

中国粮食安全：整体向好背后的潜在制约^{*}

武舜臣 王兴华 杨 茜

[摘要] 得益于国家战略中的政策扶持，中国粮食安全整体向好，粮食产量连续丰收，自给率保持较高水平。然而，整体向好的背后却彰显政策运行机制不畅，粮食市场“怪象”频现，倒逼政府调整粮食安全战略。基于对粮食安全保障现状的反思，梳理归纳粮食安全背后的问题及四大潜在制约，提出构建粮食安全保障机制的针对性建议。

[关键词] 粮食安全 运行机制 制约因素

[中图分类号] F307.11 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470(2020)—09—0093(06)

[作者] 武舜臣 助理研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100081

王兴华 博士研究生 中国农业大学 北京市 100083

杨 茜 助教 南通理工学院商学院 江苏南通 226002

一、粮食安全保障的现状反思

何谓粮食安全？1974年，联合国粮农组织第一次定义粮食安全。而后，世界粮食安全形势不断变化，个人应享权利得到持续关注，粮食安全的概念也在不断调整和深化。^[1]国际现行较为通用的粮食安全概念，是1996年世界粮食峰会（World Food Summit）定义的：“在任何时候，所有人都能买得起并能够买得到足够的、安全和营养的粮食，以满足日常饮食需求和偏好（dietary needs and food preferences），并保证积极和健康的生活”。^[2]此概念得到包括FAO、世界粮食理事会、联合国经济和社会理事会等国际组织的广泛赞同和支持，同样是国内学术理论界研判粮食安全的重要标尺。

长期以来，中国政府尝试运用多种手段保障粮食安全。从统购统销到市场化改革，围绕粮食安全保障做出了诸多尝试与努力。在政策共同作用下，中国粮食安全整体向好，用占全球9%的耕地、6%的淡水资源，养活了占全球近20%的人口，创造了举世瞩目的奇迹。^[3]产量上看，粮食产量从1949年的2264亿斤增加到2019年的13277亿斤，实现了由长期供给不足向供需基本平衡的历史性转变；流通上看，随市场化改革的推进，粮食市场调控机制更趋完善，粮食加工、批发、零售等环节的市场化水平得到质的提升。

然而，粮食安全整体向好的保障背后，有以下两个方面现况尤其要引起关注。

* 本文系国家社会科学基金青年项目“粮食收储制度市场化改革研究”（编号：18CJY035）的研究成果。

1. 总体稳定的粮情下“三量齐增”等怪象频现
所谓“三量齐增”，是指生产量、进口量和库存量同时增加的现象。通常来说，消费水平稳定变动时，粮食产量和粮食进口量呈替代关系，连年的丰收和增长的库存不应伴随着进口量的增加。然而，在当前国内政策和国际环境背景下，以上不可能或不应该共存的现象却同时出现。如此“怪象”频现背景下，粮食增产和较高的粮食自给率可否继续作为粮食安全的支撑，已变得不再那么确定。

2. 粮食安全保障中作物品种结构已然改变

与国际标准不同，国内“粮食安全”标的旨在“粮食”，而非国际上所指的“食物”。此外，中国定义的“粮食”范围，不仅涵盖联合国粮食及农业组织定义的粮食概念中的“谷物”（Cereal grain），更包括豆类和薯类，做法独有，与国际通行惯例差异较大。^[4]

粮食自给率是衡量国家粮食自给程度、反映国家粮食安全水平的重要评估指标。^[5]但粮食统计口径不同，计算结果不同，表征的粮食安全现实也不尽相同。^[6]从“粮食自给率”中“粮食”统计口径的调整可以发现，旨在支撑粮食安全得以保障的官方粮食安全内涵已悄然改变：从坚定地以“粮食可以自给”回应“布朗言论”，到“谷物基本自给，口粮绝对安全”的新粮食安全观。同样的高水平自给率，内涵粮食的品种结构已发生调整，“粮食”口径已从最早的“谷豆薯”过渡至当前的小麦、稻谷。而且，在大豆进口持续大幅增加的当下，粮食自给率中的“粮食”是否包括豆类，对于分析结果和研究结论往往具有举足轻重的影响。^[7]张云华的测算显示，若将进口大豆考虑在内，中国粮食自给率将呈现逐步降低的趋势，最终降至近年的不足85%。^[8]因此，谷物自给率表现良好的同时，综合粮食自给率下降也是不争的事实。

当然，粮食安全品种结构的改变并不意味着中国粮食安全受到威胁。相反，这种改变是政府层面结合国情做出的重大战略调整。^[9]依靠中国现有水土资源水平，继续维系较高的全品种粮食自给率，无疑需要付

出过高的环境资源代价。^[10~11] 收窄粮食安全保障品种范围，有助于增加国内粮食供给的可调节空间，实现粮食生产水土资源的可持续。^[12] 前述“怪象”的出现，则是内外部条件变化中国内农产品价格支持政策的必然结果，^[13] 充分暴露了粮食安全背后保障机制和政策执行上的不足。

二、粮食安全整体向好背后的问题表现

中国粮食产业长期处于政策调控之下。不同时期的粮食政策在实现当时政策目标的同时，马上又会导致新情况、新问题。^[14] 因此，根本上说，中国粮食问题是粮食政策和现实粮情在矛盾和统一过程中的集中体现。同时，复杂多变的粮情也对粮食政策调整提出了更高要求。

1. 产业越保越弱，政策依赖性过强

自20世纪90年代中期起，中国对农业的保护逐渐由负转正。此后，粮食支持政策体系长期呈现典型的增产导向特征。^① 此后一段时期，政策扶持下的粮食产业呈现较快增长趋势，但其背后隐含的竞争力下降等一系列问题却被选择性忽视。尤其，在分品种和分环节保护的政策干预下，粮食产业出现了两类突出问题：一则不具竞争力的劣质品种挤占了粮食市场，形成劣币驱逐良币的特征；二则处于收储制度两端的农资产业和加工流通产业，其发展方向更趋政策性，市场适应能力不断下降。与其他领域市场机制的日趋完善不同，在粮食生产的上下游市场中，核心竞争力是政策嗅觉而非生产效率。此时，在农资市场和加工流通市场中，更多被淘汰主体并非源于效率低，而是缺乏政治嗅觉。粮食连年丰收的背景下，以上问题在很长一段时期内都被决策层和理论界不断淡化，未能得到应有的关注。如上情况一直延续至2013年。随粮食产量的大幅度提升并持续保持高位，原有的竞争力问题开始受到重视。如何由增产导向转变至竞争力导向，方被看作前粮食支持政策转型的重点和难

^①汪苏，陈锡文：粮食安全已转化为产业安全，财经网，2016年3月16日。

点。^[15]

2. 政策前后掣肘,未来持续性堪忧

政策目标多重性决定了改革措施的复杂性,不同措施间的目标矛盾冲突在所难免。就当前收储政策看,政策的掣肘表现为两个方面:一是同一时期政策的“自相矛盾”。以财政支出为例,财政资金一方面被用来提高粮食收购价格以保障农民种粮积极性,另一方面则被用来处理偌大的陈化粮和库存粮,呈现一定的“自相矛盾”特征。二是前后时期政策的“自相矛盾”。以玉米深加工为例,为解决高库存问题,2005年~2006年期间,政府大力推动玉米深加工,2006年初《可再生能源法》的正式实施,进一步在政策上对玉米、甘蔗等原料生产燃料乙醇给予肯定。随后的国际粮食危机的爆发迫使政策方向发生扭转,2007年,国家发展与改革委员会发布的《关于促进玉米深加工业健康发展的指导意见》中提出“确保食用,^[16]饲料优先”的指导思想,多方面限制玉米深加工发展。而后,为应对高库存问题,政策于2015年再次发生反转。类似弹性的政策干预,形成了粮食加工业独特的政策周期,以及相伴出现的行业周期性红利或周期性亏损,粮食加工业发展的连续性受阻,竞争力提升难度加大。如此,粮食政策措施不得不在两者之间长期摇摆。^[17]要么重视粮食生产,要么担心库存负担,多目标的粮食政策措施就在上述二者之间的权衡下不断反复。

3. 粮情今非昔比,可借鉴信息不足

中国粮食流通体制改革硕果累累。但随着国内外粮情的变动,真正可借鉴经验并不多。国内经验看,多变的国内外粮情影响同品种粮食流通体制改革经验在不同时期的适用性,差异化的粮食安全目标则决定了分品种改革下先改革品种对后改革品种的有限借鉴意义。^[18]一是粮食供给的相对过剩是历次粮食收储制度的市场化改革的重要背景,同时,更是具备了可隔离或最大化缓解国际市场冲击的国际贸易条件或国内外粮价条件。随着中国加入WTO以及近年来国际粮价的走低,同样是相对过剩时期的

粮食收储制度市场化改革,面临的环境要复杂得多。二是“分品种施策、渐进式改革”的总体思路下,政府于2014年开始对大豆、玉米进行收储制度改革,并取得了显著的改革成效。^[19]然而,由于粮食安全对差异化粮食品种在保障程度上的不同要求,即便如上改革经验可对稻谷、小麦收储制度改革产生深远的启示意义,^[20]但仍不足以被稻谷、小麦等口粮品种直接借鉴。^[21]从根本上说,大豆、玉米的改革是建立在新粮食安全观下,“有保有放”基础上较大跨度的改革。稻谷、小麦品种作为“保”的范围,却很难借鉴“放”的经验。国际经验看,差异化的国际贸易规则同样限制了其对国内粮食流通体制改革的借鉴意义。^[22]最为典型的当属日本稻米产业。日本很早就开始在WTO规则的利用中做出努力,积极参与WTO规则谈判,最终获得足以隔绝国际市场的贸易条件。基于此,面对类似的粮食改革难题,日本政府借助隔绝国际市场的手段,化“三量齐增”为“二量齐增”,降低了问题处理的复杂性,也为最终问题的缓解创造了条件。然而,日本在稻米方面的成功建立在以700%多的进口关税隔绝国际市场的基础上,其经验同样不足为国内稻谷、小麦改革借鉴。^[23]

三、粮食安全保障面临的四大制约

粮食市场出现的诸多问题,背后都存有一定的制约机制。结合当前的粮食安全现状可知,威胁中国粮食安全可持续的制约大致有如下四点。

1. 数据受限的理论研究价值有限

不同于生产环节,粮食储备、进口等环节处于涉密领域,相关数据不予公开,限制了理论界对相关环节,乃至整个粮食安全体系的研究分析。^[24]由此得出的有限结论,不足以支撑决策层把握粮食安全现状和制定粮食安全政策。

从储备环节看,除战略储备外,专项储备和托管储备同样具有涉密性质。^[25]限于此,学界研究只得聚焦于储备体系理论及农户储备实证两个层面。受限于储备数据,理论分析多含糊空洞,重战略轻战术。实证研究日趋丰富,却因农户储粮比例萎缩

导致现实意义不足。此外,按照“期初库存+产量+进口量-国内总消费量-出口量=期末库存”的平衡准则,涉密储备环节割裂了粮食安全体系的整体研究,使得多数人对粮食安全“知其然,而不知其所以然”。对此,苗齐、钟甫宁在无法直接获取粮食储备总量的情况下,曾通过假设估算粮食储备规模的变化,比较正确地认识粮食安全形势,从而制定更符合实际的生产、贸易与储备相协同的粮食政策。^[26]

从进出口环节看,数据总量可得但结构涉密。中国主粮进口关税配额分别为小麦 963.6 万吨,国营贸易比例 90%;玉米 720 万吨,国营贸易比例 60%;大米 532 万吨,国营贸易比例 50%。配额内关税 1%,配额外关税 65%。理论界对此数字较为熟悉,却无从探知关税配额的分配结构及实际运行机制。

2016年,美国政府围绕“价格倒挂下中国配额利用率仍然偏低”的现实,提出调查中国粮食进口关税配额。中国政府被动应对,缺乏有力回应。然而,这不应归咎于国内理论界对该现象关注和认知的不足。一方面是逐年拉大的国内外粮食差价,一方面是长期波动但从未完成的配额完成率。WTO官网数据显示,自2010年起,我国三大主粮配额完成率有了质的提升,且波动特征明显。其中,玉米、小麦、大米的配额利用率的最高点分别在2012年、2013年和2017年出现,配额利用率分别达72.33%、57.4%和75.7%。但是,即便如此,我国三大主粮的配额完成率仍不满足WTO于2006年6月公布的农业谈判文件(JOB(06)/199)及后期的调整文件。^[27]因此,如此“矛盾”现象在学界,尤其是国际贸易领域不应比“三量齐增”现象得到的关注少。可能的解释是,涉密问题造成了该领域的研究空白,以及理论界对该问题研究的弱化。假设国内理论界充分研究关税配额的分配情况及利用机制,结合对WTO规则的理解和利用,中国或可避免这一贸易纷争。

2. 政出多门的管理体系运行低效

既定的粮食安全目标下,粮食安全管理体系亟

需机制畅通保障。然而,经历数轮行政体制改革,当前的粮食安全保障管理体系仍显不畅。^[28]不同部门间、同部门不同司局间、同司局不同处室间,看似分工明确,却有着实际工作的交叉重合。从粮食生产环节看,农地流转是实现农地规模经营的重要途径。农地流转后形成的农民合作社、家庭农场(或种粮大户)是粮食生产的主体。然而,土地流转、农民合作社、家庭农场等相关工作却归属不同部门(处室)管理,由此产生了政策制定重叠和基层部门协调的难题。目前,农民合作社注册登记工作可由工商管理部门或农业部门负责。部门间统计数据差异明显,不利于国家政策制定层面对农民合作社主体的信息把握。

此外,为破解农业规模经营中的设施用地瓶颈问题,原国土资源部、原农业部于2014年联合发布了《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》,提出“南方从事规模化粮食生产种植面积500亩、北方1000亩以内的,配套设施用地控制在3亩以内;超过上述种植面积规模的,配套设施用地可适当扩大,但最多不得超过10亩”。从政策结果看,即便种粮大户的设施用地申请经农业农村部门接收,也可能因通不过自然资源部门的审核而最终搁浅。

3. 便于考核的“一刀切”做法未尽其能

“上面千条线,下面一根针”。围绕粮食安全保障,地方政府需立足地方发展战略,整合上级多部门任务要求,统筹安排既有资源;结合实际情况,制定考核目标;层层考核验收,确保目标实现。

“一刀切”做法往往因地方情形各异而广受诟病。^[29]然而,从操作层面看,不采用“一刀切”,政策执行成本或许更高,效果未必更好。从执行角度,“一刀切”的方式不免是一种非高效但简单可行的权宜选择。“一刀切”之所以成为问题,在于各主体政策执行中既避免不了“一刀切”,又无法克服“一刀切”导致的弊端。

以水稻机插秧为例。为推广水稻机插秧,各地采取政策措施加以扶持,并设置一定的机插秧考核

比例。实地调研发现,技术更先进的机插秧,会因各地插秧机熟练操作手的多寡而效果迥异。插秧机操作手数量充足的地区,即便没有地方考核,更高的效率及补贴政策会促使水稻种植户选择机插秧;相反,对缺乏熟练操作手的地区,插秧机推广效率下降,最终导致水稻种植户对政府强推插秧机行为产生抵制。

4. 意在扶持的政策干预扰乱竞争

为支持粮食生产,政府加大了对粮食生产环节的干预,实施了多样化的粮食补贴政策。政府干预一方面为粮食生产安全提供了保障,另一方面也扭曲了农地经营关系,出现了“劣币驱逐良币”和“垒大户”等现象。^[30]

规模经营市场的“劣币驱逐良币”现象普遍。在多数情形下,政府补贴与经营规模挂钩,且补贴规模与扶持力度成正比。如此,有种植经验但缺少资本的经营主体无法获得与大资本相抗衡的补贴规模。随着竞争压力不断加大,他们或者被迫退出农地经营市场、或者无奈从大资本处获得二级承包权,利润空间被压缩。甚至,更出现了“炒地者”,通过竞拍农地再转包的方式赚取差价。此外,在农业经营主体分类补贴的支持策略下,对政策补贴的敏感性差异及潜在的寻租行为,构成了规模经营市场另一层面的“劣币驱逐良币”。^[31]

“垒大户”的干预模式让规模主体典型徒有虚名,失去可推广性。近年,经地方政府申报和上级审批,各地涌现出大量的典型主体或示范主体。评选初期,这部分典型主体不乏具备经营模式先进、经营状况良好的可推广经验。但随着补贴和扶持政策的集中,其经营模式难免发生调整,经验的示范性和可推广性大打折扣。面对“示范”与“典型”,没有政策呵护的其余主体更可能产生对补贴公正性的不满,也可能因盲目模仿陷入经营困境。

四、构建粮食安全保障机制的几点思考

保障粮食安全的重要性毋庸置疑,打造稳固粮食安全可持续机制更是势在必行。针对粮食安全背

后的四大瓶颈,形成如下完善措施。

1. 有条件地放宽涉密环节数据资料,为理论界认识、分析粮食安全保障体系提供科学依据

粮食产业的研究中,粮食储备是最大的“黑洞”,一定程度限制了学界对国内粮情的整体把握。对此,可在保障必要安全的基础上,进行一定程度的突破。如除战略储备外,部分后备储备的信息应尽可能公开。此外,在粮食国际贸易领域,粮食进口的运行机制及不同国别的配额使用机制和相关数据,也可有选择的公开。以粮食安全保障框架下最大程度的数据共享助力学界对粮食安全体系的研究与判断,打造科学系统分析、隐含问题挖掘、成熟经验总结的平台,为粮食储备风险提供合理预警,对粮食安全体系全局化改革提供信息支持。

2. 理顺并打造上下贯通的行政管理体系,推动粮食安全领域的管理聚焦

虽基于粮食安全共同目标,不同部门间、同一部门不同科室之间却存在权责不清的问题。具体表现在,不同部门权责存在交叉,权利和义务并非一一对应,由此导致同一领域多部门重复干预以及个别领域却形成政策真空,政府干预不足和干预过度并存。对此,中央层面,一要协调好不同部门间的权责关系,以顶层设计减少部门间的沟通成本,避免扯皮现象,确保政令一致;二要理顺同一部门内部处室间职权关系,调整内部职能,减少重复工作,提高行政效率。

3. 探索“一刀切”政策发挥作用的机制或完善措施

“一刀切”政策存在理论上的低效率,却同样具备执行成本低的优势。在尚未找到切实可行的替代性措施之前,不应一味地否定“一刀切”。对待“一刀切”,重在找到某种可规避“一刀切”弊端,又可发挥“一刀切”优势的机制设计。总结归纳“一刀切”政策中好的地方经验做法。为不满足“一刀切”作用发挥地区提供补充政策,达成政策匹配合力。以机插秧问题为例,可通过提供机插秧技术培训实现“一刀切”政策效率的提升。

4. 探索更加完善的补贴投放机制, 杜绝农地“掮客”

一个具备竞争力的、经营良好的规模经营主体无需收入补贴或价格挂钩补贴也能独立运营。相反, 对规模经营主体的过度政策干预, 反而会扭曲正常市场竞争, 导致更多“补贴依赖型”主体的出现, 并产生“劣币驱逐良币”的问题。因此, 应将更多补贴投放至风险防控环节。如此, 既可降低“寻租”空间, 避免补贴导向性主体进入, 又能应弥补粮食弱质性对规模经营市场的冲击。此外, 需因地制宜推广农业规模经营模式, 增加一般性转移支付, 减少示范社、示范农场等专项转移支付的投放比例, 为规模经营主体创造更加公平、合理的竞争环境。

参考文献:

- [1] 孙 倩, 李晓云等. 粮食与营养安全研究评述及展望 [J]. 自然资源学报, 2019, (08).
- [2] 武拉平. 新时代粮食安全观的新特点与新思维 [J]. 人民论坛, 2019, (32).
- [3] 杜志雄. 70年中国粮食发展的成效与经验 [J]. 人民论坛, 2019, (32).
- [4] [5] [9] 詹 琳, 元利兴等. 粮食安全新战略下合理调整我国粮食统计口径研究 [J]. 中州学刊, 2018, (12).
- [6] [7] 杨明智, 裴源生, 李旭东. 中国粮食自给率研究——粮食、谷物和口粮自给率分析 [J]. 自然资源学报, 2019, (04).
- [8] [10] 张云华. 关于粮食安全几个基本问题的辨析 [J]. 农业经济问题, 2018, (05).
- [11] 毛学峰, 孔祥智. 重塑中国粮食安全观 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2019, (01).
- [12] 姜长云, 李显戈等. 关于我国粮食安全与粮食政策问题的思考——基于谷物自给率与日、韩相关经验的借鉴 [J]. 宏观经济研究, 2014, (03).
- [13] [18] [22] [23] 武舜臣. 粮食安全保障

与稻麦“三量齐增”应对: 中国玉米和日本稻米改革的经验启示 [J]. 经济学家, 2018, (04).

[14] [25] 武舜臣, 王金秋. 粮食收储体制改革与“去库存”影响波及 [J]. 改革, 2017, (06).

[15] 叶兴庆. 我国农业支持政策转型: 从增产导向到竞争力导向 [J]. 改革, 2017, (03).

[16] [20] 普冀喆, 钟 钰. 市场化导向下的中国粮食收储制度改革: 新风险及应对举措 [J]. 农业经济问题, 2019, (07).

[17] 赵德余, 顾海英. 多重政策目标与转轨策略选择——来自中国粮食部门的经验 [J]. 学术月刊, 2008, (01).

[19] [21] 李国祥. 深化我国粮食政策性收储制度改革的思考 [J]. 中州学刊, 2017, (07).

[24] [26] 苗 齐, 钟甫宁. 我国粮食储备规模的变动及其对供应和价格的影响 [J]. 农业经济问题, 2006, (11).

[27] 程 杰, 鄂德峰. 关税配额未完成: 理论根源与实证分析 [J]. 国际贸易问题, 2009, (07).

[28] 徐振宇, 李朝鲜, 李陈华. 中国粮食价格形成机制逆市场化的逻辑: 观念的局限与体制的制约 [J]. 北京工商大学学报 (社会科学版), 2016, (04).

[29] 李 乾. 粮食作物良种补贴政策的产量效应分析——基于省际面板数据的研究 [J]. 农林经济管理学报, 2017, (03).

[30] 何秀荣. 关于我国农业经营规模的思考 [J]. 农业经济问题, 2016, (09).

[31] 武舜臣, 胡凌啸, 储怡菲. 新型农业经营主体的分类与扶持策略——基于文献梳理和“分主体扶持”政策的思考 [J]. 西部论坛, 2019, (06).

责任编辑: 杨建伟
校 对: