

农业综合开发与粮食安全问题

○ 钟新年

粮食安全四个字首次被写进中共中央“十五”计划建议。所谓粮食安全，不仅是生产问题，还包括市场、流通、储备、进出口调剂以及对低收入人口的定向补贴等等。近年来，我国粮食生产虽然连年丰收，看似平稳，出现了供过于求的局面，但“谷贱伤农”，导致农民减少粮食生产。而与此相反的是我国人口每年以一千多万的速度递增，耕地却以每年数百万亩的速度递减。土地资源被不断地挪作它用，已严重危及粮食安全。据有关部门遥感监测显示：1986—1995年的十年中，中国净减耕地面积5万平方公里，超过日本耕地面积的总和。去年我国粮食种植面积比上年减少9000万亩，今年仍呈减少趋势。更不容忽视的因素还有，我国农民收入呈连年下降趋势，与上年相比，1998年农民来自农业的纯收入人均减少30元，1999年人均减少108元，因此，粮食安全问题已危及国计民生。那么，作为对粮食安全承担重要职责的农业综合开发部门，如何充分发挥其职能作用，解决粮食安全面临的潜在危机，是摆在各级党委、政府以及农业综合开发干部面前的一个重大课题。我们认为解决粮食安全问题应从以下几个方面抓紧、抓实、抓好。

一、稳定和保护粮食生产能力

解决粮食安全问题首先要稳定和保护环境粮食生产能力，而粮食生产能力与土地资源、水利资源、生态环境及农业科技水平等都有直接关系。从农业综合开发的性质和职能来看，稳定和保护环境粮食生产能力应从以下几个方面着手。

(一)立足可持续发展，走节水农业之路

农业水资源短缺日趋严重的形势正成为制约我国粮食生产和可持续发展的首要因素，危及我国的粮食安全。根据预测分析，到2030年我国总人口将接近16亿，全国粮食安全生产能力，将由目前的5亿吨，提高到6.4亿吨以上，而农业用水却不可能有大的增长，甚至会在现有基础上逐渐降低。农业水资源短缺和现阶段低效利用的现实，要求农业综合开发必须科学地定位节水农业，依靠科技大幅度提高单位水资源量的农业产出。

以襄樊市为例，襄樊市地处汉江中游，属北亚热带半湿润半干旱区，多年平均降水量为912.7毫米，径流深308.2毫米，地区分布总的趋势是南部降水多于东北部，山区多于丘陵平原区，时空分布上也不均匀，降水集中在5—10月份，占全年降水的70%以上，人均占有水资源量为11000立方米，亩均水资源量1800立方米，分别

占全国相应指数的50%、66%，是湖北省典型的干旱地区，因此，发展襄樊市农业，解决鄂北岗地“旱包子”问题必须以发展节水农业为主，以提高单位水资源对农业的贡献率。大力推广行之有效的现代节水技术，主要应采取以下四种方式：一是在水源相对富足的平原地区，积极推广半固定式喷灌技术；二是在贫水地区实行拦、蓄、调、节。（“拦”就是拦河建闸，截流过境水；“蓄”就是挖平堰，建水库，积蓄地表水；“调”就是把拦蓄水远距离调往贫水区，实行以富解贫；“节”就是配套发展节水灌溉，最大限度发挥有限水源的作用）。三是山(丘)区实行引水上山，配套节灌；四是园地实行微、滴灌。

(二)加强基本农田保护，严禁滥挤乱占耕地

当前在经济欠发达地区农村，一方面存在人多地少、土地资源不足的情况；另一方面又普遍存在土地浪费现象。主要表现形式是宅基地占地面积大，打谷场占地过多，违法用地时有发生和土地抛荒。因此，要保护基本农田，一是要制定好乡镇土地利用总体规划；二是要加强土地法律法规宣传；三是严格土地执法程序，加大对违法用地的查处力度；四是要科学开发利用土地，盘活土地资源。对因水利

工程,道路建设挖废,积土压废的土地和烧窑等挖陷的耕地采取填平补齐等措施,将土地复垦为耕地或水产养殖水面。

(三)提高农业比较效益,切实保护粮农积极性

农业开发要紧密围绕农业增效,农民增收,财政实力增强和农村社会稳定这个大目标,其项目建设要由提高粮食生产的数量型,向把种植业做优,把养殖业做精的质量效益型转变。其重点要由以改造中低产田和开垦荒地为主,向改造中低产田与保护生态环境有机结合,建设优质粮食生产基地和优质饲料作物生产基地转变。具体措施一是要通过构建合理的区域经济布局,培育主导产业,开发名牌产品,从根本上解决结构趋同,产业趋同,产品趋同的问题,实行粮食的深度开发和精深加工;二是继续深化粮食流通体制改革,着力推进“三项政策,一项改革”,粮食收购不能压级压价,要改变实际收购价低于保护价的状况,保护农民种粮积极性;三是要积极发展“定单”农业,引导农民走粮食产业化之路,以龙头企业为依托,建立生产基地,开拓销售市场,逐步做到农工商、产供销一体化,让农民得到实惠。

二、重视和支持农业产业结构调整

当前,我国农业结构不合理,主要表现在农产品质量不高,不能适应市场需要的变化,农业区域结构雷同,影响各地比较优势的发挥;农产品加工程度低,制约了增值效益的提高和消费需求的扩大。推进农业结构的战略性调整,必须牢牢把握住提高质量和效益这个中心环节,面向市场,依靠科技,在优化品种,优化品质,优化布局和提高加工转化上下功夫,只有这样,才能使农业在新的台阶上继续保持旺盛的发展活力,促进农民收

入的持续增长。

1、认真总结经验,加强对农业产业化经营的扶持和引导。要重点扶持有条件的龙头企业,建设农产品、加工、出口基地,引进、开发、推广新品种新技术,增强市场竞争力和对农民的带动力。对农产品加工企业、批发市场、合作组织等各种类型、各种所有制的农业产业化经营龙头企业,只要有市场、有效益,能够增加农民收入,农业开发部门都应一视同仁给予扶持。

2、继续调整农业种植业结构,大力发展高效农业和创汇农业。粮食主产区,要充分发挥粮食生产优势,在稳定粮食生产的基础上,加快优质品种的繁育和推广,大力发展粮食的加工转化,提高粮食生产效益。

3、要着力加强农产品市场的建设和扶持力度。农民要走向市场,结构调整要经过市场的检验,而农产品市场是当前农村产业结构调整薄弱环节。因此加大农产品市场建设的扶持势在必行。建设农产品大市场必须做到多轮齐转,协调发展。一是要连市场。解决农民卖粮难的问题,需要有一条与市场相连的生产、加工、销售网络。襄阳县王河乡是襄阳县连续三年的农业开发项目区,1999年建成了优质米生产基地3.8万亩,收购优质稻2250万公斤,通过组建天香米业集团,实行优质米产销一条龙开发,解决了农民卖粮难的问题,产品销往广东、广西、四川、武汉等省市,集团创收200多万元,每千克粮食增值0.2元。二是要找市场。粮食生产区应在大中城市开设销售窗口,实行信息联网,按照市场需求及时调整生产结构,解决好调整后的卖难问题。三是要扩市场。要鼓励个体运输大户参与销售,促进生产基地与销售市场的有效对接。四是要建市场。采取多种形式以资金、土地、技术等生产要素参股入股,兴建各种农副产品市场,为农民参与流通提供场所。五是要抓市场。粮食生产区的基层乡镇党委、政府应当

建立领导干部抓市场的责任制和农产品销售责任制。六是要活市场。地方各级政府应该为境内外客商收购农副产品提供有效保障,可以通过免收工商、城管费用等优惠政策吸引客商,带活市场。

三、依靠和推进科技进步,增大粮食安全系数

坚持把依靠科技进步作为提高农业综合开发水平已不是一个新课题,努力把农业综合开发项目区率先建成农业新技术、新成果的推广区,是解决粮食安全生产问题的重要途径。

1、加大科技推广投入力度,为农业科技推广提供物质保障。

资金是科技推广工作的重要保证,没有一定的资金投入,再好的科研成果,也难以转化为现实生产力。从目前情况看,农业综合开发在科技方面的投入比例还相当小,而农业科技三项费用在财政支农中所占比例更是微乎其微,因此要确保农业科技推广有足够的物质保障,必须从以下几个方面加大投入。一是从各级财政预算支出中列出一块,大体列支比例为当年财政总支出的3~5%;二是从各级预算执行中追加一块,即对每年从国家争取到的专项农业科技项目,省及有关地(市)县都要从财政预算执行中追加资金,保证按1:1配套;三是从单列项目中划出一块,省里可根据形势及工作需要,不定期地从农业综合开发总投资中划出一块资金无偿用于各县(市)项目区现代农业示范园建设,改变过去科技示范园建设按多种经营项目偿还资金的作法;四是发动群众筹一块。对科技含量高,经济效益好,群众自愿出资建设的项目,农发部门可以高薪聘请技术人员,无偿为群众服务。

2、加大农业新品种的推广应用,为农业结构调整开拓新领域。农业综合开发应着力开发引进新品种、新技术、新品牌,努力使农产品“上大

市”、“进超市”、“闯独市”。一是全面加快传统品种更新换代；二是推广普及栽培新技术，努力实现良种良法相互配合，新品种与新技术相互融合；三是创建一批农产品新品牌；四是注重龙头拉动，带动基地生产，延长产业链条，扩大生产基地，以增强抗御市场风险的能力。

3、建立健全科技推广体系。一是建立健全旱作农业技术体系，大力推广以培育土壤和提高农田水分利用效率为核心的技术推广；二是建立墒情测报体系，实现节水农业的实时监测与管理；三是建立健全稳定的病虫害检测、防治体系，增强抵御病虫害防治的技术和能力。

四、围绕生态环境建设，增强防灾抗灾能力

现阶段我国农产品食用安全性还比较脆弱，其主要原因一方面是工业“三废”所引起的环境污染，另一方面是大量使用化肥农药、激素、添加剂、农膜等形成的生产污染，造成植物产品有害物质残留严重，危及人类身体健康。为此，食品安全成了全球关注的重大问题，运筹21世纪农业综合开发，以生产绿色食品为重点的生态经济区，农业综合开发要由注重数量，转到注重数量与质量的统一，速度与效益的协调。

农业综合开发部门应当根据当地资源状况、经济条件、技术水平和社会需要等因素，选择群众容易接受的模式加以推广，由点到面逐步发展。一是建立以家庭为主的生态经济单元。如生态经济大棚，生态经济果园等，把大棚、果园、畜禽舍、沼气池相配合，循环生产。二是以治理水域为主建立生态经济水域。水下种莲藕等水生作物，水中养鱼鳖，水上放鹅鸭，岸上种庄稼。三是以筑堤拦土为主建设生态经济小流域。山顶植防护林，山腰整成梯田栽果树，山沟筑堤拦

进而有度 退而有序

——对财政退出竞争性领域的思考

○ 孔志锋

要理解财政退出竞争性领域，首先就要搞清楚什么是“竞争性领域”。这是一个西方经济学的概念。而西方经济学在研究这个问题时，是以一个国家的范围为假设前提的。如国防工业，对一个主权国家来讲，是垄断性领域。但如果把研究的目光放到整个地球村，在激烈的军备竞赛、激烈的军货市场上，国防工业就变成了竞争性领域的范畴了。随着国际经济一体化的进程，这种现象会越来越多。我国马上要加入世贸组织，如果再用竞争性、垄断性对国民经济进行分类，就很难说明问题。正因为存在着这样的问题，因此，作为一个将

要融入国际经济一体化的发展中国家，我国财政在退出竞争性领域的过程中，就必须十分清醒地看到竞争性领域中的垄断性与垄断性领域中的竞争性，因而不能片面地认为目前的竞争性领域财政都要退出来。“退出竞争性领域”实际上是财政与企业关系改革的代名词，所谓的“退出”，实际上是一种形象的说法，财政在竞争性领域，以退为主，但不仅仅是简单的退，而是有进有退，做到进而有度，退而有序。

一、进而有度，财政必须在竞争性领域发挥制导作用

土、蓄水，畦地栽条、药、花，山脚种植粮食，村边庭院养殖畜禽。除此以外，各地应当从当地农业资源条件出发，选择适宜作物和配套技术，扩大间作套种面积，用适宜的乔木、灌木和草类，把一切空间的土地都绿化起来，最大限度利用水土和光热资源。老项目区要围绕进一步提高经济效益，按照市场需要调整作物种植结构，把传统的粮、经二元结构，调整

为粮、经、饲三元结构，把现有作物、果、树、林、木和草类的普通品种都逐步更换为市场前景好的优良品种，逐步把资源优势转变为产品优势，把产品优势转化为经济优势，以经济优势促进资源保护和环境保护，实现经济繁荣、农民富裕、社会稳定、环境优美、持续发展。

（作者单位：湖北省襄阳县农业综合开发办公室）