

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20160435

· 持续农业 ·

经济新常态下我国粮食安全问题及发展研究^{*}

祝坤艳

(郑州科技学院, 河南郑州 450000)

摘 要 粮食安全关系着一个国家的社会稳定与民族的长远发展, 是世界各国普遍关注的热点问题。我国属发展中国家, 人口多耕地少, 人地矛盾较为突出, 粮食安全问题是国家需要长期关注的永久课题。保障粮食安全, 对于经济新常态下我国的发展具有十分重要的意义。文章首先简要介绍了经济新常态的含义, 然后运用比较分析、系统研究等方法深入分析我国粮食安全的现状, 探明我国粮食安全所面临的主要问题。结果表明: 我国粮食安全尽管目前基本有保障, 但前景不容乐观。主要问题有生产成本上升, 进口关税下降等, 为探索保障未来我国粮食安全的途径, 彻底解决我国的粮食安全所面临的问题, 促进社会和谐发展提出建立粮食生产保护区, 国家制定粮食最低收购价, 增加科技投入, 以合作社为龙头形成规模化生产经营, 兴办国营企业, 国家提供高质量生产资料等建议, 旨在为党和政府制定相关方针政策提供有益参考。

关键词 经济新常态; 粮食安全; 比较分析; 系统研究

中图分类号: F326.11; F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9121[2016]04-0209-05

0 引言

当前我国经济已经进入到“新常态”时期, 而在经济“新常态”大背景下, 我国农村农业内外部环境都发生很大变化, 我国粮食安全面临诸多复杂问题。2015年, 我国粮食产量实现历史的“十二连增”, 不仅保证了国民口粮安全, 更是为新常态环境下我国经济社会平稳健康发展奠定了物质基础。然而在经济新常态大环境下, 各种结构性矛盾开始突显, 农业劳动力紧缺、环境生态恶化、农业资源紧张, 以及国外粮食进口量的猛增, 给我国粮食自主性生产造成较大威胁, “谁来种地, 如何种地”的问题亟待破解。因此, 研究经济新常态下我国粮食面临的问题、挑战及发展对策, 对确保国家粮食安全以及全面建成小康社会具有重要意义。

1 经济新常态的内涵

2008年国际金融市场爆发危机, 对发达国家与发展中国家的冲击很大。2009年中国政府提出4万亿元投资计划, 挽救了中国经济, 但从2011年开始, 宏观经济增长放缓。在这紧要关头, 中共中央总书记习近平指出, 中国经济处于重要战略机遇期, 我们要适应这种经济“新常态”。由此, 经济“新常态”一词被首次提出^[1]。2015年中央经济工作会议与会代表们从多个方面剖析了我国经济“新常态”, 认为“新常态”应该具备“中高速”、“优结构”、“新动力”、“多挑战”等4个特征^[2]。所谓的经济新常态是指建立在经济结构对称基础上的经济可持续发展, 它不单指的是GDP和人均GDP增长, 而是一种用增长促进发展、用发展带动增长的新经济模式。

2 新常态下我国粮食安全凸显的主要问题

据农业部数据统计, 截止2014年我国粮食产量、农民收入等2项指标连续11年保持增长, 但不可否

收稿日期: 2015-11-15

作者简介: 祝坤艳 (1984—), 女, 河南郑州人, 硕士研究生。研究方向: 区域经济、产业经济。Email: 18939561762@126.com

^{*}资助项目: 国务院第三次全国经济普查研究课题“就近城镇化模式下的产业结构调整与就业结构变动研究——以河南为例”(2B45)

认的是目前在广大的农村绝大多数地区依然是粗放式经营管理，农民的素质较低，农业生态环境日益恶化，可以预见在我国经济新常态下粮食安全将迎来前所未有的挑战。该文从农业生产成本、粮食进口、农业生态环境、农民自身出发，逐步深入分析我国粮食安全凸显的问题。

2.1 生产成本上升，进口关税下降

过去我国的农村劳动力价格低廉，这是我国劳动密集型企业崛起的根本原因，但在经济新常态下，我国正在逐渐失去这种优势，首先就是劳动力的成本上升，使农业生产综合成本上涨，国内粮食价格也随之上漲，而在国外由于大量采用机械化生产，人力的投入较少，再加上国外生产规模较大，摊平了成本，使国外市场的粮食价格下降^[3]。产生这种现象的直接原因是我国劳动力成本上升导致生产成本上涨，间接原因是国家有关的进口关税、惠农补贴等措施保障不足。

以稻谷、小麦、玉米为例，从其平均成本收益情况（表 1）可见，物质和服务、人工成本、化肥投入、产值、总成本均逐年增加，但在 2008~2010 年物质和服务、人工成本、化肥投入、总成本增长的速度较慢，产值增长的速度较快，因此净利润稳步增加，由 186.39 元/667m² 增长至 277.17 元/667m²，涨幅为 48.7%；而在 2010~2013 年情况已发生变化，物质和服务、人工成本、化肥投入、总成本增长的速度较快，产值增长的速度较慢，因此净利润却在下降，且减幅逐渐加大，由 277.17 元/667m² 减至 72.94 元/667m²，减幅为 73.68%。

净利润即平均产值与平均总成本的差值，平均产值与平均总成本在 2008~2012 年均表现为增长，分别由 748.81 元/667m² 与 562.42 元/667m² 逐步增长至 1 041.97 元/667m² 与 936.12 元/667m²，涨幅分别达 47.54% 与 66.50%。尤其在 2013 年，产值较 2012 年下降，但是平均总成本却出现上涨，因此 2013 年净利润较 2012 年减少了 95.2 元/667m²。这表明，我国粮食种植产业已经步入高成本、低收益时代。

表 1 2008~2013 年稻谷、小麦、玉米平均成本收益情况						元/667m ²
项目	2008	2009	2010	2011	2012	2013
物质和服务	287.78	297.23	312.75	358.26	398.11	415.12
人工成本	75.02	188.29	226.79	283.25	371.15	429.71
化肥投入	118.49	117.25	110.97	128.77	143.41	143.41
产值	748.81	792.72	899.74	1 041.97	1 041.82	1 099.43
总成本	562.42	600.21	672.27	791.14	936.12	1 026.49
净利润	186.39	192.35	277.17	250.46	168.14	72.94

资料来源：根据 2014 年《农产品生产成本收益汇编》相关数据整理获得

2.2 进口量大，浪费严重

截止 2014 年虽然我国粮食生产喜获连续 11 年丰收，但自 2008 年开始粮食进出口的格局发生逆转，之前我国粮食出口较进口多，而在当年我国进口远远超过出口，转变为粮食净进口国。从 2008~2013 年我国粮食产品进口数量（表 2）可以发现，我国的谷物及谷物粉、小麦、稻谷及大米、大豆进口的数量均逐年增加，比较 2013 年与 2008 年数据得出，谷物及谷物粉进口数量达 9.5 倍，小麦进口数量达 128.4 倍，稻谷及大米达 6.9 倍，大豆进口数量增幅较小，仅为 1.69 倍。截止 2014 年前 10 个月，我国的粮食进口量已与 2013 年的全年进口量持平。

从进口的数量来看，稻谷、小麦及玉米居前 3 位。我国进口的目的主要是满足国内高端市场的需求；进口的豆粕、玉米等多用于生产饲料，以满足国内养殖业的需求；普通白米和碎米的价格较低，主要用于工业原料。在目前我国经济新常态情况下，可以预见：（1）国内外农产品进口市场竞争逐步向高质量、差异化经营方向发展，国内对于稻谷、小麦及玉米的需求会大幅增加；（2）我国人民生活水平得以提高，饮食结构也随之发生变化，对肉蛋奶的需求会加大，饲料需求也随之加大；（3）传统的工业经济将逐步转型，对粮食等原材料的需求基本不会变化。因此，上述客观因素决定我国对粮食的进口还将增加，但大量从国外进口粮食对国内市场的影响很大，必将威胁我国粮食安全^[3]。

表 2 2008 ~ 2013 年我国粮食进口数量 万 t

项目	2008	2009	2010	2011	2012	2013
谷物及谷物粉	153	315	571	545	1 398	1 457
小麦	4. 30	90	123. 07	125. 81	370. 1	553. 41
稻谷及大米	32. 77	36	38. 82	59. 78	236. 86	227. 21
大豆	3 743	4 255	5 440	5 244	5 834	6 339

资料来源：海关总署 2014 年统计资料

而另一方面我国在国内粮食的浪费现象依然严重，据联合国粮农组织和国家粮食局统计，我国每年生产的粮食 35% 被浪费，仅有 65% 真正被大家吃进肚子。其中，（1）在各种餐馆的消费中浪费约折合 2 000 亿元，这些浪费的粮食足够两亿人一年食用；（2）在粮食储存、运输及加工等环节，也就是在走到餐桌之前就浪费了 350 亿 kg，约占我国年粮食总产量的 6%，储存、运输占 5% 以上；加工占 1%，以市场上价格较高的特制米为例来说，在加工的过程中每年损失大米约 40 亿 kg^[3]。

2.3 耕地减少

耕地是粮食生产的第一要素。我国耕地减少的速度较快。首先是总量的减少。随着我国工业化加速和城镇化的推进，以及道路交通的建设，势必占用大量的耕地。据统计 2014 年我国耕地面积为 1. 127 4 亿 hm²，党和政府多次强调要守住 1. 2 亿 hm² 的耕地红线，面临的困难依然很大。其次是质量的下降。城镇化发展的同时为使耕地总量不变往往采取占补平衡的方法，但在实际操作过程中往往存在低产田换高产田、劣等地换优质地的现象，也引起了耕地质量的下降^[4]。为在短时间内提高单产，农民在种植过程中往往大量施用化肥，我国目前已成为全世界化肥产量和使用量最大的国家，但这样做的后果还是土壤肥力迅速下降，如造成土壤板结、土壤养分失衡等。另外，城市的居民饮食结构发生变化，使得农民倾向于种植蔬菜、水果等经济作物替代粮食生产，以获取较高的收益。如表 3 数据显示，2010 年以来，我国城市建设用地由 39 758. 42 km² 上升至 47 108. 50km²，征用土地面积由 1 641. 57 km² 上升至 1 831. 57 km²，而农作物受灾面积、绝收面积仅在 2012 年略有下降，之后又开始反弹，可以说总体上居高不下。

2.4 水资源匮乏

表 3 近年来我国建设用地、土地征用

与作物受灾面积情况

时间	2010	2011	2012	2013
城市建设用地（km ² ）	39 758. 42	41 860. 61	45 750. 67	47 108. 5
征用土地面积（km ² ）	1 641. 57	1 841. 72	2 161. 48	1 831. 57
农作物受灾面积（万 hm ² ）	3 742. 59	3 247. 05	2 496. 2	3 34. 98
农作物绝收面积（万 hm ² ）	486. 32	289. 17	182. 63	384. 44

资料来源：国家统计局 2014 年相关资料

农业的发展离不开水资源，但据统计 2004 ~ 2014 年全国年平均降水量比历史同期减少约 1. 1%；地表水资源量减少约 20%，水资源的总量下降约 12%。水资源的紧缺对粮食安全构成巨大威胁^[5]。近年来我国用水情况见表 4，从供水总量来看，呈逐年上升的态势，农业用水量逐年上升，但其所占比例基本未变化，保持在 63% 左右，工业用水量从 2012 年开始有所下降，这是我国政府宏观调控的结果，用水量向居民用水倾斜，工业、生活、生态用水所占比例变化不大。但是由于供水总量增幅较小，且工业、生活、生态用水总量依然巨大，势必对我国农业用水产生多重压力。

2.5 生态环境恶化

资料显示，目前在农业生产中受农药、化肥的污染，生态环境日益恶化，尤其在城市周边的耕地污染较多。农业已成为最大的污染源。如表 5 所示，我国农用化肥由 2008 年的 5 239. 02 万 t 上升至 2012 年的 5 838. 85 万 t，农药由 2008 年的 167. 23 万 t 上升至 2012 年的 180. 61 万 t，农用塑料薄膜由 2008 年的 20. 07 万 t 上升至 2012 年的 23. 83 万 t，上述指标合计截止 2012 年共计 6 043. 29 万 t^[6]。现代化农业的发展离不开生产资料的使用，但也严重污染了我们的生态家园，制约着我国的粮食安全。

2.6 农民素质低

随着城镇化步伐的加快，大多农民人口进城务工，农村只剩下老人和妇女、儿童，根据调查得知，目

表 4 2008 ~ 2013 年我国用水情况汇总

亿 m³

项目	2008	2009	2010	2011	2012	2013
供水总量	5 909. 95	5 965. 15	6 021. 99	6 107. 20	6 141. 80	6 183. 45
农业用水总量	3 663. 46	3 723. 11	3 689. 14	3 743. 60	3 880. 30	3 921. 52
农业用水总量所占比例 (%)	62	62	61	61	63	63
工业用水总量	1 397. 08	1 390. 90	1 447. 30	1 461. 80	1 423. 88	1 406. 40
生活用水总量	729. 25	748. 17	765. 83	789. 9	728. 82	750. 1
生态用水总量	120. 16	102. 96	119. 77	111. 9	108. 77	105. 38
工业生活生态用水合计	2 246. 49	2 242. 03	2 332. 90	2 363. 60	2 261. 47	2 261. 88
工业生活生态用水所占比例 (%)	38	38	39	39	37	37

资料来源：由国家统计局相关数据整理获得

前，农民工中以 21 ~ 30 岁青壮年所占比例最高，达 30.2%，31 ~ 40 岁的农民工占 22.8%，41 ~ 50 岁的农民工占 26.4%，这 3 项之和占总数的 79.4%。不难发现在务工人员中大多数正当壮年，他们很长时间在外务工，大部分未接触过农业生产，不懂农业技术，更不愿意从事农业劳作^[7]。而留在农村的妇女、老人、儿童，其中妇女和老人多数仅有小学文化水平，文化素质、身体素质普遍偏低。随着时间的推移老一辈具有“恋农情结”的农民逐步退出生产第一线，新一代的农民却大多远离农业生产，农村劳动力短缺将影响我国粮食生产。

3 经济新常态下保障我国粮食安全的对策

3.1 建立粮食生产保护区

我国已在河南、山东、湖南等 13 个省建立粮食生产区，其所占耕地面积达全国总量的 2/3，粮食总产量占全国总产量 80% 以上^[8]，如湖南的洞庭湖种植双季稻是商品粮的主产区之一。如果把这一部分的粮食生产区稳定好、保护好，就有把握保障粮食安全，如美国、日本、德国等国家均建立了类似的粮食生产保护区。参考国外的经验得知，由于我国的耕地面积小，人口多、粮食需求量大、缺口大，势必使保障粮食安全的任务变得更加艰巨。

建议国家根据我国国情建立粮食生产保护区，河南、山东、湖南等 13 个省从中选择条件好的地点作为保护区，如长江三角洲、黄淮平原、三江松嫩平原等。国家对保护区应给予政策、税收等优惠，待条件成熟时立法保护，并把粮食高产优势转化为地区经济优势，带动其他行业发展。

3.2 立法推行粮食节约，减少粮食损失

根据有关研究，减少粮食浪费的效益比增长粮食产量效益更加明显，同时还能降低生产成本。因此，运用法律法规来约束餐桌上的浪费是解决粮食安全问题的根本措施。2014 年，国家发改委将《粮食法》送审稿进行了进一步完善，该稿主要制定了减少和节约粮食的减损制度。同时，有关部门要加强教育和宣传工作，让人们意识到粮食安全对我们每个人的重要性，把粮食当做一种“稀缺资源”来对待，避免生活中的一些浪费行为反复出现。

3.3 转变农业发展方式，保护资源和生态环境

经济新常态下的农业发展首先应重视保护耕地和淡水资源，转变传统的粮食生产方式，从单纯追求粮食产量向注重粮食质量和农产品安全方面进行转变，大力推进供给侧、结构性改革，减少玉米播种面积，保证小麦和水稻主粮种植面积。再则，维持工业及饲料用粮的基本稳定，做到有取有舍，使过度透支的农

表 5 2008 ~ 2013 年农业主要生产资料使用量汇总

项目	2008	2009	2010	2011	2012
农用化肥	5 239. 02	5 404. 40	5 561. 68	5 704. 24	5 838. 85
农药	167. 23	170. 9	175. 82	178. 7	180. 61
农用塑料薄膜	20. 07	20. 8	21. 73	22. 95	23. 83
合计	5 426. 32	5 596. 10	5 759. 23	5 905. 89	6 043. 29

资料来源：中国农村统计年鉴，2013

表 6 农民工结构

年龄结构	占比 (%)
21 ~ 30 岁	30. 2
31 ~ 40 岁	22. 8
41 ~ 50 岁	26. 4
上述 3 类合计	79. 4
其他	20. 6
合计 (万人)	5 426. 32

业资源得以修复。此外,工商资本对农民要形成带动、辐射效应,避免挤出效应的出现,使工商资本能够流入到农业生产中最薄弱环节中去。

3.4 以合作社为龙头形成规模化生产经营

我国目前在广大农村的粮食生产多以一家一户的分散经营为主,很难达到规模化,扩大种粮规模不仅能提高农民的收益,还能在大范围内推广先进的种植技术,得到事半功倍的效果,一个切实可行的办法就是组建合作社。合作社是农民自发组织,但它的作用却不可小视,可以团结较多的农民,以抵御市场的风险,但由于农民自身的文化程度低,对市场信息不了解,专业合作社的作用没有完全体现,这就要求当地政府给予其领导,引领其走上正轨,鼓励与龙头企业对接,既能解决产品销路问题,又能保障粮食稳定生产^[11]。

3.5 科技投入保障粮食安全

粮食安全问题既依赖农民,也要靠科技的投入。科技是保障粮食安全的中中之重。第一要促进成果的推广,如测土配方施肥、工厂化育苗等技术,鼓励农民多施有机肥。建议国家除制定最低收购价外,对重大成果转化给予补贴^[10]。第二要重点开展有关优质高产、抗旱节水、抗病虫、节工降耗等方面的研究,以保障粮食安全。第三要多大力培养农业科技人才,在县以下基层对种粮农民进行培训。第四要建立一支活跃在基层的农技推广队伍。

参考文献

- [1] 张慧莲,汪红驹. 中国经济“新常态”. 银行家, 2014 (6): 11~13
- [2] 齐建国. 中国经济“新常态”的语境解析. 西部论坛, 2015, 25 (1): 51~59
- [3] 杨中柱. 新常态下我国粮食安全问题研究. 农业科学研究, 2015, 36 (3): 82~85
- [4] 张永恩. 城镇化进程中的中国粮食安全形势和对策. 农业现代化研究, 2009, 30 (3): 270~274
- [5] 钟鑫,王琛,张忠明等. 新常态下我国粮食安全面临的问题与对策建议. 中国食物与营养, 2015, 21 (2): 9~13
- [6] 王奇,詹贤达,王会. 我国粮食安全与水环境安全之间的关系初探——基于粮食产量与化肥施用的定量关系. 中国农业资源与区划, 2013, 34 (1): 81~86
- [7] 朱晓禧,方修琦,高勇. 基于系统科学的中国粮食安全评价研究. 中国农业资源与区划, 2012, 33 (6): 11~17
- [8] 王志丹,张琳,吴敬学. 新时期保障我国粮食安全的战略思考. 中国农业资源与区划, 2012, 33 (5): 8~11
- [9] 黎东升,曾靖. 经济新常态下我国粮食安全面临的挑战. 农业经济问题, 2015, (5): 42~47
- [10] 刘旭. 新时期我国粮食安全战略研究的思考. 中国农业科技导报, 2013, (1): 1~6
- [11] 李若云. 新时期国家粮食安全战略的思考. 农业经济, 2014, (9): 3~6

PROBLEMS AND COUNTERMEASURES OF CHINESE FOOD SECURITY IN THE NEW NORMAL ECONOMY

Zhu Kunyan

(Zhengzhou Institute of Science and Technology, Zhengzhou, Henan 450000, China)

Abstract Food security related to a country's social stability and long-term development, and become a hot issue of common concern to all countries in the world. China is a developing country with more population and less arable land, where the food security problem is long-term national concerns. This paper firstly introduced the definition of the new economic normal, and then analyzed the current situation of grain security by comparative systematical analysis. The result showed: the food security in future was not optimistic due to the rising production costs, import tariffs decline, and so on. Finally, it put forward some countermeasures to ensure the food security and promote the harmonious development of society in China, such as to establish the protected areas for grain production, determine minimum grain purchase prices, increase the input of science and technology, enlarge the production scale by cooperatives, and provide high-quality products by building state-owned enterprises. It aimed to provide some references for policy-making of local governments.

Keywords new normal economy; food security; comparative analysis; system research; countermeasures