

完善粮食主产区利益补偿机制的思考

□王守祯

我国粮食主产区包括河北、河南、黑龙江、吉林、辽宁、湖北、湖南、江苏、江西、内蒙古、山东、四川、安徽13个省区。近二十年来,这些省区以40%的国土面积和64.1%的耕地面积,提供了全国75.5%的粮食、80.7%的油料和80%以上的商品粮,为国家粮食安全做出了突出的贡献。但粮食为弱势产业,粮食主产区为此也做出了许多牺牲。粮食主产区将大量耕地用于粮食生产,实际上对二三产业用地产生了挤出效应,在一定程度上限制了二三产业的发展,也就限制了主产区经济社会的发展和政府财政收入的增加。虽然国家出台了一系列农业补贴政策,但经济效率和社会效率并不高,粮食主产区经济社会发展水平与发达地区之间的差距仍呈逐步扩大之势。因此,研究粮食主产区的利益补偿机制,探讨在合理的生产成本下,使农民获得与从事其他生产大致相当的平均收益,使主产区能够获得与其对粮食安全贡献相一致的补偿,对提高农民和主产区政府从事粮食生产的积极性,保障国家长期粮食安全有重要意义。

一、现行粮食主产区利益补偿机制存在的问题

(一)粮食直补和农资综合补贴等普惠性的综合性收入补贴力度不足。一是补贴标准仍然偏低。补贴额在大多数省区虽呈逐年上升趋势,2011年达到90

多元,但由于物价水平特别是农资价格大幅上升,实际补贴额大打折扣,且远低于欧美、日本等一些发达国家数百元甚至上千元的亩均补贴。二是补贴范围没有囊括所有粮食种植耕地。不少地区按计税面积核定对农户的补贴,以前逃避税费等因素形成的“黑地”以及新增耕地享受不到补贴政策。三是补贴对象不合理。粮食补贴仍补给了原土地承包户,真正的种粮大户却没有得到应有的补贴。

(二)农机补贴和良种补贴等专项补贴操作机制不健全。农机补贴办理程序繁琐,部分地区农户申购补贴需要到乡镇申请,县级录入申请,公示,县级农机和财政盖章,购机,供货表上盖章确认等多个流程,办理成本高。且每年的农机购置补贴方案是自上而下层层下达,配套的补贴结构、补贴资金和补贴产品目录都会有所调整,加之地方主管部门的衔接,补贴方案颁布往往被延后,与农户正常生产无法衔接,以致影响到农户春耕。如每年4月初农民开始整地,农机购置补贴目录4月末5月初才发布,影响了农民购买拖拉机、播种机等春天整地作业机械。关于良种补贴,目前多数省区通过农户的“一卡通”账户直接补贴给农户,无论农户种植的是何种品种,种子来源是自留还是购买,只要种植作物就给予补贴,失去了良种补贴的作用和意义。客观来讲,良种补贴对农民增收的贡献率并不算太明显,增加的转移性收入和经营性收入在

农民人均纯收入中的比例较小。其次,缺乏配套工作经费。强力宣传发动、科学培训指导、印制补贴清册、核实上报面积、强化督导检查等是确保良种补贴工作顺利开展的必要前提和保障,这些工作都需要大量的人力和一定的配套经费予以保障。以核实上报面积为例,每年需根据种植时节至少统计核实2—3次,每次核实统计都要深入农户调查、张榜公示、登记造册、汇总核实,时间紧、次数多、任务重,占用了相当多的精力和时间,给基层部门带来了巨大的工作压力和经费支出,行政成本非常高。再次,农民监督负担卡的内容设计过于复杂,一般涉及三年的数据,并分夏秋两季作物面积填写,大部分农民不明白填写内容反映的信息,监督卡的作用几乎流于形式。最后,良种补贴同农机补贴一样,在实际执行时也比较晚。良种补贴具有很强的时效性,与农时关系密切,但实际不少地区上级下达实施方案相对农时往往滞后,其良种增产的目标便难以达到。

(三)产粮大县奖励政策没有打破“产粮大县、财政穷县”怪圈。中央财政对产粮大县的财政奖励一方面覆盖面较小,无法对所有主产区进行转移支付,另一方面奖励数额较低,也无法弥补主产区由于发展权利丧失导致的机会成本。同时,主产区粮食风险基金中央和地方分担比例不合理,涉农投入各项硬性配套投入较多,县级政府对资金的使用缺乏灵活性,使得粮食主产区“产粮

大县、财政穷县”的困境仍然存在，产粮大县与工业县之间的经济发展和收入差距仍呈扩大趋势。

(四)产销区利益不平衡，缺乏横向协调机制。一是主销区的农民直接补贴高于主产区。粮食调出省的粮食直接补贴资源来源于粮食风险资金，由于这些省都是欠发达地区，财政收入少负担重，粮食主销区大都是发达省份，财力充足，在粮食省长负责制下，给予农民的粮食直接补贴标准往往要比主产区高出数倍。这样导致产销区种粮农民所得利益不平衡。二是粮食调出区在确保粮食安全责任的同时，没有获得相应的利益。从表面上看，粮食调出区可以多得中央的粮食补贴和农业投入，但得到补贴越多，地方政府配套基金也越多。且由于每斤商品粮都含有主产区政府补贴，当生产的粮食调往主销区时，这部分补贴也随之调入粮食主销区，形成“穷省”补贴“富省”的不合理现象。

二、完善粮食生产利益补偿机制的建议

(一)明确粮食主产区利益补偿主体。一是中央政府。中央政府是主产区“超额”承担粮食安全保障义务的制度设计者，是全国性公共产品最有效率的供给者，同时中央政府的属性是全体社会成员的代表，所以中央政府应作为粮食主产区利益补偿的主体，中央财政理应为主产区的利益损失买单。二是粮食主销区。主销区由于可以从主产区调入粮食满足需求，因而可以将更多土地用于高收益的用途，促进了主销区经济发展水平的提高，即主销区从主产区粮食生产中获益，但并未支付成本，因此主销区应该作为利益补偿的主体。对于粮食主产区生产的粮食，主销区应按每年实际调出数量给予一定的补偿，多调多得，少调少得，这部分资金可作

为专项资金，重点用于改造和完善制约粮食生产发展的基础条件。另外，需要强调的是主产区政府不应作为利益补偿的主体，不应为中央财政支出承担配套责任。主产区由于将大量土地用于粮食生产，限制了主产区二三产业的发展。同时，主产区政府还承担了与粮食生产相关的以农业基础设施为代表的大量公共投资。即主产区政府承担了与粮食生产相关的成本，损失了部分发展收益，却不能从粮食生产中获得收益。因此，主产区政府不应作为利益补偿的主体，而应作为利益补偿客体，也就是说利益补偿应取消主产区地方资金配套要求。

(二)进一步完善现有的对粮食主产区的支持政策。一是提高补贴标准和扩大补贴范围。补贴标准要与物价水平、农资价格、粮食生产人工成本及其他农产品价格的上升保持同步性增长。对主产区的玉米、水稻、大豆、马铃薯等应给予全面良种补贴，以利于提高粮食产量和质量。对以前计时时漏报的耕地以及近年来开垦的耕地重新核实，以实现粮食补贴对全部耕地全覆盖。及时调整和加大农机补贴的种类与数量，如日常推广普及的烘干机、插秧机、秸秆粉碎机等也应列入补贴范围。二是改变目前普惠制的粮食直补方式，实行“产补”挂钩模式，由单纯根据种粮面积补贴，变为依照种粮面积和向国家出售商品粮数量和质量的补贴方式，使粮食补贴向粮食主产区、种粮大户、种粮能手倾斜。三是按照国家财政收入的增长，相应地增加粮食风险基金的数量，以扩大粮补总量，同时提高粮食风险基金中用于粮食主产区经济补偿的比例。四是核销粮食主产区粮食部门的历史挂账，使每年用于支付利息的部分资金腾出来，用于增加粮食生产和调控中的补贴总量。粮食主产区县级粮食储备所需要的各种设施投入和利息价差等，应统一

由中央财政负担。五是简化补贴手续，归并补贴项目，把农资综合补贴合并成农业生产成本上升的补贴，具体办法根据上一年的粮食生产物质成本上升情况及当年预测，确定补偿总额。六是加大对粮食核心产区的扶持力度。粮食核心产区具有粮食生产比较优势大、基础条件好、生产水平高、商品粮调出量大的特点，是主产区粮食生产的核心区域，对保障国家粮食安全的重要性更在一般主产区以上。因此，粮食主产区利益补偿应重点向粮食核心产区倾斜，要在国家主体功能区划的基础上，进一步界定核心产区的范围，以便各类资源真正向核心区集中，通过支持核心区发展，以点带面，推动我国粮食安全水平全面提高。

(三)加快构建以利益补偿基金为核心的补偿机制。粮食主产区利益补偿基金是指由中央政府、粮食主销区政府和社会等粮食安全受益主体共同出资，设立粮食主产区利益补偿基金。在资金来源上，中央政府每年从财政收入中提取部分资金；粮食主销区由于经济发达，土地出让收益高，每年从土地出让金中提取部分资金；社会则主要通过社会捐赠等方式筹集。且在基金建立以后，必须通过合理的运作，实现基金的保值增值。补偿基金主要用于粮食主产区的基础设施建设、公共服务投资，及对种粮农民的直接补贴。资金补偿金额的确定以补偿面积和单位面积耕地补偿金额为依据，需考虑主产区自给自足的粮食需求与超额贡献所造成的机会成本两个因素，即补偿面积应为实际粮食播种面积减去必要粮食播种面积，单位面积耕地补偿金额应为粮食主产区耕地用于其他用途所能产生收益与耕地用于粮食生产所获得的现实收益之间的差额。

(作者单位：中央财经大学)

责任编辑 李永佩