

我国全面实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动

□ 本报记者 安 宁

党的十八大以来,我国粮食产量稳步增长,已经连续9年保持在1.3万亿斤以上,人均粮食占有量达到493公斤。可以说,当前我国正处在历史上粮食安全形势最好的时期。

在春耕备耕的重要时间节点上,我国再次把议题聚焦于粮食安全,启动实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动。国务院近日印发《新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案(2024—2030年)》(以下简称《行动方案》)。《行动方案》明确了“巩固提升口粮、主攻玉米大豆、兼顾薯类杂粮”的分品种增产思路,提出巩固提升优势产区,挖掘其他地区潜力,调整优化粮食生产格局。

供求紧平衡态势将长期存在

粮食安全是“国之大者”。早在2009年,国家就启动了第一轮的新增千亿斤粮食产能提升计划。根据当时提出的目标,到2020年,要将我国的粮食产量从1万亿斤提高到1.1万亿斤。实际上,多年来我国粮食产量连续迈上1.1万亿斤、1.2万亿斤、1.3万亿斤台阶。数据显示,2020年,我国粮食产量达到1.34万亿斤,远超预期。

在主要目标方面,本次《行动方案》明确提出,到2030年实现新增粮食产能千亿斤以上,全国粮食综合生产能力进一步增强;在严格保护耕地的基础上,粮食播种面积稳定在17.5亿亩左右、谷物面积14.5亿亩左右;粮食单产水平达到每亩420公斤左右。

“国家粮食安全总体有保障,同时也必须看到,随着自然资源环境约束进一步趋紧,居民食品消费结构升级带动粮食需求持续增长,粮食供求紧平衡态势将长期存在,在未来一段时期,现有产需缺口可能进一步扩大,需进一步提升粮食产能,有效保障国家粮食安全。”国家发展改革委员会负责人接受记者采访时表示。

明确分品种增产思路

提高粮食综合生产能力,关键靠科



近日,山东省潍坊市大面积种植的小麦处于春灌期,当地种植户紧抓农时开展灌溉作业,为夏粮丰收打好坚实基础。图为农业灌溉设备在潍坊市寒亭区高里街道为小麦浇水。

新华社记者 徐建绘 摄

技。该负责人介绍,新一轮千亿斤粮食产能提升行动把粮食增产的重心放到大面积提高单产上,抓住耕地和种子两个要害,改善农田水利设施条件,聚力突破种子、农机等关键技术,推动良田良种并举、良种良法配套、农机农艺融合。

“综合考虑粮食供需形势、区域自然资源条件和粮食生产基础,调整优化粮食品种结构和生产布局,扎实推进农业绿色发展,着力提高粮食供给质量。”该负责人表示。

品种结构方面,综合考虑今后一个时期不同粮食品种消费需求变化趋势,《行动方案》将产能提升重点放在玉米和大豆上,按照“巩固提升口粮、主攻玉米大豆、兼顾薯类杂粮”的思路,水稻、小麦重在提升品质、优化结构,玉米重在集成配套、主攻单产,大豆重在多措并举、挖掘潜力,因地制宜发展马铃薯、杂粮杂豆等品种,根据市场需求优产稳供。

区域布局方面,主要是根据粮食生

产现状和未来增产潜力,巩固提升优势产区,挖掘其他地区潜力,调整优化粮食生产格局。同时,在全国部署了720个粮食产能提升重点县,带动重点粮食品种和产能提升任务有效落实。

谋划部署9项支撑性重大工程

值得注意的是,当前和今后一个时期,提升我国粮食综合生产能力仍存在不少短板弱项,亟需改善基础设施条件,提高物质装备水平。对此,《行动方案》围绕粮食生产关键领域和薄弱环节,谋划部署9项支撑性重大工程。

这9项支撑性重大工程分别是农业节水供水、高标准农田建设、种业振兴、粮食单产提升、粮食绿色生产、农业机械化提升、农业防灾减灾、盐碱地综合利用、粮食加工仓储物流能力建设等。

上述负责人表示,具体实施过程中,将调动中央和地方、政府和社会等各方力量,多渠道筹措资金,合理安排建设时序,扎实推进重大工程建设,有效改善

项目区农田水利等基础设施条件,加快补齐种业科技创新等短板弱项,切实提高粮食综合生产能力。

此外,为确保新增千亿斤粮食产能目标落实落地,《行动方案》部署了6方面保障举措和扶持政策。一是坚持加强党的全面领导和党中央集中统一领导,压实地方各级党委和政府责任,落实耕地保护和粮食安全党政同责。二是多渠道筹措资金,强化粮食生产投入保障,有效调动各方面力量,形成支撑粮食产能提升的集聚效应。三是完善种粮农民收益保障机制,健全粮食主产区利益补偿机制,提高农民种粮和主产区抓粮积极性。四是鼓励金融机构加大粮食生产相关信贷投放,创新金融支持政策。五是推进粮食生产适度规模经营,大力培育新型农业经营主体,提升农业社会化服务能力。六是健全现代粮食流通体系,提升粮食储备调控能力,完善粮食市场调控体系。

对标PPP新机制 民营企业再获重大政策利好

□ 本报记者 王春华

4月8日,国家发展改革委同财政部等部门联合印发《基础设施和公用事业特许经营管理办法(修订)》(以下简称《管理办法(修订)》)。(《管理办法(修订)》)对标相关改革要求,规范了特许经营实施方式,将特许经营期限延长到40年,改进了特许经营管理程序。

“《管理办法(修订)》将促进民间投资作为立法目的在总则中予以明确,新增政府和社会资本共担风险作为基本原则;专设鼓励民营企业参与特许经营条款,明确不同所有制企业融资同等待遇等金融支持措施,明显加大了对民营企业的支持力度。”日前,国家发展改革委法规司负责人就《管理办法(修订)》热点问题回答记者提问时表示。

厘清关系 明确公益属性

如何界定基础设施和公用事业特许经营及其与政府和社会资本合作(PPP)的关系?

基础设施和公用事业特许经营,是指政府通过公开竞争方式选择社会资本方,通过协议明确权利义务和风险分担,约定由其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益,提供公共产品或者公共服务。

《管理办法(修订)》明确规定,基础设施和公用事业特许经营是基于使用者付费的PPP模式;进一步强调了基础设施和公用事业特许经营项目的经营者排他性权利、项目产出的公益属性,以及不新设行政许可、不得擅自增设行政许可并借此向特许经营经营者收费;明确基础设施和公用事业特许经营范围,不包括商业特许经营以及不涉及产权移交环节的公建民营、公办民营等。

国家发展改革委法规司负责人表示,“在实践中,应注意严格区分基础设施和公用事业特许经营、商业特许经营。”

根据《商业特许经营管理条例》,商业特许经营是指拥有注册商标、企业标志、专利、专有技术等经营资源的企业(以下称特许人),以合同形式将其拥有的经营资源许可其他经营者(以下称被特许人)使用,被特许人按照合同约定在统一的经营模式下开展经营,并向特许人支付特许经营费用的经营活动。

“商业特许经营中的特许人只能是企业,政府不得从事商业特许经营活动。”国家发展改革委法规司负责人称,政府作为活动参与方的基础设施和公用事业特许经营,主要依托建设运营项目开展,其本质是以项目融资的方式提供公共产品和公共服务,具有明显的公益属性。

制度创新 对标PPP新机制

“基础设施和公用事业特许经营,是投融资领域重要的改革举措和制度创新。”国家发展改革委法规司负责人介绍,此次《管理办法(修订)》,主要秉持有限目标、问题导向、注重实效原则,作出四方面修改。

——规范特许经营实施方式。完善了特许经营实施方式有关规定。明确特许经营应当聚焦使用者付费项目,并进一步明确使用者付费包括特许经营经营者直接向用户收费,以及由政府或其依法授权机构代为向用户收费。对特许经营实施方式进行列举,并规定禁止通过建设—移交(BT)方式逃避运营义务或垫资施工。

——鼓励民营企业参与。将特许经营最长期限延长到40年,鼓励民营企业通过直接投资、独资、控股、参与联合体等多种方式参与特许经营项目,并应遵守有关支持清单关于民营企业项目领域和股比的规定,明确特许经营经营者改善经营管理和改进技术获得的收益归其所有。

——改进特许经营项目管理程序。

进一步完善特许经营可行性论证程序,明确不同投资模式下应当适用的项目投资管理程序。进一步健全细化特许经营各方的信息披露机制。

——明确特许经营模式管理责任分工。地方政府负主体责任,发展改革委部门牵头推进,有关行业部门负责项目实施和监管,财政部门加强预算管理。

E20环境平台执行合伙人、E20研究院执行院长薛涛表示,《管理办法(修订)》精准遏制了新增隐性债务的风险,明确纠正了重工程、轻运营的倾向。

中国宏观经济研究院投资研究所研究员吴有红认为,《管理办法(修订)》作为关键的特许经营配套制度文件,对标PPP新机制,进一步优化了特许经营全周期管理流程;在特许经营协议订立、协议履行、协议变更和终止、监督管理和公共利益保障,争议解决等关键环节确立了新的基本规范。“可以预见,《管理办法(修订)》为确保PPP项目规范发展、阳光运行奠定了制度基础,将推动特许经营全面回归。”

重点突破 保护投资者权益

为解决当前特许经营领域面临的突出问题,《管理办法(修订)》作出哪些有针对性的制度调整?

“此次修订工作,着力解决民营企业入场难的问题、项目实施不规范的问题、政府履约诚信低等问题。”国家发展改革委法规司负责人说。

——将促进民间投资作为立法目的在总则中予以明确,新增政府和社会资本共担风险作为基本原则,要求必须以公开竞争方式选择特许经营经营者,杜绝以单一来源采购、直接委托等方式规避竞争。专设鼓励民营企业参与特许经营条款,不同所有制企业融资同等待遇等金融支持措施,加大对民营企业支持力度。

——进一步明确特许经营项目范

围,商业特许经营项目和不涉及产权移交的公建民营、公办民营不属于基础设施和公用事业特许经营,禁止地方政府借特许经营名义新设行政许可并收费,杜绝“天价特许经营转让费”现象,回归特许经营项目公益属性。

——完善支付管理制度,明确政府统一代收用户付费项目属于使用者付费项目,政府应当专款专用,定期向特许经营经营者支付,杜绝拖欠。完善信息公开制度,明确政府应当将有关项目信息、履约情况向社会公开,接受社会监督。进一步完善价格和收费的调整机制,明确价格调整与绩效评价挂钩,并规定实施机构协调开展价格调整义务。

“《管理办法(修订)》将PPP新机制提出的‘优先选择民营企业参与’的要求落到了实处,将大力促进民间投资的发展壮大。”吴有红说。

法治护航 强化制度执行力

“完善责任追究制度、投诉处理制度、争议解决制度,是确保制度落地实施的重要抓手。”国家发展改革委法规司负责人表示。

——依托社会信用体系建设,进一步完善政府诚信约束制度;依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》,明确政府工作人员损害特许经营经营者利益应当承担的法律责任;依据财政支出管理制度,明确政府侵占、挪用、拖欠特许经营经营者有关应付款项的法律责任。

——明确特许经营经营者及社会公众投诉处理责任部门及相关机制,督促有关问题早发现、早化解。

——依据行政诉讼法、行政复议法修订精神及内容,明确行政协议有关争议通过行政复议、行政诉讼解决;同时考虑到特许经营项目相关协议体系及履约行为的多样性和复杂性,明确规定有关民事争议通过仲裁、民事诉讼解决,最大程度保障特许经营各方合法权益。

聚 焦

低空经济加速起飞

到2026年我国低空经济规模有望突破万亿元

□ 本报记者 王晓涛

“我觉得未来建设通用机场更多的应该还是要因地制宜,高标准通用机场不一定是主流,更多的可能还是简易的,便于利用就行了,用为目的,不是以高标准建设为目的。”在日前举行的《中国低空经济发展研究报告(2024)》发布会上,赛迪顾问智能装备产业研究中心负责人杨岭表示,这样地方建设通航机场的压力会小很多,建设和投资回收周期也可大幅压缩。

无独有偶,此前中国民航局举行的新闻发布会上传出消息,民航局将在航空器市场适航审定、低空飞行服务保障、基础设施建设标准、市场准入、安全监管等方面加强研究和谋划,继续配合做好国家低空改革相关工作,加快推进空运分类管理落地实施。

是1000米还是3000米

今年全国两会上,低空经济首次被写入《政府工作报告》。

值得注意的是,对于低空空域范围目前并没有明确界限。行业内普遍将高度为3000米以下的空域认定为低空区域,也有业内人士认为低空是真高1000米以下的地区。杨岭认为,当前发展阶段不管是3000米以下还是真高1000米,都基本涵盖了常规的低空飞行活动,高度范围理解的差异对实际开展低空飞行活动的影响较小。

“真高1000米指的是真实的高度,如果海拔有一定的高度,则要往上累加,所以与3000米相比,两者不一定是纯粹的2000米差距。”杨岭在回答本报记者提问时解释说,其实这两种高度的差别,主要是3000米以下涵盖了传统的通航飞行器,在低空经济的发展中,它虽然会有增长,“但和无人机、eVTOL(电动垂直起降飞行器)这些新型飞行器的增长相比,不在一个量级上,所以不用过于纠结两个高度的问题”。

作为战略性新兴产业,低空经济科技含量高,创新要素集中,具有产业链条长、应用场景复杂、使用主体多元、涉及部门和领域多等特点,既包括传统通用航空业态,又融合了以无人机为支撑的低空生产服务方式。

在杨岭看来,低空经济是以低空飞行活动为核心,以无人驾驶飞行、低空物联网等技术组成的新质生产力与空域、市场等要素相互作用,带动低空基础设施、低空飞行器制造、低空运营服务和低空飞行保障等领域发展的综合性经济形态。

“根据测算,2023年我国低空经济规模达到5059.5亿元,增速高达33.8%。其中,eVTOL产业规模为9.8亿元,同比增长77.3%;民用无人机产业规模达到1174.3亿元,同比增长32%。”杨岭说。

三层万亿发展空间

杨岭认为,低空要素化、要素场景化、场景经济化是低空经济发展的本质。

所谓低空要素化,是加强低空空域资源的开发利用,加快低空基础设施建设,将低空空域资源转变成类似“土地”资源的生产要素,为开展经济活动提供要素保障。

所谓要素场景化,是指充分发挥资源禀赋,统筹空域、市场、技术、政策和安全五大要素,以低空飞行器制造与运营服务驱动,不断探索和推广应用场景,丰富低空飞行与监管内涵。

所谓场景经济化,是在场景

培育的同时,更为关键的是挖掘真实需求,形成规模效应,畅通商业模式,从而将低空经济塑造

成可持续的经济增长引擎。据赛迪顾问统计,截至2024年2月,中国低空经济领域共有企业超5.7万家。从成立时间看,近5年新成立的企业数达到近2.1万家,近10年成立的企业数占比接近80%。从区域分布看,超六成企业分布在华南和华东地区,主要集中在广东、江苏、湖南、浙江、山东等省。杨岭乐观预计,到2026年我国低空经济规模有望突破万亿元,达到10644.6亿元。发布会上,他提出了低空经济发展三层万亿发展空间的判断。

一是低空飞行活动牵引。促进轻型小型固定翼飞机、民用直升机、无人机、eVTOL等低空飞行器制造发展,培育更加丰富的低空应用场景与服务新业态,核心产业规模成长空间过万亿元。

二是低空空域管理与开发利用带动。拉动以通用机场、直升机起降点、低空新型基础设施等相关产业链上下游投资空间过万亿元。

三是跨界融合新生态。以制造创新协同促进科技服务发展,服务模式延展促进空中交通运输发展和飞行体验促进消费变革等各类经济活动,拉动经济增长的潜力空间过万亿元。

每个城市都有机会

作为民用航空机场的一种,通用机场专门承担个人飞行、旅客运输和货物运输以外的其他飞行任务,如公务出差、空中旅游、空中表演、空中航拍、空中测绘、农林喷洒等。

伴随着越来越多的地方将目光投向低空经济,一些地方开始积极建设通用机场。杨岭在调研中发现,有的通用机场定位有些不太准,如有些地方建设一个机场就要花好几亿元,而当地其实并不富裕,结果经济压力很大。他在回答本报记者提问时表示,各地在发展低空经济的实践中确实有一些共性问题,为此在报告中专门提出了建议。

比如经济统计监测与成效评估评价的问题。杨岭说,地方发展低空经济,需要地方政府做相关的规划和顶层设计,而一个地方低空经济到底有多大规模,需要“把家底儿给摸清楚”。事实上,有的地方对自己的产业规模,包括企业、项目不是特别了解,因为无人机产业除了知名的大企业外,还有很多不在监测范围内的小企业,由于不属于规模以上企业而被忽视了;还有的企业产业链业态比较丰富,以致没有观察到它其实和低空经济也有很强的关联性。

再如优化政策保障与加强安全监管的问题。在运营服务板块,一些地方的支持政策,聚力推动飞行活动的增长,而对飞行活动增长背后的经济可行性考虑不周,政策引导忽视了补贴政策取消后对企业和产品的影响。“政策不能只是带动飞行活动的增长,我觉得政策在制定上还有一些商讨和优化的空间。”杨岭说。

“发展低空经济,其实每个城市都有自己的机会,因为低空空域本身就是一个新的生产要素。”杨岭最后说,各地只要利用好

自己的低空空域这个生产要素,肯定都会带动地方经济的增长,只是观察规模大小不同而已。

