

2004年——在城乡统筹解决“三农”问题上迈出跨越性的一大步

贾大明

(中国农垦经济发展中心, 研究员 北京 100810)

〔摘要〕 本文回顾了过去一年中,我国农业生产、农村经济保持良性发展的状况,预测了2004年我国农业生产、农村经济发展的走势。依据中央提出的统筹解决城乡经济发展的总体战略精神,阐述了我国“三农”问题的严重性、艰巨性和复杂性,并提出停止圈占耕地、给失地农民合理补偿、保护农民工利益、调整财政支出格局、加大对“三农”的支持力度、筹划建立涵盖全体农民在内的社会保障体系等政策性建议。

〔关键词〕 “三农”问题 农村经济 农民收入 社会保障体系 [中图分类号] F3

2003年,新一届政府认真履行把“三农”问题列入工作重中之重的承诺,紧紧围绕增加农民收入、增加农业效益、增强农产品竞争力的目标,采取了一系列的政策措施,在经历“非典”疫情、遭受较为严重的自然灾害以及国际贸易保护主义抬头、技术壁垒增加等国内外复杂多变的形势冲击下,我国的农业生产和农村经济基本上保持了良性发展。特别是中央明确提出统筹解决城乡经济发展的总体发展战略,使全社会真正认识到“三农”问题的严重性、艰巨性和复杂性,并为切实解决我国“三农”问题、为真正落实农村全面实现小康目标展示了新的发展思路。

一、2003年我国农村经济运行的基本走势

1.播种面积下降,粮食产量持续下滑,粮食安全再度凸现。2003年全国粮食播种面积15亿亩,在连续多年减少的基础上,比上年再减少6 500万亩,是近四五年以来全国粮食播种面积调减较多的一年。同1990年相比,粮食播种面积减少2.02亿亩;同2000年相比,减少1.27亿亩。全年粮食总产预计43 650万吨,在连续4年减产的基础上,再减产1 500万吨,使我国的粮食年总产首次降至45 000万吨以下。造成粮食播种面积与粮食产量以较大幅度持续下降的原因是:首先,1998年以来,农业产业结构调整的步伐加快,各地纷纷削减粮食播种面积、大上经济作物以及实施退耕还林等;第二是连续多年的粮食价格持续下滑,种粮的比较效益低下,丰产不丰收,谷贱伤农,农民缺乏种粮的积极性;第三是入世后国外粮、豆的涌入,2000年我国进口粮食、大豆2 397万吨,2002年进口粮食、大豆3 500万吨;第四是政策导向失误,自上而下普遍认为农业结构调整就是调减粮食播种面积,认为国家粮食储备充裕,即使粮食减产幅度再大也不会影响国家粮食安全,给粮食主产区及农民以国家和市场不需要粮食的错误的市场信号;第五是近年来自然灾害频繁发生,自2000年以来全国每年受灾面积都在7.5亿亩以上,几乎占全国粮食播种面积的45%~47%左右,这也是粮食总产、单产下降的主要原因之一。粮食总产的持续下降以及市场需求的变化,在2003年下半年引发了以

粮食为主的农副产品价格上涨。据农业部农村经济研究中心专家测算,2003年11月份,籼米每公斤1.86元,同比增长10.7%;大豆每公斤2.81元,同比增长了31.9%;小麦产区价格每公斤1.13元,同比增长10.8%;玉米东北产区和华北产区每公斤分别为0.84元、1.10元,同比增长9.1%、14.6%。以粮食为主的农副产品价格的大幅上扬,使国家粮食安全问题凸现,成为决策层高度关注的问题。2003年我国棉花种植面积7 500万亩,比上年增加11.8%;但由于受国际国内棉花生产与市场需求的变化,棉花价格大幅度上扬。2003年10月,全国棉花销售价为16 678元/吨,比上月上涨23.80%,比2002年同期上涨60.5%;油料播种面积2.2亿亩,比上年增加900万亩,总产预计2 850万吨;糖料种植面积减少200万亩左右,预计总产9 400万吨左右,减产8.4%左右;由于蔬菜的比较效益高,各地发展蔬菜特别是反季节蔬菜的积极性高,全国蔬菜播种面积2.7亿亩,预计总产量将超过5亿吨。

2.畜牧、水产业良性发展,市场稳定,主要产品价格上涨。2003年,我国畜牧、水产生克服价格下降、出口受阻、饲料价上涨和“非典”疫情的冲击等影响,优化结构,加强疫病防治,提高产品质量,保证生产的稳步发展和满足市场需求,保持了良性发展的态势。预计全年肉类总产6 800万吨,禽肉1 300万吨,禽蛋1 800万吨,液体奶1 150万吨,分别比上年有不同幅度的增长。水产品总产量增长,其中海水养殖品产量、淡水养殖品产量增加,海洋捕捞量略降。2003年10月,在畜产品中,猪肉价格为每公斤12.65元,同比增加15.3%;羊肉价格下降。与畜牧产品价格总体上涨相比,随着我国水产品产量增长,以及受市场需求的制约,水产品价格逐步走低。其中淡水产品价格持续下滑,海水产品价格下滑幅度较小。据农业部有关专家统计:2003年9月份,全国50家批发市场的20种主要水产品均价每公斤9.52元,比上年同期降低8.6%;其中,11个海产品综合均价每公斤16.3元,同比下降0.24%;9个淡水产品综合均价每公斤7.25元,同比下降10.93%。2003年,我国畜牧、水产品价格有升有降,产品质量明显提高,市场供需稳定。

3.乡镇企业克服各种困难,保持较快发展势头。

据统计,2003年,全国乡镇企业工业总产值25 960亿元,同比增长14%;实现利润8 850亿元,同比增长13.2%。全国乡镇企业发放工资6 900亿元,同比增长8.1%;农民人均将获得730元,占同期农民现金收入的40%以上。

4. 农垦经济实现发展速度和经营效益的双提高。2003年,全国农垦经济快速发展,实现发展与效益的双提高。预计农垦系统的国内生产总值可达977亿元,同比增长10%,比同期全国国内生产总值增速高1.5个百分点;预计实现利润27亿元,同比增长30%,创历史最高水平,实现全行业全面盈利。农垦系统人均年收入3 580元,增长6%左右。

5. 农民收入有所增长,但“保四争五”的预期目标未能实现。2003年,中央提出要“千方百计”提高农民收入,提出2003年农民收入的增幅要实现“保四争五”,即力争增幅达到5%以上。实际情况是,上半年,“非典”疫情冲击、流通不畅、市场需求疲软、农副产品价格持续下滑、农民工外出就业困难等多种因素,直接影响了农民的收入。据中国农科院农经所专家测算,仅受“非典”冲击1项,农民人均减收26元左右,占农民全年纯收入的1个多百分点。上半年,农民人均纯收入1 158元,扣除物价因素,实际增长2.5%。下半年,特别是“非典”疫情解除后,国家采取的各项促进经济发展的措施与政策逐渐显效,宏观经济形势快速恢复,大中城市对农民工的需求转旺,全年吸纳了农民工近1亿人;各地也采取措施,减轻农民负担,加大财政转移支付力度,重视解决拖欠农民工工资问题;加之受市场供需变化影响,以粮食为主的农副产品价格大幅上扬,农民现金收入有所增加。尽管如此,由于增加农民收入的问题涉及面广、难度极大,倘若没有较大的政策倾斜与财力支撑,农民增收问题是无法在短时间内得以解决的。2003年,全国农民人均纯收入2 622元,扣除价格因素增长4.3%,略低于上年的增幅。

二、解决我国“三农”问题的政策措施及收效

2003年我国的农业生产和农村经济之所以能较为平衡地发展,这与新一届政府高度重视“三农”问题的严重性、紧迫性、艰巨性、复杂性和长期性分不开的。中央及各级政府相继出台了一系列相关政策,使新一届政府关注“三农”问题、解决“三农”问题的承诺逐步在政策措施的落实中得以体现。

一是在2002年底,国务院决定2003年新增的科技、文化和卫生经费主要用于农村,这是几十年来首次。二是新一届政府明确提出:中国的“农民、农村、农业”即“三农”问题,是本届政府工作的重中之重。三是中央决定全面扩大农村税费改革的范围,推行到20个省市。农村税费改革的主要内容是:取消屠宰税、乡镇统筹款和集资;用3年时间逐步减少直至全部取消劳务积累工和义务工;调整农业政策,调整农业特产税征收办法;改革村提留征收使用办法,等等。一年来,中央财政为了支持农村税费改革,转移支付达245亿元;各地政府也采取积极的措施,如浙江首先停征农业特产税,上海率先停征农业税。目前全国已有14个省市取消了特产税或降低了特产税税率。2003年,农村税费改革共减轻农

民负担137亿元。据试点的11个省市的报告,农民减负最少在30%以上,减负多的达70%~80%。四是中央关注农村失去劳动能力的“五保户”的基本生活问题,拨款成立专门基金予以救助,要求各级政府履行对农村“五保户”的财政保障。五是实行对种粮农户直接补贴的办法。初步改变了财政只补贴流通而不补贴生产的传统方式,既符合WTO的相关规则,也调动了农民种粮积极性。六是国务院召开研究落实农村教育工作的会议,这是新中国建立至今的第一次。七是随着2003年3月1日《农业法》、《农村土地承包法》、《草原法》的实施,为了遏止“圈地”、“占地”之风,国务院决定清理开发区,治理整顿土地市场秩序,提出将土地开发审批权从县、市收回,并提出保护失地农民利益,妥善安置失地农民。八是启动新一轮乡镇机构改革,主要是转变乡镇职能,合并较小的乡镇,精减机构、人员和费用,等等。九是以国务院总理为农民工讨工资为发端,中央、国务院高度重视解决拖欠农民工工资问题。继国务院办公厅《关于切实解决建设领域拖欠工程款问题的通知》下发后,建设部、国家发改委等中央八部委又联合发文,公布解决拖欠款问题的14条意见,各地政府亦纷纷出台相关政策措施。

三、当前存在的突出矛盾与主要问题

1. 疯狂的“圈地”运动,农民是最大的受害者。目前,我国的耕地已不足19亿亩了,每年还在以1 000万亩的速度递减。据统计,1987~2001年,全国非农建设占用耕地3 394.4万亩,其中70%是征地。这仅是依法审批的占用数,不包括突破指标、违法征地和一些乡村擅自卖的地。卫星遥感资料表明,违法占地量占一般占地总量的20%~30%,个别地区占80%。我国的非农占地主要集中在城郊和人多地少的经济发达地区。据对16个省市的调查,2000~2001年共征地246.9万亩,其中耕地171.4万亩,失地农民236万。据此推算,目前全国失地农民至少有4 000万以上。特别是近几年来,地方政府与利益集团联手“以地生财”,以“土地农转非”来获取土地增值的收益,疯狂“圈地”。在地方政府靠土地收益创出“政绩”、利益集团靠土地获取超额收入的同时,农民却仅仅得到了极少的补偿而永远失去了赖以生存的生产资料,失地农民是“圈地”的最大受害者。目前,全国有各类开发区3 873个;而经国务院批准的仅有232个,省级批准的1 019家。地方政府利用《宪法》中“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”的规定,随意征用农民的土地。据对16个省市的调查,征地中真正用于公共利益的土地不到10%。在城郊和经济发达地区,政府征地给农民的补偿,一般计有土地补偿费、安置费、补助费以及地上附着物和青苗补偿费等,每亩总共仅有1.3~2.5万元;而政府每亩投入六七万元完成“七通一平”、转让给开发商时,每亩高达30~70万元,是给予农民补偿的几十倍!如报载某机构以50万元从管理部门手中得到1 000亩地,转手以70万元卖出,1次倒手就净赚了2亿元。据测算,建国30年来,为了实现工业化,用“剪刀差”等不等价交换,国家从农民手中拿走8 000亿元!而近10多年,通过廉价

圈地,城市权势和利益集团从农村,也就是从农民手中拿走的土地差价竟达2万亿元!这种以继续牺牲农民利益的“圈地”运动而创建城镇的道路是极其危险的,是一把可怕的双刃剑。一方面直接损害农业、农村、农民的切身利益,使之贫困化、边缘化;另一方面也必将损害城市及城镇居民的最终利益。试想,多数农民陷入贫困、无钱消费,城镇工厂生产的产品卖给谁?只好屯积,工人也只能下岗。多年来,城乡分隔的二元结构体制对工农休戚相关的利益链的损害,给我们造成的损失和教训还少吗!

2. 农民收入增长缓慢,城乡差距日趋扩大。2003年农民人均纯收入2 622元,扣除物价因素,实际增长4.3%;不仅低于上一年4.8%的增速,也未实现“争五”的目标。在农民平均纯收入的数字背后,有上亿生活在中西部、边疆贫困地区的农民收入大大低于平均数。其生存质量、生产条件、受教育、医疗卫生、社会保障程度,与城市和经济发达地区相比,不仅没有缩小,且呈日益扩大的态势。工农差距、城乡差距、东西部差距继续扩大。2003年城镇居民人均可支配收入预计为8 400元左右,表面上算,城乡居民收入比为3:1。实际上,在农民2 622元收入中需扣除40%左右的实物收入,再扣除30%左右用于简单维持再生产的费用,农民实际可用于消费的货币就极为有限了。加之城镇居民除工资、劳务等现金外,还享受住房、教育、卫生、社会保障等隐性福利,中国城乡居民收入差距比就可能大大超过6:1。多年来,由于农民收入增长缓慢、消费能力较低,除农村的耐用消费品普遍比城市晚15年外,拥有全国人口70%的9亿农民在全国商品消费中的比例不到30%;农民的储蓄存款仅占全国储蓄额15%左右。

3. 多数农民仍未能享有基本的社会保障。尽管国家和地方政府采取了多种政策措施,上海、北京、浙江等经济发达的省市在农民基本社会保障诸如低保、合作医疗、养老等方面给予了财政支持,使生活在部分大城市市郊和经济发达地区的农民享有了基本的社会保障;但我们不得不面对这样的事实:在全国近9亿农村人口中,仍有7亿多农村人口几乎未能享有最基本的社会保障。作为国家的合法公民应享有的失业救助和基本医疗、养老等社会保障,对大多数农民来说是遥不可及的奢侈。仅以医疗卫生为例,上世纪五六十年代在我国农村成功创立的合作医疗制度在大多数农村早已土崩瓦解;农村卫生院或早已关门或租给私人,成为营利性机构。尽管上世纪90年代初,政府曾提出要恢复与重建农村合作医疗制度,但多数以失败告终。其主因是政府无意承担农民医疗保障的责任,反倒坚持“筹资以个人投入为主,集体扶持,政府适当支持”。实际情况是:绝大多数县乡财政是“吃饭财政”,难以支持农民医疗保障;乡村集体多为空壳子,无力扶持农民医疗保障,结果还是要农民自理。据专家测算,2000年全国卫生总费用为4 763.97亿元,其中农村卫生费用1 073.6亿元,仅占总费用的22.5%。简言之,占全国人口2/3的农村居民只拥有不到1/4的卫生总费用;而占人口1/3的城镇居民享有3/4以上的卫生总费用。1993年农村卫生费用占全国卫生费用的34.9%,2000年为22.5%,7年下降了10多个百分点,而这个比例还在呈下降的态势。卫生费用向大

城市倾斜的不平等必然表现为卫生资源配置的不平等。农村医院设施落后、医护人员素质不高、卫生资源严重匮乏。农村医院床位总数占全国医院床位总数从1982年的60%,跌至2001年的34.2%。政府某些部门的失职和一味听任市场运作,造成农村医疗费用快速攀升,已大大超过了农民收入的增幅和承受力。按当年价格测算,1989~2001年,农民人均收入增长393%;而同期诊疗费和住院费却分别增长了965%和998%!缺医少药的时代一去不复返了,医疗水平也在突飞猛进,但我们却不得不尴尬地面对如此多的人群,特别是多数的农民。他们已陷入了生不起病、看不起病,以及由此而形成的“因贫致病,因病返贫”的恶性循环之中。

4. 城乡分隔的二元结构未有根本性改变,矛盾依旧突出。我国长期形成的城乡分隔的二元结构体制,通过以压低农产品收购价格不平等的“剪刀差”交易;通过国家重工轻农、重城镇轻农村的政策;通过国家对工业特别是国有工业和城镇投得多,对农业、农村、农民投得少而取得多的分配格局,损害了农民的利益,至今仍未有根本性的改变。这是城乡差距、工农差距、东西部差距日趋扩大的制度因素。改革开放以来,国家、地方政府、农村基层政权及其工作人员和农民都已成为具有独立利益的主体。上世纪90年代后,全国范围内县、乡两级地方政府出现普遍的财政危机。由于中央与地方分锅吃饭,这种财政危机最终转嫁为各种税、费,强制性地摊派到农民头上。加之国家实行市场经济后,原本生产力较为低下和占据较小资源的农民,由于得不到政府的有效支持,在市场竞争中日益处于被动的劣势,出现农产品增长、市场供给充裕,而农民收入却下降或长期增长缓慢的状况。一方面,国家为了加强对广大农村的管理,建立了世界上最庞大的县、乡、镇体制来管制农民,但国家财政又不负担这架巨大的行政机器运作的费用。2003年温家宝总理到西部考察,感叹到:一个12万人口的农业县,年财政收入仅几千万元,却要供养五六千公务人员,仅人头费就超过1亿元。巨大的县、乡、镇行政运作费用强制性地加在农民头上,农民因收入低、入不敷出,只能以逃、抗甚至是集体暴力行为来对抗。为了维系自身开支,乡、镇、村以低价强制收购农民耕地,再高价卖出套取高额收益,对失地农民不闻不问,这也是近年来农村干群紧张进而发生冲突的主因之一。我们不得不承认,束缚城乡统筹发展的二元结构即制度上的问题得不到根本性的突破,我国“三农”问题的解决将遥遥无期。

5. 农民利益受损,引发农村社会的不稳定。过去一年来,农村农民为“民主权利”、为减轻负担、为村务公开、为保护自己的土地等基本权利的集体上访、暴力事件或死人事件呈上升之势。在某些干群矛盾比较突出的地区,农村还出现了农民的“减负担”、“减负监督组”等组织,且组织严密,甚至一呼百应,得到了农民的支持和保护。近年来,农民与县、乡、镇政府的利益冲突已不仅停留在行政区域内,还扩大到了农民工与城市社会中,如农产品及生产资料与市场化之间的冲突,以及目前带有全国普遍性的对农民工欠薪、歧视和限制农民工及损害农民工利益等问题。由此而引发的农民工群体事

件、暴力事件、以死讨薪的事件,已成为城市不稳定的因素之一。据初步统计,截止2003年底,全国建筑行业拖欠农民工工资和劳务费达1 000亿元。由于情况极为复杂,且许多拖欠的根子在各级地方政府,故这个问题在短期内很难根除。为了减轻农民负担,中央决心实施税费改革,用财政转移支付的办法维系乡镇政权的运作。但实际情况是,乡镇政权上千万人员的人头费、运作成本极高,绝非目前200多亿财政转移支付所能维持的。目前不少乡、镇已长年拖欠工资、电话费等等,正常的运作几乎停顿,不仅难以为农民提供服务,连正常的农村秩序也无力维系。这也是部分农村地区黑恶势力抬头的原因为,个别地方甚至出现黑恶势力侵入农村基层政权,利用“政权”赋予的合法性欺压农民的局面。另一方面,黑恶势力又采取各种形式挑动农民对抗乡镇政权,导演更多的不利于农村社会稳定的事件。目前,我国许多农村地区的状况依旧如笔者几年前所描述的那样:为了加强农村工作,需增加费用强化乡、镇政权运作的力度;要增加费用就必须从农民头上获取更多的税费和摊派;农民的负担加重了,生活水平得不到改善,利益得不到保障,则对抗情绪强烈,群访事件、暴力事件增多,致使农村的工作更加难以开展;农村工作难以开展,又必须强化乡镇政权运作的费用和力度。这样的恶性循环若不打破,农村社会的稳定是不可能真正实现的。

四、2004年农业生产、农村经济发展的预测与建议

1.2004年我国农村经济发展的走势。年初,农业部提出2004年粮食播种面积不低于15亿亩、粮食单产增加11公斤、力争粮食总产9 100亿斤、农民人均收入增长5%的目标性任务。由于国家对“三农”问题的高度重视,增加对粮食直补的投入力度等支农政策的落实,以及粮食为主的农副产品价格回升,农民种粮的积极性有所恢复。据农业部农情调查显示:2003年全国秋冬粮食作物播种面积3.37亿亩。尽管比上年仍减少120万亩,但粮食和冬小麦播种面积是5年来减得最少的一年;加之各地政府也纷纷采取得力措施,直接间接地加大财政支农力度、鼓励农民生产粮食,倘若不发生特大灾害和意外事件,2004年粮食播种面积和粮食总产量的任务是完全可以完成的。但是,对农民人均收入增加5%的任务,尚存较大的难度。从多方面分析,今年增加农民人均收入的“硬货”依旧是极为有限的,因为制约农民增收的因素较多。从国际贸易等外部环境分析:一是依据入世的承诺,2004年我国对进口农产品的市场开放程度加大,农产品进口关税下降至9%~20%,对某些国家进口农产品有零关税的承诺,在此情况下因2003年我国粮食欠收、库存下降而导致的今年粮食等大量农产品的进口,必将冲击和影响成本高、质量较差的我国农产品的生产与加工;二是从2004年1月1日起,欧盟将正式禁止我国数十种使用中国农药的农产品在欧盟销售,日本、美国也将出台更多的专门对付我国农产品出口的“绿色壁垒”。从国内市场需求及政策面分析,我国大中城市的恩格尔系数已降至36%左右,大中城市有效消费层对以粮食为原料的初级农产品,特别是我国农民生产的质

量、标准不确定的中低档粮食及农产品的需求仍处在下降通道。从2003年起,全国城镇特别是消费需求较旺的大城市,相继出台了对以粮食为主的农副产品的市场准入制度,这将促使我国有效消费层基于对自身安全、营养的需要更愿选择质优价高的国外农产品。尽管近年来国内注意调整结构,引导农民发展绿色、有机食品,但其质量标准、价格比等与发达国家农产品综合比较,尚有较大差距。另外,基于国际国内农产品贸易的一般规律,从2003年下半年开始的以粮食为主的农副产品价格的大幅度上扬,亦不可能长久持续下去,预计在2004年夏粮收获前后将逐步回归,农产品价格的增长对农民增收的作用是有限的。

从国内政策面分析,尽管中央对“三农”问题极为重视,提出城乡统筹发展的正确的宏观发展战略,把解决“三农”问题放在突出位置上,也相应出台了禁止任意圈占农民耕地、减少对农业项目的收费、保护农民工利益、追付拖欠农民工工资、加大财政转移支付力度、支持农村税费改革、增加对农村公共事业(如医疗、教育、基建方面)的投入等,但是制约“三农”问题彻底解决的城乡分隔的二元结构至今未有制度上的根本性的改革与突破,制约“三农”问题的资源障碍没有也不可能在短期内呈现向良性发展转变的态势,耕地仍在减少,环境仍在恶化,几亿富余农村劳动力仍未能找到出路等,加之存在自然灾害等种种不确定因素,故笔者认为,2004年农民的收入不大可能有较大幅度的增长。

2.建议:在解决“三农”问题上走出跨越性的一大步,主要从以下4方面努力。

(1)在3年内停止以经营性为目的“圈占”农民耕地,给予失地农民以合理补偿。即使因“公共利益”而必须征用耕地的,亦必须按市场价格给予农民合理补偿,或由政府安置其就业,或全额纳入当地的低保范围,以根本解决失地农民的住房、子女入学、就业、医疗、养老等问题。

(2)各级政府要成为保护农民工利益的第一责任人。保护农民工利益本来就是政府应尽的责任;而同时据建设部公布的数字,在2003年全国拖欠农民工工资的1 000多亿元中,政府拖欠的占26.7%,个别省市占40%以上,所以在保护农民利益和解决拖欠农民工工资等问题上,政府应是第一责任人,有着不可推卸的责任与义务。

(3)调整中央财政支出格局,加大对“三农”的财政支持力度。根据目前的国力和WTO相关的“黄箱”、“绿箱”政策,我国财政有能力且政策也允许向“三农”作必要的倾斜。建议中央财政和各级地方政府尽快调整财政支出的格局,对农村税费改革、粮食直补、建立农村社保体系、农村基建、农村九年义务教育、农村公共卫生、农业科研与推广、农村环境治理等农村公共事业,加大财政转移支付和支持的力度。依靠国家财政支出格局的根本性调整,减轻农民负担,提高农民收入,切实改善农民的生产条件和生存环境。

(4)尽快筹划创立涵盖全体农民在内的社会保障体系。我国是个人均GDP刚刚超过1 000美元的发展中国家,人口多、底子薄,这是不争的事实。但又是世界上公共开支最大、浪费最多、供养着世界最

粮食直接补贴的经济分析*

邓大才

(华中师范大学中国农村问题研究中心 武汉 430079)

〔摘要〕 目前正在部分省市试点的粮食补贴制度,还存在目标不明确、补贴范围和对象不清、成本分摊不合理等问题。鉴于我国的财政支付能力、城乡人口比例、粮食安全及农业结构调整等要求,粮食补贴应该集中于粮食主产区的粮食生产者、粮食主产区的优质粮食,补贴成本要按照责任原则和受益原则公平、合理地分摊。

〔关键词〕 粮食补贴 补贴目标 补贴范围 成本分摊 粮食责任 [中图分类号] F3

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。2003年,河南、湖北两省也减少了对粮食流通环节的补贴,增加了对生产环节的直接补贴。对此,政府有关部门和一些政策学专家已从政策学的角度进行了较全面的分析,在此,笔者想从经济学的角度对此进行探讨。

一、试点地区粮食直接补贴中隐含的问题

试点地区制定的不同补贴方法,可以概括为“两种类型,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。这些补贴方式存在以下3个问题。

1. 补贴目标不明确。目前理论界和操作者,对于粮食直接补贴的目标是什么,并没有一个清晰的概念。对于试点地区的地方政府来说,实行直接补贴能够得到上级部门的财政补贴,能够增加农民的收入;对于中央政府来说,主要目的是为了改暗补为明补,避免国有粮食企业这个补贴无底洞的麻烦;对于省级政府来说,可以向中央财政要求更多

的粮食风险基金补贴。但是对于粮食补贴要解决一什么问题,从上到下似乎都没有一个明确的目标,而理论界一些人还在对要不要补贴进行着争论和讨论。确定粮食补贴的目标非常关键,因为只有目标确定了,才能确定粮食补贴的范围、对象,才能够决定成本的分摊方式等。

2. 补贴对象和范围不清。从改革试点地区看,既有按承包田地多少来补贴的方式,也有按照交售粮食数量进行补贴的方式。在前一种方式下,只要有承包地,不管种不种都能够享受补贴;在后一种方式下,不管是否具有种粮比较优势、是否是优质粮食,只要是粮食就能够享受补贴。归纳起来有以下几个问题:一是是否对所有的田地都补贴不清楚;二是是否对所有的粮食都补贴也不清楚;三是对粮食主产区与主销区应该一视同仁,还是有所差别不清楚。粮食补贴范围和对象不清,是粮食补贴目标不清的必然结果。补贴对象和范围不清也会产生较多的问题:如果补贴范围过大、过宽,则会影响产业结构的调整和区域比较优势的发挥,还会增加财政负担,更重要的是会影响粮食经济安全。

3. 补贴成本分摊不合理。从试点地区的补贴步骤来看,省、县(市)财政分摊的比例分别为第一年8:2、第二年6:4、第三年3:7,从粮食风险基金中安排。3年之后,所有补贴资金由试点县(市)各自的粮食风险基金解决。目前以省级政府为主承担粮食补贴资金的方案只是权宜之计,今后要逐步过渡到以县级政府为主承担,县级政府将成为粮食补贴的主要买单者。现在我国80%以上的商品粮食是由粮食主产区提供的,如果按照试点方案推广,商品粮食

* 该文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目,批准号为03JZD0031。

庞大的几千万吃财政饭人员的国家。据测算,仅每年全国公车的直接、间接费用即达3 000亿元,公费吃喝每年至少也要1 000亿元。另外,政府部门热衷的形象工程、面子工程、赶超工程和学费工程,动辄就要耗费数亿甚至几十亿元。而建立较为低水平的农村社会保障体系需投入多少呢?据有关专家测算:重新恢复和建立旨在给予农民基本医疗保障、改善农村公共卫生条件的农村合作医疗制度,国家财政每年注入几十亿元即可启动;建立低水平的农村低保和养老制度,国家每年分别注入几百亿元亦可运作。湖北省长阳县创建的新型农村合作医疗制度,财政每年补贴农民20元,农民自付10元,就使

80%的农民享受上“大病统筹、小病补偿”的合作医疗。2003年,我国的GDP达11万亿元,税收突破2万亿元,国家应该也有能力为广大农民的基本社会保障多做一些事情了。

参考文献

- [1]2000、2001、2002、2003年度中国农业发展报告、中国农民研究报告
 - [2]历年中国农业年鉴、中国统计年鉴
 - [3]杨雍哲主编.论提高农产品国际竞争力[M].北京:中国农业出版社,2003
 - [4]杜润生.中国农村制度变迁[M].成都:四川出版社,2003
- (责任编辑 王宏章)