

中国粮食补贴政策的演进与绩效分析

Study on Performance and Advance of Food Subsidy Policy in China

何忠伟/HE Zhong-wei

北京农学院经济贸易系,北京 102206

Department of Economy & Trade, Beijing Agricultural College, Beijing 102206, China

[摘要] 分析了中国粮食补贴政策的演进,对粮食补贴政策的绩效进行评价,提出了改善粮食补贴政策的建议,如合理分摊粮食补贴政策的成本、实施粮食价格市场化、改善粮食补贴对象与结构、增加农业支持总量等。

[关键词] 粮食补贴政策;演进;绩效分析

[中图分类号] F323.8, F326.11

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-7857(2006)04-0071-05

Abstract: It is very effective to put the food subsidy policy in practice for people. The paper analyzed advances of the food subsidy policy, appraised performances of the food subsidy policy and put forward some advices: cost apportion, reforming the price of food, improving the structure and object, increasing support-gross.

Key Words: food subsidy policy; advance; performance

CLC Numbers: F323.8, F326.11

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2006)04-0071-05

粮食是一种同时具有一般商品和公共品属性的特殊商品,它的供给弹性大、需求弹性小,受自然风险和市场风险双重制约。按照产权经济学家诺斯的理论,具有公益

性的产品,其社会收益远远大于生产者的个人收益,如果没有外力支持保护,其供给量将少于正常需求量^[1]。这就是粮食产业自身产业缺陷造成的粮食市场供给失败。因

此,在市场经济条件下,政府必须修补粮食产业缺陷,应对粮食产业进行补贴,缩小粮食社会收益与企业、个人收益之间的差距,激励农民种植粮食与企业销售粮食,以确

收稿日期:2005-12-06

基金项目:2004年湖南省软科学研究计划项目(04ZH3083)

作者简介:何忠伟,男,北京市昌平区朱辛庄北农路7号北京农学院经济贸易系副教授,财政部财政科学研究所博士后,主要研究方向为农业政策、农业技术经济;E-mail: h2w28@126.com

于知识库的 K-WebMiner 模型结构也需要不断地增加功能模块,以实现更有效的 Web 挖掘功能。

对于 Web 挖掘技术的未来展望,其重点在于两点。① 随着 Web 利用 XML 规范文档的不断普及,对于文档元数据的描述和筛选方法变得更加容易和统一,Web 数据挖掘可以充分利用这一特征,使大规模 Web 文本挖掘的瓶颈得到有效的解决,这是 Web 挖掘技术发展的主流方向。② 安全性问题。随着挖掘技术的不断更新和发展,人们可以从 Web 上获得越来越多的信息,甚至包括那些别人并不愿公开的信息,因此就涉及到安全隐私方面的问题,这也是伴随着挖掘技术的发展人们所要特别关注的重点。随着 Web 挖掘技术的不断进步,一定会有更多的 Web 文本挖掘组件(XML 方面、安全性方面等)来丰富 WebMiner 的功能^[1-3]。

参考文献 (References)

- [1] HAN JIAWEI, KAMBER MICHELINE. Data Mining Concepts and Techniques[M]. 范明,孟小峰,等译. 北京:机械工业出版社,2002.
- [2] 林杰斌,刘明德,陈湘编著. 数据挖掘与 OLAP 理论与实务[M]. 北京:清华大学出版社,2003.
- [3] 陈京民,等编著. 数据仓库与数据挖掘技术[M]. 北京:电子工业出版社,2002.

- [4] COOLEY R, MOBASHER B, SRIVASTAVA J. Web mining: Information and pattern discovery on the world wide web[R]. Technical Report T R97-027. 1997.
- [5] MOBASHER B, JAIN N, HAN E, SRIVASTAVA J. Web mining: Pattern discovery from world wide web transactions[R]. Technical Report.T R96-050, 1996.
- [6] 李东. 一个基于知识的 DSS 模型管理系统概念框架 [J]. 决策与决策支持系统, 1995, 5(2): 26-32.
- [7] 胡军军,肖人彬,周济. 面向模块的知识库管理技术[J]. 华中理工大学学报, 1997, 25(1): 12-15.
- [8] 董军,肖少拥. 知识库系统的现状与发展趋势 [J]. 计算技术与自动化, 1995, 14(3): 1-4.
- [9] 陆汝铃,等. 面向 agent 的常识知识库 [J]. 中国科学, 2000, 30(5): 453-463.
- [10] 匿名. 企业管理决策分析系统中知识库的设计 [J]. 微机发展, 1994 (1): 19-22.
- [11] 汪虹,李龙树. 基于约束 agent 的知识库结构研究[J]. 计算机工程与设计, 1999, 20(4): 12-15.
- [12] 张绍华,等. 基于样本实例的 Web 信息抽取 [J]. 河北大学学报, 2001, 21(4): 431-437.

(责任编辑 胡春华)

保国家粮食安全与增加农民收入。

1 中国粮食补贴政策的演进

1.1 间接补贴阶段

从 1978 年起,粮食流通体制改革并没有触及统购统销体制。主要是调整粮食收购数量和价格,粮食补贴主要是补贴粮食企业经营费用和购销差价,并以后者为主。实际上,重点是补贴城市居民,使农民间接得到补贴利益。1985 年,粮食流通体制改革开始触及统购统销体制,统购制度解体,粮食价格“双轨制”形成,对农民交售定购粮采取“三挂钩”的补贴措施。1990 年,粮食合同定购改为国家粮食定购;建立国家专项粮食储备制度;压缩平价粮的销售;改进“三挂钩”兑现办法,由过去的平均实物供应改为价外加价付给农民;供应城镇居民的定量口粮和军供用粮实行购销同价。1993 年,粮食统购统销体制解体,“保量放价”政策出台;放开粮食价格和经营;实行粮食分级管理;建立粮食收购保护价制度;保护价格的实施范围限于定购粮和专储粮,粮票停止流通;粮食补贴由补贴粮食企业经营费用和购销差价且以后者为主的方式开始转向补贴粮食企业等流通环节。1995 年,实行粮食地区平衡和实行“米袋子省长负责制”,建立粮食储备风险基金,提高粮食定购价格。1998 年 6 月,国务院颁布《粮食收购条例》,实行“三项政策、一项改革”,即敞开收购、顺价销售、资金封闭运行,深化粮食企业改革;放开区区、保护产区、省长负责制;粮食补贴主要采取国家储备粮补贴和粮食风险基金的形式。2000 年 2 月,国务院在《关于部分粮食品种退出保护价收购范围有关问题的通知》中继续调整保护价收购范围,长江流域及其以南的省、自治区、直辖市地区的玉米退出保护价收购范围,缩小补贴范围;2000 年 6 月,在《国务院关于进一步完善粮食生产和流通有关政策措施的通知》中,进一步缩小了保护价收购范围。2001 年 8 月,国务院出台《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》,提出了“放开主销区,保护主产区”新的粮食流通体制改革方案。

1.2 直接补贴阶段

2002 年,安徽、吉林省选择了 3 个县(安徽 2 个、吉林 1 个)进行粮食补贴方式改革试点;河南、湖北省也减少了对粮食流通环节的补贴,增加对生产环节的直接补贴。根据 4 省制定的不同补贴标准,可以将已进行的粮食补贴方式改革概括为“2 种类型,4 种方式”:一种是安徽和吉林与粮食交售数量不挂钩的直接补贴类型,在计算补贴水平方面,又分为按往年交售商品粮数量计算补贴和按计税田亩以及计税常产补贴两种方式;另一种是河南和湖北实行的与粮食交售数量挂钩的价差补贴类型,又分为河南的价内补贴和湖北的价外补贴两种方式。

从 2004 年起,国家全面放开粮食收购市场,同时全面推行对种粮农民的直接补贴;粮食补贴与流通环节脱钩,补贴转入生产过程,由“暗补”变“明补”,由间接补贴变为直接补贴^[2];粮食生产者补贴将由流通环节的间接补贴演变为对粮食生产者的直接补贴,向种粮农民发放现金;国家将从粮食风险基金中拿出 100 亿资金,在 13 个粮食主产区全面推行粮食补贴方式改革,约占 13 个粮食主产区粮食风险基金的 40%,用于粮食主产区种粮农民(包括农垦企业、农场的粮食生产者)的直接补贴;其它地区也要对本省(区、市)粮食主产县(市)的种粮农民实行直接补贴。

2 粮食补贴政策的绩效评价

2.1 间接粮食补贴政策绩效评价

2.1.1 粮食补贴政策效率低下

中国间接的粮食补贴政策是由粮食购销企业按规定的保护价敞开收购农民的余粮,再把粮食风险基金对购销企业给予超储费用、利息补贴。这种把补贴补在流通环节的间接补贴的做法,人为地加长了补贴传导链条,落到农民手中所剩无几,农民并没有

从巨额粮食补贴中得到显著的实惠,国家粮食补贴资金大量沉淀于垄断的流通环节。实践证明,实行保护价这种间接性补贴政策效率很低。据财政部的测算,我国价格补贴的效率仅为 14% (发达国家为 25%),即国家补贴 10 元钱,农民只能得 1.4 元。间接的粮食补贴政策并不能达到保护农民利益、增加农民收入的目的。

2.1.2 粮食补贴政策的补贴对象错位与社会福利损失

与美国直接对农民实行补贴的粮食支持政策不同,我国粮食补贴政策一直以流通环节为主,多次的粮食流通体制改革都是以补贴粮食企业经营费用和购销差价为主,实际上重点是补贴流通环节和城市居民,农民只是间接得到补贴。1998 年实行的“三项政策、一项改革”(保护价收购、顺价销售、资金封闭运行和加快粮食企业改革)的粮食流通体制改革,仍是以粮食风险基金和国家储备粮补贴为主,重点也在流通环节。政府想通过补贴国有粮食流通企业让国有粮食流通企业在收购价格、质量上让利于农民,从而达到支持、保护农民的目的。但实践中这一政策目标根本没有实现。国有粮食流通企业具有双重身份:一方面,它要追求自身利润的最大化;另一方面,它又扮演着粮食管理者和调控者的角色,担负着部分政府职能。这双重身份使国有粮食流通企业无尽全力去执行国家粮食补贴政策。

在粮食补贴政策执行过程中,对粮食流通领域过度的行政干预造成了社会福利损失。国有粮食流通企业垄断收购渠道,排挤其他粮食经营者,使粮食商品不能在全国范围内自由流动、达到资源最优配置,造成资源使用效率的损失。行政干预虽然使粮食的收购价格维持在一个比市场价稍高的水平,但是并没有增加消费者剩余,消费者依然要用较高的价格购买粮食。国有粮食流通企业在收购上会运用垄断的收购权力来压级压价,在销售上会运用顺价销售的价格制定权把各种必要和不必要的费用挤进成本,从而提高顺价销售价格,获取垄断利润,粮食生产者并没有得到实惠。从这一角度分析,过度的行政干预不是一种帕累托改进效应,因为其导致的福利损失远远大于国有粮食部门通过粮食流通体制所获得的好处,即过度的行政干预使社会总福利减少。

2.1.3 粮食补贴政策实施成本巨大

粮食补贴政策实施成本可分为直接成本和间接成本。直接成本包括收购资金占用、粮仓库费用、贷款利息和损耗、陈化费用等。从表 1 中可以看出,1993 年,中央财政对粮食企业补贴为 230.3 亿元,中央储备补贴为 67.44 亿元,地方储备粮补贴为 19.74 亿元,粮食总产量为 45 648.9 万 t。2003 年,中央财政对粮食企业补贴增加了 345.72 亿元,年均增长率 13.64%,中央储备补贴增加了 152.44 亿元,地方储备补贴增加 113.53 亿元,超储粮补贴也达到 82.27 亿元。巨额的粮食补贴成本并没有促进粮食产量的稳步增长,全国粮食总产量上升、下降交替地波动。2003 年,全国粮食总产量 43 069.5 万 t,与 1993 年比年均增长率还下降了 5.65%。从 2002 年开始,财政对粮食企业的补贴出现下降趋势,对储备粮的补贴呈上升趋势,超储粮补也呈下降趋势,可能是实施了粮食直接补贴政策的原因。同时,国有粮食部门发生巨额财务亏损,20 世纪 90 年代初达到第一个高峰,年均 200 亿元左右。1992—1993 年粮改使亏损下降,但是 1995 年以后又急剧上升。尤其是 1996 年到 1998 年第一季度两年多时间内,亏损接近 1 000 亿元。除此之外,仓库费用、仓储损耗等,也是一笔不小的费用。因此说,粮食库存所消耗的巨额费用是中央和地方财政的一大负担。另外,粮食存放久了,陈化变质,不得不低价处理,这也是一笔不小的成本开支。

间接成本包括寻租成本和监督成本。根据产权理论,没有界定的权利把一部分有价值的资源留在了公共领域里,公共领域里全部资源的价值就形成了“租”,从而产生各种“寻租”行为。由于粮食企业的政府功能和企业功能不分,出于利益的驱动,粮食企业必然会产生各种“寻租”行为。政府财政给予国有粮食收储企业

何忠伟：中国粮食补贴政策的演进与绩效分析

以差价补贴、收储补贴、陈化补贴,因此欺报、瞒报收储数量以骗取或套取补贴就成为“合乎理性”的选择;挪用、截留收购资金,用较低的贿赂成本争取将“合理库存”定得较低,这样就可以有较多的粮食得到国家补贴。于是各种“寻租”活动相继出现^[3]。“寻租”活动导致经济资源配置扭曲,使更大一部分国民收入装进私人腰包。“寻租”导致政府官员之间的争权夺利,影响政府的声誉和增加廉政成本,导致公共权力的不合理运用,同时造成社会资源的畸形配置和浪费。为了降低“寻租”成本,国家规定库贷挂钩,粮食收购资金封闭运行。同时,相应的宣传教育、监督成本随之增大。国家与国有粮食流通企业间的委托代理关系中存在着信息的不对称,具有不同的效用函数,二者之间潜在地存在着激励不相容。国家用于保护农民利益的粮食收购专项资金流失严重,国家按保护价敞开收购农民余粮的政策并没有达到预期效果。

表 1 1993–2000 年全国粮食流通领域财政补贴
和粮食总产量(单位:亿元、万 t)

Tbl. 1 Finance subsidy and food supplies in circulation
between 1993 and 2004

年份	全国粮食 总产量	财政对粮食 企业补贴	中央储备 粮补贴	地方储备 粮补贴	超储粮补
1993	45 648.9	230.3	67.44	19.74	—
1994	44 510.2	230.1	65.69	26.12	—
1995	46 661.8	270.8	51.89	31.96	—
1996	50 453.5	282.3	75.23	41.10	—
1997	49 417.1	422.7	117.42	63.26	95.55
1998	51 229.53	422.5	112.46	52.79	143.67
1999	50 838.58	408.8	107.79	51.67	115.68
2000	46 217.52	565.7	149.17	71.51	160.10
2001	45 263.7	625.44	156.05	105.4	98.34
2002	45 705.8	598.23	212.24	132.85	94.56
2003	43 069.5	576.02	219.88	133.27	82.27

资料来源:《中国统计年鉴 1994–2004 年》

2.1.4 粮食补贴政策的补贴成本分摊不合理

粮食省长负责制规定,粮食风险基金包干后,各地的配套资金必须纳入地方财政预算,专款专用。中央和省财政所承担的粮食风险基金比例为 1:1.5,缺口部分为 1:1。于是,中央财政就把本应由中央财政负担的费用转嫁给了地方政府,这无疑加大了省级财政的粮食补贴负担。地方政府由于有保护价的制定权,因此,就会利用这个权利把负担转嫁给农民。企业要消化以前年度的亏损,同样会把负担转嫁给粮食生产者和消费者。可见,新的粮食政策甩包袱的结果是,中央财政把本应自己承担的负担转嫁给了地方政府和农民,或者说,把本该给农民的保护或好处又通过政策收了回去,最终的“埋单者”,还是农民。

另外,粮食补贴政策还造成了主产区与非主产区粮食补贴成本负担的不公平^[4]。由于风险基金的规模是由当地粮食储备数量及企业超正常周转库存数量决定的,对粮食主产区来说,粮食是农民的主要经营收入,粮食产量相对较高,对粮食主销区来讲,粮食生产总量小。粮食主产区政府敞开收购越多,导致超储补贴也越多,地方财政对粮食风险基金投入也多;而对粮食主销区来说,库存粮食生产数量少,需要的风险基金也少。这就造成粮食主产区支出粮食风险基金多,而粮食主销区相对少些,两者之间分摊的补贴成本不一致。

2.2 直接粮食补贴政策绩效评价

2.2.1 直接粮食补贴政策有利于保障农民利益

我国从 2004 年起开始实施直接的粮食补贴政策(以下简称:“直补”)。从过去“暗补”转为“明补”,将原来用于流通环节的补贴直接补给从事商品粮食生产的农民。它是粮食流通体制改革的进一步深化和完善,能更好地坚持公开、公平、公正的“三公”原则,

将更有效地保护农民利益,促进农民增收致富。粮食补贴政策透明度得到提高,农民切实享受到政策的好处。“直补”前,国家通过按保护价收购农民手中余粮的形式对农民种粮实行间接补贴,由于收购价格的确定、收储费用、经营管理等多种原因,农民没有完全享受到国家对粮食的补贴。“直补”后,通过财政部门直接把补贴现金发到农民手中,不经过任何中间环节,有利于最直接有效地保护农民利益,增加农民收入。同时,“直补”充分调动农民种粮积极性,进一步提高了粮食生产的能力。

2.2.2 直接的粮食补贴政策符合 WTO 规则

价格补贴是我国过去粮食补贴政策的核心内容,是典型的间接补贴,实际上主要是对流通环节补贴,价格补贴属于“黄箱”政策(指影响贸易价格的政府补贴,如对粮食提供的价格或其它形势补贴)。受《补贴与反补贴措施协议》限制,实践中价格补贴政策效率并不理想。从 2004 年,我国粮食补贴政策由间接补贴转向直接补贴,这种转变使以前属于“黄箱”性质的补贴转为“绿箱”政策(指不影响贸易价格的政府补贴,比如涉及农业科研、病虫害防治、环境保护、收入保险、自然灾害救助、农业服务等方面的补贴),这种补贴方式不再受《补贴与反补贴措施协议》限制。按 WTO 规则,各国对农产品的补贴只能是对生产环节的农民进行补贴,以前我国对农产品通过支付给流通企业来实现对农民的间接补贴的做法,是与 WTO 规则相悖的。对生产环节进行补贴,即对农民“直补”属于“绿箱”政策,才是国际通行的做法,符合国外农业支持政策的调整趋势,有利于与世界通行的农业保护做法接轨。

2.2.3 直接粮食补贴政策有利于推进粮食流通市场化改革

“直补”促进了国有粮食购销企业加快改革步伐,促使企业真正走向市场,打破了政府部门在流通领域中的垄断地位,有利于粮食市场多元化购销主体的形成,加快粮食流通市场化进程,使企业必须直接面对市场,平等参与竞争,自主经营,还企业市场主体的真实面貌,增强粮食企业参与市场竞争的能力。“直补”后,也激发了国有粮食购销企业改善服务、争取粮源的积极性,给农民出售粮食带来很大方便,有利于打破地区封锁、建立全国统一的粮食大流通格局,促进了粮食市场的完善与发展。

2.2.4 直接的粮食补贴政策有利于引导农民调整农业结构

实行粮食直接补贴改革后,粮食的市场价格将放开,市场成为价格形成的主导因素,补贴的重点放在名、优、新粮食品种上,并对相应的农户进行奖励。根据国家粮食直接补贴的政策,2004 年国家增加了资金规模,在小麦、大豆等粮食优势产区扩大良种补贴范围:大豆补贴 66.7 万 hm²,每 hm² 补贴 150 元;玉米补贴 66.7 万 hm²,每 hm² 补贴 150 元。借助补贴这个“指挥棒”不仅有利于引导粮农种植市场需要的优质粮食,解决粮食供给结构与需要结构长期不平衡的问题,促进农业结构调整、粮食品质的提升、粮食区域化布局,还有利于粮食内部的结构优化。

3 改善粮食补贴政策的建议

3.1 应合理分摊粮食补贴政策的成本

粮食补贴政策的最根本目的是保障粮食安全与增加农民收入,而粮食属于全国性公共产品。按照效率原则,中央政府提供粮食安全保障,具有规模效应最大、补贴成本最低、效率最高的特点。因此,中央政府对粮食补贴负全面责任,应承担大部分粮食补贴成本。但是,按照公共经济学和产权经济学一般理论,在技术水平和收入水平等约束条件下,一部分公共产品的生产成本可以在受益者之间进行分摊。根据受益原则,粮食主销区的地方政府因为从国家粮食安全中受益,理应对粮食补贴政策的成本负责;粮食主产区不存在粮食安全问题,粮食主产区的种粮农民应是粮食补贴政策的补贴对象。当然,粮食主产区也应该对本区城市居民和非粮食生产者的安全负责,也有一定的粮食补贴责任;非粮食生产者也是粮食安全的受益者,他们也应该对粮食补贴政策成本



负责。

分清粮食补贴政策成本的负担对象,就可以在各对象之间进行合理分摊。按照公共管理经济学,粮食主销区地方政府和非粮食生产者承担粮食补贴成本,应通过税收形式集中在中央财政,由中央政府这个总代理人代以支付,即国家作为全国粮食安全的总负责人、总代理人,通过向享受粮食安全的地区和居民征税来补贴粮食生产者;粮食主销区政府应向中央政府交税从而承担粮食的补贴成本。粮食主产区提供的商品粮食只有一部分是输向外省,还有一部分是解决本省的粮食需求。向外省提供的商品粮食是全国性的公共产品,其补贴由中央政府承担;主产区内部需要的商品粮食是区域性的公共产品,由产区省级政府承担。中央政府与非粮食生产者之间成本分摊,同样可以按照公共选择理论来确定。只要非粮食生产者将个人所得税纳足,增加国家财力,就是非粮食生产者对国家、对粮食主产区的贡献,也就表明非粮食生产者承担了粮食补贴的成本,即非粮食生产者承担的成本通过税收形式,向中央政府转付。

3.2 应实行粮食价格市场化

长期以来政府对粮食市场的干预,导致我国粮食一直停留在较低的价位上,粮价不能反映供求关系和价值规律,也不能反映生产成本,种植粮食的收益率在不断下降,严重扭曲了粮食与其它工业品的比价关系,影响了农民种粮的收益与积极性。政府的粮食补贴政策过分倾向粮食消费者、流通领域,这种间接的粮食补贴违背了价值规律,弱化了粮食作为商品属性的经济内涵。粮食再特殊也是商品,应该符合价值规律。因此,政府应放开粮食购销价格,让市场经济机制来优化资源配置。只有当粮食价格机制以市场为导向,由市场形成价格,再由价格信号引导农户和企业的生产经营行为,由此推动价格回升到合理水平时,才能增加农民收入、减轻粮食补贴的财政负担。

种粮农民收入对粮食市场价格反应是非常灵敏的。为了研究粮食市场价格、粮食产量对粮食收入的作用机制,在此,假设中国粮食市场是完全的市场经济。已知价格是产量的函数,即 $P=f(Q)$,而收入又是市场价格和产量的乘积, $R=PQ=Qf(Q)$,对此两边求导, $dR=Qf'(Q)+f(Q)dQ$ 。可以推出 $\frac{dR}{R}=\frac{dQ}{Q}+\frac{dP}{P}$,所以理论上粮食收入的变动量等于粮食市场价格变动量和产量变动量之和,即农民粮食收入取决于其生产的粮食数量和市场价格。根据推导公式,建立如下实证模型:

$$DR_t=\alpha_0+\alpha_1DQ_t+\alpha_2DP_t+\varepsilon$$

式中: DR_t 为 t 期农民粮食实际收入的年际变化率; DQ_t 为 t 期粮食产量的年际变化率; DP_t 为 t 期粮食市场价格的年际变化率; α_i 表示待估的系数; $i=0,1,2$; ε 为误差项。利用下表时间序列资料对上述方程进行 OLS 回归,估计结果如下:

$$DR_t=0.254\ 573+0.925\ 446DQ_t+1.044\ 499DP_t$$
$$R^2=0.997\ 412\quad F=3\ 661.324$$

DQ_t 、 DP_t 的 t 检验值分别为 25.676 87、69.370 52,因而拟合结果的 t 检验值在 1%的水平上是显著的。模型的估计结果显示市场价格和产量共同作用于粮食收入,并且市场价格变动量的弹性为 1.044 499,产量变动量为 0.925 446,市场价格变动量的弹性大于产量变动量的弹性。也就是说,市场价格的波动幅度引起的粮食收入的变动幅度大于产量作用于收入的幅度,因而粮食收入与市场价格的正相关系更为明显。当产量与市场价格反向变动时,粮食收入的升降取决于这两个变量的变动幅度:一个变量的负变动率的绝对值大于另一变量的正变动率的绝对值,则粮食收入减少;反之亦然。当产量与市场价格同向变动时,粮食收入也与它们同向变动。通过对改革开放 20 多年来粮食价格内在变化规律的分析,在中国粮食制度的逐步市场化的进程中,粮食价格是影响农民收入的一个重要变量,价格水平的上升能够直接增

加农民收入,并对产量产生刺激作用。

3.3 应改善粮食补贴对象与结构

增加农民收入和保障粮食安全应成为粮食补贴政策目标的重要内容,围绕上述目标,可从控制粮食供给总量、提高生产率和生产规模等方面调整粮食补贴结构。① 实行土地休耕补贴。在粮食主产区,有计划地实行土地休耕,既有利于培养地力,提高耕地的产出效率,又可控制粮食生产总量,避免增产不增收和“谷贱伤农”的现象。② 集中补贴粮食主产区的粮农。我国 80% 的商品粮食来源于粮食主产区,粮食优势和粮食安全的基础在中部主产区(如东北地区、黄淮海地区、长江中下游地区等)。鉴于近年来国家实施的农业结构战略调整的目标之一就是发挥中部主产区的粮食优势,又鉴于目前我国的财力还不是很雄厚,所以现阶段粮食“直补”要向主产区倾斜。但是,补贴主产区粮农也并不是主产区所有农户都享受粮食补贴,只有真正从事粮食生产的农户,才能够享受补贴。③ 补贴主产区的优质粮食。补贴优质粮食是市场的需要,我国粮食存在的主要问题是供求结构失衡,市场需求较大的优质粮食(指营养和口感都比较好)少,而市场不需要的低品质粮食比较多。补贴优质粮食是提高我国粮食竞争力的需要。对主产区的优质粮食进行直接补贴,是国家对响应产业政策的农户的一种奖励,也是国家确保粮食直接补贴目标实现的一种手段。

随着粮食价格放开后,政府应对特定消费群体实行目标补贴。目标补贴是指政府对一部分低收入人群和在籍普通高校学生等进行的定向补贴。这是放开粮价情况下政府保护特定群体的一种基本手段。根据其它发展中国家的经验,补贴办法以采取设定平价粮店、补贴销售低价米、发放现金等形式为宜。这些办法既可达到补贴低收入人口和特定群体的目的,又可大大节省操作成本。在粮食供给过剩的情况下,增加粮食援助支出是缓解供求矛盾的一个有效办法。目前,我国有 3 000 多万农村贫困人口、719.1 万在籍普通高校学生,城市有大量的下岗失业人员和“低保户”,他们需要得到援助,这是体现社会公平和维护社会稳定的需要。据测算,如果将国内粮食援助支出增加到国际平均水平,即每

表 2 中国粮食产量、价格与农民收入年变化率(%)
Tbl. 2 Ratio of output, price and income(%)

年份	产量变动率	价格变动率	实际收入变动率
1979	7.74	31.91	42.13
1980	-3.04	-4.34	-7.24
1981	6.2	-0.07	6.12
1982	9.21	-0.07	6.12
1983	9.53	-2.02	7.32
1984	6.39	-6.74	-0.79
1985	-5.87	-15.54	-20.37
1986	4.87	14.09	19.65
1987	3.7	6.11	10.04
1988	-3.68	-1.7	-5.31
1989	4.58	18.51	23.93
1990	9.96	-8.61	0.49
1991	-1.95	-12.64	-14.35
1992	1.46	-8.94	-7.61
1993	2.03	0.9	2.95
1994	-2.83	17.69	14.36
1995	5.74	25.56	32.77
1996	8.1	-4.07	3.69
1997	-0.74	-14.2	-14.83
1998	3.04	-8.21	-5.42
1999	-0.4	-9.23	-9.59
2000	-10.06	-5.27	-14.8
2001	-11.23	-6.08	-15.71
2002	-12.12	-6.24	-15.03
2003	-10.03	-3.69	-9.78
2004	4.03	2.58	1.25

我国城市生态可持续发展能力评价研究

Research on Evaluation of Chinese City Ecological Sustainable Development Ability

赵来军/ZHAO Lai-jun¹, 李 旭/LI Xu¹, 朱道立/ZHU Dao-li¹, 薛 俭/XUE Jian²

1. 复旦大学管理学院, 上海 200433

2. 国家邮政总局培训中心, 石家庄 050021

1. School of Management, Fudan University, Shanghai 200433, China

2. Training Center, China State Post Bureau, Shijiazhuang 050021, China

[摘要] 以环境、资源、经济和社会 4 个子系统为核心, 提出了我国城市生态可持续发展的指标体系 CESDIS, 构建了城市生态可持续发展评价模型 CESDED。应用 CESDED 模型, 通过因子分析方法对温州市 1998—2003 年的城市生态可持续发展进行了评价, 指出了温州市生态可持续发展存在的问题, 为我国其它城市的生态可持续发展提供借鉴。

[关键词] 可持续发展; 指标体系; 评价; 因子分析

[中图分类号] F061.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-7857(2006)04-0075-05

Abstract: The Chinese CESDIS and the CESDED have been put forward based on the environment, resource, economy and society. City ecological sustainable development ability of Wenzhou city during 1998–2003 has been evaluated according to CESDED by means of factor

来稿日期: 2005-09-29

基金项目: 国家社会科学基金项目(02BJY100)

作者简介: 赵来军, 男, 上海市邯郸路 220 号复旦大学管理科学与工程流动站, 博士后, 研究方向为可持续发展、环境管理;

E-mail: zhao_laijun@163.com

年约 460 亿元, 则 3 000 万贫困人口就能在短期内实现温饱。与其现在大量的粮食压在库里降等陈化, 政府还要支付巨额保管费用, 还不如实行转移支付, 增加国内粮食援助。

3.4 应增加农业支持总量

总的来讲, 我国农业支持水平相对较低, 按 WTO 协议计算口径, 把支持贫困地区发展的财政支出、粮棉油糖价格补贴计算在内, 1996–2000 年, 我国农业支持总量分别为 1 083 亿元、1 267 亿元、1 826 亿元、1 709 亿元和 2 200 亿元, 分别占当年农业总产值的 4.9%、5.3%、7.4%、7% 和 8.8%。按照相同的口径, 发达国家的支持水平约达到 30%~50%。在 WTO 规则允许的 12 种“绿箱”政策措施中, 我国使用了 6 种, 即政府的一般服务支出、食物安全储备、国内食物援助、自然灾害救助、生态环境保护和地区发展援助。“黄箱”支出在 1996–1998 年计算基期内年均 297 亿元, 占农业总产值的 1.23%, 与谈判允许的 8.5% (1 740 亿元) 相比, 我国“黄箱”政策的支持空间还有 1 443 亿元。我国农业和粮食补贴的可利用空间是很大的, 根据我国的经济发展水平和财政状况, 适当增加一些财政补贴是完全必要的。

另外, 将粮食流通领域的补贴转化为对农民的直接收入补贴, 这是存量式改革, 阻力很大。因此, 需要在一定期限内, 除了正常的农业投入外, 还要增拨一笔粮食专项资金, 专门用于填补粮食亏损挂帐和解决国有粮食企业冗员问题; 或拍卖一部分不重要的粮库, 既可弥补改革专项资金的不足, 又可壮大民营粮食企业的经营实力。直接补贴只具有给农民“输血”功能, 而不具有“造血”功能。为了提高农民的“造血”能力, 还应将此专项资金用于提

供一般性农业生产服务, 以此来提高粮食生产能力, 降低粮食生产成本, 提高国际竞争力, 为稳定提高农民收入提供保障。一般性农业生产服务包括环境项目研究和特定产品研究、病虫害控制、农业科技人员和生产操作培训、技术推广和咨询服务、检验服务、市场促销服务、农业基础设施建设等。目前我国粮食生产并没有摆脱“靠天吃饭”的基本状况, 凸显了我国在这些一般服务提供方面的差距, 而农业科研投入方面的差距更为突出。目前, 国内仅有的一些服务大部分还是有偿服务, 大大提高了农产品的生产成本, 因此这部分补贴大有文章可做。

4 结语

综上所述, 只有通过不断深入的改革, 才能解决我国粮食体制性问题, 建立起以粮食直接补贴为主体的粮食综合生产能力支持体系, 提高农业补贴政策的效率, 保障我国的粮食安全, 稳定农业基础地位和科学调整农业结构。

参考文献 (References)

- [1] 陈昕主编. 财产权利与制度变迁[M]. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 2004.
 - [2] 何忠伟, 蒋和平, 等. 中国粮食直接补贴的理论思考与模式分析[J]. 开发研究, 2005(1): 32–35.
 - [3] 张晓涛. 中国粮食政策演变的制度经济学分析[J]. 经济体制改革, 2005(1): 24–28.
 - [4] 邓大才. 国家粮食政策重点要放在产区[J]. 粮食问题研究, 2004(5): 20–22.
- (责任编辑 肖庆山)