

中国粮食购销体制 演变历程分析（1949~2019）*

——基于制度变迁中的主体权责转移视角

钱煜昊¹ 曹宝明¹ 武舜臣²

摘要：1949年以来，中国粮食购销体制建设在取得显著成就的同时，也屡次经历了艰难的路径选择。梳理其发展历程不仅是对历史成就的回顾，也是对进一步改革方向的探索。本文首先介绍了1949年至改革开放前中国粮食购销体制的运行情况，接着详细梳理了改革开放后其演变的3大时期和细分的6个阶段，最后从制度变迁中的主体权责转移视角分析其演进历程的内在逻辑。研究发现：①中国粮食购销体制中存在的主体权责扭曲与制度刚性，是其1978年后改革屡次反复的关键因素；②粮食购销体制中存在的主体权责扭曲可分为系统性扭曲和个体扭曲，20世纪90年代后期起粮食购销体制改革的困境主要由政府和种粮农民的个体权责扭曲造成；③政府对粮食安全概念中个别生产性指标的过度关注，是其采取刚性政策的原因之一，并导致了粮食购销体制中的主体权责扭曲。降低对与粮食增产相关的粮食安全指标的关注、完成由价格支持政策到直接补贴政策的过渡、适当增加农民承担价格风险的责任，是中国粮食购销体制进一步市场化改革的有力保障。

关键词：粮食购销体制 制度变迁 主体权责转移

中图分类号：F320.2 **文献标识码：**A

一、引言

粮食购销体制自新中国成立以来演变历程，恰是新中国由计划经济迈向中国特色社会主义市场经济的缩影。70年来，中共中央主导建设的粮食购销体制解决了中国城市人口的粮食供给问题，也为国家的现代化建设提供了有力保障。这是巨大的成就，但还远未至终点。于前进中回顾历史，既是从

*本文研究得到国家粮食行业公益性科研专项项目“粮食产后损失浪费调查及评估技术研究”（项目编号：201513004）、2017年国家教育部规划基金项目“供给侧结构性改革中粮食流通转型升级路径及对策研究”（项目编号：17YJAZH031）、博士后科学基金面上资助项目“收储制度改革与粮食全要素生产率提升研究”（项目编号：2018M631509）的资助。本文通讯作者：曹宝明。

取得的成就中坚定信心，也是从经历的挫折中获取经验。因此，梳理 1949 年以来中国粮食购销体制的演变历程，不仅是对历史成就的回顾，更是对进一步改革方向的探索。

由于粮食的特殊重要性，粮食购销制度一直以来都是学术界争论的焦点。在相当长的时间里，绝大多数对粮食购销体制的探讨都聚焦于对策与经验研究。前者往往与制度发展的实际进程有关，评价当前制度的利弊并提出对策建议；后者则综合运用规范的古典经济学理论，对政策的实施效果进行量化或预测（赵德余、顾海英，2004）。这两类研究在粮食购销体制发展进程中起到了关键性指导作用，却没有真正指明制度变革的经济学意义与根源，无法进行制度剖析是其最大的缺陷。制度分析在粮食流通领域的初步应用始于张曙光（1995），其提出的开创性理论为粮食购销体制演进的制度分析提供了逻辑起点。张曙光（1995）将中国粮食购销制度的演变视为各参与主体的权责交易过程，从而在产粮农民、中央政府与购粮居民之间建立起了以权责再分配为内核的逻辑框架。这种分析范式或多或少地被后来的学者们所借鉴（例如王德文、黄季焜，2001；罗必良，2003；赵德余，2010；李光泗、郑毓盛，2014），并使制度分析在粮食购销体制改革的研究中得以逐步推广。但即便如此，作为梳理粮食购销体制演变最具优势的分析框架，该方面的研究依旧匮乏。因此，值新中国成立 70 周年之际，本文将回到权责转移这一分析粮食购销制度变迁的逻辑起点，在回顾 70 年来粮食购销体制演变历程的同时，从市场各主体权责转移的视角剖析其背后的逻辑。

本文余下部分结构安排如下：第二部分阐述 1949 年至改革开放前中国粮食购销体制的运行情况；第三部分详细梳理 1978 年以来中国粮食购销体制的演变历程；第四部分从权责转移视角阐述主体权责扭曲与刚性制度是导致粮食购销体制改革屡次反复的主因；第五部分对全文进行总结，并为后续的粮食购销体制改革提供政策参考。

二、1949 年至改革开放前中国粮食购销体制的运行情况

要理解新中国成立以来中国粮食购销体制的演变历程，就必须考虑当时社会的宏观背景，因为制度的供给总是与经济社会发展的需求相契合。

新中国在成立后也曾短暂经历过粮食的自由购销时期，但很快就随着粮食供求出现问题而终结。粮食的统购统销制度自 1953 年 11 月 19 日《中央人民政府政务院关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》（以下简称“《命令》”）下达后，便一直被沿用至 20 世纪 80 年代，成为新中国成立以来影响最为深远的粮食购销制度。该制度的实施具有深刻的时代背景，归结起来主要有 3 点。首先，为了在西方世界的全面封锁下实现中国“自力更生”的发展目标，党中央在新中国成立初期便做出了优先发展重工业的核心战略决策，这便需要保持农产品的低价购销，以使工商业利润更多地向工业资本转移；其次，新中国成立初期，大量农村人口进城导致城镇居民粮食需求量快速增长，使得城市消费用粮的缺口不断扩大；再次，曾作为粮食归集机制重要一环的地主阶级在农村消失后，传统的粮食归集机制被打破，而新机制仍缺位，造成了粮食收购的困难。粮食的统购统销制度借助国家的强制力量在 1953 年后被迅速推行，但其在改革开放前的运行并非一成不变，甚至“统购”与“统销”作为制度的两面都不完全一致。

（一）粮食“统购”与“统销”在制度设立初期的不同步运行

改革开放前，粮食“统购”与“统销”制度运行不同步，其根本原因在于带有政治价值观的制度设计理念。“国家掌握资源是计划建设所必需”与“农民只有合作化才能走向社会主义”的政治观念，导致统购制度在设计时就被认为具有长期性；而当时的政策设计者甚至社会大众普遍认为粮食的需求会随着生产力发展得到满足，因此，粮食统销被认为是一种带有临时过渡意味的制度（陈锡文等，2018）。

基于上述制度设计理念，粮食的统购制度在设计之初就体现出了很强的制度刚性。自国家在1951年1月对棉花实行统购，至1956年10月落实对各类农副产品、水产品甚至药材的统购，粮食统购的范围不断扩大。1957年8月发布的《国务院关于由计划收购（统购）和统一收购的农产品和其他物资不准进入自由市场的规定》与1958年通过的《农业税条例》，使粮食统购制度的严密性大大加强。

相对于粮食统购制度，改革开放前中国的粮食统销制度无论在落实时间还是政策力度上都显得落后。与粮食统购制度1951年就已在棉花领域试点不同，粮食统销制度的实施在中国没有先河。因此，在1953年发布《命令》后，中央并没有立刻找到落实粮食统销制度的合适途径。1955年8月发布的《国务院关于市镇粮食定量供应暂行办法的命令》才是中国粮食统销制度的实际起点，其标志性产物便是影响了中国几代人的粮本与粮票制度。粮本与粮票制度的建立，真正地将粮食的“统购”与“统销”合并到同一制度框架。但即便如此，此时粮食的统购统销制度在实施力度上，后者也要明显弱于前者。

粮食统购与统销制度间失衡的不断弱化，导致了粮食购销差^①由1953年的1050.4万吨下降至1957年的317.6万吨^②。最终，这种不平衡在“大跃进”运动前夕被基本抹平。这套具有很强刚性的粮食统购统销制度，在粮食供应不足时期大体解决了全国人民的温饱。但其在“大跃进”运动期间也加重了农村的粮食短缺程度，这导致了中共中央后来对粮食统购统销制度的调整。

（二）1949年至改革开放前中共中央对粮食统购统销制度的两段调整时期

1978年以前，中国粮食购销体制的核心要义是“统”，但其制度本身也并非一成不变。粮食的统购统销制度从“大跃进”时期至改革开放前夕，一共经历过两段较为明显的调整时期。第一段为1961~1965年的恢复生产时期，该时期为激励粮食生产对政策进行了逐步放松；第二段为1966~1976年的“文革”时期，该时期则为配合运动对政策再一次收紧。这两段时期，前者为改革开放后的粮食购销体制改革提供了历史经验，后者则遗留了诸多阻碍粮食购销体制改革的历史难题。

1.1961~1965年的恢复生产时期。在“大跃进”运动与自然災害的双重打击下，中国在1958~1960年间出现了严重的粮食危机。至1960年，中国农业人口的人均粮食占有量已远低于热量供给最低粮食底线。为恢复生产与保障全国人民的口粮供给，自1961年起，党中央在深刻反思“大跃进”运动的同时也迅速对粮食购销体制做出了调整。在“统购”侧，中央政府主要从降低收购量、提高收购价、缩小派购范围3个层面做调整；在“统销”侧，中央政府则主要通过适当放活粮食集贸市场的手段来

^①粮食购销差=粮食征购粮-粮食销售量。

^②数据来源：赵发生，1989：《当代中国粮食工作史料》，商务部内部资料。

促进粮食流通。但这种粮食供求缓和的局面并没有持续太久，1966年开始的“文化大革命”运动扭转了这种良好的势头。

2.1966~1976年的“文革”时期。由于党中央吸取了“大跃进”时期的一些教训，严格意义上讲，“文革”运动并没有对中国的粮食生产造成巨大破坏。在运动持续的11年间，中国的粮食产量甚至有9年都出现了增长。但是，粮食产量的增长非但没有解决长期存在的粮食供求不平衡问题，反而使1961~1965年间好不容易趋于稳定的供求局面再一次变得紧张。

表1 1966~1976年中国粮食产量、征购量与销量

年份	粮食产量 (万吨)	粮食征购量 (万吨)	粮食销量 (万吨)	粮食购销差 (万吨)	粮食征购量占产 量比(%)
1966	21400.9	4115.5	3818.1	297.4	19.2
1967	21782.3	4072.5	3679.8	392.7	18.7
1968	20906.0	4009.9	3745.6	264.3	19.2
1969	21097.3	3826.8	3997.9	-171.1	18.1
1970	23995.5	4510.6	4009.4	501.2	18.8
1971	25014.0	4362.3	4274.7	87.6	17.4
1972	24048.0	3928.9	4495.1	-566.2	16.3
1973	26493.5	4666.7	4546.8	119.9	17.6
1974	27527.0	4841.3	4509.5	331.8	17.6
1975	28451.5	5110.5	4900.0	210.5	18.0
1976	28630.5	4909.7	5081.2	-171.5	17.1

数据来源：粮食产量数据来自国家统计局官方网站（<http://data.stats.gov.cn/>）；粮食征购量与销量数据来自《当代中国粮食工作史料》（赵发生编，商务部内部资料，1989年）。

从表1中可以看到，粮食购销差在“文革”期间并没有随着粮食产量的增长而同步放大，甚至有3年出现了购不足销的情况。这大部分归因于征购失策与打击粮食集贸市场等老问题导致的粮食流通不畅（陈廷煊，1996）。但这期间又出现两个导致粮食购销体制扭曲加重的新问题。首先是国有粮食流通企业亏损补贴制度的建立，使得国有粮食流通企业的低效运营成为了常态；其次是建立了具有负面效应的集体粮食储备制度，增加了粮食征购与流通的难度。粮食产业补贴制度的设计问题与各级粮食储备体系的运行问题，时至今日仍是困扰党中央与粮食政策研究者的核心难题。

总结“文革”时期粮食购销体制的发展，可以发现其犯了除破坏生产以外几乎所有曾经犯过的错误。而新问题的出现，又使统购统销制度的弊病在这一时期显得更为复杂。农民生产热情低下、粮食贸易极度萎缩、国有粮食企业愈发低效、粮食储备制度混乱等问题，在“文革”结束后都亟需得到解决。在这一历史时刻，改革开放于1978年如期而至，中国的粮食流通产业也同中国的经济社会一起开启了新篇章。

三、改革开放后中国粮食购销体制的演变历程

1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会，正式宣告了中国的全面改革开放。随着安徽省凤阳县小岗村农村家庭联产承包责任制的试行，农村的经营体制在改革开放初期发生了巨大变化。土地经营制度的改革与粮食的增产，使延续粮食统购统销制度的必要性大大减弱；而原有粮食购销制度暴露出来的诸多弊病，使得修改旧体制的紧迫性日益加强。在这一历史背景下，对粮食购销体制的修正迅速被中共中央提上日程，开启了新时期粮食购销体制的改革之路。

自改革开放至今，中国粮食购销体制的演变大致经历了6个阶段。而这6个阶段以1993年和2004年为界又可分为3个时期。1993年之前的两个阶段，政策调整的边界始终没有突破带有计划经济色彩的“统购统销”与“双轨制”制度（王德文、黄季焜，2001）；1993~2003年间的两个阶段，则在尝试突破计划经济枷锁的同时初步搭建了现行的粮食购销体制框架；而2004年之后的两个阶段，在不断试错的过程中逐渐建立起了适应时代发展的粮食购销新体制。总体来看，这6个阶段都有其独特的背景，却又彼此联系；每个阶段的改革目标具有多重性，但优先序存在差异。

（一）改革开放后粮食购销体制演变的经验积累时期（1978~1992年）

1.1978~1984年，以激励粮食增产为导向的改革试探阶段。随着改革开放的深入，经济特区、沿海城市以及其他各类中心城市的城市化进程显著加快。在该时期，城市人口出现了继1949~1953年以来的第二次大扩张，农民工开始大量涌入城市。而与此同时，粮食的购销体制却未发生根本性变化，依然沿用着原先统购统销的制度。这便造成了城市居民口粮供不应求。在这种情况下，党中央迫切希望增加粮食产量，于是，粮食购销体制在改革开放以来的首次改革尝试拉开序幕。该阶段的改革并没有跳出粮食统购统销的制度框架，更多地是借鉴“大跃进”运动后恢复粮食生产时期的经验。这种借鉴在“统购”侧体现尤甚，几乎是对1961~1965年这一时期成功经验的照搬。在“统销”侧，《农村人民公社工作条例（试行草案）》的出台首次将允许农民余粮买卖交易纳入政策文件。但国家在该时期提高粮食收购价的同时并没有提高其销售价，这也是改革开放前粮食“统购”与“统销”制度不同步运行的新体现。这种“购销倒挂”形成了政府对商品粮消费者的隐性补贴，导致粮食流通系统财务状况的极度恶化。

表2反映了这一时期中国粮食流通系统的亏损补贴情况，并列出了改革开放以前3年的数据作为对照。在“文革”期间，粮食的购销价格基本持平，中央政府对粮食流通系统的补贴主要针对其自身的运营。而自1979年粮食价格“购销倒挂”起，粮食流通系统受补贴的额度便急剧增加，该年的补贴净额与1978年相比增长高达147%。至1984年，国家对粮食流通系统的补贴净额已达209.20亿元，接近当年全国国民生产总值的3%。这种规模惊人的补贴成为国家财政不能承受之重，已影响到整体经济的运行，这也促成了党中央对粮食购销制度的进一步改革。

表2 1975~1984年中国粮食流通系统的亏损补贴情况

年份	补贴净额 ^a			补贴总额			盈利企业利润总额（亿元）
	金额（亿元）	比上年增减		金额（亿元）	比上年增减		
		金额（亿元）	比例（%）		金额（亿元）	比例（%）	
1975	42.92	9.00	27	46.45	9.25	25	3.53
1976	51.75	8.83	21	54.81	8.36	18	3.06
1977	47.74	-4.01	-8	51.82	-2.99	-5	4.08
1978	31.66	-16.08	-34	37.79	-14.03	-27	6.13
1979	78.06	46.40	147	85.39	47.60	126	7.33
1980	102.52	24.46	31	113.59	28.20	33	11.07
1981	127.89	25.37	25	142.93	29.34	26	15.04
1982	141.37	13.48	11	160.76	17.83	12	19.39
1983	165.97	24.6	17	187.55	26.79	17	21.58
1984	209.20	43.23	26	234.32	46.77	25	25.12

注：^a 补贴净额=补贴总额-盈利企业利润总额。

数据来源：赵发生，1989：《当代中国粮食工作史料》，商务部内部资料。

2.1985~1992年，以减轻财政负担为导向的粮食购销“双轨制”阶段。关于如何定义粮食购销的“双轨制”，学术界向来有争议（例如高小蒙、向宁，1992；陈锡文，1993；柯柄生，1994）。目前，学术界普遍接受的定义是：“在农户家庭经营基础上的两种不同但又相互作用的资源配置方式”。该定义由王德文、黄季焜（2001）在陈锡文（1993）研究的基础上提出，包含价格与数量两方面内容。

粮食购销“双轨制”的推出具有深刻的时代背景。其主要原因在于，城市居民收入在改革开放初期并没有出现明显增长，若以销售端提价的方式解决粮食流通系统中补贴过重的问题，则势必会造成城市居民无力承受粮价上涨。而粮食产量在前几年的连续高涨，也为以征购端降价的方式解决财政困境提供了可能。因此，在1985年中央“一号文件”中，明确规定废除粮食的“统购统销”制度，以合同订购的方式取代统购派购作为粮食征购的主要形式。

“双轨制”的设计初衷是除减少财政补贴外，希望逐步扩大粮食贸易的市场定价部分，从而完成粮食购销由计划到市场的转变。然而，国家调低粮食增产部分的征购价格，削弱了农民的生产积极性，造成了粮食的连年减产。在这种背景下，政府在1990年将合同订购改为收购价大幅提高的国家定购，这使得合同订购比“统购”还“统购”。这种“统购”的实际回归，不但没有解决粮食价格购销倒挂的老问题，还因“双轨制”的运行带来了新问题。套取政府补贴与违规赚取差价的行为大量出现，也为后续的改革埋下了伏笔。

（二）改革开放后粮食购销体制演变的深化攻坚时期（1993~2003年）

1.1993~1997年，以理顺价格关系为导向的价格改革与“双轨制”复辟阶段。自1978年以来的改革经验让党中央渐渐意识到粮食的购销倒挂是粮改的主要矛盾，而80年代后期的经验证明了降低征购价必然会引起粮食减产。因此，为了在保障粮食生产的前提下理顺价格关系，党中央决定在销售端

逐步放开粮价。

物价改革在 1988~1992 年经历了艰难的试点过程。最终，随着城市居民的工资在 1993 年的第二次工资改革后大幅提升，粮食无法顺价销售的问题得以解决。实行了 40 年的口粮定价定量供应办法也于 1993 年底被彻底取消，粮本与粮票作为一个时代的记忆退出了历史舞台。然而，这段改革开放以来难得的粮食自由购销时期并没有持续太久，仅几个月后就随着粮价上涨的无法遏制戛然而止。

1993~1995 年间，中国的农产品消费价格指数要明显高于其他年份，这与当时的时代背景有关。邓小平同志 1992 年发表的南方讲话极大地鼓舞了全社会的投资热情，之后几年全国的 GDP 增长率都超过了 13%，基础货币（ M_0 ）供应增长率更是连续 3 年超过 30%。在这样的通货膨胀时期，遏制“万价之基”的粮价上涨就成了粮食工作的首要任务。党中央原计划于 1994 年实行的“保量放价”政策还没落实便夭折了，国家订购制度再次恢复。该制度的恢复不但再次确立了粮食价格的刚性，而且对收购数量也做了规定，这就相当于又回到了粮食购销“双轨制”（吴闻潭、周洲，2015）。

粮食购销“双轨制”的复辟没能保住“价格闯关”时期取得的成绩，其引起的粮食过剩与国有粮食企业亏损加剧等问题，成为党中央在 90 年代末新的困扰。但在此期间成立的国家农业发展银行与粮食和副食品风险基金制度，也为后续的改革打下了坚实的基础。

2.1998~2003 年，以降低粮食系统运营成本为导向的“三项政策一项改革”阶段。随着党中央于 1996 年出台一系列强有力的经济降温政策，农产品价格水平随着社会总体物价水平一起回落。但由于刚性粮食收购价的存在，粮食的购销价格再次倒挂。这直接导致了粮食的连年增产，国家粮食库存量截至 1997 年底已达 2000 亿公斤，远超 750 亿公斤的合理值（卢锋，1999）。购销价格倒挂又使粮食系统的运营成本急剧增加，国有粮食企业的亏损至 1998 年达到顶峰，在农业发展银行的亏损挂账已超 1500 亿元（王双正，2008）。以上这些情况再叠加“双轨制”回归导致的跨渠道套利等不法行为，粮食购销体制的再次改革势在必行。

当时，国家在改革路径的选择上面临两难：一是为了保护农民利益不可改革力度过激，虽然粮食已经相对过剩，但党中央并不想看到粮食大规模减产；二是为了降低粮食系统运营成本，必须采取强力措施，国家对粮食系统的过度补贴已危及整体经济的健康。在这种两难的境地下，政府于 1998 年采取了折中的改革方案，即后来争议较大的“三项政策一项改革”。“三项政策”主要是指按保护价敞开收购余粮、粮食收购资金封闭运行、粮食顺价销售；而“一项改革”则是指改革粮食流通体制，强调行政部门与粮食购销企业分开，使粮食企业真正做到独立运营。“三项政策一项改革”的出发点具有合理性，但真正让其饱受非议的是其运行结果没有达到预期。首先，从保护农民和粮食产量的角度看，1997~2000 年间农村居民人均农业纯收入连续下降，粮食自 1999 年起连续 5 年减产（秦中春，2003）。其次，从降低粮食系统运营成本的角度看，由于朱镕基总理 1996 年提出的“政企分离、中央地方分开、储蓄经营分开、新老挂账分开”没能落实，“一项改革”也就成了空谈。

此轮的粮食购销体制改革虽然没能完成既定目标，但对新世纪的进一步粮改做出了两大重要贡献。一是完成了粮食储备体系的构建，花费 6 年组建的中国储备粮管理总公司于 2000 年正式成立，标志着中国现行各级粮食储备体制的成形；二是与 WTO 达成了符合其规则的农业支持保护政策协议，为

后续的粮改提供了制度边界。

（三）改革开放后粮食购销体制演变的适应新发展时期（2004 年至今）

1.2004~2013 年，以阻止粮食减产为导向的复杂“政策市”阶段。党中央于 2004 年发动的粮改，其首要目标是解决粮食的连年减产问题，其次是完成上一期粮改未解决的降低粮食系统运营成本问题。但随着加入 WTO 后农产品市场开放程度的逐步扩大，中国粮食购销体制改革的复杂性与目标多重性被体现得淋漓尽致。

党中央首先于 2006 年全面取消了农业税，其因税制不科学、费用不公平、政出多门等问题被呼吁取消多年（朱守银，1998）；接着推出了对种粮农民的直接补贴制度，改变了中国长期以来沿用的间接补贴方式，是中国粮食流通体制改革历程中的一大创新（叶兴庆，2002；肖国安，2005）。为防止过低的粮价挫伤农民的种粮积极性，党中央又分别于 2005 年和 2008 年在重点产区启动了最低收购价与临时收储政策。

粮食的直接补贴是一种介于生产补贴与流通补贴之间的补贴制度，大量研究表明其在实施后取得了很好的效果，在增加农民收入的同时并没有造成市场扭曲（黄季焜等，2011；张淑杰、孙天华，2012；李韬，2014）；而最低收购价与临时收储政策则随着时间的推移，逐渐显示出其制度刚性带来的弊端。与此同时，党中央对粮食购销体制的调整还面临着制度边界受限和居民粮食消费结构变化的困境。前者主要表现在由于受 WTO “黄箱”补贴上限不得超过产品产值 8.5% 的规则约束，能利用生产补贴与贷款补贴等手段进行腾挪的空间已非常有限；而后者则主要表现在由于人民生活水平的不断提高，消费市场大豆等高蛋白油料作物的需求空前强烈。在这种复杂局面下，廉价的进口粮大量涌入，中国的粮食产量、价格与库存自 2008 年起一路飙涨，从而形成了政府替粮食市场买单的“政策市”。至 2014 年，中国的粮食储备系统已到了无粮库可收粮的地步，而同年中国的大豆进口量超过了 7000 万吨，新一轮的改革又箭在弦上。

但也应当看到，这一轮粮食购销体制的改革有一项重大收获，那就是建立了粮食直接补贴制度。因补贴效率高、对粮食贸易和价格扭曲影响小等优点，其一直是发达国家粮食补贴的首选（梁世夫，2005）。粮食直接补贴制度的建立，为中国的农产品流通体制融入世界潮流向前迈了一大步。

2.2014 至今，以克服粮食结构性过剩为导向的供给侧改革阶段。随着“高产量、高库存、高进口、高补贴、低市价”问题的不断凸显，党中央逐渐意识到粮食购销体制的改革不应选择对抗市场。党中央发起的新一轮改革从供给端发力，明确改革目标，出台了不同的政策以满足不同市场主体的需求（陈锡文等，2018）。

新一轮粮食购销政策调整自 2014 年起步，国家针对不同的粮食品种主要有三大改革举措。第一大举措是改大豆与棉花的临时收储政策为目标价格政策，降低玉米的临时收储价格水平，并将东三省与内蒙古地区的玉米临时收储政策调整为“补贴+市场化收购”机制。此次临时收储制度改革在 2015 年下半年便收到了立竿见影的效果。以玉米为例，玉米“高价格、高产量、高库存”的“三高”问题自 2008 年初步显现后，2011 年起便愈演愈烈成为党中央的困扰。至 2015 年，中国的玉米生产者价格以

美元计价已接近美国的3倍，而中国的玉米库存量超过了当年全国总产量22479.5万吨的40%^①。但在临时收储政策改革逐步落实后，2016年玉米的“三高”问题明显改善，玉米库存量自2011年以来首次出现下降。第二大举措是降低了稻谷和小麦的最低收购价水平，打破了其“只升不降”的传统。粮食最低收购价的下调影响了种粮农民的预期，成功引导其种植行为趋于合理，对粮食供给侧结构性改革起到了助力作用。第三大举措则是在菜籽油领域加快了收购的市场化改革。菜籽油领域的市场化改革具有一定象征意义，在对农民影响较小的菜籽油领域先行放开购销，意味着经验成熟时可对其他粮食品种进一步深化改革。

中国的新一轮粮食购销体制改革还在探索前行阶段，前期面临的多数问题已有所好转。总体来看，玉米购销体制的改革经验最具指导性意义。玉米的“补贴+市场化收购”机制在保障种粮农民收入的同时减弱了政府干预价格的程度，至少在克服价格扭曲、打破价格刚性、盘活玉米库存和优化种植结构4个方面取得了重大进步。但值得注意的是，各粮食品种都有其自身的生产流通特点，照搬玉米的改革路径必然行不通，这也是粮食购销体制改革的难点所在。

四、从主体权责扭曲视角看中国粮食购销体制的演进

自新中国成立以来，粮食的购销制度便一直由中共中央设计，种粮农民对其并无选择权。因此，有学者认为，中国的粮食购销体制演变是供给主导型制度变迁（张晓涛，2005）。但应当看到，制度的形成往往伴随着政府内部制度供给与制度需求之间的博弈，任何供给都离不开需求（吴雄周、曾福生，2008）。因此，中国粮食购销制度的演变在描绘政府制度供给变迁的同时，也反映了政府制度需求的变化历程。

在改革开放前的中国，粮食作为一种特殊商品被政府垄断经营，这是来自计划经济制度本源的需求。这使产粮农民无权处置自己的产品，购粮居民无权选择产品的量价，实质上是对粮食买卖双方的一种权利剥夺（王济光，1997）。作为补偿，中央政府也承担起了为农民提供低价生产资料、为购粮居民提供低价粮食的责任。改革开放以后，中国的粮食购销体制改革则反映的是中央政府对这种权责让渡的需求，但这种需求也有其自身的矛盾：改革开放的核心是开放与发展，因此要求政府的权责让渡尽可能彻底；而经济转轨时期最需要的是社会稳定，因此又要求政府的权责让渡不能过激。这种制度需求的内在矛盾，造成了粮食购销体制权责扭曲的长期性，也注定了粮食购销体制改革必然充满艰巨性。

（一）1949年以来粮食购销体制中存在的主体权责扭曲问题及其变化

将参与粮食购销活动的产粮农民、中央政府与购粮居民看成一个经济系统，主体权责扭曲则具有两层含义：一是系统自身的扭曲，即各参与主体中有一方或几方对自身权责有增减的需求，但由于强制力的存在，权责无法在主体间流动的现象；二是单独个体的扭曲，即系统中的某些个体存在自身权责不对等的现象。

1.对粮食购销体制中系统性主体权责扭曲的修正。在改革开放以前，基于粮食购销的权责关系并不是独立主体通过交易形成的自由经济权利，而是根据某种社会契约形成的计划权利与计划义务（盛

^①数据来源：FAO官方网站（<http://www.fao.org/>）。

洪，1991）。这种国家强制力导致的权责无法自由流动，是造成粮食购销体制权责扭曲的根源。总体来看，政府对权责大包大揽，而种粮农民与购粮居民则在拥有很少权利的同时承担了较少的责任。例如，政府向种粮农民下达生产任务，同时负责收购粮食；政府制定粮食低价收购政策，同时提供低价生产资料与相关服务；政府取得粮食的销售垄断权，同时承担粮食的供应义务；政府取消消费者的选择权，同时承担定量配给的责任；政府有权实行低工资政策，同时承担为劳动者提供低价粮等补偿义务。

但事实上，种粮农民和购粮居民都想要得到更多的权利，也愿意承担更多的义务。这其中的核心，便是种粮农民希望能以自由交易的最高价销售自愿种植的粮食，也愿意承担种粮成本上涨与粮价下跌可能带来的损失；购粮居民希望能在自由劳动力市场上取得与自身能力相匹配的报酬，也愿意承担粮食等生活必需品价格上涨带来的风险。由于改革开放前生产力低下与经济体制的限制，这种权责的让渡在当时的中国不可能发生，也就难以真正刺激粮食体系乃至整个社会经济的发展。改革开放以来，党中央的粮食购销体制改革正是要在维持社会稳定的前提下完成权责的转移。

改革开放后，这种权责的让渡首先发生在粮食的供给端，但事实证明其远比在销售端的改革复杂。受当时宏观经济与生产环境的限制，党中央对农民的权责让渡采取了渐进模式，1993年粮食购销的完全放开标志着这种让渡在理论上的达成。但其后粮食价格的暴涨，让党中央于1994年再次采取了刚性的粮食收购价政策，种粮农民理论上又回到了在系统中权责受限的位置。而这种权责受限反而给种粮农民带来了好处。1996年开始，全国物价增速下降，而政府的粮食收购价由于保持了逐年较快递增的势头，在此后一直高于粮食市场价。从这个意义上讲，种粮农民拥有甚至超越了以自由交易最高价销售粮食的权利。而这种政府是最高出价者的现象，自1996年起几乎成了常态。因此，从实际情况来看，种粮农民对权责的诉求自1996年起便得到了满足。但也必须看到，这种所谓的满足是有条件的：一旦政府规定的收购价低于可能达到的市场价，种粮农民依然会回到权责受限的位置。因此，从理论上讲，1998年时政府将国家订购改为在收购量上具有柔性的最低保护价收购政策，才算完成了对农民的权责让渡。相对而言，政府对粮食消费者的权责让渡要顺利得多。实际上，政府与购粮居民的根本矛盾是收入问题，其次才是粮食本身。粮票制度存在的意义除了分配有限的粮食资源外，也是为了保障城市居民以优惠价格购买粮食的权利。因此，随着1993年粮票制度的取消和工资的市场化改革，城市居民对工资和粮食购销的权利需求已经得到了满足。

总体来看，虽然过程曲折，但粮食购销体制的系统性权责扭曲已于1993~1998年在制度层面得到了修正。之后，粮食购销体制出现的种种问题主要来自系统中各主体自身的权责不对等。

2. 粮食购销体制中各主体个体权责的不对等发展。粮食购销体系中的个体权责不对等问题，本质上是由政府在权责转移过程中的权责让渡不对等造成的。其表现形式主要是政府的义务大于权利，而种粮农民的权利大于义务。该现象在改革开放以前并不明显。在计划经济制度下，权责不能自由转移和交易，其流动受到严格的限制。政府的权利很大，其承担的责任也相应较大；生产者和消费者的权利较小，其承担的责任也相对较小。因此，从某一单一主体来看，权利和责任似乎是对等的（张曙光，1995）。但在政府开始向其他主体让渡权责时，这种个体的平衡便逐渐被打破。

这一转移过程大致可以分为3个阶段。第一个阶段是1978~1993年，该阶段主要表现为政府先

向其他主体转移比责任更多的权利，后反向操作达到三者各自权责对等。从种粮农民的角度看，该阶段前期粮食的收购价越来越高，而政府刚性收购价的存在使其承担了更少的价格风险，最后随着粮食市场开放其责任增加达到权责对等；从购粮居民的角度看，该阶段前期居民的工资水平越来越高，而政府对粮食提价速度的控制使其承担了更少的物价上涨风险，最后随着粮食市场开放其责任增加也达到权责对等。第二阶段是1994~1995年，该阶段主要表现为种粮农民权责平衡，政府向购粮居民收回责任。在该阶段，粮食的收购价被控制，虽然种粮农民再次失去了获得市场最高价的权利，但其也同计划经济时期一样不必再承担市场价格波动的风险；购粮居民在此期间依然保有获得市场工资的权利，但由于粮食等商品的价格低于自由经济条件下可能达到的物价，他们将部分物价上涨的风险转移给了政府。第三阶段是1996年至今，该阶段主要表现为政府向种粮农民转移权利而未转移责任，同时向购粮居民转移责任以使其权责对等。从种粮农民的角度看，无论是国家订购价、最低保护价、临时收储价还是目标价格，自1996年起粮食价格总是高于自由市场条件下粮食买卖的价格。因此，在这种刚性高价存在的情况下，种粮农民得到了超额的价格权利，却没有承担相应的责任。与之相对应的购粮居民，则在1996年后既没有继续保有以低于市场价购粮的权利，也由于国际市场廉价粮食的进入与国家农民的补贴等原因没有受到粮食收购价上涨的影响。

根据以上分析可以看出，1996年以前，粮食购销体制中存在各种形式的权责扭曲问题；而在此之后，粮食购销体制改革的困境主要由政府和种粮农民的个体权责扭曲造成，即扭曲发生在粮食供给端。这也说明了党中央近年来提出的粮食供给侧结构性改革是完全正确的。那么，使农民和政府的个体权责对等就能解决所有问题吗？显然不是。粮食产业的特殊属性使其必然存在弱质性，对农业与农民的保护是全世界的共识。因此，找到减弱这种扭曲程度的方法，并使其高效地运行，才是粮食购销体制改革的方向。

（二）主体权责扭曲影响粮食购销体制改革的机理

粮食购销体制中的主体权责扭曲如何影响粮食购销体制改革？从严格意义上讲，是主体权责扭曲与政府采取的刚性制度一起造成了粮食购销体制改革的屡次反复。

党中央为粮食购销体制改革设定的目标包括粮食产量目标、粮食安全目标、种粮农民收入分配目标、市场价格稳定目标、减少财政负担目标等。以往的学者大都将其分为价值目标和效率目标两类（例如赵德余，2010；周洲、石奇，2017）。这种分类方式具有合理性，但并不完全符合中国的国情。笔者认为，分为政府感知的价值目标和政府感知的效率目标更为合理。对粮食流通产业而言，政府感知的价值目标就是政府感知的粮食安全目标。这句话有3层含义：第一，粮食安全的概念具有多维度性。粮食安全本身就包含了供给侧的供给数量与供给能力安全和需求侧的价格与可获得性安全（蒋庭松等，2004；张军伟，2017）。因此，粮食产量目标、种粮农民收入分配目标、市场价格稳定目标等都应归为粮食安全范畴。第二，粮食安全就是政府追求的价值目标在粮食流通领域的体现。在经济转轨时期，“稳定”是政府追求的首要价值目标，而粮食安全是社会稳定的必要条件，也是“稳定”在粮食领域得以实现的充要条件。第三，政府感知的粮食安全目标要高于粮食安全目标。就粮食安全本身的定义来讲，各类指标都显示中国在技术层面是粮食安全的（郭玮、赵益平，2003），事实也证明了新世纪以

来中国不存在明显的粮食安全问题。但党中央始终把粮食安全作为保障社会稳定的头等大事，其对粮食安全的关注度已超越了其定义本身。因此，政府感知的粮食安全目标可以被认为是党中央进行粮食购销体制改革的终极目标，而政府感知的效率目标则是其在实现终极目标前不得不面对的成本约束，也是中央政府在改革过程中的财政边界。

为了实现政府感知的效率目标，党中央采取了带有刚性的粮食购销改革制度。这种刚性体现在两个方面：一是数量刚性，主要体现在统购统销或国家订购；二是价格刚性，即目标价格制度实施以前的所有粮食定价制度。这种刚性不可避免地引起了粮食购销体制中主体权责的扭曲。当扭曲造成的制度成本让政府感觉难以承受时，政府对之前改革获得收益的感知便会受损，不得不转而追求政府感知的效率目标。但只要财务状况稍有好转，政府对效率目标的感知就会下降，对终极目标（政府感知的粮食安全目标）的追求便会卷土重来。新一轮的改革再次开始，如此循环往复。

1978 年至今粮食购销体制改革的 6 个阶段，也恰恰反映了党中央的改革目标在政府感知的粮食安全目标和政府感知的效率目标之间来回切换：在 1978~1984 年、1993~1997 年、2004~2013 年这 3 个阶段，中央政府发动粮食购销体制改革都是为了实现粮食安全目标中的一个或多个维度；而在 1985~1992 年、1998~2003 年、2014 年至今的这 3 个阶段，政府几乎都是被财务成本倒逼至不得不改。另一个可以印证粮食购销体制改革阶段性目标在政府感知的粮食安全目标和政府感知的效率目标之间来回切换的事实是，上述前 3 个阶段都经历了粮食丰收和国家财政支出的暴增；而后 3 个阶段总是伴随着粮食减产和为降低国营粮食体系负担的努力。由图 1 可以看到，粮食购销体制的主体权责扭曲与刚性改革制度共同造成了改革的屡次反复。只有尽可能地弱化这两个因素对整体系统的影响，才可能使粮食购销体制改革走出以往的困境。

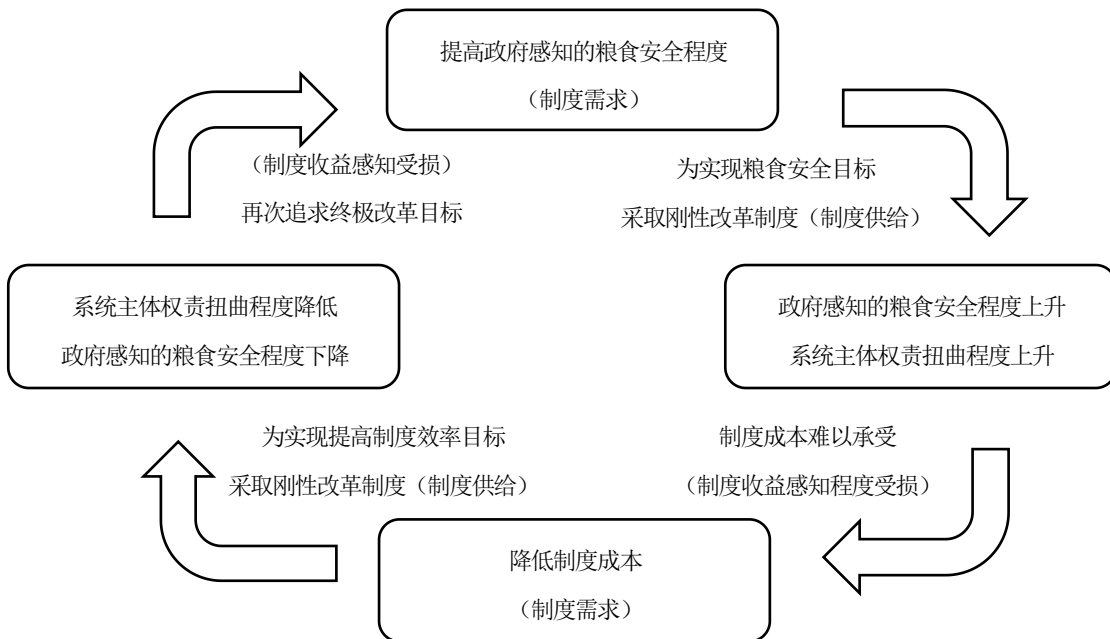


图 1 改革开放以来中国粮食购销体制改革的机理示意图

五、总结与政策建议

（一）1949年以来中国粮食购销体制建设取得的成就与面临的挑战

自1949年以来，中国粮食购销体制的建设已取得了巨大的阶段性成就。这些成就既来自于对旧体制、旧思想的改革，也来自于对新环境、新挑战的适应。计划经济时期留下的、与其经济运行模式相匹配的粮食流通体系，给改革开放以后的粮食购销体制改革戴上了巨大的历史枷锁；而加入世界贸易组织带来的新变化，使中共中央领导的粮食购销体制建设在没有经验指导的情况下走出的每一步皆为创造历史。

抛开粮食生产与技术进步对粮食产业的贡献不谈，1949年以来粮食购销体制建设的贡献主要有以下3个方面：

一是在粮食领域为实现计划经济向市场经济过渡做了重要铺垫。粮食作为重要性极其特殊的商品，在大部分国家都无法真正实现自由交易。中国在20世纪60年代初就做出过粮食自由购销的探索，但由于经济和社会大环境的约束未能成功。其后，中国在经历了改革开放头15年的摸索后取消了统购统销制度；在改革开放的第20年取消了国家订购政策；又在最近推行了对市场扭曲影响程度更小的目标价格制度，并实现了菜籽油等农副产品的价格放开。另外，党中央还加快了粮食行政管理部门由参与市场向监管市场的过渡。这些努力都是实现粮食价格市场化的重要铺垫。可以说，中国这70年来的粮食市场化之路虽历经波折，但向前迈进的步伐从未停歇。

二是构建了现代化的粮食流通体系。流通制度若无相应的体系作为保障则无异于空中楼阁。早在新中国成立初期，中共中央就建立了早期的粮食中央储备制度，在很大意义上保障了全国人民的口粮安全。1990年，国务院发布的《中共中央国务院关于一九九一年农业和农村工作的通知》更明确要求除了中央储备制度外，还应建立包括地方储备在内的粮食多级储备制度。至2000年，中国储备粮管理总公司成立，标志着中国现代化粮食储备体系正式建立。而与此配套的金融体系，如中国农业发展银行与粮食市场风险基金等，则早在1993~1995年间就已设立。这套完善的现代化粮食流通体系，不但有效地保障了全国的粮食流通，也为后续的粮食流通体制改革打下了基础。

三是为粮食流通与加工企业的成长提供了土壤。自1998年党中央推行国有粮食企业改革起，20年来，粮食系统在实现政企分开和解决关于老人、老粮、老账的“三老”历史问题等方面取得了显著进步，民营粮食企业的数量与规模也明显增加。截至2016年，中国粮食产业的规模总产值已达27852.6亿元，接近2008年总产值的3倍；实现利润1320.7亿元，超过了2008年实现利润的6倍^①。粮食流通与加工企业的成长是粮食购销体制改革的成果，同时也是其进一步改革的坚实后盾。

但同时也必须看到，在社会发展的新时期，中国的粮食购销体制建设面临新的挑战。改革速度跟不上市场化进程、粮食产业利润空间狭小、粮食种植结构转变跟不上消费结构转变等问题，还有待于在未来的改革进程中去克服。

^①数据来源：国家粮食局调控司，2016：《2016年粮食行业统计资料》，国家粮食局提供。

（二）深化粮食购销体制改革的相关政策建议

随着新一轮粮食购销体制改革的兴起,众多学者基于自身研究的视角提出了进一步改革的设想(例如汤敏,2017;武舜臣、王金秋,2017;高鸣等,2018;蒋和平,2018)。这些设想在实践中为党中央提供了改革思路,也给予了笔者诸多启发。与先前学者提出的类似的改革建议,本文在此不再重复。笔者仅基于第四部分的分析与机理示意图,提出一些自认为兼具合理性与操作性的粮食购销体制改革建议。

1.应从全产业链视角系统性地推进粮食购销体制改革,降低对与粮食增产相关的粮食安全指标的关注度。由第四部分的分析可以看到,政府感知的粮食安全与粮食安全不是同一概念。政府过度关注与粮食增产相关的粮食安全指标,往往是粮食购销体制改革陷入循环的原因。与之相比,政府更应关注如何培育粮食市场潜力和健全粮食市场机制。例如,在推进粮食购销体制改革的同时,应进一步完善粮食流通产业下游的粮食贸易、加工以及零售端的相关政策。政府应从全产业链的视角出发推进粮食系统改革,避免单环节政策改革带来的环节间淤塞与扭曲影响改革的整体推进。

2.在粮食政策的选择上将价格支持转变为直接补贴,并配套加强粮食职能部门的监督管理作用。自从1998年国家订购制度取消后,粮食购销体制的刚性便主要体现为价格刚性,其对应的便是价格支持政策。根据上文分析,价格刚性是造成粮食购销体制中主体权责扭曲的根本原因,而价格支持政策则会间接造成社会福利损失与财政负担加剧。因此,粮食购销体制改革应倾向于将托市收购、最低收购价等价格支持政策转变为价格刚性更弱的目标价格政策甚至直接补贴政策。但相对于托市收购和最低收购价等政策,全面实施直接补贴政策对监管提出了更高的要求。为确保直接补贴政策能透明、公正、高效地实施,应进一步明确粮食职能部门的职责,并形成尽可能完善的政策法规。

3.保护农民的同时适当增加其承担价格风险的责任,进一步大力推广农业保险。农业本身的弱质性使得保护农民成为社会共识。但这种保护如果导致个体权责扭曲过大,就会造成严重的后果。因此,政府有必要向农民和市场转移部分风险责任,但这种转移并不意味着种粮风险必须由农民自行承担。根据大多数发达国家的农业发展经验,推广农业保险可有效地降低农户尤其是种粮大户的种植风险。过去由于受制于传统小农经营和农户教育水平较低等因素,中国的农业保险长久以来一直处于发展较初级的阶段。随着农村人口向城市大量转移,以及2013年起国家大力推行新型农业经营主体建设,在农村推广农业保险具备了优越的条件。农业种植保险若能在中国农村普及,不仅可以将粮食供求不匹配的矛盾部分地交由市场解决,从而大大减轻政府的负担,也可以最大限度地保障种粮农民的预期收益,还可以完善农村金融体系的建设。

4.明确理论在指导粮食购销体制改革中的作用,鼓励完善与补充符合中国国情的现代粮食流通理论。就目前来看,无论在理论界还是政府层面,在“种粮农民在国家粮食安全保障中应充当何种角色”“种粮农民应在多大程度上承担粮食价格责任”这两个问题上,都没有一致的答案。这也是导致中国粮食购销体制改革一再反复的理论根源。在笔者看来,目前中国学术界对粮食流通体制的理论研究还远远不足,这将严重制约中国粮食流通体制改革的进程和成效。因此,政府应该大力提倡将粮食流通理论纳入到主流经济学研究范畴,并建立与之相匹配的分支学科,在实践中不断修正和完善其理论内

涵。

参考文献

- 1.陈锡文, 1993:《中国农村改革: 回顾与展望》, 天津: 天津人民出版社。
- 2.陈锡文、罗丹、张征, 2018:《中国农村改革 40 年》, 北京: 人民出版社。
- 3.陈廷焯, 1996:《建国以来粮食流通体制的演变》,《改革》第 6 期。
- 4.高鸣、寇光涛、何在中, 2018:《中国稻谷收储制度改革研究: 新挑战与新思路》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第 5 期。
- 5.高小蒙、向宁, 1992:《中国农业价格政策分析》, 杭州: 浙江人民出版社。
- 6.郭玮、赵益平, 2003:《威胁粮食安全的主要因素及应对政策》,《管理世界》第 11 期。
- 7.黄季焜、王晓兵、智华勇、黄珠容、Scott Rozelle, 2011:《粮食直补和农资综合补贴对农业生产的影响》,《农业技术经济》第 1 期。
- 8.蒋和平, 2018:《粮食政策实施及其效应波及: 2013~2017 年》,《改革》第 2 期。
- 9.蒋庭松、梁希震、王晓霞、李正波, 2004:《加入 WTO 与中国粮食安全》,《管理世界》第 3 期。
- 10.柯柄生, 1994:《农业生产中的价格问题》,《北京物价》第 6 期。
- 11.梁世夫, 2005:《粮食安全背景下直接补贴政策的改进问题》,《农业经济问题》第 4 期。
- 12.李光泗、郑毓盛, 2014:《制度成本与社会福利变化——基于两种价格政策的分析》,《农业经济问题》第 8 期。
- 13.李韬, 2014:《粮食补贴政策增强了农户种粮意愿吗? ——基于农户的视角》,《中央财经大学学报》第 5 期。
- 14.卢锋, 1999:《应当实事求是地认识粮食过剩问题——对“粮食无过剩”观点的质疑》,《管理世界》第 3 期。
- 15.罗必良, 2003:《中国农产品流通体制改革的目标模式》,《经济理论与经济管理》第 4 期。
- 16.秦中春, 2003:《中国粮食流通体制: 宜管? 宜导? 宜放?》,《中国农村经济》第 3 期。
- 17.盛洪, 1991:《从计划均衡到市场均衡》,《管理世界》第 6 期。
- 18.汤敏, 2017:《中国农业补贴政策调整优化问题研究》,《农业经济问题》第 12 期。
- 19.王德文、黄季焜, 2001:《中国粮食流通体制改革: 双轨过渡与双轨终结》,《改革》第 4 期。
- 20.王济光, 1997:《中国粮食问题: 国内贸易政策协调与流通体制改革》,《经济研究》第 3 期。
- 21.王双正, 2008:《粮食流通体制改革 30 年: 回顾与反思》,《财贸经济》第 11 期。
- 22.武舜臣、王金秋, 2017:《粮食收储体制改革与“去库存”影响波及》,《改革》第 6 期。
- 23.吴雄周、曾福生, 2008:《中国粮食政策补贴转变的制度经济学分析》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》第 4 期。
- 24.吴闻潭、周洲, 2015:《中国粮食流通体制演进历程分析——基于政府管制的目标、手段与绩效》,《粮食经济研究》第 1 期。
- 25.肖国安, 2005:《粮食直接补贴政策的经济学解析》,《中国农村经济》第 3 期。
- 26.叶兴庆, 2002:《改粮食保护价收购为直接补贴农民——我国农业保护政策的重大调整》,《中国农村经济》第 7 期。

- 27.张军伟, 2017:《粮食安全政策的演变——基于市场与政府边界的视角》,《粮食经济研究》第2期。
- 28.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)》第13期。
- 29.张淑杰、孙天华, 2012:《农业补贴政策效率及其影响因素研究——基于河南省360户农户调研数据的实证分析》,《农业技术经济》第12期。
- 30.张晓涛, 2005:《中国粮食政策演变的制度经济学分析》,《经济体制改革》第1期。
- 31.赵德余、顾海英, 2004:《20世纪90年代中国粮食市场化改革理论研究进展与评述》,《中国农村经济》第2期。
- 32.赵德余, 2010:《解释粮食政策变迁的观念逻辑: 政治经济学的视野》,《中国农村经济》第4期。
- 33.周洲、石奇, 2017:《目标多重、内在矛盾与变革循环——基于中国粮食政策演进历程分析》,《农村经济》第6期。
- 34.朱守银, 1998:《农业税费制度改革试验研究报告》,《管理世界》第2期。

(作者单位: ¹南京财经大学粮食经济研究院;
²清华大学中国农村研究院)
(责任编辑: 张丽娟)

An Analysis of the Evolution of China's Grain Purchase and Marketing System (1949-2019): From the Perspective of the Transfer of Subject's Rights and Responsibilities in Institutional Change

Qian Yuhao Cao Baoming Wu Shunchen

Abstract: China's grain purchase and marketing system has made remarkable achievements since 1949, but it has also experienced many iterations. Therefore, a summary of the reform course not only means a review of historical achievements, but also an exploration of the reform orientation. This article starts with an introduction of the operation of China's grain purchase and marketing system from 1949 to 1978, afterwards it conducts a detailed analysis of the three major periods and six stages of its evolution since the reform and opening-up. Finally, it analyzes the internal logic of the evolution process from the perspective of the transfer of subject's rights and responsibilities in institutional change. The results are as follows. First, the distortion of the subject's rights and responsibilities and the system rigidity in China's grain purchase and marketing system are the key factors for repeated reform of the system after 1978. Second, the distortion of subject's rights and responsibilities in the grain purchase and marketing system can be divided into a systematic distortion and an individual distortion. Since the late 1990s, the obstacle to the reform on the grain purchase and marketing system mainly lies in the distortion of individual rights and duties of both the government and grain farmers. Third, the government's excessive attention to individual production indicators in the concept of "food security" is one of the reasons why the government adopts rigid policies, which leads to the distortion of the rights and responsibilities in the grain purchase and marketing system.

Key Words: Grain Purchase and Marketing System; Institutional Change; Transfer of Subject's Right and Responsibility