

新型城镇化背景下粮食安全问题探讨

曹俊

(河海大学公共管理学院, 江苏南京 211100)

摘要:伴随着城镇化的持续推进,我国的粮食安全面临多种多样的挑战:产粮劳力减少,粮食供需缺口不断扩大,耕地资源减少,耕地质量下降,生态环境恶化,粮食质量安全难以保障。粮食安全问题在新型城镇化背景下显得越发重要,同时,新型城镇化建设也为保障我国粮食安全创造了新契机。有针对性地提出了在新型城镇化背景下保障我国粮食安全的具体建议,以期为保障我国粮食安全提供帮助。

关键词:城镇化;新型城镇化;粮食安全

中图分类号:F326.11 文献标识码:A 文章编号:1002-2481(2016)05-0711-04

Issue on Food Security under the Background of New-type Urbanization

CAO Jun

(College of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: With the rapid development of urbanization, the food security of our country is facing various challenges. Because of the depopulation of labor force in the countryside, the gap between grain supply and demand is widening. Cultivated land resource decreases and the quality of it drops as well. Also, as the ecological environment deteriorates, it is difficult to ensure food quality. Food security becomes increasingly important under the background of new-type urbanization. At the same time, the construction of new urbanization created a new opportunity for ensuring food security in our country. This paper put forward some suggestions of ensuring food security under the background of new-type urbanization, and hoped to provide assistance to food security work.

Key words: urbanization; new-type urbanization; food security

改革开放以来,伴随着经济的高速增长,我国城镇化发展迅速,到2013年已经超过了世界城镇化发展的平均水平,然而实践证明,在注重发展速度的同时,兼顾发展质量显得更为重要。新型城镇化便是适应了 this 发展趋势而提出的。新型城镇化相较于传统城镇化强调集约、节约、可持续发展^[1],其核心在于不以牺牲农业和粮食为代价。国务院总理李克强在谈论新型城镇化时多次强调,新型城镇化建设要以产业为支撑、以粮食安全为保障。粮食安全关系到人民的生活、社会安定和国家安全,已经成为政府以及社会各界普遍关心的重大热点问题,在新型城镇化的进程中显得尤为重要,是我国新时期经济健康发展的基础和推进城镇化的重要保障。只有通过加大对我国粮食安全的保障力度,才能维护国家安全和社会稳定,也才能够夯实我国的经济建设基础,为我国全方位的稳定发展创造良好的条件。与此同时,新型城镇化建设的有序健康

发展也为保障我国粮食安全创造了新契机。

1 当前我国粮食安全现状及面临的挑战

1.1 我国粮食安全的现状

粮食安全关乎着国民经济健康发展及社会的稳定,我国一直以来十分重视。1996—1999年,我国粮食总产量基本稳定在5亿t左右,人均粮食占有量达400kg,达到世界平均水平^[2]。近10余年来,我国粮食总量持续增长,实现了“10连增”,粮食年综合生产能力在5亿t以上,粮食储备量在1250亿kg以上^[3],粮食安全保障能力也持续增强。种种情况表明,目前我国粮食安全形势较为良好。然而,随着工业化、城镇化的快速发展,城镇人口数量不断增长,粮食消费总量也呈现出刚性增长趋势,粮食进口量逐年增加,粮食安全形势不容乐观。根据国家统计局发布的数据,截至2013年末,我国城镇人口达到

收稿日期:2015-12-24

基金项目:江苏省社会科学基金项目(1064-51276211)

作者简介:曹俊(1991-),女,江苏镇江人,在读硕士,研究方向:公共管理与社会保障。

7.3 亿,比 2011 年增加 0.19 亿人,随着城镇化进程的不断深入,农村劳动力呈现出向城市快速转移的倾向,每年有约 2 000 万农业人口转移至城镇^[4]。粮食生产现代化发展水平不高以及城镇化过程中出现的大量耕地资源的占用、浪费和破坏,导致人地矛盾日益尖锐。与此同时,生态环境的不断恶化,资源环境对粮食生产的约束加剧,粮食安全面临严峻挑战。保障我国粮食安全的任务仍然十分艰巨。

1.2 我国粮食安全面临的挑战

1.2.1 产粮劳力减少,供需缺口扩大

随着城镇化的发展,大量“农民”转化为“市民”,大批农村劳动力选择进城生活和务工。随着城镇化过程中一大批利民便民政策的实施,极大地刺激了越来越多的农村劳动力向城镇转移的积极性,不可避免地造成从事农业生产的劳动力锐减,种粮的积极性下降,产粮劳动力也越来越呈现出老龄化和女性化的趋势,这极不利于农业新技术、新机械、新方法的推广,限制了农业现代化进程,对保障粮食安全带来又一重压力^[5]。在产粮劳力的减少造成粮食供给量得不到保障的同时,粮食消费者的增加造成了粮食的需求量持续上涨。根据 2013 年世界经济合作与发展组织(OECD)和联合国粮农组织(FAO)的预测,未来 10 a 我国粮食产量年均增长量有望达到 1.7%(2013—2022 年),然而,现实情况是我国的粮食消费正以每年 1.9%的速度增长^[6],粮食供需总量平衡将难以维持。与此同时,我国粮食在储藏、运输、加工以及餐桌上的浪费数量惊人,使得粮食供给问题更加突出,供需缺口呈进一步扩大的态势。

1.2.2 耕地资源减少,耕地质量下降

我国的耕地资源原本就稀缺,人均耕地、优质耕地和后备耕地资源均不足。其中,人均耕地仅有 0.09 hm²,还不足世界平均水平的 40%,而很多地区的人均耕地已低于 0.053 hm² 的警戒线,而且在现有的耕地中,中低产田占 2/3 以上,高产田不足 1/3^[7],粮食产量存在巨大的安全隐患。随着城镇化的快速发展,城市规模的扩张对非农建设用地需求扩大,而土地流转问题突出,土地“非粮化”问题并没有得到有效解决,造成很多耕地被盲目地征用、占用,可用耕地面积大幅度缩减,耕地资源浪费现象十分严重。根据《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020 年)》规划,2020 年全国耕地保有量为 1.203 亿 hm²,已十分接近 1.2 亿 hm² 耕地的“红线”,守住耕地红线的压力增大。更为严重的是,在耕地资源减少的同时,我国的耕地质量情况也不容乐观。城市规模扩张占用大

量的优质耕地资源,而在耕地占补平衡过程中,普遍存在低产田换高产田、劣等地换优质地的问题,这种“占优补劣”的结果造成了耕地质量下降^[8],大量高质量的农地数量锐减。耕地资源的减少和耕地质量的下降将会对粮食安全造成长期的不良影响。

1.2.3 生态环境恶化,粮食质量安全难以保障

城镇化快速发展的同时,人均收入和生活水平不断提高,居民对粮食质量安全要求越来越高,目前居民粮食消费已经逐渐从“吃得饱”往“吃得好”的方向转变,提高我国的粮食质量安全成为未来我国粮食安全将面临的新挑战。长期以来,我国的粮食产量过分依赖化肥、农药、农膜等的使用,粮食生产方式相对粗放,污染了粮食生产环境,土地硬化问题突出^[9]。据统计,目前我国化肥的平均使用量是发达国家化肥安全施用最大值的 2 倍^[10],过多过量的使用化肥农药等化学品已导致耕地土壤严重恶化。由于工矿业和农业生产等人类活动,我国的耕地有相当数量被污染,土壤中的重金属含量严重超标,土壤环境状况不容乐观。另外,工业废水和生活污水的不达标排放,使得水资源这一农业生产的重要要素受到污染,粮食质量安全更是令人堪忧。我国粗放型的农业经济发展方式也带来了严重的生态破坏,使得农村生态环境污染严重,城镇化过程中无序的发展方式正威胁着我国的粮食安全。

2 新型城镇化背景下保障粮食安全的新契机

粮食安全问题不仅是经济问题,同时更是政治问题,必须不遗余力地解决好我国的粮食安全问题。如果我国的粮食安全出现问题,不仅会减缓城镇化的进度,严重的将会危及整个国家和社会安定团结的局面。城镇化与粮食安全之间存在着互竞性,同时也存在着一定的互补性^[11]。面对我国粮食安全的现状和城镇化进程中出现的多方挑战,发挥出城镇化与粮食安全之间的互补性作用,不仅能保障我国的粮食安全,实现粮食安全和城镇化进程的良性互动,也对推进我国的“四化同步”发展具有重大意义。由此,我国积极调和城镇化发展与保障粮食安全之间的矛盾,消除传统型城镇化对国家粮食安全的压力,提出由传统型城镇化向新型城镇化方向转变,大力推进“集约、高效、绿色”的新型城镇化发展^[12]。中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》(以下统称《规划》)着重强调国家粮食安全是推进城镇化的重要保障,为确保我

国粮食安全做了系统性规划,为新形势下保障粮食安全创造了契机。

2.1 高素质农业生产者聚集,有利于农业新技术推广

新型城镇化相较于传统城镇化强调的是人口的城镇化,突出以人为核心,绝不以牺牲农民的利益为代价,将解决好人的问题摆在推进新型城镇化的关键位置^[13]。在农村人口逐渐向城镇转移的过程中,农村的大部分耕地逐步被少数农业生产者掌握,这为粮食的规模化生产和经营创造了一定条件,同时也有利于农业机械化和新技术的推广。近几年,政府明确提出了一系列促进粮食生产的政策,不断加大对农业的投入,极大地提高了粮食主产区种粮农民的积极性。随着种粮效益的逐步提高和一系列惠农富农政策的实施,将会吸引大批有较强市场竞争意识和能力的种田能手和专门人才参与到农业现代化建设中。在新型城镇化推进过程中,对聚集的这部分高素质种粮农民进行集中技术培训,提高了种粮农民的田间技能和种粮积极性,培养出新型的农业经营者,有利于农业科技研发,加快农业机械化和农业新技术的推广,提高农业生产者的专业化水平,这对于粮食安全的保障意义深远^[14]。

2.2 耕地节约、集约利用,有利于规模化经营

新型城镇化建设的核心内容之一是集约、节约利用资源,坚持严格的耕地保护制度和节约用地制度,从根本上改变滥占滥用耕地和淡水资源。新型城镇化过程中农村劳动力不断离开土地转移至城镇,为扩大粮食经营规模创造了有利条件。事实上,坚定不移地稳步推进新型城镇化建设并不会必然减少耕地,相反还能消除农田的“马赛克”布局,为农场的连片经营创造条件^[15],实现规模化经营,提高农业效益。预计到2020年,将有超过2000万 hm^2 被流转的耕地能实现集约化耕种,农业人口的转移也带来农民宅基地的集中利用,进一步提高了耕地的利用效率^[16]。新型城镇化的加快发展和土地流转制度的不断完善,将有利于整合农村碎片化的耕地资源,最大限度地利用起适宜耕种的土地资源,推动粮食生产的规模化和集约化经营,为保障我国粮食安全打下坚实基础。

2.3 注重生态文明建设,有利于保障粮食质量安全

2012年中央经济工作会议就提出了走“集约、智能、绿色、低碳的城镇化道路”,生态文明理念和原则开始融入新型城镇化过程。新型城镇化建设突出不以牺牲环境为代价,注重生态文明建设,坚持

城镇建设和农村生态建设相结合,着力促进循环发展、低碳发展。在农业生产方面,发展生态农业,大力推进绿色发展和节能发展。农田生态环境和整个农村生态环境的不断优化将从源头上保障产粮的质量安全。新型城镇化建设的大力推进为保障粮食质量安全带来了契机。

3 新型城镇化背景下保障我国粮食安全的对策建议

3.1 协调农业劳动人口,加大农业投入力度,保障农民种粮利益

首先,在农村劳动力向城镇大量转移的过程中,各级政府要统筹城乡发展。鼓励引导农民进城发展,实现农业人口的有序转移。与此同时,也要贯彻多项种粮补贴政策,提高种粮比较收益,吸引大批种田能手和专门人才投身粮食生产,大力扶持和培育种粮大户、家庭农场、农民合作社等新型粮食生产经营主体。其次,在贯彻“多予、少取、放活”政策的基础上,加大对农业的投入力度,特别是加大对粮食主产区的财政转移支付力度,加强农业基础设施建设,进一步完善相关体系,提高农民种粮积极性,维护好粮农的各方利益^[17]。最后,建立和壮大农业科技研发队伍,鼓励社会资本投入农业科技研发,推进农业科技研发和农业机械化水平。遵循“大农业”理念,加强对种粮农民的培训,提高种粮农民的整体素质,提升其专业化水平和收入水平,推动粮食生产向规模化、专业化、标准化方向发展。

3.2 严守耕地保护红线,节约、集约利用资源,改善耕地质量

李克强总理指出,我国的新型城镇化必须和农业现代化相辅相成,要保住耕地红线,保障粮食安全,保护农民利益。我国土地资源本来就稀缺,保住最基本的耕种面积关系到我国13亿人的生存和发展问题,必须严格守住最基本的耕地数量。要坚持“一条红线一个底线”不动摇,守住1.2亿 hm^2 耕地红线,落实最严格的耕地保护制度,保持耕地占补平衡。在城镇化过程中,各地政府要严格执法,采取有效措施应对盲目的耕地占用,严厉制止违法违规用地现象,加大对耕地违规违法的处罚力度。在严格制定土地用途管理规章的基础上,科学管理适宜耕种的土地,合理规划重点产粮耕地,节约、集约利用土壤、水等各种资源,实现节约化与集约化耕种,提高土地资源的利用效率^[18]。保证耕地数量的同时,也要注重提高耕地质量。在严格落实耕地先补后占

的前提下,加快耕地修复复垦,加大治污力度,减少化肥与农药的使用。在粮食主产区通过推广使用有机肥,增加土壤的有机质,修复受损的可复耕地,进一步改善耕地质量。

3.3 推进生态文明建设,实现粮食生产可持续,倡导粮食绿色消费

新型城镇化建设发展要实现生态、人与自然和谐、绿色发展。保障我国的粮食安全特别是粮食的质量安全,尤其要注重生态安全建设,倡导可持续的粮食生产。首先,在以提高我国粮食生产的可持续发展能力为目标的基础上,切实转变农业发展方式,大力整治农田污染和农业用水污染,使农业生产资源的利用与环境保护相协调,探索资源节约型、环境友好型的粮食安全保障之路^[19]。其次,以推进我国粮食安全科技创新为重点,逐步缓解资源环境对粮食生产的约束,促进粮食生产可持续发展。粮食安全不仅包括粮食产量安全,还涵盖粮食消费量的安全。在努力提升粮食产量的同时,也要重点关注粮食消费量安全的问题。要通过新型城镇化发展构建绿色产业体系,推动形成粮食产后绿色消费模式。最后,按照营养、健康、适量、节俭的原则,引导消费者科学消费、合理消费、文明消费^[20],大力开展节约粮食活动,在全社会形成节约粮食的风尚。

参考文献:

- [1] 梁爽. 新型城镇化背景下农村土地确权问题探讨 [J]. 山西农业科学 2015 43(10):1359-1362.
- [2] 尹成杰. 粮安天下[M]. 北京:中国经济出版社,2011:294.
- [3] 蒋霞. 我国粮食安全和“三农问题”研究 [J]. 山西农业科学, 2014, 42(8):771-785,791.
- [4] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2000—2013.
- [5] 许高峰,王运博. 城镇化进程中中国粮食安全问题研究[J]. 中国青年政治学院学报,2013(5):120-127.
- [6] 樊琦,祁华清. 转变城镇化发展方式与保障国家粮食安全研究[J]. 宏观经济研究,2014(8):54-60.
- [7] 秦中春. 城镇化过程中耕地资源保护面临的挑战与政策建议[J]. 重庆理工大学学报:社会科学版,2013(3):1-5.
- [8] 张永恩,褚庆全,王宏广,等. 城镇化进程中的中国粮食安全形势和对策[J]. 农业现代化研究,2009,30(3):270-274.
- [9] 王秀丽,郭燕枝. “四化”同步推进对粮食安全的影响研究综述[J]. 天津农业科学,2014,20(10):44-50.
- [10] 钟鑫,王琛,张忠明,等. 新常态下我国粮食安全面临的问题与对策建议[J]. 中国食物与营养,2015,21(2):9-13.
- [11] 张桂林,张洪迎. 新型城镇化背景下粮食安全战略调整[J]. 农业经济,2014(7):39-41.
- [12] 尹成杰. 新型城镇化与国家粮食安全 [J]. 农村工作通讯,2013(18):16-18.
- [13] 杨仪青. 新型城镇化发展的国外经验和模式及中国的路径选择[J]. 农业现代化研究,2013,34(4):385-389.
- [14] 贾文龙. 对合肥市培育新型农业经营主体金融支持模式的思考[J]. 山西农业科学,2015,43(10):1372-1376.
- [15] 王夕源. 我国的新型城镇化不会威胁粮食安全[N]. 青岛日报,2014-03-22.
- [16] 杨志海,王雅鹏. 城镇化影响了粮食安全吗?——来自 1462 个县(市)面板数据的实证检验[J]. 城市发展研究,2012(10):1-5.
- [17] 梁瀚元. 农村土地流转与政府引导[J]. 山西农业科学,2014,42(12):1316-1318.
- [18] 宁静,张彩芬,高富岗,等. 新型城镇化对粮食生产的挑战:以山西省为例[J]. 天津农业科学,2014,20(10):51-54.
- [19] 陈明星. 生态文明视角下确保国家粮食安全的路径创新研究[J]. 调研世界,2008(7):13-16.
- [20] 史茜. 新型城镇化须兼顾粮食安全 [J]. 宏观经济管理,2014(12):58-60.
- [10] 吕宏虹,宫艳艳,唐景春,等. 生物炭及其复合材料的制备与应用研究进展[J]. 农业环境科学学报,2015,34(8):1429-1440.
- [11] 张千丰,王光华. 生物炭理化性质及对土壤改良效果的研究进展[J]. 土壤与作物,2012,1(4):219-226.
- [12] 陈温福,张伟明,孟军. 农用生物炭研究进展与前景[J]. 中国农业科学,2013,46(16):3324-3333.
- [13] Laird D A, Fleming P, Davis D D, et al. Impact of biochar amendment on the quality of a typical midwestern agricultural soil [J]. Geoderma, 2010, 158:443-449.
- [14] Zwieterman L, Van Kimber S, Morris S, et al. Effects of biochar from slow pyrolysis of papermill waste on agronomic performance and soil fertility[J]. Plant and Soil, 2010, 327(1/2):235-246.
- [15] Kimetu J M, Lehmann J. Stability and stabilisation of biochar and green manure in soil with different organic carbon contents [J]. Australian Journal of Soil Research, 2010, 48(7):577-585.
- [16] 何选明,冯东征,敖福禄,等. 生物炭的特性及其应用研究进展[J]. 燃料与化工,2015,46(4):1-3.
- [17] Lehmann J. A handful of carbon[J]. Nature, 2007, 443:143-144.
- [18] Woolf D, Amonette J E, Strot - Perrott F A, et al. Sustainable biochar to mitigate global climate change [J]. Nature Communications, 2010, 1(5):1-9.
- [19] 李力,刘娅,陆宇超,等. 生物炭的环境效应及其应用的研究进展[J]. 环境化学,2011,30(8):1411-1421.
- [20] 李振科. 生物炭在农业生产中的应用研究进展 [J]. 山西农经,2015(1):94-96.