

 中国财经学术专著系列

粮食是一种武器

——粮食战略资源的经济理论分析

Grain is a kind of weapon—Economic theory of strategic
resources for grain analysis

张型双 庞柏林◎著



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

中国财经学术专著系列

粮食是一种武器

——粮食战略资源的经济理论分析

张型双 庞柏林 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食是一种武器: 粮食战略资源的经济理论分析/张型双, 庞柏林著. —北京: 中国财富出版社, 2016. 1

(中国财经学术专著系列)

ISBN 978-7-5047-5815-6

I. ①粮… II. ①张…②庞… III. ①粮食问题—研究—中国
IV. ①F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 168728 号

策划编辑 郑欣怡

责任编辑 颜学静

责任印制 何崇杭

责任校对 杨小静

责任发行 斯 琴

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010-52227568 (发行部) 010-52227588 转 307 (总编室)

010-68589540 (读者服务部) 010-52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京京都六环印刷厂

书 号 ISBN 978-7-5047-5815-6/F·2439

开 本 710mm×1000mm 1/16

版 次 2016 年 1 月第 1 版

印 张 16.5

印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷

字 数 296 千字

定 价 48.00 元

版权所有·侵权必究·印装差错·负责调换

前 言

纵观人类社会发展的漫长历程，粮食并非普通物质资料，而始终是人类赖以生存的战略物资。粮食安全不仅具有经济意义，而且还具有政治意义和军事意义。

中国作为一个人口大国，随着工业化、城镇化进程的不断推进，农业现代化水平的不断提高，越来越应重视和强化粮食生产的地位和作用。工业化、城镇化虽然是农业发展的重要推动力量，但同时又是粮食生产的制约因素。这一过程会使农业比较效益下降，带来农业资源（特别是优质资源）的大量转移，同时，农业投入成本持续上升，这些都会打击农民粮食生产的积极性。虽然粮食收入在农业增加值中的比重下降，粮食生产对经济增长的贡献率下降，但粮食生产在社会经济发展中的地位和作用不会改变，应把粮食安全放到一个战略高度来认真对待。

我们现在不得不面对的一个经济现实是，在新自由主义的时代背景下，很多国家已经被迫放弃了自给自足的粮食安全战略，世界粮食价格常常被人为操纵，全球各地的小生产者成为最终的牺牲者，他们或者转移到城市贫民窟，或者成为出口粮食的农场或种植园的劳力。世贸组织制度下公司粮食循环的加强已经将“粮食安全”私有化并移交到公司手中。

21世纪初，世界粮食供应的全球垄断性不断增加的情况导致粮价飞涨。2007—2008年，席卷全球的粮食危机引起恐慌，发生在城市的粮食暴动表达了对新自由主义政策的不满，新自由主义政策在绝大部分南方国家摧毁了公共能力（尤其是粮食储备），使南方国家加深了粮食上的依附性。

加入世界贸易组织之后，中国的市场开放度越来越高，农业面临的国际竞争压力也越来越大，本书基于粮食安全的视角，全面分析了世界粮食市场的供求状况和中国粮食安全状况，深入解读了美国作为超级大国巧妙利用粮食武器实现其国家利益的种种伎俩，深入剖析了农业跨国公司操纵国际粮食市场的全球战略，最后提出了维护中国粮食安全的政策建议。

本书主要内容包括九章。第1章是对粮食安全基本概念和基本理论的



阐述；第2章分析了21世纪初发生的世界粮食危机的形成过程、主要特征和深层原因；第3章介绍了中国粮食生产需求状况、粮食市场体系发育程度和粮食储备状况；第4章分析美国的粮食武器和粮食战略；第5章分析农业跨国公司的全球战略及其对中国粮食安全的影响；第6章分析转基因农作物的发展情况及其带来的粮食安全问题；第7章分别介绍了美国、欧盟、日本、墨西哥、印度的粮食安全政策及其经验借鉴；第8章分析中国粮食安全战略目标；第9章探讨中国如何建立长久有效的粮食安全战略。

本书是由哈尔滨商业大学经济学院教师张型双和庞柏林共同完成的，其中，庞柏林撰写了第1至第5章，张型双撰写了第6至第9章。

本书在撰写过程中，得到了哈尔滨商业大学经济学院项义军院长的大力支持，也得到了哈尔滨商业大学经济学院政治经济学教研室各位教师的鼎力帮助，在此一并表示感谢！

作者

2015年5月

目 录

1 粮安天下：粮食是安家立命之本	1
1.1 粮食及粮食安全	1
1.2 理论基础	16
2 风云突变：世界粮食现危机	26
2.1 世界粮食危机的历史审视	26
2.2 2008 年世界粮食危机的形成过程和特征	29
2.3 世界粮食供求的总体状况	34
2.4 本次世界粮食危机的形成原因	37
2.5 世界粮食危机为世界粮食安全敲响警钟	47
3 喜忧参半：中国粮食安全几多欢喜几多愁	50
3.1 中国粮食安全问题的“布朗风波”和水稻专家袁隆平的质问	50
3.2 中国粮食生产状况分析	54
3.3 中国粮食需求状况分析	69
3.4 中国粮食市场体系分析	77
4 弱肉强食：粮食是一种武器	93
4.1 控制了粮食就控制了所有的人	93
4.2 美国的粮食武器	98
4.3 美国的粮食战略	103
5 蓄意凶险：跨国资本四面出击	113
5.1 操控国际粮食市场的农业跨国公司	113
5.2 WTO 规则下的势力扩张	123



5.3 农业跨国公司的全球战略	125
5.4 农业跨国公司对中国粮食安全的影响	138
6 重磅武器：是是非非转基因	145
6.1 转基因的前生后世	145
6.2 转基因作物与杂交作物的比较	147
6.3 转基因作物安全性的争议	148
6.4 追问转基因：是灾难还是福音	151
6.5 谁在推动中国转基因发展的步伐	154
6.6 转基因背后，谁在收获市场权力	157
7 他山之石：其他国家维护粮食安全的经验借鉴	165
7.1 美国维护粮食安全经验借鉴	165
7.2 欧盟及其主要国家法德的粮食生产与政策保障	171
7.3 日本粮食生产与政策保障	175
7.4 北美自由贸易协定下墨西哥粮食生产与安全	180
7.5 印度粮食安全政策及借鉴	182
8 运筹帷幄：中国粮食安全的战略目标	187
8.1 确定中国粮食安全战略目标的依据	187
8.2 中国粮食安全战略目标的确立	188
9 长缨在手：中国粮食安全的战略武器	193
9.1 有利于中国粮食安全保障的农地制度创新	193
9.2 有利于中国粮食安全保障的农业科技体制创新	202
9.3 基于中国主要粮食作物国际竞争态势的市场出路	220
9.4 构建国家粮食安全长效机制	244
参考文献	254

1 粮安天下：粮食是安家立命之本

1.1 粮食及粮食安全

1.1.1 粮食的基本含义

我国的粮食概念包括狭义和广义两种，狭义的粮食沿袭了历史传统的理解，主要是指谷物类，相当于英文中的 Grain 一词的含义，包括稻谷类、麦类、玉米和高粱。广义的粮食源于新中国成立初期的粮食统计，由于当时人均谷物产量低，难以满足人们的基本生活需要，为了满足人们低水平的生存需要，在粮食统计中，不仅有传统的谷物类，还包括豆类和薯类。联合国粮农组织（FAO）的粮食概念是指谷物（Grain），包括小麦、粗粮和稻谷，其中粗粮又包括玉米、大麦、高粱等。本书的粮食含义采用联合国粮农组织的概念。

1.1.2 粮食的属性

1. 基本属性

首先，粮食是生存必需品。

从微观层面而言，粮食是生存必需品。俗语说，民以食为天。无论人类发展到什么样的阶段，摄取食物都是必不可少的生命活动，粮食为我们提供各种营养和能量，满足我们的基本生理需要。无农不稳，粮安天下。从某种意义上说，没有粮食就没有人类，粮食供应不稳定，社会就不能稳定发展。所以，粮食是人类赖以生存的基本要素，是治国安邦的必要条件，是关系国计民生的重要资源。因此，世界各国政府都高度重视粮食问题。

在人类参与生产的产品之中，唯独粮食具有生存必需品的属性。人类社会对粮食的需求具有刚性特征，无论贫穷富贵，无论大人小孩，无论男人女人，都离不开对粮食的消费需求。我们所谓的开门七件事（柴、米、



油、盐、酱、醋、茶），除了粮食之外，都是生活必需品，只有粮食才是生存必需品。粮食的生存必需品特征是粮食最重要的社会属性，对粮食其他属性的探讨，都应该建立在这一属性的基础之上。

其次，粮食是战略品。

粮食作为生存必需品，在军事战争中就显得尤为重要，历来被看做战略物品。早在西汉，就有农书《汜胜之书》写道：“虽有石城汤池，带甲百万，而无粟者，弗能守也。夫谷帛实天下之命”。在我国古代战争中，粮食战略经常被采用，三国时期，曹操就是因为用计谋烧掉了袁绍的粮草，最终才创造了两万人战胜十万人的军事奇迹。在现代国际政治中，粮食一直是重要的政治筹码，它可以与军事、能源、金融等相配合，形成更为庞大的国家战略，在国际政治中发挥着巨大的作用。在物质文明高度发达的现代社会，粮食仍是保障国家经济安全的基础，保证国家主权安全的战略物资。美国前农业部长厄尔·布茨曾经说过：“粮食是一种手段，它在美国外交谈判中是一种武器。”所谓粮食武器就是把粮食作为一种手段，以换取别国在政治和贸易上的让步，获取美国所需要的政治、经济和外交等各种资源。这是美国的一贯做法。发展中国家如何应对美国的“粮食战略”，是一个严峻的现实问题。关于粮食的战略品特征，本书后面会重点论述。这里需要提及两点：第一，粮食是比军事、能源、金融更具有国家战略的战略品；第二，粮食的第二属性从属于第一属性，且不能超越第一属性。粮食首先要用于国民生存，而不是所谓的国际战略，粮食在保证国内人民生存和政治稳定的基础上，才可以用于外交战略。否则，就可能引发国内的生存危机。

最后，粮食是公共产品。

公共产品（Public goods）是私人产品的对称，是指具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性的产品。总体上看，粮食是生存必需品，具有不可替代性，粮食又是战略品，关系到国家的战略安全，所以，一个国家拥有保证其国民在微观层面实现粮食安全的责任和义务。第一，粮食属于基本生活物资，需求价格弹性较小从而不能经受供给的大幅波动。俗话说：“无农不稳，无粮则乱。”粮食安全是最大的民生问题。粮食安全是构建和谐社会的物质基础。一个国家可以设想没有警察、没有军队，但是“国不可一日无粮，家不可一日无米”。这在一定程度上说明了粮食比国防安全这一纯公共物品还重要。第二，粮食生产是农业生产的重要内容，有明显的弱质性。第三，在非常情况下国家需要出面保证社会稳定，制定

和实施合理的粮食政策，包括粮食储备制度、粮食保护收购制度、粮食种植补贴制度以及粮食贸易指导制度等。所以在此认为粮食具有公共物品属性，而且比提供国防、治安、邮政、文化、教育等经典意义上的国家公共物品更具有基础性和强制性的国家义务。如果国家或地区的粮食供应体系遭到暂时性的破坏，社会秩序和国家主权就会马上受到严重威胁。

新中国成立以来，几代领导人始终高度重视粮食安全问题。毛泽东同志曾经提出，“手里有粮，心里不慌”。邓小平同志在 20 世纪 80 年代明确指出，不管天下发生什么事，只要人民吃饱肚子，一切就好办了。江泽民同志在 20 世纪 90 年代进一步强调，中国人口多，自然灾害频繁，储备以应付突然事件是为上策。胡锦涛同志也多次指出，确保解决 13 亿多人的吃饭问题，始终是头等大事，任何时候都不能掉以轻心。粮食价格是价格体系的核心，稳定了粮食价格，才能发挥粮食的社会稳定作用。历史经验也告诉我们，粮食价格一旦出现大的波折，将直接危及国民经济和社会发展的基础。所以，我们需要把国家粮食体系的稳定上升到国家公共物品的认识层面并始终保持其稳定。在国家公共物品的认知框架下，农民是“不带枪的士兵，不领饷的警察”。没有他们，就没有国家的长治久安，这可以视同农民向全社会提供了福利，却没有得到认识，也没有相应的收入补偿。应该说，粮食作为国家公共物品的功能，是在现代国家出现以后才具有的。所以，只能当作第三社会属性。

讨论粮食安全的公共产品属性，目的在于对粮食安全这种公共产品的供给进行合理的制度安排。粮食安全作为一种具有公共产品属性的“产品”，其供给不能完全由市场自发调节，需要政府进行有效干预，政府要想保障粮食安全，就必须提出合理的公共产品政策，并且力保这些政策执行起来既能实现目标又能节约成本。

2. 经济属性

粮食兼具三种经济属性——自然物品、私人物品和公共产品。粮食既是人类参与生产的经济物品，又是自然物品（或准自然物品），而作为经济物品，粮食又兼具私人物品与公共产品的许多特征。

粮食是准自然物品。在我们人类的生存必需品中，除了粮食，还有阳光、空气和水。但与粮食获取不同，阳光、空气和水的产生，完全无须人类的参与，使用时也不需要付费，因此被称为自然物品。粮食生产与工业品的生产明显不同，工业品的生产过程可控性强，人类参与程度深，粮食生产虽然需要人的参与，但自然因素处于绝对的主导地位。总体上说，粮



食的属性也接近自然物品，可以称为准自然物品。正因为粮食再生产是自然再生产与物质再生产的统一，以自然再生产为主，所以，在粮食问题上更应该遵循自然规律，过度强调短时间的粮食高产，过多依赖农药化肥，让自然规律屈从于经济规律，食品安全问题就暴露出来了。

粮食是私人物品。从微观角度看，粮食具有明显的私人物品属性。在生产上，谁生产谁占有；在消费上，谁购买谁使用。在粮食总量一定的前提下，一些人的粮食消费过多，就意味着另外一些人的消费满足会减少，具有明显的竞争性和排他性。目前，粮食的私人物品属性，是最被广泛认知的属性，也是影响最大的属性。

粮食是准公共物品。从宏观角度看，粮食是准公共物品，因为粮食具有战略品属性，粮食生产、加工和消费，具有显著的外部性，让每一个公民获得作为生存必需品的粮食是国家义务。安全保障是自古至今的国家义务。粮食的生产和消费，不仅是个人的事情，更具有明显的公共性质，具有准公共物品属性。作为公共物品，粮食更是一个国家长期发展的重要保障。如果我们仅仅把粮食理解为私人物品，忽视它的准自然物品和准公共物品属性，就容易产生粮食安全问题。

3. 消费属性

粮食消费与其他食品消费一样，都具有三大特性：搜寻品、经验品和信任品属性。搜寻品也称为先验品，此属性是消费前可以了解的，如色泽、香味，具有信息对称的特点；经验品则必须在消费以后才能了解，比如食物本身的味道，是指可体验的一部分，存在信息的部分不对称和时滞问题；信任品则通过事前的观察、事后的了解仍然不足以了解整个食物消费带给自身健康的潜在影响，此时消费者是抱着信心去消费的。

对于搜寻品和经验品，由于信息相对对称，市场失灵不严重，通过市场监督、声誉机制等，可以使商品质量达到双方合意的均衡状态。而作为信任品，由于信息严重不对称，即使政府干预，也难以真正有效。例如，农药大量残留的农产品，随着人们消费而使有害物质侵入人体，可能积累或者潜伏更长时间，甚至传至后代才表现出临床症状。这种危害是长期的、巨大的，但却很难跟踪检验，所以我们只能是存着信心去消费。在食品安全危机频发，食物体系无可信任的情况下，刚性消费需求还得驱使人们信任。粮食具有信任品的消费属性，食品安全问题需要高度重视。粮食的基本属性如表 1-1 所示。

表 1-1 粮食的基本属性

社会属性	经济属性	消费属性
粮食是生存必需品	粮食是准自然物品	粮食是搜寻品
粮食是战略品	粮食是私人物品	粮食是经验品
粮食是公共产品	粮食是准公共物品	粮食是信任品

总之，粮食不是一般的使用物品，它具有包括社会属性、经济属性和消费属性在内的多重属性，如果我们只是简单地强调某一方面，就只能就农业谈农业，就粮食谈粮食，无法正确认识粮食安全问题。粮食的特殊属性，决定了粮食的特殊地位，决定了我们不能仅靠市场手段来解决粮食问题，政府必须通过生产者补贴、价格支持以及对粮食市场价格稳定性的调控等手段对粮食市场进行干预。正如《世界粮食安全罗马宣言》中所说的那样：“实现粮食安全是一项复杂的任务，其主要责任在于各国政府。”所以，对本国公民提供粮食安全保障是一国政府无法推卸的重要职责。

1.1.3 怎样理解粮食安全问题

1. 粮食安全的基本内涵

粮食安全是一个发展的概念，它包含着制度因素、发展因素以及社会因素，内容广泛，不同的国家，不同的历史发展阶段，对粮食安全的概念都会有不同的理解。

粮食安全问题虽然存在于人类社会发展的全部历史进程中，但它真正成为人类社会关注和研究的焦点甚至核心政策目标，则是由于 1972—1974 年所爆发的世界范围内的粮食危机。20 世纪 70 年代初，连续几年的恶劣气候导致全球谷物歉收，主要粮食生产和出口国的粮食产量同时下降；而与此同时，苏联改变了过去国内谷物歉收时屠宰牲畜的做法，也进入了国际谷物市场大量购买粮食，导致世界粮食供求关系急剧变化，爆发了第二次世界大战后最严重的世界粮食危机。当时印度次大陆和非洲撒哈拉地区粮食严重短缺，世界粮食库存大幅下降，粮价快速飞涨，大量的人口处于严重的饥饿、营养不良和恐慌之中。此次粮食危机极大地震动了各国政府和国际组织，也推动了对粮食安全问题的讨论。为应对粮食危机，1974 年 1 月，联合国在罗马召开世界粮食大会。会议通过了《消灭饥饿和营养不良世界宣言》，该宣言声明：“消灭饥饿是国际社会大家庭中每个国家，特别是发达国家和有援助能力的其他国家共同的目标”。与此同时，联合国



粮食及农业组织理事会通过了《世界粮食安全国际协定》，第一次提出了粮食安全的概念，即：“保证任何人在任何时候都能得到为了生存和健康所需要的足够食品。”在此基础上，粮农组织（FAO）要求各国采取措施，保证世界粮食最低安全水平系数，即世界当年库存最少相当于次年消费量的17%~18%，其中：6%为缓冲库存，11%~12%为周转库存，周转库存相当于两个月左右的口粮消费，以便接上下一年度的谷物收成。并将一个国家粮食库存系数低于17%判定为粮食不安全，低于14%为粮食处于紧急状况。从联合国及粮农组织对粮食安全的定义中可以看出，当时保障粮食安全的政策重点在于粮食供给，强调物质上的可获得性，而忽视了贫困人口和营养不良人群的粮食安全需求。

20世纪70年代末期，随着世界粮食产量和库存的不断增加，全球粮食剩余（Surplus）也创下新的纪录，粮食价格跌至30年来的最低点。虽然世界粮食储备增加、粮食产量上升，但却仍然存在大量饥饿和营养不良现象。在这种情况下，人们开始反思粮食安全的概念和目标。其中，一个重要的变化是不仅重视粮食生产和供应总量的提高，而且开始强调不同国家、地区和人群获得粮食的能力。粮食安全开始关注弱势群体的粮食安全问题，认识到贫困是粮食不安全的主要根源。1983年4月，联合国粮农组织世界粮食安全委员会通过了总干事爱德华·萨乌马提出的粮食安全概念：粮食安全的最终目标是，确保所有人在任何时候既能买得到又能买得起他们生活所需要的基本食品。这一概念包括三方面主要内容：①物质上的可获得性；②经济上的可获得性；③获得上的可靠性（所有需要粮食的人们都有能力获得粮食）。物质上可获得性强调粮食供给，包括国内生产、进口、储备三部分。影响因素主要有土地、资本、劳动力等生产要素的投入以及国际环境、外汇储备等；经济上的可获得性是从需求角度考虑，粮食价格、收入水平、偏好、替代物等是主要影响因素，另外还包括市场体系、运输条件等；获得上的可靠性指的是粮食生产上的稳定性和价格上的稳定性，主要受气候、自然灾害、政治经济环境的影响。

可见，要实现粮食安全目标，一要发展生产，提高粮食供应总量；二要建立稳定的粮食供应机制；三要不断增加收入，建立社会保障体系，提高居民的购买力，特别是贫困地区低收入人群的收入和购买力。新的粮食安全概念涵盖了粮食生产、供给和收入等范畴，不再局限于粮食自给自足来考虑问题，强调地区之间和国家之间互通有无，粮食安全的内涵大大拓展了。

20 世纪 90 年代，世界上许多国家，特别是一些发达国家，对于上面提到的粮食安全问题已经基本解决，他们开始把更多的注意力放到了包括卫生、检疫、营养等另一层面的粮食安全问题上。在这种情况下，1996 年，联合国粮农组织在罗马召开“世界粮食首脑会议”。全球 190 个国家政府首脑和高官通过《罗马宣言》，庄严承诺：到 2015 年，要将全球饥饿人口数量从 1992—1993 年的 8.45 亿基础上减半。2000 年，联合国成员国重申了减少饥饿的政治承诺，并把到 2015 年将全球贫困和饥饿人口比例减半列为联合国“千年发展目标”的首项。这次世界粮食首脑会议再次更新了粮食安全的定义：只有当所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好时，才实现了粮食安全，要求到 2015 年把世界上饥饿和营养不足的发生率减少一半，这就把粮食安全和营养问题紧密联系起来，营养安全成为粮食安全的重要组成部分。这一粮食安全概念，体现了人们不仅要求粮食在数量上要能够维持人类基本生存的需要，而且对食物的质量提出了更高的标准和要求。从以上粮食安全概念发展可以看出，完整的粮食安全的概念由四部分组成：①物质上的可获得性；②经济上的可获得性；③可获得上的稳定性；④食物品质上的营养安全。从粮食安全概念包含的层次角度看，粮食安全概念包括从宏观到微观的多个层次。粮食安全的第一层次是数量要求，粮食安全要保证人们能够吃饱肚子，即确保所有人在任何时候既能买得到、又能买得起他们所需要的基本食品。这是“温饱”层次的粮食安全，是粮食安全最根本的目标，也是最低层次的粮食安全目标。这一层次的粮食安全一旦缺乏，就可以说粮食状况是绝对不安的。粮食安全的第二层次是粮食安全的质量要求，包括食品安全和营养安全，这一层次是在满足温饱需求之后，人们行有余力而追求对于食品安全、食品营养等方面的需求。这是在生理要求被满足之后随着生存环境的改善而希望自身能够得到提升的期望。粮食安全的内涵如图 1-1 所示。

宏观层次的粮食安全可通过全球和国家的粮食获取能力来反映。其中，全球食物获取能力取决于全球的粮食生产总量，而国家在特定年份的粮食获取能力则主要取决于该国的粮食生产量、储备量和净进口量。微观层次的粮食安全反映在家庭和个人的粮食获取能力上。最微观层次的粮食安全直接涉及个人的营养安全状况。粮食安全的各个层次相互联系，宏观层次的粮食安全在某种程度上决定着微观层次的粮食安全，只有国家获取粮食充足时，家庭才有可能实现粮食安全。但是，由于家庭在获取粮食能

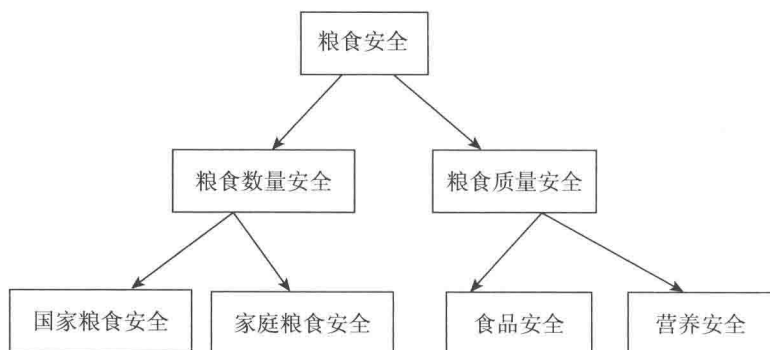


图 1-1 粮食安全的内涵

力上的差异，宏观层次的粮食安全并不能保证全部家庭的粮食安全。

粮食安全的层次性表明，不同的社会和经济水平背景之下，居民对于粮食安全目标是不同的。由于粮食安全的保证需要政府支付成本，所以，讨论粮食安全层次的实际意义，就是希望政府确定合理的支付水准，以便和对应的粮食安全层次相匹配，不致造成粮食安全产品供给不足或者过分超前。粮食安全目标的演进如图 1-2 所示。

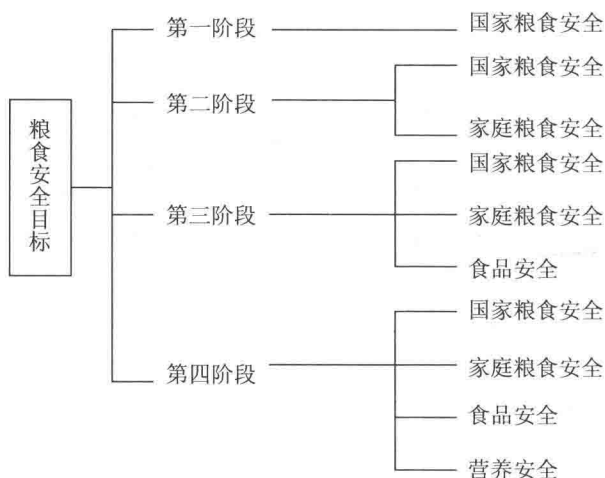


图 1-2 粮食安全目标的演进

2. 粮食安全的基本特征

第一，粮食安全具有历史性。通过前面的分析可以看到，粮食安全的

概念不是一成不变的，而是发展变化的。在不同时期，粮食安全的目标和具体标准有所不同、有所侧重。随着社会的发展、历史的进步，粮食安全的概念也不断丰富和发展，人们会对粮食安全提出更高的要求。

第二，粮食安全具有地域性。由于不同国家经济发展水平不同、资源禀赋不同、人口状况和贸易地位不同，因此，粮食安全的目标、具体保障措施也会各不相同。中国作为地域广阔、人口众多的发展中国家，解决粮食安全问题离不开自己的具体国情。

第三，粮食安全具有不稳定性。由于多种因素的影响，粮食的供求关系是始终处于波动之中的，粮食供求关系的不确定性和多变性，决定了粮食安全体系的不稳定性。研究粮食安全问题，应考虑粮食安全状况的改善都伴随着明显的周期性波动的特点。

第四，粮食安全具有系统性。粮食安全问题是涉及经济、社会与政治等多因素、多环节的系统，这个系统由生产、流通、储备、消费和贸易等组成，研究粮食安全必须用系统的方法。粮食安全是一项极其庞大复杂的系统工程，涉及农业生产、环境保护、社会分配、人口控制、国内外贸易、消费观念、社会发展、财政金融和政策法规等诸多方面，需要统筹兼顾，综合协调，发挥各自的功能作用，形成国家粮食安全体系建设的整体合力，需采取政治、经济、技术的综合措施，确保国家粮食安全。

3. 粮食安全的重要性

在人类社会发展历程中，粮食始终是人类赖以生存的战略性物资。马克思指出：食物的生产是直接生产者的生存和一切生产的条件。粮食是维持人们生存的基本生活必需品，粮食安全问题是一个关系到国计民生的重要问题，它既是一个重要的经济问题，又是一个重要的政治问题。因此，重视粮食安全具有重要的战略意义。

第一，粮食安全具有经济意义。农业种植一般可划分为粮食作物、经济作物、园艺作物和饲料作物。在农业作物的四大门类里粮食作物的种植占据重要位置，因为粮食是人们食物需要的主要来源，粮食生产对人类生产生活都非常重要。

粮食在国民经济中处于基础地位，在粮食生产劳动生产率不断提高的前提下，才会有其他一切产业发展的可能。纵观人类社会发展的历史，我们发现粮食剩余产品是整个国民经济成长的基础。只有粮食部门为社会提供更多的剩余产品，才能不断促进社会分工的深化和产业结构的优化升级。

粮食生产是保证全社会劳动力再生产的生产，是保证人类社会最重要



的生产力——劳动力再生产的基础，一个社会如果不能保证劳动力的正常再生产，这个社会也就丧失了发展的基础。在人们需要的多种物质消费中，粮食对人口规模起着最关键的制约作用，其生产能力决定了一个国家国土资源的人口承载量。我国人口众多，人均耕地面积小，为了保证社会劳动力的正常再生产，必须稳步提高粮食生产能力。

粮食剩余产品可以给非农产业提供工业原料，同时也为工业的发展提供支撑。农业为轻工业提供原料，粮食是食品工业、饲料工业的重要原料。而粮食生产部门对农用机械、化肥、种子、农药、农膜的需求成为推动工业发展的巨大力量。越是推进工业化，越是要加快现代农业建设，越要重视和强化粮食生产的地位和作用。我们常说的经济现代化也包含农业部门的现代化。所以，粮食生产通过现代化改造，也可以成为经济增长的重要源泉。粮食安全作为一个重要因素，与资本积累、能源供应等条件一起，对工业化的顺利推进起着至关重要的保障作用。所以，粮食生产的规模和速度直接制约着轻工业的发展规模和速度。

粮价是物价的基础，如果粮食生产萎缩，粮食供给不足，粮食价格就会上涨，粮食价格的上涨，会提高粮食加工企业的成本，容易引发全行业的价格上涨，最终导致通货膨胀，这会给社会经济发展带来较大的影响和冲击，从而不利于社会经济的稳定发展。所以，粮食安全保障能力的增强，对稳定市场粮价、控制物价上涨、遏制通货膨胀具有积极作用。从这个意义上说，粮食生产制约着整个国民经济发展的规模和速度。

第二，粮食安全具有政治意义。粮食是时局的“稳定器”，粮食安全有利于社会稳定和国家安全。一旦粮食出现问题，国家的根本就会动摇，就会使生灵涂炭。19世纪中叶爱尔兰的大饥荒，几乎导致一个民族的灭绝；20世纪30年代的乌克兰大饥荒，导致250万~400万人死亡，严重威胁了当时的苏维埃政权。所以我们常说“手中有粮，心中不慌”。粮食作为人类赖以生存的必需品，是治国安邦的必要条件，是关系国计民生的重要资源。粮食作为公共物品，更是一个国家长期发展的重要保障。粮食供给是国家最大的民生，吃饭问题解决了，其他各种社会保障和经济发展才有基础。因此，历代政府都高度重视粮食问题。

2008年世界爆发粮食危机，粮食短缺，粮价飞涨，在贫困的加勒比海沿岸国家、非洲与东南亚、南亚等地的人民，都已走上街头为粮食而抗争。许多地方都发生了流血冲突。西非的喀麦隆、海地、非洲索马利亚均有人在粮食暴动中死亡。据不完全统计，这次粮食危机涉及目前世界66