

农业补贴政策存在的不足及对策建议

邱创业

青海大学财经学院

DOI:10.12238/as.v7i5.2518

[摘要] 农业补贴是“三农”政策中的重要组成部分,当前我国农业补贴主要有粮食直补、良种和农机补贴、农资综合直接补贴等。虽然这些惠农政策起到了促进粮食增产和农民增收的作用,但是现行补贴政策仍存在一些问题,如补贴的资金总量不足、补贴范围小、补贴结构不尽合理和资金分散降低激励效果等。为充分发挥农业补贴政策的支持和导向效果,应进一步完善我国农业补贴政策体系。

[关键词] 农业补贴; 补贴政策; 农民增收

中图分类号: DF413.1 **文献标识码:** A

Research on the Deficiencies and Countermeasures of Agricultural subsidy Policy

Chuangye Qiu

College of Finance and Economics, Qinghai University

[Abstract] Agricultural subsidy are an important part of the "three rural" policy. At present, China's Agricultural subsidy mainly include direct subsidies for grain, fine varieties and agricultural machinery, and comprehensive direct subsidies for agricultural materials. Although these preferential policies for farmers have played a role in promoting grain production and increasing farmers' income, there are still some problems in the current subsidy policies, such as insufficient total subsidy funds, small subsidy scope, unreasonable subsidy structure, and reduced incentive effect due to fund dispersion. In order to give full play to the support and guidance effect of Agricultural subsidy policy, we should further improve our Agricultural subsidy policy system.

[Key words] Agricultural subsidy; Subsidy policies; Increasing Farmers' Income

农业是国民经济中最重要基础产业,是其他产业发展的基础。同时农业也是弱质产业,受自然风险和市场风险双重因素的影响,容易引起粮食供给减少、价格上涨,这不仅会影响农民的生活水平,也关系到整个国家的经济发展和粮食安全。学界普遍认为农业补贴政策可以提高农民种粮的积极性,在一定程度上可以解决农业发展所面临的资金不足问题,同时提高了农民的收入,缩小城乡差距,减轻了农民负担。

1 我国农业补贴实施进展

改革开放以来,随着我国市场化、现代化进程的不断推进,农业补贴制度也在不断改革和完善。下面,我们来回顾一下我国农业补贴制度的发展历程。

第一阶段:1980年代初至1990年代初。这一阶段,我国的农业补贴主要采取的是直接财政补贴的形式,旨在促进农业生产和农民收入的增长。1984年,我国开始实施大规模农村改革,取消了集体经济组织,引进了“家庭联产承包责任制”,并开始对土地使用权进行流转。1985年,国家又颁布了《红头文件》,取消了粮食收购计划,允许农民自由销售粮食,同时还实行了对农业生产资料进行补贴的政策。

第二阶段:1990年代初至21世纪初。这一阶段,国家开始实行农业科技创新和农业保险等多种形式的农业补贴政策。1993年,国家实施了“农村经济体制改革试点”,进一步扩大了农村市场化。1995年,国家开始实行“小宗经济”和“三农小额信贷”等政策,更好地支援了贫困农民。在农业保险方面,国家开始实行了“农业保险试点试行办法”,部分农户得到了保障,使得农业生产收成更加稳定。

第三阶段:21世纪初至今。这一阶段,我国农业补贴政策的发展较快。2004年,国家开始实行“农村合作经济组织法”,允许农民通过自发组织的方式合作经营,进一步推进了农业市场化。农业补贴方面,国家开始实行了“农业生产者补贴政策”旨在更好地扶持农业生产和农民收入增长促进农业现代化进程的发展。

综上,我国农业补贴制度在改革开放以来经历了三个阶段,从单一的财政补贴,到多种形式的农业补贴,再到多元化的农业补贴,不断完善和创新。这些政策的实行,对于我国农业的发展和现代化进程都起到了积极的推动作用。

1.1 农作物良种补贴政策

农作物良种补贴指国家通过建立良种推广示范区,对农民选用农作物良种并配套使用良法技术进行的资金补贴,目的是支持农民积极使用优良作物种子,提高良种覆盖率,增加农产品产量,改善产品品质,推进农业区域化布局、规模化种植、标准化管理、产业化经营。

1.2 粮食直补政策

粮食直接补贴是国家为了保护种粮农民利益、调动农民种粮积极性、提高粮食产量和促进农民增收,给种粮农民的一项政策性补贴。补贴对象是所有种粮农民,补贴程序一般是省财政下达粮食直接补贴资金后,县财政局根据各乡镇粮食播种面积和近三年粮食平均产量的各50%比例分解到乡(镇)乡(镇)再根据各村种粮面积和粮食产量分解到户,公示无异议后报财政局审核,财政局审核后资金拨付给各乡镇惠农资金专心。

1.3 农资综合补贴政策

农资综合补贴是指政府对农民购买农业生产资料(包括化肥、柴油、种子、农机)实行的一种直接补贴制度。在综合考虑影响农民种粮成本、收益等变化因素,通过农资综合直补及各种补贴,来保证农民种粮收益的相对稳定,促进国家粮食安全。其资金来源于粮食风险基金,通过粮食风险基金专户下拨。补贴依据和标准是根据当地实际情况从二轮承包耕地面积或确权耕地面积中选定一种类型作为补贴依据。

1.4 农机具购置补贴政策

农机具购置补贴,又称农机购置补贴,是指国家对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机作业服务组购置和更新农业生产所需的农机具给予的补贴。目的是促进提高农业机械化水平和农业生产效率。补贴标准:农机购置补贴资金实行定额补贴,即同一种类、同一档次农业机械原则上在省域内实行统一的补贴标准,补贴额的调整工作一般按年度进行。补贴对象:从事农业生产的个人和农业生产经营组织,包括农村集体经济组织、农民专业合作社经济组织、农业企业和其他从事农业生产经营的组织。

1.5 粮食最低收购价和临时收储政策

粮食最低收购价政策是为保护农民利益、保障粮食市场供应实施的粮食价格调控政策。是为解决“工农”问题,实施工业反哺农业而采取的重要手段。一般情况下,粮食收购价格受市场供求影响,国家在充分发挥市场机制作用的基础上实行宏观调控,必要时由国务院决定对短种的重点粮食品种,在粮食主产区实行最低收购价格,当市场粮价格低于国家确定的最低收购价时,国家委托符合一定资质条件的粮食企业,按国家确定的最低收购价收购农民的粮食。作为粮食最低价收购政策的补充,我国于2007年开始实施临时收储政策。粮食临时收储政策覆盖的品种范围不包含实施最低收购价政策的稻谷和小麦,而是以玉米等非主粮品种为主。

1.6 政策性农业保险和灾资金补助

政策性农业保险是政府通过保费补贴方式依托保险公司对种植、养殖业因自然灾害和意外事故造成的经济损失提供直接

物化成本保险。农业保险补贴的险种涉及种植、养殖、林果业等。主要农产品都包含在内。具体补贴险种和补贴金额因时因地而异。

2 我国农业补贴政策存在的不足

2.1 补贴的资金总量不足

近几年来,国家加大了财政支农力度,涉农专项资金逐年增加,但管理上却没有跟上,出现了很多问题,如项目过多,相互协调沟通不够,使用分散,资金导向功能不强,管理滞后,跟踪问效机制不畅等等。政府事权划分不清,缺少与之相适应的财力匹配机制。随着经济水平的不断提高,公共财政的逐步确立,各级政府将承担更多的农村社会管理和公共服务职能,财力需求越来越大。

2.2 补贴范围小

我国大多数农民可直接领取的补贴种类较少。主要是以下几个:耕地地力保护补贴、农机购置补贴和玉米、大豆生产者补贴。农民拿到的补贴不算太高。虽然我国农业补贴总金额不算低,但是奈何我国耕地面积广阔,农民人数过多,人均拿到的补贴金额不高。

2.3 补贴结构不合理

当前我国农业补贴政策体系结构不合理,主要表现在两个方面。一是已实施的“绿箱政策水平不高,多个方面的政策措施未用足。“绿箱”支出结构中,大部分偏向政府般服务,对农民直接支付明显不足。二是“黄箱”补贴结构失衡,多数特定产品AMS(Aggregate Measurement of Support)突破上限,非特定产品“黄箱”政策使用不充分。在中国向WTO的通报中,特定产品AMS主要由价格支持和财政支付性补贴构成。对于大部分产品来说,财政支付性补贴是AMS中较为固定的组成部分,年度间变化大的是价格支持水平。因此,特定产品“黄箱”的补贴空间主要在于价格支持水平的高低。

2.4 补贴管理机制不健全

在实际的农业补贴实施中,由于政府管理体制的不完善和农业补贴方式的非直接性,导致补贴利益渗漏严重,农民不能获得实实在在的增收。主要体现在政府预算管理体制不完善,缺乏有效的协调机制,难以提升财政农业补贴的整体效果。另外,我国农民数量庞大,在政府与农民之间缺乏一个有效的中介组织载体,许多针对农民的直接补贴政策,在实施过程中由于中间环节过多,往往会发生一大部分不必要的资金支出。

3 完善我国农业补贴政策的对策建议

自从实行财政农业补贴政策以来,不仅我国的粮食增产、农民增收和农业增效而且也对我国的农业经济发展产生了积极的影响。但近年来,重大自然灾害频发,农业生产困难风险增大,要保持农业生产连年丰收,就必须围绕稳粮、增收、强基础、重民生,全面强化惠农政策,保证国家粮食安全和主要农产品有效供给,促进农民增收,坚定不移地走中国特色农业现代化道路,为经济社会又好又快发展继续提供有力保障。

3.1 清理整合,优化涉农专项资金结构

在总结现有涉农专项资金使用管理经验教训的基础上,围

绕统筹、高效、科学、协调的目标,理顺资金渠道,减少交叉重复,规范资金用途。要对现有涉农专项资金进行全面清理,打破现有的各类涉农专项资金条块分割的局面,按照“该撤销的撤销,该压缩的压缩,该保留的保留,该增加的增加”的要求进行清理整合。对性质相同,用途相近,使用分散的涉农专项资金进行归并,或按资金用途重新进行分类。对不符合公共财政支持方向或已经完成目标任务的涉农专项资金,要予以取消或转变用途。在整合的部署上,坚持强化集中,突出重点。

3.2 搭建平台,统筹安排涉农专项资金

一是以规划为引导推进涉农专项资金统筹安排。根据农业农村发展战略目标和经济社会自然资源条件,制定支持农业农村发展的中长期规划以规划引导涉农资金的集中投入。二是以主导产业、优势区域和重点项目为平台推进涉农专项资金统筹安排。把投向相近,目标相同,来源不同的涉农专项资金归并整合,做到“多个渠道进水,一个池子蓄水,水龙头放水”集中财力解决制约主导产业、优势区域及重点项目发展的瓶颈问题。三是以重大专项资金为平台推进涉农专项资金统筹安排。继续以现代农业生产发展资金、小型农田水利建设资金为牵引,引导社会资金的投入。

3.3 创新机制,完善涉农专项资金管理。

要按照“资金分配规范、使用范围明晰、管理监督严格、职责效能统一”的要求,对涉农专项资金使用管理制度进行清理、修订和完善,对性质相同、用途相近的涉农专项资金,研究制定统一的管理办法,做好各项管理制度的衔接,避免相互矛盾抵触,进一步完善涉农专项资金管理制度体系。

3.4 强化监督,规范使用涉农专项资金。

进一步完善涉农专项资金监督机制。在过程上,要加强涉农专项资金全过程的监督,在方法上,要加强涉农专项资金日常性的监督,在监督体系上,要加强涉农专项资金多渠道的监督,逐步建立全方位、多层次、多形式的涉农专项资金监督体系,做到资金范围延伸或拓展到哪里,资金监管就要跟踪到哪里。继续推行项目资金国库集中支付,政府采购,招投标和县级财政报账制,严把涉农专项资金“事前、事中、事后”三关,全力打造资金管理“绿色通道”,确保财政涉农专项资金发挥最大效益。

4 结语

农业补贴作为国家对农业支持和保护政策体系中最主要、最常用的政策工具,其合理的政策能够有效帮助国家农业发展、

农民增收。因此,针对现有农业补贴政策中存在的不足,应进行合理调整,充分发挥农业补贴政策的支持和导向效果,进一步完善我国农业补贴政策体系。

[参考文献]

[1]Xin Xiangfei, Zhang Yi, Wang Jimin. Evaluation of the Effectiveness of China's Grain Subsidy Policy[J].Economic Issues,2016(2):92-96.

[2]Li Jianguyi. Evaluation of Agricultural subsidy Policy Effect:Incentive Effect and Wealth Effect [J].China Rural Economy,2016(12):17-32.

[3]Luo Yi, Wu Laping. Adjustment of Agricultural Support Policies in the Stage of Rural Revitalization: International Experience and Enlightenment[J].Modern Economic Exploration, 2020(3):123-130.

[4]Si Rui. Review of China's Agricultural subsidy system since the reform and opening up[J].China's Collective Economy, 2019,614(30):1-3.

[5]Zhang Guofeng. The Agricultural subsidy policy needs to be further improved to keep pace with the times [J].China Agricultural Machinery Supervision,2021,238(11):18-20

[6]Gao Ming, Wang Ying. Impact of Agricultural subsidy policy on food security and reform direction [J].Journal of South China Agricultural University (Social Science Edition), 2021,20(05):14-26.

[7]Li Liu, Cai Jian, Lin Xiaoshan. "Three in one" reform of Agricultural subsidy policy: evolution track, mechanism and development strategy[J].Economic System Reform,2021,228(3): 80-85.

[8]Yang Zhiqing, Kong Dongmin. Policy Change, Effect Evaluation and System Optimization of China's Agricultural subsidy[J].Reform,2020,320(10):114-127.

[9]Lin Guangbin, Zheng Chuan. Performance Evaluation and Improvement Ideas of China's Agricultural subsidy Policy [J]. Economic and Management Review,2019,35(06):102-111.

作者简介:

邱创业(1997--),男,汉族,河南驻马店人,研究生在读,研究方向:农村发展。