

# 健全农民种粮收益保障机制

## 粮食大事

稳粮增产首先要稳住农民种粮信心。调动和保护好农民种粮积极性，必须健全农民种粮收益保障机制，力争做到政策保本、经营增效。要看到，农业政策有时只能起到保本的作用，要让农民种粮真正有钱赚，还需要靠经营增效。

农民是粮食生产的主力军，让农民种粮有收益，国家粮食安全才能有保障。在今年春耕生产关键时期，中央财政发放一次性农资补贴、适当提高稻谷和小麦最低收购价、三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险在主产区实现全覆盖……一系列含金量极高的支农惠农政策陆续落地实施，有利于稳定农民种粮信心，激发粮食生产内生动力，确保今年粮食稳产增产目标的实现。

化肥是粮食的“粮食”，化肥保供稳价直接关系到粮食等农业生产稳定。今年受俄乌冲突影响，全球粮价飙升，国内粮食价格出现上涨势头，这有利于刺激农民种粮积极性。但受能源价格上涨、俄乌两国限制化肥出口等因素叠加影响，国内化肥价格上涨速度快于粮价上涨幅度，抬高了种粮生产成本，侵蚀农民种粮收益，降低农民种粮积极性。为了对冲农资价格上涨带来的种粮收益下降，近期中央财政对实际种粮农民发放一次性200亿元农资补贴，缓解农资价格上涨带来的种粮增收影响，稳定农民收入，调动农民种粮积极性。

党的十八大以来，我国高度重视粮食生产，粮食生产实现连年丰收，粮食产量连续七年稳定在1.3万亿斤以上。目前，我国粮食库存充足，实现了谷物基本自给、口粮绝对安全的粮食安全目标，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。这一辉煌成就的背后离不开亿万农户的辛勤劳作。

当下，我国粮食供需形势总体较好，但大豆对外依存度过高，玉米供需偏紧，结构性短缺已成为我国粮食安全面临的突出问题。在当前国际环境不确定性增加的大背景下，作为一个拥有14亿人口的大国，今年要实现1.3万亿斤以上的粮食生产目标，实现稳口粮、稳玉米，扩大豆、扩油料的农业结构优化目标，补强国家粮食安全的短板，仍然离不开亿万农户的辛勤劳作。

稳粮增产首先要稳住农民种粮信心。种

粮比较收益低，有时农民种一亩地的年收入还不如外出打工几天挣的钱多。这是影响农民种粮积极性的主要因素。农民不愿意种粮，还因为担心种出的粮食卖不上好价、收不回成本。粮食生产受自然灾害和市场波动双重风险的影响，有时农民忙活一年，一旦遭遇干旱、暴雨等极端天气，或者遭遇粮食价格震荡下跌，不仅赚不到钱，还可能负债累累。要调动和保护好农民种粮积极性，必须健全农民种粮收益保障机制，力争做到政策保本、经营增效。

农业是一个政策性很强的产业，国家农业政策可以说是影响农民种粮积极性的晴雨表。今年中央一号文件提出，适当提高稻谷、小麦最低收购价，稳定玉米、大豆生产者补贴和稻谷补贴政策，实现三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险在主产区产粮大县全

覆盖三大政策，让种粮农民摆脱“看天吃饭”“看市场吃饭”的命运，可以一门心思发展粮食生产。

农业政策有时只能起到保本的作用，要让农民种粮真正有钱赚，还需要靠经营增效。家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业可以通过多种粮、种好粮，取得不错的收入。对于小农户来说，要加快发展农业社会化服务，支持农业服务公司、农民合作社、农村集体经济组织、基层供销合作社等各类主体大力发展单环节、多环节、全程生产托管服务。要引导小农户参与现代农业发展，把一家一户单打独斗式生产变为规模化、集约化、标准化、机械化生产，让农民更多分享粮食全产业链发展的增值收益，真正破解“谁来种地”“如何种好地”的疑问。进一步利用农资集采的成本优势，降低化肥等农资的采购成本，提高种粮综合效益，让种粮农民有钱挣，尽可能多得利。



刘慧

根据《政府工作报告》，今年中央对地方转移支付增加约1.5万亿元，总规模近9.8万亿元，增长18%，为多年来最大增幅，成为全年财政预算安排的一大亮点。

自1994年分税制改革以来，我国纵向转移支付规模逐年增加，占地方财政收入的比重也呈现整体上升态势，对缓解区域发展不平衡、实现基本公共服务均等化以及支持地方经济发展具有重要意义。根据资金用途划分，我国中央对地方政府的纵向转移支付由一般性转移支付和专项转移支付构成。其中，一般性转移支付不限定资金用途，由地方政府统筹安排使用；专项转移支付则需限定资金用途，并细化到具体的地区和项目。总体来看，中央持续加大一般性转移支付力度，提升基层保工资、保运转、保基本民生的能力，并重点向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜，有力缓解了地方财政压力，更好促进了区域协调发展。

近年来，百年变局和世纪疫情相互交织，不确定不稳定因素明显增多。我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，地方财政增收增速放缓，而刚性支出增加，加之持续的减税降费，导致部分地方面临财政收支压力增大。对此，中央在科学划分事权和支出责任的前提下，通过新增国债、压减中央本级支出等措施，为转移支付腾出空间，更大力度地支持基层稳健运行、兜牢“三保”底线和落实惠企利民政策。

据2022年财政预算报告，我国一般性转移支付8.21万亿元，增长8.7%，主要用于增加地方可用财力；专项转移支付7836.08亿元，增长4.7%，主要用于加大生态保护、产业转型升级、区域协调发展等领域支出；而8000亿元是通过特定渠道安排的专项转移支付，主要用于支持基层落实减税降费和保障重点民生。不难看出，2022年的转移支付安排，是落实积极财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续要求的具体举措，也是实现财政政策逆周期调节的有力抓手，充分体现了中央“一盘棋”理念和中国特色社会主义的制度优势。

一方面，转移支付能及时增强地方政府的可用财力，让地方在实施减税降费政策、做好疫情防控工作、落实“三保”任务以及防范化解公共风险等方面吃下“定心丸”，特别是今年实施的1.5万亿元增值税留抵退税政策，也需要中央财政通过大额转移支付来帮助部分地方完成退税目标。

另一方面，转移支付也是加大财政下沉力度、为地方发展赋能的重要机制。随着全面深化改革的推进，未来改革创新和稳定发展的重点在基层、难点也在基层。为增强基层的发展活力和内生动力，有必要加大对基层的财政倾斜，特别是帮助部分财政收支失衡或经济发展滞后的地区加快推动产业升级和民生改善，逐步将中央对地方的“输血”转变为提升地方的自我“造血”功能。

确保转移支付资金下达早、投向准、效果好，需进一步完善额度分配和财政资金直达机制。持续扩大一般性转移支付占比，并重点向困难地区和中西部地区倾斜；将更多转移支付纳入财政直达范围，优化资金分配流程，强化全过程动态监控，提高资金分配的科学性、安全性和透明度，确保新增财力主要用于助企纾困、稳投资、稳增长。与此同时，需加大转移支付资金的全面预算绩效管理，尤其针对专项转移支付加大事前绩效评价，认真谋划布局一批民生保障项目和乘数效应明显的重点项目，进一步提高资金使用效能。此外，要进一步加大绩效评价结果的运用，对地方政府形成有效的激励约束，确保每一分财政资金都花在“刀刃”上。

(作者单位：中国财政科学研究院)

洞见

# 以融合发展推进乡村振兴

王兴国 曲海燕

随着脱贫攻坚取得全面胜利，我国“三农”工作重心转向全面推进乡村振兴。以县域融合发展的思路推进城乡一体化，进而促进乡村振兴，其重要意义愈加凸显。

推进农村一二三产业融合发展，是实施乡村振兴战略的一个重要思路。县域既有城镇也有乡村，在就地承接农村人口城镇化转移的同时，也为农村人口从事二三产业提供了发展空间。基于历史的原因，我国城乡存在二元结构，阻碍了人、财、物等要素在城乡间双向流动，城乡发展差距加大。推进城乡一体化发展，需打破制约城乡发展的相关壁垒，使各类资源要素在市场规律作用下自由流动，通过有效配置提高资源边际生产率，发挥城市与农村各自比较优势。

以县域融合发展促进乡村振兴，各地可尝试从公共服务均等化入手来加快农民市民化进程，对长期稳定进城务工人员给予身份认定，并提供与市民均等的公共服务。同时，加快推进城乡统一建设用地市场的建设，健全农村土地产权保护交易制度。对于有意愿回乡居住或到农村创业的城市居民，探索利用集体建设用地建设租赁住房、依托三权分置进行土地流转等形式，激活农村沉睡资源并创造收益；对于有意愿进城落户的农民，对其土地承包权、宅基地使用权以及集体收益分配权进行保障，并鼓励依法自愿有偿转让。

产业发展方面，以县域为主体打造全产业链体系，可充分发挥县域产业成本要素较低的优势，进一步释放县级城市在产业布局、创业就业、生活消费等方面的红利，并依托县域城区、园区的发展带动农村协同发展。要按照中央一号文件要求，大力发展县域范围内比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业，推

动形成“一县一业”发展格局。加强县域基层创新，强化产业链与创新链融合，完善县域产业服务功能，促进产业向园区集中、龙头企业做大做强。引导具备条件的中心镇发展专业化中小微企业集聚区，推动重点村发展乡村作坊、家庭工场。与此同时，还应注意完善县域商业体系。

人才流动方面，乡村振兴战略为引导城市人才下乡干事创业提供了机会。以往城乡间的人口流动主要以农村向城市的单向流动为主，随着乡村人才振兴的推进，通过深化乡村人才引进、管理、流动等制度改革，完善人才服务乡村激励机制，优化农村创业干事环境，推动工商资本有序下乡等，积极引导生产经营人才、农业科技人才、基层治理人才等向农村流动，为实现人力资源的双向流动创造有利条件。

基础设施方面也应加快补齐短板。目前，不少县域发展仍然存在基础设施不完善、公共服务不健全的现状。要更好发挥县域在城乡一体化中多功能主体区与衔接区的重要作用，就要通过统筹规划与协同建设，补齐县域基础设施与公共服务短板，增强县域综合承载能力与治理能力，更好满足城乡居民日益增长的美好生活需要。比如，在产业基础设施建设方面，应立足县域特色农产品产地加工的发展布局，完善农产品运输、加工、销售产业链的设施建设；在生活基础设施建设方面，适当增加县城公租房以及满足就地市民化农民刚性需求的住房建设，适当扩大市政公用设施的覆盖区域与适用人群，根据地区条件适当提高基础设施建设标准。同时，在完善教育、医疗、金融、文化等服务方面，也应加强有关基础设施建设，实现城乡一体化发展。

(作者单位：山东社会科学院)



朱慧卿作(新华社发)

## 保护好地下水资源

3月22日是第三十届“世界水日”。近年来，我国各地根据地下水利用与保护规划和超采区评价成果，制定地下水超采综合治理方案，开展地下水超采治理。监测分析表明，治理区地下水水位与综合治理前相比总体回升，河湖生态环境复苏和地下水回补效果明显。尽管如此，目前我国地下水超采形势依然严峻，有关部门正抓紧制定重点区域地下水超采综合治理方案。保护生命之源，守好地下水“生命线”，必须克服地方和部门保护主义、本位主义，加强工作协同配合，统筹多方水源；要打赢攻坚战，也要打持久战；必须坚持全民节水，珍惜水资源。

(时 锋)

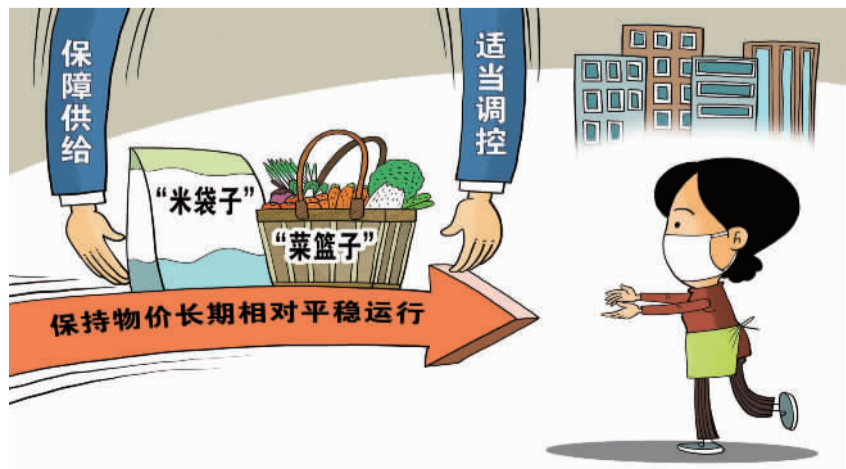
# 为农民工市民化助把力

冯 奎

为市民化的“撑杆跳”助力，各地需要有强烈的问题意识，强化政策的针对性与有效性。大城市户籍改革仍需作为重中之重，坚定有序推进。还应减轻农民工住房成本，紧扣基本公共服务，提高社会保障水平。

## 守好“米袋子”“菜篮子”

今年以来，受国际形势变化和新冠肺炎疫情等因素影响，国内部分民生商品价格有所上涨。不过，这并不意味着我国市场供给基本面发生变化，对此不必焦虑，更无须恐慌。当前，我国粮食库存处于较高水平，蔬菜供应充足平稳，生猪生产提前恢复，国内重要民生商品价格不存在大幅上涨基础。粮油肉蛋菜果奶等重要民生商品保供稳价，事关人民群众基本生活，关乎发展和安全。各地各部门要进一步压实责任，构建保供稳价长效机制，努力守好百姓“米袋子”“菜篮子”。 (平 文)



朱慧卿作(新华社发)

多年来，对于一部分农民或大多数的农民工来说，市民化就好比是“撑杆跳”。“撑杆跳”难度系数不小，需要政策在其中找准助力点，助上一把力。近期，国家发展改革委印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，选的助力点是进一步深化户籍制度改革，健全常住地提供基本公共服务制度，从而让农民或农民工能够更轻松、更有力地完成“撑杆跳”动作。这些政策值得期待。

根据国家统计局的监测调查，我国农民工的数量接近2.9亿人。有关研究表明，农民工群体中真正在城市扎根、居住10年以上的，不到农民工总数的两成。农民工要成为新市民，这个“撑杆跳”的困难主要在四个方面。一是大城市落户门槛依旧或多或少存在。许多“农二代”没有在农村生活过，在大城市成家难、落户难。不少劳动力正值壮年就开始考虑回农村养老的问题。二是居住成本高。有的城市调查数据显示，居住支出占农民工总支出比重超过40%。三是各类保障条件不够，脆弱性强，如农民工当前参与职工社会保险的比例仅为三成左右。四是农民工群体中相当一部分仅靠打短工吃力气饭，人力资本积累差。

农民工是我国经济社会发展的重要力量。可是，这一群体中的很多人完不成“撑杆跳”，缺乏在城市工

作和生活的稳定积累，能量“低效”利用和“流失”的现象非常突出。各方面逐步形成的共识是：未来的城镇化政策、扩大中等收入群体政策、促进消费拉动经济政策等，都应进一步聚焦农民和农民工，使他们如愿实现“撑杆跳”，成为新市民。

为市民化的“撑杆跳”助力，各地需要有强烈的问题意识，强化政策的针对性与有效性。

大城市户籍改革仍需作为重中之重，坚定予以推进。当前，小城镇、中小城市的落户基本上已没有门槛限制，限制主要存在于大城市、特大城市和超大城市。国家发展改革委等部门要求，城区常住人口300万以下城市落实全面取消落户限制政策；实行积分落户政策的城市确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例；鼓励人口集中流入城市区分中心城区和新城区等区域，制定差异化落户政策，推动具备条件的都市圈和城市群内户籍准入年限同城化累计互认。在实际工作中，这些政策需要加强监督、促进落实。

减负的效果需要从多方面进一步体现。农民工负担里的很大一块是住房成本，因此，在农民工和新市民的城市住房问题上有所突破，减轻住房带来的压力，应成为2022年和“十四五”时期有关方面工作的一个重点。从农民工市民化的需求来看，在人口流入多的大城市，开发和盘活存量房屋资源，建设低成本、小户型的住房，满足农民工举家进城落户需要，应成为重要方向。此外，各地还要清理针对进城务工人员的歧视性政策。

与此同时，还应紧扣基本公共服务，提高社会保障水平。要积极扩大公办学位资源，保障农民工随迁子女平等接受义务教育。以新生代农民工为重点推动社保参保扩面，推动企业为农民工缴纳职工养老、医疗、工伤等社会保险费，合理引导灵活就业农民工按规定参加基本医疗保险和基本养老保险等。

提升新市民的人力资本功在当下，利在长远。资料显示，在城里的农民工平均年龄为36岁左右，这是一个黄金年龄。有关部门应进一步重视农民工市民化进程中的人力资本积累问题，将其与创新型国家建设、实体经济发展结合起来，加强政策设计，推动农民工接受更系统的培训，从事更具有知识含量的工作，成长为城市中高素质的产业工人。

(作者系国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心研究员)