

保障粮食安全警钟长鸣 完善粮食政策刻不容缓

辛翔飞 王济民

中共中央在《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中，基于确保国家粮食安全的需要，再次重申要“坚守耕地红线，实现藏粮于地、藏粮于技战略，提高粮食产能，确保谷物基本自给、口粮绝对安全”，并明确提出了“完善农业补贴政策”的要求。2004 年以来，在国家一系列粮食生产政策的扶持下，我国粮食总产量实现了“十二连增”，而且自 2013 年以来，粮食总产量稳定在 6 亿吨以上，人均占有量稳定在 440 千克以上，这对于保障国家安全和国民经济持续健康发展提供了重要的基础条件。但是，在新形势下也出现了一些新情况，特别是由于国内粮食生产成本上升和国际粮价下滑造成国内外粮价倒挂，并伴随着国内粮食库存和进口双增加等问题的出现，导致在是否需要继续加大国家对粮食生产扶持力度方面产生了不同的主张。部分观点认为国家已不需要再继续加大对粮食生产的政策扶持力度，可以通过进口更多的粮食来满足国内粮食需求。然而，我国粮食生产发展的历史经验教训一再告诉我们，对保障国家粮食安全重要性的认识程度和对实施粮食扶持政策必要性的认识程度，决定着粮食扶持政策的完善进程和完善程度，决定着粮食生产的兴衰。因此，在当前粮食生产的新形势下，很有必要按照党的十八届五中全会精神，进一步深化对保障国家粮食安全重要性的认识和对完善粮食扶持政策必要性的认识，并在深化认识的基础上进一步把握好完善粮食扶持政策的总体原则和主要方向。

一、保障国家粮食安全仍需警钟长鸣

（一）历史教训值得牢记

民以食为天。习近平总书记在 2013 年中央农村工作会议上的讲话中指出，“我国是个人口众多的大国，解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事”，并强调“我们的饭碗必须牢牢端在自己手里，粮食安全的主动权必须牢牢掌握在自己手中”。习近平总书记之所以把粮食安全提升到治国理政头等大事的位置，这是因为粮食安全是国家安全、社会稳定和国民经济持续发展的重要前提与基础。一旦粮食安全出现大的问题，必然将引发出的一系列影响国家安全、社会稳定的矛

盾和问题，并使国民经济的可持续发展失去基础支持。在这方面，我国既有着丰富的成功经验，也有过深刻的历史教训。回顾过去，1978年以后，中央率先在农村进行改革，实行了以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，极大地调动了广大农民的生产积极性，粮食生产得到显著发展，扭转了我国粮食长期严重不足的状况；到1983年，我国粮食总产达到了38728万吨，人均375.97千克，在总体上基本解决了全国人民的温饱问题。但随着农村改革政策效应的日益释放，粮食供给问题基本解决之后，到上世纪90年代初期，我国粮食开始出现了低水平的供给相对过剩，一些地方出现了“卖粮难”现象；基于此，国家采取了建立国家专项粮食储备制度等措施，再加上粮食生产在这期间经历了5年的徘徊，“卖粮难”问题得到了缓解。1996年我国粮食总产量首次突破5亿吨，1997年略有减产，但仍是历史上第二个丰收年，粮食总产量达到49250万吨，1998、1999这两年又都稳定在5亿吨以上；经过连续几年的高产，“卖粮难”问题再次出现，市场粮价持续下跌，严重挫伤了农民种粮积极性，一些地方政府也开始出现忽视粮食生产的倾向，加上自然灾害等因素的影响，从2000年开始，我国粮食生产出现连年下滑。到2003年，我国粮食总产量下降到43070万吨，比历史上产量最多的1999年减少了7769万吨，减产幅度为15.28%，一下子回到了1990年之前的水平；到2003年，我国人均粮食占有量为333.29千克，跌破了人均360千克的“温饱”线，回到了改革开放之初的水平。当前，随着粮食多年持续增产，在粮食生产、储存、流通、进口等诸环节确实出现了一些新矛盾、新问题；面对这些新矛盾、新问题，部分对粮食安全问题的认识和观点又出现了“好了疮疤忘了痛”的倾向，又呈现出重复历史教训的趋势。因此，国家相关部门和各级地方政府应把思想认识真正统一到党中央和习近平总书记的要求上来，切实把确保粮食安全作为“治国理政的头等大事”来抓。

（二）当前形势复杂多变

近几年来，一方面由于粮食进口的国际环境相对宽松，另一方面由于粮食进口价格低于国内粮食价格，部分观点对立足国内确保粮食安全的必要性产生了一些模糊认识，这无疑对完善粮食扶持政策是有害无益的。对此，我们必须保持清醒的头脑。国家通过适当进口部分粮食，以减轻国内农业资源环境压力，弥补部分粮食品种供求缺口，是十分必要的；但是，如果基于认为目前的国际粮食市场

交易环境和交易价格是长期可持续的，进而提高对国际粮食市场的可靠预期和依赖程度，则是相当危险的。一方面，全球正常年景下每年粮食的可贸易量约为 3 亿吨左右，仅相当于我国半年的粮食需求量，而且这 3 亿吨左右的粮食是在全球充分竞争的情况下进行贸易的，任何情况下不可能全部归我国所有。另一方面，国际粮食市场贸易量极易被政治、经济、自然灾害、战争等因素所左右，具有极大的不确定性。例如，自 2006 年开始，由于受自然灾害和欧美国家生物燃料迅速发展等因素的影响，粮食价格连年大幅上涨，其中，2006 年上涨了 12%，2007 年上涨了 24%，2008 年前 8 个月上涨幅超过 50%，导致了一场严重的国际粮食危机的发生。当时国际粮价飙升对世界经济和全球安全产生了严重影响，例如，在非洲地区，有 3 亿人口生活在日均消费 1 美元的贫困线以下，许多国家的粮食需求严重依赖进口；伴随着粮价上升，多个非洲国家相继发生“粮食骚乱”造成人员伤亡；全球最大的大米出口国泰国也受到影响，2008 年 4 月出现米荒，大米价格飙升幅度超过 100%。同时，当时部分国家对粮食出口实行了禁令。据 FAO 测算，2008 年世界粮食库存由 2002 年度的 30% 下降到 14.70%，为 30 年以来之最低；世界粮食库存仅为 4.05 亿吨，只够人类维持 53 天。这次国际粮食危机虽然已经过去了十余年，但其对我们牢牢坚持立足国内确保粮食安全的方针仍具有不可忘却的警示意义。也正是基于我国基本国情和世界粮食贸易情况的准确判断，习近平总书记指出，立足国内基本解决我国人民的吃饭问题，是由我国的基本国情决定的，也是我们一以贯之的大政方针；一个国家只有立足粮食基本自给，才能掌握粮食安全主动权，进而才能掌控经济社会发展这个大局；靠别人解决吃饭问题是靠不住的，如果口粮依赖进口，我们就会被人牵着鼻子走（习近平，2013）。

（三）未来之路更加艰巨

当前，随着我国粮食连年丰收和粮食库存压力增大，部分观点开始对粮食的生产、供给产生了过于乐观的判断，甚至认为国家已无必要继续加大扶持粮食生产的政策力度。然而，我们必须清醒地认识到，保障国家粮食安全是一项极其艰巨的长期任务。第一，粮食刚性需求不断增长的趋势将长期存在。一方面，人口数量的增长将带动粮食消费规模的扩张。进入 21 世纪以来，我国平均每年新增人口 700 万左右，人口数量在未来较长一段时间内仍将持续增长。2014 年，我

国粮食人均占有量为 443.79 千克，据此计算，每年新增人口就需增加粮食产能 310 万吨。另一方面，城乡居民食物消费结构的升级将带动粮食消费规模的扩张。随着我国经济的持续发展，城乡居民收入水平将进一步提高，城镇化进程也将得到进一步推进，这些因素都将进一步带动我国居民食物消费结构的升级，居民膳食结构中动物蛋白的摄入量将进一步增长。我们依据 FAO 的统计数据，通过深入分析世界各国畜产品消费变动趋势，并在借鉴我国台湾、香港地区，以及日本等国畜产品消费规律的基础上，结合我国实际国情，对我国中长期肉类产品消费的趋势判断为：目前，我国人均肉类消费水平大致在 60 千克，人均肉类消费水平还有较大的增长空间；到 2030-2035 年间我国肉类消费进入拐点阶段，人均肉类消费水平大致达到 80 千克。城乡居民对动物蛋白摄入量的增长将带动饲料粮需求的增长。第二，水土资源严重短缺的瓶颈因素将长期存在。作为人口大国，我国人口占世界总人口的比例约为 1/5，然而，从人均资源禀赋状况来看，我国人均耕地面积不到世界平均水平的 1/2；而且水资源状况也极为严峻，我国人均水资源不到世界平均水平的 1/3，水资源区域季节分布不均和地下水严重超采的状况都极为突出。同时，随着城镇化、工业化的发展，耕地和水等农业资源持续向农业外部转移，包括粮食在内的整个农产品生产的农业资源约束都更将趋紧，稳定粮食播种面积的难度必然越来越大。我们必须对实现国家粮食安全目标的艰巨性和长期性有足够的认识，才能够在粮食扶持政策方面不为短视和轻视等有害倾向所干扰。

二、完善粮食扶持政策是保障国家粮食安全之根本

（一）农民种粮和地方政府抓粮积极性是粮食增产的宝贵经验

2004 年以来，国家陆续推行了一系列粮食扶持政策，粮食价格总体上也稳定上升，但由于粮食生产成本不断上升导致的“地板价格”上升效应，以及国内外农产品价格倒挂导致的“天花板价格”下压效应，农民种粮的获益空间狭窄，种粮的比较效益仍旧明显偏低；而且，由于我国人多地少，规模化经营程度低，农户仅靠种粮收入普遍无法满足生产生活的基本需要。此外，大多数产粮大县，一方面因集中资源发展粮食生产，二、三产业发展缓慢，地方财政缺乏优质税收资源，另一方面还要在财力有限的情况下，增加粮食生产投入，“产粮大县、财

政穷县”的现实矛盾仍然较为突出。上述状况长期持续下去，必然会对粮食生产的可持续发展带来严重影响。因此，只有不断完善粮食扶持政策，切实调动和保护好农民种粮与地方政府重农抓粮的积极性，才能实现粮食生产的长期可持续发展。

（二）科技创新和社会化服务保障是粮食稳产的必要支撑

农业科技是农业发展的第一生产力，在我国人多地少的基本国情下，确保粮食稳定、农民增收的根本出路还是要靠科技。经过长期的努力，我国农业科技水平虽然有了显著提高，但是，农业科技基础性研究比较薄弱、创新能力不强、农业科技推广体系和机制不完善等问题仍然较为突出；目前，我国农业科技进步贡献率仍比发达国家低 20 个百分点左右（魏礼群，2014）。同时，由于大量农村青壮年外出务工，农村劳动力整体素质下降，留守的劳动力接受和应用新知识、新技术的能力相对偏弱，使农业科技推广应用的难度增大，这也对提高农业生产的社会化服务水平提出了迫切要求。上述这些问题和要求都迫切需要通过完善粮食扶持政策加以解决。

（三）粮食生产基础条件和保障机制是粮食丰产的基础保障

经过长期的建设，我国农业生产基础条件虽然有了较大改善，但仍然比较薄弱，尤其是水利基础设施薄弱的问题较为突出，农业靠天吃饭的局面尚未得到根本改观。目前，我国农田有效灌溉面积仅占耕地面积的 50% 左右，而且在有效灌溉面积中有近亿亩耕地得不到实际灌溉（洪涛和傅宏，2014）；我国高产稳产田仅占耕地面积的 1/3 左右，中低产田约占 2/3。由于农业基础条件薄弱，粮食生产抗御各种自然灾害，尤其是旱灾的能力明显不足。最近十年，全国平均每年旱灾发生面积 1728 万公顷，平均每年成灾面积 887 万公顷，平均每年因旱灾造成的粮食损失在 3000 万吨以上，约占同期粮食总产量的 6%。要改变粮食生产基础比较薄弱的状况，提高抗御自然灾害的能力，也必须通过不断完善粮食扶持政策，持续加大粮食生产条件改善投入力度和建立健全粮食生产保障机制来加以解决。

（四）要带着对“三农”的深厚感情完善粮食政策

十多年来的实践经验证明，完善粮食扶持政策，加大粮食扶持力度是保护和

调动农民与地方政府抓粮积极性最有效的措施之一。当前，加大对粮食扶持政策力度，既要考虑到财力的统筹安排，做到加大粮食扶持政策的力度与整个国民经济发展和财力增长相协调，并且更重要的是要解决好思想观念问题。其一，新中国成立以后，在相当长的一段时期内，由于我国工业基础薄弱，财力严重不足，出于国民经济和社会发展的需要，国家实行的是“取之于农”的政策，通过农业，特别是粮食生产的发展，为工业和城市发展提供财力支持和粮食等农产品供应保障。农业、农村、农民做出了巨大的利益牺牲，城乡之间的差距逐步扩大，农民长期处于低收入阶层。在现阶段，农民增收和产粮大县经济社会发展迫切需要国家、城市和工商业给予支持。因此，从农村、农业、农民对国家、城市、工商业发展的历史贡献角度来审视，国家、城市和工商业加大对农村、农业、农民的支持力度是完全应该的。其二，改革开放以后，经过 30 多年来的努力，我国经济和社会发展取得了令世人瞩目的成就，尤其是城市面貌变化日新月异，城镇化率不断提高。城市在很大程度上是靠廉价占用农村的土地发展起来的，一方面，耕地减少置换得到了城市经济的发展，给国家提供了巨额的税收来源；另一方面，耕地减少给农村、农民发展粮食生产和增加种地收入增加了难度。从这种意义上讲，国家和地方政府继续加大对“三农”的扶持力度，也是对农村和农民应当给予的补偿。其三，农民种粮效益明显偏低，而且，农民出售的粮食和产粮大县调出的商品粮中，包含了相当一部分国家给予农民的种粮补贴和国家给予产粮大县的财政转移支付及奖补资金，农民现在得到的种粮补贴和产粮大县得到的财政转移支付及奖补资金，有相当一部分是名义上的，而并非全部是实际上的。此外，产粮大县在农业综合开发、农业基本建设、农技推广、农业保险等方面还要从有限的财力中安排配套资金和相关经费，这更容易导致产粮越多而财政越穷的现象出现。其四，经过改革开放后三十多年来的发展，我国已具备了继续加大对粮食及整个“三农”扶持政策力度的财力条件。2014 年我国全国财政收入达到 140370 亿元，比 1978 年增加 139238 亿元，增长 123 倍；2014 年全国财政支出达到 151786 亿元，比 1978 年增加 150663 亿元，增长 134 倍。总之，无论从农村、农业、农民对我国经济社会发展的历史贡献和当前贡献来看，从粮食安全和整个“三农”问题解决的需要来看，还是从我国财力状况来看，进一步加大对粮食和整个“三农”扶持政策的力度，既是必要和应该的，而且也是可以做到的。

三、加大扶持力度完善扶持机制刻不容缓

完善粮食扶持政策的总体原则，应是立足我国基本国情，着眼于国家长治久安和国民经济长期可持续发展，从有利于调动农民种粮和地方政府特别是粮食主产区与产粮大县政府重农抓粮的积极性，有利于保护耕地和稳定粮田播种面积，有利于改善粮食生产基础条件，有利于提高科技支撑能力和社会化服务水平出发，加大对粮食生产的政策扶持力度，创新和完善扶持政策的体系与机制，继续稳定和提高粮食生产能力，牢牢守住“谷物基本自给，口粮绝对安全”的底线，努力满足民生改善和经济发展对粮食供给的需要，确保国家粮食长久安全。

（一）着力完善顶层设计并确保真正得以落实

2004-2015年，中央连续发出了12个以包括粮食生产在内的整个“三农”工作为主题的一号文件；近年来，习近平总书记在多次会议上对粮食生产和整个“三农”工作进行了极为透彻的阐述，并提出了系统要求；国务院分别在2008年、2009年和2015年讨论通过了《国家粮食安全中长期规划纲要（2008-2020年）》、《全国新增1000亿公斤粮食生产能力规划（2009-2020年）》和《全国农业可持续发展规划（2015-2030年）》。在中央12个一号文件和习近平总书记的相关讲话及国务院讨论通过的相关规划中，已经在粮食扶持政策问题上形成了日渐明晰的顶层设计框架，这为今后完善粮食扶持政策提供了明确的方向和目标。国家应在已有的实践和经验的基础上，根据国内外粮食供需形势，粮食市场出现的新问题、新变化，以及确保我国粮食长期安全的战略需要，进一步完善粮食扶持政策的顶层设计。同时，应采取行之有效的综合措施，确保国家顶层设计不折不扣地得到全面准确地执行。特别是应增强国家顶层设计执行的定力，加强宏观把握和放长眼光，积极应对粮食生产和粮食市场出现的各种新情况、新问题，防止一些阶段性因素和暂时性困难干扰国家顶层设计的执行，并进一步明确和落实国家相关部门与地方政府的责任。

（二）着力保护农民种粮积极性

农民是粮食的直接生产者，农民种粮积极性的高低是粮食生产能否实现持续发展的重要决定因素，因而也是完善粮食扶持政策的重要着力点。国家和地方政府应进一步优化国民收入分配格局，尽可能加大对粮食生产的政策扶持力度，提

高种粮农民的收入。同时，培育和鼓励种粮专业大户、家庭农场等规模经营主体的发展，提高粮食生产规模效益。在制定和完善对种粮大户等新型经营主体的扶持政策时，应注意以下三点。第一，对种粮大户等新型经营主体的发展应防止急于求成。新型经营主体的发展受诸多因素制约，特别是受我国人多地少的基本国情制约，因而其是一个自然历史过程和社会经济发展过程，必须遵循其自身发展规律，因势利导，使其与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业基础条件改善和农业科技进步相适应，与农业社会化服务水平提高程度相适应，成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程，而不应急于求成，更不应靠简单的行政命令和层层考核对基层施加压力。否则，就容易出现形式主义和弄虚作假的现象，对新型经营主体和粮食生产发展有害而无益。第二，应尽可能保持财政扶持政策的公平性。扶持政策向种粮大户等新型经营主体倾斜，有利于发展适度规模经营，提高粮食生产者的规模效益。但是，向新型经营主体倾斜，绝不应忽视“经营自家承包耕地的普通农户毕竟仍占大多数，这个情况在相当长的时期内还难以根本改变”（习近平，2013）的基本农情，把握好对新型经营主体扶持政策的倾斜度；特别是不应“抽肥补瘦”，通过削减一般种粮农户的补贴来增加对规模种植大户的补贴。

（三）着力调动地方政府抓粮积极性

各级地方政府，特别是种粮主产区和产粮大县政府，是国家粮食扶持政策贯彻落实和粮食生产发展的具体领导者、组织者和实施者，因而，国家粮食扶持政策的完善，应有利于调动各级地方政府，特别是粮食主产区和产粮大县政府抓粮的积极性。应按照公平合理的原则，构建对粮食主产区和产粮大县利益补偿机制，通过财政转移支付、对产粮大县实行奖补、粮食主销区缴纳粮食补偿基金，以及增加对粮食主产区和产粮大县农业生产基础条件建设投入等综合补偿补助，使产粮大县的人均财政收入达到全国平均水平，能够基本弥补其发展粮食生产的投入，满足其发展必需的社会事业和改善民生的需求，调动其发展粮食生产的积极性，以更好地发挥他们在实现国家粮食安全战略中的中坚支撑作用。在重视构建对粮食主产区和产粮大县利益补偿机制的同时，也应重视对非主产区（县）粮食扶持政策的完善，通过激励和约束手段相结合等措施，防止出现忽视和放松粮食生产的倾向，稳定和提高粮食自给率。

（四）着力保护耕地和加强农田基础条件建设

保护耕地是保证粮食生产可持续发展的基本前提。完善粮食扶持政策，必须加强对保护耕地和稳定粮田面积的政策支持力度。在农业结构调整中，应通过政策导向作用统筹粮食和其他作物协调发展，确保粮食播种面积在目前基础上保持基本稳定。同时，应加快改变农田基础条件比较薄弱的状况，提高粮食生产抗御自然灾害，特别是旱涝灾害的能力。特别是应进一步加大对农田水利设施建设和中低产田改造的投入，努力在建设旱涝保收高产稳产粮田方面取得显著成效。

（五）着力增强科技支撑能力和提高社会化服务水平

受土地资源制约，我们靠增加粮食播种面积提高粮食总产量的空间已经非常有限了，今后粮食增产的潜力，除了改善农田基础条件等方面之外，必须依靠增强科技支撑能力，提高单产。因此，粮食扶持政策的完善，应加大财政对农业科技投入力度，有利于促进科技创新和粮食生产新技术、新方法的应用，有利于鼓励和引导社会资本积极参与农业科技创新和农业技术推广应用，努力提高农业科技对粮食生产的贡献率。同时，应针对由于大量农村青壮年劳动力外出务工，农村劳动力整体素质下降，留守的劳动力接受和应用新知识、新技术的能力相对偏弱这一现象，通过完善粮食扶持政策，进一步提高社会化服务水平。尤其是应积极扶持粮食等农作物病虫害防治、农机化服务等专业组织发展，扩大其服务范围，提高其服务效果；促进公共服务体系建设，利用综合信息服务平台推进信息技术在粮食等农业生产中的推广和应用；促进基层农技服务队伍建设，充分调动基层农技推广机构和人员的积极性。

（六）着力提高粮食生产风险保障水平

粮食生产成本高，生产周期长，受自然因素影响大，因而具有较高的风险性。我国种粮农户，特别是近些年来新发展起来的新型规模经营主体，普遍存在抵御自然灾害能力不足的问题，一旦遭受不可抗拒的自然灾害，就会受到致命的打击。近几年来，国家和地方政府在粮食生产风险保障方面采取了一些有效措施，诸如实行农作物保险保费补贴、农产品目标价格制度试点等等，但粮食生产抵御各种风险的长效机制尚未完全建立起来，现有保障措施离粮食生产健康发展的需要还有较大差距。2013年，全国粮食作物保险面积仅占粮食作物面积的35%，而且理

赔的标准比较低，不足以弥补风险造成的基本损失。为继续保持粮食生产能力的稳定和提高，应尽快建立和完善风险长效保障机制。应加快建立政府支持、多方参与、市场运作的农业贷款担保机构，为农民和新型经营主体提供贷款担保服务。应加大粮食作物保险的政策支持力度和普及力度，力争尽快实现粮食作物保险全覆盖，并提高投保和理赔标准，增强农民发展粮食生产的抗风险能力。应适应粮食等农产品价格日趋市场化的新形势，进行农民种粮收入保障保险试点，探索经验，形成既有利于发挥市场机制的调节作用，又有利于保障农民利益的新型保障机制。

（七）着力加强粮食扶持政策的法制化建设

目前，我国粮食及整个农业扶持政策的法制化建设相对滞后，因而，在实施粮食及整个农业扶持政策方面，不同程度地存在着扶持政策体系不完备、扶持选项和扶持投入弹性大、政策执行不够到位的现象。应该说，经过十多年来的实践和探索，我国在粮食及整个农业扶持政策方面积累了丰富的经验，总体上已经具备了使之法制化的条件。国家应在认真总结经验的基础上，加快法制化建设，把涉及粮食及整个农业扶持政策的主要方面，诸如各级财政惠粮惠农投入占财政支出的比重、惠粮惠农的种类、政策执行机构的职责范围、违反相关法律法规应承担的责任等通过法律的形式确定下来，提高实施粮食及整个农业扶持政策的刚性约束力，为确保国家粮食长期安全提供应有的法律保障。

（中国农业科学院农业经济与发展研究所 辛翔飞副研究员 王济民研究员）