

中国粮食安全战略的历史传承与演化逻辑

贾宇轩,青 平*,李晓云



(华中农业大学 经济管理学院,湖北 武汉 430070)

摘要 系统梳理国家粮食安全战略的历史演进脉络,有助于揭示粮食安全战略变迁的内在逻辑,为当下制定科学合理的粮食安全保障策略提供理论依据与实践参考。从古代粮政思想与新中国成立以来粮食安全战略的演变出发,凝练传统农业时期中国耕地开发利用和粮食储备调剂中的“大农业”和“大市场”思想;梳理新中国成立以来,我国粮食安全战略在保障目标、保障路径、战略基点和战略措施等方面进行的调整和改变。进而结合新发展阶段粮食安全面临新的机遇与挑战,提出粮食安全的战略目标转向口粮完全自给、食物综合保障能力提升,并从提产能和防风险两个维度提出保障粮食安全的战略基点,即:未来战略调整应在产能提升、风险防范和政策支持上作出调整与完善,通过发展农业新质生产力,提升粮食产能;布局粮食产业链一体化调控,增强供应链韧性,并进一步打出政策“组合拳”,提高政策精准度、完善储备体系的边际调控作用。

关键词 粮食安全战略; 粮政思想; 演化逻辑; 风险应对; 战略调整

中图分类号:F32 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2025)06-0001-11

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxb.2025.06.001

在长期的农业耕作过程中,人们不断思考人与自然的关系,逐渐形成了“天人合一”的生态思想,指导了精耕细作的农业实践。物尽其用与提升产量的“强本”思想,人与自然和谐共生的生态思想以及粮食储备与丰歉调剂的“交利”思想,体现了早期农业智慧中的“大农业观”和“大市场观”理念。我国古代农业文明的核心区域地处亚欧大陆东部,水热分布的时空不均、冷暖气候的波动,使得粮食供应表现出不稳定性的特征^[1]。从秦(公元前210年)至清(1910年),两千多年间歉收年份达995年,占总年份的47%^[2]。尽其所能地开发耕地资源和进行粮食储备调剂以保障能生产和储存更多的粮食,是传统农业时期应对气候变化冲击的重要举措。

新中国成立以来,国家粮食安全战略经历了多次调整。面对来自国际“谁来养活中国”的质疑,我国提出了“立足国内资源,实现粮食基本自给”的战略方针。针对气候变化、资源约束趋紧、农业成本上升等方面的压力与挑战,2013年中央经济工作会议提出“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的粮食安全战略,形成了谷物基本自给、口粮绝对安全的粮食安全观。然而,随着社会经济发展,居民膳食结构转型升级,绿色、生态、营养、健康逐渐成为时代的主题,也对农业的发展提出了新要求。2016年中央一号文件指出要“树立大食物观,全方位、多途径开发食物资源”。大食物观是对谷物基本自给、口粮绝对安全的粮食安全观的拓展,要求立足结构升级、多元健康的新发展阶段,满足食物消费需求的战略迭代转型,在确保粮食安全基础性地位的同时,实现现代食物系统治理的全面转型。2025年中央一号文件进一步指出要“践行大食物观,全方位多途径开发食物资源”。从“树立”到“践行”,转变的背后既体现了要将大食物观由理念转化为实践的行动理念,更意味着落实大食物观的必要性和迫切性。“全方位多途径”,体现出践行大食物观的过程中要树立整体思维、系统思维,要以粮食安全为底线,以食物安全为目标,实现食物供给保障能力的不断提升。

收稿日期:2025-04-25

基金项目:国家社会科学基金重大项目“新形势下我国粮食安全战略问题研究”(22&.ZD079)。

*为通讯作者。

纵观历史,粮食安全战略是动态的、不断发展变化的,转变的背后是因时制宜的切实考虑。大农业观和大市场观作为践行大食物观的核心内容^[3],这一思想既是对传统农业时期“大农业观”和“大市场观”理念的继承,更是一种顺应时代需求的创新。中国传统的粮食安全思想与实践蕴含着现代性的特质,绝不能把它与现代割裂开来,践行大食物观的背后体现的是一种“大历史观”,古人精耕细作的传统和多元交汇的互助体系与当下大食物观理念达成古今呼应的“巧合”。粮荒相对较少,粮食总体安全的农耕社会^[4],所传承下来的文明基因,在大食物理念中被重新“激活”,这一随时代发展而不断创新的粮食安全观念,必能更好地保障未来中国的粮食安全。

当前,我国居民食物消费转型升级,对粮食需求的量与质提出了更高要求,生产端种粮比较效益持续走低,保护农户生产积极性需要更多支持,同时农产品进口数量增加与国际供应链不确定性风险增强。党的二十届四中全会强调要“加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动,增强粮食等重要农产品供给保障能力”。保障粮食安全应将时代之“需”与战略之“调”相结合,本文从提产能和防风险两个维度,提出未来保障粮食安全的战略基点与粮食安全战略调整的重点。

本研究的边际贡献在于:从大农业观和大市场观的角度,凝练古代粮食安全思想与实践,探索中国粮食安全战略背后的文化传承;通过梳理古代粮政和当代中国粮食安全战略演化,探究古代优秀传统文化如何进行创造性转化,并与当代中国粮食安全战略的实践基点进行有机结合,进而提出未来保障中国粮食安全的政策调整建议。

一、古代保障粮食安全的理念与实践

在以农立国的古代社会,粮食安全的目标较为单一,即保障生存发展,因而“以农为本”成了古代保障粮食安全的基本思想。面对不确定的外部环境,实践中“大农业”和“大市场”的理念内含了提产能和防风险的核心要义,不仅保障了传统农业时期粮食的有效供给,也保护了耕地质量与自然环境。

1. 生产中的“大农业观”:物尽其用与提升产量的“强本”思想

从整个国土空间出发,尽地力与人事充分地利用资源、保护资源,体现出古代农业生产中的“大农业观”。农业发明以后,人们不仅开始食用五谷,同时家畜饲养也逐渐发展,改变了以往以肉食为主、辅以采集野生植物的生活方式。夏朝伊始,我国已形成以农业为主、渔猎为辅的混合经济形态,战国时期农牧混合经营已然演变为单一的农业经济。多山少地的地理环境与日益增加的人口数量,使得“人地矛盾”更为凸显,解决粮食匮乏、实现粮食自给也成为历代奉为圭臬的重要指引,物尽其用,提升粮食产量的“重本”思想更是贯穿了我国千年的农业发展。耕地作为生产粮食的基础,耕地面积和粮食单产往往决定了粮食产量,因而扩田开荒与提高单产成为缓解人地冲突的关键所在。在开发资源的过程中,由夏商萌芽、秦汉成熟的农业生态哲学思想^[5],构筑了古代农业的生态化道路,进而形成了精耕细作的优良传统^[6]。精耕细作的耕作模式不仅使得农业生产与资源环境的承载力相协调,又充分发挥了人的主观能动性,促使单位面积的粮食产量得以提升,对于破解“人地关系”起到了不可忽视的重要作用。正是基于“不遗余力”地耕地扩容,我国耕地面积从战国的0.9亿市亩增加到清朝的7.27亿市亩^[7],可耕面积不断扩大。

秦朝伊始,农业经济与畜牧经济以长城为界进行“互市”的往来,牧区的牛羊、奶制品等也得以进入农耕民族的日常。汉朝以后,外来瓜果蔬菜的引入日渐丰富了人们的食物来源,魏晋时期,鱼类和海鲜也成了人们的口中之物,两宋至明清时期,人工栽培的果蔬更是日益增多^[8]。从打猎捕鱼、耕作饲养、瓜果蔬菜到各种海鲜,我国获取食物资源的路径逐渐多元。古代中国正是利用一切可利用的自然资源才得以养活不断增加的人口,几千年间我国人均粮食占有量基本维持在382~628千克之间,即使在清朝的人口鼎盛时期,我国人均粮食占有量仍达575千克^[4]。

2. 流通中的“大市场观”:粮食储备与丰歉调剂的“交利”思想

古代粮食流通中的“大市场”观念主要体现在储备、运输和贸易三个方面。自从人类定居农耕以来,农业生产逐渐成为人们获取食物的主要来源,粮食储备调剂也应运而生,不同区域间的交流互助,形成多元交汇的合作体系。先秦时期,人们认为粮食储备具有备荒、备战、安民等多种功能,相继

提出了市场取向型、国家主导型和国家垄断型三种粮食储备调节思想,促进了日后粮食仓储由国家统筹到社会各方协同参与的模式演变^[9]。常平仓作为储粮备荒以供官民粮需的重要制度设计,它根植于重储的历史传统,从设置到创新,由国家运营到依靠市场化力量,不断演变的过程,体现了中国古代仓政、荒政等粮食安全思想在面对不确定性下的灵活性和韧性。水路运粮作为最为廉价、便捷的运输方式,直至清朝末年才被海运和铁路运输所取代。由水路运输而兴建的漕运和漕仓,实现了粮食的远距离储备和转运^[10]。

在粮食自由贸易方面,以物换物是粮食交易的早期形式。直至战国时期,粮食交易已发展成为一种行业,城市内部逐渐出现了粮食交易的固定场所,农村则由交换而自发形成市集。魏晋以后,粮食贸易的地点逐渐增多,城市外的交通要道发展出草市,粮食流通的范围也随之不断扩大,同时粮食贸易的时空限制也被打破,交易的频次逐渐增加^[11]。为适应环境而统筹协调的“救灾”文化,不仅体现了中国先民的农业智慧,更折射出“大市场”观的早期雏形。

二、新中国成立以来粮食安全战略的演变

新中国成立以来,伴随着时代背景和社会主要矛盾的变化,我国粮食安全战略保障目标经历了保障数量安全,数量与营养安全并重,数量、营养、生态和能力全方位统筹三个阶段。粮食安全的保障路径由注重国内市场和资源转到国内国际统筹以及加快农业走出去和高水平对外开放。粮食安全的战略基点也由重视生产、重生产和流通、保全面转变为保口粮、提质量和强产能。基于粮食安全的保障目标、保障路径和战略基点的转变,粮食安全的战略措施也进行了相应的调整和变化(图1)。



图1 粮食安全战略的演变路径

1. 社会主义革命和建设时期(1949—1977年):重视粮食生产

新中国成立之初,百业凋敝,国民经济亟需恢复和发展。由于经济发展薄弱,我国确立了重工业优先发展的战略方针,为改变物质短缺的现状,实施农业支持工业、农村支持城市,以农业生产剩余来降低工业发展成本。与此同时,由于对粮食的需求也快速增加,粮食供需不匹配的问题开始凸显,粮食投机现象更加剧了粮价的波动。面对粮食短缺的客观制约与重工业优先发展的战略导向,农业生产的主要目的在于增加粮食产量,数量安全是这一时期的主要目标。利用国内资源,提高粮食产量,满足全国温饱,是粮食安全战略的保障路径和战略基点。

为恢复国民经济、支持工业发展和保障粮食供需平衡,我国分别在粮食生产流通、储备和贸易方面采取了相应的措施。土地改革的推行,实现了“耕者有其田”,尽管激发了农民种粮的积极性,然而依然无法改变落后的小农经济,为提高农业生产力,党中央决定对农业进行社会主义改造,鼓励农民走合作化道路^[12]。同时开垦荒地,扩大种植面积,兴修水利,完善农业基础设施。为满足人民对美好生活的切实需要,遏制农业投机活动,保证市场物价稳定,1953年我国由粮食自由购销转向粮食统购统销,这一制度转变是出于对国家发展战略的整体考量。重工业优先发展的战略正是粮食统购统销制度建立的逻辑起点,而粮食供求关系严峻的形势是统购统销制度的直接诱因^[13]。统购统销制度不仅解决了城乡温饱问题,也为工业化和城镇化的发展提供了物质基础。

在粮食储备和贸易方面,自由购销时期政府主要通过国营粮食商业来掌握粮源,进而调控市场、稳定粮价,保障国民经济的恢复发展和应对战争灾荒。而后我国逐渐建立了国家储备、农业生产队

和农户储备相结合的储备体系,其中国家储备由战略储备(备战)、后备储备(备荒)组成,农村集体储备则为备荒而储备粮食。为支持工业化的发展,我国以出口粮食来换取外汇和工业设备,此时粮食贸易完全处于净出口状态。

2. 改革开放和社会主义现代化建设新时期(1978—2011年):由重生产转向生产与流通并重,保障粮食自给

随着工业化的发展,农业农村滞后的问题逐渐显现。家庭联产承包责任制掀起了中国改革开放的先声,这一变革既是农业发展的转折点,又是重视农业发展的开端,从而奠定了日后工业反哺农业、城市支持农村的基本基调。包产到户的自主经营极大调动了农民生产的积极性,粮食产量连年增长,与此同时,“卖粮难”“运粮难”和“调粮难”的现象也愈发严重,在重视生产的同时,强调流通体制改革逐渐被提上日程^[14],粮食安全的战略基点转向保全面、重生产和流通。2004年以后,粮食支持保护政策逐渐完善,农业发展水平和综合生产能力有效提升。伴随着温饱问题的基本解决,人们开始向消费多样化与营养均衡化的方向发展,即由“吃得饱”发展成为“吃得多样”,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾成为这一时期的主要矛盾。粮食安全面临粮食供应数量与结构性的双重矛盾,在保障粮食数量安全的同时,满足人们日益增加的对粮食消费多样化的需求,促使由满足温饱向迈向小康过渡成为这一时期的主要任务,粮食安全的保障目标转向数量和营养安全并重。为此,在保障粮食安全的路径选择上,我国也开始由依靠国内自给转向注重国际合作。

这一时期粮食安全的战略重心在于激活农业经济、农民种粮积极性,保障粮食有效供应,保护农民收益和提高农产品质量。在生产和流通方面,党的十一届三中全会后,为了实现农业农村现代化,确立了以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制,重构了国家、集体与农民的关系,提高粮食产量和增加农民收入也成为这一时期的重点工作。为促进农业生产,我国大力推进科教兴农、发展现代农业。为改善农业生产条件,我国于1980年基本形成了遍布全国农村的中小型水库、机井和农田水利系统,又相继修建了长江三峡、黄河小浪底等灌溉防洪的工程设施,以及南水北调等引水灌溉工程。伴随着家庭联产承包责任制的推行,农产品产量开始大幅增加,农民甚至出现“卖粮难”的问题,为此,1985年我国取消粮食统购统销^[15]。1986—2011年间,我国放开粮食购销市场、取消农业税,并对农民实行直接补贴、良种补贴和农机具购置补贴等,其中,1993年国务院印发《90年代中国食物结构改革与发展纲要》,标志着保障粮食安全的目标从单一数量安全扩展为数量安全与营养安全并重^[16]。1996年我国提出立足国内资源、实现粮食基本自给的方针。2004年以后,历年中央一号文件无不与“三农”问题有关,农业进入全面支持保护阶段。2007年中央一号文件指出要坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,统筹城乡经济社会发展,实行工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针。在一系列强农惠农政策的支持下,1996年,我国粮食生产突破5亿吨,人均粮食占有量超过400千克的国际安全线,1997年实现了粮食供求基本平衡,粮食丰收有余^[17]。

在粮食储备和贸易方面,随着农村经济体制改革的推进,农村生产队储备粮和农户家庭粮食储备逐渐消失,粮食储备由中央粮食储备和地方粮食储备构成,中央粮食储备的功能是备战备荒、调节全国性的粮食丰歉余缺,地方粮食储备则进行该区域的粮食余缺调度,并由此奠定了日后由中央粮食储备、地方粮食储备和应急粮食储备相结合的具有中国特色的粮食储备体系^[18]。1979—2003年,为了调整品种结构和满足供需总量,我国粮食贸易净进口与净出口交错出现。2004年后,在国际粮价下跌和对粮食需求量日益扩大的双重影响之下,我国由品种调剂的粮食进口转为大规模粮食进口,粮食进口量持续增加^[19]。

3. 中国特色社会主义新时代(2012年至今):由保全面转向保口粮、提质量和强产能

进入新时期以后,人民日益增长的美好生活需要和发展的不平衡、不充分之间的矛盾成为这一时期的主要矛盾。粮食安全的保障目标也由数量与营养安全并重发展到数量、营养、生态和能力安全统筹兼顾,粮食安全的主要任务由实现全面小康转向共同富裕。2013年底党中央提出了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的粮食安全战略,形成了谷物基本自给、口粮绝对安全的粮食安全观,这是我国在粮食安全问题上首次冠以国家粮食安全战略的概念表述,保障口粮安全,

提高粮食综合生产能力,优化农产品生产结构,提高农产品质量,成为这一时期粮食安全的战略基点。保障路径上,在依靠国内、国际两个市场、两种资源的基础上,我国进一步提出加快农业走出去和进行高水平对外开放,构建了“以内为主、以外为辅”的粮食安全新发展格局。

(1)粮食安全战略提出的现实逻辑。粮食安全战略的提出是基于国际环境、基本国情和农业基础,对中国特色粮食安全道路作出的深刻阐释。粮食安全战略提出的国际环境:我国人口众多,一旦粮食供求存在较大的缺口,不仅国际粮食市场无法承受,同时也会给低收入国家的粮食安全带来不利影响,加之生物燃料的发展使得世界对粮食的需求日益增多,进一步加剧了全球粮食的供应压力。全球气候变化加大了极端天气的发生频次,导致全球粮食供给受到极大影响,与此同时,国际粮商对粮食市场进行炒作、部分国家对粮食实施出口禁令等增加了粮食供应链的脆弱性与不确定性^[20]。

粮食安全战略提出的基本国情:我国人均耕地面积依然较小,大国小农仍是的基本国情。在水资源方面,我国水资源南多北少,而粮食生产重心则主要集中于北方,水资源和粮食生产的不匹配,加剧了粮食生产的难度。在追求粮食产量的过程中,以往化肥、农药等高投入的农业生产方式,不仅造成了资源环境污染,也带来了食品安全的诸多问题。随着人们生活水平的提高,人们的消费观念逐渐转向“吃得均衡与健康”。粮食安全已从粮食供给数量不足转为资源约束下的结构性矛盾,因而提高粮食综合生产能力,提升粮食品质和质量,实现数量、营养、生态和产业链安全统筹兼顾是当下保障粮食安全的重要任务^[16]。

粮食安全战略提出的农业基础:随着工业化、城镇化的发展,粮食生产面临劳动力非农转移、城市用地对农业用地的挤占等不利因素。受其影响,我国第一产业就业人数、耕地面积不断减少。劳动力成本、土地成本等快速上涨,导致我国农业生产逐渐走向高成本化。然而,为保护农户种粮积极性,我国粮食收购价格再次提升,国内外粮食价格形成反差,降低了我国农产品的国际竞争力。国内外价格倒挂导致的直接问题是低价的国外农产品进入流通和加工领域,高价的国内农产品进入库存,即“洋货入市、国货入库”^[21]。自2009年以来,我国三大谷物的小麦、玉米和稻谷相继由净出口转为净进口^[22],粮食进口逐渐由供需驱动型转为价格驱动型。

(2)粮食安全战略的理论逻辑。“五句话、二十个字”的粮食安全战略方针内含了战略立足点、着力点和平衡点三个维度。始终坚持“以我为主、立足国内”是我国粮食安全战略的立足点。从主观来看,无论何时,口粮安全决不能受制于人,我国只有保障口粮自给,才能掌握粮食安全主动权,进而实现经济社会的大发展。我国人口众多,一旦口粮依赖进口,不仅不利于世界粮价的稳定,更会加剧国际粮食的短缺。人多地少、种粮比较收益低是我国粮食生产能力和收益能力的短板,过度进口粮食势必冲击国内固有的小农经营,不利于国内农业生产和农民就业。从客观来看,国际市场允许我国进口粮食的空间有限,大规模的粮食进口不具有可行性、持续性和稳定性。

“确保产能、科技支撑”是我国粮食安全战略的着力点。我国耕地少、水资源更少,为保证足量的粮食产出,高强度化肥、农药的使用造成了资源环境的破坏,这种以破坏生态环境为代价的农业经营模式不具有可持续性。提高粮食产量的根本出路在于科技,通过科技创新,以优良的育种技术,提高单产才是农业的未来。通过重视农业科技攻关和农业技术的推广应用,不断完善农业基础设施,增强粮食的综合生产能力,提高农业生产的稳定性,更好地适应气候变化造成的冲击,增强粮食生产韧性。同时土地生产率的提升,也进一步降低了农户的农业经营风险。

“适度进口”是我国粮食安全战略的平衡点^[23]。通过农产品“适度进口”,利用好两个市场、两种资源,可优化国内种植结构,实现农业的可持续发展,也可促进全球粮食资源的合理配置。通过“适度进口”实现品种余缺调剂,一方面减少了国内耕地的种植压力和资源环境压力,国内耕地可集中用于保障口粮安全,发展资源节约型、环境友好型农业;另一方面我国部分专用品种、国外特色调剂品种供不应求,通过进口可补充国内需求和满足多样化的消费需求。坚持适度进口,有利于粮食种植结构的调整,激发产、供、储、销等各行为主体的积极性。此外,面对气候冲击,通过农产品进口平衡年度丰歉,亦可补充国内库存,更好地平衡国内库存量和国际进口量。

(3)粮食安全的战略举措。面对变动不居的环境,古代粮政思想和新时期粮食安全战略的“承”与“善”内生出了强本、重质、可持续的实践举措。在生产端,我国由保全面转向保口粮,注重综合生产能力提升、营养与生态安全。受限于耕地、水资源等自然资源和人力资源的双重约束,以往“保全面、保所有品种”的粮食安全战略既不具有现实性、可持续性,又不利于农业的绿色高质量发展^[24]。综合考虑粮食供需结构、资源环境的承载能力,粮食安全的保障范围从“粮食基本自给”向“口粮基本自给”转变。推动良法、良田、良技、良种和良策“五良”融合发展,保障粮食数量安全、营养安全、生态安全,提升粮食综合生产能力。

随着农村人力资本外流,农村空心化与老龄化影响着土地产出率、劳动生产率和资源利用率。土地“三权分置”作为家庭联产承包责任制基础上的重要制度创新,契合了农村劳动力外流背景下,土地资源合理利用的现实需要。通过培育新型经营主体,发展适度规模经营,大规模推进高标准农田建设,以劳动过程机械化、生产经营信息化,实现农业“物联”“智造”农业。为最大化激发耕地潜力,通过实施种业振兴,实现粮食产出的“量质双升”;粮食安全党政同责通过压实主体责任,为粮食安全提供了制度保障。良法、良田、良技、良种和良策的集成融合,不仅破解了农地无人耕作的困境、让农业插上了现代科技的“翅膀”,更是落实藏粮于地、藏粮于技战略的重要举措,为保障粮食数量安全提供了坚实的支撑。在营养安全和生态安全方面良法同样发挥着重要的作用,例如,通过强化农产品质量和食品安全监管,建设食品追溯体系,发展“三品一标”认证管理,守住“舌尖安全”;通过推进农业供给侧结构性改革,以化肥、农药的“两减”,优化农产品结构,实现农业的绿色可持续发展。

在流通和贸易端,通过建设层级分明、组织完备的中央、地方和应急粮食储备体系,保障粮食丰歉余缺调剂。对内建设串接东中西部、连接南北方的“四横五纵”国内物流大通道、对外建设“两沿十廊”^①国际物流大通道,在立足国内资源的同时,利用海外市场,统筹两种资源,农业大市场布局稳步推进形成。不断完善粮食交易体系、构建全产业链粮食风险预警系统,增强风险防控能力。在国际贸易方面,我国提倡“一带一路”倡议,积极推动海外投资与国际农业合作。2020年政府工作报告明确提出要“推进高水平对外开放,稳定产业链供应链”,党的十九届五中全会指出要“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,不断完善农产品贸易与生产的协调机制。

三、当前粮食安全面临两大突出风险

我国食物消费将进入结构升级、多元健康的新阶段,然而受制于资源约束、气候变化以及农业生产成本上升等风险因素的制约,今后我国粮食提质增效的难度不断加大,持续统筹利用国际农业市场与资源将无可避免。视时而立仪,如何保障种粮农民收益、保护种粮积极性以及持续强化农产品国际供应链韧性,是保障粮食等重要农产品有效供给的重要路径。在理论与现实之间,我国粮食安全面临政策实施目标与市场表现之间背离的问题,同时国际供应链也面临断链的突出风险。与气候变化等挑战相比,政策与市场的背离、国际供应链断链风险加大,成为当下粮食安全面临的新风险。粮食安全的叠加风险交织着粮食安全的新要求,给保障粮食安全提出了时代之问。“风物长宜放眼量”,农业科技体制的不断创新和人工智能技术在农业领域的应用,给保障粮食安全提供了重要机遇,也为粮食安全战略调整提供了科技支撑(图2)。目前,我国农业科技创新整体迈进世界第一方阵,农业科技进步贡献率超过63%^②。2022年,北京博创联动科技有限公司,通过无人拖拉机、无人插秧机、无人植保机、无人收割机等,实现水稻种植耕种管收全程自动控制,运用物联网、云计算、大数据等现代农业信息技术,实现水稻生长智能化管理,通过智能操作,实现产量增加10%~15%^[25]。

① “四横五纵”国内物流大通道,即串接东中西部的沿黄、陆桥、长江、广昆等物流通道,以及连接南北方的京沪、京哈—京港澳(台)、二连浩特至北部湾、西部陆海新通道、进出藏等物流通道。“两沿十廊”国际物流大通道,包括沿海、沿边物流走廊以及10条国际物流通道。

② 见国务院新闻网:国新办举行“中国经济高质量发展成效”系列新闻发布会,http://www.scio.gov.cn/live/2025/35431/tw/index_m.html.

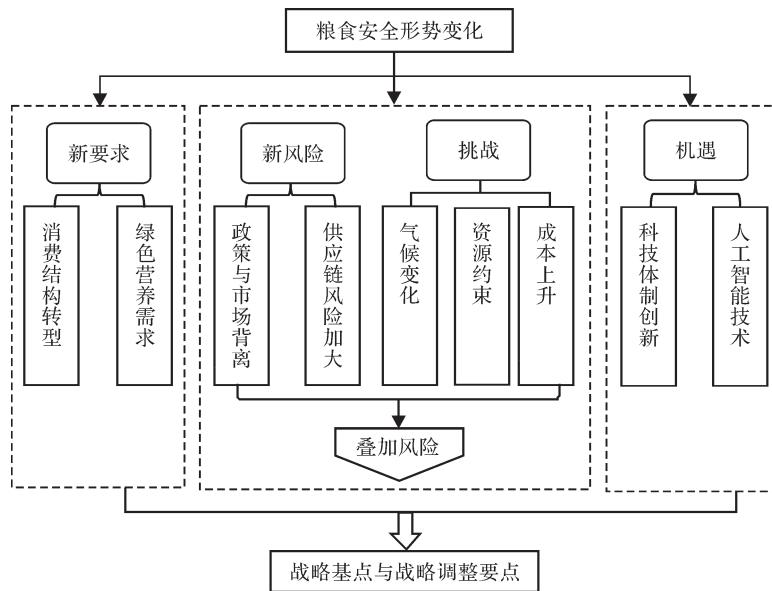


图2 当前粮食安全面临的机遇与挑战

1. 保障粮食安全面临的两大风险

(1) 粮食政策目标与市场表现之间出现背离。保障粮食安全的政策目标与市场表现之间的矛盾主要体现在:农业补贴、保险与种粮积极性,种粮收益与耕地“非粮化”以及粮食产量和粮食价格三个方面。农业补贴对农民种粮、地方抓粮的积极性减弱。其中耕地地力保护补贴标准低、规模小的特征较为明显,对农户种粮积极性的调动作用十分有限。补贴的指向性和精准性不足,导致实际经营土地的农户未能获益。此外,补贴会资本化为土地流转租金,进而抬高土地流转成本、挤压种粮收益,对种粮积极性产生了一定的销蚀作用^[26]。产粮大县的转移支付政策对粮食主产区的利益补偿效果减弱,主产区和主销区存在利益分配不均的问题,同时随着土地、劳动力、农资成本的上升,种粮比较收益的下降,粮食主产区陷入粮食增产不增收的困境,产粮大省陷入经济弱省、财政穷省的“怪圈”。由于市场运行的不规范导致农业保险理赔政策失真,农业受灾后出现的惜赔、拒赔现象,对农户种粮积极性也产生了一定负面效应。粮食生产成本上升与种粮收益下降,引发耕地“非粮化”和“非农化”,粮食价格上涨速度始终明显低于种粮成本的增长幅度,进一步压缩了种粮收益^[27]。2021—2023年,我国耕地非粮化程度由30.27%上升至30.68%^①,稻谷、玉米和小麦三大主粮的平均成本由1157.22元上涨到1284.92元,而净利润则由116.82元下降至75.14元^②。耕地“非粮化”给粮食生产的持续稳定和粮食安全带来了挑战,而主粮收益下降进一步加剧了耕地“非粮化”现象。在需求侧,伴随着人口增长速度的下降、老龄化程度的加深、居民收入增长放缓等,对农产品价格形成“拖累”。在供给侧,我国粮食产量再创新高,同时大量进口国外低价优势农产品,进一步增加了市场供应。受供需两侧影响,我国部分农产品出现阶段性供需宽松,促使国内农产品的价格下行,导致价格低迷。

(2) 国际环境变化,加剧粮食供应链断链风险。近年来,极端天气、贸易保护主义、地缘冲突、全球粮食生产能力的分布不均使得国际粮食市场自身应对突发能力不足的短板更为明显,我国由于农产品进口过于集中,加剧了国际粮源供应链的断链风险。随着全球气候变暖,极端天气一方面造成全球粮食减产,给全球国际粮食供给侧带来了压力,另一方面极端天气导致贸易保护主义抬头,国际粮源进口受限。此外,地缘政治冲突导致的大国对抗也会造成供给波动,进而推高国际粮价,削弱依赖外部粮源的国家购买能力^[28]。由于部分发展中国家农业生产能力不足,全球粮食生产和贸易高度

① 耕地非粮化的计算公式:耕地非粮化程度= $\frac{\text{农作物播种面积} - \text{粮食作物播种面积}}{\text{农作物播种面积}} \times 100\%$,数据来源于《中国农村统计年鉴》。

② 数据来源于《全国农产品成本收益资料汇编》。

集中于少数国家,使得全球粮食安全形势较以往更为严峻。外部条件的变化加剧了全球粮食供应的不确定性。2023年红海危机,迫使部分船只改道绕行好望角,导致全球商船航行周期延长、周转率下降以及运输成本上升。在国际运输方面,由于粮食生产与贸易区域高度集中,全球粮食运输网络系统压力加大,受其影响,我国粮食进口也面临运输线路过于集中的问题,加之全球粮食流通存在潜在的运输断点,进一步增加了跨国供应链的脆弱性。例如,承担小麦、玉米和大豆运输的巴拿马运河等海上关键运输通道,平均约3年中断一次,而近年来气候变化导致巴拿马运河水位下降,致使运力下降、运输成本上升。我国从国际进口的粮食大部分经由海运运输至国内,其中以大豆进口依赖尤为严重,而大豆的大部分海运权被国际大豆贸易商控制^[29]。从我国自身发展来看,我国粮食安全与国际农产品市场的关系,由“边际利用”发展到“深度依赖”^[30]。然而,我国饲用大豆、玉米进口来源国集中,对外依存度较高,2012—2023年,我国大豆进口量由5838万吨增加到9861万吨^①,而全球饲用粮食主要种植区域也较为集中,可供替代的渠道有限,能满足我国饲用粮进口的国家较少^[31],因而全球粮食市场的波动会加剧我国内外部粮食资源的获取难度。

2. 风险叠加与消费结构转型给粮食安全提出新要求

在粮食供给侧,除面临资源约束趋紧、气候变化冲击、生产成本上升等风险外,种粮收益下降和外部粮源利用风险加大,也进一步影响了我国的粮食安全。在粮食需求侧,消费结构的转型升级,叠加着人口、收入等方面的复杂变化。风险的交融,“夹杂”着粮食的新要求,内含了供需之间的矛盾,对当下粮食安全构成了新的挑战。以往以资源消耗、环境污染、小农低收入、财政巨额支付为代价的粮食安全不具有可持续性,绿色、生态、高质量日益成为今后农业发展的主要方向。伴随着经济的快速发展,人们的生活水平逐渐提高,居民日常饮食结构中,来源于谷物的蛋白质摄入量呈现出下降的趋势,相对而言,从蔬菜、水果以及肉类食品中获取的蛋白质比例不断增长。由谷物等主粮消费为主的饮食模式,逐渐向肉、蛋、奶、蔬菜和水果等非主粮消费转变,主粮成为了副粮。从满足人们美好的生活的需要出发,顺应人们食物结构变化趋势,践行大食物观,全方位多途径开发食物资源,在确保粮食供给的同时,保障肉、蛋、奶、水产品、水果、蔬菜等各类食物有效供给,推动从粮食安全向食物安全深化拓展,构建多元食物供给体系成为新时期农业发展的核心内容。

见对立而求创新,粮食安全在面临风险挑战的同时,农业科技体制创新的加快调整和人工智能技术在农业领域的应用,给保障粮食安全提供了科技支撑,更为粮食安全战略调整提供了重要契机。2024年全国农业科技工作会议强调“要优化农业科技创新主体布局,强化协同创新,把国家实验室、国家科研机构、高水平研究型大学、农业科技领军企业组织起来,推动国家农业战略科技力量与地方科研推广机构优势互补,构建梯次分明、分工协作、适度竞争的农业科技创新体系”。从“看天吃饭”“知天而作”到“算天而作”和“智能定产”,人工智能正逐渐瓦解着农业领域“成本降低、品质提升、效率提高”的“不可能三角”。

四、新发展阶段保障粮食安全的战略基点

精耕细作的古代农业体现出早期的“大食物观”,然而受限于生产力的发展水平,广袤的自然资源仍无法得以充分利用。当下,随着社会的进步与发展,国民的饮食结构已发生显著变化,在国际粮食贸易出现异动、国内资源紧缺的大背景下,保障粮食安全的目标转向口粮完全自给、食物综合保障能力提升。从国土资源出发,全方位多途径开发食物资源不仅成为可能且是现实的需要,以大农业观和大市场观为核心的大食物观重新回归。从古今比较的视角考察,变化的是大食物观的应用范围,不变的是大食物观所蕴含的提产能和防风险的思想要义。时至今日,保障粮食安全、应对不确定性依然要从提升产能和防范风险两个方面着力,大食物观理念也在跨越古今的实践中得以完善。因而未来保障粮食安全的战略基点应从提产能和防风险两个维度发力。

① 数据来源于《中国统计年鉴》。

1. 提产能

绵延千年的“强本”思想映照着古人求温饱、防饥荒的“大农业观”，在生产力较为落后的农业文明时期，保障了粮食基本需求。当前的情势与以往大有不同，消费结构转型的升级交织着资源环境的约束，对提产能的理解也应站在再出发的新的起点之上。承袭和完善大农业理念，树立大农业观，提升产能，是解决传统粮食生产向食物生产转型，保障好初级农产品供给的迫切要求；是确保农产品品质与质量，既要“多产粮”，又要“产好粮”、发展高品质口粮的现实需求；是对耕地资源、动物资源替代和补充，实现农业可持续发展的客观需要；是保障粮食安全向食物安全进行战略深化与拓展的关键；是立足国内生产，以国内产能提升来更好地应对外部不确定性，建设更高质量、更加安全的国家食物安全综合保障体系的时代需求。

2. 防风险

传统农业时期的粮食储备调剂包含了“大市场观”的理念。当下，全球气候变暖导致极端天气频发、农业产业链一体化程度低以及供应链面临一系列“堵点”“卡点”问题，给保障粮食安全带来了诸多挑战。为防范自然、市场和国际贸易风险，在政策导向上应树立大市场观念。相较于农耕文明时期，在全球互联互通的当下，大市场观不仅面向国内市场，也将国际市场纳入基本范畴。树立大市场观念，防范风险，有利于应对气候变化冲击，增强农业生产韧性；有益于提升应急供给保障能力，实现产业链协同转型；有助于参与全球粮食供应链建设与粮食安全治理，促进农产品贸易向全球供应链转型升级，不仅体现中国的大国担当，更可实现战略主动，保证粮食进口安全和食物供给安全。

五、新发展阶段保障粮食安全的战略调整要点

1. 发展农业新质生产力，持续提升粮食产能

应大力发展农业新质生产力，在协调农业绿色发展与粮食安全关系的同时，实现产量增长、生产要素转型升级和产业链价值提升。农业新质生产力是以技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级和全面绿色转型为主要内容的先进农业生产力。在技术突破上，通过扩大农业研究经费规模，创新关键重大技术的研究机制体制，提升大豆、玉米单产水平，提高油料作物产油率，提高饲料蛋白转化率，减少对豆粕等蛋白原料的需求，同时大力实施“替代”蛋白工程。在生产要素创新性配置方面，通过培育新质人才、引入智能化技术等，促进传统生产要素转型升级。例如，可通过构建国家级种业实验室、加快种质资源库升级与数字化共享平台建设，完善国家生物育种创新体系。在产业深度转型升级方面，应打造粮食产业新业态，鼓励大中型粮食企业向全产业链拓展，开发多元化的粮食产品，培育优质品牌，推动农旅等产业融合，推进数字化转型，发展电子商务并加强产销对接，提升粮食产业链价值。在全面绿色转型上，通过推广绿色种植技术、选用环保农资产品、加强面源污染治理与农业废弃物资源化利用，夯实粮食生产的资源基础。优化粮食生产布局与种植结构，实现生态、环境与粮食安全的良性互动。

2. 布局粮食产业链一体化调控，增强供应链韧性

应着眼粮食全链条、抓住关键点，打通粮食产业链、打造供应链。为防范粮食系统性风险，需要对粮食产业链进行一体化调控。一方面，要通过组织模式与服务创新，打造农业产业联合体，促进科研成果快速转化落地，实现从生产到链条、从产品到产业、从环节到体系的转变，同时加强智慧仓储、智慧物流建设，减少上下游产品传递的风险与损耗。另一方面，要建立应急管理信息化平台，制定相应的风险管理策略和应急预案，完善农业生产监测、市场波动监测与灾害预警系统，优化救援资源配置和强化防灾技术转化，建立高效的农业灾害应急响应及恢复体系；优化粮食应急供应、配送、加工网点的布局，提升粮食储备转化为应急供给的能力。为增强粮食国际供应链韧性，应立足战略主动，改变以往“单一”进口贸易的合作思维，并将粮食生产环节合作向全链条合作扩展。一方面，多元化农产品进口格局，深化与欧洲、“一带一路”合作伙伴的农业合作，加大中俄粮食贸易合作，打破海上

运输局限,加强中非农业合作,挖掘非洲耕地潜力。另一方面,培育具有全链条整合能力的跨国企业,深度参与全球粮食安全治理,实现粮食安全的合作共赢。

3. 打出政策“组合拳”,提高政策精准度与储备体系的边际调控作用

应完善粮食等重要农产品在价格、补贴、保险等方面的农业支持政策,不断提高政策精准度,同时发挥好储备体系吞吐调节供求的边际调控作用。在价格方面,完善稻谷、小麦最低收购价形成机制,同时发挥好粮食储备体系按需适时吞吐调节的边际调控作用,以丰则贵余、歉则贱粜为原则,使重要农产品价格保持在合理水平。在补贴方面,完善玉米大豆生产者补贴、稻谷补贴政策,不断提高对种粮农民的转移支付力度,利用卫星遥感技术,探索谁种粮、谁补贴的精准发放机制;考虑区域差异,进行差异化补贴设计,将补贴与产量、质量挂钩,尤其加大对绿色、低碳、优质化等农产品的补贴支持;分阶段有序推进省际资金等横向利益补偿机制,加大对粮食主产区种粮农户的补贴扶持。在农业保险方面,要推动扩大稻谷、小麦、玉米、大豆完全成本保险和种植收入保险的投保面积,针对粮食经营主体多样化的风险保障需求,设计多层次的农业保险体系,围绕“科技+农业保险”,做到精准承保、精准理赔;增加主产区保险覆盖品种的资金支持,实现“保大宗”的同时兼顾“保特色”。

参 考 文 献

- [1] 缪文.永远的常平仓:中国粮食储备传统的千年超越[M].北京:社会科学文献出版社,2020.
- [2] 方修琦.历史气候变化对中国社会经济的影响[M].北京:科学出版社,2019.
- [3] 程国强.大食物观:结构变化、政策涵义与实践逻辑[J].农业经济问题,2023(5):49-60.
- [4] 王宏广.中国粮食安全:战略与对策[M].北京:中信出版集团,2020.
- [5] 陈文华.中国古代农业文明史[M].南昌:江西科学技术出版社,2004.
- [6] 胡火金.经验与哲理:中国古代农业思想与文化[M].苏州:苏州大学出版社,2014.
- [7] 吴慧.中国历代粮食亩产研究[M].北京:中国农业出版社,2016.
- [8] 吴云粒.古人的日常生活·膳食[M].北京:北京理工大学出版社,2022.
- [9] 刘甲朋.中国古代粮食储备调节制度思想演进[M].北京:中国经济出版社,2010.
- [10] 段伟.古代的粮食储备与运输[J].人民论坛,2023(21):110-112.
- [11] 吴慧.中国古代商业[M].北京:商务印书馆,1998.
- [12] 郑适,喻智健,王志刚.中国共产党农业经济思想的百年演进:经验与展望[J].教学与研究,2021(6):57-69.
- [13] 李文明.读懂中国粮食[M].北京:人民日报出版社,2021.
- [14] 谢莲碧,黄雯.建国以来粮食安全思想内涵的演变:从封闭到开放[J].社会科学研究,2012(5):142-147.
- [15] 宋洪远,张益,江帆.中国共产党一百年来的“三农”政策实践[J].中国农村经济,2021(7):2-23.
- [16] 仇焕广,雷馨圆,冷淦潇,等.新时期中国粮食安全的理论辨析[J].中国农村经济,2022(7):2-17.
- [17] 尹成杰.后疫情时代粮食发展与粮食安全[J].农业经济问题,2021(1):4-13.
- [18] 曹宝明,黄昊舒,赵霞.中国粮食储备体系的演进逻辑、现实矛盾与优化路径[J].农业经济问题,2022(11):25-33.
- [19] 李俊茹,姜长云.中国粮食供需形势:历史回顾、风险挑战与政策启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(3):168-179.
- [20] 韩俊.中国人的饭碗必须牢牢端在自己手中[J].求是,2013(8):21-22.
- [21] 陈晓华.正确认识和把握国家粮食安全新战略——在中国农业经济学会年会上的致辞[J].农业经济问题,2015(1):4-7.
- [22] 李雪,韩一军.粮食进口价差驱动特征分析及实证检验[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018(5):57-68.
- [23] 韩杨.中国粮食安全战略的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑[J].改革,2022(1):43-56.
- [24] 王钢,钱龙.新中国成立70年来的粮食安全战略:演变路径和内在逻辑[J].中国农村经济,2019(9):15-29.
- [25] 农业农村部农村合作经济指导司.全国农业社会化服务典型[M].北京:中国农业出版社,2022.
- [26] 钟钰,陈希,普莫皓.土地租金销蚀了粮食补贴的“稳粮”效果吗?[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(3):118-130.
- [27] 马晓河,周婉冰.新时期保障粮食安全与提高农民收入双目标协调发展:逻辑解构、现实问题和路径对策[J].宏观经济研究,2024(9):4-60.
- [28] 朱晶,张瑞华,谢超平.全球农业贸易治理与中国粮食安全[J].农业经济问题,2022(11):4-17.
- [29] 钱宸,钱静斐,李先德.“一带一路”陆路通道建设对中国农产品进口的影响——以中欧班列为例[J].农业技术经济,2024(10):21-37.
- [30] 朱晶,王容博,徐亮,等.大食物观下的农产品贸易与中国粮食安全[J].农业经济问题,2023(5):36-48.
- [31] 杨崑,李光泗,祁华清.“立足自给”还是“倚重贸易”——农业强国进程中的饲用粮食安全困境[J].农业经济问题,2023(12):17-35.

The Historical Inheritance and Evolutionary Logic of China's Food Security Strategy

JIA Yuxuan, QING Ping, LI Xiaoyun

Abstract Systematically sorting out the historical evolution of national food security strategy is helpful to reveal the internal logic of the change of food security strategy, and provides theoretical basis and practical reference for formulating a scientific and reasonable food security strategy at present. Starting from traditional grain governance thought and the evolution of China's food security strategy since the founding of the People's Republic, this paper distills the ideas of "Great Agriculture" and "Great Market" embodied in land cultivation, utilization, and grain reserve management during the traditional agricultural period. It further reviews the adjustment and change of China's food security strategy since the founding of the People's Republic of China in terms of security objectives, security paths, strategic foundations and strategic measures. Entering the new stage of development, China faces new opportunities and challenges in ensuring food security. Accordingly, the strategic goals should shift toward full self-sufficiency in staple grains and enhanced overall food supply capacity. From the dual dimensions of productivity enhancement and risk prevention, this study proposes the strategic foundations for safeguarding food security: future strategic adjustments should focus on improving production capacity, strengthening risk prevention, and refining policy support. Specifically, this involves developing new quality productive forces in agriculture to raise grain output, promoting integrated regulation across the grain industry chain to reinforce supply chain resilience, and consolidating a coordinated policy toolkit to improve policy precision and strengthen the marginal regulatory role of the grain reserve system.

Key words food security strategy; grain governance thought; evolutionary logic; risk response; strategic adjustment

(责任编辑:陈万红)