

审计视角下的国家粮食安全

李弢晔 靳文慧 程文娟

濮阳县审计局

DOI:10.12238/ej.v8i3.2402

[摘要] 我国是个人口众多的大国,解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事,粮食的生产、储备和安全是国家粮食安全和社会稳定的重要组成部分。基于此,从地方审计视角下分析粮食生产、储备和安全现状,并剖析现有体系下存在的问题,最后提出保护和鼓励两个种粮积极性、搞好科学育种体系建设、优化粮食储备布局,完善种粮奖补机制,实施好“藏粮于地、藏粮于技、藏粮于民、藏粮于心”,让中国人的饭碗盛好的中国粮,让中国人的饭碗牢牢端在中国人自己手中。

[关键词] 审计; 粮食生产; 粮食安全; 粮食储备

中图分类号: F239.0 **文献标识码:** A

National Food Security from the Perspective of Audit

Zhuoye Li Wenhui Jin Wenjuan Cheng

Puyang Audit Bureau

[Abstract] China is a populous country, and solving the problem of food security has always been a top priority in governing the country. The production, storage, and security of food are important components of national food security and social stability. Based on this, this paper analyzes the current situation of grain production, storage and security from the perspective of local audit, and analyzes the problems existing under the existing system. Finally, it proposes to protect and encourage the enthusiasm of two grain growing, do a good job in the construction of scientific breeding system, optimize the distribution of grain reserves, improve the mechanism of rewards and subsidies for grain growing, and implement the principle of "storing grain in the ground, storing grain in technology, storing grain in the people, and storing grain in the heart", so that the Chinese people's rice bowl will be filled with good Chinese grain, and the Chinese people's rice bowl will be firmly in their own hands.

[Key words] audit; Grain production; Food security; Grain reserves

我国14.1亿人张嘴要吃饭,悠悠万事吃饭为大。民以食为天,“洪范人政,食为政首”。手中有粮,心中不慌。只要粮食不出问题,中国的事就稳得住,才能实现社会和谐和发展,才能实现国家的战略安全。在1953—1984年我国实行统购统销粮食制度,全国的粮食供应由粮食部门统一调拨,粮食储备以中央为主,适度授权地方开展粮食储备工作。1985—1992年全国废除了粮食统购统销政策。1990年成立国家粮食储备局,专司负责全国粮食的储备管理工作,实行粮食储备中央和地方的分级管理。1992年起全国逐步放开粮食购销价格,形成了以市场为主体的粮食购销机制。1995年为提升粮食生产能力、储备能力和流通能力建设,切实保护耕地,实行了“米袋子”省长负责制。2000年1月,国务院将国家粮食储备任务全面移交给中储粮及其各地分公司,同年成立国家粮食局,负责全国粮食行业行政指导。至此,我国粮食储备形成了中央、省和县市多层次级储备为主导兼顾战

略储备、商业储备等多元化储备体系。自1992年粮食购销放开后原乡镇粮管所业务萎缩停滞,从业人员大量闲置,欠交养老保险问题突出,仓储库房和场地日渐荒废,国有资产存在严重流失的风险。本文拟对我国粮食生产、储备和粮食安全现状进行探讨,并针对实际存在的矛盾和问题进行具体分析。提出具有地方审计视角下粮食生产、储备和粮食安全等方面的意见建议。

1 我国地方粮食生产、储备和安全体系现状

近年来,中央一号文件一直在强调进一步完善与落实粮食省长负责制,强化对粮食主产区的政策倾斜与粮食主销区的生产责任,也十分重视地方粮食储备体系建设。2023年全国粮食总产量13908亿斤,连续九年稳定在1.3万亿斤以上。中央实施了新一轮千亿斤粮食产能提升行动,完善了玉米、大豆生产补贴,增加产粮大县奖励,扩大三大粮食作物保险实施范围。尽管我们实

现了粮食产量稳中有增,但仍赶不上需求的快速增长和结构的不断变化,产需矛盾不断加大,进口持续大幅增加。紧平衡技术性把控日益艰难,一是解决好粮食供给基本平衡,二要防止粮食供应宽松后造成粮食下跌,影响种粮积极性。紧平衡技术性调控不佳时就引起失衡。现在虽保住了口粮供应,但基础仍不牢固。随着俄乌两个世界粮食主产区深陷战争泥潭,中东战争存在外溢风险,东亚、东南亚屡起事端,国际社会动荡不定,更为十四亿人口的中国保口粮供应和保粮食安全增加了新的挑战和不确定性因素。

我国地方粮食储备的费用与利息补贴大多来自于地方政府粮食风险基金,补贴标准参照中央储备粮执行,却明显低于中央储备粮,而地方粮食储备的成本普遍高于中央粮食储备,一个原因是地方粮食储备基础设置先天不足。现代机械化作业能力强的仓储设施所占比例不够大,另一个原因是地方粮食储备投入受财力困难限制投入不够,发展速度落后于中央粮食储备,这两方面共同拉高了地方粮食储备成本。近年来,受地方财政困难影响地方储备的利息和储备费用支付已出现拖欠现象,甚至个别县地方储备有没有实施的现象。

2 粮食生产、储备和安全存在的问题

2.1 粮食生产供需矛盾十分突出。国内粮食需求增长很快,随着耕地难增、水源不足、生态环境承载限制原来的保全部、保所有品种,逐渐向保谷物基本自给,保口粮绝对安全“两保”转化,但实现有质量的两保,使14亿人吃饭安全任务仍十分艰巨,抓粮食生产仍要一刻不能放松。

2.2 严防死守耕地红线任务艰巨。全国18亿亩耕地红线是确保国家粮食安全而划定的最低耕种土地面积标准。随工业化、城镇化大发展,国家重点、重大项目建设用地,城市人口增加安置用地,耕地非农化等诸多因素。严守十八亿亩耕地红线的任务十分艰巨。

2.3 土地产能令人堪忧。2009年第二次全国土地调查,耕地20.31亿亩,已经从1996年人均1.59亩降至2009年的1.52亩,下降至不足世界平均水平3.38亩的一半。2019年开展了第三次全国土地调查,耕地19.18亿亩,有灌溉设施耕地仅9.16亿亩,第三次全国土地调查较第二次全国土地调查耕地减少1.13亿亩,人均由2009年的1.52亩下降至1.36亩。虽然2009年全国耕地20.31亿亩,2019年全国耕地19.18亿亩,保住了18亿亩耕地红线,这些都是账面数字,并不等于产能增加。在耕地占补平衡时,占多补少,占优补劣,占近补远,占水田补旱田等情况普遍存在。在城郊占了一亩高标准农田,然后在山沟里平整一亩地,做占补平衡,这两块地产能相差甚远,占补平衡中的“狸猫换太子”事情时有发生。

2.4 农田水利设施年久失修。“有肥无水望天哭,有水无肥一半谷。”解决靠天吃饭问题,提高土地产能,根本的一条是大兴农田水利。好多地方的水利设施大都是上世纪六七十年代,黄河自2002年开展调水调沙以来,中下游河床持续下降3米,正常水位也随之下降。造成了原有的水利设施已不能与现有水

位相配套,农田水利建设方面欠账较多,大都在吃六七十年代的老本。

2.5 民族种业发展基础薄弱。“种地不选种,累死落个空”种业是农业的“芯片”,是保障国家粮食安全的核心。当下我国在种质基础方面存在核心种源受制于人,现代生物育种和智能育种存在“卡脖子”的问题。新品种保护品种实验基础平台不完善,智能设计育种,基因编辑等前沿技术研发设备不足,种业人才队伍缺乏年轻力量和领军人才。

2.6 种粮积极性调动和保护不力。战国时期李悝说“余甚贵伤民,甚贱伤农;民伤则离散,农伤则国贫。”保持粮价合理水平,保护好农民种粮积极性,调动好主产区抓粮的积极性,使“两个积极性”可持续是搞好粮食生产的关键。化肥、种子等农资快速上涨,今年的玉米价格每斤0.7元已低于种植成本,种粮的效益越来越低。农业补贴受到广大农民的欢迎,但也存在吃大锅饭平均主义,没有体现让多生产粮食者多得补贴,在补贴发放时精准性、指向性有待提高。

2.7 粮食生产、储备、调度之间的矛盾日益增加。近年来,随着工业与农业的比较效益差距越来越大,我国粮食产销格局发生深刻变化,过去的南方一些重要粮食主产区逐渐变成主销区,且缺口逐年加大,南粮北调变成了北粮南运,而北方地区缺水矛盾日渐加剧,粮食生产逐渐向主产区集中,同时约有3/4储备粮库也建在粮食主产区,遇事调度风险突出。2008年汶川地震时救援粮食虽准备充足,但受制于交通运输能力,无法高效从产区运到灾区,是当前储备布局的致命缺陷。

2.8 “两个市场、两种资源”调节机制不完善。积极稳妥利用国内外农产品市场和国内外农业资源是一项长期战略布局。如何有效利用国外耕地资源播种我国所需的农作物,且不引起政治上、外交上、国际舆论负面风险,如何在保护农民种粮积极性的同时进口国外优质低价的小麦、玉米、大豆,且不引起谷贱伤农事件发生。如何灵活运用“两个市场,两种资源”需要灵活快捷响应机制保障。

2.9 粮食浪费不良风气渐起。在粮食生产、流通、加工、消费环节存在大量浪费,餐桌上的浪费尤为惊人,我国每年在餐桌上食物浪费高达两千亿元,相当于2亿多人一年的口粮。大学食堂垃圾桶内白花花的馒头和米饭,比比皆是。

3 我国保障粮食生产、储备和安全意见建议

3.1 搞好土地保护,提高耕地产能,让粮食安全“藏粮于地”。耕地红线严防死守保证18亿亩耕地不能在数字上做文章,不能在图斑上搞技术,要有实实在在的行动进行保护,要用严厉的惩戒措施抓落实。搞好与国家大型水库和水利设施衔接规划,让水利主动脉成为百年大计,让干、支、毛、渠建设顺得民心。提高水田和水浇地面积,让旱涝保收、稳产高产的高标准农田面积稳住全国人民的口粮,让粮食安全“藏粮于地”。

3.2 建设好民族种业平台,聚集热爱育种事业人才队伍,让粮食安全“藏粮于技”。“好儿子要好娘,好种多打粮。”一粒种子可以改变一个世界,一项技术能够创造一个奇迹。要融合种子科

研机构、农业大学建设种子培育平台,聚集年轻热爱农业的专业人才,建立和完善创新奖励机制和人才培养机制。解决好科研和生产“两张皮”问题,真正让农业插上科技的翅膀,让粮食安全“藏粮于技”。

3.3科学决策仓储布局,精准确定储粮数量,让粮食安全“藏粮于民”。发挥好县乡两级闲置仓储场地,搞好资产重组,科学决策仓储数量,合理谋划仓储布局,利用大数据分析某地区发生灾害的概率和程度,一区一策精准核定出粮数量,克服易发生灾害地区和几十年都未曾发生灾害地区一个标准核定储粮数量的一刀切做法。同时,在中央、省、市、县政府储粮的基础上,鼓励民间资本、种粮大户和家庭分散储粮,让粮食安全“藏粮于民”。

3.4重视节约粮食宣传,弘扬勤俭节约的中国文化,让粮食安全“藏粮于心”。“谁知盘中餐,粒粒皆辛苦。”勤俭节约是中国文化传统美德,节约粮食要从娃娃抓起,家庭传承好不剩饭家风、家教。学校要有节约粮食的教育内容,中学、大学、单位食堂、餐饮业也要开展节约粮食宣传和奖励,让节约粮食在全社会蔚然成风。同时,要注重解决粮食在收储、销售、加工过程中的浪费,时时事事弘扬节约粮食光荣,浪费粮食可耻的社会风尚,让粮食安全“藏粮于心”。

3.5保护好调动好两个积极性,实现中国人的饭碗装好中国的粮。搞好调研,结合当年化肥、种子等农资价格核定小麦、玉米、水稻等主要口粮作物成本价,根据粮食市场的价格行情,确定每斤成品粮补贴金额,以生产粮食数量发放农业补贴,鼓励农民多种地、多出粮、出好粮的积极性。同时,保护好粮食主产省、主产县的粮食奖补力度,建立和完善对小麦、玉米、水稻等优质主产区的利益补偿机制,保障好产粮大县比较效益,让产粮大省、产优质粮大县不吃亏,实现中国人的饭碗装好的中国粮食。

3.6完善两个市场、两种资源调节和配置,实现中国人的饭碗牢牢端在中国人手中。适当运用国际粮食市场进口低价的农

产品,可以弥补部分国内农产品供应供求缺口,合理利用国外农业资源生产大豆、棉花糖等可以大大减轻农业资源环境压力。利用大数据搞好国内种植面积、生产生活需求进行分析,精准把握进口的农产品种类和数量,建立灵活的调节机制,既不谷贱伤农,又满足国内市场需求。但口粮的基本保证不能也不让国外市场国外农业资源影响和渗透。做到中国人的口粮牢牢端在中国人自己手中。

4 结语

总而言之,从审计视角审视国家粮食安全对一个国家经济的稳定和社会发展均有着重要意义,在保证国家粮食安全方面发挥着不可替代的作用。审计视角下的国家粮食安全是一个系统工程,需要各方共同努力。只有加强审计监督,才能确保国家粮食安全的各项政策措施得到有效执行,为国家的长治久安提供坚实保障。让我们携手共进,为构建更加安全、稳定、高效的粮食保障体系而努力奋斗!

[参考文献]

[1]余莎,陈哲豪.国家审计保障粮食安全的路径研究[J].西部财会,2024,(10):69-72.

[2]贺鹏飞.国家粮食储备专项资金审计研究[D].西南政法大学,2022.

[3]朱殿骅.国家审计服务维护粮食安全的路径[J].审计月刊,2022,(02):12-14.

[4]邓梅娇.审计把脉地方国有粮食企业监管[J].审计月刊,2019,(04):44-45.

作者简介:

李弢晔(1971--),男,汉族,河南濮阳人,大专,审计师,研究方向:审计、会计。

靳文慧(1979--),女,汉族,河南濮阳人,本科,审计师,研究方向:审计、会计。

程文娟(1985--),女,汉族,河南濮阳人,大专,研究方向:审计、会计。