

“十二五”国家重点图书出版规划项目



中国粮食安全评论

CHINA'S FOOD SECURITY REVIEW (Vol.1)

(第一卷)

李国祥 等◆著



金城出版社
GOLD WALL PRESS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



“十二五”国家重点图书出版规划项目

中国粮食安全评论

CHINA'S FOOD SECURITY
REVIEW (Vol.1)

(第一卷)

李国祥 等◆著



金城出版社
GOLD WALL PRESS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国粮食安全评论. 第一卷 / 李国祥等著. —北京:
金城出版社: 社会科学文献出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5155 - 1211 - 2

I. ①中… II. ①李… 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 062584 号

中国粮食安全评论 (第一卷)

作 者 李国祥 等
责任编辑 谢艳芝 林 尧
执行编辑 柴 桦 颜林柯
开 本 700 毫米 × 960 毫米 1/16
印 张 14
字 数 190 千字
版 次 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷
印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司
书 号 ISBN 978 - 7 - 5155 - 1211 - 2
定 价 32.00 元

出版发行 **金城出版社** 北京市朝阳区利泽东二路 3 号 邮编: 100102
发 行 部 (010) 84254364
编 辑 部 (010) 64222699
总 编 室 (010) 64228516
网 址 <http://www.jccb.com.cn>
电子邮箱 jinchengchuban@163.com
法律顾问 陈鹰律师事务所 (010) 64970501

出版前言

习近平同志在中央国家安全委员会第一次会议讲话中指出，当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。

为深入研究国内外安全形势，广泛借鉴国外安全理论研究成果和实践经验，金城出版社与社会科学文献出版社共同策划了“国家安全战略研究丛书”项目。项目包括两个系列：一个是引进国外国家安全理论研究成果及最新政策研究，具体包括国家安全理论分析、情报研究方法、最新反恐战略等，旨在为我国相关人员研究国外安全战略和政策提供参考借鉴；另一个是邀请我国相关领域专家学者，对当代中国非传统安全进行系统研究，内容涵盖现代中国经济、社会、文化、生态、资源等各个领域。希望本套丛书的编辑出版，为了解和研究国家安全问题、探索中国特色国家安全道路，提供一方丰田沃土。

本书撰稿人

第一章	概论	李国祥
第二章	粮食生产与粮食安全	李 周
第三章	粮食生产布局与粮食安全	刘长权
第四章	食物消费与农产品国际贸易	胡冰川
第五章	粮食进出口与国家粮食安全	李国祥
第六章	粮食市场结构与粮食安全	罗万纯
第七章	粮食价格与粮食安全	李国祥
第八章	粮食生产资源与粮食安全	张玉环
第九章	2004 年以来中国粮食安全政策	李国祥
第十章	中国粮食安全展望	李国祥

摘 要

中国粮食安全状况越来越受到世界瞩目。本书全面分析了中国粮食生产、消费和进出口的变化与现状及其主要影响因素，展望了中国粮食供给与需求的未来一般趋势，对中国农业生产、粮食市场结构、粮食价格、耕地等资源约束、国家粮食安全政策演化和选择进行了客观的评论，揭示出中国过去主要立足发展国内粮食生产养活了自己，未来中国保障国内粮食安全的封闭环境会被打破，需要积极参与国际分工和承担全球粮食安全义务，适当调整中国的粮食安全战略。中国人口规模扩大、城镇化推进和居民生活水平提高带来了粮食需求总量增长和结构变化。与粮食需求相适应，中国主要通过提高粮食生产能力和调整粮食品种结构和区域化布局，实现了粮食供给数量上的高度自给。中国经济发展，农业上的劣势不断显现，但是通过农业补贴和价格支持、农业科技创新，以及最严格的耕地保护等经济、法律和行政手段，中国粮食生产也不断发展。中国尽管外汇储备充足，粮食进口能力很强，但是仍然会在农业国际化加深和完善粮食进口风险管控的同时，主要通过发展现代农业保障中国粮食安全，为全球粮食安全继续做出积极贡献。

目 录

第一章 概论	001
第一节 粮食安全与中国粮食供给	001
第二节 中国粮食生产	006
第三节 入世十多年来中国粮食净进口	015
第四节 新形势下国家粮食安全战略	021
第二章 粮食生产与粮食安全	026
第一节 中国粮食产量和人均粮食产量	026
第二节 中国的粮食播种面积和平均单产	027
第三节 中国分季、分品种和分区域粮食生产的变化	029
第四节 中国粮食生产的影响因素分析	031
第五节 中国粮食增产的潜力分析	034
第六节 粮食生产区域布局变化趋势	037
第三章 粮食生产布局与粮食安全	039
第一节 粮食布局的基本状况与变化趋势	040
第二节 要素角度比较优势与粮食生产布局变动	042
第三节 市场角度比较优势与粮食布局	049

第四节 促进粮食生产合理布局的思考	053
第四章 食物消费与农产品国际贸易	058
第一节 不能回避的事实	058
第二节 最大农产品进口国	062
第三节 大豆进口与大国战略	067
第四节 大豆究竟会进口多少	069
第五节 中国农产品国际贸易前景	073
第六节 中国食物消费展望	076
第五章 粮食进出口与国家粮食安全	079
第一节 改革开放以来中国粮食进出口的总体变化态势	079
第二节 影响粮食进出口的主要因素	087
第三节 中国粮食进出口与国家粮食安全展望	102
第六章 粮食市场结构与粮食安全	106
第一节 粮食产业结构对粮食安全的影响	107
第二节 粮食收购市场结构对粮食安全的影响	109
第三节 粮食加工市场结构对粮食安全的影响	111
第四节 粮食销售市场对粮食安全的影响	114
第五节 完善粮食市场, 促进粮食安全	115
第七章 粮食价格与粮食安全	118
第一节 中国粮食价格的基本走势	118
第二节 粮食生产价格和消费价格关系	124
第三节 粮食产量与粮食价格	128
第四节 粮食价格与居民食品消费	133

第八章 粮食生产资源与粮食安全	140
第一节 工业化和城镇化与粮食生产稀缺资源	140
第二节 粮食生产能力与粮食产需缺口	144
第三节 适度进口与粮食生产资源	149
第九章 2004 年以来中国粮食安全政策	154
第一节 保障中国粮食安全主要政策及其成效评价	154
第二节 中国粮食安全政策存在的主要问题	168
第三节 提高中国粮食安全保障水平的对策思路	171
第十章 中国粮食安全展望	179
第一节 中国粮食国内产需缺口将不断扩大	179
第二节 中国粮食生产能力将继续不断提高	183
第三节 保障粮食安全的同时会更加兼顾食品安全和农业资源 永续利用	191
第四节 粮食价格可能会长期温和上涨	195
第五节 中国粮食进口风险管控能力逐步提高将更好地保障国家 粮食安全	196
参考文献	204

Contents

Chapter 1 Introduction / 001

- 1.1 Food Security and Grain Supply in China / 001
- 1.2 Grain Production in China / 006
- 1.3 Net Import of Grain after Accession to WTO / 015
- 1.4 National Strategy of Food Security under New Situations / 021

Chapter 2 Grain Production and Food Security / 026

- 2.1 Total and Per Capita Output of Grain in China / 026
- 2.2 Sown Areas and Yield of Grain in China / 027
- 2.3 Changes in Seasonal, Regional and Respective Grain Production in China / 029
- 2.4 Factors to Influence Grain Production in China / 031
- 2.5 Analysis of Grain Production Potential in China / 034
- 2.6 Trend to Regional Changes in Grain Production in China / 037

Chapter 3 Distribution of Grain Production and Food Security / 039

- 3.1 Basic Conditions and Trend of Grain Distribution / 040
- 3.2 Comparative Advantages of Productive Factors and Changes in the Distribution of Grain Production / 042
- 3.3 Comparative Advantages in Markets and Changes in the Distribution of Grain Production / 049
- 3.4 Reflection on Rational Distribution of Grain Production / 053

Chapter 4 Food Consumption and International Agricultural Trade / 058

- 4.1 Unavoidable Facts / 058
- 4.2 The Largest Country of Agricultural Import / 062
- 4.3 Soybean Import and China's Strategy / 067
- 4.4 How Much Soybean Might China Import / 069
- 4.5 Prospects of China's International Agricultural Trade / 073
- 4.6 Outlook on Chinese Food Consumption / 076

Chapter 5 China's Import and Export of Grain and National Food Security / 079

- 5.1 General Changes in Import and Export of Grain Since the Reform and Opening in China / 079
- 5.2 Main Factors Influencing Import and Export of Grain in China / 087
- 5.3 Outlook of Import and Export of Grain and National Food Security / 102

Chapter 6 Market Structure of Grain and Food Security / 106

- 6.1 Industrial Structure of Grain Influencing Food Security / 107
- 6.2 Grain Purchase Market Structure Influencing Food Security / 109
- 6.3 Grain Processing Market Structure Influencing Food Security / 111
- 6.4 Grain Sale Market Structure Influencing Food Security / 114
- 6.5 Improving Grain Marketing and Promotion Food Security / 115

Chapter 7 Grain Price and Food Security / 118

- 7.1 Changes in China's Grain Prices / 118
- 7.2 Producers' Prices and Consumers' Prices for Grains / 124
- 7.3 Prices and Output for Grains / 128
- 7.4 Grains' Prices and Consumers' Food Consumption / 133

Chapter 8 Productive Resources for Grain and Food Security / 140

- 8.1 Industrialization and Urbanization and Scarce Productive Resources for Grains / 140
- 8.2 Grain Productivity and Balance of Supply and Demand for Grain / 144
- 8.3 Moderate Grain Import and Productive Resources / 149

Chapter 9 Changes in China's Food Security Policy since 2004 / 154

- 9.1 Reviews on Main Policy Instruments to Ensure Food Security and their Effects in China / 154
- 9.2 Issues on China's Food Security Policy / 168
- 9.3 Countermeasures on Promoting China's Food Security / 171

Chapter 10 Outlook on China's Food Security / 179

- 10.1 The Deficit of Grain Import and Export Will be Enlarged / 179
- 10.2 Grain Productivity Will Continue to Increase in China / 183
- 10.3 Both Food Security and Food Safety and Agricultural Resources Sustainability in China / 191
- 10.4 Grain Prices Might Increase Slowly in China / 195
- 10.5 Ability to Improving of the Risks of Grain Imports Will Promote Food Security / 196

References / 204

第一章 概论

粮食安全问题不仅一直困扰着中国人民，而且也是世界关注的话题。中国长期高度重视粮食生产，在新时期，中国粮食实现连续多年增产。受到农业资源约束和粮食消费增长以及居民食物消费结构升级影响，中国将长期面临粮食紧约束，粮食进口规模不断扩大。随着中国世界经济地位的提升和对外开放的深化，中国粮食安全问题越来越成为人们关注的话题。20 世纪 90 年代中期“谁来养活中国”的讨论、2008 年国际上提出的有关中国是全球粮价暴涨和世界粮食危机的引擎的命题，反映了中国粮食安全形势的话题对世界舆论的影响。

第一节 粮食安全与中国粮食供给

为了评价中国粮食安全，首先对粮食安全概念进行必要的讨论和界定，这是极其有意义的。尽管国际机构、不同国家以及社会舆论广泛讨论粮食安全问题，但是不同环境下不同人、不同机构讨论的粮食安全概念往往是不完全相同的。

一 国际上对粮食安全的认识

理解粮食安全，追溯人类对“粮食安全”的认识历史不失为最常用的方法。尽管人类一直面临食物问题，但是国际上最先提出“粮食安全”概念大约是在 20 世纪 70 年代中期。20 世纪 70 年代，世界发生

了严重的粮价上涨问题。1974年，世界粮食会议从食物供给角度对粮食安全进行了定义，提出要保证任何人在任何地方都能够得到生存和健康所需要的足够食物，实现个人层次上的粮食安全。

20世纪80年代，国际组织对人类面临的食物问题有了新的认识。一方面，当时世界上一些农产品出口大国粮食严重过剩，在国际上到处寻找市场，同时在国内限制粮食生产能力；另一方面，一些缺粮国家食物严重不足，这些国家既缺乏生产能力增加国内供给，又缺乏外汇从国际市场上进口必要的粮食以满足国内居民食物消费需求。针对世界上粮食“供给过剩”和严重缺粮并存的事实，1983年联合国粮农组织（FAO）重新对粮食安全进行定义，提出了确保任何时候有充足可供供给的食物并且让所有人能够买得起，这实际上不仅关注了世界食物供给的充足性，而且强调了对食物的可获得性。

1996年世界粮食峰会对“粮食安全”再次进行了定义，并被世界广泛接受至今，强调的内容主要包括：第一，世界上每个人或者每个家庭都拥有对食物的可获取权，这实际上是个人或者家庭层次上的粮食安全；第二，每个国家或者宏观层面上要具有食物供给的保障能力，这就是国家粮食安全；第三，人类食物供给要具有均衡性和稳定性。

国际组织对“粮食安全”认识的深化，体现了从强调全人类的食物供给的充足性上升到强调个人对食物的获取机会和获取权。世界上所有的人，至少可以通过一种有效途径获取保障其生存和健康生活所必需的安全营养物质。

可见，国际组织对粮食安全的认识经历了一个不断深化的过程。值得强调的是，中国所翻译的国际上和世界上其他国家所涉及的粮食安全概念，都是指食物安全（Food Security），与中国理解的粮食安全存在着很大的差异。中国很多场合所使用的粮食安全概念，主要是指人们直接消费的粮食供给和养殖业需要消耗的粮食供给。2014年，中央经济工作会议提出保障谷物基本自给和口粮绝对安全是中国人界定的粮食安全核心内容。不论怎样理解和界定粮食安全或者食物安全，粮食安全

的核心思路都在于强调确保世界上每个人在任何条件下都不忍饥挨饿，并以此作为人类保障粮食安全的最高目标。

如何才能保障粮食安全？这也是国际上不断探索的重大问题。保障粮食安全的有效途径多种多样。从家庭或者微观层次来说，保障每个人获得必要健康营养的基本途径大致包括食物自给能力、脱贫致富、食物援助。通过赋予家庭农业资源和生产要素，从而保证其有能力生产、获得必要的食物，这是在市场经济不够发达的情况下比较可靠的保障粮食安全的途径。随着市场经济的发展，分工和专业化的深化，通过增加货币收入从而让有经济能力的人进行公平交易获得必要或者充足的食物，是现代经济中最常见的途径。对于一些特殊的社会群体，在经济上可能比较脆弱，从而通过法律途径赋予这些特殊群体由收入再分配获取必要的营养物质。发达国家和地区一般都给义务教育阶段的学生提供营养餐。帮助贫困地区或者贫困人口脱贫，向贫困人口提供就业机会，特别是公益性岗位，增强其经济上购买食物的能力，将反贫困和保障粮食安全统一起来，这种途径越来越受到重视。除此之外，通过社会捐助帮助特殊群体在一些特殊情况下获取必要的营养物质，也是保障粮食安全不可忽视的途径。

二 中国对粮食安全的认识

吃饭问题一直是中国普通老百姓普遍关注的话题。历史上中国一直被认为是“饥荒之地”，有80%的中国人口长期处于饥饿、半饥饿状态。新中国成立后相当长一段时期内，为了解决吃饭问题，中国曾提出“以粮为纲”的口号，中国粮食问题影响了二元户籍制度的形成，配套建立了统购统销体制。这些政策措施试图解决中国人的吃饭问题，但是总体上不成功。

改革开放后，全国普遍推行家庭承包经营，废除人民公社体制，中国人吃饭问题才基本得到解决。但是，对于“粮食安全”所包含的主要内容，国内民众的认识实际上仍然存在着很大的局限性。

1996年10月，国务院新闻办公室发布《中国的粮食问题》（简称粮食白皮书），提出了在正常情况下中国粮食自给率不低于95%和净进口量不超过国内消费量5%的目标。自此之后，国内一般都将粮食自给率不低于95%作为粮食安全的标志。但是，1996年的粮食白皮书并没有明确粮食口径。如果按照中国统计上的粮食口径，它包括了谷物、豆类和薯类，2013年中国净进口的粮食已经超过了7000万吨，粮食自给率明显下降到90%以下，而且这是在中国粮食连续多年增产的情况下出现的。

2008年发布的《国家粮食安全中长期规划纲要（2008~2020）》对粮食安全的认识比1996年的粮食白皮书有所深化，文中明确了粮食口径为谷物、豆类和薯类，并提出了国内粮食自给率不低于95%和谷物不低于100%的目标，但是这些目标都属于预期性的，没有约束力。2013年底召开的中央经济工作会议提出了新形势下的国家粮食安全战略，放弃了粮食自给率不低于95%和谷物不低于100%的目标，要求以我为主、立足国内、确保产能，谷物基本自给，口粮绝对安全。

从中国现有重要文件和其他文献资料来看，中国人认识的粮食安全主要是指国家层次上的粮食安全。实际上，粮食安全是多层次的。中国实施了扶贫攻坚计划，并取得明显成效。2011年11月，中国召开了扶贫开发工作会议，大幅度提高了贫困标准。同年12月，国家决定在农村全面推行义务教育阶段学生营养餐。这些都表明中国保障粮食安全的政策措施已经深入到特殊群体和个人层次。但是，受到资料和精力的限制，本书讨论的粮食安全主要是国家粮食安全。同时，与中国统计上的粮食口径相一致，粮食包括谷物、豆类和薯类。粮食安全所涉及的农产品主要是粮食，同时随着居民生活水平的提高，粮食安全所涉及的农产品与国际上食物安全趋于一致，不但包括中国口径意义上的粮食，而且也包括食用油、食用糖，以及肉、禽、蛋、奶和水产品。

三 粮食安全相关概念的界定

一般情况下，将粮食供给理解为一定价格水平和一定质量等前提条

件下需求者可获得的有质量保证的粮食数量。在经济学领域，传统上比较关注粮食供给数量，可以通过库存、生产、进出口等指标进行测度。特定时期粮食的不同供给量构成部分之间的关系如下：

$$\text{某期粮食的供给量} = \text{期末库存量} - \text{期初库存量} + \text{当期生产量} + \text{进口量} - \text{出口量}$$

在中国，粮食库存数量及其变化，中国官方目前尚未对外公开。受到粮食库存数据可获得性的限制，在研究中较少涉及，一般谈及粮食供给，主要包括粮食生产和粮食进出口两大方面。从当年生产量和进出口量来看，中国曾对粮食提出了自给率的目标，其他多数农产品则主要依赖国内生产提供供给来源。

从国家粮食安全层次来看，保障粮食安全的基本途径包括国内粮食生产和从国外进口。因此，一个国家或者地区的粮食安全保障能力，主要取决于这个国家或地区的粮食增产潜力和粮食进口能力。

过去相当长一段时期内，中国食物供给一直是比较封闭的系统。改革开放初期，受到外汇购买力的影响，中国食物进口数量非常有限，不但在全国货物进出口总额中所占比重不高，而且相对于国内总产量也是微不足道的。中国在经济起步阶段曾迫切需要外汇。农产品出口，包括食物出口，曾是外汇的重要来源之一。

1985年，食品类（包括食品及主要供食用的活动物，下同）货物进口总额为15.5亿美元，在全国货物进口总额中所占比重为3.7%，在当年农、林、牧、渔业总产值中所占比重为1.3%；而食品类货物出口金额为38.0亿美元，在全国货物出口总额中所占比重为13.9%。当年中国食品类货物出口金额高于进口金额，达到22.5亿美元，是一个食物净出口国家，中国农业是当年国家经济建设的外汇贡献产业。

改革开放后相当长一段时期内，中国农产品进出口曾保持着不断扩大的顺差，而中国农产品进口在农产品供给中所发挥的作用极其有限。

为了反映国内生产的某种农产品在农产品有效供给中的作用，一般用国内生产规模占国内消费规模的百分比作为自给率指标，而用进口规