

对话经济学家

民以食为天,食以粮为先,粮食安全是“国之大者”。我国历来高度重视粮食问题,在连续9年稳定在1.3万亿斤以上的基础上,2024年粮食总产量首次迈上1.4万亿斤新台阶,粮食安全底气更足。党的二十届三中全会对健全保障粮食安全的体制机制作出系统部署。在2024年底召开的中央农村工作会议上,粮食安全再度占据重要篇幅,明确了稳产保供的着力点,一揽子政策支持定向发力。本期“对话经济学家”邀请中国人民大学国家粮食安全战略研究院院长程国强围绕相关问题进行分析解读。

不只是供需影响全球粮食安全

主持人:世界粮食计划署发布《2025年全球展望》,呼吁筹集资金满足粮食需求。目前全球粮食供需呈现怎样的格局? 还存粮食危机吗?

程国强:根据世界粮食计划署的报告,2024年全球粮食安全形势相较于2023年更加严峻,面临饥饿的人口增加了10%。按照联合国粮食及农业组织的数据,最近几年全球粮食安全形势不容乐观,食物不足水平回到约15年前,相当于2008年至2009年间水平。全球大概每11个人中就有1个人食不果腹,特别是在非洲,每5个人中就有1个人面临吃饭难问题。

目前全球粮食安全形势相对来讲呈恶化趋势,但这并不是粮食供需带来的。按照联合国粮农组织的数据,近几年全球粮食生产实际呈增产趋势,2024年比2023年略有增加。从消费来看,产大于需,粮食库存消费比为30%,高于联合国粮农组织提出的17%的安全水平,说明粮食安全没有问题。但为什么全球仍然有7亿多人面临粮食安全威胁? 这是因为全球粮食在分布上不平衡,特别是发展中国家由于农业生产能力存在一些短板,粮食综合生产能力不足。虽然世界粮食供需总体平衡,但发展中国家面临非常大的挑战。比如,发展中国家作为一个整体,小麦产能约3.8亿吨,但需求是5亿多吨,这就意味着,发展中国家不得不从发达国家进口小麦来弥补国内供需缺口。

主持人:我国几次重要会议都提到了粮食价格。在您看来,2024年国际粮食市场大幅波动是受什么因素影响?

程国强:2024年全球粮食增产,产销总体平衡。根据价格变化的机理,价格主要受供需影响,如果生产大于需求,那就意味着整个粮价处于相对平稳状态。但实际上近20年来,全球范围内已经出现三次粮价大幅波动,分别是2008年、2012年和2022年。粮价主要受供需影响,但并不是由供需决定的。全球粮价自2022年达到顶峰后,一直处于下降通道,由于地缘政治冲突、全球经济不景气,国际粮食市场出现波动。

这反映了在全球粮食安全格局中,决定粮食安全形势的,除了供需基本面等传统因素,还有很多非传统因素,包括地缘政治冲突、气候变化、宏观经济形势等,特别是部分发展中国家农业生产能力不足,需要通过进口弥补缺口,全球粮食生产和贸易高度集中在少数国家,这些国家政策的变化会影响粮食价格,使全球粮食安全面临更加复杂的挑战。

“三位一体”保障我国端牢饭碗

主持人:说完全球粮食市场,再来看我国粮食保障情况。我国主要粮食品种有哪几大类? 生产和进口情况如何?

程国强:我国粮食主要有三类品种。一是谷物,比如大米、小麦、玉米、高粱、大麦等,每年产量大概6.4亿吨。二是豆类,比如大豆、绿豆、黑豆等,每年产量大概2300万吨。三是薯类,比如马铃薯、红薯,每年产量大概3000万吨。我国目前粮食的产量达到7亿吨。

党的十八大以来,习近平总书记高度重视粮食安全,提出新粮食安全观,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。保障粮食供需基本平衡,还有一些饲料粮需要通过国际市场来解决。我国每年进口粮食1.5亿吨左右,其中近1亿吨是大豆,除了榨油之外,大豆最重要的用途是作为蛋白饲料原料,我们养殖所需的饲料中有10%至15%的蛋白含量需要通过进口来解决。

还有谷物进口,其中一部分就是小麦。主要从品种调剂的角度来考虑,比如,从澳大利亚进口软质小麦、从加拿大进口强筋小麦,都是做糕点所需要的原料,而国内生产的主要是中筋小麦,所以每年约有1000万吨小麦进口。还有部分大米进口,在进口配额管理范围内调节,因此每年进口规模不大。

从国家粮食安全保障体系来看,我们基本构建了“三位一体”保障机制。一是粮食综合生产能力,以确保谷物基本自给、口粮绝对安全为核心。2024

对话经济学家

夯实国家粮食安全根基

对话中国人民大学国家粮食安全战略研究院院长程国强

主持人

谢慧

谢慧

年我国粮食总产量迈上7亿吨台阶,最主要的贡献是玉米、小麦、水稻三大主粮。我国粮食自给率在99%以上。玉米每年有2.8亿吨产量,基本上能够满足饲料粮需求。除此之外,豆类和薯类保持着5000万吨至5500万吨的水平,都是依靠国内粮食生产体系来实现的,这是保障粮食安全的根基。二是粮食储备调控体系,既有中央储备,也有地方储备,以应对突发事件、维护市场稳定为重点。这套体系经历了历史的考验,包括2008年南方冰雪灾害、汶川大地震,以及近年来的全球粮食危机、新冠疫情冲击,这套储备调控体系成功应对本报记者粮食安全风险挑战。三是全球农产品供应链,有效利用国际农产品市场和农业资源。国际市场的有效利用弥补了国内农业资源不足,2023年我国农产品进口总额2340多亿美元,如果这些农产品在国内生产,可能需要近14亿亩种植面积。我国目前有19.29亿亩耕地,按照1.33的复种指数,整体种植面积约25.7亿亩,用来保障7亿吨粮食以及蔬菜、水果等农产品的生产,那么缺口部分就通过进口来解决。

国内粮食综合生产能力、粮食储备调控体系和全球农产品供应链,构成了“三位一体”的粮食安全保障机制,保障每个人都能够吃饱饭、吃好吃,确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

主持人:我国粮食产量连续多年保持在高平台上,2024年又出台新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案,在这样的背景下,粮食供需为什么还有缺口?

程国强:我国小麦、水稻、玉米基本自给,口粮绝对安全,那个缺口在哪里呢? 大豆。这就是为什么每年要通过国际市场进口近1亿吨大豆,因为蛋白饲料原料没有那么多耕地来种。比如大豆和玉米是竞争性作物,如果保证了玉米基本自给,就没有办法保证大豆的供给。

从国家粮食安全形势来看,现在正处于历史上最好的时期,但也不能回避农业供给体系存在结构性短板。立足人多地少的基本国情,我们在部分产品上没有办法实现自给,只能通过国际市场来解决。所以,要推动农业对外开放,有效利用好国际农产品市场和农业资源。

主持人:相较以往,2024年粮食进口同比下降,是什么原因? 这是否意味着我国粮食供给体系正在发生变化?

程国强:应该说,供给体系有一些变化,但是不大。三大主粮能够实现基本自给,而且通过实施藏粮于地战略,能确保口粮绝对安全,但是在供给体系中,大豆的短板依然存在。我们实施了大豆行动计划,通过在东北开展轮作试点、在南方稳粮扩油,扩大油料作物的种植面积,使大豆产量恢复性增长,近几年产量超过2000万吨,但整个需求是1.1亿吨,所以供需格局没有从根本上发生改变。

进口减少是因为前几年进口太多,并不是需求减少,也不是国内供给增加。当前全球粮价下行,我国粮价低迷,农民种粮很难挣钱,部分产品进口对国内市场的影响值得关注。如果每年粮食进口能够控制在1.5亿吨以内,对国内市场的影响会稍小一些,但是肉类、大豆的进口不可回避。

守住耕地这个粮食生产命根子

主持人:谈到粮食问题,有一个词被反复提及,那就是“耕地红线”。目前划定的18亿亩耕地红线,是出于什么考虑?

程国强:18亿亩耕地红线在2006年首次提出,当时根据对粮食供求趋势的判断,结合人口增长趋势、食物消费结构等多方面因素,测算大概需要6亿吨粮食产量才能保证基本供给,对应的就是18亿亩耕地,考虑到1.33的复种指数,对应每年农作物种植面积为24亿亩,按照粮食单产计算,正好可以达到6亿吨。所以,按照当时的技术水平、粮食单产水平,耕地不能少于18亿亩。随着工业化、城镇化加快推进,各地发展经济需要大量土地,占用耕地现象普遍,造成耕地每年减少1000万亩左右。按照这个趋势,18亿亩耕地红线很快就会被突破。党中央反复强调要守住18亿亩耕地红线,实行耕地保护党政同责,也是保障粮食种植面积的需要。

主持人:随着土地流转和工商资本下乡,耕地“非农化”“非粮化”问题突出,您怎么看这个现象?

程国强:一个国家进入工业化中期阶段,随着工业化、城镇化的推进,对土地的需求增加不可避免。同时,随着人口老龄化程度加深,以及农民工向非农部门转移,农业方面也出现了重大变化,大量工商资本、新型经营主体开始进入农业领域,基于其本身的需求,要保证投资不亏本可能不能只做农业,由此带来一些“非农化”“非粮化”问题。

主要有三方面因素。一是由于人口增长,加上工业化、城镇化持续推进,对土地有刚性需求。二是农业比较效益低,经营主体要通过“非农化”拿回成本、获得利润。三是随着农民工转移就业,农村土地流转过程中可能产生耕地“非粮化”问题。

主持人:耕地“非农化”“非粮化”治理难度有程国强:近年来,中央和地方在抓耕地“非农化”“非粮化”治理方面采取了很多措施,取得显著成效。但这是一个非常复杂的问题,首先,经济利益削弱种粮积极性,农业经营、种粮的比较效益低是导致耕地“非粮化”的根本动因。其次,一些“非粮化”的耕地种植经济作物后,整治难度大、成本高,有的地方采取“一刀切”的方式,产生了很多值得反思的问题。再次,在协同监管上存在短板和不足,没有形成系统有效的监管机制。

加强整治需严格耕地占补平衡管理并落实相关土地制度改革要求。制度建设方面,要加强耕地保护制度建设,全面落实监管主体责任,实行耕地保护党政同责。“非粮化”的一个重要原因是种粮比较效益低,要采取综合措施,让农民种粮能挣钱、能得利。要深挖科技潜力,不管是加强土地整治还是提高种粮收益,归根到底靠科技节本增效,通过提高单产、降低成本保障农民种粮收益,从根本上遏制耕地“非粮化”冲动。

主持人:您提到“严格耕地占补平衡管理”,具体怎么平衡?

程国强:在工业化、城镇化推进过程中,占用多少耕地须补充多少耕地,这叫占补平衡。过去出现了一些偏差,比如,把好地占了,补的是差地,这叫“狸猫换太子”。中央经济工作会议提出“严格耕地占补平衡管理”,应该说要求更高了、措施更严了,通过提高占地成本、降低占地需求,争取少占地、不占地,尽可能不占好地。

具体怎么操作? 一是明确耕地占补平衡原则,坚持“以补定占”,数量与质量并重,不能像过去一样占好地、补差地,这是原则性问题。二是进一步拓宽并补充耕地来源,尤其是开展退化耕地的治理,推进耕地后备资源开发。三是加强耕地保护与监管,严格落实耕地保护制度,加强耕地占补平衡责任考核,强化执法力度。四是提升耕地质量,推进高标准农田建设,实施耕地质量保护与提升行动。五是完善占补平衡落实机制,改进占补平衡落实方式,明确各级政府的责任和义务,确保可操作、能执行。

主持人:确立18亿亩耕地红线后,我国农业资源开发模式进行了怎样的调整?

程国强:农业资源开发主要有三个方面。一是对撂荒地进行综合利用,包括对流转过程中无人耕种的土地,通过综合治理来加强利用。二是改革耕地占补平衡制度,将非农建设以及造林、种树、种果等各类占用耕地行为纳入耕地占补平衡管理,通过实施“大占补”,确保省域内耕地总量实现动态平衡。三是拓展农业生产空间,树立大农业观、大资源观,面向整个国土资源开发农业资源,综合利用改造盐碱地等,创新开发模式。

农业科技创新要补上短板弱项

主持人:2024年中央农村工作会议提到“强化农业科技和装备支撑”,我国农业科技创新水平如何?

程国强:从世界范围看,我国农业科技创新水平已迈入第一方阵,取得了显著进展和突破。全国农业科技进步贡献率已达63.2%,较2012年的54.5%提高了近9个百分点。农作物良种覆盖率近年来达到96%,对粮食增产的贡献率达45%。种业创新方面,小麦、玉米等都有创新品种,特别是玉米生物育种产业化快速发展。农机装备水平提升,我国农作物耕种收综合机械化率超过73%,小麦基本实现全程机械化,玉米、水稻的耕种收机械化率在80%以上,还有大宗经济作物、设施农业、农产品初加工等领域,机械化水平也大幅提高。农业生产从主要依靠人力畜力向依靠机械动力转变,为提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率发挥了非常重要的作用。

主持人:有数据显示,我国每年有6000项至7000项农业科技成果面世,但成果转化率只有30%至40%,也就是说,农业科技成果的转化率较低,您怎么看?

程国强:确实,农业科技创新在取得重要成就的同时,也还存在很多短板和弱项,你说的这个问题就非常突出。

首先,科研成果与产业需求不匹配。高校科研院所对农业科技创新的评价指标过于注重理论期刊、学术成果数量,很多成果不是为了满足产业需要、现实需要,更多是为了发论文,怎样改变这个指挥棒是重要的科技体制改革课题。另外,很多科学研究缺乏市场导向,有些成果具有较高的创新价值与技术含量,但是怎么通过产业化应用产生经济效益,还缺乏必要的转化机制,产学研用一体的链条没有建立起来。

其次,缺乏有转化实力的主体。我国农业企业规模较小,盈利能力还比较弱,对战略性、长期投资缺乏规划和意愿。当然,农业科技成果转化确实周期长、风险高,让很多企业望而却步。所以,需要吸引社会资本、金融机构进入,目前科技金融机制创新相对来讲还比较滞后。

再次,推广体系不够完善。最需要技术的是基层,而基层技术力量相对薄弱。目前农业科技推广主要依靠政府主导,缺乏市场化运作就难以满足多

新华社记者 唐奕摄

样化需求,怎样处理好政府与市场的关系,是完善科技创新体系、推广体系、转化体系要突破的一个重大课题。

确保农民种粮增产增收

主持人:又到一年春耕季,有一个问题大家比较关注,就是“谁来种粮”? 为什么反复强调健全种粮农民收益保障机制?

程国强:随着农村人口老龄化,同时大规模农业转移人口进入城市,“谁来种粮”的问题一直是个重大课题。这也是为什么反复强调要推进农业经营体制机制创新,培育新型农业经营主体。

从种粮的角度来看,由于农业是自然再生产和经济再生产交织的产业,既面临市场风险,种的粮食能不能卖出去、卖个好价格没有办法把握,同时受自然风险影响非常大,种粮农民困难比较多、压力很大。反复强调要健全种粮农民收益保障机制,就是要让农民种粮不亏本、有钱挣,这样才能有效提高和保护他们种粮的积极性。

现在的问题是,种粮确实很难挣钱。首先,种粮成本持续上涨。相较2004年,粮食生产成本增长了1.4倍左右,但亩均产值增长不到1倍,成本的上漲速度远远高于价格上涨。其次,现有政策为保护农民种粮积极性发挥了重要作用,但还有较大提升空间。比如,有地的农户通过“一卡通”都能拿到农业补贴,而不是根据种粮实际情况进行补贴,导致补贴政策效能不高;保险政策方面,主要是完全成本保险和种植收入保险,在操作机制上还有较大完善空间。再次,仍需探索适合我国国情的增收机制。农民种粮后怎么让粮食增值? 一些新型农业经营主体探索值得借鉴。我们在江西调研发现,除了生产环节,新型农业经营主体还通过烘干、收储、物流、加工环节延伸粮食产业链,尽管也帮农户托管土地,但是不担心亏本,因为粮食收上来以后,通过加工销售可以实现大幅度增值,从而弥补上游的损失。所以,健全种粮农民收益保障机制,除了强化政策保障,还要构建完整的粮食产业链,真正让农民种粮增收。

“纵横结合”构建利益补偿机制

主持人:我国粮食生产布局是如何确定的?

程国强:基于我国农业资源条件,粮食生产形成了几大区域。一个是粮食主产区,全国共有13个主产区,过去粮食生产相对比较均衡,现在近80%的粮食在主产区生产。一个是产销平衡区,粮食既不调出也不调入,产量和销量相对平衡。还有一个是粮食主销区,粮食产量和需求存在缺口。从目前粮食生产布局来看,逐步向粮食主产区集中,由此带来的是,如果不能实现粮食均衡生产,意味着粮食主产区的压力和负担会越来越重,过去所说的“高产穷县”“粮食大县、经济弱县”的趋势会越来越显著,进而影响地方经济发展。

产销平衡区、主销区的产能逐步下降,不利于国家粮食安全保障。所以,要坚持粮食安全党政同责,在支持主产区抓好粮食生产的同时,也要求产销平衡区、主销区抓好粮食生产、粮食生产。

主持人:粮食主产区提供了全国超70%的粮食,但经济发展普遍落后于主销区,主要原因是什么?

程国强:总的来讲,主产区为保障国家粮食安全作出了巨大贡献,但也产生了一些溢出效应。一方面,按照全国主体功能区规划,粮食主产区作为提供农产品的主体功能区,属于限制开发区域,严格限制进行大规模的工业化生产和城镇化建设,严禁违规占用耕地从事非农建设,这在客观上限制了城镇化扩张。另一方面,由于种粮比较效益低,付出了较多发展经济的机会成本。而且,由于对粮食产量有要求,高标准农田建设等需要进行相应的资金配套,主产区要动用财力来推动农业基础设施建设,别的发展机会就少一些。而非主产区可以有更多机会发展二三产业,经济发达,财政富裕,主产区与其的差距会进一步拉大。

主持人:这种情况下,如何有效调动粮食主产区重农抓粮积极性?

程国强:中央采取了很多措施,比如对产粮大县实行以财政转移支付为主的纵向补偿机制,对保护和提高主产区重农抓粮积极性发挥了重要作用。但是随着经济发展,仅靠纵向补偿不能满足需求,还要调动非主产区的积极性,因此提出建立实际横向利益补偿机制,也就是主销区对主产区进行必要的利益补偿。

2024年中央农村工作会议提出,启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿。也就是说,除了纵向利益补偿机制,横向利益补偿机制也要尽快建立。在这个过程中,应把握几个重点:怎样确定补贴额度,主销区究竟要拿多少钱来补偿主产区;采取怎样的方式补偿;主产区有多大规模的资金需求要通过横向补偿,补偿的标准是多少;等等。在政策实施过程中,要做好顶层设计,特别是在实际操作中把这些关键问题解决好。