动可以解释约10.6个百分点，长期趋势可以解释约1个百分点，分别占全年食品消费价格上涨率的86.1%和8.4%。食品消费价格涨幅中不可解释部分只有0.7个百分点，大约占全部涨幅的5.5%。因此，只要政策措施得当，就一定能够将食品消费价格的上涨幅度控制在居民承受能力之内。

2007年生猪价格，及其所引起的畜禽产品价格的涨幅最大。第三季度生猪出售价格同比上涨64.5%，全年肉禽及其制品消费价格较上年同期上涨31.7%。受生猪生产周期性波动处于谷底影响，又遭受较重的蓝耳病等疫情的意外冲击，全年猪肉产量比2006年下降9.1%。油料生产和市场价格波动与生猪相类似，区别仅仅在于波动幅度没有生猪显著。

根据食品及其农产品价格周期性波动的规律，通过模型模拟，2008年农产品价格虽然仍可能保持上涨势头，但通过激励生产，扩大供给，控制非常规性波动，实现涨幅递减完全是可能的。

解决农产品及其食品周期性上涨的根本性措施是尽快增加农产品有效供给。考虑到粮油价格在农产品价格中的特殊作用，努力扩大粮油生产是实现今年宏观调控目标的重要途径之一。

## （二）立足于扩大国内生产增加有效供给

2008年世界粮食产不足需。据美国农业部2008年1月份预测，2008年度世界粮食总产量约20.75亿吨，较上年度增长4.18%。尽管世界粮食明显增产，但估计2008年度世界粮食消耗总量将达到21.03亿吨，世界粮食耗用量超过产量2733万吨，世界粮食库存水平进一步下降，估计期末库存占当年度粮食总用量的14.70%，创历史新低。

受农产品需求强劲增长影响，国际农产品价格持续上涨。据粮农组织2007年11月发布的《粮食展望》，国际农产品价格自2006年明显上涨以来，2007年上涨幅度更大，为历史上所罕见。粮农组织监测的农产品价格于2007年9月份较上年同期上涨37%，其中粮油和牛奶价格上涨幅度最大。

由于全球粮油供求关系将持续存在及其对整个农产品供应链的连锁反应，国际农产品市场价格将持续保持较高水平。一些权威机构的预测，这轮农产品价格上涨要到2010年才会逐步稳定，甚至还有预测未来10年国际农产品价格都将保持上涨势头。

## （三）粮食生产补贴政策有助于扩大播种面积

各类粮油生产领域内的财政性补贴有助于激励生产，增加有效供给。研究表明，粮食生产每亩补贴性收入增加1元，全国新增粮食播种面积大约为99.23万亩。2006年，粮食每亩补贴性收入为16.58元，较上年增加6.74元，因此全国新增的粮食播种面积估计为668.78万亩，对2006年新增1816万亩粮食播种面积的贡献率约为36.83%。可见，直接向粮食生产者发放补贴，是保护和调动粮食生产积极性的有效政策工具之一。

考虑到我国宏观调控的需要，以及粮食补贴政策的边际效率可能递减，建议2008年应显著地增加粮油生产领域内的政策性补贴水平，实现粮油总产量双双创历史记录。

## 二、更加注重通过财政手段保护耕地

### （一）我国耕地缺口相当大

近年来，受生态退耕和城镇建设等占用耕地影响，我国耕地面积总体上趋于减少。2006年，全国耕地面积较上年净减少460.2万亩，耕地存量18.27亿亩，离18亿亩的红线越来越近。2007年耕地继续减少。耕地面积减少，使耕地密集型农产品，主要是粮食和油料等在用地上的矛盾更加突出。大量进口这类农产品成为这几年解决国内缺口的重要途径之一。

根据近年来我国进出口的主要耕地密集型农产品粗略计算，2006年我国出口农产品折算成的播种面积为1282.5万亩，我国进口主要农产品折算成的农作物播种面积为29835.0万亩。这样，我国可能使用的国外耕地的净播种面积估计为28552.5万亩。

此外，2006年我国还净进口了豆油142万吨。按照大豆出油率15%折算，折合为进口947万吨大豆，等于国外又为我国提供播种面积8131.5万亩。同时考虑到上述谷物、大豆、豆油以及棉花和蔬菜的进出口情况，总计国外为我国提供农作物净播种面积约为3.7亿亩。

2006年，我国农作物总播种面积为23.6亿亩，国外提供的农作物播种面积占国内面积的15.6%。

这部分播种面积按复种指数1.29计算，折合耕地2.8亿亩。

如果按照耕地资源来计算，净进口的部分主要农产品所可能使用的耕地资源已经占到国内这部分农产品国内用量所需要的全部耕地资源的13.5%。这意味着我国已经成为农产品需求存在明显缺口的国家，主要耕地密集型农产品的国内自给率下降到86.5%以下。

需要补充说明的，上述计算中尚未包括畜产品净进口和食糖等净进口所可能带来的耕地使用。第一，2006年我国食糖出口15.4万吨，食糖进口137.4万吨，食糖净进口122万吨，食糖等净进口所使用的国外农作物播种面积没有计算在内。第二，2006年我国进口食用植物油671万吨，其他植物油55万吨，这其中仅仅考虑了154万吨的豆油进口。因此，从土地资源的角度来计算国内农产品供求平衡点，我们认为满足当前国内农产品需求至少需要耕地21亿亩。

## （二）粮油争地矛盾突出

2004—2007年粮油播种面积呈现出此长彼消格局。粮食播种面积连续4年增加，合计增加10168.5万亩，而油料面积连续4年减少，合计减少2781万亩。这意味着过去粮食生产扩大是以油料生产缩小为代价而实现的。

耕地面积有限，2008年实现粮食和油料播种面积同时扩大，难度相当大。观察1991年到2006年，其中只有1995年和1998年2年这2种作物播种面积出现同时扩大。

## （三）运用财政手段保护耕地可能更加有效

用最严格的手段保住18亿亩耕地已经成为国家的一项重要政策。在政策措施选择上，除了采取法律和行政手段外，还应进一步完善财政政策，调动地方政府和农民保护耕地的积极性，特别要解决中央政府和地方政府在控制耕地非农占用目标上存在的冲突。一方面，中央应集中更大份额的土地出让收入，通过经济手段扼制耕地减少势头；另一方面，中央转移支付规模的确定和农民补贴的发放应尽可能与耕地直接挂钩，让耕地保护好的地方多得经济利益。而且，还可以仿照奖励粮食大县和生猪大县的做法，对耕地保护好的县（市）进行奖励。

一些地方实际调查表明，只要让地方政府从保护耕地和发展粮油生产中得到经济利益，对扩大粮油生产极其有效。烟叶生产的经验和粮食大县奖励政策的有效性都是有利的证明。

## 三、完善农业补贴政策要坚持细化专项原则

如何完善我国农业补贴政策，不仅仅是一个国民收入再分配的问题，而且也是一个怎样发挥政策工具解决我国“三农”问题面临的选择。就我国农业来说，发展面临的资源约束，尤其是耕地资源等自然资源约束只会越来越紧。食物安全，核心是粮食安全，始终是国家安全的最重要组织部分。确保粮食安全的根本手段是提高粮食生产的比较效益。

我国实施的农业补贴政策尽管坚持综合补贴和专项补贴相结合的原则，但是基本上都属于与特定农业发展目标相关联的补贴。尽管这一制度与世贸组织提倡的农业补贴制度改革方向不一致，但它比较符合我国国情。未来我国农业补贴政策选择应进一步细化农业生产应实现的核心目标，区别不同的农产品和不同性质的难题，实施更加具体的项目补贴，提高补贴政策的针对性，促进农业发



展多目标的实现。

考虑到我国农户面临耕地强约束，粮食比较效益偏低，同时国家对粮农的补贴力度毕竟有限。粮食补贴尽管有助于刺激粮食生产，但不至于导致粮食市场的严重过剩。我国实施的农业补贴政策首要目标是协调好提高粮食安全保障性和增加生产者收入双重目标。因此，与粮食生产关联性弱的综合性补贴不应成为我国农业补贴政策调整的方向。尽管我国以不同地区区别不同粮食品种给予不同的补贴水平，会增加政策操作难度和成本，但是，只有这样，才会确保粮食补贴政策的有效性。

### （一）强化农业科技基本支撑

在我国农业资源约束日益加剧的情况下，只有不断提高农业科技进步，才能够从根本上保障粮油的有效供给，增加粮油生产的比较效益。长期以来，我国粮食生产使用耕地面积总体上不断减少情况下，实现粮食增产靠的就是粮食技术创新。只有发挥好农业科技的基本支撑作用，通过推广节本增效技术，提高农业投入品利用效率，降低农业生产成本，实现农业增产增效，促进农民收入快速增长。与发达国家相比，我国农业科技贡献率还相对较低，农业科技成果转化和推广应用水平还不高，农业科技进步在农业发展和农民增收中发挥作用的潜力还很大。要根据农业生产需要进一步明确农业科技进步的主攻方向，加强农业科技创新与推广应用。重点建设现代农业技术体系，着力提高粮油单产水平和质量，推广农业节水技术。加强基层农业技术推广体系建设，积极探索农业科技成果进村入户的有效机制和办法。

### （二）进一步强化粮食直补政策

2008年粮食生产形势相对更加严峻。近年来粮食播种面积增加而油料面积减少的一个重要原因是粮油比价有利于粮食。2004—2006年油料与粮食销售价格之比普遍低于2002年和2003年。但是，2007年粮油比价已经明显发生变化，油料生产价格较上年上涨33.4%，而粮食只上涨了10.3%。这种比价的变化对油料生产扩大相对有利，估计2008年油料播种面积扩大。这可能会挤出一定的粮食播种面积。

自2004年开始普遍实施的粮食直接补贴，中央分配的资金主要根据是种粮面积。从我国粮食安全的保障能力来看，粮食种植面积固然是最重要的，但是粮食商品量高低和品质好坏对粮食供求区域平衡和品种平衡等存在着越来越显著的影响。因此，国家在完善粮食直补政策过程中对于新增资金分配，应尽可能地考虑粮食的商品率和优质率等因素。

### （三）提高农户购买农业生产资料的补贴水平

2007年农业生产资料价格加速上涨，农业生产资料价格上涨幅度逐月递增，1月份农业生产资料价格同比上涨3.9%，而到了12月份同比上涨幅度已经超过12%。农业生产资料价格上涨，农业生产成本增加。石油价格高位运行，与此相关的农业生产资料价格上涨压力越来越大。同时，我国一些农产品价格已经上涨到相对较高价位，农民具有扩大农业生产的愿望，对农业生产资料需求强劲。据黑龙江调查总队的计算，2007年水稻、小麦、玉米和大豆四种作物每亩物质费用188.2元，较上年增长20.4%。水稻和小麦销售价格上涨幅度明显低于成本的增加，经济效益明显下滑。只有玉米和大豆价格上涨幅度相对较大，比较效益相对增加。

研究表明我国粮食单产水平的提高，越来越依赖现代物质的投入。农业生产资料价格上涨幅度

过大，会增加物质投入费用，加大粮食生产风险，挫伤农民增加投入的积极性，进一步地还会导致粮油价格和农业生产资料价格轮番上涨。除了调控农业生产资料价格上涨，政策上还应更加显著地增加粮油等物质投入的补贴水平。

文章来源：节选中国论文下载中心                      （责任编辑： Hlh）