

新中国成立以来党的粮食安全政策及时代启示

罗海平¹, 桂俊练¹, 张显未²

(1. 南昌大学 中国中部经济社会发展研究中心, 南昌 330031; 2. 深圳职业技术学院 经济学院, 深圳 518005)

摘要: 新中国成立以来, 党的粮食政策按照政府对粮食市场的干预程度可分为新中国成立初期粮食自由购销阶段(1949-1952)、计划经济时期统购统销阶段(1953-1977)、改革开放后“双轨制”阶段(1978-1993)、粮食购销市场化改革阶段(1994-2003)、粮食系统支持保护阶段(2004-2014)及粮食安全系统性巩固阶段(2014-2021)等阶段。尽管每个阶段粮食政策内容、政策目的以及政策效果不同, 但粮食政策的调整都遵循了计划经济体制向市场经济体制的转变、符合不同主体的利益调整以及宏观经济的发展变化及改革需要, 其核心是坚持以人民为中心的粮食安全政策演进逻辑。新时代粮食安全政策应服务于新的粮食安全观, 着眼于保障粮食产能安全、粮食质量安全、粮食结构安全、粮食贸易安全和粮食要素安全。

关键词: 粮食安全; 粮食安全政策; 新粮食安全观

中图分类号: F320 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-2674(2023)10-056-12

一、引言

粮食问题一直是党和国家历届领导人高度重视的重大问题。新中国成立之初毛泽东同志就提醒全党“不抓粮食很危险。不抓粮食, 总有一天要天下大乱。”^[1] 改革开放后, 邓小平同志讲: “不管天下发生什么事, 只要人民吃饱肚子, 一切就好办了。”^[2] 江泽民同志谈到: “如果农业和粮食生产出了问题, 任何国家也帮不了我们。靠吃进口粮过日子, 必然受制于人。”^[3] 胡锦涛同志强调: “中国一贯高度重视农业特别是粮食问题。”^[4] 党的十八大以来, 习近平同志提出了“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上”等一系列重要论述,^[5] 他在党的二十大报告中再次强调: “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。”^[6] 这些指示及论述都表明党在各个时期始终把解决人民的吃饭问题作为全党工作的重点。2004 年以来, 中央连发十八个以“三农”为主题的一号文件, 均重点提及粮食问题, 保障粮食安全已成为党和国家治国安邦的首要任务。

七十多年来, 在中国共产党的坚强领导下, 我国对粮食安全问题进行了全方位实践探索, 粮食生产工作取得了历史性成就。1949~2021 年间, 粮食年均增产 158.3 亿斤, 单产年均增长 66.33 公斤/公顷, 总产量连续七年突破 1.3 万亿斤, 用全球 9% 的耕地和 6% 的淡水资源养活了世界近 20% 的人口。^[7] 这

收稿日期: 2023-06-28

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(21BJL079); 教育部人文社会科学重点研究基地项目(22JJD790055)

作者简介: 罗海平, 南昌大学中国中部经济社会发展研究中心研究员, 主要从事粮食安全与生态安全研究; 张显未, 深圳职业技术学院副教授, 主要从事制度经济学研究。

些成就的取得与我国实施的粮食安全政策密不可分。目前,学术界对粮食安全政策的研究主要集中在以下两个方面。

一方面是粮食安全政策演变。赵发生在回顾 1949 ~ 1984 年粮食、粮油生产情况的基础上,进一步分析了相关粮食政策实施效果。^[8]唐正芒梳理了 1949 ~ 2010 年的粮食政策,为研究当代中国粮食问题提供了线索。^[9]王扬则以改革开放为起点,根据改革开放以来不同时期粮食政策变动的特征,将 1978 ~ 2004 年我国粮食安全政策发展划分为六个阶段,在此基础上对这二十五年来粮食安全政策调整的特征进行了分析。^[10]胡岳岷则将 1978 年以来的粮食安全发展历程分为快速发展、停滞徘徊、稳定发展、回落调整四个时期,并对各时期实施的粮食安全政策进行了梳理。^[11]颜波依据经济社会发展需要和粮食供求变化形式,把 1978 ~ 2009 年粮食流通体制改革分成七步,同时对粮食流通体制改革这三十年来所取得的成就进行了梳理并总结了经验。^[12]

另一方面是粮食安全政策绩效评价。田建民、孟俊杰认为,已实施的各项粮食安全政策在提高粮食产量、稳定粮食价格、维护粮食市场秩序等方面发挥了一定作用,但这些政策的制定和实施也还存在一些不足,例如,存在粮食补贴标准不统一、粮食主产区补偿机制不完善、粮食最低收购价制度执行不力等问题。^[13]董巍则以粮食安全政策及制度变迁主体的行为与变迁路径选择为切入点,对我国粮食安全保障制度变迁的绩效进行评价,认为构建粮食安全保障体系的重点在于建设粮食安全法律法规体系。^[14]而占金刚则聚焦粮食安全补贴政策,利用面板数据模型、农户生产行为决策模型,分别对粮食生产性政策、收入补贴政策和最低收购价政策进行了绩效评价。^[15]

本文在分析新中国成立 70 多年来的粮食安全政策演进路径的基础上,对标粮食供需形势、宏观经济政策及发展方针战略,厘清粮食政策的演变特征及基本逻辑,在此基础上提出新时代我国粮食安全新形势、新理念与新对策。

二、中国粮食安全政策的演进路径

为保障粮食安全,党和政府根据不同历史时期的国情及粮情,出台了一系列粮食安全政策。国内学者对我国粮食安全政策的演进轨迹进行了广泛深入的研究。张军伟依据市场与政府间作用关系强弱,将 1949 ~ 2015 年粮食安全政策演进分为自由购销时期(1949 ~ 1952)、统购统销时期(1953 ~ 1978)、双轨制时期(1979 ~ 2000)、市场经济完善时期(2001 ~ 2015)。^[16]而陈玉中在梳理粮食流通体制改革过程时,依据政策调控实践情况,将 1978 ~ 1995 年的粮食安全政策演进细分为统购统销的制度下稳步放活粮食经营阶段(1978 ~ 1985)、实行合同订购阶段(1985 ~ 1992)、放开粮食价格和经营,实行“两条线”运行”阶段(1993 ~ 1995),这种细致的划分充分体现出“双轨制”的过程性。^[17]陈祥云另辟蹊径,基于相对宏观视角,将大部分学者界定的自由购销阶段和统购统销阶段划分为从短暂的自由购销到统购统销政策阶段(1949 ~ 1985),这与其他学者的划分无本质差异;将“双轨制”时期、“三项改革、一项政策”时期等归为四轮粮食政策改革的曲折探索时期(1985 ~ 2004),这样处理很好地抓住了该时期粮食安全政策的共同特征。^[18]

本文在参考前人研究基础上,根据政府对粮食市场的干预程度,将粮食安全政策的演进分为自由购销阶段、统购统销阶段、“双轨制”阶段、市场化改革阶段、粮食系统支持保护以及粮食安全系统性巩固阶段。

1. 新中国成立初期粮食自由购销阶段(1949~1952)

对自由购销阶段的划分,各学者意见较为一致,成升魁、周州等均认为1949~1952属于自由购销阶段。^[19,20]新中国成立初期,受长期战乱影响,农村生产力大幅下降,我国粮食生产遭重创。1949年我国的粮豆作物总产量为2264.00亿斤,比1936年(解放前最高)减产近24.53%,^[21]¹³但国内粮食需求仍在不断增加,粮食供需矛盾突出。再加上当时部分粮商频繁的投机行为,国内粮价剧烈波动,人民生活受到极大影响。为稳定粮食市场,政府在维持自由购销的同时对粮商投机行为进行严厉打击,逐步增强自身对粮食市场的调控能力。

自由购销阶段出台的政策涉及生产、流通、储备等方面。在生产方面,政府主要通过土地改革激发农民生产积极性。到1953年底,全国土改基本完成(西藏、新疆除外),共有约3亿少地无地农民分得7亿亩土地和大量生产资料,免向地主交700亿斤粮食,农民种粮热情高涨。^[16]在流通方面,政府一方面维持自由购销,另一方面加强粮食市场管理,严厉打击投机活动。在储备方面,1950年3月,政务院发布《关于统一国家公粮收支、保管、调度的决定》,要求各地建立粮食局及公粮库,做好公粮和贸易粮调度工作。^[17]同时为满足粮食储存需要,粮食部门在新中国成立初期便着手开展库容扩展工作。

这一阶段实施的粮食安全政策起到了增加粮食产量、稳定粮食价格及增加粮食库存等作用。1949~1952年我国粮食产量实现了四连增,其中1950年增幅最大,相比于1949年增加约16.70%,为稳定粮食局势奠定了物质基础。^[21]⁶⁰

2. 计划经济时期粮食统购统销阶段(1953~1977)

学术界对统购统销时期的界定比较清晰。陈祥云、卢良恕在对新中国成立后重大粮食政策进行梳理时,均将统购统销阶段划分为1953~1977年。^[18,22]“一五”计划的实施使得工业生产对粮食需求量激增。1952年下半年至1953年上半年内,全国粮食入不敷出,各地粮食存储量下降明显。^[23]再加上当时城镇人口快速增长,国内粮食消费需求激增。中共中央在1953年4月《关于粮食问题的指示》中明确指出,实行统购统销是实现国家社会主义工业化的必由之路,同年11月国家正式实施粮食统购统销政策。

新中国成立初期进行的土地改革极大激发了农民生产积极性。但由于当时农民粮食消费量增加和私营粮食工商业活跃等原因,国家收购的粮食不减反降,国家粮食供需矛盾加剧。为保障国家社会主义工业化的实现,中央于1953年10月出台了《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》,政务院在同年11月19日通过《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》,粮食统购统销政策正式出台。1955年8月,国务院又出台了《农村粮食统购统销暂行办法》和《市镇粮食定量供应暂行办法》,在全国范围内实行“定产、定购、定销”制度。1957年10月,国务院进一步出台《关于粮食统购统销的补充规定》,提出在坚持粮食“三定”的基础上,向丰收地区增购一些粮食。但1958年发生的“大跃进”运动和牺牲农业发展工业的政策使粮食生产元气大伤。为恢复粮食生产水平,中共中央在1960年发出《关于农业劳动力安排的指示》,强调要高度重视粮食生产,保证粮食生产所必须的劳动力。同年8月,中共中央又发出《关于全党动手,大办农业,大办粮食的指示》,指出粮食生产是比工业生产还要费力的事情,粮食问题影响重大。在党的正确领导下,经过全国上下的共同努力,我国粮食产量于1961年停止下滑,1962年开始回升,粮食供需矛盾得到一定程度缓解。^[24]

统购统销政策是国家在物质资源极度匮乏情况下满足城乡人民需要,实现社会主义工业化的无奈之举。这一政策的实施缓和了粮食供求的紧张形势,有利于维护社会稳定发展,但也严重损害了农民利益,阻碍农村经济发展,最终导致城乡差距进一步拉大。

3. 改革开放后的粮食“双轨制”阶段(1978~1993)

国内学者对“双轨制”阶段的划分不尽相同。廖进球将1985~1997年划分为“双轨制”阶段,^[25]而周州却将1978~1997年划分为“双轨制”阶段。^[20]考虑到“双轨制”时期的过程性,本文借鉴了第二种划分思路,同时对时间范围进行了调整,将1978~1993年划分为“双轨制”阶段。1978年,安徽省凤阳县小岗村人创立的“大包干”模式拉开了中国农村改革的序幕。截止到1984年年底,全国99%以上的生产队都实行了家庭联产承包责任制。家庭联产承包责任制的实施大幅提升了农业生产效率,迅速扭转了我国粮食长期短缺的局面,但也导致部分地区粮食库存过大,出现了卖粮难的困境。政府为了既能掌握一定粮源又能减少库存及财政补贴压力,实施了市场交换与政府控制并存的“双轨制”政策。粮食购销“双轨制”呈现出过程性,具体可分为萌芽阶段、形成阶段、发展阶段和衰落阶段等四个阶段。

(1) 计划为主的“双轨制”(1978~1984)

我国从1978年开始实行粮食流通体制市场化变革,主要着眼于建立生产责任制、调整统购价格等,引导统购价格在粮食资源配置过程中发挥关键作用。这些变革最终使“双轨制”得以确立,这一时期被划分为“双轨制”的萌芽期。1978年12月,在党的十一届三中全会通过的《关于加快农业发展若干问题的规定(草案)》明确提出建立农业生产责任制、实施粮食统购任务量减少和粮食统购价格上调的政策。1982年1月,国务院发布了《关于实行粮食征购、销售、调拨包干一定三年的通知》,允许生产队、小组和农民自行处理剩余粮食。1986年中央开始在各地区实行粮食调拨包干政策,计划外粮食由各地区自行商议解决。粮食统购数量的减少、粮食流通渠道的放开、粮食调拨包干政策的实施均表明我国粮食市场化改革逐渐开始,粮食统购统销已然松动,“双轨制”正处于萌芽期。

(2) 计划和市场并重的“双轨制”阶段(1985~1990)

大幅提高粮食统购价格极大地调动了农民生产积极性,实现了粮食产量高速增长,但粮食统销价格却基本没有变化,导致我国在1978~1984年间粮食价格补贴大增,财政不堪重负。我国在1985年再次对粮食流通体制进行了改革,主要包括以下两个方面:一是在粮食收购方面,1985年《中央一号文件》指出:“除个别品种外,政府不再向农民下达农产品统购派购任务,按照不同情况,分别实行合同订购和市场收购。”这标志着“双轨制”的正式确立。1987年中央要求,在今后比较长的一段时期内必须继续实行合同订购与市场收购制度,“双轨制”逐步得到了发展。二是在粮食价格方面,由于1985年后合同订购价格变化幅度远不及农业生产资料价格上涨幅度,再加上粮食生产补助未落实到位,农民种粮热情大减。1989年政府将合同订购粮食的收购价格平均提高18%,允许合同订购以外的粮食在市场上进行交易,以期调动农民生产积极性。

(3) 市场为主的“双轨制”阶段(1991~1993)

由于粮食收购价格相比统销价格大幅上涨,粮食购销价格倒挂程度进一步加剧。此外,我国还经常因粮食的收购或者供给不足,将议价收购部分转成平价销售,财政亏损进一步加重,改革粮食销售政策势在必行。国务院于1991年、1992年分别对城镇居民口粮销售价格及玉米、稻谷订购价格进行提价,最终基本实现购销同价。1993年2月,国务院在《关于加快粮食流通体制改革的通知》中提出放开经营、放开价格,最后在同年11月决定于1994年开始对粮食定购实行“保量放价”政策。新的政策出台后,国家粮食订购数量保持不变,但订购价格会随着市场的行情进行动态调整,这也标志着实行多年的“双轨制”正式退出历史舞台。“双轨制”是我国粮食政策由计划转向市场过程中的过渡形式。在收购方面,政府对粮食的收购依然存在,但收购范围在不断减小;在销售方面,粮食由一开始的计划供应变为后来的开

放销售。我国粮食市场体系在这一时期也得到了快速发展,出现了粮食零售市场、粮食批发市场、粮食期货市场等。

4. 粮食购销市场化改革阶段(1994~2003)

1993 年下半年,受上半年货币大量投放、粮食供给紧缺等因素影响,粮食价格迅速上涨。为稳定粮价,政府出台了一系列的政策,重新加强对粮食市场的管理,将我国粮食流通体制重新拉回价格“双轨制”阶段。1994 年国务院发文《关于深化粮食购销体制改革的通知》,提出强化粮食定购政策,同时大幅提高了粮食定购价格。1995 年 2 月就实行和落实粮食省长负责制达成了一致,1996 年政府决定再次提高粮食定购价格。两次提价极大地激发了粮农生产热情,粮食供给量大幅增加,粮食价格开始回落。这一阶段的粮食政策主要起到平抑粮价、稳定粮食市场的效果,但政府主要是采用行政手段对粮食进行调控,从某种程度上来说这是粮食市场化改革中的一次“倒退”。

1998 年 10 月,党的十五届三中全会对农业发展形势作出由长期短缺到总量大体平衡且丰年有余的论断,并计划对农业和农村经济结构进行“战略性调整”。同年 5 月,国务院在《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》中提出以“四分开一完善”^①的原则,贯彻落实“三项政策、一项改革”^②。2000 年,国务院在《关于进一步完善粮食生产和流通有关政策措施的通知》中提出促进农业和粮食生产结构调整、扩大仓库建设规模、完善“三项政策、一项改革”方案等。2001 年,国务院在《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》中提出加快推进粮食主销区粮食购销市场化改革、完善国家粮食储备体系、加强粮食市场管理等。

本轮改革主要对如何保护农民种粮积极性、加强市场调控等难题进行了全方位探索,为后续全面放开粮食购销市场积累了宝贵的经验。由于政策目标的多重性和对困难估计不充分,政策实施效果并未达到预期,如农村私营粮商通过价格低收低走赚取差价,一定程度上降低了市场上的粮价,导致收购价格和经营成本高的国有粮食企业无法实现顺价销售。

5. 粮食系统支持保护阶段(2004~2014)

20 世纪末到 21 世纪初,用于粮食生产的耕地数量急剧下滑,粮食产量及粮食播种面积大幅下降,粮食供求矛盾异常尖锐。在这种背景下,为提高农民生产的积极性、促进农民增收,我国对粮食安全政策进行了新一轮的调整,逐步完善了支持保护政策体系。一是取消农业税。2004 年的中央一号文件提出逐步降低农业税的税率。2005 年 12 月底,十届全国人大常委会第十九次会议决定废除《中华人民共和国农业税条例》,在我国延续了 2600 年的农业税正式退出历史舞台。二是实行直接粮食补贴政策。巨额的间接粮食补贴不但增加了国家的财政负担,且效果甚微。2004 年中央决定逐步建立和完善粮农直接补贴机制。财政部等部门在 2005 年对直接补贴发放时间及方式等都作了较为详细的规定。2008 年国家增加了直接补贴的范围及力度。三是制定粮食收储托市政策。2004 年,国务院颁布了《粮食流通管理条例》,决定在主产区对短缺重点粮食品种实行最低收购价政策。2007 和 2008 年,中央政府针对玉米和大豆出台了临时收储政策。四是出台激励政策。2005 年 4 月,财政部出台《中央财政对产粮大县奖励办法》,2008 年《国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020)》提出新增粮食千亿斤生产能力计划,加大粮食生产投入。

这一阶段的粮食政策改革建立在农村税费改革基础之上,在提高农民种粮积极性的同时有效提高了粮食综合生产能力,促进了粮食生产稳定发展,为经济社会稳定发展奠定了基础。

6. 粮食安全系统性巩固阶段(2014~2021)

以最低收购价政策为核心的系列支粮政策在大幅提升我国粮食产量的同时也带来了粮食进口量及

粮食库存量增长,随着各类支粮政策成本的提高,政府财政压力巨大。由此,我国开始了新一轮政策改革完善阶段。2014 年中央一号文件提出完善农产品价格形成机制,健全农产品市场调控制度,逐步建立推行目标价格制度。2015 年农业部在《关于“镰刀湾”地区玉米结构调整的指导意见》,提出减少该地区玉米种植面积以消化玉米库存。2016 年中央发布《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》提出改革完善农产品价格形成机制及收储制度,完善农业保险制度。2018 年中央一号文件指出要健全粮食主产区利益补偿机制,探索新型农业支持保护政策体系。2019 年中央一号文件提出,要按照增加总量、优化存量、提高效能的原则,加快构建新型农业补贴政策体系。2020 年中央一号文件指出,推进稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点,调整完善稻谷、小麦最低收购价政策。2021 年中央一号文件再次强调,要稳定种粮农民补贴,坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策。

这一阶段的政策改革落实了新粮食安全观及国家粮食安全战略,农业支持保护政策体系得到逐步完善,一定程度上调动了农民产粮、地方政府抓粮积极性,进一步提高了粮食安全保障能力,为端牢中国人自己的饭碗发挥了重要作用。

三、粮食安全政策的演进逻辑

粮食安全政策的改变既体现出党和政府对各时期粮食安全形势的不同判断,也是我国适应不同经济社会发展形势的结果。受“民以食为天”观念影响与“人多地少”资源约束,我国坚持“以我为主”的政策理念,在保障安全和效率等目标下相机抉择,^[18]具有总体上遵循从计划经济体制向市场经济体制转变的逻辑,不同主体的利益调整贯穿政策变迁始终,变迁过程与宏观经济的发展变化及改革需要相适应,变迁过程始终遵循以人民为中心,等等。

1. 以人民为中心是我党粮食安全政策的本质属性

习近平在党的二十大报告中指出:“江山就是人民,人民就是江山。”^[6]人民性是中国共产党最鲜明的底色,这一特征在党中央各项决策部署中得到充分体现。^[26]在粮食安全政策制定上,党和政府始终将保障农民利益作为重要目标之一。梳理我国粮食安全政策发展历程后不难发现,2004 年后,农民从事农业生产已实现从“低税”到“非税”的转变,国家对农业生产者的补贴也由“间接补贴”转为“直接补贴”,生动体现了党和政府以人民为中心的执政理念。

党的十八大以来,习近平同志曾多次强调:“稳定发展粮食生产,一定要让农民种粮有利可图、让主产区抓粮有积极性。”^[27]“要实现粮食主产区粮食生产发展和经济实力增强有机统一、粮食增产和农民增收齐头并进。”^[28]²⁰³党和政府始终高度重视广大人民群众的利益,这是我国粮食安全政策演进过程的最大特点。

2. 逐步市场化是我国粮食政策最大演进方向和路径趋势

在 1978 年以前我国粮食市场主要实施统购统销政策,政府在粮食市场中既是买家又是卖家,粮食价格直接由政府决定而与供求无关。1978 以后,农民在完成统购任务后可通过集市自由买卖粮食,粮食政策开始向“双轨制”转变。20 世纪 90 年代以后,我国粮食市场化进程出现了一定程度地“回转”。1993 年,国务院决定实施保量放价政策,但是不到一年时间便又回到原有模式,并且对粮食购销和价格控制在原来基础上有所加强。不过整体来看,这一时期粮食市场化改革进程仍在“前进”。进入 21 世纪后,随着我国加入世界贸易组织,政府逐渐意识到政府主导市场的弊端,2004 年开始实施农业直接补贴

政策,2005 年全面放开粮食购销、价格及市场。由统购统销到价格“双轨制”再到全面放开粮食市场,市场化是我国粮食流通体制改革的最终选择。从粮食储备及调拨政策角度来看,我国粮食管理权也经历了从中央下放到各地市场化导向。在粮食计划管理时期,各省之间粮食调配直接由中央负责,而各省内部粮食调拨则由各省负责。

随着改革进程的持续推进,这种粮食集中统一调配方式也逐步退出历史舞台,中央和各级政府事权不断发生变革。1986 年 1 月发布的中央一号文件提出从这一年开始在各地实行粮食调拨包干,包干以外需要调出、调入的粮食由各地自行商议解决。1993 年 2 月国务院发出的《关于加快粮食流通体制改革的通知》取消了中央的省间粮食调配权,各省、各地区间粮食调配通过市场交易进行。1994 年 5 月国务院在《关于深化粮食购销体制改革的通知》中进一步提出政府领导负责制,各省、自治区、直辖市政府领导负责本地区粮食安全保障工作。

3. 不同主体的利益调整是粮食政策演化变迁的最大动力

制度经济学理论表明,政策变迁是打破既有利益安排,建立新利益秩序的过程,利益调整必将改变利益分配方式。^[29]政府、粮食生产者及粮食消费者在权力和义务关系上的重新划分是我国粮食流通体制变革的实质。从粮食生产者角度来看,统购统销政策要求他们将粮食产出全部用于我国经济发展。在这一政策下,粮食生产者的粮食销售渠道有了保障,但由于粮食统购较低,粮食生产者利益受到极大侵害。政府在意识到这一情况后,通过提高统购价格以增加粮食生产者售粮收入,但这仅在一定程度上减小了粮食生产者的利益损失,无法扭转粮食生产者利益受损的局面。因此粮食政策制定理念逐渐演变为维护粮食生产者利益。如在“双轨制”政策下,粮食生产者可将余粮在市场上出售。随着改革开放的持续推进,政府在出台粮食政策时愈加重视农民利益,甚至专门实施了各类种粮补贴及保险类政策以进一步提高粮农收益。由此不难看出,粮食生产者的利益正由亏转盈。

从粮食消费者角度来看,在统购统销政策下,他们能以低于市场的价格获得粮食产品,在国内粮食供给不足的情况下解决了吃饭问题。统购统销政策一直持续到改革开放以后,不断提高的统购价格使我国财政日趋紧张,因此政府逐渐提高粮食销价、开放粮食市场,粮食价格逐步接近市场正常水平。虽然粮食消费者让出了部分利益,但政府粮食补贴力度较大,故总体而言,粮食消费者仍是受益方。从政府角度来看,政府实施各项粮食政策最终目的在于保障粮食安全、维护粮食市场稳定运行。纵观粮食政策变迁全程,当粮食生产者或粮食消费者利益受损时,从稳定社会大局出发,政府更多地是通过财政补助平衡各方利益;但当财政压力过大时,政府则主要通过市场解决问题。由此看来,政府主要根据自身利益得失来推动或阻碍改革。

4. 适应宏观经济形势与服务改革发展是粮食政策动态调整的基本准则

由于改革开放前我国实行计划经济,社会主义工业化的大规模建设迫切需要农业部门来支撑工业发展。而粮食作为农业之本,自然也就成为了政府首要管制对象。所以,在计划经济时代,我国粮食政策的主要目的是在保证粮食稳定供给的同时保证城市居民利益,统购统销政策便应运而生。伴随着改革开放的进行,国民经济得到迅速发展,这一目标被逐渐弱化。^[30]改革开放在很大程度上提高了人民生活水平,粮食消费在居民消费中所占比例急剧下降,大部分城市消费者对于粮食价格的承受力大幅提高。

但随着城乡居民收入差距的进一步拉大,农民收入问题逐渐引起了政府关注,故政府出台了各类粮食政策以促进农民增收,如实行粮食收购保护政策等。另外,由于粮食供应条件的改善,粮价持续上涨,

造成了粮食购销价格出现逆差,国有粮食企业亏损严重,政府补助持续上涨。因此,如何提高粮食生产经营水平及粮食补贴使用效益成为政府粮食调控的又一个重要目标。为此,政府加大对国有粮食企业市场化改革力度、出台了各类粮食补贴政策。同时,随着我国经济市场化改革深入,粮食市场价格波动问题也日益突出。而粮食价格作为“万价之基”,直接关系到市场总体物价的稳定和宏观经济的运行,因此我国在不断健全和完善国家的粮食宏观调控体系。

四、新时代粮食安全的对策启示

党的二十大标志着我国进入全面建设社会主义现代化的新时期。习近平同志在二十大报告中指示,全面建设社会主义现代化国家“必须增强忧患意识,坚持底线意识”“坚持农业农村优先发展”“全方位夯实粮食安全根基”。^[6]在新冠肺炎疫情全球肆虐、全球性极端气候和重大灾害频发的大背景下,新时代我国粮食安全政策必须牢固树立“底线思维”和“忧患意识”。我国耕地污染及耕地损毁问题持续存在,耕地保护任务越来越重;种粮比较收益低,农民种粮积极性普遍不高;农业机械开发相对滞后,现有农机产品难以满足农业发展需要。因此,总体而言,中国粮食安全处于一种“紧平衡”状态,基础并不牢固、形势不容过分乐观。^[31]在新时期,要解决好这些新问题,需要树立新的粮食安全治理理念。

1. 新时代粮食安全政策应着眼于粮食产能安全保障

新时期我国粮食产量不断攀升,粮食安全水平处于历史较高水平。但近年粮食增产速度减慢、增产后劲不足等问题也日益突出。2015~2021年我国粮食总产量年均增长率为0.55%,相比2008~2014年下降近2.5个百分点,粮食产量进入增产瓶颈期。而未来我国人口还将刚性增长,粮食消费总量尚未达到峰值,再加上当前多国政府已实施粮食库存计划,出台限制粮食出口政策,通过进口外粮并非缓解我国未来粮食供求紧平衡趋势的有效方式,还需以提升粮食产能为安全支撑。习近平同志指出:“提升粮食产能仍是首要任务。”^[32]目前需要做好以下工作。

一是保证耕地数量和质量。要确保粮食产能安全,就必须保有相当数量和质量耕地。习近平同志曾经强调过:“保护耕地要像保护文物那样来做,甚至要像保护大熊猫那样来做。”^{[28]75-76}新时期要确保粮食产能安全,就必须旗帜鲜明地站起来捍卫18亿亩耕地红线、落实“藏粮于地”战略。具体可从以下三个方面入手:第一,坚持科学用地、节约用地。要建立行之有效的、科学的土地利用机制,倡导能占用坏地就不占用好地、能占用未利用地就不占用耕地的用地观念;第二,坚持落实耕地保护责任制,加大执法力度。地方政府要落实《违反土地管理规定行为处分办法》。同时,还需建立部门联动配合机制,加强和纪检监察部门、司法机关的配合,加大执法力度,从法律层面加强耕地保护;第三,坚持科学宣传,使耕地保护观念深入人心。耕地保护已经到了刻不容缓的地步,应该加强科学宣传,让更多国民了解到我国耕地现状及面临的严峻形势,树立并践行绿水青山就是金山银山的理念。

二是加快发展农业科技。“科学技术是第一生产力”,建设现代农业、提高农业综合生产能力,必须依靠农业科技的不断进步和创新。2013年习近平同志在山东考察时就曾提出,“必须比以往任何时候都更加重视和依靠农业科技进步,走内涵式发展道路。”^{[28]41}因此,我们需要改变通过投资扩大粮食种植规模的增产观,要树立科技创新增产观。这就要求:第一,不断提高农业科技自主创新能力。通过完善体系和创新机制,尽快使我国农业生物技术和信息技术的原始性创新能力得到明显提升。加快全产业链育种科技攻关,实现种业科技自立自强、种源自主可控,确保中国饭碗主要装中国粮、中国粮主要用中国

种。第二,提高农业科技成果转化应用能力。不断引导各农业高等院校开展科技服务,加大对农业科技成果转化应用支持力度。强化农业科技成果试验示范效应,提升农业科技服务能力,大力培育农业科技成果转化应用企业主体。第三,培育农业技术创新人才。聚焦农业技术创新方向,将农业技术人才培养纳入政府定向人才培养计划,逐步形成企业、地方农业高校、协会与研究所一体的产学研联合体,提高粮食生产从业人员的科学理论和生产实践技能。

三是激发农民种粮积极性。农民种粮积极性下降是新时期我国保证粮食安全必须面对的一个问题。农民的积极性是发展农业和农村经济的根本。为此建议:第一,充分利用好价格机制,不同品质的粮食要分开定价,让拥有优质粮食资源的农民获得更高的经济收益,从而提高农民种植优质粮食的积极性;第二,进一步调整粮食直接补贴方式。当前实行的粮食补贴机制一定程度上提高了农民粮食生产积极性,但仍存在一些问题。今后应当进一步提高粮食直接补贴的标准,同时对粮食补贴范围进行适当调整,补贴应集中给粮食主产区粮农;第三,实施特殊情况下的生产救助政策,降低自然灾害对农民造成的损失,让农民种粮无后顾之忧。

2. 新时代粮食安全政策应重点保障粮食质量安全

由于新时期我国社会主要矛盾发生了改变,传统只追求高产及增产的粮食安全观也需做出调整,将保证粮食安全的重点由数量转变为质量才能在新时期保障我国粮食安全。党的十八大以来,习近平同志十分重视农产品和食品安全,他强调:“要坚持数量质量并重,在保障数量供给的同时,更加注重农产品质量和食品安全,注重生产源头治理和产销全程监管,让人们吃得饱、吃得好、吃得放心。”^{[28][55]}粮食是其他食品加工的原材料,粮食质量安全决定了食品安全。因此,在保证粮食数量充足的条件下还需保证粮食质量。

一是强化粮食生产质量。良好的粮食生产环境是保障粮食质量安全的基础。应采用优质粮种进行播种,种植过程中减少农药、化肥等的使用量。此外,还应做好农业面源污染治理及污染土壤修复治理工作,不断优化粮食生长的土壤及水源条件,从源头上提高粮食品质。

二是强化粮食储存管理。先进的粮食存储技术是保障粮食质量安全的关键。我国是粮食仓储大国,为保障粮食质量安全,在大力改善仓储设施的同时,还应采用智能通风、氮气储粮等先进技术保障粮食品质。

三是强化粮食质量监管体系建设。一方面要强化粮食质量管理人员的职业素质,定期进行职业资格考核提升相关人员业务能力;另一方面要进一步完善粮食质量监管体系和安全保障体系。政府部门可协同各质量检测机构对粮食质量进行联合监管,同时应在质量管理工作中积极应用大数据等新型技术,如利用大数据分析处理各类粮食质量监管数据等。

四是强化粮食质量安全法治建设。一方面要强化立法。近年来我国实施的《中华人民共和国食品安全法》等一系列法律法规在保障粮食质量安全起到了重要作用,今后还需加快出台各类其他相关法律法规,建立并完善粮食质量安全制度体系,进一步提高粮食质量安全治理效能;另一方面要精准普法。增强各级领导干部的粮食质量安全意识,让他们扛起粮食质量安全政治责任。提高普通群众粮食质量安全意识,使保障粮食质量安全成为全民共识。不断加强食品全链条从业人员粮食质量安全意识,促使他们在生产、经营过程中严格落实食品安全管理制度,不断提高食品质量。

3. 新时代粮食安全政策应强化粮食结构安全保障

从粮食产量来看,我国粮食总产量近年来屡创新高。因此目前我国粮食安全问题的重点不在于粮

食数量而在于粮食结构,习近平同志曾指示:“要实打实地调整结构,扩种大豆和油料,见到可考核的成效”。^{[28]327}所以在新时期应进一步改变粮食生产结构,具体需要做到以下几点。

一是优化粮食品种结构。目前我国小麦和稻谷供需基本平衡,玉米产能明显过剩,大豆供应则严重不足。故在今后一个时期可适当减少玉米种植面积,化解过剩产能。鼓励东北地区实行大豆玉米轮作,支持西北等地区大豆玉米带状复合种植,切实提高大豆种植面积,减少大豆进口量。此外,还应区分口粮及饲料粮,根据两者需求对粮食种植结构进行调整。很长时间以来,我国口粮和饲料粮不分,粮食在被供应给人们进行消费的同时还被用作饲料粮。这样不仅造成了粮食浪费,还造成了耕地、劳动力等的巨大浪费,阻碍了农业生产结构的合理化。

二是优化粮食品质结构。随着居民收入的增长,人们的消费需求不断升级。在这种情况下,居民对一般品种的粮食需求量可能不增反降,但对一些优质、专用粮食的需求将不断增加。目前我国普通粮食产量充足、高质量粮食作物供给不足的状况无法满足人们的消费需求。对此,应推动“主粮安全观”向“大食物观”转变。各地应根据自身实际情况种植合适的作物,坚持宜粮则粮、宜果则果、优化食品供给品种结构,适度进口必需食品,不断优化粮食品质结构。

三是优化粮食生产区域结构。2021年,我国粮食总产量实现了“十八连丰”,其中十三个粮食主产省占全国78.5%的产量,七个北方粮食主产省粮食总量占全国粮食产量的一半,粮食生产重心进一步北移。相关学者发现,2003~2019年间,九个产销平衡省粮食自给率下降39%;^[33]21世纪初至2019年,七个粮食主销区粮食自给率下降37%。^[33]由此看来,我国粮食产销区不平衡的状况进一步恶化,主产区增产压力较大,粮食生产区域结构亟待优化。故应进一步加大对粮食主产区各类资金及政策支持,提高主产区粮食综合生产能力。粮食产销平衡区、粮食主销区也应划定并保持特定粮食自给水平,维持应有粮食产能,抵制占用耕地现象,确保永久基本农田用于粮食生产,与粮食主产区共同肩负起保障粮食安全的责任。

4. 新时代粮食安全政策应强化粮食贸易安全保障

粮食贸易安全主要指粮食进口贸易安全。目前,我国粮食进口量大幅提升,已成为世界第一粮食进口大国。2011~2021年间,我国大豆进口量由5263万吨上升至9654万吨,年均增量达439万吨;玉米进口量由175万吨上涨至2834万吨,年均增长率达31.95%。仅靠本国生产全部粮食作物在一定程度上将会加剧我国农业资源约束,但由于国外农产品比较优势较大,过高的进口量也易成为安全隐患。习近平同志曾指出:“在国内粮食生产确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下,为了减轻国内农业资源环境压力、弥补部分国内农产品供求缺口,适当增加一些粮食的进口和加快农业走出去的步伐是必要的。”^{[28]80}此处的“适当”指粮食进口数量要合理,粮食进口来源要广泛,进口的粮食品种要恰当。

一是实施多元化粮食进口战略,扩大粮食进口来源。一方面,实现贸易伙伴多元化,建立比较稳定的贸易关系。在积极维护好我国与巴西等国家的合作关系的同时,利用地缘优势,与部分东欧国家发展良好合作关系。另一方面,大力支持我国农业走出去。目前,我国耕地开发程度比较高,进一步开发农业资源难度较大,但东非等一些地区却刚好相反。我国可向这些地区提供技术等方面的支持,利用当地土地及劳动力资源,提高双方粮食供给,实现互利共赢。

二是打造国际大型粮商,强化国外粮食供应链韧性。第一,加大对本土粮食企业的技术及资金支持,激励粮食企业加大科研投入,不断提高粮食生产技术水平;第二,加强与各国际大型粮食企业之间的合作,依托我国巨大的市场需求优势,与国际各类大型粮食生产企业建立长期合作伙伴关系,确保我国

粮食进口供应的稳定性;第三,鼓励国内粮商企业“走出去”,到一些耕地尚未完全开发的国家购买或租用土地,建立稳定的粮食生产基地,积极参与国际贸易合作,强化海外粮食安全供应链韧性。

三是主动参与全球粮食安全治理,筑牢粮食安全防线。第一,完善自身粮食流通、储备体系,加强国际国内粮食市场整合能力和突发情况应急能力,增强我国参与全球粮食安全治理的底气;第二,利用我国周边地区政治经济共识,构建区域粮食治理多边平台,并逐步扩大粮食安全合作范围,遏制粮食安全单边霸权主义,推动构建国际粮食治理新秩序,为我国粮食安全发展创造良好国际环境;第三,积极参与国际粮食援助计划,向困难国家提供农业种植技术和食品物资援助,从而在国际人道主义角度塑造我国良好形象,为我国参与国际粮食治理、争取全球粮食治理话语权赢得广大发展中国家的支持。

5. 新时代粮食安全政策应强化粮食要素安全保障

进入新时期后,我国经济发展速度加快,城市化、工业化进程持续推进,导致土地、劳动力及其它生产要素成本不断上涨。2010~2020年,我国水稻、玉米、小麦平均人工成本由283.05元/亩增至412.76元/亩,增长幅度达45.83%;土地成本由149.75元/亩上升至238.82元/亩,增幅高达59.48%。粮食生产要素成本的攀升不但压缩了农民种粮利润,而且使国产粮食在成本及价格上丧失市场竞争优势,无法有效抵挡大量低价国外进口粮食对国内市场的冲击。习近平同志强调:“调动农民种粮积极性,关键是让农民种粮有钱挣。”^[34]“发挥自身优势,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。”^{[28]293-294}为降低粮食生产要素成本,保障粮食要素安全,可采取以下措施。

一是提高农业综合机械化率。进一步推进高标准农田建设工程,缓解耕地细碎化问题,为农业机械化水平的提高提供有力支撑;鼓励农业机械生产企业研发“本土化”产品,提高农机工作效率,同时支持大型农业机械生产企业加大“走出去”步伐,积极争取与国际大型农业机械制造企业开展合作,进一步缓解高端农机市场供给不足问题;加强农业机械社会化服务体系建设,培育农机合作社等新型农业机械服务组织,不断优化农业机械作业服务网络。

二是创新农业生产经营方式。发展土地流转型和服务引领型规模经营,同时利用相关扶持政策引导小农户主动参与农业规模化、产业化经营,提高粮食生产的组织化程度,降低各类生产资料购买成本;加快推进土地制度改革,降低土地流转成本,提高农业经营新主体的经营、抗风险能力,为规模经营更好、更快发展奠定基础;进一步完善最低收购价格政策、三大粮食作物农业保险政策,减轻农民种粮顾虑。

三是加大农业生产技术推广应用力度。建立健全农业技术推广运行管理机制,创新农业技术推广方式,推动农业技术推广工作多元化发展;加大农业技术推广人员培训力度,提升农业技术推广人员综合素养,同时建立农业技术推广绩效考核体系;在基础设施、信息技术方面等方面提供资金支持,全方位提高农业技术推广质量。

注 释

①“四分开一完善”是指政企分开、中央与地方责任分开、储备与经营分开、新老财务账目分开,完善粮食价格机制。

②“三项政策一项改革”是指按保护价敞开收购农民余粮、粮食顺价销售制度、加强粮食收购资金和粮食市场管理,推进粮食流通体制改革。

参考文献

[1]毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999:199.

- [2] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994:406.
- [3] 中共中央文献研究室. 十四大以来重要文献选编(上)[M]. 北京:人民出版社,1996:423-424.
- [4] 胡锦涛. 在八国集团同发展中国家领导人对话会议上的讲话[N]. 人民日报,2008-7-10(2).
- [5] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报,2017-10-28(12).
- [6] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报,2022-10-17(1).
- [7] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的粮食安全[M]. 北京:人民出版社,2019:1-2.
- [8] 赵发生. 当代中国的粮食工作[M]. 北京:中国社会科学出版社,1988:3.
- [9] 唐正芒. 中国共产党与当代中国粮食工作纪事[M]. 湘潭:湘潭大学出版社,2010:48.
- [10] 王扬,张晓涛. 改革开放以来中国粮食政策的演变[J]. 长沙:粮食科技与经济,2004(02):4-5.
- [11] 胡岳岷. 中国未来粮食安全论[M]. 北京:科学出版社,2006:92-99.
- [12] 颜波,陈玉中. 粮食流通体制改革30年[J]. 北京:中国粮食经济,2009(03):18-25.
- [13] 田建民,孟俊杰. 我国现行粮食安全政策绩效分析[J]. 北京:农业经济问题,2010(3):11-15.
- [14] 董巍. 我国粮食安全保障制度的变迁与绩效评价[D]. 大连:东北财经大学,2011.
- [15] 占金刚. 我国粮食补贴政策绩效评价及体系构建[D]. 长沙:湖南农业大学,2012.
- [16] 张军伟. 粮食安全政策的演变——基于市场与政府边界的视角[J]. 南京:粮食经济研究,2017,3(2):1-16.
- [17] 陈玉中等. 建党百年来中国共产党领导粮食流通体制改革的光辉历程和取得的伟大成就(上)[J]. 北京:中国粮食经济,2021(7):20-25.
- [18] 陈祥云,李荣耀,赵劲松. 我国粮食安全政策:演进轨迹、内在逻辑与战略取向[J]. 成都:经济学家,2020(10):117-128.
- [19] 成升魁等. 中国粮食安全百年变化历程[J]. 北京:农学学报,2018(1):186-192.
- [20] 周洲,石奇. 目标多重、内在矛盾与变革循环——基于中国粮食政策演进历程分析[J]. 成都:农村经济,2017(6):11-18.
- [21] 唐正芒等. 新中国粮食工作六十年[M]. 湘潭:湘潭大学出版社,2009:60.
- [22] 卢良恕,王健. 粮食安全[M]. 杭州:浙江大学出版社,2007:40-41.
- [23] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾(上卷)[M]. 北京:中共中央党校出版社,1991:366,370-373.
- [24] 中共中央党史研究室. 中国共产党历史(1949-1978)第二卷(下)[M]. 北京:中共党史出版社,2011:603.
- [25] 廖进球,黄青青. 改革开放以来粮食收购价格政策演进轨迹[J]. 南京:现代经济探讨,2018(8):30-37.
- [26] 毛佳,朱述斌. 新中国成立以来粮食安全财政政策的演进及其当代启示[J]. 南昌:江西财经大学学报,2021(04):114-124.
- [27] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京:中央文献出版社,2014:664.
- [28] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于国家粮食安全论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2022.
- [29] 王辉. 我国粮食政策变迁机制研究[D]. 沈阳:东北大学,2013.
- [30] 柯炳生. 粮食流通体制改革与市场体系建设[J]. 北京:中国农村经济,1998(12):25-30.
- [31] 唐蹕. 新时代国家粮食安全战略思想述论[J]. 北京:粮食问题研究,2021(5):39-45.
- [32] 习近平. 加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J]. 北京:求是,2023(6):4-17.
- [33] 杜鹰. 中国的粮食安全战略(下)[J]. 北京:农村工作通讯,2020,No. 786(22):17-21.
- [34] 习近平. 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴[J]. 北京:求是,2022(7):4-17.

责任编辑:张 旭