



中国新供给经济学研究书系

BOOKS OF STUDIES IN CHINA NEW SUPPLY-SIDE ECONOMICS

我国粮食安全 问题研究

——兼论耕地保护、农业现代化和对外开放

■ 金鹏辉 等编著



 中国金融出版社

我国粮食安全问题研究

——兼论耕地保护、农业现代化和对外开放

金鹏辉 等编著

责任编辑：张智慧 王雪珂

责任校对：孙蕊

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

我国粮食安全问题研究——兼论耕地保护、农业现代化和对外开放
(Woguo Liangshi Anquan Wenti Yanjiu: Jianlun Gengdi Baohu、Nongye
Xiandaihua he Duiwai Kaifang) / 金鹏辉等编著. —北京：中国金融出版
社，2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8358 - 9

I. ①我… II. ①金… 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 (2016) 第 008265 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 21.5

字数 262 千

版次 2016 年 1 月第 1 版

印次 2016 年 1 月第 1 次印刷

定价 49.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8358 - 9/F. 7918

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

编写人员

顾 问：贾 康

组 长：金鹏辉

副组长：姚余栋 张树忠

成 员：尹清伟 张明辉 徐以升
袁 灏 李金良 张振轩

序

民以食为天，国无粮不稳。

农业发展是国民经济的基础，粮食安全自古就为各国重视。在当今世界，除了个别耕地与水资源十分丰富、人口规模较小的国家外，大多数国家都面临粮食安全问题，即如何让居民吃饱或吃得更好，且能应对特殊情况下（自然灾害、战争等）粮食供应保障的问题。随着社会发展，人们收入增长与消费结构升级，粮食安全问题的内涵也日益丰富。在一些低收入国家，粮食安全问题主要是如何使居民不再忍受饥饿，收入相对较高的国家，通过国内生产或进口粮食，居民的温饱问题已经基本得到解决，但也面临如何保持粮食产量长期稳定、怎样确保粮食生产者的比较利益、如何掌握粮食进出口比例等。从全球范围看，粮食问题仍是困扰人类社会发展的一个重大问题，关乎人们的生存、生活的质量以及经济社会的稳定。如何确保粮食安全是当前和今后我国乃至世界各国需要重点研究的一项重大课题。

我国作为世界第一人口大国，2014年末，人口总数已高达13.68亿。2015年，我国粮食产量为6.21亿吨，已经实现连续12年增产。但是，随着城市化、工业化对土地的占用和污染，我国优质的耕地保有面积呈逐步下降态势，粮食产量连增势头恐很难持续保持，但粮食消费却有增无减，粮食安全问题始终是高悬在我们头顶上的达摩克利斯之剑，需要时刻保持高度警惕。鉴于此，在华夏新供给经济学研究院成立伊始，我们就提出了“城市化进程中的粮食安全与耕地保护”研究课题，

作为重点研究课题之一。

金鹏辉同志是新供给经济学五十人论坛成员，长期从事中央银行工作，研究视野开阔。2013年他前往河南任职，对河南经济社会发展尤其是“三农”问题具有深切的了解。河南是我国的人口大省和农业大省，在国家粮食生产和确保粮食安全方面有着独特地位。在河南研究粮食安全问题既具有得天独厚的条件，也具有现实意义。金鹏辉同志牵头的研究团队从自己擅长的金融视角切入，对粮食生产、农业产业化、耕地保护和粮食贸易都提出了独到的见解。比如，他们在综合分析我国粮食生产与消费的各种影响因素后，提出了新的粮食安全观，即不仅要重视当前的粮食充足供给，还要考虑长期粮食生产能力的可持续；不仅要重视粮食的数量安全，还要考虑粮食的质量安全；不仅要考虑主粮供给的安全，还要考虑随着居民消费升级对食物需求的多样化，需要统筹考虑口粮、饲料用粮和工业用粮的安全问题，并分清主次，实施差异化的保护政策和解决措施；在粮食自给自足和利用国际市场的问题上，他们提出在坚持作为口粮的主粮自给的基础上，饲料用粮和工业用粮可以适度放开对进口的限制，更多利用国际市场取得供给侧的调节支持。在耕地保护问题上，他们指出当前的“占补平衡”已经偏离了初衷，仅能保证耕地数量的平衡，耕地生产能力却遭到削弱，在充分调研论证的基础上，提出了利用“土地产出当量”（即土地对应的有效产出物供给能力）作为衡量标准，开展土地利用指标的交易，实现经济发达程度不同的区域之间土地利用指标的调剂，既解决制约经济发达地区的土地供给不足问题，也给相对落后地区的耕地保护提供充分的资金，增强耕地保护激励。针对我国农业产业化发展滞后和农业生产比较效益低的问题，他们研究借鉴发达国家和地区农业产业化发展历程，并结合我国农业产业化发展中存在的问题、总结好的经验与做法，提出了综合利用财政支农资金、扩大农村金融服务覆盖范围和提高金融服务效率，支持农业科技研发与推广，以及农产品生产、加工、仓储、流通等环节建设，

优化农业社会化服务，提高农业产业化水平，在提高农业比较效益的基础上，加强对农业全过程的安全管理，促进农业绿色可持续发展。在农业对外开放问题上，他们根据我国人均耕地和水资源短缺、劳动力资源充足的农业资源禀赋特征，提出适当加大对耕地和水资源密集型农产品（非口粮谷物、油料油脂、棉花、食糖等）的进口，同时支持蔬菜、水果和水产品等劳动密集型农产品的出口；以财税、金融优惠政策和国家层面的外交协调，支持国内农业企业走向国际市场，通过在海外租地从事种植与养殖、并购海外农业企业，建设仓储、加工和物流基地等途径，提高对国际农业资源的利用能力。

作为金融行业的从业者，他们本着崇高的使命感和家国情怀，对粮食安全这一陌生与极具敏感性的领域开展研究探索，提出了一系列颇有见地与启发性的观点和建议。虽然他们对粮食安全的研究可能还存在一些不足之处，比如，对未来我国粮食产量的估计有可能过于乐观、对全球粮食生产潜力的把握可能还不够准确，在一些数据获得和使用方面也存在局限与薄弱之处，但他们从供给侧对粮食安全领域的研究提供了新的视角，以及有价值的决策参考意见，做出了值得肯定的有益工作。

我作为课题顾问，希望此课题成果的公开出版能从金融支持的角度为解决粮食安全问题开拓视野，并促进各方面的深化研究，特为本书作序，也希望金鹏辉同志带领的研究团队在今后贡献更多的后续研究成果。

贾康
2015年12月

目 录

上篇 形势分析篇

第一章 导言	3
一、研究背景	3
二、研究的意义	10
第二章 我国粮食供需	13
第一节 我国粮食产量持续增长，地区与品种分化趋势明显	13
一、粮食生产总量持续增长	13
二、粮食播种面积平稳下降	16
三、单产稳步提高	18
四、粮食产量地区分布变化显著	20
五、粮食生产结构变化较大	23
第二节 粮食消费快速增长，结构升级加快	26
一、粮食消费总量快速增长	26
二、口粮消费稳步下降，饲料与工业用粮快速增长	27
第三节 供需总量基本平衡，粮食自给率逐步降低	30
一、谷物供需基本平衡，大豆缺口较大	30
二、谷物自给率较高，粮食自给率呈下降趋势	31
三、主要粮食品种供需不均衡，结构性矛盾突出	33

四、农产品贸易大幅提高, 对外依存度逐步上升	34
五、与全球粮价联动性加强, 大国效应不断弱化	36
小结	39
第三章 未来我国粮食和主要农产品供需测算	41
第一节 我国粮食需求测算	41
一、口粮需求测算	42
二、工业用粮预测	45
三、饲料用粮预测	45
四、种子用粮预测	45
五、粮食损耗	46
六、未来 20 年我国粮食需求预测	47
第二节 我国粮食产量预测	48
一、我国谷物产量预测	49
二、预测结果与已有文献的比较	50
第三节 未来粮食供需平衡分析	51
第四节 不同情景模式下的食物需求测算	53
一、第一层次: 基本生命安全	54
二、第二层次: 基本营养安全	55
三、第三层次: 全面营养安全	56
第五节 未来我国主要农产品供求平衡分析	58
小结	63
第四章 我国粮食安全状况	64
第一节 当前粮食供需基本平衡, 安全保障水平较高	64
一、粮食自给率相对较高	64
二、粮食储备率高于国际平均水平	65
三、人均粮食占有量超过世界平均水平	66

四、粮食生产较为稳定	67
第二节 粮食安全代价高昂, 生产模式不可持续	68
一、耕地面积不断减少, 土壤质量下降	68
二、水资源数量不足, 水源污染严重	70
三、粮食单产增速下降, 增产空间受到压缩	71
四、地方政府和农户粮食生产积极性下降, 粮食生产动力 减弱	74
五、粮食安全机会成本较高, 制约农业产业效益的提升	76
六、部分农产品自给率不断降低, 高度依赖国际市场	77
七、粮食高储备代价较高, 运营效率较低	77
第三节 我国粮食安全问题原因分析	78
一、传统粮食安全观念居于主导地位, 耕地与水资源被过度 利用	78
二、传统的城镇化模式过于粗放, 挤占大量优质耕地资源	79
三、农业企业海外开拓不足, 利用境外农业资源能力弱	80
四、农业现代化发展迟缓, 农业劳动生产率低	81
五、农村金融市场发展滞后, 金融支持不足	84
小结	87

下篇 战略篇

第五章 树立新型粮食安全观 构建粮食安全新战略	91
第一节 我国关于粮食安全问题观念演变	91
一、我国关于粮食安全问题的认识	91
二、关于我国粮食安全问题的争论	93
第二节 改革开放以来我国农业与粮食政策的演变	96
第三节 树立粮食安全新理念	98
一、转变单一的粮食安全观, 树立综合化的食物安全观	99

二、确定粮食安全保障重点, 树立分层次的粮食安全观	102
三、转变对短期粮食产量的过分关注, 树立长期可持续的粮食 安全观	104
四、转变封闭的粮食安全观, 树立开放的粮食安全观	105
第四节 构建粮食安全新战略	110
一、调整与优化农业产业结构	110
二、加快农业产业化经营	111
三、加强农地保护与综合利用	112
四、加大海外农业资源开拓力度	112
小结	113
第六章 调整与优化农业产业结构	115
第一节 居民消费结构升级加快, 农业结构亟须调整	115
一、农产品产量大幅增长, 基本满足居民的消费需求	116
二、居民食物消费明显升级, 动物性食品需求快速增长	117
三、农业结构性问题突出, 产业结构亟待升级	119
第二节 农业结构不合理, 制约农业可持续发展	123
一、畜牧业结构不合理, 农业资源利用低效	123
二、牧草业发展滞后, 影响肉奶产品质量安全	124
三、农作物种植结构不合理, 进一步强化了农业比较效益低下的 状况	126
四、农业资源禀赋不足和过度利用制约农业可持续发展	127
第三节 从草地农业入手, 发展“粮草经兼顾”农业	129
一、草地农业内涵及优点	129
二、我国发展草地农业的可行性	131
三、我国草地农业发展面临的主要问题	134
四、发展草地农业, 推动农业结构战略性调整	137
五、充分发挥我国资源比较优势, 大力发展劳动密集型作物	138

小结	142
第七章 大力发展农业产业化经营 提高农业生产比较效益	144
第一节 当前我国农业产业化经营现状	144
一、我国农业产业化发展水平	145
二、农业产业化经营的制约因素	147
第二节 国外农业产业化经验借鉴	151
一、美国模式——大规模农场	151
二、日本模式——现代化的小农经济	154
三、欧洲模式——适度规模经营	155
第三节 我国农业产业化发展路径选择	159
一、推动土地有序流转，促进农业规模经营	159
二、坚持与完善家庭承包经营制度，适度提高农业经营规模	160
三、培育新型农业经营主体，有效提高农业劳动者的知识 技能	163
四、建立健全社会化服务体系，提高农业生产效益	165
五、鼓励农业科技创新，提高农业生产效率	168
六、加快农村金融服务体系建设，提高金融支农力度	170
小结	171
第八章 加强农地保护 改善农业生态环境	172
第一节 我国耕地保护现状	172
一、我国耕地分布与变动情况	172
二、耕地的结构性变化	178
第二节 耕地保护中存在的问题	180
一、农产品需求持续增加，耕地不足约束逐渐凸显	180
二、耕地质量保护效果较差，耕地长期生产能力下降	182
三、耕地占补基本平衡，但“占多补少、占优补劣”问题突出	183

四、耕地征收数量持续增长, 地方政府对土地财政依赖较高	185
五、耕地违法案件频发, 企事业单位耕地违法比例上升	188
六、全国性基础设施建设继续增加, 耕地占补平衡难以落实	189
七、稀缺性使得耕地增值, 传统粗放型用地模式难以为继	190
第三节 耕地保护问题的制度根源	190
一、耕地产权不明晰, 基础制度不完整	191
二、耕地占补平衡制度不完善, 监督执行不到位	195
三、耕地保护过度依赖政府, 忽视其他主体和市场机制的 作用	200
四、工业化与城镇化快速发展, 耕地保护的外在压力持续 增加	204
第四节 进一步完善耕地保护的政策建议	206
一、拓宽耕地保护范围为农地, 制定农地保护新战略	206
二、加强包容性农地制度建设, 完善和创新农地保护机制	209
三、构建多层次农地流转市场, 探索扩大土地流转区域范围	215
四、加强政府农地宏观调控和监管, 确保政策有效实施	223
五、加强耕地资源保护与利用, 强化粮食安全保障基础	228
小结	233
第九章 加快农业开放步伐 加强国际农业资源利用	234
第一节 农产品贸易迅速发展, 贸易规模大幅增长	235
一、农产品贸易总额大幅增长, 净进口格局基本形成	235
二、耕地密集型农产品进口快速增长, 农业资源禀赋特征 渐显	236
第二节 我国农产品国际贸易的特点	250
一、供求失衡和成本差距日益明显, 贸易逆差持续扩大	251
二、农产品进出口结构差异显著, 油料与畜产品贸易逆差 扩大	270

三、农产品进出口国家与地区高度集中, 渠道单一问题显现	272
四、农业开放的经验总结	273
第三节 积极开拓国际市场 加强国际农业资源利用	281
一、确立全球农业战略, 加强两个市场两种资源统筹利用	281
二、加大财政金融支持力度, 提高粮食产业国际竞争力	285
三、参照国际经验倡导科学膳食方式, 实现粮食节约利用	288
四、制定风险防范预案, 提高应对极端事件能力	289
小结	289
第十章 结论	291
一、当前我国粮食供需总量基本平衡, 但存在区域和品种的 不均衡性	291
二、未来粮食生产与需求继续保持增长趋势, 不同农产品 供需差异较大	293
三、我国粮食安全保障水平较高, 但粮食安全代价高昂	293
四、适应形势发展变化, 树立新型粮食安全观	294
五、顺应居民消费变化, 加快调整农业产业结构	295
六、加快农业产业化发展, 提高农业生产比较效益	297
七、加快土地管理体制机制变革, 有效遏制耕地流失与污染 趋势	298
八、加快农业对外开放步伐, 加强国际农业资源利用	299
参考文献	301
附录1 粮食安全层级判断依据	308
一、基本营养安全的主要判断依据: 收入水平、工业化和 城市化程度	308
二、全面营养安全的主要判断依据: 发达国家粮食消费稳定 阶段	309
附录2 中国新供给经济学研究书系	311

上篇 形势分析篇

第一章 导 言

一、研究背景

国以农为本、民以食为天。古今中外，无论是发达国家或是发展中国家，各国均把农业置于国民经济的首位。在农业内部，按对居民生活影响的重要性来看，粮食为人类新陈代谢提供必需的能量，是生命活动的基础，在居民的饮食消费中不可替代，其次是蔬菜水果、畜产品、水产品和其他食品。当然，由于经济发展水平和消费习惯的差异，各国以及一个国家内部的不同发展阶段，居民在饮食结构上存在很大的不同，在不同发展阶段的国家，农业各个行业的重要性具有一定的差异。虽然从整体来看，随着经济发展水平的提升，肉蛋奶、蔬菜、水果、水产品等消费量不断提高，以稻谷、小麦为主的口粮消费持续下降，但粮食仍为居民饮食中的必需品。

从生产来看，由于农业生产属于自然再生产和社会再生产相结合的产业，各国农业生产不但取决于耕地、水、光照等自然资源条件，也在一定程度上受制于农业生产组织制度、农业科技研发与推广体制、农业基础设施水平、社会化服务体系完善程度、农业政策措施和劳动力素质等因素的影响。从农产品消费端分析，各国居民对农产品需求数量的多寡和结构的变化，受三方面因素的影响，一是人口的数量与结构，人口数量越多、中青年占比越大需求量越大。二是居民收入水平及收入分配的均等程度，居民收入越高、中间阶层占比越大，社会整体对口粮的消费越少，而对肉蛋奶、蔬菜、水果、水产品和其他农产品的需求就越