

湖州市粮食主产区“非粮化”的防范对策与建议

王仪春¹, 王云华¹, 朱国富^{2*}

(1. 湖州市农作物技术推广站, 浙江湖州 313000; 2. 浙江省农业科学院作物与核技术利用研究所, 浙江杭州 310021)

摘要 分析了土地流转后湖州市粮食主产区存在“非农化”“非粮化”, 经营主体存在“兼业化”“分散化”和粮食功能区建设存在停滞不前等问题, 建议湖州市粮食生产应从经营主体、规模效益、基础设施和政策扶持4个方面合理统筹、创新高效生产模式, 以期不断增强粮食综合生产能力, 稳定粮食生产, 有效防范“非粮化”。

关键词 粮食主产区; “非粮化”; 对策与建议; 湖州

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)02-295-02

粮食是“稳民心、安天下”的战略产业, 也是现代农业的重要组成部分, 粮食安全始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。随着工业化、城镇化的不断发展和农业内部结构的优化调整, 耕地面积不断减少, 效益农业不断壮大, 传统种植业特别是粮食生产面临着严峻挑战。要进一步增加粮食产量, 保障日益增长的粮食需求难度越来越大, 任务更加艰巨。新形势下如何稳定粮食生产、确保粮食安全已经成为政府部门日益关注的重大问题。湖州市地处浙北平原, 是浙江省粮食主产区, 该市针对粮食生产存在的主要问题, 落实行之有效的政策措施, 不断增强粮食综合生产能力, 提高种粮比较效益, 旨在保障粮食安全、市场有效供给和促进民生改善。

1 湖州市粮食生产面临的问题

随着农村经济的大力发展和现代农业的深入推进, 农业经济格局不断发生变革, 各种与粮争地现象时有发生, 稳定发展粮食生产的任务越来越重, 难度越来越大, 严重影响了湖州市粮食主产区的地位。

1.1 耕地“非农化”“非粮化”现象严重 湖州市从2008年开始, 连续5年粮食播种面积突破了13.33万 hm^2 , 年均播种面积达到13.56万 hm^2 , 粮食总产90.9万t。虽然粮食播种面积保持了稳定, 但粮食生产内部结构发生着重重大变化, 主要表现为春粮增、杂粮增、晚稻减, 且趋势非常明显。2014年, 全市春粮面积达3.16万 hm^2 , 占全年粮食播种面积的23.5%, 比2008年增加近10%, 杂粮面积基本保持稳定, 年种植面积在2.27万 hm^2 左右。与此同时, 晚稻面积呈持续下降的趋势, 从2008年的9.53万 hm^2 减少到2014年的7.91万 hm^2 , 共减少了1.62万 hm^2 , 减幅为16.96%, 年均减幅为2.82%。从该市粮食种植的特点来看, 粮食生产冬季抛荒的现象比较少见, 因此晚稻面积实际上就是粮田面积。2008~2014年粮田面积减少了近1.62万 hm^2 , 充分说明“非农化”“非粮化”现象的严重程度, 这种“非农化”“非粮化”现象是随着土地流转现象产生的^[1]。城镇化、工业化进程难免会抢

占大量耕地, 农民为经济效益发展养殖业等比较效益较好的产业也会导致耕地减少。但不以种粮为最终目的的土地流转, 使得粮食主产区“非农化”“非粮化”, 已经对稳定粮食生产造成了严重影响。

1.2 种粮主体“兼业化”“分散化”问题突出 湖州市粮食生产经营主体主要分三类: 第一类是家庭兼业型。这类主体平时主要从事于家庭企业或者在企业工作, 他们中有的是因为自身的家庭企业尚未形成稳定的发展而不敢放弃农业, 有的是因为家中老人的长期情感而不愿放弃农活, 没有把土地流转出来, 而是利用空闲时间在农忙季节从事粮食生产, 主要目的是保持稳定的农业生产经营活动, 同时获得口粮自给。这一类型虽然户均经营面积不大, 但由于主体数量众多, 是粮食生产的主要类型, 占粮食播种面积的80%左右。第二类是种粮大户型。主要是本地或外地有一定农业生产技术的农民, 以家庭经营为单位, 以土地流转为手段, 以规模效益为中心, 专门从事粮食生产经营活动。这一类型目前也有通过组建专业合作社的形式, 为周边农户提供产前、产中和产后的各类服务, 从而形成较强的粮食生产联合体的发展趋势。种粮大户型约占播种面积的20%。第三类是企业带动型。主要是从事粮食加工销售等龙头企业, 依托自身在精深加工、市场销售等多方面的优势, 通过发展粮食生产, 不断延长产业链条, 从而实现粮食全产业链的发展。这一类型发展时间较短, 占粮食种植面积比例很小。由此可见, 湖州市粮食生产经营主体仍以家庭兼业型为主, 农业经营主体实力较薄弱^[2]。种粮主体“兼业化”“分散化”不利于提高粮食复种指数, 不利于新品种、新技术、新模式的引进, 不利于产业化经营水平提高。

1.3 粮食生产功能区建设、规模停滞不前 2010年以来, 湖州市每年建成0.80万 hm^2 左右的粮食生产功能区, 至2014年底, 已建成并通过认定的粮食生产功能区715个, 面积4.00万 hm^2 。其中省级粮食生产功能区26个, 面积2637.09 hm^2 , 占建成面积的6.6%。但随着粮食功能区建设的全面推进, 新的粮食生产功能区建设存在选点难、生产主体培育难和后续管理难等问题。据统计, 2012年该市种粮大户数比2008年减少了2616户, 减幅达37.0%, 5年来规模种粮的面积始终为2.67万 hm^2 左右, 无法实现新的突破。同时, 由于利益驱动, 建成后的粮食生产功能区难以长期保持稳定。

作者简介 王仪春(1965-), 男, 浙江长兴人, 高级农艺师, 从事农作物技术推广工作。*通讯作者, 研究员, 从事水稻育种与技术推广工作。

收稿日期 2015-12-21

2 “非粮化”倾向原因分析

种粮比较效益低严重影响了农民种粮的积极性。湖州市经济较发达,交通便利,河流众多,蔬菜、水产养殖等副业发展快,单位面积效益高,但农田基础设施较差,粮食生产抗自然灾害的能力不强,种粮补贴等扶持政策不尽合理,良田“非粮化”情况比较普遍。

2.1 粮价比不合理,种粮比较效益低 调查结果表明,目前湖州市水稻种植效益(加上各类补贴)3 000~6 000 元/hm²,种植油菜平均收益1 500~4 500 元/hm²,而种植蔬菜平均收益可超过2.4 万元/hm²,种植草莓、西瓜等平均收益可超过12 万元/hm²,种粮总体效益远远低于种植其他经济作物和养殖的效益。因此,直接影响了农民的种粮积极性,农民在调整农业结构时必然调减粮食面积,改种其他作物。同时,粮食生产功能区租金约为1.2 万元/hm²,而种植其他经济作物租金均多于1.5 万元/hm²,农民不愿意把土地流转给粮食功能区,从而影响继续建设粮食功能区,又推动了“非粮化”。

2.2 农田基础设施薄弱,抗风险能力差 湖州市农田基础设施依然比较薄弱^[2],抗御洪涝、干旱等自然灾害的能力较差。湖州市受洪涝灾害影响导致的粮食生产损失情况时有发生,如2011年6月中旬连续强降雨,造成小麦歉收、影响了单季晚稻播种;2012年8月上旬强台风“海葵”导致该市晚稻受灾3.12 万hm²,成灾1.30 万hm²,绝收0.22 万hm²等。随着极端天气的增加,粮食生产尤其是晚稻生产面临着旱涝、低温阴雨天气的影响,且种粮保险等相应制度尚未完善,保底金额较少,对粮食产量损失的鉴定程序繁琐、理赔较难,加大了种粮风险。

2.3 种粮补贴效应弱化,扶持政策不到位 现有政策对农民的种粮补贴,一部分按照原来家庭承包经营时的面积发放,一部分根据实际种植面积发放,导致种粮补贴资金不能完全发放到种粮大户手中,激励种粮的政策效应递减、效能降低,迫切需要调整完善。许多扶持政策在土地流转过程中落实不到位,国家没有出台与土地承包经营权配套的法规来约束土地流转用途、风险、责任追究等,有些地方将流转的土地用于养殖等,应统一调整完善政策,集中扶持粮食适度规模经营。

3 “非粮化”的防范对策与建议

要化解当前湖州市粮食生产存在的“非粮化”倾向,必须综合运用行政、经济等多方面手段,不断提高社会对粮食生产重要性的认识,建立新型农业社会化服务体系^[3],提高种粮经济效益,确保粮食生产稳定发展。随着该市土地流转工作进一步加快,培育农业新型经营主体对发展现代农业、提升土地产出效益和增加农民收入作用重大。

3.1 加大政策扶持,调动粮农积极性 粮食生产的主体是粮农,要提高粮食产量就必须从提高粮农收入着手。农民从事粮食生产,一方面是保障口粮,另一方面是通过生产粮食取得经济效益。粮食生产的预期收入越高,粮农的生产积极性自然就越高,粮食生产的潜力则越大;反之粮食生产则会受挫。因此,各级政府一定要重视粮农收入,落实好相关扶

粮政策,千方百计保障粮农收益,稳定粮食生产。要充分调动种粮大户等新型主体的种粮积极性,将新增补贴向种粮大户、粮食专业合作社和家庭农场倾斜,加大对粮食生产功能区规模经营土地流转的补贴力度^[1],创新并完善对粮食生产的补贴机制。要确保粮食种植面积,稳定单季晚稻面积,不断优化生产布局,在确保粮食产量的基础上,把粮食生产与美丽乡村建设、休闲观光农业发展规划紧密结合,按照不同季节,科学布局好大小麦、油菜、蚕豌豆、大豆、向日葵等粮油作物和紫云英等绿肥种植,确保作物绿色过冬和生产季节的品种搭配。引导湖州市粮食主产区组建新型经营主体,营造种粮氛围,创新盈利模式,充分发挥粮农的种粮积极性。

3.2 加强基础设施建设,提升综合能力 以深化粮食功能区建设为契机,进一步完善沟、渠、路、水、电等农田基础设施配套,切实改善生产条件,有效提高抗灾能力。推进粮食生产全程机械化,提高农业综合生产能力的重要基础和有效载体,积极推进育秧中心、烘干中心的建设,进一步提高机械化装备水平,努力实现粮食生产耕作、播种、植保、收获、烘干等主要环节机械化。要进一步健全粮食、植保、农机等专业合作社和家庭农场,推进合作组织规范化建设,在耕种、植保、肥水管理、收获、运输等关键环节积极开展统一服务,有效降低生产成本。以推进规模经营、统一服务为目标,进一步推进土地流转,培育规模种植大户和家庭农场,加强与粮食收储和加工企业的合作,积极发展订单生产,实行优质优价,努力提高粮食商品率,提升粮食生产全产业链的平衡发展^[2]。

3.3 优化种植结构,促进粮食增产 在当前耕地面积不断减少的情况下,必须确保8.67 万hm²左右晚稻田面积不动摇,并在此基础上,认真贯彻落实浙江省政府关于加快发展早粮生产意见,充分利用冬闲田和低丘缓坡、园地等丰富资源,着力优化粮食生产结构,努力提高复种指数,扩大春粮种植面积、鼓励发展早杂粮生产。以粮油高产创建为抓手,推进良种良法、农机农艺结合,加快“三新”技术推广应用,同时加大超高产杂交稻示范推广力度,努力提高单位面积产量,促进粮食总产稳步增加。

3.4 强化技术集成,创新高效生产模式 加强与科研院校的协作,充分发挥湖州南太湖现代农业产业联盟作用,促进农艺、农机结合,种植业与养殖业结合,综合集成各种科技优势,做好新品种引进、新技术推广、新机具应用、新农民培训等工作,在粮食生产中切实推进“千斤粮万元钱”模式、“鳖稻共生、稻鸭共育”等种养结合模式。长兴县推广了水稻—茄子水旱轮作“千斤粮万元钱”高效模式,实践证明,该模式既有利于促进粮食生产稳定发展、有效保障粮食安全,又有利于缓解经济作物与粮争地的矛盾,有效提高了粮田经济效益,解决了粮农增收难的现实问题;德清县实行了的“鳖稻共生、稻鸭共育”等种养结合模式,通过种植业和养殖业多种形式结合,既解决了养殖污染,又减少了水稻田肥料施用,形成了合理的种养循环。菜稻、瓜稻等水旱轮作模式,春玉米、大豆、马铃薯(番薯)间作套种模式等种植模式的应用,有效解

4.3 自然环境 根据《2014 中国环境状况公报》对大气、水、土壤污染防治、主要污染物总量减排、生态环境质量做了详实的统计,经国家批准设计了“中国生态文明奖”,全国范围内的市县都在积极的准备。虽说生态环境领域改革在全国范围内取得积极进展,但不容忽略的是全国开展空气质量新标准监测的 161 个地级及以上城市中, 145 个城市空气质量超标。全国有 470 个城市(区、县)开展了降水监测,酸雨城市比例为 29.8%,酸雨频率平均为 17.4%。

这些严峻的事实背后反映的是长期被轻视的环境和法律问题,国家大力治理环境的力度没有松懈,但归根结底还只是亡羊补牢性的措施大些。在规划领域建立一套有战略性眼光的长效机制去应对环境问题,具体说是城市与乡村内部的环境进行革命性的思想与法律方面的转变,才是保障“新常态”下中国自然环境稳中求升的一个有力支撑点。目前规划领域的生态支撑在总规与修规中实践较多,如能在控规中有所建树,形成自上而下完整体系,那么实践性会更强,这也是生态导引引入控规的有力依据。

4.4 社会环境 社会环境中影响最大的是人口环境和文化背景。我国有关专家在 2013 年“哈佛中国论坛”上提出,2020 年我国城市化率有望达 70%。据有关机构的预测统计我国 60 岁以上的老人到 2020 年将达到 2.5 亿,也就是说每百人中将有 17 个老人。人口的老齡化从侧面推进了我国的城镇环境质量的提升速度,这就要求首先从城市建设环境方面把控。而城市环境的塑造不是简单的植树种花,而是实现从“物”到“人”的转变,不是单纯追求市容市貌的漂亮,而是要以“人”为中心,以人内在主观感受为标准,用“人”的视角和需求,考量城市管理的细节,考量城市管理的成效,突出人在城市生活中的主体地位,给百姓更高生活品质,让生活在其中的人感受幸福和满足。

塑造长期的城市文化积淀,使其有较稳定的价值取向、思维模式、心理结构是对城市建设者们一个重要的考验,随着受文化教育比重不断提高,居民对身边切实存在的问题也不断的反映在城市建设工作者的眼中,在人口老齡化和环境保护意识增强的双重背景下,我国的社会环境建设既需要媒体的正能量传播,也需要健全的法律保障。《城乡规划法》中的控规在城市建设中的全覆盖要求其有这样的带动能力。控规中的生态导引补充了居民对环境改善方面的空白,这也是其可行的一个必要原因之一。

4.5 技术环境 国家经济增长速度,在很大程度上与重大技术发明采用的数量和程度相关。IT 领域、大数据分析、工业环保技术、生活环保技术、建筑技术这些字眼近些年不断出现在媒体和大众视野中,从百姓身边的环保型建材的到低

能耗、低污染绿色建筑再到湿地公园与园区开发结合起来绿色工业园,科学技术在各个领域的发展更新令人欣喜。工信部正制定《大数据产业“十三五”发展规划》,其中就有促进大数据与其他产业的融合发展,着力发展工业大数据,加强产业生态体系建设,同时促进大数据、云计算、工业互联网、3D 打印、个性化定制等其他方面的融合集成,这都为规划领域提供大量的可研性数据和技术支持。这也是生态设计作为控规中导引的一个技术支撑点。

5 展望与思考

生态规划目前还不是法定规划,也没有法律的约束力,这样生态城市的建设缺乏有力的执行力度,而上文说过,要想建立一套独立的编制体系是短期内难以实现的,所以生态设计需要和具有法律效力的城市控规相结合才能得到贯彻落实。目前的控制性详细规划包括以下 6 个方面:土地使用、环境容量、建筑建造、城市设计引导、配套设施和行为活动。笔者研究的目的是使其再加上一项生态设计引导,这样形成一个更完整的框架(图 2)。进一步说,生态设计导引在原有的学科基础上展开会出现太多的要素,不可能完全与控规结合,故需要经过甄别与筛选,将符合作为控规中生态设计导引的要素进行保留,成为控规中生态设计导引的份子。比如绿色建筑这一项,可以将其进行计算,得出一个绿色建筑比率,作为控规中生态设计导引的内容,等等这些,还有待进一步研究。

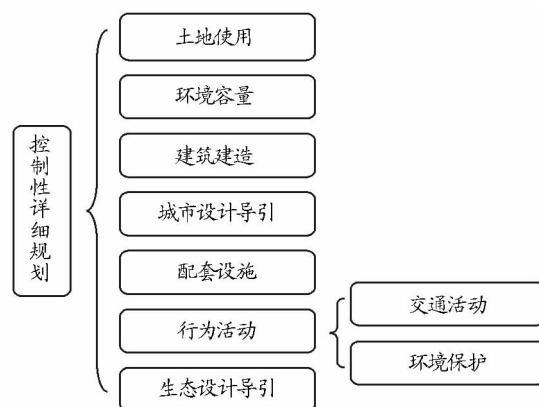


图 2 控制性详细规划框架

Fig.2 Frame of regulatory detailed plan

参考文献

- [1] 陈洪波. 城市控规阶段的生态规划[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2013(18):15.
- [2] 李郁. 公共政策视角下的控制性详细规划研究[D]. 广州:中山大学, 2009:27.
- [3] 曾卫. 城市设计方法在控制性详细规划控制环节中的应用研究:以重庆市开县东部新区控制性详细规划为例[D]. 重庆:重庆大学,2012:45-46.
- [4] 汪毅. 生态设计理论与实践[D]. 上海:同济大学,2006:17-18.

(上接第 296 页)

决了经济作物连作障碍,实现了粮食增收,使稳粮与增收达到有机统一。

参考文献

- [1] 王岳钧,王月星,吴早贵. 浙江省粮食功能区建设的实际与思考[J]. 浙

江农业科学,2013(1):1-4.

- [2] 周克,蔡颖萍,闫苗苗. 粮食安全背景下粮食生产功能区建设探讨[J]. 湖州师范学院学报,2014 39(4):13-15.
- [3] 高松青. 以全产业链保障浙江省粮食安全[J]. 中国粮食经济,2014(12):51-52.