

中国玉米产业供给侧结构性改革述略

习银生¹, 高鸣¹, 罗兴寰², 杨丽¹

(1. 农业农村部 农村经济研究中心, 北京 100810; 2. 吉林大学 公共外交学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 2015年以来国家推进玉米产业供给侧结构性改革,在调整优化生产结构、推进收储制度改革、完善市场应急调控机制等方面取得了一定进展和成效,但玉米产业发展仍存在产需脱节和供给质量较低、生产成本低和长期竞争力弱、资源环境压力大和绿色发展效能低、基础保障能力不足和保护政策不完备、玉米加工低水平竞争和重复建设较多、流通基础设施不足和流通效率低等诸多挑战。进一步深化供给侧结构性改革应明确总体思路,坚持市场导向、质量第一、效益优先、绿色发展为基调,以调结构、降成本、去库存、补短板和提高竞争力为重点,积极实施以下改革和发展策略:按市场导向调优玉米生产结构;强化以绿箱政策为主的支持保护体系;大力发展玉米加工业和产后服务业。

关键词: 玉米产业;供给侧结构性改革;绿色发展;全产业链

中图分类号: F325.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2018)05-0019-08

Research of the supply-side structural reform of China's corn industry

XI Yinsheng¹, GAO Ming¹, LUO Xinghuan², YANG Li¹

(1. Research Center for Rural Economy, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100810, China;

2. School of International and Public Affairs, Jilin University, Jilin 130012, China)

Abstract: Since 2015, the government has promoted the supply-side structural reform of the corn industry, and has made certain progress and achievements in adjusting and optimizing the production structure, promoting the reform of the storage system, and improving the market emergency control mechanism. However, there is still a bunch of challenges, such as high production cost, environmental governance pressure and insufficient circulation infrastructure. Thus, improving core production capacity, improving quality and efficiency and industrial competitiveness, and further promoting the improvement of quality and efficiency of the corn industry are based on the approach of adjusting structure, reducing cost, removing short board and replacing short board. So, further supply-side structural reform should adopt the following strategy: Adjust the corn production structure according to market orientation, strengthen the support and protection system based on the green box policy, vigorously develop the corn processing industry and post-production service industry.

Keywords: corn industry; supply-side structural reform; green development; full industrial chain

一、问题的提出

当前,我国经济发展进入新常态,正从高速增长转向中高速增长,农业发展所处的宏观环境发生了显著变化,如何在经济增速放缓背景下继续强化农业基础地位,推进现代农业发展,是我国农业

面临的重要课题。2016年的中央1号文件首次提出要推进农业供给侧结构性改革,从根本上提高我国农业竞争力、加快实现农业现代化。2017年的中央1号文件则以农业供给侧结构性改革为主题,对深入推进农业供给侧结构性改革做出了系统部署。2018年的中央1号文件提出以农业供给侧结构性改革为主线,加快实现农业大国向农业强国转变。

我国农业供给侧面临的结构性矛盾主要体现在大宗农产品上,特别是粮食方面表现得尤为突出。关于粮食供给侧结构性改革的相关研究,主要

收稿日期: 2018-08-31

基金项目: 农业农村部软科学研究项目(2018104)

作者简介: 习银生(1967—),男,江西高安人,研究员,主要从事农产品市场分析预测和农村经济政策研究。

集中在粮食供给侧结构性改革的思路和路径方面。程国强^[1]提出粮食价格应该交由市场决定,对农民利益予以直接补贴方式的支持,对玉米库存应该采取分类处置、分期消化等方式促进玉米结构性改革。蒋和平^[2]认为解决粮食供给侧结构性问题需要从粮食政策的角度出发寻求解决思路和路径,对此,应该坚持市场化改革的取向且从保护农民的利益出发,推进粮食政策改革,以期适应粮食供给侧结构性改革。易福金等^[3]对粮食供给侧结构性改革过程中的粮食补贴政策进行了评估,并认为推动粮食供给侧结构性改革还需要加大对粮食产业的政策支持等。徐志刚等^[4]基于农地流转市场发育的角度,分析了农地流转对粮食生产的影响,并认为农地流转市场发育程度提高会导致粮食播种面积占比下降,会影响粮食的有效供给,对此,在农地流转过程中需要关注粮食结构调整面临的资源禀赋制约和市场容量等因素。宋洪远^[5]认为当前我国粮食生产面临的不仅是资源禀赋条件的制约,而且还有国内外粮食市场的影响,应该尽快构建新的粮食安全战略,提出新理念和 contents,找准粮食供给侧结构性改革的着力点。王大为和蒋和平^[6]分析了农业供给侧结构性改革背景下的粮食安全战略的调整问题,并认为在供给侧结构性改革的背景下,应创新粮食安全战略的方案,树立新的粮食安全观,提升粮食市场的市场化和国际化等。于晓华等^[7]分析了欧盟农业改革对中国粮食供给侧结构性改革的启示,并认为中国正面临欧盟在20世纪80年代遇到的困境,应该吸取欧盟的共同农业政策改革的经验和教训,在充分保障粮食有效供给前提下,还需考虑国际粮食价格波动对国内粮食价格的影响,减少黄箱支持政策,增加对农民的直接补贴等。此外,还有叶兴庆^[8]、姜长云^[9]、刘文霞^[10]、武拉平^[11]等学者从不同的角度分别分析了粮食供给侧结构性改革的必要性和具体路径。

玉米是我国三大主粮作物之一,也是供求矛盾最为突出的粮食品种,集中反映了我国农业供给侧改革面临的突出问题和矛盾,因此,作为农业供给侧结构性改革的重点领域,玉米供给侧结构性改革是农业供给侧结构性改革的首场硬仗,对其他粮食产业改革具有重要的先导效用和借鉴意义。已有研究主要针对玉米产业适应供给侧改革初期存在的问

题探讨了改革的思路与策略,少有学者关注玉米产业供给侧改革取得阶段性成就后面临的新问题和挑战,并提出深化改革的新构想。基于此,笔者拟深入剖析玉米产业供给侧改革的背景与措施,取得的成效及面临的问题,探讨深化改革的思路,并提出深入推进供给侧结构性改革的政策建议。

二、玉米供给侧结构性改革及其初步效果

玉米作为我国粮食安全重要的支柱,其供给侧结构改革不仅缘于其自身产业转型升级的迫切需要,也与我国农业发展的内外部环境发生深刻变化不无关系,而其最直接的动因还应该是2008年开始实行的玉米临储收购政策所积累的问题和矛盾日益凸现,到了难以为继,不得不改的地步。其具体表现可以归纳为以下几个方面:

第一,供求关系失衡。玉米临时收储从政策设计上侧重于保护生产端,主要为了解决农民种植收益和生产积极性的问题,但忽略了全产业链的协调发展,导致玉米生产持续发展,而消费需求受持续上涨的价格抑制则持续低迷。2008—2015年,玉米产量增长了47.5%。2013—2015年消费需求则持续下降,2015年玉米消费量减少到1.75亿吨。由于供需不匹配,导致玉米供给质量显著下降,供求关系急转直下,阶段性供大于求形势不断加剧,国家玉米临储收购量不断攀升,2015年达到创纪录的1.25亿吨。第二,库存积压严重。2012—2015年,国家连续启动了大规模的玉米临时收储,4年收储总量超过3亿吨,同时出库量却很少,使得国家玉米库存压力不断加大,2015年国家临储玉米库存结余高达2.79亿吨,东北产区更是库容爆满,形成了“收不进、调不动、销不出、储不下”的局面。第三,财政负担沉重。国家财政为临时收储玉米承担的收购费、保管费、资金利息、做囤费等支出,每年每吨达到252元,合计玉米临储库存费用超过600亿元。第四,玉米及替代品进口压力大。临时收储使国内玉米价格持续上涨,而国际玉米价格却持续下降,国内外玉米价格倒挂且价差不断扩大,2015年南方港口进口玉米到岸税后价比国内玉米价格平均低778元/吨,同比扩大153元/吨。当年玉米进口量472.8万吨,同比增82.0%。为缓解成本上升压力,国内企业开始大量进口不受配额限制的高

梁、大麦等替代玉米作为原料。2015年玉米及高粱、大麦、木薯等替代品的进口在上年增长55%的基础上继续增长52.2%，达到4 226万吨。第五，下游产业受到明显冲击。临储收购使国内玉米价格虚高，明显增加了下游行业的成本，对下游主体产生了挤出效应。玉米深加工企业普遍经营困难，开工率低，出现全行业亏损局面。饲料企业受原料成本高和下游养殖业低迷的双重挤压明显，产量也一度下滑。贸易企业基本没有市场业务，仅靠参与临时收储获取补贴维持运转。

为了解决这一系列玉米供给侧结构性矛盾和问题，国家出台了一系列政策措施，主要包括以下方面：第一，调整优化玉米生产结构。2015年11月，农业部发布了《关于“镰刀弯”地区玉米结构调整的指导意见》，规划到2020年“镰刀弯”地区调减籽粒玉米面积333.33万公顷。2016年和2017年的中央1号文件都提出要适度调减非优势区籽粒玉米面积。第二，推进玉米收储制度改革。2015年9月，国家首次下调了玉米临时收储价格，由原来的平均每公斤2.24元统一调到2元，取消了地区差价。2016年开始，国家取消了玉米临时收储，改为实行市场化收购加补贴的新机制。国家不再实行玉米临储收购，玉米价格由市场形成，同时建立玉米生产者补贴制度，中央财政对东北三省和内蒙古自治区给予一定补贴。第三，加快玉米去库存。2016年开始，国家改变了临储玉米拍卖机制，放弃了顺价销售原则，改为按市场价格开展临储拍卖，以加快临储玉米出库进程。2016年财政部、国家税务总局将玉米淀粉、酒精等玉米深加工产品的增值税出口退税率恢复至13%。2016年以来，国家在东北产区实行深加工和饲料加工补贴。对玉米深加工项目管理由核准制改为备案制，取消了对玉米深加工的项目限制。同时，国家能源局发布《生物质能发展“十三五”规划》，规划到2020年燃料乙醇产量由2015年的210万吨提高到400万吨。2017年国家发展改革委、国家能源局等十五部门联合印发《关于扩大生物燃料乙醇生产和推广使用车用乙醇汽油的实施方案》，规划到2020年在全国范围内推广使用车用乙醇汽油，基本实现全覆盖。第四，完善玉米市场应急调控机制。2016年，国家完善了玉米卖难应急收储调控机制，通过新粮上市后有序开展储备轮入，

安排央企“在市”均衡收购，保障收购信贷资金，合理安排收购库容，并将防止“卖粮难”纳入粮食安全省长负责制等措施，确保不出现卖难。

玉米供给侧结构性改革举措实施2年多以来，取得了初步成效，具体体现在以下7个方面：

第一，调整生产结构效果明显。2016—2017年，玉米种植面积连续2年调减，产量下降。据国家统计局数据，2017年全国玉米播种面积3 544.52万公顷，比2015年减少267.38万公顷；总产21 589.1万吨，比2015年减少874.1万吨，降幅3.9%。玉米阶段性供大于求矛盾明显缓解。

第二，价格的市场形成机制基本建立并产生多重积极效应。实行价补分离改革后，玉米价格由市场决定机制基本建立，并产生多方面积极效应：一是市场价格回落。取消临时收储后，国家不再直接干预市场价格，托市作用消失，2016年国内玉米价格明显下降。全年产销区平均批发价格同比分别下跌17.0%、16.6%，2017年继续分别下跌10.0%、11.4%。二是国内市场加快整合。临储政策取消前，东北产区与华北黄淮产区玉米价格长期倒挂，最多时每吨高出200多元。临储政策取消后，两大产区价格基本理顺，倒挂现象消失，2017年东北产区平均价格比华北黄淮产区低206元/吨。三是期货市场活跃度显著上升。2016年玉米期货成交量和成交额同比分别上升190.7%、130.8%，2017年同比继续分别上升4.1%、10.3%。

第三，流通市场活力增加。改革后，中储粮一家独大的收购局面被打破，加工企业、贸易商等市场主体的入市积极性空前提高，多元化主体入市收购的格局已经形成。截止2017年4月底，全国11个主产区累计收购2016年新产玉米11 838万吨，其中，中储粮等三家央企收购只占约30%。2017年产玉米的收购情况则更加多元化，截止2018年4月底，全国11个主产区累计收购新产玉米9 831万吨，几乎都为市场化主体收购。

第四，国内玉米竞争力显著提高。一是国内外玉米价格基本接轨。由于国内价格显著回落，2016年配额内的国外玉米运抵我国南方港口的平均到岸税后价与国内玉米到港价的价差同比缩小420元/吨，2017年平均价差进一步缩小为74元/吨。2017年初，国外玉米到岸税后价一度连续4个月高于国

内玉米到港价,扭转了持续三年多的价格倒挂局面。二是玉米及替代品进口得到有效抑制。2016年,我国进口玉米及四种替代品合计2 531万吨,同比下降40.1%,2017年进一步下降到2 311万吨,同比下降0.8%。三是玉米生产成本持续上升的态势初步得到抑制。据国家发改委成本收益调查资料,2016年,全国玉米每公顷总成本为15 983.85元,同比下降1.7%,为2003年以来首次下降。其中,生产成本降2.0%,土地成本降0.4%。生产成本中,物质与服务费用降1.8%,人工成本降2.3%。

第五,去库存进展顺利。受顺价销售原则的限制,以前玉米拍卖价格过高,难获市场认可,市场拍卖成交量很低。2016年,顺价销售改为按市场价竞价销售后,成交情况大为改观。2016年全年政策性玉米拍卖成交数量2 183万吨,2017年进一步增加到5 743万吨,2018年4—5月拍卖成交量已达4 000万吨,去库存进程超出预期,库存压力明显缓解。

第六,产业链协调发展逐步理顺。临储政策取消后,加工企业成本明显降低,经营状况普遍改善,开工率明显上升,带动消费快速增长。2016年全国玉米淀粉加工企业平均开工率同比上升8.9个百分点,2017年继续提高4.4个百分点;2016年全国玉米酒精加工企业平均开工率同比上升3.7个百分点,2017年继续提高6.6个百分点。深加工行业普遍恢复盈利,2016年年深加工业玉米用量达到超过5 500万吨,2017年超过6 300万吨,同比均呈两位数增长。

第七,农民生产基本收益保障机制初步建立。2016年,国家建立了东北三省一区玉米生产者补贴制度。2016年度已下发两批共计390亿元的补贴,2017年继续实施并发放了玉米生产者补贴,初步建立起了优势产区玉米种植基本收益保障机制。

三、玉米产业供给侧仍有待解决的问题

尽管玉米供给侧结构性改革取得了明显成效,有力促进了玉米产业发展,但也还存在诸多问题和矛盾,亟需在深化改革中加以解决。

(1) 产需脱节和供给质量较低。一方面,目前临储玉米库存仍高达1.5亿吨,去库存任务依然艰巨。临储取消后,东北产区部分农民依然没有摆脱对政策的依赖性,在面临结构调整和市场变化中显

得手足无措。另一方面,玉米生产不仅在数量上与消费需求不相适应,在质量上也存在产需脱节,难以满足加工企业要求,特别是优质饲用玉米供应较为紧缺。第一,黄曲霉素超标问题。我国粮食及食品中黄曲霉毒素限量标准是不超过 $20\mu\text{g}/\text{kg}$,但黄淮产区不少地方玉米黄曲霉毒素含量超标率较高,限制了其在饲料中的应用水平。第二,超期存储玉米质量问题。临储玉米中不少为超期存储玉米,质量下降问题明显,难以满足饲用企业要求,导致拍卖量大,成交量少。2016年临储玉米拍卖累计投放量达到11 982万吨,但实成交率仅为18.9%。第三,混种混收混储问题。玉米品质包括商品质量、营养品质、加工品质和卫生品质。与美国玉米相比,我国玉米的营养品质基本相当,卫生品质高于美国,且我国玉米还具有非转基因优势。但国产玉米的商品品质稳定性和一致性差,专用性不强,杂质多,品种混杂严重。主要原因:一是过于追求产量,晚熟品种面积大,收获期含水量在22%~28%,不易存储;二是农户种植规模小,品种混杂严重;三是农户存储设施差,容易发生霉变损失;四是缺乏专用品种,对专用玉米的推广不够;五是粮食企业混收、混装、混储、混销,玉米商品质量不稳定,一致性较差,在产后商品化处理过程中,常常出现黄白粒、大小粒混杂,甚至混有其它异物,导致玉米商品难以满足企业的要求。

(2) 生产成本高和长期竞争力弱。虽然2016年我国玉米生产成本略有下降,但尚未扭转总体上升的趋势。一是成本快速上升。2000—2016年,每公顷玉米生产总成本由4 985.4元上升到15 983.85元,增长2.22倍,年均增幅7.59%。成本构成中,各项费用全面增长。2016年,玉米生产每公顷物质与服务费用5 543.25元,比2000年增长1.33倍,年均递增5.43%。其中,种子、化肥、农药、农膜、租赁作业费分别比2000年增长2.67倍、1.18倍、2.98倍、0.79倍、2.77倍。三是劳动力和土地成本上升成为推动玉米成本上升的主要动力。2000—2016年,每公顷人工成本由1 902元上升到6 871.5元,增长2.61倍,年均增幅8.36%。土地成本由678.9元上升到3 569.1元,增长4.26倍,年均增幅10.93%。土地成本和人工成本占玉米总成本的比重分别由13.69%和38.36%上升为22.33%和42.99%。四是玉

米生产成本持续攀升削弱了我国玉米的国际竞争力。与全球最大的玉米生产国——美国相比,2003年,我国玉米每公顷生产总成本比美国少2697.9元,低35.24%,2010年我国玉米生产成本开始超过美国,2016年每公顷生产总成本比美国多5467.35元,高52.0%。从斤粮成本看,我国玉米劣势更为明显。2000年以前,我国玉米单位产品成本与美国玉米基本相当,但2000年开始超过美国,2009年以来差距迅速扩大,2016年,我国每100公斤玉米的成本达到214.24元,比美国玉米成本高出123.8%。

(3) 资源环境压力大和绿色发展效能低。一是玉米生产发展以面积扩张为主,玉米单产增长相对滞后。2004—2015年,我国玉米生产发展以面积扩张为主,粗放式发展特征比较明显。玉米面积连续12年增长,年均递增3.26%,比同期单产增长快1.68个百分点,面积增长对产量增长的贡献率达到62.87%。玉米单产增长不仅明显滞后于面积增长,而且滞后于粮食的单产增长,也滞后于全球玉米的单产增长。2007—2015年,我国粮食单产增长15.45%,年均递增1.81%,比玉米快0.23个百分点。2000—2014年,全球玉米单产年均递增1.88%,我国年均递增1.68%,比国际平均水平慢0.2个百分点。2016年我国玉米单产为5.97吨/公顷,仅比世界平均单产高3.3%,与先进国家相比差距十分明显。2016年美国玉米单产则达到10.96吨/公顷,比我国高出83.5%。二是资源消耗相对较多。与大豆、杂粮等作物相比,玉米需要消耗更多的水、化肥、农药、农膜等资源。2016年,全国玉米每公顷施用化肥折纯量372.3公斤;玉米每公顷农膜费用64.95元,大豆基本不用农膜;玉米每公顷排灌费263.85元,比大豆多219.3元。三是秸秆处理和加工利用不足。玉米生产产生大量秸秆,由于处理和加工利用率较低,加重了农业面源污染,且大量玉米秸秆被直接焚烧,影响空气质量。四是玉米面积单向扩张,容易导致作物种植结构单一,不利于生态多样性和水土保持。五是玉米面积持续增加牺牲了合理轮作方式,不利于地力养护。

(4) 基础保障能力不足和保护政策不完备。一是基础设施薄弱。中低产田比重偏大,农田水利设施老化失修问题依然较多,节水灌溉设施不足,

灌溉技术落后,依然没有摆脱靠天吃饭的局面。二是耕地质量下降。东北主产区黑土退化等问题突出,土壤有机质含量降低。三是科技支撑能力不足。育种制种技术手段相对落后,缺乏突破性新品种,种子质量有待提高,存在私制滥繁甚至假冒伪劣现象。栽培技术有待提高,技术集成不够,存在种植密度低,播种质量差,出苗率低,过早收获造成产量损失等诸多问题。机械化不能满足生产需要,机械质量水平不高,农机与农艺存在不配套问题,土壤深翻、精量播种等机械不足,影响先进适用技术的推广应用,部分地区机械化程度较低。四是农业灾害风险保障体系不健全。病虫害防治技术措施不到位,高效低毒农药不足,施用方法不尽科学,农药利用率低。玉米螟、粗缩病等病虫害时有发生,影响玉米稳产高产。保险作物品种不足,一些地方因资金不足,不时调换保险作物品种,不能实行主要作物品种全覆盖。保险标准低,赔付力度小,赔付标准只保本,不保收益,参保率低,农业保险险种不足,只保生产环节,不保产后环节。五是生产者收入保障机制需要完善。补贴额度与覆盖面问题影响农民收益,种粮大户不易获得补贴,与稻谷最低收购价、大豆生产者补贴等政策统筹衔接不够,粮食作物协调发展机制不健全。生产者补贴目前只设定了3年的补贴期限,农民对以后生产者补贴政策能否延续心存疑虑。

(5) 玉米加工低水平竞争和重复建设较多。与发达国家相比,我国玉米深加工水平还存在明显差距。一是玉米深加工品种少,加工程度低。美国玉米加工产品达3500多个品种,我国只有约1000种产品。深加工主要集中于乙醇、淀粉及化工醇等相关领域,不少企业仍以生产和销售玉米原淀粉、玉米酒精为主,缺乏高端产品,产业链条短,加工程度低,附加增值少。二是玉米深加工技术和加工综合利用率有待进一步提高。与美国等先进国家相比,我国在玉米终端产品加工技术、淀粉提取技术、淀粉深加工技术、加工设备等方面都存在差距。三是新产品开发有待进一步加强。美国利用先进技术生产无水酒精、可降解塑料、合成纤维等高技术含量产品,我国玉米深加工产品总体上档次不高,新产品开发能力较低,技术含量高、附加值高的产品不多。四是玉米深加工产能持续扩大,环保

节能和产能利用方面问题较为突出。如变性淀粉生产,发达国家普遍采用干法生产,工艺简单效率高,能耗低,成本低,环境污染小;而我国普遍采用湿法生产工艺,产品收率低,用水量大,工艺流程长,反映效率低,成本高,易造成污染。重复投资严重,产能利用率偏低。目前,我国玉米深加工产能已超过1亿吨,并且还在继续扩张,但实际加工量仅为6000多万吨,利用率不足2/3,前几年甚至只有50%多。饲料行业产能估计在4亿吨以上,但实际产量只有2亿吨。

(6) 流通基础设施不足和流通效率低。一是流通方式落后,成本高。效率高、成本低的散装流通量约占玉米流通总量的一半,散粮运输比例有待进一步提高。二是物流运输基础设施条件不足。缺乏专用配套的运输工具,难以适应粮食散装化、集装化运输的需求。散粮接收发放设施滞后,仓库、运输工具和中转设施相互不配套,接卸中转能力严重不足,导致玉米物流节点不能有效衔接,造成玉米流通渠道不畅,效率不高。三是铁路运力不足。东北产区经常出现玉米与煤炭、木材、原油等争抢运力的情况,玉米“入关”瓶颈明显。四是存储设施不足。仓储库容分布不合理,储备分布不平衡,导致产区库存压力大,销区玉米需求却难以得到有效满足。农户普遍缺乏玉米仓储设施,存储中容易出现霉变和鼠害,产后损失严重,东北“地趴粮”的损失率高达10%以上。同时,缺乏存储条件的农户往往被迫在价格较低的上市高峰期售粮,面临的市场风险也较大。

四、深化玉米供给侧结构性改革的构想

推进玉米供给侧结构性改革,既是深入推进农业供给侧结构性改革的重要内容,也是解决玉米供给侧结构性改革问题的客观需要,对于保障国家粮食安全,促进玉米产业提质增效,提升玉米产业竞争力,保持玉米产业持续协调发展,增加农民收入都具有重要的现实意义。综合考虑我国玉米产业资源禀赋、发展现状及今后发展潜力、发展方向等诸多因素,今后一段时期我国玉米供给侧结构性改革的总体思路应坚持市场导向和绿色发展引领,以提高玉米生产效益和产业竞争力为核心,强化科技创新应用支撑,推进结构调整,驱动玉米生产和产业发展

方式转型升级;通过体制机制创新,加快去库存进程,注重产加销相互衔接和产业链协调发展,完善玉米价格形成机制,完善产业支持保护政策体系,保障玉米产业持续健康协调发展。总体思路的核心思想内涵主要有以下几方面:

第一,坚持市场导向和绿色发展理念。推进玉米产业供给侧结构性改革必须尊重市场规律,坚持市场调节为主,政府调控为辅,充分发挥市场配置资源的决定性作用。要按照中央深化粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度改革的要求,坚定推进玉米市场定价、价补分离改革,玉米价格由市场形成,政府不再直接干预玉米市场和价格,并鼓励多元市场主体入市,进一步搞活玉米市场。同时要强化绿色发展理念,推行绿色、清洁低能耗的生产方式。要充分利用我国玉米供给处于阶段性供大于求的有利时机,大力发展生态循环农业,实施化肥农药零增长行动,降低化学品等污染源的使用,发展节水灌溉,推进玉米秸秆综合利用,减轻农业面源污染。推行玉米加工业节能降耗,降低污染排放,全面提升玉米产业的绿色发展水平。

第二,巩固提升玉米产业核心产能。保持玉米生产稳定发展不仅是满足国内玉米消费增长的需要,也是保障国家粮食安全的需要。现阶段适度压缩籽粒玉米种植面积是优化玉米生产结构的重要任务,但压面积不是去产能,而是要以保护玉米核心产能为目标,加强玉米增产关键技术的研发和推广应用,增强科技支撑能力,进一步巩固提升核心产区的生产能力,保障玉米在需要的时候能够产得出来。深入实施“藏粮于地”“藏粮于技”战略,加强耕地保护,提升耕地质量,改善基础设施条件,玉米收储制度改革后,要进一步健全玉米生产者补贴制度,保障农民种植的基本收益,保护农民的生产积极性,保障在需要的时候农民愿意生产。

第三,提高质量效益和产业核心竞争力。要加快转变玉米生产方式,由以面积扩张和片面追求产量为主的粗放式发展向以提质增效为主的集约式发展转变。要根据市场需求以质量效益为核心调整玉米生产结构,有效增加适销对路的优质饲用玉米和专用玉米生产,减少市场滞销的品种生产。要采取综合措施努力降低玉米生产成本,提高国内玉米核心竞争力。加快玉米科技创新和推广,依靠科技

进步提高单产,努力降低单位产品成本。加快培育新型经营主体,发展适度规模经营,大力降低人工成本和单位面积成本。引导土地流转费用合理回归,适度降低土地成本。

第四,推进全产业链协调发展。玉米产业发展不能片面强调产业的某一个环节,要从全产业链的角度全方位完善产业政策,保障全产业链协调发展。现阶段玉米供给明显大于需求,因此,当务之急是要以去库存为目标,适度调减籽粒玉米面积,促进玉米由阶段性供大于求向基本平衡格局转变。从长远发展而言,应注重挖掘玉米消费潜力,促进国内玉米消费稳步增长,加快玉米加工业、物流业升级转型,建立完善玉米产业链上下游之间的利益联结机制,推进玉米产加销结合和三产融合发展,通过促消费加快去库存,以消费促加工,以加工带生产,促进玉米生产、流通、储存、加工和消费各环节相互衔接,保持产需数量基本平衡,品质满足加工消费需要,实现产销顺畅对接,促进玉米全产业链持续健康协调发展。

基于我国玉米产业供给侧结构性改革的总体思路,应坚持市场导向、质量第一、效益优先、绿色发展为基调,以调结构、降成本、去库存、补短板和提高竞争力为重点,采取以下改革和发展策略:

(1) 按市场导向调优玉米生产结构。一是培育农民市场意识和经营能力,引导农民根据市场需要安排玉米生产。二是在保护核心产能的前提下合理引导玉米结构调整,进一步扩大粮改饲试点规模和范围,加大粮豆轮作试点实施力度,扶持适宜地区杂粮杂豆生产,三是完善产加销衔接机制。支持用粮企业与玉米生产者建立紧密的利益联结机制,鼓励玉米订单生产和产加销融合发展,在加工企业、农户、家庭农场和合作社之间建立起利益共享、风险共担的经营机制,引导农民既能按企业需要生产适销对路的优质玉米,又能分享产业链下游的增值收益。

(2) 强化以绿箱政策为主的支持保护体系。一是加强核心产区玉米生产能力建设。进一步增加玉米核心产区农田水利建设投资,实施中低产田改造、高标准农田建设、土壤深松、秸秆还田、节水灌溉等工程项目,加大新品种新技术研发力度,推广应用品种改良、测土配方施肥、精量播种、适时

晚收、全程机械化等增产技术。二是健全农业保险体系。加强政策性农业保险,扩大保险范围,增加保险品种,实行玉米等农作物保险全覆盖。提高保费和赔付标准,切实由保成本向保收益转变。增加农业保险险种,积极探索并推广农作物价格保险、收入保险等,提高农业抗灾抗风险能力。三是扶持玉米新型经营体系和适度规模经营发展。加大对家庭农场、合作社等新型经营主体的扶持力度,新增农业补贴进一步向新型农业经营主体倾斜,完善新型经营主体农业用地政策,支持新型经营主体开展农业社会化服务。加快完善农村土地流转体系,构建土地流转平台,加强流转服务和管理,为土地流转和规模经营创造良好环境。

(3) 推动玉米生产绿色发展。积极发展循环农业,深入实施化肥和农药零增长行动,通过补贴和示范推广等措施,引导农民开展测土配方施肥、畜禽粪便和秸秆养分还田,推广庭园立体生态农业发展,集成推广农药减量控害技术模式,大力开展统防统治和绿色防控,推广应用高效施药机械,提高化肥和农药利用率,有效减少盲目施肥和过量用药问题。

(4) 抓住有利时机合理去库存。一是坚持市场化原则开展临储玉米竞价销售,加快去库存进程。把握好拍卖节奏,适度加大优质饲用玉米投放量,保障市场有效供应。合理安排玉米投放的区域结构,严格拍卖操作程序,提高服务质量。增加拍卖信息透明度,保障拍卖信息对称。加大监管督查力度,规范程序,增加运力,切实解决拍卖玉米出库难问题。二是促进玉米加工消费。合理运用加工补贴和税收优惠等政策,既要促进玉米消费,又要避免深加工盲目过度发展。三是审慎发展燃料乙醇。扩大燃料乙醇试点范围应坚持非粮化为主,科学把握利用玉米陈化粮发展燃料乙醇生产的数量与规模。

(5) 健全玉米生产者补贴制度。一是简化补贴程序,降低操作成本,建议补贴先与当期生产脱钩,依据基期面积和常年产量对生产者进行补贴,补贴额度一定几年不变。二是合理确定补贴额度和补贴区域,在对东北产区先行试点的基础上,视财力逐步扩大补贴范围,实行优势产区全覆盖。三是强化补贴工作组织落实和监督落实,确保补贴资金

足额兑付给玉米生产者。四是保持补贴政策的连续性。明确2019年后继续实行生产者补贴制度。五是在取得经验的基础上,统筹生产者补贴制度,并与作物品种脱钩,建立完善农业生产者收入保障制度。农民生产何种作物由市场决定,充分发挥市场对生产的调节作用。

(6) 大力发展玉米加工业和产后服务业。首先是要支持玉米加工企业加快技术创新和新产品开发,完善产品结构,大力发展精深加工,生产高附加值产品,做大企业规模,实行集聚发展。与此同时,应落实好环保政策,解决淘汰落后产能。其次是要加强玉米物流基础设施建设,提升玉米运输“四散化”水平,优化玉米仓储设施布局,重点加强销区和产销平衡区仓储设施能力建设。同时加快发展玉米流通信息化。建立全国和区域性玉米物流公共信息平台,形成多渠道、全方位的玉米物流信息化服务体系。第三是要扶持新型经营主体兴建仓储、烘干等设施设备,将烘干等设备纳入农机补贴范围。继续实施农户科学储粮工程,改善农民储存条件。

参考文献:

[1] 程国强. 我国粮价政策改革的逻辑与思路[J]. 农业经济问题, 2016(2): 4-9.

- [2] 蒋和平. 粮食政策实施及其效应波及: 2013—2017年[J]. 改革, 2018(2): 64-74.
- [3] 易福金, 周询, 陆五一. 流动性约束视角下的粮食补贴政策效应评估[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2018(1): 1-9.
- [4] 徐志刚, 谭鑫, 郑旭媛, 等. 农地流转市场发育对粮食生产的影响与约束条件[J]. 中国农村经济, 2017(9): 26-43.
- [5] 宋洪远. 实现粮食供求平衡 保障国家粮食安全[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016(4): 1-11.
- [6] 王大为, 蒋和平. 基于农业供给侧结构改革下对我国粮食安全的若干思考[J]. 经济学家, 2017(6): 78-87.
- [7] 于晓华, 武宗励, 周洁红. 欧盟农业改革对中国的启示: 国际粮食价格长期波动和国内农业补贴政策的关系[J]. 中国农村经济, 2017(2): 84-96.
- [8] 叶兴庆. 日本大米支持政策的改革动向及启示[J]. 农业经济问题, 2017(12): 93-98.
- [9] 姜长云, 李显戈, 董欢. 关于我国粮食安全与粮食政策问题的思考——基于谷物自给率与日、韩相关经验的借鉴[J]. 宏观经济研究, 2014(3): 3-10, 23.
- [10] 刘文霞, 杜志雄, 郜亮亮. 玉米收储制度改革对家庭农场加入合作社行为影响的实证研究——基于全国家庭农场监测数据[J]. 中国农村经济, 2018(4): 13-27.
- [11] 武拉平. 中国粮食经济进入新的阶段: 特征、原因和对策[J]. 农业经济与管理, 2014(1): 28-34.

责任编辑: 李东辉