

扶持主产区粮食加工业发展的政策建议

○ 杨舟

“食为政首”，农业是国民经济的基础，粮食则是基础的基础。要解决粮食问题，必须找准中央、地方和农民三者利益的结合点，运用市场手段调动农民和地方政府发展粮食生产的积极性。这个结合点就是粮食加工业。国家扶持粮食加工业，把粮食主产区的农业、工业两篇文章联在一起做，符合国家战略布局的要求，能够平衡各方的利益，调动各方发展粮食生产的积极性。

扶持粮食加工业是调动地方政府发展粮食生产的有效办法。多年来粮食主产区为保障国家粮食安全做出了巨大的牺牲，形成了“大农业、小工业、穷财政”的局面，“粮食大省、财政穷省”、“粮食大县，财政小县”就是粮食主产区的真实写照。以河南滑县为例，滑县常年粮食播种面积217万亩，粮食常年产量18亿斤，工商税收2003年仅为3680万元，还不足发达地区一个乡的收入水平。像这样的县河南比比皆是。形成了产粮越多、负担越重、财政越穷的恶性循环，如果还像以前那样只发展粮食生产，不能把资源优势转化为经济优势，那么粮食主产区全面建设小康社会的目标就无法实现。改变现状的一个有效途径，就是在国家帮助下发展粮食加工业，鼓励支持粮食加工企业引进先进加工技术和设备对粮食进行精深加工和综合利用，大力发展食品工业、饲料工业及以粮食为原料的生物工程和医药工业等，拉长产业链条，提高粮食附加值，使粮食主产区既是粮食生产基地，又是加工转化基地，促进工业与农业统筹发展。这样既可以减轻收购、库存和销售压力，又可以增加地方税收，增强地方财力。同时，还可以催生一大批中小企业，有利于农村剩余劳动力转移以及推进地方工业

化和城镇化，提高土地的生产效率。

扶持粮食主产区发展粮食加工业有利于实现农民增收。农民不愿意种粮，根本原因在于种粮与务工和种植其他经济作物相比收益太低。虽然农民的种粮收入2004年有较大增幅，但其主要原因是产量增加和粮食涨价。从目前看，现有政策增收的潜力已经不大。如河南农业税税率降低亩均增收24.3元，对种粮农民直接补贴亩均增收12.38元，两项合计亩均增收36.68元，而仅2004年夏季河南小麦亩均成本就增加了49.13元，其中种子、化肥、机械作业等物资性成本增加48.04元，如此看来，减税和直补给农民带来的收益已被生产资料价格上涨吃掉。而且农业税将被取消，再加大对种粮农民直接补贴也较为困难。在这种情况下，必须开辟新的增收渠道。通过扶持粮食加工企业，使企业获得较高的利润，粮食加工企业则通过发展订单农业，以高于市场价格的合同价将一部分收益转移给农户，直接增加农民收入。粮食加工业的发展，还可以带动农村劳动力向工业和服务业领域转移，间接增加农民收入。同时，农村劳动力的转移，又扩大了粮食消费，拉动粮食需求，有利于将粮食维持在较高的价位，增加种粮农民的收益。

扶持粮食加工企业符合企业的经营目标。企业发展的根本目标是实现投资收益的最大化。如果在粮食主产区能够获得等于或高于社会的平均利润，那么企业就更愿意投资粮食加工业。在粮食主产区兴办粮食加工业，对企业来说有几大好处：一是能保证原料的质量和数量，粮食主产区都有自己的优势粮食资源，如河南的小麦，质量比其它地区好，且产量有保证，能够满

足粮食加工企业的需求。二是能够节约企业成本。在粮食主产区兴办粮食加工企业，可以充分利用当地的仓储资源，减少仓储费用，就近运输粮食，节约运输成本，同时粮食主产区的人力资源丰富，成本较低。三是易于形成品牌优势。粮食加工企业在粮食主产区兴办加工业，由于原料品质的优势，企业的产品很容易被市场认可，形成品牌优势。如河南的“金苑面粉”在短短几年已经享誉全国，成为全国第二大面粉加工企业，一个很重要的原因就是以河南优质小麦为原料，有得天独厚的产地优势。如果国家给予一定的政策扶持，企业就更愿意在农区兴办粮食加工业。

为此国家应充分发挥宏观调控职能，利用财政、税收、金融等杠杆，使粮食加工业获得等于或高于社会的平均利润，鼓励企业到粮食主产区兴办粮食加工业。

1. 制定财政、税收、金融扶持政策。财政政策包括通过财政贴息引导社会资本向粮食加工业投资；发挥现有中小企业担保基金的作用，为粮食加工企业贷款提供担保，进一步拓宽企业融资渠道；对粮食加工企业的固定资产投资实行加速折旧的办法，缩短资本回收期；优先扶持粮食加工企业建立的粮食生产基地。税收政策包括改变

国家只对重点龙头企业从事农产品初加工生产免征企业所得税这种扶持落后生产的政策，对从事粮食加工的所有企业全部免征企业所得税；对粮食加工企业免征或减征土地使用税；加大增值税进项税扣除，降低销项税，凡是从事粮食加工的企业，其进项税扣除率由10%调增至17%，销项税由17%降为13%；对企业新增固定资产所含增值税部分作为递延税款分期扣除。金融政策包括加快农村信用社改革步伐，壮大农村信用社的经济实力，支持粮食加工业的发展；中国农业发展银行对粮食加工企业的技术更新和技术改造项目提供优惠贷款。

2. 将扶持粮食加工业与粮食流通体制、金融体制改革结合起来。在粮食流通体制改革中，粮食加工企业可以参股、买断基层粮管所，以整合社会仓储资源。中国农业发展银行继续给这些粮食加工企业参股、买断的基层粮管所发放粮食收购专项贷款，这样就将银行政策贷款变为粮食加工企业的生产性贷款，既有利于充实粮食加工企业流动资金，又便于银行贷款安全运转，实现政策贷款的良性循环。

3. 扶持和发展订单农田，增加种粮农民收益。政府要鼓励粮食加工企业建立固定的粮食生产基地。

粮食加工企业通过与农民签订收购合同的方式，以高于市场价格的合同价确保粮食加工企业因享受国家优惠政策而将新增利润的一部分转移给种粮农民。国家根据粮食加工企业订单农业的发展情况、粮食生产基地建设情况以及安置农村劳动力就业情况等，确定国家优惠政策。

4. 国家还应加大对粮食主产区地方政府的扶持力度，帮助粮食主产区改善农业农村基础设施。目前粮食主产区农业和农村基础设施亟需改善提高，如河南省目前的有效灌溉面积和旱涝保收田面积只占全省耕地面积的68%和53%，由于农村税费改革后取消了乡统筹、村提留和农村义务工，加之粮食主产区地方财政本就十分困难，致使农村基础设施建设和公益事业发展没有财力保障，需要国家给予支持。中央政府应完善对粮食主产区的财政体制，加大对粮食主产区的专项转移支付力度，同时在以下几个方面给予支持。一是要加快已经规划的重点防洪水利工程的建设，为农业生产提供基本的安全保障。二是要改造大中型灌区，扩大有效灌溉面积。三是加强土地治理和农业综合开发力度，改善农田土壤结构，保持和扩大可耕地规模，提高粮食生产保障能力。四是加强农村教育、卫生、通讯、广播电视、道路、沼气、小型农田水利等基础设施建设，改善农村生产生活条件。五是改变农村剩余劳动力转移培训方式，将目前的以短期培训为主变为以中长期培训为主，有计划地提高劳动者素质，以市场需求为导向，实现农村剩余劳动力的有序转移。六是加强农业科技投入，加速科技成果转化。

（作者为河南省财政厅副厅长）

