

中国现实经济热点问题系列



中国粮食流通 财税金融支持政策研究

Research on Fiscal and Financial Support
Policies for Grain Marketing in China

王耀鹏 / 著



贵财图

1264923



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国现实经济热点问题系列



中国粮食流通 财税金融支持政策研究

Research on Fiscal and Financial Support Policies
for Grain Marketing in China

王耀鹏 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国粮食流通财税金融支持政策研究/王耀鹏著. —
北京: 经济管理出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5096 - 1668 - 0

I. ①中… II. ①王… III. ① 粮食—商品流通—经济政
策—研究—中国 IV. ①F724. 721

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 239502 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: 三河市海波印务有限公司

经销: 新华书店

组稿编辑: 张 艳

责任编辑: 赵伟伟

技术编辑: 黄 铄

责任校对: 曹 平

720mm × 1000mm/16

16.5 印张 278 千字

2012 年 1 月第 1 版

2012 年 1 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 1668 - 0

· 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

序 言

“国以民为本，民以食为天。”粮食问题为民生之首，保障国家粮食安全是各国政府面临的共同任务，更是我们党和政府治国理政的头等大事。从一般意义上讲，粮食安全包括粮食生产安全、流通安全和消费安全。研究中国的粮食安全问题，既要把粮食作为战略物资进行宏观研究，又要对粮食生产、流通、消费各个环节作具体深入分析。

保障粮食安全，粮食生产是基础和前提，没有生产，就没有流通和消费。党中央、国务院历来高度重视农业发展和粮食生产，坚持立足国内生产实现粮食基本自给，综合采取多种有效措施，稳步提高粮食和农业综合生产能力。经过长期不懈的努力，中国粮食生产取得巨大成就。从新中国成立的1949年到2010年，中国粮食产量由1亿多吨增加到5.46亿吨，在人口由5亿大幅度增长到13.4亿的情况下，人均粮食占有量由200公斤增加到400公斤；同时，肉蛋奶、水产品、蔬菜、水果等供应充足，品种丰富。2011年，中国粮食总产量有望迈上11000亿斤的新台阶，实现连续八年增产。可以说，中国依靠自己的力量，用不到世界9%的耕地养活了世界近21%的人口，既为中国的改革发展稳定奠定了坚实基础，也为世界粮食安全做出了重大贡献。

我们也要清醒地看到，中国粮食的供需将长期处于紧平衡状态，保障粮食安全面临严峻挑战。从国内看，当前中国正处在工业化、城镇化加快推进的重要时期，随着人口总量增加、城镇人口比重上升、居民消费水平提高和工业用途拓展，中国对粮食的需求呈刚性增长，对粮食品种结构和区域结构提出了新的要求。随着城市化进程加快和消费水平不断提高，人们对蔬菜、水果和肉、蛋、奶的需求显著增加，这些农产品生产需要占用更多的优质粮田，需要更多的粮食进行转化，这也直接或间接增加了粮食消费。同时，中国耕地减少、水资源匮乏等资源约束日益趋紧，气候不确定因素逐年增加，靠天吃饭的局面没

有根本改变。从国际看,近年来全球性金融危机、能源危机、粮食危机交替出现,全球粮食供求关系偏紧,国际粮价大幅上涨,世界饥饿人口增加,国际粮食市场存在巨大的不确定性和风险。随着中国农业对外开放深入推进,农产品国内外市场融合加深,加上农业特别是粮食本身具有极强的政治性,国际粮食等主要农产品价格大幅攀升对中国农产品供给产生的压力不断加大。因此,保障中国粮食安全,必须从土地、科技、政策、人才、制度等方面加大支持力度,充分调动农民种粮、地方政府抓粮、科技工作者兴粮的积极性,充分发挥主产区的作用和潜力,全面提高粮食综合生产能力,同时努力提高粮食宏观调控水平。

粮食生产出来,还要卖得出、卖得好,这就离不开完善、高效的粮食流通体系。粮食流通是连接生产和消费的桥梁和纽带,对保持粮食供需在总量、区域、品种和时间上的基本平衡,保证粮食供应、稳定粮食市场价格、引导合理消费具有不可替代的重要作用,对促进种粮农民增收、提高农民种粮积极性、加快粮食种植结构调整也有重要意义。因此,有必要对粮食生产和流通支持政策进行系统、深入的研究。

王耀鹏同志所著的《中国粮食流通财税金融支持政策研究》,以公共财政理论、粮食基础地位理论和福利经济学理论作为理论依据,明确了粮食流通中的财政、信贷和税收等主要支持政策的具体方式。在此基础上,按照收购、储备、批发、运输、加工、零售6个环节和粮食流通基础设施建设、质量、科技、信息4个领域共10个方面,对粮食流通支持政策的现状进行了深入、系统地分析。特别是运用经济学模型对粮食收购价格支持政策进行了重点解析,以黑龙江省粮食流通支持政策情况为案例,分析了粮食流通环节和流通领域支持政策中存在的主要问题及原因,提出了改进的政策建议,初步构建起了粮食流通支持政策体系,并提出了实施粮食流通支持政策的保障措施。这些研究成果和政策建议不仅具有一定的理论和实践意义,也具有一定的创新性,对国家相关部门制定政策具有重要的参考价值。其中,粮食最低收购价格、粮食储备、国有粮食企业经营、粮食收购、成品粮油补助、粮食流通基础设施建设、粮食质量检验、粮食信息系统等方面的一些政策建议,已被国家有关部门采纳或在政策制定中得到体现。

保障国家粮食安全是一个重大战略性课题,需要研究的问题非常多。希望

序 言

王耀鹏同志在已取得研究成果的基础上，继续加强学习，深入钻研，努力取得更大成绩。也希望社会各界更加关心支持中国的粮食生产和粮食流通工作，共同为保障国家粮食安全做贡献。

韩 斌

二〇一一年十月二十八日

目 录

1 导 论	1
1.1 选题背景和意义	1
1.1.1 选题背景	1
1.1.2 研究的目的和意义	1
1.2 国内外研究现状综述	3
1.2.1 国外研究现状	3
1.2.2 国内研究现状	4
1.2.3 相关研究述评	6
1.3 主要研究内容与研究方法	7
1.3.1 研究的主要内容	7
1.3.2 研究方法与技术路线	9
1.4 本书的特色与新颖之处	10
2 粮食流通的含义、特点及作用	13
2.1 基本概念阐释	13
2.1.1 粮食	13
2.1.2 粮食流通	14
2.1.3 粮食安全	15
2.2 粮食流通的基本内容	16
2.2.1 粮食流通形式	16
2.2.2 粮食流通环节	18
2.2.3 粮食流通领域	18

2.2.4	粮食流通时间	19
2.3	粮食流通的特点、地位与作用	19
2.3.1	粮食流通的特殊性	19
2.3.2	粮食流通的地位	21
2.3.3	粮食流通的作用	22
2.4	粮食流通与粮食安全	24
3	粮食流通支持政策及其理论和现实依据	26
3.1	粮食流通支持政策的概念界定	26
3.2	粮食流通支持政策的方式	26
3.2.1	财政投入	27
3.2.2	银行信贷	28
3.2.3	税收优惠	28
3.2.4	其他方式	28
3.3	粮食流通支持政策形成的理论依据	29
3.3.1	公共财政理论	29
3.3.2	粮食基础地位理论	33
3.3.3	福利经济学的资源配置理论	34
3.4	实施粮食流通支持政策的特殊性和可行性	37
3.4.1	实施粮食流通支持政策的特殊性	39
3.4.2	中国已具备工业反哺粮食和农业的水平和能力	49
3.4.3	世界贸易组织《农业协议》有关粮食和农业补贴规则 和中国的承诺及权利	53
4	国外粮食流通支持政策及其启示	58
4.1	美国粮食流通支持政策沿革及特点	58
4.1.1	美国粮食流通体系	58
4.1.2	美国粮食流通支持政策沿革及特点	60
4.1.3	美国粮食流通支持政策的发展趋势	64
4.2	欧盟粮食流通体系及流通支持政策沿革	64

目 录

4.2.1 欧盟粮食流通体系	65
4.2.2 欧盟粮食流通支持政策的历史沿革	66
4.2.3 欧盟粮食流通支持政策的发展趋势	68
4.3 日本粮食流通体系及流通支持政策演变	69
4.3.1 日本粮食流通体系	69
4.3.2 日本粮食流通支持政策的历史沿革	70
4.3.3 日本粮食流通支持政策的发展趋势	72
4.4 印度、澳大利亚、巴西的粮食流通支持政策	73
4.4.1 印度的粮食流通支持政策	73
4.4.2 澳大利亚的粮食流通支持政策	74
4.4.3 巴西的粮食流通支持政策	75
4.5 国外粮食流通支持政策的启示与借鉴	75
4.5.1 高度重视粮食流通支持	75
4.5.2 积极采取价格支持措施保护粮食生产者和消费者利益	76
4.5.3 采用多种方式支持粮食流通	76
4.5.4 加快发展农业合作组织	76
4.5.5 充分发挥市场机制作用	77
4.5.6 加快粮食市场体系建设	77
4.5.7 整合粮食流通管理机构和职能	78
4.5.8 粮食流通支持应结合国情量力而行	78
4.5.9 重视和加强粮食流通立法工作	79
5 中国粮食流通体制改革历程及评价	80
5.1 粮食流通体制内涵的界定	80
5.2 中国粮食流通政策沿革及评价	81
5.2.1 粮食流通政策演变	81
5.2.2 粮食流通政策改革取得的主要成效	85
5.2.3 中国粮食流通政策改革中存在的主要问题	87
5.2.4 深化粮食流通政策改革的方向和目标任务	89
5.3 粮食流通管理机构沿革及评价	90

5.3.1	粮食流通管理机构沿革情况	90
5.3.2	目前粮食行政管理机构设置中存在的主要问题	91
5.3.3	推进粮食流通管理机构改革政策建议	92
5.4	国有粮食企业改革发展情况	93
5.4.1	国有粮食企业在国家粮食宏观调控中的重要作用	93
5.4.2	国有粮食企业改革和发展的主要成效	94
5.4.3	诸多因素制约国有粮食企业主渠道作用发挥	94
5.4.4	深化国有粮食企业改革政策建议	95
6	中国粮食流通财税金融支持政策分析 (一):	
	流通环节	97
6.1	粮食收购支持政策分析	97
6.1.1	中国不同历史时期的粮食收购政策	97
6.1.2	中国粮食收购支持政策评价	100
6.2	粮食储备支持政策分析	101
6.2.1	中国粮食储备政策沿革、现状和成效	102
6.2.2	中国粮食储备支持政策存在的主要问题	105
6.2.3	完善中国粮食储备支持政策建议	106
6.3	粮食批发支持政策分析	107
6.3.1	中国粮食财务挂账的清理过程	108
6.3.2	粮食财务挂账的成因	109
6.3.3	对粮食财务挂账的总体评价	110
6.3.4	中国粮食财务挂账支持政策存在的主要问题	111
6.3.5	消化粮食财务挂账政策建议	112
6.4	粮食运输支持政策分析	112
6.4.1	中国粮食运输支持政策情况	113
6.4.2	中国粮食运输支持政策存在的主要问题	115
6.4.3	完善粮食运输支持政策建议	116
6.5	粮食加工支持政策分析	116

6.5.1	中国粮食加工主要支持政策情况	117
6.5.2	中国粮食加工支持政策存在的主要问题	118
6.5.3	完善粮食加工支持政策建议	119
6.6	粮食零售支持政策分析	120
6.6.1	中国粮食零售支持政策沿革情况及现状	120
6.6.2	粮食零售支持政策评价	123
6.6.3	中国粮食零售支持政策存在的主要问题	124
6.6.4	完善粮食零售支持政策建议	124
7	中国粮食流通财税金融支持政策分析 (二):	
	流通领域	126
7.1	粮食流通基础设施支持政策分析	126
7.1.1	中国粮食流通基础设施支持情况	126
7.1.2	粮食流通基础设施支持总体效果评价	129
7.1.3	中国粮食流通基础设施支持政策存在的主要问题	130
7.1.4	完善粮食流通基础设施支持政策建议	132
7.2	粮食流通质量支持政策分析	133
7.2.1	中国粮食流通质量支持政策情况	133
7.2.2	中国粮食流通质量支持政策存在的主要问题	135
7.2.3	完善粮食流通质量支持政策建议	136
7.3	粮食流通科技支持政策分析	137
7.3.1	中国粮食流通科技支持政策情况	137
7.3.2	中国粮食流通科技支持政策存在的主要问题	138
7.3.3	完善粮食流通科技支持政策建议	139
7.4	粮食流通信息支持政策分析	140
7.4.1	中国粮食流通信息支持政策情况	140
7.4.2	中国粮食流通信息支持政策存在的主要问题	141
7.4.3	完善粮食流通信息支持政策建议	142
7.5	粮食流通环节和流通领域支持政策综合评价	143

8 中国粮食流通财税金融支持政策分析（三）：

收购价格支持	147
8.1 粮食收购价格支持与粮食政策目标的实现	147
8.1.1 粮食的弱质性需要通过收购价格政策予以支持	148
8.1.2 粮食供求变化的“蛛网效应”需要通过收购价格 政策予以调节	149
8.1.3 粮食收购价格支持的实施是国家的需要	153
8.2 中国粮食收购价格支持政策效应分析	154
8.2.1 粮食收购价格支持政策对粮食市场产生的影响	155
8.2.2 粮食收购价格支持政策实施后的损益分析	155
8.3 中国粮食收购价格支持政策的分析与评价	157
8.3.1 粮食收购价格支持政策的积极效应	158
8.3.2 粮食收购价格支持政策存在的主要问题	162
8.3.3 完善粮食最低收购价支持政策建议	169
8.4 最低收购价政策的发展方向是目标价格	174
8.4.1 目标价格的定义	175
8.4.2 目标价格的制定	175
8.4.3 目标价格的运行机制	175
8.4.4 实行目标价格制度需要解决的关键问题	176
8.4.5 实行粮食目标价格制度可能带来的好处和问题	176
8.5 粮食直补与粮农商品粮交售数量挂钩： 以西部某省份为例	178
8.5.1 西部某省份粮食直补政策的完善过程	178
8.5.2 粮食直补的具体做法	178
8.5.3 实施粮食直补政策取得的成效	180

9 中国粮食流通财税金融支持政策分析（四）：

以黑龙江省为例	182
----------------------	------------

9.1	黑龙江省粮食生产和流通的基本情况	182
9.1.1	黑龙江省粮食生产现状	182
9.1.2	黑龙江省现代粮食流通产业发展现状	184
9.2	黑龙江省粮食流通环节补贴情况和效益分析	184
9.2.1	粮食流通环节的成本效益分析	184
9.2.2	粮食流通补贴项目和标准分析	186
9.3	执行最低收购价政策情况	188
9.4	黑龙江省粮食流通和生产中存在的主要问题	189
9.4.1	粮食生产基础薄弱, 制约粮食流通发展	189
9.4.2	有关费用补贴不能及时足额到位, 制约国有 粮食企业发展	189
9.4.3	粮食加工业发展滞后, 产品市场竞争力弱	190
9.4.4	粮食流通基础设施落后, 容易出现“卖粮难”问题	191
9.4.5	铁路运输能力不足且运费高, 制约粮食运出	192
9.4.6	改革政策不配套, 国有粮食企业主渠道作用受限	192
9.4.7	粮食风险基金缺口较大, 影响粮食流通正常发展	193
9.4.8	实现粮食增产、农民增收、财力增强相协调的难度大	193
9.5	黑龙江省粮食流通发展的政策建议	194
9.5.1	及时足额拨付各项补贴, 保证国有粮食企业 正常经营发展	194
9.5.2	改变补贴方式, 加大粮食加工转化支持力度	194
9.5.3	加大对粮食流通基础设施建设的扶持力度	195
9.5.4	坚持并完善粮食运费补贴政策, 促进粮食产销衔接	195
9.5.5	推进国有粮食企业改革, 进一步发挥主渠道作用	195
9.5.6	提高最低收购价支持水平, 扩大保护价收购品种范围	196
9.5.7	完善粮食风险基金政策, 调整粮食风险基金使用范围	197
9.5.8	制定支持粮食产销区建立利益协调机制的具体政策	197
10	中国粮食流通财税金融支持政策体系的构建	199
10.1	构建粮食流通支持政策体系的基本原则	199

10.2	构建粮食流通支持政策体系的主要目标	201
10.3	构建粮食流通支持政策体系的主要内容	203
10.3.1	完善粮食最低收购价政策	203
10.3.2	增加地方储备粮规模和优化储备粮品种结构	203
10.3.3	大力支持粮食财务挂账消化,妥善解决 企业历史包袱	204
10.3.4	继续实行并完善运费补贴政策,促进粮食产销衔接	205
10.3.5	支持粮油加工产业升级改造,增强实力	205
10.3.6	保障政策性粮食供应	206
10.3.7	大力加强基础设施建设	206
10.3.8	建立健全粮食流通质量检验监测体系	207
10.3.9	支持战略性和自主创新的重点科技项目研究	208
10.3.10	建立健全粮食流通宏观调控信息系统	208
10.4	各项支持政策支持的重点	209
10.4.1	财政政策支持的重点内容	209
10.4.2	银行信贷政策支持的重点内容	210
10.4.3	税收优惠政策支持的重点内容	211
10.5	中国粮食流通支持政策体系的构建	212
11	中国粮食流通财税金融支持政策实施的保障措施	214
11.1	提升粮食综合生产能力	214
11.1.1	加大耕地保护力度,稳定粮食播种面积	214
11.1.2	以种子培育为重点,提高优良品种的 研发和推广能力	214
11.1.3	落实支持政策,建设优势粮食产区	215
11.1.4	继续减少农民种粮成本,提高农民种粮积极性	215
11.2	加强粮食流通行政管理机构建设	215
11.3	理顺中央和地方粮食事权	216
11.4	加大财政投入力度	216
11.4.1	增加财政投入	216

11.4.2	增加财政补贴	217
11.4.3	增加财政贴息	217
11.5	完善信贷支持方式	218
11.5.1	完善政策性贷款	218
11.5.2	拓宽准政策性贷款业务领域	218
11.5.3	改善信贷服务方式	219
11.6	充分发挥国有粮食企业主渠道作用	219
11.6.1	加大产权制度改革力度	219
11.6.2	大力发展粮食产业化经营	220
11.6.3	强化地方国有粮食企业的主渠道作用	220
11.6.4	加大对国有粮食企业财政和金融支持力度	220
11.7	完善粮食风险基金政策	221
11.7.1	加快取消主产区粮食风险基金配套政策	221
11.7.2	调整粮食风险基金用途和支出结构	221
11.7.3	增加粮食风险基金规模	222
11.7.4	研究完善粮食风险基金管理和使用办法	222
11.8	大力促进粮食产销衔接	222
11.8.1	建立中央财政对粮食主产区的补贴机制	223
11.8.2	建立粮食主产区和主销区利益分享、风险 共担的长效机制	223
11.8.3	完善粮食产销补贴体系	223
11.9	发展粮食现货交易和期货交易	224
11.10	加快粮食流通法制建设	224
11.10.1	加快制定《粮食法》	224
11.10.2	修订现有的粮食管理条例	225
11.10.3	完善粮食流通支持政策各项规章制度	225
11.11	加强监督检查	226
12	结论与讨论	227
12.1	主要研究结论	227

12.2 需要进一步探讨的问题	231
参考文献	232
后 记	246

1 导 论

1.1 选题背景和意义

1.1.1 选题背景

粮食安全问题、能源安全问题和金融安全问题并称为当今全球经济发展的“三大安全”问题，特别是2007年和2008年两年间，世界粮食价格大幅波动、粮食市场供求剧烈起伏，30多个国家的粮食严重短缺，粮价大涨，一些国家发生粮荒，出现了通货膨胀、民众饥饿等现象，甚至引发了社会动荡和政局危机，粮食安全问题引起了世界各国的高度重视。全球粮食危机证明，粮食不同于其他普通商品，它是一种不可替代的战略性商品，对一个国家的经济、政治和社会等方面都具有十分重要的影响，对中国而言更是如此。一方面，中国有效耕地数量逐年减少，淡水资源严重短缺且分布不均，进一步提高粮食生产能力受到严重制约；另一方面，拥有13亿人口且人口数量不断增加，粮食消费继续呈刚性增长。同时，粮食生产和消费严重不均衡，粮食供需在总量、区域和品种结构上基本平衡矛盾突出。特殊的国情、粮情和人情，导致中国立足国内解决13亿人口的吃饭问题始终是摆在我们面前的头等大事。确保国家粮食安全，不仅是实现国民经济平稳较快发展的基础，而且是促进社会稳定和谐的重要保障和确保国家安全的战略手段。

1.1.2 研究的目的和意义

党的十七届三中全会发布的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》和2008年国务院发布的《国家粮食安全中长期规划纲要