

学习贯彻中央经济工作会议精神

# 毫不放松抓好粮食安全重点任务

刘长全

农业要强,首要的是粮食保障能力要强。中央经济工作会议提出,“毫不放松抓好粮食等重要农产品稳定安全供给”。今年中央一号文件把抓好粮食生产保供作为重点,提出“把粮食增产的重心放到大面积提高单产上”“优化农业科技创新战略布局”。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终把解决十几亿人口的吃饭问题作为农业现代化的首要任务,深入实施国家粮食安全战略,我国粮食产量实现稳步增长和总体有保障。同时也要看到,当前国内外形势复杂多变,自然资源环境约束进一步趋紧,粮食供求紧平衡态势将长期存在。锚定建设农业强国目标,明确新时代粮食安全要求与重点任务,积极抓好粮食和重要农产品稳产保供工作,是有效保障国家粮食安全的必然举措。

## 坚持稳面积增单产两手抓

保障粮食安全首先要坚持稳面积、增单产两手发力,不断提升粮食综合生产能力。

稳面积,意味着既要牢牢守住18亿亩耕地红线,严格耕地用途管制,又要加强对非传统耕地资源开发利用。从生产空间布局来看,稳面积的一个关键在于让主产区、主销区、产销平衡区共同扛稳粮食安全责任。我国粮食安全面临的突出问题是粮食产销在空间上分布不均,生产向主产区集中,产销平衡区与主销区的粮食自给能力有所下降,粮食生产与耕地资源、生产潜力之间存在偏离,保障粮食安全对跨区粮食流通体系存在过度依赖。解决这个问题,需进一步明确产销区在保障粮食安全中承担的责任,切实落实粮食安全党政同责,粮食主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量。探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,进一步缓解产销之间利益倒挂问题。推进国家粮食安全产业带建设,促进粮食产业链、供应链、价值链在粮食主产区集聚和协同发展,实现粮食产业增值对粮食主产区的反哺。此外,还需开展盐碱地综合利用。我国有大约15亿亩盐碱地,其中至少有5亿亩具有综合开发潜力,需加大力度开展盐碱耕地改良治理,推动提升盐碱耕地综合利用水平。

增单产,是今后我国粮食增产的重心所在。目前,我国部分重要粮食作物的单

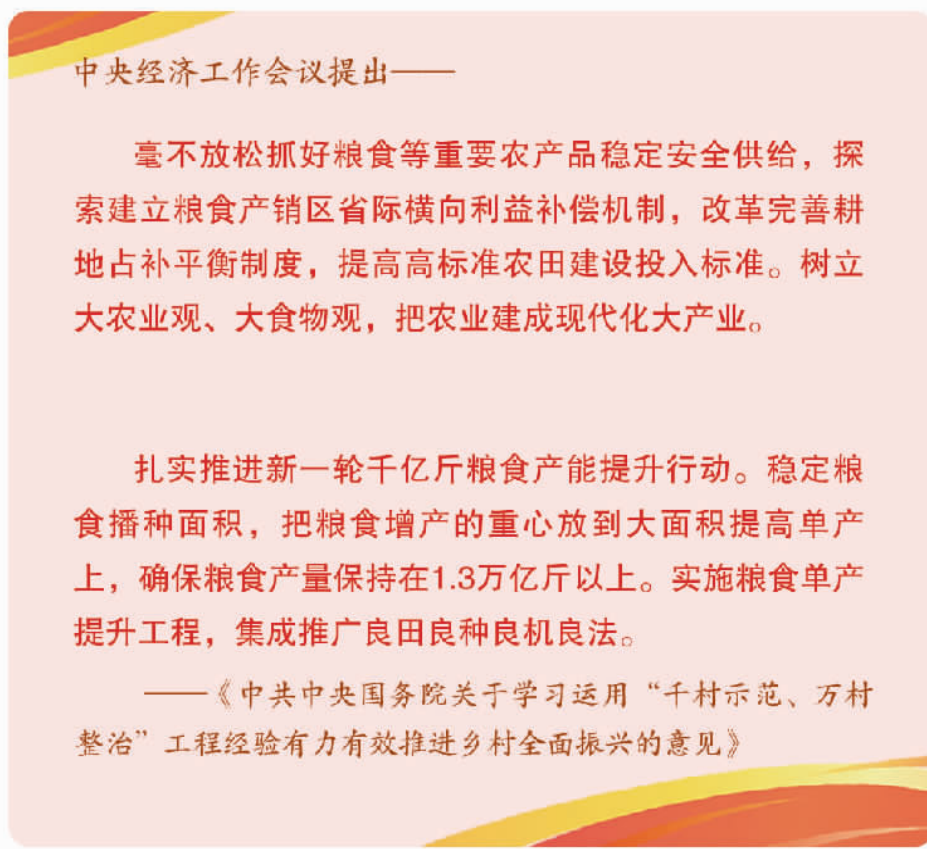
产与世界先进水平仍有较大差距,玉米、大豆单产还有较大提升空间。耕地与种子是增单产的关键抓手,要实施粮食单产提升工程,集成推广良田、良种、良机、良法,全面提升单产水平。在耕地方面,继续加强高标准农田建设,提升农业机械化水平,完善农业配套基础设施建设,不断提高耕地质量和耕地稳产增产能力。在种子方面,优良品种对粮食增单产有很大贡献,也有很大发展潜力,需强化种业创新和优良品种选育推广,进一步发挥新品种增产潜力。同时,大力推进粮食生产适度规模经营,培育新型农业经营主体,提升农业社会化服务能力,为粮食增产、农民增收提供有力保障。

## 构建多元化食物供给体系

保障粮食安全必须树立大农业观、大食物观,农林牧渔并举,构建多元化食物供给体系。

近年来,我国食物供给总体上对外依赖程度趋于上升,在国际市场不确定性加剧的情况下,食物供给安全面临挑战。与此同时,我国还有很大一部分国土资源潜力未能得到有效发挥,草原、森林、海洋提供的食物在食物供给总量中占比依然偏低。构建多元化食物供给体系有利于提高我国食物供给安全保障水平。为此,要拓宽食物供给渠道,除了向耕地和植物动物要食物,还要开发草原森林海洋资源,挖掘微生物和生物工程技术潜力,加强对非传统农业生产空间的开发和利用。

随着我国城乡居民食物消费需求加速升级,食物消费呈现口粮消费下降、肉蛋奶果蔬等非口粮食物消费快速增长的趋势。然而,当前农业生产结构调整速度仍然滞后于食物需求结构转变速度,存在食物供需偏离、过剩与短缺并存的结构性问题。增加食物供给种类就是要顺应食物消费结构升级的新变化和新要求,除口粮外还要增加肉类、蔬菜、水果、水产品、乳制品等各类食物供给,提高食物产品结构多元化水平。长期以来,我国能量饲料粮与蛋白饲料粮播种面积占农作物总播种面积的比重大幅低于动物源能量与蛋白在膳食总摄入量中的占比,粮饲种植结构与食物需求结构偏离导致口粮过剩与饲料粮短缺并存。在保证口粮绝对安全的基础上适度调整粮饲结构,有利于提高食物多元化供给能



中央经济工作会议提出——

**毫不放松抓好粮食等重要农产品稳定安全供给,探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,改革完善耕地占补平衡制度,提高高标准农田建设投入标准。树立大农业观、大食物观,把农业建成现代化大产业。**

**扎实推进新一轮千亿斤粮食产能提升行动。稳定粮食播种面积,把粮食增产的重心放到大面积提高单产上,确保粮食产量保持在1.3万亿斤以上。实施粮食单产提升工程,集成推广良田良种良机良法。**

——《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》

力。要聚焦生产环节,扩大食物生产空间,优化食物生产结构尤其是优化粮饲结构,更好满足人民群众日益多元化、健康化、个性化的食物消费需求。

## 充分发挥科技驱动作用

在劳动力成本逐步上升、资源环境约束日益趋紧的背景下,粮食产业发展面临如何统筹减少劳动投入与提高管理水平、如何实现粮食增产与环境可持续发展双重目标等问题。更好发挥科技驱动作用是破解这些矛盾与问题的关键,能够实现农业现代化和建成农业强国增动力、添活力。

我国农业科技快速发展,对提升粮食与重要农产品生产能力发挥了重要作用,但同时也面临一些突出问题,特别是部分核心种源、核心工具、核心元器件、核心算法仍存在“卡脖子”难题。进一步发挥农业科技驱动作用,要加快构建梯次分明、分工协作、适度竞争的农业科技创新体系,提升

体系效能,加强农业科技创新成果推广应用。优化农业科技研发资源配置,围绕粮食与重要农产品增单产、提质量、优结构加快创新。

推动粮食产业智慧化发展是发挥科技驱动作用的重要一环。智能装备、信息技术的加快应用,有利于减少劳动投入,实现粮食生产过程和生产环境持续监测、生产经营和管理高度自动化;能够提升施肥、灌溉等作业的精准化程度,进而减轻自然条件对粮食生产的约束,扩展产业发展空间;有利于促进提升资源产出效率,实现产出增长与绿色发展的协同。粮食产业智慧化发展需实现从示范的、局部的智慧化向普遍的智能化跨越,关键是提升智能化升级应用的适用性、可及性与可负担性。为此,需加快智慧农业技术创新,破解技术供给短板,促进各类智慧化模式协同发展,构建多层次智慧化粮食产业体系。

(作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、农村发展研究所研究员)



中央经济工作会议提出,树立大农业观、大食物观,把农业建成现代化大产业。筑牢国家粮食安全基石,赢得国家粮食安全战略主动,必须牢牢树立并深入践行大食物观,深刻把握其内涵,构建多元化食物供给体系,让中国饭碗端得更稳更牢。

有别于传统的以粮为纲,大食物观体现了从“粮食”到“食物”观念上的与时俱进和丰富创新。大食物观视域下,粮食概念从狭义的谷物扩展至一切可食用的食物范畴,并注重膳食营养均衡搭配,促进食物供给由单一生产向多元供给转变,实现各类食物供求平衡;粮食安全目标从更好满足人民美好生活需要出发,由吃得饱转变为吃得好、吃得营养、吃得健康;食物获取途径从耕地资源拓展到整个国土资源,食物开发领域延伸至山水林田湖草沙,强调因地制宜念好“山海经”,唱好“林草经”,打好“果蔬牌”,建好“海洋牧场”,扩大“绿色粮仓”,最大限度提高各类资源利用效率和生产潜力。大食物观反映出粮食安全向食物安全的边界拓展与战略深化,契合“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。

树立大食物观,全方位、多途径开发食物资源,既是新时代更好满足人民日益增长的美好生活需要的重要内容,也是顺应食物结构变化升级趋势、应对粮食安全挑战的必然选择。

当今世界正经历百年未有之大变局,全球粮食供应存在诸多不稳定性不确定性,人民群众的食物消费需求日益多元化。满足更高层次粮食安全需求,必须充实巩固大国粮仓,有效增加食物供给,促进农业供给体系结构优化、高质高效,筑牢粮食安全底线。从现实情况看,我国以占世界9%的耕地、6%的淡水资源,养育了世界近1/5的人口,这既是奇迹也是挑战。尽管我国口粮安全有保障,但粮食供给总量仍然不足、结构性矛盾较为突出。为此,要拓宽格局、打开思路,打破食物主要来源于耕地的传统农业思维模式,在保护好生态环境的前提下全方位、多途径开发食物资源,从耕地资源向整个国土资源拓展,充分释放蕴藏于广袤自然资源中的食物产能。

民以食为天,食以安为先。践行大食物观,要做好顶层设计,顺应人民群众食物结构变化新趋势,坚持稳面积、增单产两手发力,强化科技和改革双轮驱动,在食物供给保存量、拓增量、提质量上下功夫,加快构建粮食安全综合保障体系,因地制宜、循序渐进,牢牢把住粮食安全主动权。

**推进农业供给侧结构性改革保存量。**在稳产保供前提下,以市场需求为导向,积极推进农业供给侧结构性改革,确保食物有效供给,推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产,构建营养健康导向型食物生产和加工体系。在确保粮食产量1.3万亿斤以上的同时,减少食物产能过剩和无效供给,增加富含蛋白质食物及优质农产品生产,促进植物动物微生物食物消费占比平衡,让老百姓的食物更多样、更营养、更健康。

**提升国土资源空间利用率拓增量。**深入实施藏粮于地战略,坚决守住18亿亩耕地红线、坚持良田粮用大原则,确保耕地数量有保障、质量有提升。在生态安全前提下,立足我国农业资源多样性优势,建立食物资源库,实现食物供给来源多元化。统筹用好两个市场两种资源,增强我国粮食产业链供应链韧性,形成同市场需求相适应、同资源环境承载力相匹配的粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的现代农业生产结构和区域布局。在实践上,各地方要深入挖掘自身环境资源禀赋优势,宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林。例如,一些地区可以加强粮油肉蛋奶果蔬菌等重要民生产品的产销保供;向海洋要食物,建设“海上牧场”“蓝色粮仓”;向草原要食物,大力发展生态农牧业;积极发展现代生态养殖,形成多业并举的农业产业体系。

**增强农业生产科技水平提质量。**解决吃饭问题,根本出路在科技。践行大食物观需改进和强化农业科技创新支撑,落实藏粮于地战略,塑造新动能新优势,加快实现食物供给量的突破和质的跃升。要加强基础性前沿性研究,加大力度推进农业关键核心技术攻关,促进种质资源技术、农业基础设施与装备技术、生产技术创新。大力发展现代设施农业,探索智慧农业,拓展和创新食物生产方式,提高农业资源整体利用效率和劳动生产效率。以信息化、数字化与智能化新技术赋能打造食品行业新业态,提升粮食仓储效能,优化粮食仓储和冷藏冷库布局,减少粮食损耗。引领生物技术发展,运用生物育种、合成生物学等现代生物技术手段,探索研发替代蛋白等新食品原料,挖掘新型食品资源,把农业建成大产业,筑牢食物安全底线。

(作者系教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、中国粮食经济学会副会长)

本版编辑 李子娇 美编 高妍  
来稿邮箱 jjrbl@sina.com

深入

王立兵

# 多维度实施藏粮于地战略

程郁

粮食安全是“国之大者”,耕地是粮食生产的命根子。中央经济工作会议对确保粮食安全,加强耕地保护作出重要部署,提出“改革完善耕地占补平衡制度,提高高标准农田建设投入标准”。党的十八大以来,党中央先后实施农田水利骨干工程、高标准农田建设工程、黑土地保护工程、耕地土壤污染治理和修复工程等,划定耕地和永久基本农田保护红线,为保障粮食生产奠定了坚实基础。2023年,全国粮食产量稳中有增,总产量达69541万吨,比2022年增加888万吨。从中长期看,我国粮食供求仍处于紧平衡状态,尤其是我国耕地质量总体不高、部分耕地难以长期稳定利用、耕地后备资源不足,耕地保护依然面临严峻挑战。端牢中国饭碗,必须切实强化耕地保护,更好满足人民群众不断升级的食物消费需求。既坚持数量和质量并重,保护现有耕地,又积极开发各类非传统耕地资源,多维度实施藏粮于地战略,谋划思路、推进举措,全方位夯实粮食安全根基。

## 确保可稳定利用的耕地数量不减少

随着工业化城镇化深入推进,各方面用地需求持续增加,生态空间约束增强,守住耕地红线面临严峻挑战。根据2022年度全国国土变更调查结果,全国共有耕地12758.0万公顷,耕地总量连续净增长。严格落实占补平衡制度有效解决了以往耕地布局零散、地块平均面积小的问题。当前,耕地减少主要是受农业结构调整和国土绿化影响。未来经济发展用地需求压力将长期存在,确保可稳定利用的耕地数量不减少,必须有更强有力的举措、更精细规范的管理制度、更长效的机制保障。

一是继续强化耕地保护党政同责。采取“长牙齿”的硬措施,全面压实各级地方党

**粮食安全是“国之大者”,耕地是粮食生产的命根子。端牢中国饭碗,必须切实强化耕地保护,更好满足人民群众不断升级的食物消费需求。既坚持数量和质量并重,保护现有耕地,又积极开发各类非传统耕地资源,多维度实施藏粮于地战略,谋划思路、推进举措,全方位夯实粮食安全根基。**

委和政府耕地保护责任,完善耕地保护目标责任考核和监督执法办法,形成各级地方党委、政府与相关部门保护耕地的行动自觉和推进合力。二是实施耕地总量动态平衡制度。坚持“以补定占”,将非农建设、造林绿化、农业结构调整等各类活动对耕地的占用统一纳入占补平衡管理,通过强化土地节约集约利用,系统推进土地综合整治、矿山土地复垦与生态修复、次级园地和林地复耕等方式,挖掘耕地潜力,确保补充的耕地数量到位、质量达标。三是探索建立耕地保护补偿制度。对耕地保护责任大、任务重的地区在均衡性转移支付、相关专项扶持资金上给予倾斜,对超额完成耕地保护任务的地区可考虑给予建设用地计划指标和资金奖励。此外,各地建设用地占用耕地的情况和补充耕地的潜力不尽相同,现有耕地与耕地保有量任务之间的缺口也有差异,需因地制宜,积极探索不同类型地区之间优势互补的可行做法。

## 不断提升耕地可持续生产效能

我国耕地既有水热资源分布不均、地块空间分布零散不平整、土层较薄等先天不足,也有因水土流失、工业污染、农业面源污染以及不当耕作导致的次生问题,如沙化、盐渍化、酸化、板结、有机质减少、重金属污染等。在耕地资源总量有限的情况

下,必须更加重视耕地质量提升和生态条件改善,不断提升耕地可持续生产效能。

一方面,克服耕地质量先天不足问题,加大力度推进高标准农田建设。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。目前,对高标准农田的投入还不足以支撑达到建设标准,在提高中央财政补助的基础上,还应加大政策性贷款支持力度,通过新增耕地占补平衡节余指标交易、社会资本参与产业项目综合开发等多元化渠道筹资,结合各地实际情况提高高标准农田建设亩均投入标准,特别是加大对丘陵山区的投入力度。加强统筹规划和各部门协调,将高标准农田建设与土地综合整治、大中型灌区改造和建设、电力等基础设施配套项目协同组织实施,持续提升农业综合生产能力,真正建成“田成方、地成块、路相通、渠相连、旱能浇、涝能排”的高标准农田。

另一方面,解决耕地质量下降的次生问题,推进耕地质量保护和提升行动。加强耕地污染防治和土壤修复,严格管控在耕地集中区域布局重污染行业,完善农田灌溉水水质监测,对重点地区通过低产田改造、土壤改良、环境修复等项目提升耕地质量等级。以第三次全国土壤普查为基础,完善耕地质量监测和等级评定制度,指导各地根据耕地质量状况、水资源和光热资源条件、生产结构特征等制定并实施有针对性的保护性生产措施,因地制

宜选择深翻深松、免耕、轮作休耕、种植绿肥、增施有机肥等保护性耕作措施。促进农业绿色发展,加强秸秆、农膜、畜禽粪污等农业废弃物的收集利用,通过科技小院、社会化服务推广测土配方施肥、水肥一体化等精准化水肥管理技术。建立与耕地质量相挂钩的激励约束机制,落实耕地地力保护补贴政策,探索耕地地力指数保险,对耕地养护得当、地力提升的经营主体给予奖励补偿。

## 积极开发各类非传统耕地资源

在有限的耕地资源约束下,保障粮食安全需打开思路,加强科技研发和生产投资,探索有效发展模式,以大食物观构建多元化食物供给体系,推动食物供给从耕地资源向整个国土资源拓展。

在保护好生态环境的前提下,促进荒山林地的最大化利用,引导苗木果树上山发展,发展林下种植、采集、养殖等林下经济,利用低效人工商品林地、疏林地、灌木林地发展木本油料。把“藏粮于地”同“藏粮于技”结合起来,强化现代农业设施装备,融合信息技术、生物技术、农机农艺技术以及现代经营管理方式,突破耕地等自然条件对农业生产的限制,拓展生产的可能性边界。利用荒漠、戈壁等非耕地发展新型设施农业,通过立体种植、垂直农场、植物工厂促进生产空间高效利用,提高农业劳动生产率、土地产出率和资源利用效率。做好盐碱地等耕地后备资源的综合开发利用,加快选育耐盐碱特色品种,因地制宜建设与耐盐碱品种相适应的水利工程,采用水盐平衡精准灌溉、土壤调理、种植管理等综合技术集成的生态治理改良模式,配套完善相关产业链,实现盐碱地长效可持续利用。

(作者系国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员)