

# 粮食安全： 国计民生的永恒主题

——关于国家粮食安全课题系列研究报告

白美清 主编

Grain security,  
The eternal theme of national planning and people's livelihood  
——China's grain security theme research series reports



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 粮食安全： 国计民生的永恒主题

——关于国家粮食安全课题系列研究报告

白美清 主编

Grain security,  
The eternal theme of national planning and people's livelihood  
——China's grain security theme research series reports

The editor, Bai Meiqing



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

粮食安全：国计民生的永恒主题——关于国家粮食安全课题系列研究报告 / 白美清主编. —北京：经济科学出版社，2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3561 - 9

I. ①粮… II. ①白… III. ①粮食问题 - 研究报告 - 中国 IV. ①F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 144450 号

责任编辑：侯晓霞

责任校对：隗立娜

责任印制：李 鹏

## 粮食安全：国计民生的永恒主题

——关于国家粮食安全课题系列研究报告

——白美清 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

教材分社电话：010 - 88191345 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：houxiaoxia@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http: //jjkxcbs. tmall. com

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 21. 25 印张 270000 字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3561 - 9 定价：48. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

## 编 委 会

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 主 编 | 白美清 |     |     |
| 副主编 | 宋廷明 | 宋丹丕 | 尚强民 |
| 编 委 | 白美清 | 宋廷明 | 宋丹丕 |
|     | 尚强民 | 严 涛 | 宋文仲 |
|     | 李为民 | 秦红民 | 耿兆书 |
|     | 张瑞琪 |     |     |

# 前 言

粮食安全是全球共同关注的重大战略问题。我国作为世界上人口最多的国家，同时也是最大的粮食生产国、消费国和进进出口贸易国，粮食安全始终是国计民生的永恒主题，历来受到党和政府的高度重视。

进入21世纪以来，随着改革开放不断深化和全面建设小康社会迅速发展，我国粮食出现了消费快速增长、种植面积逐年减少、自给率不断下降和对外依存度持续上升等新情况。尽管粮食总产量实现了“九连丰”，但我国仍由此前的粮食净出口国变成了现在的粮食净进口国。这一系列新的变化，凸显了保障粮食安全的极端重要性和紧迫性。

中国粮食经济学会和中国粮食行业协会在国家粮食主管部门的领导下，一贯重视保障国家粮食安全的战略和对策研究。在学会和协会会长白美清同志的大力倡导和亲自部署下，早在10年前即2002年，学会和协会就组织业内外资深专家和有关粮油企事业单位，专门成立了国家粮食安全研究课题组，针对涉及我国粮食安全的相关重大课题，分期分批按专题深入进行系列研究，平均一年多时间提出一份专题研究报告，供国家领导机关和粮食宏观决策部门

参考。

国家粮食安全系列研究课题，以提出国家实施新的粮食安全战略为开篇，建议从国情和粮情出发，把全国年粮食消费量的25%作为国家粮食安全的红线，依次展开了专题系列研究：重点保障全国332个贫困缺粮县的粮食安全；科学把握我国粮食安全库存和储备水平的量化调控指标；把稻米放在国家粮食安全重中之重的战略位置；着力消减粮食周期性波动对国家粮食的影响；建立保障城乡低收入人群口粮安全的长效机制。其中关于我国食用植物油安全战略研究专题报告，由粮经学会委托国家粮油信息中心承担并完成。截至目前，课题组已完成了7个系列研究报告。在2008年6月和2010年4月，白美清会长在组织有关专家深入讨论研究的基础上，还向国务院提出了保障我国食用油安全和“十二五”计划期间粮食安全的8项建议。其中有5个研究报告和两次书面建议，在当时由白美清会长呈报国务院总理温家宝，副总理李克强、回良玉等领导同志，均受到了他们的高度重视，并分别批示有关部门研究落实。当时提出的许多重要政策建议和举措，被国家宏观经济决策部门在制定粮食安全中长期战略规划和粮食宏观调控政策时参考和吸纳，为促进各级党政领导机关和粮食主管部门自觉重视国家粮食安全，及时制定和出台相关优惠政策，切实保护粮农和广大消费者的利益，为维护社会和谐稳定，发挥了积极作用。

为深入贯彻落实党的十八大提出的“确保国家粮食安全”的重要战略部署，建设好符合我国国情的可持续、抗风险、能自主的国家粮食安全保障体系，进一步引起全行业和全社会，尤其是各级党政领导部门对粮食安全问题的广泛关注和高度重视，由白美清会长亲自担任主编，把粮食安全研究课题组已完成的7个粮食安全系列研究报告和有关粮食安全问题的重要研究资料重新汇编出版，供各级党政领导部门、各类粮油企业、广大粮食工作者、科研人员和社会各界广大读者研究参考，以期使粮食安全这个事关国计民生的永

恒主题警钟长鸣，世代无虞，永保平安，为胜利实现党的十八大提出的全面建成小康社会的宏伟目标而奋斗。

中国粮食经济学会

课题组

中国粮食行业协会

2013年5月

# 目 录

---

## 国家粮食安全新战略研究和政策建议

### ——国家粮食安全系列研究报告之一

..... 中国粮食经济学会 中国粮食行业协会课题组 1

附件：中国周边印、日、韩三国和中国台湾地区粮食概况..... 28

## 保障贫困缺粮县粮食安全问题是构建和谐社会的關鍵

### ——国家粮食安全系列研究报告之二

..... 中国粮食经济学会 中国粮食行业协会课题组 33

附件：2003 年全国 332 个贫困缺粮县一览表 ..... 53

## 关于我国粮食安全库存水平的量化调控指标研究和政策建议

### ——国家粮食安全系列研究报告之三

..... 中国粮食经济学会 中国粮食行业协会课题组 56

附件 1：农户存粮减少值得关注 ..... 87

附件 2：关于 2006/2007 年度世界粮食库存资料的分析 ..... 90

## 稻米是国家粮食安全重中之重

### ——国家粮食安全系列研究报告之四

..... 中国粮食经济学会 中国粮食行业协会

中国粮食行业协会大米分会课题组 98

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 附件 1：当前世界稻米生产和贸易情况 ..... | 130 |
| 附件 2：日本和韩国的大米管理经验 .....  | 139 |

## 着力消减粮食周期性波动对粮食安全的影响

### ——国家粮食安全系列研究报告之五

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| ..... 中国粮食经济学会 中国粮食行业协会课题组    | 145 |
| 附件 1：国家软科学研究计划项目 2008GXS5B098 |     |
| 子课题研究报告（1） .....              | 201 |
| 附件 2：国家软科学研究计划项目 2008GXS5B098 |     |
| 子课题研究报告（2） .....              | 216 |
| 附件 3：国家软科学研究计划项目 2008GXS5B098 |     |
| 子课题研究报告（3） .....              | 231 |
| 附录：保障新时期国家粮食安全必须警钟长鸣          |     |
| ..... 白美清                     | 251 |

## 建立政府与社会共保城乡低收入人群口粮安全的长效机制

### ——国家粮食安全系列研究报告之六

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| ..... 中国粮食经济学会 中国粮食行业协会课题组      | 257 |
| 附件：贵州省建立低保缺粮户基本口粮救助制度深得民心 ..... | 273 |

## 我国食用植物油安全战略研究综合报告

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| ..... 中国粮食经济学会 国家粮油信息中心课题组 | 277 |
| 附录：提高油脂自给率 保障食用油安全         |     |
| ——食用植物油安全专题研究专家意见反映        |     |
| ..... 中国粮食经济学会秘书处          | 322 |

|           |     |
|-----------|-----|
| 后 记 ..... | 327 |
|-----------|-----|

# Contents

National grain security new strategic research and policy recommendations

—National grain security series research reports 1

China grain economy society and China grain industry association research group ..... ( 1 )

Grain security of poor counties is the key to building a harmonious society

—National grain security series research reports 2

China grain economy society and China grain industry association research group ..... ( 33 )

China's grain security stock levels quantitative indicators of regulation and policy recommendations

—National grain security series research reports 3

China grain economy society and China grain industry association research group ..... ( 56 )

Rice is the most important in China's grain security

—National grain security series research reports 4

China grain economy society, China grain industry association and rice branch research group ..... ( 98 )

Efforts to abate grain cyclical fluctuations impact on grain security

—National grain security series research reports 5

China grain economy society and China grain industry association re-  
search group ..... (145)

Appendix, Ensure national grain security in the new period must keep  
alarm bells ringing

Bai Meiqing ..... (251)

Establish a government and social long-term mechanism for urban and  
rural low-income populations' rations security

—National grain security series research reports 6

China grain economy society and China grain industry association re-  
search group ..... (257)

Security strategy of Chinese edible vegetable oils comprehensive report

China grain economy society and National grain and oils information  
center ..... (277)

Appendix, raise the edible oils self-sufficiency rate to improve safety

—The thematic studies experts' opinions on edible vegetable oils security

China grain economy society secretariat ..... (322)

Epilogue ..... (327)

# 国家粮食安全新战略研究和政策建议<sup>\*</sup>

——国家粮食安全系列研究报告之一

中国粮食经济学会  
中国粮食行业协会 课题组

粮食安全是关系国民经济全局的重大战略问题。我们按照科学发展观的要求，从分析粮食产量和消费新变化入手，展望全面建设小康社会的粮食安全形势，提出了实施国家粮食安全新战略的主要指标和政策建议。

## 一、粮食产量和消费的新变化

近年来，我国粮食产量和消费出现了令人关注的新变化：

### （一）粮食总产量由降转升，但恢复到历史最高水平需要较长时间

1990年以来，全国粮食总产量逐年上升，1996年突破5亿吨大关，1998年创历史最高水平51 230万吨。但从2000年起，则连续4年产不抵消，到2003年降为43 070万吨。粮食减产的主要原因不是自然灾害，而是耕地和粮食播种面积大幅减少，其中虽有农

---

<sup>\*</sup> 这份研究报告由白美清会长报送国务院和有关部委后，回良玉副总经理曾于2004年5月12日和10月14日两次作出批示：“守宏同志：这是白美清同志送来的材料，请阅研。”“请有芳、锡文同志阅研。”国家发改委和国粮局有关领导同志也分别作了批示。

业生产结构调整的合理因素，更有盲目压缩种粮面积、大搞开发区和大上“形象工程”等不合理因素推波助澜。2003 年与 1998 年相比，粮食播种面积减少 2.15 亿亩，单产减少 11.5 公斤，粮食总产减少 8 160 万吨，其中因播种面积减少导致粮食减产 622 万吨，占减产总量的 7.6%。可见，这次粮食减产与过去受灾减产只影响当季当年产量不同，耕地面积特别是粮食播种面积减少，意味着丧失了一部分最重要的粮食生产要素，是“硬伤”，恢复相当困难。

今后除非粮食播种面积、单产有大幅提高和科技有重大突破，要恢复到历史最高的产量 51 230 万吨，估计需要相当长的时间（见表 1 和图 1）。

表 1 全国粮食总产量增减变化表（1995 ~ 2003 年）

| 项目 \ 年度   | 1990    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 播种面积(万亩)  | 170 199 | 165 090 | 168 822 | 169 368 | 170 681 | 169 742 | 162 695 | 159 120 | 155 837 | 149 115 |
| 比上年+-(万亩) | 1 891   | 774     | 3 732   | 546     | 1 313   | -939    | -7 047  | -3 575  | -2 383  | -6 682  |
| 每亩产量(公斤)  | 262     | 282.5   | 299     | 291.5   | 300     | 299.5   | 284     | 284.5   | 293.5   | 288.5   |
| 比上年+-(公斤) | 16      | 11.5    | 16.3    | -7.5    | 8.5     | -0.5    | -15.5   | -0.5    | 9       | -5      |
| 总产量(万吨)   | 44 624  | 46 662  | 50 454  | 49 417  | 51 230  | 50 839  | 46 218  | 45 264  | 45 706  | 43 070  |
| 比上年+-(万吨) | 6 713   | 2 152   | 3 792   | -1 035  | 1 813   | -391    | -4 621  | -10 954 | 442     | -527    |

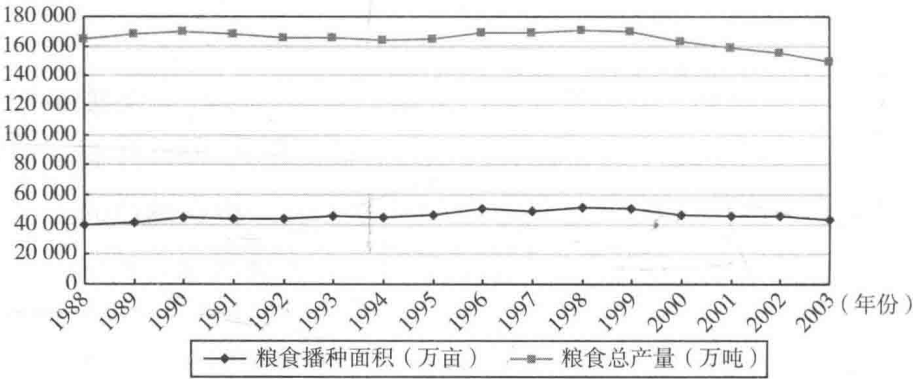


图 1 全国粮食总产量和播种面积变化图（1988 ~ 2003 年）

## （二）粮食消费总量逐年上升，消费结构出现新变化

粮食消费总量，1990 年为 41 395 万吨，以后各年小幅度上升，到 2003 年增至 48 800 万吨，13 年里平均每年增加 570 万吨。

粮食消费结构最突出的新变化是：城乡居民口粮消费比例下降，饲料用粮比例快速增长，工业用粮比例也逐年增加（见图 2 ~ 图 4 和表 2）。

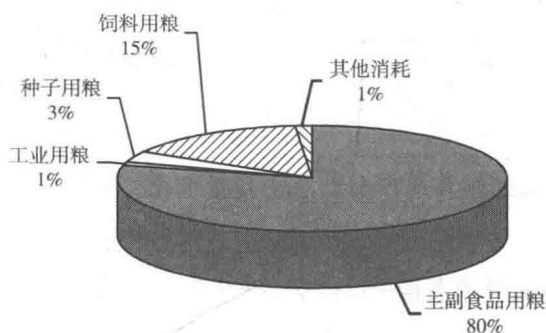


图 2 1990 年全国粮食消费结构

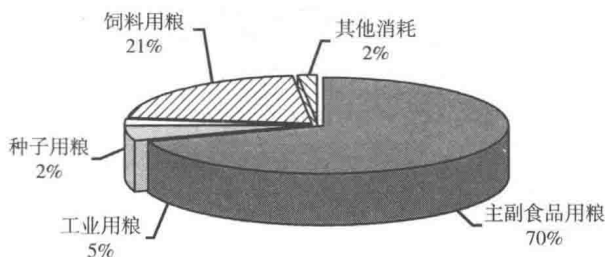


图 3 2003 年全国粮食消费结构

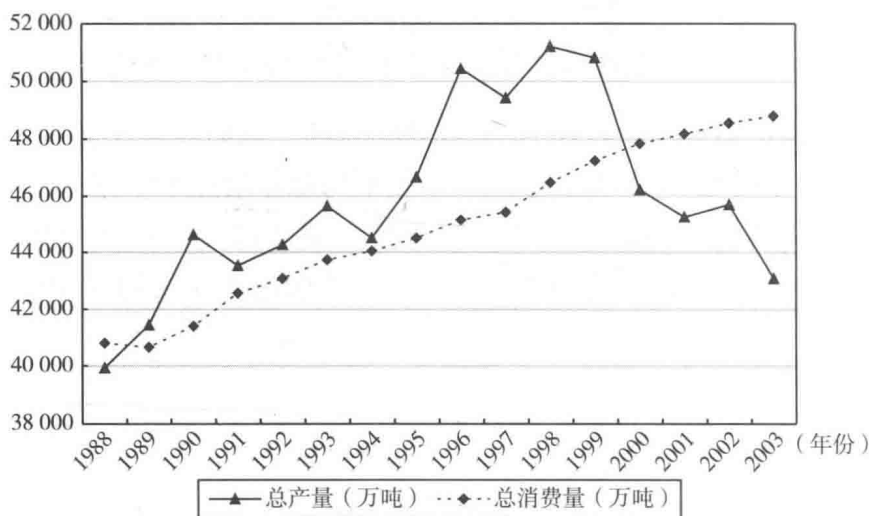


图4 全国粮食总产量和总消费量变化(1988~2003年)

表2 全国粮食总消费量分项变化(1990年、1995年、2000年和2003年)

单位:原粮万吨、公斤/人

| 项目 \ 年度               | 1990     | 1995     | 2000     | 2003     | 2003比1990增减 |        |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|-------------|--------|
|                       |          |          |          |          | 数量          | 年平均    |
| 消费总量                  | 41 397.5 | 44 510.0 | 47 845.0 | 48 800.0 | 7 402.5     | 569.4  |
| 总人口每人平均               | 362.0    | 367.5    | 377.5    | 377.5    | 15.5        | 1.2    |
| 一、主副食用粮               | 32 647.5 | 33 492.0 | 33 208.5 | 34 023.5 | 1 376.0     | 105.8  |
| 总人口每人平均               | 285.5    | 276.5    | 262.0    | 263.0    | 22.5        | 1.7    |
| (一)口粮                 | 29 935.0 | 30 113.5 | 30 155.0 | 30 472.0 | 537.0       | 41.3   |
| 总人口每人平均               | 162.0    | 248.5    | 238.0    | 235.5    | 73.5        | 5.7    |
| 1.农业人口口粮              | 24 312.0 | 23 972.5 | 23 655.0 | 22 887.5 | -1 424.5    | -109.6 |
| 农业人口每人平均              | 269.0    | 259.0    | 251.0    | 250.0    | -19.0       | -1.5   |
| 其中:农村劳动力到乡<br>外就业人口口粮 | 420.0    |          | 2 040.0  | 2 675.0  | 2 255.0     | 173.5  |
| 乡外就业人口每人平均            | 280.0    |          | 274.0    | 274.0    | -6.0        | -0.5   |
| 2.非农业人口口粮             | 5 623.0  | 6 141.0  | 6 500.0  | 7 584.5  | 1 961.5     | 150.9  |

续表

| 项目 \ 年度                     | 1990    | 1995    | 2000     | 2003     | 2003 比 1990 增减 |       |
|-----------------------------|---------|---------|----------|----------|----------------|-------|
|                             |         |         |          |          | 数量             | 年平均   |
| 非农业人口每人平均                   | 235.5   | 215.0   | 200.0    | 200.0    | -35.5          | 2.7   |
| (二) 食品、副食酿造、饮料酒用粮           | 2 712.5 | 3 378.5 | 3 053.5  | 3 551.5  | 838.9          | 64.5  |
| 1. 食品(含餐饮)、副食酿造业用粮          | 1 365.5 | 1 453.5 | 1 521.0  | 1 551.5  | 186.0          | 14.3  |
| 其中: 农业人口副食用粮                | 58.5    | 40.9    | 20.9     | 14.6     | -43.9          | -3.4  |
| 2. 饮料酒用粮                    | 1 347.0 | 1 925.0 | 1 532.5  | 2 000.0  | 653.0          | 50.2  |
| 二、工业用粮                      | 437.0   | 1 590.0 | 1 776.5  | 2 420.5  | 1 983.5        | 152.6 |
| 三、种子                        | 1 380.0 | 1 175.0 | 1 155.0  | 1 072.0  | -308.0         | -23.7 |
| 四、饲料粮(粗饲料)                  | 6 335.5 | 7 653.0 | 11 060.0 | 10 489.0 | 4 153.5        | 319.5 |
| 五、国家及国有企业经营中的大豆榨油、水分杂质减量、损耗 | 597.5   | 600.0   | 645.0    | 795.0    | 197.5          | 15.2  |
| 附: 转作饲料的粮食加工副产品             | 4 417.0 | 6 477.5 | 9 362.5  | 12 011.0 | 7 594.0        | 584.2 |

1. 城乡居民口粮: 2003 年非农业人口人均口粮 200 公斤, 比 1990 年减少 35.5 公斤; 农业人口人均口粮 250 公斤, 比 1990 年减少 19 公斤。从 1990 年到 2003 年的 13 年中, 全国城乡居民口粮消费只增加了 535 万吨, 年均仅增 40 万吨, 只占年均粮食消费增加量的 7%。

2. 工业用粮: 1990 年为 435 万吨, 到 2003 年已增加到 2 420 万吨, 净增约 2 000 万吨, 年均增加 152.5 万吨, 约占年均粮食消费增加量的 27%。

3. 饲料用粮: 1990 年为 6 335 万吨, 2003 年猛增到 10 490 万

吨，净增约4 150万吨，年均增加320万吨，约占年均粮食消费增加量的56%。

粮食消费结构的上述变化，表明我国在解决温饱问题后进入全面建设小康社会的新时期里，须在确保城乡居民口粮供应的同时，注意解决饲料和工业用粮。

(三) 全国粮食已连续四年产不抵消，使现有库存难以长期支撑

由于粮食消费刚性上升而粮食生产波动较大，使粮食产量与消费平衡发生了较大变化。大体分为三个阶段：

一是1991~1995年产量与消费基本平衡略有结余。每年产量消费后结余约500万~2 000万吨，4年累计节余6 700万吨。

二是1996~1999年产量大于消费供给暂时过剩。每年产量消费后余额达3 500万~5 000万吨，4年累计结余17 500万吨。

三是2000~2003年产不抵消挖用库存。每年产量与消费缺额1 500万~2 500多万吨，2003年缺额最多达5 500多万吨，4年累计缺额13 120万吨。这些缺额，是靠挖用1991~1999年的累计结余库存来解决的。虽对缓解当时国家粮食库存一度爆满的压力起了一定作用，但也带来了缺乏粮源补充库存等新问题。

2003年，全国粮食库存还比较充裕，保证近期市场供应尚无问题。但面对每年连续出现的几千万吨产消缺口，将难以长期支撑，缺粮的隐忧已开始显现（见表3和图5）。

表3 全国粮食产消余缺（1991~2003年） 单位：原粮万吨

| 年 份  | 总产量    | 总消费量*  | 产消余缺  |
|------|--------|--------|-------|
| 1991 | 43 530 | 42 565 | 965   |
| 1992 | 44 265 | 43 060 | 1 205 |
| 1993 | 45 650 | 43 735 | 1 915 |
| 1994 | 44 510 | 44 045 | 465   |