# 粮食直补不能取代价格保护

来源：网络 作者：紫竹清香 更新时间：2024-09-03

*今年中央要从风险基金中拿出100亿元补贴主产区粮农，但是如何补贴？目前并没有明确的方案。从安徽省和吉林东丰县直补试点的做法看，还存在不少待完善之处；而且考虑到今后我国粮食市场可能发生的情况，对粮农光有直补是远远不够的。如何补贴种粮农民，应该...*

今年中央要从风险基金中拿出100亿元补贴主产区粮农，但是如何补贴？目前并没有明确的方案。从安徽省和吉林东丰县直补试点

的做法看，还存在不少待完善之处；而且考虑到今后我国粮食市场可能发生的情况，对粮农光有直补是远远不够的。如何补贴种粮农民，应该

说国外有一套比较成熟的做法，需要我们学习和借鉴。

欧美对农民直接补贴的基本做法

欧盟和美国政府对粮食的调控在很长时期内，主要是通过休耕计划和价格支持两大手段实现的，所应对的问题主要是粮食过剩。核心目标

是保障农民收入和提高农产品竞争力。但是，价格支持政策的效率低，并且与wto的平等贸易规则相违背，所以最近10年，欧盟、美国都开始实 欧美直补方案的共同点是，1）补贴与基础面积和单产水平挂钩，而不与当前的价格挂钩。其直接补贴额＝直接补贴率×补贴单产×补贴面

积。2）补贴范围不局限于粮食，而是包括各种谷物，油料作物、蛋白作物、纤维作物等绝大多数的作物，同时对每一品种都制定了相应的补贴

标准（补贴率）。

最近两年，由于新成员加入和wto谈判的压力，欧盟内部经过激烈的谈判已经于2024年6月通过决议，决定从2024年开始逐步改变以前与当

前单产挂钩的补贴方式，代之以“单一的农场补贴”，以2024至2024年为基期，核定每个农民获得的补贴额，一经确定，补贴就与当年生产多

少无关。可见，欧盟直接补贴已开始由原先的“蓝箱”政策转向“绿箱”政策。这一政策变化有一定的弹性，主要是允许成员国保留挂钩补贴

的25％，并可推迟两年执行单一补贴政策等。

欧美在实行直接补贴的同时，并没有取消价格支持和市场稳定政策

欧盟在实行直接补贴的同时，仅仅是降低了价格支持水平（2024、2024年谷物支持价格降低了15%），高于世界市场的内部干预价格支持仍

然发挥着重要作用。

美国1996年农业法取消了目标价格支持政策，导入了直接补贴政策（称“生产灵活性合同支付”），但仍然保留了无追索贷款（相当于最

低保护价）。2024年美国新农业法继续实行直接补贴（称“固定支付”）和无追索贷款（称“营销援助贷款计划”），同时又实行了反周期支。这样美国农业法就为保障农民收入提供了三条保障线。

我国对粮农的补贴应该包含固定补贴（直补）、不固定补贴（价格支持）和生产补贴三部分内容

目前我国正在推行粮食直补，保护价范围越来越小。但是，根据国际经验，特别是考虑到我国小农生产和粮食市场发育程度低的现实，我

国粮食政策设计上不能缺少价格保护这样一个职能，不能简单讲取消保护价。具体而言，我国的粮食补贴应包含以下主要内容：

一是固定补贴。即与前期的面积挂钩，而不与当期的产量和价格挂钩，也即不管市场上粮价的高低，都要支付给农民的补贴。安徽和吉林

试点的做法，最初是要把保护价与市场价的价差，绕过粮食部门直接支付给农民，补贴是与前期收购量和当期价格挂钩的，属于“黄箱”政策

，并不是欧美国家那样规范意义上的直接补贴。但事实上，在市场价高于保护价情况下，仍然给了农民补贴，这在吉林东丰县试点表现得最明

显。借），再确定补贴标准（每斤小麦5分5，中晚稻4分5），再根据各地县的收购量分配下去，各地县则基本上是按二轮土地承包面积分摊到所有少的地方只有2.57元（为平衡地区差异，对每亩补贴低于5元的农户，由市县财政补足到5元）。东丰县则基本上是把2180万的风险基金简单地

分摊到田亩上，农民每亩地补贴了16.6元，也是不管种什么都能得到补贴。这样的补贴显然与改革的初衷不符，并且普惠式的补贴刺激了粮食

主产区的结构调整，对稳定和增加粮食种植面积是一种逆向调节。

今后实施固定补贴，建议农业部门和统计部门核实农户粮食种植面积，以县为单位测算单产水平，国家根据全国不同地区（主产区和主销

区）的实际情况确定补贴率，三者的乘积就是对农民的直接补贴，并通过财政部门发放。我国农户数量庞大，查清农户的种植面积较为费事，

但也并非像想象得那样难，关键在于组织和管理。建议200

4、2024年就要完成此项工作，一旦有了这些基础数据，就可以固定下来作为补贴的

依据，不再与未来的生产挂钩。

二是不固定补贴。实际上是一种包含有价格保障机制的补贴，其目的是减少粮农的市场风险。即当市场价格高过由成本和利润构成的目标

价格时，如像目前粮价上涨较快、并已经高出保护价的情况下，就不启动这一政策手段。而当市场价格低于目标价格时，则动用该项政策，而

且价格下跌越多，补贴也越多，与农户的商品量挂钩，也与当期的价格挂钩。其实，要保护粮农的利益，重点是要解决粮食过剩时农民卖粮难

和价格下跌的问题；在粮食短缺的情况下，价格机制本身就为农民带来了利益。

所以，对粮农的补贴不能只有直补（固定补贴），政府还必须提供必要的保护，保证农民在价格下跌时的合理利益，同时解决农民的粮食

销售变现问题。如果农民的粮食不能变现，而只得到一点直补，那不过是杯水车薪而已。

因此，我国不能放弃保护价政策（价格支持政策）。鉴于目前粮食市场主体的实际情况，保护价政策的执行载体仍然应以国有粮食企业为

主，重点是要用活储备粮企业，但在操作上要吸取以往的经验教训。具体而言：

1）

中央储备粮按照现有规模（《储备粮管理条例》规定，每年轮换20％-30％），每年轮换数量大约在400亿斤左右，省级储备粮每年轮

换数量（参照中央储备粮轮换比例）大约在150亿斤左右，合计550亿斤左右，占目前按保护价收购量的50%左右。根据以往的收购经验，在一般

情况下，批量收购比例占到一个地区收购量的20％至30％以上，就足以起到价格托市的作用。

储备粮的轮换收购时间要集中在收粮季节进行，改变过去那种常年收购、无收购时间限制的状况，这样有利于解决卖粮难问题，有利于引

导市场价格。目前能够提供100亿斤以上商品粮的省份只有黑龙江、吉林、河南、安徽和内蒙五省（区），建议中央储备粮的轮换收购向这些地

方倾斜。

储备粮的轮换收购方式可采取委托收购、订单收购和招标收购的办法。在收购过程中，实行价补分离、同时结算的方法。价补分离就是储

备粮公司按市场价收购，财政部门按收购数量将价差补给农民。同时结算就收购部门和在收粮时合署办公，把收购价和价差补贴同时支付给农

民。这样做的好处是，有利于按市场机制形成价格，更重要的是可以提高补贴效率，避免补贴的损失。

2）

如果通过储备粮轮换，仍不足以起到解决农民粮食变现和带动价格的作用，则进一步委托国有粮食经营企业来执行保护价政策。由于

粮食经营有“追涨杀跌”的特点，国有粮食企业（在经过减员增效和产权改革之后）作为独立的经营者，在粮食过剩、价格呈下跌趋势的情况

下，本可以持观望态度而不入市收购，现在要其执行政策性业务，应该按照一定标准给予补贴，弥补其提前入市收购的损失。为了避免国有粮

食企业像以往那样把经营性业务冒充政策性业务而赚取差价，同时为避免发生共谋行为和“转圈粮”，在收购过程中，也要实行价补分离、同

时结算的方法，而且给国有粮食企业的补贴也要同时结算。

可以设想，经过储备粮轮换收购，市场价格完全可能被带动起来，即使没有明显效果，留给国有粮食企业的收购任务也会大为减少。这样

必然比以往的保护价收购政策效率高得多，一定程度上改变粮食工作上的被动局面。

三是生产补贴。根据我国的实际情况，除上述两项外，对粮农的补贴还应包括生产环节的补贴（如目前所做的种子和农机补贴），以降低

粮食生产成本。这项补贴应属于临时性的补贴，要不要进行补贴，主要是依据农资价格指数和粮食价格指数的比较。

过去的两年，决策层和学术界一致认为“改保护价收购为直接补贴农民”，即把保护价与市场价的差价直接补贴农民，是完善粮食政策的

核心内容。但到了现在，直接补贴变成了与价格不挂钩的固定支付，同时又不得不颁布保护价收购政策，在政策设计上最终趋同于欧盟和美国

的做法。这也说明，我国的政策设计必须要有国际经验和理论支撑。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找