

经济新常态下四川粮食安全问题及对策建议

王小月¹

(四川农业大学 经济学院, 四川 成都 611120)

【摘要】经济新常态是对我国现阶段经济发展阶段特征的总概括, 作为经济发展和社会稳定的重要基础 and 支撑, 粮食安全必然要受到新常态的影响, 新时代背景下要求粮食产业发展必须与经济新常态特征相适应, 目前粮食消费需求的刚性增长、价格上涨预期强烈和自然灾害频发等问题都迫切要求进行粮食产业改革。四川作为西部地区乃至全国重要的粮食生产区, 其粮食安全战略地位十分突出。在对四川粮食生产现状和问题进行深入分析的基础上, 指出转变农业发展方式、加大农业技术投入、进行粮食产业多元化发展和实施“互联网+粮食”措施等将成为保障四川粮食安全的必然选择。

【关键词】经济新常态; 粮食安全; 规模化经营; 互联网+

【中图分类号】F307 **【文献标识码】**A

引言

经济新常态下, 我国经济发展的主要任务转变为中高速增长和优化产业结构, 粮食安全作为经济发展、社会和谐和政治稳定的重要基础, 其发展也要与经济新常态相适应。2015年全国粮食总产量62143.5万吨, 比2014年增加1440.8万吨, 增长2.4%, 实现了粮食产量的“十二连增”, 但粮食安全目前面临着气候变化、刚性需求增加和价格上涨等诸多问题, 此外, 我国粮食自给率下降的现实不容忽视, 2010年起我国的粮食自给率低于国家既定标准为90.6% (黄季焜等, 2012), 这些问题严重影响着我国粮食安全的可持续发展。作为全国主要的粮食生产区, 四川省用占全国4.7%的耕地, 养活了全国6.6%的人口, 每年还调出大量的商品粮支援其他省市的经济建设, 在保障全国经济发展和社会稳定方面做出了重要贡献, 但近年来四川粮食可持续性发展出现了一些问题, 鉴于四川粮食安全对于整个国家的粮食安全问题有着重要的影响, 因此, 深入了解四川粮食安全面临的现状和问题, 提出四川粮食产业发展的对策建议, 这对于四川省乃至整个国民经济的持续健康发展有着重大的现实意义。

1 四川粮食安全的现状

四川作为我国西南地区重要的粮食生产区, 在为本地区提供用粮的同时, 每年还需要向周边地区提供大量的粮食, 但近年来四川粮食供需关系开始出现紧平衡对四川粮食安全问题产生了不利影响。2015年, 全国粮食总产量为62143.5万吨, 而四川省全年粮食总产量仅为3442.8万吨, 作为重要粮食生产区的四川粮食产量不及全国粮食产量的1%, 其中的原因值得我们探究。更重要的是, 从2011年开始, 粮食净调出省的四川已经变为粮食净调入省, 如何保障四川粮食安全成为当前政府迫切需要解决的难题。

¹[收稿日期]2017-04-13

[作者简介]王小月(1994-), 女, 硕士研究生在读, 研究方向: 产业经济学、产业经济理论与政策。

1.1 可耕地面积减少，耕地质量下降

耕地是进行粮食生产的物质基础，耕地状况恶化主要表现为耕地数量减少和耕地质量下降。首先，在耕地数量方面，为满足工业化和城镇化的发展，需要征用一定数量的土地面积以支持城市建设，即工业化和城镇化对粮食生产产生了挤出效应，2015年底，四川省的城镇化率为47.7%，‘十三五’期间将有550万的农村人口转变为城镇人口，至此四川省城镇化率有望达到54%，这将导致四川可耕地面积的减少。此外，近年来四川农作物受灾面积和农作物绝收面积的增加进一步加剧四川可耕地面积的减少，受灾面积在2011年和2012年均有小幅度下降，但2013年之后又开始上升，且受灾面积均超过200万 hm^2 ，绝收面积从46.9万 hm^2 上升至125.8万 hm^2 ，涨幅高达168%，自然灾害的频发严重影响着四川粮食安全，具体见表1。可耕地面积减少对四川粮食安全造成了极大的威胁。

表1 四川省2009~2013年作物受灾面积情况

单位：万 hm^2

时间	2009	2010	2011	2012	2013
农作物受灾面积	245.9	232.4	206.3	201.2	244.2
农作物绝收面积	46.9	85.1	112.1	119.3	125.8

其次，在耕地质量方面，大量农用生产资料的使用及各种城市污染向农村转移，使原本脆弱的耕地质量进一步下降，耕地质量下降成为四川粮食稳定生产的重要制约条件之一。近几年四川农业化肥施用量基本稳定，每年的施用量高达250万t，其中氮肥的施用量最多，几乎占了整个农业化肥施用量的50%，具体见表2。过多农用化肥的使用严重损害了耕地的可持续生产能力，加上近年来各种水灾、地震等灾害的频发，进一步威胁着四川省粮食持续发展与安全。

表2 四川省2009~2014年农业化肥施用量

单位：万t

时间	2009	2010	2011	2012	2013	2014
化肥	248.0	248.0	251.2	251.8	251.1	252.1
氮肥	130.7	129.6	128.8	127.9	126.1	125.7

1.2 科技投入不足，单产较低

大量的经济理论和实施都证明科技创新对粮食生产具有重要的引领作用。近年来随着可耕地面积减少，科学技术不仅成为提高粮食单产的重要手段，同时也成为农业发展和农民增收的关键因素，科学技术对农业增长的贡献率正逐年上升。四川省近几年十分重视农业技术的发展，2014年农业科技贡献率45.3%，2015年农业科技贡献率达到58%，但与发达国家农业之间还存在较大差距。农业科学技术的投入和使用在一定程度上使四川粮食产量有所增加，但增长幅度有限，近年来四川粮食单产平均值为每万 hm^2 2.27万t，具体见表3。未来四川应重点加强粮食单产方面技术的研究和突破，努力使科技创新代替要素投入，同时也应注意提高粮食技术应用于实际粮食生产的速度和效果。

1.3 消费结构发生变化，粮食需求量增加

随着经济发展和收入水平的提高使居民的消费结构发生变化，低收入国家人均收入增加 10%，每人用于粮食消费的支出增长 7%~8%，发展中国家经济增长则意味着更高的粮食需求增长幅度。四川省 2015 年 GDP 增速 7.9%，2016 年增速为 7.7%，高于全国平均水平，增长势头良好，四川居民消费结构也随着经济发展出现了一些新的特征。近几年四川居民粮食的消费量出现小幅度下降，但肉类、禽类、水产品和奶制品的消费量总体上升使得饲料用粮成为全省第二大口粮消费的主要用粮渠道，在口粮小幅度下降和其他食品消费量大幅度上升的共同作用下，可以预见未来四川省的粮食需求总量将继续增加（见表 4）。

1.4 农业机械化水平有所提升

我国农业机械化水平在“十二五”期间得到了快速发展，2015 年的农业机械化水平达到了 63.8%。近年来四川省高度重视全省农机化发展，实施了一系列包括主体培育、完善农机市场和直补到卡的补贴资金兑付方式等多种措施使近年来四川的农业机械拥有量有了大幅度提高。近年来四川省的农业运输车、农用大中型拖拉机和农用排灌动力机械拥有量大幅度增加，2014 年农业机械总动力高达 4160.12 万 kw，在一定程度上缓解了四川农村劳动力向城市转移和出现的季节性劳动力缺乏困境，同时这也有利于在四川省内大规模的推广土地的规模化经营（见表 5）。

2 经济新常态下四川粮食安全的主要问题

近年来四川粮食生产实现了粮食产量的“十二连增”，在保障经济发展和社会稳定方面发挥了重要作用，但在经济新常态背景下，工业化、城镇化的发展和粮价不稳定因素使四川粮食安全面临着新老问题交错影响的困难局面，一系列的问题和挑战严重影响着当前四川粮食安全生产问题。

2.1 劳动力数量减少且素质较低

工业化和城镇化在加快二三产业发展和拉动消费方面发挥了重要作用，但为满足城镇化发展的需要，大量农用耕地被占用，城镇化发展也改变着城乡人口结构，即城镇化发展对粮食生产产生了挤出效应。四川省 2015 年的城镇化率为 47.7%， “十三五”期间将有 550 万农村人口转变为城镇人口，四川省城镇化率将达到 54%，农村劳动力向城市转移和农村老龄化问题的加剧使四川省农业劳动方面面临着严重的结构性紧缺问题。2009-2014 年，四川省第一产业就业人口直线下降，2012 年起开始跌破 2000 万人，2014 年第一产业就业人口仅占全省人口的 20%，而第二三产业的就业人口却直线上升，显然这种变化趋势符合工业化、城镇化的发展规律（见表 6）。此外，大部分农村青壮年都选择了外出打工，进行粮食生产活动的大部分为妇女和老人，剩余劳动力人群的受教育程度普遍偏低且身体素质较差，这些问题都严重地影响着四川省的粮食安全生产。

表 3 2009 ~ 2014 年四川省粮食单产情况

时间	2009	2010	2011	2012	2013	2014
播种面积 (万 hm ²)	120.5	121.9	123.3	124.8	126.5	128.5
产量 (万 t)	261.8	268.5	278.4	286.6	290.4	300.8
粮食单产	2.17	2.20	2.26	2.30	2.30	2.34

表 4 2011 ~ 2014 年四川省全体居民消费结构

食品名称	2010	2011	2012	2013	2014
粮食	178.21	168.40	161.89	154.30	147.62
肉类	34.62	34.58	33.88	36.81	38.44
禽类	5.18	5.94	5.88	6.92	10.46
奶及奶制品	4.20	4.69	4.87	5.63	11.23
水产品	2.62	2.57	2.55	3.01	6.44

单位: kg/人/年

表 5 四川省主要农业机械拥有量

时间	2009	2010	2011	2012	2013	2014
农业运输车	312.40	308.03	371.08	403.68	411.45	419.83
农用大中型拖拉机	179.10	206.02	246.51	267.45	291.65	307.48
农用小型拖拉机	147.96	147.37	147.99	141.66	134.40	127.07
农用排灌动力机械	423.13	440.45	462.20	513.45	532.16	546.05
农业机械总动力	2952.66	3155.14	3426.10	3694.03	3953.09	4160.12

单位: 万 kw

2.2 粮食价格倒挂，种粮积极性降低

劳动力实际成本增加和耕地的租金上涨等问题严重阻碍着粮食产业的可持续发展。劳动力成本和耕地租金成本上升使粮食生产总成本上升，各种关于鼓励粮食生产的扶持政策使国内粮价多年上涨，此外国外粮食价格普遍低于国内粮食价格，最终导致我国粮食市场价格出现严重倒挂，究其原因是因为农业劳动力人口的减少、劳动生产率低下、科技投入不足以及刚性增长的粮食消费需求。作为我国重要粮食生产区的四川省也面临着上述同样的困境，具体表现为，生产成本上升和企业倾向于国际粮食市场降低了农民的种粮积极性，城镇化发展导致大量农村劳动力转移，人口增长和工业发展带来的刚性的粮食需求的增加，科技投入不足导致粮食生产的效率低下，这些都严重影响着四川省粮食安全生产问题。

2.3 生态环境进一步恶化

目前四川大部分地区实现的粮食产量连增是以地区农业资源的过度使用和生态环境的严重恶化为代价，生态环境的恶化主要表现在水资源过度开发、农药施用量快速增长和耕地质量急剧下降。长时间、高负荷的开发耕地资源和大量农药化肥等农业生产要素的投入导致了四川严重的土地污染和水污染，同时在城镇化和工业化发展的过程中，大量城市污染向农村转移进一步加剧了四川农村生态环境的恶化。目前我国化肥使用量占全世界脚巴使用量的 40%，且我国粮食生产的单位面积化肥施用量大幅度高于世界平均水平，近几年四川农业化肥施用量稳中有增，每年的施用量大约在 250 万 t，其中氮肥的施用量最多，几乎占了整个农业化肥施用量的抓，大量的农药等生产要素投入使四川省耕地质量变得更加脆弱。政府更多关注粮食产量的增加而对生态环境问题关注度不够不利于粮食生产的可持续发展，“十三五”期间，城镇化水平的提高进一步威胁着四川省粮食生产安全和持续胜发展。

2.4 支持范围减少，补贴边际效应降低

近年来四川省颁布和实施了一系列支持农业发展的政策和措施，例如，为使农机购置补贴政策落到实处，农业厅要求各级部门严把资料审核关，专人负责制保障了农机补贴资金的落户和购机户的利益。但以前各种支持政策与经济新常态下粮食产业发展要求已不相适应，矛盾表现在实际为产量增加做出贡献的新型经营主体并没有得到补助，原承包户在没有进行粮食生产的情况下仍然获得了国家粮食补贴资金。近年来补贴金额的增加使得农业补贴边际效应降低，造成了沉重的财政压力和负担，所以未来单纯通过提高粮食价格来促进粮食生产的可能性很小。2011-2014年，四川省财政支出中的农林水事务支出金额逐年上升，4年间，农林水事务支出的增长幅度高达51%，这也说明未来四川省政府对粮食财政方面的支持范围将会越来越小（见表7）。

3 对策建议

3.1 规模化经营，转变粮食发展方式

在经济新常态“绿色发展”要求下，四川省必然将实施严格的耕地保护和水资源保护政策，因此转变粮食发展方式将成为解决粮食安全的重要手段之一，具体表现为粮食生产方式向集约型经营转变、在发展过程中更加注重生态环境的保护和坚持走数量、质量、绿色和效益并重的可持续发展路线。过去由于传统一家一户的粮食生产方式使劳动生产率普遍偏低，很难获得生产的规模经济效益，未来可以通过整合现有生产资源进行粮食企业重组，在有条件的地区进行土地使用权流转试点，加快土地流转和适度规模经营的步伐，实现粮食生产的规模化经营，规模化经营不仅有利于农民收入的增加，也有利于在粮食生产中广泛的采用先进技术以达到提高粮食生产效率的目的。当前大量农民合作社等新型经营主体正逐步发展，四川省应顺应产业发展要求，加快推进粮食的适度规模经营和产业化发展，扶持和培养一批大型省内粮食企业集团，促进粮食产业结构优化和升级，同时也应关注粮食流通环节的改革，支持四川现代物流体系建设。此外，可以通过吸引战略资本进入农业生产领域以解决产业发展资金短缺问题。

3.2 科技兴农，大力培养农业科技人才

经济新常态下，科技和创新已成为经济增长的重要动力，保障粮食安全问题虽离不开劳动力等初级生产要素的持续投入，但更重要的是科学技术等高级生产要素的使用，对于新常态下的四川省粮食产业发展而言，就是要坚持走科技兴粮道路，努力提升行业自主创新能力，积极推进粮食产业科技体制改革，加快农业现代化建设的步伐。未来四川省主要可以通过以下三种方式来保障粮食安全，第一，通过产学研等模式提升农业科技水平，将科技研究的重点放在粮食质量卫生安全、粮情检测预警等方面，提高科技对粮食生产的贡献率，为四川粮食产业现代化发展提供有力支撑，同时需关注粮食科技成果应用于实际生产中的效率。第二，大力培养农业科技人才，除传统的对种粮农民进行各种技术培训，也可以依托大专院校和科研院所等机构以及与四川专业的农业高校合作，培养一批兼具理论和实际操作能力的农业科技人才，为粮食安全生产注入持续和强大动力。第三，加大农业基础设施建设方面的投入，在全省范围内大力推进农业机械化以提升粮食生产效率，争取全省农业的全面机械化水平可以得到进一步的飞跃。

表 6 四川省 2009 ~ 2014 年就业人口数

时间	2009	2010	2011	2012	2013	单位: 万人
第一产业	2144.13	2083.20	2043.36	1991.30	1955.79	1909.00
第二产业	1141.59	1188.82	1210.78	1233.18	1254.50	1275.50
第三产业	1470.90	1500.51	1531.33	1573.83	1607.01	1648.10

表 7 四川省 2011 ~ 2014 年农林水事务支出

时间	2011	2012	2013	2014	单位: 万元
农林水事务支出	5457040	6549480	7417837	8265910	

3.3 粮食市场实施多元化发展战略

粮食市场多元化发展战略是经济新常态下的必然要求,这就要求粮食产业发展要充分利用两种资源和两个市场,积极参与国际粮食市场交易,坚持“引进来”和“走出去”战略,使“适度进口”成为四川粮食产业的新常态。未来四川省主要通过以下三方面来实现四川粮食市场多元化发展,第一,培育具有国际竞争力的省内大型粮食企业,鼓励这些企业到国外进行粮食产业投资,从而完善该集团企业粮食进口供应链,同时也可以吸引国外资金投资四川粮食产业以克服粮食生产环节中资金短缺的难题。第二,根据省内粮食安全问题的需要,可以选择与不同的国家和地区开展粮食生产的国际合作,重点应加强在增加粮食产能、完善粮食治理机制等方面的合作。第三,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,使市场力量成为主导力量,粮食行政部门要转变管理职能,新常态下粮食行政机构的主要任务应该是市场监管的完善、市场秩序的维护以及公共服务的提供,激发省内粮食企业潜能,实现省内粮食行业的可持续发展。

3.4 粮食补贴政策改革

首先,经济新常态要求粮食企业进行适度的兼并重组和规模化经营,粮食行业要通过自身实力的增强来实现企业发展,彻底放弃以前单纯依靠政府补助来维持企业的生存发展,例如可以加深与种粮农户和农民合作社等主体的联合程度,使两者之间形成更为紧密和稳定的利益关系。其次,未来四川省政府应逐渐改变以前单纯以计税面积为单位的粮食直补发放政策,将补贴对象重点集中于对粮食增产有实际贡献的新型经营主体,如种粮大户和农民合作社等,通过鼓励和扶持粮食生产的规模化经营以提高粮食生产效率。最后,在保留原有农机补贴的基础上,加强对地区扶贫、自然灾害救济和收入保险等方面的补贴力度,也可以相应增加农业技术创新类项目和生态保护类项目的财政直补,使财政补贴更有利于体现当前四川粮食政策方向和保障全省粮食安全。

3.5 粮食流通中推广“互联网+粮食”模式

粮食流通是粮食产业链中承上启下的重要环节,未来四川省应加强对粮食流通环节的产业投资,支持现代粮食市场和物流体系的建设,其中通过采用“互联网+粮食”模式可以大幅度减少粮食流通成本和提高粮食流通效率,“互联网+粮食”模式既是传统的农产品流通模式的继承和发展,同时也是传统农产品流通渠道的重要补充。在互联网迅猛发展的今天,四川农村对互联网的呼声越来越高,在此背景下,四川省应支持企业积极开展电商服务,鼓励建设多类型的“互联网+粮食”电商平台,打造四川省粮食网络经济。采用“互联网+粮食”模式不仅有利于提高四川省流通基础设施利用率、提高农产品生产流通标准化水平、提高农产品流通信息化水平和推动线上线下双向拓展市场,同时也有利于推进四川省农业供给侧结构性改革。

4 结语

经济新常态下,通过对四川粮食生产的现状和问题进行深入分析,提出保障四川粮食安全的若干政策建议,认为转变粮食

发展方式、粮食市场实施多元化发展战略和粮食流通中推广“互联网+粮食”模式等措施不仅有利于缓解四川省当前面临的劳动力数量减少、种粮积极性降低、生态环境恶化和补贴边际效应降低的问题，同时对于提升四川粮食产业的竞争力和可持续发展有着重要指引作用，同时也为其他粮食生产区和全国粮食安全的发展提供了借鉴。

[参考文献]

- [1] 启航 2015：经济新常态下粮食流通工作六项任务[J]．中国粮食经济，2015（02）.
- [2] 黎东升，曾靖．经济新常态下我国粮食安全面临的挑战[J]．农业经济问题，2015（05）.
- [3] 张克俊．经济新常态下土地经营权流转的新特征与思路调适[J]．中州学刊，2015（05）.
- [4] 田甜，李隆玲，武拉平．经济新常态下利用国际市场保障粮食安全的可行性分析[J]．管理现代化，2015（06）.
- [5] 王玉茹．“十三五”时期我国粮食安全保障策略研究[J]．经济纵横，2016（01）.
- [6] 陈海霞．经济新常态下我国粮食安全问题[J]．南方农业，2016（09）.
- [7] 陈锡文．谈经济新常态下的“三农”问题[J]．中国农业会计，2016（05）.
- [8] 吕新业．冀县卿，关于中国粮食安全问题的再思考[J]．农业经济问题，2013（09）.
- [9] 张元红，刘长全．中国粮食安全状况评价与战略思考[J]．中国农村观察，2015，（01）.
- [10] 倪国华．粮食安全背景下的生态安全与食品安全[J]．中国农村观察，2012（04）.