

教育部人文社会科学研究青年基金项目（13YJC790018）资助

全球化背景下的中国粮食 流通体制改革与创新研究 ——基于安全与效率的视角



QUANQIUHUA BEIJINGXIA DE ZHONGGUO LIANGSHI
LIUTONG TIZHI GAIGE YU CHUANGXIN YANJIU
——JIYU ANQUAN YU XIAOLÜ DE SHIJIAO

狄强 著

教育部人文社会科学研究青年基金项目(13YJC790018)资助

全球化背景下的中国粮食 流通体制改革与创新研究 ——基于安全与效率的视角

狄 强 著



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

全球化背景下的中国粮食流通体制改革与创新研究:基于安全与效率的视角/
狄强著. —武汉:中国地质大学出版社,2018.7

ISBN 978-7-5625-4315-2

I. ①全…

II. ①狄…

III. ①粮食流通—流通体制改革—研究—中国

IV. ①F724.721

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 150983 号

全球化背景下的中国粮食流通体制改革与 创新研究——基于安全与效率的视角

狄 强 著

责任编辑:李国昌 郑济飞

责任校对:徐蕾蕾

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号) 邮政编码:430074

电话:(027)67883511 传真:(027)67883580

E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

http://cugp.cug.edu.cn

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

字数:216 千字 印张:7.5

版次:2018 年 7 月第 1 版

印次:2018 年 7 月第 1 次印刷

印刷:武汉市华东印务有限公司

ISBN 978-7-5625-4315-2

定价:40.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前 言

我国是一个人口众多的发展中大国,历届政府都高度重视粮食问题,特别是近些年来国际粮食危机风波愈演愈烈,所以粮食问题的重要性对于中国的发展而言怎么强调都不为过。

粮食问题的研究范围涉及许多方面,对中国而言归根结底集中到两个方面:一个是粮食安全问题,另一个是粮食流通问题。自美国经济学家布朗在 1995 年发表了《谁来养活中国》一文以来,大量的国内外学者以及政府官员对中国的粮食安全问题给予了高度的关注。目前制约粮食生产能力的许多因素都表明未来我国粮食安全的保障存在着巨大的压力。粮食流通问题主要是体制方面的问题,同时也是我国经济社会发展过程中不可忽视的重要方面。自从 1953 年开始实行统购统销的粮食流通体制到 2004 年我国政府宣布粮食流通领域的全面市场化,粮食流通体制的改革与创新目前仍然处在不断深入的推进过程中。解决粮食流通体制问题的核心就是提升粮食流通效率、降低粮食流通成本,与国外发达国家相比,我国在这些方面的差距还比较明显。

粮食流通体制的改革与创新和粮食安全的保障是紧密联系、不可分割的。粮食流通体制改革与创新的首要目标就是提升运行效率,但在中国具体国情的环境下不能抛开粮食安全这个前提。粮食安全不仅仅是粮食产量的供给保证,在市场化的条件下粮食流通是连接粮食消费与粮食生产的关键环节,对粮食安全的保障起着直接和重要的作用。纵观中华人民共和国成立后近七十年尤其是改革开放以来,粮食流通体制的改革与创新和保障粮食安全还没有取得过真正的协调统一,两者之间更多地表现为此消彼长的关系。对于我国而言,只有通过大力推进粮食流通体制的改革与创新,才能以更合理的成本和更高的效率提升粮食安全的保障程度。

在全球化的背景下,国内粮食市场与国际粮食市场的联系更加紧密,而当前影响国际粮食市场的不确定因素日益增多,特别是粮食能源化和金融化的趋势使得粮食价格波动更加剧烈。在此基础上我国粮食安全的外延和内涵也有了相应的变化,2014年《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》强调,要确保谷物基本自给、口粮绝对安全,并提出建立农产品目标价格制度,2017年的《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业发展新动能的若干意见》指出,目前农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾,实施农业供给侧结构性改革,要以提高农业供给质量为主攻方向,要坚持市场导向,跟上消费需求升级的节奏,优化供给结构。我国虽于2004年实现了粮食流通政策层面的全面市场化,但是这并不代表粮食流通体制改革与创新过程的结束,相反却是其过程不断深入的大好契机。粮食流通的全面市场化只是在长期的流通制度变迁过程中从宏观层面实现了粮食流通的正式制度创新,但在微观制度层面,例如交易制度、管理制度等方面以及庞大的粮食流通体系层面的创新与发展还有相当的滞后性。目前不仅粮食流通体制自身的运行效率不高,而且对保障粮食安全提供的支持也比较有限。所以现阶段研究粮食流通体制的改革与创新具有重要的实际意义。

根据研究问题及逻辑思路,本书共分为四个部分。

第一部分(第一章):提出选题的背景和研究的意义,并在此基础上归纳了关于粮食流通体制、粮食安全以及粮食流通提升粮食安全保障程度的相关文献。

第二部分(第二—三章):从历史进程的角度对中国粮食流通体制改革进行全面的分析。中国粮食流通体制改革的进程充满了反复与艰辛,它是保障粮食安全与提升粮食流通效率两者之间不断相互作用的历史过程。由于粮食商品的特殊性以及粮食流通体制改革存在“路径依赖”的特点,所以从改革历史进程的角度进行分析对当前粮食流通体制的创新具有十分重要的意义。本书研究粮食流通体制改革的时间段为中华人民共和国成立后的粮食自由购销体制到2004年以来粮食流

通实现全面市场化的整个过程。

第三部分(第四章):选取国际上有代表性的美国、日本和印度这三个国家,对其保障粮食安全的措施和粮食流通体制的特点进行了分析,并且在此基础上对国外经验进行了总结,最后得出对中国的启示。

第四部分(第五—八章):在全球化的背景下,从总体层面对中国粮食流通体制创新进行了分析,并指出在现阶段实现安全与效率的协调统一是中国粮食流通体制创新的基本原则。从这一目标出发,第四部分的研究内容主要分为两点:一是在全球化背景下基于保障安全的中国粮食流通体制创新分析,主要从粮食流通提升中长期粮食安全保障程度的角度进行了研究;二是在全球化背景下基于提升效率的中国粮食流通体制创新分析,主要从粮食流通的体系层面出发对粮食市场体系、粮食企业和粮食加工业的创新发展进行了研究。

狄 强

2018年5月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究的背景和意义	(1)
第二节 相关概念的界定	(4)
第三节 国内外研究现状	(6)
第四节 本书研究内容主要的创新点及不足	(17)
第二章 中国粮食流通体制改革的历史进程	(20)
第一节 自由购销时期(1949—1952年)粮食流通体制运行的特点	(20)
第二节 统购统销时期(1953—1978年)粮食流通体制运行的特点	(22)
第三节 转轨初期(1978—1993年)粮食流通体制改革的特点	(28)
第四节 转轨中期(1993—1998年)粮食流通体制改革的特点	(32)
第五节 转轨末期(1998—2004年)粮食流通体制改革的特点	(38)
第六节 市场化时期(2004年至今)粮食流通体制运行的特点	(43)
第七节 经验与启示	(46)
第三章 中国粮食流通体制改革的理论分析	(47)
第一节 中国粮食流通体制改革的理论基础	(47)
第二节 中国粮食流通制度的强制性变迁特征	(52)
第三节 中国粮食流通制度的渐进性变迁特征	(57)

第四节	中国粮食流通制度变迁过程中的“路径依赖”现象	… (62)
第五节	结论	… (64)
第四章	国外保障粮食安全的措施及粮食流通体制的特点	… (65)
第一节	美国保障粮食安全的措施及粮食流通体制的特点	… (65)
第二节	日本保障粮食安全的措施及粮食流通体制的特点	… (74)
第三节	印度保障粮食安全的措施及粮食流通体制的特点	… (82)
第四节	国外的经验总结	… (88)
第五节	国外经验对中国的启示	… (93)
第五章	中国粮食流通体制创新的总体分析	… (97)
第一节	中国粮食流通体制创新的目标	… (97)
第二节	中国粮食流通体制创新的基本思路	… (102)
第三节	粮食流通体系的创新要点	… (104)
第四节	粮食流通管理措施的创新要点	… (109)
第六章	全球化背景下基于保障安全的中国粮食流通体制创新分析	… (113)
第一节	粮食安全的概念和我国粮食安全形势分析	… (113)
第二节	以价格体系动态稳定为前提的流通保障中长期粮食安全的机理	… (120)
第三节	价格体系的动态稳定对提升粮食安全保障程度的分析	… (123)
第四节	粮食直补对提升粮食安全保障程度的分析	… (136)
第五节	粮食储备对提升粮食安全保障程度的分析	… (143)
第六节	产销区域对接对提升粮食安全保障程度的分析	… (148)
第七节	粮食进口对提升粮食安全保障程度的分析	… (155)
第七章	全球化背景下基于提升流通效率的粮食市场体系创新与发展	… (161)
第一节	粮食批发市场体系的创新与发展	… (162)
第二节	粮食期货市场的创新与发展	… (175)

第三节	粮食零售市场的创新与发展·····	(181)
第八章	全球化背景下基于提升流通效率的粮食企业和加工业创新与 发展·····	(190)
第一节	我国粮食企业的创新与发展·····	(190)
第二节	我国粮食加工业的创新与发展·····	(206)
主要参考文献	·····	(215)
后 记	·····	(227)

第一章

导论

第一节 研究的背景和意义

我国是一个人口众多的发展中大国,政府一直都高度重视粮食问题。毛泽东曾经指出:“手里有粮,心中不慌。”邓小平指出:“农业,主要是粮食问题,如果有一个曲折,三五年转不过来。”江泽民指出:“农业的基础地位在任何时候都不能动摇。”胡锦涛多次提出中国一贯高度重视农业特别是粮食问题,特别指出了农业是国民经济的基础,那么粮食就是国民经济基础的基础,粮食问题在任何时候都不能有丝毫的松懈。习近平总书记强调:“保障国家粮食安全是一个永恒的课题,任何时候这根弦都不能松,我国是个人口众多的大国,解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事。”近些年,国际粮食危机风波愈演愈烈,一些重大的国际会议都将粮食问题列为重要的讨论议题。所以粮食问题的重要性对于中国的发展而言怎么强调都不为过。

粮食问题的研究范围涉及许多方面,对中国而言归根结底集中到两个方面:一个是粮食安全问题,另一个是粮食流通问题。自美国经济学家布朗在1995年发表了《谁来养活中国》一文以来,大量的国内外学者以及政府官员对中国的粮食安全问题给予了高度的关注。其实自从中华人民共和国成立以来,我国实行的“以粮为纲”等政策都强调了粮食安全的极端重要性,并将解决人民群众的温饱问题作为阶段性的执政目标之一。粮食安全的保障是一个复杂的系统体系,最主要的表现就是粮食总供给和总需求的平衡,其中粮食生产又是粮食安全问题的

核心,这不仅包括粮食生产过程中的各种生产要素的投入,而且还涉及到水资源、耕地资源的保护以及气候、政策等多种因素。特别是目前我国已经进入到工业化的中期阶段,快速的城市化过程占用了大量的土地,而且大多是土地肥沃的良田,这导致了我国耕地数量的锐减。多变的气候也是粮食生产不稳定的重要因素,例如2010年初我国西南地区的旱情使得部分地区的粮食大幅度减产,需要外省的粮食调入以及动用储备粮才能满足当地人民群众的粮食消费需求。以现有的技术条件,目前粮食生产的亩产增长已经达到极限,单位面积的粮食产量在短时间内不可能有大幅度提高。此外,由于粮食生产的增值效益较低,导致农民的种粮积极性不高,他们很多人都选择转而种植其他高附加值的经济作物或者干脆将土地抛荒进城打工。在粮食总需求方面,相关研究估计我国未来人口在2030年将达到16亿,未来的粮食产量能否满足由人口增长压力带来的粮食需求量的快速增加仍然存在许多疑问。所以,以上种种因素都表明,未来我国粮食安全的保障存在着巨大的压力。

粮食流通问题主要是粮食流通体制方面存在的各种问题,这是我国经济社会发展过程中不可忽视的重要方面。自从1953年开始实行统购统销的粮食流通体制到2004年我国政府实施粮食流通政策领域的全面市场化,粮食流通体制的改革与创新目前仍然处在不断深入的推进过程中,传统计划经济时期形成的粮食流通体制的惯性思维在一些地区和行业仍然普遍存在。解决粮食流通体制问题的核心就是提升粮食流通效率、降低粮食流通成本。与国外发达国家相比,我国在这些方面的差距还比较明显,突出表现在粮食市场和粮食流通主体发育还很不健全,价格传导机制还未很好地发挥作用,国有粮食企业改革仍然处在攻坚阶段,大型规模化的粮食流通企业集团数量非常少等。

粮食流通体制的改革与创新与粮食安全的保障是紧密联系在一起不可分割的。粮食流通体制改革与创新的首要目标就是提升运行效率,但在中国具体国情的环境下不能抛开粮食安全这个前提。粮食安全不仅仅是粮食产量的供给保证,粮食流通是连接粮食消费与粮食生产的

关键环节,对粮食安全的保障起着越来越重要的作用。粮食在目前是一种特殊商品,但终归属于商品的范畴,粮食安全可以认为是粮食供求趋于平衡的一种状态,那么市场化调节的流通手段在现阶段必然是保障粮食安全的首选。在粮食流通完全市场化的环境下,政府仍然对粮食安全负有重要责任,除了加大粮食生产的基础设施投入以及加强生态环境的保护外,更多的应当是通过在流通领域进行间接市场调控从而达到有效保障粮食安全的重要目标,所以粮食流通体制的改革创新必然要体现效率与安全的协调统一。

纵观中华人民共和国成立后尤其是改革开放以来,粮食流通体制的改革与保障粮食安全未取得过真正的协调统一,两者之间更多地表现为此消彼长的关系。往往是当粮食安全出现所谓的“危机”时,政府马上叫停在粮食流通领域的多项改革措施;当粮食产量持续增长,财政支出变得异常庞大时,粮食流通体制的改革与创新马上又会被提上议事日程。目前世界上大部分国家都越来越重视在粮食流通领域保障粮食安全的各项措施,对于我国而言,只有通过大力推进粮食流通体制的改革与创新,才能以更合理的成本和更高的效率提升粮食安全的保障程度。

当前在全球化的背景下,国内粮食市场与国际粮食市场的联系更加紧密,而当前影响国际粮食市场的不确定因素日益增多,特别是粮食能源化和金融化的趋势使得粮食价格波动更加剧烈。在此基础上我国粮食安全的外延和内涵也有了相应的变化。2014年《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》强调要确保谷物基本自给、口粮绝对安全,并提出建立农产品目标价格制度;2017年《深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》指出目前农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾,实施农业供给侧结构性改革,要以提高农业供给质量为主攻方向,要坚持市场导向,跟上消费需求升级的节奏,优化供给结构。我国已于2004年实现了粮食流通政策层面的全面市场化,但是这并不代表粮食流通体制改革与创新过程的结束,相反是其过程不断深入的大好契机。粮食流通的全面市

场化只是在长期的流通制度变迁过程中从宏观层面实现了粮食流通的正式制度创新,但在微观制度层面例如交易制度、管理制度等方面以及庞大的粮食流通体系层面的创新与发展还有相当的滞后性。目前不仅粮食流通体制自身的运行效率不高,而且对保障粮食安全提供的支持也非常有限。所以现阶段研究粮食流通体制的改革与创新具有重要的实际意义。

第二节 相关概念的界定

一、粮食的概念

粮食本身是一个很宽泛的概念,并且其概念包含了经济性、社会性等多重属性。《辞海》对粮食本身及粮食作物给出了相关的定义:“粮食是指供食用的谷物、豆类、薯类的统称。”“粮食作物主要是指含有淀粉、蛋白质等作为粮食用的一类作物,也是畜禽的主要精饲料来源和食品、医药、化工、能源等工业的原料,主要包括谷类作物、豆类作物和薯类作物。”在具体研究粮食流通及粮食安全问题时,更多的是从经济含义的角度进行分析,在此基础上的粮食概念主要包括三个不同层面的含义。

(1)基于国内统计指标的概念。我国各级统计机构关于粮食的概念主要是指稻谷、小麦、玉米、大豆和薯类这五大类粮食作物,它们的产量是研究粮食安全的重要指标。

(2)基于实际情况的概念。从国家粮食局对粮食工作管理和监督层面的分析出发,粮食的概念主要包括原粮和成品粮两大类,并且原粮不仅仅包括以上提到的五大类粮食作物,还包括油菜籽等油料作物;同样成品粮也不仅仅包括大米、面粉等谷物类粮食产品,还包括各类油脂产品。

(3)联合国粮农组织定义的粮食概念。联合国粮食及农业组织(FAO)对食品的定义包括八大类,其中没有专门的粮食概念。FAO

在研究粮食安全问题时一般将谷物产品定义为粮食概念,谷物产品主要包括稻谷、小麦及各类粗粮。FAO在1999年出版的中文版《生产年鉴》所列的谷物产品目录有八种,即小麦、稻谷、玉米、大麦、燕麦、黑麦、小米和高粱。所以国内粮食的统计口径与FAO的统计口径并不完全一致。

笔者主要从第一层面和第三层面的粮食概念出发对粮食问题进行具体的研究分析。在第六章分析粮食流通保障中长期粮食安全的机理时主要应用此概念的统计口径进行研究。相关章节对粮食流通体制改革与创新的研究以及对粮食市场和粮食企业、粮食加工业进行分析的具体粮食研究对象主要是指第二层面的原粮、成品粮以及各类油脂产品。

二、体制与体系的概念

“体制”在《辞海》中的定义为“国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。”“体系”在《辞海》中的定义为“若干有关事物互相联系、互相制约而构成的一个整体。”粮食流通体制是特定商品流通运行的经济体制。对于“经济体制”的定义,《市场经济词典》对其定义为“是指为了实现一定的社会经济运行目标而形成的以一定的所有制为基础的社会生产、分配、交换和消费等一整套管理制度和组织结构。”所以本书研究粮食流通体制的改革与创新就包括制度和体系两个方面。这里所指的制度是粮食流通具体的管理制度和运行制度,而非一般意义上的基本经济制度。由于体系的概念与机制的概念较为接近,而且粮食流通体系更加强调的是粮食流通领域中参与的组织及它们之间的相互关系,为了与体制的概念相对应也为了更好地突出本书的研究重点,所以本书采用体系这一概念的表述方式。

三、本书研究粮食流通的区域范围

流通主要研究的是商品从生产领域进入消费领域所经过的全部过

程,其范围并没有严格的区域划分,同时流通在某种程度也可近似认为是贸易的整个过程,而贸易的区域分类包括国内贸易和国际贸易,所以粮食流通的区域范围也应包括国内粮食流通和国际粮食流通。我国是人口大国,粮食问题对中国的社会经济发展具有极端的重要性。早在1996年我国政府发表的粮食问题白皮书中就着重强调了要依靠自己的力量实现粮食的基本自给,特别是当前的粮食安全观念强调了要确保谷物基本自给、口粮绝对安全。近些年来粮食谷物品种的进出口数量都不大,而且我国在加入了WTO以后确定的最终主要粮食品种的配额数量也是非常有限的,总体上粮食自给率都保持在90%以上^①。

与欧美等发达国家的粮食流通模式不同,我国粮食流通的特点主要表现为极度分散的粮食生产者与人口众多的粮食消费者的对接,而欧美等国主要是大型组织化的粮食生产企业(主要是农场)与粮食消费者的对接。我国特殊的国情决定了粮食流通主要面对的是国内消费者,而欧美等国的粮食供给量大大高于本国居民的粮食消费量,为了有效实现粮食的种植收益,国际粮食流通在这些国家的重要性必然大于国内粮食流通。正是由于上述种种原因和实际情况,笔者主要对国内粮食流通领域的相关问题进行研究。

第三节 国内外研究现状

一、粮食安全方面的文献综述

1. 关于粮食安全定义的文献综述

2008年的国际粮食危机使人们更加关注整个世界的粮食安全問題。粮食安全的概念最早由FAO定义为“保证任何人在任何时候都

^①大豆是主要的食用植物油原料和蛋白饲料的重要来源,按照国际惯例,都是统计在油料作物中。

能得到为了生存和健康所需要的足够的食品”，在 1983 年 FAO 将其定义又修正为“确保所有人在任何时候既能买到又能买得起他们所需要的基本食品”，1996 年 FAO 又第三次提出了粮食安全的概念，强调“任何人任何时候都能够获得足够营养和安全的食物。”围绕这一概念，国内外学者从各个方面提出了粮食安全的定义。Peter Basiotis(1997)指出，美国低收入人群的营养安全、健康安全得到了有效的改善。日本学者岸根卓朗(1999)从粮食危机和粮食生活高级化的视角定义了粮食安全的概念。吴天锡(2001)从国家角度和家庭角度以及营养安全方面定义了粮食安全的概念。钟甫宁(2004)从粮食供应量、供应波动以及低收入人群的可获得性来定义粮食安全。聂永红(2009)从粮食价格的波动与国民经济相协调的角度对粮食安全进行了定义。郭书田(1997)认为粮食安全包括粮食自给率、粮食库存率、农民收入、生态环境、食物安全这五个方面的内容。吴志华(2003)从粮食生产经过流通最后到消费的整个过程对粮食安全加以定义。高帆(2006)从参与整个粮食流通过程的各个主体所获得的收益角度对粮食安全进行了定义。此外还有许多学者从不同角度对粮食安全的概念进行了深入的研究，在此就不一一详述了。

2. 关于中国粮食安全形势分析的文献综述

Lin J Y 和 Yang D T(2000)的统计结果显示，中国在 20 世纪 60 年代单位资本粮食产出的大幅度减少和农村人口较多的因素导致了粮食不安全的程度更高，城市人口所占比例较大的省份其粮食安全的保障程度较高。我国学者高帆(2006)总结了近十几年来国内外文献对中国未来粮食供求形势的研究，结果显示，除了国外学者布朗从城市化进程、耕地数量减少、人口数量增加导致的需求增长等因素预测了在 2030 年中国的粮食供求赤字将达到 $3.69 \times 10^8 \text{t}$ ，日本海外合作基金会预测到 2030 年中国粮食产量为 $4.18 \times 10^8 \text{t}$ ，而粮食需求量则为 $8.06 \times 10^8 \text{t}$ ，供求赤字将达到 $3.88 \times 10^8 \text{t}$ ，其余的国内外研究人员和大部分研究机构都认为，中国未来粮食安全的保障虽然也面临很多问题，需求一般都大于国内自身的供给，但是缺口数量基本保持在 $5000 \times 10^4 \text{t}$