

唐敏 李国祥：中国粮食安全面临新挑战 解决问题不能依靠进口(2009-12-22)

作者： 发布时间： 2009-12-22 8:15:56

在粮食问题上，应该正确处理短期和长期、总量与结构、自给与进口的关系，建立发展新阶段的粮食安全观

在国际金融危机影响加深和发生特大旱灾等自然灾害的双重考验下，2009年中国农业农村经济发展依然交出了一份令人欣喜的答卷。

粮食总产在连续3年1万亿斤的高基数上，克服了罕见干旱和病虫害等不利影响，实现连续6年增产。据农业部农情调度预计，全年粮食产量将再创历史新高，粮食播种面积增加，是近几年来面积扩大最多的一年。四大粮食品种综合优质率达到70.4%，比上年提高5.6个百分点。

“菜篮子”也丰盈，畜牧业生产稳定向好，生猪生产供应持续稳定，奶业总体生产形势逐步回暖，生鲜乳收购站清理整顿进程加快。主要农产品生产保持稳定发展的态势，市场价格相对平稳。

农民工就业形势好转，农民收入增长好于预期。2009年以来，在国家大规模增加投资、扩大内需政策的刺激下，得益于中央及各地加大基础设施及重大项目的投资力度，农民工外出务工稳步回升。

在国家宏观调控政策作用下，主要粮食品种市场价格比上年有所上涨，种粮成本基本稳定，农民种粮收益稳中有增。农业部农村经济研究中心预计全年农民收入增长幅度虽然会低于上年，但仍有望达到6%的增速，明显好于年初预期。

强农惠农政策成效显著

上述“好转”得益于2009年中央出台实施的增加财政支农投入、农业支持、加快农村公益事业和社会事业发展、扩大农村消费、推进农村各项改革等政策措施。

2009年以来，国家先后发布了《关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》和《关于当前稳定农业发展促进农民增收的意见》，进一步强化支农惠农政策力度，并出台实施了一些新的政策措施。首先，预算内固定资产投资用于农业农村的比重普遍提高。2009年，平均每县预算内农业和农村固定资产投资占预算内固定资产投资总额的比重，分别由上年的6.8%和7.3%提高到14.2%和14.6%。其次，国债资金使用向农村倾斜，国债资金用于农村的比重为58.1%，比上年全年提高6.4个百分点；但国债资金用于农业的比重却由28.2%下降到17.3%。再有，各项农业补贴较大幅度增加，良种补贴范围有所扩大，对专业大户、家庭农场种粮补贴力度逐步加大。

农业、农村经济的发展和农村的稳定，为经济社会发展全局企稳回升奠定了坚实基础，为应对金融危机发挥了重要作用。

但对2010年来说，保持农业农村经济良好发展势头难度在加大。首先影响农业稳定发展、农民持续增收的不确定因素逐渐增多，而强农惠农政策的边际刺激效应递减，在前期高基数水平上继续保持农业农村经济快速发展势头的难度会越来越大。其次，从内外部环境来看，正处在统筹城乡发展重要时期，统筹区域发展任务艰巨、国际贸易环境仍然严峻。

新时期粮食安全四点启示

尽管中国的粮食供求基本平衡，粮食自给率连续10年保持在95%以上，粮食储备远远高于粮食安全警戒线，但随着工业化、城市化进程加快，粮食生产将面临资源约束和需求上升而带来的新挑战。

对粮食安全，“我们不能掉以轻心，必须对粮食安全的长期性保持清醒的认识。任何时候不能轻言解决了粮食问题，总结历史上粮食安全的经验与教训，对当前我们抓好粮食安全有着重要的启示”，国务院发展研究中心农村部副部长徐小青在接受本刊记者采访时说。

首先，中国的粮食问题是长期性的。粮食安全问题不是一时的，当前的安全并不能代表长久的安全。预计到2020年中国人口将增至14.5亿，2033年达到15亿左右的峰值，按《国家粮食安全中长期规划纲要(2008-2020年)》的要求，2020年人均粮食消费量不低于395公斤计算的话，还需要增产0.93亿吨粮食，使粮食总产达到5.93亿吨以上；同时，在这期间耕地还要继续减少，水资源不足和日益扩展的农地污染可能造成粮食增产的制约；自然灾害还有可能引起粮食生产的短期波动。因此，目前手中有粮的情况下，还要未雨绸缪。

“但过去以绝对短缺和匮乏为特征的传统粮食安全问题已发生实质改变，现在粮食安全问题更多表现在粮食市场波动对低收入人群影响、粮食质量安全等新问题”，中国社科院农村发展研究所李国祥研究员指出，“粮食的供给，并不是越多越好。供过于求，势必导致价格的下跌，谷贱伤农。在粮食问题上，应该正确处理短期和长期、总量与结构、自给与进口的关系，建立发展新阶段的粮食安全观。”

其次，充分尊重和发挥农民的积极性。这是实现粮食安全的必要前提。历史上，由于农民种粮积极性受挫而导致粮食生产滑坡的教训很深刻。例如，上世纪80年代初，农村家庭联产承包责任制的实施，粮食连续几年大丰收。但是，在经历了1983、1984年的粮价低迷后，农民种粮积极性受到较大影响，直接导致1985年粮食减产280亿公斤。

再有，中国粮食问题必须立足国内。“立足国内，这也是世界各国的做法”，徐小青表示，“现在社会上有一些误导，认为日本的自给率是40%，从而认为我们也没有必要保持95%的自给率”。

“日本的自给率指的是热值比重，指给国民提供的热值中，40%是自给。其实，日本的食物自给率不到30%，但是日本的主要口粮大米是105%自给自足”，徐小青表示，“在这些问题上不能似是而非。”

“理论上，中国如果粮食供给出现缺口可以依靠贸易来解决，但实际上，世界粮食市场每年总供应量仅为2.36亿吨，而中国每年需要消耗4.9亿吨的粮食，仅大米就需要1.8亿吨，就是说如果中国靠进口粮食过日子，这么大的贸易量不但会造成粮价疯涨，更重要的是国际市场的粮食贸易量根本满足不了需求”。徐小青说，“13亿人口的大国，如果粮食出现问题，没有任何一个国家能够救得了。”

同时，建立粮食动态“紧平衡”。据国家发改委统计，目前我国国家储备粮库储备达到较高水平，粮食库消比达到35%左右，远远高于联合国粮农组织确定的17%~18%的粮食安全警戒线。我国现有15000万~20000万吨的储备粮，库存水平比世界平均水平高1倍。

“从这次粮食危机来看，大家开始反思粮食安全警戒线到底在哪里才安全。目前来看，并没有一个定论”，李国祥指出，从我国国情和经济社会发展要求出发，粮食“紧平衡”是现实选择，“为什么是‘紧平衡’，平衡有余不是更安全吗？但是，粮食生产是一种资源依赖性很强的产业，我国耕地、水资源数量有限，资源负荷较重，能够实现粮食基本自给已经十分不容易”，而且，“储备过多，造成财政资金压力。”

“紧平衡有助于国家调控，实现市场稳定又保证积极性，但这是理想状态，是我们调控力求实现的目标，但实现起来并不容易”，李国祥指出。

“粮食库存还应该是动态的平衡，让国库的粮食动起来”，李国祥建议，“探索新的机制，比如让加工企业也存一点。”从粮食收购来看，一方面可鼓励更多的企业参与粮食收购，以保证粮食市场的充分竞争，解决众多农民卖粮而一家企业垄断收购的市场地位不对等问题；另一方面，要对粮食收购企业实现市场准入制度。

稳定农产品价格是要务

从目前来看，我国农产品价格总体水平的上涨压力越来越大。我国每次明显的通货膨胀都伴随着农产品及其食品价格的明显上涨。稳定农产品价格应是宏观调控的目标之一。

几年来，我国农产品市场价格存在着明显的波动，有国际市场传导的波动，也有我国农业生产受到气候等自然灾害不利因素影响而显现出来的波动，还有我国农业支持制度建立过程中引起的农业资源配置重组而引发的波动。国际农产品市场价格经过高位后正处于重要的调整时期。为了重新找到均衡价格，以及调适出合理的农产品比价，估计2010年国际农产品价格会走出低谷，将总体进入趋于高位的波动阶段。国内农产品受到近几年供求关系的变动和农业政策的影响，也会呈现出明显的波动。考虑到国际对国内农产品市场价格的传导，以及我国粮油市场价格走高运行的带动，2009年部分国内农副产品市场价格已经走出低谷，估计2010年我国农产品市场价格的高位波动将会日益成为主要矛盾。

国家已经明确要提高2010年的粮油托市价格。长期以来，我国粮油市场价格一直发挥着对其他农副产品价格的基础性决定作用。粮油价格提高后，势必会引起其他农产品价格的上涨，这就与我国2010年宏观调控目标存在着一定的矛盾。

2010年我国农产品价格总体上面临着较大的上涨压力。我国每次明显的通货膨胀都伴随着农产品及其食品价格的明显上涨。为了从严管制通货膨胀预期，稳定农产品总体价格水平将放在突出的位置。如何协调好现行农业支持政策措施的目标与宏观经济调控目标之间的矛盾？这就必须保持农产品之间的合理比价，比较好的选择是借鉴一些发达国家的做法引入差额补贴制度。当农业生产者销售的农产品价格低于目标价格或者国家规定的最低收购价格时，国家可以直接将二者之间的差额以直接补贴的形式发放给农业生产者。显然，实施差额补贴政策，操作难度大，还存在着信息不对称可能引发的道德风险等问题。为此，应慎重选择，可以考虑在现行托市收购政策只在重点主产区的基础上，进一步缩小差额补贴政策的实施对象，如只对一定规模以上的大农户选择使用差额补贴对象。

还值得一提的是，为了稳定农产品价格，完善农业支持制度，除了要考虑国际国内两个市场、国内农产品比价，选择适宜的农业保护手段和差额补贴政策措施之外，还应兼顾农业生产者和消费者之间以及农业产业链不同环节之间的利益，尽可能选择使用反周期农业支持措施。

文章来源：瞭望新闻周刊

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址: 北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 联系电话: 85195663

农村发展研究所网络室维护