

## 中部粮食主产区粮食安全发展的基本思路

郭静利 钱静斐 崔凯

中部六省除山西省以外的其余五省均是农业大省和农产品深加工基地的集中区域，其粮食产量占全国粮食总产量的 30% 以上，作为我国重要粮食生产基地，在全国六个粮食净调出省中，有三个在中部。中部地区承东接西，在改变中部塌陷，实现中部崛起的过程中，为避免重走东部地区以工业化危害粮食安全的发展老路，提出如下几方面战略思路。

### 一、落实中部粮食主产区主体功能发展战略规划

#### 1. 中部重点开发区与农产品主产区分工协作

根据全国主体功能区划，中部农业主产区主要包括黄淮海平原主产区、长江流域主产区两个区域，我国“两横三纵”的城市化战略格局中的重点开发区域包括“中原经济区、皖江城市带、湖北武汉城市圈、湖南环长株潭城市群、江西鄱阳湖生态经济区”等，中部地区农产品主产区和重点开发区部分区域的交叉重合，在一定程度上激发了城市扩张与保护耕地之间的潜在矛盾。为此，中部粮食主产区的经济发展，应该首先以保

护粮食耕地，确保粮食安全为前提。中部粮食主产区优质耕地较多，如何实现开发和优质耕地保护二者之间的有机协调成为“四化”推进中需要解决的关键问题。

## **2、发掘中部粮食主产区集中连片的规模优势**

“七区二十三带”为主体的农业发展战略格局中，中部农产品主产区主要包括黄淮海平原农产品主产区和长江流域农产品主产区。黄淮海平原农产品主产区，主要是建设优质专用小麦、优质棉花、专用玉米、大豆和畜产品产业带；长江流域农产品主产区，要建设优质水稻、优质专用小麦、优质棉花、油菜、畜产品和水产品产业带。黄淮海平原主产区和长江流域主产区在我国“七区二十三带”中是典型的农产品集聚地区，抓好这两个地区的发展对粮食主产区的发展至关重要。优化粮食生产布局，打造粮食生产核心区，形成集中连片、高产稳产商品粮生产基地。对于此类地区，国家应该纳入政府支持范围。2013年3月国务院批复了《国家农业综合开发高标准农田建设规划》，明确到2020年，完成改造中低产田、建设高标准农田4亿亩。以此为契机，应加快集中连片地区中低农田改造，喷灌、水利基础设施改造、建设与维护，集水和节水灌溉，山区的梯田修建、平原和丘陵地区的土地整治等等。大力支持提高耕地基础地力和产出能力，充分发掘集中连片地区粮食规模种植优势，提高粮食产量，确保粮食安全。

## **二、建立中部粮食主产区农业生态补偿机制**

### **1. 建立重点粮食主产区农业生态补偿机制**

目前，我国建立生态补偿机制的重点领域主要有禁止开发区中的自然保护区、重要生态功能区、矿产资源开发区和流域水环境。在国家主体功能区划中，粮食主产区已列为限制开发区，所以重点粮食主产区建立农业生态补偿机制已具备政策基

础。粮食主产区的功能定位是提供商品粮和发展绿色生态农业，不允许把工业和城镇化发展作为主体功能。粮食生产一方面是利用自然、消耗资源、形成排放的粮食产品产出过程，同时也发挥保护生态、美化田野和环境、吸收二氧化碳、制造氧气、消化排放、净化空气、调节气候等生态功能的作用。因此，将粮食主产区纳入生态补偿政策的扶持范围，或采取与禁止开发区基本相同的补偿政策，是坚持以人为本，实现社会安全的根本。此外，从社会和民生的角度看，粮食具有公共物品属性，具有强烈的社会公益性。从产品生产效率的角度看，粮食是自然风险与市场风险并存、供给与需求弹性小、投入回报率低的产品。鉴于粮食主产区的独特性，粮食主产区应纳入生态补偿政策的扶持范围，使国家生态补偿机制全面覆盖重点粮食主产区。

## 2、拓宽重点粮食主产区农业生态补偿渠道

农业补偿的范围广、补偿资金量大，如果全部由中央财政转移支付，国家财力难以为继。因此在补偿范围上应该明确界定，在补偿渠道上，多方筹资，广辟渠道来源，可采用国家、地方、企业等共同出资的多元化补偿格局。补偿范围的重点应是能够修复环境，易于实现粮食安全和食物安全的重点领域。具体来说，首先，建立稳定的国家财政转移支付制度。这部分财政转移支付重点是对产区生态环境修复进行补偿，以及对产区的耕地地力进行补偿。在地方财力相对较好的地区，也可以拿出一部分用于此方面补偿。其次，发达的主销区对产区的生态补偿。这部分主要是补偿产区的机会成本。通过对主销区财政增长提成，增加机会成本税、粮食消费税、耕地补偿税等税费政策，实现对产区粮食生产外部性的有效补偿。再次，通过金融体系来实现补偿，即以贴息无息贷款等财政金融政策重点支持集中连片粮食主产区的基础设施改造。在河南、安徽、江西等粮食主产区设立村镇银行等新型农村金融机构，加大对粮

食主产区基础设施建设的财政支持力度。在中部粮食主产省可以设立农村金融改革实验区，人民银行支农再贷款向粮食主产区倾斜，适当增加贷款额度。对各银行的涉农贷款，放松存贷比考核标准，解决支农资金制约问题。

### **3. 激发中部粮食主产区生态种植的积极性**

中部粮食主产区为了提高粮食产量，保证粮食供给，付出了沉重的环境代价。为了维持粮食主产区粮食生产的可持续性，在制度安排和政策设计中，切实执行“谁受益、谁付费，谁保护、谁受偿”的资源补偿原则，建立健全耕地保护补偿机制：首先，对保护耕地者给予补偿，补偿主体包括地方政府和经济个体，因为地方政府为保护耕地放弃了本地区开发建设获取更高经济收益的机会；补贴那些实行耕地保护，为国家提供粮食安全保障的单个经济主体，激励他们实施耕地保护的积极性。其次，对减少破坏耕地者进行补偿。对建设过程中努力避让耕地、提高土地集约利用率等行为进行补偿，建立有利于土地资源科学配置的利益调节机制。再次，对改造中低产田质量的行为进行补贴。对使用有机肥、农家肥，进行生态种植和耕地修复的农户和集体进行生态补偿。最后，对提高水稻复种指数、单产水平高的农户进行奖励。通过这些措施的实施，激发农民种粮专业合作社和种粮大户保护耕地、改善粮食种植外部环境的内在积极性。

## **三、加快农业科技创新步伐**

### **1、开展粮食生产加工及食品安全监管技术创新**

开展主要农作物定向调控关键技术、粮食生产数字技术、农业生物环境控制等关键技术研究。开展粮、棉、油、蔬、果等主要农作物高产优质的生理生态机制、有害生物控制与粮食质量安全、生态储粮等基础研究、作物高产高效与土肥水资源

耦合机制。开展粮油、果蔬、畜禽产品、水产品 and 林特产品综合加工、食品添加剂绿色制造等关键装备开发。开展食品包装材料、发酵食品、食品配料和特殊专用食品等技术集成示范。开展食品分子重要生物活性物质靶向作用机制、食品生物工程代谢组学理论等重大基础研究。开发现代优良食品微生物高效筛选与新酶定向转化、蛋白质分子修饰与功能化改造、糖与油脂生物制造等前沿技术，突破食品非热加工、生物制造、高效分离和节能干燥等核心技术。此外，在食品安全监管领域，开展食品加工在线无损检测等技术与装备研究，大力开发传感器、可视芯片仪等快速便携检测设备。开展食品有害物残留物减控、贮藏腐败微生物和病原微生物预测预报等关键技术研究；攻克食品高精度快速在线检测与智能化监控等共性技术；构建食品安全精准溯源与预警体系及评估方法。开展进境农产品外来植物危险性病虫杂草等有害生物的检测、监测等技术装备开发研究。

## **2. 打破国外农业加工技术垄断，大力发展粮食精深加工**

目前，我国中部粮食主产区中小型粮食加工企业经济效益相对较低，通过自身积累进行技术升级改造的可能性不大。位于中部粮食主产区的大中型粮食加工企业，受经济条件的制约，无法投入足够的资金进行技术研发。受资金和效益的限制，中部粮食主产区粮食加工企业自主创新能力弱，自身造血机能差。从粮食加工设备看，现在粮机装备制造业主要以生产小型成套和单台大型设备为主，但大型关键设备与国际先进产品相比，技术含量少，稳定性差、耐用性能低，重要的加工工艺和技术装备仍没有摆脱“引进-落后-再引进”的恶性循环。因此，从粮食安全和农业发展的角度，需要国家立项，责成公益性农业研究机构进行农产品深加工技术的重大突破性研究。立足粮农增产和增收，整合粮食产业链资源，构建农业产业化循环经济模式，坚持发展非粮燃料乙醇，大力发展粮食精深加工和饲料

加工，实现中部粮食主产区粮食产业高效、协调、可持续发展。

#### **四、推进粮食物流体系建设**

##### **1. 加强中部粮食主产区基层粮库仓房基础设施建设**

国家财政重点支持基层粮库仓房建设，以县为单位对中部粮食主产区国有基层粮库进行合并改造。能利用的库区继续保留，条件不具备的库区采取置换、征地等方式重建粮仓。根据区域辐射能力和粮食生产能力的大小，确定仓库建设规模，彻底解决小、散、零的问题，把中部粮食主产区国有基层粮库打造成现代化粮仓，争取全面实现机械通风、环流熏蒸、电子测温，电子监管系统，以提高粮库利用效率和自动化监管水平。

##### **2. 建设现代化的粮食物流体系**

重点建设从粮食主产区到主销区的跨省区粮食物流通道和物流节点，加强建设电气化铁路粮食运输大通道。实现跨省区粮食物流主要通道的散装、散卸、散储、散运和整个流通环节的供应链管理，形成快捷高效、节省成本的现代化粮食物流体系。建议国家加大对粮食主产区粮食流通体系建设的投入。应该在销售、加工、仓储、运输等方面加大力度，加大对粮食仓储、物流、加工企业收粮补贴，农民售粮补贴、建立粮食物流集团、粮食银行等手段，解决粮食流通的瓶颈问题。并加大对国有粮食购销企业的仓储设施建设投入，使之更好的发挥国有粮食购销企业主渠道作用。

##### **3. 建立完善的粮食收储数据库信息管理系统**

目前，我国大部分粮食行政管理部门都没有建立粮油产品质量和粮油产品安全档案内容的数据库。这不利于监管部门掌握粮食收购企业的经营动态和经营粮油的质量。为此，要积极开展粮食质量调查和品质测报，依托各级粮食检验机构对当年收获的主要粮食品种进行收获质量调查、品质测报和质量信息

反馈，争取率先在中部粮食主产区建立省、地（市）、县三级粮食质量信息数据库，把粮食收购、销售、储存、运输、加工等环节中涉及粮油产品质量和粮油食品安全档案的内容都纳入到粮食收储数据库中，并定期向社会发布，为政府决策、调整结构、指导生产、优化品质等提供决策依据。

## 五、加强粮食安全监管体系建设

### 1. 明确中储粮职责，加强对粮食安全全方位监管

目前我国大部分粮食行政管理部门的粮食流通管理工作停留在粮食收购上，没有形成对粮食储存、加工、销售等多环节、全方位长期监管，影响粮食市场整体的执法监督力度和效果，这个问题在中部粮食主产区更加突出。为此，应该加强粮食各环节、长期、多方位监管：重点监管与日常监管并举。如在收购期间对粮食收购和生产加工企业进行重点监管，在收购结束后对加工企业和零售经营户进行日常监管，使粮食购、销、加工存等各个流通环节始终处在监管之下；提高执法水平，真正做到“重管理、重服务，以管为主，以罚为辅”；加强对中部粮食主产区粮食储存环节的仓储设施和粮食质量检验能力的严格监管，保障原粮在储存期间及出库时的质量安全；加强对中部粮食主产区粮食运输环节的粮食质量和粮油食品安全的监管，促进中部粮食主产区粮食市场科学化、法制化、规范化运行。

### 2. 构建中部粮食进出口贸易安全监管体系

积极参与国际食品法典、转基因作物等公约的规则和标准制定，掌握农业国际组织相关规则的精髓，为国内粮食产业发展和农产品国际贸易提供政策和法律咨询。发挥与美国、加拿大、澳大利亚、日本和欧盟等有关国家双边农业磋商机制的作用，维护我国粮食产业利益，加快解决我农产品出口受限问题。此外，积极推动完善农产品进出口调控机制。确保粮食贸易政

策与国内农业发展政策统一协调。充分调动地方农业部门、主产区及行业协会组织和企业的积极性，保障国内农产品有效供给和市场稳定。构建中部六省关于粮食信息数据收集、贸易情况监测在内的一整套粮食进出口贸易体系。初步将现有中部地区5个粮食主产省省内外、国内外调入调出全部覆盖，进而将粮食进出口安全监测预警体系试点推广到其他粮食主产省，最终实现粮食主产区和三大主产品种的全覆盖。建立科学合理的粮食进出口安全评价体系，跟踪监测粮食进出口对产业结构调整的影响，实行定期公布制度。

## 参考文献（略）

（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](mailto: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>

---