

关于完善抗旱用油用电及机具购置补贴政策建议

国家抗旱补贴政策研究课题组 *

关键词：抗旱；补贴；政策

中图分类号：S27

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2010)04-0011-11

旱灾是我国主要的自然灾害之一，加强抗旱减灾工作，提高防旱抗旱能力，降低灾害对人民群众生产、生活的影响，确保国家粮食安全，是当前和今后相当长一段时期的一项重要任务。本文在调研全国各地抗旱优惠政策和国内涉农补贴政策基础上，提出完善抗旱用油用电及机具购置补贴政策建议，供参考。

1 全国各地抗旱优惠政策的基本情况

通过对安徽、江苏、陕西、山西、河南、辽宁、内蒙古、贵州、广西、湖南等 10 个省(自治区)的实地调研和对全国各省的问卷调查，初步了解到全国大部分省份没有稳定的、统一的抗旱用油用电和机具购置政策。目前安徽省出台了完全针对防汛抗旱的用电优惠政策，还有一些省份将部分抗旱用电纳入到灌溉用电的范围，享受农业灌溉电价；河南省 2009 年出台了全省范围的抗旱用油优惠政策，其他省份没有统一的抗旱用油优惠政策；目前还没有省份出台独立的抗旱机具购置补贴政策，一些省份将抗旱机具纳入到农机直补的范围，享受农机购置补贴的优惠政策。

尽管从整体来看缺少省级统一、稳定的抗旱优

惠政策，但许多县级政府根据当地的实际情况，进行了有益的尝试和探索，尤其在抗旱用油和机具购置补贴政策方面，对当地的抗旱工作给予较大的支持，取得了较好的抗旱效果。

1.1 抗旱用油优惠政策

抗旱用油的主要用途是农民或抗旱服务组织利用小型柴油灌溉机等抗旱机具进行农业生产自救活动。用油抗旱机具具有方便拆装、可移动、使用灵活等特点，尤其适用于距离电源较远、耕地分散、大型灌溉水利设施辐射不到的地区。抗旱用油的另一个用途是为解决早期人畜饮水困难而远距离拉水的车辆用油和提水泵用油。

从各地现有的补贴做法看，抗旱用油优惠政策有直接补贴和间接补贴两类。

1.1.1 直接补贴

直接补贴是指直接对生产环节的补贴，抗旱用油的直接补贴是指政府直接对抗旱用油的农户进行补贴。目前各地的做法分为现金直补和直接提供抗旱油料两种形式。

(1) 现金直补。现金直补是抗旱用油补贴的主

收稿日期：2009-12-24

要方式,这种方式核算简单,补助直观,并且通过抗旱后补贴和专人的监督,既保障了资金切实补贴给用油抗旱的农户,使农民真正受益,又有效地保障抗旱的效果,因此应用较为广泛。如广西省河池市金城江区,根据当地测算,抗旱灌溉的用油成本约为 16 元/亩,地方财政每亩补贴 10 元,由乡政府派专人检查后将补贴资金发放给农民;又如安徽省利辛县,在抗旱期间政府对每台喷灌机浇灌一天补助燃油费 50 元,每台灌溉泵浇灌一天补助 20 元,同样由乡政府派专人监督,检查后随即即将补贴资金发放给农民。

(2)直接提供抗旱油料。直接提供抗旱油料的方式是指政府根据旱情、水源情况和农民是否具有抗旱能力等条件,将适量的油料直接补贴给农民。2009 年广西巴马瑶族自治县就采用这一方式,由于旱情严重,县政府补贴具有水源条件且拥有抗旱机具的农户每台机具 100 L 左右的柴油,由乡政府分配并负责督促农民抗旱。补贴前,县水利、农业、民政等部门安排专人到各乡镇调查了解核实旱情,并按照有关文件要求,统一口径上报和发布灾情;补贴后,由县防办抽调人员组成督察组,根据各乡镇上报到县防办的抗旱经费、抗旱机具、抗旱用油等信息逐一跟踪督察,确保抗旱补助真正落到实处。这种将油料直接发放给农民的做法,虽然方便了农民用油,但对油料的运输、存放条件要求较高,因此全国范围内应用不广泛。

1.1.2 间接补贴

间接补贴是对流通环节的补贴,抗旱用油的间接补贴方式是指在抗旱期间,石油公司降低用油价格或者通过政府对石油公司补贴,实现抗旱用油价格的优惠,保证用油抗旱者受惠的补贴方式。

(1)石油公司承担补贴成本。一般来讲,石油公司降低油价是企业的一种公益行为,是由石油公司承担了抗旱用油的补贴成本。河南省 2009 年执行的抗旱用油优惠政策就属于这一类型。在 2009 年抗旱期间,中石化河南石油分公司对全省系统所属 2 241 座县级以下站点设立了“抗旱保供专用加油机位”,对农用机械按每升优惠 0.2~0.3 元的价格供应柴油;中石油河南销售分公司对抗旱浇麦的柴油执行每吨优惠 300 元的政策,每升约优

惠 0.3 元。该项政策是两公司根据当年受旱情况临时制定并经集团总部批准后执行的,并没有形成长期政策。

(2)政府承担补贴成本。由政府通过对石油公司的补贴,承担抗旱用油补贴的成本,其做法又分为政府直接补贴石油公司降低油价和对补贴对象发放油票或加油卡两种。湖南湘西自治州的做法属于前者。2009 年 7 月,由于旱情严重,湘西自治州政府紧急调拨 225 t 柴油,按每吨 6 000 元的价格,州财政负担 2 000 元,县级财政负担 2 000 元,群众负担 2 000 元,由农机部门负责落实,用于抗旱救灾。湖北省黄冈、随州等市采取发放加油卡的方式进行补贴,农民凭卡可以享受 0.1~0.2 元的优惠价格购买抗旱用油。地方财政根据石油销售部门收到的油票或刷卡记录补贴差额。政府承担抗旱成本,具有较强的可行性和可操作性,有利于政策的长期性和稳定性。从各地的调研情况来看,实行抗旱用油补贴政策地区多数以政府补贴的方式为主。

1.1.3 补贴方式的比较

基于地方的实践和做法,针对不同补贴方式的特点,从事前补贴和事后补贴的分类、甄别补贴范围的有效性、补贴效果、管理成本、可操作性、资金管理等方面对补贴方式进行分析比较,见表 1。

表 1 抗旱用油补贴方式对比

补贴方式			甄别补贴范围	补贴效果	管理成本	可操作性	资金管理
直接补贴	现金直补	事后补贴	可行	好	较低	较强	较难
	直接发放油料	事前补贴	可行	较差	较高	较差	容易
间接补贴	石油公司降价 政府补贴 发放油票	事前补贴	不可行	较差	较低	较差	容易
		事前补贴	不可行	较差	较低	较差	容易
		事前补贴	可行	较差	较高	较强	容易

现金直补方式是直接补贴和事后补贴方式的结合,它通过事后直接补贴和专人监督,一方面有效地确定补贴范围,甄别补贴对象资格,另一方面又保证了抗旱效果,相对来说监督抗旱效果和补贴发放的管理成本不高,并具有较强的可操作性。但补贴资金经过多个层级,容易出现资金挪用、克扣等现象。

直接提供抗旱油料方式是直接补贴与事前补贴

方式的结合。这种方式的优点在于方便农户,并在提供油料的过程中可以有效甄别补贴对象的条件,但由于是事前补贴,要求进一步对农户抗旱用油的情况进行监督,并且对油料的运输、储存等要求较高,管理成本相对较高。

石油公司降价的方式和政府对石油公司补贴降低油价的方式相似,都属于间接补贴与事前补贴的结合,其优点在于对农户抗旱用油的补贴全部通过市场行为来实现,降低了政府的管理成本,另外石油公司承担抗旱成本不存在资金管理的问题,而政府将资金直接补贴给石油公司,资金管理也较为简便。但这种方式对补贴对象甄别较为困难,难以区别抗旱用油和其他用途的用油,对农户是否抗旱也很难监督,因此这种方式的针对性和可操作性不强。

发放油票是政府间接补贴的一种方式,这种做法的特点在于通过发放油票来实现对补贴对象资格的鉴别,实现了抗旱用油的排他性,具有一定的可操作性,但同样面临油料是否用于抗旱监督难的问题。

1.2 抗旱用电优惠政策

抗旱用电的用途之一是干旱期间各级灌区的灌排用电。目前大部分灌区对农户的灌溉费用是按年收取,并不因旱而增加灌溉费用,增加的抗旱成本通常由灌区管理单位承担,从而降低了农民的抗旱负担。因此对旱期灌区灌溉用电的补贴能够有效降低灌区管理单位的负担,从而为灌区内的粮食安全提供保障。

抗旱用电的另一个用途是具有水源条件的农民通过用电抗旱机具自主抗旱。目前只有架设了专门抗旱用电电网的地区,或者配备了独立的抗旱用电电表的用户,才能享受排灌优惠电价政策,否则抗旱用电难以和农业生活用电、农业生产用电区别开来。从调研情况来看,全国大部分地区没有架设抗旱专用电网或者安装专用的抗旱电表。

从各地实践看,具体的做法有以下几种。

1.2.1 平价电指标的方式

平价电是在计划经济向市场经济过渡时期,将计划指标改变为平价指标,实行双轨制,平价电的价格低于市场价格,以平价电价格与市场价格之间的差价支持抗旱减灾。

安徽省抗旱用电政策实行的是平价电指标的方式。2000年9月电价并轨后,经原国家计委批准,安徽省保留贫困县农业排灌用电指标每年2.17亿 $\text{kW}\cdot\text{h}$,每度电价0.231元,比全省农业生产用电平均电价约低0.15~0.20元。用电指标由省防办会同省发改委(经委)确定分配,报主管省长同意后,省防指、省发改委(经委)、省电力公司联合行文下达到市级相关部门和排灌工程管理单位。目前该用电指标主要用于满足全省的大中型灌区等骨干水利工程设施的抗旱及排涝用电,还不能覆盖到中小型的灌区。

陕西省把抗旱用电纳入农业排灌用电指标中,实行同等的优惠政策。针对省内7个大中型抽水灌区,按照灌区不同的扬程和电压等级对电费进行优惠。如东雷抽黄工程从2000年11月1日起,农业排灌用电价格降为0.1元/ $\text{kW}\cdot\text{h}$,享受该电价的年基数电量为1.4亿 $\text{kW}\cdot\text{h}$,超出部分按照当时目录电价执行。2007年1月年基数电量增至2亿 $\text{kW}\cdot\text{h}$ 。

1.2.2 以财政补贴为主的方式

江苏省抗旱用电主要通过享受农用电价格的形式由财政统一补贴。为保证农业生产和抗旱用水需要,江苏省财政每年安排抗旱预算经费1亿元左右,主要用于省属大型提灌站及省指定大站提水电费支出及设备维修费用。全省固定提灌站提水用电享受农用电价格,主要有两种形式:一是为贫困地区农业排灌生产抗旱翻水用电,优惠价格为每度电0.29元,省属大站及省指定大站、贫困地区农村的固定提灌站属于此类;二是属于非贫困地区农业排灌生产的价格为每度电0.42~0.52元。其他未列入计划的泵站,实行营业性用电。

1.2.3 地方电网实行优惠价格的方式

由于国家几家大型电网均实行“统收统支”的政策,并且均为上市公司,不仅涉及到公司的利益,同时也涉及到众多股东的利益,因此很难与这些公司协商降低抗旱用电的价格。而一些地方电网具有自主经营权,且归当地政府领导,可以通过实行优惠价格的方式支持抗旱用电。如湖南省怀化市辰溪县地方电网对抗旱用电比照生活用电优惠0.15元/ $\text{kW}\cdot\text{h}$,国家电网没有优惠;中方县电业局对4~9月抗旱用电比其他时间优惠0.045

元 /kW · h; 广东省部分地区由村委会深入受旱农户掌握实际的受旱面积和受旱程度, 报镇政府核实后, 再向供电部门申请, 可按现行电价优惠 30% 左右。

1.2.4 补贴方式的比较

以上三种补贴方式的根本区别在于承担抗旱用电负担主体的不同, 平价电指标方式是通过计划手段确定的用电价格, 其与市场价格的差额由电力部门承担; 财政补贴的方式是由省级财政承担抗旱用电补贴成本; 地方电网实施优惠价格的方式是由地方电力公司来承担。从政策的稳定性和抗旱具有的公益性质来看, 由中央财政和地方财政共同承担补贴成本的做法更加值得推广。

另外, 针对灌区的补贴, 其补贴范围和补贴对象较为明确, 计量核算也相对简单。而针对农户的补贴则存在明确补贴范围和监督补贴后的抗旱效果等问题, 单纯依靠电力公司无法达到这一效果。

1.3 抗旱机具购置补贴政策

抗旱机具根据其用途可以分为两种类型, 一是针对农业抗旱的提水、灌溉等机具, 另一类是针对人畜饮水的拉水送水工具。

目前大部分省份都没有单独针对抗旱机具的补贴政策, 部分省市将抗旱机具补贴与农机补贴结合起来, 也有个别县区, 由地方财政筹措抗旱资金, 对群众购买抗旱机具进行适当的补贴。

1.3.1 纳入农机购置目录由农机部门补贴的方式

农业部出台的《2009年农业机械购置补贴实施方案》中, 增加了潜水泵、喷灌机等抗旱机具, 一些省份在此基础上, 结合抗旱的实际情况, 将抗旱机具的补贴纳入到农机购置目录的补贴范围里。

2009年春旱期间, 安徽省农机局出台了《安徽省 2009年抗旱保苗应急机具补贴方案》, 调整了农机补贴和农资综合补贴的范围, 向旱情较重地区倾斜, 支持受旱地区农户购买抗旱机械。安徽省从中央下拨的 4.5 亿农机购置补贴资金中先行安排抗旱机具补贴专项资金 1 500 万元, 分配到旱情较为严重的 5 个市 23 个县区。并紧急确定一批适合地区抗旱需求的机具生产企业和产品, 上报农业部批准后向社会公布, 由农民自主选择。所有抗旱机具的价格不得高于 2008 年市场

销售价格, 补贴标准为 25%, 部分地区达到了 50%。

1.3.2 水利或抗旱部门主导的抗旱机具直补的方式

目前一些地方的基层政府在这方面做了有益的尝试。如广西省河池市金城江区防汛抗旱指挥部于 2009 年 9 月发布了《关于对购买小型灌溉机械抗旱进行补贴的通知》, 规定对区域内从事农作物种植的单位和个人, 自主购买小型灌溉机械用于抗旱的, 每台补贴 150 元, 限量 150 台。购机单位和个人持购机发票和由当地乡政府核实盖章的申请补贴报告到区防汛抗旱指挥部办理申请补贴手续; 广西省巴马瑶族自治县针对具有水源条件的非灌区农户, 根据旱情对抗旱机具补贴 60% ~ 80%, 2009 年由于特旱, 政府所发放的抗旱抽水机具由县财政全额负担, 由各乡镇政府按轻重缓急发放到村屯, 县防办组成检查组, 监督抗旱机具的发放情况和抗旱效果。

1.3.3 补贴方式的比较

将抗旱机具纳入到农机购置目录, 其优势在于农机直补政策已经执行一段时间, 有稳定的资金来源, 且补贴程序比较成熟, 其不足之处在于农机直补的目录中, 涉及到抗旱机具的种类和范围比较有限, 并且无法有效界定补贴范围, 对补贴后的抗旱效果难以形成有效地监督。可见这种方式实施容易, 但不能实现保障抗旱效果的目的。

水利或抗旱部门进行抗旱机具直补的优点在于抗旱部门比较熟悉地方实际情况, 能够有针对性的确定抗旱机具的补贴范围, 且能通过监督检查机制保证抗旱的效果, 并且有利于培养壮大抗旱服务组织等水利队伍, 其不足之处在于对于目前的抗旱部门来说, 工作量较大。

1.4 存在的问题与困难

1.4.1 补贴政策多是临时性的, 没有稳定的资金来源

目前各地实行的抗旱用油用电和机具购置补贴政策, 多数是临时性的, 没有形成长期稳定的政策。其原因在于各级地方政府没有固定的补贴资金来源, 无法保障抗旱优惠政策的有效落实。只有当旱情严重时, 根据财力临时安排部分抗旱资金作为油料、电费、机具的补助。因此稳定的资金来源是推行抗旱优惠政策的关键, 也是将抗旱优惠政策长期化、稳定化的关键。

1.4.2 补贴的力度有限,对农民的激励作用不明显

据了解,在没有抗旱强农惠农政策的支持时,农民整体的抗旱积极性不高。这一方面是由于当前农民增收渠道增多,农民不再死守着一亩三分地,可以通过其他渠道增收创收;另一方面由于抗旱的成本过高,对农民来说,投入产出比不合算。目前虽然一些地方政府尝试对农民的抗旱行为进行补贴,降低农民的抗旱成本,减轻农民的负担,但补贴的力度和覆盖面有限,从农民自身来讲,成本仍大于收益,农民的抗旱积极性不高。因此为了引导农民抗旱,调动农民抗旱的积极性,必须从农民自身的经济利益角度出发,加大补贴力度,充分发挥抗旱优惠政策对农民抗旱的激励作用。

1.4.3 抗旱服务组织在补贴政策中的定位模糊

抗旱服务组织在各地抗旱工作中发挥着重要的作用,但其在补贴政策中的定位却较为模糊。在抗旱部门制定的抗旱优惠政策中,一般将抗旱服务组织纳入到政策的受益者范畴之内,即同普通农户一样,对抗旱服务组织的抗旱行为也给予同样的补贴。但在农机等其他部门制定的政策中,未将抗旱服务组织纳入到农业生产经营组织的范围内,不享受相关的补贴政策。另外部分地区还将抗旱服务组织定位在政策的执行者,由抗旱服务组织来核查补贴对象的资格条件、核实抗旱效果以及发放补贴等。对抗旱服务组织的定位直接影响着其经营状况和生存状况,因此明确抗旱服务组织的性质,通过抗旱优惠政策对抗旱服务组织的扶持力度,有利于壮大抗旱服务组织的队伍,提高应对干旱灾害的能力,有利于在抗旱工作中发挥更加重要的作用。

1.4.4 抗旱补贴的政策目的不能得到有效保障

抗旱优惠政策的目的是通过制定补贴政策,减轻农民的抗旱负担,提高农民的收益预期,从而提高农民的抗旱积极性和抗旱能力。但从各地实践的效果来看,如何保障补贴政策目的的实现是制定优惠政策的难点。由于缺乏对农民抗旱行为的有效监督,许多地方的事前补贴方式不能保障农民得到补贴后切实用于抗旱,其结果往往是政府的投入不小,但成效甚微。而事后补贴的方式虽然能有效保障补贴目标的实现,但由于其管理过程复杂,并非水利部门单独可以完成,需要协调不同政府部门,

因此在实施中也存在较大的困难。因此科学的制定补贴程序,有力保障抗旱优惠政策目标的实现是政策制定必须解决的问题。

1.4.5 补贴政策的制定存在技术困难

从全国各省的做法来看,由于一些技术上的困难,各地的补贴政策还存在不完善的地方,存在漏洞。比如不能有效地鉴别抗旱用电与其他农业用电的区别,导致政府补贴的范围过大,造成不必要的投入;由于补贴范围、补贴标准确定缺乏可靠的依据,存在非受补贴群体的“搭便车”现象等。这些技术问题还有待通过研究来进一步的解决。

2 国内涉农补贴政策的主要做法和启示

为了进一步提高农民生活水平,完善农业保护体系,我国不断加大强农惠农的扶持力度,出台了多项涉农补贴政策,如良种补贴、农资综合补贴、农机购置补贴等。近年来,又相继出台了家电下乡补贴、汽车摩托车下乡补贴等政策。研究国内涉农补贴政策,对抗旱优惠政策的制定具有较强的借鉴意义。

2.1 国内涉农补贴政策的主要做法

涉农补贴政策的制定,通常是由国务院或各相关部委联合发布工作方案或资金管理方案,如《财政部商务部关于印发〈家电下乡推广工作方案〉的通知》(财建〔2008〕680号)、《财政部农业部关于印发〈农业机械购置补贴专项资金使用管理办法〉的通知》(财农〔2005〕11号)等,再由各部门出台具体的实施方案或操作细则,如《2009年中央财政农作物良种补贴项目实施指导意见》、《2009年农业机械购置补贴实施方案》、《汽车摩托车下乡实施方案》、《家电下乡操作细则》等。

2.1.1 补贴政策的优先目标

明确政策目标是政策制定的关键,上述补贴政策均将强农惠农作为其基本政策目标定位,但是由于不同的政策背景,仍需兼顾其他多方面的目标。如良种补贴政策的主要目标是稳定水稻、小麦、玉米、大豆、棉花等作物的种植面积,提高作物产量和品质。其核心目标则是通过补贴政策实施过程中的补贴申报体系和补贴程序保障和提升国家对种植业的控制能力和农业宏观调控目标,从而促进粮食安全。

家电下乡补贴政策的基本目标是应对当前国际金融危机,强农惠农,带动工业生产,促进消费拉动内需。为此,促进农村地区对中低价位家电的消费成为政策的首要目标。

农机购置补贴政策目标包括改善农业装备结构、推广农机化技术、增强农民对农机的购买力、促进农机工业结构调整和技术进步等。其首要目标是促进农业生产机械化,加快农业保护体系的建设。

汽车摩托车下乡补贴政策明确表示其政策目标是提高农民购买能力,加快农村消费升级,改善农民生产生活条件,促进汽车摩托车产品技术更新换代,实现汽车摩托车产业结构优化升级,实现内外需协调发展。其关键目标是显著增加农民对家电产品的消费数量。

2.1.2 补贴的资金来源

目前制定实施的全国性补贴项目,普遍是由中央政府财政资金作为主要资金来源,地方政府财政负担较小比例。如农业机械购置补贴主要依靠中央农机补贴专项资金,地方政府保证必要的组织管理经费,同时鼓励地方政府增加配套资金提高补贴比例。

《汽车摩托车下乡实施方案》规定,补贴资金由中央财政和省级财政共同负担。其中,中央财政负担80%,省级财政负担20%。新疆、内蒙古、宁夏、西藏、广西等5个少数民族自治区以及国家确定的“5·12汶川地震”51个重灾县,地方财政应负担的补贴资金由中央财政全额承担。

《家电下乡操作细则》规定的中央和地方所承担补贴资金比例也是80%和20%。

表2 涉农补贴政策资金来源比较

补贴政策	中央	地方	备 注
农机补贴	100%	组织管理经费	鼓励地方政府增加配套资金提高补贴比例
汽车摩托车下乡	80%	20%	新疆、内蒙古、宁夏、西藏、广西等5个少数民族自治区以及国家确定的“5·12汶川地震”51个重灾县,地方财政应负担的补贴资金由中央财政全额承担
家电下乡	80%	20%	

由于补贴政策由中央面向全国实施,而地方财政能力在各地差异较大,部分地区财政困难,

加上补贴政策本身扶持弱势产业和弱势群体的政策内涵,由中央财政承担主要补贴资金更有利于保障政策的执行。同时规定一定比例的地方配套资金,有利于调动地方政府积极性,并限制各地方之间为竞争中央补贴资金而盲目扩大补贴范围的倾向。

资金拨付的方式也多种多样。一般按照计划确定总额,分期分批由中央向各省拨付,并由各省逐级向下拨付。如良种补贴政策中,对于全覆盖的补贴品种,中央财政实行预先拨付、年终据实结算的方式。中央财政根据各地申请,预拨良种补贴资金。到年底,再根据当年实际耕种面积进行结算,如果出现结余资金将结转下年使用。

2.1.3 补贴对象的确定

补贴对象的确定,除了围绕政策目标的要求,还需考虑操作性。上述涉农补贴政策中,有些政策的对象是普遍性的,如良种补贴要求对水稻、小麦、玉米、棉花良种补贴实行全覆盖,将大豆补贴范围扩大到整个东北地区,项目覆盖区按照实际种植面积全部补贴。有些则必须针对特定人群和特定领域,如农机购置补贴、汽车摩托车下乡补贴和家电下乡补贴,限于购买相关产品的农民,以及相关农业合作组织等。对是否符合补贴条件的补贴对象的甄别管理成为补贴政策的核心内容,在补贴方式、补贴程序和补贴的监管方面,也是以落实补贴对象为重点考虑的方面。

在农机购置补贴政策中,补贴对象为纳入实施范围并符合补贴条件的农牧渔民(含农场职工)、直接从事农机作业的农业生产经营组织,以及取得当地工商登记的奶农专业合作社、奶畜养殖场所办生鲜乳收购站和乳品生产企业参股经营的生鲜乳收购站。而在申请补贴人数超过计划指标时,还涉及补贴对象的优先选择问题,即将补贴对象局限于补贴资金所支持的补贴计划规模之内。农机购置补贴对象的优选条件是农机大户、种粮大户、农民专业合作社(包括农机专业化组织)等或明显具有优先性的其他对象,且规定在申请人员的条件相同或不易认定时,在优先安排没有享受过补贴的农民的基础上,根据申请补贴的先后排序或农民接受的其他方式确定。

2.1.4 补贴数量和补贴率

补贴数量和补贴率的确定,需要在一定的财政

能力范围内,考虑补贴的范围和领域,补贴对象群体的数量以及补贴项目的特点,补贴对象群体对补贴项目的价格需求弹性等因素。除了良种补贴按照播种面积规定每亩的补贴数量,其他几项补贴政策均结合补贴数量和补贴率两种标准。

农机购置补贴的补贴率一般为 30%,但是不排除地方根据财政能力进行累加补贴。

汽车和摩托车下乡的补贴率根据车种区分为 10%或者 13%,并对不同车种规定在特定上限价格以上实行定额补贴,即以特定上限价格按照规定比例享受的补贴为最高补贴额,不再随价格而增加。

家电下乡的补贴率为 13%,但是规定了各类家电下乡产品的最高限价,可以视为对补贴数量作出的限制。对于控制补贴资金总量、引导特定产品的消费、确保补贴政策不偏离其政策初衷而言,这种兼顾补贴数量和补贴率的做法是必须的。

表 3 涉农补贴政策补贴比例比较 %

农机购置补贴	汽车和摩托车下乡	家电下乡
30	10~13	13

2.1.5 补贴方式

补贴方式的设计和选择,关键在于如何合理使用直接补贴和间接补贴两种方式,并权衡其利弊。

总的来说,直接补贴由于采取向目标群体直接发放一定金额的方式,可以减少中间环节的各种寻租空间,尽可能避免市场价格的扭曲,降低管理成本,其补贴效率较高。但是也由于减少了中间环节,可能导致补贴与补贴项目之间的脱节,不能实现某些补贴政策的预定目标。通过流通环节、以价格折扣方式(价内补贴)进行的间接补贴,有利于切实结合补贴群体和补贴项目,促进补贴政策所导向的消费过程实际发生,而其弊病则在于中间环节管理漏洞难以完全避免,寻租现象容易发生,补贴资金可能流失,管理成本较高,且导致市场价格扭曲,影响效率和破坏市场公平。

在条件允许时,应当尽可能采取直接补贴方式。这也是我国农业补贴政策实施的一般经验,在新近制定实施的补贴政策中尤为突出。

以目前我国制定实施的相关补贴政策为例,汽

车和摩托车下乡补贴和家电下乡补贴政策的补贴资金兑付方式,采取将购买汽车摩托车和家电价格一定比例或定额的补贴资金拨付到农民储蓄账户的直接补贴方式。

良种补贴政策中,水稻、玉米良种补贴采取现金直接补贴的方式,实行良种推介、自愿购种、直接发放;小麦、大豆、棉花良种补贴可以采取售价折扣补贴的方式补贴农民,也可以采取现金直接补贴的方式,要求各地结合本地实际和作物品种特点从中选择确定补贴方式。由于良种补贴政策的普遍性,补贴群体(农民)和补贴项目(良种播种)之间紧密结合,从而更有利于采取直接补贴方式。

农机购置补贴采取间接补贴方式,即并不直接发放补贴资金到购机者农民或农业合作组织等,而是要求列入名录的企业按照折扣价格提供其产品,而向企业结算补贴资金。这是一种流通环节的价内补贴方式。

表 4 涉农补贴政策补贴方式比较

农机购置补贴	汽车和摩托车下乡	家电下乡	良种补贴
间接补贴	直接补贴	直接补贴	直接补贴

2.1.6 补贴管理程序

补贴政策的顺利实施需要一套相对完善的管理程序来支持。管理程序的核心因素,是对符合补贴条件的补贴对象的具体确定,以及补贴资金的兑付。具体确定符合补贴条件的补贴对象,需要基于各级政府部门的管理体系及其信息管道,动员多部门力量才能实现。其中涉及政府、企业、农民三方面的关系,以及补贴申请、审核、中央到各地方逐级向下的资金拨付、上报等多个环节。

2.1.7 补贴的监督管理

各项补贴政策为了防止补贴资金被套取和挪用、确保农民受益,均设计提出了多种监督管理措施。主要是强化补贴政策所涉及的多个部门监管职能,加强对流通环节的管理,采取公示、抽查等方式杜绝作假套取补贴资金现象,对农机等的转让进行限制等。采取一系列积极的保障措施维护补贴政策实施中的管理秩序。此外,也有部分政策规定对作假行为的法律责任。具体措施较为庞杂,不做具体分析。

2.2 启示

我国抗旱用油用电和机具购置补贴政策的制定,可以充分借鉴和参照现有补贴政策的基本思路和做法,吸取有关经验和教训。

2.2.1 建立明确合理的政策目标是制定补贴政策的核心

补贴政策首先要有明确的政策目标。政策目标一方面界定了政策所要解决问题的范围,另一方面也为确定补贴政策的对象、方式、程序等其他方面指明了方向。其次,补贴政策目标一定要合理可行。补贴政策的制定往往需要面对复杂的现实操作环境,因此补贴目标要根据国家的实际情况,量力而行,合理界定政策解决问题的范围。

抗旱用油用电和机具购置补贴政策的根本目的是通过经济激励政策提高农民的抗旱能力和调动农民的抗旱积极性,进而保障国家的粮食安全和社会稳定。其优先目标是提高资金利用效率,保证抗旱效果。因此从补贴范围、补贴方式到补贴率都要紧紧围绕这一目标,既不能过度扩大补贴范围或补贴率,又要充分保障抗旱效果。

2.2.2 建立科学的补贴方式是制定补贴政策的关键

通过对国内补贴政策的分析,可以看出科学的补贴方式的设计是补贴政策顺利实施的关键。一是能够保障补贴目的的实现。适当运用直接补贴、间接补贴、事前补贴和事后补贴等方式,保障补贴资金切实发挥作用,从而保障实现补贴目的。二是简便易行。由于我国农民整体的文化水平不高,过于复杂的补贴方式不利于在农村的推广和使用,因此补贴方式要符合实际情况,简单易行。三是有助于避免寻租现象的出现。补贴政策是政府干预市场的一种经济行为,容易产生寻租等现象。科学的补贴方式通过减少资金管理的层级等手段,有助于减少寻租现象的出现。

在抗旱用油用电和机具购置补贴政策这种针对性很强的政策中,补贴方式的有效性显得尤为重要。抗旱补贴政策要求保障抗旱效果,适宜采用直接补贴与事后补贴相结合的方式,一方面补贴方式简单,减少中间环节,使百姓直接受益,另一方面便于实现抗旱效果的监督。

2.2.3 充分调动基层组织的能动性是实施补贴政策的保障

从国内实施的补贴政策来看,有效调动基层组

织的能动性是补贴政策能否成功的另一个关键,尤其是针对需要各级组织积极配合的政策。抗旱补贴优惠政策,需要甄别补贴对象、发放补贴资金、核实资格信息、检查抗旱效果等,而这些工作都依赖于基层政府和组织的执行,因此在政策制定的过程中,要充分调动各级政府和组织的能动性,积极为抗旱工作服务。

2.2.4 通过补贴政策提高农民的造血能力是补贴政策的根本

补贴政策是一种政策引导,它通过经济激励手段来调动农民的积极性,引导农民加强农业机械化、自动化,提高农业生产水平,完善农业保护体系,进而提高农民的生产能力和灾害应对能力,从而提高我国整体的农业生产水平,保障国家的粮食安全。

抗旱用油用电补贴政策要求综合考虑农民的收益函数,通过补贴政策提高农民抗旱的收益预期,进而调动农民生产自救的积极性,同时通过抗旱机具直补政策,改变农民对抗旱机具的需求曲线,提高抗旱机具的拥有量,进而增强农民的机械化抗旱能力。可见通过补贴政策,提高农民的生产自救能力,才是补贴政策的根本。

3 制定实施抗旱用油用电和机具购置补贴政策的必要性

一是深入贯彻落实国家强农惠农政策、保障国家粮食安全、实现农村饮水安全目标的迫切要求。

旱灾是我国主要的农业灾害。农民迫切需要在抗旱过程中得到政府的有力支持,降低抗旱成本,减轻农民抗旱负担。抗旱用油用电和机具购置补贴政策的制定实施,将成为国家强农惠农政策在抗旱工作领域最直接的体现。同时通过抗旱油电和机具补贴政策支持和促进抗旱工作的顺利开展,确保国家的粮食安全和干旱期间农村饮水安全。

二是当前抗旱工作特点和抗旱形势的必然要求。

抗旱工作关系到国家的粮食安全和早期的农村饮水安全,具有广泛的社会性和复杂性,同时还具有一定的公益性质。但受我国经济发展水平的限制,政府在抗旱工作上投入的人力、物力、财力都是有限的,因此不能单纯依靠政府的力量,必须发

动广大农民的力量，动员农民自力更生、主动抗旱。

有必要通过经济激励政策发动和引导广大农民自主抗旱。这就迫切要求通过抗旱用油用电和机具购置补贴政策，激励农民购置抗旱设备，提高自主抗旱能力和灾害应对能力，从而发动广大农民积极抗旱。

三是调动农民抗旱积极性、提高农民自主抗旱能力的内在要求。

从经济收益的角度来看，农民是否采取抗旱措施的关键在于农民对抗旱成本与收益的比较。从调研情况看，抗旱用油用电和机具的使用和购置费用已经成为影响农民抗旱收益与成本的关键因素。在对不同地区的抗旱成本—收益分析来说，均支持抗旱用油用电和机具购置补贴政策的实施。

根据调研获得的数据，选取北部、中部和南部有代表性的地区，北部和中部地区的粮食作物以小麦为例，南部以水稻为例，分别计算在轻度干旱、中度干旱和重度干旱下的抗旱与不抗旱的成本收益。北部以辽宁省朝阳市为例，中部以安徽省阜阳市为例，南部以广西省河池市为例。结果如表 5 所列。

表 5 农民抗旱成本与收益比较 元

地区	成本收益	正常 年景	轻度干旱		中度干旱		重度干旱	
			不抗旱	抗旱	不抗旱	抗旱	不抗旱	抗旱
朝阳市	生产成本	300	300	340	300	420	300	500
	抗旱成本	0	0	40	0	120	0	200
	净收益	210	160	170	108	90	- 45	10
阜阳市	生产成本	360	360	410	360	510	360	610
	抗旱成本	0	0	50	0	150	0	250
	净收益	300	234	250	168	150	- 30	50
河池市	生产成本	250	250	310	250	430	250	550
	抗旱成本	0	0	60	0	180	0	300
	净收益	500	425	440	350	320	125	200

通过对农民的抗旱成本和收益对比可以发现，在轻度干旱时，由于抗旱成本的收益不高，不抗旱的损失不大，因此农民主动抗旱的积极性不高；在中度干旱时，农民抗旱的收益小于不抗旱的收益，因此农民没有抗旱的积极性；当发生重度干旱时，尽管抗旱的收益要大于不抗旱的收益，但是农民抗

旱的成本过高，农民难以承受。在这种情况下，通过抗旱用油用电和机具购置补贴进一步降低抗旱成本，必定会为农民积极抗旱提供明确的导向，有利于对普遍参与抗旱进行社会动员。特别是考虑到农民外出打工现象普遍、收入多元化、抗旱的机会成本上升等社会经济因素，以补贴方式引导和鼓励农民抗旱更显必要，且对其实施广度和力度均有一定要求。

四是解决国家和地方抗旱投入不足、保障抗旱工作顺利实施的客观要求。

目前国家特大抗旱补助费主要用于对遭受特大干旱灾害的地区为兴建应急抗旱设施、添置提运水设备及运行费用的补助。而对发生特大干旱以下级别的旱情，则主要由地方投入为主。而旱情的演变是逐渐发展的，由于前期投入少，农民没有抗旱积极性，结果可能由于延误抗旱时机而造成不必要的损失。并且国家特大抗旱补助费属于事后补贴，不利于提前采取防旱措施。

受地方财政能力限制，地方的抗旱投入是有限的，只能在抗旱形势最严峻的时期以临时政策的方式实施短暂的补贴，其实施范围非常有限，补贴标准过低。大量灌区和农户都面临着因抗旱成本增加而难以维持和缺少抗旱积极性的问题。制定全国性的抗旱用油用电和机具购置补贴政策，以中央财政资金作为主要的资金来源，对抗旱用油用电和机具购置予以稳定和常规性补贴，是改变这种现状的必由之路。

五是完善抗旱机构设置、体制构建和政策制度体系完善的内在要求。

经过多年的积累，我国在抗旱的机构设置、体制构建和制度建设上不断改进，但总体上还存在许多不完善的地方。制定实施抗旱用油用电和机具购置补贴政策，也是抗旱部门完善抗旱机构设置、体制构建和政策制度体系的内在要求，通过优惠政策，带动机构建设，强化组织职能，构建有效的运行机制、监督机制和保障机制。

4 制定实施抗旱用油用电和机具购置补贴政策的可行性

4.1 党和政府对抗旱工作的重视为政策的制定与实施提供保障

2009年 2月，针对 2008年入冬以来我国冬

麦主产区发生的严重旱情和 2009 年夏粮生产面临着少有的极其严峻的挑战,胡锦涛总书记、温家宝总理、李克强副总理、回良玉副总理作出重要批示,要求各级领导要对抗旱工作高度重视,组织动员一切力量,落实各项抗旱措施,加大对抗旱工作的支持力度,增加抗旱投入,帮助旱区克服困难。2009 年年初,回良玉副总理在国家防汛抗旱总指挥部全体会议上明确要求对抗旱应急用电、用油等物资和设备补贴问题进行研究。陈雷部长也作出制定实施抗旱用油用电和机具购置补贴政策的明确指示,要求加快政策的研究和制定工作,制定实施抗旱用油用电和机具购置补贴政策已经成为亟待落实的任务。

4.2 《抗旱条例》的颁布为政策的制定与实施提供契机

《抗旱条例》第五十条明确要求“各级人民政府应当建立和完善与经济社会发展水平以及抗旱减灾要求相适应的资金投入机制,在本级财政预算中安排必要的资金,保障抗旱减灾投入”。出台抗旱用油用电和机具购置补贴政策是提高抗旱减灾能力的根本措施,在这种情况下,制定实施由抗旱部门主导、符合抗旱工作实际需求的补贴政策,既是十分必要的,也是非常可行的。

4.3 各地积极的探索为政策的制定与实施提供实践支撑

在抗旱工作实践中,各地对抗旱用油用电实施补贴的地方性政策进行了有益的尝试,并已提供了多方面的成功经验、开创了诸多具有新意的具体模式。这些成功的案例为制定实施抗旱用油用电和机具购置补贴政策积累了经验、奠定了基础,切实保障政策实施的可行。

4.4 国内涉农补贴政策为政策的制定与实施提供了借鉴

近年来,我国已经出台的良好补贴、农资综合补贴、农机直补等补贴政策在执行过程中,积累了丰富的经验,也总结出了许多值得借鉴的模式,如良种补贴中直接补贴到农户的方式,农机直补政策中相对完善的补贴程序等,这些模式、方法和经验都为抗旱优惠政策的制定实施提供了有益的借鉴。

5 思考与建议

5.1 关于政策的目标与定位

抗旱用油用电和机具购置补贴政策是贯彻落实党的农村工作方针,切实加大强农惠农力度,完善农业支持保护体系的重要举措。通过补贴机制,降低农民的用水成本,保障早期的农业灌溉和农村饮水安全;通过经济激励机制减轻农民抗旱负担,加强农民自主抗旱意识,提高农民抗旱能力;通过监督约束机制保障抗旱效果的实现,最终达到促进社会稳定和保障国家粮食安全的目的。

政策的定位在于重点解决发生轻度干旱、中度干旱和重度干旱时,农村人畜饮水问题和农民自主抗旱问题;当发生特大干旱时配合国家抗旱应急预案及特大抗旱补助费共同抗旱。由于旱情是不断变化的,制定实施该政策,可以通过政策和经济手段引导、加强农民在干旱初期主动防旱、抗旱工作,防止因消极抗旱而产生不必要的损失。

5.2 关于资金来源及管理

建议补贴资金由中央财政和省级财政共同负担,以中央财政负担为主,省级财政少量配套,其他有能力的地方财政可累进配套补贴。

中央财政根据历史旱情统计、本年度旱情预测和财政年度预算安排,确定补贴资金规模。其中一部分资金作为常规资金,用于抗旱机具购置补贴和根据各省历史旱情制定的抗旱油电补贴启动资金;另一部分作为应急资金,主要用于启动中度和重度抗旱应急预案的省份的抗旱油电补贴。

抗旱补贴资金应建立财政专户,统一管理,单独列账。补贴资金根据旱情具体实施,余额可结转滚动使用。

5.3 关于补贴对象

抗旱机具购置补贴为常规性政策,具体的补贴条件由地方政府根据实际情况和补贴资金规模确定。

抗旱油电补贴政策为应急性政策,为了实现政策的排他性,保障国家的补贴资金切实用于农民抗旱,该政策应与各地的抗旱应急响应预案结合,因此抗旱油电补贴的对象为发生干旱灾害并

启动县级以上抗旱应急预案地区的开展抗旱灌溉的抗旱机具使用者，其中抗旱用电补贴还包括灌区管理单位。

5.4 关于补贴产品的确定

对于抗旱机具产品的确定，可由国家防办综合考虑各省的情况，确定哪些产品可以列为抗旱机具，并公布“抗旱机具种类目录”，并允许各省根据当地的实际情况，确定几种更符合当地抗旱要求的机具，并报国家防办批准后，列入本省的“抗旱机具种类目录”。

为了保证产品质量的同时引入市场竞争机制，同时也尊重农民的自主选择权利，规定凡是通过农机强制认证产品的企业都可以参与竞争，借助市场竞争机制调节产品价格，农民可以自主选择机具品牌。

5.5 关于补贴方式和程序

抗旱机具购置补贴的程序借鉴农机购置补贴政策的做法，由地方抗旱部门负责，补贴方式为向购置机具的抗旱服务组织或农户的直接补贴。

抗旱油电的补贴的方式和程序要紧密结合抗旱灌溉的行为，补贴方式为事后的直接补贴，即在核实抗旱效果后，由抗旱部门直接将抗旱油电补贴发放给抗旱机具使用者。

根据补贴对象和目的的不同，具体的抗旱油电补贴的方式和程序分为三类：

一是对灌区抗旱用电的补贴。补贴方式为根据补贴标准，补贴资金直接由省级抗旱部门补贴给灌区管理部门。对于目前已有的地方性优惠政策，补贴力度大于本补贴政策的可继续保留。

二是对于灌区之外抗旱用油用电的补贴，应紧紧围绕抗旱灌溉活动展开。补贴的方式为直接补贴，即由县级抗旱部门在核实抗旱信息后，根据补贴标准直接发放给补贴对象。补贴程序为县级抗旱部门根据旱情和当地农作物的特点，确定应抗旱灌溉次数，并核定单位耕地面积单次灌溉的用电量和用油量标准，并报省级抗旱部门审批；由村委会对补贴对象的灌溉行为进行核实、监督、记录和公示，包括灌溉面积、灌溉次数、灌溉质量等，并上报县级抗旱部门；县级财政部门核定补贴金额后，直接补贴到农民的“一卡通”或“一折通”中，没有条件实现直接发放给农民的，可由乡级财政部门

代为发放。

三是针对早期解决农村饮水困难的拉水送水的用油补贴。目前这部分抗旱成本全部由地方政府承担。为保障农民在干旱期间能喝上水，减轻地方政府的财政负担，要加大对这部分抗旱成本的补贴比例。

5.6 关于补贴标准

抗旱机具补贴采取比例补贴和定额补贴相结合的方式，对于价格较低的产品采取比例补贴，对于超过一定限额的产品，采取固定最大限额的定额补贴。为进一步调动农民购买抗旱机具的积极性，补贴的比例不应低于农机比例补贴 30% 的标准，并应在此基础上提高补贴比例。

抗旱用电的补贴标准分为两种类型，一是针对灌区内的各级泵站，这种类型的补贴标准为在补贴范围内，各级泵站实际执行电价的费用与执行排灌用电电价的电费的差额；二是针对农民自主抗旱的用电，这种类型享受排灌用电的农民不再享受本补贴，不享受排灌用电的农民补贴标准为补贴到排灌用电水平。

抗旱用油的补贴标准由省级抗旱部门参照抗旱用电的补贴水平确定。

地方政府可自筹资金在国家规定的补贴标准的基础上累进补贴。

5.7 关于补贴管理和抗旱服务组织建设

通过抗旱用油用电和机具购置补贴政策的制定，建立以水利和抗旱部门为核心，会同发展改革、财政、农业、电力、石油、质监、工商等其他相关部门的综合管理协调机制，各部门要根据各自的分工与职责，协同配合，加快推进各项配套措施的落实。动员社会各方面力量，为推进抗旱补贴工作创造良好的环境、提供有力的支持，确保补贴工作的顺利进行。

此外，通过制定实施补贴政策，重点加强抗旱服务组织、抗旱服务队等基层力量的培养与扶持，引导、鼓励抗旱服务机械化、专业化和规模化，逐渐加强应对干旱灾害的能力，保障国家粮食安全。

（*课题组成员：水利部发展研究中心李晶，王晓娟，王建平，孙宇飞，杨彦明）

（责任编辑 韩丽宇）