

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

2015 年第 13 期（总第 301 期）

2015 年 12 月 25 日

现阶段的我国粮食高库存问题与政策建议^{*}

蒋和平 詹琳

2005 年以来，由于连续 11 年我国粮食增长供大于求，使粮食库存持续增加，超过联合国粮农组织提出的安全线水平，给国内粮食调控带来了一些负面影响。2015 年 4 月，吉林、辽宁粮库“以陈换新”事件再次引发广泛关注，“高库存”导致的结构性风险加速暴露，已成为当前我国粮食安全中亟待解决的问题。本研究作为中国农业科学院农业经济与发展研究所蒋和平教授主持的国家社科基金重大项目——基于改革视角下的粮食安全问题研究（编号：14ZDA041）的阶段性成果，对我国现阶段的粮食高库存现状进行深入分析，并提出相应的政策建议。

^{*} 课题来源：2014 年国家社会科学基金重大项目《基于改革视角下国家粮食安全问题研究》，编号：

一、我国粮食市场面临“高库存”困境

（一）粮食库存居高不下，有效仓容缺口较大。根据美国农业部的估计，2014年我国粮食期末库存为1.87亿吨，库存消费比上升至34.7%，远超联合国粮农组织规定的17~18%的安全水平。2015年4月底，我国三大政策性主粮托市收购量达2.43亿吨，加上上半年进口的1629万吨粮食，截止到6月底，我国粮食库存总量接近4.5亿吨。然而，除去老危仓库，我国有效仓容仅为2.5亿吨，缺口较大。

（二）产销区粮食库存严重失衡，形成粮食安全隐患。目前，主产区粮食库存占全国总库存70%以上，而其他省区占全国比重不到30%，特别是东北地区，收储形势异常严峻。例如，吉林省粮食库存正处于历史最高水平，但仓房收储能力不足30%，约2600万吨粮食需要露天存放，不仅加速品质劣变，更给安全储粮带来隐患。同时，粮食库存向核心产区集中，而销区相对分散，将大幅增加粮食物流成本与运输时间，促使粮食价格上涨，加大国家宏观调控难度。

（三）玉米等品种出现严重阶段性过剩，加大现有政策调节难度。2008年以后，国内玉米库存一直维持较高水平，2014年末达到历史最高值1.1亿吨，库存消费比上升至59.7%。自新季临储收购启动以来，截止2015年6月，玉米累计收购8329万吨，库存总量超过1.6亿吨。2015年4月，国家粮食局提前

一个月启动拍卖，可即便是在市场玉米流通量急剧减少的情况下，成交率也仅为 5%（约 1.6 万吨）。可见，玉米库存过大，已经形成积压趋势，现有政策的调节难度进一步加大。

二、我国粮食“高库存”产生的收储体制原因

（一）“高库存”是粮食“政策市”替代“市场市”的结果。

2004 年以来，我国陆续实行主粮最低收购价和临时收储政策，在该政策引导下，我国种植结构逐渐失衡，豆类和杂粮种植面积和产量下降，玉米等政策性主粮产量较快增长，供给明显增加。市场被“政策市”所取代，在形成库存堆积的同时，还引发了短期和局部性的供不应求和粮价的逆市上涨，农民继续扩大粮食种植面积，导致了超高库存。

（二）高度集中管理是存粮“出库难”的制度性根源。高度集中的库存粮管理体制是重要制度性根源。我国储备粮与政策粮未经有关部门批准，不得随意出库。承储企业常常因计划指令与市场脱节而贻误轮换时机，陷入“高价进、低价出”的经营困境。因此，承储企业在销售出库时，总是想方设法设立各种出库收费项目，额外加价大多在每吨 30—50 元，有的甚至达到 100 元；更有一些企业不惜铤而走险，导致“转圈粮”事件时有发生。由于无法保证出库粮质量，用粮企业宁花高价买直属库粮食也不买代储库粮食，使库存消化难度进一步加大。

（三）分级储备制度中的逻辑悖论强化了主销区政府的“搭

便车”行为。当前，我国粮食储备体系中的中央储备的事权范围实际上涵盖了地方储备的事权范围，从而导致责任主体虚化。经济发达的主销区认为“有钱就有粮，存粮不如存钱”，不愿意积极建立基层粮食储备；而经济落后的主销区因财政乏力，也将粮食安全寄托于中央储备。主销区地方政府缺乏粮食储备动力，是造成主产区粮食库存过度集中的重要原因。

三、深化粮食收储体制改革，解决粮食库存问题

为了避免“高库存”对我国的粮食安全造成不可逆转的损害，需要加快深化粮食收储政策体制改革，充分发挥市场的决定性作用和政府宏观调控作用。

（一）优化粮食收储政策目标，合理调整粮食库存水平。

价格支持和稳定收入不适合继续作为粮食收储制度的政策目标，要通过建立对种粮农民收入支持制度，替代粮食收储制度承担的相应功能。在此基础上，合理调整粮食库存。立足于国情的特殊性，我国维持 30% 上下的粮食库存消费比较为合适，超过 40% 则需要调整。在调整时，需要遵循三大原则：第一，以中央储备为主、调动地方积极性。其中，中央储备规模约占全国总储备量的 60%；地方储备严格按照“产区三个月、销区六个月”的标准落实储备。第二，以谷物为主、兼顾油脂油料。适当下调玉米比重，增加优质大米、小麦等口粮储备以及油料作物储备，到 2020 年，使主要谷物占库存总量 80% 左右，油脂

油料占 20%左右。第三，以国产粮为主，适当进口。充分利用国际市场进行库存余缺与品种调剂，在保证库存口粮 90%以上为国产粮的前提下，可适度补充进口粮食作为粮食库存。

（二）搞活储备粮食轮换与经营机制。应尽量把轮换权下放到基层，修改必须收购新粮的硬性规定为强调调入粮食的宜存性或质量标准。在严格监控保有量的同时，鼓励企业收储适销对路的优质粮，分品种储存，缩短轮换周期，按照优质粮的存储特性择机销售，实现轮换管理的“动静结合”。尽快建立和完善“粮食安全社会责任企业”资质评审制度，鼓励符合资质要求的企业从事储备粮收储经营业务，探索委托粮食加工企业建立商业储备模式。

（三）优化粮食加工产业布局。为解决核心产区粮食库存过度集中问题，应根据交通物流网络建设的规划，以主销区的重点城市为核心，优化粮食精深加工产业布局，缩短“粮仓到企业，企业到市场”的距离，降低运输成本。根据各地区粮食生产特点，有重点的建设大米、小麦及方便食品加工基地，避免低水平重复建设和初加工产能过剩等不合理问题。

（四）完善粮食价格形成机制。单纯依靠“敞开收购、提高托市收购价格”来保障粮食生产，导致了粮食库存高企，引发了新的粮食安全问题。因此，要进一步完善粮食价格形成机制，充分发挥市场配置粮食资源和平衡供求的作用。首先，对

不同粮食品种实行差别支持政策，分品种扩大粮食目标价格制度范围。在三大主粮中，应率先对玉米进行目标价格改革，在总结东北大豆与新疆棉花目标价格改革经验的基础上，选择东北四省具备改革条件的局布地区进行先行试点，后再向全国推行；对于稻谷、小麦两个口粮品种，仍然继续坚持最低收购价，但要统筹运用好价格支持和补贴两个手段，为后期目标价格制度留下调整空间。其次，在推行目标价格的基础上，需要政府确定主粮作物年度价格的“合理运行区间”。只有在价格溢出“运行区间”，并严重损害消费者利益和打击农民粮食生产积极性时，才出台干预措施。第三，完善各级粮食批发市场，推进期货市场发展。逐步增加粮油期货、期权品种，放宽交易主体限制，活跃期货交易，充分发挥期货市场发现价格、规避风险的功能。

（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

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

电子信箱: iae@caas.cn

网 址: <http://www.iae.org.cn>
