

# 江苏省粮食生产现状、问题及对策建议

赵艳飞<sup>1</sup> 颜青<sup>2</sup> 汪芳<sup>3</sup>

(<sup>1</sup> 山东水利职业学院,日照 276826;<sup>2</sup> 山东省曲阜市农业农村局经营管理服务中心,曲阜 273100;

<sup>3</sup> 山东省菏泽市农业农村局,菏泽 274000)

**摘要:**江苏省是我国粮食主产区,以占全国 3.8% 的耕地生产了占全国 5.5% 的粮食,粮食生产布局和品种结构持续优化。在总结江苏省粮食生产主要经验做法的基础上,分析了粮食生产存在的问题,主要为种粮比较效益偏低、农业生产人员老龄化严重、耕地“非农化”现象普遍、粮食生产的扶持政策有待进一步优化、种子问题亟待解决。从可持续的综合生产能力、必要的储备能力、有序流通和资源掌控能力、完善法律政策 4 个层面提出了发展对策。

**关键词:**粮食;种子;现状;问题;对策;建议;江苏省

江苏省认真贯彻落实党中央关于确保国家粮食安全的决策部署,准确把握做好新发展阶段“三农”工作的战略定位,始终把保障粮食安全作为推进农业农村现代化的首要任务,切实扛起粮食安全的政治责任,坚持粮食生产和地方经济协调可持续发展,没有出现只重视发展经济而忽视粮食生产现象。“十三五”以来,江苏省粮食产量一直稳定在 350 亿 kg 以上,以占全国 3.8% 的耕地生产了占全国 5.5% 的粮食,实现粮食总量平衡、口粮自给、调出有余<sup>[1]</sup>。全省粮食播种面积稳定在 533.3 万  $\text{hm}^2$  (8000 万亩)左右,已形成苏南、苏中、苏北粮食产量 1:3:6 格局,小麦、水稻两大作物占比达 88%,2020 年优良食味水稻品种占水稻总面积比例已超过 40%,做到了农业以粮为主,粮食生产布局和品种结构持续优化。

## 1 主要经验做法及成效

**1.1 狠抓责任落实,确保粮食“产得出”** 习近平总书记指出,地方各级党委和政府要扛起粮食安全的政治责任,粮食安全要实行党政同责,“米袋子”省长要负责,书记也要负责。因此,省、市、县三级都要有保障粮食安全的具体职责,共同担责,产(销)区一起努力。江苏省政府建立了落实粮食安全责任制联席会议制度,负责协调处理保障粮食安全重要事项<sup>[2]</sup>。2020 年初省政府进一步明确要求确保基本农田面积不减少、粮食播种面积不减少、粮食产量不减少,并层层分解落实到市、县、乡,到作物。始终坚持工业反哺农业、城市支持农村,把农业农村作为财政优先保障领域和金融优先服务领域,持续加大

对农业、农村的投入力度,积极支持粮食稳产保供,实现粮食生产可持续发展。“十三五”期间,累计下达省以上直接用于粮食生产的资金超过 800 亿元,全省实际发放耕地地力补贴资金 295.92 亿元,年均 1073 万户农户受益<sup>[3]</sup>。从 2020 年起,对粮食生产面积增加 1% 的产粮大县给予每个 100 万~500 万元的奖补。2020 年水稻、玉米、小麦三大主粮作物保费规模近 20 亿元,风险保障 478 亿元;在全省 33 个年产量 5 亿 kg 以上产粮大县(市、区)启动水稻收入保险试点<sup>[3]</sup>,将保障水平由平均 550 元/667 $\text{m}^2$  提高到 1450 元/667 $\text{m}^2$ ,承保面积达 35.93 万  $\text{hm}^2$  (539 万亩)。

**1.2 筑牢稳产基础,确保粮食“产得高”** 强化对永久基本农田的特殊保护,全省划定永久基本农田 392.01 万  $\text{hm}^2$  (5880.16 万亩),永久基本农田储备区 5.76 万  $\text{hm}^2$  (86.45 万亩)。创新耕地占补平衡管理,建立省级补充耕地指标交易平台,构建了自主协商调剂、各级平台交易、省统筹有偿配给的省域内补充耕地指标易地调剂机制<sup>[4]</sup>。建立以绩效为导向的耕地保护补偿激励机制,每年对耕地保护工作突出的 2 个设区市、10 个县(市、区)给予通报表扬,对 50 个乡(镇、街道)各给予 200 万元资金奖励,并规定将不低于 50% 的奖励资金用于本辖区内耕地保护工作成效显著的村级集体经济组织<sup>[5]</sup>。整体推进土地综合整治和高标准农田建设,优先在支持粮食生产功能区和农产品保护区建设高标准农田。2019 年将高标准农田建设财政补助标准从 1500 元/667 $\text{m}^2$  提高到 1750 元/667 $\text{m}^2$  (含中央预算内资

金支持高标准农田建设项目 1320 元 /667m<sup>2</sup>、高效节水灌溉提高到 2500 元 /667m<sup>2</sup>。从 2020 年开始高标准农田项目资金 75% 以上用于产粮大县,主要用于粮食生产。突出科技创新引领,大力实施农业优良品种培育工程和粮食丰产科技工程,切实把“藏粮于技”落到实处。“十三五”以来,累计育成主要粮食作物新品种 196 个;每年示范稻麦新品种、新技术 20 多项,示范面积达 100 多万 hm<sup>2</sup><sup>[6]</sup>;优良食味粳稻品种种植面积累计超过 400 万 hm<sup>2</sup>,增产稻谷 230 多万 t。

**1.3 坚持绿色发展,确保粮食“产得好”** 耕地轮作休耕试点规模稳步扩大,“十三五”期间实施轮作休耕面积超过 20 万 hm<sup>2</sup>,从 2019 年起省财政按照 100 元 /667m<sup>2</sup> 的标准支持苏南地区整体推进耕地轮作休耕。深入实施粮食绿色高质高效示范创建活动,推广粮食生产节能减排固碳技术和测土配方施肥,大力开展植保统防统治,加快推进农膜、农药包装废弃物等回收处置和资源化利用,粮食绿色生产步伐不断加快。加快推广稻田综合种养,应用稻渔共作、稻鸭共作等高质高效模式 13.33 万 hm<sup>2</sup> 以上。

**1.4 坚持融合发展,确保粮食“卖得好”** 突出发展“粮食+”经济,延伸粮食产业链条,推进优质粮食产业发展,提升粮食产业综合效益。全力推进“苏米”品牌创建,制定“苏米”团体标准,持续 3 年推动创建“水韵苏米”省域公共品牌<sup>[7]</sup>。宿迁市打造了“泗洪大米”“高墟大米”“宿迁籼米”三大地标品牌,形成了“宿有稻香”区域公共品牌体系。射阳县坚持实施大米品种、品质、品牌战略,“射阳大米”初步形成从研发种植到加工销售的融合发展模式,已建成全省首批现代农业(稻麦)产业技术体系基地,全县稻麦优新种植面积占比达 90% 以上,2020 年“射阳大米”品牌价值评估 245.32 亿元<sup>[8]</sup>。

**1.5 强化流通能力建设,确保粮食“转得畅”** 建立涵盖省、市、县 3 级储备的地方储备管理机制,实行省、市、县分级储备、分级管理、分级负责的管理体制,管理和运作方式由地方政府确定。全省地方储备总规模 36.5 亿 kg,苏南、苏中、苏北分别占全省地方储备规模的 49%、20%、31%。增强储备保供能力,省级储备规模将在 2 年内增加 5 亿 kg,南京、无锡、苏州已确定扩储原粮 2.8 亿 kg。积极推进粮食应急体系建设,完善粮食应急状态和响应措施,增加重点

城市粮油供应量。2021 年全省落实粮食应急供应网点 2321 家,应急加工企业 381 家,应急配送企业 81 家,应急储运企业 123 家,应急保障中心 26 家<sup>[9]</sup>,全省稻谷、小麦日应急加工能力已分别达 6300 万 kg、3500 万 kg。

## 2 存在的困难和问题

江苏省人均耕地不足 667m<sup>2</sup>,人多地少、耕地后备资源不足是江苏的基本省情<sup>[10]</sup>。随着全省新型工业化、城镇化建设的持续推进,发展需求与耕地保护的矛盾日益凸显,种粮效益下滑、种粮农民老龄化等问题日益严重,保障粮食生产压力越来越大。

**2.1 种粮比较效益仍然偏低** 近年来国内粮食价格持续走低,尤其是稻谷价格,从 2012 年就呈波动下滑趋势,2019 年最低降至不足 2.4 元 /kg<sup>[11]</sup>,国家最低收购价变成了天花板价。2020 年在粮食价格上涨的情况下,也仅与 2012 年持平,种粮大户常规年份每 667m<sup>2</sup> 平均收益仅 200~300 元。由于种粮比较效益较低,种粮大户支付的土地租金也较低,土地所有者更愿意将耕地流转给租金更高的蔬菜、瓜果种植大户,使得粮食生产的劳动力、土地等要素投入受到挤压,保持粮食面积稳定的压力较大。

**2.2 种粮人员老龄化严重** 目前,江苏省北部农村田间劳动力普遍在 60 岁以上,南部平均年龄近 65 岁,种田的“老把式”正逐步离开田间劳作,正值青壮年的“农二代”“农三代”受社保政策和工作环境等因素影响,意愿从事一线农业生产的极少。基层农技推广队伍也呈人员少、年龄大和知识老化现象,技术推广和服务力量不足,难以适应和满足当前粮食生产多主体、多任务、个性化的需求。

**2.3 耕地“非农化”“非粮化”现象仍然存在** 随着现代设施农业发展、乡村振兴的全面推进,各类新业态用地需求持续增强,与耕地“争地”现象突出。为获得更多农业增值收益,各地不同程度存在农户自主将耕地用于林果种植、水产养殖的现象。此外,部分地区还存在未批先建、边建边报等违法违规用地现象。

**2.4 粮食生产扶持政策仍需优化** 中央、省级对产粮大县的奖补以及地区转移支付存在额度偏小、力度不足等问题,对缓解财政压力的效果有限,“产粮大县、经济小县、财政穷县”的情况依然存在。同时,各级惠农政策普遍要求地方配套,产粮大县因财力

有限很难落实。高标准农田建设标准远远低于项目建设实际需求额,据江苏省测算,项目建设要真正实现高标准,在苏南地区每 667m<sup>2</sup> 约需 3500~4500 元,苏北地区约需 3000 元。调研中,沭阳县华冲镇种粮大户和江阴市华西村普遍反映,当前粮食烘干电价仍执行工业电价,未享受农业用电价格,导致粮食烘干成本上升,电费负担较重。

**2.5 种子问题亟待解决** 本地原生种质资源保护和深度挖掘还不够,生物育种、基因编辑、智慧农业等前沿领域发展较为滞后,高性能智能化农机装备开发水平不高,种子企业整体规模不大且创新能力不强,粮食安全和种业自主可控依然存在风险。

### 3 保障粮食安全生产的对策建议

党的十八大以来,习近平总书记在不同的场合反复强调,要把中国人的饭碗牢牢端在自己手上,中国人的饭碗应该主要装中国粮。在 2020 年 12 月召开的中央农村工作会议上强调,粮食多一点少一点是战术问题,粮食安全是战略问题。在新冠肺炎疫情加剧世界动荡变革的特殊时期,2021 年 12 月召开的中央农村工作会议上强调,保障好初级产品供给是重大的战略性问题。进一步做好确保国家粮食安全工作,要把讲政治的要求落实到保障粮食安全工作的各方面和全过程,始终立足国内,基本解决我国人民吃饭问题。

**3.1 将国内可持续的综合生产能力作为确保国家粮食安全的战略根基** 严格落实地方粮食安全主体责任,主产区、产销平衡区、主销区共同承担保粮食播种面积和稳定粮食产量的任务,主产区要持续增强稳产能力,产销平衡区一定要守住产销平衡并力争富余,主销区必须在确保面积和产量不下滑的基础上,切实承担起确保国家粮食安全的政治、经济和社会责任,稳步提高自给率。继续完善稳粮抓粮机制,充分调动起和保护好农民种粮积极性和地方政府抓粮积极性,保证种粮有效益、不吃亏、得实惠。国家应根据建设成本变化,及时调整高标准农田建设支持标准,确保各地高质量完成建设任务。严格规范耕地占补平衡,严查乱占耕地建房、挖湖造景等“非农化”行为,严格控制农用地转为建设用地、耕地转为林(园)地等其他类型农用地,划好永久基本农田重点用于粮食特别是口粮生产的红线。积极推进种源“卡脖子”技术攻关,加强对自主知识

产权生物育种核心技术和产品的研发,加快作物重大品种选育。在稳定产量的基础上,减少化肥农药使用量,探索利用生物链、植物链解决粮食作物病虫害问题,扩大施用有机肥规模,积极示范推广成熟适用的绿色技术和绿色品种,提升粮食生产绿色发展水平。加快推动农民职业化,积极培育高素质职业农民、职业经理人等适应发展需要的农业专业人才。

**3.2 将必要的储备能力作为确保国家粮食安全的重要环节** 以确保口粮绝对安全、防止“谷贱伤农”为底线,坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策,统筹抓好政策收购和市场化收购。综合考虑粮食生产、消费、库存、市场和宏观调控政策等因素,结合历史经验,按照确保口粮需求、重点满足饲料用粮、兼顾工业用粮的原则,科学确定粮食储备规模,优化区域布局和品种结构。进一步强化地方尤其是主销区的储备责任,确保各地足额储备。出台激励政策,引导粮食储备企业优粮优购、优粮优储、优粮优价、优粮优销,促进农民改进种植品种,增加种粮收益。如涟水县提出对小麦收购企业的小麦收购贷款参考稻谷收购的稻谷收购贷款实行利息补贴。

**3.3 将有序流通和资源掌控能力作为确保国家粮食安全的重要支撑** 加快粮食现代仓储物流设施建设,统筹布局一批大型粮食物流枢纽,打通供应主动脉;统筹推进成品粮批发市场和零售终端建设,畅通供应微循环。在国家层面尽快制定出台粮食应急供应点、加工点、配送点的标准要求,同时给予一定经费支持,改善粮食应急设施,确保需要时发挥作用。通过农业“引进来”“走出去”等多种途径相结合,多元化粮食进口的品种和来源地结构,强化粮食进口的风险预警与防控体系建设,加强对国际贸易链条中的薄弱环节、运输通道及关键节点的监控,打造高效稳定的粮源进口体系<sup>[12]</sup>。

**3.4 将完善法律政策作为确保国家粮食安全的重要保障** 在国家层面出台与《农业法》《乡村振兴促进法》相配套的专项扶持和保障粮食产业发展的法律法规。尽快制定防止耕地“非农化”“非粮化”专门法律,明确监管标准和边界,完善处理措施,制止农业结构调整等不合理挤占耕地、挤压粮食生产。尽快出台相关政策文件,在现有对农产品初加工电价实行优惠政策的基础上,逐步将农业电价覆盖面



# 济南市农作物种苗生产管理存在问题与发展建议

亓翠玲 王光胜 谢颂朝 郭 玉 陈 珂

(山东省济南市农业技术推广服务中心, 济南 250000)

**摘要:**针对济南市种苗生产存在的生产经营登记许可无章可依、市场监管职责不清、力度不够、质量标准不统一、基础设施和资金投入不足、技术力量薄弱等问题,根据现代种业发展需要,结合济南市农作物种业发展实际,提出制定出台《种苗管理办法》,搭建展示示范平台、资金扶持平台、信息交流平台的发展建议,推动种苗行业的提质增效和可持续发展。

**关键词:**农作物种苗;生产管理;现状;问题;建议

农作物种业是国家战略性、基础性、核心性产业,是促进农业长期稳定发展,保障国家粮食安全的根本<sup>[1]</sup>。种苗是农作物种子优势转化为生产优势的基础和保障,种苗生产管理是农业生产中的重要环节,是种业产业的基础链条,是保证作物产量、质量和居民菜篮子的必要保障。近年来,济南市认真贯彻《种子法》《山东省种子条例》等相关法律法规,立足本市种业发展实际,抓住济南打造“中国北方种业之都”的良好契机,以两个国家级农作物新品种展示示范评价基地为依托,以建设黄河流域种子

种苗交易集散地为目标,以做大做强农作物种子、蔬菜种苗为主攻方向,充分发挥济南市种业科技、人才、信息、市场等资源优势,不断加大财政投入,积极开展科技创新,全市种苗产业得到长足发展。

## 1 种苗生产管理现状

**1.1 种苗产业纳入全市十大农业特色产业** 近年来,济南市大力实施良种产业提升工程,2018年出台《关于振兴十大农业特色产业的实施意见》,将农作物种子、蔬菜种苗纳入“农高种业”发展体系,作为十大农业特色产业之一,在项目、资金等方面予以

推广到粮食精深加工、饲料生产等领域。进一步完善产粮大县奖励政策,将常规产粮大县奖励系数与县级财力状况挂钩,进一步提高奖励政策精准性;超级产粮大县奖励资金参照常规产粮大县奖励资金管理,不再限制资金用途。

## 参考文献

- [1] 邵红宁. 以精准务实举措推动江苏农村实现高水平全面小康. 江苏农村经济, 2020 (3): 18-22
- [2] 江苏省人民政府. 省政府关于健全完善粮食安全责任制的实施意见. (2015-06-07) [2022-09-01]. [http://www.jiangsu.gov.cn/art/2015/6/7/art\\_46143\\_2542957.html](http://www.jiangsu.gov.cn/art/2015/6/7/art_46143_2542957.html)
- [3] 江苏省财政厅. 对省十三届人大四次会议第0126号建议的会办意见. (2021-05-20) [2022-09-01]. [http://czt.jiangsu.gov.cn/art/2021/5/20/art\\_77320\\_9820440.html](http://czt.jiangsu.gov.cn/art/2021/5/20/art_77320_9820440.html)
- [4] 新华日报. 我省5年完成土地整治约700万亩 位居全国前列. (2021-10-24) [2022-09-01]. <https://news.sina.com.cn/c/2021-10-24/doc-iktzqtyu3197587.shtml>
- [5] 无锡市自然资源和规划局. 无锡市耕地保护补偿激励暂行办法. 国

土资源通讯, 2018 (5): 45-46

- [6] 江苏省科技厅办公室. 科技支撑我省粮食安全取得明显成效. (2020-06-05) [2022-09-01]. [http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/6/5/art\\_60085\\_9214544.html?from=singlemessage](http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/6/5/art_60085_9214544.html?from=singlemessage)
- [7] 夏春胜. 聚力粮食流通高质量发展服务乡村振兴战略. 唯实, 2019 (3): 15-17
- [8] 陈双双, 沈磊. 2020国际大米品牌大会射阳大米再获殊荣. (2020-12-12) [2022-09-01]. [https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_10383100](https://m.thepaper.cn/baijiahao_10383100)
- [9] 李德, 甘正新, 朱新法. 粮食安全考核, 江苏继续保持全国前列. (2022-01-18) [2022-09-01]. [http://www.xhby.net/js/jj/202201/t20220118\\_7390329.shtml](http://www.xhby.net/js/jj/202201/t20220118_7390329.shtml)
- [10] 付江涛. 新一轮承包地确权、流转及其投资利用研究——来自江苏三个确权试点县(市、区)的调查实证. 南京: 南京农业大学, 2016
- [11] 中华粮网. 稻谷价格走势. [2022-09-01]. <https://www.cngain.com/#/home>
- [12] 周怀宗. 全国人大代表朱晶: 粮食安全未来要重视的“痛点”有哪些? . (2021-03-10) [2022-09-01]. <https://www.bjnews.com.cn/detail/161537376415575.html>

(收稿日期: 2022-09-01)