

粮食安全党政同责落实情况、制度完善与分区域保供路径

刘 慧 赵一夫

摘 要: 实行粮食安全党政同责把粮食安全这个国之大者的重要性提升到崭新的政治高度。2021—2022年,地方党委和政府都把扛稳粮食安全责任作为一项重要政治任务,粮食安全党政同责初步见到实效。下一步,在制度上要细化主产区、产销平衡区和主销区的考核指标并强化考核结果的运用。三大区域在落实粮食安全党政同责、保障粮食供给方面,应采取不同措施:主产区在保障自身粮食供给的同时还要努力增加净调出量,重点是以新增和改造提升高标准农田为主要抓手,进一步夯实粮食生产的“良田”基础;产销平衡区粮食供给主要依靠自己,重点是将新增和改造提升高标准农田与高效节水灌溉、撂荒地整治等工程同步实施,加快补齐粮食生产的农田水利设施短板;主销区粮食供给主要依靠主产区,要在巩固区域内粮食生产的同时积极拓展外部粮源渠道。

关键词: 粮食安全;党政同责;播种面积;区域差异;路径

中图分类号: F326.11 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)01-0052-09

2020年中央农村工作会议首次提出:“地方各级党委和政府要扛起粮食安全的政治责任,实行党政同责。”2021年中央一号文件明确提出“实行粮食安全党政同责”;《2021年政府工作报告》首次把粮食产量纳入宏观经济调控指标;2021年新修订的《粮食流通管理条例》第一次在国务院的行政法规中明确规定“省、自治区、直辖市应当落实粮食安全党政同责”。2022年中央一号文件要求“全面落实粮食安全党政同责”,并明确“主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量”。

粮食是一种全国性的公共品,粮食的战略性和特殊性决定了其管理责任主体主要是政府^[1]。我国实行粮食安全责任制度由来已久,为让地方政府切实承担起保障本行政区域粮食安全的主体责任,我国自1994年开始实施“米袋子”省长负责制,自

2015年开始实施粮食安全省长责任制并建立了考核机制。多年的实践证明,省长责任制在保障我国粮食供应、稳定市场价格方面发挥了重要作用。粮食安全党政同责是对粮食安全省长责任制的巩固扩大,把粮食安全这个国之大者的重要性提升到崭新的政治高度,对抓粮的责任主体进行升格和明确,将地方党委也纳入保障本行政区域粮食安全问责的主体范畴^[2]。2020年我国粮食总产量达到6.69亿吨,连续6年保持在6.5亿吨以上,人均粮食产量自2012年起持续保持在450公斤以上,粮食库存尤其是稻谷和小麦等口粮作物库存持续处于高位。

值得思考的是,为什么在我国粮食多年丰产、库存比较充足的情况下,中央还要对粮食生产如此重视?相比粮食安全省长责任制,粮食安全党政同责的核心内涵是什么?近期来看,落实情况如何?下

收稿日期: 2022-10-20

基金项目: 国家社会科学基金项目“耕地-技术-政策融合视角的‘两藏’战略研究”(21ZDA056);国家社会科学基金项目“粮食收储制度改革对农户种植决策行为的影响及支持政策优化研究”(19BJY156);中国农业科学院科技创新工程项目(10-IAED-06-2023)。

作者简介: 刘慧,女,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员(北京 100081)。赵一夫,男,通信作者,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员(北京 100081)。

一步,制度上应如何完善?在此基础上,分区域保障粮食供给的路径是什么?回答这些问题,对于切实落实粮食安全党政同责,缓解主产区经济社会生态压力,全面提升国家粮食安全保障能力与水平具有重要意义。

一、粮食安全党政同责的提出背景与核心内涵

回答为什么在我国粮食多年丰产、库存比较充足的情况下,中央还要对粮食生产如此重视的问题,需要了解其提出背景并在比较分析中对粮食安全党政同责的核心内涵进行界定。

(一)提出背景:国内中长期粮食产需仍将处于紧平衡状态和全球粮食供给体系不稳定性增加

党的十八大以来,我国粮食产量实现高位攀升,人均粮食产量和粮食库存持续增加,可以说,中国饭碗不仅牢牢端在自己手中,而且碗里主要装的是中国粮。但是,我们还要清醒地认识到,我国是人口大国,在中长期国内粮食产需仍将处于紧平衡状态和全球粮食供给体系不稳定性增加的背景下,粮食安全这根弦要始终绷紧,要以国内稳产保供的确定性来应对外部环境的不确定性。

从国内看,一是农业资源禀赋先天不足。我国耕地资源、淡水资源分别只占全球的9%、5%,但人口却占全球的18%^[3]。更为严峻的是,耕地数量还在减少,第三次全国国土调查(下称“三调”)数据较第二次全国国土调查(下称“二调”)数据减少了1.129亿亩,同时局部耕地质量变差,部分地区出现耕地“非粮化”倾向等问题突出。二是粮食需求仍

呈刚性增长态势。在我国居民食物消费结构和营养结构转型升级过程中,虽然人均粮食消费量在下降,但是人均肉禽蛋奶等消费量还将不断增加。如果动物产品生产与消费结构保持不变,那么将会带动玉米、大豆等饲料粮需求同步增长^[4]。三是主产区粮食增产压力越来越大。2012—2020年,13个主产区粮食播种面积和产量占全国的比重分别由71.6%、75.7%提高至75.4%、78.6%,而11个产销平衡区和7个主销区粮食平均自给率都快速下滑^[5]。

从国际看,受极端天气和自然灾害、地缘冲突以及新冠肺炎疫情的冲击,全球粮食供给体系不稳定性增加。据国际食物政策研究所(IFPRI)统计,全球已有20多个国家实施了粮食出口限制令,限制品种包括小麦、玉米、面粉等,在加剧国际粮价波动的同时威胁着粮食进口国和各国弱势群体的粮食安全^[6]。虽然这些国家与我国稻麦贸易关联程度相对较小,短期来看对我国粮食安全影响并不大,但是受国际市场特别是俄乌冲突以来化肥等农业生产资料价格急剧上涨的影响,国内化肥、农用柴油等价格普遍上涨,种养业的生产成本显著增加^[7]。为缓解农资价格上涨对农民种粮增支的影响,2021年中央财政向实际种粮农民发放一次性农资补贴200亿元,2022年中央财政分三批累计下达补贴资金400亿元。可见,面对全球粮食安全挑战,任何国家都无法独善其身。

(二)核心内涵:进一步强化地方党委和政府保障粮食安全的责任意识

粮食安全党政同责的核心内涵是进一步强化地方党委和政府保障粮食安全的责任意识,体现在责任追究、责任承担、责任延伸三个方面(见表1)。

表1 粮食安全党政同责与粮食安全省长责任制的对比差异

差异方面	粮食安全党政同责	来源	粮食安全省长责任制	来源
责任追究	地方各级党委和政府	《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》	各省(区、市)人民政府	《关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》
责任承担	主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量,不断提高主产区粮食综合生产能力,切实稳定和提高主销区粮食自给率,确保产销平衡区粮食基本自给	《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》	主产区要增加粮食产量,主销区和产销平衡区要稳定和提高粮食自给率	《关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》
	细化粮食主产区、产销平衡区、主销区考核指标	《“十四五”推进农业农村现代化规划》		
责任延伸	将落实全年粮食播种面积作为粮食安全党政同责考核的重要内容,落实到市到县到地块	《农业农村部下发通知要求压紧压实粮食安全党政同责确保粮食种足种满不撂荒》	将粮食生产目标任务细化分解到市县	《关于2020年度认真落实粮食安全省长责任制的通知》

在责任追究上,实行粮食安全党政同责标志着我国对粮食安全的责任追究从行政问责上升为政治

问责,这是最重要的差别。党政同责简单讲就是指开展某一项工作,党委和政府要一起管、一起抓、一

起负责担责。目前,中央已明确要党政同责的领域有生态环境、食品安全、安全生产、新冠肺炎疫情防控、粮食安全、耕地保护等,这些都与老百姓的生命和生存权利息息相关。实行粮食安全党政同责充分体现了我们党以人民为中心的初心使命和执政理念,将实际掌握重大事项决策权的地方党委纳入保障本行政区域粮食安全问责的主体范畴,意味着地方党委和政府要从讲政治的高度把粮食安全作为事关全局、事关长远的“一把手”工程,共同扛稳粮食安全的重任,对本行政区域粮食安全负总责^[8]。

在责任承担上,粮食安全党政同责更加强调粮食产销平衡区和主销区也要共同担负起保障粮食安全的重任。2015年国务院印发的《关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》要求,主产区要增加粮食产量,产销平衡区和主销区要稳定和提高粮食自给率,配套的《粮食安全省长责任制考核办法》也将全国分为粮食主产区和非主产区两大区域,对部分指标设置了不同的考核分值。粮食安全党政同责明确提出,主产区、产销平衡区、主销区要各自承担不同的粮食生产责任,即主产区要不断提高粮食综合生产能力,产销平衡区要实现粮食基本自给,主销区要稳定和提高粮食自给率,并要求细化主产区、产销平衡区、主销区考核指标。

在责任延伸上,粮食安全党政同责更加强调地方要落细落实具体工作。自2018年起,粮食安全省长责任制考核要求在做好基础内容考核的同时突出对年度重点任务的考核。《关于2020年度认真落实粮食安全省长责任制的通知》首次将保持粮食播种面积和产量基本稳定列入年度重点工作任务,要求将年度粮食生产目标任务细化分解到市县。粮食安全党政同责下,农业农村部将粮食播种面积作为约束性指标要求落实到市到县到地块,地方要求基层分季节、分茬口、分品种落实到镇、村、户及地块。

二、粮食安全党政同责落实情况

粮食安全党政同责落实情况如何?简单讲就是看是否完成了中央下达的粮食播种面积和产量目标任务。其中,粮食播种面积是决定三大区域粮食产量最关键的因素^[9],也是粮食安全党政同责考核的约束性指标,那么,稳定和增加粮食播种面积就成为三大区域落实粮食安全党政同责共同的首要任务。为突出重点并考虑到粮食产量是参考性指标且受气候、自然灾害等不可控因素的影响较大^[10],现分区

域主要分析粮食播种面积落实情况。

(一) 全国粮食播种面积、产量、单产都稳中有增

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,“十四五”时期我国粮食综合生产能力目标是超过6.5亿吨。2021年和2022年中央一号文件都提出粮食播种面积保持稳定、产量超过6.5亿吨的年度总目标。经国务院审定,农业农村部每年年初将粮食生产目标任务分解下达达到各省(区、市)人民政府,各省(区、市)人民政府据此制定本行政区域粮食生产年度总目标和分品种播种面积目标并逐级分解落实。

2021—2022年,全国粮食播种面积分别为17.64亿亩、17.75亿亩;产量分别为6.83亿吨、6.87亿吨;单产分别为387公斤/亩、386.78公斤/亩;两年的粮食平均播种面积、平均产量、平均单产较2019—2020年分别增加了2349万亩、1802万吨、5.09公斤/亩。其中,全国夏粮播种面积在连续5年下滑后自2021年起连续两年实现增长。

分品种看,2021—2022年,全国稻谷、小麦、玉米、大豆的平均播种面积分别为4.45亿亩、3.53亿亩、6.48亿亩、1.4亿亩;平均产量分别为2.11亿吨、1.37亿吨、2.75亿吨、1834万吨;除大豆外,其他三个品种都接近甚至超过了《“十四五”全国种植业发展规划》制定的目标^①。实际上,2022年大豆播种面积、产量较上年分别增加了2742.5万亩、389万吨,也实现了年初制定的“双扩”目标。

分区域看,主产区、产销平衡区、主销区的粮食播种面积比由2019—2020年的平均75.48:20.42:4.10改善为2021—2022年的平均75.26:20.58:4.16,平均产量比由78.73:17.00:4.27改善为78.38:17.31:4.31。

总体看,2021年和2022年,全国粮食播种面积、产量都完成了中央下达的年度总目标,全国稻谷、小麦、玉米播种面积、产量都接近甚至超过“十四五”制定的目标,全国大豆播种面积、产量也都在稳步增加。粮食生产布局趋于改善,主产区粮食增产压力在一定程度上得到缓解。

(二) 主产区、产销平衡区和主销区粮食播种面积均有所增加

1. 主产区粮食播种面积继续高位增加

2021—2022年,13个主产区合计粮食播种面积分别为13.29亿亩、13.35亿亩;合计产量分别为5.36亿吨、5.37亿吨;单产分别为410.86公斤/亩、

408.64 公斤/亩;两年粮食平均播种面积、平均产量、平均单产较 2019—2020 年分别增加了 1404 万亩、1177 万吨、4.94 公斤/亩。其中,13 个主产区各自的粮食播种面积均有所增加,贡献了全国增量的 59.8%。

以黑龙江、河南、山东、安徽、吉林 5 个产粮大省为例分析主产区粮食安全党政同责落实情况。黑龙江把粮食生产任务列入政府工作报告和省委常委会工作要点并进行常态化督办,同时将粮食生产任务纳入全省主要经济考核指标;河南定期召开省委常委会议或专题会议听取粮食安全工作汇报,把粮食安全责任落实情况、粮食生产任务完成情况与项目资金安排、专项扶持政策挂钩;山东持续将“粮食生产稳定度”指标纳入市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核体系,并增加“粮食播种面积”指标在考核中的比重;吉林成立了以省委书记、省长任“双组长”的粮食安全工作暨黑土地

保护工作领导小组,出台了加强粮食生产措施 30 条;安徽在全国率先制定了《省委常委会委员粮食安全工作责任清单》《省政府领导班子成员粮食安全工作责任清单》,推动市县党委、政府全部出台“两个清单”。

如表 2 所示,2021—2022 年,5 个产粮大省实际完成的粮食播种面积合计分别为 70064.4 万亩、70399.65 万亩,两年粮食平均播种面积较 2019—2020 年增加了 670.27 万亩,都完成了年初制定的目标。但是,主产区继续增加粮食播种面积的空间越来越小^②。以一年一熟制的黑龙江和吉林为例,2022 年两省的粮食播种面积在其耕地面积中的占比已分别高达 85.4%、77.2%。而且,产粮大省往往也是农业大省,还承担着保障其他重要农产品供给的重任。例如,2021 年山东不仅生产了全国 8.5% 的粮食,而且生产了全国 9.8% 的肉蛋奶和 11.2% 的蔬菜。

表 2 5 个产粮大省粮食播种面积落实情况

产粮大省	耕地面积 (万亩)	2019—2020 年 粮食平均播种 面积(万亩)	2021 年		2022 年		2021—2022 年粮食平均 播种面积较 2019—2020 年增加(万亩)
			年初目标 (亿亩)	实际完成 (万亩)	年初目标 (亿亩)	实际完成 (万亩)	
黑龙江	25790	21582	>2.15	21826.95	>2.18	22024.8	343.88
河南	11271.1	16105.5	>1.6	16158.45	>1.6	16167.6	57.53
山东	9692.8	12446.25	>1.2	12532.65	>1.2	12558.3	99.23
安徽	8320	10932.75	1.094	10964.4	>1	10971.3	35.1
吉林	11247.75	8495.25	0.855	8581.95	>0.86	8677.65	134.55
合计	66321.65	69646.5	—	70064.4	—	70399.65	670.27

注:河南、山东、安徽农作物多为一年两熟或两年三熟,所以出现粮食播种面积大于耕地面积的情况。耕地面积数据来自第三次全国国土调查,年初粮食播种面积目标数据来自各省政府文件,实际完成数据来自国家统计局。

2. 产销平衡区扭转了粮食播种面积多年下滑的趋势

2021—2022 年,11 个产销平衡区合计粮食播种面积分别为 3.63 亿亩、3.65 亿亩;合计产量分别为 1.17 亿吨、1.2 亿吨;平均单产分别为 328.43 公斤/亩、329.91 公斤/亩;两年粮食平均播种面积、平均产量、平均单产较 2019—2020 年分别增加了 749 万亩、522 万吨、3.37 公斤/亩。其中,11 个产销平衡区各自的粮食播种面积都在增加,贡献了全国增量的 31.9%,扭转了多年下滑的趋势。例如,2021 年山西夏粮播种面积为 805.26 万亩,是连续 11 年下滑以来的首次增长。

以粮食需求缺口相对较大的陕西、甘肃、贵州、广西 4 省(区)为例分析产销平衡区粮食安全党政同责落实情况^[11]。陕西采取对党委政府考核面积、对部门考核产量的措施,通过推动具备条件的耕

地恢复一年两料种植、开展撂荒地综合整治和统筹利用等途径来稳定粮食播种面积;甘肃定期对粮食安全责任制落实情况及考核工作进行督导、评估,把具备条件的撂荒地优先纳入高标准农田建设范围,推动撂荒地开发利用;贵州将粮食生产情况纳入乡村振兴实绩考核和高质量发展考核,大力开展撂荒地排查整治工作并鼓励支持撂荒地恢复种粮;广西将粮食安全纳入设区市绩效考核和乡村振兴战略实绩考核,把撂荒地治理作为保障粮食安全的重要抓手。

2021—2022 年,4 省(区)实际完成的粮食播种面积合计分别为 16937.55 万亩、16970.25 万亩,两年平均值较 2019—2020 年增加了 293.96 万亩,都完成了年初制定的目标,都将整治撂荒地作为当前稳定和提高粮食播种面积的重要途径(见表 3)。但是撂荒地大多是丘陵山区坡地或细碎地块,农田水

利基础设施老化损坏严重,机械化程度低,复耕后的撂荒地还普遍面临青壮年外出务工、老年人无力种

植的难题,遏制土地撂荒现象和推进撂荒地复耕亟须破解这一难题。

表3 产销平衡区部分省(区)粮食播种面积落实情况(万亩)

产销平衡区	耕地面积	2019—2020年粮食平均播种面积	2021年		2022年		2021—2022年粮食平均播种面积较2019—2020年增加
			年初目标	实际完成	年初目标	实际完成	
陕西	4401.51	4500	4505	4506.45	4500	4516.35	16.37
甘肃	7814.21	3914	>4000	4015.2	>4000	4032.45	118.2
贵州	5208.93	4097	4131	4181.55	4156.4	4182.3	85.05
广西	4961.46	4165	4215	4234.35	>4215	4239.15	74.33
合计	22386.11	16676	—	16937.55	—	16970.25	293.96

注:陕西部分地区农作物一年两熟或两年三熟,所以出现粮食播种面积大于耕地面积的情况。耕地面积数据来自第三次全国国土调查,年初粮食播种面积目标数据来自各省(区)政府文件,实际完成数据来自国家统计局。

3.主销区基本遏制了粮食播种面积大幅下滑的势头

2021—2022年,7个主销区合计粮食播种面积分别为7317万亩、7406万亩,合计产量分别为2935万吨、2965万吨;平均单产分别为420.73公斤/亩、417.27公斤/亩;粮食平均播种面积、平均产量较2019—2020年分别增加了198万亩、104万吨。其中,7个主销区各自的粮食播种面积也都稳中有增,以主销区为代表的经济大省、产粮小省粮食播种面积急剧下降的态势基本得到遏制^[12]。

以广东、浙江、福建3省为例分析主销区粮食安全党政同责落实情况。广东把粮食生产列入乡村振兴实绩考核硬任务,把整治撂荒地复耕复种作为保障粮食安全的重要举措;浙江将粮食生产保供纳入粮食安全责任制和乡村振兴实绩考核,重点开展粮食生产功能区“非粮化”整治优化,优先在整治后地块开展高标准农田建设;福建将粮食播种面积任

务完成情况列入乡村振兴实绩考核内容,督促已在粮食生产功能区种植林果、苗木、草皮或挖塘养鱼的,逐步恢复粮食生产。

2021—2022年,3省实际完成的粮食播种面积合计分别为6082.2万亩、6107.33万亩,两年平均值较2019—2020年增加了113.33万亩,都完成了年初制定的目标,把推进撂荒地和粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种作为当前稳定和增加粮食播种面积的重要途径(见表4)。推进撂荒地复耕复种与产销平衡区面临的问题一样。推进粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种则意味着让农户放弃效益更好的经济作物,需要给予其更高的补偿。主销区经济发展水平高,地方财政有能力通过加大奖补力度调动镇村、农户参与积极性。例如,浙江在全国率先实现“水稻完全成本保险”省域全覆盖,增设由省级财政补贴的补充保险,将每亩保额提升至能够覆盖全部生产成本,保费由各级财政补贴93%。

表4 主销区部分省份粮食播种面积落实情况(万亩)

主销区	耕地面积	2019—2020年粮食平均播种面积	2021年		2022年		2021—2022年粮食平均播种面积较2019—2020年增加
			年初目标	实际完成	年初目标	实际完成	
广东	2852.87	3274.5	≥3308	3319.5	≥3133.3	3332.48	57.97
浙江	1935.7	1477.5	1500	1510.05	保持稳定	1520.33	42.82
福建	1397.99	1242	1252	1252.65	只增不减	1254.53	12.53
合计	6186.56	5994	—	6082.2	—	6107.33	113.33

注:广东农作物以一年两熟或三熟为主,所以出现粮食播种面积大于耕地面积的情况。耕地面积数据来自第三次全国国土调查,年初粮食播种面积目标数据来自各省政府文件,实际完成数据来自国家统计局。

综上所述,地方党委和政府都把扛稳粮食安全责任作为一项重要政治任务,粮食安全党政同责初步见到实效,主要表现为:粮食播种面积、产量、单产都稳中有增,产销平衡区扭转了粮食播种面积多年下滑的趋势,主销区也基本遏制了粮食播种面积大幅下滑的势头,这意味着主产区经济社会生态压力得到

缓解。

三、粮食安全党政同责制度的完善

实行粮食安全党政同责是我们的制度优势,2021—2022年的落实情况表明其已经初步见到实

效。粮食安全省长责任制实施多年的实践证明,考核是有力抓手。如前所述,粮食安全党政同责要求三大区域各自承担不同的粮食生产责任,耕地保护等也面临新形势,与粮食安全省长责任制配套的《粮食安全省长责任制考核办法》已不完全适用。中央应尽快制定出台对省级党委政府的配套考核办法,各级党委政府要严格粮食安全党政同责考核并进一步强化考核结果的运用。

(一) 细化分区域考核指标,适当加大粮食播种面积、产量和耕地保护等考核指标的权重

2022年1月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《地方党委和政府领导班子及其成员粮食安全责任制规定》,细化了各级党委政府保障粮食安全的职责;2月国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》明确提出:“细化粮食主产区、产销平衡区、主销区考核指标。”目前,中央对省级党委政府的粮食安全党政同责考核办法正在抓紧制定中,其中,考核指标设置的科学性、针对性和可操作性是重点。

《粮食安全省长责任制考核办法》对考核内容设置了包括增强粮食可持续生产能力、保护种粮积极性、增强地方粮食储备能力、保障粮食市场供应、确保粮食质量安全、落实保障措施6个方面、14个考核事项、27个指标,体现了对粮食从生产到储备再到流通、消费等各环节全方位的重视^③,这是制定粮食安全党政同责考核办法的重要参考。地方探索也是重要参考,如,山东和四川将防止耕地“非粮化”、广东将撂荒耕地复耕复种、河南和吉林将节粮减损作为本行政区域粮食安全党政同责考核的重要内容。

粮食安全党政同责更加强调粮食产销平衡区和主销区也要共同担负起保障粮食安全的重任,即主产区、产销平衡区、主销区都要保面积、保产量,那么,最核心的量化目标就是粮食播种面积和产量。同时,我国耕地数量、用途与质量都面临严峻挑战,2020年《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》和2021年《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》要求:在遏制耕地“非粮化”和撂荒的同时,对现有的“非粮化”耕地和撂荒地分类制定处置方案,粮食生产功能区内的“非粮化”耕地和平原地区的撂荒地复耕后优先用于粮食生产。2022年中央一号文件提出“实行耕地保护党政同责”,“由中央和地方签订耕地保护目标责任书,作为刚性指标实行严格考核、

一票否决、终身追责”。

综上,参考《粮食安全省长责任制考核办法》、地方探索经验及耕地保护要求等,中央应尽快制定出台对省级党委政府的配套考核办法,适当加大粮食播种面积、产量和耕地保护等考核指标的权重,新增节粮减损等方面的考核指标。同时,考核指标设置还要针对主产区、产销平衡区、主销区的不同特点,充分体现区域差异。例如,主销区对外部粮源的依赖程度较高,面临较大的粮食安全和市场稳定的风险,需要适当加大地方粮食储备能力、保障粮食市场供应等方面的指标权重^[13]。

(二) 严格粮食安全党政同责考核,进一步强化考核结果的激励作用

从2016年开始,国务院对全国31个省级人民政府开展了粮食安全省长责任制考核工作,各省级人民政府对地市、地市对县级人民政府也同步开展粮食安全责任制考核。多年的实践证明,通过严格粮食安全责任制考核并强化考核结果的运用,各级政府的粮食安全意识普遍提高,粮食安全保障机制进一步完善,有效促进了我国粮食安全保障能力持续提升^[14]。

《粮食安全省长责任制考核办法》规定,考核结果作为中央干部主管部门对各省(区、市)人民政府主要负责人和领导班子综合考核评价的重要参考,对考核结果为优秀的地区,在相关项目资金安排和粮食专项扶持政策上优先予以考虑;对因不履行职责、存在重大工作失误等原因对粮食市场及社会稳定造成严重影响的地区,依法依规追究有关责任人的责任。各级政府在考核过程中,坚持严字当头,对成绩突出的地区进行表扬和政策资金优先扶持,对考核不合格的地区进行通报并约谈相关责任人,考核“指挥棒”作用得到有效发挥^④。

从地方探索来看,主要集中在两个方面:一是在健全粮食安全党政同责工作机制方面,相关的做法在第二部分分区域落实情况中已有涉及;二是在考核结果的运用方面,倾向于正面激励。河南对发展粮食生产业绩突出的产粮大市、大县进行通报表扬,对作出重要贡献的个人、新型农业经营主体等进行表彰奖励。浙江在完善产粮大县利益补偿机制基础上统筹现有资金,对全年粮食播种面积位于全省前列的县和播种面积增幅位于全省前列的县分别给予一定的奖励。贵州对考核获得表扬的市(州)在省级粮食风险基金中予以一定资金奖励,在安排粮食安全保障相关中央和省级资金上给予倾斜。湖南对

考核结果排名靠前的4个市(州)、10个县(市、区)各奖励400万元、200万元。

综上,借鉴粮食安全省长责任制的成功经验和地方探索,第一,要健全工作机制,由各级党委和政府主要负责人牵头成立落实粮食安全党政同责考核领导小组,制定具体的任务分工方案、明确党委和政府各自所承担的责任,形成上下联动、齐抓共管的粮食安全保障合力。把粮食生产纳入乡村振兴实绩考核,把粮食安全保障所需费用纳入本级财政预算。第二,注重考核结果应用,放大考核效应。重点考核重点任务落实情况,通过进一步强化考核结果的激励作用,树立重实干、重实绩的鲜明导向,助力形成落实粮食安全党政同责的长效机制。

四、分区域保障我国粮食供给的路径选择

确保国家粮食安全需要在制度上进一步压实三大区域抓粮的政治责任,根本上需要通过深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略来提高农业综合生产能力。其中,建设高标准农田是落实“藏粮于地”战略的关键举措。2022年中央一号文件首次提出“永久基本农田重点用于粮食生产,高标准农田原则上全部用于粮食生产”,党的二十大报告提出“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”。因此,基于三大区域各自承担的粮食生产责任、粮食自给现状和耕地增加潜力特别是高标准农田建设情况,提出切实落实粮食安全党政同责、分区域保障粮食供给的路径。

(一)全国高标准农田建设进入新增建设和改造提升并重阶段

截至2020年年底,我国已完成8亿亩高标准农田建设任务,占全国耕地总面积的41.7%。其中,13个主产区已累计建设完成5.75亿亩高标准农田,占其耕地面积的43.9%;11个产销平衡区已累计建设完成1.74亿亩高标准农田,占其耕地总面积的33.1%;7个主销区已累计建设完成0.51亿亩高标准农田,占其耕地总面积的66%。建成的高标准农田亩均粮食产能一般增加10%—20%,亩均节本增效约500元,为我国粮食连续多年的丰收提供了重要支撑^⑤。

《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》(下称《规划》)提出,以提升粮食产能为首要目标,优先在永久基本农田、粮食生产功能区、重要农产品

生产保护区集中力量建设高标准农田。总体目标任务是,到2025年,新增高标准农田2.75亿亩并改造提升1.05亿亩;到2030年,再新增1.25亿亩并改造提升2.8亿亩,届时累计建成高标准农田面积在耕地总面积中的占比将达到62.6%。此外,《规划》提出,把高效节水灌溉与高标准农田建设统筹规划、同步实施,2021—2030年新增高效节水灌溉面积1.1亿亩。

2021年、2022年农业农村部分别下达了1亿亩高标准农田建设任务^⑥,也就是说,新增建设任务已完成约50%,到2030年累计建成12亿亩的高标准农田目标已完成约10亿亩,2023年将重点开始部署改造提升任务,高标准农田建设进入新增建设和改造提升并重阶段。

(二)主产区要以新增和改造提升高标准农田为主要抓手,进一步夯实粮食生产的“良田”基础

从2021年常住人口人均粮食占有量来看,13个主产区的人均粮食占有量平均为854公斤,远高于484公斤的全国平均水平,四川虽最低,但也达到了428公斤。但是从粮食净调出量看,2003年13个主产区中有12个可以净调出粮食,2010年减少到10个^[15],目前全国只有黑龙江、内蒙古、吉林、河南、安徽5个省(区)可以净调出粮食。粮食安全党政同责要求主产区不断提高粮食综合生产能力,也就是在保障自身粮食供给的同时还要努力增加净调出量。

根据《规划》,13个主产区新增高标准农田建设任务占比约为70%,到2025年,将新增1.79亿亩高标准农田;到2030年,再新增0.81亿亩高标准农田,届时累计建成高标准农田8.36亿亩,在其耕地总面积中的占比将达到63.8%。截至2022年年底,主产区新增高标准农田建设任务已完成约1.4亿亩,加上之前的5.75亿亩,已达到7.15亿亩。

综上,主产区已建成高标准农田数量巨大,因过去投资标准普遍偏低和受到自然灾害破坏等因素影响,存在着工程不配套、设施老化损毁等问题的高标准农田数量也较大,已影响到其使用成效,改造提升需求迫切。同时,主产区新增高标准农田建设任务还剩约1.4亿亩,面临的难题是集中连片、施工条件较好的地块越来越少,建设成本持续攀升,未来建设任务依然艰巨。因此,主产区要以新增和改造提升高标准农田为主要抓手,进一步夯实粮食生产的“良田”基础,为在保障自身粮食供给的同时努力增加净调出量提供强有力的支撑。

(三)产销平衡区要将新增和改造提升高标准农田与高效节水灌溉、撂荒地整治等工程同步实施,加快补齐发展粮食生产的农田水利设施“短板”

从2021年常住人口人均粮食占有量来看,11个产销平衡区的人均粮食占有量平均为331公斤,都低于全国平均水平,广西最低,为275公斤。如果简单以人均粮食占有量400公斤衡量自给水平^⑦,有9个省(区)粮食不能自给,缺口都超过10%,广西缺口最大,为31.2%。粮食安全党政同责要求产销平衡区实现粮食基本自给,也就是说粮食自给率至少要提高至90%以上^⑧。

“三调”数据显示,除新疆的10个产销平衡区耕地面积都在减少,较“二调”减少15.6%。11个产销平衡区中有10个位于西部,西部是我国生态环境最脆弱、水资源最短缺的地区,耕地质量和复种指数明显低于全国平均水平,耕地撂荒特别是由于农业生产条件恶劣导致的被动撂荒情况较严重^[16]。例如,“三调”数据显示,甘肃具备整治条件的撂荒地面积约550万亩,仅约占全省耕地面积的7%。甘肃是典型的旱作农业区,亩均水资源量仅约为全国平均水平的1/4。

根据《规划》,11个产销平衡区新增高标准农田建设任务占比约为24%,到2025年,将新增0.75亿亩高标准农田;到2030年,再新增0.4亿亩高标准农田,届时累计建成高标准农田2.9亿亩,在其耕地总面积中的占比将达到57.8%。截至2022年年末,产销平衡区新增高标准农田建设任务已完成约0.48亿亩,加上之前的1.74亿亩已达到2.22亿亩。

综上,产销平衡区已建成高标准农田数量也较大,继续增加可用于粮食生产的耕地和提高粮食单产也都有较大潜力,有能力实现粮食基本自给^[11]。当前关键是以新增和改造提升高标准农田与高效节水灌溉、撂荒地整治等工程同步实施为主要抓手,加快补齐发展粮食生产的农田水利设施“短板”。至于如何破解整治撂荒地面临的难题,甘肃的经验值得借鉴。甘肃把具备条件的撂荒地优先纳入高标准农田建设范围,并同步实施高效节水灌溉与高标准农田建设项目,采取“党支部+合作社+农户”的形式有效解决了撂荒地无人耕种的问题^[17]。

(四)主销区要在巩固区域内粮食生产的同时积极拓展外部粮源渠道

从2021年常住人口人均粮食占有量来看,7个主销区的人均粮食占有量平均为100公斤,远低于全国平均水平。同样以人均粮食占有量400公斤衡

量自给水平,它们缺口都超过50%,平均缺口在75%以上。粮食安全党政同责要求主销区稳定和提高粮食自给率,但是主销区是人口流入大省,粮食需求还将继续刚性增长,而耕地资源最稀缺,提高粮食自给率压力较大。

“三调”数据显示,7个主销区耕地面积都在减少,较“二调”减少30.3%。主销区经济发展水平高,土地供需矛盾更加突出,耕地“非粮化”问题也较严重^[18],是耕地减少的主要原因。此外,主销区农民就业机会多,工资性收入高,在耕作条件差、交通不便利的地区也存在撂荒弃耕现象。

根据《规划》,7个主销区新增高标准农田建设任务占比约为6%,那么到2025年,将新增0.09亿亩高标准农田;到2030年,再新增0.03亿亩高标准农田,届时累计建成高标准农田0.74亿亩,在其耕地总面积中的占比将达到94.6%。相对于主产区和产销平衡区,主销区可用于粮食生产的耕地增加空间很小,基于区域分工不同和粮食市场是全国统一市场的基本事实,要求主销区有较高粮食自给率也不现实^[19]。

综上,主销区粮食供给主要依靠主产区,要在巩固区域内粮食生产的同时积极拓展外部粮源渠道。首先,要充分挖掘区域内耕地潜力,以建设高标准农田、推进粮食生产功能区“非粮化”耕地和撂荒地整治等为主要路径稳定粮食播种面积,通过加大奖补力度调动农民恢复粮食生产的积极性。其次,与主产区建立长期稳定的粮食产销合作关系,以支持粮食企业到产区建立粮食生产基地和开展跨区域粮食贸易、加工、投资和运营合作等为主要路径,稳定省外粮源。最后,以与“一带一路”沿线粮食出口国及其他主要粮食出口国开展贸易合作、引导企业“走出去”适当发展国外粮食生产基地等为主要路径,开拓境外粮源。

注释

①《“十四五”全国种植业发展规划》提出,全国稻谷、小麦、玉米、大豆的播种面积目标分别是4.5亿亩、3.5亿亩以上、6.3亿亩以上、1.6亿亩左右,产量目标分别是2.15亿吨左右、1.4亿吨以上、2.65亿吨以上、2300万吨左右。参见:《农业农村部关于印发〈“十四五”全国种植业发展规划〉的通知》,农业农村部网站, http://www.moa.gov.cn/nybg/2022/202202/202204/t20220401_6395092.htm, 2022年4月1日。②由于无法全部获得中央给31个省(区、市)下达的粮食播种面积任务数据,所以用省(区、市)年初设定的目标近似代替。③《保障粮食安全,省长要负哪些责? 解读国务院〈关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见〉》,中央政府门户网站, http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/22/content_2808587.htm, 2015年1月22日。

④《粮食安全省长责任制国家考核工作组第四次联席会议召开》，国家发展和改革委员会网站，https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/201905/t20190507_954417.html?code=&state=123，2019年5月7日。⑤此处数据来源于《〈全国高标准农田建设规划（2021—2030年）〉国务院政策例行吹风会（图文实录）》，国新网，<http://www.scio.gov.cn/32344/32345/44688/46904/tw46906/Document/1712785/1712785.htm>，2021年9月16日。⑥2021年全年实际建成高标准农田1.0551亿亩，同步发展高效节水灌溉面积2825万亩，这两个数字分别占年度建设目标任务的105.5%和188.3%。⑦国际上通常认为，人均粮食占有量达到400公斤以上就代表该国或地区粮食安全。⑧一般认为，一个国家或地区的粮食自给率在95%—100%，属于基本自给；在90%—95%，属于可以接受的水平。

参考文献

[1] 韩一军. 对国家粮食安全省长责任制的认识与思考[J]. 粮食问题研究, 2016(1): 4-7.

[2] 刘明月, 普冀喆, 钟钰. 粮食安全省长责任制的党政同责机制构建研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2021(5): 29-37.

[3] 黄季焜. 对近期与中长期中国粮食安全的再认识[J]. 农业经济问题, 2021(1): 19-26.

[4] 张合成, 陈萌山, 陈坚, 等. 解读·践行大食物观, 让“中国饭碗”更稳更健康[N]. 农民日报, 2022-08-11(8).

[5] 杜鹰. 中国的粮食安全战略(下)[J]. 农村工作通讯, 2020(22): 17-21.

[6] 钟钰, 陈希, 牛坤玉. 粮食出口限制政策的实施效果与我国应对: 来自部分小麦出口国的证据[J]. 经济纵横, 2021(8): 29-39.

[7] 王明利, 鄢朝辉. 俄乌冲突对世界及我国食物安全的影响与应对策略[J]. 经济纵横, 2022(7): 97-106.

[8] 中国农网评论员. 粮食安全党政同责意味着什么? [N]. 农民日报, 2021-04-12(1).

[9] 徐永金, 黄纪心, 苗珊珊. 主产区、产销平衡区和主销区粮食产量影响因素的实证分析[J]. 江苏农业科学, 2018(20): 362-365.

[10] 王秋霖, 张宁宁, 刘慧. 市场化改革背景下我国玉米供给反应实证研究: 基于2008—2019年东北三省省级面板数据[J]. 中国农业资源与区划, 2021(10): 145-152.

[11] 普冀喆, 周琳, 钟钰, 等. 我国粮食产销平衡区和主销区粮食自给底线设定研究[J]. 农业经济问题, 2022(7): 113-123.

[12] 李冠宇. 基于历次“农普”资料的浙江粮食生产问题分析[J]. 统计科学与实践, 2021(9): 45-46.

[13] 黄晨舒. 主销区粮食安全风险应对和综合保障能力提升的思考[J]. 农村工作通讯, 2022(7): 36-37.

[14] 赖应辉. 关于进一步完善粮食安全省长责任制考核的提案[J]. 中国粮食经济, 2019(1): 47-49.

[15] 辛翔飞, 王济民. 须高度重视我国粮食净调出省份过度集中[J]. 宏观经济管理, 2016(10): 53-55.

[16] 李广泳, 姜广辉, 张永红, 等. 我国耕地撂荒机理及盘活对策研究[J]. 中国国土资源经济, 2021(2): 36-41.

[17] 鲁明. 激活“沉睡”耕地 挖掘产能潜力: 甘肃创新推进撂荒地整治建设高标准粮食生产基地[N]. 农民日报, 2022-06-16(3).

[18] 孔祥斌. 耕地“非粮化”问题、成因及对策[J]. 中国土地, 2020(11): 17-19.

[19] 辛翔飞, 刘锐, 王济民. 破除自给率越高粮食越安全的迷误[J]. 农业经济问题, 2020(10): 19-31.

Implementation of the Party and Government Shared Responsibility for Food Security, Institutional Improvement and Regional Supply Guarantee Path

Liu Hui Zhao Yifu

Abstract: The implementation of the Party and government shared responsibility for food security has raised the importance of food security, the top priorities of the country, to a new political height. From 2021 to 2022, local Party committees and governments have taken the responsibility of stabilizing food security as an important political task, and the joint responsibility of the Party and the government for food security has initially proved effective. Next, in terms of the system, we should refine the assessment indicators of the main production area, the production and marketing balance area and the main sales area, and strengthen the application of the assessment results. The three regions should take different measures to implement the same responsibility of the Party and the government for food security and ensure food supply. While ensuring their own food supply, the main producing regions should also strive to increase net transfer out, focus on the new and improved high standard farmland, and further consolidate the “good farmland” foundation for food production. The grain supply in the balanced production and marketing area mainly depends on itself. The key point is to implement the new and upgraded high standard farmland, efficient water-saving irrigation, abandoned land management and other projects at the same time, and speed up the supplement of the shortage of farmland water conservancy facilities for grain production. The food supply in the main marketing areas mainly depends on the main production areas. While consolidating the food production in the region, we should actively expand external food sources.

Key words: food security; common responsibility system of the Party committee and government; sown acreage; regional difference; path

责任编辑: 澍文