

收益视角下调动农民种粮积极性机制构建研究

钟 钰 巴雪真

摘 要: 全方位夯实粮食安全根基,根本在于调动农民种粮积极性,而调动农民种粮积极性的关键是保障农民种粮收益。当前种粮收益较低导致农民种粮积极性并不高,突出表现为稳住种粮面积压力大、粗放经营及撂荒现象蔓延、耕地“非粮化”加剧、种粮主体趋向弱质化等特征;从深层次原因来看,种粮补贴力度与发达国家存在差距、粮食收益增幅低于生产成本增幅、粮食作物与经济作物存在明显效益差、种粮收入与非农收入差距逐渐扩大等是造成农民种粮积极性不高的主要原因。鉴于此,未来需要从优化种粮政策、控制种粮成本、提升粮食综合效益、强化种粮服务等四个层面构建调动农民种粮积极性的机制,确保以农民为主体的粮食生产体系健康可持续。

关键词: 种粮积极性;种粮收益;机制构建

中图分类号: F326.11 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)04-0062-09

粮稳天下安,保障粮食和重要农产品稳定安全供给,始终是“三农”工作的头等大事。党的二十大报告明确提出“全方位夯实粮食安全根基”,充分体现了党中央对国家粮食安全的高度重视,对确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中的决心。全方位夯实粮食安全根基离不开要素投入保障、科技支撑和政策支持,农民作为粮食生产的微观决策主体,直接决定着这些因素对粮食生产的作用效果。也就是说,农民种粮意愿关乎国家粮食安全命脉,调动农民种粮积极性就是从根源上巩固国家粮食安全根基。

一、文献回顾

我国历来重视农民种粮积极性问题,2004年开始取消农业税以来,持续加大强农惠农富农政策力度,并连续多年发布中央一号文件强调保障种粮农

民收益问题,旨在提高农民种粮积极性和确保国家粮食安全。在此背景下,我国粮食综合生产能力连跨新台阶,粮食安全保障水平明显提升,但本应与之同步提升的农民种粮积极性未能充分调动起来。

为此,不少学者围绕农民种粮积极性进行了深入研究。从研究结果来看,农民种粮积极性对保障我国粮食安全起着决定性作用,种粮积极性高低与粮食产量、粮食播种面积的波动周期直接相关,且种粮积极性通过影响农民种粮要素投入进而对粮食单产水平产生影响^[1]。一般而言,种粮积极性高涨的年份往往是粮食丰产的年份,而种粮积极性受挫的年份多是粮食生产不稳的年份^[2]。另外,在农民种粮积极性的影响因素方面,多数学者认为种粮收益较低是抑制农民种粮积极性的主要原因,提高种粮收益是现阶段调动农民种粮积极性和保障粮食安全的根本之策^[3-4]。按照“理性经济人”逻辑,农民种

收稿日期:2023-01-30

基金项目: 国家社会科学基金项目“耕地-技术-政策融合视角的‘两藏’战略研究”(21ZDA056);中国农业科学院科技创新工程项目(10-IAED-01-2023);北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目/北京社会科学基金项目“习近平总书记关于粮食安全的重要论述研究”(22LLGLC068)。

作者简介: 钟钰,男,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员、博士生导师(北京 100081)。巴雪真,女,中国农业科学院农业经济与发展研究所博士生(北京 100081)。

粮动机和行为由其价值取向和判断决定,种粮能否获取收益决定着农民种粮意愿,但随着市场经济的发展,农民种粮的价值取向已经向多重性和综合性发展,种粮收益也不再只包含种粮利润,还外延为同等利润下更省工省时以及风险更小等内涵,这些都是现阶段影响农民种粮积极性的重要因素^[5]。

同时,明晰种粮积极性的重要内涵和包含的主要内容,是调动农民种粮积极性的基础和前提。已有研究通常将种粮积极性与农民种粮热情、粮食播种面积、粮食播种面积占农作物播种面积的比重、粮食产量、种粮要素投入等挂钩,通过数据测算或指标评价来反映种粮积极性的高低^[6-8]。结合已有文献,本文认为种粮积极性主要体现为三个方面:一是粮食播种面积,包含种粮面积绝对量和相对量以及种粮区域分布情况;二是种粮尽职尽责程度,可从经营方式以及撂荒情况、“非粮化”等方面反映;三是种粮主体特征,主要包括种粮主体的年龄、性别、受教育程度以及兼业化等特征。农民种粮积极性的内涵为农民关心和参与粮食生产的心理和行为倾向的强烈程度,而且这种积极性能够被激发和培养,而保障农民种粮收益正是激发和培养其种粮积极性的根本动力。

基于此,本文试图在收益视角下,把握现阶段农民种粮积极性不高的表象特征,剖析影响农民种粮积极性的深层次原因,并在此基础上尝试构建调动农民种粮积极性的机制,以期为提高农民种粮意愿和保障国家粮食安全提供思路借鉴。

二、农民种粮积极性不高的表象特征

当前我国农民种粮积极性不高问题普遍存在,突出表现为稳住粮食播种面积压力大、粗放经营及撂荒现象蔓延、耕地“非粮化”趋势愈加明显以及种粮主体渐趋老年化和女性化等特征,这将对粮食生产和粮食安全带来直接威胁。

1. 稳住粮食播种面积压力不减

改革开放以来,我国粮食产量稳步增长,但粮食播种面积起伏不定,且占农作物播种面积的比重呈现一路下滑趋势。从绝对量来看,1978—2003年,粮食播种面积下降趋势明显,20多年间下降幅度达到了17.56%,这与快速推进的工业化和城镇化、动态演变的粮改政策、突发的自然灾害等密切相关,种种原因叠加挫伤了农民种粮积极性,从而导致2003年粮食播种面积下降到改革开放以来的最低水平。

为促进粮食稳定增产和保障粮食安全,自2004年起我国惠农支农政策密集出台且力度不断加大,农民种粮积极性得到有效提高,粮食播种面积快速上升,至2016年达到了119230千公顷,基本和1978年保持相同水平。但随着种粮收益缩减和农业供给侧结构性改革实施,农民种粮积极性再次受挫,2017—2019年,粮食播种面积连续减少,增减幅度分别为-1.04%、-0.81%和-0.83%。从相对量来看,我国粮食播种面积占农作物播种面积比重下滑趋势明显,从1978年的80.34%下滑到2021年的69.73%,下滑了10.61个百分点,这从侧面印证农民种粮积极性不高^①。受制于耕地资源禀赋约束,我国农作物和粮食播种面积已经达到“天花板”,继续保持粮食播种面积的难度不容忽视,虽然从短期来看我国粮食供给总量充裕,但若不能稳定粮食播种面积,未来势必会对粮食安全构成威胁。

从种粮空间分布来看,我国粮食主销区产销缺口不断扩大,粮食产销平衡区加速向主销区滑落^[9],且由于部分地区农民种粮积极性和地方抓粮产粮积极性下滑,个别粮食主产区粮食生产能力下降,粮食生产逐渐向少数主产区集中,粮食主产区范围正在逐步萎缩。从粮食播种面积来看,2004—2021年,主产区粮食播种面积占全国的比重从69.27%增长到75.29%,主产区所肩负的粮食安全责任越来越重。在主产区内部,北方主产区粮食播种面积占13个主产区的比重呈现不断上升趋势,由2004年的58.26%增长到2021年的63.52%,南方主产区情况则刚好相反。从粮食调出率来看,2004—2021年,个别粮食主产区的粮食调出能力持续减弱,粮食净调出省份在不断减少。数据计算结果显示,2004年13个粮食主产区均为粮食净调出省,到2021年,粮食净调出率在20%以上的粮食主产区仅有内蒙古、吉林、黑龙江、河南和安徽。从全国整体来看,粮食净调出省份主要集中在内蒙古、吉林、黑龙江、河南和安徽这5个粮食主产区,其中内蒙古、吉林和黑龙江最为重要,粮食净调出率常年保持在60%以上。从南北区域分布来看,北方主产区逐渐成为粮食调出中心,而南方主产区粮食供需逐渐失衡,除安徽外,南方主产区粮食调出能力逐渐减弱,2021年,江苏、湖北、湖南、四川四省粮食净调出率均为负值^②。

2. 粗放经营及撂荒现象蔓延

种粮收益下降加之兼业化迅速发展,农民收入重心越来越远离土地,粗放经营与撂荒现象在全国

多地不断蔓延。农业农村部数据显示,2020年,我国土地经营权流转面积达到5.32亿亩,占家庭承包耕地面积的34.06%,农地流转率依然不高。目前,我国耕地经营规模在10亩以下的农户仍有2.1亿户,在西南地区户均经营规模甚至更小^③。土地细碎化的规模不经济效应和非农就业下劳动力的转移,在促进农地流转的同时也诱发了经营粗放化甚至撂荒现象。如袁宁调查发现,农户兼业行为导致了种粮过程的粗放化,近40%的农户表示兼业化影响了农业生产^[10];胡俊波在对四川省农业发展趋势的观察中发现,“懒庄稼”粗放经营方式普遍存在,且50%以上的水稻种植户仅将耕种面积维持在自给规模范围内^[11]。

另外,撂荒现象在全国多地均有发生,特别是在地形条件不佳和机械化受阻的山区,耕地撂荒率更高。李升发等的研究显示,2014—2015年全国山区县耕地撂荒率为14.32%,且在其调查的村庄中,78.3%的村庄出现撂荒现象^[12]。粮食主产区也有相当严重的耕地撂荒现象,2017年我国粮食主产区耕地撂荒规模为405.53万公顷,撂荒率约为5.85%^[13],内蒙古、黑龙江、山东、江西、湖北等粮食主产区耕地撂荒现象更为严重。钟钰等在粮食主产区、平衡区、主销区调研中发现,由于种粮收益低,青壮年劳动力几乎都选择外出务工,撂荒现象愈演愈烈,不仅瘠薄荒凉边远地块被遗弃撂荒,好田好地也会被撂荒,且种粮亏损导致土地流转也十分不畅,由于种粮大户无法承受连年亏损,导致“流转户退包,农民不要退”的两难现象突出,部分地区土地撂荒率达到了20%^[14]²⁷⁻⁴⁸。

归根结底,出现粗放经营和撂荒现象的原因还是在于农民种粮积极性不高,随着种粮收入在家庭收入中的贡献度越来越小,土地慢慢由基本生活保障退化为农民“进不去城”的最后退路,在对农地流转预期不足情况下,农民必然选择节省劳动力而浪费耕地的粗放经营模式,甚至直接撂荒耕地。若种粮收益下降趋势不能根本逆转,未来粗放经营和撂荒现象可能会愈演愈烈。

3. 耕地“非粮化”迹象愈加明显

在耕地利用过程中,除了直接撂荒这种显性的种粮面积减少外,“非粮化”导致的粮食生产能力隐性损失也不容忽视。“非粮化”在狭义上是指耕地利用方式由种植粮食调整为种植蔬菜、水果、油料等经济作物,广义上则指一切“非粮”的耕地利用方式。究其根本,“非粮化”是农户追求利润的理性行

为。当前,种植经济作物收益明显大于种粮收益。钟钰等在广东省佛山市调研时了解到,蔬菜和鱼塘经营效益约为3万元/亩,花卉经营效益更高,可达4万—5万元/亩,而种粮效益不超2000元/亩^[14]⁶¹。随着收益差距逐渐拉大,为追求更多的经济收益,农户必然会调整种植结构转向收益更高的非粮经营行为,种粮大户和土地流转大户在市场驱动下更会选择调减种粮面积。王象永等的调查表明,在调查村5.5万亩土地流转中,仅有1.8万亩耕地用于种粮^[15]，“非粮化”经营倾向十分明显。

为进一步明晰全国“非粮化”状况,利用非粮播种面积比例变化值来表征“非粮化”。数据显示,1978—2021年,我国非粮播种面积整体上呈波动增加趋势,占农作物播种面积比重也呈波动上升状态^④。分时段来看,1978—2003年,非粮播种面积呈快速上升趋势,到2003年达到53004.59千公顷的顶峰,随后开始呈大幅下跌状态,至2006年后进入徘徊阶段,2016年后开始恢复增长趋势。近年来,非粮播种面积和占农作物播种面积比重均显著增加,相比于2016年,2021年非粮播种面积增长了7.03%,占农作物播种面积比重增加了1.69个百分点,“非粮化”水平明显升高。从非粮种植类型来看,蔬菜和药材播种面积总体上呈上升趋势,油料、茶叶和糖料播种面积在波动中先升后降,棉花和麻类播种面积则处于徘徊下降状态。其中,蔬菜播种面积在研究期间内增幅最大,2021年蔬菜播种面积比1978年和2020年分别增长了560.04%和2.33%,这与居民消费结构升级及蔬菜收益相对较高密切相关。可以预见,未来蔬菜等经济作物在居民消费结构和农民收入结构中将会占据越来越重要的地位,由此诱发的“非粮化”趋势可能会继续发展。

4. 种粮主体渐趋老年化和女性化

随着城乡二元社会结构的松动以及市场经济改革的深化,“打工经济”使青壮年劳动力和高素质劳动力大规模向城市流动,农村社会普遍形成了“半工半耕”结构,老年劳动力和女性劳动力正在逐渐成为种粮的主力军。农民工监测调查报告数据显示,2021年全国农民工总量29251万人,占全国乡村人口数量的58.7%;以青壮年劳动力居多,50岁以下的农民工占比农民工总量的72.7%;在性别上,女性农民工占全部农民工的35.9%,外出农民工中女性占30.2%,本地农民工中女性占41.0%^⑤。另外,我国乡村老年劳动力占比越来越高,2020年60岁以上的乡村人口为11616万人,占乡村人口总量

的 22.79%, 相比于 2010 年的 13.86% 增加了 8.93 个百分点^⑥。魏君英等调查发现, 被调查农户中以男性为种粮主力的占 31.3%, 以女性为种粮主力的占 68.7%^[16]。这些数据意味着大量老年劳动力和女性劳动力被滞留在农村, 承担着种粮的大部分责任。

从农户视角来看, 种粮收益相对较低是导致种粮主体渐趋老年化和女性化的根本原因, 农户家庭内部劳动力资源重新配置则是种粮主体弱质化的直接原因^[17]。理性小农为实现家庭劳动力资源配置效用最大化, 多以性别分工和代际分工为原则进行劳动力资源的重新配置, 即青壮年劳动力“离乡又离土”, 处于人力资源劣势的老年劳动力、女性劳动力则留守农村经营自家承包地解决粮食问题^[18], “男工女耕、少工老耕”已经成为我国粮食生产不可回避的事实。

三、农民种粮积极性不高的根本原因

无论是小农户还是规模农户, 其种植决策都是在考虑相关惠农政策和仔细权衡种粮成本与收益后做出的决定。确切地说, 种粮主体的种植决策是在各种资源禀赋条件约束下, 基于利润最大化目标而做出的选择。从根本上来看, 种粮补贴力度与发达国家存在差距、粮食收益随粮食生产成本快速上涨而下跌、粮食作物与经济作物的经济效益差距拉大以及非农收入增加导致种粮机会成本提升等, 是导致农民种粮积极性不高的深层次原因。

1. 种粮补贴力度与发达国家存在差距

由于粮食生产的弱质性、公共性和社会性特征, 世界各国通过必要的制度安排予以农民补贴是普遍共识, 因此, 制度环境对粮食生产和农民种粮积极性有较大影响。我国一直在探索完善粮食扶持政策, 对种粮农民收益的重视程度越来越高, 但整体来看, 我国粮食补贴政策对种粮主体的激励程度仍不够, 且与发达国家存在明显差距。

从国内情况看, 首先, 尽管政府每年补贴额度总量较大, 但是平均到每亩粮食和单个粮农的数额偏少, 补贴额度相较于粮食生产投入成本较低, 更无法弥补与经济作物、非农就业之间的收益差距, 且自 2016 年以来, 农业补贴额度不增反降, 2017—2020 年农业补贴额度平均为每年 1408.60 亿元, 相比于 2015 年减少了 274.80 亿元。其次, 我国粮食补贴政策精准性不足, 由于政策理解和执行能力等方面的原因, 多数地方政府发放补贴不与耕地实际种粮面

积挂钩, 而是以农户承包面积或农业税收改革前的计税面积为依据发放, 进而导致有承包地的农户即使不种粮也能拿到补贴, 而真正种粮的农户如种粮大户、家庭农场等难以真正获得种粮补贴, 显然粮食补贴已沦为农户的收入补贴^[19-20], 调动农民种粮积极性的效能降低。最后, 我国的补贴政策更侧重于保障粮食安全, 粮食安全与农民增收很难同时得到满足, 无论是“三项补贴”还是“农业支持保护补贴”, 政策内容都倡导补贴标准与经营规模或种植规模挂钩, 旨在激励农户扩大粮食生产规模, 然而受制于资源禀赋条件的“硬约束”, 我国种粮主体以小农户为主, 通过种粮补贴增加小规模农户种粮收入基本没有作用^[21]。

从国际比较看, 尽管我国农业支持总量 (TSE) 保持在较高水平, 但相对于农业总产值和粮食播种面积而言, 农业支持保护力度仍然偏低。数据分析显示, 2020 年我国 TSE 占农业总产值比重仅为 16.14%, 明显低于日本的 69.33%、韩国的 65.08%、欧盟的 30.78% 和美国的 30.68%。在单位粮食播种面积补贴上, 我国每公顷粮食播种面积补贴金额约为 2570.52 美元, 虽然高于欧盟的 2002.05 美元和美国的 1772.83 美元, 但相比于同样人多地少的日本 (25727.96 美元) 和韩国 (27673.69 美元) 仍存在不小差距。在农业补贴率 (%PSE) 方面, 我国农业补贴率虽然呈现不断上升趋势, 但相比于日本、韩国和欧盟仍然较低。如图 1 所示^⑦, 日本和韩国农业补贴率基本上保持在 40% 以上, 欧盟农业补贴率虽一路下滑, 但对农业予以高支持高保护的本质并没有改变, 整体仍保持在 19% 以上, 而我国农业补贴率始终在 17% 以下, 这说明我国农业补贴占农业收入的比重只有 17% 左右。另外, 我国作为世界贸易组织成员, 微量支持只有 8.5%, 当前粮食补贴空间基本已经逼近“黄箱”补贴上限, 未来通过“黄箱”支持政策促进粮食生产的可能空间也越来越小^[22]。

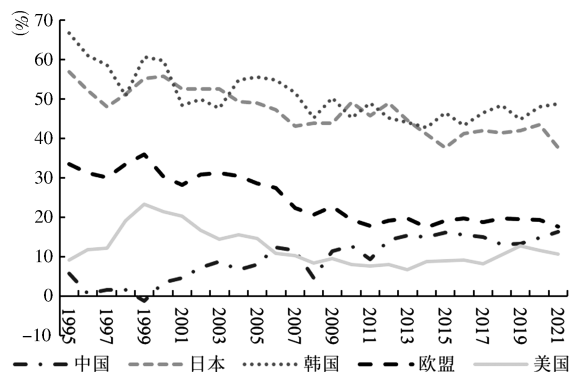


图 1 1995—2021 年各国农业补贴率变化情况

2. 粮食收益增幅低于粮食生产成本增幅

我国粮食生产已处于高成本阶段,快速上涨的粮食生产成本不断压缩种粮收益空间,直接打击了农民种粮意愿和积极性。从粮食产出和生产成本来看,2004—2021年,我国粮食(稻谷、小麦、玉米)亩均产量和亩均产值整体上呈增长态势,与2004年相比,2021年粮食亩均产量和亩均产值分别增长了81.61公斤和682.09元,增幅分别为20.16%和115.23%;同期,粮食亩均生产总成本增长了761.77元,增幅为192.63%,这表明粮食亩均生产成本增长速度比亩均产量、亩均产值增长速度更快。从粮食净利润来看,2004—2021年,粮食亩均净利润整体呈波动下降趋势,特别是2011年后,粮食亩均净利润下滑幅度更为明显。其中,2016—2019年,粮食亩均净利润甚至下跌到0元以下,亩均亏损分别为80.28元、12.53元、85.59元和30.53元。成本利润率与净利润变动趋势基本保持一致,2016—2019年,利润率均处于0%以下,近两年内虽有所回升,但仍处于较低水平。

从粮食生产成本结构来看,物质与服务费用、人工成本和土地成本是粮食生产总成本的主要构成,其中人工成本和土地成本的大幅提升,是引起粮食

生产总成本快速上涨的主要推动力。如图2所示^⑧,2004年粮食的物质与服务费用、人工成本和土地成本分别为186.64元、137.66元和52.73元,占粮食生产总成本的比重分别为49.50%、36.51%和13.99%。物质与服务费用在此阶段是最主要的粮食生产成本,但随着我国劳动力成本的快速增加,2013年人工成本以亩均429.71元超过了415.12元的物质与服务费用,成为粮食生产成本的最主要构成。从粮食成本增减情况来看,2004—2021年,粮食物质与服务费用、人工成本和土地成本分别增加了285.61元、272.69元和203.47元,增幅分别为142.72%、193.04%和376.31%。可见,人工成本和土地成本是上涨最快的,这对新型经营主体如种粮大户和家庭农场来说,无疑是降低其种粮积极性的重要因素。另外,从国际比较来看,我国粮食生产亩均总成本是美国的1.64倍,亩均人工成本和土地成本则是美国的6.19倍和1.93倍,而亩均净利润仅为美国的59.51%^⑨,且受国际形势和能源价格等影响,未来我国粮食生产成本还会继续上升。

由此可见,粮食生产成本居高不下是导致我国农民种粮收益偏低的原因,也是影响我国农业国际竞争力的关键因素。

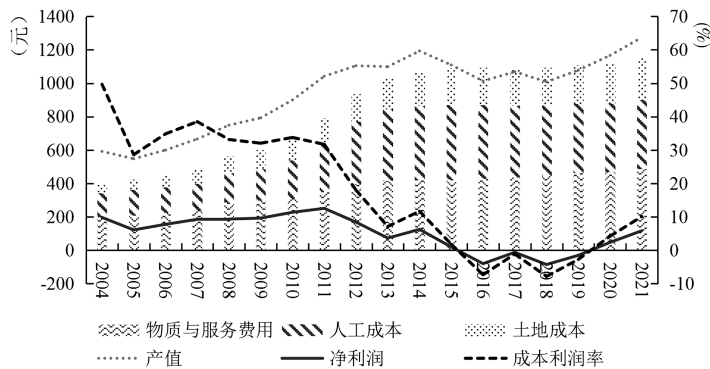


图2 三种粮食亩均成本收益情况

3. 粮食作物与经济作物存在明显效益差

波普金的理性小农理论强调,农户会在既定要素约束条件下改变要素配置结构,以实现效益最大化^[23],种粮比较收益相对较低是导致农民由种植粮食作物转向种植经济作物的重要原因。正如前文分析,粮食生产成本快速上涨,而粮食价格又保持相对稳定,种粮收益空间逐渐压缩,近年来种植小麦、玉米、大豆等甚至出现连续亏损的现象,“种粮成本高、收益低”已成为当前许多地方农民的普遍共识。如表1所示,虽然经济作物生产总成本相比于粮食作物较高,但在净利润、成本利润率和平均出售价格方面,粮食作物都远远低于经济作物。如从净利润

来看,粮食作物中除稻谷外,小麦、玉米和大豆的净利润在2016—2021年均处于负值,每亩平均分别亏损17.99元、82.62元和124.16元,而经济作物净利润普遍较高,苹果、柑、橘和蔬菜等每亩净利润平均为1995.23元,是粮食作物的数倍。这种比较效益的差异有力解释了农户种粮积极性下降及倾向种植比较收益更高的经济作物行为的必然性和合理性。

粮食作物与经济作物产生效益差距的主要原因可能在于出售价格的差异。由表1数据可知,尽管粮食作物亩均总生产成本低于经济作物,但较低的出售价格导致粮食经营收益水平也较低。2016—2021年,稻谷、小麦、玉米和大豆四种粮食作物的平

均售价为每 50 公斤 139.82 元,而苹果、柑、橘和蔬菜四种经济作物的平均售价为每 50 公斤 159.93 元,比粮食作物高出 20.11 元^⑩。究其原因,一方面,粮价是百价之基,是稳物价和防通胀的重要基础,我国政府为保障民生和稳定市场而控制了粮价大幅波动,且由于粮食加工产业链条没有充分延伸,精深加工能力不足,粮食产品大部分为初级产品,导

致粮食附加值较低;另一方面,在居民消费水平持续转型升级的背景下,国内对蔬菜、水果、花卉等经济作物的消费需求快速攀升,特别是一些经济发达地区的经济作物销售市场容量不断增大^[24],这为种植结构的调整提供了基础市场条件,小农户以及种粮大户为平衡粮食生产成本的上升,选择增加经济作物种植面积以获得更高的价格和利润。

表 1 2016—2021 年粮食作物与经济作物成本收益情况

| 指标 | 粮食作物 | | | | 经济作物 | | | |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 稻谷 | 小麦 | 玉米 | 大豆 | 苹果 | 柑 | 橘 | 蔬菜 |
| 总成本(元) | 1235.36 | 1021.56 | 1070.23 | 700.20 | 5414.86 | 3602.58 | 3439.25 | 4745.30 |
| 净利润(元) | 78.30 | -17.99 | -82.62 | -124.16 | 1476.05 | 2364.32 | 1509.16 | 2631.38 |
| 成本利润率(%) | 6.40 | -1.83 | -8.14 | -18.43 | 27.77 | 66.65 | 46.69 | 54.87 |
| 平均出售价格(元) | 134.07 | 114.98 | 96.45 | 213.77 | 181.76 | 169.47 | 187.28 | 101.21 |

注:数据来源于《全国农产品成本收益资料汇编》,表中数据为 2016—2021 年的平均值,平均出售价格为每 50 公斤产品的价格。

4. 种粮收入与非农收入差距逐渐扩大

“种粮一年不如打工一月”问题愈发突出,在守住全国人民“米袋子”的同时,如何鼓起种粮农民“钱袋子”是调动种粮积极性亟待解决的问题。一方面,在种粮利润空间逐渐缩小的同时,农村居民消费支出水平呈现出十分明显的上升趋势,单纯靠种粮收入已经难以满足农村居民基本收支需求以及对美好生活向往的新要求。2021 年我国农村居民人均年消费支出 15915.6 元,若按照 10.34 亩的劳均粮食播种面积和 116.82 元的亩均粮食净利润计算,2021 年我国劳均种粮净利润仅为 1207.92 元,不到

农村居民消费支出水平的 7.59%,远不能支撑农村居民的消费需求^⑪。另一方面,在市场化改革推进过程中,农民配置要素的自由度越来越大,其就业和增收的渠道也越来越宽,农民工监测调查报告数据显示,2021 年外出农民工和本地农民工月均收入分别为 5013 元和 3878 元^⑫,远高于种粮收入。非农兼业在弥补种粮收入支持家庭消费和农业生产投资不足的同时,为农民追求个人发展和实现自我价值提供了机会和条件,但这也进一步加剧了农民“种粮不如打工”的观念,致使农民种粮积极性和种粮意愿受抑。

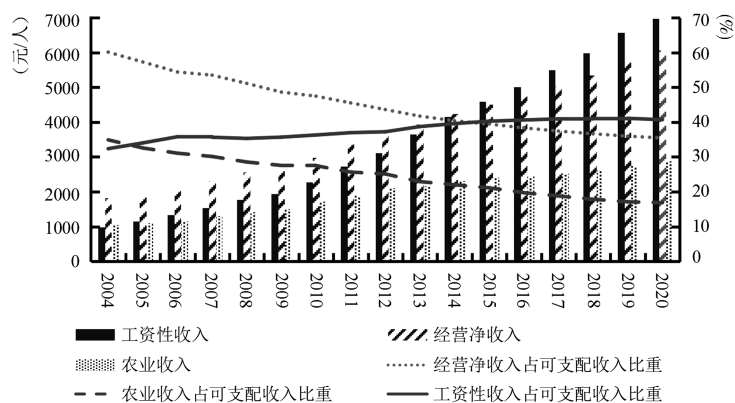


图 3 2004—2020 年农村居民可支配收入构成及变动情况

从农村居民可支配收入构成来看,2004—2020 年,工资性收入占可支配收入比重不断上升,经营净收入占可支配收入比重则不断下降。2015 年,工资性收入开始超越经营净收入成为农村居民可支配收入的最主要来源,随后两者之间的差距逐渐拉大,到

2020 年农村居民工资性收入已经达到 6973.9 元,超出经营净收入 896.5 元。具体到农业收入,2004—2020 年,农业收入虽呈上升趋势,但增长幅度较小、增速较慢,且占可支配收入的比重呈长期下降趋势,尤其是 2016 年以后这一比重已不足 20%(详见图

3)^⑬。当前,农业收入对农村家庭收入的贡献程度明显偏低,其经济保障功能已然弱化,随着种粮收入与非农收入差距的逐渐扩大,如何激发农民种粮积极性将是我国长期面临的一大难题。

四、调动农民种粮积极性的机制构建

农民是粮食生产的微观主体,全方位夯实粮食生产根基,保障粮食和重要农产品稳定安全供给,要从根本上保障农民种粮收益,充分调动农民种粮积极性。针对挫伤农民种粮积极性的多重因素,本文从优化种粮政策、控制种粮成本、提升种粮效益、强化种粮服务等角度提出了构建调动农民种粮积极性机制的政策建议(详见图4)。

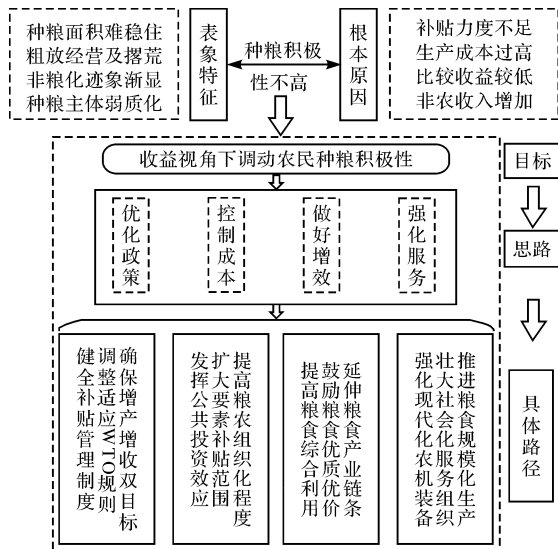


图4 收益视角下调动农民种粮积极性机制构建

1. 优化政策,保障种粮农民合理收益

第一,确保实现粮食增产与保障种粮收益的双重目标。由于粮食安全的重要性,我国实施的粮食支持政策始终以“粮食增产”为中心,粮食增产与种粮收益间的内在逻辑未能有效统一,而想要长久保障国家粮食安全,绝不能建立在牺牲粮农和主产区利益的基础上,需要正确处理小农户与规模经营户、主产区与非主产区之间的关系,确立以粮食增产与保障种粮收益双重目标为导向的粮食支持政策,协调好粮食增产与农民增收的关系,使其相辅相成、良性循环。

第二,调整 WTO 框架下粮食支持政策。充分利用 WTO 所允许的补贴空间,加大对种粮农民的补贴力度,并按照 WTO 有关规则及时调整补贴方向,加快调整“黄箱”政策支持范围,有效利用非特定产品“黄箱”支持空间,如逐步加大对粮食适度规

模经营的补贴力度。同时,扩大“绿箱”政策支持范围,加强对农业基础设施、土地整理、农业技术研发等的补贴规模和力度,降低农民粮食生产成本。

第三,加快健全粮食补贴投入管理制度。明晰中央政府和地方政府各自的职责和事务,确保粮食补贴政策在执行过程中不缩水、不走样。尽快建立健全粮食补贴面积核定制度,按照“谁种粮谁受益”的原则,将粮食补贴发放到真正的种粮者手中。同时,要强化监督检查工作,切实保障补贴资金真正用于提高粮农收入和保障粮食安全上。

2. 控制成本,降低种粮要素投入费用

第一,提高种粮农民的组织化程度,降低市场交易成本。小农户依然是我国粮食生产的主体,在市场信息不对称下,力量分散的小农户并没有充分的议价能力。着力提升种粮农民的合作化和组织化程度,鼓励各地通过推进农村集体产权制度改革和培育新型农业经营主体等方式,把市场竞争中处于弱势地位的小农户按照平等、自愿、互助原则横向、纵向联合起来,引导构建互助共享的生产经营关系网络,提高种粮农民的市场控制力和议价能力,降低种粮要素市场交易成本。

第二,扩大要素补贴范围,降低要素获取成本。粮食生产进入高成本阶段,农资对粮食生产和农民增收的影响越来越大。要做好农资保供稳价工作,扩大农资服务网络覆盖范围,积极发挥社企农资市场的农资供应作用,切实保障各类农资流通渠道畅通。同时,加大对国有农资企业的扶持力度,有效解决企业在原料供应、农资运输、产销对接等方面的困难,提高国有农资企业的保供稳价能力。支持农机技术研发和农机换新升级,特别是将新兴领域有迫切需求的农机新产品纳入购置补贴范围,切实降低农民的农机购置成本。

第三,发挥公共投资效应,降低生产投入成本。加快完善以高标准农田建设为代表的农业基础设施建设,着力推进土地平整、排水灌溉、道路交通等建设和改造,有效改善粮食生产条件。同时,继续强化良种繁育、节本增效和农业可持续发展等科技研发和推广,重点解决粮食生产的关键共性技术难题,以政府购买服务、服务补贴、项目资助等方式,提高社会化服务可及性,减少种粮农民的私人支出成本。

3. 做好增效,提升种粮综合经济效益

第一,延伸粮食产业链条。在稳定粮食播种面积和产量的同时,加强粮食就地收储和加工流通,积极发挥龙头企业牵引带动作用,建立“龙头企业+合

作社+农户”的联农带农利益联结机制,激发各类主体参与打造从田间地头到餐桌的粮食全产业链,加快提高粮食深加工能力,引导粮食加工企业积极开发新产品、新技术、新工艺,增加粮食中高端产品和深加工产品,让种粮农民在产业链和价值链延伸上分享更多的增值红利,真正破解“越产粮越穷困”的难题。

第二,鼓励粮食优质优价。以优质粮食工程为抓手,加快提升绿色优质和特色粮食产品供给能力,推进粮食产业链、价值链、供应链“三链协同”,实施粮食优产、优购、优储、优加、优销“五优联动”,开展粮食绿色仓储、品种品质品牌、质量追溯、机械装备、应急保障能力、节约减损健康消费等“六大提升行动”,挖掘和推广具有示范引领、可复制可推广的先进典型经验和做法,持续深入推进优质粮食工程取得更大成效,在带动种粮农民增收致富的同时,满足人民群众粮油消费升级需求。

第三,提高粮食综合利用水平。加快畅通农业废弃物资源化利用渠道,建立秸秆收储运和废旧地膜回收等网点,强化废物回收技术和机械支持,促进各类农业废弃物物尽其用。同时,要积极探索发展废物利用多元模式,如秸秆能源化发电、基料化种菇和饲料化养畜等,促进农业增产增效和农民增收相结合。另外,要抢抓休闲农业和乡村旅游日益升温的热潮,立足各地特色资源和区位优势,以农旅融合助推农民增收,积极探索构建质量兴农、绿色兴农、效益兴农的新格局。

4. 强化服务,让农民种粮更轻松更有获得感

第一,推进粮食规模化生产。鼓励种粮农民在自愿前提下通过互换、合并等方式,探索“小田并大田”“按户连片耕种”“一户一块田”等模式,并结合高标准农田建设逐步解决耕地细碎化问题,提高土地利用率和集约经营水平,为促进规模化经营和保障种粮农民收益创造良好的外部条件。同时,因地制宜、因地施策,加快推进各地土地流转进度并发展多种形式的规模化经营,在推动粮食生产规模化、专业化、集约化的同时,释放更多农村剩余劳动力转移就业,增加农民收入。

第二,壮大社会化服务组织。加快完善面向小农户的农业社会化服务组织,畅通供需对接机制和对接平台,通过组织化联农、网络化发展、全程化服务、数字化赋能等方式,提升农业社会化服务质量和对接效率。同时,鼓励和引导种粮农户将耕、种、防、收等环节部分或全部托管给社会化服务组织,切实

解决粮食生产“谁来种、谁来管、谁来收”等难题,让种粮农民更加省心、省钱、省力。

第三,强化现代化农机装备。围绕种粮农民生产需要,按照节本降耗的标准,提升农机装备研发应用水平,推动农机向智能化、数字化、绿色化方向转型升级,加快实现主要粮食作物生产全程机械化。同时,建立农机作业信息化监管平台,并组织开展农机需求调查和摸底行动,做实做细农机供需对接工作,全方位保障粮食生产需求。另外,加大土地整改和机耕道路等基础设施建设力度,扩展农机可作业范围并提高农机作业效率,降低农机使用成本和风险,提高粮食生产经营效益和粮食综合生产能力。

注释

①本部分数据由笔者整理计算所得,初始数据来源于国家统计局编:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,1979—2022年版。②本部分数据由笔者整理计算所得,初始数据来源于国家统计局编:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2005—2022年版。粮食调出率=本省粮食调出数量/本省粮食产量,粮食调出数量=(本省人均粮食占有量-全国人均粮食占有量)×本省人口。③此处数据来源于《新闻办就〈关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见〉情况举行发布会》,中央政府门户网站,http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/01/content_5369578.htm#1,2019年3月1日。④本部分数据由笔者整理计算所得,初始数据来源于国家统计局编:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,1979—2022年版;国家统计局农村社会经济调查司编:《中国农村统计年鉴》,中国统计出版社,1979—2022年版。非粮播种面积=农作物播种面积-粮食作物播种面积。⑤⑫此处数据来源于《2021年农民工监测调查报告》,中央政府门户网站,http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm,2022年4月29日。⑥此处数据来源于国家统计局人口和就业统计司编:《中国人口和就业统计年鉴》,中国统计出版社,2011—2021年版。⑦图1数据为笔者通过经济合作与发展组织(OECD)网站(https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm)查询相关数据并整理计算所得。农业补贴率(%PSE)为生产者支持量占农场总收入的比重。⑧本部分数据由笔者整理计算所得,初始数据来源于国家发展和改革委员会价格司编:《全国农产品成本收益资料汇编》,中国统计出版社,2015—2020年版;国家发展和改革委员会价格司、价格成本调查中心编:《全国农产品成本收益资料汇编》,中国统计出版社,2021—2022年版。⑨本部分数据由笔者整理计算所得,初始数据来源于国家发展和改革委员会价格司、价格成本调查中心编:《全国农产品成本收益资料汇编》,中国统计出版社,2022年版。美国粮食生产成本和净利润由三种粮食(稻谷、小麦、玉米)平均值计算得出。⑩此处数据来源于国家发展和改革委员会价格司编:《全国农产品成本收益资料汇编》,中国统计出版社,2016—2020年版;国家发展和改革委员会价格司、价格成本调查中心编:《全国农产品成本收益资料汇编》,中国统计出版社,2021—2022年版。平均出售价格为每50公斤产品的价格。⑪此处数据由笔者整理计算所得,初始数据来源于国家统计局编:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2022年版;国家发展和改革委员会价格司、价格成本调查中心编:《全国农产品成本收益资料汇编》,中国统计出版社,2022年版。劳均粮食播种面积=

粮食播种面积/第一产业从业人员。⑬本部分数据由笔者整理计算所得,初始数据来源于国家统计局编:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2005—2021年;国家统计局农村社会经济调查司编:《中国农村统计年鉴》,中国统计出版社,2005—2021年版。经营净收入包含农业收入。

参考文献

[1]刘顺国.对农民种粮积极性的分析与思考[J].调研世界,2009(8):34-35.
[2]赵玻,辰马信男.论保护中国农民种粮积极性[J].经济学家,2005(3):43-49.
[3]孟菲,谭永忠,陈航熊,等.中国耕地“非粮化”的时空格局演变及其影响因素[J].中国土地科学,2022(1):97-106.
[4]高鸣,姚志.保障种粮农民收益:理论逻辑、关键问题与机制设计[J].管理世界,2022(11):86-102.
[5]罗丹,李文明,陈洁.种粮效益:差异化特征与政策意蕴:基于3400个种粮户的调查[J].管理世界,2013(7):59-70.
[6]赵云旗.我国粮食直补政策“效应递减”问题研究[J].经济研究参考,2012(33):3-17.
[7]宋小青,欧阳竹.1999—2007年中国粮食安全的关键影响因素[J].地理学报,2012(6):793-803.
[8]何蒲明.农民收入结构变化对农民种粮积极性的影响:基于粮食主产区与主销区的对比分析[J].农业技术经济,2020(1):130-142.
[9]华树春,钟钰.我国粮食区域供需平衡以及引发的政策启示[J].经济问题,2021(3):100-107.
[10]袁宁.农户对粮食直接补贴政策的评价研究:基于豫东平原地区的农户调查资料[J].经济问题,2013(4):75-78.
[11]胡俊波.新常态下农业支持政策的调整方向与重点:基于对四川

省农业发展趋势的观察[J].农村经济,2017(10):8-12.
[12]李升发,李秀彬,辛良杰,等.中国山区耕地撂荒程度及空间分布:基于全国山区抽样调查结果[J].资源科学,2017(10):1801-1811.
[13]李雨凌,马雯秋,姜广辉,等.中国粮食主产区耕地撂荒程度及其对粮食产量的影响[J].自然资源学报,2021(6):1439-1454.
[14]钟钰.中国粮食调研[M].北京:中国农业科学技术出版社,2022.
[15]王象永,王延海,张智.山东省土地流转对农民收入影响调查[J].调研世界,2015(9):30-32.
[16]魏君英,张银,何蒲明.关于农民种粮意愿影响因素的调查研究[J].经济纵横,2015(1):110-113.
[17]邓蒙芝.粮食核心产区农业劳动力“弱质化”特征调查研究[J].经济纵横,2017(5):86-91.
[18]田鹏.农地产权视角下农业经营制度变迁的实践逻辑及反思[J].经济学家,2021(9):119-128.
[19]许庆,陆钰凤,张恒春.农业支持保护补贴促进规模农户种粮了吗?——基于全国农村固定观察点调查数据的分析[J].中国农村经济,2020(4):15-33.
[20]李江一.农业补贴政策效应评估:激励效应与财富效应[J].中国农村经济,2016(12):17-32.
[21]黄少安,郭冬梅,吴江.种粮直接补贴政策效应评估[J].中国农村经济,2019(1):17-31.
[22]叶兴庆.加入WTO以来中国农业的发展态势与战略性调整[J].改革,2020(5):5-24.
[23]POPKIN S L. The Rational Peasant[M]. California: University of California Press, 1979: 13-26.
[24]易小兰,颜琰.劳动力价格对粮食生产的影响及区域差异[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019(6):70-83.

Research on the Construction of Mechanism to Mobilize Farmers' Enthusiasm for Grain Production from the Perspective of Income

Zhong Yu Ba Xuezheng

Abstract: To consolidate the foundation of food security in an all-round way, the fundamental lies in mobilizing farmers' enthusiasm for grain cultivation, and the key to mobilizing farmers' enthusiasm for grain cultivation is to ensure farmers' income from grain cultivation. The current low income from grain cultivation has led to low farmers' enthusiasm for grain cultivation, which is characterized by high pressure to stabilize the area of grain cultivation, extensive management and the spread of abandonment, the intensification of "non grain" cultivation of cultivated land, and the weakening of grain cultivation entities. From a deeper perspective, the main reasons for farmers' low enthusiasm for grain cultivation are the gap between grain subsidies and developed countries, the lower growth rate of grain income than production costs, the significant benefit difference between grain crops and cash crops, and the gradual expansion of the gap between grain income and non agricultural income. In view of this, in the future, it is necessary to build a mechanism to mobilize farmers' enthusiasm for grain cultivation from four aspects: optimizing grain cultivation policies, controlling grain cultivation costs, improving comprehensive grain benefits, and strengthening grain cultivation services, to ensure the healthy and sustainable grain production system with farmers as the subject.

Key words: enthusiasm for grain cultivation; income from grain cultivation; mechanism construction

责任编辑:澍文