

“三农”决策要参

2014 年第 12 期（总第 68 期）

清华大学中国农村研究院

2014 年 6 月 30 日

确保国家粮食安全 是治国理政的头等大事*

内容摘要：改革开放以来，中国基本上保障了粮食的自给和粮价的基本稳定。2003 年以来，我国粮食生产实现“十连增”，2013 年粮食总产量突破了 6 亿吨。但我国粮食安全方面仍存在着诸多不稳定因素。未来时期，中国粮食生产仍将充分享受三大红利。树立正确的新粮食安全观是确保国家粮食安全的基础，核心是要处理好供给与需求、国内与全球、政府与市场、安全与效率这四大关系和矛盾。保障粮食安全的重点是“提升两个能力、打造三个环节”，包括提升粮食综合生产能力和全球发展能力，促进粮食流通环节、储备环节、加工环节的转型。

关键词：粮食安全 新安全观 安全战略

*此文系清华大学国情研究院“2020 中国粮食安全战略”课题成果摘要，参加该项研究的还有鄢一龙、胡江、黄瑜。

对中国而言，我们的祖先就晓得“民以食为天”这一至理名言。^①建国以来，我们的领导人更加晓得“粮食定，天下定”这一治国理政之道。^②粮食安全既是我国经济发展的必备条件，也是我国社会稳定的基础。保障粮食安全一直是党和政府经济工作的重中之重。党的十八大以来，习近平总书记就保障粮食安全的重要性、全局性与战略性提出了一系列重要论断。守住中国 18 亿亩耕地“红线”，将饭碗牢牢端在自己手上，构建国家粮食安全战略，这是中国全面建成小康社会所面临的最大安全挑战，也是治国理政的头等大事。

改革开放以来，中国基本上保障了粮食的自给和粮价的基本稳定。2003 年以来，我国粮食生产实现“十连增”，2013 年粮食总产量突破了 6 亿吨。^③尽管中国的耕地面积不足世界的 9%，水资源总量仅占世界的 6.5%，但是中国对世界谷物产量增长的贡献最大。2000~2012 年，全球谷物总产量增加了 4.3 亿吨，而中国增加了 1.34 亿吨，中国对世界粮食增产的贡献率高达 31%。中国不但成功解决了十几亿人民的吃饭问题，也为全球粮食安全作出了最大贡献。^④

①《汉书·酈食其传》：“王者以民为天，而民以食为天。”

②陈云：《给中央财经小组各同志的信》（1959 年 4 月），《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995 年，第 125 页。

③据国家统计局发布的信息，2013 年全国粮食总产量 60193.5 万吨（12038.7 亿斤），比 2012 年增加 1235.6 万吨（247.1 亿斤），增长 2.1%。这是继 2003 年以来，我国粮食生产连续第十年增产丰收。

④胡鞍钢：《布朗预言破产说明了什么》，人民日报海外版，2013 年 12 月 4 日。

在我们这样一个人口众多、农业资源有限、经济快速发展、城镇人口规模越来越大的大国里，农业问题特别是粮食问题始终是关系国计民生第一位的大问题。诚如习近平总书记所言，解决好十几亿人口的吃饭问题，始终是治国理政的头等大事。在粮食问题上，我们不能忘记历史、盲目乐观，不能因为今天温饱无虞，就忘了昨天饿肚子的滋味；不能因为粮食连年增产，就看不到今后保障粮食安全的难度和压力。保障国家粮食安全是一个永恒的课题，任何时候这根弦都不能松。

在确保我国粮食安全方面，仍存在着诸多不稳定因素：一是粮食需求数量持续上升，十几亿人口对粮食需求的多样化、多层次和高质量、安全、健康的要求日益提高。二是提高粮食生产能力还面临资源环境硬约束，如可耕地面积难以增加、水资源有限且分布不均等，粮食生产从靠天吃饭转向看天吃饭，难以避免粮食生产的波动性、周期性和不稳定性。三是粮食安全面临的外部冲击和外部风险加大，在日益开放的条件下，西方农业跨国公司巨头正凭借其资本和技术优势控制全球粮食贸易。四是粮食收储、加工和流通体系建设相对滞后，政府与市场“两只手”配合不到位，既存在着政府失效问题，也存在着市场失效问题。正是因为存在这些挑战，我国粮食安全问题绝不容小觑。我们不能忘记历史、盲目乐观，不能企图一劳永逸、高枕无忧，应充分认识到保障粮食安全的基础性、长期性与战略性，积极构建保障国家粮食安全的长效机制。

从我国粮食生产综合能力来看，在改革初期，从3亿吨（1978

年)提高至4亿吨(1984年),用了6年的时间;从4亿吨提高至5亿吨(1996年),用了12年的时间;从5亿吨提高至6亿吨(2013年),用了17年的时间。我们设想,从6亿吨提高到6.5亿吨,用上7年左右的时间(2020年),是有这种可能性的,是可以实现粮食安全目标的。我国粮食综合生产能力是伴随着我国综合国力的提高而提高的。

未来时期,中国粮食生产仍将充分享受中国不断推进改革开放所带来的三大红利,即:“打造对外开放升级版”,积极实施“走出去”战略所带来的“开放红利”;坚持走“中国特色新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化道路”所带来的“改革红利”;以及现代农业技术不断发展,农业机械化、农村信息化、农民人力资本水平不断提高所带来的“科技进步红利”和“人力资本红利”。

总的判断是,我国粮食安全同时面临机遇和挑战,但机遇大于挑战,而且我们也有能力将挑战转化为机遇,仍有可能使我国的粮食综合生产能力再上一个新台阶,国家粮食安全保障再上一个新水平。

树立正确的新粮食安全观是确保国家粮食安全的基础。在全面深化改革的背景之下,对于粮食安全的认识也需要与时俱进、不断创新。要从“单一安全”向“全链条安全”拓展,将粮食安全作为一个全链条的系统加以考虑,正如李克强总理所言,守住管好“天下粮仓”,就是要巩固农业的基础地位,保障国家粮食安全;从耕地、耕作,到收购、储运、加工,再到市场、销售,要作为一个大工程来考虑。要从“消极安全”向“积极安全”拓展,

从核心的口粮安全向外围粮食安全拓展，从政府控制的硬安全向市场调配的软安全拓展，从国内的自主安全向全球的竞争安全拓展。要坚持中央提出的“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”，其核心是要处理好粮食安全生产中的四大关系和矛盾：供给与需求、国内与全球、政府与市场、安全与效率。既要保饭碗，也要保质量；既要以我为主，也要面向全球；既要由市场机制决定，也要由政府有效提供服务；既要保证安全第一，也要兼顾效率和效益。

粮食综合生产能力的提升是保障粮食安全“立足国内”的落脚点、着力点。一方面，要严防死守耕地红线，确保粮食耕种面积，加强中低产田改造，建设标准农田，在守住耕地数量的同时守住耕地质量；另一方面，应从可持续发展的角度出发，充分、合理、有序地利用现有的耕地资源。要积极推进农业现代化，在培养高科技农业生产人才上舍得投入，在粮食生产良种培育、良法种植上舍得下功夫，在研制、推广农业新机械上舍得花力气。用现代科学技术武装农业、提升农业，让农业的科技进步为粮食生产的可持续发展奠定坚实的基础。要加强农业基础设施建设，在加大财政投入的同时，创新组织发动、资金投入、项目管理、运行维护等机制，研究和探索支农资金统筹使用的办法，盘活沉淀资金，集中力量，解决突出问题。要重新谋划粮食生产指导路线，实施“以营养目标指导食物消费，以食物消费目标引导食物生产”的战略，建立以营养健康为主要目标的农业产业结构调整

模式，变“种什么吃什么”为“吃什么种什么”，全面统筹我国有限的资源，系统协调生产、消费、营养与健康的关系，以科学优化生产与消费行为，提高资源环境对营养健康的持续保障能力，实现粮食安全的永续发展。

全球发展能力的提升是确保国家粮食安全的切入点、生长点。解决我国粮食安全问题，首先要通过优化农业资源的配置，最大限度地提高国内的粮食供给水平，不能过分依赖从国际粮食市场进口。同时，又要充分利用国际国内两个市场，实施农业“走出去”战略——科学规划“走出去”布局，积极培育“走出去”龙头企业，提升协同“走出去”能力，规范完善“走出去”管理与服务。通过参与国际市场，既可以有效地调剂国内粮食余缺，进而保障国内粮食安全，又可以通过粮食贸易，发挥中国农业的比较优势，分享国际分工带来的福利。通过“走出去”，到那些土地资源丰富和水资源充沛的国家购买或租赁土地来生产粮食，既可以发挥中国农业资源中的劳动力、技术和资本丰富等优势，解决工业化、城市化加速发展阶段面临的耕地持续减少、粮食供需缺口大的问题，同时也可以提高东道国当地落后的农业生产水平，带动东道国农业发展，提高全球粮食供给能力，取得双赢、多赢、共赢的结果。

“打造三个环节”是确保国家粮食安全的必要保障。一是要打造市场决定、渠道畅通、高效节约的粮食流通体系，建立市场主导型的粮食价格形成机制；加快国有粮食企业改革，发挥其市

场主渠道作用；健全粮食市场准入制度，培育大型粮食购销企业。二是要打造多元主体，保障有力、守住底线、调动灵活的粮食储备体系，确定合理的粮食储备规模，优化粮食储备层级，科学进行储备布局，建立健全储备体系，完善优化储备制度。三是要打造布局合理、结构优化、优质高效、协调发展的粮食加工体系，出台科学的粮食加工专项发展规划，理顺粮食产业化发展的管理体制，大力扶持和引导粮食产地加工，构建合理的粮食加工体系，推进产业结构升级及粮食产业化经营。

国家粮食安全目标的实现，既要提高总量，也要提升质量；既要有重点、有次序，也要统筹兼顾、系统协调；既要保障耕地的数量与质量，也要提高耕地的可持续利用效率；既要发挥政府与市场“两只手”的作用，也要坚持国有与民营“两条腿”走路；既要调动领导干部和广大群众“两个积极性”，又要发挥中央与地方“两个积极性”；既要充分利用国内国际“两种资源”，又要积极开拓国内国际“两个市场”。

“粮食安，天下安；粮食定，天下定”。确保国家粮食安全，将为全面建成小康社会目标的实现、“中国梦”的实现奠定最基本的物质基础。中国充分满足十几亿人口对粮食的基本需求，进而满足对食品的高质量需求，建立健全更加完善、高效的现代粮食安全体系，将对世界粮食增产继续作出最大的贡献。

清华大学国情研究院 胡鞍钢

（作者为清华大学中国农村研究院学术委员会副主任）



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）