

河南省哲学社会科学

"九五"规划项目 95B116

河南省粮食流通体制改革 运行与利益均衡机制研究

主持人：姜源功

郑州工程学院粮食经济研究所

中国粮食物流研究培训中心

河南省哲学社会科学“九五”规划
项目编号：95B116

河南省粮食流通体制 改革运行与利益均衡机制研究

主 持 人：姜 源 功

课题组成员：裴少峰 宋海峰 郑邦山 赵榴明 韩 松

车 愔 任建林 李长轩 胡官珂 张 营

研究单位：郑州工程学院粮食经济研究所
中国粮食物流研究培训中心

结项时间：2002 年 8 月

内 容 提 要

粮食流通问题既是个老问题也是个新问题,目前已成为上至国务院总理下至普通老百姓共同关心的热点问题。朱镕基总理 1998 年 4 月 27 日指出,粮食流通体制改革已经到了非改不可、不改不行、刻不容缓的时候了。有一组令人触目惊心的数据:自 1992 年 4 月 1 日至 1998 年 3 月 31 日的 6 年间,全国粮食系统共亏空 2140 亿元,其中 1200 多亿元属于政策性亏损,800 多亿元为挤占挪用。河南省粮食系统在这 6 年中总亏损额为 150 亿元。其中政策性亏损为 83 亿元。在国务院的统一领导部署下,自 1998 年 5 月 10 日到 8 月 10 日,由国务院及国务院办公厅连续下达了十一个关于粮食流通体制改革的重要文件,启动了建国以来粮食流通体制最为深刻全面的改革。

本次粮食流通体制改革的重中之重是“三项政策”的贯彻执行。即按保护价敞开收购农民余粮,粮食企业收储实行顺价销售和粮食收购资金封闭运行。其战略目标是要保障国内粮食基本自给,保护农民的种粮积极性,促进粮食稳定增长和确立国有粮食企业自主经营、自负盈亏的新机制。然而,在宏观改革政策的运行中,由于区域中观政策的滞后,以及各地区粮食领域积重难返的历史问题,新的粮改政策运行不畅,在绝大部分地区出现了“敞开不收购”、“顺价没有销售”、“资金封闭难运行”的困难局面,严重制约着新的粮食流通体制的建立。河南作为全国第一人口大省、农业大省和产粮大省,在这方面出现的理论问题和实际问题较之销区省份更多。三项政策不落实,显然

就意味着本次粮改的失败。如何走出困境？如何使河南省不再出现上百亿的亏损，并真正走上扭亏为盈的良性循环轨道，是摆在政府决策者、粮食职能部门管理者和粮食经济理论工作者面前不容回避的问题。

本课题重点研究的是 1998 年以来粮食流通体制改革的运行和不同利益主体之间的利益均衡机制的建立。但为了研究的系统性、全面性和为主题研究提供背景材料，本项目第一章对河南省和全国的粮食流通历史沿革进行了分析；第二章对河南省粮食流通的行为主体、市场结构、流通渠道等进行了全面调查和分析；第三章通过对河南省粮食流通的成本和效率进行实地深入的调查和分析指出：本次粮改的主体是国有粮食企业，非国有粮食企业参与的竞争没有得到公平的待遇，从中央政策来讲，非国有粮食企业应当退出流通的收购环节，但现实是这些非国有企业非但没有退出，反而受到农民较多的拥护且符合今后长远的粮食市场化趋势，同时，多种经济成分的流通主体参与竞争，即能够打破垄断走向市场，又可以实现生产者、经营者和消费者的利益均衡。第四章对河南省粮食流通体制改革运行中的诸多利益矛盾、核心的难点问题、政企不分问题、顺价销售问题进行了深入研究，并对这次粮改的运行情况进行了客观评价。第五章对河南省粮食流通中各种行为主体的利益关系、各级政府与粮食流通的利益关系、政府对粮食生产区利益的政策性补偿、粮食生产利益流失和利益流失的原因进行了全面深入的研究。第六章对粮食市场价格的形式，粮食市场价格形成的主要因素、粮食市场价格波动的主要原因进行了分

析，研究了粮食市场价格在形成中的利益均衡机制。第七章分析了粮食生产者的预期及其实现的一般条件，并对粮食与工业品交换中的利益保护问题进行了分析，进而对建立粮食生产者的利益保护机制、对粮食生产者的直接补贴机制以及河南省现行的粮食补贴政策 and 建立粮食市场化条件下的利益均衡机制进行了深入的研究。

目 录

第一章 粮食流通体制的历史沿革

第一节 建国初期的粮食流通体制·····	1
一、全国粮食自由购销阶段的粮食流通体制·····	1
二、河南省粮食自由购销时期的粮食流通体制·····	2
第二节 计划经济时期的粮食流通体制·····	2
一、全国进入统购统销时期的粮食流通体制·····	2
二、河南省粮食统购统销时期的粮食流通体制·····	4
第三节 改革开放初期的粮食流通体制·····	4
一、农村改革推动粮食流通体制改革·····	5
二、粮食购销以计划为主市场为辅·····	5
三、统购统销政策的调整·····	6
第四节 改革开放发展时期的粮食流通体制·····	7
一、全国粮食进入合同订购时期（1984~1993）·····	7
二、合同订购带来财政负担·····	9
三、粮食价格“双轨制”·····	10
四、粮食统购与财政补贴的问题·····	11
五、粮食购销市场化的开始·····	12

六、河南省粮食合同订购时期的变化·····	13
第五节 市场经济初期的粮食流通体制·····	14
一、粮食收购“双轨制”与销售放开（1993 年）·····	14
二、回归价格“双轨制”（1994-1997 年）·····	15
三、粮食省长负责制·····	18
第六节 1998 年以来的粮食流通体制·····	19
一、1998 年粮食流通体制改革的背景·····	19
二、1998 年粮食流通体制改革的基本原则·····	20
三、1998 年粮食流通体制改革的主要内容——“三项政策、一项改革”·····	21
四、完善粮食储备体系·····	22

第二章 河南省粮食流通主体的分析

第一节 粮食流通主体及行为分析·····	23
一、生产经营主体：农民粮食生产行为分析·····	23
二、河南农民粮食供给行为分析·····	24
三、粮食流通主体：国有粮食企业流通行为分析·····	25
四、粮食流通主体：国有粮食企业机制分析·····	26
五、粮食流通主体存在的弊病及改革取向·····	28
第二节 粮食流通的组织体系·····	29
一、农民合作组织·····	29

二、供求主体的合作组织·····	29
第三节 粮食流通的渠道分析·····	31
一、国家订购粮的流通渠道·····	31
二、农民余粮的流通渠道·····	32
三、农民口粮的流通渠道·····	32
第四节 粮食市场结构分析·····	33
一、粮食市场结构中的主体·····	33
二、粮食市场特点·····	35
第五节 国有粮食流通企业·····	37
一、国有粮食收储企业·····	37
二、国有粮食加工厂·····	38
三、国有粮食销售企业·····	39
四、国有粮食运输汽车队·····	40
五、国有粮食批发市场·····	40
第六节 非国有粮食流通企业·····	41
一、非国有粮食加工厂·····	41
二、私有粮食零售商·····	42
三、私有粮食贸易商·····	43
四、个体和私营运输企业·····	44
第七节 粮食流通企业对生产者和消费者的作用分析·····	44
一、对粮食生产者的作用·····	44
二、对粮食消费者的作用·····	46

第三章 河南省粮食流通的成本和效率分析

第一节 收购环节的成本和效率	48
一、粮食收购价格分析	48
二、粮食收购资金的分析	50
三、粮食收购企业的费用分析	51
四、粮食企业收购行为分析	55
第二节 粮食储藏环节的成本和效率	56
一、粮食储藏环节的费用分析	56
第三节 加工环节的成本和效率分析	57
一、原粮来源及购金价格	58
二、经营和管理费用	60
三、粮食加工效率分析	60
四、产品质量比权分析	61
五、两类加工企业的比较	62
第四节 零售环节的成本和效率分析	63
一、粮食零售企业的经营情况	63
二、流通费用分析	64
三、粮食零售企业面临的问题	64
第五节 运输环节的效率分析	65
一、铁路运输	66

二、公路运输·····	66
三、水路运输·····	67

第四章 河南省粮食流通体制运行中的问题与对策

第一节 粮食流通中的诸多利益矛盾·····	68
一、粮食供求的构性矛盾·····	69
二、粮食市场化与政府定价之间的矛盾·····	70
三、粮食产区与销区之间的矛盾·····	70
四、粮食企业运行机制与市场经济规律的矛盾·····	71
五、政府行为与企业机制之间的矛盾·····	71
六、粮食流通政策与现行粮食流通体制的矛盾·····	72
七、粮食政策目标和粮食企业利益之间的矛盾·····	72
八、农民利益与粮食企业利益之间的矛盾·····	73
第二节 河南省粮食流通中的难点问题·····	73
一、敞开收购农民余粮——难·····	73
二、顺价销售库存粮食——难·····	74
三、资金封闭运行——难·····	75
第三节 国有粮食企业政企不分问题·····	77
一、政企不分的问题及影响·····	77
二、政企分开的措施及预期效果·····	80
三、关于国有粮食企业政企分开的思考·····	85

第四节 粮食顺价销售中的问题及对策·····	86
一、实行顺价销售的主要问题·····	86
二、解决问题的主要对策·····	90
第五节 1998 年以来粮改体制运行的评论·····	95
一、现代化的粮改模型·····	95
二、模型需要的假设条件下不充分·····	95

第五章 河南省粮食流通中的利益关系研究

第一节 粮食流通改革政策中的利益关系·····	101
一、中央与地方的利益关系·····	101
二、国有粮食收储企业与政府的关系·····	102
三、竞争与垄断的关系·····	102
四、加强市场管理与搞活粮食流通的关系·····	103
五、国有粮食企业与乡村加工企业的关系·····	103
六、粮食生产者和经营者的利益关系·····	104
七、粮食经营者之间的利益关系·····	105
八、政府部门管理者和粮食流通的关系·····	106
第二节 各级政府与粮食流通的利益关系·····	107
一、粮食主产区政府行为分析·····	107
二、粮食主销区政府的行为分析·····	109
三、政府农业生产部门的行为分析·····	112

四、政府粮食流通部门的行为分析·····	112
五、政府涉农部门的行为分析·····	114
六、中央政府的行为分析·····	115
第三节 国家对粮食主产区利益的政策性补偿分析·····	116
一、对粮食主产区补偿投入力度不够·····	116
二、地方资金配套难以实现·····	117
三、农业贷款使用周期较短·····	117
四、资金回收较难·····	117
五、产区与销区利益关系尚未理顺·····	117
六、扶持政策本身有偏差·····	118
第四节 河南省及全国粮食主产区利益流失问题·····	118
一、工农产品比价和地区差价形成的利益流失·····	119
二、粮食产后经营过程中不合理政策性亏损造成的利益流 失·····	120
三、粮食产前要素补贴所形成的利益流失·····	122
四、政策收益损失·····	122
五、粮食定购价与市场价的差距而形成的利益损失·····	123
六、发展缺乏后劲的隐性利益损失·····	124
第五节 河南省粮食流通利益损失原因分析·····	124
一、市场上现实的比价差·····	126
二、以价值为基础的比价差·····	127
三、以生产价格为基础的比价差·····	127

四、考虑到供求关系的比价差·····	128
--------------------	-----

第六章 粮食市场价格形成中的利益均衡机制研究

第一节 粮食市场价格的形成·····	131
一、商品价值构成·····	131
二、商品价格构成·····	132
三、粮食价格·····	133
第二节 粮食市场形成的主要因素及政府对粮价干预的与调整·····	135
一、粮价形成的因素·····	135
二、政府对粮食市场价格的干预原因及内容·····	137
三、政府对粮食市场价格调控的手段·····	139
第三节 粮食市场价格波动的原因分析·····	141
一、粮食价格上涨的原因分析·····	142
二、粮食价格波动的原因分析·····	147
第四节 粮食市场价格形成机制的利益均衡·····	152
一、粮食市场的价格运行机制·····	152
二、粮食市场价格形成中的利益均衡机制·····	153
三、粮食价格体系的构成·····	155
四、国际国内粮食价格之间的关系·····	156

第七章 河南省粮食流通中的利益均衡机制研究

第一节 粮食生产者的预期及其实现行为分析·····	160
一、河南省粮食生产基本情况·····	160
二、农民作为粮食生产者的预期·····	161
三、农民预期实现的几种形式·····	162
四、不同实现程度下的生产者行为·····	164
第二节 粮食与工业品交换中的利益保护·····	165
一、流通主体的外在性·····	167
二、外在流通主体的垄断性·····	168
三、垄断主体的沉重包袱和不相适应的流通能力·····	168
四、甩包袱的强烈欲望和机遇·····	169
五、粮食生产者的不完全商品性地位和经济资源的流通困 境·····	169
六、粮食生产者的合作社难题·····	170
七、年度内粮食供求矛盾和经营性储备的费用转嫁·····	171
八、年度间丰歉调节和后备储存的费用转嫁·····	171
第三节 粮食生产者的利益保护机制·····	172
一、对粮食生产者保护的特性·····	173
二、粮食与工业品剪刀差对策·····	175
三、组织和制度创新·····	176

第四节 粮食生产者的直接补贴机制·····	178
一、粮食风险基金补贴制度的不利因素·····	178
二、粮食直接补贴制度分析·····	178
三、开展直接补贴的条件·····	180
四、如何直接补贴农民·····	181
第五节 河南省粮食补贴的实证分析·····	183
一、粮食补贴的现状·····	183
二、粮食补贴方式需要改革·····	183
三、必须密切关注的几个问题·····	184
第六节 粮食市场化条件下的利益均衡机制·····	185
一、粮食市场化的含义·····	185
二、有利于粮食生产者的粮食流通机制·····	186
三、有利于粮食消费的粮食流通机制·····	188
四、有利于政府选择的粮食流通机制·····	189

第一章 粮食流通体制的历史沿革

引言

河南省粮食流通体制改革是在全国粮食流通体制改革的大背景下进行的,尤其是在计划经济体制下,实行的是全国统一的粮食经济政策,一个省域范围的粮改不会有大的突破。应当说,在1998年以内的前几次较大的中国粮食流通体制改革中,河南的粮改与全国的粮改是一个统一的模式。因此,研究河南省粮食流通体制改革的运行及利益均衡机制问题,首先要对全国的粮食流通体制改革进行较为详细的背景分析,然后才能站在一个省域(河南省)的角度来研究问题。因此,本项目的研究首先从中国的粮食流通体制谈起。

第一节 建国初期的粮食流通体制

一、全国粮食自由购销阶段的粮食流通体制

建国初期(1949-1952年),全国粮食流通实行的是自由购销制度。因长期的战乱使粮食生产遭到严重破坏,粮食供求矛盾十分尖锐,加之不法粮商投机活动猖獗,政府掌握粮源有限,导致市场价格剧烈波动,并推动物价全面上涨。这就决定了我国政府在这一时期的主要任务是稳定粮食价格,保证供给。采取的主要手段是加强公粮征收、国营粮食系统积极收购粮食,掌握充足粮源;加强粮食市场管理,取缔投机活动;在全国范围内统一调配粮食等。这一时期粮食市场实行自由购销,国营粮食系统采用经济手段为主、行政手段为辅的方法,逐渐取得了粮食流通的主导地位。1952年国营粮食系统收购的粮食占全社会的比重从1950年的23%猛升至73%,销售比重也从20%猛

升至 51%。在这一阶段中，逐步确立了国有粮食系统处于主导地位的自由购销体制。

二、河南省粮食自由购销时期的粮食流通体制

1949 年 5 月，河南省人民政府成立后，面对粮食短缺，流通市场混乱，不法粮商投机倒把，囤积居奇，粮价剧烈波动，河南 400 万灾民、300 万城镇居民生活急需安排的严峻局势，中共河南省委和省人民政府在领导全省人民千方百计大力恢复和发展粮油商业机构的同时，兴建、发展、粮油经营加工设施。逐步实行、利用、限制、改造的政策，允许其合法经营合理发展。在粮食购销工作中，主要是抓好占全省当时财政收入 86% 的公粮征收工作，鼓励农民踊跃交纳公粮，从而把尽可能多的粮食转化为商品粮，用于市场调剂，为保障供给、稳定市场奠定了坚实的物质基础。省人民政府颁发了农业税合理负担的暂行办法，先后实行了按土质定产量的累进税率和有免税点的按产量比例征收制，使农民尽量获得再生产的能力和休养生息的机会。

据统计，1950-1952 年全省国家商业部门共收购粮食 43.88 亿公斤，销售 31.22 亿公斤，购大于销 12.66 亿公斤。1952 年国营粮食商业销售量占市场粮食销售总量的 66%，巩固和发展了国营粮食商业的市场上的领导地位，形成了以国营粮食商业为主体，多种经济成份并存的粮食流通体制。

第二节 计划经济时期的粮食流通体制

一、全国进入统购统销时期的粮食流通体制

自 1953 年开始，全国进入正规的经济建设时期，这种在典型的高度集中的计划经济体制下，粮食流通实行的是统购统销政策