

增强主产区粮食生产能力的政策建议

蒋和平¹ 詹琳²

【摘要】近年来，我国粮食主产区资源环境“硬约束”不断加剧，增产能力不断逼近极限，社会经济利益失衡加剧，新型规模经营主体融资能力不足，主产区粮食生产发展空间受到多重挤压，亟需加快优化政策调控手段，探索更科学的增产方式，加大新型主体扶持力度，以及开展农业资源休养生息试点，进一步巩固和提升主产区的粮食安全保障水平。

粮食安全关系到整个国民经济的发展和社会的稳定。为提高粮食生产能力，保证粮食安全，我国确立了 13 个粮食主产区。2004 年以来，主产区粮食产量逐年增加，占全国粮食年产比重始终保持在 70% 以上，为全国粮食产出迈上 6 亿吨新台阶做出了巨大贡献。但是，随着资源环境“硬约束”不断加剧，主产区粮食增产能力不断逼近极限。与此同时，主产区还面临着社会与经济效益失衡、新型经营主体融资困难、基础设施亟待改善等新挑战，粮食生产能力发展空间受到多重挤压。近日，国务院办公厅印发《关于加快转变农业发展方式的意见》，明确提出要坚持把增强粮食生产能力作为首要目标，稳定提升粮食产能。粮食主产区作为我国农业生产核心区，迫切需要改变浅层开发与粗放低产现状，将提高粮食安全保障水平作为转变主产区农业发展方式第一要务。

一、我国主产区粮食增产制约因素增多

(一) 粮食主产区面临的资源环境约束加剧。自 2004 年始，全国粮食产量经历 11 年连续增长，这是“政策好、地给力、天帮忙”等多种因素综合作用的结果，增产的原因包括播种面积和单产的双连增，科技贡献率的提高，粮食生产结构的变化以及生产布局的变化等等。但是，随着各种生产要素弹性逐渐消失，

¹ 农经所研究员

² 农经所博士后

粮食主产区面临越来越大的增产压力。首先，经济与社会高速增长的地区，城市、工业占用土地，耕地面积减少，耕地质量相对下降，近四成耕地出现不同程度的退化；其次，主产区粗放的粮食生产发展手段，导致了地力的过度开发与化肥农药的超量使用，我国每公顷土地化肥使用量约为世界平均水平的 4.1 倍，利用率却不到 30%，未被充分吸收的化肥物质至少使 10% 的耕地受到污染；最后，我国淮河以北地区耕地面积约占全国的 2/3，但水资源量不足全国的 1/5，随着粮食主产区持续向缺水和生态脆弱的北方地区转移，单位耕地面积上水资源的占有量进一步减少，亩均水资源占有量不足世界平均水平的 50%。

(二) 粮食主产区平衡社会与经济效益的难度加大。自 2001 年我国实行粮食流通制度改革以来，因承担粮食安全保障的特殊使命，主区内工农业发展极不协调，陷入“产粮大省、经济弱省、财政穷省”的发展怪圈。根据中国小康建设研究会刚刚发布的全国 800 个产粮大县调研结果显示，这些粮食大县粮食年产出占全国粮食总产量 73.64%，但发展普遍落后，综合城镇化率仅为 24% 左右，国家级贫困县达 105 个之多。以第一产粮大省黑龙江省为例，在该省的 70 个产粮大县中，有 43 个县财政收入不足 1 亿元，21 个县是省级或国家级贫困县，60 个县要靠财政转移支付维持政府运转。粮食主产区的粮食产量与县级财力“粮财倒挂”日益突出，“增收入、调结构”难度较大，再加上投入要素产品成本上涨较快，农户种粮积极性不断下降，给粮食安全带来隐患。

(三) 新型经营主体获得农业金融服务的难度加大。当前，种粮大户、种粮合作社与龙头企业已成为主产区粮食生产的重要载体。相比普通农户，新型经营主体面临更大的生产投入和市场风险，对于资金和保险的需求也更加强烈。然而，粮食主产区农业金融发展缓慢，远不能满足新型经营主体的需要，进而影响主产区粮食生产能力的持续提高。特别是 300-1000 亩左右的粮食规模经营主体以及相应的社会化服务主体，资金缺口普遍在 50 万元以上。由于当前新型农业经营主体运行规范性较差，常常需要由两名公职人员或 100 万规模以上的工商企业进行联合担保，才能获得一定数量的贷款，并且贷款手续十分繁琐，由市担保公司对经营主体进行还款能力评估之后，至少还需要 3 到 6 个月的时间，才能完成贷

款流程，扣除总额 10%左右的担保金与费用以外，实际年利率往往达到 15%左右，并且通过贷款也往往只能满足全部的生产需求 30%甚至更低，经营主体 50%以上的资金需求主要还是通过民间借贷来实现的。

(四) 粮食生产的基础设施仍然十分薄弱。近年来，中央财政虽然不断加大农业基础设施投资力度，但大部分粮食主产区的农田水利建设投入不足，灌溉渠系等水利设施老化失修现象严重，许多产区仍然是“靠天吃饭”，自然风险防控能力十分薄弱。如河南全省的水利骨干工程完好率不到 50%，近 40%的耕地是靠天田，旱涝灾害造成的粮食损失每年都在 200 万吨以上。

(五) 粮食主产区缺乏强有力的政策扶持。当前，我国对粮食主产区的政策扶持机制缺乏创新，仍然依靠产粮大县财政奖补等传统办法，没有适时调整农资综合补贴、粮食价格形成机制、粮食主产区和主销区利益分配机制、农业生产与生态补偿机制，导致农业财政投资、价格和贸易等相关政策的互补性和协调性不足，主产区的财政困境难有较大改观。

二、增强主产区粮食生产能力的政策建议

尽管当前主产区的粮食生产面临着一些不利因素，但是考虑到我国现有粮食生产水平与发达国家仍有不小差距（粮食单产水平仅为发达国家 60~70%），从长远看，主产区粮食增产仍有潜力可以挖掘，通过改善政策环境、转变发展方式、增强支撑能力，是可以实现粮食持续增产的目标。

(一) 加快优化政府对粮食主产区的政策调控手段。2015 年 5 月 13 日，财政部、农业部联合发布《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》，决定从 2015 年起，对农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等三项补贴政策进行试点改革，将此“三项补贴”合并为“农业支持保护补贴”，用以支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。此项政策措施顺应了新常态下农业转变发展方式的现实要求，将更有利于财政资金发挥支持粮食生产的作用。在此基础上，未来对粮食主产区的补贴资金应继续遵循“动态调整”的原则，结合当年的生产实际，突出资金分配重点，可以从对主体利益补偿、耕地保护补偿、产销协调补偿、宏观治理机制补偿四个方面着手，将粮食主产区相关经营主体的粮食生产行

为与空间区域经济发展结合起来，将补偿系统化、阶段化和内生性，确保粮食安全生产的可持续性。

(二)探索科学提升粮食增产潜力的方式。相关部门应抓紧编制粮食主产区生态环境突出问题治理总体规划，探索更科学、更生态、更可持续的主产区粮食发展方式，挖掘提高粮食生产能力的新潜力。首先，在主产区内科学划定生产核心功能区，以核心区为平台，加强主产区内部门协调和资源整合；其次，加快中低产田的改造步伐，争取到2020年使主产区高标准农田达标率提升至90%以上，使粮食生产抵御自然灾害的能力得到大幅度提高；第三，结合主产区季节性降水特点，合理调整主产区粮食种植结构，按照“压劣扩优、压夏扩秋”的思路，结合高产、抗逆、优质的粮食“新品种”与种植“新技术”的集成创新推广，提高土地产出率和资源利用率。

(三)加大对粮食主产区新型经营主体的金融扶持。要加快化解制约主产区新型经营主体的融资压力，构建市场化的融资框架。第一，加快推进土地等农业生产资料的产权改革与法制建设；第二，鼓励地方政府出资或参股成立担保公司，并由中央政府给予适当政策和资金扶持；第三，广泛推广运用政府与社会资本合作（PPP）模式，鼓励社会资本积极参与粮食生产基础设施等项目建设，缓解规模经营主体的资金压力；第四，创新粮食产业链融资模式，发展大型农机具质押、粮食订单质押及仓储质押等金融工具；第五，提升粮食种植保险保障水平，探索政策险与商业险的结合模式，尽快建立巨灾风险分散机制。

(四)开展主产区农业资源休养生息试点。主产区要特别注意摸清面临的环境问题底数，抓紧编制《农业环境突出问题总体规划和农业可持续发展规划》，并开展污染普查与分类分级管理。如推进主产区土壤重金属污染综合防治，以南方酸性水稻土产区为重点区域，对中轻度污染耕地实行边生产、边修复，在重污染区域，则开展禁止生产区划分试点；在养殖、地膜、秸秆等污染问题突出区域，则实施规模化畜禽养殖污染治理、水产健康养殖、全生物可降解膜示范、农田残膜回收与再生、秸秆综合利用示范等。在此，需要发挥财政资金在建立主产区农业休养生息补偿机制中的重要作用，通过财政奖补、结构调整等综合措施，在确

保国家粮食安全不受冲击，修复区农民的就业和收入不受影响的前提下，按照规划，有计划有步骤地逐步推进。