

主编 张 曦

非传统安全与现实中国
Non-traditional Security in China



>

粮食安全

Food Security

卢良恕
王健
著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



粮食安全

Food Security

卢良恕 王健 著

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

粮食安全 / 卢良恕, 王健著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2007.10

(非传统安全与现实中国丛书 / 张曦, 余潇枫主编)

ISBN 978-7-308-05600-7

I. 粮… II. ①卢…②王… 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 157926 号

粮食安全

卢良恕 王 健 著

丛书主持 黄宝忠 陈丽霞

责任编辑 叶 抒

封面设计 张志伟

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 富阳市育才印刷有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 14.25

字 数 160 千

版 印 次 2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05600-7

定 价 24.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88072522

总 序

读者手上的这套《非传统安全与现实中国丛书》，不仅仅是中国学界在这一领域推出的第一套丛书，据我所知，它也是亚洲地区头一次以丛书形式出版的非传统安全研究系列，是当今世界不多见的一类成果形式。按照既定的计划，将问世的五本，即《非传统安全与公共危机治理》、《粮食安全》、《信息安全》、《公共卫生安全》、《文化安全》，只是整个丛书的第一辑。如果进展顺利，今后还有更多的成果会与公众见面，涉及范围将逐步扩展到非传统安全研究所有新开拓的分支领域和问题领域，作者队伍不仅可能包括全国各地的专家学者，还将延揽国外在非传统安全研究上有成就的知名人士加盟。潇枫和我本人甚至设想，在各方面的帮助下，并假以时日，以“浙江大学非传统安全与和平发展研究中心”为主要推动单位和研究基地，这套丛书有可能成为中国乃至国际理论界非传统安全研究成果的主要释放窗口，成为衡量全球化时代安全思想充实和发展新阶段、新高度的一个“学术地标”。

非传统安全问题的研究之所以如此“兴师动众”，确实有它的理由：首先，在今天这样一个时代（不论人们用什么词汇或方式概括它），安全问题已越来越多地从传统的军事安全、战场安全及狭义的国家议事的瓶子里“外溢”，蔓延到过去人们无法想像、旧的教科书无法解说、老套办法无法应对的死角与地步；假

使一味听任它的扩张,不顾及、不解决理论(思考)与实践(政策)的脱节,最终各国公众和国际社会可能受到难以想像的厄运惩罚。十年前亚洲金融危机给出的警示之一是:金融领域爆发的强大冲击波,可能造成比一场中等规模的武装冲突更惊人的毁坏。譬如讲,它可以使一个国家的经济倒退一二十年,可以带来社会的严重骚乱和政府的非正常更迭,可以极大地降低公众的自信心和承受度。几年前在中国内地、香港以及新加坡等地刚刚消逝的 SARS 阴霾,曾经施加我们国家权力中枢所在地前所未有的考验:它不止夺走了数百人的宝贵生命,更以其“查无源、症无药”,以及“来无影、去无踪”的诡异形态,预示着这是一个随时可能再度现身的可怕“妖魔鬼怪”。如果说,学术研究跟不上现实生活的变化,多少还可以理解或辩解;那么,研究工作无视甚至轻视现实生活的挑战,则是不能原谅的。中国是这样大的一个国家,中国在当代的发展又是举世公认的,中国的教学和研究人員当然有义不容辞的义务,直面非传统安全的各种威胁;不这么做,中国算不上是“负责任的大国”,我们的学者也称不上是“有良知的学者”。

其次,非传统安全的研究,属于高难度的系统工程,需要多学科攻关,更需要广泛的参与和支持。在笔者看来,非传统安全问题的探索不是孤立的工作,也不能与过去的努力截然分割开来,与其说它是对“非传统问题”或“非传统特征”的讨论,不如把它定位为本质上“对安全事务的重新理解和阐释”。这就要求研究者有全新的思考维度,熟练驾驭已有的和正在研制的各种“工具”(既指“传统工具箱”里的各种军事火炮,又指“新式装备库”里的各种软件与技巧),学会应对扑朔迷离、千变万化的对手。举例说,台湾问题既可纳入传统安全的范畴(如何以军事手

段遏制台独势力),又可放进非传统安全的领域(怎样面对认同危机、渔业纠纷、合作对付海上犯罪以及妥善处理“三通”问题,等等),这就需要我们研究群体能够细致探讨传统与非传统安全间的各种定义及其复杂关系。比如它们之间可能的转换及转换的条件,区分属于不同领域发生、不同力量应付、不同思考方式的各种安全难题。从国际关系理论前沿角度观察,后者恰恰反映出国内外分析人士近年来苦苦探索的焦点与难点所在。上面的讨论同时涉及非传统安全研究的另一个重大分歧点,即:这一分支(学科)的边界何在?是否允许把各种有严重瑕疵的“切片”,都放到数量(资源)有限的(非传统安全)“显微镜”下,排队等候各种代价不菲的“药敏试验”?用一个通俗的比喻,能否可以不加区别地将“信息安全”、“能源安全”、“文化安全”、“粮食安全”、“人口安全”等等问题,与“城镇交通安全”、“医院用药安全”、“沙漠化现象”、“城市水资源短缺”、“上访事件与群发性危机”等等现象,全都放进“非传统安全威胁”这个“大篮子”里?什么时候、什么条件下,把哪些问题放进或拿出这个篮子?在最新的国际关系理论里,这类分析被统称为“安全化”研究,包含了对安全概念怎样定义、包括哪些层次和可变性,什么是安全问题、什么不是安全问题,如何将原本非安全的问题安全化、又如何把已经有安全性质的问题非安全化(“去安全化”)等等一系列十分复杂又相当有趣的命题与解释(尽管尚未定型,谈不上十分成熟)。我再次强调,作为新兴大国的研究群体,中国学者有责任、有义务,在这些复杂、高难度但前景无量的分析领域,进行持续有效的努力,争取自己的话语权并作出独特贡献。

本丛书第一批各本的作者,不妨视为非传统安全研究之高山峻岭前比较早的一批“攀岩者”。一方面,我想指出,他们尽到

了自己的努力,尤其是对涉及“公共安全”领域的某些重大非传统安全现象做了独到而有趣的探究,为后来者提供了跟进、批评和超越的文本,毫无疑问这些工作是可喜可贺的;另一方面,我也要特别说明,这一批书的作者都不是军事安全或传统安全研究的“行家里手”,而是造诣精深的科学家、工程院院士、技术专家,是学有专攻的文化学者和伦理哲学家,因此他(她)们很可能在“传统安全分析家”看来是贸然闯入别人领地的“入侵者”,评价上自然会见仁见智,甚至褒贬不一。在我看来,有争论是好事,是学术进步的前提,非传统安全的研究尤其需要学术指导与争辩,因为它本身即是一个未定型的分支领域。实践和时间才是检验作品真伪的最佳标准。

最后,衷心祝贺《非传统安全与现实中国丛书》的出版,也衷心期盼读者对它的认真阅读和批评!

是为序。

王逸舟*

2007年7月1日

* 王逸舟,中国社会科学院研究生院教授、博士生导师,中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长,《世界经济与政治》杂志主编,浙江大学非传统安全与和平发展研究中心名誉主任。

Non-traditional Security in China
非传统安全与现实中国

丛书编委会

顾 问 蒋正华 路甬祥 潘云鹤 王洛林

主 任 夏宝龙

编委 (以姓氏笔画为序)

王逸舟 来茂德 余潇枫 张 曦 罗卫东

庞学铨 夏宝龙 徐有智 傅 强 童 健

主 编 张 曦

执行主编 余潇枫

目 录

第一章 粮食安全概述 001

- 一 粮食安全概念的提出及其演变 001
- 二 衡量粮食安全的数量指标 006
- 三 粮食安全的非传统安全特征 011

第二章 我国粮食的生产与消费 014

- 一 我国粮食生产现状及影响因素 015
- 二 我国粮食消费现状及影响因素 028

第三章 我国粮食流通的改革及其制约因素 040

- 一 我国粮食流通体制改革的历史回顾 040
- 二 制约我国粮食流通的主要因素 082

第四章 我国粮食供求变化趋势预测 106

- 一 粮食产量预测 106
- 二 粮食消费预测 110
- 三 未来我国粮食供求预测 113

第五章 确保我国粮食安全的对策建议 116

- 一 要进一步加强粮食综合生产能力建设 117
- 二 调整和优化粮食品种结构,使产需能够更加衔接 125
- 三 要充分发挥市场机制的基础性调控作用 129
- 四 充分发挥粮食期货市场的特有功能和作用 132
- 五 要制定合理的粮食进出口战略政策 137
- 六 要建立完善的粮食储备体系 140
- 七 要科学引导粮食消费 144
- 八 要提高低收入居民的粮食保障程度 147
- 九 要建立科学的粮食安全预警系统 148

第六章 国外粮食安全调控模式及启示 149

- 一 发达市场经济国家粮食安全调控模式 149
- 二 发展中国家粮食安全调控模式 166
- 三 国外粮食安全调控模式对我国的启示 170

附 录 173

- 一 案 例 173
- 二 法律法规汇编 182

参考文献 217

后 记 219

第一章

粮食安全概述

一 粮食安全概念的提出及其演变

1. 粮食安全概念的提出

“粮食安全”，对应的英文为“food security”，指粮食的供应是否充足、稳定以及所有的人是否都能获得满足生活和发展所必需的粮食。正是在这一层面上，联合国粮农组织（FAO）将粮食安全定义为“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食品”^①。

粮食安全问题虽然存在于人类社会的整个历史进程之中，但成为人们关注和研究的焦点以及成为各个国家和国际社会所追求的核心政策目标，则始于 20 世纪 70 年代，其直接动因是 1972—1974 年间所爆发的世界范围内的粮食危机。

70 年代初，连续几年的恶劣气候导致全球谷物歉收，主

^① 1974 年 11 月，在罗马召开的世界粮食大会上，联合国粮农组织给出了这个粮食安全的定义。

要粮食生产和出口国的粮食产量同时下降；而与此同时，苏联改变了过去国内谷物歉收时就屠宰牲畜的做法，出人意料地进入了国际谷物市场，大量购买粮食。导致世界粮食供求关系发生变化，从而引发了第二次世界大战后 30 年来最为严重的粮食危机。在 1971/1972—1973/1974 粮食年度间，世界粮食库存锐减，粮食安全储备系数由 18% 下降到 14%，粮食价格上涨了 2 倍。

在这次粮食危机中受害最大的是广大发展中国家。根据第四次世界粮食普查，受 70 年代初期世界经济危机和粮食危机影响最严重国家的儿童，有 $1/4 \sim 1/2$ 处于营养不良状态，整个发展中国家的婴儿死亡率是发达国家的 5~8 倍；一些最贫穷的国家，尤其是撒哈拉沙漠以南的部分非洲国家，由于无钱购买粮食或得不到国际社会的援助，陷入了空前的灾难之中，人口非正常死亡率急剧上升。粮食危机激起了世界舆论哗然，为此，联合国粮农组织于 1974 年 11 月在罗马召开了世界粮食大会，通过了《消灭饥饿和营养不良世界宣言》。该《宣言》提出“每个男子、妇女和儿童都有免于饥饿和营养不良的不可剥夺的权利……因此，消灭饥饿是国际社会大家庭中每个国家，特别是发达国家和有援助能力的其他国家的共同目标”。同时，粮农组织理事会也通过了《世界粮食安全国际约定》，该约定认为，保证世界粮食安全是一项国际性的责任，并要求有关国家“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，……保证稳步扩大粮食以减少产量和价格波动”。该约定要求各国政府采用保证世界谷物库存量最低安全水平（即全年谷物消费量的 18%）的政策。粮食安全问题就这样被提出来了。

2. 粮食安全概念的演变

粮食安全概念的内涵随着世界粮食供求状况的变化而不断地演变。1974年11月,在罗马召开的世界粮食大会上,联合国粮农组织将粮食安全定义为“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食品”;具体的指标是把世界谷物库存量至少占当年需求量的17%~18%视为全球粮食安全的最低限量,其中周转库存量占12%,后备储备量占5%~6%。这时的粮食安全的概念侧重于发展粮食生产和建立储备,强调粮食安全对生存和健康的意义。这在很大程度上是对20世纪70年代初期世界谷物储备急剧减少、粮价迅速上涨的合理反映。

到20世纪80年代,人们发现在粮食储备增加、粮食产量上升的同时却依然存在着饥饿,粮食安全的概念发生了变化,即不仅重视粮食生产和供给,而且开始强调不同国家、地区和人群获得粮食的能力。于是在1983年4月,联合国粮农组织世界粮食安全委员会通过了总干事爱得华·萨乌马提出的粮食安全新概念,其内容为“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到又能买得起他们所需要的基本的食品”。这个概念包括三个基本目标:(1)确保生产足够数量的粮食;(2)最大限度地稳定粮食供应;(3)确保所有需要粮食的人们都能获得粮食。1985年11月,联合国粮农组织又通过了《世界粮食安全协约》,该《协约》认为,各国政府负有确保本国人民粮食安全的基本责任,因而敦促发展中国家促进粮食生产,作为确保本国粮食安全的第一道防线,发展中国家应避免对进口粮食特别是对本国不能生产的基本粮食的依赖。

1996年11月第二次世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言》和《行动计划》对粮食安全作了更为详尽的解释：“只有当所有人任何时候都能在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食，来满足积极和健康生活的膳食需要及食物喜好时，才实现了粮食安全。”2001年，世界粮食安全委员会提出了包括营养与健康、可利用性和经济获得性等7项衡量世界粮食安全的具体检测指标。

近年来，我国学者对粮食安全这个概念也进行了深入的探讨，吴天锡认为粮食安全包括国家粮食安全、家庭粮食安全和营养安全这三个层面的内容。^①

马九杰等认为粮食安全既包括宏观层次的粮食安全也包括微观层次的粮食安全。^②宏观层次的粮食安全可通过全球及整个国家的食物获取能力来反映，其中，全球食物获取能力取决于全球的粮食生产总量，而一个国家在特定年份的粮食获取能力则主要取决于该国的粮食生产量、粮食储备量和食物净进口量（包括国际粮食援助）。微观层次的粮食安全反映在家庭和个人的粮食获取能力上，而家庭和个人的粮食获取能力取决于该家庭的“全部收入”，这不仅包括现金收入，还包括自产自销实物收入及自我提供的劳务，家庭收入决定了家庭支出的总额与结构，在一定收入水平下，家庭会在粮食支出和其他支出（如卫生保健、住房及基础教育等）之间进行权衡取舍，家庭获取粮食的途径包括自家生产、市场购买和援助救济等。最微观层次的粮食安全直接涉及个人的营养安全（nutrition securi-

① 参见吴天锡：《粮食安全的新概念和新要求》，《世界农业》，2001（6）。

② 参见马九杰等：《粮食安全衡量及预警指标体系研究》，《管理世界》，2001（1）。

状况，粮食安全的最基本要求就是营养安全，只有实现营养安全，才能确保每个人都能过上有活力的和健康的生活。

粮食安全的不同层次是互相联系的，一般地说，宏观层次的粮食安全在某种程度上决定着微观层次的粮食安全，只有当国家粮食获取能力充足时，该国家或地区的居民家庭才能实现粮食安全。但是，宏观粮食安全并不能保证全部居民家庭的粮食安全，如在整体上有实现粮食安全能力的情况下，由于分配不均导致的收入差距过大或需要赡养的人口过多等问题，不同家庭之间的粮食获取能力存在较大的差异，从而会使得某些贫困家庭或个人不能完全解决粮食安全问题；只有消除贫困，解决微观层次的粮食安全问题，才能真正实现全局的粮食安全。

吴志华等则通过对我国粮食安全成本的实证分析后认为，FAO的概念不能反映现代市场经济情况下“讲本图利”的基本思想，不利于指导具体的工作实际，有必要对其进行扬弃与创新，他们认为，反映粮食安全的本质要求并比较实用的粮食安全概念应该是：一个国家或地区为保证任何人在任何时候都能得到与其生存和健康相适应的足够食品，而对粮食生产、流通与消费进行动态、有效平衡的政治经济活动。^①

朱晶等则从四个层次来理解粮食安全：供应量是否满足基本需要；供应在时空上分布是否均衡；所有人是否能容易地获取基本的粮食；粮食是否符合卫生、营养和健康的标准。^②

从以上的回顾中，我们可以看到，粮食安全是一个历史的、发展的概念，是一个包含着制度因素、发展因素以及社会

① 参见吴志华等：《中国粮食安全研究述评》，《江海学刊》，2003（3）。

② 参见朱晶等：《市场整合、储备规模与粮食安全》，《南京农业大学学报》（社会科学版），2004（3）。

因素在内的广泛的概念。不同的历史时期以及不同的国家或地区，由于经济发展水平不同，消费观念不同，对粮食安全理解可能有很大的差异。同时，在当今时代，发达国家和发展中国家所面临的粮食安全形势也是不同的，对于发达国家来说，一般意义上的粮食数量安全问题已经基本解决，他们把更多的注意力放在了卫生、检疫、营养、生态环境甚至资源保护等粮食安全的质量问题上来；而对于大多数发展中国家来说，温饱问题才刚刚解决，粮食占有水平还不高，调整食物结构的余地不大，而在少数比较贫穷的国家，则存在着普遍的饥饿和营养不良问题，所谓的粮食安全问题对于这些国家来说完全是一个数量安全问题。目前对我国来说，关心的主要是粮食的供应是否有保障，以及所有的人是否都能获得满足生活和发展所必需的粮食。

二 衡量粮食安全的数量指标

一个国家和地区，粮食到底达到什么样的供给水平才算安全？根据各个国家和地区不同的社会经济因素，其评价指标应该是不一样的。我国专家基于对粮食安全概念本质的认识，并充分考虑到国际的可比性原则，选择了粮食自给率、粮食生产波动指数、粮食储备水平、人均粮食占有量、低收入阶层粮食保障水平五个指标，用以比较中国与世界上主要粮食生产和消费国在粮食安全主要环节上的差异，进而对我国的粮食安全状况做出客观公正的评价。

1. 粮食自给率

粮食自给率表示一国粮食生产量占总消费量的比重。一国粮食自给率的高低主要取决于该国可耕地、水资源等禀赋方面的条件。除此之外，粮食物流条件、国家工业化水平、市场化程度的高低、居民的膳食结构及消费模式等，都对一国的粮食自给率产生重要影响。一般来讲，粮食自给率与粮食安全水平的高低成正比。也就是说，一国的粮食自给率越高，粮食安全水平也就越高；反之亦然。

由于粮食消费对人类生存的极端重要性和不可替代性，各国对保持怎样的粮食自给率往往十分谨慎，这种谨慎态度除了出于安全方面的考虑外，还因为保持一定的粮食自给率往往需要付出相应的政策成本或经济代价，因为单从经济的角度来讲，各国根据自身的比较优势，部分进口所需的粮食，可能比自己生产全部的粮食更加有利可图。各国决策者需要根据各方面情况的变化在粮食安全的效益与成本之间做出某种权衡。由于国情不同，各国对接受怎样的粮食自给率并没有统一的认同标准。如美国、加拿大、澳大利亚和法国等农业资源丰富、农业现代化水平较高的国家，其粮食自给率普遍高于 100%。而亚洲国家由于普遍属于人多地少的农业资源匮乏国，其粮食自给率普遍较低。大多数经济学家认为，粮食自给率大于 95% 表明一国已基本上实现了粮食自给，或者说已经达到了足够高的粮食安全水平；一般说来，只要自给率大于 90%，即已达到了可以接受的粮食安全水平；对于那些农业资源紧缺的国家来说，要实现粮食自给的目标，尤其是追求 100% 的粮食自给目标，会付出高昂的经济代价，因此不一定是明智的选择。