

# 完善财政政策体系 保障国家粮食安全

□李若云

近年来,随着一系列强农惠农政策的建立和落实,我国粮食总产量稳步增长,2013年达到12039亿斤,实现了世所罕见的“十连增”。但在粮食供求平衡方面,我国粮食生产仍面临着很多挑战和潜在威胁,应进一步完善财政政策体系,保障国家粮食安全。

## 一、加大强农惠农政策力度,促进粮食生产“十连增”

(一)坚持多予少取,不断完善种粮收益保障政策。2003—2012年,因全面取消农业税,直接减轻农民负担3504亿元;实施种粮补贴政策,直接增加农民收入7646亿元;提高粮食最低收购价和临时收储价格,积极推广农业保险补贴政策,为农户提供风险保障超过1.78万亿元,极大地调动了农民种粮积极性。

(二)着力加强农业物质技术装备,提高粮食综合生产能力。通过中央基建投资、小型农田水利、土地整治和农业综合开发等多渠道安排资金,支持农田水利设施和高标准农田建设。通过农业科研与开发、农业技术推广、农业科研成果转化及其他农业科技专项资金,支持农业科技研发、自主创新、农技推广和服务体系建设。“十一五”以来,我国农业科技贡献率、耕种收综合机械化率、有效灌溉面积比例和灌溉水利用系数均首次突破50%,粮食单产由2003年的578斤增加到2013年的717斤,处于国际先进水平。

(三)加快构建粮食流通体系,实现粮食保供稳价。安排储备粮油利息费用

补贴、粮食风险基金、仓储设施维修改造资金等支持粮食储备体系建设,增强国家粮食市场调控能力。出台并逐步完善粮食最低收购价、临时收储政策,建立健全中央储备粮管理体制和全国竞价交易平台。通过政策性销售、粮食跨省移库、完善网点建设、积极利用国际市场等方式,有效应对国际金融危机和三次全球粮食危机。既促进了种粮农民增收,又实现了粮食市场价格稳定。

(四)建立和完善粮食主产区利益补偿机制,调动地方政府重农抓粮积极性。中央财政在不断加大粮食主产区一般性转移支付的基础上,建立了产粮大县奖励制度,并辅之以取消主产区粮食风险基金地方财政配套、农业投资配套、消化政策性粮食财务挂账等措施,有效保障了粮食主产区政府正常运转以及各项社会事业均衡发展。

初步统计,目前中央财政支持粮食生产、流通、储备和消费等方面的政策有33项,中央财政用于粮食安全保障方面的支出由2003年的551亿元增加到2012年的4701亿元,粮食安全保障政策体系已基本形成。

## 二、保障我国粮食安全面临的问题和挑战

(一)人增地减的趋势不可逆转。据测算,至2020年,我国大陆人口总数将达到约14.18亿,比2013年增加5500万人。即使按照人均粮食占有量800斤计算,到2020年,仅人口增长一项,就使我国粮食需求绝对量增加440亿斤,年均63亿斤。另据统计,虽然近年来耕地面积减少速度有所放缓,但2011年耕地面积仍然下降为18.25亿亩,净减少超

过100万亩,全国已有约700个县(区)人均耕地低于联合国粮农组织确定的0.8亩的警戒线。

(二)粮食单产提高的难度越来越大。一是农业基础设施依然薄弱,继续扩大粮食生产的水土资源约束加剧。目前我国中低产田面积仍然占到耕地总面积的60%以上,水资源总量逐年减少且时空分布严重不均,农业用水更趋紧张。二是农业生产力增速呈下降趋势。2011年至2013年,我国粮食因单产提高增加产量占同期粮食增加总量的比重分别为86%、80%和68%。农业科研和技术推广体系未能很好地适应农业生产发展的变化,全局突破性、区域带动性强的新品种、新技术储备不足。三是农业生态环境日益恶化,农业面源污染和耕地质量下降问题凸显。目前我国受不同程度污染的耕地已占耕地总面积的20%,其中接近3亿亩为重金属污染耕地。同时,因气候变化导致的自然灾害与不确定性风险加大,旱涝等自然灾害的出现频率增加。四是小规模的农业生产经营方式同劳动生产率提高和农业现代化的矛盾日益突出,单户分散经营模式严重制约着农业现代化的进程,提高劳动生产率、实现粮食增产及农民增收的难度极大。

(三)粮食生产区域之间严重失衡。一是粮食剩余省份逐年减少,缺粮省份逐年增加。余粮省份从20世纪50年代的21个减少为目前的不足10个,东部和中部的产粮大省有的已经从调出省变为调入省。二是余粮区和缺粮区相对集中地成片分布,产销分化特征愈加明显。2011年,13个粮食主产省粮食产量占全国的76%,增加的粮食产量占总增量的90%,粮食净调出量1297亿斤。与

此同时,京、津、沪、浙、闽、粤、琼7个主销区自给率由2003年的42%下降到2011年的34%。三是“粮食大县、经济小县、财政穷县”问题严重制约着主产区经济社会全面发展,不利于调动地方政府重视粮食生产的积极性。四是主产区粮食仓容不足和外运不畅问题突出。基层收纳库房老化、年久失修、设施不足的问题日益显现,主产区粮食物流节点少,散粮通道尚未打通,粮食流通成本加大,增加了粮食供求平衡的难度,对粮食安全也构成了一定的威胁。

(四)食物消费结构的改变使粮食需求快速增加。据测算,我国经济增长率从现在起到2020年仍将达到平均每年7%左右。经济的快速增长,必然推动人均收入水平的相应提高,从而推动居民食物消费的高级化。据统计,我国人均大米和小麦消费量从1990年的322斤,逐渐下降到2012年的200斤,而同期人均间接消费量却在快速增加。同时,伴随着能源价格上涨和生物燃料产业崛起,工业用粮需求也在快速增长,工业用粮与人、畜争粮的矛盾日益突出。

(五)粮食的结构性紧缺导致部分重要农产品外贸依存度畸高。随着畜禽和水产品需求的不断增长,我国玉米从2010年起由平衡有余转为净进口,2012年进口量近100亿斤。大豆进口量从1995年的5.88亿斤骤增至2012年的1168亿斤,17年间进口量增加近200倍,外贸依存度已达80%。如果2012年我国大豆全部改由国内供给,按目前大豆单产每亩213斤计算,需要占用5.5亿亩耕地和耗用2056亿吨水,相当于我国耕地面积的30%和农业用水总量的38%,这必将使谷物供应急剧减少、口粮严重不足。

### 三、解决我国粮食安全问题的主要对策

随着人口增加、城镇化的推进、居

民收入水平提高和农产品的工业及能源用途拓展,我国未来粮食需求将持续刚性增长,至2020年将超过13000亿斤,未来7年至少要增加1000亿斤。要提高我国粮食安全保障程度,需要进一步完善财政政策体系,以保证耕地数量和质量为前提,以提升农业生产力为核心,充分利用国内外两种资源、两个市场。

(一)严格执行基本农田保护制度,力争全国耕地总量动态平衡。确保任何单位和个人不得以任何理由占用基本农田,彻底杜绝不合理因素对耕地的占用,使耕地减少达到尽可能小的程度。加快发展生态友好型农业,切实提高耕地质量,根据不同地区水资源状况,分区域规模化推进高效节水灌溉行动,推进机械化深松整地和秸秆还田试点,扩大土壤有机质提升补贴规模和范围。加大农业面源污染治理力度,尽快启动重金属污染耕地修复试点,调整种植结构,改良土壤。在保护生态环境和实现农业可持续发展的前提下,搞好土地开发,通过适度开荒来增加一定数量的耕地面积,进一步加大土地整理和复垦力度,有效增加耕地面积。

(二)加强农业基础设施建设,大力改造中低产田,保护和提高粮食生产能力。进一步增加中央投资规模,加快大中型灌区改造与建设、大型灌排泵站更新改造、节水灌溉增效示范等农田水利工程建设,加强中小型水源、中小型灌排泵站改造与建设。通过以奖代补、先建后补等方式,探索农田水利基本建设新机制,吸引社会资金投入农田水利设施建设。认真实施全国高标准农田建设总体规划,确保到2020年完成8亿亩高标准农田建设。支持重大粮食工程项目建设,稳步提高粮食综合生产能力。

(三)加速农业科技进步,推进农业科技自主创新。我国农业科技贡献率至“十一五”末达到53%,而同期发达国家已达85%—90%,农业科技进步的作用

还有比较大的潜力。要贯彻落实“科教兴农”战略,大幅度增加对农业科研的投入力度,引导金融信贷、风险投资等进入农业科技创新领域,支持农业重大前沿关键技术创新。采取以奖代补等方式引导科研机构联合研发,支持国家农业科技园区协同创新战略联盟和现代农业产业技术体系建设,建立以企业为主体的现代种业创新体系,对育繁推一体化企业给予政策扶持。

(四)创新农业生产经营体系,提高粮食生产组织化程度。在坚持依法自愿有偿原则的前提下,鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转,发展多种形式的适度规模经营。规范发展专业合作、股份合作等多种形式的农民合作社,着力加强能力建设。允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社,允许财政补助形成资产转向合作社的持有和管护,引导发展农民合作社联社。落实扶持政策,采取财政支持、税费优惠、信贷支持等措施,支持发展主体多元、形式多样、竞争充分的社会化服务组织,提高粮食生产专业化、社会化服务水平。

(五)努力实现区域之间的粮食平衡。以粮食主产区为投入重点,大力推进高标准农田建设和中型灌区节水配套改造,集中力量在全国建设一批基础条件好、生产水平高和调出量大的核心产区,为保障国家粮食安全和重要农产品有效供给提供稳定可靠的战略基地。扩大粮食仓库维修改造中央补助资金规模,规划建设一批辐射全国、连接国际的国家级粮食批发市场,支持兴办综合性、专业性的区域粮食服务中心。加快“北粮南运”主要物流通道建设,降低粮食流通成本,提高流通效率。通过调整粮食风险基金中央补助款分配、征收专门税收或基金等措施,鼓励主销区到主产区直接投资建设粮食基地和多承担国家储备任务。在此基础上,进一步探索建立对粮

食主产区利益补偿的长效机制。

(六)大力调整粮食生产结构。以优化品种、提高质量、增加效益为中心,不断增加优质粮食产量,适当提高粮食间接消费部分的比重。据测算,目前我国粮食总需求中直接消费需求只占到约30%左右,另外的70%将主要属于以饲料的派生需求和工业用粮为主的间接消费需求。随着经济的增长和人民消费水平的不断提高,间接消费部分的比例还会逐渐增大。在粮食生产结构的安排上,应该适当增加饲料作物的播种面积,使粮食生产由口粮、经济作物为主的二元结构模式转向以口粮、经济作物、饲料为主的三元结构模式。

(七)积极利用国际农产品市场,扩展我国粮食供求平衡能力。实施“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略,坚持不懈抓好国内粮食生产,集中力量优先确保谷物基本自给、口粮绝对安全。抓紧制定重要农产品国际贸易战略,加快进口来源地布局,建立稳定可靠的贸易关系。加快实施农业“走出去”战略,制定财税、金融等配套政策,平等支持国有和民营企业采取多种形式到境外直接投资农产品仓储物流设施、并购参股国际农产品加工和贸易企业,扶持培育具有国际竞争力的大粮商,支持边境省份开展境外农业生产合作。用好国际国内两种资源、两个市场,通过适时适度进口保持农产品供求基本平衡应该是满足未来我国粮食需求、保障国家粮食安全的一条有益途径。□

(作者单位:中国地质大学(武汉)经济管理学院)

责任编辑 王静君

# 一项小创新 开辟新天地

——浙江省龙游县贺田村建立垃圾处理新机制

## □浙江省农村综合改革工作领导小组 办公室

作为一事一议财政奖补助推美丽乡村建设试点县的龙游县,大胆探索创新农村垃圾处理机制,在全县大力弘扬大街乡贺田村“垃圾源头分类收集、定时定点投放,可追溯、减量化、资源化、无害化处理”做法,有效破解了垃圾处理这一公共难题,探索出一条“花钱少、操作易、效果好”十分适宜欠发达地区农村的垃圾处理新路子,被称之为“贺田模式”。

1. 把好源头关,实行垃圾分类收集。针对农村垃圾“户集、村收、乡镇(街道)运、县处理”运行机制普遍存在的垃圾总量大、清运不及时、终端处理成本高等弊端,贺田村创造性地把垃圾处理工作重点从终端处理转到源头分类减量上来。刚开始,村里仅要求村民将垃圾简单地区分为可回收垃圾和其他垃圾两类,然后对垃圾进行选择收集,尽可能减少垃圾流出量,实施效果不理想。一个月后,贺田村开始把垃圾细化为有机垃圾(如剩菜剩饭、菜帮菜叶子、瓜皮果壳等)、可回收垃圾(如废金属、纸类、易拉罐等)、有害垃圾(如废旧灯管、灯泡、电池、农药瓶、油漆桶等)、建筑垃圾(如灰土、拆房石土等)四类。在此基础上,村里为每个农户配备2个垃圾桶,人均每月免费发放10只垃圾袋,各

家各户自觉将垃圾分类装袋投放。垃圾的科学分类为下一步减量化、无害化处理奠定了基础。

2. 把好垃圾“身份”关,实行定时定点投放。贺田村将全村划分成5个卫生责任区,分别设立垃圾投放点,要求农户在每天上午6—8点将不可回收垃圾投放到指定点,村保洁员每天上午9点半前清运完毕。为将这项规定执行到位,该村创造性地设计了“源头可追溯”制度,即按不同卫生责任区,对每只垃圾袋进行二级编码,一级代码表示户主所在卫生责任区域,二级代码表示户主代号。垃圾袋实行编码等于给垃圾贴上了“身份证”,做到了“见袋知主”,村干部和保洁员可以随时发现农户是否按要求进行源头分类,是否按要求定时定点投放。垃圾“身份证”制度大大促进了农户主动分类、定时定点投放的自觉性,确保了村里实现常态化管理和全天候保洁。

3. 把处理好关,实行减量化、资源化、无害化处理。为减少垃圾集中处理量,尽可能就地综合利用,该村在对垃圾进行源头分类的基础上,采取科学合理的处理办法:有机垃圾集中堆放发酵作肥料还山还田;有害垃圾定点定时投放后由村保洁员集中清运进炉焚烧;可回收垃圾作废品清卖;建筑垃圾用作填坑造地。为“消化”可回收利用垃圾,贺田村专门与垃圾废品收购站联系,请他