

## 新形势下国家商品粮基地发展为重要优质粮供应地路径初探

——以江苏省淮安市5个县区为例

潘丽媛, 傅蒙蒙, 王永军, 李海军, 孙苏阳\*, 彭杰\*

(江苏徐淮地区淮阴农业科学研究所/淮安市农业科学研究院, 江苏淮安 223001)

**摘要** 为探讨国家商品粮基地向优质商品粮基地转变的可能途径,以淮安市5个商品粮县区为例,通过搜集和调研淮安、淮阴、涟水县、盱眙县、洪泽区等5个主要商品粮供应县(区)的粮食生产情况、农业生产配套等情况的调研发现淮安市由国家大型商品粮基地向国家重要优质商品粮供应地转型的裹足之处为农业综合生产能力后劲不足,各县(区)间发展不平衡;粮食生产延伸产业滞后,优质优价尚不能充分体现;农业从业人员的种粮积极性低;农业生产技术研发应用不足。因此需要从提升农民幸福指数、合理构建奖补机制、加强统筹规划引领、注重粮食加工产业链提档升级、产学研一体化推动等方面入手,加快实现淮安市由大型商品粮供应基地向优质商品粮供应地转变。

**关键词** 粮食安全;商品粮基地;发展路径;淮安市

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2022)01-0228-06

**doi:** 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.01.062



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

### A Preliminary Exploration on the Development of the National Commodity Grain Base into an Important High-quality Grain Supply Area—A Case Study on 5 Counties in Huai'an, Jiangsu

PAN Li-yuan, FU Meng-meng, WANG Yong-jun et al. (Huaiyin Institute of Agricultural Sciences of Xuzhou-Huai'an Region in Jiangsu/Huai'an Academy of Agricultural Biotechnology, Huai'an, Jiangsu 223001)

**Abstract** In order to explore possible pathway to transform the national commodity grain base into a high-quality commodity grain base, the grain production and agricultural production facilities of five major commodity grain base counties/districts, including Huai'an District, Huaiyin District, Lianshui County, Xuyi County and Hongze District, were collected and investigated. The shortcomings in the transformation from a large-scale national commodity grain base to an important national high-quality commodity grain base were that the comprehensive agricultural production capacity was insufficient; the development of various counties/districts was uneven; the grain production extension industry was lagging; the high-quality grain product with high-quality prices were not reflected; the enthusiasm of agricultural employees in growing grain was low; and the research and application of agricultural technology was lack. Therefore, the five aspects as following are necessary: improving the farmer's happiness index, constructing a reasonable reward and subsidy mechanism, strengthening overall planning and guidance, focusing on upgrading the grain processing industry chain, promoting the integration of production, education and research. Finally, the transformation from a large-scale commodity grain base to a high-quality commodity grain base in Huai'an will be promoted to realize sooner.

**Key words** Food security; National commodity grain base; Development path; Huai'an

当前,我国粮食安全进入新时代、新格局,统筹考虑粮食安全和优质粮食产业发展已成为重要导向<sup>[1]</sup>。2019年9月9日中央全面深化改革第十次会议,习总书记强调要以保障国家粮食安全为底线,坚持数量质量并重,并提出“实施分品种保障”要求,构建科学合理、安全高效的重要农产品供给保障体系。粮食安全重于泰山,全球化时代各国命运相连,粮食安全相互依赖性不断增强,任何危机的出现都可能相互传导甚至演化为全球性的经济政治问题。“只有把饭碗牢牢端在自己手中才能保持社会大局稳定”<sup>[2]</sup>,如何牢牢掌控粮食安全主动权,是“三农”工作的首要任务和头等大事,是保障国家安全的重要基石<sup>[3]</sup>。

商品粮基地建设是实现农业生产社会化、专业化和商品化的重要支撑平台,其基本着眼点与落脚点是基于国家重点投资扶持,充分发挥地区粮食生产优势,大力改善粮食作物生产条件,全面促进粮食增产,更好地满足人们生活和社会

经济建设对粮食的需要,确保国家粮食安全<sup>[4]</sup>。商品粮基地在保障我国粮食安全和社会稳定上起到了重要作用。1983年至今,我国大规模的商品粮基地用占全国57%的耕地面积提供了75%的粮食和80%以上的商品粮食<sup>[5]</sup>。我国学者已经就中国的商品粮基地建设相关问题进行了多方面的研究,但是研究范围主要集中在东北地区的吉林省,孙岩等<sup>[6]</sup>通过分析吉林省商品粮基地的土地规模化经营问题,进行了实现条件和影响因素分析。魏旭红等<sup>[7]</sup>对吉林省中部商品粮基地的空间发展进行研究,表明中部商品粮基地县具有产量和交通区位优势,但县域空间内部和县域间的资源配置不合理,生产单位界限过于明显,在今后的发展中应鼓励新型农民合作。徐晓虎等<sup>[8]</sup>研究认为淮安市粮食产业在取得长足发展的同时,尚未形成科学可持续的粮食经济发展模式。现有粮食产业发展更多是依靠自然资源优势,众多企业都是“靠天吃饭”思想,主要凭借淮安的粮食主产区和水陆交通优势,在实际发展过程中表现出盲目性投资和低水平管理等弱点。张倩玉等<sup>[9]</sup>研究认为淮安市把发展粮食专业合作经济组织作为深化农村经济体制创新和提高农业组织化程度的重要手段,通过政策引导、资金扶持、项目带动、规范建设,加快建立适应粮食生产新形势的生产关系,解决劳动力转移给农业生产带来的压力,克服一家一户土地经营分

**基金项目** 淮安市社科类重点资助项目(A-20-14);江苏省农业农村厅乡村振兴软课题(21ASS086)。

**作者简介** 潘丽媛(1989—),女,安徽马鞍山人,助理研究员,博士,从事优质小麦遗传及产业发展研究。\*通信作者,孙苏阳,研究员,硕士,从事小麦遗传育种及产业经济研究;彭杰,副研究员,硕士,从事农村经济与科技发展研究。

**收稿日期** 2021-08-27

散、生产水平参差不齐、生产力水平低下的矛盾。这些研究都触及了粮食基地和产业发展的一些方面,具有一定的指导和借鉴作用,但就推动整个优粮产业发展来说,全面性、系统性和针对性还有所欠缺。因此,在当前形势下,以淮安市为例进一步全面系统调研该地区粮食生产和产业发展情况,科学分析实际存在问题,在此基础上为商品粮基地向优质商品粮供应的发展提供行之有效的方案或建议就显得尤其必要。

淮安地处淮河两岸,属黄淮平原和江淮平原,是南下北上的交通要道,区位优势独特,自古就有“天下粮仓”之美誉。作为我国重要的商品粮基地,淮安常年粮食种植面积超 66 万  $\text{hm}^2$ ,总产超 480 万  $\text{t}^{[10]}$ 。其辖区内的淮安区、盱眙县、涟水县、淮阴区共 4 个县(区)均为国家级商品粮基地,而 2005 年起国家就已在淮安市开始建设大型商品粮基地项目。为探讨淮安市由国家商品粮基地向优质商品粮基地转变的可能途径,该研究通过搜集和调研淮安区、淮阴区、涟水县、盱眙县、洪泽区等 5 个主要商品粮供应县(区)的粮食生产情况、农业生产配套等情况来进行相关研究。

### 1 研究区域内商品粮基地基本情况

从农业相关经济效益指标(人均 GDP、农村居民人均消费性支出、粮食总产量和农业相关产业的用电量)可知,全市农业经济近年来平稳发展。淮安市农业农村局、淮安市统计局等部门数据显示,2013—2019 年人均 GDP 值和农村居民人均消费性支出均稳步上升,人均 GDP 值由 46 020 元升至 78 543 元,平均每年增幅为 10.10%;农村居民人均消费性支出由 6 991 元升至 12 017 元,平均每年增幅为 10.27%。粮食总产量和粮食产品产量自 2017 年以来增长幅度较大,其中 2013—2019 年粮食总产量由 461.02 万  $\text{t}$  升至 489.00 万  $\text{t}$ ;粮食产品产量由 838  $\text{kg}/\text{人}$  升至 859  $\text{kg}/\text{人}$ ,增幅为 2.51%。作为现代经济指标中衡量经济发展的一个重要指标,农业相关的农林牧渔水利业用电量增长显著,由 2.23 亿  $\text{kW}\cdot\text{h}$  增至 4.55 亿  $\text{kW}\cdot\text{h}$ ,增幅达到 104.03%。用电量的增加侧面说明淮安市农业相关产业整体呈现较快较好发展趋势。

**1.1 淮安市及各商品粮县(区)的农业产值情况** “十二五”和“十三五”期间,淮安市的农业生产总值由 316.541 6 亿元到 399.733 3 亿元,平均每年增幅为 3.75%。从农作物对生产总值贡献的角度看,各作物间差异较大,其中水稻和小麦是淮安市主要的农产品而玉米和大豆对农业生产总值的贡献较小。而从对农业生产总值增长率的角度看,不同农作物也存在较大程度的差异,其中水稻、小麦对其为正贡献,大豆对其的贡献变化不大,而玉米对其呈明显的负贡献。例如,水稻产值由 82.673 3 亿元增至 96.437 3 亿元,平均每年增长 2.37%;小麦产值由 38.812 6 亿元增至 45.922 0 亿元,平均每年增长 2.62%;而玉米产值由 4.511 1 亿元降至 3.405 7 亿元,降幅为 24.50%。从四大作物产值增幅可以看出,小麦和水稻的产值增长幅度远超其他作物;而玉米和大豆产值则有所下降,特别是玉米,降幅高达约 25%。可以看出四大作物中,水稻产值占比最大并且发展趋势稳中有进,

而玉米处于低谷阶段。

通过搜集淮安区、淮阴区、涟水县、盱眙县、洪泽区共 5 个县(区)2013—2019 年农业生产总值和各个作物的产值情况,细观各个商品粮基地县(区)的不同作物的发展和各个商品粮基地县(区)的发展方向(图 1)。淮安区农业产值的增加是由水稻、小麦、大豆产值增加共同形成的,其中水稻和小麦产值远超玉米和大豆,小麦和大豆总产值增幅较大,而玉米产值则略有下降。淮阴区农业产值的增加是由水稻、小麦产值增加形成的,而玉米和大豆产值则呈下降的趋势。涟水县的水稻产值最高,2018 年后通过种植结构的调整,减少了玉米的种植而增加了大豆的种植面积,玉米和大豆出现此消彼长的现象。盱眙县的水稻产值最高,而玉米和大豆产值连年持续下降。洪泽区的水稻产值最高,而玉米产值最低,但是近年大豆产值急速下降后有所回升。通过分析可知,不同农作物在不同县(区)种植趋势存在明显差异,其中小麦在各县(区)增长迅速,水稻增长速度存在差异,而玉米和大豆在各县(区)则呈现方向性的差异。

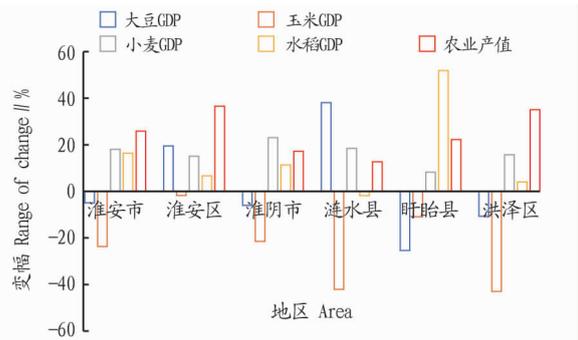


图 1 2013—2019 年淮安市各县(区)农业产值及各作物产值变幅情况

Fig. 1 Changes in agricultural output value and crop output value of Huai'an City and its counties (districts) from 2013 to 2019

**1.2 淮安市及各商品粮县(区)的粮食种植情况** 淮安市基本耕地面积约 47.3 万  $\text{hm}^2$ ,全市范围内,2013—2020 年粮食的种植面积从 65.77 万  $\text{hm}^2$  上升到 68.25 万  $\text{hm}^2$ ,主要为一年两季耕作模式,基本保持平稳,略有提升,其中水稻和小麦增长水平略高,分别增长 1.82 万和 1.28 万  $\text{hm}^2$ ,而玉米和大豆下降水平较为明显,分别下降 4 253.33 和 2 100.00  $\text{hm}^2$ 。

2013—2020 年,淮安市主要的 5 个商品粮基地县(区)的各个作物种植面积变化情况基本一致,但是也有各自的特点(表 1)。淮安区四大作物的种植面积整体下降,特别是玉米和大豆的降幅较大。淮阴区的粮食种植面积每年稳步提升,其中水稻和小麦提升较快,而玉米和大豆在原有种植面积较少的情况下,降幅也均较大。涟水县的粮食种植面积与淮安区持平,近些年水稻和小麦增幅平稳略升,而玉米和大豆出现反差,玉米大幅度降低,而 2018 年大豆种植面积增幅较大,达到 43.46%。盱眙县的粮食种植面积主要集中在水稻,增幅较大,而大豆的种植几乎没有。洪泽区主要种植水稻和小麦,而玉米和大豆的种植面积不足 1.7 万  $\text{hm}^2$ 。

表1 2013—2020年淮南市粮食种植面积及各作物种植面积分布

Table 1 The grain planting area and the distribution of crop planting areas in Huai'an City during 2013–2020  $\text{hm}^2$ 

年份 Year	总种植面积 Total planting area	水稻 Rice	小麦 Wheat	玉米 Corn	大豆 Soybean
2013	657 660.30	294 073.50	301 840.20	31 913.35	16 933.34
2014	658 527.00	292 720.10	304 006.80	32 900.02	16 366.67
2015	658 240.30	292 593.50	304 660.20	33 486.68	16 133.34
2016	659 993.70	294 433.50	305 793.50	32 873.35	15 760.01
2017	660 380.30	300 993.50	301 860.20	31 793.35	14 986.67
2018	681 060.30	311 033.50	317 860.20	28 100.01	15 793.34
2019	678 480.30	312 233.50	314 680.20	27 660.01	14 833.34
2020	682 560.30	291 606.80	315 740.20	28 420.01	15 386.67

由于淮南市近年着力打造“淮安大米”品牌,进一步带动其稻米产业的发展,因此以水稻为例分析淮南市优质农作物

表2 2019—2020年淮南市水稻整体种植情况

Table 2 The overall rice planting situation in Huai'an City from 2019 to 2020  $\text{hm}^2$ 

年份 Year	水稻面积 Rice area	国标三级以上优质稻面积 Area of high-quality rice above the national standard level 3	优良食味品种面积 Area of good taste varieties	超级稻种植面积 Super rice planting area
2019	293 866.7	263 333.4	97 200.0	80 333.3
2020	321 733.4	269 333.4	102 866.7	88 600.0
增幅 Increase rate//%	9.5	2.3	5.8	10.3

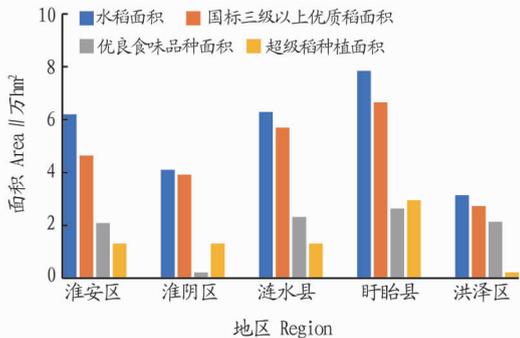


图2 2020年淮南市各县(区)水稻种植情况

Fig. 2 Rice planting in various counties (districts) in Huai'an City in 2020

1.3 淮南市及5个商品粮基地县(区)的农业生产机械化情况 通过农田相关机械化水平衡量区域内现代农业发展情况,根据2013—2020年淮南市农业机械总动力变化情况表明淮南市由518.40万增至650.14万kW,增幅为25.41%。其中涟水县和盱眙县的农业机械总动力水平较高并且与其他县(区)在该指标上差异达到显著水平(图3),分别达到131.05万和133.70万kW,而淮阴区和洪泽区较低,分别为85.77万和92.06万kW。

淮南市5个县(区)在这些农业现代化水平指标之间存在差异(表3),每个县(区)之间多重比较结果表明7个指标中,盱眙县有5个指标位于第一层次,淮安区有4个指标位于第一层次,除了洪泽区可能是由于其自身的耕地面积比其他县(区)本身差距较大,进一步表明淮安区和盱眙县的机械化水平较其他县(区)而言表现较好。

发展情况具有一定代表意义。数据显示,2020年淮南市水稻种植面积为32.17万 $\text{hm}^2$ (表2),比2019年增长了9.5%,其中26.93万 $\text{hm}^2$ 达到了国标三级以上优质稻,优良食味品种面积为10.29万 $\text{hm}^2$ ,可以看出本区域优质水稻种植面积涨幅较小,优质水稻品种的种植面积还需要进一步扩大。各个商品粮基地县(区)中,国标三级以上优质稻面积最高为盱眙县,达到6.67万 $\text{hm}^2$ ,洪泽区最低为2.75万 $\text{hm}^2$ ,但是优质稻面积在各自县(区)种植占比最高的是淮阴区达到95.2%,最低是淮安区为74.9%。优质食味品种面积种植最高为盱眙县,达2.67万 $\text{hm}^2$ ,最低为淮阴区,仅为2 400.00 $\text{hm}^2$ ,但是优质食味稻种植面积在各自县(区)种植占比最高的是洪泽区为68.2%,而最低为淮阴区仅为5.8%(图2)。由此可以看出,每个区的优质稻种植发展不平衡,其中淮阴区整体优质稻水平较高,但是优质食味稻占比极低。

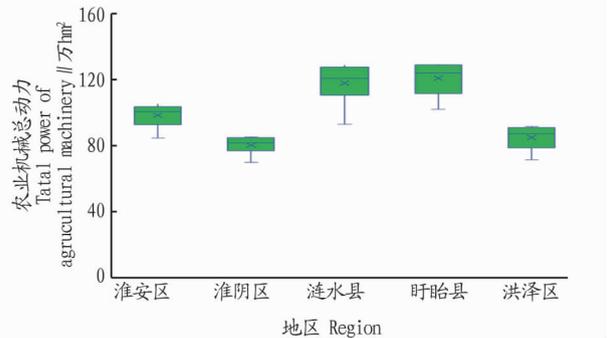


图3 淮南市5个县(区)农业机械总动力2013—2020年变化情况

Fig. 3 Changes in the total power of agricultural machinery in 5 counties (districts) in Huai'an City in 2013–2020

1.4 淮南市及5个县(区)的农业从业人员及农村整体发展情况 农业从业人员的数量一定程度上说明了该产业的发展前景,农业从业人员呈现下降趋势,由74.43万人减少为72.16万人,但是相对于整体的常住农村人口由216.92万缩减为184.98万而言,一般默认农业从业人员来源于常住农村人口,其整体占比不降反升,但是整体的数据表明农村人口流失严重,并且农业从业人员整体占比较低不足40%。而在常住农村人口逐年递减的情况下,农业从业人员所占比例均有所上升,并且整体相对较为一致,维持在35%左右,其中淮安区和涟水县的比例较高,涟水县最高。

1.5 淮南市及5个县(区)粮食产业情况 在稳定粮食种植面积的前提下,发展适度规模经营是提高粮食生产效益,确保粮食安全的关键之路。基于对粮食生产和种粮大户发展情况是了解粮食生产经营情况的重要方面,目前该区域经

营主体共 6 584 个,其中 3 672 个种植大户、2 686 个家庭农场和 622 个农民专业合作社。通过这些经营主体的经营规模可以看出本区域规模经营耕地面积为 12.20 万  $\text{hm}^2$ , 占有总耕地面积的 25.77%, 其中水稻和小麦的规模经营力度较高, 分别是 12.00 万和 10.75 万  $\text{hm}^2$ , 各自占当年种植面积

的 38.56% 和 33.81%。由经营面积可以看出, 现有经营主体的经营规模主要集中在中间部位为 6.60~20.00  $\text{hm}^2$  之间, 而随着经营面积的增大, 经营主体在减少, 仅 4 家经营规模达到 333.33  $\text{hm}^2$  以上, 经营的耕地面积为 3 160.0  $\text{hm}^2$  (表 4)。

表 3 淮南市 5 个县(区)现代化农业生产配套情况

Table 3 Supporting conditions of modern agricultural production in 5 counties (districts) in Huai'an City

区域 Area	农田有效灌溉面积 Effective irrigation area of farmland	节水灌溉面积 Water-saving irrigation area	机耕面积 Machine farming area	机械播种面积 Mechanical planting area	机电灌溉面积 Electromechanical irrigation area	机械植保作业面积 Mechanical plant protection area	机械收获面积 Mechanical harvest area
淮安区 Huaian District	7 364.0 c	48 680.0 a	123 213.3 b	107 980.0 a	94 640.0 a	112 980.0 a	124 133.3 b
淮阴区 Huaiyin District	58 226.7 d	43 306.7 a	83 600.0 c	65 986.7 c	51 020.0 d	73 920.0 b	85 353.3 d
涟水县 Lianshui County	93 846.7 b	51 860.0 a	125 153.3 b	101 400.0 b	74 346.7 b	114 086.7 a	111 353.3 c
盱眙县 Xuyi County	103 266.7 a	53 840.0 a	137 640.0 a	96 960.0 b	56 166.7 c	101 280.0 a	134 133.3 a
洪泽区 Hongze District	35 606.7 e	20 073.3 b	63 413.3 d	56 313.3 d	48 513.3 e	58 813.3 c	61 806.7 e
平均 Average	72 920.0	43 553.3	106 606.7	85 726.7	64 940.0	92 213.3	103 353.3

注:不同小写字母表示不同层次

Note: Different lowercase letters indicate different levels

表 4 淮南市不同作物适度规模经营情况

Table 4 Moderate scale operation of different crops in Huai'an City

耕地经营规模 Farmland management scale	耕地 Arable land	水稻 Rice	小麦 Wheat	玉米 Corn
3.3~6.6	17 300.00	16 900.00	12 973.33	466.67
>6.6~20.0	44 386.67	43 726.67	41 113.34	493.33
>20.0~33.3	31 713.33	31 153.33	28 513.33	360.00
>33.3~66.6	17 733.33	17 573.33	15 086.67	86.67
>66.6~333.3	673.33	7 453.33	6 693.33	13.33
>333.3	3 160.00	3 146.67	3 100.00	0.00
合计 Total	121 966.67	119 946.67	107 480.00	1 413.33

根据淮南市现有的粮食产业情况, 每年水稻订单种植面积约 6.67 万  $\text{hm}^2$ , 占当年种植面积的 21.43%; 小麦订单种植面积为 3.34 万  $\text{hm}^2$ , 占当年种植面积的 10.49%。价值较高的农产品品牌为淮安大米、新丰面粉、洪泽大米、大自然面粉、盱眙大米和大山面粉, 规模最大的 3 个粮食产业化龙头企业为新丰面粉有限公司、江苏维尔食品有限公司、洪泽区岔东绿色食品有限公司, 综合来看粮食加工企业的规模不大, 如何提高企业核心竞争力、发挥优质品牌效应、壮大与新型合作经济组合的结合, 以此来提高粮食产业的整体水平已成为目前需要解决的重要命题。

## 2 商品粮基地转型存在的主要问题

近年来, 与大多数商品粮基地遇见的困境相似, 淮南市在粮食生产中遇到的障碍带来的瓶颈效应逐渐显现, 已经阻碍了其由大型商品粮基地向重要优质商品粮供应地的转变, 从调研结果来看主要体现在以下几个方面。

**2.1 农业综合生产能力后劲不足, 各县(区)间发展不平衡** 淮南市农业生产总体上首先表现为生产能力后劲不足。近年来的农业生产总值及人均粮食产品产量虽呈增长的趋势, 但幅度较小, 粮食的总产量平均每年仅上升 0.77%, 而人

均粮食产品产量仅上升 0.42%。其次则表现为对国家种植业结构调整计划理解不深刻, 执行不到位的现象。主要农作物在淮南市的发展存在显著的差异, 水稻和小麦产业发展较好而玉米和大豆产值下降严重。近年来, 为保障我国粮食安全和缓解我国农业生产中的结构性矛盾, 国家提出了一系列如“大豆振兴计划”等政策措施来提高大豆的种植面积和产量。据中国农业大学大豆产业经济研究室提供的数据, 2018 年我国大豆播种面积达 846.6 万  $\text{hm}^2$ , 比 2017 年增加 66.67 万  $\text{hm}^2$ ; 总产量创近年新高, 达 1 580 万 t, 比 2017 年增加 160 万 t。再结合生产实际, 可以看出, 这些政策和措施在全国总体上得到了较好的执行, 而在淮南市还需进一步加强。其下辖的各县(区)除涟水县外, 其他县(区)的“大豆振兴计划”响应程度还较低。再次, 淮南市农业生产上使用的优质品种数目较少, 无法体现优质优价。总的说来, 其主要农作物种植的品种类型较多, 但除较为出名的南粳系列优质稻品种外, 其他作物包括小麦、玉米和大豆还没有对优质品种与普通品种加以区分。而以水稻为例, 2020 年订单种植的水稻品种基本为南粳 9108, 表明其存在着优质品种类型单一的问题。最后, 其农业生产存在着区域发展不平衡的问题。虽然其农业现代化水平发展平稳, 但各县(区)间差异大, 其中涟水县和盱眙县较好, 通过一系列指标, 整体上看盱眙县和淮安区的农业机械化水平整体高于其他县(区)。

**2.2 粮食生产延伸产业滞后, 不能体现优质优价** 近年来, 粮食作物中除“淮安大米”外, 其他粮食作物的延伸产业相对缓慢。粮食加工产业主要为初级加工, 精深加工业少, 从种植到收粮一直维持传统的模式, 不能做到优粮优价, 这也进一步导致其自身优质粮食种植积极性低下。如其粮食龙头企业新丰面粉有限公司经营范围集中于面粉加工业, 产品输出较为单一, 无法体现优质优价。粮食相关的大企业进驻数目较少, 而本地龙头企业生产链单一, 生产模式更新换代速度慢, 已经不能满足现在高速发展和应对行业危机的需要,

导致其粮食产业整体竞争力减弱,进一步导致其优质商品粮产业链进入不良循环。然而,近年来,安徽省在确保小麦种植面积稳定的基础上,聚焦优质专用小麦生产,探索“单种、单收、单储和专用”的产销加一体化模式值得借鉴。2019年,其优质专用小麦种植面积达153.2万 $\text{hm}^2$ ,占总播种面积的53.4%,逐步实现单种单收、好麦卖好价。而淮南市各县(区)小麦种植品种布局缺乏统筹规划,导致品种多杂,不能达到优质专用小麦的条件。

**2.3 农业从业人员的种粮积极性低** 从调研结果来看,当地的常住农村人口已经从216.92万降至184.98万,其中农业从业人员占比不足40%,表明现有农村人口大部分选择外出务工,而不是居家务农。导致这种现象产生的因素很多,主要是从事农业的收入低、农村生活条件较差、农业补贴专项利用不够精细等,特别是现在农业从业人员的老龄化程度越来越高,积极调动青壮年务农,稳住本区域商品粮基地的根基至关重要。通过农村用电量指标可以看出,该区域农村发展已经进入瓶颈期,如何找寻农业经济突破口,改善农村人民生活水平,稳固粮食种植业发展的大后方是现在迫切需要解决的问题。

**2.4 农业生产技术研发应用不足** 该区域现有的种植技术基本为传统的小农种植模式,农民的种植水平较低,标准化种植推进慢,2021年在水稻上应用前三的是“水稻病虫害绿色防控技术”“机插水稻丰产高效精确生产技术”和“直播水稻风险防控技术”;小麦为“小麦秸秆全量旋耕还田与机械条播技术”“小麦农药肥料高效化使用技术”和“晚播小麦独秆栽培技术”;玉米上是“少免耕机械条播技术”“农药肥料高效化使用技术”和“化控技术”。由此可以看出现有的农业生产技术还是集中在机械化播种和高产方面,而优质专用生产方面的农业生产配套技术基本属于空白状态。

### 3 优质商品粮基地转型路径的对策与建议

针对目前存在的主要问题,调研小组向农业生产方面的管理人员、科技人员、生产人员做了进一步的调研咨询,基于当前国际发展形势和我国的发展实际,在我国提出构建“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的背景下,农业农村发展面临的不利局面急需改变。我国农业农村天地广阔,是增强我国经济社会发展内循环能力的重要领域,优质商品粮基地的转型正是农业农村新发展格局中大有作为的组成部分。在此基础上,对现有国家、其他省市关于优质商品粮基地发展路径的政策和做法进行深入思考,提出以下建议。

#### 3.1 提升农民幸福指数,夯实优质商品粮生产动力之基

**3.1.1 加大农村基础设施建设投入,增强农村社会发展动力。**面对农村人口下降,农业从业人员减少、老龄化的现状,农村“由谁种地”问题备受关注。“种植粮食亩均净利润持续下降对应的是城镇单位就业人员平均工资日益上涨”<sup>[11]</sup>等现象使得农业从业人员大幅度降低。要根据发展阶段和发展条件,推进农村建设技术的创新、治理手段的创新、管理模式的创新,增强农村、农业对人口的吸引力。要围绕宜居、方

便、快捷原则创新农村建设布点,既要利于乡村与城镇的融合发展,也要利于农村居民的生活生产。农村基础设施建设,要保持生态生产生活的统一,要缩小乃至消除城乡基础设施鸿沟。农村公共服务供给要实现供给模式的创新,要致力于实现城乡公共服务均等化这一最终目标。农村社会保障事业要实现运行系统的创新,创新运用4种思路,化解农村社会保障事业问题,补齐社会保障事业短板。要运用创新理念和创新手段,建立“三治融合”的农村治理体系,提升农村治理水平和效果。农村建设领域的创新,就是运用新技术手段提升农村建设、管理和治理水平,增强农村社会发展动力。

**3.1.2 加大农村生产设施建设。**推进农业基础生产设施建设和中低产田改造进程,打造更多的标准农田,提升农田周边水利设施以及机械化水平,从而提高粮食增产增质速度,是构建商品粮基地县(区)专业化、现代化、规模化的重要条件。基于我国“产粮大县、财政穷县”这个亟待解决的现实问题,提升设立国家及地方财政对商品粮基地县(区)的专项补贴的比例,更好发挥财政资金在优质粮供应地建设上“四两拨千斤”的作用。

**3.1.3 加大农民文化生活投入。**农民作为农业生产的能动主体,增强农民的生活幸福感从而将农业更加的富有魅力。各县区的农村特色文化资源丰富,应广泛组织社会各界,集思广益,发展具有自身特色的乡镇文化,打造乡村文化产业。要把城市居民生活元素中适合农民的部分引入农村,把传统农村文化和现代文化融入农民日常生活,丰富农民文化生活。把开放理念、绿色生态理念、健康安全理念融入农民生活。引领农民树立自信、自强、舒适、愉悦的生活理念,运用现代互联网等技术手段和成果改善农民生活品质,增强农业农村发展的消费动力和生活动能,从而激发整体的农村活力。

**3.2 合理构建奖补机制,打开优质商品粮生产主体活力之门** 优质商品粮基地转型的关键在于增强农业农村自身的发展活力。我国粮食生产主体以小农为主的局面尚未获得根本改变,数量多、规模小、竞争力和抗风险能力差<sup>[12]</sup>。有效的微观奖励机制能够有效激发优质商品粮基地发展中各主体的积极性,从而有效解放和发展农业农村的生产力。奖励政策的制定要围绕着新型农业经营主体这个优质商品粮生产主导力量展开,其符合农业农村发展的历史方向和时代发展潮流需要,保证“公平与效率”,提升政策目标与激励对象能力的匹配性,做好收益和风险的匹配,要正面负面激励配套。各县(区)应大力培育现代职业农民,鼓励发展联耕联种、土地股份合作、托管服务、产业化带动、家庭农场等规模经营形式,力争至2025年,新型农业经营主体数量增加10%,充分兼顾规模经营的经济性和小农户的积极性,有效内化并节约地租成本。

**3.3 加强优质粮生产统筹规划引领,筑牢上下联动聚力之源** 该区域内部南北环境差异大,粮食种植的整体布局差异大,如小麦种植南北差异大,盱眙县主要种植偏春性小麦,而涟水县更多种植冬性小麦,这样的环境差异使得该区域内更

加适合并且需要针对不同作物进行精细区域规划,保障消费多元结构下的供需基本平衡<sup>[13]</sup>。例如安徽省近年大力发展优质专用小麦,以按图索“麦”的互联网平台实现适宜生态区内以优质专用小麦大县、大片和大户建设带动,把小农户引入现代农业发展轨道,从而提升优质专用小麦生产和农业结构调整的规模化水平。可以借鉴这些成功的案例,结合各县(区)的实际情况,发挥各自的优势,如盱眙县和淮安区的优质水稻种植,制定整体的统筹规划方案,各村镇严格按照规划方案执行,优化生产力布局和优质粮产业集群,通过种植结构调整优化、优质品种的种植划片、高产优质栽培规程的实施提升整体的农业规模化标准化水平。

**3.4 注重粮食加工产业链提档升级,利用物流枢纽优势,挖掘优粮发展恒力之泉** 为提升自身优质粮的市场竞争力,首先要推动本区域粮食加工能力从初加工扩展到精深加工。通过扶持本地龙头企业和吸引其他粮食加工大企业如中粮、益海嘉里、五得利、中储粮等进驻来实现优粮加工产业升级的双线并行,相互激励之路。每年的国际食品博览会等活动为与粮食加工大企业提供了交流平台,已经具备吸引这些企业进驻的条件。通过政策引导、税收优惠等手段鼓励本区域农产品加工龙头企业不断改良自身加工生产线,发展粮食精深加工业。通过“淮安大米”等品牌建设,培育更多作物的优质品牌。鼓励发展小麦加工副产品综合利用,大豆蛋白深加工产品,引导优质产品供给,提高企业核心竞争力。力争每个县(区)能够打出1~2个具有地方特色和市场知名度的公共品牌。另外,近年来,高铁快运物流基地、淮安电子商务现代物流园的建立,标志着该区域物流体系得到长远发展,在物流领域内所具有的地理区域、产业发展、建设条件等显著优势得以体现。若将这些物流产业与建设省市级粮食存储与流通通道良好对接上,相互扶持,完全可以实现该区域粮食物流水平的提升。同时应不断建设与商品粮基地县(区)配套的粮食仓储、物流渠道等硬件支撑设施条件,提高粮食仓储设施与收储能力、接收发运能力、烘干能力,保障商品粮“产得出来、存得起来、运得出去”,实行优粮优储,分等分仓储存和精细化管理,搭建市场为主导的农产品商务信息平台。完善农产品物流体系中的加工、包装、仓储等一系列配套措施,将农产品电商与传统渠道融合起来,让从“田间到餐桌”这一过去复杂的供应链大大简化,有效降低物流成本。基于前期本区域粮食产品已销往上海等发达地区的基础上,创新农产品电商物流新模式,将淮安市的优质粮产品快速打入长三角市场,提升优质商品粮的经济效益。

**3.5 产学研一体化推动,打造优粮生产科技竞争力之芯** 科学技术是第一生产力。长远上看,农业发展要实现现代化(现代理念、现代装备、现代技术、现代劳动者、现代农业服务)、信息化(信息集成、信息应用、信息决策、信息预警)、智能化(自动化、智能控制、智慧农业)、无人化(无人机、机器人)的推动力为科学技术。在农业经营上,要根据发展阶段和发展条件,引入合适的新型农业技术,逐步实现良种化、机

械化、规模化、产加销一体化,优化生产-加工-物流-营销及贸易产业链、价值链和供应链<sup>[14]</sup>。采用新技术要权衡近期与长远、成本与收益、能力与风险、效率与效益、生产与生态等多重因素。农业经营领域的创新,包括如上技术的创新,也包括经营组织的创新,还包括农业业态的创新,如实现产学研的融合一体化,实现一二三产业的融合发展等。在农村非农产业的经营上,要运用非农产业创新的一切成果,创新新业态、创新技术、创新平台、创新渠道,让创新成果惠及广大农村及农民群体。应大力推进“互联网+现代农业”模式的全面普及,推动大数据、云计算等技术的使用,完善物流配送及综合服务网络,健全农业信息监测预警体系,发展直销、农超、农企、农业众筹、农产品电子商务等多元化农产品营销模式,助力农民增收;应推动人文、科技等元素融入农业农村发展,发展创意农业、高科技农业等新型业态,实施休闲农业和乡村旅游精品工程,建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、森林人家、康养基地、乡村民宿、特色小镇。让农民从最擅长的、与农民最接近的农业领域入手,创新农民的增收模式。不断落实“科技兴粮”“人才兴粮”战略,加大粮食科技投入,需要加快建立产学研深度融合的粮食科技创新体系,不断支持高等院校及科研机构与粮食企业合作,开展粮食作物科学研究、产品研发、技术创新、科技成果转化和推广,培育一批创新型粮食加工科技企业。不断加强提高优质粮食的品种抓好品种突破、发展节水技术<sup>[15]</sup>及农业科技教育服务水平,粮食生产加工专业人员和技能工人培养,加快实现本区域由大型商品粮供应基地向优质商品粮供应地转变。

#### 参考文献

- [1] 黄季焜,杨军,仇焕广.新时期国家粮食安全战略和政策的思考[J].农业经济问题,2012,33(3):4-8.
- [2] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于“三农”工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2019.
- [3] 高红江,刘应宗,潘珍妮,等.可持续发展的国家商品粮基地城镇化模式探讨[J].江苏农业科学,2012,40(2):345-348.
- [4] 郭伟,刘应宗,郭汉丁.商品粮基地可持续发展路径与策略研究[J].生态经济,2013,29(3):126-130.
- [5] 郭伟,刘应宗.基于粮食安全视角的商品粮基地综合开发的实现路径[J].中国农机化,2012,33(5):192-196,191.
- [6] 孙岩.吉林省商品粮基地土地规模化经营问题研究[D].长春:吉林农业大学,2006.
- [7] 魏旭红.吉林省中部商品粮基地县的空间发展研究[J].现代经济信息,2011(4):259-260.
- [8] 徐晓虎,史纪锁.淮安建设粮食产业中心城市的思考[J].宏观经济管理,2014(2):81-82.
- [9] 张倩玉.淮安市粮食专业合作社发展研究:以江苏省淮安市5县(区)为典型调查样本[J].农村经济与科技,2016,27(1):49-51.
- [10] 张囡.淮安市现代农业发展研究[D].舟山:浙江海洋大学,2019.
- [11] 杜志雄,韩磊.供给侧生产端变化对中国粮食安全的影响研究[J].中国农村经济,2020(4):2-14.
- [12] 颜波,亢霞,姜明伦,等.我国粮食产业高质量发展研究(下)[J].中国粮食经济,2020(1):13-18.
- [13] 刘泽莹,韩一军.乡村振兴战略下粮食供给面临的困境与出路[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(2):10-18.
- [14] 程国强,朱满德.新冠肺炎疫情冲击粮食安全:趋势、影响与应对[J].中国农村经济,2020(5):13-20.
- [15] 方言.藏粮于地、藏粮于技 夯实国家粮食安全基础[J].中国粮食经济,2020(6):48-52.