

支持现代粮食产业 发展的财税政策体系研究

陈金玉 任碧云 寇淮 韩晓亮 著



中国财政经济出版社

F326.11/30

1971390

支持现代粮食产业发展的 财税政策体系研究

陈金玉 任碧云 寇 淮 韩晓亮 著

江苏师大图书馆

徐州师范大学图书馆



23992283

中国财政经济出版社

1390

图书在版编目 (CIP) 数据

支持现代粮食产业发展的财税政策体系研究/陈金玉, 任碧云, 寇淮, 韩晓亮著. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3035 - 1

I. ①支… II. ①陈…②任…③寇…④韩… III. ①粮食行业 - 财政政策 - 政策支持 - 研究 - 中国 IV. ①F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 161776 号

责任编辑: 卢关平

责任校对: 张 凡

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 18.25 印张 306 000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1-2500 定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3035 - 1/F · 2574

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

序



农业在整个国民经济的发展过程中，起着为其他部门提供原料与食品的基础性作用；粮食产业作为整个农业中的重中之重，关系着国计民生和政局稳定。新中国成立以来，在国家的高度重视下，我国的粮食产业有了一定程度的发展，生产能力相对稳定并基本实现了自给自足，粮食产业链条基本完成。但我国的粮食产业发展依然薄弱，并出现了一些新问题，比如：尽管粮食种植面积占据了农用耕种面积的70%以上，但是盈利能力差，种粮农民收入较低；伴随人口的增加，对粮食产品的刚性需求上升，但耕地面积却在不断缩小。因此，如何解决粮食产业发展过程中的新问题，尤其是如何健全和完善粮食产业发展中的财税政策体系，成为了各国政府的关注焦点。

首先，可以肯定地讲，粮食产业明显的正外部性，对于维持社会稳定有着重要意义。从理论上说，在开放经济条件下，各国可以依托贸易来发挥其比较优势，粮食的需求可以通过进口来维持本国供需平衡；而且，在世界史上，一些先进的经济体确实有过粮食完全依赖进口的案例存在，例如“海上马车夫”荷兰，曾经在其贸易最发达时期，完全依靠粮食进口来满足本国的需求。但是，我们必须明白，要维持这种状况，必备两个基本条件，即：其一是政治强权，集中体现在军事上的霸主地位；其二是经济强权，体现为贸易上的绝对垄断和国际经济关系中的主导地位。观之我国现阶段国情，显然这两个条件都不具备；而且，一旦本国粮食产业受制于人，势必会造成经济体的不稳定，进而影响国家政权的稳定。历史上，拿破仑曾以粮食封锁手段作为战争手段，对英

国进行打击。当时，英国小麦的进口量占当年粮食需求量的比例曾高达 1/6，当 1808 年拿破仑实施大陆封锁政策时，英国的粮食进口几乎中断，又恰逢 1809 年和 1810 年国内歉收，致使粮价从封锁前的 66 先令飞涨至 1810 年的 117 先令，严重影响了英国社会的稳定。

其次，由于粮食供给与人口增长的矛盾日益突出，粮食安全问题已经成为了世界各国关注的重点。2008 年，随着国际粮价飙升，粮食需求严重依赖进口的喀麦隆、布基纳法索、塞内加尔、科特迪瓦等多个非洲国家相继发生“粮食骚乱”，造成人员伤亡。可见，粮食供给的充足与否直接与国家政权和社会稳定相关联，支持粮食产业的发展对整个国家都有着重要的意义。中国是世界上人口最多的国家，庞大的人口基数形成了对粮食的巨大需求；同时，人口仍在缓慢增长，由人口增长导致的对粮食的刚性需求也随之上涨；而且，随着中国经济的发展，人民生活水平的不断提高，对粮食的需求不仅仅停留在吃饱，更对粮食的质量提出了进一步的需求。因此，我国粮食政策的重要目标就是要从总量和结构上调节我国粮食的供求状况，这不仅是对中国人民负责，更是对世界粮食安全所作的重要保障。

再次，对粮食产业的关注，有着深刻的经济学原因。从产业的特性来看，粮食产业存在着固有缺陷并限制了粮食产业发展。粮食产业发展的过程中，对资源的依赖性极强，耕地的质量和数量以及自然环境的好坏对粮食产品的产量和质量有着直接的影响，这是任何一个国家粮食产业发展过程中都无法避免的问题。同时，粮食产业是弱质性产业，易受自然风险和市场风险的双重冲击，依靠自身力量稳定发展能力较差，投资回报期长。粮食产业的这些弱质性和弱势性，如果任由市场机制自发地发挥作用，各种资源都会大量流出农业领域，从而危及农业的基础地位。就我国情形而言，粮食产业虽然一直有所发展，但是商品化程度始终较低，技术应用率也不高，使得我国的粮食产业的上述两点缺陷尤为明显，粮食产业的抗风险能力弱，且易受外部冲击。黑龙江大豆产业的沦陷，就是明显例证。黑龙江的非转基因大豆产业在国外的资本介入后，生产和加工业基本被外资所掌控，产业链条失去自主性；与大豆加工企业不断进口国外的低价大豆形成鲜明反差的是国内的豆农种植的大豆无人收购，这一现象引起了社会各界的广泛重视。为避免大豆沦陷的悲剧再次上演，并在国外资本与商品的双重冲击下还能够保持我国粮食产业的独立性，就又成为了一个新的重要话题。另外，美国量化宽松货币政策的实施，使国内通货膨胀的压力持

续增加，要最大限度地削弱输入型通货膨胀对我国的影响，必须保证粮食的存量。因为只有手中有粮，心中才能不慌。

最后，粮食产业的重要性与特殊性，决定了政府应在市场调节的基础上加以政策引导。财政政策，作为国家根据一定时期政治、经济、社会发展的任务而规定的财政工作的指导原则，可以通过财政支出与税收政策来调节总需求，从而促进经济发展和维护分配公平。各国在发展粮食产业的过程中，都不同程度地利用财税手段对粮食产业加以支持，并形成了相应的政策体系。具体到我国，粮食产业没有形成相应的规模，商品化水平低，要实现产业结构的优化无法离开财政政策的支持和引导作用。更为重要的是，我国是一个农业大国，农业人口占据总人口的70%，且其中大部分为种粮农民。这样，粮食产业的发展水平，不仅直接关系到农民的收入水平，而且影响着农村的产业结构调整和提高人民生活质量的提高。可以说，全面建设小康社会，重点在于很好地解决“三农”问题。但是，我们遗憾地看到，农民的增产不增收现象在我国屡有发生，严重伤害了农民的种粮积极性，粮食市场的发展水平也不足以让农民的付出回报率完全对等。在这种情况下，健全财税支持政策体系、发挥财税政策的补贴效果，其重要性不言而喻。

本书的出版，无疑对我国粮食产业的发展及其发展中的财税支持政策体系的健全和完善，是一个有益的尝试和探讨；书中所讨论的问题及其观点，也给我们以很好的借鉴和参考。希望本书能够在充分发挥财税政策对粮食产业发展的支持效果和导向作用，促进市场力量与国家政策手段的有机结合，推动我国粮食产业健康有序发展等方面，做出一定的贡献。

由于本书涉及的面较广，也较为复杂，因此本书的缺点和不足在所难免，希望广大读者能够给予批评指正，以促进我国农业现代化的早日实现。

李毅

2011.10.25

前言



粮食产业，作为关系国计民生的基础性产业，历来受到各国政府的高度重视；中国，作为一个人口和农业大国，粮食产业的发展更是意义非凡。毋庸置疑，经过 30 多年的改革和开放，中国粮食生产的综合能力大大提高，粮食产量连年增长，农民收入持续增加，粮食市场也呈现平稳运行态势。但是，伴随城镇化进程不断加快而产生的耕地减少问题，由于管理体系不健全、运行机制不完善引发的食品安全问题，随着粮食贸易对外开放程度不断加深而呈现的粮食安全问题等等，都使人们比过去任何时候更加关注粮食问题。

本书以粮食产业发展为研究对象，以粮食产业发展中的财税政策体系为研究内容，本着理论联系实际、借鉴别国经验但不照搬别国做法的基本原则，结合中国经济运行的特殊性和复杂性，总结、梳理了粮食产业发展中财税支持政策的理论基础，概括、分析了国内外粮食产业发展的现状及未来趋势，考察、探讨了中国现行粮食产业发展中财税政策体系的实施效应、存在问题和成因以及今后改革和完善的思路及建议。

基于此，全书的内容分为 7 章。

第一章，导论。

第二章，粮食产业发展的财税理论。本章综述了国内外关于粮食产业发展中财税支持政策的早期与近现代研究成果，着重介绍了其中有较大影响的学派及其代表学者的理论和观点。

第三章，国外粮食产业发展现状及未来的发展趋势研究。本章在考察了发达国家和发展中国家的粮食产业发展现状的基础上，对国外粮食产业发展具有

市场化、全球化和科技化的趋势作了介绍和分析。

第四章，中国粮食产业发展现状及未来的发展趋势研究。本章在第三章的基础上对中国当前粮食产业发展状况进行了现实分析，结合中国粮食产业问题的特殊性与复杂性，对中国粮食产业应具有绿色化和优质化的发展趋势作了分析和探讨。

第五章，国外支持粮食产业发展的财税政策体系研究。本章研究了当今世界发达国家和发展中国家对粮食产业发展的财税政策支持，并在总结其经验与教训的基础上，进一步抽象出完善中国支持粮食产业发展的财税政策体系的几点启示。

第六章，中国支持粮食产业发展的财税政策研究——历史演进及现状分析。本章在考察中国支持粮食产业发展的财税政策的历史演进基础上，利用计量经济学方法分析和检验了政策效应，提出了中国现行支持粮食产业发展的财税政策中存在的问题并作了成因分析。

第七章，中国支持粮食产业发展的财税政策研究——政策体系改进建议。本章在第六章所归纳的问题及原因的基础上，探讨了中国粮食产业的战略发展方向，并依此对中国现行支持粮食产业发展的财税政策提出了改进和完善的建议，特别强调了金融政策工具的重要性。

本书试图在以下三个方面为中国粮食产业发展及其财税政策体系的完善做出贡献。第一，通过国内外粮食财税政策发展趋势的系统研究，为完善和发展中国粮食财税政策理论奠定理论基础；第二，通过国际比较研究，科学借鉴发达国家经验，为中国粮食财税政策的调整与相关法律法规的修订提供参考意见和建议；第三，通过分析、比较典型国家（地区）粮食财税政策背景、目标、手段的演变历程及发展方向，尽可能在准确把握世界贸易组织（WTO）粮食贸易规则的前提下，为中国粮食财税政策体系的调整与完善提供思路和建议。

本书由河南省中小企业担保集团股份有限公司董事长陈金玉，天津财经大学教授、博士生导师任碧云，中央财经大学博士、博士后寇淮，财政部办公厅处长韩晓亮共同撰写，是一本由高校、实际工作部门、政府主管部门的专家、学者共同完成的一部理论专著。天津财经大学的陈实、封禹、王熙、刘云、李如意、李婧、李岚、林晨同学在资料的搜集和整理方面做了大量的工作并参与部分内容写作，书中还引用了诸多书籍和文献的观点及数据，中国财政经济出版社的张立宪副总编辑也为本书的出版付出了大量辛勤劳动，在此一并



致谢。

由于粮食产业的发展时刻面临新的问题，各国政府支持粮食产业发展的财税政策体系也在不断改革和完善，我们的思考和探索也将继续。本书如能对中国粮食产业发展及其财税政策体系的完善有所贡献，我们也将深感荣幸！

限于作者的学识，书中难免会有各种局限与不足，恳请读者批评指正。

作者

2011年9月

目
录

第一章 导 论	(1)
第一节 本书研究的背景	(1)
一、中国发展现代粮食产业的需要	(1)
二、促进中国农业经济对外开放的需要	(2)
三、对农民收入目标的重视程度日益提高	(3)
四、保持供需平衡、稳定国内市场仍是粮食政策的首要目标	(3)
五、确保长期粮食安全与粮食主权是粮食政策目标的核心	(3)
六、国有粮食经营企业和国家财政支出负担受到更多关注	(4)
第二节 本书的研究目的和意义	(5)
一、本书的研究目的	(5)
二、本书的研究意义	(5)
第三节 国内外研究综述	(6)
一、国外研究综述	(6)
二、国内研究综述	(9)
第四节 有关概念和研究范围的界定	(11)
一、有关概念的界定	(11)
二、研究范围的界定	(14)

第五节 研究方法	(14)
一、制度分析方法	(15)
二、历史分析与比较分析相结合	(15)
三、综合分析与逻辑归纳相结合	(15)
四、系统分析与均衡分析相结合	(16)
五、规范分析与实证分析相结合	(16)
第六节 本书研究的难点及预期目标	(16)
一、本书研究的难点	(16)
二、本书研究的预期目标	(17)
第二章 粮食产业发展的财税理论	(18)
第一节 早期经济学家关于粮食产业发展的财税理论	(19)
一、国外早期经济学家关于粮食产业发展的财税理论	(19)
二、中国早期经济学家关于粮食产业发展的财税理论	(25)
第二节 近现代经济学家关于粮食产业发展的财税理论	(31)
一、国外近现代经济学家关于粮食产业发展的财税理论	(32)
二、中国近代经济学家关于粮食产业发展的财税理论	(37)
第三节 当代经济学家关于粮食产业发展的财税理论	(39)
一、国外当代经济学家关于粮食产业发展的财税理论	(40)
二、中国当代经济学家关于粮食产业发展的财税理论	(44)
第三章 国外粮食产业发展现状及未来的发展趋势研究	(58)
第一节 粮食产业概述	(58)
一、粮食产业现状	(58)
二、粮食产业的独有特性	(61)
第二节 国外粮食产业发展的现状	(65)
一、发达国家粮食产业发展现状	(65)
二、发展中国家粮食产业发展现状	(77)
第三节 国外粮食产业发展趋势	(80)
一、市场化趋势	(80)
二、全球化趋势	(82)
三、科技化趋势	(82)

第四章 中国粮食产业发展现状及未来的发展趋势研究	(86)
第一节 中国粮食产业发展现状研究	(86)
一、粮食产业概况	(86)
二、粮食供求平衡及区域分布	(87)
三、粮食流通体制改革	(92)
四、粮食储备	(96)
五、粮食安全	(98)
六、中国粮食补贴现状	(101)
第二节 中国粮食产业发展的趋势分析	(104)
一、粮食产业化发展	(105)
二、新型粮食流通体制的建立	(109)
三、粮食制品绿色化和优质化	(111)
第五章 国外支持粮食产业发展的财税政策体系研究	(116)
第一节 发达国家支持粮食产业发展的财税政策体系研究	(116)
一、美国支持粮食产业发展的财税政策体系研究	(116)
二、欧盟各国支持粮食产业发展的财税政策体系研究	(124)
三、日本支持粮食产业发展的财税政策体系研究	(128)
四、澳大利亚支持粮食产业发展的财税政策体系研究	(132)
第二节 发展中国家或地区支持粮食产业发展的财税政策 体系研究	(135)
一、巴西支持粮食产业发展的财税政策	(136)
二、阿根廷支持粮食产业发展的财税政策	(142)
三、东南亚支持粮食产业发展的财税政策	(147)
第三节 国外通过财税政策支持粮食产业发展的启示	(153)
一、发达国家通过财税政策支持粮食产业发展的启示	(153)
二、发展中国家或地区通过财税政策支持粮食产业发 展的启示	(158)
第六章 中国支持粮食产业发展的财税政策研究	
——历史演进及现状分析	(166)
第一节 新中国成立前支持粮食产业发展的财税政策	(166)

一、奴隶社会时期支持粮食产业发展的财税政策	(167)
二、封建社会时期支持粮食产业发展的财税政策	(171)
三、民国时期支持粮食产业发展的财税政策	(181)
第二节 新中国成立后支持粮食产业发展的财税政策	(183)
一、计划经济时期支持粮食产业发展的财税政策	(183)
二、经济转型期支持粮食产业发展的财税政策	(191)
第三节 中国现行财税支持粮食政策体系及效应	(196)
一、中国现行财税支持粮食政策体系结构	(196)
二、财税支持粮食政策体系效应的计量分析	(200)
三、财税支持粮食政策体系效果研究	(204)
第四节 中国现行财税支持粮食政策体系中存在的问题及成因	(209)
一、改革开放后财税政策支持粮食产业发展中存在的问题	(210)
二、财税政策支持粮食产业发展中问题的成因	(214)

第七章 中国支持粮食产业发展的财税政策研究

——政策体系改进建议	(222)
------------------	-------

第一节 中国粮食产业的战略方向	(222)
一、中国粮食产业发展的制约因素	(223)
二、中国粮食产业的发展趋势	(228)
三、中国粮食政策的战略目标	(234)
第二节 对中国现行粮食财税政策体系的改进	(238)
一、整体框架的改进	(238)
二、对粮食市场系统的改进	(241)
三、加强农村公共事业建设	(245)
四、利用外贸减轻国际市场的冲击	(247)
第三节 其他政策及金融工具对粮食产业发展的支持	(248)
一、充分利用金融手段	(249)
二、土地制度	(253)
三、多种手段相配合	(255)

附表 中国粮食生产与相关投入数据资料	(259)
--------------------------	-------

参考文献	(260)
------------	-------

第一章



导 论

第一节 本书研究的背景

粮食产业作为一个多领域的大产业,涉及生产、收储、加工、流通、科学研究等多个环节。支持粮食产业发展的财税政策体系,是由支持粮食产业链条各个环节的财政支持政策和税收政策系统构成的宏观经济运行与管理系统,它通过整体功能的发挥,促成国家粮食与农业发展目标的实现。在不同的环境、农业发展水平与目标约束下,会有不同的支持粮食产业的财税政策体系,随着环境、农业发展水平与目标的变化,必然要求对既有的支持粮食产业发展的财税政策体系做出变革甚至重新构建。

一、中国发展现代粮食产业的需要

中国工业化的迅速发展与人民收入水平的不断提高,使人们对粮食的关注点发生重要变化:由关注粮食安全向关注食品安全变化;由关注粮食数量安全向关注粮食质量安全变化;由关注总量安全向关注弱势群体用粮安全转变^①。

^① 范建刚:《新型国家粮食供给调控体系的构建》,中国社会科学出版社2008年版,第1页。

在农业中,粮食生产在农户农业经营中的地位不断下降。1983~2004年,全国粮食播种面积占农作物播种面积的比重已从79.2%下降到66.2%,其中上海市、新疆维吾尔自治区已下降至40%以下。包括粮食在内的种植业收入占农民家庭经营收入的比重已从73.4%下降到20%,其中来自种植粮食的收入占农民家庭经营收入的比重平均不到10%。对农民来讲,粮食产业已日益成为单纯的生存保障产业,越来越多的农民把增加货币收入当做从事经营活动的首位目标或基本目标。可以看出,农业已明显进入到工业化中期阶段的结构调整时期,粮食产业与农业急需进一步向市场化、产业化与现代化转型。不过,中国虽已具备实施普遍持续农业支持政策的经济条件,但中国现行粮食产业政策与粮食管理体制总体上仍是一种双轨制体制,在长期中已明显不能适应粮食产业和农业向市场化与产业化转型的需要。因此,对粮食产业财税政策体系进行改革成为必然选择。

二、促进中国农业经济对外开放的需要

自2001年11月11日加入世界贸易组织(WTO)以来,中国的粮食贸易就面临着新局面:在总体关税水平上,到2004年前,由45%下降到17.5%;在关税配额上,除放宽粮食等重要农产品的关税配额,2006年前取消部分农产品关税配额;在非关税措施上,承诺保持动植物检疫等非关税措施与WTO相关条款的一致性和建立在充分的科学依据上;在贸易分销权上,承诺每年的配额中有一定比例给予私营贸易商,以确保私营贸易商参与农产品进出口贸易的机会;在出口补贴方面,承诺不对农产品提供任何出口补贴。这些承诺表明,中国在开放国内农产品市场的同时,正在实行的国内产业保护政策注定是阶段性的,不具有长期性。2005年12月,世界贸易组织香港部长级会议已提出,2013年实现世界农产品自由贸易的战略目标。这表明中国农业今后仍然面临主动或被动的开放国内市场的政策选择^①。在这一进程中,中国农业发展既要面临严峻挑战,又会面临众多机遇。世界经济一体化趋势的加强,使中国农业不可避免地进入到国际分工与竞争体系之中,这不仅使中国农业进入了新的历史发展阶段,也是加入世界贸易组织之后面临的客观环境。

世界农业发展的实践表明,政府财政对农业的支持与保护是各国宏观经济政策中极其重要的部分,农业财政资金投入在促进农业发展、提高农业效率与

^① 范建刚:《新型国家粮食供给调控体系的构建》,中国社会科学出版社2008年版,第1页。

竞争力等方面发挥了十分重要的作用^①。因此,构建适合中国国情、农情与财情的粮食产业财税政策体系,就显得十分重要和迫切。

三、对农民收入目标的重视程度日益提高

20世纪90年代初期以来,农民收入问题日益得到了重视,目前这个目标的重要程度似乎已经接近生产目标和粮食安全目标。在各种官方文件中,农民收入已经是一个重要的农业经济发展目标。农民收入问题获得日益重视的原因是:虽然农产品供给状况大为好转,但是城乡居民收入差距日益加大,农民收入问题不仅是一个经济问题,而且日益成为一个社会问题和政治问题。农民收入问题既直接影响到农村人口向城市人口的流动,也影响到城市工业品的农村市场购买力^②。如何保障农民收入、提高农民种粮积极性,也是国家在制定财税政策时需要考虑的一个问题。

四、保持供需平衡、稳定国内市场仍是粮食政策的首要目标

粮食作为人们生活的必需品,是关系国计民生的重要物资。在计划经济条件下,政府完全控制了粮食市场,生产计划由国家下达,价格由国家统一制定,产品由国家统购包销,国内粮食市场长期处于供给短缺局面。随着经济体制改革的深化和市场机制的逐步引入,市场波动问题出现了,并日益突出。20世纪80年代中期以来,农产品生产和供给方面的波动常常引起强烈的市场价格波动。1993~1994年粮食和农产品价格的大幅度上涨,被认为是造成当时高通货膨胀的重要原因。1997年以来粮食和其他农产品价格的大幅度下降,是一个市场波动的例子。2007年以来,粮食和其他农产品价格大幅度上涨,是一个最新的市场波动例子。

五、确保长期粮食安全与粮食主权是粮食政策目标的核心

粮食作为农业的支柱和基础,是关系国计民生的重要物资,一直具有无可

① 罗剑朝:《中国政府财政对农业投资的增长方式与监督研究》,中国农业出版社2004年版,第1页。

② 鲁靖:《粮食经济中的和谐——中国粮食市场与政府宏观政策的耦合》,东南大学出版社2006年版,第82页。

比拟的社会政治意义。对中国这样一个人口大国、农业大国而言,粮食问题不仅是个经济问题,还是一个政治问题。通过提高粮食产量来保障粮食供给,是长期以来中国农业政策的一个头等重要的目标。经过30多年的改革开放,中国农业的综合生产能力得到了很大提高,粮食产量大幅度增长,基本实现了供求平衡。目前中国粮食连年丰收,农民持续增收,粮食市场运行平稳,粮食安全形势越来越好,但是从长期发展趋势来看,中国人口增长,耕地减少,水资源短缺,生态环境恶化日益严重等矛盾越来越突出,靠天吃饭的局面未根本改变,粮食增产的难度越来越大,持续保持粮食供求平衡的任务十分艰巨。

随着粮食供给形势的大大改善,这个目标的强调程度似乎有一定的减弱,而且强调的重点也从单纯强调数量变为日益重视质量和品种,但是,这个目标仍然是中国农业发展的重要的目标。1996年,在中国政府发表的粮食问题白皮书中明确提出,中国粮食的自给率目标是95%,这个95%自给率目标的最重要的含义,并不在于95%的数字目标,而在于它表明了中国将保持一个对世界适度开放的粮食市场。胡锦涛总书记批示:“粮食安全事关重大,需万分重视,精心调控。”温家宝总理强调,“粮食安全始终是中国头等大事,任何时候都不能忽视,不能掉以轻心”^①。

因此,构建支持现代粮食产业发展的财税政策体系,是面对粮食安全问题必须进行的准备。

六、国有粮食经营企业和国家财政支出负担受到更多关注

从1996年夏粮收购开始,粮食定购价格提高了40%,而提价之前市场价格已经开始从高峰下跌。到1997年夏季,市场价格跌落到与定购价格持平并继续下跌。紧接着国家宣布实行粮食的保护价收购政策,保护价格也高于市场价格,这种价格关系变化的直接后果,是国家用于粮食补贴的财政支出直线上升。政企不分、国有粮食部门的低效率和保护价制度设计与执行方面的漏洞,是造成粮食补贴飙升的内在原因。

在这样的背景下,如何减少国家财政支出负担,变成了突出的粮食政策目标。用财政支出对粮食进行价格补贴,本来是一项实现有关政策目标的政策手段,而现在如何减少补贴却变成了目标本身,在某种意义上,甚至变成了短期

^① 朱志刚:《中国粮食安全与财政问题研究》,经济科学出版社2008年版,自序第2页。