

# 产粮大县呼唤利益补偿机制

农业部赴湖北省“百乡万户”调查组

## 调研

小康不小康,关键看老乡。要实现“两个一百年”的奋斗目标,必须坚持解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。不久前,农业部组织了“百乡万户”调查活动,派出108名干部,耗时两个月,深入基层展开调研,足迹遍布27个省市自治区的500多个村,真正做到了问政于民、问计于民、问需于民。

据此形成的系列调研报告,充分反映了我国农业发展的实际情况,既有对基层经验的发现,也有对困难问题的揭示,并提出了切实可行的对策建议。其中很多话题具有普遍意义,可以为全面深化农村改革、加快农业现代化步伐提供借鉴。本报特选编部分调研报告,以飨读者。

今日推出的首份报告聚焦粮食主产区利益补偿机制问题。让农民种粮有利可图、让主产区抓粮有积极性,是确保粮食生产健康稳定发展的应有之义。

## 观察

### 激发内生动力 培育优势产业

博雅

产粮大县要想发展经济,关键还是要增强内生动力,真正念好“粮食经”

我国有13个粮食主产区、800个粮食生产大县,生产的粮食占全国总产量的75%以上,为国家粮食安全作出了重要贡献。然而,一个不容忽视的现实问题是,产粮大县多数戴着贫困县的帽子,始终走不出“高产穷县”的困境。产粮大县要想发展经济,除了依靠国家的利益补偿发展粮食生产,关键还是要增强经济发展的内生动力,从农业本身找出路,真正念好“粮食经”。

造成产粮大县经济贫困的主要原因是粮食种植效益低下,建立和完善产粮大县利益补偿机制,加大对产粮大县政策扶持力度,是调动产粮大县发展粮食生产积极性的有效举措,也是确保国家粮食安全的重要举措。不过,仅仅依靠中央财政转移支付这种单一的资金渠道,很难解决粮食生产大县的发展问题。产粮大县要想发展成为经济强县,须在利用好国家补贴政策的同时,依托丰富的农业资源优势,从农业上找出路。要激发内生动力,把农业资源优势转化为经济优势和发展优势。

产粮大县经济发展的短板是工业不强,经济总量不足,经济结构不合理。要想向经济强县转型,必须实施工业强县战略,但是一定要选准工业化发展的路子。充分发挥农业比较资源优势,要把与当地产业关联度大的、劳动密集型农产品加工业作为突破口,把农产品加工业发展与城镇化建设有机结合起来,把新型城镇化建设与农村产业布局、人口布局统筹规划,避免低水平重复建设。要大力发展粮食加工业,提高农业经济的质量和效益,促进地方经济发展。要推进农业现代化发展,调整优化产业结构和地方经济区域布局,引导粮食生产向规模化、专业化、优质化方向发展,培育区域农业优势主导产业,促进农民增收增收。

产粮大县承担着保障国家粮食安全的重任,在促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展过程中,要始终把粮食生产作为经济发展的头等大事来抓。在此基础上,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,实现县域经济均衡发展,步履坚实地向经济强县转型升级。

本版编辑 张双

过去长期以来的城乡二元体制形成并拉大了工农、城乡差距,致使农业大县、产粮大县一般都是工业弱县、经济小县、财政穷县,有的甚至是贫困县。我们在湖北省监利县、仙桃市开展“百乡万户”调查过程中,对“建立和完善粮食主产区利益补偿机制”进行了专题调研。通过进村入户走访调查,与种粮农民、大户、专业合作社和基层农技人员、乡村干部和县(市)有关部门负责人座谈,广泛听取意见。

他们认为,农业大县、产粮大县过去通过工农“剪刀差”为国家工业和城市建设提供了大量资金积累,在长期发展粮食和农业生产过程中为国家保护了耕地、水等资源,失去了发展工商、地产等税源产业的机会,影响了当地经济社会发展。今后,还要通过稳定发展粮食和农业生产为国家工业化、信息化、城镇化建设提供强力支撑。这些地区为全国经济社会发展做出的牺牲,理由由国家给予补偿。希望国家在巩固强化现有强农惠农富农政策基础上,不断加大“以工补农、以城带乡”力度,加快建立和完善“五大”利益补偿机制,进一步调动农民务农种粮、地方政府重农抓粮、科技人员科技兴粮的积极性。

## 1 生产能力补偿

据有关专家预测,随着我国耕地面积逐步减少,人口特别是城镇人口进一步增加,人民生活水平日益提高,未来20年我国粮食需求总量仍呈刚性增长。确保国家粮食安全,必须主要依靠提升粮食综合生产能力,重点通过改善粮食主产区生产条件、提高单产增加总产来实现。

在水稻生产大县监利县调研座谈时,县水利局长吴爱清说,改革开放前,监利县每年冬季要组织1600万个工(每个农村劳动力出40个工)投入农田水利设施建设,而目前农村青壮年劳动力大多外出务工,在家农民也不再投入农田水利设施建设。虽然近年国家实施了综合开发、土地整理、高标准农田建设等有关项目,但由于地方配套资金无法足额落实,致使一些新建的农田水利设施难以正常使用。

目前,监利全县中小型骨干泵站(155千瓦以上)272台,能够正常运转的只有80台;渠道长10575公里,有2501公里处于严重淤塞状态。加之农村电器和农具大量增加,电力容量不足,致使许多农田干旱时引水难、积水时排水难,严重影响粮食生产水平和冬季稻田开发。全县257万亩耕地中,有200万亩左右属中低产田,田间基础设施(特别是沟渠泵闸和电力设施)建设和维护需要资金量大,县级财政无力投入,农民不愿投入。

国家需要持续增加粮食生产,就应该对产粮大县农田基础设施建设不断加大投入力度,对保护耕地和水资源、提升粮食生产能力给予补偿。建议国家整合相关项目,增加资金投入,通过转移支付下达县级财政,取消地方资金投入,由县里根据当地实际情况和生产需要进行统一规划、集中连片实施,实实在在地提高防灾抗灾水平和粮食生产能力。

## 2 现代装备补偿

随着农村劳动力大量转移,在家务农种粮农民老龄化问题越来越突出,有的地方已出现无人种粮的现象。要解决“谁来种粮”问题,必须尽快改变一家一户小规模、畜力耕作的粮食生产方式,在集中连片改善农田基础设施的同时,大力推进耕地依法自愿有偿流转和用途管控,大力发展粮食机械化生产和适度规模经营,使农民务农种粮收入不低于外出打工的水平。

规模经营需要生产机械和烘干、储藏等现代装备作保障。仙桃市农机局长许宝林在座谈会上说,现在的年轻农民受文化程度、社会环境和价值观念等影响,绝大多数不愿像父辈那样“面朝黄土背朝天”务农种粮,并且宁可把土地送给亲戚邻居种,也不希望年迈的父母还干沉重的农活,这为推进土地流

我国有13个粮食主产区, 800多个产粮大县。  
2013年,全国13个粮食主产区粮食总产量91531.2亿斤, 占全国总产量的76.0%

主产区增产量占全国总增产量的93.4%



转和发展机械化生产提供了有利条件。

许宝林说,近年来,国家实施的农机购置补贴政策对农民购置农业机械给予了一定的补偿,但补贴的种类不够、标准偏低。目前,仙桃市土地耕整、旱地作物播种、灌溉、收割、运输、脱粒已基本实现机械化,耕种收综合机械化率达71%左右,但水稻机插秧率不足30%,主要是大棚集中育秧发展不足。育秧大棚既没有纳入农机购置补贴范围,也没有实行技术补贴政策。此外,种粮大县农机装备多,大多是田间作业机械,不上路行驶,不应该缴纳养路费;另一方面,农机作业量大,柴油消耗量多,国家在柴油价格中加收养路费增加了农民不合理负担,1到2年就把农机购置补贴全部抵消了。据初步估算,2013年仙桃市农机作业耗油16860吨以上,多收农民养路费1600万元以上,相当于当年农机购置补贴的59%。

在走访调研中,仙桃市汉河镇余脑村种粮大户邓有才反映,目前粮食规模生产的最大问题就是缺乏晾晒、烘干、储藏设施。一家一户种粮农民缺晒场和劳力,大多在田间收获时就将“水谷子”卖给粮贩,虽然价格低一点,但面积小、损失不大。可对种粮大户和农民合作社来说,卖“水谷子”的面积大、数量多,损失不小;如果收获期遇到连阴雨,“水谷子”也卖不掉,一旦发芽、霉烂,损失就更大了。

邓有才建议国家把育秧大棚、烘干、仓储等设施纳入农机购置补贴范围,提高农机补贴标准,取消养路费并入柴油价格收取政策,对农民发展现代农业、调整生产方式、更换生产装备给予相应的补偿,促进粮食机械化生产和适度规模经营,降低规模经营的自然风险和市场风险,确保获得稳定的务农种粮收益,从而真正调动农民务农种粮的积极性。

## 3 科技支撑补偿

农业发展一靠政策,二靠投入,三靠科技。近年来,强农惠农富农政策的边际效应呈递减趋势,科技的作用越来越突出。无论一个国家,还是一个县,要确保粮食和农业生产稳定发展,就必须建立健全农业行政管理体制和科技服务队伍,持续不断地开展增产增效、防灾减灾、优质安全新品种和新技术的试验集成、示范推广。

在谈到监利县下派农技中心技术人员驻村一个月指导集中育秧时,县农业局副局长、县农技推广中心主任李诗信说,在一些经济发达地区,基层干部的主要精力大多用在招商引资、发展经济上,而粮食主产区、产粮大县则集中人力、物力、财力等资源用在发展粮食和农业生产上,不断充实基层农技服务队伍,大力支持高产创建、病虫防治、测土配方施肥等科技项目,养这些人、干这些事都是为了保障国家粮食安全,其投入理由由国家给予补偿。

李诗信说,近年来,尽管国家实施了“一个衔接、两个覆盖”政策,但由于产粮大县乡镇多,农民数量大,服务对象多、面积大,每个县相同数量的投入既不公平,力度也不够,有些地方还没有真正落实。目前,基层农技推广体系薄弱已成为粮食和农业稳定发展的一大隐忧:一是身份不明。乡镇农技人员实行“以钱养事”,没有人员编制,没有明确身份,既不是行政干部,也不是事业、企业人员,相当于临时工,很难安心工作。二是人员不足。全县21个乡镇,206万亩耕地,仅有乡镇农技人员55名,平均每位农技员服务范围达3.7万亩,远高于国家规定的1至1.5万亩。三是年龄老化。55名乡镇农技人员中,50岁以上的22人(占40%),有3个乡镇农技人员近两年将全部退休,面临青黄不接的局面。四是条件较差。人均月收入不足1700元,年办公经费不足1.3万元,主要用于调查、审核“四补贴”有关数据,无法正常开展业务工作,原有人员留不住,招募人员没人来,各乡镇农技站最近8年未增添新的人员。

李诗信建议国家再进一步巩固强化“一个衔接、两个覆盖”政策,加大粮食主产区基层农技推广体系建设与改革的投入力度,增加高产创建、增产技术模式攻关、重大病虫

应急防治、测土配方施肥等专项补助资金,完善小麦“一喷三防”、水稻“集中育秧”、“地膜覆盖”等防灾减灾、高产稳产关键技术补助政策,酌情安排有关政策、项目的工作经费,加速农业科技新成果的推广应用,为粮食和农业稳定发展提供强力支撑。

## 4 财政税收补偿

从2004年开始,国家取消了“农业税”,农民种粮不再交税,地方政府投入发展粮食生产的资金既没有回报,又形不成税源;发展粮食等农产品加工业,因国家减免了粮食种植和初加工企业的企业所得税,地方还对经营困难的粮食加工企业的土地使用税和房产税实施减免,税收也远低于一般的工商业。因此,发展粮食生产对地方财政税收贡献不大。

仙桃市财政局副局长何潇在座谈会上说,产粮大县集中人力、物力、财力等资源,用于发展粮食和农业生产,不仅丧失了发展工业、商业等税源的机会,而且牺牲了相应资金、资源投入工商业所获得的机会收益。2013年仙桃市财政收入为32.5亿元,其中地方公共财政收入21亿元,财政支出达50.7亿元,严重入不敷出。在这种情况下,仙桃市仍然投入7.98亿元(其中本级财政投入2.15亿元),如果把这些资金投入工业、商业,不仅能很快收回投资,而且还能培育新的税源,但投入粮食生产越多,地方财政越穷。

何潇认为,产粮大县为发展粮食生产所减少的财政税收和牺牲的机会收益,国家应通过转移支付给予补偿,增强地方政府发展地方经济和社会事业的基本财力。建议国家以粮食总产量和商品量为主要依据,增加产粮大县奖补资金(每年不低于2011年国务院奖励资金水平),加大一般性财政转移支付力度,增加农产品加工企业税收地方留成比例,取消粮食生产政策性保险等支农项目的地方资金配套,提高粮食生产在各级政府绩效考核中的比重,使产粮大县在政治上更有荣誉、经济上有实惠、工作上有业绩,进一步保护和调动地方政府重农抓粮的积极性。

## 5 生活保障补偿

推进土地流转,实行规模经营是稳定发展粮食生产、提高我国农业国际竞争力的必由之路。仙桃市经营局长杨正林认为,仙桃市土地流转速度比较慢,目前只流转了24%(包括送给亲戚朋友耕种的不规范流转)。真正通过市场机制作用、依法规范地流转土地,还有一个过程。

杨正林说,表面看,主要是还有一批从小一直务农种粮的农民不愿放弃土地,把土地看成“命根子”,有的外出打工农民宁可把土地送给亲戚邻居耕种,也不愿流转。深层原因在于城乡一体化社会保障制度尚未建立起来,在家“留守”农民大多老年体弱,外出打工的中年农民大多吃“体力饭”,最终还要回到老家,仅靠每亩几百元的土地流转费难以生活,只好把种地作为最后的生活保障。

杨正林建议,国家应在完善农村养老保险和新型农村合作医疗制度的基础上,加大产粮大县农民参加养老保险和新农合的补助标准,使之与城镇居民一样,到60岁时退出承包的土地,以后靠养老保险金基本就能够生活,实现“老有所养”、“病有所医”,那时土地就能够真正流转起来了。

我们在仙桃市胡场镇四号村与农民座谈时,一位65岁的农民周贤民说,“我一辈子种地,别的活不会干,外出打工没人要,儿女都分别成家了,我们老两口如果把4亩多地流转出去,一年流转费才1000多元,加上国家每月发的50—60元/人养老金,平均每人每月生活费只有120元左右。我们为国家种了一辈子粮食,老了需要扶助,且不说与农场职工一样每月发给退休金,至少也应跟城市居民一样,发给的养老金高于最低生活保障标准,让我们能过上生活。”

(调研组成员 陈友权 李建伟 罗杨 刘鹏涛 王艳洲 李诗信)

## 访谈

### 为粮食主产区营造相对宽松的财政环境

——访国务院发展研究中心

学术委员会秘书长程国强

本报记者 刘慧

就如何建立产粮大县利益补偿机制问题,经济日报记者日前专访了国务院发展研究中心学术委员会秘书长、农业经济学博士程国强。程国强长期致力于农业与农村经济理论与政策等问题的研究,主持过多项国家级课题。

记者:湖北监利等县市所面临的问题是否具有普遍意义?应该为产粮大县建立什么样的利益补偿机制?

程国强:现阶段,全国粮食生产大县仍普遍面临农业基础薄弱、土地细碎化、劳动力弱质化、粮食生产兼业化副业化,以及科技推广应用迟缓、社会化服务发展滞后等问题。多年来,产粮大县基本上都是经济小县、财政穷县。随着国家支农项目资金投入越来越多,要求产粮县配套的资金也越来越多,导致产粮越多、包袱越重、财政越穷,既不能有效提高农民种粮积极性,也影响到地方政府重农抓粮的积极性。

为逐步扭转这一不利局面,必须从以下几方面抓紧建立对粮食生产大县的利益补偿机制。一是持续强化粮食生产大县的农业基础,这是稳定发展粮食生产、保障粮食安全的基石。中央财政应进一步加大对产粮大县农田水利、耕地质量、抗灾减灾等基础设施建设的资金投入;农业综合开发等项目要切实向粮食生产大县倾斜,提升粮食综合生产能力。

二是持续加强粮食生产物质技术装备,这是发展粮食生产的重要保障。进一步加大对粮食生产大县农业社会化服务体系支持,将农具购置补贴、农业装备结构与农机服务、科技创新、成果转化与农技推广有机结合。当前有很多农业科技,如工厂化育秧、机械化耕播防收、粮食烘干储备,其适用对象并非分散、小规模农户。应将公益性服务与经营性服务有机结合,依托社会化服务组织等向规模农户、家庭农场和普通农户等生产主体提供技术推广服务。

三是加大中央财政对粮食主产区一般性财政转移支付力度。粮食生产大县财政实力较弱,为逐步缓解产粮大县财政困难,要持续增加产粮大县财政奖励和一般性财政转移支付,调动地方政府重农抓粮的积极性。

四是试行销区对产区的利益补偿机制。目前粮食主产区承担国家粮食安全任务较重、负担沉重,而销区没有直接承担相应的粮食安全责任。可根据省与省之间的谷物调入量与调出量,按照一定补偿标准,通过中央财政扣减或增加财政转移支付,让调入省对调出省给予经济补偿,由此进一步补偿粮食生产大县和调出大县。这样既让主产区发展粮食生产有效益、得实惠、不吃亏,又能让销区政府承担更多国家粮食安全责任。

记者:为了促进粮食主产区发展粮食生产的积极性,多年来,国家一直致力于建立粮食主产区或者粮食生产大县利益补偿机制,目前实施情况如何?

程国强:为改善和增强粮食生产大县财政状况,调动粮食生产大县重农抓粮的积极性,国家不断加大产粮大县的奖励力度,从2005年的55亿元增加到2013年的320亿元。与此同时,国家逐步取消粮食主产省的粮食风险基金配套,由中央财政全部负担。这些措施在一定程度上补偿了粮食主产区的利益。据了解,目前部分主产区与部分销区建立了粮食产销协作关系,但是,从实际情况看,粮食主产区对主产区的利益补偿机制尚未真正建立起来,原因比较复杂,但关键是责任不明确,相关要求没有可操作性。

记者:建立粮食生产大县利益补偿机制,能解决粮食生产大县面临的“高产穷县”困境吗?目前,一些粮食生产大县为了发展经济,纷纷走上了不同的工业化道路。您怎么看待这种现象?

程国强:建立粮食生产大县利益补偿机制,不是解决产粮大县财政问题的根本措施,只能在一定程度上缓解其财政困难。下一步具有可操作性的措施是,中央的农业综合开发项目、农业补贴(如农业保险保费补贴)等政策措施,可逐步取消地方政府资金配套,切实减轻粮食生产大县对农业和粮食生产投资的财政负担。在此基础上,再由中央、粮食主产区对粮食主产区、粮食生产大县进行利益补偿,为粮食主产区营造一个相对宽松的财政环境。

作为粮食生产大县,也要推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展。如果就农业搞农业现代化,钱从哪里来?人往哪里去?大力推进工业化,通过产业发展和集聚,通过财力、物力、人力的积累,才能实现城镇化和农业现代化。作为粮食生产大县,一方面要依托自身优势推进特色工业化,积极发展粮食深加工;另一方面中央可出台一些支持政策,鼓励企业到产粮大县投资项目,在贷款、税收、资金等方面给予支持,带动地方经济发展。当然,粮食生产大县在推进工业化和城镇化的同时,必须确保粮食生产的健康稳定发展。

