

对粮食直补政策实施现状的调查与分析

王金晖, 张宝忠, 王建国

(1. 河北理工大学经济管理学院, 河北唐山 063009; 2. 河北农业大学商学院河北农业大学土地经济与管理研究所, 河北保定 071001)

摘要 粮食直补政策作为国家近几年实施的一项重要的惠农政策, 对于调动广大农民种粮的积极性起到了重要作用。通过对易县和高碑店市调查时发现, 在实施中存在补贴价格相差悬殊、补贴方式不合理等问题, 提出了粮食补贴的重点应是补贴种粮农民, 并应增加农村公共财政支出等建议。

关键词 粮食直补; 公共财政; 农业保险

中图分类号 F320 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)06-01800-01

粮食直补政策作为国家近几年实施的一项重要的惠农政策, 对于调动广大农民种粮的积极性, 保证国家粮食供应, 增加粮农收入起到了重要作用。据资料显示, 2004 年国家对于 13 个粮食主产省(区)和 16 个非主产省的产粮大县的农民实施了直接补贴, 全国 29 个省(市、区)安排补贴资金 116 亿元, 至 9 月 30 日, 全国已累计向种粮农民兑现补贴资金 112 亿元, 占补贴资金总额的 96%(金人庆, 2005)。粮食直补政策的贯彻落实, 使近 6 亿种粮农民直接享受到国家政策带来的实惠。据统计, 13 个粮食主产省(区)通过粮食直补补贴农户 13 892 万户, 平均每户增收 74 元(金人庆, 2005)。为了解河北省粮食直补政策的落实情况, 笔者对河北省高碑店市 10 个村和易县 18 个乡镇进行了调查, 结果表明, 粮食直补和农业税减免政策受到农民的热切欢迎, 对于缓解中央和地方的关系发挥了重要作用, 但是在实施过程中仍存在较多问题。

1 粮食补贴政策实施中存在的问题

1.1 补贴价格相差悬殊 据国家规定, 对粮食补贴应根据播种粮食的面积进行补贴, 补贴价格为山区 120 ~ 150 元/hm², 平原区 180 ~ 225 元/hm²。具体在实施时基本与国家政策保持一致, 但也存在补贴价格相差悬殊的情况。笔者于 2005 年 5 月份在河北省高碑店市周围 10 个村庄随机走访了 50 户农户, 发现补贴价格基本是 135 元/hm², 不同地区不同的粮食补贴价格, 使粮食补贴的政策大打折扣, 效果被抵消。

1.2 不同地区的补贴方式有所不同, 粮补政策实施的初衷体现不明显 大部分村是以土地的数量为基数进行补贴, 不论是种粮食的, 还是种蔬菜的甚至是种树的, 都得到了同样的粮食补贴金额。有的村竟简化到按人口进行补贴, 对粮食的补贴效果体现不明显。同时, 补贴资金与农业税相抵情况普遍存在, 政策落实效果大打折扣。由于对粮食直补政策的宣传力度不够, 很多农民以为粮食补贴就是对农民和农村的补贴。还有很多农民即使知道有粮食补贴, 但并不知道还有良种补贴、购买农机具补贴等其他补贴形式。

1.3 补贴金额较小, 对粮食安全的保障作用不明显 尽管国家对实施粮补政策投入巨大, 但全国平均每人不足 20 元的粮食补贴(112 亿元除以 6 亿受益农民), 很难发挥较大作用。调查表明, 人均 8 ~ 10 元的粮食补贴, 并未发生农民种粮积极性大幅增加的现象。农民普遍反映国家惠农政策体现了国家对农民关心, 但粮补政策仅是杯水车薪, 对解决

农民的生活困境不能起到根本作用。反之, 农民对减免农业税反映强烈, 因为该政策的实施使农民的负担大幅减少。

1.4 粮食补贴被农产品涨价所抵消, 农民实际收益减少

由于 2005 年化肥、农药、种子大幅提价, 粮食补贴的收益已被农产品涨价全面抵消。据国家权威机构的资料, 2006 年化肥各品种价格上涨幅度 250 ~ 600 元/t; 农药上涨 3 000 ~ 5 000 元/t, 涨幅 20% ~ 30%。据调查, 2006 年台安县农业生产资料及农机具价格尿素上涨 19.8%, 硫酸钾上涨 35.7%, 美国产二铵上涨 26.8%, 复合肥上涨 48.1%, 硫酸铵上涨 40.6%; 农药平均上涨 35.3%; 农膜上涨 30%; 玉米种子上涨 11.1%; 小型农机具平均上涨 28%; 大型农机具(主车)上涨 18%。农民们反映“国家给予的惠农补贴, 都让生产资料涨价给吃光了, 甚至还不够。”

2 对粮食直补政策的思考

2.1 粮补的对象是补农民、补农村, 还是补粮食 根据国家文件, 直补的目的是保护粮食生产。粮食是比较效益低的产品, 动用粮食风险基金直接补贴种粮农民, 目的是补偿低效公益产品, 增加粮农收入, 鼓励和刺激农民发展粮食生产的积极性。因此, 直接补贴的政策目标严格来说既不是补农民, 也不是补农村, 而是补种粮农民。所以, 目前粮补政策实施的方式应有所调整, 比如, 在补贴的计算依据上, 粮食主产区和产销平衡区在正常年景下, 可以按农户的粮食种植面积补贴, 在粮食趋紧的时期也可以按农户出售粮食的数量补贴; 粮食销区在正常年景下可以按农户的粮食种植面积或农户出售粮食的数量补贴, 在粮食趋紧时期也可以按农户向政府委托的粮食收储单位交售的粮食数量进行补贴; 在那些农业种植结构以粮食为主的主产区还可以按农户承包的耕地面积计算补贴等, 确实保证落实国家实行粮食补贴的初衷, 将粮食补贴真正落实到种粮大户手中。

2.2 为什么受伤的总是农民 任何一项政策的实施都有其受益面, 如粮补政策, 其受益群体应是种粮农民。但是在具体实施时却因农机用品涨价因素使农民很受伤, 笔者不禁要问为什么受伤的总是农民? 尽管国家实施了一系列政策抑制农资价格上涨, 保护农业生产和农民的切身利益, 然而, 在市场经济条件下, 化肥作为农产品的投入品, 它的上游产品如煤、电、运等是完全市场化的, 它的后续产品也是放开的, 只有中间产品的价格是以大量政策性支撑作背景实行管制, 这就决定了这种“管制”在时间和范围上的局限性。尽管近年来国家出台了诸多对化肥生产企业的优惠政策, 仍不足以

(上接第1800页)

抵挡原材料涨价的幅度;虽然国家在农业生产资料的“产前”补贴方面投入了大量资金,但农民并没有直接享受到其中的实惠。因此,探索创新农资补贴机制,让农民真正得到实惠,是大势所趋。笔者建议将“农资补贴”直补给终端环节——种粮农民,按照涨价部分将这部分资金补贴给农民。这样做,一是环节少,操作简便,便于监督;二是成本低,可提高专项资金使用效率;三是让农民看到真金白银的实惠,进一步调动种粮积极性。

2.3 增加农村的基础设施投资 调查发现,影响农村粮食产量主要是浇水灌溉。据易县农户反映,由于目前该县地下水水位普遍偏低,打一口深150 m的井,需要资金17万~19万元,而筹措资金的困难成为制约的重要因素。调查表明,目前该村有村民900人,人均0.053 hm²地,每年的粮食补贴为120元/hm²,则每年收到国家的粮食补贴为5760元,如果国家投资建一口井,每年产量至少可增加1500 kg/hm²,粮食按1.2元/kg计算,则可增加收入1800元/hm²,减去增加浇水增加的成本900元/hm²,可增加纯收入900元/hm²,远远大于国家的粮食补贴收入。所以建议将粮食直

接补贴改为农村公共设施投资或改为农村公共设施贷款,让农民用每年的粮食收益归还,以增加粮食的增产收效。

2.4 一种可行思路,变粮补为农业保险 将粮食直补方式改为农业保险,减少因自然灾害等对农民造成的损失,从而加快建立农村社会保险体系。虽然农业保险钱不多,但可以解决广大农民的一些后顾之忧。而且有以下好处:一是加快建立农村社会保险体系,有利于提高农民生产生活的环境质量,保证农民种粮的积极性。二是可提高农民参保意识,大大缓解基层干部的工作压力。三是减少了自然因素等不确定因素对农民生活的影响,使农民丰年有收入,灾年有保险。有条件地区还可以扩大保险范围,设立养老保险、医疗保险等保险,大范围解决农民的老有所养、病有所医的问题,保障农村居民的基本生活权益,促进社会主义新农村建设。

参考文献

- [1] 宋海鹰,周应恒.美国实行粮食定额补贴的经济学分析[J].中国农村经济,2004(2):72-77.
- [2] 张永胜.推进农村税费改革的几点建议[J].山西财税,2004(10):17-19.
- [3] 梁倩.为何事与愿违——全州市粮食直接补贴遭遇尴尬[J].中国粮食经济,2004(11):48.