

新时代国家粮食安全的理论构建与治理进路*

钟 钰¹ 巴雪真¹ 陈萌山²

摘要：党的十八大以来，习近平关于粮食安全的重要论述，系统阐述和回应了新时代粮食安全的重大理论与实践问题。本文在阐释新时代粮食安全总目标、总要求、总任务、总方针、总路径的基础上，揭示其蕴含的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑。沿着“产品—商品—特殊商品”的理论逻辑，明晰粮食的属性和战略价值；回顾“地方分化—资源匹配—治理转变”的历史逻辑，厘清粮食安全政策体系建立轨迹；围绕“工业化技术化之路、要素集聚之路、县域之路、产业之路、保障之路”的实践逻辑，明确维护粮食安全的发展路径。走好中国特色粮食安全治理之路，应坚持主体论、“两藏”论和自主论，从充分调动地方抓粮和农民种粮“两个积极性”、深入实施“两藏”战略、统筹利用国内国际“两种资源”方面发力。

关键词：粮食安全 粮食安全理论 粮食安全治理

中图分类号：F320 **文献标识码：**A

一、引言

粮食事关国运民生，粮食安全是国家安全的重要基础。马克思、恩格斯从人类生存和民族发展的高度强调粮食安全的重要性，列宁则强调粮食安全对于政权巩固的重要意义，毛泽东早年就指出“世界什么问题最大？吃饭问题最大”^①，习近平指出“如果我们端不稳自己的饭碗，就会受制于人”^②。粮食安全如此重要，这是基于粮食属性及其战略价值作出的重大判断。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在粮食安全这个问题上提出了一系列新理念新思想新战略。2023年12月，习近平对中央农村工作会议作出重要指示，要坚持稳面积、增单产两手发力，并强调探索建立粮食产销区省

*本文研究得到国家社会科学基金重大项目“党的十八大以来党领导维护国家粮食安全的实践和经验研究”（编号：22ZDA117）和中国农业科学院科技创新工程项目（编号：10-IAED-01-2023）的支持。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，但文责自负。本文通讯作者：陈萌山。

^①参见《毛泽东早期文稿》，湖南出版社1990年版，第292页。

^②习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第331页。

际横向利益补偿机制，为保障粮食生产、强化粮食责任再添新举措^①。关于粮食安全的重要论述和举措科学回应了新时代粮食安全的重大理论和实践问题，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。面向未来，中国致力于建成社会主义现代化强国，深刻领悟习近平关于粮食安全论述的理论内涵、核心要义与价值精髓具有重要的现实指导意义。本文按照科学研究方法论的论证要求，从理论、历史和实践三层逻辑进行系统的思想阐释与意蕴阐发：理论逻辑侧重准确把握粮食安全的内涵价值和治理需求；历史逻辑在继承传统和改革创新的基础上诠释保障粮食安全的时代背景；实践逻辑关注中国特色粮食安全之路的成效和经验积累。

二、新时代国家粮食安全理论的主要内容

以习近平关于粮食安全的重要论述为基础，形成了新时代国家粮食安全理论体系框架和内容结构。本文将新时代国家粮食安全理论概括为“五总”论。

（一）总目标：保障粮食稳定安全供给

在中华人民共和国成立初期，中国就面临压力不断增加的粮食供给目标，粮食保供亦是政府治理中历久弥新的话题。2012年11月，习近平在中南海召开的党外人士座谈会上指出，确保国家粮食和重要农产品有效供给^②。自此，“有效供给”常伴随粮食安全问题出现。2015年10月，习近平主持召开了中央全面深化改革领导小组第十七次会议，会议指出，推进农垦改革发展，要以保障国家粮食安全和重要农产品有效供给为核心^③。“有效供给”的重要性进一步强化。2022年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事^④。从“有效供给”到“稳定安全供给”，内容进一步升华。“有效”侧重实现预期目的，“稳定安全”不仅包括实现目的，还涵盖过程管理，注重方式方法。“稳定安全”是新时代统筹发展与稳定、风险与安全、粮食与其他产业，以及应对国际形势动荡提出的新要求，是在更高水平、更高层次上保障粮食安全。

（二）总要求：严格粮食安全责任制考核

党中央对地方承担粮食安全责任有着明确要求，这种要求可追溯到1994年的“米袋子”省长负责制，然后是粮食安全省长责任制。但是，随着市场经济迅速发展，特别是财税体制改革深化后，在粮食安全上“搭便车”现象愈演愈烈（胡靖，2000），放弃粮食生产转而从粮食自由流通实现粮食安全目标是地方的“优势策略”（刘明月等，2021）。为强化地方保障粮食安全的责任，2013年12

^①资料来源：《中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示》，<https://www.12371.cn/2023/12/20/ART11703066880818188.shtml>。

^②资料来源：《中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话》，<http://jhsjk.people.cn/article/19817864>。

^③资料来源：《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十七次会议》，<http://jhsjk.people.cn/article/27693521>。

^④资料来源：《习近平在中央农村工作会议上强调 锚定建设农业强国目标 切实抓好农业农村工作》，<https://www.12371.cn/2022/12/24/ART11671876176764975.shtml>。

月，在中央农村工作会议上，习近平讲到保障国家粮食安全时指出，“中央和地方要共同负责”^①。2020年12月，习近平在中央农村工作会议上指出，地方各级党委和政府要扛起粮食安全的政治责任，实行党政同责^②。2021年4月，习近平在广西考察时强调，要严格实行粮食安全党政同责^③。2022年3月，习近平在看望参加政协会议的农业界社会福利和社会保障界委员时强调，要全面落实粮食安全党政同责，严格粮食安全责任制考核^④。从“实行”到“严格实行”，再到“全面落实”“严格考核”，梯度递进、层层深入，地方承担的粮食安全责任越发明确。

（三）总任务：立足国内、统筹国际

多年来，中国秉持着“粮食自给为主、进出口调节为辅”的基本国策，强化国内稳粮促粮政策体系，注重年度粮食产量的增长。1996年，《中国的粮食问题》明确提出，“立足国内资源，实现粮食基本自给，是中国解决粮食供需问题的基本方针。中国将努力促进国内粮食增产，在正常情况下，粮食自给率不低于95%”^⑤。2008年，《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020年）》进一步强调了国内粮食生产建设，提出“我国粮食自给率要稳定在95%以上”等诸多目标^⑥。粮食进口可作为补充国内市场供应、调节供求的手段。2013年12月，习近平在中央农村工作会议上指出，“一个国家只有立足粮食基本自给，才能掌握粮食安全主动权”^⑦。确保国家粮食安全，立足国内是基本着眼点。2017年12月，中央农村工作会议提出，坚持立足国内保障自给的方针，牢牢把握国家粮食安全主动权^⑧。对国内粮食的要求从“基本自给”到“自给”，充分体现党中央坚持立足国内，解决亿万中国人民吃饭问题的决心，也表明了国内资源始终是保障国家粮食安全的依托。

（四）总方针：粮食安全是“头等大事”“国之大者”

粮食安全具有“头等大事”“国之大者”的地位。2013年12月，习近平在中央农村工作会议上指出，“解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事”^⑨。2016年3月，在参加湖南代表团审议时，

^①习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第79页。

^②资料来源：《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足》，《人民日报》2020年12月30日01版。

^③资料来源：《习近平在广西考察时强调 解放思想深化改革凝心聚力担当实干 建设新时代中国特色社会主义壮美广西》，<http://jhsjk.people.cn/article/32089792>。

^④资料来源：《把提高农业综合生产能力放在更加突出的位置 在推动社会保障事业高质量发展上持续用力》，《人民日报》2022年3月7日01版。

^⑤资料来源：《中国的粮食问题》，https://www.gov.cn/zhengce/2005-05/25/content_2615740.htm。

^⑥资料来源：《国家发展改革委公布〈国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020年）〉》，https://www.ndrc.gov.cn/xw/dt/xwfb/200811/t20081114_957261_ext.html。

^⑦习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第74页。

^⑧资料来源：《中央农村工作会议在北京举行 习近平作重要讲话》，<http://jhsjk.people.cn/article/29737103>。

^⑨习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第71页。

习近平强调，保障粮食安全始终是国计民生的头等大事^①。2020年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，“主产区、主销区、产销平衡区都有责任保面积、保产量，饭碗要一起端、责任要一起扛。此乃国之大者！”^②2022年3月，习近平在看望参加政协会议的农业界社会福利和社会保障界委员时指出，粮食安全是“国之大者”^③。2022年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事^④。几千年来，饿肚子是古人生活的主旋律，中华民族始终都在与“摆脱饥饿”作斗争，相当长时间人口数量都在百万、千万级波动，富足年景积累的人口，很快就被饥荒、病疫和战争折损过半。“头等大事”从事物属性与重要程度出发，强调粮食在全盘工作中的重要地位；“国之大者”生成于中国共产党推进社会主义革命、建设、改革等各项重大事业的历史进程之中（徐国亮和高丰艳，2022），强调粮食安全的战略高度。两者相互贯通，充分彰显了保障粮食安全的重要性。

（五）总路径：“两个积极性”、“两藏”战略、大食物观

围绕保障粮食安全的目标，以习近平同志为核心的党中央提出了“两个积极性”、“两藏”战略和大食物观等一系列硬核措施。地方抓粮积极性和农民种粮积极性事关粮食生产的根本。基于马克思劳动价值论可知，人在价值创造中是首要的、起主导作用的、最具能动性和决定性的因素，保障农民种粮在经济上获得社会平均利润，是制定粮食政策的基调。地方具有独立的利益诉求和目标函数，有实现自我利益的手段和条件，激励其有效落实粮食生产的属地责任，关系到粮食区域供需平衡。2013年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，“调动和保护好‘两个积极性’”^⑤。2019年12月，习近平对中央农村工作会议作出指示，要压实部门和地方政府责任，保护好农民种粮积极性^⑥。2023年7月，习近平在中央财经委员会第二次会议上强调，要调动农民和地方政府保护耕地、种粮抓粮积极性，建立种粮农民收益保障机制^⑦。调动和保护两类主体积极性，激发内生动力，抓住了事物的主要矛盾。“两藏”战略拓展了粮食生产函数的前沿面，打破了现有资源要素边界约束。2015年，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出，“实施藏粮于地、藏粮于技战

^①资料来源：《习近平参加湖南代表团审议》，<http://jhsjk.people.cn/article/28184378>。

^②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》，《求是》2022年第7期，第11页。

^③资料来源：《把提高农业综合生产能力放在更加突出的位置 在推动社会保障事业高质量发展上持续用力》，《人民日报》2022年3月7日01版。

^④资料来源：《习近平在中央农村工作会议上强调 锚定建设农业强国目标 切实抓好农业农村工作》，<https://www.12371.cn/2022/12/24/ART11671876176764975.shtml>。

^⑤习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第77页。

^⑥资料来源：《中央农村工作会议在京召开 习近平对做好“三农”工作作出重要指示》，《人民日报》2019年12月22日01版。

^⑦资料来源：《切实加强耕地保护 全力提升耕地质量 稳步拓展农业生产空间》，《人民日报》2023年7月21日01版。

略”^①。这意味着“两藏”战略上升为国家战略。2016年3月，习近平在参加湖南代表团审议时指出，把产能建设作为根本，实现藏粮于地、藏粮于技^②。这表明了新时代粮食生产由强调产量的连续递增向稳定提升产能转变，走更可持续的粮食安全道路。从传统粮食安全观延展而来的大食物观，有利于摆脱食物供给对粮食、耕地、进口的过度依赖。20世纪80年代，习近平在福建工作时，就多次提出要发展“大农业”。党的十八大以来，习近平多次要求同时保障粮食安全和重要农产品有效供给，多次强调转变发展观念、树立大农业观和大食物观。2023年12月，中央农村工作会议对大食物观再次部署，提出要树立大农业观、大食物观，农林牧渔并举，构建多元化食物供给体系^③，为中国农业发展转型指明了新方向，为构建新时代国家食物安全体系开辟了新渠道。

三、理论逻辑

新时代粮食安全理论并不是主观臆断和一蹴而就的产物，而是根植于深厚的理论渊源，适应中国和时代发展进步要求，在不断探索和实践形成的重大理论。本文从理论溯源入手，沿着“产品—商品—特殊商品”的路径，深入剖析和把握新时代粮食安全理论内含着的辩证逻辑。

（一）粮食是产品，事关人类生存的根本

粮食安全是从粮食产品的属性中引申出来的，只有充分解读粮食的产品特征，才能更好地理解新时代粮食安全理论。从产品概念看，马克思曾提到，“一个物可以有使用价值，而且是人类劳动产品，但不是商品。谁用自己的产品来满足自己的需要，他生产的虽然是使用价值，但不是商品”^④，即产品是具有使用价值且用于满足人类需求的劳动产品。粮食满足了人类最基本的生存需求，且是人类参与生产的唯一具有生存必需品属性的劳动产品，具有使人类免于饥饿和国家免于动荡的使用价值，是人类生命的依托，保障粮食安全是人类为解决生存问题所一直努力追求的目标。

必需性是粮食作为产品诸多属性中的根本属性，也是粮食之所以关系国家战略、经济发展、社会民生的根源所在。粮食是人类赖以生存和发展的必备物质，关系到每一个微观个体的“饭碗”。“吃得饱”是人民群众最基本的生存诉求。从古至今，从人们所耳熟能详的“洪范八政，食为政首”“国以民为本，民以食为天”，到“人是铁、饭是钢，一顿不吃饿得慌”，再到“悠悠万事，吃饭为大”，都揭示了粮食作为生存必需品的重要地位。根据国家统计局数据计算，2022年中国居民人均消费粮食136.8公斤，14亿多人口每天直接消费53万吨粮食^⑤。可以说，粮食消费是一种刚性需求，这种刚性需求体现在天天要吃饭、顿顿要吃饭，这也是人类赖以生存且无法摆脱的生理本性。

^①资料来源：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，https://www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content_5004093.htm。

^②资料来源：《习近平参加湖南代表团审议》，<http://jhsjk.people.cn/article/28184378>。

^③资料来源：《中央农村工作会议在京召开》，《人民日报》2023年12月21日01版。

^④参见《马克思恩格斯文集》第5卷，人民出版社2009年版，第54页。

^⑤资料来源：国家统计局数据，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

从粮食的生产特征看,《管子校注》提到“彼民非谷不食,谷非地不生,地非民不动,民非作力毋以致财。天下之所生,生于用力;用力之所生,生于劳身”^①,这与威廉·配第关于“土地是财富之母,劳动是财富之父”(配第,2007)的见解相同,即粮食是人类劳动和自然生产共同作用的结果。单靠人类劳动是不能创造产品的,正如马克思所提到的,“人并没有创造物质本身。甚至人创造物质的这种或那种生产能力,也只是在物质本身预先存在的条件下才能进行”^②。粮食生产是自然界中具有自我意识和懂得制作工具的人类,以自身劳动为中介,立足于一定的自然规律和生命周期生产生存必需品的过程。可以说粮食生产的过程是人类劳动与自然因素、经济因素等交互影响的过程。正因如此,粮食生产具有天然弱质性,易受光照、水源、土地等因素和洪涝、干旱等自然灾害的影响。同时,自然力作用使粮食生产的劳动时间和生产时间不一致,致使粮食生产长期难以展开分工和实现专业化,进而影响粮食生产效率。显然,粮食生产存在明显的弱质性和缺陷点,想要保障粮食安全,需要重点考虑自然力因素,在高效利用资源环境的基础上提高粮食产能,确保人类生存需求得到满足。

(二) 粮食是商品,保障种粮合理收益与主产区利益

价值不仅包括使用价值,还包括交换价值,价值的两部分正是明确区分产品和商品的关键。产品最大的特点是具有使用价值,即满足人类某种需要的能力,也就是物品的效用,在不存在交换的情况下,人类生产粮食的主要目的是满足自身生存需求。为规避自然风险和灾难性危机,粮食在社会生产力逐渐提升的过程中日渐增多并有所剩余,促使粮食交易逐渐成为颇具常态性的经济行为,且随着交易活动频率和范围的不断增加,粮食交易成为生产的直接目的,专门交易的粮食市场也孕育而生。此时,粮食已不是单纯具有使用价值的产品,而是转变为使用价值和交换价值统一的商品。因此,粮食既是产品也是商品。

作为商品,粮食与其他一般商品没有什么不同,都是价值上同质并有不同使用价值的商品,粮价则是反映粮食价值的货币指标,受市场供需变化的影响而波动。随着粮食流通体制的变革,中国逐渐确立了粮食的商品地位,遵循商品的价值规律。但是,粮食生产的弱质性导致供给易波动,而需求又相对稳定,粮价受供求影响常有大幅波动,且这种波动还会误导资源配置造成新的供求失衡,对粮食生产者和消费者都不利。市场经济并非完全排斥政府干预,政府适当干预粮价可为生产者和消费者提供比较稳定的信号。但是,由于粮食生产周期长,粮价涉及范围广、影响程度深,调控极为复杂,所以当前粮价并不能完全反映其真实价值。粮价低行下种粮积极性受挫,具有自利行为的地方政府常被动执行中央保障粮食安全的政策要求。为解决此问题,必须进一步深入推进粮食市场化改革,充分发挥市场机制在粮价形成中的决定性作用,让种粮农民在市场参与中获得正常利润。另外,还要通过统筹实施多种强农惠农富农政策以及主产区利益补偿政策,对种粮农民和主产区进行价值性补偿和激励。

(三) 粮食是特殊商品,确保粮食安全需要政府有效治理

粮食作为市场流通商品,具有私人性、交易性、排他性和竞争性,其交易活动遵循一般商品的市

^①黎翔凤撰,2004:《管子校注》卷5《八观第十三》,梁运华整理,北京:中华书局,第261页。

^②参见《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1957年版,第58页。

场规律。但从粮食的替代性、生产过程、价格和供给等方面看，粮食又不是一般的商品，其在多个方面具有特殊性：如粮食对人类生存具有不可替代性，比石油和稀有金属等更具有基础性地位；粮食生产的过程是人类劳动和自然生产共同作用的过程，具有天然弱质性，易受各类风险影响；粮食的需求收入弹性和需求价格弹性比较低，粮食供给变化会引起粮价大幅波动，易出现“谷贱伤农”“米贵伤民”的状况。基于粮食对个体生存发展所起到的不可替代作用来看，其无疑是一种特殊商品。以生存必需品这一微观根本属性为基础，在宏观层面，粮食逐渐衍生出备荒、备战的战略职能，与国家安全、政治稳定挂钩。历史上，古人早就意识到粮食对国家安全与政权稳定的重要性，从先秦时代《管子》的“地之守在城，城之守在兵，兵之守在人，人之守在粟”^①，到《周礼》强调国家多积贮以备荒^②，都说明了粮食的重要性。另外，粮食供给不仅受到价格波动的直接影响，还会受到经济社会环境的影响，国内经济发展程度、社会稳定程度以及国际局势变化等均会对粮食供给产生重要影响，这些特殊性质使粮食安全成为国家安全的重要组成部分。可以说，粮食是一种兼具一般商品和公共物品属性的特殊商品。粮食的公共物品属性要求政府要对粮食安全加以保障，中国曾经实行的“米袋子”省长负责制，以及当前的粮食安全省长责任制和粮食安全党政同责，都体现了政府保障粮食安全的政治责任。

粮食安全问题属于公共安全问题，而公共安全属于公共物品的管理和服务范畴（普雁翔和张海翔，2012），也就是说，粮食安全具有公共物品属性。从萨缪尔森对公共物品的定义看，公共物品用于满足社会公共需求，具有不可分割性、非竞争性和非排他性等特征。就粮食安全而言，首先，其具有有效的不可分割性，一个国家的粮食安全是为了满足所有社会成员的粮食消费需求，而不是仅满足某个人或某些人的需求，其效用具有整体性和不可分割性；同时，其具有消费的非竞争性，粮食安全覆盖社会所有成员，任何人对粮食安全的“消费”都不会影响他人的同时享用，其边际成本为零；另外，其具有受益的非排他性，主要表现为任何人都能享用粮食安全所带来的效益。作为公共物品，粮食安全具有显著的正外部性，可能存在市场失灵和“搭便车”行为，因此粮食供给不能完全依靠市场机制自动调节，很多时候需要政府加以适度的宏观调控，实现粮食安全是国家和政府的职责。然而，长期以来，人们更多接受粮食的商品属性，忽略了其公共物品属性，这种认知偏差可能导致粮食政策师出无名或摇摆不定。

国不可一日无粮，家不可一日无米。粮食安全是国家安全的重要基础，要把粮食安全上升到国家公共物品的认知层面并始终保持。特别是在全球化的今天，粮食安全已经成为国际公共物品的一部分，一些发达国家将本应服务于全球的公共物品变成谋取私利的工具，通过限制粮食供给总量、供给价格和供给对象等达到管控其他国家甚至全球的目的。这不仅削弱了粮食安全公共物品的纯粹性，更加剧了国际粮食市场动荡和全球粮食危机。

基于粮食“产品—商品—特殊商品”的逻辑可知，粮食不仅是具有使用价值的生存必需品，还是具有交换价值的商品，更是关乎社会稳定和国家安全的特殊商品。粮食安全是公共物品，是国家公共

^①颜昌晓著，1996：《管子校释》，长沙：岳麓书社，第23页。

^②钱兴奇、谢秉洪、王华宝译注，2019：《周礼》，南京：江苏人民出版社，第224页。

物品的重要组成部分，是在全球化发展下国际公共物品的重要组成部分，也是国家制定各项保障粮食安全政策的出发点。习近平关于粮食安全的重要论述，是基于粮食属性和战略价值作出的重大判断，为中国实现更高水平、更高标准、更高质量的粮食安全指明了方向。

四、历史逻辑

改革开放以来，中国经历了单一的计划经济、计划经济和市场调节并行的“双轨制”，以及发挥市场在资源配置中的基础性作用和强调市场决定性作用多个阶段。在经济体制改革下，央地之间逐步分权，双方责任权利不断理清，并进一步延伸到粮食自保，以减轻中央财政负担。受到经济政策大环境的影响，粮食流通体制也经历了从“统购统销”到合同订购和市场订购并行，再到市场自由流通的改革过程。实质上，粮食安全问题是中央与地方、政府与市场之间责任利益调整不断推进的过程。因此，从财政视角切入，有助于厘清中国粮食安全政策体系建立的轨迹。本文沿着“地方分化—资源匹配—治理转变”的脉络，基于中央与地方保障粮食安全的目标偏好及行为差异，揭示新时代国家粮食安全理论形成的历史逻辑。

（一）分灶吃饭：衍生主产区、产销平衡区和主销区

中华人民共和国成立以来，中央就一直在考虑如何正确处理央地权责分配关系，既能维持中央权威，保持中央有足够的宏观调控能力，又能调动地方发展经济，促进其公共治理的积极性。经过“统收统支”“财政包干”“分税制”的变迁过程，中央与地方财政分配关系逐步规范，分权型的财政模式得以建立。央地财力分配关系的变化也影响着粮食事权划分的变化，进而逐渐衍生出主产区、产销平衡区和主销区。

在“统收统支”阶段，中央对粮食实施统购统销、购销同价的管理办法，地方是被动执行者，财政自主性和粮食生产决定权基本丧失，生产什么、如何生产、如何分配都由中央安排。在“财政包干”阶段，为改变对地方管得过多、统得过死的问题，中央逐渐放权让利。1982年开始施行“粮食征购、销售、调拨包干一定三年”的管理办法，并实行中央和省（区、市）两级管理粮食的办法（颜波和陈玉中，2009），粮食财务下放到省（区、市）。1993年，《国务院关于加快粮食流通体制改革的通知》强调，将粮食包干继续延长执行到1995年，同时强调了以国家储备为中心，中央和省（区、市）两级为主的多层次粮食储备体系的重要性，并提出要支持粮食主产区发展粮食生产^①。此阶段，随着中央与地方财政分配关系及粮食事权划分的协调，粮食财务从统收统支的“大锅饭”向分级管理的“分灶吃饭”转变，主产区概念已初现。

在“分税制”阶段，中国理顺了中央与地方、国家与企业的分配关系，建立了符合社会主义市场经济要求的财政体制。在此背景下，为更好调动地方粮食生产积极性和平衡各地区粮食供求关系，主产区、产销平衡区和主销区划分版图越来越清晰。1994年，《国务院关于深化粮食购销体制改革

^①参见《国务院关于加快粮食流通体制改革的通知》，<https://www.mas.gov.cn/xxgk/openness/detail/content/63620ede67bbc721b5d4f272.html>。

通知》提出，要贯彻中央统一领导、地方分级负责的粮食管理原则，逐步建立产区 and 销区之间长期稳定的购销关系，并提到北京、天津、上海、广东、福建、海南等为主销区^①。1998年，《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》强调，要合理划分中央和地方的粮食责权，粮食工作实行在国务院宏观调控下，地方政府对粮食生产和流通全面负责的体制，并提出要积极支持主产区发展粮食生产^②。2003年，财政部关于印发《关于改革和完善农业综合开发若干政策措施的意见》的通知，明确划定了13个主产区范围^③。自此，主产区、产销平衡区和主销区划分正式确立。

（二）分区施策：从“米袋子”到粮食省长责任制

粮食的产品和商品属性以及粮食安全的公共品属性，决定了保障粮食安全不仅需要发挥市场机制，还需要政府承担主体责任，中央和地方的作用都不可缺少。从“米袋子”省长负责制到粮食安全省长责任制、粮食安全党政同责，地方保障国家粮食安全的事权与责任越来越清晰，粮食安全保障体系越来越牢固。

粮食分省负责在“财政包干”阶段已具有雏形，随着省级政府的粮食工作自主权不断加强，“米袋子”省长负责制水到渠成。1995年2月，中央农村工作会议明确提出，“党政主要领导同志要切实负起责任，实行严格的责任制。哪个省‘米袋子’出了问题，由哪个省的书记、省长负责”^④；1995年3月，政府工作报告再次强调要坚持“米袋子”省长负责制，负责“米袋子”就是负责本省的粮食供应^⑤。制定和实施这项政策主要有两个原因：一方面，在经济发展和粮食生产成本上升背景下，一些粮食产区特别是东南沿海地区粮食产量下降明显，甚至由粮食调出区演变为粮食调入区，粮食供求矛盾非常突出，有必要加大地方在粮食问题上的责任来扭转这一局面（叶兴庆，1996）；另一方面，中央与地方之间的财力分配格局决定着粮食事权的划分，地方财权随着财税体制改革逐渐扩大，但在粮食问题上并未发挥与财力相适应的职能，明确和加强地方粮食责任是必然的政策选择（宋洪远，1997）。“米袋子”省长负责制下也存在各级政府“就粮食抓粮食”“治标不治本”的问题。为进一步强化地方责任，2014年，《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》将省长“负责制”转为“责任制”，并进一步明确了地方政府维护国家粮食安全的责任^⑥。此后，中国又陆续提出了粮食安全省长责任制考核办法和粮食安全党政同责等内容，一步步构建了完善的粮食安全责任体系。

从“米袋子”省长负责制到粮食安全省长责任制，并非以单一标准来要求全部地方，而是在保障粮食稳定安全供给的总目标下，结合各地资源禀赋条件和经济发展差异，引导推动各地因地制宜落实

^①参见《国务院关于深化粮食购销体制改革的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-07/28/content_5090562.htm。

^②参见《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2010-11/17/content_3190.htm。

^③资料来源：《财政部关于印发〈关于改革和完善农业综合开发若干政策措施的意见〉的通知》，https://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/gjnyzhkfbgs/200806/t20080625_2502826.htm。

^④资料来源：《农村工作会议（1995年2月24—28日）》，<http://www.aahlads.gov.cn/content/detail/5faca17627b573e2e34205bb.html>。

^⑤资料来源：《1995年政府工作报告》，https://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_201109.htm。

^⑥参见《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/22/content_9422.htm。

保障粮食安全的责任。主产区、产销平衡区和主销区的侧重点不尽相同：在主产区强调发挥粮食生产潜力和优势，稳定粮食生产和提升粮食产能；在主销区强调明确粮食种植面积底线，抓好粮食生产和提高粮食自给率；在产销平衡区则强调切实保证粮食基本自给，并努力为全国粮食总量平衡做出贡献。当然，主产区、产销平衡区和主销区内的地方政府都有保面积、保产量的责任，都要稳扎稳打，久久为功，扛起粮食安全的政治责任。另外，在考核方面，各地根据不同的发展战略定位，在具体的实践中也出台了差异化的考核方法。例如，广西壮族自治区南宁市对隆安县设置了农业生产（粮食总产量、特色农业产量）等特色考核指标，浙江省对省内 26 个县（市、区）提出了发展高效生态农业的目标任务（龚斌磊等，2023）。

（三）治理转变：从分权式到共建式的治理格局

2019 年，党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，文中对粮食没有过多阐述，只是提到“完善农业农村优先发展和保障国家粮食安全的制度政策”^①，但国家治理体系和治理能力现代化涉及政治、经济、制度等各个方面，国家粮食安全治理体系和治理能力现代化自然是其具体展开的内容（何秀荣，2020），显然，粮食安全治理是国家治理的重要组成部分。

中央注重发挥政策与市场在粮食安全治理中的协调作用，建立了多层次、全方位的政策网络，既利用政策调控引导又重视市场的决定性作用。在市场经济条件下，逐利是贯穿始终的目标。面对公共物品，个体往往不会采取有利于实现集体利益的行动，“搭便车”行为最终会导致集体行动陷入困境。在粮食安全问题上，央地间信息不对称，作为代理者的地方政府出于利己动机，有可能产生逆向选择和道德风险问题，不利于粮食安全治理。为此，中央出台多项政策明确各级政府和有关部门的粮食安全责任，并划分了主产区、产销平衡区和主销区的粮食生产任务。2014 年，《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》强调，主产区要增加粮食产量，主销区要确立粮食种植面积底线，主销区和产销平衡区都要稳定和提高粮食自给率^②。可见，国家对主产区的粮食增产要求是最高的。近年来，针对粮食生产越来越向主产区集中和主销区规避粮食安全责任的问题，习近平多次强调，主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量^③，主产区、主销区、产销平衡区要饭碗一起端、责任一起扛^④。保障粮食安全的任务由强调主产区的粮食产出责任，向强调主产区、产销平衡区和主销区

^①资料来源：《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm?ivk_sa=1024320u&wd=&eqid=e8c58352000f0969000000264657f80。

^②参见《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/22/content_9422.htm。

^③资料来源：《中央农村工作会议在京召开》，《人民日报》2021 年 12 月 27 日 01 版。

^④资料来源：《把提高农业综合生产能力放在更加突出的位置 在推动社会保障事业高质量发展上持续用力》，《人民日报》2022 年 3 月 7 日 01 版。

都要承担维护国家粮食安全的责任转变。同时，为强化地方在粮食问题上的责任，中央通过政策、考核等方式调节地方对各领域发展的排序，其中，粮食安全省长责任制充当了“指挥棒”作用，有效引导了地方提升粮食排序。整理地方政府工作报告发现，2021年主销区省份政府工作报告中“粮食”词频均值为15.86，2022年“粮食”词频均值为13.29，远高于2012年的8.14。在不断探索与实践，中国逐渐形成了由中央与地方共建共治共享的粮食安全治理新格局。

五、实践逻辑

中国粮食生产连续20年丰收、连续9年稳定在0.65万亿公斤以上，这种长时期、稳定性势头所展现出的内在规律和发展趋势，正在改变千百年来“靠天吃饭”的传统农业生产局面。中国在经济社会高质量发展中，逐步探索出了一条既独具特色又符合科学要求的粮食安全保障路径。

（一）城乡联动、工农协同的工业化技术化之路

农业科技支撑以及关联的生产要素效率提升是保障粮食生产的重要驱动因素。中国农业要素特征已经由20世纪的劳动密集型逐步转变为资金和技术密集型。孔祥智等（2018）研究显示，1978—2016年，农业机械是对农业产值增量贡献最大的要素，年均产值增量贡献率达60.09%，土地要素则排名第三，年均产值增量贡献率仅为3.00%。为进一步提高保障能力，中国抓住科技革命和产业变革机遇，按照“新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”的要求，推动形成了城乡联动、工农协同保障粮食安全的工业化技术化之路。作为工业化和城镇化的产物，农业科技逐渐替代劳动力，成为中国农业现代化发展和粮食增产的核心投入要素。一方面，农业科技装备替代劳动力，减轻了种粮劳动强度，例如，2010年稻谷、小麦、玉米三种粮食亩均用工数量6.93日^①，到2022年下降到4.17日^②，让更多农民从农业生产中解放出来，缓解了刘易斯拐点后雇工难问题。另一方面，通过技术手段和组织方式创新，农业技术整体研发、转化和应用能力不断取得新突破，特别是粮食机械化程度更是超出农业整体水平。目前，中国粮食生产已经进入机械化主导的新阶段，各主要粮食作物耕种收综合机械化率均超过80%，其中，小麦稳定在95%以上，水稻、玉米分别超85%、90%，远高于农作物耕种收综合机械化率71%的水平。现代设施装备、先进科学技术支撑粮食安全的格局已初步形成，通过控制耕作节奏、防范不利天气，有效熨平了灾害对产量可能带来的年际波动。面向未来，新一轮科技革命和产业变革深入发展，生物技术、信息技术与现代农业紧密结合，多学科高度交叉，多领域深度融合，将为保障中国粮食安全发挥更加重要的作用。

（二）以粮食生产功能区、粮食安全产业带为载体的要素集聚之路

中国各地粮食生产条件差异大，不同资源禀赋决定了各异的粮食生产规模和比较优势。中央统筹谋划，指导各地区立足资源优势和生产优势，通过集聚效应整合资源要素，优化粮食生产空间布局，

^①国家发展和改革委员会价格司，2015：《全国农产品成本收益资料汇编2015》，北京：中国统计出版社，第5页。

^②国家发展和改革委员会价格司、国家发展和改革委员会价格成本调查中心，2023：《全国农产品成本收益资料汇编2023》，北京：中国统计出版社，第3页。

一直是保障粮食安全和端牢中国人自己的饭碗的重要举措。实际上，早在 2002 年中央农村工作会议就提出，“优化农业区域布局，促进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，并在 2003 年年底明确划定了 13 个主产区。主产区相较于其他地区，水土资源条件好，基础设施较为完善，是确保粮食产能的核心区域。在政策支持下，粮食生产开始向主产区集中，各类生产要素集聚效应日益显现，适度规模经营优势逐步形成。2021 年，黑龙江和安徽经营 10 亩以上耕地的农户占比分别为 58.01%、20.88%，而广东、福建的这一比例分别为 4.20%、3.61%^②。2023 年，13 个主产区粮食产量占全国总产量的 77.9%，相比于 2003 年高出了 6.9 个百分点，发挥着“压舱石”的重要作用^③。经过种植结构多次调整，粮食生产区域布局基本稳定。为更好地聚焦粮食优势产区建设和提高粮食综合生产能力，基于产业集群理论，中央在建设主产区的基础上，开始探索实施粮食生产功能区。在粮食生产功能区内，适度规模经营扩大了市场容量，促进农户参与纵向分工，不仅提高了粮食生产效率，还减少了粮食生产成本和产业链交易费用。2019 年底，全国各地已划定 9 亿亩粮食生产功能区。粮食生产功能区建成后，可以保障全国 95%的口粮和 90%以上的谷物需求。“十四五”规划还提出“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”的目标^④。从建立优势农产品产业带到划定主产区、粮食生产功能区，再到建设国家粮食安全产业带的建设历程，中国不断推动粮食生产向优势产区集中，在融合各类生产要素的基础上，提高资源配置效率并发挥比较优势，进而推动粮食生产向规模化、专业化、集约化转变。

（三）以经济奖励为动力、竞相发展的县域之路

县域是中国粮食生产发展的主要地域依托，全国 3/4 以上的粮食由产粮大县提供。然而，产粮大县分担了主销区的粮食安全责任，牺牲了经济增长和财政收入等发展权益，特别是农业税费改革后，粮食生产不再直接创造财政收入，使产粮大县面临粮财倒挂的尴尬状况。中国粮食安全治理制度包括宏观体系与微观机制两个方面：宏观体系强调中央层面治理制度与政策体系的顶层设计，微观机制主要是作为委托方的中央将粮食安全保障事项发包给地方。虽然中央要求在财政和事权上将产粮大县全部纳入省直管县改革^⑤，并加大对产粮大县的财政转移支付和奖励力度，但仍难以弥补产粮大县因发展粮食生产而损失的非粮收益。设置产粮大县奖励本质上是特定治理环境下的制度行为，在常规治理

^①资料来源：《2002 年中央农村工作会议（2003 年 1 月 7—8 日）》，https://www.moa.gov.cn/ztzl/nyfzhjns/nczhy/201208/t20120823_2865001.htm。

^②农业农村部政策与改革司，2022：《中国农村政策与改革统计年报（2021 年）》，北京：中国农业出版社，第 5 页、第 11-12 页。

^③资料来源：《国家统计局关于 2023 年粮食产量数据的公告》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202312/t20231211_1945417.html；国家统计局数据，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>。

^④参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm?eqid=ed16a9e500013d430000000564900fab。

^⑤参见《财政部关于推进省直接管理县财政改革的意见》，http://yss.mof.gov.cn/zhengceguizhang/200907/t20090707_176746.htm。

下，财政激励是地方行为选择的主要影响因素，若经济激励与粮食生产不兼容，可能导致地方粮食安全治理意愿和绩效水平较低；若经济激励与粮食生产相兼容，即使地方缺少资源与精力投入粮食领域，粮食安全治理依然能取得不错的绩效。为增强县域经济发展活力和确保粮食生产可持续，中央从2005年起对产粮大县进行奖励，在不断完善中形成了以常规产粮大县为主的综合奖励政策体系，2021年奖励资金已达482亿元^①。研究证明，奖励政策对增加产粮大县财政收入和激发农民种粮积极性发挥着重要作用（赵和楠和侯石安，2021）。在时代发展的滚滚浪潮中，农民种粮更有利可图，地方抓粮更有内在动力，国家保障粮食安全更有坚实基础。

（四）以人为本、经济社会协调发展的产业之路

“一亩三分地”的客观现实决定了传统小农户很难依靠种粮收入满足生产生活需要。种粮是一个不间断的连续过程，即使在农闲时，工农之间就业转换门槛高也限制了农户拓展非农收入的渠道，因此，把种粮收入平摊到整个种粮时间段后，种粮收益很难与种植经济作物收益以及非农产业收益相比。从成本利润来看，2009—2011年，粮食种植的亩均成本利润率超过30%，通常高于社会平均利润水平。但是，随着种粮成本的快速提高，种粮利润空间逐渐被压缩殆尽。2016—2019年，粮食种植的亩均成本利润率甚至下降到负值。发展粮食产业经济是兴粮之策、富农之道、惠民之举。对地方来说，保障粮食安全与维护经济、社会发展并非完全矛盾、不可破解，而是相辅相成、统筹推进的关系。加快建设和延伸粮食产业经济，将产粮地区资源优势和生产优势转化为产业优势和经济优势，在促进粮食增产、粮农增收的同时，可实现产粮地区经济、社会的协同发展。这既是保障粮食安全的有效路径，也是满足人民日益增长的美好生活需要的实质性举措。进入新时代后，中国以粮食产业化、融合化发展为契机，稳步推进粮食产业经济建设。一方面，推动粮食供求平衡向高水平跃升，为构建更高标准的粮食安全保障体系提供强力产业支撑；另一方面，以粮食产业为抓手助推乡村振兴，充分发挥粮食加工转化的引擎作用，以相关利益联结机制为纽带，培育全产业链经营模式，促进一二三产业融合发展，在实现农业强、农村美、农民富中发挥积极作用。实践证明，随着加工、流通等产业链建设的推进，粮食产业链不断延伸，价值链持续升级，不仅把更多涉粮就业机会和增收机会留在农村，拓宽了种粮农民增收渠道，搞活了地方经济发展，还有效提高了粮食产业抗风险能力和粮食安全保障能力（姜长云和王一杰，2019）。目前，中国已初步建成适应国情和粮情的现代粮食产业体系，大型粮食产业化龙头企业和粮食产业集群辐射带动能力仍在持续增强（丁声俊，2019）。据统计，2019年，全国纳入粮食产业经济统计的企业共2.3万户，实现工业总产值3.15万亿元，利润2424亿元^②，粮食产业经济已经成为带动地方经济发展的有效载体。

^①参见《关于政协第十三届全国委员会第四次会议第2374号（农业水利类408号）提案答复的函》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202108/t20210827_6375089.htm。

^②参见《对十三届全国人大三次会议第1779号建议的答复》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202011/t20201104_6355751.htm。

(五) 以外促内、内外互补的保障之路

中国粮食供求紧平衡的格局没有改变，结构性矛盾尚未解决，还要依靠国际市场补充缺口和调剂结构。2001—2022年，中国粮食进口量由1738万吨增长至14687万吨，粮食进口占国内产量的比例也由不足4%增加到21.39%^①。保障粮食进口的稳定安全，日益成为维护国家粮食安全不容忽视的重要部分。需要注意的是，除受自然灾害等传统因素影响外，新冠疫情和地区冲突等也对国际粮食市场构成了重大冲击，粮食作为特殊商品的战略属性越来越强化。并且，由于各国政府不可控的主观行动，通过国际贸易确保粮食安全面临新的挑战。从全球范围看，尽管目前国际粮食总量供应充足、禁运风险逐步消退，但仍需高度警惕粮食流通与供应链断链风险。2022年10月，习近平在党的第二十次全国代表大会上指出，“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”^②。2023年1月，习近平在中共中央政治局第二次集体学习时强调，增强产业链供应链的竞争力和安全性，以自主可控、高质量的供给适应满足现有需求，创造引领新的需求^③。为保障中国粮食进口安全、高效、稳定，需要统筹利用国内外两个市场、两种资源，既要积极推动农产品进口多元化，也要升级粮食国际供应链掌控能力和风险管控能力，努力防范国际粮食市场的输入性影响。

综上所述，新时代国家粮食安全理论内含的辩证逻辑如图1所示。

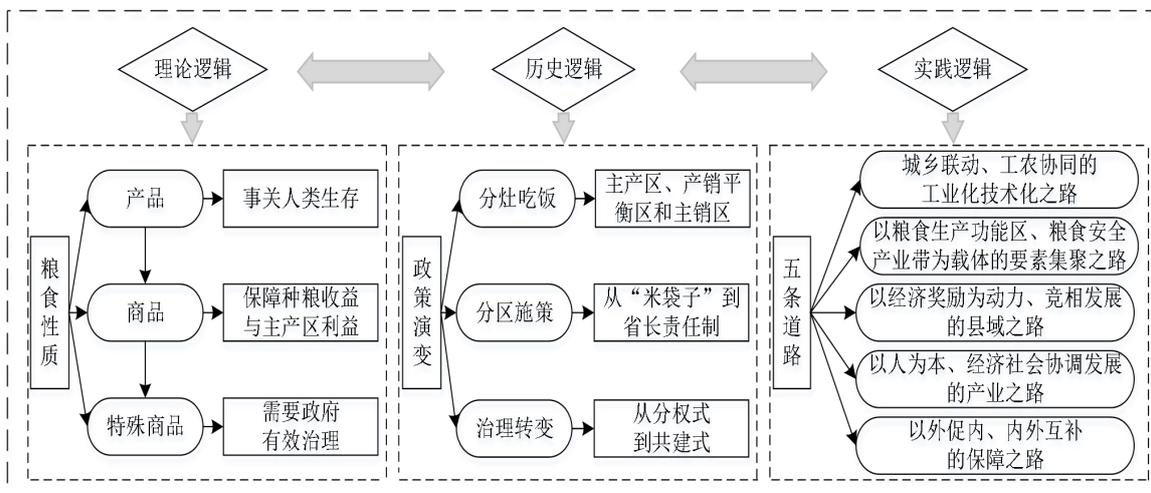


图1 新时代国家粮食安全逻辑构建

^①国家统计局农村社会经济调查司编，2023：《中国农村统计年鉴2023》，北京：中国统计出版社，第28页。

^②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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《党建》2022年第11期。

^③资料来源：《加快构建新发展格局 增强发展的安全性主动权》，《人民日报》2023年02月02日第1版。

六、战略思考与治理进路

中国在粮食安全上取得的巨大成就，是宏观调控、要素配置、技术创新等共同推动的成果。富而思进，未来在更高水平、更高层次上保障粮食安全，需要侧重在以下方面思考与探索。

（一）战略思考

在应对外部危机、疫情公共卫生事件等重大挑战中，粮食无一例外地成为稳定国内经济社会的“战略后院”，充分体现了习近平关于粮食安全论述的前瞻性、治国理政方略的科学性和中国特色社会主义制度的优越性。基于对新时代国家粮食安全理论体系的分析，提出以下战略思考：

1. 主体论。习近平关于保障国家粮食安全的重要论述，阐明了保障粮食安全“依靠谁、为了谁”，即依靠农民种好粮和地方抓好粮，满足 14 亿多人口的巨大粮食消耗。能否最大限度地激发、调动两类主体的积极性、主动性，是粮食生产发展的关键。人的需要是生产力得以发展的内在动力。正如马克思所阐释的，人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关^①。从这个意义上讲，没有利益支撑，种粮抓粮行为是难以长久、稳定、理性的。从亚当斯公平理论和马斯洛需要层次论看，人类劳动的积极性不仅受绝对报酬的影响，还受相对报酬即“是否公平”、尊重和自我实现等精神需求的影响，因此，农民种粮要有利益激励，也要给予身份上的“平等待遇”和职业上的发展空间。对地方而言，分权式治理模式下，由于多维目标驱使，未能有效形成中央、地方和社会多元主体共同参与的粮食安全治理格局。特别是地方争利，偏向于短期内能实现经济快速增长的生产性行为，容易选择性承担粮食生产责任。因此，需要从制度供给方面完善治理机制，既要完善粮食安全责任机制，也要有相应的经济激励机制和晋升激励机制，让产粮贡献得到合理回报，让产区付出有内在动力，促进“地方有为”与无法分割的公共利益之间有效协同，在共建共治共享模式下发挥多元主体作用，为更好地保障粮食安全提供制度保障。

2. “两藏”论。习近平关于保障国家粮食安全的重要论述，点明了确保粮食安全的物质基础和根本出路，即实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，在保护和提升耕地地力基础上，推动粮食生产从要素驱动向技术进步驱动转变。粮食生产能力由耕地、劳动、资本的投入增长以及技术进步水平决定，但耕地、劳动、资本等投入要素具有边际收益递减的特征，持续提高粮食安全综合保障能力需要依靠技术进步。无论是把技术进步视作外生变量的新古典增长理论，还是把技术进步内生化的新增长理论，都肯定了技术进步对经济增长的重要性，特别是新增长理论着重解释了技术进步能够克服生产要素边际收益递减规律的制约，使经济持续增长成为现实。在耕地资源趋紧、人口红利消退背景下，通过技术进步打破要素边界约束、拓展生产前沿面，是优化粮食要素配置、提高生产效率的关键。需要注意的是，“两藏”论的前提是有藏粮之地，粮食不同于果蔬等经济作物，对土地要素的依赖没有出现转折性变化。“公地悲剧”导致中国耕地数量和质量正经受着严峻考验，奥尔森的“选择性激励”途径为避免“公地悲剧”“搭便车”等集体行动困境问题提供了新的思路。实行耕地保护党政同责，严守

^①参见《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 187 页。

耕地红线，寻求中央与地方目标的均衡点，通过经济激励补偿耕地保护外部性、技术创新提高耕地地力是保障粮食安全的必然举措。

3.自主论。习近平反复强调中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中，确立了坚定不移走立足国内、自主可控的粮食安全之路。沿着“产品—商品—特殊商品”的路径来看，目前粮食更多的表现为商品属性，交易活动遵循着一般商品的市场规律，但粮食同时具有公共物品属性，保持应有自给程度是必要的，既遵循了要素有效配置的固有客观规律，避免不必要的效率损失，又减缓了过分强调粮食属性“泛政治化”的倾向。自主是权利归属，可控是能力表现，自主可控体现在国家拥有对足够数量粮食的所有权和控制权，可确保粮食供给以及核心技术不受其他国家“卡脖子”制约，有效防范和化解国内外各种不稳定因素、不确定风险可能带来的冲击挑战。自主可控是全局性要求，并不是要求每个地区都追求自主可控，而是沿着“地方分化—资源匹配—治理转变”的架构，在促进生产要素跨区域自由流动和优化配置基础上，量身设定各地区粮食面积约束值和产量目标值，共同协作以实现国家粮食整体自主可控。同时，自主可控并不意味着退守封闭，而是要在更高层次上参与全球分工协作，从传统的“生产”一维向“生产—收储—进口”三维转变，做到保障粮食安全既坚持立足国内，又充分利用国际市场和资源，增加粮食有效供给。

（二）治理进路

党中央高度重视粮食安全问题，始终把解决吃饭问题作为头等大事，构建了一条中国特色粮食安全治理之路。经验表明，坚持党对粮食的全面领导是继续提升中国粮食安全保障能力的根本路径，党领导下的中国特色粮食安全治理之路是中国粮食安全的重要保障。走好中国特色粮食安全治理之路，应从“三个两”着手：

1.着力调动“两个积极性”，把握粮食安全主动权。一是调动农民种粮积极性，加快建立制度化种粮补贴政策，减少各项补贴政策的不确定性，重点完善种粮补贴与农资价格挂钩联动的动态调整机制，稳定种粮农民预期收益；节本降本增效协同发力，加快提高规模化经营水平和农机装备水平以减少资源要素投入数量，综合利用市场策略、政策支持和公共投资以降低生产要素投入价格，鼓励粮食产业链条向产前、产后延伸以提升粮食产品附加值和综合效益；加大种粮财政金融支持力度，围绕扩大产能、设备改造、技术升级等需求，完善针对不同种粮主体的税收减免、财政贴息、融资担保等政策，提高政策支持的普惠性，同时把种粮大户、家庭农场、农民专业合作社等纳入重点支持范围，放宽政策隐性限制，降低规模经营风险和负担。二是调动地方政府抓粮积极性，加快落实产销区省际横向利益补偿机制，充分利用物联网、大数据等搭建粮食交易流通统计平台，监测粮食净流入量后折算耕地面积，对标销区经济发展来估算产区补偿金额；探索设定面向产粮大县的专项税收政策，调整中央政府与产粮大县税收分配比例关系，通过提高产粮大县分享比例和加大税收返还力度等方式，增强产粮大县财政能力和调配余地；对照产粮大县公共服务能力提升行动方案内容，聚焦产粮大县公共服务短板弱项，加快推动形成鼓励地方政府重农抓粮、多产多补的正向激励机制。

2.深入实施“两藏”战略，夯实粮食安全根基。一是落实“藏粮于地”，推动建立与现代化良田建设相适应的投入保障机制，统筹各地高标准农田建设基础条件和进展情况，因地制宜制定相应的建设管

理标准和投入补助标准，鼓励各地根据经营主体实际需求调整建设内容和标准，同时放活高标准农田投资、经营和管护模式，积极引导金融、社会资本与新型经营主体、农村集体经济组织等形成合作，推动形成以国家投入为主的多元化投入保障机制，协力共建共护高标准农田；加强各类非传统耕地资源综合利用，以盐碱地未利用地等为重点，组织技术人员开展适宜性评估和开发利用研究，科学总结切实可行的综合治理利用模式，制定出台开发利用规划和实施方案，梯次推进耕地后备资源开发，拓展粮食生产可能性空间。二是落实“藏粮于技”，围绕“良种、良法、良田、良态”，加强基础性和关键共性农业技术研究，加快形成全国性的集科研、教育、推广“三位一体”的农业科技社会化服务，切实提升科技对粮食增产增收的支撑作用；以数字经济为契机，面向主产区探索开展数字农业建设，推进大田农业生产过程实现高效化、自动化和精准化；统筹粮食生产监测预警和应急保障工作，综合利用卫星遥感、智能传感器等高科技，科学预估病虫害和灾害性天气发生时间及范围，保障粮食有害不成灾。

3. 统筹利用“两种资源”，建设更多新粮仓。一是积极贯彻落实大食物观。一方面，完善大食物评价机制，构建涵盖粮食、蔬菜水果、微生物、居民膳食结构等在内的评价体系，更全面、客观地评估食物供应状况。另一方面，推动农业科技攻关体系转型。形成涵盖种植业、林业、畜牧业、渔业、副业在内的多方位农业科技攻关体系，为向山水林田湖草沙要食物提供技术支撑。二是支持农业走出去，建设国际大农商。与目标国共同构建集收储、加工、物流、分销于一体的农业产业链，优先走进“一带一路”国家，把粮食等重要农产品安全作为落实第三届“一带一路”国际合作高峰论坛共识后合作的重要内容，利用亚投行优惠贷款，重点支持农业产业基础设施建设。鼓励科研院校、种子公司与走出去的农业企业合作研发新品种新技术，把中国的技术体系、灾害防治、产后服务等模式提供更多发展中国家，改善其农业条件，筑牢海外粮食根基。三是打造持续稳定安全的国际供应链。在农产品主要出口国布局仓储、码头、加工等重点设施，提高中国粮食进口韧性。与全球知名农产品交易所合作，排兵布阵供应库、节点库、分销库和交易中心的“三库一中心”建设。积极寻求现有海运路线的替代运输方案，加大对俄罗斯太平洋沿岸港口的投资力度，以减少对土耳其海峡、苏伊士运河、曼德海峡和马六甲海峡的依赖，运用中国基建业优势打造开拓大西洋和太平洋的新通道。

参考文献

1. 丁声俊，2019：《我国粮业70年改革发展历程与经验启示》，《中州学刊》第1期，第34-42页。
2. 龚斌磊、张启正、袁菱苒、马光荣，2023：《财政分权、定向激励与农业增长——以“省直管县”财政体制改革为例》，《管理世界》第7期，第30-46页。
3. 何秀荣，2020：《国家粮食安全治理体系和治理能力现代化》，《中国农村经济》第6期，第12-15页。
4. 胡靖，2000：《中国粮食安全：公共品属性与长期调控重点》，《中国农村观察》第4期，第24-30页。
5. 姜长云、王一杰，2019：《新中国成立70年来我国推进粮食安全的成就、经验与思考》，《农业经济问题》第10期，第10-23页。
6. 孔祥智、张琛、张效榕，2018：《要素禀赋变化与农业资本有机构成提高——对1978年以来中国农业发展路径的解释》，《管理世界》第10期，第147-160页。

- 7.刘明月、普冀喆、钟钰, 2021: 《粮食安全省长责任制的党政同责机制构建研究》, 《湖南师范大学社会科学学报》第5期, 第29-37页。
- 8.配第, 2017: 《赋税论》, 邱霞、原磊译, 北京: 华夏出版社, 第37页。
- 9.普雁翔、张海翔, 2012: 《粮食安全的公共属性及其政策含义》, 《农村经济》第6期, 第12-15页。
- 10.宋洪远, 1997: 《“米袋子”省长负责制及其对粮食生产、流通和宏观调控的影响》, 《中国农村观察》第2期, 第30-34页。
- 11.徐国亮、高丰艳, 2022: 《习近平关于“国之大者”重要论述的四重维度》, 《科学社会主义》第5期, 第30-36页。
- 12.颜波、陈玉中, 2009: 《粮食流通体制改革30年》, 《中国粮食经济》第3期, 第18-25页。
- 13.叶兴庆, 1996: 《“米袋子”省长负责制: 政策含义、出台背景及完善对策》, 《农业经济问题》第1期, 第25-28页。
- 14.赵和楠、侯石安, 2021: 《产粮大县奖励政策促进了县域粮食生产吗? ——来自河南县域面板数据的证据》, 《地方财政研究》第11期, 第75-85页。

(作者单位: ¹中国农业科学院农业经济与发展研究所;

²中国农业科学院)

(责任编辑: 小林)

Theoretical Construction and Governance Approaches for National Food Security in the New Era

ZHONG Yu BA Xuezheng CHEN Mengshan

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, Xi Jinping's important discourse on food security has systematically elaborated on and responded to the major theoretical and practical issues of food security in the new era. Building upon the explanation of the “general objective, general requirement, general task, general policy, and general path” of food security in the new era, this paper further uncovers the underlying theoretical, historical, and practical logic. This paper follows the theoretical logic of “product - commodity - special commodity” to clarify the attributes and strategic value of food. It reviews the historical logic of “local differentiation - resource matching - governance transformation” to elucidate the trajectory of establishing the food security policy system. Additionally, it focuses on the practical logic of “the road of industrialization and technologization, the road of factor agglomeration, the road of the county, the road of industry, the road of security” to clarify the path to ensuring food security. To better guarantee food security, China should adhere to the “subject theory”, the “farmland management and technological application theory” and the “autonomy theory”. Efforts should be made to mobilize the “incentive to grow and control food”, implement an in-depth “food crop production strategy based on farmland management and technological application”, and make comprehensive use of the “two types of domestic and foreign resources”.

Keywords: Food Security; Theory of Food Security; Food Security Governance