

# 有关我国粮食安全的 几个问题研究

许经勇<sup>1</sup>, 黄焕文<sup>2</sup>

(1. 厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005; 2. 温州大学 经济学院, 浙江 温州 325035)

**摘 要:**以市场价格作为判断粮食安全的标准,并没有抓住问题的本质。为适应我国粮食发展新阶段,应把保障粮食安全的焦点转移到提高综合生产能力上。自给自足的粮食安全观是行不通的,必须把粮食安全建立在区域间分工贸易基础上。建立粮农收入持续增长的长效机制,是实现粮食安全目标的根本保障。

**关键词:**粮食安全; 市场价格; 生产能力; 区域间贸易; 粮农收入

**中图分类号:**F326 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2004)05-0122-08

近年来,我国粮食播种面积、粮食总产量与人均占有量均呈下降趋势。2003年全国粮食播种面积降到15亿亩以下,是建国以来最低的;粮食总产量下降至4306亿公斤,是近10年来的最低水平;粮食人均占有产量340公斤左右,也是近20年来的最低水平。这意味着我国的粮食安全问题已日益突出,确保我国粮食安全已成为农业发展和粮食工作迫在眉睫的首要任务。本文拟就当前影响我国粮食安全的几个主要因素,作较为系统深入的剖析。

## 一、市场价格与粮食安全

2003年9月份以后,我国粮食市场价格出现自1998年以来连续多年下降之后的一次恢复性上扬,引起亿万群众的高度关注。其主要原因是:人们在观察粮食安全问题时,往往是把它和粮食价格波动联系在一起,即用粮食价格高或低判断粮食的安全与否,并把粮食价格的上涨看成是粮食安全出了问题。这种粮食安全观的缺陷,在于仅仅从消费者的角度来考虑粮食的安全,而没有从生产者

收稿日期:2004-03-01

基金项目:国家社会科学基金资助项目(03BJY080)

作者简介:许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授、博士生导师,温州大学经济学院兼职教授;

黄焕文(1939—),男,浙江瑞安人,温州大学经济学院副教授。

的角度来考虑粮食的安全。这种粮食安全观带有很大程度的片面性。

须知,所谓粮食安全,从某种意义上说,就是指主要粮食品种的产与销、供与求的动态平衡,而要保持这种相对平衡,粮食市场价格必须兼顾生产者和消费者的利益。粮食市场价格偏高,会损害粮食消费者利益;粮食市场价格偏低,会损害粮食生产者利益。而一旦粮食生产者的利益受损,就会挫伤粮农的生产积极性,甚至导致粮食供给短缺。理想的粮食市场价格应当是兼顾生产者与消费者双方利益的均衡价格,以实现粮食供给与需求的相对平衡。但是,诚如马克思在《资本论》中所指出的:在市场上,商品的供求实际上从来不会一致;如果它们达到一致,那也只是偶然现象,所以在科学上等于零,可以看作没有发生过的事情。由此可见,粮食市场价格偏高或偏低,是难以避免的。因而,用粮食市场价格的高或低来判断粮食安全与否,是缺乏科学根据的。

在市场经济条件下,粮食市场价格的涨落是经济运行的一般规律。同时,粮食市场价格的涨落,往往是交错替代的。粮食市场价格的上涨必然会激发粮食生产者增加粮食产量的积极性,直至出现粮食供给超过粮食需求,导致粮食市场价格回落,出现粮食市场价格和粮食产量的周期性波动。至2003年9月,我国粮食市场价格出现了连续6年多的下降或低迷,挫伤了农民的种粮积极性,导致了粮食产量的减少,粮食供求关系发生了某种程度的变化,因而引起粮食价格的温和式上涨,不值得大惊小怪。如果政府对近期粮食价格上涨反应过度,就有可能影响市场机制的正常运作,不利于粮食产业的长期稳定发展,不利于保护主产区粮食生产者的积极性。粮食市场价格的上涨,不仅使国有粮食企业有可能实现“顺价销售”,减少经营亏损,还有利于减轻各级财政负担。所以,我们所要担心的,不是粮食市场价格的上涨,而是能否给粮食市场价格的波动有一个合理的空间。

我们不能简单地把粮食市场价格的周期性上涨看成是粮食安全出了问题,与此相联系,也不能简单地把粮食产量的周期性减少,看成是粮食安全出了问题。我国的粮食总产量于1998年达到最高峰,全年总产量为5 123亿公斤,之后连续5年处于下降或徘徊状态。2003年下降至4 306亿公斤以下,并出现150亿公斤的产需缺口。但是,由于我国粮食储备还是较为充足的(2003年初国家粮食总库存粮2 400亿公斤以上)。粮食总供求还是相对稳定的。当粮食供给出现暂时性偏紧时,会导致粮食市场价格上涨,促使农民多种粮食。只要经过一年左右的时间,农民就会把市场上的粮食供给缺口逐步填平。如若要把粮食供求偏紧、粮食价格上涨看成是粮食安全出了问题,那么,同样也应当把粮食供给过剩、粮食价格下跌看成是粮食安全出了问题。因为粮食价格的持续下跌,会挫伤农民的种粮积极性,导致粮食产量的减少,其结果又会出现粮食供不应求,反过来引起粮食价格的上涨。

应当着重指出,我国粮食供求已经由长期短缺转变为总量大体平衡、丰年

有余。粮食市场已由卖方市场转变为买方市场,这是一个根本性的变化,也是粮食生产进入新阶段的最基本的特征。与此相联系,我国粮食综合生产能力已形成年产5 000亿公斤的供给平台。在这种新的发展阶段,保障粮食安全的重点,应由生产安全转向流通安全,由产量安全转向能力安全。俗话说,留得青山在,不怕没柴烧。保护粮食的综合生产能力,也就从根本上保护了粮食安全。只有着眼于增强粮食的潜在供给能力(而非仅仅是增加粮食供给量)和居民获取粮食的能力(即有支付能力),才能从根本上规避粮食不安全风险,也就是前面所说的,只要保障有足够的综合生产能力(即藏粮于地),即使粮食供给出现暂时性短缺,粮食市场价格的上涨立即就会拉动农民多种粮食,迅速把市场上的粮食供给缺口填平。我们必须像保护自己的眼睛一样,保护粮食综合生产能力。

## 二、生产能力与粮食安全

我国农业发展和粮食安全主要靠农业主产区、特别是粮食主产区来支撑。稳住了粮食主产区,也就稳定了全国粮食供给大局。在粮食短缺时期,各级政府一直是将确保粮食产量视为粮食安全的核心,一旦粮食产量减少,政府立即出台粮食保护价格政策,以防止粮食产量滑坡。一般地说,粮食保护价格是孕育于粮食供求严重失衡,粮食价格持续低迷,粮农利益受到损害的买方市场背景下,政府通过指令性手段,强制上移需求曲线,把偏低的市场粮价拉回到均衡点附近的保护价位。为此,政府必须打破既有的粮食供求态势,人为放大市场需求量,将供大于求的粮食增量吸收至粮食保护价位,才能找到相对称的新的均衡价位。按保护价敞开收购农民余粮的价格形成机制,其价格水平并不反映现实市场供求变化态势,在相当程度上则是反映市场供求以外的变量态势,使得价格所固有的引导市场供求、优化资源配置的自动调节功能严重弱化。由于粮食保护价格并不是反映市场供求变化,而是反映政府的财政补贴水平,这就必然陷入政府保护力度越大,粮食产量越多,财政补贴压力越大的怪圈。最后结果依然使粮农收入的增长失去坚实的基础。农民过多地依赖政府保护价而不是按市场供求法则来提高种粮收入的做法,终究摆脱不了边际收益递减规律的困扰,乃不可能从根本上解决粮食安全问题。

适应我国农业和粮食发展新阶段,保障粮食安全的重点应由产量安全逐步转向能力安全。只要保障有足够的粮食综合生产能力,即使粮食供给出现暂时性短缺,反映粮食供求态势的市场价格也会拉动农民多种粮食,逐步把市场上的粮食供给缺口填平。只有粮食综合生产能力提高了,才能做到“藏粮于土”、“藏粮于田”,才能有效地应对自然风险和市场风险。1996年全国粮食产量首次突破5 000亿公斤大关以后,我国基本形成了5 000亿公斤粮食年综合生产能力。但由于多数农田的基础设施严重老化失修,抵御农业自然灾害的

能力不强,高产、稳产的农田少。因此,从总体上看,我国的粮食综合生产能力仍然是不巩固的、不稳定的。

保护和提高我国粮食综合生产能力,首先必须把保护耕地面积放在突出的位置。因为耕地是粮食生产的载体,是粮食安全的根本保障。只有保持耕地面积总量的动态平衡,保持足够数量的耕地,才有可能稳定粮食产量,保护和提高粮食综合生产能力。特别是在我国农业科学技术尚没有获得重大突破、粮食单产增幅有限的情况下,保障粮食安全的着眼点,应当放在稳定一定数量和质量的耕地上。尽管我国基本农田仍然保持在16亿亩左右,但离临界点已经很近。况且,由于近年来粮食价格持续低迷,农民生产粮食扣除成本后收入无几,种粮的积极性受到严重影响,导致粮食播种面积大幅度减少。据统计,1998年全国粮食播种面积近17.1亿亩,到2002年下降为15.6亿亩,平均每年减少3000万亩。想方设法实现基本农田保护目标,是在特殊国情下的必然选择。目前我国正处在工业化、城镇化加速发展时期,自然是占地多和耕地减少快的时期。如果不严格按照科学规划利用土地,就会导致盲目占地,使寸土寸金的土地低效利用,甚至白白浪费,后果是不堪设想的。

保护和提高粮食综合生产能力,关键是保护和提高基本农田的粮食产出能力、农业基础设施的抗灾减灾能力,以及粮食发展的科技进步能力。而其重点应当是加大中低产粮田的改造力度,特别是要加强基本农田保护区范围内的中低产粮田改造,建设高产、稳产、节水、高效的基本农田,不断巩固、保护和提高我国粮食综合生产能力。适应社会主义市场经济体制的要求,农业综合开发要进一步引入市场机制,利用市场手段充分调动各方面参与农业综合开发的积极性,真正建立以农民为主体、政府辅助和引导、社会各方面参与的运行机制,让农民得到更多看得见、摸得着的利益。对农业综合开发已建项目工程,要通过移交、拍卖、租赁、承包等方式,及时明晰产权,将资产收益用于工程运行或继续用于滚动开发,确保项目工程长期发挥效益。还可通过扩大财政贴息规模等方式,吸引更多的民间资本、工商资本和外资投入农业综合开发,逐步形成全方位、多渠道、多途径的农业开发投入格局。

### 三、区域贸易与粮食安全

市场经济条件下的粮食安全观,把粮食安全理解为“确保所有的人在任何时候既买得到又买得起所需要的基本食品”。新的粮食安全观既重视发展粮食生产,增加粮食供给能力,又重视增加居民收入,提高居民购买力,以保证在区内(境内)粮食供不应求时,能够从区外(境外)购买所需要的粮食。这就必须突破自给自足的粮食安全观。改革开放以前,我国粮食自给率长期保持在接近100%,但居民的粮食消费水平却很低,1978年还有2.5亿农民没有得到温饱。相反地,日本粮食自给率长期处于较低水平,但粮食消费水平却不低于

其他发达国家。难道能说其粮食安全程度低吗? 同样地, 20世纪50~60年代, 浙江省的粮食自给率基本上在100%以上, 但由于其粮食生产缺乏竞争力, 粮食安全基础很不牢固。改革开放以后, 浙江省运用省际间的贸易调节, 其粮食消费水平反而上了一个台阶。2002年, 浙江省从省外调进粮食87.4亿公斤, 占社会总消费的48.11%, 比2000年上升18个百分点。

伴随着市场取向改革的深化和对外开放的扩大, 人们越来越深刻地认识到, 计划经济体制下所形成的自给自足格局最能保障粮食安全的观点, 无论是在理论上或者在实践上都是缺乏依据的。不同省份、不同地区, 具有不同的资源禀赋。区际间的贸易理论是建立在不同地区资源禀赋不同的基础上的, 资源禀赋理论揭示各地区都应当用各自相对丰富的资源生产产品, 并通过相互交换以提高自身的福利水平。相对而言, 粮食是属于土地密集型产品。经济作物(就其多数而言)则是属于劳动密集型产品。从资源禀赋的角度, 粮食主销区的土地是相对短缺的资源, 而劳动则是较充裕的资源。根据比较优势理论, 应当用劳动密集型产品换取土地密集型产品。对于粮食主销区来说, 本来就有发展粮食以外的其他作物和产品的优越条件, 如果非要达到粮食完全自给目标不可, 就势必要把有限的投入资源从经济效益高、比较优势明显的作物和产业转移到经济效益低(甚至是负效益)、比较劣势明显的粮食生产上。其结果必然严重削弱了粮食生产的后劲。例如, 浙江省在计划经济时代曾经是我国粮食高产省, 无论是亩产跨《纲要》或亩产双跨《纲要》, 都是率先实现的。但是, 由于浙江省人多、耕地少, 受土地报酬递减率的制约, 粮食产量必然呈下降趋势。1985~1990年, 浙江省粮食产量一直徘徊在150亿公斤至160亿公斤之间。1990年以后, 粮食产量的下滑更为明显, 1995年下降至143亿公斤, 2001年又下降至120亿公斤。1999年浙江省人均粮食产量还不及1978年的人均粮食产量391公斤的水平。

这就涉及粮食安全成本问题。所谓粮食安全成本是指为保障粮食安全而投入在粮食生产、流通、分配和消费等环节上的经济支出, 以及因粮食供求失衡所造成的经济损失。主要包括: 用于农业基本建设的投入; 政府对粮食价格的保护费以及粮食流通环节的财政补贴; 粮食市场与贸易失控所付出的成本, 等等。对于粮食主销区来说, 在其农业资源中耕地资源最稀缺, 从而决定了粮食生产在农业经济体系中的经济不合理性。如果违背粮食生产的经济规律, 用行政手段强迫农民发展粮食生产, 必然导致提高粮食生产成本, 造成稀缺资源(耕地)的极大浪费, 因而是不可取的。新的粮食安全战略, 应当是寻找低成本、高效率地实现粮食安全目标。无论是粮食产销区间的合理经济分工, 或者是粮食进出口调剂, 都应当以降低粮食生产和流通成本, 提高粮食生产和流通效益为目的。

对于粮食主销区来说, 在确定粮食安全战略时, 很有必要研究区域间的粮

食贸易对确保粮食安全所发挥的作用。大量实证分析表明,必要的、合理的区域间粮食贸易从两方面提高粮食的安全度:一是建立在比较优势基础上的区域间粮食贸易,将会给贸易双方带来净福利的增加,即提高居民的收入水平和购买力;二是有利于促进粮食贸易双方的供求趋于平衡,即起着调节市场价格波动的作用,既有利于出口地区粮食生产的稳定发展(提供市场空间),也有利于粮食进口地区粮食供应的稳定性。由于生产不同商品所使用的各种生产要素的比重(密集度)不同,一个地区应出口含有本地区供应丰富且价廉的生产要素的商品,进口含有本地区供应稀缺且价高的生产要素的商品,并通过自由贸易获取比较利益,形成比较优势。这就是区域分工与资源转换理论在粮食安全保障方面所发挥的特殊作用。

#### 四、农民收入与粮食安全

在市场经济条件下,要确保粮食的有效供给以及与此相联系的粮食安全目标,是不可能运用行政命令办法,即强迫农民种植粮食来实现的。要充分调动农民的种粮积极性,只能用市场经济的办法,即让种粮农民能赚到钱。换句话说,要保障粮食的稳定供给,就必须解决农民的增收问题。20世纪90年代中期以来,我国农民增收形势相当严峻。1997~2003年的6年间,农民人均纯收入增幅4%左右,仅相当于城镇居民收入增长的一半。1997~2002年,农民人均年收入只增长380多元,而城镇居民收入却增加2500多元,其增加额还不足城镇居民的1/6。城乡居民收入差距呈扩大趋势,1983年为1.8:1,2002年达3.11:1,2003年达3.2:1。更为突出的是在农民收入结构中来自农业的比重越来越小,绝对额也在减少。2002年与1997年相比,农民来自农业的人均纯收入不仅没有增加,反而减少100元左右。这几年维持小幅增收的农民主要分布在非粮食主产区以及沿海和大中城市郊区,而传统的农业区,尤其是粮食主产区,农民实际收入还在减少。例如,提供人均商品粮最多的吉林省,2002年农民人均纯收入比1998年还减少80多元。1997~2003年的6年间,中部地区8个粮食主产省农民人均纯收入平均每年增长2.73%,只相当于全国农民人均纯收入增长的2/3。农民收入增长难,尤其是粮农收入增长难,必然会影响农民种粮的积极性。解决了农民的增收问题,农民的种粮积极性也就会相应提高,可谓一举两得。

这就必须全面落实2004年1月1日下发的《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》,逐步建立粮食主产区农民收入持续稳定增长的长效机制,实现粮农收入的较快增长。要把粮食产业做强做大,实现粮食的产业化经营,这是我国粮食发展新阶段的必然要求。20世纪90年代中期以后,我国农业综合生产能力明显提高,粮食生产连续几年大幅度增长,粮食供求形势发生历史性变化。同时,随着社会主义市场经济的发展,以市场化为取向的

粮食流通体制改革不断深入,并取得了实质性进展和积极成果。市场配置粮食资源的作用日益增强,为保护广大种粮农民利益、确保国有粮食企业改革和发展粮食产业化经营提供新的机遇。通过推进粮食产业化经营,延长粮食产业链条,促进粮食产品增值,使农民分享粮食加工、流通环节的利益,将有利于带动粮农收入的增加,并使粮食主产区的粮食资源优势转化为经济优势。这就有利于保护粮食主产区的粮食综合生产能力,为确保国家粮食安全提供物质保障。

在实施粮食产业化经营过程中,要着力扶持粮食产业化龙头企业和粮食加工业的发展。以市场为导向,以龙头企业为主体,发展粮食产品精深加工,是确保粮食发展和转型的新的经济增长点。在粮食产业化生产、加工、流通有机结合以及专业化分工中,生产、加工和流通是相互促进,构成粮食扩大再生产过程的完整体系。要实现我国粮食产业化和现代化,就必须以现代科学技术为手段,以市场为导向,逐步调整粮食生产结构,实现粮食生产结构优化和升级,促进粮食生产方式的变革和综合生产能力的提高;要以现代工业和技术全面装备粮食产业,极大地提高自然资源利用率和劳动生产率;要用现代管理方法组织管理粮食产业,以贸工农一体化方式经营粮食产业,大幅度提高经营管理效率和产业整体经济效益。而如何建立合理的经济利益联结机制,是粮食产业化过程中必须妥善解决的一个根本性问题。在市场经济体制中,农民作为投资者、商品生产者,不仅要求得到资源性产品的初级收入,而且要求得到行业平均利润。平均利润率规律开始为农民所认识,并将在粮食产业化经营中变为现实。其实际运作是:产业化龙头企业以生产价格作为保护价收购粮食,甚至将经营利润的一部分返还给粮农,使粮农与从事粮食加工、流通企业一样,能获得平均利润。正是由于平均利润体现了利益共享、风险共担的原则,所以其成为连接产业链内各构成主体的纽带。这也是粮食产业化的内在活力之所在。

粮食种植是一种需要特殊补贴的产业。长期以来,国家在保护粮食主产区农民利益上投入大量补贴,但由于补贴大量沉淀于垄断的流通环节,农民并没有从巨额补贴中得到多少实惠。据亚太经合组织测算,通过流通环节补贴农民的效率仅为25%左右,即政府每补贴1元钱,农民只能获得0.25元,而安徽省的实践结果发现,补在流通环节的资金,只有1/10落到农民手中。目前人们对粮食流通体制改革的认识逐渐一致,即要逐步地走向市场,粮食主产区也不例外。但在目前粮食价格较低的情况下,放开粮食市场对农民造成的损失怎么办?国务院经过认真考虑,作出对种粮农民进行直接补贴的决策。并明确提出,从现有的粮食风险基金中拿出不少于1/3的基金用来直接补贴粮食主产区的种粮农民。现有的粮食风险基金约为302亿元,即拿出不少于100亿元对13个粮食主产区农民进行直接补贴。非粮食主产区也有粮食风

险基金,也要拿出一定的资金对种粮农民进行直接补贴。以确保粮农的稳定收入。粮食主产区粮食补贴方式改革的核心内容是放开粮食收购市场,把通过流通环节的间接补贴改为对农民的直接补贴。其实践的结果是,粮食市场放开以后,粮食价格并没有下跌,近期由于各种原因,又有一定幅度的回升。而政府直接补贴给农民这一块,是明显增加了粮农收入。“种粮有补贴”这一新鲜事,给农民带来的不仅是惊喜,更重要的是信号,调动了农民的种粮积极性。与此同时,还大大减轻政府的财政负担,克服了财政补贴“无底洞”的弊端,也使地方财政可以拿出更多财力保障粮食安全,支持粮食种植业的发展。

**参考文献:**

- [1]许经勇. 中国农村经济改革研究[M]. 北京:中国金融出版社,2001.
- [2]许经勇. 我国农产品价格改革的三个阶段[J]. 经济研究,1994,(2).
- [3]严瑞珍. 经济全球化与中国粮食问题[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001.
- [4]王明华. 当前我国粮食供需总体平衡[J]. 调研世界,2003,(11).
- [5]王景和. 又见粮改闯难关[J]. 半月谈,2003,(10).
- [6]韩冰洁. 中央一号文件的回归[J]. 瞭望新闻周刊,2004,(2).

## A Study on the Issue of Food Security in China

XU Jin-yong<sup>1</sup>, HUANG Huan-wen<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China;

2. School of Economics, Wenzhou University, Wenzhou 325035, China)

**Abstract:** It is not the essence to judge the standard of food security by market price. In order to adapt to the new phase of food development in China, we should transfer the focus of ensuring food security to the improvement of comprehensive production ability. Since the idea of self-supply food security can no longer do, we must establish the food security on the basis of regional trade division. To realize the target of food security, it is the fundamental guarantee to establish a long-run effective mechanism for farmers to increase their income incessantly.

**Key words:** food security; market price; production ability; regional trade; income of farmers