

常德粮食生产的调查与思考

■ 刘慎松 李国清

近年来特别是2002年以来，湖南省常德市认真贯彻落实中央“两免四补”、最低保护价等一系列支农惠农政策，切实减轻了农民负担，调动了农民种粮的积极性，全市粮食生产呈现出稳定发展的良好势头，但粮食生产中仍然面临着许多实际困难和问题。

——种植面积逐年增加，但局部地区改种规模较大。全市粮食种植面积由2002年的700万亩增加到2007年的897万亩，年均增长5.2%，耕地抛荒现象基本不存在。但部分地区“双改单、水改旱、稻改经”现象比较突出，石门县五年间双季稻减少了14.1万亩，“三改”面积增加了30.7万亩，占2007年全县耕地面积的19.4%。

——粮食总产持续增长，但抵御风险能力仍然不强。全市粮食总产量由2002年的245.11万吨增加到2007年的355万吨，年均增长7.7%。粮食的连年丰产，淡化了基层政府的粮食安全意识，抓粮食生产的热情不高。同时，粮食储备也存在较大风险。一方面，地方国有粮食企业储备严重不足，市本级国有粮食企业储备粮食不到2万吨，仅为应急预案的一半，县级国有粮食企业基本没有库存粮食，而非国有粮食企业由于被排除在国家扶持政策之外，经营面临市场风险而不敢储粮；另一方面，粮农只留基本口粮，没有种粮的农民长期购粮维持生计，桃源县

漆河镇买米度日的农户达到20%。

——惠农政策深得民心，但操作存在明显缺陷。2002年至今，全市共发放种粮补贴资金8.78亿元，直补面积达到581万亩，受惠农户达到117.95万户，惠农政策深得民心。但由于操作上的缺陷，中央投入的大量补贴资金并没有完全达到提高农民种粮积极性的目的。上级要求粮补资金在4月底前全部发放到位，而此时因无法确定粮食种植面积，在实际操作过程中，都是按照计税面积平均发放到田亩，农民只要承包了耕地就可以得到补贴，甚至抛荒或种植经济作物的田土同样可以得到粮补，有的种一季稻可以拿双季稻的补贴，生产性补贴实际上已经变成了人头福利，变味的补贴在持续刺激农民种粮积极性的功能上大打折扣。同时，一定四年不变的粮食最低收购价格制定欠合理，而且几乎取代了市场价格，受最低收购价政策的影响，市场机制作用被严重弱化。

——土地流转加快，但规模经营比例很小。截至2007年底，全市承包耕地面积602.6万亩，其中农村土地流转面积28.54万亩，占当年农村土地承包耕地面积的4.7%，涉及农户10.56万户，占承包耕地农户总数的8.26%，全市农村土地流转呈现出流转进程趋于加快的特点。但也存在诸多问题，一是流转规模小，平均每起

流转规模仅2.55亩，每起10亩以下的占流转总起数的73.3%，每起100亩以上的仅占1.7%；二是流转范围窄，组内流转占71.9%，村内跨组占13.2%，乡内跨村仅占8.3%；三是流转时效短，90%以上都是农户之间的自由转包，没有固定期限，或者约定的期限很短，许多大户也是采取一年一租的办法；四是流转行为滥，存在农民自行流转多、批准备案少，口头协议多、书面协议少，双方约定不明的多、约定明确的少，书面协议内容不规范的多、内容规范的少等“四多四少”现象。由于土地流转困难，一家一户的小生产不仅增加了种粮成本，而且也制约了种粮面积的扩大。

制约当前粮食生产和影响农民种粮积极性的因素是多方面的，既有政策因素，也有市场、技术等因素，但根本原因还是当前粮食生产对农民来说仍然只是“不至饿肚皮”的副业，不可能成为“致富奔小康”的主业，种粮效益对农民激励不够，吸引力不强。

——比较效益太低，“不愿种”的大有人在。除农民投工外，目前一亩一季稻的利润约350元，一亩双季稻的利润约500元，而一亩精养池、蔬菜、烟叶、棉花、茶叶的纯利润分别约为1500元、3000元、1600元、1500元、1700元，均远远高于种粮的收益，扩大经济作物、调减粮食作物自然成为

农民对农业结构调整的必然取向。同劳务经济相比,差距更为悬殊,而且两者劳动强度相去甚远,可以说在外打工的农民尝到了甜头,在家种田的农民吃尽了苦头,且没什么盼头,导致部分农民不愿种田。

——成本增加过快,“不敢种”的有增无减。除种子价格涨幅较小外,近年来化肥、农药、农膜等生产资料 and 人工、耕种费等均大幅上涨,而且大有愈演愈烈之势。与种粮成本大幅增加相比,2008年早稻、中晚稻保护价分别只上涨了10%、9.7%,市场价也只分别上涨了13%和9.7%,粮食价格的涨幅远远小于农资价格的涨幅。农资价格的过快增长,吞噬了中央给粮农的实际利益,缩减了农民增收的空间,也打击了农民种粮的积极性。

——政府贵利错位,“不想种”的为数不少。粮食生产不仅不能增加地方财政收入,而且地方政府还因此背上沉重的经济包袱。比如粮食财务挂账消化难、粮食风险基金配套多、农田水利建设投入大等等,所以,地方产粮越多,政府压力越大,包袱越重,责任与利益错位越严重。

——服务体系断线,“不会种”的仍然存在。由于对基层农技服务单位的经费投入严重不足,导致农业服务体系普遍处于“线断、网破、人散”的状况。如桃源县40个乡镇农技推广站2008年人头经费仅6000元,可以说处于“无待遇保障、无工作经费、无示范基地、无办公场所”的“四无”境地,乡镇农技工作人员“三分之一半工半商、三分之一弃农经商、三分之一弃农务工”是普遍现象,根本谈不上开展科技示范和科技培训等工作。同时,农业科技创新投入不足,科技创新人才缺乏,科研综合水平较低。由于农业科技服务跟不上,使大部分农民仍然沿袭传统农作模式,凭经验种田,

别人买什么自己就买什么,别人种什么自己就种什么,新品种、新技术使用率低,粮食产量和质量得不到保证。

促进粮食生产需要从中央到地方的各级政府科学应对,大胆创新,妥善操作。

——健全价格体系,实行粮食提价与农资控价双管齐下。要提高农民的种粮积极性,最好的办法就是提高粮价。鉴于近年来市场物价波动较大,特别是农资价格持续上涨,建议粮食最低收购价格一年一定,宜在每年五月中下旬公布,并充分考虑当期粮食生产成本,随着农资和工价的上涨及时予以调整,目前粮价提高到每百斤100—120元比较合适;要切实强化对国家粮食最低收购价政策执行情况的监管,严厉打击粮食收购中压价压质行为,确保粮农的应得利益不受侵害。同时,要多措并举控制农资价格上涨。政府要合理制定和调整农资价格,加强对农资价格的监测和调控,严厉打击超限价、超差率、囤积居奇、哄抬物价、短斤少两、假冒伪劣等违法行为,维护农民利益;出台农资临时价格干预措施,对销售价格实行提价申报、调价备案、限价、差率控制等干预措施,抵制市场价格过快过度上涨;尽快建立农资产品的淡季储备制度,并建立政府储备,有效平抑市场供应价格;落实对农资生产企业在税收、用电、运输等方面的政策优惠,建议对农资生产企业按照政府限价销售本地市场的给予适当补贴,对化肥生产企业减免政府性基金。

——改革补贴方式,面积补贴与商品补贴并重。在保持种粮补贴政策连续性的同时,建议合并管理粮补项目,将三种资金科学测算后合并补贴标准向农民直接发放,同时改变目前补贴“一刀切”的状况,实行分类补贴,对自产自给的农民按实际种粮面积给

予补贴,种粮即补,不种不补,多种多补,少种少补,而不是简单地按承包面积进行补贴;在此基础上,按粮农的社会贡献即实际交售商品粮的数量给予补贴,鼓励和扶持农民多种粮食、多作贡献;为确保将补贴资金真正用于粮食生产,可尝试直接向种粮农民发放化肥、种子、农膜等生产资料的补贴办法。同时,逐年提高补贴标准,并明确增量部分可集中用于农村机耕路、水利基础设施和中低产田改造扩面,改善粮食生产条件,改变“撒胡椒面”的做法,使粮补资金真正发挥促进粮食生产的作用。

——加速土地流转,加快分散种植向规模经营转变。在稳定和完善农村土地承包关系的基础上,按照依法自愿有偿的原则,建立规范的农村土地流转机制,建立农村土地承包经营权流转信息网络平台、农村土地流转市场以及一系列保障机制,包括金融信贷支持机制、土地流转审查机制、土地流转风险保障机制等。为促进粮食生产适度规模经营,省、市财政应设立农村土地流转扶持资金,专项用于扶持具有一定规模、合法有序从事粮食生产的农村土地流转。对具有稳定的土地流转关系,在一定流转期限以上,单宗土地流转面积在一定规模以上的新增土地流转项目,财政按一定标准对土地流出方(农户)给予一次性补偿。大力发展粮食生产专业合作社、引导组建土地股份合作社、探索建立土地信用合作社等专业合作社组织,通过村民自我管理,切实解决粮食生产中的土地、资金、技术、信息、加工、贮藏、运输以及纠纷调处等问题,加速土地流转,促进规模经营。

——加大水利投入,形成政府为主、农民为辅的格局。对于农田水利设施建设,各级政府都不要寄希望于通过“一事一议”由农民自己解决,而

要真正建立以国家投入为主体的多渠道、多元化、多层次的农田水利投入体系,中央和县级以上地方财政要尽快形成农田水利建设稳定的资金来源。同时,要集中国家中小型水利建设、农业综合开发、以工代赈、水利基金、扶贫基金等与水利建设有关的资金,捆绑使用,统一调度,整体推进,发挥资金的最大效益。

——加强农技服务,推动经验种田向科学种田转变。切实增加农业科研投入,在保证课题经费的基础上,加强科研基础设施、试验基地、信息服务、网络科技环境等农业科研基础条件建设,支持农业科研部门加强杂交早稻、两系超级杂交稻、杂交稻品质育种、强优恢复系选育等新品种选育工作和轻简栽培技术研究。增加对农技推广和服务工作的资金投入,建立农技推广事业经费投入的保障机制和稳定增长机制,加强乡镇农技推广服务网络建设,提高推广人员素质,稳定推广队伍。要从农村实际出发,变目前政府组织推广的单一

模式为政府、龙头企业、农民协会共同推广的网络模式,重点推广优质高产品种、测土配方施肥、免耕栽培、科学田间管理、病虫害综合防治等节本增产技术,提高种粮水平,降低种粮风险。

——完善激励机制,行政推动与经济激励结合。既要调动农民种粮的积极性,又要调动粮食主产区政府种粮的积极性。一方面,要把粮食工作“一把手”负责制落到实处,进一步完善粮食工作目标考核机制,细化和量化各项管理指标,真正把粮食工作纳入重要议事日程;建立健全粮食播种面积台账,有关部门要加强跟踪检查,对不合理占用耕地用于商业开发、种树、建养殖场或种植其他经济作物的,该退还的退还,该清理的清理。另一方面,加大对产粮大县、国有粮食企业和粮食加工企业的扶持力度。鉴于粮食主产区财政的特殊困难,中央应出台相关政策,对主产区粮食财务挂账予以减免,并取消由粮食主产区建立粮食风险基金的政策,在全国范围内

或在商品粮消费地区建立粮食风险基金,解决产粮越多包袱越重的财政反差;建立奖励产粮大县的长效机制,奖励资金要向多种粮、多产粮、多调粮的地方倾斜,不断增加补助资金规模,使产粮大县真正享受到“以工补农”的政策实惠;各级政府要加大投入,统筹解决好国有粮食企业改革资金缺口问题,尽量减少资产变现,保留区域内的粮食收购骨干网点,同时加大仓库维修资金投入,确保粮食收得进、储得下;进一步加大对粮食加工企业的扶持力度,增加粮食风险储备规模和技改贴息项目,农业产业化扶持资金、非国有经济扶持资金、绿色食品发展资金要拿出一定比例,重点扶持粮食加工企业发展;要制定支持粮食产业化龙头企业的优惠政策,使企业有稳定的利润来源,从而承担起发展订单农业、进行粮食储备、转化丰产余粮的责任。

(作者单位:湖南省常德市财政局)

责任编辑 王文涛

PHOTO NEWS

图片新闻



云南永平:烤烟产业发展优势明显

经过财政多年扶持,云南省永平县烤烟已经发展成为当地财政收入增长、农民增收的支柱产业,全县烟叶收购量从1988年的2.25万担增加到2008年的11万担。

(杨福军 摄影报道)