确保初级农产品稳定供给 筑牢国家粮食安全根基

文_李国祥

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2022.02.012

2021年底召开的中央农村工作会议，从应对风险挑战迫切性与国家粮食安全战略高度强调了确保初级农产品稳定供给的重大意义。初级农产品供给，核心是初级农产品的国内生产，事关国家粮食安全主动权，事关经济社会稳定，事关新时代中国全面现代化建设。发展初级农产品生产，必须以国内越来越稀缺的耕地等资源为保障，各地在实践中都会面临一系列经济上的困难，但绝不能因为有困难就退缩，必须在执行力和措施有效性上动脑筋下功夫。

一、保障好初级农产品供给是重大战略任务

中央农村工作会议为什么要强调初级农产品稳定供给，什么是初级农产品？一般情况下，未加工的粮食就是初级农产品。粮食有时仅指口粮，主要包括稻谷、小麦，也包括杂粮杂豆；有时是各类食物的统称。国家统计局口径的粮食特指包括稻谷、小麦、玉米与杂粮的谷物、薯类和豆类。本文拟结合近年来国际国内形势，分析为什么中央政策强调粮食等初级农产品供给。

当今世界，各国判断国际形势，都无法回避中国因素。我国如何处理初级农产品生产，对全球粮食安全等都会产生重大影响，这又进一步影响我国推进新时代现代化建设的国际环境。从国内看，进入全面小康社会，解决好新时代社会主要矛盾，对保障初级农产品供给提出更高要求。

认识和把握保障好初级农产品供给，除了从我国所处国际环境和国内主要矛盾及其战略目标任务历史性转移等大背景来加深理解外，还可以从一些更加具体的要求或者标准来对照。

初级农产品保障好不好，是可以用一系列“指标”来观察和衡量的。受新冠肺炎疫情影响，全球粮食安全呈现恶化态势，国际粮食价格上涨，一些国家粮食危机比较严重。我国不能因为初级农产品生产不足，急剧地或者持续地扩大进口，成为国际农产品市场波动的推手。只有加强国内初级农产品生产，才能有效地提高国家声誉，更好地与遏制中国的力量博弈，为全球粮食安全作出更大贡献，也才能有效地避免将国际农产品市场波动传导至国内，规避国际农产品供应链中断风险，筑牢国家粮食安全根基。

2020年，国际农产品市场波动加剧，价格结束相对稳定低位运行态势。2021年，多数农产品和食物国际市场价格上涨幅度较大。我国进口规模较大的大豆、食用油和食糖等价格上涨更加明显。过去，我国进口玉米不多，一般在500万吨左右。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2020年我国进口玉米超过1000万吨，2021年进口玉米大约3000万吨。不能否认，近年来我国农产品进口规模扩大速度较快。过去，我国农产品国际贸易逆差一般不超过500亿美元。2020年农产品国际贸易逆差不足1000亿美元，2021年农产品国际贸易逆差较大幅度地超过1000亿美元。我国大豆等进口规模庞大，近年来玉米等进口成倍增长，这种进口规模且增长速度急剧变化的初级农产品格局可能以后会消除，但如今也应尽可能避免。为此，就必须稳定粮油等初级农产品国内生产，特别是要扩大国内大豆和油料作物的生产，减少对进口的依赖和对国际市场运行的不利影响。

面对世界百年未有之大变局，我国更不能因为初级农产品生产严重不足，造成在国际关系上的被动。更为重要的，进入全面小康社会，更应该让人民群众对口粮安全有信心。

当今世界，主要国家居民家庭恩格尔系数一般不超过20%，只有少数国家居民家庭恩格尔系数超过25%，但普遍低于30%。根据中国统计出版社出版的2020年《国际统计年鉴》转引的经济合作与发展组织（OECD）最新的数据，2018年美国居民家庭恩格尔系数不到9%，日本虽然食品价格水平居世界高位，但2018年居民家庭恩格尔系数不到18%。比较而言，近年来我国居民家庭恩格尔系数平均值在30%左右，严重偏高。居民家庭恩格尔系数越高，初级农产品价格及食品价格对居民家庭经济负担和生活水平影响越大。初级农产品价格直接决定食品价格。不仅如此，收入越低的家庭，食物来源于初级农产品的比重越大。因此，从经济负担和人们感受来说，初级农产品供给及其价格直接关系居民获得感和幸福感。要让普通百姓有更多获得感和幸福感，就不能出现初级农产品价格较大幅度上涨。当然，初级农产品价格也不能太低。否则，农民发展农业生产就可能失去动力。

2020年和2021年，个别地方出现少数人抢购米面油菜现象，虽然是因为受到片面甚至是虚假信息扰动，时间非常短暂，且后来都证实我国任何地方的初级农产品及其加工品供给能力都很强大，根本不存在农产品短缺的问题，各地应急供应体系及其机制也十分完善，抢购粮油菜属于完全非理性行为，但这一罕见现象仍然反映出少数人在食物消费上存在着不安全感。全面小康社会，底线是让所有国人温饱不愁。社会上有人对食物消费存在不安全感，表明“三农”工作仍然要不断上新台阶。

要正确认识和把握保障好粮食等初级农产品供给，必须了解近年来我国粮食等初级农产品的进口与生产形势，必须对我国居民消费粮食和肉类等食物的未来趋势作出总体判断。这样，才能更好地按照统筹发展和安全总体要求来协调推进提高农业综合生产能力和结构调整，为粮食和肉类等跨周期调节创造更加有利的供求环境，避免新一轮个别初级农产品的产能过剩和结构性矛盾加剧。

从长期来看，我国保障好初级农产品供给要由重在生产领域兼顾流通领域，向生产、流通和消费并重转变，特别要重视在消费环节保障居民粮食安全工作。考虑到我国公共政策要确保零饥饿和全民健康营养，建议各地可探索直接通过政府采购，将初级农产品及其加工品或者基本食物提供给低收入群体、特殊群体和脆弱群体，一方面，实现全面小康社会中人人不愁吃目标，让居民家庭恩格尔系数大幅度较快降下来；另一方面，有助于初级农产品生产的稳定和结构的优化。否则，克服初级农产品市场剧烈波动就较难找到根本途径；时而伤害生产者，时而伤害低收入群体、特殊群体和脆弱群体粮食安全的现象就无法避免。

二、粮食安全党政同责中心任务是保护、建设、使用好耕地资源

保障好初级农产品供给，关键是发展农业生

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

产。影响农业丰歉的因素很多。有些因素是确定的，如土地和水资源、科技；有些是不确定的，如天气。有些因素与党政领导认识和决策有关，如耕地保护建设使用；有些因素与农民种养效益等有关，如种植大豆和油料亏损程度。无论哪类因素，最终都与党政领导和“三农”工作有关。

前些年，我国出现的耕地过度非农化，与一些地方党政领导的认识和决策直接相关；一些地方农业生产出现过度非粮化，与农民种粮比较效益严重偏低直接相关。无疑地，农民种粮效益偏低影响农民种粮积极性从而进一步导致更加严重的非粮化，也与“三农”政策措施不完善相关。

农业生产离不开土地。而土地在中国是极其稀缺的。土地是用于农业生产，还是用来非农开发，每个地方都会算经济账。土地用于非农开发，其收益往往是农业效益的百倍甚至千倍。农业生产，不仅亩效益极其低下，而且农业收益归农业生产者，与政府没有关系。土地用于农业生产，不仅不能给地方政府带来财源，而且地方政府还要给予农业生产补贴。可以说，在发展农业生产的影响因素中，保护建设使用耕地资源对地方政府的考验最严峻。

在经济发达地区，领导干部往往强调当地土地价值高，主张应让经济欠发达地区的土地用来发展农业生产。而在经济欠发达地区，主要从事农业生产，领导干部普遍觉得在经济上“吃亏”，因而主张国家应给予更多的建设用地指标。各地不仅都在争建设用地指标，而且还用劣质耕地来平衡耕地数量，从而造成对良田的占用，甚至一些地方不断地扩大土地储备规模，造成良田的荒芜。既然各地占用良田的经济动力过于强烈，那么保护建设使用好耕地，就只能动用非经济手段。实行党政同责，才能有望将保护建设使用好耕地落到实处。

保护建设使用好耕地等国土资源，必须着眼国家战略需要，提升应对风险挑战能力和水平，充分考虑当地资源禀赋，做好优化配置工作。为此，各地在严格保护好耕地、提高土壤肥力和加大高标准农田建设的同时，必须把握好居民食物消费升级规律。特别地，要避免简单地将粮食安全与口粮生产画等号。按照中国人的习惯理解，以米饭和面食为代表的口粮，在食物消费水平不高的时代，显得最重要。确保口粮绝对安全，是我国粮食安全应有之义。但是，粮食安全并不等于稻谷加小麦的生产。南方一些发达地区，居民生活水平已经很高，习惯用语中的人均口粮消费量已经很少，所以在理解和落实中央有关粮食安全责任制时往往会产生错误理解：既然当地居民较少消费口粮，因而不存在粮食安全风险。认识上出现误区，导致从地方不同层级领导到普通老百姓在心理上都对中央严禁耕地非农化这一规定产生十分抵触的现象。

调研中在与南方经济发达地区的一些基层干部交流时了解到，在耕地保护和粮食种植方面采取行动与实际结果上，他们时常会产生困惑。南方以生产水稻为主，而目前我国稻谷总体上存在阶段性过剩。当地抓水稻生产，价格低，农民不愿种，补贴后发展水稻生产，结果稻谷库存越来越多。不仅稻谷市场出清越来越难，而且财政在稻谷储存上的支出负担也越来越重。近年来，中央推行粮食安全党政同责，南方一些经济发达地区机械地把粮食安全理解成扩大水稻种植，通过每亩几万元的政府补偿将一些特色优势作物种植改为水稻种植，结果是相关主体都不满意，这类做法不可能持续，既不能改善新时代的粮食安全状况，也不能促进市场供求偏紧初级农产品供给的更好保障。

当今中国，粮食安全，一定是超越口粮安全的大食物安全，是所有中国人的吃饭安全。这就要求必须转变观念，树立大食物观、大农业观，向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白，全方位多途径开发食物资源。只有这样，才能

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

保障好初级农产品供给。各地应结合国家需要和本地资源条件，党政同责，在保护建设使用好耕地等稀缺资源基础上，总体上稳定粮食种植面积，重点应放在发展国内产需缺口较大的初级农产品生产上。2022年乃至未来一段时间内，保障好初级农产品供给工作重点应优先扩大小麦、大豆和油料作物生产，稳定生猪产能，有效增加蔬菜供应。

三、发展初级农产品生产要攻坚克难

不可否认，我国发展大豆油料等初级农产品面临很大困难。受国际市场影响，国内大豆和油籽等初级农产品市场波动复杂。大豆油料总体上比较效益偏低，农民不愿种。大豆油料支持政策不稳定，多数情况下支持政策较少。大豆支持力度大，但主要限于东北三省和内蒙古。大豆和一些油料作物与其他作物可能争地，不同农产品生产之间的协调难度较大。2021年，由于玉米种植效益明显提升，玉米播种面积扩大，全国减少大豆播种面积约2000万亩。

农民之所以不愿种植大豆，一个重要原因是种植效益不理想。2020年，尽管大豆单产提高了4%，大豆平均价格每斤超过2.4元，比上年上涨30%，但是大豆每亩净利润为-60.3元，虽然负净利润比上年减少了130多元，但仍然没有改变农民种植大豆靠价格途径无法盈利的局面。我国农民种植大豆每斤超过2.4元都无法盈利，而国际市场大豆价格上涨后的价格水平一般不会超过每斤2.0元，通常情况下国际市场大豆价格每斤只有1.5元左右。面对激烈的国际竞争，我国大豆缺乏价格竞争力，农民种植大豆不仅不赚钱，可能还要面临销售困境。

大豆生产者补贴政策主要在东北三省和内蒙古实施。实际上，辽宁省的大豆种植面积并不多。2020年，辽宁省大豆种植面积大约有150万亩。一些种植户种植大豆，主要是出于省工、养地和可以获得每亩300多元补贴的动机。他们都不愿真正地发展大豆生产，让其他没有补贴政策地方的农民真心实意地发展大豆生产，难度可想而知。

花生和油菜籽是我国两大油料作物。大田种植的花生是秋收作物。多数情形下花生与玉米和大豆等会存在争地矛盾。多年来，我国花生种植效益相对理想，花生种植面积不断扩大，但花生与其他作物的争地矛盾也比较突出。南方可以普遍地种植油菜籽，且秋播夏收，在生长季节上与秋粮等争地矛盾不突出。遗憾的是，油菜籽种植效益通常不理想。2020年，油菜籽每亩净利润为-138.9元，虽然与之前相比亏损减少了约50元，但仍然没有改变亏损较重的局面。如果不改变油菜籽生产亏损又没有政策支持的局面，是很难让南方的冬闲田大规模种上油菜籽的。

尽管发展大豆油料生产面临的困难较多，但是，扩种大豆油料是2022年的重大政治任务，各地必须多措并举扩大种植面积，推广优良品种，提高产量。要尽快提高大豆油料种植效益，调动农民积极性。从长时间来看，各地必须培育大豆油料专业社会化服务组织，通过政府购买服务等方式，推广冬闲田和可用来种植大豆油料作物的田间托管，确保大豆油料生产不断发展。

最后，还需要特别注意，2021年秋粮生长收获关键时期，北方一些粮食主产省份遭遇异常多日阴雨和暴雨天气，造成土壤墒情偏差，使玉米等秋粮收获和2022年夏播延迟。2022年夏收小麦是判断全年粮食供求形势的风向标，对于应对国际小麦等初级农产品市场波动和进一步保障国内农产品供给等具有决定性作用。密切监测夏收小麦生长，加强田间管理，确保小麦丰收，是“三农”工作的当务之急。

（作者系中国社会科学院农村发展研究所研究员）

（责任编辑　胡秀荣）

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net