

# 保障我国粮食安全的政策建议

段钢

粮食安全一直是保障我国经济稳步发展、社会总体稳定和国家长治久安的关键基础。自新中国成立以来，党中央高度重视粮食安全问题，逐步健全了全方位的粮食安全保障机制，取得了举世瞩目的伟大成就。进入新发展阶段，影响我国粮食安全的国内外环境和条件正在发生重大变化，使我国粮食安全保障能力面临许多困难和挑战。如，耕地质量不断退化，农业面源污染问题依然较重；从中长期来看，气候变暖也将影响我国的粮食产量；持续的粮食进口使得我国粮食自给率不断下降，目前已经低于粮食供给风险线，且主要农产品进口严重依赖少数国家；从整体看粮食浪费严重，我国的粮食浪费状况存在于整个粮食产业链中；种粮的低收益和高成本形成的双重挤压使得农民的种粮积极性不高，而且由于我国在2001年入世时承诺“黄箱”政策补贴最多为农业产值的8.5%，当前的农业补贴正逼近这一界限，继续实施补贴政策的空间有限。此外，农村劳动力成本成为粮食成本上升的主要推手，加之土地租金上涨以及农机、化肥、农药、农膜等高投入都推高了粮食生产成本，影响了农民的生产积极性。

为保障我国粮食安全，提出以下

几点政策建议：

（一）防治污染与改善耕作方式。2016年以来，各地区、各部门全面实施《土壤污染防治行动计划》，有效控制了耕地土壤污染风险，取得阶段性进展，但仍有部分地区进展缓慢。因此，相关部门应持续推进化肥、农药减量增效；培养村民环境保护意识，将农业废弃物转化为资源加以利用，大力治理白色污染，加强秸秆资源化利用，重点整治农村污水乱排、垃圾乱扔等乱象，促进养殖生产清洁化。同时，进一步排查涉及重金属的企业，打击非法排污，严格阻断重金属污染物排入农田，并切实防止边治理边污染。对于重金属污染严重的耕地，应当积极推动种植结构转型，推进退耕还林等严格管控措施，减少农产品重金属超标风险。

2020年，农业农村部 and 财政部联合印发《东北黑土地保护性耕作行动计划（2020—2025年）》，执行保护性耕种来保护东北部分地区受多年不合理耕作影响而退化的黑土资源。全国其他耕地退化地区也可以借鉴采纳保护性耕种的思路和方法，在不翻耕土壤、耕地表面铺覆秸秆的情形下实施少耕或免耕播种。这种耕作方式能有效防止扬尘和耕地水土流失、蓄水保

墒、恢复土地肥力、避免燃烧秸秆和释放有害气体，实现作物稳产高产与生态环境保护双赢。

（二）提升农业科技水平。提升耕地质量，更需要坚定落实好“藏粮于地、藏粮于技”战略，提升农业科技水平，使保障产量转变为保障产能。一是建设一批产业特色明显、发展方式绿色、各类要素集聚、机制创新鲜明、示范带动有力的国家农业科技创新联盟，将其作为配置农村科技创新资源和引领乡村振兴的重要平台和载体。联盟应坚持市场导向，吸引科研院所优势团队和社会资本共同参与，打造新型研发机构或实体化联合体，充分发挥其学科交叉、成果集成、人才集中的优势，围绕行业、产业和区域发展的瓶颈制约和共性难题提供“一体化”综合技术解决方案，并培育一批全球竞争力强韧的农业现代化技术企业。同时，联盟还应集成一批成熟化的重大关键技术，开展物联网、大数据、人工智能、5G等新型基础设施建设和现代信息技术应用，瞄准优质农产品、智能农机装备与智慧生产等领域，全面提升农业农村数字化、智能化水平。二是健全农村土地流转机制，发展规模化现代农场。农业规模化发展不仅有利于农业技术的研发和



使用，还能转变传统农业发展方式，显著提高农业生产经营效率，提高粮食产量，增进农民收入。三是提升农民的科技素质。农民较高的科技素质是农业技术发展的首要前提，鉴于城镇化趋势下农村劳动力流向城市的境况已不可逆转，应提升留守农村的劳动力质量，并加强职业农民的教育和培训。

(三) 优化全球粮食产业链布局。积极实施农业“走出去”战略，协同利用好全球农产品市场和海外耕地，优化全球粮食产业链的布局。由于非洲和“一带一路”沿线国家不仅与我国有着良好的国际关系，而且具有丰富的农业生产资源和农业生产潜力，应以此为突破口，加大对上述国家和地区的投资力度，进一步深化双方的合作关系。可在购买或长期租赁当地农业用地以建立海外粮食基地的同时，与当地政企合作，通过共同构建并改进当地农业生产体系来加强对海外涉粮产业链的掌控，从而推动当地经济发展，并拓宽我国粮食来源。

(四) 在全产业链推进节粮减损。

一是在上游粮源端，可创新收粮机制，最大程度减少因农户专业能力不足而造成的粮食存储损耗。如中粮集团长期搭建的农业服务平台——“粮食银行”，让农民由“存粮在家”转向“存粮到库”，改变了传统的储粮、卖粮习惯。在新冠肺炎疫情期间，“粮食银行”为农民减少在自家存储损耗6%以上，每公顷可实现增收1500元以上。二是在中游运输储存环节，加快培育一批重点冷链物流基地。在鲜活农产品主产区 and 特色农产品优势区重点建设一批分拣包装、冷藏保鲜、储存输送、初级加工等设备，大幅度提升果蔬预冷和肉类、水产品冷藏保鲜能力和冷链流通率，减少产后损失，保证产品品质。三是在下游的消费端，除了引导广大群众树立节约粮食的观念之外，还应制定政策法规促进节粮行为。如尽快出台并实施《粮食法》，采取优惠政策引导粮食加工企业和餐饮企业节粮，并对浪费粮食的消费主体给予惩罚。

(五) 推进农产品市场化改革。要从根本上确保粮食安全，必须稳步推进粮食市场化改革，推进农村产业化、

优质化、品牌化发展，形成如小麦产业带、水稻产业带等具有特色的农业产业带，将提高粮食安全保障能力与构建粮食产业竞争力相结合。一是坚持把市场投入作为主要部分，鼓励社会资本规范、适度、有序地进行建设，严格控制和降低地方的债务风险。二是将发展目标与农村现阶段的需求有机结合，尊重地方现有条件和农民意愿，遵循科学的发展规律和市场经济规律。三是坚持以农为本，保护耕地，实现生态可持续发展，提升农业综合生产能力。四是坚持以农民为主体，鼓励农民积极参与并保障农民利益，建立紧密利益联结机制，加快全产业链和全价值链建设，把二三产业留在乡村，把增值收益更多地留给农民，让农民切切实实地享受到经济发展的成果。

(六) 调整目前的粮食补贴政策。逐步将粮食补贴政策由以“黄箱”政策为主转变为以“绿箱”政策为主，如农业保险类的损失补偿、农产品抵押贷款等；由于不同粮食品种的产量受最低收购价的政策引导影响有所不同，需针对不同区域、不同粮食品类实施层次化、差别化的补贴政策，适度缩小最低收购价机制的实施范围，提高财政补贴资金的配置效率；为防止农户过于依赖政府指导价格，应使最低收购价与市场价之间的差额缩小；实行优质优价政策，鼓励农户种植优质粮种，优化粮种结构，增强农产品生产的市场导向，缩小供求的结构性失衡。

(作者单位：中国财政经济出版社)

责任编辑 张小莉