

新农纵横
XINNONGZONGHENG

我国农业粮食安全战略的选择

国际的经验与中国的实践

王守臣◎著



中央编译出版社
CENTRAL COMPILATION & TRANSLATION PRESS

新农纵横

我国农业与粮食安全战略的选择

国际的经验与中国的实践

王守臣◎著



中央编译出版社

CCCTP · CENTRAL TRANSLATION & TRANSLATION PRESS

图书在版编目(CIP)数据

我国农业的发展与粮食安全战略的选择：国际的经验与中国的实践/王守臣著.

-北京：中央编译出版社，2004. 11

(新农纵横)

ISBN 7-80211-022-X

I. 我…

II. 王…

III. ①农业经济—经济发展—研究—中国 ②粮食—问题—研究—中国

IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 110307 号

我国农业的发展与粮食安全战略的选择：国际的经验与中国的实践

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区西直门内冠英园西区 22 号(100035)

电 话：66560272(编辑部) 66560273 66560299(发行部)

h t t p : //www. cctpbook. com

E - mail : edit@ cctpbook. com

经 销：全国新华书店

印 刷：北京金瀑印刷有限责任公司

开 本：787×1092 毫米 1/16

字 数：267 千字

印 张：17.375

版 次：2004 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：34.80 元

作者简介



王守臣，吉林省洮南市人，1953年出生，毕业于吉林农业大学。1999年，受组织委派赴美国伊利诺伊州立大学芝加哥分校学习经济管理。现任十届全国人大代表，吉林省八届、九届省委委员，省政府副秘书长，省农业委员会主任。长期工作在农业和农村工作的组织、调研第一线，先后担任乡党委副书记、县委副书记、省委农村工作部（农委）副处长、处长、省委农村政策研究室和省委农村工作办公室副主任、辽源市委常委秘书长、辽源市委副书记、省委农村工作委员会主任、省农村经济委员会主任、吉林省委副秘书长、省委农办主任等职。发表论文五十余篇，专著《农村政策研究与实践》、《当代美国农业》、《农村合作经济组织概论》，主编《农村经济管理与发展》、《中国农林牧副渔综合大观（吉林卷）》等。

目 录

第一部分 对我国粮食安全战略的思考 /1

- 一、新形势下我国粮食安全战略选择与农业的发展 /3
- 二、深化我国粮食流通体制改革的几点思考 /17
- 三、美国粮食流通管理体制及其对我国的启示 /30

第二部分 我国农业发展的的问题与对策 /61

- 一、加入 WTO 后我国农业发展面临的问题与对策 /63
- 二、美国农业投入体系与农业保护体系及其对我国的启示 /86
- 三、美国农业科技教育管理体制与我国的改革方向 /114
- 四、美国农村工业化与农业资源的保护利用 /133

第三部分 新阶段解决“三农”问题的政策选择 /157

- 一、新阶段解决“三农”问题要有新思路 /159
- 二、美国农业发展的经验及其对我国的启示 /169
- 三、农业产业化经营与解决吉林省“三农”问题的政策选择 /180
- 四、美国农业生产经营体制与农业合作组织 /186

第四部分 市场体系、产业一体化与农业发展 /209

一、市场体系、产业一体化与吉林省农业的发展

——美国农业发展经验对我国的几点启示 /211

二、农业产业结构升级与吉林省农村经济跨越式发展 /224

三、美国农业发展与产业化进程对我国的启示 /236

四、实施县城突破战略与吉林省经济的发展 /255

附录：美国切萨皮克湾国土资源综合治理的案例 /261

第一部分

对我国粮食安全战略的思考

一、新形势下我国粮食安全战略选择与农业的发展

我国的粮食安全战略问题，历来为党和政府所重视，也一直是世界各国所关注。新中国成立以来，党和政府为解决粮食问题，领导全国各族人民坚持不懈的努力，取得了辉煌的巨大成就。1994年，美国的布朗提出“谁来养活中国”，更加坚定了中国人民依靠自己的力量解决粮食问题的决心和信心。20世纪90年代中后期，我国农业和农村经济进入了新的发展阶段，粮食供求由过去长期短缺转为丰年有余，歉年总量大体平衡，我国的粮食安全问题有了基本保障。基于此，党中央、国务院做出了对农业和农村经济进行战略性调整的决策。此后，由于多种原因全国粮食总产量连续两年减产，累计减产5000多万吨，粮食安全问题再度成为人们关注的热点。2003年，全国粮食减产已成定局，有关部门预计大约在10000亿斤上下，对此已经引起党和国家领导的高度重视。应该说，在我国这样的人口大国，无论什么时候，对粮食安全问题都不能有丝毫的放松。但是，目前我国农业已经进入了新的发展阶段，尤其是在加入世界贸易组织的情况下，粮食供求关系和背景条件都发生了重大变化，对待粮食安全问题也应有新的思路和采取新的对策。因此，在这种新的形势下，如何判断和把握我国粮食安全问题，需要进行一些新的、更加深入的思考和研究。

一、新形势下对粮食安全问题内涵的再认识

现代粮食安全问题的概念，是在20世纪70年代提出的，其立

论基础是针对饥荒这种危及人类生存和关系基本人权的现象。1992年—1994年,世界发生了二战结束以来最为严重的粮食危机,极大的震撼了世界,也推动了粮食安全问题的讨论。联合国于1994年1月在罗马召开了世界粮食大会,通过了《没有饥荒和营养不良世界宣言》郑重声明,消灭饥荒是国际社会大家庭中每个国家,特别是发达国家和有援助能力的其他国家共同的目标。同时,联合国粮农组织理事会也通过了《世界粮食安全国际约定》。认为保证世界粮食安全是一项国际性的责任。并将粮食安全定义为:“保证任何人在任何时候都能够得到为了生存与健康所需要的足够食品”。1983年4月联合国粮农组织世界粮食安全委员会通过了总干事艾得华·萨乌马提出的粮食安全概念,即:“粮食安全的最终目标是,确保所有的人在任何时候既买得到又买得起他们所需要的基本食品”。这个概念不仅得到联合国粮农组织理事会和联合国大会的支持,而且还得到世界粮食理事会和联合国经济及社会理事会的支持。中国于1992年提出了自己的食物安全概念,即:“能够有效的提供全体居民以数量充足、结构合理、质量达标的各种食物”。综合上述有关粮食安全概念的各种表述,结合已经发展变化了的客观形势,我认为对粮食安全内涵的理解上,应把握好以下几点:

第一,粮食安全的标准需要与时俱进。在温饱问题基本解决的情况下,保障粮食安全,重要的是不断提高食物的供给质量与水平。过去我们讲粮食安全,先想的是人们“糊口”和“饱腹”,因而保障粮食安全的思路就是不断的追求粮食总量扩张和单产的提高。但是,随着温饱问题的基本解决和生活水平的提高,人们不仅要吃饱,而且更要吃好;不仅要吃粮食,而且要吃肉、蛋、奶、水果、蔬菜和水产品。过去是粮食少了会引起社会的不稳定,现在如果肉、蛋、奶、鱼、水果、蔬菜满足不了需求,同样会引起社会的不稳定。这种消费需求结构的重大变化,必然引起供给结构的变化。与此相适应,我们必须从以增产粮食为主的生产性安全观,转向以满足人们多样化需求为主的需求性安全观。为此,今后我国粮食安全应更多地从市场需求出发,从不断提高食物供给的质量和水平

平着手，这是新阶段保障我国粮食安全的基本内容和重要特征。

第二，粮食安全借以实现的供求平衡，需要由国内范围扩大到国际范围。在开放的环境下，保障粮食安全，应当充分考虑国际国内两个市场和两种资源。我们过去曾把解决粮食问题的立足点完全放在国内，完全依靠自己的努力，解决人们的吃饭问题。客观地讲，确立这种方针与当时的条件和环境有关，而且取得了了不起的成就，但也付出了很大的代价。现在情况不同了，尤其是加入 WTO 后，国内市场逐步国际化，国际市场也同样国内化，因而国际市场对我国粮食生产的影响会越来越大。两年来，虽然入世对我国农业的冲击并没有像我们原来预计的那样显著，但这并不意味着我们的粮食生产可以抵御经济全球化的冲击，也表明不了我们仍可以关起门来自给自足。从资源禀赋和落后的生产方式这些长期作用的因素看，我国的粮食生产缺乏比较优势，在世界粮食市场上缺少竞争力。当过渡期结束，配额取消，实现完全的市场准入后，我国的粮食供求状况将很难保持现有的格局。此外，由于粮食产量受各种因素的影响，总量波动很难避免。在这种情况下，解决粮食安全问题既不当，也无必要仅仅局限在一国的范围内，而应在立足国内资源的基础上，把解决粮食安全的视野放的更宽一些。我们应当通过农业结构的战略性调整，适当放弃一些不具农业比较优势的区域和农产品种类，集中力量加大商品粮主产区建设，以更好地利用国际国内两个市场、两种资源，这是在提高资源有效配置的前提下，保障粮食安全的重要思路。

第三，保障粮食安全的核心是在战略上保持必要的粮食生产能力。新形势下的粮食安全观，不是一个静态的、绝对的概念，而是一个动态的、相对的概念；不是要求在一个时点内，拥有最大现实数量的粮食，而是要求在一个时期内，具有相当强的现实和潜在粮食综合生产能力。目前，我国的粮食生产连续几年供过于求，出现了阶段性、结构性过剩，但这并不意味着粮食已经过关了。从中长期看，我国的粮食供给还存在较大缺口，尽管国际市场可以利用，但真正解决问题还是要靠我们自己。长期以来，我国农业一直走的

是数量增长和外延扩张的路子,采取的是掠夺式的生产方式,这就使占全国粮食总产量70%的东北、华北、长江中下游地区,以及作为东北、华北屏障的西北地区,都面临着严重的生态、环境危机。根据预测,到2030年前后,我国人口将达到16亿的峰值;届时基本实现现代化,人们生活普遍提高,人均食物消费水平也基本达到最高;与此同时,由于工业化的推进必然造成农业资源(耕地)减少,甚至趋于最大。这三个极值决定了2030年前后是我国人口、资源、环境矛盾最为尖锐的时期,也是我国食物最有可能发生严重短缺的时期。着眼未来,在农业结构的战略性调整中,我们必须保护和培育足够的粮食生产能力,提高粮田的还原和转换能力,一旦需求增加,就能够通过具体生产过程的组织、运筹与调控,使储备的生产能力转化为现实的粮食产量,保障粮食安全。

第四,保障粮食安全的宏观调控方式必须改变。在市场经济的条件下,保障粮食安全,必须在尊重市场规律的前提下更好的发挥国家宏观调控作用。保障粮食安全是任何一个政府义不容辞的责任,也是任何一个政府宏观调控的重要目标。因此,世界各国都不同程度地对粮食市场进行了政府干预。从建国初期直到最近,我国一直是典型的实施政府直接干预粮食安全的国家。从计划经济时期的统购统销,到改革开放后的双轨制,虽然历史背景和手段不同,但体现的都是政府对粮食直接控制。应该说,这种直接干预的做法,在计划经济的条件下和计划经济向市场经济转轨的初期,对保障国家的粮食安全发挥了重要作用。但是,在市场经济体制逐步建立和完善,中国经济已经日益深入和全面融入全球经济的今天,我们没有必要也不可能再通过这种扭曲市场机制的方式来对粮食安全进行宏观调控,而应尊重市场经济规律,充分发挥价格信号这个调节器的作用,借助市场这个“看不见的手”来进行调控,以降低调控成本,提高调控效率,使政策结果与政策目标最大限度地保持一致,在保持市场稳定中保障粮食安全。

二、立足国情确保粮食安全的战略选择

近些年，在实现我国粮食长期供求平衡的战略选择上，相关部门的同志曾提出过两种不同的思路：一种思路主张，必须坚持粮食自给自足；另一种思路主张，在国内农产品价格达到国际市场价格水平时，应尽可能利用国际市场，以相对廉价的进口粮补充短期内粮食供给不足。同时，把节省下的宝贵资源用于非农产业发展和农业人口转移。我认为，从中长期看，保障粮食的供求平衡，既不能片面强调自给自足，也不能过度依赖国际市场，而应选择“立足自给，适度进口调剂”的战略。

1. 立足国内资源，实现粮食基本自给。

第一，从资源禀赋与粮食安全模式的关系看，不同资源禀赋国家应采取不同的粮食安全保障模式。目前，世界上主要有三种模式：一是以美国、加拿大为代表的完全自给模式。虽然也有进口，但主要是粮食净出口国，进口是为了满足公民的奢侈消费偏好需求。二是粮食纯进口国。一般都是经济比较发达的袖珍小国或地区，如新加坡、摩洛哥等。由于本国没有粮食生产能力，粮食安全完全依赖进口。三是粮食净进口国，依进口量占国内总消费量的比重不同，又可分为不同类型。如日本进口粮食的比重在 50% 以上。我国人口多、耕地少、经济欠发达，既无条件走美国和加拿大的路子，也不可能效仿日本的做法，必须把保障粮食安全的立足点放在基本自给上。只要我们的自给水平保持在 90% 以上，我们的粮食安全就不会受到大的威胁。

第二，从粮食安全与政治稳定的关系来看，粮食是稳大局安天下的产业。事实上，粮食安全问题已经不仅是保证不会发生大的饥荒，解决人们的吃饭问题，而且涉及国家政治、经济、社会、生态和国防等各个领域，体现的是国家的综合国力和重大变故的抵御能力。尤其是像我们这样的人口大国和粮食需求大国，不应该也不可能把这种安身立命的基础建立在对国外市场的依赖上。据预测，到 2030 年，我国粮食总需求为 6.4 亿吨~7.2 亿吨。即使总需求中只

有 10% 来自国际市场, 也接近现在世界粮食市场贸易量的 1/3。这样大量的粮食进口, 会对世界市场产生重大影响, 也会给国内市场带来巨大冲击。因此, 我们必须保持较高的粮食自给能力, 这是保障国家安全, 国民经济持续健康发展的必要条件。

第三, 从粮食生产与农民就业的关系来看, 粮食生产是主产区就业的重要领域和主要渠道。目前, 我国约有 4 亿多农村劳动力, 主要依靠粮食生产解决就业和收入问题。特别是粮食主产区, 绝大多数农户以种粮为主, 粮食收入仍在农民收入中占有较大比重。尽管随着农业结构调整、非农产业发展、农村工业化、城镇化步伐的加快, 这种状况会有所改变, 但这是一个长期的过程。据有关方面预测, 到 2030 年我国人口将达到 16 亿, 即使城市化水平达到 50%, 仍有 8 亿人要留在农村, 粮食生产和粮食收入仍将是农村人口主要的经营领域和收入来源。这样, 如果进口更多的粮食, 不仅将冲击国内粮食生产, 影响农民收入。而且将导致大量农民失业, 给社会带来不稳定因素。

2. 积极利用国际市场, 适度进口粮食。

当然, 我们主张立足国内粮食资源, 实现粮食基本自给, 并不是要实行完全的封闭式的自给自足, 而是主张在目前开放条件下, 积极利用国际市场, 适度进口。之所以这样主张, 主要基于以下几点考虑。

一是比较效益。粮食属于土地密集型产品, 而土地是我国相对短缺的资源, 因而我国的粮食生产从总体上讲, 在国际市场上不具有比较优势。尤其是近年来, 我国粮食生产要素边际效益呈递减现象, 由此导致粮食生产成本不断攀升, 市场竞争力下降。在这种情况下, 要实现粮食完全自给, 就必须保持大量的粮田面积, 加大增产粮食的资源潜力, 进一步提高粮食价格, 限制进口低价粮食。这些措施, 要么难以实行, 要么付出很高的代价。如果采取适度进口粮食策略, 同时努力出口在国际市场上具有竞争力的蔬菜、花卉、水果和水产品、畜产品等, 对于提高我国稀缺资源的利用效率, 进而增加经济的整体效益是很有好处的。

二是国际粮源。目前,从国际范围看,粮食增产的途径很多,增产的可能性很大。第一,能发展粮食的可耕地很多。据联合国统计,世界大约还有 3.6 亿公顷以上的可耕地闲置,其中一部分很容易开发。如美国、加拿大和欧盟国家都有大量的休耕地,仅仅恢复这些土地,估计可增产粮食 4000 万吨左右。第二,提高粮食单产的潜力很大。目前,世界粮食单产总体水平较低,如果 20~30 年后全世界粮食的平均单产能够提高到美国目前的水平,世界粮食总量就可达到 33 亿吨,增产 13 亿吨;按目前粮食贸易依存度,粮食出口可达 4 亿吨左右,比目前增加 1.8 亿吨。第三,未来世界粮食产量增长将大于消费的增长。世界银行认为,未来 10 年世界人口增长率将从目前的 1.7% 下降到 1.4%,而粮食产量增长率将保持在 2%。世界粮农组织认为,2010 年世界粮食增长率可能高于 1.8%,而人口增长率将逐步下降到 1.3%,以后会更低。由此可以判断,未来几十年世界粮食市场的供求基本平衡,世界粮食生产从总量上可以满足中国的进口需求。

三是支付能力。中国有没有进口粮食的经济实力,主要看在国际市场上有没有足够的外汇支付能力。我们可从下述两个数据来看:一个是,进口粮食所需外汇占外汇储备的比重。我国目前外汇储备已达 3500 多亿美元,按 1995 年进口粮食三大品种的平均价格计算,每吨 182 美元,进口 3000 万吨约需 60 亿美元,进口 5000 万吨约需 100 万美元,只占外汇储备总额的 1.7%~3%,不会造成外汇短缺。另一个是,粮食净进口用汇占当年出口价值的比重。1961 年~1964 年达到高峰,为 13%~15%;1979 年~1982 年达到第二个高峰,为 10%~11%。1995 年我国粮食净进口达到创纪录水平,接近 2000 万吨,该比值仅为 2%~3%。如果按照 10% 的出口增长率,到 2010 年我国出口额将达到 6000 亿美元,如果拿出 1%~2%,按照 1995 年的国际市场粮价,可进口 3000 万~6000 万吨粮食,更何况现在国际市场的粮价比那时低得多。可见,只要国际市场有充足的粮食供给,我们也有足够的支付能力,完全可以在立足国内资源的基础上,充分利用国际市场对粮食供求进行适当调剂,通过两个市场、两种资源来保障我国粮食安全。

三、保障我国粮食安全的关键环节在粮食主产区

经过多年的调整和发展，我国已经在中部地区形成了若干具有比较优势的粮食主产区。主要有：吉林、黑龙江、河南、江苏、山东、湖南、湖北、安徽等省区。这些粮食主产区人均耕地多，自然条件好，农民种粮积极性比其他地区相对较高，粮食总产量所占份额较大，这是我国改革开放以来能够成功地解决 10 多亿人口吃饭问题的关键。但是，随着经济市场化程度的提高，特别是农业和农村经济进入新的发展阶段之后，主产区的粮食生产和流通也暴露出一些深层次的矛盾和问题，比如：粮食出现阶段性、结构性的过剩，“谷贱伤农”，农民的积极性受到严重挫伤，为粮食安全埋下了隐患。因此，新时期保障我国粮食安全的基础和关键在主产区，对于这一点我们必须要有有一个清醒的认识和把握。

首先，从历史情况看，主产区为保障粮食的有效供给，稳定大局发挥了不可替代的作用。以吉林省为例，吉林是我国重要的商品粮生产、储备和出口基地，尽管全省幅员面积只占全国的 $1/50$ ，耕地占全国的 $1/25$ ，但是，粮食人均占有量、商品量、调出量和外贸出口量多年位居全国首位。正常年景，全省每年交售国家保护价粮占全国的 $1/10$ ，专储粮 $1/5$ ，玉米出口 $1/2$ 。据统计，从 1979 年到 2001 年，全省粮食部门累计收购并向国家、社会提供商品粮近 5000 万斤，占粮食总产量的 53%，为保护农民利益，维护社会稳定，支持国家大局需要做出了重大贡献。

其次，从生产能力看，经过多年建设和发展，主产区已经具备了较高的粮食生产水平和供给能力。据统计，现阶段我国 13 个商品粮主产区的粮食生产总量占全国的 70% 以上，这对于确保我国粮食安全具有举足轻重的作用。吉林省目前年粮食播种面积在 5000 万亩，年粮食产量稳定在 450 亿斤的阶段性水平。另外，从“六五”开始到现在，全省共建成商品粮基地县 28 个，形成了较为规范化、系统化的良种繁育基地、农业技术推广体系、农田水利排灌体系、农机具检修服务体系和粮食仓储调运体系，保证了粮食生产能力的

稳步提高。

第三,从粮食结构情况看,我国粮食主要品种基本依赖主产区实现供求平衡。目前,我国主要粮食消费品种小麦、水稻、玉米,除国产小麦由于受自然条件等因素的限制,与进口小麦在品质上存在一定差距,每年须从加拿大进口400万吨左右的硬质小麦外,玉米、水稻基本依靠粮食主产区的供给实现自求平衡。我国是世界玉米生产大国,产量占世界总产量的20%以上,位居世界第二位。目前玉米主产区主要集中在东北三省和内蒙古,以及黄河流域的山东、河南、河北等地。据统计,现阶段北方15个省区的玉米产量占全国玉米总产量的77%,消费量却仅占全国消费量的45~50%;长江以南15个省区玉米产量占全国的23%,消费量却占全国的50~55%,玉米主产区的支撑作用十分明显。我国是世界稻谷的第一生产大国,稻谷产量一般占粮食总产量的42~45%,仅湖南、湖北、江苏、安徽、浙江、江西、广东、四川等几省的稻谷产量就占全国总产的60%左右。目前,通过粮食主产区的集中产出,我国稻谷年供给量可保持在1.8亿~2亿吨的水平上,在供略大于求的情况下,正在努力拓展国际市场的占有份额。

第四,从产业分工的发展趋势看,主产区的粮食保障责任将更加重大。依据比较优势原理,按照市场经济规律,原来粮食产区较高的东部沿海经济发达省份,都以大比例地减少了粮食生产,在农村工业化和外向型经济带动下,形成了经济作物、园艺作物、畜产品、水产品的生产优势。由此形成的粮食需求缺口,其中一部分可通过国际市场进口调剂,但主要还是要靠国内主产区的强力支撑。特别是随着人们生活水平的不断提高,畜产品的需求空间会越来越大,因而作为饲料粮主要供给基地的北方主产区,抓好粮食生产的责任不是轻了而是更重了。

四、确保我国粮食安全面临的问题和政策建议

粮食主产区是提供稳定商品粮源的重要基地,也是保障我国粮食安全的重要基础。当前面临的突出问题集中表现为“四个增加,