

加入 WTO 后中国粮食生产对策

Developmental Strategies of China's Grain Production after Entry into WTO

上官周平

(中国科学院、水利部水土保持研究所 陕西 杨凌 712100)

历经 15 年艰苦谈判, 中国终于在 2001 年加入世界贸易组织, 这势必对中国经济和农业发展产生深远影响。以小麦为例, 由于中国一直重视产量而忽视品质, 面筋度超过 30% 的优质硬麦仅占小麦总量的 20%, 而进口小麦不仅价格低, 而且又具有面筋度较高的优质特性。根据加入 WTO 协议, 中国将在较短过渡期内以较低关税允许进口较多的小麦、玉米和稻米等粮食品种。根据乌拉圭回合《农业协议》规定, 加入 WTO 后就必须扩大国内市场对外开放程度、降低关税税率、逐步取消关税壁垒和粮食出口补贴, 这给中国粮食生产带来重大影响。受冲击影响最大的粮食产品是玉米、大豆、小麦, 中西部地区受的影响较大, 这对于目前正处于战略性结构调整阶段的中国农业来说, 粮食面临“入世”之后巨大的挑战。如何适应新形势、开拓新思路, 尽快从封闭半封闭走向全面开放, 从自给半自给实现发展壮大, 努力提高粮食品质、降低成本、增加效益, 参与更加激烈的国际竞争, 这是粮食生产当前必须面对的一个重要问题。

一、入世给粮食生产发展带来的机遇和挑战

加入世贸, 对于农业特别是粮食是机遇和挑战并存。所谓机遇, 就是有利于扩大农业对外开放, 吸引更多的国外资金、技术和管理经验进入粮食生产领域; 有利于调整种植业结构和粮食产品结构; 有利于改善农产品出口环境, 享受 WTO 现有 134 个成员国的无歧视贸易待遇, 利用有关机制解决贸易争端等。所谓挑战, 主要是逐步降低农产品进口关税, 取消非关税措施, 到 2004 年, 中国的农产品平均关税水平由现在的平均 21.2% 将降低到平均 17% 左右, 从而在一定程度上开放农产品市场, 使农业面临市场开放的风险, 不可避免地给农业发展产生极大的冲击。但是必须看到, 为保障农业发展, 中国争取到了对重要农产品实行关税配额管理的权利, 即对超过一定数量限制(配额)的进口产品采用较高

税率, 对配额以内的进口则采用较低的税率, 使农产品的市场开放风险置于可以控制的水平。

由于自然、历史、经济、技术等多方面的原因, 目前粮食生产还存在不少问题, 特别是从加入 WTO 的挑战看, 突出表现为 4 个方面。一是种植业发展水平较低, 尤其是粮食产品品质差、产量低、成本高, 在市场上缺乏竞争能力。二是抵御自然灾害能力低, 农业生产基础设施差, 水利设施老化失修, 农田有效灌溉面积下降, 防灾标准低。1991~1998 年连续发生 5 次洪灾, 江河断流, 沙尘暴频繁, 干旱侵袭, 粮食受自然环境影响的波动很大。三是粮食制成品质量不高。食品质量不仅关系到城乡居民健康与安全, 而且关系到中国农业与食物系统的国际竞争力, 但近几年连续发生口蹄疫、有毒大米、吊白块米粉、瘦肉精猪肉、食品添加剂滥用等, 造成极其恶劣的影响。四是粮食生产科技创新能力低, 粮食品种更新换代速度慢, 农业科技投入不足, 农业技术推广体系不合理, 适应不了粮食优质化的要求, 农村劳动力素质低下, 科学种田水平低。中国粮食近 4 年来连续下降, 特别是 2000 年粮食产量下降到 4.62 亿 t, 较上年产量减少 4588 万 t, 减少幅度达 9%, 超过 1985 年减产的水平。2000 年是新中国建立以来粮食产量减产最多的一年, 呈现如下特点: 从区域来看, 在全国 31 个省(区)中有 25 个省(区)出现不同程度的减产; 从品种来看, 三大粮食品种同时减产(玉米 2200 万 t、幅度 17.19%, 小麦减产 1300 万 t、幅度 11.43%, 稻谷减产 890 万 t、幅度 4.49%); 从季节来看, 夏粮产量为 10750 万 t, 早稻产量为 3747 万 t, 秋粮产量为 31754 万 t。分析中国粮食生产存在的问题, 要求我们面对加入 WTO, 增强加快粮食发展的紧迫感和危机感。

二、粮食生产发展的新思路——实现“三大”转变

面对新的形势, 只有抓住机遇、迎接挑战, 才能化险为夷, 实现粮食的创新发展。根据中国粮食生

产发展的实际情况,应尽快实现“三大”转变。

1. 转变传统粮食的观念 应充分认识到中国农业在实现供需总量基本平衡、丰年有余的新的历史条件下,为粮食发展提供的物质基础和新的发展空间。必须看到,中国种植业具有鲜明的自然区域经济特点,蕴藏着巨大的发展潜力,特别是发展优质稻(麦)、小杂粮、畜牧业等,不仅资源丰富、气候适宜,更重要的是生产的这些产品无公害、无污染、品质优良,在国内外市场上有明显的竞争优势。从近几年发展的实际看,市场前景广阔,效益十分显著。只要提高思想认识,完全可以将粮业发展成为特色产业、应对“入世”的拳头产业。应切实转变短缺经济条件下追求农产品数量、自求平衡的小农经济的旧观念,确立以市场为导向、以科技为动力、以资源为依托、以大力提高粮食生产的质量和效益为目标的观念,把粮食发展定位在面向国内、国际两大市场,满足市场对粮食产品优质化和多样化需求的基础上。应切实转变封闭、保守的观念,加大粮食对外开放力度,以开放促开发,制定有利于资金发展的优惠政策和宽松环境,突出立项开发,千方百计引进资金、技术、人才,实现高起点和跨越式发展。

2. 转变粮食发展的重点 中国人的膳食结构已发生了很大的变化:一是人均直接消费粮食的数量逐年下降;二是口粮消费趋向高质量、多品种;三是成品粮、半成品和方便食品在口粮中所占的比重逐年上升;四是从未来的城乡粮食消费来看,优质粮的需求逐年增加。为此要转变粮食发展方向,向市场农业靠近。市场农业是开放农业、效益农业,要转变抓农业主要是抓粮食、片面强调粮食自给的观念和作法,调整农业结构;要转变粗放经营、广种薄收、过度垦殖,致使生态环境受到破坏、资源优势得不到充分合理利用、经济效益低、生态效益和社会效益不好的做法。应按照自然规模和经济规模的要求,建立适应市场需求、发挥资源优势、有利生态环境改善、提高农业经济效益、突出特点的产业发展重点,以追求最高效益为目标,积极调整种植业结构,大力发展在国内外市场有竞争能力的小杂粮、优质稻(麦)、马铃薯、大豆、畜牧等特色农业,实现粮食生产新的发展。

3. 转变粮食发展的模式 推进粮食产业开发是现阶段解决种植业深层次问题、发展现代化农业的必然选择。要转变粮食生产以户经营、零星分散的小生产格局,对传统的农业生产和经营方式进行彻底的改善和重组,按照资源条件搞好粮食的农业区划,分区域确定优势粮食基地的发展方向,实行区域开发、规模经营、基地建设,走依靠科技和粮食产业化经营的发展路子。应转变过去只提供廉价初级农产品的做法,大力实施名牌战略和品牌战略,

争创一系列的绿色食品、无公害食品、营养保健食品,并通过广播、电视及各种农业博览会宣传农业、扩大知名度、拓展市场空间、增强竞争能力。浙江大学农业开发中心于1996年底在湖洲建立了130hm²“绿色大米”基地,经过3年的努力,成功开发出无农药污染、无化肥毒害的“绿色大米”——浙大香米和浙大珍米。浙大香米拥有一种类似乌苕笋的清香味,烧熟后味更浓,入口细腻糯软,口感好。这种香味不是加工时添加的,而是其本身品质所决定的。

三、中国粮食生产发展应抓好的几个重点

从历史上看,中国粮食大部分时间处于供不应求的紧张状态,直到20世纪80年代中期才达到供需基本平衡,90年代中期基本上解决温饱问题;从现实上看,21世纪初的3年处于产量小于需求量的状态,因为前12年库存粮、粮食缺口才得到弥补;从未来看,中国人口多,对粮食的需求必然增加,但是耕地少、粮食成本高、劳动生产率低,因而供求矛盾必然存在,在大多数情况下仍将处于供不应求的状态。为了适应粮食发展在新阶段的要求,应突出抓好以下几个重点。

1. 坚持粮食可持续发展 中国现有人均土地0.78hm²,相当于世界平均水平的1/3;人均耕地0.1hm²,只及世界人均占有耕地的近1/2;全国有666个县(区)的人均耕地低于联合国粮农组织确定的0.053hm²的警戒线。应从以下方面推行粮食的可持续发展。(1)搞好基础设施建设,加强水资源的合理利用,建设大型灌区节水工程和抗旱水源工程,逐步改变“靠天吃饭”的局面,稳定粮食发展能力。应切实加强基本农田建设,重点抓好有发展潜力的稳产高产基本农田的基础设施建设,减轻自然灾害对农业的影响。(2)改善农业生产环境,着力保护和建设好农业生态环境,这是粮食加快发展的前提和基础,必须放在优先发展的位置来抓。应增加对农业资源环境改良的投入,加强生态环境建设,防治沙化、水土流失和工业“三废”。在这方面,要认真吸取历史上的经验教训,既要扭转过去为生而破坏生态环境的局面,又要防止单纯强调生态建设而忽视农民生计的问题。(3)在生态环境建设上,正确处理好粮食生产与林、牧之间的关系,采取各种有效措施,逐步将不宜种粮和经济作物的耕地退耕还林还草,特别是25°度以上的陡坡地坚决停止耕种,以促进农林牧协调发展和生态平衡的恢复。(4)要注意保持和开辟新的农牧业生产门路,确保农民在退耕后粮食能满足农民之需、生活水平不下降、经济收入有来源,充分调动农民退耕还林还草与在有限的耕地上种粮的积极性。(5)改进施肥技术。农技推广人员应向农户推荐最佳施肥量和施肥方法,根据

作物需肥规律,采用肥料深施、底施、分层追肥或喷施等先进手段。

2. 重视粮食安全问题 从全球来看,未来20年全球人口将增加20亿,粮食安全形势十分严峻,中国作为农业大国和人口大国,粮食安全应倍受重视。(1)严格保护基本农田,严格控制人口增长。要依法全面落实占用耕地补偿制度,积极开展土地整理复垦,增加有效耕地面积,搞好中低产田改造,加强土地利用管理,采取强有力措施切实保护耕地的数量与质量,坚持节约用地与集约经营、“开源”与“节流”相结合,进一步落实基本农田保护制度,有计划地开发后备耕地资源,完善土地利用有关法律,推进适度规模经营,优化配置土地资源。(2)保障粮食最低安全线。在通常情况下,一个国家的粮食储备水平和生产水平构成了一个国家的粮食安全水平,因此中国必须建立一个确保粮食安全的生产体系,一方面应稳定粮田面积,大力推广适用农业技术;另一方面应提高耕地的复种指数,缓解人多地少,促进土地可持续利用。(3)加入WTO后,由于粮食贸易壁垒逐步解除等因素,中国的粮食进出口贸易必然加大,这为中国平衡粮食供求和解决结构性矛盾提供了机遇。应确立“立足国内,适度进口”的粮食战略。中国是一个农业大国,在粮食进口上应采取谨慎的态度,必须立足于国内,不能过度依赖于国际市场。(4)完善粮食保护价制度。应坚持和完善保护价制度,对主产区及主要粮食品种实行重点保护,以充分发挥粮食主产区优势,促进粮食稳步增产,确保国家粮食安全。(5)实行粮食的专项储备,主要是政府在充分发挥市场机制的基础上,运用经济手段,加强和改善对粮食市场的调控,以实现粮食市场供求平衡和平抑粮食价格波动。

3. 推进粮食产业化进程 中国粮食制成品的加工生产历史悠久、优势独特,传统农产品仍具有较强的比较优势和市场竞争能力,具有广阔的发展前景。近几年来,各地注重发展优质稻(麦)生产,一些地方扩大了小杂粮生产。(1)面向市场,依靠科技,大力改造质量差的粮食作物,调整粮食作物区域布局,调整农作物种植结构,调整粮食作物品种结构,如在西部重点建设小杂粮、马铃薯、大豆等特色农产品生产基地,逐步形成农作物种植的区域化、专业化、商品化。(2)大力发展产品加工业,增强名优产品意识,由原来的粗加工散装粮油产品向包装精美、质量优良、系列营养化的小包装粮食产品及其延伸产品转变。(3)按照市场经济规律,走公司+农户+品牌+效益的路子,形成以市场引导生产、收购、加工、销售一条龙的经营体制。以产业化开拓市场、积累效益。全面实施名牌战略,提高产品市场竞争和知名度,努力实现“好地种好粮,好粮出好品,好品创名牌,名牌争效益”的局面。(4)努力占

领市场和扩大市场份额,加强广告宣传,提高产品的知名度。(5)发展订单农业,使先有市场、后有农场的经营模式也在粮食产业化中得到应用。

4. 优化粮食结构 近几年来粮情发生变化,消费水平提高,市场拉动需求,故需要调整粮品结构。应发挥各地比较优势。沿海发达地区应当调减粮食种植面积,发展效益高的农产品生产;西部地区重点增加具有资源特色的农产品生产,努力开拓新的市场;中部粮食主产区进一步发挥粮食等大宗农产品生产优势,大力开展深度加工,从而在全国范围内形成各具特色的区域农业。要以市场为导向、以质量为重点、以效益为目标、以政策措施为保障,把思想和行动统一到发展“二高一优”农业路子上来。要因地制宜,把种植业结构调出规模。优质粮品同其它粮油等品种一样,与气候、土壤、水资源密切相关。对宜种优质粮食品种要适时推广种植,对那些宜于轮作、套种、间作的优质粮食要扩大种植,以区域规模为前提,形成有效生产力。要科技兴粮,把粮品结构调出特色,解决当前大米口感差、小麦面筋度低、玉米淀粉不足等问题,精心选育优良种子。在优质粮品结构调整上,要重点解决稻米的品种优质化、用途多样化和加工档次化,在经济合理条件下,发展口感佳、透明度好、营养全的水稻及糯稻。要开发小麦面筋度高、出粉率高的硬质品种,推广消费者喜欢的糯玉米、甜玉米、高淀粉和糖粉玉米,使优质粮食生产与市场衔接。

5. 发展旱作节水农业 目前,中国农田灌溉用水多采用旧的灌溉方式,灌水量大,渠系利用系数、水分利用率低,存在严重的水资源浪费现象,因此发展旱作节水农业潜力很大。北京市顺义区发展喷灌4.3万 hm^2 ,取得了节水50%、增产20%、节省劳力50%、提高土地利用率23%的明显效果。干旱缺水是中国农业发展的最大制约因素,特别是西部山多川少,大面积耕地无法实施灌溉,经常受到干旱的威胁。为此,应积极推广渠系防渗技术、低压管道节水灌溉技术、喷灌滴灌技术、旱农耕作技术、雨养农业防旱技术,还必须坚持水旱并举、节流开源并重的方针,重点发展以治旱为中心的节水农业。开发地下水,大力推广山地集雨灌溉和水地节水灌溉技术。要蓄住天上水、优化作物布局,选择适宜当地的抗旱品种,科学耕作,合理施肥。要推行秸秆薄膜覆盖、抗旱播种;推广蓄水保墒的物理与化学方法,开辟新的节水途径。还应建立旱情监测预报系统,开展旱作节水农业的研究,最大限度地搞好水资源的科学利用,以实现粮食可持续发展。

参考文献

- [1] 上官周平,彭珂珊,张俊彪,李全根.中国粮食问题观察[M].西安:陕西人民出版社,1998
- [2] 上官周平,彭珂珊,彭琳,王龙昌.黄土高原粮食生产(下转第5页)

考试的异化是应试教育的一个重要标志,也是素质教育面临的一大障碍。

2. 既没有建立起人才合理流动与晋升的制度,也没有形成一种重视能力和素质而不是文凭的制度,这决定了素质教育的困境。“一个儒教风行的社会是一种文凭社会,在这种社会中,人是以他受的教育程度分类的”。^[3]在这种制度环境下,为获取发展性资源与横向和纵向流动的途径,对于大多数缺乏权力和裙带关系的生存型人口来说,只有接受精英的高等教育(不是高职)这唯一的一条路。这也就使教育承担了大量的非本体性功能,而且又缺乏公正、科学、合理的教育评价和选拔制度,于是,应试教育挥之不去就在所难免了。

3. 观念层面上,缺乏追求人格完善、品德高尚、自我实现、主体高扬、民主自由等思想意识,这也决定了素质教育的困境。官本位、重学轻术、专制主义、人身依附等封建主义思想,以及改革开放、社会主义市场经济建设以来形成的经济利益至上、浮躁性功利等思想意识已经支配了社会文化心理结构。就教育观而言,目的仅在于传授知识、技能,而不是让主体性人格的自我建构的理念支配人们的头脑。这种观念所造成的后果是:人们关注的要么是“如何进入官僚阶层”,要么是“如何获取经济利益”;人们择业的动向,除了中国式的公务员之外,就是发达地区、垄断性行业、具有后工业化时代性质的高新技术产业等。体现在入学上,就是对重点大学与热门专业的争夺,而不是对高职院校和一般本科院校的非热门专业的合理选择。例如,近几年来高校扩招使得重点大学(本不应当是扩招的主要承载者)尤其是热门专业人满为患,而民办高校、高职和一般本科院校(本应当是扩招的主要承载者)中的一般专业却总是冷冷清清,毕业生就业也十分困难。

社会结构的断裂对素质教育的制约可以从两个方面分析。一方面,我国的社会文化结构中,前工业化、工业化、后工业化的成分并存。后工业化,在生产力和生活有了较大的发展、人民的生活水平有了较大的提高之后,对人的主体性、创造性和综合素质有了较高的要求。可以说,后工业化社会使素质教育既是必要的又是可能的。然而,由于我国的社会结构是呈现一种“断裂”的状态,问题就变得复杂了。广大的农村和农民仍然基本上处于一家一户、手工劳动的水平上,离后工业化社会还有一段距离;城市大量的下岗工人,从事初级加工和劳动密集型、仅需简单技能的第三产业人员的数量很大,后工业化社会离他们也是很远的。总起来看,我国后工业化社会的成分是很有限的,更多的人处在前工业

化、工业化阶段。这个阶段更需要的是职业技术教育、基础科学文化的普及教育、再就业的培训等,而追求主体性、人格完善、创造性以及综合素质养成的素质教育等方面,在当前的我国还缺乏广袤的土壤。另一方面,我国弱势群体和准弱势群体的人数在总人口中占据了大半,并且他们仍然是传统思想观念的主要载体。其自身所处的社会地位的现状以及身上所内化的人身依附、专制主义、官本位、重学轻术等思想使他们意识到,要使自己的后代融入主流社会、扭转自己家族的命运,在这样一个裙带关系和学历文凭盛行而又缺乏正常合理的社会流动和人才选拔机制的社会里,只有接受教育才是唯一的出路。但这中间所说的接受教育指的不是职业技术教育、专科层次教育,而是一般本科以上的大学教育,尤其是热门专业的教育,唯此,才能彻底改变命运。于是,对优质的教育资源的争夺就愈演愈烈了,再加上我们对教育科学(如教育评价)规律的认识与把握还是很有限的,考试的异化、教育的异化就在所难免了。

总之,我国的二元和断裂的社会文化结构特点要求我们不能以偏概全,不能以少数人的发展性需要掩盖多数人尤其是农民的生存性需要。素质教育实施难的社会根源在于缺乏与之相适应的社会结构环境。要全国普遍地实施素质教育,就必须建设一个协调平衡的社会结构。否则,不仅仅是素质教育,就连其他的许多社会改革,不管设计者的初衷和拟定的制度有多么好,都将因物质和观念的基础缺乏而在实践中走样、变形甚至夭折。这方面的例子已经是数不胜数了。而就素质教育而言,关键在于具备了物质基础之后,必须进行文化思想的启蒙,观念先行,使人们对人之为“人”、教育之为“教育”、“何以为生”等问题的内涵有深刻的理解;同时大力建设与此教育理念相适应的社会制度,使素质教育具有协调平衡的物质、制度和观念的基础。当然,这些还只是素质教育成功实施的外部的、社会结构的条件,此外,还需要具备内部的条件,如教育科学的成熟、教师素质的提高等。

参考文献和注释

- [1] 孙立平执笔. 中国社会结构转型的中近期趋势与隐患[J]. 战略与管理, 1998(5)
- [2] 何清涟. 当前中国社会结构演变的总体性分析[J]. 书屋, 2000(3)
- [3] 美国社会学家威廉·奥格本提出的,指相互依赖的各部分所组成的文化在发生变迁时,各部分的速度不一致,结果会造成各部分之间的不平衡、差距、错位,由此产生问题。(责任编辑 肖庆山)

(上接第43页)

- 与可持续发展研究[M]. 西安: 陕西人民出版社, 1999
- [3] 牛宝俊, 蔡木灵, 何启环. 我国粮食调入省(区)粮食供求对策研究[J]. 粮食问题研究, 2001(2)
- [4] 李永敏. 陈粮问题分析与对策建议[J]. 粮食科技与

经济, 1998(6)

- [5] 张宝雷. 粮食流通体制改革与中国期货市场发展[J]. 中国农村经济, 2002(9)
- (删去10篇中文参考文献) (责任编辑 王宏章)