

中国的粮食安全问题及其对策

■ 张晓山

〔内容提要〕 目前,世界正面临新的粮食危机。粮食安全问题在中国同样存在。促进粮食稳定发展,确保国家粮食安全仍然是中国经济社会发展中最突出的矛盾和最艰巨的任务。为此,有必要从建立有效的激励机制调动种粮农民的积极性、合理配置有限的耕地资源、准确掌握粮食的库存情况、通过农产品国际贸易调剂余缺、增加对种粮农民的农资综合直补、减少农产品的交易成本和运输成本、进行组织创新和构建制度平台、补贴低收入群体等方面采取措施。

〔关键词〕 粮食安全 问题 对策

中图分类号:F 32

文献标识码:A

文章编号:1000-7636(2008)08-0028-06

随着中央出台的一系列惠农政策的落实,近几年来中国出现了粮食增产、农业增效、农民增收的大好形势。但2007年中国农产品生产价格上涨了18.5%,受其影响,中国居民消费价格比上年上涨4.8%,其中食品价格上涨12.3%,为近年较高水平。2008年上半年,中国居民消费价格总水平同比上涨7.9%,在7.9%的CPI涨幅中,食品价格上涨的拉动因素为6.64个百分点。而近几个月来,全球也出现了粮食危机,国际市场上农产品价格居高不下。在这种形势下,探讨中国的粮食安全问题,具有特殊重要的意义。

一、中国有没有粮食安全问题?

联合国粮农组织(FAO)1974年11月在罗马第一次世界粮食首脑会议上提出了“世界粮食安全”^①的概念,即“保证任何人在任何时候,都能得到为了生存和健康所需要的足够的食物”。1983年4月,联合国粮农组织通过了“粮食安全”的新概念:确保所有的人在任何时候,既能买得到、又能买得起他们所需要的基本食物。1996年11月,第二次世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言》又对“粮食安全”作出第三次表述,即“只有当所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的食物,来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物偏好时,才实现了粮食安全。”尽管粮食安全的概念几经修订,但这个概念包括的基本含义没有改变:第一,在生产层面,确保能生产出足够数量的符合需求的食物;第二,在供给层面,最大限度地稳定食物供应;第三,在需求层面,

收稿日期:2008-07-24

作者简介:中国社会科学院农村发展研究所所长,研究员,中国社会科学院学部委员,北京,100732。

① 国际上所说的 food security 我们译成粮食安全,实际上是食物保障。食物(food)比国内所说的粮食(包括谷物、豆类和薯类)的范围要广。本文在谈及中国的粮食安全问题时用的是国内的粮食口径,并论及其他主要农产品。

确保所有需要食物的人都能获得食物。

长期以来,中国是否存在粮食安全问题,一直是专家学者议论的话题。有些学者认为,只要市场在,就不愁买不到粮食。历史的事实证明,粮食的问题不是供给不足,而是生产过剩,将来估计还会如此。个人的粮食安全依靠市场,国家的粮食安全同样依靠市场。粮食生产没有垄断性,任何一块普通的地方都能够种植粮食作物,不像石油生产具有垄断性。只要出高价,总归买得到粮食。

上述观点从市场配置资源、市场决定供求关系的理论角度来讲,是言之成理的。但考虑到粮食这种资源的特殊性,并结合近年来国内外粮食供给与需求格局的新动向,就很难被实践所认可。

中国的粮食究竟能否自给?1996年10月,中国政府发表了《中国的粮食问题》白皮书,提出在正常情况下,中国粮食(含豆类、薯类)的自给率不低于95%,净进口量不超过国内消费量的5%。10年后,2006年中国净进口小麦、大麦和大豆3064万吨,净出口大米(换算成稻谷)和玉米383万吨。算下来2006年中国净进口粮食(谷物与豆类,不算豆油)2681万吨,当年产量49746万吨,净进口量占国内消费量(当年产量加上净进口量)的5.1%,基本符合白皮书提出的标准。2007年,中国净进口粮食2245.3万吨,本国产量为50150万吨,净进口量占国内消费量的4.29%。

但根据主要耕地密集型农产品(包括谷物、大豆、棉花和蔬菜)2006年进出口数量粗略计算,2006年中国通过出口(主要是玉米、稻谷和蔬菜)为国外提供的农产品播种面积为85.5万公顷,国外通过进口(主要是大豆、小麦、大麦和棉花)为中国提供的部分主要农作物播种面积为1989.0万公顷。这样,中国通过净进口农产品使用的国外耕地的播种面积为1903.5万公顷。

此外,2006年中国还净进口了豆油142万吨。按照大豆出油率15%折算,折合为进口947万吨大豆,相当于国外又为中国提供播种面积542.1万公顷。2006年国外总计为中国提供农作物净播种面积2445.6万公顷。

2006年,中国农作物总播种面积为15702万公顷(23.55亿亩),国外提供的农作物播种面积占国内面积的15.6%。这部分播种面积按复种指数1.29计算,折合耕地2.8亿亩,占全部耕地资源的15.3%。

今年的中央1号文件提出,要保障中国主要农产品的基本供给。从目前中国农产品的自给率来看,这个目标基本上实现了。但应当指出,中国当前满足城乡消费者需求和工业原料需求的农产品供给在一定程度上是借助了国外的耕地和水资源。我们常说,中国用占世界7%的耕地养活了世界22%的人口,如果更准确地说,应当是中国用占世界8%的耕地,养活了世界22%的人口,其中有1%的耕地资源,是通过粮食的净进口从国外借用的。这意味着中国已经由过去的农产品净出口国变为农产品需求存在缺口的国家。

中国处于社会转型期,人口继续保持正增长,无论在城市还是农村,虽然食品支出占总支出的比重(恩格尔系数)在不断下降,但城乡消费者对食品的绝对消费量,尤其是肉禽蛋奶的消费量在上升,一部分农产品的供给在减少,这样在食品供求上必然出现结构性短缺,造成居民食品消费价格的上涨。对广大消费者来说,直接食用的粮食具有“刚性”特征,而且消费者对于该类粮食产品的消费预期具有超前性,该类粮食供求即使小有变动,也会导致价格的暴涨暴落,直接影响国家的稳定大局。如果真出现问题,由于粮食生产具有周期性的特点,依靠刺激国内生产在短期内增加粮食供给是不现实的。国际形势云谲波诡,油价和粮价走势变幻莫测,中国作为参与经济全球化的后来者,尚不掌握农产品的定价权和农产品国际贸易的话语权。一个13亿人口的大国,如果粮食出现问题,依靠从国际市场上大量进口同样是不现实的。粮食安全问题在中国同样存在,中国解决粮食安全问题还是要立足于国内的供给。

农业部的权威人士指出,粮食供求紧平衡将成为一种常态。“促进粮食稳定发展,确保国家粮食安全仍然是中国经济社会发展中最突出的矛盾和最艰巨的任务”。因此,中国的粮食安全问题大意不得!

二、如何确保中国的粮食安全?

粮食安全问题是一个系统工程,涉及到生产、流通、运输、储存、进出口贸易和分配等问题。为确保中国的粮食安全,有必要在多方面采取措施。

(一)在生产上,通过有效的激励机制调动种粮农民的积极性

1. 种粮农民的收入应不低于从事非农产业的农民和城市工人的收入。2004 年的中央 1 号文件指出,“抓住了种粮农民的增收问题,就抓住了农民增收的重点;调动了农民的种粮积极性,就抓住了粮食生产的根本;保护和提高了主产区的粮食生产能力,就稳住了全国粮食的大局”。这里所说的种粮农民的主体应是以种粮为主业的专业种植农户,他们的收入应高于从事非农产业的农民和城市工人的收入。这部分农户应得到他们作为劳动者的报酬收入;他们作为农业生产的决策者和经营者还应当拿到经营管理的收入;他们在农业生产上的物质投入应当得到投资的报酬;由于农业生产是一个自然再生产和经济再生产相交织的过程,自然风险和市场风险并存,他们还应得到一部分风险收入。

2. 价格刺激是农民增收、农业增产的最有效的手段。通过价格刺激粮食生产是中国在粮食政策上经常使用的重要而且有效的手段。改革开放之初,联产承包责任制使农民有了农业生产的经营自主权,而当时出台的价格政策又使农民得到的劳动成果的价值量有较大增长,极大地调动了农民从事农业生产的积极性,使农业生产在较短时间内快速增长。

1996 年,国家对中等质量标准的小麦、稻谷、玉米、大豆四种粮食的定购价格,在 1995 年各省、自治区、直辖市平均收购价格的基础上,每 50 公斤提高 15 元,并允许地方以此为基准价,在上浮不超过 10% 的范围内具体确定收购价格。1996 年的粮食定购价格相当于在 1994 年的基础上再提价 42%。当年农民收入增长 9%。1997 年国家采取了按保护价敞开收购农民余粮的措施,进一步保护和调动了农民的粮食生产积极性。这一政策是使中国粮食总产量 1998 年创历史最高记录(51230 万吨)的重要因素之一^①。

2004 年粮食的综合平均价每公斤比上年回升 0.25 元,升幅为 22.2%。粮价回升使来自粮食生产的农民人均纯收入增加 165 元。

2007 年农村居民家庭生产经营人均纯收入 2194 元,比 2006 年增加 263 元,增长 13.6%,增速提高 8.8 个百分点。家庭经营纯收入的增加额对农民增收的贡献率为 47.56%,比 2006 年上升了 21 个百分点。而家庭经营收入大量增加的主要原因是 2007 年农产品生产价格上涨幅度较大,导致第一产业经营收入大幅增长。

实践证明,农产品价格的上涨对农民收入的增加起到显著作用。我们要吸取改革以来的经验教训,走出粮食生产“少了少了多了多”、“一少就喊,一多就砍”的怪圈,要给种粮农民稳定的预期,防止生产的大起大落。

3. 两难的选择。长期以来,中国的农副产品价格很低,城镇人口的收入增加较快,而农民的收入增加相对较慢。因此,农副产品价格的上涨有其合理性,有利于缩小城乡居民收入差距,协调城乡社会发展。

但农产品价格如持续快速上涨,必然导致劳动成本和以农产品为原料的产业的的生产成本上升,这种连锁反应将使价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀的风险加大,最终既不利于消费者,也不利于生产者。如何既保护和增进农产品生产者的利益,又保护消费者的利益,防止出现明显通货膨胀,将农产品价格稳定在一个适当的范围之内,是一个两难的问题。

^① 参见中国社会科学院“中国经济形势跟踪分析”课题组《我国粮食生产状况和建立稳定粮食生产长效机制问题研究》,刊于《中国经济研究报告(2005—2006)》,经济管理出版社,2006 年 4 月,第 273 页。

(二) 在保证粮食安全的前提下合理配置有限的耕地资源

近年来,国家采取的一系列惠农措施促进了小麦、玉米和稻谷种植效益的增加,这些主要粮食作物的播种面积大幅增加。但是,由于国内耕地资源有限,粮油棉等作物争地的矛盾比较突出,2004~2007年粮油播种面积呈现此长彼消的格局。粮食播种面积连续4年增加,合计增加近1亿亩,而油料面积连续4年减少,合计减少近3000万亩。这意味着粮食生产的扩大是以油料生产的缩小为代价的。

与此同时,中国的食用植物油消费量持续增长,2001~2002年度消费量为1454万吨,2006~2007年度国内植物油消费量增至2235万吨,年均增长8.9%。这就必然要大量进口大豆和植物油。2007年大豆进口达到3082万吨,食用植物油进口达839.7万吨。中国豆油、棕榈油和菜籽油的进口量皆位列世界第一,三大食用植物油进口总量占全球贸易量的18%,其中豆油进口量占全球豆油贸易总量的24%。2006年中国大豆国内总消费量达4451.5万吨,比2001年(1908.8万吨)增加53%以上,但消费增量的93%被进口大豆占领。

当前,中国大豆对外依存度为40%左右,食用植物油对外依存度超过60%。而国际市场上大豆、豆油价格持续高涨。为确保中国食用油的供给安全以及食物安全,农业部决定从2008年起组织实施振兴油料生产计划,并提出力争今年油料生产全面恢复到2006年的水平:面积达到3.46亿亩、平均亩产达到135公斤、总产量达到4700万吨。但由于耕地资源有限,大豆及油料作物种植面积的扩大也就意味着谷物种植面积的缩小。与谷物相比,豆类和薯类的土地密集程度更高,单位播种面积产量水平相对较低。在谷物中,稻谷的单产水平相对较高。2004年中国谷物单产水平超过235公斤/亩,而豆类不足135公斤/亩。由于不同粮食品种单产水平存在差异,改变粮食种植结构同样地会引起粮食总产水平的变化。

由于谷物单产水平相对较高,而豆类等作物单产水平相对较低,所以如果谷物播种面积减少相对较多,豆类播种面积相对扩大,则粮食即使在总播种面积不变的情况下也会由于结构的变化造成总产量下降。当前,由于国内大豆价格已与国际接轨,而国内谷物的价格比国际市场价格低很多,有些地区的农民已经开始从种玉米改为种大豆和花生,如果耕地大面积改种大豆和油料作物,势必影响粮食总产量。我们应密切关注这种耕地资源的置换对粮食产量产生的影响。

(三) 准确掌握粮食的库存情况

分析与判断粮食安全形势应建立在准确把握与预测粮食供求基本状况的基础上。粮食的国内供给部分最需要掌握的是粮食库存的供给能力。

账面的粮食库存总量并不能完全说明政府调控粮食供求与平抑价格波动的能力,对国家粮食库存的有效程度要有较为准确和全面的估计。第一,账、库的相符程度到底如何,即账面库存数量的水份到底有多大?第二,库存粮食的品种结构和质量是否符合市场的需求?第三,当前13个粮食主产区的粮食库存占全国库存的70%,7个主销区的粮食库存占比不到10%。这种库存的地区分布不平衡会在多大程度上影响粮食的调运能力和调运速度以及最终影响平衡地区间粮食供应的能力?同时,对粮食的国内需求部分(国内消费总量),即对城镇居民口粮、农村居民口粮、工业用粮、饲料用粮、种子用粮以及损耗部分各自的需求量及其变动趋势也应有更准确的把握。

只有对粮食的库存状况有了较为准确和全面的把握,制定确保粮食安全的生产和进出口的中长期战略才有坚实的依托。

(四) 通过农产品国际贸易调剂余缺,保证国内的粮食安全

在经济全球化和中国“入世”的过渡期已经结束的背景下,保持粮食供求平衡、粮价基本稳定的一个重要杠杆是农产品的进出口政策。

1. 制定长期稳定的农产品进出口战略。2003年是中国进入1990年代以后粮食产量最低的一年(43067万

吨),但同时是中国历史上粮食出口最多的年份,粮食净出口 1615.9 万吨。中国玉米主产区受结构调整等人为因素和春季干旱等自然因素影响而减产,但当年出口玉米 1638.9 万吨,创造了玉米出口的新记录。这导致国内玉米供给量减少,玉米价格较上年上涨了 21%,引起饲料价格上涨及下游产品价格的相应上涨。2004 年中国谷物对外贸易由上一年的净出口转变为净进口 570.4 万吨,主要原因是玉米出口大幅度减少和小麦净出口转变为净进口。当年玉米出口仅 231.8 万吨,小麦出口 78.4 万吨,而进口达到 723.3 万吨,增长 16.1 倍;与此同时,大豆进口达到 2023.0 万吨,略低于上一年度大豆进口量,接近历史最高纪录。

农产品进出口的大起大落反映出在农产品进出口政策上缺乏长远的战略考虑。应总结历史上的经验教训,制定长期稳定的农产品进出口战略。

2. 在粮食进口结构上,要控制直接食用的粮食进口量的比重。直接食用的粮食的消费弹性比较小,即具有消费的“刚性”特征;饲料粮和工业用粮的消费弹性相对较高,饲料粮可以用青饲料等进行替代,工业用淀粉可以用生产期只有 2~3 个月的薯类淀粉进行替代。因此,确保粮食进口安全主要集中在控制直接食用的粮食进口量的比重上。

2004 年中国粮食进口中,直接食用的粮食进口量的比重为 26%,饲料粮和工业用粮的进口量的比重为 74%,也就是说,粮食进口结构主要以饲料粮和工业用粮为主。只要保持现状并控制直接食用的粮食进口量的比重,中国粮食进口的增加基本不会危及到中国的粮食安全^①。

3. 应进一步研究控制农产品出口的相关政策对中国农产品供给产生的影响。中国发展生物质能源的基本方针是不与人争粮,不与粮争地。因此,出台政策抑制对粮食的不合理需求是完全正确的。2008 年中国调整了农产品进出口政策,取消了部分重要农产品的出口退税,开征农产品出口关税,这将在政策导向上促进农产品进口的增加和农产品出口的减少。

2007 年,受国内粮食供求关系相对稳定以及国际市场谷物供应紧张和价格明显上涨的影响,中国谷物的净出口大幅度增加,全年净出口谷物达 831 万吨,较上年增长了 2.4 倍。在谷物中出口最多的是玉米,达到 484.7 万吨,比上年增长 57.9%。稻谷和大米出口进一步增加,全年出口数量达到 134 万吨,比上年增长 8.1%。

从总体上说,中国的粮食供求将可能长期处于一种紧平衡的状态,但在局部地区和个别的时点上,粮食供过于求、卖粮难的局面还有可能出现。任由这种现象蔓延势必影响农民的种粮积极性。有的学者认为,抑制粮食出口的政策“除了减少本国农民的收入外,根本就不能维持现有产量,也难以有效增进生产者福利”^②。我们应当对控制农产品出口的政策在农业生产方面产生的影响进行深入研究。

4. 确保进口港口与国内流通设施之间的顺利对接。在全球化的格局中,通过农产品的进出口贸易,发挥中国一部分农产品的比较优势,并通过调剂余缺来保持农产品供给与需求的动态平衡,对于耕地资源有限、人口众多的中国来说,尤为重要。而农产品进出口贸易顺利进行的前提是确保进口港口与国内流通设施之间的顺利对接。2003 年中国港口粮食吞吐量只有 746.5 万吨,这与仅大豆进口量就达到 3000 万吨的水平是不相匹配的^③。可见,确保粮食进口安全的关键问题在于如何确保进口的粮食能够顺利上岸。

(五) 理顺国内农用生产资料的生产价格,增加对种粮农民的农资综合直补

农业生产资料价格上涨会侵蚀农产品生产的利润空间,最终会损害农民的种粮积极性。从全局考虑,如何采取有效措施,调控好农业生产资料价格上涨的幅度,是防止农产品价格与农业生产资料价格轮番上涨从而将食品

① 参见陈永福:《中国粮食贸易对国内粮食安全的影响分析》,工作论文,2005 年。

② 参见程杰:《全球资源整合应对粮价上涨》,《国际商报》,2008 年 7 月 11 日。

③ 参见陈永福:《中国粮食贸易对国内粮食安全的影响分析》,工作论文,2005 年。

价格上涨演变为明显通货膨胀的关键环节。但应当指出,在国际能源价格高企的形势下,国内煤炭、天然气和电力的价格也在上涨,控制国内化肥和其他农业生产资料的出厂价格而造成价格的扭曲,将使这些企业陷入困境,从而会反过来影响到粮食生产。从长远看,应理顺国内农用生产资料的生产价格,如考虑到整个宏观形势,需要粮价保持相对稳定,则应增加对种粮农民的农资综合直补,保证粮食生产的合理利润,防止出现因产量增加而增加的收入被农资涨价所抵消的现象。

(六) 在流通领域采取政策措施减少农产品流通的交易成本和运输成本,使农民和消费者都能受益

2008 年农产品价格能否稳定,关键环节之一在于能否做好农产品流通工作。随着农业结构战略性调整的推进,农产品的区域化布局 and 专业化生产基本形成,农产品消费市场和产区市场的距离越来越远,农产品运输成本在农产品价格中所占比重越来越大。据商务部统计,在中国农产品销售价格中,流通成本占 50% 左右。流通领域往往是放大价格波动的环节。而在价格的上涨中,农民和消费者往往都得不到实惠。

为了解决这些问题,除了采取措施降低运输成本和交易成本、减少交易环节外,政府应履行自己的职责,加大市场监管力度,多部门监测农产品及其相应的食品价格行情,打击非法操纵市场价格的行为,规范价格变动机制。

(七) 通过组织创新和构建制度平台建立粮食安全的长效机制

在农业生产中,应鼓励和支持以种粮为主业的专业种植农户组成粮食生产专业合作社,在条件成熟时将这样的合作社在更高层次上组织成联合社或协会,这样的合作组织在粮食生产和销售方面能达到较大规模,可占有较大的市场份额,对市场信息的了解及对市场的预测也更容易。通过这种组织创新就能构建一个平台,使农民的粮食生产专业合作社与政府有关部门以及粮食加工企业在粮食生产方面协商对话、沟通信息,政府也就找到了进行宏观调控、优化资源配置的“抓手”,最终建立起政府、企业与粮食生产专业合作社之间的平等的伙伴关系,这将是保障中国粮食安全的重要制度安排。

(八) 补贴低收入群体

受粮价和其他食品价格上涨影响最大的是食品支出占收入比重很大的社会弱势群体。一定要通过补贴等形式使他们能买得起足够、安全和富有营养的食物,保证他们已经较低的生活水准不再下降。

三、结语

未来相当长一段时期,世界有可能面临着不断增长的农产品需求和不断上扬的农产品价格。中国在农业现代化进程中,必须立足国内,提高农业的土地生产率和劳动生产率,保护耕地资源,确保农业的综合生产能力和农产品的有效供给。

中国粮食生产长期主要面临资源约束、粮食供求关系保持紧平衡的问题,同时,粮食生产由于受到气候、政策等多种因素影响,年际间的总产量波动十分明显。为了避免粮食生产的“少了喊,多了砍”的恶性循环,在政策上要充分利用粮食耐储存等特点,实现以丰补歉,并借助国际市场进行调节,促进国内粮食市场供求基本平衡。建立稳定粮食生产的长效机制的关键是在稳定耕地面积的基础上,让农民愿意种地。这就需要提高农民种粮的效益,使得以种粮为主业的专业种植农户的收益大体相当于甚至高于从事其他农牧业生产和非农产业者的收益。只要能做到这点,中国主要农产品基本供给的保障应当没有问题。解决粮食安全问题的关键还是要建立一个农民增收、农业增效、农村社会稳定和谐的长效机制,使种粮农民有稳定的预期,从而确保中国的粮食安全,为宏观调控任务的顺利完成做出贡献。