

耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”的基础与推进路径

刘 慧 钟 钰

摘 要: 为让耕地保护目标更好地服务于保障国家粮食安全总目标,我国开始推动耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”。从制度基础看,修订后的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》和《粮食安全省长责任制考核办法》都经过多年应用实践,在奖惩措施、结果运用等方面都具有较高的借鉴价值;从实践基础看,地方探索取得初步成效,典型省份的耕地面积、粮食播种面积都稳中有增。然而考核只是手段,耕地保护党政同责和粮食安全党政同责都实行不久。更好发挥这两项考核“合二为一”对确保各项政策措施落实见效的作用,还需要从根本上理顺关系、构建机制,为此,应着力从以下两方面推进:其一,推动形成党政齐抓共管的工作格局,重点是从讲政治的高度看待耕地保护和粮食安全问题,厘清党政权责界限,统筹协调各部门形成合力,充分发挥考核“指挥棒”作用和督察“利剑”作用;其二,构建以主产区为主、主销区和产销平衡区共同支撑的国家粮食安全保障格局,重点是主产区优先享有政策扶持和利益补偿,主销区对主产区承担横向利益补偿义务,加快产销平衡区经济发展。

关键词: 党政同责;考核;耕地保护;粮食安全

中图分类号: F326.11 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)09-0047-08

在中长期国内粮食产需仍将处于紧平衡状态和全球粮食供给体系不稳定性增加的背景下,2021年中央一号文件明确提出“实行粮食安全党政同责”。面对第二次全国土地调查(以下简称“二调”)以来的10年间全国耕地减少1.13亿亩的严峻形势和部分地区出现的耕地“非农化”“非粮化”倾向,2022年中央一号文件明确提出“实行耕地保护党政同责”。2023年中央一号文件进一步要求“严格省级党委和政府耕地保护和粮食安全责任制考核”。实行耕地保护党政同责和粮食安全党政同责并严格考核,是新形势下保障国家粮食安全的一项重要制度安排。这一安排将地方党委也纳入本行政区域内耕地保护和保障粮食安全问责的主体范畴,把粮食安全的重要性提升到了崭新的政治高度^[1]。

耕地保护与粮食安全密不可分。耕地是保障国家粮食安全最根本的基础性资源,耕地资源的稀缺性与不可再生性决定了耕地保护是保障国家粮食安全的逻辑起点^[2]。我国人均耕地面积不到世界平均水平的一半,耕地后备资源严重不足且开发成本较高;同时,我国还面临着优质耕地持续减少、耕地总体质量不高、现有部分耕地还要退出等突出问题^[3]。这一基本国情决定了耕地保护对保障国家粮食安全的极端重要性。因此,将耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”符合耕地保护与粮食安全内在的逻辑关系,有助于确保耕地数量、质量,从根本上保障国家粮食安全^[4]。为此,自2022年起我国开始积极推动耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”。2023年年初中央印发了耕地保护和

收稿日期: 2023-12-25

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“耕地-技术-政策融合视角的‘两藏’战略研究”(21ZDA056);国家社会科学基金项目“粮食安全省长责任制下的地方政府粮食生产保障行为及机制研究”(21BJY131);中国农业科学院科技创新工程项目(10-IAED-06-2024)。

作者简介: 刘慧,女,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员(北京 100081)。钟钰,男,通讯作者,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员(北京 100081)。

粮食安全考核办法,标志着考核工作整体制度框架基本建立^①。然而,耕地保护党政同责和粮食安全党政同责都实行不久,将这两项考核“合二为一”是否具有较好的制度基础?近期地方探索是否形成了较好的实践基础?下一步应如何推进及需要关注哪些重点?回答这些问题,对于更好发挥这两项考核“合二为一”的作用,以确保地方各级党委政府的主体责任落实到位、确保耕地保护和粮食安全的各项政策措施落实见效,全面提升国家粮食安全保障水

平都具有重要意义。

一、耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”的制度基础

系统梳理我国耕地保护责任制考核办法和粮食安全责任制考核办法的演变过程,可以回答耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”是否具有较好的制度基础这一问题(见表1)。

表1 耕地保护责任制考核办法和粮食安全责任制考核办法的演变

项目	阶段	标志	施行年份	核心内容
耕地保护责任制考核办法	探索形成	《省级政府耕地保护责任目标考核办法》	2005年	明确规定了考核标准、考核办法、奖惩措施和考核结果应用等具体事项
	调整完善	修订后的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》	2018年	优化了考核组织方式,完善了考核指标与标准,强调了奖惩措施和考核结果应用
粮食安全责任制考核办法	开始探索	“米袋子”省长负责制	1995年	明确规定了负责的具体内容,包括保证种植面积、提高单产、增加储备等
	正式建立	《粮食安全省长责任制考核办法》	2015年	明确规定了考核内容、评分办法、实施步骤、奖惩措施、结果运用和工作要求等具体事项

(一)耕地保护责任制考核办法的演变过程

耕地保护责任制考核办法作为国家一揽子耕地保护政策的一部分,随着我国耕地保护形势的变化和人们对耕地保护认识的深化逐步完善。

1.探索形成:《省级政府耕地保护责任目标考核办法》

1998年以来,我国工业化城镇化进程的加快对建设用地的需求快速增加,农地由于取得成本低而成为补充建设用地的重要来源,尤其是在复种指数高的南方和部分中部地区^[5]。1998—2003年,全国耕地减少面积达到9000多万亩,成为改革开放以来耕地减少最快的时期。特别是2003年一年全国净减少耕地面积就达到3806.1万亩^②,粮食产量也减少了2639万吨^③,耕地骤减导致的粮食安全隐患引起了全社会的广泛关注^[6]。

在此形势下,国家明显加大耕地保护力度,进一步完善耕地保护政策体系,开始探索各级政府“一把手”负总责的耕地保护责任目标考核制度。2005年国务院办公厅印发《省级政府耕地保护责任目标考核办法》,要求各省、自治区、直辖市人民政府对本行政区域内的耕地保有量和基本农田保护面积负责,省长、自治区主席、直辖市市长为第一责任人,并对考核标准、考核办法等都作出了明确具体规定,同时将耕地保护责任目标考核结果,列为省级人民政府第一责任人工作业绩考核的重要内容。

2.调整完善:修订后的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》

2004年起我国耕地减少趋势有所缓解,到2008年共减少了942.6万亩^④,2009—2016年共减少了695.55万亩^⑤。但随着新型工业化城镇化的深入推进,加之部分地方政府耕地保护责任的主体意识依然不强,滥占耕地现象屡禁不止。2009—2016年,年立案查处违法用地案件最少也达到4.71万件,涉及耕地面积最少也达到10.32万亩^⑥。与耕地数量相对稳定形成鲜明对比的是,耕地质量明显下降。2014年环境保护部和国土资源部联合发布的《全国土壤污染状况调查公报》显示,耕地土壤点位超标率为19.4%,明显高于林地(10%)、草地(10.4%)和未利用地(11.4%)。《2016年全国耕地质量监测报告》显示,65.5%的监测点耕层厚度较浅,25.9%的监测点土壤容重大于适宜作物生长的标准。

在此形势下,我国耕地保护政策进入数量管控、质量管理和生态管护“三位一体”阶段并不断强化,国家提出了一系列新举措。2017年中共中央、国务院印发《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》,提出要完善《省级政府耕地保护责任目标考核办法》(以下简称《考核办法》)。2018年1月修订后的《考核办法》印发施行,主要在以下三个方面进行了调整:一是优化了考核组织方式。简化对规划期内一般年度的检查,突出对规划期中、规划期末的

检查考核。二是完善了考核指标与标准。考核内容进一步突出永久基本农田保护、耕地质量建设与管理等内容,补充耕地休养生息等生态保护相关内容。三是强调了奖惩措施和考核结果应用。增加在安排年度土地利用计划、土地整治工作专项资金等时向成效突出的省份倾斜的条款。增加将考核结果作为省级人民政府主要负责同志工作业绩考核、相关考核评价和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据的条款^⑦。

(二) 粮食安全责任制考核办法的演变过程

我国自1994年开始实行“米袋子”省长负责制,自2015年开始实行粮食安全省长责任制并建立了考核机制,都与当时的粮食安全形势密切相关。

1. 开始探索:“米袋子”省长负责制

进入20世纪90年代以来,随着我国经济发展和农业机会成本提高,东南沿海地区出现了明显的缩减粮食特别是稻谷种植的倾向,导致1991年、1992年连续两年粮食减产且结构矛盾突出^[7],每年由北方调入南方的玉米、小麦由1980年代的150万吨增加到1992年的1300万吨左右,1993年开始又出现了“北米南调”的现象^[8]。

在此背景下,国家基于粮食是一种全国性的公共品及其战略性和特殊性的考虑,认为有必要加大地方政府在解决粮食问题上的责任。1993年《国务院关于加快粮食流通体制改革的通知》发布施行,要求各省(区、市)人民政府切实加强粮食管理。1994年《国务院关于深化粮食购销体制改革的通知》发布施行,明确提出要贯彻中央统一领导、地方分级负责的粮食管理原则,实行省(区、市)政府领导负责制。1995年政府工作报告首次提出实行“米袋子”省长负责制,明确负责“米袋子”就是负责本省的粮食供应,包括保证种植面积、提高单产、增加储备、调剂供求和稳定价格。尽管随后我国又出台了一系列文件,强调要落实好这项制度,但是并没有制定相应的考核办法和奖惩措施,这就让政策实施效果大打折扣^[9]。

2. 正式建立:《粮食安全省长责任制考核办法》

1995年起,我国粮食产量有所增长,虽有波动但基本实现了供求平衡、丰年有余。随着我国农业支持保护政策体系的建立及不断完善,2004—2014年,全国粮食产量实现了“十一连增”,并由注重数量增长转向数量质量并重^[10]。然而,我国稳定粮食生产的基础还不牢固,资源环境约束日益增强,种粮比较效益明显下降,外部环境趋于复杂^[11]。特

别是一些地方依然存在放松粮食生产、忽视粮食流通、过度依靠中央的现象^⑧,突出表现为粮食生产向主产区集中趋势愈加明显。2004—2014年,13个主产区粮食总产量占全国的比重由73.9%提高到75.8%,而7个主销区由10.6%下降到5.5%^⑨。然而,市场经济条件下很难通过经济手段解决粮食供需区域不平衡问题特别是主销区的粮食问题,需要分年度下达产量等计划目标并将目标完成情况作为考核地方政府和主要负责人政绩的主要内容,使发展粮食生产由“软约束”变成“硬约束”^[9]。

在此背景下,2015年国务院印发《关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》,要求各省(区、市)人民政府必须切实承担起保障本地区粮食安全的主体责任,全面加强粮食生产、储备和流通能力建设,并提出建立监督考核机制。同年,国务院办公厅印发施行《粮食安全省长责任制考核办法》。考核内容设置了增强粮食可持续生产能力等6个方面63项指标;指标的分值针对主产区和非主产区的差异分别确定,主产区在粮食生产、落实收购两方面共23项指标的分值高于非主产区,非主产区在落实地方粮食储备及管理、完善粮食调控及监管体系两方面共13项指标的分值高于主产区;明确规定了奖惩措施及将考核结果作为对各省(区、市)人民政府主要负责人和领导班子综合考核评价的重要参考。多年的应用实践证明,通过考核,地方政府粮食安全意识普遍增强,对粮食工作的重视程度明显提高,但也存在基层政府重视不够、考核结果没有很好发挥作用、考核指标设置不科学等不足^[12]。

修订后的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》和《粮食安全省长责任制考核办法》尽管还存在不足,但都是经过多年探索的结果,也都经过多年应用实践,在考核内容、实施步骤、结果运用等方面都具有较高的借鉴价值,尤其是都制定了严格的奖惩措施,为耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”提供了较好的制度基础。

二、耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”的实践基础

梳理近期典型省份在落实耕地保护党政同责和粮食安全党政同责考核方面的探索情况,并都以2020年为基期,用耕地面积变化反映落实耕地保护党政同责考核取得的初步成效,用粮食播种面积变化反映落实粮食安全党政同责考核取得的初步成

效,可以回答近期地方探索是否形成较好的实践基础这一问题(见表2)。

表2 典型省份耕地面积和粮食播种面积的变化

典型省份	耕地面积(万亩)				粮食播种面积(万亩)			
	2020年	2021年	2022年	2023年	2020年	2021年	2022年	2023年
四川省	7773	7793	7815	7865				
安徽省	8280	8312	8327	8342				
黑龙江等5个主产省份					67473	67858	68269	68510
山西等4个产销平衡区省份					17285	17410	17484	17503
广东等3个主销区省份					6048	6082	6132	6143

数据来源:耕地面积数据来自各省份自然资源部门,粮食播种面积数据来自国家统计局。

(一) 落实耕地保护党政同责考核的地方探索

实行耕地保护党政同责虽然是在2022年中央一号文件中明确提出的,但是习近平总书记在2021年4月30日主持召开的中央政治局会议上就强调,实行耕地保护党政同责并对在耕地保护方面有令不行、有禁不止、失职渎职的严肃追究责任。此后就有省份特别是主产区的省份开始探索实行耕地保护党政同责并制定了考评细则,开展了考核。

“二调”以来的10年间四川耕地面积减少最多,共减少了2239万亩,耕地面积占全国比重的位次也从第6位下滑到第10位,耕地保护利用形势十分严峻。四川于2021年12月出台全国首个耕地保护党政同责省级考评细则并进行了“首考”。考核内容贯穿耕地保护全链条,包括耕地保护目标完成、耕地面积变化、永久基本农田特殊保护、土地节约集约利用、供后监管、国土空间规划编制推进等情况。从2023年5月通报的“二考”结果看,各地在耕地总量指标上都未扣分,但是在违法用地、督察整改等方面与目标还存在一定差距^⑩。

2022年中央一号文件明确提出,由中央和地方签订耕地保护目标责任书,作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。按照一号文件要求,越来越多的省份探索实行耕地保护党政同责。安徽于2022年3月印发《安徽省落实最严格耕地保护制度的若干措施》,明确对年度未完成耕地保护责任目标的市县实行“一票否决”,对任期内未完成耕地保有量、永久基本农田保护面积目标任务的党政主要负责人实行“终身追责”,这是省级层面首次提出耕地保护实行“一票否决”“终身追责”^⑪。江苏在自然资源节约集约利用考评中实行耕地保护“一票否决”制,即年度耕地保有量、永久基本农田保护、耕地占补平衡的任何一项不达标,党政主要负责人都

不能参与评优^⑫。地方在严格落实耕地保护党政同责、加大追责问责力度的同时,正向激励也在加强。如,湖南已连续3年对获得耕地保护激励的市、县分别给予300万元、100万元奖励。广东规定省财政每年安排5000万元、省自然资源厅每年安排3000亩新增建设用地计划指标用于省级考核奖励。

从初步成效看,2021—2023年全国耕地总量连续3年实现净增加,耕地总量持续快速减少的势头得到初步遏制^⑬,四川、安徽全省耕地面积也都连续3年实现净增加。但是违法违规用地问题仍较突出,2023年全国共发现土地违法案件20.9万件;自然资源督察机构公开通报123个违法违规重大典型问题,集中约谈28个问题突出地市主要负责人^⑭。

此外,由各级党委、政府主要负责人担任田长,实行网格化、全覆盖的耕地保护监管机制“田长制”已在全国26个省份开展^⑮。浙江、广东、江苏、四川等地已开展省、市、县多级实践,通过数字赋能耕地保护全周期管理,实现对违法违规占用耕地问题早发现、早制止、早处置。这些举措都为落实好耕地保护党政同责考核提供了重要支撑。

(二) 落实粮食安全党政同责考核的地方探索

实行粮食安全党政同责首次提出是在2020年中央农村工作会议上,早于耕地保护党政同责的提出,地方的探索也更早一些。与粮食安全省长责任制最大的不同是,粮食安全党政同责明确产销平衡区、主销区也要保面积、保产量,并要求分区域细化考核指标。

粮食安全党政同责要求主产区不断提高粮食综合生产能力,这主要是基于粮食净调出省份快速减少的考虑。2003年主产区中粮食净调出率在5%以上的省份有10个,2014年减少到7个^[13],目前只

有黑龙江、河南、内蒙古、吉林、安徽 5 个省份。下面以这 5 个省份为例分析主产区的探索。黑龙江把粮食生产任务纳入全省主要经济考核指标并按季度对各地进行考核。河南制定了落实粮食安全党政同责方案和具体考核办法,把耕地“非农化”和“非粮化”作为硬性指标纳入考核。内蒙古将粮食产量列入年度主要预期目标并开展考核。吉林将粮食播种面积指导性计划完成情况纳入粮食安全责任制考核,将黑土地保护纳入粮食安全党政同责考核。安徽在全国率先制定《省委常委委员会委员粮食安全工作责任清单》《省政府领导班子成员粮食安全工作责任清单》,推动市、县党委和政府全部出台“两个清单”。2021—2023 年,5 个省份粮食播种面积都连续 3 年净增加,较 2020 年累计增长了 1.5%;除河南 2021 年受洪涝灾害影响和 2023 年受严重“烂场雨”天气影响、黑龙江 2022 年受低产大豆对高产玉米的替代影响,粮食产量较上年略有减少外,其余省份粮食产量都连续 3 年净增加,5 个省份粮食产量较 2020 年累计增长了 3.3%^⑯。

粮食安全党政同责要求产销平衡区确保粮食基本自给,这主要是基于产销平衡区由粮食基本自给转变为需求缺口不断扩大、有向主销区滑落的趋势的考虑。2000 年产销平衡区粮食平均自给率为 90.4%,2020 年下降到 65.1%,除甘肃外其余省份粮食自给率都在下降^[14]。下面以粮食需求缺口相对较大的山西、陕西、贵州、甘肃 4 个省份为例分析产销平衡区的探索^[15]。山西把粮食播种面积纳入 11 市党委政府领导班子粮食安全考核内容。陕西将粮食播种面积作为市(县、区)党委政府的考核内容,将粮食产量作为职能部门的考核内容。贵州将粮食生产纳入乡村振兴实绩考核和高质量发展考核。甘肃把粮食生产纳入乡村振兴战略考核。2021—2023 年,4 个省份的粮食播种面积和产量总体都稳中略增,较 2020 年分别累计增长了 1.3%和 4.8%^⑰。

粮食安全党政同责要求主销区切实稳定和提高粮食自给率,这主要是基于主销区经济发展水平最高而粮食自给率却在快速下滑,没有承担起与其经济发展水平相匹配的保障粮食安全的责任的考虑。2000—2020 年,主销区粮食平均自给率由 51.2%下降到 16.8%,一些省份的降幅甚至超过 50%^[15]。下面以广东、浙江、福建 3 个省份为例分析主销区的探索。广东把落实粮食安全责任制首次写入广东地方性法规《广东省乡村振兴促进条例》。浙江将考核结果作为对地方党委政府及相关部门绩效评定、

干部任用的重要内容。福建将粮食安全任务完成情况列入乡村振兴战略实绩考核内容。2021—2023 年,3 个省份的粮食播种面积总体稳中略增,较 2020 年累计增长了 1.6%;粮食产量连续 3 年净增加,较 2020 年累计增长了 2.5%^⑱。

从初步成效看,2021—2023 年,主产区、产销平衡区、主销区粮食播种面积和产量都连续 3 年增加,其中,粮食播种面积和产量主产区分别较 2020 年累计增长了 1.3%和 3.0%,产销平衡区分别较 2020 年累计增长了 3.8%和 7.9%,主销区分别较 2020 年累计增长了 3.3%和 4.1%^⑲,产销平衡区、主销区增幅高于主产区,有效缓解了主产区增产压力。典型省份粮食播种面积和产量总体也都稳中有增。但是,生产只是保障粮食安全的一个重要方面,粮食购销领域腐败问题仍较突出,2023 年 12 月,最高检发布 10 起粮食购销领域职务犯罪典型案例,涉案人员级别高,犯罪金额大,社会影响恶劣^⑳。

三、推进路径及需要关注的重点

根据以上分析,将省级耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”,符合耕地保护与粮食安全内在的逻辑关系,具备较好的制度基础和实践基础。然而,考核只是确保各项政策措施落实见效的手段之一,耕地保护党政同责和粮食安全党政同责都实行不久,“合二为一”考核更是 2023 年才开始实施,考核指标设置等具体事项是否存在不足还有待观察。当前,违法违规用地问题、粮食购销领域腐败问题仍较突出,更好发挥“合二为一”考核对保障国家粮食安全的作用,还需要从根本上理顺关系、构建机制。为此,必须从推动形成党政齐抓共管的工作格局,构建以主产区为主、主销区和产销平衡区共同支撑的保障国家粮食安全格局两方面推进。

(一) 推动形成党政齐抓共管的工作格局

党政同责将实际掌握重大事项决策权的地方党委纳入保障本行政区域耕地保护和粮食安全问责的主体范畴,有利于充分发挥地方党委把握方向、谋划全局的优势,有利于制度要素间的配套联动^[16],也意味着党政领导干部责任追究机制在法律框架基础上同时涵盖了行政责任和政治责任,更为突出政治责任^[17]。推动“党政同责、一岗双责”落到实处,形成齐抓共管的工作格局需要关注以下五个重点。

第一,从讲政治的高度、谋全局的眼光看待耕地保护和粮食安全问题。近年来,国家自然资源督察

机构开展例行督察和全国土地卫片执法发现,地方政府及其部门非法批地、违法征地、主导推动违法占地问题较多,一些地方对往年督察发现问题整改推进不力、弄虚作假^①;中央纪委国家监委查处和通报的粮食购销领域违纪违法典型案例,反映出监管缺失缺位、内外勾结、执法不严等问题突出^②。这些都折射出领导干部政治站位不高、政绩观有偏差,地方党委政府主体责任落实不到位等问题。地方党政领导干部要进一步提高政治站位,充分认识耕地保护和粮食安全的极端重要性,增强做好耕地保护和粮食安全工作的使命感、责任感,践行正确的政绩观,强化全面落实耕地保护和粮食安全党政同责的政治担当。

第二,厘清党政权责界限。党政结构逻辑关系决定了党委和政府对于耕地保护和粮食安全责任的履行应该分工协作,即地方党委和政府协同推进、共同承担责任,同时要明晰党政同责制度下党委和政府的履职重点,避免党政职责边界模糊化,保证党的领导既不缺位也不越位^[18]。党委在耕地保护和粮食安全工作中处于政治领导地位,承担领导责任,把方向、管大局,侧重于研究部署重大任务,协调解决重大问题;政府在耕地保护和粮食安全工作中处于行政领导地位,承担主体责任、属地管理责任,侧重于认真贯彻落实党委的决策部署等具体事项。可以参考安徽的做法,省、市、县党委和政府都制定“两个清单”,明确责任界限,推动责任落实由粗到细,细化为实实在在、量化可控的具体任务。

第三,统筹协调各部门形成合力。耕地保护需要多部门协作配合,法院依法审理涉耕地案件,检察院行使行政检察监督职能,公安机关依法严厉打击非法占用农用地犯罪活动,自然资源主管部门及生态环境保护部门要压实属地监管责任,共同推动实现信息共享、案情通报、案件移送良性互动的工作机制。粮食安全涵盖多个环节,国家层面要求发展改革、自然资源、农业农村、粮食和储备等部门按照职责分工牵头负责。考虑到大多数市、县粮食主管部门并入发改、工信、商务等单位,少数粮储公司隶属国资、财政,以及人员配置明显不足等问题突出^③,可以在市、县成立政策性粮食管理协调工作领导小组,就政策性粮食收购、储存和销售出库等管理工作建立常态化工作协调机制。

第四,强化考核“指挥棒”作用。目前,中央对省级已制定了耕地保护和粮食安全“合二为一”考核办法,但我国幅员辽阔、地区差异大,即使同一省

份内不同区域也存在较大差异,各省要以此为指导,结合地方实际制定对省以下基层党委政府“合二为一”的考核办法并及时总结实践中存在的不足,进一步完善考核评价体系,提升考核的精准性、科学性^[19]。各地对考核结果的运用要坚持激励约束并重,突出正向激励主基调,建立赏罚分明的奖惩制度,对考核优秀的除通报表扬外,还要给予项目资金奖励;对突破年度耕地保有量、粮食生产、种植结构调整等重点事项的实行“一票否决”,实现以“考”促“干”、以“考”促“改”。

第五,发挥督察“利剑”作用。土地例行督察对地方政府形成了较强的政治压力和行为管制,促使地方政府按照中央政府目标行事,有利于强化地方政府的耕地保护意识^[20]。应继续加大土地例行督察的实施力度,通过督察不断强化中央政府对地方政府耕地保护行为的约束。尤其是粮食购销领域相对封闭,粮食购销部门对粮食的定价采购、销售方式具有垄断性,“靠粮吃粮”问题易发多发。自然资源、粮食和储备等部门要持续开展常态化监督,加强与公安、司法机关的协同联动,并通过公布典型案例以起到警示教育作用,持续释放深入整治违法违规用地问题、粮食购销领域腐败问题的强烈信号。

(二) 构建以主产区为主、主销区和产销平衡区共同支撑的保障国家粮食安全格局

我国中央对地方的激励主要有财政激励(“利”)和晋升级激励(“义”)两种模式。从激励效果看,财政激励明显好于晋升级激励^[21]。中央调动地方抓粮积极性则采取“利”“义”并重模式。实行耕地保护和粮食安全党政同责是“义”,确保“义”的效果根本上还要从“利”着手^[22]。主产区、主销区、产销平衡区耕地保护利用现状和粮食自给水平的差异,决定了它们在保障国家粮食安全责任共担中的角色定位不同,如何从“利”的视角分区域推进,需要关注以下三个重点。

第一,主产区应优先享有政策扶持和纵向、横向利益补偿。主产区是国内粮食生产的核心区域,在保障国家粮食安全中的重要作用存在明显的正外部效应,需要中央干预进行政策扶持和通过转移支付补偿^[23]。一直以来,中央对主产区的政策扶持和纵向利益补偿居主导地位且力度不断加大,虽然在一定程度上缓解了地方财力紧张状况,但是放缓的财政支农支出难以支持主产区持续健康发展^[24]。为此,一方面,中央在保障农民种粮合理收益、全方位巩固提升粮食综合生产能力特别是耕地保护和质

量提升方面的政策扶持应继续向主产区倾斜,中央财政对主产区的纵向利益补偿至少要满足保障基层政府维持正常运转和基本公共服务投入;另一方面,统筹考虑主产区和主销区粮食生产、流通、消费等相关因素,建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,作为中央财政对主产区纵向利益补偿的重要补充,以进一步缩小产销区经济发展差距。

第二,主销区应对主产区承担横向利益补偿义务。主销区耕地“非农化”和“非粮化”问题突出,通过将粮食安全问题转嫁给主产区极大地获取了发展非农产业的收益,为其工业化和城镇化发展提供了强力支撑,在保障国家粮食安全责任共担方面具有明显的负外部效应。作为国家农业布局和粮食政策的最大受益者,主销区经济发展水平高,理应遵循“谁受益谁补偿”的原则对主产区进行横向利益补偿^[25]。一种实现方式是深化主销区和主产区的多渠道产销协作,由单纯的供需协作深入推进到“产购储加销”一体化供应链合作。多年的实践证明,产销协作能促进主销区涉农企业参与到主产区粮食生产的各个环节,通过延长主产区粮食产业链提高农民收入。另一种实现方式是主销区直接给予主产区一定的资金补偿。补偿标准是关键,具体实施办法还在研究中,理论上主要依据应是本省份生产粮食数量与粮食实际需求量之间的缺口和单位重量粮食的补贴金额^[26]。

第三,加快产销平衡区经济发展。产销平衡区地处我国水资源最短缺、生态环境最脆弱的中西部地区。这些地区需要践行生态环境保护政策,对主产区的粮食生产和主销区的经济发展具有明显的正外部效应。然而,产销平衡区在经济发展水平、交通运输等方面均明显落后于主销区,购买、调入粮食的能力弱,粮食安全潜在风险更高。为此,一方面,中央对产销平衡区发展粮食生产的政策扶持重点应是提升其粮食综合生产能力,特别是推动高效节水灌溉农田建设,使其粮食生产与水资源承载力相匹配。另一方面,中央财政应继续加大向中西部财力薄弱地区的均衡性转移支付力度,加大对国家重点生态功能区转移支付支持力度等。主销区应积极推动东西部协作工作上台阶,帮扶重心由帮助脱贫转变为加大产业转移和项目引进力度^[27],以进一步缩小产销平衡区与主销区之间的经济发展差距。

此外,要充分发挥数字技术的赋能作用,加强耕地资源监测监管的基底作用,加快推进智慧粮库建设,为严格耕地保护考核和粮食安全考核“合二为

一”做支撑,也助力减少违法违规用地问题、粮食购销领域腐败问题。

注释

- ①王立彬:《我国耕地保护考核和粮食安全考核将“合二为一”》,新华网, http://www.xinhuanet.com/2023-07/11/c_1129744130.htm, 2023年7月11日。②④⑤⑥此处数据由笔者根据自然资源部网站(<https://www.mnr.gov.cn/sj/tjgb/>)历年公布的《中国国土资源公报》数据整理计算所得。③中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国2003年国民经济和社会发展统计公报》,中国政府网, https://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62703.htm, 2004年2月26日。⑦《省级政府耕地保护责任目标考核办法》,自然资源部网站, <https://www.mnr.gov.cn/dt/zb/2018/gdbh/jiabin/>, 2018年1月25日。⑧《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》,国家粮食和物资储备局网站, http://sousuo.lswz.gov.cn/html/c100358/2018-06/29/content_238266.shtml, 2015年1月22日。⑨此处数据由笔者根据国家统计局网站(<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)相关数据整理计算所得。⑩⑪⑫⑬车娜:《为“中国饭碗”挑大梁算大账——综观粮食主产区落实耕地保护党政同责》,中国自然资源报网站, <https://www.iziran.net/news.html?aid=3492871>, 2023年7月3日。⑭王皓然:《全国耕地总量连续三年实现净增加》,《经济参考报》2024年6月26日。⑮《2023年中国自然资源公报》,自然资源部网站, https://gi.mnr.gov.cn/202402/t20240229_2838490.html, 2024年2月29日。⑯⑰⑱此处数据由笔者整理计算所得。初始数据来自《国家统计局关于2020年粮食产量数据的公告》,国家统计局网站, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1900927.html, 2020年12月10日;《国家统计局关于2021年粮食产量数据的公告》,国家统计局网站, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901294.html, 2021年12月6日;《国家统计局关于2022年粮食产量数据的公告》,国家统计局网站, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901673.html, 2022年12月12日;《国家统计局关于2023年粮食产量数据的公告》,国家统计局网站, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202312/t20231211_1945417.html, 2023年12月11日。⑲《最高检发布10起粮食购销领域职务犯罪典型案例》,最高人民检察院网站, https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202312/t20231209_636320.shtml#1, 2023年12月9日。⑳《自然资源部通报2023年督察执法发现的56个违法违规重大典型问题》,自然资源部网站, https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202309/t20230908_2799720.html, 2023年9月8日。㉑《中央纪委国家监委公开通报十起粮食购销领域违纪违法典型案例》,中央纪委国家监委网站, https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202301/t20230129_243305.html, 2023年1月29日。㉒浙江省纪委监委课题组:《用强有力监督筑牢粮食安全防线》,中央纪委国家监委网站, https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202207/t20220714_204903.html?eqid=94121d4800062b690000000664867848, 2022年7月14日。㉓刘焕鑫:《深化东西部协作促进乡村振兴》,《经济日报》2022年8月22日。

参考文献

- [1] 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.
[2] 朱新华,陈浮,郭维红.中国式现代化进程中耕地保护与粮食安全

- 协同的挑战、任务与建议[J].土地科学动态,2023(5):19-22.
- [3]于法稳,代明慧,林珊.基于粮食安全底线思维的耕地保护:现状、困境及对策[J].经济纵横,2022(12):9-16.
- [4]宋侃,陈秋红,孙泉坤.近20年来国内农业经济研究:议题、脉络与走向[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(1):5-96.
- [5]刘丹,巩前文,杨文杰.改革开放40年来中国耕地保护政策演变及优化路径[J].中国农村经济,2018(12):37-51.
- [6]唐正芒,李志红.简论改革开放以来党和政府对耕地保护的理论与实践[J].中共党史研究,2011(11):26-36.
- [7]宋洪远.“米袋子”省长负责制及其对粮食生产、流通和宏观调控的影响[J].中国农村观察,1997(2):28-32.
- [8]张红宇,黄其正,颜榕.对“米袋子”省长负责制的评述[J].中国农村经济,1996(5):23-27.
- [9]国务院研究室农村经济研究司课题组.“米袋子”省长负责制运行的实证分析[J].经济研究参考,1997(B9):18-28.
- [10]杜志雄.70年中国粮食发展的成效与经验[J].人民论坛,2019(32):16-19.
- [11]韩一军.对国家粮食安全省长责任制的认识与思考[J].粮食问题研究,2016(1):4-7.
- [12]赖应辉.关于进一步完善粮食安全省长责任制考核的提案[J].中国粮食经济,2019(1):47-49.
- [13]辛翔飞,王济民.须高度重视我国粮食净调出省份过度集中[J].宏观经济管理,2016(10):53-55.
- [14]华树春,钟钰.我国粮食区域供需平衡以及引发的政策启示[J].经济问题,2021(3):100-107.
- [15]普冀喆,周琳,钟钰,等.我国粮食产销平衡区和主销区粮食自给底线设定研究[J].农业经济问题,2022(7):113-123.
- [16]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(5):29-37.
- [17]马丽,尧凡.党政领导干部环境责任追究的机制演变与逻辑阐释:兼论党政对公共行政的调节[J].当代世界与社会主义,2021(2):66-73.
- [18]马迅,李尧.党政同责的逻辑与进路:以食品安全责任制为例[J].河南社会科学,2020(12):31-36.
- [19]甘林针,普冀喆,钟钰.注意力、粮食安全省长责任制和粮食生产[J].农林经济管理学报,2023(4):435-445.
- [20]刘佳,朱珊,彭佳.中央土地督察对地方土地出让的影响效应及作用机制研究:基于例行督察的准实验研究[J].公共管理与政策评论,2024(3):93-115.
- [21]乔宝云,刘乐峥,尹训东,等.地方政府激励制度的比较分析[J].经济研究,2014(10):102-110.
- [22]张哲晰,炎天尧,穆月英.健全粮食安全利益保障体系的机制设计与政策建议[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2024(2):12-23.
- [23]钟钰,洪菲.构建粮食主产区发展补偿机制的思考[J].中州学刊,2019(6):30-36.
- [24]魏后凯,贾小玲.中国粮食主产区萎缩态势及其福利损失[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(5):65-79.
- [25]胡冰川.深化农村改革 加强智库建设:第十一届全国社科农经协作网络大会综述[J].中国农村经济,2016(6):93-96.
- [26]郑兆峰,宋洪远.健全粮食主产区利益补偿机制:现实基础、困难挑战与政策优化[J].农业现代化研究,2023(2):214-221.

The Foundation and Promotion Path of Integration of Farmland Protection Assessment and Food Security Assessment

Liu Hui Zhong Yu

Abstract: In order to better serve the overall goal of ensuring national food security, China has begun to promote the integration of farmland protection assessment and food security assessment. From the perspective of institutional foundation, the revised “*Assessment Methods for Farmland Protection Responsibility Objectives of Provincial Governments*” and “*Assessment Methods for Provincial Governor Responsibility System for Food Security*” have been applied for many years and have high reference value in terms of reward and punishment measures, result application, etc. From a practical perspective, local explorations have achieved initial results, with the cultivated land area and grain sowing area in typical provinces steadily increasing. However, assessment is only a means, and the joint responsibility of the Party and government for farmland protection and food security has not been implemented for long. To better leverage the integration of these two assessments and ensure the effectiveness of various policy measures, it is necessary to fundamentally streamline relationships and establish mechanisms. To this end, efforts should be made in the following two aspects: firstly, to promote the formation of a work pattern of joint management by the Party and the government, with a focus on viewing farmland protection and food security issues from a political perspective, clarifying the boundaries of Party and government responsibilities, coordinating various departments to form a joint force, and fully leveraging the role of assessment as a “baton” and inspection as a “sword”; Secondly, we need to establish a national food security pattern that is mainly supported by the main production areas and jointly supported by the main sales areas and the balanced production and sales areas. The key is to give priority to policy support and benefit compensation to the main production areas, and the main sales areas should bear the obligation of horizontal benefit compensation to the main production areas, in order to accelerate the economic development of the balanced production and sales areas.

Key words: Party and Government Co-responsibility; assessment; farmland protection; food security

责任编辑: 澍 文