

直补难以调动种粮农民积极性

2005年底全国人大通过《废止农业税条例》,取消农业税,让中国农民告别亘古就有的皇粮国税。这不仅是一个让农民得实惠的经济举措,更是一个消除城乡二元结构的政策信号,它表明中央高层对“三农”制度的全面反思和调整,让全体中国农民感到温暖的同时,也看到了未来的希望。

以取消农业税为拐点,中央政府陆续出台了一系列直接惠农政策,包括取消农村中小学学杂费,对种粮农民实行直接补助、农机补助、能繁母猪补助、油菜补助、农村纯女户养老补助以及农村困难户最低保障等。为了把中央给

农民的补助及时足额落实到户,各省、市普遍实行了一卡通制度,每一个农民家庭都有一本能够体量中央温暖的存折。

应该说这些政策都深得人心,对缓解农民增收困难、促进农业发展和农村繁荣起到了很好的作用。但也有个别政策的成本过大,而功效并不明显。种粮直补作为一项具体的政策,主要功效是调动种粮农民的积极性,确保国家粮食安全。取消农业税紧跟着出台,一开始的确给了农民喜上加喜的感觉,但时间一长,政策的初衷没有被农民理解,或者说直补的功效没有很好发挥。我在农村了解的情况是,直补没有调动农民种粮的积极性,种粮农民没领这个情,他们看的主要还是粮价。

农民说,不给直补我们也得种粮,因为我们只会种粮。农民说,国家的直补补得冤,面积都是计税面积,早几年被征用的土地也得到了直补,荒芜的土地,挖了鱼塘、建了蔬菜大棚的土地也得了直补,这很不公平。农技干部说,对优质稻的补助是多余的,因为所有的田地都能得到补助,有必要这样做吗?乡镇干部说,直补如果作为一项普惠政策,农民都得到了好处,但因区域不同、田地多少,得到的好处不一样,其公平性值得推敲;如果作为一项刺激粮食生产的政策,其功效也不明显,因为直补的发放不是按照生产粮食的多少和优劣来决定,还有油菜补助也不合理,村里上报了,谁能核准?冬天播了种,春天得直补。乡镇干部不解的是,国家为什么要采取直补方式?直补方式到底有什么好处?没有比直补更好的方式吗?农民说,国家有钱直补为什么不可以给粮涨价?专家说,种粮农民应该在物价上涨中获得切实利益。关于直补,各界、各阶层的看法很多,这些看法不

能说没有道理。我以为有必要对这一政策的功效做一些合理的分析。

首先看种粮农民在直补中得到了多少好处。我对没有直补时的 2004 年南方水稻种植的收益以及有直补时的 2008 年种稻收益情况进行了对比,具体情况是:

2004 年季稻种植成本 321.5 元。主要明细 种子 4 斤(6 元/斤)计 24 元;农药 6 次(6 元/次)计 36 元;秧盘 60 块(0.45 元/块)计 27 元,重复利用 3 季,一季计 9 元;农膜 5 元;化肥 56 元,其中 20 斤尿素(0.8 元/斤)计 16 元、50 斤复合肥(0.8 元/斤)计 40 元;旱育保姆剂 0.5 包(3.0 元/包)计 1.5 元;机械 80 元,其中打耙 30 元/亩、收割 50 元/亩;灌溉 10 元/亩;劳动力开支为 5 天(20 元/天)计 100 元。每亩以 800 斤干谷计算,按当时 0.74 元/斤的价格,总收入为 592 元/亩。刨去成本,纯收入为 270.5 元/亩。

2008 年季稻种植成本 507.5 元。主要明细 种子 4 斤(8 元/斤)计 32 元;农药 6 次(8 元/次)计 48 元;秧盘 60 块(0.45 元/块)计 27 元,重复利用 3 季,一季计 9 元;农膜 5 元;化肥 117 元,其中 20 斤尿素(1.6 元/斤)计 32 元、50 斤复合肥(1.7 元/斤)计 85 元;旱育保姆剂 0.5 包(3.0 元/包)计 1.5 元;机械 100 元,其中打耙 40 元/亩、收割 60 元/亩;灌溉 20 元/亩;劳动力开支为 5 天(35 元/天)计 175 元。每亩以 800 斤干谷计算,按当时 0.94 元/斤的价格,总收入为 752 元/亩。刨去成本,加上季稻直补收入 60 元。纯收入为 304.5 元/亩。

从以上对比中我们看到,有直补时的 2008 年种粮,农资价

格比没有直补时的 2004 年增了近一倍,由于农业生产资料涨价太猛,农民并没有从直补中得到太大利益。2008 年有直补时种粮比 2004 年没有直补时种粮亩均季稻多获利 34 元,年获利不足 70 元。取消直补后,用于直补的资金如果用作对农药化肥的补助,减少种粮农民的生产成本,农民从粮价上涨中得到的好处显然要多,不然化肥、农药价格一味上涨,农民从直补中难以获得切实的利益。

其次看种粮农民的积极性是否得到发挥。亩均负担税费时期,由于种田基本处于不亏损也不赚钱的一种状态,很多农民特别是年轻一点的有技能的农民不再种田,田地要么抛荒,要么改变用途,如挖塘养鱼、建设蔬菜大棚、种植其他作物,要么干脆转给他人耕种。我了解的情况是 2004 年以前,口头契约式流转的土地占到总耕地面积的两成以上,改变种粮用途的占到了两成以上,三成以上农民家庭拒绝事耕。那个时期,种粮农民的积极性受到了极大挫伤。农业税费改革,特别是取消农业税以后,种粮不再亏损,土地抛荒现象得到了遏制;直补政策实行后,农村口头契约式流转的土地纠纷陡增,农民夺回土地的愿望迫切,但种粮的积极性并不高涨。全球金融危机以来,返乡农民工的数量大幅增加,但老实事耕的仍未增加。由于国家对农机补贴力度加大,对规模种植的扶持力度加大,使城市资本再一次垂青农村广阔天地,使农村土地流转的空间进一步增大。但在土地流转中,要求保留获得中央直补的权利,几乎是土地经营权人的共同愿望。这充分说明,农民对政策的预期要比种粮的预期好。

再次看直补是否合理。一方面,农村土地减量很大,直补资金补得很冤。如上所述,农村一部分土地已经改变了土地用途,或挖塘,或改种经济作物。深山区移民政策在一些省推行后,深山区农村土地基本还林,接受移民的地方,很多土地转移到了深山区农民手中。由于农村宅基地管理混乱,加上农村城镇发展需要,占用农地建房和征用农地建镇消耗的土地占到了一定的比例,城市建设和工业发展征用的土地同样惊人。在农地大量减少的情况下,直补的田亩仍然沿用计税时期的田亩,真正种粮的农民都看不过去,他们心疼国家的钱花的不是地方。另一方面,直补如果作为一项普惠性的政策,旨在增加农民收入,那么这种补助的方法不公平。土地拥有量多的地方农民获利就多,而土地拥有量少的地方,本来农民生活就苦,增收难度就大,而获得的补助更少。假以时日,又会造成农村内部的二元结构。

最后看有没有比直补更好的方式。国家每年用于直补的资金以千亿元计,这是一笔非常可观的支出,如果这样一笔巨大支出不能发挥预期作用,无论如何说不过去。我以为从保证国家粮食安全计,直补如有必要,也应该据实补助。党的十七届三中全会确定土地经营权长久不变,但农村土地确权工作并未引起重视,农村土地经过两轮承包,土地经营权多次变更,已经成为普遍问题,有必要把确权工作做细做准,确保直补补有所值。如果粮价暂时不能提高,那么就必须提高对种粮农民的直补,让真正种粮的农民获得更多切实的好处,从而遏制农村土地不断变更用途的做法,从政策上鼓励农民维护土地种粮用途,调