

周洲,贾磊,张莉侠.关于我国粮食供给侧结构性改革的思考[J].上海农业学报,2020,36(6):150-154

# 关于我国粮食供给侧结构性改革的思考

周洲,贾磊,张莉侠\*

(上海市农业科学院农业科技信息研究所,上海 201403)

**摘要:**通过分析当前我国粮食安全的现状及面临的问题,提出应围绕保障粮食安全和促进农业可持续发展的目标,以促进粮食产业高质量发展和建设粮食产业强国作为核心任务,正确处理好政府和市场、数量和质量、国内和国外、市场化改革与粮农收入保障、小农生产和适度规模经营之间的关系。从形成合理有效的粮食价格形成和补贴机制、支持农业绿色生产方式、加快构建我国粮农收入保障机制、加快现代粮食产业经营体系建设和进一步提升粮食宏观调控水平几个方面提出进一步深化我国粮食供给侧结构性改革的对策建议。

**关键词:**粮食供给侧结构性改革;目标;任务;政府;市场

**中图分类号:**F326.11 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-3924(2020)06-150-05

## Thoughts on the supply side structural reform of China's grain

ZHOU Zhou, JIA Lei, ZHANG Lixia\*

(Institute of Agricultural Science and Technology Information, Shanghai Academy of Agricultural Sciences, Shanghai 201403, China)

**Abstract:** Based on the current situation and challenges of food security, this study put forward that we should properly hand the relationship between government and market, quantity and quality, domestic and foreign, market-oriented reforms and farmers' income growth, smallholder production and moderate-scale operation around the goal of ensuring food security and promoting the sustainable development of agriculture, and the core task of promoting high-quality development of grain industry and building a strong country of food industry. From the aspects of forming a reasonable and effective grain price and subsidy mechanism, supporting green agricultural production methods, quickening the construction of farmers income guarantee mechanism and the modern grain industry management system, further improving the level of grain macro-control, suggestions were provided to further deepen China's grain supply-side structural reform.

**Key words:** Grain supply side structural reform; Objectives; Tasks; Government; Market

当前和今后一段时期要实现我国农业更高质量发展必须继续推进和深化我国农业供给侧结构性改革,作为农业供给侧结构性改革的重要组成部分,粮食供给侧结构性改革势在必行。粮食供给侧结构性改革的核心是围绕市场需求调整粮食生产结构和品种结构,形成结构合理、保障有力的粮食供给体系<sup>[1]</sup>。深入推进粮食供给侧结构性改革关系到国家粮食安全的大局,本文在对我国当前粮食安全的现状及面临的问题进行分析的基础上,围绕目标任务阐述推进我国粮食供给侧结构性改革应处理好的几对关系,以为我国粮食安全和产业发展提供参考。

### 1 我国当前粮食安全的现状及面临的问题

“洪范八政,食为政首”,解决好约 14 亿人的吃饭问题是治国安邦的头等大事。2004 年以来,政府在减免农业税基础上,相继在粮食主产区针对主要粮食品种实施了一系列粮食生产补贴政策,大大调动了

收稿日期:2019-04-16

基金项目:上海市科委软科学研究重点课题(18692103300);中国博士后科学基金面上项目(2019M661584)

作者简介:周洲(1989—),男,博士,助理研究员,主要从事农业经济理论与政策、农业技术经济研究。E-mail:zhouzhou10629@163.com

\*通信作者,E-mail:zhanglixia@saas.sh.cn

农民的种粮积极性,提升了我国的粮食综合生产能力。近年来,我国粮食产量持续稳定在 6.6 亿 t 上下,水稻、小麦、玉米三大主粮自给率达到 98%,约 14 亿中国人的饭碗牢牢端在自己手中,极大巩固和加强了我国农业的基础地位,为世界的粮食安全作出了重要贡献。

当前中国已逐步建立包括粮食价格支持和补贴、储备调节和进出口调剂等一系列调控措施在内的相对完整的粮食宏观调控政策体系<sup>[2]</sup>,虽然实施效果明显,但政策调控目标不清、过度干预导致的市场扭曲问题也日益凸显<sup>[3]</sup>。2004 年以来,以市场化为取向的粮食收储体制改革在实际执行过程中出现价格形成机制的逆市场化问题<sup>[4]</sup>,最突出的表现就是在粮食生产和流通领域出现了粮食产量、库存量和进口量“三量齐增”现象,大量无效供给进入国家库存,政府财政负担日益沉重<sup>[5]</sup>。与此同时,随着工业化城镇化的不断深入推进和国内外粮食供需形势的转变,我国农业生产进入高成本、高风险、资源环境约束凸显的新阶段,耕地资源趋紧、生产成本上升以及农民收入持续增长乏力等问题日益突出。连年增产丰收背景下的粮食供求结构性矛盾日趋凸显,表现为玉米和稻谷阶段性过剩,小麦优质专用品种供给不足,大豆产需缺口大、进口不断扩大。另外,由于政策干预以及长期分散化生产和粗放式经营等原因,粮食流通市场主体活力不足,粮食产业竞争力缺乏。

## 2 我国粮食供给侧结构性改革的核心目标和任务

当前,在农业供给侧结构性改革和粮食安全形势发生阶段性变化的现实背景下,亟需构建新时代更高质量的粮食安全保障体系和粮食产业发展体系,明确我国粮食供给侧结构性改革的目标任务。

### 2.1 保障粮食安全和促进农业可持续发展是我国粮食供给侧结构性改革的核心目标

从粮食生产来看,近年来我国粮食产量增长幅度放缓,2016 年和 2018 年粮食产量分别较上一年都有小幅下跌,市场化改革背景下保持粮食产量稳定的形势依然严峻。从粮食消费来看,我国人口众多,是世界最大的粮食消费国,每年粮食消费量占世界消费总量的 20%,是世界粮食贸易量的 2 倍左右<sup>[6]</sup>,未来,随着人口政策的进一步放开,我国粮食的消费量也势必增加。另外,畜牧业、特色种养及我国工业化城市化的推进将占用大量耕地资源,粮食播种面积可增加的空间十分有限。而与此同时,长期大量的使用化肥和农药,使我国耕地资源受到不同程度的污染,农业面源污染问题日趋严重,不仅给我国农业生态环境带来诸多不良影响,也威胁我国的粮食安全和食品安全。历史经验和事实表明,在粮食问题上不能存在侥幸心理和短视思维。1959—1961 年自然灾害导致的饥荒给了中国人民极为惨痛的历史教训,上世纪 90 年代中后期在粮食连年丰收后有所放松,结果导致 1998—2003 年我国粮食产量不断下降。“人无远虑,必有近忧”,在粮食问题上要居安思危,保持战略定力,始终绷紧粮食安全这根弦。与此同时,应加大农业绿色生产技术的推广和应用力度,推动形成绿色粮食生产方式,实现保供给与保生态的协调统一,促进我国农业粮食生产的可持续发展。

### 2.2 促进粮食产业高质量发展和建设粮食产业强国是我国粮食供给侧结构性改革的核心任务

建立起适应社会主义市场经济要求的既能维护国家粮食安全、又能促进粮食产业现代化发展的粮食政策体系是当前我国粮食供给侧结构性改革的主要任务<sup>[7]</sup>。一方面,粮食安全是粮食产业发展的必要前提,粮食安全关系国计民生和社会稳定,是国家安全的基础,是我国经济社会平稳发展面临的一个永恒课题,任何时候任何情况下粮食安全的弦都不能松,牢牢“把饭碗端在自己的手里”是基于我国国情粮情的必然选择。另一方面,粮食产业发展是保障我国粮食安全的必然要求,只有粮食产业发展了,我国的粮食安全才会有更加坚实的物质基础和产业保障。当前,随着我国经济的发展和人民生活水平的提高,粮食消费需求不断升级,人们已不再单单的满足“吃得饱”,越来越讲究“吃得好”、“吃得营养健康”,粮食安全的内涵也从注重“数量安全”向注重“质量安全”转变,粮食消费需求的升级不断催生和要求粮食产业的转型升级。因此,要在保持粮食生产平稳发展的基础上,紧紧围绕市场消费需求变化,积极优化调整粮食产业结构,深入推进粮食产品绿色化、优质化、特色化和品牌化,延长和优化粮食生产、流通、加工和销售产业链条,增加高附加值和高品质粮食产品生产。通过大力发展我国粮食产业经济,构建现代化的粮食产业体系,推进粮食产业发展由增产导向向提质增效导向转变,推动我国由粮食生产和消费大国向粮食产业强国迈进。

### 3 粮食供给侧结构性改革中要处理好的几对关系

围绕粮食供给侧结构性改革的目标与任务,继续深化我国粮食供给侧结构性改革必须处理好以下几个方面的关系:

#### 3.1 政府和市场的关系

西方经济学理论认为,完全竞争的市场机制可以使得市场整体达到一般均衡,资源配置达到帕累托效率,但这一论断需满足一系列苛刻的假设才能够成立。然而在现实的经济运行中完全竞争市场并不存在,与此同时,垄断、信息不对称、公共物品以及外部性等问题比比皆是。在这些不能依靠或者不能完全依靠市场的失灵领域,需要政府制定相关的公共政策,或采取相关经济手段对市场进行必要的干预和调控,以作为市场调节的有效补充,从而达到资源的有效配置。粮食作为关系国计民生的特殊商品,具有商品的基本属性,同时也具有外部性和准公共产品性质,关系国家安全和社会稳定。与此同时,由于粮食供给弹性大于需求弹性,如果仅凭市场调节,会出现粮食生产和价格大幅波动问题,严重威胁国家的粮食安全。另外,当前我国正处于由传统农业向现代农业的转变阶段,粮食市场体系发育不健全,市场制度建设相对滞后,市场主体预期不稳定,需要发挥政府在粮食安全保障和粮食产业发展中的作用。一方面,政府应继续完善粮食价格市场形成机制,充分发挥市场价格信号和多元粮食市场主体在供求关系调整和产业转型发展中的决定性作用。另一方面,应加大对农业和粮食的投入力度,提高农业和粮食生产条件,培育现代农民。只有实现政府“有形之手”和市场“无形之手”的有机结合,才能更好的实现我国粮食资源的有效配置,维护国家粮食安全。

#### 3.2 数量和质量的关系

粮食安全不仅要追求数量安全,还要追求质量安全。随着经济社会的不断发展和人民生活水平的不断提高,人们更加关注粮食质量安全,对粮食的消费需求由“吃得饱”转向“吃得好”、“吃得安全和健康”。因此,应在粮食生产中由注重“增产导向”向“提质增效”转变,更加注重绿色和健康。未来应坚持以市场消费需求为导向,以现代营养理念为引领,更加注重满足消费者高层次的粮食产品需求,增加绿色优质粮油产品供给,建立健全从“田头”到“餐桌”的粮食全产业链质量安全治理体系,确保广大人民群众“舌尖上的安全”。

#### 3.3 国内和国外的关系

近些年来,我国用世界约7%的耕地资源养活了世界20%的人口,成绩斐然,为世界粮食安全作出了巨大贡献<sup>[8]</sup>。从当前的粮食贸易形势来看,全球粮食贸易总量还不到我国粮食消费量的一半,与此同时,新冠肺炎疫情背景下的国际粮食贸易的不稳定不确定因素增加,作为拥有约14亿人口的世界上最大的粮食消费国,依靠粮食进口解决吃饭问题,既不现实也不可行。必须始终掌握国家粮食安全的主动权,坚持以我为主、立足国内,守住“谷物基本自给、口粮绝对安全”的国家粮食安全战略底线。同时也应该看到,中国的要素禀赋以及日益趋紧的环境资源也决定了仅仅依靠本国资源难以解决全部粮食乃至农产品的消费需求。因此,应积极加强粮食安全方面的国际合作,统筹利用好国内和国际“两个市场、两种资源”,积极参与国际粮食分工和产业链再造,构建和发展多边多元、稳健可靠的粮食进口格局。

#### 3.4 市场化改革后生产经营风险增加与粮农收入保障之间的关系

粮食种植收益低、农民增收困难是现阶段农业农村发展的突出问题。粮食价格形成机制和收储制度实行市场化改革后,广大的种粮农户面临的市场风险和不确定性将增加,与此同时,粮食生产也面临着自然风险的考验。在自然和市场双重风险叠加下,如何稳定农户的市场预期,规避农户的种植风险,使农民的合理收益和种粮收入得到有效保障,是亟需认真研究和解决的问题。2004年以来,我国逐步实施和形成的粮食补贴政策极大调动了粮农的生产积极性,促进了我国粮食的连年增产。但在促进农民增收、粮价稳定以及财政补贴效率提高上出现了困境,不断提高的粮食生产成本导致国内粮食市场竞争力缺乏。而粮食托市收购价格的连年上涨和国际粮价的下跌导致“国粮入库、洋粮入市”,我国粮食库存不断增加,政府财政负担加重。因此,要综合考虑国内粮食生产成本刚性增加和国际低成本粮食进口对粮农收入和国内粮食生产带来的不利影响,通过优化相关配套补贴政策保护农民的种粮积极性。

#### 3.5 小农生产和适度规模经营之间的关系

我国是一个拥有两亿多小农户的发展中大国,以家庭为单位的小农经营仍是我国粮食生产的重要力



量。要保护广大种粮小农户的利益,按照粮食生产财政支持政策公共性、公平性和普惠性原则,保护小农户的合理正当利益,尽可能减少或避免在利益调整过程中可能发生的矛盾冲突。应切实加强面向小农户的社会化服务,通过财政、金融、保险等各方面支持政策,让有长期、稳定务农意愿的小农户能够稳步扩大粮食生产经营规模,发展适度规模经营。要进一步加大对粮食主产区的财政支持,对种粮大户、家庭农场和专业合作社等新型经营主体实行倾斜政策,积极鼓励和支持粮食适度规模经营,努力提高补贴效能。优化和完善粮食主产区利益补偿机制,调动主产区地方政府重农抓粮的积极性。

#### 4 进一步深化我国粮食供给侧结构性改革的对策建议

当前我国粮食供给侧结构性改革应继续坚持市场化的改革方向,以保障国家粮食安全、提升粮食产业核心竞争力和农业可持续发展为目标,通过不断完善粮食价格市场形成机制和粮食补贴政策,构建适应新时代中国发展国情的粮食安全保障体系,逐步形成粮食安全保障程度高、粮食产业竞争力强、资源环境可持续利用的新格局。

第一,合理有效的粮食价格形成和补贴机制对促进我国粮食产业健康发展至关重要,也是解决当前粮食供给侧结构性矛盾的关键。在继续保留稻谷、小麦最低收购价政策框架的基础上,应适度增加最低收购价的弹性,在有条件的地区,应参照玉米价补分离政策的实施办法,积极探索稻谷、小麦“市场化收购+补贴”新机制,综合考虑我国粮食生产成本收益、国内外市场供求关系、收购主体和政府财政承载能力等因素制定科学合理的粮食补贴标准,切实保护种粮农民的合理收益和积极性<sup>[9]</sup>。加大对粮食主要生产省份的补贴力度。合理优化粮食储备布局,平衡主产区和主销区的粮食库存压力,调剂粮食储备品种在地区之间的余缺,安排一定的专项资金对粮食调入省份的运费予以补贴。

第二,从政策、资金、人才、技术等方面对农业绿色生产方式予以支持。鼓励农民选择适应绿色生产的良种,支持农民采用先进农业栽培技术,减少化肥农药使用。综合运用土壤改良、休耕、农业产业结构调整等措施,加大耕地支持保护补贴力度,解决土地污染问题,保护土壤肥力和粮食生产能力,切实增加土地整治、农田水利工程、耕地质量保护的投入力度,减少“藏粮于库”,实现“藏粮于地”和“藏粮于技”。完善农业资源环境领域的法律法规体系建设,加强农业绿色发展的规划引导和政策支持,构建绿色生态导向的农业补贴体系。

第三,加快构建我国粮农收入保障机制。在进一步完善我国粮食价格市场形成机制和深入推进粮食收储制度市场化改革的同时,应加快构建我国粮农收入保障机制。要从粮食生产的多要素、多环节对粮农进行补贴,如针对资金投入的贷款补贴、针对耕地保护的生态补贴、针对物质生产要素投入的生产成本补贴以及在生产环节抵御自然风险和销售环节抵御市场风险的粮农收入保险补贴等。正确处理和妥善解决市场化改革后粮食生产经营风险增加与粮农收入保障之间的关系,既是维护粮农基本利益的关键所在,也是在充分发挥市场机制配置粮食资源作用基础上保障我国粮食安全的必然要求。

第四,加快现代粮食产业经营体系建设。进一步完善土地“三权分置”改革,积极加快农地流转步伐,引导和促进小农户发展粮食生产适度规模经营,促进粮食生产社会化服务发展,加大对新型农业经营主体从事粮食生产经营的支持力度,大力发展粮食加工业和流通业,加快构建现代粮食生产体系、经营体系和产业体系。要以精细农业、品牌农业和绿色农业为引领,面向市场需求,充分发挥粮食流通渠道的传导作用,通过制定差异指导价格、体现优质优价的方式进行引导,大力优化品种种植结构、提高产品质量。在有条件的粮食主产区主产县实行以粮食产业链为依托的订单农业生产模式,积极引导和支持普通农户、种植大户以及相关新型粮食生产经营主体按订单合同要求进行粮食生产,并提供相关种植技术的培训和指导。积极鼓励和支持有条件的粮食流通企业通过建立粮食生产基地等形式介入粮食产业链上游,与农民建立利益联结机制,实现利益共享。与此同时,应结合市场需求,不断创新营销模式,开拓市场,不断提升粮油产品的品牌影响力和产业盈利能力。

第五,进一步提升粮食宏观调控水平。应坚持市场化改革方向,切实厘清政府和市场的边界,在认真落实粮食安全省长责任制的基础上,积极推进粮食收储体制市场化改革,促进优粮优价、优粮优储、优粮优销。积极探索建立国家粮食储备管理新体系,创新国家粮食储备管理的体制机制,在继续发挥国有粮食收储企业流通主渠道作用的同时,充分调动市场多元化主体参与粮食购销、经营和加工的积极性,充分

激发和释放粮食市场活力。健全粮食质量安全检验检测体系,加快推动粮食加工业发展,促进粮食生产和消费的顺畅衔接,建设粮食产业强国,推动粮食供求平衡向更高水平跃升。

### 参 考 文 献

- [1] 赵予新. 我国粮食政策优化的目标和重点任务[J]. 经济纵横, 2016(9):78-83.
- [2] 程国强, 朱满德. 中国粮食宏观调控的现实状态与政策框架[J]. 改革, 2013(1):18-34.
- [3] 蒋和平, 王大为. 农业供给侧结构性改革下我国粮食产业的发展思路与方向[J]. 价格理论与实践, 2017(2):13-18.
- [4] 徐振宇, 李朝鲜, 李陈华. 中国粮食价格形成机制逆市场化的逻辑: 观念的局限与体制的制约[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2016, 31(4):24-32.
- [5] 陈锡文. 如何看待粮食领域“三量齐增”现象[J]. 农村工作通讯, 2016(10):52.
- [6] 蒋辉, 张康洁. 粮食供给侧结构性改革的当前形势与政策选择[J]. 农业经济问题, 2016, 37(10):8-17, 110.
- [7] 曹宝明, 刘婷, 虞松波. 中国粮食流通体制改革: 目标、路径与重启[J]. 农业经济问题, 2018(12):33-38.
- [8] 张务锋. 准确把握保障国家粮食安全的六个关系[J]. 中国粮食经济, 2018(8):10-12.
- [9] 高鸣, 寇光涛, 何在中. 中国稻谷收储制度改革研究: 新挑战与新思路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(5):131-137, 159.

(责任编辑:郭娇)