

中国软科学研究丛书

“十一五”国家重点图书出版规划项目

丛书主编：张来武

稳粮增收长效机制研究

汪金敖 丁爱群 著



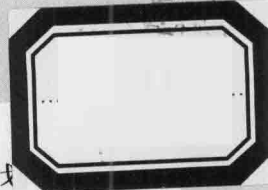
科学出版社

www.sciencep.com

中国软科学研究丛书

丛书主编：张来武

“十一五”国家重点图书出版规划项目
国家软科学研究计划资助出版项目



稳粮增收长效机制研究

汪金敖 丁爱群 著

内 容 简 介

本书从粮价与粮食安全的关系入手,阐述了我国粮食主产区农民增收的特殊性,分析了我国粮食安全与农民收入的关系,讨论了促进粮食主产区农民增收的要素,探讨了发达国家和地区对粮食的支持政策及对我国的启示,提出建立我国稳粮增收的长效机制。

本书适合从事“三农”(农村、农业、农民)研究的科研人员和相关管理部门的管理人员,以及高等院校相关专业的师生阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

稳粮增收长效机制研究/汪金敖,丁爱群著. —北京:科学出版社,2013.11
(中国软科学研究丛书)
ISBN 978-7-03-037240-6

I. ①稳… II. ①汪… ②丁… 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 (2013) 第 060012 号

丛书策划:林 鹏 胡升华 侯俊琳
责任编辑:邹 聪 程 凤/责任校对:赵桂芬
责任印制:钱玉芬/封面设计:黄华斌 陈 敬
编辑部电话:010-64035853
E-mail:houjunlin@mail. sciencep. com

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年11月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2013年11月第一次印刷 印张:15 1/4

字数:300 000

· 定价:88.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

“中国软科学研究丛书”编委会

主 编 张来武

副主编 李朝晨 王 元 胥和平 林 鹏

委 员 (按姓氏笔画排列)

于景元 马俊如 王玉民 王奋宇

孔德涌 刘琦岩 孙玉明 杨起全

金吾伦 赵志耘

编辑工作组组长 刘琦岩

副组长 王奋宇 胡升华

成 员 王晓松 李 津 侯俊琳 常玉峰

软科学是综合运用现代各学科理论、方法,研究政治、经济、科技及社会发展中的各种复杂问题,为决策科学化、民主化服务的科学。软科学研究是以实现决策科学化和管理现代化为宗旨,以推动经济、科技、社会的持续协调发展为目标,针对决策和管理实践中提出的复杂性、系统性课题,综合运用自然科学、社会科学和工程技术的多门类多学科知识,运用定性和定量相结合的系统分析和论证手段,进行的一种跨学科、多层次的科研活动。

1986年7月,全国软科学研究工作座谈会首次在北京召开,开启了我国软科学勃兴的动力阀门。从此,中国软科学积极参与到改革开放和现代化建设的大潮之中。为加强对软科学研究的指导,国家于1988年和1994年分别成立国家软科学指导委员会和中国软科学研究会。随后,国家软科学研究计划正式启动,对软科学事业的稳定发展发挥了重要的作用。

20多年来,我国软科学事业发展紧紧围绕重大决策问题,开展了多学科、多领域、多层次的研究工作,取得了一大批优秀成果。京九铁路、三峡工程、南水北调、青藏铁路乃至国家中长期科学和技术发展规划战略研究,软科学都功不可没。从总体上看,我国软科学研究已经进入各级政府的决策中,成为决策和政策制定的重要依据,发挥了战略性、前瞻性的作用,为解决经济社会发展的重大决策问题作出了重要贡献,为科学把握宏观形

势、明确发展战略方向发挥了重要作用。

20 多年来，我国软科学事业凝聚优秀人才，形成了一支具有一定实力、知识结构较为合理、学科体系比较完整的优秀研究队伍。据不完全统计，目前我国已有软科学研究机构 2000 多家，研究人员近 4 万人，每年开展软科学研究项目 1 万多项。

为了进一步发挥国家软科学研究计划在我国软科学事业发展中的导向作用，促进软科学研究成果的推广应用，科学技术部决定从 2007 年起，在国家软科学研究计划框架下启动软科学优秀研究成果出版资助工作，形成“中国软科学研究丛书”。

“中国软科学研究丛书”因其良好的学术价值和社会价值，已被列入国家新闻出版总署“‘十一五’国家重点图书出版规划项目”。我希望并相信，丛书出版对于软科学研究优秀成果的推广应用将起到很大的推动作用，对于提升软科学研究的社会影响力、促进软科学事业的蓬勃发展意义重大。

科技部副部长



2008 年 12 月

目 录

CONTENTS

◆ 总序（张来武）

◆ 第一章 概述 1

第一节 全球粮价暴涨：对中国粮食安全的警示 1

第二节 历史的沉痛教训：中国粮食特殊地位的考察与分析 4

第三节 警钟必须长鸣：中国粮食安全险象环生 8

◆ 第二章 粮食主产区农民增收现状 18

第一节 粮食主产区的界定 18

第二节 粮食主产区经济发展状况 20

第三节 中国粮食产业发展及其市场状况 25

第四节 粮食主产区农民收入状况 29

◆ 第三章 粮食主产区农民增收特殊性与瓶颈分析 31

第一节 粮食主产区农业增效与农民增收的阶段变化 31

第二节 粮食主产区农民增收的基本特征 36

第三节 农业劳动生产率的阶段与增长特征 38

第四节 粮食主产区农业增效与农民增收的制约瓶颈分析 41

◆ 第四章 粮食主产区农民增收的要素分析 48

第一节 农业支持政策的规范经济理论 48

第二节 农产品价格变动与农民收入的相关性分析 58

第三节 粮食价格变动与粮食生产的相关性分析 61

◆ 第五章 粮食政策在粮食主产区的效应分析 70

第一节 中国主要粮食政策回顾 70

第二节 粮食支持政策与农业绩效的实证分析 77

第三节 个案分析：对粮食主产区湖南省的专项调查与分析 88

◆ 第六章 发达国家和地区粮食支持政策实践及其启示	95
第一节 美国粮食生产支持政策的实践及中美比较	95
第二节 欧盟粮食财政支持政策实践及中欧比较	102
第三节 日本粮食财政支持政策实践及中日比较	107
第四节 国外经验对完善我国粮食财政支持政策的启示	111
◆ 第七章 建立以基础设施建设为主要内容的粮食主产区投入机制	114
第一节 粮食主产区农民增收的重要基础	114
第二节 湖南省农民增收的最大瓶颈	116
第三节 构建湖南省基础设施建设投入的长效机制	122
◆ 第八章 建立以保障粮农土地经营权和支配权为突破口的改革机制	130
第一节 农村综合改革历程与内涵演变	130
第二节 粮食主产区的土地制度创新	136
第三节 粮食主产区的经营方式创新	143
第四节 粮食主产区农村综合改革方向	152
◆ 第九章 建立以提高粮食品质和创造品牌为目标的科技创新机制	158
第一节 科技创新在农民持续增收中的地位和作用	158
第二节 粮食主产区农业科技创新的问题、方向和任务	163
第三节 粮食主产区农业科技创新战略的框架设计	169
第四节 加速粮食主产区科技创新的对策措施	172
◆ 第十章 建立以粮食直补政策为重要支点的公共财政强农机制	177
第一节 公共财政支持农民增收作用明显	177
第二节 公共财政支农原则	179
第三节 我国公共财政支农存在的主要问题	180
第四节 建立科学完善的粮食主产区公共财政补贴体系	183
第五节 发达国家促进农民增收的公共财政措施	190
第六节 加强粮食补贴法制建设,建立粮食主产区可持续的 财政支持体系	193
◆ 第十一章 建立以延伸粮食增值链条为切入点的新型工业化 推进机制	198
第一节 有效实现粮食产业化整合	198
第二节 加强粮食供求市场资源整合	202
第三节 加强粮食的加工增值转化,延长粮食产业链	205

第四节 建立基于延伸粮食产业价值链的城乡统筹机制	208
◆ 第十二章 建立以提高农业产业化水平为主线的产业组织整合机制	210
第一节 规模经济与农业生产绩效	210
第二节 粮食生产、加工与销售过程中的组织创新	215
第三节 粮食主产区双层经营体制的逐步完善	219
◆ 参考文献	226
◆ 后记	231

“千方百计保证国家粮食安全和主要农产品有效供给，千方百计促进农民收入持续增长，为经济社会又好又快发展继续提供有力保障。”这是2009年中共中央“一号文件”中把两个“千方百计”连在一起提出来的关键性话语，可见粮食安全与农民增收这两个问题的关联度之大，处理好这两个问题之间的关系极其重要。对此，在这一章，我们从2008年的国际粮价上涨导致许多发展中国家民众陷入粮食危机入手，对中国粮食特殊的历史地位及其异化，以及中国粮食安全面临的障碍因素作较为详细的分析，以引起我们对确保粮食安全与农民持续增收的高度重视，真正为我国经济社会又好又快发展提供有力保障。

第一节 全球粮价暴涨：对中国粮食安全的警示

一 日益上涨的粮价成了一场无国界的“寂静的海啸”

2012年，恶劣天气、灾害、动荡及战争等天灾人祸，导致世界粮食价格上涨，世界粮食库存达到极低水平。美国、乌克兰等粮食出口大国的粮食储备降低到1974年以来的最低水平，其中小麦、玉米等主要粮食作物的价格已接近2008年30多个国家发生骚乱时的价格，世界面临“粮价冲击”。联合国发出警告，如果世界各国应对乏力，恐引发类似于2008年的全球粮食危机。在新一轮的世界粮食危机拉响警报之时，我们不得不重提2008年的全球粮食危机。

2007~2008年，全球粮食价格飙升，粮食价格大幅上涨使世界上许多发展中国家民众陷入粮食危机，从亚洲的孟加拉国、朝鲜、柬埔寨、泰国、塔吉克斯坦，到非洲的厄立特里亚、尼日尔、科摩罗、利比里亚，再到美洲的海地等，30多个国家严重遭受粮食危机影响。与此同时，由于大米短缺，一些发展中国家的贫困人口正在忍受饥饿。在孟加拉国，很多居民排成长队抢购粮食；在秘鲁，政府挨家挨户给人们分发粮食，为了避免白天大规模人群聚集，还专门由军队出面在夜晚发送。粮荒的严重冲击，加之米价创新高，世界各地因粮食短缺而引发的骚乱接连不断。

2007年10月，印度举行了游行示威，示威者烧毁了西孟加拉邦数百家商

店，谴责店主将政府补贴的粮食运到黑市高价转售；印度尼西亚和孟加拉国则发生了“大米暴动”，抗议大米价格上涨太快。2007年年底，塞内加尔和毛里塔尼亚也因粮价的上涨发生了游行示威。2008年1月，布基纳法索的博博迪乌拉索爆发当年第一轮骚乱风潮。示威者焚烧建筑、抢劫商店，抗议大米、牛奶和食用油涨价太快。随后，喀麦隆也爆发了针对粮食涨价的大规模示威，30多个城市的居民因为无法忍受日渐昂贵的生活成本，起来反对总统保罗·比亚，结果导致40多人死亡，数百人被逮捕。3月30日，塞内加尔首都达喀尔举行了数千人参加的游行。3月31日，科特迪瓦的首都阿比让陷入动荡，民众上街游行。4月6日，埃及北部尼罗河三角洲地区城镇马赫拉·科波拉也发生了罢工和示威，最后局面失控，演变成骚乱。很多国家的抗议变得越来越暴力，墨西哥人民发动了“玉米饼起义”，抗议他们最喜欢的主食玉米粉圆饼的主要原料玉米粉价格升得太快。4月15日，孟加拉国首都达卡爆发了数千名制衣厂工人举行的罢工，抗议米价飙升。示威者破坏建筑和汽车，政府调动军队、警察驱散工人，发生冲突。4月25日，菲律宾妇女拿着碗盘上街游行，抗议政府不采取措施控制飙升的米价。4月29日，美国波特兰出现抢购大米的风潮。在“粮食危机”影响下，孟加拉国、菲律宾、印度尼西亚、埃及、海地、墨西哥等30多个国家和地区爆发了由粮食涨价导致的骚乱。日益上涨的粮价已经成了一场无国界的“寂静的海啸”，世界面临“粮食冲击”。

二 粮荒导致一些国家和地区政局不稳

粮食危机引发政治动荡。由“饥饿暴动”引发“政治海啸”的逻辑是，天灾人祸使全球农业减产，导致农产品价格暴涨，造成贫困国家和地区食品供应形势恶化，最终引发社会骚乱和政治动荡。2008年，在海地因粮食涨价发生骚乱后，4月12日，海地参议院召开紧急会议，参议员们认为雅克·爱德华在推动海地增加全国粮食产量、保护民众免受犯罪侵扰等问题上工作不力，没有取得成效，认为他不具备领导政府的能力，并以此为由投票通过解除总理雅克·爱德华职务的提议，迫使海地总统普雷瓦尔任命新总理。

在巴基斯坦，粮食价格的高涨同样引发了人们对执政党的强烈不满。2008年1月，巴基斯坦举行了议会选举，很多选民们因为无法忍受高涨的粮价，并将之归咎于政府，给了总统穆沙拉夫领导的政党沉重一击。

在中东地区一些国家，食品价格高涨成为人民抗议政府活动的催化剂。2011年，很多突尼斯人因不满食品价格不断上涨而憎恶政府，最终将其颠覆。埃及人反对穆巴拉克政府的一个重要原因就是政府对未能控制食品价格不断上涨极为不满。尽管中东地区一些国家早就试图通过粮食补贴和抑制食品价格来

预防危机，多年来很多人也一直靠政府补贴的廉价面包过活，但这种长期补贴政策的实施也极大地损害了农业生产，造成粮食供应不足。政府在应对食品抢购风潮时措施失当，涨价根源不仅没有消除，食品价格反而被进一步抬高，导致一些国家和地区政局动荡，引发“政治海啸”。

三 面对粮荒：联合国与多国政府纷纷出招紧急应对

面对粮荒，联合国与多国政府纷纷出招紧急应对。2012年，美国遭遇了半个多世纪以来最严重的旱灾，引发粮食减产、粮价飙升。二十国集团（G20）于8月27日召开紧急电话会议，商讨如何应对可能引发的全球粮食危机。许多与粮食相关的组织和智库也积极地研究如何应对新一轮粮食危机。例如，美国国际粮食政策研究所提出了停止“玉米变乙醇”等生物燃料政策，避免恐慌性购买，提高发展中国家的农业生产效率等应对危机的6点建议。

面对2008年的粮食危机，联合国官员呼吁各国采取措施，应对粮食短缺。首先是联合国27个重要机构于2008年4月28日在瑞士伯尔尼召开粮食会议，讨论全球粮价飙升引发的危机。秘书长潘基文主持会议，协调各方制订计划应对这个日益严峻的问题。

2008年7月9日，八国集团首脑会议讨论粮价上涨等问题，在日本北海道洞爷湖举行了八国集团同中国、印度、巴西、南非和墨西哥5个发展中国家领导人对话会议，主要讨论了世界经济、粮食安全、千年发展目标等议题。

2008年7月18日，第62届联合国代表大会就全球粮食和能源危机举行了特别会议，联合国秘书长潘基文强调了要采取的6项应对措施：保证弱势群体在当前紧急形势下得到帮助；增加2008年的农业生产；通过减少8个发达工业化国家对农业的补贴来促进平等贸易和市场自由流通；提高对农业和乡村发展的投入；加强全球粮食市场管理以满足各国民众需求，通过最大限度减少出口限制和粮食产品税来平抑价格；对生物燃料生产的补贴及出口关税保护进行重新评估等。

一些国家积极购买粮食，缓解本国粮食危机。面对粮食短缺问题，世界最大稻米进口国菲律宾一方面积极扩大进口，确保国内大米的供应；另一方面采取价格补贴政策，为国内民众提供廉价大米。总统阿罗约于2008年3月8日宣布从国外购买100万吨大米。海地总统普雷瓦尔12日宣布，国内粮食交易商降价销售，政府承担补贴。4月10日，利比亚与乌克兰签订秘密双边购粮协议，通过这种方式获取珍贵的粮食。此前，埃及和叙利亚也签署了一份协议，埃及同意向叙利亚提供大米，以换取对方的小麦。印度与哈萨克斯坦也展开会谈，准备收购哈萨克斯坦的小麦。

一些粮食出口国控制大米出口,以防本国出现粮食危机。柬埔寨和埃及在2008年3月27日公布了大米出口禁令。3月28日,越南政府表示当年大米的出口量将减少22%。3月28日,印度宣布将出口大米的最低价格大幅调高,由每吨650美元增至每吨1000美元。4月2日,世界第三大大米生产国印度尼西亚宣布,将控制大米出口。埃及为维护国内粮食价格和食品价格稳定,从4月2日起取消大米、食用油等粮食的进口关税。4~10月禁止埃及大米出口,保障国内市场供应。

泰国动用政府储备平抑飙升的米价。尽管泰国是世界上最大的大米出口国,但在急剧攀升的全球物价影响下,泰国的米价不断上涨。为防止稻农以出口大米换取现金而导致的市场短缺,2008年4月2日,泰国商业部宣布拿出65万吨政府储备米投入国内市场以平抑急升的米价。

法国加大对粮食的管理力度,在确保自给自足的同时,实行部分粮食出口政策。法国虽然粮食产量大,是欧洲最大的农业国,也是世界第二大粮食出口国,自给率高达329%,但是对粮食的管理毫不松懈。政府收购的粮食一部分储存在政府租用的粮库里待售,一部分用于出口。

第二节 历史的沉痛教训:中国粮食特殊地位的考察与分析

一 不断深化对粮食现实性、特殊性问题的认识

随着世界经济的发展变化,国内外粮食生产和消费也在发生一系列重大变化:粮食供求关系紧张、粮价总体持续上涨及结构性矛盾突出等,都引起世界各国人民的极大关注。面对国内外粮食安全形势发生的新变化,我们不得不重新认识我国的粮食安全问题,在新形势下确保我国粮食安全对我们贯彻落实科学发展观、保证经济社会平稳健康发展具有重要意义。因此我们有必要不断深化对粮食现实性、特殊性的认识。

(1) 粮食是一种特殊商品。由于粮食供给的价格弹性大,需求的价格弹性小,所以粮食如果生产过多,就会出现“卖粮难”问题,这就会导致增产不增收的局面,农民的生产积极性将会受到严重打击;如果生产少了,就会出现粮食价格暴涨现象,广大消费者将难以承受。另外,粮食供求受到商品价值规律、政府宏观调控和干预的双重支配及影响,而后者在稳定粮食价格方面起着更重要的作用。

(2) 粮食是基础性公共产品。粮食是人类的必需商品,也是国民经济战略物资,因此粮食是基础性公共产品。如果不正确引导,粮食的“放大效应”往

往会带来一个国家或地区的经济或政治的动荡。我国 20 世纪 80 年代末和 90 年代初两次出现通货膨胀,都与粮食供求出现问题有关。而 2007~2008 年印度、塞内加尔、毛里塔尼亚、喀麦隆、墨西哥等 30 多个国家和地区的政治动荡也与粮食价格的暴涨有关。因此粮食是基础性公共产品的属性决定了粮食供需矛盾必须靠市场调节及国家宏观调控来共同解决。

(3) 粮食是多功能产品。粮食具有提供食品和原料、保障国家安全、促进农民增收、保持生态稳定、促进环境保护、传承历史文化等多种社会、经济、生态、文化功能。因此我们不能简单地用经济标准来衡量粮食产业。

(4) 粮食是弱质产业产品。由于粮食是自然再生产和经济再生产相结合的产物,所以粮食生产受到自然风险与市场风险的双重影响。加之受到我国农业基础设施薄弱、生产经营规模小、农民素质不高、地区发展不平衡等因素的影响,我国的粮食生产比较效益尤为低下。近年来,在中央一系列惠农、支农和强农政策与措施的强有力推动下,种粮效益稳步提高。但与经济作物相比,粮食效益差距仍然较大。目前,粮食与棉花效益、粮食与蔬菜效益之比分别为 1:5 和 1:4,广大农民种粮的积极性仍然不高。因此,我国政府必须借鉴发达国家的普遍做法,采取特殊政策对粮食生产进行长期扶持,以确保国家粮食安全与种粮农民收入的提高。

二 中国粮食特殊地位的历史考察

粮食安全既是一个现实问题,也是一个演绎了几千年的历史问题。粮食之所以成为世界焦点,是因为它的特殊地位。对这一点,世界上没有任何一个民族能像中国人那样感受深刻。阅读中国的历史文献,许多著作中都有关于粮食、饥荒的记述。例如,《中国灾荒史记》中就有这样的记载:“清光绪三年到五年(1877~1879 年),山西、河北、河南、山东四省大旱三年,仅饥饿而死的就达 1300 万人。民国 18~19 年(1929~1930 年)陕西大旱,饿殍遍野,千里无人烟。民国 31~32 年(1942~1943 年)春大旱,仅河南一省就饿死数百万人。”

饥荒带来严重的政治、经济后果,使社会和人民付出了沉重的代价。中国历史上屡屡发生的农民起义,其实往往是饥民起义,几乎无一不是以灾荒为背景的。

西周末年,连续 6 年的大旱灾爆发以后,因饥饿而发生的农奴起义此起彼伏、接连不断。《诗经》写道,“民之无食,相怨一方”、“民之未戾,职盗为寇”。

秦始皇时,国家苛捐杂税,农民劳役和兵役繁重,到了秦二世,更是横征暴敛,民不聊生。残暴统治下农民揭竿而起,农民起义很快便席卷全国,起义

者一呼而饥民四应，秦朝成为中国历史上第一个短命王朝。

西汉王莽天凤四年，山东、江苏、湖北等地大饥荒，饥民掘草根为食，爆发了绿林起义与赤眉起义。

东汉末年，统治阶级残酷压榨人民，再加上水利不修，连年灾荒，农民们贫困至极，流离失所。汉灵帝建宁三年，饥荒严重，人们无以为食，出现了人吃人的现象。在这种严重的饥荒下，爆发了黄巾起义。

隋朝末年，中原地区发生春荒，仅河南荥阳一带每天饿死的人就有1万之多。各地官仓虽有粮食，却不肯开仓赈济。人民开始采食树皮，后来煮土为食，最后以人为食，终于导致瓦岗军起义。

唐朝末年的王仙芝、黄巢起义，也是灾荒所致。据《旧唐书》记载：“乾符中，仍岁凶荒，人饥为盗，河南尤甚。初，里人王仙芝、尚君长聚盗，起于濮阳，攻剽城邑，陷曹、濮及郢州。”

天灾下的饥荒也导致了元末农民起义。据《元史》记载：“元统元年京畿大雨，饥民达四十余万。二年江浙被灾，饥民多至五十九万，至元（后）三年，江浙又灾，饥民四十余万。至正四年黄河连决三次，饥民遍野。”在天灾人祸的迫害下，农民成群地离开土地，武装起义相继而起。

明朝李自成起义也源于饥荒，据《明史》记载，“崇祯元年，陕西大饥，延绥缺饷，固原兵劫州库。白水贼王二，府谷贼王嘉胤，宜川贼王左挂、飞山虎、大红狼等，一时并起。有安塞马贼高迎祥者，自成舅也，与饥民王大梁聚众应之”。

除了上述社会政治动荡以外，饥荒在经济上的后果往往是农田荒芜、经济倒退、民生凋敝。

几千年来，中国封建社会都以小农经济为基础，因此劳动力的多寡直接影响着农业和国家经济的兴废。每一次饥荒，老百姓或逃荒或非正常死亡，必然导致人口的大量减少，致使大片土地荒芜。

历史上，一般的农民即使在正常年份已是相当贫困，不少人家甚至依靠典当或借贷维持生活。在灾荒时期，农民们往往又要受到赋税和高利贷的双重压迫，生计已是难以维持，就更不要说进行农业扩大再生产了。中国几千年的封建社会，经济上始终走不出周而复始的饥饿的怪圈，就很能说明这一问题的严重性。

除了政治、经济的恶果以外，灾荒问题的严重性，还在于导致环境进一步恶化，并形成恶性循环。

史沫特莱1929年所写的《中国的战歌》中有一段话，也许是对这个问题极好的说明。她描写道：“好几百万农民被赶出他们的家园。土地卖给军阀、官僚、地主以求换升斗粮食，甚至连最原始简陋的农具也拿到市场上出售。儿子

去当兵吃粮，妇女去帮人为婢，饥饿所逼，森林砍光，树皮食尽，童山濯濯，土地荒芜。雨季一来，水土流失，河水暴涨；冬天来了，寒风刮起黄土，到处飞扬。有些城镇的沙丘高过城墙，很快沦为废墟。”这段文字既是对灾象的描述，也是对灾因的分析，它真实而又生动地说明了为什么在旧中国的这块土地上，总是旧的灾荒创伤尚未治愈，新的灾荒又接踵而至。

在旧中国，稍微大一点的灾荒后十多年甚至几十年国家与农民都恢复不了元气。1841~1843年，连续三年黄河发生决口。1841年河南祥符决口，水围开封8个月，大水经过的村庄，人烟断绝。1842年，江苏桃源决口，苏北一带还在田里的秋粮都被淹没。1843年，河南中牟决口，河南、安徽、江苏三省数十县成了“一片汪洋”，受灾后的地区不仅有大量的人口死亡和流失，房屋、道路、桥梁、树木被冲毁，而且被水淹渍的土地则迅速沙化和盐碱化。灾荒带来的破坏，在很长时间里都难以恢复。

孙中山先生对灾荒与生态恶化的关系也有非常深刻的认识。他认为水灾一年多过一年是“由于古代有很多森林，现在人民采伐木料过多，采伐之后又不行补种，所以森林很快减少。许多山岭都是童山，一遇了大雨，山上没有森林来吸收和阻止雨水，山上的水便马上流到河里去，河水便马上泛涨起来，即成水灾”。同时他也指出“多种森林便是防水灾的治本方法”，他认为有了森林，天气中的水量便可以调和，便可以常常下雨，旱灾便可以减少（孙中山，1956）。

几千年来的中国灾荒不断，贫穷与饥饿始终影响着中国。历代封建统治者的剥削掠夺，官府污吏的横征暴敛，更加深了处于饥饿之中人民的苦难。

新中国成立尤其是改革开放以来，几乎也是年年发生自然灾害，甚至还发生过百年不遇的大水、大旱、大地震及冰灾等，但都没有因灾害造成社会动乱、人民贫困。相反，每经过一次大灾，党和政府采取的有力、卓有成效的抗灾救灾措施赢得了人民群众的信任，增强了人民群众战胜灾害的信心。

三 世界粮食地位开始异化

从以上事实不难看出，整个人类社会的历史，就是一部生活资料生产（首先是粮食）与人类自身生产这“两种生产”不断对立统一的历史。粮食作为一种重要的生产资料，近几个世纪以来，它不仅已经变成世界性的战略物资，而且开始异化，成了国际政治斗争中的一种“筹码”和“谈判工具”。20世纪70年代初，美国时任国务卿亨利·基辛格曾对一位记者说：“如果你控制了石油，你就控制了所有国家；如果你控制了粮食，你就控制了所有人；如果你控制了货币，你就控制了世界。”（康晓光，1997）他将粮食作为外交三大政策的核心之一。美国前农业部部长厄尔·巴茨这样对《时代》记者说：“粮食是一种武

器。现在粮食是我们在谈判时所用的最主要的工具之一。”（石如东，1995）巴茨并非自吹自擂，他的话是有根据的。2012年，全世界以粮食为主食的达35亿~40亿人，约占总人口的3/4。这么多的人需要粮食度日，而美国又是全球最大的产粮国，所以，粮食很自然就成了美国手中的“王牌”。他们一方面千方百计扩大粮食出口；另一方面利用“援助”、“救济”的名义，以粮食向受援国换取战略物资，或者把粮食附加若干条件贷给受援国，以便从经济、政治、军事上对这些国家进行控制。粮食的这种异化越来越激起发展中国家的反对。

第三节 警钟必须长鸣：中国粮食安全险象环生

粮食安全就是要确保每个人在任何时候都能得到安全的、富有营养的、多层次需求的食物，以保持一种科学、健康、文明、自由、和谐的生活。但由于粮食的商品特殊性、基础性和公共性，供给量的变化能够引起粮价的变化。如果供给量不足，在“放大效应”的影响下，会引起人们的恐慌，进而引发社会危机。尽管2004年以来，中央对粮食生产的大力扶持，使我国粮食连续8年增产，但目前我国粮食增产增收的基础还不稳固，粮食产量与粮食需求的缺口仍然较大，因此供求趋紧可能是今后相当长一个时期的常态，这必须引起我们的高度关注。

一 耕地数量逐年减少

土地是人类赖以生存的重要生产资料，而耕地是土地中的精华。在制约粮食生产的条件中，耕地的面积和质量是主要因素。

我国耕地资源存在一系列问题，绝对数量大、人均数量小，质量欠佳，耕地减少情况严重且资源区域分布不均衡。国土资源部历年公布的数据显示，1986~2010年，我国耕地数量呈现减少趋势，1986~1995年，仅建设用地就使耕地净减少1.45亿亩^①，1996~2010年净减少1.33亿亩，建设用地使耕地平均每年净减少1000万亩，耕地保有规划屡被打破。近年来我国实行了冻结审批、严查、建立土地督察、垂直管理等严格的耕地保护政策，加大了对耕地的保护力度，耕地面积减少的趋势虽然明显放缓，但耕地保有量仍然在减少：“十一五”期间，我国耕地保有量年均递减0.13%；2010年，我国耕地保有量为18.18亿亩，刚刚达到根据国务院颁布的《全国土地利用总体规划纲要（2006—

^① 1亩≈666.7平方米。