

五方面入手提升我国粮食和食品安全保障能力

【政策动态】

资源变资产 农民稳获利

国务院办公厅日前印发《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》，计划从2016年底至2019年底，在集中连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县选择约20个水电、矿产资源开发项目，开展资产收益扶贫改革试点。贫困地区和人口如何通过改革受益？如何防控可能出现的风险？国家发改委召开新闻通气会解读了该方案的创新机制。

国家发改委地区司负责人介绍，此次改革试点按照“资源变资产、资金变股金、农民变股民”思路，水电、矿产资源开发项目占用集体土地的土地补偿费作为资产入股试点项目，形成集体股权，并通过分红制度，使村集体和贫困户能够长期获得资源开发收益。

让占用集体土地补偿收益直接惠及原住民特别是建档立卡贫困户，是重点和难点。方案建立了流向清晰的全过程收益传导机制。在入股资产选择上，将其限定为农村集体经济组织所有的耕地、林地、草地、未利用地等非建设用地的土地补偿费。在集体股权设置上，明确农村集体经济组织是集体股权的持有者，其成员是集体股权受益主体。在收益分配上，要求建档立卡贫困户对集体股权收益享有优先分配权益，享受特殊倾斜和支持。在收益保障上，探索建立集体股权保障收益制度，确保原住民在项目全生命周期均能获得一定收益。

不仅要让贫困人口直接受益，还要持久受益。与以往一次性补偿方式不同，方案提出一种长效补偿方式，将原住民安置与水电、矿产资源开发紧密结合，让原住民从资源开发中有机会持续获得收益。

在项目收益稳定的前提下，方案提出的集体股权年化收益水平，比一次性补偿明显增加。有关专家对改革预期成效进行过测算，以水电项目为例，假设试点项目所发电量全额上网、电价保持稳定水平，集体股权在项目全周期内的平均年化收益水平，有的可达3000—4000元。

改革也存在风险。方案虽然要求对集体股权设定收益保障制度，但考虑到试点项目受市场变化、企业经营水平等影响，投产后的经营收益也会存在一定不确定性，这会影响集体股权的收益水平。“这次提出的集体股权补偿方式，并不是对现行补偿方式的替代方案，而是有益补充。”该负责人认为，要充分尊重农户意愿，完全由农户自主选择补偿方式。

改革中，调动企业参与积极性，直接影响改革试点的成效。方案制定了相关鼓励政策。一是在安排开发项目中央补助资金时，对符合条件的试点项目予以优先支持。二是依法依规简化试点项目前期工作程序，加快项目核准进度。三是对于水电开发试点项目，优先保障所发电量全额上网。四是对于矿产资源开发试点项目，降低试点区域矿业企业用地成本，适当延长矿区和尾矿库等依法占用的临时用地使用期限等。

“长期看，改革对贫困人口、企业双方的权益保障都有利，预期效果也看好。要通过股权纽带，把贫困人口与资源开发企业连接起来，建立双方利益紧密联结机制。”该负责人解释。

赵展慧

国务院发展研究中心主任李伟研究员近日在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”时表示，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，他提出了五方面改革措施。

中国已取得的成就

李伟指出，粮食和食品安全是全社会高度关注的民生问题，也是经济发展和社会稳定的重要基石。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，英国经济学者智库发布《全球粮食安全指数报告》，用食品价格承受能力、食品供应能力、质量安全保障能力等三个方面28个定性和定量指标衡量，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。

现阶段面临的挑战

李伟表示，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，库存积压与进口增长并存的问题日益凸显。当前我国农产品总量供给充裕，但优质化、多样化、专用化农产品发展相对滞后，国内外价格倒挂严重，导致部分产品库存过多与部分产品进口快速增长同时并存。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，农业生产结构的调整跟不上国内外农产品市场融合和农业比较优势变化的步伐。

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，农用药膜残留土壤等。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。

五点解决措施

李伟强调，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，根源在于托市收购价承载着保收入、保产量、保市场等多重政策目标，长期高于市场均衡价，难以与进口产品竞争，难以顺价销售出库。这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、增强我国农业基础竞争力的根本出路。要推进“三权分置”改革，加快农村承包地确权登记颁证，探索对通过流转取得的农村承包土地经营权进行确权登记颁证，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。农业规模经济既体现在生产领域，也体现在服务领域，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，对于地下水超采、重金属污染等地区轮作休耕力度，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，加快主要粮食作物新一轮品种更新换代，到2020年农业科技进步贡献率提高到60%。

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。

李伟

【选载·家庭农场】

家庭农场的发展，有利于推进土地适度规模经营，有利于促进农业经营体制创新和现代农业发展，“家庭农场”模式已成为一条农业和农村改革的新途径。为有利于家庭农场创建和管理，本报对《家庭农场创建与发展》进行连载。（本书由浙江省农业教育培训中心编著，书中涉及地方政策等内容，仅供参考）

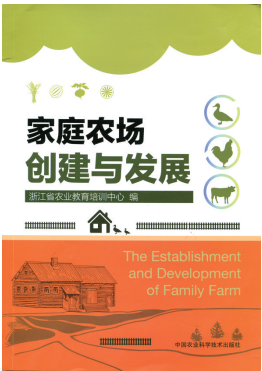
展农业生产必须遵循自然规律。所以，从实际出发，评价项目是否因地制宜，也是项目评价的一条重要原则。

2. 评价的内容

(1)对项目目标的评价。对项目目标的评价主要是在项目实施有结果时进行，并为新的目标决策奠定基础。但有些目标评价是在计划或合同执行过程中进行的，特别是当有些支撑条件发生变化时，可以组织专家、推广人员和管理人员进行评价，对原目标进行修正。

(2)对项目实施效益的评价。对项目实施效益的评价主要是对项目取得的经济效益、社会效益和生态效益进行评价。在评价经济效益时，要实事求是地分析农民得到的纯收入、投入产出比、推广规模和推广周期等。在评价社会效益时，要注意是否促进了生产发展、改善了生产条件、提高了农民素质、改变了农民的观念和行为等。在评价生态效益时，要看是否污染了环境、是否节水、是否会造成水土流失等。

(未完待续)



该书阐述了家庭农场的定义、现状和发展，家庭农场的认定、申报和管理，以及家庭农场的扶持政策、经营管理、项目建设和新型职业农民培育等。

家庭农场的经营管理(四十八)

(5)因地制宜原则。农业生产具有明显的地域性、严格的季节性和多因素的综合性，发