

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院

中国农业发展战略研究院

第 57 期

2020 年 11 月 10 日

关于粮食生产形势分析与政策建议

摘要：我国粮食长时期、连续性保持增产的势头，展现的内在规律和发展趋势，对制定“十四五”发展规划和 2035 年远景目标提供了重大启示。从发展看，当前我国粮食生产还面临成本上涨、生产投入、科技装备支撑等问题。要保持住这个好势头，建议建立以国内大循环为主的粮食发展格局、推进粮食主产区经济社会高质量发展、强化种粮主体政策支持保障和精准发力增强科技装备支撑能力。

今年以来，中国农科院“中国粮食发展研究课题组”克服疫情影响，在早稻、夏粮、秋粮收获的关键季节，先后赴豫皖赣吉黑5省的10个产粮大县，深入基层访谈调查，结合课题组粮食基点问卷统计，对今年粮食生产形势开展了系统跟踪分析。

一、今年粮食生产再获丰收，成为稳定国内经济社会的“战略后院”

今年粮食生产呈现的特点是：**夏粮、早稻、秋粮**三季齐丰，夏粮1.43亿吨，同比增长0.9%，早稻2729万吨，同比增长3.9%，秋粮丰收在望；**粮食面积、单产、总产**三量齐稳，全年粮食面积稳定在17亿亩以上，单产将高于去年381公斤/亩的水平，总产将连续第六年稳定在1.3万亿斤以上；**粮食布局、结构、品质**三面齐优，粮食生产功能区综合生产能力进一步提升，种植结构进一步优化，优质粮比例大幅增加；**粮食价格、流通、加工**三链齐旺，河南小麦7月底市价同比高5%~10%，江西早稻9月市价同比高30%以上，吉林玉米10月中旬市价同比高15%，黑龙江稻谷10月下旬市价同比高5%，各地粮食流通交易活跃，涌现一大批产业集聚、精深加工的新业态和新模式。

我国粮食自2004年以来持续丰收，这在历史上和世界范围内都是罕见的，美国在1975—1979年连续5年丰收，印度在1996—2001年连续6年丰收。我国粮食这种长时期、连续保持增产的势头，展现的内在规律和发展趋势，正在改变千百年来靠天吃饭的传统生产局面，我们已经形成与基本国情相符合、与市场经济体制相适应、与国际形势相对接的中国特色粮食治理之道，在应对2008年金融危机和冰冻灾害，尤其是今年应对突发新冠肺炎公共卫生事件等重大挑战中，粮食无一例外地成为稳定国内

经济社会的“战略后院”，充分体现了习近平总书记粮食安全思想的前瞻性、治国理政方略的科学性和中国特色社会主义制度的优越性。

二、我国粮食生产形成的宝贵经验对制定“十四五”发展规划和 2035 年远景目标提供了重大启示

2004 年以来，全国粮食连续 17 年丰收，我国粮食生产正在步入持续稳定发展的轨道，粮食安全保障机制正在加快形成。尤其是面对疫情大考，世界濒临 50 年来最严重的粮食危机，全球 20 多个国家面临严重饥饿风险，我国粮食生产风景独好，表明我国粮食连续丰收的重大意义，这些宝贵经验，主要有 5 条。

一是通过经营机制创新，逐步把种粮农户纳入现代农业发展轨道。以农村土地“三权分置”变革为契机，在不改变农户土地承包权的前提下，充分搞活土地经营权，赋予种粮大户、合作社等新型经营主体更大的经营权能。通过发展土地入股、流转、托管等经营形式，与小农户建立更加紧密的合作关系，引入现代装备技术与管理理念改造传统小农生产方式，实现小农户与现代农业有机衔接，解决农户经营规模小、土地细碎化、经营者老龄化与兼业化等带来的挑战。即使单家独户种地也并非封闭的自我生产，凭借社会化服务模式，打通传统生产环节与现代生产要素对接通道，推动粮食生产方式深刻转变。这些充分体现出我国土地经营制度改革的创造性、现代粮食经营机制旺盛的生命力。

二是通过产业融合，逐步把粮食生产融入现代产业体系。通过发展综合种养一体化模式、专业精深加工模式、三产融合模式，让原粮加工增值增效，围绕主导产业带动包装、运储、金融等服务业，在一产内部、二产三产之间发展成紧密的要素

和产品交换关系，推动粮食生产从自给自足向市场化、产业化转变。以规模效应、集聚效应吸引资金技术向农业、农村和农户聚集，把粮食加工建在田间地头和主产区，更好地把资源、资金留在粮食主产区，让农民成为粮食产业经济的主人，分享现代产业的增值收益。目前，我国农产品加工业与农业总产值之比仅为 2.3:1，低于发达国家（4~5）:1 的水平。这个差距正是我国粮食加工业的潜力所在，更是粮食产业经济对地方发展贡献的破题之举。

三是通过社会化、产业化、市场化多元服务，逐步让生产技术进村入户到田。发展产前、产中、产后各环节技术服务，促进服务专业化、精深化，形成分工明确、互相支持的粮食生产社会化服务体系，依靠现代科学技术、营销理念、服务意识，培育了一支专业化的市场服务队伍，推动粮食生产服务的社会化、产业化、市场化，构建起与土地承包经营主体并行的另一类生产主体，解决了农业技术到村入田“最后一公里”难题，实现了提高单产、改善品质、降低物耗的目的。比如有的主产区建立公共化的服务平台，实现农业技术服务的信息化、便利化；有的地方建立专业化服务公司，做到让利于民、互利共赢；有的合作社建立综合性服务体，形成粮食全程服务的“一条龙”。

四是通过农田基础设施建设，逐步解决自然灾害对粮食产量的波动影响。粮食生产具有很强的公益性，需要压实政府农田基础设施建设“第一责任人”的责任，加大中央公共财政支持、地方政府增额配套，通过藏粮于地、划定粮食功能区、高标准农田建设“三位一体”的农田基础设施建设体系，打牢抵御自然风险的物质技术基础，提升抵御重大灾害的能力，熨平自然灾害对产

量带来的年际间波动，从而更有效地协调粮食供给与社会需求的关系。过去我国粮食生产是“两丰两歉一平”的短周期，主要原因是基础设施建设标准低，普遍是五年一遇、十年一遇的标准。高标准农田建设要以稳步提高农业综合生产能力、保障国家粮食长久安全为宗旨，改善生产条件、降低中低产田比例，达到旱涝保收、高产稳产，从基层政府到农户普遍叫好。

五是通过政策激励，逐步解决主产区政府抓粮吃亏、农民种粮吃亏问题。处理好粮食安全战略中生存与发展、公平与效率的矛盾，形成粮食发展的基本动力机制，解决两个“吃亏”困境。通过中央一号文件连续发力、政策持续支持，缓解主产区财政困难，解决产粮大县“吃亏”问题。丰富生产支持和保障措施，弥补种粮成本，解决粮农“吃亏”问题。在此基础上，深化粮食支持体系改革、繁荣粮食产业经济，探索出农户增收不依赖粮、地方抓粮不妨碍经济增长的高质量发展之路。我们认为只要现有政策稳定不变并不断强化，农户种粮不赔钱，粮食生产就不会萎缩；只要想方设法做大做强粮食产业，推动经济多元化发展，粮食主产区也不意味着弱财政。

从推进粮食生产稳定发展因素看，主要有3条。一是**稳定增加面积，着力调动农民种粮积极性，使粮食面积2019年比2003年增加1665万公顷，占粮食增产因素的41%**；二是**不断提升单产水平，着力发挥科技装备的支撑作用，重点是推广良种、建设高标准农田、科学施肥、统防统治和推进农业机械化，使粮食单产2019年比2003年增加1383公斤/公顷，占粮食增产因素的59%**；三是**充分发挥主产区优势，目前全国800个产量大县，粮食总产量占70%以上，商品量占80%以上，调出量占90%以上。**

三、需要关注解决的几个问题

粮食稳定发展的态势已经形成，但还需在主产区投入、控制成本等方面继续支持，增强政策力度，巩固稳定发展机制，进而继续保持好的发展势头。从发展看，当前我国粮食生产还面临一些挑战和问题，主要有以下3个方面。

一是控制粮食生产成本、提高市场竞争力的问题。我国粮食生产成本与美国相比，2018年每吨稻谷高811元，高出48.4%；小麦高1003元，高出57.59%；玉米高1183元，高出122.94%；大豆高3119元，高出145.11%。中美粮食生产成本最大的差异在人工投入和地租，人工投入方面，中国占30%~40%，美国不到10%；地租方面，中国稻谷、小麦、玉米、大豆分别高出美国42.94%、24.05%、78.41%、143.87%。因此，降低人工和土地成本，是提高市场竞争力需要着力解决的首要问题。

解决粮食生产成本高的问题，需要从土地入手。地租一方面构成了粮食生产的主要成本，同时地租又是土地流转、发展规模种植的主要影响因素。从调查看，每当惠粮政策强化后，地租价格顺势上涨；每当市场粮价看涨、种粮收益提高后，地租价格随即跟进；每当新的技术模式、种植方式推广成熟后，地租价格迅速推高，许多粮食大户形容地租是个贪婪的“老虎口”，吞噬了市场红利、政策红利和科技红利。我们过去强调坚持、稳定和保护承包权是必要的，这是维护农村基本经营制度的前提。从深化改革的角度看，下一步，要聚焦经营权、搞活经营权、规范经营权，这是发展粮食规模经营、推进农业现代化的有效措施。稳定承包权是确保承包者土地的基本权益，应该包括稳定和规范地

租，同时要加大对经营权的支持保护。

二是增加粮食主产区支持投入，保障地方政府持续性抓粮问题。我们今年调研的农安、扶余、双城、五常、滑县、延津、怀远、望江、进贤、丰城等10个产粮大县，粮食总产量超过1300万吨，占全国粮食产量的2%，财政收入却仅有150多亿，不到全国财政收入的千分之一。产粮大县对国家粮食安全贡献很大，但自身财力差。调查中农安、五常等县委书记、县长深有感触地讲，东北的黑土地，最大的优势是种粮食，用黑土地来招商引资“种工厂”，破坏了黑土地，效果也不好，我们都心疼。如果能让我们专心地为国家多种粮、种好粮，我们就不去搞那些不擅长的工业项目。

三是提高粮食生产水平，增强科技装备支撑能力问题。今年九月份的三场台风正面袭击东北，造成玉米大面积倒伏，产量影响较小，但增加了收获难度。**国产收割机收获效率不及原来的一半，亩收获费用翻了4倍，损耗高达15%左右，而美国约翰迪尔、德国克拉斯能够很好地应对倒伏，效率高、损耗低。**许多大户和合作社反映，我国农机装备“不用不坏、一用就坏”，必须尽快改变国产农机研发、制造落后的局面。

四、主要政策建议

新时期中央对粮食生产做了一系列战略部署，习近平总书记始终把粮食安全作为治国理政的头等大事。针对国内外形势变化，中央做出了以国内大循环为主，国内国外两个循环相互促进的战略布局。我们要立足习近平总书记关于粮食安全的一系列重要讲话指示精神和党中央重大决策部署，抓住机遇加快构建新时期国家粮食发展战略，进一步完善新时期粮食政策体系，打牢国

家粮食安全稳定发展的基础，为经济社会发展全局保驾护航。针对以上问题，提出如下建议。

一是建立以国内大循环为主的粮食发展格局。我国经济对外依存度比较高，但粮食做到了“以我为主、立足国内”，口粮自给率持续保持在100%以上。面对当前外部形势深刻调整，国际大循环动能明显减弱，我国粮食生产要始终立足国内，加强要素融合、主体对接和市场整合，形成更加稳定的服务国内大循环目标的局面。

二是推进粮食主产区经济社会高质量发展。为落实习近平总书记提出的“不让种粮农民在经济上吃亏，不让种粮大县吃亏”，推动主产区县域经济高质量发展，要制定面向全国800个产粮大县的“打包政策”。**建议：构建中央向主产区加大一般性转移支付、主销区向主产区补偿性转移支付的机制；对粮食加工企业的免（减）税优惠额度作为中央对主产区税收定量返还的核算依据；粮食产区兴办农产品加工业，企业用电按农用电计价；对产粮大县的政府绩效，主要考核粮食生产贡献。**

三是强化种粮主体政策支持保障。目的是提高种粮积极性，稳定粮食面积。构筑农业补贴、信贷政策、保险政策“三位一体”的联动支持体系，让种粮农户在经济上不吃亏。有效规范地租价格，建议以县为单位，采用定级估价等方法，因地制宜确定地租，有效保障新型经营主体经营权。要进一步加大高标准农田建设力度，提高建设标准，提升应对灾害能力。

四是精准发力增强科技装备支撑能力。要着力提高粮食单产和品质，紧紧依靠科技实现可持续发展。大力推动市场主导型的农业技术社会化服务业发展，建立以公共推广机构、社会力量并

行的技术推广服务体系。**建立大学生服务粮食新主体的特岗行动计划，吸引更多科技人才到基层工作和服务。**大力推进良种工程、绿色植保、配方施肥、节水灌溉等技术革新，建立粮食长期稳定发展的动力机制。要推动国产农机装备向高质量发展转型，升级国产农机质量与效能，增强粮食作物薄弱环节的机械化水平。加快推进老、旧、小等落后农机报废工作，为种粮农户提供高效的装备支持。

供稿人：陈萌山 钟 钰

单 位：中国农业科学院

中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

(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: 55 份

中国农业科学院战略研究中心 印发