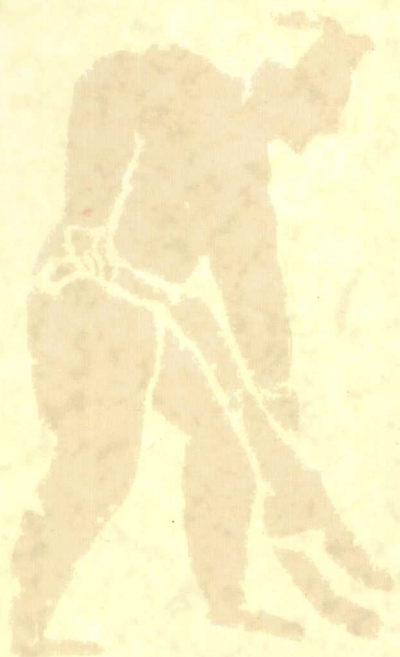


中国粮食安全治理方略

李 萌 著



 中国农业出版社

中国粮食安全治理方略

李萌 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国粮食安全治理方略 / 李萌著. — 北京: 中国农业出版社, 2007. 4

ISBN 978 - 7 - 109 - 11494 - 4

I. 中… II. 李… III. 粮食—问题—研究—中国
IV. F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 012505 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 黄向阳

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 8

字数: 212 千字

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

中文摘要

对于一个拥有十几亿人口的大国来讲，粮食安全问题始终是一个永恒的话题，是历来学术界及政府部门关注的焦点。无论是改革之后连续五年的中央一号文件，还是 2004、2005 年的一号文件都有它的身影。尤其是在我国加入 WTO 之后，粮食安全问题更是与国际农产品市场紧密联系在一起，而成为一个随时面临各种不确定性，随时需要确定和调整应对策略的重要领域。经济转轨的时代背景以及 WTO 的国际环境把粮食安全问题推到了一个更加重要的地位，这正是本研究的基本出发点。

在当前我国社会主义市场经济体制逐步确立，以及中国加入世界贸易组织，国际贸易自由化趋势不断强化的今天，要从整个国家的宏观经济安全、国内外两个市场的有效利用、粮食特征及其变化、中国粮食安全的现状与前景，以及粮食安全及成本的统一等方面来整合研究中国粮食安全问题。本研究就是立足这一现实，从市场化与国际化的角度重新诠释中国粮食安全，力求研究结论对指导我

国粮食生产、贸易和宏观调控具有重要的理论价值和政策指导意义。

本书共八章，沿着“背景回顾→供需预测→因素分析→政策建议”的逻辑思路展开研究。导言介绍论文研究的目的、意义及研究思路、方法和内容；第二章运用灰色系统理论模型预测“十一五”期间我国的粮食供需；第三章对未来中长期粮食供给及需求波动趋势进行分析预测。在以上研究的基础上，第四、五、六章分别论述宏观经济环境、贸易自由化以及制度变迁和技术变革对粮食安全的影响。第七章介绍了粮食市场宏观调控的国际比较。第八章为结论部分，在构建了粮食宏观调控短期和中长期目标的基础上，提出了保障我国粮食安全的“一揽子”政策选择。

关于粮食安全相关研究的文献浩如烟海，一方面为本书的研究提供了大量可供参考的资料，但同时又使研究较难突破传统研究范式而难以创新。本研究试图从内容体系及方法论两个角度突破传统研究范式，主要的创新之处体现于：

第一，根据数据来源及特点区别运用不同数理模型对我国从“十一五”到中长期粮食生产供给能力及消费需求进行全面预测和分析。预测是经济学研究的重要领域之一，短期预测与长期预测因其分别具有不同的现实政策意义和战略决策意义而有所区别，本研究综合运用包括灰色系统、多元回归等在内的多种计量及统计分析方法对“十一五”期间及中长期我国粮食供需均衡及演进趋势进行了系统预测，从而为后续研究提供了实证基础。

第二,从通货膨胀与粮食价格的作用机制角度系统考察了宏观经济运行与粮食安全的关系。本研究运用格兰杰检验支持了当前“通货膨胀影响粮价波动,而不是粮价波动带动通货膨胀”的主流观点。结合对2003—2004年新一轮粮价波动的格兰杰检验和理论分析,我们的结论是,虽然通货膨胀对粮价具有格兰杰意义上的因果关系,但通货膨胀在粮价波动中所起作用的大小却是一个值得商榷的问题,而这正是关系到政策制订与实施中选择市场机制还是财政机制的关键。

第三,重新阐释了贸易自由化与粮食安全的关系。在我国加入世界贸易组织之后,粮食安全问题已经成为一个比以往更加复杂和动态的系统。本研究在分析了WTO新一轮谈判所产生的“新篮箱”的意义与影响以及世界粮食贸易与粮食安全的作用机制的基础上,提出并详细阐述了“贸易自由化进程中,我国粮食贸易的主要趋势是净进口增长,这一趋势所产生的国际负效应远小于正效应”以及“充分利用贸易自由化的WTO框架是实现我国粮食安全的重要途径”的观点。

第四,系统探讨了制度和技术对我国粮食安全的影响并提出了有利于粮食安全的制度和技术道路选择。本研究在梳理诱致性制度变迁和强制性制度变迁理论的基础上,系统总结了新中国成立以来农业领域七次影响较大的制度变迁,并定性分析了这些制度变迁对我国粮食安全的影响,在此基础上,引进制度虚拟变量实证分析了制度对粮食安全的作用方向和程度。在分析三种技术变革机制和三

种农业技术变革路径的基础上,提出了在我国目前市场机制尚不完善的制度背景下,为了保障粮食安全,我国粮食生产应该选择政府主导下土地节约型的生物化学技术路线,同时兼顾机械化的发展道路。

第五,在构建粮食宏观调控短期和中长期目标的基础上,提出了保障我国粮食安全的“一揽子”政策选择。粮食宏观调控是实现粮食安全的核心手段,本研究在对美国、日本、欧盟等发达国家粮食市场宏观调控的经验和教训进行系统、全面的描述、总结和归纳的基础上,提出了确保我国粮食安全的短期和中长期粮食宏观调控的目标、范围和基本手段,最后分别从农村社会经济制度、生产要素和外生性因素等三个层面归纳总结提出了保障我国粮食安全的“一揽子”政策选择。

中国粮食安全治理方略

目 录

中文摘要	1
第一章 导言	1
一、问题的提出	1
二、研究思路与安排	2
三、研究内容与创新	8
第二章 中国粮食供需短期趋势的实证分析：对“十一五”的预测	12
一、灰色预测理论模型	12
二、“十一五”期间我国粮食供给预测	17
三、“十一五”期间我国粮食需求预测	42
四、灰色关联分析	52
五、“十一五”期间我国粮食供需均衡与粮食安全	57
第三章 中国粮食供需的中长期趋势分析	59
一、我国粮食需求的中长期预测	59
二、我国粮食供给的中长期预测	66
三、我国粮食中长期供需均衡分析	86

第四章 宏观经济与粮食安全：基于通货膨胀与粮价的分析	91
一、关于粮价与通货膨胀关系的观点综述	91
二、粮价与通货膨胀关系的计量经济学分析与检验	99
三、新一轮粮价上涨与通货膨胀	105
四、对物价与通货膨胀逻辑关系的理论思考	109
五、评述与小结	114
第五章 贸易自由化与粮食安全	118
一、贸易理论与新一轮谈判	118
二、世界粮食贸易与粮食安全	129
三、贸易自由化与中国粮食安全	135
第六章 制度、技术与粮食安全	140
一、粮食波动与供需影响因素分析	140
二、制度变迁与粮食安全	162
三、技术变革与粮食安全	177
第七章 粮食市场宏观调控的国际比较与我国粮食宏观调控体系的构建	193
一、美国粮食市场的宏观调控	193
二、日本粮食市场的宏观调控	197
三、欧盟粮食市场的宏观调控	200
四、发达国家粮食市场宏观调控的特点	203
五、发达国家粮食市场宏观调控对我国的借鉴和启示	205
六、我国粮食安全与粮食市场调控的目标体系	209
第八章 保障我国粮食安全的“一揽子”政策选择	217
一、必须始终把粮食作为一个战略性问题，放在国民经济发展的 重要位置优先考虑	218

二、稳定和完善农村基本经营制度, 保护农民粮食生产的积极性	219
三、建立保护耕地资源的长效机制, 稳定粮食播种面积 ...	220
四、坚持水资源开发利用与节约增效并重原则, 消除粮食持续增长的关键制约因素	222
五、加强农业基础设施建设, 提高粮食综合生产能力	223
六、增加科技投入, 提高粮食生产技术含量	223
七、大面积建立优质商品粮基地建设, 调整粮食作物种植结构	224
八、增加生产资料供给, 改善品种、提高质量	225
九、按照发展社会主义市场经济的要求, 建立规范有序的粮食市场体系	226
十、逐步完善国家粮食储备制度, 建立灵活有效的吞吐调节机制	228
十一、将粮食安全问题纳入 WTO 的国际框架内, 充分利用国内国际两种资源、两个市场解决国内粮食安全问题	230
十二、逐步建立退耕还林与粮食安全的协调机制	231
参考文献	233
后 记	243

第一章

导 言

对于一个拥有十几亿人口的大国来讲,粮食安全始终是一个永恒而重大的话题,是历来学术界及政府部门关注的焦点。尤其,我国加入 WTO 之后,粮食安全问题更是与国际农产品贸易紧密联系在一起,而成为一个随时面临各种不确定性,随时需要调整应对策略的重要领域。经济转轨的时代背景以及 WTO 的国际环境把一个发展中的农业大国的粮食安全问题推到了一个更加重要的地位,而这正是本书研究的基本出发点。

一、问题的提出

粮食是人类生存和发展的必需品,获得充足的食物是每个人应该享有的基本权利。由于一些长期困扰世界粮食安全的因素依然存在,粮食供给与人口增长的矛盾日益突出,粮食安全问题已经成为各国政府和国际社会高度关注的战略问题。粮食安全是一个国际概念,联合国粮农组织在世界粮食首脑会议上形成了对粮食安全的共识,即“保证任何人在任何地方都能得到未来生存和健康所需的足够食品。”但这一概念多次得到修改,世界粮农组织最终确定粮食安全的目标为“确保所有的人在任何时候既能买得到又能买得起所需要的基本食品”。这一概念包括三项具体要求:(1) 确保生产足够多的粮食;(2) 最大限度地稳定粮食供应;(3) 确保所有需要粮食的人们都能获得粮食。

作为世界上人口最多的国家,我们自然也是粮食消耗量最大的国家。随着人口增加及人民群众日益增长的物质生活水平的提高,

对粮食的需求量会相应持续增长,尤其是对于粮食质量及稳定性粮食供给的要求也更高,但包括水资源等在内的资源约束却将这一问题逐渐推向了矛盾的对立面。粮食安全问题凸显。中国的粮食安全问题一直是中国政府和社会高度重视的战略问题,也是国际社会十分关注的问题。保障中国 13 亿人口的粮食安全,事关中国的稳定与发展,对世界粮食安全保障也具有十分重要的意义。国内关于粮食安全的研究始于 20 世纪 80 年代,起初主要是以介绍国外的理论、方法和政策主张为主。20 世纪 90 年代中期以后主要是就布朗的观点进行反驳,就中国粮食安全的政策与成果进行述评以及对未来粮食安全进行预测,对国内外粮食安全形势的变化及其对策进行探讨等。应该说,粮食安全一直为我国政府所高度关注。

一直以来,受宏观经济及农业与农村发展政策以及气候变化的影响,中国粮食供给经常出现周期性或非周期性波动,从而在较大程度上成为影响我国农业经济与农村发展的重要不稳定因素。加入 WTO 之后,变幻莫测的国际政治经济环境,给本来就不稳定的中国粮食市场更增添了不确定性,从而使得中国的粮食安全问题成为了一个比以往任何时期都更加复杂和动态的问题。总之,在当前我国社会主义市场经济体制逐步确立以及中国加入 WTO,国际化趋势不断强化的今天,对粮食安全问题的研究更要突破多年来就粮食安全论粮食安全的狭隘思路,要从整个国家的经济安全、粮食特征及其变化、国内外两个市场的有效利用、中国粮食安全的现状与前景以及粮食安全及成本的统一等方面来整合研究中国粮食安全问题。本研究就是立足这一现实,从市场化与国际化的角度重新诠释中国粮食安全,力求所得出的研究结论具有一定的理论价值并对指导我国粮食生产、贸易和宏观调控具有实践意义。

二、研究思路与安排

(一) 相关研究的简要综述

粮食是关系国计民生的基本农产品,无论在中国历史上还是在

世界各国的农业生产实践中，都处于十分重要的地位。理论分析认为，在特定时期，一方面消费者所消费的粮食是一定的，为满足其生理和健康的需要，其对粮食消费的多少基本上不会随着粮食价格的涨落而变动，即粮食需求缺乏价格弹性。另一方面，由于粮食生产的周期较长，粮食生产对市场价格变化的反应滞后，粮食供给在短期内也缺乏价格弹性。供求双方对价格均缺乏弹性，使粮食市场价格的变化存在不稳定性，也使特定时期内协调粮食供求关系并达成市场均衡显得十分困难。从长期看，受气候变化和粮食可贸易量等外生变量的影响，粮食供给在年度之间又存在着明显的波动，加上土地和水资源短缺的限制，增加了粮食生产增长的不确定性。

对中国粮食安全问题的讨论早已为国内外许多学者和政策决策者关注，有关这方面的研究报告和学术文献可谓汗牛充栋。但是，关于经济转轨、贸易自由化双重背景下的粮食安全格局和政策调整的研究还不充分，特别是将中国粮食安全政策的调整与 WTO 规则相结合进行研究的成果还不多见。长期以来，关于中国粮食安全问题的讨论，焦点集中在中国是否有足够的能力养活国内众多的人口，即与中国的粮食生产能力相关的粮食供给安全问题。国内外多数研究的结果表明中国有能力自己养活自己。但这一结论并不排除中国从世界市场进口或出口一定量粮食的可能性。也就是说，在立足粮食自给的基础上，通过贸易方式解决中国粮食问题仍然是一种可供选择的现实和可行的政策方案。

前美国世界观察所所长莱茵斯特·布朗 (Leser R. Broun) “谁来养活中国”一文的发表掀起了一场世界范围内关于中国粮食安全问题的讨论。这个事件充分表明了中国粮食安全问题之于本国及全世界的重要意义。前美国经济学会主席盖尔·约翰逊 (D·G·Johnson) 认为，布朗的研究结论是错误的，他的结论有三点：中国人能够自己养活自己；中国无论现在还是在可预见的将来，都不会对世界粮食供给构成威胁；随着时间推移，中国可能进口大量粮食，但这不会给世界带来灾难。N. Alexandratos, Frederic Crook 和 Paarlberg 等也对布朗的观点进行了批评。我国农业部官

方也发表了不同意文章观点的看法,认为到2030年中国可以生产比目前多一倍的粮食,可以满足需求的增长。国内大量学者对中国未来粮食供需的预测研究表明,中国会导致世界面临饥饿的观点缺乏科学和现实依据。

关于粮食安全国内许多学者都长期关注于此,取得了系列研究成果,如林毅夫、严瑞珍、钟甫宁、温思美、黄祖辉、肖海峰、王雅鹏、陆文聪、何秀荣、徐志刚、徐力行、胡靖、高启杰等。这些研究提出了诸多解决中国粮食安全问题的策略选择。

当前,国内外关于粮食安全问题的研究主要呈现以下几个方面的特点:第一,多学科综合、多领域相融的趋势正在显现。当前,从经济学、社会学、政治学、法学甚至于运筹学等多学科角度对粮食安全问题的关注和研究使得关于粮食问题的研究出现了百花齐放、百家争鸣的局面。就学者分布而言,无论是农业院校还是综合院校,无论是涉农专业还是非涉农专业都有大量学者关注研究这一问题。就内容而言,也大量出现了将粮食安全问题与农业保护、可持续发展以及反贫困等问题相结合的学术研究。第二,定量研究大量涌现。当前关于粮食安全问题的研究,已经从单纯定性分析为主逐步过度到了定性分析与定量分析相结合。计量经济模型及统计检验等数理知识的普及和广泛应用使得粮食安全问题的学术研究得以深入。就研究内容而言,主要集中于以下几个方面:对粮食安全概念和理论的探讨和研究;关于宏观经济与粮食安全关系的研究;对粮食生产发展的经验、产量形成因素及利弊条件的分析和研究;关于国家粮食发展方针和战略的研究;粮食主产区与主销区关系的研究;粮食流通体制改革和新型流通体系的研究;关于粮食市场和价格的研究;关于粮食安全及预警机制的研究;关于农业保护的研究;关于粮食直补政策的研究;关于粮食安全形势预测的分析和研究;中外粮食安全对接问题的研究等。

如前所述,领域广泛、内容全面、方法科学是当前粮食安全问题研究的主要特点。龙昆玲从另外的角度总结了当前粮食安全问题研究的三个领域,即生产上的潜力、经济上的合理性、国际关系和

国家安全的主动性。强调完全自给的观点，其在经济上的不合理性易于被人认识，同时，实行这种战略，对我国的生态环境压力太大，社会、经济可持续发展将受到威胁。但主张在保证口粮自给的前提下，扩大进口的观点也有可议之处。从政治层面上讲，我国扩大进口，在国家独立和安全方面将种下隐患；同时，将推动国际粮食市场价格上涨，这会对一些粮食生产不足、外汇支付能力有限的发展中国家造成困难。即使从经济层面上讲，工农业之间既存在激烈的资源竞争关系，又有协调发展的客观要求。把进口控制在较小的范围内，是保证我国经济快速、持续、健康发展的需要：（1）我国出口能力有限，出口产品的附加值较低，同时在进出口总额和外汇纯收入中，相当大的部分是由“三资”企业完成和支配的。我国政府能支配的外汇收入，首先要用于进口必须的技术、设备和某些紧缺的原材料，以及外债的还本付息，不允许我们进口大量的粮食等基础性的初级产品。（2）目前我国市场粮价达到或高于国际市场价格，仅从这点看，进口有利。但是我国港口、内河及陆上运力紧张而且有限，从今后发展趋势看，受运力制约，粮食进口规模难以超过5 000万吨/年。而且国际国内粮价对比，对沿海地区进口或许有利，但对于广大内地，由于运输费用增加，则不尽然。再者，从根本上讲，国内粮价高，是由于粮食生产效率低，我国更应投资于提高粮食生产效率而不是大量进口。（3）我国的农业人口占全国人口的大多数，他们主要从事农业。随着工业化进程加快，会有越来越多的农村劳动力转移出来，在实现了产业转移的农民中，兼业农民要占很大部分，他们并未完全放弃土地和粮食生产。对多数农户而言，粮食生产是关系到家庭生计、收入增加和劳动力就业的大产业。大量进口粮食，将猛烈冲击国内粮食生产，使许多农户失去重要生活来源，农民生活水平和农村购买力下降，从而使农村消费市场和农业生产资料市场不振。这样，工业化就会因缺乏农村的有力支撑而被迫降低速度，效益将受影响。因此，大量进口粮食并不一定会加快工业化进程、降低工业化成本。

长期以来，自给自足始终是中国粮食政策的目标。随着农村经

济改革的深入,国内粮食市场的发育,国内外粮食价格关系的变动及国际政治经济的变化,这种粮食安全观已经面临新的挑战。这些挑战包括:粮食安全从“保障粮食供给”上升到关注为实现粮食供给保障而付出的社会代价;国内外粮食价格比价关系的调整,国内粮食价格普遍高于世界市场,使得维持“自给自足”的粮食安全政策选择将付出高昂的经济和资源代价;国内粮食生产和流通体制改革,已经使粮食生产者和粮食流通企业的地位发生变化,这种变化对传统的粮食安全战略也提出了挑战,等等。面对新形势,国内学者提出,中国的粮食安全战略有必要从“自给自足”转向“立足国内,适度进口”。胡鞍钢阐述了“立足国内,适度进口”的内涵,指出立足国内并不等于百分之百的由国内生产,而是要求基本自给,并提出口粮(大米、小麦)主要依靠国内自己解决,饲料和工业用粮通过适度进口弥补和调剂国内供需缺口。这里的问题是,中国从世界市场上进口粮食会不会遇到政治阻力。哈佛大学的罗伯特·帕阿勃格对此问题进行了研究,他就国际粮食市场价格走低和走高的不同情况对进口方在经济上和政治上产生的可能结果作了详细分析,其基本结论是进口方比出口方从商业性的粮食贸易关系中获益更大,食品进口不会产生商业上或外交上的弱点,对美国不会,对中国也不会。无论从理论上还是从现实情况来看,粮食进口都是一条提高人民营养水平,保证食品安全的可行之路。对中国而言,粮食进口不仅有经济效益,而且有生态效益,因此,制定正确的粮食进口战略,通过进口粮食来减轻粮食生产对国内资源环境的压力,是实现经济社会安全的另一途径。而特别需要看到的是,在中国加入WTO以后,农产品贸易自由化将成为国内农业参与国际竞争的既定前提,而如何发挥中国农业的区域比较优势,提高农业的国际竞争力,则是在考虑中国粮食安全问题时必须予以高度重视的问题。

(二) 研究数据

本书以实证分析为基础,数据资料获取的可得性及准确性是本

研究能否深入的关键环节。我们所使用的研究数据主要有四个来源，第一是由国务院研究室、国家农业部种植业司、国家发展和改革委员会价格司、国家统计局农村社会经济调查总队综合处、农业处提供的数据资料，主要包括来自广东、山东、江苏、河南、湖北、湖南、陕西、甘肃、四川等九省区的综合资料，以及其他全国性数据；江西省统计局、山东省统计局、江苏省统计局、湖北省统计局提供的省级相关调查数据资料。第二是作者在多年的调研过程中积累的调查数据。第三是来自于 FAO（联合国粮农组织）、OECD（经济与发展合作组织）、WTO（世界贸易组织）、WEF（世界经济论坛）和 IMD（瑞士洛桑国际管理开发学院）等权威机构的网站和年鉴。第四是来源于参考文献所列之文献数据以及《中国统计年鉴》、《全国农产品成本收益资料汇编》、《中国农村统计年鉴》、《中国农村住户调查年鉴》、《中国县（市）社会经济统计年鉴》等提供的历年资料。

（三）研究方法与技术路线

本书综合运用了包括规范分析与实证分析等在内的多种分析方法。总体上讲，本书对粮食安全的研究是基于系统论的方法，即找出随社会、经济结构变化而可能影响中国粮食安全的基本宏观及微观因素，并对其相互影响关系进行分析，从而综合考察其对粮食安全的影响。全书以定性判断统领定量分析，以定量分析检验修正定性判断。本书以对粮食安全问题的内涵、本质的深入剖析为出发点，以定量分析与比较分析贯穿于整个论文的研究过程中。最终结论及政策建议的形成则是在理论与实证分析的基础上，运用归纳法，归纳总结得出来的。

在整个研究过程中比较突出的具体研究方法有：国际粮食宏观调控及安全的比较分析法；中国短期及中长期粮食供需预测的计量经济及统计分析法（灰色系统法及一元、多元线性回归法等），就短期及中长期供需均衡等问题我们也区别采用了不同的预测方法。本书所使用到的模型主要有：灰色系统模型、格兰杰检验模型、线