

# 金融危机下粮食安全保障法律思索

曾晓昀<sup>\*</sup>

【内容提要】民以食为天。由美国次贷危机引发的全球金融危机依旧肆虐，粮食危机、能源危机随之而来，令人惊愕，催人思索。粮食安全是民生之根本，具有重要的经济政治利益，必须制定《粮食安全法》，赋予粮食安全权，将粮食安全保障法律制度与粮食政策相结合，推进政府在资源保护、政策扶持、危机防范等方面的法治化。

【关键词】粮食安全保障 粮食安全权 金融危机 粮食安全法

## 一、背景：金融危机全球肆虐

开国领袖毛泽东云：“深挖洞，广积粮，不称霸。”历史潮流汹涌澎湃，民生福祉牵系安危。以美联储为首的美国金融监管当局信奉新自由主义，放任金融过度创新，缺乏适度监管，使2007年以来的次贷危机酝酿成金融风暴，导致贝尔斯登被收购、美国“两房”被政府接管、雷曼兄弟申请破产保护，进而美股狂跌，引发全球股市大跌，灾难最终蔓延全球。

近年来，气候异常、水资源短缺、环境污染接踵而至，石油、天然气价格上涨，促使农资涨价，粮食生产无利可图，农民纷纷放弃粮食生产，全球粮食问题严峻。一波未平，一波又起。美元衰落，不法分子从房地产泡沫中脱身，转投资粮食，加剧粮食危机，许多发展中国家深陷危机泥潭。美国等发达国家在暗中推动“石油政治”的同时，继续施加不公平的农业补贴，酿制生物能源战略，贫穷国家“油吃人”、“粮吃人”惨状爆发，进而引发社会危机和政治危机。

美国世界观察所所长莱斯特·布朗在1995年挑起“谁来养活中国”之“布朗

---

\* 曾晓昀——中山大学法学院法理学专业经济法方向博士生。

风波”<sup>①</sup>，中国国务院新闻办公室于 1996 年 10 月发布中国粮食白皮书，介绍今后粮食供求的长期计划，至今振聋发聩。进入新世纪，粮食问题一直是中国政府面临的根本问题。随着全球金融危机的爆发，粮食危机接踵而来。2008 年，中国发布《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020 年）》，诠释粮食安全保障的指导思想、主要目标、主要任务，提出保障粮食安全的主要政策和措施，在金融危机下充分重视粮食安全问题。

金融危机之下，粮食、能源危机随之而来，令人惊愕，催人思索。金融是现代经济的核心，金融运行良好与否与金融监管体制的运行效率密切相关。能源是现代经济发展的动力，素为国家或其利益相关者所垄断，其监管体制的有效性一贯遭到质疑。而民以食为天，较之金融安全、能源安全而言，粮食安全是民生之根本，如基辛格言，“控制粮食，你就控制了全人类”。

## 二、本质：粮食安全权的提出

粮食安全的含义众说纷纭<sup>②</sup>，至少包括数量安全（供求平衡，价格稳定）和质量安全。粮食安全具有重要的利益：一是实现科学发展。农业是国民经济的基础，而粮食又是基础中的基础。粮食安全是国家经济安全的根本，体现了科学发展观把发展作为党执政兴国的第一要务、以人为本、全面协调可持续发展、统筹兼顾的客观要求。二是促进社会和谐。农业是基础，粮食是关键，粮食关系到国民经济和社会发展，关系和谐社会能否构建和发展的全局。<sup>③</sup> 粮食涉及人的最基本的生存、生活权，连粮食都不能满足，就谈不上实现社会和谐。2004 年至今，党中央、国务院颁发了六个“一号文件”，实施了一系列鼓励粮食生产的政策，粮农增收有望，生产积极性高涨，有助于保障我国的粮食安全。三是推进新农村建设。建设新农村是全面解决“三农”问题的根本策略，建设新农村的五大目标中的第一个目标就是“生产发展”，首先是农业生产的发展，农业生产中积极发展粮食生产是核心。

什么是利益？法学界大体有三种观点：一是认为利益是主体的需要；二是认为

<sup>①</sup> Lester R. Brown *Who Will Feed China? Wake-up call for a Small Planet* New York: W.W. Norton & Co. 1995.

<sup>②</sup> 蓝海涛、王为农主编：《中国中长期粮食安全重大问题》中国计划出版社 2008 年版，第 253—256 页。

<sup>③</sup> 姜树军、刘学：“安全与社会和谐”，载《宏观经济管理》2007 年第 10 期，第 40 页。

利益是主体需要的对象；三是认为利益是客体对主体需要的一种满足关系。<sup>①</sup> 本文倾向于这三种观点的统一体，即利益是主体需要与客体满足主体需要的统一。

利益可以区分为合法利益、非法利益、灰色地带利益。其中，合法利益如果由法律明确规定，有相应的救济途径加以保护，即为权利。权利是法律的核心。合法利益如果没有法律明确规定，只是概括性地规定加以保护，即为法益。法益是权利之外的合法利益。

粮食安全权同金融安全权、能源安全权一样，应为经济安全权的重要组成部分。“经济发展权、经济分配权、经济安全权，可以成为经济法的基本权利范畴；并且，它们之间应当形成以发展权为核心的三位一体的联系。这样，有助于确立作为新兴法律部门的经济法的现实基础，也有助于建立作为新兴法学学科的经济法学的理论基础。”<sup>②</sup> 其中，经济安全权是指“国家、组织和个人维护整个社会的经济秩序稳定，以及维护公私财产安全和人的生命安全的权利”。<sup>③</sup>

目前，我国没有专门的《粮食安全法》。本文认为，粮食安全保障具有重要的利益，必须制定《粮食安全法》赋予粮食安全权，并规定相应的救济途径加以保护，实现从利益到权利的跨越。粮食安全权是粮食供求基本平衡、价格稳定、质量安全符合国家规定的一种权利。粮食安全权，对政府来说是一种职责，对从事粮食收购、加工、储存、销售的粮食经营者既是权利又是义务，对广大老百姓而言则是基本生存权的体现。

粮食安全权关乎国家主权，具有重要的政治利益。而在一般人权中，人身、财产安全是生存权、发展权的前提和保障。粮食安全权以人为本，维护个人乃至国家的生存、发展，具有社会公共性。权利是法律的核心。未来制定《粮食安全法》应当围绕粮食安全权设定政府、农民、粮食经营者之间的权利义务关系。

### 三、依据：法与政策并进

从行政管理学分析，政府管理模式已经从行政管理、公共管理逐步发展到公

① 沈宗灵主编：《法理学》，北京大学出版社 2003年版，第 54页；张文显主编：《法理学》高等教育出版社 2003年版，第 368-371页；黄建武、邓伟平、彭娟编著：《法理学教程》广东高等教育出版社 2005年版，第 353-359页。

② 程信和：“经济法基本权利范畴论纲”，载《甘肃社会科学》2006年第 1期，第 139页。

③ 程信和：“经济法基本权利范畴论纲”，载《甘肃社会科学》2006年第 1期，第 143页。

共治理。公共治理强调政府管理与私人自治、公众参与相结合，强调第三部门参与监督合作，实现善治。在公共治理趋势下，私人自治、第三部门参与产生了许多规章制度，而政府管理本身也不仅仅是依靠法律，硬法之外的软法开始受到普遍关注。

罗豪才教授等学者认为，软法是“作为一种事实上存在的可以有效约束人们行动的行为规则，而这些行为规则的实施总体上不直接依赖于国家强制力的保障。”<sup>①</sup>“软法现象以制度变迁、协商民主、公共治理为基础，适应了经济全球化、政治民主化、法律社会化的要求。国内层面经济领域软法包括公共政策、民间规则、专业标准和交易习惯，国际层面经济领域软法表现为超国家法的国际非正式规范。”<sup>②</sup>硬法与软法都为明规则，具有规范性、公共性和权威性，但两者在主体、内容、效力、制定程序等方面存在差异。从发展趋势看，应该将硬法与软法相结合，实现公共治理。

政策是国内层面经济领域软法的重要体现。法与政策的关系是硬法与软法关系的具体化。法与政策在内容、调整范围、调整方式、制定程序、稳定性等方面有很大差别，但法与政策都是人类社会发展到一定历史阶段的产物，是统治阶级的意志体现，取决并服务于政治权力的要求。政策是法律制定的依据，政策也指导法律的执行。同时，法律也是实现国家政策和执政党政策的最为重要的手段。<sup>③</sup>

法与政策对立统一，相互配合。但长期以来，我国政府管理缺乏权力制衡机制，利益集团通过多种形式影响政府政策，实现集团利益<sup>④</sup>，容易滋生违法腐败现象。而法律本身的一些缺陷，如调整对象有限性、滞后性等等，需要政策弥补，导致重政策、轻法律现象蔓延。

我国关于粮食安全的政策非常多。以中央一号文件为例，从2004年以来，连续六年将一号文件锁定于“三农”问题。2009年《中共中央、国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》要求，加大对农业的支持保护力度，稳定发展农业生产，稳定完善农村基本经营制度。在金融危机之下，只有解决好“三农”问题，中国经济的长久稳定发展才能有所保障，才能抵御金融、能源、粮食三重危机的全球肆虐。

① 罗豪才：“公域之治中的软法”，载罗豪才主编：《软法与公共治理》，北京大学出版社2006年版，第6页。

② 程信和：“硬法、软法与经济法”，载《甘肃社会科学》2007年第4期，第221-222页。

③ 冯静：《公共政策学》北京大学出版社2007年版，第75-77页。

④ 宗义湘：《加入WTO前后中国农业政策演变及效果》中国农业科学技术出版社2007年版，第38-39页。

与粮食政策的丰富相比，我国缺乏关于粮食安全的专门法律，只有《农业法》专设第五章规定粮食安全问题，国家采取措施保护和提高粮食综合生产能力，建立耕地保护制度，在政策、资金、技术等方面对粮食主产区给予重点扶持，特殊情况下对部分粮食品种实行保护价制度，建立粮食安全预警制度，建立粮食风险基金，提倡珍惜和节约粮食。而《中央储备粮管理条例》（2003）、《粮食流通管理条例》（2004）则停留在规章、条例层面。

必须总结粮食安全相关的政策法规，将其中以粮食安全权为核心、稳定性程度高、具有普遍适用意义、由国家强制力保障实施的内容上升为《粮食安全法》。该法应从管理主体与运行主体两者出发，突出政府在粮食安全保障中的监管与促进作用，突出粮食生产、经营、储备等运行主体的供求平衡与质量安全责任。通过《粮食安全法》维护粮食安全权，并规定相应的法律责任，发挥粮食政策的优势，弥补《农业法》的不足，有利于构建多层次的粮食安全保障体系。

#### 四、关键：政府主导机制的法治化

我国粮食安全面临的挑战包括：消费需求刚性增长；耕地数量逐年减少；水资源短缺矛盾凸现；供需区域性矛盾突出；品种结构性矛盾加剧；种粮效益偏低；全球粮食供求偏紧。<sup>①</sup>在粮食安全保障体系中，作为粮食生产者的农民处于基础性地位，依据新农村建设的必须发挥主体作用，而粮食经营、储备等市场运行主体将承接农民主体运作，构成粮食流通的完整链条。金融、粮食、能源一直是我国政府牢牢控制的关键领域，我们对三者的监管不是独立、分开的，必须建立合作监管机制，这对政府保障粮食安全提出了新的思路。本文认为，当前金融危机下粮食安全关键在于政府主导机制的法治化，具体体现为资源保护、政策扶持、危机防范。

##### （一）资源保护

粮食生产，首先必须有土地资源。去年年底，茅于軾出任理事长的北京天则经济研究所发布《粮食安全与耕地保护研究报告》称“确保 18 亿亩耕地以保障粮食安全”的观点是错误的，耕地保护会导致房价大涨，这种说法引起轩然大

<sup>①</sup> 《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020年）》。

波，与会嘉宾拂袖而去<sup>①</sup>。本文认为，必须建立最严格的耕地保护法律制度，确保全国耕地保有量不低于 18 亿亩。严格控制非农建设占用耕地，遏制耕地减少的不良趋势，优化耕地利用布局，提高土地集约利用水平，改进耕作方式，发展保护性耕作。

粮食生产，必须有科学的水资源管理和合理分配制度，这其实涉及水权分配问题。要加大水资源工程建设力度，提高农业供水保证率，严格控制地下水开采，对农业用水实行总量控制和定额管理。

## （二）政策扶持

坚持家庭承包经营责任制长期稳定不变，加快农业经营体制机制创新。中共十七届三中全会决议指出，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。<sup>②</sup>依法推进农村土地承包经营权流转，使土地规模化、集约化经营，提高土地产出效率，但不得改变土地集体所有性质和土地用途，不得损害农民土地承包权益。

完善我国有关农业科技研发、运用的立法。建立健全农业科技创新体系，逐步构建以政府农技推广为先、科研院所广泛参与的农业科技成果推广体系，引导鼓励农民、涉农企业开展种粮技术创新活动，提高粮食综合生产能力。同时，科学技术具有两面性，要避免科技的反作用，防止“科学向政治下跪”悲剧的发生。<sup>③</sup>

完善粮食补贴制度。随着经济发展，在现有基础上中央财政要逐年增加对农民种粮的补贴规模，完善粮食直补、良种补贴、农资补贴政策。完善粮食最低收购价政策，逐步理顺粮食价格，既使人们买得起粮食，又确保农民增收，提高农民的种粮积极性。

完善粮食风险基金制度。根据粮食产销情况的变化，进一步完善粮食风险基金政策，加大对粮食主产区和商品粮基地的扶持力度。

逐步健全农村金融服务体系，完善农业政策性贷款和政策性保险制度，发展农村合作金融和合作保险，加大对粮油生产者和规模化养殖户的信贷支持力度，

<sup>①</sup> 殷玉生：“茅于軾质疑 18 亿亩耕地红线与会嘉宾拂袖而去”，网易新闻中心 <http://news.163.com/08/1225/05/4U04CD7H0001124J.html> 2008年12月25日访问。

<sup>②</sup> 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。

<sup>③</sup> 【美】威廉·恩道尔：《粮食战争：运用粮食武器获取世界霸权》，赵刚等译，知识产权出版社 2008 年版，第 28 页。

创新担保方式，保证粮食生产需要。

### （三）危机防范

这次金融危机的严重性出乎意料，随之而来的粮食危机却并没有在国内引起足够的重视，这可能与我国近年粮食供求较为稳定、粮食价格波动不大有关。要建立健全中央和地方粮食安全分级责任制，各地一把手要全面负责本地区粮食生产、流通、储备工作，要将保护耕地、粮食供求稳定、充实粮食储备和落实政策扶持等纳入各级政府绩效考核体系，要重视粮食质量安全问题，建立有效的粮食质量安全监督检查机制。

建立健全粮食储备监管机制。中央储备与地方储备要有机结合，政府储备与企业商业最低库存要有相应标准，优化储备粮品种结构；要考虑主销区、缺粮区、贫困地区的实际情况，重点大城市（如广州市和深圳市）要适当增加成品粮储备；建立销区储备粮轮换机制；加强储备粮仓储基础设施建设，改善储粮条件，提高储藏水平。

在加强粮食储备的同时，要加快建立粮食预警监测体系，可考虑建立国家粮食安全中心<sup>①</sup>，要加强与金融监管机构、能源监管机构的沟通，认真落实《突发事件应对法》和《国家粮食应急预案》的要求，完善预警监测、应急响应、应急保障和后期处置，必要时启动临时粮食价格干预措施，形成布局合理、运转高效的粮食应急网络。要时刻关注国际粮食市场供求变化，协调粮食国际贸易，应对跨国农业巨头的竞争，实施粮食安全国际化战略。<sup>②</sup>

世道昌明，则国泰民安。在金融、能源、粮食三重危机全球肆虐之下，我国深受影响，却又奋发向前，这与改革开放以来政治经济体制的改革不无关系。广东省是需粮大省，粮食作为民生之根本，其重大价值与对策研究非小文所得概之。只有粮食安全问题引起了中央和地方各级政府的高度重视，才能得到完善的解决。

① 缪炳良：“关于国家粮食安全的思考与建议”，载《江苏农业科学》2007年第5期，第1页。

② 龙方：《新世纪中国粮食安全问题研究》，中国经济出版社2007年版，第241页。