

中国国家粮食安全战略 演进及前瞻^{*}

张颖 徐阳华

【内容提要】粮食安全始终是关系中国国民经济发展、社会稳定和国家安全的全局性战略问题。自新中国成立以来,通过多次粮食战略的调整,已经形成了相对完善的粮食安全保障体系。中国的粮食产量总体上呈现的是波动式增长的趋势,这种增长与中央粮食战略的调整均有一定关系。国家粮食战略经过了20世纪50年代的从互助组到统购统销、60年代的进口粮食缓解粮食危机、70和80年代的家庭联产承包责任制直至21世纪初期至今的从取消农业税到严防死守18亿亩耕地红线这样一个过程。中国粮食安全面临粮农种粮的相对收益较低的结构矛盾,要解决这一矛盾,必须从国家层面加大投入资本和提高基础设施建设能力,大力推动农业科技创新,努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力,在优化农业结构上开辟新途径,在转变农业发展方式上寻求新突破,在促进农民增收上获得新成效。自2004年以来,中共中央、国务院“一号文件”多次聚焦“三农”问题,始终强调粮食安全的重要性,这凸显了国家在协调粮食政策运转过程中的重要作用及中共中央对粮食安全的高度重视。只有保住“安全口粮和放心粮”,才能保证中国到21世纪中叶顺利达到中等发达国家水平。

【关键词】中国粮食安全;粮食战略;粮食危机;中央“一号文件”;粮食生产能力

【作者简介】张颖,北京外国语大学国际关系学院副教授;徐阳华,北京外国语大学国际关系学院2013级硕士研究生(北京 邮编:100089)。

【DIO】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2015.03.005

【中图分类号】D815.5 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X(2015)03-0096-18

* 感谢《国际安全研究》两位匿名评审专家的评审和修改建议,文中疏漏由作者负责。

粮食是人类赖以生存发展的重要物质基础。粮食安全、能源安全和经济安全并称为当今世界的三大安全。新中国自成立以来,通过多次粮食战略的调整,已经形成了相对完善的粮食安全保障体系。而在学术界,关于中国粮食安全这一问题的研究却相对滞后,特别是对中国粮食安全战略演变路径的梳理不够,对中共中央、国务院从2004年开始到2015年连续12年的“一号文件”中有关粮食安全内容的变化分析得不够。本文根据国家统计局数据中心、中国农业部、国土资源部等部门机构的数据对中国国家粮食安全战略的变迁进行深入探讨,并以史为鉴,前瞻中国粮食战略的未来着眼点。

一 导 言

根据亚伯拉罕·马斯洛(Abraham H. Maslow)人类需求五层次理论,生存需要是人类的第一需要。有了粮食,人类才能生产生活,繁衍后代。粮食作为人类生存的必备条件,也作为最重要的基础产品,为社会的稳定与发展奠定基础。“粮食足,天下定”,“民以食为天”,古今中外历代王朝都十分重视充足的粮食对于人民生活的保障和社会稳定的作用。

粮食安全作为一个完整的概念产生于20世纪70年代初期。由于连续几年的恶劣气候和自然灾害导致粮食歉收,主要粮食生产和出口国的粮食产量同时下降,导致国际市场由供过于求变为供不应求的局面,粮食库存急剧减少,价格大幅度上涨,从而引发了第二次世界大战后最为严重的粮食危机。为了应对世界范围内的粮食危机,1974年11月,在罗马召开的世界粮食大会上,联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization, FAO)将粮食安全定义为“保证在任何时候都能得到为了生存和健康所需要的足够食品”。到1996年11月,第二次世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言》和《行动计划》对粮食安全作了更为详尽的解释:“只有当所有人任何时候都能在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食,来满足积极和健康生活的膳食需要及食物喜好时,才实现了粮食安全。”^①2001年世界粮食大会又修正了粮食安全的概念,增加了“无污染、无公害”的要求,以适应经济社会发展的要求。

粮食安全保障人类最基本的生活权利。从本质上说,粮食安全就是要求保障每个人都能够得到粮食用以生存和生活。粮食安全的基本内涵包括三个方面:一

^① 卢良恕、王健:《粮食安全》,杭州:浙江大学出版社2007年版,第4页。

是物质保障能力和水平，二是消费能力水平，三是保障粮食供给的途径和机制。也有专家认为，粮食安全就是保障粮食数量与质量、保持供应的稳定性与长期性、保障人们的购买力和消费能力。但是在不同的国家和不同的历史时期，面对不同的环境，人们对粮食安全内涵有不同的认识和见解。鉴于当前国际复杂的形势和非传统安全造成的矛盾和问题，粮食安全包含的内容变得更加广泛，具有狭义和广义两个层面。在广义层面上，又逐渐地延伸到了粮食生产、流通、消费、质量和储备的安全，形成了一个系统完整的产业链。此外，粮食安全不仅体现在数量和质量的的安全上，还包括粮食政策的制定、选择、贯彻与实施以及粮食价格机制的形成。

衡量粮食安全的关键指标有粮食保障供应程度、粮食自给率、粮食总产量的波动指数、粮食储备水平、贫困线与恩格尔系数^①等一些常用的指标。根据联合国粮农组织给出的标准，粮食的自给率必须达到95%，人均粮食产量达到400千克，粮食储备应该达到本年度粮食消费的18%，才能满足最基本的粮食安全。^②另外，根据《中国粮食安全发展报告2013-2014》的表述，三大谷物的自给率在95%以上，粮食自给率始终维持在90%以上才能实现粮食安全。^③

中国是拥有13亿人口的大国，粮食是一种战略物资，必须始终把解决好十几亿人口吃饭问题作为治国安邦的头等大事。中国是农业大国，实现全面建成小康社会的关键在于农民增收，实现全面协调可持续发展的关键是农业增效，实现建设社会主义新农村的关键是农村发展。自1978年以来，中国的农业生产结构逐步优化，单产也有所提高，这主要是因为中央审时度势、根据现实情况对粮食政策做出战略部署，推陈出新，主抓粮食产量，带动了农业增效，促进了农民增收和农村的可持续发展的建设。自2004年开始，中共中央、国务院发出的“一号文件”（以下简称中央“一号文件”）始终聚焦在“三农”问题上，其中粮食安全年年都涉及，在很大程度上为确保农村和谐、农业发展、农民增收指引了方向。同时，每年的政府工作报告均表达了中国政府确保粮食安全的决心。

近年来，中国政府实施了粮食安全的两大战略：其一，实施粮食安全的科技战略，统筹安排粮食产业链各个环节科技创新能力建设，提升科技创新的水平。

^① 恩格尔系数即家庭食品支出与总收入的比值，它随家庭收入的增加而下降，恩格尔系数越大则表明一个家庭或国家越贫困。

^② 联合国粮农组织官方网站：<http://www.fao.org/statistics/zh/>。

^③ 《中国明确粮食安全自给率目标 谷物应保持95%以上》，中国新闻网，2015年3月11日，<http://www.chinanews.com/gn/2014/01-24/5778603.shtml>。

其二,实施耕地保护与质量提升战略,全面提升基本农田保护水平,着力提高耕地质量。以上战略的实施保证了中国粮食综合生产能力一直处于稳步提高阶段,食物供给日益丰富,供需基本保持平衡的状态。

二 中国国家粮食安全战略演进

新中国成立以来,中国的粮食产量总体上呈现的是波动式增长的趋势,而这种增长与中央粮食战略的调整均有一定关系。

(一) 20世纪50年代的中国粮食安全战略:从互助组到统购统销

新中国成立初期,国民经济百废待兴。农业基础地位十分薄弱,尚未完成土地改革,再加上抗美援朝战争,这些不利因素干扰着新中国的经济发展,使得农业生产非常困难,提高农业效益成为一件棘手的事情。与此同时,当时的粮食市场多种经济成分并存,供求矛盾突出。为此,国家采取多种措施,加强市场管理,努力调控粮源,培育国有企业,基本保证了粮食市场的价格稳定。国民经济恢复后,1951年12月15日,中共中央发布《中共中央关于农业生产互助合作的决议》,号召采用农业互助组和农业生产合作社的方式,引导农民积极走互助合作的道路开展生产。这一政策逐渐把分散的、落后的农民私有经济改造成为集体的社会主义农业经济,为以后的农业发展奠定了基础。政策的影响也是直接的,1950年中国的粮食总产量是13 212.9万吨,1952年达到16 393.1万吨,比1950年增加了3 000多万吨。^①

1953年春由于自然灾害的影响,农民为防止闹粮荒而不愿将粮食卖给国家。为此,自1953年12月起,国家实行统购统销政策,以适应工业资金积累的需要。该政策规定,严禁私有粮商哄抬价格,并对粮食价格实行统一管理。由于推行强制征收制度,导致高征购(即购过头粮)。同时,由于国家大力推行工业基础设施建设,造成城市需求量和农村的供应量出现了不平衡的局面。另外,一些地方虚报高产,将粮食“东挪西借”,征购粮食的数量一直处于高位。特别是1954年中央提出“过渡时期总路线”后,不少地区盲目增加合作社的并购数量,在实际中强调强制入社的规定,严重侵害了农民的利益,导致农民的生产积极性不高,部分农民“闹退社”,“闹粮”。与此同时,1954年夏季,长江、淮河地区遭受严重的自然灾害,粮食大幅度减产,农业生产计划不能完成。1954年的粮食产量相当

^① 《中国统计年鉴2004》,北京:中国统计出版社2004年版,第505页。

于1949年的1.5倍。^①1956年和1957年,粮食库存出现了明显下降的现象,到1957年,粮食库存量下降了63亿斤。^②粮食库存量下降的主要原因,一方面是由于基础设施建设规模扩大,另一方面是粮食的销售和征收出现了不平衡的局面,造成大规模的浪费现象。

1958年之后出现的三年自然灾害,导致粮食大幅度减产,1958-1960年的粮食产量分别只有19766.3万吨、16969.2万吨、14385.7万吨,1961年更是低至13650.9万吨(参见表1)。由于这一时期国家大力发展城市基础建设和工业建设,实施城市化政策,城市职工人数剧增,对粮食的需求大大增加,但是粮食产量却满足不了如此高的需求量,需求和供给之间开始出现失衡的现象。一方面,通过多征购也不能满足数量众多的职工的需求;另一方面,多征购农民的口粮造成了农村的口粮逐渐下降,农民因吃不饱饭而失去了生产积极性。1959年,一些省份出现了严重的粮荒,使得粮食供应原本紧张的局面变得更加严重。^③从1959年到1961年,全国人均年占有粮食为216.5公斤,比1957年减少了85公斤。而这三年中,粮食平均征购数占粮食产量的34.4%,其中1959年粮食征购数占粮食产量的39.6%。^④为此,1960年中央提出“三定”政策,即定产、定购、定销。但这一政策本身有着严重的缺陷,无法根据产量波动做出适应性调整,无法摸清农业的真实产出,因此这一政策并没有对粮食安全的基本好转起到关键作用。

20世纪50年代后期中国粮食战略的调整是令人深思的。在一个农业生产力还处于落后状态的农业国家,采用不合理的方式与政策进行经济建设,就会出现粮食需求和供给相矛盾的局面,粮食增长也会受到限制。脱离实际,不顾现实情况征购粮食来满足城市的经济发展,就会束缚农村的生产力的发展。更为糟糕的是,大批农民涌入城市,没人播种粮食,进而引发农业危机。因此,制定粮食政策必须从安全的角度、从战略的层面以及从实际条件出发,才能实现政策与实际不脱节,才能不造成粮食产量的巨大波动。

① 《1954年国务院政府工作报告》,中华人民共和国中央人民政府网站, http://www.gov.cn/test/2006-02/23/content_208673.htm。

② 张学兵:《当代中国史上“粮油关系”的兴替》, <http://www.gzdw.gov.cn/n289/n435/n667/c4916925/content.html>。

③ 国家统计局、国家民政局:《1949-1995:中国灾情报告分析》,北京:中国统计出版社1996年版。

④ 蒋冠庄、高敬增:《李先念呕心呕血粮荒——六十年代初的粮食危机》,载《百年潮》,2008年第1期,第18-23页。

表 1 中国粮食产量 (1950-2013 年)

单位: 万吨

年份 粮食产量	1950 13 212. 90	1951 14 368. 90	1952 16 393. 10	1953 16 684. 10	1954 16 952. 80
年份 粮食产量	1955 18 394. 60	1956 19 275. 60	1957 19 504. 50	1958 19 766. 30	1959 16 969. 20
年份 粮食产量	1960 14 385. 70	1961 13 650. 90	1962 15 441. 40	1963 16 574. 10	1964 18 088. 70
年份 粮食产量	1965 19 452. 50	1966 21 400. 90	1967 21 782. 30	1968 20 906. 00	1969 21 097. 30
年份 粮食产量	1970 23 995. 50	1971 25 014. 00	1972 24 048. 00	1973 26 493. 50	1974 27 527. 00
年份 粮食产量	1975 28 451. 50	1976 28 630. 50	1977 28 272. 50	1978 30 476. 50	1979 33 211. 50
年份 粮食产量	1980 32 055. 50	1981 32 502. 00	1982 35 450. 00	1983 38 727. 50	1984 40 730. 50
年份 粮食产量	1985 37 910. 80	1986 39 151. 20	1987 40 297. 70	1988 39 408. 10	1989 40 754. 90
年份 粮食产量	1990 44 624. 30	1991 43 529. 30	1992 44 265. 80	1993 45 648. 80	1994 44 510. 10
年份 粮食产量	1995 46 661. 80	1996 50 453. 50	1997 49 417. 10	1998 51 229. 53	1999 50 838. 58
年份 粮食产量	2000 46 217. 52	2001 45 263. 67	2002 45 705. 75	2003 43 069. 53	2004 46 946. 95
年份 粮食产量	2005 48 402. 19	2006 49 804. 23	2007 50 160. 28	2008 52 870. 92	2009 53 082. 08
年份 粮食产量	2010 54 647. 71	2011 57 120. 85	2012 58 957. 97	2013 60 193. 84	

数据来源: 作者根据中华人民共和国统计局网站数据自制, <http://data.stats.gov.cn/work-space/index.jsessionid=20F381B604CFD80A398D71646883C0D7?m=hgnd>.

(二) 20 世纪 60 年代的中国粮食安全战略: 进口粮食缓解粮食危机

相对于 20 世纪 50 年代政策缺乏连贯性、脱离实际的情况, 20 世纪 60 年代中国的进口粮食政策则是符合当时国情, 减缓了粮食危机。

20世纪60年代初期,中苏分歧加剧,苏联停止了对中国的援助,而此时,中国恰好处于三年困难时期,其中最严峻的形势就是粮食短缺,饥荒蔓延。1961年全国农作物遭受自然灾害面积为6 175万公顷,比1959年受灾面积增加了1 712万公顷。受灾面积的增加与粮食减产之间产生正相关性,无论城乡,老百姓的口粮都出现了严重的短缺。

国家的经济发展需要有最基本的粮食战略物资作为储备,没有充足的粮食,就无法开展正常的经济生产和社会活动。为了改变这一局面,中共中央在1960年开始采取紧急措施应对粮食危机——以非常的手段调运粮食,^①以坚持到新粮上市。同时,中央为了减少城市的供应量,在一定比例范围内减少城镇人口,粮食征购任务减少到420亿公斤左右,地方征粮任务减少到50亿公斤,减少城市人口2 000万。^②这一政策的制定解决了暂时性困难,但是无法克服长期缺粮局面。中共中央认识到,统购统销政策已经走入了困境,失去了应对粮食危机的能力。在全国粮食不断减产的情况下,若继续采用先前政策,必将使中国的工业基础面临困境。1963年开始,中央决定从国外主要是西方资本主义国家大规模地进口粮食,并“以进养出”,这一政策被称为“米麦进口交易”。从国外进口粮食的政策使得中国避免了统购统销政策带来的负面作用,拓展了解决粮食危机的应急之道,从而稳定了粮食市场,缓解了粮食危机,保住了生产。

从1963年执行大规模的粮食进口政策开始,中国开始成为国际粮食市场的重要成员,到1969年中国累计进口粮食达4 400.62万吨,比20世纪50年代增加了4 317.09万吨。^③尽管如此,无论是粮食调运还是“米麦进口交易”都只能起到治标不治本的效果,具有很强的局限性与束缚性,难以解决长期缺粮的局面。

(三) 20世纪70年代至80年代中期的中国粮食安全战略:从粮食进口贸易到家庭联产承包责任制

20世纪70年代,中国继续执行60年代的进口战略,保持政策一致性的优势就是可以通过进口、利用国际市场调控来增加国内粮食供给和储备。随着中美关

^① 尚长风:《三年经济困难时期紧急救灾措施》,载《当代中国史研究》,2009年第4期,第50-57页。

^② 蒋冠庄、高敬增:《李先念呕心赈粮荒——六十年代的粮食危机》,载《百年潮》,2008年第1期,第18-23页。

^③ 《中国粮食国际贸易和性质的历史分析(上)》,中南财经政法大学-经济史论坛, http://jyw.znufe.edu.cn/znjst/zhrmgghjjs/xzglstytj/t20051115_0054.htm。

系正常化，西方国家开始给予中国粮食援助。1971-1976年中国通过粮食进出口贸易使国内粮食库存净增加936.65万吨，并为国家增加外汇收入7.27亿美元。^① 粮食进口政策，增加了中国的粮食储备量，大幅度地减缓了粮食危机，提高了人民的温饱度（参见表2）。

表2 1970-1979年中国粮食国际贸易情况^②

单位：万吨

年份	出口	进口		净进口
		合计	其中 小麦	
1970	211.91	535.96	530.21	-324.05
1971	261.75	317.32	302.20	-55.57
1972	292.56	475.62	433.36	-183.06
1973	389.31	812.79	629.85	-423.48
1974	364.39	812.13	538.34	-447.74
1975	280.61	373.50	349.12	-92.89
1976	176.47	236.65	202.19	-87.18
1977	165.70	734.48	687.58	-568.78
1978	187.72	883.25	766.73	-693.53
1979	165.08	1 235.53	870.98	-1 070.45
合计	2 495.5	6 444.23	5 310.56	-3 946.73

数据来源：作者根据中华人民共和国统计局网站数据自制，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index.jsessionid=20F381B604CFD80A398D71646883C0D7?m=hgnd>。

1978年之后，中国开始了改革开放的历史性转变。增加粮食产量、解决人民的温饱问题、夯实农业基础，成为发展国民经济的当务之急。为此，国家改革了农村生产关系，解放了广大农村劳动生产力，极大地调动了农民生产的积极性。国家实施的粮改计划则更加符合基本国情。同时国家在主打粮食产量环节上下足了功夫。由于实行的政策确保了粮食稳定和农业的发展，1978年的中国粮食总产量突破了3 000万吨（参见表1），同比增长了7.8%。1979年的粮食增长继续保

^① 《中国粮食国际贸易和性质的历史分析（上）》，中南财经政法大学-经济史论坛，http://jyw.znufe.edu.cn/znjjslt/zhrmghgjs/xzgshtyj/t20051115_0054.htm。

^② 中国对外经济贸易年鉴编辑委员会：《中国对外经济贸易年鉴1984》，北京：中国对外经济贸易出版社1984年版。

持高位增长态势，达到8.9%。这一时期，国家大幅度调整收购价格，粮食的统购价提高了20%，^①促进了粮食产量的快速增长。除1980年的粮食产量较上年略有减少外（参见表1），粮食产量连年保持较大幅度的增长，年均增产粮食2742.83万吨。1984年，中国开始推行家庭联产承包责任制，落实包产到户，农民积极性得到快速提高。1984年的粮食产量达到40730.5万吨，较1983年38727.5万吨增长了5.17%（参见表1）。^②农业生产力得到巨大的释放。新政策实行以来，粮食的单产从1985年到1987年平均提升了1.98%。^③这说明国家采取的家庭联产承包责任制取得了扎实的效果，土地所有权和经营权相互分离，符合中国改革开放初期中国的具体国情，调动了广大农民的积极性。

从执行大规模的粮食贸易进口战略到实行家庭联产承包责任制、实现包产到户的政策转变，中间经历了5-6年的时间。大规模的粮食贸易政策凸显了在粮食危机时期中国采取的缓解生产压力以满足人们的刚性需求为核心的政策。而家庭承包机制的逐步推广，改变了中国农村旧的经营管理体制，解放了广大农村生产力，调动了广大农民的生产经营积极性，为工业建设发挥了根本的保障作用。

（四）20世纪80年代后期至21世纪初的中国粮食安全战略：市场化改革

20世纪80年代，随着人民公社制度的解体和农村实行家庭联产承包责任制，国家在粮食流通领域也开始逐步扩大市场调节的范围，运用市场的机制宏观调控市场价格。1979-1984年国家大幅度地提高粮食收购价格，以保障农民的生产效益，但出售粮食数量不断增加的同时又出现了“卖粮难”的难题。为了解决这一问题，1985年中央“一号文件”提出了要在承包责任制的基础上对粮食进行市场化改革。同时，国家取消了部分鼓励粮食生产的优惠政策，再加上部分省份遭受了严重的自然灾害以及农资价格上涨4.85%，种种原因挫伤了农民的种粮积极性，当年的粮食播种面积减少到10884.5万公顷，比1984年减少3.57%。^④但在此后，市场的作用开始显现。1985-1987年三年时间又实现增产，其中1987年的总产量超过40000万吨，之后1990年的粮食总产量达到44624.3万吨（参见表1），

① 王东京：《欠发达地区新农村建设态势与政策建议》，载《改革》，2010年第7期，第102页。

② 国家统计局-数据查询中心：《主要农作物产品产量》，中华人民共和国统计局网，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index;jsessionid=20F381B604CFD80A398D71646883C0D7?m=hgnd>。

③ 国家统计局-数据查询中心：《主要农作物产品产量》，中华人民共和国统计局网，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index;jsessionid=20F381B604CFD80A398D71646883C0D7?m=hgnd>。

④ 国家统计局-数据查询中心：《主要农作物产品产量》，中华人民共和国统计局网，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index;jsessionid=20F381B604CFD80A398D71646883C0D7?m=hgnd>。

比1989年增加3869.4万吨。中国粮食产量开始呈现“一年减、两年增”三年一次的周期性渐进连续波动。每经过一个波动周期，粮食产量提高到一个新水平。总的看来，“粮改”政策伴随着中国改革开放的全过程，从统购统销到合同订购，再到实行价格“双轨制”，到1993年国家放开粮价、放开粮食经营，居民手中的粮票变成了收藏品，政府干预少了，粮食却逐年增产。1980-1995年的15年期间，中国粮食总产量为599682万吨，社会消费需求总量达599628.8万吨，产销差为7413.2万吨。这一基本数字表明，中国的粮食供需基本保持平衡。^①

进入20世纪90年代，粮食的产销增长速度较快，粮食生产与运作机制的变化则带来与80年代不同的粮食供需新格局。这一时期，粮食短缺问题已经得到彻底解决，但伴随工业化、城镇化的加速推进，一度出现粮食播种面积持续下降，以至于在1999-2003年，只有2002年的粮食产量较上年略有增加，2003年全国粮食产量下降到43069.53万吨（参见表1），较1998年的51229.53万吨减少了8160万吨，减少了15.93%，年均递减3.4%（参见表1）。^② 导致连续减产的原因主要包括：盲目追求退耕还林；不合理地调整农业种植比例结构；部分地区遭遇了严重的旱灾；许多地方为了提高自己地区或者本单位的经济作物种植面积，进而提高国内生产总值，占用了大量的耕地进行城市经济建设，导致耕地面积减少，粮食产量下降。连续的粮食减产、产不足销，粮食库存下降引起了全社会对粮食安全的高度关注。时任国家主席江泽民为此专门指出：“我国是一个有十几亿人口的大国，吃饭问题始终是头等大事。”^③ 也是从这一时期的后半段起，国家开始重视严格保护耕地和提高粮食综合生产能力，如严格控制耕地转为非耕地、实行基本农田保护制度等，希望通过这些措施来促使粮食产量提升。

（五）21世纪初期至今的中国粮食安全战略：从“取消农业税”到“严防死守18亿亩耕地红线”

2004年，中国对农业、农村的经济政策做出了重大调整，明确提出要统筹城乡发展，推进城乡结构一体化发展，提出“以工促农，以城带乡”的政策，制定了对农村“多予少取放活”的基本方针。^④ 2006年1月取消农业税后，“惠农

① 《中国粮食安全报告》，载《财经》，2013年12月，第8页。

② 国家统计局-数据查询中心：中华人民共和国统计局网，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?jsessionid=20F381B604CFD80A398D71646883C0D7?m=hgnd>。

③ 江泽民：《江泽民文选（第三卷）》，北京：人民出版社2006年版，第122页。

④ 《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1528900.htm。

支农”措施密集出台，力度不断加大，有效地提高了农民生产粮食的积极性。2004年，粮食总产量保持在46 946.95万吨，与2003年的43 069.53万吨（参见表1）相比，增加了3 877.42万吨。^①此后，2004-2009年中国粮食总产量增幅分别是9%、3.1%、2.9%、0.71%、5.4%、0.4%，平均增幅达到3.59%。这样就保证了人均粮食占有量的上升，确保了粮食自给率稳定在95%以上，从而在国际粮食价格波动情况下，真正做到了“手中有粮，心中不慌”。2013年，全国粮食总产量首次突破6亿吨，比上一年增长2.1%，首次实现了新中国成立以来的“十连增”。2014年更是达到了“十一连增”的新高度，粮食产量连续两年跨上了1.2万亿斤的台阶，^②取得了举世瞩目的成就。

取得这一成就的关键在于中央高度强调农业是基础，只有“三农”问题得到根本性的解决，才能为工业等其他建设打下后续性基础；只有实现粮食安全，才能实现国家的长治久安。自2004年开始，国家开始加大力度把目光集中在农业这一基础性的产业上，连年的中央“一号文件”均把焦点聚集在三农建设问题上，始终强调粮食安全的重要性，以狠抓农业产量为突破口，通过稳定粮食产量，确保粮食增长率的目标，实现稳中有升，并且逐步实现由长期短缺到总量保持基本平衡的历史性转变。2008年中央“一号文件”提出“切实稳定粮食播种面积，优化品种结构，提高单产水平，确保粮食生产稳定发展”；2009年中央“一号文件”提出“各地区都要承担本地耕地和水资源保护、粮食产销和市场调控责任，逐级建立有效的粮食安全监督检查和绩效考核机制”；2010年中央“一号文件”提出“防止忽视和放松三农工作的倾向，努力确保粮食生产不滑坡、农民收入不徘徊、农村发展好势头不逆转”；2011年中央“一号文件”提出“加快水利改革发展，不仅事关农业农村发展，而且事关经济社会发展全局；不仅关系到防洪安全、供水安全、粮食安全，而且关系到经济安全、生态安全、国家安全。提出加强农田水利等薄弱环节建设”；2012年中央“一号文件”提出“千方百计稳定粮食播种面积，扩大紧缺品种生产，着力提高单产和品质”。每一年的中央“一号文件”都始终把粮食政策对准中国农业的关键点，所以产生了实质性的作用。

新一届中央领导集体成立以来，中共中央更加重视粮食安全问题。中国共产

^① 国家统计局-数据查询中心，中华人民共和国统计局网，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index.js?sessionId=20F381B604CFD80A398D71646883C0D7?m=hgnd>。

^② 《国务院新闻办举行新闻发布会，农业部新闻发言人介绍我国今年粮食生产形势等有关情况“十一连增”是多因素同向作用结果》，农业部网站，http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zwdt/201412/t20141205_4274684.htm。

党第十八次全国代表大会报告提出：“加快发展现代农业，增强农业综合生产能力，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给”。^① 为此，2013 年中央“一号文件”提出：“确保国家粮食安全，保障重要农产品有效供给，始终是发展现代农业的首要任务。必须毫不放松粮食生产。”2013 年年底中共中央经济工作会议将“粮食安全”作为首要任务，并提出实施“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。其后的中央农村工作会议聚焦粮食安全战略，强调国家粮食安全和农产品质量。重视粮食安全，不再单单指粮食的数量安全，而是更加重视农产品质量和食品安全。这次会议还首次明确提出了“适当增加进口”，微妙地体现出粮食安全战略的新变化。把适度进口作为粮食安全的一个重要组成部分，是在开放的环境下，适应国内国际市场一体化程度提高、更好统筹两个市场两种资源所做出的一个重大调整。

2014 年中央“一号文件”提出抓紧构建新形势下的国家粮食安全战略，将保障粮食安全上升到基本国策的地位，强调完善国家粮食安全保障体系，把饭碗牢牢端在自己手上，是治国理政必须长期坚持的基本方针。文件提出更加注重粮食品质和质量安全，首次提出了主销产区的种粮任务，要严格地落实“米袋子”省长负责制度，并纳入考核评价。^②

除了中央“一号文件”外，《国家粮食安全中长期规划 2008-2020》也对粮食安全做出了具体说明：“为保证到 2010 年人均粮食消费量不低于 389 公斤、到 2020 年不低于 395 公斤的关键目标，提出要稳定粮食播种面积，保障粮食等重要食物基本自给，保持合理粮食储备水平以及建立健全‘四散化’粮食物流体系（散装、散卸、散存和散运），降低成本，以最大可能保证粮食安全的综合保障能力和水平，从而构建适应社会主义市场经济发展要求和符合我国国情的粮食安全保障体系。”^③ 《国家粮食安全中长期规划 2008-2020》是中国粮食安全的最新战略性指导文件，它对于确保中国在很长一段时间内粮食产量稳定增长具有重要的意义。规划提出，随着中国城镇化进程的发展，耕地资源短缺的现状日益凸显，因此强调严防死守“18 亿亩耕地红线”。事实上，2000-2007 年的 7 年

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，载《人民日报》，2012 年 11 月 18 日，第 1 版。

② 《国办关于落实 2014 年中央“一号文件”有关政策措施分工的通知》，新华网，2015 年 2 月 4 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/10/c_126244107.htm。

③ 《国家粮食安全中长期规划 2008-2020》，中央人民政府网站，2015 年 2 月 4 日，http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/13/content_1148414.htm。

间,中国耕地面积由19.24亿亩减少到18.26亿亩,净减少9800万亩,年均减少980万亩。^①全国已有约700个县(区)人均耕地低于联合国粮农组织确定的0.8亩的警戒线。^②耕地面积的减少已经成为中国粮食安全的重大隐患。

中国人口众多,耕地资源相对较少,要用世界上7%的耕地养活世界22%的人口,人多地少的矛盾突出。随着经济快速发展和城镇化的步伐加快,非农占用耕地的情况不可避免。近年来,中国的耕地面积急剧下降。来自国家统计局的数据显示,1949年全国的耕地面积为9788.13万公顷,1957年为11183万公顷,^③达到极值,此后的耕地面积一直呈下降趋势。改革开放以来,中国的耕地面积出现了两次大幅度的减少:一次是自1980年开始,由于城市建设和经济建设,大量的耕地被占用,全国的耕地面积减少量超过3.5%,其中1984-1986年平均净减少了0.73%。^④另一次是在1998-2006年,全国各地制定了调整农业结构的目标,各地减少粮食种植,改种经济作物,耕地保护力度明显被削减,大量的粮田被占用。其中2002年耕地面积减少168.6万公顷,净减少1.32%。改革开放三十多年来,粮食播种面积由1978年的12058.7万公顷减少到2009年的10898.6万公顷。^⑤耕地保护与城市工业发展以及生活之间的困境亟待解决。为了有效遏制耕地面积减少的态势,国务院于2007年12月1日重新颁布了《耕地占用税暂行条例》,开征耕地占用税,希望运用税收经济杠杆与法律、行政等多种手段相互结合,有效保护耕地,使那些占用耕地建房及从事其他非农业建设的单位和个人承担必要的经济责任。2007年和2008年耕地面积趋于稳定,这两年中国的耕地面积仅分别比上年净减少4.1万公顷和1.9万公顷。^⑥在随后的国家发展中,开始注意到耕地的保护问题,耕地面积的减少才得以遏制。

在土地流失已经十分严重的情况下,保障国家粮食安全必须确保粮食的播种

① 陈芳、宋振远:《中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定解读》, http://www.gov.cn/zwhd/2008-10/21/content_1126630.htm。

② 张广翠:《中国粮食安全的现状与前瞻》,载《人口学刊》,2005年第3期,第39-41页。

③ 茅于軾、赵农:《中国粮食安全靠什么——计划还是市场》,北京:知识产权出版社2011年版,第46页。

④ 翟虎渠等:《中国粮食安全国家战略研究》,北京:中国农业科学技术出版社2011年版,第275页。

⑤ 中华人民共和国统计局网站,2015年2月3日, <http://data.stats.gov.cn/workspace/index;jsessionid=20F381B604CFD80A398D71646883C0D7?m=hgnd>。

⑥ 翟虎渠等:《中国粮食安全国家战略研究》,北京:中国农业科学技术出版社2011年版,第277页。

面积不少于 16 亿亩,^① 而保障 16 亿亩粮食播种面积必须守住 18 亿亩及以上的耕地红线。2014 年的中央“一号文件”再次指出:“严守耕地保护红线,划定永久基本农田”。18 亿亩耕地红线是“生命线”,必须实施更严格的土地用途管制措施,切实控制好新增建设用地,特别是严格执行基本农田保护制度,严格禁止擅自将农用地转为建设用地。

2015 年 1 月 5 日,《永久基本农田划定和设施农用地管理》视频会议召开。李克强总理指出:中国人多地少,任何时候都要守住耕地红线,守住基本农田红线。要坚持数量与质量并重,严格划定永久基本农田,严格实行特殊保护,扎紧耕地保护的“篱笆”,筑牢国家粮食安全的基石。^② 国土资源部和农业部表示,将在 2016 年完成全国 106 个重点城市的永久基本农田划定工作。国土资源部部长姜大明表示:“保障国家粮食安全的根本在耕地。基本农田一旦划定以后,谁都不能占,对违犯者要用重典。”农业部部长韩长赋表示:“坚决守住两条底线,首先必须守住 18 亿亩耕地红线,其次要保证现有的基本农田数量不减。”^③ 保护 18 亿亩耕地,已成为中央的战略决策。

三 中国粮食安全战略前瞻

总体来讲,改革开放三十多年来,中国农产品供给可谓物美价廉、品种繁多,极大地满足了全国人民对农产品的需求。在这个过程中,中国粮食自给率大部分时间保持在 95% 以上(2003 年自给率一度下降为 88.3%,2008 年再次跌破 95%,2009 年为 92.5%,2010 年为 90.6%,2011 年和 2012 年为 88% 左右)。^④ 一般而言,粮食自给率大于 95%,即表明一国已基本实现了粮食自给;自给率大于 90%,即达到了可以接受的粮食安全水平;自给率小于 90%,粮食供求的风险就

① 中华人民共和国统计局网站,2015 年 2 月 3 日, <http://data.stats.gov.cn/workspace/index;jsessionid=20F381B604CFD80A398D71646883C0D7?m=hgnd>。

② 《李克强:扎紧耕地保护“篱笆”筑牢国家粮食安全基石》,中华人民共和国国土资源部网,2015 年 1 月 6 日, http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201501/t20150106_1340460.htm。

③ 《国土部 农业部:2016 年完成“永久基本农田”划定》,人民网,2015 年 2 月 4 日, <http://tv.people.com.cn/n/2015/0106/c61600-26333263.html>。

④ 翟虎渠等:《中国粮食安全国家战略研究》,北京:中国农业科学技术出版社 2011 年版,第 12 页;《国家粮食安全中长期规划 2008-2020》,中央人民政府网站,2015 年 2 月 4 日, http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/13/content_1148414.htm。

会增大。^① 在提高粮食自给率的同时,国家利用灵活的粮食进出口政策,鼓励大力出口具有比较优势的蔬菜、水果、养殖产品等劳动密集型产品,适度进口粮食以弥补国内供需缺口,通过一进一出的互补替代,促进农民增收,进一步巩固了中国的粮食安全。

尽管以粮食产量“十一连增”和农民收入增长“十一连快”为标志,中国农业取得了显著成绩,但由于农业生产是经济效益较低的行业,粮食是经济效益较低的农作物,粮食生产需要与大量的生产要素相结合,占用大量的水土资源,因此保障粮食的生产需要采取多方面的措施。现实生活中,无论是种粮农民还是政府都面临着三大困惑:第一,与种植其他农作物相比,种粮农民的增收依然处于“瓶颈期”,因此生产粮食的积极性不高。而要想提高农民收入,就要放弃效益比较低的粮食生产,但放弃粮食生产,国家的粮食安全就难以获得基本保障。第二,与外出打工相比,种粮农民无法实现快速增收。如今已有超过 2.5 亿^②农民工进入城市打工。根据国务院发展研究中心课题组的调查,2013 年农村转移人口的粮食需求比农村自身人口的粮食需求每人高出 119.14 公斤,比城镇居民的粮食需求也高出 51.04 公斤。也就是说一个农民迁移到城镇后每天消费的粮食要增加 20%。^③由此可见,未来中国粮食消费增长的主要推动力将来自城市化的推进。第三,随着城镇化的发展,农村剩余劳动力向外流出将会进一步加剧,农业生产劳动力将会进一步短缺,农业生产主体的减少,必将弱化农业生产的基础。尽管近些年国家加大了农业补贴力度,加强了对于农业病虫害防治、种子、灌溉、育苗等方面的直接补贴和培训,并全面推进了农村税费改革,特别是取消了农业税等杂税,种粮的效益相比之前有一定的回暖趋势。但由于化肥等农业生产资料的价格不断攀升以及劳动成本的不断上升,种粮农民的收入和成本之间仍呈现负增长的态势,使种粮农民真正得到的实惠杯水车薪,种粮的相对收益还是处于较低的水平。

首先,要解决这些结构性矛盾,必须从国家层面在战略框架下加大投入资本和提高基础设施建设能力。中国是粮食生产大国和粮食消费大国,实现粮食安全对中国来说至关重要。新中国成立以来,通过多次粮食战略的调整,已经形成了

^① 翟虎渠等:《中国粮食安全国家战略研究》,北京:中国农业科学技术出版社 2011 年版,第 13 页。

^② 刘铮:《中国农民工总量超过 2.5 亿人》,新华财经-新华网, http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-04/27/c_111855848.htm。

^③ 韩俊:《以改革为根本动力,加快推进中国特色新型农业现代化》,中国社会科学网, http://www.cssn.cn/dybg/gqdy_jj/201405/t20140515_1163165.shtml。

相对完善的粮食安全保障体系。自 2004 年以来,中央“一号文件”多次聚焦“三农”,始终强调粮食安全的重要性,这凸显了国家在协调粮食政策运转过程中的重要作用及中共中央对粮食安全的高度重视。今天,国家的主导作用依然非常重要。2015 年中央“一号文件”提出努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力,体现了国家的主导性。事实上,中国粮食生产的每一次重大发展无不与国家粮食政策的调整有密切关系。新中国成立之初的农业互助组使中国粮食生产开始了一个稳定发展的周期,改革开放实行的家庭联产承包责任制使粮食生产开始了从温饱向富足的转变,20 世纪 80 年代的市场化改革让众多农民从农村走了出来,21 世纪的“严守 18 亿亩耕地红线”则确保了我国粮食安全的基础。应该说,政策的主导性仍将决定中国粮食发展的可持续性和安全性。

其次,要解决这些结构性矛盾,必须大力推动农业科技创新。长期以来,中国传统农业强调分散,缺少集约,这导致农业机具缺乏,并进一步导致了农业机具利用效率低下,农业环境保护和可持续发展压力增加。中国粮食的增产、农业和农村经济的发展大多以对资源的掠夺式的利用为代价的。在农业现代化水平上,中国与发达国家相比,农业机耕、农业设备处于滞后期。化肥等生产要素的不断使用,又使得土地出现减产的现象。据有关资料显示,全国共有 1 300 万-1 600 万公顷耕地受到不同程度的农药污染,有近 2 000 万公顷耕地受到镉、铅等重金属的污染。^①中国耕地单位面积农药使用量是世界平均水平的 2.5 倍。^②有鉴于此,在生产环节,需要持续的创新力,在保证粮食质量的同时,实现粮食增产技术的新突破。科技进步对于中国粮食增产具有举足轻重的作用。一粒种子可以改变一个世界,被誉为中国“杂交水稻”之父的袁隆平院士研究的“超级杂交稻每年增产的粮食可以多养活 7 000 万人”。^③一项技术可以创造奇迹,2013 年,农业科技进步贡献率达 55.2%。^④只有整合科技资源,调整区域布局和组织结构,大幅度地提高科技创新能力,在新品种和改良品种的培育、气候灾害防减、农业机械以及农产品加工等科学技术领域,形成国家层面的创新体系、服务体系的有效运转,

① 翟虎渠等:《中国粮食安全国家战略研究》,北京:中国农业科学技术出版社 2011 年版,第 258 页

② 高云才:《新常态下粮食发展方式转向哪》,载《人民日报》,2015 年 1 月 4 日,第 9 版。

③ 宋修伟:《惟愿苍生俱饱暖——记“中国杂交水稻之父”袁隆平》,载《农民日报》,2013 年 8 月 16 日,第 1 版。

④ 韩长斌:《稳固农业基础 确保粮食安全》,载《人民日报》,2013 年 12 月 29 日,第 5 版。

粮食安全才有后劲。

再次,要解决这些结构性矛盾,必须攻坚克难,有的放矢,解决关键问题。在利用后备耕地资源方面,有必要加速推广中低产田改造。目前,中国粮食平均单产水平仍然比较低,主要原因是中低产田数量比例过高。中低产田改造不单纯是提高当年产量,而是通过耕作培肥等方式进行土壤层的加强,着眼于根本性的土壤改良。加强农田的基本建设对于促进农业结构调整和保护农业生态环境具有重要作用,推广中低产田改造技术可以改善农业生产条件和生态环境,提高土地产出率,增加农民收入。在销售环节,粮食企业要利用多种资源的整合优势,推行粮食产业化,推进“产学研”相结合,实现以市场需求为根本导向,统筹安排各个产业环节,通过打造产业链,实现生产加工一体化,增加企业的市场竞争力和赢利能力。在土地关系问题上,中国农村土地承包经营权流转规模和生产要素的流动比例呈现出加快的趋势。土地承包经营权流转主要是以农户自发流转为主,农民以转包出租和转让的方式,促进土地向专业大户、家庭农场、农民合作社等规模经营集中。土地流转促进了粮食规模化进而提高了经营效率,大幅度地降低了生产要素的成本,提高了农业产出率,促进了粮食的增长。在宏观层面,推进农业综合开发是发展资源节约型、环境友好型农业的重要措施。要坚持开发与保护有机结合,促进农业资源永续利用。

当前,中国继续采取坚持“工业反哺农业、城市支持农村”的方针与措施,不断地推出强农、惠农、支农的政策,不断调整国民收入分配的格局,提高农业设施一体化的利用度和使用率,推进科学技术的应用与机械化水平,加大培训力度,突出实现高标准土地增产的目标。2015年中央“一号文件”又对如何在经济发展新常态下实现农业农村的新发展给出了明确的答案。这就是,按照稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求,继续全面深化农村改革,全面推进农村法治建设,努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力,在优化农业结构上开辟新途径,在转变农业发展方式上寻求新突破,在促进农民增收上获得新成效,进一步让农业强起来。总的看来,中国的粮食安全战略不但已经比较完整,而且调整得比较及时,关键点也抓得比较准,形成了一套行之有效的战略体系。

四 结论

粮食安全是国家安全的基础,是经济发展、社会稳定的基石。保障粮食安全不仅具有必要性而且具有迫切性,只有针对具体的国情和实际情况制定粮食政策,

才能真正做到“手中有粮，心中不慌”；只有保住“安全口粮和放心粮”，才能真正保证中国顺利实现到 21 世纪中期达到中等发达国家水平的目标。总结中国粮食安全战略的演进可以看出，在中国已确保了粮食安全的前提下，仍须做到：第一，土地，特别是农业用地是粮食安全的根本，任何时候，18 亿亩的耕地红线都必须保证。正如李克强总理在 2014 年的《政府工作报告》中指出的那样，2015 年“粮食产量要稳定在 1.1 万亿斤以上，保障粮食安全和主要农产品供给。坚守耕地红线，全面开展永久基本农田划定工作”。第二，任何时候都必须保证种粮农民的积极性。农民，作为粮食的生产者，永远是农业生产力中的决定因素。只有始终保护种粮农民的积极性，不断提高农民的素质，中国的粮食安全才能获得足够保障。第三，任何时候，科学技术在农业中的应用都是粮食产量提高、粮食利用率提高的动力。大力提高科学技术在粮食生产、储存、运输、加工中的运用，是中国未来粮食安全重中之重，也是中国未来粮食利用率提高的关键一环。第四，任何时候，国家主导都是中国粮食安全战略的保障。国家政策是中国粮食安全的指挥棒，历史证明，国家政策的稳定性和科学性是中国粮食安全的重要保证。粮食安全永远关乎国计民生，面对资源约束压力、全球气候变化、农业生产资料不断更新等结构性因素的挑战，我们需要用长远的战略思维思考中国的粮食安全战略，发挥自身的特殊优势，争取最高程度地保障粮食安全。“民以食为天”，中国在迈向富强国家的进程中，必须与时俱进地树立新型国家粮食安全观。历史已昭示了中国必须在战略层面实现粮食安全，未来则提醒我们，中国粮食安全的路还很长，任务依然艰巨。

【收稿日期：2015-01-06】

【修回日期：2015-02-05】

【责任编辑：齐琳】

68 Reconceptualizing the Concept, Monitoring and Governance of the Chinese Food Security System

Xuan LI

[Abstract] Conceptual clarity about food security is fundamental to the determination of a country's food security situation. In China, food security is often simply equated with the quantity of domestic food supply. However, these are two inter-related but different issues. The concept of food security is multi-dimensional and evolving; hence it is not a single-dimensional concept but involves a complex system. From a horizontal perspective, it contains four dimensions, i. e., food availability, food access, food utilization (especially balanced nutrition) and stability; from a vertical perspective, it has macro, meso and micro dimensions. Currently, Chinese food security policy focuses primarily on domestic food supply, which relates to food availability and macro dimension. Other dimensions turn out to be overlooked, such as food access at micro level and nutritional aspects in the food utilization dimension. This article attempts to relate food security in China to Brazil's experience, and especially how the Lula Government addressed the dilemma of co-existence of abundant food supply and the large starving population in Brazil through the "Zero Hunger programme". The author argues that China should establish a concept of a multi-dimensional food security system, with appropriate monitoring indicators and governance structure.

[Key Words] food security; multi-dimensional concept; monitoring indicators; Zero Hunger Program of Brazil; governance

[Author] Xuan LI, Ph. D in Economics (Switzerland), Ph. D in Law (Switzerland), Attaché de Cabinet Office of the Director-General, Food and Agriculture Organization of the United Nations (Rome, Italy).

96 The Evolution and Prospect of the Grain Security of China

Ying ZHANG and Yanghua XU

[Abstract] Grain security, power security and economic security are the three most important dimensions in security in today's world. Grain security, with its strategic significance, is closely bound up with the national economic development, social stability as well as national security. A relatively successful grain security safeguarding system was established since the founding of new China. As a result of the government's adjustments in grain strategy, grain production of China has grown with fluctuations and gone through different phases: the transition from mutual-aid teams to state monopoly of purchase and marketing in the 1950s; the importation of grain in an attempt to ease the grain crisis in the 1960s; the implementation of house

hold contract responsibility system in the 1970s and 1980s; the abolition of agricultural tax and the maintenance of the minimum 1.8 billion mu (a unit of area equal to one fifteenth of a hectare) of farmland from the early 21st century till now. Grain security of China is faced with the structural contradiction of relatively low profits for farmers. To solve the problem, China should increase investment and enhance the infrastructure construction capacity on the national level, promote innovation in agricultural science and technology, make efforts to increase growth potentials for grain production capacity, open up new ways in optimizing agricultural structure, seek new breakthroughs in changing agricultural development modes, and increase farmer's income. Since 2004, the No. 1 documents of the CPC Central Committee and the State Council have been targeted many times at the issues concerning agriculture, the rural country and farmers, putting a lot of emphasis on the importance of grain security, which highlights the key role government plays in coordinating the grain policy as well as the close attention that the CPC Central Committee pays to the grain security. Only when "secure grain and trustworthy grain" is achieved can China realize her goal of reaching the standards of a moderately developed country by mid-21st century.

[Key Words] grain security of China; grain strategy; grain crisis; No. 1 document of the CPC Central Committee; grain production capacity

[Authors] Ying ZHANG, associate professor; Yanghua XU, MA student, School of International Relations and Diplomacy, Beijing Foreign Studies University (Beijing, 100089).

114 A Study of the Water Resources Security Relation between China's Neighboring Countries

Zhifei LI

[Abstract] The water resources security relation has become one of the most important constituents in China's external relations, especially in its neighboring relations. There is an asymmetric interdependence relationship and a structure of "low conflict and low cooperation" between China and its neighboring countries, hence a sense of insecurity over the water resources utilization in the region. Consequently, some of the countries have joined the U. S and Japan to form a strategic alliance to contain China, which will inevitably affect China's neighboring relations and security environment. For China, however, its strategic advantage of the water resources could serve as points of diplomatic breakthrough in helping construct a water resources security relation that serves China's overall national strategy. China should seek the opportunity to set rules in water resources, formulate water resources security strategy, establish a profit-sharing and compensation