加快构建新时代国家粮食安全保障体系

文 / 李国祥

面对实施国家粮食安全战略遇到的多种问题，必须正确处理好战略性问题和战术性问题。

要加快构建新时代国家粮食安全保障体系。要按照契约化生产、标准化投入、规模化基地、品牌化经营、订单化购销、专用化收储要求，加快构建新时代保障国家粮食安全体系，切实增加绿色优质专用粮食供给。

满足新时代人们对粮食和食物消费的更高要求，需要转换发展动能，深化粮食收储制度改革，创新粮食价格形成机制，主要依赖市场力量而不是依赖政策市推动粮食产业经济发展，这就是粮食行业供给侧结构性改革的核心。

从长期来看，我国粮食安全战略势必将保重要粮食供应与保农民增收等目标合理分离，将保障特殊群体与脆弱群体等口粮供应和饲料粮供应与全面调动农民种粮积极性合理区分。

栏目主持 / 刘博文

党的十九大报告提出新时代要实施乡村振兴战略，从解决“三农”问题在全党工作中地位、振兴乡村战略总要求、巩固和完善农村基本经营制度、确保国家粮食安全、构建现代农业体系、促进农村产业融合和加强农村基层基础工作等方面对“三农”工作进行了全面系统部署。其中，“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”是我们必须牢记的使命，是实施乡村振兴战略的重要目标任务。

一、新时代社会主要矛盾转化对粮食供给提出了新要求

随着我国社会主义建设进入新时代，世情国情农情发生了很大变化。中国已经稳定地成为世界第二大经济体、全球经济增长的新引擎，中国在对外贸易和外汇储备等多个方面稳居世界第一。中国已经成为世界经济中心，并正在走向世界舞台的中心。从我国现代化进程来看，全面小康社会很快就要建成，并向基本建成现代化国家和建设成为社会主义现代化强国迈进。

我们在认识到我国经济社会发展发生翻天覆地变化的时候，如何看待“三农”问题？党的十九大报告指出，农业农村农民问题仍然是关系国计民生的根本性问题。粮食直接关系到十几亿人吃饱吃好问题，也关系到农村繁荣稳定问题，关系到几亿农民能否同步分享现代化。

多年来，国内粮食生产量无法

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

满足需求总量，产需总量上存在着缺口，这是我国粮情的重要特征之一。目前，我国粮食年度需求总量大约 6.5 亿吨，其中口粮消费持续下降，而饲料粮需求不断增长，工业用粮需求极不稳定。2017 年工业用粮增长相对较快。2017 年国内粮食年度产量超过 6 亿吨，估计本年度粮食产需缺口总量上超过 5000 万吨。

在国内粮食总量上存在缺口情况下，粮食却出现了部分品种阶段性过剩，一个重要原因是国内粮食生产结构与需求结构不匹配，稻谷等库存过多，而大豆等进口量相对较多。2014 年到 2016 年，我国粮食进口总量连续 3 年超过 1 亿吨，进口最多的是大豆。估计 2017 年粮食进口量仍然超过 1 亿吨，其中进口大豆约 9000 万吨。

当前，我国粮食供求结构性矛盾突出表现在稻谷等部分品种粮食库存水平高，压力越来越大，农民发愁收获后的粮食不好卖，价格低，而同时一些粮食加工企业所需要的专用优质原料不足，“守着粮仓缺粮食”，难以买到符合要求的专用优质原料粮，有的加工企业不得不在国际市场上进口粮食。

党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。从长期来看，人民追求美好生活对谷物消费和粮食消费提出了越来越高的要求。在食物消费结构中，口粮消费将继续减少，动物源性食物消费将进一步增加，从而带来饲料粮消费不断增加。对于口粮来说，人均消费量越来越少，而消费种类则越来越多样化，品质要求则越来越高，既提出了口感好吃要求，又提出了安全健康要求。

确保国家粮食安全是实施乡村振兴战略的底线。实践证明，巩固和完善农村基本经营制度，是保障国家粮食安全的有效举措。在稳定农村土地家庭承包基础上，我国还必须面对新时代的主要矛盾，人们对美好生活的需要日益增长与农业发展相对滞后且极不充分之间的矛盾，加快构建现代农业体系，这也有助于保障把中国人的饭碗端在自己手中。面对新时代农业发展面临的主要矛盾，必须加快构建农业产业体系、生产体系和经营体系，就必须要完善农业支持保护体系和健全农业社会化服务体系。

二、我国粮食供求结构性矛盾突出

当前，我国粮食供给数量充足，供求结构性矛盾突出。保障国家粮食安全面临越来越复杂的矛盾。农业供给侧结构性改革有效地缓解了现有的粮食供求结构性矛盾，但也提升了粮食新供求结构性矛盾风险的提升。

农业供给侧结构性改革对粮食供求关系影响是多方面的。粮食收储制度改革是农业供给侧结构性改革的重要内容。通过粮食收储制度改革，使玉米等市场扭曲效应明显降低，既减少玉米及其替代品的进口，又带来玉米等粮食生产的调整与优化，还刺激了加工对国产玉米的需求增长。

尽管农业供给侧结构性改革有效缓解了粮食供求矛盾，但是粮食供求结构性矛盾仍然日益突出。我国粮食消费已经并正在发生深刻变化，而国内粮食生产和流通绿色发展滞后，粮食生产不可持续性问题严重。多年来，在满足粮食国内消费需求的压力下，国土资源过度开垦，耕地地力消耗过大，地下水开采过度，化肥农药农膜大量使用，农业资源环境已不堪重负，农业内外源污染相互叠加。粮食生产过度施用化肥和农药不仅带来不可持续性问题，而且还带来了质量安全隐患。

国内生产粮食专用性严重不足。为了更好地适应消费者对粮食消费结构升级的需要，粮食加工企业对品质一致性和品种优良化的原料粮要求越来越严格。国内粮食种植与加工企业适应市场需求转型发展之间的矛盾越来越突出。近年来，我国进口小麦都在 300 万吨以上，进口量高的年份甚至超过 500 万吨。我国加工专用优质小麦主要依赖进口，由于国内生产的小麦存在着“强筋不强，弱筋不弱”的问题，造成加工优质高档面包的小麦和加工优质高档糕点、饼干用的弱筋小麦等高度依赖进口。在我国小麦国内产需存在缺口的情况下，进口专用性强的小麦既有助于弥补国内供求缺口，又有助于改善国内小麦供求关系。当我国小麦供求关系相对宽松，特别是我国居民生活水平提高后对优质专用小麦需求增长强劲而普通小麦需求趋于减少时，专用性小麦供给就不应再高度依赖进口了。

目前，估计国内优质强筋麦需求 700 万吨左右，收购市场价格每斤可以达到 1.3 元，明显高于小麦最低收购价。尽管如此，国内优质强筋麦年产量不足 400 万吨。估计国内优质粳稻占比约 30%，优质籼

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

稻占比仅为10%。随着居民对面包、蛋糕、方便面等高档粮食加工品需求的日益增长，对专用性粮食品种将不断上升。由于国内优质专用小麦生产量不足，每年都要主动地从加拿大和美国进口高筋硬红春麦用于加工面包粉，从澳大利亚进口高筋白麦用于加工高档面条粉，从澳大利亚和美国进口低筋软麦用于加工糕点粉。除口粮外，燃料乙醇、玉米糖浆和生物质塑化剂制品等，对玉米原料需求潜力大，但受市场影响也比较大。粮食品质结构性矛盾，除与农民种植习惯、种子培育等粮食生产因素有关外，也与粮食流通发展滞后直接相关。

粮食收储环节混收混储比较普遍。除少数粮食加工企业专收专储外，多数收储商，包括国有粮食收储企业，也包括政策性粮食收储，一般都没有将收购的粮食按照质量等级和专用品种分类储存。粮食收储为什么没有开展专收专储？一是专收专储制度尚未建立。政策性收储粮食仅对收购粮食的水分和杂质提出要求，而对专用优质等方面尚未作出具体规定。二是专收专储条件不具备，专用优质小麦种植尚未形成规模，无法满足规模粮食加工企业批量生产的用粮需求。同时，仓容有限，检验手段缺乏，很难做到专收专储。三是专收专储的动力不足。专收专储成本相对较高，而专售市场尚未形成，收储企业专收专储未必能够实现经济利益。

我国专用优质粮食发展还面临支撑体系建设滞后和不配套的问题。我国农业科技创新比较重视优良品种选育和推广，粮食生产基地比较注重高标准农田建设。某个农户选种的专用优质小麦，未必能够达到加工企业对品质一致性的要求的加工规模。粮食生产基地侧重于农田水利等基础设施建设而与专用优质小麦生产脱节。

三、加快构建新时代国家粮食安全保障体系的对策

解决粮食供求结构性矛盾，必须处理好保障粮食安全的战略性问题和战术性问题。稳定增加粮食综合生产能力、保护粮农利益、确保国家掌控粮食合理规模，都应是战略目标，不能有丝毫动摇。普通粮供给偏多、稻谷等库存规模过大，属于国家粮食安全战略实施过程中遇到的战术性问题，迫切需要采取有效有力措施尽快加以解决。面对实施国家粮食安全战略遇到的多种问题，必须正确处理好战略性问题和战术性问题，不能因粮食供给侧结构性改革动摇国家粮食安全战略目标，不能因为调整粮食种植结构而削弱生产能力，不能因为粮食去库存削弱国家调控能力，不能因为完善粮食收储制度而损伤农民种粮积极性。

*要不断增强粮食生产战略能力。*尽管粮食生产能力可以通过粮食产量加以反映，但不能简单地将二者等同起来。守住耕地红线，藏粮于地、藏粮于技，都属于粮食生产战略能力。针对短期内我国粮食供求结构性矛盾，特别是玉米等供求结构性矛盾转化为稻谷等供求结构性矛盾，适度减少粮食产量促进粮食种植结构优化，必须让一部分农民合理地退出粮食生产。笔者认为，从2018年起，旨在减少玉米种植的政策措施力度总体上要减轻，相应地应选择稳定玉米种植的政策措施。

*要多途径提高我国粮食抵御国际市场冲击能力。*必须清醒认识降低粮食生产成本并不是提供我国粮食国际竞争力的唯一途径。提高我国粮食产业国际竞争力，不仅要采取措施降低粮食生产流通成本促进粮农增收，而且要深化改革构建绿色优质供应的体制机制。日本稻米产业高保护（高价格）与其产业发展之间关系，不管是怎样的因果关系，其实际结果是高价格的稻米产业才得以生存。部分学者认为，日本食品自给率不断降低，主要原因是日本粮食市场的强边境保护政策。实际结果是，日本没有高进口关税等边境保护政策措施的农产品生产，国内产业是不断萎缩的。只有大米高价格的产业，国内生产才没有萎缩。要让相对较高价格的国内粮食生产在市场上具有竞争力，必须在品种选择和品质提高等方面做文章。稻谷和小麦重在提高品质，通过扩大绿色优质专用供给，保持相对较高价格，确保生产经营者获得合理收益。玉米重在提高单产水平降低成本提高效率，大豆重在促进食用豆类扩大生产，油用大豆主要依赖进口满足需要。

*要加快构建新时代国家粮食安全保障体系。*要按照契约化生产、标准化投入、规模化基地、品牌化经营、订单化购销、专用化收储要求，加快构建新时代保障国家粮食安全体系，切实增加绿色优质专用粮食供给。要培育新型粮食产业主导力量，协同支持粮食市场多元化主体，融合一二三产业发展，加强品牌培育，建设粮食产后服务体系，掌控全产业链，能够从田间到餐桌全产业链中主导“产购储加销”一

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

体化模式发展。加快绿色优质专用原粮基地建设，促进新型粮食生产经营主体通过订单生产、定向投入、专项服务、良种培育、保价收购、代储加工、入股分红等多种联结方式与一般种粮农户形成紧密型联结。加快粮食生产功能区划定，发展粮油食品产业集聚区，加快建设粮食产业园区。多主体参与并合理分工，实现共赢。在新时代国家粮食安全保障体系中，要发挥新型农业经营主体在专用绿色优质粮食产业发展中发挥引领和组织作用。面向终端市场的加工经营企业，要能够发现市场认识度高的品种，并引导消费选择。一般种植户能够参与新型产销模式和新型供应链与产业链中并分享利益。

构建新时代国家粮食安全体系要处理好政府与市场关系。在粮食品质和化肥农药等现代要素投入一定的情况下，粮食单产越来越高，对农民越有利，农民种粮效益越好，这是毫无疑问的。因此，凡是有助于提高单产的技术，农民都有积极性采用，凡是有助于明显提高单产的投入，农民也都是愿意付出代价的，有时甚至不惜超过需要的化肥农药投入。因此，提高单产，是市场经济条件下的传统动能，是市场经济条件下农民的自觉行为。在粮食供求关系偏紧的情况下，提高粮食单产作为政府的目标，政策激励加上市场动力双重作用，也有一定的合理性。当粮食供求关系发生变化了，粮食供给过于宽松的情况下，如果继续将提高粮食单产作为政府目标，似乎不再合理。政府与市场之间的关系很明确，凡是市场能够发挥符合社会目标作用的，就尽可能交由市场，政府不必要干预。从这种意义上说，在粮食供求关系宽松的情况下，政府理应放弃对粮食单产目标的追求。更何况，政府无条件地追求粮食单产，并配套相应政策措施，可能会加剧粮食供求结构性矛盾。

*要深化粮食政策性收储制度改革。*保障粮农增收和口粮绝对安全是我国粮食政策性收储制度深化改革的底线。稻谷小麦是我国最重要的口粮品种，其收储制度改革应在坚守底线前提下以最小扭曲市场为原则，可以在缩小最低收购价实施范围、合理确定最低收购价水平和选择多元化执行主体等方面进行优化设计，从而形成既不违背世界贸易组织农业规则和我国入世承诺又能够促进多重目标实现的制度安排。

*要调动农民扩大绿色优质专用粮生产积极性。*满足新时代人们对粮食和食物消费的更高要求，需要转换发展动能，深化粮食收储制度改革，创新粮食价格形成机制，主要依赖市场力量而不是依赖政策市推动粮食产业经济发展，这就是粮食行业供给侧结构性改革的核心。受专用优质麦生产配套的栽培技术推广落后等影响，分散农户种植专用优质小麦单产水平不稳定，且在市场上销售时未必能够实现优质高价，市场风险相对较高，这严重压抑农民发展专用优质小麦积极性。因此，推进粮食收储市场化改革，要逐渐弱化托市粮影响力，促进粮食优质优价机制尽快形成。

*要加大周转储备粮规模。*要科学认识粮食储备粮规模，不能因为目前的结构性矛盾而将国有粮食企业的储备作用过多地否定。部分品种粮食储备规模过大，弊端很多，无疑需要尽快解决。从长期来看，我国粮食安全战略势必将保重要粮食供应与保农民增收等目标合理分离，将保障特殊群体与脆弱群体等口粮供应和饲料粮供应与全面调动农民种粮积极性合理区分。国家粮食储备要从需求端保证军粮供应和学生与低收入群体粮食供应以及救灾应急等方面确定合理规模、仓储与物流布局。要加强粮食中央储备与地方储备数量和结构以及仓储与物流布局等方面要加强有机衔接。

*要加快粮食产后服务体系发展。*多年来，我国农户售粮一般直接卖给经纪人，没有存粮习惯。个别种粮大户或合作社建有简易粮食干燥清理及存储设施。与新时代绿色优质专用粮食供给体系相配套，必须要对收获的粮食按市场需求分等定级、分级收购、分仓储存、分类加工。为此，要支持在全国产粮大县建立专业化的经营性粮食产后服务中心，有偿为种粮农民提供代清理、代干燥、代储存、代加工、代销售等服务。

（作者系中国社会科学院农村发展研究所研究员）

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net