

# 巩固提升我国粮食产能的制度分析

◇ 生秀东

## 一、粮食产能的特征、影响因素及其政策涵义

### (一) 粮食产能的特征

粮食产能即粮食生产能力,就是指在一定时期、一定地区、一定社会经济技术条件下,由农业生产要素综合投入所形成且可以达到的最佳粮食产出水平,也即粮食的生产可能性边界。流行的定义强调“相对稳定”的产能,即粮食产能是在一定的社会经济技术条件下,由农业生产要素综合投入所形成,可以达到的相对稳定的最佳粮食产出水平。

粮食产能概念的显著特征是其潜在性和动态性。潜在性,是指粮食产能不等于实际产量。动态性,是指随着社会经济条件的变化,粮食产能不可能一成不变,而是在不断变化的。从字面上理解,巩固与提升的含义是不同的,巩固是维持产能稳定,确保产能不下降,提升是通过提高耕地质量等方法进一步扩大粮食产能。但从目前实际情况看,巩固产能在多数情况下,是靠提升产能的手段来恢复已经下降的产能。特别是小农户的粗放化生产,新型农业经营主体的短期化经营,耕地地力透支成为一个常态化的存在,需要政府提供补贴来推进深耕、秸秆还田等恢复土地生产力,维持产能稳定。因此,耕地质量不断地下降,地方政府不断地补贴恢复地力,形成一个不间断的循环,政府巩固产能的支出实际是维持农地模糊产权的代价,是由地权模糊不清引起的制度费用。

### (二) 粮食产能的影响因素及其政策涵义

从投入产出角度看,粮食产能的影响因素包括土地投入、劳动力投入、资本投入、科技投入以及自然灾害等其他要素。第一,物质投入是影响粮食综合生产能力的主要因素。既定数量的耕地是保障粮食产能的基础,其政策性含义是在城市化进程中要严守耕地红线,始终坚持最严格的耕地保护制度。第二,科技

投入的重要性逐步增加。粮食产量可分解为粮食播种面积和单产两个因素,技术进步是粮食单产提升的主要因素。其政策性含义是国家提出的粮食安全新战略“藏粮于技”。

从可持续发展和永续农业的角度看,投入产出角度比较重视数量,容易忽视粮食生产投入要素的质量,粮食产能实质上是正常条件下使用既定质量和数量的投入品产出的最大粮食产量。农业生产要素的质量,包括土地肥力、水利状况、劳动者素质等是影响粮食产能的主要因素。其政策性含义是国家提出的粮食安全新战略“藏粮于地”等。

从经济均衡角度看,粮食产能是整个经济体系处于均衡状态时,粮食生产者在正常的经济利润率条件下愿意并能够生产供给的理想粮食产量。从短期看,市场供求状况将决定粮食产能转化为实际年产量的比例;从长期看,粮价影响生产者投资土地和粮食生产的积极性,最终影响粮食产能的形成。因此国家政策以及市场粮价也是影响粮食产能的主要因素。一个地区的粮食产能实际上是区内各个农户粮食产能之和,其政策性含义是巩固粮食产能,需要保障粮食生产者合理的经济利润水平,使农民种粮的比较利益不降低,保障农民种粮积极性不减弱。提升粮食产能,需要进一步让农民种粮有利可图,扩大生产者激励,在粮价较低时,增加政府补贴,或降低生产要素成本,因为在均衡时,提升地力的边际支出就等于粮价涨幅。在未来农产品价格形成机制改革中,粮食价格不能大起大落,始终保障农民种粮的积极性。

从制度经济学的角度看,粮食产能的影响因素还有组织制度因素。另外,农业分工深化也将提升粮食产能。因此,农户的社会化性质和生产规模在当前是日益重要的产能影响因素。其政策性含义之一是发

展新型农业经营主体有利于保障粮食产能。但在我国广大农区,小农户为主体的粮食生产格局还会继续存在相当长的历史时期。这是保障粮食产能面临的约束条件和基本国情农情。我国粮食主产区近年的实践说明,强调粮食产能的组织制度因素,其政策性含义之二是重点发展面向小农户的农业生产性服务业。其政策性含义之三其实也是一个老生常谈的命题,即农地产权清晰界定是保障粮食产能的前提条件,前述政府补贴深耕的费用,表面看是维持农地质量的费用,实际是维护模糊产权不得不花费的制度费用。

## 二、当前粮食产能面临的问题和挑战

### (一)耕地质量不断下降,耕地面积减少

在资源环境约束趋紧的背景下,粮食生产粗放化、经营行为短期化问题日益严重。农民为提高粮食产量,大量甚至过量不合理施用化肥、农药,施用量呈现快速上升趋势。虽然达到了增产目的,却造成土壤有机质含量降低,农业面源污染加剧。耕地质量下降,地力透支严重,是一种典型的土地租值消散现象:尽管《农村土地承包法》规定土地承包期30年不变,但在现实中,频繁调整承包地的行为仍然屡禁不止。频繁调地鼓励了掠夺性经营行为,由此造成的土地价值的降低,称为租值消散。同时,在我国城市化发展进程中,耕地数量减少虽说是城市化必要的代价,仍然是影响粮食产能的另一个重要因素,尽管我国力争实现占补平衡,但用复垦地替代城郊良田,耕地质量不可避免降低了,也存在着未征先占、耕地浪费等问题。

### (二)水资源约束日益突出

水利是农业的命脉。我国农业用水严重不足且利用率低,大部分地区仍采用大水漫灌的灌溉方式,加剧了水资源消耗。农村实施家庭承包制以来,由于农户承包地少,又相对分散、相互交叉,使得农田水利设施成为村庄的公共物品,而无人愿意投资。农田水利基础设施年久失修遂成为影响粮食生产能力的重要因素,因此,为维持相同粮食产量就需要增加生产成本,增加的成本可以恰当地度量由公共产权问题引起的制度费用。年际间粮食产量不稳定的原因,从表面上看是受频繁的自然灾害的影响,但很大程度上是农田基础设施脆弱,抗灾能力低下。

### (三)粮食生产成本偏高、农业竞争力低下

在国内外农产品市场深度融合的背景下,劳动力、土地等生产要素成本快速上升,农业生产效率低下,

农业市场竞争力不强的问题凸显。近年来,粮食生产正步入高成本时代。如果同步提高粮食最低收购价格,可以维持合理的利润水平和农民种粮积极性,但在开放条件下,继续提高粮食价格已缺乏可行性。目前国际市场粮食价格较低,形成国际国内粮食价格倒挂,成本“地板”与价格“天花板”对我国粮食生产形成双重挤压。

### (四)粮食规模化生产经营与社会化服务水平低

我国粮食生产主要以农户家庭小规模分散生产为主。由于粮食生产规模小,资源配置效率低,致使劳动生产率低下,农民种粮比较收益低下。“种地一亩不如打工两周”,青壮年劳动力大量进城务工,务农人口开始出现老龄化、女性化特征,粮食生产出现兼业化、副业化、粗放化现象。小农户生产目标演变为“保口粮”,从商品生产者逐步演变为自给型小农。另外,面向小农户的农业社会化服务体系还不健全,农技推广、农机服务、病虫害防治等发展相对滞后,影响到粮食产量的稳定性。

## 三、巩固提升粮食产能的政策建议

在巩固提升粮食产能的政策上,中央的新战略是“藏粮于地,藏粮于技”。根据我国广大农区的具体情况,相对于小农户,新型农业经营主体和服务主体是落实新战略的平台和抓手。巩固提升粮食产能的结论可暂时总结为“藏粮于地,藏粮于技,藏粮于新型农业主体”。

### (一)加强农业基础设施建设

落实“藏粮于地,藏粮于技”战略,是一项外部性极强的公益性事业。凡举公共物品,各级政府作为重要的执行主体是最优选择。藏粮于地,就是要把农业基础设施建设作为巩固提升粮食产能的重要内容,提升防灾减灾能力,确保粮食生产能力的巩固提升。一定数量的耕地是实现粮食产能稳定的基础,也是落实藏粮于地的基础,要全面落实永久基本农田保护制度,确保耕地数量的稳定。建设用地“占补平衡”在执行过程中坚持“占优补优”原则,有效提高耕地质量。

一是持续加大农田水利等基础设施建设。推进重大水利灌溉工程建设,加快推进抗旱应急水源工程,山洪灾害防治工程建设,全面提升农村防汛抗旱减灾能力。以改善农田水利条件为重点,大规模推进农田水利建设,积极推广先进适用节水灌溉技术,提升灌溉效率,提高土地生产率和防灾减灾能力。

二是加大高标准农田建设的力度。积极落实《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》，到2020年确保建成8亿亩高标准农田，健全高标准粮田管护激励机制，做好高标准粮田管护工作，为确保高标准粮田持续长久利用和发挥效益，将高标准粮田划为永久基本农田实行特殊保护。

三是持续开展耕地质量保护与提升行动，通过深耕深松、秸秆还田、测土配方施肥等措施，保护提升耕地地力。依托农机专业合作社，完善机械化深松整地补助政策，为广大小农户提供深耕深松服务；加大农作物秸秆还田作业补助力度，推广农作物秸秆机械化还田耕作模式，鼓励整村、整乡开展农作物秸秆还田。加大测土配方施肥政策支持力度，推广测土配方施肥等精准施肥技术，抓好典型示范，带动大面积减肥增效措施落实。推行绿色生产方式。按照“减量化、再利用、资源化”的要求，系统规划、合理组织粮食生产，扶持发展“畜—沼—粮”等农牧结合循环发展模式。大力推动农业资源节约，加强节地、节水、节肥、节种、节约等节约型农业技术创新。

## （二）健全农业科技创新和服务体系

一是进一步深化农业科研管理改革。要进一步完善激励机制，加快落实科技成果转化收益、科技人员兼职取酬等制度规定，深入推进科研成果权益改革试点。二是加强农业科技平台建设。积极推动粮食生产和加工等领域争创国家级创新平台，打造现代农业创新高地。三是加快农业技术推广应用。不断健全适应现代农业发展要求的农业科技推广体系，对基层农技推广公益性与经营性服务机构提供精准支持，建立健全政府购买农业技术推广服务的市场竞争机制，探索多渠道解决农技推广“最后一公里”问题，加快农业科技成果转化。

## （三）继续培育新型农业经营主体

一是加强农民专业合作社组织带动能力。首先要强化合作社规范化建设。当前农民专业合作社的主要问题是运行不规范，民主管理机制不健全，利益分配制度不完善，存在不少空壳型、休眠型合作社。要帮助合作社健全组织机构和内部管理制度，强化规范化管理，促进合作社规范化建设全面展开。其次要进一步加大扶持力度，帮助合作社解决农用地转为建设用地难题，促进合作社发展壮大。

二是培育家庭农场。家庭农场等新型农业经营主体不同于其他国家的家庭农场，90%的土地是流转而来的，可以说是“租地型”家庭农场，土地流转期限普遍较短，基本都在6年以内。由于家庭农场对土地缺乏长期投资的预期，藏粮于地战略如何在流转的土地上落实，目前还是一个难题。当务之急是探索“三权分置”的有效实现形式，平等保护土地经营权。

## （四）重点发展面向小农户的农业生产性服务业

我们面临的基本国情农情是，小农生产方式在未来相当长一段时期内仍然是我国农业的主要经营形态。目前，我国有2.3亿农户，户均土地经营规模7.8亩，经营耕地10亩以下的农户2.1亿户。

其实，小规模农户相对于家庭农场和专业大户来说，仍然有小农户的优势，大多数老龄化农业劳动力从事粮食生产的经济成本是零。而新型农业经营主体的土地成本、劳动力成本相比则较高。目前存在的农业生产环节“外包”市场，是农业分工深化的表现，实现了小农户劳动力成本低的优势与农业服务组织先进技术装备优势的有机结合。因此巩固提升粮食产能，需要重点发展面向小农户的农业生产性服务业。

当前粮食主产区探索以农业社会化服务带动小农户进行农业规模化经营的模式，形成了两种类型：第一种是土地半托管模式，农机专业合作社和供销社等社会化服务主体将粮食生产全过程中有服务需求的环节，划分为一系列服务项目，如深耕、日常管理、秸秆还田、播种、收割、烘干、储存、加工等，并制成“服务菜单”，农户按照田间生产的实际需要，选择其中一些服务项目，双方签订服务合同，服务结束后农户负责验收并结清费用。第二种是全托管模式，常年在外务工的农户与农业社会化服务组织签订托管合同，将土地委托给服务组织管理，实行从种到收的全程服务。全托管模式的优势在于可以打破户与户之间的田地边界，实现土地集中连片，减少农机耕作费用，还可以根据实际需要整理土地，有利于推进农业规模化、机械化、集约化经营，实现乡村产业振兴。

作者简介：生秀东，河南省社会科学院农村发展研究所研究员。

（摘自《中州学刊》2019年第11期）