

编者按：

政以民为本，民以食为天，粮食问题始终是我国最大的民生问题。党的十七届三中全会提出要始终把解决好十几亿人的吃饭问题作为治国安邦的头等大事，对国家粮食安全提出了更高的要求。本期专题回顾了我国近年来财政粮食工作取得的成绩、介绍了几个产粮大省开展财政粮食工作的经验，并对未来财政粮食工作的方向进行了展望，以期为各地提供有益的借鉴，使财政粮食工作更好地为种粮农民增收、粮食企业增效服务，促进粮食生产和粮食产业发展，保证国家粮食安全。

做好财政粮食工作 保障国家粮食安全

■ 财政部经济建设司

从党的十一届三中全会到十七届三中全会的30年，我国农村改革发展以波澜壮阔、史无前例的磅礴之势，谱写了中国特色社会主义建设事业极为壮丽的篇章。粮食生产先后跨上7000亿斤、8000亿斤、9000亿斤、10000亿斤四个历史台阶，用不到世界9%的耕地养活了近21%的人口，奠定了经济繁荣、社会发展的基础。十七届三中全会再一次强调，要始终把解决好十几亿人的吃饭问题作为治国安邦的头等大事，并要求把发展粮食生产放在现代农业建设的首位，对粮食安全提出了更高的要求。多年来，各级财政部门积极落实好党中央、国务院的惠农强农政策，紧紧围绕国家粮食安全目标，研究制定并组织实施了粮食直补、农资综合直补、粮油生产大县奖励政策等一系列重大财政政策，大力支持国家粮食宏观调控，

为维护国家粮食安全和宏观经济稳定作出了重要贡献。

财政粮食工作成效显著

(一) 加大政策创新，强化补贴力度，粮食补贴制度逐步完善。2004年，财政部门主动转变补贴方式，适时提出了“盘活粮食风险基金、实施对种粮农民直补”的政策建议，建立了符合国际经验的种粮补贴制度。2006年为弥补柴油等农资价格上涨造成的农民种粮收益损失，中央财政开始实施对种粮农民农资综合直补政策，并不断加大补贴力度。2008年针对化肥等农资价格上涨幅度较大的情况，实行农资价格与综合直补联动机制，先后分三次增加农资综合直补资金440亿元，达到716亿元，比2006年增长了约5倍。

加上粮食直补，中央财政对种粮农民补贴达到867亿元。为落实好补贴政策，中央与地方上下齐抓共管，资金专户管理制度、村级公示制度以及资金兑付“一卡通”制度等在实践中不断健全与完善。不少地方还结合实际进行制度与管理创新，如江西、安徽等省对种粮大户进行奖励；河南等省建立了补贴落实的联合监督制度，均取得很好的效果，受到了广大农民的欢迎。与此同时，为缓解产粮大县财政困难，2005年，财政部出台了产粮大县奖励政策。近年来，奖励政策实施更加有效，政策力度进一步加强。2007年比上年增加奖励40亿元，2008年再度增加40亿元，奖励总额达到165亿元。政策范围进一步拓宽，2008年将油料生产大县纳入奖补范围，以促进我国油料生产，振兴油料产业。政策内容也更加完善，

实行激励与约束并重、存量与增量相结合的方法，鼓励多产粮、多调粮。政策效应进一步放大，湖北、河南、新疆等省专门从省级预算中另外安排资金，对本省(区)的粮食主产区予以奖励。

(二) 创新运作机制，加强财政保障，充分发挥最低收购价政策作用。从2004年开始，国务院在决定放开粮食市场、放开价格的同时，对部分短缺品种在粮食主产区实施最低收购价政策。为落实好这项政策，财政部门以“完善运作机制、确保政策效应”为重点，提出了“明确责权、理顺机制、强化监管、务求实效”的思路，大力推进“挂牌收购、公开竞卖、顺价销售、财力保障”的运作机制，实现了“稳定价格、增收节支”的目标。具体来讲，财政部及时明确了中央财政统负盈亏的原则，为落实最低收购政策提供了财力保障，极大地调动了收储企业的积极性，粮食收购基本上做到应收尽收。2005年以来，国家累计收购粮食2000多亿斤，粮价基本稳定在最低收购价水平之上。坚持公开竞卖的市场化运作方式，既有效满足了市场需求，也减少了粮食销售价差方面的损失，与传统的保护价收购相比，节省了大量财政支出，做到了政府满意、农民满意、财政减负。

(三) 多措并举，灵活应对，粮食财政宏观调控富有成效。2007年以来，粮油市场面临更为复杂的形势，国际粮价大幅上涨，而国内接连发生重大自然灾害，农民种粮成本明显提高，粮价上涨的压力很大。妥善处理好粮价与物价稳定的关系，既要防止粮价下跌损害农民利益，又要防止粮价过度上涨推动CPI指数的上升成为粮食市场调控的重要任务。财政部门紧紧围绕这个目标，支持粮油市场调控政策的落实。一是用活储备，稳定销区市场。用好用活政府粮油储备，保供给、保稳定，两年来累计抛售中央储

备和临时储备粮油597万吨，通过支持北粮南运、加大储备抛售力度、支持粮食移库等措施，充分保障了粮油市场供应，有效稳定了粮油价格，使我国粮油市场经受住了国际粮食危机的冲击，也经受住了雨雪冰冻灾害和汶川地震灾害的考验。二是研究实施东北粮食运费补贴和余粮收购政策，切实解决东北“卖粮难”问题。服务于当时国家“双防”目标的需要，销区粮价一直稳定在较低水平，倒逼产区价格一度走低，2008年年初东北三省面临粳稻、玉米等粮食“卖难”问题。为此，财政部及时深入调研，迅速提出实行东北粳稻运费补贴政策和东北余粮包干收购政策。地方财政部门也积极配合，对运费补贴和余粮包干政策执行情况进行了认真审核，严格把关，确保了政策的落实。既解决了农民卖难问题，适当拉升了产区价格，又稳定了销区粮源供应和价格，算下账来，财政也节省了一些不必要的开支。据统计，国

家对东北376万吨粮食实行运费补贴，包干收购东北余粮近190万吨。三是及时实施无偿划拨灾区中央储备粮政策，做好重大突发事件的应急保障工作。汶川大地震后，财政部积极与有关部门沟通，超前提出开仓放粮方案，向灾区无偿提供中央储备粮，确保国务院提出的每人每天1斤口粮任务的完成，并支持粮食企业深入灾区收购或代储农民2008年夏季生产的小麦，给予加工和运费补贴，保障了灾区粮油供应，支持了抗震救灾各项工作的顺利展开。

(四) 加强了粮食财政财务管理，实现科学理财。近年来，各级财政部门继续发扬勤俭节约、精细化管理的优良作风，粮食财政财务管理水平不断提高。一是规范补贴管理，提高管理的精细化程度。粮食政策性财务挂账贴息是中央和地方财政的重要支出内容。为减轻利息支出压力，各级财政部门在严格把关、认真审核的基础上，共同研究了消化挂账、减少利息压力的多种方案，



挂账利率从2007年开始下浮10%，每年节约利息支出20多亿元。另外，财政部组织安排了最低收购价粮食等有关费用核查，及时组织费用补贴清算，核减费用开支10多亿元。二是加强基础管理，推进中国农民补贴网建设，实现科学理财。中国农民补贴网建设涉及面广、难度大、工作量大，地方财政部门尤其是广大基层同志，克服了很多困难，做了大量工作，最终搭建起了补贴网的基础框架，为科学理财、规范管理打下了坚实基础。

妥善解决财政粮食工作面临的主要矛盾和问题

十七届三中全会掀开了我国农村改革发展新的一页，对发展农业粮食生产、确保国家粮食安全也提出了更新、更高的要求。当前财政粮食工作还面临补贴的政策效应递减、种粮比较效益低、公共基础设施投入不足、产销机制不顺等问题。财政部门依然要加大体制改革与政策创新力度，把握好政策创新的着力点，妥善处理新形势下财政粮食工作面临的主要矛盾。

(一) 研究补贴与粮食生产直接挂钩办法，处理好补贴政策效应递减与增加补贴的矛盾。对农民种粮的直接补贴，补贴刚性增长的需求与补贴边际效应递减，这是世界各国完善补贴政策过程中都会遇到的普遍问题。补贴政策第一年，补贴从无到有，调动农民种粮积极性，边际效应最高。一旦补贴稳定下来，成为农民相对稳定的收益，政策的边际效应就会递减。解决这个问题就要让补贴与粮食生产直接挂钩：按农民出售的粮食商品量补，容易出现转圈粮，监管难度大；完全按实际种粮面积补贴，核实面积的工作量大，操作成本高，很难找到尽善尽美的办法。完善直接补贴制度不是件容易的事，我

国有2亿多种粮农户，补贴对象过度分散，户均耕地很少，这是世界上其他任何一个国家都没有的。在各地的共同努力下，我国的补贴政策落实得很好，取得了一定成绩，也在实践中摸索出很多好办法。河南、黑龙江设立了专门机构，负责补贴事项；北京、山西等14个省份采取了按实际种粮面积补贴的办法；江西、安徽等省还创新建立了对种粮大户补贴的机制，江西是切出一块资金单独对50亩以上的种粮大户单独补贴，安徽是对100亩以上的种粮大户在平均补贴的基础上每亩多补10元。这些都是提高补贴政策效应的有益探索。

(二) 探索基本粮田保护补偿制度，处理好种粮比较效益低与鼓励种粮的矛盾。随着我国城乡一体化建设进程的加快，农民种粮的行为选择越来越理性。由于进城打工的收入远远高于种粮，近几年双季改单季、种口粮田，甚至撂荒现象越来越多，种粮比较效益低与鼓励种粮的矛盾也越来越突出。为此，迫切需要探索建立基本粮田保护补偿机制。总的原则是，要保护种粮基本收益，对农民的利益损失给予相应的经济补偿，调动农民保护粮田的积极性；要整合资源，集中财力，加大投入，加强基本粮田建设；要抓紧实施粮食战略工程，启动新增千亿斤生产能力建设，加快基本粮田改造，将基本粮田逐步建设成为标准化高产稳产粮田，提高综合生产能力。

(三) 调结构，保重点，处理好财政增收趋缓与粮食支出需求增加的矛盾。当前，加大粮食投入，抓好农业基础，对促进经济平稳发展意义重大。我国粮食支出需求日益增加，一方面，粮食生产连续5年丰收，收储、加工、流通面临的压力越来越大；另一方面，粮食行业底子薄，基础设施投入欠账多，支出需求大。各级财政部门要充分考虑到粮食发展的特殊情况，落实十七届三中

全会对财政投入三个“大幅度增加”的要求及对保障国家粮食安全的要求，财政收支安排要调结构、保重点，保障必须的粮食支出。重点支持粮食生产、加工、产业化发展及粮食流通基础设施建设等。

(四) 强化地方政府的责任，处理好粮食总量平衡与区域性失衡的矛盾。十七届三中全会强调“各地区都要明确和落实粮食发展目标，强化扶持政策，落实储备任务，分担国家粮食安全的责任”；“坚持和完善‘米袋子’省长负责制”。连续5年丰收，使我国粮食供求形势已发生了变化，粮食产需总量基本平衡。但是，区域性、结构性供求失衡的现象越来越多。销区供应紧张与东北产区卖难并存，调控压力很大。地方政府要更加关注区域内粮食安全，完善地方储备机制，促进粮食产销衔接。不少地方已经探索了一些新的路子，如北京采取在吉林、黑龙江、河南等粮食主产区就地代储的方式，建立了稳固的产销渠道，北京对主产区的企业支付代储费用也体现了销区对产区的利益补偿。

确保2009年各项任务的顺利完成

(一) 推进粮食直接补贴政策的规范完善。目前，大部分省份按计税面积发放粮食直接补贴，方式虽然简便，但有两个突出问题：一是计税面积外的实际种粮面积没给补贴，计税面积内不种粮的面积反而给了补贴；二是由于农村外出务工人员增多和土地流转加快，部分租种他人土地的种粮农民得不到补贴，补贴给了没有种地的承包户。农户愿意承包，是土地经营权的自愿流转，说明有一定的利益均衡机制作用。国务院领导对此明确批示：要具体分析，要贯彻依法、自愿、有偿的原则。财政部门要分析具体情况，慎重决策，

力求使粮食直接补贴办法更加规范、高效,切合实际,简便易行。

(二)探索产粮大县奖励政策的适当转型。按照十七届三中全会的要求,2009年对产粮大县的奖励力度将适度加大。但是现行奖励政策面临两方面的问题,一是奖励资金作为财力性转移支付,对粮食生产的支持作用不突出;二是奖励对象能进不能退,难以更好地发挥奖励政策对地方政府的激励作用。这两个问题不解决好,就会影响这项政策的效应。对此,中央财政已经进行了一些完善,下一步要研究奖励资金支持粮食生产的办法,对资金用途予以规范;研究奖励政策与粮食生产直接挂钩的办法,建立动态监测机制,达到最低门槛的进入,达不到就坚决退出,发挥好政策对粮食生产的促进作用。

(三)推进粮食风险基金政策的调整完善。粮食主产区风险基金配套压力较大,十七届三中全会已明确提出“完

善粮食风险基金政策,逐步取消主产区资金配套”。2009年要抓紧研究具体的实施意见,一是完善中央、地方配套办法;二是应适当调整使用方向,将重点转向促进产销衔接和市场调控上来;三是严格管理,地方要及时足额配套到位,及时弥补资金缺口,保证粮食风险基金正常的支出需要,发挥好粮食风险基金政策效应。

(四)创新支持现代粮食产业发展的财税政策。要从根本上保障粮食安全,必须尽快促进粮食产业的全面升级。要在总结各地试点经验的基础上,研究规范管理办法,实现操作规范、公开透明、促进发展的政策目标。支持粮食生产基础设施建设,提高粮食生产能力;支持现代仓储物流设施建设,实现货畅其流;支持粮食加工业的快速发展,财政政策适当向大型粮食龙头企业倾斜,加快粮食产业建设。

(五)共同落实好粮食最低收购价政策。2009年粮食最低收购价将大幅提高,目前市场粮价下行,国家面临的收储压力很大。中央财政对最低收购价粮食承担利息费用补贴、统负盈亏,粮食方面的支出大量增加。地方财政部门要积极支持国家政策的实施,落实好自身责任,加强当地仓容等收储设施的建设。地方政府的粮食政策要与最低收购价政策衔接,地方粮食龙头企业也要执行落实好最低收购价政策。

(六)进一步发挥好粮食储备的调控作用。粮食储备的主要功能是调剂余缺,保障供应。2009年的调控压力很大,要用好用活粮食储备,通过完善粮食储备的吞吐、轮换机制,加强粮食宏观调控。地方要高度重视粮食储备体系建设,按

照我国粮食安全规划的要求,充实规模、完善机制。目前中央、地方两级储备协同运作还存在一些问题,一些地方还存在逆向操作。比如,为了增加市场供应量,中央储备抛售或轮出,但抛售的粮食却被一些地方储备收购或轮入,调控作用没有显现出来。要探索中央储备与地方储备联动机制,更好地发挥储备对粮食市场的调控作用。

(七)加强油脂油料市场的宏观调控。我国油脂、油料市场受国际市场影响较大,确保食用油市场稳定成为近期和今后市场调控的一个重点和难点。2009年要重点落实好油料大县奖励政策及油脂油料商业周转储备制度。与产粮大县相比,油料大县奖励更注重对油料生产的促进作用,政策进行了适度调整。总体讲,就是要通过对油脂、油料企业的支持政策,建立政府对油脂、油料市场的联系纽带,探索政府对油脂、油料市场进行调控的机制,稳定市场、保障供应。

(八)推进中国农民补贴网建设。各地要继续落实好财政厅长负责制,加强组织协调,指定专门人员负责补贴网建设,加大支持力度,在收集资料、人员培训、网络维护等方面给予必要的经费保障。中央财政已给予经费补助,各地一定要优先保证这项支出。要严格按照财政部有关规定,做好农户补贴统计等各项工作,高质量地按时完成任务,做到资源共享、上下一体。

(九)抓好财政预算精细化管理。要健全完善相关的粮食财政管理制度,加强资金管理,强化基础工作,做到精打细算,增收节支。要严肃财经纪律,加强财政审核。一方面要健全完善政策性粮油的清算管理制度,发挥财政监管职能,从严把关;另一方面要进一步完善政策性粮食财务挂账的管理办法,节约挂账利息支出,促进挂账消化。

责任编辑 常嘉

