

DOI: 10.19462/j.cnki.zgzy.20240311001

# 新中国成立以来农业政策对湖北水稻的影响及未来发展探析

曹鹏

(湖北省农业技术推广总站,武汉 430070)

**摘要:**农业是国民经济的基础产业,具有弱质性,实行政策扶持是必要的。农业政策的制定和执行有助于促进农业现代化,推动农村经济发展,增加农民收入。对新中国成立以来农业政策出台和变化对湖北水稻生产发展的影响进行梳理,提出了当前和今后一段时间湖北水稻发展面临的主要问题。在此现实背景下,建议创新完善财政政策,切实发挥“政策引导”作用;精准应用金融政策,加快扩充金融支持容量;适度拓展保险政策,持续加强风险保障效果;创新发掘改革政策,探索创造新质生产力。

**关键词:**湖北;农业政策;影响;发展

## Impact of Agricultural Policies on Rice in Hubei since the Founding of New China and an Analysis of Future Development

CAO Peng

(Agricultural Technology Extension Station of Hubei Province, Wuhan 430070)

新中国成立以来,我国农业农村发展取得历史性成就,发生历史性变革。2013年中央农村工作会议提出,中国要强,农业必须强。2018年中央一号文件提出,加快实现由农业大国向农业强国转变。农业是国民经济的基础产业,具有弱质性,实行政策扶持是必要的。尤其是粮食问题,保障国家粮食安全是一个永恒课题,任何时候这根弦都不能松。近年来在国家粮食安全新战略指引下,湖北省水稻生产形势持续向好,但仍面临数量、质量和生态安全风险等巨大挑战<sup>[1-3]</sup>。习近平总书记视察湖北时指出,要发挥湖北粮食主产区优势,巩固和提高粮食生产能力,注意防止忽视甚至削弱粮食生产偏向,为国家粮食安全多作贡献。为充分利用国家层面利好政策,精准制定符合省情配套政策,本研究简要梳理了新中国成立以来农业政策出台和变化对湖北水稻生产

发展的影响,剖析提出了当前和今后一段时期湖北水稻发展面临的主要问题,并在此背景下探索提出一系列政策,为推动政策制定执行更具连续性、公平性、针对性和策略性提供参考。

### 1 新中国成立以来农业政策对湖北水稻生产的影响

**1.1 改革开放之前(1949-1977年)** 新中国成立伊始,为切实解决粮食总量不足的“吃不饱”问题,我国长期把保障农产品尤其是粮食产量增长作为农业发展的一个核心战略目标。到改革开放之前,政策对湖北省水稻生产的影响大约可以分为3个阶段。

**1.1.1 提高复种指数阶段(1949-1955年)** 1949年湖北省水稻种植面积178.0万 $\text{hm}^2$ (数据来源:湖北省农业统计年鉴,下同),其中双季稻10.9万 $\text{hm}^2$ ,产量2359.5 $\text{kg}/\text{hm}^2$ ,主要以单季稻为主,复种指数极低。通过综合政策引导以及推行开垦荒湖、推广良

种、扩大中稻面积和蓄留秧荪等措施,湖北省水稻种植面积和复种指数稳步提升。1955年湖北省水稻种植面积196.8万 $\text{hm}^2$ ,其中双季稻21.1万 $\text{hm}^2$ ,水稻种植面积比1949年增加18.8万 $\text{hm}^2$ 。通过充分发挥政策作用,双季稻面积增加10.2万 $\text{hm}^2$ ,对水稻总面积增加的贡献率超过五成。

**1.1.2 综合技术改革阶段(1956–1969年)** 20世纪50年代初期原农业部提出“单季改双季、间作改连作、籼稻改粳稻”的稻田耕作制度“三改”方针<sup>[4]</sup>,得到地方政府积极响应。1956年湖北省因时制宜提出“五改”工程(单季稻改双季稻、籼稻改粳稻、旱地改水田、高秆改矮秆、坡地改梯田),正是这一年,湖北省水稻种植面积首次突破200万 $\text{hm}^2$ 。为了更好地指导稻田耕作制度改革,1964年湖北省明确了双季稻临界区域,划定了 $31^{\circ}30'N$ 以南,山区海拔高度450m以下为双季稻适宜区。1969年湖北省双季稻种植面积超过100万 $\text{hm}^2$ ,占全省水稻种植面积四成以上。

**1.1.3 扩大种植面积阶段(1970–1977年)** 1970年湖北省早稻种植面积达69.9万 $\text{hm}^2$ ,双季晚稻种植面积达73.4万 $\text{hm}^2$ ,双季稻种植面积首次超过单季稻。1974年全省水稻种植面积达309.8万 $\text{hm}^2$ ,为新中国成立以来最高水平。由于部分地方政府过度强调双季稻对增加粮食产量的作用,双季稻种植区域突破临界线,当时全省72个县市除保康、五峰、建始、房县等12个山区县以外,其余60个县都有双季稻种植。1977年湖北省水稻总产达1211.0万t,较1949年增加791.1万t,增幅达188.4%。

**1.2 改革开放之后(1978年至今)** 1978年12月党的十一届三中全会宣布中国开始实行“对内改革、对外开放”的改革开放政策。1982年1月1日中国共产党历史上第一个关于农村工作的一号文件正式出台,明确指出包产到户、包干到户都是社会主义集体经济的生产责任制<sup>[5]</sup>。以改革开放为时间原点,政策对湖北省水稻生产的影响又可以划分为3个阶段。

**1.2.1 调整优化结构阶段(1978–1997年)** 1978–1984年湖北省重点开展“恢复中稻生产、扩大稻麦两熟,发展三熟、缩减一熟”耕作制度改革,对全省双季稻生产布局进行合理调整。1984年早稻种植面积较1977年减少35.4万 $\text{hm}^2$ ,中稻种植面积较

1977年增加27.2万 $\text{hm}^2$ 。1985年国家将粮、棉、油、蔬菜等主要农副产品的统购统派制度逐步改革为以计划为主、市场调节为辅的制度<sup>[6]</sup>,调动了广大农户的生产经营积极性,湖北省水稻生产面积从1985年的253.9万 $\text{hm}^2$ 增加至1990年的263.7万 $\text{hm}^2$ 。20世纪90年代全国城镇化建设提速,不可避免地造成了城市对乡村土地资源的侵占,湖北省水稻生产面积从1991年的262.3万 $\text{hm}^2$ 跌至1995年的240.9万 $\text{hm}^2$ 。1997年起国家实行耕地总量动态平衡的宏观调控政策<sup>[7]</sup>,一定程度遏制了耕地连续多年快速减少势头。随着生产面积稳定和单产水平提升,湖北省提出“发展中优高产品种,压缩低质品种,稳定水稻生产”策略,水稻品种结构和品质布局进一步优化。

**1.2.2 产能相对震荡阶段(1998–2015年)** 改革开放20年后,随着经济市场化的深入,千家万户的小生产与千变万化的大市场对接问题开始显现。由于粮食供求关系发生了较大改变,湖北省水稻结构生产过剩问题突出,之后6年水稻种植面积和总产大幅下降,在2003年达到低谷,水稻种植面积180.5万 $\text{hm}^2$ (比1997年减少60.7万 $\text{hm}^2$ ),为新中国成立以来倒数第二水平,总产降到1341.5万t(比1997年减少470.0万t),为80年代以后的最低水平。2004年国务院开始实行减征或免征农业税的惠农政策,农业政策由原来的“改革推进型”转向“补贴推进型”,对降低粮食生产成本、调动农民种粮积极性、促进粮食稳产增产、增加农民收入发挥了重要作用。2004–2015年湖北省粮食生产实现了“十二连增”,水稻生产面积常年稳定在213.3万 $\text{hm}^2$ 左右,总产稳定提升至1750.0万t左右。

**1.2.3 稳粮提质增效阶段(2016年至今)** 2016年中央一号文件提出推进农业供给侧结构性改革。2016年4月湖北省政府办公厅印发《湖北省水稻产业提升计划(2016–2020年)》<sup>[8]</sup>,湖北水稻产业提升“四梁八柱”基本建成。受粮食生产结构优化调整以及稻谷市场价格杠杆调节影响,湖北省一季中稻的种植比例进一步扩大。与“十三五”初期相比,“十三五”末早稻种植面积、总产分别减少10.2万 $\text{hm}^2$ 、49.6万t,双季晚稻种植面积、总产分别减少5.4万 $\text{hm}^2$ 、38.7万t,中稻(含一季晚稻)种植面积、总产分别增加7.8万 $\text{hm}^2$ 、78.2万t。通过系列

政策指引,湖北水稻要素配置不断优化,发展动能明显增强,正在实现从规模到效益、从数量到质量、从科技装备到保障能力、从经营体系到产业韧性的全面跨越。

## 2 湖北水稻面临的主要问题

**2.1 基础设施相对薄弱,农田质量有待提升** 目前湖北省部分已建高标准农田的建设标准相对偏低,受自然灾害破坏等因素影响,不同程度地存在工程设施损毁现象,渠系水利用率偏低。尤其是大部分山区丘陵已建高标准农田难以满足宜机化需要,不能充分适应农业现代化及高质量发展要求,改造提升任务艰巨。

**2.2 自然灾害频发重发,产能提升难度加大** 近年来湖北省自然灾害发展呈现“非常态”趋势,区域性、阶段性暴雨洪涝灾害和高温干旱灾害频发重发,常年农业受灾面积占全国比重超过5%。自然灾害对湖北水稻稳产优产带来严峻挑战<sup>[9]</sup>,极大影响了新型主体和广大农民的生产积极性和种植效益。

**2.3 生产成本逐年攀升,种稻效益持续偏低** 受农户兼业化、劳动力弱质化、生产成本连续上涨等多重因素影响,湖北水稻生产效益持续增加难度越来越大,直接影响从业者自我积累和投入能力。以黄冈市为例,当地农民2023年种植中稻(不计人工成本)每667m<sup>2</sup>平均纯收益450元左右,新型主体去除土地流转成本(平均0.5~1.0元/m<sup>2</sup>)鲜有盈利。

**2.4 企业主体多而不强,联农带农不够紧密** 当前湖北水稻产业高质量发展仍受“两缺”制约,一是缺少大龙头,没有形成“头部”效应。全省规模以上稻米加工龙头企业年产值超20亿元的仅1家,超10亿元的仅3家。二是缺乏大品牌,没有形成聚合效应。省内稻米品牌价值不高,全国农产品品牌价值冠军“五常大米”达713.10亿元,湖北省最知名的“京山桥米”品牌价值仅为其1/8。优质稻米难以实现优质优加(加工)和优质优价,产业发展竞争力相对较弱。

## 3 未来政策优化建议

### 3.1 创新完善财政政策,切实发挥“政策引导”作用

创新耕地地力保护补贴发放方法,鼓励水稻生产大县创新方式方法,以绿色生态可持续为导向,将稻田综合种养等耕地形态变化较大的耕地使用方式纳

入补贴发放依据之一,确保不会因不合理开发利用耕地导致产能间接流失。扩大地方农机购置补贴自选权重,建议分区扩大农业机械购置补贴资金规模,对一些机械化水平低的关键环节作业机械适当提高补贴比例,调动购机用机积极性。加大粮食相关奖励资金服务水稻力度,奖励资金适度多用于稻米产业强镇开发、水稻绿色高质高效示范、水稻全程社会化服务等方面。加快布局绿色高标准稻田建设,在“一季千斤、两季吨粮”高标准农田基础上,探索构建华中单双季稻区多年生稻“一种两收”耕作制度,打造稻田绿色高效利用“升级版”。加快推动现代种业创新发展,聚力多年生水稻等突破性品种攻关,创制目标性状突出、综合性状优良的新种质和育种材料,加快人工智能、大数据、云计算等信息技术手段在水稻育种中的应用。

### 3.2 精准应用金融政策,加快扩充金融支持容量

优先支持粮食生产信贷投放,完善“政银保企”对接工作机制,引导金融机构实行差异化信贷政策,对涉农贷款和普惠型涉农贷款单列信贷计划。充分发挥财政补贴撬动作用,对新型主体直接用于粮食生产贷款,统筹安排财政资金予以贴息支持。试点开辟重大项目融资绿色通道,开展新型主体“首贷扩面提标”行动,鼓励金融机构对涉农龙头企业、现代农业产业示范园、农业现代化先行区等单列信贷计划,全力满足种子、耕地“两个要害”资金需求。打通农村产权抵质押融资堵点,鼓励金融机构围绕农村产权交易产生的金融需求推出专属产品,积极发展农村产权抵质押贷款,探索建立多方贷款风险分担补偿机制。引导经营主体承包土地经营权、大中型农机具、农民住宅等各类农村资产资源要素进入平台交易。

### 3.3 适度拓展保险政策,持续加强风险保障效果

改善农业保险补贴机制,试点减轻或减免产粮大县政府财政应予支付农业保险补贴额度,进一步降低县级农业保险补贴负担。扩大农业保险服务范围,在种植险、养殖险等传统险种基础上,进一步拓宽农业保险服务领域,探索开展一揽子综合险,将农业生产设施设备等一并纳入农业保险服务范围,满足农户多元化的风险保障需求。健全农业保险大灾风险分散机制,鼓励探索开展“农业保险+”,加强农业保险赔付资金与政府救灾资金协同运用,推



进农业保险与信贷、担保、期货(权)等金融工具联动,逐步构建农户、直保市场、再保险市场、地方与中央等“全链条”“多层次”的农业保险大灾风险分散机制。

**3.4 创新发掘改革政策,探索创造新质生产力** 加快推进农业科技创新推广,充分发挥科研院所创新资源优势、推广机构服务生产优势、新型市场主体运行优势,创新开展协同推广“12345”模式,即“一个中心(以产业提质增效为中心)、两个引领(新发展理念引领、典型示范引领)、三个结合(产学研用结合、农机农艺结合、公益性经营性结合)、四个提升(提升绿色生产能力、提升协同创新能力、提升示范推广能力、提升产业发展水平)、五个协同(主体协同、人才协同、技术协同、上下协同、基地协同)”,为湖北水稻产业产能提升提供支持。因地制宜培育一批主导产业突出、原料基地共建、资源要素共享、联农带农紧密的农业产业化联合体,提升规模化、绿色化、标准化、集约化生产能力,引导小农户和现代农业有机衔接,提高产品质量水平和市场竞争力。

#### 参考文献

- [1] 蔡鑫,李忠正,曹鹏,孙阳.湖北省稻米产业提质增效的路径探析.中国农技推广,2023,39(9):21-23
- [2] 薛莲,段圣省,郑兴飞,殷得所,董华林,胡建林,王红波,查中萍,郭英,曹鹏,徐得泽.湖北省水稻生产发展现状及对策建议.中国稻米,2023,29(4):45-47
- [3] 曹鹏,张建设,蔡鑫.湖北省水稻产业高质量发展路径探析.农学报,2021,11(3):84-88
- [4] 黄国勤.中国南方稻田耕作制度发展的成就、问题及战略对策.华中农业大学学报,2022,41(1):1-20
- [5] 中华人民共和国国务院办公厅.全国农村工作会议纪要.中华人民共和国国务院公报,1982(8):316-326
- [6] 温江波.坚持有效市场和有为政府相结合 切实保障国家粮食市场平稳运行.中国粮食经济,2022(9):43-44
- [7] 谭永忠,吴次芳,王庆日,周炼清,严栋.耕地总量动态平衡政策驱动下中国的耕地变化及其生态环境效应.自然资源学报,2005,20(5):727-734
- [8] 湖北省人民政府.省人民政府办公厅关于印发湖北省水稻产业提升计划(2016-2020年)的通知.(2017-04-27)[2024-03-11].  
[http://www.hubei.gov.cn/govfile/czbf/201605/t20160520\\_1034191.shtml](http://www.hubei.gov.cn/govfile/czbf/201605/t20160520_1034191.shtml)
- [9] 罗小锋.自然灾害对湖北粮食产量的影响分析.灾害学报,2007,22(2):109-113

(收稿日期:2024-03-11)

(上接第37页)

带动市(州)农业科研院所,协作搭建专业化、智能化资源鉴定评价与基因发掘平台,建立完善特色作物种质资源鉴定评价体系,开展资源的精准鉴定<sup>[4]</sup>。二是组织相关单位积极加入到国家种质资源鉴定评价项目,提升资源鉴定能力。同时开展优质水稻品种、抗旱耐瘠玉米品种、矮化抗紫斑病高粱资源和高产高油油菜品种等关联基因挖掘与研究,不断创制具有自主知识产权的优异新种质,将种质资源优势转变成育种可利用亲本优势,打通种质资源有效利用最后一公里,培育更多突破性新品种。三是强化地方种质资源的创新利用。将种质资源开发利用与品牌培育结合起来,培育一批地方农作物种质资源地理标志品牌。

**3.5 加大山地资源开发利用,实现资源大省向强省转化** 一是加强收集国内外珍稀、濒危、特有资源和特色地方品种,不断丰富贵州省种质资源类型。二是建立省级种质资源交流共享机制,搭建种质资源

共享服务平台,推进资源信息共享,实现种质资源管理信息系统种质资源快速查询,优异资源共同开发利用,提高资源利用率。三是鼓励开展校企合作,加快推进成果转化,让资源优势转化为品种优势更好地服务产业发展,共同营造资源在保护中利用和利用中保护的新格局。

#### 参考文献

- [1] 唐仁健.全力以赴推进种业振兴.中国种业,2021(1):1-2
- [2] 陈惠查,黎小冰,游俊梅,谭金玉,焦爱霞,宋泽,王玲莉,阮仁超.贵州特异稻种香禾糯种质资源保护利用研究概述.种子,2023,42(11):61-67
- [3] 向华,再亚明.基于国家种质资源保护利用框架下贵州省农作物种质资源保护利用现状及对策.贵州农业科学,2023,51(1):13-19
- [4] 葛勇进,陈小央,吴早贵,李燕,葛时钧.浙江省地方特色农作物种质资源开发利用经验和对策探讨.中国种业,2023(12):88-92

(收稿日期:2024-04-07)