

Report on the Development of China Cereals Security 2013~2014

洪涛 傅宏 等◎著

中国粮食安全发展报告

2013~2014



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

教育部哲学社会科学发展报告培育项目 (13JBGP008)

中国粮食安全发展报告

2013~2014

洪 涛 傅 宏 等◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国粮食安全发展报告. 2013~2014/洪涛, 傅宏等著. —北京: 经济管理出版社, 2014.9
ISBN 978-7-5096-3315-1

I. ①中… II. ①洪… ②傅… III. ①粮食问题—研究报告—中国—2013~2014 IV. ①F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 192734 号

组稿编辑: 张永美

责任编辑: 张永美 杨国强

责任印制: 黄章平

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装厂

经 销: 新华书店

开 本: 889mm×1194mm/16

印 张: 19

字 数: 462 千字

版 次: 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-3315-1

定 价: 198.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

顾 问

中国粮食学会会长、原国家粮食局局长 聂振邦

北京工商大学副校长、中国工程院院士 孙宝国教授

国务院发展研究中心外事局局长 程国强教授

中国农业科学院农业质量标准与检测技术研究所所长、农业部农产品质量标准研究中心主任 叶志华研究员

中国社科院中国社会科学评价研究中心副主任 荆林波教授

国家粮食局财务司副司长 肖春阳教授

中国农业发展银行办公厅副主任 李振仲博士

中国人民大学农业发展学院党总支书记 孔祥智教授

中国粮食经济学会副会长兼秘书长 尚强民主任

郑州粮食批发市场总经理助理、研究预测部部长 刘正敏

中华粮网总编辑 孟凡军

粮食咨询决策参考主编 赵大刚

序

粮食问题是一个永衡的经济、社会、生态问题，我国粮食连续“十连增”，预计有可能“十一连增”（2014年夏粮已经实现“十一连增”），^①但是粮食安全仍然是一个十分重要的问题，如粮食生产安全、流通安全、消费安全、进出口安全等方面还存在许多问题。从总体来说，我国粮食安全，以及局部的、突发性的粮食安全问题时有发生，而由于粮食的“金融属性”的出现，粮食安全的复杂性比任何时候都要复杂得多，因此编辑出版《中国粮食安全发展报告》具有重要的现实意义。

2003年，笔者与李经谋先生出版了《中国粮食市场发展报告（2013）》，得到了社会的较好反响，于是《中国粮食市场发展报告》得以继续并进一步完善，每年出版一本，直至2013年已经12本。同时，国家粮食局2003年以来先后编辑出版了《中国粮食发展报告》、《中国粮食年鉴》，对每年粮食工作做一个总结，作为官方出版的一本报告，具有较大的影响，国务院曾经在1996年10月出版过《中国粮食问题》白皮书，这是目前为止出版的唯一一本白皮书。

但是，至今我国还没有一本以粮食安全为主题的、连续性的《中国粮食安全发展报告》，因此出版一本以粮食安全为主要内容的发展报告具有重要的理论意义，从某种意义上来说，

它可以弥补我国发展报告的一个空白，也可以弥补我国经济安全发展报告的一个空白。

笔者长期从事粮食经济研究，先后出版了《中国粮食安全保障体系及预警》专著、《中国粮食市场化大趋势》专著、《粮食生产流通消费市场联动效应理论》（博士论文）。

从笔者个人来说，1975年上山下乡在粮食产区，1978年回城到粮食部门工作，1986年发表的第一篇论文《试论我国粮油企业的发展方向》，被入选参加全国首届流通经济理论讨论会，1993年在中国社会科学院攻读博士学位，撰写了博士论文《粮食生产流通消费的市场联动效应理论》，1998年由中国商业出版社出版，并荣获北京第五届哲学社会科学优秀专著二等奖，国内贸易部三等奖，2003年出版了《中国粮食市场发展报告（2003）》，荣获2003年河南社科联、社科院科学成果一等奖，笔者还出版了《中国粮食市场化大趋势》专著，2009年中标了国家发改委“十二五”前期全国招标重点攻关项目《粮食安全问题研究》，并在此基础上出版了《中国粮食安全保障体系及预警》专著，2013年中标教育部中国粮食安全发展报告项目。

2009年至今先后举办了12次研讨会：

2009年1月11日，粮食安全问题第一次研讨会；

^① 董峻. 中国夏粮丰收已成定局 小麦产量实现“十一连增” [EB/OL]. 新华网, 2014-06-17.

2009年1月16日,粮食安全问题第二次研讨会;

2009年2月22日,粮食安全问题第三次研讨会;

2009年3月1日,粮食安全问题第四次研讨会;

2009年5月5日,粮食安全问题第五次研讨会;

2009年7月,粮食安全问题第六次研讨会;

2009年9月6日,粮食安全问题第七次研讨会;

2009年12月10日,粮食安全问题第八次研讨会;

2010年12月11日,粮食安全问题第九次研讨会;

2013年9月26日,粮食安全问题第十次研讨会;

2013年10月9日,粮食安全问题第十一次研讨会;

2013年11月22日,粮食安全问题第十二次研讨会。

在此基础上,形成了洪涛教授、何渝教授、徐晓慧教授、张正平副教授、郭毅教授、刘晓雪副教授、郭庆硕士、刘璟琳硕士、王维维、王文楠、王亚男、廖香香、李春晓、李健、李国玉等为代表的研究团队,并与国务院发展研究中心、国家粮食局、国家粮食局粮食科学研究所、中国郑州粮食批发市场、中华粮网、粮食咨询决策杂志等建立了长期的合作关系。这些为笔者承担《中国粮食安全发展报告》撰写、编辑、出版等奠定了基础。

在我们的粮食研究成果中,有北京哲学社会科学优秀成果奖、国内贸易部奖、北京工商大学优秀成果一等奖,并获得国家发改委、国

家粮食局肯定。

《中国粮食安全发展报告》的体系框架、研究方法如下:

(一) 按照新的粮食安全及其保障体系的概念

20世纪70年代以来,从粮食安全概念提出得到人们的重视,至今已经40多年了,粮食安全的内涵也越来越大,在新的时期应有所发展。所谓新的粮食安全观,即“供得够、送得到、买得起、吃得好”,“一国的粮食安全不影响其他国家的粮食安全”等。从国家、从动态、从保障体系、从品种、从空间层次等角度研究粮食安全。

粮食安全发展报告包括粮食安全保障体系的组织机构、目标、原则、方式、机制等内容。

(二) 按照粮食安全保障体系的构架

按照粮食安全预警保障体系的思路,即粮食少了不安全,粮食多了也不安全,但其主要矛盾是解决粮食少的问题。我国具有在粮食少的情况下保证粮食安全的实力与技巧,但是,缺乏在粮食供过于求的前提下的宏观调控。

(三) 按照粮食安全设计并建立了一个保障体系

发展报告设计并建立了一个粮食安全保障体系,我们认为粮食安全必须有一系列指标体系,而且随着经济、政治、军事、文化、意识形态安全的变化,随着全球化、市场化、信息网络化,我们许多的传统指标已经过时,如耕地红线、播种面积、储备品种数量、人均占有量、粮食产量波动率等。这些调整是科学的、合理的、经济的、低碳的、绿色的、环保的,符合我国的实际情况,符合开放经济的发展方向与趋势。

(四) 发展报告确定了粮食安全的等级层次

从粮食安全的不同等级层次，我们将其分为：粮食安全、粮食比较安全、粮食不安全、粮食危机。粮食安全的警度级别一般分为5种，分别是无警、轻警、中警、重警和巨警，这基本上是约定俗成的。本书中，粮食安全的等级层次指标以粮食供求平衡为中心形成无警——粮食安全，以粮食安全为中心向两边，分为短缺和过剩的8个不同的层次，因此，警度级别分为9种，如表0-1所示，短缺与过剩是粮食

指标中常用的划分，相对应的粮食安全等级分为7种，表0-1中列出了两者的对应关系。

用粮食安全图表示，安全是曲线的最高理想和顶峰，纵轴从下而上，代表安全等级的提高，横轴代表供给量的增加，随着供给量的增加，曲线从危机到不安全(0)。从0到安全，安全的等级是逐渐提高的，从安全到0，安全等级是逐渐下降的，这里表示供给增加与安全度具有一定关系，但是超过一定量后，供给增加并不代表安全度的增加，超过一定量后，可能出现粮食危机。所以，对粮食安全度而言，生产量并非越多越好。我们不承认“过度安全”的概念，我们认为，所谓“过度安全”也是不安全，如图0-1所示。

从粮食安全的等级层次来看，粮食短缺存在粮食危机或粮食不安全，粮食过剩也会出现粮食危机或粮食不安全，粮食库存短缺会出现粮食危机或粮食不安全，粮食库存过量也会出现粮食短缺或粮食不安全。

表 0-1 粮食安全等级层次与预警级别对应表

警度级别名称	安全等级名称
短缺巨警	粮食危机
短缺重警	粮食不安全
短缺中警	粮食比较安全
短缺轻警	
无警	粮食安全
过剩轻警	粮食比较安全
过剩中警	
过剩重警	粮食不安全
过剩巨警	粮食危机

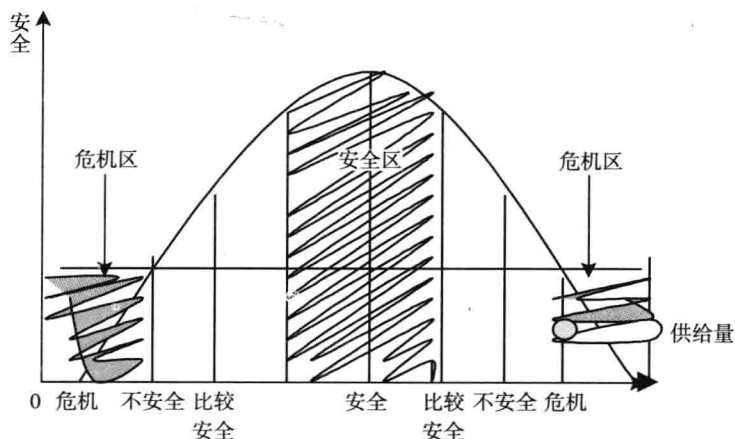


图 0-1 粮食安全等级曲线图

(五) 发展报告对我国粮食安全保障体系进行了评价

发展报告根据粮食安全保障体系指标，对我国粮食安全保障体系进行了评价，认为我国

现阶段粮食安全总体级别为比较安全。具体来说：①我国粮食生产总体为“比较安全”，但大豆存在潜在风险；②我国粮食流通性安全为“比较安全”，但产后物流损失较大；③我国粮

食消费性安全为“比较安全”；④粮食安全宏观调控安全为“比较安全”。

(六) 发展报告对年度粮食安全得出了相应的结论

发展报告在具体研究分析的基础上，应得出年度结论：①粮食安全是否使粮食生产、流通、消费成为系统工程；②是否建立了粮食安全保障体系示范区；③粮食产量是否“安全”；④全球粮食是否“安全”，对我国有什么影响。

(七) 发展报告提出了粮食安全的相应政策建议

发展报告在粮食安全生产、粮食安全消费、粮食国内外贸易安全、粮食储备/粮食物流安全、粮食金融安全、粮食财政安全、粮食风险防范等方面给出相应的判断和建议。

《中国粮食安全发展报告》的研究方法如图0-2所示。

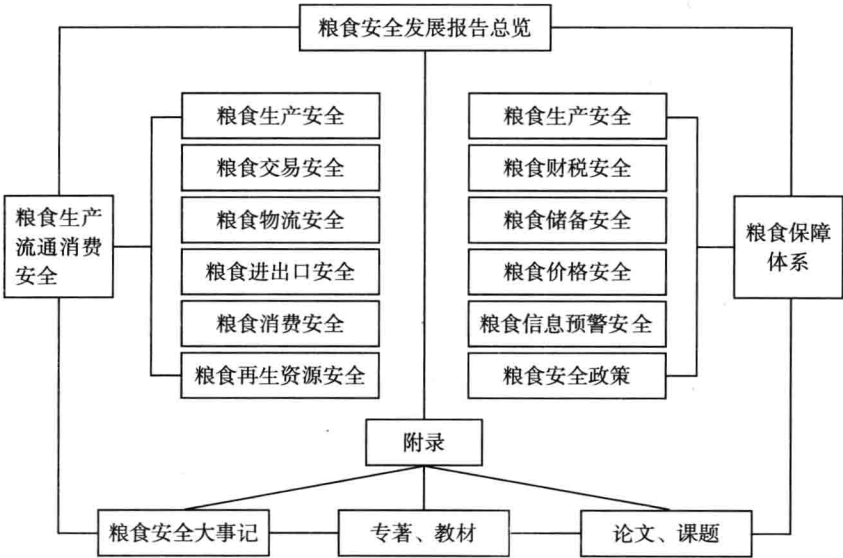


图 0-2 《中国粮食安全发展报告》的研究方法

《中国粮食安全发展报告 (2013~2014)》是我国第一本关于粮食安全评估的发展报告，由于时间较紧，水平有限，特别是对我国粮食安全的评估，需要建立在科学的基础上。本书算是一个尝试吧，但愿第二本更好一些。请各位

领导、专家、读者给予批评指正。

洪 涛

2014 年 7 月 19 日

目 录

第一章 粮食安全问题研究总报告	001
第一节 粮食安全问题研究的意义	001
第二节 新粮食安全的概念及其内涵	002
第三节 粮食安全保障体系	004
第四节 粮食安全保障指标体系	007
第五节 我国粮食安全体系的评估	012
第六节 我国粮食安全的结论及其 10 项建议	014
第二章 粮食安全问题研究文献综述	047
第一节 粮食安全的概念	047
第二节 粮食安全评价的指标体系	048
第三节 粮食安全的状况	048
第四节 粮食安全战略研究	054
第五节 2013 年粮食安全观点综述	060
第三章 粮食生产安全体系研究	069
第一节 粮食生产的现状与问题	069
第二节 粮食安全目标下我国粮食生产存在的问题	075
第三节 影响粮食生产的因素分析	086
第四节 18 亿亩耕地“红线”是中国粮食安全的生命线	088
第五节 转基因技术与粮食生产安全	093
第六节 粮食安全生产政策建议	096
第四章 粮食安全的消费保障体系	103
第一节 粮食消费的现状与问题	103
第二节 我国粮食消费存在的问题	113

第三节	影响粮食消费因素分析	116
第四节	粮食消费安全指标	120
第五节	促进我国粮食消费体系健康发展的建议和对策	124
第五章	中国粮食交易安全体系研究	127
第一节	中国粮食交易安全概念	127
第二节	中国粮食市场发展大体分为 5 个阶段	128
第三节	中国粮食交易现状	130
第四节	中国粮食交易安全突出问题	138
第五节	中国粮食交易安全建议	140
第六章	我国粮食进出口安全体系	143
第一节	我国粮食进出口的总体现状分析	143
第二节	我国粮食进出口不同品种现状分析	145
第三节	我国粮食进出口安全形势的评价	157
第四节	我国粮食进出口安全存在的问题	157
第五节	我国粮食进出口安全的政策建议	159
第七章	粮食安全的物流保障体系及评价	163
第一节	我国粮食物流发展轨迹	163
第二节	我国粮食物流的现状及特点	164
第三节	粮食物流存在的问题	179
第四节	我国粮食物流安全评价体系	181
第五节	现代粮食物流保障体系设计框架	182
第六节	粮食物流的发展对策	186
第八章	粮食金融安全体系研究	189
第一节	粮食金融安全体系的基本构成	189
第二节	我国粮食金融安全体系的现状与存在的问题	190
第三节	我国粮食金融安全体系总体评估	215
第四节	完善我国粮食金融安全的政策建议	219
第九章	粮食财政安全体系研究	227
第一节	粮食财政安全体系的现实背景和理论依据	227

第二节 我国粮食财政安全的现状与问题	229
第三节 国外粮食财政安全的政策及启示	234
第四节 我国粮食财政安全体系总体评估	238
第六节 完善我国粮食财政安全体系的政策建议	239
第十章 粮食安全的储备保障体系	241
第一节 粮食储备概述	241
第二节 我国粮食储备的现状分析	242
第三节 储备的合理性	244
第四节 国家粮食储备规模的确定	245
第五节 区域性粮食储备体系	250
第六节 企业与农户的“粮食银行”模式	252
第七节 政策建议	253
第十一章 粮食安全的信息预警保障体系	257
第一节 目标	257
第二节 功能结构	257
第三节 系统功能汇总	261
第四节 预警指标	261
附 录	265
附录 1 2013 年度我国粮食安全评估指标体系	265
附录 2 2014 年中央一号文件	270
附录 3 2013 年粮食安全专著、论文、项目、研讨会大事记	277
附录 4 中国粮食安全评估高层研讨会纪要	280
后 记	289

第一章 粮食安全问题研究总报告

第一节 粮食安全问题研究的意义

自 20 世纪 70 年代粮食危机以来,粮食安全问题的研究至今已经有近 40 年的历史,这些年来,国际国内对粮食问题进行了多方面的研究,形成了大量的专著、论文、研究报告,许多成果具有较大的社会影响,在世界范围和国内形成了较好的社会效果,形成了新的粮食安全观,如珍惜土地、重视人身及其健康权利、粮食科技、粮食贸易、粮食储备、粮食援助、粮食物流、粮食消费、粮食保障、粮食体系等方面已经取得许多新的进展。

一、历史意义

(一) 从世界范围来看

联合国粮农组织 (FAO) 发布的消息,2013 年世界粮食产量创历史新高,总产量将达 24.79 亿吨,比 2012 年增加 7%。^①

虽然世界粮食总产量在增加,但是,世界粮食危机仍然存在。一些发达国家高额补贴粮食生产并且出口,而在高油价及投机商的双重推动下,世界粮食价格高涨导致一些不发达国家买不起粮食。2007 年的粮食危机导致海地、布基纳法索、喀麦隆、埃及、印度尼西亚、科特迪瓦、毛里塔尼亚、莫桑比克和塞内加尔等 13 个国家发生粮食骚乱,形成特有的农业通胀

(agflation),并导致许多国家政权的更迭。据联合国粮食机构估计,2011~2013 年,占全球人口总数 12% 的 8.42 亿人口长期遭受饥饿。

(二) 从我国范围来看

新中国成立之初,美国国务卿艾奇逊曾经断言,吃饭问题是每个中国政府面临的首要问题,而这个问题始终没有得到解决。历史发展正好相反,据统计,1949 年,中国粮食产量 1.13 亿吨,2013 年粮食产量创历史记录达 6.01935 亿吨,是 1949 年的 5.33 倍。65 年来,我国粮食生产先后登上了 3000 亿斤、4000 亿斤、5000 亿斤、6000 亿斤、7000 亿斤、8000 亿斤、9000 亿斤、10000 亿斤、12000 亿斤 9 个台阶,较好地满足了我国城乡居民的吃饭问题。然而,随着居民生活水平提高,居民将消费更多的粮食,其中间接消费粮食所占比例会更高,而我国粮食生产的资源条件约束将严重制约我国粮食的生产、流通、消费。

二、现实意义

目前,我国粮食市场日益国际化,国内粮食价格与世界粮价相互影响,形成较强的联动。

2004~2013 年,我国粮食连续“十连增”,2014 年夏粮“十一连增”。但是我国粮食安全

^① 黄炎光.世界粮食产量将创历史新高 [EB/OL]. 中国网, www.china.com.cn, 2013-07-25.

保障体系不完善,存在许多潜在风险和问题,应引起人们的高度重视。城镇化促进了粮食消费数量和质量的增長,耕地污染加剧、恶劣天气的变化、水资源短缺、农村劳动力不足、农业人才流失等问题,直接危及粮食安全。种粮利润低,使得粮食主产区为了获得更高利润而忽略粮食种植,大搞工业化、城镇化。而土地失控,使得耕地流失成为中国粮食安全的最大威胁,“18 亿亩红线”很难坚守。

据《2013 年中国国土资源公报》显示,2009 年我国耕地为 20.31 亿亩,2010 年、2011 年持平,为 20.29 亿亩,2012 年下降为 20.27 亿亩,2013 年为 20.26 亿亩,每年因为城镇化、工业

化占用 600 万亩(2013 年略少),虽然我国耕地保有量连续 5 年超过 20 亿亩,但是在城镇化过程中,耕地保有量仍然面临着严峻的挑战,应强调“18 亿亩红线”不能突破。

因此,对我国现阶段粮食安全状况的判断,以及对影响我国粮食产业链各环节安全的各种因素的系统分析仍十分必要。

我国每年仅新增粮食需求就在 100 亿斤以上,当前我国正处于工业化、城镇化加快推进的重要时期,粮食等农产品的消费进入了快速增长期。因此,在我国粮食实现了“十连增”后,仍然要把粮食安全放在首位。

第二节 新粮食安全的概念及其内涵

一、粮食安全的概念

联合国粮农组织(FAO)1974 年 11 月在罗马的第一次世界粮食首脑会议上第一次提出“粮食安全”的问题。FAO 第二次在 1983 年提出的粮食安全概念是“确保所有的人在任何时候,即能买得到,又能买得起他们所需要的基本食物”。此概念得到世界粮食理事会、联合国经济和社会理事会等国际组织和国际社会的广泛赞同和支持。FAO 第三次在 1996 年第二次世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言》修正的粮食安全概念是“只有当所有人在任何时候都能够物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食,来满足其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”。粮食安全概念的变化反映了人类生活水平不断提高,粮食安全的标准和要求也是在逐步提高。^①

二、粮食安全概念的完善

几经演变,现在的表述是“所有人在任何时候都能够物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食,以满足其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”。这其中有三个含义:一是粮食供应量要有保证,二是保证居民要有能力买,三是买的粮食符合食品卫生要求。40 多年来,粮食安全的概念在不断地完善,可以归纳为以下 6 个方面:

(1) 用通俗的语言来说,粮食安全是指粮食“供得够、送得到、买得起、吃得好”。

1) “供得够”,即能够提供满足市场需求的粮食供给量,能够解决粮食的供给来源问题。

2) “送得到”,即能否有效地将粮食送达给居民,“有效性”有两个基准:一是便捷性,即居民能以较小的成本获得粮食;二是稳定性,

^① 刘国强,杨世琦.世界粮食安全分析及应对策略[J].西北农林科技大学学报,2009,9(2):21.

即居民面对的粮食价格是相对平稳的;

3) “买得起”, 即居民应有足够的购买能力来获得所需要的粮食;

4) “吃得好”, 即居民要吃得饱, 吃到健康、安全的粮食。

(2) 从国家角度而言, 粮食安全是指国家依靠经济和法律等多种间接管理手段, 同时结合必要的直接行政干预, 对粮食生产、流通、消费进行调控, 以防止和避免粮食生产大起大落, 保持粮食供求总量和结构的基本平衡, 保持全国粮食供应和价格基本稳定, 确保国家粮食安全。这里包括粮食的经济、政治、社会、生态等安全。其中, 粮食的经济安全是粮食安全的核心, 它包括粮食总量安全、质量安全、结构安全、空间安全等。

(3) 从动态角度而言, 粮食安全的内涵不断深化。由数量安全到质量安全, 由国家粮食安全到家庭粮食安全, 由营养安全到可持续安全, 粮食安全的内涵不断充实。

1) 数量保证。我国人口众多, 社会经济不断进步, 保障粮食安全的首要标准是为社会提供足够数量的粮食供给。

2) 质量保证。必须以人为本, 保证食物的生产、流通和消费安全, 确保一定的质量标准, 而且应具备足够的营养价值。

3) 生产能力。为了实现可持续的粮食安全, 必须保证有足够和稳定的粮食生产能力, 其中包括科技力量的足够支持、稳定的粮食播种面积、合理的农业和粮食结构以及粮食生产所必需的资源保障和配套设施。

4) 调节能力。国家必须具备足够的调控力量, 以保持必要的年度间平衡, 避免国内粮食市场价格出现剧烈波动。

5) 区域安全。中国幅员辽阔, 粮食产销区不对称, 必须保证全国各地, 包括边远销区,

能够得到充足、及时的粮食供给。

6) 应急供应。国家要具有应对突发事件的能力, 包括保证粮食储备及时转换为成品粮, 并供应城乡居民需要的能力。^①

(4) 从保障体系角度而言, 粮食安全是包括粮食安全保障的组织机构、目标、原则、方式、机制等内容。粮食安全保障体系的建立应满足我国市场经济发展的要求, 符合我国的国情和粮情, 有利于充分发挥市场对粮食资源的基础性配置作用, 确保实现国家粮食安全。

(5) 从品种角度而言, 粮食安全包括: ①口粮安全、饲料粮安全、工业用粮安全; ②谷物粮食安全、薯类粮食安全、杂粮安全; ③全面粮食品种的安全与重点粮食品种的安全。当前有三种粮食概念: ①Food Security, 即食物安全, 这里指谷物粮食、加工食品、饮料、肉禽蛋奶转化产品的粮食安全等; ②Cearls Security, 即中国人所讲的粮食安全, 这里指稻米、小麦、玉米、薯类、大豆、杂粮等粮食安全; ③Grain Security, 即谷物粮食安全, 这里仅指稻米、小麦、玉米等谷物类粮食安全。本书采用的是中国传统的粮食安全概念, 同时在粮食消费方面考虑了粮食的肉禽蛋奶转化消费和工业用粮消费的安全, 这是与中国实际相结合的粮食安全。

(6) 从空间层次而言, 可以分为地方粮食安全、区域粮食安全、国家粮食安全、全球粮食安全, 如图 1-1 所示。2009 年, 胡锦涛在联合国大会提出了新的安全观念,^② 即“应坚持互信、互利、平等、协作的新安全观, 既维护本国安全, 又尊重别国安全关切, 促进人类共同安全”。如果将其应用到粮食安全的领域, 是不以一国的粮食安全来损害其他国粮食安全, 这是最高层次的粮食安全理念, 但当前世界粮食安全离这一目标差距甚远。

① 高铁生. 中国的粮食安全观 [N]. 现代物流报, 2009-07-21.

② 胡锦涛在联大提出新安全观 [N]. 重庆晚报, 2009-09-25.

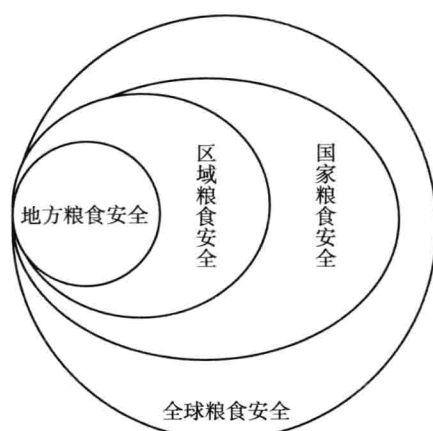


图 1-1 空间层次的粮食安全

第三节 粮食安全保障体系

粮食安全保障体系包括粮食生产基础性保障体系、粮食流通的保障体系（含商流市场体系、物流体系、信息流体系、资金流体系等）、粮食消费流保障体系、粮食宏观调控的保障体系（含粮食行政管理保障体系、粮食财政和税收的保障体系、粮食政策性资金的保障体系、粮食农业税收保障体系、粮食信息安全保障体系等），以及保障体系推广示范。

一、我国粮食安全的三个转变

在粮食市场化改革进程中，我国粮食安全实现了三个转变：①由传统的单一粮食观向多元化食物观转变；②由“藏粮于库”向“藏粮于地”、“藏粮于市”、“藏粮于钱”有机结合转变；③由一般化抓粮食生产向重点抓粮食主产区和优势产区转变。

二、我国粮食安全面临的挑战和影响因素

（一）挑战

主要的挑战有：①消费需求刚性增长；②耕地数量逐步减少；③水资源短缺矛盾出现；④供

求区域性矛盾突出；⑤品种结构矛盾加剧；⑥种粮比较效益偏低；⑦全球粮食供求偏紧。

（二）影响因素

（1）影响粮食生产的直接因素有：自然环境、耕地、播种面积、水资源、投资、劳动力、科技等。

（2）影响粮食流通的直接因素有：供求、交易、储备、运输、价格（最低保护价、最高限价）、进口、出口、投机等因素。

（3）影响粮食消费的直接因素有：人口、人口结构、收入、偏好、选择、比较、体验、政策等。

（4）影响粮食生产、流通、消费的间接因素或外部因素有：体制、机制、政策、国际供求形势、战争、内乱、灾害、瘟疫等。

（5）影响粮食生产、流通、消费的宏观产业政策因素有：国家战略、财政与税收政策、货币政策、产业政策、消费政策、就业政策。

（三）目前影响我国粮食安全的不利因素

①人口增多，耕地减少，耕地安全保障压力增大。②耕地总体质量偏低，粮食产量不高，耕地自然条件不容乐观。③气候变暖，水资源

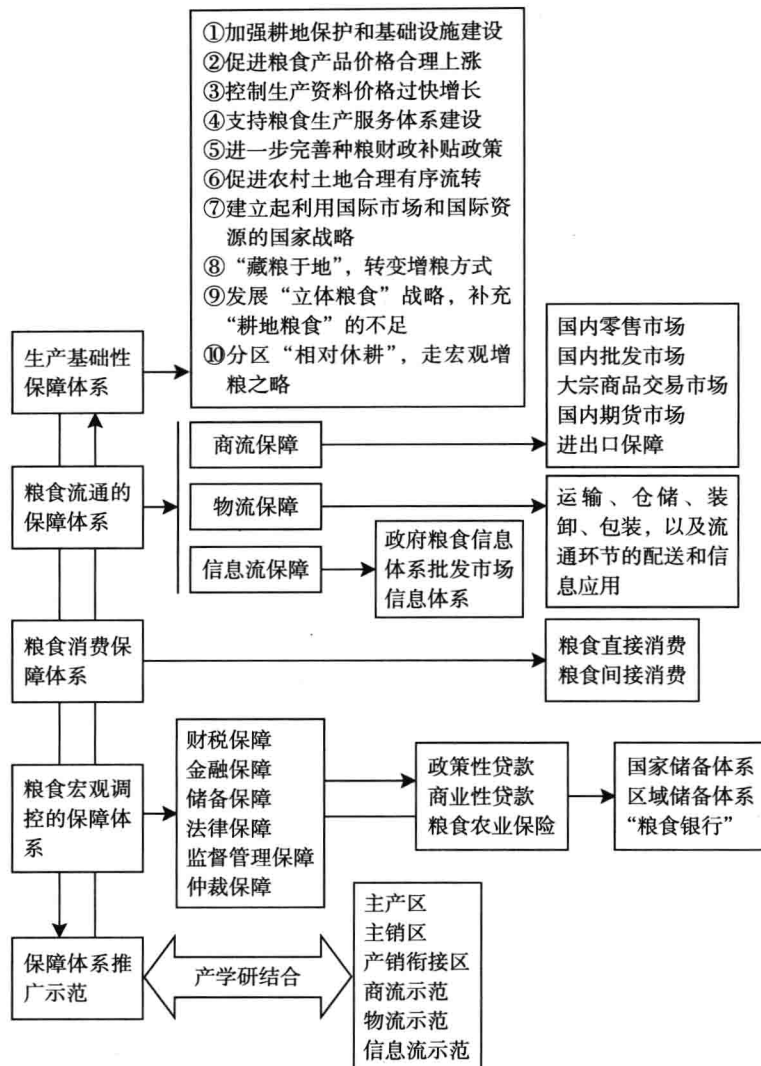


图 1-2 粮食安全保障体系

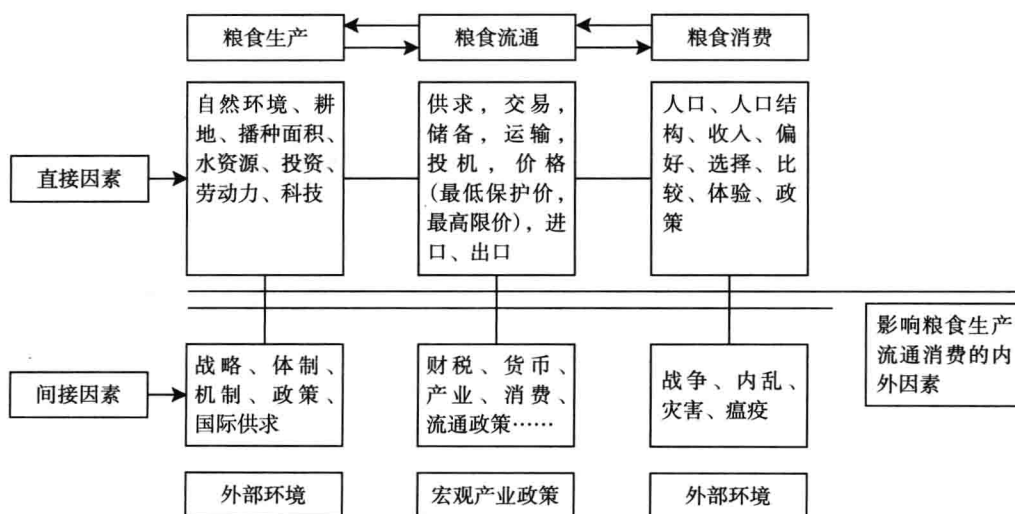


图 1-3 我国粮食安全的影响因素

短缺且配置不平衡。④粮食总产量呈波动性，品种结构不稳定，粮食安全数量、质量保证难度大。⑤世界人口增加，粮食安全压力加大，中国粮食安全外部形势日益严峻。粮食安全的数量与质量问题、供应链问题等大量存在。

(四) 目前我国尚未发生粮食危机的主要原因

新中国成立以前，我国多次出现粮食饥饿现象，新中国成立后，出现过 1959~1961 年的三年饥饿现象，但是至今没有出现粮食危机，为什么中国多年（特别是改革开放 30 多年来）没有出现粮食危机呢？主要有三方面的原因：

(1) 粮食消费多样化。随着经济的发展，我国居民在增加粮食消费的同时，蔬菜、水果、畜产品、植物油以及水产品等农副产品的消费也有较大幅度提高。2003 年，中国的蔬菜年人均消费量是日本的 2 倍，水果年人均消费量只

有日本的 90%，植物油年人均消费量只有日本的 80%，猪肉年人均消费量是 35.3 公斤，将近日本（19 公斤）的 2 倍，牛奶和奶制品的年人均消费量却只有日本的 1/4，水产品的消费量只有日本的 1/3。虽然今后中国奶制品和水产类食品的消费量会持续增加，但前者依赖的是草场资源，后者依赖的是水产资源，这两项食品消费量的增加并不会导致粮食饲料消费量的激增。

(2) “金字塔型”食物消费结构。由于中国经济的发展和收入水平的提高，人们的饮食习惯也发生了变化，畜产品、蔬菜和水果的消费都更加庞大。在其饮食习惯中，大米仍然占最大的比重，大豆等富含植物蛋白的食品和鱼类的消费比例始终维持在较低水平。欧美的食品消费以畜产品为主，亚洲则以谷物和蔬菜为主，中国选择了“金字塔型”食物消费结构，如图 1-4 所示。

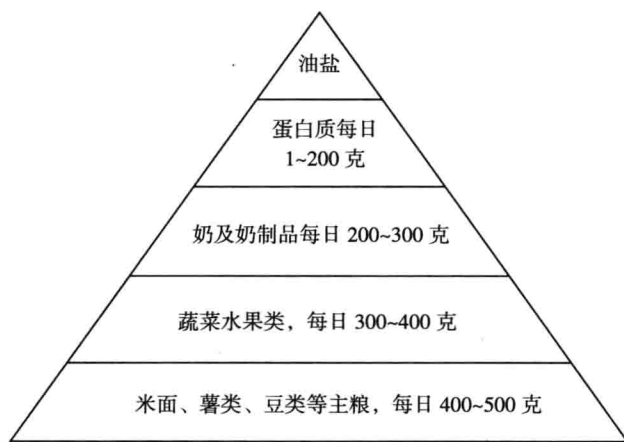


图 1-4 “金字塔型”食物消费结构

(3) 丰富的食品生产资源。我国地域广大，耕地、丘陵、山脉、江河、湖海分布广泛，能够生长丰富的食物资源，2003 年，中国的人均耕地面积为 1.635 亩，而日本仅有 0.51 亩，中

国几乎是日本的 3 倍。如果把草地也算进去，中国的人均农业用地面积高达 63.45 亩，是日本（0.6 亩）的 10 倍以上。