

中国式粮食安全治理： 历程回顾、经验启示与进路探寻

肖湘雄, 滕俊磊

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

[摘要] 粮食安全是“国之大者”。我们党始终高度重视粮食安全问题,并保持着高度的粮食安全危机意识,带领全国人民走出了一条中国式粮食安全之路。回顾新中国成立后的粮食安全治理历程,可以发现我国粮食安全治理呈现以提升产能为重点、以内外统筹为抓手、以以人为本为价值取向、以科学储粮制度为载体、以多元主体参与为原则的特征。研究审视了我国粮食安全治理主体、理念、制度与手段的演进规律,提出未来粮食安全治理需朝着更新治理理念、创新治理方式、完善治理内容、强化治理支撑的方向发展,开拓中国式粮食安全治理的实践进路。

[关键词] 粮食安全治理; 大食物观; 农业强国

[中图分类号] F320.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2023)04-0090-12

粮食是万民生命之所系,粮食安全是国家安全的重要基础。新中国成立以来,我国经历了三大改造、人民公社化运动、家庭联产承包责任制、农村经营体制改革、农村税费改革等一系列变革,粮食安全战略逐渐明晰,尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把粮食安全作为治国理政的头等大事,牢牢把住粮食安全主动权,带领亿万人民走出了一条中国式粮食安全之路,粮食产量实现“十九连丰”,做到了谷物基本自给,口粮绝对安全。成就的取得与党在粮食安全治理中的正确领导以及传承发扬积累的治理经验密不可分。本文拟对新中国成立以来我国粮食安全治理历程进行系统和全面的梳理,探索解释其特征和规律,并对实践进路进行探寻与展望,以期把握粮食安全治理发展趋势,为切实实现“将饭碗牢牢端在自己手上”的目标提供经验借鉴与方向启示。

一、中国式粮食安全治理的历程回顾

新中国成立以来,我国人民实现了从温饱不足到丰衣足食的历史性跨越,彰显了党的领导的政治优势与制度优势,围绕党和国家不同阶段的主线工作以及指导思想演变,粮食安全治理也呈现出

[收稿日期] 2022-12-20

[基金项目] 国家社科基金后期资助项目“健康农业论”(批准号:22FZXB079)阶段性成果;湘潭大学研究生科研创新项目“政治势能视角下粮食安全治理效能提升的理论逻辑与实践路径研究”(XDCX2023Y088)。

[作者简介] 肖湘雄(1973—),男,湖南邵阳人,湘潭大学公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向:政府治理体系与治理能力、农业高质量发展战略与政策。滕俊磊(1995—),男,河南平舆人,湘潭大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向:农业高质量发展战略与政策。

了明显的阶段性特征。

(一)1949—1984年:农业生产力恢复和发展阶段

新中国成立初期百废待兴,农业生产力水平低下,粮食产量难以满足人们的生存需要,当时最主要的任务是尽快恢复并发展农业生产力。经过土地革命,广大农民在党的领导下完成了农业领域的大改造,为粮食生产注入了全新活力,粮食安全工作开始步入正轨。在实践上,一是强化合作,在原有的经营方式上进行调整与优化。二是实行农产品统购统销,改变农业资源配置方式,保障了农业生产力的恢复^[1]。三是大力推动农业合作化。“三大改造”确定了我国社会主义计划经济体制,奠定了农业的产业主导地位。党中央也高度重视科技在农业领域的运用,积极引进西方先进农业技术,并研制出籼型杂交水稻,实现粮食大幅增产。新中国成立初期我国粮食产量仅有2264亿斤,人均只有200公斤左右,直到1978年粮食产量增长至6095亿斤,粮食供求不平衡的困境才逐渐好转。

党的十一届三中全会吹响了改革开放的号角,家庭联产承包责任制也被党中央认可并积极在农村推行,极大促进了农村生产关系的变革,为农业农村全面发展打下了良好的基础。家庭联产承包责任制的积极落实、经营体制的持续优化、一系列以农业发展为导向的保障机制的确立以及相应税种的取消,极大推动了农民生产积极性的提高,实现了粮食产量快速增长。随着计划经济体制的逐步废除和社会主义市场经济体制架构的初步建立,粮食购销两端逐渐实现市场化转变,尤其是农业基础设施建设的不断完善,推动了农业生产力恢复和发展,为改革开放后的市场化改革打下了坚实基础。在指导思想上,党中央坚定不移地巩固农业的基础性地位,坚持“始终要抓得紧”。同时,“两个飞跃”思想中还强调要积极推进农业经营制度的建立,一是以家庭联产承包责任制打破人民公社制度束缚;二是实现科学种田以及农业生产社会化,实行适度的规模经营;三是推动农产品流通体制改革,实现农业资源市场化配置。1978年至1984年的“一号文件”着重强调了提高生产率的重要性,国家粮食产量由30476.5万吨上升到40730.5万吨,实现了4.95%的年均增长。1984年我国农民恩格尔系数首次降低至60%以下,农民生活质量有了质的飞跃——由基本解决吃饭问题进入到温饱阶段。

这一阶段是农业生产力恢复并向粮食安全治理专业化发展的一个起步阶段,农业基础性产业地位的确立,为未来粮食安全治理奠定了坚实根基,多项具有关键意义的改革也为粮食安全治理找到了正确的前进方向。但与此同时也出现了一系列新的问题,例如农产品卖出难、农产品附加值低、小农进入市场困难、统购统销制度僵化等。

(二)1985—1999年:粮食流通市场化改革阶段

1984年“中央一号文件”的发布,标志着中国粮食市场化改革之路的开启。1985年我国建立市场体系推动农产品价格市场化,使统购统销制度退出历史舞台,优化了市场认购的农产品结构,促进农产品种类的多元和数量的增加。同年9月党中央颁布“七五计划”,要求在此期间始终不能忽视粮食生产工作,不断巩固农业作为基础性产业的牢固地位。

在市场化改革之路上,解决好上一阶段的遗留问题对顺利推进下一阶段粮食安全治理工作具有重大意义。原有统购统销制度所带来的“购销倒挂”难题,使国企在粮食缺乏的情况下只得被迫实行“议转平”的措施,价格上的差额由财政补足,但这又导致了中央财政亏空,同时受制于还不够健全的粮食安全治理制度,使得“卖粮难”问题又一次出现,严重挫伤了农民的生产积极性。为避免

粮食产量不足问题再次出现,1990年国家正式发布《关于建立国家专项粮食储备制度的决定》,强调了建立与本国国情相适应的粮食专项储备制度的迫切性,并成立国家粮食储备局,进一步强化对粮食生产、流通的干预力度。

为彻底解决粮食购销价格倒挂的问题,1993年中共中央、国务院出台《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》,实施40年的统购统销制度被合乎市场化潮流的粮食购销制度所取代。1994年建立了粮食风险基金制度,农业发展银行正式成立,强化对粮食收购资金的管理力度,完善了粮食安全治理制度体系。1996年出台的中央第1号、第2号文件都着重强调了以加强农业产业化经营来应对农产品附加值低、小农户进入市场困难的问题。

正是党中央在粮食安全治理上的正确探索,充分激发了农民粮食生产的积极性,为未来粮食生产稳中向好的形势提供了强有力的保障,为粮食安全治理工作向专业化发展带来了驱动力。党的十四大确定建立社会主义市场经济体制,自此我国农村进入全面深化改革的重要转折期,粮食价格体系日益完善,粮食安全保障体系逐步确立。

(三)2000—2014年:保地增产为中心的专业化治理阶段

粮食流通市场化改革的完成,标志着国家粮食安全治理工作正式步入专业化、精细化的正轨,粮食安全治理工作重点转向保障耕地的数量与质量以及提升粮食产能的新发展阶段。

习近平总书记强调,只有保护耕地才能够保障国家的粮食安全,耕地是国家粮食安全的命根子。党中央在一系列重要会议和文件中都着重强调了“耕地红线”问题,要求把耕地保护作为粮食安全治理工作的基点,坚持粮食安全底线思维,确保耕地与粮食生产时刻保持在安全稳定水平。2006年,第十届全国人大四次会议通过《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,明确指出18亿亩耕地是一条不可逾越的红线,有着法律效力。2012年我国颁布《全国土地整治规划》,2013年第二次全国土地调查结果数据指出我国耕地面积增加2.03亿亩,耕地总面积达20.27亿亩。从人均耕地面积来看,2013年仅有1.52亩,与1996年的1.59亩相比有明显下降,与世界平均水平3.38亩更是相差过大。面对我国耕地总体质量不高、人均耕地拥有量不足国际标准一半的现状,我国在2013年就明确指出要坚守18亿亩耕地红线,并要求出台相应耕地保护制度,这为后期耕地分类划分、农田改造、高标准农田建设创造了有利条件,实现了耕地数量、质量的提升,筑牢了粮食生产基础。在党中央的高度重视下,我国粮食安全治理工作顺利推进,从2004年到2013年的十年,全国累计增产粮食达17124万吨。

但与此同时,粮食安全治理也出现了一系列问题,例如基层政府在“保护耕地”上存在理解偏差,某些地区只注重扩大耕地面积,将耕地质量放在次要位置,同时出现耕地“非粮化”等问题。在粮食产能提升上,受城镇化进程和粮食经济效益较低的影响,造成耕地面积刚性递减和粮食产量、产能持续下降的局面。对此,党中央出台一系列具有针对性的措施推动实现粮食稳定增产,例如粮食税改政策、“两减免,三补贴”政策、“四补贴”政策等。2005年12月,胡锦涛签署主席令,我国全面取消农业税,并建立了诸多农业生产奖励机制,推动粮食生产在2003—2014年间取得了11连丰的佳绩。

这一阶段通过以“保地增产”为中心的一系列政策措施,打开了我国粮食安全工作的新局面,增强了国内粮食自给能力。2014年党中央着眼于实现“两个一百年”奋斗目标和伟大复兴中国梦,提出新形势下“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,强调要牢

牢把握“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的底线要求,进一步稳固了粮食安全治理体系。

(四)2015 年至今:以分类治理为突破的探索阶段

基于上一阶段对粮食安全工作的稳定推进,粮食总量供求矛盾得到了有效的缓解。面对粮食供需结构性矛盾突出以及品质安全保障不足等问题,加之国际粮食局势紧张,粮源进口集中化、市场话语权趋弱以及国际公共卫生事件等外部挑战对我国粮食市场的冲击^[2],我国积极探索构建“双循环”发展格局下的粮食安全分类治理道路。

一方面是对不同层次的粮食安全主体实行精确治理。首先,保障本国粮食安全。本国粮食安全主要涵盖数量安全、质量安全和结构安全^[3],首当其冲便是要重视种子和耕地对保障粮食产出的基础性作用。2020 年 12 月,习近平总书记在中央农村工作会议上明确指出,确保国家粮食安全的工作要着眼于种子与耕地。种子是农业的“芯片”,农业打赢“翻身仗”,必须首先解决种子“卡脖子”的问题。2022 年党的二十大报告提出“逐步把永久性基本农田全面建成高标准农田”,实现了对农田进行更精细的治理。在保障粮食数量安全方面,结合农村土地“三权分置”,引导和鼓励农民以土地入股成立土地股份合作社^[4],建立规模化种植市场以提升粮食生产效益。在保障粮食质量安全方面,实行“优质粮食工程”,制定粮食安全质量标准,加强对绿色有机产品的认证、管理,提高对主粮区粮食供应的品质要求。在保障粮食结构安全方面,以农业供给侧改革为方向,优化产业结构,推动农业的健康发展。其次,保障世界粮食安全。近年来极端天气和灾害频发,给世界粮食生产、流通、供应都带来了挑战,客观上要求以人类命运共同体理念为指导,积极参与到全球粮食安全治理之中以应对全球农业供应链不稳定带来的风险。再次,保障家庭粮食安全。在确保国家粮食安全的前提下,以收入分配、粮食救济、临时生活补助等手段尽可能地保障每家每户的粮食安全。最后,保障个人营养安全。当前我国人均粮食占有量达到了 483 公斤,远超 400 公斤国际标准线,粮食安全逐步实现从“吃得饱”向“吃得好”的转变,食物供给由单一模式向“粮肉菜果”的多元模式转变^[5]。

另一方面是以多元思维指导使粮食安全治理体系更加完善。粮食安全治理理念的适时革新、治理体系的持续完善、保障能力的不断提升是确保粮食安全的经验精髓,粮食安全治理工作作为长期的、动态调整的国家战略,其按照不同指导思想可划分为以下五个方面。

第一,明确战略定位始终为“中国碗装中国粮”。唯有坚持党对粮食安全工作的领导,才能牢牢把握主动权。此外,维护好种粮主体的利益才能稳固粮食安全的根基,因此要增强农户的抗风险能力、提升农户生产积极性。

第二,创新思维指引下“藏粮于地,藏粮于技”的创新方略。在耕地治理上,变“藏粮于民”“藏粮于库”为“藏粮于地”,实行严格的耕地保护制度,推进高标准农田建设,施行轮作为主、休耕为辅的耕地休耕轮作制度^[6]。在科技创新方面,对各类农具、机械进行技术层次的革新,充分应用新兴数字技术,围绕生产、收储、加工运输等全产业链条进行创新,走内涵式发展道路。

第三,充分体现辩证思维的“从田园到餐桌”治理理念。粮食安全是一个关于粮食生产技术和投入供给(产前)、生产结构和生产方式(产中)、收储运销和最终消费(产后)的系统连续的叙事^[7],实现农业全产业融合是构建现代化粮食安全治理体系的必要途径,也是促进农业高质量发展的必经之路。

第四,秉承“于法有据,依法有序”的法治思维。制定《粮食安全保障法》已被提上日程,唯有健全粮食安全法治保障体系,才能确保落实国家安全观,以法治方式管理好“天下粮仓”。

第五,树立底线思维,坚守耕地红线。保护好农民的根本利益,防止谷贱伤农;在吸收借鉴西方农业发展与治理经验的同时,努力开创独属于中国的粮食品牌;构建多元化进口格局,同时研发具有自主知识产权的优良品种,严防被“卡脖子”。针对粮食浪费行为,推动《反食品浪费法》落实到位,转变餐饮企业经营理念,采取差异化精准调控措施,增强公众节约粮食的自觉性^[8]。

二、中国式粮食安全治理的主要特征

我国作为幅员辽阔的农业大国,不同的地区有着发展农业的不同资源禀赋,正是党和国家基于对“大国小农”的基本国情、农情的清晰认知,形成了不同于“盎格鲁—撒克逊模式”和“莱茵模式”的农业发展模式,走出了一条既有国外一般共同特征,又基于中国国情的中国式粮食安全治理道路。

(一)以提升产能为治理重点

尽管粮食安全治理工作在不同阶段各有侧重,但是对于粮食产能的提升与保障始终是一以贯之的追求,粮食产能的持续提升得益于党对于改善农业生产条件的高度重视。

首先,在农业生产力恢复和发展阶段,粮食统购统销制度推动了我国城市化进程和工业化发展,但也形成了城乡二元发展格局,对农村农业的发展产生了巨大的不利影响,并且滋生了粮食供给短缺等问题^[9]。因此,以释放农业生产力为出发点、优化粮食生产主体内生动力的制度设计、改善农业生产条件成为这一阶段最为显著的特征。其次,在粮食流通市场化改革阶段,计划经济体制和统购统销制度运作乏力,为了解决历史性问题,围绕粮食安全进行了数次的市场化改革尝试。例如,上世纪80年代针对购销价格倒挂进行了粮食市场化的相关实践,90年代初以增强种粮主体积极性为目标指向建立了收购保护价制度,随后为避免粮价大幅波动的不良影响,国家与政府在宏观层次上进行了调控。三轮市场化改革有针对性地解决了上一阶段的遗留问题,逐步取消了统购统销制度,顺应了市场化潮流,确保粮食生产主体牢牢掌握经营自主权和收益支配权,再次激活了农民生产积极性,保证粮食产能的稳定增长。再次,在以“保地增产”为中心的专业化治理阶段,“三农”政策总基调向重民生转变,粮食安全工作重心转向构建以支持保护为中心的激励性规制政策体系,包括取消农业税、制定粮食收储托市政策、建立健全财政支粮政策主体框架等,以利义结合为导向建立保障机制,稳定粮食产能的同时进一步调动了生产主体积极性,行政及社会规制也都得到进一步完善。最后,在粮食安全分类治理阶段,2015年“藏粮于地、藏粮于技”正式被确定为国家战略,其本质是提升粮食综合生产能力,围绕实现粮食产能“稳中有增”这个中心点,进行全方位、系统化的粮食调控,强调产前环节增加财政投入,增加科技在粮食生产环节运用的广泛程度,尽可能地精准化治理,提高单产;强调产中环节建设高标准农田,提升粮食生产主体能力,树立大食物观;强调粮食产后环节减损降费对粮食安全保障所起到的关键补充作用,遏制食物浪费现象。这一阶段的显著特征是以新发展理念为指导,扩充粮食安全的内涵,分门别类地解决粮食安全治理中的一系列问题,推进粮食安全治理的有序进行。

(二)以内外统筹为治理抓手

“以我为主,立足国内”是我国粮食安全治理工作的根本指导理念,明确要求在制定决策时要立足产业发展实际与国家发展的大环境,在粮食安全治理的四个阶段中,也始终贯穿着“以我为主,立足国内”的理念。

首先,在农业生产力恢复和发展阶段,体现为优先改变“一穷二白”的窘况和满足人们最基本的

生活需求,通过进行土地改革、粮食调运以及实行统购统销等措施优化国内现有资源,提升国家粮食安全保障能力^[10]。其次,在粮食流通市场化改革阶段,体现在抑制价格倒挂、增强粮食储备这一政策上。通过增强政府宏观调控,推进粮食结构性的优化,提升粮食流通效率,规避粮食积压问题,这也为2001年中国加入WTO、推动我国粮食安全与国际接轨奠定了基础。再次,在以“保地增产”为中心的专业化治理阶段,巨大的人口基数对粮食安全工作提出了更高的要求,推进城镇化与抑制土地“非粮化”产生了冲突。在这种情况下,“立足国内”的指导理念主要体现在以贯彻落实耕地保障制度、农田改造政策为基础协调二者矛盾。最后,在粮食安全分类治理阶段,不仅强调保障国内粮食生产的基础安全,同时也强调提升保障逆境安全、极限安全的能力。一方面,关于基础安全,在保证数量的同时更加强调质量。传统粮食安全观重在强调提高粮食数量,但在新时期重在提升粮食的有效供给能力,以满足人民美好生活需要为立足点,树立大农业观,结合区域内的自然优势发展目标产业。强化非常态粮食安全的保障力度,增加应对不确定性风险的能力。另一方面,在国内与国际市场深度融合格局下,利用好国际市场为我国巩固粮食基础安全创造有力条件,稳住口粮以及主流粮食品种的规模化生产,最大限度地保障粮食基础安全;在国际战略规划上,加入建设农副产品的安全供应链用以满足国内公众对粮食的需求^[11]。这也体现出“以我为主,立足国内”的理念正在逐步走向世界。

(三)以“以人为本”为价值取向

中国共产党始终把粮食安全治理作为一项关乎国民命运的重要工作,秉承“以人为本”的发展思想,带领农民走向共同富裕。虽然不同时期粮食安全工作的侧重点不同,但是贯穿其中的基本价值取向从未改变。

首先,在农业生产力恢复和发展阶段,我们党就已清楚认识到走农业现代化道路的重要性,中共八大将“推进农业现代化”写入党章,提出“无农不稳”的重要论断。党格外重视农民基本权益,通过《土地改革法》废除落后的封建地主土地所有制,积极推行以广大农民为主体的土地所有制。为更好更快地恢复生产力,确保全中国人民的口粮供应,我国开始实行统购统销,促进工农结合,为工业化蓄积力量、资本。这一阶段“以人为本”的价值取向具体体现在通过明确农业的基础性地位,为更快速地实现工业化、现代化道路,使人民过上更好的生活奠定坚实基础。其次,在粮食流通市场化改革阶段。党中央及时纠正了“双轨制”的负面影响,解决了农民“卖粮难”的问题,推动了农村改革与发展。随着市场经济体制正式确立,农民既是生产者也是经营者,农业产业化经营就此兴起,粮食供应的数量与质量大幅提升,粮食流通渠道得到畅通,给农村经济注入了更多活力。再次,在以“保地增产”为中心的专业化治理阶段,我国粮食安全战略从增量导向转向了提质导向。粮食保护支持政策陆续出台,通过保耕地、提产能进一步夯实社会经济发展基础。党的十八大以后农业供给侧结构性改革成为工作主线,满足消费者对优质农产品的需求成为粮食生产的目标。最后,在粮食安全分类治理阶段。党中央提出了“粮食生产根本在土地”,明确指出粮食生产要依托土地、设施、技术、政策多个要素^[12],形成系统治理体系。这一阶段的粮食安全工作根本在于高度重视粮食生产和供给,密切关注粮食价格走向,以防“谷贱伤农”现象发生;建立应急预案,做好抵御粮食安全风险的措施,最大限度地稳定国内粮食安全。

(四)以科学储粮制度为治理载体

粮食储备是粮食安全的压舱石,其核心内涵是“储而有备、以防不测”。回顾我国粮食安全治理

历程,在做好粮食储备的基础上提升产能是一大突出特征。

首先,在农业生产力恢复和发展阶段,粮食储备制度初步形成。此阶段国家财政收入主要源自于公粮,所占比高达40%以上,国家通过公粮收入掌握粮源并以此调控粮食价格、解决粮食区域短缺问题^[13]。1952年9月,运行长达48年的国企合一的粮食流通管理体制开始确立,国营粮食部门对粮源有了绝对掌握,中央逐步开始储备部分公粮作为“国家总储备粮”,初步形成国家粮食储备制度。1955年起中央专门划拨粮食储备基金。1961—1965年陆续建立了政府储备、军事储备、农村集体储备与国家后备储备相结合的粮食储备制度,粮食储备体系趋向完善。中央基于对这一阶段国情的精准判断将粮食储备的功能定位为“备战”“备荒”。粮食储备体系的完善也促使中央能够将治理重心向常态化的“优化粮食全产业链”这一目标转移,推动粮食供给侧结构性改革。其次,推进粮食市场流通阶段。我国计划经济体制转变为社会主义市场经济体制,农村集体粮食储备被国家专项粮食储备所代替,功能发展为“备战”“备荒”“调节市场”,并形成了更加完善的“中央—地方”垂直储备体系。再次,随着粮食储备体系的完善和专储制度的建立,粮食安全治理工作更加专业化、精细化,进而达成“数量、质量双目标”。最后,在分类治理阶段中逐渐形成具有鲜明特色的中央储粮与地方储粮相统一、原粮与成品粮储备相统一的储粮体系,同时增强了国际应急能力,进一步弥补了粮食安全治理体系的不足,成为“粮安天下”的坚强后盾。

(五)以多元主体参与为治理原则

粮食安全战略作为国家层面的长期战略,在不同阶段始终注重不同主体的参与,以确保粮食安全决策能够始终与人民的多元需求相契合。在农业生产力恢复和发展阶段,粮食安全治理的燃眉之急主要是满足人民的基本饮食需求,推动我国实施土地改革进而提高农民生产积极性和农村生产力;改革开放以来,积极落实家庭联产承包责任制,对农村地区的经济发展结构进行调整与优化,粮食安全治理的参与主体包括农民、农村家庭以及政府等主体,有效促进了我国农业生产力的恢复和发展。1985年开始,在党的领导下,农村经济体制改革的继续深化推动了粮食流通市场化改革,理顺了粮食产业链条,盘活了产业发展,吸引着不同主体参与到粮食生产之中。在政府主导下,市场、农民与政府共同参与粮食安全治理,协同推动粮食安全治理工作专业化、精细化发展。随着人民对美好生活的需要日益强烈,中央大力实施乡村振兴战略,推动农业供给侧结构性改革,出台多种综合奖励机制和补贴政策,保障农民利益的同时,稳固国内粮食安全治理体系,除政府、农业生产主体之外,社会组织、消费者协会、经营主体等积极参与,推动粮食安全治理参与主体愈加多元化。对外而言,中国加强农业国际合作构建多元化合作关系,进一步扩大粮食安全治理的参与主体。多元主体的价值不断凸显,多角度、全方位提升了粮食安全治理的水平和能力。

三、中国式粮食安全治理的基本规律

通过对七十多年来粮食安全治理历程的跨时段考察,可以发现其演变过程经历了四次重要的转变,每次转变虽然有不同的政策目标和政策影响,但始终紧扣时代发展的客观需要和人民群众的现实需求,并呈现出一定的规律性。

(一)主体演进的上升性

粮食安全治理能力的不断提升是多元主体协同合作、凝聚合力的结果,是从国家垄断到政府主导再发展为多元主体协同治理的不断扬弃的过程。在新中国成立初期,我国粮食安全工作的重点

在于恢复国内的生产力、为后续工业化打基础,政府对粮食管制的加强限制了其他主体在粮食安全治理中的作用。粮食市场化改革倒逼政府精准自我定位,为了保障粮食储备和口粮安全,政府必须拓宽食物市场,促使市场这一主体加入并与政府共同承担粮食安全治理工作,更多主体的价值得到挖掘和发现。市场化进程促市场经济的发展,带动了粮食安全治理更加专业化、精细化。例如,中央政府根据粮食种类对粮食产区进行了分类,分为超级产粮大县、常规产粮县、产油大县、产商品粮县等;根据土壤肥沃程度因地制宜种植粮食等。这一时期实行分类治理的趋势已初见端倪。社会主义市场经济制度的完善、人民对高质量农产品需求的增长、社会利益的分化都促使粮食安全治理主体更加丰富,多元主体的价值更加凸显,唯有分类治理能够适应我国的国情与农情。以分类治理方式实现立体的、多元主体的粮食安全治理体系构建,完善以家庭、资本、国有企业、合作社等为主体的中国式现代农业经营体系,推动农户经营与其他经营形式共同发展,满足了民众对更高质量粮食的需求,巩固了粮食安全的基础性地位。

(二)理念演进的时代性

尽管粮食安全治理的方式方法可能因所处的阶段、社会主要矛盾转化以及体制机制的不同而有所差异,但粮食安全治理的总目标却从建设农业大国以满足人民基本饮食需求逐渐演变为通过粮食全产业链分类治理建设农业强国,实现了等级上的层层递进,具有鲜明的时代特色。在初级阶段,为顺应恢复经济、工业化的大势,粮食安全工作由国家主导,农业为工业建设服务,在治理理念上奉行粮食产量至上,人民公社时期和大跃进时期出现了对超前超量粮食指标的盲目追求,严重冲击了我国粮食安全治理体系,损害了农民生产积极性,阻滞了我国粮食安全治理进程。由此可见,初级阶段粮食安全治理的视野还较为局限,对粮食安全的认识不全面。在中级阶段,国家积极创新农业经营制度,在保证产量连年提升的基础上,推动粮食生产体系市场化,治理工作的重心开始向提质转变,粮食生产活力被进一步激发。但这一阶段对粮食质量的强调存在着一定的缺陷:一方面,对粮食安全的丰富内涵认识不全面。受传统农业思维的局限,大部分粮食生产者仍然坚持“食物主要来源于耕地”,将有限的耕地资源优先用于以小麦、玉米等主粮的生产,致使粮食生产供给较为单一,不能满足居民的饮食消费模式和日常膳食偏好。另一方面,食物资源未得到全方位、多途径开发。按照中国粮食安全治理理念的跃迁趋势,未来的高级阶段应当具备大的格局和广阔的全球视野,从顺应消费端的需求结构变化出发,增强多元主体在粮食安全治理中的自发组织性,构建多主体协同共治机制,以系统性、接续性的措施全方位夯实粮食安全根基,以此对应经济高质量发展和互利共赢的全球化格局。

(三)制度演进的动态性

我国粮食安全治理体系庞大,治理过程复杂,必须保持高度的警醒以对国内外局势迅速做出反应。结合我国基本国情来看,粮食安全治理能力和治理水平的提升有赖于动态演变的治理机制,并且治理机制的演进呈现一定的规律性:以1978年为分割线,在此之前出台了较多有实质创新性的治理制度,1978年后治理状况进入稳定期,但囿于结构性障碍的阻滞并未出现太多具有实质创新性的制度。因此,21世纪后的粮食安全治理制度创新切入点转向促进专业化治理、培育多元主体协同合作等。新中国成立初期,粮食安全工作主要由国家直接主导,因此中央出台的治理制度对粮食安全工作影响极大。例如,中央颁布《土地改革法》以法律形式废除封建地主土地所有制,取而代之的是农业合作化,进一步优化了农业资源的配置,通过三次农业生产关系改革调整,为后续粮食

安全治理的进一步改革奠定基础。1978年农业迎来第四次改革,家庭联产承包责任制的实行以及市场经济体制改革,极大地提高了农民和个体经营户的生产积极性,较好地匹配了当时的生产力和生产关系,成为制度实质创新的成功典范。随着粮食安全治理领域拓宽,越来越多非政府主体的利益关系需要协调,因此探索和培育多元主体共同治理的动力机制成为我国粮食安全治理制度创新的方向。此外,在满足国内粮食需求的前提下着重推动农业供给侧结构性改革,面对全球农业供应链风险,着重增强农产品供应链韧性,丰富经贸磋商策略选择,深入推进农产品进口多元化战略,以多元化进口格局分散供应链中断风险,通过积极回应现实需要,动态调整制度,实质创新制度,逐步构建起现代化的粮食安全治理体系。

(四)手段演进的技术性

农业数字化代表农业现代化向高级阶段的过渡,我国推进建设现代化农业强国过程中强调以数字化方式实现粮食安全治理。相较于西方发达国家,我国的农业数字化进程起步较晚,发展尚未成熟。回望我国农业治理历程,在20世纪90年代之前,我国主要依靠经验积累等传统治理手段来进行农业治理决策。到90年代末期,我国农业治理逐渐转向了以实时“数据”为核心、依靠数据辅助农业生产决策管控和实施的数字农业模式。近年来,数字经济快速发展,渗透到了农业领域,数字农业也应运而生。数字化所要求的高效率、高准确度,以及数字技术具有通用性、保密性和精确性的特征,都有力推动了粮食安全治理的发展。数字技术和数据要素有利于连接多元主体从而形成合作治理网络,也全面增强了国家粮食安全综合生产能力和危机应对能力。中国目前正在加快推进粮食购销领域的“穿透式”监管,着力建设可以全方位覆盖中央和地方的数字化监管平台,通过向智慧监管转型升级,将构建更为先进、专业、安全的粮食安全保障体系。

四、中国式粮食安全治理的进路探寻

通过对新中国成立以来粮食安全治理的演变特征及规律的考察,可以对今后粮食安全治理的发展提供全方位的借鉴与参考,未来粮食安全治理需要致力于更新治理理念、创新治理方式、完善治理内容、强化治理支撑,进一步提升粮食安全治理现代化的水平。

(一)更新治理理念:落实大食物观与节粮减损理念

一是积极树立践行大食物观。党的二十大报告提出的“树立大食物观,发展设施农业,构建多元化食物供给体系”,为保障粮食安全指明了发展的方向。我国粮食安全治理主线的演变过程是由满足“吃得饱”逐渐转向“吃得好”、由狭义的小麦稻谷等主粮供应到多元的“肉菜蛋奶”供应的过程,未来的粮食安全治理需要构建更为多元化的食物供给体系,从注重粮食生产拓展到食物全产业链发展,从重数量转向注重数量、结构与质量的多重目标,保证粮食供给的同时保障肉类、蔬菜、水果和水产品等各类食物的有效供给。创新粮食生产方式,加大食品科学技术的科研投资以挖掘更加丰富多样的生物生产资料,促进人工合成淀粉、生物合成蛋白质、人工合成肉类等产品产业链的发展,使其成为传统食品的有力补充。广泛宣传《中国居民膳食指南(2023)》以教育引导广大民众逐渐树立正确的粮食观,养成健康的膳食习惯。尤其是针对微量元素缺乏、超重肥胖等健康问题,综合考虑生长发育、营养需求、活动强度等因素保持能量均衡,通过优化食物结构减少不健康饮食引发的疾病风险。

二是坚持藏粮于地、藏粮于技战略。一方面,藏粮于技,推进全环节全链条减损,增加粮食有效

供给的“无形良田”。首先,加强生产源头管控。推进粮食生产全程机械化,推动精量播种、适量播种,提升机收作业标准化水平,降低收获过程损耗,确保颗粒归仓。其次,强化储运环节减损。注重科学储粮、精准调用,发展粮食产后烘干,改善粮食储藏保质、虫霉防治等条件,推广散粮运输专用工具,减少跑冒滴漏。最后,提升加工利用水平。制定兼顾营养、节粮降耗的粮油产品标准体系,改进加工工艺并升级加工设备,增加成品粮出品率。另一方面,藏粮于地,落实最严格的耕地保护制度。根据底线思维,在保护耕地、保持粮食生产能力和口粮自给率方面形成有力约束,并进一步拓展食物的生产空间,科学分析各地资源禀赋,因地制宜,宜牧则牧,宜粮则粮,宜渔则渔,形成与市场需求相适应、同环境承载力相匹配的现代农业生产格局和区域布局。

(二)创新治理方式:以综合手段运用提高治理效能

粮食安全治理涉及到不同环节,具有复杂性的特征,因此需要综合运用市场、法律和行政手段提升粮食安全治理的整体效能。

一是要发挥市场在资源配置中的决定性作用。充分发挥市场对资源的配置作用,深化粮食流通和收储体制机制改革,落实“分品种施策、渐进式推进”的粮食价格改革措施,完善反映供求关系的粮食市场化价格形成机制,逐步形成优粮优价的粮食收储体制。大力培育新型职业农民,积极发挥种粮大户、农民专业合作社等主体在市场中的引领作用,推动粮食品牌化建设,提升粮食附加价值。引导各地通过土地托管、土地入股和发展农业社会化服务组织体系等促进粮食适度规模经营,探索科学、合理的粮食产业利益分配制度,构建粮食产业利益共同体,实现小农户与现代农业发展的有机衔接。

二是要加强行政手段的应用,全面落实粮食安全党政同责。充分发挥省、市、县、乡四级作用,形成省域统筹、市域协调、县域实施、乡镇巩固的粮食安全治理架构。在粮食安全省长负责制的前提下,省级统筹安排全省粮食安全工作,协调好各个生产区的利益关系,承接国家指示以及跨省合作,制定相关配套政策;市域聚焦本地区生产实际,以公共需求为导向,确立生产重点和制定预期目标,对所涉及的支持条件进一步细化,建立并健全农业支持保护制度,对产粮大县实行奖励政策,加大财政转移力度,加强政策的解读、宣传和推广,将粮食治理任务加以分解,建立精细化的粮食安全治理感知系统;县域则要整合全县资源,做到信息联通、资源共享、工作联动,搭建条块协同的新机制,拓宽企业、社会的参与空间,打造扁平化的粮食安全治理模式,聚焦生产服务、信息提供和风险应对,推动部门职能的功能性聚合;乡镇则注重以“网格化”实现政府流程再造,按照耕地分布划定片区安排专人对接,强化大数据技术的支撑保障能力,提升服务的精准性和便捷性。同时加强对粮食安全党政同责的考核力度,增加重要指标的权重;编制分工细则、对各责任方的职责进行划定,打造上下联动、齐抓共管的粮食安全治理系统。

三是要提升粮食安全治理的法治化水平。粮食安全是国家安全的重要基础,2023年6月,十四届全国人大常委会第三次会议上《粮食安全保障法(草案)》首次提请审议,草案聚焦耕地保护和粮食生产、储备、流通、加工等环节以及粮食应急、节约等方面的突出问题,将粮食安全涉及到的多元主体、生产要素和利益分配等纳入到法制保障体系之中,在加快《粮食安全保障法》立法进程的同时,要做好地方立法工作,以法治化为全方位夯实粮食安全根基提供有力保障。

(三)完善治理内容:以风险防范为重点提升治理韧性

一是完善粮食监测预警体系,提高应急响应能力。对于气候变化等自然因素,需要完善自然灾

害预防体系,提升对气象灾害的预报能力;对于市场波动等社会因素,需要提高粮食供应链的应急管理能力和强化对粮食全产业链风险的调查研判,同时加强对粮食库存的动态监管。仓储点和销售市场之间畅通的物流体系是确保储备粮得以迅速发挥作用的前提条件,可立足国家物流枢纽的特点进行科学安排,对于重要节点优先布局,建立主产区与主销区相协调的多式联运格局,在此基础上构建生产、加工、储藏、销售一体化的粮食供应网络,以粮食仓储点和粮食企业为基本单元,实现紧急状态下的产供销联动,及时化解粮食安全风险。拓宽农业保险覆盖面并强化农业保险效用,重点开发以农业产品为指向的保险项目,基于灾害的不同阶段设立差异化的保险项目,对农业保险保费的补贴限额进行适当的调整,降低农民的经济损失,及时恢复其再生产能力。

二是要统筹利用国内国际两种资源完善粮食供应网络。构建国际粮食供应链安全风险预警指标体系,借助现代信息技术检索与重点农产品相关的信息,及时把握国际市场变动,针对国际粮食市场异常波动的识别、分析和研判提高应急响应速度。在稳定现有贸易关系的同时,积极拓展新的贸易渠道,构建多元化粮食进口格局,把握粮食进口主导权。如依靠中俄间的合作关系以及俄罗斯得天独厚的农业资源优势,扩大从俄罗斯的谷物进口,形成资源互补格局;通过南南合作开发非洲粮食生产潜力,增强全球粮食供给能力,缓解世界粮食安全紧张状况;发挥我国在国际粮食运输通道及物流基地建设上的积极作用,借助“一带一路”倡议,对沿线国家及粮食输出大国的公路、铁路、港口等交通设施进行完善,提升运输效率,同时加强与“一带一路”沿线国家的农业合作,预防过度依赖海上贸易可能存在的订单交付延迟或受阻;鼓励优势粮食企业开发国际业务,融入国际粮食生产、加工、贸易等经营体系,打造具有国际竞争力的大粮商。

(四)强化治理支撑:以科技创新赋能粮食产业高质量发展

一是要加强财政投入,突破关键核心技术。解决吃饭问题,根本出路在于科技,加快自主创新为主导的农业技术进步是未来粮食安全治理的关键所在。应进一步加大财政拨款力度,完善政府资金管理体系建设,同时适当向社会筹集资金,增加智慧农业、粮食提质增效、种质资源创新等农业应用领域科研的投入,为努力破解粮食安全中的“卡脖子”难题提供充足的资金保障。种子是农业“芯片”,要加快国家种业基地和重点工程建设,安排专项资金围绕种业科学重大基础理论和前沿技术开展科学研究,形成繁育推一体化机制。加大对种子企业的政策支持力度,通过政府补贴、信贷支持和税收优惠等帮扶措施,支持培育高产稳产、抗病抗倒的优质品种,同时加大对知识产权保护力度以保护种子企业科研成果,避免因政策法规不完善造成种子企业的成本损失,从而减轻种子企业研发的成本压力,确保做到正确选种、合理育种、攥紧中国种子,实现中国碗装中国粮。

二是要推动产学研结合,加强创新成果转化。支持高校、科研机构、企业、社会参与到农业科技创新,激发人才的科技创新活力,通过加强优质粮食育种、种植技术改进、农业机械制造、粮食储存、流通和精深加工技术研发等,加大对粮食生产、储存、流通的科技支撑。健全高校教育、职业技能培训、实践历练相结合的育人机制,汇集农业类高校、企业、科研院所、个体经营者的资源,有针对性地培养专业农业科学技术人才和农业生产经营人才,尤其是加强对农村育种、生产等技术培训指导,提高农户的技术水平,更好地发挥农户在生产过程中的主体作用。数字技术的发展为粮食安全治理提供了强大的技术支撑,通过升级农田水利设施,提升农业机械化水平,并将现代信息技术运用其中,提高农业综合生产能力。注重对外交流与合作,加强与国外的农业科研机构合作,实地考察国外科技成果转化成果,引入国外先进技术,为我国农业所用,更好地推动我国农业科技“走出去”和“引进来”。

[参 考 文 献]

- [1] 戚振宇,李金叶. 中国共产党农业发展思想的百年演进、逻辑脉络与原创性贡献[J]. 学习与探索, 2021(06):98—105.
- [2] 王钢,赵霞. 中国粮食安全“双循环”新发展格局的现实逻辑与实现路径研究[J]. 新疆社会科学, 2021(05):36—45.
- [3] 于法稳,代明慧,林珊. 基于粮食安全底线思维的耕地保护:现状、困境及对策[J]. 经济纵横, 2022(12):9—16.
- [4] 张勇,江学祺. 耕地细碎化自主治理的运行机制与实践探索——基于蚌埠市徐圩乡“一户一块田”改革的考察[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2022, 21(03):25—34.
- [5] 朱晶. 树立大食物观,构建多元食物供给体系[J]. 农业经济与管理, 2022(06):11—14.
- [6] 余佳. “五种思维”视阈下国家粮食安全治理现代化研究[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2020, 31(06):13—21.
- [7] 杜志雄. 确保粮食安全,推进国家安全体系和能力现代化[J]. 中国农村经济, 2022(12):11—13.
- [8] 张其春,黄雪玲,陈泽颖,陈琦琦. 公众粮食浪费行为的诱发机制研究[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2023, 22(01):22—34.
- [9] 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]. 经济学家, 2020(10):117—128.
- [10] 肖湘雄,周梦芬. 保障国家粮食安全的政策回溯与展望[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2022(06):44—51.
- [11] 蔡海龙. 我国粮食安全的新趋势、新内涵及新格局[J]. 人民论坛, 2022(19):60—63.
- [12] 中共中央党史和文献研究院编. 论“三农”工作[M]. 北京:中央文献出版社, 2022:124.
- [13] 曹宝明,黄昊舒,赵霞. 中国粮食储备体系的演进逻辑、现实矛盾与优化路径[J]. 农业经济问题, 2022, (11):25—33.

(责任编辑:闫卫平)

Food Security Governance with Chinese Characteristics: History Review, Experience Enlightenment and Approach Exploration

XIAO Xiang-xiong, TENG Jun-lei

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: Food security is the top priorities of the country. The Communist Party of China has always attached great importance to the issue of food security and maintained a great awareness of food security crisis, leading the people to food security with Chinese characteristics. Looking back on the history of food security governance after the founding of New China, it can be found that China's food security governance features the following: focusing on increasing production capacity, starting with the internal and external coordination, people-oriented value orientation, facilitating scientific grain storage system, and multi-subject participation. The study examines the evolution law of China's food security governance subjects, concepts, systems and means, and points out that the future food security governance needs to develop in the direction of updating governance concepts, innovating governance methods, improving governance content, and strengthening governance support, so as to explore the practical approach of food security governance with Chinese characteristics.

Key words: food security governance; all-encompassing approach to food; agricultural powerful country