

构建国家粮食安全长效机制的思考

胡海燕, 高志强* (湖南农业大学农学院, 湖南长沙 410128)

摘要 为确保粮食生产的持续稳定增长, 提出构建国家粮食安全长效机制的实施策略: 一是进一步完善粮食储备制度, 强化粮食生产与粮食消费间的缓冲机制; 二是全面落实藏粮于地、藏粮于技, 协同粮食产能与粮食消费的关系; 三是完善粮食价格形成机制, 推进粮食目标价格改革, 创新国家宏观调控与市场机制的协调机制。

关键词 粮食安全; 长效机制; 粮食储备制度; 藏粮于地; 藏粮于技; 目标价格

中图分类号 F320 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)09-0244-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.09.061

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



On the Construction of Long Term Mechanism of National Food Security

HU Hai-yan, GAO Zhi-qiang (College of Agriculture, Hunan Agricultural University, Changsha, Hunan 410128)

Abstract In order to ensure the continuous and stable growth of food production, this paper puts forward the implementation strategies of building a long-term mechanism of national food security. First, further improve the grain reserve system and strengthen the buffer mechanism between grain production and grain consumption; second, fully implement grain storage in the land and technology, and coordinate the relationship between grain production capacity and grain consumption; third, improve the grain price formation mechanism, promote the reform of grain target price, and innovate the coordination mechanism between the national macro adjustment and market mechanism.

Key words Grain security; Long-term mechanism; Grain reserve system; Grain storage in land; Grain storage in technology; Target price

“无农不稳, 无粮则乱”, 粮食问题始终是中国社会稳定的根本问题, 粮食安全也是国家安全的重要基础。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, 提出了“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观。近年来我国一直坚持“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, 始终坚持走中国特色粮食安全之路。2020年新冠肺炎疫情爆发以来, 对世界各国影响严重, 但我国社会始终保持稳定, 粮食和重要农副产品稳定供给起到了不可或缺的重要作用。可见我国目前的粮食安全基本能实现自我掌控。但随着社会的不断发展, 我国粮食生产将面临更严苛的环境制约和经济压力, 未来的粮食安全也将面临更大的挑战^[1]。因此, 从长远来看要确保粮食安全, 必须坚持科学发展观, 加快构建粮食安全长效机制, 实现粮食安全的可持续发展。中央对此的关注从未放松, 2008年财政部提出建立八项长效机制以确保国家粮食安全促进农民增收。“十三五”规划中提出要实施“藏粮于地、藏粮于技”战略, 人大代表陈温福表示“国家应建立粮食安全长效机制”, 以确保粮食产能和粮食安全。2020年中央一号文件强调粮食生产要稳字当头, 稳政策、稳面积、稳产量, 释放了鲜明的政策信号, 以确保粮食生产的持续稳定增长。要构建粮食安全的长效机制, 在确保粮食生产持续稳定增长的同时, 要形成能促进粮食生产与农民增收、粮食主产区工业化、城镇化、现代化以及粮食主产区整体经济社会等各方面协调发展的体系^[2]。这首先就需要政府提供制度、政策、科技等方面的支持, 充分发挥其宏观调控能力。在此背景下, 笔者提出完善粮食储备制度、落实“藏粮于

地, 藏粮于技”的发展战略以及推进粮食目标价格改革等通过加强政府职能促进构建国家粮食安全长效机制的实施策略。

1 完善粮食储备制度

粮食储备是保证国民粮食消费需求、稳定粮食市场价格、应对自然灾害及一切突发事件而建立的一项物资储备制度。政府粮食储备作为保障国家粮食安全的重要物质基础, 是不断增强粮食宏观调控能力、大幅提升粮食仓储物流能力、提升粮食流通监管水平和治理能力、推动粮食产业强国建设的重要“压舱石”。我国粮食储备已经初步形成了以中央统一领导为基础, 中央储备与地方储备、政府储备与企业储备互为补充、协同发展的统一体系, 建立起相对完善的粮食储备制度体系^[3]。但我国的粮食储备制度不是一成不变的, 要与时俱进, 随着时代的发展及时做出丰富与调整。2020年新冠肺炎疫情突然爆发, 粮食安全问题面临新的挑战, 许多国家为了应对疫情实行限制农产品(尤其是粮食产品)出口的行政手段。而为了应对新时期的粮食安全问题, 如何完善粮食收储制度应引起我国政府更大的关注。

1.1 促进国家粮食储备企业“保口粮” 粮食收储企业是指承担国家定购粮、保护价粮、议购粮、中央和地方储备粮的购进、储存、调拨和粮食进出口业务国有粮食企业, 是国家主要的粮食储备库。按照粮食的用途, 可以将粮食分为口粮、加工粮和饲料粮。

在遭受疫情影响的特殊时期, 我国依靠农业坚实的基础、粮食充足的储备和稳定的产能, 可以保障国内粮食的基本需求^[4]。近年来我国坚持最低收购价政策, 粮食连年丰收, 政策性库存不断增加, 为我国经济社会发展特别是抗击新冠肺炎疫情提供了保障。而国家粮食和物资储备局负责人也表示: 我国粮食库存持续高位运行, 库存消费比远远高于联合国粮农组织提出的安全警戒线水平, 稻谷、小麦库存均能满足1年以上需求。可见, 稻谷、小麦等作为口粮有较

基金项目 国家重点研发计划项目(2018YFD0301006)。

作者简介 胡海燕(1998—), 女, 湖南益阳人, 硕士研究生, 研究方向: 作物信息。*通信作者, 教授, 博士生导师, 从事农业发展理论、作物信息科学研究。

收稿日期 2021-08-09

大的库存保障。但与此同时,国家粮食储备企业过高的库存也增加了政府的财政压力,托市价格对保护农民种粮收益呈现边际递减效应,对市场也造成一定扭曲,口粮收储制度亟待进一步改革^[5]。

1.2 全面推进加工用粮和饲料粮市场化 随着生活水平的提高,在保证基本口粮的条件下,人们消费更多的畜产品和水产品等,这就显示了人们对饲料粮的需求。我国的玉米、大豆虽然仍有大部分依赖进口,但近年来通过种植结构调整,国内玉米、大豆产量有所增加,足以满足作为主要的饲料粮的需要。自2016年起,我国政府先后对玉米和大豆实行“市场化收购”加“补贴”的新政策。在此背景下,饲料及畜牧加工产业得到快速复苏与成长,但目前补贴大多面向大型加工企业,覆盖范围小^[6]。因此,加工企业希望加工用粮和饲料粮价格尽快市场化,在政府引导下让市场决定价格,企业也能按照市场的需求来确定经营方案^[7]。且随着粮食加工企业、饲料加工企业、民间粮食银行等储粮机制的悄然兴起,政府应加强引导,逐步推进加工用粮和饲料粮市场化。

1.3 加速构建新时代“藏粮于民”机制 “藏粮于民”是粮食安全战略的重要组成部分,是完善国家粮食储备制度的重要内容。我国农民一直有储粮习惯,农户储粮对国家粮食安全起到了积极作用。通过鼓励和支持粮食种植者适当储粮,既有利于缓解国家粮食收储企业的库存压力,又能更好地稳定粮食市场(使农民不至于在粮食供应紧张时跟风抢购,也不会因粮食丰产时大量抛售)^[8]。然而21世纪以来,“藏粮于民”机制面临较为严峻的形势:近年来粮食产量连年丰收,国家库存充足,国民认为有政府兜底,缺乏粮荒意识;且由于种粮收益低,农民种粮积极性降低,粮食储藏量急剧减少,甚至目前大部分农村居民也像城镇居民一样买米度日;再加上农户粮食储备设施简陋、技术落后等。传统的“藏粮于民”机制正逐步丧失,加大了国家储粮负担,因此政府必须加速推动构建新时代的“藏粮于民”机制。

首先应加大粮食安全宣传力度,提高农户防范粮食安全风险意识。其次要保障农民种粮经济收益,继续实行粮食最低收购价政策的同时完善粮食目标价格制度^[9]。同时应加强乡村藏粮设施建设,提高农户藏粮条件。并且要加大农户藏粮的扶持力度,发放适当的藏粮补贴等^[10]。希望通过这些措施来推进“藏粮于民”,并对完善储粮制度起到一定积极作用。

2 落实“藏粮于地、藏粮于技”的发展战略

“藏粮于地、藏粮于技”是维护我国粮食安全的基本战略。“藏粮于地”是指在粮食供过于求时,采取轮作休耕来减少粮食生产数量,粮食紧缺时又将这些休耕地迅速用于生产粮食,通过耕地的增加或减少来维持粮食供求的大体平衡。而“藏粮于技”是指通过研究开发粮食科技,用科技手段维持粮食供求平衡,坚持应用一代、储备一代、开发一代,根据粮食市场的平衡状态,适时采用相应的技术,始终保持科学技术的接续能力。总而言之,“藏粮于地、藏粮于技”是指将粮食的生产能力储藏到耕地产能和农业科技之中。而落实“藏粮于地、藏粮于技”的发展战略有利于保障国家粮食安

全,同时促进国家粮食安全长效机制的构建。

2.1 落实“藏粮于地” 耕地是粮食生产的重要基础,是落实粮食安全战略的核心要素。党中央、国务院高度重视耕地保护,近年来出台了一系列保护耕地的措施,但仍存在违规占用耕地开展非农建设等行为。因此2020年国务院印发《关于坚决制止耕地非农化行为的通知》和《关于防止耕地非粮化的有关通知和意见》,强调要防止耕地非农化、非粮化。可以通过加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,稳定粮食作物播种面积,从而落实“藏粮于地”的发展战略^[11]。

落实“藏粮于地”,要确保耕地数量安全,深刻认识坚守耕地红线的重要性。近年来,城市扩建、交通网建设以及工业发展等挤占耕地,使耕地面积减少。虽然对于建设用地占用耕地的行为都坚持占补平衡制度,满足先补后占的要求,但实际上有的地方补的地无法达到高产。对此有关部门应加强监督管理,严格落实耕地保护制度,用带有严格责任制、奖惩分明的“长牙齿”硬举措避免公共设施及建筑用地过度占用耕地,坚决守住耕地红线,为保障国家粮食安全提供坚实基础。

落实“藏粮于地”,更要在确保耕地数量的基础上持续提高耕地质量,建设高标准农田,实现耕地的高质量建设、高效率管理以及高水平利用。目前我国耕地质量整体水平不高,国家要提高耕地质量,做到“藏粮于地”有以下几点举措:一是应完善立法,健全土壤质量动态平衡机制,鼓励和支持占用耕地表土的再利用;二是建立土壤质量评价标准和土壤质量维护奖励制度;三是建立耕作和栽培等技术规范,控制农用化学品的使用,确保科学用地。

2.2 落实“藏粮于技” 要做到全面落实“藏粮于技”发展战略,首先应继续加强农业科技研发,发展育种技术。虽然现代农业科技已经十分发达,但我国的粮食育种技术相较于一些西方发达国家,整体上仍比较落后。同时要持续推进规模化生产,普及农业机械使用,促进农业机械化。但仅仅依靠传统的农业科技创新,发展育种技术,提供新品种、新工艺等,来为国家粮食安全提供技术支撑和技术储备是不够的。在当今“互联网+”时代,要落实“藏粮于技”发展战略,更重要的是要适应最新的发展格局,实现“互联网+”条件下的农业科技创新。尤其在“互联网+”时代,农业现代化的目标状态也应有所调整,人们对农业技术的追求不再是简单的农业机械化,而是要实现农业自动化。

通过农业传感技术和农业遥感技术的应用实现农业智能化感知;无人机等实现精准施肥、精准灌溉以及靶标施药等实现精准化操作;激光定位技术、GPS导航技术和自动控制技术等广泛应用实现自动化控制;最后是实现农业机械化和农业自动化的终极目标,也就是实现自主化作业——由农业机器人来完成田间作业。因此,应在传统农业创新基础上全面推进数字农业建设,夯实现代农业的大数据资源基础。同时要加速精准农业探索实践,实现资源节约、环境友好和资源高效利用。最后在人工智能技术迅速发展的新形

势下,加速智慧农业的共性关键技术研发,融合生态思维与人工智能,探索生态智慧农业核心技术和运行模式^[12]。

3 完善粮食价格形成机制,推进粮食目标价格改革

作为一个人口大国,我国对粮食的需求量巨大,粮食价格形成与粮食安全息息相关。因此笔者认为完善粮食价格形成机制对构建粮食安全长效机制尤为重要。我国的粮食价格形成机制经历了计划和市场两种经济形态,现阶段是最低收购价保障与市场调节相结合的粮食价格形成机制^[13]。推进粮食目标价格改革,使粮食价格实现市场化定价是完善粮食价格形成机制的一项重要措施。

目标价格政策是为保障我国的粮食安全提出的一项重要举措。为了稳定粮食生产,保障国家粮食安全,调动农民的种粮积极性,2004年来中央出台一系列包括粮食最低收购价、临时收储等粮食宏观调控政策。粮食最低收购价政策在多年实践中起到了保护农民利益以及调动农民种粮积极性的作用,但只升不降的粮食最低收购价也带来较大的消极作用,加重政府的财政压力,一路攀升的粮食价格也抑制了国内粮食消费,对粮食加工行业的发展造成不良影响等^[14]。因此,政府借鉴国际经验,开始推动最低收购价政策向目标价格政策转变,以充分发挥市场配置资源和政府引导调控相结合的作用。2014年我国新疆棉花、东北三省和内蒙古大豆开启了目标价格改革试点,取得了突破性的进展,完善了棉花的价格形成机制。2017年中央一号文件又提出“要深化粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度改革”。但粮食目标价格的具体实施也存在一系列问题,如果要较为全面地实施目标价格及差额补贴制度,政府部门需要获得并核定农户等农业生产者以及粮食生产销售等提供的相关信息,准确把握各生产地区的粮食种植面积、产量、销售量等。这就需要农户如实申报,基层干部尽职尽责,国家建立健全的相关市场监测体系^[15]。因此,要保证粮食目标价格的有效实施,持续发挥其功效,必须推进粮食目标价格改革。

而推进粮食目标价格改革的基础在于其目标价格的精准测算,在大数据、云计算、物联网、人工智能迅速发展的当今世界,以“互联网+”现代农业为基础,依靠粮食各方面数据的直报系统,能获取确定目标价格的“生产成本”和“合理收益”相关数据,为实现目标价格精准测算模型的构建提供数据支撑^[16]。为此梁明鑫等^[17]以湖南省早稻、中稻、再生稻、晚稻为例,分析各项费用消耗,探索构建了一个稻谷目标价格精准测算模型,为大数据背景下的稻谷目标价格测算提

供了依据。可见在大数据、云计算、物联网、人工智能迅速发展的当今世界,构建基于大数据的粮食目标价格形成机制势在必行。

4 结语

粮食安全既是基本的民生工程,又是国家安全的重要内涵。粮食安全长效机制的构建是实现粮食安全的重要举措。构建粮食安全长效机制的实施策略需要国家和政府的支持,应不断稳定、加强和完善有利于粮食安全的各项政策和制度,为粮食安全的保护提供制度、政策、科技等方面的支持。该研究提出要完善粮食储备制度,为粮食的生产与消费提供有效缓冲;同时继续推进最低收购价格与目标价格相结合的政策,创新国家宏观调控与市场机制的协调机制;并结合当前实际落实“藏粮于地、藏粮于技”的发展战略,有效促进粮食安全长效机制的构建。

参考文献

- [1] 何秀荣. 我国粮食安全现状与政策[J]. 群言, 2021(5): 4-7.
 - [2] 田建民. 粮食安全长效机制的构建与实证研究[D]. 武汉: 华中农业大学, 2010.
 - [3] 亢霞. 新中国70年我国政府粮食储备体系的演变[J]. 中国粮食经济, 2019(10): 32-35.
 - [4] 钟钰, 陈萌山. 全球疫情蔓延下的粮食安全及应对策略[J]. 理论学刊, 2020(5): 85-92.
 - [5] 周劲松, 邱世如, 韩粤. 完善口粮收储制度 确保国家粮食安全[J]. 农业发展与金融, 2020(9): 11-12.
 - [6] 张正岩, 王志刚, 郑适. “市场化收购”加“补贴”背景下企业玉米采购行为研究: 基于全国6省市135份加工与养殖企业的问卷调查[J]. 农林经济管理学报, 2020, 19(2): 142-150.
 - [7] 张建光. 加工企业呼唤玉米价格真正市场化[N]. 粮油市场报, 2016-05-28(B03).
 - [8] 王凌云. “藏粮于地、藏粮于技、藏粮于民”确保粮食安全[J]. 农业科技通讯, 2017(8): 53-55.
 - [9] 国雪莲, 朱忠贵. 乡村振兴背景下的粮食安全问题研究[J]. 安徽农业科学, 2022, 50(1): 261-263.
 - [10] 李圣安, 朱裕聪. 新时代要积极推进“藏粮于民”[J]. 中国粮食经济, 2019(3): 49-50.
 - [11] 汤怀志, 张超. 科技创新支撑“藏粮于地”[N]. 中国自然资源报, 2020-07-03(003).
 - [12] 郭恬, 高志强. 基于“藏粮于技”的粮食生产实施策略[J]. 粮食科技与经济, 2020, 45(3): 29-31.
 - [13] 梁永强. 我国粮食价格的影响因素分析[J]. 中国物价, 2010(2): 20-23, 8.
 - [14] 祝滨滨, 刘笑然. 新时期保障我国粮食安全的措施研究[J]. 当代经济研究, 2009(12): 55-59.
 - [15] 李国祥. 建立目标价格制 保障粮食安全[N]. 新农村商报, 2014-01-29(A14).
 - [16] 伍晨晨, 高志强. 粮食价格政策改革发展方向[J]. 农业工程, 2018, 8(2): 128-130.
 - [17] 梁明鑫, 胡海燕, 高志强. 稻谷目标价格测算模型构成要素分析: 基于湖南省1073个家庭农场的实证研究[J]. 粮食科技与经济, 2018, 43(12): 26-28, 51.
- (上接第243页)
- [3] 李慧勇, 王翔, 高猛. 社会冲突研究二十年: 学术图景、理论动态与视域前瞻[J]. 东南学术, 2020(5): 56-68.
 - [4] 盖奥尔格·西美尔. 社会学: 关于社会化形式的研究[M]. 林荣远, 译. 北京: 华夏出版社, 2002: 186.
 - [5] 科塞 L. 社会冲突的功能[M]. 孙立平, 等译. 北京: 华夏出版社, 1989: 113-123.
 - [6] 沈国楨. 浅析责任的涵义、特点和分类[J]. 江西社会科学, 2001, 21(1): 54-57.
 - [7] 王瑞雪. 论行政法上的治理责任[J]. 现代法学, 2017, 39(4): 33-39.
 - [8] 肖俏. 行政决策追责中领导人行政责任认定研究[D]. 长春: 吉林大学, 2018: 45.
 - [9] 张力伟. 论责任政治: 政治生活的责任逻辑[D]. 长春: 吉林大学, 2020: 185.
 - [10] 张晨, 刘育宛. “红色管家”何以管用? ——基层治理创新“内卷化”的破解之道[J]. 公共行政评论, 2021, 14(1): 2-22.
 - [11] 米歇尔·福柯. 规训与惩罚[M]. 刘北成, 杨远婴, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2003: 111-114.
 - [12] 尹利民, 田雪森. “责任兜底”: 基层政府的避责行为与逻辑——基于J县精准扶贫实践的经验分析[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2021, 52(3): 63-71.