



南京财经大学
粮食安全与战略研究中心

2017年第2辑 VOL.3 NO.2

粮食经济研究

FOOD ECONOMICS RESEARCH

FOOD ECONOMICS RESEARCH

粮食安全政策的演变——基于市场与政府边界的视角
国际粮食价格与石油价格交互关系的多重分形分析
我国粮食质量安全可追溯体系构建研究
黑龙江省大豆生产布局及比较优势分析
中国与中亚棉花贸易竞争性及互补性分析
粮食消费替代、供给侧改革与粮食安全——基于1986~2015年城镇
居民粮食消费的面板数据
宁夏1950~2016年粮食生产的轨迹及其预期探讨
农业技术进步对农村劳动力转移的影响分析——基于12个粮食主产
省的数据
外出务工对农业生产的影响研究：一个综述
目标价格政策和大豆期货市场功能关系研究——一个文献综述

2

2017



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



南京财经大学
粮食安全与战略研究中心

2017年第2辑 VOL.3 NO.2

粮食经济研究

FOOD ECONOMICS RESEARCH



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

2

2017

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食经济研究. 2017 年第 2 辑/曹宝明主编. —北京: 经济管理出版社, 2018. 1
ISBN 978-7-5096-5667-9

I. ①粮… II. ①曹… III. ①粮食问题—研究—中国 IV. ①F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 032950 号

组稿编辑: 陆雅丽
责任编辑: 陆雅丽
责任印制: 司东翔
责任校对: 张晓燕

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 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 北京九州迅驰文化传媒有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 787mm×1092mm/16
印 张: 8.25
字 数: 196 千字
版 次: 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-5667-9
定 价: 58.00 元

· 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

粮食经济研究

FOOD ECONOMICS RESEARCH

主管单位：南京财经大学

主办单位：南京财经大学粮食安全与战略研究中心

协办单位：上海良友（集团）有限公司

江苏省粮食集团有限责任公司

学术委员会主任：程国强

编辑委员会主任：宋学锋

主 编：曹宝明

副 主 编：李 丰

李光泗

编辑部主任：赵 霞

值班编辑：朱 行

编辑部地址：南京市铁路北街 128 号 31 号信箱，邮政编码：210003

编辑部电话：025-83495942，025-83494738

编辑部邮箱：fooder@nufe.edu.cn

编辑部网址：<http://cfsss.nufe.edu.cn>

粮食经济研究

FOOD ECONOMICS RESEARCH

学术委员会

主 任:

程国强 国务院发展研究中心学术委员会秘书长, 研究员

委 员:

秦 富 中国农业科学院农村发展研究所研究员, 教授

武拉平 中国农业大学经济管理学院教授

朱 晶 南京农业大学经济管理学院院长, 教授

钟甫宁 南京农业大学经济管理学院教授

蒋乃华 南通大学副校长, 教授

祁华清 武汉轻工大学经济与管理学院院长, 教授

郑洙利 国贸工程设计院咨询所所长, 教授

吴林海 江南大学商学院教授

亢 霞 国家粮食局科学研究院副研究员

姜德波 南京审计学院研究生院院长, 教授

金晓瑜 江苏社会科学杂志社社长, 研究员

夏伯锦 上海市粮食局副局长

张国江 上海良友(集团)有限公司总裁

朱新华 江苏省粮食局副局长, 研究员

罗洪明 江苏省粮食集团有限责任公司总经理

石 奇 南京财经大学改革发展办公室主任, 教授

张为付 南京财经大学科研处处长, 教授

侯立军 南京财经大学评估办主任、高教所所长, 教授

吴志华 南京财经大学营销与物流学院副院长, 教授

胡秋辉 南京财经大学食品科学与工程学院院长, 教授

曹宝明 南京财经大学粮食经济研究院院长, 教授

粮食经济研究

FOOD ECONOMICS RESEARCH

编辑委员会

主任:

宋学锋 南京财经大学校长, 教授

委员:

陈劲松 中国农村经济杂志总编辑

吕新业 农业经济问题杂志社编辑部副主任, 研究员

韩璞庚 江海学刊杂志总编, 研究员

李 静 江苏社会科学杂志主编, 研究员

吴 群 现代经济探讨杂志主编, 研究员

王 维 世界经济与政治论坛杂志主编, 研究员

颜 波 国家粮食局政策法规司司长

盖国平 上海市粮食局局长

陈 杰 江苏省粮食局局长

金汝斌 浙江省粮食局局长

牛向阳 安徽省粮食局局长

董 勤 光明食品(集团)有限公司总裁

张 华 上海良友(集团)有限公司董事长

刘习东 江苏省粮食集团有限责任公司董事长

王开田 南京财经大学副校长, 教授

鞠兴荣 南京财经大学副校长, 教授

乔 均 南京财经大学副校长, 教授

华仁海 南京财经大学副校长, 教授

曹宝明 南京财经大学粮食经济研究院院长, 教授

粮食经济研究

FOOD ECONOMICS RESEARCH

2017 年 12 月出版

2017 年第 2 辑

目 录

粮食安全政策的演变

——基于市场与政府边界的视角	张军伟	1
国际粮食价格与石油价格交互关系的多重分形分析	顾智鹏	17
我国粮食质量安全可追溯体系构建研究	郑继媛 赵丹丹	31
黑龙江省大豆生产布局及比较优势分析	卢艳平 肖海峰	41
中国与中亚棉花贸易竞争性及互补性分析	王梦醒 刘宏曼	49
粮食消费替代、供给侧改革与粮食安全		

——基于 1986~2015 年城镇居民粮食消费的面板数据		
..... 易山姣 袁洁薇 赵一妮	59	
宁夏 1950~2016 年粮食生产的轨迹及其预期探讨	彭珂珊 郭晓东	69
农业技术进步对农村劳动力转移的影响分析		

——基于 12 个粮食主产省的数据	胡美玲 王舒娟	81
外出务工对农业生产的影响研究：一个综述	钱 龙	91
目标价格政策和大豆期货市场功能关系研究		
——一个文献综述	钱馨蕾 徐建玲	103

《粮食经济研究》征稿启事		115
《粮食经济研究》投稿须知		117

粮食安全政策的演变^①

——基于市场与政府边界的视角

张军伟

(上海财经大学财经研究所, 上海 200433)

摘要: 本文考察了中国 1949 年到 2015 年不同时期粮食安全的状况, 以及各个阶段政府为确保粮食安全而采取的相应措施。研究表明: 粮食安全政策的演变和国家整体宏观经济形势密不可分, 与政策制定者经济思想理论模式的变迁密切相关。不同时期政府与市场占据的地位此消彼长, 改革开放以后, 市场化是主流, 尽管某些时段出现过反复和迂回。文章最后部分归纳总结了粮食安全中市场与政府的边界, 并试图对未来各自可能发挥的作用给出预测。

关键词: 粮食安全; 市场规律; 政府调控; 政策预测

一、引言

保障国家粮食安全是一个国家永恒的课题, 任何时候都不能放松。近几年来, 每年的中央一号文件首要关注的都是粮食安全。2017 年中央一号文件提出以保障有效供给为目标, 确保国家粮食安全。随着城市化的推进, 未来粮食需求会更大。粮食安全问题对世界上的任何一个国家都会产生影响, 尤其对拥有 13 多亿人口的中国来说, 具有更为重大的意义。新中国成立后的粮食政策从最初的自由购销到统购统销, 从双轨制到市场经济完善时期, 政府对粮食生产、流通、分配的调控有紧有松, 但时时刻刻体现出了国家对粮食安全的重视。

粮食安全政策的研究自 20 世纪 90 年代开始逐渐成为学界的热点, 许多学者对粮食安全政策进行了大量研究, 大体可分为市场主导论和政府责任论。许多学者认为粮食安全应该依靠政府。庞增安 (2009) 从粮食具有一般商品和准公共物品的双重属性和粮食的需求弹性低的角度讨论了粮食安全中政府责任的问题, 强调要明确中央政府的责任、粮食主产区和主销区省政府责任, 以及不同时期各级政府责任。有学者研究了水资源、基础设施、环境污染等约束对粮食安全的影响, 提出需加强政府的宏观调控 (如加大公共财政和科技投入) 应对来自粮食安全方面的挑战 (张正斌等, 2013; 欧健, 2014)。钟鑫 (2015) 认为新常态下粮食安全取决于土地、劳动力、资本等要素资源的配置情况, 需加强政府在各

^① 收稿日期: 2017-11-09

基金项目: 国家自然科学基金面上项目“收入结构、经济行为与新生代农民工市民化研究——基于工资决定的视角” (No. G030803)。

种要素配置中的指导作用。与此同时许多学者强调了市场在粮食安全中的作用。陈锡文（2016）认为需要改革粮食价格形成机制，让市场在价格形成中发挥更重要作用，进而激发农民种粮积极性、提高粮食产量。许多学者认为，在加入 WTO 后，在利用好国内市场的同时，可以利用世贸组织的规则，利用两个市场和两种资源，迎接粮食安全的挑战。近年来随着粮食货币化趋势越来越明显，需要进一步发展期货市场，实现套期保值规避风险，提高在国际市场中粮食的定价权和话语权，维护国家粮食安全（颜加勇，2011；李蔚，2013）。在 2013 年中国粮食安全研讨会^①上众多学者提出粮食安全的边界需要重新塑造，不能没有任何限制，应着重考虑粮食安全的资源、市场、产品、历史等边界。本文在参照前人研究的基础上，依据市场与政府作用的此消彼长把新中国成立 60 多年的粮食安全政策分为四个阶段，对不同阶段政府和市场对粮食安全的作用进行评价，对粮食安全政策演变背后的指导思想作了归纳总结，最后部分试图对未来粮食安全政策演变的可能趋势做出预测。

二、自由购销时期的粮食安全政策（1949~1952 年）

1949 年到 1952 年的粮食政策是市场运行为主、政府宏观调控为辅，国家运用经济手段调控市场、稳定粮价。粮食生产者、消费者、粮商可以在市场上进行自由买卖，政府没有优先权和垄断权，这一阶段是粮食的自由购销时期。

（一）自由购销粮食安全政策出台的背景

新中国成立前，中国深受三座大山压迫，又饱受战争破坏和自然灾害冲击，粮食总产量和单产与 1936 年（解放前最高）相比，都有较大幅度下降（见表 1），但是粮食的需求量却在增加。供求矛盾突出表现在以下方面：一是需要国家供给粮食的党政军人员数量增多；二是地方灾情严重，出现许多需要救济的灾民；三是敌人海上封锁，原来靠进口粮食的大城市进口粮源被截断；四是国家征粮队伍受到土匪武装侵扰破坏；五是投机粮商抢购粮食哄抬粮价（郭国荣，1995）。

表 1 1949 年粮食产量与 1936 年（解放前最高）比较

产量 种类	1936 年（亿斤）	1949 年（亿斤）	减产比例（%）
总产量	3000.00	2264.00	24.53
稻谷	1146.82	972.89	15.17
小麦	465.89	276.17	40.72
大豆	226.10	101.70	55.02
杂粮	1034.62	715.99	30.80

数据来源：《当代中国粮食工作史料》。

① 指由农业部农村经济研究中心和中国农业资源基金共同举办的中国粮食安全与供给保障高层研讨会。

虽然存在私营粮商哄抬物价扰乱市场的现象，但由于这些粮商有着遍布各个城市的仓储设施和粮店，有着众多的从业人员和经验，且国有的粮食企业刚刚起步，这时候还不能将其彻底取缔。在流通政策方面，政府采取的主要措施可以概括为“维持自由购销，打击投机，逐步增强政府市场调控能力”。

(二) 自由购销时期的粮食安全政策

为了保证粮食的正常供给，稳定粮食市场和控制价格，政府采取的措施既有生产方面的，又有流通方面的。在生产方面政府通过土地改革、兴修农田水利等重点工程来促进粮食产量增长。到 1953 年春，除西藏、新疆外全国土改基本完成，共有约 3 亿少地或无地农民分得 7 亿亩土地，并免交地主 700 亿斤粮食，人均每年多收 200~300 斤，极大地提高了农民种粮积极性。在此期间政府兴修了 358 处灌溉工程，1952 年底可灌溉面积的比重提高到 19.6%，近 2 亿亩农田的水利条件得到改善。在流通方面，政府在维持粮食的自由购销、允许私有粮商存在的同时，加强了对粮食流通的干预和管理，打击囤积粮食以牟取暴利的粮商。主要从以下三方面着手：一是政府在行政上成立了粮食部，对粮食的收购、调拨、供应在全国范围内统筹安排。二是加强制定和完善市场流通交易规则，防止出现市场失灵。例如政府为了控制粮食涨价，实行集中粮食交易制度，从严限制场外交易，规定粮食交易时间，现金当天结算以及执行成交登记制等。三是政府适时参与进入市场，利用手中掌握的粮食，选择时机向市场抛售粮食以平抑粮价（张晓涛，2002）。

(三) 自由购销时期的粮食安全政策绩效和评价

自由购销时期粮食生产政策和“市场运行为主，政府宏观调控为辅”流通政策的正确性经得起实践检验，这些政策的实施达到了增加粮食产量的目的（见表 2）。这一期间粮食价格越来越稳定：1950 年 3 月全国财经工作统一以后的粮食批发价格指数为 100，1950 年 12 月、1951 年 12 月、1952 年 12 月价格指数分别为 76.61、88.29、88.24。三年来，粮食价格只有微小波动，基本达到了稳定粮价的目的。

表 2 1949~1952 年粮食产量

年份	粮食产量（亿斤）	比上一年增幅（%）	国家征收粮食总量 （以 1949 年为基期）
1949	2264.00	—	100.00
1950	2642.50	16.70	121.60
1951	2873.70	8.75	171.80
1952	3278.30	14.80	197.00

数据来源：《当代中国粮食工作史料》。

这一时期的粮食安全政策选择既符合政府的需求，又符合市场经济的规律。政府通过土改、兴修水利等措施促进粮食增产，通过减负促进农民增收。此时粮食自由购销是市场导向的，粮食购销价格基本由市场的供求决定，国家虽然制定了牌价，但仅仅是参考价格（鲁靖，2002）。政府只是市场主体之一，没有垄断权和优先权，私营成分在粮食流通中的

比重占优势，国有经济份额相对较小，虽未占主导地位，但其所占比重逐年增长（见表3）。市场中的流通主体是粮食的生产经营者和消费者，政府是调控的主体。粮食市场上“无形的手”与政府“有形的手”互相结合的模式也为粮食流通体制改革提供了很好借鉴。

表 3 1950~1952 年公私销售情况

年份	市场交易 总量（亿斤）	国家粮企 销量（亿斤）	私商和农民 销量（亿斤）	国营粮食销售 份额（%）	私商和农民 销售份额（%）
1950	1470.00	465.00	1005.00	31.60	68.40
1951	2160.00	845.00	1315.00	39.10	60.90
1952	2500.00	1025.00	1425.00	41.00	59.00

数据来源：《当代中国粮食工作史料》。

三、统购统销时期的粮食安全政策（1953~1978 年）

1953 年到 1978 年大部分时间里，由于受到自然灾害、政治运动等影响，粮食总产量和人均产量均较低，供求矛盾比较明显。政府为了保障人民群众最低层次（生存）的粮食需求，对粮食生产、流通、分配的各个阶段加强了控制，对粮食实行有计划的收购和销售。以国家单一渠道经营，指令性的统购、派购和统销为特征的这段时期称为统购统销时期。

（一）统购统销粮食安全政策出台的背景

从 1953 年开始，我国实施了以工业化为中心的第一个五年计划，工业生产对粮食需求大幅度增加。实施工业化战略后，城镇人口规模迅速扩大，1952 年我国城镇人口只有 7163 万，1953 年达到 7826 万，一年增加 663 万人。城乡人口结构变化导致粮食需求量大幅度增加。在自由贸易条件下，不法粮商的投机行为加剧了粮食供求紧张局面。如果粮食流通继续实行国家干预下的市场调节体制，国家需要的粮食从市场上获得，粮食价格随行就市，必然会导致粮价上涨，工业成本增加，利润减少，在一定时期内势必延缓我国工业化的进程。1953 年粮食供求日益紧张：在农村，私营粮商哄抬粮价、扰乱市场，干扰国家收购计划；在城市，私营粮商囤积居奇、套购粮食，破坏城市供应计划。粮食问题成了经济社会中必须解决的问题。这个时期的粮食供求矛盾突出，并且国际贸易受到帝国主义的封锁，得不到国际的援助，只能依靠内部调节，自力更生。大幅度提高粮食产量长时期能够很好地解决供不应求问题，但短时间内不太现实，此阶段更多的是通过粮食流通政策的改变来增进粮食安全。为了解决粮食供需矛盾、维护社会稳定，国家采取了统购统销的管制政策。

（二）统购统销时期的粮食安全政策

此时的粮食政策可以从生产、购销、价格、消费四方面加以说明。具体来说，就是在生产上动员一切力量，采取各种措施提高粮食产量；在粮食流通领域实行由政府完全垄断

的统购统销政策；在价格方面实行低粮价政策；在消费领域实行限制消费的分配政策。陈云同志于1952年首次提出了“统购统销”的粮食政策，并得到中共中央的批准。中共中央于1953年10月16日通过了《关于实行粮食计划收购与计划供应的决议》。该决议规定：①在农村按计划向余粮户收购粮食（简称统购）；②在城市按计划供应销售粮食（简称统销），即根据实际需要由国家统一按配额定量供应粮食；③国家从严掌控粮食市场，禁止各级私营粮商自由经营粮食；④实行中央统一管理：所有粮食方针政策（如收购和供应的价格、数量、质量标准）的制定，必须由中央规定或经中央批准（谢敬，2003）。

（三）统购统销时期的粮食安全政策绩效和评价

由政府占绝对主导的统购统销的粮食政策缓解了当时较为紧张的供需矛盾，降低了粮食的交易成本，保证了社会各方面最基本的粮食需求（包括民众的基本生存权）；稳定了物价，促进了国家财政平衡；使工业获得超额利润，低价收购粮食取得的超额利润用于扩大企业数量和规模，从而使全国工业化率和城镇人口规模有较大提高（见图1）。但统购统销的政策也存在不容忽视的弊端：从生产者来看，粮食的统购统销、低价格政策限制了价值规律在粮食生产和经营中的作用，最大限度地提取了农业剩余，极大地挫伤了农民种粮的积极性，国家不得不采取人民公社制度和户籍制度限制农村劳动力向城市的流动（蔡昉，2000）。从消费者来看，长期的统购统销政策导致我国粮食生产发展缓慢，同时也影响了其他种类农产品的生产，城镇居民只能长期在低水平进行单调的农产品消费，最终影响了消费者。

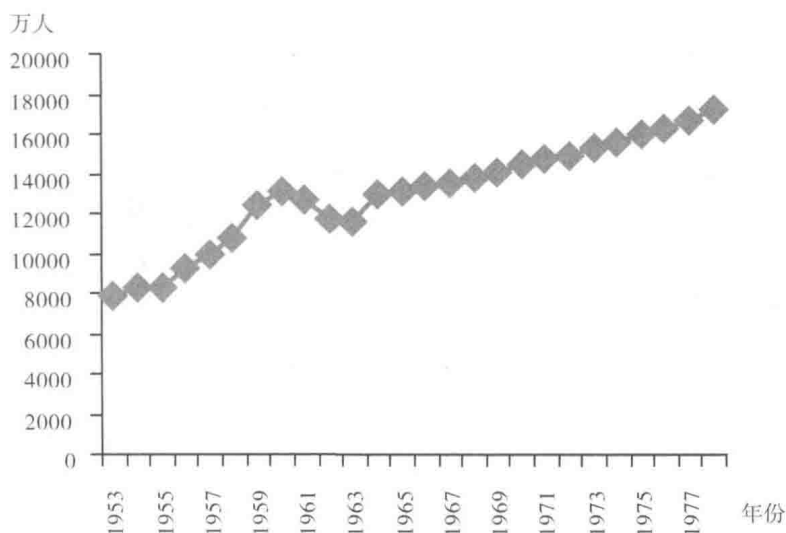


图1 1953年到1978年城市人口规模变化

数据来源：《中国统计年鉴》。

对于这个时期的粮食政策，政府在生产、流通、分配等各个环节进行了过多的调控，关闭城乡粮食市场，禁止粮食上市交易，城市居民的口粮由国营粮店定量供应。虽然也有减少农业税等财政政策干预，但与强有力的行政手段无法相比。统购统销政策更关注了粮食市场的宏观调控，而缺少了微观激活；更关注粮食的社会属性，忽视了粮食的商品属

性。这个时期市场完全被取消，政府调控占据了全部。政府致力于公平的作用得到了充分发挥，而市场致力于效率的作用完全消失，粮食总产量和人均产量均没有大幅度提高（见图 2），此时的粮食安全是低水平低层次上的。

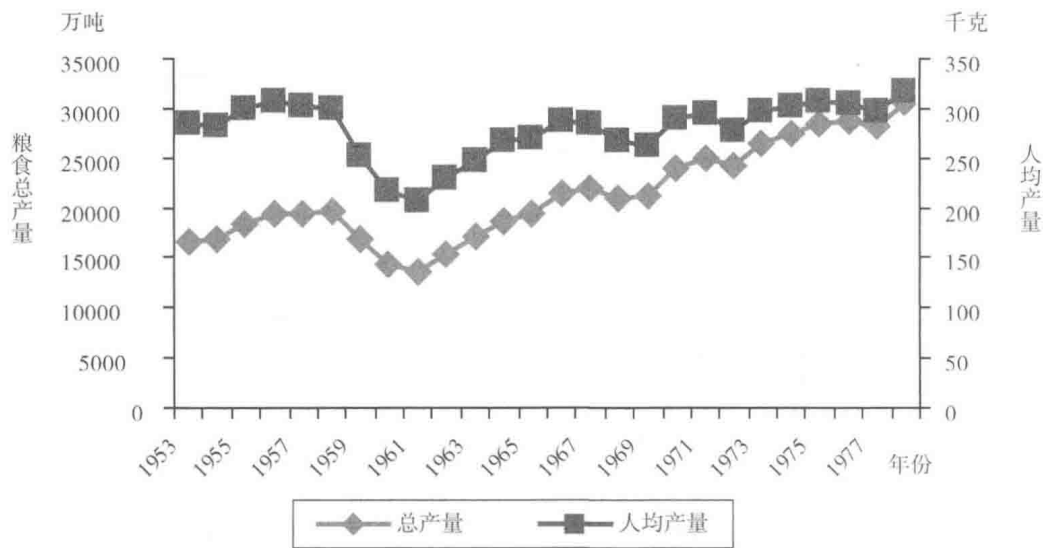


图 2 双轨制时期粮食总产量和人均产量

数据来源：《中国统计年鉴》。

四、双轨制时期的粮食安全政策（1979~2000 年）

由于统购统销政策严重挫伤了农民种粮积极性，改革开放初年粮食产量增长率不足 9%，但进口增长率却超过了 50%^①。政府采取家庭联产承包责任制和大幅提价的政策使我国粮食产量快速增长^②（林毅夫，1992）。结果导致部分地区库存过大，出现卖粮难的现象。为了既保证政府掌握一定的粮源稳定城乡供给，又减少库存和财政补贴压力，国家采取了政府直接控制与市场交换并存的“双轨制”政策，即允许合同定购与市场自由交易同时存在。

（一）双轨制粮食安全政策出台的背景

从 1978 年到 1984 年我国粮食产量由 3.05 亿吨增加到 4.07 亿吨，中国粮食总产量增加超过 1/3，年平均增长 5.6%，人均粮食生产量由 1978 年的 316.6 公斤增加到 1984 年的 390.3 公斤，增长 23.3%，接近世界平均水平。按照以前的统购统销政策，政府有责任把农民要卖的粮食按超购价全部收购起来，但库存能力有限，仓储设备严重短缺。国家粮食库存 1983 年比 1982 年增加 37%，1984 年底，囿于仓储设备超过 3000 万吨粮食只能露天存放，国家已无力全部收购农民要销售的粮食。为了保证政府能够稳定地掌握一定数量的

① 根据《中国粮食年鉴》，粮食产量由 1978 年的 30477 万吨增加到 1979 年的 33212 万吨，增长率为 8.23%，粮食净进口量由 1978 年的 695 万吨增加到 1979 年的 1071 万吨，净进口增长率为 54.1%

② 根据林毅夫测算，1978~1984 年农业进入超常规增长，种植业年均增长 7.3%，粮食产量年均增长 5.6%。

粮食以稳定城乡供给，同时减轻库存和财政压力，政府实行粮食购销“双轨制”政策，即政府通过行政手段强制性地征购一部分粮食，满足城乡人口基本需求；其余部分的粮食自由进入市场，实行完全的商品交换。

（二）双轨制时期的粮食安全政策

双轨制时期的粮食政策大致可分为以下四个阶段：第一阶段为合同制市场化阶段。1979 年，随着提高粮食价格和减少统购数量政策的实施，部分地区出现“卖粮难”并很快蔓延到全国，并且财政补贴迅速攀升。1985 年政府为缓解压力，发挥市场功能，尝试合同制市场化改革。改革的核心是为了将市场机制引入粮食供求的调节中，标志着粮食市场自由交易的合法性得到认可，是粮食收购政策改革中的重大突破（鲁靖，2002）。这次粮食改革的缺陷是只涉及收购市场的改革，没有延伸到销售领域。当时我国 80% 的商品粮用于价格和数量均缺乏弹性的平价粮销售。为了保障平价粮供应，国家必须保证粮食的收购数量，许多地方出现了采用行政强制手段保证定购、封锁市场来保证合同定购数量的情况。第二阶段为价格双轨制阶段。粮食收购市场的放开，拉开了我国粮食市场改革的序幕。但在 1986 年冬季，粮价大涨，在三年内粮食价格上涨 119.9%，出现了“买粮难”的现象，为稳定市场，政府重新赋予合同定购以国家任务的性质。1986 年进入购销的双轨制时期，特征是国家强制性的低价收购与定量低价供应并存。双轨制造成价格体系的扭曲，导致了市场调节价和政府指导价的拉开。第三阶段为价格自由化阶段。1992 年粮食丰收，又适逢邓小平南方谈话，这一年拉开了粮食价格自由化的序幕，但由于市场不够成熟，缺乏强有力的调控手段。1993 年、1994 年粮食减产、粮价上涨、宏观经济通货膨胀，政府重新加强了宏观调控。第四阶段为后双轨制阶段。受布朗中国粮食威胁论的影响，20 世纪 90 年代后期，政府加强对粮食市场的掌控，出台了逆市场化的粮食省长负责制等政策，重新对双轨制中的“计划一轨”寄予厚望。

表 4 双轨制时期粮食政策演变

时期	粮食安全状况	特征	政策指导思想	市场化进程
合同制市场化阶段 (1983~1985 年)	产量徘徊 供需压力缓解	收购归市场 销售归政府	商品经济	前进
价格双轨制阶段 (1986~1991 年)		购销部分归政府 其余归市场	商品经济与 新古典价格理论	徘徊
价格自由化阶段 (1992~1994 年)	增产	销售市场化	新古典市场 经济理论	前进
后双轨制阶段 (1995~2000 年)	先增产 后减产	取消收购市场	新古典价格理论 与市场失灵论	逆转

（三）双轨制时期的粮食安全政策绩效和评价

双轨制是我国粮食政策逐步由计划向市场转变的过渡形式。尽管双轨制依然带有浓厚的计划经济色彩，但在当时的背景下，仍然是对实行多年的“统购统销”政策的矫正

(林毅夫, 2013)。在收购方面, 双轨制之前的统购统销阶段, 政府是唯一的卖家和买家, 基本不存在粮食市场, 偶有交易粮食的价格也不是由市场决定。双轨制阶段虽然政府仍然未放弃对粮食的收购, 但掌控的范围在逐渐缩小。在销售方面, 粮食统销转变为放开销售。1993 年底, 全国 98% 的县放开粮价, 取消粮票。这一时期还建立了各种各样的粮食市场, 如: 零售市场、综合市场、批发市场及期货市场等。通过提高粮食价格来提高农民种粮积极性这种市场手段可被看作对当时计划经济的较大突破。这一时期是政府干预逐渐减少、市场逐渐发挥作用的关键时期。国家对粮食的宏观调控更多地依赖经济手段, 比如取消财政补贴、放开粮价、“四个分开, 一个完善” 等政策。双轨制实施的过程也可被看作国家逐步地减少政府作用放权给市场的过程。但显然国家对市场信心不足。粮食增产、粮价稳定时 (如价格自由化时期) 市场化进程就会加快; 粮食减产、粮价上涨时 (如价格双轨制时期) 市场化进程就会减慢, 甚至出现迂回和反复。另外双轨制造成了价格体系的一定扭曲, 由低价政策而派生出的粮食价格补贴政策, 使政府背上了沉重的财政负担 (见表 5)。

表 5 1978~1987 年粮食系统补贴情况

单位: 亿元

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
价格补贴净额	31.7	78.1	102.5	127.9	141.4	166.0	209.2	171.6	167.5	198.4

数据来源: 《当代中国粮食工作史料》。

五、市场经济完善时期的粮食安全政策 (2001 年至今)

(一) 市场经济完善时期粮食安全政策出台背景

进入 21 世纪以来, 我国粮食生产实现了十三连增, 实现了“谷物基本自给、口粮绝对安全”的目标。2016 年粮食产量高达 61624 万吨, 比 1978 年 (30477 万吨) 增长了一倍多, 年平均增长率为 1.87%。然而, 在粮食产量节节攀升的同时, 由于国外粮食低价格的优势, 我国粮食进口量快速增长。海关总署的最新数据显示, 2015 年全年进口粮食 12000 万吨。在粮食产量、进口量“双增”的同时, 为了保障农民的种粮收益, 促进农民增收, 政府对玉米等部分粮食实行临储价, 我国粮食库存量也达到历史高位。《农产品市场周刊》显示, 过去 10 年, 国内粮食产量年均增长率低于 3%, 但库存增长率却超过 8%, 部分主产区存储压力较大, 一些粮食品种出现阶段性过剩。我国粮食出现了总产量、库存量、进口量“三量齐增”的不正常现象 (21 世纪以来粮食总产量、进口量变化趋势如图 3 所示, 粮食库存量由于数据可得性没有在图中显示)。无论是从粮食生产总量还是人均占有量来看, 当前粮食安全总体状况是良好的, 但是现阶段粮食安全还会面临挑战和压力。一是粮食进一步增产受到资源约束: 耕地数量减少和质量下降, 水资源短缺和分布不均, 农村种粮劳动力老龄化严重。二是城市化进程加快, 人民膳食结构改变, 饲料粮和工业用粮需求增加。三是受国际市场影响, 粮食价格波动较大, 粮食能源化、粮食金融化趋势明

显,粮食问题较以前更加复杂。

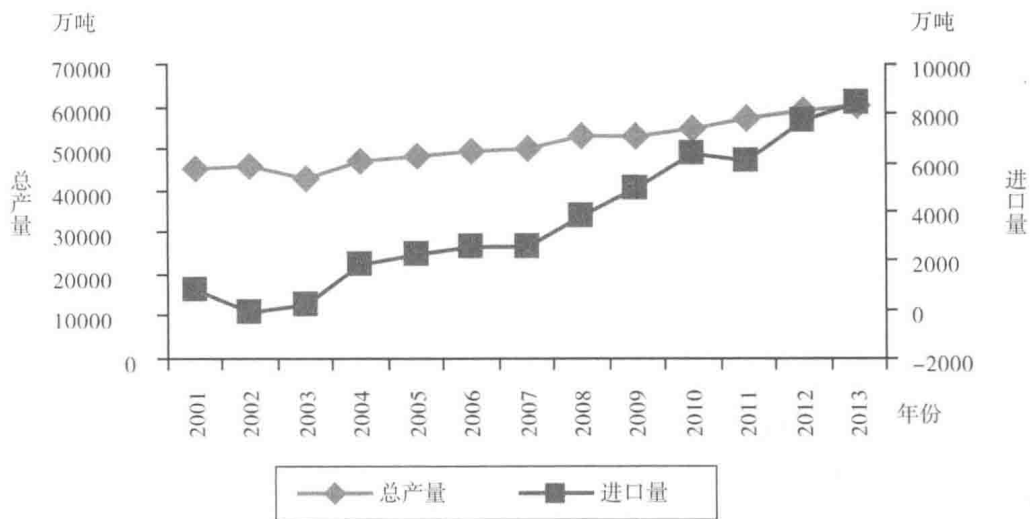


图3 2001~2013年粮食总产量和进口量变化

数据来源:《中国统计年鉴》和《中国农村统计年鉴》。

(二) 市场经济完善时期的粮食安全政策

(1) 放开粮价。从2001年开始,国家实行了21世纪以来的第一轮粮食安全政策改革。2001年7月国务院发布了《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》,指出要充分发挥市场机制对价格形成的作用,完善粮食价格形成机制。改革的关键是充分发挥主销区和主产区各自优势:主销区尽快放开粮食收购,收购价格由市场供求决定;主产区继续执行“三项政策、一项改革^①”,仍然按照保护价格收购农民余粮。以“放开了销区,保护产区”为特征的粮食购销体制的市场化改革发展速度较快。截至2003年底,除港澳台外,全国有14个省粮食购销全部开放,7个省粮食购销部分放开,10个省虽然继续实行保护价但收购范围大幅度缩小。2004年5月31日全国粮食流通体制改革工作会议宣布,全面放开粮食收购价格,实行粮食购销市场化和市场主体多元化,至此粮食价格的市场形成机制初步形成。国家在放开粮价的同时,提高农民收入,增加种粮比较收益,国家在部分地区对小麦、水稻等品种实行了最低收购价政策,从而形成了粮价全面放开与最低收购价并存的价格机制。

(2) 直接补贴。巨额的粮食补贴加重了国家财政负担,而且大部分补贴并没有补到农民手中,大多消耗在垄断的流通环节,农民得到的补贴值远低于政策所期望的。据APEC测算,通过流通环节补贴农民的效率仅为1/4左右;安徽省实践调查的结果显示,补在流通环节的资金,只有10%最终落到农民手里(许经勇和黄焕文,2004)。2004年中央决定逐步建立和完善对种粮农民的直接补贴机制,并在随后的几年中明确扩大补贴规模,加大

^① 三项政策是:按保护价敞开收购农民余粮;粮食顺价销售制度;加强粮食收购资金和粮食市场管理。一项改革就是推进粮食购销企业自身的改革。

补贴力度,发展良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补,提高农民种粮积极性。为落实直补资金准时足量发放,国家对直补资金的发放时间、发放方式(如现金、“一卡通”等)作了较为详细的规定。同时政府加强了监督,确保直补资金专户管理、封闭运行、专款专用,实行粮食直补资金公示公开制度,接受群众的监督^①。

(3) 粮价目标制。2014年中央一号文件首次提出建立农产品目标价格制度;2015年11月中共中央颁布的《深化农村改革综合性实施方案》更是提到要继续实施部分农产品目标价格改革试点。目前我国大多数省份实行的粮价决定机制是最低收购价和临时收储价。这种机制一方面使粮食价格长期维持在高位,保护了农民种粮收益和积极性,另一方面也提高了粮食收购成本,随着中国粮食十三连增,粮食储存和流通领域出现了一系列问题。于是中央决定改革粮食价格的形成机制,改革过去实行临时收储价和单纯地制定最低收购价的措施,积极探索粮食目标价格制。目标价格的形成完全由市场决定,在市场价格低于目标价格时按差价补贴生产者,政府直接给予补贴,不再简单地“托市”;在市场价格高于目标价格时补贴消费者(尤其是低收入人群),能够很好地兼顾消费者利益。粮食价格目标制既可以使政府履行保障农民增收的责任,又能发挥市场在粮食价格形成中的决定性作用(冷崇总,2015)。

(4) 国际市场。进入21世纪以来,我国粮食产量取得了十三连增,但“丰年缺粮”的情况也摆在国人面前。图4显示最近十年我国的粮食进口量比过去有了显著提高。国际贸易的数据表明,我国已经无法确保所有粮食品种的自给,部分粮食品种要通过进口来补充。三大主粮(小麦、水稻、玉米)的进口已是常态化。在2014年中国粮食安全与供给保障高层研讨会上,有专家提出中国的粮食安全应该有升级版,即立足国内、全球供应。粮食安全要注重资源边界和市场边界。资源边界是在国内资源供不应求的情况下,适时向境外延伸;市场边界是不能仅仅局限于国内市场,还要统筹利用国际市场。在随后的2014年末,中央提出了“20字方针”粮食安全新战略,即“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”^②。

(三) 市场经济完善时期的粮食安全政策绩效和评价

从2003年起,我国的粮食实现了十三连增,粮食安全有了保障。进入21世纪以来,通过实行粮食直接补贴制度,增加农民收入,实现收入分配(增长)的目标;通过完善垂直管理的粮食储备体系实现粮食安全的目标。2008年出现全球粮食危机,国际粮价迅速攀升,国内通货膨胀压力巨大。政府是否需要介入,是否需要重新控制粮食市场成了考验市场化改革能否继续的关键点。事实上,国内粮价始终没突破政府能接受的底线,即粮价没有攀升到政府必须采取行动的程度(赵德余,2010)。这在很大程度上得益于以下两方面:一是持续的粮食增产和粮食储备是供求平衡和粮价稳定的保障;二是改革开放30年市场经验的摸索和积累,使我国的粮食市场正日趋成熟,国家对粮食市场信心增强。加入WTO以后,基于我国劳动力、土地、水资源的约束,面对联系日益紧密的国际粮食市场,

^① 来自财政部、国家发展和改革委员会、农业部、国家粮食局、中国农业发展银行于2005年2月3日联合发布的财建〔2005〕59号文件《关于进一步完善对种粮农民直接补贴政策的意见》。

^② <http://www.nongcun5.com/news/20141208/32795.html>.