

粮食安全政策及时代启示

罗海平，桂俊练

(南昌大学中国中部经济社会发展研究中心，江西 南昌，330031)

摘要：本研究以新中国成立以来，国家粮食政策为研究对象，按照政府对粮食市场的干预程度分为建国初期粮食自由购销阶段（1949—1952）、计划经济时期统购统销阶段（1953—1977）、改革开放后“双轨制”阶段（1978—1993）、粮食购销市场化改革阶段（1994—2003）、粮食系统支持保护阶段（2004—2014）及粮食安全系统性巩固阶段（2014—2021）等阶段。尽管每个阶段粮食政策内容、政策目的以及政策效果不同，但粮食政策都适应了从计划经济体制向市场经济体制转变的演进路径、适应了不同主体的利益调整以及宏观经济的发展变化及改革需要，其核心是坚持了以人民为中心的粮食安全政策演进逻辑。新时代粮食安全政策应服务于新的粮食安全观，着眼于保障粮食产能安全、粮食质量安全、粮食结构安全和粮食贸易安全。

关键词：粮食安全；粮食安全政策；新粮食安全观

中图分类号：S859.84 **文献标志码：**A

0 引言

粮食问题一直是党和国家历届领导人高度重视的重大问题。建国初毛泽东就提醒全党“不抓粮食很危险。不抓粮食，总有一天要天下大乱。”^[1]改革开放后，邓小平讲：“不管天下发生什么事，只要人民吃饱肚子，一切就好办了。”^[2]江泽民谈到：“如果农业和粮食生产出了问题，任何国家也帮不了我们。靠吃进口粮过日子，必然受制于人。”^[3]胡锦涛强调：“中国一贯高度重视农业特别是粮食问题。”^[4]党的十八大以来，习近平总书记提出了“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上”^[5]等一系列重要论述，党的二十大报告指出：“全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”^[6]这些指示及论述都表明党和政府始终把解决人民的吃饭问题作为治国安邦的首要任务。

70多年来，在中国共产党领导下，经过艰苦奋斗和不懈努力，我们实现了由“吃不饱”到“吃得饱”，

并且“吃得好”的历史性转变，粮食安全取得了举世瞩目的伟大成就。1949—2021年间，粮食年均增产78.65亿kg，单产年均增长66.55kg/hm²，总产量突破6500亿kg并持续丰产，以世界9%的耕地、6%的淡水资源养活了世界20%的人口。^[7]这些成就的取得与我国实施的粮食安全政策密不可分。目前，学术界对粮食安全政策的研究主要集中在以下两个方面：

一方面是粮食安全政策的演变。赵发生(1988)介绍了1949—1984年中国粮食的生产、购销、调运、储存、检验以及粮油工业、科技、财务等方面的基本情况，分析了新中国后三十五年的粮食政策及其效果。^[8]唐正芒(2010)进一步梳理了1949—2010年我国的粮食政策，为研究当代中国粮食工作历史提供了线索。^[9]王扬(2004)则以改革开放为起点，根据改革开放以来不同时期我国粮食政策变动的特征，将1978—2004年我国粮食安全政策发展划分为六个阶段，在此基础上对25年来

基金项目：国家社会科学基金项目（21BJL079）；教育部人文社会科学重点研究基地项目资助（22JJD790055）；江西省高校人文社会科学研究项目（JJ22114）。

第一作者简介：罗海平，男，1979年出生，四川南充人，研究员，博士，研究方向为粮食安全与生态安全。通信地址：330031 南昌大学中国中部经济社会发展研究中心，E-mail:lhp6322@126.com。

粮食安全政策调整的特征进行分析,同时分析了中央政府在粮食政策中的行为逻辑。^[10]胡岳岷(2006)将1978年后我国的粮食安全发展历程分为快速发展、停滞徘徊、稳定发展、回落调整四个阶段,并分别阐述各个阶段采取的粮食安全政策。^[11]颜波(2009)依据经济社会发展的需要和粮食供求形势的变化,把1978—2009年我国粮食流通体制的改革化分成七步,同时对粮食流通体制改革30年来所取得的成就进行梳理并总结经验。^[12]

另一方面是粮食安全政策绩效评价。田建民、孟俊杰(2010)在系统梳理我国粮食安全政策之后认为,过去实行的各项政策在提高粮食产量、稳定粮食价格、维护粮食市场秩序等方面发挥了一定的积极作用,但还是存在粮食补贴标准不统一、粮食主产区补偿机制不完善、粮食最低收购价制度执行不力等问题,并提出了相应的改进措施。^[13]董巍(2011)则通过对我国粮食安全政策及制度变迁主体的行为与变迁的路径选择分析,对我国粮食安全保障制度变迁的绩效进行评价,认为构建粮食安全保障体系的重点在于建设粮食安全法律法规体系。^[14]不同于对整个粮食安全政策绩效进行评价,占金刚(2012)针对粮食安全补贴政策,利用面板数据模型、农户生产行为决策模型及统计软件等工具,分别对粮食生产性政策、收入补贴政策和最低收购价政策进行了绩效评价。^[15]

本文在分析新中国成立70多年来的粮食安全政策演进路径的基础上,对标国家粮食供需形势、宏观经济政策及国家发展方针战略,厘清粮食政策的演变特征及基本逻辑,在此基础上提出新时代我国粮食安全新形势、新理念与新对策。

1 粮食安全政策的演进路径

为保障我国粮食安全,党和国家根据不同历史时期的国情及粮情,出台了一系列粮食安全政策。我国学者对粮食安全政策的演进轨迹进行了广泛深入地研究。张军伟(2017)依据市场与政府作用的此消彼长把新中国成立60多年的粮食安全政策分为自由购销时期(1949—1952)、统购统销时期(1953—1978)、双轨制时期(1979—2000)、市场经济完善时期(2001—2015)。^[16]而陈玉中(2021)在梳理改革时期中国共产党领导粮食流通体制改革过程时,依据政策调控实践情况,将1978—1995

年的粮食安全政策进行了更细致的划分。他认为1978—1985年属于“统购统销的制度下稳步放活粮食经营”阶段;1985—1992年属于“取消粮食统购,实行合同订购”阶段;1993—1995年属于“放开粮食价格和经营,实行‘两条线’运行”阶段。这种细致的划分充分体现出“双轨制”的过程性。此外,他认为1996—2003年属于“三项政策、一项改革”阶段;2004—2012年属于“积极稳妥放开粮食收购市场,实行粮食最低收购价政策”阶段。^[17]陈祥云(2020)另辟蹊径,从相对宏观的视角,对建国成立以来不同阶段的重大粮食政策探索进行梳理。其将自由购销阶段和统购统销阶段统一划分为从短暂的自由购销到统购统销政策阶段(1949—1985),这一划分在本质上与大多数学者是一样的;1985—2004年被划分为四轮粮食政策改革的曲折探索时期,这一时期的粮食安全政策主要是围绕市场化改革,包括其他学者所划分的双轨制时期、“三项改革、一项政策”时期等,这样的划分很好的抓住了这一时期粮食安全政策的共同特征;2004—2014年被划分为粮食支持保护政策的逐渐完善时期、2014—2019年被划分为“三量”齐增背景下的结构调整时期。^[18]

本文根据政府对粮食市场的干预程度,将粮食安全政策的演进分为自由购销阶段、统购统销阶段、“双轨制”阶段、市场化改革阶段、粮食系统支持保护以及粮食安全系统性巩固阶段。

1.1 建国初粮食自由购销阶段(1949—1952)

对于自由购销阶段的划分,各学者的意见较为一致。成升魁(2018)认为1949—1952年实行自由购销体制,粮食市场多种所有制经济成分并存;^[19]周州(2017)根据新中国成立以来不同时期我国粮食政策变动的特征,将1949—1952年划分为自由购销阶段。^[20]

建国初期,受长期战乱影响,农村生产力大幅下降,我国粮食生产遭重创。1949年我国的粮豆作物总产量为1132.00亿kg,比1936年(解放前最高)减产近24.53%,^[21]^{p13}而我国对于粮食的需求却在不断的增加,粮食供需矛盾突出。再加上当时一些粮商频繁的投机行为,粮食市场价格剧烈波动,给人民的生活造成了较大的威胁。为了稳定粮食市场,1949—1952年我国的粮食市场实行自由购销,国家主要用经济手段对粮食市场进行调控。在这一

政策下，粮食的买卖双方市场中可自由交易，政府无权干预，这一阶段的粮食是自由流通的。

这一时期制定的政策不但涉及到生产及流通方面，还涉及到储备方面。在生产方面，政府主要通过土地改革激发农民的生产积极性。到1953年春，除西藏、新疆外全国土改基本完成，共有约3亿少地或无地农民分得4666万 hm^2 土地，并免交地主350亿 kg 粮食，人均每年多收100~150 kg ，极大地提高了农民种粮积极性。^[16]与此同时，政府还大力修筑灌溉工程，许多农田的水利条件得到了改善。流通方面，在维持自由购销的同时，加强粮食市场管理，严厉打击投机活动。储备方面，1950年3月，国家政务院发布《关于统一国家公粮收支、保管、调度的决定》要求各地相继建立各级粮食局和中央公粮库，进一步加强公粮和贸易粮的统一调度工作。^[17]与此同时，为了满足粮食储存的需要，在新中国成立初期，粮食部门就着手开展库容扩展工作，包括改建仓库，发展货场，租用仓库等。1950年4月，政务院财政经济委员会在《关于加强公粮保管工作的指示》中指出，要把满足存粮条件的庙宇、祠堂等优先作粮库使用。

自由购销阶段的粮食安全政策起到了增加粮食产量、稳定粮食价格及增加粮食库存的作用。1949—1952年我国的粮食产量实现了四连增，其中1950年（1321.25亿 kg ）的增幅最大，相比于1949年（1132.00亿 kg ）增加约16.70%，^[21]粮食产量的增长为稳定粮食局势奠定了物质基础。以1950年3月全国粮食批发价格指数为100，1950年12月、1951年12月、1952年12月的价格指数分别为76.61、88.29、88.24，^{[21]p61}这对促进经济发展有积极的作用。

1.2 计划经济时期粮食统购统销阶段（1953—1977）

学术界对统购统销时期的界定比较清晰。陈祥云（2020）、卢良恕（2007）在对新中国成立以来不同阶段的重大粮食政策及粮食流通体制改革进行梳理时，将统购统销阶段划分为1953—1977年。^{[18] 221}

我国于1952年开始实施“一五”计划，该计划以工业化为中心，因而当时工业生产对粮食的需求量激增。1952年下半年至1953年上半年的粮食年度内，全国收入粮食273.5亿 kg 、支出293.5亿 kg ，出现了20亿 kg 的赤字，各地粮仓储粮量大幅下降。

^[23]在实施工业化战略后，我国的城镇人口规模迅速扩大，人们对于粮食需求随之增加。中共中央早已察觉到这些问题，在1953年的4月的《关于粮食问题的指示》中明确指出，实行统购统销是实现国家社会主义工业化的必由之路，同年11月国家正式实施粮食统购统销政策。在这一政策下，粮食市场由国营粮食企业占主导地位，粮食价格完全由国家决定，农民生产的粮食须全部卖给国家，国家供应社会所需要的全部粮食。

新中国成立初期便进行了土地改革，地主阶级封建剥削的土地所有制被废除，农民土地所有制得以实施，农民生产热情高涨。但是由于同期农民粮食消费的增加和私商活跃等原因，国家收购的粮食不但没有增加，反而有所下降，国家粮食供需矛盾加剧。为了保障国家社会主义工业化的实现，中共中央在1953年10月出台了《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》，政务院在同年11月19日通过了《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，这标志着粮食统购统销政策正式出台。1955年8月，国务院又出台了《农村粮食统购统销暂行办法》和《市镇粮食定量供应暂行办法》，在全国范围内实行“定产、定购、定销”的制度。1957年10月，国务院进一步出台了《关于粮食统购统销的补充规定》，在坚持粮食“三定”的基础上，要向丰收地区增购一些粮食。

1957年我国超额完成了“一五”计划的各项经济指标，奠定了社会主义工业化的初步基础。1958年发动了“大跃进”运动和人民公社化运动，同年8月，中共中央在北戴河会议上通过了《关于一九五九年计划和第二个五年计划问题的决议》，提出了我国粮食总产量要达到4000亿~5000亿 kg ，为实现上述粮食指标，全国各地发动增产运动，虚报浮夸竞相升级。

“大跃进”运动和牺牲农业发展工业的政策使粮食生产元气大伤，为了恢复粮食生产水平，中共中央发出了一系列的指示。1960年5月，中共中央发出《关于农业劳动力安排的指示》，指出“必须高度重视农业特别是粮食生产，合理安排农村劳动力，保证粮食生产所必须的劳动力。”1960年8月，中共中央发出《关于全党动手，大办农业，大办粮食的指示》，指出“粮食生产是比工业生产还要费力

的事情，粮食问题的解决关系到人民的生活、影响工业的发展。”经过全党全国上下的共同努力，农业生产逐步得到恢复和发展，1961年止住了下滑趋势，粮食产量开始略有回升，1962年粮食产量回升到1600亿kg，比上一年增产125亿kg。^[24]

统购统销政策是国家在物质资源极度匮乏情

况下满足城乡人民需要，实现社会主义工业化的无奈之举。这一政策的实施缓和了粮食供求的紧张形势，有利于维护社会稳定发展，但也严重损害了农民的利益，阻碍农村经济发展，最终导致城乡差距的进一步拉大。

表1 统购统销时期的粮食安全政策

时间	文件	内容
1953.10.16	《中共中央关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》	对农村余粮户实行粮食计划收购(简称统购)的政策；对城市人民和农村缺粮人民，实行粮食计划供应(简称统销)的政策。
1953.11.23	《政务院制定关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》	政府对粮食市场进行严格的管制；国家对私营粮食工商业进行严格的管制；严禁商人私自经营粮食。
1955.8.25	《国务院关于农村粮食统购统销暂行办法》《国务院关于市镇粮食定量供应暂行办法》	定产、定购、定销；城镇的粮食采用定量供应的方法。
1957.10.11	《国务院关于粮食统购统销的补充规定》	丰收地区以丰补歉；国家粮食机构帮助农民进行粮食品种的调剂。

1.3 改革开放后的粮食“双轨制”阶段（1978—1993）

各学者对“双轨制”阶段的划分不尽相同。廖进球（2018）根据中央政府历次调整创新粮食收购价格政策的阶段性特征，将1985—1997年划分为“双轨制”阶段；^[25]周州（2017）根据新中国成立以来不同时期我国粮食政策变动的特征，将1978—1997年划分为“双轨制”阶段。^[20]考虑到“双轨制”时期的过程性，本文借鉴了第二种划分思路，同时对时间范围进行了调整，将1978—1993年划分为“双轨制”阶段。

1978年，安徽省凤阳县小岗人创立的“家庭大承包”模式开启了农村改革的大门。小岗村的改革犹如星星之火，在全国迅速形成燎原之势。到1984年底，全国99%以上的生产队实行了家庭联产承包责任制。家庭联产承包责任制对传统的人民公社制度下的生产队经营体制的全面取代，使得我国农业生产的决策方式和激励机制发生了根本性的变化，农业生产的绩效不断提高。^[26]家庭联产承包责任制的实施极大地解放和发展了农村生产力，并从根本上调动了广大农民的生产积极性，迅速扭转了我国粮食长期短缺的局面，但也导致部分地区粮食库存过大，出现了卖粮难的困境。国家为了既能掌握一定的粮源又能减少库存及财政补贴的压力，采取了市场交换与政府控制并存的“双轨制”政策。粮食购销的“双轨制”呈现出过程性，具体可分为萌芽阶段、形成阶段、发展阶段和衰落阶段等四个阶段。

1.3.1 计划为主的“双轨制”（1978—1984）

从1978年开始，国家开始了粮食流通体制的市场化变革，主要着眼于建立生产责任制、调整统购价格等，引导统购价格在粮食资源配置过程中发挥关键作用。这些变革最终使“双轨制”得以确立，所以这一时期可被划分为“双轨制”的萌芽期。

1978年12月，党中央召开了十一届三中全会，决定将全党的工作重点放到社会主义现代化建设上来。大会通过的《关于加快农业发展若干问题的规定（草案）》明确提出要建立农业生产责任制，同时提出要实施粮食统购任务量减少和粮食统购价格上调的政策。这大大减轻了农民的征购负担，提高了人民收入。1979年实行超购粮食加价和减少征购基数，粮食流通也活起来了。1980年9月中共中央发布了《进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，鼓励各地依据自身实际情况，因地制宜，建立各种形式的农业生产责任制。1982年1月，国务院发布了《关于实行粮食征购、销售、调拨包干一定三年的通知》，生产队、小组和农民规定完成征购任务后，有权自行处理多余的粮食。同年12月中央政治局通过了《当前农村经济政策的若干问题》，提出要适应商品生产的需要，发展多种多样的合作经济。同时为适应改革需要，国家1979年4月恢复了粮食部，1982年3月又把粮食部、供销合作总社并入商业部。

1.3.2 计划和市场并重的“双轨制”阶段（1985—1990）

大幅提高粮食统购价格极大地调动农民生产积极性，实现了粮食产量高速增长，但粮食统销价格却基本没有变化，导致我国在1978—1984年间的粮食价格补贴大增，国家财政不堪重负。因此在1985—1990年间，我国对粮食流通体制再次进行了改革，主要包括以下两个方面：

在粮食收购方面，1985年《中央一号文件》指出“除个别品种外，国家不再向农民下达农产品统购派购任务，按照不同情况，分别实行合同定购和市场收购。”这表明我国的粮食政策由原来的统购统销正式变为订购统销和议购议销并行的“双轨”运行政策，标志着“双轨制”的正式确立。1987年中央在《把农村改革引向深入》中进一步明确指出“在今后比较长的一段时期内，必须继续实行合同定购与市场收购的制度。”就这样，“双轨制”政策逐步得到了发展。

在粮食价格方面，1985年以后，合同订购事实上已经演变成了变相的“统购+补贴”。由于国家财力有限，1985年后合同订购的价格只是进行了微调，远不及农业生产资料和日用工业品价格的上涨幅度，且国家对粮食生产者的补助也未能完全到位，粮食生产的机会成本迅速增加，农民的种粮积极性被大大削弱。为了调动农民增产粮食和棉花的积极性，在1989年的政府工作报告中，国务院决定：从1989年4月1日起，将合同定购粮食的收购价格平均提高18%；合同定购以外的粮食实行市场交易，价格随行就市。同时，在新棉上市时适当提高棉花收购价格。1990年国务院印发了《关于建立国

家专项粮食储备制度的决定》，决定建立国家专项粮食储备，搞好丰歉调剂，保证粮食市场供应和粮价的基本稳定。

1.3.3 市场为主的“双轨制”阶段（1991—1993）

改革统购以来，粮食收购价格一提再提，但统销价格却一直未动，使得粮食购销价格倒挂现象更加严重。除此之外，国家还经常因粮食的收购或者供给不足，将议价收购部分转成平价销售，导致财政亏损更加严重，因此，改革粮食销售政策迫在眉睫。在1991年5月，国务院决定提高城镇居民定量内口粮的销售价格，平均一次提价67%。1992年2月，国务院决定：从当年新粮上市起，将玉米、稻谷的订购价格均提高。经过这二次提价后，我国粮食基本实现了购销同价。1993年2月，国务院在《关于加快粮食流通体制改革的通知》中指出要放开经营、放开价格。最后在1993年11月，中共中央、国务院在《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》中决定：从1994年开始，国家对粮食定购实行“保量放价”的政策。在这一政策下，国家对粮食的订购数量将保持不变，但订购的价格会随着市场的行情进行调整。这一政策的出台标志着实行多年的“双轨制”退出了历史舞台。

“双轨制”是我国粮食政策由计划转向市场过程中的过渡形式，它是对实施多年的“统购统销”政策的矫正。在收购方面，“双轨制”下政府对粮食的收购依然存在，但收购范围在不断减小。在销售方面，粮食由一开始的计划供应变为后来的开放销售。我国的粮食市场体系在这一时期也得到了快速的发展，出现了粮食零售市场、粮食批发市场、粮食期货市场等。

表2 “双轨制”阶段的粮食安全政策

时间	文件	内容
1978.12.22	《中共中央关于加快农业发展若干问题的规定（草案）》	实行农业生产责任制；严禁分田单干，实行承包经营。
1982.1.13	《国务院关于实行粮食征购、销售、调拨包干一定三年的通知》	除西藏、新疆外，中央对各省、自治区、直辖市实行粮食包干；
1983.1.2	《中共中央关于当前农村经济政策的若干问题》	允许农户在完成统一的粮食调拨任务后，将剩余的粮食进行多种形式的销售。
1985.1.1	《中央一号文件：关于进一步活跃农村经济的十项政策》	粮食按合同约定；定购粮价格由国家确定，定购以外粮食的价格由市场决定；市场价低于原统购价时，国家按原统购价敞开收购。
1993.2.20	《国务院关于建立粮食收购保护价格制度的通知》	保护范围是国家定购和专项储备的粮食品种；保护标准是相关粮食品种按不低于定购价制定的保护价。
1993.11.5	《中共中央国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》	明年开始，全国所有的粮食都要“保量放价”；要尽快把粮食企业的财务挂账问题处理好。

1.4 粮食购销市场化改革阶段（1994—2003）

1993年下半年，受上半年国家货币大量投放、粮食供给紧缺等因素影响，粮食价格迅速上涨。为了稳定粮价，政府出台了一系列的政策以达到重新加强对粮食市场管理的目的。这些政策的实施将我国的粮食流通体制重新拉回价格“双轨制”阶段，价格市场化改革的进程有所放缓。1994年国务院发文《关于深化粮食购销体制改革的通知》以强化粮食定购政策，同时大幅度提高粮食定购价格，四种粮食价格比上年平均提高了44.4%。1995年2月的中央农村工作会议就实行和落实粮食省长负责制达成了一致，所谓的粮食省长负责制就是省长必须负责本省的粮食供求平衡和粮食市场的相对稳定。1996年国家决定再次提高粮食定购价格，粮食收购价格的接连提高激发了粮食生产者的生产积极性，粮食生产又迎来了一个新高潮，随着粮食市场供给量大幅增加，粮食价格开始下跌。这一阶段的粮食政策发挥出平抑粮价、稳定粮食市场的效果，但国家更多的是采用行政方法对粮食进行调控，这从某种程度上来说是粮食市场化改革中的一次“倒退”。

粮食收购价格的大幅提升及粮食省长责任制的有效推行使得我国粮食产量大幅回升。在粮食连年丰收的情况下，我国粮食市场的价格却连年走低，农民收入问题日益突出。同时，加入WTO也为我国加快市场化改革步伐提供了客观机遇。

1998年党的十五届三中全会对农业发展形势做出了“粮食和其它农产品大幅度增长，由长期短缺到总量大体平衡、丰年有余，基本解决了全国人民的吃饭问题”的论断，在此基础上，中央计划对农业和农村经济结构进行“战略性调整”。同年5月，

国务院在《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》中提出了改革的总原则：四分开一完善(即实行政企分开、中央与地方责任分开、储备与经营分开、新老财务账目分开，完善粮食价格机制)和改革的重点：贯彻三项政策、加快自身改革。2000年在《关于进一步完善粮食生产和流通有关政策措施的通知》提出促进农业和粮食生产结构调整、扩大仓库建设规模、完善“三项政策、一项改革”方案等。2001年国务院在《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》中提出加快推进粮食主销区粮食购销市场化改革、完善国家粮食储备体系、加强粮食市场管理等。

在这一阶段我国还开始逐步推进粮食购销市场化改革试点工作。经国务院批准，2001年初浙江省在全国率先开始了粮食购销市场化尝试，同年7月，国务院颁布的《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》提出可以将市场化改革拓展到浙江、福建、上海、广东、海南、江苏、北京、天津等经济较发达地区。改革的总体目标是：在国家宏观调控下，充分发挥市场机制对粮食购销和价格的形成作用，完善粮食价格形成机制。

这一轮改革是在我国粮食取得连年丰收的背景下进行的，对连年丰收情况下如何保护农民种粮积极性、加强市场调控等难题进行了积极探索，为全面放开粮食购销市场积累了经验、创造了条件。但是由于政策目标的多重性和对困难估计的不足，政策的实施效果并没有预期的那么明显，比如农村私营粮商通过价格低收低走赚取差价，一定程度上降低了市场上的粮价，导致收购价格和经营成本高的国有粮食企业无法实现顺价销售。

表3 粮食购销市场化改革阶段的粮食安全政策

时间	文件	内容
1998.5.10	《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》	维持粮食定购和按保护价敞开收购农民余粮的制度，定购价和保护价由省级政府制定。
1999.5.30	《国务院关于进一步完善粮食流通体制改革政策措施的通知》	适当压缩粮食保护价收购的地区范围；允许调整定购粮收购价格。
2000.6.10	《国务院关于进一步完善粮食生产和流通有关政策措施的通知》	促进生产结构调整；扩大仓储建设；继续调减保护价收购范围。
2001.7.31	《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》	加快主销区粮食购销市场化；放开粮食收购。
2003.5.19	《国家发改委、国家粮食局关于2003年粮食收购价格有关问题的通知》	适当调减保护价收购范围，落实优质优价；主产区继续坚持保护价收购制度。
2003.12.31	《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》	调整农业结构，增加农业投入；逐步减免农业税。

1.5 粮食系统支持保护阶段（2004—2014）

20 世纪末到 21 世纪初，用于粮食生产的耕地数量急剧下滑。从 1998 年至 2003 年，粮食总播种面积减少了 14377 千 hm^2 ，粮食产量下降 816 亿 kg ，粮食供求矛盾十分尖锐。在这种背景下，为提高农民生产的积极性、促进农民收入的增加，2004—2014 年我国对粮食安全政策进行了新一轮的调整，逐步完善了支持保护政策体系。

一是取消农业税。2004 年的中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》明确提出，对农业要采取“多予、少取、放活”的方针，逐步降低了农业税的税率。2005 年 12 月 29 日，十届全国人大常委会第十九次会议做出了自 2006 年 1 月 1 日起废止《中华人民共和国农业税条例》的决定，这标志着在我国延续了 2600 年的农业税从此退出历史舞台。

二是完善粮食补贴政策。巨额的间接粮食补贴不但增加了国家的财政负担，而且大部分补贴并未落到农民手中，政策远没有达到预期的效果。2004 年中央决定逐步建立和完善对粮农的直接补贴机制，并在随后几年中明确加大补贴力度。2005 年财政部等部门联合发布了《关于进一步完善对种粮农民直接补贴政策的意见》，其中对国家发放补助金的时间、发放方式等都作了较为详细的规定。2008 年《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020

年）》提出要完善种粮直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴四项补贴，并不断增加补贴范围，提高补贴标准，完善最低收购价格，加快建立全国统一开放、竞争有序的粮食市场体系。

三是制定粮食收储托市政策。2004 年起，国务院全面放开国内粮食购销市场，实现购销市场化和市场主体多元化。国务院在 2004 年颁布的《粮食流通管理条例》中指出：粮价主要由市场形成，但在粮食供求形势发生重大变化时由国务院决定在主产区对短缺重点粮食品种实行最低收购价政策。在 2007 和 2008 年，中央政府针对玉米和大豆出台了类似最低收购价的临时收储政策。这些政策从出台后逐渐演变成提高农民生产积极性的常态化支持政策。

四是出台激励政策。2005 年 4 月财政部印发《中央财政对产粮大县奖励办法》，对产粮大县分地区进行奖励。在 2008 年《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020）》提出新增粮食千亿斤生产能力计划，加大粮食生产投入。

这一阶段的粮食政策改革是建立在农村税费改革基础之上的，极大的调动了农民种粮积极性，促进了粮食生产稳定发展。通过最低收购价和临时收储政策，政府增强了对粮食的调控能力。这些政策的实施使得粮食综合生产能力有效提升，产量持续快速上涨，夯实了经济社会稳定发展的基础。

表 4 支持保护政策的逐步完善阶段的粮食安全政策

时间	文件	内容
2004.5.23	《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》	放开主产区的粮食收购市场和价格；鼓励并规范多种市场主体从事粮食经营。
2004.5.24	《国务院粮食流通管理条例》	在主产区对短缺重点粮食品种实行最低收购价政策。
2006.5.13	《国务院关于完善粮食流通体制改革政策措施的意见》	完善最低收购价政策执行预案；对最低收购价范围外的主要粮食品种，在价格下跌较多时，政府要及时采取有效措施调节供求。
2008.11.13	《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020 年）》	完善四项补贴；完善最低收购价，探索目标价格补贴等。
2009.12.31	《中央一号文件：中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》	进一步增加农业农村投入；较大幅度增加农业补贴；增强农村金融服务能力。

1.6 粮食安全系统性巩固阶段（2014—2021）

2004 年来逐步建立的以最低收购价为主体的财政支粮政策体系在迅速扭转前期粮食生产下滑态势的同时，对于保障农民增收增收和粮食安全意义重大。但随着国内外环境的变化，支粮政策边际效应递减的负面影响开始显现，突出表现在粮食生

产量、进口量和库存量“三量齐增”现象。^[27]研究认为，收储政策的问题累积导致“三量齐增”现象，最低收购价政策扭曲粮食价格的市场形成机制。^[28]由此，我国开始了新一轮的政策改革完善阶段。

2014 年中央一号文件指出完善粮食等重要农产品价格形成机制，健全农产品市场调控制度，逐

步建立推行目标价格制度并展开试点。2015年农业部《关于“镰刀湾”地区玉米结构调整的指导意见》提出减少该地区玉米种植面积以缓解国内玉米库存压力。2016年中央发布的《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》提出坚持市场化与保护农民利益并重，实行“市场定价，价补分离”。2018年中央一号文件指出要消化库存，健全粮食主产区利益补偿机制。2019年中央一号文件提出要稳定粮食种植面积，保障重要农产品供给。2020年中央一号文件要求稻谷、小麦、玉米全面实施完全成本保险和收入保险试点，借此完

善稻谷和小麦的最低收购价政策。2021年中央一号文件强调要稳定种粮农民补贴，坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策。

这一阶段的政策调整坚持贯彻了新粮食安全观和国家粮食安全战略，粮食收储制度改革坚持渐进式推进，农业支持保护政策体系在探索中逐步完善，一定程度上调动了农民产粮、地方政府抓粮的积极性。这些政策的实施有效的提升了粮食综合生产能力，明显增强了粮食安全保障能力，为端牢中国人自己的饭碗发挥了重要作用。

表5 “三量”齐增时期内的政策转型

时间	文件	内容
2014.1.19	《中央一号文件：关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	探索农产品价格与政府补贴脱钩；逐步推行目标价格制度并展开试点；完善主产区利益补偿机制。
2015.10.12	《中共中央、国务院关于推进价格机制改革的若干意见》	继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策；继续实施大豆目标价格改革试点；改革完善玉米收储制度。
2016.1.28	《中央一号文件：关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》	价格形成机制与收储制度，坚持市场化与保护农民利益并重；实行“市场定价、价补分离”。
2018.1.2	《中央一号文件：关于实施乡村振兴战略的意见》	消化库存；试点完全成本保险和收入保险。
2019.2.20	《中央一号文件：关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》	保障重要农产品供给；完善金融服务。
2021.1.4	《中央一号文件：关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》	大力实施乡村建设行动；稳定种粮农民补贴，坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策。

2 粮食安全政策的演进逻辑

长期以来，在传统“民以食为天”的安全观和“人多地少水缺”先天不足的资源条件下，我国坚持独立自主、自给自足的政策导向，以政府主导的粮食政策供给基于经济体制和战略的调整，在安全和效率等多重目标下相机选择，^[18]具有总体上遵循着从计划经济体制向市场经济体制转变的逻辑、不同主体的利益调整贯穿政策变迁始终、变迁过程与宏观经济的发展变化及改革需要相适应、变迁过程始终遵循以人民为中心的演进特征。

2.1 粮食政策始终遵循以人民为中心

习近平在党的二十大报告中指出：“江山就是人民，人民就是江山。”^[6]人民性是马克思主义政党的根本属性，是中国共产党执政为民的行动指南，这一根本属性在党的各项决策部署中得到了集中体现。^[3]在保障粮食安全方面，党和政府始终将实现农民增收作为粮食政策制定的重要目标之一。纵

观我国粮食安全政策的演进过程，粮食产业已由“低税”向“非税”转变，流通环节中的“间接补贴”已转变为对农民的“直接补贴”，充分体现党和政府了以人民为中心的价值理念，这也是我国粮食政策的显著特征。

2.2 从计划经济体制向市场经济体制转变是我国粮食政策的演进方向

总体看来，在1978年以前我国粮食市场主要实施统购统销的政策，政府在粮食市场中既是买家又是卖家，粮食价格直接由政府决定而与供求无关。1978年到90年代初期，农民在完成统购任务后，可以通过集市自由买卖粮食，由此，粮食政策开始沿着市场化方向进行。到了1993年，国务院决定实施保量放价的政策，但是在不到一年的时间内便又回到原有模式，并且对粮食购销和价格的控制原来基础上有所加强，我国的粮食市场化进程出现了较大程度的“回转”。尽管在市场化改革过程中经常出

现反复，但整体来看，从统购统销到价格双轨制再到市场的全面放开，这一过程体现了我国粮食市场化倾向。从粮食储备及调拨政策的角度来看，我国粮食管理的权力也经历了从中央下放到各地区的市场化导向。在粮食的计划管理时期，中央直接计划省际粮食的调配，而省内粮食调拨由省政府统一组织和安排。随着改革的深入，这种集中统一管理方式也逐步开始解体，中央和省级政府在事权上不断变革。1986年1月发出的中央一号文件中，提出为了合理调节粮食调出省与调入省之间的经济利益，促进粮食流通，发挥各自优势，从1986年度起，对各省、自治区、直辖市实行粮食调拨包干，并对调拨价格和财政补贴办法作适当调整。包干以外需要调出、调入的粮食，由各地区自行商议议价购销。1993年2月，国务院发出的《关于加快粮食流通体制改革的通知》规定：“各省、自治区、直辖市人民政府要切实加强粮食管理，搞好本地区粮食数量、品种平衡，确保城乡市场粮食供应。”1994年5月国务院在《关于深化粮食购销体制改革的通知》中进一步规定：“实行省、自治区、直辖市政府领导负责制，负责本地区粮食总量平衡，稳定粮食面积、稳定粮食产量、稳定库存，灵活运用地方粮食储备进行调节，保证粮食供应和粮价稳定。”

2.3 不同主体的利益调整是驱使粮食政策演化变迁的动力特征

从制度经济学的角度上来看，每一次的政策变迁都是既有利益安排被打破、新利益秩序逐渐建立的过程，利益的调整必然意味着利益分配方式的改变。^[29]国家、粮食生产者及粮食消费者在权力和义务关系上的重新划分是我国粮食流通体制变革过程的实质。从粮食生产者的角度来看，统购统销政策要求他们将粮食产出全部用于国家经济发展。在这一政策下，粮食生产者不用担心粮食的销售问题，不过较低的统购价格使粮食生产者的利益受损，粮食生产者失去了获得更多利益的权利。国家在意识到这一情况后，打算通过提高统购价格以给予粮食生产者更多的实惠，但这并不能扭转粮食生产者利益被侵犯的情况。因此粮食政策导向逐渐演变为在保证国家粮食安全的前提下，粮食生产者可以在市场上出售粮食产品，粮食生产者的利益得到了一定的维护。在改革不断深入的背景下，国家在不断加

大对粮食生产者权益的维护力度。从粮食消费者的角度来看，在统购统销政策下，他们可以低于市场的价格获得粮食产品，成功地渡过了粮食供不应求的难关。这种低价的粮食政策一直持续到改革开放以后，粮食供求价格的倒挂让国家背负了巨大的财政压力，因此政府逐步提高粮食销价、开放粮食市场，粮食价格慢慢向市场水平过渡。虽然粮食消费者将部分利益让渡给粮食生产领域，但由于国家对粮食补贴的力度较大，总体来说，粮食消费者仍是受益方。从国家角度来看，其在粮食政策上追求的是粮食的安全与粮食市场的稳定。从历次政策变迁的过程中可以看出，国家主要根据自己的利益得失来推动或阻碍改革的进行。

2.4 粮食政策适应于宏观经济的发展变化及改革需要

由于改革开放以前我国实行计划经济，社会主义工业化的大规模建设迫切需要农业部门来支撑工业发展。而粮食作为农业的根本，自然也就成为了国家管制的首要对象，所以，在计划经济时代，国家粮食政策的主要目的就是在保证粮食稳定供给的同时保证城市居民的利益。但伴随着改革开放的进行，国民经济得到迅速发展，这一目标被逐渐弱化。^[30]改革开放在很大程度上提高了人民的生活水平，粮食消费在居民的消费中所占的比例急剧下降，大部分城市消费者对于粮食价格的承受力大大提高。但城乡居民收入差距的进一步拉大，农民的收入问题逐渐引起了政府的关注，增加农民收入成为政府制定粮食政策过程中一个重要的考虑因素。另外，由于粮食供应条件的改善，粮价持续上涨，造成了粮食购销价格的逆差，导致国有粮食企业的巨大损失，政府补助持续上涨。因此，如何提高粮食生产经营水平，提高粮食补贴的使用效益，已成为政府粮食调控的又一个重要目的。同时，随着我国经济市场化改革的深入，我国粮食市场价格波动问题也日益突出。而粮食价格作是“万价之基”，它直接关系到市场总体物价的稳定和宏观经济的运行，因此健全和完善国家的粮食宏观调控体系，稳定粮食市场价格逐渐成为政府粮食政策的一个重要目标。

3 新时代粮食安全的对策启示

党的二十大标志着我国进入全面建设社会主

义现代化的新时期。习近平总书记在二十大报告中指示，全面建设社会主义现代化国家“必须增强忧患意识，坚持底线意识”“统筹发展和安全”“坚持农业农村优先发展”“全方位夯实粮食安全根基。”^[6]在新冠肺炎疫情全球肆虐、全球性极端气候和重大灾害频发的大背景下，新时代我国粮食安全政策必须牢固树立“底线思维”和“忧患意识”。我国耕地污染及耕地损毁问题持续存在，耕地保护任务越来越重；种粮比较收益低，农民种粮积极性普遍不高；农业机械开发相对滞后，现有农机产品难以满足农业发展需要。因此，总体而言，中国粮食安全处于一种“紧平衡”状态，基础并不牢固、形势不容过分乐观。^[32]在新时期，要解决好这些新问题，需要树立新的粮食安全治理理念。

3.1 应进一步加强粮食综合生产能力建设保障粮食产能安全

保障粮食生产能力的安全是保证我国粮食安全的重要一环。现阶段我们需要投资农业科技研究及农业基础设施建设，以提升粮食综合生产能力，而无需追求粮食产量的高增长。主要需要做好以下几方面的工作：

一是保证耕地数量和质量。要确保粮食安全，就必须保有相当数量和质量耕地。耕地资源的数量和质量是粮食生产的基本保证，耕地资源安全是我国粮食安全的关键。习近平总书记曾经强调过：“保护耕地要像保护文物那样来做，甚至要像保护大熊猫那样来做。”新时期要确保国家粮食安全，就必须旗帜鲜明地站起来捍卫 18 亿亩耕地红线、落实“藏粮于地”战略。具体可以从以下三个方面入手：一要坚持科学用地、节约用地。要建立行之有效的、科学的土地利用机制，倡导能占用坏地就不占用好地、能占用未利用地就不占用耕地的用地观念。二要坚持落实耕地保护责任制，加大执法力度。地方政府要落实《违反土地管理规定行为处分办法》。同时，还要建立一个部门联动配合机制，加强和纪检监察部门、司法机关的配合，加大执法力度，从法律层面加强耕地保护。三要坚持科学宣传，使耕地保护观念深入人心。耕地保护已经到了刻不容缓的地步，应该加强科学宣传，让更多的国民了解到我国耕地现状及面临的严峻形势，让更多的国民参与到耕地保护中来。

二是加快发展农业科技。“科学技术是第一生产力”，建设现代农业、提高农业综合生产能力，必须依靠农业科技的不断进步和创新。2013 年习近平总书记在山东考察时就曾提出要重视和依靠农业科技进步、走内涵式农业发展道路的思想。因此，我们需摒弃依靠增加投资扩大规模的外延式种粮观，要紧紧聚焦和依靠科技创新的力量。可以从以下几个方面入手：一要不断提高农业科技自主创新能力。通过完善体系和创新机制，尽快使我国农业生物技术和信息技术的原始性创新能力得到明显提升。二要提高农业科技成果转化应用能力。农业科技的推广应用，必须贴近农民，把服务基层、服务农民作为核心任务，在科技成果推广扩散过程中，为农民提供便利的条件。三要加大培训新型农民的力度和广度，提高农民的综合素质，开展针对性强、务实有效、通俗易懂的农业科技培训。

三是进一步提高农民种粮积极性。农民种粮积极性下降是新时期我国保证粮食安全必须面对的一个问题。农民的积极性是发展农业和农村经济的根本。为此建议：一要充分利用好价格机制，不同品质的粮食分开定价，让拥有优质粮食资源的农民获得更高的经济收益，从而提高农民种植优质粮食的积极性。二要进一步调整粮食直接补贴方式。当前实行的粮食补贴机制一定程度上提高了农民粮食生产的积极性。不过仍然存在着一些问题，今后应当进一步提高粮食直接补贴的标准，同时将粮食补贴的范围进行适当调整，补贴应集中给粮食主产区的粮农。三要实施特殊情况下的生产救助政策，降低自然灾害对农民造成的损失。

3.2 保证粮食安全的重点应由数量安全向质量安全转变

由于新时期我国社会主要矛盾发生了改变，传统只追求高产及增产的粮食安全观也需做出调整，将保证粮食安全的重点由数量转变为质量才能在新时期保障我国粮食安全。党的十八大以来，习近平总书记十分重视农产品和食品安全，他强调：“要坚持数量质量并重，在保障数量供给的同时，更加注重农产品质量和食品安全，注重生产源头治理和产销全程监管，让人们吃得饱、吃得好、吃得放心。”粮食是最基本的食品，是其他食品加工的原材料，粮食质量安全决定了食品安全。因此，在保食数量

充足的条件下，保证粮食质量是非常重要的。

保证粮食质量可以从产出和管理两个方面入手。在粮食产出方面，要确保粮食产区有良好的生态环境，采用优质粮食种子进行种植，种植过程中应减少农药、化肥等的使用量；在粮食管理方面，着力提升粮食管理人员的专业素质和管理能力，同时要建设、完善并加强粮食质量监管体系和安全保障体系，加大监管和检验检测力度。

3.3 在保证粮食数量安全的前提下注重结构安全

从粮食产量来看，我国粮食总量近年来屡创新高。因此目前我国粮食安全问题的重点不在于粮食数量而在于粮食结构，主要表现为以下两个方面：在粮食品种结构方面，小麦和稻谷供需基本平衡但未来消费需求不断增长，保供能力趋向弱化；玉米因国家补贴政策被大量种植，呈现明显挤出效应；大豆作为高度依赖进口的作物国内供应严重不足。^[33]在粮食品质结构方面，普通粮食供给过剩，而高质量粮食产品存在供给不足的情况。所以在新时期应进一步改变粮食生产结构，使其更加符合市场需求，这样才能更大程度地保障我国的粮食安全，为此需要做好以下几方面的工作：

一是区分口粮及饲料粮，根据两者需求对粮食种植结构进行调整。很长时间以来，我国口粮和饲料粮不分，粮食在被供应给人们进行消费的同时还被用作饲料粮。这样不仅造成了粮食的极大浪费，还造成了耕地、劳动等的巨大浪费，同时阻碍了农业生产结构的合理化。

二是进一步压缩一般品种，扩大优质、专用粮食产品的生产。随着居民收入的增长，人们的消费结构在不断升级。在这种情况下，居民对一般品种的粮食需求量可能不增反降，但对一些优质、专用粮食的需求将不断增加。未来我国粮食生产结构也需做出调整以适应升级后的粮食消费结构，这样粮食安全才有保证。

三是引导粮食同蔬菜、瓜果等其他经济作物的空间宏观布局与种植决策，鼓励将一定比例的土地流转给种粮大户、家庭农场、粮食合作社等新型经营主体，以缓解结构性供需失衡现象。^[34]

3.4 在保证粮食数量安全的前提下注重粮食贸易安全

目前我国进口状况正从少量向大规模转变。仅

靠本国生产全部粮食作物在一定程度上将加剧我国农业资源约束，但由于国外农产品比较优势较大，过高的进口量也易成为安全隐患。习近平总书记曾指出：“在国内粮食生产确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下，为了减轻国内农业资源环境压力、弥补部分国内农产品供求缺口，适当增加一些粮食的进口和加快农业走出去的步伐是必要的，但要把握好进口规模和节奏，防止冲击国内生产，给农民就业和增收带来大的影响”。因此，须实施多元化的粮食进口策略以降低粮食进口的风险，具体需要做到以下两点：一是实现贸易伙伴多元化，建立比较稳定的贸易关系。在WTO规则内，建立长期稳定的贸易关系是中国粮食贸易政策的出发点。但是，需要避免提供进口粮食的国家过于集中，以免在国际交往中处于被动地位。与此同时，还需充分利用主要粮食出口国之间的利益矛盾，掌握进口粮食的主动权。另外，要尽可能的减少贸易摩擦和贸易不稳定，发展良好合作关系。二是强化国外耕地资源开发合作。目前，我国耕地开发程度比较高，可适当引导国内企业到一些耕地尚未完全开发的国家购买或租用土地，建立稳定的粮食生产基地。这样既增加了中国进口粮食的供给来源，又可以防止其他国家粮食封锁带来的安全危险。

参考文献

- [1] 毛泽东.毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999:199.
- [2] 邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:406.
- [3] 中共中央文献研究室:《十四大以来重要文献选编》(上)[M].北京:人民出版社,1996:423-424.
- [4] 胡锦涛.在八国集团同发展中国家领导人对话会议上的讲话[N].人民日报,2008-7-10(2).
- [5] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(12).
- [6] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-17(1).
- [7] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的粮食安全[M].北京:人民出版社,2019.
- [8] 赵发生.当代中国的粮食工作[M].北京:中国社会科学出版社,1988.
- [9] 唐正芒.中国共产党与当代中国粮食工作纪事[M].湘潭:湘潭大学出版社,2010.
- [10] 王扬,张晓涛.改革开放以来中国粮食政策的演变[J].粮食科技与经济,2004(02):4-5.
- [11] 胡岳岷.中国未来粮食安全论[M].北京:科学出版社,2006.
- [12] 颜波,陈玉中.粮食流通体制改革 30 年[J].中国粮食经济,2009(03):18-25.
- [13] 田建民,孟俊杰.我国现行粮食安全政策绩效分析[J].农业经济问题,2010(3):11-15.

- [14] 董巍.我国粮食安全保障制度的变迁与绩效评价[D].东北财经大学,2011.
- [15] 占金刚.我国粮食补贴政策绩效评价及体系构建[D].湖南农业大学,2012.
- [16] 张军伟.粮食安全政策的演变——基于市场与政府边界的视角[J].粮食经济研究,2017,3(02):1-16.
- [17] 陈玉中等.建党百年来中国共产党领导粮食流通体制改革的光辉历程和取得的伟大成就(上)[J].中国粮食经济,2021(07):20-25.
- [18] 陈祥云,李荣耀,赵劲松.我国粮食安全政策:演进轨迹、内在逻辑与战略取向[J].经济学家,2020(10):117-128.
- [19] 成升魁等.中国粮食安全百年变化历程[J].农学学报,2018,8(01):186-192.
- [20] 周洲,石奇.目标多重、内在矛盾与变革循环——基于中国粮食政策演进历程分析[J].农村经济,2017(06):11-18.
- [21] 唐正芒等.新中国粮食工作六十年[M].湘潭:湘潭大学出版社,2009.
- [22] 卢良恕,王健.粮食安全[M].杭州:浙江大学出版社,2007:40-41.
- [23] 薄一波.若干重大决策与事件的回顾(上卷)[M].北京:中共中央党校出版社,1991:366、370-373.
- [24] 中共中央党史研究室:《中国共产党历史(1949-1978)第二卷》(下)[M].北京:中共党史出版社,2011:603.
- [25] 廖进球,黄青青.改革开放以来粮食收购价格政策演进轨迹[J].现代经济探讨,2018(08):30-37.
- [26] Justin Yifu Lin.Rural Reforms and Agricultural Growth in China[J].The American Economic Review,1992,82(1).
- [27] 武舜臣.粮食安全与稻麦“三量齐增”应对:中国玉米和日本稻米改革的经验启示[J].经济学家,2018(04):96-103.
- [28] 韩俊.新常态下如何加快转变农业发展方式[J].云南农业,2015(07):5-6.
- [29] 王辉.我国粮食政策变迁机制研究[D].东北大学,2013.
- [30] 柯炳生.粮食流通体制改革与市场体系建设[J].中国农村经济,1998(12):25-30.
- [31] 毛佳,朱述斌.新中国成立以来粮食安全财政政策的演进及其当代启示[J].江西财经大学学报,2021(04):114-124.
- [32] 唐蹕.新时代国家粮食安全战略思想述论[J].粮食问题研究,2021(05):39-45.
- [33] 崔宁波,王欣媛.新时代粮食安全:挑战、内涵及对策建议[J].农业经济与管理,2020(03):5-15.
- [34] 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(01):110-118.