

以产能提升为粮食安全提供根本保障

——对话李国祥、李谷成、习银生

嘉宾

李国祥 中国社会科学院农村发展研究所研究员

李谷成 华中农业大学经济管理学院院长、教授、博士生导师

习银生 农业农村部农村经济研究中心研究员

主持人

农民日报·中国农网记者
赵宇恒 王田



◇李国祥



◇李谷成



◇习银生

粮食综合生产能力是粮食产量得以实现的基础。今年中央一号文件明确提出，扎实推进新一轮千亿斤粮食产能提升行动。由国家发展改革委、农业农村部牵头会同有关部门编制的《新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案(2024-2030年)》(以下简称《方案》)，近日由国务院印发实施，引发社会关注。新一轮千亿斤粮食产能提升行动“新”在哪、难在哪？有何良方良策？本期对话邀请李国祥、李谷成、习银生三位专家，结合当前粮食生产的新形势、新变化进行深入探讨。

2009年实施的千亿斤粮食产能提升规划，已经使我国完全具备了1.3万亿斤粮食产能。随着居民食物消费不断升级，历史经验反复证明，稳步提高粮食产能，才是粮食安全的根本保障

主持人：我国粮食生产此前有过几次千亿斤产能提升，效果如何？新一轮千亿斤粮食产能提升行动与之前有何不同？

李国祥：我们这样一个有14亿多人口的大国，必须把饭碗牢牢端在自己手上。2009年，为了进一步提高国家粮食安全保障水平，应对全球金融危机冲击，扩大内需，我国制定了《全国新增1000亿斤粮食产能提升规划(2009-2020年)》，计划用12年时间通过水利工程建设、改造中低产田和选育推广优良品种等手段，以提高稻谷、小麦和玉米三大作物产量并兼顾大豆增产为主要任务，使2020年粮食生产能力达到1.1万亿斤以上，比2008年粮食产能增加1000亿斤。但实际上全国粮食总产量2012年就比2008年增产1000亿多斤，全国粮食总产量2015年比2008年增产了2000亿多斤，2022年全国粮食总产量比2008年则增产了3000亿多斤，实际粮食产能提升的幅度和进度都显著超过规划确定的任务。

习惯上，我国将粮食总产量增量1000亿斤(5000万吨)作为一个台阶。2009年实施的千亿斤粮食产能提升规划，已经使我国完全具备了1.3万亿斤粮食产能，保守地说，这一规划让我国产能迈上了两个多台阶。

李谷成：上一轮千亿斤粮食产能提升行动取得显著成效，我国粮食总产量稳步增加，连续9年稳定在1.3万亿斤以上。特别是2023年，大面积提高单产在全国粮食生产高位增加中发挥了重要作用，单产提高对增产的贡献达58.7%，有效缓解了自然灾害的影响，实现以丰补歉、以秋补夏。这一阶段，中国粮食生产经历了结构调整，高度重视科技和政策创新驱动，重点关注耕地质量提升和种子“芯片”。面对资源和环境双重约束，粮食增产不再简单依赖于耕地面积的扩大，而是转向提高单产和效率，强调科技创新、种质资源开发和生态环境保护。通过改良品种、提高耕种技术和灾害防控能力，依靠良田良种良法，在保障粮食安全的同时，有效推动了农业农村现代化。

习银生：上一轮千亿斤粮食产能提升规划实施后，我国粮食种植面积稳中有增，单产持续提高，生产集约化程度明显提高，小麦、玉米、水稻三大主粮已基本实现全程机械化；粮食适度规模经营迅速发展，目前全国有种粮家庭农场176.5万个，种粮合作社54.2万家，占新型农业经营主体总数的37.5%，种粮家庭农场均种粮面积148.8亩；粮食生产进一步向主产区集中，13个粮食主产省(区)粮食产量约占全国四分之三，粮食品种结构进一步优化。

主持人：当前我国粮食市场供需有哪些新变化？这些变化对我国粮食生产提出了哪些新要求？

习银生：总体上，我国粮食供需仍处于紧平衡态势，但近年来有所改善。从供给看，粮食供给有保障。一是粮食生产连年丰收，2023年我国人均粮食占有量超过490公斤，高于人均400公斤的国际粮食安全标准线。二是品种结构有所优化，小麦、稻谷两大口粮品种连年产量大于需，供应绝对有保障，优质水稻、专用小麦供给增加；此前存在产需缺口的玉米近年来产量增加较多，供需形势明显改观；大豆扩种成效明显，自给率水平得到提高。三是粮食库存比较充裕，粮食库存处于较高水平，粮食库存消费比远高于联合国粮农组织提出的17%-18%的安全水平。

从需求看，我国粮食需求仍处于增长状态，需要利用国际贸易进行品种调剂和弥补部分品种的缺口，粮食进口处于高位，特别是饲料粮进口量较大。2020-2023年，我国粮食进口量均超过1.4亿吨，2023年达到1.6亿吨，同比增长11.7%，占当年我国粮食产量的23.3%。其中，进口大豆9941万吨，玉米2714万吨，高粱521万吨、大麦1133万吨，凸显出我国粮食供需中饲料粮供给不足的结构性矛盾。

为适应这一变化，我国粮食生产应以市场化需求为导向，在确保口粮安全的基础上，以饲料粮为主攻方向，积极调整生产结构，重点发展大豆、玉米等生产，以满足粮食需求，实现“谷物基本自给、口粮绝对安全”的目标。

李国祥：我国粮食产能建设带来的粮食产能提升成效显著。社会上担心的一个问题是：我国粮食产能提升是否会带来新一轮的粮食相对过剩和粮食供给结构性矛盾的进一步加剧？这些顾虑并非空穴来风。2009年实施新增千亿斤粮食产能规划后，2013年就开始出现粮食相对过剩的状况，2016年国家调整玉米等临时收储政策，进行供给侧结构性改革，财政包袱重、仓容不足等衍生问题才得到缓解。考虑到我国进入总人口减少和老龄化加快的新阶段，以及居民食物消费升级对粮食需求结构将产生深远影响，如何防范新的粮食供给相对过剩风险，特别是主要用于口粮消费的稻谷和小麦供给相对过剩，避免粮食供求结构性矛盾加剧，是实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动需要注意的。

主持人：几位专家刚刚也提到，上一轮粮食产能提升成效显著，我国粮食实现连续多年丰收，2023年中国人均粮食占有量达到493公斤，继续高于国际公认的400公斤粮食安全线。在这样的背景下，我们为何还要继续提升粮食产能？

李国祥：保障粮食稳定安全供给是加快建设农业强国的头等大事。我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多时期，实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动具有重大时代意义。牢牢守住国家粮食安全主动权，必须要进一步提升我国粮食生产能力。总体上看，我国粮食供给能力在不断增强。但是，随着居民食物消费不断升级，历史经验反复证明，稳步提高粮食产能，才是粮食安全的根本保障。无论是面对极端天气，还是国际粮食供应链的不确定性，只要有足够的粮食生产能力作为支撑，就有了应对的基础。

习银生：我国粮食虽然连年丰收，但粮食安全的基础还不牢固，消费需求不断升级，粮食需求仍刚性增长，把14亿多中国人的饭碗牢牢端在自己手中的压力依然很大。同时，各种不确定性因素冲击全球农产品供应链，国际农产品贸易的不稳定性明显增加，我国保障粮食安全面临的外部环境日趋复杂。粮食安全始终是国家的头等大事，实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，不仅有利于夯实粮食安全根

基，将中国人的饭碗端得更牢，而且有利于为稳大局、应变局、开新局提供基础保障和战略支撑。

粮食总产要再上千亿斤台阶的难度很大。要从面积和单产两方面深挖潜力，抓住种子和耕地两个核心，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略

主持人：粮食产能再上千亿斤台阶难不难？难在哪？

李国祥：难度肯定是有。显然，新时代新征程提升粮食产能，与十多年前的时代背景和建设任务等并不完全相同。此外，我国资源环境条件改善对提升粮食产能提出新要求。耕地是粮食生产的命根子，不过也要看到，实施新一轮千亿斤粮食产能行动，依靠耕地大面积增加或者复种指数大幅度提高的方式不现实，在粮食播种面积基本稳定的前提下，能否实现新一轮千亿斤粮食产能提升目标？这是一个难点。

李谷成：除了自然资源禀赋条件的限制外，还有技术、管理、经营主体等多方面的挑战。比如农业科技短板。虽然我国农业科技取得了显著进步，但与发达国家相比，农业科技贡献率和成果转化效率仍然存在较大差距，在种源核心技术、智能农机研发、精准化农业装备应用、数字农业技术等新质生产力领域亟需提高。再比如转变农业生产和经营方式方面，在大国小农的特殊农情下，我国农业生产仍以小规模分散的农户家庭经营方式为主，这限制了先进生产技术的应用和推广。如何在巩固和完善农村基本经营制度的条件下，保持历史耐心，充分保障农民利益，培育新型经营主体，发展社会化服务体系，有序推动土地流转和适度规模经营，是实现粮食产能提升的一个关键问题。当然还有气候变化和自然灾害的影响。近年来，极端天气事件频发，如洪涝、干旱、高温等自然灾害对粮食生产构成了严重威胁。加强农业防灾减灾体系建设，提高粮食生产的灾害应对能力和恢复能力，是确保粮食安全的重要环节。

习银生：我国粮食产量已连续多年增产并创历史新高，起点高、基数大，继续增产的难度大，特别是在三大主粮单位面积产量都已达高位的情况下，粮食总产要再上千亿斤台阶的难度很大。此外，提高农民种粮积极性的难度也大。种粮补贴对于粮食产量的边际效应逐步降低，政策对农民种粮的激励作用降低。种粮比较效益持续偏低，不利于提高农民种粮积极性。大多数青年农村劳动力转移就业，甚至出现部分耕地撂荒。

主持人：推动粮食产能再上千亿斤台阶，潜力何在？应该着重从哪些方面发力？

李国祥：实施新一轮粮食产能提升行动，应主要依靠科技进步，提高资源利用率，走绿色发展道路，把握我国人口变化趋势和居民食物消费升级规律，实现产量迈上新台阶和结构进一步优化的粮食产能提升目标。要借鉴上一轮千亿斤粮食产能提升做法，立足国情变化，充分考虑中长期粮食需求的未来变化，将粮食产能提升和大豆油料产能提升结合起来，确保形成有效粮油产能，既解决现阶段存在的粮油生产资源配置与粮油需求不匹配难题，还要更好适应未来我国粮食需要，增强粮食产业韧性，掌握粮食安全主动权，确保粮油等稳定安全供给。

习银生：推动粮食产能再上千亿斤台阶，要从面

积和单产两方面深挖潜力，特别是单产潜力较大。措施上，要抓住种子和耕地两个要害，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。

藏粮于地，首先要严格落实耕地保护制度。落实耕地保护党政同责制，对耕地保护突出问题实行一票否决。健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系，改革完善耕地占补平衡制度，坚持“以补定占”，确保耕地数量有保障，质量有提升。加强退化耕地治理，加大黑土地保护力度，持续整治“大棚房”，因地制宜推进撂荒地利用。其次，要加强高标准农田建设。优先把东北黑土地地区、平原地区、具备水利灌溉条件地区的耕地建成高标准农田，适当提高中央和省级投资补助水平，取消各地对产粮大县资金配套要求，逐步把基本农田全部建设成高标准农田，有效提高耕地地力等级，促进粮食产能提升。再次，要加强后备耕地利用。分区分类开展盐碱耕地治理改良，开展盐碱地综合利用试点，拓展我国耕地利用空间。

藏粮于技，就是要强化农业科技支撑，走主要依靠提高单产提升粮食产能的路径。要加快推进种业振兴行动，加大种源关键核心技术攻关，加快选育推广生产急需的自主优良品种，推动生物育种产业化扩面提速。加快先进农机研发推广，完善农机购置与应用补贴政策，全面提高粮食生产机械化水平。要分品种大面积实施单产提升行动，开展良种良机良法配套，集成推广一批高产技术模式，充分挖掘单产潜力。

李谷成：还要加强改革创新和政策支持。坚持改革与科技双轮驱动，在高水平制度型开放的背景下，在遵循世界贸易组织规则的前提下，优化农业国内支持结构，用足用好“绿箱”政策，加大对粮食生产的补贴和扶持力度，建立健全现代农业补贴政策体系。进一步稳定和完善的农村土地承包经营制度，做好第二轮土地承包到期后再延长30年的相关工作。以小农户为基础、新型农业经营主体为重点，社会化服务为支撑，推动农业适度规模经营，提高农业生产的组织化程度，加快构建现代农业生产和经营体系。

提升粮食产能绝不是简单地增加产量，更应该包括满足营养健康需求、优化品种品质结构、消除“隐性饥饿”等多维度的丰富内涵。此外，还要建立健全农民种粮收益保障机制和主产区利益补偿机制，充分调动种粮农民和产粮大县的积极性

主持人：粮食产能提升与优化品种品质结构存在怎样的联系？怎样通过优化品种品质结构提升粮食产能？

习银生：粮食产能提升与优化品种品质结构是相辅相成、有机统一的关系。提升粮食产能应是提高有市场需求的粮食品种产能，粮食只有在品种品质上适应市场需求，才是有效产能。优化品种品质上提高玉米大豆占粮食产量的比重，更好地满足畜牧业发展对饲料粮的需求。另一方面，在品质上需要发展优质稻谷、强筋小麦等优质粮食生产，以适应消费升级的需要。

李谷成：提升粮食产能绝不是简单地增加产量，更应该包括满足多样化的营养健康需求，优化品种品质结构、消除“隐性饥饿”等多维度的丰富内涵。

一是要坚持育种技术改良研发。将传统育种和现代生物技术整合应用，重点研发具有耐病、耐旱、高产等特性的品种，大面积提高粮食单产。二是要针对市场和消费者对粮食品质的需求变化，通过育种改良粮食的营养成分、口感等品质特性，发展绿色仓储、精深加工，提高粮食附加值，满足市场多样化需求。三是要整合耕种、管理、收获等全领域全环节的技术，采用“四良”集成组装的综合性解决方案，集成推广良田良种良机良法，对耕地实行数量、质量、生态“三位一体”的有效保护。

李国祥：实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，重点任务之一是要制定实施细则。随着经济发展，我国粮食消费总趋势是居民人均谷物类口粮消费趋于减少，而人均肉蛋奶和水产品等副食品消费趋于增加；口粮消费总量趋于减少，而饲料粮消费消耗总量趋于增加。以大豆和玉米为例，大豆和玉米都是重要的饲料粮。在耕地资源有限的情况下，大豆生产与玉米生产争地矛盾突出。从饲料粮的营养成分来看，主要充作能量饲料的玉米替代性较强，近年来，养殖业普遍接受了高粱、大麦、小麦等替代玉米的做法。但主要作为蛋白饲料的大豆，尽管业内也在通过科研创新尝试替代方案，但总体上没有玉米替代方案效果明显。在现有科技水平和我国居民食物消费格局条件下，应让更多的地方优先种植大豆，扩大大豆主产区范围，通过品种创新和政策支持等手段，促进大豆产量迈上新台阶。

主持人：提高粮食综合生产能力，主要靠广大农民，靠主产区和产粮大县。在提高种粮农民和产粮大县的积极性上，有哪些良方良策？

习银生：目前，我国四分之三以上的粮食自主产区，提高粮食综合生产能力，必须充分调动种粮农民和产粮大县的积极性。调动“两个积极性”，必须建立健全农民种粮收益保障机制和主产区利益补偿机制。要稳定并适度提高粮食最低收购价，继续实施并完善耕地地力保护补贴和玉米大豆生产者补贴、稻谷补贴政策。完善农资保供稳价应对机制，探索建立与农资价格上涨幅度挂钩的动态补贴办法。完善农业保险制度，扩大完全成本保险和种植收入保险政策实施范围，尽快实现所有粮食品种全国范围全覆盖。加强粮食宏观调控，牢牢守住不发生“卖粮难”的底线。持续加大产粮大县支持力度，探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，深化多渠道产销协作，支持主产区发展粮食精深加工业，使主产区财力尽早达到全国平均水平。

李谷成：建立健全利益补偿机制要综合施策，探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，扩大产粮大县种粮大户的奖励资金规模，确保种粮农民和主产区能够从粮食产能提升中获得实质性收益。此外，还应加强农产品市场建设。进一步完善市场化取向的农产品价格形成机制，逐步消除工农产品价格“剪刀差”，实现农民劳动所得与其市场价格价值的匹配。通过加强品牌建设、质量认证等措施，促进农户与现代农业有机衔接，增强农产品市场竞争力，提高农民市场收益。

主持人：居安思危，思则有备，有备无患。我国粮食虽然连年丰收，但仍要看到，面对国内外粮食市场的复杂变化，在新形势下，实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动关系着我们端牢饭碗、饭碗里主要装中国粮。想要实现高位再增产，挑战是一定的，在耕地规模短时间内无法持续扩大的情况下，要在存量上多想办法，瞄准重点优化品种品质结构，充分挖掘单产潜力，抓住种子和耕地两个要害，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。感谢三位嘉宾做客《对话》栏目，带来精彩观点！