

高原特色农业发展中的云南粮食政策：

运行·问题·完善

孙燕¹

(云南省农业科学院农业经济与信息研究所, 云南 昆明, 650205)

【摘要】：2011年开始建设高原特色农业后，云南实施了包括补贴、耕地、技术发展支持等一系列粮食问题相关政策及其配套措施，保持了粮食生产和供给的稳定。但随着情势的变迁，一些补贴政策的激励作用逐渐弱化、耕地的藏粮能力仍然不足、科技方面的进步已难保证“藏粮于技”、一些新情况没有配套政策加以应对等问题也突出出来。因此，在新的历史条件下，云南必须完善相关政策，实现粮食生产补贴的合理化，厚植耕地的粮食生产潜力，克服粮食技术支持上的短板，积极应对新情况、提高政策的配套性，使云南粮食生产始终能承担起国家粮食安全保障、人民生活水平提高、地方乡村振兴中的应有责任。

【关键词】：高原特色农业 云南粮食政策 问题 完善

【中图分类号】：F326 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1672-0681 (2020) 03-153-008

一、文献综述及问题提出

2011年中国共产党云南省第九次代表大会提出“大力发展高原特色生态农业调快调优一产”后，研究者们围绕云南发展高原特色农业的很多方面进行了一些探讨。如对于发展云南高原特色农业的实质，周平等认为，是“充分利用云南的自然和文化优势”，发展“具有不可复制性和核心竞争力”的现代化农业¹；曾倩等认为，是“解决农村剩余劳动力，增加农民收入”²；吕素芬认为是“突出强调农产品产地资源的独特性，体现生产环境及生产过程的生态化”³，提高云南农业的竞争力。对于云南发展高原特色农业面临的主要问题，陈慧敏认为是“品牌效应差、农业规模小、自然灾害频发、特色农产品市场和信息服务体制不健全、财政扶持弱”⁴，张海翔认为是“农业科技创新能力不足、农业科技服务体系不健全、科技人才匮乏，务农劳动力整体素质不高、农业科技经费投入不足”⁵。对于发展高原特色农业过程中的粮食问题涉及不多，也不专门，如李敏辉等提到，云南发展高原特色农业中，要“集高原粮仓、特色经作、山地牧业、淡水渔业、高效林业、开放农业于一体”⁶；朱汝霞等提到，在云南高原特色农业发展中，“滇西北地区应加大优质粮生产的比重”，“滇中、滇西北地区以粮食油料为主的现代种植业建设，对反季节粮食作物实施突破；滇中重点发展粮食”⁷；张汝坤等提到，“在粮食生产的各主要环节上，水稻栽植和收获机械化是水稻机械重点解决的问题”⁸；陈良正等提到，要“促进以粮食作物为主的农业结构大力向保障谷类粮食作物和大力发展特色经济作物、饲料饲草作物等全面发展的种植业结构方向转变”⁹。由于多年来粮食没有成为突出问题，粮食问题在云南高原特色农业现代化研究中所占的位置太轻，高原特色农业现代化建设中在政策方面存在什么问题，应当做哪些完善等得到的研究则更少。其中何洛认为要“发挥结构性减税政策作用，促进云南高原特色农业产业化发展”¹⁰；张海翔认为要“建立健全农业科技政策法制保障体系，使农业科技机构、队伍及经费、农业科技成果与知识产权、农业科技奖励等得到有力的保护”¹¹等，是比较笼统的、针对所有高原特色农业发展的，对粮食政策完善帮助很小。省外一些研究粮食政策问题的文章，如2012年，姜长云提出，要重视统筹利用两种资源、两个市场，加快我国粮食价格政策的创新¹²。2016年，陈锡文指出，不能把补贴的钱和市场

作者简介：孙燕，云南省农业科学院农业经济与信息研究所助理研究员。

价格混在一起，把市场信号搞乱^⑤；朱险峰等指出，我国粮食政策应以降低成本为取向，对完全放开国内市场仍应保持谨慎态度。2018年，蒋和平提出，我国粮食政策应当促进市场化改革和农民利益保护的均衡^⑥。2019年，梅旭荣提出，“以肉换粮”将成为我国进口政策的一个选项^⑦。这些思考和结论，关注的是全国，对研究云南粮食产业发展中的政策干预效果以及新的相关政策的创制和发展能提供一些帮助，但具体针对性不足，意义不大。2011年以来，研究省内粮食政策的文章中，2014年，肖琴等提出应从政策上鼓励马铃薯、青稞、苦荞、甜荞、白云豆、红豆、蚕豆、燕麦、青稞等有特色的“小杂粮”形成规模生产、加工营销产业链和特色名牌创造^⑧。2019年，邓安凤等提出，云南应通过稳定水稻种植面积、改进技术等方式，提高种稻比较效益和稻米自给率^⑨。这些研究虽然涉及云南粮食产业发展采取的相关政策措施，但视野不够宽，未充分吃透已有政策，没有把高原特色农业与云南粮食产业发展充分结合，对相关政策的完善帮助也不大。因此，研究云南高原特色农业中的粮食政策进一步完善问题，是实现国家桥头堡战略中“粮食自给率保持在90%以上”^⑩，国家乡村振兴战略中“藏粮于地、藏粮于技”、云南省第九次党代会“确保粮食安全”、第十次党代会“稳定粮食生产能力”，省委、省政府“粮食总产量突破400亿斤”^⑪目标中，云南研究者的一个庄严使命。本文仅在吸收已有研究成果、认识云南粮食政策运行实情的基础上，对近期如何改进云南粮食政策，促进高原特色农业现代化中云南粮食产业科学发展，使云南粮食的公共产品和商品双重性质、国家粮食安全中的云南责任得以充分体现提出一些有价值的建议。

二、云南高原特色农业发展中已执行的主要粮食政策

基于粮食生产在社会生活中的重要地位、整个农业的弱质性、云南粮食产业在国家布局中的地位及所受的各种特殊约束，多年来云南省除执行国家的各项粮食政策外，也自主制定和执行了一些具有地方特色的相关政策。这些政策，对保证云南农业的基础地位、粮食供给的充分、人民生活的改善发挥了积极作用，是高原特色农业发展新阶段云南粮食政策创新的重要基础。

（一）补贴政策

这项政策开始于2005年的粮补。1998年后的国家粮食产量连续多年下降，引起了国家和地方的重视，包括中央和地方的补贴政策在云南广泛执行，较好地保护了生产者的积极性。一是粮食直接补贴。该政策的目的是“稳定和发展粮食生产，优化品种结构，提高粮食品质，保护种粮农民利益，增加农民收入”，补贴对象是包括宜良、陆良、隆阳等20个粮食主产县区及这些县区境内的国有农垦农场，补贴的粮食品种为“杂交水稻（15元/亩）、常规优质稻（15元/亩）和杂交玉米（10元/亩）”^①。经费按省里出60%、州市县40%的比例分担^②。二是农资综合补贴。该补贴2008年开始时，目的是“弥补种粮农民因化肥、柴油等农业生产资料价格变动而增加的支出”，根据是“粮食播种面积（70%）、粮食产量（20%）及商品量（10%）”^③。到2016年，每亩种植面积补贴达到50元。三是政策性种植业保险补贴。为了“保障农民不因灾致贫、灾后能迅速恢复生产生活，促进农村社会稳定”，2008年开始，在全省16个州试点并铺开，对象为“水稻、玉米、油菜、青稞、甘蔗、橡胶等作物”的种植者和经营者，范围包括“暴雨、洪水、内涝、风灾、雪灾、雹灾、冻灾、干旱、病虫害等自然”原因受害的农作物，费用由中央承担40%，地方承担50%^④。四是良种补贴。该项补贴2010年开始实施，目的是“稳定和发展粮食生产，调动农民种粮积极性……加快普及优良品种，提高单产和品质”，补贴品种为“良种水稻、杂交玉米、良种小麦、良种油菜、青稞”^⑤，标准为水稻每亩补助15元/年，其他10元/年。五是农机购置补贴。该项补贴开始于2015年，目的是“鼓励和支持农民使用先进适用的农业机械，推进农业机械化进程，提高农业综合生产能力，促进农业节本增效、农民增产增收”，对象是在国家补贴目录范围内选择购买的个人和农业生产经营组织，标准为一般农机单机在5万元以内，“200马力以上的拖拉机最高20万元/台”^⑥。

（二）耕地保护政策

由于云南山地多平地少，长期以来一直比较重视耕地的保护政策，并随着城镇化的加快而强化。一是强化考核制度建设。为了加强对耕地的保护，2006年11月6日，由省政府办公厅发布了《云南省州市人民政府耕地保护责任目标考核办法》（云政办发[2006]180号）文件。2018年9月20日，《云南省州市级政府耕地保护责任目标考核办法》生效，规定州市长为第一责任人，分管副州市长为直接责任人，每五年为一个检查规划期，要求年度各自查一次，第三年由考核部门组织一次，规划满的第

二年由省政府组织一次。二是对设施农用地的管理进行了规范。2016年，国土资源厅、农业厅根据国土资源部、农业部文件，结合云南实际制定规范，制定《云南省设施农用地实施管理细则（试行）》，对“晾晒场、烘干设施、粮经产品保鲜和农资临时存放场所、大型农机具临时存放及维护保养场所等用地”的面积作了严格限制，如进行工厂化生产的不得超过5%，最多不超过10亩，生产占地“30亩以上至500亩”的，不得超过3亩⁽⁷⁾。三是土地整治政策。为了改进云南耕地的质量，很早以前云南各族人民就在做着各种努力，如2011年1月18日以后，云南开始实施“兴地睦边”土地整治工程，到2017年底共投资87.8亿元，建设优质耕地491.21万亩，新增23.36万亩，建成大量相关设施⁽⁸⁾。2018年，省委、省政府又按2020年“全省耕地保有量不少于8768万亩，永久基本农田保护面积不少于7341万亩，单位地区生产总值建设用地使用面积下降20%，新增高标准农田1200万亩、力争新增1500万亩”的目标，加强土地整治工作⁽⁹⁾。四是在城镇化中推动城镇上山。2011年以来，考虑到全省坝区已经被占用30%的事实，为了防止城镇建设占用坝区耕地，开始实施“城镇上山”政策，“积极引导城镇、村庄、产业向坝区边缘适建山地发展，提高各类建设占用山地的比例”⁽¹⁰⁾。通过几年努力，坝区的1673.73万亩优质耕地得到了较好的保护，基本农田保护率从66.27%增加到81.88%⁽¹¹⁾。

（三）技术发展支持政策

邓小平说“科学技术是第一生产力”，为发展粮食产业，云南除了在农机补贴上制定了政策外，在科学技术支持上做了很多努力。一是不断完善种子管理方面的支持。改革开放后，云南一直努力摸索种子体制改革之道，2006年，省政府办公厅根据国家规定出台了文件，把种子生产经营机构和行政主管部门分开，释放生产机构的活力。2011年，省政府制定文件，希望在“十一五”期间，“力争全省主要农作物商品化供种率提高30个百分点，杂交水稻种子自给率达30%以上；杂交玉米种子自给率稳定在80%左右；脱毒马铃薯种薯自给率达50%以上”⁽¹⁾。2016年，农作物种子生产面积扩大到了50万亩（杂交玉米制种面积近20万亩，居西南第1位），选育水稻品种25个。在此基础上。二是积极推广农业技术。为推广农业技术，云南省2002年就制定了《云南省农业技术推广奖励办法》（云农（联）字（2002）6号），并于2011年对该办法进行了修订。该奖“奖励在农业技术推广、成果转化和产业化工作中做出突出成绩的单位和个人”，“每年评定、奖励一次”，每年表彰100项⁽²⁾。此外，还采用了“鼓励科研院所所在产业园设立科研基地，支持有条件的产业园申报建立院士工作站和博士后科研工作站”⁽³⁾等措施。三是积极培养人才。除通过体制改革、奖励措施等培养相关人才外，云南还制定了一些专门培养农业人才的措施，促进粮食产业的发展。如鼓励相关园区“培育畜牧水产饲养、标准化种植、农机耕作、农产品加工、电子商务等方面的新型职业农民和实用人才”。2013—2017年之间，还投入3.189亿元，培养新型职业农民11.8万人⁽⁴⁾。四是把科技推广和乡村振兴紧密结合。云南省的乡村振兴战略实施意见要求，“到2020年主要农作物耕种收综合机械化水平达50%以上”，“加快农业科技创新，建设20个现代农业产业技术体系。健全农业科技成果转化转移和推广服务体系”⁽⁵⁾等。

（四）政策配套措施

为了保证相关政策作用的发挥，云南省一直积极采取措施，这些措施较好地保障了相关政策得以落到实处。一是完善了粮食安全责任制。2002年，云南省就根据国家政策，制定粮食流通管理办法，把“稻谷、小麦、玉米、杂粮及其成品粮”的流通纳入管理，2017年废止了此办法，出台新规，实行云南粮食安全行政首长负责制，“把保障全省粮食安全的责任落实到各级政府”⁽⁶⁾。二是对粮食经营者进行严格要求。首先是收购经营者必须拥有符合国家规定的仓容量不少于5万公斤仓储条件，拥有基本的粮食质量检测仪器和合格的技术人员等；其次是粮食加工者必须使用合格的原粮、添加剂、包装材料等，所有经营者常年粮食库存不得低于10%。三是努力促进高原特色农业产业发展。发展高原特色农业是2011年中国共产党云南省第九次党代会提出的，次年省里制定指导意见，提出“用城乡统筹统领农业，用农业机械装备农业，用现代科技提升农业，用市场理念经营农业，用新型农民发展农业，推进农业区域化布局”，希望到2016年实现粮食产量400亿斤等目标⁽⁷⁾，一些地方随之开始推进“高原特色农业标准化体系建设”⁽⁸⁾。四是努力通过农业普查准确掌握数据。1994年以来，云南省按照国家安排进行了三次农业普查。其中第三次普查2018年6月11日完成，查明到2016年底，全省“灌溉耕地面积1226.6千公顷”，“农业经营户840.8万户”，“拖拉机67.8万台，耕整机47.9万台，旋耕机91.2万台，联合收获机1.1万台，播种机1.4万台，排灌动力机械87.4万套”⁽⁹⁾，为相关决策的科学化打定了基础。

三、云南高原特色农业发展中粮食政策方面存在的问题

到 2018 年，云南粮食产量经过连年提升，达到了 1860.54 万吨⁽¹⁾，整个高原特色农业得到了较好的发展。在这一过程中，粮食政策毫无疑问发挥了重要作用。但随着云南对外开放的发展、城镇化工业化的推进、精准扶贫的深入、滇中引水工程建设的实施，云南粮食产业的环境都发生了深刻变化，并使相关政策出现一些不适应性。

（一）一些补贴政策的促进作用逐渐弱化

在城镇化工业化过程中，人们的就业方式、收入来源、人生选择都发生了深刻变化，一些粮食产业的补贴政策已经难以实现制定意图。一是对农户的粮补变成了纯粹增加农民收入。这一政策设计的初衷是多方面的，增加农民收入也没有什么不对。但随着城镇化工业化的发展，土地流转速度的加快和规模的扩大，直接补贴的县区很多享受补贴的农民其实已经没有在种植粮食，促进粮食产业发展的意义已经消失。如陆良县 2018 年就转移了 4.24 万人，其中很多人所在的户也早不种粮⁽²⁾。二是粮食产业的农资综合补贴逐渐偏离原来的方向。这一补贴最初是弥补化肥、柴油的价格上涨带来的粮食生产成本的增加，但现在这一针对性已经不强。从相关报道看，各地只负责按种植面积足额及时发放，农户怎样支配，没有人监督。如大姚县 2015 年，就是按“每亩 112 元的计税面积”⁽³⁾支付给农户的。三是种植业保险补贴的作用发挥有限。这一政策出发点是降低农户种粮风险，但在目前这种种粮收益很低、这一收入在农户收入中占的比例已经很小、农户所交保险费很低（水稻 2 元/亩，玉米 1.5 元/亩）的情况下，很多农户即使投保，也不会去种粮。四是良种补贴未能充分促进粮食优良品种的普及。一方面是由于年轻人的流出，种粮的农民主要是一些年纪比较大的人，接受新事物比较困难；另一方面是由于种粮收益不高，除传统国有农场外，农业企业很少有选择粮食种植的。所以，云南水稻面积 1560 多万亩（全国 11 位），最高亩产量 1102.11kg⁽⁴⁾，但市场上能见到的云南本地大米非常少。

（二）耕地的藏粮能力仍然不足

云南保护耕地的各类政策，对种粮用地仍保持在 6000 万亩以上，粮食产量能达到现今这个水平发挥了巨大作用，但各种因素也威胁着耕地并对粮食生产产生影响。一是各类建设仍在侵占耕地。这种占地在 1996 年至 2009 年间就高达 266.52 万亩（水田 207.4 万亩，其中昆明 52.5 万亩）。现在虽受到遏制，但仍未完全停止。除近年来为农村危房改造、房地产开发部分外，一些地方阳奉阴违也是一个方面。2018 年的头八个月内，就发现三州（市）八县违法建设用地 5023 宗，耕地被占 25776.33 亩⁽⁵⁾。二是真正高产稳产的耕地不多。在全省 9000 多万亩耕地中，2018 年统计的高产稳产农田有 5819 万亩⁽⁶⁾，但粮田实际灌溉面积 2011 年只有 540 万亩⁽⁷⁾，而且相对集中于较大的坝区，此后即使每年增加 100 万亩，占的比例也不高，靠天吃饭依然严重。另外，云南 2018 年水土流失面积仍高达 10.34 万 km²（占全省土地面积的 26.24%）⁽⁸⁾，域内的耕地也受到影响；容易受旱灾影响，据云南省水利厅统计，截至 2020 年 3 月 20 号，全省有 102 座水库干涸、57 条河道断流，相关土地将得不到灌溉。三是相当多的耕地被撂荒。除条件特别差的地方外，由于农业效益低下，很多农户举家搬走，云南各地农村都有一些条件不差的耕地也被撂荒。全省耕地撂荒的具体数字不见报道，但 2014 年云南省第二次土地调查报告中指出本省“许多地方耕地撂荒现象不断增多”，2018 年 1 月 2 日的省政府把“减少闲置撂荒”⁽⁹⁾作为一个专门问题提了出来。撂荒将熟地变成生地，短时间内难以恢复生产力。四是一些耕地受到污染损害。由于农家肥使用的逐渐减少，化肥、农药、薄膜施用量的增加，使部分耕地受到污染或损害。云南省 129 个县（市、区）建立了 454 个疑似污染地块名单⁽¹⁾。五是粮食保底播种面积并没有实现。根据省里的设想，云南粮食种植面积不得低于 6500 万亩的红线，但 2018 年粮食播种面积就只有 6261.87 万亩，2019 年 6248.64 万亩，又减了 13.24 万亩⁽²⁾。相应的，2019 年云南粮食产量下降了 0.69%，人均占有粮食 379.08 公斤，只有全国水平（472 公斤）的 80%，自给率为 69.3%。

（三）科技方面的进步已难保证“藏粮于技”

由于种种原因，云南粮食科技的政策落实了多年，但仍未充分调动各类科技人员的积极性，很多方面的成效不如预想，难

以保证乡村振兴中的“藏粮于技”。一是相关研究非常有限。从1982年到现在，中国知网上收集到的以“云南粮食”为题的文章只有56篇，以“云南省粮食”主题的41篇，万方数据上含硕士研究生论文在内只有360篇。多数文章创新不够，对政策改进帮助不足。二是本地良种培育成果有限。“十二五”期间，云南一共获得国家科技项目支持135个，选育了320个粮食新品种，但属于云南原发的只有20多个，只有“云光17、楚粳28、云瑞88、云粳26”入选农业部主推品种^③，稻作平均亩产400公斤左右。特别是省内的一些良种资源，如遮放米、八宝米，使其如何适应于更广大地区而品质不变，就没有太大的成就。三是农业技术人员深入田间不够。农业，特别是粮食先进种植技术的推广，需要科技人员高度敬业，走出实验室深入田间，袁隆平院士及其团队就是这样做的。云南各类科技人员把论文写在大地上做得不够，长时间行走在田间的杰出代表是朱有勇院士及其团队。当然有些方向的专业人才也很少，如云南种植马铃薯超过1000万亩，但专家只有30多人^④。四是农业技术推广奖中与粮食有关的仍不够多。2011年农业厅设置该奖项以来，推动了农业科技进步和技术推广，但涉及粮食方面的却非常少，影响大的更少。如2013年的获奖项目中，一等奖的只有两项，一项是会泽推广玉米的，一项是保山推广玉米的；2015年的只有一项，是德宏州推广机械水稻插秧的。而2017年省科技厅奖励的200多项技术中，涉及粮食的只有7项^⑤。

（四）一些新情况的出现需要新政策配套

随着乡村振兴战略的提出和实施，云南粮食产业中出现了一些新现象，需要我们采取新政策加以引导规范，使其得到正确利用。一是一些人会在粮食问题上的麻痹起来。这主要是因为整个国家较长一段时间以来粮食一直丰收，再加上物流条件的改善和“一带一路”的发展，会让一些人甚至有决策权的人以为可以依靠外面保证云南的粮食安全。特别是“一带一路”在云南的实施，有些企业已经着手更高层次的合作，如云南粮食集团，就希望“和周边国家进行更多合作，保障国内粮食渠道，让老百姓吃得安全、吃得更好”^⑥。但这涉及的因素很多，像2020年初这种多个国家在疫情危机中禁止出口粮食的事情，在将来应该不会鲜见。二是人们对粮食的态度发生了变化。随着经济社会的发展，人们的消费水平不断提高，越来越多的人对优质粮食期待在增强。所以，从2017年开始，国家先后发了实施优质粮食方案的通知。但这个需求在短时间内究竟会增加到什么水平，需要我们有清醒的认识。现在国际上又提出了一个满足人民对食物的隐性需求的作物营养强化问题，即“通过育种来提高农作物中能被人体吸收的微量营养素的含量”^⑦，也需要我们做出有效回应。三是滇中引水工程开工建设。2017年8月，滇中引水工程正式开工^⑧。这项工程总工期预计为八年，会有35个县（区、市）、3.69万平方公里云南最具开发潜力的地方受益，怎么鼓励粮食产业利用好这一机遇，也是我们政策制定需要考虑的问题。四是旅游业发展对云南粮食产业提出新要求。云南旅游业进入转型升级阶段，在其中需要市场整治、品质提升、产品供给、强化管理等革命性措施支持，作为抓手之一的政策中就应当包括粮食政策，使相关产品为游客的“吃和购”提供支持。

四、云南高原特色农业发展中完善粮食政策的建议

多年来，云南各级党委、政府除紧密结合云南实际贯彻国家粮食政策外，还自主制定了一些政策，使云南粮食生产在保证本省人民的需求、承担国家粮食安全责任过程中发挥了重要作用。但随着形势的变化，一些现行政策的实效开始衰退，一些新问题的出现，使得现有政策有效应对不足。因此，我们必须尽快推动粮食政策创新，以正确贯彻“藏粮于地、藏粮于技”的方针，引导云南粮食生产既为乡村产业兴旺、生活富裕，也为保障国家粮食安全和满足市场优质粮食需要作出应有贡献。

（一）在粮食生产补贴政策方面进行合理取舍

农业是个弱质产业，近些年各方面的发展又使传统的粮食生产比较利益严重低下，因此，我们仍然必须用好粮食生产补贴政策，提高补贴额度，以便保证生产者的必要积极性，生产出优质的粮食。一是强化大粮食的观念。长期以来，我们只把稻谷、小麦、玉米等禾本科作物作为主粮，最多包括马铃薯，相关补贴也主要用在这几种粮食上面。但作为地处高原，地形、气候、水文差异很大的云南，能提供食物的东西很多。如果我们树立大粮食观念，把“淀粉类食物以及肉、禽、鱼、蛋、奶、果、木本粮油等都看做大粮食之列”^⑨，我们就会进一步根据实践，开阔视野，在确保粮食安全的前提下，选择更精准的补贴重点，提高补贴效益。二是随着“农转城”农民适应能力的提高而取消对他们的补贴。随着工业化城镇化的发展，越来越多的农民脱离

原居住地以从事非农产业为主谋生，实际上已经没有种植粮食。随着“增人不增地，减人不减地”为特征的土地承包期的延长和他们对城市的融入，对他们进行粮食生产补贴，已经毫无积极意义。三是强化粮食生产区的补贴。云南省《关于贯彻乡村振兴战略的实施意见》提出，要“划定和建设粮食生产功能区”以保障口粮不出问题。但这些地方划出来建设好后，提供的粮食是公共产品，生产不可能完全按理性经济人的打算安排，价格提高的空间很受限。因此，我们的补贴应比较集中地投向这些地方，以保证这些地方的生产者有适当而且比较稳定的利润。四是对优质粮食生产者给予适当倾斜。2018年底根据国家安排开始摸索的“云南省优质粮食工程”建设，随着人民生活水平的提高和云南旅游业的发展，最终会给相关生产者带来应有效益。但在相当长时间内，广大普通消费者对其热忱仍不会很高，没有适当的补贴倾斜，生产经营者的压力会很大，甚至难以生存。

（二）用政策厚植耕地的粮食生产潜力

云南坝区少，在城镇化和基础设施建设中还有相当多的耕地难免被占用。因此，要在乡村振兴中实现“藏粮于地”，耕地的保护和建设必须同时并同样有力地展开。一是严厉打击违法占用耕地行为。这种打击首先是城市空间的无序拓展和违法违规用地建设基础设施，只有这样才能使相关干部对耕地保护法律存有足够敬畏，保护耕地安全。像前一段时间这样的土地违法仅仅是“警示约谈”⁽²⁾，是很难解决问题的。另外要解决的就是多年来、特别是危房改造中，乡村对耕地的违法占用，这会得罪人，但不能放任。二是消除耕地污染和破坏。要通过不断整治及检查监督，使越来越多的耕地地块更适宜粮食种植；要根据发展变化，间隔一段时间后便对主要粮食生产区耕地的污染破坏状态尽心详细摸底，以便制定相关政策和进行必要的投入加以消除，以保证种出的粮食产量和质量可靠。三是努力保障粮食地灌溉设施的完好。在短时间内，我们只能抓大放小，确保主要产粮区水利设施能很好抵抗一般旱灾，也确保在2010年那样的灾情面前不至于减产过度。随着财力的增强，应当自主制定政策，对已经建设的小地块的抗旱设施进行必要的投入，使其能够稳定蓄水，以便在关键时派上用场。四是正确处理好土地规模化经营的粮食生产问题。在主要粮食生产区，规模化经营也不能让其脱离粮食生产，其他农业生产企业最好是保留在人口已经被城镇化吸收的差不多的地方。此外还要认真执行好对粮食生产小农户、自给自足户的帮助政策，让他们的经营能解决他们的用粮，维护乡村的传统面貌，确保乡村能寄托乡愁。

（三）克服粮食技术支持政策上的短板

要在多年努力的基础上，聚焦粮食产业的技术短板，提供有效政策支持，使符合云南需要的粮食相关技术不断得到提升，让“藏粮于技”的战略构想的技术保障越来越坚实。一是鼓励云南粮食技术基础理论的研究。要建立完善的理论研究成果激励机制，设计质量高的粮食理论研究课题，形成启发力较大的成果。这种启发力包括使大家、特别是决策者对粮食安全的影响因素有足够的警惕、对技术切入点和自己责任有足够的敏锐，能够出于地方发展和农民增收、也出于粮食作为公共产品而支持技术的开发和推广。二是鼓励微量元素含量充分的粮食品种培育和推广。云南有多样性的地质气候条件，很多地方也许利于特殊粮食、特别是含超过三亿人短缺的“铁、锌、硒、碘等16种矿物元素，以及维生素A、维生素E、叶酸等13种维生素”⁽¹⁾的粮食开发。做好这方面的育种和推广工作，对振兴乡村产业、保障人民健康、提高农民收入都会有较大帮助。三是促进粮食生产、加工的风险投资市场的形成和完善。除基本口粮外，在风险投资制度机制的摸索中，鼓励粮食技术的风险投资，使一些具备先进性、绿色性的粮食技术生产者通过这一机制实现自己的价值，吸引更多的人潜心于粮食技术的发明创造，也使省外相关先进技术到云南结出果实。四是完善先进粮食生产技术的推广激励制度。无论是农业农村部门、科技部门，还是各大学、研究机构，都应当完善相关激励制度，使相关专业人员真正深入田间地头，在充分实验基础上，把成熟的技术交给生产者。这机制除物质奖励、升职、进修、带薪休假、荣誉称号、媒体宣传外，还应包括惩戒机制，对不负责任给接受者造成损失的，除受对方追究外，还应受到主管部门和单位的制裁。五是做好科技人员事迹的宣传。要借助朱有勇之类的农业技术开发、推广先进分子的宣传，通过影视等途径，使他们的事迹，他们的科学技术，关于农业科技人员、先进科学技术及其价值的知识，为更广大的人民群众了解并接受鼓舞。这样，既鼓励广大科技人员在粮食科技创造发明上以献身精神求真务实，又使广大粮食生产者愿意接受技术武装和用先进技术从事优质粮食生产，或在粮食产业的其他环节上实现自己的价值。

（四）积极应对新情况，提高政策的配套性

随着云南粮食情势的变化,我们的政策制定也必须与时俱进,保证其符合整个云南高原特色农业发展的实际和云南粮食问题的特点。一是有效防范麻痹心理。这一点要求我们的相关干部和专业人员,在粮食问题上不要被任何空想和一段时间内的乐观形势左右,不要过分寄希望于进口,清醒地意识到粮食、特别是口粮的重要性,舍得在粮食问题上投入,有充足的“地”“技”“钱”确保我们的粮食政策能使我们在任何时候手中有粮心里不慌。二是把对优质粮食的追求放在适当的位置。随着社会的发展,我们的人民群众享受优质的粮食是他们美好生活的一部分,也是我们的追求。但我们一定要立足于云南属于一个发展中国家不发达地区的实际,把优质粮食生产与资源、投入、市场的关系充分考虑进去,对“优质”有合理期待。三是充分考虑滇中引水的粮食产业利用创造条件。滇中引水工程离发挥作用还有几年时间,因此,我们要利用这段时间充分考虑惠及区的农业主客观条件,做好应有规划和前期工程,使这些水发挥出在粮食生产,特别是优质、高效、稳定、可持续粮食生产方面的作用,为云南农民富裕、人民美好生活创造发挥应有作用。四是围绕旅游业发展制定特殊粮食政策。这些政策包括在多年发展高原特色农业的基础上,对旅游地一些特殊粮食的生产、加工、销售给予专项支持。这些粮食当然应包括迪庆的青稞、文山的八宝米、德宏的遮放贡米等,滇东北的马铃薯等的生产加工,从大粮食的角度,也可包括其他食品,目的是供游客享受和购买,吸引资源流向这些部位,实现相关地方的产业振兴、生活富裕。

注释:

- 1 周平,唐天向,海梅荣等:创新人才培养模式下的农学品牌专业打[J].云南农业大学学报,2015(9):62。
- 2 曾倩,魏世杰,胡凤益,刘雅婷:基于云南高原农业发展休闲农业的初步分析[J].云南农业大学学报,2015(9):9。
- 3 吕素芬.:以新理念引领云南高原特色农业发展[J].学术探索.2017(11):111-115。
- 4 陈惠敏:罗平县高原特色农业产业集群发展探析.中国农业资源与区划[J]2016(7):192-196。
- 5 张海翔:依托战略性新兴产业构建云南高原特色农业发展技术支持体系[J].云南社会科学.2013(4):83-87。
- 6 李明辉,刘婕,龙蔚:高原特色农业背景下昆明市都市农庄发展模式研究[J].全国商情,2014(6):40。
- 7 朱汝霞,骆华松,吴俊强.基于区位商视角下的云南省高原特色农业发展研究[J],安徽农业科学,2014(24):8377-8381。
- 8 张汝坤,朱云,时玲,余继文,区焕财.云南高原特色农业机械化发展探讨[J].中国农业机械化学报.2014(4):292-296。
- 9 陈良正,陈蕊,王雪娇,李隆伟,毛昭庆,李学林.云南省高原特色农业产业政策创新探析[J].江西农业学报 2019:138-145。
- 10 何洛.结构性减税政策对云南高原特色.农业发展影响的思考中国财政[J].2014(23)半月刊:52-53。
- 11 张海翔.依托战略性新兴产业构建云南高原特色农业发展技术支持体系[J].云南社会科学.2013(4):83-87。
- 12 姜长云,李显戈,董欢.关于我国粮食安全与粮食政策问题的思考——基于谷物自给率与日、韩相关经验的借鉴[J].宏观经济研究,2014(3):3-10。
- 13 陈锡文.粮食政策改革要保护农民利益[N].中国县域经济报.2016-3-31。
- 14 蒋和平.粮食政策实施及其效应波及:2013-2017年[J].改革,2018(2):64-74。

-
- 15 李晨.《中国农业产业发展报告 2019》指出“以肉换粮”可作为进口政策选项[N].中国科学报.2019-5-14。
- 16 肖琴,代贝.粮食直接补贴政策及云南粮食产业发展研究[J],经济问题参考.2014(5):17-21。
- 17 邓安凤.云南省水稻生产现状及绿色发展对策[J].中国稻米,2019(25):83-88。
- 18 国务院:关于支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的意见.国发[2011]11号。
- 19 中共云南省委云南省人民政府关于加快高原特色农业发展的决定[Z].云南省农业厅.2016-05-10。
- 20 2005年云南省粮食直接补贴实施办法[Z],(政办发[2005]35号)。
- 21 2005年云南省粮食直接补贴实施办法[Z],(政办发[2005]35号)。
- 22 云南省财政厅关于印发《2008年云南省对种粮农民综合直补实施办法》的通知[Z],(云财建[2008]53号)。
- 23 财政部关于印发中央财政种植业保险保费补贴管理办法的通知[Z],(财金[2008]26号)。
- 24 云南省财政厅云南省农业厅关于转发《中央财政农作物良种补贴资金管理办法》的通知[Z],(云财农[2010]26号)。
- 25 农业部办公厅财政部办公厅关于印发2015-2017年农业机械购置补贴实施指导意见的通知[Z],(农办财[2015]6号)。
- 26 云南省国土资源厅农业厅关于印发《云南省设施农用地实施管理细则(试行)》的通知[Z],(云国土资[2016]174号)。
- 27 朱丹.云南省“兴地睦边”农田整治重大工程通过省级专家验收[N].云南日报.2017-12-20。
- 28 云南大力加强耕地保护将实施“城镇上山”计划[DB/OL].中国广播网.2011-09-07。
- 29 云南推进“城镇上山”,着重打造试点精品[DB/OL].新华网云南频道.2015-04-16。
- 30 搜狐网.云南推进低丘缓坡开发利用保护坝区优质耕地 1673 万亩[EB/OL].https://www.sohu.com/a/27966743_115092,2015-08-18。
- 31 云南省人民政府关于加快推进现代农业种业发展的意见[EB/OL]中国国情-中国网(guoqing.china.com.cn.2011-11-25)。
- 32 云南省农业厅关于印发云南省农业技术推广奖奖励办法的通知[Z],云农科[2011]92号。
- 33 云南省人民政府网.云南省人民政府办公厅关于推进现代农业产业园建设的指导意见[EB/OL].http://www.yn.gov.cn/zwgk/zfgb/2017/2017ndesyq/szfbgtwj_1529/201710/t20171016_145766.html,2017-10-17。
- 34 徐前,朱红霞.云南:着力培育新型职业农民[N].云南日报,2017-12-06。
- 35 中共云南省委云南省人民政府.关于贯彻乡村振兴战略的实施意见[N].云南日报,2018-6-5。

-
- 36 搜狐网. 保障粮食安全云南省发布新的《粮食流通管理条例实施办法》[DB/OL]. https://www.sohu.com/a/154976404_248772, 2017-07-06。
- 37 土流网. 中共云南省委云南省人民政府关于加快高原特色农业发展的决定[EB/OL]. <https://m.tuliu.com/mip/wnews/read-28853.html>, 2016-05-10。
- 38 昆明积极推进高原特色农业标准体系打造[N]. 昆明日报. 2019-03-10。
- 39 云南省人民政府. 云南省第二次全国农业普查主要数据公报（第二号）[EB/OL]. http://www.yn.gov.cn/zwgk/zfxxgk/jsshtj/201903/t20190301_179347.html, 2008-07-18。
- 40 胡晓蓉. 云南省今年粮食生产喜获丰收[N]. 云南日报. 2018-12-27。
- 41 王绍芬. 今年云南粮食产量 1860.54 万吨增长 0.9%[N]. 昆明日报. 2018-12-25。
- 42 2018 年陆良县实现转移农村劳动力 4.24 万人[DB/OL]. 陆良县广播电视台. 2019-01-22。
- 43 土流网. 2015 年云南部分地区粮食综合直补、农资补贴及时发放到户[DB/OL]. <https://www.tuliu.com/read-14466.html>, 2015-08-14。
- 44 云南水稻品种亩产达近千公斤[DB/OL]. 中国广播. 2016-05-18。
- 45 云南：多地因违法占用耕地面积大遭到警示约谈[DB/OL]. 中国新闻网, 2019-08-22。
- 46 马丽娅. 重整田畴织锦绣—记云南省高标准农田建设[N]. 中国水利报, 2018-12-5。
- 47 刘银迪等. 云南省高效节水灌溉现状及发展建议[J]. 人民珠江. 2014(2):22-24。
- 48 张珂. 科学规划全面布局综合治理云南奋力开创水土防治新局面[N]. 云南经济日报, 2019-10-10。
- 49 “十二五”期间云南自助选育了 320 个粮食作物新品种[DB/OL]. 央广网, 2016-02-25。
- 50 赵珮然. 云南：严格污染地块再开发利用准入管理[DB/OL]新华网, 2019-11-19。
- 51 2019 年云南粮食生产再获丰收总产量达 1870.03 万吨. 昆明信息港, 2019-12-20。
- 52 云南省科技厅关于公示 2017 年度云南省科学技术奖拟奖励项目（人、单位）和奖励等级的通知[DB/OL]. 云南省科技厅, 2017-09-29。
- 53 李双双. 聚焦云南“洋芋”革命：土豆身后的主粮“大身份”[DB/OL]. 云南网, 2019-10-12。
- 54 云南省科技厅关于公示 2017 年度云南省科学技术奖拟奖励项目（人、单位）和奖励等级的通知[DB/OL]. 云南省科技厅, 2017-09-29。

55 云南省粮食产业集团揭牌打造当地最大粮企辐射东南亚[DB/OL]. 中国新闻网, 2019-06-18。

56 蒋建科. 警惕“隐形饥饿”[N]. 人民日报, 2010-3-9。

57 田静等. 滇中引水工程正式开工建设陈豪宣布开工[N]. 云南日报, 2017-8-5。

58 谭训鸣. 浅谈“大农业”“大粮食”观点[J]. 江西财经学院学报, 1982(2):52-56。

59 云南: 多地因违法占用耕地面积大遭到警示约谈[DB/OL]. 中国新闻网, 2019-08-22。

60 郭海英. 我们为什么关注“隐性饥饿”[DB/OL]. 光明时评, 2019-10-20。