

DRC

丛书主编 ■ 李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2012

中国粮食调控

目标、机制与政策

MECHANISM AND POLICY OPTIONS FOR
STABILIZING CHINESE GRAIN MARKET

程国强 著

中国工业化、城镇化快速发展阶段粮食问题的基本特征与中长期趋势是什么
如何化解“谷贱伤农”、“米贵伤民”的两难困局，保持粮食供求基本平衡和价格基本稳定
怎样加强和改善粮食宏观调控，增强调控的针对性和灵活性，提高调控的科学性、预见性和有效性
本书将给予系统分析和详细解读



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2012

中国粮食调控

目标、机制与政策

MECHANISM AND POLICY OPTIONS FOR
STABILIZING CHINESE GRAIN MARKET

程国强 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国粮食调控: 目标、机制与政策/程国强著. —北京:
中国发展出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 80234 - 840 - 0

I. 中… II. 程… III. 粮食问题—研究—中国
IV. ①F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212739 号

书 名: 中国粮食调控: 目标、机制与政策

著作责任者: 程国强

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 840 - 0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 14.5

字 数: 174 千字

版 次: 2012 年 10 月第 1 版

印 次: 2012 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

咨询电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮箱: fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总 序

在保持经济平稳运行中谋求 转变发展方式的新进展

当前，中国经济正处于一个关键的历史时期。从国内来看，我们面临如何实现经济发展方式转变、成功跨越中等收入阶段、确保中国现代化进程持续向前推进的重大任务。从世界范围来看，全球经济进入大调整大变革阶段。金融危机持续发酵，发达经济体经济复苏一波三折；新一轮产业革命、技术革命迅猛推进，战略性新兴产业发展方兴未艾。这不仅对我国当前经济的平稳健康发展产生重大影响，也对我们创新比较优势、提高产业国际竞争力提出了严峻挑战。在这个紧要关口，确保我国经济社会平稳健康发展，加快实现经济发展方式的转变，显得尤为重要，也更加紧迫。

根据国内外复杂多变的严峻形势，中央提出把“稳中求进”作为2012年工作总基调，强调要在保持经济发展和社会大局稳定的前提下，取得转变经济发展方式新进展。从前三个季度经济运行的实际情况来看，中央这一决策是完全正确的。

我们不仅保持了宏观经济的基本稳定，在结构调整方面也取得了一些积极的进展，当然，这些成效还只是初步的。

展望今后一个时期，国际金融危机深层影响可能还会进一步显现，世界经济复苏的不确定不稳定性将更加显著，国际市场持续低迷，对我国出口的不利影响可能会长期存在。与此同时，国内刺激消费、扩大内需一时难以取得明显成效，经济发展中不平衡、不协调、不可持续的内在矛盾和问题也将更加凸显，经济增长依然会面临较大的下行压力。

在这种情况下，通过宏观政策的适时调整，保持经济平稳运行仍是今后一个时期我们面临的一项重大课题。当然，必须清醒地看到，要保持经济长期平稳健康发展，还必须在转变经济发展方式上取得新进展。特别值得注意的是，要着力处理好稳增长和调结构、转方式的关系。一方面，要在稳定经济增长的同时努力为调结构创造必要的、宽松的条件，尽可能多地采取那些既有利于扩大需求，又有利于优化结构、改善供给的政策，确保经济增速处在与增长阶段转换相适应的合理区间，防止过度的需求扩张对结构调整可能带来的不利影响，防范和化解经济下行中可能出现的各种风险。另一方面，要积极推动体制改革和制度创新，破除资源优化配置障碍，激发市场活力，为经济长期平稳健康发展奠定基础。

在保持经济平稳运行中实现转变经济发展方式新进展，有许多理论和政策问题需要作深入系统的研究。国务院发展研究中心作为国务院直属的政策研究和咨询机构，牢牢把握为中央决策服务的根本方向，立足国情，跟踪世情，发挥优势，积极推进建设“一流智库”，努力为中央决策提供高水平、高质量

的政策建议和咨询服务。近年来，经过中心研究人员的不断努力，形成了一批水平较高、政策价值和社会影响力较大的研究报告。这些研究报告注重把握经济发展大局，关注前沿学术动态，既有涉及我国中长期经济发展的战略思考，也有涉及特定具体领域的专题研究，包括经济体制改革、产业结构调整、对外贸易、城镇化、社会管理、房地产调控、“三农”问题、财政金融风险等。

“国务院发展研究中心研究丛书”出版至今，已是第三个年头，受到了社会各界的广泛关注，尤其是体现全局性、战略性、长期性、前瞻性的研究成果，更是对有关部门、地方政府、相关企业、研究机构和社会各界产生了较大影响。例如，《“十二五”发展十二题》成为地方政府制订发展规划的重要依据。《中国城镇化：前景、战略与政策》《中国产业振兴与转型升级》《农民工市民化：制度创新与顶层政策设计》等著作，也成为有关部门和地方政府决策的重要参考，产生了良好的社会效益。这些研究成果的出版，对国务院发展研究中心打造一流智库，集束传播优秀学术成果，产生了积极的推动作用。

今年的“国务院发展研究中心研究丛书”共12本，包括《大变局——中国和平发展的国际经贸环境与总体战略》《民生为本——中国基本公共服务改善路径》等，这些著作主要是2011年国务院发展研究中心完成的重大课题研究报告，也有部分优秀招标课题研究报告，体现了国务院发展研究中心为党中央、国务院决策服务，开展政策咨询研究的最新成果。

我们真诚地希望各级领导同志和广大读者对这套“国务院发展研究中心研究丛书”提出宝贵意见和建议，使之真正成为

社会各界了解中国改革开放、经济发展的“权威窗口”！也希望社会各界积极支持我们的政策咨询研究工作，共同为推动我国经济发展方式的实质性转变，保持我国经济长期平稳健康发展献计献策，作出新的贡献！

国务院发展研究中心主任

李伟

2012 年 9 月

前 言

Foreword

我国正处于工业化、城镇化加快发展阶段，保持粮食供求基本平衡和价格基本稳定，既是保障国家粮食安全、保持物价稳定的基本要求，也是确保经济平稳健康发展、维护社会和谐稳定的基础支撑。但是，随着种粮比较效益持续下降，提高种粮农民积极性的难度越来越大；粮价仍然被认为是百价之基，在日益复杂的国内外经济形势下将更为敏感。今后相当长的时期内，“谷贱伤农”、“米贵伤民”矛盾有可能不断交替出现，政府宏观调控将面临难以回避的“两难”困局。

如何加强和改善粮食宏观调控，进一步增强调控的预见性、针对性和有效性？如何化解“两难”困局，既防止“谷贱伤农”，夯实国家粮食安全基础，也避免“米贵伤民”，保持经济社会持续健康发展大局？由我主持的2011年国务院发展研究中心招标课题，以“新形势下我国粮食宏观调控：目标、机制与政策选择”为主题，试图探求这些复杂问题的可选政策方案。该课题在评估现阶段我国粮食宏观调控成效与问题的基础上，深入分析我国工业化、城镇化快速发展阶段粮食问题的基本特征与中长期趋势，研究辨识新形势下我国粮食宏观调控的目标、机制与政策，探索提出符合中国国情粮情的粮食宏观调控体系。

课题研究启动一年来，我们多次赴河南、安徽、湖北、吉林、黑龙江、江苏等粮食主产区，以及珠三角、长三角等粮食主销区，实地调研访谈种粮农民，加工企业、收储公司、批发市场以及个体粮商等不同市场主体，取得大量第一手实证数据，还在多年积累的基础上，系统收集整理了国内外粮食供需与价格的时间序列资料。与此同时，课题组与国家发改委、财政部、国家粮食局、农业部、商务部等部委和地方政府的专家，以及科研院所的学者，中储粮、中粮等企业的高层管理人士多次研讨、交流观点，最终形成本课题的主要思想和政策观点。呈现给读者的这本书，是该课题研究的最终成果。

在本书出版之际，我要向所有为课题调研提供帮助和支持的专家、学者与同仁表示真诚的谢意。特别需要感谢的是中央农村工作领导小组副组长、中央农办主任陈锡文教授，他对课题研究设计和总体思路提出了具体的指导意见，为课题研究指明了方向、明确了重点。感谢国务院发展研究中心主任李伟研究员对课题研究给予的重要指导和支持，特别感谢他对粮食调控目标的界定以及研究构架提出的具体修改意见与建议，使我们进一步明晰了研究思路，增强了研究成果的针对性和有效性。

还要感谢国务院发展研究中心刘世锦副主任、韩俊副主任、张军扩研究员，以及国务院发展研究中心学术委员会课题评审组的专家们，对课题的立项开题、研究设计、调研方案、报告修改以及成果结题等提供许多建设性的意见和建议，使课题得以如期完成并取得预期成果。

需要提及的是，本课题的部分调研报告受到国务院领导的重视和批示，为制定和完善粮食调控政策发挥了一定决策咨询作用；课题总报告被评为2011年度国务院发展研究中心优秀研究成果。这既是对我们的极大鼓舞，更是对我们的激励和鞭策。我们当更加积极进取、求

真务实，为政策咨询研究工作做出更大努力、发挥更大作用。

本书是课题组成员集体智慧的结晶。我的学生朱满德、顾善松、刘凡、胡冰川等同志，以及国家粮食局科学研究院的亢霞同志参与了课题调研并承担部分研究任务和初稿起草工作。朱满德博士协助我对书稿各章进行文字修订、数据核对与图表处理。在此，真诚感谢他们对课题研究和本书出版所作出的卓越贡献。但是，对本书所存在的学术问题和技术错误，由我负全部责任。

本书还收录了中国与世界粮食统计数据，供读者做进一步研究分析参考。需要说明的是，除公开发布的公共统计信息外，有关国内粮食供需平衡数据，我们参考使用了国家粮油信息中心的估测结果；有关粮食批发市场价格等数据，得到中华粮网的支持，在此向他们表示衷心感谢。世界粮食统计数据，我们选择的是联合国粮农组织数据，由于数据发布周期原因，有关数据有待做进一步更新。

粮食问题事关全局，需要深入研究的课题较多。由于时间仓促，调研任务繁重，书中纰漏和不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

程国强

2012年9月于北京

目 录

Contents

第一章 导论	1
一、问题的提出	1
二、国内外研究进展	6
三、基本概念与研究范畴	11
四、本书研究结构	14
第二章 我国粮食宏观调控的回顾	17
一、粮食计划管理时期	17
二、粮食流通体制转轨时期	20
三、粮食市场化改革时期	28
四、主要启示	33
第三章 目前粮食宏观调控的成效与问题	35
一、目前粮食宏观调控的基本架构	35
二、粮食宏观调控的主要成效	44
三、目前粮食宏观调控存在的主要问题	48

第四章 粮价波动影响因素的实证分析	54
一、粮价上涨与通货膨胀	54
二、市场供求结构变化对粮价波动的影响	58
三、粮价波动与货币的关系	64
四、政策涵义	65
第五章 粮食宏观调控面临的新形势新挑战	68
一、我国粮食供需结构变化特征	68
二、我国粮食供求中长期发展趋势	71
三、我国粮食供求结构变化与价格波动的新趋向	73
四、国际粮食市场波动及其变化趋势	78
第六章 粮食宏观调控的国际经验与启示	84
一、美国粮食调控的启示	84
二、日本粮食调控的基本经验	95
三、美国、日本粮食调控的启示	108
第七章 粮食宏观调控的目标与思路	110
一、为什么要调控粮食市场	110
二、粮食宏观调控目标的界定	111
三、粮食宏观调控的思路与原则	116
四、粮食宏观调控的重点任务	122
第八章 粮食宏观调控的框架与机制	126
一、粮食宏观调控体系的基本框架	126

二、粮食调控的决策主体与执行主体	129
三、粮食宏观调控机制	131
第九章 粮食宏观调控的政策选择	137
一、粮食价格支持与补贴政策	137
二、粮食储备调节政策	147
三、粮食进出口调节政策	150
四、粮食需求管理政策	151
五、粮食市场应急管理政策	152
第十章 主要保障政策措施	156
一、抓紧谋划粮食宏观调控的顶层设计	156
二、全面推进粮食管理体制改革	157
三、加快建立统一开放、竞争有序的现代粮食市场体系	158
四、进一步夯实粮食宏观调控的物质基础	159
五、加快建立全球粮食供需分析、市场预警与信息监测体系 ...	162
附 录 粮食统计数据	163
一、中国粮食统计数据	165
二、世界粮食统计数据	197
参考文献	209

导 论



民以食为天，粮食永远是人类生存与发展面临的首要问题。对于中国这样一个拥有 13 亿多人口，农业资源约束日益凸显，且工业化、城镇化正处于加速发展关键时期的发展中大国而言，粮食问题是经济发展、社会稳定和国家安全的基础，是关系全局的重大战略问题。确保国家粮食安全，维护粮食市场稳定，保护农民利益，对保持经济社会持续、健康、稳定发展大局，具有重要战略意义。

一、问题的提出

党中央、国务院历来高度重视粮食问题。新中国成立之初，就提出建立由政府掌握、应对灾荒和各种意外的粮食储备，作为政府调控的手段。改革开放以来，不断发展、改革和完善粮食宏观调控体系。20 世纪 90 年代初，建立以“收购余粮、稳定生产、丰歉调剂、稳定市场”为目标的专项粮食储备制度，并成立国家粮食储备局，形成粮食宏观调控的初始框架，在调节粮食市场供求、平抑年际波动中发挥

重要作用。1998年，推进以“三项政策、一项改革”^①为重点的粮食流通体制改革，进一步加强对粮食市场的宏观调控；成立国家粮食局，作为负责粮食宏观调控的行政机构；组建中国储备粮管理总公司，作为调控政策的执行主体，形成粮食宏观调控的基本构架。

2004年以来，我国全面实行粮食市场化改革，建立对种粮农民的直接补贴、农资综合补贴、良种补贴等补贴制度，对主要粮食产品稻谷和小麦实行最低收购价政策。2008年以来，对主产区玉米、大豆、油菜籽实行临时收储措施。对政策性收购的临时储备粮，建立公开竞价销售制度，充分发挥中央储备粮储备调节功能，进一步增强粮食宏观调控能力。但是，伴随粮食宏观调控机制的不断强化，也出现了明显的溢出效应^②。特别是2010年以来，日益增强的粮食市场政策化^③趋向受到广泛关注。

“十二五”乃至今后相当长的时期，我国保障国家粮食安全、保持粮食市场稳定，将面临更加复杂的形势和更加严峻的挑战，粮食宏观调控将面临更加艰巨的任务。

第一，确保粮食供需基本平衡压力越来越大，保障国家粮食安全面临严峻挑战。我国已进入工业化、城镇化加快推进时期，农业发展不仅面临着资源约束日益突出、粮食需求刚性增长的双重压力，而且还面临着自然风险增多和市场风险加剧的双重挑战。尽管我国连续8年粮食产量丰收，但确保粮食供需平衡的压力却越来越大。一方面，

① 即按保护价敞开收购农民余粮，粮食顺价销售制度，加强粮食收购资金和粮食市场管理，推进粮食购销企业自身的改革。

② 具体请参见程国强：《消除粮价异动之源》，《财经》，2010年第9期。

③ 所谓粮食市场政策化，指2004年粮食流通体制市场化改革以来，政府通过实施最低收购价（针对水稻和小麦）、临时收储（针对玉米、大豆、油菜籽和棉花等）、政策性收储粮食拍卖等调控政策，掌握了市场上的大部分粮源，粮食市场供应主要依赖政府拍卖的政策性粮食库存，形成政府调控政策主导粮食市场基本走向的格局。

人口持续增长和食品消费结构不断升级,粮食消费需求呈刚性增长;另一方面,受耕地和水资源约束增强、气候变化影响加快、农业比较效益下降等制约,在更高水平上继续保持稳定增产更加困难。特别是,我国农业基础设施建设严重滞后,农业机械化水平低,农田水利设施老化失修严重,农田有效灌溉面积比重仅为48%,中低产田比例高达67%,科技支撑能力不强,在粮食播种面积难以扩大的背景下,今后农业科技若没有重大突破、粮食单产水平不能进一步提高,将成为影响我国粮食增产的根本性制约因素。21世纪以来,现行粮食安全保障体系还未曾受重大自然灾害的真正考验。必须注意的是,面对全球气候变暖、自然灾害频发的新情况,我国旱涝灾害特别是干旱缺水状况呈明显加重趋势,对农业生产的不利影响日益突出,对中长期粮食安全构成极大威胁,对粮食安全保障体系形成严峻挑战。

第二,粮食供需结构矛盾日益突出,维护粮食市场稳定任务更加艰巨。主要表现在:一是区域不平衡加剧,粮食生产重心持续向北方转移,主销区产需缺口逐年加大,地区间的依赖与联系加强,畅通粮食流通渠道和提高产销衔接效率面临新任务。二是品种结构矛盾将进一步显现。目前,虽然稻谷、小麦产需基本平衡,但保持平衡的压力越来越大,小麦消费需求稳中略增,但品种优质率有待提高;大米口粮消费的比重逐步提高,粳米消费仍将继续增长,但南方地区水田不断减少,水稻种植面积大幅减少,恢复和稳定生产的难度很大,稻谷供需总量将长期偏紧;养殖业、工业用玉米增长较快,玉米供需关系日益趋紧,缺口逐步扩大;大豆、食用植物油消费依然保持增长势头,进口依存度逐年提高,继续依赖国际市场的局面不可逆转,保持结构平衡面临新压力。三是突发事件和自然灾害频繁发生,如国际粮价突然波动对国内粮食市场的冲击、拉萨3.14事件、乌鲁木齐7.5事件、

新疆风灾与旱灾、南方雨雪冰冻灾害、汶川地震、西南干旱等，加剧了区域粮食市场波动，国家粮食调控的应急能力面临新考验。

第三，种粮比较效益持续下降，保护和提高农民种粮积极性面临严峻挑战。当前，化肥、农药、农用柴油等农资价格和人工成本持续上涨，粮食生产成本大幅增加。而粮价提高始终滞后于种粮成本上涨，种粮比较效益持续快速下降，严重挫伤了农民种粮积极性，耕地撂荒和非粮化现象再度增多并加快扩散。普通农户即便种粮，也出现弱化田间管理、减少投入的倾向。今后，农业物质投入成本和劳动力成本将呈快速增长趋势，保持合理粮价水平的压力日益增大，农民种粮效益难以持续提高，粮食生产的“兼业化”、“副业化”趋势将更加明显；粮食比较效益持续下降，经济作物挤占粮食播种面积的矛盾日益显现。与此同时，农业经营规模小、投入成本高、农产品价格低、抵御自然风险和市场风险能力弱，而粮食生产服务体系不健全，政策支持保护力度不够，种粮农民利益保护机制仍存在主体缺失、服务缺位、政策乏力等问题，保护和调动农民种粮积极性、保持粮食生产稳定发展面临严峻形势。

第四，粮食行业集中化、产业化趋势明显，跨国粮商布局粮食流通加工领域步伐加快，国家粮食调控能力和方式面临更加复杂的局面。一方面，民营工商资本、大企业从粮食贸易扩展到粮食收储加工领域；国有大型粮食企业加快产业链纵向整合，利用上下游业务关系，拓展经营领域，重组产业资源。另一方面，跨国粮商正利用资金、品牌、管理，以及在油脂行业建立起完整的物流体系与营销网络等优势，加快粮食市场渗透和扩张。特别是，跨国粮商采取“供应链”管理模式，在粮源、物流、加工、销售、贸易“全产业链”上配置资源，通过农资服务、订单种植、粮食收储以及物流与销售网络等，加强对粮