

香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2007-14

2007年3月15日

糧食安全討論中一些關注較少的問題

經濟體制改革研究會 張路雄

近幾年以來，糧食安全又一次成為農業經濟界一個熱門話題。最近和一些人討論此問題，並且查看了一些資料，在這裡談一些別人不太強調的觀點。

一、“糧食安全”關注的是糧食“少”的問題

聯合國糧農組織對糧食安全的定義是：“所有人在任何時候都能夠在物質上和經濟上獲得足夠、安全和富有營養的糧食來滿足其積極和健康生活的膳食需要及食物喜好”。同時糧農組織還把糧食安全分為“個人、家庭、國家、區域和全球”五個層次。從糧農組織的定義中我們可以得出結論：糧食安全問題關注的是

糧食不足的問題，或者說是在個人、家庭、國家、區域和全球五個層次上所出現的糧食供給“少”的問題。看看我們國內專家的文章，可以看到大家在講到糧食安全問題時，都是關注糧食少了怎麼辦，或者是糧食會不會少的問題。

二、從糧食供求平衡的角度看， “多”和“少”一樣都是供求不平衡的問題

就糧食供求關係講，供給不足，即“少”的問題祇是糧食供求平衡中的一種情況，在糧食供求平衡中還有一種經常出現的情況是供給過剩的問題，或者是需求不足的問題，總之是“多”的問題。

目前，聯合國糧農組織關注的主要是一些國家和地區糧食供給不足——“少”的問題。但大部分主產國政府主要關注的是糧食“多”的問題。這種關注問題的差別在於其職能的不同。聯合國糧農組織沒有能力解決一些國家糧食“多”的問題，同樣這些國家的政府也無力解決世界其他國家糧食“少”的問題。

三、在加入 WTO 後，中國糧食的供求平衡 必然受到世界糧食供求平衡形勢的影響

在加入世貿組織後，中國的糧食市場已經成為世界上最開放的市場之一。入世五年，中國農產品的平均關稅從 2001 年的 23.2% 降至 2006 年的 15.23%，遠遠低於美國、日本和歐盟等發達國家水平，僅為世界農產品平均關稅 62% 的四分之一。中國目前已經成為世界上農產品市場最開放的國家。從 2004 年開始，中國已經

成為農產品的淨進口國（進口額超過出口額），對於一個農業人口為主體人口大國，這是不同尋常的情況。雖然除了大豆、棉花，其他農產品的進口額度不大，但中國的主要農產品價格都與世界市場形成一體，隨國際市場波動。所以中國糧食的供求平衡必須把世界市場作為重要影響因素加以考慮。

四、在市場開放的條件下，制約中國糧食安全的國際因素有兩個：世界大戰和全球氣候的惡化

目前時代，和平與發展已經成為世界發展的主流，爆發世界大戰的可能性很小。局部戰爭甚至是與糧食主產國發生戰爭都不會造成我國糧食貿易的中斷，因為還有別的國家可以成為我國進口糧食的供給國。但是如果發生全球性氣候變化，導致全球性糧食大幅度減產，就會對我國的糧食進口產生影響。

從目前情況看，世界大戰和全球性氣候災難短期內都還不會發生，也不會對我國的糧食安全造成威脅。

五、在市場經濟條件下，各國糧食供求中主要的問題是糧食多了怎麼辦

在市場經濟條件下，糧食少了，價格就會上昇，引導生產者增加播種面積，提高產量，增加供給。供給增加了，價格就會下降。

在供給過剩的情況下，價格就會下跌，生產者的收入減少，出現“谷賤傷農”的情況。如果在不斷的市場波動中連續出現供給過剩的情況就會使相當多的農民面臨破產，並引起農業危機。

所以在市場經濟條件下，不怕糧食少，而是怕糧食多，“多”了以後所造成的問題和影響總體上大大超過“少”的危害。

六、農產品保護價制度是 解決農產品“多”的最有效手段

在歐洲、美國的發展過程中，由於市場調節引起的生產過剩危機，都曾經普遍出現，並且在很多國家形成長期的農業危機。在 30 年代後由美國開始實行，並在二戰後在歐洲國家也普遍推廣的農產品價格保護制度使這些國家的農業在面臨生產過剩時，有了解決辦法。通過政府的保護價收購，保護了生產者的基本利益。並且避免了農業危機，大大減少了市場的供求波動幅度。可以說農產品價格保護制度是市場經濟條件下，解決農場品供給過剩的最有效辦法。雖然，這種價格干預機制使市場機制的發揮受到一定程度的影響，有一些經濟學家在批評他，並且在世貿組織的規則中對此措施有所限制。但所有的發達市場經濟國家，沒有一個為此而取消農產品價格保護制度，也沒有一個國家為此而減少保護的程度。

七、中國必須要建立全面的農產品保護價制度

由於中國是在 20 世紀 90 年代才由計劃經濟體制改為市場經濟體制，農產品保護價制度一直處於探索建立的過程中。90 年代實行過的保護價制度，後來被取消，目前祇有稻穀和小麥有最低收購價制度，其他大宗農產品都沒有。

從 1990 年以來，中國的主要農產品供求，多數年份是處於過剩的情況中，1990 年底至 1993 年底中國農產品過剩，價格在低價位徘徊。1993 年底到 1996 年底農產品供應緊張，價格在高位徘徊。1996 年底至 2004 年底，中國農產品在低價位徘徊八年，一直到 2004 年底才開始有較大幅度的上昇。2004~2006 年中國農產品在高價位徘徊。縱觀這十幾年的情況，糧食面臨過剩的年頭顯然多於不足的年頭。從 2001 年底加入 WTO 以後，雖然糧食總產一直維持較低水平，但由於庫存較多，連續幾年吃庫存，進口量很少。

由於國有糧食企業改革不到位，90 年代以來所實行的保護價收購制度造成了國家財政資金的大幅度支出和糧食企業的大幅度虧損，但不能因為 90 年代所實行的保護價收購制度存在一些問題，而從根本上否定保護價制度。

八、加入世貿組織後實行保護價面臨的新問題

在加入世貿組織後，保護價制度如何建立面臨一些新的問題。一是 8.5% 黃箱支持政策的限制額度。我國雖然是發展中國家，但在與美國談判時作了讓步，把國內支持額度由 10% 降為 8.5%。但目前的問題是額度還沒有充足使用，所以還有很大的發展餘地。但在將來保護價支持總額將是一個問題。

二是由於主要農產品價格基本與國際市場一起波動，國內價格與國際價格祇有關稅和運費的差距。如果國際市場價格加上關稅和運費比國內價格還低，就會有大量的進口產品進入，保護價收購中就有可能收購大量進口農產品。比如 2006 年實行小麥最低收購價時，正好國際市場小麥價格很高，如果當時國際市場小麥價格很低，國內的最低收購價就很難實行。

九、在開放的市場條件下， 保護農民收入應是政府最關注的事情

世貿組織原則祇是保護商品和貨幣的自由流動，¹ 而對勞動力的自由流動沒有嚴格要求。在這種制度下，各國政府都極力保護國內的產品，因為這關乎本國勞動力就業和居民收入。研究各國的農業政策，可以看到，各國政府都把保護農民收入放在政策目標的第一位。保護本國產品一個重要作用就是保護本國居民就業。

所以，在市場經濟發達國家，所謂的糧食安全問題是與農民收入聯繫在一起的，國家的農業政策中不祇是重視糧食安全：注意解決“少”的問題，更注意解決糧食“多”的問題，以保護農民的收入。我國也應該採取“全面”的糧食政策，全面制定解決糧食供求中出現的“多”和“少”各種政策，並統籌協調各種政策。

十、就國內講，糧食安全主要需保證口糧的安全

2006年我國的大豆進口已經達到2800多萬噸，加上進口的豆油折合成大豆，進口大豆總量已經相當於國產大豆總量的二倍多。但很少有人擔心大豆的安全，其原因就在於大豆不是基本口糧。

從日本、韓國等國的做法看，他們主要是保護基本口糧——大米的供應，即大米基本上要由國內生產。我國的主要口糧是大米和小麥。就目前情況講，國內人均口糧的消費還處於下降的過程中，所以對小麥、大米增產的壓力不太大，大部分專家預測，未

¹ 雖然在世貿的有關規定中有關於勞動力流動的規定，但實際上各國都沒有實行。

來我國的小麥和大米是可以保證自給的。所以，從我國糧食安全的政策安排上講，關鍵是要關注口糧類糧食：大米和小麥基本上要保證國內的生產和供給。

11、在中國的糧食安全問題中，人們強調比較多的是耕地保護問題，而對水資源的重要性還重視不夠

實際上在未來制約中國農產品增產的因素中，水比耕地更為重要的因素（起碼具有同等重要的作用）。

我國的水資源人均佔有量遠遠低於世界平均水平，按照 2004 年人口計算，我國人均水資源佔有量 2185 立方米，不足世界平均水平的三分之一。² 而且我國還具有南北方水資源分佈的巨大不平衡性。北方農業主產區水資源普遍嚴重不足。在未來這將對中國的農業生產產生巨大影響。實際上北京地區限制農業用水，把水資源轉移到城市和工業用途已經有多年了，祇是沒有大加宣傳，關注的人比較少。北京的這種做法在未來可能會成為北方相當一部分省份必然的選擇。

12、糧食安全中另一個需要重視的問題是，隨玉米酒精生產能力的增加，對國際和國內玉米供求關係的影響

在世界石油漲價和玉米酒精生產大發展的背景下，2005 年美國總統布什簽署了《能源政策法案》，自此拉開了玉米乙醇行業的爆發式增長。該法案中建立了一個可再生燃料標準，要求到 2012

² 〈水利部表示我國北方地區水資源量已經明顯減少〉，搜狐新聞 2007 年 2 月 19 日。

年全國燃料供給中混合 75 億加侖的乙醇和生物柴油。美國農業部就此預計：“按照這個速度發展下去，到 2006~2007 年度，在玉米的銷售方面，預計用作乙醇的玉米和出口的玉米數量將會一樣多。”³ 2007 年 1 月 4 日美國幾個議員提交國會討論的《生物燃料安全法案》要求，到 2020 年，美國乙醇和生物柴油用量達到 300 億加侖，到 2030 年時進一步達到每年 600 億加侖，而在 2006 年美國乙醇產能祇有 50 億加侖。⁴

美國的玉米出口佔世界貿易量的一半左右，如果美國玉米不再出口，肯定對世界玉米及糧食市場有極大影響。雖然短期內因中國的玉米進口量不大，對中國的影響不大，但從長期講，由於中國人均肉食消費量還在增長，而且中國的肉類產品價格大大低於世界市場價格，如果中國打開了世界肉類市場，中國將大量進口玉米和飼料，生產肉類以供出口。所以，在未來，世界能源市場的變化及玉米酒精的生產對中國將有極大影響。對此必須加以關注，並研究相關對策。

³ 〈玉米製乙醇高歌猛進引擔憂，美國乙醇政策加速〉，見：<http://www.sina.com.cn>，2007 年 1 月 21 日。

⁴ 〈美國玉米瘋狂，國內靜如止水〉，《北京商報》2007 年 2 月 5 日。