



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

坚持依靠政策、科技与投入 确保我国粮食安全

□ 中国农业科学院院长 翟虎渠

内容提要 目前粮食市场价格普遍上扬,粮食安全问题又成为全社会关注的焦点问题。本文通过对出现粮食安全问题突出的原因和今后一段时期所面临的挑战进行了分析,指出确保我国粮食安全的措施为增加投入,落实已有的各项政策,加快农业科技创新。

关键词 粮食安全 科技 政策 投入

一、2003年以来出现粮食安全问题突现的主要原因

2003年以来出现粮食数量安全问题来自于三个方面,粮食种植面积持续下降;单产也出现不同程度下降;自然灾害严重。

(一)种粮面积下降 (1)建设用地占用耕地较多,特别是在大中城市近郊以及经济发达地区。1996—2002年减少耕地估计在3100万亩以上。(2)近年来国家在西北部地区大力提倡退耕还林还草,以保护生态环境,致使种粮面积下降。1999—2002年11月退耕还林面积9700万亩,估计减少粮食播种面积3000多万亩。(3)农业产业结构调整,部分粮田转为种植经济作物。1996—2002年估计因结构调整而减少的粮食播种面积达到7000万亩。

(二)单产提高趋势受阻 (1)受粮食价格长期低价位影响,农民种粮积极性不高,特别是生产规模较小的农户又逐步回到粗放生产,再加之农用生产资料价格上升,受比较利益的驱动,对粮食生产的投入不断下降。(2)目前仍有一批提高粮食产量的科技成果没有得到及时的推广应用。主要原因是农业科研投入不足,重视程度不够,基层农业推广体系缺位,农民没有采用新技术动力。

(三)自然灾害 我国农作物受灾面积从1995年的6.9亿亩扩大到2002年的7.1亿亩,其中成灾面积从1995年的3.3亿亩扩大为2002年的4.1亿亩,成灾率(成灾面积/受灾面积)从1995年的48.5%上升为2002年的58%。根据中国农科院监控和研究,2003年粮食种植面积是建国以来最少的一年,也是遭受灾害较为严重的年份,仅淮河流域成灾面积就有170多万亩。

由于上述原因,导致我国粮食种植面积为建国以来最少,总产量为10年来最低,人均粮食占有量(仅335公斤)为20年来最低。提高和保护我国的粮食综合生产能力是确保食物安全,从而为我国的改革开放、全面建设小康社会提供稳定的基础,因此发展粮食生产,既要满足国家宏观层面的粮食安全目标,又要满足微观层面住户的粮食安全目标,同时还要有利于提高农民收入水平。

二、当前和今后一个时期我国粮食安全所面临的挑战

我国农业与农村经济发展进入新阶段和加入WTO后,农业发展既面临着人口与资源的双重压力,又面临着国际与国内两个市场的制约,这对新阶段我国农业与农村经济发展特别是粮食安全提出了严峻的挑战。从粮食安全的整体性因素考虑,特别是随着人们生活水平提高,我们所面临的不仅是数量安全问

● 热点与难点 ●

题,还涉及质量安全与生态安全问题;不仅涉及到居民粮食安全(买得起与能买到)问题,更涉及与国家粮食安全(总量供给与收入分配)问题,从中国的实际情况看,后者更为突出。

(一)数量安全方面的挑战 根据预测,到2030年,我国人口将增加到16亿,所需粮食达到6.5亿吨左右,比现在要增加1.5亿吨左右。然而由于生态环境建设和城市化扩张,我国种粮面积至多保持在16—16.5亿亩。这就意味着,为了满足我国未来粮食需求数量的增加,必须依靠农业科技大幅度增加单位面积的粮食产量和提高资源的利用效率。因此,要实现我国粮食安全的战略目标,满足未来16亿人的吃饭问题,关键在科技,出路也在科技。

(二)质量安全方面的挑战 食物质量安全已经成为全球的焦点之一。我国近年来食物中毒事件频频发生,食物性产品出口中因质量问题造成的损失每年高达几十亿美元。目前食物不安全的问题突出地表现在:(1)植物性农产品的农药、重金属、化肥污染问题。(2)动物性农产品的抗生素、激素残留问题。(3)转基因农产品的安全性问题等。

(三)生态安全方面的挑战 (1)资源与生态条件恶化。目前全国水土流失总面积已达356万平方公里,占国土总面积的37.1%;全国40%的耕地退化,30%左右的耕地不同程度地受水土流失危害;约有5900万亩农田、7400万亩草场受到沙漠化威胁;草原以每年2000多万亩的速度退化;由于水资源短缺而过分开采地下水,导致华北地区地下水位每年平均下降12厘米。(2)外来入侵生物对生态环境的破坏。目前我国至少有380种入侵植物、40种入侵动物、23种入侵微生物,给我国生态环境、生物多样性和社会经济造成巨大危害,仅对农林业造成的直接经济损失每年就高达574亿元。(3)我国的植物物种中15%—20%处于濒危状态,物种资源的消失减少了我国的基因储备和生物多样性,削弱了我国粮食安全的生物学基础。

三、确保我国粮食安全的主要政策建议

回顾我国粮食生产发展的历史,要保护和提高我国粮食生产能力,确保粮食安全,归根到底还是小平同志总结的三句话“一靠政策,二靠科学,三靠投入”。从当前我国的实际出发,充分利用国际国内两个市场、两种资源的机遇,为满足粮食数量安全、质量安全和生态安全发展的要求,首先可能还是需要增加投入(包括对科技的投入),二是落实已有的各项政策,三是加快农业科技创新。

(一)以加强粮食主产区建设为核心,保障和提高粮食生产和供给能力 长期以来,粮食主产区提供了大量的商品粮,为我国农业经济发展和社会稳定做出了重大的贡献。这些地区的耕地面积和粮食播种面积均占全国的60%以上,粮食产量占全国的70%左右,粮食商品量占全国的95%以上。从某种意义上讲,抓住了粮食主产区的粮食综合生产能力建设问题,就等于确保了全国的粮食安全。

1. 建立严格的耕地与水资源保护机制。当前最重要抓保护耕地,采取最严厉、最有效的措施确保粮食播种面积。在利用行政、法律措施保耕地的同时,加快征地制度改革,确定合理的土地征用补偿标准,强化对征用耕地的经济制约。正确处理结构调整、退耕还林还草与确保粮食播种面积的矛盾,严格限制建设用地的无序扩张。加强节水设施的建设,提高农业节水水平。

2. 大力加强粮食主产区与销区的协作。在确保粮食主产区的种植面积基础上,特别应加快主产区粮食购销体制改革,消除主产区与产销区之间粮食购销政策体制上的分割,积极鼓励主产区与主销区的协作,发挥各自的优势,形成产销对口协作与支持,产区要增加粮食生产的供给能力,销区要增强对产区的粮食生产投入方面的支持力度,构建国家、产区、销区三方共同承担粮食安全责任的体制和机制,确保全国粮食市场的统一与完整。

3. 建立有效的粮食安全预警系统。建立符合中国国情的粮食安全预警体系,及时对粮食供需状况提出预警,并提供相应的危机处理对策。

4. 充分利用国外资源,挖掘粮食生产潜力。非洲、南美等国家和地区自然资源丰富,政府应该鼓励和

2004年第1期

支持有条件、有实力的我国农业企业开展多形式、多领域的对外投资,以技术、管理、劳务等多种形式开展对外农业合作,在海外建立一批科技型农、牧、水生产及加工企业,利用当地资源生产特色农牧水产品,满足当地市场需要和保障我国粮食安全。从长远看,此举对解决我国的粮食安全问题和转移富余劳动力也具有一定的战略意义。

(二)构建国家农业科技创新体系,健全农业推广体系

1. 构建国家农业科技创新体系。国家农业科技创新体系由国家农业科技创新中心、区域性创新分中心以及三大粮食主产区的试验站(科技成果转化推广体系)三部分构成,分别承担起农业科技原始创新、应用技术与推广培训三个层面的工作,形成一支资源配置合理、区域分工明确、优势特色互补的高水平创新力量与推广力量,为提高粮食综合生产能力提供强有力的技术支撑。依托国家中心与区域中心,实施粮食安全科技保障工程,安排专项经费连续支持,培养和稳定一大批具有高水平的科技人才队伍,确定主攻方向,组织力量联合攻关,争取在3—5年内取得一批保障国家粮食安全的重大科技成果。近年来,政府对农业科研的公共投资强度一直处在占农业GDP的0.25%左右,比1980年代的0.4%还低,与目前国际平均水平1%相比也有较大差距。建议在现有投入基础上,每年再增加30亿的投入。

2. 健全全国的基层农业推广服务体系。由政府公共财政供养一支高效精干的推广队伍,确保其主要精力用于向农民推广先进实用技术。

3. 围绕粮食安全,明确科技工作重点领域与方向。围绕新时期粮食安全战略,扭转当前粮食生产下滑的局面,为粮食安全提供可持续保障,当前要以提高粮食生产能力、安全生产、降本增效、减少粮食损失和可持续安全为目标,进行重大关键技术的研究并迅速在生产中进行转化,力争在2年左右的时间内恢复粮食生产能力到5亿吨以上的水平;国家科技创新能力能够支撑2010年5.5亿吨、2020年达到6亿吨、2030年达到6.5亿吨的粮食生产能力。

(三)制定和落实各项农业支持政策,提高农民种粮积极性 认真落实党在农村的各项政策,在大幅度减轻种粮农民负担的同时,切实提高对农业与农村的投入水平。

1. 增加投入,提高农业综合生产能力。必须加大对农业的投入力度,并发挥国家资金投入对社会资金投入的带动作用,将增加农民收入和粮食生产紧密结合,确保国家粮食安全。此外,从政府公共投资角度看,能否从以往对粮食流通领域的补贴中挤出部分用于增加对农业科技和农村教育的投入,特别是农村中小学教育的投入。

2. 尽快取消农业税。根据WTO规则,我国对农业与农民的允许的8.5%补贴一直没有到位,相反每年向农民收取农业税占到农民收入的8.5%,正反相加,对农业与农民的实际支持空间可达17%。所以应尽快取消农业税、统一城乡税制。

3. 发展粮食生产保险,保障粮食安全储备。农业保险符合世界贸易组织规则所允许的农业收入扶持政策。通过支持农业保险的稳定发展,来体现支持粮食产业的扶持政策,可以在很大程度上保障粮食综合生产能力的提高,保障粮食安全储备,提高农民收入。发展粮食生产保险,要加强农业保险的立法。同时,以家庭为单位的农民是我国农业保险的客体,在这种情况下,应更多地发挥政府产业政策和财政政策的支持作用。要通过立法建立粮食生产保险制度,保证政府对农业保险的支持,并提高农民的保险意识,保险公司可利用农业保险机制参与政府对社会灾害和社会救灾的管理,保证粮食安全储备。

(作者单位:中国农业科学院 北京 100081) 责任编辑 国 锋