

论新常态下的粮食安全:中国粮食真的过剩了吗?

朱信凯^{1,2},夏薇¹

(1.中国人民大学国际学院,江苏苏州 215431;

2.中国人民大学农业与农村发展学院,北京 100872)



摘要 中国粮食生产实现“十一连增”,社会上出现了粮食过剩的舆论,有些看法甚至认为应该取消农业补贴,放开土地流转和耕地使用。针对当前的粮食供需平衡关系从以下 4 个方面重新展开分析和探讨:“粮食安全”概念的内涵和外延;供需关系的评估标准和方法;供需关系的时空变化以及不确定性风险。分析认为中国粮食不仅没有过剩,而且存在巨大需求缺口,具体表现为功能性缺口、质量性缺口、增长速度缺口和结构性缺口。目前普通认同的“紧平衡”是政府持续高强度扶持政策下的假性均衡,市场存在扭曲。中国作为一个快速发展的经济和人口大国,供与需的内涵是动态发展的。短期不平衡是恢复到长期相对平衡的必然过程,是当前粮食供需关系新常态。更重要的是,必须将保障“食物安全”取代“粮食安全”作为新的战略目标。在当前形势下,不宜宣导“粮食过剩论”,否则容易导致政策失误和国家安全风险。

关键词 粮食安全;食品安全;粮食价格;粮食过剩

中图分类号:F 327 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2015)06-0001-10

DOI 编码 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.06.001

根据国家统计局数据,2014 年中国国内粮食产量达到 6.07 亿 t,实现“十一连增”,取得历史最好成绩。国内粮食供给充足,供求关系相对宽松。以粮食为代表的农产品供给难题有了本质性的缓和,但也存在高库存、高成本、高价格、高进口等问题。这些前所未有的新特征,标志着中国粮食的供求关系发生了重大变化,粮食市场的发展也由此进入了新时期。由此,一些专家提出了“粮食过剩”的观点,甚至指向了和粮食生产有关的一些农业政策。有观点认为粮食过剩造成了粮食收购带来的财政补贴压力、粮价过高、进口量过高等问题,甚至有些人提出应该取消农业补贴、减少粮食种植规模、放开耕地流转后的使用等看法。一些西方言论也因为中国粮食供给规模给所在国农产品价格和进出口贸易带来的负面影响,试图从各种途径散播“粮食过剩”论,以此对中国政府施压。

当前我国进入全面改革的关键时期,也是“十三五”提出建设现代化农业转型期。鉴于粮食安全问题事关国计民生、经济和社会稳定,本文认为十分有

必要对当前国内粮食市场供求关系的平衡状态、新特点和发展趋势进行客观、辩证地分析,为国家决策提供参考依据。

一、澄清“粮食过剩论”的至关重要性

“粮食过剩”论及其相关的引申言论引起了社会的广泛关注,也引起了政府对粮食供求关系问题的高度重视。粮食生产低弹性,且具有较大的不稳定性,而粮食需求为刚性需求,这一特性决定了供需之间的常态为短期不均衡,长期动态调整,而且两者极易容易产生背离,引起粮食价格剧烈波动^[1]。如果仅从粮食供给的绝对总量和库存的充足,就轻率接纳“粮食过剩”及相关言论,贸然减少粮食生产和储备,很可能会给国家乃至国际社会带来严重危害甚至是灾难。

1. 易引发通货膨胀,增加贫富差距,降低实际购买力,影响经济健康稳定发展

粮食生产相对于经济作物和其他产业,收益显

收稿日期:2015-09-10

基金项目:国家社会科学基金重点项目“农业灾害风险评估研究”(13AZD080)。

作者简介:朱信凯(1974-),男,博士生导师,教育部长江学者特聘教授。现任中国人民大学国际学院院长、中法学院院长,苏州校区党委书记,农业与农村发展学院教授;兼任农业部青年联合会副主席、农业部软科学委员会委员。

著偏低,而且还在减少。如果放松粮食生产,减少粮食相关的政策扶持,必然会导致粮食大幅减产,推动粮价升高,可能引起连环反应,引发CPI物价上涨,通货膨胀,危害经济稳定。对1972—1974年美国的研究表明,谷物供给每下降3%,谷物价格上涨将高达250%^[2]。在这方面我国历次结构调整都有过深刻教训。粮价与通货膨胀之间的短期或长期互动关系也被卢锋与彭凯翔^[3]、孙国锋^[4]、朱信凯等^[5]、杨军等^[6]等多位学者提出和论证,值得进一步探讨。

2.可能引发严重的社会危机,并演变成世界粮食危机

粮食短缺和粮价上涨,容易诱发其他社会矛盾,导致连锁性的社会恐慌,对低收入和贫困阶层的家庭影响尤其巨大,甚至造成社会骚乱和暴力事件,威胁社会稳定和人民安全,这在国际社会有很多深刻教训^[7-8]。2008年的世界粮食危机,直接导致了33个国家发生抗议和骚乱事件。特别值得注意的是,当时的稻米产销国泰国、越南、印度都限制出口以保内需^[9]。最近Suweis等在美国科学院杂志PNAS上对140个国家的研究指出,在粮食严重依赖进口、资源压力超载、人口增长的多重因素下,全球和世界各地的食品安全存在巨大的不确定性风险^[1]。在食品安全问题上,对微扰越来越敏感的国家正在增加,中国属于对微扰敏感的国家之一。鉴于人口和经济的大国效应,中国能否确保粮食安全对国际社会的影响尤其突出。

3.可能会导致农业多年来形成的良好形势逆转

目前国家扶持粮食发展的政策主要集中在生产补贴、最低收购价和临时收储价的价格调控和基础设施建设,旨在扶持农业发展、增加农民收入、增强农民务农积极性、保持农业产出和农产品价格稳定。如果“粮食过剩”的观点被普遍认可并被国家决策采纳,可能会减少农业投入,影响对耕地的保护,极可能会导致农业大好形势的逆转。

二、理性批判“粮食过剩论”

本文试图从4个层次批判“粮食过剩论”。

1.未来保障“吃”的安全在于“食物安全”,而非局限于“粮食安全”

“食物安全”的内涵远高于“粮食安全”。目前被国际社会广泛认可的食物安全概念于1996年在世界食物峰会上提出:“食物安全是这样一种存在状态,即在任何时间,所有人从物质的、社会的、经济的

途径获得足够的、安全的、营养的食物,以满足积极、健康生活所需要与食物偏好”^[10]。因此,食品安全应涵盖的4个核心要素:(1)保障粮食的稳定有效供给;(2)保障所有食物的稳定有效供给;(3)保障所有食物的质量安全;(4)保障所有人可获得安全、健康、营养、多样化的食物^[10]。粮食安全是食物安全的最核心最基础的层次,但“食物安全”更具有前瞻性的战略意义,符合可持续发展需要。“口粮安全”、“粮食安全”、“食品安全”和“食物安全”在以上4个核心要素上各有侧重,但目前在很多地方混为一谈或错误使用,必须加以区分和纠正。在周清杰和朱信凯等学者对粮食安全与食品安全对比分析基础上,本文做出进一步明确区别和划分^[11-12]。“口粮安全”的概念重点关注的是三大主粮的供给数量问题和所有人的获取途径问题,仅涉及“食物安全”中的第一要素的核心内容,为第一阶段;“粮食安全”概念全面涵盖第一点内容,为第二阶段;“食品安全”的概念,侧重的是第四点中食物的安全性、对人畜的无害性,进一步提升了层次,为第三阶段^[11];最后“食物安全”涵盖了以上所有的要素,最为全面,具有长期的战略指导意义,为第四阶段^[12]。

将“粮食安全”提升到“食物安全”高度,符合当前国情,符合“十三五”推动农业现代化的发展思路。根据最新《中国居民营养与慢性病状况报告(2015)》调查数据显示,国家城市和农村居民膳食中谷类食物的供给比分别为47%、59%,蛋白质摄取基本稳定,主要为猪肉。脂肪的供能比例亦持续地增高,超过了30%^[13]。相比起1978年我国居民每日热量的82.7%由谷物类提供发生了质的飞跃^[11]。已进入动物蛋白质消费高速增长和饮食品种、结构、营养多样化快速发展期,其他食物的重要性已经超过了粮食。因此“粮食安全”的核心战略地位应当让位于“食物安全”。如果继续单一强调“粮食安全”,轻视“食物安全”,将可能产生一些严重的弊端。

(1)对饲料用粮的利用效率(料肉转化率)、市场需求量、实际消费量和消费途径缺乏充分关注和了解。表1为我国2013年主要食物消费总量和间接饲料需求量。相比口粮消费,饲料用粮的统计数据较为缺乏,影响对粮食供求关系的客观判断。根据2013年的畜牧产品和水产品的需求量,取文献中平均料肉比值(取中间值)^[14],计算出饲料用粮的净需求约为4.7亿t,加上口粮约1.6亿t,榨油用大豆约0.7亿t,共需7亿t。如果再考虑常规4%的损失

率,实际需要饲料用粮,约为 7.24 亿 t,超过国务院发展研究中心预测的 6.36 亿 t,差值 0.88 亿 t 约等于 2013 年我国粮食的进口量 0.83 亿 t。饲料转化率系数对饲料用粮规模的估算存在巨大的乘数效

应,如果不能对我国不同畜产品、不同养殖模式和养殖条件下的饲料转化率有充分的调查,仅依赖于理论数据或历史数据,对于未来粮食需求增长估算很可能有巨大的偏差。

表 1 我国 2013 年主要食物消费总量和间接饲料需求量^[14]

	口粮	猪肉	牛羊肉	禽肉、蛋	奶制品	水产品
消费量/万 t	16 161	5 641	1 306	4 899	4 795	6 489
饲料转化率系数		2.5~3.5	4.5~10	1~3	1~3	1.2
间接用粮需求/万 t		16 923	7 836	7 349	7 193	7 787

(2)对饲料用粮的需求增长缺乏认识和相应调整,对粮食内部结构合理调整 and 市场价格正常波动容忍度比较低,对粮食价格干预偏大,造成了粮食市场供求关系扭曲。第一,如果从所有食物的角度看,价格都在上涨,粮价上涨不是个例。第二,物价上涨的潜在推动因素之一可能为粮价上涨^[15]。粮价上涨的根本原因在于对粮食市场持续多年的直接价格扶持。这一政策曾做出了巨大贡献,但发展到现阶段,托市政策很大程度上不允许市场适度波动,供需和价格无法自发性调节,市场产生扭曲,不利于资源的合理配置,减少了消费者福利。第三,由于缺乏“食物安全”的视角,目前探讨粮食供求关系,缺乏对粮食品种间、植物蛋白和动物蛋白间在配合饲料利用中的功能替代和价格联动关系的重视、了解。例如美国的研究数据表明,小麦种植面积对于小麦价格和其他作物价格的弹性在不同种植地区存在显著性差异。例如,对于美国中北部地区,玉米价格每升高 10%,小麦播种面积减少 1.4%;南部地区则仅减少 0.9%^[16]。而另一组数据显示,玉米价格每升高 10%,小麦产量下降 5.9%,大豆产量下降 2.3%,但畜牧产品产出增加 1.1%^[17]。

(3)导致轻视大豆的进口依赖和汇率变化对国内粮食价格、农产品价格、CPI 的直接价格传导作用,尤其是对产地价格的影响。国内外研究表明进出口商品和汇率不仅会直接影响国内相关产品的生产者价格和消费者价格,而且对国内的生产者价格指数和消费者价格指数产生直接传导作用^[18-20]。Feinberg 对美国和德国的研究表明汇率变化对国内非集聚型和进口依赖型产业的生产者价格影响尤其严重^[21]。对以农户分散经营为主,作为农产品进出口贸易大国的中国,此问题尤其突出和重要。

(4)不利于对资源进行合理配置。保障粮食安全需要保证总量充足前提下食物内部结构性平衡。不同食物间的经济价值、生态价值、营养价值的转换关系需事先平衡。因此,在资源分配时,尤其是土地

资源、水资源,重在保持食物间供需结构平衡。现阶段的波动方向为口粮下降趋于稳定,饲料用粮、畜牧产品、蔬菜瓜果需求增长。过度强调“粮食安全”,容易搞一刀切,要求粮食全面增产,对作物间土地使用转换允许度过低,违背了市场和自然规律。

(5)目前我国中央决策部门按照“粮食供应链”分割部分职能和权责,导致部门矛盾冲突、权责不明、效率低下。保障“食物安全”需要采纳基于“全食物产业链”的全局性战略性地指导农业发展,对顶层设计的理念为“整合”型多功能的大农业管理部门。而我国目前各部门职能切割细碎,还存在交叉和空白。这样的顶层设计直接导致了信息不对称、权责不明、决策滞后和失误、管理成本增加^[11]。

2. 中国的粮食不仅没有过剩,而且存在巨大的需求缺口

从绝对数量看,“十一连增”和年总产达 6 亿 t 的规模表明,中国的粮食已实现数量上的相对充足,但没有绝对性过剩,而且存在潜在的巨大需求缺口。目前普遍认同的“紧平衡”是持续政府高强度支持政策下的假性均衡,存在市场扭曲。在潜在巨大需求还没有被满足的情况下,提“粮食过剩论”十分危险而有害,主要证据有以下几点。

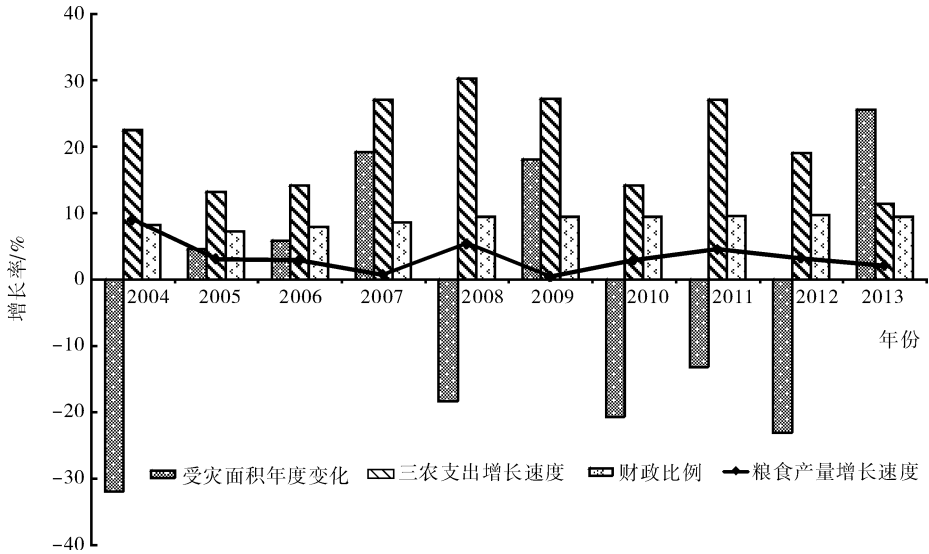
(1)粮食连续十一年增产,挑战了农业丰歉交替的自然规律,依赖的是为对包括财政资源在内的各种资源高强度开发和使用。根据国家统计局数据显示,我国粮食生产 2004—2014 年间保持平均 2.6% 的同比增长率,其中 2007/2008、2010/2011 增幅更达到 5% 左右,但自 2011 年后年增长率持续放缓,2014 年的增长率几乎放平(见图 1 中的趋势线)。

在我国“十一连增”期间农业受灾面积波动年际变化很大,为何遭受旱涝灾害粮食仍能增产?一些外媒由此对我国的粮食数据披露产生严重怀疑。对此问题需辩证分析:首先,粮食连年增产,从人类农业史上看,确实挑战了丰歉交替的自然规律,但我国的粮食单产 10 年间几乎始终在提高,而美国、欧洲

和印度的改善十分缓慢。研究表明,1985—2010年中国粮食生产中的科技进步速度达 0.76%,科技进步对粮食生产增产的贡献率为 51.70%^[23]。其次,从食物内部结构性平衡角度来看,总量年年增产也并没有挑战自然规律。中国幅员辽阔,自然灾害可能造成三大粮食品种和区域间的丰歉变化,但总量基本保持平稳增长。

粮食连年增产,各粮食品种的单产和总量在 10 年间都有显著提高。2014 年全国粮食作物平均单

产 359 kg/667m²,比 2003 年的 289 kg/667m²,增产 70 kg/667m²,提高近 25%。这很大程度是依赖于政府长期以来对“三农”问题的政策倾斜和持续增长的财政投入^[25]。自 2006 年到 2008 年逐步取消农业税,农业财政投入从财政支出的 7.9% 上升到 9.5%,数量上两年直接增加了 2 228 亿。目前“三农”的相关支出更是连续 7 年达到了财政的 10% 左右,力度空前。10 年间,农业相关投入平均年度增长率达到 20%,远超过粮食的增长速度。



注:数据来源于国家统计局。

图 1 粮食“十一连增”的特殊背景

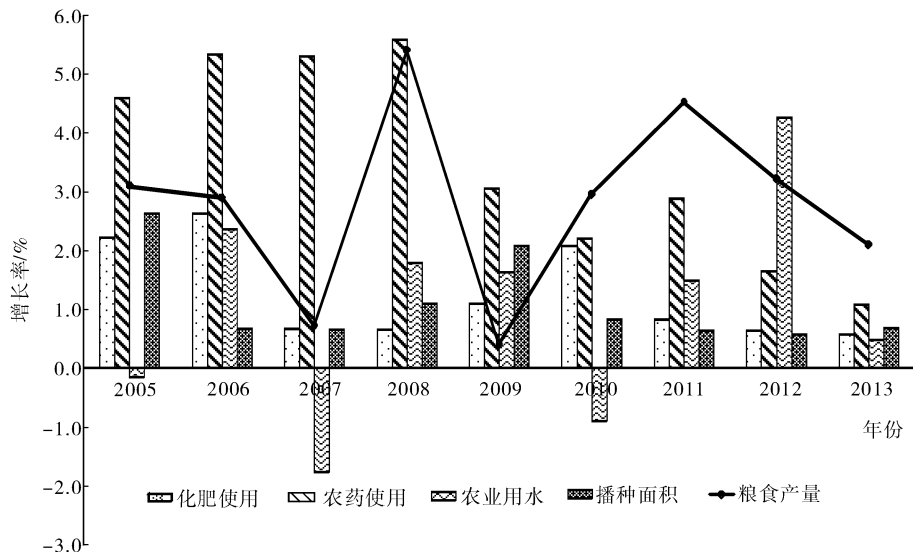


图 2 粮食产量增长与要素投入年际变化(2004—2014 年)

与此同时,粮食增产,还高度依赖于对各种生产资料的增速投入。化肥使用保持年均 2.6% 的增长速度,且无明显下降的趋势。从图 2 中,可以看到,粮

食产量的变化和化肥与水资源投入增长完全一致,且对水资源使用更为依赖。随着 2013 年农药使用、农业用水和播种面积增速放缓,粮食产量增速也明显下滑。

(2)虽然粮食产量持续增多,但进口也同时达到空前规模,这恰恰是受到市场真实需求推动的结果,表明目前的粮食供给未能充分满足潜在需求,空间巨大,尤其是饲料用粮。

2008 年以前,中国的粮食自给率 100%,还有少量出口。自 2008 年以后,粮食供需缺口逐年扩大,直接刺激了进口。目前我国粮食进口格局依然是大豆主导型,最近几年,小麦和稻谷的进口呈爆炸式增长。10 年间大豆进口量增加了 2.5 倍,占到国内市场的 85%左右,对我国大豆产业造成了致命性打击。大豆、稻谷、小麦进口激增的内驱力并不相同。

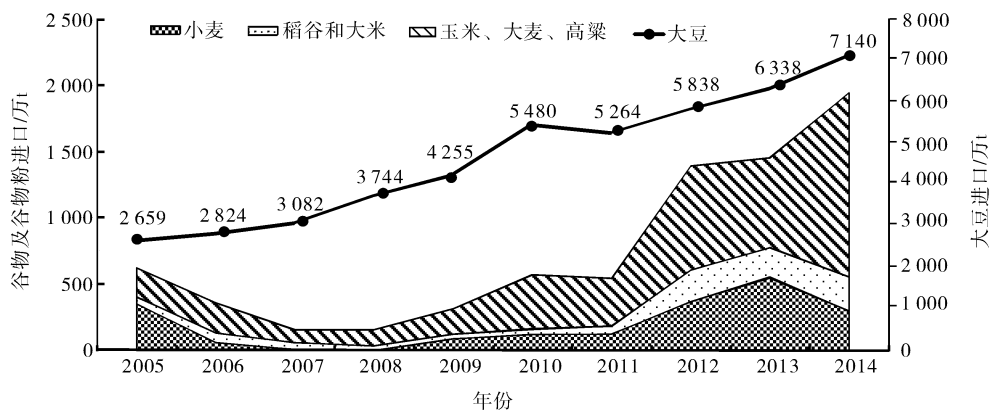


图 3 中国主要粮食品种进口规模(2004-2014 年)

谷物类的进口,除了国内外价差,很大程度上受消费者对质量、安全性要求和食物偏好驱动。谷物从 2009 年开始转为净进口,随后 5 年间增长近 9 倍,十分迅速。2014 年同比增长高达 33.8%。小麦进口受品质、品种偏好和深加工食品需求的驱动更多,但也存在和玉米、大豆作为饲料用粮联动替代需求。2008 年小麦仅进口 4 万 t,2013 年则突增至 553 万 t,增长尤为迅猛。作为饲料用粮中对大豆和玉米的部分替代的高粱和大麦,2014 年合计进口 1 119 万 t,同比增长 778 万 t,增长了 230%。

如果按照谷物口径来算狭义的粮食自给率,我国目前的粮食供给仍在 95%的安全线内。但如果按照传统定义加入大豆,则自给率为 85%左右,处于红线下。需要指出的是,小麦进口为国内产量的 4.5%,正在逼近粮食安全红线。

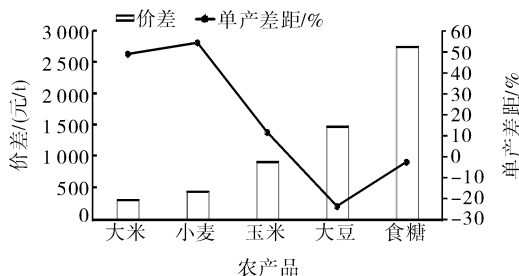
(3)国内粮价已经远超加关税后的进口粮价,说明粮食生产效率低下、市场不均衡、价格直接补贴政策已经严重扭曲了市场。

2006-2012 年,我国水稻、小麦、玉米、棉花、油菜籽、甘蔗价格年均涨幅均低于同期成本涨幅,到

目前,我国在大豆进口方面的被动,一部分历史原因就在于,之前过度倾斜于“口粮安全”,而忽视口粮外的作物的生产,以致破坏了平衡的“食物安全”系统。

大豆进口激增主要受畜牧业饲料需求和植物油炼取的推动^[26]。2014 年我国大豆进口量为国产大豆的 6 倍左右。根据前一部分对 2013 年饲料用粮的估算,进口的规模正好和年度饲料需求缺口吻合。2011 年短暂滞胀后,大豆重新以年均 10%的速度增长,2014 年增速更达到 13%。这恰好说明,国内市场不仅对饲料和油料作物存在巨大需求,而且增长异常迅猛,如图 3 所示。

2013 年我国大宗农产品国内价格已全面高于国际价格,如图 4 所示。2014 年前 5 个月,大米、小麦、玉米、大豆、棉花、食糖国内外价差分别为每吨 318 元、451 元、924 元、1 484 元、7 078 元、2 766 元^[27]。在国际农产品价格下降和人民持续升值时,这种价差还可能继续扩大 10%~30%。



注:国际竞争优势以作物的国际单产差距衡量,计算公式为单产差距=中国平均单产/世界平均单产-1。如果正值,说明中国有相对竞争优势,负值为显著竞争劣势。数据来源于世界粮农组织数据库。

图 4 主要作物进口价差与国际竞争优势^[26]

除了价格和生产补贴造成的价格上涨外,农产品价格倒挂幅度与国际竞争优势存在显著负相关关系(图 4)。越是单产显著低于国际平均水平,不具

备竞争优势的品种,价格倒挂越大,如大豆和食糖。中国大豆每公顷平均单产低于世界平均水平约20%~25%。大米和小麦单产显著高于世界平均水平,其生产具有形成竞争优势的条件。价格倒挂很可能正是市场调节失灵的产物,直接原因可能有两个:第一,最低收购价的直接推动和预期收购价刚性增长的逆向推动;第二,人民币升值、生产者价格指数和消费者价格指数的全面上升。

(4)粮价年年上涨,种粮收益却持续下降,表层原因为成本增加,根本原因在于受生产效率低下和资源短缺催生的农药、化肥、农膜的过度使用,受粮

食补贴和最低收购价递增预期引发的投入品价格提前上涨,受粮价推动的物价上涨,以及受人力成本的货币化和显性化的综合推动。

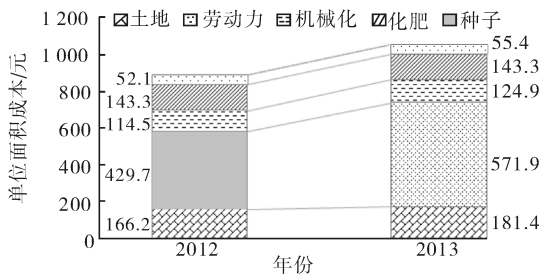
粮价年年上涨,种粮收益却持续下降。2013年粮食价格连续第8年上涨。2013年,农民出售3种粮食的平均价格比2012年上涨1.3元,为242.2元/50kg。但实际上,平均每667m²净利润72.9元,比上年少95.5元,减幅56.7%。加上国家补贴每667m²实际收益705元,比上年减少25.7元,降幅3.5%。需指出的是,小麦每667m²的净利润为负值,对应的同年进口量激增183.4万t至553.5万t总量。

表2 各类粮食生产成本和净利润比较

品种	每667m ² 总成本		每25kg出售价格		每667m ² 净利润	
	2012年	2013年	2012年	2013年	2012年	2013年
稻谷	1 055.1	1 151.1	138.1	136.5	285.7	154.8
小麦	830.4	914.7	108.3	117.8	21.3	-12.8
玉米	924.2	101.0	111.1	108.8	197.7	77.5
平均	936.4	1 026.2	119.9	121.1	168.4	72.9

注:数据来源于《2014中国粮食发展报告》。

粮价对物价上涨和通货膨胀有直接的推动作用,反过来又推动主要生产投入以及人力成本的上涨,直接导致种粮效益降低。2013年3种粮食平均每667m²总生产成本为1 026.2元,比2012年增加了89.8元,增幅达9.8%。成本项目变动情况中,最重要的是人力成本的变化,如图5。主要推动因素有3点:第一,农业劳动力的稀缺性。由于外出打工人口增加、社会组织关系松散化、导致了农业劳动力的稀缺性;农业机械的逐渐普遍推广使用进一步推动了专业型劳动力的稀缺性。第二,随着市场的深入,农村劳动力与城市保持一致,逐步实现货币化。第三,农村的第三产业和外出务工机会所产生的收益作为农村劳动的机会成本,也成为推动劳动力价格上涨的重要因素。



注:数据来源于《2014中国粮食发展报告》。

图5 3种主粮生产成本及其构成的年度变化(2012-2013年)

(5)消费者对食物需求的多样性远没有满足,表现为饲料用粮需求的快速增长,饲料用粮和畜牧产品的进口持续加速增长。目前的粮食供给虽然充足,但由于市场机制不足,供求关系还存在缺口。目前我国的绝大部分居民已解决了温饱问题,口粮消费比例显著下降,需要多样性的肉类和肉制品。

第一个需求缺口为功能性缺口。不是所有的粮食都是饲料用粮。即使粮食丰富,有盈余,不意味着有条件将这些粮食立即或全部转化为饲料用粮,满足需求缺口。例如,大米相对玉米大豆的饲用价值就比较低。即使充足到过剩,也无法充分替代大豆的作为粗蛋白来源。

第二个需求缺口为质量性缺口。即使转化出了更多的肉类产品,不能满足安全、放心的更高要求。中国消费者已经不满足买得到,而是需要好品质、安全信得过的产品。但目前的种植业过度使用化肥农药、畜牧业滥用抗生素、瘦肉精等、食品安全监管状况令人忧虑。这是一种供需的不匹配。

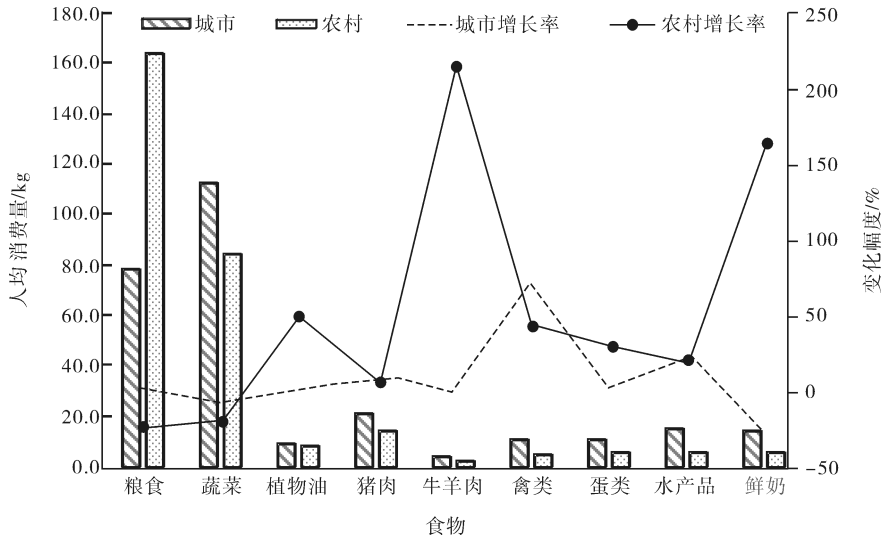
第三个需求缺口为增长速度缺口。目前国内饲料用粮增产速度赶不上饲料用粮需求的增长速度。根据笔者的计算显示,2003-2012年间中国居民人均肉产品的消费年均增长率为1.6%,2011年和2012年同比增长速度加快,分别达到5%和3%。肉类中对禽类制品和牛羊肉需求增长最快,分别达

到4.7%和2.6%。而且目前的肉类消费水平远低于发达国家,含日本、韩国、新加坡,需求的增长空间非常巨大。根据表1中的饲料转化率系数,将对各种肉类需求的增长转化为对应饲料用粮的速度,加权后的年增长速度约为5%~8%之间,远远超过目前粮食生产年增长3%左右的增长速度。

第四个需求缺口为结构性缺口。目前的粮食供需结构均存在品种结构、地区区域、群体差异,见图6。从品种看,粮食品种结构性矛盾突出,是否过剩难以一概而论。粮食品种间争地、粮食作物与其他

作物间争地现象严重正是这种矛盾的市场化体现。从区域来看,粮食生产中心北移,主产区库存比例充足,甚至仓储设施紧张,无法满足存储量;主销区粮食产需缺口逐年扩大,仓储比例低,利用率较差。

从群体来看,虽然中国居民的人均粮食消费水平有200 kg,但按照世界银行标准,中国还有2亿多贫困人口,这部分群体对粮食、肉蛋奶类的需求还未得到基本满足。假定这部分人实现目前城市居民的平均消费水平,将会每年新增接近5 000万t饲料用粮需求,即当前需求基础上每年新增10%。



注:数据来源于国家统计局。

图6 2012年城镇与农村居民人均食物消费兼2004—2012各类食物消费变化

(6)粮食库存高,却仍需进口,说明国内市场流动性不足,供需不匹配,粮食市场内在调控机制没有充分启动。中国当前粮食流通和库存管理方面存在一些问题。相当一部分地方的粮食仓储设施和管理比较落后,需要改善。国家收购中出现贪腐类的寻租现象也需要新的制度设计加以规避。但不能把粮食管理中出现的局部问题扩大,直接引申为粮食过剩,以点带面地导致对全国粮食供给状况的误判断。如果储备粮的收购管理体系存在较为显著的问题,正是体现当前需要重新审视“粮食安全”问题的必要性。由此,判断粮食是否过剩不能看面上的数字,需要充分调查、统计各类损耗率和粮食陈化率,根据实际储备中的可用粮规模进行相关判断。

3.从历史发展看,粮食的供与求始终都是动态发展的概念、粮食的供需平衡是动态发展的过程

新中国成立以后人民生活基本沿着贫困——温饱——总体小康——国富民强的轨迹发展。作为快

速发展的新兴经济体和人口大国,从走过的发展历程看,粮食的供与求是动态发展的概念,每个阶段都有其具体内涵,每个阶段也经历不平衡到平衡再到不平衡的动态发展过程。因此,不存在绝对的平衡,不平衡是常态。只要市场机制存在,总会发挥作用调节到相对平衡的状态。过去将“基本平衡”作为常态战略目标,但新常态的特点是难以基本平衡、不平衡。新战略目标需调整为“动态调整”下的“局部均衡”。这里,必须再次重提前文的观点,必须以“食物安全”取代“粮食安全”的思路。“动态调整”是指,多维食物体系内的供给结构和规模由市场主导,政府调控,实现动态调整;口粮供需实现“局部均衡”,以维护核心的“口粮安全”。因此,不能以年度供求平衡状况作为农业政策导向的依据。历史上我国粮食发展和粮食政策的4个阶段,其本质上反映的是“食物安全”的4个层次。

第一阶段,新中国成立至1978年改革开放。这

个阶段的主要特征是物质极度匮乏,粮食生产和分配均由国家统筹,口粮消费占到 70%,缺乏市场流通体制,与世界市场无连接,自给率 100%。主要解决的市场矛盾是增加粮食供给的量,通过配给制保证大多数人有赖以生存量的粮食和获取这些粮食的途径。

第二阶段,从 1978 年到 2003 年。这个阶段的主要特征是粮食产量极大提升,粮食在国家统筹下流通,与世界开始连接,自给率 100%,有少量出口。粮食安全的基本内涵主要还是指数量的增长,在几次大的粮食供给矛盾和粮价波动后,开始注重年度粮食供给和粮价稳定性。在这一阶段,粮食的供给量和品种的多样性出现了质的飞跃。城乡居民的口粮消费都在持续降低,大约在 55%左右,肉蛋奶类消费增加,饲料用粮显著增长。这个阶段,主要解决的矛盾是如何处理粮食供给和粮价波动问题,维持粮食供给的稳定性。

第三阶段,从 2004 年至今。这个阶段的主要特征是粮食流通的市场化、粮食市场的全球化、国家托市政策的制度化。粮食生产开始“十一连增”,供求基本平衡,同时出现了市场自由化推进与政策性扭曲并存的现象。粮食安全的基本内涵从粮食供给数量、稳定性,进而向质量、安全、多样性过渡。这个阶段急需解决的矛盾是如何调整目前的农业政策,保障粮食供给充足的同时,保障食物安全和食品安全,在市场稳定后逐步减少对粮食市场的政策性干预,建立“食品安全”保障体制。

4. 未来保证粮食安全存在诸多不确定性

之前为了确保粮食连增,各项资源都承受很大压力。未来粮食生产还面临土地、农业劳动力供给、自然灾害、环境约束、国际市场变化等不确定因素,务必客观认清目前粮食的供需关系,对保障未来粮食安全的不确定性保持清醒认识和长期警惕。

与此同时,“谷贱伤农”“米贵伤民”交替出现,平衡粮食生产者和消费者利益难度增大。种粮比较收益不断下降,农民增收形势严峻,政府需要为了保障粮食安全,给予农民以政策性的支持,维护并促进粮食生产。但是,粮价上升给城市居民生活、特别是低收入群体带来较大影响,对保持物价总水平的稳定也带来较大挑战。粮价波动的影响因素比任何时期都更加复杂,调控的复杂性越来越大。这给国家制定合理的最低收购价和临时收储价粮

价,优化财政拨款规模,提高投资效率提出了空前的难题。

三、政策建议

1. 优化战略,提前布局

从确保“粮食安全”转向“口粮安全+食物安全”战略。以多种农产品均衡发展为目标,建立全局性的农业支持和保障体系。

(1)需要对顶层设计进行改革,以“食物供应链体系”为指导方针建立农业部大部制和食品安全监管体系,整合目前分散的管理职能。

(2)在粮食政策制定时需充分考虑饲料用粮增长的需求,需及早布局保障大豆、玉米的产业安全和食品安全。

(3)在保障粮食安全具体措施设计和执行时,需综合考察,正确处理粮食生产与非粮食生产的关系,农业部门和非农业部门的关系,实现农业的全面协调发展。

2. 调整相关农业政策,确保扶持力度

保证在粮食生产方面积极的财政政策,但对农业的支持和调控需要转换思路。

(1)要以未来我国城乡居民饮食结构的变化来布局粮食、肉蛋奶、蔬菜瓜果的生产,有重点地制定粮食进口战略和计划,适度休耕、轮作,以进口换土地修复改善。

(2)对农业补贴的相关规定需要通过法律的形式固化下来。对农业补贴的方式、补贴标准、补贴资金管理等方面通过法律法规进行明确化和长期化,增强农民对未来的预期以及对政策执行的安全感和规范化提高农业补贴政策的稳定性和连续性。

(3)从对粮食直接补贴等主导的黄箱政策转向对农民收入的直接补贴、对农业生产效率提高补贴、收入损失直接补贴、青年劳动力务农的补贴、生态农业补贴、自然灾害损失补贴、对农业保险计划补贴等多样化的绿箱政策主导的农业支持。

(4)最低收购价建议以前一期(半年或一年)的国际市场平均价格为基准,适度上调设定。逐步弱化“保收入”功能,强化其市场调节机制,改变未来收购价格水平刚性上调的市场预期对粮价上涨的推动,加速国内种植业成本优化、结构调整,增强其国际竞争力。“保收入”的功能由农民收入直补、自然

灾害损失补贴、农业保险补贴等方式实现,增加种粮的纯收入。

3. 改造传统畜牧业

通过政策引导,促进畜牧业的产业结构调整、提高粮食转化效率,加强对畜牧养殖业污染治理力度,鼓励粪污资源化利用,降低对水体、土壤的重金属和高氮污染,保障耕地、水体安全。与此同时,应鼓励畜牧业对各类副产品包括仓储陈粮的利用,减少对进口饲料用粮的依赖。

4. 建立新的产业政策和进出口调控机制

(1)粮食扶持政策可由普惠制逐步转向“点十面”形式,重点扶持玉米、大豆,适当放开稻谷、小麦市场,推动价格市场化,对稻谷的生产和托市补贴可考虑转向农民收入直补、出口补贴、休耕补贴、生态农业补贴等。

(2)应全面建立贸易开放补偿机制和贸易救助机制。首先,要从法律层面确立,当进口产品对国内产业造成损害时,国家应当对企业和个人提供调整援助。其次,设立农产品贸易特殊调整、援助基金。最后,应建立农业贸易开放补偿制度和贸易救济措施的联动机制。针对粮食,对我国大豆产业受到的相关冲击和损害,应立即展开贸易调整援助措施,并启动国内产业损害调查程序。如果调查证明属实,则可以采取反倾销、反补贴、保障国内生产等贸易救济措施,对进口进行限制。

(3)应在合规的前提下,同时使用关税和非关税措施保护我国农业产业。包括提高配额外关税税率,参考日本肯定列表,欧洲的统一食品标准法,建立更加完善的严格的动植物检验检疫标准体系和海关抽检程序。

参 考 文 献

- [1] SUWEISS, CARR J A, MARITAN A, RINALDO A, et al. Resilience and reactivity of global food security[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2015, 112(22): 6902-6907.
- [2] YOTOPOULOS P A. Middle-income classes and food crises: The "new" food-feed competition[J]. Economic Development and Cultural Change, 1985: 463-483.
- [3] 卢锋, 彭凯翔. 中国粮价与通货膨胀关系(1987—1999)[J]. 经济学(季刊), 2002(3): 821-836.
- [4] 孙国锋. 国际粮食价格上涨诱因及其后果分析[J]. 财会研究, 2008(24): 71-74.
- [5] 朱信凯, 吕捷. 中国粮食价格与CPI的关系(1996—2008)——基于非线性关联积分的因果检验[J]. 经济理论与经济管理, 2011(3): 16-24.
- [6] 杨军, 黄季焜, 高强, 等. 我国食品和非食品价格与居民消费价格指数(CPI)关系分析[J]. 农村金融研究, 2011(8): 5-7.
- [7] HEADEY D, FAN S. Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices[J]. Agricultural Economics, 2008, 39(s1): 375-391.
- [8] VON BRAUN J. Food and financial crises: Implications for agriculture and the poor[R]. Intl Food Policy Inst, 2008.
- [9] ABBOTT P C. Export restrictions as stabilization responses to food crisis[J]. American Journal of Agricultural Economics, 2011(94): 428-434.
- [10] World Health Organisation (WHO). Trade, foreign policy, diplomacy and health[EB/OL]. (2015-01-01) [2015-08-01]. <http://www.who.int/trade/glossary/story028/en/>.
- [11] 朱信凯, 于亢亢. 未来谁来经营农业: 中国现代农业经营主体研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.
- [12] 周清杰. 粮食安全与食品安全关系的解析[J]. 北京工商大学学报, 2010(2): 14-17.
- [13] 新华网. 今年我国将修订《中国居民膳食指南》[EB/OL]. (2015-06-30) [2015-09-15]. http://news.xinhuanet.com/live/2015-06/30/c_127967194.htm.
- [14] 中国国家统计局. 中国统计年鉴(2000-2014)[EB/OL]. (2015-07-21) [2015-08-24]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>.
- [15] 张潮. 粮食价格上涨与通货膨胀的关系[J]. 中国粮食经济, 2000(6): 32-33.
- [16] ALEMANN A. Food safety and the single European market in what's the beef[R]. 2006: 237-258.
- [17] VAN ALFENN K. Encyclopedia of agriculture and food systems: 5-volume set[M]. New York: Academic Press, 2014.
- [18] MCCARTHY J. Pass-through of exchange rates and import prices to domestic inflation in some industrialized economies [R]. FRB of New York Staff Report, 2000: 111.
- [19] 黄季焜, 杨志军, 仇焕广. 本轮粮食价格的大起大落: 主要原因及未来走势[J]. 管理世界, 2009(1): 72-78.
- [20] CHOUDHRI E U, HAKURADS. The exchange rate pass-through to import and export prices: The role of nominal rigidities and currency choice[J]. Journal of International Money and Finance, 2015(51): 1-25.
- [21] FEINBERG R M. The effects of foreign exchange movements on US domestic prices[J]. The Review of Economics and Statistics, 1989: 505-511.
- [22] 姜松, 王钊, 黄庆华, 等. 粮食生产中科技进步速度及贡献研究——基于1985—2010年省级面板数据[J]. 农业技术经济, 2012(10): 40-51.
- [23] 彭克强, 鹿新华. 中国财政支农投入与粮食生产能力关系的实证分析[J]. 农业技术经济, 2010(9): 18-29.
- [24] 罗安国. 中央财政支持粮食生产的成效、问题和建议[J]. 湖南农机, 2014(10): 19-20.
- [25] 于晓华, BRUEMMER B, 钟甫宁. 如何保障中国粮食安全[J]. 农业技术经济, 2012(2): 4-8.

[26] 程卫军.经济新常态下的农业发展方式——学习贯彻习近平总书记
在中央经济工作会议上的重要讲话精神[EB/OL].(2015-

03-18)[2015-09-01].http://www.qstheory.cn/zhuanku/qsdd/2015-03/18/c_1114682306.htm.

New Normality and Grain Security: Is There Too Much Grain Supplied in China?

ZHU Xin-kai, XIA Wei

(1. *International College (Suzhou Research Institute),
Renmin University of China, Suzhou, Jiangsu, 215431;*

2. *School of Agricultural Economics and Rural Development,
Renmin University of China, Beijing, 100872)*

Abstract China's grain production has been increasing for 11 years, up to 0.6 billion tons in 2014. Some researchers hence argued that grain in China is oversupplied. Meanwhile, there are voices proposing that agricultural subsidies should be removed and farmland should be permitted for full marketization. This study aims to do a reassessment in 4 directions: (1) The concepts of "Food Security", "Grain Security", and "Food Safety"; (2) The methodologies and criterion for assessing market equilibrium; (3) The dynamics of market equilibrium for grain in history; (4) The uncertainty and risks for grain supply in future. The results conclude that China is suffering from shortage rather than overcapacity for grain production. Tight balance is a pseudo equilibrium under continuous support by Chinese governments. Current grain market is imbalanced rather than "tight balanced" with strong intervention and distortion. As a rapid developing nation and economy, China's demand and supply for grain and food are changing dynamically. Imbalance in the short term is trending to relatively balance in the long term. It is of great importance that Grain Security should be replaced with Food Security as new agricultural strategies in next decades. In sum, under current circumstances, it is necessary to take caution on judgement of "excessive grain" which may do harm to national security and economy.

Key words grain safety; food safety; grain price; grain surplus

(责任编辑:陈万红)