

中国粮食安全 与法律评述

CHINA GRAIN SECURITY AND LEGAL REVIEW

娄耀辉◎编著



新华出版社

中国粮食安全 与法律评述

CHINA GRAIN SECURITY AND LEGAL REVIEW

姜耀辉◎编著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国粮食安全与法律评述 / 姜耀辉编著. —北京:

新华出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-5166-1907-0

I. ①中… II. ①姜… 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173913号

中国粮食安全与法律评述

作 者: 姜耀辉

出版人: 张百新

责任编辑: 蒋小云

出版发行: 新华出版社

地址: 北京石景山区京原路8号

邮编: 100040

网址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照排: 中尚图

印刷: 北京紫瑞利印刷有限公司

成品尺寸: 240mm×170mm 1/16

印张: 16. 5

字数: 243千字

版次: 2015年8月第一版

印次: 2015年8月第一次印刷

书号: ISBN 978-7-5166-1907-0

定价: 45. 00元

图书如有印装问题请联系: 010-59603199

简介

本书以保障中国粮食安全为目的，从法律制度评述的视角，翔实阐述了中国粮食安全有关的政策、法律法规对粮食生产、收储、流通、贸易和消费加工等各个环节的作用和影响，并提出了完善现行法律架构的建设性意见。

近年来，中国粮食市场价格日益上涨，带动下游食品价格不断攀升，导致物价指数居高不下；另一方面，农民的种粮积极性时涨时落，不仅要寄托于国内最低粮食收购价格的保护，还要承受国际进口粮食价格的巨大冲击。这种冲击和矛盾不仅存在生产领域，也贯穿于粮食收购、储存、加工、贸易等各个环节。市场各个参与者面临日趋激烈的挑战的同时，解决我国的粮食安全问题已经成为当前中国最高决策层的紧迫任务。如何破解工业建设与耕地面积减少的矛盾，提高粮食单产与降低土壤污染、节约用水、科学施肥的矛盾，维护国内粮食主产区农民的利益和加工商渴求进口粮食的矛盾，就成为当前十分突出的问题。而解决这些问题，合理科学的法律制度无疑将起到提纲挈领的关键作用。我国目前的粮食安全法律法规数量非常大，但分布在各个领域行业，比较散乱，一些领域还存在立法空白或法律法规之间的冲突。本书作者根据 20 多年从事粮食生产、加工、贸易行业法律工作的实践经验，总结了我国粮食安全相关领域包括生产、收储、加工、贸易各个领域的现行法律法规，结合 WTO 和自贸区的最新进展，加以综合详尽分析，并为促进我国粮食安全提出切实可行的科学立法建议。旨在为从事粮食安全研究、立法、实务操作的读者提供一本内容翔实全面的关于中国粮食安全法律体系的参考读物。

序 言

民以食为天，粮食与生存紧密相关，粮食安全亘古以来是一国的民生之本。拥有 13 亿人口的泱泱大中华，改革开放前的 2000 多年以来一直以农业立国，农业生产、粮食安全对于这个拥有庞大人口的古老国度来说意义非凡。

自 2004 年以来，我国粮食产量实现了“十一连增”，粮食总产量由 2004 年的 46946.95 万吨增长至 2014 年的 60710 万吨，即便如此，粮食安全问题仍旧不可忽视。目前国内鲜有对粮食安全法律体系进行系统介绍、分析的专著。本书弥补学界空白，从粮食种植、生产、流通、收储、加工、贸易等多个维度，全方位地介绍当前我国粮食安全现状及有关法律制度。

本书从耕地、水源等粮食供给因素；粮食收储法律制度；粮食贸易；粮食消费和粮食加工产业四方面系统地论述了粮食安全与当前法律制度现状。

1. 耕地保障及其相关法律制度

粮食生产的前提是充足的耕地资源。18 亿亩的耕地红线是近年来中央一号文件持续关注的焦点。我国人口数量占据世界人口总数的 25%，但是耕地面积仅为世界耕地总面积的 9%，可见，中国耕地所负载的压力是世界平均水平的三倍。在此重压之下，粮食安全责任艰巨。2015 年中央一号文件明确表示，开展永久基本农田的划定工作，深入对基本农田、耕地的保护，为充足的粮食补给提供稳定的生产条件。此外，以《中华人民共和国土地管理法》为主导的耕地保护法律体系日趋完善。而在当下农村土地流转制度改革的大趋势下，如何完善我国耕地保护法律体系，守住 18 亿亩耕地红线，又成为举国关注的焦点。

2. 粮食生产和收储及其法律制度

如果说耕地是粮食安全保障的前哨,那么粮食生产和收储则是粮食安全保障的核心。

中国商品粮食生产主要依靠 13 个粮食主产区(黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、河北、河南、山东、江苏、安徽、江西、湖北、湖南、四川),粮食主产区可谓保障粮食安全的中坚力量,13 个主产区平均年产量占据全国总产量的 76%。粮食主产区当前也面临着诸多问题,只有采取提升粮食主产区的综合生产能力、发展粮食规模化生产、依靠科技提升粮食单产、调动粮食生产者的积极性等积极措施才能巩固主产区的生产主导地位,保障粮食生产安全。

粮食收储则是继粮食生产之后的又一工作重心。粮食收储制度一方面稳定了市场上的粮食总量,缓解区域粮食供求平衡;另一方面保护了农民的收益,有效防止“谷贱伤民”的现象出现。以《粮食收购条例》、《粮食流通条例》等法规为依据,我国的粮食收储制度包含了收储、最低价保障等有效措施,为国内粮食安全提供了制度性的保障。

3. 粮食贸易及其法律制度

粮食生产的目的是为了人们的消费需求,粮食收储的目的同样如此。粮食作为一种商品,必然要进入市场流通领域,成为交易客体。当前中国的粮食国际贸易处于逆差状态,以 2014 年为例,中国粮食净进口量达到 8402.1 万吨。国际市场对国内粮食市场产生了巨大的冲击,究其原因,不外乎国际市场粮食价格低廉;加入 WTO 之后中国逐步开放了农产品市场,大幅降低了农产品的关税。基于此,为了保障国内市场的粮食安全,国家在 WTO 基本原则指引之下,如何通过制定、修改《对外贸易法》、《关于调整和完善农业三项补贴政策的指导意见》等法律、法规调整国家针对国内外的粮食贸易的制度,在推进粮食贸易发展的同时,保障国内粮食安全。

粮食贸易不仅仅是最原始的钱货交易，粮食产品也是期货交易产品之一。但是期货交易中高风险与高收益并存，如何利用期货市场的功能保障国家粮食储备的安全、稳定市场价格，是发展粮食期货贸易需要着力关注的焦点问题。我将在本书中结合自己的实践经验，从理论与实践融合的角度，在当前自贸区贸易开放的背景下，深入分析我国粮食期货贸易的现状与发展前景。

4. 粮食加工产业及其相关法律制度

粮食生产、收储大多指向粮食初级产品，但是粮食与一般商品的差别即在于它可以进行二次加工、深加工。粮食深加工也是粮食安全问题的重要环节之一。

与美国等农业强国相比，我国当前的粮食加工产业处于初级阶段，粮食深加工的品种单一、附加值低，并且大型龙头企业数量甚少，缺少国际竞争力。而外资的参与已势不可挡，以大豆深加工业务为例，目前国内从事大豆油脂加工的 90 多家大型企业中，64 家有外资成分存在，其中知名品牌金龙鱼是由外资全资控制的食用油加工企业，鲁花也有 49% 的外资占比。国外资本的大规模渗透对于保障本国的粮食安全的影响不容忽视。2015 年发布的《外商投资指导产业目录》强化了农副产品加工业中的豆油、菜籽油、花生油等食用油脂加工产业须由中方控股。如何在允许外资进入中国农产品深加工的大前提下，实现国家对粮食深加工的掌控，保障粮食安全，也是本书关注的重点。

《中国粮食安全与法律评述》一书正是从这四个大的方面详细介绍了当前国家粮食安全的现状与相关法律制度的概况。粮食安全是一个国家，乃至一个民族生存与发展的基石，必须得到社会大众及国家层面的高度重视。

本人在多年的粮食贸易法律实践中，深深体会到各个粮食领域参与者渴望国家粮食政策法律对粮食安全提供有力保障。农民作为粮食生产者辛苦劳作，担心“谷贱伤农”，期望切实增产增收；消费者期待粮稳定供应，担忧由

于粮食价格波动导致食品价格暴涨；粮食流通商、贸易商、加工商期待稳定的、具有前瞻性的粮食政策，确保投资的稳定性和可持续性等等。为此，我希望以此书为媒介，向粮食生产者、粮食贸易从业者、加工商展现一个真实的中国粮食产业发展的现状图；通过对相关法律制度深入、全面的分析，展望粮食产业法律制度的未来走向，帮助粮食领域从业者更好地把握粮食生产、收储、贸易和加工的发展动向。

期待本书可以为关注中国粮食安全的朋友提供有益参考。但由于本人才疏学浅，难免在研究写作过程中有所纰漏，期待各位专家、同行和读者的批评与指正。

Forward

Grain, as human being's first necessity, is closely related to the survival of each individual and the nation. China, with a population of 1.3 billion, had long been an agricultural country for more than two thousand years, before the reform and open-up. Grain security is always essential to China.

Since the year of 2004, the output of grain in China has been consecutively increased for eleven years. Based on data from National Statistics Bureau, the total grain output of China raised from 469 million tons in 2004 to 607 million tons in 2014. Regardless of the increased grain output, the importance of grain security shall never be underestimated. However there are few books addressing grain security and related legal system.

Therefore, this book fills in the gap in this field by introducing status quo of grain security and legal rules in China, from perspectives of grain plantation, production, distribution, storage and processing and so on.

1. Farmland and related legal rules

Abundant farmland is the basis of grain production. For many years, the government has emphasized that the area of farmland shall not be less than 1.8 billion mus. Today, Chinese has 1/4 the world population, with only 9% farmland on the earth. Therefore the pressure on farmland in China is three times of the average in the world. Such big pressure makes it difficult to maintain grain security. No. 1 Central Document of 2015 explicitly stresses that permanent farmland area shall be marked and protected to ensure stable production conditions for sufficient grain supply. Furthermore, the Land Administration Law of the People's Republic of China

and other related legal rules have been well developed in order to support the grain security. Under the current farm land circulation reform, how to further improve the legal system of farmland protection to secure the critical line of 1.8 billion mu has become the focus of the nation.

2. Grain production, procurement & storage and related legal rules

Farmland, together with grain production, procurement and storage constitutes the core of grain security. 76% of commercial grain comes from the 13 major grain production areas. These major areas are also facing risks and the grain security could only be consolidated by improving the overall production capacity, developing specialization, enlarging production scale and increasing grain output by advanced technology and boosting farmers' initiatives.

Another important factor lies in the grain procurement and storage. Rules of grain procurement & storage not only ensure to balance the supply among different areas, but also protect the profit of farmers to avoid farmers' interest being negatively affected by low price. These laws and regulations provide valid guaranty for grain procurement price, storage and so on.

3. Grain trade and related legal rules

As a commodity, grain must go to distribution after production and reservation so as to be consumed by people. Greatly affected by international market, grain export volume in China has been declining continuously to fall far below that of import. For example, net imported grain reached 84 million tons in 2014. Behind this are two reasons; firstly, the price in international market is lower than that in domestic market; secondly, import tariffs for grains decreased greatly after China joining WTO. Therefore, in order to improve the grain trade and grain security, government is recommended to amend Foreign Trade Law and related regulations under the guidance of WTO principles.

Grain futures trades, with high volatility and risk, play a critical role in stabilizing the grain price and increasing the efficiency of national grain reservation. In this book the author makes a thorough analysis of current situation with his perception getting from his years' experience on grains as well as understanding of the background of China's new free trade zone policies.

4. Grain processing industry and related legal rules

Grain processing is also an important part of grain security.

Compared with developed countries, such as U. S. , grain processing industry in China is still in the initial stage. There are very few large local grain processors capable of competing with international players because of limited types of grain products and lower value added. Meanwhile global companies have been entering into China market, especially in soybean crushing. Among the top 90 enterprises in China engaged in soybean crushing, 64 are foreign-invested. Some famous brands are even wholly controlled by foreign capitals. Foreign investment's impact to national grain security has become very significant. Catalogue of Industries for Guiding Foreign Investments (2015) explicitly emphasizes that the edible oil processing investment should be controlled by domestic capitals. How to ensure China grain security while involve foreign investments in oilseeds crushing industry is one of the focuses in this book.

This book by Stone Lou from Shanghai CILS Law Firm, summarizes the situation of national grain security and related legal system from the above four aspects, aiming to draw attention of China government and society on this subject.

目 录

绪 论	1
第一章 粮食安全的供给因素及法律评析	18
第一节 粮食生产概况	19
第二节 粮食生产的土地因素及其保障	24
第三节 耕地保护法律体系主要制度介绍	37
第四节 提高粮食综合生产能力的水资源因素	70
第五节 种质资源安全	78
第六节 农业生产技术提高与利用	88
第七节 粮食生产利益对粮食生产的影响	96
第八节 粮食主产区的粮食安全问题	102
第九节 本章小结	112
第二章 中国粮食收储法律制度与粮食安全	115
第一节 粮食收储与粮食安全	116
第二节 中国粮食收储制度的历史发展	124
第三节 粮食收储法律制度体系分析	128
第四节 粮食收储法律制度完善	155
第三章 粮食贸易与我国粮食安全	162
第一节 WTO 背景下的粮食贸易与粮食安全	163

第二节	农产品期货市场与我国的粮食安全	175
第三节	发展海外粮仓保障粮食安全	198
第四章	粮食安全与粮食消费和加工产业	206
第一节	我国目前粮食消费现状	207
第二节	我国粮食加工产业发展现状及存在的问题	211
第三节	我国粮食加工产业现行立法及相关政策	217
第四节	我国粮食加工产业现行立法和政策的一些问题和建议	231
第五节	本章小结	239
结束语		242
参考文献		244
后 记		250

绪 论

粮食安全是一场战争！

你控制了石油，就控制了所有国家；控制了粮食，就控制了人类。

——基辛格

中国自古以来就明白，粮食也可以成为战争的武器，甚至粮食安全本身就是一场战争。春秋时期，齐王命令大臣们必须穿丝质衣服，但国内只准种粮食，不准种桑树。齐国丝的需求量大幅上升，导致价格上涨，鲁、梁等小国纷纷停止种粮改种桑树。几年后，齐王颁布新令，以布衣代替丝衣，且不准卖粮给其他小国。最终的历史结果众所周知，鲁、梁等小国因饥荒国内大乱，不战而亡。齐国以逸待劳，不战而屈人之兵，疆土得以迅速扩张。

这个来自春秋战国时期的古老故事，折射了国与国之间对于粮食资源的需求与控制，经济作物与粮食作物比较效益的竞争，一国国内国际农业政策的影响与角力。农业始终是我国的立国之本，不管春秋时期的君王是否懂得用粮食来影响国与国之间的力量对比，在某种程度上，粮食也可以成为战争的手段，这种手段与冷兵器相比，更显得高明。

反观近些年来，国际粮食市场暗潮汹涌，粮食价格总体高涨，其价格并没有因为供求关系而走出一条合理的曲线，相反，一系列数据皆可说明，粮食市场正面临一场危机与战争。

早在 2007 - 2008 年，阿拉伯地区就因为粮食价格高涨，出现过危机的兆头。以埃及为例，埃及政府长期对面包、食用油和柴油等物质实行价格补贴，但 2007 年埃及国内食品价格平均上涨 23.5%，其中粮价和面包价格上涨 48.1%，食用油价格上涨 45.2%，远远超过了 15.8% 的通货膨胀率。粮价上

涨的直接后果就是影响了居民尤其是贫困阶层的生活水平。2008年4月,埃及发生了抗议物价上涨过快的事件,并演变成骚乱,数万名示威者放火焚烧学校,哄抢商店,袭击警察。而2011年终于因粮食危机引发了全国规模的民众骚乱和政治动荡——埃及人用18天的抗议推翻了穆巴拉克长达30年的统治,并最终将其送上了以铁笼为代表的审判席。粮食危机从来没有像现在这样真实而紧迫。我们已经在世界各地看到了各种因粮食短缺而造成的面包暴乱和政治革命:突尼斯、埃及以及利比亚等等。“2011年的不安,是一场由于粮食短缺和粮食上涨带来的斗争,越来越多的政治暴乱将因此而起,威胁着我们的未来。”《外交周刊》评论道。

近几年的粮食危机中愈来愈显现了金融投机者的魅影,英国的反贫穷组织“世界发展运动”(WDM)在研究高盛、摩根士丹利和巴克莱等国际炒家的财报之后甚至得出了这样的结论:金融投机者推高了全球粮食价格,是粮食危机的罪魁祸首。2012年,美国一场几十年不遇的大旱导致了粮食价格的飙升。高盛被公认为是投机全球食品和其他商品的先行者,并建成了第一个将巨资用于投资商品价格的商品指数基金。2012年大旱让高盛瞅准机遇,把来自养老基金、保险公司和富人的资金用于“食品投机”,设立和管理大宗商品基金,这一举动进一步推动了粮价上涨。

虽然长期以来,出口禁令,对生物燃料的需求增加、气候变化、食品消费的增加、中国和印度的“贡献”等因素都造成了粮食价格的上涨,但最近几年商品市场上短期的剧烈价格波动一直未能得到解释。越来越多的机构认为,投机是核心的问题。

在国际粮食价格大幅波动的局势下,作为中国的政策制定者是否应该思考如何在世贸组织的框架下避免粮食危机甚至经济危机通过粮食市场传导至国内?经济学家的预言和现实都表明过山车般的粮食价格对农民来讲只有损失,农产品与工业品差异甚大,农业生产周期长转型慢,农民对于市场信号的敏感性又颇为迟钝,在我国尚未构建完善的粮食市场体系的背景下,我国的农产品非理性暴涨暴跌,众多农产品种植者损失惨重,部分农产品受游资的炒作暴涨暴跌,给农业的生产往往造成毁灭性的打击。

既然谈到国内,我们不仅要思考:在国际市场的冲击下我国的粮食是否安全?如果答案是否定的,那么问题又出在何处?我国的农业现代化是否已经达成?经历了30多年的家庭联产承包责任制改革,成效如何?粮食产业链的控制权是否已经在国家手中紧握?粮食金融化和市场化又如何由稚嫩走向成熟?

从中央文件来看,粮食安全还是被看作是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题,是实现全面建设小康社会的目标、构建社会主义和谐社会和推进社会主义新农村建设的重要方面。中央文件所透露出的中央看法为:当前我国粮食安全形势总体向好,体现在粮食综合生产能力稳步提高,食物供给日益丰富,供需基本实现平衡。但不可否认的是,13亿人口的泱泱大国,对粮食的需求量与欧美国家不可同日而语,作为发展中国家,粮食安全的基础还较为脆弱。从今后发展趋势看,随着工业化、城镇化的发展以及人口增加和人民生活水平提高,粮食消费需求将呈刚性增长,而耕地减少、水资源短缺、气候变化等对粮食生产的约束日益突出。我国粮食的供需将长期处于紧平衡状态,保障粮食安全面临严峻挑战。^①

一、粮食及粮食安全

1. 国际漩涡之下的中国粮食安全

从世界范围来看,粮食市场存在了诸多的危机,但可以确定的是粮食生产与囤积不足的危机在进入二十一世纪以来在粮食价格上涨造成的危机压力下逐渐淡出“风暴的中心”。目前,全球面临粮食危机的国家,主要是在非洲、南亚和中美洲,除了非洲是由于粮食不足造成危机外,其他多数国家都是因为粮食的价格大幅上升造成危机,具体表现为物价上涨、投机商囤积粮食、货币购买力不足等。

^① 国家粮食安全中长期规划纲要(2008-2020年)。

中国的粮食安全问题到底有多严重，一组数据说明了很多。

根据国家粮食局数据，截至 2015 年 2 月全国各类粮企粮食库存同比增加 22.8%，其中玉米、稻谷库存水平创下历史新高；国家掌握的最低收购价粮及临时存储粮实际库存同比增 53.5%；全国各类粮企小麦库存同比增加 10.6%；全国各类粮企稻谷库存同比增加 18.6%；全国政策性玉米库存同比增加 60.7%。自 2012 年 6 月以来，国际玉米价格飙升 50%，升至历史高点，大豆和小麦价格也上涨约 30%。2012 下半年中，中国粮食价格同比涨幅有 4 个月超过食品价格同比涨幅。2014 年粮食价格涨幅回落，但仍维持在 3% 上下波动。

据国家粮食局数据，截至 2015 年 2 月全国各类粮企粮食库存同比增加 22.8%，其中玉米、稻谷库存水平创下历史新高；国家掌握的最低收购价粮及临时存储粮实际库存同比增 53.5%；全国各类粮企小麦库存同比增加 10.6%；全国各类粮企稻谷库存同比增加 18.6%；全国政策性玉米库存同比增加 60.7%。粮食价格的高起首先导致了消费者粮食获取的危机。但粮食价格的上涨对于粮食种植者来说并没有带来多少好处，因为这种上涨与工业品的上涨截然不同，粮食价格受国家政策、能源价格等因素的影响，使粮食收购价格难以随着国际粮价的上涨相一致。分析世界范围内的粮食安全与定价，可以看出影响世界粮食产量的原因，包括播种面积、品种选择、气候、决策因素；世界主要产粮国家的产量以及库存概况，政府决策；世界主要期货市场的变动；资本市场基于预期对于当今世界粮食安全以及定价的分析与判断；国家粮食安全与定价模式。^①

中国是农业大国，但现在的中国很少自称为农业国家，“四个现代化”的称法现今因为各个产业发展的趋势与现状差异已经不再提起，但不可否认的是中国却只有工业可以在一定程度上称得上现代化，现代化的农业离我们还很远。工业发展所面临的瓶颈逐渐显现，劳动力供给逐渐萎缩、劳动力价格优势与新兴国家不复存在、环境治理成本上升、原材料及能源对外依存度逐

^① 《粮食战争》，第 26 页。