



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

我国粮食安全保障体系研究

RESEARCH ON FOOD SAFETY
GUARANTEE SYSTEM IN CHINA

胡小平

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

我国粮食安全保障体系研究

RESEARCH ON FOOD SAFETY
GUARANTEE SYSTEM IN CHINA

胡小平
等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国粮食安全保障体系研究/胡小平等著. —北京:
经济科学出版社, 2013. 10

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3823 - 8

I. ①我… II. ①胡… 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 (2013) 第 228674 号

责任编辑: 王 娟

责任校对: 杨 海

版式设计: 齐 本

责任印制: 邱



我国粮食安全保障体系研究

首席专家 胡小平

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 23 印张 430000 字

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3823 - 8 定价: 58. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

经明洪世

继任前承

贺教育部

系大政同项目

成里王康

李阳村 
何山有八

课题组成员

首席专家：胡小平 西南财经大学中国西部经济研究中心研究员、博导

主要成员：汪希成 四川师范大学经济与管理学院教授、经济学博士

徐 芳 西南财经大学中国西部经济研究中心研究员

罗 叶 四川省粮食局政策法规处副处长、经济学博士

贾 晋 西南财经大学中国西部经济研究中心副教授、博导、经济学博士

袁 平 西南财经大学中国西部经济研究中心讲师、经济学博士

邱 雁 西南财经大学中国西部经济研究中心讲师、经济学博士

葛党桥 西南财经大学中国西部经济研究中心经济学博士

钟秋波 西南财经大学中国西部经济研究中心经济学博士

星 焱 西南财经大学中国西部经济研究中心经济学博士

朱 颖 西南财经大学中国西部经济研究中心经济学博士

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	
	刘 茜				

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学同自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的“十六大”以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了21世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的“十七大”报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究之魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前言

自从人类进入农耕社会以后，粮食就是我们生存的最基本条件，无论哪个国家，国泰民安总是和粮食丰足紧紧联系在一起的。随着人口的不断增长，耕地越来越多地用于修建住房、道路、工厂以及拓展城市空间。到了 20 世纪中叶，人们终于发现我们赖以生存的地球正在变得越来越狭小。悲观的人不断地发出人类生存危机的呼吁，而乐观的人则寄希望于科学技术无止境地发展，它不仅带来新的优良品种和更高的生产率，甚至还可能用人工合成食物来解决人类的生存问题，谁敢断言未来的人类会与我们食用同样的食品？然而，我们现在还看不到这个前景。虽然转基因技术在农业生产上的应用可以大大提高农业生产率，但其安全性却受到广泛的质疑，还需时间来检验转基因技术是否可以用于食物的生产。这意味着至少在 21 世纪的很长一段时期内，人类的食物种类不会发生大的变化，粮食安全都将是全世界必须重视的大问题。

中国是世界上人口最多的国家，而中国的耕地资源和水资源又很短缺，远远低于世界平均水平。资源条件的约束使我国在增加粮食产量上的困难远远大于其他国家。新中国成立以来，我国政府一直高度重视粮食问题，“以粮为纲”曾经是我国农业生产的指导方针。但真正解决了中国人的吃饭问题还要归功于党的改革开放政策。农村家庭承包经营责任制充分调动了农民的生产积极性，我国的农业生产形势发生了根本性的转变。充足的农产品供给不仅极大地改善了我国人民的生活，还有力地支持了城市的经济体制改革。如果不是农村改革解决了吃饭问题，当城市中数千万国企职工下岗时，我们就不会有一个

稳定的社会环境。

从1984年第一次出现农民“卖粮难”到现在，已经过去了整整30年，在这30年中，经历过食品定量供给时代的人都已步入老年，知道那个困难年代的人越来越少。20世纪80年代以后出生的人更是没有经历过饥饿的困苦，社会上浪费粮食的现象触目惊心，人们丧失了对中国粮食安全应有的警惕。实际上，除了1984年真正短暂出现过粮食“过剩”以外，其余的大多数年份我国的粮食供求都是处于“紧平衡”状态。

2004年以来，我国粮食创造了连续九年增产的奇迹，在粮食生产资源日益紧张的情况下能够九连增，确实不易。但是，尽管粮食产量不断跃上新的台阶，但我国还在不断刷新进口粮食数量的纪录。2012年，在粮食产量达到历史最高水平的情况下，我们仍然进口了7000多万吨粮食，其中，净进口玉米、小麦、大麦、稻谷及大米等1296.7万吨，大豆5838万吨。造成这一现象的原因就是我国粮食需求的快速增长。一方面，人口的不断增加造成了粮食需求的刚性增长；另一方面，人民群众收入的不断增长带来了食物消费结构的巨大变化。自20世纪90年代以来，我国的人均口粮消费开始逐年下降，而动物性食品的消费却迅速增长。通俗地说就是饭吃得越来越少，肉吃得越来越多。如果说，过去粮食安全的任务是保证大家有饭吃，要“吃得饱”，而现在粮食安全保障的重点则转移到要保证广大群众“吃得好”。从营养学角度来看，我国绝大部分城镇居民已经基本完成了食物消费结构的升级，不能在现有基础上再大量增加肉、蛋、奶的消费。但我国还有约一半人口是农村居民，他们的食物消费结构还远远没有达到（但最终要达到）与城镇居民相近的水平，我国还需要生产更多的肉、蛋、奶才能满足中国人食物消费结构升级的需求。因而我国粮食生产的任务还很重，还有很大的需求缺口要填补。只不过粮食品种的需求结构发生了变化，今后粮食生产的压力更多地将表现在饲料用粮这个问题上。近几年不断上涨的玉米价格已经揭示了未来粮食需求的发展趋势。

我国在粮食问题上曾经有过沉痛的教训，如何避免重犯过去的错误是我们必须高度警惕的问题。现在看来，三年困难时期粮食问题的

出现并不能简单地归结为某个人或某些人的主观失误，而是在许多因素综合作用下一步一步演变出来的结果，它反映了我国体制上存在的缺陷。体制上的这些缺陷至今并没有得到解决。看看大量的耕地被用来修建空置的楼房，看看农民进城以后抛荒的农村土地，再算一算我们正在逐年下降的粮食自给率，我们能够对中国粮食安全问题掉以轻心吗？

我国理论界对中国粮食和粮食安全问题进行了大量的研究，这些研究成果无论在理论上还是在实践中都对我国的粮食安全起到了重要的作用。本书试图从一个新的角度讨论粮食安全保障问题。

过去我们在讨论中国的粮食安全问题时，都把重点放在如何抓好粮食生产这个环节上。毫无疑问，生产是粮食安全的基础，如果我们不能主要依靠自己的资源条件来生产粮食而寄希望于国际市场，中国的粮食安全就是一句空话。但是，如果认为粮食安全仅仅是生产方面的问题，那就陷入了误区。粮食安全要靠生产、储备、流通、进出口等各个环节的协调努力才能实现。以粮食储备为例，过去我们很多城市和以粮食消费为主的地区不愿意储备足够的粮食以应对不时之需。他们不愿意花这个钱，因为储备粮食要占用大量的资金。结果是把储备这个包袱甩给了粮食主产区。主产区的农民种粮食本来就赚不到多少钱，还要占用自己的资金把粮食储备起来等销区想用粮时才卖，谁还会有种粮的积极性？如果产区的农民都只管自己粮食够吃就行，销区的人又到哪里去买粮食？又如，粮食从生产者到消费者手中要经过流通环节，如果流通环节的工作没抓好，粮食不能及时地到达消费者手中，尽管全国的粮食总量是充足的，也会出现局部地区的暂时缺粮，这也可能引起粮食抢购风潮并导致局部或区域性的粮食安全公共危机。我国就出现过销区无库存，中央紧急向销区大量调粮的情况，结果加剧了铁路运输的紧张状况。运输一紧张，流通成本就跟着涨，各行各业都受影响。还有就是进出口，进出口是调节国内市场供求平衡的有效手段，但由于进出口的时点没有把握好，国内粮食充足时我们在进口，国内粮食紧张时却在出口，反而加剧了国内的供求失衡。

本书突破了传统的粮食安全观念，把粮食生产、储备、流通、进出口贸易和应急保障作为一个完整的系统来研究我国的粮食安全保障

问题。构建了一个全方位的中国粮食安全保障体系的理论框架，并对这五个子系统的基本运行规律和存在的问题进行了分析讨论。中国粮食安全保障体系及其子系统的内容很复杂，一个课题不可能完成这么大的任务，本书的任务是构建一个体系，但不可能把所有的问题都逐一研究并提出切实可行的建议。本书留下的很多问题如果能够引起关心中国粮食安全问题朋友作进一步深入的研究，也就达到了我们撰写这本书的目的。

本书各章分工如下：第一章由胡小平撰写；第二章由郭晓慧博士撰写初稿，葛党桥博士协助整理资料；第三、四、五章由汪希成教授撰写初稿，徐芳研究员、官雨虹同学搜集了大量资料；第六章由钟秋波博士撰写初稿；第七章由朱颖博士撰写初稿；第八章由星焱博士撰写初稿；第九章由贾晋副教授撰写初稿；第十章由邱雁博士撰写初稿；第十一章由袁平博士撰写初稿；第十二章由罗叶博士撰写初稿。全书由胡小平修改定稿。

袁洪斌副教授参与了课题前期的大量工作，国家统计局河南调查总队综合处处长张广宇博士为我们在河南省的调查做了周到的安排，他也参加了河南省的全部调研工作。课题研究过程中，很多专家、学者提出了有价值的建议，实际工作部门的同志为我们的调研提供了大量帮助，限于篇幅，不能在这里一一列出他们的姓名。在本书完稿之际，我谨代表课题组向他们表示深深的感谢！

胡小平

2013年4月于成都

摘要

粮食安全有着复杂的内涵，它贯穿于粮食生产、储备、流通、进出口各个环节，这些环节相互联系，形成一个由粮食的生产保障、储备保障、流通保障、进出口保障和应急保障为基本内容的粮食安全保障体系。本书构建了一个粮食安全保障体系的理论分析框架。

本书主要内容分为六个部分。

第一部分：我国粮食需求结构分析及预测（第二章）。

过去对我国粮食需求的测算主要是集中在总量方面，但缺乏对具体粮食品种需求量的测算。本书从营养标准视角，按照粮食的用途结构对 2020 年我国的粮食需求总量和主要粮食品种的需求量进行了预测。结果表明：2020 年我国粮食需求总量约为 6.1 亿吨，其中玉米约占 37%，将成为我国用量最大的粮食品种。

第二部分：粮食生产保障体系研究（第三～八章）。

本书在分析了改革开放以来我国粮食生产状况（第三章）的基础上，根据我国粮食综合生产能力建设过程中的实际情况以及粮食持续增产面临的挑战，从以下五方面论述了粮食生产保障体系的基本内容：

耕地资源保护与中低产田改造（第四章）。耕地是粮食生产的重要载体。面对我国耕地数量减少、质量下降、后备耕地资源利用潜力不大以及中低产田分布广、面积大的现实，应坚持集约利用和有效开发的原则，实行最严格的耕地保护制度，实现耕地数量与质量的动态平衡。尤其对中低产田改造，难点在于没有建立起有效的投入机制，本书就此提出了根据不同内容分类实施的新思路。

农业基础设施建设（第五章）。以农田水利为重点的农业基础设

施薄弱对我国粮食综合生产能力的提高埋下了重大隐患，而资金短缺是造成我国农业基础设施薄弱最重要的因素。因此，建立健全以公共财政为主的多元化投入机制，加大财政及税收优惠政策，吸引农民及社会组织资金投入农田基础设施建设是提高我国粮食综合生产能力的重要战略任务。

粮食生产技术推广与制度保障（第六章）。农业科技推广体制的市场化改革，忽略了政府在农业技术推广中应承担的公益性职能，导致农业技术推广能力下降。本章以超级稻栽培技术推广为例，分析了政府主导型农业科技推广体制的弊端，提出了构建以政府、高校、科研院所为主体的新型多元化政产学研结合的农业技术推广体系的设想。

粮食生产经营形式创新（第七章）。实现粮食生产的规模经营是未来我国粮食生产发展的关键，但难点是土地集中困难，根本原因在于土地流转机制不健全和合理的土地流转价格机制缺失。本章基于对河南省种粮大户的调研资料，总结概括了种粮大户和种粮专业合作社的利弊，并提出了相应的促进土地流转和培育多种形式的粮食生产组织的政策保障措施。

粮食价格形成机制与生产者利益保护（第八章）。粮食生产价格是影响粮食生产者积极性的重要因素。本章在综合考虑了预期收益、机会成本、通货膨胀等因素的基础上，测算了2020年的粮食综合价格，应该上涨到5.5元/公斤左右才能保证粮食产量达到预期目标。

第三部分：粮食储备保障体系研究（第九章）。

作为粮食生产和消费的“蓄水池”，如果储备不足，有可能引发社会动荡；如果储备过多，会造成巨大的资金沉淀和消费。本章在对国家粮食储备目标和功能优化分析的基础上，测算了合理的储备规模，到2020年，城镇居民口粮保障的储备规模应大致保持在5500万~6500万吨左右。再加上全国饲料用粮储备约6000万吨，两项合计，国家粮食储备规模应为1.2亿吨左右。而且要优化储备结构和储存形态，并适当保证部分成品粮油的储备比例，以应对突发性的粮食危机事件。

第四部分：粮食流通保障体系研究（第十章）。

粮食流通体制市场化改革，虽然形成了粮食流通主体多元化格局，繁荣了粮食流通市场，但同时也造成了政府对流通领域的调控能力下

降和城市粮食公共危机应对能力不足的问题。粮食流通能力不足,极易产生粮食突发性风险。因此,在不断改革创新粮食流通体制的同时,必须保持政府强有力的应急干预能力,尤其是国有粮食企业应继续发挥在流通领域的主渠道作用。

第五部分:粮食进出口贸易保障体系研究(第十一章)。

改革开放以来,我国粮食进出口贸易格局在总量规模和品种结构方面发生了显著变化。随着近年来玉米和大豆进口量激增,我国已成为粮食净进口国,而且进口来源国过度集中,同时还存在着进出口时点的“逆向选择”问题。目前我国粮食自给率已不足90%。在此基础上,本书对优化我国进口粮食的品种结构、市场选择、利用替代品等方面提出了政策建议。

第六部分:突发事件下的粮食安全保障研究(第十二章)。

突发事件下的粮食安全保障是我国粮食安全研究中的一个重要问题。在全社会粮食供求形势总体良好的情况下,仍然可能由于突发事件形成局部地区人群以粮食抢购为特征的粮食不安全事件,甚至会引起粮食公共危机。本书从一个全新的视角提出了粮食公共危机的概念,揭示了粮食公共危机形成的机理,并根据周期过程中粮食公共危机的阶段性特点,提出了一系列政策建议。

Abstract

Food safety has complex connotations which run through all parts of the process that consists of food production, reserve, distribution, import and export. And these interrelated parts form a guarantee system of food safety, which includes sub – guarantee – systems of food production, reserve, distribution, import and export, and emergency support. This book builds a theoretical and analytical framework for the guarantee system of food safety.

The book is divided into six parts.

Part I: Analysis and forecast of the demand structure of China's food (Chapter 2) .

The quantity estimation of China's food demand focused on the total demand but not on varieties in the past. From the perspective of nutritional standards, the book forecasts China's total demand and the individual demand for main food varieties in 2020, in accordance with the structure of the food uses; and the results of estimation show that: in 2020, the total food demand will be about 610 million tons, about 37% of which be maize that will be the largest consumption kind of food in China.

Part II : Research on the guarantee system of food production (Chapter 3 – 8) .

According to the analysis of food production from 1978 to now (see Chapter 3) and the actual situations of China's food production as well as the challenges of food production continual growing, the book discusses the guarantee system of food production as following five aspects:

About protection of arable land resource and the low and medium yield farmland upgrade, see Chapter 4. The arable land is an important carrier of food production. Facing the quantity decreasing and quality reduction of arable land, small utilization potential of untouched arable land resource, and wide distribution of large scale low and medium yield farmlands, China should adhere to the principle of intensive use and effective development of arable land, implement the most stringent protection regu-