

乡村振兴背景下中国改革 40 年来粮食安全的回顾与思考*

◎陈光军

摘要：乡村振兴，粮食安全至关重要。中国改革 40 年来粮食安全经历了市场供求关系的几次较大波动，结合当前的供求形势和未来的发展趋势，从粮食总量和结构、主要生产和销售地区、生产和流通环节、国内外市场、市场配置和政府监管等方面，分析了未来粮食安全的市场供需平衡。在乡村振兴的大背景下，粮食安全的市场供需平衡日益受到结构性问题、区域问题、流通联系和国际市场的影响。政府不仅要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，还要适当及时地干预调节粮食市场供求关系。

关键词：乡村振兴；粮食安全；回顾思考

党的十九大报告首次提出“实施乡村振兴战略”。乡村振兴战略的一项重要任务是，确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。熟话说：“乡村兴，百业兴；粮食丰，三农稳”。我们深切感受到粮食安全对于我们这样一个 13 亿多人的大国是多么重要，无论何时何地，强调我国粮食安全都不为过。国以民为本，民以食为天，食以粮为源。美国学者莱斯特·布朗 1994 年的报告《谁来养活中国》震动了中国和世界。时至今日，中国用事实回答说：中国不仅解决了 13 亿多人的食物和衣服问题，而且丰富和滋养了食物供应，不仅没有对世界粮食安全构成威胁，而且也为世界粮食安全做出了重大贡献。由于四个原因，中国的粮食市场供需平衡近年来越来越受到关注。首先，结构问题突出，主要粮食逐步过剩，优质口粮和大豆供应不足，供应无法有效适应消费者需求的变化。第二，区域位置重要性凸显，2008 年中国南方的雪灾、5.12 汶川地震、2013 年雅安地震和其他事件不断提醒我们，全域平衡不能取代局部平衡^[1]。第三，国内外粮食市场价格差距拉大。2013 年，国外大米、小麦和玉米的税后进口价格开始低于国内价格，而中国的粮食生产成本仍在上升，国内粮食产业的安全面临严峻形势。第四，贸易保护主义正在抬头，外部形势不确定会加剧。在乡村振兴的大背景下，未来中国现代化进程中，粮食供求关系如何适应工业化和城市化带来的结构变化？如何在日益增长的供应约束和日益增长的需求刚性的双重压力下实现平衡？如何适应高质量发展的要求，满足人们对更美好生活日益增长的需求？所有这些都需深入研究。在回顾中国改革 40 年来粮食市场供求关系的几次较大波动的基础上，本文分析了乡村振兴背景下的形势和趋势，以期吸取经验教训并提出政策思考。

一、乡村振兴背景下中国改革 40 年来粮食市场

供求关系的回顾

中国改革 40 年来的粮食产量逐步增加到 4000 亿公斤、5000 亿公斤和 6000 亿公斤，供求关系从总体短缺转变为基本平衡，然后是阶段性过剩和结构性短缺并存，实现了历史性变化。自中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将粮食安全纳入国家总体安全理念，提出了“以我为主，立足国家，确保产能，适度进口，科技支持”和“粮食基本自给，口粮绝对安全”的新的粮食安全战略。明确多了少了的技术性问题必须从属于粮食安全战略问题，一系列及时有效的改革已经展开，重点是粮食储存系统和价格形成机制，取得了显著的成果，为更好地确保国家粮食安全奠定了坚实的基础。2019 年习近平总书记在十三届全国人大二次会议河南代表团审议时指出，乡村振兴的首要任务是确保重要农产品特别是粮食供给，只有扛稳粮食安全，国家安全才有保障。

(一) 3 次供过于求。中国改革 40 年来，出现了三次短期供过于求。第一次在 1983—1984 年。受家庭联产承包责任制改革的微观再造、粮食统购和超购价格大幅提升等因素影响，从 1979 年开始粮食生产超常规增长，产量持续增加到 1984 年的 4073 亿公斤，年均增长率达 6.7%，这导致粮食供给超过了当时较低水平的有效需求，出现“卖粮难”“储粮难”现象。第二次在 1992—1993 年。受乡镇企业发展缓慢带来种粮机会成本降低、粮价上升带来种粮预期收益提高等影响，农民种粮积极性提升，1989 年、1990 年产量分别比上年增长 3.4%、9.5%，1993 年又较 1990 年增长 2.3%，达到 4565 亿公斤，出现“低收入水平的相对过剩”，“卖粮难”再度发生。第三次在 1996—1998 年。受 1994 年、1996 年两次大幅提高收购价格等影响，粮食生产又迎来历史高峰，1996 年产量跨越 5000 亿公斤台阶，之后几年也一直处于高位，特别是稻谷产量显著高于前几年的水平，“卖粮难”又一次出现。

*基金项目：本文系四川民族学院自办科研重点项目“四川藏区乡村振兴战略实施的必要性、面临的问题及对策”（项目编号：XYZB18010SA）阶段性研究成果。

(二) 3次供不应求。3次供不应求都在供过于求之后发生。第一次在1988—1989年。受粮食合同收购价低于原超购价等影响,1985年粮食减产达6.9%,1988年再次减产,供给不能满足有效需求,引发主销区粮价迅速上涨并蔓延到全国。第二次在1993—1995年。1993年产量达4565亿公斤,同比增长3.1%,总量上不存在不足,但受结构调整带来的稻谷减产却十分明显,同比减产达6.4%,低于1989—1992年4年间的任何一年,加之1994年人民币汇率大幅降低带来粮食被大量抢购用于出口,最终导致大米价格上涨,迅速带动小麦和玉米价格上涨,并由主销区扩散到主产区。第三次在2003—2004年。受部分品种退出保护价收购、退耕还林等影响,产量从1998年开始持续降低,到2003年只有4307亿公斤,为1990年以来的历史最低水平,尤其是稻谷产量降至1982年以来的历史最低水平。由于主销区稻谷产量和库存减少过快,导致江苏、浙江、上海等主销区的大米价格迅速上涨,最后带动全国性的大米价格乃至粮价大涨。

(三) 自2010年以来,阶段性过剩和结构性缺陷并存。一方面,有一个阶段性过剩。受价格支持政策和粮食补贴的影响,中国粮食产量自2004年以来持续增长,2015年达到历史最高水平,自2013年以来连续五年稳定在6000亿公斤以上,自2006年以来稻谷产量连续12年超过消费,同时储备和进口也大幅增加,导致供应远远高于需求。例如,2015年全年产量为6214亿公斤,上一年库存超过4000亿公斤,加上进口975亿公斤,总供应量为11190亿公斤,而总消费量仅为6250亿公斤[2]。另一方面是结构性不足。最低收购价和临时收储制度在促进粮食生产的同时,但也干扰了市场机制,改变了品种之间、品质之间的比价关系,导致粮食生产只求高产不求优质、玉米替代大豆,出现结构性不足问题,主要表现为口粮阶段性过剩但大豆不足、普通品种过剩但优质强筋弱筋小麦、优质稻谷等不足。

综上所述,要准确理解和深刻把握乡村振兴背景下中国粮食安全问题,就需要明确只有农民心定了、农村宜居了、农民富裕了,更多农民才能更好地从事农业生产和农村发展,也才能把全中国人民的饭碗端牢、端稳、端好。

二、中国改革40年来粮食安全问题回顾与对策思考

(一) 中国粮食市场供需平衡在品种质量结构中日益突出。有必要从总体思路和结构角度来调整粮食供求关系。中国改革40年来,结构问题已经超过总量问题成为影响我国粮食市场供需平衡的主要问题,甚至很多总量问题都是由结构问题引起的。例如,由于水稻减产,谷物价格全面上涨的情况已经发生过多次。1993年,当稻谷产量比前一年减少4.6%,其他品种增加时,稻谷价格迅速上涨,影响到其他品种,并最终导致市场供需总体失衡^[3]。2003年9月之后,粮食价格上涨也是在稻谷产量持续减少的背景下发生的。因此,与小麦、玉米和大豆相比,稻谷往往是导致中国粮食市场供

需失衡的主要敏感品种,这可能与稻谷仍然是主要的粮食配给,不易长期储存,加工链短,加工行业没有提供缓冲有关。目前,我国粮食品种的质量结构问题非常严重。大豆和优质小麦的自给率分别只有大约10%和50%,尤其是国家库存中稻谷和小麦的最低购买价格,因为它们大多是普通品种,反复拍卖仍不能顺价拍出。未来城乡居民收入水平的提高和城市化带来的消费升级将导致优质粮食市场供需矛盾更加突出。因此,应注意粮食品种结构的不平衡和品种所附质量结构的不平衡。应该特别注意稻谷的市场供需平衡,虽然粮食总量是可以的,但结构性矛盾不应该被忽视。

(二) 中国的粮食市场供需平衡问题在区域方面越来越突出。控制粮食供求关系,既要重视主产区,也要重视主销区。中国改革40年来,无论是超额供应价格下降还是紧张供应价格上升,它通常从主销区开始,尤其是东南沿海地区,然后逐渐蔓延到主产区,导致全国范围内的粮食市场供需从南向北失衡。如粮食市场在2003年波动,那不是总量问题,而是很大程度上的地区不平衡问题,因为在2003年下半年,一些主销区的库存存在几年内降到了新的低点。因此,可以说,主销区往往是导致中国粮食市场供需失衡的主要敏感区域。近年来,由于工业化和城市化的快速发展,粮食生产的相对效益较低,机会成本较高,生产能力迅速下降。从1978年到2003年,大部分年份主销区的产量仍能跟上全国的变化趋势,但在全国粮食产量增加的年份,主销区的增幅较小。在全国粮食减产的年份,主要销售区域的降幅更大。但2003年之后,主销区和全国的产量变化趋势开始反向变化,全国产量从2003年的4307亿公斤增加到2014年的6070亿公斤,但主销区产量却从342亿公斤降到332亿公斤。因此在乡村振兴的大背景下,提升我国现代农业发展水平,促进农业生产提质增效,显紧迫和关键。要高度关注主销区,一方面要加强主销区的粮食生产能力建设,保持一定的自给率;另一方面要建立有效的产销合作关系,鼓励扶持产区到销区、销区到产区开展产购储加销等业务。

(三) 我国粮食市场供需平衡日益受到非生产环节的影响。长期以来,我国侧重工业化,在发展工业化进程中,农村为工业输送了人力、物力,促进了我国工业发展,建立起了完整的工业化体系。而农村却因工业化进程,发展缓慢。农村粮食生产依然存在机械化程度低、现代化水平差等问题,老旧的基础设施建设更是亟待恢复和建设。稳扛粮食安全,绝不仅仅是口号,依托乡村振兴,通过工业反哺农业,大力实施农村基础实施建设,补齐农业发展短板,显得极其迫切和必须。就调节粮食供求关系而言,不仅要重视生产环节,还要重视流通和储备环节。中国改革40年来,所有以前的供求失衡都与流通效率低和储备功能弱有关。就流通效率而言,如1985年粮食价格上涨,这与区域封锁、市场分割和运输不良密切相关。2004年,主要销售地区的粮食价格比主要产区的价格上涨,运输能力不足是重要原因之一^[3]。近

年来,中国的粮食生产越来越集中在13个主要产区,流通从“南粮北运”转变为“北粮南运”。目前,调出省份主要位于东北,但无论是从东北向南运输上海和浙江,还是往云南和贵州,还是向西部运输青海和甘肃,都需要长途运输。然而,由于水运周期长、铁路运输能力有限等原因,其在应对紧急情况中的作用受到严重限制^[4]。因此,粮食生产布局的调整对流通和储备环节提出了更高的要求。在流通方面,应强调加强水运和铁路基础设施建设,建立连接生产和销售领域的高效、低成本物流系统;在储备方面,要重点调整目前各级储备粮主要储存在主产区的做法,适当将储备重点转移到主销售区,优化储备品种质量结构,保持一定比例的成品储备,建立协调、灵活、有效的各级储备处理机制。

(四)我国粮食市场供需平衡在国际市场上越来越重要,粮食市场供需调控不仅要充分利用“两种资源”的“两个市场”,还要确保国内粮食产业的安全。增强乡村粮食安全保障功能,始终把握维护国家粮食安全的主动权,这是实施乡村振兴战略的逻辑基础与压舱石。中国改革40年来,进出口在调节供求关系方面发挥了重要作用,但在一些年里,进出口也加剧了供求的波动。例如,1994年,当人民币大幅贬值时,谷物出口可以获得更大的利润,第一批获得消息的谷物贸易商成为当时市场供需失衡的重要原因。自2003年以来,中国的进口规模迅速增长,2017年进口了955亿公斤大豆,相当于中国境外8亿亩耕地,占中国耕地面积的39%。从长远来看,通过进口来确保平衡是不可避免的,但是对于不同的品种,应该采取不同的策略。大米和小麦必须以中国为基地,大豆和其他作物,国家应该寻求进口渠道和地区的多样化,支持企业“走出去”,成为粮食产业链中的海外投资者。在充分利用国际市场的同时,我们也应该确保粮食安全。自2013年6月以来,国外主要粮食品种的配额内关税到岸税后价一直低于中国,而且这一差距在未来将进一步扩大。在这种情况下,应努力提高粮食的国际竞争力首先,竞争力体现在价格上。我们应该调整最低购买价格的定价原则,比如将价格设定为成本的95%,然后补贴成本的10%,因此,无论市场价格如何变化,农民都能获得至少5%的利润,这可以减少政策对市场的干扰,它还可以迫使生产商控制成本,鼓励无形的地租规模管理,如监管和股票合作。^[4]然而,由于中国人口众多、土地和水资源短缺的资源禀赋,提高价格竞争力的空间有限,应该通过高质量和优质价格等措施来提高质量竞争力。

(五)中央农村工作会议提出,实施乡村振兴战略的目标任务是,到2020年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成;到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现;到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。实现这一战略目标,要用

好政府这只“看得见的手”和市场这只“看不见的手”,让“两只手”形成合力、共同推进。为了控制粮食供求关系,我们必须善用“两只手”,让市场充分发挥其在分配资源方面的决定性作用,并及时进行适当干预。一般来说,市场的自发调整将使资源配置更加高效和优化,但是由于农业生产中的信息不对称、弱质性、自然风险和市场风险,粮食供求失衡是不可避免的,这需要政府及时干预和适当干预。中国改革40年来,中国的宏观调控措施,如生产调控、进出口调控和储备调控,在粮食市场供需平衡中发挥了积极作用,特别是自2008年以来,它在应对冰雪、地震等严重自然灾害和全球粮价飞涨方面发挥了重要作用。经济发展进入新常态后,粮食市场供需平衡变得更加复杂,应该发挥“两只手”的作用,一方面,我们应该充分发挥市场的决定性作用,给它一定的经营空间。我们不应该将正常的周期性波动解释为市场失灵,因此粮食生产基本上是由生产商根据市场价格信息和预期收益来决定的;另一方面,在市场失灵的情况下,政府应适当及时干预,保持政策的连续性和稳定性,区分短期和长期调整手段,短期调整主要基于储备处理和进出口,长期调整主要基于价格机制。此外,应建立全国范围的粮食生产、购买和市场价格监测、分析和预测系统,以提供准确和及时的信息,这是及时和适当干预的先决条件。

此外,稳扛粮食安全,必须夯实乡村治理。当前农村基层治理,存在弱化现象。常年在农村生活的人属于老弱、妇女和儿童。他们参与基层事务积极性不高,程度不深,而参与农村耕种的又大部分是老人和妇女。他们对新鲜事务的接受程度相对低下,如推广新技术、新产品,他们热情不高。在普遍缺少懂知识、会经营的新型职业农民的这种状况下,要稳扛粮食安全,必须夯实乡村治理。要让农村成为有志青年放飞梦想的广阔天地,开展好乡村治理,促进粮食生产,保障粮食安全。

参考文献

- [1] 毛学峰,刘靖,朱信凯.中国粮食结构与粮食安全:基于粮食流通贸易的视角[J].管理世界,2015(3).
- [2] 马晓河.新时期我国需要新的粮食安全制度安排[J].国家行政学院学报,2016(3).
- [3] 姜长云.改革开放以来我国历次粮食供求失衡的回顾与启示[J].中国农村观察,2006(2).
- [4] 王士春.我国粮价政策改革要促进竞争力提升[J].中国粮食经济,2018(4).

●作者单位:四川民族学院康巴发展研究中心

四川 康定 626001