

确保粮食安全，推进国家安全体系和能力现代化

杜志雄

习近平总书记在党的二十大报告中，全面总结了十八大以来中国所取得的巨大成就，对未来五年甚至更长时间推进中国式现代化的重点任务做了全面部署。报告对于开启未来中国发展新征程具有纲领性指导意义。

一、粮食安全是国家整体安全的重要组成部分

党的二十大报告的一个鲜明特色是高度重视统筹发展和安全在全面推进中国式现代化中的战略地位，并首次在报告中将“国家安全”课题作为一个独立的部分予以详尽论述，强调要推进国家安全体系和能力现代化，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全等。

众所周知，粮食是生存之基、百价之基。在中国这样一个人口与土地、水等基础性资源匹配度较低的人口大国，解决人民吃饱吃好的粮食安全问题从来都不仅仅是一个简单的农业产业发展的经济问题，它同时也是一个事关国家整体安全的政治问题。将粮食安全上升为国家整体安全的重要组成部分也是十八大以来我们党的理论与实践创新的重要成果之一。其标志性事件是2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议正式通过的《国家安全法》。该法第二十二条明确规定：“国家健全粮食安全保障体系，保护和提高粮食综合生产能力，完善粮食储备制度、流通体系和市场调控机制，健全粮食安全预警制度，保障粮食供给和质量安全。”

二、粮食安全要从“全方位”视角采取系统化措施来保障

党的二十大报告进一步指出，要“全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”这三句话对中国粮食安全目标以及确保粮食安全的措施做出了全面且明确的界定。

首先是粮食安全目标问题。报告指出，要“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。这是一个关于粮食安全目标的形象说法，具体而言是要做到“谷物基本自给，口粮绝对安全”。中国是一个人口大国，尽管中国粮食产量在十八大以来有了稳定增长，基本上可以稳定在6.5亿吨的水平之上，人均占有水平也超过国际公认的400公斤的警戒线，但是，由于随着居民收入水平提升所带来的消费

提档升级对粮食的需求还在上升、包括土地和劳动力在内的国内粮食生产成本不断上升对粮食增长的抑制性增强、世界粮食可贸易量水平相对恒定且世界粮食供应链不稳定导致粮食进口风险的存在等等问题，真正端牢中国人的饭碗、实现粮食安全实际上仍然是一件十分不容易的事。食为政首，谷为民命，正因如此，习近平总书记多次强调“保障好初级产品供给是一个重大战略性问题，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中，饭碗主要装中国粮。”“决不能在吃饭这一基本生存问题上让别人卡住我们的脖子。”“对粮食安全不能有丝毫松懈。”

其次是确保粮食安全的措施问题。实现“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”的粮食安全目标不是一句空话，而是要有系统化、接续性的措施来保障。党的二十大报告以“全方位夯实粮食安全根基”的“全方位”高度概括和浓缩保障粮食安全的措施。

众所周知，粮食安全从国内粮食产业链视角看，它是一个关于粮食生产技术和投入品供给（产前）、生产结构和生产方式（产中）以及收储运销和最终消费（产后）的系统和连续的叙事。既然是一个系统和连续的事，当然确保粮食安全的国内措施也就必然是“全方位”的重要体现之一。党的十八大以来，习近平总书记围绕确保粮食安全以及系统和全面地确保粮食安全的措施进行了一系列论述和部署。

从粮食生产前端看，高度重视良种对于保障粮食产出安全的重要作用，将打赢种业翻身仗视为确保粮食安全的前提性措施。习近平总书记指出，“农业现代化，种子是基础，必须把民族种业搞上去，把种源安全提升到关系国家安全的战略高度，集中力量破难题、补短板、强优势、控风险，实现种业科技自立自强、种源自主可控”。2020年，中央经济工作会议把“解决好种子和耕地问题”列入2021年八项重点任务之一，指出“要加强种质资源保护和利用，加强种子库建设”，“要开展种源‘卡脖子’技术攻关，立志打一场种业翻身仗”。2021年，中央一号文件再次对“打好种业翻身仗”做出顶层设计和系统部署。种子是农业的“芯片”，也是其他农业科技进步的重要载体，解决种子“卡脖子”的问题，是确保粮食安全的首要措施。截至目前，我国主要农作物良种已基本实现全覆盖，自主选育品种面积占95%以上，水稻、小麦两大口粮作物品种自给率达100%，良种在农业增产中的贡献率超过45%。

从粮食生产中端即粮食生产过程看，高度重视粮食生产领域（产中）的状况在保障粮食产出安全中的核心作用，将保护种粮农民和粮食主产区政府的积极性视为确保粮食安全的基础性措施。除了保护种粮积极性，产中措施还包括农业生产主体培育、在耕地特别是优质耕地种粮、建设高标准农田提升耕地数量和质量、树立大食物观（增加食物种类、增加来源结构以及两者综合措施等）等等。强调要通过家庭农场和合作社等农业生产主体培育，确保始终有人种地种粮；要通过辅之以利，通过生产者补贴、粮食主产区补贴，保证种粮农民以及粮食主产区政府生产粮食的积极性，还要通过辅之以义，通过粮食生产党政同责，夯实粮食生产的政府责任，同时让粮食主产区、主销区和产销平衡区共担粮食安全责任等。

从粮食生产后端看，高度重视粮食产后在收获、储运、加工、流通以及消费环节对保障粮食安全的关键作用，将这些环节的减损降费视为确保粮食安全的重要补充性措施。既要抓好粮食生产储备运输体系建设，更要遏制住粮食消费环节的巨大浪费。据有关科研单位和专家测算，仅农户储藏、运输、

加工等环节每年损失浪费的粮食就相当于2亿人一年的口粮（詹琳、杜志雄，2021）。在消费环节，餐饮浪费现象同样也触目惊心、令人痛心！为此，习近平总书记专门做出批示，全国人大也制定了《中华人民共和国反食品浪费法》，通过立法降低粮食产后浪费。

用好国际资源，适度进口粮食也是“全方位”夯实粮食安全根基的题中应有之义。要在多元化粮食进口渠道、通过农业技术合作扩大世界粮食总供给和可贸易量水平、优化国际农产品供应链管理、积极参与国际农业治理规则制定和完善等方面花大力气，取得成效。

三、加快农业强国建设确保粮食安全

夯实粮食安全根基，还要与“建设农业强国”保持高度一致，是农业强国建设的重要任务。总书记在报告中针对中国农业大而不强、农业农村现代化仍然是整体现代化的短板弱项的现实，提出要“加快建设农业强国”，并将其视为乡村振兴固粮食安全底板的重要目标。这是一个在中国农业现代化发展史上具有新意的举措。但正如农业现代化是一个不断演化的动态过程一样，农业强国同样是相对的，且难有一个绝对的标准。纵观世界农业发展的现实，真正的农业强国数量较少，且主要表现为某些局部相对于其他国家更好更强一些，特别是农业强国在吃饭问题上不会被人“卡脖子”。因为农业不同于其他产业，它赖以生存的立地条件就存在先天的差别，因而农业现代化不简单等同于农业强国。比如，日本农业在农产品品质、农业科技研发和运用、农业产业融合等方面有较强的优势，农业现代化水平较高，但以农产品自给率、国际竞争力来衡量，它可能又很难被认为是农业强国。

建设农业强国，实现从农业大国向农业强国的跨越，具有重要战略意义。近十年来，围绕农业农村现代化、围绕粮食生产和安全，中国已经采取了一系列的措施，并在重要农产品稳产保供等方面已经取得突出成就。但从中国农业现代化发展的现实以及中外农业发展的比较看，现阶段中国现代农业离农业强国目标还有距离。未来中国农业强国建设的重点需要在解决中国农业高物质投入依赖型农业增长方式转变不充分、农业科技创新支撑农业稳定增长能力尚不强、重要农产品特别是粮食综合供给保障能力与需求之间有缺口、农产品供给数量和质量与需求欠匹配、农业生产主体承担市场风险的能力还较弱、生产成本高位运行且呈现继续上涨以及由这几个方面的核心问题决定的中国农业国际竞争力不显著等问题上下功夫。解决好这些问题既是农业强国建设的重点，更是农业强国建设的困难和挑战所在。

参考文献

- 1.詹琳、杜志雄，2021：《统筹食品链管理推动粮食减损降费的思考与建议》，《经济纵横》第1期，第90-97页。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）