

农业重大工程投融资体制急需改革

长期以来，我国农业现代化重大工程基本上以财政投入为单一渠道，沿袭现有的投融资体制机制，弊端越来越多，甚至将无法继续实施下去。加快投融资体制机制及项目管护运行机制的改革和模式创新，是切实带动农民增收、国家粮食安全投资建设的重要保障。

文 | 李国祥

2016年10月20日国务院印发的《全国农业现代化规划（2016—2020）》（以下简称《规划》）客观分析了我国农业现代化面临的挑战和有利条件，明确了“十三五”时期农业现代化的主要任务和主要保障措施。

“十三五”是改革创新驱动农业现代化的重要时期。多年来，我国通过高标准农田建设，粮食生产能力稳定地突破了6亿吨的水平。但是，高标准农田建设对农业增效和农民增收直接作用仍然有待进一步发挥，投资过度依赖财政的格局必须改变，竣工验收后管护运行机制迫切需要建立健全。与高标准农田建设一样，其他保障国家粮食安全重大工程投资建设管护运行体制机制都需要深化改革和模式创新。

《规划》既着眼于长远和全局，围绕着农业现代化与新型城镇化、工业化和信息化同步推进来谋划，着力补齐短板，又立足当前现实重大问题和矛盾，提出有力举措，着力有效破解。需要特别指出的是，《规划》的发布和实施，对于更好地保障我国粮食安全具有重要的引导作用，需要提高认识，采取切实行动，把蓝图变成现实。

约束性指标配套保障措施

近年来，我国粮食形势正在发生极其复杂的变化。一方面粮食库存积压问题越来越突出，另一方面国内粮食进口规模不断扩大，呈



李国祥
中国社会科学院农村发展
研究所研究员

现出粮食供给结构性矛盾累积性加剧态势，致使国家托市收储政策不得不调整。一方面受国际国内粮食供求关系过于宽松影响而粮食价格低位运行和国内粮价下调压力加大，另一方面受土地和劳动力价格刚性影响而国内粮食生产成本居高不下，种粮收支矛盾可能导致新型农业经营主体发展规模经营受挫，这一矛盾对我国农业现代化进程产生极其不利影响。一方面种粮收益减少会对农民增收带来不利影响，另一方面增加种粮补贴又受到国家财力和WTO农业规则约束的限制，农业支持政策面对两难选择。一方面粮食主产区资源环境约束已经日益突出，另一方面种粮农户高度依赖化学投入物和主产区单一粮食作物多年重复种植，格局难以改变，以及粮食作物秸秆等副产品资源化利用困难，粮食主产区转变发展方式任务更加艰巨。

调结构转方式是“十三五”时期推进农业现代化的一项重要任务。与20世纪80年代和90年代开展的农业结构调整明显不同，《规划》并没有盲目把粮食生产结构调整完全推向市场放任自由调节，而仍然把实施新形势下国家粮食安全战略放在首要重点的位置，把到2020年确保谷物综合生产能力5.5亿吨作为约束性指标，把主要口粮的小麦稻谷自给率达到100%作为约束性指标。据估计，目前我国用作饲料的谷物需要量大约3亿吨，用作口粮的小麦稻谷（包含谷物）

需要量大约2亿吨，二者合计大约5亿吨。用于保障粮食安全的谷物需要量具有相对稳定性。比较谷物生产能力和谷物消费需要，如果《规划》全面实施，谷物基本自给和口粮绝对安全是完全可以有保障的。

长期以来，我国一些地方往往口头上高度重视农业，而实践中则总是轻视农业或者忽视农业。针对这种倾向，结合我国粮食安全保障中的重大问题和突出问题，《规划》提出了耕地保有量、化肥利用率、农药利用率和农膜利用率等与粮食生产直接相关的约束性指标。《规划》提出的8个“十三五”农业现代化约束性指标，其中有6个直接与粮食生产能力及其生产资源保护和要素配置方式有关。《规划》把更好地保障国家粮食安全作为最重要的约束性目标，表明在“十三五”期间将会动用一切手段，配置稀缺资源，确保国家粮食安全。从《规划》确定的配套政策措施来看，很多政策措施已经实施多年，操作性都很强，效果都很明显，“十三五”还将继续实施。

区域化布局 and 专业化生产是现代农业的重要特征。为了顺应农业现代化的一般规律，《规划》提出了优先把水土资源匹配较好、相对集中连片的稻谷小麦田划定为粮食生产功能区，加大建设力度，实行重点保护。实践证明，我国通过多年的粮食主产区、核心区建设，这些区域对保障粮食安全发挥着越来越重要的作用。此外，在高速发达的城镇化和工业化地区，建立粮食功能区，保证发达地区一定的粮食自给率，对于更好地保障粮食安全、优化国土资源空间结构、改善生态环境、实现农业多功能性，都具有极其重要的现实意义。粮食功能区是国家粮食安全保障能力提升的重中之重，理应调动各方面投资的积极性，加大建设力度。

耕地资源数量和质量并重保护，是保障国家粮食安全的根本。在我国经济发展过程中，一定数量的耕地转为建设用地，是不可避免的。如何确保良田和经长期投资建设的



改革保障国家粮食安全的农业现代化重大工程投融资体制机制，首先要界定投资收益主体。

农田不能随意变更为建设用地，这对于守住耕地红线更为关键。《规划》提出了在全国全面完成划定15.46亿亩永久基本农田，并将其落实到农户、落实到田间地头，不搞动态调整，这既从根本上保住了粮食生产能力，又确保对农田基本建设的投资不被浪费。

实施一系列重大工程是推进我国现代农业发展的重要决定。为了进一步提高国家粮食安全保障能力和水平，《规划》提出了要实施高标准农田建设工程、现代种业建设工程等一系列工程。这些工程的实施，就是要将过分追求当期粮食增产转变到藏粮于地、藏粮于技，更加注重粮食生产可持续发展上来。这样，当前的农业结构调整、农业发展方式转变和粮食安全保障能力进一步提高做到了有机结合。

深化投融资体制机制改革才能确保落实

长期以来，我国高标准农田建设等农业现代化重大工程基本上以财政投入为单一渠道，由地方政府向中央财政申请，地方招标施工队，工程竣工后是否满足农民发展现代农业需要？是否能够带来效益提高？投资回报怎么样？这些问题基本上不太关心。

我国为保障国家粮食安全实施的重大工

程, 尽管一直在不断完善管理方法, 但基本上没有涉及体制机制的深化改革和创新, 虽然在粮食紧平衡状态下对于增加粮食产量发挥过重要作用, 但面对越来越复杂的粮食形势和农业供给侧结构性改革艰巨任务, 《规划》提出的高标准农田建设等重大工程继续沿袭现有的投融资体制机制, 弊端越来越多, 甚至将无法继续实施下去。

改革保障国家粮食安全的农业现代化重大工程投融资体制机制, 首先要界定投资收益主体。多年来, 保障粮食安全一般只强调中央责任, 由国家财政投资, 但投资的受益主体极其模糊, 似乎暗指农民。如果深究, 哪些农民是受益主体? 是拥有承包地的农民为受益主体, 还是实际种地的农民为受益主体? 难以回答。受益主体不清, 投资建设的内容就难以确定, 建成后的工程也就可能成为摆设。一些地方高标准农田建设完成的钢筋水泥明渠, 并不是农民要求修建的, 种地

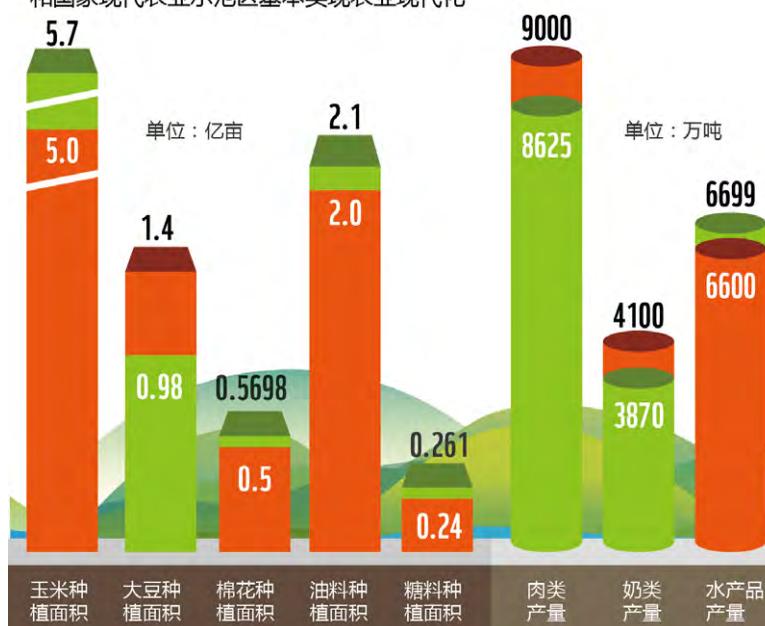
的农民已经更倾向于使用节水的塑料管道, 财政投资修建的水渠则弃而不用。

明确了农业现代化重大工程的受益主体, 才能理清投融资体制机制。谁受益, 谁申请财政投资, 谁申请银行贷款, 谁还款。否则, 政府大包大揽农业现代化重大工程, 建设的往往就是形象工程。明确了农业现代化重大工程的受益主体, 现有的各种财政口径的投入才能真正整合, 才能克服各地各部门打着农民的旗号争取财政投入导致投资过度分散的弊端, 涉农财政投入过度分散的难题才能破解。

在明确了农业现代化重大工程的受益主体之后, 接下来就要为受益主体提供多种融资渠道, 打破现有的单一财政渠道, 发挥财政四两拨千斤的功效。财政除了直接为农业现代化重大工程直接注入资金外, 关键还要提供融资担保, 为农业现代化重大工程受益人偿还部分利息。

到2020年

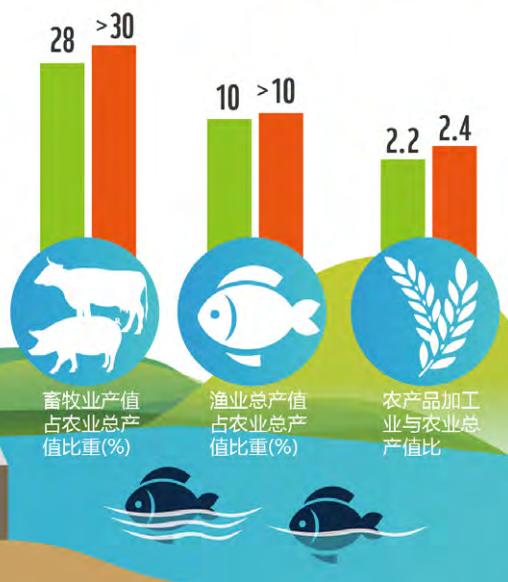
东部沿海发达地区、大城市郊区、国有垦区和国家现代农业示范区基本实现农业现代化



“十三五”农业现代化主要指标

农业结构

● 2015年基期值 ● 2020年目标值



来源: 《全国农业现代化规划(2016—2020年)》