

# 国际粮食危机与 确保中国粮食安全的对策思考

吴崇伯

粮食是一国经济发展和社会稳定的基础，粮食作为一种重要的战略物资，它直接关系到一国的经济发展和国家安全，因此粮食安全自然成为国家安全的重要组成部分。粮食安全的目标就是要确保能够获得与国家经济发展和人民生活相适应的足够的粮食供应，防止因粮食短缺或意外突发事件而出现的危险。粮食既是一个重要的经济问题，又是一个重要的政治问题。

## 一、国际粮食危机频发牵动各国政要神经，更直接考验各国农业与粮食政策

近年来，全球粮食产量增长缓慢，需求不断增长，库存持续下降。2007—2008年期间全球性粮价飞涨，粮食存量处于25年来的最低水平，在一些国家引发了暴力示威和社会动荡。这场全球粮食危机始于2007年6月，到2008年3月，国际上的谷物价格上涨近40%，全球食品储备仅够53天应急供应。2008年4月，IMF总裁斯特劳斯·卡恩严厉警告：食品价格急剧上涨将可能引发战争。为了储备粮库，一大批国家也进行了粮食政策调整。2007年至2008年的粮食危机是三十年来的首次，期间大宗农产品成本飙涨至历史最高，从海地到孟加拉国等多个国家发生了骚乱。粮食危机的爆发使全世界的注意力再次集中到粮食问题上，粮价高企更直接考验着各国的农业与粮食政策。

2008年国际粮食危机还令人记忆犹新，2010年全球极端灾害天气频发又使国际粮食市场再遭浩劫。2010年8月5日，遭遇“130年来最严重干旱”的俄罗斯宣布，从8月15日至12月31日禁止出口粮食及粮食产品。消息发布后，美国芝加哥期货交易

所小麦期价5日以涨停价报收，创下23个月以来的新高。在欧洲市场，小麦期价也上涨11%，超过每吨230欧元。此前的7月，芝加哥期货交易所小麦期价已一度上涨40%，创50年来最大单月涨幅，欧洲市场小麦价格自6月底以来上涨将近50%，创30多年来最大单月涨幅。国际市场对粮食危机的忧虑被点燃。受严重高温干旱天气影响，2010年世界主要粮食出口国俄罗斯、加拿大、澳大利亚、印度等小麦产出大国农作物大幅减产。8月17日，全球第六大小麦出口国乌克兰决定粮食出口减半，期限为9月1日到12月31日，成为继俄罗斯后第二个限制谷物出口的国家。

随着国际粮食安全问题的日显突出，国内外政界、学术界对世界粮食问题十分关注。自2008年6月全球领导人聚会罗马，商讨减轻世界粮食危机的途径以后，联合国粮食安全高级别会议、八国峰会、联合国千年发展目标高级别会议、世界粮农组织大会特别会议、APEC峰会等重要国际和地区会议都将粮食安全作为重要议题。

## 二、确保中国粮食安全的对策思考

中国一直将粮食安全问题视为确保经济发展和社会稳定的头等大事，联产承包责任制和一系列推进农业现代化的有力措施，使中国的农业生产水平迅猛提高，粮食产量在不到20年的时间里实现了从3亿吨到4亿吨再到5亿吨的三大跨越，人均占有粮食产量达到420公斤，超过了世界平均水平，中国一直保持了95%的粮食自给率。中国应对粮食危机的成功举措为亚太地区以及发展中国家解决粮食安全问题提供了经验。但随着工业化和城市化的

迅速发展，以及人口的不断增加，粮食需求增长、耕地减少、淡水资源紧张的趋势不会改变，粮食增产的难度大，加上国际市场粮食供求总体偏紧，我国利用国际市场来弥补国内个别品种供给不足的难度加大。因此，保障我国粮食安全面临严峻挑战。

从国际粮食价格持续上涨，国际米价暴涨甚至进口地区出现抢购得到的最大启示就是，养活13亿中国人，决不能依赖进口粮食，决不能把粮仓建在其他国家，决不能依靠国外粮田来养活中国人。

1. 坚决执行最严格的耕地保护制度，坚守18亿亩耕地这条红线。实行世界上最严格的耕地保护制度，改变粗放用地积弊，遏制土地违法，是确保我国粮食安全的物质基础。我国耕地人均面积不足世界平均水平的40%，一些省市人均耕地已低于粮农组织确定的0.8亩警戒线，随着城镇化、工业化快速推进，耕地保护形势格外严峻。因此，要围绕坚守18亿亩耕地红线的

总目标，严格落实耕地保护目标责任制，严格执行耕地保有量、基本农田面积、土地利用总体规划和年度计划等四项指标。要强化土地利用总体规划的整体控制作用，严格土地用途管制，从严控制城市用地规模。必须建立和完善问责制，对违反土地管理法规事件的责任者进行严厉追究。要狠抓耕地质量建设，大力加强中低产田改造，建设一批高标准农田。只有通过综合性的有力措施，中央一号文件提出的“确保基本农田总量不减少、质量不下降、用途不改变”的目标才有可能实现。

2. 充分调动农民种粮的积极性。一是提高粮食的收购价格，落实好敞开收购农民余粮的政策，实行优质优价；增加和完善对种粮农民的直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农业生产资料综合补贴的政策，并强化对补贴资金的监管，严禁截留、挪用。二是要协调各方面的关系，尽最大力量解决农业的金融支持问题，特别是在化肥、农药等一系列生产资料涨价的情况下，保证粮食价格不低

于通货膨胀率，增加农民收入，才能调动农民种粮的积极性。三是要对粮食主产区采取特殊政策，调动农民种粮积极性，这对提高粮食综合生产能力至关重要。

3. 切实加强农业综合生产能力建设，特别是水利等抗灾能力建设，从根本上稳定和提高我国粮食播种面积和产量；必须通过加大政府投入，调整投入重点等措施，提高我国的土地生产能力。特别要注意中小型水利设施建设和维护；土地整治，重点是治理沙漠化、盐碱化，鼓励施用有机肥，提高土壤有机质含量，改善土壤肥力等。通过这些措施，提高我国有限土地资源的长远生产能力，并保护环境和生态，促进农业可持续发展。

4. 改变长期以来“重生产、轻加工”、“重收购销售”的抓粮思路，转变粮食生产方式，大力发展农产品加工、储存、保鲜、包装和运销业，

完善农产品市场体系；加快整合培育国内粮食企业，扶持一批面向消费终端的、具有国际竞争力的大型粮食加工企业，大力提高终端粮食产品的自给率，不断应对国际市场波动，确保国家粮食安全。同时，要限制粮食出口，加大粮食战略储备。在粮

食出现全球紧缺的情况下，在国际粮食价格涨价传导到中国，并引起物价一轮又一轮上涨的情况下，必须果断禁止任何形式的粮食出口。在粮食收割期，要加大粮食的战略储备，防患于未然。

5. 提升科技支撑能力。提高粮食单产，最根本的、最大的潜力还是依靠科技进步。中国必须继续大力发展现代农业，加大农业科研投入，实施好新增1000亿斤粮食生产能力规划；加快新型农业科技创新体系和现代农业产业技术体系建设，加强农业生产、科研、推广的协作，加快基层农技推广体系改革与建设，形成农业科技成果转化的强大合力。

（作者：厦门大学南洋研究院教授）

责任编辑 常云岐

