

# 新粮食安全观下粮食产业支持政策的演化特征与优化构想

罗光强

**摘要:** 新粮食安全观是以人民为中心的共同价值观,确保国家粮食产业安全是新粮食安全观的核心要义、理论意涵和实践方法。新粮食安全观导向下粮食产业具有典型的个性演化规律特征,决定着粮食产业支持政策演化逻辑的特殊性。当前我国粮食产业支持政策具有配置性、再生性、激励性、补偿性、进阶性等五维特征,符合新粮食安全观价值匹配要求,发挥着“牢牢端稳中国饭碗”保障的积极作用。但是,当今国际粮食产业安全的自然风险、社会风险和政治风险剧增,中国式现代化战略任务紧迫而又艰巨,粮食产业支持政策需要与时俱进并持续优化,即要遵循新粮食安全观下粮食产业演化规律,从粮食产业支持政策的静态性系统供给、动态性行为响应、适配性行为协调等方面加强优化设计,推动粮食产业高阶化演进,以适应中国式现代化粮食产业安全响应行为需要,确保中国人的饭碗任何时候都牢牢端在自己手中。

**关键词:** 新粮食安全观; 粮食产业; 演化特征; 政策匹配

**中图分类号:** F362.11 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)10-0037-08

当前,全球粮食能源化、金融化、政治化趋势愈发明显,全球粮食供求不稳定性和保障国内粮食安全外部不确定性愈发增强;国内粮食产业安全面临着产需“紧平衡”、资源环境承载力“趋紧”、供应链韧性不足、种业芯片“卡脖子”、国际粮食市场定价权与话语权缺失等问题<sup>[1]</sup>。因此,必须坚持新粮食安全观,统筹推进国家粮食安全体系与能力现代化。

新粮食安全观是基于人类命运共同体的价值观,是基于中国人端稳自己“饭碗”的安全观,是以人民为中心的发展思想的最直接、最根本体现<sup>[2]</sup>。确保谷物基本自给、口粮绝对安全,是新粮食安全观的核心要义;坚持以我为主,立足国内,确保人民的饮食需求主要依靠国内生产,确保国内粮食供应的稳定性,是新粮食安全观的价值意蕴;实现从“单一安全”向“全链条安全”、从“数量型安全”向“质量型和能力型安全”、从“市场安全”向“产业安全”的

转变,以及打造开放、多元、优质、绿色等的特色全产业链,是新粮食安全观的实践要求<sup>[3]</sup>。由此可见,新粮食安全观下粮食产业在国民经济中具有特殊的地位,粮食产业演化非同其他一般产业,其独有的个性特征,决定着与之相适应政策的匹配特性。

基于此,本文遵循新粮食安全观的理论意涵和实践要求,构建粮食产业的“个性特征—演化特性—政策适配特征”分析框架,揭示粮食产业支持政策演化规律,检视我国粮食产业支持政策的适配性,并提出相应的适应性优化建议,具有重要的理论价值和实践意义。

## 一、新粮食安全观下粮食产业支持政策演化的逻辑与特征

粮食产业支持政策具有不同于一般产业的特殊

收稿日期: 2024-05-05

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“三维视角下推动主产区粮食经济高质量发展的机制与政策体系研究”(20AJY012)。

作者简介: 罗光强,男,湖南农业大学经济学院教授、博士生导师(湖南长沙 410128)。

性缘于粮食产业的独特个性及其动态演化的非一般性。以下基于新粮食安全观下粮食产业支持政策演化的内在逻辑指归,探索粮食产业的个性特征和演化特征,以及粮食产业支持政策的适配特征。

### (一) 新粮食安全观下粮食产业的个性特征

#### 1. 粮食产业的配置性特征

第一,粮食产业是一个典型的靠天地而存的产业,必然需要自然再生产和经济再生产的共同作用<sup>[4]</sup>。第二,粮食产业是一个典型的产品需求价格弹性较小的产业,容易引致“谷贱伤农”和“米贵伤民”的问题。第三,粮食产业是一个典型的不稳定性产业,需要通过粮食的储存和可能利用的国际市场进行调节。第四,粮食产业是一个典型的有违产业投资一般规律的产业,投资风险偏高投资回报率却偏低。新粮食安全观下粮食产业资源配置必须瞄准以上“四个典型”,凸显粮食产业资源配置的自然与社会双赢、消费者与生产者双赢、小农户与大农户双赢、投资者与经营者双赢等特征,真正达成“让种粮也能致富,吸引更多新型经营主体参与现代化大粮食产业”的新粮食安全观目标。

#### 2. 粮食产业的再生性特征

新粮食安全观下保障粮食产业安全,既需要强调粮食产业资源的数量,又需要强调粮食产业资源的质量。其中,粮食产业资源数量是影响粮食产出数量的最重要因素;粮食产业资源质量不但影响粮食产出数量,而且影响粮食产出质量<sup>[5]</sup>。粮食产业具有典型的再生性特征,必然需要以自然资源再循环与社会资源再生产为特定目标。保护粮食自然资源生态安全,增进粮食社会资源再生能力,是促进粮食产出总量安全、增量安全和质量安全的必由之路。因此,坚持新粮食安全观下粮食产业可持续发展理念,坚守“藏粮于地”与“藏粮于技”战略,必须以新型粮食生产力创造粮食资源配置新模式新方式,提高粮食产业资源循环高效利用能力,维系粮食产业生态经济系统的自然资源循环利用和社会资源优化配置。

#### 3. 粮食产业的安全性特征

粮食产业安全事关国家安全<sup>[6]</sup>。新粮食安全观的核心要义是“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”,即国家粮食安全必须主要依靠我国粮食产业资源循环利用和粮食产业能力提升来解决。“双循环”新发展格局下充分利用国内国际两个市场、两种资源,是拓宽粮食安全路径、增强保供稳价能力、保障粮食安全的重要举措。在世界贸易与投资自由

化便利化条件下,国家粮食产业安全既面临着来自国内经济循环自然风险和市场风险的冲击,又面临着来自国际经济循环的产业渗透性和市场垄断性风险冲击。对外开放程度越来越大,国家粮食产业“双循环”风险越来越高,国家粮食产业安全形势越来越具复杂性、不确定性、脆弱性和综合性<sup>[7]</sup>。必须进一步增强忧患意识,坚持新粮食安全观,牢牢把住粮食安全主动权,统筹推进粮食产业安全体系与能力现代化。

#### 4. 粮食产业的劳动密集型特征

新粮食安全观的导向是“让耕者获利,让食者安心”,但与工业生产相比,受禾本植物生长发育自然规律的影响,粮食生产既需要农忙季节的劳动投入,也需要禾本植物生长期内的田间管理和作业投入。因此,粮食产品属于典型的劳动密集型产品。粮食生产的劳动密集型特征表明,粮食生产平均劳动时间处于社会商品平均劳动时间的偏高状态。粮食生产要像工业化一样实行迂回生产,面临着社会化分工、专业化生产的难度较大,以及粮食生产过程中用资本替代劳动、机械替代人力的农业工业化程度有限等难题,导致其从经济学的劳动密集型生产转变为产品密集型生产的技术性与自然性障碍难以突破<sup>[8]</sup>。这也决定着粮食生产劳动力投入的时间长度和劳动强度完全不同于工业品生产的劳动特性,制约着粮食劳动生产率的提升。

#### 5. 粮食产业的永续性特征

粮食产业是满足人类最基本需求的配置型与再生型循环产业。马克思研究人类社会演化规律时指出,食物生产是直接生产者的生存和一切生产的首要条件<sup>[9]</sup>。在关于财富问题的研究中,马克思把劳动力和土地看作社会财富形成的两个原始要素,认为土地是人的“原始的食物仓”和“原始的劳动资料库”,农业生产是以土地的植物性产品的形式生产。马克思的研究表明,粮食产业是国民经济特别需要的特殊产业、特别重要的永续产业。“特殊生产”表现为粮食是人与自然有机结合的产物,“永续产业”表现为粮食产业随人类而生,与人类同存。以人民为中心的新粮食安全观将指引粮食产业沿着生产、生活与生态“三生”融合路径永续发展。

### (二) 新粮食安全观下粮食产业演化的特殊规律

#### 1. 粮食产业演化特性的溯源

新粮食安全观下粮食产业的个性特征决定着粮食产业演化的特殊性,即粮食产业具有与时俱进的

高阶化永续演进特性。这是因为:第一,新粮食安全观下粮食产业自然资源的再生性可以防止因生产所依赖的自然资源受损甚至枯竭所导致的衰退。第二,新粮食安全观下粮食产业社会资源的再生性可以规避因效率衰减而引致的产业衰退。第三,新粮食安全观下粮食产业的安全性和永续性特征决定着粮食商品供给的有效性和需求的多元性,可以防止因需求的收入弹性较小而引致的衰退现象。第四,粮食产业的劳动密集型特征决定着产业组织的非集中性,产业组织呈现出“哑铃型”特征,即粮食产业组织由绝大多数中小企业或农户和少量大型公司或规模农场构成,中小企业或农户在产业组织体系中数量占优,可以防止因组织的过度集中所引致的行业衰退<sup>[10]</sup>。因此,新粮食安全观下粮食需求多元化信号传递与供给行为响应交互作用的影响,决定着粮食产业的演化具有不同于一般产业演化规律的特殊性。

## 2. 粮食产业演化的特征规律

从人类社会演化的历史进程分析,粮食产业演化的特殊性使得粮食产业在初创阶段主要是自然产品生产,呈现出以自然属性为主的原始产业特征;在成长阶段主要是自给自足生产,呈现出以经验传承与家庭作业为主的传统产业特征;在成熟阶段主要是商品化生产,呈现出以社会化分工与市场化作业为主的现代产业特征。新时代社会新型生产力将推动粮食产业迈向更高质量更水平的现代化,促进粮食生产以物质流、能量流和信息流产生产业关联,衍生粮食产业要素循环、结构有序、空间协同的自组织演化系统<sup>[11]</sup>。特别是在社会主义举国体制下,国家粮食产业主体间生存协同、利益凝聚、风险共控、竞争合作等共同行为不断强固,响应人民群众对美好生活向往的多元化粮食需求。随着新粮食安全观的深化和粮食产业支持政策的强化,社会新型生产力将推动粮食产业规模适度、结构优化、系统进化,保障粮食产业资源再循环,弥补粮食产业配置性缺陷,促进粮食产业高质量发展,增强国家粮食产业自组织系统耦合协同能力,实现新粮食安全观下粮食产业生命周期高阶化演进的永续目标。

### (三) 新粮食安全观下粮食产业支持政策的演化特征

#### 1. 粮食产业支持政策的静态特征

粮食产业演化的历史与现实表明,随着社会生产力发展,粮食产业总是处于新陈代谢态势,但又总会面临着制约产业高阶化演进的各种问题。新粮食

安全观下,必须瞄准产业演化的现实需要,化解粮食产业当前所面临的各种矛盾,依据粮食产业个性特征和演化特征规律,制定实施具有特定性时间的配置性、再生性、激励性与补偿性等静态特征的粮食产业支持政策。配置性政策即粮食产业支持政策必须根据新粮食安全观下粮食产业配置的需要,弥补粮食产业配置缺陷,防止或避免产生粮食产出异常波动和粮食产业投资乏力等问题,改善粮食产业内外在的经济条件,促进粮食产业资源配置的有效均衡。再生性政策即粮食产业支持政策的设计必须基于新粮食安全观下粮食产业资源再生循环与优化的需要,防止粮食产业资源的衰减甚至枯竭,维护粮食产业自组织系统的再平衡和再进化。激励性政策即粮食产业支持政策需要根据新粮食安全观下粮食产业安全的公共性和人民性,设计相关激励政策,保障粮食产业安全和满足人民美好生活需要,推动粮食产业向更高水平、更高质量的方向迈进。补偿性政策即根据粮食产业的风险性和作业特性,设计新粮食安全观下诸如劳动密集型劳动效用补偿政策、家庭农场代际传递支持政策等,筑牢粮食产业安全风险防线,增强粮食产业新陈代谢动力,促进粮食产业可持续发展。

#### 2. 粮食产业支持政策的动态特征

新粮食安全观下保障粮食安全需要有新的战略思维,建立以人民为中心的粮食产业安全长效机制,从根本上保障可持续的粮食安全,保障中国人的饭碗牢牢地端在自己手中。新粮食安全观下粮食产业属于与人类命运与共的可持续产业,决定着与时俱进的支持政策具有适应性变革的阶段性和连续性、进阶性与永续性的动态特征<sup>[12]</sup>。阶段性政策即粮食产业支持政策必须依据产业演进的周期特性,响应社会新型生产力从量变到质变的阶段性行为需要,凸显粮食产业支持政策的时差适应性。连续性政策即粮食产业支持政策必须遵循粮食产业演进的时间连续序列,响应社会新型生产力变革的持续性行为需要,不断进行与产业相适配的政策调整与优化,保障粮食产业支持政策的承前启后和与时俱进。进阶性政策即粮食产业政策必须适应社会新型生产力发展状况,响应粮食产业演化的质变行为需要,增进粮食产业高阶演化的新动能,推动粮食产业生命周期高级化演进,凸显粮食产业支持政策的关键性作用。永续性政策即粮食产业政策必须伴随人类文明新形态的高级进化,适应粮食产业与人类新文明匹配需要,凸显粮食产业支持政策的时序传递性和长期性

特征,实现粮食产业发展与人类文明演化的永续共存。

### 3. 粮食产业支持政策的适配特征

坚持新粮食安全观,牢牢把住粮食产业安全主动权,既要稳固粮食产业安全,又要加快粮食产业发展;既要保障粮食产业的静态安全,又要增进粮食产业的动态安全;既要强化粮食产业的现实安全,又要增强粮食产业的潜力安全;既要稳固粮食产业的当期安全,又要筑牢粮食产业的长期安全<sup>[13]</sup>。因此,新粮食安全观下必须考虑粮食产业支持政策的适配协同,实现粮食产业支持政策的动态性与静态性适配均衡、战略性与策略性适配相容、安全性与发展性适配统筹。动态性、战略性与发展性政策必然需要依据粮食产业发展的特殊规律,立足于产业演化时序的长远、产业演化空间的全局、产业演化关联的体系、产业演化协同的关键等,突出粮食产业支持政策的前瞻性、必然性和系统性。静态性、策略性与安全性政策必须有效破解粮食产业演化现实周期面临的各种难题,实现新粮食安全观下国家粮食产业安全目标和粮食市场“保供稳价”目标,突出粮食产业政策的针对性、时效性和现实性。与此同时,粮食产业的动态性、战略性、发展性支持政策与静态性、策略性、安全性支持政策必须相得益彰、相互协调、彼此呼应,最终构筑结构合理、功能完善、系统完备的国家粮食产业支持政策体系。

## 二、新粮食安全观下粮食产业支持政策的适配性分析

改革开放以来,我国现代粮食产业快速演进,短时间内人们的温饱问题,通过与社会生产力相适配的体制机制改革得以解决,粮食现实产能稳步提高,粮食潜在产能充分释放,粮食全要素生产率大幅提升,粮食产业分工不断深化细化。特别是21世纪以来,随着工业反哺农业的粮食产业支持政策的强度加大与宽度拓展,粮食生产的规模化、集约化、专业化、社会化等特征越来越明显,粮食产业现代化演进越来越加速。总体来看,我国粮食产业支持政策匹配是有效的,实践是成功的,基本上形成了以新粮食安全观为导向的配置性、再生性、激励性、补偿性、进阶性等五维结构的支持政策适配体系。

### (一) 我国粮食产业支持政策的适配性表征

#### 1. 配置性政策的适配特征

粮食产业的配置性政策主要是基于粮食产业的

平均利润率偏低、自然风险与市场风险偏大等引致的市场配置失灵问题,通过保护价收购、粮食收储补贴、粮食保险补贴、粮食加工补贴、基础设施建设等公共财政支持,促进粮食产业资源配置均衡的支持政策。随着工业反哺农业能力的增强,粮食产业配置性政策的作用越来越明显。从配置性政策的实践行为分析,现阶段政策着力点主要表现在“粮食价格”“粮食储备”等政策工具设计上。特别是自2004年开始的粮食最低收购价政策最为典型、最具实效,该政策最早在稻谷主产区实施,随后推广至小麦和玉米主产区,为我国三大主粮的稳产增产发挥了积极作用。之后,配置性政策又从“粮食价格”“粮食储备”扩散到粮食产业资源配置需要的全链条全时空,特别是随着粮食保险政策工具作用的发挥,国家越来越重视粮食生产中的保险补贴投入。2023年中央财政拨付三大粮食作物保费补贴约200亿元,为超过1亿户次种粮农户提供风险保障超过8000亿元<sup>①</sup>。2024年全面实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策,两种保险的保障水平亩均1125元,是物化成本保险保障水平的2倍以上<sup>②</sup>。粮食保险政策呈现“扩面”“增品”“提标”等特征,为稳定粮食生产和促进农民增收、实现粮食产业资源有效配置、保障粮食产业安全等发挥着重要作用。市场化改革以来,我国实施的粮食产业支持政策主要表征为配置性政策,其瞄准粮食资源市场的配置失效行为,助推粮食产业现代化演进<sup>[14]</sup>,呈现出广泛性、稳定性、连续性、普惠性的政策适配特征。

#### 2. 再生性政策的适配特征

粮食产业的再生性政策主要是基于粮食产业配置的自然资源再循环与社会资源再优化的响应行为需要,促进粮食产业绿色化、生态化发展的支持政策。目前我国实施的耕地地力保护政策、高标准农田建设政策、粮食绿色低碳生产政策等属于自然再生性政策适配范畴,种子资源保护与培优政策、新技术推广政策、人力资本改造政策等属于社会再生性政策适配范畴。近年来,我国高标准农田建设的公共财政投入持续加大,中央财政对高标准农田建设的亩均补助标准不断提高;耕地地力保护补贴全面展开,每亩补贴约70—110元<sup>③</sup>;粮食种子培优的公共财政投入连年增加,良种对粮食增产的贡献率超过45%<sup>④</sup>;新型职业粮农培育力度不断加大,建立了国家粮食人才教育培训体系。国家对粮食产业安全高度重视,以耕地地力保护、种子培优工程实施和新

型职业粮农培育为重点的支持政策正在全面展开。新粮食安全观价值导向下,我国粮食产业演化将不断响应粮食生产、生活与生态等“三生”协同行为需要。粮食产业的再生性政策适配空间将越来越大,“绿水青山”“端牢中国饭碗”将成为粮食产业再生性支持政策的瞄准目标,越来越凸显粮食产业自然生态保护与社会生态进化彼此协同的权威性、原则性、强制性和系统性等政策适配特性。

### 3. 激励性政策的适配特征

粮食产业的激励性政策主要是基于粮食产业安全性特征考量,满足粮食市场需求数量刚性和需求结构多元化的客观需要,促进粮食产业规模、效率、效能、品质等同步提升的支持政策<sup>[15]</sup>。当前我国实施的粮食产业激励性支持政策主要包括粮食安全奖励政策、粮食适度规模化经营支持政策、粮食社会化服务支持政策、粮食优质生产与加工创新政策等。其中,产粮大县奖励政策是中央财政鼓励地方粮食生产激励性支持政策的成功实践。按照动态奖励机制,中央财政每年根据近年全国各县级行政单位粮食生产情况,筛选入围获奖县,实施直接财政奖励,以缓解产粮大县的财政困难,也鼓励它们分担更多的国家粮食安全责任。截至2020年,中央财政奖励资金支出已由2005年的55亿元增至466.7亿元,年均增幅高达14.4%<sup>⑤</sup>。21世纪以来,我国实施的良好品种良法良技等国家粮食安全与生态安全长效机制保障的激励性支持政策持续强化,粮食产业激励性政策适配的层次性、现实性、价值性与安全性等特征越来越明显。

### 4. 补偿性政策的适配特征

粮食产业的补偿性政策是新粮食安全观下基于粮食生产机会成本过高、劳动强度过大的人文关怀政策,主要用于人力资本和物力资本的补偿,以提高粮食生产劳动效用,降低粮食生产平均成本,促进粮食产业数智化技术推广应用,加快粮食产业的专业化分工和社会化生产。例如,财政部和农业部于2004年共同启动实施的农机购置补贴政策,和2016年全面推行的“三项补贴”政策,均是基于粮食产业演化特征规律的中国特色支持政策典型设计。近年来,中央财政与地方财政每年的“三项补贴”支出约2700亿元<sup>⑥</sup>。目前,我国已建立了包括粮食主产区利益补偿、农机农资补贴、产粮大县补贴、种粮大户补贴、粮品优质加工补贴等补偿性政策体系,贯穿于粮食全产业链,表明全社会对粮食产业进行人文关怀的共同理念越来越深入人心。从补偿性政策适配

的行为绩效看,粮食产业补偿性政策能够惠及种粮农户,增加种粮农民收入;改善粮食生产条件和生产效率,推动粮食产业现代化演进;提升种粮农民社会地位,提高农民务粮效用。从补偿性政策适配的趋势看,国家粮食产业补偿性支持政策呈现补偿力度加大、补偿范畴拓宽的趋势特征。新粮食安全观下粮食产业补偿性支持政策将指向让粮食产业成为有奔头的产业,粮食功能区成为安居乐业的家园,农民成为有吸引力的职业,呈现政策适配的时效性、多样性、实效性与整体性等特性。

### 5. 进阶性政策的适配特征

粮食产业的进阶性政策是新粮食安全观下基于粮食产业与人类文明共生的永续需要和粮食产业进阶的特殊需要考量,助推粮食新品种新技术的系统性变革或颠覆性革命,是永续性支持政策的具体表现形式。当前,世界粮食种业正处于前所未有的大变革时期,各国都在抢占种业芯片的高地,作为世界第一粮食生产大国,我国当然也不能例外<sup>[16]</sup>。在全国统一大市场建设的制度设计下,我国种业创新呈现既竞争又合作的良好态势。2021年吉林省财政厅、农业农村厅、畜牧局与吉林省科投公司共同出资3亿元设立了种业发展基金<sup>⑦</sup>;2023年湖北省启动了现代种业提升工程,建立了粮食种业产业化的政策性支持体系,计划3年内投入2亿元用于育种研发<sup>⑧</sup>。截至2023年年底,种业基金累计投资支持种业金额超过33亿元,带动社会资本投资种业领域近200亿元<sup>⑨</sup>。当前,我国实施的粮食全产业链高质量发展支持政策、种业芯片协同攻关支持政策、粮食产业技术集成化与装备数智化支持政策等正朝着粮食产业高级化演进,需要进行创新探索与顶层设计,具有导向性、引领性、超前性与战略性等进阶性支持政策体系雏形特征。

#### (二) 我国粮食产业支持政策的适配性检视

当前,以大数据、人工智能、5G、区块链等为代表的第四次信息技术革命将赋能粮食全产业链高质量发展,推动粮食产业组织链创新、技术链升级、要素链优化、流通链再造、服务链细分、价值链拓展,标志着我国粮食产业正朝着更高质量更高水平的中国式现代化战略目标演进。但从新粮食安全观的内涵要义与价值意蕴分析,当前我国粮食产业发展还面临着诸多问题和挑战,特别是我国粮食产业竞争力、产业创新力、供应链韧性、产业控制力等与国际先进水平相比差距明显<sup>[17]</sup>,需要从中国式粮食产业现代化支持政策的适配性优化视角加以检视。

### 1. 粮食产业支持政策适配的工具组合问题

虽然我国粮食产业支持政策具有政策行为演进的稳定性、连续性、整体性、功效性等特征,也基本建立了包括配置性政策、再生性政策、激励性政策、补偿性政策和进阶性政策等的支持政策体系,但对政策体系建构的系统性、协调性和前瞻性等重视不够,产生了一些问题。例如,高标准农田建设与耕地肥力保护技术、智慧农业技术等衔接不顺,主要原因在于从规划设计到施工运营缺乏系统性与前沿性的政策工具组合,使得高标准农田建设的长效功能难以有效发挥<sup>[18]</sup>。此外,由于粮食产业在国民经济中具有特殊地位,粮食产业由多头部门管理,受部门分割的影响,各部门出台的支持政策难以形成环环相扣的政策体系,政策行为的组合功能和传导作用得不到充分发挥。例如,目前实施的种业芯片攻关工程,中央和地方出台的支持政策涉及科技、农业、财政等多部门,如何发挥“攻关工程”政策的联动效应和组合效应,推动种业产业链、供应链与创新链协同演进,值得更高要求的政策适配思考。

### 2. 粮食产业支持政策适配的因地制宜问题

从演化经济学分析,粮食产业演进内嵌于粮食生态经济系统协同演化过程,具有经济地理上的区域差异特征,特别是粮食生产禀赋的南北区域差异非常明显,从而引致粮食生产结构的南北差异也非常显著。因而,从国家整体实行标准化的、普惠性的粮食产业支持政策难以发挥不同区域的禀赋优势,特别是难以调动地方因地制宜自主发展粮食产业的积极性<sup>[19]</sup>。例如,对三大主粮的亩均补贴标准实施微差异化的设计,虽然体现了公共政策的公平性,但促进整体种植结构优化的政策性导向作用难以发挥。标准化政策引致理性农户决策更多偏向自利性选择,往往将种植类亩均利润作为优先考量的因素,粮食种植结构的趋同化现象也因此更加凸显。由此表明,粮食产业支持政策的适配性仅仅从标准化的公平视角考量是不够的,必须考虑大国大粮的区域异质性,特别是需要从国家粮食种植结构的整体优化、粮食安全责任分担的区域比较优势等方面进行政策适配的系统性整体性思考。

### 3. 粮食产业支持政策适配的增量改革问题

长期以来,我国粮食产业支持政策的重点一直停驻于粮食产业的初级品生产。从粮食安全保障的关键考量是无可厚非的,但从政策适配的系统性、层次性和前瞻性考察,维系总量政策前提下的增量政策支持重点需要根据社会新型生产力发展要求进行

与时俱进的思考。例如,目前我国粮食生产与加工的数智化技术正处于迅速发展时期,以后发优势战略追赶甚至超越西方发达国家先进水平,既是推进中国式粮食产业现代化的需要,也是推动我国由粮食大国转变为粮食强国的需要。因此,粮食产业支持政策设计既要重点照顾初级品生产的数智化,抓住保障国家粮食产业安全的关键环节;也要全面覆盖全产业链的数智化,提高保障国家粮食产业安全的整体水平。当前我国正处于以数智化技术为标志的新质生产力全面加速衍生与成长时期,粮食产业作为现代化强国建设的最基础产业,必须立足国际粮食市场的可持续竞争力提升需要,增强国内国际两个市场两种资源的联动效应。粮食产业支持政策需要在继续重点关注粮食初级品生产的基础上,进一步发挥增量政策在全产业链技术创新与数智化装备研发上的前瞻性战略性引领作用。

### 4. 粮食产业支持政策适配的功能定位问题

粮食产业演化特征表明,不断强化粮食产业支持政策不仅是必要的,而且随着工业反哺农业能力的增强也是可行的。但是,市场经济体制下粮食产业支持政策必须坚持市场化取向,粮食产业支持政策的功能定位是弥补粮食产业资源配置的市场缺陷。新时代粮食产业支持政策必须适应新粮食安全观下粮食产业演进的行为响应需要,尽量避免政府在政策匹配中的越位、缺位和错位等现象。从我国粮食产业支持政策的现实行为来看,有些支持政策虽是出于理想期望但实际又衍生出过度保护问题<sup>[20]</sup>。例如,粮食“保供稳价”的支持政策设计,主要指向粮食产出数量增长目标,其结果导致种粮农户“数量型”偏好的决策行为惯性和生产行为固化现象愈发凸显,也影响了粮食产业绿色技术的采纳、低碳行为方式的普及和高质高效生产模式的创新。新粮食安全观下国家粮食产业支持政策设计既需要“保供稳价”的“数量型”考量,也需要“美好生活”的“质量型”思考。

## 三、新粮食安全观下粮食产业支持政策的优化构想

新粮食安全观下粮食产业演化的规律和特征表明,粮食产业是与人类社会命运与共的永续产业,粮食产业支持政策需要与时俱进不断优化。加快推进中国式现代粮食强国建设,必须建立与之相适配的支持政策体系及其行为响应机制。

### （一）完善粮食产业支持政策的静态供给体系

新粮食安全观下粮食产业具有配置性、再生性、安全性、劳动密集型和永续性等个性特征。粮食产业支持政策必须服务于粮食产业的个性特征和演化规律,建立包括配置性政策、再生性政策、激励性政策和补偿性政策等内容齐全、类别分明、层级清晰、相互独立、相互影响的支持政策供给体系,提高粮食产业支持政策匹配的科学性、适配性和精准性,促进粮食产业支持政策实践行为的有效性、协调性和目标性,从而不断破除粮食产业演化的现实瓶颈或障碍,保障粮食产业行稳致远永续发展。总体来说,当前我国粮食产业支持政策以配置性适配为重点的实践是有效和成功的,但从新粮食安全观的核心要义、价值意蕴和实践要求看,新时代需要树立“大粮食大产业”“大种业大生产”“大品牌大粮商”“大市场大流通”“大技术大集聚”“大创新大推广”等新思维,加强国家粮食产业支持政策的顶层设计,推动粮食产业支持政策的存量优化与增量改革,增量政策需要加强再生性、激励性和补偿性政策的创新设计,加快构筑中国式现代化目标下高质量的粮食产业支持政策体系。

### （二）健全粮食产业支持政策的动态响应机制

新粮食安全观下粮食产业的个性特征决定着粮食产业生命周期演进的可持续性特征。粮食产业支持政策的设计,要根据粮食产业生命周期演化过程不同阶段和不同关键时点的行为响应需要进行有效匹配,以适应粮食产业不断变革的需要,促进粮食产业高阶化演进。当前,颠覆性技术不断涌现,新产业、新业态和新模式正在蓬勃发展,新一轮科技和产业革命正由导入期转向拓展期,粮食产业整体正朝着新阶段高阶化演进,具有从量变到质变跃迁的趋势特征。因此,必须以新粮食安全观为指引,顺应国家粮食产业发展新形势,瞄准国家粮食产业突破性与颠覆性技术创新需要,打破当前粮食产业支持政策主要以静态性特征行为为主,大多数政策主要集中于粮食生产,偏向于满足产出总量需求的匹配思路。遵循粮食产业可持续演化特征和规律,适应粮食产业支持政策的动态特征需要,加强新粮食安全观下粮食产业支持政策的前瞻性研究和储备,从粮食产业生命周期演化的短周期累积矛盾化解、中周期运营环境优化、长周期行稳致远需要进行系统性适配政策探索,健全粮食产业支持政策的响应机制。通过实施粮食种业创新支持政策、粮食生产集成化技术支持政策、粮食精深加工技术创新支持政策、粮

食生产社会化服务创新支持政策、粮食产业新装备研发支持政策、粮食全产业链高质量发展支持政策等,不断推进我国现代粮食产业结构转型、技术升级、组织变革、产品提质,确保粮食产业能够可持续性安全长远发展。

### （三）加强粮食产业支持政策的适配性行为协调

新粮食安全观下国家粮食产业既需要保障安全又需要加快发展,粮食产业安全需要以粮食产业发展为前提,粮食产业发展需要以粮食产业安全为保障。因此,新粮食安全观下粮食产业支持政策的设计,必然需要以粮食产业安全与发展的辩证统一为原则,以国家粮食产业支持政策的系统性适配为目标,加强国家粮食产业支持政策的适配行为协调。从现实分析,当前我国粮食产业支持政策主要集中指向“安全”行为,偏重于粮食产业的当期安全或现实安全。新粮食安全观向下优化粮食产业支持政策,需要立足于现代化粮食产业强国建设的高度,从战略性与策略性、前瞻性与现实性、安全性与发展性的适配行为协调进行系统思考,以新粮食安全观创新粮食产业支持政策,培育粮食产业创新资源与组织力量,增强现代粮食产业发展新动能。特别地,需要充分发挥新型举国体制优势,以第四次科技革命的数智化技术为支点,以适配性支持政策协调体系为杠杆,统筹推进国家粮食产业安全体系与能力现代化,真正确保中国人的饭碗任何时候都牢牢端在自己手中。

#### 注释

- ①《2023年中央财政拨付三大主粮保费补贴约200亿元》,央广网,[https://news.cnr.cn/native/gd/20240531/t20240531\\_526725916.shtml](https://news.cnr.cn/native/gd/20240531/t20240531_526725916.shtml),2024年5月31日。②此处数据来自《在全国全面实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策有关情况政策例行吹风会文字实录》,财政部网站,[https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202406/t20240611\\_3936837.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202406/t20240611_3936837.htm),2024年6月11日。③此处数据由笔者整理计算所得,根据各省份公布的相关信息,取耕地地力保护补贴的最低值与最高值。④此处数据来自《农业农村部研究部署“十四五”及2021年种业工作》,农业农村部网站,[https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202012/t20201217\\_6358319.htm](https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202012/t20201217_6358319.htm),2020年12月17日。⑤《对十三届全国人大三次会议第1042号建议的答复》,农业农村部网站,[https://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202011/t20201104\\_6355763.htm](https://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202011/t20201104_6355763.htm),2020年10月30日。⑥此处数据由笔者整理计算所得,其中,“三项补贴”支出=全国18亿亩“红线”耕地×亩均补贴150元。⑦《吉林省全力以赴实施种业振兴行动 把饭碗牢牢端在自己手里》,吉林省人民政府网,[https://www.jl.gov.cn/szfzt/jlssxsxnyxdh/gzjz/202205/t20220520\\_8455060.html](https://www.jl.gov.cn/szfzt/jlssxsxnyxdh/gzjz/202205/t20220520_8455060.html),2022年5月20日。⑧此处数据来源于汪彤、徐延浩《湖北设立种业高质量



发展资金 3年内投入2亿元用于育种研发》,《湖北日报》2023年11月26日。⑨此处数据来自中国农业发展银行《中国农业发展银行 全面贯彻落法律 服务国家粮食安全》,《农村工作通讯》2024年第12期。

#### 参考文献

[1]张应良,徐亚东.新形势下我国粮食安全风险及其战略应对[J].中州学刊,2023(3):52-61.  
[2]常璇.习近平关于国家粮食安全重要论述的创新性贡献[J].经济学家,2024(3):5-14.  
[3]蔡海龙.我国粮食安全的新趋势、新内涵及新格局[J].人民论坛,2022(19):60-63.  
[4]罗光强.粮食经济高质量发展的内涵特征、行为逻辑与行动战略[J].中州学刊,2022(10):34-41.  
[5]刘慕华,肖国安,钟腾龙.生态条件约束下的粮食可持续问题研究[J].财经理论与实践,2022(6):108-115.  
[6]武舜臣,王兴华.推进粮食安全观有效转变:事实、成因和实践路径[J].农村经济,2023(2):33-39.  
[7]唐琦,张辉,王桂军.以新安全格局保障新发展格局:基于统筹发展和安全视角的研究[J].政治经济学评论,2024(4):21-43.  
[8]罗必良.论农业分工的有限性及其政策含义[J].贵州社会科学,2008(1):80-87.  
[9]赵霞,徐杰,涂正健.新时代国家粮食安全保障的理论逻辑、实践路径与时代启示:基于马克思主义中国化时代化视角[J].农业经济与管理,2023(1):24-32.

[10]尚旭东,叶云.农业产业化联合体:组织创新、组织异化、主体行为扭曲与支持政策取向[J].农村经济,2020(3):1-9.  
[11]王可山,刘华.农业新质生产力发展与大国粮食安全保障:兼论“靠什么种粮”“怎样种粮”“谁来种粮”[J].改革,2024(6):70-82.  
[12]罗海平,桂俊练,张显未.新中国成立以来党的粮食安全政策及时代启示[J].当代经济研究,2023(10):56-67.  
[13]普冀喆,吕新业,钟钰.产需张弛视角下粮食政策演进逻辑及未来取向[J].改革,2019(4):103-114.  
[14]曾珍香,闫永平,苑敬云,等.市场经济条件下粮价保护政策执行效果实证研究[J].中国人口·资源与环境,2017(S2):235-238.  
[15]蒋和平,尧珏,蒋黎.新时期我国粮食安全保障的发展思路与政策建议[J].经济学家,2020(1):110-118.  
[16]王箫轲,陈杰.新质生产力赋能国家粮食安全:理论逻辑、现实挑战与践行路径[J].当代经济管理,2024(7):52-62.  
[17]杨刚强,肖广宇,王海森.新发展阶段保障国家粮食安全的思路与对策[J].宏观经济管理,2021(8):46-53.  
[18]梁伟.高标准农田建设实践与粮食安全保障路径[J].华南农业大学学报(社会科学版),2024(2):23-32.  
[19]李兵园.协同发展视野下我国粮食补贴政策实施的问题及对策[J].农业经济,2023(2):94-96.  
[20]王茜.我国粮食生产直接补贴政策的现状、存在问题与改革方向[J].管理现代化,2021(6):9-11.

## The Evolution Characteristics and Optimization Ideas of Grain Industry Support Policies Under the New Food Security Concept

Luo Guangqiang

**Abstract:** The new food security concept is a common value centered on the people, and ensuring the security of the national food industry is the core essence, theoretical implications, and practical methods of the new food security concept. The food industry under the new food security concept exhibits typical individual evolution features, which determine the particularity of the evolution logic of support policies for food industry. The current support policies for China's food industry have five dimensions of characteristics, including allocation, regeneration, incentive, compensation, and advancement, which meet the value matching requirements of the new food security concept and play a positive role in ensuring the stability of China's rice bowl. However, the natural risks, social risks and political risks of the international food industry security have increased dramatically. The strategic task of Chinese path to modernization is urgent and arduous. The food industry support policies need to keep pace with the times and continue to optimize. That is, we should follow the evolution law of the food industry under the new food security concept, strengthen the optimization design from the static system supply, dynamic behavior response, adaptive behavior coordination and other aspects of the food industry support policies, and promote the high-level evolution of the food industry to adapt to the needs of food industry security response behavior of Chinese path to modernization and ensure that Chinese people's food are firmly in their own hands at all times.

**Key words:** new food security concept; food industry; evolutionary characteristics; policy matching

责任编辑: 澍 文