

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)

供给越多的地区,需要的补贴资金将越高,也就是粮食主产区的县级政府的负担将越重,这就会严重挫伤粮食主产区地方政府生产粮食的积极性。安徽省

来安县和天长市,每年粮食直接补贴金额都高达2 000万元,几乎占了县级财政收入的1/3~1/4。县级财政收入只占全国财政收入的21%,但是承担了70%的财政供给人员,承担了70%的农村教育经费和80%以上的农村公共产品供给成本,本身就难以继,如果粮食补贴资金全部由县级财政负担,这对县级财政不亚于雪上加霜。而粮食大县的财政收入主要来自于粮食生产者,由县负担最终也是转由粮食生产者自己承担,粮食补贴因此将形同虚设、有名无实。

笔者认为,要科学地对粮食进行直接补贴,必须首先明确粮食补贴的目标,然后据以确定粮食补贴的原则,再根据粮食补贴的目标和原则,确定粮食补贴的对象、范围、成本分摊方式和补贴标准。

二、粮食直接补贴的目标

对我国来说,粮食直接补贴目标应该非常明确,就是将确保粮食经济安全放在第一位、农民增收放在第二位,并兼顾其它的目标。

1. 确保粮食经济安全。粮食直接补贴的首要目标就是要确保国家粮食经济的安全。粮食经济安全也称为粮食安全,这个概念是在20世纪70年代由联合国粮农组织(FAO)提出来的,其要义是保证任何人在任何时候都能够得到为了生存与健康所需要的足够食品。国家任何粮食制度的安排都必须将粮食经济安全作为最大的约束条件。一是因为维护国家安全是政府最重要的职责之一,而国家安全中很重要的一个方面就是经济安全。对于一个具有近13亿人口的大国,保证粮食经济安全显得尤为重要。二是因为粮食是土地密集型产业,对于人多地少的我国,并没有太大的比较优势,与地多人少的国家相比,反而是比较劣势的产品。按照李嘉图的比较利益理论,我国小规模农户种植粮食的利润极低,而且土地、资金和劳动力的机会成本都比较大,粮食产业明显是一个衰落的产业。既然如此,为什么目前我国政府还要逆规律而动,对粮食生产者进行直接补贴,维持粮食产业的存在呢?目的就是要保证国家的粮食经济安全。三是因为新制度经济学家诺斯所揭示出的规律:如果一个产业、产品的个人收益率,小于社会平均收益率,则这个产业、产品供给就会小于正常供给水平。粮食是一个社会效益比较大、生产者效益比较小的产业,如果没有政府对农户的补贴,任市场调节,就会出现“过剩-不足-过剩”的周期性循环,不管是过剩,还是严重不足,都不符合国家粮食经济安全的要求:“过剩”会严重挫伤粮食生产者的积极性,影响以后的粮食经济安全;“不足”则会立即危及国家经济安全。因此,政府必须对粮食生产者进行补贴,缩小粮食生产者的收益与社会收益的差距,鼓励农民种植粮食。

2. 帮助农民增收。要保证粮食稳定供给、确保粮食的经济安全,必须立足于国内的粮食供给。立

足国内就必须保证有足够多的耕地和足够多的农户种植粮食。但由于收益率较低的缘由,只要有一定市场经济头脑、善于经营的农户,就不会种植粮食。这就出现了一对矛盾:一方面粮食不能少,另一方面在市场条件下,农民又不愿意生产粮食。要解决这对矛盾,就必须提高粮食生产的收益率,吸引农民将承包地用来种植粮食。最好的办法就是政府对粮食进行直接补贴,帮助农民增收,以保证农民能够获取相当于其它种植业的平均利润。而帮助农民增收,也是目前政府一项很重要的任务,是“三农”问题中的核心问题,也是政府最棘手的问题。上世纪90年代以来,农民收入增长幅度逐年递减,目前农民收入增长几乎跌入谷底。1978~1985年农民人均纯收入年均增长率为15.18%,而1985~1999年农民人均纯收入年均增长速度仅为4.12%,比1978~1985年低了11.06个百分点。1996~1999年农民人均纯收入分别为1 926元、2 090元、2 162元和2 210元,剔除物价因素,实际增长率依次为9%、4.59%、4.3%和3.73%,1996至1999年农民的收入增长率下降了2.41倍;2000年、2001年和2002年年增长率分别为2.11%、5.7%和4.8%。农民收入增幅下降在很大程度上是由于农业经营性收入下降,1985~1999年,种植业收入占总收入的比重由48.15%下降到39.91%。1998~2000年农民人均来自农业的收入共减少132元。目前大约有70%的农户种植粮食,来自粮食的收入降低就影响到农民收入的增幅。2001年由于粮价回升,农民人均增加30多元。目前我国粮食价格已经是“天花板价格”,接近国际粮食市场价格,从价格方面帮助农民增收显然已不现实。因此,只有通过给农民直接补贴,帮助农民增收。世界上许多国家都对农业进行支持和保护,帮助农民增收。2002年,欧盟对农民的补贴为其收入的101%,美国为40%,日本为43.9%,韩国为18.1%。目前我国对农业的补贴只占农业总产值的3.3%,距WTO所规定的8.5%的极限还有较大的空间。从目前“三农”的困境来看,对粮食直接补贴,能帮助大多数农民增收,这也是粮食直接补贴的现实目标。

3. 促进产业结构调整。粮食补贴是粮食宏观调控的一个很有效的工具,运用得当能够促进粮食结构的调整、优化粮食经济结构和农业产业结构,解决多年都没有解决好的农业战略性结构调整问题。粮食直接补贴的目标要兼顾促进粮食区域化、专业化生产,促进粮食产业结构优化。现在粮食产品在供给结构上存在不少问题。市场需要的优质可口的粮食供不应求,而市场不需要的低质粮食供过于求。经过了多年的引导,粮食产业结构虽有所改进,但是问题还没有从根本上解决。粮食直接补贴要把优化粮食产业结构作为一个重要的目标。粮食直接补贴要与粮食品种结构、粮食质量挂钩,只有符合市场需要的粮食品种和按照政府产业政策种植的粮食才能够予以补贴,以此方式促进粮食产业结构的调整和优化。

三、粮食直接补贴的原则

粮食补贴的总原则是指粮食补贴制度设计的

总的指导思想和运作方法,就我国而言,要考虑以下 4 个原则。

1. 粮食补贴效率的原则。效率原则是市场经济条件下制度设计和安排的总原则,粮食补贴也要坚持这样的原则。我国财政支付制度历来有一个不好的传统,只管支付或投入,不管资金的使用效益,也不管结果是否达到了制度设计的目的,因而钱花了不少,但是制度设计的目标并没有达到。粮食补贴的基本目标是确保粮食安全、增加粮农收入,更加要求考核粮食补贴的效率。因此,粮食补贴必须强调补贴效率。粮食补贴的效率可以从两方面理解。一是一定的粮食补贴数量所达到的粮食补贴目标实现程度的高低,或者说一定程度的粮食安全和农民增收所需要的粮食补贴的多少。这是一个问题的两个方面,其衡量标准,或者是在一定的粮食补贴数量下,粮食安全保障率较高,粮农增收幅度较大,补贴效率就高;或者在一定的粮食安全和农民增收额度下,粮食补贴的数量越少,效率就越高。二是实现粮食补贴目标、发放一定的粮食补贴所花费的补贴成本(管理成本)。这个效率就是完成一定的粮食补贴所费的管理成本越少,效率就越高。

2. 与 WTO 精神吻合的原则。我国已经加入 WTO,任何制度的安排都必须充分考虑是否符合 WTO 的精神,以减少与其他国家的贸易磨擦和不必要的纠纷。粮食直接补贴属于“黄箱政策”范畴,按照 WTO 农业协议是要逐步减少的,故在制度的设计上更应小心,以免授人以柄。在粮食补贴上,坚持与 WTO 精神相吻合的原则就是要将原则性与灵活性相结合:一是粮食补贴政策要在 WTO 的大原则下进行,尽量不超越其红线;二是将粮食补贴进行分解,以“绿箱政策”的措施出现,如可以将粮食补贴转换成对耕地的补贴、对基础设施建设的补贴、对粮食技术推广和应用的补贴、对粮食储备的补贴、对粮食生产资料的补贴,等等。

3. 比较优势的原则。在粮食省长负责制下,各地都强调本地粮食的安全,生产粮食不计成本、不计比较优势。如东部地区原本适宜于发展外向型的经济作物,草原适宜于发展畜牧业,山丘区适宜于发展生态农业,但是为了落实粮食省长负责制,这些地区都被迫种植粮食(当然也存在这些地区的农民找不到其它产业的问题)。这就导致了大量没有比较优势的地区种粮食,而具有比较优势的地区因为其它地区的过度竞争,也难以发挥比较优势。粮食直接补贴就是要改变农业结构、粮食结构的“优势不优,特色不特”的局面,将补贴直接补给具有比较优势的商品粮食主产区,补贴给种植优质粮食的耕地和农户,产生粮食生产经营的“马太效应”,即让具有比较优势的地区专业化生产更好的、更多的粮食;让没有比较优势的地区比较劣势更大,促使其明智地退出粮食种植,以此来促进农业经济结构的战略性调整。

4. 财政能力许可的原则。经济学要研究在一定约束条件下资源配置的问题,只有充分考虑约束条件的经济研究才是“真实的世界”的经济研究,同样只有充分考虑约束条件的制度安排或者模型设计才是有效的制度安排和有用的模型。不管是帮助农民增收,还是促进农业结构调整,粮食补贴都必须

在国家财政能力承受范围内,超越这一范围就无法实现。因此,粮食补贴制度的设计和安排要考虑财政承受能力。粮食是一个全国性的具有公益性质的特殊商品,其补贴成本应以中央政府为主承担(承受能力主要指中央政府的承受能力)。中央政府不能因为过分考虑承受能力而将补贴成本向下转移,由地方政府特别是县级政府承担,而应该在中央政府可以承受的范围内尽可能解决。虽然中央政府财政比较紧张,但是规模较大,调整节省的空间也较多。有专家估计:每年仅党政干部的吃喝费用就够建一个三峡水电站,每年的公车消费就是 3 000 亿元。这与区区的几百亿元的粮食补贴相比,不是同一个档次。举这个例子的意思是想说明,只要采取适当措施,国家就能将粮食补贴资金节省出来。

5. 受益与责任原则。受益与责任原则可以分解为受益原则和责任原则。所谓受益原则就是谁享受了粮食经济安全带来的好处,谁就要支付粮食补贴成本。从表面上看,粮食是一种普通商品,看不到其社会性质、公益性质,只要有钱就随处可以购买,既可以从国内市场购买,也可以从国外市场购买。但是一旦粮食供给大大少于需求、危及粮食经济安全时,粮食的社会属性就显示出来,此时的社会属性远远大于商品属性。对于粮食这种少不得的商品,不能等粮食供给不足以后再考虑其社会属性,而必须“防患于未然”,先由享受粮食经济安全的群体或者单位承担补贴成本,以激励农民生产粮食。因此,较公正的粮食补贴成本分担原则是受益原则。按照受益原则,粮食非主产区、非粮食生产者属于粮食补贴成本的分摊者。所谓责任原则就是粮食安全问题究竟应由谁负责,是国家,还是地方政府,或者是单位,甚至城乡居民个人。按照一般的原则,谁受益,谁就有责任负责粮食安全;谁强调粮食安全,谁负责;谁可能在遇到粮食安全问题时受到的损失最大,谁对粮食安全问题的责任就最大。按照责任原则分摊是承担粮食补贴成本的较好的方式。按照责任原则,政府特别是中央政府应是粮食补贴成本的主要承担者。

四、粮食直接补贴的范围和对象

1. 补贴粮食主产区。现在有学者提出,粮食“直补”应将产区和销区一视同仁。从公平的角度来看,似应一视同仁,但是如果从效率的角度、从国家福利最大化的角度、从国家实施直接补贴的目的和约束条件来看,国家粮食直接补贴只能够补给粮食主产区。

如果粮食补贴实施“普惠制”,不管有没有比较优势,全国种植粮食的地区或者种植粮食的农户都能够获得国家财政补贴,国家有限的支持资金就会被分散,使有比较优势的地区不能安心地种植粮食,不能更好地发挥比较优势,又会使没有比较优势地区的粮食生产者在补贴的庇护下勉强维持,失去结构调整的动力和压力,不会积极地进行战略性结构调整。只要没有比较优势地区的粮食不享受国家财政补贴,这些地区势必进行战略性结构调整,最终能够实现补贴区和非补贴区的“双赢”。

补贴主产区是提高粮食补贴效率和效果的要求。按照全国粮食每年产量 4.5 亿吨计算,每公斤补贴 0.1 元,需要 450 亿元,只占 2001 年“黄箱政策”允许补贴量的 2%, 占当年全国财政收入的 2.6%。如果对商品粮食补贴(30%的粮食商品率),只需要 150 亿元的补贴资金。从单项补贴来看,150 亿元并不是太多。但是我们必须看到,国家对农业的支持保护还有很多项目,如农村的基础设施建设、农业科技研究和推广、耕地保护和改造等等,都需要政府资金支持,不能将政府用来支持农业方面的预算全面用来补贴农民。退一步讲,按“普惠制”对粮食补贴 450 亿元,粮食主产区农户能够增加多少收入呢?目前粮食主产区每户大约 8 亩地,按每亩 500 公斤(全国平均为 300 公斤),生产总量大约是 4 000 公斤,每户能够增加 400 元,人均增收 100 元左右,亩均增收 50 元左右。这个估算数据也可以从试点地区得到验证。2002 年天长市通过财政部门直接向全市 13.4 万农户发放补贴资金 2 200 万元,发放到户率 100%,平均每个农民能从“直补”中直接增加收入 43.3 元。在目前农民非农化就业和耕地的其它农业用途的机会成本都很大的情况下,人均 100 元、亩均 50 元的增收额根本难以吸引农民种植粮食。与其让国家财政补贴资金“撒胡椒面”,有比较优势的地区“吃不好”,没有比较优势的地区“吃不饱”,不如将有限的资金集中补贴具有比较优势的粮食主产区,让主产区充分发挥比较优势,安安心心种植粮食。其效率有两个方面:一是以较少的财政资金就保证了粮食经济安全;二是从总体上看实施区域性补贴是一个帕累托改进过程,提高了全国的总福利。

按照“多数人补贴少数人”的原则,也只能补贴主产区。从国际发展经验来看,一项农业补贴只有在“多数人补贴少数人”时,才具有承受能力和能够持久。如果我国采取“普惠制”的补贴方式,则与这一发展规律相悖。目前全国有近 8 亿农民、4 亿多城镇居民,粮食生产的农户占 80%,约有 6.4 亿与粮食生产相关的人口。要 4 亿城镇居民和非粮食生产的 1.6 亿人(共 5.6 亿人)补贴 6 亿粮食生产者及相关人口,难以形成“多数补贴少数”的格局。鉴于目前这种状况,只有进行区域性补贴才能够真正地在局部地区实现“多数人补贴少数人”。

2. 补贴主产区的粮农和耕地。国家粮食直接补贴要补贴给粮食主产区,但并不是主产区所有农户、所有耕地都享受粮食补贴,只有真正从事粮食生产的农户和耕地,才能够享受补贴。

安徽和吉林的直接补贴中有一种类型是“不与交售数量挂钩”。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常产补贴两种方式。这种补贴方式可用一句话概括:只要有耕地的农户就享受补贴,在这种制度下,享受补贴的农户有可能根本不种植粮食。

既然是粮食补贴,就要真正补贴给种植粮食的耕地。目前安徽和吉林的试点方案中还有一种方式,即按计税田亩补贴。按照这种方式补贴,位于粮食主产区的耕地,即使不种植粮食也能够直接获得财政补贴。虽然按计税田亩补贴比较简单,但是这也会使部分农户钻政策的空子,难以实现粮食直

接补贴制度设计的初衷。

鉴于上面的分析,笔者认为,国家粮食直接补贴要补贴给位于粮食主产区从事粮食生产的农户和种植粮食的耕地。这种补贴制度能够形成局部性的“多数人补贴少数人”,可以确保国家粮食直接补贴目标的实现。

3. 补贴主产区的优质粮食。国家粮食直接补贴除了要促进农业结构调整、促进粮食区域化布局外,还要有利于主产区粮食内部结构的优化,为此,国家的粮食补贴应主要补贴主产区的优质粮食。目前试点地区不论是安徽、吉林模式,还是河南、湖北模式,都没有充分考虑到这一因素。

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。必须利用对主产区粮食进行直接补贴的机会,促进粮食结构优化和升级,通过补贴这个“指挥棒”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。

我国粮食价格已经接近国际市场价格,有些品种还超过了国际市场价格;而且品质较差,在国际市场上的竞争力较弱。如果我国不抓住粮食直接补贴的机会促进粮食结构调整、促进粮食品质的提升,不要说我国的粮食去国际市场上竞争,就是国内市场也难以保住。如果形成这样一种局面,将会对我国的粮食经济安全和粮农的增收造成致命的打击。因此,补贴市场需要的优质粮食是提高我国粮食竞争力的需要。

在市场经济条件下,国家不能够直接干预农户的生产经营权,只能通过产业政策引导农户安排农业生产结构。对主产区的优质粮食进行直接补贴,是对响应国家产业政策农户的奖励,也是国家确保粮食直接补贴目标实现的一种手段。

五、粮食直接补贴责任及成本分摊

1. 粮食是一个具有公益性质的特殊商品,需要政府提供支持。一般而言,粮食在供不应求时,其性质主要体现为公益性(为社会生产粮食),在供过于求时,其性质体现为商品性(即为市场生产粮食)。对于粮食生产者来说,既是为了自己生产,也是为社会作贡献,特别是为非农产业的人口提供粮食商品服务,这对于国家确有一定的公益性质,是一种准公共产品。粮食比较特殊,少不得,少了会危及人类的生存;也多不得,多了边际价格几乎为零。这就要求政府出面协调这一矛盾,即政府作为非粮食生产者的总代理人补贴粮食生产者。经济学原理也表明,具有公益性质的产品,由政府提供或者政府支持提供具有规模效应,成本最低,效率最高。因此,粮食公益产品的性质和粮食商品内在的矛盾都要求政府这个总代理人出面补贴粮食生产者,缩小粮食生产者收益率与社会收益率的差距,刺激粮食生产,以确保粮食供给和需求基本平衡。

2. 粮食的公益性质是全国性的,应以中央政府为主进行补贴。公共产品可以分为区域性的公共产品和全国性的公共产品。所谓区域性的公共产品就

我国粮食安全与科技发展战略*

王征兵

(西北农林科技大学经济管理学院, 教授、博士生导师 陕西杨凌 712100)

〔摘要〕 粮食安全关系我国经济发展和政治社会的稳定。过去我国依靠科技较好地解决了粮食安全问题。在当前及未来粮食生产资源尤其是耕地不断减少的情况下, 要解决好粮食安全, 更需依靠科技, 因而需对作物育种、栽培技术、信息工程、存储工艺等有关粮食科技进行战略部署和攻关, 促进粮食生产发展, 保证国家粮食安全。

〔关键词〕 粮食 安全 科技 战略 [中图分类号] S2 S5

国家粮食安全问题, 是国家安全战略的重要组成部分, 历来为政府所重视。20 世纪 70 年代初期全球性粮食危机爆发之后, 粮食安全问题已成为世界各国普遍关注的议题, 并由此引发了国际上关于粮食安全问题的研究。1983 年 4 月, 联合国粮农组织粮食安全委员会通过了总干事艾得华·萨乌马提出的粮食安全概念: “粮食安全的最终目标是, 确保所

有的人在任何时候既买得到又买得起他们所需要的基本食品”。与此相应, 我国的粮食安全是指“国家满足所有人, 以合理价格对粮食的直接消费和间接消费, 并具备抗御各种粮食风险的能力”。粮食是人类生存和健康的基本生活消费必需品, 是具有战略意义的特殊商品。粮食安全问题既是一个经济问题, 也是一个社会政治问题。

一、我国粮食安全生产状况和未来形势分析

1. 粮食安全形势的历史回顾

我国是世界上最大的发展中国家, 其粮食安全对世界的粮食安全有着重要的影响, 所以我国一直致力于发展农业生产、提高粮食的供应水平, 以不

* 国家科技攻关计划重点课题(2001BA508B25-06)子课题《加入世贸组织与农业科技政策研究》资助成果。本文为呈送科技部的项目建议, 得到科技部的立项支持。原文约 2 万字, 吴普特、郑少锋、王青、孙全敏、杨立社、陆迁、姜志德、常国庆、贾子宽、上官周平、吉万全、王征兵等人参加撰写, 王征兵缩写修改成此文。

是其收益局限于区域内部, 如区域性灌溉工程、农村公路等, 这种公共产品要以地方政府为主负责供给。所谓全国性的公共产品就是该种产品的收益覆盖全国, 如环境保护、义务教育等。粮食安全的收益是全国性的, 从这个意义上讲, 粮食主产区、粮食生产者供给的商品粮的公益性是覆盖全国的, 是一种全国性公共产品。

借鉴历史和各国经验, 没有任何一个国家是以地区为单位考核国家粮食安全的。以地区为主考核粮食安全固然可以降低粮食安全的风险, 但是成本却极为高昂, 对于人口大国来说尤其如此。因为以地区为单位考虑粮食安全牺牲了各地的比较优势, 增加了资源的机会成本。以全国为单位考虑粮食安全还有两个方面的好处: 一是可以充分发挥各地的比较优势, 二是可以降低粮食安全的维护成本。

3. 建立合理的粮食补贴买单分摊机制。粮食补贴应由政府承担, 特别是应以中央政府为主承担。但是政府有不同的层级, 也有不同产区的地方政府, 其补贴资金应该如何在中央政府和地方政府、产区政府和销区政府之间分摊呢?

实际上, 中央政府与销区政府的成本分摊机制应是比较简单的, 可以根据公共选择的理论来确定, 即销区政府通过向中央政府交税而承担粮食的补贴成本; 国家作为全国粮食安全的总负责人、总代理者, 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。

比较难解决的是中央政府与产区政府补贴资金的分摊。虽然粮食安全是以全国为单位考虑, 但

是各省也有一个安全的基本度量, 只不过这个安全量, 在中央政府的宏观调控下, 可以以较低的交易成本解决。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。因此, 粮食补贴资金可以分为两个部分: 满足本省粮食需求的粮食, 其补贴由本省份级政府负责承担; 向外省提供的商品粮食, 补贴成本由中央政府承担, 其产量可以由前 5 年粮食主产省份提供的商品粮和输向外省的商品粮为基础确定。为了避免形成粮农“自己补贴自己”的“征补自循环”, 应严格制止产区省级政府向下级政府转嫁负担, 特别是不能让粮食主产区的县(市)政府承担补贴成本。从理论上讲, 粮食主产区(市)粮食产量高, 只需要拿出较少的耕地就能够解决本县(市)的粮食安全问题, 或者说根本就不存在粮食安全问题。因此, 粮食主产区(市)不应该承担粮食公益性补贴责任, 而应该是补贴的直接受益者。

参考文献

- [1] 农业部政策法规司. 粮食补贴改革方式的探讨.
- [2] 新华社记者. 安徽来安: 粮补改革调查[J]. 决策咨询, 2003, (1)
- [3] 国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见. 国发[2001]28 号
- [4] 安徽省. 关于扩大粮食补贴方式改革试点的通知
- [5] 邓大才. 千方百计增加农民收入[J]. 理论与实践, 2001, (2)
- [6] 邓大才. 粮食补贴该补谁[J]. 改革内参, 2003, (32)
- [7] 邓大才, 马美英. 推广粮补应以明确的目标为前提[N]. 中国改革报, 2003-12-8 (责任编辑 邱夜明)