

落實糧食安全戰略 保證我國糧食可持續發展^{*}

糧食安全是一個大問題，也是一個老問題。我國有 14 億人口，吃飯問題是天大的事情。我國又是一個經濟大國，農產品特別是糧食的供給對於滿足以其作為原料的工業和其他產業的需求至關重要。所以穩住了糧食生產，保障了糧食增產，就可視為守住了“三農”的戰略後院，發揮了“三農”在國家經濟社會發展中“壓艙石”的作用。聯合國糧農組織有一個標準，把人均年佔有糧食 400 公斤以上作為一條安全線。從 1949 年到 1998 年，我國用了近 50 年的時間讓糧食人均年佔有達到了 400 公斤以上。2018 年全國糧食總產量達到了 13158 億斤，人均年佔有糧食 473 公斤，實現了多年人均年佔有糧食超過 400 公斤的水平。我國用了全球 7% 的耕地，全球 6% 的水資源，養活了近 20% 的人口，是一件非常了不起的事情。

多年來，我國糧食的高位增長，不可否認有科技進步的貢獻因素，但也因為糧食種植面積一直在可耕地中佔有很大的比例，在很大程度上擠佔了其他作物種植。前不久我到貴州調研，貴州耕地非常珍貴，有耕地 6800 萬畝。多年以來一直以糧食種植為主，糧食佔比一直很高，近些年來發生了很大的變化，糧食比例從 8:4 到 6:4，糧食

^{*} 李春生，第十三屆全國人大農業與農村委員會副主任。

種植在減少，這在全國是一個比較普遍的現象。我國糧食生產一直過分依賴化肥、農藥、農化產品的投入，糧食單產比較高，加上土地的復種指數也比較高，才維持了今天這樣一個糧食增產的態勢。但這種種植方式往往造成糧食品質不高，也很難說能夠實現可持續發展。

2017 年，中央提出要實施“藏糧於地、藏糧於技”的戰略，同年，黨的十九大報告提出中國人的飯碗在任何時候都要牢牢端在自己手中。要實現這個要求，並非是件容易的事情。例如剛才說到糧食質量的問題，由於我們多年來過度追求產量，種植業過度使用農化產品，養殖業過度使用抗生素，當前，我國每年的畝均化肥使用量超過了 20 公斤，是發達國家的 4 倍。我們的農膜使用接近 300 萬噸，世界第一。農藥的過量使用甚至濫用，造成農化產品的殘留超標，糧食品質還受大氣、水源、土壤的污染影響嚴重。目前農村每年大約有廢棄物 50 億噸，多數沒有得到很好的處理。全國還有 82% 的農村的生活污水沒有得到及時處理，大多還是直接排放。全國地表水低於Ⅲ類水質標準的高達 31.6%，劣Ⅴ類水高達 8% 以上，土壤重金屬超標，有些地區的土地也不適宜農作物的耕種，所有這些都為糧食和農產品的質量提升帶來了很大的影響。

相對於糧食的質量問題，糧食總量安全更不可掉以輕心。儘管從 20 世紀 90 年代末至今，我國糧食的每年人均佔有超過了 400 公斤，但是糧食總量的供給偏緊。40 年前改革開放之初，人均年消費肉類不到 13 公斤，去年超過了 60 公斤，總量超過了 8800 多萬噸，但仍不能滿足需求，每年還要進口 400 多萬噸的畜禽產品進行市場補充，同時還要進口大量的飼料糧。除了這一因素，我們每年用於飼養所消耗的肉類需要大量的飼料糧來轉化，每 3—4 斤飼料糧轉化 1 斤牛羊豬肉，2—3 斤飼料糧轉化 1 斤禽肉或蛋類，生產這些飼料糧最終還是需要大量的耕地。實際上全國耕地的數量在減少，耕地的質量在降

低，對糧食的增產穩產造成了很大的挑戰。

那麼，我們如何應對這些挑戰？現階段關鍵要按照中央的要求，落實好“藏糧於地、藏糧於技”的戰略，同時，充分利用好國際市場，做好補充調劑。

一是關於“藏糧於地”問題。第一，要確保耕地的總量穩定，保持農業綜合生產能力不降低。目前主要問題一是耕地佔用在剛性增加；問題二是土地使用不規範；問題三是土地的使用不集約。目前一些地方為了增加收入、提高經濟作物的比例，搞一些養殖，調整農業的種植結構，是可以的。但是一些地方在做沒有效率的文旅項目，就值得認真考慮了。種植經濟作物、搞養殖土地還在，進行調整復墾比較容易，但是如果變成遊樂場、柏油路復墾就很難了。因此，土地佔用應規範、集約使用，最大限度還地於田、還地於綠，應有剛性的規範制度和管用的機制來保證不留死角，才能將政策落實到位。

第二，要努力提升耕地的質量。目前，我國的土地總體水平不高，耕地質量總體處於中等偏下水平，中低產田佔比大，我國農田基礎地力貢獻率平均 50% 左右，比歐美發達國家低 20 個百分點。耕地總體狀況不容樂觀。應加大農田水利的基本建設，一方面要發展節水灌溉，另一方面要提升有效的灌溉面積，目前有效的灌溉面積只佔到總耕地面積的 50% 左右，這方面發展空間和潛力還是很大的。同時要加大土壤的改良、培肥，降低農業面臨的面源污染，改善耕地的質量環境，加大耕地改造。截止到 2018 年底，全國高標準農田已達到 6.4 億畝，未來兩年每年還要增加 8000 萬畝，要達到 8 億畝，2020 年達到 10 億畝。隨著土地質量的提升，糧食質量提高是可以期待的。

二是關於“藏糧於技”問題。這方面，應充分利用現代科學技術力量，利用生物技術、工程技術、信息技術、高新技術等，努力取得突破，從良種繁育、作物栽培、植物保護、田間管理、收穫、加工、

儲藏等環節，積極研究、創新，加快科技成果轉化和推廣，提升科技含量，確保糧食及主要農副產品穩定增長。同時，要利用好國際市場，做好補充調劑，要實現我國糧食及主要農副產品總量穩定，不應該也沒有必要獨立於國際市場。應根據國內市場的需求、國內外市場價格變化，適時組織糧食進口。去年我國糧食淨進口 1 億噸左右，其中大豆 8000 萬噸，玉米 300 多萬噸，還有水稻、小麥等，這對於國內市場的調劑發揮了非常重要的作用。同時，國內一些企業“走出去”，在俄羅斯、澳大利亞和巴西等國獨立創辦企業或合作辦企業，主要種植糧食和農產品，銷回國內，這對國內市場也起到了很好的補充作用。我們要積極引導龍頭企業，充分利用國際市場、國際資源來滿足國內農產品的需求，緩解國內耕地減少、土地過度墾殖種植造成的壓力。適當休耕，促進農作物適當輪作、倒插，既培植了地力，也儲備了農業生產的能力，這是非常必要的。

還應建立切實管用的保障糧食安全的政策和相關的工作機制。目前種糧效益一直在走低，有些主糧種植的淨利潤已經由正轉負。最近我看到一個材料，是中國人民大學教授劉守英和其他專家研究的結果，他們提出我國水稻、玉米、小麥三種主糧，畝均淨利潤已經從 2011 年的 250.76 元下降到 2017 年的 -12.53 元。多數農戶的種糧積極性不高，特別是非糧食主產區，多數農民只種滿足自己的口糧，售糧的意願很低。而糧食主產區又集中了大部分的優質耕地，是我國糧食安全的“壓艙石”。應完善政策，形成正向的激勵，加大對糧食主產區的傾斜，提高財政對主產區大縣轉移支付的力度和資金獎勵的力度，形成足夠的利益補償，使糧食安全戰略能真正落實到位，真正保障我國糧食安全。

——在 2019 鄉村振興暨中國糧食安全戰略高峰論壇上的主旨演講