

# 新时代我国粮食安全保障的成就与经验

王可山

**摘要:**党的十八大以来,我国针对耕地数量减少和质量下降、种业“卡脖子”、农业科技“瓶颈”、种粮比较收益下降等问题采取了一系列措施,使我国粮食生产基本面持续向好,实现了“手中有粮、心中不慌”;供应保障能力不断增强,实现了“产得出、运得走、供得上”;产能基础更加稳固,实现了“藏粮于地、藏粮于技”;供给侧结构性改革成效显著,实现了“吃得饱、吃得好”;综合生产能力明显提升,实现了“以我为主、立足国内”。取得这些重大成就的基本经验是:发挥制度优势构建粮食安全党政同责体制机制,适应国情把解决人民吃饭问题作为头等大事,紧盯耕地和种子两个要害夯实粮食安全根基,把农业科技创新作为粮食安全保障的关键支撑,坚持系统观念全方位构筑粮食安全保障体系。未来要在守住粮食安全底线的基础上不断提高发展质量,坚持自力更生和扩大开放更好结合,做好稳产保供和节约利用双提升,创新机制保障涉粮主体必要的经济利益和公共责任,以有效市场和有为政府推动粮食安全保障体系建设。

**关键词:**粮食安全;国家粮食安全战略;粮食安全保障体系

**中图分类号:**F326.11 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2023)09-0099-11

粮食是国家发展的基础物资,粮食安全关系到国家安全、社会稳定和经济发展,更是人口大国最大的民生问题。党的十八大以来,党中央始终把粮食安全作为治国理政的头等大事,把保障粮食安全作为稳住国内基本盘、应对外部不确定性冲击、把握经济发展主动权的重要抓手。面对百年变局加速演进和各种风险因素凸显的现实,我国确立了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略,党的二十大报告进一步把国家粮食安全放在更加重要的高度,强调“全方位夯实粮食安全根基”,为构建更高层次、更高质量、更有效率、更可持续的粮食安全保障体系奠定了坚实的基础。

## 一、相关文献综述

20世纪70年代初,由于出现了世界性粮食

**基金项目:**国家社会科学基金重点项目“我国粮食数量质量双安全的风险测度与协同共治机制研究”(22AGL026)。

**作者简介:**王可山,北京物资学院教授、博士生导师。

危机,联合国粮农组织提出了粮食安全概念。20世纪80年代之前,我国因食物匮乏遭受饥饿和营养不良威胁,粮食安全保障问题研究主要集中在粮食自给、产量提升,主要解决“吃不饱”的问题。20世纪90年代,粮食总量基本平衡、丰年有余,人们开始关注质量安全,力求在数量安全基础上实现“吃得好”。党的十八大以来,粮食结构性过剩和有效供给不足成为主要矛盾,如何坚守数量不减、质量提升,确保“吃得饱”与“吃得好、吃得健康”成为新课题。

基于数量保障的粮食安全问题及风险防范研究一直是学术界关注的重点。在粮食绝对短缺时期,粮食安全主要目标是让大多数人吃饱,并为工业化积累资金。数量安全始终是人口大国粮食安全的必然条件<sup>[1]</sup>,要通过产量、生产力的提高和结构调整,构建粮食数量安全的自给体系。虽

然我国完全有能力实现自给,但耕地减少、技术能力不强、基础设施不完善对粮食单产提升影响较大<sup>[2]</sup>,饲料和工业用粮大幅增长也使粮食安全总体水平不容乐观,必须实施有力度的农业政策<sup>[3]</sup>,集中力量保“谷物基本自给、口粮绝对安全”,靠中国供给解决中国需求,靠中国资源解决中国问题<sup>[4-5]</sup>。同时,要精准把控“忧患程度”,避免陷入“忧患陷阱”<sup>[6]</sup>,将粮食安全放在全球农业大开放环境中审视<sup>[7]</sup>。

随着农业生产率的提高和经济社会的不断发展,“保障数量提升质量”的粮食安全保障机制成为重要的研究内容。一方面,粮食安全不再单纯是总量问题,而且是质量问题<sup>[8]</sup>和结构问题<sup>[9-10]</sup>。另一方面,要着重解决好谁来种粮、靠什么种粮、种什么粮的问题<sup>[11-12]</sup>。因此,粮食政策要围绕“保产量、提质量”作出适应性调整,以区域分工合作和市场导向为基础,严格保护粮食生产资源,探索“不与人争粮,不与粮争地”的生产经营模式,完善粮食主产区利益补偿机制和农户种粮的内生机制<sup>[13-14]</sup>,确保优质要素投入粮食生产<sup>[15]</sup>,提升粮食和食物有效供给水平和质量,与时俱进地推进粮食安全治理<sup>[16]</sup>,更好地满足人们对粮食数量和质量的需求。

新发展格局下为了有效应对各种风险冲击,粮食安全要既保数量又保质量,其关键还在供需两侧。在供给侧,粮田不种粮、农户不种田、高成本低效益、供需匹配错位等风险需引起重视<sup>[17-18]</sup>,并且气候、疫情、地缘政治等风险因素使粮食安全问题更复杂<sup>[19]</sup>,必须确保地方抓粮和农民种粮不吃亏,稳住粮食基本盘。在需求侧,饮食向多元、营养、健康演变,但多重因素导致粮食安全与营养脆弱,亟待发挥好国内大市场优势,确保质量安全,让人们吃得放心。同时,要密切关注全球因素的影响,防范粮食供应链风险<sup>[20]</sup>。粮食安全涉及生产、消费、分配、流通等各个环节,需要坚持系统思维,强调风险管控<sup>[21]</sup>,不断深化对粮食安全含义、机制和政策的理解,压实供应链全过

程各主体的责任,协同保障粮食安全。

已有研究为本文提供了卓有价值的借鉴,也促使本文试图从三个方面进一步完善粮食安全保障问题的研究:第一,在当前全球粮食安全面临严峻挑战的背景下,全面总结新时代我国粮食安全保障取得的重大成就,对于深刻理解我国粮食安全战略的时代价值和世界粮食安全的贡献具有重要的现实意义。第二,立足我国人多地少、资源要素约束明显等现实问题,分析我国实施的一整套保障粮食安全的政策体系和形成的制度经验,对于更好地阐释我国粮食安全保障的政策创新过程和内在逻辑大有裨益。第三,从全方位夯实粮食安全根基的要求出发,提出未来保障粮食安全的政策建议,为构建粮食安全保障长效机制提供策略思路。

## 二、新时代我国粮食安全面临的问题及政策实施

我国是一个拥有 14 亿多人口的发展中大国,粮食安全不仅存在人多地少的压力,而且在种业、农业科技、种粮收益等方面也存在许多短板、风险和隐患。党的十八大以来,我国采取了一系列“既保数量,又保多样、保质量”的政策和举措,有效地解决了粮食安全面临的各种问题,牢牢守住了国家粮食安全底线,依靠自己的力量很好地解决了 14 亿多人口的吃饭问题。

### (一) 针对突出的耕地问题实施最严格的耕地保护制度

我国现有耕地面积为 19.14 亿亩,仅占世界耕地总面积的 7.37%。此外,我国人均耕地少、高质量耕地少、后备资源少。2022 年,我国人均耕地面积为 1.36 亩。全国耕地质量较高的一等、二等、三等耕地仅占耕地总面积的 27.3%,丘陵山区耕地面积占了耕地总面积的 50%以上,许多还是“斗笠田”“巴掌田”。我国耕地后备资源只有 8 000 万亩左右,93.2%的耕地后备资源以荒草地、盐碱地、内陆滩涂和裸地为主,主要集中在中

西部经济欠发达地区,呈现破碎零散状态,土质和地形条件差,受水资源制约较为明显。总体而言,我国粮食生产受到资源环境的刚性约束较强,耕地保护压力较大。

合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。2013年中央“一号文件”提出“落实和完善最严格的耕地保护制度,加大力度推进高标准农田建设”等措施,继续坚持最严格的耕地保护制度。此后,每年的中央“一号文件”都将最严格的耕地保护制度作为最突出的内容加以规定。从政策制度和实施过程来看,我国一方面强调耕地数量的保护,通过实行耕地保护党政同责,由中央和地方签订耕地保护目标责任书,作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责,确保耕地数量;另一方面,更加关注耕地质量保护和提升,大力推进高标准农田建设,强调节约集约用地。不仅如此,还将高标准农田建设情况纳入地方各级政府耕地保护责任目标考核内容,扩大重金属污染耕地修复,推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,切实保证了耕地数量不减少、质量有提高。

(二)面对种业“卡脖子”难题不断深化种业体制机制改革

我国种业企业数量多、规模小、竞争力弱。2019年,我国纳入统计、有种子生产经营许可证的企业数量为6393家,规模小于3000万元的企业占比超过65%。玉米是我国第一大粮食品种,但在东北、黄淮海等主产区大多选种的是国外种子<sup>[22]</sup>。尽管我国农作物良种覆盖率稳定在96%以上,但是我国小麦单产比世界最高水平低37.0%、稻谷单产低15.7%、玉米单产低40.0%<sup>[23]</sup>。我国育种研发投入严重不足,80%以上的农业科技投入用在了应用技术上<sup>[24]</sup>,且我国种业科研攻关组织方式比较分散,大多以“小作坊”形式存在,研究团队之间存在亲本来源单一、育种目标雷同、低水平重复等现象,在生物育种有关的基因编辑、转基因、智能育种等前沿技术上仍处于“跟跑”状态。

此外,我国种业科技创新体系和商业化育种体系与国家种业安全的要求不相匹配,科研成果权益分配机制难以对种业研发、育种人员形成有效的激励。

种业安全关乎粮食安全和重要农产品的稳产保供,是农业强国最基本、最核心的基础。为了不断深化种业体制机制改革,提高种业科技创新能力,我国通过实施一系列种业改革政策,为国家粮食安全提供了制度保障。总体来看,这些政策发挥了三方面的重要作用:第一,推动种业体制改革,激发种业创新活力。我国通过《中华人民共和国种子法》《中华人民共和国植物新品种保护条例》等法律法规、中央“一号文件”、国家各部委和各省(区、市)相关政策,保障、推动、深化种业体制机制改革。尤其是深入推进种业领域科研成果权益分配改革,极大地激发了种业创新活力。第二,强化企业技术创新主体地位,建立以企业为主体的育种创新体系。国家高度重视强化企业的创新主体地位,通过财政、金融、税收等政策引导各种创新要素向企业集聚,推动开展农业关键核心技术攻关。第三,加大基础科研投入,推动国家良种重大科研攻关和自主创新。扶持和支持种业科技创新中心、“育繁推”一体化创新联盟等科技创新力量,推动种业关键核心技术攻关和创新能力提升。

(三)为突破农业科技“瓶颈”制约实施“藏粮于地、藏粮于技”战略

尽管2022年我国农业科技贡献率达到62.4%,但我国的农业科技水平,尤其是关键核心技术与发达国家相比仍有一定差距。例如,我国农机装备低端化、同质化问题仍较为突出,大型高端农机、适合不同耕地规模以及丘陵山区的农业机械研发应用水平不高,集成配套的全程机械化技术体系还不健全。农业机械专用传感器、转向桥及其悬浮系统、无级变速器等核心技术和关键零部件基本依赖进口,亟待解决“卡脖子”问题和突破“瓶颈”技术。云计算、大数据、物联网、人工智

能等与农机装备制造业、农业信息化、节水灌溉技术的结合,在我国还远落后于发达国家。

保障粮食安全,建设农业强国,根本出路在科技。长期以来,我国粮食生产面临耕地流失、人口增加、城市化扩张、水资源短缺压力,亟待通过提高农业科技支撑能力化解各种问题和矛盾。为此,我国出台了大量政策加快农业科技现代化建设,这些政策在良种、机械、灌溉、化肥农药、精耕细作等方面发挥了重要作用。一是推行良种化,包括对主要农作物优良品种的培育和推广,提高良种覆盖率。二是推进农业机械化,加快农机等装备研发,提高农机等装备水平,发展农机等专业社会化服务,促进农业先进适用技术到田到户,通过机械化提升粮食生产效率。三是加大水利建设,构建“系统完备、安全可靠、集约高效、绿色智能、循环通畅、调控有序”的国家水网,实施区域规模化高效节水灌溉行动,推广先进适用节水灌溉技术。四是扎实推进化肥农药减量使用,深入开展测土配方施肥、水肥一体化、生物防治、精准施药等技术的应用,实现化肥农药使用量负增长。五是推广精耕细作技术,包括高产高效栽培与耕作技术。因地制宜开展生产要素、农业技术、种植模式的优化组合,通过精耕细作提高资源利用效率,让农民用最好、最实用的技术种出更多、更好的粮食。

(四)因应种粮比较收益下降趋势多策并举 调动种粮积极性

随着农业投入品成本的不断攀升,粮食价格相对于其他商品一直都比较稳定,使得耕地的直接经济价值不断减少,粮食生产的高成本、低效益特征较为明显。2016—2020年,种植水稻、小麦与玉米等主要粮食作物的年平均净利润为-32.35元/亩,农户“倒贴式”参与农业生产,制约了农民的种粮积极性。许多农民通过非农务工或者“非粮化”增加收入,以致出现农户不种田、粮田不种粮的状况,一些地方季节性撂荒、全年性撂荒甚至长年撂荒现象较为突出。粮食主产区贡献了全

国约75%的粮食产量和80%的商品粮,但粮食主产区的省均财政收入低于主销区的70%,主产区人均财政支出约是主销区的56.4%,且差距有拉大的趋势<sup>[25]</sup>。这种局面不仅影响了粮食主产区政府抓粮的积极性,而且给国家粮食安全带来了隐患。

为了确保农民种粮有钱赚、地方抓粮不亏本,我国从财政补贴、金融支持、粮食价格、农业保险、防灾减灾等方面不断加大粮食生产支持力度。第一,通过增加补贴规模,向主产区、优势产区集中,向新型生产经营主体倾斜。第二,通过“三补合一”改革,支持耕地地力保护和农业适度规模经营。第三,通过完善玉米、大豆生产者补贴以及稻谷、农机购置和作业、耕地轮作等补贴措施让农民种粮有收益。第四,通过落实好主产区利益补偿,增加对商品粮生产大省和粮油猪生产大县的奖励补助,提高中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴比例,调动地方抓粮积极性。第五,通过增加农业综合开发财政资金投入、加大财政转移支付力度、提高农业绿色发展补贴和社会化服务补助等措施,建立健全调动“两个积极性”的长效机制,确保“多种粮、种好粮”。

(五)防范“只想吃饭、不想种粮”风险蔓延, 压实各方粮食安全责任

受利益、财力、绩效等因素驱动,部分粮食主产区、产销平衡区和主销区对粮食生产的重视程度越来越低,粮食发展的区域矛盾突出。近年来,我国主产区中粮食净调出的省份数量在减少,2022年仅黑龙江、河南、吉林、内蒙古、安徽5个省区为粮食净调出省。而且,有些产销平衡区的粮食自给率已经下降至58%,主销区的粮食平均自给率已经下降至24%<sup>[26]</sup>。因此,要防范“只想吃饭、不想种粮”风险,谨防粮食生产滑坡。保障粮食安全,既要盯紧粮食主产区,又要盯住粮食产销平衡区和主销区;不仅要提高主产区粮食综合生产能力,而且要切实稳定和提高主销区粮食自给率,同时确保产销平衡区粮食基本自给。

在这种复杂状况下,保障国家粮食安全,各地区、各方面要共同努力。第一,明确中央和地方的粮食安全责任与分工,地方政府要在耕地保护、用途管制、质量提升、高标准农田建设、粮食收储、粮食流通等方面切实担负起粮食安全保障重任。第二,压实主产区、主销区、产销平衡区责任,明确主产区要建设粮食生产核心区、建设确保口粮安全的高标准农田、发展粮食深加工,不断提高粮食综合生产能力。主销区要确立粮食面积底线、保证一定的口粮自给率,要深化同主产区的合作,推动形成粮食现代产业链体系,提升粮食安全综合保障能力。产销平衡区要承担稳定粮食生产的责任。第三,强化农业社会化服务组织的责任,将现代生产要素导入农业。依靠农业社会化服务组织的引领带动,提升农业生产、经营、流通的科技水平和效率。第四,突出粮食产业链供应链多主体责任,构建从农田到餐桌的跨区域完整产业链供应链,确保粮食“产得出、运得走、供得上、买得到”。第五,实施全面节约战略,抓好“产购储运加销”各个环节的减损工作,强化粮食安全教育,有效降低粮食损耗。

### 三、新时代我国粮食安全保障取得的成就

党的十八大以来,党中央提出“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观,确立了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略,使我国粮食生产持续增产提质、保供稳价有力有效,粮食供给结构不断优化,粮食流通现代化水平显著提升,粮食安全“压舱石”作用更加稳固,为促进我国经济社会发展和国家长治久安作出巨大贡献,也为世界各国解决粮食安全难题提供了中国经验、中国智慧和中国方案。

(一)粮食生产持续向好,实现了“手中有粮、心中不慌”

粮食总产量长期处于6亿吨以上高位水平,保持供求基本平衡。我国粮食总产量自2012年

跃上6亿吨台阶后,一直在6亿吨以上的高位水平不断增长。2015年,我国粮食总产量跃上6.5亿吨新台阶,此后连续8年保持在6.5亿吨以上,2022年再创新高,超过6.8亿吨。在全球粮食危机,尤其是国内粮食消费需求刚性增长态势延续、资源环境“硬约束”趋紧状态下<sup>[14]</sup>,我国粮食生产连年丰收,实现了“手中有粮、心中不慌”。

三大粮食品种协调发展,粮食单产显著增加。稻谷、小麦和玉米是保障我国粮食安全的传统三大品种,2022年全国稻谷、小麦和玉米产量分别比2012年增长了2.06%、14.22%和33.20%,其中,玉米牢牢占据我国第一大粮食作物品种位置,为筑牢我国粮食安全根基作出较大贡献。高产作物玉米的扩种,使粮食单产显著增加。2022年全国粮食作物单产386.8公斤/亩,比2012年增产33.8公斤/亩,增长9.58%。

人均粮食产量超过国际公认的粮食安全线,实现粮食自给。2012年我国人均粮食产量达到453.3公斤,比国际上公认的粮食安全线高出13.33%。2022年,我国人均粮食产量达到486.1公斤,比2012年增长7.24%。我国谷物自给率一直保持在95%以上,水稻和小麦完全自给,实现了中国人的饭碗不仅牢牢端在自己手中,而且饭碗里主要装的是中国粮的目标。

(二)粮食供应保障能力不断增强,实现了“产得出、运得走、供得上”

在全面落实总体国家安全观和国家粮食安全战略下,粮食主产区、主销区、产销平衡区千方百计稳面积稳产量,不断加强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设,确保“产得出”。2022年全国粮食播种面积17.75亿亩,比2012年增加1.06亿亩,增长6.35%,使粮食生产得到保障。

我国粮食流通体系不断完善,目前基本形成节点支撑、枢纽引领、通道顺畅的粮食物流骨干网络,形成公路、铁路、水路相协调的多式联运格局,粮食仓储设施、运输工具和集装设备高效匹配与共享共用能力不断增强,粮食物流效率和

一体化组织水平稳步提升,确保“运得走”。2020年,我国省内粮食物流量达2.92亿吨,跨省粮食物流量达2.86亿吨。

粮食储备和应急体系逐步健全,粮食产销关系顺畅,确保“供得上”。我国粮食仓容规模不断增加,2018年全国标准粮食仓房仓容已达6.7亿吨,确保了政府粮食储备数量充足、质量良好、储存安全。目前,我国的中央、省、市、县四级粮食应急预案体系已经初步形成,应急供应网点遍布城乡街道社区,形成由都市区1小时、周边城市3小时、城市群5小时构成的“全国粮食135应急保障圈”,确保了粮食消费需求能够得到及时满足。

(三)粮食产能基础更加稳固,实现了“藏粮于地、藏粮于技”

粮食生产的根本在耕地,落实最严格的耕地保护制度,守住18亿亩耕地红线,是全方位夯实粮食安全的物质根基。党的十八大以来,我国全面加强耕地用途管制,开展永久基本农田核实整改,改革占补平衡制度,建立耕地动态监测监管机制,坚决遏制耕地“非农化”、基本农田“非粮化”。在实践中,各地高度重视高标准农田建设、黑土地保护性耕作、耕地可持续利用和发展。目前,累计建成高标准农田10亿亩,新增产能相当于新增2.75亿亩耕地。

粮食生产的基础在种子,我国粮食连年丰收,良种发挥了重要作用。2022年,我国国家级制种基地总数量达到216个,保障了70%以上用种需要。目前,我国农作物自主选育品种面积占比超过95%,农作物良种覆盖率稳定在96%以上,水稻、小麦、大豆全部为自主选育品种,小麦、水稻、玉米三大主粮基本实现良种全覆盖,良种对粮食增产贡献率超过45%,夯实了大国粮仓的根基和产能基础。

(四)粮食供给侧结构性改革成效显著,实现了“吃得饱、吃得好”

全面落实粮食安全党政同责,严格粮食安全责任制考核,确保农业供给侧结构性改革不断深

化。从粮食数量安全来看,通过产量、生产力的提高以及结构调整,保“谷物基本自给、口粮绝对安全”,构建粮食数量安全的自给体系。同时,当前我国粮食安全不再单纯是数量问题,而且是质量问题,围绕“保产量、提质量”作出的适应性政策调整,满足了人们对粮食数量和质量的需求。在实践中,随着国家粮食安全产业带建设的不断推进、优质粮食工程的深入实施、绿色高质高效行动的大力开展,优质、绿色、安全粮油产品供给能力不断增强,做到了“多产粮、产好粮”。

随着农业供给侧结构性改革的推进,我国粮食质量安全整体水平不断提高。一方面,粮食的品种结构不断优化,促进供需平衡向更高水平快速提升;另一方面,粮食的品质不断提升,粮食产业发展中面临的质量不优、层次不高等突出问题逐步得到解决,保障了消费端“吃得饱、吃得好”。

(五)粮食综合生产能力明显提升,实现了“以我为主、立足国内”

党中央始终把粮食安全作为治国理政的头等大事,坚持农业农村优先发展,连续出台中央“一号文件”部署“三农”重点工作,不断完善党的强农惠农富农政策体系,持续增加物资投入,加大科技创新力度,使粮食生产提质增量效果突出,粮食综合生产能力明显提升。

党的十八大以来,各地严格落实粮食安全党政同责,全面落实永久基本农田特殊保护制度,加快推进高标准农田建设,稳步推进种植结构调整和休耕轮作制度,确保耕地“数量不减少、质量不降低”,土地产出率不断提升。农田水利灌溉条件不断改善,节水灌溉技术、科学施肥、绿色防控、绿色低碳生产技术得到推广。农田灌溉水有效利用系数从2012年的0.516提高到2021年的0.568,三大粮食作物化肥、农药利用率分别达到40.2%和40.6%,秸秆和畜禽粪污综合利用率分别达到87%和76%。农业科技创新能力不断增强,大数据、物联网等现代信息技术在农业中得到应用,农业技术装备水平不断提高,农业科

技贡献率超过 61%,农作物耕种收综合机械化率达到 71%。新型农业经营主体的发展带动了标准化生产和适度规模经营。目前,各类农业社会化服务组织服务小农户 7 800 万户,全国家庭农场超过 380 万个,平均经营规模 134.3 亩。

#### 四、新时代我国保障粮食安全的基本经验

保障国家粮食安全是实现国家安全、社会稳定、经济发展的重要基础。党和国家始终将粮食安全放在十分重要的战略位置,坚持发挥制度优势构建粮食安全党政同责体制机制,适应国情把解决人民吃饭问题作为治国理政的头等大事,紧盯耕地和种子两个要害,坚持农业科技创新的关键支撑作用,以系统观念全方位构筑粮食安全保障体系,确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

(一)发挥制度优势构建粮食安全党政同责体制机制

确保国家粮食安全,必须切实加强和改善党对“三农”工作的全面领导。粮食问题不能只从经济上看,必须从政治上看。2020 年 12 月,习近平总书记在中央农村工作会议上强调,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,为落实粮食安全战略奠定了坚实的制度保障。粮食安全是最重要的经济安全,是统筹发展和安全的首要任务,这是国家粮食安全党政同责和粮食安全省长责任制的理论基础和重要依据。

实践表明,切实加强和改善党对“三农”工作的全面领导,实行国家粮食安全党政同责和粮食安全省长责任制,把党的组织优势、制度优势转化为粮食安全治理优势、治理效能,是我国粮食安全保障最重要的经验。2015 年 1 月发布的《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》明确提出,强化粮食安全意识和责任、巩固和提高粮食生产能力、切实保护种粮积极性、管好地方粮食储备等工作,是粮食安全省长责任

制的主要内容。在全面总结粮食安全省长责任制经验的基础上,2021 年《粮食流通管理条例》落实党中央“粮食安全要实行党政同责”的最新要求,首次在行政法规中明确规定省、自治区、直辖市应当落实粮食安全党政同责,切实压实地方党委和政府的责任,这是党中央总揽全局保障粮食安全的又一制度创新。

(二)适应国情把解决人民吃饭问题作为头等大事

在我们这样一个人口大国,必须把饭碗牢牢端在自己手中,解决好人民的吃饭问题。我国之所以能够实现社会稳定、人心安定,一个很重要的原因就是我们有粮、心中不慌。为了解决好人民吃饭问题,让人民群众吃得饱、吃得好、吃得放心,党和国家将解决人民吃饭问题作为治国理政的头等大事,坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉作为发展的出发点和落脚点。始终强调“要扛稳粮食安全这个重任,确保重要农产品特别是粮食供给”,通过制定一系列符合世情、国情、农情的粮食安全保障政策,使得我国粮食产量连续 8 年超过 6.5 亿吨,稳稳地端牢了中国人的饭碗。

(三)紧盯耕地和种子两个要害夯实粮食安全根基

我国人口多、耕地少的基本国情,决定了我们必须落实好耕地保护制度。一方面,在数量上确保基本农田数量稳定,坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。我国耕地面积占世界耕地面积的 7.39%,却要养活世界近 22%的人口。因此,农民可以“非农化”,但耕地不能“非农化”。另一方面,在耕地质量的保护和提升上下功夫,确保“农田就是农田,而且必须是良田”,通过推进高标准农田建设,严格保护黑土地资源,提高耕地质量,建成一大批旱涝保收、高产稳产的优质良田。

种子是保障粮食安全的关键,中国人的饭碗要牢牢端在自己手中,关键是实现中国粮用中国种。种业是国家战略性、基础性核心产业,只有加

快解决制约种业发展的关键问题,把种子牢牢攥在自己手中,才能从源头上筑牢国家粮食安全屏障。党的十八大以来,党中央高度重视种业发展,强调“必须把民族种业搞上去,集中力量破难题、补短板、强优势、控风险”,打赢种业翻身仗。在党中央的坚强领导下,我国农业用种安全总体有保障、风险可管控,为粮食和重要农产品稳产保供、增产提质、高产高效作出重要贡献。

(四)把农业科技创新作为粮食安全保障的关键支撑

“解决吃饭问题,根本出路在科技”,必须依靠科技进步提高单产、挖掘潜力、防灾减灾,全面提升土地产出率、劳动生产率和资源利用率。进入新时代,我国农业科技不断发展,聚焦确保粮食安全和重要农产品有效供给,着力解决“够不够”“好不好”“强不强”问题。党中央坚持农业科技创新发展,为“种什么粮”“怎样种粮”“产什么粮”插上了科技翅膀,为全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化、保障粮食安全提供了更加坚实的科技支撑。

当前,世界各国都在努力抢占以信息技术、生物技术为特点的新一轮农业科技革命的制高点,“作为一个农业大国,我们绝不能落后”。面对人口多、耕地少、水资源匮乏的基本国情,我国始终重视推进种业科技创新,提高农业物资技术装备水平,加强农业和科技的融合。党的十八大以来,我国农业科技呈现强劲发展势头,为实现农业高质量发展和保障粮食安全发挥了关键支撑作用。

(五)坚持系统观念全方位构筑粮食安全保障体系

粮食安全是国家安全发展的“压舱石”“稳定器”,粮食安全问题既重要又复杂。然而,我国粮食安全基础仍不稳固,粮食安全形势依然严峻,既要实现眼前的粮食产量稳定,又要形成新的竞争力,注重可持续性;既要发挥市场机制作用,又要加强政府支持保护。为此,必须系统考虑国内资

源环境、供求格局和国际市场贸易条件,实施“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略。

为了确保粮食安全,党中央坚持系统观念,全方位构筑国家粮食安全保障体系。第一,通过实施“藏粮于地、藏粮于技”战略,确保耕地数量不减、质量提升,确保粮食稳产增产、提质增效、有效供给。第二,通过培育新型农业经营主体,推进粮食生产适度规模经营和绿色农业发展。鼓励新型农业经营主体发挥联农带农作用,扩大规模、延长产业链、采用先进农业技术和装备,有效解决“谁来种地”“怎样种地”问题。第三,通过完善农业补贴和粮食价格机制,保障农民种粮有钱赚。不断增强政策的精准性、稳定性、实效性,鼓励农民多产粮、产好粮。坚持并完善最低收购价政策,注重发挥市场形成价格作用,做到“政策保本、经营增效”。第四,通过完善粮食主产区利益补偿机制和支持政策,保障主产区抓粮不吃亏。强化产粮大县奖励政策,加大转移支付力度,保障主产区抓粮得实惠、有发展。第五,通过深化粮食收储供应安全保障制度改革,强化粮食收储供应安全保障体系建设,确保储备数量实、质量好、调得动、用得上。第六,通过完善节粮减损机制,推进粮食生产、加工、储运减损,营造全社会节粮减损的良好氛围。

## 五、保障粮食安全、全方位夯实粮食安全根基的政策建议

展望未来,我国粮食安全保障要在统筹发展与安全视域下,基于我国国情多策并举,全方位夯实粮食安全根基,确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

第一,在守住粮食安全底线的基础上不断提高发展质量。一是守住粮食安全底线,防范大豆、油料等初级产品对外依存度过高可能带来的风险。二是以科技创新促发展。尽快建立适合我国国情的关键核心技术攻关新机制,推进农业种源、

耕地质量、农业机械设备、农业绿色投入品等关键领域的技术创新。三是建立“多产粮多赚钱”的价格机制,激发农民种粮积极性。可尝试建立粮食收购价格梯度定价机制,将年度内农户生产粮食的数量与价格梯度进行关联,根据不同区域实际情况设计方案,实现“谁种粮谁受益”,引导“小田变大田”,减轻季节性撂荒、耕地“非粮化”带来的风险。四是开展农业种质资源普查工作,摸清底数,建立种质资源数据库,推动实现种源自主可控。五是发展绿色生态农业,增强发展的可持续性和化解各种不确定性的能力,实现高质量的粮食安全,满足消费升级的需求。

第二,坚持自力更生增强风险应对能力,积极参与国际合作,增强粮食供应链韧性。一方面,要采取“长牙齿”的硬措施,坚持数量、质量、生态并重,强化现有耕地的用途管制,切实做到“保数量、提质量、挖潜力”。另一方面,要全面落实粮食安全党政同责,以持续提升供给保障能力为目标,科学制定主销区、产销平衡区粮食种植规模底线,通过“饭碗一起端、责任一起扛”,增强自主供给和风险应对能力。同时,要积极参与全球国际合作与贸易治理,提升我国的话语权和影响力,通过利用好国际市场,增强我国粮食及重要农产品产业链供应链韧性。当前尤其要促进与共建“一带一路”国家的农产品贸易合作,提升粮食供应链关键节点的掌控能力。此外,要适应城乡居民对食物的多样化、差异化需求,优化粮食等农产品生产及进口布局。

第三,提高粮食综合生产能力,推进全面节约战略,做好稳产保供和节约利用双提升。一是通过建设国家粮食安全产业带、推进高标准农田建设、深入实施种业振兴行动等措施,提高粮食综合生产能力,使粮食安全成为我国经济社会行稳致远的基本保障。二是不断创新支持政策,构建稳步提升“两个积极性”的政策集合。对于农户,要重点做好粮食生产补贴、最低收购价制度、完全成本保险与收入保险的相互配合。对于粮食主产

区,要使财政奖补政策与促进粮食加工业发展的产业政策相互配合。三是增强节约意识,实施全面节约战略。一方面,完善节粮减损激励机制,提升节粮减损的边际收益,促进粮食产业链供应链各环节降低损失、损耗;另一方面,培育勤俭节约观念,反对奢侈浪费和不合理消费。四是坚持生态优先、绿色发展,发展节水农业,推广绿色生产技术,促进农业先进技术的引进、开发与应用,提升粮食综合生产能力和供给保障能力。

第四,保障粮食供应链主体获得必要的经济利益,赋予其必要的公共责任。首先,让种粮农民有收益,地方抓粮不吃亏。要坚持通过各种补贴、价格、保险等政策措施,确保种粮不吃亏、得实惠、有发展。其次,着重解决涉粮获益低的问题,保障“产购储运加销”各环节的合理收益。激励粮食产业链供应链协同化、系统化、科技化、专业化发展,确保产得出、供得上、卖得好。再次,压实地方党委和政府的责任,提高政治站位,确保各地粮食播种面积和产量保持稳定、稳中有升。尝试建立粮食主销区对粮食主产区的责任补偿基金,考虑粮食自给率或粮食消费量与生产量差额,按照合理适度的方式由主销区对主产区进行责任补偿,一方面缓解国家财政压力,另一方面将“饭碗一起端、责任一起扛”落到实处。最后,加强粮食安全责任宣传,赋予“产购储运加销”各环节主体必要的公共责任,激励关键环节实施企业责任储备,增强产业链供应链韧性,确保关键时刻不“掉链子”,实现稳产保供。

第五,发挥有效市场和有为政府的作用,加快粮食安全保障体系建设。一方面,要充分体现粮食和重要农产品的商品性,推动市场化改革,按市场需求、产品结构需求调整粮食生产结构和经营体系,让价格机制在解决粮田“非粮化”、耕地“非农化”等问题中发挥作用,形成“愿意种、种得好、卖得好”的局面。发挥市场在资源配置中的决定性作用,要从如下方面着手:一是通过稳定和提高农民种粮收益预期,激发农户主动调整生产、

优化结构、改进技术的积极性。二是通过提升农业社会化服务水平,促进小农户与现代农业有机衔接,降低农业物化成本,提高粮食数量和质量,提升种粮生产效率和效益。三是通过促进产销协调,发挥订单农业、就地加工、股份合作等利益联结方式的作用,促进粮食产业链、供应链与价值链融合,实现优粮优价和粮食产业就地增值。另一方面,要深刻认识粮食和重要农产品的基础性、战略性和安全性,更好发挥政府作用。聚焦提高粮食和重要农产品生产能力、加强储备应急管理、强化产业链供应链韧性,切实发挥政府的主导作用,激励粮食安全利益链、供应链、责任链融合,使社会各方在粮食安全问题上“有组织地负起责任”,保障国家粮食安全自主可控。 **Reform**

#### 参考文献

- [1]李雪,吕新业.现阶段中国粮食安全形势的判断:数量和质量并重[J].农业经济问题,2021(11):31-44.
- [2]姜长云.我国粮食供求平衡问题的现状与展望[J].经济研究参考,2004(41):21-36.
- [3]朱晶,李天祥,臧星月.高水平开放下我国粮食安全的非传统挑战及政策转型[J].农业经济问题,2021(1):27-40.
- [4]韩长赋.全面实施新形势下国家粮食安全战略[J].求是,2014(19):27-30.
- [5]张红宇.牢牢掌握粮食安全主动权[J].农业经济问题,2021(1):14-18.
- [6]倪国华,王赛男, JIN Yanhong.中国现代化进程中的粮食安全政策选择[J].经济研究,2021(11):173-191.
- [7]王晓君,何亚萍,蒋和平.“十四五”时期的我国粮食安全:形势、问题与对策[J].改革,2020(9):27-39.
- [8]黄季焜.对近期与中长期中国粮食安全的再认识[J].农业经济问题,2021(1):19-26.
- [9]钟甫宁,向晶.人口结构、职业结构与粮食消费[J].农业经济问题,2012(9):12-16.
- [10]王济民,张灵静,欧阳儒彬.改革开放四十年我国粮食安全:成就、问题及建议[J].农业经济问题,2018(12):14-18.
- [11]何秀荣.国家粮食安全治理体系和治理能力现代化[J].中国农村经济,2020(6):12-15.
- [12]高鸣,张哲晰.新时代走出“谁来种粮”困局的思路 and 对策[J].中州学刊,2022(4):36-42.
- [13]罗必良,张露,仇童伟.小农的种粮逻辑——40年来中国农业种植结构的转变与未来策略[J].南方经济,2018(8):1-28.
- [14]朱晶,臧星月,李天祥.新发展格局下中国粮食安全风险及其防范[J].中国农村经济,2021(9):2-21.
- [15]杜志雄.全方位夯实粮食安全根基[J].红旗文稿,2023(2):29-32.
- [16]罗万纯.中国粮食安全治理:发展趋势、挑战及改进[J].中国农村经济,2020(12):56-66.
- [17]仇焕广,李登旺,宋洪远.新形势下我国农业发展战略的转变——重新审视我国传统的“粮食安全观”[J].经济社会体制比较,2015(4):11-19.
- [18]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.
- [19]青平.构建新型农食系统 保障粮食与营养安全[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(6):1-4.
- [20]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.
- [21]陈秧分,王介勇,张凤荣,等.全球化与粮食安全新格局[J].自然资源学报,2021(6):1362-1380.
- [22]李国英.国家粮食安全视角下中国种业安全隐忧及商业化发展路径研究[J].改革与战

- 略,2022(2):1-10.
- [23]韩磊.大食物观下我国重要农产品稳产保供的现实困境与政策思路[J].当代经济管理,2023(4):1-10.
- [24]张亨明,尹小贝.我国种业发展的现实困境及其破解之道[J].改革,2022(12):78-88.
- [25]王一杰,邸菲,辛岭.我国粮食主产区粮食生产现状、存在问题及政策建议[J].农业现代化研究,2018(1):37-47.
- [26]杜鹰.中国的粮食安全战略(下)[J].农村工作通讯,2020(22):17-21.

## Achievements and Experiences of China's Food Security in the New Era

WANG Ke-shan

**Abstract:** Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has taken a series of policies and measures to address issues such as the reduction of farmland, problems that hinder the development of the seed industry, the "bottleneck" of agricultural technology, and the decrease in comparative income from grain production. With the help of that, fundamentals of China's grain production has been continuously improved, and the goal of "no panic with grain in hand" has been realized; our capability for supply guarantee has been continuously enhanced, and the goal of sufficient grain production, transportation and supply has been realized; the foundation of grain capacity has been stabled, and the goal of "storing grain in the ground and storing grain in technology" has been realized; significant achievement in the supply-side structural reform has been made, and the goal of "having enough food and eating well" has been realized; and the comprehensive production capacity has been significantly improved, and the goal of "food security based on domestic supply" has been realized. The basic experience of achieving these significant achievements is to leverage institutional advantages to build a system and mechanism of party and government shared responsibility for food security, to adapt to national conditions and make solving the problem of people's food supply a top priority, to closely focus on the two key issues of farmland and seeds to consolidate the foundation of food security, to make agricultural technology innovation as a key support for food security, and to adhere to a systematic concept to build a comprehensive food security guarantee system. In the future, while maintaining the bottom line of food security, we need to continuously improve the quality of development, adhere to a better combination of self-reliance and expanding openness, do a good job of improving both stable production & supply and conservation & utilization, innovate mechanisms to ensure the necessary economic interests and public responsibilities of grain related entities, and promote the construction of a food security system through effective markets and meaningful governments.

**Key words:** food security; national food security strategy; food security system

(责任编辑:易晓艳)