

以供给侧结构性改革 提升我国粮食和食品安全保障能力



我国粮食和食品安全的主要矛盾已由总量不足转变为结构性矛盾,新形势下继续提升我国粮食和食品安全保障能力面临着严峻挑战。解决矛盾的根本出路在于推进农业供给侧结构性改革,提高农业的市场竞争力和可持续发展能力。

与进口增长并存的问题日益凸显。据估算,2015年我国粮食产量为6.2亿吨,消费量约为6.5亿吨,需要靠进口弥补的缺口约为0.3亿吨。但2015年我国粮食实际进口量达1.3亿吨。之所以超量进口1亿吨,在于我国需求量大、大豆国内生产不足,国内玉米价格过高、高粱和大麦等玉米替代品受价差驱动大量进口。超量进口的结果,是国内粮食库存快速增加,特别是国家托市收购的玉米、稻谷库存问题突出。库存积压与进口增长并存,反映的是农产品质量提升的速度跟不上消费者对品质不断提高的需求。

目前我国农业总产能中,有大量是以透支资源和牺牲生态环境为代价换取的,是农业的边际产能

小规模农户仍然占绝对主导地位的农业经营格局下,难以提高农业生产标准化水平,也难以从源头保障农产品质量安全

从产能结构看,存在大量需要退出的边际产能。目前我国农业总产能中,有大量是以透支资源和牺牲生态环境为代价换取的,是农业的边际产能。如过量使用化肥和农药,长期超采地下水;还有利用重金属污染耕地种粮种菜,农用薄膜残留土壤等。这些生产行为虽然增加了当前产量,但这是以牺牲子孙后代发展根基为代价换取的。这些都是得不偿失的,需要坚决退出。

从经营主体结构看,规模经营占比亟待提高。经营规模过小,不仅导致农业劳动生产率低,而且影响食品加工和经营领域的质量监管。在农业生产环节,虽然耕地流转率达到了33%,但多数是农户之间的零星流转,小规模农户仍然占绝对主导地位,家庭农场、农民合作社、农业现代企业等适度规模经营主体刚刚起步,在农业生产中所占比重还很低。在这种农业经营格局下,难以提高农业生产标准化水平,也难以从源头保障农产品质量安全。在食品加工和经营环节,我国有40多万家食品生产企业、300多万个食品经营主体,以及难以计数的小作坊、小摊贩,市场集中度很低,缺乏大企业、大品

牌,大大增加了监管难度。应对这些挑战,根本出路在于推进农业供给侧结构性改革,提高农业的市场竞争力和可持续发展能力。在农业现代化进程中,加大供给侧结构性改革力度,提升粮食和食品安全保障能力,核心在于抓好以下几点。

第一,以市场化手段加快去库存。粮棉油糖等大宗农产品库存的形成,不仅增加了财政负担,而且制约了整个产业链的健康发展。要破解这一难题,就必须改革农产品价格形成机制和收储制度,充分发挥市场的调节作用。总的方向是“市场定价、价补分离”,通过“市场定价”促进种植结构调整和下游产业发展,通过“价补分离”保障农民收入在转型期能够基本稳定。从长远看,我国农业支持政策体系也需要调整完善,逐步减少农产品市场价格支持,增加基础设施建设、农业科研和推广等一般服务投入,为市场留出更大空间。

第二,以适度规模经营提升农业竞争力。发展多种形式的农业适度规模经营,是应对城乡人口结构变化和农业兼业化、农民老龄化、农村空心化的必然要求,也是提高农业劳动生产率、控制农产品人工成本过快上涨、增强我国农业竞争力的根本出路。要推进“三权分置”改革,在维护承包户权益和经营者权益之间寻找平衡点。加快构建培育新型农业经营主体的政策体系,大力发展家庭农场、农民合作社、农业企业。要扩大农业生产全程社会化服务创新试点和政府购买公益性服务机制创新试点范围,推进代耕代种、病虫害统防统治等服务的专业化、规模化、社会化。

第三,以绿色产能的增长接替边际产能的退出。促进农业边际产能有序退出,必须找准支点,特别是要把外部负效应内部化,让采取这种生产方式的人付出代价,让其有压力退出。同时,应当利用目前农产品总量充裕的有利时机,加快

退耕还林、退耕还湿、退养还滩,扩大地下水超采、重金属污染等地区的轮作休耕力度,国家可给予一定补助,让这些地方的农民有动力退出。要提升绿色、健康、有效率的产能,让其能够接替甚至跑赢边际产能的退出。为此,要实施“藏粮于地、藏粮于技”战略,大力推进农业科技进步。

第四,以严格监管提高食品质量安全水平。这既是保障和改善民生的迫切需要,也是增强消费者信心、扩大农产品市场空间的必由之路。实践表明,面对严格的质量标准,我国农业有足够的韧性和适应能力。关键在于严格执法、严格监管。

第五,在对外开放中提高农业资源配置效率。农业供给侧结构性改革的一个重要出发点,是提高农业资源配置效率。在构建开放型经济新体制的时代背景下,提高农业资源配置效率,就不能仅仅立足于国内市场,而应当放眼全球,真正做到统筹利用国内外两个市场两种资源。一方面,要科学确定主要农产品自给水平,合理安排农业产业发展优先序。按比较优势原则调整农业生产结构,加快农业转型升级步伐,增强农业竞争力,要继续巩固和发挥好我国果蔬、茶叶、水产等领域的产业优势,扩大优势农产品出口,带动出口产品生产地区的农民增收。另一方面,要统筹考虑全球农业资源禀赋、农产品供求格局和投资政策环境等因素,分区域、国别、产业、产品确定开放布局,推进进口来源多元化,加快形成互利共赢的稳定经贸关系。特别是要加强与“一带一路”沿线国家在农业投资、贸易、技术和产能领域的合作。

(作者系国务院发展研究中心主任、研究员,本文为作者参加由中国经济年鉴社和清华大学中国农村研究院联合主办的“第四届中国粮食与食品安全战略峰会”时的发言)

玉米收储制度改革 须坚持市场化导向

□李慧

目前,我国东北地区新玉米收购旺季即将到来,这是玉米收储制度改革以来的首次玉米收购。国家粮食局发布的消息显示,前期市场价格基本符合各方预期,购销比较活跃。截至11月5日,东北三省一区累计收购玉米730万吨,同比增加409万吨。

根据今年3月发布的改革方案,我国把东北地区玉米临时收储政策调整为“市场化收购”加“补贴”的新机制,不再由中储粮总公司作为执行主体组织临时收储,而是由多元市场主体随行就市收购。这一政策顺应了市场,符合广大粮食种植户对于改革的期待。

临时收储政策运行多年来,玉米收购价格连年提高,收购量逐年递增,库存不断积累,玉米价格不能充分反映市场供求关系,扭曲了市场价格形成机制。玉米及其替代品大规模进口,进一步加剧了粮食供需阶段性、结构性矛盾,下游加工转化企业成本上升,普遍经营困难、开工不足,“链头不活,全链打结”,难以持续带动农民增收。从当前产销矛盾看,改革玉米收储制度已是势在必行。

实施玉米收储制度改革,应坚持市场化改革方向。对玉米实行市场定价,不仅有利于引导种植结构调整,而且有利于完善粮食价格形成机制,调动多元市场主体入市收购积极性,增加玉米饲料和加工转化的规模,进一步推动玉米产业链上下游健康协调发展。从长远看,引导农民根据市场需求调整种植结构、实现优质优价,可以促进下游养殖业和粮食加工业发展,吸纳更多就业,进一步拓宽农民增收途径。

应该看到,今年是玉米收储制度改革的第一年,当前东北玉米即将大量上市,政府和市场、企业和农民、种粮大户和其他农户关系将逐步调整。面对改革中可能遇到的玉米价格下降、多元主体入市收购不活跃等问题,有关部门和地区应采取多元措施,稳定市场预期,增强市场信心,应积极引导多元市场主体入市收购,解决好“有人收粮”问题;积极抓好收购资金筹措,引导金融和社会资金投入,解决好“有钱收粮”问题;精准调度仓储能力,解决好“有仓收粮”问题,切实把国家惠农政策落到实处。

坚持保护农民利益、保障国家粮食安全,是我们推进粮食政策改革的出发点和落脚点。因此,我们应努力恢复市场机制在价格形成中的作用,同时更要按照“市场定价、价补分离”的原则,建立玉米生产者补贴制度,保持东北优势产区玉米种植收益基本稳定,完善农民生产过程中的补贴配置,让种粮农户吃上“定心丸”,最终实现稳定和发展农业,确保粮食生产不滑坡、农民收入不徘徊的目标。

□李伟

经过长期努力,中国在保障粮食和食品安全方面取得了超越自身经济发展阶段的巨大成就。前不久,英国经济学人智库发布《全球粮食安全指数报告》显示,在2015年全球粮食安全指数排名中,中国综合排名第42位。这大大领先于中国在全球人均GDP排名中的位次。当前,我国粮食市场上各种食品供应充足、价格稳定,我国粮食和食品安全的主要矛盾已由总量不足转变为结构性矛盾,新形势下继续提升我国粮食和食品安全保障能力依然面临严峻挑战。

——从产品结构看,库存积压

留守儿童数量减了 关爱不能减

□晓眷

近来,关于留守儿童有这样一则消息引人关注。有关部门经过摸底排查,统计出目前全国农村留守儿童的数量为902万人。这一统计结果较之以往的数据出现大幅下降。

数字下降的一个重要原因是统计口径的改变。此前,一直是按照“父母一方外出务工,不满18周岁”的标准来统计农村留守儿童,目前的新标准则调整为“父母双方外出务工或一方外出务工、另一方无监护能力,无法与父母正常共同

生活的不满十六周岁农村户籍未成年入”。但是,正如有关部门负责人所言,数字下降的确与近年来各地对农村留守儿童的关爱保护工作取得成效有关。尤其是新型城镇化建设、扶贫攻坚、户籍制度改革、随迁子女就地入学、返乡创业等一系列政策实施,为减少农村留守儿童数量创造了有利条件。

回顾过去的三十几年,分别、留守,成了为生计进入城市务工农民的家庭不得不面对的心灵伤痛,这种伤痛给留守孩子们的成长留下阴影。

正如专家所言,留守儿童问题

从深层次看,反映的是我国社会发展和转型中城乡二元割裂,地区发展差距等诸多矛盾。这个会给家庭和社会都带来伤痛的问题,亟待在改变城乡二元结构、弥合区域发展差距的过程中逐渐解决。

今年2月,国务院《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》颁布,首次提出解决农村留守儿童问题的顶层设计。文件明确提出,要从源头上改变“儿童进不了城,父母回不去乡”的无奈现实,实现“到2020年儿童留守现象明显减少”的目标。

我们不仅希望看到留守儿童明

显减少,更希望看到的是不再有留守儿童,实现这个目标需要真正建立起一个关爱保护体系,并让这个体系真正发挥作用。这种关爱和保护,首先应来自家庭,让那些责任意识淡漠的父母切实承担起有效监护的责任;与此同时,关爱和保护更应来自整个社会。一方面,应将目前已有、但散落于民政、教育、公安等多个领域的各类保护、帮扶、救助等举措,进一步统筹,形成更丰富的关爱服务体系。另一方面,在心理干预等方面,应以更加专业的人员、更加专业化的方式开展对于农村留守儿童的关爱帮扶。