

我国粮食生产保障立法的基本思路

◇ 穆中杰

一、粮食生产保障立法面临的复杂关系

第一,粮食生产相关主体之间的关系。粮食生产保障立法所涉中央政府、地方政府、种粮农民和粮食消费者等主体对于经济、社会、生态等效益目标均有追求,但又各有侧重。中央政府侧重于社会效益和生态效益,地方各级政府因行政隶属关系不得不重视社会效益而实质更重经济效益。对于种粮农民来讲,经济效益则是其追求最重要的、甚至是唯一目标,社会效益实现只是一种客观效果;对于粮食消费者来讲,能够买到物美价廉的粮食是其唯一追求,粮食生产所涉的这三种效益似乎与他们关系都不大。由于追求目标不同,前述主体之间的矛盾就不可避免,其中最核心的矛盾是政府和种粮农民之间的矛盾,它们之间的关系可以归纳为“要粮”与“要钱”的关系。在社会主义市场经济体制条件下,“低价收购”“无偿调拨”等计划经济手段已经不具有可持续性,可行的方式是尊重市场主体的诉求,按照市场方式来取得粮源,因此中央政府和地方政府投入、补贴就变得必不可少,而种粮农民只有在获得较好的经济效益情况下,才会主动去种粮,履行供粮、供合格粮的义务。否则,农民的种粮积极性将会受到挫伤,最终损害的是国家粮食安全。

第二,种粮面积硬要求与土地经营自主权之间的关系。早在20世纪50年代,国务院就有耕地面积“硬指标”要求。实践表明,在计划经济体制下,这种“硬要求”通过行政命令的方式是能够落地实现的。改革开放以来,特别是建立和完善社会主义市场经济体制以来,这种“硬要求”越来越受到农民土地经营自主权的约束和挑战。每年中央提出粮食种植面积总要求,该指标在各省、市、县甚至乡镇层层分解。从形式来看,从中央到地方均有文件明确要求,粮食种植面积“硬要求”落地问题应该不大。但问题

的关键在于,这些文件上的土地数字最终要体现在农民的田间地头。我国《农村土地承包法》第17条和第18条规定承包方在履行维持土地农业用途义务的基础上,有权自主组织生产经营。这样,种粮面积“硬要求”最终落地到农民田间地头的时候出现了问题,农民承包的土地不用来种粮(比如用来种菜等)怎么办?谁有权行使有关强制措施?采取有关强制措施的法律依据又是什么?

第三,粮食生产高成本与种粮收入低效益之间的关系。粮食生产成本的高低有两个参考尺度:一是国外粮食生产成本,二是种粮比较收益。两者相比,种粮比较收益于粮食生产成本而言更具有直接的参考价值,它直接关联到粮食生产者种粮积极性的高低。而国家的政策取向仅仅是“保障农民种粮基本收益”。粮食生产高成本而种粮收入低效益矛盾交织的直接结果当然是没有人愿意从事粮食生产了。要解决“谁来种粮”的问题,必须妥善解决粮食生产高成本和种粮收入低收益这对矛盾。

第四,抢收抢种文化遗产与农业机械推广之间的关系。抢收抢种文化在我国源远流长。但是,近年来,抢收抢种文化随着农业机械的推广逐渐异化,其承载主体逐渐由政府 and 种粮农民的共振演变为政府的独角戏:抢收抢种逐渐停留在政府文件要求层面,而种粮农民这一最终落实主体已经淡化许多了。究其深层次原因,种粮农民几乎都这样解释:主要依靠农机服务来收割庄稼,一会儿就可以收割完成,遇到极端天气的概率太小了;万一遭受损失,市场上也不会缺粮食,更何况这个损失可以靠打工来弥补。在实施“藏粮于技”战略情况下,如何传承抢收抢种等农耕文化已经成为迫切的现实问题。

第五,农业走出去与应对措施少之间的关系。迄今为止,农业走出去仍然存在着国内和国外两个

方面的困难和挑战。国内因素主要涉及两个方面:一方面,“走出去”企业自身存在能力缺失的“短板”,另一方面,政府有关配套完善的支持政策没有跟上,促进农业“走出去”的信用担保制度、保险制度、海外农业直接投资制度等方面尚有待完善,政府与“走出去”企业缺乏有效的结合机制。国外因素主要涉及硬件和软件两个方面。硬件方面,东道国仓储物流等基础设施比较薄弱,致使交通成本昂贵;软件方面是主要制约因素,比如东道国对国外农业投资实行保护性政策,对于购买土地或者并购企业有诸多限制,甚至有的东道国由于政局不稳致使政治风险较大。粮食生产保障立法应该为支持农业“走出去”提供制度支撑,从而为相关企业获得支持或者救济提供法律依据。

二、粮食生产保障立法应有的风格转向

我国既有粮食生产法律法规,涉及土地、种子、水、农业技术与机械、农药、化肥、防灾减灾、生产环境、质量、农业合作组织等方面的法律共计26部,再加上行政法规和部门规章,组成了庞杂的粮食生产法体系。但这些法律法规均是从经济管理角度出台的,客观上它已经难以解决新时代应对国家粮食安全风险的需要,亟须在立法风格上做较大的调整和转向。

一是由经济管理立法转变为防控生产风险立法。我国自古以来就是一个灾害多发的国家。时值“世界处于百年未有之大变局”的今日,除了传统的自然风险之外,更大的风险主要有:主粮种子受控于外资机构、种子推广以及转基因种子所带来的风险;耕地不仅有数量风险也有重金属污染及治理效果不佳的质量风险,同时耕地资源越来越集中在少数产区而产生流通风险,假规模生产把土地集中到工商资本、外资企业手中风险;信息预警滞后所带来的风险。我们不能坐等这些要素导致粮食综合生产能力受到重大影响后才发出预警信号,而应未雨绸缪,预先发出警情情报,避免粮食综合生产能力受到影响。因此,粮食生产保障立法必须改变以往以经济管理为目的的立法,而应转变为以防控粮食生产风险为核心任务的立法。

二是由粮食生产专项立法转变为粮食生产综合

立法。现行法律以有关耕地、水利、种子、污染防治等方面的专项立法为主,综合立法除了《农业法》“粮食安全”章所涉及的6个条文之外,其他综合性立法极为少见。粮食生产保障立法综合性体现在两点:一是粮食生产保障立法是有关耕地、水利、种子、粮食质量、化肥、农药等粮食生产保障措施以及粮食生产队伍的综合性立法,但不是既有粮食生产法律法规的简单重复;二是粮食生产保障立法是和粮食产业高质量发展紧密结合的立法,是落实“发挥自身优势,抓住粮食这个核心竞争力,延伸粮食产业链、提升价值链、打造供应链,不断提高农业质量效益和竞争力,实现粮食安全和现代高效农业相统一”指示精神的立法。

三是由服务藏粮于仓战略立法转变为服务藏粮于地战略立法。长期以来,我国较多重视粮食产量的增减变化,关注粮仓储粮数量的变化,而对粮食产能问题则重视不够,这样就产生了一个“怪圈”:粮食供给较为充裕或者稍微宽松时,政府就会放松粮食生产,待到粮食供给紧张,然后再重视粮食生产,过段时间粮食供给状况得到改善后,卖粮难、储粮难等问题又出现了。为了应对这个“怪圈”,国家实施藏粮于仓战略,政府储备、农户储备等储备制度设计的必要性就凸显出来。但是藏粮于仓对我国不但有库存压力的挑战,而且经过四十年持续开足马力地生产,我国粮食生产条件已经不允许再这样循着老路继续下去。现在所要解决的问题是,如何让我们的粮食生产可以持续循环并保持稳定的产能。那么,我们的选择是什么呢?实施藏粮于地、藏粮于技战略。但实施该战略的系列措施迫切需要法律支撑。

四是由“廉价要粮”立法转变为“高补贴要粮”立法。新中国成立以来,我们的重工业是在“掠夺”农业农村农民的基础上发展起来的,这是由当时所处的国内外复杂形势所决定的。改革开放以来,我们的城镇化进程实质就是“掠夺”农业农村农民的过程。现在问题是“许多农村出现村庄空心化、农民老龄化的现象,”“谁来种地”成为粮食生产领域的最现实问题。我们现有粮食生产制度设计大多围绕各级政府及其职能部门如何工作展开,对种粮农民利益则落实不够,相反一再依赖既有政策和制度来廉价

从他们手中获得粮食,不断挫伤他们从事粮食生产的积极性。应当承认,我们现有从农民手中廉价获得粮食的政策和法律已经走到了尽头,要保障国家粮食安全,国家获得粮食的制度设计必须向种粮农民进行高额补贴转变。

五是由保障国内市场立法转变为保障统筹国际国内两个市场立法。我国不仅是产粮大国,而且是粮食进口大国。“据测算,通过国际贸易和合作,我们利用了国际上相当于七亿亩播种面积的土地生产粮食和大豆、棉花、糖料等农作物。”国家粮食生产保障立法必须回应粮食依靠国内生产基本自给转变为以国内生产为主、同时从国外适度进口的客观现实,为善于用好两个市场、两种资源提供法治保障。

三、推进粮食生产保障立法的若干建议

完善粮食生产保障立法的基本出发点是,调动国内外一切积极因素,对内增强粮食生产能力,对外支持开展国际合作,为国家粮食安全服务。与之相适应,在明确相关义务时,辅之以“应当”“必须”“禁止”等刚性要求,并在法律责任制度设计时予以保证。具体建议是:

1.以“增强应对粮食生产风险能力”为中心专章明确粮食生产保障立法。作为国家应对粮食安全风险的首要环节,粮食生产保障立法是我们粮食安全战略得以实现的立足点。与经济管理立法任务不同的是,粮食生产保障立法的核心任务是,以增强粮食生产风险能力为中心,为稳定和提高粮食综合生产能力确立有关制度,其关键是区分粮食生产保障立法与其他涉粮生产法律的界限,而至于每年粮食实际产量的多少,则不是粮食生产保障立法的任务。另外,由于资源所限我们必须支持农业“走出去”,鼓励和支持与粮食安全有关的国际交流与合作,完善粮食安全领域全产业链对外合作支持政策。

2.以“重点明确粮食生产自然条件和社会条件”来划分与其他涉粮生产法律界限。如何实现粮食生产保障立法与现有粮食生产立法的有机衔接是《粮食安全保障法》立法难点之一。粮食生产数量需要发挥人、物两个方面的积极因素,而粮食生产质量则需要人和物两个方面因素的有机结合才能根本实

现,由此形成的基本思路是,粮食生产保障立法要确立我们是否有种粮所必需的土、水、粮种等条件保障制度,生产出来的粮食质量是否能够保障对人体无害的制度,种粮队伍是否能够保持稳定的制度。

3.以“国家粮食安全与种粮农民利益的关系”为主线统领粮食生产保障立法。《粮食安全保障法》的权利义务主线就是:各级人民政府如何履行粮食安全保障义务,辖区内居民的粮食安全保障权利又如何实现。政府主要是通过政策、行政、法律、金融等多种手段和方法组织、吸引相关主体参加到粮食安全保障工作中,而这些相关主体在享有相关权利的同时还履行一定的义务。那么,谁手里有粮?只有农民手里有粮。农民交粮要什么?要钱。因此,如何通过增加农民收入、激发农民交粮的积极性就成为政府重要工作。正确处理政府“要粮”和农民“要钱”之间的关系就成为粮食生产保障立法的主线。

4.以“设立口粮生产发展基金”来保障粮食生产高质量发展。为确保谷物基本自给、口粮绝对安全,应对我国粮食安全潜在危险,结合种业发展基金、粮食风险基金等现有基金,以及2014年中央一号文件“探索建立农产品国际贸易基金和海外农业发展基金”的要求,建议设立“口粮生产发展基金”(或者设立“粮食安全保障基金”)。

5.以职业农民队伍建设和传承农耕文化制度设计来发展壮大粮食生产队伍。一方面要通过富裕农民、提高农民、扶持农民等途径构建职业农民队伍,使种粮农民得到充足的经济回报,不再纠结于因种粮收益低而选择其他职业,另一方面通过传承和发展传统农耕文化,使种粮农民从内心深处感受到尊重、从事业发展角度得到社会认可。以文化的力量来推进粮食生产队伍建设,以文化的力量来保障国家粮食安全是我们解决“谁来种粮”问题的根本之策,为此特别建议增加“高龄农民参加粮食生产”制度设计。

作者简介:穆中杰,河南工业大学粮食政策与法律研究所所长、教授、博士生导师。

(摘自《农业经济》2021年第1期)