

# 对大变局下 构建粮食“双循环”新格局的思考

◇丁声俊

## 一、构建粮食“双循环”新格局需要实施的战略举措

### (一)坚持实施粮食安全新战略

全面坚持国家粮食安全新战略,是构建粮食“双循环”新格局的根本之策。我国2013年确立和实施的“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全新战略,与当前构建粮食“双循环”新格局是一脉相承、内涵相通的。

首先,充分体现了以习近平同志为核心的党中央关于保障粮食安全乃至国家整体安全的重要决策和部署。“新战略”特别强调,粮食安全必须立足国内,必须确保粮食自给,特别是口粮绝对安全,中国人的饭碗要牢牢端在自己手中,而且主要装自己产的粮食。这一指导方针的实质和核心在于保障国家粮食的主动权,这是保障国家粮食安全的根本基础。

其次,更多强调顶层设计。即要从全局和中长期高度理解和谋划国家粮食安全,尤其要适应我国由中等收入国家向高收入国家迈进,以及城镇化率不断提高的需要。按照我国城镇化发展目标,未来将有数亿农民变为市民。同时我国不仅人口规模逐步扩大,而且中产阶级群体比重显著扩大,追求更美好的生活,粮食需求总量将持续增长。从中长期视角出发,我国粮食将呈紧平衡态势。

最后,我国长期坚持实行立足国内资源、自力更生为主的粮食基本方针,同时又不失时机地进行调整和改革。粮食安全新战略更进一步强调了三点:强调集中国内资源保重点,做到谷物基本自给、口粮绝对安全;强调数量质量并重,更加要求农业粮食高质量发展,更加注重粮食等农产品质量效

益;强调粮食安全与生态安全统筹兼顾,更加注重转变农业粮食发展方式,发展节水农业、绿色农业、循环农业,促进永续发展。

### (二)坚持实施“双轮驱动”战略

所谓“双轮驱动”战略,就是以科技创新和体制机制创新为动力,驱动社会经济发展的战略。从粮食产业视角看,全面深化改革和创新发展,是适应国际激烈竞争的大势所迫,也是满足人民群众对美好生活需求的民生所系,还是保障粮食安全乃至国家整体安全的形势所需。当然,构建粮食“双循环”新格局,必须放在自主创新、增强新动能和核心竞争力的基点上。

首先,要依靠科技创新推动五大转变。一是促进农业粮食发展方式转变。从以粮食规模扩张为主导的粗放式增长方式,向以质量效益为主导的质量数量并重的可持续发展方式转变。二是促进农业粮食结构转变。包括粮食品种结构、种植结构和分布结构,必须以科技创新为武器打好种子“翻身仗”,培育繁殖出农业粮食生产的“芯片”,同时要重视对小杂粮及木本粮油产业的开发研究。三是促进要素资源配置方式转变。从以传统要素投入主导型发展,向以创新要素投入主导型发展转变,依靠科技进步提高全要素生产率。四是促进流通模式转变。借助数字信息技术推广普及“互联网+”平台,实现产业链、创新链、资金链等“三链”统筹配置,协调发展。五是促进创新主体转变。从粮食产业经济部门以专业科技人员的“小众”为主,向专业科技人员与企业、民间科研机构的“大众”相结合的创业和创新转变。

其次,要依靠体制机制创新创造优良环境。即

建立健全要素优化配置和流动的优良生态系统:一是创造各种不同类型新主体之间协同互动、要素顺畅流动、高效优化配置的大环境条件;二是构建开放高效的创新网络,形成创新驱动发展的实践载体、制度安排和环境保障,以促进“双创”活动;三是构建资源统筹配置机制,进一步探索创新有效市场和有为政府相结合的市场经济制度,处理好市场与政府的关系;四是探索创新农业粮食产业发展的新思路,围绕广大民众关心的养身养生养老事业,为民众提供优质粮食及制品,使百姓能享有科学的健康生活;五是建立和完善激励创新的政策体系和保护创新的法律制度。要继续深化改革、改善营商环境、调整和创造鼓励创新的社会环境,激发创新活力。

最后,要实施“两轮驱动”实现发展动能、路径和目标的转变。就达到粮食产业经济的战略目标而言,必须有力抓住“两个头”,有效推进“两个藏”,即以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手,深入推进“藏粮于地”“藏粮于技”战略。同时,必须辩证处理“两端”的关系,以农业粮食“供给侧”结构性改革为主线,以“需求侧”升级为引导,推动粮食产业创新发展、转型升级、提质增效,实现“三个转变”:在发展动能上,实现由以政策支持和要素支撑为主向以创新驱动为主转变;在发展路径上,实现由各产业链分散经营向“产购储加销”一体化转变;在发展目标上,实现由注重规模扩张向进一步集约集聚、降本增效、改善服务转变,加快推动农业粮食产业迈向中高端水平,提高其全要素生产率。

### (三)处理好若干重要关系

从我国粮食产业经济的实际出发,构建粮食“双循环”新格局,必须处理好以下若干重要关系:政府和市场的关系;国内与国外的关系;农业粮食产业与非农非粮产业的关系;粮食生产与粮食流通消费的关系;“两个市场、两种资源”之间的关系;粮食增产与农民增收的关系,三块粮食版图之间的关系;振兴粮食产业与保护生态环境的关系,以及目前与中长期粮食安全的关系等。

## 二、建立健全国内稳定的粮食产需平衡体系

粮食产需平衡体系既包括粮食产销区域间的稳定平衡体系,又包括粮食等大宗农产品品种间的稳定平衡体系。这两种平衡体系相互支持、相辅相

成、相得益彰,是构建粮食“双循环”新格局的基础条件。

### (一)我国粮食产需平衡状况

1.全国粮食产销地区分布结构现状。目前,中国大陆31个省(区、市),根据其粮食产需情况,大体可以分为三块版图:第一版图是余粮调出省、区,这一版图数量趋于减少,目前只剩有6个,是保障我国粮食安全的柱石和基础,或者说是“压舱石”。第二版图是粮食调入省、市,目前有7个。这个地区是我国经济发达、市场发达、交通发达,以及商品粮需求量较大的地区,多年来输入粮食的数量趋于增加,因而是我国保障粮食安全的重点地区。第三版图是其余的10多个省、区,属于粮食基本平衡区域。该地区资源丰富,基础设施薄弱,粮食自给水平趋于降低,具有发展粮食生产的较大潜力。

2.全国粮食产销品种结构现状。从粮食需求视角看,品种结构不平衡也是一大短板。就粮食品种而言,玉米由4年前的供大于求转变为目前的供不应求。大豆缺口量巨大,进口量高达八九千万吨。主要用作口粮的稻谷和小麦,总产量稍大于需求量,但优质品种不足。这里要特别提出的是,品种繁多的杂粮迄今还未被置于应有的地位。像“三薯”作物、小品种谷物、豆类作物以及木本粮油植物等资源,都有待开发利用。

### (二)有针对性地对三类粮食区域进行现代化治理

具体目标为:通过适当宏观调控措施,稳妥转变“南粮北移”的趋势;通过加大扶持力度,扩大余粮调出区的供给能力;通过发挥粮食调入区域的多种优势,扩大区域的粮食产能,减少粮食调入量;通过科技创新增产更多、更优的农产品,有效提升区域内粮食自给水平。

1.大力实施具有共性的改革发展措施。主要包括:继续深化完善土地“三权分置”改革,保护好利用好“天下粮田”;培育造就一批现代职业农民,解决好“谁人种田”问题;健全完善国家粮食储备体系,管好建设好粮食安全“压舱石”的“天下粮仓”;发展新型农业合作制,扩大适度规模经营,促进“小农”与现代农业有效连接;探索“粮头食尾”“农头工尾”的农业粮食产业化、融合化发展路径;落实粮食安全省长、书记责任制和考核制,提高粮

食安全监管能力;深化以“供给侧”为主线、满足“需求侧”升级的“两端”发力的结构性改革;借助信息化、电子化技术推广“网络+”平台的现代流通模式等。

2.对三类粮食区域有针对性地精准施策。首先,对于余粮调出区,要加大扶持力度,扩大供给能力。国家要制定和实施多种有力的扶持措施,加大对资金投入、信贷融资、科技创新、加工技术改进等方面的支持力度,促进产业链、供应链、物流链和创新链等协调发展,并以多种形式有效激励粮食主产区和种粮农民“两个积极性”,稳定、持续扩大粮食优质产能、提高粮食供给调出能力。这意味着,要提升余粮调出区国家级粮食核心产区的地位和作用,使其成为高度发达的国家现代化农业粮食基地,更大地发挥国家粮食安全“压舱石”的作用。

其次,对于缺粮调入区,要提高农粮地位,促进产业协调发展。这个地区具有经济实力强、科技创新能力高、财政比较宽裕的优势,但农业粮食的地位因为比较效益低而降低,粮食生产逐步萎缩,自给率随之逐步下降。这个地区要处理好农业粮食与非农产业的关系,把农业粮食产业置于应有的重要地位,统筹各业协同发展。运用和发挥本区域的多种优势,致力科技创新、科技兴粮,提高农业粮食生产力和全要素生产率,扩大本区域的粮食产能,减少粮食调入量,力争基本解决本区域内原籍人口的基本口粮需求。此外,开拓都市现代农业,积极发展现代化园艺业和规模化养殖业,增加优质副食品供应能力。

最后,对于粮食平衡区,要开发丰富资源,提升自给水平。这一区域宜农宜粮宜林,宜发展多种经营的资源丰富,但是山区多交通不便,基础设施落后制约发展,许多资源还在沉睡中。国家要积极采取支持政策措施,补足这个地区经济发展的短板,特别要大力加强农业粮食生产、市场流通、仓储物流、农产品加工等方面的基础设施建设,扩大粮食核心产区范围,提高农业粮食资源利用率和生产率,把资源优势变为经济优势。在注重提高大宗粮食产能的同时,还要发挥本地区杂粮、薯类、豆类以及木本粮油的自然资源优势,因地制宜增产更多样、更丰富、更优质的农产品。这不仅能有效提升区域内粮食的自给水平,而且有可能输出一定量粮食。

3.建立健全粮食等大宗农产品品种间的稳定平衡体系。同构建国内粮食区域间的稳定平衡体系一样,构建粮食等大宗农产品品种间的稳定平衡体系,也是确保“粮安天下”和构建粮食“双循环”新格局的基本条件。粮食等大宗农产品是人民群众的必需生活品,更是稳定市场价格的拳头商品,要把建立国内三大谷物产需基本平衡置于优先和重点位置。

第一,从种植面积和总产量衡量,玉米、稻谷和小麦依次居全国第一、第二和第三位。第二,从在民生和社会经济中的用途看,稻谷和小麦主要用作居民的主食口粮,是国家粮食安全的核心和重心,必须保持绝对安全。目前我国稻谷和小麦的自给率保持在100%上下。玉米则主要用作畜牧业饲料和新工业原料,也必须保障国内产需基本平衡。目前玉米自给率保持在95%上下。第三,作为居民日常生活品的食用植物油,要通过广辟资源,包括增产大豆、油菜籽、花生乃至木本油料,扩大食用油总产能和油源,提升食油供给能力。这里特别强调,为开发利用资源、满足人民群众对多样、优质、营养、保健食品日益增长的需要,要着力开发茶籽油等木本粮油和林下经济产品,提升这一特色产业的竞争力、知名度、美誉度,使之获得更广泛的认可。

### 三、畅通粮食“双循环”新格局的战略大动脉

创新发展现代市场流通和现代物流产业,不仅是畅通国内粮食大循环,而且是畅通国内国外“双循环”的大动脉。

#### (一)清除阻碍市场流通的各种“路障”

现代市场流通业和现代物流业是国民经济的重要产业。农业生产是基础,发挥决定性作用,现代市场流通业和现代物流业是关键。因为这个大产业是连接生产和消费的纽带,具有不可或缺的作用。当前,一要破除阻碍要素自由流动的各种限制。主要包括打破地方保护,消除各类行政藩篱和非公平竞争的限制,清除阻碍统一大市场流通的各种“路障”。二要普及推广新业态、新模式。要鼓励商贸流通企业采用电子商务等新兴市场交易方式,实施“互联网+流通”模式。三要支持商贸企业“走出去”。鼓励流通企业与制造企业集群式“走出去”,开展境外营销和建立仓储物流网络。四是创新流通市场监管制度。建立全程追溯体系,推行产

品质量承诺制度。五是加大支持小微企业的力度。包括减免税收、融资优惠等,为其创业创新减负,促使小微企业赢得发展的新未来。

### (二)发挥中国超大规模市场流通的威力

我国市场体量超大。当今,我国已成为全球公认的第二大经济体、第一大货物贸易国,消费市场已跃居全球第二位。与此相应,我国新建市场主体数量、质量同步提升,市场体量不断扩大。在新动能“快强新优”推动经济高质量发展的条件下,我国消费品市场迅速扩大。同时,在国内市场体量扩大的同时,“互联网+”平台与实体经济日益相互融合,新业态普及推广,诸如智能零售、产能共享等新业态都呈快速发展态势。我国超大规模的内需消费市场,蕴藏着巨大的经济发展潜力与活力、动能与韧性、持续性和成长性。要通过推进更高水平的对外开放,扩大农产品对外贸易,稳定农业粮食产业链、供应链和物流链,促进其在后疫情时代保持行稳致远的发展态势。

### (三)打通粮食“双循环”新格局的战略通道

构建以国内粮食大循环为主体、国内国际“双循环”相互促进格局的不可或缺的条件,就是建立健全现代服务体系,特别是要建立高效、便捷、完备的现代粮食物流系统。构建“双循环”新格局,必须以“链接”和“联通”为纽带,一个关键就是“通”,包括市场联通、货物畅通。不管是国内粮食大循环,还是国际粮食大循环,都是实物意义上的流动和流通,是无法替代的。基于此,构建粮食“双循环”新格局,不仅需要健全和加强开放、稳定、安全、持续发展的产业链和供应链,而且需要打造四通八达的现代物流系统,现代粮食物流成为现代市场经济和“双循环”发展新格局的必要环节和有机构成内容。

1. 创新理念。这是打造现代粮食物流系统的前提。必须转变和创新理念,树立“物流系统”的概念。所谓“物流系统”,是指在一定的时间和空间里,由所需位移的物资、包装设备、装卸搬运机械、运输工具、仓储设施、人员和通信联系等各种相互制约的动态要素构成的具有特定功能的有机整体。简言之,即把各个物流节点和元素,按照一定

的规律连接为一个整体。例如,通过现代物流技术,把公路、铁路、水路乃至航空运输“无缝”链接为有机系统。

2. 健全系统。这是打造现代粮食物流系统的关键。现代粮食物流系统具有社会化、集约化、系统性等特点。具备这些特点的现代物流系统,大都是由企业承担完成的大物流职能,堪称粮食“双循环”新格局的大通道和大动脉。它提供第三方社会化服务,即采购配送物流和产品销售物流服务。由于涉及多部门、多环节,所以必须具有系统性特征。在社会化服务的条件下,商业、仓储、港口、码头、公路、铁路、航空以及会展等各种孤立的物流节点,相互连接起来,货物就顺着已开掘好的渠道,在运输工具的承载下流向目的地。如此,货物按照一定的程序,环环紧扣,形成一个完整的社会化物流系统。

3. 发挥功能。提高智慧物流的集成化、智能化技术创新能力,发挥更大的智慧物流系统功能。一是降低物流成本,提高企业利润;二是加速物流产业的发展,成为物流业的信息技术支撑;三是为企业生产、采购和销售系统的智能融合打下基础;四是使消费者节约成本,放心购物;五是提高政府部门工作效率,有助于政治体制改革。智慧物流可全方位、全程监管,使监管更彻底更透明;六是运用现代信息和传感技术,以及运用物联网进行信息交换与通信,实现对货物仓储、配送等流程的有效控制,有效提升自动化、可视化、可控化、智能化、系统化、网络化和电子化水平;七是建立智慧物流园,促进当地经济发展。在建立健全物流网中,配置建立智慧物流园。借助它的共享系统、共享办公、共享设备、共享车辆、共享人才,成为智慧物流网络的枢纽,实现产业共享化、产业智慧化、跨界融合化。具有这样重要功能的智慧物流系统,无疑是粮食“双循环”新格局的大动脉。

作者简介:丁声俊,河南邓州人,中国人民大学中国合作社研究院首席研究员。

(摘自《中州学刊》2021年第1期)