

牢牢把握粮食安全主动权

翟晓叶¹ 张春霞²

摘要：粮食安全是国家安全的基石，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把粮食安全始终摆在治国理政的重要位置，提出了“谷物基本自足，口粮绝对安全”的新型粮食安全观以及“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。在构建以国内大循环为主体国际国内双循环的背景下，要科学利用国际国内两个市场两种资源、提高粮食综合生产能力，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

关键词：粮食安全 主动权

党的二十大报告指出，“全方位夯实粮食安全根基，全面落实粮食安全党政同责，牢牢守住十八亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，深入实施种业振兴行动，强化农业科技和装备支撑，健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”那如何算是把握了粮食安全主动权？我国粮食安全领域的现状如何？如何确保端稳端牢中国饭碗？

一、把握粮食安全主动权的内涵及时代意义

（一）粮食安全主动权的深刻内涵

1. 粮食的概念界定

按照国家统计指标，谷物、大豆、薯类统称为粮食。其中，谷物又包括稻谷、小麦、玉米三类，稻谷、小麦又称为口粮。这是传统的粮食概念。随着人们生活水

平的提高和消费结构的调整，粮食范围大大拓展。在2017年中央农村工作会议上，习近平总书记指出，“现在讲粮食安全，实际上是食物安全”。因此，现在讲的粮食基本等同于食物。所有能够提供人体所需营养与能量的东西都可以视为粮食。

2. 粮食安全内涵

根据联合国粮农组织的定义，粮食安全是指要保障任何人任何时候都能买得起足够的有营养的粮食。它给出的定义是从需求端出发，着眼点在于保障发展中国家在粮食数量和质量上获得安全。中国是世界上人口最多的发展中大国，经历过历史悠久的农业社会历史，粮食安全具有特殊性。它既关系个人家庭的营养，还关系着国家现代化的实现。相比联合国对粮食安全的定义，我国更加重视粮食安全的主动权把握，往往从供给端进行定义，就如习近平总书记指出，“中国的立足点、着眼点是，决不能

‘买饭吃、讨饭吃，饭碗里必须主要装中国人自己生产的粮食’”。我们要树立“谷物基本自足，口粮绝对安全”的新型粮食安全观。

3. 我国粮食安全战略

与新型粮食安全观相对应，在综合考虑国内资源环境、粮食供求格局、国际市场贸易条件的情况下，党中央提出了实施“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。这个战略有三层含义：

一要建立以主粮为重点，科技支撑的国内粮食生产体系，确保口粮绝对安全。“确保粮食自给率95%以上，水稻小麦玉米三大粮食作物自给率达到100%”。并且，这包括数量质量并重。

二要建立能够科学应对各类突发事件的粮食储备体系。粮食生产具有一定周期，如果在应急状态下不能得到充足的粮食供应，极易造成社会风险。习近平总书记曾明确强调，我们宁可多生产、多储备一些，绝不能有任

基金项目：长沙市情研究会课题项目《着力推进食品及农产品加工产业链高质量发展的调研与思考》阶段性成果；国家社科一般课题《数字乡村驱动县域城乡融合高质量发展的机理与路径研究》，课题号：23BJL115。

何侥幸心理。

三要有效利用国际粮食市场和农业资源的全球供应链。对国内资源生产满足不了或为土地等资源修养生息不得不进口的短缺粮食品种，要积极利用国外资源。

党的十八大以来，习近平总书记反复强调要把保障粮食安全摆在治国理政的首要位置。十四五规划首次把实施粮食安全战略纳入了“五年规划”，首次将粮食综合生产能力作为安全保障类约束性指标。十九届六中全会通过的《决议》将粮食安全作为经济安全之首，强调要确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。2023年中央一号文件比往年任何时候都更加强调粮食安全问题。

(二) 把握粮食安全主动权的时代意义

1. 粮食安全是国家安全的重要基石

目前国际格局正处于深刻而急剧的演变之中，冷战思维和强权政治阴霾不散。中国综合国力和国际地位迅速提升，以美国为代表的资本主义国家对我们的“围剿”前所未有。以粮杀人，兵不血刃。我国要有效应对这些打压，实现复兴走进世界舞台中央，前提都是端牢中国饭碗。我国有着14亿人口，每天一张嘴，就要消耗70万吨粮、9.8万吨油、192万吨蔬菜和23万吨肉。只有依靠自己的力量端牢自己的饭碗，才能有效应对各种风险挑战。

2. 粮食安全是社会稳定的压舱石

粮价是百价之基，牵一发而动全身。长期以来，我国之所以能够实现社会稳定、人心安定，一个很重要的原因是手中有粮，心中不慌。如果粮食供需出现问题，粮价起伏波动，就会引起社会恐慌。

3. 粮食安全是推动高质量发展的基本物质条件

马克思指出：“食物的生产是直接生产者的生存和一切生产的首要的条件。”如果没有粮食产业的发展，整个国民经济的发展就是沙漠中的海市蜃楼，更谈不上高质量发展。

二、我国粮食安全现状及存在的挑战

(一) 目标基本实现但后续端牢饭碗的压力较大

过去很长一段时间，我国通过充分挖掘耕地潜力、不断实现杂交水稻等技术突破、加大资金和政策支持，实现了粮食量质双提升，口粮自给率达到100%，谷物自给率超过了95%。居民从吃不饱到吃得饱、吃得好吃得有营养转变。然而，这种供需格局是一种紧平衡，长时间不会被打破，只会越来越紧。

从需求端看，随着新增人口数量、农业转移人口市民化以及粮食消费结构升级带来的饲料和工业转化粮消费增加，每年新增粮食需求呈刚性增长，到2035年，预计我国年均粮食需求将增加1亿斤。其中，饲料用粮增长尤

为之快。数据显示，2000年后开始，饲料用粮已从1.04亿吨增加到2020年的1.93亿吨，在整个粮食中的占比逐步提高，达48%。未来还将继续增加。

从供给端来看，粮食增产提质保安全难度很大。一是农业生产资源约束。我国农业生产资源先天没有优势，耕地、淡水、森林和草地等资源的人均占有率分别仅为世界平均水平的32%、28%、14%和32%。在城镇化工工业化的推进过程中，这些资源在数量质量方面还出现了不同程度下降。就耕地而言，2019年全国耕地面积19.2亿亩，比10年前减少了1.13亿亩，越来越接近18亿亩耕地红线。土地沙化、盐渍化、薄层化、板结化情况严重，超过20%耕地质量等级高于7，基础地力差、生产阻碍因素突出，短期难以改善。耕地质量的下降继而又影响到粮食的品质。二是农村劳动力短缺。由于农业自然风险、市场风险大，种粮成本高、收益低，在城市高收入的虹吸下，大量青壮年不再从事农业，很多农田被抛荒或三季改一季。三是科技装备水平不高。根据世界上主要部分国家的土地经营规模情况数据，在所有土地经营者中，中国小规模土地经营者所占比重高达97.9%，而中等规模和大规模土地经营者所占比重分别只有1.7%和0.4%，均远低于世界平均水平。分散的土地经营加上现代农业起步晚，使得我国农业机械化水平不高。

（二）粮食储备充足但存在进一步优化空间

我国储备粮体系基本是以政府组建的承储企业为主，包括中储粮和地方政府建立的储备粮承储企业，包括省级和各地、市级。私人企业和农民等社会储备占比很低。并且，中储粮采用的是垂直化管理机制，这种方式导致责权不清、贪污腐败多发。

此外，储备成本高，地方储备积极性不够。根据规定，承储企业的资金主要来源于农发行信贷资金、财政性补贴资金以及储备轮换中盈利三个方面。在财政补贴收入中，中央储备由国家拨款，省级储备由省财政拨款，市县（区）的地方储备粮分别由当地财政承担。三者加起来，2019年的仓储成本就达5万亿元。加之，粮食储备是一种准公共物品，储备成本又高，基层政府搭便车想法大量存在。数据显示，2018-2019年度主产区主要谷物包括稻谷、小麦和玉米的结余量为7980.3万吨，主销区-6690.2万吨，其中，广东主要谷物结余量为-2586万吨，浙江-1336.6万吨。这清晰说明，主产区和主销区的数据相差巨大，主产区把粮食储备责任推给了粮食主销区，把储粮成本转移给了外省。此种情况下，如果流通机制不够灵活，就很难在紧急情况下保障粮食顺利流通。

（三）进口规模大隐藏潜在风险

我国每年需要7亿吨左右粮食，国内粮食年总产量已经并长

期徘徊在6亿吨左右的水平线上，1亿吨的缺口就通过进口来解决。

以2021年为例，全年进口了1.6454亿吨粮食，占粮食产量26%。其中，粮食进口中的大米和小麦占国内消费总量比例较低，大约分别只占1%、2%，主要集中在大豆等一些非口粮食物上面。粮食适度进口对国内粮食供给起到了很好的补充作用，但其中也存在不容忽视的隐忧。

一是进口量大。从2016年开始，我国每年进口的粮食总量都达到了1.1亿吨以上，在全球粮食进口市场占比达到60%。这两年来，我国在预知全球粮食危机后，还进一步增加了进口量。2021年同比增加了18.1%。

二是产品集中、国家集中，缺乏对粮食供应链的主导权。进口粮食品种主要集中在大豆、玉米等品种。其中，又以大豆的情况最为突出。从2015年起，大豆年进口量稳居在8000万吨以上，2020年超过1亿吨，2021年9653万吨，占国内总进口量58.6%，是大豆最大进口国，对外依存度达85%左右。如此大规模的大豆进口量90%以上集中在美国、巴西、阿根廷三国。而在上世纪90年代，美国早就通过转基因技术控制了巴西、阿根廷90%以上的大豆生产。这就意味着，我国大豆几乎被美国握在手心，没有议价权。

三、牢牢把握粮食安全主动权的应对举措

（一）进一步强化国内粮食生产能力建设

一是实施藏粮于地战略，加强耕地保护和耕地面积拓展。我们要落实最严格的耕地保护制度，落实田长制，确保耕地保有量和永久基本农田保护面积不低于国家下达湖南省考核数，粮食生产功能区不低于3850万亩。要全力遏制耕地抛荒，加强土地使用监管，避免“非农化”“非粮化”。除了保护耕地的存量之外，还要在保护好生态的前提下，从耕地资源向整个国土资源拓展。习近平总书记曾在《走中国特色社会主义乡村振兴道路》一文中强调，“老百姓的食物需求更加多样化了，这就要求我们转变观念，树立大农业观、大食物观，向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白，全方位多途径开发食物资源”。对不适合发展口粮生产的耕地，可大力发展饲料用粮和工业用粮，增加大口径粮食供给。

二是实施藏粮于技战略，为粮食安全插上“科技的翅膀”。解决吃饭问题，根本出路在科技。其中，又以种子最为核心。种子是农业的“芯片”。“好儿要好娘，好种多打粮”“种地不选种，累死落个空”。一粒种子可以改变一个世界，一项技术能够创造一个奇迹。有了高水平的民族种业，才能在源头上保障粮食安全。为了振兴我国种业，2021年7月国家发布了《种业振兴行动方案》，提出了包括提升种业基地建设水平

在内的五大行动。2022年10月8日,20部门又联合发文,旨在建立种业振兴行动工作协调机制。要充分利用现有的农业科技创新平台,聚合各方力量,围绕国家种业安全和种业发展需要进行种业研发,在水稻、大豆、玉米、畜禽、蔬菜、水产等领域,培育高产优质多抗高效突破性新品种。

(二)科学合理引入社会力量,加强和完善粮食储备体系

基于我国粮食储备主体较为单一,以政府储备为主,社会责任承担较少的储备制度现状。2019年,我国对粮食储备管理作出了全面部署。中央深改委第八次会议上审议通过的文件也指出,要推动中央储备与地方储备、政府储备与企业储备互为补充、协同发展。要加快构建更高层次、更高质量、更有效率、更可持续的粮食安全保障体系。这一信号释放后,全国不断加快粮食社会储备建设,包括粮食主产省在内的多个省份,陆续建立了“政府储备、企业储备互为补充”的全社会储备共担机制。

比如,河南省。2021年8月,河南省粮食和物资储备局等五部门联合发文,明确粮食加工企业社会责任储备的建立、管理、动用和保障措施。文件明确指出,粮权属于企业,平时用作企业日常经营周转,由企业自负盈亏;如遇特殊情况,无条件服从政府统一调度,承担调节区域粮食市场供求和应对局部突发事件等任务。关于储备数量,《意见》还分

区域、分企业加工能力大小进行了精细规定。要求粮食加工企业建立的社会责任储备规模,不得低于该企业上一年度日均实际成品粮加工量的20%。

(三)积极利用国际资源国际市场,保障非主粮供应

一是积极参加全球和区域的粮食安全治理机制建设。要持续加强与联合国粮农组织、世界粮食计划署、农业发展基金等联合国粮农机构合作。推动G20和亚太经合组织等区域性组织建立区域粮食储备体系、粮食安全治理机制和禁止粮食禁运等行动计划。在重要场合发出在全球粮食治理领域的中国声音、表明中国立场、贡献中国方案。

二是积极支持企业成长为国际大粮商。相比直接进口其他国家的初级产品,进口本国企业的产品在食品标准和食品安全上可以降低风险。以日本为例。日本是一个岛国,粮食生产资源不足、人口老龄化严重、农业从业人员少。按实体农产品计算,粮食自给率只有29%。但是,在英国《经济学家》杂志发表的《2020年全球粮食安全指数报告》中,日本的粮食安全指数高居世界第9位,远高于排名第39位的中国。这样的成绩,是日本重视本土土地资源开发和粮食进口的成果。早在上世纪70年代初,日本就通过“海外屯田”为主的投资方式,尝试利用海外资源确保本国粮食的稳定供给。后来因为投资方式有直接掠夺的嫌疑而备受争

议,日本开始多采用联营方式、订单生产、在粮源地建设或收购仓储、物流设施等,以多元化农业投资方式保障海外粮食供给,目前基本在世界各国都有投资。

当前全球有4大粮商,其中美国3个,法国1个。我国中粮开始崭露头角。我们要支持这些企业走出去,在他国建立集约化农场,雇佣当地居民从事农业生产工作。借此方式,一方面减轻进口风险,另一方面也利用该模式推动其他国家就业和粮食发展。中非农业合作由来已久,截至2019年底,中国已在19个非洲国家援建了20个农业技术示范中心。在企业走出去的过程中,可以将目光更多聚焦于非洲。要借助中非合作框架和“一带一路”倡议,发扬优良传统,积极引导企业走向非洲,为端牢中国饭碗效力,为非洲粮食安全助力。

民以食为天,国以粮为安。粮食一头连着国家战略,一头连着百姓生活。粮食安全工作千头万绪。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,走好中国特色粮食安全之路,牢牢把握粮食安全主动权,始终把中国饭碗牢牢端稳。■

参考文献:

[1]郭雅媛,张青.粮食主产区利益补偿机制创新研究——基于粮食安全问题的战略思考[J/OL].开放导报,2023-04-23.

(作者单位:1.望城区委党校;2.湖南省科技厅信息研究所)

责任编辑:张莉莉