华南农业大学学报(社会科学版)
2011年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2011
(第10卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 10)

水稻生产补贴政策实施效果及农户的认知与评价
——来自长江中下游水稻产区的调查

陈风波, 刘晓丽, 冯肖映

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要: 从宏观和微观角度分析了水稻生产补贴政策实施前后水稻种植面积、产量和种植模式的变化,探讨了水稻生产补贴对水稻生产效益的直接影响,从农户角度了解了他们对水稻生产补贴类型、标准和方式的认知和评价。结论表明水稻生产补贴政策对促进水稻生产起到了一定作用,但农民对该项政策的了解非常有限,按水稻种植面积补贴和针对生产者进行补贴的原则没有完全得到执行,水稻生产补贴资金的利用效率有待提高。

关键词: 水稻;生产补贴;农户;认知

中图分类号: F307.11 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2011)02-0001-12

一、前言

家庭承包责任制实施以来,中国粮食政策大致经历了合同订购、最低保护价收购和粮食生产补贴三个阶段,其中粮食最低保护价收购政策一直延续至今,与整个国家的粮食储备系统一起成为国家控制粮食市场价格的主要手段之一。粮食生产补贴政策则主要侧重于粮食生产领域调控,以保证粮食生产者能获得正常的收益,具体的粮食生产补贴包括对种粮农民的粮食生产直接补贴、农资增支综合直接补贴、良种补贴和农机具购置补贴,这四项补贴从收益、成本、品种和机械等不同角度和环节相互补充。通过连续几年的水稻生产补贴政策的实施,中国已经初步建立了综合补贴和专项补贴相结合的农业补贴政策体系。

中国粮食生产补贴政策借鉴了美国、欧盟和日本的农业补贴政策,其源于针对粮食流通企业补贴政策的失败[1-2]和国内粮食价格支持难以改变粮食生产效益低下的状况[3]。自从2004年粮食生产补贴政策实施以来,较多学者从理论和实证角度对该政策的实施效果进行了研究,2008年以前的研究大都认为粮食补贴水平太低以及实施方式和政策设计上的差异,对农户的粮食生产行为影响比较有限,需要进一步提高补贴水平和改进补贴模式[4-8]。2008年之后,国家大幅度提高了粮食补贴水平。相关的研究更加侧重粮食补贴的政策效果和对农民收入分配的影响。钟甫宁等[9]认为粮食直接补贴造成的结果主要是提高了土地租金,对劳动力和资本价格作用不大,而且增加了农村收入的绝对不平等。杜辉等[10]则认为粮食补贴政策难以兼顾粮食安全和农民增收两大目标,执行过程中忽视了政策效益的发挥。但不管上述研究结论如何,2003年以来粮食种植面

收稿日期:2011-02-11

基金项目:国家自然科学基金青年项目(70803012);国家自然科学基金项目(70873043);广东省人文社科重点研究基地项目(4700-H08103)

作者简介:陈风波(1978—),男,湖北天门人,华南农业大学经济管理学院副教授,主要研究方向为农户经济与农村发展.

积和产量的恢复性增长在一定程度上反映了粮食生产补贴政策的效果。

粮食生产补贴政策起源于土地规模较大、商业化经营农场为主的国家,将这样的政策应用于中国超小土地规模、半自给和半商业化并存的农户,很显然会遇到一些实际的困难。毫无疑问,粮食生产补贴政策会提高农民收入,但是否一定能促进粮食生产和提高补贴资金的利用效率,则值得进一步的研究。自从2008年以来,国家进一步提高了粮食生产补贴水平,强调了按粮食种植面积补贴的原则,其政策效果的影响需要进一步进行研究。本文以湖南、湖北、江西、安徽几个粮食主产区为例,从宏观和微观角度分析水稻生产补贴政策对水稻生产的影响,从农户的角度了解他们对该项政策的认知与评价,为完善水稻生产补贴政策提出相关政策建议。由于农机具购置补贴只是针对购买农业机械的农民,和其它几种补贴对象和补贴方式存在较大差异,本文对这一类补贴不进行深入讨论。

二、水稻生产补贴现状

(一)水稻生产补贴体系

2000年,我国开始研究改革粮食补贴方式,提出将补贴在流通环节的粮食风险基金拿出一部分直接补贴给种粮农民,建立粮食直接补贴制度的初步设想。2002年,开始在部分省份进行粮食直接补贴试点。在经历连续6年的水稻种植面积和产量下降之后,2004年农业部在部分地区试点水稻生产直接补贴、良种补贴和农机具购置补贴。2006年,以柴油配套调价为契机,综合考虑柴油、化肥、农药、农膜等农业生产资料价格变动因素,国家出台对种粮农民的农业生产资料增支综合直接补贴政策,中国水稻生产补贴政策体系初步形成。

在几项补贴类型中,粮食直补由中央与地方共建的粮食风险基金提供,农资综合补贴来自中央财政增拨粮食风险基金,良种补贴主要由中央专项资金拨付,农机具购置补贴由中央与地方财政共同出资。由于各省补贴规模和补贴面积不同,各地政府的财力上的差异,粮食补贴标准不同,实施过程和方式也存在差异。国家财政部、农业部、各省农业厅、县(市)农业局、乡镇政府、村委会和相关金融机构以及农民构成整个粮食生产补贴体系。按照政策规定,“谁种粮谁得补贴”和按水稻种植面积的原则计算补贴金额。村委会对农户的水稻种植面积进行统计和核实,根据农民实际水稻种植面积造表给乡政府[①],然后通过农业局上报农业厅和农业部,财政部根据上报面积确定农业补贴金额,补贴资金通过政府指定的金融机构办理的财政涉农补贴“一折通”打卡直接发放给农户,财政涉农补贴“一折通”专用存折由农户自己保管和支取。

(二)水稻生产补贴水平和补贴依据

通过表1可以大致了解到不同地区的水稻生产补贴标准,可见2008年各地区水稻种植补贴依据以及补贴标准有一定差异。在粮食生产直接补贴标准方面,调查点补贴依据有所差异,不能直接进行单项比较;农资综合直接补贴,湖南、湖北、江西、安徽四省每亩分别为40.30元、39.30元、46.20元和52.10元。良种补贴方面,湖南、湖北、江西三省良种补贴每亩早稻补贴10元,中稻、晚稻为15元,安徽省早稻、晚稻良种补贴每亩10元,中稻每亩15元。根据各季水稻补贴依据与补贴标准,农民种植一亩中稻,湖南补贴68.80元,湖北补贴68.50元,江西补贴73元,安徽补贴87.44元;农民种植一亩双季稻,湖南补贴119.10元,湖北补贴125.27元,江西补贴141元,安徽补贴

① 一般村委要上报两次:一次针对早稻种植面积,在5月份统计上报;第二次针对晚稻和中稻面积,在8月份统计上报。

144.54元。总的来看，调查点水稻种植补贴水平由高至低为安徽、江西、湖北和湖南。

表1　2008年各调查点水稻生产补贴标准　　单位：元/亩

	湖南醴陵市	湖北公安县	江西南昌县	安徽桐城市
粮食生产直接补贴	13.50	14.00	11.80	20.34
农资综合直接补贴	40.30	39.30	46.20	52.10
良种补贴：				
早稻	10.00	10.00	10.00	10.00
中稻	15.00	15.00	15.00	15.00
晚稻	15.00	15.00	15.00	10.00
一季中稻补贴合计[①]：	68.80	68.50	73.00	87.44
双季稻补贴合计[②]：	119.10	125.27	141.00	144.54

注：以上数据根据课题组调研访谈资料整理，部分乡镇由于补贴方式的不同，补贴标准可能存在一定差异，其中列出的直接补贴和综合直补除安徽桐城市之外都是单季补贴标准，安徽桐城市直接补贴不管单季和双季直接补贴标准都是20.34元/亩。

在水稻生产补贴依据上，针对水稻生产直接补贴，2008年除安徽调查点以原计税面积为依据外，湖南、湖北、江西均以原农业税计税面积中农户实际种植面积为依据进行补贴，其中，湖北、江西两省按照复种面积补贴。在农资综合直接补贴上，调查点都按农业税计税面积中农户2008年实际种粮面积为依据按照复种面积进行补贴。水稻良种补贴方面，调查点都按早、中、晚稻三季的不同标准，分季按2008年实际良种播种面积补贴。各调查点都是将补贴资金直接存入农户“一折通”，直接补贴到农户，没有农户反映补贴资金被克扣和挪用的情况。

三、水稻生产补贴宏观效果和微观影响

（一）水稻补贴政策实施前后水稻产量和种植面积宏观变化

中国的水稻产量至1997年达到历史上的最大值2亿吨之后一直下降到2003年1.7亿吨左右，与此同时水稻播种面积下降。水稻播种面积的下降一方面是以往种植双季稻的减少，另一方面是水田改种旱作甚至抛荒。在这种背景下，国家从2004年开始试点水稻生产直接补贴政策，并从2005年免除农业税。2003年之后，水稻面积和产量开始出现恢复性增长（图1）。

水稻生产补贴政策的实施对不同地区产生了不同的影响。从1997—2003年期间的变化来看，南方各省水稻生产正在发生较大的变化。其中，长江中下游地区的安徽、湖南、湖北、江西、浙江几个水稻主产区将双季稻改为一季中稻趋势非常明显；广东、福建、广西和海南等双季稻区的早稻和

① 一季中稻种植补贴具体计算过程如下：湖南醴陵市一季中稻补贴=13.5+40.3+15=68.8；湖北公安县一季中稻补贴=14+39.3+15=68.5；江西南昌县一季中稻补贴=11.8+46.2+15=73；安徽桐城县一季中稻补贴=20.34+52.1+15=87.44。

② 双季稻种植补贴具体计算过程如下：湖南醴陵市双季稻补贴=13.5+40.3+40.3+10+15=119.1；湖北公安县双季稻补贴=(14+39.3+10)*0.9+(14+39.3+15)=125.27（早稻去除0.1亩育秧田面积）；江西南昌县双季稻补贴=(11.8+46.2)*2+10+15=141；安徽桐城县双季稻补贴=20.34+52.1+52.1+10+10=144.54，其中粮食直接补贴20.34按照纳税面积计算，并不一定按照水稻种植面积计算。

晚稻面积减少的同时一季中稻面积没有出现相应增加;四川、重庆、贵州、江苏、上海原本以中稻为主的地区,中稻面积出现大幅度减少,双季稻面积并没有增长;云南省中稻面积增加意味着这个地区水田面积出现增长。从整体上来看,1997—2003 年期间,中国南方各省一方面水田面积出现绝对下降,另一方面双季稻改单季稻导致水稻种植面积的减少,在单产并没有明显增加的情况下,中国水稻产量出现大幅度下降。

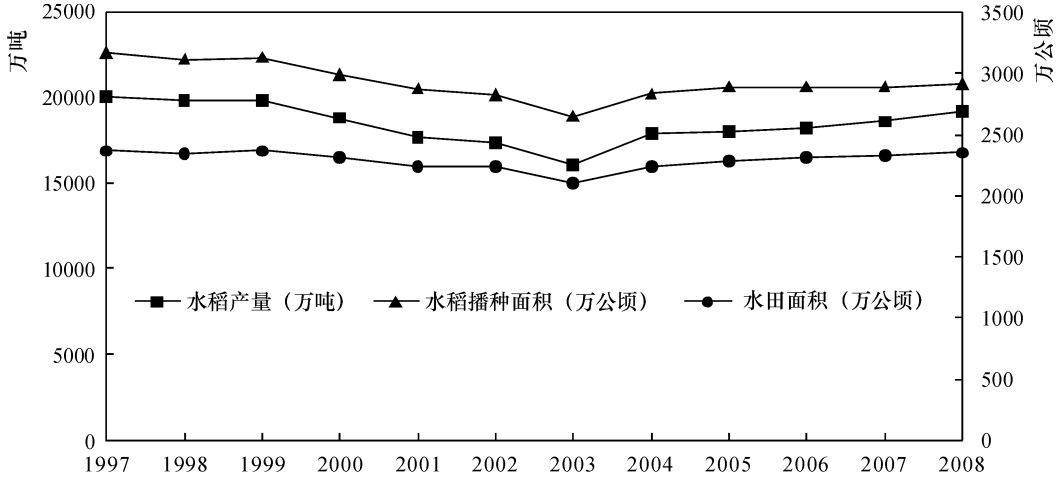


图 1 水稻直接补贴政策实施前后的产量、播种面积对比

数据来源:中国农业部(http://zzys.agri.gov.cn/nongqing.asp)。

2003—2008 年期间,在国家政策影响下,各个地区水稻种植出现不同的变化。在长江中下游地区,江西双季稻面积出现较大幅度恢复性增长,而中稻面积出现小幅度下降,用于种植水稻的水田面积出现增长,并导致该省产量的增加;浙江的变化趋势和江西类似,但变化幅度要小很多;湖北和安徽的双季稻面积和中稻面积都出现恢复性增长;江苏和湖南中稻面积出现增长,而双季稻面积没有大幅度变化[①];广西和福建的双季稻面积出现下降,而中稻面积出现小幅上升,意味着这个地区出现双季稻改单季稻现象,而且水田面积出现减少;在传统双季稻区,广东和海南双季稻面积依然是减少趋势,而西南山区,如重庆、贵州、云南和四川中稻面积出现小幅度减少。可见实施水稻生产直接补贴及相关政策以来,长江中下游地区的安徽、江西、湖北、湖南和江苏水稻种植面积得到恢复性增长,大范围双季稻改单季稻现象没有得到持续,但除了江西,其它省份双季稻面积并没有增加,水稻种植面积的增加主要来自种植水稻的水田面积恢复性增长,而其它地区水田面积以及水稻种植面积依然在持续下降中。

通过对 1997—2003 年和 2003—2008 年两个阶段对比,可以发现水稻补贴政策对促进水稻主产区的水稻生产起到了一定作用,水稻种植面积得到了恢复性增长,水稻产量也出现小幅增加,但对扩大双季稻面积方面的促进作用比较有限(见表 2)。

(二)水稻种植补贴对农户水稻种植面积和种植模式的影响

为了解农户水稻种植的变化情况,"中国南方农户种植模式变迁研究"项目组选取了位于长江

① 湖南的数据比较特殊。一般而言,如果农民种植双季稻的话,早稻和晚稻种植面积及其变化趋势会比较接近。2003—2008 年期间,湖南早稻面积增加,而晚稻面积小幅度减少,中稻面积大幅度增加,可见用于种植水稻的水田面积增加,但增加用于早稻生产的稻田晚茬作物可能是蔬菜或其它作物。

中下游地区的湖南、湖北、江西和安徽四个省作为调查范围，每个省选取一个县（市），每个县（市）选取两个村[①]，每个村选取30户左右的农户进行调查，特别关注了农户对水稻生产补贴政策的认知，水稻种植意愿以及不同种植模式下的水稻投入产出，并对村委会和农技站进行了访谈。

表2　1997—2008年中国部分省（市）水稻种植面积、产量变化　　**单位：万公顷；万吨**

	早稻	晚稻	中稻	面积合计	产量合计	早稻	晚稻	中稻	面积合计	产量合计
	2003年和1997年水稻种植面积差和产量差					2008年和2003年水稻种植面积差和产量差				
安徽	-15.79	-23.96	15.78	-23.97	-326.30	0.59	3.26	20.8	24.65	419.80
重庆	-0.38	-0.34	-4.62	-5.34	-49.30	-0.05	-0.18	-7.47	-7.70	32.30
福建	-24.43	-26.58	7.11	-43.90	-215.90	-7.34	-5.31	2.51	-10.14	-14.60
广东	-28.15	-29.20	0.00	-57.35	-412.00	-8.64	-9.74	0.01	-18.36	-167.20
广西	-3.68	-3.36	-0.76	-7.80	-66.60	-13.41	-12.63	2.33	-23.70	-95.10
贵州	-0.04	-0.04	-2.16	-2.24	-2.70	-0.01	0.51	-3.44	-2.94	1.80
海南	-1.67	-3.16	0.00	-4.83	-24.90	-2.98	-0.34	0.01	-3.30	0.50
湖北	-38.20	-41.03	13.14	-66.09	-477.20	4.32	3.50	9.56	17.38	192.40
湖南	-47.79	-50.74	31.95	-66.58	-425.60	12.13	-1.16	41.23	52.20	457.80
江苏	0.00	-0.83	-52.84	-53.67	-526.60	0.00	-0.32	39.49	39.17	367.30
江西	-26.64	-35.00	23.82	-37.82	-275.50	30.18	34.69	-7.85	57.02	501.60
上海	0.00	-0.20	-10.02	-10.22	-83.90	0.00	-0.69	0.93	0.24	7.10
四川	-0.92	-0.96	-13.70	-15.58	-192.70	-0.18	0.02	-0.28	-0.44	25.70
云南	0.53	-2.54	14.21	12.20	105.70	-0.35	-0.61	-1.60	-2.56	-14.90
浙江	-69.90	-73.45	32.70	-110.65	-591.10	-2.51	-3.62	1.94	-4.19	13.50

数据来源：中国农业部（http://zzys.agri.gov.cn/nongqing.asp）。

调查人员询问了农户最近5年的水稻种植面积和水田种植模式变化情况。从表3中可以看出，约41%的农户水稻种植面积没有发生变化，增加水稻种植面积的农户占29%，而减少的约占30%。其中湖南调查点中有51%的农户减少了水稻种植面积，只有16%的农户增加了水稻种植面积，安徽34%的农户减少了水稻种植面积，而26%的农户增加了水稻种植面积；湖北和江西增加水稻种植面积的农户所占比例要高于水稻种植面积减少的农户的比例。

表3　农户近5年水稻种植面积的变化

	湖南		湖北		江西		安徽		合计	
	户	%	户	%	户	%	户	%	户	%
增加	10	16	20	33	24	40	16	26	70	29
不变	20	33	33	54	23	38	24	39	100	41
减少	31	51	8	13	13	22	21	34	73	30

水稻生产直接补贴数量的依据是水稻种植面积，相同面积的耕地种植双季稻的水稻种植面积大约是种植单季稻的两倍。从理论上讲，这项政策应该会促进双季稻面积的提高。但从表4中可

① 湖南选取醴陵市白兔潭镇泉源村和湖下村，湖北选取公安县孟家溪镇国庆村和黄堤村，江西选取南昌市的新建县乌石村和南昌县青塘村，安徽选取桐城市范港镇联合村和晓棚村，这些村中，泉源村、乌石村和联合村是典型的丘陵地区，其它村庄的地势较为平坦。所选取的县市均为中国主要水稻生产地区，调查时间为2009年7月下旬~8月上旬，主要调查农户2008年的情况。

以看出,近5年以来,有37%的农户将所有地块或部分地块的水稻种植模式从双季稻改为单季稻种植,只有4%的农户将所有地块或部分地块种植模式从单季稻改为双季稻种植,约54%的农户水稻种植模式没有发生变化。从不同地区来看,湖南和安徽将双季稻改为单季稻的农户比例较高,湖南比例为66%,安徽比例为46%,而湖北和江西的比例较低,分别为18%和15%。可见,在水稻生产补贴政策实施之后,湖南和安徽调查点的双季稻改单季稻的趋势依然没有改变。

表4 农户水稻种植模式在最近5年之间的变化情况

	湖南		湖北		江西		安徽		合计	
	户	%	户	%	户	%	户	%	户	%
单季稻改双季稻	2	3	6	10	2	3	1	2	10	4
双季稻改单季稻	40	66	11	18	9	15	28	46	89	37
没有变化	18	30	41	67	45	75	28	46	132	54
其它变化	1	2	3	5	4	7	4	7	12	5

注:这里"单季稻改双季稻"或"双季稻改单季稻"是指农户将所有地块或部分地块的种植模式的变化,其它变化指在五年之中种植模式在双季稻和单季稻之间有过多次反复变化。

从村干部的访谈中可以了解到调查点水稻种植模式改变的时间,其中,湖南调查村大概从2003左右才开始出现双季稻改单季稻,2003年以前,除了部分冷浸田种植单季稻之外,水田基本上都是种植双季稻,大范围的双季稻改单季稻是2007—2008期间;湖北调查村在2005年左右曾经有部分农户将双季稻改为单季稻种植,但后来又重新改为双季稻种植,种植模式的变化没有明显的趋势;安徽调查村则在2000年左右就出现了双季稻改单季稻,2005年开始大范围出现;江西调查村则是在2008年和2009年才出现双季稻改单季稻。

农户微观的分析在一定程度上印证了表2中的宏观数据,水稻生产补贴并没有像政策预想的那样促进双季稻面积的增加,在部分地区,双季稻面积反而依然出现下降,水稻面积的增加主要来自于用于种植水稻的水田面积的增加。

(三)水稻生产补贴对水稻生产效益的影响

调查人员在每个调查户种植水稻的田块中选取一些地块对水稻的生产过程中的劳动、物资投入及产出进行调查[①]。表5列出了不同调查点的早稻、晚稻和中稻的亩均收入情况。平均来看,水稻生产直接补贴在一定程度上改善了双季稻的盈利状况,但低于一季中稻的盈利水平,具体而言,中稻亩均纯收入最高,其次是晚稻,最低为早稻。如果不计算水稻生产直接补贴,在计算劳动力成本的情况下,中稻每亩有约133元的盈利,晚稻每亩只有约45元的盈利,而早稻处于亏损状态,如果加上水稻生产补贴,中稻和晚稻每亩的盈利会分别增加到206元和118元左右,而早稻略有盈利。

不同调查点的早稻、晚稻和中稻纯收益存在较大差异,江西和湖北的水稻生产盈利水平要远高于湖南和安徽[②]。在计算劳动投入而不考虑农业生产直接补贴的情况下,湖南调查点的早稻、晚稻和中稻的生产均处于严重亏损状态,安徽中稻基本上处于不赚不赔的状态,但早稻和晚稻每亩均要要亏损150元以上;而湖北种植一亩地,中稻可获得纯利约340元,晚稻约153元,早稻为89

① 地块选择标准是地块面积相对较大,双季稻和中稻各选择一块,部分农户只种植双季稻,则选择一块种植双季稻的地块进行调查,如果双季稻和中稻都有种植,则会选择两块调查。

② 湖南和安徽调查点位于丘陵地区,耕地面积较小,机械化程度低,水稻生产过程中的亩均劳动投入量远高于湖北和江西,这可能是造成水稻纯收益差异较大的直接原因。

元，江西种植一亩地，中稻获利约为122元，晚稻约为129元，早稻为64元。不同水稻种植模式对比来看，湖南和安徽的中稻亏损要低于双季稻的亏损，在江西和湖北双季稻的纯收益要高于中稻的纯收益。

表5　水稻生产补贴政策下的早、中、晚稻亩均纯收入　单位：元/亩

		亩均毛收入	计算劳动力成本的亩均纯收入	补贴标准	计算补贴的亩均纯收入
湖南	早稻	696.30	-448.48	63.80	-384.68
	晚稻	928.43	-234.04	68.80	-165.24
	中稻	958.99	-250.34	68.80	-181.54
湖北	早稻	629.78	88.63	56.97	145.60
	晚稻	796.42	152.83	68.30	221.13
	中稻	1051.77	339.62	68.30	407.92
江西	早稻	654.83	63.62	68.00	131.62
	晚稻	832.51	128.83	73.00	201.83
	中稻	870.90	121.84	73.00	194.84
安徽	早稻	622.69	-212.16	72.27	-139.89
	晚稻	671.72	-150.11	82.44	-67.67
	中稻	869.71	-7.57	77.27	69.70
合计	早稻	646.17	-43.16	68.00	24.84
	晚稻	806.42	44.56	73.00	117.56
	中稻	946.79	133.81	73.00	206.81

注：早稻价格按照0.9元/每斤稻谷计算，晚稻和中稻的价格均按照1元/每斤计算，每个工日按照每人每天8小时计算，工价水平按60元/工日计算，成本中均包括育秧过程中的投入。另外，合并计算的水稻生产补贴标准采用了江西南昌的补贴标准。

水稻生产补贴并没有从根本上扭转湖南和安徽调查点水稻生产亏损的状况，但进一步提升了湖北和江西的水稻生产盈利水平。如果计算水稻生产补贴和劳动力成本，湖南调查点生产早稻、晚稻和中稻每亩分别要亏损385元、165元和182元，而安徽调查点生产早稻和晚稻每亩分别要亏损140元和68元，而中稻每亩有70元的盈利；湖北每亩早稻、晚稻和中稻盈利水平分别达到146元、221元和408元，江西每亩早稻、晚稻和中稻盈利水平则分别达到约195元、201元和132元。可见，水稻生产补贴政策在不同地区产生的影响有很大不同。

四、农户对水稻生产补贴政策的认知和评价

（一）农户对水稻补贴政策的认知

1. 农户对补贴项目类型和补贴标准的认知

农户对水稻补贴政策的认识直接影响补贴政策的实施效果。表6是调查点农户的水稻种植补贴政策认知的具体情况。总体来看，粮食生产直接补贴是农户认知度最高的补贴项目，41%的农户知道有粮食生产直接补贴，37%的农户知道有良种补贴，22%的农户知道有农资综合直接补贴，只有5%农户知道农机购置补贴，55%的农户不知道水稻生产补贴中包含哪些具体补贴项目。对于补贴项目的具体标准，只有9%农户认为自己全部知道，11%的农户认为自己知道部分，80%的农户完全不知道。从区域上来看，湖南调查点和江西调查点农户对水稻生产补贴类型和补贴标准的了解程度要低于湖北和安徽。调查人员也询问了农户对2009年水稻生产补贴的了解情况，53%农户回应不了解，只有9%农户认为自己了解，38%农户则认为自己了解部分。

表6 调查村农户水稻种植补贴政策认知情况

	湖南		湖北		江西		安徽		合计	
	频数	%	频数	%	频数	%	频数	%	频数	%
知道有哪些类型的水稻生产补贴?(多选)										
粮食生产直接补贴	14	23	34	56	16	27	36	59	100	41
良种补贴	4	7	30	49	17	28	40	66	91	37
农资综合直接补贴	2	3	28	46	5	8	19	31	54	22
农机购置补贴	3	5	3	5	4	7	1	2	11	5
不知道具体项目	47	77	25	41	37	62	24	39	133	55
是否知道水稻生产补贴类型的补贴标准?										
知道	1	2	14	23	3	5	4	7	22	9
知道部分	2	3	11	18	4	7	10	16	27	11
不知道	58	95	36	59	53	88	47	77	194	80

注:表格百分比为各调查点选择该项农户的频次除以该调查点总样本数乘100。

以上分析结果表明农户对水稻生产补贴政策的了解非常有限。不少农户在访谈中告诉调查人员,他们只是有时候去信用社查"一折通"里面有多少钱,看是否有增加,至于里面的钱是什么来历并不很清楚。调查人员翻录农户的"一折通"存折的时候,发现各种补贴在存折里的目录往往是缩写,水稻生产补贴中的多种补贴加在一起发放,此外还有生猪补贴、油菜和小麦种植等补贴也通过"一折通"发放,这增加了农民对水稻生产补贴类型及标准的认知难度。

2. 农户对水稻生产补贴依据的认识

表7反映了农户对补贴依据的认知。在问及"您认为粮食直补和良种补贴是按什么补的?"时,42%的农户不清楚按照什么补贴,有41%认为是可能按照水田承包面积补贴[①],只有16%的农户认为是按照水稻种植面积补贴,只有湖北有54%农户认为按照水稻种植面积进行补贴,而其它三个省的调查点的农户不到10%认为是按照水稻种植面积进行补贴。调查人员补充询问了"2008年种植双季稻和单季稻所获得补贴是否相同?"这个问题,45%的农户认为种植单季稻和双季稻获得相同的补贴,而43%的农户认为双季稻较多,还有11%的农户不清楚。69%的湖南调查户,75%的江西调查农户以及36%的安徽农户认为种植双季稻和种植单季稻获得补贴相同,但湖北调查户中有95%认为种植双季稻补贴更多。可见农户对补贴依据的认知和粮食生产补贴政策实际实施的做法有很大差异。

3. 土地租赁存在情况下农户对水稻生产补贴归属的认识

对于那些租种他人土地的农民而言,他们对租种土地的水稻生产补贴到底归谁所有非常关注。在问及"如果水田有租入和租出情况,种粮补贴归谁所有?"时,78%的农户认为水稻生产补贴归土地承包权所有人所拥有,只有11%的农户认为归土地实际种植者所有。湖南、江西和安徽的调查点的农户基本上都认为水稻生产补贴归土地承包权所有人所有,而湖北的农户对此认识却比较多样化,23%的农户认为归土地实际种植者所有,17%归土地承包权所有人所有,6%认为双方按比例分配。表8事实上反映出了不同调查村在土地发生租赁情况下对水稻生产补贴所采取的一般处理办法,同时也代表了农民自己的观点。整体上来看,水稻种植补贴归土地承包权所有人所有是一种通行的做法。

① 有些村庄小组内部的种植模式基本相同,农户获得水稻生产补贴标准基本一致,他们所获得补贴总额取决于水田承包面积,从而让他们产生补贴是按照水田承包面积进行补贴的看法。

表7　调查村农户水稻生产补贴依据的认知

	湖南		湖北		江西		安徽		合计	
	频数	%	频数	%	频数	%	频数	%	频数	%
您认为粮食直补和良种补贴是按什么补的？										
水稻种植面积	1	2	33	54	1	2	5	8	40	16
水田承包面积	20	33	11	18	26	43	42	69	99	41
家庭人口	0	0	0	0	2	3	0	0	2	1
不清楚	40	66	17	28	31	52	14	23	102	42
2008年种植双季稻和种植单季稻所获补贴是否相同？										
双季稻较多	8	13	58	95	6	10	32	52	104	43
双季和单季相同	42	69	1	2	45	75	22	36	110	45
单季稻较多	1	2	0	0	1	2	0	0	2	1
不清楚	10	16	2	3	8	13	7	11	27	11

注：表格百分比为各调查点选择该项农户的频次除以该调查点总样本数乘100。部分农户称按照计税面积进行补贴，他们所谓的计税面积即为家庭承包责任制实施时的水田承包面积，由于土地流转、耕地被占用或其它原因，水田承包面积和农户实际拥有的水田面积可能存在差异。

在土地租赁盛行的情况下，水稻种植补贴归土地承包权所有人所有，而不是水稻种植者所有是否会直接影响水稻种植者的积极性需要进一步探讨。从农民的访谈中可知，土地租赁者和土地出租者往往会事先协商好水稻种植补贴到底归谁所有，而这直接会影响到土地租金高低，一般补贴归土地承包权人所有的情况下，租金相对会较低。水稻生产补贴往往直接拨付到土地承包权人的“一折通”上，土地租赁者很难要求土地承包权人将补贴返还给自己。另一方面，现行土地租赁现象虽然普遍[①]，但大多是短期租赁，很多土地流转案例发生在亲戚之间，租赁双方往往是口头协定，这也降低了土地租种者获得水稻生产补贴的可行性。

表8　租赁土地情况下农户水稻生产补贴归属认知

	湖南		湖北		江西		安徽		合计	
	频数	%	频数	%	频数	%	频数	%	频数	%
土地承包权所有人	54	89	17	28	57	95	61	100	189	78
土地实际种植者	1	2	23	38	2	3	0	0	26	11
双方按比例分配	0	0	6	10	0	0	0	0	6	2
其他	6	10	15	25	1	2	0	0	22	9

（二）农户对粮食补贴政策的评价

1. 农户对水稻种植补贴水平的评价

农户对政府取消农业税，实行水稻种植补贴政策的举措都很认可。对于2008年的水稻种植补贴水平，表9显示，5%农户认为较高，58%农户认为差不多，33%农户认为较低，而5%的农户认为不好评价。但不少农民反映，农业生产资料价格的上涨在很大程度上抵消了农业生产补贴的作用。

① 调查数据显示调查户中有43%的农户租入了土地，10%的农户租出了土地，农户耕种土地中有35%是从其他村民租入的，其中江西调查户耕种的土地有一半是租入的。

当问及“您认为国家水稻种植补贴的标准应该是多少元/亩才合适?”时,243 个调查户中有227 农户做出了回答,其中有 78 户农户的回答范围在 150 ~ 250 元/亩之间(含 150 元/亩和 250 元/亩),有 36 户回答范围低于150 元/亩,31 户的回答范围在300 元/亩(含300 元/亩)以上,有 66 户回答说不清楚,认为补的越多越好有 7 户,有 5 户回答无所谓,其他回答的有 4 户。部分农户观点如下:“如果补贴每亩 100 元的话,早稻价格应该为 1. 20 元/斤,晚稻价格为 1. 3 元/斤。如果一亩补贴 200 元的话,早稻 0. 9 元/斤,晚稻 1 元/斤就可以了”(1118)[①];“按照早稻 0. 9 元/斤和晚稻 0. 98 元/斤价格,国家一亩补 200 元种田才不会亏本”(1229)。但也有农户认为“从个人角度看,国家财力也有限,不要补这么多,现在比以前要好很多了”(4111)。可见水稻生产效益是农户所希望的补贴水平的重要依据,农户并不会无限制要求增加补贴水平,但应至少保证水稻生产不至于亏本,在提高水稻收购价格的基础上,可以维持相对较低的补贴水平。

表 9 调查村农户对 2008 年水稻种植补贴水平评价 单位:%

	湖南	湖北	江西	安徽	合计
较高	5	5	7	5	5
差不多	39	54	70	67	58
较低	51	33	23	23	33
很难评价	5	8	0	5	5

2. 农户对水稻生产补贴政策实施方式的评价

对水稻生产补贴的实施方式,调查人员只获得一些定性的观点。针对水稻生产补贴主要归土地承包权人所有的现状,有农户认为:“把田给别人种,补贴也是我的,田一般不会荒掉。但是种别人的田没有补贴,还要交钱给别人,所以也不会多种”(3128);有租地种的农户认为“补贴都是别人拿,我们没有得,这一点不好,补给实际种田的人好一点”(3217)。针对水稻生产补贴只补给个人的问题,也有农民有不同看法,他们认为:“水稻生产补贴不是最主要的,水利设施和道路修好了,不补贴也会种”(1103);“补多补少都是小事,关键是水利设施不好,现在种地很不方便”(1205);“站在个人立场,觉得可以把这钱用来修路和水渠,不一定要给农户,很多人把这些钱用来打牌,对他们帮助不大”(2119)。针对水稻生产补贴和粮食价格的关系,有农户认为:“粮价如果可以的话,补不补都要种”(1218);“水稻收购价钱提不上去补多少都不行,粮价提上去了不补贴农民也会种田”(4223)。

总结农户的观点,有三个方面利于改进水稻生产补贴政策的实施方式:首先,水稻种植补贴归实际种植者能更有效地调动农户水稻种植积极性;其次,与水稻种植补贴相比,改善农村水利设施对促进农户水稻种植更具意义;最后,与直接补贴和综合补贴相比,提高粮食收购价更能保障农户种植水稻的收入。

3. 村干部的意见

村委会在水稻生产补贴政策的宣传、种植面积的统计与核实以及“一折通”存折的发放方面起着重要作用,他们直接确定水稻生产补贴的依据、水稻种植面积以及农业补贴发放对象,并为此承担大量工作,他们对政策的理解以及对政策的执行方式对水稻生产补贴政策的实际效果起着非常重要的作用。但他们由于处在最基层,而且并不属于政府部门工作人员,容易被政策制定者所忽视。

① 数字表示农户代码,下同。

有村干部反映，如果动员全部村委会成员[①]，完成一年两次的水稻种植补贴面积的确定和核实工作大概要3个星期左右的时间，相关工作非常繁重，而上级政府并没有支付村委会针对补贴专项工作经费。在实际工作中，由于农民往往有多个地块[②]，而且分散在不同的方位，不同农户的地块混杂一起，形状大小不一，很难实地进行核查，村干部在面积统计和核定的时候存在很大困难。由于水稻生产补贴直接涉及到农民的利益，不同上报面积，补贴不同，所以村干部在核实面积的过程中，也可能会得罪相关村民。在这种情况下，水稻生产补贴很难完全按照政策制定者所希望的完全按照水稻种植面积和针对水稻生产者来进行补贴。由于每个村都拥有农户耕地承包面积的数据，按照耕地承包面积进行补贴是最简单的做法，这样在少数部分地区就会出现单双季稻一样补，种没种一样补，甚至在耕地上建房子也获得补贴的现象。

五、结论与政策建议

通过以上分析，可以得出如下结论：(1)自2004年，水稻生产补贴政策实施以来，水稻种植面积和产量都得到了恢复性增长，但这种增长主要是因为改种其它作物的水田重新用于水稻种植而造成的，在长江中下游地区的水稻主要区域，双季稻改单季稻的趋势并没有改变；(2)由于劳动力成本的不断上升，小规模土地经营下的水稻种植呈现比较严重的亏损，现有的水稻生产补贴标准并不足以弥补亏损，农民对水稻生产补贴表现出漠视的态度；而在经营规模较大的地区，即便是没有生产补贴，也可以获得一定的盈利，水稻生产补贴增加了在家务农的农民收入，促进了这些地区农民的水稻生产积极性；(3)虽然政策规定水稻生产补贴要根据水稻种植面积补贴给种植水稻的人，但由于水稻面积统计和核实面临较大困难，部分地区采用按照家庭承包面积来进行补贴，绝大部分地区将水稻种植补贴直接补给了土地承包权人，而不是租种土地的水稻种植者，这背离了政策设计者的初衷，影响了政策效果的发挥；(4)农民对水稻生产补贴的类型、标准和补贴方式的认知非常有限，大部分农民不知道水稻生产补贴有哪些类型，每种类型的标准是多少和按政策标准应该如何进行补贴，这反映出政府在基层对水稻生产补贴的宣传严重不够；(5)58%的农民基本上认同政府提出的水稻生产补贴标准，33%的农户认为补贴标准过低，他们希望的水稻补贴标准主要集中在150~250元/亩之间。此外，租地农民反映了他们希望得到租种地的水稻生产补贴的愿望。

在以上分析基础上，提出相关政策建议：

(1)加大水稻生产补贴政策的宣传力度，通过广播、宣传单、手机短信和小型会议等各种传统和现代手段对补贴的具体类型、标准和补贴依据进行宣传。只有让农民深入了解该项政策，才能较好的发挥政策的预期效果；

(2)坚持按水稻种植面积补贴和针对水稻种植者补贴的标准，确保上报数据的准确性，以实现通过水稻种植补贴促进水稻种植面积和产量增长的目标；

(3)由于劳动力成本和化肥、农药以及燃料价格的上涨，水稻生产的效益会进一步恶化，需要探讨进一步提升水稻生产补贴标准的可能性，特别是提高针对早稻的补贴标准，另外可以考虑增加针对小型农田水利设施修建和机耕路的补贴类型，以改进水稻生产条件；

(4)对于水稻主产区和边缘地区可以采取不同的补贴政策，粮食主产区的水稻生产补贴的效

① 经过乡镇机构改革之后，现在村委会成员数量已经大大减少，一般为5~7人，原有村民小组组长大多已经不是村委会成员，所以村委会成员对村民小组的情况并不一定十分了解，这增加了工作的难度。

② 湖南、湖北、江西和安徽调查点的农户平均地块数分别为5块、10块、18块和8块。

果明显,在非农化程度高而耕地较少的地区则效果非常有限,针对这些地区,在发放水稻生产补贴的同时,可以考虑推动土地流转补贴,通过水稻生产的规模化经营降低生产成本,改进水稻生产效益,提高农民种粮积极性;

(5)要着手建立村级家庭耕地数据库,了解土地流转状况,为按种植面积补贴和针对种粮者补贴奠定数据基础,同时上级政府要为村干部在统计和核实水稻种植面积方面提供专项经费,以提高村干部工作积极性和补贴金额的准确性。

参考文献:

[1] 叶兴庆. 改粮食保护价收购为直接补贴农民——我国农业保护政策的重大调整[J]. 中国农村经济,2002,(7):4-8.
[2] 郭 玮. 农业补贴的政策转型与具体操作[J]. 中国农村经济,2003,(10):61-64.
[3] 农业部软科学委员会"对农民实行直接补贴研究"课题组. 国外对农民实行直接补贴的做法、原因及借鉴意义[J]. 农业经济问题,2002,(1):57-62.
[4] 刘鹏凌,栾敬东. 安徽省粮食补贴方式改革效果的调查与分析[J]. 农业经济问题,2004,(9):16-79.
[5] 李 鹏,谭向勇. 粮食直接补贴政策对农民种粮净收益的影响分析[J]. 农业技术经济,2006,(1):44-48.
[6] 肖海峰,李瑞峰,王 姣. 农民对粮食直接补贴政策的评价与期望[J]. 中国农村经济,2005,(3):18-43.
[7] 王 姣,肖海峰. 中国粮食直接补贴政策效果评价[J]. 中国农村经济,2006,(12):4-12.
[8] 韩喜平,蔺 荔. 我国粮食直补政策的经济学分析[J]. 农业技术经济,2007,(3):80-84.
[9] 钟甫宁,顾和军,纪月清. 农民角色分化与农业补贴政策的收入分配效应[J]. 管理世界,2008,(5):65-70.
[10] 杜 辉,张美文,陈池波. 中国新农业补贴制度的困惑与出路:六年实践的理性反思[J]. 中国软科学,2010,(7):1-7.

The Effect of Rice Subsidy Policy and the Rice Farmers' Recognition & Evaluation
——Survey from Yangtze River Area

CHEN Feng-bo, LIU Xiao-li, FENG Xiao-ying
(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: In order to evaluate the impact of rice subsidy policy on the rice production, this paper described the change of rice area, cropping patterns and output after the implement of rice production subsidy, and analysed the effect of the policy on the profit of rice production. The farmers' perception about rice subsidy types, standards and subsiding process show their understanding on this policy. Conclusions show that rice subsidies policy promoted the rice production of China to some degree, but most of farmers had very limited understanding on this policy, and the principles of subsiding according to rice cultivation area and subsiding to rice producers were not fully implemented in some areas.

Key Words: Rice; Subsidies; Farmers; Recognition