

我国粮食补贴:政策演进、体系构成及优化路径

周 静

(湖南省社会科学院,长沙 410005)



摘 要:粮食补贴是世界各国支持农业、反哺农业的重要政策。新中国成立以来,我国粮食补贴政策从补贴范围、补贴强度和补贴对象方面进行了一系列的改革,先后经历了无粮食补贴、弱粮食补贴、粮食补贴政策体系初步形成和深化改革四个阶段,并逐步探索构建了以价格支持和直接补贴导向为主的农业支持保护制度。但随着我国经济的发展,特别是第一、二、三产业的转型升级,持续多年的普惠式农业补贴政策开始呈现边际效应递减,亟需优化完善。通过梳理我国农业补贴政策的演进和构成体系,分析当前补贴体系面临的新形势,进而提出优化粮食补贴政策的建议:完善顶层设计并明确粮食补贴政策的目标;构建符合 WTO 相关要求的新型粮食补贴政策体系;建立粮食主产区和产粮大县的利益补偿机制;保护粮食生产者利益并稳定政策调控预期。

关键词:粮食补贴;政策演进;政策优化

中图分类号:F323.7

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2020)06-0088-06

我国粮食补贴政策经历了多个阶段的发展与演变,逐步探索形成了以价格支持和直接补贴导向为主的农业支持保护制度^[1-2]。但近年来随着“三量齐增”和“三本齐升”^[3-4]现象的出现,农业补贴面临新的挑战^[5-6];其一,补贴政策在实施初期,激励效果较为明显,但从长期来看存在边际收益递减的问题;其二,随着农业农村发展形势的显著变化及小农户与大市场的对接,农业经营主体产生分化,粮食补贴的精准性不足开始显现^[7]。鉴于此,本文通过分析我国粮食补贴政策的演进路径和发展现状,结合国外农业补贴的经验提出优化路径。

一、我国粮食补贴政策的演进

(一)无粮食补贴阶段:攫取农业剩余支持工业发展(1949—1978年)

为了快速发展经济,新中国成立之初,选择实行工业化战略。但当时受西方国家在政治及经济方面的封锁,加之我国工商业基础薄弱,因此,工业原始

化积累只能依赖农业的支持。

1952年,土地改革完成后,农民的生产积极性大大提高。1953年,为适应工业化和保障城镇居民粮食供应,我国对粮食等主要农产品实行统购统销政策。通过实施这一政策,国家低价向城市居民和工业部门供应粮食,保证了工业企业通过低工资和低原料成本形成超额利润,据估计,仅1954—1978年,国家通过不等价交换获得的农业剩余达5100亿元^[8]。同时,1950—1956年,我国按照农业人口平均年收入水平对农业进行课征赋税。1958年制定了《农业税条例》,实行比例税率(税率约为10%~15%)。因此,在这一阶段,我国农业发展不仅处于一种无补贴状态,而且需为工业化发展提供原始积累。

(二)弱粮食补贴阶段:仅补贴粮食流通环节(1978—2003年)

改革开放以后,我国正式步入“工业反哺农业、城市辅助农村”阶段,粮食补贴制度也随着经济实力的提升有所调整。

1978年开始的以市场化改革为导向的农村改革

成为中国农业发展的历史转折点,在这一阶段主要经历了统购统销-粮价双轨制-粮食流通体制大变革。改革开放前很长一段时间农业发展几乎停滞,粮食供给总量短缺,为了调动农民的生产积极性,从1979年到1980年,我国连续提高粮食国家统购价格,此时,粮食产量逐步提升,但粮食价格长期保持购销倒挂,国家财政负担沉重。为改变这种现状,粮食价格双轨制改革开始实施。

随着我国经济由计划经济转向市场经济,粮食产量逐年提高并在1984年达到历史最高峰,于是,国家在1985年开始取消粮食统购,改为合同订购,订购以外的粮食可以自由上市,粮食价格“双轨制”建立,“三挂钩”的粮食生产性补贴政策开始实施。1990年,国家粮食订购制度取代粮食合同订购,并建立了“收购余粮、稳定生产、丰歉调剂、稳定市场”的粮食专项储备制度。此阶段,粮食补贴主要是针对粮食购销企业的经营费用和购销差价。

直到1993年,全国放开了粮食价格,粮食市场逐步形成,实施了39年的统购统销制度逐渐退出历史舞台,开始实行保量放价政策,并逐步探索粮食价格市场化改革,此时,粮食价格开始由市场供求决定。1993年,南方一些地区粮食价格上涨幅度达15%~20%,出现了“买粮贵”的现象,说明粮食价格体系仍不完善。为此,1995年起实行粮食省长负责制。

到1997年,国有粮食企业出现购销价格倒挂,企业亏损严重。在这种情况下,国家启动了按保护价收购农民余粮,但保护价收购造成了极大的财政负担,一年后,国务院颁布了《粮食收购条例》,补贴目标由市场支持转向补贴粮食企业等流通环节。这期间,农业税从1991年的90.7亿元增加至2001年的481.7亿元,农业税虽有所增加,但相较以前,财政支农资金也在增加,农民的支持保护程度得到缓慢提升。

2000年,国务院调整了粮食保护收购的范围,规定长江以南的玉米退出最低保护价收购范围。2001年,国务院下发了《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》。以上政策提高了农民种粮的积极性,粮食产量连年增加,但同时存在种植结构不合理、供需不平衡等问题,政府的收购负担较重。

(三)政策体系初步形成阶段:扶持小农发展(2004—2016年)

进入21世纪以后,基于WTO关于农业贸易的限制以及发达国家农业补贴政策的调整,我国对农

业补贴进行了一系列改革^[9]。

2002年9月启动了粮食补贴改革,主要针对直接补贴进行改革试点,分别选取了安徽和吉林两省进行试点。2004年在全国范围内推行粮食生产直接补贴政策,标志着补贴从原来的流通环节转向种粮农民。同年,在粮食主产区启动了粮食最低收购价政策,初步形成了直接补贴和价格补贴为核心的农业支持保护政策框架。

2006年是农业补贴改革深化的一年,这一年取消了实施多年的农业税,并新增农资综合直接补贴,至此,我国初步形成了农民直接补贴、专项生产补贴以及最低收购价政策相结合的粮食补贴政策体系。

2008年,全球经济危机爆发,部分农产品出现价格下跌,我国启动了稻谷、玉米的临时收储政策,以缓解“卖粮难”问题。至此,粮食补贴逐渐实施分品种施策。总体而言,此阶段的补贴政策只针对有承包权的农户,但是真正种粮的新型农业经营主体却得不到支持,为此,新一轮的粮食补贴政策改革开始酝酿。

(四)政策体系改革深化阶段:支持适度规模经营(2013年—至今)

为了促进粮食规模化生产和粮食生产方式的转变,2013年,财政部从农资综合补贴中安排6亿资金进行“种粮大户补贴”试点,试点选择黑龙江、辽宁、山东、安徽、江西5个粮食主产省。

2014—2016年我国对粮食(大豆、小麦、玉米、稻谷等)价格支持机制进行了一系列改革:如2014年中央率先对棉花和大豆收储价格机制进行改革试点,2016年将大豆调整为“市场化收购”加“补贴”。2016年在东北实施对玉米生产者补贴政策,开启了粮食品种的价补分离,同时玉米取消了实施8年的临时收储政策,调整为“市场化收购”加“补贴”的新机制。2016年,农业部和财政部颁发了《关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》,将实施了16年的农业“三项补贴”政策调整为“农业支持保护补贴”,政策目标调整为耕地地力保护和支持适度规模经营。至此,粮食补贴向适度规模经营主体倾斜。由于粮食安全面临着国内外粮食价格倒挂,从而出现库存压力大、财政负担加重的局面,对此国家启用了粮食价格补贴制度改革,首次下调稻谷最低收购价,这是实施稻谷最低收购价14年来首次下调。随着市场化程度的推进及粮食供求结构的变化,2017年11月10日国家发展改革委《关于全面深化价格机制改革的意见》正式发布,要求继续完善稻谷和小麦最低收购价政策。

二、我国粮食补贴体系的分类及构成

(一)粮食补贴政策的分类

经济合作与发展组织(OECD)根据补贴对象,把农业补贴分为两类(见表 1),第一类是对农业生

表 1 OECD 农业补贴的分类

政策类别	政策分类	我国对应的政策措施
农业生产者支持	价格支持	最低收购价、临时收储政策
	直接补贴	农业支持保护补贴(适度规模经营补贴——大户;耕地地力保护补贴——承包权农户)
一般性服务支持		农业综合开发项目、产粮大县奖励、现代农业示范项目、培训等

世界贸易组织(WTO)根据是否对贸易形成扭曲的标准,将农业补贴分为“出口补贴”(export subsidy)和“国内支持”(domestic support)。其中,“出口补贴”指视出口实绩而给予的补贴;“国内支持”则包括所有有利于农产品生产和农业生产者的国内支持措施,具体包括“绿箱补贴”“黄箱补贴”和“蓝箱补贴”(见表 2)。

表 2 WTO 农业补贴的分类

政策类别	政策分类	我国对应的政策措施
国内支持	绿箱补贴	无贸易扭曲作用,例如现行的农业支持保护补贴
	黄箱补贴	对贸易有较大扭曲作用,例如市场价格支持
	蓝箱补贴	限产计划下的直接补贴,暂未启用
出口补贴		视出口实绩而给予的补贴

虽然 OECD 与 WTO 关于农业补贴的政策分类标准不同,但结合我国实际情况分析,OECD 的价

产者的支持,主要指价格支持和直接补贴,其中价格支持是通过价格政策、市场干预等措施向农民和农产品提供补贴支持,补贴成本由政府财政和农产品消费者共同负担。第二类是政府一般性服务支持,即对整个农业部门的补贴支持,一般包括科研推广、农技培训、农业基础设施建设等计划。

格支持和直接补贴分别对应的是 WTO 中的“黄箱补贴”和“绿箱补贴”。

(二)我国粮食补贴体系构成

按照农业农村部 and 财政部发布的 2020 年财政强农惠农政策分类,当前我国主要农业支持政策有:农业生产发展与流通(包括耕地地力保护补贴、农机购置补贴、玉米、大豆生产者补贴和稻谷补贴等 16 项)、农业绿色生产与农业资源保护利用(包括农作物秸秆综合利用试点、耕地轮作休耕制度试点等 8 项)、农田建设(包括高标准农田建设、东北黑土地保护利用和保护性耕作、耕地质量保护与提升 3 项)、新型经营主体培育(包括高素质农民培育、新型农业经营主体高质量发展等 4 项)、农业防灾减灾、乡村建设,共计 6 类 36 个项目。根据上述分类方法,当前我国农业支持政策体系(以 2020 年为例)见表 3。

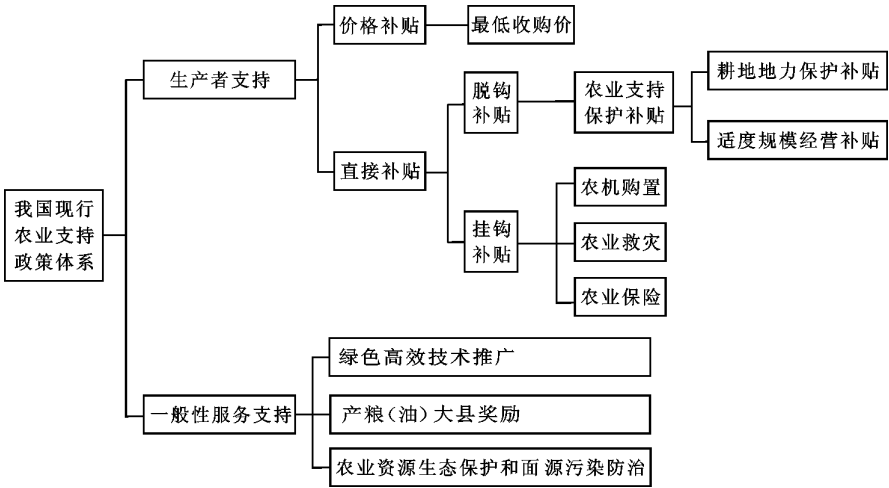
表 3 我国农业支持政策体系(以 2020 年为例)

OECD 政策类别	项目内涵	WTO 政策类别
市场价格支持:A	最低收购价政策	黄箱——特定产品支持
挂钩补贴—— 基于投入品:B	农机具购置补贴	黄箱——非特定产品支持
	农业保险保费补贴	绿箱
	玉米/大豆/稻谷生产者补贴	黄箱——特定产品支持
挂钩补贴—— 基于当期产量:C	农业生产救灾	绿箱
	棉花目标价格补贴	黄箱——特定产品支持
	耕地地力保护补贴	绿箱
脱钩补贴—— 基于往期生产:E	支持新型农业经营主体类:如高素质农民培育、农业生产社会化服务、农业信贷担保体系建设、基层农技推广体系改革与建设	绿箱
	农业结构调整类:如耕地轮作休耕制度试点、优势特色产业集群	绿箱
	农业产业融合发展类:国家现代农业产业园建设、农业产业强镇、农产品地理标志保护工程	绿箱
	绿色高效技术推广服务类:如绿色高产高效创建、基层农技推广体系改革与建设、农机深松整地、土地确权登记等	绿箱
一般服务与支持: GSSE	农业资源生态保护和面源污染防治类:耕地质量保护与提升、东北黑土地保护利用和保护性耕作、农作物秸秆综合利用试点、重金属污染耕地综合治理等	绿箱
	产粮(油)大县奖励、生猪(牛、羊)调出大县奖励	绿箱

资料来源:农业农村部 and 财政部 2020 年强农惠农政策。

根据新时期粮食安全战略的要求，国家先后出台了一系列的宏观调控政策来鼓励农民种粮。随着社会经济环境的转变，粮食补贴政策体系改革也在

逐步深化，初步形成了以农业支持保护补贴为基础的 direct 补贴和以最低收购价为核心的价格补贴的综合粮食安全补贴政策体系（见图 1）。



三、当前粮食补贴存在的问题

粮食补贴政策对于提高农民种粮的积极性、保障国家粮食安全有着重要的意义，目前粮食补贴政策还存在一些不完善的地方，主要表现在以下方面：

（一）补贴对象缺乏差异化激励

农业支持保护补贴由以前的良种补贴、农资综合补贴和粮食直补合并，实现了由“黄箱”转“绿箱”，虽然一定程度上规避了 WTO 关于扭曲性国内支持政策的规定，这对于小户而言，几乎影响不大，但是对于规模农户而言，则是从无到有的一个过程。针对种粮大户的适度规模经营补贴设计的初衷是为了更好地支持适度规模经营主体，但是这一补贴暂时没有考虑这类群体的特征差异。随着土地确权以及农地流转速度的加快，种粮大户对于粮食生产的投入和预期目标存在很大的差异，因此如何保障粮食补贴对不同规模的种粮大户具有正向激励作用，需要考虑不同规模农户对于补贴的反应程度，进而制定更加合理的差异化补贴激励机制，以完善现有粮食补贴的政策效果。

（二）补贴金额缺乏区域协调

粮食补贴政策的实施由地方政府结合自身的财力和实际情况而定，补贴资金发放遵循属地化管理原则。这样有可能导致种粮大户多的粮食生产县出

现“僧多粥少”的局面，而经济富裕的非产粮大县给予种粮大户的补贴资金会高于经济欠发达的产粮大县，从而出现产粮大县和非产粮大县在补贴资金上存在区域协调欠佳的现象，粮食补贴在统筹资金时应充分考虑到产粮大县和非产粮大县的利益机制。

（三）补贴政策执行成本高

粮食补贴政策的落实涉及多个部门，由农业部门统计和核对村委提交的数据，由财政部门监督资金的发放，各部门之间缺少必要的信息沟通平台，虽然补贴的登记和发放有严格的公示程序，但农户的种植面积受多方面因素影响，粮食补贴政策的核算登记需要耗费大量的人力物力，特别是对于不同品种的核算十分繁杂，要在规定的时间内统计准确具有很大困难。一旦登记有误，直接导致农户得到的补贴资金不准确，基层干部面临追责或农户上访的风险。粮食补贴发放的程序之多、周期之长、难度之大均对补贴政策的实施效果造成影响。因此，如何保障粮食补贴在公平的前提下简化手续，降低政策执行成本，这是今后农业支持保护补贴政策体系改革的重点。

（四）价格补贴政策不适应发展变化的新形势

实施多年的粮食最低收购价政策和临时收储政策对增加农民收入、保护农民种粮积极性均产生了积极的影响，为保障我国粮食安全提供了坚实的基础。但是近年来随着粮食生产成本的不断攀升，导

致国内外粮价倒挂,进而导致粮食进口不断加大,而我国粮食企业按照最低收购价政策和临时收储政策收购的粮食严重滞销,造成了国产粮入库、进口粮入市困境。这一新形势反映出我国现行的最低收购价政策对粮食价格的形成机制及市场信号造成了一定扭曲,不能很好地调节市场供需以适应国内外粮食发展的新形势。同时,价格补贴政策也达到了 WTO 规定的“天花板”限制,因此,以最低收购价为代表的价格补贴政策迫切需要与时俱进地加以改革与完善。

四、优化粮食补贴政策的建议

日内瓦时间 2019 年 2 月 28 日,世贸组织发布了美国起诉我国粮食补贴世贸争端案的专家组报告,结果是专家组未能支持中国关于小麦、稻谷最低收购价政策补贴水平计算的主张。这一点,中方表达遗憾的同时也表示将认真评估专家组的报告。基于此,补贴政策“黄”转“绿”需要持续稳步推进^[10]。借鉴发达国家农业补贴政策的实践经验,结合我国农业生产的实际情况及农业补贴政策存在的问题,提出如下几个方面的建议:

(一)完善顶层设计并明确粮食补贴政策目标

从美国、欧盟和日本的农业补贴政策的实施来看,农业补贴政策目标在不同经济发展阶段也不尽相同,因此各个国家需要依据自身的发展阶段采取相应的农业支持措施。发达国家的粮食补贴政策演变路径给我国提供了借鉴,但基于国情与资源禀赋的差异,我们需要分析其存在的机理和可以借鉴的方面。从长期来看,高强度补贴使得粮食等农产品严重过剩,且造成了国家沉重的财政负担,这一点需引起重视,在制定农业补贴政策时,要处理好粮食生产和国家财政的关系,根据农业补贴政策目标,适时调整粮食补贴的标准和方式,提高粮食补贴的效率,谨防由于国家农业补贴政策实施不当造成粮食结构性过剩、产量频繁波动和财政负担加重等问题。

(二)构建符合相关规定的新型粮食补贴政策体系

《农业协定》鼓励各国减少对生产和贸易产生扭

曲作用的“黄箱”政策,尽量采取与农业生产不挂钩的收入支持和其他“绿箱”措施。在全球贸易化大背景下,我国的粮食支持政策需要符合 WTO 的政策框架。欧美、日本、韩国等国家,早期的农业政策一般以价格支持措施为主,乌拉圭回合谈判之后,开始逐步降低对价格支持政策的依赖程度,配合使用直接补贴。日本尽管价格支持仍占据主导地位,但也正逐步降低价格支持水平而采用直接补贴^[11]。在欧美由价格支持转型到直接补贴的过程中,操作方式是调整支持品种范围,对重要农产品仍采取价格支持措施。中国因借鉴别国经验探索建立新型的粮食补贴体系,特别是针对口粮品种的改革,要在保障种粮收益不减的前提下,逐步退出价格支持政策,创新补贴方式,增加“绿箱”补贴调控手段。

(三)统筹协调粮食主产区和产粮大县的利益补偿机制

粮食主产区和产粮大县是保障我国粮食安全的排头兵、核心区,但是也因为发展粮食生产而放弃经济作物等其他更高经济效益的机会。从适度规模经营补贴金额以及人均财政收入两个指标来看,产粮大县的适度规模经营补贴和人均财政收入大部分低于非产粮大县,这种状况不利于粮食主产区和产量大县粮食生产能力的稳步提高。因此,要继续坚持以产粮大县和种粮农民为补偿重点对象,完善利益补偿机制。中央财政应进一步加大对产粮大县的转移支付和奖补力度,并将其与粮食种植面积、高质量产粮、高质量粮食输出之间的联系机制化。进一步加大对种粮农户绿色生产、新技术使用、新成果转化的补贴范围和标准,进一步加大对粮食主产区和产粮大县的农业基础设施投入,支持产粮大县加强农田水利设施投入,建设高标准农田,推广绿色生产技术等,使产粮大县的粮食生产能力稳步提升。

(四)保护粮食生产者利益并稳定政策调控预期

粮食生产者的积极性是影响粮食生产能力的重要因素,提高农民种粮收益水平是提高农民种粮积极性的关键所在。美国、欧盟、日本等发达国家在早期采取价格支持政策等措施来保护种粮农民利益。在 WTO 农业规则的约束之下,美国、欧盟等发达国家逐步调整增加直接补贴的方式,将粮食补贴由流

通领域逐步转向生产领域,保护和提高种粮农户利益,从而稳定粮食生产能力。因此,我国可以借鉴发达国家的成功经验,在继续加大对种粮农民补贴力度的基础上,进一步推进土地的规模经营,多路径提升农业现代化水平,特别是在当前农户分层较为明显的情况,要细化提高不同规模粮食生产者的积极性,从而确保国家粮食安全。

参考文献:

[1] 程国强,朱满德. 中国工业化中期阶段的农业补贴制度与政策选择[J]. 管理世界,2012(1):9-20.

[2] 何蒲明,魏君英,贺亚亚. 粮食安全视阈下地力保护补贴问题研究[J]. 农村经济,2018(9):55-60.

[3] 农业部产业政策与法规司. 农业部产业政策与法规司梳理发布 2016 年惠农富民政策措施[J]. 农村工作通讯,2016(8):15-22.

[4] 刘泽莹,韩一军. 乡村振兴战略下粮食供给面临的困境与出路[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),

2020,20(2):10-18.

[5] 武舜臣. 国内粮食价格政策研究现状及展望[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2017,35(4):92-97.

[6] 罗必良,仇童伟. 中国农业种植结构调整:“非粮化”抑或“趋粮化”[J]. 社会科学战线,2018(2):46-58.

[7] 周静,曾福生. “变或不变”:粮食最低收购价下调对稻作大户种植结构调整行为研究[J]. 农业经济问题,2018(3):27-36.

[8] 宋洪远. 让农民口袋鼓起来——当前农村经济形式与对策建议[J]. 中国改革,2000(6):40-41.

[9] 叶兴庆. 加入 WTO 以来中国农业的发展态势与战略性调整[J]. 改革,2020(5):5-24.

[10] 杨荣珍,石晓婧. 中国农产品价格支持政策的合规性分析——基于美国诉中国农产品国内支持案例[J]. 农业经济问题,2020(6):87-98.

[11] 李蕊,程新睿. 我国粮食安全法治保障体系构建研究——日本经验的启示[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2020,47(1):46-54.

China’s Grain Subsidies: Policy Evolution, System Composition and Optimization Path

ZHOU Jing

(Hunan Academy of Social Sciences, Changsha 410005, China)

Abstract: Grain subsidy is an important policy for all countries in the world to support and nurture agriculture. Since the rural reform, in order to mobilize the enthusiasm of farmers to grow grain and stabilize the supply of important agricultural products, the state has continuously increased the support and protection, and carried out a series of reforms from the scope, intensity and object of subsidies, and gradually explored and constructed the agricultural support and protection system oriented by price support and direct subsidy. However, with the development of China’s economy, especially the transformation and upgrading of the primary, secondary and tertiary industries, the marginal effect of the inclusive agricultural subsidy policy has begun to decline. Therefore, through combing the evolution, composition system of agricultural subsidy policy and the new situation of current subsidy system, this paper puts forward some suggestions for optimizing grain subsidy policy: to build a new grain subsidy policy system, it is necessary to meet the relevant requirements of WTO; to manage well the expectation of policy regulation and control, to protect the interests of grain producers; to clarify the policy objectives of grain subsidies and to improve the efficiency of subsidies.

Key words: grain subsidy; policy evolution; policy optimization

(责任编辑:王倩)