

各国粮食政策 简论

GEGUO LIANGSHI ZHENGCE JIANLUN



卢受采 梁 伟 主编

中国财政经济出版社

各国粮食政策简论

卢受采 梁 伟 主编
梁 伟 卢受采 吴振平 闻景发 编著

中国财政经济出版社

各国粮食政策简论

卢受采 梁 伟 主编
梁 伟 卢受采 吴振平 闻景发 编著

*

中国财政经济出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京怀柔县东菜园印刷厂印刷

*

650×1168毫米 32开本 8印张 190,000字

1984年1月第1版 1984年1月北京第1次印刷

印数：1—10,000

统一书号：4166·470 定价：0.90元

编 者 的 话

由于粮食在人类生活中的重要地位，它已经成为当代世界经济领域中的一个重大问题。因此，世界各国都把粮食政策作为一项重要的经济政策。“他山之石，可以攻玉。”为了借鉴各国粮食政策中有益的经验教训，近两年来，我们搜集了一些国家的现行粮食政策，并对它们的产生背景、基本内容和利弊得失，进行了分析。现整理编写成册，供我国经济理论和实际工作者，特别是粮食、农业和对外贸易等部门的同志参考。

粮食政策包括粮食的生产、分配、流通和消费政策。本书以介绍分配、流通和消费政策为主，兼及生产政策。在编排上，本书先对世界粮食问题和不同类型国家的粮食政策作一个概括的分析；然后分别介绍南、罗、匈、苏、美、加、澳、日以及非洲各国的粮食政策；最后对有关粮食政策的一些重要理论问题，进行了初步的探讨。由于时间所限，本书介绍分国别的粮食政策仍嫌不足，特别是对第三世界发展中国家的粮食政策介绍较少。今后如果可能，我们将继续搜集更多的有代表性的国家的粮食政策，作进一步的比较研究。

在编写过程中，国家经委文绍星、中国人民大学周新城、新华社李淑华等同志提供了许多有益的资料；王烈、朱玉荣、苏小菲、高孟等同志参加了计算、制图和缮写工作。在此表示衷心的感谢。

对世界各国粮食政策的研究，在我国还是一个新的课题。不妥之处请读者批评指正。

目 录

一、绪论——当代各国粮食政策的产生背景和主要内容···	(1)
二、南斯拉夫粮食政策·····	(24)
三、罗马尼亚粮食政策·····	(35)
四、匈牙利粮食政策·····	(44)
五、苏联粮食政策·····	(52)
六、美国粮食政策·····	(71)
七、加拿大粮食政策·····	(89)
八、澳大利亚粮食政策·····	(103)
九、日本粮食政策·····	(115)
十、非洲各国的粮食政策·····	(130)
十一、有关粮食政策的几个理论问题·····	(143)
附录 各国粮食统计资料·····	(157)

一、绪论——当代各国粮食政策的产生背景和主要内容

(一) 粮食在世界经济与政治中的地位和作用

粮食问题是当代世界经济领域中的一个突出问题。许多的国际组织，更多的国际会议，遍及全球的科学研究机构，数以万计的论文、报告和专著，都在探讨着改善世界粮食状况的途径。尽管如此，粮食局势仍然令人担忧。〔对“粮食”一词的解释，目前我国学术界有两种主张。一种是狭义的，指谷物（Cereal），即小麦、稻谷、玉米、高粱、谷子、大麦、燕麦、黑麦等的总称；或者扩大一点，包括薯类、豆类在内，称为粮食（Grain）。另一种是广义的，指食品（Food），即不仅包括谷物、薯类、豆类，而且包括一切可供食用的消费品如蔬菜、干鲜果、食油、食糖、食盐、肉、蛋、奶、水产品和各种调味品在内。为了同狭义的粮食相区别，有些学者把广义的粮食统称为“大粮食”，并把生产“大粮食”和其他农、林、牧、副、渔业产品的行业统称为“大农业”。两说各有理由。本书根据世界上绝大多数国家习惯上和统计上的通例，“粮食”一般指谷物，个别情况下包括薯类、豆类在内，并另行注明。〕一方面，严重的饥荒长期威胁着许多发展中国家，几亿人口在饥饿和营养不良中挣扎，另一方面，粮食生产“过剩”的阴影，又经常笼罩着某些发达国家。产生世界粮食问题的原因何在？它的前景如何？怎样加以解决？这些问题引起人们的普遍关注，成为国际舆论的

一个争议之点、国际谈判特别是南北对话的一项重要内容。

列宁早就指出：“生活中一个最根本的问题，这就是粮食问题”（列宁：《关于同饥荒作斗争的报告》，《列宁全集》中文版第27卷第405页）。粮食成为举世瞩目的重大政治问题和经济问题，绝不是偶然的。在人类社会经济生活中，粮食占有重要的地位。粮食问题从一个侧面反映了当代世界的主要矛盾。

我们先来简要分析一下粮食在当代世界经济与政治中的地位和作用。

首先，粮食是人类最重要的生活必需品。据考古学家研究，农业的产生就是从种植粮食开始的。人类最初种植粮食，大约在新石器时代初期，距现在已有8,000年以上。（牛文元：《农业的起源》，《百科知识》杂志1980年第6期。但另一说认为人类最初种植谷物是在旧石器时代晚期，距现在已有18,000多年，参看程培英：《世界谷物种植起源问题》，《南开学报》1981年第5期。）经过第一、二次社会大分工，农业先后与游牧业、手工业相分离，这就使农业生产特别是粮食生产有了很大的发展，越来越多的人以粮食为主要食物。尽管近百年来情况有所变化，一些发达国家逐步提高了肉、蛋、奶等动物性食品的消费比重，但动物性食品同样是从粮食转化来的，每生产一吨动物性食品，都要消耗多于它的饲料。何况到目前为止，全世界以粮食为主食的还有30—35亿人，约占总人口的3/4，包括发展中国家人口的90%和发达国家人口的5%左右。对这些人来说，粮食是他们生存的第一需要，是他们从事物质和精神生产的必要前提。正如马克思、恩格斯所指出的：“历史中的决定性因素，归根结蒂是直接生活的生产和再生产。但是，生产本身又有两种：一方面是生活资料即食物、衣服、住房以及为此所必需的工具的生产；另一方面是人类自身的生产，即种的蕃衍”。（恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》中文版

第4卷第2页)。而在生活资料当中,“食物的生产是直接生产者的生存和一切生产的首要条件”(马克思:《资本论》中文版第3卷第715页)。从某种意义来说,整个人类社会的历史,就是一部生活资料(首先是粮食)与人类自身这“两种生产”不断对立统一的历史。其中,人口的增减对粮食的需求起着决定性的作用。由于种种原因,从远古到近代的漫长岁月中,世界人口的增加相当迟缓。1650年全世界大约有5亿人,经历了约200年,1850年才达到10亿。此后增长速度越来越快,经过约60年,1929年就超过20亿人;又经过约30年,1961年又超过30亿人;再经过15年,1976年已超过40亿人。预计再过8年,即1984年,世界人口将超过50亿人;而在本世纪末将达到62亿人左右(参看联合国粮农组织编:《2000年的农业》英文版第14页)。总计从第二次世界大战结束以来,世界人口每年增长1.9%。目前每年仅仅因人口增长而扩大的粮食需求就在2,000万吨左右。

战后世界人口的急剧增长,导致粮食需求的迅速增加,这是粮食问题日益引起人们重视的一个直接原因。

其次,粮食是一种重要的生产资料。它既是传统的牲畜饲料,又是应用很广的工业原材料,比如制酒、制药、浆纱和加工各种食品等。近些年来,高分子合成工业迅速发展,粮食又被用作制造塑料、人造树脂、人造橡胶等的填充料。有些国家还用粮食制成酒精代替石油。看来,今后随着科学技术的进步,它的用途还会继续增加。

应当指出:饲料和工业用粮都处于增加趋势,而饲料用粮的增加更迅速、更突出。根据目前世界饲养业的一般标准,每生产1吨肉、蛋、奶等动物性食品,大约需要5—7吨粮食和糠、麸、饼等植物性饲料。如果饲料工业技术落后,饲料需要量还要多,有的接近10吨。18世纪60年代以后,人类经历了三次科技革命,

(近代世界经济史一般称18世纪60年代至19世纪60年代为第一次科技革命,以蒸气机的发明和应用为主要标志。19世纪70年代至第一次世界大战前为第二次科技革命,以电气工业的产生和扩大为主要标志。第二次世界大战后为第三次科技革命,以核能、电子和自动化等尖端学科的发展和应用为主要标志。)生产力和生活水平不断提高。在一些发达国家,直接食用的粮食显著减少,鱼、肉、蛋、奶和水果、饮料等大量增加。“无论是法兰西面包,还是意大利烘饼,它们出现在菜式多样、营养丰富的餐桌上,都仅仅是一种搭配和点缀而已”(联合国粮农组织:《谷物女神》杂志英文版1980年9—10月号第6页)。乍看起来,这种趋向会导致粮食消费量的减少,而实际情况恰恰相反,由于动物性食品主要是以粮食作饲料换来的,因此,直接消费粮食的减少,远远抵补不了间接消费即饲料用粮的增加。战后发达国家饲料用粮的增加,已经达到了惊人的地步。1975年至1977年,全世界每年平均饲料用粮49,280万吨,占粮食总产量的34%;其中发达国家饲料用粮41,300万吨,占粮食总产量的55%,都比60年代初期饲料用粮增加60%左右。目前,美国、加拿大、澳大利亚等国饲料用粮已经占本国国内粮食消费量的80—90%,欧洲各国占60—70%、日本和其他发达国家占40—50%。由于动物蛋白和脂肪摄取量超过人体正常需要,这些国家的肥胖病和心脏血管疾患的发病率越来越高。因此,近年来国外许多科学家从节约粮源和卫生保健的观点出发,强烈呼吁控制动物性食品的消费。尽管如此,世界饲料用粮还在继续增加中。

毫无疑问,粮食作为生产资料,它的用途不断扩大,使用量不断增加,这也是粮食问题日益引起人们重视的又一个直接原因。

再次,粮食是世界性的战略物资。中外战史一再证明,粮食作为重要的后勤物资,它的供应状况直接关系到战争的胜负。

1812年，拿破仑率领50万法军进攻俄国，深入腹地。俄军坚壁清野，焚毁了莫斯科城，使法军缺粮断饷，陷入饥寒困苦的绝境，被迫全线溃退。这是法兰西第一帝国由盛而衰的一个转折，是拿破仑王朝彻底覆灭的先声。1941年，希特勒制定了所谓“巴巴罗萨”计划，以闪电战进攻苏联，迅速占领了乌克兰和白俄罗斯大部，兵抵莫斯科城下。希特勒以为占领了乌克兰这个粮仓，将陷苏联于粮食危机，使红军不战而降。但是，他没有估计到苏联已经储存了一定数量的粮食，能够把卫国战争坚持下去。在全世界民主力量共同努力下，终于打败了德意志第三帝国。类似的战例还可以举出很多。正因为粮食是战争的决定性因素之一，当代许多国家都十分重视建立粮食战略储备。美国一些研究机构认为：尽管美国粮食生产“过剩”已经相当严重，还要经常保持相当数量的粮食储备。有些专家甚至提出这样的理论：能源和粮食储备越多，未来战争胜利的机率就越大。同样，苏联虽然其粮食生产发展十分缓慢，多年来一直致力于囤储粮食。据联合国粮农组织估计，苏联已经建成的粮仓总储存能力约为2亿5千万吨，足可存放全苏一年生产的粮食而有余。70年代以来，苏联耗用大量黄金和外汇进口谷物，除了弥补国内粮食收支的亏空以外，一部分也用于充实战略储备。

最后，粮食日益成为国际政治斗争中的一种谈判工具和“武器”。美国前农业部长巴茨就曾直言不讳地说，“粮食是武器，它现在是我们的工具箱里的主要谈判工具之一”。1954年，美国国会通过了《发展农产品贸易与援助法》（简称“480号公法”），1959年改为“粮食用于和平”计划，即《剩余农产品援助计划》。根据这两个法令，美国一面继续千方百计扩大粮食出口，一面利用“援助”、“救济”的名义，以粮食向“受援国”换取战略物资，或者把这些粮食附加若干条件贷给“受援国”，以便从经

济、政治、军事上对这些国家进行控制。同样,长期以来,苏联,对部分东欧国家也是通过出口粮食来加强控制,即使是在它本身粮食已很紧张的情况下,还要从进口粮中拿出一部分给波兰、捷克斯洛伐克、民主德国、古巴、越南、阿富汗等国,以维持其粮食“供应者”的地位。其他一些发达国家,也不断利用粮食贸易和粮食“援助”,对发展中国家进行剥削与控制。这种局面,越来越激起发展中国家的反对。他们一再强烈要求国际社会帮助发展中国家增加粮食生产,提高自给能力;改善它们在国际粮食贸易中的地位;同时扩大国际粮食援助,修改援助条件。在1973年不结盟国家首脑会议、1974年联合国讨论原料和发展问题的第六届特别会议、直到1981年坎昆会议上,各发展中国家代表都一再提出他们在粮食问题上的意见和主张,以此作为建立国际经济新秩序的一项重要内容。至于美、苏两霸之间的“粮食战”,就更加激烈。1972年,苏联以高价和高额佣金为诱饵,同一些美国粮商密谋勾结,突然进口了大量美国粮食。这一年正值世界性灾荒,苏联此举狠挖了美国的墙脚,促使国际市场粮价迅猛上涨,使美国吃了大亏。此事引起美国朝野的强烈不满,纷纷指责政府无能,使尼克松政府陷于十分被动的境地。1980年,苏联入侵阿富汗,美国卡特政府立即采取措施,对苏实行部分粮食禁运,使苏联畜牧业受到很大影响,食品供应十分紧张。

综上所述,粮食是保证人类社会存在和发展的基本生活资料,又是一种重要的生产资料。在绝大部分国家,粮食在农业生产中居于首要地位。在国际贸易中,粮食是大宗商品。对市场物价,粮食起着举足轻重的作用。特别值得注意的是:随着科学技术的发展和某些国家生活水平的提高,出现了粮食的直接消费减少、间接消费增加的倾向,其结果更造成整个粮食需求的不断增加。在这种情况下,粮食越来越成为国际政治斗争中的一种战略

物资，一种外交“武器”。它同人口、能源、通货膨胀、环境保护等问题，息息相关而成为举世瞩目的几个重大经济问题。

(二) 战后世界粮食形势及其存在的问题

二次大战后，世界粮食生产总的看来还是发展较快的。根据联合国粮农组织的统计，全球粮食总产量由1946年的5.3亿吨提高到1981年的16.6亿吨，增长2倍多，每年平均递增3.6%。总人口由1946年的22.8亿人增加到1981年的45.1亿人，增长近一倍，每年平均递增1.9%（见图1）。在这35年中，每人平均粮食产量已经由230多公斤提高到近370公斤，绝大部分国家的粮食状况都比战后初期有了一定的改善。这是全世界人民特别是各国农民辛勤劳作的结果，也是农业科学技术不断进步的结果。这一事实说明了：人类依靠自己的力量，能够创造出超越人口增长速度的粮食增产速度。今后，经过全世界人民坚持不懈地艰苦努力，一面继续增加生产，一面力争合理分配，从长远的趋势来看，人类最终一定能够彻底地解决粮食问题。

但是，也必须指出，战后世界粮食生产总水平的增长，并不能说明所有国家的粮食占有水平都增长了。由于政治、经济、社会、文化等多方面的原因，当代世界粮食形势主要存在三个问题。

1. 增产速度减慢，世界粮食形势由“过剩”趋向动荡和紧张

本世纪初叶，由于农业机械、化学农药和作物育种新技术的发明和推广，世界农业生产发展是比较快的。到二次大战前夕的1934—1938年，世界粮食总产量每年平均5.8亿吨，按当时全球20.5亿人口计算，每人平均285公斤。由于战争的严重破坏，到

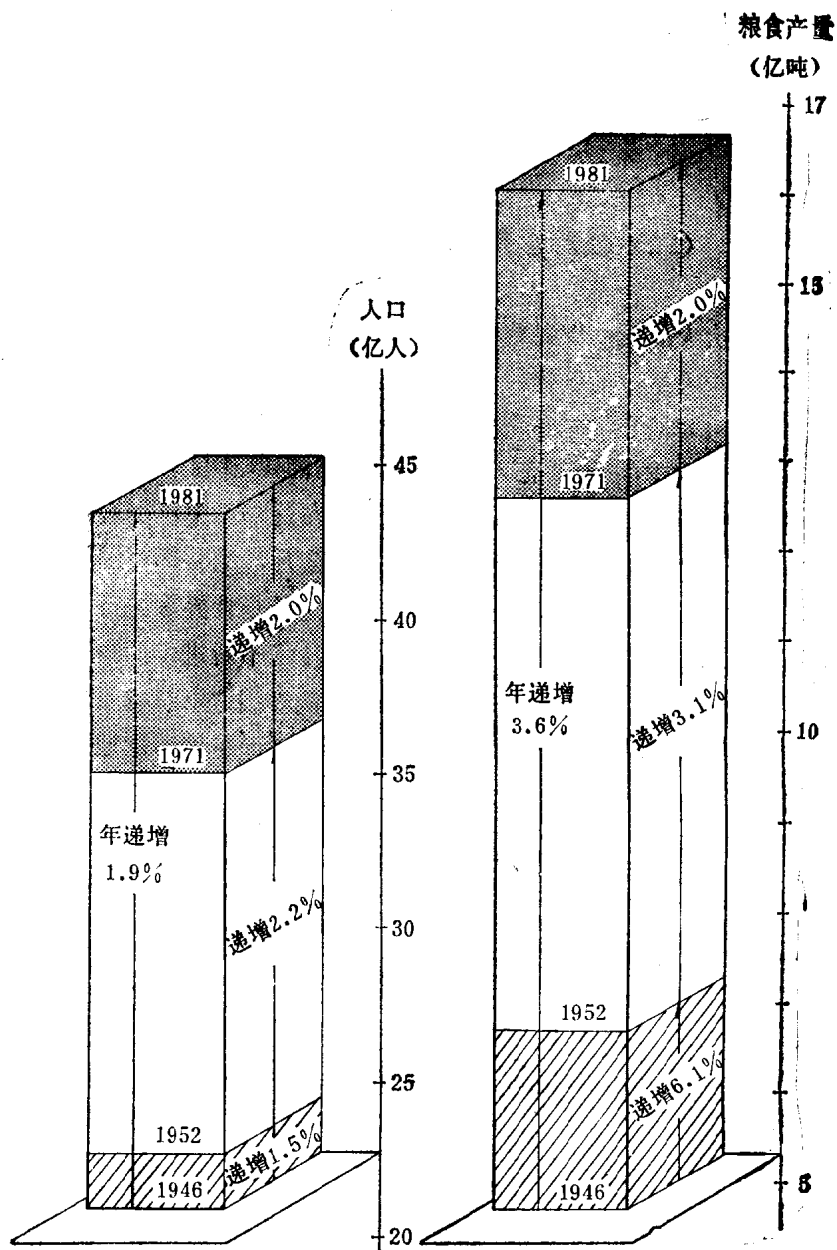


图1 1946—1981年世界粮食和人口增长示意图
根据联合国粮农组织历年生产年鉴有关数字计算和绘制

1946年世界粮食总产量比战前下降了9%，每人平均产量比战前减少了18%。从那个时候起到现在，世界粮食状况的变化大体经历了三个时期。

(1) 短暂的恢复时期 (1946—1952年)

战后初期，缺粮几乎成为世界性的灾难。不仅亚、非、拉美饥荒严重，就是欧洲一些国家也不得不仰赖北美的出口粮和“救济”粮。据不完全统计，当时有80多个国家和地区实行食品配给制。几乎所有的国家都在努力发展粮食生产，为解决缺粮问题而奋斗。短短的几年，成效显著。到1952年，世界粮食总产量已达到7.3亿吨。6年间，世界粮食总产量增产近四成，每年平均递增6.1%，是近代农业史上发展较快的几年。

(2) 持续的“相对过剩”时期 (1953—1971年)

各国加紧粮食生产的努力，使粮食供应紧张状况有所缓和。50年代初叶，许多资本主义国家相继爆发经济危机。美、加、澳等粮食出口国生产出来的粮食积压滞销越来越严重。尽管亚、非、拉美还有大量人口缺粮，资本主义国家本身也有缺粮人口。但由于支付能力的限制，买不起他们所需要的粮食，在实际需求与有效需求之间，存在着很大的差距。反映在国际粮食市场上，供过于求的时候多，供不应求的时候少，长期处于“相对过剩”状态，延续了近20年之久。美国首先恢复了30年代经济大危机时期开始采取的限耕限售政策，并且通过“租界法案”、“马歇尔计划”和“480公法”，以推销、贷给的形式和“援助”、“赠送”的名义，千方百计扩大粮食输出。加拿大、澳大利亚、法国、阿根廷等也都采取了类似的“反危机”措施，一面限制粮食生产，一面加强在国际间的竞争。苏联和一部分东欧国家（如波兰）长期实行重工轻农的政策，粮食生产发展缓慢。广大发展中国家由于经济实力不足和科学技术落后，不能有效地扩大粮食再生产，造成

世界粮食增产速度逐步降低的局面。从1953年到1971年世界粮食总产量由7.3亿吨增长到13.2亿吨，19年来平均每年递增3.1%。粮食生产的发展速度，显然比战后恢复期慢得多。

(3) 严重的动荡时期 (1972年至目前)

随着发展中国家人口的急剧增加和发达国家饲料用粮的盲目扩大，粮食的潜在需求不断上升，世界粮食市场又出现了供不应求的紧张局面。1972年，自然灾害席卷全球，世界粮食总产量比上年减少2.9%，许多国家饥荒严重。苏联在这一年到处抢购，大量进口，造成战后从未有过的粮食紧缺。1974年世界粮食再次减产，紧缺更达到十分严重的地步。从这个时候起，粮食局势发生了转折性的变化，长期持续的“相对过剩”结束了，代之而出现的是国际市场供求关系的激烈变化，时而“过剩”，时而不足。最近10年中，除1975年比较稳定外，1972—1974年粮食严重不足，1976—1978年转为“过剩”，1979—1980年又出现不足，1981年夏收后再度出现了“过剩”，到1982年“过剩”更加突出。至于各年之内供不应求或者供过于求的局面，更是此起彼伏，动荡不已。产生这种现象的基本原因，一方面，粮食生产继续受到抑制，增长速度越来越慢。1981年是70年代以来收成最好的一年，世界粮食总产量也只有16.6亿吨。近10年来每年平均递增率仅为2.0%，低于战后的任何10年，这种趋势使50—60年代那种长期“过剩”的局面很难再持续下去。另一方面，随着粮食生产和占有状况不平衡的深化，国际粮食贸易量不断上升。出口国越来越依靠国际市场实现其产品价值，进口国越来越依靠国际市场满足其消费需要。特别是发展中国家在世界粮食进口中所占比重显著增加，使国际市场的粮食需求更加受到支付能力的制约。这样，在世界粮食大面积丰收的年份，出口国供应增加而进口国需求减少，就可能出现“过剩”，而遇到全球性的自然灾

害，需求剧增而供应不足，又必然出现短缺。正由于世界粮食供求动荡涉及许多因素，看来这种趋势还要延续一个相当长的时期。

从图1可以看出：以上三个时期的粮食递增率分别是6.1%、3.1%和2.0%，而人口递增率则是1.5%、2.2%和2.0%。这就是说，人口增长速度长期比较稳定，而粮食增产速度却不断下降。有些发展中国家已经存在人口增长速度超过粮食增长速度的现象。据统计，全世界128个发展中国家，在60年代，人口增长速度高于粮食增长速度的有56个，70年代，这样的国家增加到69个。最突出的是非洲，人口年递增2.5%，粮食年递增1.1%。这是世界粮食供需矛盾趋于尖锐的一个重要因素，也是世界经济领域亟待研究并需致力解决的一个重要问题。

2. 国与国之间的粮食占有很不平衡，许多发展中国家严重缺粮

(1) 发达国家与发展中国家的粮食占有很不平衡

早在本世纪初，列宁就尖锐地指出：帝国主义“已成为极少数‘先进’国对世界上大多数居民施行殖民压迫和金融扼制的世界体系。”（列宁：《帝国主义是资本主义的最高阶段》，《列宁全集》中文版第22卷第183页）。这种残酷的压迫和扼制，是殖民地半殖民地国家长期贫困落后的根源。二次大战后，帝国主义殖民体系正在土崩瓦解。但作为这一体系的后果，发达国家与发展中国家在经济上的差距不仅依然存在，而且某些方面还在扩大，表现在粮食问题上尤为突出。由于：①农业生产的布局不合理。发达国家为了适应大规模的机械化生产，越来越侧重于发展粮食和畜牧业，而许多发展中国家，由于长期殖民统治造成的单一经济，往往侧重于某些嗜好品和出口产品。目前发展中国家种植咖啡、可可、甘蔗、花生甚多，产量占世界产量的90%以上，相应地减少了粮食种植面

积。②生产力发展水平相差悬殊。发达国家的农业已经广泛使用配套组合机械和多种先进技术，而发展中国家由于经济实力不足和科学技术落后，手工操作和传统的耕作方式仍占很大比重，有些地方甚至还保留着刀耕火种。目前发达国家同发展中国家相比，前者每个农业劳动力平均占有耕地8.9公顷，后者仅1.3公顷；前者每39公顷耕地使用拖拉机1台，后者每318公顷才使用1台；前者每公顷耕地施肥40公斤，后者仅9公斤；前者1981年每公顷谷物单产2,671公斤，后者仅1,927公斤；加上其他产品，前者每个农业劳动力年平均产值达到5,366美元，后者仅570美元。③人口增长速度差别很大。在1946年到1981年的35年间，发达国家人口每年递增1.1%，发展中国家递增2.4%，因此，尽管发展中国家粮食总产量增长速度超过发达国家，但按人平均的粮食占有量增长速度却远远低于发达国家（见表1-1）。这就使它们之间原有的粮食占有的差距更加扩大了。1981年，发达国家人口

表1-1 1946—1981年世界、发达国家和发展中国家
粮食与人口情况的比较

（单位：粮食亿吨、人口亿人）

年 别	世 界		发 达 国 家		发 展 中 国 家	
	粮食产量	人 口	粮食产量	人 口	粮食产量	人 口
1946—1949平均	6.00	23.30	3.47	8.39	2.53	14.91
1950—1959平均	8.02	26.49	4.33	9.04	3.69	17.45
1960—1969平均	10.52	32.57	5.60	10.15	4.92	22.42
1970—1979平均	14.04	39.49	7.38	11.15	6.66	28.34
1980	15.71	44.15	7.96	11.64	7.75	32.51
1981	16.64	45.13	8.53	11.78	8.11	33.35
递 增 率	3.6%	1.9%	3.1%	1.1%	4.5%	2.4%

说明：1.递增率是1946年至1981年的每年平均递增率，按累计法计算。2.发达国家包括：美国、加拿大、欧洲各国、澳大利亚、新西兰、日本、南非等。其余国家都是发展中国家。3.资料来源是联合国粮农组织历年生产年鉴。