



新常态时期的粮食安全战略

CHINA'S FOOD SECURITY STRATEGY IN THE NEW NORMAL

罗丹 陈洁 等著

 上海远东出版社

新常态时期的粮食 安全战略

罗 丹 陈 洁 等著

 上海遠東出版社

图书在版编目(CIP)数据

新常态时期的粮食安全战略/罗丹 陈洁等著. —上海: 上海远东出版社, 2016

(中国经济论丛. 新农村建设专辑)

ISBN 978-7-5476-1067-1

I. ①新… II. ①罗…②陈… III. ①粮食问题—研究—中国

IV. ①F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 065568 号

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

新常态时期的粮食安全战略

罗丹 陈洁等著

责任编辑/李英 封面设计/李廉

出版: 上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址: 中国上海市钦州南路 81 号

邮编: 200235

网址: www.ydbook.com

发行: 新华书店 上海远东出版社

上海世纪出版股份有限公司发行中心

制版: 南京前锦排版服务有限公司

印刷: 上海中华印刷有限公司

装订: 上海中华印刷有限公司

开本: 710×1000 1/16 印张: 46.75 插页: 1 字数: 839 千字

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5476-1067-1/F·565

定价: 128.00 元

版权所有 盗版必究(举报电话: 62347733)

如发生质量问题, 读者可向工厂调换。

零售、邮购电话: 021-62347733-8538

序 言

改革开放以来,我国粮食生产获得了很大发展,为促进经济持续较快增长和社会发展进步奠定了基础。进入新时期以来,在中央出台的一系列强农惠农富农政策支持下,2004年以来粮食实现连续增产,2006年以后连续创造我国粮食最高产量纪录。粮食生产乃至整个农村改革发展取得的成就,为社会广泛公认,也为这一时期经济社会实现健康稳定发展和应对国际金融危机起到了重要的支撑作用。伴随着我国经济进入“新常态”时期,粮食生产流通也遇到了以下几个方面重大新情况:

一是从生产能力来看,粮食产量进入稳中略增的发展阶段。粮食总产量从2003年的8614亿斤,增长到了2013年的12039亿斤。十年间,粮食年产量提高了3425亿斤,年均提高342.5亿斤。但近年来,粮食的年增产量在减少,增产幅度在下降。随着以水利建设为主的基础设施建设的加强和农业科技支撑能力的增强,我国粮食产量有望长期保持在1.2万亿斤左右,并且还会有所增加。但由于我国水土资源稀缺,部分耕地由于污染治理、生态保护和建设等原因将退出粮食生产,持续大幅增产的情况将很难再现,年际还会有所波动。

二是从经营主体来看,保持其生产积极性的难度在显著加大。近年来,粮食生产成本的上升速度超过了产值的增长速度,对粮食生产效益产生了不利影响。2005~2013年,水稻、小麦、玉米三种作物亩均成本从425.02元上升到1026.19元,增加了1.14倍。其中,物质与服务费用、人工成本、土地成本分别从211.63元、151.37元、62.02元上升到415.12元、429.71元、181.36元,分别增加了0.96倍、1.84倍、1.92倍。同期,亩均产值从547.60元增加到1099.13元,仅增加1.01倍,而亩均净利润从122.58元下降到72.94元,下降了40.50%。2013年底,农民外出务工月均收入为2609元,一年种三亩地不如外出务工1个月,农民生产粮食的积极性大打折扣。

三是从供求关系来看,我国已经进入产不足需的阶段。目前三大谷物能够实现基本自给,从城乡居民所需热量和营养角度来看,我国能够确保食物安全。但随着需求水平的上升和消费结构的升级,我国仅靠自己生产的农产品已经不能全面满足国内的需求。从2011年开始,我国谷物、大豆、食用植物油都呈现净进口的局面。2013年,净进口粮食8402万吨,同比增加8.4%。其中,进口大豆633.5万吨、小麦533.5万吨、玉米326.6万吨。此外,我国还净进口食用

植物油 922.1 万吨、食糖 454.6 万吨、棉花 450 万吨、乳制品 179.6 万吨(其中奶粉 97.6 万吨)、牛羊肉 55.3 万吨、猪肉 58.4 万吨。我们要看到,从国内需求变化和供给能力来看,这种情况将不是短期和偶然的,很可能伴随工业化、城镇化的全过程。

四是从市场总供求来看,国际市场的影响在迅速加深。过去,由于我国粮食供求矛盾的主要方面是供给不足,加上劳动力、土地等要素成本较低,国内农产品价格长期低于国际市场,国内粮食市场与国际粮食市场的联系并不紧密。尽管粮食生产流通曾经遇到过各种各样的问题,但都可以通过调整和完善粮食生产政策和流通体制得到相当程度的解决。但随着我国农产品市场与国际农产品市场联系的日益紧密,国际农产品市场对国内市场的影响迅速加大,这种情况是历史上不曾有过的。我国在加入世界贸易组织时承诺的关税水平较低,其中小麦、玉米、中短粒大米、长粒大米的进口关税配额分别为 963.6 万吨、720 万吨、266 万吨、266 万吨,以上品种配额内关税率为 1%,配额外关税率为 65%。进口大豆不设配额,关税率统一为 3%。我国农产品进口的平均关税率为 15.1%,比世界平均水平 65%要低得多。我国加入 WTO 仅为十余年,国际谷物、大豆及其他大宗农产品对国内市场的影响就已经明显显露。按 2014 年 8 月的价格计算,越南大米到港完税成本价为 3329 元/吨,我国南方早籼米市场均价为 3800~3900 元/吨;小麦、玉米、大豆到港完税成本价分别为 2017 元/吨、1766 元/吨,3943 元/吨,国内外价差分别为 500 元/吨、900 元/吨和 600 元/吨左右;油菜籽到港成本价为 3977 元/吨,而国内临储价为 5100 元/吨;进口棉花到港成本价为 15400 元/吨,国内目标价为 19800 元/吨;进口食糖到港成本价为 2760 元/吨,国内临储价为 6100 元/吨。2014 年上半年,进口牛羊肉和猪肉的到港成本价分别为 26 元/公斤、11.5 元/公斤,而国内牛肉零售价为 62.5 元/公斤、羊肉零售价为 64.7 元/公斤。由于国际农产品价格大大低于国内,加工企业更愿意利用进口农产品作为原料,消费者更愿意消费进口食品。近几年来,我国已经出现了稻谷、小麦销售困难,仓储高居不下,“稻强米弱”和“麦强面弱”等让人忧心的现象。

目前,我国粮食已经进入增产困难、销售困难、调控困难相互交织的局面。在新的背景下,如何确保粮食供给、产业发展、粮农增收,有很多重大问题需要研究。针对这些问题,罗丹、陈洁等人近年来持续开展了一系列调查研究,其成果主要体现在《中国粮食生产调查》和《新常态时期的粮食安全战略》这两本紧密联系的著作中。《中国粮食生产调查》反映了对 9 个省份、11 个县市、3400 个农户、230 个规模种粮户的粮食生产情况,以实证调查为主。《新常态时期的粮食安全战略》一书则沿着粮食产业链,从粮食生产支撑条件、生产过程、加工流

通、国际资源和市场利用、资源紧缺型经济体经验借鉴等角度分别有针对性地设立专题进行研究,然后提出完善我国粮食安全战略的思路。这两本书互为依托,形成了分析粮食安全问题的整体框架。

总体来看,这两本书针对的问题都很重要,研究的基础工作都比较扎实,内在逻辑比较紧密,分析过程比较严谨,提出的有关建议对制定和完善我国粮食政策具有重要的参考价值。两本书提供的资料较多,文风朴实,通俗易懂,不仅可以为三农战线的工作人员、研究工作者提供参考,也能够帮助广大普通读者了解国情、民情、粮情。诚然,粮食是一个永恒的话题,也是一个需要持续不断研究和探索的重大问题,希望更多的研究工作者加强这一方面的调查研究,为完善我国粮食政策做出更多、更好的贡献。

中央农村工作领导小组副组长

中央农办主任

A handwritten signature in black ink, appearing to read '陈锡文' (Chen Xifeng), written in a cursive style.

2014年9月

目 录

第一篇 总体研究篇

第一章	经济“新常态”背景下的粮食安全调控.....	3
	一、新世纪以来我国粮食生产取得历史性新成就 / 4	
	二、我国实现粮食充足供给的基本经验 / 9	
	三、新常态下粮食供求平衡呈现新特征 / 18	
	四、“新常态”下粮食安全面临的主要挑战 / 31	
	五、树立粮食安全调控新思维 / 46	
	六、粮食安全调控需要解决的重点问题 / 51	
	七、保障措施 / 64	

第二篇 支撑条件篇

第二章	中国特色农业支持与保护体系研究.....	91
	一、农业支持政策：内涵、分类与评估方法 / 91	
	二、目前中国的农业支持与保护政策 / 96	
	三、我国农业支持与保护政策实施效果评估 / 101	
	四、现行农业支持与保护政策的问题与挑战 / 112	
	五、构建中国特色新型农业支持保护体系 / 118	
	六、对策建议 / 125	
第三章	耕地经营权流转与粮食安全关系问题研究.....	132
	一、粮地流转的基本情况 / 133	

	二、耕地经营权流转对粮食生产的影响 / 139	
	三、耕地流转过程中需要注意的问题 / 146	
	四、政策建议 / 154	
第四章	水利建设与粮食安全-----	160
	一、水利建设的成就 / 160	
	二、农田水利对粮食总产的贡献分析 / 163	
	三、当前农田水利发展存在突出问题 / 170	
	四、水利保障粮食安全的目标和总体战略思路 / 172	
第五章	科技改革发展与粮食安全-----	178
	一、我国农业科技体系的发展过程 / 178	
	二、技术进步对粮食单产的贡献率分析 / 183	
	三、农业科技体系改革发展面临的主要问题 / 186	
	四、推动农业科技改革发展 / 189	
第六章	种业发展与粮食安全-----	198
	一、中国种业发展取得的进展 / 198	
	二、中国种业发展存在的问题 / 203	
	三、中国种业面临的主要体制制约 / 208	
	四、对策建议 / 211	
第七章	农业生产资料供给与粮食安全-----	216
	一、农业生产资料供给的国际趋势 / 216	
	二、我国农业生产资料支撑体系建设进展 / 222	
	三、我国农业生产资料供给面临的问题 / 230	
	四、健全农业生产资料支撑体系 / 234	

第八章	农业机械化与粮食安全.....	239
	一、我国农业机械化再次掀起新高潮 / 239	
	二、我国初步走出了一条富有特色的农业机械化道路 / 249	
	三、面临的突出问题 / 256	
	四、对策建议 / 260	

第九章	资源环境与粮食安全.....	267
	一、与粮食生产相关的资源环境要素 / 267	
	二、化学投入品对粮食产地环境的影响 / 274	
	三、国外农业资源利用的技术措施与经验 / 282	
	四、基本趋势 / 287	
	五、政策建议 / 290	

第三篇 组织体系篇

第十章	构建有中国特色的农业组织体系.....	295
	一、国外农业组织体系概况 / 296	
	二、我国农业组织体系的现行构架 / 300	
	三、我国农业组织体系发展需要解决的问题 / 304	
	四、健全我国农业组织体系 / 307	

第十一章	现阶段粮食适度规模经营问题研究.....	314
	一、粮食适度规模经营问题研究综述 / 315	
	二、研究方法 / 317	
	三、粮食生产经营的适度规模 / 319	
	四、长江中下游区粮食生产经营的适度规模：以水稻为例 / 325	
	五、黄淮海区粮食生产经营的适度规模：以小麦为例 / 329	
	六、东北平原区粮食生产经营的适度规模：以玉米为例 / 333	
	七、基本结论及政策启示 / 336	

第十二章	规模种粮户发展问题研究.....	341
	一、规模种粮户的发展现状和特点 / 342	
	二、规模种粮户对促进现代农业建设具有重要作用 / 348	
	三、地方支持规模种粮户发展的主要经验和做法 / 357	
	四、规模种粮户发展面临的困难和问题 / 365	
	五、扶持规模种粮户发展的基本思路和重点措施 / 376	
	六、完善配套政策 / 379	
第十三章	家庭农场发展问题研究.....	382
	一、家庭农场与其他经营主体的关系 / 382	
	二、家庭农场发展的现状及特点 / 386	
	三、家庭农场的发展效应 / 389	
	四、家庭农场发展前瞻 / 392	
	五、家庭农场发展面临的问题和挑战 / 394	
	六、结论与建议 / 398	
第十四章	粮食合作社发展问题研究.....	401
	一、我国合作社政策演进过程 / 402	
	二、我国粮食生产经营联合与合作进入新的发展阶段 / 406	
	三、种粮合作社的发展成效 / 413	
	四、粮食合作社发展面临的主要问题 / 417	
	五、政策建议 / 421	
第十五章	工商资本进入农业问题研究.....	425
	一、工商资本进入农业不等于转入土地 / 425	
	二、工商资本转入土地直接经营可能面临的难题 / 429	
	三、工商资本转入土地直接经营可能出现的问题 / 433	
	四、规范工商资本进入农业的行为 / 435	

第十六章	社会化服务体系问题研究.....	442
	一、我国农业社会化服务体系的形成与演变 / 442	
	二、我国粮食生产已经具备比较完整的社会化服务体系 / 448	
	三、当前农业社会化服务体系存在的问题 / 459	
	四、进一步完善农业社会化服务体系 / 461	

第四篇 发展调控篇

第十七章	中国食物供求分析及预测.....	467
	一、引言 / 467	
	二、基于贸易历史视角的分析 / 468	
	三、基于国际比较视角的分析 / 470	
	四、基于食物生产和人均需求变动视角的分析 / 473	
	五、基于局部均衡模型模拟结果的分析 / 494	
	六、2035 年中国食物供求平衡预测及节约耕地资源的测算 / 497	
	七、结论和建议 / 501	

第十八章	构建粮经饲草四元种植结构问题研究.....	510
	一、“粮食安全”的认识与重新定位 / 510	
	二、我国农业种植结构转化历程 / 513	
	三、“粮 + 经 + 饲”三元种植结构实施现状及问题 / 515	
	四、构建“粮 + 经 + 饲 + 草”四元种植结构的必要性与可行性 / 521	
	五、构建“粮 + 经 + 饲 + 草”四元结构的思路与建议 / 526	

第十九章	国内外农产品生产成本比较.....	531
	一、分品种比较 / 531	
	二、比较发现 / 560	
	三、对策建议 / 562	

第二十章	粮食流通体制改革.....	564
	一、1978 年以来粮食流通体制改革历程 / 564	
	二、粮食流通体制改革的成效 / 568	
	三、粮食流通体制改革的经验 / 572	
	四、新阶段粮食流通体制改革面临的主要问题 / 574	
	五、粮食流通体制改革的思路和出路 / 576	
第二十一章	改革完善粮食价格制度.....	580
	一、我国粮食价格制度演变历程 / 580	
	二、我国粮食最低收购价政策及其政策效应 / 586	
	三、探索建立粮食目标价格制度 / 591	
第二十二章	我国粮食储备问题研究.....	597
	一、我国粮食储备简介 / 597	
	二、新中国粮食储备历史演进 / 598	
	三、我国粮食储备运行机制和发展状况 / 600	
	四、运营效果和存在问题 / 610	
	五、建议 / 617	
第二十三章	我国粮食加工业发展问题研究.....	619
	一、我国粮食加工业发展现状 / 619	
	二、我国粮食加工业存在的主要问题 / 625	
	三、我国粮食加工业发展的总体思路 / 633	
	四、政策建议 / 639	
第二十四章	粮食企业的跨国经营.....	644
	一、四大跨国粮商的发展历程 / 644	
	二、跨国粮商发展的特点 / 654	
	三、跨国粮商的发展经验及对我国粮食产业发展的启示 / 658	

第五篇 国际资源和市场利用篇

第二十五章	世界粮食供求格局与我国粮食安全战略选择.....	665
	一、世界粮食供需现状、趋势及特点 / 665	
	二、我国大宗农产品供需格局 / 670	
	三、充分合理利用国际资源和市场 / 677	
第二十六章	着眼全球构建新型粮食安全战略.....	689
	一、着眼全球构建新型粮食安全战略的意义、边界与底线 / 689	
	二、注重统筹协调多种关系 / 693	
	三、构建全球视野的粮食安全新框架 / 695	
第二十七章	我国农产品进口调控问题研究.....	700
	一、我国大宗农产品进口快速增加 / 700	
	二、国际竞争力不足是进口快速增加的基本原因 / 705	
	三、大宗农产品进口双重影响 / 708	
	四、进口政策选择 / 711	
第二十八章	推动农业“走出去”.....	716
	一、境外农业资源利用步伐明显加快 / 716	
	二、利用境外农业资源面临的主要问题 / 719	
	三、加快推动农业“走出去” / 723	
本书各章作者		730

第一篇

总体研究篇

第一章

经济“新常态”背景下的粮食安全调控^①

从国际经验来看,工业化、城市化发展到一定程度以后,一般要经历经济结构深度调整、社会治理结构深刻变化、发展质量不断提升、发展空间明显拓展、发展体制全面革新的发展阶段,发展速度会明显下降。如果能够成功跨越这个阶段,就可能进入现代化发展阶段;如果不能跨越这个阶段,就可能进入“发展陷阱”。目前,摆脱了贫穷落后的国家不在少数,但真正全面实现现代化的国家却屈指可数,很多国家在进入中等发展水平后困于“陷阱”之中。

经历了新中国成立以后 60 余年的建设,尤其是经历了改革开放以来三十几年的发展,我国整体发展水平已经较高。到 2015 年,我国人均 GDP 已经达到约 7 903 美元,整体已经跨越了中等发展水平,部分地区已经进入了较高发展水平,并快速向现代化迈进。一个有近 14 亿人口的大国在立足自身建设、没有对外扩张的情况下取得如此惊人的发展成就,是人类历史中的奇迹。目前,我国经济整体进入中等发展水平,社会总体比较稳定,城乡居民就业和生活状况较好。但也要清醒地看到,传统体制遗留的大量社会矛盾、阶段性结构性矛盾等也开始集中和交织显现,实现社会和谐、优化经济结构、提升发展质量的任务远比摆脱贫穷落后面貌要复杂得多。由于有了前期较好的发展成果,解决经济发展困难和社会发展矛盾的能力固然比初级发展阶段明显要强,但对发展成果进行重新盘整、对发展结构进行战略调整、对体制机制进行重大改革需要经历阵痛。经济发展整体上由高速转向中高速、呈现“新常态”有其必然性,这在传统产业部门体现得更为明显。我国粮食生产是非常典型的传统产业,而且受特定发展阶段、现行国际贸易格局的影响,在我国经济进入“新常态”的背景下,呈现出非常复杂的特征。如何应对这一阶段

^① 作者为中央农村工作领导小组办公室罗丹博士、农业部农村经济研究中心陈洁研究员。

带来的新问题、新挑战,对我国能否走出中等发展陷阱、实现现代化发展具有关键影响。

一、新世纪以来我国粮食生产取得历史性新成就

在粮食生产方面,我国取得的成就世人瞩目。1949~2015年,全国粮食产量从11318万吨增加到62143.5万吨,增长4.49倍(图1-1)。当然,这一过程是起起伏伏的,其中1958~1961年和1998~2003年是减产量和减产幅度最大的两个时期。尽管经历了艰难曲折,但我国粮食总产在1978年、1984年、1996年、2013年分别登上3亿吨、4亿吨、5亿吨、6亿吨的历史台阶,标志着我国这样一个近14亿人口的大国已经足够具备养活自己的能力,这是全面建成小康社会的基本支撑,也是实现两个百年目标的基础。自新中国成立至世纪之交,我国粮食生产经历了以下几个时期:



图 1-1 1949~2015 年粮食产量(万吨)

(一) 新中国成立至改革开放前

新中国成立以后,广大农民开始当家作主,为粮食生产发展提供了新的历史条件。新中国成立不久,我国开始了现代化建设,整个经济体制借鉴了前苏联的计划经济模式,对农业生产如何适应这一需要提出了新的要求。在