

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

李国祥

摘要：确保把中国人的饭碗牢牢端在自己手中是新时代国家粮食安全的明确目标任务。中国人饭碗里的中国粮因条件改变可以变化，但保障所有中国人在任何条件下及任何时候吃得饱、吃得好和吃得放心这个根本不能改变。要牢牢守住粮食安全的主动权。耕地等国土资源是保障新时代国家粮食安全的命根子，在发展和改革中必须保护、建设和使用好。种子等科技创新是保障国家粮食安全的源泉，核心种源必须自主可控。要实现新时代国家粮食安全目标，适应解决新时代社会主要矛盾的要求，各地各部门要学习贯彻十九届六中全会精神，扛起政治责任，抓耕地保护和核心种源两个根本，不断提升国内粮食生产能力，增强重要农产品供给韧性。

关键词：粮食安全 中国人饭碗 耕地保护 核心种源

中图分类号：F320.2 **文献标识码：**A

2021年11月11日中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》（以下简称《决议》）把粮食安全作为经济安全之首，强调“坚持藏粮于地、藏粮于技，实行最严格的耕地保护制度，推动种业科技自立自强、种源自主可控，确保把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”^①。这一表述标志着习近平新时代中国特色社会主义思想有关国家粮食安全的本质内涵基本确立。全党全社会要深刻理解中国人的饭碗及其牢牢端在中国人自己手中的时代意义，采取有效措施，切实严守耕地家底，自主掌控核心种源，确保粮食安全在社会主义现代化强国建设中始终发挥好坚强支撑作用。

一、认识和把握新时代国家粮食安全首先要理解“中国人的饭碗”

认识和把握新时代国家粮食安全，首先要了解其内涵。从粮食安全内涵来看，不同国际组织和不

^①参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，《人民日报》2021年11月17日第1版。

同国家或者经济体对其的界定是有差别的，学者们对国家粮食安全的界定更是仁者见仁智者见智了。一般来说，国际组织和外国多数是从消费端来界定粮食安全，其核心要义是保障任何人在任何时候任何条件下可以获得充足、安全、富有营养且能满足其健康生活的食物。中国对粮食安全往往是从供给端来界定，且不同时代对国家粮食安全的界定存在差异。从有关核心内容及其表述演变来看，中国粮食问题和粮食安全的思想经历了加入世界贸易组织前的解决中国人吃饭问题，到加入世界贸易组织后强调粮食自给率和供给保障能力的国家粮食安全战略，再到新时代国家粮食安全就是要把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。学习习近平有关粮食安全的一系列论述，不难发现中国新时代国家粮食安全的本质内涵是一贯的且十分明确，不仅与国际通行界定所强调的消费端保障人们食物数量、质量、安全营养相通，而且突出了中国国情的供给端。

十九届六中全会《决议》指出，“习近平同志对关系新时代党和国家事业发展的一系列重大理论和实践问题进行了深邃思考和科学判断，……是习近平新时代中国特色社会主义思想的主要创立者”。党的十八大以来，习近平对国家粮食安全作出过多次论述，多次强调要将中国人的饭碗牢牢端在自己手中。2012年12月15日在中央经济工作会议上习近平就强调，“只有把饭碗端在自己手中才能保持社会大局稳定”^①。十九大报告则进一步明确强调，“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”^②。十九届六中全会《决议》重复强调了把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

为了更好地研究阐释“确保把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”，可以将这一表述分成三个部分：一是“中国人的饭碗”，二是“牢牢端在自己手中”，三是“确保”。这里暂不讨论“牢牢端在自己手中”和“确保”的内涵，先来探讨怎样理解“中国人的饭碗”。显然，国家粮食安全所指的“饭碗”，绝不是饭碗本身，而是饭碗里的“内容”，是碗里装的粮食，这一点在语义上应该没有争议。“牢牢端在自己手中”和“确保”分别在本文第二部分和第三部分阐释。

中国话语体系中，中国人碗里装的“粮食”，在不同语境下存在较大差异。现实中，有些地方将“粮食”理解为“主食”。北方人的传统主食是面食，南方人的传统主食是米饭。但是，当代这种习惯已经彻底改变，各地都将面食和米饭作为主食。从国家统计局对粮食产量的统计口径看，粮食包含谷物、豆类和薯类。进一步地，谷物包括小麦、稻谷、玉米和杂粮。除粮食产量统计外，国家统计局在调查居民家庭人均消费粮食时也统计谷物、豆类和薯类。但是，国家统计局在统计食品消费价格时所界定的“粮食”与“薯类”和“豆类”是并列的，即食品消费价格中的“粮食”仅指谷物。连国家统计局核算不同指标时所指的“粮食”，其口径都存在明显差异，更不用说不需要那么严谨的现实生活中人们对中国人碗里装的“粮食”，在理解上出现的千差万别了。

有人根据习近平2013年12月10日在中央经济工作会议上讲话强调的“必须实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。……做到谷物基本自给、口粮绝对安

^①参见：《习近平论“三农”》，共产党员网（www.12371.cn/2019/05/08/ARTI1557271175195140.shtml）。

^②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》，人民出版社，2017年10月18日，第32页。

全，把饭碗牢牢端在自己手上”^①，以及2014年中央“一号文件”有关新形势下国家粮食安全战略中所讲的“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”^②，将新形势下国家粮食安全战略中的“粮食”界定为“口粮”或者直接食用的“谷物”。这种对中国人饭碗装的“粮食”的认识，是可以商榷的。

现实中也有人根据新形势下国家粮食安全强调的口粮绝对安全和谷物基本自给的要求，在观念上以为中国的国家粮食安全是指或者主要是指直接食用的谷物有保障。在食物消费不断升级和居民生活水平显著提高之后，对粮食的理解还停留在“口粮”这个范畴，从而认为口粮安全才是中国特色的粮食安全，显然有些狭隘了。各地根据当地对饭碗中“粮食”的一般理解，在落实粮食安全责任制及政策实施时就可能会出现偏差，如强调稻谷生产而忽视玉米和大豆生产。

笔者在调查中了解到，有人认为，保障国家粮食安全，在现实中就是做到直接食用的稻谷和小麦两类谷物自给有余，食用外饲料和工业等用的玉米以及作为杂粮的各类谷物基本自给。不容否认，这种认识有助于抓住新时代国家粮食安全的重点，守住新时代国家粮食安全底线，管控新时代国家粮食安全风险，但这种认识肯定不够全面，在现实中可能会演绎出一些新的矛盾。比如一些地方，农民因地制宜地种了豆类（作物），地方政府落实粮食安全责任制时想方设法让农民改种稻谷，其结果是加剧稻谷阶段性过剩和豆类产需缺口进一步扩大。随着居民食物消费不断升级，仅以“口粮绝对安全、谷物基本自给”作为国家粮食安全的全部内涵，可能将面临越来越大的矛盾。

十九届六中全会《决议》将坚持理论创新作为中国共产党百年奋斗的一条重要历史经验。“只要我们勇于结合新的实践不断推进理论创新、善于用新的理论指导新的实践，就一定能够让马克思主义在中国大地上展现出更强大、更有说服力的真理力量。”新时代中国人饭碗装的是谷物及其制品还是各类食物？这可以从习近平十九大之后有关国家粮食安全的论述中找到明确答案。

习近平2017年12月28日在中央农村工作会议上的讲话，即后来以《走中国特色社会主义乡村振兴道路》为标题公开发表的论述中指出，“现在讲粮食安全，实际上是食物安全”^③。

之所以超越口粮安全而从大食物观来强调中国人的吃饭安全问题，主要是因为随着经济发展，食物的多样性和替代性明显增强。比如2019年和2020年，由于国内生猪生产受非洲猪瘟等影响大幅度减产，猪肉市场价格出现较大幅度上涨，中国居民总体上较大幅度减少猪肉消费而增加谷物和其他动物蛋白消费。根据2020年和2021年《中国统计年鉴》相关数据，2013—2018年，中国居民人均谷物直接消费量（口粮）从138.9公斤下降到116.3公斤，累计下降了22.6公斤；人均猪肉消费量从19.8公斤增加到22.8公斤，累计增加了3.0公斤。2020年，中国居民人均谷物直接消费量为128.1公斤，比2018年增加了11.8公斤；人均猪肉消费量为18.2公斤，比2018年减少了4.6公斤。

可见，直接食用的口粮在不同条件下可能存在较大差别，但居民食物消费达到饱和水平后，满足人们健康生活所需营养决定的食物消费总量则具有一定的稳定性。不同食物在一定条件下的替代，未

^①参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第67—68页。

^②参见《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》，《人民日报》，2014年1月20日第1版。

^③参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第98页。

必对人们的健康造成危害。经济越发展，居民食物消费越会呈现出多样化。盲目限定中国人的饭碗装什么类型的粮食，无疑与居民食物消费不断升级这一基本事实不符，更无法统筹好发展与安全这一新时代大局。要顺应居民食物消费升级所带来的新变化，不断满足人们食物消费多样化的需要，这不但不会加大新时代国家粮食安全风险，反而在必要时可以增强居民对食物健康营养需要的广泛适应性。

二、悟透领会中国人的饭碗牢牢端在自己手中的主要标志性要求

保障国家粮食安全，就是要把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。中国人的饭碗是否牢牢地端在自己手上，其衡量标准在不同地方不同时期不同条件下对于不同人可能存在差异，但全方位解决好中国人吃饭问题，并确保任何中国人在任何时候任何条件下不出现吃饭问题，这个本质内涵始终不应变化。

怎样才算解决好了中国人的吃饭问题？2013年12月10日习近平在中央经济工作会议上强调，“把饭碗牢牢端在自己手上……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，让人民吃得饱、吃得好、吃得放心”^①。

解决好中国人的吃饭问题，其内涵是丰富的、多维的。在消费端要能够满足人们健康生活对安全、富有营养的食物的多样化需要，在供给端要在食物数量、品种、质量和卫生安全等方面具有保障能力。要确保所有中国人都吃得饱，食物的数量首先要得到保证。但是，不能就此止步，还要推进农业高质量发展以满足中国人吃得好和吃得放心的需要。不让中国人出现吃饭问题，粮食数量是底线，食品安全是前提，食物质量是方向，三者缺一不可。

解决好中国人的吃饭问题，不仅是指对当代人吃得饱、吃得好和吃得放心的保障，而且也是指对子孙后代吃得饱、吃得好和吃得放心的保障。2013年12月10日习近平在中央经济工作会议上还强调，“要注重永续发展，既要保障当代人吃饭，也要为子孙后代着想”^②。不让中国人出现吃饭问题，不是一时的，而是任何时候的。2013年12月23日习近平在中央农村工作会议上又强调，“保障国家粮食安全是一个永恒课题，任何时候这根弦都不能松……中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上”^③。要做到任何中国人在任何时候任何情形下不出现吃饭问题，习近平多次强调，“我们的饭碗应该主要装中国粮。立足国内基本解决我国人民吃饭问题，是由我们的基本国情决定的，也是我们一以贯之的大政方针”^④。

当然，中国人饭碗主要装中国粮，并不意味着盲目排斥粮食进口。只要掌握着国家粮食安全主动权，粮食进口就可以说是适度的。只要不出现中国急需粮食进口而无法找到粮源，或者中国因进口

^①参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第68页。

^②参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第68页。

^③参见习近平，2014：《在中央农村工作会议上的讲话》（2013年12月23日），《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第660页。

^④参见习近平，2014：《在中央农村工作会议上的讲话》（2013年12月23日），《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第661页。

粮食而被别人牵着鼻子走，或者中国因进口粮食而遭受国际指责，那么，从粮食进口视角看就可以说中国掌握着国家粮食安全主动权，中国人饭碗端在了自己手中，新时代国家粮食安全得到了保障。

2013年12月10日习近平在中央经济工作会议上强调，“对国内资源生产满足不了或为土地等资源休养生息不得不进口的短缺粮食品种，要掌握进口的稳定性和主动权”^①。2013年12月23日习近平在中央农村工作会议上强调，“在全球粮食等主要农产品供求格局大体不变的情况下，如果我们突然大幅度增加进口、越过拐点之后，必然引起全球粮价暴涨，那就会引来污水泼身，政治上、外交上、贸易上都得不偿失”；“进口也要注意安全，一是物种安全，二是不要形成垄断，被对方卡脖子”^②。针对2020年中国农产品进口快速增长、大豆进口量超过1亿吨等情况，2020年12月底习近平在中央农村工作会议上进一步明确强调要牢牢把住粮食安全的主动权。

中国走高质量发展道路，已经非常明确开放发展是必由之路。构建新发展格局，也强调要让国内大循环与国际大循环相互促进。在‘以我为主’的同时适度扩大农产品进口，这是中国经济高质量发展和更好地满足居民食物消费不断升级需要的必然选择和趋势。随着对外开放水平的不断提高和经济发展，中国参与国际分工程度加深，与主要贸易伙伴分享不断扩大的国内农产品和食品市场，进口农产品和食品的规模越来越大。加入世界贸易组织前，中国是一个农产品净出口国家。加入世界贸易组织后20年，中国已经成为世界农产品进口前列国家。根据中国海关总署官网数据计算，2021年，中国进口农产品约1.4万亿元，净进口农产品8759亿元；进口食品近1.3万亿元，净进口食品7840亿元。其中，进口粮食超过1.6亿吨，出口粮食仅331万吨。与国家统计局公布的2021年第一产业增加值8.3万亿元和粮食总产量6.8亿吨相比照，不难发现，农产品和食品进口，特别是中国口径粮食的进口，已经成为盛装中国人饭碗的重要来源之一。当然，这并不意味着中国人饭碗没有端在自己手中。问题是，农产品国际贸易可能会受到非经济因素干扰，特殊情况下存在较大的不确定性。如果农产品国际贸易受到人为干扰，那么，中国粮食安全保障怎么实现？这不是杞人忧天，而是一个需要不断深入探讨的问题。大体上说，除了实施粮食进口多元化策略和配套形成主要农产品供给保障应变能力外，根本仍然在于提升国内粮食生产能力，增强农业生产韧性。

三、把中国人的饭碗牢牢端在自己手中必须万无一失

习近平在2013年12月10日的中央经济工作会议上强调，“解决好吃饭问题，始终是治国理政的头等大事”^③；在2013年12月23日的中央农村工作会议上又强调，“粮食问题不能只从经济上看，必须从政治上看，保障国家粮食安全是实现经济发展、社会稳定、国家安全的重要基础”^④。

2021年1月11日，习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班

^①参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第68页。

^②参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第81页。

^③参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第67页。

^④参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第73页。

上讲话强调，“随着我国社会主要矛盾变化和国际力量对比深刻调整，我国发展面临的内外部风险空前上升，必须增强忧患意识、坚持底线思维，随时准备应对更加复杂困难的局面。……要把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程。……粮食、能源、重要资源上要确保供给安全，要确保产业链供应链稳定安全”^①。“洪范八政，食为政首”^②。中外历史表明，饥荒饥饿往往伴随着动乱，伴随着王朝和政权更替。在粮食问题上，一旦出事，就会被卡脖子，甚至被一剑封喉。

中国共产党百年奋斗历史不断地验证：农业是保障饭碗的基础产业，直接关系到经济社会大局。新民主主义革命时期，自己动手，丰衣足食，在延安开垦南泥湾，开展大生产运动，解决了军队的吃饭问题。解放初期，解放区全力支援大城市，实现了上海等大城市粮食等价格的稳定。社会主义革命和建设时期，实行粮食统购统销，缓解了农产品短缺的矛盾，保障了社会稳定，为国家工业化积累了资金。1953年，国家实行第一个五年计划，在国家准备和开始大规模经济建设之际，粮食供求矛盾尖锐化。1952年7月至1953年6月，国家粮食供需缺口达40亿斤，粮食市场价格高于牌价30%至50%^③。为了处置这一突出矛盾，国家实行了粮食统购统销制度，从而保证了在粮食长期全面短缺条件下全国粮食及副食合理分配和价格稳定。

不仅粮食及食品价格较大幅度上涨引起的经济社会不稳定的风险上升，会影响到经济社会发展大局和国家相关经济体制机制的选择，而且粮食生产、粮食安全，事关国家现代化大局。改革开放初期，农村普遍推行家庭联产承包责任制，农业生产全面释放，粮食产量不断迈上新台阶，历史性地解决了长期困扰中国人的吃饭问题，也为农村剩余劳动力转移和国家工业化以及城镇化奠定了重要基础。

粮食安全是“国之大事”，是最重要的经济安全，是统筹发展和安全的首要内容。根据十九届六中全会《决议》，粮食安全、能源资源安全、产业链供应链安全，构成国家经济安全的三大支柱。这是国家粮食安全党政同责和粮食安全首长责任制的理论基础和重要依据。

保障粮食安全是新时代党领导经济工作的主要任务之一。确保粮食安全始终是“三农”工作的首要任务。各地各部门学习贯彻十九届六中全会精神，要以全面实施乡村振兴战略为总抓手，以加快农业农村现代化为总目标，提高政治站位，扛起新时代国家粮食安全政治责任，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，确保万无一失，确保新时代国家粮食安全零风险。这是“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”表述中“确保”的应有之义。

新时代把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，必须树立大食物观。习近平在《走中国特色社会主义乡村振兴道路》一文中强调，“老百姓的食物需求更加多样化了，这就要求我们转变观念，树立大农业观、大食物观，向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白，全方位多途径开发食物资源”^④。

^①习近平，2021：《把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局》，《求是》第9期。

^②参见《尚书（中华国学经典精粹·历史地理本）》，闫林译注，北京联合出版社2015年版。

^③唐仁健，2021：《百年伟业“三农”华章》，《中共党史研究》第5期。

^④参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第98页。

四、保障新时代国家粮食安全要严守耕地家底

2013年12月23日习近平在中央农村工作会议上强调，“保障国家安全的根本在耕地，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”^①。同时，习近平还强调，“工业化、城镇化占用了大量耕地，虽说国家对耕地有占补平衡的法律规定，但占多补少、占优补劣、占近补远、占水田补旱地等情况普遍存在，特别是花了很大代价建成的旱涝保收的高标准农田也被成片占用。耕地红线不仅是数量上的，而且是质量上的”^②。随着经济发展，耕地数量减少和质量下降的压力始终存在，耕地保护和建设任重道远。种植谷物和大豆等粮食作物的单位面积收益始终低于花卉等高效益作物。控制耕地过度非粮化风险时刻不能放松。

改革以来，中国工业化和城镇化不断推进，其中一个结果是将过去的“南粮北调”变成了“北粮南运”。笔者根据在国家统计局官网上查取的浙江、福建和广东以及海南1980和2020年的农作物播种面积、粮食播种面积和粮食产量数据，分别计算了四省农作物播种面积、粮食播种面积和粮食产量的变化情况。结果显示，2020年，浙江、福建、广东以及海南四省农作物播种面积合计在全国所占比重为5.2%，比1980年^③下降了4.2个百分点；四省粮食播种面积合计在全国所占比重为3.7%，比1980年下降了5.6个百分点；四省粮食产量合计在全国所占比重为3.8%，比1980年下降了8.9个百分点。相比于1980年，2020年全国农作物播种总面积略有增加，粮食播种面积基本稳定，粮食总产量翻番，但工业化和城镇化发达的浙江、福建、广东、海南四省农产品及粮食生产在全国的占比却较大幅度下降了。一个重要原因就是南方大量耕地出现了非农化和严重的非粮化。

一般来说，人们比较容易理解城镇化和工业化占用征用耕地会给国家粮食安全带来风险。实际上，各地改革进程中推进土地流转和规模经营也有可能带来国家粮食安全风险，这一点绝不能忽视。

2018年9月21日习近平在十九届中央政治局第八次集体学习时的讲话中指出，“有一条是我一直强调的，就是农村改革不论怎么改，都不能把……耕地改少了、把粮食生产能力改弱了……这些底线必须坚守，决不能犯颠覆性错误”^④。怎样理解各地改革实践可能带来的国家粮食安全风险？早在2013年12月23日，习近平在《坚持和完善农村基本经营制度》一文中就指出，“公司和企业租赁农地，要有严格的门槛，租赁的耕地只能种地搞农业，不能改变用途，不能搞旅游度假村、高尔夫球场、农家乐，不能盖房子搞别墅、私人会所，不能违规搞非农建设。当然，耕地也不能都搞成果园、花卉园、菜地，那样的话经济效益是上去了，但保谷物、保口粮就落不到实处了”^⑤。2015年5月27日，习近平就做好耕地保护和农村土地流转工作作出重要指示，强调“特别要防止一些工商资本到农村介

^①参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第74页。

^②参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第75页。

^③1980年为浙江、福建和广东3省（广东省数据含海南）。

^④参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第25页。

^⑤习近平，2018：《坚持和完善农村基本经营制度》，载《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第74-75页。

入土地流转后搞非农建设、影响耕地保护和粮食生产等问题”^①。为了避免实践中可能带来的上述粮食安全风险，各地政府应有效引导、规范管理，在土地流转过程中，必须防范非农化和过度非粮化。

严禁耕地非农化和过度非粮化（主要是指过度非谷物化），已经成为保障国家粮食安全的重要政策。十九届六中全会《决议》将耕地保护作为将中国人饭碗牢牢端在自己手中的重要内容，一方面表明耕地对保障新时代国家粮食安全的基础性决定作用；另一方面说明耕地保护和建设状况受各级党政领导影响大。中国制定了土地管理的相关法律，明确了土地用途管制和严守耕地红线。政府部门和各地也出台了耕地保护相关条例和管理办法。按理说耕地保护不会出现“闪失”。但是，实际上耕地保护和建设以及合理使用总会出现这样那样的问题，如耕地面积账实不符、占优补劣，甚至花了很大代价建成的旱涝保收的高标准农田也可能被成片占用。

坚持党的领导是中国共产党百年奋斗的一条基本经验。正如十九届六中全会《决议》所指出的，“治理好我们这个世界上最大的政党和人口最多的国家，必须坚持党的全面领导特别是党中央集中统一领导，坚持民主集中制，确保党始终总揽全局、协调各方”。把耕地作为国家粮食安全的家底，十九届六中全会《决议》将此作为新时代中国共产党领导经济工作的重点，为严禁耕地非农化进一步提供了制度保障。只有强化党政同责，才可能保护、建设和使用好耕地。保护、建设和使用好耕地，受多种因素影响。在土地要素市场化条件下，耕地非农化的经济动力无比强大。特别地，在地方“土地财政”不改变的情况下，土地用于房地产开发所带来的利润通常是用于粮食生产所带来利润的成百上千倍。强大的经济利益驱动，不可能完全通过市场让耕地在建设用途和保障粮食安全用途之间实现平衡。经济手段保护耕地往往是无效的。在中国国情下，通过法治来保护耕地具有一定的作用，但其作用仍然有限。只有压实各地粮食安全责任，在耕地保护建设和合理使用上实行党政同责，再结合法治等手段，才能守住保障国家粮食安全的家底。

从保障新时代国家粮食安全的全面性来看，各地不仅要坚守耕地红线，加强高标准农田建设，提高耕地质量，而且还要从国土资源和生物资源方面来保障粮食安全，这不仅会更好地满足中国城乡居民食物消费升级的需要，而且能更好地保障新时代国家粮食安全战略的实施。根据第三次全国国土调查数据，截至2019年底，中国拥有19.2亿亩耕地、2.0亿亩果园、3.3亿亩牧草地，常态下都有效地为中国人生产食物。除此之外，中国还拥有42.6亿亩林地、3.5亿亩湿地以及3.1亿亩河流湖泊水库水面，必要时都可为中国人饭碗提供菌类和水产品等食物^②。随着居民生活水平的提高，中国人食物多样性需求将进一步显现。十九届六中全会《决议》指出，“坚持人与自然和谐共生，统筹发展和安全”。因势利导，遵循中国居民多样化食物消费升级规律，常态下更多地让国土资源休养生息，把生态功能和生物多样性放在突出位置，紧急情况下也可以发挥耕地外其他国土资源的生产率功能。

^①中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第57页、第58页。

^②参见国务院第三次全国国土调查领导小组、自然资源部、国家统计局：《第三次全国国土调查主要数据公报》，http://www.news.cn/politics/2021-08/26/c_1127797077.htm。

五、保障新时代国家粮食安全要掌控核心种源

习近平在2013年12月23日中央农村工作会议上强调，“要下决心把民族种业搞上去，抓紧培育具有自主知识产权的优良品种，从源头上保障国家粮食安全”^①。为什么要强调民族种业自主自强？十九届六中全会《决议》指出，“党坚持实施创新驱动发展战略，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑”。多年来，种子在保障国家粮食安全方面发挥了极其关键的作用。据农业农村部资料，“十三五”时期，中国农作物良种覆盖率稳定在96%以上^②。百年变局和世纪疫情叠加，国家间科技竞争空前激烈，农业科技特别是生物技术前沿科技制高点竞争更是异常激烈。大国博弈中，前沿科技随时都可能成为工具。随着各国知识产权保护意识的日益增强和制度的不断完善，谁抢先占据了农业前沿科技制高点，谁就在世界农业科技前沿领域占有重要位置，追随者就可能失去主动权。将中国人的饭碗牢牢端在自己手中，不断提高国家粮食安全保障水平，必须确保核心种源自主可控。

中国共产党深刻认识到，保障国家粮食安全，根本是发展生产力。社会主义革命建设时期，中国共产党号召组织农民改善农业生产条件，提高粮食生产能力。兴修农田水利，建成的红旗渠，直到今天，仍然在发挥作用。1955年党的七届六中全会提出建立农业技术推广站。为了提高粮食单产，毛泽东于1958年概括出“土肥水种密保管工”的“农业八字宪法”。

新时代发挥科技对国家粮食安全的支撑作用，关键是要加强党的领导和统筹协调。要把种业振兴作为党政领导主抓的重要事项，优先加强资金保障，大力推进农业科技创新体制改革，不断提升粮食产能。要发挥中国共产党领导的新型举国体制优势，组织精干力量，加大投入，配置优化科技资源，强化自主创新，着力种业创新的重要基础性研究，优先开展事关民族种业振兴的生物育种和基因编辑等领域关键核心技术攻关，聚集玉米和大豆等国内产需缺口压力不断加大等重点难点攻关，争夺核心种源，确保取得保障国家粮食安全迈上新水平的相关科技领域的知识产权。

要做好种质资源保护利用工作。2021年起，中国开展了新一轮农作物和畜禽种质资源普查，启动了首次水产种质资源普查。要在此基础上，做好保存和评价工作。统筹建设一批种质资源库和基地，完善种质资源活体库、标本库、细胞库和基因库，系统开展基因及其环境、代谢和表征等精准鉴定评价工作，发掘性状优异稳定的种源品种，为优良品种繁育奠定坚实基础。

要切实解决种业创新等突出性农业科技体制机制问题，充分调动种业等科研人员积极性，增强种业等科技人员创造力。种业等农业科技创新需要积累。当今中国科研体制分配经费以竞争性获得为主。这样，需要长期创新积累的经费难以保障，种子库建设、种质资源鉴定评价等基础性经费时有时无。稳定的经费无法保障，经费支出不尊重科研规律的问题也很突出。科研人员往往要将大量时间和精力用于报项目、争经费、花经费，很难开展自由探索、长期探索的科研创新。

^①参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第75页。

^②参见《“十四五”全国农业农村科技发展规划（农科教发[2021]13号）》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/KJJYS/202112/t20211229_6385942.htm。

可以借助跨国种业企业创新模式，探索中国特色的新型有效科研攻关组织模式，将前沿基础性科技成果与中国农业发展和国家粮食安全战略有机融合起来，让农业现代化和国家粮食安全保障具有可持续的科技支撑，让生物技术等基础性科研始终保持世界领先。

要深化公立科研机构改革，有效培育涉农科技领军企业，完善科技人才激励机制。要深化农业科技成果产权制度改革，探索建立关键核心技术攻关新机制，实施生物育种等科研诚信负面清单等办法，将市场机制和政府引导有机结合起来，从根本上解决科研成果评价难题。在保障国家粮食安全方面由国家确立“卡脖子”技术瓶颈，先由主管部门以科技攻关任务清单方式向社会公布并明码标价，然后将金融资本和社会资本引入攻关团队，先期进行投入并承担失败风险。一旦科技攻关任务清单取得突破或者获得成功，由财政按照事先标价给予支付。从源头上保障国家粮食安全，还需要加快提高农机等装备水平，解决农村年轻劳动力转移给农业生产带来的挑战和风险。要提高农机装备水平，最有效途径是大力发展农机等专业社会化服务，培育新型农业生产经营主体，支持生产托管等经营方式。

(作者单位：中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑：陈静怡)

On the Policy Goals and Fundamental Requirements of National Food Security in a New Era: To Learn from General Secretary Xi Jinping's Exposition on National Food Security and the Relevant Spirit of the Sixth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee

LI Guoxiang

Abstract: The goal of China's food security policies in the new era, namely, "Chinese people should hold their rice bowls firmly in their own hands, with grains mainly produced by themselves" requires that governments at all levels should work to secure enough and safe food supply and guarantee every Chinese person to be fed well at all times. It is no small challenge for China to achieve this goal, and the Chinese government must spare no efforts in firmly taking the initiative in food security. Arable land and other land resources are the lifeblood of China's food security in the new era, and must be protected, developed and put to good use in the course of development and reform. Scientific and technological innovation of production factors such as seeds is the source of ensuring national food security, and the seed provenance must be independent and controllable. To achieve the policy goal of national food security in the new era and meet the requirements of solving the major social contradictions, government leaders should study and implement the spirit of the Sixth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee, take political responsibilities, focus on the protection of arable land and control of core seed provenance, continuously increase China's grain production capacity, and enhance the resilience of the supply of important agricultural products.

Keywords: Food Security, Chinese People's "Rice Bowl"; Arable Land Conservation; Core Seed Provenance