

把中国人的饭碗牢牢端在自己手中

——新中国粮食生产发展钩沉及策略

郭书田

(中华人民共和国农业农村部, 北京 100125)

摘要: 中国在5000年亘古未断的历史发展中,为人类社会创造了璀璨辉煌的农耕文明,而粮食在中国传统农业中自始至终占有举足轻重的地位。阐释回顾了新中国粮食生产的发展历程,以及粮食购销制度的演变过程。在此基础上,指出新形势下中国粮食生产面临的问题,如粮食生态环境、粮食效益及粮食大量进口等。进而针对未来中国粮食生产发展趋势进行了分析,并提出了对策建议,强调应居安思危,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中;放大资源观,调动和发挥“两个积极性”,解决粮食自给;强化科技创新,建立蛋白饲料基地,确保粮食安全等。

关键词: 中国农业; 粮食生产; 粮食安全; 粮食购销体制; 国家可持续发展; 高质量发展

中图分类号: F323.2

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2020)05-0001-11

农业是国民经济的基础,粮食是农业的基础,也是国民经济基础的基础;粮食是关系国计民生、社会稳定、国家安全的特殊商品。“民以食为天,食以粮为本”。中国的粮食概念与世界通行的此类概念并不一致,差别较大。国际粮食的概念是指谷物,而我国粮食的概念比国际上同行的谷物口径大,包括谷物、薯类与豆类三者之合。联合国粮食与农业组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations,简称FAO),实际准确的称谓应是联合国食物与农业组织。

新中国成立70年以来,面对人多地少的基本国情,发展粮食生产,确保粮食安全,一直是党和政府的一项重大而艰巨的任务。改革开放催动了中国40年的前行,极大地改善了近14亿人的生活。进入新时代,中国更是以年均对世界经济增长超过30%的贡献率,推进“一带一路”建设、构建人类命运共同体,成为世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。习近平总书记始终把解决人民吃饭问题作为治国安邦的首要任务,多次强调“手中有粮 心中不慌”^{①[1]}。2017年

10月,习近平总书记在党的十九大报告中指出:“确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”^[2]2018年9月,习近平总书记在黑龙江农垦建三江管理局七星农场考察时再一次指出:“中国人要把饭碗端在自己手里,而且要装自己的粮食。”^[3]

新中国成立以来的粮食生产成就斐然,农业走过了辉煌的发展历程,取得了令人瞩目的历史性成就,世人有目共睹。我国用占世界9%的土地养活了22%的世界人口,有力回击“谁来养活中国”的质疑,以7.4亿贫困人口的脱贫,创造了人类减贫史上的奇迹^②;但是,在粮食生产发展中面临的问题,我们绝对不能有任何疏忽轻视,需要居安思危、增强忧患意识、认真总结反思。笔者认为,我们应采取实事求是的态度,回顾新中国粮食生产发展的历史,以史为鉴,始终把粮食生产作为国民经济发展中的重中之重,面对风云诡谲的国际局势,将饭碗牢牢端在自己手里,对新时代中国特色社会主义建设尤其是实施乡村振兴战略具有重大意义。

收稿日期: 2020-06-10

作者简介: 郭书田(1931—),男,中华人民共和国农业农村部原政策体改法规司司长,高级经济师。

① 2013年11月,习近平总书记在山东农科院召开座谈会时指出:“手中有粮,心中不慌。”2020年5月,习近平总书记在看望全国政协十三届三次会议的经济界政协委员时强调:“手中有粮,心中不慌在任何时候都是真理。”

② 详见国务院扶贫开发领导小组副组长、扶贫办党组书记刘永富在中国扶贫改革40周年座谈会上的讲话。http://www.cpad.gov.cn/art/2018/12/8/art_624_91743.html.

一、粮食在中国传统农业中的地位

自古以来,粮食就被看做是“政之本务”,关乎国家命运,是国家安全的重要基础。

中国是农业立国的国家,曾经在人类发展历程中创造了辉煌的农耕文明,成为东方农业文明发源地之一,并与西方的希腊文明和罗马文明并驾齐驱,在世界文明发展史上占据重要的地位。英国学者李约瑟在《中国科技史》中曾说,中国已经使用铁器,而欧洲还处于黑暗时代。18 世纪 60 年代,欧洲在工业革命之后,促进了英国等西方资本主义的快速发展,而中国由于长期处于闭关自守状态,落后于西方经济的发展。19 世纪中叶,鸦片战争以后,西方以炮舰打开了中国的国门,使中国沦为半封建、半殖民地社会。西方在农业方面的科学技术输入中国主要体现在三个方面:一是遗传育种技术,二是矿物营养技术,三是农业机械技术。这些技术的引进虽然使中国传统农业发生了变化,但进展缓慢。

粮食在中国的传统农业中,自始至终居于举足轻重的地位。中华民族在 5 000 年来的文明发展史上,农耕文化绚丽璀璨,亘古传承;民间流传许多具有深刻哲学理念的诗词及谚语,传播至今,千古不朽。例如:“仓廩足天下安,衣食足知荣辱。”“锄禾日当午,汗滴禾下土,谁知盘中餐,粒粒皆辛苦。”“一粥一饭当思之来之不易,半丝半缕恒念物力维艰。”“手里有粮,心里不慌。”由于古代受科学技术的制约,民众靠天吃饭,祈求“龙王爷”风调雨顺,五谷丰登,国泰民安。历来在战争年代中,部队非常强调“兵马未动粮草先行”。我国流传于世的《三字经》中所说的稻、粱、粟、麦、黍、稷,早已在甲骨文及《诗经》《山海经》《礼记》《尔雅》均有记载,是中国粮食之源,也是养育中华民族之根。经考古发现,浙江余姚河姆渡文化遗址出土的种植水稻化石,距今已有 7 000 年的历史,比文献记载推前 2 000 多年;内蒙古赤峰敖汉龙山文化遗址出土的种植粟(小米)的化石,距今已有 8 000 多年的历史;安徽亳县出土的碳化小麦种子,距今已有 4 000 多年的历史。

在全球已知的 150 多个小麦品种中,中国占 1/2 以上;在甘肃、陕西一带的文化遗址出土的菽(大豆)化石,距今已有 7 000—8 000 多年的历史,同时也充分佐证了中国是大豆的原产地。

中国自北至南,具有从寒温带至赤道热带的气候地理条件,是最大的生物基因库,也是粮食作物的基因库。一些原产中国粮食作物的栽培技术,如稻田养鱼等已列入世界农业重要文化遗产保护项目。我国在陆地面积约 960 万平方公里的国土中,包括耕地、草地、林地,还有大面积的荒漠地、盐碱地、以及水域等。2016 年年末,我国共有农用地 64 512.66 万公顷,其中耕地 13 492.10 万公顷(20.24 亿亩),园地 1 426.63 万公顷,林地 25 290.81 万公顷,牧草地 21 935.92 万公顷……^[4],在丘陵山区,人们以粮为纲,多种木本粮食与木本饲料;在牧区,人们逐草放牧,则多养草食动物。因而,如果我们不能解决农产品特别是粮食的自给问题,不论有千条万条“理由”,谁也救不了我们,既无法保障人民的生活,也无法告慰我们的祖宗,对此值得深思。在我国历史上,明代皇帝朱元璋曾提出“高筑墙,广积粮,缓称王”。20 世纪六七十年代,毛泽东同志提出“备战、备荒、为人民”“深挖洞,广积粮,不称霸”^①。2013 年 12 月 24 日,习近平总书记在中央农村工作会议上指出:“看看世界上真正强大的国家、没有软肋的国家,都有能力解决自己的吃饭问题。”“这些国家之所以强,是同粮食生产能力强联系在一起的。”^[5]2020 年 5 月 23 日,习近平总书记在看望参加全国政协十三届三次会议的经济界政协委员时指出,要保障粮食等主要农产品生产供给,加强粮食市场监管和监管,加快推动“藏粮于地,藏粮于技”战略落实落地^{②[1]}。他高瞻远瞩地指出粮食安全是维护国家安全的重要支撑,是我们国家立足于世界民族之林的重要保障。

我们要将粮食安全的相关理念和政策措施落实到实处,解决贫困人口的温饱问题,让所有人在任何时候都能享有充足的粮食;同时,包括主产省与主产区增加调出量,缺粮省与缺粮县减少调入

① 1964 年 5 月,中共中央作出决定,对我国国民经济作一次重大的区域性布局调整,毛泽东同志用“备战、备荒、为人民”加以概括。1972 年 12 月 10 日,中共中央在转发国务院 11 月 24 日《关于粮食问题的报告》时,传达了毛泽东同志关于“深挖洞、广积粮、不称霸”的指示。

② 2016 年 3 月 8 日,习近平总书记参加十二届全国人大四次会议湖南代表团的审议,强调要实现“藏粮于地、藏粮于技”。2020 年 5 月 23 日,习近平总书记在看望参加全国政协十三届三次会议的经济界委员时指出,加快推动“藏粮于地、藏粮于技”战略落实落地。

量,增加供求平衡的省与县,把战略目标与战术措施统一起来,增强抵御自然与市场风险的能力;从而力争使我国由产粮大国变为产粮强国,使各族人民都能有真正的获得感,幸福感,安全感。我们自始至终都应该对粮食问题保持警醒,任何时候都不能忽视粮食安全。

二、新中国粮食生产的发展历程

粮食安全是国家富强的保障。一个国家只有实现粮食基本自给,才有能力掌控和维护好经济社会发展大局。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我国粮食产能稳定、库存充裕、供给充足。在粮食问题上,我们不能忘记历史、盲目乐观,不能今天温饱无虞,就忘了昨天饥肠辘辘。

笔者在童年时期,曾经目睹因灾全家逃荒流落他乡的境地。民国十八年(1929年),因大旱重灾,造成赤地千里、哀鸿遍野、饿殍载道的悲惨局面,令人难忘。西方社会曾经对中国人民冠以“东亚病夫”,反映了中国处于半封建、半殖民地社会的病痛,其中民众的饥饿是最为突出的表现。近代以来,无数仁人志士都曾为改变中国落后的局面而奋斗不息,却又屡遭失败。1921年7月,中国共产党成立,依靠农民在农村建立革命根据地,实行农村包围城市的战略,经过坚苦卓绝的斗争,最终取得了革命的胜利。

1949年10月,中华人民共和国成立,开创了中华民族历史的新纪元。1950年6月,《中华人民共

和国土地改革法》^①颁布,中共中央发出指示,共产党领导农民实行土地改革,实现了“耕者有其田”,彻底消灭了2000多年以来的封建土地制度,解放了农业生产力。至1952年底,土地改革在全国农村胜利完成(除西藏等少数地区外)。接着,共产党又不失时机地把农民组织起来,走上了互助合作的道路。国家在20世纪50年代的“大跃进”与60年代的“文化大革命”两次全局性失误中,农民虽然深受其害,但仍坚持粮食种植和生产,保证了城市居民基本口粮的供应。1978年,我国改革开放以来,关注农村和农业发展,并以粮食生产为突破口;同时,农民不辞辛劳、突破了一个又一个禁区、创造了一个又一个奇迹,使粮食产量持续上升。自1949年至2019年,我国人口由5.4亿上升为14亿,增长1.5倍;粮食播种面积由1亿公顷(15亿亩)上升为1.167亿公顷(17.5亿亩),增长16.7%;粮食亩产量由68公斤上升为381公斤,增长5.5倍,粮食总产量由1亿吨上升为6.638亿吨,增长5倍;人均产量由208公斤上升为474公斤,增长1.1倍(详见表1)^②。由此可知,我国粮食总产量的大幅增加,主要是靠提高单位面积产量,说明粮食生产的巨大潜力。我们以占世界9%的耕地,养活了占世界22%的人口,使7亿多贫困农民解决了温饱问题,受到国际社会的好评。20世纪40年代末50年代初,时任美国国务卿艾奇逊在《对华白皮书》中声称,中国没有哪一个政府、包括共产党执政的政府,未能解决中国人吃饭问题。这样的断言被不攻自破。

表 1 1949 年与 2019 年我国人口与粮食生产情况比较

年份	全国总人口/ 万人	粮食播种面积/ 万公顷	单位面积产量/ 公斤/公顷	单位面积产量/ 公斤/亩	总产量/ 亿公斤	人均产量/ 公斤
1949	54 167	10 995	1 027	68	1 132. 0	208
2019	140 005	11 600	5 722	381	6 638. 4	474
增加	85 838	605	4 695	313	5 506. 4	266
增长/%	158	0. 55	457	460	486	127

资料来源:作者整理

新中国成立 70 年来,粮食生产的发展过程是有起伏的,大概分为六个阶段。第一阶段,1949 年至 1958 年,粮食总产量由 1 亿吨上升为 2 亿吨,增加 1

亿吨的时间为 9 年;第二阶段,1959 年至 1978 年,粮食总产量由 2 亿吨上升为 3 亿吨,增加 1 亿吨的时间为 20 年;第三阶段,1979 年至 1984 年,粮食总

① 《中华人民共和国土地改革法》1950 年 6 月 30 日生效,于 1987 年 11 月 24 日失效。

② 根据国家统计局相关资料整理。

产量由 3 亿吨上升为 4 亿吨,增加 1 亿吨时间为 6 年;第四阶段,1985 年至 1996 年,粮食总产量由 4 亿吨上升为 5 亿吨,增加 1 亿吨时间为 12 年;第五阶段,1997 年至 2012 年,粮食总产量由 5 亿吨上升为 6 亿吨,增加 1 亿吨时间为 18 年;第六阶段,2013 年至 2018 年,粮食总产量连续五年保持在 6 亿吨以上^②(详见表 2)。

表 2 新中国 70 年粮食生产发展的六个阶段

阶段	年份	粮食总产量 升幅/亿吨	粮食升幅 用时/年
第一阶段	1949—1958	1—2	9
第二阶段	1959—1978	2—3	20
第三阶段	1979—1984	3—4	6
第四阶段	1985—1996	4—5	12
第五阶段	1997—2012	5—6	18
第六阶段	2013—2018	连续保持 6 亿吨	6

资源来源:作者整理

根据粮食生产一般规律,粮食每增加 1 亿吨的时间,由于基数增大,自然时间会延长。但是也有例外。1984 年,我国的粮食总产量由 3 亿吨达到 4 亿吨,仅仅用了 6 年时间;而与 1978 年粮食总产量由 2 亿吨达到 3 亿吨,用了 20 年时间相比,基数大且增加 1 亿吨的时间反而缩短了 14 年。这也可以称为我国粮食生产是改变常轨创造的奇迹,被誉为“黄金时代”,需要作科学的分析。

粮食生产是自然再生产与经济再生产交织在一起的生产过程,增产或减产,既有气候因素,又有政策因素。粮食增产时,人们一般认为有几种因素。一是政策好,二是人努力,三是天帮忙。究其原因,一方面,为什么基数大增加 1 亿吨的时间反而缩短了,主要是由于提高粮食单位面积产量;另一方面,粮食亩产量由 1978 年的 84 公斤上升到 1984 年的 120 公斤^①,主要有几个方面的原因:一是我国在农村推行土地包干到户,极大地调动了农民种粮的积极性;二是科学技术成果的应用,在农村大力推广水稻与玉米杂交优良品种的种植;三是化肥的大

量投入,在 20 世纪 60 年代末至 70 年代中,国家先后引进投产了国外 13 套年产 30 万吨合成氨化肥设备;四是新中国多年来积累起来的农田基本建设工程老本,包括 50 年代末,在“大跃进”中兴建的保留下来有效的水利工程,以及农业学大寨在丘陵山区修筑的梯田,减少了水土流失,加之气候正常等多种因素。笔者认为,我国粮食在此阶段增产,其中最为重要起决定性作用的是,国家制定的体现价值规律的粮食收购价格政策,即在定购价提高 30% 的基础上超购加价 50%,使农民大幅度增加了收入;尤其是“三靠队”(吃粮靠返销,生活靠救济,花钱靠借债),无定购基数,收购粮食全部为超购加价的收入,超购的越多,农民收入增加的越多。这是我国粮食生产此阶段“超常规”发展的第一因素。

但是,由于我国相关部门对 1984 年粮食大丰收出现“卖粮难”的形势估计过于乐观,并在 1985 年调整了收购价格,改为“倒三七”^①(三成成为平价,七成为超购加价的平均加权价),结果致使大幅度减少了农民种粮的收入,导致粮食大减产,播种面积下降 404 万公顷(6 060 万亩),亩产由 120 公斤减为 116 公斤,总产量减少 282 亿公斤,下降 7%,人均产量由 195 公斤减为 180.5 公斤^②。这是在气候正常的情况下出现的大减产,在历史上是罕见的。然而,相关部门对于这一情况缺乏实事求是的正确分析,认为减产有三个方面的原因:一是天灾不可避免,二是调整产业结构的必要,三是部分地区忽视粮食生产。由于相关部门回避了价格政策的因素,这实际上是对违背价值规律的“惩罚”。之后数年,我国粮食生产出现了产量的徘徊。1989 年 11 月,在中国共产党第十三届中央委员会第五次全体会议上,党中央重新评价,认为由于对 1984 年粮食丰收估计过于乐观,而采取了不适当的政策措施,导致 1985 年的大减产,并作了自我批评。我国在粮食生产中出现这一正一反的经验说明:千规律、万规律,价值规律是第一规律的道理;实践是检验真理的唯一标准,实践是一面镜子,实践是判断我们政策正确与否的试金石。

① 1985 年 5 月 17 日,国务院批转原财政部《关于农业税改为按粮食“倒三七”问题的请示》,国发[1985]71 号,规定我国农业税由征收粮食改为折征代金的计价方法。折征代金统一按粮食“倒三七”比例收购价计算,即 30% 按原统购价计算,70% 按原超购价计算。

② 根据国家统计局相关资料整理。

为了扭转这一局面,国家采取了一些微调的政策。1985 年后,国家出台了与粮食定购任务的“三挂钩”^①(化肥、柴油、预购定金),使收购价格略有回升,从而使粮食生产也略有回升。价格政策的微调与粮食产量的微升,呈正相关系十分明显。但是,我国相关各方对这一问题的认识也出现了分歧。笔者认为,我国 1985 年粮食大减产的主要原因是,粮食播种面积大幅度减少,若干新出台的经济政策,特别是粮食合同定购价格低,而生产资料价格上涨幅度大,使粮食的比较利益下降,成为导致农民种粮积极性下降的主要原因^[6]。

三、新中国粮食购销制度的演变过程

新中国粮食购销制度的演变过程,正是中国由计划经济制度向社会主义市场经济制度转型的过程,两者是紧密相连的。

我国粮食购销制度的演变大致经历了四个阶段。第一阶段,新中国建立初期的 1949—1952 年,我国粮食是采取自由贸易,市场主体是私营粮食企业。第二阶段,1953—1984 年,我国实行粮食统购统销制度。鉴于在自由贸易中,一些不法私商投机倒把、囤积居奇、扰乱市场,影响粮食安全,同时为了保证粮食供求的基本平衡,我国采取了由政府统一收购与统一销售。农民除了“三留粮”(口粮、种子粮、自养禽畜的饲料粮)外的余粮,然后在城市按人口实行凭票供应定量的口粮;与此同时,实行了城乡分割的两种户籍制度,形成二元的社会结构,这一制度一直持续到改革开放以后。第三阶段,我国改革开放中的 1985—1987 年,国家将统购改为“双轨制”^②,即同一产品计划内部分实行国家定价,合同定购一部分;计划外市场调节,市场议购一部分,即人们说的“死一块,活一块”。我国在购销体制上迈出了重要的一步。第四阶段,1998 年以后,我国粮食的收购同步放开。由于国家每次提高粮食收购价格而城市销售价格不动,出现财政补贴不断增加的情况;后在逐步提高城市工人工资水平中实现了购销同价,具备了

放开购销价格的条件,使购销同步走向了市场。在此过程中,我国相关政策也曾出现过反复,如在 1985 年粮食大减产以后,把“合同订购”改为“国家定购”,强调了农民完成定购计划既是任务又是义务;但不久在粮食产量上升时,又恢复了市场定购,完成了由统购统销转为市场购销的过程。政府的宏观调控由行政手段为主转为以经济手段为主,购销价格由市场的供求变化形成,政府采取最低收购价与保护价等政策,保护种粮农民的利益(详见表 3)。

表 3 新中国 70 年粮食购销制度的演变过程

阶段	年份	粮食购销制度
第一阶段	1949—1952	自由贸易
第二阶段	1953—1984	统购统销
第三阶段	1985—1987	双轨制:即合同订购一部分、市场议购一部分
第四阶段	1998—至今	收购同时放开

资料来源:作者整理

粮食虽然是一种特殊产品,除了经济功能外,还肩负着社会稳定与国家安全的功能。但毕竟是具有商品的属性,受市场经济规律的制约。我国改革开放以后的实践证明,在完成由计划经济向市场经济转型中,粮食产量大幅增加,结束了按定量供应粮食的统购统销历史。从此以后,我国的粮食产量就像爬山坡一样,每上一个 1 亿吨台阶,就会出现几年的徘徊时间。1996 年,粮食产量在经历 12 年之后,由 4 亿吨上升到 5 亿吨;但在 1997 年,产量下降为 5 亿吨以下;随后,在 1998 年与 1999 年回升到 5 亿吨;以后,从 2000 年起至 2006 年,产量连续 7 年徘徊至 5 亿吨以下。至 2007 年,我国粮食产量恢复到 5 亿吨,连续 6 年达到 5 亿吨以上;在 2013 年,粮食产量达到 6 亿吨;至 2018 年,粮食产量保持在 6 亿吨以上^③。我国的粮食产量出现了自 2006 年至 2017 年连续 12 年增产的良好局面(详见表 4)。

① 1988 年 1 月 3 日,《国务院关于完善粮食合同定购“三挂钩”政策的通知》,国发[1988]1 号,规范粮食管理。

② “双轨制”是计划经济向市场经济过程中的特殊产物。

③ 根据国家统计局、国家农业农村部相关资料整理。

表 4 1949—2019 年我国粮食播种面积、单位面积产量、总产量与人均产量

年份	总人口/ 万人	播种面积/ 万公顷	单位面积产量/ 公斤/公顷	单位面积产量/ 公斤/亩	总产量/ 亿公斤	人均产量/ 公斤
1949	54 167	10 995	1 027	68	1 132. 0	208
1958	65 994	12 761	1 567	104	2 000. 0	303
1978	96 259	12 058	2 527	168	3 047. 7	319
1980	98 705	11 723	2 734	182	3 205. 6	327
1984	104 357	11 288	3 607	240	4 073. 0	390
1985	105 851	10 884	3 483	232	3 791. 1	361
1990	114 333	11 346	3 933	262	4 462. 4	393
1991	115 823	11 231	3 875	258	4 352. 9	378
1992	117 171	11 056	4 003	266	4 426. 6	380
1993	118 517	11 050	4 158	277	4 564. 9	387
1994	119 850	10 954	4 063	270	4 451. 0	374
1995	121 121	11 006	4 239	282	4 666. 2	387
1996	122 389	11 254	4 483	298	5 045. 4	414
1997	123 626	11 291	4 376	291	4 941. 7	402
1998	124 761	11 378	4 502	300	5 123. 0	412
1999	125 786	11 316	4 261	284	4 621. 8	366
2001	127 627	10 608	4 266	284	4 526. 4	356
2002	128 453	10 389	4 399	293	4 570. 6	357
2003	129 227	9 941	4 332	288	4 307. 0	334
2004	129 988	10 160	4 620	308	4 694. 7	362
2005	130 956	10 427	4 641	309	4 840. 2	371
2006	131 448	10 506	4 740	316	4 980. 4	378
2007	132 129	10 566	4 746	317	5 014. 8	399
2008	132 802	10 670	4 950	330	5 285. 0	397
2009	133 474	10 897	4 871	324	5 308. 2	398
2010	134 056	10 987	4 973	331	5 464. 0	407
2011	134 700	11 057	5 166	344	5 712. 0	425
2012	135 300	11 067	5 325	355	58 591. 1	435
2013	136 100	11 195	5 376	358	6 019. 4	412
2014	136 782	11 273	5 385	259	6 070. 9	443
2015	137 462	11 333	5 495	366	6 211. 4	451
2016	138 270	11 302	5 835	389	6 604. 0	477
2017	139 008	11 220	5 895	393	6 616. 0	475
2018	139 538	11 703	5 625	375	6 579. 0	471
2019	140 005	11 600	5 722	381	6 638. 4	474

注:国家统计局根据三次全国农业普查,2016 年与 2017 年粮食总产量有所调整,2016 年由原来公布的 6 162. 4 亿公斤调整为 6 804. 0 亿公斤,2017 年由 64 791. 1 亿公斤调整为 6 616. 0 亿公斤

资料来源:作者整理

匈牙利经济学家科尔奈认为,社会主义就是“短缺经济”的困境。我们要走出这个困境,用事实证明,“短缺经济”不是社会主义。20世纪60年代,由于天灾人祸,我国出现了粮食供应严重短缺的局面,不少地方发生了浮肿病的人群,需要加以适当照顾。各级党政领导干部带头减少粮食定量指标,并采取干稀搭配、粗细搭配的办法,渡过难关。当时,我国在城市使用的粮票有两种:一种是全国粮票,最大面额为2.5公斤,供流动人口使用;另一种是地方粮票,最小面额为半两(上海)。在三年自然灾害和困难面前,粮票也成为亲友之间互助调剂的办法。有的饭馆卖煮红薯,不要粮票可带着孩子去吃;有的人在楼前有几平方米的空地,也要种点红薯或玉米作营养补充。

我们在充分肯定新中国70多年粮食生产发展取得的巨大成就的同时,也应实事求是地反思出现的失误,尤其是在“大跃进”中的失误,以便从中吸取教训。笔者认为,这种失误主要表现在六个方面:一是把粮食的“统购统销”政治化,认为反对“统购统销”就是右派,就是反革命,伤害了不少知名人物。二是把国家定购粮食扩大化,除征购余粮外,还采取强迫命令的方式征购“过头粮”(口粮),导致非正常死亡的悲惨事件。1959年,全国人口减少447万;1960年,人口减少1692万^①。三是在“大跃进”中刮浮夸风,放粮食“卫星”。从河南遂平县嵒嵒山公社放出的冬小麦第一个“卫星”亩产1600公斤,到青海格尔木放出的春小麦4000公斤的“卫星”,全国部分地区产生了弄虚作假的恶劣风气。四是在人民公社化运动中,办公共食堂,倡导“吃饭不要钱”“放开肚皮吃饱饭”,造成粮食的极大浪费。五是以粮为纲,砍树开荒,毁草开荒,造成严重的水土流失、生态环境恶化。六是在农业学大寨中,把以生产队为核算单位过渡到生产大队(“穷过渡”),把自留地、家庭副业、农贸市场作为“资本主义尾巴”砍掉等。这些失误在1962年后,按照“调整、巩固、充实、提高”八字方针,逐步予以纠正,特别是1970年,由周恩来总理亲自主持的北方农业工作会议,坚持按人民公社60条办事,稳定了农业形势。

四、新形势中国粮食生产面临的问题

新形势下我国的国家粮食安全战略立足点是“以我为主、立足国内”。2018年9月,习近平总书记在黑龙江农垦建三江管理局七星农场考察时,强调“粮食生产根本在耕地必须牢牢守住耕地保护红线”“中国粮食、中国饭碗”,以及“农业要振兴,就要插上科技的翅膀”“要加快绿色农业发展”等。^[2]我们只有守住今天的耕地,才能有不断优化的耕地资源做支撑,才能守住明天的饭碗;同时,才能在科技创新进步中,建立题解高层次、更高质量、更有效益、更可持续的粮食安全保障体系。

中国既是粮食生产大国,又是消费大国。当今我国的粮食及粮食安全仍然面临着严峻的形势,这主要反映在粮食的供给不能满足随着人口的增长与人民生活水平的提高而产生对粮食的需求;而粮食生产不仅仅是数量,更重要的是质量。我国粮食生产距离“高产、优质、高效、生态、安全”的要求还有一定的差距,需要作出更大的努力,解决面临的重大问题。

(一)生态环境问题

党的十六大首次提出,中国已经进入建立资源节约型与环境友好型社会的新阶段。为了加强生态文明建设,我国在治理生态环境上采取一系列重大措施,包括退耕还林、退耕还草,以及生态农业县建设等,取得了显著成效;然而,由于长时间存在的问题积重难返,局部有所改善,总体还在恶化。我国粮食的“十二连增”在很大程度上是以牺牲生态环境为代价的,最突出的是农业的面源污染与土壤的重金属污染甚为严重。我国以占世界9%的耕地,使用了占世界30%~40%的化肥,而使用有效率仅为30%。这种情况不仅污染了环境,还增加了成本,造成增产不增收。虽然国家对粮食生产采取了四项补贴(面积、良种、化肥、农机),但由于生产资料价格大幅上升,增加的支出基本抵消了补贴增加的收入。

2005年8月,习近平同志在浙江安吉考察时提出“绿水青山就是金山银山”的科学论断;2017年10月,习近平总书记在党的十九大中指出:“坚持人与自然和谐共生,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。”^[2]生态文明的核心就是坚持人与

① 根据国家统计局相关数据整理。

自然和谐共生,坚决摒弃损害甚至破坏生态环境的发展模式和做法,要走经济发展与生态环境保护有机统一的绿色发展道路,建设生态文明、深入人心。我们必须树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策。国家农业农村部提前实现了化肥与农药的“零增长”,但由于存量的基数太大,解决起来难度很大。中央提出在“十三五”期间,生态环境由“局部改善,总体恶化”转变为“总体改善,局部恶化”的局面,还需要各方付出极其艰辛的努力。

(二)粮食效益问题

20 世纪 50 年代,我国在工业化初期学习苏联的经验,国家采取工农业产品价格“剪刀差”的政策(斯大林对此称之为“超额税”),为工业提供了巨额的原始积累(9 494 亿元),农民做出了巨大贡献。党的十六大以来,虽然提出“工业反哺农业,城市支持农村”,以及“多予少取放活”的方针,使显性的“剪刀差”有所减弱,而隐性的“剪刀差”仍然严重,城乡居民收入差别仍居高位。根据国家统计局数据显示,至 2009 年,城乡居民收入差别为最高,达到 3.33:1;2018 年,下降为 2.68:1,但仍高于 1978 年 2.5:1 与 1984 年 1.7:1 的水平。特别是在工业化、城市化快速发展过程中,我国不但未能同步实现农业现代化,而且出现了新的“三化”(农业副业化、农业劳动力老龄化、农村空心化),以及三大留守群体(老人、儿童、妇女)。由于农村众多的年富力强的农民突破户籍的限制,自带口粮进城务工经商,我们更加需要关注谁来种地的问题。目前,我国有 2.8 亿农民工由“世袭农民”变为“两栖农民”,在十分艰辛的条件下,获得了工资性收入,并且在家庭收入中超过了种地的经营性收入,而交售粮食的收入微乎其微。我们从中可以看出,中国经济在 20 世纪 90 年代双位数的高速增长,是以廉价的劳动力红利与土地红利支撑的。1991—1995 年,全国 GDP 年均增长率为 11.8%,农村的贡献为 8.18,占 68.94%;而城市的贡献为 3.62,占 31.6%^[6]。在这种情况下,农民已不再是把种植粮食作为主要的任务和命根,粮食已不是农民的主业。中央提出在“自愿、依法、有偿”的原则下,促进土地承包经营权流转,形成适度的规模经营。但是,由于农民惜地心理,流转速度很慢,至今只有不到 40%,包括家庭农场、专业大户以及合作社等新型主体。因而,政府需要对这些经营者加大扶持力度,提高种粮的收益,使其收入不低于务工经商的收入水平。只有确保

粮食安全,才会有可靠的制度保障。2005 年,中央决定取消农民一切税费高达 2 800 亿元,受到农民的欢迎,从而终结了中国 2000 年以来农民交皇粮国税的历史。

(三)粮食大量进口问题

由于我国农村分户的经营规模小,所以被称之为“超小型农户经济”。在 2.4 亿农户中,我国户均土地只有 0.446 公顷(6.7 亩),尽管运用优良品种等技术可以提高单位面积产量,但劳动生产率与商品率很低,基本处于自给半自给状态,农业缺乏竞争力。虽然根据 WTO 的黄箱与绿箱政策,国家对粮食生产给予补贴,但仍是杯水车薪、微不足道,国外粮食不断直入中国。据海关数据,2018 年,我国的粮食进口量(包括大豆与谷物)高达 1 亿吨,相对于国内产量的 1/6(大豆为 9 倍),粮食进口量仍保持高位。这不仅在我国历史上是空前的,而且对国内粮食生产冲击之大也是触目惊心、显而易见的。目前,日本大米、俄罗斯的小麦已相继进口到中国。有些人认为,进口粮食等于进口国外的土地、水、良种、化肥,以及得到政府的补贴,何乐而不为?笔者认为,这是一种非常错误、荒谬、危险的认同,必须予以彻底纠正。中国是人口居于世界第一的大国。俗话说“天有不测风云,人有旦夕祸福”。如果人类社会一旦出现全球性灾荒,或发生战争,粮食首当其冲,常常成为产粮国外交斗争的工具,拥有粮食储备粮的产粮国会扼制其他需要进口粮食的国家,即使需要进口粮食的国家手里存有多少外汇,也无法购买需要的粮食。这已为历史经验所证实。

2020 年初,新冠肺炎疫情在全球多地暴发与蔓延,越南作为东南亚出口大米的主要国家,随即宣布限制实施本国大米出口禁令;俄罗斯宣布实行粮食出口配额;哈萨克斯坦暂停小麦粉、荞麦、糖、葵花油等出口;埃及将在一定时间阶段停止各种豆类产品的进口。联合国粮食与农业组织就此警告称,各国政府在新冠肺炎期间采取的保护主义措施可能导致全球粮食和食品的短缺。

总体而言,我国因新冠肺炎疫情影响带来的国际农产品贸易限制,虽对玉米和大豆会有影响,但幅度有限。我国大米年产量已连续 7 年突破 2 亿吨大关,加之较高的国储库存,虽然越南等国出口禁令对国内市场影响不大,并不会影响中国的粮食安全,但是粮食自给的重要性却不言而喻。新冠肺炎疫情对各国粮食安全的冲击,恰恰验证了我国将饭碗牢牢端在自己手中,手中有粮、心中不慌,

为应对各种风险和挑战赢得了主动。

目前,全球尚有8亿饥饿人口,而粮食贸易量只有2亿~3亿吨。中国大量进口粮食,会对世界粮食危机增加砝码。为了应对国际粮食市场的变化,我国在改革开放初期,在当时商业部相关领导的组织下,与美国芝加哥期货交易所合作,在郑州建立了第一个粮食期货市场,运用期货价格调整国内市场。由于中国是个产粮大国,因而对国际粮食市场影响甚大。期货市场曾经某一次预计我国夏粮减产,芝加哥交易所的粮价立即上涨(实际上未减产)。这充分说明,中国的粮食生产是何其重要。

在全球进入国际化、市场化大潮中,我们更应有忧患意识,居安思危,防患于未然,把粮食立足于国内基本自给,进出口作为品种与余缺调剂,以此作为基本方针,始终坚如磐石,不容动摇。值得欣慰的是,我国农垦系统的国营农场在改革开放中,建立了大农场套小农场的体制,粮食生产有了巨大发展,仅“北大荒”垦区种植各种农作物288万公顷(4320万亩)的耕地,其中粮食种植面积280多万公顷(4200万亩),年产200多亿公斤粮食,商品率95%以上^①;能够满足京津沪三大市、海陆空三军、陕甘宁缺粮省区,以及港澳特区对粮食的需求,成为确保粮食安全的压舱石。“北大荒”垦区在农业“走出去”中,与外国合作建设商品粮基地,发挥了“排头兵”作用。

五、未来我国粮食生产发展趋势及对策建议

(一)发展趋势

我国粮食生产发展亟需解决正在面临的生态环境、粮食效益,以及粮食大量进口等方面的问题;同时,还必须积极应对分析国际社会未来粮食生产发展的趋势。因为粮食生产发展的未来趋势与当前的的问题,以及未来解决问题的对策是密切相关的。

1. 从国际趋势看,未来国际市场粮食供给长期紧缺

随着世界人口的不断增加,相应地是消费需求不断增加。这种现象导致粮食供应不足,供给与需求之间缺口仍然很大。世界主要粮食生产国,除了满足本国粮食需求之外,贸易出口的粮食大约在2亿~3亿吨,总量还是短缺。这一趋势必然会影响

我国粮食进口的总量和进口粮食的总成本。

2. 从国内趋势看,未来我国粮食需求持续增加
新增人口的食物消费需求要求持续增加粮食供给。目前,我国的人口已达14亿人,未来一段时间,人口仍将继续增加。到2030年,我国人口将达到15亿人左右。2020年到2030年,我国预计将增加约1亿人,年均增加1000万人^②,这些新增人口将对粮食需求会持续增加。因此,我们要进一步增加食物供应,以满足人口持续增加的消费需求。

同时,动物粮食饲料的增加要求增加粮食供给。自1978年,我国改革开放以来,城乡居民的食物结构发生了很大变化和调整,如包括小麦面粉、大米为主食的口粮下降。一方面,食品在城市居民日常生活中的占比下降;另一方面,动物性食品却在不断增加。人们饲养动物所需要的饲料需要从粮食转化而来,这一需求还在持续增加。这是一个不容回避的问题,未来如何解决这一需求与供给的平衡问题,是各级政府要面临的问题。

(二)对策建议

我国粮食生产发展面临的问题非常复杂,但是并不是不能解决,我们应有足够的信心和条件,解决粮食生产及安全方面遇到的问题和困难。

1. 改变理念,居安思危,要把中国人的饭碗牢牢端在自己手中

我们要纠正当前较为流行的一种理念,即认为在已经进入全球化时代,我国完全可以利用国内外两个市场、国内外两种资源,通过进口粮食可以解决国家粮食供给问题;通过进口粮食不仅可以解决我国粮食不足的问题,而且可以有效缓解我国耕地紧张问题、可以缓解水资源紧张问题、减少化肥农药污染问题,也等于进口国外政府对农业的补贴。这一观点其实隐藏着巨大的风险。国际社会在粮食市场上一旦有风吹草动,尤其是遭遇重大自然灾害、战争等重大突发风险事件时,则会波及众多国家。此时,我国粮食安全问题立刻就突显出来。2020年初,全球爆发的新冠肺炎疫情对国际粮食市场的影响已经给我们很大的警示。粮食是特殊产品,战略物资,我们只有手中有粮,才能心中不慌,才有底气。因此,我们一定要纠正这种隐藏巨大风险和危险的理念,要把中国人的饭碗牢牢端在自己手中,只有这样,才能确保

^① 详见黑龙江农垦总局网站。

^② 2016年12月30日,国务院关于印发《国家人口发展规划(2016—2030年)的通知》,国发[2016]87号。

国家安全、社会稳定。

2. 放大资源观,调动和保护“两个积极性”,实现粮食自给

正确理解资源观,放大资源观,完全可以解决我国粮食供应问题。一方面,我国的国土中既包括耕地、草地、林地,还有大面积的荒漠地、盐碱地、以及水域。人们在丘陵山区多种木本粮食与木本饲料,在牧区多种草食动物所需饲料。另一方面,中国具有从寒温带到赤道热带的气候地理条件,是最大的生物基因库,也是粮食作物的基因库。

同时,广大农民务农种粮及粮食主产区重农抓粮的“两个积极性”是关系我国粮食安全的关键。习近平总书记明确了我国粮食安全的具体举措,通过人和地的合理要素配置,通过适度规模、技术进步、生产服务等方式提高农民种粮积极性,让农业收入有保障,农民工作体面。我国在保护和利用好 1.2 亿公顷(18 亿亩)耕地红线的基础上,放大资源观,可以发挥科学技术优势,有效利用资源,完全能够解决我国农产品特别是粮食自给问题。

3. 强化科技创新,建立蛋白饲料基地,确保粮食安全

我国发展粮食生产必须要依靠科学技术,如工程技术、农艺技术、化学技术等多个方面。随着科技的发展进步,尤其是生物技术的进步,未来发展粮食生产要加大依靠生物技术的力度,如推广应用生物农药、生物肥料等,提高技术含量,降低生产成本,不断增加粮食产量,同时增加种粮受益。

解决我国粮食安全问题,推动粮食生产可持续发展,要求我们切实贯彻落实习近平总书记关于粮食生产“藏粮于地、藏粮于技”的重要讲话精神^[1]。我国粮食生产由 1949 年的 1 亿吨上升到 2019 年的 6.5 亿吨,成绩显著。但是,从 2004 年后,我国却从农产品净出口大国变为净进口大国,甚至逐年增加,粮食净进口达到 1 亿吨;其中包含 9 000 万吨左右的大豆,占世界贸易的 1/3 ~ 1/2 左右。尽管如此,由于蛋白质饲料不足,以至影响到我国养殖业中的生猪、奶牛、肉牛、肉羊单位畜产品产量同世界先进水平相差 1 ~ 4 倍,造成饲料粮成本高、效益低,失去竞争力。因此,笔者建议,我国应大规模用生物新技术发展蛋白质和优质能量饲料。据初步估算,我国建立 0.67 亿公顷(10 亿亩)年产 8 亿吨的蛋白饲料基地,可以解决大量进口大豆,确保粮食持久安全问题。这样,我们不但可以实现粮食及农产品自给有余,还可以

出口,对世界农业做出贡献。

4. 调整农产品供给侧结构,延长粮食生产链条,实现种粮农民收入不低于务工收入

我国要保证实现粮食安全和自给自足的粮食种植面积,不能因为发展经济作物而挤占粮食种植的面积,切实保障粮食生产指标不落空。同时,适度发展规模经营,提高商品率,促进土地流转,发展家庭农场、专业大户、以粮食为主的专业合作社等新型经营主体,解决小农户和现代农业发展有机衔接。

国家需要将粮食生产、加工、流通等粮食生产链条不断延长,促进农村一二三产业融合发展;不种地农民可以经营土地的产权,以入股的形式获得财产性收入;加快一二三产业联动,拓宽农民增收渠道,不断增加农民收入。

5. 藏粮于地、藏粮于技、藏粮于民

我国要发展粮食生产,既要藏粮于地、藏粮于技,同时也要藏粮于民。这里藏粮于民是指规模化的种粮大户储藏一定数量的粮食,使得原来储粮主体由的国家、地方变为国家、地方和农民三个主体,以便使得粮食储藏供应有足够的回旋余地,走内涵式现代化农业发展道路。

粮食价格政策必须体现和尊重价值规律。我们应逐步改变以行政手段解决粮食价格和生产的问题,真正让粮食价格政策和粮食生产体现市场供求关系和价值规律。

总之,解决我国粮食安全的问题,确保 14 亿人口吃饭的问题,既是一个非常复杂的问题,也是一个任重道远的问题,同时还是一个永恒的话题。

粮食的贸易战实际上是一场无硝烟的“战争”。进出口贸易是“战力”强弱的表现。我们要把失去饭碗中的食物再夺回来,由进口大于出口的逆差转为进出平衡或出大于进的顺差,是一场攻坚战与保卫战。我们应依靠自己的资源、资金、技术以及劳动力的优势,为夺取这场关系中华民族切身利益贸易战的决定性胜利奋斗到底。

历史正反两方面的经验和教训表明,中国的国家粮食安全应该坚持立足国内的原则。一方面,我们要继续深化改革,创新发展,确保粮食安全;另一方面,要重视合理开发利用资源和保护环境。中国作为最大的发展中国家,应积极参与世界粮食安全治理,合理利用国际国内两个市场与资源,保障国家粮食生产的安全,将继续努力为世界粮食安全做出自己应有的贡献。

参考文献：

- [1] 习近平看望参加政协会议的经济界委员[EB/OL]. (2020-05-23)[2020-06-03]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/23/content_5514227.htm.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上向大会作的报告[M]. 北京：人民出版社，2017：32.
- [3] 习近平. 中国人要把饭碗端在自己手里，而且要装自己的粮食[EB/OL]. (2018-09-26)[2020-03-20]. <http://www.chinanews.com/gn/2018/09-26/8636734.shtml>.
- [4] 2017 中国土地矿产海洋资源统计公报[R]. 北京：中华人民共和国自然资源部，2018.
- [5] 这件事，在习近平心中重千钧[EB/OL]. (2019-11-27)[2020-03-20]. http://www.qstheory.cn/zdwz/2019-11/27/c_1125280304.htm.
- [6] 郭书田. 中国粮食：多角度研究与思考[M]. 北京：农业出版社，1990：16-17.
- [7] 施亚雄. 开拓农村市场潜力、难点、对策[J]. 商业经济论坛，1997(4)：20-22.

China Must Keep a Tight Rein on Its Food-supply

——Reviews of Food Production Since 1949 and Future Strategies

GUO Shutian

(Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People's Republic of China, Beijing 100125, China)

Abstract: As a long history of great agricultural civilization, China paid a great attention to food production throughout ancient times and food production was playing an important role in China's agriculture. The history of food production and the evolution of food purchasing and marketing system have been reviewed. Based on it, the issues of food production, such as ecological environment, food efficiency, and large import of food, are discussed. Through the analysis of trends of food production, the paper has come to the conclusion that China must ensure its food security so as to have control over its food supply by means of scientific and technological innovations, constructing protein feed bases and efficiently using resources.

Key words: China agriculture; food production; food security; food purchasing and marketing system; national sustainable development; high-quality development

(责任编辑 冯 蓉)