

# 粮食购销市场化下的粮食安全战略研究

——关于创新温州粮食安全思维和战略的思考

任柏强

(温州大学, 浙江温州 325035)

**摘要:** 在过去相当长的时间内, 温州一直奉行粮食自给自足政策, 但较高的粮食自给率并不意味着较高的粮食安全度。由于粮食是属于土地密集产品, 对于人多地少的温州来说, 是缺乏竞争力的, 盲目追求自给率的粮食安全战略, 其基础是很不牢固的。目前温州粮食自给率已下降至50%左右, 这就必须重新调整温州粮食安全思维和战略。本文着重对在粮食购销市场化形势下, 如何创新温州粮食安全思维和战略所作的探讨。

**关键词:** 温州; 粮食购销市场化; 粮食安全战略

**中图分类号:** F326    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1008-309(2004)01-0001-01

在粮食购销市场化形势下, 市场导向作用必然诱导温州农民发展具有比较优势的劳动密集型效益农业。那么, 温州地区所需要的粮食如何得到充足的供应, 让温州城乡居民既买得到、又买得起所需要的粮食, 即如何重新选择温州粮食安全战略, 从根本上保证温州经济发展和社会稳定, 放开手脚大力发展具有比较优势的劳动密集型效益农业, 大幅度提高农民收入, 是值得进一步研究和重新认识的一个重大问题。

## 一、粮食购销市场化与粮食安全的关系

粮食是一种关系国计民生特别重要的商品。“民以食为天”, “食以粮为源”。任何一个国家或地区, 如果没有最低限度的粮食供应, 必然会引起社会动荡。粮食产品的这种特殊性及其不可替代性, 决定了不管探索何种形式的粮食流通体制, 都必须基于粮食安全这一大前提, 以维护粮食安全为出发点。所谓粮食购销市场化改革就是指粮食“三放开”, 即放开粮食市场、粮食收购和粮食价格。所谓粮食安全, 就是指“确保所有的人在任何时候能买得到又买得起所需要的基本食品”。粮食购销市场化与粮食安全的正确关系应当是: 粮食购销市场化改革与实现粮食安全目标是一致的; 粮食安全是粮食购销市场化改革的前提; 粮食购销市场化改革是实现粮食安全目标的必由之路。

粮食购销市场化改革与实现粮食安全目标是相一致的。新的粮食安全观十分强调既要重视发展粮食生产, 增加粮食供应量, 又要重视增加居民收入, 提高居民购买力, 以保证在国内(区内)粮食供不应求时, 能够从国外(区外)购买得到粮食; 同时还十分强调贸易(或流通)的重要性, 认为: 在任何时候, 拥有从事粮食进口所需要的足够收入, 与增加国内(区内)粮食生产量一样, 都

收稿日期: 2003 - 10 - 29

基金项目: 温州市科技发展计划(软科学)项目(R2002A06)

作者简介: 任柏强(1953-), 男, 浙江上虞人, 研究员, 研究方向: 区域经济

对粮食安全起着重要的作用。特别是对于人均只有 0.33 亩耕地的温州市来说，在主要依靠国内市场的同时，也有必要适当依靠国际市场，把粮食安全战略建立在更为开放的基点上。

粮食安全是粮食购销市场化改革的前提。推进粮食购销市场化改革的各种举措包括稳定基本农田、保持综合生产能力，完善粮食储备制和风险基金制，发育、健全粮食市场，创造公平竞争环境，发展“订单粮食”，促进粮食产业化，按 WTO“绿箱政策”建立高效的粮食财政补贴和支持系统等，都没有背离粮食安全这一出发点。恰恰是粮食安全体系的完善及国家调控粮食市场能力的增强，为粮食购销市场化改革创造了有利条件。

粮食购销市场化改革是实现粮食安全目标的必由之路。大量实证表明，以市场作为资源配置的基础性手段来保障粮食安全，是在新的世界形势和新的国内体制框架下的一种合乎理性的选择。因为必要的粮食贸易能从两方面提高粮食的安全度：一是建立在比较优势基础上的区域间粮食贸易，将给贸易双方带来净福利的增加，即提高居民的购买力；二是有利于促使粮食贸易双方的供求趋于平衡，即起着调节市场价格波动的作用，既有利于出口地区粮食生产的稳定，也有利于粮食进口地区供应的稳定。特别对于粮食生产不具有比较优势的温州来说，在确定粮食安全战略时，很有必要研究区域间粮食贸易对粮食安全的作用。

## 二、温州粮食安全战略的基本框架

温州应当选择有利于发挥自己固有的比较优势、注重经济效率的粮食安全战略。这一方面要通过市场价格和贸易传导机制，在互利互补的基础上实现温州与粮食主产区之间的合理经济分工和必要的资源转换，力争以较小的代价求得充足而有稳定的粮食供给来源；另一方面，要面向市场化乃至国际化，充分发挥粮食进出口的缓冲平衡作用，既有效地推动温州经济的开放，又利用地域的广谱性分散风险。在这一基本原则的指导下，温州粮食安全战略的基本框架应包含以下三方面内容：

### （一）搞好粮食物流体系建设，着力搞活粮食流通

温州粮食购销、市场、价格放开以后的实践表明，只要疏通粮食流通渠道，就不会出现粮食供给短缺的问题，粮食缺口完全可以依靠粮食主产区和全国统一大市场来调剂。为此，当前最重要的是要建立粮食运输、仓运、装卸、配送、加工和信息运用的完整“环节链”系统，并使粮食交易规范、有序、迅速、安全、经济、合理，实现粮食资源的最优配置。培育和建设温州区域性的现代粮食物流中心，整合并形成粮食仓储中心和粮食信息中心、粮食批发中心、粮食加工中心，使之成为有机的整体，为粮食流通业提供全方位服务。当前尤其要重点抓好中心粮库建设，有了相对集中的粮食储备体系，就可以利用便利的交通、完善的基础设施、良好的信誉条件，培育多层次开放的粮食市场，谋求粮食供需动态平衡，确保粮食安全。

### （二）提高粮食生产和流通效益，降低粮食安全成本

从总体上说，耕地资源是温州农业发展最为稀缺的瓶颈要素。温州农业发展中耕地资源的制约不仅限制了粮食生产的发展，而且同粮食生产的经济属性相冲突，从而导致了粮食生产在温州农业经济体系中的经济不合理性。相对于农业中的非粮食生产，粮食生产是一种粗放型的土地资源密集型产业，粮食生产者的盈利能力，在很大程度上依赖于土地资源的投入量。与此同时，粮食生产的劳动时间大大少于作物生长时间，对劳动力的需要量少。而且伴随着现代农业机械的引入，单位面积的粮食生产用工越来越少。粮食生产的这种经济属性，同温州农业生产实现经济性的要素利用条件——土地消耗少和劳动力消耗多——相矛盾，由此决定了在温州的生产条件下粮食生产的不经济性。因为温州不具有发展粮食生产的优势，人均只有 0.33 亩耕地。温州不去充分发挥自身的优势，而是以高投入在 0.33 亩地上搞饭吃，只会越搞越穷，越搞越没有饭吃。因此，温州新的粮食安全战

略,应当以降低粮食生产和流通的成本,提高粮食生产和流通效益为目标,积极探索低成本、高效率地实现粮食安全。

### (三) 增强粮食供给稳定性,提高粮食安全水平

根据温州市 2001 年的统计数字,全市可供粮食为 45.66 亿斤,地产粮食和外购粮食各占总需求量的 50%。随着人增地减趋势的加剧,以及种植结构的进一步调整,温州粮食自给率还会继续下降。与此同时,城乡居民对粮食品种的需求,又会越趋优质化、多样化。为了改善人们的食物结构,还必须大力发展面食加工,这就得增加对专用小麦的需求;要扩大消费肉、蛋、禽等动物蛋白食品,就要消耗大量的饲料粮。这样,在温州本来就显得缺乏小麦、玉米等,其需求缺口就会进一步加大。所有这些,都必须依靠灵活运用市场机制,大力开拓国内市场乃至国际市场。同时,温州应当发挥自己的江河和海洋优势(温州的海洋国土面积相当于陆地面积),把水域视为耕地,积极发展水产养殖业,向水域寻求蛋白来源,增强食品供给的稳定性,提高食品安全保障。

## 三、实施粮食安全战略的措施与保障

要切实实施粮食安全战略,关键在于把握粮食市场化改革与粮食安全内在统一。同时,还必须在积极稳妥地推进粮食购销市场化改革的过程中,讲求实施粮食安全战略的措施与保障条件。

### (一) 保护基本农田,调整农业结构,提高粮食综合生产能力

据温州市粮食局的资料表明,2001 年末,温州市常住人口 738.81 万人,耕地面积 245.59 万亩,人均耕地面积 0.33 亩;粮田面积 197.99 万亩,人均耕田面积 0.268 亩;地产粮食人均水平 153.8 公斤。在 738.81 万的常住人口中,非农业人口 134.13 万人,占 18.15%;外业人口 150.08 万人,外出人口突破 100 万人,全年实际消费人口约 770 万人。当年粮食总产量加上外购粮食 45.66 亿斤,地产粮食和外购粮食各占总需求量的 50%。按实际消费人口 770 万人计算,人均粮食约 296.5 公斤。比较而言,温州人多地少的矛盾特别尖锐,温州粮食缺口较大,粮食形势非常严峻。如果无限制地减少粮食生产,完全依赖于区外的进口,就会严重威胁温州的粮食安全。因此,实施温州粮食安全战略,必须正确处理调整农业结构与稳定粮食生产的关系,切实做好保护基本农田和粮食综合生产能力。根据温州实际情况,我们认为基本农田数应稳定在 150 万亩左右。为此,要建立基本农田保护责任制,严格控制基本农田转为非农用地;建立基本农田占补平衡制,“谁占用,谁补偿”、“占一补一”;要加强农田水利基本建设,改善生产条件和生态环境;要加快农业科技进步,加大农业新技术推广力度,提高单产(生产)水平,逐步建设标准农田(吨粮田)。而实施这些措施最关键的是要切实保护好农民利益,推广“公司+农户”模式,发展农村合作经济组织,加快农村土地使用权的合理流转或以土地使用权入股,实现粮食生产本身的规模经营,推动农业产业化经营向深度发展。

### (二) 加快国有粮食企业改革,积极培育新的粮食市场主体

要在进一步改革国有粮食企业的基础上,加大培育多元化、多种经济成分的市场主体。对国有储备粮管理公司,要根据经济合理原则,进行撤并或调整,使它们面向市场,自主经营,即使执行政策性业务,也要按市场关系进行代理;对加工、销售等国有粮食企业,要加快资产重组,走集团化经营的路子,以优势企业或名牌产品为龙头,增强市场竞争力;对于乡、镇的中小粮食企业,则可进行投资多元化的非国有化改造。所有粮食市场主体,不论国有的、股份制的、私营的还是个体粮商,都应在公平竞争的粮食市场环境中公平竞争,对它们在市场准入、信贷支持和营销网络建设等方面享有的待遇应一视同仁。此外,要大力培育农民进入粮食市场的流通中介组织。温州粮农经营规模小,农民进入市场的交易成本高,并且谈判能力弱,合作经济组织介入粮食市场,可提高农民的谈判地位,有效维护农民的利益,解决小生产和大市场的矛盾。粮食市场只有出现大量新的经

营者，才能搞活粮食流通，在繁荣粮食市场的基础上维系粮食安全。

### （三）构建和完善粮食储备管理与营运系统

在粮食需求相对稳定的情况下，粮食供给的波动必然引起价格的波动，形成粮食价格风险。在粮食“三放开”的情况下，价格波动更是常态。因此，需要政府对粮食市场有较强的调控能力。粮食调控机制以国家粮食储备为主要内容，以确保“藏粮于府”和国家粮食安全。为此，一要合理确定粮食的储备规模与结构，以确保粮食储备调控功能的及时有效发挥。按照联合国粮农组织（FAO）的规定，粮食最低储备水平应保持在当年粮食消费总量的17%—18%（其中政府储备占5%—6%），保险储备粮（市场调节储备粮）需满足3—4个月口粮的标准。考虑到温州居民的消费习惯，大米与其他粮食的替代性很差，及主销区粮食储备率偏高的要求，政府储备必须达10%左右。据此推算，温州最佳储粮水平应保持政府最低储备2.28亿斤，保险储备粮12.14亿斤。同时，在储备粮品种上，应适应市场变化需要，根据消费偏好来调整储备品种结构。还要建立储备粮灵活吞吐和定期轮换制，达到管住管好，保质保量。二要改变由政府直接经营粮食储备的方法，采取粮食储备代理经营的招标制，由政府委托中标企业代理政府粮食储备。

### （四）调整和完善进出口机制，实现内外贸的统一管理

我国的粮食进出口是内外贸分属两个系统、垄断经营的传统体制。这极易造成流通障碍，给粮食购销与供求总量平衡带来了诸多问题，使实施粮食安全的宏观调控措施往往难免陷于顾此失彼的被动状态。为了加强粮食宏观调控能力，更好地利用国际粮食资源，必须尽快改革粮食进出口体制，建立内外贸一体、灵活主动的粮食进出口调节管理机制，赋予中国储粮总公司及其各分公司或联络处和一些规模大、符合经营粮食进出口条件的企业以进出口经营权。充分利用国内、国外两个市场，在储备和进出口之间建立动态平衡机制，一定有助于粮食安全目标的实现。

### （五）完善粮食风险基金制，建立高效的粮食财政补贴系统和金融支持系统

粮食风险基金是政府调控粮食市场的专项基金，主要用于支付各级储备粮的利息、费用补贴，用于防范和平抑由于灾害等不可抗力的原因引起的粮食市场和粮食价格波动。它由中央财政和省级财政按规定以1:1.5的比例共同筹集，通过中国农业银行专户管理，各省（市、区）政府按国务院规定统筹使用。温州市财政首先要确保资金的筹集到位；其次要用好管好风险基金，确保补贴足额安排到位，全额拨付；三要专户管理，严格按国务院规定控制使用范围，加强监管。防止出现“粮食风险基金是个筐，粮食开支都往里装”的状况。与此相联系，还要相应改进收购资金供应管理办法。具体说，农业发展银行要对在粮食市场化改革中逐步发展和壮大的国有粮食购销企业，在完善法人治理结构的基础上，加大对其支持力度，使之成为适应市场需要，有调控能力、经营效益好、信用好的企业；对以国有粮食购销企业为主体进行股份制改造的企业，在控制贷款风险的前提下，也要积极予以支持；要大胆尝试对国有粮食购销企业与大型粮食加工企业、龙头企业进行联合经营形成的以粮食产业为基础的产、购、加、销一体化的新型粮食购销企业实施贷款。

### （六）建立温州粮食安全预警系统，形成两大机制，提高粮食市场预警能力

为了确保粮食安全，对于实行粮食购销市场化改革的温州来说，当务之急就是尽快建立粮食安全预警系统，形成两大机制，加强粮食市场预警能力。

一是建立市场价格预警预报机制。粮食全面放开后，政府要建立灵敏的市场价格预警预报体系，当市场价低于粮食生产成本时，要对生产者进行直接的收入补贴或增加储备粮规模，保护农民利益；当市场价出现暴涨时，政府要适时运用储备粮和进口粮，使市场粮价回到合理的区间，保护消费者利益。市场粮食价格预警预报体系应以初级批发市场（贸易市场）价格采集反馈系统为基础，以区域和国家级批发市场为核心，以期货交易市场价格为先导，通过粮油信息中心体系和中介组织构建

市场粮食价格预警预报信息主流和信息载体,使市场粮价预警预报体系真正发挥引导生产和消费的作用。二要建立粮食总量平衡预警预报机制。要根据市内粮食生产、流通、消费情况及市场状况,面向全面放开的新形势,合理确定并适时调整温州的粮食自给率,侧重于以进出口来调节粮食总量平衡。既确保国家粮食安全,又保护生态环境,实现粮食生产和流通的可持续发展。粮食总量预警预报要从质和量两个方面进行综合,从市场入手,以消费引导生产。

粮食安全预警系统是一个系统工程,它涉及到粮食生产、流通、消费等各个环节。粮食安全预警系统是应对粮食不安全警报而建立的,是用来消除、防范、抵御粮食不安全,实现粮食安全。虽然粮食安全预警系统的目的是应对粮食不安全,但该系统应包括两个子系统,即粮食安全情况下的监测子系统和粮食不安全情况下的应急子系统。

粮食安全情况下的监测子系统,主要是监测与影响粮食安全相关的重要因素变动情况,如粮食供求变化、市场价格变化、库存量变化等,从中发现粮食不安全情况。温州监测子系统主要监测温州市粮食产量、进市粮食总量、城乡居民粮食消费量、粮食储备库存量、粮食经营企业周转粮库存、粮食市场价格及指数等。值得指出的是,在市场经济体制下,粮食监测工作是一项很具体、很重要又很困难的工作,也是政府的重要职能(宏观调控职能),必须有监测队伍、监测人员、监测经费,特别是要有经费保证。

粮食不安全情况下的应急子系统,是粮食安全预警系统的重要环节。它包括粮食不安全情况的界定、粮食不安全情况的具体类型以及针对不同类型所应采取的应对措施等等。粮食不安全的具体表现:①粮食市场价格超过粮食生产成本的一定幅度;②按粮食生产量测算的人均占有量偏低;③全社会粮食总库存量占年度总需求量的百分比偏低;④粮食市场价格与上年度同期相比,上涨指数偏高;⑤粮食市场供求状况偏紧,粮食市场动荡程度偏频等。粮食不安全的类型可以分为紧张状态、紧急状态、特急状态。出现下列情况之一,即属粮食供应紧张:①政府储备粮以及全社会周转粮的总库存量占年度粮食总需求量 14%~17%,满足居民口粮 4 个月(目前温州的储备粮可保证供应居民 6 个月口粮);②在目前粮食价格水平,市场粮价比上年度同期持续上涨一个月以上,而且上涨幅度在 50%—70%。出现下列情况之一,即属粮食供应紧急:①政府储备粮食以及社会周转粮的总库存量占年度粮食总需求量的比重 14%以下,满足居民口粮 4 个月以下;②在目前粮食价格水平下,市场粮价比上年度同期持续上涨一个月以上,而且上涨幅度在 70%以上。出现下列情况,即属特急状态,即由于战争、国际封锁、特大损失等灾害造成的粮食市场急剧动荡、供应危急。粮食不安全主要表现在粮食市场供应紧张、粮食市场价格猛涨,人心很不稳定。其应对措施应重点放在:加强粮食市场监控和管理,增加市场粮食投入量,采取特殊供应办法等。对温州市来说,在考虑应对措施时,应当从全国粮食大市场、大流通以及国际粮食市场出发,不能仅仅局限于本地市场。这是必须注意把握的一个要点。在目前全国粮食供给相对比较宽松的情况下,即使在温州地区出现粮食供应紧张,也没有必要立刻采取非常措施,主要是密切注视、掌握粮食市场动态,增加市场粮食投量。如象 2002 年温州市场上粮食价格小幅度上扬,温州市粮食部门积极探索储备粮轮换的市场化运行机制,及时向市场投放 4500 吨储备粮,有效稳定粮食市场和粮食价格,确保粮食安全。反思之所以会在短时间内出现粮食供求紧张,其主要原因:①储备粮库存的品种结构与居民消费结构不对路;②国有粮食部门掌握的粮源不是成品粮,加工能力一时跟不上市场上的突发性需求;③从外地组织粮源存在时间上的滞后性,远水一时解不了近渴;④国有粮食部门大都已退出粮食零售市场,非国有粮商又没有及时补足,因而导致供求脱节。由此可见,温州粮食安全问题,不仅仅是一个总量平衡问题,还有一个库存结构问题,地区布局问题,以及粮食加工能力问题,当其中的任何一个环节出现故障,一旦出现突发性需求,就有可能导致粮食的不安全。值得引起我们重视。

## 参考文献

- [1] 农业部软科学委员会办公室. 粮食安全问题[M]. 北京: 中国农业出版社, 2001
- [2] 严瑞珍, 程漱兰. 经济全球化和中国粮食问题[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
- [3] 吴志华. 中国粮食安全与成本优化研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2001
- [4] 朱希刚. 中国粮食问题研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 1997
- [5] 《浙江粮食经济》1997年合订本、2001年合订本
- [6] 许经勇. 中国农村经济改革研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2001
- [7] 《中国粮食经济》2003年第1期至第7期

## On Grain Security Strategy in Grain Market

—— Reflections on Innovating Grain Security Thinking and Strategy in Wenzhou

REN Baiqiang

(Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

**Abstract:** The city of Wenzhou has been self-sufficient in grain for long. But high gain self-sufficient does not mean grain security. Being a land-intensive product, gain is of little competitiveness in Wenzhou, where there are more people and less land. Therefore, it is not reasonable to pursue high self-sufficiency, for its base is not solid. At Present, the grain self-sufficiency in Wenzhou is down to 50%, which requires the adjustment of grain security strategy. This paper focuses on the exploration of and reflections on the innovations in grain security thinking and strategy in Wenzhou in order to meet the demands of the grain market.

**Key words:** Wenzhou; Grain market; Grain security strategy; Reflections