

加大政策支持力度 推进粮食主产区建设

魏后凯 王业强 中国社会科学院城市发展与环境研究所

今年是“十二五”开局之年，加大政策支持力度，全面推进粮食主产区建设，切实完成国务院2011年开展全国粮食稳定增产行动目标，对于保障国家粮食安全、切实提高农民收入、促进区域协调发展，具有重要的战略意义。

当前粮食主产区建设存在的主要问题

粮食主产区是我国商品粮生产、供应和储存的重要主体，在国家粮食安全保障体系建设中承担着核心作用。近年来，我国粮食主产区建设取得了积极成效，但也存在诸多问题亟待解决。

1. 粮食生产规模化、集约化程度低。我国粮食主产区粮农生产经营主要以户为单位，户均耕地面积少，经营规模小，机械化程度低，生产技术落后。由于粮食品种存在着差异，收购价格不一，收储存放不一，导致收储存放难度加大，粮食品种混存现象时有发生，给粮食储存安全带来隐患。同时，在利益驱动下，农民生产的粮食水分偏高、杂质超标，导致粮食标准难以执行、质量难以控制，给粮食保管工作带来一定难度。

2. 农业基础设施落后，产业化水平低。粮食主产区农业基础设施落后，大部分农田水利设施年久失修，功能老化，配套不全，保障功能下降。近年来，由于部门利益多单位分头实施，规划不合理、不配套、不达标和重复现象严重。同时，主产区粮食加工增值率低，科技含量和附加值不高，至今仍未改变初级产品加工企业多、规模小，精深加工水平低、企业少的局面。此外，粮食市场和物流业发展滞后，也严重影响了粮食产业化进程。

3. 生产成本居高不下，农民种粮积极性下降。在粮食主产区，由于粮食生产规模化、集约化程度低，加上农资和用工成本快速上涨，导致粮食生产成本居高不下。特别是2008年以来，土地租金、农资、人工、机耕等价格大幅上涨，种粮成本迅速增加，降低了农民种粮的收益，影响了种粮的积极性。相比之下，种粮收益与种植经济作物收益的差距进一步拉大，大部分农民除了种植满足自己口粮的粮食外不愿多种。如果这种状况长期得不到解决，将会对我国粮食安全保障构成重大威胁。

4. 仓储设施投入不足，政策性粮食保管标准偏低。近年来，各级财政对地方国有粮食仓储设施改造维修资金几乎没有投入，导致地方国有企业仓储能力逐年下降，仓储设施陈旧老化，市、县级储备粮规模不到位，政策性粮食在民营企业储存，直接影响到政策性粮食收购任务和粮食储存安全。同时，随着粮食市场收购价格逐年上涨，收购成本增大，中央储备粮轮出轮进粮食差价拉大，致使地方国有粮食企业粮食轮换出现普遍亏损。

5. 粮食补贴方式不完善，操作成本高、监管难。一是补贴方式不完善。除种粮大户外，目前各项补贴资金均是采取普惠制办法发给原承包土地的农户，并不与是否种粮挂钩，严重影响了补贴政策的实施效果。二是操作成本高。目前出台的补贴政策项目多，实施面广量大，操作程序复杂，涉及申报、统计汇总、公示、资金兑付、建档立册等诸多环节，工作量大、成本高，而国家补贴又未包括此项工作经费，加大了政策落实难度和地方负担。三是农用水费和电费难收。由于部分农民在共用投入方面不愿出资，农户多年拖欠集体的农用水电费难收，造成部分村用补贴款扣留抵水电费的违规做法。

6. 地方财政包袱沉重，乡镇债务风险较大。粮食主产区农业比重大，地方财源短缺，财政收支入不敷出，往往是“产粮大县、财政穷县”。同时，中央对地方粮食风险基金补助实行包干办法，地方政府要给予一定的配套资金。这样，主产区生产的粮食越多，地方政府财政负担就越重。

相反，主销区从主产区调入大量粮食，却没有相应承担调入粮食的风险基金筹集任务，由此形成主产区补贴主销区、“穷省”补贴“富省”的不公平现象。

全面推进粮食主产区建设的政策建议

1.建立粮食主产区支持政策体系，形成普惠与特惠相结合的国家支农惠农政策体系。一是尽快制定实施《全国粮食主产区建设规划》，科学界定粮食主产区的范围和功能定位，明确新时期全面推进粮食主产区建设的指导思想、基本原则、发展目标、重点任务和具体措施，为促进主产区科学发展，提高可持续发展能力指明方向。二是对现行的国家支持粮食主产区政策进行整合和调整，综合运用投资政策、财政政策、金融政策、产业政策、土地政策、社会政策、生态环境政策等工具，构建完善的粮食主产区政策体系，全面推进粮食主产区建设。

2.加快建立主产区利益补偿机制。一是加大中央财政转移支付力度，建立粮食主产区建设专项资金，重点加强主产区基础设施建设，增加粮食补贴，提高公共服务和可持续发展能力，弥补地方财政缺口。二是遵循“谁受益谁补偿”原则，引导主销区建立商品粮调销补偿基金，用于加强主产区农田基础设施建设、种粮补贴和农业产业化。

3.进一步完善国家粮食补贴政策。一是按照谁种田谁受益的原则，进一步明确把粮食直补和良种补贴资金发放给种粮农户而不是承包田主，以调动农民种粮的积极性。二是实行与种粮规模和粮食产量挂钩的直补方式，将现行按计税面积补贴改为按种植面积、单产水平和商品量给予补贴；农资补贴要采取对农民购买化肥、农药等进行直接补贴的办法。三是将主产区玉米、水稻、大豆、马铃薯等全部纳入良种补贴范围，并对主产区农用水电费和粮食企业烘干设备购置给予适当补助。四是继续增加粮食直补资金，提高良种补贴和农资补贴标准。五是将粮食补贴工作经费纳入中央和省级财政预算。

4.加强基础设施和公共事业建设。一是继续加大对粮食主产区的基础设施投入，中央财政安排的基础设施建设和农业发展项目优先安排给主产区，资金投入重点用于主产区。二是加快推进主产区公共事业建设，提高交通通信、科技推广、文化教育、广播电视、医疗养老、环境卫生、社会救助、清洁用水等公共产品服务能力。三是以县为基础，对现有各项国家和省级农业发展项目进行整合，集中资金、人力合理规划，以村为单位成片建设，搞好配套协调，提高标准良田的基础地力。四是突出抓好粮食生产大县和增产潜力大县建设，优先建设一批示范性的产粮基地县，充分发挥其示范、引领和辐射带动作用。五是继续加强主产区中低产田改造，重点扶持开发潜力大的粮食生产大县，提高项目区亩投入标准，建成一批集中连片、旱涝保收、稳产高产的粮食核心产区。

5.积极推进粮食流通体系建设。一是中央和地方政府要增加对主产区地方粮库的维修资金，积极推动国有粮食购销企业的战略重组。二是进一步提高粮食最低收购价格，让主产区种粮农民真正得到实惠。三是加强主产区粮食市场建设，支持建设一批集仓储、物流、加工、批发、交易等为一体的大型现代化粮食物流中心。四是加强粮食市场监管，严厉打击掺杂做假、囤积居奇、哄抬粮价及压级压价等各类扰乱市场秩序的行为。五是加强对粮食市场供求形势的监测，建立粮食市场预警机制和粮食供需抽查制度。六是将农业生产资料的运输纳入农产品“绿色通道”，降低运输成本。

6.加大对粮食主产区财金支持力度。一是取消主产区粮食风险基金中地方政府配套部分，减免主产区粮食风险基金借款，逐年核销因执行中央粮食政策而累积的银行债务。二是鼓励外商、主销区和区外企业到主产区产粮大县投资，对从事公共基础设施、节能环保、粮食深加工和农业产业化项目投资经营所得，实行企业所得税“三免三减半”优惠。三是建立主产区乡镇债务消除和控制机制，积极防范和化解乡镇财政风险。四是增加信贷资金对主产区农业的投入，加大对主产区种粮大户、非公有制粮食营销和加工企业的扶持。五是建立政策性粮食自然灾害保险制度和巨灾风险转移分担机制，逐步降低主产区农户出资比例，提高财政保费补贴标准。