

## 适应形势变化创新粮食政策

中国社会科学院学部委员 农村发展研究所研究员 张晓山

确保粮食安全和种粮农民收入持续稳定增长,是我国粮食政策的两个基本目标。进入新世纪以来,我们取消农业税,实施种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴等政策,执行稻谷、小麦最低收购价政策以及其他重要农产品临时收储政策等,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,取得明显成效。当前,国内农业生产成本快速攀升,大宗农产品价格普遍高于国际市场价格,农产品加工企业倾向于购买进口农产品,造成了“进口入市,收购入库”的现象。以最低收购价或临时收储价收购的农产品无法顺价销售而积压在仓库里,我国粮食库存达到新高,各类粮油仓储企业储存的粮食数量之大前所未有,仓储费用和贷款贴息成为财政的沉重负担。“十三五”时期,我国处在粮食政策重大转折的节点上,需要创新粮食安全相关政策,在确保粮食安全和种粮农民收入方面创新思路和举措。

保障粮食安全和种粮农民利益不受损,将继续成为政策的基石。今后,确保粮食安全的政策基点应放在藏粮于地、藏粮于技上,着力于提高农业综合生产能力,注重农业技术创新,挖掘粮食生产潜能,确保急用时粮食能够产得出、供得上。促进农业种植结构调整,在部分地区实行耕地轮作休耕试点。“十三五”时期,粮食年度产量根据供需情况可以有增有减,但必须巩固和提升产能,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

当务之急是粮食仓储去库存。应加快市场化去库存的进程,可以考虑不再固守顺价销售的底线,竞拍底价政策要与市场价格对接,同时创新农企贷款方式,增强企业的购粮能力。这样做的好处是可以减少粮食超期储存,避免新陈互混,从品质层面加强对粮食安全的保障;可以腾出库容,解决政策性粮食库存压力过大问题;可以有效降低农业养殖企业和农产品加工企业的成本。

从长远来看,要完善市场导向的重要农产品价格形成机制。完善市场导向的重要农产品价格形成机制,实行价格和补贴分离的办法,既能实现引导农民根据市场信号调整种植品种结构的目标,又能切实保障粮食安全,不让农民利益受到损失。这需要农产品价格形成机制改革和收储制度改革联动,注意新旧政策的衔接和配合,并采取一系列综合配套措施,保持农产品价格基本稳定,防止“谷贱伤农”。一方面,可以根据各类主要农产品在国计民生中的重要程度,采取分品种施策、渐进式推进的办法,完善农产品价格形成机制。按贴近市场和保障农民合理收益的原则确定收储价格、完善农产品收储政策。另一方面,开展农业补贴改革试点,将现行的“三项补贴”(农作物良种补贴、种粮直补、农资综合补贴)合并为农业支持保护补贴。健全粮食主产区利益补偿机制,加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度。鼓励有条件的地方探索对农民收入补贴的办法,创新农产品价格保险制度。还应注意,农民根据价格信号转产、调整生产结构需要一个过程,成熟产业模式的形成、完整的上下游产业支撑乃至整个产前产中产后供应链的培育等也需要一个过程,不可能一蹴而就,所以在改革中要发扬钉钉子精神,避免急躁心态。

从根本上看,发展现代农业不能仅靠补贴,还是要苦练内功。要通过适度规模经营提高农业劳动生产率,通过技术创新和制度创新提高农业全要素生产率,通过完善农业社会化服务体系和提高农民的组织化程度等综合配套措施降低农业生产成本与流通成本,通过大力培育新型职业农民补齐农业人才匮乏这一短板,全面提高我国农业的市场竞争力。