

【“全方位夯实粮食安全根基”研究专题】

全方位夯实粮食安全根基：意义、内涵及重点任务*

杜志雄 肖卫东

摘要：党的二十大报告作出的“全方位夯实粮食安全根基”战略部署，内涵丰富，意义重大。全方位夯实粮食安全根基不仅是加快补齐国家粮食安全短板的重要路径、全面推进乡村振兴和促进农业农村现代化的首要任务，而且是加强农业强国建设的重要方向和推进国家安全体系和能力现代化的重要内容。全方位夯实粮食安全根基的重要目标是“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。“全方位”高度概括和浓缩了保障粮食安全的全过程和系统性措施，同时全面而又明确地界定了保障国家粮食安全的重点任务。在新发展阶段，要树立“大食物观”，构建新时代国家粮食安全保障新体系；严格落实“长牙齿”的耕地保护硬措施，全方位夯实粮食安全的物质根基；加快培育发展粮食全产业链，全方位夯实粮食安全的产业根基；统筹利用国内国际两个市场两种资源，全方位夯实粮食安全的“双循环”根基。

关键词：粮食安全；全方位；根基；农业强国；大食物观

中图分类号：F323.6

文献标识码：A

文章编号：1003-0751(2022)12-0032-08

党的二十大报告提出：“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。”粮食事关国运民生，粮食安全是“国之大者”，与社会和谐、政治稳定、经济持续发展等息息相关。党中央、国务院高度重视粮食安全问题，始终把解决全国人民的吃饭问题作为治国理政与安邦的“头等大事”和“永恒课题”。因此，党的二十大报告作出的“全方位夯实粮食安全根基”战略部署内涵丰富，意义重大，体现了中央对国家粮食安全的念兹在兹，对端牢中国“饭碗”的高度重视。这一战略部署不仅对保障国家粮食安全提出了更高要求，而且高度概括了为夯实粮食安全根基从而更好地保障国家粮食安全所要采取的涉及国内国外多方面、国内粮食生产全过程、生产流通和消费广领域的系统性、整体性措施，还全面而又明确地界定了我国的粮食安全目标以及确保国家粮食安全的重要

措施和重点任务。

一、全方位夯实粮食安全根基的重大意义

1. 全方位夯实粮食安全根基是加快补齐国家粮食安全短板的重要路径

党的二十大报告提出：“巩固优势产业领先地位，在关系安全发展的领域加快补齐短板，提升战略性资源供应保障能力。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视粮食安全问题，超过14亿人的粮食安全得到有效保障。国内粮食安全保障程度正处于历史上的最好时期，国际粮食市场日益成为我国粮食安全保障的重要组成部分^[1]。但由于新冠肺炎疫情席卷全球，俄乌冲突爆发，外部环境复杂多变，国内经济下行压力不断加大，保障国

收稿日期：2022-11-05

* 基金项目：研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目“农业高质量发展的理论创新和路径研究”（21ZDA054）；国家社会科学基金项目“农地‘三权分置’对农业全要素生产率的影响研究”（21BJL006）。

作者简介：杜志雄，男，中国社会科学院农村发展研究所党委书记、副所长、研究员（北京 100732）。

肖卫东，男，通信作者，山东师范大学公共管理学院、农村发展研究中心教授（山东济南 250014）。

家粮食安全还面临一系列前所未有的挑战和风险,存在一些短板和弱项。具体看,这些短板和弱项主要包括国内粮食生产供给存在关键技术受制约和种业“卡脖子”问题^[2]、耕地数量紧缺和质量降低、水资源短缺和利用低效、粮食储备流通基础设施不完善和应急体系不健全、进口环境不稳定和竞争压力加大^[3]、从事粮食生产的劳动力资源不足^[4]、粮食消费结构不合理和粮食损失浪费严重^[5]、世界粮食贸易链接和全球粮食流通运输存在断点^[6]等。因此,作为国家安全重要组成部分的粮食安全,应通过全方位夯实根基加快补齐其存在的各项短板,加快强化其存在的各个弱项。

2. 全方位夯实粮食安全根基是全面推进乡村振兴、促进农业农村现代化的首要任务

党的二十大报告提出要“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”“全面推进乡村振兴”。中国式现代化离不开农业农村现代化,没有农业农村的现代化就难以实现中国的整体现代化。如果说实施脱贫攻坚战略是消除乡村绝对贫困人口、保障实现全面建成小康社会目标的重要措施,那么党的十九大以来推进乡村振兴则是补齐农业农村现代化发展中所存在短板、保障整体性全面实现中国式现代化的重要抓手。乡村振兴是促进农业农村现代化、突破其对整体现代化制约的重要手段。乡村振兴战略全面实施的成效如何,决定着农业农村现代化的进程和发展水平,进而决定着中国式现代化的进程和发展水平,全面推进乡村振兴对中国式现代化全局具有决定性作用^[7]。

2022年3月全国“两会”期间,习近平总书记在看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员并参加联组会时强调:“实施乡村振兴战略,必须把确保重要农产品特别是粮食供给作为首要任务,把提高农业综合生产能力放在更加突出的位置,把‘藏粮于地、藏粮于技’真正落实到位。”因此,在全面推进乡村振兴、促进农业农村现代化发展的过程中,必须做好粮食这篇大文章,把全方位夯实粮食安全根基作为首要任务,以筑牢粮食安全坚实基础。

3. 全方位夯实粮食安全根基是加强农业强国建设的重要方向

党的二十大报告提出:“加快建设农业强国。”这是一个在中国农业现代化发展史上具有新意的战

略举措。习近平总书记多次强调:“中国要强,农业必须强。”尽管随着工业化、新型城镇化的快速发展,我国农业增加值占GDP的比重仍在不断下降(由2012年的9.1%下降到2021年的7.3%),农业就业人员不断减少(由2012年的2.55亿人减少到2021年的1.71亿人),但就我国庞大的人口规模而言,粮食等重要农产品供给是否充足、稳定和安全,仍然决定着我国农业高质量发展、农业强国建设的基础是否牢固。

研究表明,现代农业强国具有粮食等农产品供给保障能力强、农业现代化产业体系强、农业可持续发展能力强、农业科技实力和支撑能力强、农业经营主体活力强五大重要标志^[8];世界农业强国具有农业保障能力强等“四强一高”基本特征^[9]、保障粮食和重要农产品有效供给的基础支撑强等“六高六强”共同特征^[10]。从我国农业现代化发展的现实以及中外农业发展的比较看,粮食等农产品整体保障能力提升是加快建设农业强国的重点和难点所在,其能力提升程度决定了社会主义现代化农业强国的成色。同时,现阶段我国加强农业强国建设,面临着高物质投入依赖型农业生产方式转型不充分、农业生产主体承担市场风险能力较弱、农业科技创新支撑农业稳定增长能力不强、农业国际竞争力不明显等问题,亟须全方位夯实粮食安全的根基从而完成农业强国建设的重要任务。

4. 全方位夯实粮食安全根基是推进国家安全体系和能力现代化的重要内容

党的二十大报告提出:“推进国家安全体系和能力现代化,坚决维护国家安全和社会稳定。”这是首次在党的全国代表大会报告中以“国家安全”为题自成一个主要部分予以详尽论述,说明我国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,强调要把维护国家安全贯穿于党和国家工作各方面、全过程,健全国家安全体系,增强维护国家安全能力。

众所周知,在我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是一个简单的农业产业发展的经济问题,而且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重要组成部分,也是党的十八大以来我们党的理论与实践创新的重要成果之一。2015年7月1日起施行

的《国家安全法》第二十二条规定：“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。”2021 年 11 月，党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调：“保障粮食安全、能源资源安全、产业链供应链安全。”党的二十大报告进一步强调：“确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全。”由此可见，粮食安全是经济安全的首位重要内容，是国家安全的重要基础，也是统筹发展与安全的重要着力点；全方位夯实粮食安全根基是贯彻落实总体国家安全观的具体行动，是推进国家安全体系和能力现代化的重要内容。

二、全方位夯实粮食安全根基的重要内涵

1. 新时代粮食安全的内涵

1974 年世界粮食大会通过的《世界粮食安全国际公约》首次定义了粮食安全，将其界定为“世界在任何时候都能保持粮食的充足供应，并抵消产量和价格波动对粮食消费的影响”^[11]，此后粮食安全的概念和内涵不断丰富和发展。目前，国际上最权威且最广泛使用的是联合国粮食及农业组织（FAO）对粮食安全的界定，即“所有人在任何时候都能通过物质、社会和经济手段获得充足、安全和有营养的食物，满足膳食需要和食物偏好，过上积极和健康的生活”^[12]。进入新时代，粮食安全的内涵包括供应、获取、利用、稳定性和能动性、可持续性^[13]。粮食安全不仅仅局限于粮食产量、粮食质量、粮食结构，还涉及“保产量”与“优结构”关系的合理协调^[14]，以及纵向维度上的供应可持续性和横向维度上的生态、康养等多功能性^[4]。新时代保障国家粮食安全，需要关注谷物安全、口粮安全、饲料粮安全和畜产品安全等^[15]，需要在粮食数量安全、食物营养安全、生态安全、保障能力安全等多元目标下进行统一协调的周密考虑^[5]。

2. 全方位夯实粮食安全根基的重要目标是“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”

通过上述对粮食安全内涵的梳理与分析可知，全方位夯实粮食安全根基首先要明确粮食安全的目的，即党的二十大报告所指出的“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。我国是一个人口大国，尽管我国粮食产量在党的十八大以来持续保持了稳定增长，基本上可以稳定在每年 6.5 亿吨的水平之上，但由于随着居民收入水平提升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产量增长的抑制性增强，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存在风险，真正端牢中国人的饭碗、保障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，党的十八大以来，习近平总书记多次反复强调，“只有把饭碗端在自己手中才能保持社会大局稳定”；“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”。因而，全方位夯实粮食安全根基的重要目标是“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。

需要指出的是，“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”，其中所指的“饭碗”，绝不是“饭碗”本身，而是“饭碗”里装的“粮食”。在国家统计局统计口径上，粮食包含谷物（小麦、稻谷、玉米和杂粮）、豆类（大豆、绿豆、红小豆）和薯类。稻谷、小麦是重要主粮，是确保谷物基本自给、口粮绝对安全的根本。玉米是主粮，大豆是食用油、食用蛋白、饲用蛋白的主要来源，它们在保障我国粮食安全、维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系中均占有举足轻重的地位。同时，2022 年 3 月全国“两会”期间，习近平总书记在看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员并参加联组会时强调：“要树立大食物观，从更好满足人民美好生活需要出发，掌握人民群众食物结构变化趋势，在确保粮食供给的同时，保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给，缺了哪样也不行。”这表明，在全面建成小康社会后，仅仅保障粮食的供给是不够的，还需要供给大量除了粮食之外的食物，切实保障国家食物供给安全^[16]。让“中国人的饭碗牢牢端在自己手中”，不仅要坚守粮食数量这条底线，还要遵循食品安全这个前提，更为重要的是要把握食物质量这一方向^[17]。

需要指出的是，“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”，其中所指的“饭碗”，绝不是“饭碗”本身，而是“饭碗”里装的“粮食”。在国家统计局统计口径上，粮食包含谷物（小麦、稻谷、玉米和杂粮）、豆类（大豆、绿豆、红小豆）和薯类。稻谷、小麦是重要主粮，是确保谷物基本自给、口粮绝对安全的根本。玉米是主粮，大豆是食用油、食用蛋白、饲用蛋白的主要来源，它们在保障我国粮食安全、维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系中均占有举足轻重的地位。同时，2022 年 3 月全国“两会”期间，习近平总书记在看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员并参加联组会时强调：“要树立大食物观，从更好满足人民美好生活需要出发，掌握人民群众食物结构变化趋势，在确保粮食供给的同时，保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给，缺了哪样也不行。”这表明，在全面建成小康社会后，仅仅保障粮食的供给是不够的，还需要供给大量除了粮食之外的食物，切实保障国家食物供给安全^[16]。让“中国人的饭碗牢牢端在自己手中”，不仅要坚守粮食数量这条底线，还要遵循食品安全这个前提，更为重要的是要把握食物质量这一方向^[17]。

3.“全方位”高度概括和浓缩了保障粮食安全的全过程和系统性措施

从以上粮食安全的内涵可以看到,粮食安全是一个十分复杂的有机系统,既涉及粮食生产和供给问题,也涉及粮食需求和消费问题,同时与食品分配系统(例如仓库、流通、运输设施及能力等)关系紧密^[18]。粮食安全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)的系统和连续的工程。党的二十大报告以“全方位”高度概括和浓缩了夯实粮食安全根基、保障粮食安全的全过程、各领域、各方面和系统性措施。

“全方位”意味着要改变过去在粮食产业上“重生产、轻流通,重收购、轻加工,重储备、轻市场”的传统思维与做法,将粮食品种研发与繁育、生产与加工、运输与储备、销售与消费、品牌与服务等各个环节和主体链接成紧密关联、有机衔接、联动配套、协同发展的有机整体和完整链条,推进粮食产业延链、补链、壮链、优链,实现从抓粮食生产到抓粮食全产业链、从抓粮食产品到抓粮食产业体系、从聚焦粮食产业链到聚焦产业链供应链价值链“三链协同”和产购储加销“五优联动”的加快转变。这就要求,高度重视耕地和良种对于保障粮食安全的重要作用,将“严守十八亿亩耕地红线”、打赢种业“翻身仗”视为保障粮食安全的前提性措施;高度重视粮食生产链对于保障粮食安全的核心作用,将保护种粮农民和粮食主产区政府积极性等视为保障粮食安全的基础性措施;高度重视粮食产后收获、储运、流通和分配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废视为保障粮食安全的重要补充性措施;高度重视粮食支持政策的分品种、分层次、分区域改革^[19]。

党的二十大报告提出:“全面落实粮食安全党政同责。”这要求,保障粮食安全在“辅之以利”的同时要“辅之以义”,通过严格实施粮食安全党政同责制及责任考核制,夯实粮食安全的政府责任。2022年中央一号文件提出:“主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量,不断提高主产区粮食综合生产能力,切实稳定和提高主销区粮食自给率,确保产销平衡区粮食基本自给。”这意味着,主产区、主销区、产销平衡区都有粮食安全目标,三大区域要粮食安全责任一起扛,要有差异化的粮食安全责任考核

机制,共同端牢中国饭碗。

三、全方位夯实粮食安全根基的重点任务

1.树立“大食物观”,构建新时代国家粮食安全保障新体系

党的十八大以来,我国长期坚持“立足国内资源,实现粮食基本自给”的国家粮食安全战略。党的十八大以来,中央与时俱进地对国家粮食安全战略进行了重大调整,科学确立并有效实施“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全新战略,确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”,引领推动了粮食安全的理论创新、制度创新和实践创新。当前,我国粮食安全和食物保障已步入保障城乡居民基本营养与健康需要的新阶段^[20],全面建设社会主义现代化国家对粮食安全保障、食物有效供给也提出了更高、更加全面的要求。同时,党的二十大报告提出:“树立大食物观,发展设施农业,构建多元化食物供给体系。”“大食物观”顺应了我国城乡居民食物消费结构不断升级的变化趋势,不仅为我国农业转型与高质量发展指明了新的方向,而且为新时代在更高层次上保障国家粮食安全开辟了新的路径。由此,全方位夯实粮食安全根基的首要任务就是要树立“大食物观”,构建新发展阶段上具有更高层次、更高效率、更高质量、更可持续等特点的国家粮食安全保障新体系。

第一,在保障目标上,要从聚焦单一的“保数量”向突出多元的“保数量”“保多样”“保质量”“保热量”“保蛋白”等拓展,从满足基本温饱的“吃得饱”向强化全面多元的“吃饱吃好”“营养健康”“丰富多样”“均衡搭配”拓展。

第二,在保障范围上,基础和重点仍是传统粮食观下的保“米袋子”,尤其是口粮绝对安全,但要向大食物观下的保障“菜篮子”“油瓶子”“肉盘子”“奶箱子”“果盒子”“糖罐子”等拓展,着力实现各类食物市场需求与市场供给的动态均衡,更好地满足人民群众日益增长的对多元化、健康化食物的消费需求。

第三,在保障资源上,要在保护好生态环境的前提下,深入推进农业和粮食产业的供给侧结构性改革,全方位、多途径、广渠道地开发食物资源,更多地

丰富食物品种,推动保障资源从耕地资源向整个国土资源拓展,从传统农作物和畜禽资源向更丰富的生物资源拓展,加快形成与市场需求相适应、与资源环境承载力相匹配的现代化农业产业结构和农业空间布局;形成向耕地、森林、草原、江河湖海等整个国土资源和设施农业要食物,向植物、动物、微生物等要热量、要蛋白的多元化食物供给体系。

2. 严格落实“长牙齿”的耕地保护硬措施,全方位夯实粮食安全的物质根基

党的二十大报告提出:“牢牢守住十八亿亩耕地红线。”2013年12月23日,习近平总书记在中央农村工作会议上强调:“保障国家粮食安全的根本在耕地,耕地是粮食生产的命根子。农民可以非农化,但耕地不能非农化。如果耕地都非农化了,我们赖以吃饭的家底就没有了。十八亿亩耕地红线仍然必须坚守,同时还要提出现有耕地面积必须保持基本稳定。”耕地是土地的精华,也是粮食生产根基^[21]。保障新时代国家粮食安全,要严格落实“长牙齿”的耕地保护硬措施,从战略和全局的高度全面把握守住十八亿亩耕地红线、提升耕地质量的极端重要性,全方位夯实粮食安全的物质基础。

第一,强化耕地占补平衡。建立健全补充耕地立项、实施、验收、管护等环节的全程监管机制,严格新增耕地核实、认定和监管,确保能够有效补充可长期稳定利用的耕地,努力实现所补充耕地能够达到的产能与所占耕地的产能相当^[22]。打通土地整治相关政策,通过统筹实施土地综合整治、高标准农田建设等项目,使产生的新增耕地经核定后用于补充耕地任务,确保在数量上“补足”。实施土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护等工程,保证补充耕地具备农业生产所必需的基础设施条件;加强建设占用耕地耕作层剥离再利用、新增耕地后期培肥改良等措施,提高耕地质量等级和产能,确保在质量上“补优”。

第二,建立耕地“全要素”保护制度。切实转变只注重耕地数量和质量保护、轻生态等其他要素保护的观念,逐步形成数量、质量、生态、空间、时间五大要素并重的认知,确立耕地资源“全要素”保护制度,形成耕地用途管制、整治提质、产能提升、空间规划、流转增值、权益保障“六位一体”融合机制。要做好耕地全流程监管,将耕地数量稳定、质量提升、生态利用三个重要维度作为抓手^[23],尽快形成以

耕地用途管制为核心的耕地使用和保护制度,确保优质耕地资源尽可能多地用于粮食安全保障项目上^[24]。将一般耕地、永久基本农田、高标准农田等全部纳入土地用途管制,实现耕地用途管制的类型全覆盖。严格落实永久基本农田特殊保护制度,确保永久基本农田重点用于粮食生产。严格管控一般耕地转为其他农用地,健全一般耕地“进出平衡”制度,严格耕地用途转用监督。严格永久基本农田占用与补划,健全永久基本农田储备区制度。坚决遏制耕地“非农化”,防止基本农田“非粮化”。

第三,加强高标准农田建设。把高标准农田建设摆在更加突出的位置,作为落实粮食安全和耕地保护“党政同责”的重要内容,扎实推进逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。建立健全高标准农田建设政府投入保障机制,压实省级政府主要投入责任。充分发挥政府投入引导和撬动作用,有序引导金融资本、社会资本和新型农业经营主体投入高标准农田建设。实施区域化整体建设,在潜力大、基础条件好、积极性高的地区,推进高标准农田建设整区域示范。抓好高标准农田建设管理和技术服务两支队伍建设,加快形成层次清晰、上下衔接的专业化人才队伍体系。

第四,压实耕地保护责任。全面实行耕地保护党政同责,试点探索耕地保护责任制,严格考核、一票否决,从严查处各类违法违规占用耕地或改变耕地用途行为,确保十八亿亩耕地“实至名归”。鼓励推行建立田长制,以分级联动、全覆盖的耕地保护网格化监管,将耕地保护责任落实到人头、部门、网格,压实压紧耕地保护责任。严格落实耕地卫片监督和土地卫片执法,强化乡镇(街道)监管和村(社区)管护,形成以行政村为耕地保护网格单元、村(社区)全覆盖的耕地保护网格化监管格局。推动建立耕地保护责任落实与基层干部绩效评价挂钩的奖惩机制。

3. 加快培育发展粮食全产业链,全方位夯实粮食安全的产业根基

2022年4月,习近平总书记在海南省考察时强调:“要深入推进农业供给侧结构性改革,加强农业全产业链建设。”2019年3月全国“两会”期间,习近平总书记在参加河南代表团审议时指出:“抓住粮食这个核心竞争力,延伸粮食产业链、提升价值链、打造供应链,不断提高农业质量效益和竞争力。”因

此,保障新时代的国家粮食安全,要深入推进农业供给侧结构性改革,不断健全现代化粮食产业体系、生产体系、经营体系,有效构建“从田间到餐桌”的粮食全产业链,全方位夯实粮食安全的产业根基。

第一,在粮食产业链前端,要确保粮食种子安全、粮食生产所需的高效化肥和低毒农药等投入品安全。种子是农业的“芯片”,最为关键的是要打赢种业“翻身仗”。要围绕保障粮食安全和重要农产品供给深入实施种业振兴行动,加快开展种业领域关键技术、核心技术和“卡脖子”技术的集中攻关,实现种业科技的高度自立自强、种子来源的真正自主可控,确保使用中国种子生产粮食产品,更好地保障中国粮食安全。持续增加对农业科研和技术推广的投入,同时结合农业科技体制改革,使农业科技发展能适应粮食生产发展的需要,更好地满足农民种粮对各种技术的需求。强化并充分发挥种业企业在打好种业“翻身仗”中的主力作用。促进各类创新要素向种业企业集聚,打造一批具有强大规模经济效益和范围经济效应、显著技术创新外溢效应和强大国际市场竞争力的大型种业企业,加快形成以种业企业为主体、以市场为导向、科研机构与企业分工协作、“产学研用”深度融合的种业科技创新体系与支撑体系。加强各类国家级、省级种业共性技术平台建设,推动种业产业链上中下游、大中小企业之间的融通创新。

第二,在粮食产业链中端,要加快新型农业经营体系创新,培育发展壮大类型多样的高效率、高收益粮食生产与经营主体。突出抓好农民合作社和家庭农场两类新型农业经营主体发展,大力发展农业产业化龙头企业和社会化服务组织,健全主体分工机制,赋予农村双层经营体制新的时代内涵,不断提高农业资源效率与经营效率。支持家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业多种粮、种好粮。完善生产者补贴、粮食主产区补贴政策,加快推进三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险主产省产粮大县全覆盖,不断建立健全农民种粮收益的合理保障机制以及粮食主产区的利益补偿机制,确保农民种粮能够获得合理收益、粮食主产区政府抓好粮食生产有积极性。积极探索新型农业经营主体带动小农户发展粮食生产的机制,探索农村集体经济组织在稳粮保供中的作用发挥机制,开展粮食生产经营主体规范化管理、市场化经营、标准化生产试点试验。采

取有效措施充分发挥农垦系统作为商品粮生产的“国家队”作用。以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手,统筹推动粮食精深加工与初加工、综合利用加工的绿色发展、协调发展,不断提高粮食产品附加值和综合效益。鼓励、支持各地积极创建粮食产业化联合体,促进粮食一二三产业融合发展。

第三,在粮食产业链后端,既要做好粮食储备体系、运输体系建设和供应链的优化完善工作,更要抓好粮食生产后各环节的节约和减损工作。2020年以来新冠肺炎疫情的严峻形势和考验让我们更加清醒地认识到,加强政府对粮食产业运行和粮食安全的宏观调控成为当务之急和重大课题。要加快构建与大国地位相符、政府储备与企业社会责任储备有机结合并互为补充的国家粮食储备调控体系,以充足储备的确定性来应对国内外经济社会发展面临的不确定性和不稳定性,守护管好“大国粮仓”,确保平时“备得足”“储得好”,关键时刻“调得出”“运得走”“供得上”。运用人工智能、大数据、云计算等现代信息技术对粮食供应链风险进行预测与评估,健全粮食安全应急预案和快速反应机制,构建多部门联合联动和协同高效的粮食产业链、供应链运行监测平台,持续增强粮食安全风险防范应对能力。

同时,数据显示,当前,我国粮食在储藏、运输和加工等产后环节,每年损失量在700亿斤以上,除消费环节的粮食产后损失率达15.69%^[25]。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,相当于2亿人一年的口粮。每年在食品链各环节中出现的粮食损失和浪费有上亿吨,相当于6.72亿人一年的口粮^[26]。要加快推进环保粮食烘干设施装备应用,支持引导农民科学储粮,推进粮仓设施分类分级和信息化管理,探索开展绿色仓储提升行动和绿色储粮标准化试点,促进粮食储存环节减损。结合粮食不合理库存消化,引导稻谷和小麦适度加工、玉米精深加工适度有序发展,减少资源浪费和营养流失。完善运输基础设施和装备,健全农村粮食物流服务网络,大力发展标准化、信息化、规范化的散粮运输方式和多式联运模式,促进粮食在运输环节的减损。积极探索发展各种类型的“粮超对接”“粮企对接”“粮校对接”“粮批对接”等直接采购、直接供给模式,加快“放心粮油”等品牌建设和“中央厨房”“主食厨房”经营管理模式建设,畅通粮食供应“最后一公里”。加大宣传

力度,积极营造节粮减损、制止粮食浪费的良好社会氛围,减少粮食消费环节浪费。

4. 统筹利用国内国际两个市场两种资源,全方位夯实粮食安全的“双循环”根基

党的二十大报告提出:“依托我国超大规模市场优势,以国内大循环吸引全球资源要素,增强国内国际两个市场两种资源联动效应,提升贸易投资合作质量和水平。”我国虽然地大物博,但在粮食安全保障上仍然面临耕地不足、水资源短缺等短板,需要扩大国外农业资源供给。新发展格局下保障粮食安全的关键在于畅通粮食经济的“内外统筹、协调互促”国内国际双循环^[1]。因此,为满足超大规模的粮食市场需求,既要立足国内确保粮食基本自给、口粮绝对安全,又要深度参与全球粮食产业链供应链分工和合作,统筹利用国内国际两个市场两种资源,全方位夯实粮食安全的“双循环”根基。粮食安全“双循环”是指以国内粮食市场为主,立足粮食内需潜力和创新驱动,畅通国内粮食经济大循环,同时进一步扩大农业对外开放,重塑国际粮食经济外循环,从而形成国内国际粮食经济的双循环良性互动。

第一,构建国内生产、国际贸易、消费需求“三元平衡”的粮食供需体系,增强粮食经济国内国际双循环互促动力。一方面,需要通过打好耕地“保护战”、打赢种业“翻身仗”、攻克科技“攻坚战”推动国内粮食产业发展补短板、转方式、调结构,夯实国内粮食稳产保供的能力基础,畅通粮食经济国内循环,从而以粮食经济国内循环的确定性有效应对全球粮食市场的冲击、国际循环的外部风险和不确定性。另一方面,需要将融入全球粮食市场、确保全球粮食供应链的战略,主动作为新时代保障国家粮食安全的重要组成部分,需要用全球化的思维来增强海外粮食供应链的稳定性和安全可控性。

第二,实施粮食适度进口战略和多元化进口战略。党的十八大以来,“适度进口”一直是国家粮食安全新战略的重要组成部分,应从这一战略定位出发,摒弃只是将“适度进口”作为一种短期市场调剂的传统做法,抓紧制定长期粮食国际贸易战略,加强进口粮食规划指导,对粮食“适度进口”作出长期的战略安排。农产品进口多元化是我国今后更灵活、更高效统筹利用国外农业资源、调节国内供需的重要路径^[27]。因此,应实施粮食多元化进口战略,分粮食品种优化“适度进口”的多元化来源地、渠道与

运输线路布局,降低单一粮食产品单一国家的进口依存度,推动粮食产业链不同环节的企业之间加强协作,通过签订长期协议等途径加快形成互利共赢、稳定可靠的粮食经贸关系。具体看,要继续稳定和扩大从美国等北美国家的粮食进口,持续深化与巴西、阿根廷等南美国家的农业与粮食合作,坚持把黑海地区作为实施包括玉米、大麦、大豆、食用植物油等粮食或者食物“适度进口”多元化的重要目标区域^[28]。

第三,全方位深度参与全球农业分工与粮食安全治理,不断提升制度性话语权。加快培育发展具有较强全球农业资源配置能力、产业链供应链整合能力的全球性大型农业与粮食企业或者集团。推动涉农企业“走出去”,积极开展对外农业交流与合作,尤其是以“集群式”“链条式”深度嵌入全球粮食产业链、供应链和价值链,不断提升我国农业对外投资的产业链、价值链一体化水平,增强我国粮食产业与市场的国际竞争力和影响力。鼓励、支持涉农企业采取租赁和买卖土地、直接建厂、合作共建、投资并购、技术合作与援助、订单农业等方式布局重点国家和粮食作物,开拓国外可利用资源。积极参与境外农业基础设施建设,建设一批农机装备研发基地和生产基地,开展农机装备制造合作。深入推进“一带一路”建设,继续将粮食进口渠道的重心从传统的欧美布局转向“一带一路”区域^[29],充分发挥其拓展农业国际合作、促进农业高质量对外开放的平台作用,创建农业与粮食安全国际合作新格局。充分利用世界贸易组织(WTO)、二十国集团(G20)、上海合作组织、中国—东盟等全球平台与双边多边机制,推动制定真正反映发展中国家利益诉求、体现农业比较优势的全球农业合作、贸易、投资新规则等,增强中国话语权。加强全球粮食贸易风险监测体系、预警体系与应急体系建设,提高应对全球粮食市场波动与风险的能力。

参考文献

- [1]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.
- [2]秦楼月.构建发展共同体下的中国农业产业链安全保障机制[J].理论学刊,2022(2):84-93.
- [3]高鸣,魏佳朔.后小康时代保障粮食安全的形势任务、战略选择及2035年远景谋划[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(3):30-44.

- [4]何可,宋洪远.资源环境约束下的中国粮食安全:内涵、挑战与政策取向[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(3):45-57.
- [5]仇焕广,雷馨圆,冷滢潇,等.新时期中国粮食安全的理论辨析[J].中国农村经济,2022(7):2-17.
- [6]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.
- [7]全方位夯实粮食安全根基[N].经济日报,2022-10-20(9).
- [8]叶贞琴.现代农业强国有五大重要标志[J].农村工作通讯,2016(23):1.
- [9]魏后凯,崔凯.建设农业强国的中国道路:基本逻辑、进程研判与战略支撑[J].中国农村经济,2022(1):2-23.
- [10]姜长云,李俊茹,琚慧臻.全球农业强国的共同特征和经验启示[J].学术界,2022(1):127-144.
- [11]United Nations. Report of the World Food Conference[R]. Rome: The World Food Conference, 1974: 5-16.
- [12]FAO, IFAD, UNICEF, et al. The State of Food Security and Nutrition in the World 2021[EB/OL].(2021-07-12)[2022-08-03].
<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>.
- [13]李先德,孙致陆,赵玉蕊.全球粮食安全及其治理:发展进程、现实挑战和转型策略[J].中国农村经济,2022(6):2-22.
- [14]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.
- [15]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.
- [16]陈锡文.切实保障国家食物供给安全[J].农业经济问题,2021(6):4-7.
- [17]李国祥.新时代国家粮食安全的目标任务及根本要求:学习习近平关于国家粮食安全论述及十九届六中全会相关精神的体会[J].中国农村经济,2022(3):2-11.
- [18]杜志雄,王永春,张梅林.我国粮食生产困境及解决思路[J].中国党政干部论坛,2015(3):98-101.
- [19]普冀喆,钟钰.当前我国粮食支持政策改革研究[J].理论学刊,2021(6):88-99.
- [20]李国祥.粮食安全和食物保障要有新理念新举措[J].中国党政干部论坛,2020(3):82-84.
- [21]DENG Xiangzheng, HUANG Jikun, ROZELLE S, et al. Impact of urbanization on cultivated land changes in China[J]. Land Use Policy, 2015(45): 1-7.
- [22]唐仁健.扎实推动乡村振兴取得新进展[N].学习时报,2022-03-02(1).
- [23]顾伦,提问.杜志雄,解读.如何准确理解贯彻“藏粮于地”战略?[N].学习时报,2022-08-22(4).
- [24]杜志雄.筑牢国家粮食安全底线需要有战略思维[J].中国发展观察,2022(4):15-17.
- [25]李慧.我国粮食在储藏、运输、加工等产后环节损失量每年在700亿斤以上:全链条节粮减损迫在眉睫[N].光明日报,2020-09-08(9).
- [26]詹琳,杜志雄.统筹食品链管理推动粮食减损降废的思考与建议[J].经济纵横,2021(1):90-97.
- [27]肖卫东,詹琳.新时代中国农业对外开放的战略重点及关键举措[J].理论学刊,2018(3):67-76.
- [28]叶兴庆,程郁,张翔.应正确看待中国农产品进口的增长[J].经济纵横,2022(9):38-45.
- [29]杜志雄,高鸣,韩磊.供给侧进口端变化对中国粮食安全的影响研究[J].中国农村经济,2021(1):15-30.

Consolidating the Foundation of Food Security in an All Round Way: Significance, Connotation and Key Tasks

Du Zhixiong Xiao Weidong

Abstract: The strategic deployment of “comprehensively consolidating the foundation of food security” made in the report of the 20th National Congress of the Communist Party of China is rich in connotation and of great significance. Consolidating the foundation of food security in an all-round way is not only an important path to speed up the filling of national food security weaknesses, the primary task to comprehensively promote rural revitalization and agricultural and rural modernization, but also an important direction to strengthen the construction of a powerful agricultural country and an important content to promote the modernization of the national security system and capacity. The important goal of comprehensively consolidating the foundation of food security is to “ensure that the Chinese people’s rice bowls are firmly in their own hands”. “All round” highly summarizes and condenses the whole process and systematic measures to ensure food security, and comprehensively and clearly defines the key tasks to ensure national food security. In the new development stage, we should establish a “big food concept” and build a new system of national food security in the new era. We should strictly implement the “long teeth” hard measures for farmland protection, and comprehensively consolidate the material foundation of food security. We should accelerate the cultivation and development of the whole grain industry chain, and consolidate the industrial foundation of food security in an all-round way. We should make an overall use of both domestic and international markets and resources to consolidate the “double cycle” foundation of food security in an all-round way.

Key words: food security; all-round; foundation; strong agricultural country; big food concept

责任编辑:澍文