

中国政府改革焦点系列
ZHONGGUOZHENG FUGAIGENJIAODIANXILIE

粮食流通体制改革

解决中国粮食难题的一剂良方

JIEJUEZHONGGUOLIANGSHINANTIDEYIJHLIANGFANG

戴园晨 主编

马九杰 孔祥智 著

广东经济出版社

中国政府改革焦点系列

ZHONGGUOZHENG FUGAIGENJIAODIANXILIE

粮食流通体制改革

解决中国粮食难题的一剂良方

JIEJUEZHONGGUOLIANGSHINANTIDEYI, JILIANGFANG

戴园晨主编

马九杰 孔祥智 著

广东
经济
出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食流通体制改革/马九杰, 孔祥智著. —广州: 广东经济出版社, 1999.9

(中国政府改革焦点系列/戴园晨主编)

ISBN 7-80632-543-3

I. 粮… II. ①马…②孔… III. 粮食-商品流通-经济体制改革-研究-中国 IV. F724.721

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 48215 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东省新华书店
印刷	东莞新丰印刷有限公司 (东莞市凤岗镇天堂围乡)
开本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印张	12 2 插页
字数	258 000 字
版次	1999 年 9 月第 1 版
印次	1999 年 9 月第 1 次
印数	1~3 000 册
书号	ISBN 7-80632-543-3 / F·253
定价	26.50 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

读者热线: 发行部 (020) 83794694 83790316

• 版权所有 翻印必究 •

●中国政府改革焦点系列●

编辑委员会

总 顾 问：刘国光

主 编：戴园晨

编辑委员：(以姓氏笔画为序)

马九杰 中国人民大学副教授、经济学博士

王小广 国家计委经济研究所副研究员、经济学博士

尹 力 国务院研究室处长、医学博士

丘克军 广东经济出版社总编辑、编审

田江海 原国家计委投资研究所所长

刘 伟 北京大学经济学院副院长、教授

刘国光 著名经济学家、原全国人大常委、中国社科院副院长

任明辉 中华人民共和国卫生部办公厅副处长、哈佛大学公共卫生硕士

李秉祥 东北财经大学资本市场研究所所长、教授

张汉亚 国家计委投资研究所所长

梁 朋 中共中央党校讲师、经济学博士

常修泽 国家计委经济研究所教授

戴园晨 著名经济学家、中国社科院经济研究所研究员

魏 杰 清华大学经济管理学院教授

FB05/30

总 序

中国的改革开放已经进行了20年。它的目标虽然是从传统的计划经济转向现代的市场经济，但在刚起步时，市场取向的动作并不大，只不过作为计划经济的补充，即所谓的“大计划，小自由”；然后是“计划经济为主，市场经济为辅”；再进而为“有计划的商品经济”，并且阐发了“国家调控市场，市场引导企业”的二层次调节论；再进而明确计划和市场都是手段，它们之间不存在姓“资”姓“社”的区别，提出了社会主义市场经济的改革目标；接着又在姓“公”姓“私”的争论中，冲破以国家所有制为主体的狭隘界限，开创了以社会公有制为主体的多种所有制并存的新格局。这个目标逐渐明确的渐进过程，已为经历此番过程的人们所熟知。

改革目标的深化与具体化进程如此曲折，未必是因为改革的设计师和理论先驱者对“彼岸”感到茫然，而是考虑到当时能被接受的程度，减轻推进改革的阻力。转轨是从“旧轨”转向“新轨”，改革者本不宜把“新轨”的调子定得太高，以免吓退对改革长远目标未作思考的人士。更何况在改革之初，中国国民经济处于崩溃边缘，农村穷困，城市工商业凋敝，当时的境况要求改革能迅即取得效益。中国改革从强化激励机制起步，具体措施是放权让利和实行承包制。这在改革初始阶段是适应当时认识状况，减轻改革阻力的有效措施，大多数“转轨”的国家里都有着类似的以奖励启动的做法，并且取得一定

2 粮食流通体制改革

成效，嗣后方才出现激励效应递减。承包制从开始时的“一包就灵”到后期的“包而不灵”，正是因为激励刺激度的下降。与此同时，靠激励调动积极性，还受到在平均主义氛围中攀比较效应的压力。对效率提高者给予相应的利益是应该的，然而竞相攀比的结果，使效率没有提高者也得到激励，于是便出现了“工资侵蚀利润”现象，由此加剧了效应递减，并成为国有企业利润率不断下降的主要动因。

放权让利启动了企业的激励机制，但并未形成相应的约束机制，企业只“负盈”不“负亏”，它起初努力追求利润最大化，而后则转向收入最大化，滥发奖金，扩大集团消费，盲目投资不计效果，从“吃利润”到“吃折旧”、“吃资本”、“吃贷款”，国有企业的市场不适应症和败家子行为在改革中还有所增长。于是，建立现代企业制度，利用产权约束使企业权责相应，形成迫使企业推行科学管理的压力，便成为体制转轨的必然步骤。尽管深化改革的难度远大于放权让利的初始改革，但只有深化改革才能真正实现经济转轨，不推进改革是没有出路的。

有鉴于此，党的十五大对改革作出了更深刻的理论阐述，并将进一步加强改革力度。朱镕基总理在记者招待会上要求实现机构改革、金融改革和国企改革“三个到位”，并且在医疗、住房、粮食、投融资、财税五大领域实施比较彻底的改革。由于容易推进的改革措施早已实行，剩下的便是难啃的硬骨头。“五大改革”要进行的也正是改革的攻坚战。

从经济学角度考察，在“理性行为假定”下，体制转轨在于“新轨”较之“旧轨”能给人们带来更大的好处，使人们的经济福利有所提高，然后改革才能有动力并得到支持。改革要付出代价（成本），也能取得收益，人们会对此进行权衡比较。

农村推行“包产到户”改革，城市里为解决返城青年的出路问题而开拓就业渠道，允许个人“练摊”，改革对象得到实惠并未侵犯别人的利益，使改革具有社会福利增进的“帕累托效应”。改革的推进除了受到意识形态的阻力之外，在利益关系上并无受损者，从而具有“无阻改革”的性质。当前要进行的“五大改革”则与之不同。“五大改革”或者关系到全民医疗保健事业的推进，或者关系到住房变福利型为市场型以使住宅业能成为国民经济的支柱产业，或者关系到民以食为天的粮食流通体制，或者关系到经济发展和宏观调控，都属于事关全局的重大改革。然而在改革过程中会出现利益关系的调整，并不是人人都同等程度地受益。那些在改革中获益较少乃至利益受到损害的人，对改革不支持或者反对，这就使改革有阻力，改革的难度加大。

还要注意的是，中国在推进以市场为取向的改革过程中，取得了“告别短缺经济”的可喜成就。但是从1997年以来又出现了有支付能力的需求与供给不相适应，加上东南亚经济危机影响我国出口贸易，不少商品供过于求，物价持续下跌，企业困难加剧，职工下岗增多。这种“告别短缺后的新烦恼”，和预期变化有关联，而预期变化又和改革措施有着一定的联系。这样，人们对此时此刻推出的“五大改革”以及具体措施的配套就有着一些议论乃至指责。

也正是因为如此，阐述“五大改革”的各项改革在什么状况下被提出，具体的改革措施有哪几项，改革的推进会产生什么样的影响，它在整个改革过程中占有什么样的地位……这些都是很有意义的。同时，这些改革的推进在短时期内虽然会因利益关系变化而出现矛盾，虽然会因收支变化而引起预期变化从而限制了消费增长，但这些影响是短期的。从长远来看，则

4 粮食流通体制改革

有利于向市场经济转轨和经济的发展。广东经济出版社委托我主编这套反映“五大改革”的策略及其进程的丛书，由国家计委、卫生部、中国人民大学、东北财经大学等单位的几个青年博士主笔。他们均参与了相关改革的讨论与酝酿工作，一年多来一直对“五大改革”的实施进程进行思考，具有丰富的相关经验，并且颇有心得。总的看来，这套丛书深刻地把握了这五个方面的主要矛盾和问题，根据国家在改革进程中的最新精神对这五项改革的运行作了详尽的分析和介绍，而对于涉及到老百姓的利益之处也作了仔细的交待，使这套丛书对于广大读者更具有普遍意义。由于这些改革难度大，只能逐渐推进，作者又用了一定篇幅对其发展前途做了深入合理的预测，具有较为明显的前瞻性。诸凡此类，对于关心“五大改革”的读者都会有所裨益。

以市场为目标的转轨涉及到从计划到市场的一系列改革目标的设定，除了宏观管理体制之外，还有所有制结构及其实现形式、微观企业制度、社会经济运行机制、就业制度、收入分配制度、社会保障制度等各个方面的全面系统的制度变革和创新。经济转轨只有明确这一系列改革的目标，以市场为目标的“彼岸”才能从模糊转向清晰。“五大改革”所进行的“改革攻坚战”，以及党的十五届四中全会进行的国有企业改革，是经济转轨一系列“攻坚战”的组成部分。我们相信，在中国共产党的领导下，中国的改革，中国的经济转轨，是能够取得胜利的！

戴园晨

1999年8月于北京拾弥斋

目 录

总 序	(1)
-----------	-----

第一章

粮食流通体制：怎么来和何处去	(1)
----------------------	-----

1.1 历史回顾：怎么来的	(4)
---------------------	-----

1.2 而今迈步从头越：进一步改革的紧迫性和 重点	(25)
------------------------------------	------

第二章

难在何处：粮食体改透视	(37)
-------------------	------

2.1 粮食流通：政府调控不了市场，市场却诱导 了农民	(39)
--------------------------------------	------

2.2 “政策失灵”：阻碍粮食流通体制变迁的深层 原因	(68)
--------------------------------------	------

2 粮食流通体制改革

第三章

企业改革：不要成为粮改的“滑铁卢” (75)

3.1 政企分开：粮食企业改革的中心环节 (78)

3.2 正向运作：粮食企业的业务规范 (89)

3.3 转变机制：国有粮食企业改革的基础 (103)

第四章

价格改革：市场机制发挥作用的基础 (107)

4.1 价格形成机制：机理分析 (109)

4.2 价格形成机制：如何操作 (123)

4.3 价格体系：多种类型，互相配合 (129)

4.4 粮食价格水平：国内和国际市场之间的 关系 (131)

第五章

粮食储备：从备战备荒到稳定市场 (135)

5.1 粮食储备：中央和地方两级储备体系及其 运作 (137)

5.2 完善粮食储备制度：储备与经营要彻底分开 (151)

第六章

储备管理：储政分开·完善基金·内外结合·扩大 仓容 (187)

6.1 中央粮食储备管理：由谁管理，怎样 管理 (189)

- 6.2 对付风险：粮食风险基金的建立与完善 (205)
- 6.3 必须澄清的概念：粮食储备 $\neq$ 粮食自给 (213)
- 6.4 大力发展仓储业：建好粮仓，合理布局 (220)

第七章

政府与市场：调节流通·培育市场·监管市场

- (227)
- 7.1 政府职责调整：中央与地方粮食事权分开 ... (229)
- 7.2 全面落实省长负责制：应赋予新的涵义 (234)
- 7.3 培育粮食市场：政府调控的依托，搞活流通的
基础 (240)
- 7.4 规范市场：促进粮食有序流通 (249)
- 7.5 关于政府职能转变的简要讨论 (255)

第八章

粮食收购资金：能够封闭运行起来吗 (261)

- 8.1 粮食收购资金运行与货币供给：一个值得重视
的问题 (263)
- 8.2 中国农业发展银行：成立的初衷与运行绩效
..... (274)
- 8.3 封闭运行：农业发展银行必须付出很大的监
督管理成本 (287)

4 粮食流通体制改革

第九章

粮食安全：自力更生 + 适当调节与储备 (305)

9.1 中国粮食安全：现状衡量 (307)

9.2 中国粮食未来供求：缺口到底有多大 (313)

9.3 可持续粮食安全：中国不会饿死世界 (318)

9.4 可持续粮食安全：需要一个健全的供应体系
..... (332)

第十章

粮食产业保护：基本动因、国际经验和政策

框架设计 (339)

10.1 粮食产业保护的基本动因 (342)

10.2 粮食产业保护：发达国家怎么做 (349)

10.3 近中期中国粮食产业保护政策的框架设计
..... (354)

结束语 (361)

主要参考书目 (369)

第一章



粮食流通体制： 怎么来和何处去

中国粮食流通体制的改革，经历了一个十分漫长的过程。在 21 世纪即将到来的今天，必须抓住机遇，对先行粮食流通体制进行彻底改革。改革的重点有六：（1）实行政企分开，彻底转换粮食企业经营机制；（2）明确划分中央与地方的粮食事权；（3）进一步完善粮食储备体系，实行储备和经营分开；（4）解决粮食企业的财务挂账；（5）进一步完善粮食价格形成机制；（6）进一步健全粮食市场体系。

国以民为本，民以食为天。对于具有 12 亿人口的大国来说，粮食始终是关系到中国经济发展的全局和人民生活的头等大事。自 70 年代末期农村改革以来至 1995 年，我国粮食产量连续登上 3.5 亿吨、4 亿吨和 4.5 亿吨三个台阶，1996 年粮食产量一举突破 5 亿吨大关，提前实现“九五”计划目标。1997 年尽管遭受了各种自然灾害，粮食略有减产，但总产量仍然达到 4.9 亿多吨，是历史上第二个丰收年。除此之外，国家的粮食储备比较充足，到 1997 年底，国有粮食企业掌握的粮食与全社会通过市场年实际消费量的比例达到 1.58:1，国有粮食企业可供应粮食量与创城市消费量之比为 2.53:1，国有企业存粮超过历史最高水平的 37.4%，超过正常库存量的 72%。按照笔者对 522 个农户的抽样调查结果，我国大部分地区农户的存粮量为 2~3 年。上述情况足以说明，我国已经完全具备了进行新一轮粮食流通体制改革的经济和社会条件。

1.1 历史回顾：怎么来的

自 1949 年以来，我国的粮食流通体制大体上可以划分为四个阶段：1949 ~ 1952 年，粮食自由购销时期；1953 ~ 1977 年，高度集中的粮食统购统销时期；1978 ~ 1984 年，粮食政策的转折时期；1985 年以后，改革高度集中的粮食流通体制，逐步向市场经济体制过渡时期。

1949 ~ 1952：自由购销体制下的政策与效应

新中国成立之前，我国的农业生产力长期处于极其低下的状态。1949 年全国解放时，全国耕畜较抗日战争前减少 16%，破坏严重的地区减少 40%，主要农具减少 30%，农家肥用量减少 30% 以上，致使粮食总产量降到解放前最高产量的 75.5%，棉花降到 52.4%，人均粮食占有量仅有 210 公斤，扣除地租和国家的税收，人均仅有 100 公斤左右。这样的农业基础，支撑即将到来的社会主义建设和国家工业化是不可能的，为此，党和政府采取了多管齐下的措施，即一方面顺应历史潮流和广大农民的迫切要求实行土地改革，彻底摧毁封建土地所有制；另一方面领导农民开展防旱、抗旱、防涝和兴修农田水利的运动，贯彻了一系列鼓励农业生产的政策，开展群众性的改进农业生产技术的工作和大规模的病虫害防治工作。同时，国家采取强硬措施，对粮食等主要农产品进行宏观控制。经过 3 年的时间，不仅土地改革胜

利结束，由于前述措施造成生产条件和宏观政策环境的改善，以及土改带来的生产力的大解放，农业生产迅速恢复，粮、棉等主要农产品超过了战前最高水平，粮食等主要农产品市场基本得到了稳定。

这一时期，党和政府在掌握粮源方面采取的措施主要有：

一、建立了由政府控制的粮食流通体系。建国之初，粮食市场多种经济成分并存，公有制经济发展伊始，企业数量和市场占有率都很小，在粮食等主要农产品流通中无法左右市场局势，加之非公有制经济的投机钻营，造成粮食市场混乱，流通不畅，物价恶性上涨。鉴于这种情况，中央人民政府相继采取了一系列有力措施，形成了建国初期多种经济成分并存的粮食自由购销和定价体制。在市场主体方面，自上而下成立了国营粮食经营系统和管理组织体系，加强了国家粮食机构及其队伍建设，逐步实行了对于粮食的集中、统一管理。同时，针对私营粮食企业的两面性，实行了利用、限制、改造的政策，允许其合法经营、合理发展。主要措施有：（1）调整公私经营范围，对粮食经营进行合理分工；（2）调整批零差价和地区差价，使私商有适当的利润；（3）对私商的合法业务活动以及税收政策给予适当的照顾。

1950年3月，政务院发表了《关于统一国家财政经济工作的决定》，强调统一国家财政、统一全国物资调度、统一全国资金管理。统一全国财政经济工作的实施，实现了国家财政经济工作的基本平衡，克服了通货膨胀，从根本上扭转了粮价波动的局面。为了加强对粮食工作的领导和管理，政务院于1950年建立了全国统一的粮食经营和粮食管理的