

IAED

国家农业政策分析与决策支持系统开放实验室
中国农业科学院农业经济与发展研究所

Institute
of Agricultural Economics and Development
Chinese Academy of Agricultural Sciences

研究简报

2016年第13期（总第314期）

2016年9月18日

我国粮食净调出省份格局变动： 趋势、问题和对策建议¹

辛翔飞 王济民

2004年以来，在国家一系列扶持政策作用下，我国粮食主产区的粮食生产能力显著提高，为保障农产品有效供给和社会经济稳定发展提供了强有力的支持。但是，13个主产区²粮食生产严重不协调的现象日渐凸显，主产区部分省份粮食净调出率不断走低，主销区和产销平衡区自给率持续下降，粮食净调出呈现出向少数省份过度集中的趋势，其趋势和影响值得高度关注。本文分析了粮食净调出省份过度集中对国家粮食安全的不利影响，并提出对策建议。

¹ 基金项目：国家自然科学基金项目“我国粮食补贴政策效果评价及政策优化”（71203220）、中国农业科学院科技创新工程（ASTIP-IAED-2016-01）。

² 13个粮食主产区为河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川。7个主销区为北京、天津、上海、浙江、福建、广东、海南。11个基本平衡区为山西、广西、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

一、我国粮食净调出省份变动趋势

主产省在粮食增产中的作用进一步增强。2014年，全国13个主产区的粮食总产量达到46021.29万吨，占当年全国粮食总产量的75.81%，占比较2003年提高4.81个百分点。2003-2014年，全国13个主产区粮食增产15442.75万吨，占同期全国粮食增产总量的87.58%。

粮食主产区中增产量更加依靠少数省份。以当年全国人均粮食产量为产需平衡点计算各省份粮食净调出和净调入数量，2003年，13个主产区中净调出率³在5%以上的省份有10个，仅江苏净调出率为负值(-0.56%)；到2010年，13个主产区中净调出率在5%以上的省份减少到8个，净调出率为负值的省份增长到3个；到2014年，13个主产区中净调出率在5%以上的省份减少到7个，净调出率为负值的省份为3个，另有3个省份基本处于产销平衡状态。粮食净调出省份最主要集中在内蒙古、黑龙江、吉林、河南、安徽5个省份⁴。这5个省份2014年净调出粮食10794.51万吨⁵，占全国13个主产区粮食净调出量的99.98%。

主销区和产销平衡区的自给率不断下降。主销区7个省份2003年粮食自给率为45.85%，2014年下降为27.68%，下降了

³ 粮食调出率=本省粮食调出数量/本省粮食产量。粮食调出数量=(本省人均粮食占有量-全国人均粮食占有量)×本省人口。

⁴ 2014年，山东、江西虽为粮食净调出省，但二者调出率水平较低，分别仅为5.49%、5.96%。

⁵ 全国人均占有量扣除其域内消费量计算粮食净调出率。由于这5个省份的城乡居民收入和肉、蛋、奶等粮食转化品消费水平远不及主销区，因而实际上这5个省份人均粮食及粮食转化品消费水平达不到全国人均占有粮食的平均水平。

18.17 个百分点；产销平衡区 11 个省份 2003 年粮食自给率为 94.69%，2014 年下降为 85.78%，下降了 8.91 个百分点。2014 年，主销区 7 省份粮食总缺口为 8677.34 万吨⁶，产销平衡区 11 个省份粮食总缺口为 1883.04 万吨⁷，主销区和产销平衡区合计粮食缺口为 10560.38 万吨。也就是说，全国粮食主销区 7 个省份和粮食产销平衡区 11 个省份的粮食缺口全靠内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、河南 5 个粮食净调出大省贡献的粮食补充。

二、粮食净调出省份过度集中所带来的问题

我国粮食产量十多年来持续增长，特别是近些年粮食库存高企、市场供应充裕的乐观形势，在很大程度上掩盖了主产区部分省份粮食净调出率不断走低、主销区和产销平衡区自给率持续下降的隐忧，淡化了解决农民种粮比较效益低下、主产区和产粮大县“产粮越多、财政越穷”这些深层次矛盾的紧迫性，这也在一定程度上加速了粮食净调出向主产区少数省份过度集中的趋势。如果任由这一趋势长期持续下去，恐很难避免粮食生产出现大的波动。

（一）不利于粮食生产风险适当分散

我国是一个自然灾害易发频发的国家，而且粮食主产区抗御自然灾害特别是旱灾的能力仍然比较薄弱，因而粮食生产面临很大的自然风险，特别是吉林、辽宁、内蒙古和黑龙江是中国粮食生产的高风险区域，安徽、河南、河北和山东是中国粮食生产的较高自然风险区域（徐磊和张峭，2011）。如 2009 年地缘相近的内蒙古、辽宁、吉林三省份共同遭受到较为严重的

⁶ 主销区人均粮食产量 122.83 公斤，按与全国人均水平的差距计算粮食缺口。

⁷ 产销平衡区人均粮食产量 380.69 公斤，按与全国人均水平的差距计算粮食缺口。

自然灾害，粮食分别比上年减产 7.02%、14.08%和 13.38%。如果粮食净调出高度依赖少数几个省份，一旦这些省份同时或大部分发生大的自然灾害，就会对国家粮食安全带来严重威胁。

（二）不利于粮食生产的可持续发展和生态保护

我国粮食生产中普遍存在着农药、化肥过量使用的问题，且已经对土壤和环境造成了相当程度的破坏。如果这些粮食净调出大省长期保持高强度的粮食生产压力，势必使土壤和环境污染状况更加恶化，其累积效应终将影响到粮食生产的可持续发展。特别是调出大省中的内蒙古、黑龙江、吉林水资源尤为紧缺，更难满足长时期大强度发展粮食生产的需要，久而久之，势必造成地下水严重超采，生态遭受严重破坏。

（三）不利于区域经济协调发展

内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、河南 5 个粮食净调出大省 2014 年人均财政收入，除内蒙古外，其余都明显偏低。其中，吉林、黑龙江、安徽、河南 2014 年人均地方财政收入分别比全国平均水平低 21.18%、38.80%、34.26%、47.67%，比 13 个主产区平均水平低 6.16%、17.13%、21.73%、37.61%，比 7 个主销区平均水平低 54.72%、64.14%、62.23%、69.94%；黑龙江、安徽、河南还比 11 个产销平衡区低 20.79%、14.91%、32.27%，吉林虽不低于 11 个产销平衡区的平均水平，但也仅高于产销平衡区 2.01 个百分点。这些粮食净调出大省人均财政收入水平如此低下，与其长期以来高度集中土地、财力等资源，几尽全力发展粮食生产而造成的高机会成本损失具有直接原因。如果今后国家仍然长期将解决主销区和产销平衡区粮食缺口的重担全部压在少数几个粮食净调出大省身上，势必继续恶化其财政状

况，进一步拉大粮食调出省份与其他省份的经济发展差距，进而影响到其民生改善和社会事业与全国的协调发展。

（四）不利于主产区非粮食调出省份粮食生产的稳定

如果粮食净调出向主产区少数省份过度集中的趋势不加以遏止的话，一些主产区省份也会加快向产不足需演进。在 13 个主产区中，部分省份，如山东、江西、四川、江苏、湖南、河北、湖北等，近些年来已出现了粮食净调出量明显下滑的趋势。山东 2007 年粮食净调出率曾达到 14.29%，之后逐步下滑，2014 年降为 5.49%；江西 2009 年粮食净调出率曾高达 11.96%，2010 年则急速降为 6.96%，到 2014 年为 5.96%；四川 2003 年粮食净调出率曾高达 10.78%，而自 2006 年至今一直都是净调入省份，且 2012 年至 2014 年连续三年净调入率都在 5% 以上；江苏 2007 年粮食净调出率曾高达 6.39%，而自 2011 年至 2014 年均为净调入省份；湖南 2009 年粮食净调出率曾高达 12.22%，2010 年之后直线下降，到 2013 年变为粮食缺口 1.16%，2014 年虽有所改变，但仅盈余 0.38%；河北 2007 年粮食净调出率曾高达 7.24%，2008 年后逐步下滑，到 2014 年降为 2.48%；湖北 2007 年之前都为净调出省份，自 2008 年至 2013 年 6 年中有 5 年为净调入省份，2014 年虽有所改变，但也仅盈余 0.12%。如果上述几个粮食主产区省份粮食净调出率持续下滑的趋势不加以改变的话，一方面，可能会有更多的主产区省份由净调出变为净调入；另一方面，如果影响主产区粮食发展的深层次矛盾不能有效得到解决，那么随着新形势、新情况的变化，目前粮食净调出大省亦可能逐渐失去发展粮食生产的内在动力。这两方面的不利形态一旦形成叠加，将对我国粮食安全产生极为不利的影

三、对策建议

基于我国的基本国情，在粮食生产上不仅应谋一时，而是应谋万世。应十分珍惜当前国际粮食环境宽松、国内粮食供应充裕的这一时段，在机制建设和化解深层次矛盾上下功夫，充分发挥好主产区各省份在粮食贡献方面的共同作用，同时提高主销区和产需平衡区的粮食自给率，为主产区特别是目前净调出量大的几个省份减轻粮食生产压力和进行相应程度的休养生息提供支持，形成以主产区集体贡献为中坚、以主销区和产需平衡区共同支撑为基础的全国一体化的粮食安全保障格局。

（一）充分发挥主产区各省份在粮食贡献方面的共同作用

中央政府应进一步明确粮食主产区在粮食安全方面负有的责任和义务，并指导、督促近些年来粮食净调出数量持续下降的主产区省份，认真查找问题，分析原因，寻谋良策，对症下药，让主产区各省份共同擎起保障国家粮食安全的大梁。

（二）在粮食主产区实施“休耕轮作计划”

国家应抓住当前国际粮食市场环境宽松、国内粮食市场供应充裕的宝贵时机，由中央财政安排专项资金较大力度的在粮食主产区实施“休耕轮作计划”，并把重点放在粮食净调出大省。这样，既有利于缓解粮食净调出大省资源环境压力，让部分水土资源得以休养生息，也有利于化解当前粮食高库存的压力。

（三）提高主销区和产销平衡区的自给率

中央政府应根据国家粮食消费需求情况和主产区水土资源对粮食生产的承载能力，明确主销区和产需平衡区应达到的粮食自给率，并采取有效的约束和激励措施使其得以实现。这既可以为保障国家粮食安全建设更具宽厚的基础，也可以为主产

区，特别是粮食净调出大省休耕轮作和修复生态环境提供有力支持，同时，还有利于粮食主产区在减轻粮食供给压力的情况下，投入相应的土地和财力资源发展二、三产业，促进区域经济的协调发展。如果从财力上讲，主销区在粮食生产投入上往往是“有心无力”的话，那么，主销区则是“有心”则“有力”，粮食主销区更有条件增加粮食生产基础条件投入。因此，主销区更应胸怀大局，着力提高粮食自给率，为国家粮食安全承担起应有的责任。

（四）进一步完善粮食扶持政策

实行“补贴标准相同、补贴主体有别”的政策，国家集中财力支持主产区。“补贴标准相同”，即国家依据粮食生产成本变化和农民增收需要，出台对种粮农民的生产性补贴和收入性补贴的基本标准。对种粮农户和粮食生产新型经营主体而言，无论主产区、主销区和产需平衡区，在执行上都只能高于国家基本标准，而不能低于这一标准，以保持全国所有种粮农民和新型经营主体能够获得基本公平的待遇。“补贴主体有别”，即把现有国家对主销区种粮农民和新型经营主体承担的生产性补贴和收入性补贴，绝大部分或全部改由主销区政府承担，中央财政把这一部分财力用于扶持主产区特别是粮食净调出大省发展粮食生产。同时，对执行国家基本补贴标准有困难的产销平衡区，中央财政亦应给与相应的扶持。这样，既有利于国家集中财力保重点，又有利于全国粮食生产的共同发展。

（五）完善对各级地方政府的考核机制

我国的国家治理体系决定了粮食生产的兴衰和国家粮食安全战略的成败关键在于各级地方政府的重视程度。因此，中央

政府应把“解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事”这一要求体现在对各级地方政府的工作考核之中，分类提出粮食产能建设任务，并把完成这一任务的情况作为工作考核的硬性条件。主产区发展粮食生产的任务极其艰巨，在考核指标体系设计上应将粮食生产的权重与其工作付出相一致。非主产区，特别是主销区，虽然粮食生产在其全部工作中所占比重较主产区要小，甚至小得多，但从粮食安全全国一盘棋，以及主产区与非主产区粮食生产压力此消彼长的角度来考虑，则不应因其粮食产量占比小而视其在国家粮食安全战略中承担的责任与义务少，亦应把粮食生产任务的完成情况作为硬性指标对其进行考核。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：毛世平 黄丽江

联系电话：(010)82109793

传 真：(010)62187545

电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号

中国农业科学院农业经济与发展研究所

邮 编：100081

网 址：<http://www.iae.org.cn>