

# 农民主体性视域下 我国粮食安全保障的现实困顿与推进路径

张志胜,杨善文

安徽财经大学 财政与公共管理学院,安徽 蚌埠 233030

**摘要:**农民主体性的发挥与国家粮食安全保障有着互相促进、相辅相成的良性关系,坚持农民主体地位能够夯实国家粮食安全根基,保障国家粮食安全则可以强化农民主体地位。基于农民主体性视角,我国粮食安全面临的挑战主要可归因于农民种粮收益偏低导致耕地“非粮化”,耕地“非农化”致使农民土地承包权保障不到位,农民参与权与知情权缺失使得粮食安全保障政策难以发挥效用,以及部分农民责任意识淡薄引致粮食质量安全水平提升缓慢等。为此,需多措协同,有效提高农民的种粮收益,依法维护农民土地承包权,保障农民参与粮食安全政策的制定与执行权利,强化农民维护粮食生产环境的主体意识,以及提高农民从事粮食生产的综合素质。唯有如此,才可为全方位夯实国家粮食安全根基提供高质量的人力资源支持。

**关键词:**农民主体性;粮食安全;土地承包权;责任意识

**中图分类号:**F323.6   **文献标识码:**A   **DOI:**10.12186/2026.02.008

**文章编号:**2096-9864(2026)02-0066-10

“五谷者,万民之命,国之重宝。”<sup>[1]</sup>对有着14亿人口的中国而言,粮食安全不仅是一个经济问题,更是一个关系国家安全和社会稳定的政治问题。习近平总书记始终将粮食安全作为治国理政的头等大事,提出了一系列立意高远、内涵丰富的重要论述,科学揭示了国家粮食安全的内在规律,系统回答了国家粮食安全的战略定位、保障举措等重大问题,为我国全方位夯实粮食安全根基提供了行动指南和根本遵循。在党的二十大报告中,习近平总书记明确指出,“全方位夯实粮食安全根基”“健全种粮农民收益保障机制”“确保中国人的饭碗牢牢端在自

己手中”<sup>[2]</sup>。2023年12月,十四届全国人大常委会第七次会议通过的《中华人民共和国粮食安全保障法》(以下简称《粮食安全保障法》)明确强调:“促进农业增效、粮食生产者增收,保护粮食生产者的种粮积极性。”<sup>[3]</sup>党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》着重指出,“增强粮食等重要农产品供给保障能力”“保护和调动农民务农种粮积极性”<sup>[4]</sup>。在相关政策的强力推动下,我国粮食产量近年来稳中有增,但耕地“非粮化”“非农化”问题依然突出。同时,部分农产品仍高度依赖进口,常因国

收稿日期:2025-11-05

基金项目:国家社科基金项目(19BKS007)

作者简介:张志胜(1974—),男,安徽省桐城市人,安徽财经大学教授,博士,主要研究方向:乡村振兴与农民共同富裕;杨善文(1997—),男,安徽省淮南市人,安徽财经大学硕士研究生,主要研究方向:地方政府与公共政策。

际粮食市场的动荡而面临挑战,导致我国粮食安全保障形势总体上不容乐观。因此,如何更好地保障种粮农民收益,让种地成为一份非常体面的职业,从根源上夯实国家粮食安全的根基,成为当前亟待解决的重要问题。

在理论层面上,国内学者主要围绕粮食安全与乡村振兴、耕地保护、农业强国、大粮食观、中国式现代化展开相关研究<sup>[5]</sup>,并结合具体语境就粮食安全保障的重要意义、面临的挑战和路径选择等问题进行了积极讨论。既有成果所讨论的内容,主要可概括为两个方面:一是粮食安全保障面临的困顿与挑战。有学者从粮食供给端进行了阐释,认为农业基础设施薄弱、劳动力外流、水资源与耕地资源不足<sup>[6]</sup>,农村人才流失严重,从事农业生产的劳动力年龄较大且综合素养不高<sup>[7]</sup>,加上人工、肥料等粮食生产要素价格上涨等因素,极大地影响了农民种粮积极性,导致耕地“非粮化”和“非农化”问题的出现<sup>[8]</sup>。同时,耕地保护主体缺位,保护模式单一,也使化解粮食安全问题受到一定束缚<sup>[9]</sup>。另有学者从需求端进行了论述,指出快速发展的城镇化对淡水和耕地的需求明显,农业人口进城则增加了粮食需求<sup>[10]</sup>,而居民消费的多元化,传统的农业生产结构已无法满足更高层次的粮食需求<sup>[11]</sup>,以及粮食浪费、国际局势动荡等问题均对粮食安全形成了新的挑战<sup>[12]</sup>。二是粮食安全保障的优化路径。学者们大多主张,应在确保耕地红线的基础上,优化粮食结构,协调区域间的产销矛盾,强化科技支撑<sup>[13]</sup>,以及通过推动土地流转实现规模化耕种等。此外,中央政府还需以最低收购价政策,做好托底保障<sup>[14]</sup>,全方位夯实粮食安全的法律根基<sup>[15]</sup>,并积极探索构建国家、市场和社会共同缔造,以及中央、地方与基层共担的大责任观<sup>[16]</sup>。农民是国家粮食安全政策的执行者和驱动者之一,党和国家的各类强农惠农政策应始终倡导坚持

农民主体地位,从国家战略高度来保障种粮农民的合法权益,充分调动他们从事粮食生产的积极性、主动性和创造性,全面夯实国家粮食安全根基。而对于国家粮食安全与农民主体性之间的关系这一议题,相关研究较少。近年来,国内学者主要是以乡村振兴为现实背景来探讨农民主体性发挥的影响因素和重塑农民主体性的可行策略等。简言之,一是阐释制约农民主体性发挥的主要因素,及其对乡村全面振兴的影响。李海金等<sup>[17]</sup>认为,城乡二元结构与农民政治、经济、社会等合法权益保障不足,导致农民主体性缺失缺位,进而影响乡村全面振兴进程。二是探讨激发农民主体性的可行策略。杨希双等<sup>[18]</sup>指出,既要落实和保障农民的政治、经济与文化权利,也要从产业振兴、村庄治理、政策保障、文化建设等层面来保障农民的合法权益,这样才能显著提升其主体能力,充分激发其主体意识。

总之,相关研究为探讨国家粮食安全保障与农民主体性问题提供了理论支持和经验借鉴,但较少关注农民主体性与国家粮食安全之间的内在联系。鉴于此,本文拟从农民主体性的视角来审视我国粮食安全保障的现实困顿,探究如何激发种粮农民的主动性、积极性和生产潜力,以丰富农民主体性领域的研究,并为夯实国家粮食安全根基提供最现实的主体性力量。

## 一、农民主体性与粮食安全保障的内在联系

### 1. 农民主体性阐释

马克思认为,认识世界和改造世界的主体是现实的人和现实的人类<sup>[19]</sup>。作为满足自我需要的个人,需具有主体意识与主体能力<sup>[20]</sup>,并表现为其自身的能动性与创造性<sup>[21]</sup>。同时,由于人的生存和发展与外在的物质世界密切相

关,其自主自为意识与主体能动性的发挥和行动策略的选择均与所处社会环境密切相关。要理解人的主体性,首先需要探究其所处自然与社会环境,进而在社会实践中理解和把握人的主体性意蕴<sup>[22]</sup>。作为农业实践的重要一环,粮食生产行为不仅体现了农民认识自然和改造自然的实践能力,也充分体现了农民的自主性、能动性与创造性。农民的主体性还体现在主体地位上,唯有彰显其主体地位,农民才能在粮食生产中依法享有并有效维护其应有权益。要想充分激发农民维护国家粮食安全的主体意识,引导农民为维护国家粮食安全贡献自己的智慧与力量,须切实保障他们的种粮收益,不断提高他们的农业产业化经营与粮食生产能力。

## 2. 坚持农民主体地位能夯实粮食安全根基

在现实生产实践中,我国农民既有提高物质生活质量的基本目标,也有实现自身价值的更高诉求。作为农业生产的主力军,农民从事粮食生产不仅希望获得较高的经济收益,也希望自己的辛勤付出能够获得社会各界的广泛认可。因此,应充分尊重农民的主体地位,切实保障他们的粮食生产自主权,使他们能够按照自己的意愿从事粮食生产、储备和流通活动,并从中获得足够的经济收益。亦即,确保农民种粮有利可图,使他们能够因自身劳动成果而获得社会的尊重与认可,是全方位夯实国家粮食安全根基的应然要求和必然选择。2020年,习近平总书记在宁夏考察时强调,“让农民在种地中尝到甜头,农民才会安心种地,乐于务农”<sup>[23]</sup>。2025年的中央“一号文件”也提及,“保护种粮农民积极性,维护好农民利益”<sup>[24]</sup>。可见,只有坚持农民的主体地位,让种粮有利可图,才能激发其维护国家粮食安全的主体意识和主体能力,这样我们才能真正将“饭碗”端在自己的手里。同时,各级地方政府在推进乡村全面振兴时,不仅要尊重种粮农民的主

体地位,还应通过“增权”以强化他们的主体意识,通过“赋能”以强化他们的主体能力,继而提高他们的获得感、幸福感和安全感。

## 3. 保障粮食安全可强化农民主体地位

保障国家粮食安全,农民不仅是强大的主力军,还是主要受益者。为了更好地激发农民种粮的积极性,2020年4月,国家粮食和物资储备局联合有关部门印发了《关于切实做好2020年夏季粮油收购工作的通知》,该《通知》明确提出,“各地不仅要增强为农服务意识”,也要“紧贴农民需要,方便农民储粮售粮”<sup>[25]</sup>,还应维护农民享有国家粮食安全保障政策的知情权。而《粮食安全保障法》不仅提到“国家支持面向粮食生产者的产前、产中、产后社会化服务”,还明确强调“对拒不执行或违反规定收购、销售的粮食企业,以及故意破坏青苗,给粮食生产经营者造成损失的,应当按照法律、法规予以处罚”<sup>[3]</sup>。可见,为了维护国家粮食安全,相关政策和法律对农民在粮食生产过程中可能遇到的各种问题均提出了相应的对策建议,使种粮农民的主体地位和合法收益获得了制度和法律层面的保障。另外,由于农民主体性是现实的而非抽象的,为保障国家粮食安全所制定的政策与法律,也为维护农民的主体地位设置了一道制度防线。因此,高度重视粮食安全,不仅为国家安全体系的构建奠定了更加稳固的基础,也为强化农民的主体地位提供了历史契机。

## 二、我国粮食安全保障的现实困顿

物质利益是人们行动的根本动机,人民群众创造历史的动力,归根到底是为了实现自己的利益<sup>[26]</sup>。近些年,受种粮收益不高、土地承包权保障不力,以及参与粮食安全保障政策的制定与执行权利缺失等客观因素影响,加上维护国家粮食安全的主体意识不足,许多农民的种粮积极性有所减弱,这不仅导致耕地“非农

化”“非粮化”等现象禁而不绝,也使有关粮食安全的法律法规在基层执行时出现了变形、走样或者被“打折扣”。

### 1. 农民种粮收益偏低导致耕地“非粮化”

“食以土为本”,耕地作为粮食生产的重要基础条件,其利用方式的变化直接影响粮食产量的变化,并深刻影响国家粮食安全格局<sup>[27]</sup>。随着城镇化、工业化、市场化的持续推进,我国农村耕地利用方式出现了由以粮食种植为主转变为粮食作物和经济作物共存的局面<sup>[28]</sup>,亦即部分耕地的“非粮化”。而“非粮化”往往导致耕地的粮食生产能力出现隐性流失,不利于国家粮食安全保障目标的实现。因此,2014年起,中央就陆续出台了一系列政策文件,防止耕地过度“非粮化”,进而守住我国粮食安全的底线。但在不少地方,耕地“非粮化”问题依然突出,相关研究初步判断我国耕地“非粮化”率约27%<sup>[29]</sup>。究其根源,经济因素是最根本的原因。一方面,粮食补贴方式不合理、监管不健全<sup>[30]</sup>。例如,粮食补贴一开始实行的是直补,只要农民拥有承包地,无论是否种植粮食都能获得补贴<sup>[31]</sup>。后来虽明文规定“谁种粮谁受益”,但农民普遍认为种粮补贴是对拥有耕地的奖补,耕地即使流转出去了,也应获得补贴,而那些流转土地从事粮食生产的种粮大户或家庭农场主却往往享受不到国家种粮补贴的红利。另一方面,相对于其他经济作物,粮食作物的收益普遍较低,再加上农药、化肥与劳动力成本的快速上涨,以及受自然风险与市场风险等不确定性因素的影响,农民的种粮积极性有所下降,进而导致耕地“非粮化”。有研究指出,我国稻谷、小麦、玉米三大粮食作物在扣除总成本后,其收益几乎为零,甚至为负<sup>[32]</sup>。另外,农村中的留守人员大多为老人,无法为粮食生产投入较多的劳动量,在确保自家口粮之余,种植经济作物便往往成为他们的较优选择,因而对

粮食作物的生产产生了不利影响<sup>[33]</sup>。此外,由于与市场之间存在着信息不对称,部分农民在粮食种植时容易出现决策失误,致使收益无法达到预期目标,继而削弱了他们的种粮积极性。有关农民收入结构与农业生产“非粮化”之间关系的研究显示,当粮食作物收入在农业生产经营性收入中占比较低时,农民“非粮化”意愿更加明显<sup>[34]</sup>。故而,一些基层政府和村“两委”组织为了地方经济发展和社会稳定,对“非粮化”现象大多“睁一只眼,闭一只眼”,没有进行彻底有效的整治。

### 2. 耕地“非农化”致使农民土地承包权保障不到位

耕地保护是国家粮食安全的基础。近年来,我国耕地“非农化”问题日益凸显,各地开始出现耕地质量退化、耕地粮食生产能力下降等情况,严重影响国家粮食安全。为此,2020年9月,国务院办公厅印发了《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》,要求采取有力措施,强化监督管理,落实好最严格的耕地保护制度,坚决制止各类耕地“非农化”行为,坚决守住18亿亩耕地红线。在耕地“非农化”的驱动因素中,除地方政府的推动作用外,农民土地承包权益落实不到位也是重要原因,因为农地“三权分置”改革使农民有关耕地的合法权益主要来源于土地承包权<sup>[35]</sup>。《中华人民共和国农业法》第十条明确规定,“国家实行农村土地承包经营制度,依法保障农村土地承包关系的长期稳定,保护农民对承包土地的使用权”<sup>[36]</sup>。此外,自然资源部等部门联合发布的《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》也提到,“非农业建设占用耕地,必须严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水电补水田,积极拓宽补充耕地途径,补充可以长期稳定利用的耕地”<sup>[37]</sup>。亦即,严格落实“进出平衡”“占补平衡”政策。但在实践中,在城市化、工业化强

力推动下,一些地方政府出于自身利益考量,要么擅自将部分耕地改变为建设用地,要么将“退耕还林”“退耕还草”等政策片面地理解为增加林地和草地面积,致使辖区内的耕地面积不断减少,导致部分农民的土地承包权受损。比如,2022年,我国17个省均出现了违规侵占耕地挖湖造景、绿化造林等现象<sup>[38]</sup>。另外,农地“三权分置”后,由于经营权流转机制不健全、流转合同不规范、政府监督缺位,以及“下乡”资本与个体农民之间存在信息不对称,部分“下乡”资本将低价租赁到的农用土地进行“非农化”的商业开发<sup>[39]</sup>,导致耕地“非农化”。需要指出的是,部分耕地“非农化”时,一些农民没能获得足够的补偿,他们应享有的土地承包权益也没得到有效保障。

### 3. 农民参与权与知情权缺失使得粮食安全政策难以发挥效用

所谓农民参与权,是指政府在制定国家粮食安全政策时,应充分尊重和保障农民参与政策制定与执行的权利。所谓农民知情权,则是指农民有权知道具体制定和执行粮食安全政策的相关信息的权利,包括制定和执行粮食安全政策的意义、目的等。近些年,中央和地方政府都先后出台了一系列旨在调动农民种粮积极性和保障农民种粮收益的政策与文件。例如,粮食补贴、农机购机补贴和粮食最低收购价等,但这些政策和文件在制定时往往由于缺乏种粮农民的充分参与,加上许多种粮农民缺乏应有的知情权和监督权意识,导致有些粮食安全政策没能达到预期效果。具体而言,一是政策制定者未能充分了解种粮农民的真实需求,致使相关粮食安全政策的国家主义取向较为突出。如此,既不能有效保护种粮农民的收益,也不能让他们充分了解制定和执行粮食安全政策的目的及意义;二是部分农民未能充分享有知情权,导致粮食安全政策在执行时得不到其认可和支持。

作为粮食的直接生产者,农民本应知晓、理解有关粮食安全政策的主要内容及其具体执行情况。事实上,由于一些政策的内容相对抽象,不是十分具体,再加上部分农民文化素养不高,又未参与具体的政策制定过程,因而,很难理解为什么要保障国家粮食安全,以及应从哪些方面来保障国家粮食安全,以致于相关粮食安全政策的执行未能充分激发种粮农民的主观能动性。

### 4. 部分农民责任意识淡薄导致粮食质量安全水平提升缓慢

粮食不仅是人们最基本的食物,也是加工其他食品的基本原料,粮食质量安全是食品安全的源头和基础。同时,随着生活水平的提高,越来越多的国人开始关注自己所食用的粮食是否安全、是否有益于健康,粮食消费已由以前的“吃得饱”转向“吃得更营养、吃得更健康”。因此,保障我国粮食质量安全不仅是实现国家粮食安全的内在要求,也是适应消费升级的必然选择<sup>[39]</sup>。但由于农村中青壮年劳动力大量流出,从事粮食种植的多为留守老人,为了省时省力,同时为了提高粮食产量,他们往往会过量使用农药、化肥和除草剂。而过度依赖农药、化肥和滥用除草剂,不仅会影响粮食作物的质量安全,还会诱发农村土壤污染、水源污染等生态环境问题,也给消费者的健康带来损害。首先,过度使用农药、化肥极易使生产的粮食农药残留超标,不仅影响粮食的品质和口感,也对消费者的身体健康造成潜在威胁。其次,过度使用农药、化肥一定程度上还破坏了耕地的可持续利用,进而影响粮食的产量和质量,以及农业的可持续发展。例如,过度使用农药、化肥和除草剂,极易导致诸如土地有机质减少、土壤耕作层变浅与盐渍化、酸化、板结等一系列问题。最后,过度使用农药、化肥,易使部分残留物质进入土壤和水体,继而引发水质污染和土壤退化。

等农业面源污染。农业面源污染一般具有形成过程随机性大、影响因子多、分布范围广、潜伏周期长、危害大等特点<sup>[40]</sup>,成为农村生态环境恶化的主要原因,并制约我国农业的高质量发展和农村经济与社会的可持续发展。

### 三、我国粮食安全保障的推进路径

作为一支极为重要的主体性力量,种粮农民理应全过程参与国家粮食安全体系的构建与保障能力建设。也就是说,在粮食种植与生产的各个环节,应突出种粮农民的主体性地位,切实保障他们的种粮收益以及其他权益,使他们在粮食种植中尝到甜头,从而不断强化他们维护国家粮食安全的主体意识。

#### 1. 多措协同有效提高种粮农民收益

粮食生产是弱质产业,比较效益低,保障粮食安全和确保农民增收需要统筹推进。换言之,只有鼓起种粮农民的“钱袋子”,才能更好地保障国家的“粮袋子”。近年来,中央和地方均发布了多项强农惠农富农政策,但受制于农业生产资料价格与人力成本的不断攀升,农民种粮收益得不到足够保障,导致部分农民的种粮积极性受到极大影响。为此,应多措并举,有针对性地保障种粮农民的收益,以提高他们从事粮食生产的积极性,进而实现粮食产业的提质增效。因此,一要规范农业补贴的发放标准与流程,提高补贴效能。及时扭转补贴政策“普惠式”“福利化”的倾向,不断提高农业补贴的精准度,确保种粮大户、家庭农场等种粮主体获得应有补贴。亦即,根据实际种植面积、产量、品质等指标精准发放农业补贴资金。同时,持续完善种粮补贴的监管体系,确保种粮补贴真正发放到位,充分发挥其补偿农民种粮收入的功能<sup>[41]</sup>,真正形成“多种粮多受益”“多产粮多受益”的政策导向,从而提振种粮大户的发展预期和种粮信心。另外,不仅要提高优质粮

食的收购价,也应对因自然灾害而导致粮食产量与质量较低的农户给予生产性的救助,以解除其后顾之忧<sup>[42]</sup>。二要“险补结合”,增强种粮农民应对自然风险和市场风险的能力。故而,坚持和完善最低收购价政策,提高农业保险的赔偿标准,确保农民种粮不亏本,为粮食生产提供源源不断的内生动力。此外,还应扩大农业保险的覆盖面。农业保险不仅要覆盖小麦、水稻、玉米等主粮作物,也要囊括肉蛋奶、瓜果蔬等“副粮”的生产,尽可能减少种粮农民受灾后的经济损失。三要健全农业社会化服务体系,提高种粮农民积极性。农业社会化服务体系不仅可以帮助农民提高粮食生产能力与生产效率,还可以充分利用市场信息、技术以及资金等优势,全过程、多环节赋能粮食产业的高质量发展。地方政府应积极支持涉农企业、农机专业合作社、植保专业合作社等社会化服务组织,为种粮农民提供农机维修、农产品销售、农资供应等各类产前、产中、产后的社会化服务,继而降低粮食生产成本。同时,需充分发挥村“两委”和村集体经济组织的中介与服务功能,破解小农户分散经营交易成本高的难题<sup>[43]</sup>。

#### 2. 依法维护种粮农民土地承包权

土地是农民赖以生存的根本,保障农民的土地承包权,不仅是维护农村经济发展与社会稳定的重要基础,也是实现“藏粮于地”与遏制耕地“非农化”的重要策略。为此,首先,应扎实做好农村土地确权登记颁证和土地二轮延包试点等工作。对农民承包的土地进行确权登记颁证,能有效稳固耕地承包关系,让种粮农民吃上“定心丸”。在推进土地承包权确权登记颁证工作时,应清晰阐释确权过程中的每一环节,确保每位种粮农民都认识到确权工作对保障他们的土地承包权具有重要意义和作用,进而激发他们参与土地确权颁证工作的积极性。同时,应有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十

年试点<sup>[44]</sup>,进一步保障农民的土地承包权。其次,应坚持农民土地承包权自愿退出原则。基层政府、村“两委”和农村集体经济组织在推进土地“三权分置”时,应尊重农民群众的流转意愿,充分保障他们的土地承包权,不得强行干涉或强迫他们流转土地,也不能以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。再次,需进一步规范农地流转程序。近年来,各地出现口头协议、私下协议和农村集体经济组织强制等一些不规范的流转行为,导致部分农民的土地承包权益被侵害。因此,保障农民的土地承包权需从规范农地流转程序入手。不仅要坚持自愿流转的原则,还需健全农地流转的服务体系,不断完善农地流转纠纷的调解仲裁体系,切实保障农民群众的土地承包权。最后,应以田长制为抓手,维护农民土地承包权。各地正在积极探索的“田长制”,既是耕地保护工作的创新形式,也是遏制耕地“非农化”与保障国家粮食安全的重要举措。一般而言,“田长制”多实行“党政同责、县镇村联动”,设立县级、镇级和村级田长,逐级签订责任书,将耕地保护的任务落实到人、责任到地,能确保每一块耕地都有专人守护。

### 3. 保障农民参与粮食安全政策的制定与执行权利

通过多种方式引导和吸纳农民参与粮食安全政策的制定,可以使相关政策在形式和内容上更加契合农村的实际情况和种粮农民的真实需求。在执行粮食安全保障政策的过程中,悉心倾听种粮农民的意见和建议,可以使相关政策能真正实现和维护好种粮农民的根本利益。党的十八大以来,党和国家先后颁布了多项旨在提高种粮农民的积极性以及确保国家粮食安全的政策文件,但大多数农民在粮食安全政策的制定与执行过程中并没有获得应有的话语权,以致于他们不能很好地表达自身利益诉求。

因而,应让种粮农民成为制定和执行粮食安全政策的“在场者”,既应让他们拥有一定的决策参与权,也应让他们在政策执行中拥有更多话语权,从而促使他们自觉成为维护国家粮食安全的实践者。概言之,一要维护农民在粮食安全政策制定和完善过程中的表达权。各级政府在制定或完善粮食安全政策时,应鼓励种粮农民通过多种渠道和途径献言献策,并确保他们的意见和建议能顺利输入到政策制定系统中,进而使之主动接受、认同政策理念。二要保障农民在粮食安全政策执行中的监督权,提高种粮农民的政策信任度。在执行粮食安全政策时,不仅要落实地方监察部门对基层政府与相关部门政策执行情况的监督与问责权力,还要维护种粮农民的监督权。三要落实农民对粮食安全政策的知情权,增强他们的政策认同。鼓励基层政府工作人员和村干部走村访户,以通俗易懂的语言解释粮食政策的基本内涵和主要精神,争取广大农民的理解与支持。另外,在村庄公共场所中的公告栏应及时对相关政策的执行情况进行公示,从而提升农民对粮食安全政策的认知度和认同度。

### 4. 强化农民维护粮食生产环境的主体意识

农业生态环境保护与农业资源节约不仅是实现农业可持续发展的必要条件,也是提高农作物产量和质量的必然途径。现实中,仍有不少农民对农村生态环境保护的认识不到位,责任意识不强,生产与生活中常常会不自觉地污染生态环境,导致生产的农产品质量较低。为此,一是要引导农民践行绿色生产与生活理念。既要使农民群众充分认识到良好的生态环境对于提高农产品产量与质量的重要性,也要引导他们在农业生产中尽可能使用有机肥料来替代化肥。譬如,引导农民尝试将养猪场中的猪粪变废为宝,探索“养猪—养蚯蚓—种茶”循环种养模式,努力实现经济与环保的双赢<sup>[45]</sup>。此

外,对那些自觉采用绿色生产方式的农民给予一定的财政资金补贴,以推进农业发展方式的绿色转型。二要督促农民自觉遵守农业环境保护的法律法规。《农药包装废弃物回收处理管理办法》第十条与第十一条就分别提到“农药生产者、经营者应当采取有效措施,引导农药使用者及时交回农药包装废弃物”“农药使用者应当及时收集农药包装废弃物并交回农药经营者或农药包装废弃物回收站(点),不得随意丢弃”。同时,该《办法》的第十九条也提及农药使用者未按规定履行回收处理废弃物义务的,有关政府部门应予以处罚<sup>[46]</sup>。相关部门、基层政府和村“两委”应督促农民自觉遵守法律法规,积极参与农村人居环境治理,辅以一定的物质奖励与精神激励,以督促农民切实将保护农业生态环境当作“自己的事”,扎实推进农药化肥减量增效工作。

## 5. 提高农民从事粮食生产的综合素质

受限于人多地少这一现实,我国粮食产量与质量的稳定提升仍有赖于个体农民的主体能力和主体意识。因此,一是“藏粮于技”,加强对农民从事粮食生产的技能培训。地方政府应通过邀请农业科技企业、农业院校的专家学者到田间地头“讲学”等方式,构建多元主体参与的技能培训网络,帮助留守农民、返乡农民掌握先进的粮食种植技术、畜牧养殖技术,充分保障农业生产经营主体的数量需求。同时,应鼓励粮食种植大户、农业合作社带头人、家庭农场主、涉农创业者等新型农业经营主体牵头打造先进的粮食种植技术集成与创新平台。二是增强农民从事粮食生产与经营管理的能力。以“能力建设”为核心,基层政府、村“两委”、农村集体经济组织和农民专业合作社应积极引导种粮农民通过互联网获取粮食生产与销售环节的信息,帮助他们解决粮食种植与销售过程中的各种难题。除此,还应鼓励他们自觉学习,掌握

合理配置农业生产资源的能力,使粮食生产与经营管理实现由传统的粗放型向精细化模式转变。三是引导农民认可并接受涉农职业教育,培育壮大农业新质生产力<sup>[47]</sup>。加快建设一支具备较高科学素质、数字素养和技术能力,且深谙现代农业生产经营之道的高素质生产经营队伍,以农业农村的人才振兴来回答“谁来种地”的时代之问。另外,应通过订单式、定向式和定岗式等培训方式,引导农村初高中毕业生等潜在的新型农民群体认可涉农职业教育,逐步缓解农业从业人员的老龄化困境,为我国粮食安全保障提供坚实的人才支撑。同时,应加强农民的思想道德教育,使他们意识到农业生产,尤其是粮食种植,是维护国家粮食安全的重要基础。

## 四、结语

2025年的“中央一号文件”之所以将“持续增强粮食等重要农产品供给保障能力”置于首要位置,是因为粮食安全不仅事关我国经济发展与社会和谐,还与国家的政治稳定有着密切关系。只有筑牢粮食安全屏障,才能为乡村全面振兴与农民农村的共同富裕提供多元、有效的食物供给保障。近年来,由于种粮收益低于务工经商收益,部分农民种粮意愿降低,也没有完全意识到粮食安全的“国之大者”地位,加上一些农民仍有意或无意地破坏农村生态环境,导致我国粮食和重要农产品的供给始终得不到充分保障。因此,应多措并举以提高种粮农民的收益,依法维护种粮农民的土地承包权,落实农民参与粮食安全政策制定与执行的权利,强化农民维护粮食生产环境的主体意识,以及提高农民从事粮食生产的综合素质,让农民成为有吸引力的职业,从而破解“谁来种地”的问题,进而稳固国家粮食安全保障的主体性基础。需要指出的是,当前仍存在许多影响并阻碍农

民粮食生产能力和安全责任意识提升的消极因素。故而,如何发挥好农村基层党组织、基层政府、村“两委”组织的引领作用,以及如何鼓励社会组织、粮食生产企业将更多的资金、技术、人才等资源投入到粮食生产中去,同时,如何唤醒消费者、餐饮企业节约食物、减少浪费,共担保障国家粮食安全重任的大局意识,这些问题均有待我们进一步去探讨。

### 参考文献:

- [1] 贾思勰. 齐民要术:上册 [M]. 石声汉,译注. 北京:中华书局,2015:857.
- [2] 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:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [M]. 北京:人民出版社,2022:24,67.
- [3] 中华人民共和国粮食安全保障法 [N]. 人民日报,2024-01-03(14).
- [4] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议 [N]. 光明日报,2025-10-29(01).
- [5] 蒋旭,徐德莉. 回眸与前瞻:新时代粮食安全研究综述——基于 Citespace 可视化分析 [J]. 山东农业工程学院学报,2024,41(8):15-25.
- [6] 唐华俊,吴永常,陈学渊. 中国式农业农村现代化:演进特征、问题挑战与政策建议 [J]. 农业经济问题,2023(4):4-13.
- [7] 王箫轲,陈杰. 新质生产力赋能国家粮食安全:理论逻辑、现实挑战与践行路径 [J]. 当代经济管理,2024,46(7):1-11.
- [8] 张应良,徐亚东. 新形势下我国粮食安全风险及其战略应对 [J]. 中州学刊,2023(3):52-61.
- [9] 李蕊,王园鑫. 粮食安全视域下耕地保护制度构建的三维进路研究 [J]. 农业经济,2023(8):86-88.
- [10] 尹成杰. 后疫情时代粮食发展与粮食安全 [J]. 农业经济问题,2021(1):4-13.
- [11] 李俊茹,姜长云. 中国粮食供需形势:历史回顾、风险挑战与政策启示 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(3):168-179.
- [12] 佟光霁,周伦政. 双循环背景下我国粮食安全:现状、挑战及保障路径 [J]. 学术交流,2021(1):97-108,191-192.
- [13] 罗海平,等. 新时期中国粮食安全主要挑战及应对策略 [J]. 新疆社会科学,2023(4):31-43,154-155.
- [14] 张益,丁莉,代瑞熙. 开放条件下中国如何保障粮食安全 [J]. 农业经济,2022(10):3-5.
- [15] 房绍坤,袁晓燕. 全方位夯实粮食安全根基的法治保障 [J]. 学习与探索,2023(5):85-95.
- [16] 陈涛,邓大才. 粮食安全观的转变与构建 [J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2023,22(3):10-17.
- [17] 李海金,焦方杨. 乡村人才振兴:人力资本、城乡融合与农民主体性的三维分析 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2021(6):119-127.
- [18] 杨希双,罗建文. 基于乡村振兴内生发展动力的农民主体性问题研究 [J]. 重庆大学学报(社会科学版),2023,29(3):261-274.
- [19] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第2卷 [M]. 北京:人民出版社,1995:117.
- [20] 姜家君.“人民至上”理念:马克思主义人民主体思想的创新发展与时代表达 [J]. 科学社会主义,2023(3):50-59.
- [21] 陈学兵. 乡村振兴背景下农民主体性的重构 [J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020,38(1):63-71.
- [22] 和学新. 主体性的内涵、结构及其存在形态与主体性教育 [J]. 西南师范大学学报(人文社会科学版),2005(1):65-71.
- [23] 保障农民主体权益,夯实粮食安全之基 [EB/OL]. (2020-11-19) [2024-05-28]. <https://m.gmw.cn/baijia/2020-11/19/34383201.html>.
- [24] 中共中央国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见 [N]. 光明日报,2025-02-24(01).
- [25] 关于切实做好 2020 年夏季粮油收购工作的通知 [EB/OL]. (2020-05-15) [2024-08-26]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/15/content\\_5512071.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/15/content_5512071.htm).
- [26] 张慧鹏. 唯物史观视野下的乡村振兴与农民主体性 [J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2022,39(1):30-45.
- [27] 罗建利,赵子路,李佳,等. 粮食安全背景下“非

- “粮化”的演化特征、形成机理及突破路径[J].  
云南农业大学学报(社会科学),2022(3):87-93.
- [28] 董倩倩. 山东省耕地“非粮化”时空演变及对粮食安全的影响[D]. 济南:山东师范大学,2024.
- [29] 董雨瑞. 耕地“非粮化”法律规制的局限与完善对策[J]. 中南农业科技,2024,45(8):188-193,199.
- [30] 公茂刚,李汉瑾. 中国农业补贴政策效果及优化[J]. 学术交流,2022(3):92-104,192.
- [31] 鲍国良,姚蔚. 我国粮食补贴政策问题与对策:基于“险补结合”粮食补贴政策分析[J]. 江西财经大学学报,2022(3):87-95.
- [32] 虞洪,牛卓美. 耕地“非粮化”:内涵要义、治理约束及路径选择[J]. 农村经济,2023(9):1-10.
- [33] 黄祖辉,李懿芸,毛晓红. 我国乡村老龄化现状及其对粮食生产的影响与应对[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2024,24(2):35-42.
- [34] 高晓燕,杜寒玉. 农民收入结构对农户耕种“非粮化”的影响:基于工商资本下乡的视角[J]. 江汉论坛,2022(6):12-20.
- [35] 宋志红. 论《农村土地承包法》中的土地承包权[J]. 吉林大学社会科学学报,2020,60(1):18-28,219.
- [36] 中华人民共和国农业法[J]. 中国乡镇企业,2013(6):4-14.
- [37] 关于严格耕地用途管制有关问题的通知[EB/OL]. (2021-11-26) [2024-09-17]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/26/content\\_5664643.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/26/content_5664643.htm).
- [38] 通报! 2021年耕地保护督察发现的45个土地违法违规典型案例[EB/OL]. (2022-11-29) [2024-08-13]. [https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202211/t20221129\\_2769097.html](https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202211/t20221129_2769097.html).
- [39] 武嘉慧,于晓秋. 黑龙江省玉米质量安全的主要影响因素及评价研究[J]. 天津农业科学,2021,27(6):34-40.
- [40] 陈海生,崔绍荣. 泰国的农业非点源污染[J]. 世界农业,2003(4):46-47.
- [41] 罗海平,桂俊练,张显未. 新中国成立以来党的粮食安全政策及时代启示[J]. 当代经济研究,2023(10):56-67.
- [42] 张琦,张艳荣. 以农业社会化服务破解土地撂荒难题[J]. 人民论坛,2023(5):87-92.
- [43] 高鸣,张哲晰. 新时代走出“谁来种粮”困局的思路和对策[J]. 中州学刊,2022(4):36-42.
- [44] 中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定[N]. 光明日报,2024-07-22(01).
- [45] 贵州纳雍:突出特色抓产业 借势借力促振兴[EB/OL]. (2023-07-17) [2024-04-11] <http://gz.people.com.cn/n2/2023/0717/c194827-40496143.html>.
- [46] 农药包装废弃物回收处理管理办法[J]. 中华人民共和国国务院公报,2020(30):31-33.
- [47] 张家伟. 试论农业新质生产力的发展路径[J]. 西南石油大学学报(社会科学版),2025,27(5):55-65.

[责任编辑:侯圣伟]



引用格式:张志胜,杨善文.农民主体性视域下我国粮食安全保障的现实困顿与推进路径[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2026,27(2):66-75.