

## 陈锡文：粮食供需的结构性问题突出

《瞭望》：我国粮食产量已经实现了“十二连增”，但粮食进口却在不断增长，背后原因是什么？

陈锡文：“十二连增”之后，中国的粮食产量从2003年的8614亿斤提高到2015年的12429亿斤，这是非常了不起的成就。另一方面，大家也感到当前粮食问题给人很多困惑：国内产量不断增加，进口却在持续增长。

我国粮食连年增产，但相对于需求还是有缺口。有关部门测算，我们现在的需求大概是12800亿斤，但2015年的消费主要是依靠2014年的产量，所以2015年的缺口大约在600多亿斤。

但问题是，2015年我国粮食的实际进口量为2400亿斤左右，比缺口多了1800多亿斤。在进口的粮食中，预计大豆进口会达到1600亿斤，仅此一项就超出粮食总供求缺口1000亿斤。这表明我国现有粮食供给中，有1000亿斤是无效供给，生产出来只能进仓库，不够的部分自己解决不了则必须通过进口。

同时，由于国内外价格的倒挂，也导致了进口粮食的增加。进入新世纪以来，我国粮食生产结构出现明显变化，大豆产量不断降低，而大豆是我们需求增长最快的品种。玉米产量急剧增长，十五年来翻了一番。增产的未必是需要的，减产的恰恰是必须满足的需求。这是当前粮食供求中的突出矛盾。

《瞭望》：国内粮食价格明显高于国际市场价格，出现这种情况的国内原因是什么？国际上又有哪些因素造成了这一现状？

陈锡文：中国粮价高于国际市场，于是有人认为中国的小农经济没有竞争力。这一批评是符合事实的，但不全面。2008年以来，为了弥补粮食生产成本的上升，国家不断提高粮食收购的最低价和临时收储价，这导致中国国内粮食价格上涨，是影响我们竞争力的重要因素。但不如此，城乡居民收入差距缩小就难以实现。

这并不是唯一原因。从2012年到2015年，全球粮价下跌了40%-50%。2015年前11个月，粮食进口已经达到1.1亿吨，比2014年同期增加了27.3%，但

总金额反而下降了2.6%。这说明2015年前11个月国际粮价就比上年同期下降了30%。国际粮价的下跌幅度远远大于中国国内粮价的上涨幅度。

汇率也是影响因素。进入新世纪以来，中国进行了汇率制度改革，2015年8月中旬以前，人民币一直保持着对美元的坚挺，人民币兑美元的汇率和2004年相比大概上涨了26%。这意味着以美元计价的进口商品进入中国市场之后价格要下降26%左右。

国际能源价格的暴跌也给粮食价格带来影响。伊拉克战争爆发后，油价一路飙升到每桶147美元，但是现在每桶只有不到30美元。粮食作为大宗商品，全球贸易都是采取海运的方式，油价下跌导致海运价格暴跌。2008年我们从美国墨西哥湾进口粮食运到广州黄埔港，散装谷物的运价是每吨135~138美元，最近是32~35美元，一吨粮食的运价便宜了100多美元。所以，导致现在中国粮价比国际市场高的原因很复杂。

“饭碗”必须端在自己手里

《瞭望》：面对这样的情形，有观点认为中国农业没有出路了。今后中国的粮食生产到底应该怎么办？

陈锡文：我们还要不要生产这么多粮食？这个问题社会上议论较多。但有一些边界和概念要搞清楚。我们讲的国内粮价高于国际市场，是指我国允许在关税配额内以1%关税进口的粮食价格。和这个价格相比，确实比国际市场价格要高。

目前全球200多个国家和地区中，生产粮食的地方有180多个。大体可以分为两类：

一类称为新大陆国家，就是哥伦布发现新大陆以后才发展起来的国家，特指南北美洲和大洋洲。这些国家的农业大概只有300多年的历史，总体上人少地多，适合大宗农产品生产；

新大陆国家之外，尤其是亚、欧国家被称为传统农业国家，基本特征是人多地少。

所以要追求像粮棉油这样土地密集型农产品的国际竞争力，一般来说传统国家是没法跟新大陆国家比的。

既然如此，为什么那么多国家还可以生产粮食呢？这是因为除了生产要素的竞争力之外，还有一个国际贸易规则。WTO 允许相关国家保护自己的敏感产业，保护老百姓的就业和收入。WTO 的原则是国内市场要对世界开放，但又允许合理保护自己的特定产业。我国在加入 WTO 的过程当中，经过非常艰难的谈判，最后形成了对粮食这一敏感产品的进口采取关税配额的管理制度。在我国承诺的配额内，对进口粮食实行低关税，低到 1% 的水平，但超出关税配额的进口则要实行高关税。这样做是符合 WTO 规则的。

目前，我国每年对进口小麦的配额是 963.6 万吨，玉米 720 万吨，大米 532 万吨。超过配额后仍可以进口，但是要征收 65% 的关税。现在讲的国内粮价比国际高，是和 1% 关税下进口的粮价相比。超出配额的进口，由于加了 65% 的关税，就会比国内粮价高。

所以，并不像有些人说的那样，中国的粮价大幅高于国际市场，自己不用种那么多，也种不下去了。如果真是这样的话，除了新大陆国家外，全世界就没有几个国家能种粮食了。

《瞭望》：这种观点也会动摇粮食安全的根基。目前全球粮食贸易总体是什么情况？

陈锡文：我们一直强调，“饭碗”要端在自己的手里。虽然可以从国际市场购买部分粮食，但我们得认真考虑全世界粮食供给能力到底有多强。

新世纪以来，全球粮食供给能力明显增强，但一年能够提供的贸易量也就是 3.5 亿吨左右，折过来就是 7000 亿斤粮食。即使把全球所有出口的粮食都买下来，也只够我们吃七八个月的。所以，自己不种，日子过不了，而且全世界都会反对。

粮食供给侧改革瞄准四大目标

《瞭望》：面对粮食供需结构性矛盾，以及国内粮食生产竞争力不高等问题，将采取什么应对之策？

陈锡文：当前的问题在于生产结构不适应需求结构，下一步要大刀阔斧地进行粮食定价机制、补贴方式和收储制度等一系列改革。

2014 年以来，国务院先后出台了对东北和内蒙古的大豆，对新疆的棉花以及对长江中下游的油菜进行价格形成机制和补贴方式的改革，取得了明显效果。

2015 年 9 月，国务院又下调了东北和内蒙古的玉米临时收储价格，从 2014 年的每斤 1.12 元降到目前的 1 元。目前市场正在趋向稳定，但 1 块钱一斤的玉米比国际市场价格还高得多。

最近配额内进口到岸完税的玉米价格一般情况下不超过每吨 1600 元，而从农民手里收购是每吨 2000 元，这就没有竞争力。

2016 年将继续推进粮食供给制度方面的改革，基本方向就是市场定价、价补分离。价格要由市场来决定，价格不再承担补贴农民的功能。农民的合理收益由政府实行价外补贴。所以价格和补贴要分离。具体怎么向前推进，涉及的问题非常复杂。

《瞭望》：粮食供给制度改革将围绕什么目标推进？

陈锡文：总体来看，这一改革至少要实现四个重要目标。

一是必须挡住进口，这是价格问题。并不是说要拒绝进口，关税配额内的该进还得进。比如刚才讲到的国内玉米产量增长快，720 万吨的关税配额从来都没有用完过。为什么进口会对国内玉米造成这么大的冲击？主要是一些不受关税配额管理但可以替代玉米的产品进口大幅增加，包括大麦、高粱、玉米酒糟、木薯和木薯粉。

2015 年 1.2 亿吨的总进口量里，除了 8000 万吨的大豆外，还有 4000 万吨其他粮食，也就是 800 亿斤。正常情况下我们需要品种调剂的大米、小麦和玉米，大约 300 亿斤，也就是说有 500 亿斤左右的玉米替代品绕开关税配额直接进入了中国市场。因为它价格低，中国的玉米就有相应的数量被挤出了市场、顶到库里去了。当前很重要的一条是要想办法把玉米替代品的进口挡住，关键是从价格上要有竞争力，要让国内的市场价格回归到市场水平。顶住这部分进口，国内的粮食市场和粮食生产才能正常运行。

二是新的库存不能再增加。现在玉米的库存已达到历史最高水平，不能再增加了，这是数量问题。但政府不能用行政手段去限产，而是要放活机制。这就是第三个目标。

三是不增加库存就得放活市场，这是机制问题。价格合理了，实行玉米购销的多元化主体、多渠道流通，

让市场主体都愿意采购粮食,库存的压力才会减下来。

四是不能让农民太吃亏,这是利益问题。农民吃亏大了没有积极性,生产就无法继续,因此要对种粮农民给予合理补贴。现在看粮食是多了一点,但要减下去快得很。1998年,我们创造了当时的中国粮食最高产量,达10246亿斤,但从1999年开始粮食产量不断下滑,一直滑到2003年的8614斤,供不应求。2003年底,中央推出一系列支持和保护粮食生产的政策,包括最低收购价,直接补贴种粮农民,减免农业税等,粮食产量才逐渐回升,但也是直到2008年粮食产量才又超过1998年,一落一起整整10年。

有了这样的经验教训,无论如何要把握住不能出现大起大落的情况。在改革过程中维护好农民的合理收益,是保障粮食生产和国家粮食安全的重要阀门。

### 三大方向促进农民增收

《瞭望》:近年来,农民收入增长较快,要保持目前势头面临哪些困难?

陈锡文:这些年是农民收入增长最快的阶段,也是城乡居民收入差距缩小比较快的阶段。从2009年一直到2014年,连续六年城乡居民的收入差距在不断缩小。收入差距最大的是2009年,城乡居民收入比是3.33:1。2014年城镇居民的人均可支配收入是28844元,农民人均可支配收入是10489元,这个比例降到2.75:1。2015年仍是这个态势。

这个好势头能否继续保持,现在来看挑战和压力都很大。刚才讲到,在目前情况下,大宗农产品价格的提升几乎没有多少可能性,农民在农业上的增收可能会进入一个艰难的时期。农民工工资性收入方面,2015年外出农民工数量可能降到零增长,1-10月份比2014年同期少了68000人。

外出农民工的数量增长可能陷入停滞,这是新世纪以来首次出现的现象,这种现象可能跟整个宏观经济有关系。外出农民工就业过去主要集中在两大领域。一是建筑业,现在房地产陷入了“严冬期”;二是制造业和加工业,但目前工业产值占GDP的比重快速下滑,对农民扩大就业不利。

从2015年的收入结构来看,农民的10489元人均可支配收入当中,40.3%来自家庭经营,39.7%为工资

性收入。家庭经营收入和工资性收入是农民收入的最基本来源,而这两块现在都面临着很大的压力。

《瞭望》:促进农民增收是一项不能松懈的工作。未来将采取哪些主要举措?

陈锡文:一方面要通过积极推进新型城镇化,帮助农民继续增收。实事求是地讲,人口向城镇的转移或者农民的市民化过程,其推进速度和GDP的增长率、城镇能增加提供非农就业岗位的机会以及财政收入的增长是正相关的。要想在目前背景下加快农业人口转移,不太现实,但应该加大已在城镇就业和定居的农民工落户的力度。当前最重要的是做好准备,城市的体制怎么改革,户籍制度改革和居住证制度如何落地等,都要抓紧研究和落实。

另一方面是要加快推进农村的创新发展,通过深化改革给农民增加新的更多的就业机会。2015年的中央一号文件就明确提出,推动农村一二三产业融合发展,一年多下来很有成效,2016年的中央一号文件又强化了这方面的政策力度。

一二三产业的融合发展,能够为农民创造就业、提高收入提供基础性保障。比如一二三产业融合最能见效的是乡村旅游业。2014年到乡村去旅游的总人数达到12亿人,占全年36亿国内旅游人次的三分之一,给农村带去旅游收入3200亿元,直接带动了3900万农民在乡村旅游中就业。2015年这一势头还在进一步发展。

再者,要通过延长农产品的产业链、价值链,使农民能够在生产环节以外获得更多收益,这方面有了很大成效,特别是农村通过“互联网+”发展电商、网购等,既创造新的就业机会,也给农民带来新的收入。

在全面建成小康社会进程中,“三农”问题是短板,因此根据五中全会的精神,必须把更多的精力放在解决好“三农”问题上。如果到了2020年,“三农”问题的矛盾不是缓解了反而更突出,那么全面小康的成色就不够,就不能令人信服。未来五年,虽然中国经济发展面临着方方面面的问题,但无论如何都要像习近平总书记讲的那样,不能忽视农业,不能忘记农民,不能淡漠农村,这样才能为中国经济的稳妥转型和持续发展提供足够分量的“压舱石”。

(来源:中国粮食信息网)