



NO. C1999003

1999-2

**三次粮食过剩（1984-1998）
——我国粮食流通政策演变的备择解释**

北京大学中国经济研究中心：卢锋

NO. C1999003；日期：1999年2月22日

北京大学中国经济研究中心(100871)
电话：6275-1599，传真：6275-1474
电子邮件地址：fengl u@pku.edu.cn

内容提要

本文以80年代中期以来三次粮食过剩为线索，以有关政策和认识的分歧争论为视角，对我国粮食流通体制和政策演变进行了系统描述和分析。本文研究结论是：主流思维模式在我国粮食经济一系列问题上存在的系统偏误是粮食市场化改革多次反复以及粮食政策目前困境的根本原因。本文对主流思维模式产生的背景和根源，内在逻辑，政策影响做了全面系统的剖析，并在此基础上提出粮食市场化改革的方针和配套措施。笔者还就本文主题对于我国体制转型研究的个案意义，对经济学分析与政策研究关系等问题提出讨论意见。

1998年7月-10月初稿，1998年12月-1999年2月修改稿。

目录：	页码
1. 98 粮政透视：问题的提出	4
1.1. 98 粮政不同寻常	4
1.2. 98 粮政的要点和难点	5
1.3. 98 粮政问题何在	7
1.4. 本研究的主题和要点	8
2. 第一次粮食过剩	10
2.1. 过剩：出人意表的难题	10
2.2. 85 粮改：第一次攻坚	11
2.3. 合同制市场化改革的流产与双轨制的形成	12
2.4. 85 粮改：主流评价观点	13
2.5. 85 粮改：事后的评价	14
2.5.1. 粮食过剩的概念性讨论	14
2.5.2. 粮食过剩的事实观察	15
2.5.3. 区分过剩调节与生产危机	16
3. 第二次粮食过剩	19
3.1. 过剩再度降临	19
3.2. 93 粮改：全面市场化	19
3.3. 粮价上涨与粮改再次流产	20
3.4. “双推论”的逻辑和影响	22
3.5. 重新评价“双推论”	24
3.5.1. “稻谷减产导致粮价上涨”？	24
3.5.2. “粮价上升造成通货膨胀”？	26
4. 第三次粮食过剩	29
4.1. 规模空前的过剩	29
4.2. 保护价新对策	30
4.2.1. 保护价的概念界定	30
4.2.2. 我国粮食保护价政策的源起	31
4.2.3. 我国粮食保护价政策的实施	32
4.3. 粮食保护价的成本效益分析	33
4.4. 粮食保护价背后的理念	36

4.5. 需求刚性？外部性？政治性？	37
4.5.1. 我国粮食需求增长是否存在刚性？	37
4.5.2. 粮食是否具有外部性？	37
4.5.3. 如何看待粮食问题的政治性？	39
4.6. 现实粮食政策的演变前景	40
5. 粮食市场动态性与粮食市场化改革	42
5.1. 放得开与管得住：粮食市场化的挑战	42
5.2. 粮食市场调节动态性的一般讨论	43
5.3. 我国粮食市场动态性的具体观察	44
5.3. 忽视动态性：粮改反复的方法论根源	46
5.4. 粮食市场化目标模式的再探讨	48
6. 两点引伸性讨论	50
6.1. 主流观点系统偏误及其原因	50
6.2. 粮食政策研究与经济学常识	54
7. 结语	57
数据表	59
数据图	66
参考文献	69

三次粮食过剩（1984-1998）

——我国粮食流通政策演变的备择解释¹

如果我们不清楚社会实行特定政策的真实原因，便难以在如何改进这些政策方面贡献真正有价值的建议。
(Stigler, 1975)

1. 98 粮政透视：问题的提出

1.1. 98 粮政不同寻常

在 1998 年我国经济生活中粮食问题具有特殊地位和影响，98 粮政不同寻常至少表现在以下三个方面。首先，政府最高决策层重视程度不同寻常。1998 年 3 月新一届政府成立举行的记者招待会上，新就任的朱总理宣布粮食改革将是该年五项改革的首要任务。1998 年 4 月 27-29 日，国务院召开全国粮食流通体制改革工作会议，朱总理主持，三位副总理参加，各省行政负责人以及国家计委，粮食，财政，物价，农行，农发行等六个职能部门和机构负责人出席（刘振英，1998A）。这不仅是新一届政府的第一次全国工作会议，而且其规格之高和涵盖部门范围之广都很突出²。随后又召开了三次不同形式的全国性粮食会议，每次朱总理都到会指示³。众所周知，1998 年在政府宏观经济管理层面上并不是一个轻松写意的年份：外有亚洲金经危机冲击，内有景气低迷的压力，又遭遇几十年不遇的洪灾袭击。在面临多方重大紧迫挑战的形势下，政府以一项产品为主题召开全国性工作会议竟达四次之多，从一个侧面说明了 98 粮政不同寻常的意义。

其次，98 粮政的形式和内容都不同寻常。在全国粮食流通体制改革工作会议基础上，国务院于 5 月 10 日发布“关于进一步深化粮食流通体制改革的决定”（国务院，1998A）；紧接着全国粮食购销工作电视电话会议，国务院于 6 月 6 日下达“粮食收购条例”（国务院，1998B）。熟悉我国粮食政策的人都了解，一般情况下，中央粮食文件通常采用“通知”，“指

¹ 阅读宋国青有关粮食问题的研究成果对笔者形成本文的分析有重要帮助；感谢宋国青提供的市场粮价数据，补充了笔者所搜集同类数据的不足。阅读周其仁，林毅夫，高小蒙等人的有关著述使笔者受到教益。感谢易纲提供的月度物价指数数据。本文研究初步成果于 1998 年 10 月在北京大学中国经济研究中心理论和政策系列讲座上报告，感谢中心同事胡大源，姚洋以及其他参加者对本文的评议。笔者对本文可能发生的分析错误负全部责任。

² 例如从历史上国务院系统召开的两次规模较大的粮食工作会议来看，1972 年周总理发现粮食销量，城镇人口和职工工资“三突破”影响经济大局，召开了有商业，公安，劳动部门三部门领导人参加的粮食工作会议；另一次是 1991 年召开的粮食改革工作会议，有商业，财政，体改委三部门领导参加（李思恒，1998），部门范围都没有 1998 年粮食工作会议广泛。

³ 6 月 3 日国务院召开全国粮食购销工作电视电话会议，朱总理出席并发表重要讲话。各省，市，县主要负责人以及分管粮食工作负责人，以及计（经）委，财政厅（局），农业厅（局），工商局，物价局，粮食局，农发行，农业银行负责人在分会场出席会议（刘振英，1998B）。7 月份举办全国粮食流通体制改革学习班，学习领会国务院粮食改革文件精神，剖析典型案例，研究存在问题和部署下一步工作（高铁生，1998）。11 月 13-15 日，经国务院批准，由国家计委，国家粮食储备局召开全全国粮食流通体制改革座谈会，各省粮食厅（局）长和计划，物价部门的负责人参加了座谈会，朱总理到会讲话（魏赤娅，孙杰，1998）。

示”，“意见”，“批转”和“批复”等形式，用“决定”和“条例”形式发布文件，分量很重而不同寻常。从内容上看，与“关于进一步深化粮食流通体制改革的决定”相联系，国务院办公厅下发了粮食流通体制改革的六个配套文件，其中内容既有宏观调控，又有企业管理；既有价格机制，又有经营方针；既有商品购销存办法，又有资金运作要求，不仅综合系统，而且极为细致⁴。特别是新颁布的“粮食收购条例”以政府法规形式禁止非国有粮食经营主体向农民收购余粮，赋予国有粮食部门垄断粮源的权力⁵。这一新规定改变了1983年以来允许多渠道经营农民余粮的粮食流通部分放开政策⁶，无疑具有重要意义和影响。

再次，从背景形势上看国有粮食部门发生了令人震惊的巨额财务亏损。近年来国有粮食部门亏损急剧增大：1997年末粮食企业在农发行的财务挂帐累计达1210亿元，其中仅1997年一年就新增480亿元（王朋，1998）。从动态过程看，亏损额在80年代前半期很低，80年代后半期上升，到90年代初达到第一个高峰，年均200亿元左右。1992/93年粮改使亏损下降，但是1995年以后又急剧上升。尤其是1996年到1998年第一季度两年多时间内，亏损接近一十亿元，形成空前的亏损高峰⁷（图1）。控制粮食亏损是98粮政的主要着眼点之一，“急病需猛药”显然是98粮政某些不同寻常举措背后的关键考虑。

1.2.98 粮政的要点和难点

全国粮食流通体制改革工作会议上提出“四分开一完善”改革原则，即政企分开，储备和经营分开，中央和地方责任分开，新老财务帐目分开，完善粮食价格机制（刘振英，1998A）。不久进一步把改革重点归结为“三项政策一项改革”，即按保护价敞开收购农民余粮，粮食收储企业实行顺价销售，农业发展银行收购资金封闭运行，加快国有粮食企业自身改革（刘振英，1998B）。“四分开一完善”不完全是新政策，国务院于1996年10月就已明确提出“四分开一完善”改革思路（罗植龄，1998）。敞开收购，顺价销售等也是近年已经提出的粮食工作要求，98粮政的新发展是把“三项政策一项改革”放在一起，形成一个更具有系统性的提法。然而，不应忘记，98粮政的一项全新而关键的内容是禁止非国有经营主体收购粮食，赋予国有粮食企业垄断粮食收购的权力。

因而，按照笔者个人的理解，98粮政要点可概括为“一增一减”目标和十六字工作方针。所谓“一增一减”目标，是指保证粮食稳定增产和减少直至消除亏损。众所周知，保证粮食产量稳定增长是我国粮食政策的传统既定目标，尤其是近年来政府特别强调的目标。另外，要求粮食部门不再发生新亏损，逐步消化老亏损是今年粮食政策的优先目标。二者和在一起，构成“一增一减”目标。为了在保证生产增长的前提下消除财务亏损，政府制定和实施了十六字方针：敞开收购，垄断粮源，顺价销售，封闭运行⁸。宣传粮改政策时提

⁴ 参见“中国粮食经济”1998年第6期“特稿”第4-10页。

⁵ “条例”规定：“只有……国有粮食收储企业，方可按照国家有关规定从事粮食收购活动。……未经批准，任何单位和个人不得直接向农民和其它粮食生产者收购粮食”（国务院，1998B）。

⁶ 1983年初中共中央指示：“今后，对关系国计民生的少数中央农产品，继续实行统购派购；对农民完成统派购任务后的产品（包括粮食，不包括棉花）和非统购派购产品，应当允许多渠道经营”（中共中央，1983）。这是我国粮食流通改革历史上部分放开经营的一个突破性和标志性的进展。

⁷ 1998年4-5月间，政府决定授权国家审计署牵头，会同财政部，监察部，中国人民银行，国家发展计划委员会，国家粮食储备局，中国农业发展银行，农业银行参加，清查审计1992年4月1日到1998年5月31日的粮食财务。5万审计人员3个月工作结果表明，到今年3月底，全国各地粮食贷款余额亏空（即尚未收回的贷款余额5431亿元与粮食库存值3291亿元的差额）为2140亿元（张驰，李勇，1998）。

⁸ 应当说明，98粮政还有其它方面内容：如加强对国有粮食企业财务审计和监督；加大国有粮食企业减员增效政策的力度；通过把粮食储备与粮食批发和零售在体制上分开以实现粮食储备的独立性，从而使储备更好地成为政府调节粮食市场的政策手段。这些举措对于最终实现粮食流通市场化的目标具有积极意义。

出的“三项政策一项改革”说法遗漏了垄断粮源这一项，不够客观和全面。

不难理解上述目标和手段所体现的理念和逻辑。一方面，虽然目前国有粮食部门库存压力极大，粮食供求关系似乎有过剩现象，但依然不能放开粮食经营和价格。决策层依据对于历史经验的理解，认为在粮食供大于求时放开价格和经营，会导致粮食生产下降滑坡，甚至还可能象 1994-95 年那样，再次因稻谷减产引发粮价猛涨并导致通货膨胀，影响宏观经济稳定的大局⁹。因而，必须按保护价敞开收购农民粮食，保护农民种粮积极性，刺激粮食生产稳定增长。另一方面，依据决策层分析，国有粮食部门亏损主要有两方面原因，即私人粮商扰乱市场和国有粮食企业没有很好实行顺价销售政策。只要禁止私商收购，由国有粮食企业垄断粮源，粮价就会上升。加上国有粮食企业内部改革和加强审计监督，必定能在收购价格之上加进经营成本和微利增量卖出去，实现顺价销售，从而在保证粮食生产稳定增长的前提下实现消除亏损的目标。因而，在上述认识假定前提之下，“一增一减”目标和十六字方针确实具有内在逻辑联系。

虽有其必要性理由和思维逻辑，这样政策安排至少会面临三个层面困难。第一，通过垄断粮源来提升物价并为国有粮食企业顺价销售创造条件，首先会在垄断粮源上发生操作困难。如果国家真正能够把收购价提到显著高于私商收购价，并使国有粮食收购机构的非价格条件（包括服务态度，粮食等级判定的客观公道性，卖粮等候时间，支付方式等）改进到使农民能够接收的程度，当然有可能完全控制商品粮源。然而，由于国有粮食企业通常比非国有经营主体效率低，加上粮食政策本身受到减少亏损的目标约束，国家很难通过经济手段在农民自愿前提下做到这一点，否则便没有必要通过行政法令来禁止私商到农村收购粮食。应当指出的是，我国基本国情之一是分散的农户生产单位约有两亿之多，它们中的大多数向社会提供不同数量的商品粮。用行政和法律手段禁止他们在完成国家任务之外和非国有粮商发生其自认为对双方有利的粮食交易，执行过程肯定会成本极大，困难极大。50 年代初实施粮食统购统销的困难及其要求把农民组织起来以减少国家向分散农户购粮交易成本的历史故事对此有说明意义。

第二，退一步说，即便假定国家能够控制商品粮源，使市场粮价上升到国有粮食库存得以开始顺价销售的地步，能否实现消除亏损目标还受到来自消费者需求方面约束。消费需求基本特性是它与价格反向变动：其他条件相同的情况下，价格越高，需求越少；反之，价格越低，需求越多。这个简单的道理被经济学上需求曲线从左至右下行的常识所表述。由于消费需求变动特性，顺价销售出第一批（或第一个单位）过量库存粮食所要求的粮价水平与顺价销售出所有过量库存所要求粮价水平会有极大差别。即便市场粮价由于政策作用上升到能够顺价销售第一批——为讨论问题方便，假定一批为一亿斤——粮食，在上述价位上追加顺价销售第二批一亿斤会面临消费者抵制，因为他们只有在粮价降低时才会增加边际消费量，所以粮价必须降低才能售出第二批多余粮食。由于降价违反了顺价销售条件，上述约束要求最初粮价上升到比允许第一批粮食顺价脱手的较高水平上。实质性困难在于，据国家粮食部门官员透露，1997 年底国有部门粮食库存总量高达 4000 亿斤（陈红旗，1998），其中过量库存估计至少有 2000 亿斤。要顺价销售掉两千亿斤过量库存，市场粮价必须上升到比足以支持第一批粮食顺价销售高的多水平。高多少？如有必要的粮食

⁹ 朱总理在全国粮食流通体制座谈会上的讲话清晰表明了这一思路。他指出：“从我国的基本国情出发，为了保障农民收入的稳定增长，对农民出售的余粮，只能由国有粮食收储企业按保护价敞开收购，不能侈谈什么‘放开’。在这方面，过去的教训是深刻的。1992 年秋收后，一些地方盲目放开粮食收购和价格，结果大量私商进农村抢购粮食，粮食市场混乱，粮价猛涨。国家不得不采取抛售专储粮等措施，才把粮价稳住，为此付出了巨大的代价”（魏赤娅，孙杰，1998）。

消费和库存量数据和参数，可以通过并不复杂的计量经济学技术来提供答案。这里是要说明一个简单的道理，如同其它商品的价格形成机制一样，市场粮价不仅仅由供给方面因素决定，而是由供给和需求两方面因素共同决定的。即便国家通过行政法律手段垄断了粮源，控制了供给方面，能否实现顺价销售和消除亏损目标，注定还会因为需求约束而发生困难。沿用行政干预思路解决这一困难也不是完全没有办法，也许可以借鉴有的城市曾经动员居民买“爱国大白菜”来解决大白菜积压的做法，号召消费者踊跃购买“爱国粮”，以改变经济学需求曲线从左到右下行的几何特性，但效果如何难以预料。

第三，更具有实质意义的困难在于“一增一减”目标之间存在深刻矛盾。导致目前国有粮食部门库存过多和亏损过大的根本原因，是我国1996年以来粮食产量相对于目前有效需求而言过多了，出现了第三次市场相对过剩¹⁰。经济学原理告诉我们，任何一种产品的市场过剩都意味着社会资源一定程度的损失和浪费。粮食这样大宗农产品，市场过剩当然会带来更大的经济损失。近年政府大张旗鼓地实施粮食保护价敞开收购政策，官方确定的保护价水平又显著高于市场长期均衡价。这一力度很强的价格保护主义政策有两方面效果：一方面，从静态上看，它把粮食过剩的经济损失主动背到国家身上，表现为国有粮食企业财务亏损。正因为如此，国有粮食部门亏损额随1996年实施保护价政策而直线上升（图1）。另一方面，从动态上看，高于市场均衡价的保护价格信号必然会有效刺激粮食生产，使下一年粮食产量比没有保护价要来得高。在已经发生粮食市场过剩的背景下，保护价的增产效应会加剧过剩或抑制过剩缓解，从而导致执行政策的国有粮食部门财务亏损在时间连续过程中持续发生和滚动扩大。从根本上说，不论粮食真实供求关系处于何种状态，一律实施刺激和鼓励粮食生产稳定增长并保证敞开收购农民余粮的政策，或迟或早会导致粮食过量库存和巨额挂帐亏损，因为“一增一减”实属鱼和熊掌不可兼得¹¹。

1.3.98 粮政问题何在？

上述分析表明98粮政不仅存在困难，而且政策目标之间也有矛盾。客观地说，这些并不是复杂深奥的道理，而是市场经济的常识。政府一年内四次召开全国性粮食工作会议，通过各种形式反复要求方方面面和上上下下统一思想，正从一个侧面说明了上述困难的客观存在。然而，正是由于问题和矛盾是这样简单明显，所以笔者认为，仅限于批评粮食政策存在问题是没有意义的；简单地提出一些“放开”之类新对策也必然会流于表面肤浅，难以触及问题的实质。

实质性困难不在于描述98粮政存在的问题并即期反应式地提出对策，而在于透彻地分析解释其发生根源，并在此基础上全盘重新考虑粮改的根本出路。为什么政府下决心出台垄断粮食收购这样明显缺乏效率并难以形成共识的政策措施（事实上决策层很清楚国有粮食机构效率低下）？为什么粮食政策追求既要产量稳定增长又要消除财务亏损这两方面可能会互相冲突的目标？为什么决策者认为有必要用显著高于市场长期均衡价的保护价敞开收购粮食并用省长责任制这样低效率的行政干预手段来刺激粮食增产？为什么人们在粮食供求过剩已经造成数以千亿元计的巨额亏损后仍不愿正视过剩这一简单事实？这类问题可以长长地排列下去。——必须对这些问题做通盘透彻的考查，才可能理解粮食政策特殊困

¹⁰ 下面将说明，第三次过剩的另外一个原因是1995年进口了太多粮食等。改革后发生前两次粮食市场过剩分别在1984年和1991年前后。

¹¹ 这一观察的另一面含义是，要真正控制和消除亏损，必须放弃价格保护主义政策，或把保护价格的实际水平降到低于市场长期均衡价格以下，使之不能起到大力刺激生产的作用。下面将深入分析保护价和亏损的关系。

难的真实根源，才可能找到切实有效的改进办法。正如本文题记指出的：如果我们不清楚社会实行特定政策的真正原因，便难以在如何改进这些政策方面贡献真正有价值的建议（Stigler, 1975）。

98 粮政的困难并非象它表面显示的那样，仅仅是一组简单的逻辑矛盾，或者是由于决策者个人见解或判断偏差而产生的问题。呈现在我们眼前的，是蕴籍着深厚复杂的历史背景，社会心理和思维方式内涵的特殊经济现象。要揭开粮食问题的谜底，理性选择未来政策，必须认真系统地回顾总结 80 年代以来三次粮食过剩以及政策演变历史，必须深入剖析有关粮食问题主流思维模式的认识误区，必须重新分析解释我国粮食经济市场化转型的特殊困难和障碍。某种意义上，98 粮政提供了深入透视我国粮食问题本质的一个机遇。

1.4. 本研究主题和要点

本文以 80 年代中期以来三次粮食市场过剩为线索，以有关政策和认识的分歧争论为视角，对我国粮食流通体制和政策演变进行系统描述和分析。本文研究结论是：主流思维模式在粮食问题上的系统偏误是粮改多次反复以及粮政目前困境的根本原因。一个大国，一个重要政策，在十几年的长时期一再出现类似反复和失误，肯定不能单由个别人的理念和行动所解释，它一定与社会主流认识方式存在直接和间接的联系。本文对粮食问题主流思维模式的逻辑，根源及其政策影响做了全面系统的剖析，并在此基础上提出粮食市场化改革的方针和配套措施。笔者还就本文主题对于我国体制转型研究的个案意义，对经济学分析与政策研究关系等问题提出讨论意见。

本文提出的主要观点有：

1，改革以来我国发生了三次粮食市场过剩，发生时间分别大约在 1984 年，1991-92 年和 1996-98 年。过剩主要表现为真实粮价远远低于长期均衡水平；粮食库存增加，尤其是国有粮食部门过量库存猛升并引发仓容危机。过剩的主要原因是粮食产量超过了市场有效需求以及粮食进出口经常发生的逆向调节作用。由于在观察上脱离了决定现实粮食需求的具体因素（如收入水平等），把目前我国粮食人均产量与未来预计需要（而不是需求）或某些西方发达国家已经达到的消费水平比较，主流观点认为粮食永远是紧缺或至多是紧平衡，否认粮食市场过剩的现实和可能。这一违背经济学常识的观点是决定粮食政策具体判断偏差的根本性失误

2，“1993 年稻谷减产造成粮价猛涨”，“粮价上涨导致 1994-95 年通货膨胀”——这个对近年粮食政策走势影响极大的“双推论”存在问题，需要重新研究和评价。1993 年末至 1995 年粮价上涨主要有三方面原因：一是真实粮价跌至谷底后存在周期反弹回升力；二是国际市场，汇率并轨政策，通货膨胀等外生变量的作用；三是 1994 年下半年以后政府在粮食流通和生产领域不适当行政干预政策客观上强化了紧缺预期所起到的反调节作用。稻谷减产导致粮价猛涨的主流分析结论是错误的。认为粮价上涨导致 1993-95 年高通货膨胀的主流解释也不能成立。这次通货膨胀的主要原因是政治周期变动，投资需求（特别是房地产投资泡沫）膨胀，社会集资和银行非常规融资失控，以及 1994 年外汇储备激增相伴随的基础货币供给猛增。从 90 年代前半期粮价变动与通货膨胀的关系来看，是先有通货膨胀加剧了粮价周期性回升的压力，然后才是粮价上涨推动了通货膨胀。粮价上涨不是通货膨胀的主要原因。

3，近年上千亿元新增粮食亏损是 1996 年以来粮食价格保护政策的必然结果。1996 年粮食保护价远远高于市场长期均衡价水平，它必然产生两方面效果：一方面有助于实现政

府粮食增长目标,使粮食产量出现 1995 年以来连续四年丰收的罕见情况;另一方面加剧了 1996 年以来的第三次粮食市场过剩,并使过剩的经济损失转化为国有粮食系统的巨额亏损挂帐,并延续为 98 粮政的困难。由于国有粮食部门仍然积压了大约两千亿斤用高昂保护价购进的过量库存,加上粮食库存本身成本很高,粮食亏损很可能会上升而不是下降。“粮鼠”因素对上千亿元巨额亏损仅仅具有次要的解释作用。

4,我国市场真实粮价在长期均衡水平上下有规则波动,表现出显著的周期性;80 年代以来真实市场粮价经历了两个半变动周期,1998 年大体处于第三个周期的谷底。我国粮食生产量对于边际价格信号具有显著反应能力:当真实粮价较高因而粮食生产预期收益较高时,粮食产量通常会显著上升;反之,当真实粮价较低因而粮食生产预期收益较低时,粮食产量通常会显著下降。这是有可能基本或主要利用市场机制调节我国粮食供求的根本依据。缺乏真实价格概念,低估真实粮价的边际调节作用,是导致主流研究观点系统偏误的主要的方法论根源。

5,市场经济环境下粮食供求有短,中和长期调节之分,从而使粮食市场调节具有动态性。其政策含义是:长期调节靠科技进步,中期调节靠价格机制,短期调节靠储备和外贸。从政府干预与市场机制的配合关系上看,政府的科技,储备和贸易的政策干预对于粮食经济正常运行和发展具有不可替代的作用,在此意义上,粮食不可以完全放开;但粮食产量和地区分布应当基本是农户依据市场价格信息和预期比较收益决策的结果,粮食流通应当有一个基本的竞争性制度框架,因而在粮食价格和经营上基本放开,市场调节,不仅可能而且必要。忽视了短,中,长期调节手段的区分,实际政策调节手段应用错位,是导致主流研究观点系统偏误的又一方法论根源。

6,从现代经济学理论方法与实际粮食政策研究的关系上看,轻率违背经济学常识是具体政策出现较多偏差的根本原因。由于把现代经济学混同于苏联版政治经济学,加上粮食问题贴近生活并有政治含义,粮食政策研究和决策相当普遍存在违背经济学常识的问题。事实证明,在粮食这一大宗农产品政策上违背经济学常识,必然导致严重的效率损失并陷于政策困境。因而,应认真考虑改进政府现有粮食政策研究支持系统及其运作方式,方向应当是:尊重经济学原理反应的市场经济客观规律,不宜轻率违背经济学常识;政府隶属的研究机构由直接研究具体问题转变到更多利用具有学术独立性的研究力量进行委托专题研究;提高学术论文和刊物的规范化水平,改变粮食政策研究领域的“柠檬市场”特性。

本文结构安排如下:第二,三节分别讨论 1984 年和 90 年代初发生的两次粮食相对过剩和相关改革政策及其实施效果。体例安排上先描述当时粮食供求基本形势和改革政策实施情况,然后说明主流观点对改革政策绩效的评价,最后提出笔者对主流观点的批评和讨论。第四节在描述第三次粮食过剩形势的基础上,对粮食保护价政策进行成本效益分析,对粮食问题政治性和外部性等流行观点提出质疑,并分析现行粮食政策演变的三种前景。第五节考察粮食市场调节的动态性,进一步分析我国粮改的特殊困难以及主流观点失误的方法论原因,在此基础上探讨粮改的六点原则方针和四点配套措施。第六节讨论主流观点偏误的深层历史根源以及现代经济学分析和粮食政策研究的关系问题。第七节是简略的结语。

2. 第一次粮食过剩

2.1. 过剩：出人意表的难题

第一次粮食过剩于 1983 年开始出现，1984 年发展为全局性问题，并被决策层作为过剩问题采取对策措施。“过剩”集中表现为广泛的“卖粮难”，“储粮难”和“运粮难”现象。

实际上，在 80 年代初年就出现了建国以来闻所未闻的“卖粮难”的报道¹²。然而，最初卖粮难不是粮食过剩。第一，仅发生在个别地区。第二，大部分是由于流通政策的限制造成的¹³。第三，同时存在国家掌握的粮源紧张的情况（万里，1982）。然而，“卖粮难”现象理所当然地引起了决策层的重视。最初不是作为过剩问题，而是看作政策限制导致流通渠道不畅通问题解决的，采取的措施主要是放开流通限制。1983 年初中共提出今后对农民完成统派购任务的农产品（包括粮食）应当允许许多渠道经营。农民私人也可以经营，可以进城，可以出县，出省（中共中央，1983）。

然而，1983 年“卖粮难”并未因此缓解，反而在 1984 年出现波及范围扩大，程度加重的情况。这并非由于上述政策没有效果，而是因为粮食问题的性质正在由流通渠道不畅的问题转变为粮食相对过剩问题。从指导思想上看，1984 年初决策层对于“卖粮难”仍是作为流通渠道不畅问题来处理的。中共中央 1984 年 1 号文件指出：“流通是商品生产过程中不可缺少的环节。抓生产必须抓流通。当前，流通领域与农村商品生产之间不相适应的状况越来越突出……目前特别要抓紧解决粮食运销问题。国营交通运输部门要大力改善工作，挖掘运输潜力。同时积极发展集体和个体运输业，提倡组织运输合作社（中共中央，1984）”。当然，对于粮食过剩问题仅仅采取疏通流通渠道的政策是不够的。1984 年，“卖粮难”问题全面发展，形成难以否认的粮食过剩局面。

由于制度型粮食紧缺特殊形势在几十年长期存在，第一次粮食相对过剩显然是一个出人意表而又难以接受的问题。事后观察发现第一次粮食过剩主要有两条原因。一是家庭承包责任制改革的微观再造效果，使农民被人民公社体制压抑的积极性调动起来。据研究，1980-1984 年农业增长效果中有 40% 左右是由于上述政策因素造成的（Lin, 1992）¹⁴。二是价格因素的刺激作用：放开粮食市场后较高的市场粮价对生产构成边际刺激，另一方面，1979 年国家调整收购价格，统购价提高 20%，超购价在统购价基础上再提高 50%（中共中央，1979）。随着 1983-1984 年市场价格下降，固定不变的超购价与市场价持平甚至高出市场价格，成为支持粮食生产增长的边际价格。上述双重作用使粮食生产超常规高速增长，超过当时较低水平的有效需求，形成新中国历史上第一次粮食相对过剩局面¹⁵。

¹² 例如，1980 年安徽肥西县喜人的丰收局面却带来了愁人的问题。农民卖粮难，手里的粮食无出路，粮食外调难，粮站不愿多收购（陈一咨，1980）。80 年代初吉安地区近年来粮食生产有较大增长，许多县完成收购任务后，农民还想继续卖，但省里没有调运计划，又不允许与外地进行粮食贸易，造成库存饱和。加上财政补贴限额的因素，粮食部门无法继续购进（孙方明等 1982）。1982 年安徽阜阳群众手里的黄豆，粮食较多，粮食部门不收购，也不准自行到外地销售，卖粮难的问题没有解决（周子建：1982）。

¹³ 例如，1980 年安徽肥西发生卖粮难的同时，山西大同煤矿的单位要求卖给它们 300 吨大米，却因有关政策限制不能进行（陈一咨，1980）。

¹⁴ 黄季昆，罗泽尔（1998）对这一问题进一步研究认为，LIN 的研究对于科技进步作用重视不够，因而对制度变革作用估计过高；这一评论是建立在改进计量模型和估计技术基础上的。然而，在逻辑地解释黄季昆，罗泽尔（1998）研究结果时有一个问题：为什么改革以前科技进步不能发挥 80 年代早期那样的增长效果。

¹⁵ 上述分析表明，超购价一度促使供给向上偏离有效需求而导致均衡偏差。一个问题是：当时能否通过调整超购价，使之对农民的生产行为敏感，以制止这种均衡偏差的积累。一种解释是：“国家不能够及时调

“粮食过剩”可能是宋国青最早于1984年初提出的(中国经济体制改革研究所宏观经济研究室,1988,第319页;宋国青,1984)。考虑到长期计划短缺经济下形成的思维习惯可能暂时难于接受粮食过剩的判断,有人为便于接受而把它修改为“粮食的低水平相对过剩”(宋国青,1984)。在汇集“中国农村发展问题研究组”1984年政策研究报告的文集中,至少有8篇从不同角度讨论粮食供求形势,大都采取了“低水平的相对过剩”的判断¹⁶。

2.2.85 粮改：第一次攻坚

针对新形势,当时对农业政策具有重要影响的中国农村发展问题研究组于1984年8月7日向中央主管农业工作的负责人提交了一份政策建议备忘录,建议采用“积极调整应变”对策。“所谓积极调整应变,就是把新问题当作新机会,及时结束以国家财力刺激农业的超需求增长,相机改革农产品购销体制,使我国农业的持续增长,逐步建立到靠经济规律来调节的可靠基础上”(中国农村发展问题研究组,1984)。决策层大体接受了这一思路,决定趁势对实行了30多年的粮食统购统销制度进行重大改革¹⁷。改革政策在1985年中共中央1号文件中郑重推出。85粮改主要内容有:从1985年起,粮食取消统购,改为合同订购,由商业部门在播种季节前与农民协商,签订订购合同。订购的粮食,国家确定按“倒三七”比例计价收购(即三成按原来的统购价,七成按原来的超购价),订购以外可以自由上市。如果市场粮价低于原统购价,国家仍按原来的统购价敞开收购,以保护农民的利益(中共中央,国务院,1985)。

85粮改具有以下几方面引人注目的特点。第一,试图把过去强制性的具有收入转移功能的统购转变为平等商品交换性质的合同订购,市场化取向十分鲜明。

第二,与原先的国家收购价相比,新的比例订购价比旧超购价低,但比旧的统购超购平均价格高。国家收购价上述变化对于粮食生产的边际效果如何,当时存在不同看法。一种意见认为由于新的比例价比原先的平均价格高,所以应对粮食生产增长具有刺激作用;另一种意见认为,由于比例价低于原先具有边际调节意义的超购价,所以其作用应是下调粮食生产。当时决策层对这个问题似乎没有明确的判断。回头看这个问题,至少在理论上存在简单而确定的解答。调节生产的边际价格是实际存在的农民能在该价位上无限制销售粮食的最高价格。存在市场价格和国家收购价情况下,如果市场价高于国家定价,市场价为边际价格。这时候国家如在市场价以下的范围内提高订购价,该价格仅仅具有收入转移的意义,而不具有刺激生产的意义。同理类推,不存在市场价格但存在统购价和超购价时,超购价是边际价格;如在超购价以下的范围内提高统购价,该价格仅仅具有收入转移的意义,而不具有刺激生产的意义。然而,到1984年,随着市场价格降低,出现了超购价高于市场价的情况,即超购价成为边际价格。新的比例价低于超购价,意味着边际价格下降,其边际调节作用显然是调减生产。

整价格,不仅因为国家不能及时得到足够准确的信息,还因为价格的决定本身是一个漫长的政治过程”(国务院农研中心五组)。另外,可能当时对上述价格机制还没有思想准备。

¹⁶ 然而,在该组于1984年8月7日向中央书记处农村政策研究室负责人提供的一份有关粮食问题的政策建议备忘录中没有使用“过剩”提法,而是用了“剩余”一词。其中写到“农民‘卖粮难’和国家‘仓容危机’,实质是目前我国近期粮食生产的增长速度,超过了社会对粮食有购买力需求的增长”。“粮食和食品的增长一旦超过了对应购买力的增长,那么,即使在人均占有水平很低的条件下也会发生‘剩余’”(中国农村发展问题研究组,1984)。显然,这里供大于求的剩余就是经济学意义上的过剩。回避“过剩”说法,很可能也是出于上述便于接受的考虑。

¹⁷ 同时还包括改革棉花,油料,水产品,蔬菜等其它农副产品的统购,派购制度(参见高小蒙,向宁,1992,第48-49页)。

第三，保证用统购价收购农民愿意出售的所有余粮，在我国农业政策历史上第一次提出了价格保护的问题。虽然由于粮食市价从未低于统购价，政策承诺的保护价并未实际发生作用，但它表明在我国对农业挤压政策与保护政策之间并非存在难以跨越的鸿沟，传达了后来十多年保护主义理念兴起的消息。对此，本文在讨论第三次粮食过剩背景下粮食价格保护政策时将作深入分析。

2.3. 合同制市场化政策的流产与双轨制的形成

85 粮改当年就引发了以下几方面变化。第一，与经济分析推论相一致，发生了调减产量的作用。1985 年，粮食产量下降 2820 万吨，降幅达 6.93%，是 1978 年以来最高的年份（表 2）。该年粮食播种面积下调 4039 公顷，降幅为 3.58%（表 2），说明产量下降的一半左右可以用农民播种面积调整的行为来解释，其它一半是耕地以外投入减少以及其它因素（如气候等随机因素）的结果。

第二，粮食合同订购不顺利。国家订购任务总量确定后，操作办法大体是根据各地前几年产量，人均占有量，收购量，平价销售量和调拨量的因素逐级分配，到最基层一级（村或村民小组）后，一般是根据承包土地的数量平均分配到每个农户，并进一步用合同形式加以明确。由于比例价低于以前超购加价因而不具有经济利益上的吸引力，所以向基层分配订购任务十分费力，往往要抽调大量人力用很长时间实施，最后仍有农民拒绝在合同订购书上签字。

第三，粮食市场价格虽然在 1985 年下半年回升，但全年平均水平仍比 1984 年略有下降：由 0.49 元/公斤降到 0.48 元/公斤（图 2），由于通货膨胀高达 8.8%，实际市场粮价下降到 0.37 元/公斤（1978 年不变价格），降幅高达 11.9%（图 3）。农户粮食人均库存由 279 公斤下降到 264 公斤，降幅为 5.4%（表 3）。这是有该项统计数字以来到 1991 年十年间的第一次下降。

作为事后的观察，应当说上述政策效果基本是正常的，是有可能通过经济分析给以预知的，然而，改革后第一次出现大幅度粮食产量下降和国家粮食定购的困难，很自然地引起了社会上广泛争议和决策层的高度关注。对此，政府采取了三方面对应和调整政策：第一，调低订购任务。为了解决 1984 年“卖粮难”问题，地方政府积极向中央要求订购指标，地方要求的订购量高达 900 亿公斤，1985 年实际执行的订购任务压到 750 亿公斤。1986 年订购任务减低到 615 亿公斤，1987 年进一步降到 500 亿公斤。1987 年明确订购任务 500 亿公斤三年，即 1988-1990（后又延续到 1991-1993 年度）不变（高小蒙，向宁，1992，第 73 页）。

第二，改变合同订购性质。随着市场粮价回升，国家订购价与市场价拉开差距。国家不准备提高收购价，于是在 1985 年底重新赋予合同订购以“国家任务”的性质。到 1986 年合同订购已具有强制性，并提出了“逐步缩小合同订购数量，扩大市场议购”的方针，从而在粮食收购这一块事实上确立了“双轨制”的方针。由于订购在一定程度上具有税收行政，因而只能主要依靠行政手段完成：从省一级逐级对下规定奖惩办法，那一级没完成任务，那一级财政出钱买议价粮补足定购粮任务（高小蒙，向宁，1992，第 71-73 页）。

（3）提高粮食订购价格与农业生产资料补贴政策。1987-89 年，连续三年上调粮食订购价：每百公斤小麦和籼稻分别由 22.6 元和 15.7 元分别提高 25.7 元和 22.2 元。1987 年 2 月 24 日，国务院转发商业部等部门“关于粮食合同订购与供应化肥，柴油挂钩实施办法”，开始实施粮食合同订购与供应平价化肥，柴油，和预发预购定金“三挂钩”，订购每百斤粮

食奖售 20 公斤化肥，5-7 公斤柴油（张曙光，1995，第 7-8 页）。

第三，缩减平价粮食销售。通过合同购买方式解决收购环节市场化的粮改方案流产，与财政约束和城市居民利益有关。真正的合同收购的必要条件是国家合同价比市场价具有竞争力，即要求当市场价周期性回升时，合同价要相应上调。如果国家在城市的粮食销价不变，提高合同收购价意味着增加粮食财政补贴。85 粮改有两个约束条件，一是销价不变，二是不准备扩大财政支持，合同制必然名存实亡。但决策层逐渐认识到粮食销售方面改革的必要性。1988 年山西省率先实施压缩平价粮食销售；1989 年，黑龙江，辽宁，河北，山东，河南，浙江，江西等省开始压缩平价粮食销售；1990-1991 年，按照“三先三后”（先农村后城镇，先中小城市后大城市，先与人民生活密切的，后与人民生活密切的）原则，各地分头决策，采取一系列压缩平价粮食销售措施。内容有饮食，糕点，副食，酿造，工种用粮和城镇居民口粮标准；目标是只保证城镇居民基本定量，军粮和农村水库移民口粮，保部分老，少，边，穷地区的定销粮和部分救灾粮（张曙光，1995，第 7 页）。

2.4.85 粮改：主流评价观点

85 粮改效果引发了三个层面的批评性意见。第一，1984 年并不存在粮食过剩。研究人员指出，1984 年“全国粮食供求形势发生转折性变化，供求平衡并有较多结余”，但“粮食不是多得超过限度，消费不完，因此谈不上‘过剩’，也不是什么‘相对过剩’”。必须“保持清醒头脑，不要把粮食剩余当‘过剩’”（丁声俊，1986）。“我国有些地区一度出现‘卖粮难’，并不是因为粮食真正太多了，而是由于粮食流通渠道不畅，仓储设施差，粮食调拨，购销政策不适应，粮食转化能力低等所造成（中国农业科学院，1987）”。

第二，1985 年减产原因是对形势判断失误导致决策失误。“对于当时形势错误判断，导致了决策上的失误”。“失误是对粮食生产形势的错误判断开始……，把 1979-1984 年粮食的非常态供给误作常态供给，以至对今后粮食供需状态作出错误的判断……，认为我国延续二、三十年的粮食紧缺状态已一去不复返了。正是这个错误的判断，不仅助长了对粮食生产方面的盲目乐观情绪，还进一步铸成了改革统派购过程中具体经济政策上的失误”。改革目的“一是…急于解决国家‘少购’的问题，二是…要解决国家‘少补’的问题。因此，…取消加价敞开收购政策，采取压价和限购政策，在签订 1985 年秋粮合同时，一开始就搞封顶数，强调只准减少，不准超过，抑制粮食的增长势头…‘封门拒收’政策造成的抑制种粮信号的冲击力，成为直接导致全国粮食大面积减产的重要原因”（农牧渔业部经济研究中心农村经济增长课题组，1987）。引人注目的是，还有人直接从政治立场的角度批评粮改政策，认为“失误的根子”是“急于扩大市场调节”。“在资产阶级自由化思潮推动下，产生了一种‘市场幼稚病’，迷信市场的调节作用……（《农村经济与社会》编辑部 1993）”。

第三，1985-88 年粮食领域出现了生产力萎缩和危机。1985 年以来，在全国“农业总产值缓慢增长的背后，隐蔽着农村种植业发展的停滞性和萎缩性”（农牧渔业部经济研究中心农村经济增长课题组，1987）。“粮食生产大起大落是农村经济持续增长中掩盖着农业生产力萎缩的明显表露（《农村经济与社会》编辑部，1993 年）”。

以当时国务院农研中心发展研究室研究人员为代表，提出了对于 85 粮改政策评价的另一种看法。这种观点认为，85 粮改虽然有不足之处，但总体上是必要和正确的。1982-84 年，“农产品出现了超常规高速增长”。“粮食供给量的增长大大快于粮食消费量的增长，出现了粮食的‘低水平的相对过剩’”，“国家因而采取了控制措施，农民对此作出了大体正常

的反应”，因而，把 1985 年粮食减产看作农业“衰落的讯号是十分错误的”。1985 年粮食减产原因的根本原因在于粮食相对过剩的背景。减产幅度较大，除客观原因外，与实际采取措施较强有关（高小蒙，1986；宋国青，高小蒙，1987，第 1，10 页）。

由此可见，否定 85 粮改的评价在一段时期内是以不同意见争论的形式存在的，并未立即成为主流性观点。然而，90 年代以来，尤其是 93 粮改出现反复以后，上述评价在决策层，学术界，以至公众舆论的范围内影响和支配力增大，成为对于 85 粮改的主流观点。主流观点并非完全否定 85 粮改的积极意义，但认为总体上看是一次重大的决策失误。失误主要发生在两个方面：一是对 1984 年粮食过剩形势的判断失误；二是粮改政策导致 1985 年粮食生产“滑坡”和随后几年的粮食生产力萎缩和产量徘徊。

2.5.85 粮改：事后的评价

85 粮改确实发生了反复，问题在于什么是政策反复的根源？对于当时粮食形势估计是否出现了根本失误？应当如何看待 1985 年粮食产量下降？如何看待 1989 年以前粮食产量低于 1984 年水平？对这些问题极有必要加以重新思考和评价。

关键在于 1984 年我国是否存在粮食过剩，解答其它问题根本上取决于对这一问题的判断。否认 1984 年存在粮食过剩或者一般否认我国现阶段存在粮食过剩的观点主要有以下几点理由。第一，粮食没有多到消费不完的程度，因此谈不上‘过剩’或‘相对过剩’。第二，我国粮食消费远远低于发达国家水平，因而不可能有真正的粮食过剩。第三，我国粮食生产基础脆弱，供给能力不足，粮食需求增长存在刚性，粮食供求关系的基本态势是紧缺或紧平衡，因而不可能存在过剩。

应当指出，否认过剩的主流观点似是而非，具有常识性的错误。上面提到，当时一些研究人员就对上述观点给以批评。然而，这一观点近年来更为流行，并对实际政策选择产生了很大的负面影响，因而有必要从逻辑和事实两个方面进行分析讨论以澄清是非。

2.5.1. 粮食过剩的概念性讨论

在概念意义上，某种商品过剩是指该商品供求关系在给定时期发生的实际供给大于有效需求的一种状态。这是一个众人皆知的市场经济常识。经济学意义上的过剩是一种市场现象，并且都是相对的：一是相对于特定时期而言，二是相对于给定支付能力支持的市场有效需求而言。认定过剩的充分必要条件是要看是否存在供给大于需求的状态，而无需存在某种商品多余到“消费不完”的地步。认定过剩不等于说今后不可能出现紧缺¹⁸；相反，市场经济意味着随着供求机制对过剩的调节，通常会在此后出现一个较为紧缺情况，形成过剩和紧缺交替出现局面。因而，依据 1984 年“粮食不是多到……消费不完”的程度，就不是“过剩”或“相对过剩”，在逻辑上不能成立。同样道理，依据对我国与欧美发达国家人均粮食消费水平的类比，或依据对我国未来粮食供求形势的某种推论和猜测¹⁹来否认粮食过剩存在的现实，也不符合基本概念常识。

过剩是适用于一切商品供求关系的普遍概念。1998 年我国彩色电视机能力过剩，VCD

¹⁸ 当时决策者也看到过剩是暂时的，但认为它提供了改革统购统销和调整农村产业结构，改变“以粮为纲”造成的违背比较优势规律问题的机遇（高小蒙，向宁，1992，第 46-47 页）。

¹⁹ 这一流行观点本身存在问题。只要不恢复到改革前集中计划体制下的制度性短缺状态，市场经济环境下通常不会发生某种商品恒久性紧缺，一般可能发生的情况是紧缺和过剩交替的局面。高小蒙 1986 年就提出：“今后农产品波动的可能性增加，可能表现为某些产品过剩和紧缺交替出现”（高小蒙，1986）。粮食过剩不断出现和近年来农产品全面过剩形势的形成，说明这位已故农业问题专家的预见是正确的。

生产能力过剩，全社会 600 多种商品中的 31.8%和 25.8%供大于求即过剩（韩文秀，1998，第 23 页），不是说这些商品已经多到永远消费不完的地步，不是说我国人均消费水平已经达到发达国家水平，也不是说今后这些商品永远不会出现紧缺的可能。幸运的是，在粮食以外的商品上，人们通常能够依据对过剩概念的正确理解，肯定过剩的存在并力求通过适当的调节（包括调减产量甚至调减生产能力）来解决过剩问题，而不是否认过剩的存在，并对必要的产量下调提出责难。

这样讨论粮食相对过剩的可能性问题可能会使人产生小题大做的诧异之感。确实，郑重其事地讨论是否可能存在粮食过剩问题，不是因为这个问题复杂深奥，而是因为在这个至为简单问题上存在认识分歧有重要的政策含义，它直接规定了对于一系列重大问题的判断和政策选择，直接规定了对于我国是否需要真正粮食市场化体制问题的回答。

2.5.2. 粮食过剩的事实观察

当然，逻辑上肯定存在粮食过剩的可能性不等于说 1984 年一定存在粮食过剩。1984 年是否存在过剩问题，只能依据对于当时粮食形势的客观观察。对粮食供求状态最有说明意义的是市场真实粮价对其均衡水准的相对水平：紧缺时真实粮价高于均衡水平，过剩时则低于均衡水平²⁰。

图 3 显示了 1980 年以来我国粮食市场真实粮价（1978 年不变价格）的变动情况。为了判断 1984 年是否存在过剩，需要了解当时粮价的均衡水平。虽然精确度量不同时期的粮价均衡水平是一个技术困难的问题，但对于涵盖若干变动周期的时间序列数据，存在一个最简单并且可能是最好的估计办法：就是用历年平均价格或价格变动线性趋势值作为对其均衡水平的估计值。用平均价格的方法，长期均衡价格估计为 0.45 元/公斤²¹。

1984 年名义价格为 0.49 元/公斤，真实价格为 0.42 元/公斤，低于均衡价格。然而 1984 年平均价与均衡价差低估了当时的实际粮食过剩水平，因为反应当年粮食收成，特别是秋粮收成的粮价要到该年四季度和 1985 年才反应出来。1984 年第四季度真实粮价已不到 0.40 元/公斤，1985 年更跌至 0.37 元/公斤，成为改革开放以来粮价的最低点。这显示当时存在严重粮食过剩。图 3 中细线是粮价趋势回归线，1984/85 年粮价同样是 80 年代以来第一次粮价周期的低谷，同样说明当时存在粮食过剩。

此外，还可以通过粮食库存和供求平衡表信息来判断过剩情况。库存量超过合理需要量表明存在过剩。随着人民公社制度解体和集体粮食库存重要性的消减，到 80 年代中期粮食库存主要有农户库存和国家库存两大项²²。据统计，农户库存由 1980 年人均 128 公斤上升到 1984 年的 279 公斤（表 3），1984 年库存量至少相当于农民 10 个月自我消费量。农户合理粮食库存量包括下一个收获季节到来之前自我消费量和应付意外风险（如自然灾害）的储备量。考虑库存统计是日历年度的年末数据，假定全国不同地区平均需要满足 6 个月消费的存粮才能接上来年新粮²³，又假定平均需要供 2 个月消费需要的存粮应付来年欠收

²⁰ 强调真实粮价相对水平，意味着不排除粮价可能在过剩时上涨或紧缺时下降，粮价在均衡水平以下回升，仍可能是粮食过剩的调节期（下文将说明，1993 年底粮价上涨部分具有这种性质）。反之，如果真实粮价高于均衡价格，即便粮价下降也可能属于紧缺期。

²¹ 1980-1998 年真实市场粮价的简单算术平均值约为 0.442 元/公斤。但 1998 年粮价是前五个月的数据，此后价格回升，全年粮价应显著高于 0.33 元/公斤。考虑这一因素，本文粗略估计长期均衡价格为 0.45 元/公斤。

²² 另外，各类粮食消费企业应当有一定数量的粮食流动库存，但在社会库存总量中所占比例估计很小。

²³ 由于不同地区的粮食收获季节不同，年末存粮供来年收获季节以前消费需要量占全年消费量的比例存在很大差别。最南方省份每年 4 月开始收获粮食（所以我国粮食年度从 4 月 1 日开始），必要的消费存粮量

之类风险²⁴，则合理库存量为 8 个月存粮。1984 年农户实际存粮比合理库存量至少高出 2 个月消费量。

沿用五十年代政策，我国粮食储备长期被看作机密信息，库存数据通常也不公开发表²⁵，因而难以做系统的定量观察。但大量事实说明国有粮食部门同样存在过剩问题。例如，“1983 年秋收之际许多省份向中央告急，不是缺粮而是缺粮库，不是要求调入粮而是要求调出粮。……1983 年国家共收购粮食 1900 亿斤（贸易粮），比前一年多收 500 亿斤，农业净征购足够城市人口两年的消费量”（高小蒙，1984，第 8 页）。“1983 年国家（粮食）库存比上一年增加 37%，1984 年 12 月末库存超过能力一半以上，大量粮食露天存放（300 亿公斤以上），国家已无力将农民要卖的粮食全收购上来。粮食部门把当时的情况概括为：‘收不起，存不下，调不走，销不掉’”（高小蒙，向宁，1992，第 46 页）。假定当时库存能力基本能满足必要需求和储备量，当时国有粮食库存量显然也已大大超过合理水平即存在过剩。

从粮食供求平衡表上看，粮食供给（国内生产加净进口）总量 1982-1984 年间为 11.826 亿吨（表 4）²⁶。依据国家统计局估计，同期社会消费量（包含口粮，种子，工业用粮和饲料）共计 10.4 亿吨，三年理论累计剩余量约为 1.4 亿吨，超过了国家 1984 年全年销售量，同样表明存在过剩。

应当说明，有关数据精确性还可以进一步研究。一般说来，粮价数据质量好一些，农户库存和粮食消费数据的置信度区间可能大一些；另外，对农户库存和平衡表数据的解释也存在需要进一步讨论的问题；因而对过剩数量规模的具体估算结果仅具有参考意义。然而，定性意义上则有理由肯定当时存在过剩，由于这个判断是从粮价，库存和供给消费平衡表数据不同角度交叉证明的结论，因而它应当具有较大的可信度。一句话，依据现今掌握的最可靠的信息，可以认定 1984 年发生了新中国成立以来第一次严重粮食过剩。

2.5.3. 区分过剩调节与生产危机

否认过剩不仅在理论和事实上存在困难，而且会造成巨大经济损失。过剩粮食会转化为过量库存，而粮食库存代价很高。它大体包含三大类成本：自然损耗，收购资金利息²⁷，经营性成本如仓库投资折旧和管理人员费用等等。可以粗略地估算当时过量库存的代价有多大。1982-1984 年间粮食市场平均价格为 0.533 元/公斤；假定库存粮食每年仓储成本相当于粮食价值的 15-20%，1.4 亿吨的过量库存粮食的资源费用为 112-149 亿元。即便过量库存为上述估计数一半，代价仍高达 56-75 亿元，远远超过 1984 年 44.5 亿元财政赤字。

应为 4 个月。而一年一熟的最北方地区则要到 10 月份才收获粮食，必要的消费存粮量应为 10 个月。其它地区依据其地理位置和气候条件不同，夏收季节大都在 5-6 月份。国家统计局认为农户消费性存粮应占 7 个月消费量（国家统计局，1995），实际是假定全国平均第一次新粮到家在每年 7 月底。这可能偏高。这里假定为 6 个月。

²⁴ 统计部门认为合理风险储备应占三个月消费量（国家统计局，1995）。这很可能过高。全国每年因自然灾害造成的粮食减产占粮食生产总量的比例通常不超过 1-2%。个别地区和农户的减产风险应当显著高于全国自然灾害占产量的比例所代表的风险。但认为农民平均需要用年消费量的四分之一作为必要储备来抵御风险，可能估计过高。在进一步研究这个问题之前，这里假定合理储备量不超过两个月消费量。

²⁵ 顺便提及，这个政策在过去计划经济和冷战时代是必要的，但在新的市场化和国际化环境下，粮食库存是否应当作为机密数据，或保密期应有多长才适当，应当依据其利弊分析重新考虑。

²⁶ 由于没有社会粮食库存的可靠数据，该表没有将年末库存作为来年供给量的一个因素。这样处理对于通过长期供给和消费时间序列数据来观察供求关系的变动情况实质是假定合理库存量不变。

²⁷ 应当指出，这应当是指能够反应资金机会成本的真实利息，而不是国家给粮食部门贷款的利息，后者由于包含政策性补贴，通常低估了资金真实的影子价格即真实利息。

既然存在严重粮食过剩，改革政策给出下调粮食产量信号是必要的；从政策设计方面看，因势利导对粮食统购统销旧体制发起正面改革是正确的；农民下调粮食产量和市场价格回升的反应也是正常的。可以推测，假如能够坚持实施市场化收购政策，在市场经济环境下，导致 1985 年生产下降的机制会在粮价回升到足够水平时刺激生产增长²⁸。因而，依据 1985 年生产下降和随后三年未能超过历史最高产量就认为改革失误和市场失灵是缺乏依据的。

1985 年粮食减产 6.92%，孤立地看这样大幅度减产似乎真有危机的含义。但考虑到上述严重过剩的背景，则是完全可以理解的，如果 1985 年粮食生产仍然稳定上升反倒是违背市场经济规律的反常现象。前文提到，1985 年粮食播种面积下调幅度为 3.58%，为新中国历史上所仅见，说明粮食减产很大程度上是农民依据粮食生产收益的预期进行自我调节的结果，说明了市场价格信号和农民分散决策的有效性，应当是我国粮食市场化必要性和可行性的证明，而不是市场失灵的表现。

1986-89 年同样也不存在粮食供给危机，而是粮食供求关系由过剩向紧缺的周期性转变。从粮价方面看，1985 年平均市场名义价格仍在下降；1986-89 年上升，从不到 0.50 元/公斤上升到 1989 年的 1.09 元/公斤。真实价格直到 1987 年与 1984 年大体相当；1988 年才高于 1984 年（图 3），1989 年真实粮价进一步过度调节上升到 0.54 元/公斤，表明存在较为严重紧缺。然而，应当强调指出的是，粮食市场变动周期性意味着紧缺和过剩是连续过程的不同阶段，由于农民分散决策对市场价格信号的反应，紧缺极盛之时往往也是过剩酝酿之际。1989 年真实粮价达到峰值，1990 年粮食产量增长率超过 9%，形成 1984 年之后又一个产量高峰，并导致真实粮价急速下落，不久便进入第二个粮食过剩运行期。

上述分析以全社会粮食供求关系为观察和分析对象。国家粮食购销这一块与全社会供求关系状态往往会发生偏离，可能在 1985-86 年就较早地感到紧缺压力。1985 年，购销差为 690 万吨（69 亿公斤），同年粮食净出口 271 万吨，总共为 961 万吨，表明国家粮食库存当年约减少 100 亿公斤。1986 年，购销差与净出口为 232 万吨。然而，1987 年情况变化：该年国内购销余量为 722 万吨，净进口 909 万吨，库存增量大约在 150 亿公斤以上。1988 年虽国内购销为负：585 万吨，但净进口 813 万吨，仍有积余（表 5）。从上述数据上看，这个时期国家粮食购销系统也许有短期紧缺，但并无供给危机。

应当指出，上述分析并非称赞 85 粮改措施完美无缺。重大改革政策通常都会有不足之处，粮食部门改革牵一发而动全身，突破性改革措施更可能发生局限性或偏差。回头观察至少可以发现以下问题。一是对新的比例价边际调节效果事先不很清楚。尤其重要的是，对市场粮价回升没有准备，因而对用比例价难以在自愿基础上收到定购粮问题缺乏事先判断。事后观察，比例价——生产下降——粮价回升——牌市价重新拉开——农民不会通过合同方式自愿卖粮食：这一关系是简单和确定的。在政府财政不准备支持新的粮食牌市价差前提下，合同定价无疑很难实行。后来不得不以合同定购为名，行强制定购之实，在改革原则和内容上后退了一步，而且在改革策略的层面上带来了消极影响。二是对于进出口调节手段应用也有可检讨之处。1985-86 年由前几年粮食净进口上千万吨转为净出口几百万吨。净进口下调应对当时粮食过剩是必要的，但转为净出口，也许调节力度过大。如果没有净出口，1985-86 年国有粮食购销的压力感觉可能要小一些。最后是没有触动平价销售这一块。好处是减少了改革的风险和阻力，但也有一个弊端，就是当市场粮价回升导致牌市

²⁸ 这一产量变化过程可能会有或长或短的滞后期。这一点将在下文有关粮食市场调节的动态性的问题中详细分析讨论。

价重新拉开距离时，按市价合同收购会因为销价不变而受到财政补贴的约束。上面已说明，由于政府不准备承担提高合同订购价的财务成本，必然导致用强制统购制取代自愿合同制取代，从而使 85 粮改政策的市场化核心内容归于流产。

实际上，85 粮改是当时一个更为广泛的农副产品流通改革政策的一部分。我国计划经济到市场经济转型的历史中，1985 年农副产品流通改革有重大意义：它第一次对计划经济一大支柱农副产品统购派购制度发起了正面改革；粮食以外，其它农产品实行的市场化新政策大都获得成功，现今农产品和食物供给数量充足和质量提高的局面，无疑得益于这次历史性改革。在粮食问题上，合同制定购改革方案未能成功，出现了行政干预和市场调节并存的双轨制局面，说明我国粮食市场发育更为困难，改革任务更为复杂。

3. 第二次粮食过剩

3.1. 过剩再度降临

对 85 粮改的批评之声尚在余音绕梁之际,随着市场粮价回升等原因对粮食生产的强有力刺激作用,粮食供求关系再次运行到周期过剩阶段,第二次粮食过剩于 1991 年达到高峰。

由于宏观经济形势变化,这次过剩比第一次更为迅猛。1989 年以后,国民经济进入改革以来最为严峻的紧缩调整期,经济急刹车使农村人口回流和乡镇企业增长缓慢,使粮食生产机会成本降低;另一方面,市场粮价上升使粮食生产预期收益提高,从而刺激粮食生产迅速增长。1989 和 1990 年粮食播种面积连续上升了 1.89 和 1.12% (表 2),这不仅是改革以来没有的,也是 60 年代初粮食危机以后所仅见的。1989 年粮食产量上升 1347 万吨,增幅为 3.42%,总产超过 1984 年成为最高产量;1990 年再次增产 3869 万吨,增幅为 9.49%,是改革以来粮食增长幅度最大的一年,两年共增产 5000 万吨以上(表 1)。名义粮价从 1989 年的 1.09 元/公斤下跌到 1992 年的 0.82 元/公斤;同期真实粮价从 0.54 元/公斤跌到 0.36 元/公斤,跌幅达 33% (图 3)。1989-1991 年三年间,国内购销余量为 5024 万吨,加上净进口 2162 万吨,理论累积剩余超过 7000 万吨(表 4, 5)。结果出现比 80 年代中期更为严重的市场过剩形势。

过剩最直观表现还是“卖粮难”。“粮农和粮食主产区被粮食积压所困,……到今年(1991 年)5 月份安徽露天堆放粮点 18 万个,存粮 42 亿斤。湖南露天存粮 42 亿斤。河北仅露天存放的小麦就有 18 亿斤。四川库外粮屯也以 10 亿斤计(王春林,孙自铎,1991)。陕西 90 年代初,粮食年末国家和农民库存达 69.5 亿公斤,“九五”时期年均消费量高估为 98 亿公斤。库存量为消费量的 71%,占 8 个半月的消费量。远远超过合理水平”(白志礼等,1993)。当时这类“卖粮难”报道很多。

与 1984 年相比,90 年代初卖粮难特点有:(1)波及的范围越来越广。第一次‘卖粮难’,主要是南方几个省的大米和吉林省的玉米;第二次‘卖粮难’时,还扩大到河南省等小麦主产区甚至主销区的一些生产基地(如福建省建阳县,建瓯县)。(2)积压的总量越来越大。例如大米主产省湖南第一次‘卖粮难’时实际积压量不过 15 亿公斤,第二次‘卖粮难’时已四倍于此数”(詹武,1994)

国务院政策研究室对 90 年代初粮食形势进行了综合分析,认为“依据国际上公认的存粮安全线,粮食生产年度末的粮食库存量,应达到全年社会粮食消费量的 16-18%,即两个月左右的消费量。由于粮食生产年度是到 3 月底止,这样,年底的库存量则应相当于 5 个月左右的消费量,这是存粮的安全线。……1984 年到 1991 年,我国粮食的库存量可供当年全社会消费的时间都超过存粮安全线”。因而,卖粮难表明出现了“低收入水平上的相对过剩”(国务院政策研究室粮食问题研究组,1993)——值得注意的是,这一判断与 1984 年中国农村问题研究组对当时粮食形势判断完全相同。

3.2. 93 粮改:全面市场化

在第二次粮食过剩形势下,一些省份自下而上提出流通市场化改革的要求。部分由于地方压力和 1992 年改革热潮推动,特别是因为十四大确立的社会主义市场经济体制改革目标的指导作用,决策层决定以平价粮压销和提高粮食销价为突破口,对粮食购销体制发动一场更为全面的改革。依据国务院 93 粮改文件,改革目标是“在国家宏观调控下放开价格,

放开经营，增强粮食企业活力，减轻国家财政负担，进一步向粮食商品化，经营市场化方向推进”（国务院，1993）。“两放”“两化”原则的提出表明当时中央下决心将粮食流通的“双轨制”合并到市场机制这一轨，同时强调国家将进行宏观调控，从而使市场机制的运行与粮食安全与经济政治稳定等目标相协调。从理念上看，这一市场化改革措施的设计与中共中央十四大社会主义市场经济原则是一致的。

与 85 粮改相比，93 粮改在实施方法上有两个特点。第一，中央规定原则，地方分散决策，自上而下与自下而上相结合。第二，它对前几年已经发生的局部范围内市场化改革政策加以发展，形成较为系统全面的改革措施。1990 年以来主要粮改政策包括：

1990 年国务院作出“关于建立国家专项粮食储备制度的决定”，确定筹建国家粮食储备局，建立储备基金和风险基金，当年专项粮食储备 350-450 亿斤。同时要求省、地（市）、县建立粮食储备。到 1993 年底，国家粮食储备已达 1350 亿斤（见张曙光，1995，第 8 页）。

在前几年平价粮压销的基础上²⁹，1991 年 5 月 1 日提高粮食销售价格，综合每 50 公斤提高 10 元，同时给每个职工每月补贴六元。这是几十年来第一次提高粮食销售价格。1992 年 4 月 1 日，同时提高订购价格和销售价格，基本实现购销同价。并在此基础上，陆续展开放开粮价，放开经营的试点³⁰。

从 1992 年开始，各地根据自己的经济状况和承受能力，因地制宜地选择适合本地的试点方案和改革模式³¹。截止当年 9 月，全国有 400 多个县，1.8 亿人口的地区进行了放开试点。国务院总结试点经验，提出了要抓紧当前有利时机，加快粮食购销体制改革。继广东（1992 年 4 月 1 日）全面放开粮价之后，浙江（1993 年 1 月 1 日），江苏，安徽，福建，江西，和上海市（1993 年 4 月）也全面放开价格，取消粮票。到 1993 年底，全国 95% 以上的市县都完成了放开粮价的改革（张曙光，1995，第 8 页）。

3.3. 粮价上涨与粮改再次流产

93 粮改起初顺利，但 1993 年 11 月形势开始变化，主要是南方沿海一些城市市场粮价迅速上升，并很快蔓延扩大到全国，成为决策层关注的焦点问题之一。

这次粮价上涨速度较快。从粮价月度数据看，1993 年 10-11 月两个月粮食平均价格由 0.935 元/公斤上升到 1.080 元/公斤，涨幅约 16%。一些城市粮价出现一日一变甚至一日几价情况，为改革以来所仅见³²。1994 年初粮价相对平静，但三月份以后重新上涨，6 月份比 2 月上升了 25.7%。下半年上涨更猛，12 月粮价比 6 月上涨 31.8%。1995 年粮价仍在攀

²⁹ 参见本文 2.3 节。

³⁰ 1990 年 4 月 1 日，1991 年 1 月 1 日和 1992 年 4 月 1 日，三次提高了中央计划内进口粮食的交拨价格。第一次每 50 公斤提高 1.5 元，第二次把交拨价由统购价提高到比例价，第三次把进口粮食一律按提高后的订购价交拨（张曙光，1995，第 8 页）。

³¹ 大致有三种情况：一种是购销全部放开，如广东；二是稳住订购（数量和价格都由国家规定），放开销价，如陕西汉中市；三是保留部分订购和农业税征实，订购价格随行就市，销价放开，如四川广汉市，河南三门峡市等。

³² 李平社，张峰（1995）描述了当时形势：“首先是广东省广州市粮价与 1993 年 10 月下旬开始上扬，到 11 月 11 日，粮食零售价比 10 月份上涨了 30%；广东粮价迅速拉动了临近省份粮价。同年，福建省 11 月初 11 个大中城市的大米价格平均每公斤突破 1.6 元，比上月末上升 15%。江西受广东辐射影响发生连锁反应。11 月 15-25 日，赣西萍乡市米价一天一价，连续近十天，创下该市粮价最高纪录。……与此同时，湖南，湖北，四川，安徽，江苏等粮食生产大省……粮油价格全如‘疯’了一般地猛涨。湖南湘乡粮食批发市场一度因籼米涨价太快引起骚动。该市场 11 月 25 日上午早籼米的价格为每公斤 1.18 元，而下午就变为 1.52 元，优质晚籼米上午每公斤 1.60 元，却高达 1.85 元以上。……当南方米市风波愈演愈烈之时，北方的面粉价格也扶摇直上了”。

升, 1995 年粮价达到有史以来最高的 2.155 元/公斤, 全年上升 19.3% (图 2)。由于同期存在经济过热和通货膨胀形势, 加上不久就出现了粮价上涨导致通货膨胀的观点, 所以粮食市场变动在粮食安全和宏观经济稳定这两个至关重要的问题上引起了决策层高度重视。

有关粮价波动原因, 决策层判断在 1993 年底到 1994 年 5 月的半年内发生了实质性转变。起初决策层认为粮价上涨主要是短期和局部市场波动。1993 年 12 月全国平抑粮油价格工作会议上, 中央认为“粮食价格大幅度上涨, 就局部来看, 可能存在粮源不足, 库存下降, 调运不及时等因素。但从全国来看, 主要是由心理, 投机因素等暂时因素推动的”³³。依据这一判断, 粮价上涨不是生产不足的结果, 更不是供给危机, 而主要是由预期等短期因素引发的市场波动。当时学术界的主导意见也是把粮价上涨看做主要是流通领域原因造成的市场波动³⁴。

上述判断是正确的, 但有不足。抓住短期因素的影响是敏锐和正确的, 不足之处在于对粮价上涨周期性背景缺乏认识, 因而对市场粮价在一个时期(中期)的上行趋势缺乏心理准备。由于周期性上升的粮价未能很快回落, 决策层从 1994 年初已开始改变对问题原因的看法。1994 年 2 月, 一位国务委员致信广东, 福建, 湖南等南方七省区政府负责人, 要求积极扩大早籼稻种植面积³⁵。1994 年 3 月 23 日, 中央破例地再次召开农村工作会议³⁶, 着重讨论粮食市场问题和对策。中央几位主要领导到会讲话, 强调要通过责任制等政策使“北方省区粮食种植面积要做到稳中有升, 南方省区, 沿海经济发达地区的粮食播种面积要有较大幅度的回升”。还强调要由国有粮食部门完全控制粮食批发环节, 并在零售环节发挥主渠道作用³⁷。这说明决策层已开始转而认为生产不足是粮价上涨的主要原因, 并试图通过加强在生产和流通领域的行政控制来应对粮价上涨。以此为背景, 1994 年 5 月国务院下发文件, 系统部署了一系列对近年粮食政策基本走势具有关键影响的重大举措(国务院, 1994)。

(1) 抛售粮食库存。1994 年下半年国家先后两次安排 100 多亿公斤专储粮在 35 个大中城市挂牌销售, 各级地方政府也抛售了地方储备粮(史万里, 徐柏园, 1996)。

(2) 提高粮食收购价格。国务院决定从 1994 年 6 月 10 日起提高粮食定购价格, 平均提高 45%。1994 年早稻收购开始, 全国部分省区实行价外补贴政策, 给予农民利益补偿(史万里, 徐柏园, 1994)。1996 年把粮食定购价格再次提高 40% 左右。

(3) 省长责任制。“实行省、自治区、直辖市政府领导负责制、稳定粮食产量、稳定粮食库存, 灵活运用地方粮食储备进行调节, 保证粮食供应和粮价稳定(国务院, 1994)”。粮食省长责任制逐步发展为包含四方面内容的政策: 第一, 省长要负责稳定粮食播种面积、提高单产、增加总产。第二, 省长要负责掌握粮源, 管好市场, 完成国家下达的粮食定购任务。第三, 省长要负责建立本省粮食储备和粮食风险基金。第四, 粮食生产省、自治区要进一步提高粮食商品率; 不能自给自足的省、自治区、直辖市逐步提高粮食自给率(叶

³³ “中国粮食经济” 1994 年 1 期 3 页。

³⁴ 1993 年 11 月在京召开的“农村经济形势分析与展望”会上, 专家们普遍认为“这次粮价猛涨, 是国营粮食企业带头抢购和哄抬粮价, 而引起集市跟随涨价。南方, 特别是沿海地区粮价先期上涨的信息, 通过各种途径迅速传播, 助长了粮食生产者和经营者普遍的涨价心理预期和惜售心理”(“1992 年中国农村发展年度报告”第 5 页, 中国社会科学出版社。引自余贤(1994))。

³⁵ 信中指出, “我国粮食产量的高低, 主要靠稻谷, 而稻谷的生产区在南方, 南方稻谷的产量又主要看早籼稻, 因此, 为了夺取今年的丰收, ……要积极扩大早籼稻面积”(陈俊生, 1994)。

³⁶ 通常在年初或上年底召开中央农村工作会议。

³⁷ 参见“中共中央召开农村工作会议”载于“中国粮食经济”1994 年第 3 期第 3 页。

兴庆, 1996)。

(4)对非国有粮食经营主体严加规制,用行政手段加强国有粮食部门在流通领域主渠道作用。政府认为,“根据我国粮食市场供求情况,粮食部门必须收购社会商品粮的70-80%,即900亿公斤左右(贸易粮)”。要求1994年对国有粮食部门以外的“粮食批发企业进行清理,整顿,对不符合条件的不予重新登记”。同时要求有关部门“在粮食收购季节,对多渠道的粮食批发企业还应在铁路,交通运输上加强管理”(国务院,1994)。

(5)1995年粮食大量进口,净进口量达到近2000万吨创纪录水平(表5)。

1994年粮食政策某些内容有合理性,但其基本思路有可商榷之处。例如,抛售粮食库存在方向上是正确的,遗憾的是在时机和力度方面存在问题。增加净进口有可能作为稳定粮食市场的短期调节手段,但在具体运作上由于现行体制决定的决策滞后期过长,直到1995年净进口粮食才大量形成国内供给,未能有效成为短期调节手段,反而加剧了1996年以后发生的第三次粮食过剩。最需要讨论的是在流通和生产领域用加强行政控制的办法来应对预期因素诱致粮价猛涨的问题。在人们预期夸大紧缺,“惜售”“囤积”心理显著的背景下,政府紧急采取控制市场措施,甚至通过首长负责制干预农民的生产行为,很可能产生两方面效果:一是这些政策本身缺乏效率,会造成社会成本或财政损失;二是会强化市场严重紧缺甚至危机的不真实预期,加剧农民和企业“惜售”和“囤积”心理,使周期性价格上涨更猛,发生更为严重的过度调节。

从政策演变轨迹上看,94粮政使93粮改归于夭折,“放开价格,放开经营”和“粮食商品化,经营市场化”的改革政策被放弃了,大的体制框架恢复了“双轨制”,在粮食生产和流通某些方面则强化了行政控制。尤其是省长责任制对地区和农民粮食生产决策的大范围干预,是80年代初人民公社解体后从未出现的行政干预反弹现象。93粮改政策仅一年后便发生U形逆转,其内容的尖锐性和形态的戏剧性,远远超出85粮改的挫折。从我国改革二十年历史看,93粮改政策的U形转向,大概仅有1988年价格闯关政策因为市场预期自我实现机制导致的挤兑-抢购危险风潮而流产可以比拟。是什么因素使决策层下如此大决心在粮改政策上做壮士断腕般的后撤呢?非常政策必有非常理念支持,这个理念就是解释粮价上涨原因以及粮价和通货膨胀关系的著名“双推论”。

3.4.“双推论”的逻辑和影响

93年粮改出现反复的直接原因是粮价上涨,宏观背景则是严重的通货膨胀压力;因而,如何分析粮价上升原因和性质,如何评价粮价与通货膨胀的关系具有至关重要的意义。

对此,主流观点解释集中表现为两个相互衔接的“双推论”命题:(1)稻谷减产造成粮价猛涨,(2)粮价上涨导致通货膨胀。

第一个推论是前提。其核心是用生产不足来解释粮价上涨。1993年是丰收年,粮食产量比上年增长3.12%(表1),因而从总量上推论粮食不足造成粮价上涨显然缺乏依据。然而,该年粮食总产上升同时,稻谷产量从上年的186.22亿吨下降到177.51亿吨,降幅为4.7%³⁸,因而“稻谷减产导致粮价上升”成为普遍接受的解释。具有代表性的分析思路是:由于土地不可移动性以及我国气候,水资源等自然条件,稻谷生产90%以上分布在秦岭-淮河以南地区;北方增长的粮食与南方减少的粮食不是相同的品种,它们之间的替代性很

³⁸ “中国统计年鉴”1996。

差；因而稻谷减产导致“粮价陡涨的局面”（陈锡文，1994）³⁹。更多的研究人员则直接依据稻谷减产与粮价上升二者发生的前后关系提出因果联系结论⁴⁰。

对当时粮价上涨还有其它解释。例如，有人从生产资料价格上升⁴¹，1994年财政，金融，税收，汇率等几大改革措施的同步出台方面解释粮价上涨（崔晓黎，于保平，1995）。还有人认为1992年取消粮票使粮食产区布局变动，并通过预期等因素造成粮价上涨⁴²。然而，从1994年以来粮食政策的演变方向看，生产下降造成粮价上升的观点是决策层实际接受的立论，或者至少是和当时政策转变在逻辑上相一致的解释。

“粮价上升造成通货膨胀”的推论逻辑是：1993-1994年“物价上涨的主要原因是食品价格上升。……食品价格上升的主要原因是农业发展缓慢”。1984年以后，“我国粮食生产进入低速增长甚至徘徊阶段，人均粮食占有量基本维持在350-380公斤之间。低水平和停滞的人均占有水平，面对的是快速增长的直接和间接用量需求，不能不导致粮价的持续上升，又会引起其它产品，如猪，肉，鸡物价的上升”（马建堂1995）。由于这一解释与结构性通货膨胀理论⁴³，改革政策导致通货膨胀⁴⁴有暗合之处，因而是很多宏观经济研究人员深信不疑的观点。

³⁹ 为避免发生转述失真，将这一观点的原文表达引述如下：“经济发展相对滞后的北方地区的粮食供应量的增加，并不能或至少在关键环节上不能补偿南方经济发达地区的粮食供应量下降，这个判断已被实践所证明：1993年粮食总供给创历史最高水平，而粮价陡涨的局面也属历史罕见就是明证”（陈锡文，1994）。该论者还进一步由此推论市场化体制在调节我国稻谷生产和流通方面具有的实质性局限，认为稻谷的供给增长，难以靠“发挥各地优势，建立全国统一的粮食市场”来保障”（陈锡文，1994）。

⁴⁰ “因为，我国60-65%的人以大米为口粮，需求很大而供给相对偏紧，由于稻谷减产而引起整个粮食市价较大幅度上涨的情况，近十年来已发生过多次。如1985年稻谷减产5.4%，次年粮价上涨9.2%；1988年稻谷减产3%，次年价格上涨21.3%；1991年稻谷减产2.9%，次年粮价上涨24.3%；1993年稻谷减产4.6%，当年底粮价就大幅度上涨了”（杨启先，1995）。

⁴¹ 近两年化肥价格上涨很快。以尿素为例，1992年10月前，零售价每吨538元（平价）。92年10月1日，国务院调整化肥价，零售价达660元。1993年3月，国务院宣布暗补该明补，价格放开，物价局限价为1200元。1994年3月，由于工厂出厂价上涨，尿素已到1400元/吨。……计委测算，生产资料调价，每斤粮食生产成本增加2分钱（崔晓黎，于保平，1995）。

⁴² 1992年取消统购统销和粮票改革后，东南沿海省份减少了不再有优势的粮食生产，东部对中部的粮食需求随之上涨，拉动了中部粮食价格的上涨。中部地方政府为了以低价完成“放价保量”的订购任务，采取了封闭粮食市场以平抑本地粮食价格的政策，从而造成了东部缺粮地区粮食价格的大幅度上涨。政府可以封锁市场，但无法封锁东部粮食价格上涨的消息。中部和其它地区的农民了解到东部粮食价格大涨的消息，产生了不得惜售的行为，所以市场上粮食在产量增长的情况下出现供给相对不足，进而拉动了1993年底的全国粮食价格的上涨。……1994年粮食产量下跌2.5%，在正常情况下，政府只要动用适量的储备，就完全可以化解产量下降对价格的拉力。所以粮食减产并非这一年粮食价格大幅度上涨的主要原因。……政府三番两次提高收购价给农民产生了粮食短缺和粮食价格将进一步上涨的预期，于是产生了惜售行为。（林毅夫，李周，1995）。

⁴³ 1993年粮价上涨带动其它相关食品并进而带动整个消费价格上涨，其重要原因之一就是近几年工业发展快，农业跟不上，农产品价格结构性跟进的因素。……由粮食及其它农产品价格上涨而推动通货膨胀，其形成机理与前面讲的发展中国家出现的情况几乎是一致的。通货膨胀的结构性解释认为结构性刚性“首先表现为农产品尤其是粮食供给不足。……随着工业化和城市化的发展，农村人口源源流入城市，城市居民收入水平不断提高，对粮食和农产品的需求越来越大。农业生产和供给越来越不能满足这种日益增长的需求，粮食和农产品价格随之上涨”（戴根有，1995）。

⁴⁴ “去年四季度，由于传出今年将要提高粮食收购价格的风声以及南方水稻欠产，出现了抢购粮食风潮，推动粮价上涨，并与去年4月放开粮价的影响相叠加，形成今年5月份以前的粮价‘翘尾’现象，使粮价自年初至5月份一直停留在同比上涨37%左右的高水平。……由于粮价已经放开，收购价格上涨立刻带动了销售价格的上涨，并且带动了食品价格的上涨。……如果说去年物价上涨中政府的价格政策效应占到3/4，还有1/4是市场自发性涨价，则今年5、6月份出现的物价水平落而复涨，就几乎全部是政府的价格改革政策造成的，……这种既非需求过大也非成本推动，而是由改革所导致的通货膨胀类型，我们也许可以把它称为“改革型”通货膨胀”（王建，1994）。

依据“双推论”的道理，人们从加强粮食和农业生产，加强国有粮食部门主渠道作用，实行粮食省长责任制等方面提出了一系列对策⁴⁵。这些推论和建议在逻辑上否定 93 粮改政策并支持粮食省长责任制等行政干预政策：由于稻谷生产不适应市场调节，市场化改革会导致稻谷生产下降和粮价上涨；而粮价上涨又会引发严重通货膨胀局面，影响宏观经济稳定大局。因而，无论从保障粮食安全，还是宏观经济稳定这基本目标上看，都应放弃粮改市场化目标，转而采用行政控制手段。换言之，即便回到粮食流通双轨制和实行省长粮食责任制缺乏效率⁴⁶，但如果粮食安全和宏观经济稳定目标与市场化机制相对立，采用行政干预手段就是必要的。

在“双推论”基础上，主流观点形成了对 93 粮改评价以及我国粮食经济特性的一系列认识和判断。就 93 粮改而言，主流观点虽然也肯定其动机和某些具体政策有合理性，但认为它总体上违背了现阶段我国国情，在市场化方面过于激进，因而是一次失败教训。在理论上，主流观点认为粮食作为特殊商品具有很强政治性和经济学意义的外部性，因而国家必须对粮食流通保持很强控制，对生产领域也要保持相当力度的控制。这些构成 1994 年以后粮食政策行政干预反弹的理论表达和论证。

3.5. 重新评价“双推论”

总结 93 粮改经验教训，讨论近年粮政功过得失，分析层面的关键是考察“双推论”能否成立。笔者认为，“双推论”的分析判断存在惊人的片面和轻率之处，违背市场经济规律和经济学常识，必须重新讨论评价。

3.5.1. “稻谷减产导致粮价上涨”？

这一判断的前提性推论之一是认为不同粮食品种之间替代性差。然而，替代性差是一个模糊而无法证伪的说法。理论上说，任何商品都存在替代性：粮食与非粮食产品之间替代性较小，而不同粮食品种之间替代性较高。多高？这需要实证研究回答。没有进行有关实证研究，用替代性差的模糊说法作为一个重要因果关系判断的前提，显然不够妥当。如果稻谷和其它粮食替代性差，1993 年底稻谷因短缺涨价，则其它粮食不应出现连带价格上涨情况；但事实恰恰是各种粮食涨价联系紧密，这说明替代性差观点本身不正确。

认为南方减产的稻谷不能被北方粮食增长所弥补的前提性推论也难以成立。由于光热等自然条件限制，我国北方难以成为全国范围内稻谷主产区。但这不等于说北方稻谷在边际意义上无增长能力，或注定不能弥补南方稻谷边际产量下降。从我国 80 年代以来大米生产的地区结构性变动来看，1983-1994 年全国大米产量平均上升了 4%，但东北上升了 91%，西北 50%，华北 15%，北方地区大米生产增长水平远远超过全国平均水平；与此对照，南方大米产量下降，东部与西南部大米产量增速低于全国平均水平（表 6）。上述现象的基本

⁴⁵ “近两年的实践已经证明，引起我国高通货膨胀的原因，主要来自于农业。1995 年的物价指数，是否能够成功地控制在明显低于 1994 年的水平，也主要在农业特别是粮食的价格是否会进一步上涨，而粮食中最要害的又是大米的价格”。因而，“要力争农业生产特别是粮食生产有较快的发展，为更好地抑制通货膨胀提供有效的物资基础”（杨启先，1995）。“因通货膨胀的源头主要是农产品特别是粮食，因此必须密切重视农产品生产和流通领域中的情况。今年夏粮产量较去年有所减少，预计全年总产量不会大幅度超过去年水平，因此有必要适当组织粮食进口，并由国家掌握调节国内市场”（方向明，1994）。“因为农副产品供应暂时不足，最容易引起物价上涨，应实行各省市委书记，省长农业增长和稳定价格的责任制，以此为考核政绩的主要标准。我国外汇储备这几年增加较多，可以拿出一部分，进口必要的粮食和原材料。同时重新组织粮食，商业，供销社等发挥商品流通主渠道作用，负责调节市场供需，保证价格稳定。对农业生产资料实行平价供应，有财政给以补贴，以此促进粮食生产的稳定增长”（杨培新，1994）。

⁴⁶ 对省长责任制缺乏效率和分析的批评，参见卢锋（1996A，1996B）。

原因，在于消费者随着收入提高对北方质量较高的大米发生较大需求，从而使北方大米在一定程度上替代了部分南方低质大米。有理由相信，如果需求增长强劲，北方大米产量在边际意义上还会显著增长。因而，脱离需求变化，先验地认定南方减产稻谷不能被北方粮食增产所弥补也是缺乏依据的。

忽视需求因素是仅仅用稻谷减产来解释粮价上涨观点的根本性失误之一。市场经济的基本规律是消费需求变动引导生产和供给的调整，而不是象在计划短缺经济那样生产供给决定消费需求。从长期趋势上看，亚洲传统稻作区稻谷生产在粮食总产中的比例下降，最主要原因是稻谷需求收入弹性显著低于其它主要谷物品种。在收入快速上升过程中，由于畜产品收入弹性较高，消费者对作为饲料的粗粮需求弹性较大；其次是小麦的收入弹性；稻谷收入弹性在主要粮食品种中最低，并且在收入上升到一定水平后会出现大米消费与收入负相关的转折。因而，在人均整个粮食消费结构（包括直接和间接消费）中，或迟或早会发生稻谷被小麦和粗粮替代的过程。从研究文献来看，这一现象发生在许多历史上以大米为主要口粮的国家和地区的工业化过程中。例如我国台湾省战后经济增长初期，人均大米直接消费由1952年的188公斤上升到1967年的211公斤；此后便一路下降，1987年降至117公斤，与高峰水平相比，降幅接近一半，与1952年人均消费量相比也下降了三分之一以上。相反，小麦人均消费由1952年的15公斤上升到1987年的38公斤；通过饲料转化形式的间接粮食消费同期由30公斤激增至243公斤，其中玉米所占比例由1%上升到70%（World Bank, 1991, pp. 33-34）。此外，日本以及东南亚一些国家粮食消费也发生类似结构变动⁴⁷。我国也已开始发生类似转变：一项调查表明，浙江省五县农村80年代后半期人均稻谷消费量下降了约11.3%⁴⁸（黄季昆，罗泽尔，1998，第204-205页）⁴⁹。其它地区尤其是收入水平较高的城市应更早已发生类似的大米消费被其它粮食边际替代过程。

如果对于上述需求方面的故事有常识性了解，则很难得出“稻谷减产造成粮价猛涨”的结论。由于需求因素作用，稻谷产量增速减缓甚至绝对量下降的趋势应是正常合理的，1993年稻谷产量下降产生的稻谷相对价格上升压力，应有可能与需求下降产生的相对价格下降趋势朝抵消性方向发生作用，因而稻谷产量的结构性下降本身显然不可能引发持续两年多的粮价猛涨。

忽视粮价周期回升性是主流解释观点的又一根本性失误。只要简单观察真实粮价数据就可以发现市场粮价变动具有周期性，而周期性回升是推动当时粮价上涨的关键因素（图3）。由于第二次粮食过剩，1992年粮价已降至显著低于长期均衡水平。然而，由于90年代初经济紧缩及其滞后作用的影响，1993年粮食仍然获得了大丰收。1993年年均粮食真实价格落至周期低谷。从粮食供求和价格周期变动规律上看，当时市场粮价客观存在止跌回升的内在冲动。忽视粮价变动周期规律性的基本背景，对当时粮价上升原因的解释势必有很大局限性。

当然，仅仅用周期性这一中期因素解释1993/95年粮价猛涨也过于片面。1993年底开

⁴⁷ 例如，日本人均大米消费量由1962年的131公斤下降到1992年的74公斤（FAO, 1994）。泰国人均大米占有量由1964/66年间的162公斤下降到1975/79年间的146公斤；马来西亚大米人均消费在1955/59至1980年间由116公斤下降到105公斤（Booth and David, 1986, pp. 162, 59）。

⁴⁸ 每个农户的平均稻谷消费在1985-1990年间从1261公斤下降到1073公斤，同期户均人口由4.3人下降到4.07人，可计算得人均稻谷下降约11.3%。

⁴⁹ 对上述现象的一个可能解释是稻谷是收入弹性为负的所谓“劣等商品”。但该项研究依据对时间和截面数据的对比观察和决定粮食消费的结构因素的分析，认为收入上升与稻谷消费下降具有相关性而不具有因果性。

始粮价回升较猛，除周期因素以外，至少还有三方面特殊原因在起作用。第一是国际市场变动和人民币汇率改革使地方大米进口需求发生替代作用。1993年10月（即国内米价猛涨前一个月）国际市场米价急剧上涨，由每吨206美元上升到257美元，一个月内上升近四分之一。1993年11月至1994年初继续猛涨，1994年1月每吨大米价格达到356美元，为1993年9月的1.73倍（World Bank, 1997, p. 179, Table A5.2）。另一方面，1993年政府决定在1994年初汇率并轨，队人民币贬值。这两点外生变量的变动大幅度提升了南方省份地方进口大米的预期人民币价格，导致大米进口需求很大程度上转变为国内需求，引发国内米价和其它粮价急速上升。

第二是通货膨胀形势对农户和粮食企业库存行为的影响。伴随1992年新一轮经济高速增长，投资需求（特别是房地产投资）激增和信贷膨胀（特别是通过民间非法集资和银行违规贷款实现的融资）导致经济过热和通货膨胀势头。1993年初零售物价同比指数达到8%，到粮价快速上涨前的第三季度已急剧上升到14-15%（表7）。通货膨胀背景下人们对未来通胀预期一般也比较高。为了抵御预期高通胀侵蚀自有资产价值，粮食市场参与主体通常会增加粮食这一真实资产存量，表现为农户“惜售”倾向和粮食企业调高合理库存量行为⁵⁰。由于粮食库存增加一方面意味着粮食市场上有效供给减少，另一方面又表现为有效需求增加，因而这一资产选择行为与市场价格预期相互作用，可能在短期形成“自我实现”效应，推动粮价急速上涨。

第三，政策的反调节作用。在预期因素成为粮价猛涨的一个关键原因形势下，政府粮食流通和价格政策对于调整市场预期变化的强度因而对于粮价上涨走势和速度具有重要作用。依据前文讨论，粮价上涨几个月后政府分析立场发生转变，转而侧重从生产不足导致危机的角度采取对策，对粮食流通和生产加强行政干预。这些对策的客观效果之一是会强化市场参与者有关粮食紧张的预期，因而推动粮价更快上升。从粮价数据图上可以清楚看到，名义粮价在1994/95年猛烈上升，真实粮价1995年底达到1980年以来的最高点，粮价上行周期时间长度比第一次周期显著缩短（图2, 3）⁵¹，这在一定程度上与政府政策调节效果有关。于是我们看到，1994-95年粮食政策的中心目标是控制粮价上涨，但令人遗憾的是，由于政策思路与市场经济规律不尽吻合，实际上反而推动了粮价上涨，客观上起到了反调节作用。

综上所述，粮价周期变动规律决定了1994年真实粮价会上升；高通胀背景，国际市场变动和汇率政策改革，不适当的行政干预政策等外部原因或者加快了市场粮价止跌回升的时间表，或者加剧了1993年底开始的粮价上行的猛烈程度。这一分析并非完全否认稻谷减产也会在上述背景下对粮价上涨发生某种作用，但通盘考虑，稻谷减产影响较为次要，更不是决定性的。如果没有上面分析的条件，稻谷产量下降不应导致粮价猛烈上涨；换个说法，即便1993年稻谷不减产，1994年真实粮价止跌回升和名义粮价快速上涨也在所难免。

3.5.2. “粮价上升造成通货膨胀”？

“粮价上升造成通货膨胀”的命题同样需要商榷。从理论上说，由于粮食和以粮食为原料的食物和产品构成社会商品总量的一个部分，粮价在其均衡水平以上的增长会在一定程度上拉动物价总水平上升。这一定义性关系应是成立的。然而，任意选取一个时间截点，

⁵⁰宋国青用现代经济学资产选择理论解释我国农户的存粮行为，对于理解我国粮食市场波动具有重要意义，下文将进一步讨论这一问题。

⁵¹第一次真实粮价变动周期中，从低谷到峰值为四年，而这一次仅用了两年。

依据粮价上升在前和通货膨胀在后的观察以及“在此之后，因此之故”的逻辑，认定粮价上升必然导致通货膨胀的推论则大有问题。因为经济变量的相互作用通常有或长或短的滞后期；即便二者存在因果联系，发生在前的变量不一定是发生在后的变量的原因，因为二者的真实关系也许是后者通过一个滞后期导致前者⁵²。因而，“在此之后，因此之故”简单推论可能导致错误判断。

这一滞后性质对于观察 90 年代前期粮价和通货膨胀关系是重要的。1992/93 年新一轮经济高速增长并很快导致经济过热，然而，如前文说明的，当时粮食市场周期正处在相对过剩的价格下行阶段。通货膨胀使粮食真实价格比名义价格下降更快，同时也注入了粮价日后反弹的压力，1993 年底这种压力终于开始释放出来。比较粮价与零售物价指数，1993 年 11 月之前长达三、四年时间里，后者一直高于前者（表 7）。这就是说，在这三、四年时期内，粮价吸收了通货膨胀的压力，即通货膨胀造成日后粮价上涨的压力。直到 1993 年底以后，粮食名义价格才高于通货膨胀。因而，从九十年代以来情况看，真实关系是通货膨胀在前，粮价上涨在后；是先有通货膨胀导致粮价上涨，然后才是粮价上涨对通货膨胀推波助澜。

还应指出，即便粮食名义价格上升速度高于通货膨胀（即真实粮价开始上升），仍不能肯定粮价上升造成通货膨胀。具有决定意义的是真实粮价对于均衡价格的相对水平。从理论上说，只有真实粮价在均衡水平以上增长才必然构成通货膨胀原因。因为真实粮价低于均衡水平意味着粮食对于非粮食产品的相对价格被压低了，假如没有其它导致通货膨胀因素在起作用，至少在理论上可以肯定粮价回升只会造成其它非粮食产品相对价格的下降，而不会引发物价水平的一般上升即通货膨胀。依据前文对于长期粮食均衡价格的估计，市场真实粮价直到 1994 年 7 月才超过均衡水平，并于 1996 年底以后降到均衡水平以下。也就是说，只是在 1994 年 7 月—1996 年 12 月期间才存在粮价上涨推动通货膨胀问题。当然，不应忘记，此前四年内通货膨胀持续给市场粮价注入上升压力。

这里没有系统讨论当时通货膨胀真实原因问题，也没有全面分析粮价与通货膨胀关系，这两个问题的全面答案有待专题研究去探讨⁵³。上述分析仅仅说明，主流观点对于通货膨胀与粮价上涨关系的解释是片面和轻率的，难以经受经济学分析和基本事实的检验。

现在对“双推论”作事后分析时，应当看到当时准确判断粮价上涨真实原因以及粮价与通货膨胀关系有其客观困难。它们是改革以来第一次发生的新现象和新问题，由于通货膨胀影响到宏观经济形势稳定，解决粮价上涨和通货膨胀具有对策意义上的紧迫性。这样背景下，对真实关系认识和判断出现某些偏差应是完全可以理解的。然而，即便考虑这些客观约束条件，“双推论”偏误的性质和程度仍然令人费解。“双推论”不仅明显违背了经济学常识，而且忽视了某些相关基本事实。例如，笔者阅读已经发表的有关文献，很难找到一篇系统列举粮食真实价格数据的论文，似乎是不用仔细观察粮价变动这一研究对象就能对其变动原因作出科学解释！

⁵² 例如，货币供给与经济增长率变动之间的关系就典型地具有这一性质。

⁵³ 依据笔者一般观察和理解，1993-95 年通货膨胀与改革以来前三次通货膨胀的原因既有类似性又有特殊性。几次通货膨胀都和政治变动周期存在紧密联系，但 90 年代前期通货膨胀发生原因有至少三方面特点：一是 1992-93 年投资需求膨胀中房地产投资急剧增长，很快产生严重泡沫现象；二是在融资方式上社会非法集资和银行系统违规融资问题突出；三是 1994-95 年外汇储备飙升导致基础货币供给急剧增加，并通过货币供给的乘数作用使货币供应量激增。从当时研究普遍情况看，很多宏观经济学家注重用粮食减产解释 1994 年通货膨胀，一定程度上忽视了开放经济环境下国际收支平衡变动对国内货币供给以及宏观经济稳定的影响。

4. 第三次粮食过剩

4.1. 规模空前的过剩

好像是为了证实我国粮食生产对价格信号的反应能力，在人们对粮价上涨的危机感尚未消除之际，1996年粮食产量越过一万亿斤的历史性台阶。以此为标志，粮食供求关系按照它重复展示的周期变动程序拉开了第三次市场过剩序幕，并于1997-98年直奔高潮。

不相信粮食市场调节作用的人们可能会用粮食省长责任制政策来解释1996年粮食产量增长。笔者认为，省长责任制的行政干预对增产有效果，并相应加剧了1996年以后的粮食过剩；但其作用无论积极还是消极都是较为次要的。粮食产量增长主要是1995年真实粮价高峰水平拉动的产物，是市场调节机制（包括过度调节作用）的表现。米袋子省长责任制不应是其主要原因，否则无法解释非市场体制下“以粮为纲”那样空前力度的行政干预无法解决人们温饱水平的粮食需要。没有价格信号和市场机制作用，任何一种行政干预手段不可能有改革以来包括1996年那样粮食增产效果。

一万亿斤产量是过去认为到2000年也难以达到的计划目标⁵⁴，于是引发了一个产量数据可靠性的争论。低估价格信号作用的陈见使人们难以理解1996年粮食增长，于是便怀疑统计数据可靠性。据笔者访谈有关官员，统计部门将1996年粮食产量数据上报后⁵⁵，被责成重新复查数据是否包含了较大水份。幸好现行统计制度下粮食是唯一用抽样调查方式产生的农产品数据，由于抽样调查的数据产生程序比较规范和客观，统计部门最终有可能成功地消除人们对数据可靠性的疑虑⁵⁶。然而，这并不足以使一些研究人员根本改变认识，他们转而提出一万亿斤产量不代表我国现阶段农业综合生产能力。问题在于，如果实际产出不反应生产能力，那末所谓“综合生产能力”到底还有没有一个正常概念所应起码具有的科学与实用价值呢？

事实情况是，一万亿斤产量揭开了第三次粮食过剩的序幕。这次过剩规模比前两次有过之无不及，原因在于没有充分消化第二次过剩，供求变动周期中的紧缺阶段期比较短暂，因而与前一次过剩有某种叠加性质。

过剩仍是通过粮食过量库存和真实粮价走势传达它来临的消息。农户近年一直有大量余粮。据国家统计局统计，1995年末农户人均存粮高达540公斤。1996年通货膨胀较低但真实粮价很高⁵⁷，从经济收益上看是抛售存粮的好时机。结果1996年年末农户人均库存量比上年狂泄43公斤，是有该项统计以来农户存粮减少最多的一年。假定存粮农户人口总数为八亿，则1996年库存减少总量在320亿公斤以上。到1997年末，农户人均粮食库存上升到550公斤的历史最高水平。

⁵⁴ 国家计委“九五”规划预测2000年才达到9800-10000亿斤（4.9-5.0亿吨）（中华人民共和国国家计划委员会，1996，第298页）。

⁵⁵ 我国现行统计制度下，对于粮食产量这样被认为具有敏感性的重要数据，国家统计局需要将统计结果上报政府最高决策机构审查批准后才能公布。

⁵⁶ 我国农产品统计确实存在严重的数据失真问题。据笔者一项专题研究估测，肉类，禽蛋，水产品历年累积的虚报结果已使1995年产量包含四成左右水分。一个基本原因在于农产品产量数据通常是通过所谓“上报数据”方式产生的。但粮食是农产品中唯一的例外，它是通过国家统计局下属的农村调查总队抽样调查获得数据。由于调查总队在人事，经费来源上高度民主独立，因而有可能较少受到外部因素尤其是地方官员出于显示政绩动机而虚报产量行为的影响，比较客观地进行调查统计工作；再加上抽样调查在操作上有一套较为科学的程序和规范，所以粮食统计数据的质量比较有保证（卢锋，1998B，LU，1998A）。

⁵⁷ 不仅市场粮价远远高于均衡价格，而且下文将说明，该年国家定购/保护价高于市场价。

过剩在国有粮食部门表现得更为明显。国家于 1996 年开始执行高保护价敞开收购的政策，使当年增产的 740 亿斤粮食以及农户方面约 640 亿斤增加出售的存粮大都转化为国有部门的过量库存；1995 年创纪录的近 400 亿斤净进口粮食形成结转库存；仅这三方面因素就估计使 1996 年的国有粮食过量库存增加了近 1800 亿斤。据国家粮食储备局官员透露，1997 年年末国家粮食库存量为 4000 亿斤，合理需要量约为 1500 亿斤（陈红旗，1998）。过量库存超过 2000 亿斤，其中大部分估计是在 1996 年形成的。

库存量异常增长再次形成空前规模的仓容危机。国有粮食部门的现有正规仓容能力在 1500 亿斤左右，对于实际周转及储备需要来说缺口不大，但无法容纳 4000 亿斤库存。从各地有关报道来看，过量粮食库存有的堆放在空置的厂房，兵营，校舍等临时仓库内，更多则不得不户外露天存放。稍有粮食库存常识的人都明白，即便在有正规粮库的储存条件下，粮食库存在压占资金利息和经营费用等资金成本之外，还会发生显著的自然损耗⁵⁸。非正常储存条件的存粮无疑会更多地发生实物性损耗。

最为规则地反应粮食过剩到来的信号还是真实粮价的变动趋势。从图 3 上看，真实粮价在 1995 年达到周期性高峰水平之后，1996 年开始明显回落。1997 年粮价快速下跌，已显著低于长期均衡水平。1998 年上半年粮价仍在一路下跌，1-5 月份粮价跌破历史最低水平。

4.2. 保护价新对策

由于“双推论”逻辑的影响，与前两次过剩实施市场化改革的应对思路迥然不同，这次过剩时政府以价格保护为中心采取对策。1996 年出台了两项极为重要的价格政策：从新粮上市起把国家粮食定购价提高 40% 左右（韩俊，余贤，1997），并从秋季开始以定购价为保护价（即“地板价”）敞开收购农民余粮（叶兴庆，1998）。1996 年市场价仍显著高于长期均衡价⁵⁹，再次提价使定购价显著超出市场价，因而上述政策意味着政府在显著高于市场均衡价以上确定了干预性的“地板价（THE FLOOR PRICE）”，高出比例据估计约在 15-20% 以上。这一价格保护政策不仅决定了近年粮食政策的走势，而且在我国粮食政策乃至整个农业政策演变的历史上具有标志性地位，应当进行深入分析。

4.2.1. 粮食保护价的概念界定

首先要界定两点概念性问题。第一，区分“保护”一词的两种含义。一种是把日常语言中的“保护”一词运用到农业部门形成的一些概念，如保护农民抵制乱收费的权益，保护耕地资源和保护农业环境和水利设施等等，这类保护是合理和必要的。另一种是经济学意义上的保护政策，它是针对市场经济基本原则而言的，手段之一是政府以高于市场价的干预价收购粮食和农产品，替代或限制市场机制作用，以达到某种控制目标。因而，保护价是经济学意义上保护政策的一种形式，即政府通过实施支持性的“地板价”对市场价格机制进行干预的政策工具。

第二，进一步区分两种保护价。一种是以刺激粮食产量和向农民转移收入的保护价，其特征是把“地板价”定在均衡价以上，因而具有提升均衡产量和向粮农均衡收入的效果。另一种是以市场稳定为目标的保护价，其特征是把“地板价”定在均衡价以下和周期低谷以上。由于保护价比周期低谷水平高，因而可能具有增加来年粮食产量和粮农即期收入的

⁵⁸ 例如，据一位基层粮食工作人员提供的数据，国标以内的稻谷在正常储存条件下，每年的黄变速度高达 2-3%（戴保良，1998）

⁵⁹ 1996 年大米，小麦和玉米平均市场价格为 1.99 元/公斤，比最高的 1995 年价格仅低 3 分/公斤（图 1）

作用；但因为保护价比均衡价低，加上这类价格干预通常会与“天花板价格”相配合，在粮价上行时又限制粮价过度上升，所以从整个周期来看，这类价格干预的主要功能是降低粮价周期波动的振幅，不一定具有提升粮食产量和粮农收入的作用。

由此可见，区分两类保护价的关键是政策支持价格与市场均衡价比较的相对价位。在经济学上二者显然有清晰的概念区分，并且这一区分具有重要的政策含义。然而，从政策实践上看政府进行价格干预的动机可能是驳杂的，往往既有产量和收入动机，也有市场稳定的考虑，因而两类保护价干预手段可能会相互渗透而难以区分。在学术性研究中，由于不易判断干预价与均衡价的相对水平，或受具体分析目的影响，也不乏将“地板价”干预统称为保护价的做法。

综上所述，对两类粮食保护价定义如下：第一类粮食保护价指政府指示国有粮食部门或委托其它粮食经营机构用高于市场均衡价的“地板价”收购粮食的价格干预政策，目的主要是把粮食产量和粮农收入提升到均衡水平以上。第二类保护价指政府用高于市场周期低谷价但低于市场均衡价的“地板价”收购粮食的价格干预政策，它通常与某个以限制市场粮价过高上升的“天花板”价相配合，目的主要是通过控制粮食市场波动的震幅来稳定市场。为行文简便，本文把这两类保护价分别简称为“产量-收入型保护价”和“稳定型保护价”，二者区分可用表格方式表达。

	粮食保护价 I： 产量-收入型保护价	粮食保护价 II： 市场稳定型保护价
保护价基准确定	周期低谷价以上，均衡价以上	周期低谷价以上，均衡价以下
配套性价格干预手段	不一定有“天花板”价格干预配合	有“天花板”价格干预配合
产量效应	提升均衡产量	提升来年产量，但不提升均衡产量
收入效应	提升粮农均衡收入水平	提升粮农即期收入，但不提升粮农均衡收入水平
市场稳定效应	不一定有降低市场震幅的市场稳定作用	具有降低市场震幅的市场稳定作用
财政支持	需要较大的财政支持	需要较小的财政支持

4.2.2. 我国粮食保护价政策的源起

从改革以来我国粮食政策实践看，提出价格保护理念和实施实际具有保护性的价格政策可以上溯到 80 年代第一次粮食过剩和 85 粮改时期。1983-84 年不同范围内出现国家超购加价高于市场价的情况；依据当时政策，农民以超购加价向国家卖余粮，国有粮食部门至少在公开的原则上有义务无限制收购。由于 1983 年市场粮价可能还略高于长期市场均衡价，因而当时执行的超购加价政策可能已实际包含了保护价内涵。85 粮改用“倒三七”比例价下调原先边际收购价即超购价，同时规定以后如果市场粮价低于原统购价，国家仍按原统购价敞开收购，以保护农民的利益（中共中央，国务院，1985）。这里第一次在原则上表达了政府价格保护的意向。此后这一思路不断发展和具体化。例如，1990 年粮食产量再次达到历史最高水平，国务院发布的 44 号和 55 号文件都要求各省，自治区，直辖市制定

最低保护价和最高限价（国务院，1990A；国务院，1990B）。1993年颁布的“中华人民共和国农业法”用法律形式郑重地规定了对粮食及其它有关国计民生的重要农产品进行价格保护的原则。1993年国务院12号文件（国务院，1993A）以及批转的财政部等六部委联合制定的“粮食风险基金管理办法”（国务院，1993B），除了重申粮食价格保护原则，还对实施方式及资金来源做了规定。当时政府负责人明确指出：“农业生产风险大，比较利益低，既有自然风险，又有市场风险，政府必须给予保护。……最重要的是价格保护。首先从粮食做起，今后逐步扩大到其它农产品”（李鹏，1993）。

这一政策演变具有意味深长的含义。众所周知，计划经济下粮食政策特征是以利用统购统销和价格剪刀差挤压农业剩余，把平等市场交换条件下农民应得的部分收入转移到城市搞国家工业化。改革以后，随着国家粮食收购价格的提高和流通领域部分自由化政策的实施，价格挤压政策力度显著降低，这对于粮食生产发展起到了关键性作用。然而，在改革后的一段较长时期内，国家仍沿用低于市场价的定购价每年向农民收购约1000亿斤粮食，也就是说仍在一定程度上维系了用价格挤压农业剩余的政策。与此同时又在认真设计粮食保护价格政策，准备从另一端对粮食市场价格机制进行干预。挤压与保护在形式上是对立的，但在限制，超越和扭曲市场机制的行政干预取向上却是一致的。它说明我国经济，政治和文化传统对粮食价格干预具有一种特殊的亲和力，粮食价格政策从挤压到保护的转变是一个连续的过程，以价格自由化为基本内容之一的粮食市场化改革会面临特殊的困难。

4.2.3. 我国粮食保护价政策的实施

尽管粮食保护价理念由来已久并呼声愈高，但从政策实践上看，1996年以前还不能说是真正大规模地实施了粮食保护价政策。1983-84年超购加价收购政策虽可能有实际保护作用，但不是自觉的保护行为，而是某种意外性或偶然性的政策效果。85粮改用比例价取代超购加价就清楚说明政府不准备在这个价位上保护粮食生产。85粮改明文规定的保护价水平是当时的统购价。上面提到，统购价的经济功能是通过剪刀差转移农民收入，虽经1979年提价20%，仍远远低于市场均衡价，而且可能低于市场周期低谷价，因而以统购价为基准的保护价在经济学意义上没有实际作用。90年代初政府规定的保护价基准水平是当时的定购价，它与1985年的比例价很相近，可能已经高于市场周期低谷价，但低于市场均衡价，应当已经具有稳定型保护价的意义。然而，当时由于有关政策还不够健全配套，尤其是地方政府出于财政成本考虑没有价格保护的积极性；1994年以后随着市场粮价的上升理论上的保护价又低于市场价，所以直到1996年以前保护价并未得到真正实施。1994和1996年两次大幅度提高定购价水平，使其显著高于市场均衡价，1996年政府又明确要求国有粮食部门用定购价无限制收购农民粮食，于是粮食保护价政策终于在多年酝酿准备后得到大张旗鼓的实施。

近年粮食保护价政策既有稳定不变的一面，又有变动调整的一面。保护价敞开收购作为粮食政策的首要方针没有变动，但具体实施办法特别保护价水平经历不断调整，趋势是不断下调保护价水平：1996年以定购价为基准确定保护价水平；1997年7月国务院粮食购销工作会议上将保护价下调10%。1998年进一步把粮食定购价和保护价决策权下放到省一级政府，各地普遍下调了定购和保护价（叶兴庆，1998）。保护价的原则不变有重要政策含义，但保护价基准水平变化的经济学意义同样不可忽视，它不仅关系到保护政策的实施力度，而且决定了保护价是否会由产量-收入型转变为稳定型，甚至可能失去真实保护的意义（如果保护价基准低于市场价的周期低谷的话）。总之，1996-98年保护价水平与市场均衡价的关系及其变动是一个重要的问题，需要做专门研究。据笔者初步观察，从全国普遍情

况看，1996 年保护价显著高于市场均衡价，属于典型的产量-收入型价格保护政策；1997 年保护价略高于市场均衡价，仍具有一定的产量-收入型保护作用；1998 年保护价可能已降至市场均衡价以下，可能已实际转变为稳定型保护价。

4.3. 保护价的成本效益分析

保护价作为一种政策手段必然既有功效也有成本，因而应当从成本效益两方面作客观的分析。

首先说明一点，无论是农业保护主义原则还是粮食价格保护政策都不是我国原创；不少国家和地区在经济发展特别是在工业化带来经济结构转变和粮食以及农业生产相对甚至绝对下降的形势下，都曾利用价格支持手段来保护本国粮食生产和农业部门。支持性价格干预政策具有广泛吸引力的原因之一在于它能够刺激本国粮食生产较快发展，一定时期内改变由于市场经济比较优势规律作用粮食生产增速甚至绝对量下降的趋势。例如，由于采取保护政策，欧共体由粮食净进口地区变为净出口，日本，南韩提高了大米自给率（卢锋，1998C）。然而，经济生活中凡事有成本。粮食增产和自给率提高固然好，但扭曲市场机制必然要支付效率低下的成本，由于保护政策体现了政府意志，效率损失往往会表现为财政补贴费用。从国际范围看，在农业保护主义盛行的国家和地区，财政补贴占到粮食等农产品价值的三分之一甚至三分之二以上⁶⁰，政府因此发生巨额亏损都是常见现象（卢锋，1998C）。总之，粮食保护价既能刺激增产也会产出亏损，这既是经济学常识，也是普遍的观察事实。

我国粮食价格保护当然也会受成本效益相对称规律的支配。值得注意的是，国外即便是在农业保护政策上走得较远的国家，在实施保护价收购时仍要根据财政支持能力等约束条件，事先限定保护收购的数量。相比之下，我国价格保护特点是无限制敞开收购，并向农民承诺价格不会变。可见我国价格保护政策的信号更强，至少在 1996 年保护力度很大，从理论逻辑上推论增产成效和亏损代价必然更为显著。

我国粮食生产继 1995 年丰收和 1996 年特大丰收之后，1997 和 1998 两年仍是较大丰收年。这是一个很异常的现象。因为过去专家和官员谈粮食，通常有“两丰一歉”或“两丰两歉一平”一类的说法，不可能有三年连续丰收，认为这是我国粮食产量受气候制约的周期波动规律。然而 1995 年以来四年连续丰收，以往的经验 and 规律似乎突然失去了灵验。反常现象必有反常原因，这应当主要是价格保护政策的功劳，说明了价格保护政策不负所望，在绝对或相对意义上实现了政府的粮食稳定增长目标。同时高价收购也使农民得到暂时的实惠，从农民收入来看，1996 年农村人口人均纯收入增长率高达 9%，远远高于 1990-1997 年间的 4.2% 的平均水平⁶¹，其中高强度的保护价政策显然起到了相当大作用。这些是保护价在增产和增收方面的成效。另一方面就是财务成本了。1996 年第三次粮食过剩序幕已经拉开，真实市场粮价进入改革以来第三次急速走低的周期下行阶段（图 3），这时国有粮食系统用高于市场价格敞开买进的大量粮食，或者锁定为过量库存并通过自然损耗和库存经营成本实现亏损，或者由于在较低价位上脱手在市场上实现亏损。1996 年到 1998 年第一季度的短短两年间，国家粮食亏损竟高达近千亿元（图 1）。如同增产增收效果很灵验一样，亏损效应也立竿见影。

⁶⁰ 据笔者最近看到的一则资料，英国政府官方统计数据表明，1997 年英国农民 84% 的收入来自政府补贴（“The Week”，24, October, 1998, News, p.9）

⁶¹ “中国统计年鉴 1998”。

笔者认为，导致近年巨额粮食亏损有四个层面原因，其中保护价政策最主要。有必要具体讨论说明这一判断。

第一，在市场粮价周期性急速走低时用高于市场均衡价的保护价敞开收购粮食必然会通过增加过量库存而发生亏损，这是近年粮食亏损激增的最根本原因。只要对市场真实粮价的周期变动规律略作观察，上述关系便一目了然。从 80 年代以来市场真实粮价变动情况看，1995/96 年以前已发生两次周期下行过程：第一次从高价价位到低谷发生在 1980 年到 1985 年，共用了六年⁶²；第二次下行周期从 1991 到 1994 年用了四年；另外，从价格低谷恢复到下一个高价价位一般要三到四年时间。由此可见，至少从改革以后近二十年历史时期看，我国粮食市场供求关系以及真实价格变动的一个完整周期时间长度大约在 7-8 年左右（图 3）。于是可得出一个简单而重要的推论，如果某个粮食企业在真实粮价开始从高峰转低时大量买进粮食而又不能很快销售出去，则肯定会发生严重亏损。因为粮价可能要在 7-8 年后才恢复到下一个周期高峰水平，而存粮与保存有价证券不同，其经营成本很高并且随着时间推移而增加⁶³。据业内人士估计，即便是效率一流的粮食企业，每年存粮成本估计很难少于粮食收购价格的一到二成。因而，即便 7-8 年后粮价再次恢复到存粮购进时水平，存粮本身的真实价值已在库存时期丧失殆尽，亏损自然是情理之中的事。1996 年市场真实粮价进入周期下行阶段的第一年（图 3），这时保护价政策要求国有粮食企业用比市场粮价还要高的定购价敞开收购粮食。前面提到，1996 年农户粮食库存释放量估计有 640 亿斤，加上当年产量增长 740 亿斤和 1995 年净进口近 400 亿斤粮食，仅此三项就大约使国家粮食库存量比正常水平增加了近 1800 亿斤。1996 年粮食市场名义价格是每斤约一元，国家保护价显著高于这一价位，因而估计 1800 亿斤左右过量库存粮食收购费用在 2000 亿元之数。即便让最有效率的粮商来执行保护价收购政策也必然会发生巨额财务亏损，因而，1996 年保护价政策实在是巨额粮食亏损的充分必要条件。

第二，上面对保护价与亏损关系的分析是静态的，进一步看，二者之间的因果联系不是一次性的，而是具有连续作用的动态效果。保护价——库存量——亏损额三者之间之所以存在动态因果联系，是因为高于市场均衡价的保护价信号会刺激粮食生产，使下一年产量比没有保护价来得高⁶⁴。在已经发生市场过剩的背景下，增产效应会加剧过剩或抑制延缓市场价格机制本身对过剩的正常调节，相应使国有粮食部门过量库存扩大，并通过自然损或不得不低价销售（包括在国际市场亏本出售，给别国消费者提供补贴）实现亏损。也就是说，保护价的动态效果会使粮食财务亏损滚动发生和扩大，正因为如此，1996 年以后亏损额增长呈发散之势而不见收敛之态（图 1）。

第三，国有粮食企业效率低下导致亏损。大量观察事实表明，国有粮食收储企业一般比非国有企业效率低。例如，北京大学中国经济研究中心粮食流通课题组进行的一项 1995 年个案调查研究表明，小麦仓储和加工的经营成本对于私营粮商占其收购价格的 36%，而国有粮食企业则要占到 66%（Grain Study Group, 1997, p. 123）⁶⁵。如果这一个案调查结果能大体反应普遍情况，国有粮食企业效率要比它们的私营竞争对手低将近一半。也就是说，即便让国有企业完全以赢利为目的经营，不执行任何政策性任务，也会由于效率低而发生亏损。因为只要不是国有垄断，而是象“双轨制”存在非国有企业经营活动，市场价格就

⁶² 实际上“文革”结束粮食市场重新开放后市场真实粮价就一直下降。

⁶³ 如前文所述，这些成本包括购粮资金利息，粮食入库和保管费用，仓库投资折旧以及实物性损耗等等。

⁶⁴ 上面讨论的粮食生产 1995-98 年四年连续丰收的反常现象说明这一点。

⁶⁵ 这一调查计算是由课题组成员卢迈完成的。

是由更有竞争力的非国有企业的报价决定的，从而使经营成本较高的国有企业发生亏损。过去国有粮食部门有可能在特定时期不发生亏损或亏损较小，前提条件是凭借国家低价强制收购政策从农民那里收购粮食，然后用市场价格卖出去，即用不等价交换设定的人为价差来弥补国有企业的效率损失。假定国有粮食企业既不承担政策义务也不享受政策优惠，完全靠自身实力在市场上竞争，它也会因为现有机制落后和历史负担等原因而发生亏损，现在要它执行保护价政策当然会亏损更大。

第四是“鼠患”原因。“鼠患”主要指两方面情况，一是粮食部门个别坏人化公为私的腐败犯罪行为，二是国有粮食企业或某级管理机构违背财经纪律，挪用粮食收储资金搞其它经营活动，然后把所得收益打入企业的经营利润。前者造成的损失直接形成国家粮食亏损（或在有利润时表现为利润额的下降），后者至少会表现为财务亏空，如果挪用资金投资的项目经营不善也会带来亏损。另外，资金挪用还会使国有存粮帐实不符，这在国家需要紧急调用粮食库存时可能发生比亏损更为严重的危害。因而，无论从什么角度看，98 粮政大力讨伐粮鼠，加强审计监督，严明财经纪律，无疑都是正确和必要的。

然而，对“鼠患”现象与粮食亏损的关系要作冷静现实的分析。首先应当看到，粮食部门几百万干部和职工绝大部分都是奉公守法努力工作的，粮食部门之所以特别容易滋生鼠类，说到底不是因为粮食部门不好的人多，而是与体制和政策两方面原因有关。第一是粮食流通体制市场化改革滞后，“双轨制”下国有粮食企业承担政策性与经营性双重职责使它们作为“代理人”处于无法监督或监督成本极高的缺乏效率状态。第二和保护价政策有关，因为保护价超越市场机制客观上提供了寻租机会。例如媒体报道的安徽省霍邱县执行粮食保护价政策过程中出现的问题就很能说明这一点。该县 1997 年粮食保护价是 1.32 元/公斤，而市场价是 1.00 元/公斤，二者差价便成为粮鼠的盛餐。“他们利用手中职权，在验质，司磅，开票，审核，付款等五个环节上百般刁难，迫使农民自动放弃售粮指标，然后私下瓜分”这些指标，用市场价收购粮食来冒充用保护价收购的粮食，从而“套取巨额差价款”（朱强，朱箐，1998，第 1 页）。粮食部门“鼠患”特别严重，与行政干预过多和政策变动频繁不无关系。

由此可见，不应仅仅从人员素质和财经纪律方面讨论粮鼠现象原因，仅仅加强审计监督可能也不是根治粮鼠的办法。这一看法可以用条件预测的形式来表达：如果政府继续在粮食流通进行大量的不必要的行政干预，继续要求国有粮食企业承担政策和经营性双重功能，继续执行象 1996 年那样的价格保护政策，则无论严打措施如何声势浩大，审计监督如何严明细致，风头过后，“粮鼠”自然还会象割去的韭菜那样再生出来，巨额亏损还可能再次发生。

最后，“粮鼠”现象还说明了有关行政干预政策第二类成本的一个规律。干预市场机制的政策设计一般会发生两类成本：一是扭曲资源配置而发生的社会成本；二是执行过程中为寻租者提供舞弊机会而发生的额外成本。在绝对意义上，第二类成本对于任何社会都是不可避免的，然而，从程度上看，这类成本与一个社会的法制健全程度以及行政的透明和廉洁程度直接相关。同一项干预政策，行政过程越透明，社会监督的有效程度越高，寻租成本越低；反之则寻租成本越高。这大概是一个定理。据国外研究，发达国家实行农业保护主义政策，每向农民转移一个货币单位收入，有 37% 流失在中间执行环节（Gardner，1995，第 40 页）。由于这些国家行政过程透明度和行政人员自律水平比较高，可以相信用于保护政策的 37% 资源流失主要是第一类干预成本。我国仍处在社会主义初级阶段，行政人员自律性较低，社会对行政过程的监督机制还远未健全，实行任何一项价格保护政策必然会引

发大量寻租和舞弊问题，导致执行成本大增。向农民 1 元收入，也许会另有 1 元成本流失在中间环节，远远高于外国的执行成本。

4.4. 粮食保护价背后的理念

观察我国粮食保护价政策实践会发现一个特殊现象：一方面，决策者和政策研究部门对保护价的积极功能有自觉而强烈的预期，即希望以此刺激粮食产量和提高农民收入；另一方面，上上下下对巨额粮食亏损感到意外和惊讶，对财务成本缺少预期和准备。这一观察可称作“粮食保护价成本与收益期望不对称”现象。

出现这个“不对称”，显然与决策研究支持系统对价格保护的经济属性缺乏全面了解有关。但进一步思索，它又不仅是个知识不足的问题，而是有其特殊的思维逻辑和理念作为原因。本文分析实际已提示了产生这一现象的深层理念。

在最为简化的形式上，这个理念可概括为否认粮食过剩的两点命题：第一，我国粮食从未发生并且也不可能发生过剩；第二，如果错误地肯定我国粮食存在过剩问题，采取市场化取向的放开政策，必然会在实践上产生严重后果。这一理念被若干多少带有实证性的前提性判断所支持：如我国粮食需求增长存在刚性，粮食具有经济学意义上的外部性，粮食是政治性问题等等。

逻辑简单而清晰：如果真能排除过剩可能性从而使粮食问题仅仅归结为与紧缺相关联的困难，则无疑应当实行刺激生产的保护价政策，并且保护政策也不会发生特别大的财务亏损。因为依据粮食无过剩的理念，粮价下跌的反常现象大概会很快逆转为猛涨，一时较多的粮食库存终究会在很快到来的粮价高涨形势下顺价销售出去。一句话，经济学有关保护价成本效益共进退的规律在中国粮食问题上不会发生作用。

并且，这事站在决策者的角度还要反过来看，1996 年不实行保护价政策会怎样呢？我们已经熟悉的“双推论”对此提供了严峻的答案：粮食产量会下降，或某种粮食品种如稻谷产量会下降；粮价会因为粮食产量下降而猛涨；整个宏观经济可能会重新陷入严重通货膨胀的困境。应当看到，1996 年政府宏观经济的首要目标是控制通货膨胀，粮食安全更是政府长期基本政策目标之一，无论如何要防止再次发生“双推论”逻辑所提示的情形。因而，只要相信了粮食无过剩的理念，只要接受了“双推论”的分析逻辑，则无论从短期观察还是长期着眼，又无论从正面分析还是反面推论，保护价都是只有成效而无成本的上上之策，无疑应当大张旗鼓地实施。由此可见，巨额粮食亏损的直接原因是保护价，根子则是主流思维模式的影响力，特别与“双推论”对于 1993-95 粮价上涨和通货膨胀的解释具有逻辑联系。

上述理念又进一步预设了 98 粮政新出台的垄断粮食收购这样更为强势的干预政策。保护价的亏损结果浮现出来了，但不等于其真实根源会自然地呈现出来。实际上，我们仍不完全理解巨额亏损与保护政策的关系，仍不很清楚“双推论”的偏误及其认识后果，仍不大情愿从粮食政策背后潜在的一系列基本假定上去反思问题的深层根源。于是，问题只能被归结为主要是粮食企业的工作失误和个别人违法乱纪行为的结果。由于传统思维定式根深蒂固的影响力，加上减少亏损目标又具有紧迫性，结果诱致出某些新的具有更强干预力度的粮食流通政策，使我们与市场化改革目标偏离得更远。政策目的是消除亏损，无疑是好的。然而，本文讨论的历史经验和教训表明，政策效果不仅取决于动机和意愿，政策是一柄双刃剑。

4.5. 需求刚性？外部性？政治性？

本文对三次粮食过剩和粮食保护价的分析表明，粮食与其它商品一样，在市场经济环境下会出现相对过剩；仅仅看到紧缺一面而否认其过剩的可能性是不正确的；在过剩时采用高强度的保护价干预政策，虽然能够取得粮食增产和农民增收的成效，但必然会加剧过剩或延缓市场机制对过剩的调节，造成巨额财务亏损和社会资源浪费。

前面提到，我国粮食政策立场被若干似乎具有实证性的前提性判断所支持，即我国粮食需求增长存在刚性，粮食具有经济学意义上的外部性，粮食是政治性问题等。现在对这三个命题分别进行简略的分析和评论。

4.5.1. 我国粮食需求增长是否存在刚性？

一般而言，决定一国粮食需求（包括直接消费需求和间接消费需求）的最重要因素是人口和收入。从长期看，由于人口和收入增长作用，我国粮食消费需求存在上升趋势。然而，这不等于说粮食需求增长存在刚性。分析我国粮食长期和短期粮食需求增长应注意两点。首先，不应用某些西方发达国家如美国的人均粮食消费水平来类比我国未来的粮食需求水平。且不说我国人均收入达到这些国家现有水平还要经历很长时期，即便有一天我国人均收入达到美国目前水平，粮食人均消费需求也可能显著低于美国目前的 1000 公斤左右。原因在于人均粮食消费需求不仅由收入，价格等经济变量决定的，而且受饮食传统，文化和生活方式等非经济因素影响。我国膳食结构注重素荤合理搭配的传统，人们讲求冲淡平和和生活方式的特点，都可能使我国同等人均收入水平下的粮食需求与其它文化背景下的消费参数形成显著差别。

更具有现实意义的是，判断需求有弹性还是有刚性不能脱离已有粮食消费水平。我国现今粮食问题内涵与 50 年代相比已经发生了根本性变化，基本依据在于现阶段粮食消费已经在最低温饱水平以上形成了一个相当大的缓冲层，这一新背景下，虽然粮食需求仍然存在长期增长趋势，但在短期以至中期内可能会由于多方面因素变化发生增速下降甚至负增长调节，因而客观上具有一定程度的弹性。例如，粮食相对价格上升会抑制需求上升；象福利分房制度改革，医疗保健，养老保险等方面市场化改革，也会作为结构性因素变化对粮食需求产生替代作用。粮食政策设计应当全面考虑粮食需求长期上升趋势和中短期存在显著弹性这两方面情况。在 60 年代初因行政干预失误导致粮食危机那样特定形势下粮食需求确实存在刚性，但认为现今新的环境下需求增长仍然无条件存在刚性的判断是不正确的，并可能发生政策误导作用。

4.5.2. 粮食是否具有外部性？

主流观点认为我国粮食或粮食生产具有很强的经济学意义上的外部性，并以此作为在粮食领域进行强行政干预的理论依据。例如，国务院发展研究中心农村部 1998 年发表的一份研究报告指出：“粮食生产具有很强的外部性”，因而“尽管省长责任制还有一些缺陷，但在当前整体制度框架内，‘米袋子’省长责任制有其充分的合理性”（国务院发展研究中心农村部课题组，1998，第 5 页）。由此可见，分析粮食是否具有外部性具有重要的政策含义。

判断粮食这一商品或提供粮食的生产活动是否具有外部性，关键是要准确理解外部性这一经济学概念。现代经济学用外部性概念描述厂商提供某种商品时成本与收益不能充分内部化的两类情况。成本不能内部化指某项生产活动由于成本发生过程的特点，实际成本的一部分表现为厂商无需支付的社会成本。由于这一现象一般会对社会利益带来负面影响，

因而称作负外部性。例如，造纸厂向河流和农田排放未经处理的废水，使生产过程实际成本部分转移为生产厂商不必承担的环境污染的社会成本，就是这类负外部性的典型例子。与成本不能内部化表现形式相反，收益不能充分内部化指由于消费过程或消费方式的特点，产品或劳务给消费者带来的效益至少有一部分不能表现为提供该项产品或劳务的厂商的财务收益。例如，基础科学发现可能产生巨大的社会经济效益，但科学发现者即便有专利收益也通常不能获得全部效益，从而使它具有正外部性。现代经济学理论认为外部性概念具有重要的政策含义。简言之，市场机制在提供具有外部性的产品方面缺乏效率：一方面会出现太多的负外部性产品，另一方面正外部性产品又提供得太少。所以逻辑的结论是需要政府干预来提供最优或次优数量的外部性产品。因而，如果粮食确实具有很强的正外部性，象米袋子省长责任制那样用行政干预手段刺激粮食生产的政策至少具有经济学理论意义上的依据。

问题在于，粮食作为一种商品并不具有外部性，认定粮食有很强正外部性的判断是一个简单的常识性误解。

显然，有关粮食外部性的观点是指正外部性而不是负外部性，因而还要进一步说明正外部性的发生原理。上面一般讨论把正外部性概念表述为产品消费过程特点产生的效益不能充分内部化现象，其关键是要准确理解消费过程特点的具体内涵。正外部性的极端情况是经济学意义上的公共产品，公共产品概念把外部性商品包含的消费过程特点清晰表达出来，这就是非竞争性和非排他性这两重性质。所谓非竞争性是指一旦产品或劳务被生产或提供出来，增加一个消费者对它的消费给厂商带来的边际成本为零，例如经济学教科书通常列举的路灯，观赏性汽球，灯塔，国防等产品和服务，其消费过程与厂商边际成本的联系都有非竞争性特征，因而称作公共产品。非排他性则是指一旦公共产品被提供出来，便难以排除任何其他人消费这一产品。灯塔，路灯，国防等同样具有非排他性。非竞争性和非排他性是从不同侧面刻画与特定商品消费方式或过程相联系的经济属性，也是它们成为公共产品的根本规定。外部性商品与公共产品的内涵本质是相通的，同样要求其消费过程具有可以和一般商品显著区别的非竞争性和非排他性，它和公共产品的区别仅仅是非竞争性和非排他性的程度没有那样强烈和完全。

判断粮食是否具有外部性，就是要考察粮食消费方面经济属性，看它是否具有与非竞争性和非排他性相类似的特征。粮食的特点在于它属于基本消费品或生活必需品，即一定数量的粮食直接和间接消费是维持人类生理意义上存在和活动能力的必要条件。这是一个极为重要的经济属性，并有正反两方面政策含义。从正面看，一个政府，一个健全的制度安排，必须保障社会，家庭以至个体社会成员不同层次的粮食安全，即保证社会成员都能获得满足其基本消费需要的粮食供给。从反面看，不能满足上述基本供给不仅是经济问题，还可能导致严重的政治后果，危及社会正常运转所必要的秩序。因而，在此意义上肯定粮食是一种特殊商品是完全正确的。

然而，粮食作为生活必需品的消费特点与粮食是否具有外部性无关。判断粮食是否具有外部性，必须依据并且也只能依据粮食消费是否表现出一定程度的非竞争性和非排他性。对这一问题的回答很直白，粮食既不存在非竞争性，也不存在非排他性。先看粮食不存在非竞争性：社会任何成员增加任一单位的粮食消费，总要有人为此支付一个相应的成本。“没有免费的午餐”表达了这一常识。在市场经济条件下这个成本通常可以用粮食的单位市场价格来度量；在非市场经济条件下，仍可以用粮食生产的边际成本或粮食进口价格的换汇成本来度量，可见粮食消费基本不存非竞争性。另一方面，粮食消费也不存在非排他

性：饥饿的张三和李四有一个馒头，或张三独享，或李四独享，或二人分享，却不可能两人分别同时享用一个馒头，更不可能很多人或无数人同时分别享用这一个馒头，象消费灯塔，路灯提供的服务那样。“清风明月不用买”，清风明月具有非排他性，粮食可不是清风明月。总之，粮食消费过程既不具有非竞争性，也不具有非排他性，因而粮食不具有外部性。

很多研究专家在粮食外部性上发生常识性误解，一个可能原因是着眼于粮食供给不足会导致政治和社会后果，因而从维护社会稳定的角度看，粮食生产起到了额外的积极作用，即所谓“农民种粮的个人收益，远小于社会从粮食供给和价格稳定中所得到的收益”（国务院发展研究中心农村部课题组，1998，第5页）。肯定适当的粮食生产和供给对社会稳定具有意义显然是正确的，它可以表述为粮食问题在特定条件下具有政治性，但不能由此断定粮食具有外部性。对于某种商品来说，肯定它具有日常语言表达的政治性与经济学意义上的正外部性不是可以对等互换的概念。政治性与某种商品供给（或生产）不足可能产生严重社会后果有关，而正外部性则和某种商品消费过程存在某种程度的非竞争性和非排他性有关，二者不是一码事。从实际事例看，一方面，很多不具有外部性的产品出现供给（或生产）严重不足问题都会产生严重的经济甚至政治后果。例如，在现代社会，能源，饮用水，交通，金融等很多商品和服务的供给出现问题会导致严重的政治后果，但它们并非因此必然具有经济学意义上的外部性；否则，外部性就会几乎成为大部分商品和劳务的常态而不是特例了。另一方面，具有外部性商品的供给不足也不一定会有严重政治后果，如路灯，灯塔等等。由此可见，认定粮食有外部性是对经济学常识的误解，用粮食的所谓外部性为不必要的行政干预政策所做的理论论证也不能成立。

4.5.3. 如何看待粮食问题的政治性？

前文说明粮食问题的政治性不等于外部性。这不是说政治性不重要。相反，认识到粮食问题在特定条件下具有政治性包含了严肃和重要的政策含义，它要求一个社会在设计粮食生产，流通，贸易体制时，必须把社会成员的普遍粮食安全保障作为前提原则来考虑，对于我国这样一个大国这一原则尤其具有战略意义。我国粮食市场化体制设计如何体现政治性原则，即如何保障国民的基本粮食安全，笔者将在下一节具体讨论。

然而，肯定粮食问题具有政治性，不等于说现实粮食问题无条件属于政治性问题。对粮食问题的现实政治含义应在科学分析的基础上力求给以实事求是的判断，不应当把粮食市场的任何一次周期性紧缺或价格波动统统看作政治问题，从而陷入“泛政治化”的认识误区。

一般地说，粮食问题既是经济问题也有政治含义，判断现实粮食问题主要是政治问题还是经济问题，至少应在事实和方法上把握两个要点。在事实观察层面上要看粮食需求现有满足水平。在粮食消费水平很低，温饱水平尚未满足的形势下，粮食消费弹性很小，这时候粮食供给较大下降或粮食市场价格的较大上升，都可能对社会基本粮食安全产生负面影响，因而不仅仅是经济问题，而是具有显著的政治性。相反，如果粮食现有消费水平远远高于生存和温饱水平，粮食消费需求的弹性较大，其边际下调不会影响到基本粮食安全，这时候粮食问题就主要是经济问题而不是政治问题。从我国实际情况看，改革以前人均消费水平很低，相当大一部分群众未得温饱，粮食问题具有显著的政治性；尤其在由于极左路线和行政干预错误导致50年代末和60年代初饿死人的严重粮食危机形势下，进口粮变成了救命粮，粮食问题更是完全地无条件地变成了空前紧迫的政治问题。改革以来随着我国粮食生产发展和经济实力增强，粮食消费水平有了历史性的提高，问题的性质逐渐发生

变化。至少从 80 年代后期开始，我国居民人均消费的普遍水平已经在温饱以上形成了一个较大的缓冲层，粮食问题也相应转变为主要是经济问题而不是政治问题，因而客观上要求政策目标向更加侧重提高效率方面转化。从我国过去十多年来粮食问题的争论来看，主流思维模式在相当程度上存在着把经济问题误认为政治问题的“泛政治化”倾向。

在分析方法层面上则应区分“有无分析”和“边际分析”思路。在粮食政策讨论中，我们经常可以听到这样的说法，“中国这么大，没有粮食谁也帮不了我们，没有粮食会天下大乱”。天下大乱还不是第一位的政治问题吗？这一推论无疑是正确的，但应注意的是，它是在比较“有粮食”与“没有粮食”两种情况，是“有无分析”的假定和思路。如果真的发生了没有粮食的假定情况，粮食无疑是头号政治问题，并且在政治性突出的背景下，政府无疑应当对粮食生产和流通加强干预和控制，以保证社会成员得到最低数量的粮食供给。然而，“没有粮食”是一个假定，并且是一个与实际情况存在极大距离的抽象假定。20 世纪末中国经济生活现实面临的粮食问题，与实际政策选择相关因而有真实政策含义的粮食问题，不是“有粮食”还是“没有粮食”这一虚拟的非此即彼的选择，而是多生产一点粮食还是少生产一点粮食，粮食产量增长速度快一点还是慢一点，价格高一点还是低一点这类边际调节的问题。从边际分析思路看，现实粮食问题主要是经济问题而不是政治问题，因而政策选择应当侧重利用市场机制和提高效率水平，而不应当是强化行政干预。如果把市场机制作用下粮食生产可能出现的边际下调误认为要不要生产粮食甚至有没有粮食的问题，本来的经济问题立刻就会被人为地转变为政治问题，不必要和不合理的行政干预也就有了必要性和合理性。由此可见，避免“泛政治化”倾向，还应当清醒地运用边际分析的概念，客观评价经济因素和政治因素在现实粮食问题中所占的权重，从而选择更有效率的粮食政策。

应当指出，出现现实粮食问题基本是经济问题而不是政治问题，并不是说我国粮食问题不存在转化为政治问题的可能性。在某些假定的特殊环境下，粮食问题仍有可能转变为突出的政治问题。例如，如果发生大规模战争，正常的粮食生产和贸易流程受到破坏，维持基本粮食供给会面临巨大压力，那时粮食问题的政治含义会增大。另外，从我国历史经验来看，如果再次发生象 50 年代末那样极左路线和瞎指挥的错误，使国内粮食生产和经济运行秩序遭受严重破坏，同样可能导致粮食危机并使粮食问题的政治性突现出来。在上述意义上肯定粮食转化为政治问题的可能性至少具有两方面政策含义。一方面，即便我国未来实行较为自由化的农业贸易体制，在正常的和平建设环境下允许粮食自给率一定程度下降以提高资源利用效率，仍应注意保持能够满足国民基本食物需要的粮食生产能力，其中关键是要保护基本数量的可耕地资源，作为应付万一出现的大规模战争之类特殊形势的战略性资源条件。另一方面，为了防范粮食问题转化为政治问题，我们的决策层，学术界和公众都应对违背市场经济规律的行政干预政策可能发生的负面影响保持警觉，特别是要永远避免重犯 50 年代后期那样荒谬的行政干预失误，而不应象“泛政治化”观点那样不真实地夸大现实粮食问题的政治性，并以此作为不必要行政干预政策的论证。

4.6. 现实粮食政策的演变前景

在某种意义上，五十年代统购统销体制确立以来，我国粮食政策进半个世纪的演变映射出在行政干预和市场规律之间持续进行的时而无言时而有声的争辩。93 粮改流产后行政干预反弹是这场争辩的最新节目，并且在保护价财务后果方面留下了新记录。在笔者看来，上千亿元财务成本是经济学意义上的“沉没成本”，并不存在回收的可能；真正有意义的问题是，空前规模的财政损失能否使我们变得较为理性和明智，从而下决心实行彻底的市场

化改革呢？

从目前情况看，前景尚不容乐观。

本文开篇说明，现行粮食政策被“一增一减”目标所支配，政策演变前景取决于决策层是否继续恪守“一增一减”目标或对这一政策目标组合进行不同的调整。依据这一观察思路，粮食政策存在三种演变前景。

第一是继续固守“一增一减”这两方面难以兼得目标，维持粮食流通“双轨制”局面。当然，实际政策可能会依据情况变化调整市场调节和行政干预的比例和力度；并且“双轨制”下也并非总会出现目前这样 2000 多亿斤粮食过量库存，二三年亏损上千亿元的局面，如同集中计划体制下并非总会出现“大跃进”那样特殊情形。然而，在我国市场化改革已经进行 20 年后的今天，在粮食经济环境及其基本参数已经发生根本性变化的今天，“双轨制”必然机会成本极高和效率低下，属于不必要和不合理的制度安排。现行政策的逻辑依据在于认定粮食有所谓外部性和政治性，因而“双轨制”效率损失不仅可以接受而且甚至是愉快的负担。由于诸多误解尚未得到必要的讨论和澄清，主流认识仍然深入人心，在粮食流通体制基本格局上继续维持“双轨制”仍是短期甚至中期内最有可能的前景。

第二种前景是在目标结构中去掉消减财务亏损这一项，即索性不惜财政负担代价，全力保证粮食增产，更彻底和自觉地实行粮食和农业保护主义政策。对于农业保护主义政策的利弊以及我国是否应当选择这个政策，前面已经侧重从粮食保护价政策角度作了展开分析⁶⁶。不计财务成本用价格等手段对粮食进行大力保护，增加粮食产量和提高粮食自给率，同样是一个低效率并具有“路径依附”性质的政策选择。从长期看，它很可能在政府财政，农村经济结构调整以及国民经济可持续发展等方面产生显著的负面影响。然而，也应指出的是，与现行政策相比，真心诚意地实行保护政策至少有一个形式上的优点，就是有可能做到消除现行粮食“一增”“一减”目标之间的矛盾，使政策目标之间至少具有形式上的逻辑一致性。保护主义原则早已写进我国“农业法”；近年来，政府官员和研究人员更是争先恐后地倡导实施农业保护主义政策，粮食政策朝这一方向转变也不无可能。

第三种前景粮食体制市场化，即依据中共十四大提出的社会主义市场经济的改革目标，放开价格，放开经营，粮食商品化，经营竞争化，结束“双轨制”。由于放开价格，放开经营是粮食市场化题中应有之意⁶⁷，而市场机制必然要求在粮食过剩时减少粮食生产，所以这一政策选择必然要求放弃支配现行政策的粮食无条件增产的目标要素。

⁶⁶ 关于外国农业保护主义政策的经验教训以及我国是否应当实行类似政策问题，参见（卢锋，1998B）。

⁶⁷ 顺便提及，近来有人提出，粮食市场化的“随行就市”应当是随国家宏观调控之“行”，就国有粮食部门主渠道之“市”，这样一来，似乎强调不必要行政干预的现行粮食流通体制就是市场化体制。对市场化体制的这一近乎玩弄文字游戏的解释已不值得认真批评。

5. 粮食市场动态性与粮食市场化改革

5.1. 放得开与管得住：粮食市场化的挑战

现代市场经济的基本特征是市场调节与政府调控的结合，粮食市场也应如此。粮改最终应当建立市场化体制框架，它一方面必然要求放开价格和经营（包括收购），即主要由市场机制决定价格，允许和鼓励不同经营主体参与粮食流通并进行公平合理的竞争。另一方面，放开不等于政府撒手不管，放任自流。正如朱总理在1998年“全国粮食流通体制改革座谈会”上指出的：“粮食是关系国计民生的重要战略物资，世界上没有哪个国家对粮食经营和流通是完全放开的”（魏赤娅，孙杰，1998）。因而，粮改目标模式是要寻求既放得开又管得住，放开而不放任的体制安排。

我国粮改二十年历程呈现出两方面特征。一方面，从大的走势上看，改革前是统购统销；改革初期放开了粮食集贸市场；1983年部分放开流通经营；80年代中期进一步在价格和经营两方面确立了“双轨制”；93粮改基本放开价格和经营。由此可见，放开的范围和程度不断扩大和深化是粮食政策演变的主线之一。如果否认放开是市场化改革的一个基本内容，不仅在理论逻辑上难以成立，并且无法解释过去二十年间粮改进程的基本经验和成就。

另一方面，从粮改的指导思想上看，决策层对宏观调控的必要性始终保持清醒认识。例如，1983，1984和1985年粮食经营部分放开时，中央在有关粮改文件中都反复强调计划经济为主或计划指导原则⁶⁸。虽然计划经济为主的提法表现了当时对改革目标模式理解的时代限制，但它显然包含了决策层认为在中国搞粮食市场化必须保持政府适当干预和调控的理念。即便是迄今最为全面和系统的93粮改政策，也明确指出“在国家宏观调控下放开价格，放开经营”，并强调“粮食是关系国计民生和社会安定的重要商品，在放开价格，搞活经营的同时，必须进一步加强宏观调控，做到放得开，守得住”。粮改指导文件还具体阐述了粮食储备，进出口，城市人口粮食定量供应关系等问题上的政府调控职能和方法（国务院，1993）。由此可见，决策层在对粮食进行宏观调控必要性的基本判断上从未有实质性改变。

一方面是价格和经营不断放开，另一方面是对政府调控必要性的不断强调，二者构成粮改的基本线索。93粮改政策表明，决策层至少到1993年已在改革思路上达到既要放开又要管住，放开而不放任的认识境界。然而，93粮改并未成功。这说明仅有正确的原则还不够，还要进一步分析回答那些应放开？那些应管住？该管的地方如何管？放开与管住如何结合？必须在尊重市场经济规律基础上从认识和实践两方面科学解答这些问题，才可能成功实现粮食市场化改革目标。

本节以市场调节动态性为切入点，从市场粮食供求调节的长，中，短期三个相互联系而又区分的环节或角度，对粮食市场化放得开与管得住问题进行分析，并试图为粮改走出僵局提供一种新的分析思路。

⁶⁸ 这几年涉及粮食流通体制改革的中央文件这样说明计划和市场干预的必要性：“为了搞活商品流通，促进商品生产的发展，要坚持计划经济为主，市场调节为辅的方针，调整购销政策，改革国营商业体制，放手发展合作商业，适当发展个体商业”（中共中央，1983）。“必须坚持计划经济为主，市场调节为辅的原则，……继续进行农村商业体制的改革”（中共中央，1984）。“必须进一步改革农村经济管理体制，在国家计划指导下，扩大市场调节”（中共中央，国务院，1985）

5.2. 粮食市场调节动态性的一般讨论

一般意义上的市场调节动态性，是指由于滞后和预期因素影响，市场调节机制内在具有的与时间过程相联系的属性或特征。市场调节最终要通过市场参与者的行为反应来实现，对于市场参与主体来说，传递和接收信息，形成和实施决策都需要时间，所以市场调节一般具有某种滞后性。滞后派生出预期因素作用，厂商决策时不仅要关注现期市场信息，更重要地是考虑市场变量（如需求，价格等）的变动趋势和未来水平，因为支配其选择行为的未来赢利预期是由有关变量的预期决定的，因而预期的形成方式和结果会对市场机制运作产生极为重要的影响。

由于生产周期性较强等原因，粮食市场调节动态性尤为显著。可以用简单的例子说明其一般含义。假定某个地区由于某种外生变量变动发生粮食供不应求局面，使得粮价上涨到显著高于均衡水平，这一非均衡状态通常会引发一系列市场反应即调节过程。例如，厂商和政府可能会增加库存释放；其它地区粮食净流入量可能上升；如果这一状态持续较长时期并显著改变未来粮价预期水平，则会刺激下一个生产周期粮食产量增长，等等。然而，一个简单事实是，无论是流通反应还是生产调节都需要或长或短的时间，因而具有动态性质。

依据对粮食市场动态性的一般规律观察，可以把供求关系变化分为短、中、长期三个相互区别而又具有内在联系的调节过程。首先应当说明，经济学意义上所谓短期和长期是指在调节手段受到较大限制与不受限制两种假设情况下使市场恢复到理论均衡状态所需要的时间⁶⁹，因而并不存在普遍适用的时间度量。然而，考虑粮食的特殊属性并依据本文的分析目的，不妨对短，中，长期提出一个大致的时间尺度。粗略假定，以月或季度为时间单位在一年内发生的市场调节过程为短期调节；一年以上二三年以内完成的调节为中期调节；四，五年甚或更长时期才能完成的调节过程是长期调节。区分不同调节过程有助于认识粮食市场的运作规律，并有相应的政策含义。

假定由于特定原因，粮食市场出现供不应求和真实粮价过高的情况，短期调节主要通过库存释放，结构调整和外贸手段来实现。粮食库存无论是由农户，生产者合作组织，粮食流通企业还是政府公共部门掌握，如果现实粮食紧缺状态被普遍认为属于短期现象，库存主体则会出于不同动机释放粮食库存⁷⁰，这会抑制价格上升并促使它朝均衡方向回复。其次，对于畜牧业较为发达因而饲料消耗在整个粮食消费中占较大比重的国家或地区，农户在粮价上升时通常会减少牲畜存栏数。由于粮价上涨意味着饲料价格上涨，这一调节符合利润最大化原则，而且在客观上减少了对粮食的短期市场需求，并通过肉类供给上升而替代了部分直接粮食消费需求，从而发挥短期调整作用。另外，在现代通讯，运输技术和交易手段条件下，一国可能在 2-3 个月内从国际粮食现货市场购进粮食并形成国内供给，所以国际贸易也是一个可资利用的短期调节手段。

生产调节是中期调节的主要手段。如果生产者的价格预期使他们相信增加（或减少）粮食生产有利可图，他们会相应调整产出量，从而使供求关系朝均衡方向变动⁷¹。对粮价

⁶⁹ 例如，经济学原理教科书通常把固定资本不变条件下厂商进行的调节看作短期调节，把固定资本可以变化前提下实现的市场调节看作长期调节。显然，两种调节所需要的时间长短对于不同厂商和不同行业会有很大差别。

⁷⁰ 厂商（包括农户和企业）这样做的动机是套利，而政府公共部门则可能是出于平抑粮价和稳定市场的政策性目标。

⁷¹ 当然，这不排除过度调节（Overshoot）可能。事实上，通常会发生的过度调节是粮食市场周期变动的

过高的中期生产调节主要通过两个环节实现：扩大谷物播种面积（包含增加复种指数）⁷²和增加土地以外的要素投入（如劳动，化肥⁷³，管理细致化等等）。较高粮价预期诱致的上述两方面调节，会使正常气候条件下的中期谷物产量和市场有效供给量显著上升。经验观察表明，中期调节对于扭转周期性粮食紧缺状态具有决定性意义。

假定由于外部因素异乎寻常的变化，粮食市场失衡状态超出中期范围持续存在，则需要长期调节机制发生作用。长期调节包含多方面因素：如通过替代以及降低消费发生的需求调节，增加农业科研投入和改善基础生产条件的供给调节等。从现代农业史上看，农业科技进步是提升长期供给能力和满足人类食物消费增长需求的根本途径。由于基础农业科技成果具有经济学意义上的外部性，政府应当直接介入基础科研，在长期供求调节中发生关键影响。另一方面，市场功能本身亦能发挥长期调节作用。

5.3. 我国粮食市场动态性的具体观察

依据对改革开放以来我国粮食经济运行规律的观察，我国在粮食市场调节的动态性方面既有与其它国家类似的共性，又有自身结构条件派生的特点。

从我国具体国情上看，在长期或超长期范围内，人口和收入增长决定了粮食需求的增长趋势；国内粮食生产增长由于可耕地面积的限制只能通过增加单位面积产量来实现，对此学术界存在共识。因而，假定不存在进出口贸易的封闭经济环境，长期粮食供给只能主要通过科技进步实现增长以满足上升的需求。实际上，过去几十年我国粮食生产增长一直主要是依靠科技进步实现的。虽然在未来农业科技进步和生产增长速度方面必然存在不确定性，但有理由相信我国粮食生产发展具有很大潜力，能够满足需求增长。林毅夫等近年对我国粮食生产进一步发展潜力等问题作了一项大型研究，该研究在方法的规范性和调查取样的广泛性等方面具有国际水平，因而研究结果具有较高的可信度。该研究结论是，“尽管我国粮食单产水平已经高居世界前列，目前条件下主要粮食作物单产仍然具有巨大的潜力，一般相当于现有实际单产水平的 1.5-3.5 倍。……假定我国主要粮食作物播种面积面积保持不变，粮食总量增长速度以 80 年代我国人口平均增长率（1.48%）再加上一个百分点为目标，那么，我国主要粮食作物现有单产潜力足以支持今后 50 年的粮食需求增长的需要”（林毅夫等，1996，第 3 页）。应当指出，上述单产潜力估计假定农业科技前沿仅保持现有水平，没有考虑可能发生的突破性科技进步。如果把有关粮食科研尤其是育种技术研究的重大突破可能性考虑进去，动态的粮食单产潜力应当更高。由此可见，认为我国粮食长期供求前景注定暗淡悲观的观点是不正确的。当然，这不是说我们可以盲目乐观。实现增长潜力存在很多困难和挑战，要成功地应对这些挑战，使我国粮食生产系统对新形势下需求增长和结构变动作出灵敏有效的反应，既需要市场机制激励作用，也要有政府适当参与，特别是政府参与投资农业科研和教育，保护耕地资源和农村生态环境等。

上述分析基于封闭经济的假定。我国经济已在一定程度上溶入国际经济，并且这一趋势将来还会发展，在开放经济背景下观察我国长期粮食供求关系问题，就不能回避全球粮食体系特别是国际粮食市场的影响。在国际比较意义上，人均耕地资源相对稀缺是我国基

基本原因之一。

⁷² 这在西方国家可能表现为释放休耕地，用于谷物耕作；另一方面，把原先部分用于种植牧草的耕地转为谷物种植。就后一点而言，中期生产调节暗含了短期调节范围内结构调整的连续。从经验上观察，上述结构调整只有在中期范围内作为生产调节的一个要素才能充分发生作用。

⁷³ 例如，虽然在单位面积耕地上追加投入化肥存在边际效益递减规律的限制，较高谷物预期价格使这种边际追加投入成为有利可图的合理行为。

本国情，而粮食属于耕地密集型产品，所以整体上我国粮食生产不具有比较优势⁷⁴。随着我国出口创汇能力上升，可以考虑允许适当增加长期粮食进口量，因为它有利于我国农村经济的结构调整，有利于农民收入在可持续性意义上的长期增长，也有利于减轻国际贸易保护主义对我国有竞争力商品（包括某些食物和农产品）在扩大出口方面的压力。因而，应当依据对外开放基本国策和经济学比较优势原理，把利用国际市场作为解决我国长期粮食供给的一个因素，而不应把它仅仅看成调剂粮食品种与年度丰歉的手段。从技术和生产潜力上看，我国在 21 世纪中期人口增长达到拐点以前有可能实现粮食自给自足；但依据提高资源利用效率原则，自给自足方针不必要，不合理，因而不可取。

总之，良好运作的粮食市场体制，抓住农业科研和教育这一关键，提升国际竞争力和外汇支付能力——做到这几条，则完全有可能较好地解决 21 世纪十几亿中国人吃饱吃好这一头等难题，那种认为中国将会在吃饭问题上不可避免发生危机和灾难的悲观预见是错误的。我们在长期粮食前景上应当建立审慎而乐观的信心，这也是坚定市场化改革决心的一个不可缺少的认识和心理条件。决策层需要在这方面拿出远见和判断力。

中期调节指国内生产系统进行的调节。市场经济下，主要应由农民依据对价格，成本和赢利预期来进行决策。政府在提供信息，帮助农民形成合理预期等方面可以大有作为，但不宜干预农民生产决策。这里又涉及一个根本性的认识判断问题：我国粮食生产系统是否可能对中期供求失衡特别是周期性紧缺进行显著有效的调节？如果出现短期调节手段未能完全控制的中期粮食紧缺是否意味着市场机制的失灵？是否必然要求政府对流通甚至生产领域加大行政干预？对这些问题，决策层，学术界乃至公众有必要通过观察，研究和讨论（包括不同意见之间的争论交锋）来求得符合实际的判断和认识，因为这从根本上关系到是否可能在我国实行粮食市场化体制。虽然还缺少有关我国粮食生产对于市场信号反应的可靠参数估计，但理论和观察都表明这种反应能力是客观存在并且显著有效的。从 80 年代以来粮价和产量关系上看，当具有调节意义的真实粮价超出均衡水平时，生产通常会有较快增长，并会导致相对过剩局面。最典型例子是 1996 年产量在前一年真实粮价周期峰值的刺激下，达到过去认为到 2000 年也难以实现的一万亿斤计划目标。另一方面，真实粮价低于均衡水平时，生产增速会下降甚或出现减产。生产调节主要手段是播种面积调整和包括化肥，活劳动在内的可变投入调节。

综上所述，长期调节靠科技，中期调节靠市场。就问题涉及的基本关系而言，我国粮食长期和中期调节机制与一般规律比照并无本质区别而仅有程度差异。然而，短期市场调节方面有所不同。短期供求变动通常由于或通过预期变动而发生，我国粮食经济的结构特点以及体制转型期的过渡环境，可能会使市场参与者的预期变动的不确定性显著增加，从而使短期调节发生一些实质性特点。

我国农户规模小而分散并兼有自给生产者和小商品生产者双重属性，这意味着几方面结构性特点。第一、粮食商品化程度低；产量很大部分用于自我消费，进入市场的商品粮所占比例较小。第二、出售粮食收入占农户总收入的比例较低。第三、农户把粮食库存看作一种可以抵御自然和市场风险的实物资产。农业商品化高度发达的国家，粮农生产和经营决策如同其它领域的厂商主要考虑成本，价格，收益等因素，而我国粮农行为除去上述因素外，还受到自我消费、保险防灾等因素支配。这些因素变动的复杂组合更有可能引起较大的短期市场波动。另外，体制转轨的过渡环境也会增加不确定因素和预期不稳定，因

⁷⁴ 这不排除我国部分人均耕地资源水平较高的地区，特别是东北地区粮食生产可能具有较强的比较优势。

而也可能在短期内引发或放大市场波动⁷⁵。

值得注意的是，现阶段我国农户拥有大量粮食库存，其中可供出售部分相对于市场正常流通量而言规模很大，如果每个农户略微增加或减少库存量，就可能对市场供给和价格产生较大影响。这里对农户粮食库存行为与短期波动关系略加展开讨论，以说明我国短期粮食调节可能具有的特点。

一般而言，农户存粮行为是理性的，主要受到真实粮价和粮食安全因素影响。由于粮食生产自给性较强，农户通常要保留满足下一个收获季节来临之前自身粮食消费需要的存粮，另外还要存留一个余量以应付来年可能出现的粮食歉收或其它意外需要。此外的余粮则会因为赢利动机而出卖，并且农民象所有商品生产者一样，自然也想把粮食卖个好价钱以实现利润最大化目标。但理解粮农商业性出售行为时应当区分粮食名义价格和真实价格，特别是要考虑通货膨胀因素的影响。在这方面，宋国青提出存粮对于农户具有真实资产意义，因而农户存粮和售粮行为受资产选择动机的支配（Song Guoqin, 1997）。这一假设对于解释农户存粮行为具有重要意义。高通货膨胀时期，即使市场名义粮价上涨，真实价格仍可能下降；为了抵制通货膨胀对资产总值的侵蚀，农民通常会保持较多的存粮，表现出“惜售”现象。反之，当通货膨胀很低，并且真实粮价高于均衡水平时，粮食库存会相对或绝对地减少⁷⁶。从农户库存行为来看，即便在中长期粮食供求不存在实质性困难，短期仍可能会因为农户库存行为的变动而出现较为突出的市场紧缺或过剩问题。给定上述结构特征，如何把短期粮食市场波动控制在社会能够接受的程度⁷⁷，是市场化改革成功的关键。在这个问题上，完全依赖市场机制调节可能不够，因为其结果可能是社会稳定和公平目标所不能接受的。因而，在控制市场短期波动方面，可能需要政府的某种介入。

问题在于如何介入。由问题的短期性质决定，政府应当主要采用储备和外贸手段介入。大体思路应当是，国家粮食储备除了战略和防灾备荒的目标，还要特别注重稳定粮食市场。从这个角度看，98 粮改把粮食储备机构与粮食经营系统彻底分开具有重要意义。另一方面，由于可能在 2-3 个月内从国际市场现货进口粮食，因而国际贸易是一个可供利用的短期调节手段⁷⁸。然而，从体制上看，要充分实现外贸的短期调节功能，必须将现行体制下分离的储备和贸易系统加以改组合并，改变由于决策和实施滞后而发生的外贸经常对国内市场波动起反调节的问题。

5.4. 忽视动态性：粮改反复的方法论根源

主流认识方法忽视了粮食市场调节的动态性质，并由此产生三方面问题：（1）对短期波动缺乏必要的认识和政策准备；（2）对市场中期调节能力估计不足和缺乏信心；（3）把短期问题和中长期问题混同起来，结果使出于稳定市场目的而实施的政策实际上反而加剧了市场波动。

⁷⁵ 例如，对 1994 年人民币预期汇率以及进口粮食人民币成本的变化，成为引发 1993 年底国内粮价猛涨的一个重要原因。随着市场经济体制的确立和完善，这类因素作用也许会减弱，但在转轨时期具有重要的政策意义。

⁷⁶ 流行观点认为，农户存粮行为是非理性的，所谓“卖跌不卖涨”。这一观点是依据对农户存粮变动与名义市场粮价关系的观察，在方法上有问题。农户存粮行为理性化假设应指库存量变动对真实粮价预期作出反应，而现有观察和分析并不能证明农户行为在上述意义上是非理性的。

⁷⁷ 根本有两条：一是粮食不脱销，二是价格波动被控制在不影响社会最低收入阶层消费者粮食安全的区间。

⁷⁸ 60 年代初我国由于行政干预失误造成空前严重的粮食危机时，紧急从国际市场进口大批粮食对于减少危机损失起到了巨大的作用。然而，在粮食安全问题上，人们仍不正确地认为行政干预保险，国际市场不可靠。

前文说明，我们在改革目标上对于政府调控的必要性始终很重视；然而，与忽视粮食市场动态性相联系，对怎样调控，何时调控这类问题研究和认识不够充分，特别是在粮食储备和贸易调节手段应用上存在问题。以 1994-95 年粮食价格猛烈上升为例，本来应当一方面肯定当时粮价向均衡方向回升的合理性，另一方面关注分析粮价上升的速度以及可能发生的过高上涨的问题，并在适当时机利用储备和贸易手段加以调节。然而，实际政策在时机选择和调节力度上存在问题。就库存释放而言，国有粮食企业从部门利益考虑，一段时期跟着市场提高粮价和减少销售，对粮价上涨起到推波助澜作用。后来在决策层干预下抛售了部分库存，但因为抛售时机和数量上存在的问题，未能对粮价猛涨起到应有的调控作用。贸易手段应用更成问题。由于贸易体制和决策方式仍沿袭过去计划体制格局，决策和实施的滞后期过长，1995 年大量进口粮食的主要调节效果未能控制当时粮价上涨，而是增加了 1996 年国内粮食供给，加剧了随后发生的市场过剩，成为后来过量库存和亏损激增的原因之一⁷⁹。

第二是对市场中期调节能力估计不足或缺乏信心。一方面低估我国粮食生产系统对于较高真实粮价的反应能力。例如，1996 年产量超过 1 万亿斤后，上上下下便怀疑数据的真实性，在数据可靠性被证实之后，仍有一些农业专家认为一万亿斤产量不代表我国现阶段综合生产能力。这些现象显然表明人们低估了我国现有粮食生产系统反应能力。另一方面，对农民在真实粮价走低时下调产量缺乏正确理解；一旦出现幅度较大的产量下调情况就认为是生产滑坡甚至危机前兆。实际上，农民主动调减生产正是市场机制实现中期调节的一个基本手段。人们不承认 1984 年粮食过剩，把 1985 年产量下调看作是生产力危机，看作改革失误和市场失灵，正是这方面认识偏颇的反应。

第三是把短期市场波动看作中期甚至长期问题，不适当地采用意在通过行政干预刺激生产的手段来解决短期问题。在市场经济下，一般没有必要采用行政手段刺激生产；用它应对短期市场波动则不仅缺乏效率，而且还可能产生南辕北辙的反调节效果。前文分析的对 1994/5 年粮价上涨的对策效果说明了这一点。在一个健全有效的市场体制下，本应通过储备和贸易手段使粮价上升的节奏和速度得到调节和控制。然而，由于对短期和中长期问题区别认识不够，加上储备和贸易调节手段不到位，结果采取了不适当的对策，集中表现为试图用提高粮食定购价加上省长责任制刺激产量的办法来应对短期问题。结果不仅短期波动没有得到控制，反而由于上述政策加剧了市场紧缺预期而使市场波动震幅加大，一定程度起到反调节作用。

5.5. 粮食市场化目标模式的再探讨

⁷⁹ 上述情况使人们注意到粮食内外贸不协调问题，但对于原因的分析仍不得要领。例如，有人认为贸易决策不够集中是粮食内外贸不协调问题的主要原因。其实根本原因在于粮食储备和贸易仍沿袭旧体制而属于完全不同的系统，决策和实施的滞后期过长。这种内外贸分离的体制是计划经济时期的产物。计划经济体制下，除去农民自我消费的粮食，商品粮基本被国家控制；由于粮食自由市场通常被禁止或被限制到很小规模，一般不存在市场短期波动问题。与此相适应，粮食进出口主要功能是平衡国有粮食系统供求缺口。通常在年末考虑来年粮食进出口计划，这时粮食部门已大体掌握了本年度粮食预测产量和国家收购量信息，加上国家来年粮食需要量的计划内生信息，有可能对粮食进口需求形成较为准确的判断。这时计划形成和实施的滞后期与计划本身要求的前瞻性大体对应吻合，所以并不存在外贸反调节的问题。问题在于，随着粮食部分市场化和“双轨制”局面形成，市场粮价波动成为重大问题；国家对于市场短期波动无法事先防范，但却有必要加以适当控制。这时内外贸分离的体制安排就不合时宜了，“双轨制”以及将来的市场经济的新形势在客观上要求把进出口贸易手段由计划体制下平衡跨年度粮食供求因而具有中期调节性的运作转变为短期调节手段。这就必然要求在体制上把储备系统与外贸系统密切联系起来，使之减短决策实施滞后期。实现这一功能的必要条件之一是通过适当的方式把二者在组织上加以合并。

依据保障国民粮食安全和提高资源利用效率这两方面基本目标，依据对粮食政策演变历史，现状以及粮食市场调节动态性的分析，笔者认为，我国粮食市场化改革应依据六点原则和并采取四项配套措施。

六点原则包括：第一，放开价格：让市场供求关系决定价格，而不宜用价格去实现再分配职能。第二，因地制宜：通过比较优势原则决定粮食生产，而不宜对地区和农户生产决策加以干预和限制。第三，货畅其流：建立和完善全国统一的粮食流通大市场，而不宜对粮食流通进行不必要的行政干预和限制。第四，放开经营：鼓励不同经营主体参与粮食流通并展开平等竞争，而不宜通过行政手段长期维护某个经营主体主渠道地位。第五，储贸调节：政府通过粮食储备与外贸手段参与市场以实现稳定目标，而不宜完全依赖市场机制作用。第六，国际合作：大胆而谨慎地实施粮食贸易自由化的政策，而不宜沿袭传统自给自足方针。

六个原则是相互联系的有机整体。市场价格是资源有效配置的信号，放开价格才有可能对生产，流通，消费各环节的效率水平形成判断。依据比较优势原则而不是行政指令决定粮食生产，才可能通过适当的分工专业化提高资源配置效率。全国统一的粮食流通市场以及在不同经营主体的平等竞争则是实现效率的保证。然而，依据前文分析，政府有必要参与市场以实现市场稳定目标。主要调节手段是储备吞吐和外贸进出口，而不是直接制定价格和控制绝大部分或垄断粮食流通。

市场化改革成功的关键是储贸调节。对我国粮食经济的一般分析表明，依靠科技进步，依靠市场机制，依靠保障农民决策自主权的家庭经营体制，依靠经济持续增长和外汇购买力增强，我国中长期粮食供求前景是好的，完全有可能不断改善人民膳食结构，实现保障食物安全和提高资源利用效率的双重目标。然而，由于结构特点，市场短期调节和稳定可能存在比高度商品化粮食经济更大的困难。尤其是农户粮食库存行为及相关因素变动，可能会在中长期供求关系不存在实质性困难前提下，出现较大的短期市场波动。由于短期波动也可能对低收入居民粮食安全以及宏观经济稳定造成负面影响，所以政府有必要利用储备和外贸为主要手段，加上配套的管理市场措施⁸⁰，将波动控制在社会可接受的范围内。

国际贸易是国内流通超越国界的延伸。适当的外贸政策对于整个粮食政策效率具有重要意义。从长期看，考虑到我国农业资源的特点以及现实和未来国际环境条件，应当实施大胆而谨慎的粮食贸易自由化政策而不是传统的自给自足方针。笔者认为，在较为自由化的农业贸易环境下，我国长期粮食自给率可能下降，但其它劳动密集型的农产品净出口则会增长，从而产生一个正面的收入效应（卢锋，1996C；LU，1998B）。另外，由于我国是个大国，依据国际经济学的大国模型原理，我国粮食净进口——国际粮食市场价格——我国粮食生产等变量之间存在内生联系，因而粮食净进口不会上升到有人预言的2-3亿吨（卢锋，1997A）。从国际粮食贸易历史和未来国际环境上看，未来政治性粮食禁运对我国粮食安全的负面影响微乎其微（卢锋，1997B，1998A）。因而朝逐步自由化方向调整粮食和农业政策不仅是必要的，也是可行的。

六点原则是就粮食市场化体制本身而言的。要保证这样一个体制长期稳定运作，还要有四个配套措施，即严格保护耕地；保障最低收入；加强农业科研；改革现行政策研究体

⁸⁰ 例如，1993年底粮食期货市场价格一天几变的事实说明，也许有必要对于一天内粮食价格上涨幅度加以规定，超过这一幅度则自动停止交易，以便给市场参与方一个时机比较平静地评价基本供求关系，从而对市场预期因素形成比较客观理性的判断。

制。

粮食生产需要土地和其它要素投入。由于耕地以外要素在配置上具有较大灵活性，保存耕地实际上是储备了粮食生产能力。应当彻底放弃粮食省区自给方针，逐步调整自给自足的贸易方针，以求最大限度提高资源配置效率。然而，作为一个大国，在市场化 and 国际化背景下，保持相当规模的粮食生产能力是必要的。因而，在高速工业化时期，采用较强的保护耕地政策是正确的。当然，严格保护耕地不等于禁止任何非农用地，保护耕地政策本身有一个效率尺度问题。

即便政府能够成功利用储贸调节手段稳定粮食市场，一定幅度的粮食市场波动仍是不可避免的，也是必要的。由于粮食是基本必需品，应当在市场机制以上有一个使低收入阶层获得最低数量粮食的体制保证。从国外经验来看，通过非市场方式解决贫困人口粮食安全有实物和收入补贴两类方式。正在进行的建立最低收入保障制度改革，不仅对于成功实现国有企业改革十分重要，而且对于实现市场化条件下粮食安全目标也具有关键意义。

政府不宜直接干预粮食生产，但政府应当积极参与投资农业科研和农村教育，这对于提升长期粮食生产能力具有基础性作用。我国政府一直很重视农业科研和教育，现在的问题是要把政策落到实处，体现为投资的数量增长和投资结构的科学化。政府投资农业科研和农村教育也是一种干预；这方面干预力度的加强与减少在粮食价格和流通方面过多的行政干预具有联系，因为国家整个财政盘子中对农业的支持比例难以大幅度提高，一个可行而有效的改革途径，就是把现行政策下已经和将要支付的用以支持不适当市场干预的财政资源转变为农业科技和农村教育投资。

纵观改革以来我国经济政策演变过程，难以找到第二例能够象三次粮食过剩故事这样如此清晰地说明了经济学分析常识对于政策效率会有何等重要的影响。本文研究表明，粮食决策失误的主要原因是粮食政策研究的失误。如果较为注重政策研究的科学性，遵循不要轻率违背经济学常识的原则，近年上千亿元的粮食亏损是可以避免的。问题根源在于现有官方政策研究系统缺乏效率。有必要对这个问题加以分析评价，并在体制安排，人员配置，研究方法，研究信息传递方式等方面考虑改进和改革计划，作为整个粮食市场化改革的一个内容。这对于科学分析未来改革进程中可能出现的新问题，避免重犯违背常识的失误，将发挥保障作用⁸¹。

⁸¹ 对粮食政策研究与经济学分析的关系以及如何对现有政策研究体制加以改进问题，下一节将作展开的分析讨论。

6. 两点引伸性讨论

6.1. 主流观点系统偏误及其原因

本研究的主要目的之一是观察和分析我国粮食政策背后潜在的认识模式及其误区。为此，笔者以三次粮食过剩以及流通政策演变为主线，对主流思维模式的逻辑和偏误作了系统考察和批评，并相应发展出一个与主流观点不同的备择解释系统。下面用表格形式揭示两套解释观点的系统反差。

我国粮食经济和政策的两种解释观点比较

问题	主流观点	备择解释
I. 一般认识方法		
1. 粮食相对过剩	我国不会发生粮食相对过剩：因为我国粮食人均消费水平还很低，粮食供求趋势是短缺或紧平衡。不应将多余当过剩。	从真实粮价变动，粮食库存量，供求平衡关系等不同角度看，我国 80 年代中期以来已发生三次粮食市场相对过剩。
2. 粮食需求趋势	由于粮食是基本必需消费品，加上人口和收入增长因素，粮食需求增长具有不可改变的刚性。	存在粮食需求上升趋势，但边际粮食需求增长不具有刚性，现实需求在中短期存在增速下降的可能，因而具有弹性；
3. 粮食问题政治性	我国人多地少，民以食为天，粮食是最基本生活必需品，没有粮食会出现天下大乱的局面。由于粮食问题关系到社会稳定的大局，因而具有很强的政治性。	粮食问题的政治性与粮食消费满足程度有关。在现阶段人均粮食消费显著高出温饱水平背景下，具有现实政策意义的粮食边际调节问题基本不再具有政治性。
4. 粮食的外部性	粮食是最基本生活必需品，关系到社会稳定的大局，因而，粮食具有经济学意义上的外部性。	依据经济学外部性概念的定义，粮食不具有外部性。粮食具有外部性的流行观点是一个常识性误解。
5. 粮食政策目标	粮食这一特殊商品具有很强的政治性和外部性，因而不应强调粮食政策的效率目标，而应把粮食安全目标放在第一位。	存在既能保障粮食安全，又能提高效率的粮食政策和体制组合。现实粮食政策的主要问题是效率低下。
6. 粮食政策手段	由于粮食具有很强的政治性和外部性，政府有必要对粮食生	应当实行粮食市场化政策，不宜对粮食市场机制实施过多不必

	产和流通保持高强度的行政控制。	要的行政干预。
7. 粮食市场动态性	忽视粮食市场动态性；对于粮食市场调节的短，中，长期问题区分不够；对于上述区分的政策含义重视不够。	重视粮食市场动态性；强调粮食市场调节的短，中和长期问题区分的重要性及其政策含义。
8. 粮食真实价格	忽视粮食真实价格对于研究粮食市场的至关重要性。有关粮食经济和政策论文著作很难看到真实粮价概念和真实粮价数据。	强调粮食真实价格对于研究粮食市场的重要性；判断粮食供求关系，实施粮食市场调控政策等必须观察和分析真实粮食价格。
9. 国际粮食市场	国际粮食市场现有规模主要是由供给能力决定的，国际粮食贸易现有规模决定了我们不可能大量进口粮食。	国际粮食市场现有规模主要是由有效需求决定的，我国现在和未来存在较大规模利用国际粮食市场的政策选择空间。
II. 有关历史评价		
10. 1984 年粮食形势	不存在粮食相对过剩。	存在严重的粮食相对过剩。
11. 1985 年粮食减产	1985 年粮食产量滑坡是 85 粮改政策失误的集中体现。	粮食严重过剩背景下，产量下调是必要合理的。
12. 85 粮改评价	有进步意义，但是总体失误。	有不足，但总体是进步。
13. 1993/95 年间粮价上涨原因	稻谷减产导致粮价猛涨。	市场周期性和预期因素等导致粮价快速回升，行政干预政策一定程度起到反调节作用。
14. 1993-95 年粮价上涨对策	由于市场机制对粮食产销供求调节失灵，所以必须用行政手段抓生产，加强对粮食流通领域的行政控制。	对由周期性和预期因素引发的粮价上涨是，政府可以适时适度地用库存和外贸手段参与调节，但没有必要对流通进行强控制和生产进行干预。
15. 90 年代前期粮价与通货膨胀关系	粮价上涨导致通货膨胀。	先是通货膨胀加剧了粮价周期性回升压力，然后粮价上涨推动了通货膨胀。
16. 93 粮改评价	激进改革政策超越必要的客观条件而失败。	方向合理的改革政策因不具备必要的主观认识条件而流产。
17. 1996 年提高粮食定购价格	1995 年粮价居高不下，紧缺严重，有必要提高粮食收购价格，刺激农民生产积极性。	无需提高定购价，较高的真实粮价本身会刺激生产并在中期使市场紧缺形势缓解。
18. 1996/97 年粮食保护价政策	由于粮食基本上是短缺问题，不会有真正的过剩，所以即便粮食供求形势宽松一些，仍应实施较高的粮食保护价政策保护农民生产积极性，保证粮食	没有必要实施“产量-收入型”粮食保护价政策，否则会加剧粮食过剩局面，造成国有粮食企业的巨额财务亏损。

	生产稳定增长。	
19. 98 粮政	部分内容有困难和问题，但总体上是与粮食市场化目标一致的，现行政策是正确可行的。	很多内容有积极意义，但关键内容存在操作困难甚至内在矛盾，因而具有短期过渡性特点。
III. 目标模式分析		
20. 粮食生产政策	有必要对粮食生产进行行政干预。考虑到我国人多地少的基本国情和长期供求关系紧张的形势，粮食产量怕少不怕多。产区应当提高商品率，销区应当提高自给率。	没有必要对粮食生产加以行政干预。粮食产量并非越多越好。应当允许市场机制依据粮食供求现实情况而不是对未来的某种预测对生产进行调节。
21. 生产地区分布	应当限制比较优势机制对粮食生产的调节作用，必须实施省区粮食自给政策，或至少保证粮食调入省区粮食产量和播种面积的稳定。	应进一步发挥比较优势规律在调节粮食生产地区分布方面作用，以提高我国稀缺农业资源的利用效率。无需用行政手段干预省区粮食生产规模。
22. 市场稳定政策	为保证粮食市场的稳定，国家必须控制粮食流通主渠道，如控制 80% 以上的商品粮，垄断粮食收购等	在放开经营，平等竞争前提下，政府主要通过粮食储备和国际贸易手段参与流通过程以稳定粮食市场。
23. 国际贸易政策	自给自足，或粮食自给率不低于 95%。	大胆而谨慎地实施粮食贸易自由化政策。
24. 粮食禁运风险	以政治和意识形态动机为目标的粮食禁运风险很大，粮食进口国难以有效防范。	以政治和意识形态动机为目标的粮食禁运风险很小，粮食进口国完全可能加以有效防范。
25. 农业比较优势变动趋势	农业离不开耕地，而我国人均耕地资源匮乏，在贸易自由化的政策环境下会丧失优势，可能会出现靠他人吃饭的局面，而这是我国粮食安全目标所不能容忍的。	不同农产品的比较优势结构不同，贸易自由化环境下粮食比较优势可能会下降，但劳动密集型农产品如蔬菜水果，水产品等具有竞争优势，食物贸易净出口价值很可能会增加。

笔者认为，主流观点偏误是我国粮改一再受挫的根本原因之一。粮改根本困难不仅在于是否有政治决断，不仅在于部门既得利益阻挠，不仅在于客观条件的限制，而在于改革政策实施以后如何看待市场机制的运作和效果，例如前两次粮改反复，实质问题发生在如何看待产量下调和粮价上涨。由于传统思维模式影响，产量合理下调被解释为生产危机，价格周期性回升被解释为市场失灵，这些认识使粮改屡受挫折。因而，粮改实质性困难不在于如何通过改革使市场机制进入角色，而在于如何避免对这个角色的正常工作发生不正确的评价；问题不在于期望市场能够做什么，而在于理解市场不能做什么。与我国体制转型期其它部门市场化进程相比照，粮改的上述表现极为特殊。在此意义上，三次粮食过剩的故事为研究我国制度变迁过程提供了一个特殊案例，因为它从一个特定侧面记录了转型期社会对市场机制既大胆追求而又怀疑困惑的心态。

主流观点偏误具有深刻的历史背景。它首先与历史积淀的“饥荒记忆”以及改革前制度性粮食短缺造成的心理状态存在联系。由于行政干预失误，50年代末和60年代初我国发生了一场大范围饥荒⁸²。这一悲剧加上计划经济时期粮食长期紧缺，影响了不止一代人的记忆和心理。对于饥荒的恐惧以及对于匮乏的记忆，使人们对于新的历史环境下粮食市场过剩的可能性缺乏心理准备，并本能地否认或回避它，从而使粮食无过剩的成见具有不可思议的影响。相反，一种有关粮食危机的评论，无论它怎样缺乏依据和违背常识，都会引起强烈反应甚至政策转向。例如，认为1985-88年和1994-1995年存在粮食危机的观点造成粮食政策向加强行政控制方向转变。更具有戏剧性也更令人啼笑皆非的事例是布朗先生近年对我国粮食供求前景的极端意见所引起的反响。布朗先生是一位自70年代以来不断发表危机预言并未得到验证的美国学者，他的中国粮食危机意见被国外学术界普遍批评为缺乏科学依据甚至逻辑常识，但他却被我国官方请到北京做报告，刮起一场“布朗旋风”，并被评价为给我们必要而及时地敲响了粮食安全的“警钟”。事实表明，在饥荒记忆的下意识作用下，缺乏依据的悲观预测结论通常会引发粮食政策的行政干预反弹。结果就出现了一个奇怪现象：对60年代初行政干预失误导致的饥荒灾难的记忆，并未使人们对过分行政干预形成应有的审慎态度，反而成为疑惧市场机制，在粮食问题上采取不必要行政干预政策的心理支持因素⁸³。

⁸² 据研究，1958-1961年间，大约三千万人因食品的极度匮乏而丧失生命（Ashton, Basil et al. 1984）。

⁸³ 正如一位研究人员最近指出的：由于那次饥荒，“国际上许多人总以为中国是一个随时面临饥荒威胁的国家，……海外有些人甚至十分担心中国是否会因为粮食短缺连累全世界。要对所有这些人说明，当年发生与人民公社运动最高潮的饥荒，完全是一场人祸。如果不是因为强加于农民身上的公社食堂对消费和生产的破坏，这场空前的饥荒本来是不会发生的。……（未来）只要中国避免重犯重大的政策错误和制度错误，中国依靠家庭承包责任制将有足够的力量和资源生产自己所需的大部分粮食。如果再有人提起中国发生象1958-1961年那种规模的饥荒的可能性，应该立即对这种似是而非的论调加以澄清。这种澄清已变得非常必要，因为这种莫名的担心在我们的民族中似乎一演变成一种即使在九十年代也挥之不去的梦魇。……我们这个民族似乎对粮食短缺产生了极度的毫无根据的恐惧。这种恐惧正在产生严重的负面影响。例如，中国的粮食生产在在相对有效需求来说已明显过剩的情况下，粮食流通体制的改革竟然回到了国家垄断半垄断的道路上去。这种对粮食生产和流通加以不必要的政府干预和保护的泛政治化作法，已经将中国的农民和政府逐步逼进一个从长期来说十分有害的和不堪负担的死角”（文贯中，1998，第44页）。

从更久远的背景看，这种心态还与我国农业社会时期长期形成的生活经验和政治智慧存在联系。工业化以前，粮食生产是农业以至整个经济活动的基本内容，我国传统粮食生产由于受到耕地资源以及由特殊气候地理条件决定的精耕细作技术体系影响，一方面能量和物质循环具有很大的封闭性，另一方面在效率方面具有土地生产力较高和劳动生产率较低的特征（卢锋，1988A；1988B；1988C；1989）。一旦人口增长对耕地资源的压力超出一定临界水平，就会因为粮食生产劳动生产率下降和土地资源相对稀缺导致的地租上升使越来越多的社会成员（特别是失去土地的农民）面临绝对粮食匮乏的困境，并最终成为社会不稳定和改朝换代的深层原因。生活现实塑造思维方式，于是形成“粮食定，天下定”，“粮为百政之首”这类生活和政治格言。这种思维方式相对于传统农业社会的技术经济条件无疑是正确的，但对于技术手段和经济活动方式发生根本变化的现代社会的适宜性则需要重新评价（卢锋，1996D）。然而，在工业化和现代科技力量彻底改变传统农业能量和物质封闭性循环之前，人口压力增加导致粮食劳动生产率下降和社会分配中地租份额上升，并进而使贫困农民陷于饥饿的经济机制会不断重复，成为一种似乎具有“天不变，道亦不变”的永恒规律，也就使“粮食定，天下定”，“粮为百政之首”这类政治和生活经验似乎具有了超时空的意义。由于思维惯性作用，传统观念并不会随着历史条件变化而自发更新调整；相反，成见仍束缚人们认识方式并影响有关政策选择，它使我们难以充分理解工业革命和现代科技对改变农业能量物质循环方式的革命性意义；难以充分理解粮食由供给约束转变为供给和需求双重约束的现实含义；难以充分理解超出温饱水平后社会调节粮食供求对市场机制的必然要求；一句话，难以真正理解粮食问题内涵本身发生的实质性转变及其政策含义（卢锋，1996A）。因而，选择粮食三次过剩的历史为对象，利用经济分析手段揭示主流观点认识偏误及其根源，也许是成功完成我国粮食市场改革的一件必要工作。

6.2. 粮食政策研究与经济学常识

三次粮食过剩的故事还表明现代经济学方法对于提高粮食政策研究的质量和效率具有重要意义；令人遗憾的是，这一关系在本文讨论中主要是通过分析违背经济学常识造成巨大经济损失这样一个总结教训方式加以阐明的。笔者认为，如果注重政策研究的科学性，遵循不要轻率违背经济分析常识的原则，近年来数以千亿元计的粮食亏损绝大部分是可以避免的。因而，笔者认为，本研究主题从个案角度提出了经济分析与政策研究的关系问题。本文结束前对此略加展开讨论。

一般说来，粮食以及其它经济政策研究活动的效率水平，取决于广泛收集信息和科学处理信息这两方面条件。了解具体情况，大量详细地占有事实资料是收集信息过程；运用科学方法去分析发现规律性关系，则是信息加工处理过程。两方面工作都不可少。信息数量不够多或质量不够好，研究从源头上受到限制，不可能产出好政策。另一方面，即便有了丰富真实的信息，如果在运用科学分析的方法上存在较多问题，政策仍会效率低下并造成不必要的经济损失。

笔者认为，这里的科学方法主要是现代经济学分析方法。现代经济学是人类理性几百年来对经济生活规律，特别是市场经济规律的总结。虽然政策研究应当采用的科学方法是多方面的，可以而且应当依据问题性质和研究目的不同来选择运用经验性推论，技术分析，系统分析等不同方法，但对于市场经济下的粮食政策来说，经济学应当是基本的不可替代的分析方法。事实表明，在对粮食经济主要变量关系的分析解释上轻率违背经济学基本常识，往往意味着违背市场经济条件下粮食经济固有的客观规律，必然会导致不必要的效率损失。

粮食政策研究中轻率违背经济学常识是相当普遍的现象，它具有研究体制，经济学教育和学术研究规范等多方面原因。在我国运用现代经济学方法分析实际经济问题大体发轫于 80 年代初对农业政策问题的研究。80 年代初期和中期，粮食问题研究是当时学术界经济分析水平较高的领域⁸⁴，获得了很多极有价值的分析成果，并对推动当时粮食和农村政策改革作出了贡献。进入 90 年代，粮食研究仍不断有较好成果出现并在政策方面起到了积极作用，但同时逐渐表现出一个问题，就是与前一时期相比较，研究的经济学分析水平与在整体上显著降低，较早时期重视提升经济分析规范化的努力和趋势在一定程度上减弱甚至消失了。突出表现就是出现了很多轻率违背经济学常识的观点，并在相当长时期内未能通过学术研究自身机制得到必要的讨论，批评和澄清。例如，否认或回避粮食市场过剩的可能性；认为粮食具有经济学意义上的外部性；用“有无分析”代替“边际分析”，从而过分强调粮食生产政治性的“泛政治化”的倾向；对粮食短，中，长期问题缺乏概念区分；对真实粮价概念和数据及其重要性重视不够；对 1994-95 年粮价上涨原因及与通货膨胀关系的不适当解释；倡导用大大高于均衡价的保护价敞开收购粮食而又对巨额粮食亏损感到不可思议等等；这些现象从研究方法上看都属于轻率违背经济学常识的问题。

上述问题的第一点原因是体制性的。我国粮食政策研究机构大都与政府存在隶属或准隶属的关系。这种贴近决策过程的研究体制有它的优点，如重视了解实际情况，讨论问题针对性强等等。但也有一个不足，就是研究问题和发表意见，除了考虑分析的科学性和解释事实的合理性之外，还受到部门利益的影响，受到现行政策规定以及决策者个人看法的制约；甚至一定程度上把政策研究与解释宣传现行政策混同起来⁸⁵。这对坚持理论分析应有的彻底性和科学性存在负面影响，助长了粮食政策研究违背经济学常识的现象。

第二点原因是对经济学常识的重要性缺乏认识，想违反就违反一下，意识到或意识不到都没关系。改革开放以来，现代经济学教育在我国有了长足进展，经济学知识水准普遍有了提高，但把现代经济学混同于苏联版政治经济学的误解仍然存在，对于在政策研究中运用现代经济分析方法的重要性还存在实质性分歧。大量发表的粮食政策研究论文，从经验和直观的角度讨论问题比较多，对强调概念的清晰和可证伪性，对不违背经济学常识，对分析推论的应有逻辑则不够重视。不少论文用调查报告，见闻描述代替科学分析，另外，还有少数研究人员缺少最基本经济学训练，基本概念也不清楚。

第三点原因是学术研究的规范化水平仍亟待提高，尤其应值得注意的是，我国经济类刊物普遍尚未实行较为规范的专家审稿制度，结果出现一种不正常情况：很多所谓学术论文既无数据也无理论，观点很多而鲜有论证，缺少对已有研究背景介绍和评价，引用数据和资料没有文献出处或有文献也因征引方法不够规范而无从索查。由于缺乏规范化要求，这类发表的论文仅仅表达了作者对问题的一般议论，难以构成科学分析性信息的有秩序积累。由于学术体制不够健全，不仅学术文献增添知识信息的能力大为弱化，而且过去有价值的科研成果也会被遗忘，至少从粮食政策研究领域来看，学术研究活动保存和增添知识信息的功能被大为弱化甚至不复存在了⁸⁶。

⁸⁴ 参见宋国青（1982，1984），高小蒙（1984，1986），邓英淘（1984），宋国青，高小蒙（1987），中国经济体制改革研究所宏观经济研究室（1988）的第三章第二节，等等。

⁸⁵ 一个具体表现是，有些自称定位在理论和政策分析的学术性刊物上，经常看到在开篇位置刊登部门领导的非学术性报告或讲演稿。

⁸⁶ 学术选择机制不健全的一个后果是增加了识别有价值研究成果的信息搜集成本。与此相联系，我国粮食研究领域出现了一个类似于经济学意义上“柠檬市场（Lemon Market）”的情况：一些对粮食经济分析有过重要贡献的研究人员退出了这个领域，或虽然继续研究粮食问题但不再愿意公开发表研究成果。这是一个

因而，要提高粮食政策效率，有必要提出改革现行粮食政策研究支持系统的问题，改革方向应当是：第一，由于现代经济学方法对于提高市场经济环境下粮食，经济以及其它公共政策效率具有不可替代的作用，政策和学术研究应当更加重视经济学常识；第二，以研究政策改革为职能的官方研究支持系统应考虑对其本身运作方式加以改革，应当鼓励和利用社会上具有学术独立性的研究力量，政府直属研究机构职能应由直接研究具体政策问题逐步转变为主要利用社会上具有学术独立性的研究力量进行委托专题研究；第三，应当改进社会科学尤其是经济学领域学术杂志的审稿方式，提高经济类学术研究活动的规范化水平，从而使学术研究真正发挥积累和增添知识信息的功能。

值得做专题研究的有趣现象。

7. 结语

80年代中期提出“粮食过剩”以来，这一描述性概念的际遇变迁耐人寻味：85粮改时被决策部门实际接受，但80年代后期受到学术界的激烈批评；90年代初再度被决策部门接受，但随着93粮改归于流产再次被否定，只是碍于逻辑和事实上的困难否定态度表现为约定俗成式的回避。于是我们观察到一个极为特殊的现象：在粮食过剩造成数千亿元巨额财政损失的形势下，大量讨论粮食问题的讲演，报告和论文几乎很少使用“过剩”这个词语。

人们小心翼翼地避开“粮食过剩”说法，当然不是这个字眼本身有什么幽灵似的魔力，而是因为对过剩事实的肯定或否定在逻辑上与粮食体制和政策安排存在深刻联系。十几年来有关过剩的认识分歧不是一个简单的概念之争，对它的不同判断关系到怎样评价我国粮食生产对市场信号的反应能力，关系到是否有必要和可能进行真正的粮食市场化改革，关系到应当选择什么样的粮食生产和流通政策；而对这些问题的不同解答，又与方方面面的利益关系，与一个二十年前还曾长期经历粮食紧缺甚至饥荒灾难的社会对未来粮食安全的远忧近虑存在错综复杂的联系。因而，围绕粮食过剩发生争论并非不可思议，三次过剩是观察世纪之交我国粮食政策及其前景的一个很好的分析切入点。

过去二十年来，依靠市场化改革政策和现代科技进步，我国粮食生产获得巨大增长，居民食物结构得到历史性改善。亿万农民在党和政府领导下取得的这一成就，对于我们这样一个曾在历史上被外部世界称作“饥荒之邦”的大国来说，其意义无论如何估计也不会过高。然而，粮食领域制度创新尚远未完成。改革二十年后粮食流通领域仍然存在不少不必要的限制市场政策，行政干预倾向近年来出现扩大和强化的反弹态势，并导致惊人的效率损失和资源浪费。如何给粮食市场化进程注入新的活力，不仅关系到在兼顾粮食安全和效率目标前提下推动我国农村经济长期持续发展，而且涉及到建立社会主义市场经济体制整体框架，因而是未来粮食政策调整所不可回避的重大问题。

上述背景下，本文以三次粮食过剩的发展为线索，以围绕粮食政策变化引发的理论和认识争论为视角，对80年代以来我国粮食体制和政策演变的规律性现象和主要变量关系进行了系统分析。由于研究对象涉及问题繁多而复杂，又限于笔者学识浅陋，本文考察无论在事实描述还是对重大争论问题的分析上只能是粗线条的，不够严谨乃至错误之处在所难免；即便是大体合理的分析判断也还有待分门别类的专题性研究去求得更为准确和深入的认识。进行这样一项覆盖面大和综合程度高的研究，是因为笔者认为，借助经济学分析思路来筛选和描述我国粮食经济的基本变量，并对其演变过程展开系统考察，对于理解其特殊规律和提高政策效率水平极为紧迫和必要。笔者相信，本文发现具有丰富的认识价值和政策涵义。

本文主要贡献是对于我国粮食经济和政策的主流认识体系给出了一个系统的刻画。从否认粮食市场过剩的可能性，到认定80年代后半期出现粮食生产力萎缩和危机；从强调粮食生产的政治性和外部性，到近年用远远高于市场均衡价的保护价敞开收购粮食而又对巨额财政亏损感到难以理解；从“双推论”的偏颇失误，到采用行政手段提高省区粮食自给率……；这些现象说明主流观念与市场经济基本规律存在深刻矛盾，主流认识的系统性偏误是巨额财务亏损，粮政目前困境以及粮改长期反复徘徊的根本原因。笔者认为，必须认真研究粮食三次过剩的历史和现实，对粮食政策背后的基本认识假定加以系统分析，并通

过广泛深入的讨论和批评求得正确共识，粮食市场化进程才可能取得成功，才可能真正避免再次因为不必要行政干预政策导致严重的资源浪费。出于这一考虑，笔者提出粮食市场化改革的六点原则和四个配套措施，供专家和决策者参考和批评。

本研究的观察素材还至少有两点超出常规粮食政策内容的意义。它从粮食这一特定侧面记录了一个面临现代化挑战并处于转型期的社会对市场机制既大胆追求而又怀疑困惑的矛盾心态，因而为研究我国经济转型的思想过程提供了一个有特殊认识价值的案例。其次，在我国改革历史中难以找到第二个例子，能够象粮食政策这样如此生动确切地说明现代经济学常识对于政策效率会有何等重要的影响，因而，本文研究和发现对于如何改进我国政策研究体制和学术评价标准，如何更好地处理经济学分析与经济政策研究的关系也可能具有启示意义。

图表

表1，我国粮食生产增长和年度变化（1978-1997）
（单位：万吨，%）

年份	总产量	产量变动	产量变化率
1980	32056	-1156	-3.48
1981	32502	446	1.39
1982	35450	2948	9.07
1983	38728	3278	9.25
1984	40731	2003	5.17
1985	37911	-2820	-6.92
1986	39151	1240	3.27
1987	40298	1777	4.53
1988	39408	-895	-2.22
1989	40755	1347	3.42
1990	44624	3869	9.49
1991	43529	-1095	-2.45
1992	44266	736	1.69
1993	45649	1383	3.12
1994	44510	-1139	-2.49
1995	46662	2152	4.83
1996	50454	3792	8.13
1997	49417	-1037	-2.05

资料来源：历年“中国统计年鉴”。

表2，我国粮食播种面积年度变化（1978-1997）
（单位：千公顷，%）

年份	粮食播面	粮食播面 年度变动	粮食播面 年度变动率	农作物总 播种面积	粮食占总 播面比例
1978	120587			150104	80.3
1979	119263	-1324	-1.1	148477	80.3
1980	117234	-2029	-1.7	146379	80.1
1981	114958	-2276	-1.94	145157	79.2
1982	113463	-1495	-1.3	144755	78.4
1983	114047	584	0.51	143993	79.2
1984	112884	-1163	-1.01	144221	78.3
1985	108845	-4039	-3.58	142626	76.3
1986	110933	2088	1.92	144204	76.9
1987	111268	335	0.3	144957	76.8
1988	110123	-1145	-1.02	144869	76.0
1989	112205	2083	1.89	146554	76.6
1990	113466	1261	1.12	148362	76.5
1991	112314	-1152	-1.02	149586	75.1
1992	110560	-1754	-1.56	149007	74.2
1993	110509	-51	-0.05	147741	74.8
1994	109544	-965	-0.87	148241	73.9
1995	110060	516	0.47	149879	73.4
1996	112548	2488	2.26	152381	73.9
1997	112912	366	0.33	153939	73.3

资料来源：历年“中国统计年鉴”。

表3，粮食市场价格和农户库存（1976-1998）

单位：元/公斤；%；公斤/人

	名义价格	物价指数	真实价格	农户库存	物价变动
1980	0.56	108.1	0.52	128	106.0
1981	0.55	110.7	0.5	155	102.4
1982	0.56	112.8	0.5	184	101.9
1983	0.55	114.5	0.48	236	101.5
1984	0.49	117.7	0.42	279	102.8
1985	0.48	128.1	0.37	264	108.8
1986	0.55	135.8	0.41	291	106.0
1987	0.63	145.7	0.43	355	107.3
1988	0.77	172.7	0.45	360	118.5
1989	1.09	203.4	0.54	394	117.8
1990	0.96	207.7	0.46	429	102.1
1991	0.84	213.7	0.39	407	102.9
1992	0.82	225.2	0.36	457	105.4
1993	0.90	254.9	0.35	533	113.2
1994	1.35	310.2	0.43	541	121.7
1995	2.02	356.1	0.56	542	114.8
1996	1.99	385.5	0.52	499	108.3
1997	1.50	396.3	0.38	550	102.8
1998*	1.3	392.2	0.33		0.99

说明：*指 1998 年 1-5 月数据。

资料来源：

- 1，粮食市场名义价格指大米，小麦和玉米的平均价格，是北京大学中国经济研究中心粮食流通课题组数据，主要由宋国青收集整理。1993 年以前为原商业部和内贸部数据，此后为国家统计局和农业部等部门和机构数据。不同数据选点和样本量存在区别，经过适当处理使之调整为具有可比性的数据系列。
- 2，物价指数为商品零售价格总指数，1978 年为 100。见“中国统计年鉴”1983，1996，“中国统计摘要‘98”，1998 年为中国人民银行数据。
- 3，粮食真实价格为 1978 年不变价格。
- 4，农户库存数见唐平（1995）；其中 1981-84，1986-89 见温厉，温铁军（1997），1997 年为国家统计局数据。

表 4，中国粮食供给与消费（1978-97）(万吨)

年份	供给			需求					理论 剩余 9=3-8	理论累 计剩余 10	调整累 计剩余 11
	生产 1	进口 2	总量 3=2+1	口粮 4	种子 5	工业 6	饲料 7	总量 8			
1978	30477	696	31173	22910	1809	1168	4575	30462	711	711	711
1979	33212	1070	34282	23215	1789	1372	5569	31945	2337	3048	3013
1980	32056	1181	33237	23492	1759	1514	6259	33024	213	3261	3075
1981	32502	1355	33857	23817	1724	1617	6506	33664	193	3454	3114
1982	35450	1487	36937	24178	1702	1695	6851	34426	2511	5965	5469
1983	38728	1147	39875	24458	1711	1842	6910	34921	4954	10910	10150
1984	40731	721	41452	24837	1693	2170	7141	35841	5611	16530	15253
1985	37911	-271	37640	25405	1633	2335	7813	37186	454	16984	14945
1986	39151	-181	38970	25802	1664	2405	8147	38018	952	17936	15150
1987	40298	909	41207	26232	1669	2414	8124	38439	2768	20704	17160
1988	39408	825	40233	26646	1652	2468	8375	39141	1092	21796	17394
1989	40755	1018	41773	27049	1683	2509	8558	39799	1974	23770	18498
1990	44624	813	45437	27440	1702	2644	9086	40872	4565	28335	22138
1991	43529	332	43861	27798	1685	2812	9715	42010	1851	30186	22883
1992	44266	-288	43978	28121	1658	2947	10165	42891	1087	31273	22825
1993	45649	-879	44770	28444	1658	3095	10645	43842	928	32201	22612
1994	44510	-183	44327	28767	1644	3230	11218	44859	-538	31663	20944
1995	46662	1985	48647	29127	1648	3392	11768	45935	2712	34375	22068
1996	50454	959	51413					46935	4478	38853	25956
1997	49417	-416	49001					48000	1417	44082	22608

说明：调整的粮食累计剩余假定每年粮食库存量实物损耗为5%。

资料来源：供给分项数据出自历年“中国统计年鉴”和“中国统计摘要‘98”；1995年以前总需求及其分项数据为国家统计局农村司农产品处数据，1996和1997年总需求数为笔者估计数。

表5，粮食国内购销和净进口（1978-97）
（单位：万吨）

年份	纯购进	纯销售	购销差	净进口
1978	5072.5	5477.5	-405	696
1979	5757	5744	130	1070
1980	5707	6387.5	-680.5	1181
1981	6323.5	7106	-782.5	1355
1982	7208.5	7795	-586.5	1487
1983	9673.5	8036	1638.5	1147
1984	10748	9502.5	1245.5	721
1985	9061.6	9751.8	-690.2	-271
1986	9614.8	9647	-32.2	-181
1987	10202.3	9480.1	722.2	909
1988	10201.2	10786.3	-585.1	825
1989	10451.8	9654.9	796.9	1018
1990	12256.4	9229.1	3027.3	813
1991	11627.5	10246.7	1380.8	332
1992			-216	-288
1993			1460	-879
1994				-183
1995				1985
1996				959
1997				-416

说明：购销量 1986 年以前为全民所有制商业和供销社系统的购销量，此后为社会各种经济类型国内商业（全民，集体，合营和个体等）的统称。

资料来源：国内购销量数据引自国家统计局贸易物资统计司：“中国国内市场统计年鉴” 1994，贸易数据出自“中国对外经济贸易年鉴”和“中国统计摘要‘98”。

**表6，我国大米生产量的地区比较
(1983，1994，1000吨)**

地区	1983 (1)	1994 (2)	增长率 [(2)/(1) X100]
东北	5335	10193	191.1
华北	4880	5630	115.4
西北	835	1218	145.9
东部	40170	41594	103.5
中部	52365	55990	106.9
南部	37555	32694	87.1
西南	27725	28614	103.2
全国	168865	175933	104.2

资料来源：据World Bank (1997)第159页表A3.3计算。

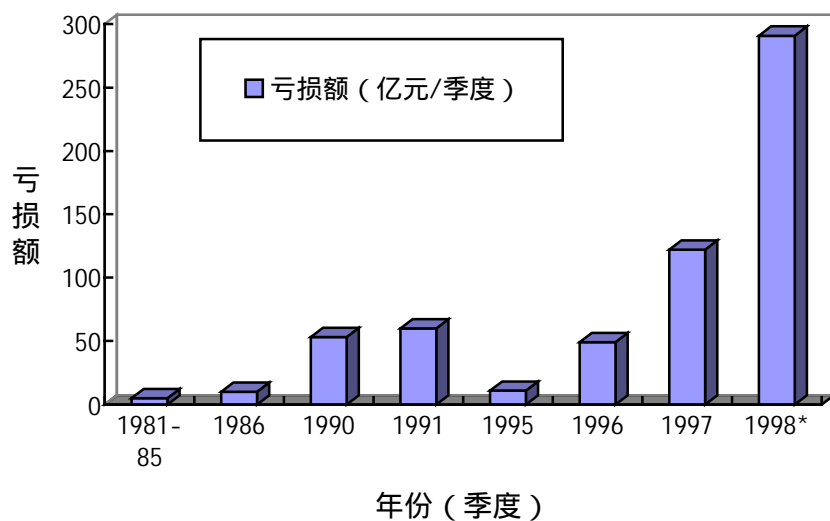
**表7 月度市场粮价与零售物价指数 (以上年同月为100)
(1990年1月——1997年12月)**

年/月	粮食价格	零售物价	年/月	粮食价格	零售物价
1990			1994		
1	103.8	104.1	1	130.1	118.8
2	101.1	104.1	2	129.9	120.9
3	96.4	103.3	3	135.3	120.2
4	93.2	103.1	4	138.6	119.5
5	91	102.6	5	140.4	118.9
6	89.1	100.8	6	150.5	120
7	84.7	100.7	7	153.3	121.4
8	82.5	100.4	8	159.8	123.5
9	79.7	100.8	9	167.3	124.6
10	80.3	101.1	10	173.1	125.2
11	80	101.6	11	165.9	125
12	79.8	102.2	12	186.2	123.2
1991			1995		
1	81.8	101.4	1	169.4	121.2
2	81.2	101	2	173.4	119.7
3	81.8	100.9	3	168.6	118.7
4	82.9	100.6	4	164	118

5	84.3	103.1	5	165.5	117.6
6	86.3	103.8	6	151.1	116
7	88.3	104.2	7	148.6	114.6
8	90.2	104.4	8	144.9	112.3
9	92.2	104	9	135.7	111.4
10	91.3	104.3	10	133.5	110.3
11	93.2	104	11	128.7	109.2
12	95.9	104	12	119.3	108.3
1992			1996		
1	94.6	105.1	1	111.5	107.6
2	95.9	104.9	2	109.5	107.7
3	98.2	105	3	111.3	107.7
4	98.1	106.2	4	99.5	107.4
5	99.7	104.1	5	96.6	106.5
6	98.2	104.2	6	103.9	105.9
7	100	104.3	7	97.6	105.8
8	98.5	104.8	8	96.8	105.8
9	98.8	105.7	9	92.9	105
10	98.7	106.4	10	83.7	104.7
11	99.9	106.6	11	84	104.6
12	100.6	106.8	12	81.9	104.4
1993			1997		
1	101.2	108.4	1	83.3	103.3
2	102.6	108.7	2	83.6	102.9
3	103.3	110.2	3	76.9	101.7
4	106.3	110.9	4	77	101.1
5	108	112.5	5	69.3	100.8
6	111.9	113.9	6	64.2	100.8
7	111.3	114.9	7	67.5	100.6
8	112.1	115.1	8	71.7	100.1
9	112.6	114.5	9	76.9	100
10	113.9	114.6	10	81.5	99.6
11	118.6	115.1	11	77.5	99.2
12	130.1	117.6	12	76.7	98.8

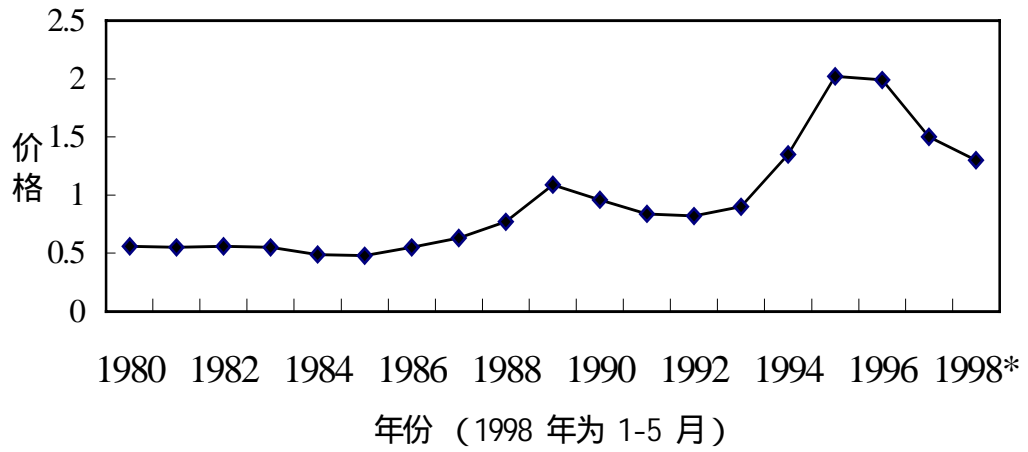
资料来源：粮价是北京大学中国经济研究中心粮食流通课题组数据，通货膨胀为中国人民银行数据。

图1，国有粮食部门亏损挂帐额
(1980年-1998年1季度部分时期)



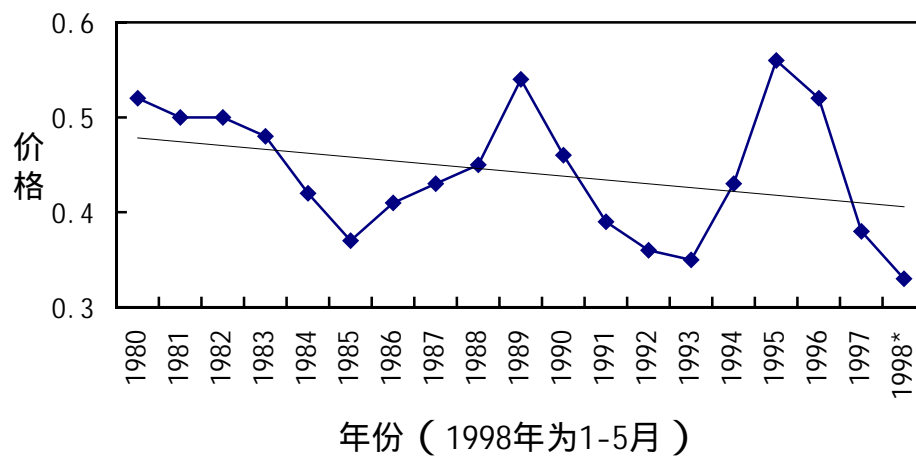
资料来源：陈红旗（1998）。

图2. 我国粮食市场名义价格（元/公斤）



资料来源：表 3 数据。

图3 我国粮食市场真实价格
(1978年不变价格, 元/公斤)



资料来源：表 3 数据。

参考文献：

白美清，1994：“粮食改革实践的启示和今后改革设想”“中国粮食经济”1994年第6期第4-11页。

白志礼等，1993：“陕西省粮食问题的审视”“中国农村经济”1993年第8期第28-30页。

陈红旗，1998：“粮食政策的历史和现实”“中国审计”1998年第7期第51-54页。

陈锡文，1994：“我国粮食安全问题绝不可忽视”“改革内参”，1995年第18期第13-16页。

陈俊生，1994：“陈俊生要求南方积极扩大早籼稻面积”，新华社讯，“中国粮食经济”1994年第3期第4页。

陈一咨，1980：“农民“卖粮难”的问题亟待解决”，见中国农村发展问题研究组集刊：“农村，经济，社会”1981年卷第271页。

崔晓黎，于保平（1995）：“价格趋势性上涨：中国近中期粮食问题的核心”“经济工作者学习资料”1995年第68期第28-40页。

戴保良，1998：“粮食品质，粮食陈化——顺价销售不容忽视的因素”，“中国粮食经济”1998年第9期第37页。

戴根有（1995）：“1994年通货膨胀特点及原因分析”“财贸经济”1995年第6期第19-22页。

邓英淘（1984）：“中国粮食供求的理论和实证分析”，“中国农村发展问题研究组集刊：农村，经济，社会（第四卷）”，第295-307页。农村读物出版社，1986年版。

丁声俊，1986：“当前我国粮食生产的几项政策”“农业技术经济”1986年第1期。

方向明，1994：“当前通货膨胀的特征，原因几宏观政策要点”“经济改革与发展”1994年第11期第39-43页。

高铁生，1998：“在全国粮食流通体制改革学习班上的发言（摘要）”“中国粮食经济”1998年第8期第4-6页。

高小蒙，1984：“历史性的转折——对我国粮食供求形势的几点看法”，“中国农村发展问题研究组集刊：农村，经济，社会（第四卷）”，第8-20页。农村读物出版社，1996年版。

高小蒙，1986：“粮食问题备忘录”该文署名国务院农研中心发展研究所粮食体制改革问题课题组摘要发表于“经济发展与体制改革”1997年第1期，全文载于周其仁编：“农村变革与中国发展”牛津大学出版社1994年版，第419-452页。

高小蒙，向宁，1992：“中国农业价格政策分析”，浙江人民出版社，1992年版。

国家统计局（1995）：“当前农户存粮及售粮状况分析”“统计报告”，第14号，1995年5月12日。

国务院，1990A：“关于加强粮食购销工作的决定”国发（1990）44号，1990年7月

24 日；见“中国粮食经济”1990 年第 5 期第 2 页。

国务院，1990B：“关于建立国家专项粮食储备制度的决定”国发（1990）55 号，1990 年 9 月 16 日，见“中国粮食经济”1990 年第 6 期第 1 页。

国务院，1993A：“关于加快粮食流通体制改革的通知”，国发（1993）9 号 1993 年 2 月 18 日。

国务院，1993B：“关于建立粮食收购保护价格制度的通知”国发（1993）12 号，见“中国粮食经济”1993 年第 6 期第 22 页。

国务院，1993C：“关于批转财政部等六部委联合制定‘粮食风险基金管理办法’”见“中国粮食经济”1993 年第 6 期第 22 页。

国务院，1994：“国务院关于深化粮食购销体制改革的通知”，1994 年 5 月 9 日。

国务院，1998A：“国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定”，国发（1998）15 号，1998 年 5 月 10 日。

国务院，1998B：“粮食收购条例”——中华人民共和国国务院令（第 244 号），1998 年 6 月 6 日，见“农民日报”1998 年 6 月 12 日第 1，4 版。

国务院发展研究中心农村部课题组，1998：“农产品购销体制改革方案研究”“经济研究参考”第 58 期，总第 1178 期，1998 年 6 月 24 日。

国务院农研中心五组，1987：“粮食供求的均衡与调节——从旧均衡到新均衡的转变”，国务院农村发展研究中心：“农村问题论坛（精选本）（1982-1989）”第 685-695 页

国务院研究室粮食问题研究组，1993：“我国粮食形势的基本估计”“中国农村经济”1993 年第 5 期第 21-26 页。

韩俊，余贤，1997：“1996-1997：中国农业发展的现状，问题与前景”，“经济学消息报”1997 年 1 月 10 日第 3 版。

黄文秀，1998：“买方市场条件下的宏观调控”“管理世界”1998 年第 5 期第 22-31 页。

黄季昆，斯·罗泽尔（1998）：“迈向 21 世纪的中国粮食经济”中国农业出版社，1998 年，第 4 章。

李鹏，1993：“在（1993 年）中央农村工作会议上的讲话”“中国粮食经济”1993 年第 6 期第 6-7 页。

李平社，张峰，1994：“对全国粮食市场波动的评析和思考”“农业经济问题”1994 年第 5 期第 15-19 页。

李思恒，1998：“学习国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定和粮食收购条例的初步体会（上，下）”“粮食科技与经济”（湖南）1998 年第 4 期第 3-6 页，1998 年第 5 期第 9-12 页。

林毅夫，李周（1995）：“当前我国农村的主要问题和对策”北京大学中国经济研究中心“内部讨论稿系列（中文版）”NO. C1995002。

林毅夫等（1996）：“中国农业科研优先序——我国主要粮食作物育种科研的需求和供给分析”，中国农业出版社，1996 年版。

刘振英 (1998A):“改革粮食流通体制刻不容缓(关于全国粮食流通体制改革工作会议的报道)”“人民日报”1998年5月6日第1,2版。

刘振英 (1998B):“全国粮食工作电视电话会议强调:围绕三项政策和自身改革做好当前粮食购销工作”“人民日报”1998年6月4日第1版。

卢锋,1988A:“论主谷式农业类型——我国传统农业生产力系统考察之一”“生产力研究”1988年第1期第35-38页。

卢锋,1988B:“精耕细作的技术体系——我国传统农业生产力系统考察之二”“生产力研究”1988年第2期第52-56页。

卢锋,1988C:“中国经济发展的历史透视”(未发表的打印书稿)。

卢锋,1989:“若干朝代农业生产效率水平蠡测”“中国人民大学学报”1989年第1期第51-65页。

卢锋,1996A:“粮食问题内涵转变与粮食政策效率目标——对传统粮食政策前提假定和认识结构的初步分析”,北京大学中国经济研究中心“内部讨论稿系列(中文版)”NO. C1996002。

卢锋,1996B:“粮食省长负责制的回顾与思考”“了望”1996年第35期第17-19页。

卢锋,1996C:“比较优势与我国事物贸易结构——我国食物政策调整的第三种选择”,北京大学中国经济研究中心“内部讨论稿系列(中文版)”NO. C1996005;摘要刊载于“经济研究”1997年第2期第2-11页。

卢锋,1996D:“如何认识‘民以食为天’”,“改革”1996年第5期第58-64页。

卢锋,1997A:“粮食市场化改革:需要重新思考的认识前提”,北京大学中国经济研究中心“内部讨论稿系列(中文版)”NO. C1997001;刊载于“中国农村观察”1997年第3期第7-16页。

卢锋,1997B:“我国粮食贸易政策调整与粮食禁运风险评价”,北京大学中国经济研究中心“内部讨论稿系列(中文版)”NO. C1997007;摘要刊载于“中国社会科学”1998年第2期第32-46页。

卢锋,1998A:“美国1980-81年粮食禁运——‘粮食武器’有效性的一次失败检验”“战略与管理”1998年第1期第53-57页。

卢锋,1998B:“肉蛋类产品生产消费知多少?——我国肉蛋产销量数据不一致及产量统计失真问题”,“中国农村经济”1998年第10期。

卢锋,1998C:“我国是否应当实行农业保护政策?——外国农业保护政策的经验教训和启示”,“战略与管理”1998年第6期第56-64页。

罗植龄,1998:“全面贯彻党的十五大文件做好一九九八年粮食流通工作——内贸部副部长,国家粮食储备局局长罗植龄同志在全国粮食厅(局)长会议上的讲话(摘要)”“中国粮食经济”1998年第2期第5-13页。

马建堂(1995):“通货膨胀与农产品短缺”“经济工作者学习资料”1995年13期第26-34页。

《农村经济与社会》编辑部,1993:“中国农村经济改革与发展的讨论(1978-1990)”,社会科学文献出版社,1993年版,第368-377页

农牧渔业部经济研究中心农村经济增长课题组,1987:“常规增长,抑或发展迟滞”“农村经济文稿”1987年第4期。

史万里,徐柏园,1996:“1994年粮食购销体制改革的分析和评价及深化改革的思路”“中国农村经济”1996年第5期第18-22页。

宋国青,1982:“农村市场价格初探”,“中国农村发展问题研究组集刊:农村,经济,社会(第二卷)”第281-299页,农村读物出版社,1985年版。

宋国青,1984:“关于农村经济形势和对策的报告”,“中国农村发展问题研究组集刊:农村,经济,社会(第四卷)”,第34-42页。农村读物出版社,1986年版。

宋国青,高小蒙,1987:“中国粮食问题研究”,经济管理出版社,1987年版。

唐平,1995:“农户存粮变动态势及分布”“中国农民”1995年第2期。

孙方明等,1982:“农村商品流通中的‘四难’问题——江西吉安,赣州地区流通问题调查”见中国农村发展问题研究组集刊:“农村,经济,社会”第2卷第247页。

万里,1982:“进一步发展已经开创的农业新局面(1982年11月5日在中央农村工作会议上的讲话)”,见中共中央文献研究室,国务院发展研究中心:“新中国农业和农村工作重要文献选编”中央文献出版社1992年版。

王春林,孙自铎,1991:“当前粮食供给面料的问题及对策”“中国农村经济”,1991年第9期第35-39页。

王建,1994:“中国经济转轨与‘改革型’通货膨胀”,“经济改革与发展”1994年11期第43-49页。

王朋,1998:“挪用收购资金能制止住吗?”“经济学消息报”1998年8月21日第2页。

魏赤娅,孙杰,1998:“坚定不移推动粮食流通体制改革(关于全国粮食流通体制改革座谈会的报道)”“经济日报”1998年11月17日第1,2版。

温厉,温铁军,1997:“中国粮食供给周期与价格比较分析”“农村研究参考”1997年第7期。

文贯中,1998:“中国粮食的供应与需求前景”,(未刊论文),1998年9月18日。

吴硕等,1989:“实现本世纪粮食战略目标的若干建议——粮食流通体制模式和政策实施的构想”,国务院农村发展研究中心联络室委托研究成果“生存,改革,发展——中国农村中长期发展研究”,中国展望出版社,1989年,第256-274页。

徐柏园等,1997:“我国粮食省际贸易的情况和政策出路问题初析”表二,“农村经济研究参考”1997年第5期第20-29页。

杨培新,1994:“一举制止通货膨胀时机已经成熟”“经济工作者学习资料”1994年46期(总703期)第38-45页。

杨启先:“‘软着陆’不会导致‘滞胀’”“改革内参”1995年6期第4-6页,1995年3

月 20 日出版。

叶兴庆, 1996: “‘米袋子’省长负责制:政策含义、出台背景及完善对策”“农业经济问题” 1996 年第 1 期。

叶兴庆, 1998: “改革以来我国粮食保护价政策的回顾与思考”, “调研世界” 1998 年第 12 期第 3-6 页。

余贤 (1994): “粮食市场与宏观调控——近期粮食问题研究评述”“中国农村经济” 1994 年第 7 期第 3-7 页。

詹武, 1994: “在社会主义市场经济下体制下要着力解决农产品‘买难’‘卖难’问题”“农业经济问题” 1994 年第 2 期第 7-11 页。

张驰, 李勇, 1998: “2140 亿:好大个粮款窟窿”“财经” 1998 年 10 月号第 12-17 页。

张曙光, 1995: “放开粮价, 取消粮票——粮食购销制度变迁研究”“中国社会科学季刊”(香港) 1995 年冬季卷, 总第 13 期。

中国经济体制改革研究所宏观经济研究室, 1988: “改革中的宏观经济”, 四川人民出版社, 1988 年版。

中国农村发展问题研究组, 1984: “粮食问题备忘录”, “中国农村发展问题研究组集刊: 农村, 经济, 社会(第四卷)”, 第 43-44 页。农村读物出版社, 1986 年版。

中国农村发展问题研究组, 1984: “我国粮食供求的现状和变动趋势”“中国农村发展问题研究组集刊: 农村, 经济, 社会(第四卷)”, 第 21-23 页。农村读物出版社, 1986 年版。

中国农业科学院, 1987: “人均四百公斤粮食必不可少”“经济研究参考资料” 1987 年第 13 期。

中华人民共和国国家计划委员会, 1996: “国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要讲话”, 中国经济出版社, 1996 年版。

中共中央, 1983: “关于印发‘当前农村经济政策的若干问题’的通知(1983 年 1 月 2 日)”, 见中共中央文献研究室, 国务院发展研究中心: “新中国农业和农村工作重要文献选编”, 中央文献出版社, 1992 年, 第 164-181 页。

中共中央, 1984: “中共中央 1984 年农村工作的通知(1984 年 1 月 1 日)”, 见中共中央文献研究室, 国务院发展研究中心: “新中国农业和农村工作重要文献选编”, 中央文献出版社, 1992 年, 第 223-237 页。

中共中央, 国务院, 1985: “中共中央, 国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策(1985 年 1 月 1 日)”, 见中共中央文献研究室, 国务院发展研究中心: “新中国农业和农村工作重要文献选编”, 中央文献出版社, 1992 年, 第 326-335 页。

周子建, 1982: “当前农村形势和值得注意的几个问题”中共中央书记处研究室经济组“经济问题研究资料(1982)”, 中国财政经济出版社, 1984 年, 第 233-141 页。

朱强, 朱箐, 1998: “挪用巨额收购金兼受贿卖官, 霍邱‘粮鼠’猖獗惊动国务院”“南方周末” 1998 年 7 月 31 日。

- Ashton, Basil et al. (1984): "Famine in China 1958-1961", *Population and Development Review*, Vol. 10, December, pp. 613-645.
- Booth, A. and David, C. C. (1986): *Food Trade and Food Security in ASEAN and Australia*, ASEAN-Australia Joint Research Project, Kuala Lumpur and Canberra, 1986
- Gardner, B. Delworth (1995): *Plowing Grounds in Washington: The Political Economy of U.S. Agriculture*, Pacific Research Institute for Public Policy.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (1994): FAO Agrostat-PC, Food Balance Sheets and Population Domains, 1994, Version 3.0, Rome Computer Disk, Cited from (黄季昆, 罗泽尔, 1998, p. 153)
- Grain Study Group of China Center for Economic Research at Peking University, 1997: *China: Grain Marketing and Price Volatility --- A Report Submitted to the World Bank, the Treasury of the People's Republic of China*, 1997, Memio.
- Lin, Justin Yifu (1992): "Rural Reform and Agricultural Growth in China", *American Economic Review* 82 (1), pp. 34-51.
- Lu Feng (1997): "China's Grain Trade Policy and Its Domestic Grain Economy", China Center for Economic Research at Peking University, *Working Paper Series* No. E1997002, May, 1997
- Lu Feng (1998a): "Output Data on Animal Products in China: How Much Are They Overstated ----- An Assessment of Chinese Statistics for Meat, Eggs and Aquatic Products", China Center for Economic Research at Peking University, *Working Paper Series* No. E1998004, July, 1998.
- Lu Feng (1998b): "Grain Verses Food: A Hidden Issue in China's Food Policy Debate", *World Development*, Vol. 26, No. 9. 1998.
- Song Guoqing (1997): "Grain Circles", in Grain Study Group of China Center for Economic Research at Peking University: *China: Grain Marketing and Price Validity ----- A Report Submitted to the World Bank and the Treasury of the People's Republic of China*, (members of the grain study group include: Justin Yifu Lin, Song Guoqing, Lu Mai, Zhang Fan and Yu Minde), June 1997.
- Stigler, G. J. (1975): *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, p.6, cite from Anderson, Kym and Hayami, Yujiro (1986): *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, p.1, Allen Unwin.
- World Bank (1991): *China: Options for Reform in the Grain Sector*, The World Bank, Washington, D.C.
- World Bank (1997): *China: Long-term Food Security*, Green-Cover Draft Report, May 14, 1997.