



马俊凯,宋国威,李光泗.中国粮食安全责任制度的演进逻辑、现实矛盾与优化路径[J].中国农业大学学报,2026,31(01):202-211.

MA Junkai, SONG Guowei, LI Guangsi. Evolutionary logic, practical contradictions and optimization path of China's food security responsibility system [J].

Journal of China Agricultural University, 2026, 31(01): 202-211.

DOI: 10.11841/j.issn.1007-4333.2026.01.17

中国粮食安全责任制度的演进逻辑、现实矛盾与优化路径

马俊凯¹ 宋国威² 李光泗^{3*}

(1. 山西财经大学 国际贸易学院, 太原 030006;

2. 中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193;

3. 南京财经大学 粮食和物资学院, 南京 210023)

摘要 为探究中国粮食安全责任制度的演变逻辑和优化路径,基于制度变迁理论下的分析框架,对“米袋子”省长负责制,以及粮食安全省长责任制和粮食安全党政同责的提出、演变和存在的现实矛盾进行了研究。结果表明: 1)中国粮食安全责任制度出现了连续性、系统性变化,这源自制度供给与国家现实需求的偏离。2)不变的粮食安全战略思想与变化的粮食安全约束条件之间持续加剧的矛盾,形成了中国粮食安全责任制度演变的内在驱动力。3)中国粮食安全责任制度优化与完善仍面临制度本身、政府内部、政府与市场间的诸多现实矛盾。基于此,完善粮食安全责任制度,应做好顶层设计,激励惩罚并举;厘清各级职责,建立直管制度;优化考核指标,细化分区责任;提升考核力度,重视实际效能。

关键词 粮食安全责任制度; 粮食安全; 演进逻辑; 现实矛盾; 优化路径

中图分类号 F326.11

文章编号 1007-4333(2026)01-0202-10

文献标志码 A

Evolutionary logic, practical contradictions and optimization path of China's food security responsibility system

MA Junkai¹, SONG Guowei², LI Guangsi^{3*}

(1. School of International Trade, Shanxi University of Finance and Economics, Taiyuan 030006, China;

2. College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100193, China;

3. Institute of Food and Strategic Reserves, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210023, China)

Abstract To investigate the evolutionary logic and optimization pathways of China's food security responsibility system, this study employs an analytical framework based on institutional change theory. A comprehensive examination is conducted on the formulation, institutional evolution, and inherent contradictions of three pivotal mechanisms e. g., the "Rice Bag" governor's responsibility system, the governor's responsibility system for food security, and the party and government joint responsibility for food security. The result shows that: 1) China's food security responsibility system has undergone continuous and systemic changes, which were driven by deviations between institutional supply and national practical demands. 2) The persistent contradiction between unchanging strategic principles of food security and evolving constraints on food security form the internal driving force behind the evolution of China's food security responsibility system. 3) The optimization of China's food security responsibility system remain hindered by contradictions within institutional design, intergovernmental coordination, and government-market interactions. To address these challenges, this study proposes the

收稿日期: 2025-02-11; 接受日期: 2025-04-30

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(23FJYA001)

第一作者: 马俊凯(ORCID: 0000-0002-5972-6442), 讲师, 主要从事农业经济研究, E-mail: majunkai0427@163.com

通讯作者: 李光泗(ORCID: 0009-0009-0389-9529), 教授, 主要从事粮食安全研究, E-mail: guangsili@163.com

following policies recommendations: Strengthening top-level institutional design by integrating incentives with penalties; Clarifying hierarchical responsibilities and establishing direct oversight mechanisms; Refining assessment metrics and implementing region-specific accountability frameworks; Enhancing evaluation rigor and prioritizing operational efficacy in implementation.

Keywords food security responsibility system; food security; evolutionary logic; practical contradictions; optimization path

“五谷者，万民之命，国之重宝”。自古以来，保障粮食安全就是治国理政的头等大事，粮食安全责任制度的有效确立则是保障国家粮食安全的重要手段之一^[1-2]。近年来，世界进入新的动荡变革期，全球粮食供应链不稳定性、不确定性急剧增加，这给中国粮食安全带来挑战。在此背景下，中国仍然实现了粮食生产“二十一连丰”、粮食储备充裕、粮食市场稳定的奇迹，很重要的原因就是建立了具有中国特色的粮食安全责任制度。也正因此，在构建更高水平、更可持续的国家粮食安全保障体系中，粮食安全责任制度的完善与优化显得尤为重要。但是，从理论和实践层面看，我国现行粮食安全责任制度仍存在一系列矛盾，难以满足粮食供求格局的变化需要，尚不能完全适应新时代保障国家粮食安全的新要求。为此，迫切需要在梳理历史脉络、总结实践经验、明确效能要求的基础上，寻求我国粮食安全责任制度的优化方向与实现路径。

粮食安全责任制度是指各级政府和有关部门，在保障国家粮食安全的过程中，明确其职责与任务，并承担相应的行政责任、政治责任和经济责任，提高粮食生产、储备水平和市场调节能力，进而确保国家粮食安全的责任制度^[2-3]。由于粮食是具有一般商品属性和公共品属性的特殊商品，这决定了在粮食资源配置中，不仅需要发挥市场的调节作用，还需充分明确各级政府的主体责任^[4]。因此，为落实地方政府保障本行政区域粮食安全的主体责任，中央政府在1994年提出“米袋子”省长负责制；2014年底，提出粮食安全省长责任制，并于次年出台责任考核制度；2021年，“粮食安全党政同责”首次进入我国法规。现有研究关注我国粮食安全责任制度的落实情况。粮食安全责任制度出台对于落实地方政府的粮食安全主体责任具有重大意义^[4-5]，从实际效果看，起到稳定粮食供给和粮食市场价格的作用^[6]。因此，有学者认为，要想抓住粮食生产主动权，就必须全面贯彻落实粮食安全责任制

度^[7]。粮食安全责任制度演化过程中，地方政府粮食安全保障责任意识不断提高，促进我国粮食安全问题的改善^[4]。有学者关注到粮食安全责任制度落实中存在的矛盾和障碍。由于粮食的公共产品属性，因此出现了地方政府“搭便车”的情况^[8]。此外，粮食安全责任制度在实施过程中，各级政府、不同部门存在信息不对称、目标不一致等问题^[9]，如果激励约束机制不完善，地方政府可能不会自觉采取粮食相关支持政策^[10]。因此，中央应尽快制定出台对省级党委政府的配套考核办法，充分发挥党政同责的合力作用^[4]。

当前，学者们已经对我国粮食安全责任制度的落实情况、障碍矛盾和制度完善做了较为深入的研究。然而，针对粮食安全责任制度演变逻辑的系统研究尚未见诸文献。本研究拟结合粮食安全责任制度演变历程与制度变迁理论，深入探究制度的演变逻辑，识别存在的现实矛盾，以期完善我国粮食安全责任制度提供参考，夯实国家粮食安全根基。

1 中国粮食安全责任制度的政策演进

自上世纪90年代以来，中国粮食安全责任制度不断调整，从各省（区、市）行政首长负责本地区粮食安全，到书记、省长共同把粮食安全责任扛在肩上，其制度调整、演进与每一时期的国内外粮食供求状况、粮食购销与流通体制，乃至国家粮食安全战略密切相关。本研究首先梳理中国粮食安全责任制度的历史沿革，对“米袋子”省长负责制，以及粮食安全省长责任制和粮食安全党政同责进行阐述。

1.1 1994—2014年：“米袋子”省长负责制

回顾“米袋子”省长负责制的出台背景，其制定和实施主要基于两方面现实原因。其一，中央与地方之间的财力分配格局决定了粮食事权划分。20世纪80年代，我国进行了财税体制改革，此后地方财政收入占全国财政收入比重大幅上升^①。可见，中央政府财权相当大程度上转移到了地方政府^[11]。

①1984—1993年，地方财政收入占全国财政收入比重从59.5%上涨到1993年的78.0%。

然而,我国地方粮食生产却未得到显著提升。其二,进入20世纪90年代,我国粮食供求矛盾突出,部分传统粮食产区生产缩减倾向较为明显。在此背景下,粮食市场价格又出现持续大幅度上涨趋势,导致粮食供求两端问题突出^[12-13]。因此,为扭转粮食产量下滑、粮价上涨的不利局面,进一步明确中央、地方在粮食工作上的事权,强化地方政府粮食安全责任,就成为国家保障粮食安全的必然政策选择。

1994年5月,《国务院关于深化粮食购销体制改革的通知》明确提出,各级政府应进一步加强对粮食工作的领导,实行省(区、市)政府领导负责制。1995年3月,《政府工作报告》提出要坚持“米袋子”省长负责制。1995年6月,《国务院关于粮食部门深化改革实行两条线运行的通知》进一步明确,实行中央统一领导、分级负责的粮食管理体制,由各省(区、市)行政首长负责本行政区粮食平衡。从内容看,“米袋子”省长负责制要求各省(区、市)的行政一把手承担如下职责:稳定粮食播种面积,提升粮

食产量;抓好粮食收购,稳定粮食市场价格;完善粮食储备制度,建立地方储备风险基金;在实现当地粮食供应和价格稳定基础上,保证国家层面的粮食供求平衡。

“米袋子”省长负责制的根本目的在于通过落实粮食安全责任制度,稳定地方粮食生产,在确保各省粮食供求平衡基础上,实现全国粮食总量平衡。从政策效果看,“米袋子”省长负责制明显提升了地方政府对粮食生产的重视程度,各地政府狠抓粮食播种面积落实,减轻了中央在粮食供求平衡方面的调控压力;遏制了沿海发达地区粮食生产的下滑趋势,提高了传统粮食调入大省的自给率。但是,由于信息不对称问题存在,以及“米袋子”省长负责制对地方政府粮食安全责任的“软约束”,政策实施的非刚性问责机制导致考核监督体系缺位,使得地方政府在粮食安全责任具体执行过程中容易出现道德风险和逆向选择行为,导致制度实际效果有限(表1)。

表1 “米袋子”省长负责制主要政策梳理

Table 1 A compendium of the main policies of the “rice bag” governor’s responsibility system

年份 Year	重要政策 Major policy	政策内容要点 Key points of the policy content
1994	《关于深化粮食购销体制改革的通知》	实行省(市、区)政府领导负责制
1995	《关于粮食部门深化改革实行两条线运行的通知》	中央和地方分级负责、分级管理
1995	《政府工作报告》	坚持“米袋子”省长负责制
1996	《关于做好当前粮食收购和储存工作的通知》	各地区落实“米袋子”省长负责制的要求
1998	《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》	合理划分央地粮食权责,落实粮食省长负责制
2001	《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》	地方人民政府对粮食生产和流通全面负责
2006	《关于完善粮食流通体制改革政策措施的意见》	省级人民政府负责本地粮食生产、流通和安全
2008	《国家粮食安全中长期规划纲要》	建立健全中央和地方粮食安全分责制
2011	《关于开展2011年全国粮食稳定增产行动的意见》	切实落实粮食省长负责制,强化市县人民政府的粮食生产责任

1.2 2015—至今:粮食安全省长责任制

1.2.1 粮食安全省长责任制

“米袋子”省长负责制实施以后,虽然各地方政府粮食安全责任意识不断增强,粮食工作整体状况良好,但各地区在粮食生产、储备、流通各环节也开始出现新问题。首先,在粮食生产环节,不仅地方资源禀赋约束加重,而且粮食生产向主产区集中趋势明显。我国人均耕地和淡水资源分别只有世界

平均水平的1/3和1/4^[14-15]。在依靠过度地力开发与化肥农药的超量使用实现连年增产后,各地粮食增产能力已基本接近极限。这种情况下,我国粮食生产还出现了向粮食主产区集中的趋势。自2001年提出“粮食功能区”概念到2014年,主产区粮食产量占全国比重上升4.3%,粮食生产向主产区集中趋势愈发明显,粮食主产区增产压力亟待缓解。其次,在粮食储备环节,中央与地方粮食储备

出现分化。虽然中央政府一再强调地方政府要在粮食储备安全方面发挥重要作用,但由于“米袋子”省长负责制对地方政府粮食安全责任的“软约束”,导致地方政府在粮食储备端对中央政府的依赖性不断上升。从2009—2014年的粮油物资储备支出数据看,地方支出占比从59.8%下滑到40.1%^[16]。此外,在粮食流通环节,中央与地方权责不一。由于对地方行政首长如何负责本地区粮食总量平衡未做明确规定,这导致地方粮食市场出现问题只能依赖于国家宏观调控,出现粮食安全责任制度权利和责任不对等的情况。

为进一步明确地方政府维护国家粮食安全责任,国务院2014年12月31日发布《关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》。《意见》从粮食生产、流通、消费等各环节,明确了各省级人民政府在维护国家粮食安全方面的权责。这是国务院就全面落实地方政府粮食安全责任出台的首个专门文

件,同时也是对“米袋子”省长负责制的进一步完善和创新。《粮食安全省长责任制考核办法的通知》又进一步明确了粮食安全省长责任制考核目的、对象、组织、步骤和原则,并对考核内容、评分办法、实施步骤、结果运用等具体事项作了明确规定,这有助于加强粮食安全监管(表2)。

与“米袋子”省长负责制相比,粮食安全省长责任制将考核结果与地方政府领导的综合考核评价挂钩,制度更严格、更有效。此后,不仅我国粮食生产能力不断提升,地方政府粮食储备积极性也不断增强。2015—2020年,我国财政用于农林水事务的支出年均增长率达到7.56%;耕地有效灌溉面积从0.66亿hm²增长到0.69亿hm²;累计完成0.5亿hm²以上高标准农田建设任务;农作物耕种收综合机械化率提升8个百分点;农业科技进步贡献率从55.8%增长到60.7%;地方粮油物资储备支出占比从29.74%增长到42.16%^[17-18]。

表2 粮食安全省长责任制主要政策梳理

Table 2 A compendium of key policies on the governor's responsibility system for food security

年份 Year	重要政策 Major policy	政策内容要点 Key point of the policy content
2014	《关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》	部署粮食安全省长责任制的重点工作,明确各省级政府的粮食工作权责
2015	《粮食安全省长责任制考核办法》	明确粮食安全省长责任制考核主体、原则、内容、程序和结果运用等事项
2016	《关于开展2016年度粮食安全省长责任制考核工作的通知》	明确考核工作的安排和要求
2017	《关于认真开展2017年度粮食安全省长责任制考核工作的通知》	调整优化考核内容,完善考核评分和计分方法
2018	《关于认真开展2018年度粮食安全省长责任制考核工作的通知》	结合粮食安全新形势、新任务、新要求,设置2018年度考核任务评分标准27项
2019	《关于认真开展2019年度粮食安全省长责任制考核工作的通知》	设置2019年度考核任务评分标准27项
2020	《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》	强化粮食安全省长责任制考核,提高部分考核指标权重,细化各粮食功能区的考核
2020	《关于认真开展2020年度粮食安全省长责任制考核工作的通知》	明确了责任考核的重点任务,加强粮食安全省长责任制考核的相关要求

问责机制可以促使粮食安全政策落地^[19]。粮食安全省长责任制是我国构建责任政府的重要制度创新,其行政问责机制通过强化对省级政府的监管,显著提升了地方政府粮食安全保障意识。但在实践层面,该制度仍面临双重治理困境:一方面,党

政权责配置的体制性矛盾与央地政策目标的差异性尚未根本解决;另一方面,地方政府在“保粮”与“发展”目标排序中,对粮食安全保障不具备和经济增长同等意愿。此外,从现实情况看,我国粮食生产仍面临资源环境约束日益加剧、农民种粮效益低

下、耕地“非粮化”趋势严重等问题^[20-21]。2021年公布的《第三次全国国土调查数据公报》显示,相比2015年,我国耕地总量减少0.07亿 hm^2 ,耕地资源约束趋紧。另外,2015—2020年,我国水稻、小麦和玉米3种粮食种植的平均净利润为-355.65元/ hm^2 ,连续多年种粮净收益为负的局面严重影响农民种粮积极性;不仅如此,同期,我国粮食作物播种面积减少219.46万 hm^2 ,耕地“非粮化”比例上升1.59%^[16]。除此之外,2020年爆发新冠疫情使全球粮食安全受到冲击,全球粮食供给体系不稳定性增加。因此,要以国内稳产保供的确定性来应对外部环境的不确定性。基于以上实情,中央对粮食安全省长责任制进行再强化。

1.2.2 粮食安全党政同责

2020年12月,习近平同志在中央农村工作会议首次提出“地方各级党委和政府要扛起粮食安全的政治责任,实行党政同责”。2021年新修订的《粮食

流通管理条例》第一次在国务院行政法规中明确规定“省、自治区、直辖市应当落实粮食安全党政同责”。2021、2022年连续两年的中央一号文件明确提出要“全面实行和落实粮食安全党政同责”,要求各粮食功能区党政部门共同端饭碗、扛责任。需要强调的是,实行粮食安全党政同责,并非对既有粮食安全省长责任制的否定或者代替,而是对其再次肯定与强化(表3)。

在该阶段,中央政府对地方抓粮责任主体进行明确和升格,从政府单主体扩展到党政双主体,把粮食安全重要性提升到崭新的政治高度,这是在特定国家治理需求下的制度性创新,为新形势下应对国内外多重风险、保证粮食安全供给提供了制度保障。从政策效果看,粮食安全党政同责实施后成效显著,我国粮食播种面积、总产、单产都稳中有增。特别是在2021—2022年,主销区粮食作物播种面积增长12.06万 hm^2 ,遏制住了下滑势头。

表3 粮食安全党政同责主要政策梳理

Table 3 Compilation of major policies on the party and government joint responsibility for food security

年份 Year	重要政策 Major policy	政策内容要点 Key point of the policy content
2021	《粮食流通管理条例》	省(区、市)要落实粮食安全党政同责
2021	《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》	地方各级党委和政府要切实扛起粮食安全政治责任
2022	《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》	全面落实粮食安全党政同责

2 中国粮食安全责任制度演变的分析框架与内在逻辑

2.1 中国粮食安全责任制度演变:一个分析框架

粮食安全责任制度的不断发展与完善意味着中国粮食安全管理体制出现了连续性、系统性变化。新制度经济学认为,制度是一系列规则和道德规范,它的作用在于约束个体行为。当现有制度无法满足社会需求时,就会发生制度变迁^[22]。制度变迁又可以根据实施主体和路径的不同划分为两种类型:自下而上由微观经济主体自发组织、实现的诱致性制度变迁和自上而下由政府强制引入、实行的强制性制度变迁^[23]。制度变迁理论为探究上世纪90年代以来中国粮食安全责任制度的演进逻辑提供了理论支撑,即:中国粮食安全责任制度变迁

源自制度供给与国家现实需求的偏离。厘清各个时期粮食安全责任制度的绩效供给与国家现实需求,就抓住了粮食安全责任制度变迁的逻辑主线。

各类行为主体保障粮食安全的行为根植于特定粮食安全形势背景,由此,粮食安全责任制度变迁必然涉及保障国家粮食安全所面临的约束条件和发展战略变化。其中,约束条件一般是指保障国家粮食安全的资源禀赋和现行制度安排,发展战略则通常表示国家层面赋予各项粮食活动的主要目标任务。制度结构中不同制度安排实施是彼此依存的,特定的约束条件和发展战略相互组合,必然会派生相应的粮食安全管理制度。中央政府主导战略与统筹,会设计出相应的粮食安全责任制度。在此基础上,国家会合理分配央地政府的粮食事权,从而对参与粮食治理与生产经营的各类主体产

生影响,包括地方政府粮食安全保障行为、农民粮食生产行为、国有粮食企业储备行为等。因此,地方政府和市场主体在面对中央出台具有普适性质的粮食安全责任制度时,其行为选择是具有差异性的个体响应。因此,地方政府和市场主体行为选择会产生相应的粮食安全治理效果,例如:粮食产出水平、粮食储备规模、粮食价格波动等。粮食安全治理效果又会反向影响之前的约束条件和发展战

略,从而导致粮食安全责任制度呈现出动态的调整态势。换言之,粮食安全治理效果会对粮食安全责任制度的约束条件和发展战略形成反馈机制(图1)。

我国粮食安全责任制度近30年的推进历程,就是粮食安全责任制度、中央政府、地方政府和市场主体行为选择、粮食安全治理效果之间相互影响、不断调节的客观表现。

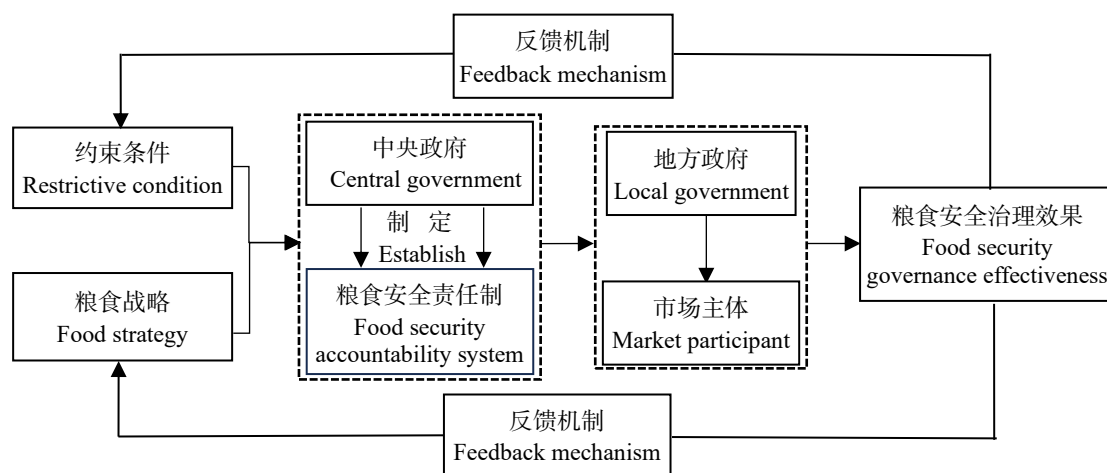


图1 中国粮食安全责任制度演变分析框架

Fig. 1 Analytical framework for the evolution of China's food security responsibility system

2.2 中国粮食安全责任制度演变的内在逻辑：不变与变

马克思等^[24]强调,食物(粮食)生产是人类社会形成和发展的“第一个历史前提”,这凸显了农业在社会发展中的基础性地位。解决好百姓的吃饭问题,自古以来就是治国理政的头等大事。因此,建立健全粮食安全责任制度是筑牢国家粮食安全根基的必要选择。进一步地,中国粮食安全战略的演变,显现出了极强的内在逻辑性^[25]。中国粮食安全责任制度的提出、演变有其特定的背景与内涵,其中也蕴含了深刻的内在逻辑。

2.2.1 “不变”:强化地方抓粮意识的战略思想

维护国家粮食安全,需要中央与地方各级政府承担起相应的责任。早在1995年,国务院发布《关于粮食部门深化改革实行两条线运行的通知》,要求明确划分中央和地方的粮食事权,确保两级总量平衡,并明确了中央统一领导、分级负责的粮食工作管理体制。《粮食流通管理条例》《中华人民共和国粮食安全保障法》均明确规定,我国粮食安全实

行多部门分工负责的管理体制。因此,关于保障粮食安全,我国实行的是中央和地方政府分责制。中央政府职责在于粮食宏观调控,保障全国性粮食总量平衡;地方政府职责在于发展本地粮食生产,保障粮食市场供应,维护粮食市场流通秩序。

在粮食安全分责制下,中央和地方政府之间的粮食责任存在委托与代理关系^[26]。由于粮食安全的公共物品属性以及信息不对称现象,地方政府具有逃避粮食职责的激励。因此,为防止地方政府在政策执行过程中出现道德风险和逆向选择行为,推动地方政府履行粮食安全保障责任,就必须建立健全相应的监督约束机制。自1994年开始实施的“米袋子”省长负责制,到2015年的粮食安全省长责任制,再到2020年的粮食安全党政同责,正是基于以上现实需求做出的制度安排,其核心逻辑可以概括为通过政治责任制度化、考核指标精细化等,构建起具有中国特色的粮食安全治理体系。中央政府在各个时期发布的一系列政策文件体现了强化地方政府抓粮意识的战略思想,这种制度演进本质上

是 中 国 政 府 通 过 持 续 的 制 度 创 新, 在 社 会 主 义 市 场 经 济 条 件 下 破 解 公 共 物 品 供 给 难 题 的 治 理 实 践。

2.2.2 “变”: 粮食安全所面临的约束条件

“米袋子”省长负责制作为中国粮食安全责任制度的重要起点, 其出台与20世纪90年代特定历史阶段的约束条件密切相关。在这个时期, 市场价格信号波动剧烈, 农民种粮收益受市场供需影响显著, 粮食生产的地区布局也发生重大变化。东南沿海各省除福建略有粮食增产外, 其余省份合计减产75亿kg, 加之1993年南方稻谷减产造成粮食价格上涨, 导致1994年全国粮食供求矛盾非常突出。此外, 分税制改革后, 地方政府财政虽然自主权扩大, 但农业税收贡献低、工业与服务业对经济增长拉动效应显著, 导致地方政府普遍存在“重工轻农”的行为偏好^[27]。根据《中国财政年鉴》^[18]数据, 我国财政支农资金占比从1980年的12.4%降至1993年的8.4%。部分地区为完成经济指标, 甚至将粮食风险基金挪作他用, 削弱粮食储备能力。这种发展导向的异化, 迫使中央通过“米袋子”省长负责制明确行政首长的直接责任, 以矫正地方行为。本质上讲, “米袋子”省长负责制是中央政府在市场化转型、地方行为异化及制度供给不足等多重约束下的适应性选择, 其核心逻辑是通过行政问责强化地方政府粮食安全主体责任, 以弥补市场失灵与治理碎片化缺陷。

粮食安全省长责任制出台是中国粮食安全治理体系演进的关键节点。由于粮食安全保障与地方经济发展存在一定张力, 因此在粮食安全责任落实中, 一些地方政府存在搭便车行为^[28], 形成“中央兜底、地方卸责”的道德风险。从粮食储备数据看, 2009—2014年, 地方政府粮油物资储备支出比重下降17.6%。因此, “米袋子”省长负责制的实施, 虽然各地粮食安全责任意识普遍提升, 但部分地方政府依然存在放松粮食生产、忽视粮食流通的问题, 自觉承担维护国家粮食安全责任意识有待加强, 粮食安全分责制下地方政府过度依赖中央成为这一时期的关键矛盾。地方政府对中央的过度依赖, 本质上是粮食安全治理中“权责”配置失衡的必然结果。粮食安全省长责任制出台, 构建了中央政府对地方粮食安全责任的考核体系。然而, 该制度仍未完全摆脱纵向依赖惯性, 其效能提升需进一步厘清央地事权, 从而实现粮食安全责任从“中央主导”向“央地共治”转型。

粮食安全省长责任制实施以来, 我国粮食生产实现高位攀升, 我们正向中国饭碗装中国粮食的目标不断迈进。但是, 在中长期国内粮食产需仍将处于紧平衡状态, 全球粮食供给体系不确定性增加。此外, 制度运行中暴露多重失灵, 责任悬浮与考核软化问题显著。近10年, 主产区粮食产量占全国粮食总产量的比重在75%以上, 粮食主产省份压力巨大, 说明考核机制未有效约束责任转嫁行为。在此情况下, 既有制度未能破解权责失衡问题, 需通过党政同责强化政治问责。粮食安全党政同责出台是中国粮食安全治理体系的重要突破, 旨在通过强化政治责任破解既有制度的结构性矛盾, 通过统筹储备与流通管理提升粮食安全韧性。因此, 粮食安全党政同责的出台, 是对全球化风险加剧、地方治理碎片化及政策目标升级等约束条件的系统性回应。

由此可见, 正是不变的粮食安全战略思想与变化的粮食安全约束条件之间持续加剧的矛盾性, 形成了中国粮食安全责任制度演变的内在驱动力, 一步步推动着粮食安全责任制度朝着强化地方政府粮食安全责任的方向进行适应性调整。

3 中国粮食安全责任制度的现实矛盾

保障国家粮食安全是一个永恒课题。在不同时期, 粮食安全责任制度会面临不同的现实约束。当前的新发展阶段下, 中国粮食安全责任制度优化与完善仍面临制度本身、政府内部、政府与市场间的诸多现实矛盾。

3.1 委托代理下的不同责任主体利益存在矛盾

首先, 中央政府、地方政府、农户是粮食生产环节的重要利益主体。农户种粮主要是为了实现家庭收益最大化; 中央政府通过自身努力或者委托地方政府保障国家粮食安全, 目的在于追求社会福利最大化; 地方政府对农户的粮食生产行为进行监管, 目的是保障本地粮食生产, 三者利益诉求点不完全相同。其次, 我国粮食公共储备包括中央储备和地方储备两个体系。中央储备粮由国务院行使管理权责, 通过垂直管理的中储粮具体实施收储工作; 地方储备则按照行政层级划分为省、市、县三级架构, 由属地粮食行政管理部门分级承担储备职能。总体上看, 中央粮食储备和各级地方粮食储备仍存在互不衔接的问题, 在市场干预过程中可能出现政策方向不一致的情况, 会在粮食市场调控中出

现反向操作,导致储备资源使用效能相互抵消,削弱整体调控效果。在财政预算偏紧的约束下,要想完全解决粮食生产、收储环节不同责任主体利益存在的矛盾并非易事。

3.2 多级主体的责任落实与管理效率存在矛盾

我国的粮食安全责任制度需省、市、县多级主体共同担责。为保证粮食安全责任落实,各省级政府通常会将任务分解落实到市县。对责任进行分级细化虽有利于责任的明确和落实,但过于细致的分级管理容易出现多级调控主体,导致信息传递延迟、政策执行偏差、责任推诿,影响粮食调控效率。同时,责任分解实质也是责任转移、消解的过程,在各级政府粮食安全保障职责分工有待明确的情况下,过于细分的层层负责制可能会导致责任主体的模糊和虚化。人人负责最终导致没人负责,这就违背了国家通过实施粮食安全分责制强化各级政府主体责任的初衷。如何在实现多级主体责任落实中提升粮食安全责任制度的管理效率,避免粮食市场出现多级主体调控混乱的现象,也是目前亟需解决的问题。

3.3 主产区与非主产区政府存在矛盾

随着工业化、城镇化快速发展,我国粮食供应格局发生巨大变化,东北三省一区逐渐成为我国新时期粮食生产重心,东南沿海成为全国主要的粮食流入地,从而由“南粮北调”变成“北粮南运”的粮食供求格局。非主产区以工业化和城镇化为主导,导致耕地面积和粮食播种面积不断削减,高度依赖主产区粮食供给。因此,主产区不仅肩负维护本地粮食安全的任务,还要保证全国粮食供应,承担着较大的粮食输出压力以及高昂的粮食安全保障机会成本。现实情况是,粮食主产区经济发展水平普遍较低,“粮食大县”也是“财政穷县”现象较为普遍。由此可见,主产区与非主产区政府之间的矛盾,实际是不同粮食功能区在粮食安全责任意识上的冲突。

3.4 责任落实与实际效能之间的矛盾

坚决把粮食安全责任制度落实到位,是维护国家粮食安全、夯实地方政府粮食安全责任的有效手段。《粮食安全省长责任制考核办法》是考察粮食责任落实情况的依据,各级政府会根据考核评价体系对地方粮食安全责任制落实情况进行年度考核。但在具体责任落实中,片面追求完成指标任务的现象时有发生,存在“为了指标而指标”的现实问题。

比如,在高标准农田建设中,片面追求完成建设指标任务的现象屡被曝光,落地为“高大上农田”的现象依然存在,而高标准农田建设目标要求被忽视或弱化,“重建轻管”问题较为突出。这可能与考核体系的设计有关,比如过于注重量化指标而忽视质量评估。因此,通过实践经验可以发现,粮食安全责任落实与实际粮食安全效能之间还存在差距。如何将党的领导这一制度优势转化为国家治理效能,这是一个重大问题。

4 优化中国粮食安全责任制度的路径选择

基于上述分析,为进一步完善国家粮食安全治理体系,提升国家粮食安全保障能力,应从以下几方面来优化中国粮食安全责任制度。

4.1 做好顶层设计,激励惩罚并举

为不断压实地方政府的粮食安全保障主体责任,中央政府要做好顶层设计。在粮食生产环节,差别制定各地区粮食生产任务目标,对地方政府建立动态考核机制。考核结果优秀省份,中央财政要加大粮食政策、项目、资金安排支持力度;考核结果不合格的省份,要进行通报批评,实施限时整改,促使地方政府各部门全力保障地方粮食生产。此外,中央财政要加大对农民种粮的补贴力度,提高种粮收益。在粮食收储环节,中央政府要适当加大对中储粮和地方代储库的转移支付,提高中储粮和代储库按照规定收储的预期收益。对于中储粮和代储库存在的合谋行为,要处以高于其收益的罚金,引导企业按照规定收储。

4.2 厘清各级职责,建立直管制度

对于多级主体责任落实和管理效率之间存在的矛盾,首先,必须厘清地方各级政府粮食安全的职责分工,避免责任主体虚化。其次,虽然粮食安全责任制考核在省内细化为两级责任还是三级责任目前仍不明确,但至少可以选择部分地区进行试点探索。具体而言,针对粮食生产容易波动的非主产区,应重点将粮食生产波动幅度较大、粮食安全责任考核达标率较低的政策执行薄弱区纳入直管范围。同时构建动态调整机制,通过设立粮食自给率、耕地撂荒率、仓储损耗率等量化指标体系建立动态评估模型,结合年度监测数据对直管县名单实施滚动调整,确保政策精准覆盖粮食安全风险突出区域。通过厘清各级职责,探索直管制度,提升粮食安全管理运转效

率,避免政令不一、执行不力的问题。

4.3 优化考核指标,细化分区责任

在粮食安全责任制考核中实施分区差异化考核,需基于不同区域的功能定位、资源禀赋及风险特征构建科学指标体系,发挥产销区各自的优势功能。从粮食安全保障功能导向而言,主产区侧重产能保障,非主产区侧重稳产保供与风险防控。目前,主产区粮食产能指标包含粮食播种面积稳定率、高标准农田面积等,可加入粮食应急加工能力覆盖率等创新指标,以及耕地非粮化率和中央储备粮承储任务完成率等一票否决的约束性指标;对于非主产区,适当加大地方粮食储备水平、粮食市场供给稳定等指标权重。同时,加入惩罚性机制,对于粮食自给率较低的地区,党政主要领导不得评优。在此基础上,完善产销平衡利益协调机制,中央财政按照动态奖励机制对产粮大省、产粮大县进行奖励,让公共产品生产中的外部经济效益得到弥补。同时,建立政府产销协作承诺体系,避免出现分省决策和各自为政的现象。通过上述设计,既能压实主产区“压舱石”责任,又激活非主产区“蓄水池”功能,最终形成“分类考核一精准施策一动态平衡”的现代粮食安全治理体系。

4.4 提升考核力度,重视实际效能

优化考核指标、完善考核方式只是完善了责任考核制度,还不能完全解决考核责任落实与实际治理效能之间的矛盾。为了将考核落在实处,必须不断提升粮食安全责任的考核力度,重视粮食安全责任落实的实际效能。一是针对重点考核任务加大考核力度、提升考核质量,激励地方党政领导的粮食责任担当。二是探索建立以“粮食产能提升”为核心的质量综合评价制度,以粮食产能具体指标来衡量考核责任落实情况,落实好“藏粮于地、藏粮于技”战略。三是重视经验总结,建立“回头看”制度,切实开展有关地方政府翻旧账、找差距活动,推动粮食安全责任落实,建立粮食安全长效保障机制。

参考文献 References

- [1] 王可山. 新时代我国粮食安全保障的成就与经验[J]. 改革, 2023(9): 99-109
Wang K S. Achievements and experiences of China's grain security in the new era[J]. *Reform*, 2023(9): 99-109 (in Chinese)
- [2] 钟钰, 巴雪真, 陈萌山. 新时代国家粮食安全的理论构建与治理进阶[J]. 中国农村经济, 2024(2): 2-19
Zhong Y, Ba X Z, Chen M S. Theoretical construction and governance

- approach of national food security in the new era[J]. *China Rural Economy*, 2024(2): 2-19 (in Chinese)
- [3] 丁声俊. 对粮食责任制度的探本溯源与落实建言[J]. 粮食问题研究, 2017(2): 4-12
Ding S J. Exploration and suggestions on grain responsibility system[J]. *Journal of Grain Issues Research*, 2017(2): 4-12 (in Chinese)
- [4] 刘明月, 普冀喆, 钟钰. 粮食安全省长责任制的党政同责机制构建研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2021, 50(5): 29-37
Liu M Y, Pu M Z, Zhong Y. Research on the construction of party and government co-responsibility mechanism of the provincial governor's responsibility system for food security[J]. *Journal of Social Sciences of Hunan Normal University*, 2021, 50(5): 29-37 (in Chinese)
- [5] 李光洵, 马俊凯, 钟钰. 粮食安全省长责任制对地方政府粮食安全治理的影响分析[J]. 农村经济, 2023(12): 72-81
Li G S, Ma J K, Zhong Y. Analysis of the impact of provincial governor's grain security responsibility system on local government grain security management[J]. *Rural Economy*, 2023(12): 72-81 (in Chinese)
- [6] 刘慧, 赵一夫. 粮食安全党政同责落实情况、制度完善与分区域保供路径[J]. 中州学刊, 2023(1): 52-60
Liu H, Zhao Y F. Implementation status, system improvement, and regional supply path of grain security party and government joint responsibility[J]. *Academic Journal of Zhongzhou*, 2023(1): 52-60 (in Chinese)
- [7] 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
Pu M Z, Lv X Y, Zhong Y. Logic of evolution and future orientation of grain policies from the perspective of production-demand balance[J]. *Reform*, 2019(4): 103-114 (in Chinese)
- [8] 纪志耿. “粮食安全是‘国之大者’”的政治经济学逻辑[J]. 国家治理, 2022(16): 2-7
Ji Z G. Political economy logic of “food security is a national priority”[J]. *National Governance*, 2022(16): 2-7 (in Chinese)
- [9] 周竹君, 王健. 粮食安全省长责任制: 制度设计与实施难点[J]. 贵州大学学报: 社会科学版, 2017, 35(4): 73-77
Zhou Z J, Wang J. Design and implementation difficulties of provincial governor's grain security responsibility system[J]. *Journal of Guizhou University: Social Science Edition*, 2017, 35(4): 73-77 (in Chinese)
- [10] 叶兴庆. “米袋子”省长负责制: 政策含义、出台背景及完善对策[J]. 农业经济问题, 1996(01): 25-28
Ye X Q. Policy implications, background, and improvement strategies of provincial governor's grain responsibility system[J]. *Agricultural Economics Issues*, 1996(1): 25-28 (in Chinese)
- [11] 杨志勇. 分税制改革中的中央和地方事权划分研究[J]. 经济社会体制比较, 2015(2): 21-31
Yang Z Y. Research on central and local government responsibilities division in tax sharing reform[J]. *Comparative Study of Economic and Social Systems*, 2015(2): 21-31 (in Chinese)
- [12] 鲁晓东. 从1996年粮食形势看粮产区“米袋子”省长负责制[J]. 中国农村经济, 1996(11): 18-19
Lu X D. Grain area “bag of rice” provincial governor's responsibility system from the perspective of 1996 grain situation[J]. *China Rural Economy*, 1996(11): 18-19 (in Chinese)
- [13] 姜长云. 改革开放以来我国历次粮食供求失衡的回顾与启示[J]. 中国农村观察, 2006(2): 8-15
Jiang C Y. Review and lessons of grain supply and demand imbalance in China since the reform and opening-up[J]. *China Rural Survey*, 2006(2): 8-15 (in Chinese)
- [14] 何可, 宋洪远. 资源环境约束下中国粮食安全: 内涵、挑战与政策取向[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2021, 21(3): 45-57
He K, Song H Y. China's food security under resource and environmental

- constraints: Connotation, challenges, and policy directions[J]. *Journal of Nanjing Agricultural University: Social Sciences Edition*, 2021, 21(3): 45-57 (in Chinese)
- [15] 涂圣伟. 中国式农业现代化的基本特征、动力机制与实现路径[J]. 经济纵横, 2023(1): 84-92
- Tu S W. Basic characteristics, driving mechanisms, and realization paths of Chinese-style agricultural modernization[J]. *Economic Review*, 2023(1): 84-92 (in Chinese)
- [16] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2022
- National Bureau of Statistics. *China Statistical Yearbook* [M]. Beijing: China Statistics Press, 2022(in Chinese)
- [17] 国家统计局农村社会经济调查司. 中国农村统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2022
- Rural Social and Economic Survey Department of the National Bureau of Statistics. *China Rural Statistical Yearbook*[M]. Beijing: China Statistics Press, 2022(in Chinese)
- [18] 中华人民共和国财政部. 中国财政年鉴[M]. 北京: 中国财政杂志社, 2022
- Ministry of Finance of the People's Republic of China. *China Fiscal Yearbook* [M]. Beijing: China Finance Magazine, 2022 (in Chinese)
- [19] 邓大才. 问责阶梯与行动逻辑: 粮食政策如何才能落地: 以粮食安全责任制为研究对象[J]. 理论探讨, 2025(1): 69-82
- Deng D C. The accountability ladder and the logic of action: How food policies can be put into practice: A study on accountability for food security [J]. *Theoretical Investigation*, 2025(1): 69-82 (in Chinese)
- [20] 高鸣, 姚志. 保障种粮农民收益: 理论逻辑、关键问题与机制设计[J]. 管理世界, 2022, 38(11): 86-102
- Gao M, Yao Z. Ensuring farmers' grain income: theoretical logic, key issues, and mechanism design[J]. *Management World*, 2022, 38(11): 86-102 (in Chinese)
- [21] 韩杨. 中国粮食安全战略的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑[J]. 改革, 2022(1): 43-56
- Han Y. Theoretical logic, historical logic and practical logic of China's food security strategy[J]. *Reform*, 2022(1): 43-56 (in Chinese)
- [22] 道格拉斯·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联书店/上海人民出版社, 1994
- Douglas N. *Structure and Change in Economic History*[M]. Shanghai: Shanghai Sanlian Bookstore/Shanghai People's Publishing House, 1994 (in Chinese)
- [23] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论: 诱致性变迁与强制性变迁[M]. 上海: 上海三联书店/上海人民出版社, 1994
- Lin Y F. *On the Theory of Institutional Change: Induced Change and Coercive Change*[M]. Shanghai: Shanghai Sanlian Bookstore/Shanghai People's Publishing House, 1994 (in Chinese)
- [24] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯文集(第 1 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2009
- Marx, Engels. *Collected Works of Marx and Engels* (Vol. 1)[M]. Beijing: People's Publishing House, 2009 (in Chinese)
- [25] 王钢, 钱龙. 新中国成立 70 年来的粮食安全战略: 演变路径和内在逻辑[J]. 中国农村经济, 2019(9): 15-29
- Wang G, Qian L. Grain security strategy in the 70 years since the founding of new China: Evolution path and internal logic[J]. *China Rural Economy*, 2019(9): 15-29 (in Chinese)
- [26] 朱晓燕. 粮食安全背景下政府与农户间关于粮食生产激励监督机制研究[J]. 河南大学学报: 社会科学版, 2022, 62(2): 34-40
- Zhu X Y. Research on incentive supervision mechanisms between government and farmers on grain production under the context of food security [J]. *Journal of Henan University: Social Science Edition*, 2022, 62(2): 34-40 (in Chinese)
- [27] 张维刚, 欧阳建勇. 财政纵向失衡、公共财政支农偏向与农业高质量发展[J]. 当代财经, 2023(3): 41-54
- Zhang W G, Ouyang J Y. Vertical fiscal imbalance, public finance supporting agriculture bias and high-quality agricultural development[J]. *Contemporary Finance & Economics*, 2023(3): 41-54 (in Chinese)
- [28] 温铁军, 计晗, 张俊娜. 中央风险与地方竞争[J]. 社会科学文摘, 2016(1): 47-48
- Wen T J, Ji H, Zhang J N. Central risks and local competition[J]. *Social Sciences Digest*, 2016(1): 47-48 (in Chinese)

责任编辑: 王岩



第一作者简介: 马俊凯, 博士, 山西财经大学国际贸易学院讲师。主要从事粮食安全、土地制度等方向的科研教学工作。参与全国统计科学研究重大项目、国家社会科学基金项目、山西省哲学社会科学规划课题等 5 项课题。在《农业技术经济》、《农村经济》、《新疆社会科学》、《中国农业资源与区划》、*Applied Economics Letters*、*Technology Analysis & Strategic Management* 等期刊发表论文 10 余篇。



通讯作者简介: 李光洵, 博士, 南京财经大学粮食和物资学院教授, 博士生导师。主要从事粮食经济理论与政策等方面的研究, 主持国家自然科学基金项目 1 项、国家社会科学基金重点项目 1 项、教育部人文社会科学基金项目 2 项, 参与国家、部省级课题等近 30 项; 主编、参编专著 3 部, 以第一作者身份在《经济学季刊》《科研管理》《中国农村经济》《农业经济问题》等刊物上发表论文 40 余篇; 主持与参与的科研成果获奖 4 项, 包括国家粮食局软科学优秀成果奖二等奖 2 项、江苏省统计局优秀成果奖二等奖 1 项、江苏省发展改革委优秀成果奖三等奖 1 项。