

邓亦武 著

粮食宏观调控论

Research on Macro Control
and Regulation of Grain



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

粮食宏观调控论

邓亦武 著

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食宏观调控论/邓亦武著. —北京: 经济管理出版社, 2004

ISBN 7-80162-926-4

I. 粮... II. 邓... III. 粮食—宏观调控—研究—中国 IV. F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 043895 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京中租胶印厂

经销: 新华书店

责任编辑: 孟书梅

技术编辑: 蒋 方

责任校对: 赤 平

880mm × 1230mm/32

10.25 印张 250 千字

2004 年 8 月第 1 版

2004 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

定价: 30.00 元

书号: ISBN 7-80162-926-4/F·840

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

序 一

粮食，人类生存之根本。

民以食为天，吃饭第一。

纵观古今，人类世代无不为之而战、为之而奋斗、为之而拼搏、为之而劳作。

古今中外，无数庙堂国士，为此殚精竭虑，制定了多少大政方针，采取了多少大要方略。

年轻的中华人民共和国，诞生几十年来，为“温饱”、为“足食”，先后推行了“指令种植、统购统销、计划控制、凭票供应”，“联产承包、定价收购、计划调拨、双轨运行”，“指导生产、敞开收购、顺价销售、封闭运行”，“鼓励生产、直接补贴、放开购销、市场调节”等方针政策。

经过几十年的艰苦探索、全体人民的奋力拼搏，中国人终于在 20 世纪 90 年代初，实现了多少年的梦想、几代人的追求——腹温饱、食无忧。举国上下欢呼雀跃，世人为之刮目而视。

然而，众多有识之士尤其是党和政府，不仅未陶醉于欢乐，而且异乎冷静地认识到，现在仅仅是初步“吃饱”且很不稳固，离“吃好”还相差甚远。因而，他们不断告诫人们千万不能盲目乐观，并采取了一系列措施。一些外国朋友也甚为担忧，例如，20 世纪 90 年代中期，美国农业经济专家布朗先生发表了《谁来养活中国》的文章，一时间在世界范围引发了对中国粮食问题的大讨论。尽管布朗先生的观点缺乏科学依据，出发点也值得商榷，然而在一定程度上指出了中国粮食供给的艰巨性和粮食安全

的重要性。所有这些，皆因中国占世界人口总数的 22%，耕地仅为世界总数的 7%，且沙化、碱化、退化、水土流失严重；中国人均耕地 1.5 亩左右，仅为世界平均数的 45%，且仍在被过度“征占”；水资源仅为世界人均量的 27%。据有关人士从土地资源生产能力推算，我国土地资源潜在自然生产力——年生物生产量为 72.6 亿吨干物质，按温饱标准计算，其理论承载人口最大能力为 15 亿~16 亿人，在严格控制人口的条件下，2030 年，我国人口将接近或达到资源承载极限。加之农业生产水平低下，几乎还是“手工耕作、靠天吃饭”。因此，粮食安全不容轻视。

仓廪实而知礼节。这是中国人世代立命为政、齐家治国的经验总结。在一个拥有 13 亿人口的大国，粮食供给和安全问题，不仅直接关系到人民生活、经济发展和社会稳定，而且我国 60% 的人口在农村，绝大多数农民特别是粮食主产区的农民，其主要收入来自于粮食种植，粮食问题解决得如何，还直接影响到农民增收、农村小康社会建设，甚至国民经济的健康发展。因此，从一定意义上讲，粮食问题不仅仅是经济问题，而且是政治问题，更是社会问题。

为此，21 世纪以来，我国加快了粮食流通体制改革步伐，放开了粮食收购价格和收购市场，建立了对种粮农民直接补贴的机制。这对进一步完善社会主义市场经济体制，建立全国统一、公开、有序的粮食市场体系，保护种粮农民的利益，确保国家粮食安全，具有十分重要的意义。然而要从根本上解决粮食问题，确保国家粮食安全，不能就粮食谈粮食，而应围绕粮食、跳出粮食研究粮食，抓住重点，从根本上解决。现时之下，重点应深化改革、完善机制、提高综合生产能力。

一、认真解决粮食安全之根本——土地所有权，实行最严格的耕地保护制度。

土地是农民的命根子，是粮食的粮食。天上不会下白面，这是尽人皆知的道理。所以，要确保粮食安全，首先必须确保耕地安全。为此，党的十六届三中全会决定要实行最严格的耕地保护制度。如何才能落实这一决定？最根本的是土地所有权。我国宪法规定，农村土地属“集体所有”，这一规定非常明确，但实际上并未完全落到实处。这是因为，第一，既然“集体所有”，土地就不能真正人格化。既然没有人格化，每个农民对其名义“所有”实际无权“支配”的土地，其关心程度就大打折扣。第二，虽说“集体所有”，但农民是一个弱势群体，面对没有“所有权”的强势群体，土地被低价强行“征占”时毫无保护之力，因而常常出现一些没有“所有权”的地方政府、部门乃至开发商等，时时研究“所有者”的事，决定和支配土地的去向，而“所有者”却无自由“支配权”。第三，作为拥有“所有权”的农民，一旦土地被低价强行“征占”，所得无几，就衣食无着，不仅国家粮食安全无根，社会稳定也无基。为此，要真正实行最严格的耕地保护制度，应将耕地“集体所有”人格化。其基本构想是，可考虑部分耕地人格化到个人，部分耕地作为“公田”建立“公田制”。人格化到农民个人的土地完全由农民按自己的意志自由支配，既可自己种植，也可出租或者按市论价买卖，除法律规定外，任何单位和个人不得强行“征占”。这样会不会产生“地主”呢？答案是否定的。在社会主义制度下，不会产生封建社会或半封建半殖民地社会制度下的地主，只会出现一些适应社会主义市场经济建设的现代农场主或种植业主。江泽民同志在建党八十周年庆祝大会上指出：改革开放以来，我国的社会阶层构成发生了新的变化……在党的路线方针政策指引下，这些新的社会阶层中的广大人员，通过诚实劳动和工作，通过合法经营，为发展社会主义社会的生产力和其他事业做出了贡献。……他们也是有中国特色社会主义事业的建设者。党的十六大又指出：要把承认党的

纲领和章程，自觉为党的路线和纲领而奋斗，经过长期检验、符合党员条件的其他社会阶层的先进分子吸收到党内来，增强党在全社会的影响力和凝聚力。在当前现实生活中，不少优秀的城市私营企业主加入了中国共产党，当选为人大代表、政协委员，难道农村就不能产生在党的路线方针政策指引下、依法生产经营的现代农场主或种植业主，只能一家一户分散生产、小规模经营？实践表明，规模生产经营，才能发挥优势，加快农业结构调整，农业生产水平才会大大提高，粮食总量才会大大增加，粮食结构才能大大改善。与此同时，“公田”亦可出租，其收入进入农村“公共基金”。

二、切实解决粮食安全之保障——加快改革步伐，建立健全国家粮食安全体系。

粮食不仅关系全局，也是全局的反映。现实的政治、经济、文化等各方面，体制、法制、机制各环节，无一不影响国家粮食之安全。因此，必须加快改革步伐，为确保国家粮食安全、建立健全国家粮食安全体系提供坚实的保证。现实需要改革的方面很多，当前尤为急迫的是：

第一，加快城乡二元体制改革，将广大农民从土地上解放出来。城乡二元结构是计划经济的产物，其根本点是将广大农民禁锢于土地之上，这种情况近年虽有很大好转但尚未根本改变。其结果是城乡差距越来越大，农村生产力水平发展大大落后于城市，农村生产率十分低下，导致农民种粮积极性越来越低，粮食总量和单产徘徊不前，种植结构难以调整，种粮效益难以提高。不少农民弃地不种，进城务工，农民又因没有自由处置权而使大量土地撂荒。因而要加快城镇化、市场化步伐，将广大农民从土地上解放出来，使全社会有改善农业条件、增加粮食生产投入的能力。

第二，加快乡镇机构改革，转变职能，减少冗员，真正实现

精兵简政。当前机构过滥、人员过多，加大了农民负担，严重影响了农民种粮积极性。因而可逐步试行撤销乡级政府，成立乡公所作为县政府派出机构，主要履行社会管理和公共服务职责。同时要严格定编定员并以法律形式固定下来，坚决清退靠收费供养人员，坚决撤并“七站八所”，切实减少乡镇开支，使之从农民手中少取，降低农民种粮成本，提高农民种粮的比较效益，激发农民的种粮积极性。

第三，深化财政改革。按照“多予、少取、放松、扶持”的方针，一是免除不应由农民负担的公共支出。目前而言，要加快税费改革。现在农民负担约为纯收入的8.4%，大约1600亿元，按“规范、减赋、稳定”的原则逐步免除，坚决杜绝其他乱收费。现实的少收实为多予，实为农业增加投入、农民增收。二是乡镇定编人员，经费必须由财政负担；裁减下来的人员，可给予适当补偿，多渠道分流或进入社会保障体系，甚至由财政发给国家规定的基本工资养起来。三是按照WTO黄箱政策足额及时补贴。同时改变现在对农民直接补贴的办法，整合资金，将中央财政用于农业的支出，主要用于公共卫生、教育科技、农田水利、扶贫救困、交通设施等方面的建设。四是在农村税费改革的同时，要尽快研究、逐步建立城乡统一税制。五是建立“农村公共基金”，推动农村低保、医保制度的建立。从农业收取的税收和从“公田”取得的收入，全部进入“农村公共基金”，用于农村低保和医保。

第四，加快粮食购销、储备体制改革，建立以市场为基础、以政府调控为保障的粮食宏观调控体系。这就是全面放开粮食市场和购销价格，在此基础上，改革国家粮食储备体系和制度。一是建立健全国家粮食储备机构。国家粮食储备机构及其直属储备仓库员工，一律按公务员对待，专司国家粮食储备职责，不得从事任何经营、购销活动。粮食储备机构职工工资、费用全部纳入

当年部门预算，由财政预算列支。二是粮食购销、进出口贸易等，均由相关企业按市场规则运行。三是根据经验测算，国家设置一定数量的粮食战略储备和调剂储备。粮食储备所需资金和费用全由国家财政列支。储备粮的收购、轮换均通过市场招、投标由企业运作。四是建立国家粮食储备基金。根据经验测定一个最低限额，国家粮食储备购、销取得的收益全部进入国家粮食储备基金，低于最低限额由国家财政补充。

三、努力夯实粮食安全之基础——提高农业科技和粮食综合生产能力。

我国农业基本上还处于小生产的落后状态，粮食生产还没有实现“优质、高产、高效”。其主要表现，一是生产经营规模小，劳动生产率低。现在基本上还是一家一户生产，全国 13 亿人口近 8 亿在农村，按每个农业劳动力生产的谷物计算，我国只相当于美国、加拿大等发达国家的 1%，世界平均水平的 50%。二是机械化水平低。广大农村现在基本上仍然是以每个农户为独立生产单位，几乎仍以原始的手工方式在小地块上分散耕作，实行机械化耕作的比例极低，严重影响了耕作质量和生产效率。三是水、肥利用率低。我国现在仍然是大水漫灌，水的利用系数仅为美国的 1/2，以色列的 1/3；化肥利用率仅为 30%，比发达国家低一半左右，单位面积施用化肥数量比世界平均高出 1 倍多。四是良种培育和推广薄弱。近年来，我国粮食单产比日本、法国、德国等发达国家低 30%~50%，与良种培育和推广工作削弱有着十分密切的关系。这种状况，无疑会严重制约粮食生产。因此，必须大力提高农业科技水平，夯实确保粮食安全的基础。

总之，粮食安全事关全局。需要系统研究、统筹安排，积极稳妥推进。不能顾及一面忽视另一面。例如，要放开粮食价格和粮食市场，充分发挥市场在粮食资源配置中的基础性作用，利用市场机制促进国内粮食供求平衡，实现粮食市场的基本稳定。但

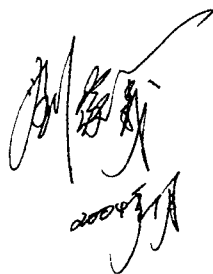
历史经验表明，市场不是“灵丹妙药”，有其本身的缺陷，加上我国特殊的国情和粮情，在推进粮食购销市场化改革过程中，必须正确处理好放开市场和宏观调控的关系，建立健全粮食宏观调控体系，促进粮食购销市场化改革的顺利进行，确保国家粮食安全。

粮食宏观调控是粮食市场化进程中的一个重要问题。邓亦武同志长期从事粮食管理工作，对这个问题有深刻的感受。在做博士学位论文时，又正值我国加快粮食购销市场化改革的关键时期。他在三年的理论学习中，结合工作实际，选择粮食宏观调控作为研究对象，初步论述了建立适应社会主义市场经济体制的粮食宏观调控体系，有一定的现实意义。作者以我国粮食问题的重要性和宏观调控的必要性为切入点，认真总结国内外粮食宏观调控的经验和教训，并从中得出一些启发。尤其是沿着我国粮食政策的历史脉络，分析当前我国粮食市场运行中的主要问题，提出我国粮食宏观调控的主要目标，以及对粮食实行宏观调控的政策思路。尽管提出的观点有待于实践的检验，但对研究我国粮食宏观调控有一定的参考价值。

粮食宏观调控同样也是一个动态的发展过程，需要研究的问题很多，研究任务也很艰巨。而且随着经济的发展和粮食市场化改革的深入，还会出现更多的新情况和新问题，需要进一步深入研究，提出切合实际的粮食宏观调控政策和措施。希望亦武同志对粮食宏观调控问题的研究只是一个新的开始，今后在理论研究和实际工作中，要继续根据我国的实际情况，认真总结和分析，不断进行理论创新，多出研究成果，为从根本上解决我国粮食安全和促进粮食事业的发展做出更大的贡献。

对粮食和粮食安全问题，我既熟悉又陌生。熟悉者，一日三餐不可离，幼年常常食不饱腹、乡亲时时缺粮断炊之情状，仍历历在目，须臾难忘。陌生者，对我国粮食尤其粮食安全从未做过

认真调查、深入分析和系统研究，可以说是毫无发言权。亦武同志嘱之作序，愧实难当。一方面，只是凭着对粮食深深的依赖和情感、对粮食安全极大的关注和担忧、对粮食种植者和粮食工作者无限的崇敬和感激，才大胆发此议论，不自量力地谈些不成熟的想法和体会，求教于各位专家学者尤其是广大粮食种植者和粮食工作者。另一方面，以上文字也是阅读亦武同志大作之后的一些感受。相信在党和政府以及社会各界的极力关注和共同努力下，我国粮食安全会得到确保。相信亦武同志的《粮食宏观调控论》一定会引发广大读者的思考与共鸣，并为加强粮食宏观调控的理论和实际操作发挥重要的参考作用。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '胡亦武' (Hu Yiwu), with a date '2004.3.1' written below it.

序 二

粮食是人类赖以生存的最基本生活资料，粮食问题是关系国计民生和经济安全的重大战略性问题。中国人口多耕地少这一国情，决定了吃饭问题始终是国家政治经济生活中的头等大事，粮食问题在任何时候都不可掉以轻心。历史经验表明，经济发展出问题往往出在农业上，农业问题往往又出在粮食上。如果农业和粮食出问题，几年都缓不过来，整个经济和社会发展将会受到影响。因此，立足于国内实行粮食供求基本平衡，是我国必须长期坚持的战略方针。

新中国成立以来，党和政府高度重视农业和粮食问题，始终把加强农业、解决人民吃饭问题作为首要任务。经过半个多世纪特别是改革开放二十多年的努力，我国粮食综合生产能力得到很大提高，实现了粮食供给由长期短缺到总量基本平衡、丰年有余的历史性转变，以占世界7%的耕地，解决了占世界22%的人口吃饭问题，创造了人类历史上的伟大奇迹。但我们也要清楚地认识到，我国粮食生产受耕地和淡水资源双重约束，农业基础仍然薄弱，靠天吃饭的基本状况并未根本解决，粮食生产还不稳定，长期看，我国粮食供求仍将是偏紧的。因此，必须继续巩固和加强农业基础地位，保护和提高粮食综合生产能力，调动农民种粮积极性，大力抓好粮食生产，确保国家粮食安全。

当前我国正在进一步深化粮食流通体制改革，全面放开粮食收购市场和收购价格，建立对种粮农民直接补贴的机制，加快国有粮食购销企业改革，实现粮食市场主体多元化，健全粮食市场

体系，加强粮食宏观调控等。这对推进粮食生产和流通的协调发展，保障国家粮食安全，完善社会主义市场经济体制，都具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。因此，粮食购销市场化改革，绝不是单纯地放开粮食购销、价格和经营，越是放开市场，越需要加强宏观调控。必须健全宏观调控体系，完善调控制度和机制，合理运用经济、法律手段和必要的行政手段，促进粮食生产稳定增长和粮食流通正常运行，保证粮食供求平衡。同时，从世界各国管理粮食生产和流通的经验看，无论是发达国家还是发展中国家，都是在发挥市场配置资源作用的基础上，积极采取宏观调控措施，保护国内种粮农民利益，维护粮食市场稳定。

邓亦武同志长期在粮食部门工作，对粮食工作有着深厚的情感，利用工作之余坚持学习，在经济理论上不断充实和提高自己的，并在中国社会科学院研究生院取得了经济学博士学位。他在三年学习期间，结合自己的工作实际，选择粮食宏观调控作为研究对象，通过对国内外粮食宏观调控模式的分析和总结，提出了我国粮食宏观调控的基本目标和主要构想。同时，他对粮食宏观调控的几个问题，如保护和提高粮食综合生产能力、建立宏观调控下市场形成价格的机制、完善国家粮食储备制度、在坚持立足国内粮食基本自给的前提下利用国际市场调剂国内粮食余缺，以及建立国家粮食安全预警系统等，进行了深入论述。这些研究成果都有一定的理论和实践意义。邓亦武同志在完成工作的同时，刻苦钻研，认真研究和思考我国粮食流通发展中的一些理论和实际问题，很值得提倡。在本书即将出版之际，应邀作序，既是对青年同志不畏艰辛、刻苦读书学习、结合本职工作进行理论研究和实践探索的鼓励和支持，同时也是对我的激励。希望亦武同志能够在今后的学习和工作中，再接再厉，取得更多的成果。

粮食工作事关广大人民群众的基本生活，事关我国农村经济的发展和小康社会建设，事关国民经济发展的全局。尤其是当前

我国粮食生产和流通进入了一个新的发展阶段，全面放开粮食收购市场和收购价格后，如何加强和完善政府对粮食的宏观调控，确保国家粮食安全，是一个具有理论和实践的重要课题。为此，希望社会各界都来关心和支持我国的粮食工作，对做好粮食工作献计献策，共同推动粮食工作的全面发展。

A stylized, handwritten signature in black ink, reading '夏根邦' (Xia Genbang). The characters are fluid and connected, with a prominent vertical stroke on the right side.

2004 年 7 月

内 容 摘 要

(一)

“民以食为天”。纵观历史，记载了人类为获取足够食物所付出的不懈努力和艰苦足迹。然而，人类进入 21 世纪后，粮食问题仍然是一个具有时间和空间永恒性的研究课题。中国以占世界 7% 的耕地养育世界 22% 的人口，粮食从来就是一件头等重要的大事，粮食问题超越了一般经济范畴，兼有社会稳定意义。更为重要的是，粮食问题一直是中国经济和社会发展的一个突出难题。中国人口多耕地少、淡水资源不足以及生产规模小、商品率低，造成粮食供给的局限性和艰巨性，直接对国内粮食安全构成挑战。同时伴随工业化、城市化的加速推进和人民生活状况日趋改善，粮食需求总量将持续扩张，在人口净增长达到由正变负的拐点之前，粮食供需矛盾将日益突出。加上种粮农民收入增长缓慢，城乡收入差距不断扩大，难以调动农民种粮积极性，增加了粮食供给的压力和风险。

本书认为，市场是实现资源有效配置、解决粮食供需矛盾最有效的手段，中国的粮食流通必须坚定不移地走市场化道路。但由于中国粮食问题的重要性、艰巨性和特殊性，以及市场本身的缺陷，完全依靠市场的力量来解决这一突出问题，有一定局限性，还必须借助政府宏观调控来克服市场所带来的不利影响，确保国内粮食供求平衡和市场稳定。尤其是粮食市场化改革过渡时期，客观上需要宏观调控的有力支撑，避免因市场机制缺陷增加

改革的摩擦成本，引起市场过度波动和社会不稳定，影响改革的顺利进行。

同时强调，对粮食实行宏观调控，并不是否定和限制市场机制在提高效率和资源配置方面的基础性作用，而是政府主要运用经济和法律手段对粮食生产和流通从宏观上进行调节和控制，以促进粮食生产和流通的持续、稳定和协调发展，粮食供求总量和供求结构的基本平衡，以及确保国家粮食安全。

总结粮食宏观调控正反两方面的经验和教训，是制定正确的粮食宏观调控政策的基础。本书通过对国内外粮食宏观调控模式的比较和分析，对建立适应市场化改革需要的中国粮食宏观调控模式提供了很好的借鉴和启示。第一，中国粮食宏观调控必须建立在市场配置资源的基础上，完善市场形成价格的机制。第二，中国制定粮食宏观调控政策必须从本国国情出发，充分考虑保护种粮农民利益和保障国家粮食安全，并正确处理好与农村小康建设的关系。第三，中国粮食宏观调控政策的实施，要适应国家的财力状况，兼顾各个利益主体的利益。对有关政策可能引起各个利益主体的不同反应，要合理明确地界定其损益关系和补偿机制，突出重点，确保粮食宏观调控政策顺利实施。

根据中国的国情和粮情，本书认为，实行粮食市场化后，中国粮食宏观调控的目标主要是：保护种粮农民利益；保护和提高粮食综合生产能力；保障国家粮食安全；保持粮食市场的基本稳定。其中保护种粮农民利益和保障国家粮食安全是宏观调控最基本的目标。为了实现这一目标，必须借助于必要的调控手段，包括财政手段、金融手段和法律手段，同时在一定条件下还要辅之以行政手段。在运用财政手段时，要继续发挥财政补贴的作用，改进和完善补贴方式，建立对粮食生产者直接补贴的机制。积极发挥税收手段的作用，通过减免农业税等方式减轻农民负担。提高粮食风险基金的使用效果，将粮食风险基金支付政策性粮食的

贷款利息改为由人民银行直接对农发行的贷款实行停息。在运用金融手段时，要进一步改进和完善政策性信贷资金的供应和管理办法，特别是在市场化改革的过渡时期，要继续发挥粮食收购资金供应的主渠道作用，确保农民余粮的变现。但随着粮食产业化发展，可以拓宽粮食收购资金的业务范围，支持产业化龙头企业的经营活动。要明确粮食政策性信贷资金的损失补偿机制和风险责任，今后对粮食政策性信贷资金的损失，明确哪些贷款风险应由政府兜底，哪些应由政策性金融机构自身承担责任，以有利于降低调控成本。要确保农业发展银行的资金来源渠道，粮食储备贷款的资金主要采取财政融资，粮食收购和调销贷款资金应由人民银行再贷款解决，而对粮食产业化等其他业务资金可通过发行金融债券等方式解决。

(二)

粮食宏观调控涉及面很广，是一个复杂的系统工程。本书的研究立足于中国，即建立在社会主义市场经济条件下的粮食宏观调控。全文共分九章。第一章至第三章主要论述选题的目的和理论基础、国内外粮食宏观调控模式及其启示，以及中国粮食宏观调控的目标和手段。第四章至第八章重点论述粮食宏观调控的主要内容，包括以下几个方面：

第一，保护和提高粮食综合生产能力。本书认为，保持国内粮食合理的自给率，是确保国内粮食总供给、实现粮食供求平衡的基础。根据今后中国人口增长及小康生活标准对粮食的需求，以及国内耕地资源和粮食生产能力状况，理论上预测国内粮食自给率水平基本保持在95%左右。但实际上对处于工业化迅速发展阶段的中国，要达到这样的自给率不那么容易。因此，必须在可持续发展条件下，依法保护耕地，加大政府投入，切实保护和提高粮食综合生产能力，确保这一目标的实现。