

提升涉农政策效能 保障国家粮食安全

九三学社中央副主席 农业农村部副部长 张桃林

当前,我国农业生产基础差、底子薄的局面尚未根本改变,“生计型”农业和小农经济特征还较突出,粮食等主要农产品供求处于紧平衡,大豆等部分品种缺口较大,保障国家粮食安全的基础仍不稳固。尽管近年来,国家相继出台一系列农业支持保护政策,对促进农业生产发展和农民持续增收发挥了重要作用,但与农业发展需要和国际经贸规则相比,仍存在一些问题和不足,亟须调整完善,提高政策效能。

党中央、国务院历来高度重视“三农”工作。习近平总书记强调,越是面对风险挑战,越要稳住农业,越要确保粮食和重要副食品安全;要加大粮食生产政策支持力度,保障种粮基本收益。在当前落实“六保”任务中,保粮食安全是重要内容。2004年以来,以保障国家粮食安全、提高农民收入、促进农业可持续发展为目标,国家先后实施了以四大补贴为主,包括粮食最低收购价、临时收储、资源环境保护等一系列措施在内的农业支持保护政策。2016年以后,按照市场化改革取向,进一步调整形成了以农业支持保护补贴、稻谷小麦最低收购价和玉米大豆“市场化收购+生产者补贴”为主要内容的政策框架,基本涵盖农业生产各个环节,财政支农力度不断加大,初步形成了比较全面的农业支持保护政策体系。

在不断强化的政策推动下,我国粮食等重要农产品有效供给保障能力、农民收入水平和农业可持续发展能力都有了历史性跨越式提升。具体来说:一是粮食生产连年丰收,为有效应对国内外复杂局面和风险挑战增添了底气,也为经济社会发展大局稳定提供了有力支撑。二是农民收入持续增加,增速连续多年保持“两个高于”,城乡居民收入差距由2004年的3.21倍下降到2019年2.73倍。三是资源环境条件不断改善,耕地地力水平、化肥农药利用率和秸秆、畜禽粪污、农膜利用率稳步提高,促进了农业绿色和可持续发展。

然而,随着近年来国内外宏观环境和农业发展阶段变化,我国农业支持保护政策也日益暴露出一些问题和不足。一是支持力度不够。从总量上看,目前我国农业支出总额约1.2万亿元,占全国财政总支出的比重明显低于发达国家水平。二是支出结构不合理。国内农业支持政策中,“黄箱”政策手段单一、主要集中于特定产品,而非特定产品“黄箱”空间运用不充分。“绿箱”政策中,粮油储备支出占比偏高,而农业保险保费补贴、农业科技创新、农业资源环境保护支出占比较低;农业基础设施建设投入在“绿箱”中占比虽然不小,但与高标准农田等基础建设的目标需求相比,总量仍很不够,导致建设标准偏低和实际进度偏慢。“蓝箱”政策则刚刚起步,支持水平还较低。三是政策刺激效应减弱。近年来,由于国家粮食最低收购价连续下调,种粮成本上升,种粮比较效益持续走低,甚至出现净利润为负,造成粮食面积尤其是口粮面积逐年下滑,其中小麦面积连续3年减少,仅2019年就减少800多万亩;稻谷面积连续2年减少,特别是早稻面积累计减少近1800万亩。

未来一个时期,要根据新形势新情况,以保障国家粮食安全、健全市场机制为目标,改革完善农业支持保护制度,创新农业补贴方式,加快建立以直接收入补贴为基础、以保险补贴为支撑、符合国际贸易规则的新型农业支持保护政策体系。

加强涉农法规建设,建立健全投入保障制度。适应经济和农业发展水平,坚持把粮食生产作为各级财政优先保障领域,建立财政支农稳定增长机制,明确土地出让收入用于粮食生产比例,引导形成多方投入格局,逐步增加财政支农投入,使农业支出占比达到10%左右。同时,借鉴发达国家做法,制定农业政策法案,尽快将农业投入、农业补贴、农业保险等领域成熟的政策上升

为法律，增强政策的稳定性和约束性，并根据农业发展阶段适时修订。

遵循市场规律和国际规则，调整完善农业补贴政策。以市场化为导向，在 WTO 农业协议框架下，调整优化现行农业支持政策，由价格支持为主向收入补贴为主转型，用足“黄箱”、用好“绿箱”、启用“蓝箱”，进一步优化支出结构，构建既满足农业生产需要又适应世贸组织规则的新型农业补贴政策体系。“黄箱”政策集中支持三大主粮作物，并加快粮食收储制度改革，协调好政策性收储与市场化收购的关系，充分利用市场主体降低政策执行成本，提高资金效能；同时，强化面向粮棉油糖等大宗农产品的非特定产品“黄箱”政策支持，主要是扩大农机具购置补贴和粮食适度规模经营补贴。“绿箱”政策着力于提高农业基础竞争力水平，促进农业绿色发展和生态环境保护，主要包括扩大耕地地力保护、轮作休耕、黑土地保护、保护性耕作以及秸秆、农膜资源化利用等绿色生态补偿补贴规模，提高科技创新推广、农民教育培训、生产性服务业等服务支持投入，加大产地初加工、冷链物流、园区建设等产业发展政策支持。“蓝箱”政策主要针对面积、产量基本稳定的产品，适应农业供给侧结构性改革需要，促进产品内部结构调整，着力提升农业生产质量效益和竞争力。

突出粮食生产重点，增强补贴指向性和精准度。中央财政支农投入重点向主产区粮食生产倾斜，优先支持“两区”内高标准农田、水利设施以及公共基础设施配套建设。鼓励地方政府特别是粮食主产区政府发行用于粮食生产的专项债券。同时，为更好体现国家战略意志和主产区、主销区共同责任，探索形成与粮食生产挂钩的补贴机制，健全中央和粮食主销区对粮食主产区的利益补偿机制，盘活粮食风险基金，使主产区种粮比较效益和农民收入水平显著提高，增强政府抓粮和农民种粮的内生动力。

健全农业风险分散机制，实施差异化保险补贴。按照“中央保大宗、地方保特色”的思路，推进大宗农产品保险扩面提标增品，加快地方优势特色农产品保险奖补试点，并向“三区三州”深度贫困地区扶贫特色产业倾斜。中央财政综合考虑各地粮食产量、人均财力水平、灾害频度强度等因素，实施差异化保费补贴政策，并提高粮食主产区补贴标准和赔付比例。调整完善保费补贴方式，探索由“补保险机构”向直接“补参保农民”转型，提高农民投保积极性和选保自主性。深化农业保险创新，稳步扩大农业大灾、完全成本、收入保险和“保险+期货”试点范围，为防范自然灾害和市场变动双重风险提供更加有效保障。组建国家农业再保险公司，坚持农业保险政策性定位，建立相应考评机制，向承保机构提供政策性再保险服务和巨灾救助，构建政府、农民、承保机构利益平衡机制。适应产业发展需求，更好发挥产业部门在政策设计、费率厘定、定性理赔等方面作用，确保农业保险姓农惠农。