大食物安全观下粮食增产政策的逻辑反思*

◎武舜臣[1] 王兴华[2] 李京栋[3]

摘 要：在系列政策扶持下，粮食生产连年获得丰收。然而，在高粮食自给率得以维持的背后，却是食物自给率的不断下降。本文梳理了政策推进粮食增产的诸多做法，并在大食物安全观下反思了这些政策带来的后果。分析发现，在达成一定粮食自给率水平下，强化资源“趋粮化”配置的做法会加剧食物自给率缺口。而且，在粮食比较收益相对偏低情况下，引导资源进入粮食生产领域的做法不仅会降低农业资源的整体产出效率，还会加剧农业发展对政策扶持的依赖程度。而这又会受到WTO框架和财政预算的制约。为确保食物自给率基础上的粮食安全，需转换粮食安全的分析视角，立足食物安全统筹国内资源。同时，也要在效率提升，尤其是非口粮市场的竞争力提升方面做文章。

关键词：食物安全观；政策扶持选择；粮食自给率；食物自给率

一、引言

我国自然资源相对匮乏且分布不均。为支撑整个国家的稳定与发展，我国很早就对农业实施了不同程度、不同方式的政策干预。在早期的解决温饱问题阶段，依托政策手段将更多农业资源引入粮食生产的做法具有必然性和合理性。然而，随着经济社会的发展和居民消费结构的升级，延续这一做法的弊端会不断积累。继续将有限资源过量投入产能富余且不具优势的粮食生产领域，将挤占紧缺食物的发展空间，加重国内食物供需矛盾，且会在加速国内食物自给率下降的同时，拉低农业诸要素的整体产出效率，加剧农业发展对政策扶持的依赖。

加入WTO20年来，我国食物自给率呈下降趋势。按热量计算的食物自给率由2000年的95.5%下降至2019年的74.6%。若改为播种面积口径，同一时期的自给率则由96.7%下降至76.9%。与此同时，我国谷物和口粮自给率却常年保持高位，2000-2020年间，三大谷物自给率由104.32%调整为98.32%，口粮自给率由93.56上升至101.46。对比以上数据可知，我国粮食自给率与食物自给率的走势并不一致。此外，综合两类自给率的测算公式可以发现，在国内资源有限情形下，两者或存在此消彼长的关系。按播种面积测算的食物自给率中，净进口食物折合的虚拟播种面积与国内农作物总播种面积是两个重要部分，前者占后者的比重越高，食物自给率越低。此时，如果更高比重的国内农作物总播种面积用于生产消费者需求的农产品，自然会起到降低食物净进口数量，提升食物自给率的结果。但同样的做法却会导致粮食自给率的下降。原因在于粮食自给率由国内产量与国内消费量的比值测得。按照该公式的逻辑，需求饱和品种的产量越高，自给率水平反而越高。显然，两类自给率在测算方法上的逻辑并不一致。相比于粮食自给率指标，食物自给率兼具供求匹配有效性的内涵。

因此，在资源有限且食物安全问题越发重要的当下，努力将我国食物自给率保持在合理的水平具有重要的现实意义。而且，除理论界倡议的加快技术进步外，调整既有的资源配置效率政策导向同样重要。

受消费习惯及粮食供不应求历史的影响，我国逐渐形成了抓稻谷、小麦生产就是保障粮食安全和食物安全的理念，且将粮食自给率作为衡量粮食安全水平的核心指标。在人多地少水更少且粮食与其他种类农产品相比收益偏低的情况下，高粮食自给率目标的实现离不开强有力的外部干预。这也让粮食增产成为近年来粮食政策的基本导向。2004年开始，系统性的农业支持保护制度开始建立并不断得到完善，为之后的粮食连年丰收奠定了基础。国家统计局发布的2022年粮食产量数据显示，2022年粮食产量达13730.6亿斤，粮食产量连续8年稳定在1.3万亿斤以上，实现粮食生产的“十九连丰”。

在温饱尚无法解决之时，千方百计发展粮食生产有其合理性。然而，在稳定越过温饱线后，居民消费结构开始变化，主食消费占比越来越低。此时，继续用政策手段刺激需求已然饱和的粮食生产，不仅会面临远超以往的财政压力，还会加重供求意义上的资源错配。尤其需要注意的是，在国内农业资源总量有限的情况下，无效供给增加反而削弱了本土食物保障能力。

因此，在大食物安全观下，应更加审慎地看待引导更多资源流向粮食生产的诸多做法。基于以上论断，本文将在回

※基金项目：国家社会科学基金青年项目“粮食收储制度市场化改革研究”（编号：18CJY035）；首都流通业研究基地开放课题“首都本地生鲜农产品供给中的流通困境与路径突破”（编号：JD-KFKT—2020—001）。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

顾增产政策实践做法的基础上，阐述这些做法导致的系列问题。要提升既有资源下的食物自给率水平，除在技术投入和效率提升方面的努力外，还需认真反思粮食自给率与食物需求结构之间的变化关系，以求更大范围内统筹有限资源。

二、确保粮食安全的增产政策与实践做法

面对庞大的人口基数，立足国内的粮食安全之路并非易事。限于我国小农经营的生产方式，粮食生产与其他经济作物或非农行业相比并不具竞争优势。若无政策干预，农业生产结构将自发朝着“非粮化”方向调整，更甚有农地弃耕抛荒出现，不利于粮食稳产增产。由此，为确保粮食供给，将有限资源优先用于粮食生产成为我国长期以来的政策思路。其中，补贴强度需要平衡粮食生产与其他生产方式间的收益差距。鉴于收益差距的逐年扩大，实现有限农业资源向粮食生产集中的目标所需的政策强度也随之提升。

（一）维持并强化粮食生产中的政府角色

政府在粮食生产中的角色地位决定了其资源分配能力。鉴于粮食在国民经济中的地位和作用，我国政府从未放弃过在粮食生产领域的政策干预。相比于改革开放之前，改革开放后政府对种植结构的干预强度明显降低，呈现出由直接管控到间接调控的转变。1981 年，我国政府制定了“绝不放松粮食生产，积极开展多种经营”的政策方针，标志着我国农业结构调整进入了一个新时期。然而，从之后的政策实践看，我国始终没有放弃对种植结构的干预。尤其是，1995 年“谁将养活中国”的提问则让粮食增产政策被再次强化。之后的时间里，即便是 1999 年发生过的以“农业结构调整”为标志的限制粮食种植面积的系列做法，也只是政府对粮食政策干预的同一类做法。

此外，粮食地位的提升也为政府在粮食生产中主体地位的强化提供了依据。20 世纪 90 年代初，中央明确把粮食定位为“基础中的基础”；2000 年，“粮食安全”的概念第一次出现在中共十五届五中全会公报和《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中；2003 年，国家粮食安全又被列入《中华人民共和国农业法》；2015 年，《中华人民共和国国家安全法》亦正式将粮食安全列入其中。此后，粮食安全被定位为“国家安全的重要基础”。与提升粮食安全地位的顶层设计相呼应，政府在粮食安全保障中的主体地位被不断强化，担负起保障粮食安全诸环节的重要作用。

（二）调整中加大了口粮生产的支持力度

将更多的要素吸引至不具竞争优势的粮食生产领域，提供足够的补贴或支持力度是关键。出于对宏观目标的考量，我国对农业生产的干预经历了由歧视农业向保护农业的转变。相应的粮食政策目标也呈现出由早期从农业部门抽取资源向现今向农业部门输送资源的转变。而且，近年来的政策扶持力度呈逐年加强的趋势。

为提高经营者种粮积极性，2004 年起，政府先后出台了针对稻谷、小麦的最低收购价政策，以及针对大豆、玉米的临时收储政策。这些粮食收储政策的制定和实施，有效稳定了粮食价格，提升了农民的种粮积极性。在“三量齐增”等问题的冲击下，我国的粮食托市收购政策改革按照分品种、渐进性的方式逐渐推进。在经历了大豆、玉米临时收取政策取消的同时，政府对稻谷、小麦的改革也开始谨慎推进，经历了由涨到平，由平到降，由降到限定收购数量的改革阶段。然而，这一改革却因新冠疫情的突然爆发和持续蔓延而被中止，也让改革伊始的担忧成为现实：分品种市场化改革改变了竞争作物间的比较优势，在不能及时推进后续品种改革的情况下，必然导致后改革品种对先改革品种的替代，即种植结构的调整。实践中看，随着先期被改革的大豆、玉米比较收益的下降，粮食产能向稻谷、小麦的转移已是事实，口粮在粮食增产中的比重逐年上升。

与此同时，粮食生产相关的补贴政策也于 2004 年起逐步建立并发展完善，且补贴力度逐年增强。当前的补贴结构是由 2004 年三项补贴政策到 2006 年四项补贴政策的演变，以及 2017 年的“三项补贴”改革而最终得到。从补贴强度看，已经由 2004 年的 150 亿元上升到 2021 年的 1882.85 亿元。

（三）严控基本农田的“非粮化”经营

耕地是粮食生产的基本条件。在市场利益驱使下，“非粮化”经营成为部分农业经营主体的理性选择。然而，“非粮化”的种植选择不符合政府对粮食安全的认知，也引发了政府对耕地“非粮化”的行政性禁止。除《基本农田保护条例》中对特定耕地的用途限制外，2020 年 11 月国务院更是出台了《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》，进一步防止耕地的“非粮化”经营，稳定粮食生产。此后，多地开始陆续推行“退林还耕”政策。该政策的制定和推广一定程度增加了粮食种植面积，为近几年的粮食丰收提供了支撑。

总之，在强化政府主体性的基础上，国家通过“胡萝卜加大棒”的方式改变了粮食与非粮作物间的资源配置格局，奠定了生产要素的“趋粮化”投入基础，确保了粮连年增产，为提高我国粮食自给率及粮食安全水平奠定了基础。

三、引导资源“趋粮化”带来的问题

有限资源优先用于粮食生产的做法对提高粮食自给率起到了重要的支撑作用。然而，在农业资源紧缺的情形下，这种做法将会降低其他食物的供应量，拉大食物供需缺口，对食物自给率造成负面影响。此外，政策实施而引发的系列问题也不容忽视。

（一）在资源紧缺和消费结构升级背景下，保持高粮食自给率的水土资源分配方式会导致供需错配，扩大食物自给缺口。当技术水平不变时，增加要素投入是增加粮食产出的唯一途径。然而，在资源禀赋紧平衡情形下，增加粮食生产的要素投入将挤占竞争性非粮作物的要素投入和产出水平，进而影响食物自给率。在解决温饱问题时期，保障粮食供给

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

等同于解决了粮食安全问题。然而，随着国民收入提升，口粮消费占比逐渐下降，粮食自给率与粮食安全水平日渐脱钩。此时，继续坚持将资源要素过多地转移至粮食生产，虽可以确保高粮食自给率，却会降低竞争性非粮作物的产出水平，造成食物自给率缺口进一步扩大。

（二）**在粮食生产效率相对偏低情形下，向粮食领域转移更多水土资源意味着要素整体产出效率的降低**。在完全市场机制下，要素将朝着收益更高的方向流动。在我国，依托政策干预引导要素流向粮食生产，这背后是偏低的粮食比较效益。在我国有限的水土资源禀赋和特定生产组织方式下，国内的粮食生产效益既比不过国外先进水平，也不及国内的非粮作物。在此情形下，利用政策扭转资源分配的做法意味着更多资源会被分配到相对低效的领域。这虽然会增加粮食产出，却不利于提升农业全口径的投入产出效率，拉低农业竞争力。

（三）**受财政压力和国际规则约束，以增加干预强度维持资源流向粮食领域的做法不具可持续性**。自 2001 年起，政府不再直接干预农业种植结构，代之以价格干预、生产补贴和宣传引导等间接干预方式。然而，在市场机制作用下，资源自会朝着效率更高的方向配置，“非粮化”配置需求的可能大大提升。为打破比较收益的引力，政府不得不增加对农业生产领域的政策干预。而且，补贴强度受制于粮食生产和竞争性作物的收益差距。因此，指定的粮食品种越多、划定的自给率水平越高、粮食与竞争性作物的收益差距越大，财政负担就越重。以补贴政策为例，自 2004 年相关政策体系建立以来，农业补贴强度连年攀升，2021 年已达 1882.85 亿元。此外，为改变农业资源配置而采取的政策干预属于 WTO 规则中的黄箱政策，其强度受 WTO 框架的约束。在 WTO 的农业谈判中，我国作出承诺：用于整个农业的一般性支持和用于特定产品的支持均采用 8.5% 的微量允许标准。这限制了依托价格干预和财政补贴促进粮食增产做法的可持续，也引发了学者对农业支持政策由增产导向向竞争力导向转变的呼吁。

四、合理有效配置农业资源的政策建议

在粮食供求结构性过剩且农业资源相对紧缺的情形下，设置粮食领域的资源投入数量区间有其合理性。在不影响全体国民生存基础上，这有助于实现水土资源利用效率的最大化。

（一）**转换研究和解决粮食安全问题的视角，立足食物安全统筹国内资源**。立足大食物安全观，不是用原来的粮食安全保障机制支配更多资源，而是在确保必要品类食物安全的基础上，对现有资源的综合考虑、全面部署，重塑资源配置格局。其中，增加资源配置的自由度是关键。一方面，合理调整粮食安全中核心品类和自给率。选定全体国民生存的必须品类，划定合理的自给率区间。回顾历史，口粮安全是粮食安全的核心和基础，口粮应归属粮食安全的必保品类。结合市场流通体系的通畅程度，制定合理的口粮自给率，即口粮流通体系越完善，流通效率越高，确保口粮安全所需的自给率水平就越低。另一方面，在紧握口粮安全基础上放开非口粮市场。除去确保口粮安全的必须要素，其他要素的流动尽可能依靠市场支配。依靠市场机制灵活配置资源，提升要素生产效率，多元化食品供给来源，确保必要的食物自给率水平。

（二）**增加科技投入、推动经营方式转型，提升粮食生产要素产出水平**。在人多地少水更少的要素禀赋环境下，确保口粮安全的必要要素投入仍会占据农业资源的较大比重。提升该部分要素产出水平可提升粮食生产优势，缓解财政补贴压力，减少国际贸易摩擦，降低粮食安全的机会成本。具体而言，可试点并放开转基因育种，降低推广门槛，缩小国内外粮食单产和品质的差距；规范农业社会化服务市场运行机制，释放农业服务的“黏合剂”功能。

（三）**规范非口粮市场的运行机制，提升非口粮市场的要素竞争力**。除用于保障必要品类食物的投入要素外，其他要素应交由市场支配，最大限度释放其生产潜力。应构建与资源有效配置相配套的政策体系，尤其需要减少不利于农业生产的过度行政干预。一方面，完善土地要素分配机制，推进土地承包制度改革，剥离农地的非生产属性并政策托底，确保农地流转市场健康发展。另一方面，畅通农产品流通机制，提高市场调控导向的产品竞争力，疏通各流通环节堵点，减小政府干预力度，促进要素流动的有序发展，为全产业链效率提升奠定坚实基础。

参考文献

[1] 邓大才 . 中国粮食生产的机会成本研究 [J] . 经济评论，2005 (6)：46−52+63.

[2] 肖川，刘永功，王莉 . 利用补贴倾斜促进粮食作物生产 [J] . 经济问题探索，2013，No.374 (9)：170−174.

[3] 杜鹰，张秀青，梁腾坚 . 国家食物安全与农业新发展格局构建 [J] . 农业经济问题，2022 (9)：4−10.

[4] 李国祥 . 粮食安全和食物保障要有新理念新举措 [J] . 中国党政干部论坛，2020 (3)：82−84.

[5] 郑风田 . 粮食安全政策代价与中国农业的国际化 [J] . 经济理论与经济管理，2002 (10)：72−75.

[6] 叶兴庆 . 我国农业支持政策转型：从增产导向到竞争力导向 [J] . 改革，2017 (3)：19−34.

●作者单位：

1. 中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732；
2. 山西农业大学农业经济管理学院 太原 030031；
3. 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net