

中国粮食安全状况报告

中华人民共和国农业部

二〇〇四年五月

北京

中国粮食安全状况报告

中国政府始终高度重视国内粮食安全。改革开放以来，中国粮食增长一直保持在较高水平上，20 世纪 90 年代初，中国的粮食产量已经稳定在 4.5 亿吨左右的水平，90 年代中期，中国实现了主要农产品供应从长期短缺到供求基本平衡、丰年有余的历史性转变，依靠自己的力量较好地解决了人们的吃饭问题，创造了以不足世界 9% 的耕地养活世界 21% 人口的奇迹。农业发展进入了一个新阶段。

一、粮食安全状况

1996 年世界粮食首脑会议以来，中国更加重视发展国内粮食生产，在保障国内粮食安全方面积累了更加丰富的经验。粮食市场供给有余，价格稳定，粮食安全状况进一步得到改善。2002 年，中国人均占有粮食 356 公斤，消费肉类 51 公斤、水产品 34 公斤、蔬菜 330 公斤，已超过世界平均水平；人均每天摄取热能超过 2750 大卡，蛋白质 70 多克，脂肪 52 克，基本达到世界平均水平。总体上看，中国粮食安全得到了有效保障，城乡居民生活正在朝着提高质量、改善营养

的方向发展。

(一) 国内粮食生产量超过消费量

1996-2002 年，由于推进农业结构调整和实施退耕还林政策，中国粮食生产起伏较大（图 1）。粮食播种面积先升后降。在 1996-1998 年期间，中国粮食播种面积连续上升，从 1.125 亿公顷增加到 1.138 亿公顷，国内粮食产量远远高于消费需求，粮食库存大幅度增加。2000 年以后，国内粮食播种面积一路下滑，至 2002 年已下降到 1.039 亿公顷，造成粮食产量大幅度下降，年度产需出现缺口，并呈逐步扩大的趋势，但由于库存充足，总体上看，粮食市场供大于求的格局没有改变，仍然是生产大于消费的局面（表 1）。分品种看，稻谷、小麦和玉米虽然个别年度产不足需，但考虑库存因素后仍然供大于求；大豆一直供不应求，保证供求平衡一直依靠大量进口（表 2）。

表 1.中国粮食供求平衡情况（单位：万吨）

年份	粮食产量	粮食消费量	粮食产消平衡情况
1996	50454	45927	4527
1997	49417	46087	3330
1998	51230	46557	4673
1999	50839	47103	3736
2000	46218	47926	-1709
2001	45262	48093	-2831
2002	45710	48453	-2743
合计	339128	330146	8982

图 1.中国粮食生产的发展

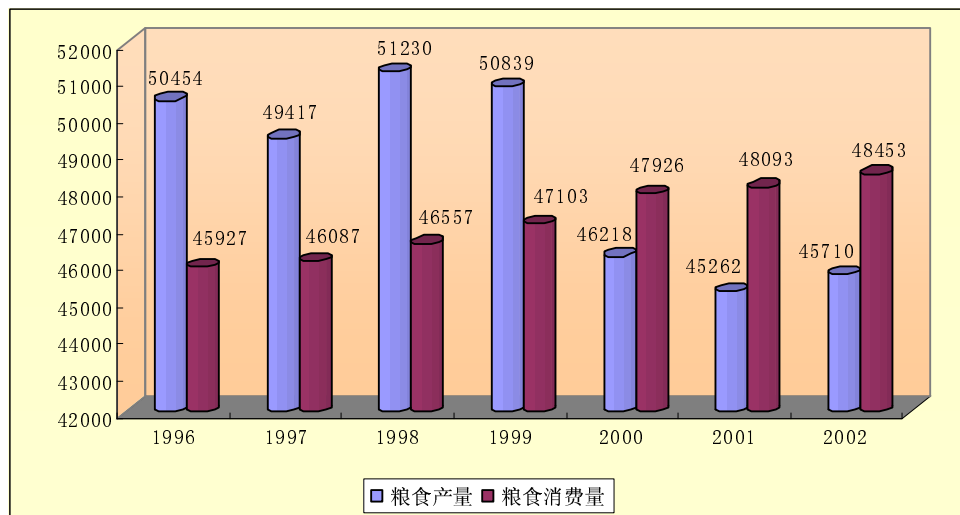


表 2.中国粮食分品种供求平衡情况 (单位：万吨)

年份	1.稻谷			2.小麦		
	产量	消费量	产消平衡情况	产量	消费量	产消平衡情况
1996	19510	16895	2616	11057	9674	1383
1997	20074	16905	3168	13239	9680	3559
1998	19871	16907	2964	10973	9698	1275
1999	19849	17048	2800	11388	9784	1604
2000	18791	17280	1511	9964	9922	41
2001	17758	17398	360	9387	10013	-626
2002	17454	17598	-144	9029	10148	-1119
合计	133307	120032	13275	75036	68918	6118
年份	3.玉米			4.大豆		
	产量	消费量	产消平衡情况	产量	消费量	产消平衡情况
1996	12747	10540	2207	1322	1800	-478
1997	10431	10580	-149	1473	1950	-477
1998	13295	10680	2616	1515	2150	-635
1999	12809	10810	1999	1425	2260	-835
2000	10600	11000	-400	1541	2390	-849
2001	11409	11429	-20	1541	2497	-956
2002	12131	11336	795	1615	2568	-953

合计	83422	76375	7048	10432	15614	-5182
----	-------	-------	------	-------	-------	-------

(二) 蔬菜和水果市场供应充足

1996-2002 年，中国蔬菜和水果生产受市场需求的强劲拉动出现了快速增长的局面。蔬菜种植面积从 1049.1 万公顷增加到 1735.3 万公顷，年均增长 8.75%。受种植面积和单产水平双增长的推动，蔬菜总产量从 2.232 亿吨增加到 5.286 亿吨，年均增长 15.45%。同期，国内蔬菜总消费量从 2.206 亿吨增加到 5.237 亿吨，年均增长率为 15.5%。产消相抵，每年约有 250-500 万吨的盈余。

1996-2002 年，中国水果产量从 4653 万吨增加到 6952 万吨，年均增长 6.92%。同期，中国国内水果消费量从 5289 万吨增长到 6297 万吨，年均增长 2.95%，消费增长慢于生产增长。2002 年，中国国内水果总产量约比国内总消费量多约 650 万吨。

(三) 畜产品和水产品生产稳步发展

——肉类产品产量稳步增长。1996-2002 年，中国肉类产量从猪肉产量从 4037.7 万吨增加到 4326.6 万吨，年均增长 1.16%；牛肉产量从 355.7 万吨增加到 584.6 万吨，年均增长 8.63%；羊肉产量从 181 万吨增加到 316.7 万吨，年均增长 9.77%；禽肉产量从 1074.6 万吨增加到 1249.8 万吨，年均增长 2.55% (表 3)。

表 3.中国肉类生产的发展 (单位：万吨)

年份	肉类产量				
		猪肉	牛肉	羊肉	禽肉
1996	4584.0	3158.0	335.7	181.0	909.3
1997	5268.8	3596.3	440.9	212.8	1018.8
1998	5723.8	3883.7	479.9	234.6	1125.6
1999	5820.7	3890.7	505.4	251.3	1173.3
2000	6125.4	4031.4	532.8	274.0	1287.2
2001	6333.9	4184.5	548.8	292.7	1307.9
2002	6586.5	4326.6	584.6	316.7	1358.6

——蛋类供给稳定增加，奶类产品生产大幅度增长。1996-2002 年期间，蛋类产量从 1965.2 万吨增加到 2462.7 万吨，年均增长率为 3.83%。奶类产品的产量从 735.8 万吨增加到 1400.4 万吨，年均增长率为 11.32% (图 2)。

——水产品供给增长较快。1996-2002 年，水产品产量从 2813 万吨增长至 4564.5 万吨，年均增长 8.40% (图 2)。

(四) 国内食品市场发展平稳

1996-2002 年，中国农产品市场发展平稳，成交额大幅度上升(表 4)，食品价格总体呈下降趋势，累计下降 9.04%。分品种看：粮食价格累计下降 21.41%，其中细粮价格下降 21.85%，粗粮价格下降 16.11%；干菜类价格累计下降 2.07%，鲜果类价格下降 12.27%，干果类价格下降 8.93%；油脂类价格累计下降 25.73%，肉禽蛋类价格下

降 15.16%，水产品价格下降 15.11%。只有鲜菜类价格和其它食品价格是上升的，其中鲜菜类价格累计上升 9.97%，其它食品价格上升 2.21%。

图 2.中国畜牧业和水产业的发展

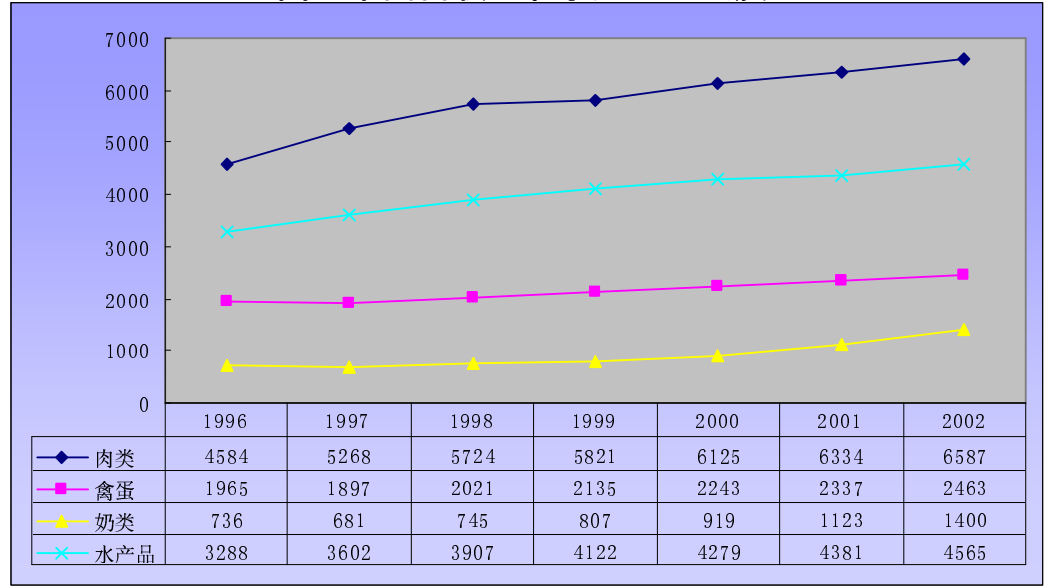


表 4.中国食品市场发展情况

市场类别	1996 年成交额 (亿元)	2002 年成交额 (亿元)	1996-2002 年均增长 (%)
粮油类	1141.1	2095.5	10.66
肉禽蛋类	2754.0	4468.0	8.40
水产品类	1134.7	2205.4	11.71
蔬菜类	1590.0	2887.7	10.46
干鲜果类	980.4	1692.2	9.52

目前，中国已经形成由国家、地方、农户三个层次组成的粮食储备体系；国家粮食储备量保持在较高水平，远远超过国际公认的安全线，可以有效平抑粮食市场波动。

(五) 消费者能够比较顺利地获得食物

城乡居民购买力迅速提高。1996-2002 年期间，中国经济继续快速增长，国内生产总值从 67884.6 亿元增长至 104790.6 亿元，扣除物价因素的影响，年均增长 7.94%。经济发展促进了整个社会的繁荣与稳定，居民的收入水平不断提高。农村居民家庭人均纯收入从 1926.1 元增加到 2475.6 元，年均增长 4.27%，城镇居民家庭人均可支配收入从 4838.9 元增加到 7702.8 元，年均增长 8.06%。由于收入稳定增长，城乡居民生活水平不断提高，生活质量显著改善。1996-2002 年期间，农村居民家庭恩格尔系数从 56.3% 降至 46.2%，城镇居民家庭恩格尔系数从 48.8% 降至 37.7%。

表 5. 中国经济发展和居民收入增长情况

(指数以 1996 年为 100，单位：元、%)

年份	人均国内生产总值指数	城镇居民			农村居民		
		人均可支配收入	收入指数	恩格尔系数	人均纯收入	纯收入指数	恩格尔系数
1996	100.0	4838.9	100.0	48.8	1926.1	100.0	56.3
1997	107.8	5160.3	103.4	46.6	2090.1	104.6	55.1
1998	115.1	5425.1	109.4	44.7	2162.0	109.1	53.4
1999	122.2	5854.0	119.6	42.1	2210.3	113.2	52.6
2000	130.9	6280.0	127.2	39.4	2253.4	115.6	49.1
2001	139.7	6859.6	138.0	38.2	2366.4	120.5	47.7
2002	149.8	7702.8	156.5	37.7	2475.6	126.3	46.2
2003	163.6	8472.0	170.6	37.1	2622.0	131.7	45.6

粮食流通体系可以保证食物从生产者顺利到达消费者。中国农民的食物消费多是以自给的方式来满足的，对市场体系的依赖程度较低。农村食物消费量中，约有三分之二不需要经过运输、销售等中间流通环节，生产与消费衔接自然。另外，农户也有较多的储粮。在 20 世纪 90 年代中期，中国即开放了粮食销售市场，同时鼓励发展农产品集市贸易，国有和个人粮食经销商很多，粮食销售市场活跃，一般城镇居民可以随时就近买到所需要的粮食。

低收入人口和贫困人口通过最低生活保障和政府救济获得必要的食物。农村贫困人口、遭遇自然灾害的农村人口、城镇特困人口等，可以得到政府发放的灾害救济、失业救济金和生活补助费等补贴，得到食物保障。

二、保障粮食安全的政策经验

为了保障国内粮食安全，中国政府在稳定农村基本政策、增加农业投入、改善粮食流通、提高国民收入水平和保护农业资源等方面做了不懈努力。

（一）稳定农村基本政策，调动农民生产粮食的积极性

——长期坚持家庭承包经营体制。改革开放以来，中国政府一直强调坚持家庭承包经营体制长期稳定不变，赋予农民长期而有保障的

土地使用权。1984 年，政府宣布土地承包期延长 15 年不变；顺应农民要求，1993 年，政府再次宣布土地承包期延长 30 年不变；1998 年，政府提出“家庭承包经营必须长期稳定”。2002 年底颁布了《农村土地承包法》，从法律上规定了“不得随意调整农民的承包地”，“不得随意收回农民的承包地”。目前，大多数地方已经把土地承包权证书和承包合同签发到农户。与此同时，在粮食供求平衡甚至供大于求的情况下，中国政府还适当提高了粮食收购价格，开展了农村税费改革试点，减轻了农民负担，提高了种粮收益，保护了农民生产粮食的积极性。这是中国粮食生产稳定发展最根本的保证。

——继续实行保护价收购政策。从 1997 年开始，中国政府向农民保证按保护价敞开收购粮食。在粮食连续丰收、市场供给有余的情况下，仍继续要求国有粮食收购企业对农民愿意出售的粮食做到常年挂牌收购，不限收，不拒收，不压级压价。

——实施良种补贴和对种粮农民的直接收入补贴。由于农业的比较效益低，通过财政转移支付对农业进行补贴是大多数国家保障粮食安全的重要举措。加入世贸组织后，中国政府严格履行《农业协议》的规则和入世承诺，调整农业补贴的方式和内容。主要是逐步把粮食补贴从流通环节转到生产环节，结合优势农产品区域布局规划，开始

对农民和农业生产实行直接补贴。2002 年，制定了大豆、小麦等 11 个优势农产品的区域布局规划，并在黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古实施了高油高产大豆示范项目，政府对农民种植大豆给予良种推广补贴。在总结大豆示范项目经验的基础上，2003 年在河北、河南、山东、江苏、安徽和黑龙江六省实施优质专用小麦示范项目。

——适当降低粮食主产区农业税税率。为了调动粮食主产区农民生产积极性、增加种粮农民收入，2004 年，中国政府在黑龙江、吉林两省进行免征农业税改革试点；允许河北、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川等 11 个粮食主产省（区）农业税税率降低 3 个百分点，其他地区农业税税率降低 1 个百分点；在继续实行大豆、小麦良种补贴试点基础上，把良种补贴试点范围扩大到水稻，对粮食主产区的农民给予直接补贴。

（二）改善农业生产条件，稳定和提高粮食生产能力

——严格保护耕地、基本农田等农业生产资源。中国政府早在 1994 年 10 月就颁布了《基本农田保护条例》，实行基本农田保护制度，1999 年对《条例》进行修订。《条例》要求，按照人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地作为基本农田。基本农田保护区经依法划定后，任何单位和个人不

得改变或者占用，也不能闲置、荒芜基本农田。2003 年，中国政府针对一些地方近几年来忽视基本农田保护的倾向，发出《关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知》，强调实行最严格的耕地保护制度，切实保护基本农田，确保基本农田保护区落实到村组、农户和地块；严肃清理整顿各类开发区，坚持纠正违规擅自设立开发区和扩大开发区面积的现象。同时，通过控制建设用地规模、建立“占多少，垦多少”的耕地占补平衡制度、上收征地审批权等措施，确保耕地总量动态平衡，稳定粮食播种面积。

——改造中低产田，开发非耕地资源。1996 年以来，中国政府增加投入，通过兴修水利、增施有机肥、改良土壤、改进耕作技术等措施共改造中低产田 500 多万公顷，改造后的土地平均每公顷增产粮食 2200 多公斤。中国十分重视荒山、草原和水域等非耕地资源的开发利用，发展节粮型畜牧业、近海养殖业和淡水养殖业。

——推广农业科学技术，提高粮食单产。1997 年以来，中国政府以各种方式开展各种活动，促进农业科技成果的转化和推广。这些科技成果主要包括水稻旱育稀植、抛秧、优质稻，小麦精播、地膜覆盖栽培、地膜玉米、杂交优质油菜和地膜花生等。同时，政府还组织农业技术人员深入农村第一线，开展技术指导和培训，帮助农民解决

生产中的技术难题。到 2002 年，30 个省区的 1200 多个县开展了“绿色证书工程”，实施范围包括种植、畜牧兽医、渔业、农业机械管理、农村合作经济管理、农村能源和农业环境保护、部分乡镇企业等领域的有关岗位，1200 多万农民接受了培训，其中有近 400 万人获得了绿色证书，提高了科学种田的水平。

（三）提高农产品质量，增强食品安全

——推进农业结构战略性调整，不断提高农产品质量。适应城乡居民从吃饱向吃好转变的新形势，从 1998 年开始，中国政府致力于推进农业结构调整，以实现农产品优质化和农业生产区域化。2002 年，全国优质水稻种植面积已占水稻总面积的一半，优质专用小麦已占小麦总面积的 25%， “双低”油菜籽种植面积已占油菜籽总面积的 56%，高油、高蛋白专用玉米从无到有，迅速发展。目前，绿色食品和有机食品已成为城乡居民的重要选择。

——加强农产品质量标准体系建设，加强食物安全管理。授权农业部负责“组织实施农业各产业产品及绿色食品的质量监督、认证和农业植物新品种的保护工作，协调种子、农药、兽药等农业投入品质量的监测、鉴定和执法监督管理”的职责。2003 年，开始实施农产品和农业投入品质量安全监测制度，逐步开展农产品和农业投入品质量

安全定点监测、跟踪检查和普查工作。目前，中国农产品质量标志有“绿色食品”、“有机农产品”和“无公害农产品”。在第一批无公害农产品(种植业)生产示范基地成功的基础上，又在全国确定了100个县、市(区)为第二批全国创建无公害农产品(种植业)生产示范基地县，20个县、市(区)为全国创建无公害农产品(种植业)出口示范基地县。

(四) 不断完善粮食流通体制，保持国内粮食市场稳定

——逐步放开粮食收购。直到20世纪90年代末，中国的粮食收购仍然由国有粮食企业垄断。但在近几年，中国政府逐步放开了对粮食收购的限制，允许多种经营主体参与粮食购销。2004年，中国进一步放开粮食收购市场，由取得经营资格的企业随行就市收购，从而在保证活跃粮食市场、满足市场需求的同时，保障农民的基本收益。

——积极推进粮食收购价格地区衔接工作。根据中国现行省际间粮食收购价格衔接办法的有关规定，组织有关省(区)人民政府主管领导召开了北方小麦、南方稻谷和东北秋粮等收购价格衔接会议，共同协商制定粮食收购价格具体水平、品质差价、地区差价和收购范围等，保证了主产区和主销区的粮食正常稳定流通，实现了资源的合理配置和整个国家的粮食安全。

——加强粮食流通基础设施建设。近年来，中国农产品流通设施建设取得较快的发展，初步形成了以各类批发市场为中心、城乡农贸市场为基础、直销配送和连锁超市为补充，产区、销区、集散地市场相结合的农产品市场体系。针对农产品流通设施建设仍然存在的一些问题，中国政府将加快农产品流通设施建设作为“十五”时期国民经济发展的一项重要任务，进一步完善农产品流通体系。

——适当利用国际市场调剂国内市场供应。中国一直在有限地利用国际粮食市场，进行区域调剂和品种调剂，出口大米和玉米，进口大豆。1996-2002 年，中国累计进口粮食 7723 万吨，相当于同期国内粮食产量的 2.28%；粮食出口量总计 6463 万吨，相当于同期国内粮食产量的 1.9%；净进口粮食 1260 万吨，约等于同期国内粮食产量的 0.37%。

表 6.中国粮食进出口情况 (含大豆，单位：万吨)

年份	进口	出口	净进口
1996	1223	198	1025
1997	705	859	-154
1998	708	906	-198
1999	772	758	14
2000	1357	1400	-43
2001	1738	903	835
2002	1220	1439	-219
合计	7723	6463	1260

(五) 增加低收入人口的收入，提高居民获得粮食的能力

——建立和完善城镇最低生活保障制度，提高城镇低收入人口的食物购买力。1997 年，中国政府决定在全国建立城市居民最低生活保障制度。1997 年以后，中国政府继续安排专项资金，实施“再就业工程”，对失业人员进行技能培训，促使他们尽快走上新的工作岗位。同时，对失业人员实行基本生活费补贴政策，提高失业人员购买食物的能力。1999 年 10 月 1 日起，正式施行《城市居民最低生活保障条例》，自此，凡家庭成员人均收入低于当地居民最低生活保障标准的城镇居民，都可以从当地政府获得基本生活物质帮助。2001 年，共有 1171 万城镇居民获得最低生活保障，全国最低生活保障支出为 42 亿元。2002 年，城市居民最低生活保障制度的财政预算达到 105 亿元，城市最低生活保障对象已经达到 1930 万人，约占全国非农业人口的 5.8%。2003 年前 6 个月，中国政府累计投入 71 亿元城市居民最低生活保障金，共有 2182.65 万城镇居民获得此项救助。

——扩大农民就业，增加农民收入。第一，逐步在农业领域引入市场机制，引导农民按照市场需求调整农业结构，安排作物品种，改善农产品品质，实现农业增收。第二，支持乡镇企业发展，拓展农民的就业空间，实现非农业增收。第三，逐步放开对农民流动的管制，

鼓励农民外出就业，增加劳务收入。

——帮助贫困地区发展经济，保障农村贫困人口粮食安全。1986年6月，中国成立了国务院贫困地区经济开发领导小组（1993年更名为国务院扶贫开发领导小组），负责组织、领导、协调、监督、检查贫困地区的经济开发工作。1986-1993年，农村没有解决温饱的贫困人口从1.25亿下降到8000万人，年均递减6.2%。1994年，中国制定了《国家八七扶贫攻坚计划》，要求用7年左右的时间（1994年到2000年），基本解决全国8000万农村贫困人口的温饱问题。经过努力，中国目前已基本解决了农村贫困人口的温饱问题。进入新世纪，面对新形势，中国政府又制定了《中国农村扶贫开发纲要》，帮助农村低收入人口实现稳定脱贫。

（六）保护耕地资源和农业环境，实现粮食和农业可持续发展

——继续对耕地实施特殊保护，确保耕地总量动态平衡。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》，更加突出了耕地保护的内容：第一，通过土地利用总体规划控制城市建设用地规模，规定“城市总体规划、村庄和集镇规划的建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的用地规模”。第二，各地政府必须采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少。第三，建立占用耕地补偿制度，非农业建设

经批准占用耕地，必须按照“占多少、垦多少”的原则，由占地单位负责开垦与占用耕地数量和质量相当的耕地。第四，上收征用耕地的审批权，建设项目需要征用耕地的，必须由省级以上人民政府批准。

——建设旱作节水农业示范基地，保护和有效利用水资源。为缓解制约农业和粮食发展的干旱缺水问题，1996 年以来，中国政府共投资 11 亿元，发展节水农业，大力推广滴灌、喷灌、渠道防渗和管道输水技术，减少水资源浪费。目前，已建成 300 个节水增产重点县和 210 个高标准节水灌溉示范区，完成各类节水灌溉工程面积 1734 万公顷，非工程节水面积 1334 万公顷。

——加快生态农业建设。1996 年以来，中国政府进一步加大生态农业建设力度。截止目前，共安排了 150 个县进行生态农业建设试点。这些试点县主要分别在东北、华北、西北生态问题比较突出的农牧交错地带，包括陕西、甘肃、新疆、宁夏、内蒙古、山西 7 个省区和南方红壤丘陵区、东北黑土漫岗地区、西南石山区和三峡库区。

——实施退耕还林、还草、还湖，改善农业生态环境。从 1999 年开始，中国政府在长江和黄河中上游地区实施退耕还林政策，要求这些地区超过 20 度的坡耕地逐步退耕还林还草，沿江干流边有碍行洪的民垸平垸行洪，沿湖有碍蓄洪的围垦农田逐步退田还湖。为鼓励

农民退耕还林、还草、还湖，中国政府向退耕农户无偿提供种苗、无偿提供粮食补助和发放一定数量现金补助，并实行“谁造林种草，谁管理，谁受益”等一系列政策。

三、粮食安全的前景分析

未来十几年，受人口增长、城市化进程加快、收入水平提高等多方面因素的影响，中国粮食需求总量会持续增长。但中国粮食生产发展潜力巨大，中国政府将克服人口、资源与环境的矛盾，继续确保国家粮食安全。

（一）粮食需求预测

——人口增长。中国一直实行计划生育政策，人口过快增长的趋势已得到有效控制。1996-2002 年，中国人口自然增长率下降得非常迅速，从 10.42‰降到 6.45‰，年均下降 0.516 个千分点（表 7）。但由于人口基数庞大，2003 年已接近 13 亿，今后十几年，中国人口平均每年仍将净增加 600-800 万。按照这个趋势推算，到 2010 年，中国人口将接近 14 亿；到 2020 年，中国人口将接近 15 亿。人口增长对粮食安全的压力会越来越大。确保满足城乡居民的粮食需求，将是今后中国经济发展和社会稳定的基础。

表 7.中国人口增长率的变化（单位：‰）

年份	出生率	死亡率	自然增长率
1996	16.98	6.56	10.42
1997	16.57	6.51	10.06
1998	15.64	6.50	9.14
1999	14.64	6.46	8.18
2000	14.03	6.45	7.58
2001	13.38	6.43	6.95
2002	12.86	6.41	6.45

——食物消费结构。中国是世界上城市化水平较低、农民最多的发展中国家，2003 年末，城市化率为 40.53%。今后十几年，中国的城市化将以每年约 1%的速度推进，到 2020 年，城市化率达到 60%左右。由于中国城镇居民除谷物以外的食物消费水平显著高于农村居民，城市化加速将增加畜产品、水产品、水果、蔬菜的消费需求。今后一个时期，畜产品、水产品、水果、蔬菜等非谷物类食物安全的重要性在中国将日益凸显。

——粮食需求总量。目前，中国人均 GDP 已达到 1000 美元，城市居民食物消费总体上已实现小康，农村居民食物消费总体上已经迈过温饱线。与发达国家相比，中国城乡居民特别是农村居民的食物消费水平还很低。未来一个时期内，随着人均 GDP 从 1000 美元向 5000 美元攀升，中国城乡居民的食物消费将进入新的结构升级时期。居民的食物热量及蛋白质摄入量将进一步增加，食物消费将更加重视营养和卫生，食物质量安全水平将大幅度提高。到 2020 年，居民食物消

费将达到全面小康水平，形成科学合理的食物消费结构，届时人均粮食消费水平至少应达到 400 公斤，以 15 亿人口计算，粮食总需求约为 6 亿吨。

(二) 粮食供给潜力分析

——粮食增产潜力。未来十几年，中国粮食生产具有巨大的增长潜力。这些潜力主要来自三个方面：

第一，改造中低产田。中国现有耕地面积中，约有 2/3 是中低产田，根据 1988 年以来改造中低产田的经验判断，通过兴修水利、扩大灌溉面积、推广先进适用技术等工程和生物措施，一般可以使每公顷产量提高 1500 公斤以上。

第二，开发利用非耕地资源。中国水域、草原、山地资源比较丰富。1747 万公顷内陆水域中，可供养殖的水面超过 675 万公顷，目前的利用率约为 70%。海水可养殖面积 260 万公顷，目前利用率只有 30%。中国是世界上草原面积最大的国家之一，现有草原面积 4 亿公顷，其中可利用面积 3.2 亿公顷，仅南方丘陵地区草山草坡就有 9300 多万公顷，目前大部分尚未开发利用。中国山区面积占国土面积的 70%，增加木本食物的前景十分广阔。

第三，依靠农业技术进步提高粮食单位面积产量。目前，中国农

业增产的科技贡献率约为 45%，低于发达国家 60% 的平均水平，农业科技成果的转化率仅为 30-40%，化肥利用率、灌溉水利用率只有发达国家的 1/2 左右。中国通过提高农业科技成果转化率，加快农业技术创新，可以大幅度提高水稻、小麦、玉米等主要粮食作物的单产水平。分地区看，目前中国有一半的县粮食公顷产量已达到或超过 5000 公斤，其中有近 20% 的县达到或超过了 6000 公斤，而 2002 年全国平均只有 4400 公斤，从现在起到 2020 年，至少有 15% 的增产空间。分品种看，2002 年，全国稻谷平均单产为 6189 公斤，小麦平均单产为 3777 公斤，玉米平均单产为 4924 公斤，而大面积高产田水稻单产已达到 8000 公斤，小麦单产已达到 5000 公斤，玉米单产已达到 7000 公斤，分别高 29%、32% 和 42%。

——粮食增长的阻力。中国未来粮食生产发展也面临严峻的挑战。这些挑战主要来自农业资源短缺和退化、农业基础设施薄弱以及生态环境恶化等方面。

第一，农业资源的短缺和退化。中国耕地总量不足世界耕地总量的 10%，水资源总量约为世界水资源总量的 7%，人均耕地和水资源拥有量只有世界平均水平的三分之一和四分之一。目前，中国农田退化面积已占农田总面积的 20%，淡水退化面积已占淡水总面积的

33%，90%的可利用天然草原有不同程度的退化，中度退化以上的草地面积已达半数。

第二，农业基础设施薄弱，抗灾能力较低，水旱灾害几乎每年都给农业和粮食生产造成较大损失。

第三，农户生产规模小，经营分散，承受国内市场风险以及农产品进口冲击风险的能力比较弱。在经济全球化的背景下，国际市场波动容易加剧国内粮食生产的波动，影响粮食生产的稳定发展。

第四，农业生态环境令人忧虑。中国七大江河水系均遭到不同程度的污染，仅约 30%的河段可以作为饮用水源；主要湖泊氮、磷污染比较严重，导致富营养化问题突出；近岸海域局部存在污染。中国已成为世界三大酸雨区之一，酸雨面积已占国土面积的 40%。8000 万亩以上的耕地不同程度地遭受酸雨和大气污染。全国遭受农药污染的农田面积达 1.36 亿亩，工业“三废”污染正由局部向整体蔓延。荒漠化国土面积已占到国土总面积的 27.3%，沙漠化速度从 1994 年的 2460 平方公里增加到 2002 年的 3436 平方公里。

（三）粮食供求前景判断

基于本国农业自然资源、农业生产水平和农业技术创新能力以及其他方面的条件，未来十几年，中国有能力保持粮食与农业生产的稳

定持续发展，到 2020 年，中国国内粮食综合生产能力可以达到 6 亿吨左右的水平，完全能够依靠自己的力量实现粮食供求平衡，不会把吃饭问题抛给世界。

——与日本、韩国等亚洲其他国家和地区不同，在快速工业化过程中，中国的耕地面积并没有迅速减少。从 1990 年到 2002 年，即使退耕还林还湖政策大量地减少了耕地面积，中国年均减少耕地也是很有限的，只有约 30 万公顷。可以预见，通过提高耕地复种指数、保护基本农田、建设用地复垦等措施，中国未来的粮食播种面积能够长期稳定在 1 亿公顷以上的水平。

——中国提高粮食单产的潜力巨大。现有的耕地中，有一半多是中低产田，通过增施有机肥、兴修水利、改良土壤、改进耕作技术等生物工程措施，预计到 2020 年，粮食单产可以达到每公顷 6000 公斤水平，粮食总产可能超过 600 百万吨，基本满足国内粮食市场需求。

——中国可以利用经济全球化的机遇，调剂国内谷物与非谷物食品余缺。近年来，中国粮食安全的国际环境趋于改善，加入 WTO 为中国政府利用国际资源和国际市场，调剂国内粮食与非粮食农产品余缺，保障粮食安全提供了新的机遇。按照入世承诺，中国将继续降低关税水平，减少非关税贸易壁垒，建立更加透明的外贸制度。中国将

全面加强同亚太地区国家的粮食与农业经贸合作，积极利用国际市场调节国内谷物以及畜产品、水产品、蔬菜、水果等农产品的市场供求关系，减轻粮食需求增长对资源和环境的压力，实现粮食供求平衡与农业可持续发展。

——无论在什么时候，中国政府都非常重视粮食和农业工作，注意保护和提高粮食生产能力。第一，中国政府一直在执行加强粮食生产综合生产能力建设的战略决策。第二，中国政府一直在努力增加对发展粮食生产基础设施和粮食高产稳产能力建设的投入，增强对粮食主产区和种粮农民的支持，扩大良种补贴范围，推进优质粮食产业带建设。第三，中国政府一直在推进农村改革，增强对农民的激励。中国政府已决定改革土地征用制度，完善征地程序，加强耕地保护和维护农民的土地权利；深化粮食流通体制和农村税费制度改革，增加种粮收益和减轻农民负担，调动农民种粮积极性。这对保障中国未来国内粮食安全是至关重要的。

四、未来粮食安全战略和政策选择

中国在农业发展上创造了奇迹，依靠本国并不丰富的农业资源实现了很高的粮食自给率，为世界粮食安全做出了杰出贡献。在不断完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的过程中，中国政府将不断

调整发展战略，采取更加有效的措施，实现确保本国粮食和食品安全的目标。

（一）加强耕地和水资源保护，稳定和提高粮食生产能力

——严格耕地保护。足够数量和质量耕地是稳定和提高粮食综合生产能力的保障。中国政府十分重视稳定和保护粮食生产能力。国务院决定采取切实措施严格保护耕地，在落实最严格的耕地保护制度、清理和纠正违规占用耕地等方面做出了明确的规定，以稳定耕地面积，提高耕地质量。同时，注意拓宽耕地保护的范围，从注重稳定现有耕地面积向保护和提高耕地的生产能力转移，坚持数量、质量与生态保护并重；从注重耕地的利用现状，转到注重耕地的适宜性、产出效益、利用潜力和土地利用率，以保护和提高耕地的生产能力；从保护现在耕种的耕地转向保护包括耕地、园地、林地、人工草地、养殖水面以及宜耕后备资源等在内的全部国土资源，加大对土地开发整理和复垦的投入，全面利用国土资源确保粮食安全。

——加大水资源保护力度。中国多年平均水资源总量为 28124 亿立方米，人均水资源量仅为 2220 立方米，约为世界平均的 1/4，是世界上 13 个严重缺水的国家之一，而且时空分布极不均匀，与耕地等资源分布的匹配不好，81%的水资源集中在仅占全国耕地 36%的长江

及其以南地区 ,而占总耕地面积 64%的淮河及其以北地区只占有 19%的水资源 ,南涝北旱现象十分突出 ,水旱灾害频繁。为提高水资源利用率 ,保护水资源 ,中国政府将压缩水稻等高耗水作物 ,积极发展耐旱小杂粮、优质牧草、小杂粮等生产 ;加强以节水灌溉、旱作农业为重点的节水农业技术的研究和试验示范 ,总结各地发展节水农业的经验 ,建立旱作节水农业示范区 ,大力推广耕作节水、生物节水、化学节水、灌溉节水和集雨节水等综合配套技术措施 ,提高农业用水的利用率 ,减少水资源浪费。

——加强农业基础设施建设。中国农业基础设施建设滞后 ,极大地限制了粮食及相关产业的发展。强化农业基础设施的重点包括以下方面 :第一 ,完善农业投融资体制 ,增加农业投入 ;第二 ,加强以农田水利设施为重点的粮食生产基础设施建设 ;第三 ,增强农业抗灾能力 ,建立疫情监测体系、主要病虫测报防治体系、有害生物检验检疫体系和农业抗灾减灾体系 ,减轻灾害对粮食生产的不利影响。

——促进农业科技进步 ,努力提高粮食单产和质量。中国粮食生产不但在优质化、专用化和多样化方面迈出了步伐 ,而且单产不断提高。在此过程中 ,技术进步无疑具有举足轻重的作用。中国将进一步加大对粮食生产技术创新的支持力度 ,促进科研成果向现实生产力的

转化，继续依托技术进步，按照不同粮食产品的质量及其对资源条件的要求，不断优化粮食品种结构和区域布局，重点是扩大优质稻谷、专用小麦、专用玉米和优质大豆的播种面积，促进优质专用粮食品种向区域化种植和专业化生产方向发展。

（二）推进粮食结构调整，优化粮食生产布局

——加快建设粮食优势产业带，优化粮食生产区域布局。充分发挥中部地区粮食生产的优势，稳定粮食面积，努力提高粮食品质和单产，加强商品粮、加工专用粮和饲料用粮生产基地建设，增强粮食生产能力，为国家提供稳定的优质商品粮。重点抓好黄淮海和大兴安岭沿山麓优质强筋小麦产业带、长江下游弱筋小麦产业带，东北优质专用春玉米产业带、黄淮海优质专用夏玉米产业带，长江中下游优质双季稻产业带、东北东部优质粳稻产业带，东北、内蒙古东部高油大豆产业带、黄淮海高蛋白大豆产业带，西北、华北北部优质小杂粮产业带建设。

——面向优质化、专用化和多样化的粮食市场需求，积极发展优质专用粮食生产，优化粮食品种结构。第一，调整粮食作物种植结构，压缩口粮粮食作物面积，发展饲料型、加工型粮食作物生产，扩大优质饲草、青储玉米面积，形成合理的粮、经、饲“三元结构”。第

二，按照口粮、加工用粮、饲料用粮对品质的不同要求，安排作物和品种布局，扩大优质稻谷、专用小麦、专用玉米、优质大豆生产。

——推进粮食产业化经营，实现粮食加工转化增值。搞好产销衔接，发展订单农业，促进粮食生产向产业化经营方向发展，提高粮食生产效益，增加粮食主产区财政收入和农民收入。加大对粮食加工企业的扶持力度，落实国家扶持农业产业化龙头企业的政策措施，加快主产区粮食加工业和畜牧业生产的发展，提高粮食生产综合效益，把粮食生产大省（大县）逐步建成优质商品粮生产、粮食加工和畜牧业大省（大县），促进区域经济的快速增长，调动地方和农民发展粮食产业的积极性。

（三）深化粮食流通体制改革，发挥市场对粮食生产和消费的引导作用

——继续完善粮食流通体制。中国近几年在粮食流通市场化改革方面取得了显著成就，粮食市场体系逐步完善，市场调节粮食生产和消费的作用不断增强。下一步粮食流通体制改革将围绕以下重点展开：第一，按照社会主义市场经济体制的要求，积极培育和发展多元化、合格的粮食流通主体；第二，加快建设粮食批发市场，形成完善的粮食市场网络，同时进一步发育和规范粮食期货市场；第三，健全

粮食市场交易规则，形成良性的粮食流通秩序，积极通过批发市场来引导粮食生产和消费；第四，做好国内区域间粮食的余缺调剂，围绕建立全国统一粮食市场的目标，在法律规范、主体培育、区域合作等方面加大工作力度；五是修订和完善粮食的质量标准，加强质量标准引导粮食生产和优化粮食品质的作用。

——继续利用国际市场，通过进出口调剂品种和地区余缺。粮食进出口是稳定国内粮食市场的有效手段。虽然目前粮食生产能力稳定在五亿吨左右，但农业资源和技术水平的限制将长期存在，中国今后仍将从国际市场上适度进口，同时有优势的粮食品种也会继续适度出口，以调剂本国粮食地区和品种余缺。这将有利于稳定国际粮食市场和国内粮食供求关系。

（四）健全粮食宏观调控体系，降低粮食安全风险

——坚持立足国内资源，保障粮食安全。一个国家进口粮食占国内粮食总供给的比重和进口粮食所需出口量占总出口量的比重越大，其潜在的食品不安全程度越高。中国作为一个发展中国家和粮食生产与消费大国，不会过于依赖国际市场来保障本国粮食和食品安全。中国一直坚持立足本国资源保障粮食供给，同时扩大农业对外开放，加快农业市场化改革，发挥粮食区域调剂和进出口调节的积极作用。今

后，中国仍将继续立足国内资源和发挥市场机制来保障粮食安全。

——加强粮食风险监测，建立粮食风险预警体系。粮食风险总与不确定性紧密相连，它可能产生于从田间到餐桌的每一个环节。任何一个环节信息传播的滞缓，都可能导致粮食市场的大幅度波动。作为一个粮食生产相对落后、粮食消费量巨大的国家，中国对于粮食风险问题一直给予充分的重视。中国粮食生产曾经长期徘徊，并且气候异常等突发事件容易导致粮食供求关系紧张，一个主要原因是粮食风险监测力度的薄弱和风险预警体系的空白。因此，粮食风险监测和预警要将防止连续出现冲击粮食市场的不利因素作为重点。建立粮食市场供求和价格两个预警预报体系，定期发布生产、消费、库存、价格和进出口等相关信息，建立顺畅的信息通道，使这些信息能够有效地服务于粮食生产、流通与消费。

——继续完善粮食储备制度，利用库存吞吐，加强对粮食市场的宏观调控。健全的粮食储备制度，一方面可以稳定粮食收购价格，保护农民的种粮积极性，另一方面，通过库存吞吐发挥储备粮对粮食市场和价格的调控作用，促进粮食市场稳定，完善市场粮食价格的形成机制。中国政府将从四个方面完善粮食储备制度：第一，合理确定储备规模。粮食储备必须付出很高的成本，过多的粮食储备将会加重国

家财政负担，给粮食生产和流通带来负面影响。因此，必须运用市场机制管理粮食储备，降低储备成本，减轻各级财政负担，将节省出来的资金用于发展粮食生产，提高粮食综合生产能力。第二，建立灵活的国家粮食储备进出轮换机制。完善中央储备粮轮换审批办法，建立粮食的动态储备。粮食储备的购入、轮换和销售，要采取市场运作的方式完成，把握好市场时机，避免高价购进和低价销出。同时，轮换要与收购和进出口结合起来，充分发挥储备调节市场、市场形成价格的积极作用。第三，优化粮食储备布局。国家粮食储备重点向产区倾斜，销区主要是建立自己的地方储备。在目前交通十分发达的条件下，国家在主产区建立粮食储备，可以保证特殊情况下销区的粮食供应，也便于储备粮的收购和轮换，降低储备粮经营的成本，还可以减轻产区的粮食库存压力，稳定主产区粮食生产能力。销区根据实际情况建立自己的地方储备，既可以确保本地区粮食安全，又可以在一定程度上缓解产区粮食供求的压力。第四，完善粮食储备体系。建立中央储备、地方储备和农户储备相结合的三级储备体系。在社会主义市场经济条件下，完善粮食储备调节体系显得越来越重要，也是建立国家粮食安全体系的主要内容之一。从国际经验和发展趋势看，国家储备、地方储备必须和农民自有储备相结合，才能更好地发挥储备体系调控

粮食市场的作用，更好引导粮食生产发展。

(五) 树立科学发展观，全面稳定地解决粮食安全问题

——控制人口增长，科学引导消费。继续坚持计划生育政策，控制人口增长，提高人口素质。走中国特色食物与营养发展道路，选择低热量、高蛋白、低脂肪的饮食结构。按照《中国食物与营养发展纲要（2001-2010）》，适当扩大肉、蛋、奶等动物性食物消费，形成以粮食为基础、多种食物合理搭配的膳食结构。充分利用草地和农作物秸秆，开辟多种饲料来源，加快发展节粮型畜牧业。大力发展木本粮油生产。

——进一步加大扶贫工作力度，确保农村贫困地区人口和城镇低收入人口的粮食安全。增加扶贫资金投入，强化扶贫工作责任制，提高扶贫成效。努力改善贫困地区的交通、通信、电力、饮水以及教育卫生等生产生活条件，发展特色产业，开辟增收渠道，减少和防止返贫。健全扶贫投入机制，加强资金管理，所有扶贫资金的使用都要实行公示、公告和报账制度，严格检查审计，确保扶贫资金及时足额到位，真正使贫困农户受益。对城镇低收入人口和特殊困难人群，采取发放救济金、低价供应食物等措施，确保他们的基本食物消费。

——保护自然资源和生态环境，实现农业可持续发展。加强生态

农业建设，综合治理水土流失。加强对工业污染的控制，保护和改善农业环境。改进种植模式，实行种养结合，增施有机肥，提高土壤肥力。适当退耕还林、还草、还湖，积极发展农村沼气和水电，减少植被破坏、土地荒漠化和草场退化，遏制生态条件恶化的趋势。

* * * * *

中国是个人口大国，也是一个粮食消费大国。中国粮食安全对世界粮食安全有着决定性的影响。1996 年以来，中国政府履行世界粮食首脑会议有关承诺的积极行动以及显著效果是有目共睹的。未来十几年，中国有信心、有能力继续立足本国资源确保国内粮食安全，并将继续加强与各国的交流与合作，为世界粮食安全做出新的贡献。