

# IAED

国家农业政策分析与决策支持系统开放实验室  
中国农业科学院农业经济与发展研究所

Institute  
of Agricultural Economics and Development  
Chinese Academy of Agricultural Sciences

## 研究简报

2017 年第 9 期（总第 326 期）

2017 年 10 月 26 日

### 基于国内外粮价倒挂背景下的粮食发展对策分析

辛翔飞 张怡 孙致陆 王济民

受全球粮食供需关系由紧变松影响，近几年国际粮价大幅下跌，这与我国多年实行粮食托市收购政策、粮食生产成本持续上涨、人民币对美元大幅升值、石油价格下降拉低国际运费等因素叠加，形成了国内外粮价倒挂局面。2013 年下半年开始，国内主要粮食品种价格都已高于进口到岸税后价，且国内外价差急剧扩大，并长期维持在高价差状态。国内外粮价倒挂给我国粮食发展带来的挑战与机遇并存。有必要客观理性地分析当前国内外粮价倒挂给我国粮食领域带来的挑战和机遇，以利于在新形势下审时度势，循因施策，趋利避害，革弊鼎新，加快农业转型升级和构建基于全球视野的国家粮食安全战略。

#### 一、国内外粮价倒挂给我国粮食领域带来的挑战

##### （一）粮食进口量剧增

国内外粮价倒挂使国内粮食失去竞争力，一方面配额内粮食品种进口明显增加，另一方面没有配额限制的玉米替代品进口大幅增长。2014 年我国粮食进口突破 1 亿吨；2015 和 2016

年粮食过度进口问题继续加剧，分别达到 1.25 亿吨和 1.16 亿吨，占当年国内粮食产量的 20.07%和 18.82%。

## **（二）粮食库去库存难度加大**

在国内近十余年粮食持续丰产的情况下，随着粮食进口数量的急剧增加，出现了“洋粮入市、国粮入库”的现象。目前，全国各类粮食库存企业库存 5.8 亿吨，相当于全国一年的消费量（程国强，2017）。粮食库存高企，导致出现了仓储能力无法满足农民售粮需要和粮食储存条件恶化的局面。

## **（三）农民种粮收入减少**

国家自 2016 年对玉米取消临时收储，实行“市场定价、价补分离”的目标价格政策后，玉米价格国内外倒挂局面得以扭转，但又因国内玉米价格大幅下跌，农民收入明显减少。根据国家粮食局东北地区玉米收购价格监测，我国玉米产量最大的省份黑龙江标准水份、国标三等玉米自 2016 年 10 月上市到 2017 年 4 月收购价格一直维持在 1.4 元/公斤以下。按 1.4 元/公斤收购价格计算，黑龙江种粮农户 2016 年玉米销售收入加上政策补贴 0.4 元/公斤，比 2015 年临储价格下的收入减少约 0.20 元/公斤，比 2014 年临储价格下的收入减少约 0.32 元/公斤。

## **（四）国家财政负担加重**

国内外粮价倒挂导致民营企业对入市收购粮食缺乏积极性，国内粮食多由国储部门托市收储。为此，国家财政既要承担收购环节的巨大支出，又要承担高企库存保管及销售环节的费用和损失的巨大支出。国家临时收储每吨玉米费用共约 252 元（程国强，2016）。2015/2016 年度我国临时收储玉米突破 1 亿吨，创历史新高，加上此前几个年度库存结余，到 2015/2016

年度玉米收储结束，玉米库存高达 2.6 亿吨，年支出费用超过 650 亿元。如果再加上降价销售补贴，国家财政负担更大。

## 二、国内外粮价倒挂给我国粮食产业发展带来的机遇

### （一）有利于推进农业供给制度改革

一是供需结构性矛盾的充分暴露有利于推动农业供给侧结构性改革。在相当长的历史时期，我国把农业发展的重点放在争取粮食产量的持续增长上，忽视了产业产品之间的协调发展，并累积形成了明显的结构性矛盾。一方面是粮经饲种植结构不够合理，粮食库存高企和优质牧草供不足需并存。另一方面是粮食内部种植结构不够合理，结构性过剩和结构性短缺共存。上述结构性矛盾，在此轮国内外粮价引发的粮食进口潮下充分暴露出来，并由次要矛盾转化为主要矛盾。这有助于我国深化对农业供给侧问题的认识，加快推进农业供给侧结构性改革步伐，解决当前突出存在的供需错位问题。二是粮食进口潮的强烈冲击有利于农业支持政策转型升级。此轮粮食进口潮在对我国粮食产业各环节产生巨大冲击的同时，也对我国农业支持政策体系产生了巨大冲击，充分暴露出我国现阶段粮食政策中市场功能弱化的倾向。我国作为一个具有十几亿人口的大国，任何时期都不能忽视保供给的任务。同时，在现阶段，种粮收入仍然与几亿农民能否实现小康目标息息相关。在托市收购政策不可持续的情况下，此轮粮食进口潮的冲击必将倒逼我国创新和完善农业支持政策，在更高水平上把发挥市场对资源配置和价格形成的决定作用与切实保障农民收益、保护农民的生产积极性深度融合，实现农业支持政策转型升级。

### （二）有利于推动农业可持续发展

新中国成立以来，我国在成功解决粮食短缺问题的同时也付出了极大的生态代价，并直接影响着农业的可持续发展。这些问题的出现，既与在给定的资源禀赋和历史条件（包括当时的国内政治、经济、科技等条件和国际环境条件）下社会本能选择的局限性有关，也与对自然规律和科学缺乏敬畏、经验不足、急功近利、盲目蛮干等因素有关。随着社会的进步以及对经验教训的反思，我国对生态环境保护的认识逐渐深化，并已经把生态文明建设纳入国家发展“五位一体”的总布局之中，日渐具备了生态修复和保护的共识基础和制度法律等方面的保障；同时，随着经济和科技的发展，也日渐具备了进行生态修复的经济支持和科技支撑能力，并已取得初步成效。但是，未来人口增长和消费水平提升所带来的粮食需求刚性增长因素仍将长期存在，如果缺乏国际粮食市场的宽松环境，我国的粮食生产仍将承受着巨大压力，这必然会使生态修复和保护受到相当程度的制约。从这一意义上讲，目前国际粮食市场的宽松交易环境和持续低位运行的粮食价格，客观上给我国提供了舒缓粮食生产压力的阶段性机遇，有利于我国加快生态修复进程，加大生态保护力度，实现农业发展方式向绿色可持续转变。

### **（三）有利于构建基于全球视野的粮食安全战略**

在此前较长时期内，从国际粮食价位、国内农业产业安全、农民生计安全以及国家和社会财力承受能力等方面讲，我国不具备利用国际市场缓解国内粮食压力的条件和可能，且除此之外，国际粮食市场可贸易量和国际舆论环境也对我国利用国际市场缓解国内粮食压力具有很大制约性。一方面，国际粮食可贸易量长期增长不足；另一方面，国际舆论关于“中国粮食威

胁论”的炒作从未消停。近几年中国粮食进口持续增加且规模巨大，在这一背景下，国际粮价不但没有大幅上涨反而是大幅下跌，市场供给不但没有出现短缺反而是仍然充裕。这不仅有力驳斥了危言耸听的“中国粮食威胁论”，也为我国主动利用国际市场和农业资源提供了有益的探索和借鉴。而且，经过长期建设，我国既具备了充分利用国际粮食市场和农业资源的经济实力，也具备了即使有极端情况发生也能保证粮食基本自给的能力，并在国际贸易中拥有较大的主动权与话语权。因此，此次由国内外粮价倒挂引发的粮食大量进口，有利于推动我国加快构建基于国际视野的国家粮食安全战略进程。

### 三、对策建议

#### （一）不断深化农业供给侧结构性改革

一是改革应牢牢立足于基本国情。我国人多地少水缺的基本国情决定了无法实现所有农产品自给自足，因而在解决结构性失衡问题的指导思想上，应着力减少过剩供给和无效供给，增加短缺供给和有效供给；但不应因增加短缺供给和有效供给而加剧水土资源紧张局面，更不应简单地理想化地将解决结构性失衡理解为缺什么补什么和缺多少补多少。二是政府应充分发挥好宏观调控和服务作用。密切关注农业供给侧结构性改革中出现的新问题、新矛盾，坚持以问题为导向，吸收实践创新的成功经验，及时完善顶层设计，确保改革能够始终沿着正确的轨道向前推进。加快建立和完善农业综合信息服务平台，充分利用现代信息技术，做好农业内部各产业基础信息、供需动态、市场行情等数据的收集、整理、分析、发布工作，为产业产品结构的调整优化提供及时、权威、全面、准确的信息指导

和服务。科学研判农业产业产品结构调整中值得引起警惕的过热倾向，对可能出现的新的阶段性、结构性失衡问题和市场风险及时发布预警，防止产业产品发展和市场运行异常波动。

## **（二）充分尊重市场对资源配置和价格形成的决定性作用**

在产业产品结构调整优化过程中，充分发挥市场对资源配置的决定性作用，各种宏观调控措施应顺势而为，尽可能避免对市场秩序的干预，以利于产业产品结构在时间和条件的不断变化中保持动态平衡，防止因人为因素出现新的结构性和阶段性供需失衡。除小麦、稻谷两个主要口粮品种外，对其他所有农作物产品取消价格支持，根据财力和农业成本收益情况对生产者按农作物种植面积给予统一标准的直接收入补贴，充分发挥市场在种植结构调整、价格形成、供需调节中的决定性作用，避免政策因素对种植结构的不利干扰。这其中包括取消对大豆、玉米等产品现行的“价补分离”政策。因为按品种给予价格补贴，农民仍会根据计入补贴后的收益情况选择作物种植品种，其本质仍属于价格支持，不利于对种植结构的优化调整。

## **（三）加快实现农业支持政策转型升级**

一是完善有利于促进发展方式转变的导向性政策。突出绿色发展导向，将生产性补贴和收入性补贴与环境保护和农产品质量安全挂钩，促进“四提高、三减少”，即提高农产品质量安全、提高土壤质量、提高水资源利用效率、提高农产品产出效率，以及减少农业用水量、减少化肥施用量、减少农药使用量。同时，突出规模效益导向，鼓励土地依法流转，支持种粮大户、家庭农场发展适度规模经营，支持以农民专业合作社、土地托管和社会化服务等方式发展多种形式的规模经营，通过规模效

益降低成本，提高农产品竞争力。二是完善有利于促进农业发展和农民增收的杠杆性政策。作为财力紧张的发展中国家，我国在短期内难以像发达国家那样给予农民大量收入性补贴，农民增收仍将主要依靠发展生产增加市场有效供给的途径来实现。因此，应适度加大对生产性补贴和贷款贴息担保等方面的支持力度，最大限度的发挥财政资金对农民发展生产、增加收入的杠杆撬动作用。三是完善具有区别性的支持政策。人口多、粮食需求总量大的基本国情决定了我国必须确保口粮绝对安全。因此，对其他农作物产品取消价格支持的同时，应继续坚持对小麦、稻谷两个主要口粮品种长期实行最低价收购政策，以保障其必需的生产能力，并根据市场供需情况，适时适度对最低收购价进行调整，改变价格刚性上调的市场预期，保持生产的相对稳定。同时，基于国内国际粮食生产和粮食市场始终存在着不确定性因素，完善对稻谷、小麦之外的主要农产品的价格支持储备政策，以备在极端情况发生时能够及时有效应对；但在政策执行过程中，要注意避免临时政策的长期化倾向。

#### **（四）大力推动生态保护**

充分利用当前国际粮食市场量大价低的难得机遇，在守住国家粮食安全底线的前提下，统筹国家财力，增加生态修复和保护投入，主动减轻粮食生产压力，力促绿色发展。一是加大休耕轮作力度，对目前生态环境破坏严重且必须通过休耕轮作才能修复的耕地，编制修复总体规划和年度实施计划，并配套资金政策相关保障措施，有序推进。二是优化作物种植结构，在水资源不足的区域，限制高耗水农作物种植。三是在地下水严重超采区域，禁止地下水开采，现有灌溉面积实行“水转旱”，

即由灌溉种植转为应用成熟的旱作高产栽培技术进行旱作种植。四是全面推广应用配方施肥技术，实施有机肥和生物替代工程，减少化肥、农药施用量。五是加大水土保持力度，提高土壤肥力和蓄水能力，防止和减少水、土、肥流失。

### （五）主动利用国际粮食市场和国外农业资源

一是构建基于全球视野的国家粮食安全战略。藉此次国内外粮价倒挂现象为我国提供的新视野、新启示、新机遇，从需要和可能出发，统筹考虑国内农业发展、农民就业与增收、生态保护、市场需求，以及国际粮食市场和农业资源的可利用程度等因素，构建基于全球视野的国家粮食安全战略，并形成完善的顶层设计。在国家意志的引领下，实现对国际粮食市场和国外农业资源的更好利用。二是加强国外粮食供给能力和供给体系建设。充分利用国家“一带一路”建设实施所创造的有利国际环境，大力推进对外农业投资，实现在全球范围内的农业资源配置，并通过加强国际农业合作、建设农产品生产基地、发展拥有全产业链的国际粮食企业等形式和渠道，逐步形成能够由我国自己主导的国外粮食供应体系和供应能力。在构建国外粮食供应体系中，应致力于在提升全球粮食供给增量上做文章，在提高全球粮食安全水平上做贡献，防范和排除“中国粮食威胁论”的干扰。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

---

责任编辑：毛世平 黄丽江  
联系电话：(010)82109793  
传 真：(010)62187545  
电子信箱：[iae@caas.cn](mailto:iae@caas.cn)

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号  
中国农业科学院农业经济与发展研究所  
邮 编：100081  
网 址：<http://www.iae.org.cn>

---