

中國糧食政治的演變

• 鄧大才

自1953年開始，中國實行糧食的「統購統銷」制度。這一制度成為計劃經濟體制的基石之一。然而，自1970年代末期開始，國家壟斷和控制糧食的「單邊支配關係」逐漸瓦解，新一輪的糧食權力—利益關係開始建構起來。糧食從國家的「武器」變成國家的「工具」，又從國家的「工具」變成了「準商品」。本文考察這一演變的歷史進程並探討糧食政治演變的基本邏輯，以此來凸現國家與農民的互動關係。

自1953年開始，中國實行糧食的「統購統銷」制度。然而，自1970年代末，國家壟斷和控制糧食的「單邊支配關係」逐漸瓦解，新一輪的糧食權力—利益關係開始建構起來。

一 「強武器」變「弱武器」：讓利與放權

1977年，安徽、四川、山西等地開始出現「借地種麥」、「借地渡荒」的現象，後來演變成「包產到組」的經營方式^①。這一經營方式的出現，表明農村的集體化體制開始出現「縫隙」。在過去，糧食統購統銷制度與集體化是「二位一體」的關係，生產、分配與決策統一由生產隊或者生產大隊掌握。現在「包產到組」、「借地種麥」，則出現了一部分國家和集體權力無法到達的空間，借地農戶和包產小組對完成上交任務後的剩餘糧食有了一定的處置權，可以自留消費，也可以在市場上出售。農地經營制度的變化誘致了糧食購銷「縫隙」的產生。

1979年中共十一屆四中全會通過〈中共中央關於加快農業發展若干問題的決定〉，對糧食及其利益分配做出了一定的讓步。該文件仍然堅持「以糧為綱」的方針，但允許各地因地制宜發展經濟作物，要求處理好糧食與經濟作物的比重。根據這一文件，「糧食統購價格從一九七九年夏糧上市起提高百分之二十，超購部分在這個基礎上再加價百分之五十」，「農產品收購價格提高以後，糧食銷價一律不動」，「在今後一個較長的時間內，全國糧食徵購指標繼續穩定在一九七一年到一九七五年『一定五年』的基礎上，並且從一九七九年起減少五十億斤，

以利於減輕農民負擔」，「絕對不許購過頭糧」^②。顯然，糧食仍然是國家控制城鄉社會和農民的「武器」，不過國家部分讓利和分權，使包產小組和借地農戶有了一定的剩餘產品控制權。糧食的「強武器」性質開始弱化。

1980年中共中央75號文件肯定了「包工包產」、「聯產計酬」的經營方式，同時對「吃糧靠返銷，生產靠貸款，生活靠救濟」的生產隊，主張「可以包產到戶，也可以包乾到戶」^③。這一政策使更多的農民可以擺脫集體而生產糧食，也確認了農民對剩餘產品有控制權。這一政策就在糧食「單邊支配關係」中摻了「沙子」、開了「口子」，融解糧食的「強武器」性質。

1982年1月，中共中央頒布了改革開放後的第一個1號文件，文件明確規定：「糧、棉、油等產品仍須堅持統購統銷的政策」、「要教育農民顧全大局，保證按規定質量完成農副產品交售任務」、「城鄉居民的糧食供應絕不可掉以輕心，必須保證糧食生產持續穩步地增長」。1號文件有關生產責任制的規定也間接擴展了農戶對剩餘糧食的控制權，「包工、包產、包乾，主要是體現勞動成果分配的不同方法。包乾大多是『包交提留』，取消了工分分配」^④。從此所有農民擁有了剩餘糧食及其利益的控制權。顯然，隨着農民權力空間擴大，國家權力空間開始縮小，糧食的武器性質逐漸弱化。

1983年中共中央頒布了第二個1號文件，包含了瓦解糧食統購統銷體制的一些內容。一是允許完成派購後的糧食可以多渠道經營：「對關係國計民生的少數重要農產品，繼續實行統購派購；對農民完成統購派購任務後的產品（包括糧食，不包括棉花）和非統購派購產品，應當允許多渠道經營。」二是經營主體多元化：「國營商業要積極開展議購議銷業務，參與市場調節。供銷社和農村其他合作商業組織，可以靈活購銷。農民私人也可以經營。」三是完成派購後的糧食由市場調節：「可以進城，可以出縣、出省。撤銷農副產品外運由歸口單位審批的規定。凡屬收購任務以外的農副產品，購銷價格可以有升有降。」^⑤

1984年中共中央頒布的第三個1號文件，仍然強調派購必須以合同的形式確定下來，「農副產品統購派購任務必須落實到生產單位，一定幾年不變；大宗的三類產品和其他計劃外產品，也要在安排生產之前與農民簽訂合同。購銷合同一經簽訂，雙方都不得任意變更」^⑥。至此，農民變成了經營主體，對剩餘糧食既有了控制權，也有了銷售權，剩餘糧食產權具有了財產權性質。

1985年中央頒布了第四個1號文件，徹底否定運行了三十二年的糧食統購統銷政策，「糧食、棉花取消統購，改為合同定購。由商業部門在播種季節前與農民協商，簽訂定購合同。定購的糧食，國家確定按『倒三七』比例計價（即三成按原統購價，七成按原超購價）。定購以外的糧食可以自由上市。如果市場糧價低於原統購價，國家仍按原統購價敞開收購，保護農民的利益」^⑦。這個政策可以概括為：一個合同制，一個議價制，議價按照市場，平價按照合同，即「雙軌制」。但是此後連續多年糧食豐收，價格持續下滑，國家根本承受不了合同收購的成本，遂決定採取議價和合同價格的加權平均價格收購^⑧。如此一來，糧食從國家的「武器」、從社會財富的象徵，變成了一個「包袱」和普通「商品」。但是，國家並沒有完全放棄對糧食的控制，還用合同制繼續掌控糧食，以合同制繼續索取農村的剩餘（只不過當合同價高於議價時，國家的合同制收購變成了「包

隨着1982年頒布了改革開放後的第一個1號文件，農民擁有了剩餘糧食及其利益的控制權。顯然，隨着農民權力空間擴大，國家權力空間開始縮小，糧食的武器性質逐漸弱化。

袱」)，至此糧食從「武器」變成了「工具」，國家權力仍然滲透在糧食權力關係中，並主導着糧食的權力—利益關係，農民仍然沒有討價還價的權力。

二 「糧食工具」與「糧食商品」兼備：雙軌運行

統購統銷制度取消以後，糧食已經具有了商品的性質，只是在不同的時期商品性質的完備性不同。國家一方面將糧食當成工具，一方面將糧食視為商品。當然甚麼時期商品性質佔主導，甚麼時期工具性質佔主體，則取決於國家的利益和宏觀經濟的穩定程度。至此，糧食從控制農民的「武器」變成穩定宏觀經濟和確保國家糧食安全的「工具」，國家從重視微觀的糧食產品轉向注重宏觀的糧食安全。

1985年糧食產量下降，糧食價格普遍上漲，國家被迫調整糧食干預的強度。1986年已經放開的市場又開始收緊。1986年中央的1號文件規定：「為了保護和鼓勵農民生產和交售糧食的積極性，將適當減少合同定購數量，擴大市場議價收購比重，並對簽訂合同的農民按平價供應一定數量的化肥，給予優先貸款。」這表明，面臨糧食供給減少和糧食價格上漲，國家為了鼓勵農民種糧，通過提供化肥和貸款優惠進行激勵。「在調整合同定購數量時，要注意照顧那些糧食增產潛力大、其他生產門路少的地區。在經濟發達地區，糧食合同定購數量應保持穩定，主要通過鄉鎮企業『以工補農』方式，對生產和交售糧食的農民給予合理的補償。」^⑩這個政策要求糧食主產區專心種糧，工商業比較發達的地區安心發展工商業。此時糧食產區變成了國家糧食安全和宏觀經濟穩定的主要工具。國家既要糧食，也要經濟發展，國家控制的繩索緊緊套在糧食產區頭上。

另外，1986年的1號文件也規定，對各省、自治區、直轄市實行糧食調撥包乾，並對調撥價格和財政補貼辦法作適當調整；包乾以外需要調出、調入的糧食，由各地區自行協商議價購銷。隨着收購環節的市場化，各省、各地區之間的糧食調撥也開始按照市場原則進行。1986年收購環節還存在一定量的合同收購制，但是城市統銷完全放開，糧食銷售環節基本實現了市場化，同時賦予糧食產區較大的生產責任。糧食從「弱武器」變成了「工具」，糧食從全國性的「工具」變成控制產區的「工具」，國家對產區有明確的糧食生產責任，產區受「糧食工具」的約束，並沒有選擇多種經營的權力。

1987年1月中共中央發出通知，再次確認了1986年1號文件的精神，明確了推進糧食市場流通的方向^⑩：

在今後一個較長的時期內，還必須繼續實行合同定購與市場收購並行的「雙軌制」，即由國家以合同形式按規定價格收購一部分，合同定購以外的按市場價格自由購銷。合同定購部分作為農民向國家的交售任務，要保證完成。同時，國家將根據糧食生產的發展和財政的狀況，逐步減少定購，完善合同，擴大自由購銷。當前，主要是完善合同定購，並把定購以外的糧食真正放開搞活。

統購統銷制度取消以後，國家一方面將糧食當成工具，一方面將糧食視為商品。當然甚麼時期商品性質佔主導，甚麼時期工具性質佔主體，則取決於國家的利益和宏觀經濟的穩定程度。

該通知同時也明確規定，國家還利用合同制獲取農村資源，農民具有完成合同的義務和責任，但是國家再也不能以糧食控制農民和鄉村社會。合同制收購的糧食是「工具」，市場流通的糧食是「商品」，此後糧食既是國家的工具，也是市場上的商品。糧食收購的「雙軌制」帶來糧食的「雙重功能」、「雙重性質」。

在1986至1990年的五年中，只有1988年糧食產量下降，其餘年份糧食持續增產，再次出現「賣糧難」的問題。於是，糧食的「工具性」給政府帶來了巨大的財政包袱，促使國家進一步強化糧食的商品性質，以此讓農民分擔糧食安全和宏觀經濟穩定的成本，將國家利益最大化。1991年頒布的〈中共中央關於進一步加強農業和農村工作的決定〉，要求「有計劃地解決糧食收購價格偏低和購銷價格倒掛的問題」，「『八五』期間要在穩妥地做到購銷同價的基礎上，力爭基本理順價格關係，在國家宏觀調控下，逐步放開經營」，是第一次以政策形式提出了要對糧食進行宏觀調控的概念。該決定又強調，「要千方百計解決賣糧難問題。明年糧食定購價格適當上調。在糧食調出省，國家對定購以外的糧食，按保護價積極收購」^①。國家合同定購還是保留着，但是對於定購以外的糧食實行保護價收購。保護價格也是一個新概念、新政策。在此政策下，除了維持糧食的工具功能以外，國家也開始考慮保護糧食生產者的利益——短缺時保證國家利益，豐收時適當保證糧農利益。不管是宏觀調控，還是定購與保護價，都使糧食的工具性質得到強化，但是國家糧食政策出現了新思維、新思路，開始同時強調糧食的商品性質。

三 糧食「商品」與「工具」輪換：不同的單軌

1992和1993年糧食產量繼續增長，國家合同定購的壓力增大，國家補貼成本增多。為了應對補貼成本高漲的問題，國家決定將糧食流通體制改革再向前推進一大步：完全市場化。1993年中共中央、國務院頒布了11號文件，規定「從明年起，國家定購的糧食全部實行『保量放價』，即保留定購數量，收購價格隨行就市。明年要繼續執行價外加價辦法，將『三掛鉤』的好處切實兌現給農民。糧食價格和購銷放開以後，國家對糧食實行保護價制度，並相應建立糧食風險基金和儲備體系」。這個文件標誌着實施了八年多的糧食流通「雙軌制」變成「單軌制」，糧食變成了商品，隨行就市，糧票制度退出歷史。國家再也不關注農民的具體糧食，國家對糧食的關注和責任體現在糧食風險基金、儲備體系以及宏觀調控方面。根據該文件，「當市場糧價過低時，按國家規定的保護價格收購；市場糧價過高時，按合理價格拋售。通過吞吐調節，把市場糧價穩定在合理的範圍內，保護農民和消費者的利益」^②。國家通過保護價格收購和吞吐儲備糧，影響城鄉居民的收益分配，糧食的工具性質弱化，商品性質增強。「宏觀調控」、「保護價格」、「國家儲備及吞吐」構成了新的糧食制度的基本框架。

由於1994年糧食產量下跌及糧食市場化，1995至1996年糧價大幅上漲，衝擊着國家宏觀經濟的穩定。從1998年上半年至下半年，國家開始推進新一輪糧食流通體制改革，可以稱之為「98糧改」。國務院頒發了國發15號文件^③、35號文

11號文件標誌着實施了八年多的糧食流通「雙軌制」變成「單軌制」，糧食變成了商品，隨行就市，糧票制度退出歷史。國家再也不關注農民的具體糧食，國家對糧食的關注和責任體現在糧食風險基金、儲備體系以及宏觀調控方面。

件^④，其精神歸納起來就是「三項政策，一項改革」，即按保護價敞開收購農民餘糧、糧食順價銷售、加強糧食收購資金和糧食市場管理、推進糧食購銷企業自身的改革。國家再次收緊糧食市場，糧食收購從「市場單軌」又變成「購銷單軌」，出台了許多反市場化的措施，如「要充分發揮國有糧食企業收購糧食的主渠道作用，農村糧食收購主要由國有糧食企業承擔，嚴禁私商和其他企業直接到農村收購糧食」^⑤。國家再次壟斷糧食收購渠道，將已經具有商品性質的糧食再次「工具化」，並企圖將「糧食工具」變成「糧食武器」。

然而，政策逆勢而行並沒有實現，因為時過境遷，制度環境已大相逕庭：銷售渠道已經市場化、農民有自主銷售權、農村市場關係無所不在。單一的行政指令要求國有糧食企業壟斷收購難以實現，但不合時宜的購銷政策導致糧食播種面積縮減，產量降低，糧價下降，農民損失慘重。由於農民具有決策權和「用腳投票」的消極抵抗權，糧食沒有再次成為國家的武器，只是作為一個「不好的工具」而已。

1998年壟斷糧食收購渠道的政策受到農民反對，基層政府更是陽奉陰違、出工不出力，只維持了兩年便難以執行；即使糧食局在工商局、派出所的支持下攔關設卡、前堵後追，政府也沒能徹底壟斷市場。更重要的是，壟斷收購沒做到，順價銷售也沒實現，國家反而背上沉重的財政包袱。國家巨額補貼通過國有糧食企業這個「經濟人」實施，無異與虎謀皮。

1999年國發11號文件規定：「黑龍江、吉林、遼寧省以及內蒙古自治區東部、河北省北部、山西省北部的春小麥和南方早秈稻、江南小麥，從2000年新糧上市起退出保護價收購範圍。」^⑥壟斷收購的防線開始鬆動，雖然2000年初國辦7號文件仍然堅持「98糧改」政策的主體部分，「要注意保護合法的糧食購銷活動，嚴厲打擊無照經營等非法活動。對稻穀產區，要注意防止私商糧販藉口收購早秈稻，直接進入中晚稻收購市場」，但是文件再次縮小保護價收購的範圍，「從2000年新糧上市起，長江流域及其以南地區的玉米退出保護價收購範圍」^⑦。2000年6月國務院頒發12號文件，再次縮小保護價格收購的範圍，「晉冀魯豫等地區的玉米、稻穀，可退出保護價收購範圍」^⑧。國務院對糧食政策頒發如此多的文件可謂史無前例，說明了糧食問題的嚴重性，表明「98糧改」政策需要更多的制度支撐、需要耗費更多的制度成本，它是一個不經濟、不合時宜的政策。

1998年6月6日，國務院頒布了《糧食收購條例》，一是重新提出了糧食定購的概念，「國家為掌握必要的商品糧源，實行糧食定購制度」；二是維護國有糧食企業的壟斷地位，「農民完成國家糧食定購任務並留足自用和自儲糧食後出售的餘糧，由國有糧食收儲企業敞開收購」，禁止各類糧販的收購活動，「只有經縣級人民政府糧食行政管理部門依照本條例第六條規定條件批准的國有糧食收儲企業，方可按照國家有關規定從事糧食收購活動。未經批准，任何單位和個人不得直接向農民和其他糧食生產者收購糧食」；三是規定了保護農民的措施和對糧食企業的約束責任^⑨。國家將國有糧食企業作為保護糧農的執行者，賦予國有壟斷企業執法權；前者無異「餓狼投食」，後者無異「為虎作倀」。

2001年國發28號文件重申，要嚴格按照1998年國發15號文件的精神推進糧食流通體制改革（其實如前所述，15號文件根本無法執行，也無法做到），核心內

1998年壟斷糧食收購渠道的政策受到農民反對，只維持了兩年便難以執行；即使糧食局在工商局、派出所的支持下攔關設卡、前堵後追，政府也沒能徹底壟斷市場。壟斷收購沒做到，順價銷售也沒實現，國家反而背上沉重的財政包袱。

容有兩個：一是繼續推進糧食市場化改革，但維護國有糧食企業壟斷地位的政策不變；二是按照保護價格敞開收購糧食，另外縮小糧食保護價格收購範圍^②。糧食保護價格範圍的縮小，標誌着壟斷收購已形同虛設，但糧食因缺少流通主體而呈現虛假過剩。不合理的糧食政策導致市場供需信息混亂，供不應求的真實局面卻從價格上呈現為供給過剩，糧食價格下滑到谷底，農民紛紛棄田拋荒，但是政府並不願意承認這個事實，企圖將「98糧改」以來的各項政策以法律的形式確定下來。「98糧改」是對市場化改革的一次最為嚴重的逆轉，糧食不僅沒有成為武器，甚至連工具效果都談不上。

由於糧食供需信息行政性失真，雖然此時糧食已經呈現短缺局面，但是在市場上仍然體現為「賣糧難」的「虛高供給」。為了解決「賣糧難」問題，2002年10月國務院辦公廳發出緊急通知，要求確保糧食流通政策的執行，敦促國有糧食企業的收購責任和義務，縮小保護價格的收購範圍^③。這就出現了一個中國糧食市場上有趣的悖論：一方面國有糧食企業不願意收購^④，另一方面又不准其他的經營主體收購；一方面糧食已經供不應求，另一方面信息又呈現供給過剩。中央政府一方面要求糧食部門及其主渠道壟斷收購，但另一方面又將部分低質糧食產品退出保護價格範圍，「人為製造」了糧食過剩的假象。政府「製造」糧食過剩的原因是為了減輕自己的包袱，同時確保糧食流通主體的壟斷地位和利益。

「98糧改」政策是對1994至1997年糧食價格上漲的反應，為了維護糧食安全，國家採取的策略是部分回歸1953年的政策，控制糧農手中的糧食，通過壟斷糧食收購環節，確保糧食企業的利益，維持銷售環節的「順價」。但這一政策忽視了制度環境的變化，沒有土地政策的配套，農民擁有糧食處置權，鄉村市場無處不在，壟斷收購渠道只是痴人說夢、一廂情願。為了維持「98糧改」政策，國家曾經從三個方面作出努力：一是不斷收縮壟斷糧食的範圍；二是不斷增加國家對糧食企業的約束和督促；三是不斷加大對糧食企業的支持。國家的努力其實已經摧毀了「98糧改」政策的基礎。由於不允許其他經營主體正常經營，國家對糧食企業的軟激勵和硬約束也無法徹底搞活糧食市場，農民受到市場和糧企的雙重壓榨，損失慘重。

1998至2002年國家出台糧食政策的速度、出台糧食政策措施的密集程度史無前例，但在大環境已經變化的條件下，企圖通過壟斷糧食收購渠道再次將糧食變成武器已經沒有可能，糧食政策對市場經濟的逆勢運行受到了市場的懲罰。「98糧改」應了中國的一句老話，「畫虎不成反類犬」，糧食既沒有變成國家控制宏觀經濟的武器，也沒有成為調節糧食安全的工具，但有一點可以肯定：損失慘重的農民，再次成為國家政策的犧牲品和逆勢政策成本的承擔者。

「98糧改」政策是對1994至1997年糧食價格上漲的反應，但這一政策忽視了制度環境的變化，沒有土地政策的配套，農民擁有糧食處置權，鄉村市場無處不在，壟斷收購渠道只是痴人說夢、一廂情願。

四 「糧食準商品」——訴求與引導

2004年是中國糧食政策大變革的一年，在一年內三大法規、文件對糧食政策進行了大刀闊斧的變革，可以稱之為「04糧改」。2月份頒布的中央1號文件

建立糧食市場准入制度表明，收購糧食要有一定的經營資格，其實在國家權力無法滲透到鄉村每一個角落的情況下，糧食市場准入制度只能是一種姿態，難以付諸實際，當然這是相關集團妥協的結果。

規定，「國家將全面放開糧食收購和銷售市場，實行購銷多渠道經營」、「嚴禁地區封鎖，搞好產銷區協作，優化儲備布局，加強糧食市場管理和宏觀調控」、「為保護種糧農民利益，要建立對農民的直接補貼制度」^⑳。1號文件明確廢除了「98糧改」的政策，全面放開市場，嚴禁地區封鎖，同時也明確國家對糧食的責任，加強糧食市場管理和宏觀調控、對種糧農民進行直接補貼。「04糧改」明確規定，糧食是一種商品，按照商品規律流通，國家有管理責任和支持責任；顯然糧食還是一種受限制的商品，筆者稱之為「準商品」。

2004年5月26日，國務院頒布的《糧食流通管理條例》規定，一是放開糧食市場，「國家鼓勵多種所有制市場主體從事糧食經營活動，促進公平競爭。依法從事的糧食經營活動受國家法律保護。嚴禁以非法手段阻礙糧食自由流通」；二是國家宏觀調控糧食及其價格，「國家採取儲備糧吞吐、委託收購、糧食進出口等多種經濟手段和價格干預等必要的行政手段，加強對糧食市場的調控，保持全國糧食供求總量基本平衡和價格基本穩定」；三是建立糧食應急制度，「國家建立突發事件的糧食應急體系」、「制訂全國的糧食應急預案」；四是實行糧食省長負責制，「省、自治區、直轄市人民政府在國家宏觀調控下，按照糧食省長負責制的要求，負責本地區糧食的總量平衡和地方儲備糧的管理」。該條例開啟了糧食政策的新局面，糧食變成了一種受限的商品^㉑。「受限」體現在兩個方面：一是日常性的糧食宏觀調控制度和省長負責制；二是應急管理機制。糧食正式在制度層面由「工具」變成了「準商品」。

2004年6月16日，國務院頒布了17號文件，文件重申了中央1號文件和《糧食流通管理條例》的精神：放開購銷市場，直接補貼糧農，轉換企業機制，維護市場秩序，加強宏觀調控。另外，對糧食省長負責制和儲備糧平抑糧價提出更加具體的要求：省長、主席、市長要承擔發展糧食生產、提高糧食綜合生產能力、建立對種糧農民直接補貼機制、搞好糧食總量平衡等六項責任。一般情況下，糧食收購價格由市場供求形成，國家在充分發揮市場機制的基礎上實行宏觀調控；健全和完善中央和省級糧食儲備制度和調控機制，當「賣糧難」時，增加儲備調節，當「買糧難」時，通過拋售儲備調節^㉒。至此，糧食政策新框架基本確立，糧食的商品性質增強，國家對糧食從直接干預變成了間接影響。

2004年年底，糧食供求矛盾問題開始顯現，糧食供給不足，糧價上漲。為了激勵農民種糧，2005年中央又以1號文件的形式，出台了更多的糧食支持政策，進一步調整國家與農民的關係。1號文件旗幟鮮明地提出，「堅持『多予少取放活』的方針，穩定、完善和強化各項支農政策，切實加強農業綜合生產能力建設」。一是免，進一步擴大農業稅免徵範圍，加大農業稅減徵力度，「減免農業稅、取消除煙葉以外的農業特產稅」；二是補，加大對糧食的補貼，從過去的綜合性收入補貼變成多樣性的農業補貼，推出了良種補貼和農機具購置補貼，另外繼續對短缺的重點糧食品種在主產區實行最低收購價政策，逐步建立和完善穩定糧食市場價格、保護種糧農民利益的制度和機制；三是助，對糧食主產區通過轉移支付給予獎勵和補助，支持糧食主產區加強生產能力建設^㉓。

自此，糧食生產者的角色發生了革命性的變化，國家對糧食的定位也發生了根本性的變化——糧食再也不是國家索取資源、控制鄉村的武器，也不是國

家控制糧食的工具，當然國家並沒有忘記確保糧食安全和穩定宏觀經濟的目標，只是實現糧食目標的手段已大不同以往，過去是「大棒政策」，現在則是「胡蘿蔔政策」。農民從過去資源的供給者變成受資助者，從奉獻者變成了被奉獻者。

2005年國發9號文件重申了「04糧改」的精神，提出要建立糧食市場准入制度、確保糧食安全、協調產區與銷區的利益^②。建立糧食市場准入制度表明，收購糧食要有一定的經營資格，但在國家權力無法滲透到鄉村每一個角落的情況下，糧食市場准入制度只能是一種姿態，難以付諸實際，當然這是相關集團妥協的結果。協調產區與銷區的利益主要是平息產區承擔糧食安全的責任、承擔糧食生產高機會成本，而銷區則享受產區提供的安全和廉價的糧食的矛盾。該文件的主要目的是解決地區利益分配問題，即「產區支持銷區」、「窮人補貼富人」的問題。中央政府在給糧食鬆綁的同時，還是想給糧食及其生產經營者繫上一根「安全帶」，這根「安全帶」決定了糧食商品的「準」性質。

2005年糧食供給緊張，糧食價格繼續上漲，為此，2006、2007、2008年中央連續頒布的三個1號文件再次強調糧食產量、糧食安全的重要性，承諾加大對糧食主產區的支持力度。同時，中央政府從政治角度強化了各級政府的糧食安全首長負責制；中央領導人在不同的會議、不同的場合均強調糧食安全的政治性，要求各級黨政部門將糧食生產作為一項政治任務來抓。中央政府企圖從行政支持、經濟激勵及政治壓力三個方面確保糧食安全，三個1號文件及中央的政治壓力將國家與農民的直接關係轉換為農民與市場、中央政府與地方政府的關係。

經過幾十年實踐、實驗，糧食政策繞了一個大圈，又回歸商品性質，當然「此商品性質」非「彼商品性質」，「此商品性質」是「受限的商品」——準商品，「受限」隨時可以轉換成對糧農的損失。2007年下半年以來，國際糧價飛漲，生產資料價格也大漲，但是國內糧食價格卻非常穩定。當很多人都在高讚糧價穩定，慶幸有好的糧食制度時，是否感覺到糧農的憤怒與無奈？糧農承擔了宏觀經濟穩定與安全成本，「受限的商品」變成了「有害的受限」，糧食還是一個不折不扣的準商品。

經過幾十年實踐、實驗，糧食政策繞了一個大圈，又回歸商品性質，當然「此商品性質」非「彼商品性質」，「此商品性質」是「受限的商品」——準商品，「受限」隨時可以轉換成對糧農的損失。

五 結論

1970年代末期以來，國家對糧食的權力關係進行了新一輪的重構。國家與農民的雙邊關係及國家對糧食的「單邊支配關係」逐漸瓦解，國家與農民之間的雙邊不對等關係又分解為農民與國家、農民與市場、國家與市場之間的重重雙邊關係，農民擁有了糧食及其收益的控制權和支配權；農民與市場之間是平等主體之間的交易關係；國家通過並利用市場調控糧食的生產和流通及相關主體的糧食初次利益分配，同時國家還通過糧食直接補貼政策和糧食宏觀調控政策影響糧食收益的再分配。

在糧食權力關係的重構過程中，國家糧食政治的邏輯也發生多次改變，其演變主要有兩條路徑：權力路徑與利益路徑。

從權力路徑來看，隨着農民對糧食支配的權力增大，國家的糧食政治邏輯依次經歷了「強武器」、「弱武器」、「工具化」及「準商品」性質，雖然其中有反覆和逆轉現象，但是糧食政治邏輯演變的整體趨勢還是：增加農民的糧食支配權，增大市場的糧食調節能力，減少國家對糧食和市場的直接控制和干預的權力，即農民與市場權力增長，國家權力收縮。

從利益路徑來看，隨着糧食從「武器」變成「工具」，又從「工具」變成「準商品」，國家行政力量按照「逐步分權」、「逐步讓利」、「逐步補損」的路徑，從前台逐步退居幕後。國家的角色與權力已經發生了巨大的變化：從關心具體的糧食產品到注重宏觀的糧食安全，從具體的農戶控制到宏觀的總量調控，從糧食全能主義轉向糧食市場調節主義。

雖然農民和市場權力的回歸和增長、國家權力有所收縮和節制，但是新的糧食權力關係被顛覆的隱患並沒有消除，農民與市場的權力關係並沒有堅實的法律保障與權力保障（以權力保障權力）。如前面的分析，只要政策的決策者與執行者沒有具體的政治責任與法律責任，只要政策的決策者與執行者抱着所謂「國家利益大於一切」的理念，而不在乎糧農權力與利益，只要糧農沒有制約決策者的槓桿，犧牲沒有代言人且只有消極的「用腳投票」的糧農的「政策調整」與「政策轉向」就不能保證不會再出現。從政治維度看，糧食政策波動的隱患是存在的，糧農權力與利益強制調整、侵蝕的可能性依然存在。

國家糧食政策並非完全以市場供給和需求來安排，在很多時候取決於政治需要，從政治的角度進行制度安排和創新。建國以前的政治邏輯是為了打贏仗，建國初期則是為了改造鄉村社會，合作化和集體經濟時期則是為了工業化和城市化籌集原始資本和發展資源，改革開放以來政策目標則多元化，既有工業化資源的考慮，也有糧食安全的考慮，還有農民增收的考慮。糧食政治邏輯是「武器」與「工具」交替使用，「工具」與「準商品」伺機而為。顯然中國糧食制度安排及其變革不能只從政治角度審視，也不能只從經濟角度考察，它是政治變量與經濟變量的函數，糧食政治的邏輯呈現出階段性特徵：「強武器」、「弱武器」、「工具性」及「準商品」。

顯然中國糧食制度安排及其變革不能只從政治角度審視，也不能只從經濟角度考察，它是政治變量與經濟變量的函數，糧食政治的邏輯呈現出階段性特徵：「強武器」、「弱武器」、「工具性」及「準商品」。

註釋

- ① 徐勇：《包產到戶沉浮錄》（珠海：珠海出版社，1998），頁228、229。
- ② 〈中共中央關於加快農業發展若干問題的決定〉，載中共中央文獻研究室編：《三中全會以來重要文獻選編》，上冊（北京：人民出版社，1982），頁186、187。
- ③ 〈中共中央印發「關於進一步加強和完善農業生產責任制的幾個問題」的通知〉，載《三中全會以來重要文獻選編》，上冊，頁547。
- ④ 參見人民出版社編：《全國農村工作會議紀要》，單行本（北京：人民出版社，1982），頁6、7、11、4。
- ⑤ 〈當前農村經濟政策的若干問題〉，載中共中央文獻研究室編：《十二大以來重要文獻選編》，上冊（北京：人民出版社，1986），頁261。
- ⑥ 〈中共中央關於一九八四年農村工作的通知〉，載《十二大以來重要文獻選編》，上冊，頁432。

- ⑦ 〈中共中央、國務院關於進一步活躍農村經濟的十項政策〉，載中共中央文獻研究室編：《十二大以來重要文獻選編》，中冊（北京：人民出版社，1986），頁611。
- ⑧ 杜潤生：《杜潤生自述：中國農村體制變革重大決策紀實》（北京：人民出版社，2005），頁149-50。
- ⑨ 〈中共中央、國務院關於一九八六年農村工作的部署〉，載《十二大以來重要文獻選編》，中冊，頁874。
- ⑩ 〈把農村改革引向深入〉，載中共中央文獻研究室編：《十二大以來重要文獻選編》，下冊（北京：人民出版社，1988），頁1229-30。
- ⑪ 〈中共中央關於進一步加強農業和農村工作的決定〉，載中共中央文獻研究室編：《十三大以來重要文獻選編》，下冊（北京：人民出版社，1993），頁1767。
- ⑫ 〈中共中央、國務院關於當前農業和農村經濟發展的若干政策措施〉，載中央黨校教務部編：《十一屆三中全會以來黨和國家重要文獻選編·1992年10月—1997年9月》（北京：中共中央黨校出版社，1997），頁87。
- ⑬⑭ 〈國務院關於進一步深化糧食流通體制改革的決定〉，載中共中央文獻研究室編：《十五大以來重要文獻選編》，上冊（北京：人民出版社，2000），頁344-56；352。
- ⑮ 〈國務院關於印發當前推進糧食流通體制改革的意見的通知〉，載李庚辰主編：《中國共產黨現行法規文件全集》，第二冊（北京：長城出版社，2000），頁859。
- ⑯ 〈國務院關於進一步完善糧食流通體制改革政策措施的通知〉，載全國人大常委會法制工作委員會研究室編：《中華人民共和國經濟法律法規全書》，第一冊（北京：中國民主法制出版社，2002），頁53。
- ⑰ 〈國務院辦公廳關於部分糧食品種退出保護價收購範圍有關問題的通知〉，載國務院法制辦公室編：《中華人民共和國法規彙編·2000》（北京：中國法制出版社，2005），頁461。
- ⑱ 〈國務院關於進一步完善糧食生產和流通有關政策措施的通知〉，載《中華人民共和國法規彙編·2000》，頁463。
- ⑲ 〈糧食收購條例〉，載中國法制出版社編：《經濟法全書》，第三卷（北京：中國法制出版社，2004），頁1687-90。
- ⑳ 〈國務院關於進一步深化糧食流通體制改革的意見〉，載國務院法制辦公室編：《中華人民共和國法規彙編·2001》（北京：中國法制出版社，2005），頁508-12。
- ㉑ 國務院辦公廳：〈緊急通知：明確今秋糧食收購政策〉，載《現行農業法律法規規章制度及優惠政策彙編》編委會編：《現行農業法律法規規章制度及優惠政策彙編》，中冊（長春：銀聲音像出版社，2003），頁582、583。
- ㉒ 國有糧食企業不願意收購糧食，並不表明國有糧食企業不願意壟斷收購市場，也不表明國有糧食企業不願意要國家的補貼。不願意收購，要求政府出台行政指令督促，說明了國有糧食企業的「經濟人」性質，對於糧食市場化改革的確是用錯了藥。
- ㉓ 〈中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見〉，載中共中央文獻研究室編：《十六大以來重要文獻選編》，上冊（北京：中央文獻出版社，2005），頁679、680。
- ㉔ 〈糧食流通管理條例〉，載《經濟法全書》，第三卷，頁1695、1696。
- ㉕ 〈國務院關於進一步深化糧食流通體制改革的意見〉，載中共中央文獻研究室編：《十六大以來重要文獻選編》，中冊（北京：中央文獻出版社，2006），頁86-97。
- ㉖ 〈中共中央、國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見〉，載國務院法制辦公室編：《中華人民共和國法規彙編·2004》（北京：中國法制出版社，2005），頁537-41。
- ㉗ 〈國務院關於2005年深化經濟體制改革的意見〉，載國務院法制辦公室編：《中華人民共和國新法規彙編·2005》，第五輯（北京：中國法制出版社，2005），頁54。