



法治民生系列丛书
中国劳动保障科学研究院

民以食为天 粮食生产与粮食安全

张新民 张照新◎总主编
孙树志◎主编 武文◎编著



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位



法治民生系列丛书
中国劳动保障科学研究院

让法治贴近民生解民忧
民生是法治的主旋律
法治就应贴近民生
为民解忧

- 《民生之本：就业》
- 《职业通衢：职业技能开发与培训》
- 《体面劳动：和谐劳动关系》
- 《劳有所得：企业工资分配》
- 《和谐有方：劳动争议调解仲裁》
- 《维权立盾：劳动保障监察》
- 《老有所养：养老保险》
- 《病有所医：医疗保险》
- 《失有所助：失业保险》
- 《伤有所救：工伤保险》
- 《助益养老：企业年金》
- 《控险之网：社会保险基金监督》
- 《幸福之源：农民增收致富》
- 《合作共赢：农民专业合作社》
- 《困有所助：农村减贫》
- 《自力之路：培育新型农业规模经营主体》
- 《民以食为天：粮食生产与粮食安全》
- 《居有所所：美丽乡村建设》

图书出品人：刘海涛

出版统筹：赵卜慧

责任编辑：刘春雨 陈棣芳

责任印制：曲 静

发行总监：杨荣刚

责任校对：姚丽娅

装帧设计： 审标书装

MOB:18901119956



耕读文库

维护社会稳定 服务经济发展 促进民生改善 提高法治水平

当前，改善民生、增进人民福祉，有很多的事情要做：加快教育、就业、收入分配、社保、医疗卫生、食品安全等民生领域工作步伐，让民众能更多、更公平、更实在地共享改革发展成果；加快集约、高效、安全、持续的“农业现代化”建设步伐，让农民尽快富起来；按照精准扶贫、精准脱贫要求，用一套政策组合拳，确保在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战，等等。“法治民生系列丛书”，旨在帮助广大读者在国家保障和改善民生的战略中，能够实际运用党和国家的政策法规，保护好实现好自己的合法权益。

丛书之一《民以食为天：粮食生产与粮食安全》，以问答形式介绍了粮食生产与粮食安全的基础知识，包括粮食安全的评价标准、粮食生产与粮食安全、国内市场与粮食安全、进出口贸易与粮食安全、我国粮食安全面临的挑战、粮食安全战略等内容，通俗易懂，是相关部门和工作人员的重要参考书。



中国民主法制出版社
天猫旗舰店

上架建议：法治民生 粮食安全

ISBN 978-7-5162-1304-9



9 787516 213049 >

定价：18.00元



法治民生系列丛书
中国劳动保障科学研究院

民以食为天

粮食生产与粮食安全

张新民 张照新◎总主编
孙树志◎主编 武 文◎编著

中国民主法制出版社

2016年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

民以食为天：粮食生产与粮食安全 / 武文编著. --
北京：中国民主法制出版社，2016.9
（法治民生系列丛书 / 张新民，张照新总主编）
ISBN 978-7-5162-1304-9

I. ①民… II. ①武… III. ①粮食-生产-中国-问题解答②粮食问题-中国-问题解答 IV.
① F326.11-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 221247 号

图书出品人 / 刘海涛
出版统筹 / 赵卜慧
责任编辑 / 刘春雨 陈棣芳

书名 / 民以食为天：粮食生产与粮食安全
作者 / 武 文 编著

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)
电话 / 010-63292534 63057714 (发行中心) 63055259 (总编室)
传真 / 010-63292534
Http: //www.npcpub.com
E-mail: mzfz@npcpub.com
经销 / 新华书店
开本 / 32 开 889 毫米 × 1194 毫米
印张 / 5
字数 / 102 千字
版本 / 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷
印刷 / 三河市航远印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-1304-9
定价 / 18.00 元
出版声明 / 版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

序

所谓民生，是指民众的基本生存和生活状态，以及民众的基本发展机会、基本发展能力和基本权益保护的状况。也可以说，民生就是与实现民众的生存权利和发展权利有关的全部需求。所谓改善民生，就是促进民众的就业，增加民众的收入，增进民众的福祉，让民众有幸福感和获得感。

习近平总书记多次提到，实现好、维护好、发展好最广大人民群众根本利益是发展的根本目的，必须把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点。

到2020年全面建成小康社会，是我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标，也是我们党作出的庄严承诺。党的十八届五中全会对全面建成小康社会决胜阶段目标任务作出了全面部署，提出了新的要求。当前，距离实现“第一个百年目标”的时间节点只有五年时间。这意味着，“十三五”期间，就是冲刺收官阶段。

当前，改善民生、增进人民福祉，有很多的事情要做：加快教育、就业、收入分配、社保、医疗卫生、食品安全等民生领域工作步伐，让民众能更多、更公平、更实在地共享改革发展成果；加快集约、高效、安全、持续的“农业现代化”建设步伐，让农民尽快富起来；按照精准扶贫、精准脱贫要求，用一套政策组合拳，确保

在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战；扎实推进生态环境保护和生态文明建设，让良好生态环境成为人民生活质量的增长点，成为展现我国良好形象的发力点。

上述这些事情，也是民众，无论是城里人，还是农村人，最为关切的。为什么呢？这是因为，教育是改变民众自身和家庭命运最有效的途径和最广阔的平台，所以，为了改变命运，他们需要教育；就业是民生之本，对于民众来说，不能就业，生计就会出现問題；收入分配是社会公平公正的标杆，干活不给钱或少给钱，都会影响民心、影响生产、影响社会稳定；社保是解除民众顾虑之依托，有了社保，百姓就被装进“保险箱”，没有社保，生老病死、伤残、失业等后顾之忧就无法解除；医疗卫生、食品安全，也都是民众关心的热门问题，特别是随着人民生活水平的提高，其受关注的程度也越来越高；农业现代化是农民致富的源泉；精准扶贫是贫困群众摆脱贫穷的唯一途径；民众谁都不愿意长期生活在雾霾之中，须关心建设生态文明。

应该说，党和政府非常重视民生工作，出台了一系列法律法规和政策措施。但民生领域的多样性，导致现实生活中民生问题依然很多，民众在民生维权的道路上依然充满荆棘和曲折。长期以来，我国教育投入不足、农村义务教育落后、农民工子弟上学难，这些问题让农民家长们发愁，让农村孩子们不能无忧无虑地读书。目前我国仍处于劳动关系矛盾高发期和凸显期。劳动者，特别是农民在现实中权益受损害的现象较为普遍。一些企业特别是私营、个体企业不与职工签订劳动合同的现象比较普遍，劳动合同短期化、难续签的问题比较突出，一些企业还存在随意变更、解除和终止劳动合同的现象。一些企业侵犯职工的劳动报酬权，任意克扣和拖欠职工工资，侵犯职工的休息休假权，任意加班加点，延长工作时间，且不依法支付加班工资。一些企业不依法参加社会保险，逃避或少缴

社会保险费，侵犯职工社会保险权益。一些企业不按规定为劳动者提供必要的劳动保护条件，劳动环境和工作条件恶劣，职业危害和安全事故时有发生。在医疗卫生方面，看病难、看病贵等问题严重影响人民的身体健康；在食品安全方面，假冒伪劣和有毒有害食品时刻威胁着民众的生命安全；生态环境每况愈下，雾霾警报不断升级，时刻刺激民众的神经。

如何引导民众共享民生发展成果？首先应该让他们学会依法维护自己的民生权益。党的十八届四中全会后，依法治国已上升到治国理政的国策地位。民众维护自己的权益，应该依法进行。但民生问题包括的范围广，涉及的内容多，政策性极强，而新政策又源源不断出台。民生领域的许多法律政策内行人尚且是雾里看花，外行人就更加难懂。为更好地帮助广大读者全面了解民生领域各项法律法规和政策措施，让广大民众更多地了解相关法律政策，更好地维护自身的合法权益，中国民主法制出版社与人力资源和社会保障部、农业部相关部门合作，就劳动保障和农业中涉及的有关民生问题，组织长期在劳动保障和农业部门工作的专业人员和理论工作者，编写了一套法治民生系列丛书。该丛书共18种。具体包括《民生之本：就业》《职业通衢：职业技能开发与培训》《体面劳动：和谐劳动关系》《劳有所得：企业工资分配》《和谐有方：劳动争议调解仲裁》《维权立盾：劳动保障监察》《老有所养：养老保险》《病有所医：医疗保险》《失有所助：失业保险》《伤有所救：工伤保险》《助益养老：企业年金》《控险之网：社会保险基金监督》《幸福之源：农民增收致富》《合作共赢：农民专业合作社》《困有所助：农村减贫》《自力之路：培育新型农业规模经营主体》《民以食为天：粮食生产与粮食安全》《居有所所：美丽乡村建设》等。

本丛书的最突出特点，一是全面系统。丛书基本涵盖了劳动保障和农业工作中民生方面现行的主要法律法规和政策，同时还介绍

了相关基本知识和业务流程。二是针对性和操作性强。丛书采取问题解答式的写作方式，一问一答。问题基本都是实践中遇到的，所有解答既以法律政策为依据，又参考了地方实践经验。三是通俗易懂。作为普及性的读物，丛书力求以通俗易懂的语言解答人们普遍关心的劳动保障和农业领域热点难点民生问题。四是适用性广。丛书的适用人群就是广大关心自己民生权益，希望保护自己权益的劳动者，特别是那些民生权益正在受到损害或曾经受到损害的劳动者。丛书也可以满足从事劳动保障和农业业务的干部职工，帮助他们学习掌握基础理论知识、提升业务工作能力。同时，丛书还为那些关心劳动保障和农业事业的其他部门工作人员、理论工作者、在校学生等广大读者提供了一个全面了解劳动保障和农业相关业务及政策的窗口。希望本丛书能够满足广大读者的需要。

张新民

2016年5月

目 录

第一编 粮食安全的概念及评价标准

什么是粮食?	002
粮食安全的概念是怎么来的?	002
如何理解粮食安全这一概念?	004
联合国粮农组织是个什么样的机构?	005
什么是国际农业发展基金?	005
什么是《2015年后发展议程》?	006
什么是“2030粮食安全路线图”?	007
对粮食安全需要关注哪些方面?	008
为什么说粮食安全具有准公共品属性?	009
为什么说粮食生产具有正外部性?	009
如何对粮食安全进行评估?	010
粮食安全的评价指标主要有哪些?	011

第二编 粮食生产与粮食安全

夏粮、秋粮是如何区分的?	016
粮食按品种如何分类?	016
粮食产量是如何统计出来的?	016
国内外在粮食统计口径上有何差异?	018
如何预测粮食产量?	020
新中国成立以来,我国的粮食生产是如何变化发展的?	021

新中国成立以来，我国人均粮食占有量是如何变化的？	022
改革以来，我国粮食总产量一共跨越了多少个台阶？	024
我国粮食生产在空间上是如何分布的？	024
粮食主产区和主销区是如何划分的？	025
改革开放以来，我国的粮食生产格局是如何演变的？	026
“南粮北运”是怎么变成“北粮南运”的？	028
如何看待“北粮南运”？	029
如何调动粮食主产区的积极性？	031
如何看待粮食生产“十一连增”？	032
农业自然灾害对粮食生产有何影响？	034
什么是粮食综合生产能力？	036
如何保护和提高粮食综合生产能力？	037
如何看待土地利用的阶段性的？	037
为什么说水资源对粮食安全至关重要？	038
影响粮食生产的因素主要有哪些？	039
我国在粮食生产方面主要有哪些经验？	040
如何看待未来时期我国的粮食生产形势？	041
未来时期粮食增产需要遵守哪些基本原则？	044
未来时期，促进粮食增产要采取怎样的技术路线？	045
我国粮食增产任务是如何按功能分区的？	047
在农村劳动力大批进城务工的情况下，如何搞好粮食生产？	049
农地流转对粮食生产有何影响？	050
如何培育新型农业经营主体？	051

第三编 国内市场与粮食安全

新中国成立以来，我国的粮食价格政策是如何演变的？	054
--------------------------	-----

为什么 1953 年要实行粮食统购统销?	056
什么是粮食保护价格制度?	057
什么是粮食最低收购价政策?	059
粮食市场为什么需要政府干预?	060
新中国成立以来,我国粮食供需共出现过几次 大的波动?	061
影响粮食供求的因素有哪些?	064
如何看待未来时期我国的粮食供需形势?	064
什么是订单粮食?	065
什么是粮食消费?	067
改革开放以来,我国粮食消费结构有什么变化?	068
人均食物消费量的标准是多少?	068
如何预测我国未来的粮食消费量?	068
2014 年我国粮食价格是如何运行的?	069
什么是粮食目标价格?	070
我国为什么要推行粮食目标价格制度?	072
实行粮食目标价格对我国有何挑战?	073
什么是粮食储备?	074
什么是粮食储运安全?	075
我国粮食库存现状如何?	076
我国应当建立什么样的粮食储备?	077
什么是绿色储粮工程?	079
什么是粮食银行?	080
我国粮食加工业现状如何?	081

第四编 进出口贸易与粮食安全

什么是贸易性粮食安全?	084
如何看待国际粮食贸易的市场结构?	084
新中国成立以来,我国的粮食贸易是如何发展的?	085

2000 年以来, 全球粮食贸易有什么特点?	088
2000 年以来, 我国粮食贸易有什么特征?	089
要不要扩大我国的粮食贸易?	090
什么是粮食结构性安全?	092
我国为什么要利用好国际粮食市场?	092
如何看待粮食的自给率与进口量的关系?	093
什么是虚拟耕地?	094
扩大粮食贸易规模对我国有什么意义?	094
如何通过利用国际市场来改善我国的粮食安全?	095
我国为什么要实施粮食进口来源多元化?	095
为什么我国在粮食增产的同时进口量也在增加?	096
我国粮食企业如何才能顺利地“走出去”?	097

第五编 我国粮食安全面临的挑战

我国今后会不会出现粮食危机?	100
我国的粮食安全面临哪些挑战?	101
什么是粮食金融化?	103
什么是耕地红线?	104
为什么说粮食质量安全要严控每个环节?	106
什么是转基因粮食?	107
如何看待转基因粮食?	109
城镇化与粮食安全有何关系?	112
如何减少粮食的损耗与浪费?	113
为什么要控制化肥的过量施用?	116
制约我国粮食安全的主要因素是什么?	117

第六编 粮食安全战略

为什么说粮食安全问题非常重要?	122
我国粮食安全政策是如何演变的?	123

新时期我国的粮食安全战略是什么？	125
保障粮食安全的主要任务是什么？	128
粮食安全省长负责制主要有哪些责任？	129
为什么要对粮食主产区进行利益补偿？	130
我国对粮食主产区有哪些扶持政策？	131
什么是粮食风险基金？	133
新中国成立以来，我国的粮食补贴政策是如何演变的？	134
为什么要出台《全国高标准农田建设总体规划》？	135
为什么要开展农业资源休养生息？	137
如何理解“适度进口”？	138
什么是“粮食安全北京宣言”？	139
如何推动东亚地区粮食合作？	140
为什么要建立粮食预警系统？	142
未来时期如何保障我国的粮食安全？	144



第一编
粮食安全的概念
及评价标准

什么是粮食？

“粮食”一词在我国很早就开始使用。比如，《左传·襄公八年》中记载，“楚师辽远，粮食将尽”。《三国志·魏志·武帝纪》中记载，“（袁绍）土地虽广，粮食虽丰，适足以为吾奉也”。对于“粮食”一词的含义，东汉经学大师郑玄曾注云：“行道曰粮，谓糒也；止居曰食，谓米也。”我国古人把粮食美誉为“百感交集之物”，称其“凝天地精气，蕴日月精华，承雨露化育，方凝结而成，以济天下苍生”。

在联合国粮农组织（FAO），粮食一词有广义和狭义之分。广义上的粮食，指的是食物或食品（food）。联合国粮农组织的食品目录有8大类106种：其中谷物类8种，即小麦、稻谷、粗粮（包括大麦、玉米、黑麦、燕麦、黑小麦、高粱）；块根和块茎作物类5种；豆类5种；油籽、油果和油仁作物13种；蔬菜和瓜类20种；糖料作物3种；水果、浆果24种；家畜、家禽、畜产品28种。狭义上的粮食，指的就是谷物（cereal）。

在维基百科中，粮食是指植物可供人类食用的部分。在百度百科中，粮食是指烹饪食品中，作为主食的各种植物种子的总称。在国务院2012年公布的粮食法（征求意见稿）中，粮食是指谷物及其成品粮、豆类和薯类。

粮食安全的概念是怎么来的？

粮食安全的概念是20世纪70年代初期提出来的，当时正值世界性粮食危机。据有关资料，1971—1972年度至1973—1974年度，全球谷物库存锐减，世界各国的谷物价格在此期间

平均上涨两倍。联合国粮农组织在 1974 年 11 月的罗马世界粮食大会上呼吁各国重视“国家粮食安全问题”，认为保证粮食安全是一项国际性的责任，有关国家“应保证世界上随时供应足够的基本食品……以免严重的粮食短缺……保证稳定地扩大生产以及减少产量和价格波动”。会议要求，“全球各国粮食库存应当占当年全球粮食消费量的 18%，作为维护世界食物安全的最低限度”。

80 年代开始，家庭粮食安全，即家庭获得粮食的能力，成为粮食安全的重要内容。1981 年，经济学家阿马蒂亚·森（S·Se）在其出版的《贫困与饥饿》一书中首次提出“粮食保障”的概念，指所有的人在任何时候为了一个积极而又健康的生活应得到充足的食物。1983 年，联合国粮农组织对粮食安全概念进行了修正，称“粮食安全的最终目标是确保所有人在任何时候既能买得起又能买得到他们所需要的基本食物”。此时，联合国粮农组织关注的主要是贫困人口的食物安全问题。

90 年代，营养安全成为粮食安全的重要议题。1992 年，首届国际营养大会召开。会议对粮食安全概念进行了深化，提出“在任何时候人人都可以获得安全、营养的食物来维持健康能动的生活”。1996 年 11 月，世界粮食首脑会议（World Food Summit）在罗马联合国粮农组织总部举行。会议通过了两个正式文件《世界粮食安全罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动议定书》，重申了人人有获得安全而富有营养的粮食的权利，并且确定了要在 2015 年之前把全世界营养不良人数减少一半的目标。联合国粮农组织在《世界粮食安全罗马宣言》中，对粮食安全做了新的表述，即“让所有人任何时候都能在物质上和经济上获得足够营养和安全的食物，来满足其积极、健康生活的膳食需要及食物喜好”。