

节约粮食与反对浪费： 新中国保障粮食安全政策演变研究

赵伟洪¹

【摘要】：厉行节约、反对食品浪费是中国保障粮食安全的长期方针。新中国 70 余年，节约粮食、反对食品浪费政策经历了从计划用粮向市场引导、立法约束的发展主线。改革开放以前，在粮食长期短缺的背景下，为配合重工业优先的发展道路，国家在实施粮食统购统销制度基础上贯彻“计划用粮、节约用粮”，通过抑制粮食消费来实现粮食收支平衡。改革开放以来中国粮食快速增产，粮食供求由总量不足转向结构性矛盾，粮食消费政策侧重抑制不合理消费，促进食品生产与消费协调发展。十八大以来，中国以绿色发展理念为指导，以落实中央八项规定为手段，以推动可持续发展为目标，发起反食品浪费行动，着力治理公款吃喝和餐桌浪费。

【关键词】：节约粮食 反对食品浪费 粮食安全 粮食政策

【中图分类号】 K27 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-518X (2020) 11-0028-11

因新冠肺炎疫情的全球传播叠加气候灾害，一些主要粮食出口国纷纷出台限制粮食出口政策。联合国最新报告预警，世界面临至少五十年来最严重的粮食危机。^[1]食品浪费造成的全球粮食安全风险与生态环境负担被高度关注，世界各国纷纷采取措施推动消费环节的粮食节约。厉行节约、反对食品浪费是中国解决粮食问题的长期方针。8月15日，习近平总书记就反对餐饮浪费做出重要指示，再次强调反对餐饮浪费与保障粮食安全的紧密联系。^[2]国内学术界从20世纪80年代开始探讨粮食消费，关注到了食物超前消费、浪费、公款吃喝等问题。¹90年代以来，据一些学者调研和评估，发现消费环节的粮食损失占粮食损失的1/3强^[3](P367-374)]，并且餐饮方面的浪费呈现增长趋势^[4]。餐饮浪费造成的环境效应也越来越引起国内学者的关注²。全社会普遍呼吁加快节约粮食反对浪费的制度建构，但关于节约粮食政策的研究较少³，特别是立足粮食安全视角的相关研究明显不足⁴。本文主要依据新中国70年来中共中央、国务院发布的相关文件，梳理消费领域节约粮食、反对浪费的历史背景和政策演变，为当下完善节约粮食反对食品浪费的制度建设提供借鉴。依据我国粮食供求和粮食安全战略的阶段性变化，本文分为粮食短缺时期、丰年有余时期、绿色发展时期三个时段进行讨论。

一、粮食短缺时期（1949—1978年）：计划用粮，节约用粮

1949年新中国成立时，我国人均原粮占有量仅208.9公斤，1978年达到319公斤，1984年达到392.84公斤，达到世界平均水平，结束了长期粮食短缺的历史。在这30年的粮食短缺时期，我国粮食问题面对的是粮食生产的增长赶不上人民消费需要的增长这一根本矛盾和长期矛盾。在重工业优先的发展道路下，工业化建设所需的资金，生产、生活资料以及进口生产生活资料所需外汇绝大部分都来自农业积累；储粮备荒备战的重要性也一再被强调。“一五”计划实施之初，为加强国家对粮食的掌握和分配，我国从1953年10月开始实施以计划收购、计划供应为核心的粮食统购统销制度，在这一制度下，我国商品粮食收入分配可用如下公式表示：粮食征购=粮食销售（城镇人口食用粮+工业用粮+缺粮农民食用粮）+出口用粮+补充库存用粮。当时我国的粮食安全战略是立足国内、收支平衡、略有结余。为了确保粮食计划不突破，保障出口和增加积累，我国在分配端实施了“计划用粮，节约用粮”的方针。

¹基金项目：国家社会科学基金青年项目“清代中期长江中游粮食流通与市场整合研究”（16CZS042）

（一）“计划用粮，节约用粮”方针的形成与实施

1955年3月3日，中共中央、国务院发文指出：抓紧供销工作，提倡节约粮食，是今后粮食工作具有决定性的问题。^{[5] (P286)}8月，国务院发布《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》，明确农村区分余粮户、自足户、缺粮户，采用定产、订购、定销的“三定”方法；市、镇采用粮食定量供应，适当压缩销量，确定了实施计划供应以节约粮食的基本方法。^{[6] (P83-93)}同年，《人民日报》发表《人人都要节约粮食》《帮城市粮食消费者算三笔账》等社论^{[5] (P286-293)}，全国各地纷纷展开粮食节约运动。“在城镇中，无论贯彻粮食计划供应、定量供应办法和整顿统销，也是大搞群众运动的。在运动中，一方面对市镇居民进行粮食统销政策的教育，一方面对市镇居民进行巩固工农联盟和反对浪费、节约粮食的思想教育。把粮食统销同工农联盟紧密连系在一起，通过这个思想教育运动使粮食计划供应政策深入人心，家喻户晓。”^[7]

“一五”计划实施期间，为实现收支平衡并有结余，在1955年、1957年两个粮食年度，着重对粮食销售进行了整顿和压缩。1955年城镇人口比上年增长36万，而1955年度全国非农粮食销售量减少25.28亿斤；1957年城镇人口增长764万，而1957年度全国非农粮食销量同比减少1.04亿斤，城镇人均定量口粮⁵由1955年的183.1公斤减为177.8公斤。1959—1961年，粮食生产大幅减退。为了摆脱粮食困境，毛泽东发表《党内通信》，强调：“节约粮食问题。要十分抓紧，按人定量，忙时多吃，闲时少吃，忙时吃干，闲时半干半稀，杂以番薯、青菜、萝卜、瓜豆、芋头之类。”^{[8] (P49)}

1960年8月，中共中央发布《关于全党动手，大办农业，大办粮食的指示》提出，既要尽最大的努力增产粮食，又要切实实行计划用粮，节约用粮。口粮标准要从低，要大搞瓜菜，大搞代食品 and 代用品。^{[9] (第34册, P508-517)}城镇开始精简职工并压缩城镇口粮供应：1960—1962年，城镇人口减少1414万；1962年，城镇人均口粮降为156公斤，比1955年减少27.1公斤，到1978年以前基本控制在这一水平（参见图1）。由于粮食减产和高征购，1960年农村人均粮食占有量429斤，较1957年的589斤减少27.2%。1960年起，农村的留粮标准也被压缩。工业用粮则推广节约代用办法。1960—1962年，国家粮食销量从967亿斤压缩到685亿斤，减少282亿斤；粮食购销亏损从176亿斤缩减至55亿斤；1962年进口粮食89亿斤，平衡缺口后结余34亿斤，补充了库存。^{[6] (P108, P114-118)}

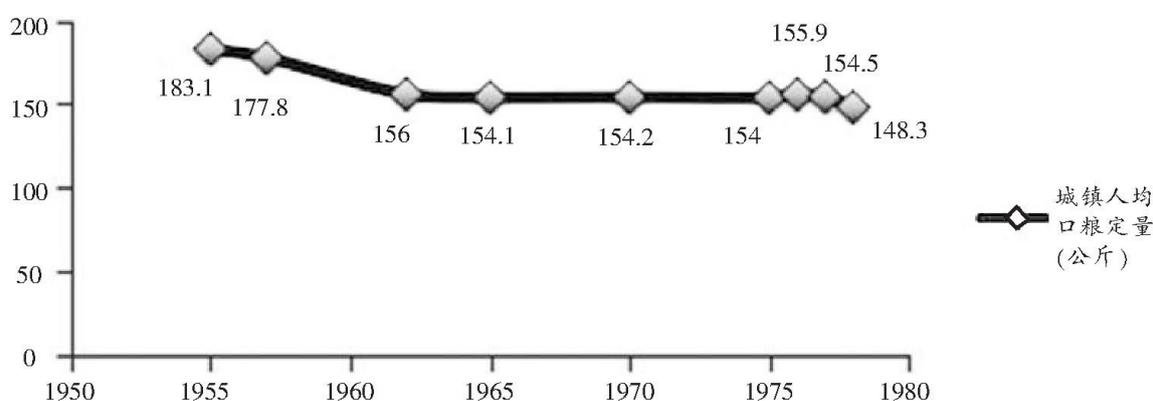


图1 新中国前30年城镇人均口粮定量

1966年国家粮食产量突破2000亿公斤，供求形势明显缓和。1966年1月粮食部发出《关于一九六六年粮食部门开展增产节约运动的意见》，在全国继续执行计划用粮、节约用粮，严格控制和压缩粮食销售。^{[5] (P397)}这一方针贯穿于“三五”到“五五”计划时期。

（二）“计划用粮，节约用粮”的成效与不足

从1953年到20世纪70年代初，通过实施“计划用粮，节约用粮”方针，通过实行平均分配，抑制粮食需求增长，获取农业剩余积累用于工业化、出口和增加粮食储备，基本实现了我国粮食的自给自足。

节约用粮有效增加了粮食储备。在1954年中共中央《关于粮食征购工作的指示》文件中，明确指出国家必须储备一定数量的粮食以应付灾荒和各种意外。^{[9] (第17册, P196-197)}1955年陈云谈论统购统销问题时提出要节约粮食以增加储备。^[10]1960年，中央提出逐步建立粮食储备，自1961年起，将储备粮数字纳入全国粮食购销计划，同时地方各级也逐步建立储备粮。“三五”时期我国对国际局势的判断出现变化，更加强调全民节约粮食，储粮备战备荒。1963年中共中央《关于粮食工作的指示》^{[6] (P128)}指出：“应当在合理分配、节约粮食的基础上，逐步增加国家的粮食库存和集体、个人的粮食储备。逐步做到国有余粮，队有余粮，户有余粮。”以粮食年度计，1954年我国粮食库存300多亿斤，1956年有427亿斤，1960年降至174.5亿斤，1966年粮食库存和国家储备达到632亿斤，1973年我国储备粮已有800亿斤。⁶

节约用粮保证了粮食出口。“一五”时期，我国粮食出口总量195.7亿斤，占粮食征购量比重4.8%，平均每年出口39.14亿斤，总进口仅2.1亿斤。“一五”时期，我国农产品和农产加工品出口贸易占出口总额75%左右^[11]，粮食出口为我国工业化建设做出了巨大贡献。“大跃进”时期实施高征购、高出口，1959年出口94.78亿斤，加剧了国内粮食困难。1961年我国开始增加进口补充粮食不足，1961—1965年，共进口粮食547亿斤，年均进口109.4亿斤；出口粮食127亿斤，年均出口25.4亿斤，合计年均净进口84亿斤。^{[6] (P124)}1966—1976年，利用国际市场小麦价低大米价高的特点，我国实行大米换小麦方针，补充国内粮食销售缺口以外，主要用于补充粮食库存。

计划用粮的制度设计在粮食总量长期不足的形势下解决了生产和需要的矛盾，基本保障了全国人民低标准的粮食需求，推动了工业化建设，具有一定合理性和有效性。但解决粮食供求问题的根本方法还是发展生产，增加产量。马克思指出，生产和消费是对立统一的；生产决定消费，消费反作用于生产；消费是生产的目的，消费还是促进生产发展的动力。^{[12] (P9)}抑制消费、公平分配的计划用粮办法不利于保护农民的生产积极性，对粮食增产构成了制约。在具体实施过程中也存在一些政策失误，比如1958年因错误估计了粮食生产形势，粮食征购数字过高，销售和出口计划放得较宽，客观造成了其后几年的粮食困难。

二、丰年有余时期（1979—2011年）：促进食品生产与消费协调发展

1984年，我国粮食生产突破4000亿公斤，人均粮食产量392.8公斤；1996年总产量突破5000亿公斤，人均达到414.4公斤，超过世界平均水平，实现了长期短缺向丰年有余的转变。粮食供求关系得到明显缓解的情况下，计划用粮的方式逐渐失去了必要性与合理性。1985年开始，中国政府在继续发展粮食生产的同时，积极主动地进行农业生产结构调整，发展多种经营，同时，积极推动粮食购销体制改革。粮食分配的计划手段日趋弱化，社会主义市场经济体制下，通过立法和市场化手段引导粮食节约的方针确立起来。值得注意的是，在宏观政策刺激下，这一时期粮食生产呈现明显周期性波动。1985年粮食产量3790亿公斤，比1984年减产6.9%，徘徊到1989年才恢复增长；2000—2003年，粮食生产经历了第二次连续下跌，直到2004年开启十余年的长期增长。人均产量在1996—1999年达到400公斤以上，但更多年份在370—380公斤之间徘徊，直到2008年稳定在人均400公斤以上。受粮食生产波动性的影响，这一阶段的节约粮食政策也时松时紧。

（一）1979—1993年：“计划用粮、节约用粮”与粮食统购统销体制同步退出历史舞台

20世纪80年代的计划用粮政策，经历了“由紧到松，再由松到紧”的过程。1979年全国粮食会议强调厉行节约，坚持计划用粮、节约用粮。^[13]1982年，“国家厉行节约，反对浪费”写入《中华人民共和国宪法》。^[14]“六五”计划时期，随着粮食生产的迅速增长，特别是在1984年出现“卖粮难”的情况下，国家接连出台鼓励农业结构调整，扩大粮食出口，扩大粮食转化，提高城市粮食供应水平等一系列政策调整；同时开启了改革粮食购销体制的步伐，改粮食统购为合同定购，减少定购数字，逐步放开粮食收购市场，发展多渠道经营。工业化、城镇化的继续推进和农业结构调整使商品粮的需求大量增加，国家每年需要通过“议转平”调度几百亿斤粮食供应城镇的消费，财政负担大大增加，而粮食生产从1985年开始徘徊不前，粮食供求十分紧

张。1978—1987年的10年中有6年,我国在大量进口粮食的同时还需动用库存,才能保持粮食收支平衡。^{[5] (P618, P624, P627-628, P647, P649)} 1985年底以来,粮食政策再度收紧。1987年起,开始实行粮食购、销、调拨和财务包干,除非农销售用粮考虑人口增长因素,按每年递增1.5%核定,农业销售和其他开支原则上维持1987年指标不变。压缩平价粮的销售范围,将口粮转化以外的工业用粮如饲料、酿酒等转为议价粮,并限制糯米精面的销售。1991年开始逐步提高粮食销价,1993年实现购销同价,取消粮票制度,以计划手段控制粮食消费的方式也完成了历史使命。

改革开放以来,我国居民食品消费水平明显提高。1978—1987年的10年里,全国人均粮食消费从390.92斤增加到502.88斤,年均递增3.18%,略低于粮食产量3.64%的增速;但是猪肉、酒等高耗粮食品的消费速度远超粮食产量增速。1978—1987年,人均猪肉消费从15.34斤提高到29.08斤,年均增长9.96%;人均消费酒从5.14斤提高到21斤,年均增长34.3%。^{[15] (P140) [16] (P746)} 居民对口粮的需求先升后降,对工业用粮的需求快速增长。“六五”计划时期,粮食加工、副食酿造、饮料酒、畜禽饲养业等行业规模、速度超前发展,粮食转化占粮食总产量的比重由1980年的17%上升至1985年的25%左右。^[17] 居民食品消费的结构变化,使得粮食供求的结构性平衡问题凸显出来,推动生产与消费的协调发展成为这一时期粮食政策的主要目标,国家开始着重推动酿酒工业和饲料工业两大领域的粮食消费的节约。

一推动白酒生产低度化,限制酿酒用粮。1987年,国家经委、轻工业部、商业部、农业部联合于贵阳召开全国酿酒工业增产节约工作会议,确定了我国酿酒工业必须坚持优质、低度、多品种、低消耗的发展方向,并逐步实现“四个转变”,即高度酒向低度酒转变,蒸馏酒向酿造酒转变,粮食酒向果类酒转变,普通酒向优质酒转变。1988年,放开名烟名酒价格,并提高粮食酿酒价格。1989年国务院发布《关于当前产业政策要点的决定》,将低质白酒、低质啤酒列为严格限制生产的产品(出口产品除外)。^[18] 1994年,白酒占饮料酒的产量占比由1980年的近60%降为28%左右,白酒中55度以上的高度酒占比由80%降为不足10%。^{[19] (P84)} 1978—1987年白酒产量年均递增21.3%,1987—1996年,白酒产量年均增速减为10.1%。1978年酿酒耗粮1400万吨,1996年为2000多万吨,每吨白酒生产节约用粮0.83吨。

二积极发展食草型、节粮型禽畜和饲料加工业。1996年,猪肉占肉类比重从1978年的90%下降到70%左右。^[20] 我国从1985年开始大力发展饲料工业,1995年成为世界第二饲料生产大国,养殖业饲料利用程度达到40%以上,十多年来节约粮食7500万吨。^[21]

(二) 1994—2011年,倡导合理消费,抑制不合理消费

20世纪90年代以来,我国实现了粮食丰年有余,进入实现温饱、追求小康的新阶段。城镇居民恩格尔系数在1994年降为50%,2000年降为39.4%;农村居民恩格尔系数在2000年降为49.1%,2011年降为40.4%。这一阶段的粮食供求出现三个重大变化:第一,粮食消费增长与农业经济结构调整、粮价改革以及宏观政策相叠加,导致粮价上涨。^{[3] (P331-335)} 第二,我国完成由被动进口粮食转向积极主动利用国际市场实现国内粮食收支平衡的战略转变,确立了粮食自给率不低于95%,净进口量不超过国内消费量5%的粮食安全战略。1997—2008年的12年中,我国有11年谷物净出口,2009年以后转为谷物净进口;大豆进口则从1997年开始增长,2000—2011年,进口大豆从1041.6万吨涨至5264万吨,年均递增4.05%。第三,在粮食进口增加的同时,消费领域的食品浪费也明显增加。据1992年中国农业大学的调研测算,我国粮食产后综合损失率为18.125%,其中消费领域的损失率为6.31%。^{[3] (P367-374)} 另据2010年的估算,我国2006年至2008年间城市餐饮每年浪费的食物蛋白质达800万吨,脂肪达300万吨,再计入食堂浪费和个人、家庭的食物浪费,每年浪费食物总量可养活2.5亿至3亿人。^[22]

适应粮食供求形势的变化,这一阶段我国继续实行节约粮食政策,政策重点是抑制不合理消费。1991年,我国将世界粮食日所在周确立为“爱惜粮食、节约粮食宣传周”,在全国范围内开展爱粮节粮活动。李鹏讲话指出:“要把爱粮节粮作为党和政府的一项基本方针,长期坚持不懈地抓下去。即使到本世纪末我国实现了小康目标,也要毫不动摇地贯彻这个方针。”^[23] 1993年2月发布《九十年代中国食物结构改革与发展纲要》,提出深化价格体制改革,主要通过市场价格引导人们的食物消费;采取必要的立法和经济干预措施,提倡科学、文明的食物消费,反对或抑制大吃大喝和铺张浪费等陋习。^[24]

同年，修订《中华人民共和国农业法》，规定“提倡珍惜和节约粮食，改善人民的食物营养结构”^[25]。1996年，国务院办公厅发布《中国的粮食问题》白皮书^[20]，提出节约粮食的三项主要措施：制定与宣传爱粮节粮政策，推动餐饮业节粮，推动白酒生产消费低度化以减少酿酒耗粮。节约用粮、减少浪费以缓解粮食供求矛盾被列入“九五”时期农村工作基本任务。^{[26] (P1296)}1996年起，我国对白酒生产加强总量控制，1997年白酒产量801.3万吨，较上年增产仅1.3%；1998—2004年，白酒产量连年下降至312万吨，年均减产25.1%；直到2010年才达到并超越1997年产量水平。^{[27] (P33)}1997年发布《关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定》，严禁用公款大吃大喝、挥霍浪费，党政机关招待费大幅缩减。^[28]

2008年全球粮食危机以来，我国以治理餐饮浪费为重点，进一步加强反对食品浪费的制度和行动。7月，国管局和中直管理局发布《关于做好中央和国家机关节约粮食反对食品浪费工作的通知》，要求各部门、各单位广泛开展节约粮食、反对食品浪费宣传教育，抓好机关食堂节约粮食工作，进一步规范公务接待和会议用餐，适量点菜，剩余饭菜打包，避免浪费。^[29]

11月发布《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020年）》^[30]，倡导科学节约用粮，抑制粮油不合理消费；建立食堂、饭店等餐饮场所“绿色餐饮、节约粮食”的文明规范，积极提倡分餐制。2010年发布《关于进一步加强节约粮食反对浪费工作的通知》^[31]，指出，保障国家粮食安全，必须一手抓粮食生产，稳定和增加粮食产量；一手抓粮食节约，提高粮食综合利用率，抑制不合理的需求，确立了这一时期节约粮食、反对浪费工作的基本方针。

改革开放30余年时间，我国实现了计划用粮体制的完全退出。随着市场化程度提高，价格逐渐发挥引导供求和消费节约的作用。需要注意的是，粮价双轨制期间有10余年时间我国粮食价格购销倒挂，粮价对消费的引导作用也受到束缚。粮食立法则进展较为缓慢。从社会宣传、思想教育方面引导爱粮节粮是我国的优良传统，得到了保持和发扬。

三、绿色发展时期（2012年以来）：积极参与全球粮食安全治理，反对粮食浪费

自2008年全球粮食危机导致1亿人发生粮荒问题以来，食物浪费问题迅速成为国际关心的话题。随着气候变暖、水环境污染等威胁全球环境安全因素越发显著，全球粮食生产与资源环境的矛盾更加突出。节约资源、减少食物浪费、保障全球粮食安全和可持续发展已成为全球共识。

2013年9月，世界粮农组织发布《食物浪费足迹：对自然资源的影响》^[32]报告指出，全球每年食物浪费总量达13亿吨，每年约有28%的耕地资源因食品浪费而徒劳无功，由此产生的灌溉用水浪费量达250立方千米，产生的温室气体排放量高达33亿吨。2015年联合国大会通过《2030年可持续发展议程》，确立17个可持续发展目标之一为采用可持续的消费和生产模式，到2030年，将零售和消费环节的全球人均粮食浪费减半，减少生产和供应环节的粮食损失，包括收获后的损失。^[33]

到2019年底，我国粮食生产实现“十五连丰”，口粮自给率超过100%，谷物自给率一直保持在95%以上。随着我国水资源、耕地资源约束趋紧，粮食增产与资源环境的矛盾更加突出。2012年农村居民恩格尔系数降为39.3%，标志着全民食物消费水平进入富足阶段。随着居民食品消费水平和结构不断提升，我国粮食生产虽然总量有余，仍然存在结构、品质、地区产消不平衡的问题。近年来谷物、大豆和其他食品进口绝对数量不断扩大。

2012年以来，我国每年谷物净进口1300万吨以上，2015年高达3222万吨；进口大豆由5838万吨上升至2019年的8851万吨，年均递增7.37%。2019年，我国食品及供食用活动物进口额807.3亿美元，出口额649.9亿美元，收支缺口157.4亿美元——这是继1984年以来首次出现食品贸易逆差。食物进口增加的同时，食物浪费也呈现激增之势。2018年发布的《中国城市餐饮食物浪费报告》显示：2015年，中国城市餐饮业仅餐桌食物浪费量就在1700万至1800万吨之间，相当于3000万至5000万人一年的食物量。^[4]

十八大以来，习近平总书记就餐饮浪费问题多次作出讲话和批示。2013年，习近平总书记指出我国餐饮浪费包括其他方面

的浪费现象触目惊心、令人痛心。究其原因，公款吃喝、商务宴请和居民家庭食物浪费日益严重，饮食消费观念不当、公款消费缺乏监督。^[34]2013年中央农村工作会议上，习近平总书记指出：“高度重视节约粮食，节约粮食要从娃娃抓起，从餐桌抓起。”^[35]2020年8月习近平总书记作出重要指示，要加强立法，建立长效机制，坚决制止餐饮浪费行为，培养节约习惯。^[2]十八大以来，我国以绿色发展理念为指导，以落实中央八项规定精神为手段，以构建资源节约型、环境友好型社会为目标，着重治理了公款吃喝以及餐桌浪费等问题，推动粮食立法取得了突破性进展。民间组织也自发参与粮食浪费治理行动，上下呼应，全社会形成了反对食品浪费的合力。

（一）落实中央八项规定，治理公款吃喝浪费

十八大以来，中央连续发布反对食品浪费相关政策，集中治理公款吃喝。2012年12月，中央政治局会议审议通过关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定。2013年、2014年，中共中央、国务院连续发布《党政机关厉行节约反对浪费条例》^[36]、《党政机关国内公务接待管理规定》^[37]、《关于厉行节约反对食品浪费的意见》^[38]等治理公款吃喝、食品浪费的文件。八项规定实施一年，国家机关各单位各部门公务接待中的餐饮经费下降60%，餐厨垃圾普遍下降30%以上^[39]；实施四年，全国共查处违规公款吃喝问题1.09万起^[40]。2017年进一步发布八项规定实施细则，公务接待厉行节约措施更具体化。

（二）推动节约粮食、反对食品浪费法制建设

2014年11月公开的《粮食法（送审稿）》^[41]中第五章内容为“粮食消费与节约”，覆盖粮食储运加工消费各环节的节粮减损规定，规定国家实行惩戒肆意浪费粮食、造成粮食严重损失的制度。2018年开始加快推动制定粮食安全保障法。2020年3月，《江苏省粮食流通条例》正式施行，提出“鼓励节约用粮，倡导健康消费”^[42]。

（三）积极参与全球粮食安全治理

2016年，中国宣布落实2030年可持续发展议程国别方案，承诺通过政策引导、技术改进、鼓励转变消费方式等途径，大幅度减少零售和消费环节的人均粮食浪费量，减少产业链上的粮食损失，包括产后损失。预期到2020年，每年减少粮食产后流通过程损失浪费1300万吨以上，损失浪费率下降40%以上。^[43]十八大以来，围绕可持续发展目标，我国以绿色发展理念为指导，将反对食品浪费融入粮食产业发展、生态文明建设、循环经济、节能减排、污染防治、扩大消费，在经济建设各个领域掀起一场反对食品浪费行动（参见表1）。2019年国务院新闻办发布《中国的粮食安全》，提出“增强爱粮节粮意识，抑制不合理消费需求”，减少“餐桌上的浪费”^[44]，明确了进一步治理食品浪费的政策方向。

表1 十八大以来中共中央、国务院发布的关于抑制不合理消费、反对食品浪费的主要文件

时间	文件题目
2012年12月	关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”
2013年1月	关于循环经济发展战略及近期行动计划的通知
2013年11月	党政机关厉行节约反对浪费条例
2013年12月	党政机关国内公务接待管理规定
2014年3月	关于厉行节约反对食品浪费的意见
2014年12月	关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见
2015年4月	关于加快推进生态文明建设的意见
2016年3月	中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要
2016年10月	“十三五”控制温室气体排放工作方案

2017年10月	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
2018年6月	关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见
2018年9月	关于完善促进消费体制机制进一步激发居民消费潜力的若干意见
2019年10月	中国的粮食安全

（四）加快绿色餐饮建设

我国从2013年起开展“光盘行动”，最初由民间组织自发倡议，之后被纳入政府倡导节粮减损的行动要求中，“光盘行动”已经成为中国治理餐饮浪费行动的国际标识。2014年商务部、国发委发布《餐饮业经济管理办法》^[45]，鼓励企业提供标准化菜品，发展可选套餐，提供小份菜；建立节俭消费提醒提示制度；引导消费者餐前适量点餐，餐后主动帮助打包，对节约用餐的消费者给予表扬和奖励；按规定处置好餐厨废弃物；禁止设置最低消费。2017年，商务部、中央文明办共同推动餐饮业反对食品浪费行动，重点减少宴席浪费。2018年商务部等9部门发布《关于推动绿色餐饮发展的若干意见》^[46]，要求践行绿色发展理念，进一步完善绿色餐饮标准体系、服务体系建设，绿色餐饮主体建设。同时，加快发展厨余垃圾回收循环利用。

十八大以来治理公款吃喝和餐饮浪费行动，取得突出成效。原来依赖公款吃喝的高端餐饮业遭遇严峻挑战，但也为餐饮行业结构转型提供了历史机遇，中国餐饮行业加快向大众化餐饮转型，更能满足人民日益多样化的餐饮需求。^[47]2013年以来，法国、意大利、美国、德国等发达国家先后颁布反食品浪费法，取得突出的治理成效，但我国在这方面的法制基础依然比较薄弱。餐厨垃圾回收和循环利用方面，我国起步也相对较晚。

四、结语

新中国成立70余年来，节约粮食、反对浪费始终是我国确保粮食安全的重要方针。一个国家的粮食消费水平，根本上受到这个国家经济发展水平的制约；消费政策的制定，则取决于供求矛盾的变化。我国从粮食生产的长期不足到丰年有余，虽然供求矛盾大为缓解，但相对于人民不断增长的消费需求，供求紧平衡是长期趋势。

新中国70余年节约粮食政策实践，经历了从计划用粮向市场引导、立法约束演进的主线。新中国成立到改革开放前，粮食短缺的问题在短期内难以解决，实施“计划用粮、节约用粮”政策，实施定量分配，抑制粮食需求增长，基本实现了粮食的自给自足，有力支持了我国的工业化建设。改革开放以来，我国不断深化改革，破除制约粮食生产的制度障碍，促进粮食的长期增产，这其中也包括改革计划用粮制度，释放长期被压抑的合理消费需求。

这一阶段基本解决了粮食总量不足的问题，但随着居民的食品消费结构不断升级，我国粮食消费的结构不平衡问题突显。因此，这一阶段的粮食政策需要着力解决的是食品生产和消费协调发展的问题，政策导向由抑制消费转向鼓励合理消费、抑制不合理消费，通过提高粮食的有效利用率，保证合理消费需求，减少营养不良和营养过剩，促进粮食供需结构性平衡。

十八大以来，随着粮食问题和环境问题的全球化，粮食浪费成为制约全球粮食安全和可持续发展的重要因素，粮食安全的内涵和外延也进一步扩展。2015年修订《中华人民共和国国家安全法》，将粮食安全与金融安全、能源安全并列为经济安全基本内容，形成总体国家安全观下的新的粮食安全观。十八大以来，我国密集颁布了节约粮食、反对食品浪费的条例、规定，将反对食品浪费纳入经济建设和党的建设各个相关领域，培育绿色消费理念，反对食品浪费取得突破性进展。

当下，在新冠肺炎疫情的冲击下，粮食安全的警钟已经敲响。为确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中，必须坚持立足国内，一方面抓紧发展粮食生产，另一方面要继续坚持节约粮食，反对食品浪费。结合我国70余年粮食政策演变以及国际粮食政策的新动态，笔者以为，未来的节约粮食政策主要在以下四个方面可有所作为：第一，进一步提高节约粮食在保障粮食安全中的战

略地位，提高政策实施以及社会宣传的力度和有效性。第二，参考国际反食品浪费立法的经验，结合中国国情，从预防损失、食品抢救、厨余回收三个方面，加快完善节约粮食、反对浪费的法制建设。第三，进一步深化粮食流通体制改革，减少粮食从生产到消费各环节中的损失。第四，密切联系群众，鼓励民间组织和机构参与粮食安全治理，进一步提高全民节粮意识。

参考文献:

[1]联合国公布报告:世界濒临至少50年来最严重粮食危机[EB/OL]. 新京报网, <http://www.bjnews.com.cn/world/2020/08/03/754758.html>.

[2]坚决制止餐饮浪费行为切实培养节约习惯在全社会营造浪费可耻节约为荣的氛围[N]. 人民日报, 2020-08-12(01).

[3]郭书田. 粮食政策:理论与实证——中国农业部与世界银行的报告[M]. 北京: 新华出版社, 1995.

[4]成升魁, 金钟浩, 刘刚. 中国城市餐饮食物浪费报告[EB/OL]. 世界自然基金会, <http://wwfchina.org/content/press/publication/2018/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9F%8E%E5%B8%82%E9%A4%90%E9%A5%AE%E9%A3%9F%E7%89%A9%E6%B5%AA%E8%B4%B9%E6%8A%A5%E5%91%8A%.pdf>.

[5]当代中国粮食工作史料: 上卷[Z]. 北京: 商务部当代中国粮食工作编辑部, 1989.

[6]《当代中国》丛书编辑部. 当代中国的粮食工作[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.

[7]沙千里. 粮食战线的辉煌成就[N]. 人民日报, 1959-10-25(06).

[8]中共中央文献研究室. 毛泽东文集: 第八卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999.

[9]中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集[M]. 北京: 人民出版社, 2013.

[10]陈云. 关于粮食的统购统销问题[N]. 人民日报, 1955-07-22(03).

[11]叶季壮. 谈对外贸易——在第一届全国人民代表大会第四次会议上的发言[N]. 人民日报, 1957-07-13(09).

[12]马克思恩格斯选集: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.

[13]新华社. 立足国内自力更生增产节约粮食[N]. 人民日报, 1979-11-26(01).

[14]中华人民共和国宪法(1982年)[EB/OL]. 中国人大网, http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm.

[15]中国食品工业年鉴: 1985[M]. 北京: 中国食品工业出版社, 1985.

[16]中国食品工业年鉴: 1988[M]. 北京: 中国食品工业出版社, 1988.

[17]宋海明. 试析我国粮食消费超速增长问题[J]. 农业经济丛刊, 1987, (5).

-
- [18] 国务院关于当前产业政策要点的决定[N]. 人民日报, 1989-03-15(04).
- [19] 中国食品工业年鉴: 1997[M]. 北京: 改革出版社, 1998.
- [20] 中国的粮食问题[N]. 人民日报, 1996-10-25(02).
- [21] 潘承凡. 我国年产万吨饲料企业近千家[N]. 人民日报, 1995-01-11(02).
- [22] 王天晔. 政协常委武维华: 全国每年浪费的食物能养活 3 亿人[EB/OL]. 中国新闻网.<http://www.chinanews.com/gn/news/2010/03-10/2161052.shtml>.
- [23] 新华社. 李鹏总理的讲话[N]. 人民日报, 1991-10-14(01).
- [24] 国务院关于印发《九十年代中国食物结构改革与发展纲要》的通知[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1993, (12).
- [25] 中华人民共和国农业法[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1993, (12).
- [26] 中共中央文献研究室. 新时期经济体制改革重要文献选编: 下[M]. 北京: 中央文献出版社, 1998.
- [27] 杨成刚. 中国糖酒年鉴: 2011[M]. 北京: 中国经济文化出版社, 2011.
- [28] 李术峰. 中直机关贯彻落实“八项规定”成效明显[N]. 人民日报, 1998-05-01(02).
- [29] 节约粮食反对食品浪费[N]. 人民日报, 2008-07-18(02).
- [30] 国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020年)[N]. 人民日报, 2008-11-14(10).
- [31] 关于进一步加强节约粮食反对浪费工作的通知[EB/OL]. 中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-01/22/content_2860.htm.
- [32] Food wastage footprint: Impacts on natural resources—Summary report[EB/OL]. Rome.<http://www.fao.org/3/i3347e/i3347e.pdf>, 2013.
- [33] 变革我们的世界: 2030 年可持续发展议程[EB/OL]. 联合国, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>.
- [34] 中共中央文献研究室. 厉行节约反对浪费: 重要论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2013.
- [35] 中央农村工作会议在北京举行[N]. 人民日报, 2013-12-25(01).
- [36] 党政机关厉行节约反对浪费条例[M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [37] 党政机关国内公务接待管理规定[M]. 北京: 人民出版社, 2013.

[38]关于厉行节约反对食品浪费的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2014.

[39]江琳, 田豆豆, 付文. 公务接待餐饮经费降六成(厉行节约反对浪费)[N]. 人民日报, 2013-12-19(04).

[40]刘芳源. 中央八项规定出台四年来查处问题 14.6 万起[EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/04/c_1120049588.htm.

[41]国务院法制办公室关于《粮食法(送审稿)》公开征求意见的通知[EB/OL]. 中华人民共和国商务部, <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/201501/20150100858578.shtml>.

[42]江苏省粮食流通条例[EB/OL]. 国家粮食和物资储备局, http://www.lswz.gov.cn/html/zcfb/2020-02/18/content_249267.shtml.

[43]国家发展改革委国家粮食局关于印发《粮食行业“十三五”发展规划纲要》[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-11/02/content_5127659.htm.

[44]中国的粮食安全[N]. 人民日报, 2019-10-15(10).

[45]商务部、国家发展改革委令 2014 年第 4 号《餐饮业经营管理办法(试行)》[EB/OL]. 中华人民共和国商务部, <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201410/20141000751968.shtml>.

[46]商务部服贸司负责人解读《商务部等 9 部门关于推动绿色餐饮发展的若干意见》[EB/OL]. 中华人民共和国商务部, <http://www.mofcom.gov.cn/article/zhengcejid/bj/201806/20180602752344.shtml>.

[47]于千千, 赵京桥. 改革开放四十年来中国餐饮业发展历程、成就与战略思考[J]. 商业经济研究, 2020, (11).

注释:

1 各阶段相关研究主要有: 北京商业管理干部学院《中国社会主义粮食经济》(工商出版社 1983 年版), 宋海明《试析我国粮食消费超速增长问题》(《农业经济丛刊》1987 年第 5 期), 张帆《中国的粮食消费与需求》(《管理世界》1998 年第 4 期), 许世卫《中国食物消费与浪费分析》(《中国食物与营养》2005 年第 11 期), 黄铁苗、曾汉城《遏制公款吃喝问题的研究状况及亟需深入探讨的几个问题》(《消费经济》2014 年第 1 期), 等等。

2 参见成升魁、高利伟、徐增让、唐承财、王灵恩、Dhruba Bijaya G. C. 《对中国餐饮食物浪费及其资源环境效应的思考》(《中国软科学》2012 年第 7 期)。

3 研究者主要关注新中国初期的节约运动, 见吴承明、董志凯《中华人民共和国经济史》第一卷(中国财政经济出版社 2001 年版)、王传利《新中国成立初期的节约述略》(《中国浦东干部学院学报》2018 年第 5 期)、孙钦梅《“勤俭建国”: 节约运动与“一五”计划的实施》(《中国高校社会科学》2019 年第 4 期)等。

4 笔者所见仅有, 何昌垂《粮食安全——世纪挑战与应对》(社会科学文献出版社 2013 年版, 第 300-304 页)。

5 城镇人均口粮定量依据全国非农业销售定量口粮数量除以城镇人口数计算得到。城镇人口数来自国家统计局。全国非农业

销售定量口粮来自《当代中国粮食工作史料》（上卷，内部发行，1989年版，第1815-1817页）。

6 粮食库存数据辑录自《李先念传》编写组编《李先念传（1949-1992）》（上，中央文献出版社2009年版，第364、532页），《李先念传》编写组编《建国以来李先念文稿》（第二册第251页，第三册第49、246页，中央文献出版社2011年版）。