

**National
Commodity
Reserves**
Security and Stability



国家商品储备：安全与稳定

张青/著

张青/著



国家商品储备： 安全与稳定

National Commodity Reserves: Security and Stability



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国家商品储备：安全与稳定/ 张青著. —北京：经济科学出版社，2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6651 - 5

I. 国… II. 张… III. 国家物资储备 IV. F253. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 156687 号

责任编辑：金 梅 齐伟娜

责任校对：杨 海 张长松

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

国家商品储备：安全与稳定

张 青 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 16. 25 印张 230000 字

2007 年 9 月第一版 2007 年 9 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6651 - 5/F · 5912 定价：35. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

创新储备制度，完善宏观调控

储备问题几乎从来没有走出中国人的视野。无论是自然经济时期，还是计划经济时期，乃至改革开放后的近30年的时间里，储备问题在实际层面上，一直备受重视。至今，在一些重要商品上，中央和地方两级，都保有相当数量的储备，实际上构成了一个比较完备的储备体系。但是，储备问题始终未能引起国内理论界的足够重视。在经济院校中，也没有相应的学科深入研究这一重要问题，这不能不说是一个遗憾。

储备问题在理论上被冷落，可能存在比较复杂的原因。新中国成立后，由于长期处于短缺经济状态，储备似乎永远入不敷出，导致人们只追求其数量的增加，并不太在意其制度的完善、效率的提高。此外，改革开放后，学术界对市场经济以及与之相联系的西方主流经济学的关注与日俱增。而在发达市场经济国家，又长期盛行需求管理，对供给管理有所忽视，这种学术上的偏颇，对中国经济学术界不无影响。从经济学范畴上看，储备问题属于供给管理，在发达国家过往的宏观调控的理论和实践中，向来没有显著的地位。

现在看来，情况在发生变化，因为即使是在一些发达市场经济国家里，宏观经济中的需求管理也受到了挑战。许多现实经济问题是需求管理理论难以解释清楚的，也是拜其所赐建立起来的一套政策工具难以奏效的。因此，供给管理的理论及其政策，正在受到青睐。

对于中国来说，经过近30年的改革开放，已基本建立起社会主义市场经济制度。市场体系和市场机制，正在经济生活中发挥越来越重要的资源配置作用。但是，总体上来说，仍处于经济体制的转型过程中。市场经济和运行其中的市场机制都还很不健全。在这种情况下，宏观经济管理与调控，更非需求管理理论与政策所能完全胜任的。

特别是，入世后中国宏观经济失衡问题，表现得突出而又复杂。在现阶段经济发展和体制改革的历史背景下，解决宏观经济失衡问题，对供给管理提出了新的更为迫切的要求。从国际、国内市场上的现实情况来看，我国通胀和紧缩交替出现，关系国计民生的重要商品在生产和流通中大起大落，在一些重要产业领域垄断现象还相当严重，以及在国际市场上反复出现贸易“摩擦”。国家针对上述一系列问题采取的一些宏观调控政策，又往往出现“滞后效应”。凡此种种，都使储备制度的建立和完善更加彰显出重要性。显然，理论界应当更多地研究在社会主义市场经济中储备的性质、地位和作用，研究国家储备战略的确立和调整，储备体制的改革与完善，以及如何发挥储备在宏观经济调控中的作用，使其更富有成效地运作。其中包括，在运用储备调控市场时，怎样使政府的作用和市场的作用相得益彰。

张青同志的《国家商品储备：安全与稳定》一书，正是为探索上述问题而做的一次理论上的尝试。她关注这一问题，还是在就读中国人民大学博士生期间。本书是她博士论文的拓展。几年来，围绕这一课题，她做了不少开拓性研究

工作，也发表了一系列有相当深度的文章，形成一些颇有见地的观点。这是很值得庆贺的事情。但是，对供给管理和储备理论的研究，无论国内国外，都还远远不够。我们希望有更多的学者关心这个领域，通过共同努力，形成具有中国特色的完备的储备理论，并以此推动储备制度创新，更好地改善和加强宏观经济调控与管理工作。

希望本书的出版能起到引领作用，期待更多优秀的储备论著面世。

高铁生

2007年9月

引言

2007年8月份CPI同比上涨6.5%^①，为1996年12月以来的最高涨幅，1~8月累计CPI同比增长3.9%。自2003年下半年以来，中国经济进入新一轮快速增长周期。中央政府推出了一系列宏观调控措施，但正如宏观决策部门有关人士指出的，“有很多经济政策效果出现了相反的趋势^②。”其实，这个问题可以从更远一点的视角来观察：自第二次世界大战以来，滥觞于现代宏观经济学的需求管理，发达市场经济国家为应对市场经济固有的周期性波动，无不以财政货币政策配之以其他投资、消费或收入政策为政策工具箱。但这些基于需求管理的宏观政策，从实施效果上看，无论在20世纪60~70年代的滞胀，还是90年代的全球金融恐慌，不仅没有实现既定的目标，反而常常使结果离目标更远。我们不禁需要思考现有宏观调控政策工具箱中每一种工具如何发挥作用，更要思考这些政策工具中是不是缺少了什么。

比如2007年8月份的CPI高企，直观地看，主要原因在于以食品为主的结构性价价格上涨^③。CPI和PPI的上升，成为宏观部门出台

① 国家统计局：“居民消费价格分类指数”，www.stats.gov.cn，2007年9月18日。

② 见2007年9月21日，中国人民银行行长周小川出席在香港特区政府举办的亚洲金融论坛的谈话。“人民币完全自由兑换没有时间表”，载于《中国证券报》，2007年9月24日。

③ 现行CPI构成中，食品类产品的权重占到1/3，在8大类产品中所占比例最大，对CPI的影响最为直接。而8月份食品类价格同比上涨幅度达到18.2%，其中，粮食价格上涨6.4%，油脂价格上涨34.6%，肉禽及其制品价格上涨49%，鲜蛋价格上涨23.6%。总体上，2007年8月份PPI（工业品出厂价格指数）同比上涨2.6%，涨幅高于前两个月，生活资料出厂价格同比上涨3.5%，其中，食品类价格上涨8.6%。国家统计局，2007年9月。

调控政策的重要依据。中国人民银行先后宣布了 2007 年度的第五次上调利率和第七次上调准备金率的措施^①。其实，正如已有的分析指出的，本次食品等价格的上升与短期内国内供求波动有关，而依据这种短期市场供求反映出来的信息，宏观调控部门却推出长期才能见效，且更具长期影响的政策工具来^②（见表 1）。

表 1 2007 年 1~9 月 CPI 变化与货币政策调整（%）

	CPI	一年期存款利率	一年期贷款利率	存款准备金率
1 月	2.2	2.52	6.12	9.0
2 月	2.7	2.52	6.12	9.5
3 月	3.3	2.79	6.39	9.5
4 月	3.0	2.79	6.39	10.0
5 月	3.4	3.06	6.57	10.5
6 月	4.4	3.06	6.57	11.0
7 月	5.6	3.33	6.84	11.0
8 月	6.5	3.60	7.02	11.5
9 月		3.87	7.29	12.0

资料来源：国家统计局、中国人民银行网站。

以上数据表明，虽然采取了一系列宏观调控政策，但投资增长过快、货币信贷投放过多、外贸顺差过大、CPI 持续上涨的局面并未得到明显改善。此次推出的政策效果如何我们仍不得而知，但我们知道，在供求关系中，政府除了加息、提高准备金率、发行央行票据、发行特别国债等金融调控工具以及各种税收、补贴等财政工具外，供给政策本来应该有效得多。毫无疑问，控制今后的 CPI 涨幅，首先要尽快把食品价格稳定下来。无论是面粉、食用油、猪肉、禽蛋，还是其他相关食品，无一不是以粮食为原料或饲料生产

① 自 9 月 15 日起提高金融机构人民币存贷款基准利率 0.27 个百分点；自 9 月 25 日起上调存款类金融机构人民币存款准备金率 0.5 个百分点。本次调整后，年内一年期存贷款利率分别累计上调 1.35 个和 1.17 个百分点，达到 3.87% 和 7.29%；存款准备金率达到 12.5%，距离历史最高值 13% 仅有 0.5 个百分点。中国人民银行：“新闻公告”。www.pbc.gov.cn，2007 年 9 月 6 日和 2007 年 9 月 14 日。

② 2007 年前 7 个月，金融机构人民币贷款增加 2.77 万亿元；前 6 个月，M1 和 M2 的同比增幅分别为 18.48% 和 20.94%，货币供应量增速继续加快。截至 6 月底，外汇储备增至 13 326 亿美元。

的。所以，增加市场粮食供应量，改变粮食供求关系，稳定粮食价格是解决问题的核心。遗憾的是，传统宏观经济理论给政府提供的政策工具中，供给政策十分有限。它们本应该比现有的丰富得多^①。因为这些产品的供应受制于生产的自然周期，所以，短期效果明显，且针对性强的政策选择，莫过于国家的商品储备。

国家商品储备是以国家为主体的商品储备，即国家作为后备而储存的粮食、棉花、食糖、石油及其他重要农产品、工业原材料、能源等实物商品的总称。其目的在于保障国家安全和宏观经济稳定。与储备目的相对应，国家储备又分为战略储备和经济储备^②。经济储备是指除了保障国防安全应对战时突发事件外，为保证市场供应、避免价格剧烈波动而进行的物资储备。

诚然，在市场化 and 全球化条件下，国内市场的供给短缺还可以靠进口弥补。但是一旦国际市场也发生短缺时，国内市场缺口不仅无法弥补，而且国际市场涨价还会传导到国内，加剧国内的通货膨胀预期。中国 2006 年下半年以来的粮食价格上涨就是这种情况^③。为此，要在短期内有效缓解国内价格上涨，只有国家动用自身的粮食和其他食品储备。这就带来了一系列的问题：国家需要预先储备哪些商品？储备多少？这些储备商品如何管理？怎样决定调控市场的时机？除了商品储备之外还有其他什么储备？也就是说，一个国家的商品储备制度如何设计？

① 在 20 世纪 70 ~ 80 年代，西方经济学出现了所谓的供给学派，如减税、补贴以刺激产出和就业。其实这些政策就作用机制而言，对市场供给的增加作用是间接的，而且见效时间长，结果也很难衡量。对此相关讨论有很多，本书不再详述。

② 对于农产品市场，世界各国大多数都进行政府干预。这种干预主要采取三种方式：确定生产限制（如限额）、确定价格下限（如最低保护价）、建立储备。储备又分为国家储备（中央政府储备）、地方储备、企业储备、家庭个人储备等。

③ 到 2007 年，中国粮食产量实现连续三年增长，但是国际粮食市场却供不应求。一方面有产量问题，另外很重要的一方面是生物质能源对玉米、大豆等粮食的大量需求。

| 目 录

Contents

引 言 / 1

第 1 章	国家商品储备的意义和问题 / 1
	1.1 国家商品储备的意义 / 1
	1.1.1 完善宏观调控体系, 适应市场经济要求 / 1
	1.1.2 完善国家商品储备制度, 提高储备调控效益 / 3
	1.1.3 完善重要农产品储备体制, 保证粮食安全和 农民收益 / 3
	1.1.4 建立石油战略储备, 保障国家能源安全 / 6
	1.2 目前存在的主要问题 / 7
	1.3 已有的理论研究 / 11
	1.3.1 国内研究 / 11
	1.3.2 国外研究 / 14
	1.4 研究思路与基本框架 / 15
第 2 章	中国商品储备制度的演进 / 17
	2.1 古代商品储备发展简史 / 17
	2.1.1 从春秋战国到明清时期的储备制度 / 18

第3章

- 2.1.2 古代商品储备的特点与作用 / 23
- 2.2 近代粮食储备制度的变迁 / 24
 - 2.2.1 晚清时期的粮食储备制度 / 24
 - 2.2.2 南京政府时期的粮食储备制度 / 25
- 2.3 新中国成立后国家商品储备制度的沿革 / 27
 - 2.3.1 国家粮食储备体制的发展过程 / 27
 - 2.3.2 国家棉花储备体制的发展过程 / 30
 - 2.3.3 国家食糖储备体制的发展过程 / 32
 - 2.3.4 国家物资储备体制的发展过程 / 35
- 国家商品储备理论概述 / 38
- 3.1 国家商品储备的基本含义 / 38
 - 3.1.1 储备、商品储备、国家商品储备 / 38
 - 3.1.2 国家商品储备的分类 / 40
 - 3.1.3 国家商品储备的目的与作用 / 42
 - 3.1.4 国家商品储备的性质 / 44
 - 3.1.5 国家商品储备的地位 / 44
- 3.2 市场、政府与国家干预 / 45
 - 3.2.1 市场的缺陷 / 45
 - 3.2.2 政府的职能 / 46
 - 3.2.3 国家储备干预的产生 / 47
 - 3.2.4 国家储备干预中的“政府失灵”及其矫正 / 48
- 3.3 市场经济体制与国家商品储备 / 50
 - 3.3.1 中国已成为发展中的市场经济国家 / 51
 - 3.3.2 市场经济发展初期对国家商品储备制度的要求 / 53
- 3.4 公共产品理论与国家商品储备 / 55
 - 3.4.1 公共产品理论的主要内容 / 55
 - 3.4.2 公共产品理论对我国商品储备理论的借鉴意义 / 56

第4章

宏观调控与国家商品储备 / 58

4.1 宏观调控的基本内涵 / 58

4.1.1 宏观调控目标 / 59

4.1.2 国家商品储备与宏观调控的关系 / 60

4.2 运用商品储备调控市场的典型案例 / 62

4.2.1 【案例一】粮食储备与市场调节：2004年以来的最低收购价政策 / 62

4.2.2 【案例二】食糖储备与市场调节：10个月内的10次出手 / 64

4.2.3 【案例三】石油储备与市场调节：影响油价的“隐形之手” / 66

4.3 国家商品储备对市场稳定的成本收益分析 / 68

4.3.1 储备的成本收益分析 / 68

4.3.2 国家商品储备成本收益分析模型 / 70

4.3.3 模型的一个应用：调节市场短期余缺 / 73

第5章

全球化、国家安全与商品储备 / 77

5.1 全球化的含义及特征 / 77

5.1.1 全球化的含义 / 77

5.1.2 全球化的基本特征 / 78

5.2 全球化与国家安全 / 80

5.2.1 全球化与国家安全战略 / 80

5.2.2 全球化对国家商品储备体制的要求 / 82

5.3 国家商品储备与国家安全 / 84

5.3.1 国防安全与经济安全 / 84

5.3.2 国家商品储备与国防安全 / 87

5.3.3 国家商品储备与国家经济安全 / 88

第6章

国家粮食储备制度 / 90

6.1 粮食储备的重要性 / 90

6.1.1 粮食安全的内涵与历史发展 / 91

第7章

- 6.1.2 粮食储备的内涵 / 97
- 6.1.3 粮食储备在国家粮食宏观调控中的作用 / 99
- 6.2 我国粮食储备制度的变迁及其评价 / 102**
 - 6.2.1 我国粮食储备制度的变迁 / 102
 - 6.2.2 对我国现行粮食储备制度的评价 / 104
- 6.3 世界主要粮食进出口国储备制度比较分析 / 110**
 - 6.3.1 出口国的粮食储备管理 / 110
 - 6.3.2 进口国的粮食储备管理 / 114
 - 6.3.3 世界各国粮食储备管理经验给我们的启示 / 119
- 6.4 新形势下构建国家粮食储备制度的初步设想 / 121**
 - 6.4.1 国家粮食储备制度改革的政策取向 / 121
 - 6.4.2 新形势下国家粮食储备制度的基本框架 / 122
- 国家棉花储备制度 / 131**
 - 7.1 棉花储备的重要意义 / 131**
 - 7.1.1 棉花在国民经济中的重要地位 / 131
 - 7.1.2 棉花储备对稳定市场的重要作用 / 132
 - 7.1.3 棉花流通体制改革要求不断完善储备棉管理体制 / 133
 - 7.2 国内外棉花市场供求状况分析 / 134**
 - 7.2.1 全球棉花供求格局与变化趋势 / 134
 - 7.2.2 中国棉花市场供求状况 / 136
 - 7.2.3 我国棉花产业发展面临的其他问题 / 139
 - 7.3 棉花流通体制与国家棉花储备制度 / 141**
 - 7.3.1 棉花流通体制改革历程 / 141
 - 7.3.2 棉花流通中现存问题及改革方向 / 142
 - 7.3.3 棉花流通体制改革与国家棉花储备制度 / 143

7.4 我国现行的棉花储备制度与存在的问题 / 145

7.4.1 我国现行棉花储备制度的形成和制度安排 / 145

7.4.2 现行棉花储备体系中存在的问题 / 146

7.5 构建新形势下的国家棉花储备制度 / 147

7.5.1 明确棉花储备企业的职责与定位 / 147

7.5.2 合理确定国家棉花储备规模 / 149

7.5.3 不断完善储备棉吞吐调控机制 / 153

7.5.4 科学制定棉花收储价格 / 156

7.5.5 积极推动棉花储备管理法制化 / 159

第8章**国家石油储备制度 / 161****8.1 建立国家石油储备的重要性 / 161**

8.1.1 经济全球化条件下国家石油储备的地位 / 161

8.1.2 全球石油供求状况分析 / 163

8.1.3 我国石油供需状况和发展趋势 / 167

8.1.4 建立我国石油储备的迫切性 / 170

8.2 世界发达国家石油储备管理模式比较 / 175

8.2.1 美国模式 / 175

8.2.2 德国模式 / 179

8.2.3 日本模式 / 182

8.2.4 英法模式 / 187

8.3 国外石油储备的基本经验及启示 / 189

8.3.1 国外石油储备的基本经验 / 189

8.3.2 国际石油储备实践对我国建立石油储备
体系的启示 / 192**8.4 新形势下构建我国石油储备制度的基本
思路 / 195**

8.4.1 总体原则 / 195

8.4.2 管理体制 / 197

8.4.3 储备结构 / 198

8.4.4 运作模式 / 199

第9章

8.4.5 储备规模、结构和布局 / 201

8.4.6 资金来源 / 204

中国国家商品储备体制设计 / 207

9.1 构建中国“大储备体系” / 207

9.1.1 建立“大储备体系”的构想 / 207

9.1.2 设立统一的“国家储备基金” / 210

9.2 国家商品储备品种与规模选择 / 211

9.2.1 国家商品储备品种 / 211

9.2.2 国家商品储备规模 / 213

9.3 中央储备企业管理机制 / 217

9.3.1 中央储备企业的优劣势分析 / 217

9.3.2 中央储备企业的职能定位 / 218

9.3.3 中央储备企业的组织结构 / 218

9.4 国有储备资产保值增值的途径 / 219

9.4.1 用产量价格双目标管理模式进行储备商品
吞吐管理 / 219

9.4.2 用套期保值方式进行储备商品轮换管理 / 221

9.5 加快储备立法，依法建立国家商品储备 体系 / 223

9.5.1 储备立法的主要内容 / 223

9.5.2 国家商品储备一般立法的基本框架 / 225

附录

附录一 最低收购价收购储备粮的通知 / 227

附录二 国家储备铜竞价销售公告 / 231

附录三 储备糖投放市场公告 / 237

参考文献 / 238

后 记 / 244

第



章

国家商品储备的意义和问题

1.1 国家商品储备的意义

1.1.1 完善宏观调控体系，适应市场经济要求

随着我国经济体制市场化改革步伐的加快，市场机制在资源配置方面的基础性作用越来越强，原有计划经济体制下的生产、储运与物资调配体系已不复存在，取而代之的是价格体制、流通体制的全面市场化改革。

按照社会主义市场经济体制的要求，国家宏观调控体系也要发生相应变化，调控方式应由被动调控转向主动调控，由原来的直接指挥甚至取代市场转向调控和引导市场。国家商品储备作为宏观调控的手段之一，与货币政策和财政政策等宏观调控手段相互协调、统筹安排、配合使用以达到调控市场的目的。

改革以来的实践证明，政府在对粮、棉、糖、金属类产品及矿产资源等重要商品市场进行宏观调控的过程中，国家储备发挥了相当重要的作用，成为保障供应、稳定价格的“缓冲器”、“蓄水池”和“保护伞”。国家商品储备已成为宏观调控体系的重要组成部分。

显然，在市场经济条件下，要保障国家安全和市场稳定，保证国民经济的持续协调发展，我们运用多年的计划调控和行政命令方式必须更多地让位于市场调控和经济手段、法律手段。在综合运用各种调控工具过程中，国家商品储备已成为不可或缺的一种制度安排。正因

为如此，当今世界各国尤其是西方发达国家都结合本国特点建立了国家商品储备体系，以保证国家的安全和社会经济的稳定发展。

加入 WTO 后，中国市场已逐步成为世界市场的一部分，这既为我国经济的继续快速稳定发展提供了难得的机遇，同时也带来了巨大的挑战与风险。虽然我国是粮食、棉花、石油等基础性商品的生产大国、消费大国和进出口大国，但目前我们在国际市场的地位却与“大国”身份不相称。当国内粮食、棉花、食糖等商品出现供过于求而我们希望出口时，往往国际市场价格出现大幅下跌，使我国商品无法出口或出口而无利可图，加重了国内价格的跌势和农民的经济损失，即“谷贱伤农”。此时，如果国家以适当的价格收购这些商品作为国家储备，在国内市场严重供不应求、价格猛涨的情况下适时抛出储备商品，就可以收到保护农民、稳定价格和调控市场之效。同样，当国内市场某些重要商品如粮食、棉花、石油等严重供不应求时，可以利用国际市场的商品弥补国内供应不足。但事实经常是，当我国大量进口粮食、棉花、石油等商品时，国际市场价格就大幅度上涨。此时，如果国家以储备商品投放市场，就可以缓冲供求矛盾，减少高价进口商品给生产者带来的损失。我们完全可以通过国家储备商品的有效管理运作，利用国际国内两个市场，充分发挥储备商品市场调控的作用。

在市场化 and 全球化进程中，我国宏观调控的基本任务可概括为实现经济增长、物价稳定、就业充分、国际收支平衡，即同时追求对内均衡和对外均衡。然而，经济政策理论和各国实践均告诉我们：由于一种政策工具只能实现一项政策目标，要实现内部均衡和外部均衡两个经常不相容的宏观调控目标，至少需要两种以上的政策工具。同样已经成为共识的是：在浮动汇率制下，财政政策优于实现对外均衡，而货币政策则优于实现对内均衡。因此，我们看到，像美国、英国、日本、韩国等国家，均确定了由货币当局负责内部均衡，而由财政当局负责外部均衡的分工。^① 国家商品储备可以通过在国内市场投放和吸纳紧缺或过剩的战略性资源，稳定市场价格水平，与货币政策配合

^① 李扬、余维彬、曾刚：“全球化背景下的中国外汇储备管理体制变革”，载于《金融与保险》，2007 年第 4 期。