



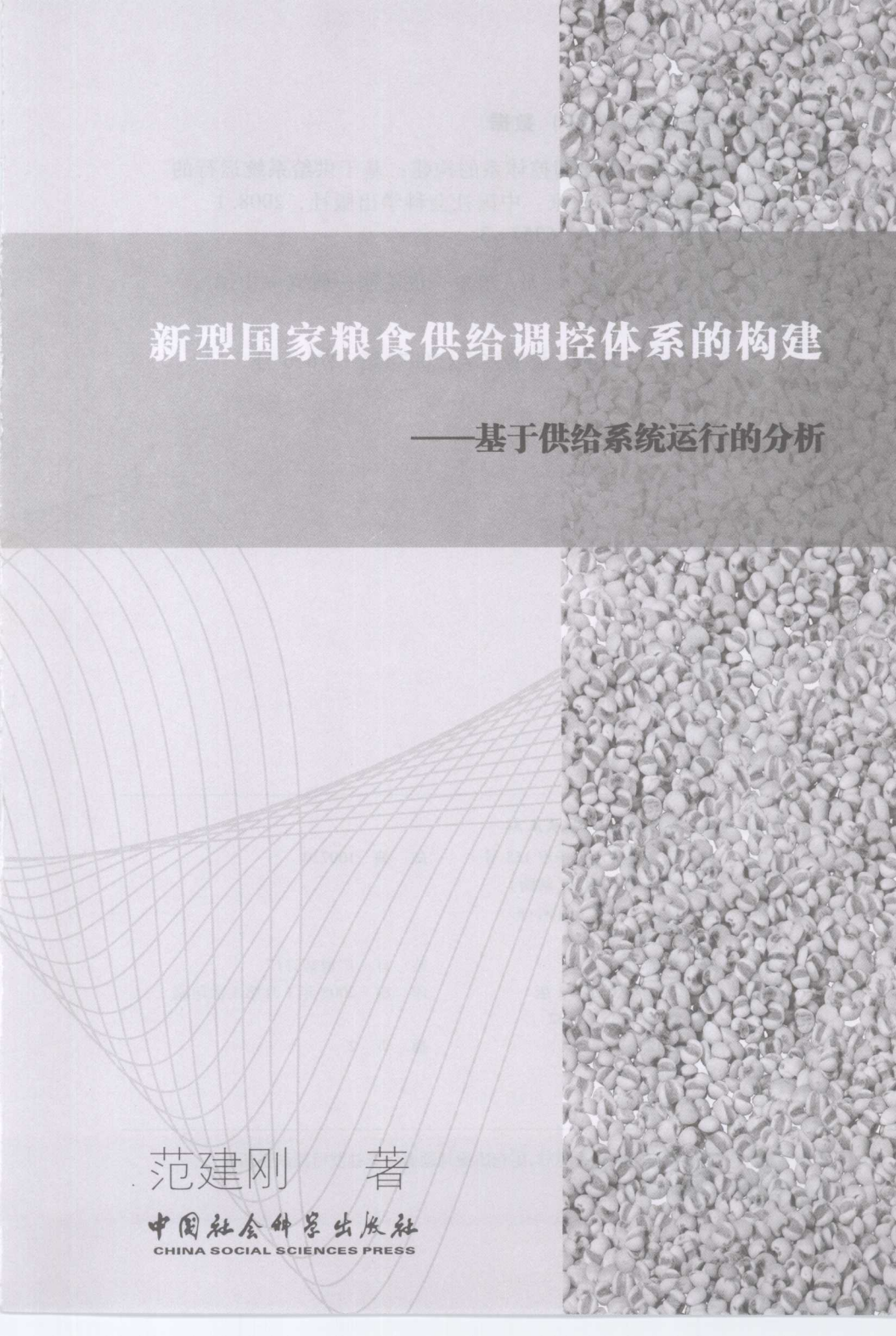
新型国家粮食供给调控体系的构建

——基于供给系统运行的分析



范建刚 著

中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS



新型国家粮食供给调控体系的构建

——基于供给系统运行的分析

范建刚 著

中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

新型国家粮食供给调控体系的构建: 基于供给系统运行的
分析/范建刚著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 1

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6357 - 3

I. 新… II. 范… III. 粮食—供给制—研究—中国
IV. F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 127616 号

策划编辑 冯 斌
责任编辑 贾瑞霞
责任校对 郭 娟
封面设计 曙光传媒
版式设计 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 华审印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 1 月第 1 版

印 次 2008 年 1 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 9.125

插 页 2

字 数 240 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

导 言

伴随着工业化、城市化的快速推进与人口增加，一方面，粮食需求持续增长，另一方面，发展粮食生产所依赖的耕地、劳动力与水资源等大量流失与劣化，我国未来粮食供给安全形势十分严峻。农业与粮食产业已经走上市场化、国际化道路，大势不可逆转。依靠政府传统干预方式来保障粮食供给安全，既与农业产业化与现代化的发展要求不相适应，也日益失去实施条件，亟待全面转型。我国已进入工业化中期的快速发展阶段，依据国际经验，应该也有能力实施工农业协调发展战略并保障粮食供给安全。要真正实现工业反哺农业与城乡协调发展，把农村建设成新农村，更要建立服务型的国家农业管理体系。机遇与挑战并存，迫切要求我们从战略高度出发，通过改革，建立起既能持续保障粮食供给安全，又能促进农业转型的新型国家粮食供给调控体系。

构建新型国家粮食供给调控体系，要解决两个主要问题：一是构建这一调控体系的依据是什么？二是所要构建的新体系包括哪些内容。对前一问题的解决构成了研究的主体部分，对后一问题的解决构成了研究的重点。

在我们的分析中，对“依据”的研究，由一个理论主线与两个理论支线构成。其中理论主线由第三、四、五章构成。第三章对粮食生产供给系统的构成与运行进行了理论分析，主要包括粮

食生产供给系统的构成,农户生产行为的运行,生产供给系统的稳定机制等。第四章分析了粮食市场供给系统的运行,主要研究了粮食市场供给系统的构成,农户与国有企业的行为,粮食市场机制的结构与特点,不同区域粮食市场的相互影响,粮食进口对国内粮食市场的影响等问题。第五章依次对封闭条件下与开放条件下,农村劳动力转移对粮食供给的影响及农业转型中的问题进行了分析。二个理论支线分别由第二、六章构成。第二章分别研究了计划体制下与“双轨制”下,我国粮食供给与国家调控系统的构成与运行,对前后两个时期国家调控的特点进行了比较。第六章对美国与日本两国的粮食供给调控系统进行了比较分析,指出了可供借鉴的经验。

对新型国家粮食供给调控体系内容的研究,主要包含于第七章中,分为调控目标、结构图式与系统运行三个层次。具体反映在对构建新型调控体系的依据、调控体系的构成、国家调控粮食供给的原则及重点与国家粮食储备规模的确定等五个方面的分析上。

基本结论是,转型期国家调控粮食供给的出发点,应兼顾粮食持续供给安全与农业转型发展需要这两个目标,最终使粮食安全建立在农业现代化的基础上。现行农业体制在本质上仍是计划体制的延续,需要根本性变革。新型国家粮食供给调控体系,包括转型期体系与目标体系两部分。前者是以支持、服务、引导农业与粮食产业发展为宗旨,以调控中介与支持子系统为主要基础,以充分发挥市场调节作用为前提,以间接调节供给为主要方式的体系。它与以往以“索取”为目的,以政府官僚体系为基础,以直接短期干预为主要方式的调控体系具有根本的不同。转型期的国家调控体系具有过渡性,它终将为目标调控体系所取代。所谓目标调控体系,是指耕地产权已经明晰,并建立了大农

业部、全国农民合作组织与统一的国家粮食储备体系的调控体系。

在理论或方法上可能的创新主要有：一是把新型国家粮食供给调控体系设计为转型期体系与目标体系两个层次，即将农业与粮食体制改革分为渐进改革、全面转型和根本变革三个阶段；将转型期体系的核心定位于调控中介与支持子系统，这与学者们以往把调控手段子系统看作核心与关键完全不同。二是提出了部分新观点，主要有：粮食产业特性与经验决定了对粮食供给的调控必须实行生产调控与流通调控相结合的举措，粮食进出口的“大国效应”有限，粮食产业的进一步对外开放是必然趋势，确定国家粮食储备规模应从平衡供求的需要出发等。

研究的逻辑进程是：提出问题→反思改革前后我国粮食供给调控体系的运行，获得教训→对粮食生产系统的运行做出分析→对粮食市场系统的运行做出分析→廓清农村劳动力转移对粮食供给的影响→比较美国与日本的粮食供给调控系统，获得借鉴→提出新型国家粮食供给调控体系的构想。

目 录

导 言	(1)
第一章 引 论	(1)
第一节 问题提出的背景与意义	(1)
第二节 国内外研究概况	(6)
第三节 研究目标、重点与分析框架	(15)
第四节 研究方法	(20)
第二章 中国粮食供给系统与政策的演变	(23)
第一节 计划体制下的粮食供给与国家调控	(23)
第二节 “双轨制”条件下的粮食供给及国家调控	(34)
第三节 改革前后国家对粮食供给调控的特点比较 与启示	(41)
第三章 农业与粮食生产系统运行的理论分析	(49)
第一节 农业与粮食生产系统的构成与运行特征	(49)
第二节 农户粮食生产行为分析	(56)
第三节 我国农业与粮食生产系统的稳定机制分析	(71)

第四章 对粮食市场供给系统运行的分析	(83)
第一节 粮食市场供给系统的构成及微观主体的 供给行为	(83)
第二节 国内粮食市场系统的运行分析.....	(103)
第三节 不同省区粮食供给的价格效应与区域粮食 市场的相互影响.....	(112)
第四节 粮食进出口对国内粮食市场运行的影响.....	(123)
 第五章 农村劳动力转移对粮食供给的影响.....	(140)
第一节 封闭条件下农村劳动力转移对粮食供给 的影响.....	(140)
第二节 开放条件下农村劳动力转移对粮食供给 的影响.....	(155)
第三节 我国农村劳动力转移与农业转型中的问题 及其对改善国家调控的启示.....	(159)
 第六章 美国与日本粮食调控体系的比较.....	(174)
第一节 美国的粮食供给与国家调控.....	(175)
第二节 日本粮食供给体系及国家调控.....	(188)
第三节 美国与日本农业与粮食供给调节体系的 比较与启示.....	(197)
 第七章 新型国家粮食供给调控体系的构建.....	(203)
第一节 构建国家粮食供给调控体系的依据.....	(203)
第二节 国家粮食供给调控体系的构建.....	(222)
第三节 国家对粮食供给调控的原则.....	(239)
第四节 国家调控粮食供给的重点、策略与特点.....	(246)

第五节 国家粮食储备规模的确定·····	(256)
第八章 小 结·····	(269)
参考文献·····	(273)
后 记·····	(282)

第一章 引 论

第一节 问题提出的背景与意义

国家粮食供给调控体系，是由国家粮食供给调控目标、粮食生产供给系统、粮食市场供给系统、国家调控粮食供给的制度、组织与手段等系统构成的宏观经济运行与管理系统，它通过整体功能的发挥，促成国家粮食与农业发展目标的实现。在不同的农业发展水平、环境与目标约束下，会有不同的国家粮食调控体系。随着农业发展水平、环境与目标的变化，必然要求对既有国家粮食调控体系做出变革甚至重新构建。

一 构建新体系是我国农业与粮食产业发展的需要

我国工业化的迅速发展与人民收入水平的不断提高，使人们对粮食供给的关注点发生重要变化：由关注粮食安全向关注食品安全变化；由关注粮食数量安全向关注食品质量安全变化；由关注总量安全向关注弱势群体用粮安全转变。在农业中，粮食生产在农户农业经营中的地位不断下降。1983—2004年，粮食播种面积占农作物播种面积的比重已从79.2%下降到了66.2%，其中上海、新疆已下降至40%以下。包括粮食在内的种植业收入

占农户家庭经营收入的比重已从 73.4% 下降到 20%，其中来自种植粮食的收入占农民家庭经营收入的比重平均不到 10%。对农民来讲，粮食产业已日益成为单纯的生存保障产业，越来越多的农民把增加货币收入当作从事经营活动的首位目标或基本目标，粮食产业与农业急需进一步向市场化、产业化与现代化转型。农业已明显进入到工业化中期阶段的结构调整时期。同时，20 世纪 90 年代中期以来，我国粮食生产已进入持续过剩阶段，尽管这种过剩还是低水平的，尽管 2000 年以来我国出现了连续四年的粮食减产，但仍可以肯定地说，我国已基本解决了粮食的数量安全问题。2005 年，我国城镇居民人均年收入已达到 10493 元，粮食消费直接支出所占比重已下降到 2% 以下，全国人均 GDP 已超过 1700 美元，我国已具备对农业与粮食供给体制进行重大改革，实施普遍持续农业支持政策的经济条件。然而，我国现行农业与粮食管理体制总体上仍是一种双轨制体制，以土地承包制度与国有粮食企业保护价收购政策为主要支撑的粮食供给体系，仍具有浓重的生产供给控制特点。在长期中明显不能适应粮食供给市场化与农业转型的需要，不能适应建立从生产供给到餐桌供给的链式粮食供给调控体系的需要，对这一体系进行重大改革成为必然选择。

二 构建新体系是迎接与促进我国农业经济对外开放的需要

自 2001 年 11 月加入 WTO，我国农产品贸易就面临新局面：在总体关税水平上，到 2004 年前，将由 45% 下降到 17.5%；在关税配额上，除放宽粮食等重要农产品的关税配额，2006 年前还要取消部分农产品关税配额；在非关税措施上，承诺保持动植物检疫等非关税措施与 WTO 相关条款的一致性和建立在充分的科学依据上；在贸易分销权上，承诺每年的配额中有

一定比例给予私营贸易商，以确保私营贸易商参与农产品进出口贸易的机会；在出口补贴方面，承诺不对农产品提供任何出口补贴。这些承诺表明，我国在开放国内农产品市场的同时，可以实行的国内产业保护政策具有阶段性，不具有长期性。2005年12月，世界贸易组织香港部长级会议已提出，2013年实现世界农产品自由贸易的战略目标。表明我国农业今后仍然面临主动或被动地开放国内市场的政策选择。在这一进程中，我国农业发展既面临严峻挑战，又面临众多机遇，粮食产业无疑首当其冲。

国外廉价粮食大量进入会对我国农业增长造成冲击，国际市场波动会直接传入国内，影响国内经济的稳定性。同时，充分利用国际市场，有控制地进口粮食，又有利于缓解耕地与水资源严重持续紧张的局面，为农业结构调整与转型创造条件，促进农业持续发展。不仅如此，是否开放粮食市场，还与我国能否在国际贸易中发挥畜牧业、花卉业等劳动密集产业的竞争优势，能否继续利用国际市场促进经济增长紧密相关。2005年，我国经济的外贸依存度已达到63.49%，1/3以上的经济增长份额依靠出口推动，且外汇储备已达到8189亿美元，2006年1月，又有外贸顺差近100亿美元，这使得我国与主要贸易对象国的贸易摩擦越来越频繁。在这种情况下，继续实行粮食产业的边境保护，则可能影响工业品与畜牧产品出口的持续增长，降低边境保护程度。若继续实行收购价格保护下的粮食高自给率政策，则会随着人民币汇率的调整而产生越来越大的财政负担压力。是继续实行提高粮食进口配额，维护国内高自给率的短期粮食政策目标，还是将传统由政府掌握足够粮食产出保障的政策体系，转变为由农业现代化及适当的粮食自给率、由可控制的粮食进出口、由经济与收入增长等多途径共同保障的政策体系，已经成为一个必须做出的战略选择。构建新型国家粮食供给调控体系，是面对这一局面必

须进行的准备。

三 短期政策调整不能替代国家粮食供给调控体系的整体变革

适应农业开放与内部结构变化的需要，政府已经做出了一些非常重要的政策调整：2001、2002年先后放开了12个省区的粮食收购；2004年又对农民开始实行三种直接补贴（收入补贴、良种补贴、农机补贴）；2006年1月1日起，在全国完全取消农业三种税收（农业税、牧业税、农林特产税），同时提出并开始推动社会主义新农村建设计划。由此，我国农业发展开始由传统的农业支持工业的维持性发展，进入到工农业协调发展与工业支持农业的转型性发展的新阶段。

然而，要看到的是，这种政策调整仍是局部的，仍具有短期性、不稳定性，仍不是体制保障下的全面与根本调整，基本上是在原有双轨制农业宏观调控体系基础上进行的。这就难免使农业政策出现与开放条件下实现粮食有效供给与农业转型目标不一致的地方，甚至于出现矛盾。在这种农业体制下，由于对农业实行条块分割式管理，直接管理粮食生产与流通，甚至分割市场，推行多种短期政策等，都难以完全避免。对农民继续实行属地化的户籍管理，继续维持主产省区的政府粮食收购政策，继续推出新的“黄箱”政策（2005年9月20日起，国家开始在安徽、湖北两省对中晚稻实行最低保护收购价格，价格为1.44元/公斤）也是自然而然的。在农业与粮食供给政策上，政出多门，互不配套等问题也难以消除。这些都表明，在现行农业宏观调控体制下，适应前述要求，对农业政策进行调整，空间有限，难以完全适应新形势下农业与粮食产业的发展要求，也无法在根本上兼顾粮食安全目标与农业转型目标。

四 构建新型国家粮食供给调控体系有重要意义

在理论上,农业经济学界以往对国家农业宏观调控问题的研究,主要限于政策学的研究,经济学理论基础显得不足。重新认识农业与粮食产业的意义,分析粮食市场机制的特点,分析国际、国内两个粮食市场运行的相互影响等,无疑有着一定的理论价值。在实践上,对这一体系的构建,有利于政府重新认识农业与粮食政策的出发点,传统的农业就是粮业,农业管理实质上就是保证对农业剩余的索取,是建立在农业具有经济贡献的认识基础上的。这种认识,直接来自著名学者库兹涅茨(Simon Kuznets)关于农业有四种贡献的学说。而日本学者祖田修认为,农业是有着经济价值、生态环境价值、生活价值与宏观战略价值等多元价值的产业,^①从后者出发设计农业与粮食政策,无疑更符合转型期及转型后农业发展的需要。再者,在政策实践上,如何改革国家粮食供给调控体系,是一种政治选择。但是,由于“在所有影响农业与粮食产业发展的因素中,政府的农业宏观调控政策居于核心地位”。^②由于“政府对农业生产和经营实施宏观调控是现代农业经济的重要特点”,^③因此,构建新的调控体系,对改革国家农业与粮食调控政策,对于促进农业现代化,一定有着或多或少的参照价值。

要说明的是,本书所涉及的粮食,不是食物意义上的粮食。它有三个层次:一是包括谷物、豆类、薯类在内的粮食,我国粮

① [日] 祖田修:《农学原理》,中国人民大学出版社 2003 年版,第 90 页。

② 蒋和平、苏基才:《农业宏观调控与农户经济预期》,《经济研究》1996 年第 8 期。

③ 宣杏云、王春法:《西方国家农业现代化透视》,上海远东出版社 1998 年版,第 179 页。

食总量统计资料中的“粮食”是这一意义上的；二是谷物层次上的粮食，包括稻谷、小麦、玉米，发达国家的粮食统计资料通常是谷物统计资料；三是在具体论及粮食的生产、流通、分配等问题时，本书涉及的粮食，主要包括稻谷、小麦、玉米、大豆四类。1990年以来，我国谷物占粮食总产量的比重一直在87%~91%之间，2004年这一比重为87.7%，其中大豆占粮食总产量的比重为3.7%。由于这几种粮食作物的供给状况反映了我国粮食供给的基本状况，它们在生产规模、供给稳定性及供给发展趋势方面，对我国粮食安全、粮食供给稳定性、农业结构调整（特别是畜牧业发展）以及农产品加工业的发展等都具有决定性的意义。所以，在这一意义上使用“粮食”概念，是合理的，相信三个层次的划分也不会造成混乱。

第二节 国内外研究概况

对于我国加入WTO后粮食供给调控问题的研究，主要集中在相关研究方面，直接研究较少。但是，由于绝大多数农业政策研究，特别是国内农业政策研究，都以农业就是粮食产业或主要是粮食产业为前提开展研究，对其加以总结仍有必要。

一 国外研究方面

1. 对市场与政府配置资源的不同认识

新古典主义经济学认为，在完全竞争条件下，价格信号能够使各个市场主体做出最优决策，实现供求总量的平衡，政府对经济的直接干预没有必要。他们基本排斥政府干预。以哈耶克为代表的契约论者强调市场价格的信息功能，认为社会生产信息高度

分散，必然要求分散决策，他们反对中央计划经济，尤其反对以政治权力进行收入和财富的平均分配。以布坎南为代表的公共选择学派认为，判断一个经济制度效率的标准只有一个，就是经济当事人是否同意或一致同意，权威主义的经济制度难以做到经济当事人的一致同意，因此，经济活动中的政府干预是低效率的，是不可取的。科斯定理及产权理论认为，经济活动是否需要政府干预，是否需要通过企业组织来内部化，或由市场竞争来达成，取决于何种组织形式的交易费用最低。

2. 政府对农业进行干预的理论依据

一种理论是斯大林率先提出的国民经济“有计划按比例发展规律”的理论，与此紧密联系的是斯大林的另一个理论观点，即生产资料生产优先增长规律。前苏联、改革前的中国等国家，主要以这两个理论观点为依据，对农业实施以政府直接干预为特点的计划管理。另一种观点是市场失灵理论，西方学者认为，竞争性市场有效运作是有条件的，受市场垄断、不完全信息、外部性及公共物品等因素的影响，会出现市场失灵，政府因此需要对经济活动进行干预。这成为发达国家实行农业保护主义的理论根据。第三种观点是农业具有特殊性的观点，日本学者祖田修分析了农产品在生产、流通、消费上的特性及作为多元价值产业的特性。他认为，农产品的需求与供给都是非弹性的，因此，供给量和需求量的细微变化都会引起价格的大幅度波动。从长期来看，农产品价格呈现周期性的大幅度变动，因此，需要政府干预。

3. 关于国家干预农业的起始时间

A. J. 雷纳 (A. J. Rayner) 等人认为，在西欧，农业保护主义传统始于 19 世纪。在美国，政府干预农业市场源于 20 世纪 30 年代的大萧条时期，当时的政策重点是维持农场收入与稳定

国内价格。

4. 关于国家的农业政策目标

L. 阿兰·温特斯 (L. Alan Winters) 对经合组织中主要国家的农业政策目标进行了研究, 发现在所提及的 12 个发达国家中, 11 个国家把农业效率与竞争力作为农业政策目标; 10 个国家把安全、可靠、稳定及充足的食物供给作为农业政策目标; 8 个国家把农民满意且平等的生活标准作为农业政策目标; 7—8 个国家把稳定国内农产品价格作为农业政策目标。此外, 收入稳定, 对外来干扰的灵活调节, 维持农村社会、地区健康的发展, 保护环境, 公平消费者价格, 对家庭农场的鼓励和保护等也被许多国家列为农业政策目标。雷纳等人认为, 发达国家农业干预政策的主要目标是: 维持农场的收入、价格和收入稳定, 支持农村社区发展, 确保食物供应的稳定与安全。政策目标的共同之处是, 它们都是防御性的, 寻求对农业部门和扩大的食品体系进行特别保护, 抵制由于国内外各种因素的变化对农业生产造成的长期调整和短期动荡。

5. 发达国家农业政策改革的原因及进展

蒂姆·乔斯灵 (Tim Josling) 在分析美国与欧共体农业政策改革时指出, 20 世纪 80 年代, 西方农业政策的变化源于三种不同的压力: 一是经济活动中消除规制与自由化示范的要求, 二是来自那些寻求政府放松控制的部门, 三是来自美国和欧共体之间及其与其他国家间不断增加的相互依赖。日本学者岸根卓郎分析了日本农业政策的缺陷及其失败的原因, 他认为, 日本农业政策的根本性缺陷在于, 政策作用的对象是基于作为“个别农户”的自立农户或核心农户, 对策是站在“社会性分工”的立场上, 实行以“地域计划”为中心的结构政策 (指综合粮食生产基地与综合粮食流通基地建设政策)。西方学者多数认为, 农业政策改