

新世纪 中国粮食

—— 安全问题研究 ——

龙方◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

农业经济管理省级重点学科系列学术著作

新世纪中国粮食安全 问题研究

龙 方 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

新世纪中国粮食安全问题研究/龙方 著.
—北京: 中国经济出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8192 - 8

I. 新… II. 龙… III 粮食 - 问题 - 研究 - 中国
IV. F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 120866 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 苏耀彬 (电话: 010 - 6835 - 4197)

责任印制: 石星岳

平面设计: 白朝文

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京市地矿印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm A5 印 张: 9.625 字 数: 190 千字

版 次: 2007 年 8 月第 1 版 印 次: 2007 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8192 - 8/F · 7187 定 价: 26.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344235 68369586 68346406 68309176

序 言

粮食安全问题既是一个重要的经济问题，又是一个重要的政治问题。尤其是对于拥有 13 亿人口的中国来说，粮食安全问题更为重要，在一定意义上还是一个国际问题。进入 21 世纪后，中国粮食安全问题在新的背景下凸现出来，确实需要人们高度重视、深入研究、寻求可行的解决之道。

什么状况下粮食是安全的？怎样保证粮食安全？不同的人看问题的角度不同，因而可能有不同理解。外国对中国粮食安全问题的看法，中国不一定认可，但是在否定外国学者和政治家的一些看法时，我们的底气是否很足呢？经济学家看中国的粮食安全问题，可能与政治家有差异。很多学术问题，都可以长期争论、各持己见，但是，我希望，对中国的粮食安全问题，在国内与国际社会之间、经济学家与政治家之间达成共识，因为这不是一个可以供长期争论的学术问题，而是现在就需要、而且长期需要运用理论工具分析和解决的现实重大问题，不能等到争论完了再解决。虽然粮食安全问题不只是一个经济问题，但是，

解决问题的基本依据和措施，却必须是经济学的，否则，粮食问题本身没有很好解决，还会引发其他问题。

龙方教授多年来专注于中国“三农”问题研究，取得了一批有重要价值的成果。新著《新世纪中国粮食安全问题研究》就是从经济学角度研究粮食安全问题的成果，集中体现了他长期积累的良好研究基础和对重要问题的把握能力以及新的研究视角。他试图通过对新世纪我国粮食安全背景的分析，把握我国粮食安全的现状与未来，审视我国粮食安全的社会收益与经济成本，明确我国粮食安全战略目标与模式，构建多手段支撑的可持续发展的粮食安全保障体系，确保中国的粮食安全。综观全书，他的研究目标基本实现了。

除开对问题研究比较系统、资料比较充分、内容丰富外，以下几个方面的创新是值得肯定和关注的。

第一，从人均粮食播种面积，人均粮食占有量、粮食储备率、粮食自给率、粮食总产量波动率、缺粮人口比率、粮食价格变动率等七个方面构建了我国的粮食安全评价指标体系，并以此为依据，对我国2000~2006年粮食安全程度进行了测算，得出了我国新世纪以来粮食状况整体上是基本安全的，但从长期考虑，还存在隐患的结论。

第二，对我国粮食安全的成本和收益进行了均衡分析，从长期来看，要求实现粮食安全成本与收益的均衡，即以合理的粮食安全成本谋求粮食安全收益的最大化。

第三，提出并论证：根据我国的人口、资源、经济状

况及国际环境等因素，要实现我国新世纪的粮食安全目标，应选择内外结合型、适度安全型和经济型的粮食安全模式。

实现中国粮食安全，作者特别强调提高粮食综合生产能力。这当然是重要的。但是，要实现粮食安全，需要多方面的措施。土地制度和农业组织可能具有根本性。改善粮食消费结构、减少各个环节的粮食浪费或损耗、提高粮食利用率，对人口众多而耕地有限的中国来说，是实现粮食安全的不可忽视而又可行的措施。希望作者今后的研究工作中重视这些方面，而且相信作者对弱势群体的粮食安全、中国粮食安全与粮农收入安全的关系、粮食安全的机会成本等问题有更深入研究。

黄少安

2007年8月

目 录

序 言

第一章 导 论

- 1 本书的目的和意义 (1)
- 2 国内外研究现状分析 (7)
- 3 保障中国粮食安全的理论基础 (37)
- 4 本书的结构与主要内容 (43)
- 5 研究的思路和方法 (43)
- 6 研究的创新之处 (45)

第二章 新世纪中国粮食安全的背景分析与 中国粮食安全状况的判断

- 1 新世纪中国粮食安全的背景分析 (46)
- 2 新世纪中国粮食安全状况的判断 (69)

第三章 中国粮食安全的影响因素分析

- 1 自然资源 (82)
- 2 农业基础设施 (89)

- 3 体制与政策 (91)
- 4 科技与农业劳动者素质 (104)
- 5 国际环境 (107)

第四章 中国粮食供给波动与粮食供求 趋势预测

- 1 中国粮食生产及其波动的历史回顾 (110)
- 2 中国粮食供给波动的成因分析 (123)
- 3 中国未来粮食供求趋势预测 (133)
- 4 对未来 40~50 年中国粮食安全形势的判断 ... (140)

第五章 中国粮食安全的成本与收益分析

- 1 粮食安全的成本分析 (144)
- 2 粮食安全的收益分析 (153)
- 3 粮食安全成本与收益的均衡分析 (159)

第六章 新世纪中国粮食安全的战略目标与 模式选择

- 1 新世纪中国粮食安全的战略目标 (162)
- 2 新世纪中国粮食安全的模式选择 (175)

第七章 保障中国粮食安全的根本： 提高粮食综合生产能力

- 1 保护耕地 (182)

- 2 保护水资源 (191)
- 3 加强农业基础设施建设 (200)
- 4 加快农业科技进步 (207)
- 5 建设优质商品粮生产基地 (213)

第八章 保障中国粮食安全的关键：

协调粮食产销区的关系

- 1 粮食主产区在保障粮食安全中的作用 (219)
- 2 粮食主销区在粮食安全中的重要作用 (225)
- 3 粮食产销区关系不协调的表现及成因 (228)
- 4 协调粮食产销区关系的措施 (234)

第九章 保障中国粮食安全的重要途径：

实施粮食安全的国际化战略

- 1 实施粮食安全国际化战略的
 必要性与可行性 (241)
- 2 实施粮食安全国际化战略的原则 (248)
- 3 实施粮食安全国际化战略的具体措施 (250)

第十章 保障中国粮食安全的后盾：

完善粮食储备体系

- 1 我国粮食储备体系的发展历程与现状 (257)
- 2 目前我国粮食储备体系存在的问题 (265)
- 3 完善我国粮食储备体系的措施 (271)

第十一章 保障中国粮食安全的向导:建立 粮食安全预警系统

- 1 建立粮食安全预警系统的必要性 (279)
- 2 建立粮食安全预警系统的原则 (283)
- 3 建立粮食安全预警系统的措施 (284)

结 论

参考文献

后 记

第一章

导 论

进入 21 世纪, 中国人口已突破 13 亿, 到本世纪中叶, 中国人口预计将达到 16 亿, 作为世界上第一人口大国的中国, 粮食安全问题始终是关系国家安全的重大问题。因此, 在新世纪之初, 研究中国粮食安全问题显得更为重要。

1 本书研究的目的和意义

1. 1 本书的目的

中国粮食安全问题一直是党和政府及专家学者关注与研究的重要课题之一, 进入 21 世纪尤其是 2004 年我国实行新粮食政策以来, 我国粮食安全形势发生了新的变化。我国从 2000 ~ 2003 年, 粮食总产量持续下降, 1999 ~ 2003 年我国粮食产量分别为 50 839 万吨、46 218 万吨、45 264 万吨、45 706 万吨、44 663 万吨。2003 年的粮食播种面积、粮食总产量、人均粮食占有量是我国改革开放以来的最低点, 这就使得我国粮食安全问题又重新凸现出来。于是中共中央、国务院于 2004 年又恢复了久违了的关于“三农”问题的“一号文件”, 实施了包括对种粮农民直接

补贴、良种补贴、农机具购置补贴、保护价收购粮食、减免农业税和取消除烟叶以外的农业特产税在内的新粮食政策，这些政策的实施使 2004 年我国粮食总产量达到 46 364 万吨。2005 年中共中央、国务院又颁发了关于“三农”问题的第二个“一号文件”，除继续坚持并加强原有的政策外，重点在于增加投入，加强农业综合生产能力建设，2005 年我国粮食总产量达到 48 401 万吨。2006 年的“一号文件”又出台了一系列发展粮食生产的措施，2006 年我国粮食总产量达到 49 746 万吨。尽管如此，我国的粮食总产量仍未达到 1998 年的水平，而且还相差较大。2004 年、2005 年和 2006 年我国粮食总产量的恢复性增长主要得益于中央的三个“一号文件”。回顾我国粮食总产量增长的历程，我们可以发现，我国粮食增长的重要动力之一是政策，可以说，我国粮食总产量是随着政策的调整而波动的，两者呈现出正相关。政策固然是粮食安全的重要保障手段之一，但由于政策的变动性、非规范性、作用的有限性，因而建立在政策支撑基础上的粮食安全体系则是十分脆弱的、不稳定的，结果使得我国的粮食总产量波动系数要大于其他国家，从而引发出粮食安全问题。基于此种状况，本研究目的在于：通过对新世纪我国粮食安全背景的分析，把握我国粮食安全的现状与未来，重视我国粮食安全的社会收益与经济成本，明确我国粮食安全战略目标与模式，构建多手段支撑的可持续发展的粮食安全保障体系，确保中国的粮食安全。

1. 2 本书的意义

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，正因为

如此,党和政府一直把保障中国粮食安全摆在重要的战略地位。中共中央十五届五中全会第一次把“确保粮食安全”写进公报;中央“十五”规划《建议》指出要“建立符合我国国情和社会主义市场经济要求的粮食安全体系”;2003年,又把保障国家粮食安全写进了《中华人民共和国农业法》;2004年中央“一号文件”提出要“集中力量支持粮食主产区发展粮食产业”;2005年中央“一号文件”又提出提高农业综合生产能力“是确保国家粮食安全的物质基础”,要“切实加强对粮食主产区的支持”;中共中央“十一五”规划《建议》强调要“稳定发展粮食生产,实施优质粮食产业工程,建设大型商品粮基地,确保国家粮食安全”;2006年中央“一号文件”指出“确保国家粮食安全是保持国民经济平衡较快发展和社会稳定的重要基础”。2007年中央“一号文件”强调要“继续坚持立足国内保障粮食基本自给的方针,逐步构建供给稳定、调控有力、运转高效的粮食安全保障体系”。由于党和政府对粮食安全问题的重视,所以有关专家学者对粮食安全问题进行了广泛的研究,尽管有关专家学者对此课题的研究取得了颇丰的研究成果,但由于我国粮食安全问题是一个长久的课题,而且进入新世纪以来,我国粮食安全的内外环境发生了变化,因此有必要在新的背景、新的形势下深化对我国粮食安全问题的研究。

第一,保障粮食安全有利于农民增收。在价格比较稳定的条件下,粮食产量增长必然会导致农民收入增长,正反两方面的经验教训也证明了这一点:1999年到2003年我国粮食总产量持续下降,这期间的农民收入增长幅度也在下降。为了促进粮食生产,保障粮食安全,2004年、2005年、

2006年、2007年党中央、国务院颁发了四个“一号文件”，实施了一系列鼓励粮食生产的政策，使粮食总产量比2003年增加近5100万吨，与此同时也使农民收入增长摆脱了滞缓的局面，2004年农民年人均纯收入达到2936元，扣除物价上涨因素，比上年实际增长6.8%。2005年，农民人均收入达到3255元，又比上年实际增长6.2%。2006年，农民人均收入达到3587元，比上年实际增长7.4%。在我国广大农村尤其是粮食主产区农村，农业经营收入主要来源于粮食生产，国家保障粮食安全的政策措施越全面、越完善、越优惠，粮农的生产积极性就越高涨，农民增收就越有保障；同时，农民生产粮食的积极性充分调动起来了，又可以从根本上保障我国的粮食安全。

第二，保障粮食安全有利于推进新农村建设。建设新农村是全面解决“三农”问题的根本，建设新农村的五大目标中的第一个目标就是“生产发展”，只有农村的生产发展了，才能建立起雄厚的建设新农村的物质基础。农村的“生产发展”具体来说应包括三大产业的发展，而首先又是农业生产的发展，农业生产中积极发展粮食生产是核心。粮食生产发展了，供应充足，且农民因此增收了，才有资金与精力从事其他产业，最终才能夯实新农村建设的经济基础。因此，在新农村建设中，决不能忽视农业，更不能放松粮食生产，要始终把发展粮食生产，保障粮食安全放在首位。

第三，保障粮食安全有利于保证国民经济持续、快速、健康发展。农业是国民经济的基础，而粮食生产又是农业的基础。国内外历史经验证明，一个国家经济的波动，首先是农业的波动，而农业生产的波动中首先又是粮食生产的波动。因为

粮食生产发展了,供应充足了,一方面可以保证人们有足够的食物,有充足的精力从事各种生产活动;另一方面可以保证市场物价的稳定,经济的平衡发展;再一方面可以保证相关工业所需原材料的供应,从而促进国民经济各部门协调发展。相反,粮食生产萎缩,供应短缺,粮食安全问题凸现,则人民的生产、生活都会受到影响,整个国民经济发展则会陷入危机,这种境况,在经济学上叫“李嘉图陷阱”。在我国经济发展历史上,已有多次落入“李嘉图陷阱”,最严重的一次是1960年到1962年的“三年困难时期”。由此可见,粮食安全是一个国家经济安全的根本,要保证一国的国民经济健康运行,就必须保障粮食安全。

第四,保障粮食安全有利于社会稳定及构建和谐社会。《汉书》言:“王以民为天,民以食为天”,这是古人对粮食重要性的高度概括。今天,粮食更是重要的战略物资,对一个国家来说,更为重要。只有粮食充足了,每个人有饭吃,人们才会安居乐业,社会才会稳定,所以,粮食又是社会赖以稳定的基础。粮食安全的一个重要内容就是要保障弱势群体的粮食供给,目前我国农村贫困人口仍有2300万,城市下岗失业、收入水平低、需要救助的人口近2200万,这些弱势群体收入低,其食物时常得不到保障,这与那些高收入富裕阶层相比,形成明显的不协调,导致社会的不和谐。弱势群体食物供给的不安全,不仅会导致社会的不和谐,而且会威胁到社会的稳定,因此政府应实行粮食救济措施,满足其基本需要。所以,为了满足人民的第一生活需要,保证社会稳定,为了保证弱势群体的基本生活,构建和谐社会,就必须保障粮食安全。

综上所述,保障粮食安全对解决“三农”问题,对于农业和农村经济的发展,对于我国整个国民经济发展及社会发展十分重要,因而在新世纪研究我国粮食安全问题具有重要的现实意义和理论意义。

第一,研究中国粮食安全问题具有重要的现实意义。在现实中有—系列与粮食安全相关的问题需要我们去研究和解决,诸如人地矛盾如何解决?粮食安全的目标如何确定?粮食产销区的利益关系如何协调?如何用最经济的手段保障中国的粮食安全?如何制定和选择保障中国粮食安全的政策措施?等等。通过对这些问题的研究,可以为保障中国粮食安全提供思路,从而为政府相关部门决策提供参考。

第二,研究中国粮食安全问题具有重要的理论意义。理论源于实践又高于实践并指导实践。改革开放以来,随着我国农业和农村经济的发展,农业经济理论也得到了极大的丰富和完善,粮食经济作为农业经济的重要分支也取得了丰硕的研究成果,这些理论研究成果为我国上个世纪的粮食安全保障起到了非常重要的作用。进入新世纪,我国的粮食安全面临着新形势、新背景,在这种情况下,要保障我国的粮食安全,则需要理论指导。目前,在粮食安全问题研究领域需要进一步探讨粮食安全的影响因素、粮食安全的成本与收益、粮食安全的目标模式等理论问题,通过对这些理论问题的探讨,将丰富和完善农业经济理论、产业经济理论及粮食经济理论,从而为相关学科的发展起—定的推动作用。

2 国内外研究现状分析

2.1 国外研究现状分析

2.1.1 粮食安全概念的提出

粮食安全的概念首先是由联合国粮农组织（FAO）于1974年11月在罗马世界粮食大会上提出来的，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的食品”。随着全球社会、经济的发展，以及粮食供求状况的变化，1983年联合国粮农组织又对粮食安全的概念进行了修正，即“粮食安全的最终目标应该是确保所有人在任何时候既能买得起又能买到他们所需的基本食品”^①。FAO于1996年在《粮食安全罗马宣言》中，对粮食安全作了第三次表述：“让所有人在任何时候都能在物质上和经济上获得足够有营养和安全的食物，来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好，才实现了粮食安全”。2001年在德国波恩召开的世界粮食大会又提出了持续粮食安全的概念，要求无污染、无公害，向消费者提供增强健康、保证延年益寿的粮食和其他食物^②。

联合国粮农组织提出的粮食安全概念的内涵有五个：一是明确了保障粮食供给的对象，这体现在“所有人”三个字上；

① 丁声俊，朱立志．世界粮食安全问题现状 [J]．中国农村经济，2003，（3）：71~80

② [2] 黄黎慧，黄群．我国粮食安全问题与对策．粮食与食品工业 [J]，2005，（5）：13~15