

现代粮食流通产业 发展战略研究

聂振邦 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图 书 在 册 号 (CIP)

现代粮食流通产业发展战略研究

现代粮食流通产业 发展战略研究

主编 聂振邦

出版发行：经济出版社
北京市西城区百万庄大街24号
电话：(010) 21912903 邮编：100038

责任编辑：张增

副主编：张增

封面设计：张增

封面设计：张增

开本：787mm×1092mm

1/16开

3008年8月第1版

3008年8月第1版

定价：38.00元

书号：ISBN 958-7-3098-0308-0

· 经济科学出版社 ·

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代粮食流通产业发展战略研究/聂振邦主编. —北京: 经济管理出版社, 2008. 8

ISBN 978-7-5096-0308-6

I. 现… II. 聂… III. 粮食—商品流通—产业—经济发展战略—研究—中国 IV. F724.721

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 107639 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦11层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京交通印务实业公司

经销: 新华书店

组稿编辑: 张 艳

责任编辑: 张 艳

技术编辑: 杨国强

责任校对: 超 凡

710mm × 1000mm/16

14.25 印张 233 千字

2008 年 8 月第 1 版

2008 年 8 月第 1 次印刷

定价: 39.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-0308-6/F · 298

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

谨以此书献给我国改革开放 30 周年

序 言

2007年初,国家粮食局首次提出发展现代粮食流通产业的理念,并作出“积极推动现代粮食流通产业发展”的部署。发展现代粮食流通产业,就是要建立健全以粮食储备为骨干、国有粮食企业为主渠道、粮食应急供应系统为保障的粮食宏观调控体系;以城乡集贸市场和超市等零售市场为基础、粮食批发市场为骨干、粮食期货市场为先导的统一开放、竞争有序的现代粮食市场体系;以优势企业为龙头、现代粮食物流和加工业为依托、现代科技为支撑的粮食产业化体系;强化以粮食法律法规为依据、以库存监管为主线、以质量安全为重点的面向全社会的粮食流通行政执法监督保障体系。发展现代粮食流通产业,就是不断用现代发展理念、现代物质条件、现代科学技术、现代管理方式、现代组织制度和现代经营形式,改造和提升传统粮食流通产业,提高粮食流通效率和调控效率,提高粮食流通产业市场竞争能力和国家粮食安全保障能力。

一、发展现代粮食流通产业的重大意义

发展现代粮食流通产业,是粮食部门全面贯彻党的十七大精神、深入贯彻落实科学发展观的重要举措,对于发展粮食经济,提高粮食产业竞争力,确保国家粮食安全具有重大的战略意义、重要的理论意义和现实意义。

发展现代粮食流通产业,是在新世纪、新阶段我国经济社会进入科学发展轨道,粮食购销市场全面放开,粮食流通体制实现从计划经济到市场经济的重大转变,符合社会主义市场经济发展要求的新的粮食流通体制基本确立的条件下,粮食系统贯彻落实科学发展观,服务社会主义新农村建

设,促进粮食流通现代化、产业化,保证粮油市场和价格基本稳定,促进粮食生产稳定发展和种粮农民持续增收,确保国家粮食安全的重要战略举措。

发展现代粮食流通产业,是在总结近年来粮食流通工作情况特别是粮食流通体制改革成功经验的基础上,贯彻落实中央关于发展现代农业的战略部署,提出的未来粮食流通工作的必然趋势和方向,有利于加强粮食流通工作的理论研究,以前瞻性、战略性、创新性的理论指导实践,推动实践。

发展现代粮食流通产业,是在全面分析当前粮食流通工作面临的实际问题的基础上,顺应建立资源节约型和环境友好型社会的需要,提出的下一步粮食流通工作的主要任务和发展重点,有利于整合现有粮食流通网络、基础设施等软、硬件资源,以规模化、集约化、现代化的方式和形式,提高粮食流通效率和粮食宏观调控效率,节约粮食流通成本,提升粮食产业竞争力,促进企业增效、农民增收,促进农村经济又好又快发展。

二、发展现代粮食流通产业取得的初步成效

按照全国粮食局长会议的具体安排,各级粮食行政管理部门深入调查研究,加强规划引导,积极争取有关部门支持,采取多种措施大力推动现代粮食流通产业发展。

国家粮食局不断加强对涉及粮食流通领域重大问题的研究,明确了现代粮食流通产业的内涵,提出了发展现代粮食流通产业的指导思想、基本原则、战略目标、主要任务、发展重点和保障措施建议。制定了《全国粮食市场体系建设“十一五”规划》,加强了对粮食市场体系建设的规划和指导。继续完善重点联系批发市场制度,扩大重点联系粮食商流批发市场和成品粮批发市场范围。批准组建国家粮食交易中心,加快全国粮食竞价交易系统建设,推动最低收购价粮食和其他政策性粮油的联网交易,为合理配置粮食资源和粮食宏观调控服务。配合有关部门制定了《粮食现代物流发展规划》,支持和指导粮食现代物流体系建设。积极推进上海外高桥、江苏靖江、浙江舟山、广东东莞、辽宁锦州港、中粮集团(江阴物流)等

重点粮食物流项目建设。配合有关部门落实国家促进玉米深加工健康发展的有关政策,合理调整玉米加工产业布局。落实《全国食品工业“十一五”发展纲要》,认真抓好示范工程建设,建设了湖南长沙、湖北武汉、安徽六安、河北秦皇岛等一批粮油加工园区和产业集群,推进粮油加工向深度和广度发展,延长产业链,提高经济效益。与农发行确定两批 1584 家重点支持的粮食产业化龙头企业,在粮食收购资金、技术改造、基地建设等方面优先提供贷款支持,积极支持粮食产业化经营发展。截至 2007 年 11 月底,全国国有粮食企业的粮食产业化龙头企业 1631 家,其中购销企业 987 家。

召开 12 个省(区、市)粮食局参加的座谈会,专题研究发展现代粮食流通产业思路。河南、河北、安徽、湖北、甘肃等省召开粮食产业化工作现场会,不少地方也加强调查研究和组织协调,积极推动现代粮食流通产业发展。湖北、江苏、安徽等省以省政府文件形式印发了大力推进现代粮食流通产业发展的实施意见,在深化国有粮食企业改革、增强骨干粮食企业市场竞争力,发展多元粮食市场主体、培育产业化龙头企业,培育粮食行业名牌,发展粮食产业化经营,加强粮食市场体系和物流体系建设,加快粮食产业园区建设,发展长期稳定的粮食产销合作关系,健全地方粮食储备体系,完善粮食供应和应急机制,对粮食行业科技进步和创新能力等方面给予政策扶持,加快推动现代粮食流通产业发展。

目前,现代粮食流通产业发展已取得初步成效,主要体现在以下几个方面:

一是粮食购销市场化、市场主体多元化、符合社会主义市场经济发展要求的粮食流通格局已初步形成。粮食购销市场和价格全面放开,粮食产销合作进一步发展,产销区利益协调机制有了新的探索和尝试,粮食在区域间的流通更加顺畅。粮食市场主体显著增加,据初步统计,已取得粮食收购资格的粮食经营者达到 7.76 万个,其中国有粮食企业 2.16 万个,多元粮食市场主体 5.60 万个。国有粮食企业的粮食收购量仍保持在 50% 以上,继续发挥主渠道作用。同时,多元市场主体经营量占全部粮食流通量的比重得到较大幅度提高。

二是粮食宏观调控体系不断健全。粮食最低收购价政策得到较好的落实,有力地支撑了市场粮食价格,有效地保护了种粮农民利益。通过在批发市场公开竞价销售最低收购价粮食、临时存储小麦、中央储备玉米和食

用油,有力地稳定了市场价格,保证了市场供应。中央储备粮垂直管理体系不断完善,中央储备粮品种和区域布局得到优化。地方粮食储备不断充实,大中城市成品粮油储备较好落实,地方政府调控粮食市场的物质基础进一步增强。粮食监测预警和应急保障体系逐步完善,粮食应急供应和保障能力进一步提高。

三是粮食市场体系和物流体系逐步完善。经营粮食零售业务的集贸市场遍布城乡各地,大部分城乡超市都经营粮油产品;粮食批发市场 600 余家,投资主体日趋多元、经营形式更为灵活、交易方式更加多样、交易量逐步增加、粮食期货交易进一步发展。粮食市场功能进一步完善,市场配置粮食资源的基础性作用、承担国家粮食宏观调控载体的作用进一步发挥。重大粮食物流项目建设取得显著进展,粮食仓储能力、流通能力和流通效率进一步提高。

四是粮食产业化经营稳步推进。粮食产业链条逐步向生产和加工领域“两头”延伸,培育了一批科研、生产、收购、加工和销售一体化的粮食产业化龙头企业。粮食产业化龙头企业通过发展粮食订单,推行“公司加基地、基地连农户”等模式,经济效益显著增加,竞争能力逐步提高,带动种粮农户增收能力进一步增强。粮食加工业迅速发展,对于提高粮食产业竞争力、促进农民增收、增加就业、推动地方经济发展发挥了重要的作用。粮油品牌建设取得显著成效,涌现出一大批全国名牌产品,全国 1379 家企业生产的 2652 个产品被命名为“放心粮油”,另外,各省、自治区、直辖市还评定了 427 家企业的 674 个放心粮油产品。

五是粮食流通行政执法监督保障体系建设得到重视和加强。各级粮食部门加大学习、宣传和贯彻落实《粮食流通管理条例》和《中央储备粮管理条例》力度,粮食库存检查暂行办法、粮食收购市场准入制度、粮食流通统计制度、地方储备粮管理制度、粮食应急预案等条例配套规章制度进一步健全,粮食政策法规、监督检查机构和队伍建设得到加强,粮食行政执法人员的法律素质和业务能力明显提高。加强粮食库存监管、国家粮食质价政策落实情况、临时存储粮竞价销售出库和移库情况等专项检查,有效维护了粮食流通的正常秩序。

三、加快推进现代粮食流通产业

发展的基本思路

发展现代粮食流通产业是一项长期而艰巨的任务，是一项复杂的系统工程。因此，需要进一步加强组织协调，尽快编制现代粮食流通产业发展规划，明确我国粮食流通产业的发展方向、目标、原则、任务和支持政策、保障措施。

一是进一步加强和改善粮食宏观调控，促进粮食生产稳定发展和保障市场稳定供应与价格基本稳定。根据实际情况，继续完善粮食最低收购价政策，合理制定最低收购价水平，进一步完善执行预案，健全价格机制、启动机制、补贴机制和监督机制，切实保护种粮农民利益和发展粮食生产积极性。根据粮食产销格局的变化，进一步完善粮食风险基金政策，加大对粮食主产区的扶持力度。根据保障粮食供给和调动农民种粮积极性的需要，统筹研究粮食补贴政策，进一步促进粮食稳定增产和种粮农民持续增收，确保国家粮食安全。进一步加强粮食产销衔接，探索长期有效的产销合作方式，建立和完善粮食产销区利益协调机制，在粮食运输、资金结算等方面给予支持，促进粮食区域平衡。继续加强粮食储备体系建设，优化区域布局和品种结构，完善轮换吞吐调节机制。统筹国内国际粮食市场，加强总量调控和搞好结构平衡，加强预先防范和搞好即时调控，准确把握调控时机和力度，增强宏观调控能力和效果。健全粮食市场监测预警体系，完善粮食市场监测预警系统，加强粮食应急保障能力建设，确保及早发现、及时处置粮食市场供求和价格的异常波动。

二是积极培育现代粮食市场主体，加快粮食市场体系和物流体系建设。积极引导种粮大户的发展，加快推进粮食生产基地建设。不断完善和强化粮食直补、农资直补、良种补贴、农机具补贴等涉粮补贴方式，各项补贴要真正落实到种粮农民，并向种粮大户倾斜。继续深化国有粮食企业改革，妥善处理企业历史包袱，加快转换企业经营机制，逐步做大做强国有粮食企业。积极培育多元市场主体，发挥搞活粮食流通作用。加大工作力度，加强粮食流通基础设施和批发市场建设，健全粮食物流和市场体

系,在资源配置等方面给予支持,确保《全国粮食市场体系建设“十一五”规划》和《粮食现代物流发展规划》提出的各项措施落到实处。

三是大力发展粮食产业化龙头企业,积极推进粮食产业化经营。加大对粮食产业化龙头企业和粮食产业化经营的信贷支持力度,在政策、资金、税收等方面给予支持,发挥带动区域经济发展的作用,促进农民增收,企业增效。大力发展社会中介服务组织,加强粮食社会化服务体系建设,积极发展粮食精深加工,促进粮食产业化经营发展,引导粮食产业链继续向生产和加工领域延伸。推广“以质论价、优质优价”、“粮食银行”、“二次结算”、“二次返利”等成功经验,提高粮食订单覆盖面和履约率,让种粮农民分享加工增值收益。通过积极引导和政策扶持,促进企业与农户之间的利益联结机制逐步由简单的订单制向合同制、合作制、股份制发展,使企业和农民成为真正意义上的利益共同体。

四是积极推进粮食依法行政和依法管粮,进一步健全粮食监督执法保障体系。切实落实《粮食流通管理条例》和《中央储备粮管理条例》,健全各项配套办法和制度。加大“两个条例”的宣传力度,提高全社会对粮食部门依法行政、依法管粮的认知度,提高粮食经营者学法守法意识和粮食生产者、消费者的维权意识。加强对粮食流通监督检查工作的领导,强化粮食监督检查执法体系、粮食政策法规、执法监督机构和队伍建设,提高粮食执法能力和水平。依法对全社会粮食流通监督检查,使粮食执法检查制度化、规范化、常态化,维护粮食正常流通秩序。

目 录

总报告：现代粮食流通产业发展战略研究	1
内容提要	1
一、发展现代粮食流通产业的必要性	4
二、发展现代粮食流通产业的可行性	14
三、发展现代粮食流通产业的指导思想和战略目标	18
四、发展现代粮食流通产业的主要任务与工作重点	21
五、发展现代粮食流通产业的保障与扶持措施建议	36
专题研究报告	43
专题报告一：我国粮食流通体制改革回顾与展望	43
专题报告二：我国粮食市场体系建设研究	64
专题报告三：粮食国际比较优势分析与国际资本流入对我国粮食 流通产业影响研究	89
专题报告四：国际粮食流通产业政策评析与借鉴	96
专题报告五：我国粮食生产波动及其对农民收入影响研究	109
专题报告六：现代粮食流通产业通道作用与市场主体功能研究	118
专题报告七：实际粮食产量与理论粮食综合生产能力比较及 对策研究	125
专题报告八：加强粮食流通法制建设的情况与措施建议研究	130
地方研究报告	139
地方报告一：积极推进现代粮食流通产业建设 促进粮食流通 产业又好又快发展（湖北省粮食局）	139

地方报告二：努力构建六大体系 加快推进现代粮食流通 产业发展（安徽省粮食局）	145
地方报告三：关于构建粮食产业化经营体系的政策思考 （湖南省粮食局）	153
地方报告四：积极构建“四大体系” 又好又快发展现代粮食 流通产业（江苏省粮食局）	159
地方报告五：加强粮食宏观调控 构建地方粮食保障体系 为确保 国家粮食安全作出积极贡献（河南省粮食局）	163
地方报告六：现代粮食流通产业发展现状与措施（吉林省粮食局）	169
地方报告七：对建立粮食安全保障体系的思考和政策建议 （山西省粮食局）	176
地方报告八：加强粮食产业体系建设 推进粮食流通产业发展 （陕西省粮食局）	182
地方报告九：粮食流通体制改革进程及发展思路（北京市粮食局）	189
地方报告十：充分发挥粮食行业优势 积极参与和服务社会主义 新农村建设（广西壮族自治区粮食局）	194
地方报告十一：把发展粮食产业化经营作为参与和服务新农村 建设的抓手（贵州省粮食局）	199
地方报告十二：依法加强粮食流通监管 保障粮食安全 （青海省粮食局）	206
后 记	213

总报告

现代粮食流通产业发展战略研究

内容提要

随着我国经济社会发展进入新世纪新阶段，粮食流通体制基本实现了向适应社会主义市场经济发展要求的重要转折。粮食购销市场全面放开，国有粮食购销企业改革取得突破性进展，粮食市场体系和物流体系建设稳步推进，粮食宏观调控能力逐步加强和改善，与粮食购销市场化改革相适应的粮食流通新格局初步形成。为深入贯彻落实科学发展观的重大战略思想，立足我国现阶段的基本国情、粮情，国家粮食局在2007年初召开的全国粮食局长会议上首次提出发展现代粮食流通产业的命题，这对于总结我国粮食流通产业发展实践，借鉴国外发展经验，适应新的粮食流通体制和发展现代农业的要求，推进社会主义新农村建设和国民经济又好又快发展具有重要的战略意义。

首先，本课题明确地提出了现代粮食流通产业的基本内涵和主要特征。强调发展现代粮食流通产业是不断用现代发展理念、现代物质条件、现代科学技术、现代管理方式、现代组织制度和现代经营形式，改造和提升传统粮食流通产业，提高粮食流通效率和调控效率，提高粮食流通产业市场竞争能力和国家粮食安全保障能力。与传统粮食流通产业相比较，现代粮食流通产业是高度市场化、信息化和集约化的现代化粮食流通产业，由现代粮食市场体系、粮食宏观调控体系、粮食产业化体系和粮食流通行政执法监督保障体系共同构成，是涵盖现代粮食生产和粮食收购、储存、运输、加工、物流、贸易、消费等各环节以及政府调控、监管、支持、引

导和服务等方面的完整产业体系。

其次,以产业经济学和发展经济学的视角,从现阶段粮食流通产业自身特点、粮食供求形势、粮食流通体制改革进展和经济社会发展转轨四个方面论述了发展现代粮食流通产业的必要性。分析粮食发展现状和粮食功能多元化理论,以及其发展面临的国内国际环境,提出发展现代粮食流通产业的机遇与挑战。

本课题提出发展现代粮食流通产业的指导思想是:以党的十七大精神为指导,深入贯彻落实科学发展观,认真贯彻中央关于粮食工作的方针政策,紧紧围绕确保国家粮食安全的总要求,以体制创新和机制创新为动力,以科技创新和管理创新为支撑,以市场化和产业化为重点,统筹兼顾各方面利益关系,继续深化粮食流通体制改革,加强和改善粮食宏观调控,充分发挥市场在配置粮食资源中的基础性作用,转变粮食经济发展方式,促进粮食经济又好又快发展。基本原则是:统筹国内市场与国际市场关系,统筹当前与长远关系,统筹政府调控与市场机制关系,统筹中央与地方关系,统筹生产与流通关系。战略目标是:“健全三个体系、一个保障”,即健全以粮食生产稳定发展为基础、粮食储备为骨干、国有粮食企业为主渠道、多元市场主体共同发展、粮食应急供应系统为保障的粮食宏观调控体系;健全以粮食收购、零售市场为基础、粮食批发市场为骨干、粮食期货市场为先导的开放统一、竞争有序的现代粮食市场体系;健全以优势企业为龙头、现代粮食物流和加工业为依托、科技为支撑的粮食产业化体系;健全以粮食法律法规为依据、库存监管为主线、质量安全为重点的面向全社会的粮食流通行政执法监督保障体系。

在此基础上,本课题提出了发展现代粮食流通产业的主要任务和发展重点。一要培育现代粮食市场主体。积极引导种粮大户的发展,加快推进粮食生产基地建设;鼓励发展农民粮食经济专业合作组织,提高粮食生产的组织化、集约化程度;继续推进国有粮食企业改革,做大做强国有粮食企业;积极培育多元市场主体,大力发展粮食产业化龙头企业。二要加强和改善粮食宏观调控。完善粮食最低收购价政策,发挥国有粮食企业在粮食购销中的主渠道作用;完善中央和地方粮食储备体系,健全调节机制;完善粮食市场预警系统,提高粮食信息化水平;完善粮食应急保障机制,保证薄弱地区、困难群体和应急状态下的粮食供应;加强粮食产销衔接,促进粮食区域供需平衡。三要加强粮食流通基础设施建设。加强粮食仓储

设施维修改造；加强粮食批发市场建设；加强粮食物流设施建设；加强粮食社会化服务体系建设。四要大力发展粮食产业化经营。积极发展粮食订单生产和订单收购，建立粮食生产者、经营者间的利益联结机制，逐步向粮食生产领域延伸；积极发展产购加销一体化经营模式，推进企业技术创新，实现粮食产业资源重组和产业集聚；实施粮油品牌战略，推进“放心粮油”工程，逐步向消费领域延伸。五要积极推进粮食依法行政和依法管粮。加强粮食流通法制建设；加强粮食监督检查与执法体系建设；加强粮食质量监管体系建设；切实做好全社会粮食流通统计工作；加强粮食行政管理队伍建设。

最后，提出了10个方面的保障和扶持措施建议：一是加强对现代粮食流通产业发展的领导；二是编制现代粮食流通产业发展规划；三是调整和完善粮食风险基金筹措管理办法和使用范围，建立现代粮食流通产业发展基金；四是完善粮食补贴办法，更好地发挥政府补贴促进粮食生产稳定发展和实现粮食宏观调控目标的作用；五是加大对粮食流通基础设施建设和产业化龙头企业发展的扶持力度；六是实施对现代粮食流通产业发展的税费等优惠政策；七是加大对现代粮食流通产业发展的信贷支持力度；八是积极推进与现代粮食流通产业发展相适应的粮油科技创新体系建设；九是大力推进粮食流通现代化的绿色储粮、物流和信息技术开发与应用；十是切实提高粮食部门行政执法与服务水平。

长期以来，由于流通的传统观念和生产与流通分割的体制，人们没有把粮食流通提到产业的高度来看待和把握。即使偶尔提到粮食流通产业，也只是局限于粮食购、销、调、存、加等业务。进入新世纪新阶段，针对我国发展呈现一系列新的阶段性特征，立足基本国情，总结发展实践，借鉴国外发展经验，以胡锦涛同志为总书记的党中央提出科学发展观的重大战略思想。在科学发展观的指引下，中央先后作出了完善社会主义市场经济体制的决定和推进社会主义新农村建设、发展现代农业等一系列战略部署，我国经济社会发展进入科学发展的新轨道。随着经济社会发展转轨，我国粮食流通体制基本实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的重要转折。粮食购销市场全面放开，国有粮食购销企业改革取得突破性进展，粮食市场体系和物流体系建设稳步推进，粮食流通现代化水平明显提高，粮食宏观调控逐步加强和改善，粮食行政管理职能实现重要转变，与粮食购销市场化改革相适应的粮食流通新格局初步形成。为与新的粮食流

通体制和发展现代农业相适应,从现阶段我国的基本粮情出发,按照转变发展观念、创新发展模式的要求,国家粮食局在2007年初召开的全国粮食局长会议上首次提出发展现代粮食流通产业的命题。

发展现代粮食流通产业,就是不断用现代发展理念、现代物质条件、现代科学技术、现代管理方式、现代组织制度和现代经营形式,改造和提升传统粮食流通产业,提高粮食流通效率和调控效率,提高粮食流通产业市场竞争能力和粮食安全保障能力,更好地促进粮食生产稳定发展和农民增收,确保国家粮食安全。与传统粮食流通产业相比较,现代粮食流通产业是高度市场化、信息化和集约化的现代化粮食流通产业,由现代粮食市场体系、粮食宏观调控体系、粮食产业化体系和粮食流通行政执法监督保障体系共同构成,是涵盖现代粮食生产和连接粮食生产的收购、储存、运输、加工、物流、贸易、消费等各环节以及政府调控、监管、支持、引导和服务等方面的完整产业链。

为加快促进现代粮食流通产业发展,夯实粮食宏观调控和确保国家粮食安全的基础,开展本课题研究。

一、发展现代粮食流通产业的必要性

(一) 现阶段我国粮食本身的基本特性,要求发展现代粮食流通产业,充分发挥粮食流通产业对粮食生产和供需的引导作用

民以食为天。粮食是关系国计民生和国家经济安全的重要特殊商品,具有弱质性和公共产品属性。一是粮食具有不可替代性,需求弹性小,供给弹性大。一方面,粮食是人类赖以生存的基本物质条件,在需求层次中处于最基础的层次,其使用价值具有较大的不可替代性,需求弹性很小;另一方面,粮食作为大宗农产品,各品种之间、与其他农产品之间的差异性较小,进入退出门槛低,生产者众多且比较分散,年度间生产不平衡,供给弹性较大。供给弹性大、需求弹性小的市场特点,使得在买方市场条件下很容易形成过度竞争的不利局面,造成粮食丰产不丰收的现象。二是粮食生产受自然和市场的双重制约,周期波动性特征明显。粮食生产既是

自然再生产又是经济再生产的过程。一方面,粮食在自然再生产过程中对自然条件具有较高依赖性,靠天吃饭的局面一时还难以从根本上改变,受各种周期性或交替性自然灾害影响,粮食的自然再生产本身具有周期波动性;另一方面,粮食在经济再生产过程中,由于粮食生产具有季节性和周期性,而粮食消费却有日常性和连续性,这种不对称使生产者对价格不能及时作出反应,现实的市场信息传递需要一个农业生产周期才会体现出来。如果完全依靠市场调节的这种滞后调节,就会形成农产品普遍存在的市场供需循环的特征,即蛛网现象。粮食的刚性需求使市场对供需关系的变化产生放大效应,加剧市场的波动。粮食经营者难以建立起稳定的价格预期,他们面临着相对于其他行业更高的市场风险。三是粮食比较效益低,在市场竞争中处于弱势地位。比较效益低是农业发展面临的重大挑战,受人均占有耕地量小、经营分散等因素的约束,种粮比较效益更低,严重制约农民种粮积极性。无论是在第一、二、三产业结构之间,还是在农业结构内部,粮食都处于弱势,如果没有政策扶持和流通引导,粮食生产能力就不可能有明显提高,国家粮食安全就难以得到可靠保障。

从改革开放近三十年特别是1996年以来的实践看,农民生产的粮食不能顺利销售出去,直接影响农民种粮收益和种粮积极性。政策支持力度的大小和粮食流通状况的好坏,成为影响粮食生产能力的最重要因素(见图1)。

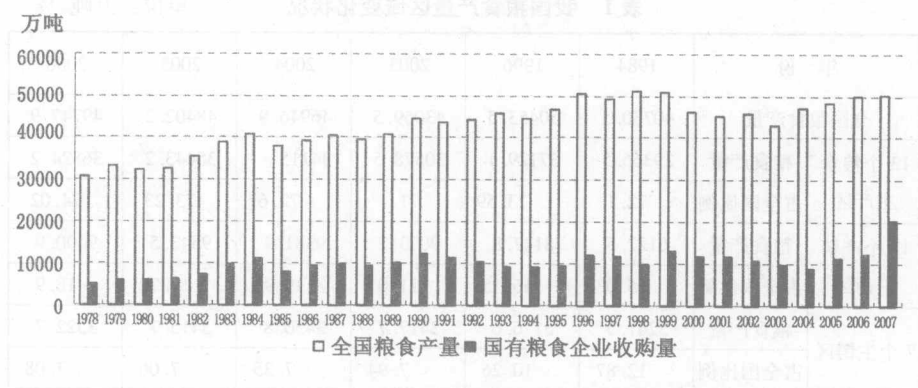


图1 1978~2007年来我国粮食产量与收购量变化状况

1984年我国粮食产量达到8000亿斤以上,在出现首次“卖粮难”后