

加快建设国家粮食安全产业带： 发展定位与战略构想*

高 鸣^{1,2} 魏佳朔³

摘要：不同于以引导粮食生产向优势产区集聚为建设路径的粮食产业带，国家粮食安全产业带是面向粮食生产功能区，以加强粮食生产能力建设为基础，以引导粮食产业集聚并打造“三链协同”的粮食产业体系为重点，以增强粮食安全保障能力为核心目标的新型粮食经济形态。对标到2035年保障粮食安全的新要求，建设国家粮食安全产业带的发展定位是要建成稳产高产的粮食生产基地、优势集聚的粮食产业格局、现代高效的粮食产业体系。立足现有粮食生产功能区、粮食产业的发展基础，针对粮食综合生产能力有待提升、粮食加工产业发展不平衡不充分等突出问题，建设国家粮食安全产业带要贯彻新发展理念并遵循“点—轴—面”的发展模式，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，引导粮食产业实现更高层次的集聚，深化配套改革并优化粮食企业的营商环境。

关键词：国家粮食安全产业带 粮食安全 粮食产业 战略构想

中图分类号：F323.1 **文献标识码：**A

一、引言

2020年，中国的粮食总产量达到6.69亿吨，连续6年保持在6.5亿吨以上，早已是全世界最大的粮食生产国。但“不困在于早虑，不穷在于早豫”，尽管粮食连年丰收，但中国对内仍面临着“吃得好”“吃得放心”的粮食与食物消费新需求，对外仍面临着世界百年未有之大变局，仍需要将保障国家粮食安全作为“三农”工作的重中之重。2019年3月，习近平在参加十三届全国人大二次会议河南代表团审议时强调，“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，实现粮食安全和现代高效农业相统一”^①，提出了增强

*本文研究得到国家自然科学基金青年科学基金项目“收入性补贴对粮食生产率的影响：作用机理、实证分析与政策优化”（编号：71803094）、中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“发展新型农村集体经济问题研究”（编号：202117）的资助。

^①参见《习近平李克强王沪宁韩正分别参加全国人大会议一些代表团审议》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/08/content_5372142.htm。

粮食安全保障能力的新理念。为加快实现从粮食生产大国向粮食产业强国的转变，2020年中央经济工作会议首次提出要建设国家粮食安全产业带。2021年通过并实施的《乡村振兴促进法》，特别将建设国家粮食安全产业带列为保障国家粮食安全的重要路径。

实际上，早在2003年的中央农村工作会议上胡锦涛就曾提出，“要大力优化农业区域布局，推动优势农产品和特色农产品向优势产区集中，形成优势农产品产业带”^①，2005年的中央一号文件更是明确提出要推进优质粮食产业带建设。值得思考的是，相比2003年以来建设的粮食产业带，国家粮食安全产业带的关键特征与核心内涵是什么？立足新发展阶段，面向2035年要建成什么样的国家粮食安全产业带？开展建设的现实条件是什么，具体有哪些基础和不足？今后一段时期内，建设国家粮食安全产业带的发展目标、发展思路和重点任务分别是什么？

围绕这些问题，已有研究对国家粮食安全产业带的内涵、建设路径等方面进行了一定分析（马丽、王雨浓，2021）。但不足之处表现为：一是缺少对国家粮食安全产业带提出过程与逻辑的分析，特别是与之前建设粮食产业带的对比不足，对国家粮食安全产业带的关键特征与核心内涵把握不到位。二是现有研究更多回答了国家粮食安全产业带“怎么建”的问题，对其发展定位，即“建成什么样的国家粮食安全产业带”还应更加清晰。三是对建设国家粮食安全产业带的现实条件，特别是面临的问题和挑战还有待明确。鉴于此，文章首先阐释了从“粮食产业带”到“国家粮食安全产业带”的提出过程与逻辑，在比较分析中提炼总结国家粮食安全产业带的关键特征与核心内涵，并在此基础上提出面向2035年相对明确的发展定位。立足建设国家粮食安全产业带面临的基础和不足，提出今后一段时期内建设国家粮食安全产业带的发展目标、发展思路和重点任务等战略构想。

二、国家粮食安全产业带的提出过程与核心内涵

粮食产业带的概念由来已久，但国家粮食安全产业带是新型的经济形态。加快建设国家粮食安全产业带，首先要明确其提出的过程与逻辑，并在比较分析中对国家粮食安全产业带的关键特征与核心内涵进行更加合理准确的界定，回答好国家粮食安全产业带“是什么”的首要问题。

（一）提出过程：从“粮食产业带”到“国家粮食安全产业带”

1.2003—2015年：建设粮食产业带重在实现粮食生产向优势产区集聚。引导粮食生产集聚并形成优势产区，是应对国内粮食减产与入世初期粮食进口冲击的现实选择。1998年以来，受到亚洲金融危机、“非典”疫情等多种因素给国内经济环境、粮食生产环境带来的影响，中国的粮食总产量从1998年5.1亿吨的高位水平，接连5年锐减到2003年的4.3亿吨。另一方面，2003年的粮食进口规模达到2525.8万吨，比2001年加入WTO时增加29.5%并仍有增长空间，凸显了提高国内粮食生产比较优势的紧迫性^②。为保持农业稳定与保障农民利益，胡锦涛在2003年的中央农村工作会议上提出要形成优势农产品产业带，此后连续4年的中央一号文件也对建设粮食等农产品产业带提出具体要求（见表1）。

^①参见《〈优势农产品区域布局规划〉背景材料》，http://www.moa.gov.cn/ztlz/ysncpqybjgh/200302/t20030212_54320.htm。

^②数据来源于《2020中国粮食和物资储备年鉴》。

表 1 2003—2007 年中央文件中关于建设粮食等农产品产业带的主要内容

年份	文件名称	主要内容
2003	《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》	农业部门要抓紧制定和实施优势农产品区域布局规划，优先选择出口潜力大的农产品和重要的大宗农产品，在资源条件好、生产规模大、区位优势明显的主产区，构建具有国际竞争力的产业带。
2004	《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》	农产品市场和加工布局、技术推广和质量安全检验等服务体系的建设，都要着眼和有利于促进优势产业带的形成。
2005	《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》	实施优质粮食产业工程，建设商品粮生产基地，推进优质粮食产业带建设。
2006	《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》	继续实施优质粮食产业工程和粮食丰产科技工程，加快建设大型商品粮生产基地和粮食产业带，稳定粮食播种面积，不断提高粮食单产、品质和生产效益。
2007	《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》	推进粮食优势产业带建设，鼓励有条件的地方适度发展连片种植，加大对粮食加工转化的扶持力度。

在此期间，原农业部连续制定实施了两个优势农产品区域布局规划，粮食产业带建设取得显著成效。2003 年原农业部印发《关于进一步推进优势农产品产业带建设的意见》，并制定实施《优势农产品区域布局规划（2003—2007 年）》，主要围绕专用小麦、专用玉米、高油大豆三类粮食作物和其他农产品进行了规划建设。到 2007 年，水稻、小麦、玉米、大豆在优势产区的种植集中度分别达到 98%、80%、70%和 59%，粮食产业带基本形成^①；全国的粮食总产量达到 5.0 亿吨，基本恢复到 1998 年的产量水平。在此基础上，2008 年原农业部制定实施《全国优势农产品区域布局规划（2008—2015 年）》，将粮食作物的区域布局规划拓宽到水稻、小麦、玉米、大豆、马铃薯五类品种。2010 年国务院印发的《全国主体功能区规划》，明确提出要构建以“七区二十三带”为主体的农业战略格局^②。到 2015 年，全国的粮食总产量达到 6.6 亿吨，实现自 2004 年以来的“十二连增”。

这一时期建设粮食产业带重在实现粮食生产集聚。2003—2015 年建设的粮食产业带，主要聚焦优势产区在种植面积和产量上的集中度，以推动粮食生产集聚、提高其规模化和专业化水平为路径，以形成优势粮食生产基地为发展定位（许庆等，2011）。这为保障国家粮食安全奠定了重要基础，也为日后加强粮食综合生产能力建设提供了基本指向。

2.2015—2020 年：通过划定粮食生产功能区将优势产区明确固定下来。巩固并提升粮食产业带的建设成果，还需要将优势粮食产区的空间布局明确固定下来。在 2004—2015 年粮食产量“十二连增”

^①参见《农业部关于印发〈全国优势农产品区域布局规划（2008—2015 年）〉的通知》，http://www.moa.gov.cn/nybg/2008/djiuq/201806/t20180611_6151652.htm。

^②“七区”指东北平原等七个农产品主产区，“二十三带”指七区中以水稻、小麦等农产品生产为主的二十三个产业带，详见《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/08/content_1441.htm。

期间，全国的化肥农药使用量骤增，粮食生产面临的资源环境问题日益严峻。落实党的十八大以来提出的“藏粮于地、藏粮于技”战略，特别需要聚焦优势产区进行更加精准的投入建设，巩固和提升粮食综合生产能力。2016年，国务院印发《全国农业现代化规划（2016—2020年）》、国家发展改革委印发《全国农村经济发展“十三五”规划》，均强调要落实到具体地块，优先在永久基本农田上划定和建设粮食生产功能区和重要农产品生产保护区（“两区”）。

用时3年，粮食生产功能区完成划定。2017年国务院印发《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》，提出要以主体功能区规划和优势农产品布局规划（“七区二十三带”）为依托，以产粮大县为重点县，科学精准划定9亿亩粮食生产功能区。到2019年底，全国超额完成“两区”的划定规模，水稻、小麦、玉米、大豆等品种均已完成划定任务^①。通过划定粮食生产功能区，粮食生产用地细化落实到地块，为深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略、增强粮食综合生产能力和粮食安全保障能力提供了精准定位。

3.2021年起：聚焦粮食生产功能区建设国家粮食安全产业带。立足新发展阶段，建设国家粮食安全产业带是统筹发展和安全两个主题、平衡粮食供需两侧的必然要求。“十三五”期间，全国的粮食总产量持续保持在6.5亿吨以上，但农业生产的“非粮化”势头明显；2020年粮食播种面积占全部农作物播种面积的69.7%，比2015年下降了1.6%。面向“十四五”时期和2035年，中国发展面临的内外部风险上升，保障国家粮食安全必须增强忧患意识，坚持底线思维，稳定并提高粮食综合生产能力。另一方面，中国的粮食消费呈现出品质提升、结构升级和总量增长的新特征（高鸣、魏佳朔，2021）。保障国家粮食安全必须加强需求导向，加快形成粮食产业集聚，建设现代高效的粮食产业体系。

在此背景下，2020年中央经济工作会议首次提出，“要建设国家粮食安全产业带，加强高标准农田建设，加强农田水利建设，实施国家黑土地保护工程”。2021年中央一号文件强调通过建设国家粮食安全产业带提高粮食供给保障能力。“十四五”规划和2035年远景目标纲要在“增强农业综合生产能力”这一部分强调，“以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，建设国家粮食安全产业带，实施高标准农田建设工程，建成10.75亿亩集中连片高标准农田”。作为保障国家粮食安全的重要路径，建设国家粮食安全产业带也被明确写入《乡村振兴促进法》。

回顾从“粮食产业带”到“国家粮食安全产业带”的建设历程可以看出：在2003—2015年，建设粮食产业带的重点是推动粮食生产向优势产区集中，形成优势粮食生产基地。2015—2020年划定粮食生产功能区，基本明确与固定了粮食优势产区，为精准化的粮食综合生产能力建设提供了定位。2021年以来，建设国家粮食安全产业带既要加大对粮食生产功能区进行更大规模的建设投入，夯实并提高其资源优势和生产优势，又要实现粮食产业高质量发展，全面增强粮食安全保障能力。

（二）比较分析：国家粮食安全产业带的核心内涵与特征

自建设国家粮食安全产业带的要求提出以来，相关部门进行了落实部署，部分地区开展了实践探索，现有研究对其内涵的阐释也不断深入（见表2）。综合来看，目前关于国家粮食安全产业带的主

^①参见《2020中国粮食和物资储备年鉴》。

要共识有：一是建设国家粮食安全产业带的目标区域是粮食生产基础好、产粮大县相对集中的粮食生产功能区和主产区，这承接了之前推动形成与明确划定的优势粮食产区。二是国家粮食安全产业带更强调建设产业链、价值链、供应链“三链协同”的粮食产业体系，并实现粮食安全和现代高效农业相统一，全面增强粮食安全保障能力。以上共识为深入理解国家粮食安全产业带“是什么”提供了基本判断，但对其关键特征与核心内涵的准确把握，特别要在与过去粮食产业带的比较分析中合理界定。

表2 主要部门、部分地区和已有研究中在建设国家粮食安全产业带的阐释

来源	具体内容
《农业农村部关于落实好党中央、国务院2021年农业农村重点工作部署的实施意见》	选择产粮大县集中、基础条件良好的区域，建设稳产高产、产业集聚、成龙配套、优质高效的国家粮食安全产业带。
《国家发改委4月份例行新闻发布会》 ^a	积极谋划推进国家粮食安全产业带建设。进一步夯实粮食生产基础，集聚优势发展粮食产业，提高主产区粮食产业链供应链条水平，全面提升粮食安全保障能力。
《牢牢把住粮食安全主动权——访国家粮食和物资储备局局长张务锋》 ^b	加快建设国家粮食安全产业带。抓好产业链、价值链、供应链“三链协同”，培育一批示范市县、特色园区、骨干企业，带动一二三产业融合发展，实现粮食兴、产业旺、经济强的良性循环，着力夯实国家粮食安全的产业基础。
《张凤春厅长在中共吉林省委新闻发布会上回答记者提问》 ^c	（吉林省）率先谋划东北平原国家粮食安全产业带，包含中西部30个产粮大县打造国家粮食安全产业带，推进粮食全产业链发展，夯实综合产能，促进粮食高产高效，确保“十四五”时期粮食产量稳步迈上800亿斤新台阶。
《如何谋划布局粮食安全产业带——专访中央农办、农业农村部“乡村振兴专家咨询委员会”委员程国强》 ^d	国家粮食安全产业带是在粮食主产区、核心区、粮食生产功能区的基础上提出的一个新概念。它是以推动粮食高质量发展为主题，以加强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区粮食综合生产能力建设为重点，以提升竞争力、可持续力为导向，促进粮食产业转型升级、优势互补、集聚高效，粮食产业链、价值链和供应链区域协同、融合发展为关键，以提高粮食综合保障能力、牢牢把住国家粮食安全主动权为目标的粮食产业带。

注：a.参见《国家发改委4月份例行新闻发布会》，http://www.china.com.cn/zhibo/content_77418155.htm。b.参见《牢牢把住粮食安全主动权——访国家粮食和物资储备局局长张务锋》，《人民日报》2021年4月1日第10版。c.参见《张凤春厅长在中共吉林省委新闻发布会上回答记者提问》，http://www.moa.gov.cn/xw/qg/202107/t20210730_6373188.htm。d.参见《如何谋划布局粮食安全产业带——专访中央农办、农业农村部“乡村振兴专家咨询委员会”委员程国强》，《河南日报》2021年3月18日第2版。

1. 国家粮食安全产业带的关键特征。在以上共识的基础上，从建设目标、路径与重点等方面对“粮食产业带”与“国家粮食安全产业带”进行比较分析，后者的关键特征主要体现在以下四个方面：

第一，以增强粮食安全保障能力为核心目标。从背景与目标上看，2003年以来建设粮食产业带是为了应对国内粮食产量骤减与入世初期面临的粮食进口冲击，保持农业稳定与保障农民收入。“十三五”期间，中国的粮食连年丰收、进口总量稳中有增，但仍在供给侧生产端面临资源环境约束与种粮收益下降等问题，在进口端也面临出口限制风险与粮食倾销风险的双重压力。因此，“十四五”规划和2035年远景目标纲要首次将实施粮食安全战略纳入五年规划，并将大于6.5亿吨的粮食综合生产能力列为约束性指标。从应对风险挑战的角度看，建设国家粮食安全产业带更强调忧患意识与底线思维，

目标之一是防范化解粮食安全领域的重大风险。从满足市场需求的角度看，是要通过建设国家粮食安全产业带，顺应保障国家粮食安全在数量、质量与结构上的新需求。

第二，以深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略为基础路径。过去建设粮食产业带重在实现全国的粮食生产向优势产区集聚，并通过划定粮食生产功能区将其明确固定下来，是以全国范围内的资源重配和要素重组来提高粮食产量的。相比之下，建设国家粮食安全产业带是要在已有粮食生产格局的基础上深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，巩固并提升粮食主产区的资源优势和生产优势，具有鲜明的生产能力建设导向。具体而言，建设国家粮食安全产业带的基础路径是通过发展高标准农田、水利设施和农业社会化服务体系等方式，以提高粮食综合生产能力来增强粮食安全保障能力。

第三，以建设“三链协同”的粮食产业体系为重点任务。过去建设粮食产业带侧重生产环节，发展定位是建设粮食生产基地，存在产业链短、价值链小、供应链弱的问题。建设国家粮食安全产业带更强调延伸产业链、提升价值链、打造供应链，构建优势集聚、“三链协同”的粮食产业体系，并实现与粮食安全相统一。实现更高层次的粮食产业融合，关键是要在稳定并提高粮食综合生产能力的基础上，通过引导粮食加工业向产地下沉与加工企业向园区集中等方式延长粮食产业链；通过加强技术装备与完善产业结构等方式，增加营业收入并提升粮食价值链；通过建设初加工设施与丰富加工产品类型等方式打造粮食供应链，形成粮食产业链、价值链、供应链“三链协同”的产业体系。

第四，以构建各地协同保障粮食安全的融合格局为发展导向。过去建设粮食产业带更多是特定行政区域内的规划建设，是产粮大县的“单打独斗”，与周边主产区实现集聚发展的平台有限，与粮食主销区实现合作共赢的路径不畅，区域性、封闭性的特征明显。建设国家粮食安全产业带突出了全局性和系统性，旨在实现粮食产业在城乡之间、县域之间和区域之间统筹协调的联合发展，构建粮食经济畅通无阻的国内大循环。从城乡之间的视角看，建设国家粮食安全产业带是要在稳定并提高农村粮食生产能力的基础上，充分发挥城镇在粮食储备、加工、物流等方面的重要作用，形成城乡协同保障粮食安全的融合格局。从县域之间的视角看，建设国家粮食安全产业带是要在邻近的产粮大县之间搭建粮食产业发展平台，共建共享区域性粮食基础设施与粮食品牌。从区域之间的视角看，建设国家粮食安全产业带一方面是要加强产粮大省之间的合作发展，另一方面是要深化主产区和主销区之间的产销协作，增强主产区粮食产业体系建设的需求导向。

2.国家粮食安全产业带的核心内涵。综合从“粮食产业带”到“国家粮食安全产业带”的提出过程，以及对二者的比较分析，国家粮食安全产业带应当是指面向粮食生产功能区，以强化粮食生产能力建设，夯实并增强粮食主产区的资源优势与生产优势为基础，以实现粮食产业集聚并打造“三链协同”的粮食产业体系，持续形成粮食主产区的产业优势和经济优势为重点，以最终增强粮食安全保障能力为核心目标的新型粮食经济形态。

在回答“如何深度保障国家粮食安全”的问题上，建设国家粮食安全产业带更关注粮食安全保障能力，强调从夯实生产优势与提升产业优势两个方面出发，继续提高粮食产量与发展壮大粮食产业经济，并着力形成二者之间的良性互动。这既区别于主要关注生产环节的粮食生产功能区建设，也与重点发展加工、销售等环节的优质粮食工程有所区别。

在回答“如何继续提高粮食产量”的问题上，建设国家粮食安全产业带实现了从粮食生产集聚向粮食综合生产能力建设的升级转变。2003年以来的粮食生产集聚，为提高全国的粮食产量做出了巨大贡献。而在全国的优势粮食产区已经基本形成并明确固定的基础上，建设国家粮食安全产业带的核心要义是通过建设农田水利基础设施、发展农业社会化服务体系等方式，夯实并提高粮食主产区的资源优势和生产优势。另一方面，建设国家粮食安全产业带也旨在提高农民种粮与地方抓粮的“两个积极性”，稳定粮食种植面积与生产规模，为继续提高粮食产量提供坚实基础。

在回答“如何建成现代高效的粮食产业体系”的问题上，建设国家粮食安全产业带是在粮食产业带、“七区二十三带”与粮食生产功能区的基础上，由粮食生产格局向粮食产业布局的升级转变。建设国家粮食安全产业带首先是要围绕已有的粮食生产集聚格局，加快形成粮食产业集聚，特别是粮食加工产业集聚。在此基础上，以“三链协同”为主要路径，提高本地粮食产业的发展能力和发展水平，并在城乡之间、县域之间与区域之间共建共享现代粮食产业发展平台。

三、建设国家粮食安全产业带的发展定位

在全面建成了小康社会的基础上，2021—2035年是实现第二个百年奋斗目标的第一阶段，远景目标是基本实现社会主义现代化。立足新发展阶段，还需要对标保障粮食安全的新要求，提出建设国家粮食安全产业带的发展定位，明确回答“建成什么样的国家粮食安全产业带”。

（一）建成稳产高产的粮食生产基地

面向2035年，粮食需求总量仍有增长空间。2018年，中国的谷物产量占世界总产量的20.7%，是最大的粮食生产国^①。但有预测表明，中国的粮食需求总量或将于2030年达到7.5亿吨的峰值水平^②，这比2020年6.69亿吨的粮食总产量高出约8100万吨；到2035年，玉米或将会面临5600万吨的产需缺口（黄季焜，2021）。而要满足持续增长的粮食总量需求，向国外市场、国外资源借力的空间愈发有限（杜志雄等，2021）。新冠肺炎疫情发生以来，世界各国在粮食国际贸易上的内顾倾向加剧，俄罗斯、哈萨克斯坦等小麦出口国以及越南、泰国等稻谷出口国一度采取严格的出口限制措施，纷纷捂紧“粮袋子”。全球的粮食贸易形势、生产形势仍面临诸多不确定因素，必须坚持增强国内的粮食综合生产能力。

中国保障粮食稳产仍有诸多压力，实现粮食增产仍有较大空间。在保障粮食稳产上，中国仍面临着突发事件侵扰与资源环境约束等问题。新冠肺炎疫情仍在全球范围内持续，对国内的粮食生产仍有潜在威胁。此外，2020年的南方洪涝、东北台风“三连击”、草地贪夜蛾等气象与病虫害灾害也敲响了做好防灾减灾工作的警钟。全球气候变化带来极端天气明显增多，以及由此带来的病虫害频发，越来越成为保障粮食稳产的阻力。在资源环境约束上，粮食生产面临的耕地和水资源压力仍然较大，农业劳动力老龄化问题不断加剧，化肥、农药等传统化学投入品在提高粮食产量中的作用持续减弱（何可、

^①数据来源于《中国农村统计年鉴—2020》。

^②参见《中国需有效应对粮食需求结构变化和峰值到来》，http://jjsb.cet.com.cn/show_480414.html。

宋洪远，2021）。在实现粮食增产上，部分粮食品种的单位面积产量与世界领先水平之间仍有差距。2018年中国小麦、稻谷、玉米的单位面积产量分别比世界平均水平高出58.1%、50.2%、3.0%。相比之下，小麦、稻谷两类口粮的单位面积产量基本处于世界领先水平，玉米单位面积产量与世界平均水平基本接近，但也仅是乌克兰的77.8%、美国的51.5%。从谷物的统计口径看，2018年中国谷物的单位面积产量是美国的70.4%^①，仍有依靠科学育种、节粮减损等技术进步实现粮食增产的潜力。

面向2035年建设国家粮食安全产业带，首要定位是建成稳产高产的粮食生产基地，提高粮食综合生产能力。具体而言，是要建成创新引领、科技支撑、旱涝保收的粮食主产区，全面提高粮食生产中的防灾减灾能力、科技进步贡献率和技术效率水平。这是立足新发展阶段实施粮食安全战略，满足持续增长的粮食总量需求，应对“十四五”时期和到2035年各类风险挑战的必然要求。

（二）建成优势集聚的粮食产业格局

面向2035年，粮食需求结构不断升级、需求品质持续提升，粮食产业仍有发展空间。伴随着居民收入持续提高，食品消费表现出粮食需求的数量减少与品质提高，肉、蛋、奶类食品需求明显增长的特征，饲用和工业消费正成为粮食需求的最主要增长点。如表3所示，从中长期的视角看，伴随着人口总量的增长并达到峰值，粮食的口粮消费将保持基本稳定。相比之下，小麦、稻谷、玉米三类主粮在饲用和工业消费上的需求增长明显，在增量和增速两个方面都明显高于口粮消费需求。满足优质成品粮的消费需求、畜产品生产中的饲料需求，需要更加重视粮食产业在保障粮食安全中的重要作用（杜志雄、韩磊，2020），需要在建成稳产高产粮食生产基地的基础上做大做强粮食产业。

表3 2020年与2029年三类主粮的消费量变化对比

粮食品种	消费用途	2020年 (万吨)	2029年 (万吨)	增量 (万吨)	增速 (%)
小麦	消费总量	12919	14043	1124	8.7
	口粮消费	9269	9580	311	3.4
	饲用消费	1138	1529	391	34.4
	工业消费	1436	1901	465	32.4
大米	消费总量	14963	15605	642	4.3
	口粮消费	11456	11690	234	2.0
	饲用消费	1145	1269	124	10.8
	工业消费	1161	1334	173	14.9
玉米	消费总量	28212	32655	4443	15.7
	口粮消费	950	1016	66	6.9
	饲用消费	17675	20348	2673	15.1
	工业消费	8270	9950	1680	20.3

注：稻谷与大米之间的折算系数为1:0.7。

数据来源：《中国农业展望报告（2020-2029）》。

^①数据来源于《中国农村统计年鉴—2020》。

粮食生产与消费在空间上的不断分离，需要通过粮食产业集聚平衡供需两侧。伴随着之前粮食产业带建设中的生产集聚，“北粮南运”的格局深化，能够净调出粮食的只有黑龙江、吉林、内蒙古、河南和安徽等省区；其中黑龙江省最多，占全国净调出粮食总量的35%（崔宁波、董晋，2021）。适应粮食大生产、大物流、大消费的新格局（毛学峰等，2015），特别需要充分发挥各地在粮食生产、加工、物流上的比较优势，加快形成粮食产业集聚。

面向2035年建设国家粮食安全产业带的发展定位之一，是要建成布局合理、特色鲜明、优势集聚的粮食产业格局，将粮食产业做大做强，满足持续提高的粮食与食物消费新需求。具体而言，是要立足粮食主产区的资源优势和生产优势，围绕粮食加工这一核心环节，培育建设一批引领带动作用明显的龙头企业与产业园区，形成与粮食生产格局基本一致的粮食产业格局。

（三）建成现代高效的粮食产业体系

2020年全国粮食播种面积占全部农作物播种面积的69.7%，比2015年下降了1.6%。防止耕地利用的“非粮化”倾向，调动农民种粮和地方抓粮的“两个积极性”至关重要。与二三产业相比，农民从事农业的比较收益偏低，粮食生产更甚。2019年稻谷的每亩净利润为20.5元，小麦为15.1元，分别比2015年下降了88.4%、13.2%。玉米的每亩净利润连续5年为负，2019年达到了-126.8元。从县域、区域经济发展水平看，有研究表明，2013年全国800个产粮大县的粮食产量占全国总产量的73.6%，但其中的国家级贫困县高达105个^①。2013—2019年，粮食主产区的粮食产量占全国总产量的比重由77.4%提高至78.9%，粮食生产越来越向粮食主产区集中。但到2019年，粮食主产区的财政一般性预算收入占全国财政一般性预算总收入的45.8%，比2013年下降了3.5%^{②③}。产粮大县、粮食主产区对保障国家粮食安全的贡献越来越大，但“高产穷县”“粮财倒挂”的问题仍然存在。

运用财政政策调动农民种粮和地方抓粮“两个积极性”的作用效果愈发有限。一方面，农业补贴调动农民种粮积极性的效果减弱。耕地地力保护补贴是普惠性的收入补贴，标准低、规模小的特征明显，对小规模农户的作用甚至可以忽略不计（高鸣等，2017）。针对特定品种的种粮补贴，如玉米、大豆、稻谷的生产者补贴仅在东北产区执行，并且在总量上受到WTO规则的约束。另一方面，以产粮大县奖励资金等为代表的转移支付政策对粮食主产区的利益补偿效果减弱。到2021年，产粮大县奖励资金总量达到480.0亿元，是2013年的1.5倍（见图1）。但从增速看，产粮大县奖励资金增长率的下降趋势明显，且2014年以来始终低于中央对地方一般性转移支付资金的同期水平。

^①参见《调查称我国产粮大县多是财政穷县“粮财倒挂”危及国家粮食安全》，http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/22/content_2917761.htm。

^②本文在各项统计上涉及的粮食主产区包括河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川共13个省（区）；产销平衡区包括山西、广西、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆共11个省（区、市）；粮食主销区包括北京、天津、上海、浙江、福建、广东、海南共7个省（市）。

^③依据国家统计局的公开数据测算得到，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>。

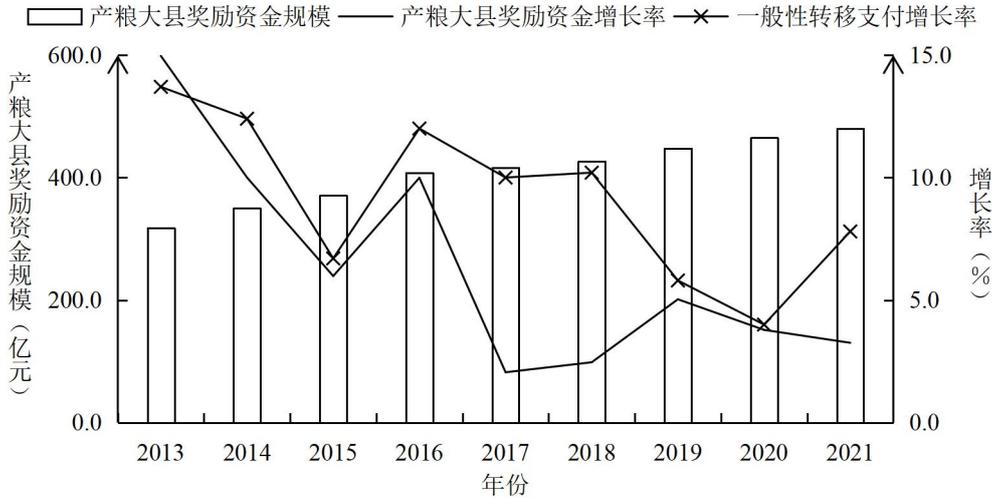


图1 2013—2021年全国产粮大县奖励资金的执行情况

注：2021年为预算数，其余年份为决算数或执行数。

数据来源：依据财政部预算司的公开数据（<http://ysss.mof.gov.cn/caizhengshuju/>）整理得到。

以产业带动与财政支持的有效合力调动“两个积极性”，是构建保障国家粮食安全长效机制的必然要求。历史经验表明，“两个积极性”一旦减弱，就可能面临粮食减产的风险。尽管2013年以来的中央一号文件不断强调要构建现代农业支持保护政策体系、健全完善粮食主产区利益补偿制度，但仅依靠财政政策难以从根本上提高农民的种粮收益与地方政府的经济发展水平。产粮大县、粮食主产区的资源优势在粮食和农业，经济发展的比较优势也在粮食和农业。全面增强粮食安全的保障能力，特别需要畅通粮食主产区将资源优势、生产优势转化为产业优势与经济优势的路径机制，培育能够提高农民种粮收益、推动区域经济发展的新动能，形成与财政政策的有效合力。这既是保障国家粮食安全的有效路径，也契合了到2035年“城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小”和“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的远景目标。

面向2035年建设国家粮食安全产业带，关键是要建成产业链、价值链、供应链“三链协同”的粮食产业体系。具体而言，一是要建成以生产环节为基础、以加工环节为引擎，优产、优购、优储、优加、优销“五优联动”的粮食产业链。二是要建成以市场需求为导向，以产销协作为路径，更有活力、更高附加值的粮食价值链。三是要建成以“两横六纵”的主要粮食物流路线为基础，以粮油应急供应体系为支撑，独立自主、畅通无阻的粮食供应链。通过建设国家粮食安全产业带，提高农民种粮收益并破解“高产穷县”“财粮倒挂”难题，实现现代高效的粮食产业与粮食安全相统一。

四、建设国家粮食安全产业带的现实条件

建设国家粮食安全产业带不是“另起炉灶”，而是在现有粮食生产功能区、粮食产业格局、粮食产业体系的基础上，加强顶层设计并优化资源与要素配置。因此，还应当对标以上发展定位，继续明确建设国家粮食安全产业带的现实基础，特别是关键短板与弱项。

(一) 粮食综合生产能力仍有提升空间

面向 2035 年建设国家粮食安全产业带的首要发展定位是建成稳产高产的粮食生产基地,具体是要建成科技支撑、旱涝保收的粮食主产区。以建设高标准农田、构建农业社会化服务体系等为路径提高粮食综合生产能力,是夯实粮食生产功能区的资源优势和生产优势,建设国家粮食安全产业带的基础条件。目前,高标准农田和农业社会化服务体系的建设成效显著,但仍有不足和短板。

全国的高标准农田建设已经取得显著成效,但部分地区还存在投入标准偏低的问题。到 2020 年,全国已经累计建成高标准农田 8 亿亩,占全国耕地面积的比重接近 40%^①,但不同地区之间高标准农田的建设情况存在差异。估算结果表明,粮食主产区的高标准农田占耕地面积的比重约为 41.5%,产销平衡区约为 30.8%;粮食主销区的耕地规模相对有限、地方财政基础较好,高标准农田占耕地面积的比重高达 61.1%。结合各省粮食产量占全国粮食总产量的比重看(见图 2),河南、山东等 9 个产粮大省的高标准农田占耕地面积的比重均已超过 40%,江苏、江西已经超过 60%;相比之下,内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江四省(区)的粮食产量占全国粮食总产量的 26.3%,但高标准农田占耕地面积的比重仅有 27.4%。东北地区作为全国的粮食核心产区,粮食增产带来的生态环境问题也日益突出,发生各类农业灾害的风险也有所增加,同样需要加快建设旱涝保收、绿色生态的高标准农田。

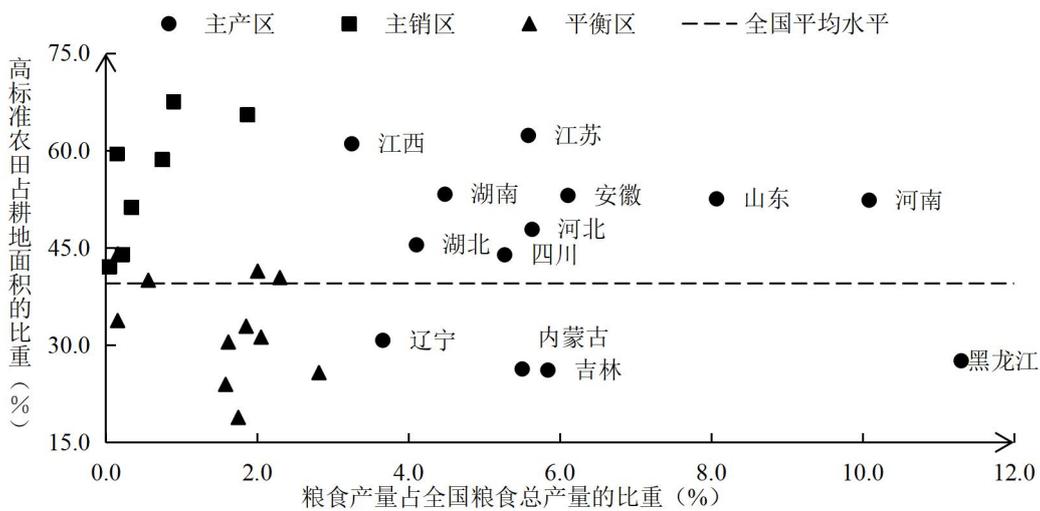


图 2 各省的粮食产量与高标准农田建设情况

注: 高标准农田占耕地面积的比重=2020 年高标准农田的计划目标面积/2017 年耕地面积×100%; 粮食产量占全国粮食总产量的比重=2019 年粮食产量/2019 年全国粮食总产量×100%。

数据来源: 2020 年高标准农田的计划目标面积数据来源于《全国高标准农田建设总体规划》, 2017 年耕地面积数据、2019 年粮食产量数据来源于《中国农村统计年鉴—2020》。

农业社会化服务体系在优势技术和核心技术上的短板明显。在落实“藏粮于技”战略方面, 农业

^①参见《对十三届全国人大四次会议第 1568 号建议的答复》, http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202106/t20210622_6370126.htm。

社会化服务体系在减轻农民种粮负担、提高种粮收益上的效果明显，在范围上已经基本覆盖全国，但在一些关键环节和核心领域上的短板还比较明显。以无人机植保飞防为代表的先进数字农业技术的服务半径和覆盖范围还有待拓展，与粮食生产的结合还有待深入。粮食生产技术效率仍有提升空间，尚未充分形成区域内生产技术效率上的规模效应，技术效率水平在东西部地区、粮食主产区与非主产区之间的差距仍然较大。另一方面，玉米的单位面积产量与世界领先水平、发达农业国家之间仍有差距。建成创新引领、科技支撑的国家粮食安全产业带，需要加快实现粮食种业振兴，并将良种的推广应用及时纳入到社会化服务体系的产前环节，建成更高质量的农业社会化服务体系。

（二）粮食加工产业发展不平衡不充分的问题突出

面向 2035 年建设国家粮食安全产业带的发展定位之一是要建成优势集聚、特色鲜明的粮食产业格局，做大做强粮食产业。在整个粮食产业中，粮食加工向上连接着生产与收储，向下连接着销售与消费，是最容易形成产业集聚、构建粮食全产业链的核心环节，是带动粮食产业提质增效的重要引擎。尽管之前建设粮食产业带重在引导生产集聚，但同时也带动了粮食加工业的发展壮大。2008—2014 年，全国粮油加工业的工业总产值增长 164.4%、利润总额增长 197.9%，企业数量从 1.4 万个增加到 1.9 万个，其中生产能力在 400 吨/天以上的企业占比从 5.9%提高至 13.8%^①。“十三五”期间，《粮油加工业“十三五”发展规划》围绕稻谷加工业、小麦加工业、主食产业化和玉米深加工业进行了布局规划，提出了比较明确的粮食加工产业集聚区或集群。到 2019 年，全国纳入粮食产业经济统计的企业达到 2.3 万户，年工业总产值达到 31490.0 亿元。其中，粮食主产区的粮食工业总产值达到 22682.5 亿元，占全国粮食工业总产值的 72.0%。但以加工产业为核心的粮食产业发展不平衡不充分的问题仍然十分突出。

从区域空间的布局看，粮食加工产业发展不平衡的问题突出，特别是与粮食生产格局不匹配。13 个粮食主产省区中，2019 年除山东、河南之外，其他北方地区都面临粮食产业规模不大、效益不高的问题，特别是东北地区的粮食产业发展短板明显（见表 4）。2019 年东北地区的粮食产量占粮食主产区粮食总产量的 26.4%，占全国粮食总产量的 20.8%。但从粮食产业的工业总产值看，2019 年东北地区合计为 2618.9 亿元，占粮食主产区粮食工业总产值的 11.5%，占全国粮食工业总产值的 8.3%。从粮食产业的利润总额看，东北地区合计为 43.9 亿元，占粮食主产区粮食产业利润总额的 3.5%，占全国粮食产业利润总额的 1.8%。从粮食产业的产值利润率看，东北三省都明显低于粮食主产区 5.5%、全国 7.7%的平均水平，吉林省的产值利润率甚至达到-1.1%。对比之下，东北地区的粮食产量和粮食产业发展规模、发展效益不匹配的问题突出。在“北粮南运”格局持续深化的背景下，北方地区将继续为稳定全国的粮食产量做出重要贡献，但东北三省等地区在粮食产业集聚上进度落后、动力不足，资源优势、生产优势尚不能充分转化为产业优势和经济优势。

^①数据来源于《2015 中国粮食年鉴》。

表 4 2019 年粮食主产区的粮食产业主要经济指标

地区	工业总产值 (亿元)	利润总额 (亿元)	产值利润率 (%)	地区	工业总产值 (亿元)	利润总额 (亿元)	产值利润率 (%)
河北	1146.2	39.9	3.5	山东	4211.9	123.6	2.9
内蒙古	451.1	31.3	6.9	河南	2236.0	94.7	4.2
辽宁	880.0	31.3	3.6	湖北	2060.5	103.6	5.0
吉林	577.1	-6.4	-1.1	湖南	1558.3	58.0	3.7
黑龙江	1161.8	19.0	1.6	四川	2015.2	393.0	19.5
江苏	2797.4	187.7	6.7	东北地区	2618.9	43.9	1.7
安徽	2605.6	135.9	5.2	粮食主产区	22682.5	1243.0	5.5
江西	981.4	31.4	3.2	全国	31490.0	2424.0	7.7

数据来源：《2020 中国粮食和物资储备年鉴》。

与发达农业国家的粮食产业相比，中国还尚未进入需求引领、创新驱动的发展阶段。2018 年粮食企业的研发投入仅占销售收入的 0.3%，远低于发达国家 2%~3% 的平均水平，在创新能力上的短板明显。中国稻谷加工的增值率仅为 1:1.3，而日本约为 1:4~1:5；中国的米糠利用率不足 10%，而日本高达 100%（颜波，2020）。2019 年，全国的粮食加工处理能力高达 12.5 亿吨，实际加工粮食 5.5 亿吨，产能利用率仅为 44%（张哲晰等，2021），优质产能不足与产能结构性过剩的问题并存。粮食加工产业的需求导向较弱、创新能力偏低，对构建“五优联动”粮食产业链的带动作用不强，与建成现代高效粮食产业体系的发展定位之间仍有差距。

（三）粮食产销协作中的“痛点”有待解决

实现更高层次的产销协作，是提升粮食价值链的重要路径。目前，粮食主产区与主销区之间已经建立起了比较多样的产销协作模式，主要包括主销区企业到主产区建设生产基地的生产合作模式，主销区将粮食异地存储的流通合作模式以及建立粮食交易大会的供需合作模式等（戴化勇、陈金波，2021）。这为增强粮食主产区的粮食产业发展能力，稳定农民的种粮收益等发挥了一定作用，但对标建成现代高效粮食产业体系，特别是更有活力、更高附加值粮食价值链的发展定位，仍有不少“痛点”有待解决。

在生产合作的模式下，一些粮食企业为强化粮源质量保障，打造优势粮食品牌，选择到主产区以开展订单农业或流转农地自营的方式建立生产基地。其中，订单农业的本质是商品契约，粮食企业通过与主产区农户签订合同，承诺到期以特定价格进行收购。但受到价格波动与实际生产质量等多方面的影响，实践中往往存在着履约率不高的情况，如果没有长期的利益联结机制，企业方、农户方均存在违约的可能（洪银兴、郑江淮，2009）。另一方面，尽管粮食企业流转农地开展自营能够避免上述违约风险，但粮食企业的主营业务多在加工、物流等领域，对生产领域的不熟悉将使其在自营过程中面临着较大的障碍。尽管聘请农业职业经理人能够较为有效地解决这一问题（罗必良，2014），但农业职业经理人本身的队伍建设还存在不足，在实际推广上还存在着诸多难题。

而从流通合作、供需合作模式的实践看，目前合作的重心更多侧重于主销区对粮源的“掌握”，

即对本地粮食市场的供应能力建设。这些方式客观上守住了主产区不发生“卖粮难”的底线，但整体上对提高农民种粮和地方抓粮“两个积极性”的激励效果相对有限。对标提升粮食价值链的发展要求，仍需要以建设国家粮食安全产业带为契机，创新粮食产销协作模式，畅通粮食主产区将资源优势、生产优势转化为产业优势和经济优势的路径机制。

（四）粮食物流网络中仍有“堵点”和“断点”

建成畅通无阻的粮食供应链，粮食应急供应体系和粮食物流是最为核心的两个方面。2020年新冠肺炎疫情发生初期，面对粮食产业链的短暂不稳定，粮食应急供应体系发挥了重要的补充作用，使中国能够快速化解粮食安全领域的风险挑战（蒋和平等，2020；程国强、朱满德，2020）。在粮食物流方面，全国的粮食物流总量、跨省粮食物流量持续增长，但对标打造粮食供应链、建成现代高效粮食产业体系的发展定位，仍有“堵点”和“断点”亟待解决。

粮食的铁路外运、水陆联运中均有“堵点”。粮食生产重心进一步从南向北转移，但较长的运输距离使粮食的铁路物流面临着成本较高、损失较大等诸多问题。粮食铁路物流呈现出运距延长，运量减少的特点。2019年全国铁路粮食货运的平均距离达到1981.0公里，是2003年的1.5倍；但2019年粮食货运量为7835.7万吨，仅是2003年0.8倍^①。其中，东北地区作为多条粮食物流线路的起点，在粮食的铁路外运上首先面临着山海关的“堵点”（王帅、赵秀梅，2019）。另一方面，水陆联运越来越成为粮食物流的主要方式，但二者的整体衔接不够紧密。2019年全国主要港口粮食吞吐量达到30077.2万吨，是铁路粮食货运量的4倍多。其中，辽宁省作为东北粮食外运的主要出口，2019年的粮食出港量达到3333.9万吨，比2015年增长96.6%，其粮食出港量占全部沿海港口粮食出港总量的52.0%，占全国粮食出港总量的35.7%，分别比2015年提高了15.5%、12.0%，水运在东北地区粮食外运中的作用明显增强。但2018年粮食装、卸、储、运基本实现“四散化”运输的比例仅有1/3左右，水陆联运的衔接不够紧密，尚不能实现“一站式”流通，这同样也是粮食物流中的“堵点”。

粮食物流网络在西部地区的“断点”明显。从粮食主要物流线路“两横六纵”涉及的主要区域，以及其中设置为一级节点的城市布局可以看出^②，东部、中部、东北地区已经建立起了比较完整的粮食物流网络。但目前仅有沿长江线路、沿陇海线路、沿京昆线路的中后段涉及到西部地区，还没有形成西部本地的粮食物流网络。随着区域协调发展的进程加快，西部地区的粮食与食物消费升级明显，但西南与西北通道关键节点少，散粮接卸能力不足，是全国粮食供应链中突出的“断点”。对标建成“三链协同”的粮食产业体系，特别是打造稳定可靠与畅通无阻的粮食供应链，需要以加快建设国家粮食安全产业带为契机，重点畅通粮食物流在铁路运输、水陆联运中的“堵点”，补齐全国粮食物流网络在西部地区的“断点”。

^①数据来源于国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

^②“两横”包括沿长江线路和沿陇海线路，“六纵”包括沿运河线路、沿海线路、沿京哈线路、沿京沪线路、沿京广线路和沿京昆线路。各线路上的节点城市详见《粮食物流业“十三五”发展规划》，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/201703/t20170310_962230.html?code=&state=123。

五、面向 2035 年建设国家粮食安全产业带的战略构想

立足建设国家粮食安全产业带的发展定位，针对以上关键短板和不足，还需要从发展目标、发展思路和重点任务等方面出发，明确今后一段时期内建设国家粮食安全产业带的战略构想，更全面地回答“如何建”的问题。

（一）建设国家粮食安全产业带的发展目标

1. “十四五”时期建设国家粮食安全产业带的发展目标。“十四五”时期，建设国家粮食安全产业带要形成基本制度框架，有条件的地区率先探索建设区域性国家粮食安全产业带。到 2025 年累计建成 10.75 亿亩并改造提升 1.05 亿亩高标准农田，全国的粮食生产基本实现旱涝保收。育成突破性优质粮食品种，粮食种业振兴取得显著成效。粮食技术效率损失持续减少，区域间的粮食技术效率实现高水平的协调提升。粮食单位面积产量与世界领先水平的差距进一步缩小，粮食总产量继续保持在 6.5 亿吨以上。粮食产业的总产值达到 5 万亿元，主营业务在百亿元以上的粮食企业超过 60 家。东北地区的粮食产业与全国及其他地区的发展差距明显缩小，粮食产业集中度明显提高。各类粮食经营主体与种粮农民的利益联结更加紧密，对城乡、县域和区域经济发展的贡献持续增加，农业生产中的“非粮化”倾向得到扭转。防范化解粮食安全领域风险挑战的能力提升，保障国家粮食安全的能力显著增强。

2. 到 2035 年建设国家粮食安全产业带的发展目标。对标到 2035 年建设国家粮食安全产业带的具体发展定位，立足上述现实基础，建设国家粮食安全产业带的远景目标应当主要包括以下三个方面：

目标之一是粮食综合生产能力明显提高，继续保持为全世界最大的粮食生产国。高标准农田基本实现全覆盖，耕地生态质量明显改善，耕地地力显著提高，全面实现旱涝保收。粮食种业振兴取得决定性进展，科技进步对粮食增产的贡献率明显提升，粮食生产技术效率明显提高。到 2035 年，主要粮食品种的单位面积产量接近世界领先水平，粮食总产量提高到 7.5 亿吨以上，并在结构上确保继续实现“口粮绝对安全，谷物基本自给”。

目标之二是粮食产业做大做强，基本建成粮食产业强国。粮食加工企业向粮食生产功能区、产粮大县等主要产区持续下沉，并不断向园区集中，实现粮食就地加工转化、就地增值增效，成为农村、县域和区域产业融合发展的主要平台。形成多个优势突出、特色鲜明的区域级粮食产业集聚区，区域间的粮食产业协调发展，全国的粮食产业格局与生产格局基本匹配。粮食产业的发展质量持续提高，粮食产业净利润力争实现比 2020 年“翻一番”，到 2035 年达到 5000 亿元，基本建成粮食产业强国。

目标之三是实现现代高效的粮食产业体系与粮食安全相统一，全面增强粮食安全保障能力。优质小麦、稻谷的播种面积和产量持续增长，优质粮食产品的市场占有率明显提高。粮食加工产业发展的需求导向增强，在精深加工、主食产业化上的发展水平明显提高，满足粮食与食物消费新需求的能力提升。粮食主产区的资源优势、生产优势持续转化为产业优势与经济优势，粮食产业成为提高农民收入、促进区域经济发展与财政收入增长的主要动能，“高产穷县”“财粮倒挂”等问题得到根本解决。全国粮食物流网络中的“堵点”疏通、“断点”补齐，东北地区的粮食外运更加畅通，西部地区的粮

食物流网络基本建成，粮食供应链达到畅通无阻的要求。

（二）建设国家粮食安全产业带的发展思路

第一，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。贯彻创新发展理念，通过技术创新和经营模式创新，提高粮食综合生产能力和粮食产业发展能力。贯彻协调发展理念，针对东北地区的粮食加工产业布局、西部地区的粮食物流路线布局等问题，补齐粮食产业的发展短板。贯彻绿色发展理念，从根本上转变粮食生产中对资源环境的掠夺式开发利用，着力减少从粮食生产到消费各个环节的损失浪费。贯彻开放发展理念，用好国际市场与全球资源，培育一批具有国际影响力、竞争力的粮食龙头企业，建成一批国际知名的粮食产业带。贯彻共享发展理念，做好粮食产业与种粮农民、小农户的有效衔接，增进种粮农民和城乡居民在建设国家粮食安全产业带中的获得感、幸福感。

第二，稳步走好“点—轴—面”的发展模式。产业带是区域经济学“点—轴”系统理论的应用核心，不仅重视要素集聚（“点”）带来的经济效果，更强调了通过线状基础设施（“轴”）连接而成的空间结构体系，及其向周边区域（“面”）发挥的辐射带动作用（陆大道，2014）。加快建设国家粮食安全产业带，首先要做好粮食产业经济要素向“点”的聚集，通过建设集仓储、加工、物流等功能于一体的综合性粮食产业园区，形成空间上的粮食产业集聚。其次要做好“轴”的畅通工作，以主要粮食物流线路为基础，联动各区域的粮食产业发展，形成配套协作的区域性国家粮食安全产业带。最后是做好“以轴带面”，增强国家粮食安全产业带向周边地区、农民的辐射带动作用，打造区域协同保障粮食安全的产业格局。

第三，强化系统思维，坚持粮食产业链、价值链、供应链“三链协同”。在形成粮食产业集聚、延长粮食产业链的基础上，实现粮食产业链与价值链、供应链的协同发展，是建成现代高效粮食产业体系的核心要点。持续提升粮食价值链，要从省级层面鼓励发展粮食产业联盟、联合体，通过培育创建全国性、区域性的粮食与食品品牌，提升粮食产业对农民增收、区域发展的带动能力；从技术创新和经营模式创新两个角度出发，提升粮食加工转化环节的附加值，培育“互联网+粮食”等新模式、新业态。持续打造粮食供应链，既要从“硬件”方面大力提升粮食“四散化”的运输规模，发展便捷高效的水陆联运模式，并着力减少粮食物流中的损失浪费，又要从“软件”方面健全完善粮食应急供应体系，强化粮食市场体系建设，深化粮食产销协作。

（三）面向 2035 年建设国家粮食安全产业带的重点任务

第一，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。继续面向粮食生产功能区和国家粮食安全产业带建设区，深入实施高标准农田建设工程，建成集中连片、旱涝保收、稳产高产的高标准农田，强化后期的监管维护。加大对黑土地的保护力度，有序扩大轮作休耕政策的实施范围。深入实施种业振兴行动。以农业生产托管为主要抓手，健全完善农业社会化服务体系，全面提高农业社会化服务的覆盖范围与服务质量，并确保服务粮食作物的比例维持在较高水平。

第二，积极引导粮食产业实现更高层次的集聚。重点依托粮食生产基础好、物流便捷的主要产区，发展粮食加工产业，建设一批设施完善、服务配套的粮食与食品产业园区。支持建设粮食产业经济发展示范县市、现代粮食产业发展示范园区，形成特色鲜明、优势集聚的粮食产业集群。引导粮食加工、

流通等各类企业向园区集聚，充分发挥产业集群效应，重点解决“小、杂、乱”的问题。

第三，深化建设国家粮食安全产业带的配套改革，优化粮食企业的营商环境。一是更好发挥有为政府在建设国家粮食安全产业带中的作用，坚持以深化农业供给侧结构性改革为主线，积极稳妥推进粮食收储制度和粮食价格形成机制改革。健全完善粮食安全省长责任制的考核机制。深入推进国有粮食企业改革，重点提升发展效率。持续构建新型农业补贴政策体系，健全完善对粮食主产区的利益补偿机制，继续挖掘财政政策在调动农民种粮积极性、政府抓粮积极性上的作用效果。二是更好发挥有效市场在建设国家粮食安全产业带中的作用，充分发挥市场配置粮食资源的决定性作用。落实好新修订的《粮食流通管理条例》，取消粮食收购资格行政许可，转变粮食流通监管方式。重点从财税扶持和金融信贷服务两个方面，优化粮食企业的营商环境，加强向民营粮食企业和中小粮食企业的倾斜和支持。拓宽国家粮食电子交易平台功能，重视发挥各类互联网电商企业的平台功能。发挥好有为政府和有效市场的合力、产业带动和财政支持的合力，完善粮食安全治理体系、提升治理能力，全面增强粮食安全保障能力。

六、研究结论与政策建议

不同于以引导粮食生产向优势产区集聚为建设路径的粮食产业带，国家粮食安全产业带是面向粮食生产功能区，以强化粮食生产能力建设为基础，以引导粮食产业集聚并打造“三链协同”的粮食产业体系为重点，以增强粮食安全保障能力为核心目标的新型粮食经济形态。面向2035年建设国家粮食安全产业带要贯彻新发展理念，遵循“点—轴—面”的发展模式，强化系统思维坚持“三链协同”，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，引导粮食产业实现更高层次的集聚，深化配套改革并优化粮食企业的营商环境。进一步加快建设国家粮食安全产业带，本文提出以下政策建议：

第一，强化现有粮食产业政策的集成效应。目前，涉及粮食生产和加工各环节的政策措施众多，如聚焦生产环节的粮食生产功能区建设、旨在提高粮食产业发展质量和效益的优质粮食工程等。强化现有粮食产业政策集成效应，首先要明确建设国家粮食安全产业带与优质粮食工程等政策措施的关系与定位，明确各个部门之间的职责与分工；其次是要强化现有粮食产业政策的集成效应，形成粮食产业政策的“组合拳”，并统筹到保障粮食安全和推进乡村振兴这两个重大战略上来。

第二，细化建设国家粮食安全产业带的实施方案。将建设国家粮食安全产业带纳入到2022年之后的国家乡村振兴战略规划中，纳入到国家粮食安全中长期规划纲要（2021—2035年）中，纳入到粮食安全保障法的立法内容中。探索制定《国家粮食安全产业带建设规划》，结合各地的自然资源基础和产业比较优势，聚焦主要粮食品种，进一步细化面向2035年建设国家粮食安全产业带的重点区域和主要任务。

第三，健全完善建设国家粮食安全产业带的长效机制。2010年国务院印发的《全国主体功能区规划》，将以“七区二十三带”为重点的粮食主产区列为限制开发区，即限制进行高强度、大规模的工业化与城镇化开发，产粮大县在二、三产业上的发展空间整体有限（魏后凯、王业强，2012）。加快建设国家粮食安全产业带，要引导相对有限的建设用地等指标向粮食产业园区、粮食加工企业倾斜，

强化粮食产业发展的用地保障。在充分发挥中央财政投入主体地位的基础上，引导地方政府和企业主体“共投共建共享”，构建发展建设国家粮食安全产业带的长效机制。

第四，鼓励探索粮食产业跨区域融合发展的模式创新。相邻的粮食生产功能区、粮食主产区要在顶层设计上加强协同，实现“强强联合”“强弱互补”“弱弱抱团”，鼓励探索共建园区等利益共享模式，把区域内的粮食产业做大做强。支持主销区企业到主产区投资建设粮源基地、仓储物流设施和营销网络，鼓励探索飞地经济等利益共享模式，不断形成产销协作的模式创新。重点培育形成一批示范带动作用明显、可推广复制性强的粮食产业融合发展典型模式，提升中西部产粮大县的发展动能。

围绕建设国家粮食安全产业带这一主题，有待深入探究的首要问题是粮食产业集聚的时空格局演变及其今后的发展趋势。在此基础上，也还应围绕农民收入及其种粮积极性、县域和区域经济发展这两个方面进行政策效应评估，为调整优化国家粮食安全产业带的建设方案提供决策依据。

参考文献

- 1.程国强、朱满德，2020：《新冠肺炎疫情冲击粮食安全：趋势、影响与应对》，《中国农村经济》第5期。
- 2.崔宁波、董晋，2021：《主产区粮食生产安全：地位、挑战与保障路径》，《农业经济问题》第7期。
- 3.戴化勇、陈金波，2021：《新形势下粮食产销协作模式与机制研究》，《农业经济问题》第2期。
- 4.杜志雄、高鸣、韩磊，2021：《供给侧进口端变化对中国粮食安全的影响研究》，《中国农村经济》第1期。
- 5.杜志雄、韩磊，2020：《供给侧生产端变化对中国粮食安全的影响研究》，《中国农村经济》第4期。
- 6.高鸣、宋洪远、Michael Carter，2017：《补贴减少了粮食生产效率损失吗？——基于动态资产贫困理论的分析》，《管理世界》第9期。
- 7.高鸣、魏佳朔，2021：《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》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第3期。
- 8.何可、宋洪远，2021：《资源环境约束下的中国粮食安全：内涵、挑战与政策取向》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第3期。
- 9.洪银兴、郑江淮，2009：《反哺农业的产业组织与市场组织——基于农产品价值链的分析》，《管理世界》第5期。
- 10.黄季焜，2021：《对近期与中长期中国粮食安全的再认识》，《农业经济问题》第1期。
- 11.蒋和平、杨东群、郭超然，2020：《新冠肺炎疫情对我国农业发展的影响与应对举措》，《改革》第3期。
- 12.陆大道，2014：《建设经济带是经济发展布局的最佳选择——长江经济带经济发展的巨大潜力》，《地理科学》第7期。
- 13.罗必良，2014：《农业经营制度的理论轨迹及其方向创新：川省个案》，《改革》第2期。
- 14.马丽、王雨浓，2021：《我国粮食安全产业带建设：现实意义、约束条件与实施对策》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第4期。
- 15.毛学峰、刘靖、朱信凯，2015：《中国粮食结构与粮食安全：基于粮食流通贸易的视角》，《管理世界》第3期。
- 16.王帅、赵秀梅，2019：《中国粮食流通与粮食安全：关键节点的风险识别》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第4期。

学版)》第2期。

17.魏后凯、王业强, 2012: 《中央支持粮食主产区发展的理论基础与政策导向》, 《经济学动态》第11期。

18.许庆、尹荣梁、章辉, 2011: 《规模经济、规模报酬与农业适度规模经营——基于我国粮食生产的实证研究》, 《经济研究》第3期。

19.颜波, 2020: 《贯彻新发展理念 加快推进粮食产业高质量发展》, 《中国粮食经济》第4期。

20.张哲晰、高鸣、穆月英, 2021: 《“双循环”格局下中国粮食安全路径与展望》, 《世界农业》第7期。

(作者单位: ¹ 农业农村部农村经济研究中心;

² 中国社会科学院农村发展研究所;

³ 中国农业大学国家农业农村发展研究院)

(责任编辑: 胡 祎)

Accelerating the Construction of National Grain Security Industrial Belt: Development Orientation and Strategic Conception

GAO Ming WEI Jiashuo

Abstract: Different from the past grain industrial belt that takes guiding grain production to gather in advantageous production areas as the construction path, the national grain security industrial belt is a new form of grain economy with the core goal of enhancing the ability of grain security. It is oriented to grain production functional areas, based on strengthening the construction of grain production capacity, focusing on guiding grain industry agglomeration and building a “three chain coordination” grain industrial system. According to the new requirements of ensuring grain security by 2035, the development orientation of building a national grain security industrial belt is to build a stable and high-yield grain production base, a grain industry pattern with advantages and agglomeration, and a modern and efficient grain industry system. Based on the existing grain production functional areas and the development foundation of grain industry, in view of the prominent problems such as the need to improve grain production capacity and the unbalanced and insufficient development of grain processing industry, the construction of the national grain security industrial belt should implement the new development concept. It should follow the “point-axis-area” development model, focus on implementing the strategy of “storing grain in land and technology”, guide the grain industry to achieve higher-level agglomeration, deepen the supporting reform, and optimize the business environment of grain enterprises.

Keywords: National Grain Security Industrial Belt; Grain Security; Grain Industry; Strategic Conception