

# 生产性粮食补贴再思考

□王赫 李慧敏

从来经济学原理都是精彩而深邃的，其微妙之处就在于往往是最为简单的方法却是最有效的。若非剥茧抽丝、日深而现，毋宁付之阙如。

一个基本的道理，似乎一切致力于发展国民产出而补贴给生产者的方法，都是不明智的，至少是无效率的。去年夏秋之交，北京大学做出食堂出售馒头等主要食品限价的规定。北大经济学在国内号称首屈一指，也是国际先进管理学说的集散地和消息海，不知为何出得如此下策。消费端限价必然对应生产侧的补贴，对食堂补贴投入急剧增长，大量外部人员涌入，内部人员消费无度，产品质量大幅下滑，继而出现馒头限购，凭票供应。事实上，自从教育部、财政部2008年初《关于落实高校学生食堂补贴措施的通知》出台以来，类似乱象即频繁出现，引至诸多经济名家发声讨论，一时间馒头被抬升到从未达到过的高度，堪称经济学界“一个馒头引发的血案”。

补给生产者之所以是无效率的，就在于这种补贴目标在于满足消费需求，生产者获得多少补贴，不以产出计。前一分钟设计的生产性补贴政策，在下一秒钟就顺利地变为收入性补贴。既然还有生产经营资格，而且也有生产经营行为，就能够获得补贴，那么为什么要发展生产，提高质量。而生产不发展，又如何更好满足消费者需求。反观消费者，因为无法获得补贴收入而只能购买廉价次品来消费，除此之外

再无其他选择。

一校如此，况乎国焉。当年对种粮农民的直接补贴以及粮食托市收购政策甫一出台，即获得满堂彩。十年过去，反观和反思政策执行效果，似乎并不理想。一则，粮价被连年推高，时至今日已经高于国际粮价，低端的粮食生产对应超国际水平的粮食价格，可谓怪象丛生。二则，国家财政不堪重负，收储体系力不从心，繁琐的补贴发放工作导致基层公共部门精力耗散，且易腐败滋生、民意沸腾。三则，补贴发放给农民，且保证只增不减，却并未见粮食生产大幅发展，一些地区和粮食品种的种植萎缩已经是不争事实，并且这一沉痾有大面积扩散之虞。

如果以一个农民最朴素的想法来看，背后的逻辑似乎很简单。种粮直补多数按面积计算，只有极少部分地区例外。只要有土地承包权，只要还在种粮，这一补贴就自然能够得到。那么，这就不是补贴，而仅是一项收入。前者是作用到行为的，而后者仅作用到经济能力和收入水平。而对于托市收购政策，从没有农民能看得明白，恐怕也从没有政策制定者说得明白，至少其合理性是无法论证的，也是经不起推敲的。既然如此，就不可能通过托市收购价格的推高而将9亿农民聚集旗下，发展粮食生产。在他们眼中，这就是一个价格，农业生产力的发展带来的销售收入增加，相比于其他途径就业带来的收益微乎其微，补贴政策效果受到比较收益原则的挑战。而且，这一过程中有一个道德困境始终存在，那就是农民天然地认为一户

的生产不振不会导致补贴水平的下降，多户的生产不振甚至能够导致补贴标准的上涨。上述窠臼，恐怕现今有关部门正在极力推进的目标价格补贴也难以逃脱。

从来改革和制度优化必然是有其现实基础的，这一基础或者是基本的民意诉求，或者是对现状的深刻拷问。关于上述，这里抛出几个问号，不求甚解，但为辟疑。其一，什么是市场经济？抛开概念本身内涵不谈，仅就外延而言，为突出市场而人为的干预市场不是市场经济，而是制度设计论的窠臼。市场经济必须是对价格规则的敬畏，以及看得见的手的远离。其二，粮食到底是不是公共物品？答案是否定的。粮食不可能是也不应该是公共物品，粮食安全才是公共物品。我们追求的，是通过对市场机制的维护，达到对市场安全的保障，更何况，粮食安全中更精髓的内涵，在当前粮食生产形势下，亟待向食品安全和公民健康升华，这是战略，也是世界竞争大势。其三，中国人到底能不能吃穷世界？想多了，别说我们没那个本事，就是有，发达国家也不会允许。当前粮食贸易问题，主要是战略性的市场竞争，我们不应相信世界会允许一个饥饿了的中国出现在国际舞台上，国际竞争对手想要的是其他筹码，不会如此挺而走险。相比较而言，饿肚子可以诉诸非常手段，饮鸩止饥更可怕。其四，世界最具开发意义的粮食产能到底在哪儿？反正不在中国。依靠国内生产实现自己自足，是绝对安全的选择，也会有绝对的安全感。但是这绝对不符合比较

优势,现实情况是,国际粮食战略的竞争不是现实产能的竞争,而是以潜在产能为主渠道控制力为附的竞争,说白了就是农业市场环境和农业自然资源的双重竞争。其五,如何保障粮食生产?粮食生产问题,本质不是产能,而是生产力问题。优质的农业发展和粮食生产,没有必要将大量资源束缚在粮食生产上。必须认识到,一方面粮食安全必须靠生产进步,另一方面农业现代化的最终出路在于城镇化和工业化。一种目的在于维持生产的补贴,极有可能成为隐性的剪刀差,其所剪掉的是生产力发展的动力和对占优行业的从业动力,剪掉的是生产者剩余。通过行政干预而不赋予战略公共产品私人生产者暴利的市场,不是真市场。

可以假设另外一种政策模式,评估一下改革的可行性。其一,生产性粮食补贴整合消并,财力余量全部用于农业基础设施建设和生产资本积聚。其二,粮食补贴补给消费者,居民生活性粮食消费给予补贴,商业性粮食消耗不予补贴,对国产粮食给予补贴,对进口粮食不予补贴。其三,粮食价格放开,但补

贴水平能够保证实际居民粮食消费成本低于国际粮食价格。其四,对居民生活性粮食消费按数量进行阶梯性补贴,阶梯补贴标准逐级递减,超过其必要消费水平的粮食消耗补贴额快速递减到零。

在多数发达国家,农民处于强势地位,一方面农产品是刚需性原始财富,另一方面农民是稀有职业。而相比较而言,我们的粮食生产力水平低下,生产成本极高,而且又因来自其他行业的就业竞争而面临人力资本流失。当一个农民,一个中国农民,进行粮食种植职业规划的时候,首先要看一看的,是粮价。如果让他生产粮食,除非让粮食价格放量上涨。而且国内粮食价格完全放开,必然涨过国际粮价。这时候是否会出现大面积“卖难”和“有价无市”的情况,取决于消费者。补贴将使得消费者粮食消费实际成本低于国际粮价,所以其当然会选择购买高价的国产粮食。这样,农民在高价格的引导下,有发展粮食生产的热情,而且由于政策作用链条紧紧咬住价格这一主线,种多少地、产多少粮、拿多少补贴一一对应,政策精准度大幅提高。同时,似乎还有几个不经意的意

外收获:一是超出一定量口粮数量标准之外的粮食消费,承担较高价格,同时对粮食安全战略意义较弱,因此这部分粮食消耗可能会有所下降。二是居民可能会在阶梯补贴机制的作用下整体节约粮食,将能够享受补贴且没有被消费掉的部分销售给商业用途。如果我们的票证制度、税收监管和交易体系足够发达的话,甚至可以产生一个补贴权交易的巨大市场,更甚至可以创造出类似于“节粮金融”市场。三是由于国内粮价名义倒挂,但实际交易中理顺,此时大可不必担心粮食生产受到进口冲击。饭碗端在别人手里,而且由于拿到补贴的是消费者,国际贸易规则很难诟病不当补贴竞争。

历史往往是由巨大的惯性决定了方向,而又被偶然和随机性决定了宿命。或许世界更多是由谬误和悖论而构成的。经济政策的成败就在于能否在风险发生之前斩获收益、抽身而退,并破茧成蝶、羽化飞升。我们将这种制度优化叫做——改革。□

(作者单位:河北建筑工程学院)

责任编辑 张蕊

## [图片新闻]



### 云南大关： 畜牧业发展助农增收

近年来,云南省大关县积极加大财政投入,支持建设80万头(只)山地牧业基地,按照“统一布局、统一建设、统一管理、统一防疫”的目标,大力扶持发展标准化规模养殖场,提高畜牧业规模化、集约化、标准化水平。目前全县畜牧业产值已达4.78亿元,占农业总产值的54.89%,人均畜牧业增收151元。

(王安才 摄影报道)