

【三农问题聚焦】

深化我国粮食政策性收储制度改革思考

李国祥

摘要:我国已经取消玉米临时收储制度,探索建立市场定价机制和价补分离保护粮农体制。2016年玉米收储制度改革成效显著,既坚定了对玉米收购市场化改革的信心,又对稻谷小麦等收储制度改革具有深远的启示意义。但是,玉米收储制度改革成效仍然属于市场自发调节的结果,其做法应用于稻谷小麦需要谨慎。保障粮农增收和口粮绝对安全是我国粮食政策性收储制度改革改革的底线。稻谷小麦是我国最重要的口粮品种,其收储制度改革应在坚守底线前提下以最小扭曲市场为原则,可以在缩小最低收购价实施范围、合理确定最低收购价水平和选择多元化执行主体等方面进行重新设计,从而形成既不违背世界贸易组织农业规则和我国入世承诺又能促进多重目标实现的制度安排。

关键词:收储政策;玉米;粮食;改革

中图分类号:F323.7

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2017)07-0031-07

根据2017年中央一号文件精神,农业供给侧结构性改革的核心在于以体制机制改革创新为根本途径,实现农业结构调整优化和发展方式转变,更好地实现农民增收和保障国家粮食安全。针对实施多年的玉米临时收储政策不断累积的问题,我国首先在稻谷、小麦和玉米三大主粮中对玉米收储制度改革,取得显著成效,但也引发了一系列新问题,值得深入思考。玉米等粮食政策性收储制度改革对深入推进农业供给侧结构性改革意义重大。能否深化对玉米收储制度改革的认识,科学构建我国政策性粮食收储制度,直接关系到我国农业供给侧结构性改革实践能否不断地取得实效和最终能否成功。

一、玉米收储制度改革效果

我国粮食收储制度是保障国家粮食安全和农民持续增收政策体系的最重要构件。2016年,我国开启了玉米收储制度改革,其引发的一系列重要问题值得深入思考。怎样评价玉米收储制度改革?玉米收储制度改革举措能否推广到稻谷小麦?如何进一步完善玉米收储调控和深化稻谷小麦收储制度改革?

对这些问题的回答,不仅要考察玉米收储制度改革对曾经不断累积的重要难题的破解效果,而且要从国家粮食安全等战略视角进行深入思考。

如何评价2016年以来国家推进的玉米收储制度改革?这涉及三个方面的重要问题:为什么要推进玉米收购市场化改革?玉米收购市场化改革,是否有效克服了玉米临时收储政策带来的种种弊端?玉米收购市场化改革,是否有效避免了农民卖粮难等风险?

2008年,我国建立了玉米临时收储制度,对黑龙江、吉林、辽宁和内蒙古等东北三省一区(下文简称东北三省一区)当年产玉米由国家指定收储企业按照临时收储价格进行政策性收储。2009年到2015年期间,国家多次实施玉米临时收储政策,有效地保护了玉米生产者的利益,扭转了2013年前玉米市场供求关系严重偏紧的态势,破除了明显的周期性波动格局,玉米连续多年较大幅度增产,于2012年跃升为总产量第一的粮食作物。但是,从2013年起直到2015年,我国玉米临时收储价格严重背离国际市场和国内供求关系,扭曲市场效应不

收稿日期:2017-05-31

作者简介:李国祥,男,中国社会科学院农村发展研究所研究员,中国社会科学院研究生院教授、博士生导师(北京 100732)。

断累积,矛盾越来越尖锐,突出表现在:一方面,玉米及其替代品进口规模急剧扩大,政策性收储玉米“入库”,进口粮“入市”,饲料加工企业寻求进口粮、玉米深加工企业停产或者谨慎开工,导致国内玉米库存过高;另一方面,玉米继续增产。^①

针对玉米市场严重扭曲难以克服的矛盾,2016年,我国开启了玉米收储制度改革,取消了临时收储政策,实行市场定价、价外补贴、多元收购的新体制机制。通过一年多的玉米收储制度改革实践,取得了显著成效。

第一,促进了粮食种植结构调整优化和生产方式转变。据国家统计局数据,2016年,籽粒玉米种植面积5.51亿亩,比上年减少2039万亩,下降3.6%;大豆播种面积1.08亿亩,比上年增加1046万亩,增长10.7%。^②除粮改豆外,一些地方还积极推进粮改饲,发展优质杂粮。更重要的是,很多地方在玉米生产过程中减少化肥、农药投入,促进了农业生产方式转变。不少地方还出现了土地流转价格下降的积极态势,促进了农业要素的优化配置。这些都是农业供给侧结构性改革所设定的预期目标。玉米收储制度改革的成效,证明我国把农业供给侧结构性改革作为现阶段农业发展的主线是正确的、科学的。

第二,玉米供求关系决定价格机制基本形成。受玉米国际国内供求关系过于宽松的影响,2016年以来,我国玉米市场价格明显回落。国家统计局数据表明,2017年第一季度玉米生产者价格同比2015年累计下降31.7%,与国际市场价格基本接近。不仅如此,玉米收储制度改革使充分反映玉米市场供求关系的地区间、品种间、品质间价差快速形成,东北地区2016年产玉米收购期间每公斤最高最低价格相差超过0.5元。^③

第三,没有出现农民“卖难”。根据国家粮食局监测数据,截至2017年4月30日,东北三省一区累计收购玉米10190万吨^④,与国家统计局公布的2015年同一区域玉米总产量大体相当。考虑到2016年通过结构调整使东北三省一区玉米产量比2015年明显减少,到2017年4月底应该已将农民2016年产玉米基本收购完毕。其中,截至2017年4月底,辽宁和吉林收购的新产玉米分别为2325万吨和2947万吨^⑤,其收购量都超过2015年产量;内蒙古和黑龙江收购的新产玉米分别为1562万吨和3357万吨^⑥,其收购量都低于2015年产量。

第四,调动了玉米加工企业的积极性。与过去玉米收购年度的情景完全不同,2016年度新产玉米收购季,东北地区玉米运力曾十分紧张。通过相关部门和玉米产区地方政府协调,大量新产玉米外运到东北以外地区。这些现象反映玉米加工企业需求明显增加,特别是玉米深加工企业开工率大幅度提高,对玉米的需求强劲。玉米加工企业对东北新产玉米的需求明显扩大,既与支持政策有关,又与玉米收储制度改革消除市场扭曲有关。

第五,缓和了国际市场冲击。2016年国家公布玉米收储制度改革后,国内国际玉米价格倒挂的问题得到有效解决,在玉米及其替代品进口规模方面得到充分反映。根据农业部来源于海关的数据,2016年,进口玉米316.8万吨,比上年下降33.0%;进口大麦500.5万吨,比上年下降53.4%;进口高粱664.8万吨,比上年下降37.9%;进口玉米酒糟306.7万吨,比上年下降55.0%;进口木薯770.4万吨,比上年下降17.8%。^⑦玉米及其用作饲料粮的替代国产玉米的粮食进口规模大幅度减少,有效增加了对国产玉米的需求,缓解了国产玉米的库存压力。

第六,多数种植玉米的农民基本收益有所保障。玉米收储制度改革后,国家给予生产者的补贴总额达到390多亿元,按照2015年东北三省一区玉米播种面积计算,每亩价外补贴大约168元。按照美国玉米生产者价格模拟计算,国内玉米生产者每亩现金收益大约30多元,如果加上价外补贴,玉米生产者每亩的平均收益应该超过200元。^⑧虽然比2015年前相对较高的玉米临时收储价格相比,玉米生产者亩均收益明显下降,但玉米收储制度改革后生产者的基本收益还是能够得到保障的。

第七,财政负担总体上大幅度减少。为了实施玉米临时收储政策,国家给予执行主体收购环节和储存环节多项补贴。据相关资料,国家实施玉米临时收储政策时,会向执行主体补偿收购费50元/吨,做国费70元/吨,保管费每年92元/吨,收购资金5%利息。如果按照2015年临时收储价格每公斤2元计算,收储1.5亿吨玉米,国家需要支付的各项收储费用补贴金额达到468亿元。^⑨如果当年执行临时收储政策收购的玉米不能出库,存储2年,这样国家需要支付的各项收储费用补贴合计金额达到756亿元。国家财政给予玉米收储制度改革后的价补分离后的补贴金额,明显低于执行临时收储政策时的

财政补贴金额。

从实际结果来看,一年多的玉米收储制度改革缓解了玉米临时收储政策实施后期出现的玉米产量高、进口量大、库存积压多、财政负担重、结构调整难等多重弊端,玉米收储制度改革的成效显著。

二、完全放弃政策性收储制度 可能引发的新问题值得警惕

如果说玉米收储制度改革开启了新一轮粮食流通体制的深化改革,那么玉米收储制度改革能否直接推广到稻谷小麦?虽然小麦供求矛盾没有稻谷突出,但稻谷小麦最低收购价政策存在的弊端也在不断累积,深化稻谷小麦收储制度改革的迫切性将不断显现。进一步地说,我们能否通过对玉米收储制度改革效果的评估来回答:是基本放弃粮食政策性收储制度,还是继续保留和坚持并进一步完善粮食政策性收储制度?具体来说,我们不得不面临的最重要选择是:是否按照玉米收储制度改革框架重新安排稻谷小麦收储制度?换言之,是否也应该全面放弃稻谷小麦最低收购价政策?

2004年,国家在全面放开粮食收购市场的同时逐步建立了稻谷和小麦最低收购价格制度,这一制度与2008年建立的玉米临时收储制度等共同构成了粮食政策性收储制度。从一年多的玉米收储制度改革实践来看,虽然玉米收储制度市场化改革取得明显成效,但是不可否认,这项改革也带来了一些新问题,甚至对有些问题深入思考后引发一些无法回避的抉择。特别是在农业供给侧结构性改革实践中应如何推进稻谷小麦政策性收储制度改革。

粮食价格其他农产品价格形成的重要基础。过去实施的玉米临时收储政策虽然在东北三省一区实施,但是粮食价格支持政策的溢出效应明显。玉米收储制度市场化改革后,玉米生产者价格出现大幅度下降,从而带来玉米等部分粮食生产者收入绝对水平下降的情况。特别是玉米托市政策取消后,东北三省一区以外地区粮农收入受到的影响更大。2016年,我国农民人均可支配收入12363元,比上年增长8.2%,其中农民家庭经营人均第一产业净收入3270元,比上年增长3.7%,而人均农业净收入2440元,仅比上年增长1.1%。其中,低收入组农民人均可支配收入约3005元,比上年反而下降了2.6%。^⑩

2016年,农民人均可支配收入继续保持较快增长,城乡居民收入差距缩小。但是,全国农村低收入组农民数量仍然超过1亿,其收入水平在贫困线徘徊,这不仅影响脱贫攻坚成果的巩固,而且农村内部收入差距扩大还可能引发新的矛盾,对农村稳定的不利影响需要警惕。农村低收入农民不仅没有增收,反而减收,重要原因是这些农民外出务工困难,仍然高度依赖农业增收。粮食收储制度改革后,国家不再对玉米等进行托市,农民销售玉米价格大幅度下降,部分低收入农民生产的玉米甚至销售困难,造成家庭经营农业净收入减少。如何缓解农村内部居民收入之间差距扩大态势,特别是如何阻止农村低收入农户收入下滑态势?这个难题要求我们在对粮食政策性收储制度改革及其安排时必须考虑那些高度依赖粮食生产增收的低收入农户。

玉米临时收储政策的溢价效应消失,价外补贴政策实施以外地区的玉米生产者收益难以保障。2008年建立的玉米临时收储制度,实施地区一直限定在东北三省一区。2016年取消玉米临时收储政策,国家对东北三省一区玉米生产者实行价外补贴。玉米临时收储制度改革前后,国家对玉米生产者支持政策的范围虽然没有变化,但是不同政策所带来的影响截然不同。玉米收储制度改革前,国家实施价格支持政策,东北三省一区玉米价格对其他地区能够产生影响,其他地区农民因此也能够受益。玉米收储制度改革后,价外补贴在一定程度上有效弥补了东北三省一区玉米生产者政策支持损失,但其他地区农民的收益损失基本没有补偿。

除粮食完全放弃价格支持后对粮农增收的影响是否会突破粮食收储制度改革底线需要进一步评估外,价外补贴制度如何建立以及能否确保让粮农收益不下降,也是需要慎重考虑的。玉米收储制度改革期间给予东北地区农民补贴,这项补贴是暂时的,还是永久的?玉米生产者价外补贴仅仅长限于东北地区玉米生产者或者粮食生产者,还是要推广到其他地区?给予玉米生产者价外补贴,非玉米的生产者是否也应该给予补贴?现有的补贴政策已经在东北地区农民间产生了矛盾。在东北三省一区,玉米临时收储制度改革确定的价外补贴将主动调整玉米种植结构的农民排除在外,一些农民反映农业供给侧结构性改革鼓励农民积极调减玉米生产,结果2016年放弃种植玉米的农民拿不到补

贴,从而提出国家政策到底是支持调减玉米种植,还是鼓励农民继续种植玉米的问题。如果现有的玉米价外补贴长期实施,东北三省一区以外地区的粮农是否有意见?

进一步地,如果普遍地给予种粮农民发放价外补贴,政策实施成本特别是政策操作成本,趋于下降,还是趋于上升?这些问题都需要深入细致地匡算,并需要接受实践检验。

玉米收储制度改革后,玉米市场将来是否会出现周期性剧烈波动?将来是否会再现 2010 年至 2012 年期间的玉米抢购现象?从理论上讲,这个答案是不确定的。我们必须清醒地认识,2016 年玉米收储制度改革的显著成效是市场自发调节的必然结果。

自发市场调节的长期最终结果是什么?根据农产品市场蛛网理论,当农产品供给的价格弹性小于需求的价格弹性,农产品市场自发调节的结果是波动的长期态势趋于收敛;当农产品供给的价格弹性大于需求的价格弹性,农产品市场自发调节的结果是波动的长期态势趋于扩大。虽然玉米深加工的价格弹性较大,但是玉米主要用作饲料粮的格局不会改变,而饲料粮的需求弹性是相对较小的,这意味着玉米供给的价格弹性大于需求弹性。玉米供求关系依赖市场自发调节,玉米市场的剧烈波动将不可避免,且波动幅度总体趋于扩大,除非玉米的自发市场调节被高度发育的成熟市场逐步替代。

虽然我国多数农产品没有政策性收储制度安排,流通完全市场化,没有出现周期性的市场剧烈波动,但是近年来我国“姜你军”“蒜你狠”等小宗农产品市场剧烈波动不断地重复“上演”,表明市场价格弹性小而供给存在滞后性且弹性相对较大的农产品市场自发调节的必然后果之一是剧烈波动,这是市场经济运行的必然规律,不以人的意志为转移。小宗农产品市场剧烈波动虽然具有副效应,但总体影响毕竟有限。稻谷小麦作为重要口粮,如果在完全放弃政策性收储制度后也出现市场剧烈波动,其社会反应一定与小宗农产品不同,这在粮食政策性收储制度改革和重构关键决策时必须慎重考虑。

总的来说,实施稻谷小麦最低收购价政策,对确保口粮绝对安全是可靠的,而放弃最低收购价政策对确保口粮绝对安全是不确定的。更广泛地说,选择粮食政策性收储制度,对于粮农收益保障是确定

的,而对于粮食高库存压力有增无减势头,仅仅是可能的(并非必然的);对于降低或者缓解国际粮食市场冲击或者提高国际粮食市场波动的抵御能力,是不确定的;对于是否增加财政负担,也不是确定的,对于是否违背 WTO 农业规则和我国入世承诺,也不是必然的。

当然,从更长远的视角来看,未来待时机成熟时完全放弃粮食政策性收储制度也不是不可以选择的。在我国小农组织方式仍然占据主导地位改变之前,受粮食生产经营主体规模偏小且分散、组织化程度低,以及粮食市场集中度不高和缺乏有效的市场规则约束等因素影响,我国粮食市场发育仍然处于自发调节阶段。随着我国粮食产业不断发展和粮食市场不断发育,未来粮食市场会不断走向成熟,粮食产销稳定的有约束力的关系也会形成。粮食市场由自发调节为主走向高度发育并成熟的阶段,是我国放弃粮食政策性收储制度应具备的重要条件之一。

未来完全放弃粮食政策性收储制度的另一个重要条件是粮食安全施策对象发生根本性改变,由粮食生产者利益保护转变为社会脆弱群体和其他特殊群体的粮食供给保障。几乎所有现代化国家都要实施粮食安全政策,差异仅仅在于实施对象不同。美国等发达国家主要通过食物券等方式确保社会低收入或者无收入群体以及学生等特殊群体每日达到基本营养需求。我国长期通过保护粮农收益和粮农种粮积极性以及提高粮食生产能力(包括粮食自给率)来确保国家粮食安全。如果条件成熟后我国也通过食物券等方式确保社会上脆弱群体和其他特殊群体每日食物达到基本营养需要,由保障粮食生产转到保障特殊群体粮食消费,政府只要掌控少量的粮源,特殊群体的粮食安全就能够得到保障,则不再实施粮食政策性收储政策绝对不影响任何人每日的基本营养需要,这时选择放弃粮食政策性收储制度又多具备了一个条件。

未来完全放弃粮食政策性收储制度,还有一个重要条件,这就是粮食生产者数量很少,农民增收对粮食生产的依赖程度很低。粮食市场波动,仅仅对极少数粮食生产者产生影响,且可以通过保险等支持政策弥补粮食生产者损失。

我们在重新选择粮食收储制度时,对于不同安排及其可能带来的结果,还需要进一步研究和论证,切勿将某项具体的收储制度安排带来的可能结果当

作必然结果。2017年中央一号文件明确提出确保新形势下国家粮食安全和农民增收(粮农增收)是深入推进农业供给侧结构性改革的底线。继续选择粮食政策性收储制度,更加合理地安排具体的制度和出台更加合理的政策措施,是有可能克服某项具体制度安排的弊端的。

三、坚持并深化改革粮食政策性收储制度 必须回答的重要问题

如果选择应继续保留粮食政策性收储制度(稻谷小麦最低收购价政策),我们就必须承认:现有粮食政策性收储制度存在很多弊端。那么,应怎样完善或者深化改革粮食政策性收储制度?这需要回答的重要问题包括:政策实施范围的选择(地区、品种)、最低收购价水平的确定、优质优价机制的构建、政策执行主体的选择、收购资金如何保障、最优存储水平和结构的确定、稳定产销关系和健康市场秩序的形成以及玉米高库存的消化等。

1. 精选最低收购价政策实施范围

我国实施的粮食政策性收储政策,都是针对特定品种和地区实施的。为了更好地集中资源有针对性地实施粮食收储政策,根据深入推进农业供给侧结构性改革的设想和安排,可以考虑放弃对早籼稻实施最低收购价政策,放弃在淡水资源紧张地区实施稻谷最低收购价政策,放弃在淮河以南地区实施小麦最低收购价政策。

随着人们生活水平的提高,早籼稻用于直接食用的越来越少,主要用作加工原料,与口粮绝对安全关联性小。同时种植早籼稻的地区和农民也越来越少,目前主要集中在江西和湖南两省。取消早籼稻最低收购价政策,对新形势下国家粮食安全和粮农增收影响相对较小。取消早籼稻最低收购价政策的过渡措施可以采取类似于取消油菜籽临时收储政策时由中央财政给予主产区适当补助,以缓解早籼稻收储制度改革可能出现的矛盾。

为了促进农业结构调整,在水资源相对紧缺地区,应放弃实施中晚稻最低收购价政策,以减少农业用水。淮河以南地区不是优质小麦主产区,生产的小麦品质较差。为了促进优质小麦生产,可以考虑取消在淮河以南地区实施小麦最低收购价政策。

2. 合理确定最低收购价水平

从玉米临时收储价格调整滞后带来进口玉米严

重冲击国内市场的实际情况来看,国内托市收购价格水平确定不考虑国际市场因素,很难让国内托市收购价格政策持续实施。

国内最低收购价格水平如何确定?这直接关系稻谷小麦托市收储政策能否继续实施。一般认为,国内生产的粮食成本与国际市场最具竞争优势的出口大国不具有可比性,以国际市场粮食价格水平为主来确定我国粮食最低收购价水平,会带来很多弊端,特别是无法保障国内粮食生产者的基本收益。但是,国内确定粮食托市价格水平如果不把国际市场粮食价格水平及其波动态势作为重要变量考虑,粮食政策性收购可能很难成功,更不用说长期坚持粮食政策性收储制度了。

2010年到2012年,国内曾出现过抢购玉米的风潮。这一期间,虽然国内玉米临时收储价格不断提高,但是提高幅度明显低于国际市场玉米价格的上涨幅度。2013年,国内玉米供求关系明显改善,国际市场出现了当年度产量大于消费量和消耗量从而呈现出价格下跌态势,但国内玉米临时收储价格持续提高。2014年,国际市场玉米价格大幅度下跌,但国内玉米临时收储价格维持不变。2015年,国内玉米临时收储价格虽然下调,但是下调幅度明显低于国际市场玉米价格。国内玉米临时收储价格确定与国际市场价格形成之间往往很难统一起来。

2008年到2014年,我国玉米临时收储价格水平按照三类地区分别确定,其中吉林玉米临时收储价格处于中间水平。如2013年,国内玉米临时收储价格(三等,下同)每公斤介于2.22元至2.26元,其中黑龙江为2.22元、吉林为2.24元、辽宁和内蒙古都是2.26元。^①

2009年到2012年,吉林玉米临时收储价格每公斤由1.50元提高到2.12元,累计提高41.3%;同期美国2号黄玉米和阿根廷玉米价格分别由每吨168美元上升到311美元、由165美元上升到278美元,分别上涨94.4%和65.5%。^②这一期间,国际市场玉米供求关系紧张,国际市场玉米价格大幅度上涨,美国玉米价格几乎翻番上涨;国内玉米临时收储价格虽然明显提高,但是提高幅度明显低于代表国际市场水平的美国玉米和阿根廷玉米的价格上涨幅度,这是影响国内市场抢购玉米的重要因素之一。

2013年,国际市场玉米价格大幅度下跌。当年美国2号黄玉米市场价格每吨219美元,比上年下

跌 30.2%；阿根廷玉米市场价格每吨 219 美元，比上年下跌 21.2%。^⑬同年国内吉林玉米临时收储价格每公斤 2.24 元，比上年进一步提高了 5.7%。这一年是国内玉米临时收储政策走向被动的转折年。

2014 年，国内玉米临时收储价格保持不变，但是国际市场玉米价格继续大幅度下跌。美国 2 号黄玉米和阿根廷玉米市场价格每吨分别为 173 美元和 177 美元，分别比上年进一步下跌 20.3% 和 19.2%。^⑭

2015 年，在国际市场玉米价格大幅度下跌的情况下，国内玉米收储价格自实施这一政策后首次下调，但是下调幅度明显偏小。当年美国 2 号黄玉米和阿根廷玉米市场价格每吨分别为 166 美元和 170 美元。^⑮吉林玉米临时收储价格（其他政策实施地区价格水平相同）每公斤下调到 2.00 元，虽然比上年下调了 10.7%，但是以 2008 年玉米临时收储价格水平为 100，2015 年吉林玉米临时收储价格指数为 133.3，而以 2008 年市场价格为 100 的 2015 年美国 2 号黄玉米和阿根廷玉米价格指数分别为 88.3 和 94.4，可见国内玉米临时收储价格走势与国际市场玉米价格走势差异悬殊。

正是由于玉米国内临时收储价格与国际市场价格 2013 年后的不同走势，导致国内玉米替代品进口规模急剧扩大。经验告诉我们，如果选择粮食政策性收储制度，确定托市收购价格时必须充分考虑国际市场，否则进口粮冲击国内粮食市场难以避免。

在农业国际化程度比较低的背景下，工业化和城镇化冲击国内粮食生产，我国实施工业反哺农业和以工补农的政策方针可以有效地保护粮农利益和粮农种粮积极性。随着农业国际化程度越来越高，国际市场冲击将会成为国内粮食生产流通的主要矛盾。缓解甚至避免国际市场对国内粮食生产流通冲击的唯一出路，就是同等质量的稻谷小麦最低收购价格水平必须主要参考国际市场价格来确定。通过这种确定最低收购价格水平的办法，可以引导国内粮食生产经营主体实施错位战略，积极发展优质稻谷小麦生产流通，尽快形成国内粮食优质优价机制，成为农业供给侧结构性改革的先锋。

考虑到我国农业国际化不断加深，并作为世界贸易组织大国成员必须遵守入世承诺，可考虑与同等质量的稻谷小麦品种按照国际市场价格水平加黄箱微量允许来确定最低收入价格水平，即国家政策

性收储的稻谷小麦最低收购价水平为同等质量的国际市场平均价格水平的 1.085 倍。

3. 执行粮食收储政策的主体应多元化

新一轮玉米政策性收储制度改革前，无论是稻谷小麦最低收购价政策的实施，还是玉米临时收储政策的实施，其执行主体主要是中国储备粮管理总公司（简称中储粮）。中储粮兼具三大主粮托市收购和管理国家粮食储备等多项职能。多年实践表明，赋予中储粮一家机构执行粮食收储政策产生了诸多弊端。

中储粮少数收储库点利用其独特地位，在收购市场倒卖国家政策性收储指标，并从中赚取差价，既加重了财政负担，又扰乱了粮食收购市场秩序，还严重损害了国家收储政策声誉。赋予中储粮作为唯一的粮食托市收购政策执行主体，它一方面可能向政府主管部门游说并抬高托市收购政策的执行成本（包括收购费用补贴和储备费用补贴），增加财政支出；另一方面出现少数收储库点在倒卖政策性收储指标中可能片面地压低代收代储费用的问题，让代收代储政策性粮食企业无利可图，甚至亏损，最后不得不弄虚作假，或者阻挠政策性收储粮食拍卖后及时出库。近年来各地出现的代收代储政策性粮食企业严重违法等问题，特别是中储粮委托的民营企业代收收储问题更加突出，都与现行政策性收储制度下国家委托中储粮作为唯一的政策性粮食收储执行主体有关。中储粮少数收储库点倒卖政策性粮食收储指标就能够轻松地获利，也影响到中储粮安心尽责地管理国家粮食储备。一旦国家粮食出现供求紧张，需要大量粮食供应的时候，现行制度下中储粮未必能够真正发挥作用，类似情形在 20 世纪 90 年代中期曾经发生过，必须避免。

为了尽可能以相对较低的政策实施成本取得尽可能显著的托市收购效应，并建立公平竞争的市场环境，深化粮食政策性收储制度改革时应允许所有符合条件的国内粮食企业有机会成为粮食政策收储的执行主体，特别是用粮加工企业成为托市收购政策的执行主体。

玉米收购市场已经放开，符合条件的收储加工企业都可入市收购。为保证农民销售玉米顺畅，在市场供求关系偏松的情况下和农民交售玉米的关键期，应给予玉米核心产区的收储加工企业一定补贴，以调动其收购积极性，具体补贴标准由地方政府确

定,中央财政给予补贴补助,缓解玉米核心产区的财政困难。2017年2—4月,黑龙江和吉林分别给予当地玉米深加工和饲料加工企业收购2016年产玉米每吨补贴300元和200元,其中中央财政给予每吨80元补贴补助,这对刺激加工企业收购玉米积极性发挥了重要作用。在玉米收购市场供求基本平衡和供求关系偏紧状况下,可以不给予玉米收储加工企业补贴。2016年秋粮上市后玉米市场多元化的收购实践值得总结,应把调动收储加工企业收购积极性的成功做法作为政策措施长期实施,相机抉择。

深化改革稻谷小麦政策性收储制度并完善相关政策措施,一个关键是在稻谷小麦市场供求关系偏松状况下,应通过补贴等手段让具有一定规模的稻谷小麦加工企业有机会在核心产区参与政策性收购,以进一步调动加工企业在关键时期收购当年度生产的稻谷小麦的积极性。一旦加工企业积极参与收购当年度生产的稻谷小麦,收购多元化格局就形成了。与玉米收购加工企业享受补贴的条件不同,稻谷小麦加工企业享受补贴的条件之一是按照国家公布的最低收购价收购当年度产稻谷小麦。

稻谷小麦政策性收储,除了吸引更多的加工企业按照不低于最低收购价收购当年度生产的稻谷小麦,还需要收储企业入市按照不低于最低收购价收购一定规模的储备粮。收储企业入市收购稻谷小麦享受补贴的条件相应苛刻,可考虑在中储粮和各省级国有粮食企业集团之间竞争产生。除了中储粮承担的国家粮食安全保障任务必须收购的稻谷小麦,其他政策性收购的稻谷小麦,以及各省级国有粮食企业集团政策性收购的稻谷小麦,应通过竞争产生,其收购规模根据促进市场供求平衡和历史收储规模及仓容等因素确定。以调节当年度收购市场供求平

衡为主的政策性稻谷小麦收购,其补贴水平由地方政府决定,中央财政给予一次性补贴,改变现有的中储粮无期限地多年享受补贴的做法,克服政策性收储稻谷小麦存储时间越长补贴越多的弊端。

深化粮食政策性收储制度改革,除了对实施范围、托市收购价格、执行主体等进行重新确定和规范,还需要与农业供给侧结构性改革其他领域取得成效相促进相配套,在粮食收购资金保障和物流、粮食生产者补贴、粮食品牌建设以及优质绿色粮食市场机制等多个方面重构新规则。

注释

- ①丁声俊《玉米供求的阶段性转变与收储制度改革》,《价格理论与实践》2016年第8期。②《国家统计局农村司高级统计师黄秉信解读粮食生产情况》,国家统计局门户网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201612/t20161208_1439014.html,2016年12月8日。③《东北地区玉米收购价格监测信息》,国家粮食局门户网站,http://www.chinagrains.gov.cn/n316987/n990532/n990549/c1082474/content.html,2017年5月4日。④⑤⑥《东北地区新产玉米累计收购10190万吨》,国家粮食局门户网站,http://www.chinagrains.gov.cn/n316987/n990532/n990544/c1082406/content.html,2017年5月3日。⑦农业部国际合作司《2016年1—12月我国农产品进出口》,农业部门户网站,http://www.moa.gov.cn/ztl/nybrl/rlxx/201702/t20170207_5469872.htm,2017年2月4日。⑧李国祥《玉米价格与生产者收益关系的研究——基于我国玉米收储制度改革背景下的思考》,《价格理论与实践》2016年第4期。⑨李经谋主编《2016中国粮食市场发展报告》,中国财政经济出版社,2016年,第117页。⑩魏后凯、黄秉信主编《中国农村经济形势分析与预测(2016~2017)》,社会科学文献出版社,2017年,第18页。⑪《四部门联合下发通知要求做好2013年秋粮收购工作》,《中国粮食经济》2013年第12期。⑫⑬⑭⑮Food and Agriculture Organization of the United Nations. Global Production Overview. *Crop Prospects and Food Situation*, December 2016, No.4. pp.6-8.

责任编辑: 澍 文

Reflections on the Reform of China's Grain Purchase and Storage System

Li Guoxiang

Abstract: The temporary purchase and storage policy for corn in China was cancelled in 2016. The establishment of market pricing mechanism and producer subsidy apart from price for corn has been exploring. The policy reform of corn purchase and storage system has made remarkable achievements, enhancing confidence in further market-oriented reform of corn purchase and storage system and having direct implications for the reform of purchase and storage system of paddy and wheat. Even so, the reform of purchase and storage system of paddy and wheat should proceed cautiously. It is the bottom line of the reform to insure farmer's income increase and food grain security. The reform of purchase and storage system of paddy and wheat as the most important food grain, should proceed with decreasing in enforce scope, forming rational minimum prices, and motivating more purchasers to minimize market distortion and to comply with the Agreement of the World Trade Organization.

Key words: purchase and storage policy; corn; grain; reform