

保障国家粮食安全是一个永恒课题，任何时候这根弦都不能松。

读懂



李文明
著



把中国人的饭碗牢牢端在自己手中
中国人的饭碗应该主要装中国粮
解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事

**只要粮食不出大问题，
中国的事就稳得住**

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

读懂中国粮食 / 李文明著. — 北京: 人民日报出版社, 2021. 10
ISBN 978-7-5115-7125-0

I. ①读… II. ①李… 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 (2021) 第 188725 号

书 名: 读懂中国粮食

DUDONG ZHONGGUO LIANGSHI

著 者: 李文明

出 版 人: 刘华新

责任编辑: 曹 腾 季 玮

版式设计: 九章文化

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369509 65369527 65369846 65363528

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369523

网 址: www.peopledaily.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 大厂回族自治县彩虹印刷有限公司

法律顾问: 北京科宇律师事务所 010-83622312

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 301 千字

印 张: 21

版次印次: 2022 年 1 月第 1 版 2022 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-7125-0

定 价: 59.00 元

序一 大国粮食的永恒课题

中国自古就是农业立国，“江山社稷”之说，表明了从帝王到老百姓心目中，土地和粮食的重要地位。“社”原指土地神，社火就是祭拜土地神的。“稷”原是对小米的称呼，主要代指谷神。这是中华民族最重要的原始崇拜。《孟子》里讲到诸侯有三宝：一曰地，二曰粮，三曰人。经过几千年的变化，土地、粮食和农民这三件事对中国来说，依然是永恒的课题。

粮食安全是实现经济发展、社会稳定和国家安全的重要基础。历史上，中国灾害饥荒频仍，改朝换代时战乱不断。中国人千百年来“民以食为天”的信条，包含着对吃饭问题极为深刻的理解与认知，是从无数残酷的历史经历中提炼出来的。从殷商末年到西周初年、东汉末年到西晋、唐末到北宋初年的三次小冰河时期，中国人口都锐减 4/5 以上，明末到清初的第四次小冰河时期，人口也减少了约一半。各类史书和地方志中出现“赤地千里，饿殍遍野，人相食”的记录并不鲜见，令人不忍卒读。

历史证明，解决中国人的吃饭问题绝非易事，这在任何时候都是对执政者的最大考验。从这个角度讲，粮食安全问题始终是中国的头等大事，也是今天执政的中国共产党人的使命担当。粮食供给充裕，全面建成小康社会，是中华民族多少代人的梦想，而在今天，这个梦想已经成为现实。

新中国成立以来，党和政府始终把解决人民的吃饭问题作为治国安邦的首要任务。70 多年来，在中国共产党领导下，经过艰苦奋斗和不懈努力，我们依靠自己的力量实现了粮食基本自给，牢牢端稳了 14 亿中国人的饭碗，实现了由“吃不饱”到“吃得饱”，并且“吃得好”的历史性转变。

可以说，我们成功地解决了吃饭问题，粮食安全取得了举世瞩目的伟大成就。

改革开放以来，我国粮食产量经历过多次波动。粮食产量滑坡很容易，但要再拉回来，需要费九牛二虎之力。改革开放初期，1979年到1984年我国粮食连续6年增产，一举解决了粮食不够吃的问题，但从1985年起，我国粮食产量连续多年波动；1998年我国的粮食产量达到了当时的历史最高峰10246亿斤，但从1999年起连续减产，到2003年我国粮食产量只有8614亿斤，5年时间足足减掉了1632亿斤，比两个粮食大省的总产量还多。

这些年，我国粮食生产在高基数上不断实现历史性跨越，粮食总产量连续6年稳定在1.3万亿斤以上，实现了历史性的“十七连丰”。连年丰产丰收的局面来之不易，这是在积极应对自然灾害频发、资源约束趋紧、生产成本攀升等诸多挑战的形势下取得的。去年以来，我们应对新冠肺炎疫情，经受住了又一次大考。粮食和重要农副产品产得出、供得上，为应变局、开新局提供了重要基础支撑。习近平总书记指出“这次新冠肺炎疫情如此严重，但我国社会始终保持稳定，粮食和重要农副产品稳定供给功不可没。”

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把粮食安全作为治国理政的头等大事，擘画了实施“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略，提出了确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观，走出了一条中国特色粮食安全之路。党中央提出扎实做好“六稳”工作，落实“六保”任务，明确强调保粮食安全。习近平总书记反复强调，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，我们的饭碗应该主要装中国粮。悠悠万事，吃饭为大，粮食安全是国之大者。习近平总书记在2020年12月召开的中央农村工作会议上指出，“要牢牢把住粮食安全主动权”。这都充分表明，粮食安全在统筹发展与安全战略全局中的极端重要地位。中国坚持立足国内保障粮食基本自给的方针，实行最严格的耕地保护制度，实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，粮食生产能力不断增强，更高层次、更高质量、更有效率、更可持续的粮食安全保

障体系逐步建立，国家粮食安全保障更加有力。

习近平总书记指出，民族要复兴，乡村必振兴。党的十九大报告提出，实施乡村振兴战略。从脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴，这是三农工作重心的历史性转移，必须充分地发挥好乡村独特的功能。乡村主要的独特功能体现在三个方面：一是确保粮食和重要农产品供给，二是提供生态屏障和生态产品，三是传承优秀传统文化。这些功能是城市所没有的，而又是在国家现代化进程中不可或缺的。在这三大功能中，确保重要农产品特别是粮食供给，是实施乡村振兴战略的首要任务。

今后一个时期，我国人口规模仍将有所增长，对粮食消费需求是刚性的。人民生活水平提高，消费水平提升，饮食结构变化，也在引致粮食间接消费持续增加。粮食问题并非“高枕无忧”，农业基础仍不稳固，调动农民种粮和地方抓粮两个积极性的长效机制尚未破题，任何时候都不能轻言粮食过关了。

保障粮食安全，关键在于落实藏粮于地、藏粮于技战略。2020年底召开的中央经济工作会议强调，要“解决好种子和耕地问题”。转基因育种是一个科学技术问题。现在最大的问题是，我国社会上对转基因的讨论过于情感化。有些反对转基因育种的观点，不是从科学的角度来证明它的危害性，而是从阴谋论、意识形态的角度来作理解和解释。我国对此的政策是非常清晰的。第一，转基因是生物育种，是当今生命科学的前沿，作为一个农业大国，不能在这里没有一席之地。第二，批准上市的转基因食品，必须经过极为严格的审查，确保安全才可以上市。第三，要确保公众有足够的知情权和选择权，转基因食用农产品和含有转基因物质的加工食品必须标识。所以，中央明确提出要坚持农业科技自立自强，开展种源“卡脖子”技术攻关，要尊重科学、严格监管，有序推进生物育种产业化应用。

“大国小农”是我们的基本国情农情。中国人口占世界近1/5，但耕地不足全球1/10，是典型的人均耕地资源稀缺的国家。全国18亿亩耕地红线面积，只占国土面积的1/8左右。很多人不清楚，现在的18亿亩耕地是一个什么状况？这里面，水田和水浇地加起来只有10亿亩。剩下的都是

“望天地”，有雨就收，没雨拉倒。现在的关键是，那 10 亿亩水田和水浇地生产了全国 70% 的粮食和 90% 的经济作物，决不能再减少。但也正是这些地，最容易被房地产和工业开发占用，因为都是平整的好地。那些山地和丘陵，因为开发成本高，反而很少有人去占用。所以说，18 亿亩耕地红线没有讨论的余地，也没有讨价还价的余地，是 14 亿人赖以吃饭的家底。中央多次强调，要牢牢守住 18 亿亩耕地红线，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，规范耕地占补平衡。

近年来，粮食价格出现一定程度的上涨，社会上有不同的观点。现在，全球流动性充裕，种粮成本包括农资、人工和地租都在上涨，粮食价格水涨船高也有其合理性，消费者要有宽容心态。政策调控对市场粮价也要有一定的容忍区间。当然，对于背离农产品供求基本面的非理性价格上涨，必须强化市场预期管理，严厉打击非法囤积居奇等投机炒作行为，维护正常交易秩序。从目前粮食生产和库存情况看，供给是有保障的。居民消费中食品的开支比较大，基础粮食价格的上涨会对整个 CPI 产生较大的影响。政府比较关注粮价对 CPI 的影响，会把粮价控制在一个合理的幅度之内，让消费者能承受，经营者能弥补其成本上涨，并能有相应利润。

解决粮食问题要有战略思维和全球眼光，更加充分地利用国际国内两个市场、两种资源。我国人多、地少、水缺，资源禀赋并不足以满足居民食物消费不断增长的需求。从实际情况看，我国农产品总供求已经出现农业发展增长速度赶不上需求增长速度的局面，农产品的进口数量也在不断增加。目前进口的农产品，按照我国目前农业生产实际水平，大约相当于在境外利用了 10 亿亩农作物播种面积。目前我国全年农作物总播种面积约 25 亿亩，而满足国内农产品的需求，实际需要 35 亿亩左右的农作物播种面积，大约有 28% 的缺口。

粮食安全立足国内，不是闭关锁国，而是要统筹内外，适度扩大紧缺农产品进口，加快农业走出去步伐，构建新时代对外农业贸易开放新格局。统筹两个市场两种资源，前提是要与国内生产和农民增收需要相协调，实现粮食安全、产业安全和农民生计安全，守住不伤及国内的产业安全、不

伤及农民的生计安全的底线。关键是要确保进口适度、适当、可靠，拓宽食物来源多元化渠道，构建更高层次、更高质量、持续高效的国家粮食安全保障体系。

“丰年不忘灾年”，“温饱不忘饥寒”。党中央、国务院高度重视厉行节约和反对粮食浪费。习近平总书记多次作出重要指示，强调要厉行节约、反对浪费，注重解决粮食在收储、销售、加工过程中的损耗。尽管我国粮食生产连年丰收，对粮食安全还是始终要有危机意识，要坚决制止餐饮浪费行为，切实培养节约习惯，在全社会营造浪费可耻、节约为荣的氛围。自古以来，崇尚勤俭节约一直是中华民族的传统美德与优良家风。在资源和环境双重约束下，粮食节约和减损，就相当于在供给侧绿色增产，开发了“无形粮田”。从需求侧，高度重视解决粮食安全问题有较大的潜力，是保障国家粮食安全战略的长期任务。

当今世界正经历百年未有之大变局，国际环境错综复杂，不稳定性不确定性日益增加。越是面对风险挑战，越要稳住农业，越要确保粮食和重要副食品安全。只有坚持立足国内、办好自己的事，坚决稳住农业基本盘，以国内粮食稳产保供的确定性应对外部环境的不确定性，才能真正做到手中有粮、心中不慌。

深刻理解中国农业问题，尤其是读懂中国粮食问题，着实不是件容易的事。李文明同志近二十年来，一直在三农领域工作，“廿年如一日”，心系农业、情系粮食，只问耕耘、不问收获。尤其是，作者到中央农办工作之后，专注跟踪研究我国粮食政策、农业贸易和金融保险问题。这二十多年来，国内外粮食供求发生阶段性变化，农产品贸易格局在深刻调整，农业保险也在跨越发展，但大国粮食这一永恒的课题没有变，基础性重要地位没有变。作者在该书中，从古往今来的粮食说开来，深度分析了粮食安全的三个层级划分，全景式阐述了生产根基、市场化方向、天下粮仓和统筹内外战略，对未来我国食物需求的一般性规律和前景作出展望，并进一步探讨了新发展阶段迈向粮食强国的政策走向。

三农是长久的事业，粮食是永恒的课题，没有止境。作者“廿年磨一

剑”，用心总结思考，倾力探索前沿，将所学所思所悟浓缩于这部总结之作。应当说，呈现在读者面前的粮食读本，是值得一读的。全书内容丰富，逻辑清晰，深入浅出，论述严谨，既是一部较为深度前瞻的“研究粮食安全”的专业著作，也是一部较为立体系统的“读懂中国粮食”的通俗读本。希望作者不忘初心，在今后的研究中不断砥砺前行，探索耕耘，开启新篇，为我国农业农村发展和粮食安全继续贡献力量，更好发挥作用。

陈锡文

2021年5月27日

序二 中国的粮食安全战略

李文明的新作即将出版，请我阅提意见并作序。提修改意见我照办了，主要是两条，建议书中对中国农业特别是粮食的国际竞争力，以及中国未来粮食消费需求变化，再多做一些分析。至于作序，颇费思忖。正好，我最近写了一篇《中国的粮食安全战略》。我想，要读懂中国粮食，要紧的莫过于了解中国的粮食安全战略，不如此为序，或可起点导读的作用。

粮食安全与能源安全、金融安全，并称国家三大安全。其实，与能源安全、金融安全相比，粮食安全更具有不可替代性。人多地少水更少，是中国的基本国情，作为一个迈向现代化的社会主义国家，确保国家粮食安全就更为重要，是治国安邦的头等大事。建国以来，特别是改革开放以来，我们在长期的实践中坚持走中国特色粮食安全之路，形成了一整套保障国家粮食安全的理念、战略、政策和做法，确立了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略。如何理解和把握？我以为有以下几个要点。

第一，始终坚持以我为主、立足国内的粮食安全方针。中国是世界上最大的粮食生产国和消费国，尽管农业资源禀赋欠佳，人均农业资源相对匮乏，但解决十几亿人口的吃饭问题不能寄希望于国际市场。正如习近平总书记指出的，“一个国家只有立足粮食基本自给，才能掌握粮食安全主动权，进而才能掌握经济社会发展这个大局”，这是战略考量。而且从国际市场看，中国农产品贸易具有“大国效应”，一旦大量从国际市场采购粮食，势必引起国际粮价大幅上涨，影响我国与一些缺粮国家和发展中国家的关系。那么，立足国内有没有潜力呢？回答是肯定的。我国小麦、水

稻、玉米的单产水平分别是单产排在前10位国家平均水平的60%、71%和67%，粮食增产仍有潜力可挖。党的十八大以后，中央还进一步明确了确保国家粮食安全的优先序，要求做到谷物基本自给，口粮绝对安全。

第二，坚持不懈提高粮食综合生产能力。主要是靠三条。一是藏粮于地。前提是守住18亿亩耕地红线，划定永久基本农田，同时加强旱涝保收高标准农田建设。最近17年来，我国粮食连年丰收，打破了以往“两增一减一平”的怪圈，主要得益于基础设施保障能力不断增强。二是藏粮于技。2020年比1978年，我国粮食播种面积减少5700万亩，但产量却翻了一番多，主要靠单产的提高；提高单产，又主要靠良种良法，靠科技进步。今后，我们仍然要坚持走科技兴农、内涵发展的路子。三是优化区域布局。不同农产品在不同区域具有不同的比较优势，优化农业生产布局，是降低农业生产成本、提高农业生产效率的重要途径。

第三，坚持保护和调动种粮抓粮积极性。主要是“三个积极性”。一是调动农民种粮积极性。家庭承包制的确立，本身就是最大的激励机制。进入新世纪以来，继取消农业税后，国家逐步建立和完善对农业的支持保护体系，加大对农业的投入，实施生产者补贴，建立最低价收购制度，加强服务体系建设，进一步保护和调动了农民生产积极性。二是调动农业科技人员积极性。党的十八大以来，国家出台了一系列激励农业科研人员创新的举措，推进事业单位改革，实行人员聘用制度；搭建科研成果交易平台，开展科研成果权益分享改革试点；在强化公益性职能的同时，放活经营性服务，允许科研人员和技术推广人员自主创业、持股兼职，调动了科研人员的积极性。三是调动地方政府抓粮的积极性。20世纪90年代中期，我国即建立粮食省长负责制。为了解决“产粮大县、经济小县、财政穷县”问题，中央财政从2005年开始实施产粮大县奖励政策，加大财政转移支付力度，同时取消产粮大县粮食风险金、公益性基础设施建设项目地方配套，探索建立对粮食主产区利益补偿机制。

第四，健全粮食储备制度，畅通粮食市场流通。一是在储备方面，管好用好“天下粮仓”，这对于调节丰欠、平抑物价、保证市场供应具有不

可替代的重要作用。二是在市场流通方面，我国粮食流通经历了从统购统销、调拨包干到多渠道流通，再到粮食购销市场化的历史性转变，目前从粮食购销到加工转化，基本实现了市场调节。三是在市场体系建设方面，我国建立了从现货市场到期货市场、从批发市场到线上交易、市场类型齐全、交易方式多样的市场体系和四通八达的粮食物流体系，粮食流通、储备、加工的装备水平、技术水平不断提高。

第五，充分利用“两个市场、两种资源”。为了弥补国内资源短缺、缓解资源环境压力、调剂品种和丰欠余缺，我国从国际市场适度进口农产品是必要的，也有利于我们腾出宝贵的农业资源，集中力量确保谷物基本自给和口粮绝对安全。除了把握好进出口的总量和节奏外，还要积极稳妥推进农业走出去。自2007年中央一号文件第一次提出农业走出去以来，特别是2013年习近平总书记提出“一带一路”倡议以来，我国农业走出去步伐明显加快，海外农业合作、投资、并购日趋活跃，合作领域从种养殖业拓展到农业全产业链。

当前，我们讨论国家粮食安全问题具有特殊的重要意义。一是我国外部环境复杂严峻，美国对我国全面打压阻遏升级，世界百年未有之大变局加速演进，我们必须做好应对严峻挑战和复杂局面的充分准备；二是我国已经开启向第二个百年奋斗目标前进的新征程，现代化建设正处在关键时期，我们既要深化供给侧结构性改革，又要做好“六保”“六稳”工作，比任何时候都要更加注意处理好发展与安全的关系；三是经过多年的粮食丰产之后，我国粮食供求出现一些阶段性的变化，结构性矛盾日显突出，倾向性、苗头性问题开始显现，需要我们给予高度关注。

最近一段时间以来，由于新冠肺炎疫情的冲击、美国对我国全面打压阻遏、国内玉米价格上扬、夏粮收购进度偏慢，再加上个别人误读制止餐饮浪费，社会各界对粮食安全问题格外关注。那么，当前粮食安全状况如何？总的判断可以讲两句话，一句话是总量基本平衡，另一句话是结构性矛盾突出。分品种看，小麦、稻谷作为口粮，产需平衡有余，保证市场供应是没有问题的。我们说粮食供求结构性矛盾突出，眼下主要是指玉米。从去年以来，玉

米的供求关系从此前的相对过剩转为短缺之后，市场价格上涨得较快，甚至超过了小麦价格。但是，当前做好玉米的保供稳价工作是有基础、有条件的。2021年全国玉米播种面积增加到近6.4亿亩，产量有望增加200亿斤，再加上适度进口玉米，以及国家有关部门着手控制玉米燃料乙醇等深加工产能扩张，恢复玉米供求平衡是可以预期的，近期玉米价格已经开始企稳。

展望未来一个时期，实现谷物基本自给、口粮绝对安全、保障重要农产品有效供给的战略目标，既面临风险和挑战，也具备基础和条件。粮食安全的根基是能力安全。面对未来的风险挑战，只要我们坚定不移地提升国内粮食综合生产能力、必要的粮食储备能力以及对国际资源的掌控能力，我们就可以牢牢把握粮食安全的主动权。

2013年，我受聘为国务院参事。在担任国务院参事期间，曾多次带队就粮棉油糖等大宗农产品的生产，以及价格形成机制和收储制度改革等，到农业大省实地调研。当时，李文明同志在国务院参事室工作，具体联络我们农村组的国务院参事，几乎每次都参加了我们的调研，也参与了报告的起草。我发现，李文明虽仅而立之年，却已经有了较丰富的知识储备，加上他勤奋踏实、善于思考、肯于钻研的专业素养，以及相当不错的写作能力，当时就给我留下了深刻的印象。后来，他去了新的单位，还是农口部门，所以每每还保持着工作上的联系。直到这次送来新的书稿，我对他又有了新的认识。坦率地讲，通俗易懂地讲好中国粮食问题不太容易，这是需要专业和广博的“T”字型知识结构的，既要有对国情农情粮情的专业认知，又要博采古今、融通中外，还要把历史的逻辑深入浅出地表达出来，是非下一番功夫难以成就的。我要祝贺李文明，他的新作很好地处理了专业与通俗的关系，不失为一部很有可读性的专著。我也很愿意向读者，特别是年轻读者推介这本书，这对了解或研究中国粮食问题，确有裨益。

国家发展改革委原副主任



2021年7月28日

目 录

C O N T E N T S

第一章 古往今来的粮食

第一节 饭碗里的变化.....	4
——老百姓餐桌日益丰盛	
第二节 中国特色的粮食.....	8
——历史视野下的演进变迁	
第三节 大食物观.....	13
——保障粮食和重要副食品供应安全	

第二章 粮食安全“三部曲”

第一节 粮食安全的缘起.....	21
——世界粮食危机的回响	
第二节 供求总量的平衡.....	28
——宏观层面的底线思维	
第三节 结构配置的优化.....	37
——粮食供应链的脆弱性	
第四节 消费需求的满足.....	48
——粮食安全“最后一公里”	

第三章 大国粮食生产根基

第一节 粮食高位增产.....	59
——实现历史性“十七连丰”	
第二节 藏粮于地战略.....	68
——根本在耕地：“像保护大熊猫一样保护耕地”	
第三节 藏粮于技战略.....	78
——出路在科技：“让农业插上科技的翅膀”	
第四节 种粮比较效益.....	92
——动力在政策：调动和保护好“两个积极性”	
第五节 未来“谁来种粮”时代之问.....	105
——活力在主体：适度规模和新型农业经营体系	
第六节 农业大灾风险分散机制.....	114
——织密兜牢粮食生产稳定发展“安全网”	

第四章 市场化改革大方向

第一节 农产品统购统销制度.....	137
——粮票：粮食短缺时代的产物和饥饿记忆	
第二节 粮食购销制度“解冻”演变.....	147
——改革开放以来全国粮食供求形势明显缓解	
第三节 粮食流通体制改革艰难曲折.....	153
——从购销“双轨”运行到全面放开购销市场	
第四节 粮食价格形成机制和收储制度改革.....	163
——农业供给侧结构性改革深入推进	

第五章 “天下粮仓” 大国重器

- 第一节 重储足食思想的历史演进.....180
——从“平糶”“平籴”到“常平仓”思想
- 第二节 粮食储备规模和结构.....188
——“守底线”动态适应消费格局变化
- 第三节 粮食市场调控功能的发挥.....194
——紧急情形“调得动、用得上”

第六章 “统筹内外” 安全战略

- 第一节 国际国内“双循环”格局.....210
——“以我为主、立足国内、适度进口”战略
- 第二节 大国农产品贸易伙伴.....223
——构建互利共赢农业贸易关系
- 第三节 “大豆王国”和贸易大国.....228
——全球大豆贸易的百年沧桑巨变
- 第四节 农业“走出去”和大粮商.....244
——统筹国际国内两个市场两种资源
- 第五节 “确定性”和“不确定性”.....251
——多元替代“不把鸡蛋放在一个篮子里”

第七章 食物需求前景

- 第一节 粮食过关了吗?260
——供求“紧平衡”将是长期态势

第二节 食物消费演进趋势	266
——需求规模和结构的历史性变化	
第三节 崇农爱粮节约减损	278
——“丰年不忘歉年”“温饱不忘饥寒”	

第八章 粮食强国之路

第一节 粮食安全信息系统	288
——联合国粮农组织和美国的经验	
第二节 粮食监测预警体系	293
——市场预期管理	
第三节 贸易大国的话语权	299
——迈向粮食强国的必由之路	

参考文献	307
------------	-----

后 记	317
-----------	-----

第一章

古往今来的粮食