

世界粮食危机下的中国粮食 安全机遇与挑战

陈文胜

(湖南省社会科学院, 湖南 长沙 41003)

摘要: 全球粮食价格的不断攀升, 引发了世界粮食危机。在此背景下, 中国的粮食安全既面临机遇, 也面临着挑战。调查显示, 粮食生产能力下降问题已日益成为中国粮食安全的重大隐患。面对国内外粮食安全形势的新变化, 只有把仅仅满足于国内需求的“口粮农业”上升为服务于国家全球竞争的战略产业, 实行高财政补贴政策以支撑强大的粮食生产能力, 从而将强有力的粮食生产能力转化为强有力的国际市场竞争优势, 才能真正掌握中国粮食安全的主动权。

关键词: 世界粮食危机; 中国粮食安全; 机遇与挑战

中图分类号: F326 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6924(2010)10-037-042

民以食为天。粮食是人类生存的第一需求, 是人类永远无法离弃的战略产业。有着十几亿人口的中国如果严重缺粮, 即使全世界倾仓而出, 也救不了中国。世界粮食危机, 再一次向我们敲响了警钟: 尽管这次危机有着众多的诱因, 但其中一个重要的原因就是非农产业的高附加值和增长快速性的对后发国家和地区来说, 具有难以抵御的诱惑力, 而农业的战略位置最容易被忽视。目前中国基本上解决了 13 亿人口的吃饭问题, 局部地方甚至出现了“卖粮难”的现象, 因而被不少人认为是供大于求, 粮食生产过剩。实际上, 与发达国家相比, 我国粮食人均占有量很低, 并不是真正意义上的农产品过剩。个别大宗农产品的生产甚至全面萎缩, 如大豆有史以来中国就是主产国, 而入世后美国高财政补贴的廉价大豆如同洪水一般冲进国门, 国内几千年形成的大豆生产体系全面崩溃, 变成了排在世界第二位的大豆进口大国。面对国内外粮食安全形势发生的新变化, 中国既

面临机遇, 也面临挑战, 该怎样应对?

一、挑战中国粮食综合生产能力的 主要因素

近十几年来, 由于袁隆平等农业科学家们的伟大贡献, 中国的粮食亩产量有了大幅度提高, 但粮食综合生产力却在下降。尽管国家决策层对农业生产非常重视, 对抓粮食生产三令五申, 但到农民这一层面的中国农业成为了“口粮农业”, 粮食大国成为了旁观世界粮食市场战略利益的“口粮大国”。

1. 绝对耕地面积不断萎缩

我国的耕地面积数量和质量正在呈逐渐下降趋势, 1996 年到 2006 年 10 年间, 总共减少了耕地 1.24 亿亩, 相当于减少了一个内蒙古自治区的耕地面积; 人均耕地面积已降到 1.39 亩, 其中从 2003 年到 2006 年, 净减少耕地面积 6009 万亩, 年均减少耕地 1000 万亩。^[1]从长远看, 耕地减少的势头不

作者简介: 陈文胜, 湖南省社会科学院新农村建设研究中心研究员、《中国乡村发现》主编。

可逆转,中央划定的 18 亿亩耕地红线很快就可能被突破;到 2020 年,中国耕地缺口将达到 1 亿亩以上。^[2]从这些公开发布的数据来看,我国目前耕地面积已经引起了全社会对粮食安全的普遍关注,而问题是,这些公开发布的数据究竟有多大的可信度?由于发布的耕地面积要大于实际的耕地面积,问题的严重性远远没有引起决策层应有的高度重视。

2 实际播种面积大幅减少

随着近几年农资价格和农村工价上涨,种粮效益下降,政策激励作用不断消减,很多地方发布的种植面积要远远大于农民实际的种植面积。

(1) 双季稻改单季稻。在我们的入村调查中^①,湖南省有不少地方出现了“季节性抛荒”现象,许多农民因为随着种粮成本的再次上升而无利可图,将原本种植双季稻改为种植单季稻,而且种粮只是为了自给自足的“口粮”。(2) 改种非粮作物。由于经济作物的收入要比种植粮食高出许多,很多农民自然而然地改种非粮经济作物。(3) 绝对抛荒。随着种粮比较效益低的问题越来越突出,视土地如生命的传统观念遭到彻底冲击,年轻人已经不再像父辈一样依附土地,农民纷纷外出打工。特别是自然条件差的干旱地带和交通不便的耕地,抛荒现象就更为严重。

3 单位面积产量日益下降

在种粮效益下滑的大背景下,外出打工收入已取代务农收入成为农民家庭收入的主要来源,那种靠售粮换取家庭生活费和子女学费的时代已一去不返,在家种粮由传统的农家“主业”变成了“副业”。农民的种粮已经是“广种薄收”而不像以前那样精耕细作,种“懒汉田”的粗放式经营使部分耕地实际上处于半荒芜状态。粗放耕作实质就是掠夺经营,因此,单位面积产能未能得到正常的发挥,本来就已经日益稀缺的耕地资源却无法实现应有的价值而被浪费。

4 科技支撑能力严重不足

我国实现农业现代化之路之所以步履维艰,一个关键因素就是缺乏应有的科技支撑能力,农业科技的水平落后于农业现代化发展的需要。

(1) 农业科技普及率不高。由于农村基础教育落

后,农民受教育水平低、劳动力结构不合理,加之近些年从中央到地方对农业科研和农业科技普及投入都严重不足,导致农业科技的普及率日益下降。(2) 农业科技的应用水平太低。科技支撑农业发展的一个最重要的方面就是对种子、农药、化肥等快速更新换代和不断突破,但是,当前由于农业生产的动力不足,我国农业科技投入有限,效率不高,农业科技的应用减少,甚至有些地方的农业生产方式仍然沿袭着几千年的刀耕火种。(3) 农技推广队伍名存实亡。农村农技推广队伍是在计划经济时代建立的,但随着农村税费改革的推进,不仅没有理顺农技推广的服务机制,形成相对规范和有效的管理制度,而且推行市场取向的乡镇机构改革,把农技推广队伍当作了精简机构进行人员分流的对象,导致农村基层原有的农业技术推广体系“线断、网破、人散”,农技推广队伍已名存实亡。

5 水利基础设施十分脆弱

水利是农业的命脉,是直接影响粮食综合生产能力的决定因素之一。尽管政府加大了对水利设施建设的投入力度,但问题依然严重。由于受到水利基础设施功能发挥极不正常的影响,农田产出效益和粮食综合生产能力受到极大的制约。

(1) 基础设施运行严重“透支”。我国农村现存的水利设施大多为上世纪六、七十年代人民公社时代的产物,由于年代久远老化,普遍超期服役、带病运行。大多数农田水利设施状况形势严峻,水库搁浅,堰塘淤积,沟渠失修,水利设施已远远满足不了农业生产的需要,只能靠天吃饭。(2) 基础设施投入普遍“欠账”。近些年,尽管国家修建了一些大型的水利工程,但由于小水利工程投入严重不足,农村水利基础设施“欠账”严重。新修的水利大工程往往不能适应农村多样化的需求,制约了大工程转化为现实的水利能力。(3) 地下水灌溉抽取过度。很多地方主要是开采深层的地下水用于农业灌溉,在遇到旱情时地方政府甚至普遍推广开采地下水来抗旱。地下水是不可再生的资源,一旦地下水水位严重下降,就会危及这些地区的生态平衡,造成农业水利的长期危机。

6 农民“断代”现象普遍出现

^① 根据笔者参与的湖南省社会科学院 2007 年“五乡十村”调查。

随着农业生产成本的不断提高,从事农业的收入不断减少,农村劳动力大量出走,从事农业生产的劳动力从质量到数量都在迅速下降,已经越来越不适应农业现代化的要求。^[3]从长远来看,农村劳动力转移呈明显增加和加快的趋势。在我们的调查样本中,2006 年在外出打工的农村劳动力人数占农村总劳动力人数的 52.3%,常年外出人口数占总人口的 24.67%。(1)有文化、懂科技、会经营的农民急剧转移。由于其他行业收入普遍高于种粮,有能力的人大多不愿种粮。(2)种田农民普遍出现“断代”现象。对于当前的农村青年一代,种田已经普遍失去了吸引力,农业技术不再代代相传。

7. 农民种粮积极性难以提高

在世界粮食价格全面上涨的背景下,反而出现了有一定规模的土地抛荒潮,其中的一个根本原因,就是在粮食全面涨价的情况下都得不到既得利益,因而对粮食生产的前景失去信心。(1)农民缺乏粮食价格信心。一方面,国家近几年出台了一系列惠农政策,希望提高农民对粮食生产的积极性;另一方面,国家为了防止经济发展由偏快转向过热,连续出台了一些政策抑制国内粮食价格。粮食产量越高,价格则被压得越低,导致农民种田越多,付出的成本就越多。对粮食价格过度打压的直接结果就是,农民生产粮食的积极性根本无法得到提升,加剧了粮食紧缺的压力,无疑是对中国粮食综合生产能力的“自宫”。(2)农民缺乏种粮收益信心。在非农收益普遍高于农业的情况下,农业投资持续下降,农村生态环境日趋恶化,农业增产不增收,从事农业能够得到社会平均利润的希望仍然十分渺茫。

二、把握机遇增强中国粮食安全主动权的战略思路

从世界粮食危机发生后的情况来看,一场没有硝烟的世界经济大战已经在不同经济体之间展开,粮食已经成为其中一张重要的战略王牌。^[4]这次粮食危机未能波及中国,是中国人的幸运;但全球粮价上涨更是中国农民一个千载难逢的大好机遇,面对铁矿石和石油等生产大国对我国实施价格战争,作为世界粮食生产大国,我们却无法分享到世界粮食市场的巨额红利,这不能不是我们的

遗憾。在经济全球化的博弈中,该怎样增强中国粮食安全的主动权以谋求最适合自己的战略利益?

1. 发展高粮食生产力是掌握粮食安全主动权的關鍵

世界粮食危机使我们特别感受到粮食作为战略资源的重要意义,在经济全球化的背景下,中国粮食安全的战略思想和整体战略布局,需要从传统的分割、孤立的市场分析框架中走出来用全新的眼光加以审视,需要从更广阔的国际国内发展的大格局中来规划。我们不能仅仅满足于把粮食安全定位在保障国内的粮食需求上,从而把我们的农业大国变成为“口粮生产大国”,使国家的粮食安全始终处于被动地位。不能仅仅满足于依靠廉价的劳动力和高能源消耗以及不计入成本的环境透支来打造所谓的“世界工厂”,而生产的某些日益遭遇贸易纠纷的低端、薄利产品,实际上远不如重视发展粮食这样在世界经济战争中比石油和货币更为重要的战略产业。不能仅仅满足于被动地跟随世界粮食市场供需和价格波动增加出口或减少出口,而要交替使用增加出口和减少出口、增加进口和减少进口等手段主动地调节世界粮食市场,主导世界粮食市场的定价。不能仅仅满足于由生活消费的需求大小来决定粮食生产的规模,而要将剩余的生产能力转化为生物能源产业,增强中国在生物能源领域的参与权和话语权,有利于中国的长期能源战略和持久的粮食战略。而这一切,取决于我们的粮食综合生产能力,粮食生产能力的强弱决定着世界粮食市场定价权力的大小。因此,能否把农业上升为具有服务于国家全球竞争的“核能力”这样一个战略产业,是我们掌握粮食安全主动权的关键。

2. 保持高财政投入力使粮食生产上升为整个国家的战略优势

是什么原因使中国躲过了当前的世界粮食危机?是中国农民的粮食安全意识:口粮农业。农民明明白白地知道不赚钱甚至亏本也要种粮,以保障自己家庭的食品安全,并保持着不可改变的传统饮食习惯,避免来自市场对饮食品种的左右。2007 年是我国对农业补贴力度最大的一年,种粮农民平均每亩地也才只得到人民币 27 元的补贴;而美国每位农民现在每年可获得的补贴上限高达

36 万美元,英、法等国的农民每年可获得 5000 美元的直接补贴,每位农民每年可获得补贴的上限为 30 万美元。^[5]与美国等西方发达国家对农业的补贴力度相比,我们是在放手让那些仅能维持自身生存的中国农民与对农产品给予高补贴的美国等西方发达国家的财政部进行一场不对等的竞争,长此下去,势必将迫使中国的农民加快放弃种粮的步伐。

粮食是基础性公共产品,是弱质产业产品,是多功能产品;而粮食又是民本资源,是战略资源,是稀缺资源。在市场经济条件下为什么要农民牺牲利益来独自承担粮食安全的国家战略责任?在战略资源上迷信市场机制和自由竞争,必将付出沉重的代价。有不少人认为,对粮食生产实行高财政补贴政策,实际上又会重蹈国内低价石油补贴全世界的覆辙。石油与粮食有本质的区别,石油我们是消费大国,日益依赖于进口,而粮食我们是生产大国,可以不断扩大出口从而上升为整个国家的战略优势。(1)对内战略优势:一方面,如果我们能够把粮食生产能力正常地发挥出来,就有足够数量的粮食分享世界粮食市场的巨额收益,比如 2008 年发生的这次全球粮食危机,作为农业大国和粮食生产大国,国际粮价暴涨,可以为中国农民带来巨大收益,调动农民对粮食生产积极性的效果,要远远胜过对农民进行 10 年甚至 20 年的粮食补贴;另一方面,在人民币升值、国内劳动力等生产成本不断大幅度上升和其他发展中国家一般工业产品价格竞争日益激烈的形势下,提高粮食生产能力,不仅可以使因产业结构调整而不断释放出来的大规模剩余劳动力在作为国家战略产业的农业上得以化解一部分就业压力,而且可以推动农村经济的大发展和需求的大升级,从而刺激广阔的农村市场需求以全面扩大内需来推进我国外向型经济向内向型经济的顺利转型。(2)对外战略优势:一方面,只要我们掌握了世界粮食供需的主导权,主导世界粮食市场的价格走向,就能有力地制约霸权主义,担负起全球责任;另一方面,石油生产大国以及大多数发展中国家的国民经济已经越来越依赖于出口低价格工业产品和原材料两大优势,在农产品贸易自由化的条件下粮食日益依赖于进口,而我国对石油和原材料、低价格工业产品的需求压力正在不断上升,如果我们

能满足这些国家的粮食需求,就能与这些国家结成利益共同体,不仅能获得国际贸易上的主动权,而且能在国际政治和外交上处于主动地位。

3 建立高市场驾驭力提高在世界粮食市场的博弈能力

粮食安全的主动权在于我们必须提高在世界粮食市场的竞争能力来强化国内的粮食安全。而作为世贸组织的成员国,我们无法反对世界粮食贸易自由化,只有确保高市场驾驭力,才能保证我们在风云变幻的国际粮食市场上始终处于主动地位。在我国粮食供求平衡的情况下,对增强国际粮食市场上的竞争力既是挑战更是机遇。作为具有数千年农耕文明的农业大国,我国的粮食综合生产能力具有广阔的发展空间。问题的关键,我们必须将强有力的粮食生产能力转化为强有力的国际市场竞争优势,特别是与美国等西方发达国家在国际粮食市场上的博弈能力。

三 提高中国粮食综合生产能力的 基本对策

要保障国家的粮食安全这样一个重大的战略,前提是要保证农民能够从种粮中得到比较收益,而提高种粮效益无非是靠价格和补贴。一方面,政府补贴的推动力要通过市场价格的原动力起作用;另一方面,市场的价格原动力需要政府补贴的推动力来激发。市场激励需要政府的政策配套才能走得更远,而政府的政策必须得到市场的激励才能可持续发展。

(1) 创新政府对粮食综合生产能力的推动力

近年来,由于农副产品尤其是粮食价格持续低迷,农业生产的成本随着生产资料价格和农村劳动力价格的上涨而大幅上升,国家的粮食补贴政策效应已经越来越偏离政策预期,其效力遭遇了许多因素的抵消,政府对粮食生产的推动力在新的形势下迫切需要进行创新。

1. 加大对农田基本建设的法定投入,确保粮食的基本生产能力

从长远来看,要确保国家粮食安全需要从抓粮食的基本生产能力建设入手。(1)建立农田基本建设投入的支持体系。从公共财政的源头上增加法定投入,这不仅是提高农业生产能力和抗风险能力的需要,而且是降低粮食生产成本的需要,

更是公共产品平等供给的需要。(2) 改变现行的农田水利基本建设机制。整合来自部门的项目资金,加大项目运作的监督力度;与此同时,可适当调整今后对农民的补贴手段,将分散的资金集中运用,使农业补贴真正发挥保障农业综合生产能力的作⽤。针对当前农村农田水利设施年久失修、功能难以为继的状况,捆绑一批资金扎扎实实改善农业生产条件,推动农业综合生产能力明显提高。(3) 提高农田基本建设投入的稳定性和连贯性。要明确各级政府的事权,划清责任主体,建立一个法定的制度来保障,因为中国这样一个人口大国的粮食安全和国家的战略产业,其财政投入应该像国防开支一样拥有法律保障。

2 优化组合粮食生产补贴的长效政策,确保粮食的市场竞争能力

虽然我国传统的粮食生产能力可以基本满足国内的需求,但解决市场竞争能力不足的问题不仅紧迫而且具有很强的挑战性,需要全面组合政策加以应对。要充分利用 WTO《农业协议》的绿箱政策^①,重建以农产品价格支持体系、国家税收支农和农用生产资料价格补贴为主体的黄箱政策^②体系,灵活设计不同补贴方式的组合,对粮食直补、良种补贴、农机购置补贴、养殖业补贴、农产品的“绿色通道”政策等予以制度化、规范化,使之成为一项长期的政策,而不能成为价格上涨后的紧急措施;以免税、社保、教育、医疗、基础设施建设等政策配套,以更好地达到政策的预期目标。

3 构建农村劳动力转移的替代机制,确保粮食生产方式的更新能力

大批农村劳动力进入城市是中国现代化的必然趋势,但同时也出现了“农村空心化、农业副业化、农民断层化”不断加快的现象。(1) 制定农民种粮的进入和退出机制。让有技术、有资金、想种田的人有田种,让不想种田的人从农村土地中“退”出来,让农业改变其“弱质性”,农业的现代化才可能有希望。(2) 建立专业化的农民队伍。要制定包括金融支持、免费提供技术培训、种粮规模额外补贴和规模灾害保险、闲置耕地和抛荒耕地以及

低产耕地的优先承包权等政策,在农村培养相应数量的终生从事主要农产品特别是从事粮油生产的专业户、重点户、专业合作组织,推动农业集约化生产。(3) 创新农业科技推广体制。粮食生产方式更新换代的主要途径是科技进步,应把工作重点放到大力推进农业科技进步上,提高单产,提高复种,提高品质。如果能充分利用现有的农业技术,并加快解决水稻秧苗移栽等技术问题,现在一个中国农民耕种的面积和产量将大幅度超越历史上任何一个劳动力。(4) 加快土地流转制度的建立。在稳定家庭联产承包责任制的基础上,对土地所有权和使用权、经营权的改革进行探索,让一部分农民从土地上解放出来,使土地集中起来进行机械化、集约化生产,为提高生产效率和单位产量发挥更大效益。

(二) 激活市场对粮食综合生产能力的原动力

政府的粮食补贴再高,也无法超越农民在市场中获得的实质效益。对于粮食生产,仅仅依靠政府的政策动力毕竟有限,关键是要使用市场手段激活农民从事生产的原动力,充分发挥市场这只看不见的手的作用,使农民种田从被动变为主动。

1 将“政府要粮和农民发财”统一起来,形成调动农民种粮积极性的长效机制

在市场经济条件下,农民投入的不仅是劳动力,还要投入资金和劳动资料,而且要面对自然和市场双重风险,如果所有的投入得不到社会的平均利润,即使政府的粮食补贴再高,也必然热情不高。随着粮食生产的收入与打工和种其他作物收入的差距越来越大,国家在考虑粮食安全,农民却在考虑“种粮安全”。如果种粮无利可图,甚至种得越多亏损就越大,再蠢的人也不会去种了。同时,一样的投入除了公平合理的收入预期以外,还有公平合理的发展预期,如果其他的投入收益远远超出种粮的收益,农民就无法有继续种粮的打算。因此,今天的农民已经不是传统意义上的农村劳动力,而是在市场经济中进行公平竞争以实

^① WTO《农业协议》规定,“绿箱”政策是指由政府提供的、其费用不转嫁给消费者,且对生产者不具有价格支持作用的政府服务计划。这些措施对农产品贸易和农业生产不会产生或仅有微小的扭曲影响,成员方无须承担约束和削减义务。

^② WTO《农业协议》规定,“黄箱”政策是指政府对农产品的直接价格干预和补贴,包括对种子、肥料、灌溉等农业投入品的补贴,对农产品营销贷款的补贴等。这些措施对农产品贸易产生扭曲,成员方须承担约束和削减义务。

现自己合理价值的劳动力商品。粮食的生产者不发财,粮食安全作为最重要的国家安全战略,就无法得到根本保障。

2 发挥价格信号对资源配置的诱导作用,完善粮食最低保护价的定价机制

粮食生产的原动力就是市场机制,价格信号是政府与市场对接的有效途径,对粮食生产者而言,没有比价格信号更直接激活其从事生产的原动力了。粮食最低保护价按照什么样的原则确定,才能发挥价格信号对资源配置的诱导作用?粮食最低保护价的确定,应该取决于社会劳动力的平均价格、农业生产资料的价格及其上涨的幅度、技术和资金投入所取得社会平均利润及其通货膨胀的幅度等市场因素。目前的粮食最低保护价,关键是未能反映市场价格因素的动态变化。例如现在我国进入了劳动力价格上升的阶段,农村工价持续上涨对粮食价格的影响长期以来没有引起足够的重视。因此,粮食价格无疑会紧跟劳动力价格、农资价格等整个物价的上涨而相应上涨。政府需要应对的是补贴低收入群体,却没必要以牺牲农民的利益为代价给高中收入者额外福利。

3 调动农民和企业多方参与粮食储备的积极性,构建面向世界的粮食储备体系

现行的粮食储备系统已经背离了政策的预期,改革国家的粮食储备制度已经刻不容缓。作为国家的一个重大战略,我们也不能把国家的安危全部押在一个中储粮公司身上,而中储粮公司也无法承受如此之重。在保持足够安全储备的同时,国家应采取各种财政政策,鼓励农民和企业等多方参与粮食储备,并运用市场办法来调节粮食储备,使粮食储备制度不仅可以利用市场的灵活性消解国家粮食储备制度的僵硬与垄断的不足,而且可以使粮食补贴机制的获利面更具广泛性,从而为国家的粮食安全和在国际市场上的竞争能力奠定坚实的基础。

4 推进粮食流通产业的现代化建设,强化国内粮食在世界市场的战略竞争能力

随着改革开放的不断推进,中国经济已经越来越融入了世界经济体系之中,粮食市场和粮食价格将必然与国际接轨,粮食安全战略不仅依赖于国内粮食综合生产能力的增强,而且还依赖于在国际粮食市场的竞争力来强化。(1)立足于中国传统的农产品,运用各种政策鼓励社会广泛参与粮食流通,扶持一大批上规模的食品工业企业,组建各种食品行业协会、联盟或合作组织,形成不同食品企业的食品产业集群,构建面向全球的粮食市场竞争体系。(2)充分利用国际市场和资源的进出口战略机制,灵活运用双边、区域、多边贸易制度,积极推进粮食贸易自由化,构建全球粮食战略供需体系。(3)密切注意国内外粮食市场的变化趋势,完善粮食供求和价格信息发布制度,构建全球粮食市场监测预警体系。(4)大力发展我国的粮食期货市场,培育粮食定价中心和权威的粮食期货品种,构建影响全球粮食市场的定价体系。

[本文是笔者主持的湖南省社科规划项目 2009 年重点课题“世界粮食危机下的中国粮食安全机遇与挑战”的阶段性成果,调研过程中得到了湖南省粮食局、河北省新乐市正莫镇人大副主席贾建友、新华社湖南分社记者谭剑、湖南省衡阳县改革办副主任欧阳中球、湖南省社会科学院新农村建设研究中心研究人员陆福兴、周湘智、王文强、李晖等诸位同事的合作与支持,谨致谢意。]

参考文献:

- [1]陈明星. 优化粮食生产扶持政策组合[J]. 中国发展观察, 2008(1).
- [2]张光政. 世界粮食总量足够 为何还有 8 亿多人挨饿? [N]. 人民日报, 2007-10-23
- [3]谭德宇. 乡村治理中农民主体意识缺失的原因及其对策探讨[J]. 社会主义研究, 2009(3).
- [4]公茂刚、刘力臻. 粮食禁运问题的博弈论分析[J]. 求索, 2009(3).
- [5]时寒冰. 粮食危机来了! 中国怎么办? [N]. 中国报道周刊, 2008-04-28

[责任编辑:秋 实]