

· 对话民生热点丛书 ·

中国 粮食安全 靠什么

——计划还是市场



茅于軾 赵 农◎著

解读百姓关心话题
揭示粮食安全奥秘

 和识产权出版社
全国百佳图书出版单位

· 对话民生热点丛书 ·

中国 粮食安全 靠什么

——计划还是市场

茅于軾 赵 农◎著

解读百姓关心话题
揭示粮食安全奥秘



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

20世纪五六十年代的饥荒是新中国历史上令人不堪回首的惨痛记忆，粮食问题一直都是国人关注的焦点。中国的耕地在缩减，种粮的农民在减少，粮食的进口在增加，国际粮价在飙升……中国的粮食安全吗？

本书从经济学研究角度综合研究了上述问题，在全球化背景下认真审视、严密推断，简洁立论。作者认为：粮食问题并不等同于粮食安全问题，我国历届政府紧抓粮食不放松，多年来成效可观，库存殷实。我们完全可以进一步开放思路，积极参与粮食的国际贸易。收放自如的粮食政策有助于我们抵抗“百年一遇”的“粮食危机”。

责任编辑：崔 玲 责任校对：董志英

封面设计：张 冀 责任出版：卢运霞

图书在版编目 (CIP) 数据

中国粮食安全靠什么：计划还是市场/茅于軾，赵农著．—北京：知识产权出版社，2011.3

ISBN 978-7-5130-0391-9

I. ①中… II. ①茅…②赵… 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 (2011) 第 021576 号

对话民生热点丛书

中国粮食安全靠什么

Zhongguo Liangshianquan Kaoshenme

——计划还是市场

茅于軾 赵 农 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村1号

邮 编：100088

网 址：<http://www.ipph.cn>

邮 箱：bjb@cnipr.com

发行电话：010-82000860 转 8101/8102

传 真：010-82005070/82000893

责编电话：010-82000887 82000860 转 8121 责编邮箱：cailing@cnipr.com

印 刷：保定市中华美凯印刷有限公司

经 销：新华书店及相关销售网点

开 本：720mm×1050mm 1/16

印 张：14.25

版 次：2011年3月第一版

印 次：2011年3月第一次印刷

字 数：162千字

定 价：25.00

ISBN 978-7-5130-0391-9/F·391 (3305)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

前 言

在茅于軾教授的指导下，天则经济研究所“粮食安全与耕地保护”课题组经过一年的认真研究，在翔实资料的支撑下，运用科学的测算与分析方法，得出了坚实的研究结论：①中国改革开放 30 年来，尽管耕地面积和粮食播种面积有所下降，但由于体制改革以及农业的技术进步，粮食产量获得了较为稳定的增长，它能够满足中国对于粮食的基本需求，这表明粮食产量与耕地面积之间不存在一一对应的关系；②虽然在 30 年间中国有 8 年出现粮食的供（产）需缺口，但这种缺口其数值充其量只占粮食产量的 12%，通过粮食库存的调节、农业投入的增加以及粮食的国际贸易等方式，粮食的供（产）需缺口很容易被弥补，这表明在市场机制的条件下中国不存在所谓的粮食安全问题；③中国的耕地保护政策集中体现在“18 亿亩耕地红线”上，其实质上属于运用计划经济配置土地的一种手段，它在相当程度上阻碍了中国的工业化和城市化的进程；④以粮食安全为由设立耕地红线，无论在理论上还是在经验数据的研究上，均被证明是不成立的。

本研究成果面向社会一经发布，便引起了很大的反响，以至于成为公共媒体的焦点。诚然，尽管本研究成果在专业的学术界得到了较大认同，但是普通公众中许多人还存有疑虑，也有相当激烈的

批评，甚至还有针对课题组负责人和天则经济研究所的谩骂与攻击。究其原因，主要为：①民众（甚至政府的领导者）对于发生在20世纪五六十年代的大饥荒记忆犹新，生恐中国因可能的粮食短缺而引起灾难，所以一俟本课题组触及耕地红线，就以为要与13亿国民的吃饭与生存相对立；②中国曾长期处于计划经济时期，目前虽经改革，但计划经济的意识仍很浓厚，但凡涉及国计民生的重大事宜，大都以为只有通过政府的计划控制，问题才可加以解决；③由于本研究成果专业性较强，普通民众在一定程度上存在正确解读的困难；④有些公共媒体在报道本研究成果时，存在望文生义和断章取义的偏颇，从而造成对公众的误导。

其实，中国20世纪的大灾荒，正是发生在中国的计划经济时期。由于计划控制生产，中国的粮食产量长期低下，由此导致粮食短缺；由于计划配置资源，农民生产的粮食被过度征购；由于计划控制生产要素，农民挨饿却无法流徙他乡，只能坐以待毙。而当下中国丰衣足食的景象，恰恰是在很广的范围内以市场经济取代计划经济的必然结果。所以，经济不自由，才会饿死人。

土地是一种稀缺的生产要素。正因为稀缺，才需要更加合理地配置和利用。土地大致有三种主要的用途：①农业生产；②工业与建设；③生态环境。那么，究竟怎样配置土地才最为合理？理论与实践都已证明：运用市场机制——而不是计划手段，来配置土地以不同的用途，才会达到效率的最优化。这就需要改变现有的土地管理制度，需要保护土地的产权，需要让资源与要素的价格发挥作用，需要让土地在市场机制下交易与流转。而中国的现状是，政府通过计划来决定耕地数量和土地用途。不仅如此，政府还充当了土地价格（征收价格和出让价格）的制定者和土地的垄断中间商。所

以，一方面地方政府在高额利益的驱使下大肆侵占土地；而另一方面中央政府又在粮食安全的旗号下划设耕地红线予以防止。也就是说，计划管制出了毛病，又进一步通过计划管制加以纠正。可谓“因为管制，所以管制”！

归根到底，这是计划经济的遗存。

面对以上困境，总要找到问题的突破口。本报告首先从粮食安全问题着手，证明了“以粮食安全为由设置 18 亿亩耕地红线”的不正确性，但根本的意图还在于对运用计划手段配置土地资源的否定与批判。因为正是在这种土地的计划经济下，失地农民的利益不能得到切实的保护，农民无法分享到中国工业化和城市化的成果；工业与建设用地存在大量浪费；土地腐败愈演愈烈；房地产价格直线上升。

为使公众更好地了解本报告的研究成果，从而明晰中国粮食安全的状况；为使公众更加了解计划经济的弊端并更加坚信市场经济的威力，从而达成通过市场机制配置土地资源的共识；特编此书。本书由上、下两篇构成。上篇为“对话粮食安全”，就公众关心的相关问题和报告的内容予以解释；下篇为“解读粮食安全”。是修订后的课题主报告，以方便读者查阅。

在本报告的研究和本书的编著过程中，杨小静和宋厚泽等做了大量的工作，许多专家还提出了宝贵的建议，本书的出版无疑凝结着他们的贡献。

在此，也向课题报告的批评者致以衷心的感谢！

目 录

上篇 对话粮食安全

第一章 国家安全的测定——粮食安全	3
1. 粮食安全就是日常的食品安全吗	3
2. 粮食安全的测算指标有哪些	4
3. 威胁粮食安全的真凶	5
4. 粮食危机在他乡	6
5. 现在还饿死人的国家	7
6. 全球粮食储备量低意味着什么	8
7. 粮安天下的历史由来	9
8. 粮食作生物燃料的利与弊	10
9. 农民不种地了粮食哪里来	11
10. 粮食库存知多少	13
11. 拿什么来应对粮食危机	14
12. 悲剧不能再重演	15
第二章 对粮食缺口的扫描	17
13. 粮食供需平衡表能说明什么	17
14. 如何判断我国的粮食是否安全	18
15. 如何计算粮食产需缺口	18

16. 改革开放以来中国历年的粮食缺口是多少	19
17. 天则经济研究所提出的新的测算粮食缺口的方法 是什么	21
18. 什么是“百年一遇”粮食短缺	21
19. “百年一遇”包括哪些因素造成的波动	22
20. “百年一遇”“五十年一遇”“十年一遇”的粮食短缺 是怎样的	23
21. 天则经济研究所计算的“百年一遇”的粮食短缺是否 符合历史的情况	23
第三章 留下惨痛回忆的饥荒	25
22. 饥荒是人类的灾难	25
23. 什么原因造成了饥荒	25
24. 马尔萨斯人口论都说了什么	26
25. 爱尔兰大饥荒	26
26. 惨烈的“丁戊奇荒”	27
27. 20 世纪有哪些大规模的饥荒	28
28. 现代社会为什么还会发生饥荒	30
29. 盲目冒进的农业合作化运动	30
30. 一大二公的人民公社化运动	32
31. 历史上的粮食统购统销政策	33
32. 1959~1961 三年饥荒死了多少人	34
33. 1959~1961 三年饥荒是由粮食生产不足造成的吗	36
34. 1959~1961 三年饥荒是否与自然灾害相关	37
35. 1959~1961 三年饥荒期间的粮食征购情况	39
36. 1959~1961 三年饥荒期间的粮食进出口情况	40

37. 1959~1961 三年饥荒完全是苏联逼债导致的吗	41
第四章 可以替代的生产要素——耕地	43
38. 我国耕地知多少	43
39. 为什么要退耕还林	43
40. 我国目前耕地面积有多少	45
41. 我国目前耕地分布状况是怎样的	45
42. 1949 年以来中国的耕地面积	46
43. 近年来人均耕地数量是怎么变化的	47
44. 退耕还林会不会影响粮食产量	47
45. 耕地数量减少、质量退化是制约粮食安全的重大隐患吗	49
46. 城市化水平高会影响粮食安全吗	50
47. 东部发达地区占用了耕地会影响粮食安全吗	51
48. 应该怎样正确理解“耕地需要保护”	51
49. 耕地减少一定会导致“岁大饥、人相食”吗	52
第五章 粮食供给的决定性因素——制度与技术	54
50. 怎样计算粮食总产量	54
51. 全要素生产率	54
52. 农业气象灾害有哪些	55
53. 能用更少的耕地生产出更多的粮食吗	56
54. 在粮食生产中使用多少耕地是由什么决定的	57
55. 粮食价格是越便宜越好吗	58
56. 中国的粮价被人为压低了吗	59
57. 我国无人种粮了怎么办	60
58. 中国现阶段的粮食问题是生产不足吗	62
59. 食用油涨价是否就应当限制外企进入我国大豆生产、	

4 中国粮食安全靠什么——计划还是市场

加工行业	63
60. 我国粮食生产情况是怎样的	64
61. 农业也要节约用水吗	65
62. 为什么说粮食贸易可以节约水资源	66
63. 中国粮食生产的技术进步有多大	66
64. 过去 30 年农业劳动生产率的发展是怎样的	68
65. 为什么粮食生产会出现周期性波动	68
第六章 支出比重不断降低的消费——粮食需求	69
66. 中国的粮食需求情况是怎样的	69
67. 若人口到 18 亿会使中国长时间处于粮食供应 紧张状态吗	70
68. 人均粮食消费会随着人均收入的增加而增加吗	72
69. 人均肉类消费增加会影响粮食安全吗	73
70. 发展生物能源会影响粮食安全吗	75
第七章 调节粮食生产的有效手段——市场与规制	77
71. 为什么市场定价是最优的	77
72. 期货市场的作用是什么	78
73. 期货市场上的投机抬价格吗	78
74. 粮食市场的规划与现状是怎样的	80
75. 现行粮食方面法规有哪些	81
76. “放开销区、保护产区”政策为什么有利于粮食生产	83
77. 中国粮食进出口情况是怎样的	83
78. 为什么要有粮食库存	84
79. 中国粮食库存的现状是怎样的	84
80. 粮食库存为什么有助于减少粮食市场的波动	85

81. 为什么说中国粮食库存数据不应该保密	86
82. 粮食库存越高越好吗	86
第八章 互惠的行为方式——国际贸易	88
83. 国际冲突中的经济制裁方式有哪几种	88
84. 粮食禁运就是禁止粮食出口吗	88
85. 贸易保护主义保护了谁的利益	88
86. 粮食自给率能说明什么	89
87. 什么样的物资才算战略物资	89
88. 国际社会对中国实行粮食禁运的可能性有多大	89
89. 社会主义制度会成为进口粮食的障碍吗	90
90. 中国是否有必要自给自足以免受政治和外交上的被动	91
91. 2008 年国际粮价飞涨能说明国际市场根本靠不住吗	93
92. 如果中国缺粮国际市场能满足中国的粮食需求吗	94
93. 中国的粮食进口需求会造成国际市场的大幅波动吗	95
94. 国际粮食市场供应不足是由于用于粮食生产的资源 不够吗	96
95. 粮食自给自足更安全还是有进出口更安全	97
96. 主要产粮国家会组成垄断同盟控制国际粮价吗	98
97. 国际粮商能垄断国际市场吗	99
98. 2008 年东南亚粮价飞涨是长期趋势还是短期现象	101
99. 国际粮食市场会因各国的过度干预而丧失功能吗	102
100. 扩大粮食国际贸易会损害我国农民的经济利益吗	103
101. 放开农产品市场会对农业造成致命冲击吗	104
102. 粮食和石油哪个更能通过国际贸易保证其供应的 安全性	105

103. 一旦发生战争中国还能从国际市场获得粮食吗	106
104. 2008 年中国为什么不通过国际市场缓解国内猪肉 供应紧张的压力	107
105. 中国与日本在粮食安全方面具有可比性吗	107
106. 二三十年以后中国会面临严重的粮食短缺问题吗	108
107. 保证粮食供应国际市场和国内市场哪一个更可靠	109
108. 进口粮食与发展农业是相互矛盾还是相互促进	110
109. 进口粮食与保护耕地相互对立吗	111
第九章 农民权利的保障——土地法律	112
110. 为什么说《土地管理法》忽视了农民利益	112
111. 在农用地征用中对农民的补偿保护农民利益了吗	113
112. 《土地承包法》能够完全保障农民的合法权益吗	114
113. 我国现行的农地非农化政策有哪些主要特征	115
114. 我国现行土地政策是否有利于土地资源的保护	116
115. 如何理解“18 亿亩耕地红线”背后的政策含义	117
116. 现行的土地制度能否化解“中央”与“地方”之间的 利益矛盾	118
117. 提高土地的配置与利用效率主要靠什么	120
118. “18 亿亩耕地红线”守住的还是原先的那 18 亿亩吗	120
119. 为什么地方政府能够以非常低的价格拿走农民的 土地	122
120. 完全依靠市场交易是否会导致大量圈地	123
121. 现行的耕地保护政策是否会推高房价及阻碍城市化 进程	123
122. 发展土地市场和土地交易是否会造成土地资源的	

浪费	124
123. 现有体制下采取哪些措施才能有效保护耕地	125

下篇 解读粮食安全

引言	129
第一章 概论	131
1. 对粮食安全概念的理解	131
2. 问题的提出	134
3. 逻辑框架与结构安排	142
参考文献	145
附录 1-1	146
第二章 粮食安全的测定——粮食缺口	147
1. 中国粮食供求现状	147
2. 统计数据中的历年中国粮食缺口（产需缺口）	149
3. 本报告的研究方法	158
4. 计算结果	159
5. 小结	162
参考文献	164
附录 2-1	165
附录 2-2	166
附录 2-3	168
附录 2-4	170
附录 2-5	171
附录 2-6	172
附录 2-7	173

第三章 解决我国粮食短缺的国内途径	175
1. 背 景	175
2. 我国粮食需求状况及预测	177
3. 粮食生产中的制度和科技因素	185
4. 粮食生产各要素之间的替代关系	186
参考文献	193
第四章 解决我国粮食短缺的国际途径	195
1. 背 景	195
2. 国际粮食供给充分性	197
3. 出口创汇充足	199
4. 粮食进口渠道畅通可能性	201
5. 通过国际贸易解决我国的粮食缺口具有可行性	207
参考文献	208
结 论	209

上 篇

对话粮食安全

第一章

国家安全的测定——粮食安全

1. 粮食安全就是日常的食品安全吗

粮食安全 (Food Security), 按照联合国粮农组织在 1974 年世界粮食大会上提出的定义, 粮食安全指人类目前的一种基本生活权利, 即“保证任何人在任何地方都能够得到为了生存和健康所需要的足够食品。”并确定了 17%~18% 的库存消费比为最低粮食安全储备水平。

1983 年 4 月, 联合国粮农组织原总干事爱德华·萨乌马^①提出了粮食安全的新概念, 即“确保所有的人在任何时候既能买得到又能买得起他们所需要的基本食物”, 这一概念包括三项基本目标: 确保生产足够数量的粮食, 最大限度地稳定粮食供应, 以及确保所有需要粮食的人们都能获得粮食。

粮食安全的内涵非常广泛, 广义上的粮食安全不仅包括全球、国家、家庭以及个人层面上粮食的可获得能力, 也包括营养安全。全球以及国家层面的粮食安全涉及生产、储存、贸易等粮食生产的各个环节, 家庭以及个人层面的粮食安全与收入密切相关, 这涉及粮食安全与贫困的关系。

^① Edouard V. Saouma, 1976~1993 年担任联合国粮农组织总干事。资料来源: 联合国粮农组织官方网站。