

我国粮食安全的隐患分析

An Analysis on Hidden Danger of China's Grain Safety

邓大才

(湖南省社会科学院经济研究所 长沙 410003)

粮食经济安全,也称为粮食安全,其概念是在20世纪70年代由联合国粮农组织(FAO)提出来的,定义是保证任何人在任何时候都能够得到为了生存与健康所需要的足够食品。1983年FAO总干事萨乌马认为粮食经济安全的最终目标是确保所有的人在任何时候都能买得到又买得起他们所需要的基本食品。笔者认为在我国不同的时期,粮食经济安全有不同的涵义。在与外国贸易不多的时期,粮食经济安全就是粮食供给能够保证我国居民的基本生存,不因为粮食的问题影响全国居民的生存,不影响国家经济社会的发展,即对内经济安全。在与外国贸易交往比较多的情况下,粮食的经济安全除了上述两个方面外,还应包括不因粮食供给不足,依赖其他国家的粮食供给而损害本国的国家主权、独立;不因国际粮食市场的波动而影响国内经济社会的发展,此即为对外经济安全。有些专家还将粮食经济安全分为宏观粮食经济安全与微观粮食经济安全,宏观经济安全主要是指一个国家或者地区从总体上看粮食的经济安全,微观经济安全是指每一个居民能够获得粮食的状况。本文主要是研究粮食的宏观经济安全。

粮食的经济安全受多种因素的影响,既有粮食自给率的影响,也有粮食潜在生产能力和粮食国际贸易的影响;既有国内因素,也有国际因素。这些因素的改善或者提高,可以改善粮食的经济安全状况。具体来说有以下几个方面。一是国际粮食市场的可购量和准入程度、购买能力。国际粮食市场直接影响到粮食的经济安全,如果国际上可购入粮食越多,而且容易购入,则有助于提高粮食的经济安全。二是国内粮食储备数量。国内粮食储备较多,粮

食经济的安全相对较高。三是粮食替代产品的数量。一般而言,粮食替代产品数量越大,粮食经济安全系数就越高。四是粮食的潜在生产能力。粮食潜在的生产能力是粮食经济安全的重要保障,粮食潜在的生产能力越大,粮食经济就越安全。粮食潜在的生产能力主要是粮食种植面积和可能用来生产粮食的耕地、粮食的科技增产能力。五是粮食生产经营者的种植意愿。目前这5个方面或多或少存在一些问题,已成为粮食安全的主要隐患。

一、耕地面积逐年减少,人均耕地已临国际警戒线

1. 耕地总量下降速度快,耕地总量实现动态平衡难 1992年至1997年耕地平均每年减少410万亩,2000年减少244.4万亩。同时生态退耕的面积也比较大,1999和2000年共退耕1736.4万亩,其中,2000年就退耕1144.2万亩。1996~2000年全国因建设占用、生态退耕、农业结构调整和灾害毁损等共减少耕地5161万亩,同期通过开垦、复垦、整理补充耕地2467万亩。4年时间,增减相抵,全国耕地面积净减少2694万亩,占耕地总面积的1.5%,平均每年减少741亩,每年以0.4%的速度递减。

2. 耕地质量下降趋势短期内难以遏制,补充优质耕地的空间越来越小 我国耕地总体质量差。2/3的耕地分布在山地、丘陵和高原地区,有灌溉设施、旱涝保收的耕地不足40%。干旱、半干旱地区,40%的耕地受水土流失、荒漠化的侵蚀,质量严重退化。近20%的耕地受工业“三废”和农药污染,致使每年有数百万亩耕地减产,甚至绝收。耕地“占优补劣”的

提供了难得的机遇。当前最重要的是建立我国软件产业自己的标准体系,逐步居于全球软件产业链的最上端。

主要参考文献资料

- [1] 中国软件行业协会编. 2000年度中国软件产业研究报告. 2001
- [2] 抓住新机遇,迎接新挑战,全面推进我国信息产业的改革与发展——吴基传部长在全国信息产业工作会

议上的报告, 2002-1-28

- [3] 王文京谈软件产业和软件企业经营. 新浪网站, 2001-12-9
- [4] 国务院18号文件. 鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策. 2000-6-24
- [5] 中国电子信息产业发展研究院. 软件业“十五”专项规划思路. www.ccidnet.com, 2001-9-30

(责任编辑 王宏章)

现象比较普遍,耕地整体质量呈下降趋势,补充空间日趋狭小。

3. 耕地减少的势头有加速的趋势 随着农田水利、交通、能源等基础设施建设,实施西部大开发,推进城市化战略等,对耕地的占用仍旧保持较高的需求。按照《全国土地利用总体规划纲要》,到2010年,共安排非农建设用地2 950万亩,但是2000年前,已经占用了1 106万亩。今后10年仅有1 850万亩耕地的控制指标。从前四年耕地减少的平均速度来看,远远不够。据预计,今后10年需要退耕5 700万亩。即使不考虑今后土地减少的情况和土地质量下降情况,目前的耕地保有量就已经构成了粮食经济安全的最大隐患。2000年全国耕地实际保有量仅为19.24亿亩,人均耕地不足1.5亩,14个省区的人均耕地不足1亩,其中有6个省区的人均耕地低于0.5亩。全国约有30% (666个)县(市),人均耕地低于联合国粮农组织确定的0.86亩的警戒线,其中近70% (463个)县(市)人均耕地低于0.5亩。

二、愿意种植粮食 和愿意种好粮食的农民越来越少

1. 抛荒的耕地越来越多 如洞庭湖的常德市、岳阳市和益阳市是传统的商品粮基地,但是近几年来,不愿种田的人越来越多,抛荒的土地一年比一年多。2000年常德市耕地抛荒面积达27.7万亩,占耕地总面积的3.94%,其中旱地抛荒面积9.9万亩、水田抛荒面积17.8万亩。通过做工作,全市大部分的抛荒耕地都已落实复耕措施,但最后仍有7.45万亩抛荒耕地没有解决,占全市耕地总面积的1.06%。岳阳市有关部门选择了16个乡镇作调查,统计结果为:1998年春耕中共抛荒1.77万亩;1999年抛荒2.5万亩,比上年增长70.3%;2000年抛荒4.3万亩,占耕地总面积的7.67%,比上年增长72%。益阳市南县青树嘴镇新湖村1998年抛荒600亩,1999年近1 000亩,2000年1 830亩,超过了全村耕地面积的70%。按照中央规定,湖南省要求各地在1999年底之前务必完成第二轮土地延包工作,然而至2000年9月,南县《土地经营权证书》发放率只有50%,主要原因是农民不想要田、不想种田。

2. 从事自然生产和广种薄收的越来越多 由于种植粮食比较效益低,有部分农民虽然不是抛荒,但是他们也不把种植粮食作为一个致富、赚钱的好职业,而是用来生产“口粮”而已,因此这部分耕地从粮食的商品生产转向自然生产,农民不愿意精耕细作、不愿意进行长期投资。从笔者在农村调查的情况看,预计这部分耕地也占到了耕地总面积的5%,而且还有一种上升趋势。这是一种隐性的抛荒。因为这部分土地已经不能向社会提供商品粮食

供给。

3. 土地经营副业化 拿农民的话说,就是插田不合算、种地划不来。据常德市农调队百户调查资料显示,1999年百户农民经营耕地642.15亩,投入总成本(含税收提留)29.6万元,亩平成本460.96元,总收入为47.57万元(不含投劳),亩平收入740.79元,投入产出比1:1.61,比上年下降4.7个百分点,比历史以来最好的1994年下降33.5个百分点。分析以上数据发现,1999年百户农民得到的纯收入总额为17.97万元(不含投劳),亩平仅279.84元,比上年亩平337.39元减少57.55元,下降17.06%;比1994年亩平438.76元减少158.93元,下降36.24%。1999年人平现金收入不足1 000元,而外出务工经商至少每年纯收入4 000~5 000元,是种田的4~5倍,种田的机会成本畸高,因而只好把种田作为副业来经营。如津市市李家铺乡万家村5组原有27户农户,现只剩下5户在家务农,其余22户均已先后结伴外出务工,全组105亩耕地目前抛荒70亩。该市棠华乡新华村13组原有35户农户,目前也只剩下15户在家。

另外,粮食经营一季化、经营主体老龄化的情况也比较突出。由于农民不愿意种粮食,即使种粮食也不愿意把种粮食作为增收的主要途径,这就产生了两个方面的影响:一是耕地不能充分发挥应有的效率,使耕地的利用率大打折扣;二是虽然国家可以监控粮食的种植面积,但是不能准确地监控粮食的生产产量。这些都给国家的粮食经济安全埋下了隐患。

三、农业结构调整使 粮食种植底线受到了挑战

各地把调整农业种植结构作为农民增加收入的主要来源。许多地区甚至提出了“消灭早稻,消灭粮食”的口号。这对于粮食安全来说是一个不太好的信号。结构调整应该值得鼓励,但是结构调整的面积要以保证粮食经济安全的极限面积为前提。1999年粮食种植面积调减939万亩,2000年又调减1 000万亩。虽然目前还没有影响到粮食的经济安全,但是这种趋势却有一种递增的态势,应该引起高度的重视。当然也有人认为:当粮食种植面积小于一定的程度后,粮食价格就会反弹,粮食种植面积又会增加。不可否认,这是市场经济的一般规律。但是我们也必须认识到,在粮食种植结构大量调减时,一旦遇上世界的粮食大减产,这时就可能会出现供给大缺口,而且粮食安全与粮食当期的生产有一定的时滞,这就更加增加了粮食安全的复杂性。虽然经济结构调整保持了耕地资源的可替代性,可以在一定程度上提高粮食的经济安全程度,

但是这种替代性也有一定转换时间。需要粮食的时候再进行替换就可能迟了。

四、国家粮食储备体制不顺、数据不清

1. 国家粮食储备体制仍然没有完全理顺 虽然这几年建立了不少国家粮食储备库,但是也没有完全解决粮食的安全储备问题。至今,国家的粮食储备库仍然不能完全解决确保粮食经济安全的储备量,现在还有很多粮食是委托粮食企业收购和代管。由于粮食企业也是一个市场经济的微观主体,有其经济理性,因此出现与国家逆向调控的情况是不可避免的,而且可能还会利用这一有利条件空转库存,向国家要粮食储备补贴。

2. 储备粮食在品质和品种上难以满足市场的需要 因为储备粮食大多是在保护价和敞开收购的条件下收购的,这部分粮食有可能是农民无法以高于保护价格向其他主体销售的、品质品种都较差的粮食。这种粮食由于品质较差,无法按照国家粮食储备的要求进行轮换,最终会变成陈化粮。这种陈化粮是不能作为口粮来销售的,但是在国家粮食储备上依然被充数。这也就使国家的粮食储备大打了折扣。

3. 账实不符的问题仍然没有解决 1994年全国统计执法大检查的时候,发现国有粮食企业粮食库存账实不符。虽然现在建立了不少国家专储粮库,但是由于国家专储粮库的不足,不少粮食仍然是委托国家粮食企业储备。只要国家粮食企业是市场经济主体,就有自己的经济理性,账实不符的问题是根本不能从根本解决的。特别是这几年粮食丰富,许多粮库都有一种“刀枪入库,马放南山”的侥幸思想,认为到国家检查时再进粮食也来得及。这种只为应付国家检查的思想是粮食储备的最大隐患,使决策者根本搞不清楚到底有多少粮食储备。

五、对粮食国际市场的依赖程度逐渐增加

1. 节约耕地生产的机会成本有潜在风险 外国的粮食质量比较高、价格比较便宜,而保证我国自产粮食完全供给的边际成本和机会成本却相当高。在加入世界贸易组织后,我国不可避免地会在粮食上进行部分进口替代。虽然在总体上,我们会把握一个度,但是这个度准确把握的难度较大,如果失之过宽就可能带来严重的粮食危机。

2. 对粮食国际市场过分依赖的风险 因为国内粮食生产的成本普遍偏高、竞争较弱,在外国质优价廉的粮食的冲击下,会使相当一部分粮食生产经营者转向其他产业。从而使我国的粮食外贸依赖程度进一步提高。对于像我国这样一个庞大人口的

大国来说,粮食对外贸易程度的提高,也隐含着一定的粮食风险。

3. 世界粮食市场的价格信号使国内粮食价格的“安全提示灯”失灵 在加入世界贸易组织后,这种价格信号是以世界市场的价格信号为基础的。因此,国内的价格信号具有一定的不“真实性”。因为即使粮食的种植面积大大小于极限粮食种植面积(确保经济安全的种植面积)时,由于可以从外国购买到较为便宜的粮食,所以粮食价格可能并不会因国内粮食种植面积的大大减少而升高,因此这时的国内粮食价格就存在一定的“欺骗性”,使我们对粮食的经济安全盲目乐观,从而为粮食的经济安全埋下隐患。

六、从多方面根治粮食经济安全的隐患

粮食经济安全的隐患虽然还不是现实的粮食安全危机,但是隐患必须得到及时的根治,否则就会成为现实的危机。要根治目前的粮食经济安全,必须从以下几个方面下功夫。一是建立粮食安全专家委员会,统一管理粮食的安全问题。加入世贸组织后,建立一个专业的粮食安全管理机构尤为必要。因为入世后,粮食安全的风险更加复杂,必须由专家委员会来统一管理,监控粮食的国内生产和粮食的国际贸易,监控和预测、评估粮食的安全程度,以便及时采取措施确保粮食经济安全。二是确保粮食种植极限面积。遏制耕地面积和粮食种植面积的减少是消除粮食安全隐患的主要措施。一方面,要保证粮食的安全种植面积(极限种植面积)。另一方面,确保结构调整的耕地在经济作物和粮食种植之间的可替代性。据有关专家预测,在最近几年必须达到耕地保有面积19.2亿亩、耕地种植面积16亿亩。三是完善粮食储备制度,国家粮食专储要与粮食企业的商业储备分开,专储机构不能企业化。专储粮食的轮换要严格实行拍卖制,在一定的程度上遵循市场的原则,以降低国家专储的成本。允许成立民间粮食储备机构,国家可以委托民间的粮食机构储备粮食。现在的国家粮食企业的储备库也可以改为多元化投资的混合制企业。四是加大对粮食生产区和粮食生产支持保护的力度。应减少粮食生产者的各种非生产性支出,同时在必要的时候可以采取必要的直接补贴,以保证粮食生产者能够获得社会平均利润。在贸易和投资国际一体化的情况下,要尽可能降低国内粮食的自给率,但又不损害粮食的经济安全。五是引导我国的大型农业企业采取对外直接投资的方式。可以在耕地比较多且与我国外交关系比较好的国家,进行粮食生产的直接投资,把我国的粮食基地建立在国外。

(责任编辑 王宏章)