

国家“粮食直补”推行种粮实名制的对策建议

——兼论种粮资格化及职业化意义

徐鲜梅

[摘要] 文章基于国家粮食直补政策突出存在执行不到位及扭曲执行的客观事实,以及实际操作中“见地补贴”、“见粮补贴”、“项目补贴”或“规模补贴”的弊端,分析和探索国家粮食直补资金优化配置的路径及方式,并提出了要突出“补贴谁”的核心问题,围绕“四个转变”——“补贴农户(家庭)”转向“补贴农民(个人)”、“补贴客体(土地)”转向“补贴主体(活人)”、“补贴粮食(数量)”转向“补贴产能(能人)”、“补贴项目(规模)”转向“补贴资格(新人)”,把补贴目标直接瞄准种粮人,实现种粮补贴资金与种粮人(资格和能力)直接结合,赋予种粮人相应的权益,改善种粮从业人员结构,优化配置粮食补贴资金和准确把控粮源,发挥“小资金、大意义”的农村政策功能,推进种粮资格化及职业化进程,以及“多种粮、种好粮”及国家粮食安全的战略步伐。

[关键词] 粮食直补 实名制 对策建议 种粮职业化

[中图分类号] F326.11 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470(2016)—06—0013(05)

[作者] 徐鲜梅 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

一、文献评述

粮食直补,全称粮食直接补贴,是为进一步促进粮食生产、保护粮食综合生产能力、调动农民种粮积极性和增加农民收入,国家财政按一定的补贴标准和粮食实际种植面积,对农户直接给予的补贴。粮食直补政策的推行,主要基于20世纪90年代初期——直接补贴粮食价格(流通环节)的制度缺陷及农民利益受损的客观事实。自2000年国家提出政策构想至2004年全面推行,粮食直补走过了酝酿、试点和推广的艰难历程,发挥了重要的政策性历史作用,曾点燃和激励了无数纯朴农民的种粮热情与积极性。

如今,随着时代的变迁及环境的变化,以及农地制度的深化改革、现代农业规模发展和工商资本

准入的冲击,粮食直补实际效果与直补政策预期渐行渐远,直补政策执行困难、执行不到位以及扭曲执行的后果更加突出,以致于学界已经开始怀疑粮食直补政策的宗旨及意义,并提出“五花八门”的对策建议。

纵观粮食直补(完善)对策建议文献,其中影响较大的粮食直补(完善)对策措施即是建议回到20世纪90年代初期那样——直接补贴粮食价格(补贴流通环节)——如实施粮食目标价格的构想及初衷。杨秀琴提出拓宽粮补资金来源,加大补贴力度,实行直接补贴与价格挂钩的不固定补贴的建议;^[1]孔祥平等建议将现行粮食直接补贴、农资综合补贴、粮种补贴、最低收购价格等政策进行整合,推行粮食目标价格补贴制;^[2]佚名、袁隆平建议将

(粮食)直补款项改为国家高价收购,以高出市场0.4元左右的差价从农民手中收粮,再以平价在市场上出售,将差价款补贴给农民。^①

其次,比较有代表性的粮食直补(完善)对策便是在“存量不变、增量调整”的思维框架下,粮食补贴直接向种植规模或种植项目倾斜。如“粮食补贴政策应根据补贴目标及耕地需求的补贴弹性和耕地供给的补贴弹性来选择粮食补贴对象”;^[3]“应有选择、有重点的确定粮食补贴的范围和对象,直接政策应进一步向高效生态农业倾斜”;^[4]“加大粮食补贴力度、整合补贴政策体系”。^[5]

其实,比较普遍的粮食直补(完善)对策建议却是从“计税面积补贴”转向“计量面积补贴”——在实际补贴中纳入“粮食种植面积的增减变量”。如“粮食直补政策,要结合不同区域耕地质量差异区别对待,由以地定补转变为以粮定补”;^[6]“提高我国粮食补贴绩效应从加快粮食直补政策由普惠型向激励型转变”。^[7]

此外,杨建利博士生提出粮食直补主体应当是种粮农民的建议。^[8]袁隆平也提出——修改粮食直补政策应当牵住粮食直补这个“牛鼻子”,只有把钱补贴给那些真正种植粮食的农民,才可以做到既节约资金,又能调动农民的种粮积极性,确保国家粮食安全。^②

二、种粮实名(补贴)制度含义及内容

我们在调研中发现,粮食直补普遍采取“见地补贴”的做法,也有“见粮补贴”的方式,还有“补贴项目或规模”的趋势,鲜有“补贴种粮(人)”的案例,从而致使粮食直补政策执行不到位及扭曲执行的后果更加突出,甚至波及到民心。

调研结果显示,无论是“见地补贴”、“见粮补贴”,还是“规模补贴”或“项目补贴”,其根本不足便在于“本末倒置”,模糊及淡化“补贴谁”,而强化及突出“如何补”及“补多少”的问题,势必违背了国家粮食直补政策——“谁种补谁、多种多补、少种少补、不种不补、会种多补”的目标原则。目前,所谓的“存量不变,增量调整”的结构性粮食直补政策改良,也只是项目补贴或补贴规模的另一种说法,其实质仍然是“见地补贴”的变相(补

贴)措施。

调研结论表明,粮食直补推行种粮实名制势在必行且迫在眉睫。即突出“补贴谁”的核心问题,围绕“四个转变”——“补贴农户(家庭)”转向“补贴农民(个人)”、“补贴客体(土地)”转向“补贴主体(活人)”、“补贴粮食(数量)”转向“补贴产能(能人)”、“补贴项目(规模)”转向“补贴资格(新人)”,把补贴目标直接瞄准种粮人,将国家粮食福利政策贯彻执行到底,提高粮食政策执行能力,实现种粮补贴资金与种粮人(资格和能力)直接结合,赋予种粮人相应的权益,改善种粮从业人员结构,优化配置粮食补贴资金和准确把控粮源,发挥“小资金、大意义”的农村政策功能,有效防止掠夺式经营(粮食)或“非粮化”、“非农化”倾向,推进“多种粮、种好粮”及国家粮食安全的战略步伐。

1. “补贴农户(家庭)”转向“补贴农民(个人)”

种粮实名制的内容之一即是从“补贴农户家庭”转向“补贴农民个人”,补贴目标瞄准种粮人、“谁种补谁”,增加种粮成员的工钱及从业选择价值,明确及提高种粮个体在农户家庭中的地位和作用,从而增大农业劳动力选择从事种粮的机会,促进种粮人员结构的改善。

调研发现,粮食直补资金仅仅补贴到“家庭”,鲜有补贴至“个人”,未能体现出种粮人的作用,从而失去了种粮补贴政策的基本意义,甚至诱民误入歧途及引发家庭纠纷。

农户即农民家庭,是“由血缘关系组合而成的一种社会组织形式”,^[9]而农民个体是有责任、义务和权益的自然人或法人。粮食直补应当补贴的是种粮(个)人及工钱而不应当是农户家庭的(所有)成员及收入。

2. “补贴客体(土地)”转向“补贴主体(活人)”

种粮实名制的内容之二即是从“补贴客体”转

^①佚名,袁隆平:粮食直补不如国家高价收购,中国乡村网,2010年3月11日。

^②佚名,袁隆平:痛批现粮食直补政策:没有补到点子上,中国食品产业网,2008年10月13日。

向“补贴主体”，补贴对象瞄准种粮人、“不种不补”，优化配置粮食补贴资金，加上“漏报种粮面积”，减去“非农非粮面积”，激发种粮人的积极性，促进“多种粮、种好粮”。

调研发现，粮食直补普遍采取按农业计税面积进行补贴的方式，不可避免地出现“补贴不种粮”的问题，即同时补贴了非粮地、不种粮的人，甚至形成了“见地补贴”的局面，从而导致了补贴资金的分散化、不优化，以及弱化了粮食直补政策“小资金、大意义”的功能。事实上，粮食直补的目标应当是主体（人）而非客体（地）。只要补贴的是种粮人，便全等于“按粮食实际种植面积补贴”。

3. “补贴粮食（数量）”转向“补贴产能（能人）”

种粮实名制的内容之三即是从“补贴粮食（数量）”转向“补贴产能（能人）”，补贴资金瞄准种粮人、“多种多补”，将粮食产量、交易量等数量化统筹并纳入粮食健康产能框架内，有效防止粮食商贩投机、走私、囤积等不良行为，准确掌控粮源、稳定粮市和安抚粮民。调研发现，在缺粮省区一般采取按粮食产量、交易量进行补贴的办法。如广西省，推行订单储备与粮食直接补贴挂钩的粮食直补制度，期望一方面可以调配粮源，确保粮食储备；另一方面可以稳定粮食供给，福利种粮农民。

事实上，补贴粮食与补贴种粮（人）是两个不完全相同的观念，实际操作中，其结果可谓是大相径庭。前者不可避免地存在补贴种粮人的同时也补贴了粮食商贩、走私贩，从而造成“种粮的不如贩粮”及扰乱粮食市场（价格）的局面；而后者直补目标瞄准种粮人，将补贴资金直接传递至种粮者手中，堵住补贴资金漏洞，防止补贴资金流失及充分发挥补贴资金的作用。

4. “补贴项目（规模）”转向“补贴资格（新人）”

种粮实名制的内容之四即是从“补贴项目（规模）”转向“补贴资格（新人）”，补贴主体瞄准种粮人、“会种多补”，鼓励土地合理流转及规模经营，培育新型粮食经营主体，推动健康粮食产业化发展，促进“广积粮、积好粮、好积粮”。

调研发现，在“存量不变、增量调整”的建议推动下，一些省区出现了“规模补贴”或“项目补贴”的粮食直补趋势，如四川省按土地经营规模或项目进行粮食补贴（方式）——如崇州10万亩粮食高产稳产高效综合示范基地项目。

理论上，“补贴项目或规模”的补贴方式几乎等同于补贴种粮、种粮人（大户）。但实际运作中，粮食直补目标瞄准的不是种粮人而是土地流转规模（大或小）及种植项目。如果说，补贴项目也就是补贴大户，那也可以说，也是补贴了租地人、粮商，甚至是工商资本所有者，甚至可能造成补贴少数（农商资本家）而得罪多数（农民种粮主体），乃至侵害及剥夺无数农民种粮权益的问题。

粮食直补瞄准种粮人的目的在于严格识别种粮人的资格，将非种粮人、非粮地排除在粮食直补政策权益范围之外，有效防止“粮地非粮化”、“非农化”倾向，防范工商资本肆无忌惮地入侵“三农”的风险，以及确保国家粮食安全。

三、推行种粮实名（补贴）制度的必要性及条件

调研结论表明，“粮食直补”是国家一项稳市安民的种粮利好政策，具有“补贴小资金、安民大意义”的政策功能，也是促进“多种粮、种好粮”以及确保国家粮食安全的重要举措。而困难在于实际操作中，粮食直补政策执行不到位及扭曲执行，以及尚未瞄准补贴对象目标的问题。因此，粮食直补目标瞄准“种粮人”，推行种粮（人）实名补贴制度，实现补贴资金及粮食生产条件与粮食生产者（种粮人）及能力的直接结合，优化配置粮食资源，明确及推进“广积粮、积好粮、好积粮”粮食目标，不仅必要而且可行。

1. 粮食直补政策的原則性决定了推行种粮实名制的必然性

国家粮食直补政策明确要求补贴种粮人，且“多种多补、会种多补”，调动农民种粮积极性，促进“多种粮、种好粮”，确保国家粮食储备及粮民利益。在种粮直补这一政策原则下，只有推行粮食种植实名制，才能确切知道“谁在种粮”，“有多少人种粮”以及“什么样的人种粮”；同时，才能准确

掌握粮源，确保国家粮食安全。

2. 扭曲执行政策之现实性决定了推行种粮实名制的紧迫性

现实表明，粮食直补与粮食生产“脱节”的“见地补贴”、“见粮补贴”、“规模补贴”或“项目补贴”等做法，致使支农、助农、惠农（经济）政策执行不到位及扭曲执行的行事风气在农村蔓延，呈现出愈演愈烈的态势，致使学界已经开始怀疑国家粮食直补政策的目标宗旨及意义，甚至波及到农民对农业和农村经济政策的信心。在这样的紧要关头，提倡及推行种粮实名制，将粮食直补这一稳定粮食市场和安抚种粮农民的利好政策贯彻执行到底，无疑是正本清源及重树信心的“一把亮剑”。

3. 优化配置资金之国情性决定了推行种粮实名制的重要性

粮食统计数据显示，截至2014年粮食直补资金151亿元，比2004年的116亿元增加了35亿元、增长了30.17个百分点，再加上物资综合补贴和粮种补贴，三项补贴资金达1222亿元。但在“见地补贴”或“见粮补贴”方式下，亩均三项补贴资金仅为100多元，从而不仅导致补贴资金分散、不优化，且严重挫伤了种粮农民的主动性及积极性，甚至出现一些农民抛荒撂荒耕地的现象。因此，在粮食资源和环境两道“紧箍咒”，以及价格和补贴两块“天花板”的形势下，推行种粮实名制，将补贴直接瞄准种粮人，优化配置粮食市场资源及资金要素，提高健康粮食产能等，不仅必要且迫在眉睫。

4. 保护粮民权益之国民性决定了推行种粮实名制的必要性

在农业产业规模经营及培育新型粮食经营主体利益驱动下，以及在“存量不变、增量调整”结构性改良思路的引导下，一些省区公开地、大张旗鼓地将粮食补贴目标直接对准耕地流转（种植）规模及经营项目，从而人为地拉大了种粮人之间的权益及收入差距，为了少数（农商资本拥有者、土地流转大户）而得罪了多数（种粮农民主体、分散种植小户），甚至诱发及激化了粮地承包者与租地人之间的矛盾，形成了多数人对抗少数人的局面，重新叩响了“为了谁”、“谁之主”和“谁受益”时代问题。

其实，一是“大国小农”是客观存在的事实，广大农村耕地分散，以及粮食及农业的自然生长规律却不以人的意志为转移；二是培育新型粮食经营主体的宗旨在于“培训农民”、“栽培农民”和“提高农民（农民）”。

换言之，“引进”的目的在于“带动”而不是“代替”，更不是“排斥”及“掠夺”，发展新型农业经营主体，前提是不能忽视农民的主体地位并赋予其相应的权益。^[10] 鉴于这样的认识，为了切实保护种粮农民主体的利益及确保国家粮食安全，推行种粮实名制——有效防止“上吃国家”、“下吃农民”的问题以及缓解工商资本所有者与分散小农之间强弱悬殊的态势——很有必要。

四、种粮实名补贴制度的具体实施方案及措施

中央以民为本之坚定性，加之通信传媒信息技术手段的科学性决定了推行种粮实名制的可行性及充分性。然而，切莫将推行种粮实名制的具体方案及措施简单等同于运用“一卡通”或“一折通”（向农户发放储蓄存折或储蓄卡）。“一卡通”或“一折通”仅是一种资金的传递媒介（方式），能够将补贴资金按时传递至受益人手中，它并不能选择应当传递给谁或不应当给予谁，更不能识别、确认及选择种粮人资格。

换言之，“一卡通”只是兑现补贴资金的方式，仅仅确保粮食补贴资金给予了“想要给”的家庭或农户，难以保证粮食补贴资金直接到达“应当给”、“必须给”的“种粮人”手中，无法实现“多种粮、种好粮”的政策目标。而种粮实名制的实施路径及措施几乎包含着“种粮补贴”的所有内涵，甚至可以穷尽“粮食补贴政策”的全部意义。

1. 种粮资格确认

在现代农业发展、新型农业经营主体培育及优化粮食经营的新形势下，并非是有农民身份，便可有种粮资格，更不意味着“会种粮”。因此，应当将农民进行有效分层（如耕作农民、务工农民、技术农民、经营农民、其他农民），进行种粮资格确认，解放农村劳动力和释放土地生产力，把粮地集中至会种粮者手中，如将土地向“耕作农民”和“农业产业化经营农民”手中流转集中，实行适度规模经

营并实现粮食规模经济效益。这既是推行种粮实名制的前提及要求，也是粮食实名制顺利推行的具体手段，同时，可能还是为“职业农民”的培育与农业规模化产业化经营创造条件。其中，乡（镇）部门及村级干部的组织、协调、统计、核实和公示等工作是关键，且义不容辞。

2. 种粮资格年检

在中央以民为本的政策环境下，纯粹为了农民利益，将粮食补贴目标直接瞄准种粮人，县级政府及有关部门应当愿意并有能力对各乡村上报的种粮人数、资格及产能，以及粮食直补对象、补贴资金数额等进行交叉检查、核实和年度督导。这是粮食直补推行种粮实名制的重要措施。

3. 种粮资格动监

粮食主产省区包括非粮食主产区及有关部门（如粮食厅、财政厅、农业局等），为了稳定粮食市场、安抚种粮农民及确保国家粮食安全，对其种粮人资格的复审并进行动态监督，应当是其能力使然也是其责任。往年，在条块分割、利益体多头的情况下，的确很难达成共识并形成合理的考核标准。可是，如今，为了单纯的种粮人的利益，一切皆可能，且可能还有意想不到的效果。

4. 种粮违规惩处

严肃并敬畏惩罚制度也是粮食直补推行种粮实名制的一项必要举措。各级政府及有关部门，在粮食直补政策执行情况之监督检查中，发现违约补贴、故意错补，尤其是侵犯种粮者权益的违规行为应及时纠正并严惩不贷，切莫顾全面子及姑息养奸，酿成大错，殃及民众。

五、结束语

研究结论表明，无论是“见地补（贴）”，还是“见粮补（贴）”，存在与粮食直补政策——“谁种补谁、会种多补、多种多补、少种少补”——的目标宗旨相悖之嫌，客观上模糊和弱化了“补贴小资金、安民大意义”的政策功能。

“存量不变、增量调整”之粮食直补政策的结构改良，的确有助于粮食规模化经营、提供粮食产能和培育新型经营主体。然而，这一结构性改良直补政策仍然存在“本末倒置”之嫌——强化“如何

补”和“补多少”而模糊“补贴谁”的问题。同时，不可避免地存在着：为了少数人的利益挫伤无数种粮人的信心和积极性，以及掠夺式经营或“非粮化”、“非农化”的风险。

粮食直补推行“种粮实名制”，将粮食直补政策这一福利农民（种粮主体）举措进行到底，忠实于“谁种补谁、种多补多、会种多得”的补贴原则，实现粮食补贴资金及生产条件与种粮人（农民主体）直接结合，优化配置粮食政策补贴资金，既是有效发挥“小资金、大意义”政策作用，推进“多种粮、种好粮”及国家粮食安全的重要举措，亦是“世上无难事只怕有心人”的中国精神在粮食生产及现代农业发展中的具体体现。

参考文献：

- [1] 杨秀琴. 粮食直补政策缺陷与改革思路 [J]. 农村经济, 2007, (01).
- [2] 孔祥平等. 关于建立粮食目标价格的几点建议 [J]. 经济研究参考, 2010, (36).
- [3] 郭宇辉等. 粮食直接补贴对象的选择及其实证分析——以安徽省粮食补贴的实地调查为例 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2009, (04).
- [4] 张瑞红. 我国粮食直补政策的绩效、问题与对策 [J]. 河南农业科学, 2011, (01).
- [5] 张国庆. 我国粮食补贴的绩效评估与政策改进 [J]. 农村经济, 2012, (09).
- [6] 张瑞红. 我国粮食直补政策的的效应及完善对策 [J]. 价格理论与实践, 2010, (03) 0
- [7] 盛 逃. 我国粮食补贴绩效评价及对策研究 [J]. 中南财经政法大学学报, 2013, (05).
- [8] 杨建利. 完善我国粮食直补政策研究 [D]. 西南财经大学博士学位论文, 2010.
- [9] 胡 豹. 农业结构调整中农户决策行为研究 [D]. 浙江大学博士学位论文, 2004.
- [10] 邓道坤. 创新农业经营主体赋予农民应有权益 [A]. 宋亚平. 三农中国 [C]. 武汉: 崇文书局, 2014.

责任编辑：
杨建伟
校 对：