

中国现实经济热点问题系列



大国粮食问题： 中国粮食政策演变与食品安全监管

Large Country Grain Issue: China Grain Policy Evolution
and Food Safety Administration

张晓涛 王 扬 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国现实经济热点问题系列
中央财经大学学术著作出版资助基金资助出版



大国粮食问题：

中国粮食政策演变与食品安全监管

Large Country Grain Issue: China Grain Policy Evolution
and Food Safety Administration

张晓涛 王 扬 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

大国粮食问题：中国粮食政策演变与食品安全监管/
张晓涛，王扬著. —北京：经济管理出版社，2009.6

ISBN 978-7-5096-0652-0

I. 大… II. ①张… ②王… III. ①粮食政策—研究—中国 ②食品卫生—监督管理—研究—中国
IV. F326.11 R155.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 090124 号

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 11 层

电话：(010)51915602 邮编：100038

印刷：北京银祥印刷厂

经销：新华书店

组稿编辑：曹 靖

责任编辑：曹 靖 孙 宇

技术编辑：黄 铄

责任校对：陈 颖

720mm×1000mm/16

12.75 印张 250 千字

2009 年 7 月第 1 版

2009 年 7 月第 1 次印刷

定价：25.00 元

书号：ISBN 978-7-5096-0652-0

·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

目 录

绪 论	1
-----------	---

上篇 中国粮食政策演变研究

第一章 粮食政策分析的理论框架与方法	13
--------------------------	----

第一节 文献综述	13
第二节 粮食政策演变的分析框架——供给主导型的制度变迁	23
第三节 逻辑体系与研究方法	30
第四节 有关主体的行为假定	33
第五节 粮食政策的绩效分析	41

第二章 新中国成立初期（1949~1952年）粮食政策的选择	43
--------------------------------------	----

第一节 新中国成立初期粮食问题的复杂性	43
第二节 新中国成立初期粮食政策的选择	45
第三节 新中国成立初期粮食政策的经验与启示	50

第三章 我国粮食政策的传统选择（1953~1978年）（上） ——诱因、压力和目标确定	51
--	----

第一节 粮食政策传统选择的含义	52
第二节 供求紧张——粮食统购统销政策出台的诱因	52
第三节 农业剩余的汲取——粮食政策传统选择的深刻内涵	55

第四章 我国粮食政策的传统选择（1953~1978年）（下） ——不均衡制度的维持与绩效分析	61
---	----

第一节 统购统销与低价政策的演变——不均衡制度的维持	61
第二节 粮食政策传统选择的锁定状态	67
第三节 粮食政策传统选择的绩效	72

第五章 改革时期我国粮食政策的演变	77
第一节 新的视角：经济改革过程中的粮食政策选择	77
第二节 改革开放以后粮食政策的演变过程	79
第三节 粮食政策演变的线索：市场化与利益调整	89
第四节 粮食政策演变的特征与政府行为逻辑	94
第五节 粮食政策调整的边界和影响因素分析	95
第六章 粮食政策：历史总结与未来选择	99
第一节 已有研究的主要结论	99
第二节 研究的不足之处与有待进一步研究的问题	101
第三节 我国粮食政策未来演变方向的判断	102
第四节 政策建议	107

下篇 中国食品安全监管体系研究

第七章 食品安全政府监管的理论分析	113
第一节 外部性理论与食品安全管制	113
第二节 信息不对称理论与食品安全监管	114
第三节 公共产品理论与食品安全监管	117
第四节 企业行为理论与食品安全监管	119
第五节 市场失灵、政府失灵与食品安全监管	119
第八章 我国食品安全监管体制的现状 & 问题	121
第一节 我国现行食品监督机构及职责分配	121
第二节 我国现行的食品安全监管体系存在的问题	123
第三节 我国食品安全政策体系及存在的问题	126
第四节 我国食品安全标准与认证认可体系	128
第五节 现行食品安全监测体系存在的问题	131
第六节 我国食品安全典型案例分析	134
第九章 我国食品生产、流通、消费特点及对食品安全的影响	143
第一节 我国食品生产领域特点及对食品安全的影响	143
第二节 我国食品流通领域特点及对食品安全的影响	145
第三节 我国食品消费领域特点及对食品安全的影响	149

第四节 影响食品安全的主要因素分析：基于食品供应链角度的考察	151
第五节 我国食品安全状况：以肉类食品生产加工为例	154
第十章 食品安全监管：国际现状与经验	157
第一节 分散管理模式	157
第二节 集中管理模式	164
第十一章 完善我国食品安全监管体制的对策	169
第一节 多部门监管模式的协调与完善	169
第二节 建立统一、高效的食品安全监测体系	172
第三节 建立健全食品安全法律法规与食品安全信息交流体系	174
第四节 加强教育和培训	175
第五节 食品安全监管配套措施：行业组织、消费者协会与媒体的作用	177
附录一：中国食品法规目录	179
附录二：与食品安全有关的标准数量和类型	183
主要参考文献	185

绪 论

一、粮食问题的重要性

1. 粮食——人类的生命之源

对食物重要性的认识，人们常用“民以食为天”来概括。从史料记载来看，这种说法在中国至少有两千多年的历史了。其实，人类对食物重要性的认识，恐怕早在久远的没有文字记载的时代就已经开始了。因为，食物是人类和其他动物生存的最基本条件之一，人必须通过食物来为其存在、活动提供必需的能量和其他营养物质。对于人类——无论是作为生物学意义上的个体，还是作为人类学和社会学的一个整体来说，食物都是其存在的一个不可或缺的条件。在不同的经济、文化、历史背景下，食物的具体形态可能会发生变化，但是其所含营养物质不会有太大改变。从一定意义上讲，人对食物的需求与动物对食物的需求没什么两样，生活在 21 世纪的现代人同茹毛饮血的祖先没有太大区别。即使像鲁滨孙一个人在荒岛生活，可以远离社会制度的约束，却不可以不受自然规律的约束——仍然要为食物而忙碌。马克思在《政治动态——欧洲缺粮》一文中指出：“最文明的民族也同最不发达的未开化民族一样，必须保证自己有食物，然后才能照顾其他事情。”在众多的食物中粮食无疑是一种最基本的、也是最重要的形态。根据考古学家的研究，农业生产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的初期，距离现在已经有 8000 多年的历史。经过了第一、第二次社会大分工，农业先后与游牧业和手工业分离，这使农业生产，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。

由于在人类的食物中有相当大的一部分是直接食用粮食或粮食的转化食品，因此，食物对人类的重要性在一定程度上可表现为粮食对人类的重要性。从膳食结构看，尽管欧美国家以动物性蛋白为主的膳食结构与我国居民以植物蛋白为主的膳食结构有所不同，但粮食仍然在食物结构中居于重要地位，这是因为大多数动物蛋白是由粮食这种植物蛋白转化而来的。居民对肉、蛋、奶、酒等的消费虽不是直接粮食消费，但它们却是需要粮食进行转化或属于粮食加工品。

2. 不同历史时期粮食问题含义的演变

在人类漫长的历史发展过程中，粮食问题一直是一个亘古不变的课题，只是在不同的时代、不同的地区和不同的条件下所具有的含义不同。

中国古代的先哲，如孔子、管子、韩非子、商鞅就对农业（主要是粮食）的意义作出过很深的研究。如孔子的“足食，足兵，民信之矣”的治国思想，他把“足食”，即满足国家的粮食需要作为国家最重要的基础之一；而管子的“国多财则远者来，地僻举则民留处，仓廩实则知礼节，衣食足则知荣辱”的思想则阐明了粮食与文明的关系；商鞅是在自然经济条件下将传统的“农为邦本”的思想发挥到顶点的最成功的思想家和改革家，他的思想成功地实现了秦国的富国强兵。纵观我国从春秋战国到明清历时两千余年的封建社会，耕地主要是用来种植粮食的，国家的赋税、地主阶级的剥削收入和广大人民的生活主要来自农业，社会物质的生产者和财富的创造者也主要是农民。因此，社会的安定富庶都有赖于农业。增加粮食生产，解决吃饭问题，其本质是解决土地问题和财富分配问题，是关系王朝盛衰的头等大事。在我国漫长的封建社会里，粮食问题一直是封建王朝的头等大问题，粮食政策也是最重要的社会经济政策。大体上来说，王朝建立的初期一般比较注意让农民休养生息或者对农民采取“养羊取毛”的方针，大力发展粮食生产，也曾出现过“文景之治”、“贞观之治”这样的太平盛世。然而，我们从史书上读到更多的是横征暴敛、土地兼并，农民一次又一次地被迫上梁山，一个王朝覆灭，又一个新的王朝建立起来。在西方，以法国经济学家魁奈为代表的重农学派的观点与我国古代传统农业思想惊人的相似。重农学派主张农业是唯一创造财富的部门，因此把农业（主要是粮食）视为国家最重要的基础。

显然，在古代社会，由于农业劳动生产率极其低下，温饱问题极为突出，粮食问题是关系国家生存、社会稳定的政治问题。

随着科技的进步，农业劳动生产力得到了极大的提高，人类可以从自然界收获更多的粮食。尽管自“二战”以来全世界的粮食生产仍存在不稳定因素，国际粮食市场波动不断，但是越来越多的国家逐渐走出了饥饿的阴影。世界粮食供给状况的大大改善，使得在一些国家中粮食的社会政治意义从显性地位转为隐性地位，当然这种转变需要一定的基础——粮食供给的充足。我们甚至可以得出这样的结论：哪个国家粮食供给充足，哪个国家的粮食问题就更多表现为经济问题，毕竟作为一个农业大国粮食富足就是国家顾问们的信心之源（郅若素、马国南，1993）。比如，早在第一次世界大战的时候，由于战争给美国农业生产带来巨大机遇，美国的粮食产量大幅度增加，大批粮食源源不断供应给盟国，战争的突然结束，使得粮食的生产成为一个负担，1933年《农业调整法案》力图通过减少农产品供给来提高农产品的价格水平，重要措施是实行限制生产和销售限额的办法。再如，西欧各国也是在保证了粮食供给以后才更多

地考虑其经济意义,20世纪70年代以前西欧等发达国家也是不惜经济效益来提高粮食的自给率。然而,如果人们再看一下今天还在缺粮的不发达国家和地区,依然会发现粮食问题的社会政治意义优先于经济意义,现实主义国际政治学大师汉斯·摩根索指出:“粮食自给自足或粮食匮乏是国家强权的一个相对稳定的因素。”^①

美国新闻记者丹·摩根在《粮食巨人》一书中这样描述粮食的重要性:“在现代文明中,粮食是世界上唯一比石油重要的资源。”对粮食问题的认识,“仅仅满足于减少饥饿乃是低估了农业的重要性”。^②在刚刚过去的—个世纪里,粮食始终不是一个简单的经济问题,粮食的经济性和政治性也有突变性和转化性,充满了社会和政治因素。历史的教训是智利阿连德政府的垮台、伊朗霍梅尼时代的经济封锁、20世纪70年代美苏粮食禁运以及90年代朝鲜的食物援助计划等一些事件,它们始终与粮食这一战略性物资息息相关。必须指出的是,只要粮食未丧失基本食物的地位,粮食随时可能被当作战略武器加以使用。

应该看到,目前粮食问题已经成为一个世界性的问题,联合国粮食农业组织(FAO)预测,到2030年,世界人口将由现在的58亿上升为90亿,粮食生产必须增加75%,即总产量达到33亿吨,才能跟上人口增长的速度。由此可见,粮食问题在21世纪也是一个非常严重的问题,它与人口问题、环境问题、资源问题、贫困问题等合在一起,始终是各国政府必须予以高度重视并以极大精力研究解决的首要问题,从1996年联合国粮农组织召开的世界粮食安全首脑会议由过去的专家级、部长级上升到首脑级这一事实就可见一斑。

3. 当代中国粮食问题涉及的主要方面

中国的粮食问题是一个国内外普遍关注的问题,作为一个粮食产销都占世界1/5的大国,粮食问题已经不是只关系到12亿人口吃饱 and 吃好的问题。在经济体制转轨和工业化快速发展的当代中国,粮食问题已不是一个孤立的农村和农业问题。粮食问题的重要性主要体现在以下几个方面:

(1) 与我国经济总体的关系。农业是国民经济的基础,粮食是农业的基础。因此,可以把粮食看作是国民经济的基础,应该把粮食放在国民经济大循环中去考虑。对这个问题的理解,我们可以通过图0-1表示。从图中可以看出,粮食不仅关系到农业的非粮食部门及农村的工业部门,也关系到城市工业和农产品加工部门及外贸部门。从国民经济整体角度来看,粮食生产的发展水平和增长速度对其他各业的发展规模均具有很大的约束力。粮食是国民经济许

① [美] 汉斯·摩根索:《国际纵横策论——争强权,求和平》(中译本),上海译文出版社1995年版,第155页。

② [美] 西奥多·W. 舒尔茨:《经济增长与农业》,北京经济学院出版社1991年版,第1页。

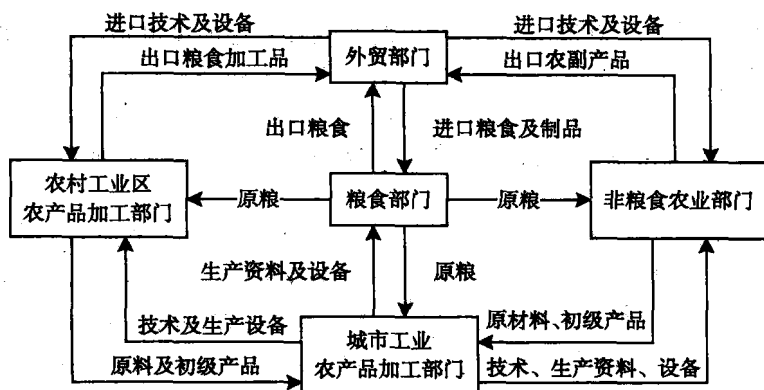


图 0-1 粮食与国民经济各部门的关系

多部门必需的原料，没有粮食这些部门都将无法正常运转。

在我国工业化发展的进程中，随着经济的发展，人口增长、居民收入的增加与食物结构的转换对粮食生产提出了更高的要求。当代中国受人口、资源、贫困三大因素制约，粮食不仅是生存问题，更上升为一个发展问题。在中国经济资源的再配置过程中，粮食问题是一个首当其冲的权衡因子。

(2) 与我国（粮食主产区）农民的关系。粮食是我国最大宗的农产品之一，也是粮农家庭经济收入的主要来源。瓦纳德斯（Alberto Valdes, 1999）通过对保加利亚、波兰、罗马尼亚、土耳其、乌克兰、德国等欧洲国家在 1994~1997 年的农业支持政策（很大一部分是通过价格支持实施）考察指出其共同特征为，粮农收入状况很大程度上取决于政府的政策，在此期间，各国的农产品价格发生巨幅波动，正是政府行为加剧农产品的价格波动。^① 在我国农业总产值中，种植业约占 2/3，在种植业中粮食的产值又占大约 70%，特别是在粮食集中产区，粮食成为种粮农户家庭经济收入的主要支柱。近几年来，粮食出现了结构性、阶段性过剩，导致粮食市场价格低迷，在粮食主产区，存在农民增产不增收的问题，新一轮的“卖粮难”又露端倪，这也是当前农民收入增长速度放慢的一个原因。在一些地方流传着这样的顺口溜：粮食少了，农民是老伯伯；粮食多了，农民是土老帽。如何科学合理地处理好粮食增产与粮食主产区农民增收的问题，已经是关系到我国粮食能否健康持续增长和提高农民市场购买力的一个大问题。这个问题如果解决不好，将会给粮食生产带来巨大的影响，也直接影响农民购买力的提高，制约扩大内需政策的效果。

(3) 与粮食流通企业的关系。提起粮站、粮库、粮店，中国人总有一种特殊的感情。无论是城市居民还是农村农民，很少有人能不与粮站、粮店打交道

① 徐振宇：《从博弈的角度看新一轮粮改》，《中国农村观察》，2001 年第 2 期，第 52 页。

的。尤其是在计划经济时代,农民要将自己种的粮食交给粮站,城市居民要拿粮本到粮店买粮,就连学生到外地读书也得转粮油关系。可以说在中国各种单位中,没有一个单位比得上这些粮食流通企业与人民的关系密切。然而现在,曾经肩负着中国人吃饭问题的国有粮食系统却成为一个巨额亏损的黑洞,巨额挂账已经使国家财政不堪重负。一次次的流通体制改革,一次次政策反复,国有粮食流通企业的顽疾仍没有根除,国有粮食流通企业在粮食流通中的市场主体地位岿然不动,并在某种程度上得到了强化。如何看待这一现象呢?在市场化改革的过程中,决策者和农民或许都习惯了行政手段(缪尔达尔,1992),而国有粮食企业似乎可以作为政府实施行政控制的可靠基础(徐振宇,2001)。目前,改革国有粮食流通企业成为我国粮食流通体制改革中的重点和难点。中国粮食流通到底应该选择什么样的市场结构?中国国有粮食流通企业在粮食流通中应该扮演什么样的角色?这些问题值得好好研究和探讨。

(4) 与中国加入 WTO 以后新环境的关系。加入世界贸易组织后,我国农业将置于其规则的约束之下,在享受缔约国应有权利的同时,必须承担相应的义务。这意味着我国农业和粮食产业将要面对一个全新的和开放的国际市场,粮食产业将融入国际经济的大循环中。粮食生产与流通将面临一个前所未有的新环境,机遇与挑战并存。众多的研究表明,我国的粮食不具有比较优势,敞开国门以后,国外的粮食将对我国粮食市场造成巨大的冲击。新的形势对国家解决粮食问题提出了新的、更高的要求:如何改革现有的粮食生产、流通和外贸体制,设计新的粮食政策,使其既符合世界贸易组织的要求,又能提升我国农产品的综合国际竞争力?在新形势下如何处理“粮食安全”与“自由贸易”的关系?如何掌握国际粮食市场的变化规律,充分利用国际粮食市场进行吞吐?

二、从粮食政策与食品安全层面研究中国粮食问题的意义与目的

农业是国民经济的基础,粮食是农业的基础。回顾历史,我国有着漫长的农业发展史,但由于人口众多、资源相对较少,粮食和农业发展问题一直困扰着我们这个具有光辉灿烂文明的古老大国。据不完全统计,从公元前 108 年到公元 1911 年我国大约发生了 1828 次饥荒。托尼(R.H.Tawney)曾生动地记述了农民的生活状况:“如果说灾难是由于缺少粮食而使成千上万的人饿肚子的话,那么全国几乎没有地方能逃此厄运……有些地方,农村人的处境就像永远站在齐脖子深的水里,只要微风吹起一点涟漪,就能把他们淹死。”^① 1840 年鸦片战争以后,中国逐渐沦为半殖民地、半封建社会,在新中国成立以前,中国

^① 彭尼·凯恩:《中国的大饥荒》,中国社会科学出版社 1993 年版,第 33 页。

农村长期遭受帝国主义、封建主义、官僚资本主义“三座大山”的压迫和剥削，饱经战争的摧残及自然灾害的袭击，农业经济遭受严重破坏，粮食生产急剧衰退，产不应需的矛盾非常突出。新中国成立以后，随着社会主义经济建设的开始，粮食产量增长逐渐满足不了人民日益增长的需求，粮食开始出现短缺。20世纪50年代末到60年代初，由于人为和自然的因素使这种短缺局面加剧，发生了大饥荒。在这次大饥荒中很多人因为饥饿而死亡。^①我的父辈经历了那场饥荒，食不果腹的“代食品”年代使他们对粮食重要性的理解比我们这些在衣食无忧的条件下长大的一代要深刻得多。的确，再也没有比挨饿更可怕的经历了。在我国相当长的历史时期，粮食增产成为一个强大的压力，这种压力变成了政府和农民共同追求的目标。对农民来说，粮食增产不仅意味着生存第一需要有望满足，而且粮食增长即是农民增收的代名词。改革开放以后，随着家庭承包责任制的实施，粮食以前所未有的速度增产，那时秋天田野里的农民，脸上洋溢着喜悦的笑容。然而粮食的连年增产带来的也并非全是喜悦，20世纪80年代中期和90年代以来我国粮食的供给开始出现了结构性和阶段性的剩余，与之相伴而生的是“卖粮难”问题，增产不再意味增收，人们开始思考粮食真的是多多益善吗？^②

对于中国这样一个人口众多的发展中大国来说，粮食始终是关系国计民生的大问题。从新中国成立以来，我国的粮食生产、消费、流通都发生了重大变化，这些变化的原因是多方面的，但笔者认为应该首先从有关政策安排的选择与演变中寻找有效答案。从政策层面上研究粮食问题是十分必要的，这样的研究可以使我们从纷杂的世界中抓住粮食问题的本质，更有利于合理有效解决粮食问题。从新中国成立以来历史发展过程看，无论是计划经济时期还是由计划经济向社会主义市场经济转轨时期，粮食生产的波动，除了气候原因外，主要取决于政策正确与否，实践证明，政策正确，就能够调动亿万农民的生产积极性，粮食生产就向前发展，就能够保证需求；反之，政策错误，就会挫伤亿万农民的生产积极性，粮食生产就出现滑坡，粮食的供给关系就紧张（《中国粮食问题研究》课题组，1997）。李成贵（1999）认为在农业发展过程中，政

① 关于这一时期因饥饿死亡的人口数据，许多人的估算结果并不相同，甚至相差很大。我国官方估计在1959~1961年有1400万人口因饥饿而死亡（1982年中华人民共和国人口数据），一些学者的研究与此有较大差距，这些研究普遍认为官方数据低估了死亡人数。具体情况详见：彭尼·凯恩《中国的大饥荒》一书，中国社会科学出版社1993年版，第30~47页。

② 李成贵在《中国农业政策：理论框架与应用分析》一书中论及此问题时是进行如此脚注的：关于这一问题，令人印象深刻的是两篇著名的文学作品，一篇是叶圣陶的《多收了三五斗》，另一篇是刘恒的《狗日的粮食》。前者描述了粮食多了以后农民的遭遇，那些悲愤而又无奈的“破毡帽”形象，让人痛切地领悟到什么是谷贱伤农。后者描述的是粮食少了的可怕后果，小说的主人公是一个要强能干的农村妇女，顽强地养活着大谷、大豆、小豆、红豆、绿豆和二谷6个孩子，但最终却因承受不了丢失返销粮本的打击而含恨死去。

策是所有变量中居于核心地位、起决定性作用的一个变量。杜鹰(1999)也指出,中国未来粮食供求如何将在很大程度上取决于政府制定的粮食生产和流通政策。

本书研究的学术意义在于尝试着用新制度经济学派的理论来解释我国粮食政策实践,以期对粮食政策进行重新审视与思考;其实践意义在于,弄清这些问题有助于中国未来粮食政策的选择。

目前,全球食品安全形势不容乐观,食源性疾病数量不断上升,恶性食品污染事件接二连三,食品安全问题直接或间接地影响着国民健康,制约了食品产业的发展,甚至关系到社会的稳定。在开放经济条件下,食品安全的危害影响已经不仅局限在一国范围之内,随着经济全球化进程的加快,世界各国间贸易往来日益频繁,食品安全已经变得没有国界,世界上某一地区的食品安全问题很可能波及全球,每年有4.6亿吨食物在100多个国家流动,任何一个国家的食品出现问题都可能影响到其他国家消费者的健康,甚至发展成为国际性食品安全事件,乃至引起双边或多边的国际食品贸易争端。因此,食品安全已成为影响各国公共健康和经济发展的的重要因素,成为各国政府普遍关注的问题。

改革开放以来,中国在提高食物供给总量、增加食品多样性以及改进国民营养状况方面取得了令人瞩目的成就。与此同时,作为一个发展中国家,中国在确保食品安全方面仍然面临严峻的挑战,近几年接二连三地发生的劣质奶粉、有毒粉丝、有毒泡菜、民工粮、假酒致命等事件,使得社会各界对于我国食品安全现状的讨论达到了顶点。我国目前存在的食品安全问题主要的危害表现在以下几个方面:

(1) 食品安全问题直接关系到广大群众的健康和生命安全。直接的食物中毒带来的群死、群伤事件在我国屡见不鲜,不仅如此,食品安全没有保证,将给我国居民带来长期、持久的影响。近年来我国癌症发病率、死亡率均呈上升趋势,有些奇病怪病也时有发生,这些都与农药对环境和食物的污染有很大关系,如果不重视和处理这些问题,环境中一些持续存在的污染物会通过食物链的生物富集作用而进一步污染食物,影响人类的健康。

(2) 由于食品安全存在问题,削弱了我国农产品出口的竞争力,成为我国农产品出口的最大障碍。2002年以来我国出口的许多食品连续被欧洲与美国等许多国家退回,一些食品还被这些国家海关就地销毁,目前国际贸易中的技术壁垒中动植物检疫标准、产品质量标准、环境保护与动物福利、新技术发展中的安全问题等都涉及食品安全问题。

(3) 食品安全影响企业的生存与发展。我国食品工业总产值从1996年开始就一直稳居全国各产业部门的首位,食品工业也是包容和关联产业最多的行业之一,在国民经济发展中占有重要地位,食品安全是食品企业的安身之本,

是食品行业的生命。

(4) 食品安全影响社会经济持续、健康发展。在任何社会的经济中, 食品无疑都是最重要的商品之一, 食品安全不仅可以直接造成严重的经济损失, 而且因直接导致大量食源性疾病的发生, 引发生产力水平下降、经济效益的减少、医疗费用的增加, 也会直接阻碍食品企业的正常生产、经营和贸易。这些方面形成合力, 最终会导致国家经济发展受阻, 甚至会影响到社会的稳定。

虽然影响我国食品安全的因素有多重, 既源于分散的生产方式, 又涉及普遍的管理漏洞, 既有经济基础落后的原因, 又有上层建筑不相适应等, 但显然, 最为突出的还是市场监管乏力。政府各监管机构之间分工不明确、缺乏协调配合、食品安全控制过程中存在重复和矛盾是许多国家普遍存在的问题。我国目前在食品安全的监管体系方面存在的问题主要表现在以下几个方面:

第一, 农村市场监管薄弱。近期发生的较大食品安全事故都发生在农村或城乡接合部就是明证, 它们基本都是前店后厂, 自己生产自己销售, 市场是自发形成的, 消费者依据消费习惯就近购买, 再加上农村地域辽阔, 监管力量很难触及这类市场。

第二, 我国相关监管部门责任意识还较为淡薄。阜阳劣质奶粉事件发生之后, 当地工商、卫生、质检等部门展开了拉网式清查, 并公布了不合格奶粉的黑名单。然而国务院调查组第二天在阜阳市太和县实地调查时, 又查获劣质奶粉 890 袋。有些执法检查还只停留在形式和数字上, 难以发挥监管应有的效力。

第三, 各个监管部门职责交叉, 没有形成合力。“十个部门管不住一头猪”, 是对长期以来我国行政执法领域存在问题的形象描述。质监部门负责生产领域的质量监管, 工商部门负责市场监管, 卫生部门负责制定营养和卫生标准, 食品药监部门负责食品的组织协调、综合监督和大要案查处。这么多部门之间本来应该紧密联系、共同合作, 但由于部门利益及地方保护等原因, 常常各自为战、信息闭塞。

第四, 在我国食品安全的监管中往往媒体先行, 媒体曝光以后, 执法人员进行突击检查, 多是事后对于肇事者的惩罚。显然, 这种做法不能根除食品安全问题的源头, 甚至产生了某种纵容的效果。

因此, 在市场主体不成熟、信息不对称的前提下, 从监管角度研究我国食品安全问题具有很强的实践意义, 对于促进我国食品市场的健康、协调发展具有重要的现实意义。同时, 借鉴其他国家食品监管制度的经验, 结合我国的国情(经济体制转轨中市场主体不成熟, 农村人口众多, 收入不高, 食品生产、经营具有很强的分散性, 发展中国家监管经验不足)探索出一套适合的监管体制在理论上 also 具有重要意义。

本书研究的目的在于剖析我国食品安全监管体制的问题与缺陷, 借鉴其他

国家在食品安全监管中的经验与教训,提出改革与健全我国食品安全监管体制的对策。

三、研究目标、研究内容与创新

(一) 上篇:中国粮食政策演变研究

在本书的上篇尝试将新制度经济学的理论与我国粮食政策实践相结合,从制度安排角度来寻找影响和决定我国粮食政策选择和演变的因素,并尝试对我国粮食政策长短期绩效作出评价,使粮食政策研究上升到理论高度;为中国已经、正在和将要实施的粮食政策提供一个完整的分析框架,对我国未来粮食政策的选择提出政策建议,正如著名学者斯蒂格利茨所说的那样:“在我们尚未理解社会为什么要采取这样的政策之前,我们是很难提出如何改变这些政策的有效建议。”

粮食政策的选择并非一个孤立的过程,它与特定时期国民经济整体发展战略以及国民经济管理体制具有紧密的内在联系,不同时期的经济发展战略既是粮食政策的选择边界,又是粮食政策为之服务的客体。50多年的粮食政策演变跨越了截然不同的经济和政治环境,即传统的计划经济时期和由计划经济向市场经济转轨的改革时期。实际上,前一个时期是发展中国家计划经济体制下工业化初期的粮食政策选择问题,后一个时期是经济体制改革过程中和工业化中期粮食政策选择的问题。这一体制的变化使我们在研究粮食政策时按两种不同的思路进行:1978年以前的计划经济时期,粮食政策是在国家优先发展重工业的战略下进行选择的,因此讨论的重点是重工业发展战略是如何对粮食政策的选择产生影响的,传统粮食政策选择为什么维持了近30年?这种政策选择的绩效如何?1978年以后,中国开始了经济体制改革,改革意味着推陈出新,包括对旧体制的“破”和新体制的“立”,粮食政策演变本身既是对整个经济体制改革的适应,同时也成为经济体制改革的一部分,研究的重点是改革过程中粮食政策究竟发生了哪些变化?为什么会发生如此的变化?政策变化的特点和政府在政策选择中的逻辑是什么?政策变化带来了什么样的利益结构调整?

新中国粮食政策经历了50余年的发展变化,尽管每项粮食政策的产生和运用都有其主观和客观原因,也不难发现许多与此相关的鸿篇巨制,但是其中相当一部分尚处于描述性阶段,上升到理论高度的探讨还比较缺乏,对粮食政策演变还缺乏深刻认识。本书的主要创新方面如下:

(1) 本书走出了就粮食问题(或农业)论粮食的思路,将粮食经济置于国民经济的大系统中,注意考察国民经济发展阶段和发展战略对粮食政策选择的影响。

(2) 运用新制度经济学理论,将粮食政策演变纳入制度变迁分析框架下,

使粮食政策研究上升到理论高度。

(3) 在研究中明确阐释了粮食政策的含义，并阐释了各类粮食政策的主要问题及其相互关系，克服了以往研究概念模糊的不足。

(4) 本书引入了政治经济学的分析方法，在经济分析的基础上，注意把握粮食问题的政治性，包括对政府权力、效用函数以及利益群体的分析。

(二) 下篇：中国食品安全监管体系研究

本书的这一部分研究主要想达到以下几个目的：

(1) 揭示我国食品安全监管中的制度性缺陷：机构的设置、监管权限的分配、监管中权力的交叉与真空、现行制度下监管主体的激励机制，法律、法规、产品质量标准方面存在的问题。

(2) 分析目前我国食品生产、流通、消费的特点及对监管体系的要求。

(3) 构建适合我国国情的食品安全监管模式。

随着人们把食品安全问题作为一个公共卫生问题来看待，笔者认为，可以从公共管理角度，尤其是从“食品安全”是一种公共物品这一层面作一些经济学分析，这样的分析将会提供在食品安全问题上政府干预市场的依据，以及为政府如何干预提供参考。在今后的研究中拟在以下几个方面作一突破：①对中国现有的食品安全监管体系与执法体系作一仔细剖析，主要涉及如下问题：目前中国食品监管机制中哪些部门在管理、这些部门的职责划分是否明确？各个监管部门在执法中的交叉点、空白点与道德风险。②分析从食品原料采购、加工生产、运销、最终到消费者手中各个环节可能存在的食品安全隐患以及监管部门监管绩效。③剖析典型案例，揭示我国食品安全监督管理体系中存在的主要问题。④借鉴其他发达国家食品安全的监管办法，构筑适合我国国情的食品安全监管体系和制度。

上篇
中国粮食政策演变研究