

我国粮食“十一连增”背后存在的问题及对策建议*

崔奇峰 蒋和平 吴颖宣

一、引言

改革开放以来，我国粮食产量实现了历史性跨越，特别是从 2004 年开始粮食连续增产，2014 年全国粮食总产量达到 60709.9 万吨，创造出“十一连增”的奇迹。但我国粮食安全并非高枕无忧，随着工业化和城镇化的深入发展，市场化和全球化的加深，粮食生产依然还面临资源约束持续加剧、比较效益降低、劳动力结构性短缺、国际竞争力减弱、生态和环境的代价大等挑战。因此，保障国家粮食安全的任务依然艰巨。

二、我国粮食“十一连增”背后存在的问题

（一）资源约束持续加剧

1、耕地总量减少，质量下降

粮食种植需要优质的土地资源作为生产要素，但是随着工业、建筑用地对耕地的侵蚀，耕地总量不断减少，加之一些地方片面追求粮食产量，使我国资源环境严重透支和超载，土地

*本研究受以下课题项目支持：2014 年中国农业科学院基本科研业务费“新型农业经营主体培育中的土地流转绩效评价及问题研究”（编号：0052014002-4）。

的基础地力在明显下降。在欧美国家，粮食产量的 70% 至 80% 都是靠基础地力，而在我国，耕地基础地力对粮食产量的贡献率仅为 50% 左右。由于对耕地过度索取，2001 年-2011 年我国基础地力贡献率下降了 5%（农民日报，2014），土地有机质含量下降的趋势也未停止。化肥、农药的长期低效利用对耕地造成的面源污染对耕地可持续利用产生了巨大的负面影响。地膜的大量残留对耕地造成“白色污染”，让耕地付出了沉重的代价，无异于在加速耕地的“死亡”。据 2014 年《全国土壤污染状况调查公报》结果显示，耕地土壤环境质量堪忧，耕地土壤点位超标率为 19.4%。这无疑给国家粮食安全问题敲响了警钟。因此，国家提出的控制耕地面积不少于 18 亿亩红线的数量概念是远远不够的，守住耕地质量底线意义更加重大。

2、淡水资源约束持续加剧

我国人均可再生淡水资源不足，2007 年仅为世界平均水平的 32.73%，分别为美日的 22.84%、63.42%⁰。尽管我国节水灌溉面积近年来有所提高，但是占农作物播种面积的比重依然不足 20%。国务院发展研究中心学术委员会秘书长、国际合作局局长程国强在“中国粮食安全与供给保障高层研讨会”上强调，在华北、东北很多地方，种小麦、玉米、水稻，普遍采用地下水，已经突破 125 米的警戒线。笔者调研也发现在西北很多地区发展马铃薯产业也大量抽取地下水。如果我们一直以这种牺牲环境的代价来确保主粮供给，未来粮食安全将岌岌可危。

（二）粮食生产抵御自然灾害能力仍然较弱

虽然我国持续加大农村基础设施建设的投入，但力度依然不足。许多粮食产区还是以原始的方式灌溉，渠道年久失修，渗漏严重，导致引水能力下降，更有一些地区的农田只能以靠

⁰ 资料来源：根据《国际统计年鉴(2012)》年数据计算，数据为 2007 年数值。

天吃饭的方式来维持粮食生产。“产粮大省、财政穷省”道出了目前粮食主产区的现状：粮食产量越高，二、三产业越得不到发展，地方财政负担越重。在这种恶性循环下，尽管中央财政给予粮食主产区很多扶持和资金奖励，但仍有很多地区，地方财政缺乏财力扶持农业生产，更谈不上基础设施建设，给粮食安全埋下了巨大的隐患。尽管近年来我国农业气象条件总体较好，没有出现明显洪涝灾害，但各季一些阶段性的自然灾害仍给部分农作物生产带来一定影响，每年都有部分耕地因干旱、洪涝等灾害导致粮食产量大幅度下降甚至颗粒无收。

（三）种粮吸引力下降，农村劳动力结构性短缺

从国内看，相对二三产业，种粮的吸引力持续下降。尽管国家采取了很多扶持措施，但粮食生产成本不断上涨，无论是物化投入，还是人工成本、土地租金，都日益显现出“高扬”特征。稻谷、小麦和玉米三种粮食每亩总成本由2003年的377.03元上升到2012年的936.42元，增长了1.48倍。其中，生产成本增加了约1倍，土地成本增加了2倍多⁰。在此前提下，尽管扶持粮食生产的政策不断加强，补贴依然不足以弥补生产资料成本的上升，使得粮食净利润大打折扣。2003年净利润仅为34.21元/亩，2004年到2012年每亩净收益有所提高，为120元-250元之间。如果不流转土地实施规模经营，仅靠家庭自有土地，在家种粮一年不如在外打工一月，导致大批青壮年劳动力流向二三产业。除此之外，务农劳动力老龄化、低素质化、女性化、兼业化现象日益严重，“谁来种粮”问题日益突出（李明贤,樊英, 2013）。

（四）运用政策手段调控粮食生产的空间越来越小

目前我国调控粮食生产的手段主要有三种：一是提高粮食

⁰数据来自《全国农产品成本收益资料汇编》2004-2013

价格；二是增加粮食生产补贴；三是限制进口。但是，在实际操作过程中，这三种手段也面临着很多困难。

1、提高粮食收购价让国家库存不堪重负。粮食收购价的提高是一种很重要的调控手段，能有效提高农民种粮积极性。但是我国 2004 年起实施的粮食最低收购价措施已经导致稻谷、小麦等主要品种名义最低价翻了一番，目前国内粮价已全面高于国际粮价。进口产品价格低的直接后果是粮食大量进口，同时国内粮食出现卖难，国家库存大幅度增加。陈锡文在“2015 年中国农村发展高层论坛”谈到粮食问题时表示，截止 2015 年 6 月，若按照配额内 1% 的关税，中国批发市场上的晚籼米比进口的同品种完税后高 51.8%，小麦比国际市场高 56.6%，玉米高 65.3%，国内粮食总体价差率为国际价格的 47.09%。进口价格低直接导致了进口粮食大量增加，2015 年前六个月，谷物进口量同比增长 66.5%。虽然目前我国对粮食进口实行配额管理和关税保护，一定程度上缓解了国内外价格倒挂现象。但是未来如果我国继续提高粮价，就会面临许多问题：一方面，会进一步刺激粮食进口，对国内粮食生产造成冲击；另一方面，国家库存补贴大幅度增加，长此以往国家将不堪重负；第三方面，因收储粮食而增加运输费用、仓储费、粮食品质流失等费用，会造成国家资源浪费，社会生产效率低下。

2、补贴粮食生产的制度制约。尽管粮食直接补贴有助于提高农民种粮积极性，但是对农民的直接补贴必须遵循 WTO 的“黄箱”规则，补贴总量不超过该品种生产总值的 8.5%。我国对农民实行的粮食补贴已经从 2004 年开始的 146 亿元，增加到 2013 年的 1700 亿元。未来如果继续对粮食生产增加补贴，一方面会遇到 WTO 关于农业补贴的“黄箱政策”限制，引发主要出口国对于我国补贴水平是否超出了世界贸易组织许可范围的质疑；另一方面因补贴额度较大，国家财政负担严重；第三

方面，补贴力度过大造成价格扭曲，国内粮食价格高于世界市场价格，进口不断增加，从而造成国家收储粮食压力加大。因此通过增加补贴的方式来调动农民种粮积极性的空间越来越小。

3、通过进口配额限制粮食进口阻力重重。进口配额政策的有效实施可以在一定程度上限制进口对本国产品的冲击，但未来这一政策在粮食上的应用将面临一些挑战。一是现有配额水平难以满足国内实际需求。以大米为例，我国大米进口配额为270万吨，进口270万吨以内，关税很低；超过270万吨的部分，征收60%的进口关税。面对超过配额后的高关税，我国2013年实际进口大米数量依然达400多万吨，我国大米的进口需求对进口配额限制措施形成一种无形的压力。二是，美国等主要出口国还不断施加压力催促中国提高粮食进口配额，中国未来对粮食实行进口配额的空间很小。

三、思考及政策建议

综上，目前粮食生产持续发展面临国内和国际两方面的困扰。国内方面，是粮食收益能否使种粮务农收益与外出务工收入相当，如何保障国家粮食数量安全不以牺牲耕地、环境为代价；国际方面，要在进口配额政策实施越来越困难的情况下，如何使我国粮食价格低于国际粮食到岸价格，防止价格倒挂现象。基于粮食产业发展面临的困境提出如下建议：

1、探索改善农业生态环境对策，缓解农业资源紧张的压力

我国粮食生产的生态环境总体上日益严峻，水资源短缺、耕地退化、自然灾害频繁、农业面源污染相当严重。要想让我国粮食生产实现可持续发展，改善农业生态环境迫在眉睫。首先，是要健全环保立法，严格环保执法。在现有的相关法律法规基础上，制定专门的《农业生态环境保护法》，做到保护农业生态环境有法可依，执法过程中要对破坏农业生态环境的行为

决不姑息。其次，运用经济手段来激励环境友好农业生产方式的运用，遏制农业生态环境污染行为。如建立农业生态补偿制度，对农户采用测土配方施肥技术、绿色农业生产方式给予奖励，激励农民涵养农业生态系统；对化肥、农药和农膜征收污染税，促使农户通过测土配方施肥、增加地膜回收率等方式减少面源污染；通过政府购买服务方式，鼓励和扶持农民进行植树造林种草等有利于环境的活动。第三，实施一定面积的耕地生态休耕政策，继续推行退耕还林、还草的耕地保护措施，保护土地的粮食可持续生产能力。

2、加大基础设施和农业科技投入力度，提高粮食生产效率

在资源环境约束下，保障国家粮食安全的要求决定了农业基础设施在农业生产和经济社会中具有特别重要的作用。要突破中国农业基础设施建设困境，加大科技助农的力量，需要进一步加大各级财政的投入力度。主要包括：首先，逐步提高中央和省级财政对农业的投入比例，提高预算内固定资产投资用于农业基本建设的数量、比重以及增长幅度。其次，可借鉴国家重点建设债券和城市建设债券的做法和经验，以条件成熟的粮食主产区为试点，由国家发改委、银监会、农业部、农业发展银行等部门共同研究发行农业基础设施建设债券，为试点主产区的基础设施建设筹集资金，运作成功后在粮食主产区全面推广；第三，加快构建农业科技的稳定投入机制，完善农业科技创新体系建设，进一步加快粮食中低产田改造，推进高标准粮田建设，加快粮食新品种的推广应用，加强农技推广体系建设，特别是基层农技组织的力量，全面提高粮食生产效率。

3、加大财政支粮力度，完善粮食生产融资和保险体系，增加种粮吸引力

第一，在农业投入政策力度进一步加大的同时，继续把“粮食”领域作为公共财政支出和中央预算内投资的优先领域，不

断调整和改善补贴方式，新增投入要向粮食等重要农产品、新型农业经营主体、粮食主产区倾斜，如对向种粮大户转包土地且转包期较长的小农户提供土地流转补贴，以及对作业面积达到一定标准,就给予农机服务补贴。第二，粮食产业发展要获得持续的资金支持，各省需设立专门的扶持资金，可以从新增建设用地土地有偿使用费、土地出让金、农业综合开发、水利基本建设等项目中整合一定资金；另外，需要实现多层次的融资渠道，如吸引社会资本和外资。第三，基于当前的农业保险无法适应规模化经营快速发展的需求，需要创新财政扶持农业保险的政策工具。要适时研究推出针对新型经营主体制定保险产品；继续探索扩大保险的覆盖范围，强化对主要粮食作物特别是水稻、小麦、玉米等三大作物的保险；适当提高赔付率，赔付起码可以弥补生产成本，增强农业抗风险能力；建立分散银行风险的经济补偿制度，发挥保险的资金融通功能，为分散农业信贷风险起到积极作用，有效刺激农民保险需求。

4、培育粮食生产新型经营主体，走出粮食生产劳动力缺失的困境

新型经营主体是解决“谁来种地”、“怎样种地”等现实问题的关键。培育新型经营主体要从如下方面入手：第一，各级政府要积极推进土地经营机制创新，规范和监管土地流转，鼓励适度规模经营，避免由于经营规模过大而超过经营者自身的能力，由规模经济转变为规模不经济。第二，进一步完善财政扶持、项目扶持、金融支持、税收支持等配套措施，切实解决新型经营主体面临的资金、基础设施等方面的困难。第三，完善社会化服务体系，加强各项指导服务，特别是培育实用技术及管理方面的人才。最终，在粮食生产领域形成以种粮大户和家庭农场为基础，以粮食生产合作社、粮食深加工龙头企业和各类经营性服务组织为支撑的新型农业经营体系，走出粮食生

产劳动力缺失的困境。

5、多措并举解决主产区粮食销售难题

第一，粮食生产不能一味追求数量安全，应当根据我国的实际需求提高粮食品质，如将普通小麦调整到可以满足高端食品加工方面需要的小麦品种上来，生产国内实际需要却由于品种或品质原因不得不进口的粮食。第二，要通过提高粮食基础设施水平、加快粮食科技进步、推动粮食适度规模经营等方式，尽可能放缓粮食生产成本的上涨速度，降低国内粮食价格的比较劣势。第三，发挥市场配置资源决定性作用，理顺粮食价格形成机制，实施目标价格补贴政策，逐步替代严重扭曲了国内粮食市场的最低收购价和临时收储政策。第四，国家应当通过对网上交易系统建设以及粮食物流体系的支持，在主产区和主销区间搭建桥梁，促进主销区和主产区政府、企业、农户间建立长期稳定的产销合作关系，推动主产区粮食的销售，共同维护国家粮食安全（蒋和平,吴桢培；2009）。第五，要充分利用国际市场，发挥各国比较优势，当国际粮食价格更具比较优势的时候，可以适度降低我国粮食自给率，确保口粮自给，非口粮可适当增加进口，以缓解国内日益紧张的农业资源压力。

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

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>