

构建完善粮食主产区农民持续增收的长效机制

□ 张淑杰 孙天华

作为重要的农业大省和粮食大省，河南省粮食种植面积及总产量多年来均居全国首位，粮食产量占全国的1/10，2010年粮食产量更是达到创纪录的5437万吨，但农民收入增长缓慢，农民人均收入水平偏低。

增加农民收入仍然是一个两难的选择。

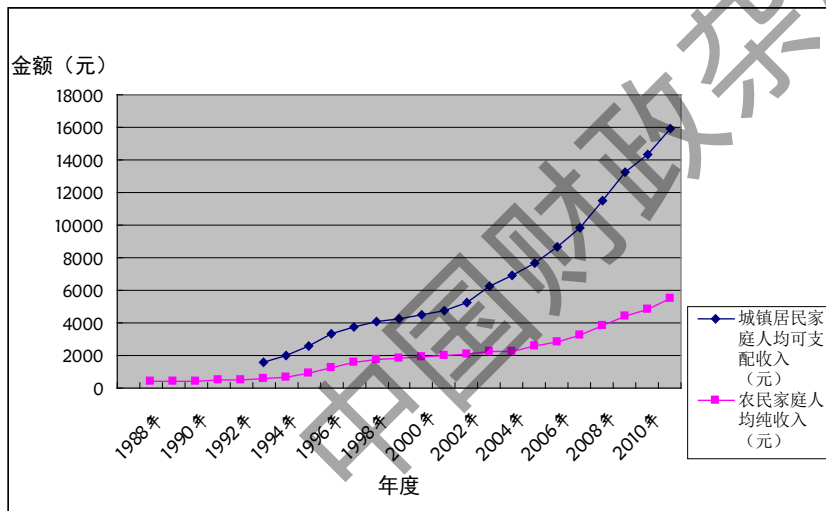
一、制约粮食主产区农民持续增收的主要因素

(一) 农业基础设施薄弱。目前，河南省主要防洪河道的干流堤防总长

行30年左右，进入了老化期，骨干建筑物完好率不足40%，有20%已失效或报废，众多泵站带病运行，高耗低效。由于改造步伐缓慢，局部灌区灌溉效益逐年衰减，严重影响农业稳产高产，亟须进行配套改造，恢复和扩大灌溉面积。根据河南省38个大型灌区节水改造规划，到2015年仅对骨干工程进行改造，就需投资107亿元，其中，需中央投资53亿元，建设任务十分繁重。全省尚有1/3的耕地（近3700万亩）无灌溉设施和灌溉条件。农田灌排设施基础差，抗御自然灾害能力弱，已成为制约粮食主产区粮食增产、农民增收的瓶颈。

(二) 生产资料价格暴涨抵消了政策效应。2008年是近20年来化肥、农药、种子等主要生产资料价格涨幅最大的一年。农民从国家拿到的政策性补贴，绝大部分被生产资料涨价吃掉甚至出现“倒挂”。2005—2010年化肥、种子价格持续上涨，上涨幅度全国平均超过10%以上，把相当一部分“两减免、四补贴”带给农民的好处抵消了，明显影响了农民特别是粮食主产区农民增收。

(三) 农民组织化程度不高，致使农产品销售渠道不畅。截至2010年底，河南省农民合作组织数量虽已达3.4万个，但参加的农户仅有200万户，仅占全省农户的9.7%。同时，以户为单位的联产承包责任制的生产经



河南省城乡居民收入增长情况 (1988—2010年)

从1987年至2010年，河南省农民收入已连续23年低于全国农民平均收入水平，差距由1987年的85元，扩大到2010年的395元。

虽然在惠农政策、粮食价格等多种因素的作用下，农民增收扭转了多年徘徊的局面，但政策性因素起了很大的作用，属于恢复性增长。从长期看，粮食比较利益低下的不利局面并未得到实质性改变，保障粮食安全与

度为3200公里，现有堤防还存在大量险工隐患。中小河道的防洪、排涝标准低，仍有白龟山、昭平台、白沙等7座大型水库和丁店等45座中型水库、739座小型水库是病险水库。水土流失仍然严重，尚有3.11万平方公里没有治理。全省243处万亩以上灌区设计灌溉面积2958千公顷，有效灌溉面积仅有1640千公顷；现有灌区工程设施，原本建设粗放且多数已运

营模式,无法进行集约化、规模化生产和运作,面对如今的大市场一筹莫展。加上农业产业化发展滞后,一些龙头企业对基地和农户的带动作用还很有限,农民自发的专业合作组织还处在探索的初级阶段,政府政策引导机制尚不能完全适应农村形势需要,农民获取市场信息渠道狭窄,不知道生产什么、销往哪里、价格如何,严重制约着农业、农村经济和社会发展,直接影响着农民的持续增收。

二、建立粮食主产区农民持续增收的长效机制

(一) 稳定和完善对粮食生产的各种扶持政策。按照建立公共财政体制的要求,充分利用WTO“绿箱政策”,调整财政支农资金的使用重点,增加直接对农民的收入支持和补贴,加大对粮食主产区农民购买种子、农机等的补贴力度,并尽可能实行普惠制,降低种粮农民生产成本;继续实施对种粮农民的直接补贴政策和综合补贴制度,扩大范围,加大力度,直接增加农民收益;完善各种补贴政策的操作机制,改进补贴发放办法,归并各种补贴并减少补贴发放的环节和手续,降低补贴发放的操作成本;不断完善农业保险制度,为农民收益提供政策保险支持。通过逐步增加对粮食主产区的补贴和政策扶持力度,提高农业竞争力和农民收入水平。

(二) 加大对粮食主产区农业基础设施建设的支持力度。一是要加大对粮食主产区抓好以水利为重点的农业基础设施建设力度,加大田间设施建设,加大对农田水利、旱作农业支持力度,改善农业生产条件,为主产区提高粮食综合生产能力提供保障。二是推广小型农田水利工程产权制度改革,采取先建后补、民办公助等

多种形式,鼓励和引导农民投资投劳建设直接受益的公益设施,逐步形成“财政资金为引导,农民投入为主体”的农村公益设施投入机制,解决中小型水利建设难题。三是加大改善农村公共生活环境和条件的建设,如人畜饮水工程、农村沼气、农村医疗卫生设施、农村中小学危房改造等,以改善农民生产生活条件,带动农民就业,增加农民收入。通过加强农业基础设施和生态环境建设,提高农业综合生产能力,为农民增收起到基础性作用。

(三) 促进农业产业化发展,提高粮食主产区工业化水平。农副产品的深加工,不仅可以利用粮食主产区丰富的农业资源,还可以为农民提供就业机会,从而提高农产品的附加值和档次,增加农民收入。为此,应采取有效措施,促进农业产业化发展。一是选择与农民利益联结紧密的龙头企业予以扶持。按照扶优、扶大、扶强的原则,根据龙头企业发展需要、农民直接受益程度和受益面等因素,分别采取贴息、补贴、投资参股、有无偿结合等灵活多样的形式扶持龙头企业,促进农产品加工转化增值,拉长产业链条,增加农产品附加值。二是积极扶持农业产业化基地建设,培育具有区域特色的主导产业,通过扶持龙头企业带基地、带农户,促进农业产业化经营,为农民增收起到带动作用。通过引进新品种,推广新技术,培育优势特色产业,推动农业产业结构调整,为农民增收起到示范作用。三是积极扶持农村专业合作组织。农村专业合作组织在推进农业产业化进程中承担着把千家万户的小生产与千变万化的大市场连接起来的重任,但我国目前的农村专业合作组织普遍存在数量少、规模小、覆盖面窄、

实力薄弱、管理制度不健全和稳定性较差的问题,为农民提供技术、信息、资金、物资和产品销售服务的能力还很有限。为此,政府应高度重视农村专业合作组织的作用,推进组织创新,在坚持民办、民管、民受益的原则下,积极鼓励和扶持农民专业合作社、专业协会等新型农村合作组织,促进其快速发展,为农民增收起到直接带动作用。

(四) 走“以工促农、以城带乡”的发展路子,带动粮食主产区经济发展。保障粮食安全,提高粮食综合生产能力,主要靠粮食主产区。长期以来,粮食主产区为国家粮食安全和支持城市及工业化地区的发展做出了巨大牺牲,并在发展上陷入了粮食生产越多,对国家贡献越大,农民增收越难,地方财政越穷,社会包袱越重的恶性循环,甚至出现了粮食主产区低收入人群返贫情况严重的现象。为此,新时期要走“以工促农、以城带乡”的发展路子,一方面,要不断增加对粮食主产区的财政投入力度。在农田水利建设、农业综合开发、土地整理等支农项目的安排上,向粮食主产区进行倾斜,降低产粮大县的项目资金配套比例,提高中央和省级财政在项目资金安排中的比例,着力打造粮食生产核心区。另一方面,要完善政策措施,对粮食主产区的粮食加工业、农产品深加工业给予政策倾斜,以促进经济发展;要逐步加大对粮食主产区、特别是产粮大县的财政转移支付力度;完善农产品出口退税政策,减少产粮大县出口退税分担份额。总之,要通过政策倾斜,使农业大县的经济增长与全国基本保持同步,使粮食主产区的农民能够持续增加收入。

(作者单位:河南农业大学)

责任编辑 冉鹏