栏目名称：时政好文分享

完善保障机制为农民种粮兜底

原创 袁威 中国经济时报

种粮收益好不好，直接影响农民种粮积极性，关系国家粮食安全。日前召开的中央经济工作会议强调，保护种粮农民和粮食主产区积极性，健全粮食价格形成机制。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出，加快健全种粮农民收益保障机制，推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平。这在制度层面为保障国家粮食安全、稳步推进城乡融合发展作出了系统部署。加快健全种粮农民收益保障机制，让种粮农民在经济上不吃亏，要做到四个“持续发力”。

**01在完善种粮扶持兜底政策上持续发力**

粮食生产成本不断攀升与种粮效益下降并存，已成为影响农民种粮积极性的重要因素。如何通过政策引导和市场调节，降低种粮成本，提高种粮效益，成为当前农业发展亟须解决的问题。一方面，土地流转租金、劳动力价格较高，化肥、农药等农资价格与农机作业费用逐年上升。从粮食生产端看，相较复合肥均价普遍上涨的2022年，2023年其价格虽有所回落，但仍比2021年每亩110元的价格高出50元左右；农药平均价格每吨较2021年上涨了0.4万元。从粮食销售端看，近几年，杂交稻谷市场收购价格稳定在1.5元/斤左右，粮食生产成本上涨，蚕食了农民种粮收益。另一方面，种粮收益较低，多数耕地种粮收益不到种植经济作物收益的10%，高标准农田撂荒风险增大。普通散户种粮亩均收入不足100元，种粮大户根据自身经营规模、管理水平、耕作条件差异，亩均收入也仅在100—400元之间。而每亩蔬菜、水果的种植收入可达2000—10000元。因“种粮不划算”，不少农村群众或外出务工，或种植果蔬，部分高标准农田撂荒。与此同时，部分地区高标准农田建设不达标，出现“高标准”农田标准不高的现象。

要完善种粮扶持兜底政策，着力保障种粮农民收益。一方面，多措并举降低种粮成本。发挥政府引导、兜底作用，从中央层面健全种粮农民收益保障机制，不断完善价格、补贴、保险“三位一体”政策扶持体系，推进三大主粮完成成本保险和种植收入保险扩面、增品、提标。另一方面，在保证终端市场稳定基础上，完善粮食最低收购价政策，逐步提高粮食收购价格。健全粮食生产利益补偿机制，注重分类施策，在加大粮食主产区补贴力度的同时，对非粮食主产区的农户予以补助。参照玉米“市场定价、价补分离”价格形成机制，着力完善粮食定价机制。对于稻谷、小麦等科学合理制定销售端限价，并实行动态调整，确保价格保持在合理区间。同时，因地制宜推进高标准农田建设，把“高标准”的重点落在精细化建设、高标准管理上，杜绝脱离实际的“工程高标准”“形象高标准”农田建设。

**02在夯实粮食种植社会化服务支撑上持续发力**

目前，高标准农田建设和社会化服务体系缺少联动，服务供给主体难以在短时间内为已建成的高标准农田提供与之匹配的服务内容，距离为种粮农民提供产前、产中、产后的优质服务还有不少距离。如何补齐基础设施短板，完善农业社会化服务支持配套政策，成为提升农业综合生产能力和服务水平的关键。一方面，农业社会化服务设施装备水平有待提高，机械作业难度较大。部分社会化服务主体装备水平较低、先进农机拥有量少，难以开展全程托管服务。中西部地区、丘陵山区土地坡度高矮不一，田间道路“等级低、路面窄、弯度大、维护少、隐患多”，大中型机具开不进田、适用性小型机械供给不足，存在农机供需不匹配的现实问题。另一方面，土地细碎分布增加服务成本，农业社会化服务难以集中发展。丘陵山区地块落差比较大、分布不集中，包产到户普遍采用“肥瘦搭配”的土地分配办法，在客观上造成了地块细碎化，为生产环节大规模机械化作业增加了不少难度，提高了农业社会化服务成本。若农户户均种植面积偏少，按家庭独自引进社会化服务，亩均服务成本较高；若按区域集中引进社会化服务，则需众多农户在时间、费用、方式等方面达成一致，协商成本较高。

要强化科技赋能粮食增产，筑牢粮食种植社会化服务支撑。一方面，补齐“粮田”基础设施短板，大力推进高标准农田建设，逐步扩大试点范围，重点推进丘陵山区耕地宜机化改造，切实提高农田防灾抗灾减灾能力。提高粮食生产全程机械化水平，分区域、分品种补齐农机装备短板，提高重点区域薄弱环节机具补贴额度，推进品种、栽培技术水平、装备集成配套发展，加快发展智慧农业，提升粮食烘干、仓储、物流设施信息化水平。另一方面，完善农业社会化服务支持配套政策。根据丘陵山区农业社会化服务的需求，出台针对性的补贴政策，推动金融机构、政府性融资担保机构开发个性化金融产品，丰富抵押担保手段，结合农时实际需求优化贷款审批流程。拓展全产业链社会化服务，因地制宜推广多环节及全程生产托管等服务模式，鼓励提供集农资供应、技术集成、农机作业、仓储物流、产品营销等服务于一体的综合解决方案。

**03 在增强集体经济组织种粮“统”的功能上持续发力**

近年来，我国农村地区老龄化程度加重，种粮劳动力数量逐渐减少，对粮食生产带来不利影响。传统的农业生产方式已难以满足现代化农业发展的需求，必须提高粮食生产的组织化程度，创新联农带农富农机制，以应对农村劳动力结构变化带来的挑战。从全国第七次人口普查情况来看，农村60岁及以上人口占总人口的23.81%，比城镇高7.99个百分点。一方面，农村老龄化加剧种粮劳动力短缺，种粮收益难以得到有效保障。近年来，农村种粮劳动力年均递减速度加快，农忙时节“缺人干”现象普遍。另一方面，农村现存劳动力数量和质量难以满足种粮需求。在家务农人员中，60—80岁群体持续扩大，多数种粮大户在生产管理环节只能雇用年老体迈的当地农户，这既难以保障种粮收益，也降低了生产管理效率，增加了经营风险。

要创新粮食生产组织形式。一方面，发挥集体经济组织主导作用，探索“村集体经济组织+社会力量+农户”“村集体经济组织+专合社+农户”“村集体经济组织+服务组织+农户”等种粮模式，构建服务联结、利益共享、风险共担共同体。另一方面，强化要素保障，建强农村种粮人才队伍。加快构建“专门机构+多方资源+市场主体”教育培训体系，提高农民基本数字素养，培育高素质农民，加大信息监管技术推广力度，完善现代种粮业技术培训服务，在职业技能鉴定、社会保险等方面出台配套支持政策。

**04在汇聚种粮农民收益保障政策合力上持续发力**

在推进农业现代化的进程中，政策的制定与执行对于保障粮食安全、提升农业生产效率和促进农民增收至关重要。然而，在农业政策执行过程中存在一些问题，导致农业发展不及预期。如何建立健全政策执行机制，确保政策实施的精准性和时效性，成为提升农业政策效果的关键。一方面，地方政策执行与中央顶层设计存在偏差，政策落地易忽视散户种粮的现实需求。目前，中央层面政策要求发展适度规模经营，实行土地流转型、服务带动型“两条腿走路”，强调促进小农户与现代农业发展的有机衔接。地方层面则倾向于依靠流转土地发展大规模经营，对服务和带动种粮农户发展重视不够。另一方面，粮食补贴兑付存在不及时问题，未能充分体现政策时效性。部分地区制定出台涉农政策的时间与关键农时存在不匹配现象，经营主体难以及时获得政策指导、资金支持，不利于生产计划制定和作业开展。比如，种粮补贴是农民这一种粮主体重要收入来源，但多地出现兑付不及时的问题。

要健全部门协同机制，加快形成政策合力。一方面，完善上下贯通、执行有力的政策执行和协调机制。在农业农村部门牵头组织的基础上，进一步明确自然资源、财政、金融保险等部门职责分工，构建中央与地方、部门与部门之间合作机制，减少政策制定实施中“条块分割”带来的效率损失。另一方面，强化扶持政策的精准性、时效性，健全农资补贴长效机制。以提升粮食生产的经济、社会、生态效益为导向，各部门在建设用地指标审批、设施农业用地保障、农田水利灌溉项目落地等方面给予更大政策支持。强化财政资金保障，全方位整合项目资金。将各部门与激励粮食生产相关的涉农资金纳入同一资金池，统一设计方案、统一资金拨付，确保各类合规补贴及时兑付。