

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院

中国农业发展战略研究院

第 70 期

2021 年 5 月 31 日

“十四五”元年粮食开局良好 ——基于冀鲁两省四县（区）的调研

摘要：通过对冀鲁两省四县（区）的调研发现，今年粮食生产势头喜人、丰收在望，小麦面积稳中略增，生产结构调整优化，田间管理扎实到位，气象条件适宜。中央一号文件落地快、落得实、成效好，粮食安全责任进一步强化，农业生产专业化服务更完善，粮食市场流通体系加快形成，主产区地方储备更实更足。但今年仍存在短板和薄弱环节，未来要明确界定党委和政府维护粮食安全方面的责任，建立责任清单、任务清单、问题清单和整改清单“四位一体”的清单管理制度。要进一步加大标准农田建设力度，增加资金投入、提高建设标准，实施高标准农田建设再提升工程。要分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例，让土地财政这块大蛋糕真正反哺农业农村。

2021年是“十四五”开局之年，是向第二个百年奋斗目标进军的开启之年。中央把粮食安全放在国家安全的高度，出台了更加有力的政策措施，致力于提升粮食等重要农产品供给保障能力建设。为了解今年粮食生产形势，评估有关政策措施落实成效，中国农业科学院“中国粮食发展研究”课题组联合河北省农林科学院农业信息与经济研究所、山东省农业科学院农业信息与经济研究所，于4月12~16日前往冀鲁两省的隆尧县、景县和齐河县、章丘区调研。四县（区）均为当地重要的粮食大县，代表着我国夏粮主产区生产水平。调研期间，课题组与市县乡村的干部、技术人员、合作社负责人、种粮农民合计64人深入交流，走访了15家粮食加工企业、经销商和农资销售主体，16家粮食合作社和种粮农户，召开了4次座谈会，并与两省农业部门、农科院有关领导专家交流。总的看，今年夏粮丰收的基础是牢固的，特别是涌现出一些节水灌溉、产后处理的新模式，对稳定粮食生产、保障粮食质量作用明显。全年粮食生产势头喜人。地方党政领导对粮食生产高度重视，粮食安全省长负责制落实有力，抓粮氛围更浓了，农业粮食部门管粮的底气更足了，地方政府政策配套更加有力了。

一、今年粮食生产开局良好、势头喜人、丰收在望

四县（区）夏粮面积稳中略有升，品种结构调整优化，小麦群体和个体发育指标好于常年，大部分麦田墒情适宜，夏粮丰收有基础（详见表1）。

（一）小麦面积稳中略增

隆尧县今年小麦61.4万亩，比常年的60.9万亩增加5000亩，增幅0.82%；为确保全县粮食面积产量不低于常年的125

万亩、11.86 亿斤，县委县政府通过红头文件确定各乡镇面积基数。章丘小麦 78.4 万亩，比去年的 77.9 万亩增加 5 000 亩，增幅 0.64%。景县小麦 85.02 万亩、齐河县 114 万亩，与往年持平。

(二) 生产结构调整优化

优质强筋小麦品种占比进一步提高，齐河县县本级财政出资 1 000 万元兜底，百万亩小麦每年由政府统一供种，良种覆盖率达 100%，绿色高产高效技术模式到位率达 100%。隆尧、景县位于华北地下水漏斗区，两县大力推广节水抗旱品种，并积极调整耕作制度，节水抗旱的高粱、油菜等杂粮替代种植的发展势头好。隆尧县优质强筋小麦面积 30 万亩，占总播种面积 50%。景县开展季节性休耕，建设 9 万亩结构调整示范区，发展高粱、谷子、红薯等优质节水粮食作物和相关产业，既保护了地下水，又节本增效 140 元/亩，其中“油菜+高粱”模式可带来 1 000 元/亩的净利润，兼顾了“绿水青山”和“金山银山”。

(三) 田间管理落实到位

农业部门严盯密防，不仅提供电视广播、报纸宣传、电话咨询、上门辅导等帮助，还创新性地提供视频直播、微信远程咨询等辅导方式，确保技术服务全覆盖。章丘区组织 100 多名技术人员深入田间开展分类技术指导。隆尧县仅春耕管理阶段就印发资料 5 000 余份、辅导 2 万人次，并依托县家庭农场协会托管中心为会员农场和其它农场提供春季管理技术服务，技术辅导覆盖 3 万多亩。齐河县县委书记亲自抓“百日增产”，从惊蛰开始，15 个乡镇、15 个技术服务队、每个乡镇 2 个技术专家拉网排查，50% 工作时间在田间地头，奋斗一百天，把科学管理的各项措

施落实落细。种植大户赵金诚称赞：“农业局技术人员服务到户，随时打电话都可以。”由于田间管理到位，麦苗根系健壮、有效茎数多、壮苗面积大。齐河县一二类苗占比为 96.5%，其中一类苗 65.8%。章丘区一二类苗占比为 95.4%，其中一类苗 66.3%。景县一二类苗占比为 94.0%，其中一类苗 47.5%。隆尧县一二类苗占比为 90.4%，其中一类苗 55.4%。章丘区绣惠街道船北村的种粮大户吴占元说：“今年自家 400 亩小麦，其中一类苗 60%、二类苗 40%，没有三类苗。”

表 1 隆尧县、景县、章丘区和齐河县的麦苗现状（万亩）

	隆尧县		景县		章丘区		齐河县	
	面积	比例	面积	比例	面积	比例	面积	比例
一类苗	34	55.4%	40.4	47.5%	51.7	66.3%	75	65.8%
二类苗	21.5	35%	39.5	46.5%	22.7	29.1%	35	30.7%
总面积	61.4	90.4%	85.02	94%	78.4	95.4%	114	96.5%

（四）播期气象条件适宜

两省冬春季雨雪较多，前期气象条件较好，麦田墒情较为适宜。河北省 2 月底和 3 月初大范围降水较常年偏多 3 成以上，有效增加了土壤墒情，大部分麦田 0~20cm 土层相对含水量在 70% 以上。政府积极做好气象预测预警及防灾减灾工作，提前布局“一喷三防”绿色精准防控，隆尧县统防统治面积占比达到 40%，景县达 56%，章丘市区两级专拨 700 万元用于条锈病防治。景县种粮大户姜玉河说：“小麦长势好，往后没有灾害，就是丰收了！”章丘区绣惠街道船北村的种粮大户吴占元表示：“今年苗情好主要原因一是去年播期气候好，二是入春以来墒情

好，三是田间管理好。今年如果没有干热风，单产可以有1400斤。”四县（区）小麦目前生产形势稳中向好，后期灾害防控措施准备充分。

总的来看，小麦长势好，地方抓粮力度空前，夏粮丰收很有基础。但也要高度重视气象灾害、病虫害等不确定性影响。这季小麦越冬期已经历两次低温冻害，个别地块苗子偏弱；部分地块麦田红蜘蛛和纹枯病、根腐病等病虫害有偏重发生态势。今年农业气象年景整体而言不乐观，扬花灌浆期要严防极热天气发生，防治蚜虫等病虫害，密切监控预警、加强动员落实、确保防控措施到位，力夺夏粮丰收到手。

二、中央一号文件落地快、落得实、成效好

新世纪以来，我国连续颁布18个指导三农工作的中央一号文件，凸显了党中央对农业农村工作的高度重视。今年的中央一号文件继续释放“重农抓粮”的明确信号，调研地区的党委和政府认真组织学习文件精神，迅速传达给基层干部，贯彻落实到基层农户，抓细抓实发展措施，为当地“十四五”农业农村工作开好局、起好步奠定了坚实的基础。

（一）粮食安全责任进一步强化

自中央一号文件提出实行粮食安全党政同责后，地方各级党委政府认真贯彻党中央、国务院决策部署，积极探索建立各级党委政府粮食安全责任制，坚决扛起保障粮食安全的政治责任。景县县委书记今年提议召开了专门的农业农村会议，亲自部署粮食安全工作，主管领导具体负责、强力推进，相关部门各司其职、密切配合，形成地方党政共抓粮食安全工作的强大合力。隆尧县领导告诉我们：“现在乡村振兴中有关农业的考核指标十几项，

全是硬指标，粮食又实行党政同责，对于地方来说，执行是第一位的，必须认真落实粮食种植面积，否则就要挨板子”。随着党政同责的实施，地方党政抓粮主动性不断提高。齐河县农业农村局局长王法明表示：“今年县委书记比历届都重视粮食生产，现在粮食单独考核，责任制都下沉到乡镇了，种植面积按照小麦耕地地力补贴面积、统一供种面积逐一落实。”章丘区副区长滕培汤也表示：“党政同责下利用政府资源和党的系统资源共同推进，抓粮力度更大了。粮食安全工作要书记、县长一起签字，一事一议，问责时党和政府的干部一起承担，督促作用更明显。”

(二) 农业生产专业化服务更完善

政府多措并举，全力支持新型农业经营主体和农业社会化服务体系建设。齐河县对具有规模的、验收合格的粮食生产托管服务经营主体给予30~50万元补助，实施统一供种、统一技术培训、统防统治的“三统一”措施，以确保高产稳产和品种专一性。种植大户赵金诚由衷称赞：“统一供种减少了病虫害，比农民自选的要好，国家补贴统一培训学技术，没有技术根本不要想高产的问题。”**托管成为最受老百姓欢迎的服务模式，综合托管率不断提高，实现了土地连片规模化生产。**章丘区种植大户吴贵凯表示：“现在的托管模式，农民觉得很好，比流转更受欢迎”。章丘农业农村部门数据显示，2020年全区小麦托管比重超过70%。齐河县目前培育各类农业社会化服务组织486个，综合托管率达到80%以上。齐河县金穗粮食种植专业合作社以小散农户为主要服务对象，重点围绕生产资料采购、植保、耕种等关键环节，提供“菜单式”服务，在不流转土地的情况下，实现了土地集中连片规模化生产，抱团发展。负责人袁本刚表示：

“合作社按服务收费，打药这块儿我们做需要4~5元/亩，如果是老百姓自己做需要12元/亩，不仅效率低，效果还不一定好，我们做的话不仅专业、效果好，而且节省的成本都归老百姓所有。”通过服务托管，农民可以实现“三减两增”：直接在厂家采购农业生产资料，**压减投入成本**；标准化统一作业生产，减少种植管理成本；减少农药、肥料等农资使用量，保护生态环境，**减少社会成本**；通过小麦订单，**增加亩均单产效益**；通过吸纳农机手带机入社，**增加群众收入**。隆尧县农业生产托管服务中心在家庭农场协会的基础上成立，主要服务于家庭农场，以土地托管服务为中心，开展全托、半托和单托等多样服务；采用先进耕作技术、充分发挥农业机械装备作业能力，选用新品种、推广标准化生产，实现农业节本增产增效增收的多重效益。

（三）粮食市场流通体系加快形成

粮食购销市场形成多元化发展，粮食经纪人、中间商等队伍进一步壮大，改变了过去中储粮一家独大局面，粮食收购市场活跃兴旺。粮食经纪人、中间商以灵活的经营方式，切实方便了种粮农民就近售粮，拓展了粮食销售渠道，减少了粮食流通周期。章丘区粮食局告诉我们：“当地粮食流通顺畅，市场发育加快，有200多家大的收购主体。一些小商小贩更是到田间地头直接收粮，农民卖粮很省心，在5公里范围内就有收购点。”粮食市场化发展迅速，市场机制已成为粮食价格形成的主要力量。章丘区小麦品质较好，收购市场活跃，市场粮价明显高于最低收购价，近年来都未启动最低收购价执行预案。**新主体积极布局建设烘干设施，缓解粮食产后水分高、呕吐毒素超标等问题，促进粮食提质进档，推动节粮减损。**齐河县农业农村局局长王法明说：“现

在烘干设施满足不了老百姓生产的需求，今年准备叫国企投资、布局，以乡镇为单位，在村集体建设用地上建设，以解决玉米干燥的最大困扰。”景县玉河家庭农场老姜自行开发了不需要用电、纯绿色、无污染、低成本的干燥塔，一个设施投资3400元，可储存5000斤。玉米从20个水降到15个水只需2天，降低到14个水只需3天，他用自己的聪明才智、丰富实践解决了玉米烘干问题。

(四) 增加了地方粮食储备

国家对主产区地方储备的要求是满足3个月的常住居民消费。疫情后人们的危机意识增强，主产区地方储备更实更足。山东鲁粮集团粮库原来承担着75万吨的省级储备任务，根据山东省“在原有规模基础上适当增加地方储备规模”的任务要求，2021年该集团增加了27.5万吨地方储备，达到100多万吨，较常年增加37%。山东省还提高了储备粮保管费用补贴，有力地贯彻落实粮食安全省长责任制。国家财政给中储粮保管费用的补贴标准是80多元/吨，粮库负责人张琦新说：“省里对地方粮食储备相当重视，从财政里自掏腰包，给鲁粮集团齐河库的补贴标准为92元/吨，比国家标准还高十几元/吨。”新冠疫情让老百姓增强危机意识和存粮意识。章丘区粮食事业发展中心主任王向儒表示：“过去百姓存粮，这些年都不存了，疫情出现后部分百姓又开始存粮。”他还建议可以通过补贴小粮仓建设的方法引导农户适当储粮，满足应急需求，这样国家就不用存那么多粮食。

三、重粮惠粮政策落实仍需扎实推进

地方党政同责扛起粮食安全重任，农业农村部门抓粮更加理直气壮，地方政策配套更加有力。一号文件的政策正在落实，种

粮基本上实现机械化，良种良法奠定稳产基础，统防统治措施非常有力。但今年中央出台的一些新的重农抓粮政策还存在短板和薄弱环节，还需要高度重视。

（一）地方落实党政同责仍持观望态度

一些单位和部门仍将粮食安全看作是农口的事儿、政府部门的事儿，市县综合部门重点还是盯着抓工业、抓招商引资，政策落实“上热下冷”、口头重视，存在组织领导不够有力，党政协调不到位、联动不积极问题。为进一步落实重粮惠粮政策，确保粮食安全，**一是要明确界定党委和政府维护粮食安全方面的责任。**党委负责把方向、管大局、保落实的领导责任，政府在党委领导下承担抓落实的具体责任，将粮食安全列入党委、政府工作的重要议事日程。**二是建立责任清单、任务清单、问题清单和整改清单“四位一体”的清单管理制度。**明确党委和政府相关成员的粮食安全责任任务。**三是出台顶层的指导性意见和操作层面的考核办法。**在保持粮食安全省长责任制考核体制机制稳定的前提下，将党委责任事项纳入考核，做到“问责有度、奖励有方”，推动党政同责有效落地，确保面积、产量不能掉下来，供给、市场不能出问题。

（二）高标准农田支持投入强度下降

今年高标准农田建设数量与去年基本持平，但下达建设资金总量减少。景县反映“今年喊得响，钱来的少，县里面特别不摸底。”2020年该县建设高标农田1万亩，2021年也是1万亩。但中央资金比之前少，由去年的1400万元降到今年的1200万元。景县表示，国家给不了这么多钱，县里拿出差额、增加预算也要达到1500元/亩的建设标准，但是若省里没有配套资金，依

靠吃饭财政的县级拿出这么多钱还是有较大困难的。景县反映，1 500 元 / 亩标准仅能满足地表水修建养水站，沿河村庄的地表水利用等；如要再修建道路、防渗管道、养水站，增强部分坑塘（储水）就超过 2 000 元 / 亩。隆尧县也反映，2020 年建设高标农田 2 万亩，中央给了 3 001 万元，不需要地方政府配套；2021 年只给了 2 001 万，下达资金差了 1 000 万，地方政府配套乏力。除了已有建设项目投入力度下降，调研发现高标农田还需提高资金投入开展新的建设。河北、山东已建成的高标准农田基本都在田间地头打机井、留好水源接口，却没有相应的设备配套，离实现水肥一体化只差“最后几米”。以衡水的经验，地埋伸缩式喷灌可以很好地解决这一困境，一次性投入材料费 1 500 元 / 亩（不包括安装费用），使用期 10 年，平摊下来 100 多元 / 年，由于是一次性投入，需国家给予支持。**建议高标准农田建设力度要进一步加大，增加资金投入，提高建设标准，实施高标准农田建设再提升工程。**借鉴衡水经验，对高标准农田建设提质升级，增加节水灌溉设施建设，让节水管道到田间。高标准农田提升过程中，要因地制宜，现在是“路修到哪里，地就种到哪里，没有路的地方，种的就不好”，机耕道建设需要加强，若道路建设、硬化路、水泥路建好以后，小车可以开进去，可减少劳动强度。高标准农田建设要激励创新、吸纳社会力量参与共建。借鉴齐河经验，通过机制创新，引入企业参与，高标准农田机耕道两边的树种得像公园里的景观树。

（三）粮农迫切希望享受完全成本保险和收入保险

调研地区反映，当前没有享受完全成本保险和收入保险。政策性保险小麦保费每亩 20 元，老百姓拿 2 元，绝产赔 500 元；

玉米保费每亩 20 元，老百姓拿 2 元，绝产赔 450 元，这种保险仍存在很大的风险，难以充分调动种粮农民特别是新型主体的种粮积极性。种植大户大多走商业性保险，每亩地保障金额是普通保险的 2 倍，小农户很难采用这样的保险模式。要把水稻、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点等作为主攻方向，加快扩大覆盖范围，让更多的种植大户享受政策红利；探索玉米、小麦种植气象指数保险试点，为粮食生产提供更高水平的风险保障。

（四）土地出让金用于“三农”比例普遍不高

有的县农业农村部门反映，2020 年全县土地财政出让金 10 个亿，城市建设和农业发展资金合计占比 15%，其中 5%~7% 用于农业发展基金。实施过程中，该项基金主要被作为配套资金使用，并没有实质性增加农业支出。该县的情况并非个案，具有普遍性。要严格落实国家下发的《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，建议将具体要求纳入粮食安全考核，分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例，到“十四五”期末，土地出让收益用于农业农村的比例要达到 50% 以上，让土地财政这块大蛋糕真正反哺农业农村。

**供稿人：刘明月 张新仕 甘林针 崔奇峰 普莫喆 刘 涛
马辉杰 钟 钰**

（中国农业科学院“中国粮食发展研究”课题组）

课题指导：陈萌山 袁龙江

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发