

中国粮食安全的政治经济学^{*}

胡岳岷

摘要：粮食安全是国家安全的重要组成部分，是事关国计民生和社会政治稳定的首要问题。中国粮食安全，不仅具有极其重要的现实意义，而且具有深远的未来意义。然而，中国未来粮食安全则面临着资源禀赋的严峻挑战。任何盲目乐观都是非常危险的。我们必须未雨绸缪，面向未来，应对挑战，在人口政策、土地制度、水利政策、财政政策、储备制度等制度安排上作出明智的选择。

关键词：中国粮食安全 人地矛盾 资源危机 政策选择

2005年1月6日，中国政府宣布，我国内地（不包括香港、澳门特别行政区和台湾省）人口已达到13亿。这标志着我国大陆人口总量越过了一条新的“红线”，标志着资源供给特别是关系粮食安全的资源禀赋已迈向了警戒线。13亿人口及其持续增加，将是增加粮食需求的第一推动力，粮食安全任重道远，科学的政策选择意义重大。

一、中国粮食安全的特殊意义

“国以农为本，民以食为天”（《宋书·文帝纪》）。“为政之要，首在足食”。中国党和政府历来十分重视粮食安全问题。以胡锦涛同志为总书记的党中央，更把粮食安全问题视为全党工作的重中之重和政府工作的重中之重。粮食安全是国家安全的重要组成部分，是事关国计民生和社会政治稳定的首要问题。认真研究并确实解决粮食安全问题，不仅具有极其重要的现实意义，而且具有深远的未来意义。

（一）解决了中国粮食安全问题，就解决了世界上社会主义国家的前途和命运问题

中国不仅是世界不可或缺的重要组成部分，而且是世界上实行社会主义制度的主要力量。所以，中国粮食安全若出了问题，不仅会被视为社会主义

国家的粮食安全出了问题，更主要的是会被西方敌对势力炒作为社会主义制度出了问题。粮食安全关乎社会主义之安危，“不可不察也”。

（二）解决了中国粮食安全问题，就解决了世界上22%的人口的吃饭问题

中国拥有13亿人口，占世界总人口的22%，解决了中国人的吃饭问题，也就是解决了世界22%的人口的吃饭问题，所以，中国的粮食安全，不仅关乎中国的前途，而且关乎世界的命运。

（三）解决了中国粮食安全问题，就解决了中国的国际地位和世界和平的问题

粮食安全问题在被“冷落”了六七年之后，自2003年以来，一直成为国内国际关注的焦点。不仅党和国家领导人以及全国人大代表和政协委员重视这个问题，而且一些国际组织和国外传媒也高度关注这个问题，并将其与中国的国际责任联系起来，足见世界对中国粮食安全问题的关注。倘若中国粮食安全发生大危机，那将是一场世界性灾难。中国粮食安全问题，直接关系到中国的国际形象和地位。因此，中国粮食安全问题具有重要的国际意义。

（四）解决了中国粮食安全问题，也就解决了中华民族的生存和发展的大问题

* 本文系作者承担的2005年度教育部人文社会科学研究一般项目《中国粮食安全的战略与政策研究》（项目批准号：05JD790118）的阶段性成果。

1959-1961 年那场史无前例的大饥荒犹在昨天。从历史的幽井里打捞出来的绝非仅仅只是干枯的记忆,而是预示我们未来粮食安全命运的鲜活的因果链。当我们站在历史的高度上俯瞰那段辛酸的往事时,它像一面镜子,昭示我们要防患于未然。也正因为这样,中共中央关于制定十五计划的建议和十六届三中全会的决定,两次把“确保粮食安全”写入其中。面对未来的挑战,我们必须在体制、制度安排和政策制定上确保粮食安全。

二、资源禀赋:挑战粮食安全未来

(一)人地矛盾:一个永恒的结

我们知道,中国是一个拥有 3/4 农村人口,但资源并不丰富的农业大国。因此,在一个相当长的时期内,农业、农村和农民问题,将是关系中国改革开放和现代化建设全局的重大问题。如果不能冷静地面对严峻的现实,我们就可能被迫忍受一个糟糕的未来。今日中国,人口众多且增长迅速,而土地则是一个既定的存量,它不仅不能再生,而且还在日趋锐减。方方面面都需要立足之地,然而,现实则是人地矛盾日益尖锐,已经成了一个解不开的永恒结。

1. 人口问题是中国最可怕的世界之最,也是 21 世纪中国的头号难题

2002 年《中国统计年鉴》所提供的数据显示,2001 年中国大陆人口总数为 127627 万人,与 1990 年第四次全国人口普查相比,共增加了 1.32 亿人,增长 11.66%,年平均增长率为 1.07%。出生人口为 1702 万人,净增人口为 884 万人;其中,城镇总人口为 48064 万人,占全国总人口的比重为 37.66%;乡村总人口为 79563 万人,占全国总人口的 62.34%。全国人口出生率为 13.38‰,自然增长率为 6.95‰;2000 年文盲人口为 8507 万人,文盲率为 6.72%。由此我们不难发现,目前我国人口的四大指标:人口总数、人口出生率、自然增长率和乡村人口比都是极其不合理的。所以,我们有理由相信,人口问题仍将是 中国未来粮食安全的最大难题。中国有许多世界之最,但最大也最可怕的就是人口的世界之最。这个“世界之最”,把中国的许多发展成果都压缩成了“世界最小”了。人口增长是推动我国粮食消费需求增长的最基本和最重要的因素。城市人口是中国商品粮的主要需求对象,城市人口的膨胀,对中国粮食安

全的压力越来越大。联合国公布的 1994 年人口在 100 万以上的 195 个城市中,中国占了 46 个。其中前 40 名中,中国就占了 5 个,甚至像本溪、伊春和鸡西这样的城市也榜上有名。由于我国医疗水平和人民生活水平的不断提高,我国人口的死亡率明显下降,所以,我也基本倾向于我国大多数人口学家对每年净增人口不少于 1300 万人的估计。如果这个前提成立,那么,按人均年消费量 350 公斤粮食计算,每年全国净增人口需要耗费粮食 450 万吨以上,长此以往,人口持续增长将给粮食供给造成巨大的压力。人口问题,也不仅仅就是一个吃饭问题,而是一个涉及全社会、全人类方方面面的大问题。这些问题又可能对粮食安全形成反作用力,造成更大的粮食安全危机。

我国各省区之间的人口状况和区域分布存在着巨大差异,各省区之间人口规模、人口密度等都各不相同。总的特点是,西部人口稀少,东部人口密集。1953 年,著名的中国人口地理学家胡焕庸先生提出了一个“瑗瑗 - 腾冲人口地理分界线”。这条分界线的东南部分面积占全国总面积的 36%,人口却占全国总人口的 96%;分界线的西北部分面积占全国总面积的 64%,而人口却仅占全国总人口的 4%。这条分界线表明,我国的人口分布极不均衡,东南地区人口密集,而西北地区人口稀少。后来,又有地理学家对胡焕庸的理论做了重新计算和检验并做了些许修正:分界线东南部分面积占全国国土面积的 43%,居住着占全国 94% 的人口;而其西北部分面积占全国面积的 57%,人口却只有 5.7%。这个分布状况表明,人口的密集度与经济发达程度、粮食消费程度呈高度相关态势。由此可以推出这样的结论:经济越发达,其所要占用的土地就越多,粮食安全所依凭的土地就越少;而粮食消费需求的压力反而越大,粮食安全的危机就越发明显。

2. 耕地递减,已向我们指示了一个严峻的粮食安全未来

土地是人类之母,也是财富之母,更是粮食安全的生命线。在我们可预见的未来期间内,无论科学技术多么发达,土地都将是粮食安全的主要载体。保护耕地就是保护我们的生命线。

毛泽东同志有句名言:中国的问题是农民的问题,农民的问题就是土地的问题。借用这句话,中国

的发展问题,就是农民的问题,也就是土地的问题。那么,我国现阶段的土地状况如何呢?2002年《中国统计年鉴》提供的数据显示,2001年,我国拥有国土面积960万平方公里,仅次于俄罗斯和加拿大,居世界第三位,占全世界有人口定居的各大洲总面积的7.2%,占亚洲总面积的30.2%。尽管我国幅员辽阔,但是,直接可加以经济利用的部分相对匮乏,因为山地、高原和丘陵占了近70%。耕地面积13004万公顷,占土地总面积的13.54%(这很可能是一个高估了的数字);荒地面积10800万公顷,宜农荒地3535万公顷,林业用地面积26329万公顷,宜林荒山荒地6303万公顷,草地面积40000万公顷,占土地总面积的41.67%;可利用草地31333万公顷,占土地总面积的32.64%。耕地资源在整个国土面积中所占的比重很小且正朝着相当不利的方向发展,如果把它放到全世界的大视角来俯瞰,我们就会看到一幅更不乐观的景象:中国只有世界7%的耕地,在世界上排名第126位;人均占有耕地面积仅为1.59亩,排在第110位,是美国的1/9,加拿大的1/20,澳大利亚的1/30;而所养活的人口却占世界的22%,居全球首位。在全国2800多个县级行政区划单位中,人均耕地面积低于联合国粮农组织所确定的0.8亩警戒线的有666个,占23.7%;人均耕地面积低于0.5亩的有463个,占16.5%。但是,自1957年以来,我国的耕地就一直呈现净减少的态势,“六五”期间净减少3529万亩,年均减少706万亩;“七五”期间净减少1845.2万亩,年均减少369万亩;“八五”期间净减少1053.3万亩,年均减少211万亩。1987-1997年这10年间,我国耕地净减少2989.5万亩,年均减少290万亩,相当于3个中等县的耕地面积。在这个巨大的流失量中大部分是高产良田。如果按亩产500公斤计算,在现有情况下,每年将减少近25亿公斤粮食的生产能力,大约相当于1000万人一年的口粮。

3. 人口的“农转非”是以粮食安全的“农转非”为代价的

不言而喻,现代化的重要步骤和显著标志——工业化和城市化的推进,必然以农用耕地的非农用化为代价。从西方工业化经验来看,一个乡村人口“农转非”,往往需要1.5~3.0亩农用地同时“农转非”。据联合国统计表明,世界城市人口占总人口的

比例,1950年为29%,1979年为36%,1995年为45%,2005年将达到50%,2025年将达到2/3。我国若有1/2的农民“农转非”,将有7亿亩以上的农用地同时“农转非”。而我国目前可供开垦的后备土地资源只有2亿多亩,且几乎都分布在开垦难度大的地区。据专家推测,中国今后的耕地将以每年净减少200多万亩的速度递减,20世纪末耕地面积,将处于安全警戒线以下。这预示着依靠播种面积增加来提高粮食总产量的前景已不乐观,保护耕地和提高单产也任重道远。

(二) 命脉危机:粮食安全的心腹之患

1. 中国是全球13个贫水国家之一,水资源形势严峻

水是人类生存和发展不可替代的自然资源,是经济和社会可持续发展的基础。中国每年平均河川径流量为26380亿立方米,平均地下水补给量为7718亿立方米,两者之和为34098亿立方米。扣除重复水量6888亿立方米,平均淡水资源总量为27210亿立方米,位于全球第6位。然而,以12亿人口计,人均拥有量只有2267.5立方米,这个水平低于印度(2788m³/人)、日本(4760m³/人)、欧洲(4938m³/人)、美国(13904m³/人)和前苏联(18500m³/人),排在世界第121位,是世界上13个贫水国家之一。中国年用水总量为4767亿立方米,其中,农业用水4195亿立方米,占总用水量的88%。

2. 我国水资源分布与人口、耕地等资源分布的匹配极不相称

中国东南各省人口稠密,西北各省人口稀少,主要受制于综合性自然条件,特别是与淡水资源的分布关系更为密切。长江以北水系的流域面积占国土面积的63.5%,其水资源量却只占全国的19%;西北内陆河地区面积占35.5%,水资源量仅占4.6%;干旱缺水则是我国北方,特别是东北内蒙古四省区的主要自然灾害。粮食生产的水平,是经济社会发展的基本保障,西北资源的严重不足,极大限制了经济增长。农业是基础,水利是农业的命脉,也是制约整个国民经济发展的命脉。许多有识之士认为,缺水问题将严重制约21世纪的经济和社会发展,并可能导致国家间的冲突。

3. 水旱灾害频繁是中国的一个基本国情,中国农业史就是一部水旱灾害史

(1)水,使我国受着双重压力,一方面贫水,另一方面又水灾频繁。据历史记载,自公元前 206 年到 1949 年的 2115 年间,全国共发生较大洪水灾害 1092 次,平均两年一次。从 1644 年到 1839 年的 195 年中,全国有 16384 个州县大水成灾,年均 83 个州县;其中全国年受灾 150 个州县以上的特大水灾有 22 年次,平均 9 年一次。1801 年海河、滦河的洪水使该流域 210 个州县中的 170 个受灾。黄河在历史上三年两决口,百年一改道,屡屡为患。20 世纪前 50 年,1915 年珠江大水淹没农田 1400 万亩,600 万人受灾,广州市区一片汪洋,西关一带水深丈余;1931 年长江大水,武汉三镇水淹达百日之久,沿江各大城市同时受灾,死亡 14.5 万人;1932 年松花江大水淹了哈尔滨,全市 30 万居民中有 23.8 万人遭灾,死亡两万多人;1933 年黄河大堤决口造成洪水泛滥,陕、豫、鲁、皖、苏 5 省 67 个县受灾,冲毁农田 1000 万亩,灾民 1400 万人;1935 年长江中游暴雨成灾,淹没农田 2264 万亩,灾民 1003 万人,14.2 万人丧生;1939 年海河大水,天津 78% 的市区被淹没。每一次大的水灾发生,几乎都带来赤地千里,灾民遍野的惨剧。历史告诉我们,如果我们不了解历史,我们就可能重演历史的悲剧。

新中国成立以来,先后发生了 1951 年淮河大水,1954 年长江大水,1957 年松花江大水,1958 年黄河大水,1963 年海河大水,1991 年江淮大水,1994 年珠江大水和 1995 年辽河及第二松花江大水;特别是 1998 年的长江大水和松花江、嫩江的大水,洪水量级在新中国历史上绝无仅有,连续超警戒水位长达 70 余天,出动兵力 433.22 万次,直接经济损失高达 3290 亿元;其中,农田受灾面积 212 亿亩,成灾面积 0.13 亿亩,受灾人口 2.23 亿。从这一发展轨迹中,我们发现,现代的自然灾害既有自然因素,也有人为因素,而且人祸已达到了天灾无可比拟的程度。这样,它们二者叠加起来,其威慑力则是势不可挡的。

(2)我们不仅要承受水灾的压力,而且还要忍受旱灾的煎熬。从干旱季节分布和频率分布来看,除新疆、青藏地区外,干旱对我国东半部的主要农作区及经济区影响极大。大致分布为:北纬 40°以上,包括整个东北平原,主要为春夏旱,发生频率为 1.5% ~ 20%,大约每 5 年发生一次大旱;北纬 33°~ 40°之间的广大地区,是我国干旱高发地区,且以春

旱为主,发生频率为 20% ~ 30%,每 3-4 年发生一次大旱,并有相当数量的连续干旱发生;北纬 25°~ 33°之间,主要在长江中下游地区,干旱多发生在春秋,且以伏秋连旱为主,频率小于 20%;北纬 25°以南,干旱为秋冬春旱,以冬春连旱为主,发生频率小于 20%。实践证明,旱灾更甚于水灾,水灾一条线,旱灾连成片。一旦遭遇旱灾,那后果是极其恐怖的,因而干旱成为中华民族的心腹大患。20 世纪 50 年代以来,年均干旱受灾面积高达两千万亩,粮食因此减产达 50%。仅 20 世纪 90 年代,全国每年旱灾面积达 3 亿亩左右,且集中于北方;北方多旱灾,北方耕地面积占全国的 58.9%,而水资源却仅为 14.4%;每年因干旱减产的粮食达 300 亿斤左右。干旱灾害的近期损失是看得见的,但远期威胁则更为巨大。

4. 我国水利基础设施危机四伏,已成为农业的心腹之患

(1)长江黄河御洪能力十分脆弱。在 1998 年洪水前,长江中下游只能抵御 10-20 年一遇的洪水,其中,直接威胁着葛洲坝的荆江段不足 10 年,且有险情千余处。虽然 1998 年大洪水过后,整个长江黄河防线有所加固,但仍不容乐观。从有文字记载开始的 2540 年来,黄河共发洪水 1590 次,大改道 26 次。而今在其中下游有 54 处险段,640 段坝垛,都因投入不足而等待警报。1996 年的黄河洪水,花园口洪峰只有每秒 7800 立方米,不足 1958 年大洪水(每秒 2.3 万立方米)的 1/3,但水位却高出 1958 年 0.91 米。黄河为害,根在泥沙。黄河素有“黄河斗水,泥居其七”之称,每年有 16 亿吨泥沙淤积下游河道,修成一米见方的大堤,可以绕赤道 27 圈,使之成为世界上输沙量最多的河流。河床每 10 年抬高一米左右,这是世界上绝无仅有的。这也是历史上黄河多次发生决口泛滥的重要原因。开封、新乡河段水位分别高于地面 13 米、20 米,形成地上悬河,使之长期徘徊在安全警戒线上,整个华北大平原如箭在弦。

(2)水利基础设施危机四伏。全国 8 万多座水库,1/4 的大中型水库,2/5 的小水库险病丛生。万亩以上的灌溉工程,报废的占 10% 以上,老化换修的占 60%,完好的不足 30%。全国有 5 万多条流域面积大于 100 平方公里的河流,仅有 20% 的河流有

防洪设施,其他河流大都处于不设防状态。可见“命脉”隐患之大。

(3)围湖造田使其调蓄洪水能力锐减。全国围垦的湖区面积至少有2000万亩,减少蓄洪量350亿立方米。其中,洞庭湖围垦造田,使湖水面积减少40%以上,调蓄洪水能力减少50%以上。

(4)受灾面积和成灾面积逐步上升,经济损失越来越大。20世纪80年代年均受灾面积5.1亿亩,成灾面积2.5亿亩。20世纪90年代年均受灾面积6.7亿亩,成灾面积3.4亿亩。其中四次大水灾,损失一次比一次大。直接经济损失:1991年为780亿元,1994年为1740亿元,1995年为2200亿元,1998年高达3290亿元。

(三)环境恶化:粮食安全的生态赤字

环视全球,现代工业文明在推进社会进步和经济发展的同时也让未来付出了惨重代价。生态环境的超负荷承载,致使灾害频繁。水土流失、荒漠化、盐碱化,致使大量植被严重破坏;酸雨、水污染和草原退化、森林破坏,阻滞了大自然的“血液”循环,引起了严重的生态失调。生态环境的污染和失衡是多方面的。在这里,只就几个方面陈述一下事实。

1. 土地的流失、荒漠化和盐碱化日趋严重

(1)全国水土流失面积492万亩,其中,水蚀面积178万亩,风蚀面积188万亩。长江流域和南方丘陵地区的12个省区的水土流失面积达69万亩,占土地总面积的28%,土壤流失量占全国的50%。目前长江流域的水土流失面积已达55.18万平方公里,占流域土地面积的36.2%,土壤流失量已达22.4亿吨,相当于一年冲走30厘米厚的耕地55.3万公顷。从上游冲刷下来的泥沙每年只有0.47亿吨流入大海,其余都淤积在中下游。1998年发生的洪水,尽管水量不及1954年,但大部分地方出现了历史最高水位,长江荆江河段已成“悬河”,洞庭湖成为“悬湖”,这就是水土流失的后果。由于人为地破坏,致使许多地方水土流失速度大于治理速度,流失面积不断增加,流失程度不断加剧。四川省现有18万平方公里的水土流失面积尚未治理,按目前的治理速度,需80~100年。目前黄河每年输沙16亿吨,居世界之首,也使黄土高原地区成为我国水土流失最严重的地区;水土流失面积为全区总面积的90%,为世界所罕见。海河、珠江、黑龙江、松花江等

河流泥沙也都在增加,全国各地水土流失呈发展趋势。强烈的水土流失,既冲走了肥沃的土壤,又恶化了生态环境。

(2)荒漠化是全球性的重大环境问题,它直接威胁着人类社会生存和发展的基础,被称为“地球的癌症”。我国是世界上荒漠化面积较大,危害严重的国家之一,全国荒漠化土地面积262.2万亩,占国土面积27.3%,超过全国现有耕地面积的总和近1倍。主要分布于西北内陆、东北和华北13个省(区),有1/3的国土受到危害。而在干旱半干旱和亚湿润干旱地区荒漠化土地所占的比例已近80%,中国的荒漠化正以每年2460平方公里的速度向前推进,这相当于每年失去一个中等县的面积。每年因土地荒漠化造成的经济损失达540亿元,损失粮食30亿公斤。1949-1994年,我国共有66.7万公里沦为沙丘沙地,每年因此而损失的粮食相当于75万人的口粮。土地荒漠化大多是人为的。西德汉学家奥斯卡·韦格尔就认为,罗布泊湖的消失是人为造成的。

(3)我国盐碱化土地达3630万亩,其中,耕地921万亩,林地421万亩,草地2320万亩。主要分布在黄淮海平原、黄土高原及西北内陆区,东北平原、沿海地带也有大面积的盐碱地。受盐碱化危害的农林牧土地面积占农林牧总土地面积的4.91%,而农林牧各业盐碱化土地面积占各业总土地面积分别为6.62%、0.84%和6.10%,中国有潜在盐碱土地约1733万亩。东北内蒙古和西北内陆盐碱化最为严重,盐碱地面积占该地区耕地面积的15%;新疆盐碱地面积达167万亩,占耕地面积30%。耕地盐碱化有自然和人为两方面的原因,其中农田灌溉不合理,灌溉过量,只灌不排,灌排不分和排不畅等,使土壤中的盐分上升到地表,形成次生盐碱化。每年因盐碱化废弃的土地达25万亩,少收粮食207亿公斤。

2. 草原退化和森林破坏严重

(1)草原严重退化。我国现有可利用草原面积约33.65亿亩,占世界总量的7.1%,人均草地3.2亩,是世界人均水平的1/3。长期以来,对草地低投入高索取,进行掠夺式经营,导致草场生产力下降。我国草地已有90%退化,其中中度退化程度以上(包括沙化、碱化)的草地达1.3亿亩,并且每年以200万亩的速率在扩大,退化速度每年约为0.5%;

而人工草地和改良草地建设速度只有 0.3%。草场严重退化面积 7300 万亩,仅内蒙古地区每年退化草原的扩展面积就达 1200 万亩。为了获取更多粮食,人们便大规模地毁坏草场进行开荒、改革种田,结果人们并没有达到预期的目的,相反,却使生态环境更加恶化。

(2) 森林破坏加剧。过量采伐,乱砍乱伐,毁林开荒,正日益使我国仅有的一点森林遭受着前所未有的劫难。据近十多年的统计,全国森林面积减少 23%,森林蓄积量和采伐量下降 22%。现在,我国人均森林面积只有世界平均水平的 15%,人均占有林地 1.6 亩,远低于世界人均水平,排在世界第 120 位。

三、中国未来粮食安全的政策选择

上述分析已充分表明,现实中国的资源禀赋正在向粮食安全的临界点推进,任何盲目乐观都是危险的。我们必须未雨绸缪,面向未来,应对挑战,尽早采取切实保障粮食安全的政策与战略。

第一,要认真推行全面统筹的人口政策。目前的人口结构有两个极其显著的特征:一是出生人口性别严重失衡,二是人口老龄化速度加快。这两者都会给我们未来的经济社会发展带来可以预见的威胁和不可预见的潜在威胁,但对粮食安全的压力是现在就可以预见的。所以,我们必须从现在开始,着眼于长远的发展,着眼于人口老龄化和人口持续增长对粮食安全的威胁,按照科学发展观的要求,重新审视我国现阶段的人口政策,在坚持稳定低生育水平的基础上,提高人口质量和优化人口的性别比,制定符合经济社会发展和粮食安全的科学人口政策,变“未富先老”为“少生快富”。

第二,要实行最严格的土地管理制度。土地的合理使用,关乎人类的生存发展,关乎中国现阶段,乃至未来的粮食安全。因此,在土地使用问题上,我们必须坚持保护和合理利用的基本国策,牢固树立“保护耕地就是粮食安全的生命线”的理念,坚持“在保护中开发,在开发中保护”的总原则,坚持土地资源开发与节约并举,把节约放在首位的方针,坚决贯彻执行国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》,完善国土资源管理机制,对耕地资源实行动态平衡和重点控制相结合的管理。管理土地资源,必

须实行世界上最严格的土地管理制度,尤其要实施严格的耕地用途管理措施,严格执行基本农田保护制度,但留方寸地,留与子孙耕。建立和完善耕地保护与集约用地的协调机制,加大土地整治和开发力度,切实增加有效耕地面积,提高国土特别是耕地的使用效率,促进国土资源,尤其是农地资源的可持续发展。

第三,要实行兴农利农的水利政策。水利是粮食安全的命脉,更是国计民生的安危所系。目前我国的水利设施依然存在着重大隐患和许多亟待解决的重大问题,直接威胁着基本农田的安全,进而威胁着粮食安全。为政之要在于治水。治水之策、按谟之道,乃安民兴邦之要务,需要我们采取切实有效的措施并下大力气加以解决。一是要进一步增强全民族的水患意识,加大“利在当代,功在千秋”的水利建设,变水患为水利;二是大力推广节水灌溉技术,积极发展节水型农业,从而使有限的水资源用于扩大灌溉面积,以提高粮食安全水平;三是继续坚持植树造林,完善并坚持退耕还林、还草政策,治理水土流失,改善生态环境,切实保证粮食安全资源的可持续发展;四是加大对江河湖泊水污染的治理力度,给子孙后代留下一片清亮的天地。整治江河的水污染问题,是 21 世纪可持续发展的重要战略。实施这一战略,不能走“先污染,后治理,谁污染谁治理”的老路;也不能走豁出“生存”搞“发展”的歧路;而应当坚定不移地走法制化之路,以确保粮食安全之命脉的安全。

第四,要使惠农支农的财政政策制度化。进一步加大中央财政对黑龙江、吉林等粮食主产区的转移支付力度。种粮农民和粮食主产区是提高农业综合生产能力,确保国家粮食安全的主体。因此,中央财政的转移支付,一是要加大对种粮农民、特别是种粮大户的保护和支持力度;二是中央的财政支持,要重点向黑龙江、吉林等 13 个粮食主产区倾斜,尤其要向主产区的“产粮大县,财政穷县”倾斜,倾斜于国家商品粮基地的建设,倾斜于中、低产田的改造,倾斜于复种指数的提高,倾斜于科技进步的推广和应用,倾斜于旱作节水农业技术的推广应用,构建粮食生产稳定发展的长效机制,全面提高农业综合生产能力,确保国家粮食安全。

第五,要进一步完善粮食储备制度。《孟子·告

子下》云：“生于忧患，死于安乐。”《荀子·富国》上讲：“足国之道，节用裕民，而善藏其余。”粮食储备，相当于一个储水池，丰年多储以备歉年之不足；相当于一个调节器，以充足的粮食储备，平抑粮食价格波动，均衡粮食供给。合理的粮食储备是稳定粮食供求、平抑粮食价格的重要而有效的举措；对于粮食安全具有特别重要的意义。中国自古就有粮食储备制度，而现今世界对粮食储备也有明确规定。世界粮农组织规定，粮食储备要以相当于当年粮食消费量的17%~18%作为粮食安全线。根据我国的历史经验数据和当前粮食产需情况来看，国家粮食储备应确保3~6个月的供给，库存应保持在1.25亿吨。按年均2500万~3500万吨产需缺口计，再扣除损耗等，我国2亿吨的粮食库存，大约可支撑2~3年左右。只有国家掌握了充足的粮源，才有能力调控粮食市场，保证供需平衡。然而，我国现阶段的粮食储备制度仍然不够完善，如储备粮的运行机制不合理，硬件设施不健全，中央和地方的利益摩擦，地域分布不平衡，更加之国有粮食部门的内部腐败，给我国粮食安全造成了一定的不容忽视的威胁。因此，进一步健全粮食储备体系，完善国家储备制度，乃是粮食安全的当务之急。

从长远来看，我们必须建立一个利益主体多元化的粮食储备体系。主要内容包括：一是建立国家储备、地方储备、企业储备和个人储备相结合，以国家储备为主，地方和企业储备为辅，国家和地方分工负责，努力向个人储备拓展的全社会共储共享储备体系。这既可以减轻中央和省级财政的压力，也可以调动全社会的积极性，并逐步向粮食市场化方向过渡。二是建立产区和销区共同储备、以销区储备为主的产销互储联动体系，使销区和产区形成长期合作的利益共同体，以减轻产区储备的库容和财政压力。三是在确保藏粮于库的条件下，实施藏粮于地、藏粮于技、藏粮于市相结合相补充的分层次储备体系。具体而言，藏粮于地，就是以增强粮食综合生产能力建设为中心，以提高耕地生产能力为目标，落实严格的耕地保护制度，加强耕地质量建设。藏粮于技，就是加快粮食科技创新体系建设，全面推进自主创新，着力提升农业科技成果的供给能力和转化能力；积极研发粮食储备的应急技术，着力挖掘非粮食品种的替代潜力，大力发展现代农业和综合农业，

不断扩大粮食生产领域，积极引导健康消费和节约消费；积极培育优质超级品种，大力推广和普及高产高效的标准化栽培技术，大力增强粮食生产的技术储备水平。藏粮于市，就是在国内鼓励粮农和企业自储，相机上市；同时，适时灵活地利用国际市场，重视资源替代和风险规避，鼓励有条件的企业进行境外粮食开发，最大限度地补充国内粮食供给。四是积极科学地谋划战略储备区建设。自20世纪80年代以来，我国粮食流通格局呈现出“北粮南运”、“中粮西进”的态势；生产地域重点发生了由南向北，由东向中的逐渐转移。所以，国家对粮食生产的支持，也应顺应时代发展而向东北地区和中部地区转移，把东中部八大粮食主产区建设成为我国粮食战略储备区。五是建立科学的、反应迅速的、覆盖面广的粮食安全储备预警系统，做到有备无患，防患于未然。

注释：

参见胡岳岷：《21世纪中国能否养活自己》，第1章，延边，延边大学出版社，1997。

汪恕诚：《开发利用水资源是一项重大国策》，载《中国市场经济报》，1999-04-08。

李向军：《水灾是心腹之患——水利专家赵春明谈古今洪涝灾害》，载《光明日报》，1996-12-21。

胡鞍钢：《中国：走向21世纪》，78页，北京，中国环境科学出版社，1991。

参阅王守春：《黄河，今夏你会不会咆哮？》，载《南方周末》，1999-06-25。

胡岳岷：《中国农业文明再造论》，载《经济评论》，1998(2)。

高昱：《保卫长江，保卫黄河》，载《三联生活周刊》，1998(18)。

傅守正：《远离荒漠化，保护大草原》，载《人民日报》，1999-06-17。

参考文献：

1. 杨庆才：《稼穡要略》，北京，科学出版社，2004。
2. 万宝瑞：《中国农业发展的思考与展望》，北京，中国农业出版社，2006。
3. 胡鞍钢：《中国：走向21世纪》，北京，中国环境科学出版社，1991。
4. 胡岳岷：《21世纪中国能否养活自己》，延边，延边大学出版社，1997。
5. 汪恕诚：《开发利用水资源是一项重大国策》，载《中国市场经济报》，1999-04-08。
6. 李向军：《水灾是心腹之患——水利专家赵春明谈古今洪涝灾害》，载《光明日报》，1996-12-21。
7. 高昱：《保卫长江，保卫黄河》，载《三联生活周刊》，1998(18)。
8. 胡岳岷：《中国农业文明再造论》，载《经济评论》，1998(2)。

(作者单位：长春税务学院 长春 130021)
(责任编辑：S)