

健全粮食生产者保障机制，让农业增效农民增收

作者简介

薄和平 王晓君

作者单位：中国农业科学院
农业经济与发展研究所

核心提示

前不久正式施行的《中华人民共和国粮食安全保障法》首次从法律层面规定了国家健全粮食生产者收益保障机制。整部法律从多个方面作出促进农业增效、粮食生产者增收的相关规定，要求切实保护好粮食生产者的种粮积极性。健全粮食生产者收益保障机制被上升到法律层面，有助于确保国家粮食安全和加快农业强国建设。

粮食生产者增收面临的挑战

近年来，我国极端气候事件有所增多，农业灾害风险加大，粮食供求紧平衡态势长期存在，科技创新能力依然存在短板，种粮比较效益低。当前，保护农民种粮积极性，稳定粮食面积和提升产能面临较大挑战，突出表现在以下几个方面：

存在人地矛盾问题。农村青壮年劳动力不断向非农产业和城镇转移，农业劳动力规模逐渐减小，据全国农村固定观

察点数据显示，2006—2019年，我国粮食主产区60岁及以上务农劳动力占比从15.01%提高到39.66%。2023年我国农民工规模达到2.98亿人。过去30年，我国农业劳动力累计减少1.4亿人，55岁及以上农业从业人员占比超过1/3。农业人口持续减少和老龄化不断加深，对农业生产带来的影响日益凸显。

粮食生产成本上升。粮食生产成本呈刚性增长态势，增速

较快的为人工成本和土地租金。以2011—2022年的相关调查数据为例，我国三大主粮作物人工和土地成本年均增加3.48%和5.86%，而三大主粮作物产值年均增速仅为3%，成本持续上涨，农户种粮收益空间被压缩。

经营规模小，经营效益不显著。第三次农业普查数据显示，我国小农户数量占到农业经营主体98%以上，全国有2.3亿户农户，户均经营规模7.8

亩。当前仍是“人均一亩三分地，户均不过十亩田”的情况。在我国部分地区，小农户的经营规模小，耕地细碎化，粮食生产效率和效益都较低，土地产出率和劳动生产率均较低。

农业科技创新有待提升。目前，我国水稻、小麦、玉米国家区域试验平均亩产分别为600公斤、420公斤、650公斤，比大田生产分别高130公斤、40公斤、230公斤，两者产量相比还存在

差距。尽管我国在农业科技创新方面的投入有所增加，但与发达国家相比，农业科技自主创新能力有待加强，科技投入、科技创新体系效能亟待提升。

农民种豆意愿不强烈。2023年我国粮食进口量为1.6亿吨，其中大豆进口量9941万吨，国内大豆产量提升不上来，核心在于与玉米等粮食作物相比，种植大豆比较效益低，农户种豆积极性较低。

健全粮食生产者收益保障机制的对策措施

降成本、增收益、稳预期是种粮农民的迫切需求，让种粮农民有利可图是确保粮食持续稳产增产的关键。粮食安全保障法从多个方面作出促进农业增效、粮食生产者增收的相关规定，为具体工作落实找准重要抓手。

树立大食物观，拓展农户收入结构和来源。粮食安全保障法第二条提到保障国家粮食安全应当树立大食物观。践行大食物观不仅是指消费端要开发丰富多样的食物品种，更好满足人民群众日益多元化的食物消费需求，从供给侧结构性改革来看，更要构建多元化食物供给体系。通过种养结合，丰富农业经营，通过发展“鸭田稻”“蟹田稻”“鱼田稻”等新模式、新技术，稳粮兴渔，让农户增收有渠道。通过粮食作物与经济作物间作套种模式，如小麦套种西瓜辣椒技术、大豆玉米带状复合种植技术，带动粮农增收提质。通过发展功能性粮食产业，实现粮食产品的优质化、营养化、功能化，提高农产品附加值，带动农业增效和农民增收。

加快培育新型农业经营主体，大力发展社会化服务。粮食安全保障法第二十七条提到国家扶持和培育家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体从事粮食生产。国家支持面向粮食生产者的产前、产中、产后社会化服务，提高社会化服务水平，鼓励和引导粮食适度规模经营，支持粮食生产集

约化。即要加大力度扶持发展种粮大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，建立多元主体共同经营的高效率、高收益经营体系。大力发展代耕代种、统防统治、土地托管、农机作业服务等社会化服务，通过社会化服务将大量先进实用技术集成推向普通农户和家庭农场，促进提高粮食生产效率，促进农户节本增效。

完善农业支持保护制度和粮食价格形成机制。粮食安全保障法第二十六条提到要以健全市场机制为目标。完善农业支持保护制度和粮食价格形成机制。即要完善稻谷、小麦最低收购价格政策，建立动态调节机制。适时合理调整价格水平和限定收购量，完善预案启动机制，为市场定价留出空间。粮食安全保障法第六条提出国家完善政策性农业保险制度，鼓励开展商业性保险业务。即要加快构建广覆盖、多层次粮食作物保险体系。聚焦主粮品种和产粮大县，提高中西部主产省中央财政保费补贴比例，尽快落实三大主粮完全成本保险和种植收入保险全覆盖。粮食安全保障法第二十八条提到国家健全粮食主产区利益补偿机制，完善对粮食主产区和产粮大县的财政转移支付制度，调动粮食生产积极性。即要创设针对粮食主产区尤其是产粮大县的粮食产能增加补贴政策，通过产能增加补贴奖励政策，充分调动产粮大县的

种粮积极性。

强化科技驱动，帮助农户实现节本增效目标。粮食安全保障法第七条提到国家加强粮食安全保障法科技创新能力和信息化建设。即要着眼于农业科技制高点 and 新兴产业高地，着眼于强化国际引领性技术和颠覆性技术竞争力。结合全球农业科技发展现状和趋势，在智慧农业、数字农业、农机装备与智能化等领域持续发力，加快形成农业新质生产力。粮食安全保障法第十八条提到国家推进种业振兴，维护种业安全，推动种业高质量发展。即要下大力气攻克种业瓶颈关键技术，做强种子“芯片”。粮食安全保障法第二十二条提到推广普及粮食生产机械化技术。即鼓励使用

绿色、智能、高效的农业机械，加快大马力机械和丘陵地带适用机械的研发，推进粮食生产全程机械化，提高粮食生产效率。粮食安全保障法第二十三条提到国家加强农业技术推广体系建设。即要顺应数字化渗透下的农业发展环境和经营主体的新需求、新变化，加速重构农业技术推广服务体系，强化公益性服务功能，创新农业科技推广方式。

创新完善国际贸易政策，提高农民增收国际抗冲击能力。粮食安全保障法第四条提到统筹利用国内、国际的市场和资源，构建科学合理、安全高效的粮食供给保障体系。即要建立农产品支持保护体系应对进口冲击，要调整优化新时

期农产品的进口关税，实施差异化关税保护政策，牢牢把握农业产业安全主动权。以保障国家安全、食物安全及生态安全等为出发点，前瞻性布局完善或重建农产品安全标准、质量标准 and 生态标准三大体系。打造我国大宗农产品定价体系、粮食贸易联盟和跨国粮商，提升我国粮食贸易话语权。完善我国粮食期货市场，建设具有国际影响力的粮食期货交易中心，逐步形成以我为主、辐射周边的大宗农产品定价体系。

（摘编自《农村工作通讯》）

三农专家观点

延伸

完善保险政策，降低种粮风险

作为农村金融体系的重要组成部分，农业保险是农业现代化的“助推器”、广大农民收入的“稳定器”与农业抵御自然灾害和市场风险的“保护伞”。在中央财政补贴的支持下，我国农业保险蓬勃发展，对于保障农民收益与国家粮食安全的作用愈发凸显。

为粮食生产转移风险并保障农民收入稳定是我国农业保险的最主要政策目标，进一步完善农业保险政策设计应重视做好以下几方面的工作。一是优化保险供给方式，满足不同

经营主体风险保障需求。聚焦不同区域农业风险特征，厘定差异化保险费率，为粮食安全提供多层次风险保障。聚焦不同粮食生产者的经营特点，设计不同形态的农险产品，满足不同生产者的风险保障需求，着力防范粮食生产经营中的自然风险与市场风险。二是提升理赔精准水平，为种粮农户提供有力支撑。种粮损失得到真实准确的赔偿是利用好农险政策保护农民收益和种粮积极性的基础。应不断探索和完善理赔方式，针对不同作物品种、不

同生长阶段、不同灾害类别的定损制定更详细的标准与技术规范，提高定损效率与精度。加快现代科技手段应用，为精准定损、精准理赔提供数据与技术支持。三是拓展农业保险功能，提供粮食全产业链风险保障。受我国粮食产业链条拉长影响，粮食生产、加工、运输、流通、存储和销售等多个环节都面临着自然风险与市场风险。为此，应促进农险向全产业链条风险保障转变，增加农民选择的自主权，探索“农业保险+”，拓展农业保险服务。