

我国粮食安全、粮食生产状况和未来形势分析 ——兼论 2003 年粮食价格波动

〔关键词〕 粮食生产 粮食价格波动 粮食安全 粮食发展 粮食经济

〔中图分类号〕 S5 F3

彭珂珊

(西北农林科技大学水土保持研究所 陕西 杨凌 712100)

粮食是一种具有战略意义的特殊商品,是国家安全战略的重要组成部分,也是国家经济发展的基础。解决 13.01 亿人口的吃饭问题,始终是我国的头等大事。粮食安全是指“国家满足所有人以合理价格对粮食的直接消费和间接消费,并具备抵御各种粮食风险的能力”。粮食安全历来是一国经济安全体系中的重要组成部分,无论是发达国家,还是发展中国家都对此十分关注,尤其是在我国这样一个人口大国,粮食安全更加引人注目。“民以食为天”、“无粮则乱”,实现粮食供需基本平衡、保证粮食安全,已成为我国经济建设中的重中之重。

一、粮食安全形势的历史回顾

我国是世界上最大的发展中国家,2003 年达到了 13.01 亿人。我国的粮食安全问题对世界的粮食安全有着重要的影响^[1],所以我国政府一直致力于发展农业生产,提高粮食的供应水平,以不断增强自身的粮食安全程度。1949~1978 年,粮食总产量由 1 132 亿 kg 上升到 3 048 亿 kg,增长 169%,均远远超过解放前的水平;粮食自给率达 99.40%,最高时达 101.1%。这是一种高度自给的粮食安全战略。自 1978 年以来我国经济取得高速增长和发展的时期内,粮食总供求基本上是同步增加的;虽有 5 次波动,但这是在人口增长率下降和人均收入增加时出现的,与 1978 年以前不可同日而语,表明粮食

安全状况得到改善。通过农村经济体制的变革,引发了农村生产力的飞跃,农业生产水平不断提高,粮食总产量不断上升,人们的温饱解决程度和收入增加状况不断改善。我国单就贫困人口而言,其数量从 1978 年的 2.5 亿下降到 1985 年的 1.25 亿。此后又不断减少,至 2002 年已减少到 2 820 万,只占乡村人口的 3%。在各方面不断努力的情况下,粮食总产量于 1996 年~1999 年间达到了历史最高水平,约为 5 000 亿 kg,全国人均产量大约为 400kg,极大程度地改善了我国的粮食安全状况。目前我国民众的食品消费总体上已超过温饱,进入追求营养质量和注重健康的发展阶段,开始向小康社会迈进。但是,我国的基本国情决定了在粮食的生产与供给上前景不容乐观,粮食生产出现了“3 个下降”:1998 年以来粮食总产量下降,由当时的 5 123 亿 kg 下降到 2003 年的 4 350 亿 kg;粮田面积下降,从 1998 年的 11 378.7 万 hm^2 下降至 2003 年的 9 974 万 hm^2 ;粮食人均产量下降,由 1996 年的 414kg 下降至 2003 年的 335kg。

二、发展粮食生产的基本经验

1. 实行特殊的政策与要求,保证粮食的持续发展 从粮食生产方面来看,为了使粮食生产持续、稳定地增长,国家把粮食作为立国的基础产业,运用行政与经济手段加以引导和扶持;明确稳定粮食

议采用摆式列车,则可缩短至 8~9 小时。为此,可先租用 2~3 列摆式列车试运。

3. 轮轨高速在国外已是“高速”的“夕阳”产业。1996 年 5 月 30 日《参考消息》报道,法国《周末三日》周刊说“TGV 高速列车在法国已不再吃香,建议研制摆式列车,到 2000 年实现”。2001 年通车的法国地中海线更引起广大乘客、沿线居民的不满和社会各界的深切关注。《文汇报》根据法国媒体介绍,作了“奇迹没出现,麻烦一大堆,法国新建高速铁路问题引人深思”的报道。日本公众对新干线建设亦因征地与噪声公害问题,反对之声日益增加。另外,

日法两国国铁公司负债累累濒于破产,日铁改为私营,法铁改革后巨额债务均由国家承担。上述种种教训,说明轮轨高速线方案切不能再考虑了。

4. 即使为了迎接奥运会和世博会,也并无修建轮轨高速新线的必要。轮轨高速方案早已为美英等主要发达国家摒弃,遭到了国外媒体的讥讽,为提高国际声誉,只有修建磁悬浮高速线,才能昂首世界。建议先建磁浮京津段迎接 2008 年奥运会及沪杭、沪锡段迎接 2010 年世博会,待国家财力许可时再联通京沪磁浮全线。

(责任编辑 王宏章)

种植面积,划定农田重点保护区;宣布农村承包责任制几十年不变;把扶持粮食生产发展的支农资金列入国家财政预算,并且每年多增加一些;对重点产粮区,国家实施重点扶持,给予低息贷款;建立粮食储备制度、粮食保护价制度,对种粮农民的积极性加以保护。这些政策促进了粮食生产的持续稳定发展。在粮食流通方面,国家也制订和采取了许多优惠政策,其中主要有:把承担粮食流通的主渠道任务交给国有粮食部门,把500亿kg的粮食定购交给国有粮食企业独家经营,把国家专储粮食收购交给国有粮食部门统管,国家承担利息支出,并给予保管费用;对国有粮食企业按政策性业务给予贷款保证并享受一定的优惠利率;每年投入一定资金建设粮食仓储设施,供国有粮食部门使用;对粮食的运输予以优先安排;对国有粮食部门执行政策性销售给予差价和经营费用补贴。国家不仅特别解决了国有粮食部门的经营亏损和经营管理问题,还初步解决了历史上形成的困扰粮食部门生存和发展的粮食财务挂帐问题。

2. 实施“科技兴农”战略,使粮食增长快于人口增长速度 50多年来,我国把“科技兴农”作为发展粮食的一项战略方针。粮食作物品种更新了3~6次,全国累计育成作物品种5400多个,其中3500个在大田推广应用。主要农作物在全国范围内更换过4~5次,上世纪70年代后期推广杂交水稻、杂交玉米等优良品种,80年代推广地膜覆盖、配方施肥、模式化栽培、水稻再生、中低产田改造、病虫害防治等适用技术,90年代~21世纪初又推广了节水农业、生物技术、精耕细作、新机具改进等,这些均对粮食发展起到重要作用。为了把先进适用的农业科学技术大面积用于生产、加速科技成果推广应用,国家分别从1987年和1998年,组织了“丰收计划”和“农业综合技术承包”,通过有组织、有计划地把成熟的农业科技成果和先进实用的技术大面积、大范围综合运用于生产,达到了增产增收的目的。改革开放以来的1978~1996年粮食生产发展较快,粮食总产量由1978年的3048亿kg增长到1996年的5045亿kg,首次跨越5000亿kg大关,年平均增长速度为2.5%,超过同期人口年均增长1.36%的速度。1995年,我国人均粮食产量386kg,达到世界平均水平;人均肉类、水产品、禽蛋、水果、蔬菜产量分别达到41kg、21kg、14kg、35kg和198kg,超过世界平均水平。国内粮食生产基本能满足人口增长和人民生活改善的需要。经过20多年的努力,人民膳食结构趋向合理,生活质量明显提高。

3. 改革耕作制度,提高粮食单产 我国的复种指数由解放初期130%提高到现在的156%,比解放初期提高26%^[2]。理论上讲,复种指数增加1%,相当于增加133万hm²耕地,并且复种潜力主要是集

中在南部和东部地区,远比新开垦同等面积荒地带来的效益更大。黄淮海地区小麦套玉米,1年两季的光温潜力就可达22500kg/hm²。目前,全国已有333万hm²小麦、玉米两熟田和0.8万hm²麦、稻两熟田的单产已超过7500kg/hm²,93万hm²双季稻田平均单产9900kg/hm²,还出现100多万hm²吨产田,南方高产地区(如川西平原、汉江平原、长江中下游平原)通过间套、移栽、再生稻技术,已形成集约型多熟种植技术体系,特别是华南三熟区条田开发中增种一季饲用大麦、蚕豆、油菜技术体系;南方旱地多熟区或水旱轮作区扩种粮食兼用玉米、甘薯、豆科绿肥的种植技术体系;北方提高玉米套大豆为中心的种植技术体系;南北方发展绿肥饲料兼用作物的种植技术体系等,为改革耕作制度、提高复种指数、实行集约化经营作出了重大贡献。

4. 建立粮食储备制度和风险制度,保障国家的粮食安全 经过几年的改革与实践,1990年建立粮食安全宏观调控体系,收购专储粮几千万吨,对制止粮价下滑、保护农民利益起到一定的作用。在1991年、1994年、1995年、1998年和2003年发生大水灾时,每次动用了几百万吨专储粮支持灾区,稳定了粮价,顺利地渡过了灾荒。在1993~2003年粮食价格上涨中,抛出1000多万吨专储粮,对保证供应、平抑粮价、稳定市场起到了明显作用。1994年末,全国人均存粮541kg,安全系数为1.66,从中央到地方都抓了粮食储备,国库粮食储备水平高于联合国粮农组织规定的安全线(两个月粮食供应储备)。根据我国的实践并借鉴国外的经验,为确保粮食和主要食物的安全,1995年动用了200万t专储玉米,对平抑南方饲料价格暴涨的局面起到一定的作用。我国还采取了一系列对粮食的优惠倾斜政策。从1985年起,每年安排1亿元专项贴息款用于支持粮食生产发展,已贴息近2亿元;并集中财力在粮食产区兴建仓库,近几年来粮仓的建设速度是改革开放以来前所未有的,这些建设仓库的投资主要集中在粮食生产区。从1986年起,国家每年从乡镇企业税收增长中拿出10亿专款,设立粮食专项贴息贷款。我国建立国家储备体系、设立专项发展基金和风险资金及一系列优惠倾斜发展粮食生产的政策,已经成功地应对了国内几次的天灾和粮价上涨。

5. 重视对市场粮价的调控,增加种粮农民收入 农村改革以来,我国多次提高粮食收购价格,对发展粮食生产起到了重要作用^[3]。以1950年粮食收购价为100,1993年则为986.4。1978年粮食收购价格水平相当于1950年的224.4%,1993年又相当于1978年的375%。纵观我国粮价变化过程,粮价增加幅度较大。1979年比1978年粮价平均提高26.2%。此后由于定购基数减少,粮价每年都有所

上升。1988年和1991年连续两次调高定购价,到1992年4种粮食平均粮价每50kg达27元;1993年平均达74元,比1978年增长7倍;有的品种已达到或超过国际市场粮价水平。

虽然2003年国内粮油价格上涨15%左右,以粮食和食用油为原料加工的各类产品价格上涨了30%,但国内的粮食市场仍然稳定。这主要是由于目前大量的粮食消费是通过自给方式来满足的,对市场流通体系的依赖程度相对较低,农村中除专业从事经济作物生产、养殖业和非农产业的农民需要购粮之外,占农村消费量70%的粮食消费者是通过自产的方式得到满足的;而城镇居民收入水平和生活水平远高于农村居民,基本不存在粮食购买力问题。我国的贫困人口主要在农村,政府对贫困人口和遭受自然灾害的农村人口的用粮一直采用无偿援助或者返销的方式予以提供,对城镇低收入的贫困人口则通过定向补助予以保障。

6. 分级建立商品粮生产基地,进行农业区域综合开发 1985年以来,国家和地方联合投资建设的国家商品粮生产基地有489个,累计投资20亿元,同时一些省区还建设了一批省级商品粮基地。1991年至今商品粮基地粮食单产9150kg/hm²,比全国平均高13%;平均每个农业劳动力创造的粮食作物主副产值987元,比全国平均水平高25%;粮食总产量年均增长17%,粮食增产量占全国增产量的29%,交售的商品粮占全国商品粮的31%。

1988年,国家决定建立农业发展基金,在此基础上,实施了大规模的以增产粮食为主要目的的农业综合开发。目前中央已投资65亿元,地方已投资54亿元,安排专项贷款38亿元。我国的农业综合能力在已有的基础上继续增强:耕地减少有所控制,农田灌溉面积以0.5%的速度增长,化肥、农机动力比1952~1978年间的增长率高出4.2倍和3.1倍。农业综合生产能力的不断提高,也表现在中低产田改造、吨粮田、双千田、地膜覆盖等方面有了进一步的发展。

三、对当前粮食安全形势的判断

从1996年开始我国粮食产量跃上5000亿kg大关,再加上1995年至1998年粮食净进口250亿kg,导致粮食年总供给量大于消费量,出现了过剩。而自1999年以来,我国粮食产量开始下降,连续4年徘徊在4500亿kg左右,消费需求大致在4800~4900亿kg之间,已是年产不足需(其原因需专文分析)。这几年全国粮食当年产需缺口均在300~400亿kg之间,2003年更是达到450~550亿kg。1999~2003年,全国粮食总产量累计减少772亿kg。2000年出现粮食生产波动,产量比上年减少462亿kg,

减幅为9.1%。2001年又比上年减少96亿kg,减幅为2.1%。2002年粮食总产量为4571亿kg,比上年增产1%。2003年为4350亿kg,比上年减少5%,人均占有量只有335kg,降至20年来最低点。在这种背景下,粮食安全很自然地重新被人们所关注。

2003年“非典”期间,国内粮价的问题就开始引起农业主管部门的高度关注;进入秋收时节,各地粮油价格出现快速攀升迹象;尤其到了2003年10月中旬,粮食、棉花、油料等农产品价格的加速上涨更是引起了各方的关注,如中部产粮大省安徽稻谷上涨30%,东北粮区黑龙江小麦每吨收购价格上涨32%,陕西省玉米每吨上涨15%。人们普遍关心的是:粮食供求关系会进一步发生怎样的变化?持续减产会不会危及粮食安全?为此,2003年10月28日,国务院在北京召开农业和粮食工作会议。国务院总理温家宝在会议上强调:“在千方百计增加农民收入的同时,要确保国家粮食安全”。粮食价格上涨的诸多重要原因是国内近几年粮食减产、库存消耗、自然灾害的发生、农业结构调整、种粮积极性受挫等,但这次上涨行情亦与国际市场大豆、小麦等农产品价格的上涨有很大关系,同时市场上一些粮食经销商、加工企业对未来粮食价格的预期过于“悲观”也抬高了粮价。实际上,粮食供求的形势并不是那么紧张。现在国家正在采取一系列措施,粮价被很快地平抑下来的可能性是很大的。

四、粮食安全形势未来前景的分析

从总体上看,我国的粮食消费需求一直呈缓慢增长的趋势,如2001年我国粮食消费量4845亿kg,只比上年增加740万t^[4]。所以,虽然这几年出现产不足需的状况,但由于库存充足,粮食供过于求的局面并没有发生变化。但同时应当清醒地看到:如果2004年继续减产,粮食产需缺口在现有水平上继续扩大,就可能出现粮食供给偏紧的局面,粮食供求的“拐点”就有可能到来。因此,今后几年的粮食政策应由过去几年适当控制粮食产量转向促进粮食产量的合理回升,以保持今后若干年粮食供求的基本平衡。要努力使粮食总产量在今后2年内恢复至4750亿kg左右的水平,也就是争取增产300亿kg左右的粮食。在这样的产量水平上,再加上适度进口,我国完全有能力保证粮食安全;但我国未来粮食安全还存在以下3个潜在性的问题。

首先,人口增加与耕地减少的矛盾突出,粮食的需求将不断增加。2003年全国总人口为13.01亿,预计到2010年将达到14亿左右,2030年将达到16亿左右。与此同时,粮食的总需求也将随着人口总量的增加而增长,根据有关方面的测算,预计到2010年需求量为5.7亿t以上,2030年为7.34亿t

以上。若按全国耕地面积 1985~ 1999 年间平均每年减少 34.9 万 hm^2 计算, 则全国的耕地将由 1999 年的 13 003.9 万 hm^2 减少至 2030 年的 11 995.65 万 hm^2 , 人均耕地将降至 0.075 hm^2 , 接近联合国粮农组织确定的警戒线。我国从 1978~ 2003 年平均年净减少约 30.0 万 hm^2 , 高峰年达到了 66.67 万 hm^2 以上, 导致目前人均耕地仅为世界平均值的 1/4。国土资源部近期公布的数据显示: 2002 年耕地减少 169 万 hm^2 , 与前 5 年平均数相比是减少幅度最大的一年。

其次, 粮食生产资源减少, 作物生长环境恶化。我国人均水资源量仅为 2 300 m^3 , 水资源的短缺使农田灌溉危机频发, 全国常年缺水量约 300 亿 m^3 , 受旱面积达 0.13 亿~ 0.20 亿 hm^2 ^[5]。因水土流失和其它因素的影响, 特别是挤占河道湖面造田, 使行洪面积减少, 洪涝面积每年为 848 万 hm^2 。1998 年受涝面积达 2 229 万 hm^2 , 成灾面积 1 379 万 hm^2 , 农田绝收面积 614 万 hm^2 。作为中华民族母亲河的黄河, 自 1972 年开始出现断流以来, 目前断流持续时间、断流里程不断增加。1996 年断流达 206 天。我国 2000~ 2003 年共发生近 50 次特大沙尘暴, 每年有 400 万 hm^2 农田受害。此外, 与粮食生产关系密切的生态环境也日趋恶化, 土地沙化盐碱化、土壤侵蚀、气候变暖以及废气废水和废渣的污染扩散, 均给粮食生产带来了极大的隐患。

第三, 粮食总量平衡、品种平衡、年度丰歉平衡和地区平衡的难度不断加大, 构成了粮食安全问题上的又一障碍。就总量平衡看, 由于人增地减、可开发后备资源少且质量差的状况, 所以必须充分提高粮食单产以增加总产。实现这一目标无疑相当艰巨。从品种平衡看, 人们生活水平的提高使需求多样化, 相对而言解决的难度不大。实现年度丰歉平衡, 则主要取决于仓储能力和运输能力。运输的困难显而易见, 而仓储能力的不足更是有过之而无不及。在国际上, 通常粮食仓储容量与粮食年产量之比为 2:1, 而我国目前还不足 1:3, 故若要较好地实现丰歉平衡, 按国际标准需增加 5 倍于目前的仓储容量。在地区平衡上的难度更大。一方面, 因粮食比较利益低而使农民不愿种粮, 这在非农业发展较好的地区广为存在, 以前浙江、广东是粮食大量调出省, 目前却必须大量调入; 另一方面, 目前有 2 820 万贫困人口, 需要通过多种方式解决他们的吃饭问题。

上述问题若解决不好, 几年后可能会出现较大的粮食缺口, 以致制约国民经济的发展、降低农业经济效益、减少农民收入、引发通货膨胀、抑制农村消费需求。因此, 必须从以下多方面着手解决。

一要全社会从根本上重视粮食安全。面对粮价上涨, 政府应改变经济政策, 最大限度地鼓励粮食增产。生产者要调整作物种植结构, 消费者要主动

地使自己的消费行为和消费结构受到制约。这些反应有助于粮食供求获得一种动态上的平衡。

二要科技兴粮。粮食安全的出路在于科技, 科技是第一生产力, 更是我国粮食安全的必由之路。目前, 近 2/3 的农业科技成果仍停留在试验室和试验田里, 不能及时推广应用; 农业科技投资严重不足, 世界上农业科技投资平均占农业投资的 1%, 而我国仅 0.2%。因此, 当务之急是尽快提高我国农业的科技能力。

三要采取技术集成, 以实现粮食的超高产。应采用技术集成的方法将良田、良制、良种与良法有机结合, 提高光、温、水、气、土资源的转化利用率和超高产田的综合生产力, 并形成与自然环境和社会环境相融合的先进、适用、新型的粮食增产高技术体系^[6]。在技术方面, 未来 30 年的粮食增产潜力在中高产田 (高产田对我国粮食总产的贡献率为 54%, 中产田为 26%, 低产田为 20%), 关键是发展超高产技术。

四是充分利用资源。在资源利用方面, 应努力提高复种指数。目前复种指数 156%, 距理论值尚有 44% 的上升空间。应利用高新技术, 开垦荒地、沙地, 开发利用 300 万 km^2 的海洋国土, 通过发展草食畜牧业和水产业等增加食物来源。应提高资源利用率 (化肥利用率目前仅为 30%~ 40%, 灌溉水利用率目前也只有 40% 左右); 减少粮食作物在收割、运输、贮藏中的损失 (目前高达 10%~ 15% 以上), 这方面的潜力还相当可观。应大力加强农田水利建设、积极发展节水灌溉、增强抗灾能力、加快种子的培育更新。

五要实行倾斜政策。在政府指导思想上应立足于主要依靠国内粮食生产。主要的内容有: 进一步改革粮食购销体制; 确立灵活有效的粮食储备制度; 参与国际市场; 改进粮食补贴方式; 引导农民合理调整产业结构; 加强商品粮基地建设; 构建粮食产业带; 加大农业信贷力度。最终要建立起符合我国国情和社会主义市场经济的粮食安全体系。

参考文献

- [1] 秦中春. 中国粮食流通体制, 宜管? 宜导? 宜放? 中国农村经济, 2003(3): 18~ 23
- [2] 尹成杰. 关于我国粮食生产波动的思考及建议. 农业经济问题, 2003(10): 4~ 9
- [3] 上官周平, 彭珂珊, 张俊彪, 李全根. 中国粮食问题观察. 西安: 陕西人民出版社, 1998
- [4] 王咏红. 科技革命与粮食安全. 华东经济管理, 2001, 15(3): 15~ 16
- [5] 上官周平, 彭珂珊, 彭琳, 王龙昌. 黄土高原粮食生产与持续发展研究. 西安: 陕西人民出版社, 1999
- [6] 刘景辉, 王志敏, 李立军. 超高产是中国未来粮食安全的基本技术途径. 农业现代化研究, 2003, 24(3): 161~ 165 (责任编辑 王宏章)