

卢代富 肖顺武 著

中国市场经济法治研究系列丛书

Research on Legal System of Food Security in China

中国粮食安全法律制度研究

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

D922.404

20131

中国粮食安全 法律制度研究

Research on Legal System of
Food Security in China

卢代富 肖顺武 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国粮食安全法律制度研究/卢代富,肖顺武著.

—北京:法律出版社,2013.1

ISBN 978-7-5118-4557-3

I. ①中… II. ①卢…②肖… III. ①粮食问题—安
全法规—研究—中国 IV. ①D922.404

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第021050号

© 法律出版社·中国

中国粮食安全法律制度研究

卢代富、肖顺武 著

责任编辑 王旭坤

装帧设计 乔智炜

开本 720毫米×960毫米 1/16
版本 2012年12月第1版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 14 字数 228千
印次 2012年12月第1次印刷
编辑统筹 法律教育出版分社
经销 新华书店
责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-4557-3

定价:37.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

导 言	001
一、问题的提出	001
二、研究的方法	003
三、研究的意义	006
第一章 粮食安全法律制度概论	007
第一节 粮食安全的一般诠释	008
一、粮食安全之概念界定	008
二、我国的粮食安全问题	018
三、粮食安全的制度性出路	027
第二节 中外粮食安全措施比较研究	040
一、中国粮食安全措施的考察	040
二、美国与日本粮食安全措施之考量	053
第二章 粮食安全生产法律制度研究	063
第一节 耕地保护法律制度研究	066
一、我国耕地现状之考察	066
二、我国耕地保护法律制度的不足及完善	070
第二节 农业产业化农民组织化法律制度研究	077
一、农业产业化法律制度研究	077
二、农民组织化法律制度研究	085
第三节 科技兴农法律制度研究	090
一、科技对中国粮食安全的特殊意义	090
二、现行农业科技进步措施之考察	092
三、科技兴农法律制度之完善	094
第三章 粮食安全流通法律制度研究	097
第一节 粮食流通的市场化发展方向	098
一、粮食流通市场化的一般理论	098
二、国内市场与粮食安全的关系	099

三、国际粮市与粮食安全的实证分析	101
第二节 粮食市场准入法律制度	110
一、粮食市场准入的一般理论	110
二、粮食收购市场准入法律制度	112
三、粮食批发市场准入法律制度	115
四、粮食零售市场准入法律制度	117
第三节 粮食市场秩序规制法律制度	118
一、粮食市场秩序规制的一般理论	118
二、粮食市场交易法律制度	119
三、粮食市场反倾销法律制度	126
第四节 粮食宏观调控法律制度	132
一、粮食宏观调控与粮食安全的关系	132
二、粮食宏观调控法的含义	133
三、粮食宏观调控法的特征	134
四、粮食宏观调控法的原则	136
第四章 粮食安全储备法律制度研究	139
第一节 粮食储备的一般理论	141
一、粮食储备的含义	141
二、粮食储备的作用	143
第二节 粮食储备制度之完善	146
一、粮食储备制度存在的主要问题	147
二、粮食储备制度的完善	151
第三节 粮食储备规模法律制度	158
一、粮食储备规模的一般理论	158
二、国内市场与粮食储备规模关系之分析	159
三、国际市场与粮食储备规模的分析	163
第五章 粮食安全预警法律制度研究	168
第一节 粮食安全预警法律制度的必要性	170
一、我国国情及粮情的特殊性	170
二、粮食作为商品的重要性	172
三、粮食供求的波动性	173
四、粮食市场化的潜在危机性	175

五、粮食作为一种商品具有政治性	176
六、政策性预警的缺陷性	176
第二节 粮食安全预警法律制度的基本内容	177
一、粮食安全预警法律关系的主体	177
二、粮食安全预警的方法	178
三、粮食安全预警指标体系	181
四、粮食安全预警机制的运作程序	186
第三节 粮食安全预警机制的完善	188
一、确立粮食安全预警机制的运作原则	189
二、组建独立的预警组织机构	191
三、粮食安全预警机制完善的其他问题	192
结论	195
主要参考文献	198

导 言

一、问题的提出

任何一项有价值的学术研究,都是对某一时代性问题进行的考察和思考,任何一项具有深远影响的理论探索,都具有实践性之品格。根据历史唯物主义的观点,“问题就是公开的、无畏的、左右一切个人的时代声音。问题就是时代的口号,它是表现自己精神状态的最实际的呼声”。^① 中国是一个人多地少的发展中国家,在当前市场化加深与全球一体化加剧的历史条件下,粮食安全是一个我们必须着力关注的问题。^②

国以民为本,民以食为天,食以粮为主。概括来讲,粮食安全的重要性突出表现在以下三个方

① 《马克思恩格斯全集》(第40卷),人民出版社1982年版,第289~290页。

② 粮食安全已经引起国家的高度重视,例如,2008年11月,国家出台了《国家粮食安全中长期规划纲要》(2008~2020年),重点就“我国粮食安全面临的挑战”、“保障粮食安全的指导思想和主要目标”、“保障粮食安全的主要任务”、“保障粮食安全的主要政策和措施”等方面进行了深刻的阐述。资料来源:中央政府门户网站, http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/13/content_1148414.htm, 2012年10月30日最后访问。

面:^①首先,粮食安全在国家安全体系中占据重要地位。由于全球政治的多极化与经济的市场化之深入发展对传统的国家安全提出了新的严峻挑战,非传统安全成为维系国家安全的重要范畴,而粮食安全成为非传统安全的重要组成部分。其次,粮食安全具有潜在的危机性。与一般的社会经济问题不同,粮食危机的危害性往往是在危机发生以后才能为人们所感知,并且感知之际也就是危机不可收拾之际。这主要由于粮食安全寄赖于农业,而农业是一个周期性很长的产业。或者简单地讲,一旦爆发出粮食安全问题,我们从技术的角度看不太可能在很短的时间内生产出社会需要的足够的粮食,这就使得一旦粮食危机爆发,政府和社会往往显得无能为力。最后,粮食安全在我国具有特殊的意义。一方面,我国是一个人口大国,而且粮食是我国老百姓的主食,因此,一旦爆发粮食危机,13亿人口的吃饭问题就不仅是一个经济问题,更是一个政治问题;另一方面,表面看来,中国目前的粮食安全尚无大碍,但从长远的角度、从战略的角度看,我国是存在粮食安全问题的。同时,由于我国过去对粮食安全的保障过于倚重政策的调整,而不太注重用法律进行保障,这使得粮食安全目标的恒定性与政策的相对不稳定性产生了尖锐的矛盾,其结果是不光造成社会成本的浪费,而且易使这种潜在的危机蜕变为现实的威慑。

粮食安全之保障需要法律制度的坚实保障。这就需要我们以法哲学为指导,以系统论为主要的方方法论进行型构与思考。具体而言,应通过对粮食生产、粮食流通、粮食储备、粮食预警等环节进行法律制度安排以建构保障粮食的制度基础。本研究的基本逻辑起点有二:一是基于市场经济是法制经济这一基本判断。我们认为粮食虽然是一种特殊商品但毕竟是一种商品、市场经济是我国的既定目标、^②加入

① 根据《国家粮食安全中长期规划纲要》认为,粮食安全的重要性主要体现在以下几个方面:首先,粮食安全始终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;其次,粮食安全对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具有十分重要的意义;最后,党中央、国务院应始终高度重视粮食安全,并且要把粮食安全工作摆在突出的位置。载 http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/13/content_1148414.htm, 2012年10月20日最后访问。

② 根据经典解释,社会主义市场经济理论,是邓小平理论体系中极具创新意义的组成部分,是对马克思主义经济理论的重大发展。依据这一理论,党确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标,进行了社会主义发展史上前无古人的探索。具体而言,社会主义市场经济包括以下几个方面:(1)社会主义市场经济是商品化的商品经济,是市场在资源配置中起基础性作用的经济;(2)社会主义市场经济具有平等性、法制性、竞争性和开放性等一般特征;(3)社会主义市场经济是实现优化配置的一种有效形式。

WTO 融入世界市场已是一种现实、粮食的市场化大方向不可避免、粮食不可能永久性地成为市场中的一块“飞地”等,因此,粮食安全的实现和延续必须遵循市场规律、注重法制的保障。二是依法治国是我国的基本方略。粮食安全作为一个事关国计民生的问题,在法治国的语境中如何得以维系,需要新思维和新视野。同时,法律与政策相比有其对粮食安全进行保障的特殊优势,因此,要对粮食安全进行法律制度设计。

资料表明,经济学界对粮食安全已有比较深入、系统的研究,其成果成为国家粮食安全政策的基点和参考。^①但是在法学界,尚无人对这一问题进行系统的法学研究。^②笔者希望这一研究能起抛砖引玉之效。

二、研究的方法

如果说目的问题是一个关于“做什么”的问题,那么方法问题是一个“怎么做”的问题。《墨子·天志》中说,“中吾矩者,谓之方,不中吾矩者,谓之不方。是以方与不方,皆可得而知之。此其何故?则方法明也”。方法的重要性于此可见一斑。有学者认为,“所谓研究方法,就是主体在认识作为客体的客观世界和事物,揭示其本质并阐明一般规律的实践活动中所遵循的一套原则、程序和技巧”。^③粮食安全是一个很复杂的问题,本研究在对其进行制度安排与设计中,主要运用了以下方法。

① 例如,根据国务院的《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020年)》,未来15年土地利用的目标和任务主要有6项约束性指标和9大预期性指标。这6项约束性指标集中在耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模、新增建设占用耕地规模、整理复垦开发补充耕地义务量、人均城镇工矿用地等主要调控指标中,而其核心是确保18亿亩耕地红线——全国耕地保有量到2010年和2020年分别保持在18.18亿亩和18.05亿亩,确保15.60亿亩基本农田数量不少,质量有提高。资料来源:新华网, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-10/23/content_10240474_1.htm, 2012年10月30日最后访问。这个18亿亩耕地是如何计算出来的,为什么是这个数目,应该说是体现了经济学者的劳动成果。当然,经济学界有些观点是值得商榷的。如北京某经济研究所发布的“粮食安全与耕地保护”研究报告其结论为:确保18亿亩耕地以保障粮食安全的观点是错误的,甚至是有害的。资料来源:中国经济网, <http://news.163.com/08/1225/05/4U04CD7H0001124J.html>。但笔者认为,学术观点与政府如何操作毕竟是两码事。

② 根据笔者的查阅,截至2012年12月16日,法学类权威核心期刊竟只有一篇有关粮食安全的学术论文,该论文作者为张小勇,其发表于《法商研究》2009年第1期,题目是“粮食安全与农业可持续发展的国际法保障”。

③ 张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社2001年版,第15页。

(一) 语义分析方法

语义分析法是通过考察词语或概念的语源、语境及其结构,进而确定词语或概念的含义。因为概念是判断、推理的基础,是认识的重要工具,是主观逻辑的前提,而语义分析是对概念深入理解的有效手段。如笔者通过对“粮食安全”的结构、提出的背景、其组成部分“粮食”与“安全”的含义的分析,从而对粮食安全形成了比较全面、深入的认识,就是一种典型的语义分析法。

(二) 历史考察的方法

柏克认为,历史是审慎的导师。中国亦有“以史为鉴,可以知兴替”、历史使人明智的古训。如本研究通过对粮食安全保障措施的历史考察,发现国外对粮食安全的保障更注重法律,而我国则倚重政策。借鉴国外的成功经验,根据当今依法治国的语境,笔者认为我国粮食安全之保障亦应注重对法律制度的运用。

(三) 系统的方法

系统工程学是20世纪40年代兴起的一门新兴的学科,它现已广泛运用到自然科学和社会科学的许多领域。^①粮食安全是一个系统,对其进行制度安排亦必须坚持系统的观点看问题,而不能就粮食谈粮食。同时,在对每一个子系统进行制度安排时又必须坚持系统的方法,而不能只见树木不见森林。

(四) 辩证分析方法

“辩证法对每一种既成的形式都是在不断的运动中,因而也是从它的暂时性方面去理解;辩证法不崇拜任何东西,按其本质来说,它是批判的和革命的。”^②辩证分析法是贯穿本书研究过程的一个基本方

① 根据系统理论,系统(system)的概念因其应用领域不同而具有不同的面相。一般而言,就系统自身的规定性来看,按现代系统论的鼻祖贝塔朗菲的观点,系统指“相互作用的多元素的复合体”。或者说,“如果一个对象集合中至少有两个可以区分的对象,所有对象按照可以辨认的特有方式相互联系在一起,就称该集合为一个系统。”系统科学的命题前提是:“系统是一切事物的存在方式之一,因而都可以用系统观点来考察,用系统方法来描述。”参见 Bertalanffy von, General System Theory, New York; Breziller, Inc. 1973, p. 33。

② 《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社1995年版,第218页。

法。具体运用中,就是运用联系的观点、发展的观点、全面的观点、对立统一的观点和具体问题具体分析的观点来认识粮食安全与进行制度上的安排。笔者对粮食安全概念的考察、对我国粮食安全形势的评估、对粮食生产、流通及储备、预警的制度安排,都坚持具体问题具体分析、一分为二、发展的观点看问题。事实上,本研究坚持这种研究方法,就是要力图纠正偏颇,使研究结论尽可能反映客观现实并力图揭示事物的内在联系。

(五) 实证分析方法

实证是孔德主义研究进路的第三阶段,^①这是一种比较成熟的现代研究范式。实证分析方法的特点是研究是什么的问题(what is),它追问的是事物的特征、结构、变化及结果,它一般不涉及价值判断。对粮食安全进行实证研究,将使制度的安排建立在现实需求的坚实基础之上。

(六) 比较方法

比较方法存在重要价值的深刻原因在于事物的本质存在于其相互关系之间,即黑格尔所说的每一方都是自己的相对方,都反映着相对方。有比较才有差别,才有借鉴。笔者通过对中外粮食安全制度安排的比较研究,有利于在宏观上启示我们应重视法律对粮食安全保障的重要意义,在微观上启迪我们借鉴国外一些重要的关于粮食安全的具体法律制度安排。

(七) 制度分析法

制度能为人们提供稳定的预期,它是规范现代社会的重要载体。制度经济学派甚至认为社会经济的发展就是制度变迁的结果。通过对制度(特别是法律制度)与政策绩效的分析对比,本研究发现制度(法律制度)是保障粮食安全的最有效手段。笔者在研究粮食安全问题中涉及众多的制度因素,可以说,如果制度对于粮食安全的保障是无效或低效的,那么本研究关于粮食安全的法律制度架构就会变得毫无意义。

^① 其他两个阶段为神学的阶段、形而上学的阶段。参见[法]奥古斯特·孔德:《论实证精神》,黄建华译,商务印书馆1996年版,第1页。

三、研究的意义

研究只有在被沟通和理解后才能为立法者提供依据与参考。当然,从时间的维度而论,研究的意义有一个被了解的进程。本研究的意义主要表现在两个方面:一是理论意义。这主要体现在本研究以法学为基础、以系统论为手段,在法学领域开拓粮食安全理论的新视野。就像美国大法官霍姆斯所说,“理论是法律中最重要的部分,犹如建筑师在修建房屋中居于最重要的地位一样”。^① 没有伟大的理论,就没有伟大的实践。笔者对粮食安全进行制度安排的理论依据、对保障粮食安全的基础、根本、关键及补充在理论上进行了深入的思考,应当说也是法学界对粮食安全这一重大的现实问题的理论之回应。二是实践意义。概括起来,本研究的实践意义有两个方面:一方面是企图通过本研究,引起学术界特别是法学界对粮食安全的重视,从而使更多的法学工作者为粮食安全的制度架构贡献自己的才智;另一方面是笔者希望为立法者提供立法建议。因为我国目前对粮食安全的保障主要依靠政策,而不注重法律,这既有体制的惯性,但立法理论的滞后恐怕也是重要原因。本研究力图通过对粮食安全的系统性研究,从而为对其进行制度安排提供理论指导与立法建议奠定基础。

^① [美]伯纳德·施瓦茨:《美国法律史》,王军等译,中国政法大学出版社1997年版,第205页。

第一章 粮食安全法律制度概论

粮食,人类生存之根本。古往今来,庙堂之士为此殚精竭虑,江湖之民为此劳作不休。我们甚至可以认为:人类改造世界的历史,从很大程度上可以说便是一部“食货志”。无论是中国还是世界的文明发展史,都可以找到由于粮食安全出问题而导致民族征战、国家覆亡的史据。

粮食的基础性作用,正如经典作家所言,“人们必须首先吃、喝、住、穿,然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等;所以,直接的物质生活资料的生产便构成基础,人们的国家设施、法的观点……就是从这个基础上发展起来的,因而,也必须由这个基础来解释”。^①而作为一个有 5000 年农耕文明的东方大国,中国很早就明白“仓禀实而知礼节”的道理。新中国成立后,我国政府十分重视粮食问题。毛泽东同志在 1957 年省市自治区党委书记会议上就指出:“全党一定要重视农业。要注意,不抓粮食很危险。不抓粮食,总有一天要天下大乱。”^②改革开放后,邓小平同志指出:“农业要全面规划,首先要增产粮食。2000 年要生产多少粮食,人均粮食达到多少个才算基本过关,这要好好计算。2000 年总要做到粮食基本过关,这是一项重要的战略

① 《马克思恩格斯选集》(第 3 卷),人民出版社 1995 年版,第 776 页。

② 《毛泽东选集》(第 5 卷),人民出版社 1977 年版,第 360 页。

部署。”^①1996年,针对莱斯特·布朗(Lester R. Brown)发起的“谁来养活中国”(1994)的争论,江泽民同志在河南考察时指出:“我国这么多人口的吃饭问题只能靠自己来解决,在这个问题上不能有任何不切实际的幻想。”^②党的十六大以后,新的中央领导集体一直都关注着粮食安全问题,胡锦涛同志就粮食问题多次作出重要批示。^③而2008年11月新出台的《国家粮食安全中长期规划纲要(2008~2020年)》更是体现了国家对粮食安全的重视程度。

鉴于粮食问题的重要性、复杂性及特殊性,我们必须对其安全性施以高度重视。但长期以来,在保障我国粮食安全上,存在仅仅进行数据积累或者简单地堆砌问题甚至是临阵磨枪等缺陷。针对此种弊端,本研究将运用系统的观点,通过对粮食安全基本概念、基本范畴、基本规律进行多层次、多角度及全方位的“深描”,并从保障粮食安全的生产、流通、储备及预警四个维度,提出架构我国粮食安全法律制度体系的基本构想。

第一节 粮食安全的一般诠释

一、粮食安全之概念界定

概念是知识的基本构成单位,也是一个科学体系的基本构成单

① 《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第22~23页。

② 江泽民:“在河南考察农业和农村工作时的讲话”,载《人民日报》1996年7月15日第1版。

③ 例如,2008年1月,针对世界粮食危机,胡锦涛主席作了重要批示;2008年7月9日,胡锦涛主席出席八国集团与发展中国家领导人对话时,就向国际社会提出了四点建议以共同维护世界粮食安全:第一,重视粮食生产。各国应该从战略高度看待粮食的基础性地位,依靠科技提高粮食产量,增加粮食库存。发展中国家应该不断提高生产能力,发达国家应该提供必要的资金和技术支持。第二,改善贸易环境。要营造有利的国际农产品贸易环境,建立公平合理的国际农产品贸易秩序。各国特别是发达国家在多哈回合农业谈判中应该拿出更大诚意,消除贸易壁垒,在削减农业补贴等方面显示灵活,充分考虑发展中成员的特殊关注,并切实给予最不发达国家双免待遇。第三,加强宏观协调。各国政府应该加强对农产品市场监管,促进政策协调,抑制过度投机,努力稳定粮价。要形成以联合国为主导的国际合作机制,争取建立集早期预警、监测监督、宏观调控、紧急救援为一体的全球粮食安全保障体系。第四,创造有利条件。各国应该用相互联系的眼光看待粮食问题,在金融、贸易、援助、环境、知识产权、技术转让等各个领域多管齐下,为维护粮食安全营造有利条件。在应对能源、气候变化等领域所面临挑战的同时,应该充分考虑粮食安全因素,不能顾此失彼。资料来源:新浪网, <http://news.sina.com.cn/c/2008-07-09/103215900088.shtml>, 2012年10月20日最后访问。

位。因此,要对粮食安全进行法律制度架构,离不开对粮食安全概念的精确把握。一方面,对粮食安全概念进行界定是进行理论推导的前提。因此,黑格尔指出:“为了指明一个对象的概念,似乎要以逻辑的东西为前提,而这个逻辑的东西并不因此能够又有某个东西在它以前,也不能够是一个推演出来的东西……所以概念是实体的真理。”^①另一方面,粮食安全概念的界定有利于揭示粮食安全的本质。因为本质是一事物区分于另一事物的内在规定性,而概念恰恰是揭示这一“内在规定性”的有效形式。因此,哈特就认为,概念“作为一种文字上的启示……是利用一个独立的词来给出语言上的界说,它主要是一个标明界限或使一种事物与其他事物区分开来的问题”。^②综上所述,概念对于理论研究具有认识论上的工具性价值。诚如有学者所言,“概念……是我们认识事物的工具”。^③特别是“对于仅想对被定义的词语(对象)有一个大致的、概括性了解的人来说,定义可能是个方便的工具”。^④

粮食安全作为概念的提出由来已久,但法学是讲究精确品格之学,因此,在法学上对其内涵和外延进行重新界定是非常必要的。从词语构成的角度看,粮食安全由“粮食”和“安全”这两个词语构成,是一个复合词。这决定了我们要理解粮食安全,必须既要理解什么是“粮食”,又要理解什么是“安全”。(1)就粮食这一概念论,中外“粮食”概念就存在较大的差异。例如,联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)的粮食概念主要是指稻谷、大麦、小麦、玉米、高粱等谷物,世界大多数国家亦采用这一概念。但在中国,粮食概念有广义和狭义之分。“狭义的粮食是指各类谷物,广义的粮食除了谷物外,还包括豆类和薯类。”^⑤而广义粮食概念的形成,有其特定的政治、经济背景。由于新中国成立之初的农业生产落后,且连年战争,人均谷物产量很低,为确保人人有饭吃的低标准“粮食安全”,因此把在农产品统购统销中的有助于实现温饱水平的豆类、薯类纳入谷物中加以计算。20世纪50年代以来,国家统计局部门

① [德]黑格尔:《逻辑学》(下卷),杨一之译,商务印书馆1976年版,第239~240页。

② [英]哈特:《法律的概念》,张文显等译,中国大百科全书出版社1996年版,第14页。

③ 费孝通:《乡土中国·重刊序言》,上海三联书店1985年版,第3页。

④ 张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社2002年版,第18页。

⑤ 田野:《中国农村发展重大问题研究》,科学出版社2004年版,第1页。

每年均按包括豆类、薯类的广义粮食的口径公布粮食产量,后来为了细分,统计部门在粮食总产量的栏目中,另列谷物总产量指标。由于现在一般公开采用的仍然是广义的粮食概念,因此,在“我国与世界上其他国家进行粮食总产量比较时,应该在粮食总产量中剔除豆类和薯类产量,这两类约占粮食总产量的11%”。^①因为只有这样,才能保持统计口径的一致,才有可比性。^②但是,鉴于我国作为口粮的粮食主要是稻谷和小麦,且这两类粮种具有很大的需求刚性,因此,有学者早在2000年评述国家保护收购粮食的缺陷时就指出:“政府收购的粮种偏多。在中国的稻谷、小麦、玉米三大粮种中,玉米市场具有收敛型蛛网波动趋势或稳定均衡自发波动趋势,受外力干扰失去均衡后,靠市场机制的自发作用能自动恢复市场均衡,而稻谷和小麦市场具有发散型蛛网波动趋势或不稳定自发波动趋势,市场机制很难使其在受外力干扰后维持均衡。”^③因此,研究我国的粮食安全,应将粮食概念与国际接轨——采用国际上通行的粮食概念,同时,基于我国特殊的饮食习惯,要把粮食进一步界定为口粮——稻谷和小麦——更具有实际意义。因为我们可以一天不吃玉米,但不能一天不吃大米或小麦。(2)就安全这一概念而论,安全作为一个体现现代性特征的概念,它体现了现代社会中人们保持应付不测的警觉和反应的能力。^④而吉登斯对“安全”的描述更加引人注目:人为设计的安全概念之生发完全源于近代之启蒙运动,它表明危险是能够控制的,因而也是能够保险或者预防的,这就不同于传统文化中人们把遭遇不测视为是命定的危险。^⑤在笔者看来,吉登斯的话表明:现代的安全概念意味着可控性或可预防性,它与以往宿命论的危险无法避免的观点有其距离的。事实上,笔者所研究的粮食安全也是从这种意义上使用安全这一概念的。因为危险如果注定要发生,那么对安全的讨论将沦为学者无济于事的清

① 田野:《中国农村发展重大问题研究》,科学出版社2004年版,第2页。

② 需要引起注意的是,2008年新颁布的《国家粮食安全中长期规划纲要(2008~2020年)》中认为粮食主要指谷物(包括小麦、稻谷、玉米等)、豆类和薯类,而食物指粮食、食用植物油、肉、禽、蛋、奶及水产品。参见 http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/13/content_1148414.htm,2012年10月20日最后访问。

③ 董全海等:《中国的粮食市场:波动与调控》,中国物价出版社2000年版,第74页。

④ [德]柯武刚、史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆2002年版,第97页。

⑤ [英]安东尼·吉登斯、克里斯多弗·皮尔森:《现代性——吉登斯访谈录》,尹宏毅译,新华出版社2001年版,第79页。

谈。就此而论,此处之危险——威胁安全之危险事实上讲的是风险。而“风险是指结果的任何变化,它既包括不希望发生的结果,也包括了希望发生的结果”。^①卡瑟利进一步指出:“实际上风险不只是有可能遭受损失,观察一下市场上的变化就会发现,真正的风险是不了解未来……因此,风险是指潜在结果的变异性。”^②卡瑟利的论断使笔者看到对粮食安全进行理论研究的意义,因为前瞻性的立法离不开理论对纷繁现实的冷静洞悉。在此种意义上而论,研究粮食安全法律制度就是研究粮食生产法律制度、粮食流通法律制度、粮食储备法律制度、粮食安全预警法律制度等的综合,一句话,对国家粮食未来之供给进行制度安排,以克服粮食不安全或风险之发生。

笔者认为,粮食安全是一个不断丰富、充实和深化的概念,人们往往因其所处之时代不同、国家不同、经济发展水平不同而赋予“粮食安全”不同的内涵。因此,科学地界定粮食安全的内涵,必须坚持开拓进取、与时俱进的精神。全面把握粮食安全的内涵,必须从粮食的生产、供应、分配及卫生标准等角度进行考察,如经济学界就此把粮食安全可归结为四个方面:一是供求的长期总量平衡,主要体现为如何增加和保持长期的粮食生产能力;二是平抑供应的波动,即在长期供求基本平衡但年度间生产波动的条件下如何确保任何时点上的平稳供应;三是分配的可获得性,尤其是特定弱势群体食品消费的保障程序;四是粮食的营养、卫生、检疫和化学药品残留物等方面的标准和规范,即粮食的食用安全。^③综合学界关于粮食安全的观点,笔者认为,欲深刻理解粮食安全、中国粮食安全的内涵,必须着力把握粮食安全概念的“三性”。

(一)粮食安全概念的发展性

从哲学上看,粮食安全作为一个概念,是对客观世界的一种反映。但社会是变动不居的,是世界规定概念而不是概念缔造世界。就此而论,概念的发展性是不可避免的。哈耶克亦认为,“旧有的真理若要保

① [英]洛伦兹·格利茨:《金融工程学》,唐旭等译,经济科学出版社1998年版,第3页。

② [英]多米尼克·卡瑟利:《挑战风险》,朱泱、张胜纪译,商务印书馆1997年版,第27页。

③ 钟甫宁等:《粮食市场的改革与全球化:中国粮食安全的另一种选择》,中国农业出版社2004年版,第11页。