

现代农业发展视野下的国家粮食安全战略(1)

朱信凯

中国人民大学农业与农村发展学院, 北京 100872

纵观中国历史,从某种意义上就是一部灾荒史,中国的灾荒史实际上反映的是中华民族在饥饿中艰难挣扎的生活史。“国以民为本,民以食为天”。对于当代中国而言,粮食安全始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。中央一直把“三农问题”作为全党工作的重中之重,而发展现代农业和保障国家粮食安全则是解决“三农问题”的核心内容之一。“十二五”规划纲要中也特别强调:“坚持走中国特色农业现代化道路,把保障国家粮食安全作为首要目标”。

今天,我汇报的内容主要分为以下4个方面:(1)我国现代农业发展与粮食安全的现状,(2)保障粮食安全的国际经验与启示,(3)现代农业发展视野下的粮食安全战略,(4)大力发展现代农业,确保粮食安全的政策建议。

1 我国现代农业发展与粮食安全的现状

1.1 关于粮食安全的几个基本问题

粮食安全,顾名思义,就是能确保所有的人在任何时候既买得到又买得起他们所需的基本食品。包括3层涵义:(1)确保生产足够数量的粮食;(2)能够最大限度地稳定粮食供应;(3)确保所有需要粮食的人都能获得粮食。

粮食安全具有鲜明的阶段性特征,目前国内比较统一的认识是三阶段论:

粮食安全的第一阶段是国民经济发展水平较低时期,改革开放以前是比较典型的第一阶段。这一时期的特征是粮食还没有满足消费需求,需要整个社会不遗余力地将粮食生产放在突出位置,粮食商品量占总产量的比重很低,城镇人口占总人口的比重也很低。这一阶段的粮食安全问题可以表述为,随时向民众供应足够的基本食品,简言之,就是人人有饭吃,整个社会刚刚进入温饱阶段。这一时期粮食安全的重点是总量保障。

粮食安全的第二阶段是国民经济发展到中等水平。其基本特征是粮食生产已经可以在总量上满足需求,社会已经摆

脱了粮食短缺的困扰,其他食品如水果、蔬菜、肉禽蛋鱼等丰富起来,人们的选择性明显加强,小康社会的种种特征日益明显。这一时期粮食商品化率有了很大程度的提高,城镇人口占总人口的比重也接近50%。这一阶段粮食安全可以表述为,所有人在任何时候都能买得到并买得起粮食,整个社会已进入小康。这一时期粮食安全的重点转变为流通保证。

粮食安全的第三阶段是国民经济发展到工业化水平时期。二元经济结构得到根本改变,粮食生产已经基本实现了规模化和机械化。这一时期的特征是粮食生产的潜能得到充分发挥,人口总量趋于平稳或下降,因而对粮食的消费也趋于平稳。在粮食消费中,人们更多的关注已不是总量和品种问题。这一时期粮食商品量占总产量的比重在80%以上,城镇人口规模远大于农业与农村人口规模。这一阶段的粮食安全可以表述为,所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的食品,来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好。在这一阶段,粮食的消费在人们日常消费食物中的比重开始显著下降,其他食物消费的重要性逐渐高于粮食,粮食安全将逐渐让位于食品安全或食物安全。粮食安全的重点转变为食品的营养和卫生保障以及随生活水平提高而产生的食物偏好。

当前我国正处于由第二阶段向第三阶段转型的历史进程中,强调逐步以食物安全取代粮食安全,扩大对粮食安全认知的内涵和外延,具有越来越重要的意义和影响。

中国共产党在十七届五中全会上,审时度势、高瞻远瞩地提出了“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”的重大战略和历史任务。将粮食安全纳入“三化同步”的历史进程,我们一方面可以看到,粮食安全是农业现代化的基础,农业现代化是粮食安全的保障。同时,我们更是必须要充分认识到工业化、城镇化深入发展与粮食安全的现实矛盾。其中最核心的矛盾便是工业化、城镇化建设对粮食生产的“挤出效应”。这必然注定了中国现代农业发展进程中粮食安全问题的复杂性、艰巨性和紧迫性。

本文为作者在十一届全国人大常委会专题讲座第二十八讲的讲稿,本刊分2期转载。

作者简介:朱信凯,教授,研究方向为农产品国际贸易(技术性贸易措施)、农村消费与市场分析,电子信箱:zxk@ruc.edu.cn

1.2 粮食生产持续增长,粮食安全仍然堪忧

毫无疑问,21世纪头10年,我国粮食生产取得历史最好成绩。2004—2011年,粮食总产实现了半个世纪以来首次“八连增”,年均增幅3%,并首次连续5年保持在1万亿斤以上,为实现我国经济社会快速平稳发展奠定了坚实基础。但我们应该清醒看到,当前我国粮食安全保障面临严峻的形势,可以用3个平衡概括:脆弱平衡、强制平衡、紧张平衡。所谓脆弱平衡,是保障的资源条件贫乏;强制平衡,是经济社会要素投入大,政府强力主导;紧张平衡,是保障食物及粮食安全的总供给能力不宽裕。本质上讲,改革开放以来实现的粮食供求基本平衡、供给略有节余,就是建立在这样的基础之上的。近10年,我国粮食供给总量中进口比重越来越大,开始明显突破95%的粮食自给保障线,是粮食安全“弱质性”加深的重要标志。

司马迁讲“兴必虑衰,安必思危”。我们虽然创造了粮食生产“八连增”的伟大奇迹,但仍然不能盲目乐观。应该看到:一方面,这是恢复性增长,因为自1996年粮食总产量首次突破一万亿斤以来,16年中,超过一万亿斤的有8年,另8年低于一万亿斤,处于徘徊状态;二是“八连增”主要依靠提高单位面积产量,亩产量由1996年的596斤上升到2011年的688斤;三是提高单位面积产量主要是增加化肥的投入量。农作物播种面积由1996年的22.85亿亩增加到2010年的24.10亿亩,只增长0.5%,粮食的播种面积由1996年的16.8亿亩下降到2011年的16.5亿亩,而化肥的施用量由1996年的3827万t上升到2010年的5561万t,增长45.3%。这既增加了成本,又污染了环境,成为水体富营养化的重要源头,难以为继。

此外,根据测算,当前我国粮食生产的成本增长高于于产值的增长,收益率呈下降趋势。稻谷、小麦、玉米的收益率由1998年的30.6%下降到2009年的24.3%,大豆由37.0%下降为22.1%;在各类农产品中,粮食的收益又大大低于油料、棉花、糖料、蔬菜等经济作物。虽然采取了对粮食的补贴与最低收购价的政策,其补贴收入仍低于当年总成本增加额与物质费用增加额。这一测算结果可以有力地澄清和矫正那种认为粮食上涨就会拉动CPI上涨甚至引发通货膨胀,于是采取抑制价格政策从而进一步损害农民利益观念。历史的经验多次证明,这种思维必然使粮食生产特别是商品粮生产陷入产量徘徊局面。

同时,我们还应该清醒地看到,我国农产品的对外贸易,已经由出口大国变为进口大国。自2004年由贸易顺差变为逆差以来,年年大幅增长,2011年达340亿美元,特别是谷物与大豆的进口2010年已经达到580万t和5479万t,两项合计6049万t,占粮食总产量的10%以上。

因此,我们可以看出,粮食产业是关系社会稳定与国家安全的特殊产业。我们以占世界7%的耕地养活了占世界22%的人口,受到国际社会的赞扬,但是由于人口的增加与土地和水资源紧缺的矛盾加剧,未来的粮食形势仍然十分严

峻,确保粮食安全的任务十分艰巨。

1.3 基于粮食安全的现代农业发展形势

巩固农业基础、实现农业现代化,一直是我国现代化建设的重要目标和重点任务。党的十六大以来,中央不断完善强农惠农富农政策,大幅增加农业投入,深化农村改革,有力推动了传统农业向现代农业加快转变,我国农业发展取得了长足的进步。首先,农业综合生产能力明显增强。2011年,粮食产量达到11424亿斤,连续5年增产、连续5年稳定在一万亿斤以上;肉蛋奶、水产品、蔬菜、水果供应充足,质量安全水平不断提高。其次,农业结构不断优化。畜牧业和渔业产值占农业总产值比重分别比改革初上升了17.3%和7.7%,农产品加工业与农业总产值之比达到1.8:1,农产品优势区域布局初步形成。第三,物质技术装备水平显著提升。2011年农田有效灌溉面积达到9.05亿亩,农作物耕种收综合机械化率达到54.5%,农业科技贡献率达到53.5%。第四,农业经营体制机制不断创新。截至2011年底,全国在工商部门登记的农民专业合作社52.17万家,登记成员数1196.43万户,农业产业化龙头企业超过11万家,种养大户、农民专业合作社和龙头企业等新型农业经营主体不断涌现。第五,农民收入大幅提升。2011年农民收入达到6977元,增幅连续2年高于城镇居民收入。

但是,也要看到,农业仍是薄弱环节,我国农业现代化建设仍然明显滞后于工业化和城镇化,已成为“三化同步”的短板、国家现代化建设的瓶颈,主要表现为“四大矛盾”:(1)农产品供给保障能力不强与需求刚性增长的矛盾。(2)资源环境约束加剧与科技支撑能力不强的矛盾。(3)农村劳动力大幅转移与新型农业经营主体培育滞后的矛盾。(4)农民收入水平偏低与城乡协调发展的矛盾。

国际经验表明,在人均GDP超过4000美元的阶段,如果能及时加强农业、发展农村,顺利实现农业现代化,整个国民经济就会持续协调发展;如果忽视农业和农村发展,农业现代化落后于工业化、城镇化,就会出现农业萎缩、农村凋敝、农民贫困等诸多问题,导致城乡和地区差距扩大、社会矛盾加剧。2011年我国人均GDP已经超过5000美元,加快现代农业建设、补齐农业现代化这块短板,决定着我国能否顺利跨越“中等收入陷阱”,也决定着我国全面小康社会和现代化建设的目标能否实现。

2 保障粮食安全的国际经验与启示

近年来,全球粮食供求日益偏紧,粮食危机的隐患越来越大,确保粮食安全已经成为各国农业政策的首要目标。各个国家经济社会基础不同,自然资源禀赋各异,粮食安全战略选择差别很大。系统地总结这些经验,对于我国粮食安全战略的政策设计具有重要的借鉴意义。

2.1 3种不同类型的粮食安全战略

总的来说,我们可以根据“人地关系”特征,将世界主要国家分为3种类型:

第一类是“人少地多”型国家。美国、加拿大、巴西、澳大利亚等国人均耕地面积大,粮食产量高,是世界主要的粮食出口国。这些国家的玉米、大豆、小麦等在世界市场上占有举足轻重的地位。在粮食生产上,“人少地多”型国家多采取大规模农场式的经营方式,现代农业的实现方式也以资本替代劳动为主。由于土地资源丰富、粮食供给的压力较小,这些国家的粮食供求矛盾主要侧重在如何保障粮食的国际竞争力和国内粮农收益的稳定性。因此,“人少地多”型国家的粮食安全保障机制一般是通过相对完善的法律手段和市场自我调节来实现的,很少采取行政干预手段。

第二类是“人多地少”型国家。我们的近邻日本、韩国,人均耕地面积较少,粮食自给率较低,是世界主要的粮食进口国。他们保障粮食安全的重点在于如何为国内农业提供支持和保护,尽量提高粮食自给率并稳定国际粮源。由于长期面临粮食危机的挑战,“人多地少”型国家历来多以强有力的行政手段来促进现代农业发展,保障食物安全。一方面,政府支持下的农业科技发达,且多以节约土地和水资源的集约化经营模式为主要取向;另一方面,政府通过高额的农业补贴、严格的农地保护和完善的粮食流通、贸易体制等手段全方位保障国家食物安全。

第三类是“人地平衡”型国家。法国、德国、英国等西欧国家,人地矛盾不是非常突出,人均耕地面积处于世界中等水平,粮食供求总体保持平衡。随着全球粮食供求关系趋紧,国际粮价波动日益加大,“人地平衡型”国家保障粮食安全的风险也越来越大。当前,他们保障粮食安全的重点在于,如何确保国内粮食市场的稳定和供求的均衡,其具体措施主要是在备受争议的欧盟共同农业政策框架下构建的,主要特点是对内通过巨额补贴维持粮价稳定,对外实行农产品贸易保护。通过内外“两手”齐抓,这些国家不仅维护了本国的农业和农产品市场,还保证了欧盟的粮食安全。

总结世界各国保障粮食安全的主要经验,我们可以发现:第一,无论“人地关系”是否紧张,保障粮食安全一直都是各国农业政策的首要战略目标。第二,种类繁多、相互补充的政府补贴是各国实现粮食安全的重要手段。第三,与自然资源禀赋相协调的农业科技和经营体制是各国发展粮食生产的重要途径。第四,完善的粮食市场与贸易政策是各国确保粮食安全的重要基础。第五,符合WTO规则的灵活且有针对性的国际农产品贸易政策是各国保障粮食安全的重要补充。

2.2 国际经验对我国粮食安全保障的启示

与其他国家相比,我国不仅人多地少,而且人多水少,农业资源环境约束非常大。农业生产条件的地理差异巨大,农业资源分布的时空不均衡问题突出。这就要求我们在总量有限、分布不均的资源条件下,走出一条符合中国特色的现代农业发展与粮食安全保障之路。当前,我国粮食安全总体上实现了3个转变,即由传统的单一粮食观向多元化食物观转变,由“藏粮于库”向“藏粮于地”、“藏粮于市”、“藏粮于民”有

机结合转变,由一般化抓粮食生产向重点抓粮食主产区和优势产区转变。但是,由于消费需求刚性增长,耕地数量逐步减少,水资源短缺矛盾显现,供求区域性矛盾突出,品种结构矛盾加剧,种粮比较效益偏低,国际粮价冲击等一系列问题的存在,使得我国粮食安全依然面临诸多挑战。从世界主要国家保障粮食安全的经验中,我们得到如下启示:

(1) 我国粮食安全必须坚持“立足国内生产,实现基本自给”的原则。中国人的饭碗,必须端在自己手中!中国拥有世界上最多的人口,因此,中国也应当是最需要重视粮食安全的国家。如果中国不能实现粮食的基本自给,社会繁荣和稳定就无从谈起,甚至连国家主权和领土完整都可能无法保障。大家知道,这两年,中东很多政权被颠覆。我们不去深究其他原因,单看这些国家的“饭碗端在谁手里”就能看出一些端倪。例如埃及,它是中东人口最多的国家,这个国家粮食自给率很低。低到什么程度呢?埃及人的主食是大饼和面包,都是小麦面粉做的。2009年以来,它一直是世界第一大小麦进口国,在穆巴拉克因为政变下台之前,埃及的小麦自给率低于40%,7500多万人口中6400多万人的口粮是国家定量配给的。饭碗端在别人手里,社会稳定就端在别人手里!此外,我们国家的粮食生产,还兼有社会保障的重大意义。农民进城打工,如果工作丢了,可以回乡从事农业生产,有事做,有饭吃,这对社会稳定的意义十分重大。2008年金融危机,大量农民工失业、返乡,继续从事农业生产等于是一种社会保障,否则,大量滞留在城市,会带来很大的社会不稳定因素。而且,根据目前我国的粮食消费水平和世界粮食贸易规模,我国粮食自给率每降低1%,就相当于多消耗世界粮食贸易的2%。如果我国更多地依靠粮食进口,将不可避免地加剧全球粮食“恐慌”,给所谓的“中国威胁论”提供借口。再者,如果大量进口粮食,海运的成本和风险也是必须要考虑的。因此,立足国内的原则不仅是国家安全、社会和谐的需要,在经济上计算也符合成本最小化原则。

(2) 在立足国内供给的基础上,充分发挥国内外“两个市场”、“两种资源”的作用。尤其应大力实施农业“走出去”战略,通过农业合作实施优势互补,增加和补充我国的粮食供应。例如日本,从20世纪70年代开始,就以全国农协联合会和综合商社为中心,在海外搞农业开发,把在海外生产的谷物直接运回日本。我们国家搞农业“走出去”还有更进一步的国际政治意义,到海外搞农业开发,援助亚非拉国家搞农业基础设施建设和粮食综合生产能力建设,可以帮助这些国家保障他们的粮食安全。中国是一个负责任的大国,应该实施中国特色的农业对外援助。

(3) 实现粮食安全与农民增收的有机统一。要健全和完善对种粮农民的直接补贴和其他政策扶持。例如美国,它的农业法案里面特别强调,要给农民提供一种收入的安全网。这不仅是要支持粮食生产,还要给农民提供一种收入支持。美国农民的收入40%来自农业补贴。再看我国,2002年开始

搞种粮补贴试点,2004年全面推开,现在已经有“四补贴”,每年1000多亿下去,平均到每个农民头上200多元人民币,占农民人均纯收入的4%不到。农民种粮积极性很难可持续保障。因此,在发放补贴的同时,还要注意价格支持,提高农民种粮的比较效益。另外,要给农民提供优质低价的社会化服务,农民现在种地不纳税、上学不交费、看病不太贵,下一步是不是可以做到种粮少花费,甚至不花费呢?当然,这个补贴政策要在WTO的框架下,用足、用好。

(4) 注重农业科技创新和经营模式创新。世界各国都是把加大农业科研和推广投入、提高农业科技水平作为发展粮食生产的重点。美国的农业教育、科技和推广是“三位一体,政校合一”的。美国农业部农业合作局和农业推广局是联邦农业教育-科研-推广的重要机构,联邦政府在各个县都有派出机构,负责这个三位一体的工作,提供服务。美国的州立大学农学院是大学系统的农业教育-科研-推广的重要机构,州立大学有很多附属的农业实验站和合作推广站,这样,农业

科研成果就能够迅速有效地转化为生产力。我国受土地和水资源的约束,未来实现粮食持续增产的根本出路也在于提高粮食综合生产能力上。说到底,就是提高单产水平。主要就是要依靠科技创新,开发新的种子,研制新的肥料,提升灌溉技术,等等,还要把技术切实推广下去。

(5) 健全保障国家粮食安全的法律法规体系。发达国家普遍重视粮食立法工作。例如日本,早在战后初期就制定了《粮食管理法》,对粮食批发、零售、加工制定了严格的法律规定。这部法律非同小可,在日本大米实现自给的过程中发挥了重要作用。随着粮食安全形势的变化,日本的粮食法也在不断修订。立法是我国全国人大及其常委会的一项主要工作,当前,中国的第一部《粮食法》征求意见稿正在广泛征求意见,希望能够早日得到全国人大常委会的审议通过。同时,还要深入研究,制定涉及粮食价格保护、粮食储备机制、预测预警体系建设等相关的配套法规,并适时予以修订完善。

· 学术动态 ·

“2012 变频电源与电力传动 学术年会”征文

由中国电源学会变频电源与电力传动专业委员会、广东自动化学会、广东工业大学、上海大学、电机与控制应用杂志社主办的“2012 变频电源与电力传动学术年会”拟于2012年11月21日在广州市召开。

征文范围:(1) 新型变频电源的驱动、控制、保护等技术等;(2) 电力电子变换电路、拓扑、装置和系统的分析、控制、设计、调试、故障诊断和试验等技术;(3) 交、直流电动机传动系统及控制技术;(4) 标准或特种开关电源和逆变电源及其应用;(5) 逆变电源在电能质量控制及电力系统(含新能源发电)中的应用;(6) 变频电源在车辆、舰船、飞行器、家电、照明、环保以及其它工业、民用和国防科技中的应用;(7) 电力电子变换系统与电力传动系统的建模、仿真和CAD技术;(8) 现代控制理论在电力电子变换技术及电力传动系统中的应用;(9) 国内外变频电源与电力传动系统的分析、控制、设计、制造和应用技术的发展动向和趋势综述;(10) 其他与电力电子、变频技术相关的研究成果或应用案例。

论文截稿日期:2012年7月30日

联系电话:021-56331406

电子信箱:llj7344@shu.edu.cn, bpdyc_hcd@163.com

大会网站: www.21dianyuan.com/home/article.php?action=showArticle&article_id=14072