建立以粮为主的基本农田制 加强农田水利建设 确保粮食生产安全

陆亚洲 *

（中国科学院地理信息产业发展中心 北京 100101）

当今世界面临三大问题，即粮食安全、能源安全和水利安全，粮食安全排在首位。“民以食为天”，粮食安全是殷实小康生活的最基本保障。我们必须以最强的责任心来关心我国粮食安全问题。

我国粮食连续4年减产，从1999—2001年累计减产5 965万吨。目前我国粮食消费需求约4.8—4.9亿吨，一般当年产需缺口为0.25—0.35亿吨，现在靠挖库存满足。但是库存是有限的。2002年加拿大、美国、澳大利亚粮食大幅度减产，2003年欧洲粮食和美国大豆也严重减产，造成国际粮、油市场涨价。目前世界粮食贸易额年均只有2亿吨左右。21世纪90年代在我国粮食波动时，曾两次在国际市场购粮，无形中抬高了粮价，使一些发展中国家颇有意见。因此，中国粮食需求必须靠自己解决。

造成我国粮食连续4年减产的原因是多方面的，第一是耕地的减少，2001年耕地面积较1996年全国耕地普查数字1.3亿公顷，减少了410.6万公顷，每年平均减少82万公顷；第二是粮食播种面积在逐年减少，1998—2001年约减少771万公顷，减少6.7%，而作为粮食作物结构的主体谷物播种面积较1998年减少了10.3%；第三是耕作粗放，单位面积产量下降，1998年每公顷耕地单产4 953公斤，到2001年仅为4 800公斤，每公顷减少153公斤；第四是水旱灾害，1997年和1999年为正常年份，1998年为丰水年，2000年和2001年降水偏少，分别较正常年份少0.9%和4.1%。还有农田灌溉面积增长缓慢而且很不均衡以及政策、市场等诸多原因。

要从根本上解决我国粮食安全问题，就必须做好如下两件事：首先，要建立以粮食生产为主的基本农田制，由国家出面，根据国家和各省、市、自治区对粮食的需求情况及自然条件特点，协商确定各省、市、自治区以粮食生产为主的基本农田的数量，并落实到地块，同时用法律形式加以确认，以防止农田被占用追究责任时，否认占的是基本农田。其次，要确保基本农田的合理用水需求，加强农田水利建设，使粮食生产旱涝保丰收。国家和地方各级政府在制定水资源利用规划时，应首先保证基本农田的合理用水需求，特别在我国缺水的西北地区、半湿润半干旱的华北地区以及东北三省，这些地区水资源相对紧缺，在水资源利用发生矛盾时，农田灌溉用水往往最容易被忽视和挤占。因此，下决心保证基本农田合理用水需求是非常重要的。同时应有计划的加强农田水利建设。解放后到1980年是我国耕地灌溉面积高速增长时期，30年净增3 158万公顷，平均每年新增长灌溉面积105万公顷。而1981—2001年间几乎停滞或缓慢增长，21年只增加灌溉面积341万公顷，平均每年新增19万公顷。增加的地区主要是东北和华北，水资源相对丰富的中、东部沿海地区，如广东、湖北、上海、浙江等省市，灌溉面积不仅没增加，还在减少。目前，我国灌溉面积仅占耕地面积的42%，农田灌溉事业发展任重道远。

* 中国科学院地理信息产业发展中心研究员

收稿日期：2003年12月13日