

# 提高种粮积极性：中国粮食生产支持政策的完善与转型

朱满德 程国强

**摘要：**创新和完善粮食生产支持政策、保护和提高种粮积极性，是中国粮食安全之路行稳致远的重要保障。因粮食生产支持政策承载了“确保口粮绝对安全”重任和多元目标，以及部分政策的实施机制和环境发生重大变化，引发了粮食市场扭曲严重、经济社会代价高昂、实际种粮者受益减少、粮食产业链供应链受困、合规性挑战和贸易争端等问题。据此，要坚持目标导向和问题导向，将粮食生产支持政策体系重心转到支持粮食综合生产能力建设、种粮者利益保障、主产区粮食产业集群和粮食产业经济发展上去。同时，应积极探索“政策保本兜底稳预期、市场提质优价促增收、科技节本增效提效率”的种粮者利益保障机制，让政府和市场协同发力共保种粮者基本利益。这种政策的创新完善和转型升级，既能夯实粮食产能基础，也能让实际种粮者和主产区抓粮者受益，同时可提升中国粮食生产支持政策的系统性、精准性、合规性和实效性。

**关键词：**粮食生产支持政策；粮食安全；综合生产能力建设；种粮者利益保障机制；粮食产业集群

**中图分类号：**F326.11 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)12-0061-09

粮食生产根本在耕地、命脉在水利、出路在科技、动力在政策<sup>[1]</sup>。稳定发展粮食生产，一定要让农民种粮有利可图，这既要发挥市场机制作用，也要加强政府支持保护。进入21世纪，中国不断创新和完善农业支持保护政策，持续加大对粮食生产的支持力度，夯实了粮食产能基础，调动了粮食生产积极性，依靠自身力量端牢了“中国饭碗”。但是，近年粮食生产效益持续走低，农产品成本收益数据显示，2016—2019年全国三种粮食（稻谷、小麦和玉米）亩均净利润都为负值，2020年和2021年转为正值后，也分别仅有47元和117元，不及一天务工收入，生产者种粮积极性面临严峻挑战。而粮食最低收购价、直接补贴等生产性支持政策的实施面临着粮食市场扭曲加重、种粮者受益减少、产业链供应链受困、国际补贴规则约束等前所未有的挑战，迫切需要

系统的改革完善和转型升级，全面提升对粮食生产支持的系统性、精准性、合规性和实效性。立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，只有把牢粮食安全主动权，才能把稳强国复兴主动权。本文从政府支持保护和市场机制作用协同发力的视角，深入探讨中国粮食生产支持政策实施的困难挑战和改革完善等问题，对筑牢粮食安全防线、确保粮食生产稳定发展及全方位夯实粮食安全根基，具有重要的理论价值和现实意义。

## 一、中国粮食生产支持政策的演进与体系建构

中国农业政策实践中，狭义的粮食生产支持政策主要针对粮食生产者的支持和保护，包括最低

**收稿日期：**2023-09-10

**基金项目：**国家自然科学基金项目“世界贸易组织规则适应性的我国粮食价格支持政策改革研究”（71963005）；国家自然科学基金项目“乡村振兴战略实施中政府与市场的关系及协调研究”（71933004）；贵州省哲学社会科学创新团队建设计划“脱贫地区共同富裕省创新团队”。

**作者简介：**朱满德，男，贵州大学经济学院教授、马克思主义经济学发展和应用研究中心研究员（贵州贵阳 550025）。程国强，男，中国人民大学“杰出学者”特聘教授（北京 100872）。

收购价政策、临时收储措施、农业支持保护补贴、生产者补贴等;广义的粮食生产支持政策不仅包括针对粮食生产者的支持和保护,还包括针对粮食综合生产能力建设,以及粮食生产体系、经营体系和产业体系等方面的投资和支持,如农田水利设施及其配套建设、粮食科技创新体系投资、农业技术推广和服务体系建设等。本文着重探讨广义的粮食生产支持政策<sup>①</sup>。作为农业政策的核心,中华人民共和国成立70多年来,中国粮食生产支持政策总体上可梳理归纳为如下三个阶段。

### (一)工业化起步时期的负保护阶段(1949年—20世纪80年代末)

早在20世纪50年代,国家就对化肥、农用柴油、农用薄膜等农业生产资料采取了低价销售和价格补贴方式以支持粮食及农业生产,由初始的机耕定额亏损补贴逐步扩展到农业生产资料价格补贴、农业生产用电补贴、贷款贴息补贴等<sup>[2]</sup>。20世纪50年代到80年代,尽管当时的国力财力极为有限,但政府财政用于农业的支出仍保持缓慢增长,由1950年的2.7亿元增至1970年的49亿元,再持续增长到1990年的308亿元,且主要是投向粮食生产<sup>②</sup>。这一时期,国家对粮食先后实施了统购统销制度以及国家定价和市场议价并行“双轨制”,此间也逐步提高了粮食统购价和议价,但总体上仍是通过保持粮食低价来汲取剩余<sup>[3]</sup>。由于粮棉油统购统销、工农产品价格剪刀差、农业税赋等政策的综合作用,农业剩余源源不断地流出农业,为工业化建设提供了原始资本积累。

### (二)工业化快速发展时期的取予渐趋平衡阶段(20世纪90年代)

20世纪90年代初,为避免“谷贱伤农”和解决“卖粮难”问题,国家开始实施粮食最低保护价制度,建立专项粮食储备制度和粮食风险基金,这奠定了现阶段中国粮食生产支持政策体系的基础框架<sup>[4]</sup>。粮食最低保护价制度是现行最低收购价政策的前世,专项粮食储备已成为现阶段国家粮食储备调控的核心,粮食风险基金则是种粮农民直接补贴的资金来源。1998年亚洲金融危机爆发,为扩内需保增长,国家通过发行国债扩大国内投资,相当大一部分投资投向农田水利和生态工程建设,推动了粮食及农业投资大幅度增长。当年财政用于农业的支出达1155亿元,首次超过1000亿元,占财政支出的比重达10.7%,是这一阶段占比最高的年份。但这一时期农业税费负担加重,对粮食及农业部门的

投入和汲取总体渐趋平衡。

### (三)“以工促农、以城带乡”时期的支持补贴快速增长阶段(21世纪初至今)

进入21世纪,中国农业政策实现了由剥夺汲取农业向支持补贴农业的全面转型,取消了实行两千多年的“皇粮国税”,开启了农业补贴新纪元,逐步构建起以综合生产能力建设为支撑、粮食价格支持制度为保障、各类直接补贴政策为内容的粮食及农业生产支持体系。

#### 1.构建绿色化生产支持系统

中国构建了包括对高标准农田建设、病虫害防控、科技研发和推广、防灾减灾、资源保护修复和利用等重点领域投资的绿色化生产支持系统,用来支持粮食综合生产能力和生产经营体系建设。这一类支持性政策措施面向整个粮食及农业部门,不针对农民、特定生产者和特定农产品,大多数属世界贸易组织(WTO)“绿箱”政策。

从政策实践看,这类支持性政策措施在不同阶段都在实施,差别在于:进入21世纪后伴随经济快速发展、财力显著增强、农业农村转型等,支持政策呈现出农业目标日趋多元、关注领域更加广泛、支持范围不断扩大、支持强度持续提升等特征,如更加关注综合生产能力建设,更加重视绿色发展,更加注重资源环境可持续等。WTO农业通报数据显示,从2000年到2020年,中国对农业基础设施建设的投资由818亿元增长到3489亿元,对农业科技研发的投入由27亿元增长到119亿元,对病虫害防控的投入由23亿元增长到171亿元,全面实现快速增长。

#### 2.建立粮食价格支持制度

中国建立了以最低收购价、临时收储为核心的粮食价格支持制度,尽管大豆、玉米等退出临时收储措施,但最低收购价政策已成为当前生产者种粮稳预期、稳信心的“定心丸”。2004年国家在全面放开粮食购销市场和价格的同时,提出“必要时可由国务院决定对短缺的重点粮食品种,在粮食主产区实行最低收购价”。同年国家出台了最低收购价执行预案,2005年先后在相关主产区启动早籼稻和中晚稻最低收购价收购,2006年覆盖主产区的小麦。2008年受全球金融危机冲击和国际农产品价格大幅下跌影响,国内农产品价格持续下跌、销售困难,为保护农民利益,在东北和内蒙古对玉米、大豆实施临时收储措施<sup>[5]</sup>。

2008—2014年,因国家连续7年调高稻谷和小麦最低收购价,多次调高玉米和大豆临时收储价,不

断改革政策性收储方式,导致粮食价格支持政策的负外部性日益突出,国产粮入库,进口粮入市,政策性库存大幅增长,财政负担与日俱增,进口替代压力骤增。为此,2014年国家提出“探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革,逐步建立农产品目标价格制度”,并率先启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点;2016年将玉米临时收储措施改革为生产者补贴,针对大豆、玉米等粮食作物的临时收储措施退出舞台。

此间,水稻、小麦最低收购价政策的实施机制和实施环境都发生了重大变化,政策目标由最初的保障粮食有效供给调整为既要保障粮食供给,又要保护农民种粮利益,政策范围由特定条件下的重点短缺品种调整为常规状态下的非短缺品种;实施环境则发生了由粮食供需不足向供需基本平衡乃至阶段性过剩、由粮价国内低于国际向国内高于国外的重大转变,这导致政策实施遭遇众多困难和挑战。因此,2016年首次调低早籼稻最低收购价,2017年和2018年连续两年全面调低早籼稻、中晚籼稻、粳稻最低收购价;小麦最低收购价在连续4年保持不变后于2018年和2019年连续两次下调。美国诉中国“黄箱”支持违反加入WTO承诺案件裁决后,中国对稻谷、小麦最低收购价政策实施机制进行了调整,采取限定收购总量、分批次下达收购计划的方式<sup>③</sup>。考虑到粮食生产成本、市场供需、粮食产业发展等变化,稻谷和小麦最低收购价分别从2020年和2021年再次进入连续调高的新周期。

### 3. 构建粮食直接补贴框架

中国构建了以农业支持保护补贴、生产者补贴、农机具购置补贴、农业保险保费补贴等为政策工具的粮食直接补贴框架,补贴种类日益丰富多样,已成为引导粮食规模化、集约化、绿色化发展的重要举措。这类补贴措施一般都是按照一定条件和标准直接补贴农民或者粮食生产者,按照不同分类标准可分为收入性补贴和生产性补贴,挂钩补贴和脱钩补贴等。

早期的农业直接补贴主要指种粮农民直接补贴、农资综合补贴、良种补贴和农机具购置补贴“四项补贴”。四项补贴资金由2002年的145.7亿元快速增长到2014年的1680.5亿元。为改进补贴办法,增强补贴的指向性、精准性和实效性,2015年国家启动了种粮农民直接补贴、农资综合补贴、良种补贴“三项补贴”改革试点,将其归并为农业支持保护补贴,用于支持耕地地力保护和粮食适度规模经营,

这一改革于2016年在全国范围推开。其中,地力保护补贴目的是鼓励农民保护和提升耕地地力,按照承包地面积直补农民,其已成为普惠性的收入补贴;支持粮食适度规模经营的资金则重点支持种粮大户、家庭农场、合作社等新型经营主体,采取信贷担保、利息补贴、现金直补、重大技术推广和服务等多样方式支持粮食适度规模经营<sup>[6]</sup>。

为支持建立农业保险制度,2007年中央财政对政策性农业保险保费进行补贴,覆盖玉米、水稻、小麦等种植业保险,此后持续加大对农业保险的支持力度,如增加保费补贴品种、扩大保费补贴区域、提升保险保障水平等。2018年国家开始开展三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险试点,不断推动农业保险扩面、提标、增品,目前实施范围已扩大至全国所有产粮大县。在推进大豆和玉米临时收储制度改革时,以大豆目标价格补贴和玉米生产者补贴作为替代政策,经过改革后,现阶段对东北和内蒙古玉米、大豆、粳稻统筹实施生产者补贴,按实际种植面积进行补贴。除上述资金量较大、影响面较广的补贴政策外,政府还实施了实际种粮农民一次性补贴、农作物秸秆还田补贴、耕地轮作轮休补贴等众多指向明确、功能互补、协同配套、注重实效的直接补贴措施。

## 二、新时代中国粮食生产支持政策面对的实践困境

中国农业政策逐步由21世纪初的探索试点和体系构建阶段转向目前的改革优化和转型完善阶段,粮食生产支持体系也进入了积极改革创新、加快健全完善阶段。但面对国内国际环境的重大变化、中国农业农村的重大转型等新形势新局面,粮食生产支持政策面临新问题新挑战,如市场扭曲效应依旧突出,付出代价极大,种粮者受益却相对有限,引发粮食产业链供应链运行受困和国际贸易争端等,需给予关注和重视。

### (一) 市场扭曲效应依旧突出,经济社会代价较高

#### 1. 影响粮食价格形成机制,市场配置农业资源、调节粮食供需的作用可能受到抑制

价格机制是市场机制的核心,但最低收购价政策“托底”效应对粮食价格的形成和波动影响巨大,若市场价格信号失真,可能会引起粮食供需失衡和资源错配。过去的实践证明,如果粮食最低收购价

定得过高,最低收购价就会替代原市场价格而成为实际运行的“新市场价格”,将激励农业要素流向粮食生产,从而增加粮食产量,进一步加剧粮食供需矛盾,增加政策性收储压力和财政负担。

2014—2017年,小麦最低收购价经过连续提价后维持在1.18元/斤的高位水平,6个主产区累计收购最低收购价小麦9841万吨,年均2460万吨;稻谷的情况类似,此间累计收购最低收购价稻谷1.27亿吨,年均3183万吨。特别是稻谷,新陈差价巨大,顺价销售困难,2022年仍在通过稻谷饲用定向销售2014—2018年最低收购价水稻,价差损失加上执行最低收购价的收购费、保管费、贷款利息补贴、出库费等,导致财政负担较为沉重。

2018年大幅调低最低收购价后<sup>④</sup>,小麦和稻谷的政策性收储量大幅减少。2021年和2022年小麦实现市场化收购,但稻谷最低收购价收购依旧超过1000万吨,且主要集中在黑龙江。2021年黑龙江收购最低收购价稻谷1230万吨,占全国政策性收购稻谷的84%,占黑龙江全省稻谷产量的42%;2022年收购最低收购价稻谷数量依旧占全国政策性收购稻谷数量的86%,占黑龙江全省稻谷产量的38%。这表明最低收购价政策的市场扭曲效应在局部区域依旧突出。

应深入研究和思考的是,粮食生产端、流通端、消费端需要全程性支持补贴的“扭曲困局”究竟如何破局,如何在保障口粮绝对安全前提下减少无效的产出和消耗,如何统筹协调粮食安全有保障、资源生态可持续和经济社会可负担的关系。

## 2.深刻改变农作物比较效益,进而影响生产者种植行为和区域种植结构

粮食生产支持政策成为当前生产者选种什么的决定性因素。以2021年黑龙江为例,农产品成本收益数据显示,2021年黑龙江粳稻、大豆和玉米亩均净利润分别为-58元、-35元和109元,若论亩均现金收益,三者的现金收益分别为421元、387元和607元,即玉米比较效益最好,大豆和粳稻比较效益偏低。但如果考虑各品种生产者补贴,情况将发生逆转。除统一标准的耕地地力补贴外,2021年黑龙江每亩粳稻的生产者补贴为地下水灌溉83元、地表水灌溉133元,大豆生产者补贴为248元、玉米为68元,若纳入耕地轮作计划,大豆还有额外的150元轮作补贴<sup>⑤</sup>,综合补贴后的大豆每亩收益将超过稻谷和玉米。2022年黑龙江将稻谷生产者补贴每亩提高7元,玉米生产者补贴每亩减少40元,进一

步改变三种作物的比较效益,从而引导和支配了生产者的种植品种选择。黑龙江粮食生产初步形成了“粳稻靠最低收购价、玉米靠市场、大豆靠补贴”的基本格局。

## (二)农业要素供应者分利,实际种粮者受益减少

无论是粮食最低收购价,还是对生产者的各项直接补贴,政策性收益都将在要素供给者(包括土地、劳动、资金、农机或农机服务等各要素的供给者)与实际生产者之间进行再分配。根据经济合作与发展组织的测算,发达国家价格支持(如最低收购价政策)的效率仅有25%左右,即每补贴1美元,生产者只能得到0.25美元,因价格支持刺激生产而增加对投入品的需求,约有1/3的补贴作为超额成本转移给投入品供应商,另有13%的补贴为非农业地主获取<sup>[7]</sup>;面积补贴的收入转移效率约为47%,即补贴的47%为拥有土地的农民获得,45%为非农业地主获取<sup>[8]</sup>。政策实践表明,若粮食支持价格越高,种植效益越好,将越推动农资价格、土地流转租金等上涨,实现政策性收益由种粮者向要素供给者的转移;若是按粮食实际种植面积进行补贴(如大豆和玉米生产者补贴),补贴将资本化为土地价值和租金,土地的财产价值提升,推高土地流转租金,进而实现补贴收益由种粮者向土地承包者的转移。

截至2021年年底,中国农村家庭承包地流转总面积达5.57亿亩,其中流转用于种植粮食作物的土地面积达到3.24亿亩,东北产区土地流转现象尤为突出。这种格局意味着土地承包者将会分走生产者补贴、规模经营补贴、最低收购价等政策性收益。农产品成本收益数据显示,全国粳稻种植总成本中每亩土地成本由2016年的382元增长到2021年的425元,增长了11%,玉米和大豆分别增长了24%和33%。东北产区粮食生产的土地成本大幅高出全国平均水平,以2021年为例,辽宁、黑龙江粳稻生产的土地成本分别比全国平均水平高出27%和24%,吉林、黑龙江玉米生产的土地成本分别比全国平均水平高出90%和50%,黑龙江大豆种植的土地成本比全国平均水平高出34%。无论是流转地租金还是自营地折租,东北地区都高出全国平均水平,这与近年东北地区不断增多的补贴项目和补贴资金相关,其推高了土地价值和流转租金。

需要引起重视的是,2022年和2023年黑龙江、吉林每亩土地流转租金多在600—1000元,局部地区或地块高达1200—1500元<sup>⑥</sup>,这对于流转土地种

粮是巨大的挑战。过高的流转租金严重侵蚀了种粮者的收益和利润,实际种粮者每亩收益已经远不及承包者转出土地所获取的租金,大部分政策性收益被土地承包者获取,种粮者受益相对有限,由此诞生了一批拥有承包地但不经营农业、可获取土地财产性收益的“不在地主”。如果区分自有承包地种粮和流转土地种粮,不同类型种粮者的粮食生产成本及结构、现金收益和利润或有显著不同,可能会让我们对当前“种粮不赚钱或亏损”的现象有更为清晰、深刻、准确的认知判断。

### (三) 粮食跨区域流通受阻,产业链经营受困

#### 1. 粮食跨区域流通受阻

中国粮食产销不同区,只有保持合理的地区价差才能实现粮食的市场化流通,但支持性政策的实施使地区间价差不明显或者不合理,一定程度上影响了粮食的跨区域流通。中国粮食生产逐步向优势主产区集聚,2022年东北和内蒙古粮食产量已占到全国粮食总产量的28.1%,仅次于黄淮海产区(河南、山东、安徽和江苏四省,其粮食产量合计占全国粮食总产量的29.5%),而口粮消费重心在大城市群,饲料粮消费重心在养殖大省或加工大省,粮食供需匹配度不高,跨区域流通尤显重要。

其中,黑龙江省耕地资源丰富,地势平坦,全程大机械生产,发展粮食具有突出优势。2021年黑龙江用全国13%的耕地生产了全国约1/9的粮食,包括约13.7%的稻谷和约15.2%的玉米。由于常住人口偏少,粮食加工业发展不足,黑龙江所产粮食需大量外调外销或加工转化后外销。而且,黑龙江地处北部边疆,是全国物流的最末梢,在同等质量或质量差异不明显的情况下,以市场化方式将粮食销往南方市场因运距远而使物流费用高,其成本优势不及黄淮海产区,也不及同区域的辽宁和吉林。黑龙江越是偏远地区,由于常年积温不足、优质优价难实现等原因,粮食产后越是要依靠最低收购价收购,但启动最低收购价收购又导致不同区域间的粮价同一化。如果粮食在边远产区与物流节点、在产区与销区没有价差,边远地区所产粮食就难通过市场化方式向物流节点、向主销区流动,这是当前边远地区粮食产销所面临的主要困境。

#### 2. 粮食产业链经营困难

中国“稻强米弱、麦强粉弱”格局已持续多年,导致粮食产业链经营困难,粮食产业经济发展面临突出挑战。自2012年开始,中国稻谷、小麦和玉米三大粮食品种的农户销售价格已全面超出进口到岸

价格,现阶段中国已是全球原粮价格的高位区域。2012—2021年,中国农户小麦销售价格比进口到岸价格平均高出25%,稻谷销售价格平均高出30%<sup>⑦</sup>。与此同时,人均口粮消费量下降(2020年和2021年因新冠肺炎疫情有所增长),2022年首次出现人口负增长,口粮需求总体疲软;受低价进口米、进口米国产米配米、新米陈米配米等影响,国内成品粮价格被严重打压,粮食加工行业经营愈发困难。

在对湖南、安徽、河南、黑龙江等10余个省粮食企业的调研座谈中,企业整体反映21世纪初到2010年是粮食加工或贸易“比较好做”的时候。2012年以来,因最低收购价连续提高和托市收购等影响,“稻强米弱、麦强粉弱”问题日益突出,加上国内外粮价倒挂、大米走私严重,粮食加工企业生存艰难,许多企业被迫关停并转,部分企业出于维护客户和等待时机的考虑,坚守保本经营,开工率普遍较低。部分粮食加工企业选择布局在相对偏远的主产区,主要目的是预想稳定获取低价粮源,但由于最低收购价等政策的支持,其原粮获取成本并不具有优势,且由于远离销售市场导致物流成本偏高,这些区域的粮食加工企业面临的生存挑战更为严峻。

### (四) 政策合规性面临挑战,容易引起贸易争端

确保谷物基本自给、口粮绝对安全是守牢国家粮食安全的底线,是粮食生产支持政策的重要目标。由于国际农业规则的不平衡,以激励粮食生产、解决粮食供给不足为目标导向,指向明确、效果直接的支持措施被归为“黄箱”政策,需要受到WTO国内支持规则的约束;而以增加农民收入、解决农业生产过剩为目标导向,不刺激粮食生产或是限制粮食生产的支持措施被归为“绿箱”或“蓝箱”政策,不受WTO国内支持规则的约束。

2004年以来,中国为激励粮食生产陆续实施了最低收购价、临时收储、良种补贴、农资综合补贴、农业保险保费补贴、生产者补贴等“黄箱”政策,伴随补贴种类日益丰富、支持强度持续提升,支持补贴政策的合规性遭遇重大挑战。2016年,美国将中国对稻谷、小麦、玉米的“黄箱”支持诉诸WTO贸易争端机制,称中国违反了加入WTO时所作承诺<sup>⑧</sup>。这一争端案件引起27个国家或地区申请并作为第三当事方参与审查,其中巴西、澳大利亚、欧盟等11个第三当事方在专家组审查中提交意见<sup>[9]</sup>。

2019年,WTO专家组裁决中国对稻谷和小麦的“黄箱”支持突破了微量允许,违反了加入WTO时所作承诺。其中,专家组对“有资格接受管理价

格的产量”的范围支持了美国的主张,包括所有实施最低收购价政策区域的产量,即分别是执行最低收购价政策的6个小麦主产省的小麦产量之和及11个稻谷主产省的稻谷产量之和,而不是中国所主张的最低收购价实际收购量。以2021年为例,中国小麦和稻谷最低收购价政策执行区域的产量分别占全国总产量的83%和81%,而实际收购量占全国总产量的比重最高时稻谷也仅有15.7%(2015年),小麦为37%(2008年)。这一裁决对最低收购价政策是否合规具有决定性影响,若不进行政策机制的改革调整,只要启动最低收购价收购,“黄箱”支持就有突破微量允许的风险。现阶段粮食最低收购价采取限量收购、分两批下达收购计划方式的合规性仍有待商榷,而大豆生产者价格补贴又将面临国际规则的严峻挑战,容易引起贸易争端和纠纷。

### 三、推动中国粮食生产支持政策体系完善和转型的主要思路

立足中华民族伟大复兴战略全局和百年未有之大变局,统筹发展和安全,只有把牢粮食安全主动权,才能把稳强国复兴主动权。要端牢中国饭碗,让中国饭碗主要装中国粮,必须毫不动摇地加大对粮食生产和产业链供应链等的系统支持。今后一个时期,应坚持目标导向和问题导向,加快政策的改革创新与转型发展,以粮食综合生产能力建设为根本,以保护种粮、抓粮两个积极性为重点,以综合型、组合式、绿色化政策创新为路径,稳步提升粮食支持政策体系的系统性、精准性、合规性和实效性。

#### (一) 协调好政府与市场的关系

基于粮食、国内粮食生产、国家粮食安全对中国的极端重要性,各级政府必须勇担责任义务,持续加大对粮食生产体系和粮食产业链供应链等领域的系统支持。同时,要加快推进粮食价格形成机制改革,持续减少支持补贴政策对粮食市场的干预和扭曲,充分发挥市场配置粮食资源、调节粮食供需的决定性作用。

#### (二) 协调好粮食综合生产能力建设和种粮积极性保护的关系

强化粮食综合生产能力建设是保障粮食安全的根本,调动和保护生产者种粮积极性则是把粮食生产能力转化为现实生产和产量的动力,这是粮食生产支持政策的两大关注点。应注意的是,强化国内粮食产能建设并不代表始终要把产能转化为实际

生产,可统筹国内外粮食形势和国际环境等,在合适的时机休养生息,保护提升粮食产能,增强可持续性,确保在必需急需时产得出、供得上,这应是确定政策支持优先序需要考量的。

#### (三) 协调好种粮者利益保护与产业链供应链健康运行的关系

要重视当前粮食生产主体转变、生产方式转型等实际,增强政策支持实际种粮者的精准性和实效性,确保实际种粮者受益。但如果过度保护种粮者利益或支持保护方式不当,可能会对下游贸易、加工、消费形成冲击,因此也要高度关注种粮者利益保护政策效应的外溢,防范对粮食产业链供应链产生不利影响。

#### (四) 协调好粮食生产支持政策与WTO合规性的关系

持续加大对粮食生产体系和产业链供应链等系统支持仍是今后一个时期完善粮食生产支持政策体系的总体趋势。但也要统筹考虑“黄箱”政策对粮食市场的干预扭曲和违反国际农业规则的风险,适时推动“黄箱”政策向“绿箱”和“蓝箱”政策转型,将宝贵的特定产品“黄箱”空间用在重点领域和关键环节,系统提升“黄箱”政策的精准性和实效性。

### 四、推动中国粮食生产支持政策体系完善和转型的对策建议

粮食安全是“国之大者”。全方位夯实粮食安全根基,既要抓物质基础,强化藏粮于地、藏粮于技,也要抓机制保障,做到产能提升、结构优化、韧性增强、收益保障、责任压实<sup>[10]</sup>。今后一个时期,按照适应WTO规则、保护种粮者利益、支持农业发展的原则,加快粮食生产支持政策的改革创新和转型升级,逐步构建综合型、组合式、绿色化的生产支持政策体系,以持续强化藏粮于地、藏粮于技,提升粮食综合生产能力,保护好生产者种粮收益和调动地方抓粮积极性。

#### (一) 持续加大“绿箱”政策支持,全面强化粮食综合生产能力建设,为种粮者提供高质量耕地和先进实用的科技支撑

藏粮于地、藏粮于技战略,“藏”的是粮食综合生产能力;把藏粮于地、藏粮于技战略落实落地,核心就是全面夯实和稳步提升粮食综合生产能力。而且,把粮食综合生产能力建设好保护好,今后无论是哪一类主体种粮,都能获得实实在在的益处,这是有

效支持种粮者的根本之计、长久之计,也是提升种粮积极性的基础支撑。坚持目标导向,可采取复合型、组合式、绿色化的支持政策措施全面系统支持粮食综合生产能力建设,重点围绕耕地、水利、科技领域做好相关投资支持和项目建设,突出解决好耕地和种子两个要害问题。特别是中央财政,“要从重大水利设施建设、中低产田改造、科技创新推广、信息化服务、市场体系完善、农产品质量安全、主产区转移支付等方面,加强对粮食生产的支持”<sup>[1]</sup>。

### 1.保护和提升耕地生产能力

耕地是粮食生产的“命根子”,要保护好、改造好、建设好耕地,实现耕地生产能力的有效保护和系统提升。

首先,持续加大对高标准农田提档升级和新增建设的投资和奖补。继续增加财政性投入,以中央财政投入为主,统筹省级专项资金,在粮食生产功能区、国家粮食安全产业带一体化推进高效节水灌溉、耕地质量保护提升、高标准农田新建和提档升级等工程,坚持整体推进,配套建设,严抓质量,建管并重,压实责任,逐步将现有永久基本农田全部建成稳产高产高标准农田。同时要高度重视北方耕地与水资源的匹配问题,配套建设重大水利工程、大中型灌区、引水调水和集水蓄水工程,系统性提升高标准农田的抗灾减灾和稳产高产能力<sup>[11]</sup>。

其次,持续加大对耕地保护修复、综合治理和永续利用等项目的支持补贴。对部分特定区域,因地制宜实施黑土地保护、酸化盐碱化耕地改良、中低产田改造升级、丘陵山区耕地宜机化改造、耕地重金属污染修复、耕地水土流失和面源污染治理、耕地轮作休耕等项目,安排专项资金予以支持,改善提升耕地地力水平。

最后,压实耕地保护和用途管制责任义务,从数量、质量和用途上确保需要时粮食能种得上、产得出、供得上。要压紧压实耕地保护党政同责,严格落实耕地占补平衡政策,对补充耕地进行标准化建设,严格验收,加强管护,确保耕地数量不减少、质量不下降<sup>[12]</sup>。根据土地性质实施分类用途管控,坚持良田粮用大原则,良田好土要优先保粮食,坚决遏制“非农化”,有效防止“非粮化”。

### 2.强化先进实用的科技支撑

科技是粮食生产的“翅膀”,要大力支持良种、机械、信息化等关键性技术研发,加强农艺、农机和农技集成,促进良种、良法和良田配套,加快实现科技兴粮。

首先,种子是粮食稳产高产高效的核心。其一,支持对全国粮食作物种质资源的普查、收集、保护和开发利用,防范地方特色种质资源流失风险,同时发掘异质性能和优质基因。其二,设立农业重大科技研发专项,支持粮食作物生物育种核心技术前沿性公益性研究、多基因叠加多性状复合新产品研发和产业化应用。目前世界种业已迎来全基因组选择、基因编辑、合成生物和人工智能等技术融合的新一轮科技革命<sup>⑨</sup>,而我国生物育种仍需突破科技与舆论的双难点,亟须在生物育种领域突破瓶颈,获取国际竞争优势。其三,支持主粮作物种业重大创新平台和自主原始创新能力建设,推动形成政产学研深度融合的创新体,集中攻关高产优质、节水抗旱、多抗广适、宜机宜饲、专用特用等优质性能兼顾的粮食新品种<sup>[11]</sup>,促进种业创新与生产多元需求、管理技术及消费需求的匹配,增强对种粮农民抗风险、增收收益的有效支撑。

其次,农业机械装备是实现粮食生产节本增效、效率提升的重要工具。其一,支持大型农机装备智能化升级,实现与大数据、人工智能、物联网等深度融合,在提升作业效率的同时,实现对粮食生产全过程监测预警、智慧管理和信息交流。其二,支持丘陵山区耕地宜机化改造和适应丘陵山区的中小农机研发,破除丘陵山区粮食生产的机械化短板<sup>[13]</sup>,减少粮食生产对劳动投入量、质的高要求,降低粮食生产成本,抑制生产条件不利地区的“非粮化”和撂荒行为。其三,支持发展粮食生产社会化服务,以较低成本、便捷高效服务实现先进实用的粮食生产技术向普通农户、家庭农场等种粮者的推广应用。

## (二)政府与市场协同发力,探索建立分工明确、协同配套的种粮者利益保障机制

国内外实践表明,完全依靠“政策支持”促进粮食生产和种粮者增收是不可行的。这是因为,若是依靠价格支持类政策,必然带来巨大的市场扭曲和高昂的代价;若是依靠直接补贴类政策,必然需要大量的财政性支出。基于当前中国国情粮情和政策实践,单纯依靠政策保障种粮者利益难度极大,需要政府与市场协同发力,探索建立“政策保本兜底稳预期、市场提质优价促增收、科技节本增效提效率”的保障机制,多措并举共同保障种粮者基本利益。

### 1.有效发挥保险、价格和补贴的协同效能,共同支撑“保本兜底稳预期”的目标

要充分发挥农业保险、最低收购价和生产者补贴三类措施共同支撑粮食作物“保本兜底”的作用。

其中,农业保险是应对自然风险的政策工具,对标的农作物产量损失(尚未产出的部分)进行完全成本或部分成本补偿;最低收购价是对稻谷和小麦两种口粮已经产出的部分进行保本兜底收购,确保价格有保障能保本,销售有兜底能卖掉;生产者补贴则是对玉米、大豆这类最低收购价未覆盖的品种进行成本保障,确保种植能保本、不亏损。

现阶段,应加快主粮完全成本保险试点后的完善和推广,进一步优化制度设计,改进政策操作机制,加强政策监督和评估,重点监测受灾后定损理赔等关键环节,确保种粮者投保“分散风险、补偿损失”能真落地真受益。尽管农业保险保费补贴可能被归为“黄箱”补贴,如果对农作物保险作统一设计,可将保费补贴放置非特定产品“黄箱”,而非特定产品“黄箱”有巨大的政策空间。与此同时,要加快粮食最低收购价和生产者补贴的功能定位研究,根据新形势新要求优化相关政策设计,对玉米和大豆生产者补贴尽可能进行“蓝箱”设计,防范违反国际农业国内支持规则。尤其是最低收购价政策,应逐步回归“兜底粮食成本、解决产后卖难”的初衷目标,将粮食价格交由市场形成,农业资源交由市场配置,充分发挥市场机制作用。针对适度规模的种粮者,可以通过提高保险保费补贴、信贷担保和利息费用补贴、农业技术推广服务补贴等予以多方位支持,避免现金补贴被资本化为土地价值和租金,进而出现对实际种粮者支持的实效性下降问题。这种改革转型的逻辑是,既可以最大程度减少现有政策对粮食市场的干预和扭曲,又尽可能破解产业链供应链困局,逐步推动政策的合规化设计和绿色化转型。

### 2. 推动完善粮食市场优质优价实现机制,助力实现“市场提质优价促增收”目标

当前,要着力破除现实中粮食“优质难优价”的痛点堵点,让优质粮能卖掉,且能卖优价,引导种粮者调结构、提品质、增效益、促增收。为此,一要支持粮食加工产业集群建设,鼓励延伸产业链条,推进产业融合,提升价值链,优化供应链。二要支持粮食“三品一标”和区域品牌建设。三要支持市场主体补齐营销短板,发展品牌营销、定制营销、电商销售等新业态。

### 3. 全面推动科技兴农,借力现代农业科学技术,实现“科技节本增效提效率”目标

根据粮食生产需要、加工需求、消费者偏好等,支持培育使用高产优质、节水抗旱、多抗广适、宜机宜饲、专用特用等优质性能兼备的优良品种,实现节

本、增产、优质、增效等多维目标。支持大型农机装备智能化升级,实现多功能集成统一应用。在生态许可条件下,支持因地制宜推动丘陵山区耕地宜机化改造,促进丘陵山区粮食生产机械化应用。支持发展代耕代种、统防统治、土地托管、农机作业服务等粮食生产社会化服务。

### (三) 完善粮食主产区利益补偿机制,系统支持主产区粮食产业集群建设,以粮食产业经济高质量发展带动种粮者受益

要把“饭碗要一起端、责任要一起扛”落到实处,粮食主产区、主销区、产销平衡区需共担国家粮食安全重任<sup>[14]</sup>。既要压实地方党委政府重农抓粮的责任义务,也要保护好和调动好地方党委政府重农抓粮的积极性,双管齐下共推地方重视粮食生产,抓好粮食生产,助力保护好和提升本区域生产者的种粮积极性。

其中,中央对粮食主产区以及主销区对粮食主产区的财政性转移支付都是粮食主产区利益补偿机制的重要内容,对已有的各种财政转移和奖补要继续实施,保持力度不下降并有适当提升<sup>[15]</sup>。但更需要关注和重视、更值得探索和试点的是,从中央层面加大对主产区粮食产业集群建设的政策支持,系统谋划支持主产区粮食产业集群建设的政策支持体系,这可能是完善主产区利益补偿机制的重点方向,也是支持主产区发展的长效机制。例如,以普惠性减税降费措施支持主产区粮食加工企业、粮食产业集群发展,如降低食品加工企业税费,允许主产区的粮食加工企业享受西部大开发税收优惠等;支持主产区协同建设关联性强的种养加产业集群,就地消化原粮,通过过腹转化、加工转化提升附加值;农田水利基础设施建设、粮食产业链科技研发、产业链主体信贷优惠、农产品展销推介等支持性政策主动向主产区倾斜。

只有主产区粮食产业集群茁壮发展,粮食产业经济高质量发展,地方才能更好地将农业资源优势转化为粮食产业优势和经济优势,才能真正让地方抓粮受益,让生产者种粮受益,才能激发各方内生动力,可持续地保持和提升抓粮种粮积极性,同时也是助力实现“市场提质优价促增收、科技节本增效提效率”的种粮者利益保障机制的重要支撑内容。

#### 注释

①本文主要探讨广义的粮食生产支持政策,对畜牧、林草等产业的支持性政策不作讨论。②2006年及之前,国家财政用于农业的支出包



括支农支出、农业基本建设支出、农业科技三项费用、农村救济费和其他。2007年开始调整为农林水事务支出,包括农业、林业、水利、扶贫、农业综合开发等支出。此处数据来自国家统计局编:《2007年中国统计年鉴》,中国统计出版社2007年版。③限定最低收购价稻谷收购总量5000万吨(籼稻2000万吨、粳稻3000万吨),第一批数量4500万吨(籼稻1800万吨、粳稻2700万吨),不分配到省;第二批数量500万吨(籼稻200万吨、粳稻300万吨),视收购需要具体分配到省。限定最低收购价小麦收购总量3700万吨,第一批数量3330万吨,不分配到省;第二批数量370万吨,视收购需要具体分配到省。④2018年早籼稻和中晚籼稻最低收购价下调0.1元/斤,分别达到1.20元/斤和1.26元/斤;粳稻下调0.2元/斤达到1.3元/斤;小麦下调0.03元/斤达到1.15元/斤。⑤此处数据来自2023年实地调研。⑥土地流转租金过高对粮食竞争力产生巨大影响,按每亩流转费用600—1000元和全国平均单产估算,粳稻土地成本约0.5—0.9元/斤,玉米土地成本约0.6—1.0元/斤。此处数据来自2023年实地调研。⑦此处农户销售价格来自历年的《全国农产品成本收益资料汇编》,进口到岸价格根据进口额和进口量计算,初始数据来自UN comtrade数据库。⑧中国加入WTO时承诺“黄箱”支持综合量(AMS)为零,意味着特定产品“黄箱”支持不超过其产值的8.5%;非特定产品“黄箱”支持不超过农业总产值的8.5%。⑨马爱平:《育种“4.0时代”推进生物育种产业化迫在眉睫——专家解读中央一号文件》,《科技日报》2022年2月24日。

#### 参考文献

- [1] 习近平.论“三农”工作[M].北京:中央文献出版社,2022:124-131.
- [2] 韩长赋.新中国农业发展70年:政策成就卷[M].北京:中国农业出版社,2019:325-348.
- [3] 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.
- [4] 程国强,朱满德.中国工业化中期阶段的农业补贴制度与政策选择[J].管理世界,2012(1):9-20.
- [5] 陈锡文,赵阳,陈剑波,等.中国农村制度变迁60年[M].北京:人民出版社,2009:88-129.
- [6] 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.
- [7] OECD. Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Agenda for Reform[R].Paris:OECD Publishing, 2002.
- [8] Dewbre Joe, Anton Jesus, Thompson Wyatt. Direct Payment, Safe Nets and Supply Response: the Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments[J]. American Journal of Agricultural Economics, 2001(5):1204-1214.
- [9] 王学君,晋乐,朱晶.中美农业国内支持争端:争议点分析及对今后的启示[J].农业经济问题,2020(5):92-103.
- [10] 习近平.加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J].求是,2023(6):4-17.
- [11] 朱满德,李成秀,程国强.保障国家粮食安全:在增产与减损两端同时发力[J].农业现代化研究,2023(2):222-232.
- [12] 杜志雄,肖卫东.全方位夯实粮食安全根基:意义、内涵及重点任务[J].中州学刊,2022(12):32-39.
- [13] 张宗毅.“十四五”期间丘陵山区农田宜机化改造若干重大问题与举措[J].中国农村经济,2020(11):13-28.
- [14] 程国强,朱满德.新发展阶段我国重要农产品保供稳价的调控思路与机制设计[J].农业经济问题,2022(11):18-24.
- [15] 高鸣,张哲晰.新时代走出“谁来种粮”困局的思路 and 对策[J].中州学刊,2022(4):36-42.

## Improving Farmers' Enthusiasm for Grain Production: The Improvement and Transformation of China's Grain Production Support Policy

Zhu Mande Cheng Guoqiang

**Abstract:** Innovating and improving food production support policies and protecting and enhancing farmers' enthusiasm for grain production are important guarantees for China's food security path to be stable and far-reaching. Grain production support policies bear the heavy responsibility of "ensuring absolute security of staple food" and multiple goals of agriculture, and the implementation mechanism and environment of policies have significantly changed. Those policies have led to serious distortions in the grain market, high economic and social costs, reduced benefits for grain producers, difficulties in the grain industry chain and supply chain, compliance challenges and trade disputes. Therefore, we must adhere to target-oriented and problem-oriented principles, shift the focus of the food production support policy system to supporting the construction of comprehensive grain production capacity, ensuring the interests of grain growers, developing grain industry clusters in major grain-producing areas, and promoting the development of the grain industry economy. At the same time, we should actively explore a mechanism for protecting the interests of grain growers that combines "policy guarantees with stable expectations, market-based quality improvement with optimal pricing to promote income increases, and technological innovation with cost-saving and efficiency-enhancing measures to improve efficiency", so that the government and the market can work together to ensure the basic interests of grain growers. The innovative improvement and transformation of this policy can not only consolidate the foundation of grain production capacity, but also benefit actual grain growers and major grain-producing areas. At the same time, it can improve the systematicness, precision, compliance, and effectiveness of production support policies.

**Key words:** grain production support policy; food security; comprehensive production capacity construction; mechanism for protecting the interests of grain growers; grain industry cluster

责任编辑:澍文