

# 国家粮食安全的政治学分析

王元聪,周庆元

(四川大学 政治学院,成都 610064)

**摘要:**基于政治学视角,比较分析粮食安全对中国古代政权兴衰及对中国现时的战略意义。通过理论分析与实证研究相结合的方法,从宏观层面提出保障国家粮食安全的动力机制——政府引导与市场调节并举,关键因素——中央统一领导与地方政府积极参与并重,基础条件——推进党委领导、政府执行、社会协同、公众参与的多元主体区域治理新机制,保证机制——构筑各级地方政府间的优势互补;实践层面从生产、流通、消费领域等提出了加大政策扶持力度,增强国家粮食综合生产能力,科学规划合理布局,建立高效率的粮食流通体系,唤醒民众危机意识,引导和鼓励全社会惜粮爱粮,以保障国家粮食安全。

**关键词:**粮食安全;政治学视角;路径选择

**中图分类号:**D013;F326.11

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)03-0008-05

## 一、问题提出

1974 年 11 月,联合国粮农组织(FAO)在第一次世界粮食首脑会议上首次提出“粮食安全”以来,学界众专家也长期致力于粮食安全命题的研究,从粮食安全到国家粮食安全概念历经了提出、完善、升华与发展阶段。纵观学界对国家粮食安全的研究,大多数专家都不约而同地把“国家粮食安全”作为经济学命题予以分析解答。

粮食安全始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题<sup>[1]</sup>。基于国家战略,笔者认为粮食安全的“社会影响大于经济影响,政治影响大于社会影响”<sup>[2]</sup>:首先,粮食是人类赖以生存和发展的第一要素。作为一种特殊商品,粮食是人类存活所必需的最基本、最重要且无可替代的物品;一旦粮食短缺,必然出现饥荒从而引发社会动荡。其次,粮食安全是社会安宁的稳定器。长期以来,“小农模式”在我国广大农村根深蒂固,农民习惯集生产消费于一身的自给自足;至 2011 年我国城镇人口仅比农村人口多 1.27%,经济相对脆弱的广大农村地区是社会稳定的重

要组件,农民是农村稳定的基本元素,粮食是稳定农民的关键因子。一旦缺粮,大量购粮于市则会扰乱社会经济秩序从而加剧社会动荡。再次,粮食安全是国家安全的基础。粮食安全事关国计民生,其立足点是实现基本自给,即使全球经济一体化的程度日趋增强,但世界粮食市场只能作为调剂余缺的窗口。最后,农业是国民经济的基础,粮食是基础之基础。粮食安全得到保障,百姓衣食无忧,与粮食相关的产业和依赖粮食生存的产业部门才能持续有序、健康稳定地发展。因此,从政治学视角研究国家粮食安全具有重要的理论价值。

## 二、国家粮食安全的政治价值

“无粮不稳”,自古以来我国以农业立国,统治者历来重视国家粮食安全,粮食是极其重要的战略物资,关系江山社稷,社会稳定与人心向背,是国家机器正常运转的物质基础。

(一)以史为鉴,粮食安全是国家长治久安的稳定器  
在研究我国封建王朝政权的衰落与更替中不难发现:中央集权的封建专制制度出现祸乱的根源在于贫

收稿日期:2013-04-14

基金项目:国家社科基金重点项目(08AJY034);四川大学国家人文社科重大攻关项目培育计划项目(skzd201221)

作者简介:王元聪(1986-),男,云南绥江人,研究方向:农业经济及粮食安全研究。

网络出版时间:2013-05-28 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130528.1104.001.html>

富分化和大量农民脱离土地，农民缺乏生存必需的粮食，出现粮食危机是把历代封建王朝推向末路的根本原因。细察历届王朝末期都会出现严重的土地兼并现象，民生呈现出“马太效应”，即地主阶层不断敛财以购田置地，坐拥阡陌良田；贫苦大众则越过越贫困，最后落得毫无立锥之地。众所周知，封建社会以自给自足的小农经济为主，“重农抑商”、“农本”等治国方略导致了市场上流通的商品极为有限，经济水平也较为低下，市场上流通的货币非常缺乏，粮食等生活必需品几乎靠自己种地所得。在这种社会条件下，失地农民越多，他们赖以生存的粮食失去来源，百姓日渐食不果腹，饥民数量也就随之增加，民生凋敝就会导致社会动荡，各地起义不断，最终一代王朝走向灭亡。归根结底也就是国家出现了粮食危机，百姓迫于生计，必须寻求解决之道，废旧立新。

在探究我国封建王朝政权兴盛时代中，笔者发现都有一个共同之处，都是在新政权建立初期，统治者都制定了相关政策鼓励农业生产，粮食富足，农民负担相对较轻。如：中国皇权专制社会的第一个盛世——“文景之治”的统治者文帝和景帝采取“轻徭薄赋”、“与民休息”的政策，采纳晁错“务农於农桑，薄赋敛，广蓄积，以实仓廩，备水旱，固民可得而有也”<sup>[9]</sup>的主张。“开皇之治”时，隋文帝废除了不必要的杂税并设置谷仓储存食粮。“贞观之治”时，唐太宗十分关注农业生产，实行均田制与租庸调制，“去奢省费，轻徭薄赋”，使百姓衣食无忧，安居乐业。“开元之治”，唐玄宗也非常重视农业生产：兴修大型水利工程；提高农耕技术，广泛采用育秧移植水稻；改进生产工具，如推广使用农业工具——曲辕犁、新灌溉工具——筒车等。“康乾盛世”时，国家人口急剧增长，土豆、玉米等新高产作物在明末开始引入，在清朝得到普遍推广种植，增加了环境承载力，使得清朝百姓有富足衣食，生活得到保障，推动了社会经济的发展。

## （二）治国安邦，国家粮食安全的重大现实战略意义

首先，国家粮食安全是中华民族生存和发展的基石。“民以食为天”，粮食是人民赖以生存和发展的必需品，粮食安全事关国计民生和国家政治稳定，是国家安全的重要组成部分。

其次，中国的国家粮食安全能体现出社会主义制度的优越性。就社会制度与意识形态方面看，中国是世界上最大的社会主义国家，若中国在粮食安全上出现“漏洞”，这势必给西方资本主义国家留下话柄，以此来攻讦社会主义，实施西化渗透。所以，中国的国家粮食必须安全才能从根本上体现出社会主义制度集中力量办大事的优越性，中国的国家粮食安全事关社会主义

阵营的前途和命运。

再次，中国的国家粮食安全能提升自身的国际地位与形象，利于打破“中国威胁论”等谬论。中国是世界上第一人口大国，约占世界人口的1/4，中国人的吃饭问题不仅关乎自身命运，也影响着别国的前途。试想，倘若中国粮食安全发生危机，那必定是一场世界性的大灾难。美国学者布朗的《谁来养活中国？》一书，更是将人类粮食危机的矛头直指中国，好事者更提出“黄祸论”、“中国威胁论”等伺机给中国施加舆论压力，以影响中国的国际地位与形象，阻碍中国发展。鉴于此，国家粮食安全必须得到有力保障，才能为国家发展提供坚实的后勤保障，不利于国家形象的言论才能不攻自破，中国的国际形象与地位才能得到巩固和提升。

## 三、增强国家粮食安全的路径选择

“为政之要，首在粮食”，国家要保证百姓有粮可吃、有衣可穿，才能有效避免类似政权更替、三年饥荒等历史的悲剧重演，才能保证国家的政治稳定、社会安宁、百姓富足，才有利于构建社会主义和谐社会。新中国成立以来，历届党和政府都高度重视粮食安全问题，基于国体和政体实际，国家必须转变政府政治、经济、文化与社会管理职能，处理好政治与经济、中央与地方、各级政府、政府与多元主体、城市与农村之间的几大关系，才能更有效地保障国家粮食安全。

### （一）宏观层面

1. 政府引导与市场调节并举是保障国家粮食安全的动力

粮食作为一种特殊的商品，不可能游离于经济圈层之外。自罗斯福总统开创了政府干预经济模式以来，理论界对市场经济引入国家宏观调控始终存在争议。新中国成立以来，通过对国家各阶段实施的粮食政策进行绩效评估不难发现，国家适时适度的宏观调控与国家机器的正常运转的相关性系数超过了0.5。计划经济年代，粮食的生产流通与消费一律按照计划有条不紊地进行；市场经济时期，党和政府通过制定粮食发展战略，严格执行既定政策来实现对粮食领域的干预，突显出政府强大的宏观调控能力。如单就粮食产量，实行粮食价格双轨制以后，一旦国家通过对粮食收购价的保护，实现粮食产量连年增长；反之，粮食减产。总之，社会主义市场经济的大背景下，粮食市场受到政府机制和市场机制两大因素的制约，需要在市场调节的基础上适时适度地进行政府干预为主的国家宏观调控。

首先，创新政府对粮食资源的干预模式。随着市场经济体制的不断发展，面对日益复杂的市场环境，政府要能有效地进行调控与监管，政府必须创新干预手段，

有计划地解决粮食市场出现的各类突发问题。

其次,警惕国家对粮食市场的调控与干预失灵。理论和实践证明,国家的宏观调控与行政干预不一定能达到如期目标,政府需要对所实施的调控与干预政策进行跟踪调查,收集反馈信息以及适时补救并改进。

最后,继续完善粮食市场机制。健全的市场运行机制,能为包括粮食资源在内的各种商品市场注入推力,国家应敢于打破不合理的市场机制,引导建立合理高效的市场机制。

2.中央统一领导与地方政府积极参与并重是保障国家粮食安全的关键

我国是单一制的国家,只有一个中央政府、一部宪法,中央与地方是上下级的关系,中央领导地方,地方服从中央,地方政府在中央的领导下开展工作。如何保障国家粮食安全,必须形成全国一盘棋的整体思路,处理好整体与局部的关系。在加强国家宏观调控能力的基础上,通过政策制定,对地方实行放权,以充分发挥地方的主动性与积极性。

首先,由中央牵头设立统一的粮食区域协调组织,合理规划各区域内粮食生产与发展政策。如在东北粮食主产区设立“东北粮食办”,两湖流域与长江中下游平原等主产区分别设“两湖粮食办”和“长中下粮食办”<sup>①</sup>,由各区域办公室统一管理、规划与协调区域内的粮食生产运行,并对中央相关部门负责。

其次,改革现行不合理的粮食生产与流转体制,加大对粮食生产落后地区的财政支持力度。由地方各级政府组织专职人员深入农户开展实地调研,形成调研报告上呈中央,中央进行审批。中央根据地方的上报数据调整不合理的粮食利益分配格局,继续加大并合理调整种粮补贴政策。国家继续对重点地区、重点粮食品种实行最低收购价政策<sup>②</sup>。

最后,规范地方政府参与和协商机制。放权地方政府制定区域内粮食政策,继续实行“米袋子”省长负责制等问责制。

3.推进党委领导、政府执行、社会协同、公众参与<sup>③</sup>的多元主体区域治理新机制是保障国家粮食安全的基础

新型公共治理模式指出,现代公共事务的治理不再是依靠政府权威,通过制定和实施政策,对公共事务进行至上而下的线性管理,而是逐步地发展成为管理主体多中心化,管理方式民主化,管理过程协作化的多元互动模型<sup>④</sup>。

首先,加强党委的政治领导、组织领导和思想领导。党把握宏观方向,制定方针并宏观决策,如连续发布中央一号文件,确保农业稳定发展,确保农村社会安定,集中力量支持粮食主产区发展粮食产业,较大幅度

增加农业补贴等<sup>⑤</sup>。

其次,政府因地制宜地给予制度保障、政策扶持、资金帮助,不遗余力地以区域为单位发展农业,保障粮食安全;打破城乡壁垒,消除户籍墙,改革以户籍制为核心的城乡二元体制,以生活方式的改变促进生产方式的改进;以工业带动农业,城市反哺农村的长效机制,完善社会保障制度、土地流转制度,新农村建设与城镇化建设同步推进,实现城乡基本服务均等化,使农民从心理上不再觉得农民身份低人一等,以调动农民的积极性。

再次,社会团体对国家粮食安全应起积极的宣传作用,引导广大社会民众树立正确的粮食观念,唤醒民众危机意识,引导和鼓励全社会惜粮爱粮,为保障国家粮食安全“节流”。

最后,广大民众包括家庭农场、种粮专业户、农业专业合作社等社会主体,在党和国家的巩固、完善、强化强农惠农政策<sup>⑥</sup>支持下,社会舆论的引导下,居安思危,积极发挥主观能动性,主动投身于粮食生产,为保障国家粮食安全“开源”。

4.构筑各级地方政府间的优势互补协调机制是增强国家粮食安全的保证

改革开放三十余年来,市场经济体制打破了各区域之间自给自足的封闭状态,社会各区域各行业都融入到市场经济体制中,各地区在发挥比较优势的前提下,自由地进行生产要素的区际流动。从2004年以来,虽然我国粮食生产获得“九连增”,但是我国农村居民人均纯收入从2004年的2963元上升到2011年的6977元,而同期城镇居民收入则由9422元增加到21810元<sup>⑦</sup>,差距由6459元扩大到14833元,农村居民与城镇居民的年均纯收入在扩大。这数据表明发展农业,特别是种植粮食,使得农民收入低,而且直接影响地方政府的财政收入。在收入比较优势的诱惑下,地方政府更倾向于发展第二、三产业。鉴于此,中央政府首先应改革对地方政府唯“GDP论”的政绩考核制度,加大农业产出特别是粮食产量及其贡献率的考核权重。其次,各级地方政府间多加强省际、市际、县际的交流与合作,协商和引导地方政府在优先保障粮食生产的前提下合理开发本地比较优势的产业,如定期举行区域间的省长联席会、市长联席会、县长联席会等以消除行政区划带来的体制和政策障碍,限制地方政府的恶性地方保护主义和非理性竞争。粮食主产区与非主产区结对形成“传帮带”的发展模式,粮食主产区对非主产区的粮食提供帮助和保障,经济发达的非主产区对粮食主产区进行二三产业的帮扶,以促进各类生产要素在各省市县跨地区流动,实现优势互补。

## (二) 实践层面

1. 生产领域: 加大政策扶持力度, 增强国家粮食综合生产能力

第一, 国家必须致力于加强农田水利建设。从我国的耕地与水资源的时空分布不难看出, 农田水利建设滞后是国家粮食安全的最大硬伤, 水利设施薄弱仍是国家基础设施的短板所在, 国家必须建立农田水利财政投入持续增长机制, 设立专项基金且向粮食主产区倾斜<sup>①</sup>。我国农村水利设施老化, 灌溉保障能力不足, 部分粮食主产区甚至没有配套的灌溉水渠, 这无疑是制约我国粮食生产能力的重大障碍因素。因此党和国家制定的相关规划, 围绕以水利建设为重点, 加大投入以完善农村基础设施, 调适监管与护理机制, 加快修缮加固小型病险水库, 配套改造大中型灌区, 推进旱涝保收工程建设, 增加农村微型水利设施覆盖。大兴农田水利建设, 拟在“十二五”期间新增农田有效灌溉面积 4000 万亩<sup>②</sup>。至 2020 年, 集中完善大型灌区、配套重点中型灌区续建, 以完成节水改造任务<sup>③</sup>。

第二, 继续加大并合理调整种粮补贴政策。在社会主义市场经济的大环境下, 农民的种粮积极性也会受比较收益的影响, 一定意义上专业粮农的收入约等于种粮收入, 其相关性极大。要实现我国粮食产量的稳定增长, 就必须保障种粮农民的种粮收益。我国粮食生产实现“九连增”, 在很大程度上得益于国家制定政策对种粮农民实行直接补贴。集中力量发展粮食主产区粮食产业, 促进农民增收, 以调动粮农积极性, 从根本上保障粮食生产; 保证主产区发挥应有的粮食生产能力, 以顾全国家粮食生产大局<sup>④</sup>。巩固、完善、强化强农惠农政策。继续加大对农民的直接补贴力度, 增加粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补。继续对重点地区、重点粮食品种实行最低收购价政策<sup>⑤</sup>。坚决防止粮食生产滑坡, 坚决防止农民收入徘徊, 确保农业稳定发展, 确保农村社会安定。扩大内需、实施积极财政政策, 进一步增加农业农村投入。较大幅度增加农业补贴。加大良种补贴力度, 提高补贴标准, 逐步加大对专业大户、家庭农场种粮补贴力度<sup>⑥</sup>。

2. 流通领域: 科学规划合理布局, 建立高效率的粮食流通体系

保障国家粮食安全, 增加粮食总产量, 合理调节品种结构是基础, 解决好粮食流通问题也是不容忽视的重要环节。当前, 我国粮食的流通和跨区域调动, 主要依靠铁路运输, 水路和公路运输能力明显不足; 粮食仓储布局不合理, 粮仓以平房仓为主且产销区仓库明显不足, 而主销区粮仓时常空闲, 这导致流通中的中转能力严重不足。

针对我国粮食流通环节中存在的短板, 国家必须采取措施“对症下药”。具体讲就是: 首先, 国家有关部门应继续加强和完善我国粮食运输的交通网络配置, 坚持科学规划铁路运输、公路运输与水上运输, 推进三者并举。如, 中短距离间的粮食流通, 开设“粮食运输绿色通道”鼓励和引导进行汽车运输; 东北粮仓的粮食外运, 则主张铁路运输和海上运输, 以缓解单靠铁路运输的压力。其次, 政府加大粮食流通中转所需的粮仓等基础设施的投入, 合理布局产销区间的粮食储备规模。如: 第一, 国家应当加大力度完善省际调粮的物流设施, 建立粮食流通的公共信息平台, 提高粮食品质检测的水平; 地方各级政府应结合本区域内粮食物流系统的实际情况, 加大粮食流通的吐纳能力基础设施的投建规模, 增强粮食在中转环节中的应对能力。第二, 地方政府应根据自己所辖区域内的人口饮食习惯、收入水平和消费能力, 科学统计粮食市场各类粮食需求的相关信息, 合理调整本区内应当储备的各种粮食品种结构, 以优化储存粮食的利用率, 缓解因储粮的结构数量不合理导致的某种物价的“哄抬”或“滞销”。

3. 消费领域: 唤醒民众危机意识, 引导和鼓励全社会惜粮爱粮

国家粮食安全需要从生产、流通和消费等领域进行综合考虑, 若保障粮食综合生产能力是基础, 是“开源”; 保障粮食流通能力是重要环节, 是“调控”; 提高粮食利用率, 倡导全社会节约用粮就是抓手, 是“节流”。保障国家粮食安全, 需要三管齐下, 三者齐抓, 不能松懈。

我国的粮食在收割、储存、流通和消费等环节中都出现了惊人的损耗和浪费量。有关研究表明: 在收割环节, 我国的粮食每年仅在收割环节的浪费量超过 0.2 亿吨。储存环节, 我国实行的是三级粮食储备制度, 即中央储备、地方储备和农户自储。我国农户的粮食储存量超过国家储存总量的 50%, 粮食损失量约 0.2 亿吨/年, 全国平均损失率达 8%; 国家粮食储存, 由于库房部分老化且储粮条件较差, 造成在储存环节粮食损失率达到约 5%。流通环节, 我国每年跨省粮食流通量 1 亿吨以上, 粮食物流设施落后且物流方式单一, 造成流通环节的粮食损耗严重<sup>⑦</sup>。消费环节, 中国农业大学课题组采取抽样方式对来自大、中、小三类城市不同规模的 2700 桌剩菜饭菜的蛋白质、脂肪等进行测试分析, 保守估计, 我国 2007—2008 年仅餐饮中的剩菜剩饭所浪费的食物蛋白质就高达 800 万吨, 这可供 2.6 亿人一年的需求; 脂肪浪费量达 300 万吨, 能满足 1.3 亿人一年的需求<sup>⑧</sup>。

鉴于此, 我国必须采取政府主导, 全民动员, 共同参与, 唤醒民众的粮食危机意识, 以“节约粮食为荣, 浪费粮食为耻”的价值观引导并鼓励各社会主体、单位和个人树

立正确的粮食观。具体讲就是:第一,硬件设施上,国家鼓励科技创新并转化为先进技术,减少在收割、储存、流通和消费等环节中的粮食浪费;第二,考察社情民情,制定节粮爱粮的规章制度,推广节粮爱粮的生活方式,以制度创新和生活方式的改进来推动各社会主体、企事业单位、团体和个人科学文明、节俭适度的粮食消费行为;第三,“动之以情,晓之以理”,即政府加强对百姓宣讲我国粮情,让民众感受到粮食安全的重要性,引导形成“节约粮食光荣,浪费粮食可耻”的良好社会风尚,广大社会主体主动参与,变“要我节粮”为“我要节粮”。

#### 四、结论与建议

概言之,粮食安全事关国计民生,事关社会稳定,事关国家政局,党和国家必须高度重视。就宏观层面而言,需要以政府引导与市场调节并举,构建保障国家粮食安全的动力机制,以中央统一领导与地方政府积极参与并重,构建确保国家粮食安全的关键着力点,以推进党委领导、政府执行、社会协同、公众参与的多元主体区域治理新机制为基础条件,以构筑各级地方政府间的优势互补为保证机制,增强国家粮食安全;就实践层面而言,从生产、流通、消费等领域加大政策扶持力度,增强国家粮食综合生产能力,科学规划合理布局,建立高效率的粮食流通体系,唤醒民众危机意识,引导和鼓励全社会惜粮爱粮,以保障国家粮食安全。

#### 注释:

①“国家粮食安全东北粮仓领导小组及其办公室”和“国家粮食安全两湖、长中下流域粮食基地领导小组及其办公室”的简称。

②2008年中央一号文件,《中共中央国务院关于切实加强农业基础设施建设,进一步促进农业发展农民增收的若干意见》。

③源自:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。

④2004年中央一号文件,《关于促进农民增收若干政策的意见》。

⑤2009年中央一号文件,《中共中央国务院关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》。

⑥数据来源于《国家统计年鉴2011》、《国家统计年鉴2005》。

⑦《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,2011。

⑧2011年中央一号文件,《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》。

⑨2004年中央一号文件,《关于促进农民增收若干政策的意见》。

⑩2009年中央一号文件,《中共中央国务院关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》。

#### 参考文献:

- [1] 王国敏,周庆元.增强我国粮食安全的综合保障能力对策[J].经济纵横,2013,(3):82-86.
- [2] 吴浙.经济转型与起飞时期的地区差异和区域政策研究[M].天津:南开大学出版社,2006:55.
- [3] (东汉)班固.汉书:卷24[M]//食货志.北京:中华书局,1962.
- [4] 胡正昌.公共治理理论及其政府治理模式的转变[J].前沿,2008,(5):90-93.
- [5] 王国敏,卢婷婷.我国粮食安全面临的复杂矛盾[J].社会科学,2011,(5):35-39.
- [6] 刘慧.减少粮食损失浪费,大力开发“无形粮田”[N].经济日报,2012-01-05.
- [7] 调查称我国每年浪费粮食800万吨 够2亿人吃1年[EB/OL].(2012-04-20)[2013-04-01].<http://nongye.cntv.cn/20120420/109968.shtml>.

责任编辑:万东升

## Political Analysis of the National Food Security

WANG Yuancong, ZHOU Qinyuan

(School of Political Science, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

**Abstract:** Based on the political perspective, this paper compares and analyzes the strategic significance of food security to the rise and fall of ancient Chinese regimes. Through theoretical analysis and empirical research methods, from a macro level, the paper puts forward the dynamic mechanism to ensure the national food security—government guidance and market regulation; the key factor—the unified leadership of the central and participation of local governments; the basic conditions—the new regional governance mechanisms with the feature of Party leadership, government executive, social coordination, and public participation; and the assurance mechanisms—building the complementary advantages between every level of governments. From the angle of production, circulation and consumption, the paper proposes to increase policy support, strengthen the country’s grain production capacity, scientific planning and rational distribution, establish the efficient grain circulation system, awaken the public sense of crisis, guide and encourage the whole society to cherish grain to protect national food security.

**Key words:** food security; political perspective; path selection