

新中国成立以来粮食安全财政政策的 演进及其当代启示

毛佳, 朱述斌

(江西农业大学 经济管理学院, 江西 南昌 330039)

摘要: 新中国成立以来, 我国粮食安全财政政策“从单一到多元、从多取少予到多予少取”, 形成了较为完备的政策支持体系, 为保障国家粮食安全做出了巨大贡献。在梳理我国粮食安全财政政策发展历程的基础上, 对其演进的内在逻辑规律进行了概括总结。然而目前我国粮食安全财政政策在整体支持力度、结构匹配、激励导向、执行落实等方面尚存在许多不足, 不能完全适应新发展阶段粮食供需新变化。有鉴于此, 当前国家粮食安全财政政策需要从提高政策保障针对性、优化资金投入结构、提高资金使用绩效、压实各地监管责任等四个方面进一步优化, 以实现我国粮食安全自主可控。

关键词: 粮食安全; 粮食财政政策; 市场化; 供需平衡

中图分类号: F323.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-2972 (2021) 04-0114-11

DOI: 10.13676/j.cnki.cn36-1224/f.2021.04.011

一、引言与相关文献评述

粮食安全既关乎国家的独立自主, 又关系着国民生存安全, 长久以来被各国视为永恒课题, 高度重视。尤其是 2020 年, 全球遭遇新冠肺炎疫情冲击, 国内外环境日趋复杂, 部分国家对粮食出口进行限制, 全球动荡源和风险点显著增多, 粮食供应秩序面临挑战, 为我们再一次敲响了稳定粮食生产、保障粮食安全的警钟。

基于粮食生产的基础性、弱质性特征, 财政政策成为各国促进粮食生产不可或缺的共同政策选择。通过对我国粮食安全财政政策演变历程进行回顾, 可以发现, 绝大多数学者都聚焦于两个方面进行探讨。一是基于政策演变, 从粮食生产的补贴政策 (严红和朱倩云, 2019; 刘佳, 2020)、流通制度 (钱煜昊等, 2019)、价格调控政策 (周杨和邵喜武, 2019; 廖进球和黄青青, 2018; 王瑾, 2020) 等视角对粮食安全财政政策演变历程进行梳理和归纳。^[1-6]多数学者将市场化进程作为政策阶段划分的关键节点 (中国农村财经研究会课题组, 2016; 张军伟, 2017; 胡小平等, 2018; 陈祥云等, 2020),

收稿日期: 2021-03-27 修返日期: 2021-05-13

基金项目: 国家自然科学基金项目“城乡融合发展背景下粮食主产区农地流转机制及优选模式研究——以江西为例”(7184001)

作者简介: 毛佳, 江西农业大学博士生, 主要从事农业经济理论与政策研究; 朱述斌 (通讯作者), 江西农业大学教授, 博士生导师, 主要从事农林经济理论与政策研究, 联系方式 shubinzhu@163.com。

也有部分学者按照财政支持力度的变化对粮食安全财政政策演变进行阶段划分（赵和楠和侯石安，2019）。^[7-11]二是坚持问题导向，多数学者通过实证分析对现有粮食安全财政政策实施效果进行评价（黄季焜等，2011；李莹，2017；张凡凡等，2018）。^[12-14]也有学者从粮食价格调控遇到的新难题、粮食安全面临的外部挑战、粮食补贴政策面临的新形势等角度对政策存在的问题和优化方向提出建议（汪文忠，2019；周静，2020；刘永胜等，2010）。^[15-17]这些研究对进一步完善我国粮食安全财政政策起到了重要作用。但是，现有研究仍然偏少，且鲜有学者从制度演变的角度去系统分析粮食安全财政政策调整的内在逻辑，更少有从顶层设计和政策执行的双视角去研究现有粮食安全财政政策中存在的问题。因此，为充实有关研究，本文在建党百年之际，对我国粮食安全财政政策演变历程进行回顾，探究其内在演变规律，并立足当前形势，提出了我国粮食安全财政政策中可能存在的问题及优化方向，以为政府部门决策、实践提供参考依据。

本文余下部分结构如下：第二部分详细梳理新中国成立以来我国粮食安全财政政策的演变历程；第三部分对我国粮食安全财政政策演变的内在逻辑进行归纳；第四部分对我国当前粮食安全财政政策中存在的突出问题进行阐述；第五部分对全文进行归纳总结，并为“十四五”时期完善粮食安全财政政策提出优化方向。

二、我国粮食安全财政政策的演变历程

粮食安全财政政策指的是政府为了实现保障粮食供给、维持稳定的谷物自给率、确保口粮绝对安全等底线要求，围绕粮食生产、储备、运输、销售和消费各环节制定的一系列财政举措。新中国成立以来，我国粮食安全财政政策不断调整、优化，为保障国家粮食安全、提升农民生活水平作出了巨大贡献。对其演变历程进行回顾、梳理，不仅是对历史成就的经验总结，也是对进一步完善财政政策，更好地保障粮食安全的探索。笔者基于前人的划分经验，以政府支持力度和粮食购销制度改革为主线，对新中国成立以来我国粮食安全财政政策演变历程进行了梳理、归纳、总结，整体划分为四个阶段，即1949—1978年的由短暂的粮食自由购销转向统购统销阶段；1978—1993年的由粮食统购统销向粮食购销市场化转轨阶段；1993—2003年的探索发挥市场调控作用的支粮阶段；2004年至今的全面支粮阶段。

（一）1949—1978年：由短暂的粮食自由购销转向统购统销阶段

新中国成立后，各项事业百废待兴，再加上建国初期我国曾一度呈现粮食供需矛盾尖锐的问题，私人粮商投机倒把、哄抬粮价。如北京市在1949年2月到1950年3月仅11个月的时间粮食批发价格就上涨了70余倍，上海市1950年2月的大米成交价也较上年上涨了60余倍。粮价的剧烈波动给人民生活 and 经济发展造成了严重损害。面对严峻的粮食供需形势，为保障经济发展和城乡居民粮食需求，国家很快便结束了短暂的粮食自由购销阶段。随着1953年《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》出台，我国全面进入了粮食统购统销阶段。这一阶段，虽然国家财政也在一定程度上给予了粮食产业扶持政策，比如，先后四次提高粮食统购价格，对主要产粮区实施加价奖励政策，对农药、化肥实施购销差价补贴，等等。但受“重工轻农”思想的影响，国家统一以低价购、销粮食，使得粮农在社会分配中处于不利地位。仅1954—1978年，我国通过这种不等价交换实现的农业剩余就超过了5000亿元（周静，2020）。^[18]再加上农业税的征收，加速了资本从农业部门向工业部门转移，一定程度上损害了粮农利益。因此，可以认为这一阶段政府在保障粮食安全方面的目标是实现基本供需平衡，总体呈现负向支持保护的特点。

(二) 1978—1993年：由粮食统购统销向粮食购销市场化转轨阶段

党的十一届三中全会以后，全国上下掀起了改革开放的热潮。1978年，家庭联产承包责任制率先从安徽省凤阳县农村发起，并逐步推向全国，使农民在摆脱了人民公社大集体对粮食生产积极性束缚的同时也对农业税等各种负担有了更为直观的感受。这一变革是农业发展的转折点，也是粮食购销市场化的起点，对提高农户的生产效率和种粮积极性起到了明显作用。这一时期的粮食安全财政政策主要体现在粮食价格政策和粮食储备政策两个方面。

从粮食价格政策来看，1984年之前我国实行的是统购统销粮食安全财政政策，粮食由政府统一定价，并不断提高定购价格，给国家财政带来了较大压力。在20世纪80年代后，我国通过“减量提价”“价格双轨制”“保量放价”等一系列政策措施，在不触动计划经济体制的前提下，引入了市场因素。1985年，我国正式宣布取消粮食统购，保留统销政策，实行粮食价格“双轨制”，造成了粮食价格“倒挂”问题，进一步加重了政府财政负担。为此，在1991年，国家开始逐渐出台“保量放价”的政策，进一步提高了粮食统销价格。但此时，由于议购范围和定购范围内的价格分别由市场和政府主导，所以此时的粮食价格呈现出政府、市场双主导的混合型特征。

从粮食储备政策来看，1990年我国粮食生产呈现供大于求的现象。为使农民种粮积极性不受损害，国家出台了《关于建立国家专项粮食储备制度的决定》，建立了粮食专项储备制度。但是，粮食销售价格仍然较低的状况并未改变。国家对购销之间的差价和粮食经营费用进行了补贴，而这一补贴政策的实际受惠者为城镇居民，农民只能说是补贴的间接受利者。

(三) 1993—2003年：探索发挥市场调控作用的支粮阶段

党的十四大明确提出，要建立社会主义市场经济体制，发挥市场对资源配置的基础性作用。这一论断从根本上破除了将计划和市场视为社会基本制度范畴的思想束缚，也让我们对“计划”与“市场”的关系有了新的认识。为进一步探索粮食安全财政政策新形式，更好地发挥市场起到了举旗定向的作用。这一时期，我国以粮食价格改革为重点，放开了粮食收购价格，建立了以补偿粮农生产成本且有适当利润为原则的“粮食收购保护价格制度”和以促进流通市场稳定，保障国家粮食安全为目标的“粮食风险基金制度”。与此同时，我国粮食销售价格在全国范围内陆续放开，粮食流通支持方式逐渐转向以补贴储备企业、粮食收购等流通环节为主。1995年，为更好地保障粮食生产，我国在进一步提高粮食定购价格的同时，将地方粮食储备作为财政重点支持方向，给予大力倾斜。1998年，进一步实行了按保护价收购农民余粮的政策，并通过建立农业发展基金，实施财政贴息政策，引导金融信贷资金支持粮食生产等方式，进一步发挥市场作用，促进粮食生产，初步建立了市场化的财政支粮政策调控体系。

(四) 2004年至今：全面支粮阶段

从1999年开始，我国粮食产量逐年递减，在2002年微增0.98个百分点后，2003年大幅下降5.77个百分点，粮食生产水平一时间回到十年前。基于粮食生产这一严峻形势，21世纪初，在我国国民经济结构发生了根本性变化的情况下，中央一改过去以农辅工的发展模式，确立了工业反哺农业、城市支持农村和“多予、少取、放活”的基本方针。从2004年起，连续18年出台事关“三农”问题的中央“一号文件”，从不同角度诠释了保障粮食安全的必要性和重要性，并结合国情，因时制宜地采取了一系列有效措施支持粮食生产。其中最具有跨时代意义的就是取消了实施近50年的“农业税”，这也标志着我国开始进入全面支粮阶段。这一时期我国粮食安全财政政策日趋多元、多样。

从粮食价格政策来看，从2004年起，我国全面放开国内粮食购销市场，粮食价格开始进入了市场主体多元化与购销市场化并存的新阶段（亢霞，2010）。^[8]为稳定农民收入、刺激粮食生产，我国开

始实施最低收购价政策，并针对不同的粮食产品，相继出台临时收储政策。2014年，为应对对粮食国内价格高于国际市场以及“三量齐增”的发展难题，我国开始探索“价补分离政策”改革。在全国范围内逐渐取消了棉花、大豆临时收储政策，并开始在部分领域全面推行农产品目标价格政策改革试点，分品种相继建立了生产者补贴政策。

从粮食补贴政策看，粮食生产直接补贴政策于2004年起在全国范围内全面推开。该项补贴与流通环节脱钩，转向生产环节，对农民实行了直接补贴、良种补贴和农机具购置补贴等“三项补贴”。2006年，为解决农业生产资料价格上涨压减农户收益的问题，我国开始实施生产资料综合直补，初步形成了粮食直接补贴、良种补贴、农资综合补贴和农机具购置补贴为主的“四项补贴”政策。但由于直接补贴与耕地种粮面积不挂钩，激励效果并不显著。为此，2016年我国将“农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等三项补贴”合并为农业支持保护补贴，以进一步支持耕地地力保护和鼓励粮食适度规模经营。

从一般性服务支持政策看，除了以上三种财政支粮政策外，为充分调动地方政府抓粮食生产的积极性，提升粮食综合生产能力，有效保障国家粮食安全，我国从完善奖补政策、提升基础设施建设、加大科技投入等方面采取了许多有效的举措。如，实施产粮大县奖励政策，设立了小型农田水利建设补助专项资金，开展了小型农田水利重点县建设，实施测土配方施肥补助项目，实施基层农技推广体系改革与建设示范县项目，等等。为促进粮食生产的可持续发展，确保“藏粮于地、藏粮于技”，2014年我国启动了新一轮退耕还林还草政策。退耕还林、退耕还草每亩分别按照1500元和1000元的标准及时下拨补助资金。2019年，选取部分重点省份，对其实施绿色循环优质高效特色农业促进项目以以奖代补的方式予以补助。

三、我国粮食安全财政政策演变的内在逻辑

粮食安全财政政策的变化既体现了党和国家的执政理念，也是我国在不同发展阶段应对宏观经济形势变化的成果，具有一定的内在演变逻辑。为此，笔者依据“政策实施背景—政策目标—主要举措—实施效果—下一阶段政策实施背景……”的思路，对新中国成立以来我国粮食安全财政政策演变轨迹进行了梳理（具体见表1），并遵循“以适应经济体制改革为目标、以粮食供求平衡为导向、以解决社会主要矛盾为根本、以提高农民收入为宗旨的内在逻辑”等四条主线，对粮食安全财政政策的演变规律进行了总结。

表1 新中国成立以来粮食安全财政政策演进趋势

时 间	政策实施背景	政策目标	主要举措	实施效果
1949—1978年	计划经济时期，粮食供应高度紧张	保障粮食供需平衡，满足社会基本需求	粮食统购统销及粮食超购政策	粮食产量显著提高，但仍销不应购
1978—1993年	粮食供需相对短缺；改革开放初期，首次引入市场化概念	搞活农业经济，激发农户种粮积极性	粮食价格“双轨制”，提高统销价；建立了粮食专项储备制度	粮食产量有所提高；粮食价格“倒挂”，政府补贴负担重
1993—2003年	粮食过剩以及粮企亏损，引发新一轮卖粮难	激发农民种粮积极性、保障市场上粮食有效供应、保护农民利益，减轻财政负担	以粮食收购保护价格制度为主，不断提高粮食定购价格的同时也将地方粮食储备作为重点	农户种粮积极性有所提高，但粮食增产、农民增收效果并不显著，国有粮食企业缺乏经营活力
2004年至今	国家高度重视粮食安全问题，粮食供给相对充足	稳定粮食生产面积、产量水平，加快提高粮食质量，保障粮食安全	对部分粮食品种实施最低收购价政策和临时收储政策；探索“价补分离政策”改革；农业三项补贴改革	粮食产量稳定，农民收入和种粮积极性有所增长，财政负担相对减轻，但粮食供需结构、农业技术创新、资源环境利用等方面仍有不足

一是遵循以适应经济体制改革为目标的内在逻辑。新中国成立70余年来，我国社会主义经济制

度的演进大体可以以改革开放为关键节点划分为改革开放前和改革开放后,而其中又可以划分为若干阶段的连续性变迁进程。改革开放前,我国实现了从多种经济形式混存到逐步建立并实施社会主义公有制经济、按劳分配制度与计划经济体制的社会主义基本经济制度的转变。在这一特殊的计划经济体制背景下,政府在粮食的生产、购销、价格、消费等方面具有绝对的调控能力,表现出了高度的计划性和垄断性。这也就是为什么政府能够充分发挥财政调控作用,实现以农辅工的制度基础。改革开放以后,我国经济制度不断变迁,经济体制实现了从单一的计划经济,到计划经济为主、市场调节为辅,再到发挥市场在资源配置中的基础性作用和强调市场的决定性作用的转变。国内粮食安全财政政策也随之作了相应的调整,如2016年我国实施玉米收储制度改革,取消了东北三省一区玉米临时收储制度,并在“综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等因素”基础上,试点建立了新的玉米生产者补贴制度,等等。这一系列措施都是减少政府对粮食价格的直接干预,发挥市场资源配置的决定性作用的具体表现,进一步打破了传统计划经济时期高度集中的粮食安全财政政策体制,逐步建立和完善了适应社会主义市场经济发展要求的新机制。

二是遵循以粮食供求平衡为导向的内在逻辑。新中国成立以来,我国粮食供需情况大体与粮食安全财政政策演进相呼应,也可以说我国粮食安全财政政策在一定程度上适应和促进粮食供需变化。比如,1949—1978年,国内粮食供需呈现供小于求的态势。这30年里,虽然国内粮食总产量不断提升,产量连跨三个台阶,超过3000亿千克,粮食单产增长2.3倍,但仍处于粮食供给长期全面短缺的时代。这一供需情况与我国当时以农辅工,全面支持工业经济发展的宏观目标和财政政策倾向密不可分。又如,1978—1998年,在市场化改革等政策因素影响下,这一时期我国粮食产量呈现波动性增长,国内粮食生产量基本能够满足国民需求,并有相当部分剩余。1996年,粮食产量首次突破5亿吨大关,人均占有量创历史新高。在1997年的短暂回落后,1998年粮食产量再次突破5亿吨,达到5.1亿吨,刷新了我国粮食产量纪录。与此同时,粮食滞销的苗头显现,市场粮价开始下降。这时,我国粮食供给进入减产阶段,也就是1999—2003年。这一时期,粮食产量大幅度减产,再加上2001年我国加入世贸组织,粮食产业面临国际市场挑战。我国虽然是粮食生产大国,但由于人均耕地面积较少,从粮食类产品的贸易来看并不具有比较优势(刘永胜等,2010)。^[7]粮食净进口波动剧烈,2003年粮食贸易依存度达到12.9%(杨延景,2011)。^[8]国内粮食价格猛然走高,国内外粮价出现倒挂,为我国敲响了粮食安全问题的警钟。2004年起,为保障粮食供需动态平衡,实现“口粮绝对安全、谷物基本自给”的目标要求,我国加速粮食安全财政政策调整,全国抓粮食生产的积极性明显提高,财政政策支持力度显著提升,粮食生产和供求形势得到了根本扭转,粮食供需结构实现并长期维持紧平衡状态。

三是遵循以解决社会主要矛盾为根本的内在逻辑。新中国成立以来,特别是改革开放40余年来,经过几代人的共同努力,我国经济总量较1978年增长272倍;扣除价格因素,全国居民人均可支配收入比1978年实际增长20余倍,社会物质财富实现了大跨越。与此相伴的是国内主要矛盾的转变。新中国成立以来,我国首次对国内主要矛盾进行界定是在党的八大上,明确提出了我国主要矛盾是“人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。”这一主要矛盾的存在,决定了在1978年以前,我国以工业发展为主、农业生产为辅的决策理念。我国对社会主要矛盾的第二次界定是在1981年,1981年党的十一届六中全会指出,“在社会主义改造基本完成以后,我国所要解决的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。”这一转变,最突出的特点在于不再强调“建立先进的工业国”,而是凸显了“提升社会生产力的重要性”。反映在粮食安全财

政政策上,就是开始从重工轻农的思想,逐步转向对农业树立“多予少取”的政策理念。2018年,习近平总书记在十九大报告中指出,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”反映出我国人民群众的需求已由相对较低层级的供需矛盾向更高层次供需矛盾转变,也凸显了从“数量短缺型”供需矛盾逐步向“优质不足型”供需矛盾转变的态势。这与我国粮食安全财政政策演变趋势相一致。2019年,我国发表的《中国的粮食安全》白皮书中提及“2018年,我国人均粮食占有量约470公斤,比1996年的414公斤仅增长了14%。而油料、猪牛羊肉、牛奶、水产品、蔬菜和水果的人均占有量较1996年分别增长了35.7%、55%、333.3%、72.5%、104.2%和176.5%。”可以发现,品质、质量逐渐成了我国粮食安全的核心。人民对粮食的需求由原先要求的“吃得饱”转变为当下的“吃得好”“吃得安全放心”。粮食安全财政政策也相应地更为注重从均衡和高质量发展两方面着手进行调整,支持方式更加多元。

四是遵循以提高农民收入为宗旨的内在逻辑。人民性是马克思主义政党的根本属性,是中国共产党执政为民的行动指南,这一根本属性在党的各项决策部署中得到了集中体现。在保障粮食安全问题上,党和政府始终将其与农民利益紧密相连,并将提高农民收入作为粮食安全财政政策制定的重要目标之一。纵观我国支粮政策演变历程,粮食产业由“低税”转向“非税”,从通过流通环节的间接补贴转变为对农民的直接补贴,充分体现了以民为本的价值理念。特别是,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央更是高度重视粮食安全问题。习近平总书记曾在不同场合多次强调:“要加大对粮食主产区的支持,增强粮食主产区发展经济和增加财政收入的能力,实现主产区粮食生产发展和经济实力增强有机统一,粮食增产和农民增收齐头并进。”党和政府始终把人民群众,把农民利益挂心头,这是我国粮食安全财政政策的显著特征和不变原则。

四、当前我国粮食安全财政政策存在的突出问题

纵观我国粮食安全财政政策演变历程,从新中国成立至今,已经形成了一套相对成熟的体系,为保障国家粮食安全奠定了坚实基础,也取得了良好成效。2015年起,我国粮食产量稳定在6.6亿吨左右,实现了以世界9%的可耕地面积,生产了世界25%的粮食,养育了全球20%人口的瞩目成就(赵和楠和侯石安,2019)^[1]但在肯定成绩的同时,也必须清醒地认识到,我国粮食安全始终处于紧平衡状态,供需结构、农业技术创新、资源环境利用等方面还有不足(黄季焜,2021)^[2]财政保障政策实施与中央要求仍有差距。考虑到江西省作为全国产粮大省和粮源净调出省份,在落实粮食安全财政政策上具有非常典型地代表性,因此,笔者立足我国粮食安全财政政策执行背景,以江西省为例,对当前政策执行中可能存在的问题进行了梳理。

(一) 在政策顶层设计与资金管理上,存在资金支持规模、投入结构和绩效评价上与中央要求还有差距的问题

粮食安全财政政策属于财政支农政策的一部分。在现行财政支农政策中,除了粮食补贴、价格支持政策等是直接与安全相关的财政政策外,还有支持农业技术进步也是促进粮食和农业增产的重要措施。乡村道路、农田水利、技术推广等农村公共物品提供是农业和农村发展的基础(黄季焜,2019)^[3]对保障粮食安全同样具有非常重要的作用。粮食安全财政政策与财政支农政策两者之间既是包含与被包含的关系,又密切相关、紧密相连,在一定程度上保持一致性。并且在现有财政支出口径中没有官方支粮口径,李莹(2017)、赵和楠和侯石安(2019)等多数学者在研究粮食安全领域财政政策时均运用财政支农支出作为变量。^[13]因此,在以下分析中,笔者以我国财政支农支出为例,来阐述现行粮食安全财政政策存在的问题。

1. 支持力度上,与“粮食安全始终是治国理政头等大事”的要求还有差距

2020年中央一号文件明确提出:“确保粮食安全始终是治国理政的头等大事。”2021年农村经济工作会议再一次强调,“解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事。”但是,通过对1999年以来我国财政支农总量进行梳理,笔者发现,虽然在2004年实施粮食直补之后,我国财政支农增速整体上快于同期财政总支出,支农规模不断扩大。尤其是从2006年开始,支农总量呈现逐年递增的态势,2019年支出规模较2006年增长10倍有余,凸显了国家对农业生产的高度重视。但是从占比看,“十五”末开始,财政支农支出占总支出的比重就一直维持在9.0%左右。2019年我国财政支农资金占财政总支出比重为9.6%,并未明显提高,甚至与“十二五”末期相比有所回落。通过分区域梳理,笔者发现,越是经济发达的省份,对农业的支持力度越低。如,近年来,东、中、西部地区对农业的支持力度分别在8.5%、12.0%、14.0%左右。其中,2015年起,东部地区对农业的支持力度逐年降低,至2019年时已回落至8.28%;中部地区自2016年起也呈现出支持力度逐年回落的现象,2019年较2015年支持力度回落0.72个百分点;西部地区则与东部和中部态势相反,在2019年时,支持力度达到近年最高值(14.8%)。分省份看,34个省级行政区中有三分之二的地区在对农业的支持力度上呈现减弱态势,如,江西、安徽、江苏、河南、山东等都是产粮大省,但在2019年时对农业的支持力度都为近十年来最低值。

2. 资金投入结构有待优化

一方面,与“坚持农业科技自立自强,加快推进农业关键核心技术攻关”的要求还有差距。

科技创新是实现传统农业向现代农业转变的重要因素,也是保障“粮食安全”的重要手段,我国给予了高度关注。在近年的中央一号文件中也曾多次肯定了科技创新对于建设现代农业的核心作用,并强调要持续加大农业科技投入,实现农业科技的自立自强。事实上,我国也是逐年加大了农业领域科技研发投入,2000年我国农业研究与试验发展经费支出不足1千亿元,到2012年已突破1万亿元,在2018年达到19677亿元,是2000年的22倍。从研究与开发机构R&D经费内部支出看,2002年起,我国农业研究与开发机构R&D经费内部支出逐年递增,2018年达到110.76亿元,增长8.8%,是2002年的10.4倍。但是,通过对比,可以发现,纵使对农业的科技投入总量上有所增长,但是问题依然存在。比如,在农业R&D经费的投资强度上稳中有降。2002—2008年,研究与开发机构农业R&D经费的投资强度不足0.01%。2017年虽然增长至0.16%,但仍未超过前期高点,且与世界水平相比,相对较低。目前,发达国家的农业科技投入强度一般在4%以上,其中澳大利亚和英国均超过了5%,相对来说,我国的农业科技投入差距明显(陈鸣,2017)。^[2]从占比上看,研究与开发机构农业R&D经费占各行业合计R&D经费比重自2001年有明显回落后,始终维持在3%~4%左右。在2020年中央经济工作会议和2021年中央一号文件中均提及的种子安全问题上,财政保障力度同样较低,以河南省、江西省等粮食主产省为例,2019—2020年河南省年均安排1700万元用于种子资源保护和利用。江西省2020年安排1900万元用于种子资源保护和利用,较2019年减少780万元,同时,每年安排500万元经费用于种子储备。吉林省2020年安排用于现代农作物种业发展项目资金2030万元(其中200万元用于种子储备、50万元用于种子资源保护和利用),较2019年减少200万元。整体看,相较于农业总支出来说这一投入都是微乎其微。

另一方面,与“调动农民种粮积极性,稳定和加强种粮农民补贴”的要求还有差距。

按照财政科目划分,财政支农支出主要包括农业、林业、水利、南水北调、扶贫等5类支出。其中,农业支出(农业生产支持补贴、行政运行、基础设施建设、事业运行、科技转化与推广服务、其他农业支出等)作为农林水支出中的一部分,是与种粮户最为密切相关的支出之一。通过梳理,笔者

发现,近年来,农林水支出中对林业、水利、南水北调、农业综合开发和农村综合改革的财政支持力度相对稳定,对扶贫和农村综合改革的投入规模增长明显。如2018年我国水利投入4523.02亿元,约是2008年的4倍,同年农村综合改革财政投入资金1530.28亿元,超过2010年2.5倍。在保障贫困人口“不愁吃”的理念支持下和2020年实现全面步入小康社会的百年目标激励下,我国对农村扶贫投入增长较快,2018年投入资金是2008年的15倍,达到4868.34亿元,占农林水支出比重较2007年提高近16个百分点。相反,农业支出占农林水支出的比重却呈现逐年下滑的态势,2018年占比较2008年回落20.95个百分点。同时,农业补贴作为农业支出中调动农民种粮积极性的一项重要政策,支持力度并不显著。2016年我国开展了农业“三项补贴”改革,将农作物良种补贴、种粮农民直接补贴以及农资综合补贴合并为农业支持保护补贴。除2016年中央安排各地共1404亿元外,2017—2019年年均安排1204亿元,并没有根据经济发展的形势和粮食生产直接需要进行动态调整,对农民的激励作用不显著。

3. 资金评价上,与“建立科学、合理的绩效评价管理体系”的要求还有差距

目前,受多重因素影响,我国财政支农规模与支出效益之间没有形成良性正向关系(闫钰和高国云,2014),现行的绩效评价体系较为僵化,已经不能符合实际工作需要(苗冬梅,2020),有必要加快构建一套现代化支出绩效评价体系(孟变云,2017)。^[23-25]事实上,早在2011年,财政部就印发了《财政支出绩效评价管理暂行办法》。2018年,中央又相继印发了《全面实施预算绩效管理的意见》,提出了要加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系的目标要求。但是直至目前,中央、省、市、县各级在支出标准体系建设上还相对滞后,尤其是缺乏对“成本—效益”情况的衡量指标。在事后的绩效评价上,主要依靠部门填报数据,或是通过对资金的使用进度进行考核来衡量资金使用效益,考核结果相对缺乏科学性和精确性。特别是,在市、县基层财政部门,多数工作人员缺乏绩效评价的理念,实际运用就更加无从谈起,在资金的安排上依然存在“拍脑袋”现象,科学、合理、统一的支出标准体系还有待进一步建立完善。

(二) 政策执行与落实中,还存在明显的薄弱环节

1. 直接补贴激励不够。江西省稻谷产量位列全国第三位,对保障粮食安全起到了非常重要的作用。但是,即使在这样一个产粮大省,直接用于稳定粮食生产尤其是保障种植面积的资金量仍然偏低。江西省现有的支粮助粮常规性政策主要有政策类补贴、项目类补助、应急性补助等3大类,6项具体补贴(补助)。其中,只有稻谷补贴和双季稻轮作是直接用于稳定粮食种植面积。以2020年数据为例,这两项财政支出对粮农的补贴为亩均补贴31元,约占水稻种植直接成本(包括物化、人工、机械等直接成本,不包括田租)的0.5成左右,对种粮农民尤其是小散户基本上没有激励作用。

2. 政策导向效应减弱。耕地地力保护补贴来源于种粮三项补贴的改革合并,原三项补贴针对种粮行为进行补贴,最高年份补贴标准达到94元/亩·季,对稳定和扩大粮食种植作用十分显著。改革之后,耕地地力保护补贴针对耕地进行补贴,其目的是为了能够更好地保护耕地质量,但是实际上只要农民不撂荒,都给予补贴。如此一来,种植双季稻、一季稻、旱粮以及蔬菜、中药材等其他作物都有补贴。然而从经济效益考量,农民更愿意选择种植高效经济作物,而非效益偏低的粮食作物,也就导致政策的本意没有得到落实。

3. 政策执行偏差明显。以稻谷补贴为例,这是种粮直接补贴中最大的一项,按照补贴实施办法要求,需在早中晚稻栽插到田,由村、乡、县逐级公示、上报、核实面积之后,再计算补贴标准,予以发放。而江西省晚稻栽插时间最迟为8月初,经公示、上报、核实、拨付等程序,往往要10月份以后才能发放到位。这笔补贴资金就只能用在晚稻收割这一生产环节,其他如早中稻的投入以及晚稻

的生产投入均无法用到。这对资金需求量大的规模种植大户而言,影响尤其显著。再比如,根据政府政策要求,粮食补贴是直接补贴给粮食的实际生产者或是粮食生产企业,而并不一定是土地的承包者。但是,在操作过程中,往往为了稳定农民(土地承包者)情绪,或是本着帮扶贫困户的角度出发,实际上拿到补贴的多是贫困农民,即土地的承包者,而不是实际耕种者,在一定程度上削弱了财政政策对粮食生产的激励作用。

4. 政策设定精准性不够。2015年中央一号文件提出“加快转变农业发展方式”。2020年,习近平总书记在吉林考察时再次强调,“毫不放松抓好粮食生产,加快转变农业发展方式”。农业发展方式转变的内在要求之一就是“从粗放型向集约型转变”。对于农户来说,就是要采取机械化种植,提高生产效率。事实上,为了达到这一目的,我国从2004年开始实施农机购置补贴。这一政策的实施,对于降低农户农机购置成本,提高农户购置农机热情起到了极大的促进作用。据统计,仅2004—2011年这8年的时间里,我国综合机械化水平增幅超过了政策实施前30年的总和。但是,这一政策的实施对农户购置农机的促进效果呈现递减趋势(王文信等,2020),^[26]补贴农机具品种和机型也不多(马泽波,2017),^[27]精准性有待提高。以江西省为例,农机购置补贴基本维持较低补贴比例,对支持和破解种粮瓶颈问题作用不显著。当前,江西省机耕、机收比例已达97%以上,而机械化种植仅有38%左右。发展机械化种植所需农机及装备品种多、投入大。而高速插秧机、有序抛秧机、育秧流水线、育秧大棚等基本维持低补贴比例,约30%左右;其他如育秧车间、秧盘等无补贴,种粮农民往往望而却步。

五、总结讨论与政策启示

针对当前我国粮食安全面临的新形势、新考验,历史经验值得我们借鉴参考。但更重要的还是要立足当下,以新的视角去思考粮食安全财政政策的优化方向,以期更好地保障粮食安全。在2020年中央经济工作会议上,我国首次从国家安全的战略层面提出了要“解决好种子和耕地问题”,并对保障粮食安全提出具体要求。这既是2021年我国经济工作的重点之一,也是“十四五”期间,乃至更长时期我国农业发展的重中之重,为我们做好下一阶段“三农”工作明确了方向、提供了指导。围绕这一目标任务以及当前财政收支形势,笔者认为应着重抓好以下四个方面工作。

(一) 提高政策保障的针对性

进一步加大粮食安全财政投入,尤其是加强稻谷补贴等直接补贴投入,充分发挥直接补贴的激励作用。要调整并突出耕地地力保护补贴在稳定粮食生产方面的作用,重点对种粮耕地进行补贴,对非种粮耕地不补或少补贴,以突出其稳定粮食生产的作用,遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”问题。要探索实施种粮综合目标收益补贴,合理设定每季每亩种粮收益期望值,对于未达到该期望值的按实际种植综合收益差额给予补贴,以稳定农民收益预期,提高种粮积极性。要加大破解机械化种植的农机补贴力度,将高速插秧机、有序抛秧机等补贴比例提高到50%~60%,将育秧车间、秧盘纳入补贴范围,激励农民购置农机发展机械化种植。

(二) 优化财政资金投入结构

顺应消费升级需求,推进供给侧结构性改革,加大财政资金对调整粮食生产结构与品质提升的支持力度,鼓励各地安排专项资金支持农产品品牌打造,支持区域品牌建设。通过政府债券、贷款贴息等方式支持大型粮食企业发展“产购储销”一体化全产业链模式,提升粮食企业运营效率。同时,要按照2020年中央经济工作会议精神要求,强化种质资源保护和利用,设立专项资金,抓好农作物种质资源库建设,增强种业创新和产业竞争力。要通过税费优惠、财政奖补等政策,鼓励科研单位和种

子企业,开展良种科研联合攻关,着力破解种源“卡脖子”技术难题。要加大对绿色高效农业技术研发推广、农业病虫害防治、农业科技人才培养、农田水利等基础设施建设的财政投入力度,着重支持使用农业绿色发展的农机设备,不断提高粮食综合生产能力。

(三) 要提高财政资金使用绩效

2020年以来,受多重因素叠加影响,财政运行始终处于“紧平衡”状态,收支平衡压力明显加大。必须牢固树立“过紧日子”思想,使有限的财政资金用在刀刃上、紧要处。政府部门,作为财政政策的制定者,不能简单化、一刀切。要针对不同地区、不同粮食生产情况和民众需求,实施差别化、个性化支持政策。要突出绩效评价,建立完备的支出标准体系,及时对粮食安全财政政策执行情况进行绩效评价。要强化结果应用,将评价结果与支粮政策安排相挂钩,注重查漏补缺、优化调整,切实提高财政资金的配置效率。

(四) 压紧压实地方政府的监管责任

“一分部署,九分落实”。一项政策的落脚点在于执行,要坚决杜绝政策执行中的走样、变形情况,不折不扣贯彻落实习近平总书记提出的“党政同责”要求,始终把稳定粮食生产、保障粮食安全作为重要政治任务,压紧压实粮食生产属地责任。特别是,要处理好政策“顶层设计”与“分层对接”的关系,防止政策执行“上热下冷”。要不断加强督促指导,既协调解决政策执行中的困难问题,又加强部门统筹,积极落实粮食生产扶持举措,形成稳定粮食生产工作合力。要从严加强督导检查,压实财政、农业等职能部门监管责任,聚焦政策执行中的重点难点问题,不定期开展调查研究、监督检查,做到深入田间地头,倾听社情民意,了解掌握一手资料,确保各项问题早发现、早协调、早解决。

参考文献:

- [1]严红,朱倩云.新中国70年我国粮食补贴政策的演进及改进路径研究[J].中共青岛市委党校.青岛行政学院学报,2019,(6):61-65.
- [2]刘佳.粮食补贴政策研究综述[J].山西农经,2020,(3):55-57.
- [3]钱煜昊,曹宝明,武舜臣.中国粮食购销体制演变历程分析(1949—2019)——基于制度变迁中的主体权责转移视角[J].中国农村观察,2019,(4):2-16.
- [4]周杨,邵喜武.改革开放40年中国粮食价格支持政策的演变及优化分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019,(4):15-24.
- [5]廖进球,黄青青.改革开放以来粮食收购价格政策演进轨迹[J].现代经济探讨,2018,(8):30-37.
- [6]王瑾.我国粮食最低收购价格政策改革与思考[J].农业经济,2020,(10):118-119.
- [7]中国农村财经研究会课题组.中国财政支农政策与体系的演变历程[J].当代农村财经,2016,(3):9-23.
- [8]张军伟.粮食安全政策的演变——基于市场与政府边界的视角[J].粮食经济研究,2017,(2):1-15.
- [9]胡小平,范传棋,高洪洋.改革开放40年中国粮食价格调控的回顾与展望[J].四川师范大学学报(社会科学版),2018,(6):23-29.
- [10]陈祥云,李荣耀,赵劲松.我国粮食安全政策:演进轨迹、内在逻辑与战略取向[J].经济研究,2020,(10):117-128.
- [11]赵和楠,侯石安.新中国70年粮食安全财政保障政策变迁与取向观察[J].改革,2019,(3):15-24.
- [12]黄季焜,王晓兵,智华勇,黄珠容.粮食直补和农资综合补贴对农业生产的影响[J].农业技术经济,2011,(1):4-12.
- [13]李莹.中国粮食安全财政政策的绩效测度及优化路径探究[J].经济视角,2017,(6):70-76.
- [14]张凡凡,张启楠,李福夺,杨兴洪.粮食补贴政策对粮食生产的影响研究——基于2004—2015年粮食主产区

的省级面板数据[J]. 经济研究导刊, 2018, (22): 37-40.

[15]汪文忠. 新时期我国粮食安全导向变革及政策调整分析[J]. 粮食问题研究, 2019, (4): 46-47.

[16]周静. 我国粮食补贴: 政策演进、体系构成及优化路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, (6): 88-93.

[17]刘永胜, 张淑荣, 兰德平. 入世以来我国粮食贸易与粮食安全问题分析[J]. 农业经济, 2010, (8): 3-5.

[18]亢霞. 新中国成立60年来我国粮食价格政策演变和实践研究[J]. 中国粮食经济, 2010, (4): 13-16.

[19]杨延景. 入世以来中国粮食安全研究[J]. 北方经济, 2011, (4): 76-77.

[20]黄季焜. 对近期与中长期中国粮食安全的再认识[J]. 农业经济问题, 2021, (1): 19-26.

[21]黄季焜. 食品安全与农村经济[J]. 科学观察, 2019, (3): 52-54.

[22]陈鸣. 中国农业科技投入对农业全要素生产率的影响研究[D]. 长沙: 湖南农业大学, 2017.

[23]闫钰, 高国云. 构建现代农业财政支出绩效评价指标体系[J]. 农业经济, 2014, (5): 115-116.

[24]苗冬梅. 财政支农资金绩效评价体系的缺陷与完善措施研究[J]. 中国农业会计, 2020, (8): 53-54.

[25]孟变云. 推进财政支农资金的绩效评价工作探索[J]. 山西财税, 2017, (9): 49-50.

[26]王文信, 徐云, 王正大. 农机购置补贴对农户购机行为的影响[J]. 农业机械学报, 2020, (5): 151-155.

[27]马泽波. 农机购置补贴政策的成效、问题及对策[J]. 乡村科技, 2017, (2): 22-23.

The Evolution of Food Security Fiscal Policy since the Founding of New China and Its Contemporary Enlightenment

MAO Jia, ZHU Shu-bin

(Jiangxi Agricultural University, Nanchang 330039, China)

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, China's food security fiscal policy has changed from single to diversified, from taking more and giving less to giving more and taking less, thus a relatively complete policy support system has been formed, which has made great contributions to ensuring national food security. On the basis of combing the development process of China's food security fiscal policy, this paper summarizes the internal logical laws of its evolution. However, China's current food security fiscal policy still has many shortcomings in terms of overall support, structural matching, incentive guidance, and implementation, etc., which is not able to fully adapt to the new changes in food supply and demand in the new development stage. In view of this, the current national food security fiscal policy needs to be further optimized in the following four aspects: improving the pertinence of policy guarantees, optimizing the structure of capital investment, improving the performance of fund use, and consolidating the regulatory responsibilities of various localities, so as to achieve independent and controllable food security in China.

Key words: food security; food fiscal policy; marketization; balance of supply and demand

责任编辑: 朱星文