

# 新中国成立 70 年来的粮食安全战略： 演变路径和内在逻辑\*

王 钢<sup>1,2</sup> 钱 龙<sup>1</sup>

**摘要：**粮食安全始终是关乎人类生存发展和国家稳定富强的战略性问题。新中国成立至今，国家粮食安全战略经过多次调整，逐步建立起了相对稳固的国家粮食安全保障体系。在这个过程中，中国的粮食安全战略保障目标和范围、实施方式和路径以及保障主体均发生了适应性变化，并形成了相应的演变路径。而正是“不变”的国家粮食安全战略思想和“变”的粮食供求形势及生产约束性条件之间的矛盾性，持续推动着中国 70 年粮食安全战略的步步演变。基于当前的粮食安全战略部署和预期的粮食供需形势，只有极力提升粮食综合产能，持续深化粮食流通体制改革，引导全民节粮爱粮，并积极实施农业“走出去”战略，与时俱进地推动国家粮食安全战略的实施，才能充分保障中国的粮食安全。

**关键词：**粮食安全战略 中央 1 号文件 粮食产能 粮食供需

**中图分类号：**F320 **文献标识码：**A

## 一、引言

“仓廩实，天下安”，粮食自古以来就是安天下之本，是人类赖以生存和发展的基础。新中国成立 70 年来，中国政府高度重视粮食生产，从建国初期的土地改革、20 世纪 50 年代后期的人民公社化运动到改革开放后的家庭联产承包责任制的确立以及延续至今的粮食流通体制的深化改革，这些对涉农生产的历次重大历史性决策均是为了解放农村生产力，调动农民种粮积极性，激发市场活力，进而增强粮食的综合生产能力。在党中央的政策支持下，农民的粮食生产积极性得到了充分调动，粮食综合生产力得到了极大提升。建国以来的 70 年，中国粮食总产量由 1949 年的 11318.40 万

---

\*项目来源:国家自然科学基金青年项目“农地确权、调整经历与农户耕地质量保护行为:机理与实证”(编号:71803077)、教育部人文社科研究青年基金项目“农地确权对农户土壤保护性投资行为的影响研究:作用机制及调整经历的调节效应”(编号:18YJC790128)、国家重点研发计划子课题“国家粮食安全预警指标体系建设研究”(编号:2018YFD0401405)、江苏省研究生科研与实践创新项目“粮价波动和粮食补贴对主产区农户福利变化的影响研究”(编号:KYCX191349)。本文通讯作者为钱龙。

吨上升到了 1978 年的 30476.50 万吨、2000 年的 46217.52 万吨以及 2018 年的 65789.22 万吨，年均增长约 2.6%<sup>①</sup>。其中，有 52 个年度的粮食总产量实现同比正增长，在 2004~2015 年间更是实现了 12 年“连增”，且从 2013 年开始稳定在 6 亿吨以上<sup>②</sup>。目前，中国已能比较稳定地用不到世界 10% 的耕地，生产世界 1/4 的粮食，养活世界 1/5 的人口<sup>③</sup>，成就举世瞩目。

虽然中国的粮食综合产能正在逐步提升，粮食的供需及结构性矛盾却日趋突出（吕新业和冀县卿，2013）。对此，中国政府自 1982 年开始连续多年发布聚焦三农问题的“中央 1 号文件”，出台了有关粮食生产、粮食流通、耕地制度、水利工程建设以及涉农资金支持等多项政策，支持国内粮食生产发展。进入 21 世纪，随着中国城镇化进程的推进，耕地资源、水资源及劳动力资源对粮食生产的制约性持续显现，粮食安全问题的的重要性不断凸显。2000 年，“确保粮食安全”被写入了《中共第十五届中央委员会第五次全体会议公报》。2002 年，第九届全国人民代表大会常务委员会修订通过的《中华人民共和国农业法》对“粮食安全”进行了立法保障。2015 年，全国人大常委会通过的《中华人民共和国国家安全法》更是明确将粮食安全上升到了国家安全战略层面，从而极大地完善了中国的粮食安全保障体系。

粮食安全是社会稳定的前提，是国家安全战略体系的重要组成部分，其与能源安全、金融安全一起被并称为当下三大经济安全<sup>④</sup>。新中国成立 70 年来，国家粮食安全战略结构进行了多次调整，已建立起了相对稳固的国家粮食安全保障体系。而相应地，学术界关于中国粮食安全战略的系统性研究却处于滞后状态，尤其是在粮食安全战略的演变路径梳理和内在逻辑分析方面，研究不够深入和全面。对此，本文基于历史资料及学术界已有研究，对建国以来的粮食安全战略的演变路径和内在逻辑进行系统的梳理和分析，对粮食安全战略的实践经验进行总结，并针对今后的战略部署提出相应的政策建议。这在当前中国粮食供需和结构性矛盾持续加剧以及国际贸易环境愈发动荡的背景下，对于今后中国粮食安全战略部署具有一定的参考价值，对于在新时代如何实现“饭碗牢牢端在自己手上”极具战略性意义。

## 二、中国粮食安全战略的演变路径

随着中国整体经济实力不断增强，人民生活水平不断提高，国内居民饮食结构不断改善且呈现多元化趋势。而在城镇化建设推进过程中，中国粮食生产却面临着来自耕地资源、水资源以及劳动力资源这三大农业生产约束性条件的制约。为平衡粮食供需，中国粮食安全的保障目标和范围、实施路径和方式以及保障主体均进行了适应性调整，并形成了如图 1 所示的粮食安全战略演变路径。

<sup>①</sup> 《国家统计局：70 年来全国粮食总产量增长 4.8 倍》，<http://politics.people.com.cn/n1/2019/0805/c1001-31277169.html>。

<sup>②</sup> 数据来源：中华人民共和国国家统计局官网。

<sup>③</sup> 《农业部：中国用不到世界 1/10 耕地生产了世界 1/4 粮食》，<http://sannong.cctv.com/2017/09/29/ARTICxWjWLPkqbZLmroQk3Z170929.shtml>。

<sup>④</sup> 《准确把握保障国家粮食安全的六个关系》，[http://www.xinhuanet.com/food/2018-07/07/c\\_1123092304.htm](http://www.xinhuanet.com/food/2018-07/07/c_1123092304.htm)。

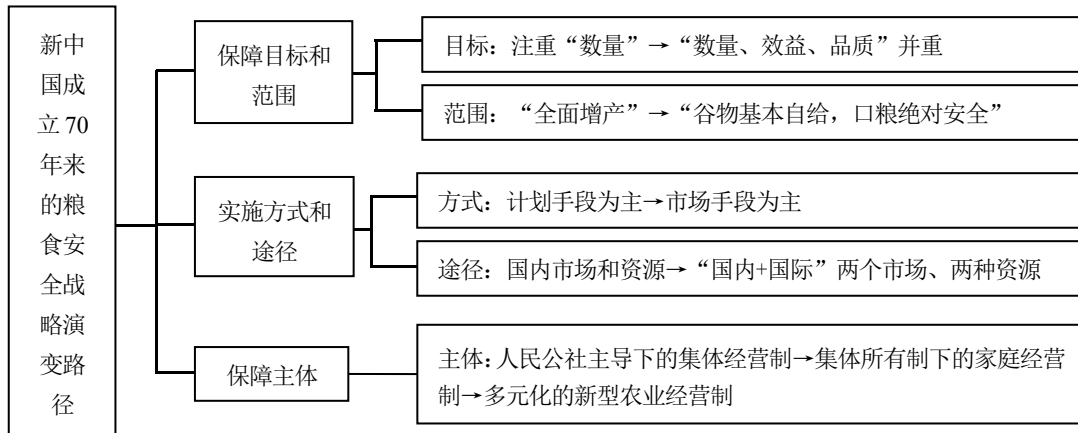


图 1 新中国成立 70 年来的粮食安全战略演变路径

### （一）粮食安全战略保障目标和范围的变化

一方面，中国的粮食生产经过近 70 年的发展，产量提升了约 4.81 倍，粮食供给在稳定“数量”的同时逐步兼顾“效益”和“品质”；另一方面，面对日趋稀缺的耕地、淡水以及劳动力等生产资源，中国对粮食安全战略保障范围进行了适应性调整。

1.保障目标：由注重“数量”向兼顾“数量、效益、品质”转变。新中国成立初期，为了改变物资短缺、农业生产落后以及人民生活积弱积贫的现状，党和人民政府以发展农业生产为中心任务，于 1953 年制定的第一个“五年计划”中要求“要保证粮食等农作物在每年都有必要的增加”，于 1956 年制定的《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要（草案）》中也明确要求“推行增产措施和推广先进经验以增加农作物产量”。改革开放以来，中国政府在保障粮食产量的同时开始兼顾效益。1982 年，中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》强调增加技术投入、改善生产条件，从而提高农业生产经济效益。在 1993 年制定的《九十年代中国农业发展纲要》中，又增加了对质量的要求，该阶段的发展以“增加粮食产量，提升粮食品质，适应人民小康生活需要”为目标（王宏广，2005）。2008 年，中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》则要求以优质、高效、安全的标准发展现代农业，在产量和效益之外，品质也被纳入到了中国的粮食安全保障体系中。

根据不同时期的政策性文件，不难发现，在改革开放之前，为了恢复农业生产、改变粮食供给全面短缺的局面，国家粮食安全战略主要注重粮食产量的提升；而在改革开放初期，随着粮食供需失衡局面的缓和，国家粮食安全战略的保障目标在注重产量的同时兼顾了种粮效益；进入 21 世纪，随着粮食产量不断增加，人民生活质量不断改善，粮食质量和安全也被纳入到国家粮食安全保障体系中。粮食安全保障目标实现了由单纯追求“数量”到兼顾“数量、效益、品质”的转变。

2.保障范围：由“全面增产”向“谷物基本自给，口粮绝对安全”转变。随着中国耕地、淡水和劳动力资源的日趋紧张，粮食的“全面增产”已然不可持续。为充分保障 13 亿人的粮食安全，中国政府必须要实施有保有放、有取有舍的粮食安全战略，也即要着重保障对人民生活和社会经济发展最为重要的部分。首先要保障的是“口粮”。中国的传统口粮为大米和小麦，全国 60%的人以大

米为主食，40%的人以面食为主食<sup>①</sup>。习近平总书记强调“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上”。2019 年最新发布的“中央 1 号文件”也明确要求将稻谷和小麦作为必保品种。对此，在耕地资源、水资源以及劳动力资源等粮食生产约束性条件日益趋紧的背景下，中国的粮食生产要优先保障大米和小麦的供给，主要的土地和政策用于保口粮。同时，由于玉米是工业化社会中重要的饲料粮和工业用粮，同样需要稳定产量。目前，稻谷、小麦和玉米三者占中国粮食总产的 90%以上，是中国粮食安全的重要保障对象。

根据图 2 和图 3，在中国粮食安全保障范围由“全面增产”向“谷物基本自给，口粮绝对安全”的转变过程中，油料、花生等比较收益较高的经济作物种植面积的扩张并未导致三大主粮种植面积的减少。其中，作为主要口粮品种的稻谷和小麦的种植面积虽然存在波动，但整体上相对稳定，作为重要谷物品种的玉米的种植面积则呈明显的上升趋势。由此可见，中国粮食安全保障范围的变化稳定了稻谷、小麦和玉米的种植面积，保障了三大主粮的产量，增强了粮食安全战略实施的有效性。

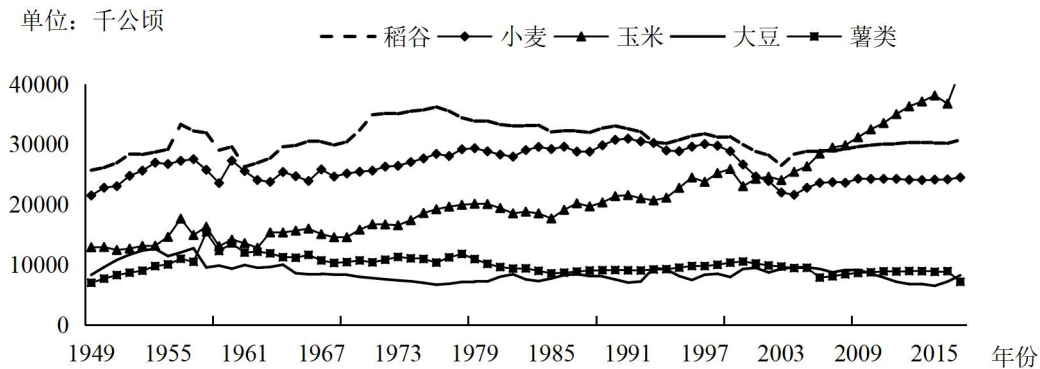


图 2 1949-2017 年主要粮食作物种植面积变动趋势

数据来源：中华人民共和国国家统计局官网。

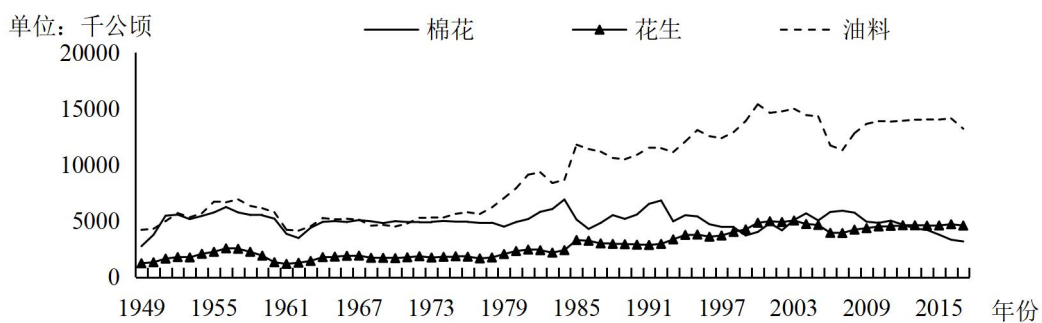


图 3 1949-2017 年主要经济作物种植面积变动趋势

数据来源：中华人民共和国国家统计局官网。

## (二) 粮食安全战略实施方式和路径的变化

<sup>①</sup> 《韩长赋：全面实施新形势下国家粮食安全战略》，<http://finance.people.com.cn/n/2014/1011/c1004-25810782.html>。

自建国以来，中国粮食安全战略的实施方式在整体上实现了由计划手段为主向市场手段为主的转变，实施路径则由主要依靠“国内”市场转向充分利用“国内+国际”两个市场两种资源。

1. 实施方式的转变。在改革开放前，中国的粮食流通体制表现出了高度的计划性和极强的垄断性。针对在 1949 年至 1952 年粮油自由贸易时期出现的投机商囤积粮食、哄抬物价现象，中国政府于 1953 年开始对粮食市场实行统购统销，即农民生产的粮食由国家统一收购，而社会所需的粮食由国家统一供应，同时禁止粮食自由买卖。直至 1978 年党的十一届三中全会后，中国粮食流通高度集中的计划管制开始逐渐松动，不仅逐步取消了粮食统购制度，而且提高了粮食购销价格（王双正，2008）。1982 年和 1983 年，家庭联产承包责任制的确立和推广促进了农业从自给半自给经济向较大规模的商品经济转变。1990 年，针对粮食流通不畅和部分地区农户卖粮难的问题，国务院一方面批准成立粮食批发市场，以计划手段和市场手段相结合的方式，保障粮价稳定，盘活粮食流通市场；另一方面着手建立粮食专项储备制度，以保护农民种粮积极性，增强粮食宏观调控能力。

1993~2003 年期间，中国粮食市场开始探索政府宏观调控下的市场运行机制，从此结束了长达 40 年的统购统销制度。1993 年，国家订购的粮食实行数量固定、价格随行就市的“保量放价”政策，粮价与经营开始全面放开，极大地促进了粮食的市场化发展。而 1995 年开始实行的“米袋子”省长负责制，则显著增强了政府的宏观调控能力。在 1998 至 2004 年间，国务院相继发布了《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》、《当前推进粮食流通体制改革的意见》以及《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》等政策性文件，在“四分开，一完善”的基础上贯彻落实“三项政策，一项改革”，开始全面放开粮食收购市场，并实施粮食最低收购价政策，加快了我国粮食流通体制的市场化改革。

2014 年至今，中国的粮食流通体制改革朝着市场化作了进一步探索。为减少非市场因素对粮食流通市场的干预，理顺粮食市场价格体系，激发粮食市场竞争活力，中国政府基于市场化导向下按品种渐进式推进的原则，于 2014 年率先开展大豆价格改革试点。随后在 2015 年，取消了油菜籽临时收储政策；2016 年在东北三省和内蒙古自治区将玉米临时收储政策调整为“市场化收购”加“补贴”的新机制，同时降低了玉米收储价格；2017 年对玉米和大豆实行“市场化收购加补贴”机制，并且从 2018 年开始全面下调稻谷、小麦最低收购价格。

2. 实施路径的调整。在粮食供求关系由单纯依靠国内市场转向依靠“国内+国际”两个市场的过程中，经历了净出口、净出口和净进口交叉互现和净进口三个阶段。

1950~1960 年的净出口阶段，国内市场肩负着实现粮食自给和支持工业化发展的重任。新中国成立初期，中国政府需要通过出口粮食换取外汇，进而支持工业化的优先发展。对此，中国在 1950~1960 年间以粮食出口为主，年均净出口约 221.6 万吨<sup>①</sup>。

1961~2002 年净出口和净进口交叉互现阶段，被动式参与国际市场增加粮食供给。20 世纪 60 年代初，中国经历了三年困难时期，1959~1961 年受灾面积分别达到了 4463 万公顷、6546 万公顷

<sup>①</sup>数据来源：《中国对外经济贸易年鉴-1984》，北京：中国对外经济贸易出版社。

和 6175 万公顷，直接导致粮食严重减产（尚长风，2009）。同时，苏联停止援助中国，使得中国面临极为严峻的粮食短缺和社会稳定风险。面对恶劣的内外环境，中国领导人于 1961 年做出进口粮食 500 万吨的决定，并在这之后继续扩大进口规模，粮食进口量由 1961 年的 581 万吨上升到 1965 年的 641 万吨以及 1991 年的 1345 万吨（刘美秀和杨艳红，2015），中国的粮食净出口国地位由此发生转变。在 1961~1991 年的 30 年间，仅 1985 年和 1986 年为净出口年份，而在接下来的 1992~2002 年间，基于粮食供需形势不断变化，中国粮食对外贸易依然处于净出口和净进口交叉互现的状态。

2003 年至今的净进口阶段，在“以我为主”的前提下，主动利用国际市场保障粮食安全。2003 年伊始，粮食净进口呈现快速增长趋势，由 2003 年的 60 万吨增长到了 2010 年的 5915 万吨和 2018 年的 10546 万吨<sup>①</sup>。其中，作为中国三大粮食品种的大米、小麦和玉米分别于 2011 年、2009 年和 2010 年开始稳居净进口地位，而作为最早成为净进口品种的大豆的进口量自 2003 年开始更是呈现逐年快速增长趋势（王锐和王新华，2015）。

粮食进口持续上升，主要源于两方面的原因：一方面，近年来国际能源价格下降使得海运成本持续走弱，国际粮价呈现下跌趋势，而相对较高的国产粮食生产成本和收储托市政策使得国内粮价居高不下，国内外较大的粮价价差导致了“三高并存”的现象；另一方面，中国居民正在由“吃得饱”向“吃得好”的多元化需求转变，在增加肉类消费的同时对农产品加工也提出了更高的要求，粮食需求量呈日益扩大趋势。随着粮食价格支持政策的持续完善，国内外粮价价差有望缩小，而为满足国内居民对粮食数量和品质的需求，就必须增强粮食的供给能力。为在增强粮食供给能力的同时切实掌握粮食安全战略主动权，中国粮食安全战略的实施路径正由被动限制进口转变为主动调控进口，由主要依靠国内市场转向充分利用“国内+国际”两个市场、两种资源。

### （三）粮食安全保障主体的变化

1. 人民公社主导下的集体经营制。新中国成立初期，土地改革虽然帮助广大农民实现了“耕者有其田”，但庞大的农民数量导致了人均耕地的稀少。1952 年，中国人均耕地面积约为 2.82 亩，农村人均耕地为 3.08 亩（封志明等，2005），人多地少的现状使得小农户在相当长的时期内仍将是中国农业的主要经营主体。受制于生产资料短缺以及资金匮乏，农户家庭间逐渐形成了联合生产，并于 1953 年在中央政府的推动下，逐步发展成为互助组和初级农业合作社。随着 1958 年人民公社化运动的开展，全国 74 万余个农业合作社被合并为 2.6 万余个人民公社，权力趋于集中化，农民从事农业生产的自主权被严重削弱，农业生产效率普遍低下（徐旭初和邵科，2009）。直到 1962 年，根据农业生产的实际情况，中共第八届中央委员会第十次全体会议通过了《农村人民公社工作条例修正草案》，明确了“生产队是人民公社中的基本核算单位，实行独立核算、自负盈亏”，并要求至少保持三十年不变。生产队的生产与核算虽然实现了统一性，生产组织也细分为了两级或三级<sup>②</sup>，但在 1959~1978 年期间，农业生产仍然受人民公社的主导，农户个体的生产自主权依然受限严重。

<sup>①</sup>数据来源：根据历年《海关统计年鉴》以及海关总署披露数据整理而得，统计口径包括谷物及谷物粉和大豆。

<sup>②</sup>人民公社的组织，可以是两级（即公社和生产队），也可以是三级（即公社、生产大队和生产队）。

2.集体所有制下的家庭经营制。随着 1978 年党的十一届三中全会召开，家庭联产承包责任制的改革和实施确立了以家庭为单位的小农户模式，这种生产模式适应了当时农业生产的客观要求，极大地解放了农业生产力。1980 年 9 月，中央下发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，肯定了包产到户的社会主义性质，并自 1982 年开始连续三年发布的“中央 1 号文件”进一步从政策上进行了积极引导。在 1983 年召开的第六届全国人民代表大会中，更是将“家庭联产承包责任制”写入了政府工作报告。自此，家庭联产承包责任制作为农村家庭生产经营的基本形式在全国范围内得到了迅速推广。截止到 1983 年底，全国双包到户比例已达 95%以上，其中家庭联产承包责任制占比约 98.3%（蔡昉等，2008；钟真，2018）。在 1979~1992 年间，中国农村生产经营主体由以人民公社主导下的生产队为主转向了以集体所有制下的家庭为主，强化了小农户的家庭经营模式，广大农民从事农业生产获得了极大的自主权。

3.多元化的新型农业经营制。进入 21 世纪，随着中国城镇化的不断推进，纯农户持续减少。截止 2006 年底，农业生产经营户占比 66.5%，其中以农业为主要收入来源的农户仅占 23.4%。到 2011 年底，中国城镇化率已达 51.27%，农村劳动力转移超过 2.5 亿人（张照新和赵海，2013）。在农村有效劳动力大规模转移背景下，新型农业经营主体得到了发育和成长，中央自 2014 年连续三年发布的“中央 1 号文件”均提出要发展多种形式的新型农业经营主体。在自主发展和政策支持下，随着土地所有权、承包权以及经营权等土地财产权的确定，粮食生产经营主体逐渐由单一的小农户向“小农户+社会服务”和“新型经营主体”转变，实现了粮食安全保障主体的“两条腿走路”，新型农业经营主体正逐渐成为保障中国粮食安全的主力军。截止 2016 年底，全国纳入农业部门名录的家庭农场为 44.5 万户；依法在工商部门登记的农民专业合作社为 180.4 万家，有成员 11448 万户，占农户总数的 46.6%；各类农业企业 12.9 万个；各类农业社会化服务组织超过 110 万个<sup>①</sup>。多元化新型农业经营主体的健康发展，有效整合了零散型农业资源，极大促进了粮食的规模化生产，成为了保障国家粮食安全不可或缺的重要力量。中国粮食安全保障主体变迁历程如图 4 所示。

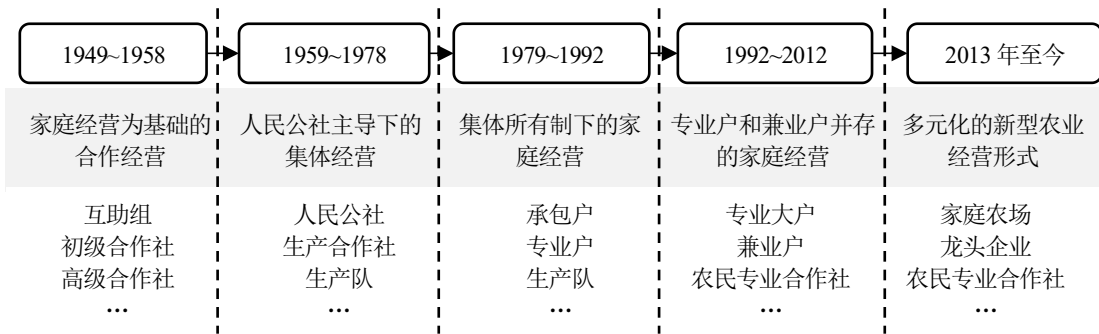


图 4 中国粮食安全保障主体变迁历程简图

<sup>①</sup>《农业部：建小农户和新型经营主体利益联结共享是核心》，<https://economy.china.com/news/11173316/20171215/31821033.html>。

### 三、中国粮食安全战略演变的内在逻辑：不变与变

中国的粮食安全战略保障范围和目标、实施方式和路径以及保障主体的变化正推动着中国粮食安全战略的步步演变，这些变化不是随机的，更不是盲目的，而是在“不变”与“变”之间的矛盾性中显现出了极强的内在逻辑性。

#### （一）“不变”：粮食安全战略思想

新中国成立以来，党和国家十分重视“三农”问题，在农业生产、农民收入、基础设施配套等多方面给予了政策支持，尤其是关系到国计民生的粮食生产。在建国之后的较长时期，为了促进农业生产发展，提高粮食产量，中国政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，并相继发布了《关于发展农业生产合作社的决议》、《关于建立农村人民公社问题的决议》以及《全国农村工作会议纪要》等政策性文件，进行土地改革、农业合作化、人民公社化运动以及家庭联产承包责任制这四次生产关系的调整（朱剑农等，1989；王琳等，2018）。

自 1982 年以来，中央连续多年发布“中央 1 号文件”，对于粮食增产的指导性思想愈发明确。1996 年，中国政府首次发表《中国的粮食问题》白皮书，回答了“中国人民能不能养活自己？”的问题，并从改善生产条件、推进科教兴农、开发利用国土资源以及深化体制改革等多个方面为中国粮食产能的提升指出了方向。根据不断变化的国际国内形势，为切实保障中国的粮食安全，中国政府于 2008 年发布了《国家粮食安全中长期规划纲要（2008~2020 年）》（下简称《纲要》）。《纲要》在预判之后粮食需求将呈刚性增长趋势和粮食供给无法保持高速增长态势的基础上，提出要严格保护耕地，加大政策和科技支持力度，着力提高粮食综合生产能力、完善粮食流通体系，构建立足国内供给的适应中国特色社会主义国情的粮食安全保障体系。

之后，中国政府于 2011 年和 2016 年分别发布了《粮食行业“十二五”发展规划纲要》和《粮食行业“十三五”发展规划纲要》（下简称《“十二五”纲要》和《“十三五”纲要》）。其中，《“十二五”纲要》侧重于粮食流通产业的改革，重点是要优化产业布局、创新体制机制、加快现代粮食流通产业发展和增强粮食市场宏观调控能力，从而不断满足城乡居民的粮食消费需求，切实保障国家粮食安全。《“十三五”纲要》则侧重于粮食行业的供给侧结构性改革，不仅要求进一步落实粮食安全省长责任制，增强粮食市场宏观调控能力，而且强调贯彻落实新形势下的国家粮食安全战略，形成适应经济新常态的粮食行业体制机制，稳固国家粮食安全。中国政府在不同时期发布的一系列文件和政策无不体现了“提产能，促平衡，保安全”这一不变的国家粮食安全战略思想。

#### （二）“变”：粮食供求形势和生产约束性条件

1. 粮食供求形势的变化。建国初期，为了支持城市建设和工业化发展，国家实施了粮食的统购统销政策，降低了农民的种粮积极性，兼之三年自然灾害，国内粮食供需矛盾较为突出（田锡全，2006）。在改革开放之后的较长时期内，基于以家庭联产承包责任制的确立为代表的农村生产关系的改革，使得国内粮食产量实现了快速增长，而粮食进口贸易战略的实施，又使得粮食储备得到了极大保障，缓和了国内的粮食供需矛盾。在该时期，除了三次较大的粮食供需失衡，中国的粮食供



需基本处于紧平衡状态（姜长云，2006）。

而自进入 21 世纪以来，随着国内居民生活水平的不断提高，中国粮食供求形势又有了新的变化。一方面，基于粮食生产约束性条件的趋紧，国内粮食极难实现持续性增产；另一方面，随着居民生活质量的持续改善，居民膳食消费结构开始转型升级，工业用粮和饲料用粮的需求正在不断放大。根据 FAO、国家统计局资料和历年《中国粮食发展报告》披露的数据，中国人均日常口粮消费正在逐渐下降，由 2000~2001 年的人均 164.50 公斤下降至 2016~2017 年的 137.1 公斤，而人均饲料用粮正逐年上升，由 2000~2001 年的人均 85.71 公斤上升到了 2016~2017 年的 183.1 公斤，同期人均工业用粮也由 33.70 公斤增长到了 71.63 公斤，人均其他消费则由 14.27 公斤上升到了 28.97 公斤，具体见图 5。虽然人均口粮消费呈下降趋势，但是，中国的粮食消费总量却随着饲料粮消费、工业用粮消费和其他消费总量的不断扩大而持续上升。其中，根据历年《中国统计年鉴》披露的数据，1978~2017 年间，中国人均肉类消费年均增长约 0.46 千克，极大刺激了养殖业对饲料粮的需求。

此外，稻谷、小麦和玉米在 2015 年的自给率分别为 107.8%、118.6%和 132.1%（王大为和蒋和平，2017），这三大谷物在 2016 年的自给率约 98.1%<sup>①</sup>，自给能力呈下降趋势。而近年来，基于粮食消费的结构优化和多元化趋势，中国的粮食需求增速不见放缓。2018~2019 年，国内的稻谷、小麦和玉米总消费量预计均将出现不同程度的增长，其中小麦和玉米的消费增速预计将分别达到 4.9%和 9.6%<sup>②</sup>。粮食需求量的不断增大导致了总供需矛盾的加剧和结构性矛盾的凸显，三大主粮自给率面临持续下降的风险。

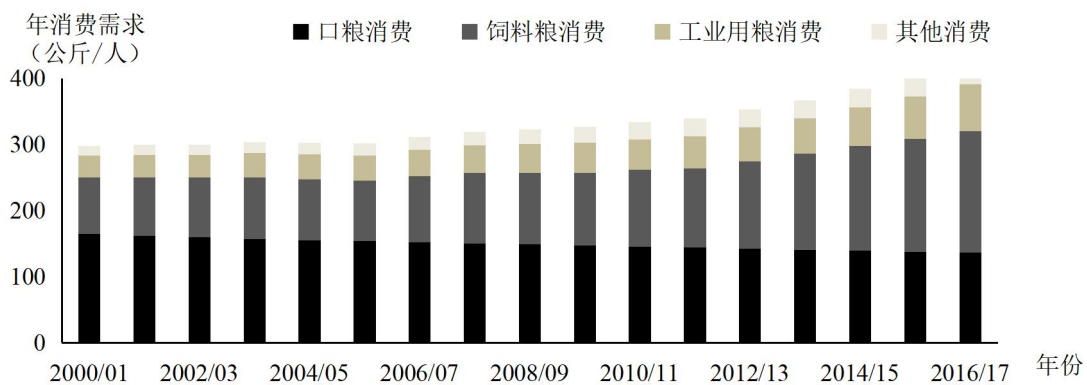


图 5 2000~2017 年中国粮食消费需求

注：统计口径包括大米、小麦和玉米。

<sup>①</sup>参见《人民日报》2016 年 12 月 14 日 06 版。

<sup>②</sup>中国粮油信息网，<http://www.chinagrains.cn/news/?key=2018/19>。

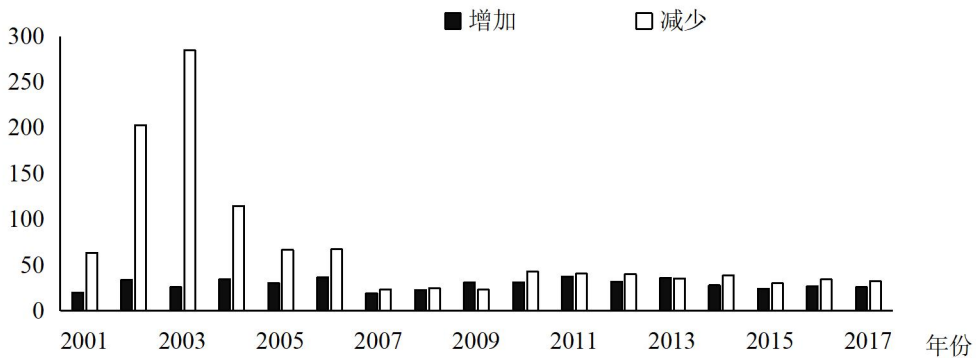


图 6 2001~2017 年中国耕地面积增减变化

数据来源：2001~2017 年《中国国土资源公报》。

综上，在中国粮食产量增长逐渐放缓的同时，粮食需求却一直保持高速增长，粮食供需缺口持续扩大，加上中国居民对粮食消费品质化和多元化的追求，使得结构性矛盾不断凸显。

2.生产约束性条件的变化。作为粮食生产约束性条件的耕地资源、水资源以及劳动力资源分别发生了不同程度的负向性变化，从而影响到了中国粮食产能的稳定和提高。由于生产约束性条件对粮食生产的制约性自进入 21 世纪以来开始逐渐凸显，因此，本部分内容主要围绕 21 世纪以来的生产约束性条件的变化进行阐述。

首先是耕地资源。主要表现为耕地面积的减少和耕地质量的下降。在耕地面积方面，进入 21 世纪以来，随着中国城市化进程的推进，耕地面积正在不断减少。在 2001~2017 年间，全国因建设占用、灾毁、生态退耕、农业结构调整等年均减少耕地面积 68.64 万公顷，而通过土地整治、农业结构调整等年均增加耕地面积仅为 29.33 万公顷（见图 6）。在耕地质量方面，工业污染与生活污染的双重叠加造成了耕地质量的持续下降。环保部披露的数据显示，在全国遭受“三废”污染的 1000 万公顷耕地中，遭受工业“三废”、污水灌溉和乡镇企业污染的耕地面积分别达到了 400 万公顷、216 万公顷和 187 万公顷（王静等，2012）。此外，卫生部披露的调查数据显示，农村垃圾产生量每人每天可达 0.86 公斤，年均制造垃圾可达约 3 亿吨，而其中大量的、难以降解的白色垃圾是耕地质量下降的主要原因之一（徐明岗等，2016）。

其次是水资源。除了水资源分布不均衡和人均占有量较低这两大不利因素，水资源污染问题越发凸显。根据水利部《2017 年水资源公报》，河流水质，劣 V 类水质的河长占 8.3%；湖泊水质，大部分湖泊处于富营养状态，占比 76.9%；水库水质，中度营养水库占评价水库总数的 72.6%，富营养水库占评价水库总数的 27.1%；浅层地下水水质，评价结果显示总体较差，其中，水质较差和极差的测站比例分别为 60.9%和 14.6%。可见，水资源污染仍然普遍存在，这也使得部分地区耕地污染较重，如南方耕地的重金属污染和土壤酸化问题。此外，城市化水平的提高和城市人口的增加，在挤占农业用水资源的同时，大量排放的生活污水和工业废水也造成了农业生产用水水质的恶化。

再次是劳动力资源。根据历年《中国统计年鉴》，鉴于第一产业比较收益较低，自 2003 年以来，

农村劳动力流失严重，劳动力转移呈现“男多女少，壮年优先”的趋势（盖庆恩等，2014）。截至 2003 年末，中国的农业劳动力占比约为 49.1%，而在 2010 年和 2017 年年末，该指标则分别下降到了 36.7%和 27%<sup>①</sup>。尽管中国政府通过实施“两减免、三补贴”政策、全面取消农业税并出台农资综合补贴政策等措施，使得城乡居民收入比由 2009 年的 3.3 峰值下降到了 2018 年的 2.69<sup>②</sup>，但是相对较低的比较收益仍未改变农村劳动力净流出的趋势。照此趋势，不排除出现“无人种粮”的局面。

### （三）中国粮食安全战略演变的内在逻辑

在建国以来的较长时期内，由于粮食数量和品种供应的不足，人民群众的需求主要集中于马斯洛需求层次理论中的最低需求层次，也即生理需求层次。在该阶段，“吃得饱”是人民群众的首要目标，国家在政策层面的导向上也主要侧重于粮食产量的提升。同时，在农业生产的恢复和发展时期，随着土地、农药、机械及技术等生产资源的不断投入，兼之家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体制的实施，有效增强了当时生产关系和生产力之间的适应性，粮食产量实现了快速增长。

然而，一方面，基于人口增长和对较高生活质量的追求，粮食需求总量呈现快速且持久性的增长态势；另一方面，耕地、淡水和劳动力等生产约束性条件的趋紧对中国粮食综合产能的提高形成了中长期制约，资源要素持续性投入下的边际产量也开始呈现递减趋势（姜长云，2005）。此外，在过去多年致力于保障粮食自给自足的过程中，耕地、水资源和生态环境也受到了污染和破坏，进一步恶化了粮食生产条件。在中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的过程中，仅靠国内有限的生产资源已然不能满足居民不断增长的粮食数量需求和质量要求（韩俊，2013），中国政府“提产能，促平衡，保安全”的国家粮食安全战略思想和持续变化的粮食供求形势以及生产约束性条件之间存在一定的矛盾性。对此，为达到既能切实掌握国家粮食安全的主动权，又能从多维度稳固国家粮食安全保障体系的目的，党中央在 2014 年的“中央 1 号文件”中就明确提出了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口”的粮食安全保障体系的构建要求，也即要基于“立足国内、开放发展”的理念，一方面充分利用有限的生产资源，优先保障关乎国家安全战略的主要粮食品种的供应，另一方面要充分发挥国际市场调剂余缺的作用。

由此可见，正是不变的国家粮食安全战略思想与变化的粮食供求形势和生产约束性条件之间持续加剧的矛盾性形成了中国粮食安全战略演变的内在驱动力，一步步推动着粮食安全保障目标和范围、实施方式和途径以及保障主体进行适应性调整。中国粮食安全战略演变的内在逻辑如图 7 所示。

<sup>①</sup>根据《2018 中国统计年鉴》披露的数据整理而得。

<sup>②</sup>《关于实施乡村振兴战略的几个问题》，[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2019-03/18/content\\_2084075.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2019-03/18/content_2084075.htm)。

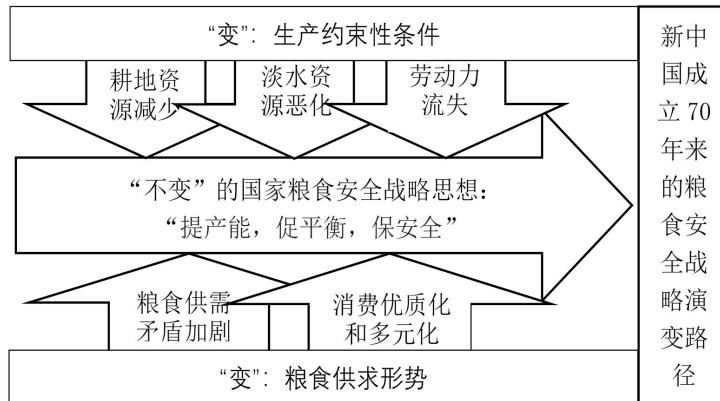


图 7 中国粮食安全战略演变的内在逻辑简图

#### 四、中国粮食安全战略演变的历史经验

新中国成立 70 年来的粮食安全战略的演变积累了弥足珍贵的实践经验。一是要坚持党的领导，始终把粮食安全问题作为治国理政的头等大事。党和人民政府始终高度重视粮食安全问题，实践证明，坚持和加强党的全面领导，全面贯彻落实国家的粮食安全战略，是解决“吃饭”问题的根本保障。二是要坚持立足国内，制定符合中国国情的粮食安全战略。坚持以“以我为主、立足国内”为基点，以“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”为底线，以“藏粮于地、藏粮于技”为手段，扎实做好“广积粮、积好粮、好积粮”，确保“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上”。三是要坚持统筹兼顾，把握好涉及粮食安全问题的多方关系。其中要重点厘清“量”和“质”、“生产”和“流通”、“短期”和“长远”、“国内”和“国际”以及“政府”和“市场”的关系。四是要坚持改革驱动，以推进改革作为确保粮食安全的抓手。1982 年的家庭联产承包责任制，1990 年的粮食批发市场和专项储备制度，1995 年的“米袋子”省长负责制，1998 年的“三项政策、一项改革”，2015 年开始实施的粮食安全省长责任制，这一系列的改革措施调动了农民产粮积极性，激发了市场活力，增强了国内的粮食供给能力。五是要坚持以人民为中心，增强人民群众的获得感。建国以来，中国的粮食生产流通管理体制市场化改革相继经历了统购统销制、价格双轨制、保护收购价制、最低收购价制、临时收储制、目标价格制以及生产者补贴制等几个阶段，既使得市场逐步发挥出了更大的引导作用，又切实维护了种粮农民利益。此外，“粮安工程”、“优质粮食工程”以及“中国好粮油计划”等项目的实施，也提升了消费者群体对优质粮油的获得感。

虽然近年来，中国的粮食安全基础得到了强化，但是，面对日趋紧张的自然资源约束性条件、不断流失的农村有效劳动力以及持续动荡的国际贸易局势，中国粮食安全保障体系仍然脆弱，远未到“高枕无忧”的地步。对此，唯有以史为鉴，汲取历史经验，立足全局，从长远角度对国家粮食安全战略进行部署，才能保障中国的粮食安全，满足人民对于新时代背景下美好生活的需要。

#### 五、结论与政策启示

持续变化的粮食供求形势和生产约束性条件与“提产能，促平衡，保安全”这一不变的中国粮食安全战略之间的矛盾持续加剧，促使粮食安全保障目标和范围、实施方式和途径以及保障主体进行适应性调整，形成了新中国成立 70 年来的粮食安全战略演变路径。其中，粮食安全保障目标由重“数量”向兼顾“数量、效益、品质”转变，保障范围由“全面增产”向“谷物基本自给，口粮绝对安全”转变；实施方式实现了由计划手段为主向市场手段为主的转变，实施路径也由主要依靠“国内”市场转向充分利用“国内+国际”两个市场两种资源；保障主体由以人民公社主导下的生产队为主转向集体所有制下的家庭为主，继而转向多元化的农业经营主体。

中国的粮食安全战略经过近 70 年的演变，保障体系正在不断完善。粮食总产量在近几年稳定在 6 亿吨以上，但中国人多地少的局面仍未改变，粮食供求形势依然严峻。而当前，以美国引起的贸易摩擦为代表的逆全球化趋势愈发明显，贸易格局复杂多变，贸易自由化进程受到严重阻碍，全球粮食安全面临更多不确定性风险。对此，唯有汲取新中国成立 70 年来粮食安全战略的成功实践经验，着眼于国家粮食安全战略的前瞻性，提升粮食产能，加快流通体制改革，降低粮食损耗，同时积极实施农业“走出去”战略，才能筑牢、稳固中国的粮食安全保障体系。

首先，多维度提升粮食综合产能。坚定落实好“藏粮于地，藏粮于技”战略，既要保障耕地面积和耕地质量，又要提升粮食生产科技进步贡献率，实现由保障产量向保障产能转变。首先，要持续提高农业生产领域的科研投入水平和科技转化率，通过耕作培肥等方式对中低产田土壤进行根本性改良，并采取休耕和轮作等办法，保持并增加土壤肥力，提升单产水平；其次，贯彻落实好农村土地“三权分置”制度，创新土地互换、转让及租赁等多种形式的流转模式，促使土地资本流向高边际生产力的农业生产经营主体；再次，在“硬件”方面要加大农田水利设施以及交通运输等基础设施建设力度，在“软件”方面则要加大对信息平台、交易平台以及服务平台的投入力度。

其次，持续深化流通体制改革。自 1953 年发布《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》，中国粮食流通体制经历了近 65 年的改革历程（曹宝明，2018），改革成果丰硕。但是，中国要成为粮食产业强国，粮食流通体制改革仍需深入：首先，全面放开粮食收购和储备业务，积极支持民营企业进入粮食流通领域，实现国有企业和民营企业的公平竞争，激发市场活力；其次，推广基于“保险+期货”模式的粮食生产者补贴制度，建立起以保险和信贷支持为核心的相对完善的粮食金融支持体系；再次，粮食补贴政策由以黄箱政策为主转向以绿箱政策为主，并且针对不同区域、不同粮食品类实施层次化、差别化的补贴政策，提高财政补贴资金的配置效率。

再次，积极推进全社会节粮减损工作。在中国粮食种植面积无法扩大、粮食增产乏力的背景下，要维持粮食供求平衡，极有必要推进全社会的节粮减损工作。首先，除了在观念上进行引导，应适当利用政策法规督促居民的节粮行为。例如，尽快出台并实施《粮食法》，通过税收优惠引导粮食加工企业和餐饮企业的节粮行为，同时对浪费粮食的消费主体采取一定的惩罚措施。其次，在粮食流通领域推广节粮科技的创新应用，根据不同区域和粮食品种设立相匹配的节粮型仓储设施，改进现有储粮设备，减少粮食在仓储和运输过程中的损耗。再次，推进畜牧业节粮工程，积极开发节粮型饲料产品，同时加强非粮饲料资源的开发利用与推广。

最后，实施农业“走出去”战略。在多维度提升自身粮食产能的同时，中国应积极实施农业“走出去”战略，不仅要加大海外涉粮产业投资力度，加强对全球粮食产业链的布局，而且要借助“一带一路”战略推动全球贸易治理体系的重构。由于非洲地区国家和“一带一路”沿线国家不仅与中国有着良好的国际关系，而且具有丰富的农业生产资源，因此，中国应以此为突破口，加大对上述具备农业生产潜力的地区或国家的投资力度并深化双方的合作关系。具体而言，不仅要购买或长期租赁当地农业用地，以便建立海外粮食基地，而且要通过与当地政府或企业共同构建并改进当地农业生产体系的方式加强对海外涉粮产业链的掌控。此外，以“一带一路”建设为抓手，依托现有的中国—东盟自由贸易区、欧亚经济联盟等多个自贸区，逐步构建“一带一路”框架下的全球贸易治理新体系，进一步提高中国的对外粮食贸易安全系数，进而稳固本国的粮食安全保障体系。

#### 参考文献

- 1.曹宝明、刘婷、虞松波，2018：《中国粮食流通体制改革：目标、路径与重启》，《农业经济问题》第12期。
- 2.蔡昉、王德文、都阳，2008：《中国农村改革与变迁：30年历程和经验分析》，上海：格致出版社、上海人民出版社。
- 3.封志明、刘宝勤、杨艳昭，2005：《中国耕地资源数量变化的趋势分析与数据重建：1949~2003》，《自然资源学报》第1期。
- 4.韩俊，2013：《中国人的饭碗必须牢端在自己手中》，《求是》第8期。
- 5.姜长云，2005：《多予、少取、放活、协调——对“十一五”时期完善农业和农村支持政策的几点建议》，《宏观经济研究》第1期。
- 6.姜长云，2006：《改革开放以来我国历次粮食供求失衡的回顾与启示》，《中国农村观察》第2期。
- 7.盖庆恩、朱喜、史清华，2014：《劳动力转移对中国农业生产的影响》，《经济学（季刊）》第3期。
- 8.刘美秀、杨艳红，2013：《我国粮食对外贸易政策变迁与粮食进出口贸易的发展》，《农业经济问题》第7期。
- 9.吕新业、冀县卿，2013：《关于中国粮食安全问题的再思考》，《农业经济问题》第9期。
- 10.尚长风，2009：《三年经济困难时期紧急救灾措施》，《当代中国史研究》第4期。
- 11.田锡全，2006：《粮食统购统销制度研究的回顾与思考》，《中国经济史研究》第2期。
- 12.王大为、蒋和平，2017：《基于农业供给侧结构改革下对我国粮食安全的若干思考》，《经济学家》第6期。
- 13.王双正，2008：《粮食流通体制改革30年：回顾与反思》，《财贸经济》第11期。
- 14.王宏广，2005：《中国粮食安全研究》，北京：中国农业出版社2005年版。
- 15.王静、林春野、陈瑜琦、刘爱霞，2012：《中国村镇耕地污染现状、原因及对策分析》，《中国土地科学》第2期。
- 16.王锐、王新华，2015：《2003年以来我国粮食进出口格局的变化、走向及战略思考》，《华东经济管理》第12期。
- 17.王琳、马艳、张思扬，2018：《改革开放40年我国生产关系演变的现实路径与理论机理》，《上海财经大学学报》第6期。

18.徐旭初、邵科, 2009:《新形势下中国农民合作经济组织的发展与变革——“中国农村改革 30 年:中国农民合作经济组织发展”国际研讨会综述》,《中国农村经济》第 1 期。

19.徐明岗、卢昌艾、张文菊、李玲、段英华, 2016:《我国耕地质量状况与提升对策》,《中国农业资源与区划》第 7 期。

20.张颖、徐阳华, 2015:《中国国家粮食安全战略演进及前瞻》,《国际安全研究》第 3 期。

21.张照新、赵海, 2013:《新型农业经营主体的困境摆脱及其体制机制创新》,《改革》第 2 期。

22.钟真, 2018:《改革开放以来中国新型农业经营主体:成长、演化与走向》,《中国人民大学学报》第 4 期。

23.朱剑农、王时杰、刘兴斌, 1989:《中国农村生产关系研究》,北京:中国社会科学出版社。

(作者单位: <sup>1</sup>南京财经大学粮食经济研究院;

<sup>2</sup>浙江工业职业技术学院财经学院)

(责任编辑:云音)

## Grain Security Strategy in the 70 Years Since the Founding of New China: Evolution Path and Internal Logic

Wang Gang    Qian Long

**Abstract:** Grain security has always been a strategic issue concerning the survival and development of mankind as well as the stability and prosperity of the country. Since the founding of New China, the national grain security strategic structure has been adjusted several times, and a relatively stable national grain security system has been gradually established. In this process, China's grain security strategy guarantee objectives and scope, implementation methods and paths, as well as the main body of security have undergone adaptive changes, and formed the corresponding evolution path. It is precisely the contradiction between the “unchanged” national grain security strategy and the “changing” situation of grain supply and demand and production constraints that continues to drive the evolution of China's grain security strategy in the past 70 years. Based on the current strategic deployment of grain security and the anticipated situation of grain supply and demand, China's grain security is expected to be fully guaranteed only by vigorously enhancing the comprehensive grain production capacity, continuously deepening the reform of the grain circulation system, guiding the whole people to save grain and love grain, and actively implementing the “going out” strategy of agriculture, and advancing with the times to promote the implementation of the national food security strategy.

**Key Words:** Grain Security Strategy; No.1 Document of the CPC Central Committee; Grain Production Capacity; Grain Supply and Demand