

我国政府粮食储备区域布局: 现状、影响及优化路径

高洪洋¹, 胡小平²

(1. 成都大学 商学院, 四川 成都 610106;

2. 西南财经大学 中国西部经济研究中心, 四川 成都 610074)



摘 要 我国粮食产量实现“十七连丰”, 粮食安全形势持续向好, 政府粮食储备能力显著增强, 区域布局问题值得关注。《中国的粮食安全》白皮书显示, 2018 年全国共有标准粮食仓房仓容 6.7 亿吨, 简易仓容 2.4 亿吨, 有效仓容总量比 1996 年增长 31.9%。当前我国政府粮食储备主要布局在粮食主产区, 而居民粮食消费主要集中在粮食主销区, 政府粮食储备区域布局安排与居民粮食消费区域分布并不契合。这种粮食储备布局安排会造成粮食产区向销区“倒补贴”、销区“搭便车”现象频发以及时段性集中运输矛盾突出等深刻影响。基于此, 借助宏观调控理论、政府间转移支付理论、博弈理论和流通理论, 从完善政府粮食储备宏观调控机制、建立粮食储备产销区资金保障机制、构建粮食储备产销区利益协调机制以及建立产销区完善的粮食流通保障体系四个方面提出优化政府粮食储备区域布局的路径, 充分发挥政府粮食储备调控粮食市场、稳定粮食价格的协同效应, 从而实现我国粮食市场高质量发展。

关键词 政府粮食储备; 区域布局; 宏观调控; 利益协调机制

中图分类号: F 323 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2021)06-0027-08

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.06.004

政府粮食储备指的是中央储备和地方储备。中央储备主要用于保证全国性的粮食明显供不应求、重大自然灾害和突发性事件的需要; 地方储备主要用于解决区域性供求失衡、突发性事件的需要及居民口粮应急需求^[1]。我国粮食库存充裕、储备充足, 粮食库存消费比远高于联合国粮农组织提出的世界粮食安全警戒线水平。政府粮食储备制度日趋完善, 粮食宏观调控能力不断增强, 夯实粮食安全的基础是有保障的。

随着工业化、城镇化的持续推进, 我国传统的粮食主产区转变为粮食主销区, 经济相对落后的中西部地区以及东北三省扛起了粮食主产区的重任, 粮食生产区域越来越集中, 出现产销区粮食供求失衡现象。销区部分省份粮食自给率低, 粮食缺口较大, 如福建粮食自给率不足 24%, 年粮食缺口超过 1500 万吨^[2]。出于对农民种粮积极性的保护, 加之受粮食流通能力和销区储备仓容不足等方面的制约, 粮食主产区生产出来的粮食往往就地储备, 主产区承担了过多的粮食储备任务, 储备规模偏大, 而主销区承担了较少的粮食储备任务, 储备规模不足。我国政府粮食储备主要布局在粮食主产区, 而粮食消费主要集中在销区。据国家粮油信息中心 2020 年 3 月《食用谷物市场供需状况月报》预估, 2018—2019 年度主产区主要谷物包括稻谷、小麦和玉米结余量^①为 7980.3 万吨, 主销区主要谷物结余量为 -6690.2 万吨, 其中, 广东主要谷物结余量为 -2586 万吨, 浙江主要谷物结余量为 -1336.6 万吨, 福建主要谷物结余量为 -1195 万吨。粮食储备区域布局安排与居民粮食消费区域分布并不契合, 这种储备布局安排造成了系列影响。

收稿日期: 2021-08-13

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“我国国家粮食储备的宏观调控体系研究”(18CJY037)。

① 年度结余量为当年新增供给量与当年总需求量的差额, 不包括库存。

王凯等认为我国粮库布局过于集中在产区,调动时运输困难较大,产区负担过重,销区粮储薄弱,建议储备粮库应均衡地分散在产区和销区之间^[3]。王林贵认为专储粮分布在产区,影响储备粮的效能,当销区粮价上涨过快时,从产区紧急调运粮食会贻误调控时机,建议在大中城市和主销区修建仓库,将专储粮转移至销区^[4]。李福君通过研究后发现,中央储备粮数量集中在产区不能满足粮食紧急调用的需要、尽快投放市场满足居民消费的需要等,提出中央储备粮区域布局应考虑粮食物流的特点和易发生自然灾害程度,建议将中央储备粮在主产区、销区和平衡区的分布比例由 71:15:14 调整为 40:40:20^[5]。蒋和平等认为受地区粮食市场保护、恶性市场竞争和仓储运输成本等因素影响,粮食储备集中在产区,销区储备远远不足,当突发性粮食安全事件发生时,受交通因素制约,粮食无法及时运到销区,在粮食短缺时,区域间粮食调运压力加大,强化了卖方市场,对稳定粮食价格和保障粮食供给增加了难度^[6]。郭玮认为粮食储备要有更高的效率必须满足在粮食供大于求时,要有利于粮食的收购,在粮食市场供小于求时,要有利于粮食的抛售^[7]。姜源功等认为从有利于粮食紧张时及时抛售来讲,国家粮食储备建在销区还是产区并不会太大区别,粮食最终需求的渐进性和平稳性为粮食区域调动留足时间,关键是要建立统一的粮食市场和灵活的储备调节机制^[8]。丁华等通过建立综合目标的大规模线性规划数学模型,对国家粮食储备库布局进行了研究,发现储备粮布局安排要依据对市场调控的影响力和市场调控的需求确定,对市场价格的影响力和粮食危机事件发生频繁的地区要有更多的粮食储备^[9]。贾晋对产销区粮食储备布局进行分析后,提出优化粮食储备区域布局的两大目标,从构建粮食储备产销区利益协调机制和完善交通运输体系两个方面提出目标实现的实施路径^[10]。程国强等建议在新冠肺炎疫情冲击下,要进一步优化国家粮食储备的区域布局,健全物流体系,创新配送机制^[11]。

整体来看,尽管现有研究已经关注到政府粮食储备区域布局与居民粮食消费区域分布不相契合的现实问题,但目前学者对我国政府粮食储备区域布局的现状缺乏深入分析,对其带来的深刻影响缺乏系统认识,还存在对粮食储备区域布局优化路径分析不明晰、不充分等方面的局限。本文拟论述中央储备粮和地方储备粮区域布局现状,详细阐释政府粮食储备区域布局安排造成的深刻影响,在此基础上,提出优化政府粮食储备区域布局的有效路径,为更好发挥我国政府粮食储备“压舱石”和“稳定器”作用做出有益的探索。

一、我国政府粮食储备区域布局现状

为深化粮食流通体制改革、完善中央储备粮经营管理体制,从 2000 年开始中央储备粮管理由地方政府交中储粮总公司(现为中储粮集团公司,以下简称中储粮公司)实行垂直管理。由于中央储备粮数据是国家机密,本部分拟采用中储粮公司在全国的直属库布局情况来反映中央储备粮布局的现状。

在中储粮公司成立之初,全国有 753 家直属库,为了便于实行区域内的统一经营管理,推进直属库区域一体化整合,中储粮公司在 2014 年对 753 家直属库进行了整合,整合后形成 346 家中心库,被整合库作为分库,不再具有法人资格^[12]。2017 年中国粮食行业协会粮食储备分会公布了首批会员名单,中储粮公司在全国的直属库数量增加到 386 家,其中,粮食主产区有 262 家,占全部直属库的 68%,粮食主销区有 47 家,占全部直属库的 12%,粮食产销平衡区有 77 家,占全部直属库的 20%(见表 1)。从中储粮直属库布局来看,我国粮食主产区集中了 70% 左右的中央储备粮数量,尤其是东三省和河南,而广东、浙江、福建等东南沿海地区的中央储备粮储备规模过小。河南省作为全国第一的产粮大省集中了 8.3% 的储备库容,而广东省是全国粮食消费第一大省,粮食储备库容总量仅占全国的 4.4%,浙江省粮食储备库容总量仅占全国的 2.8%,福建省粮食储备库容总量仅占全国的 2.3%。

我国中央储备粮主要布局在粮食主产区,究其原因主要是在中储粮公司成立之前,地方政府承担了粮食专项储备任务,粮食主产区因生产粮食产量大不得不修建更多的粮食仓库,粮食销区和产销平衡区则不需要修建太多的粮仓。中储粮公司成立之后,除了自建一部分粮仓外,主要是收购地方粮仓,产区因拥有更多粮仓,导致中储粮在产区则拥有更多的粮食储备直属库。此外,由于对中央储备粮管理实行“超支不补、节余自留”的包干补贴政策,为了节约粮食运输成本,中储粮公司也会在产区布局更多的储备粮。

表 1 中储粮直属库的布局情况

粮食主产区		粮食主销区		粮食产销平衡区	
地区	直属库数量	地区	直属库数量	地区	直属库数量
河北	26	北京	2	山西	7
内蒙古	15	天津	5	陕西	13
辽宁	28	上海	1	广西	6
吉林	23	广东	17	贵州	7
黑龙江	11	浙江	11	云南	9
山东	24	福建	9	重庆	2
河南	32	海南	2	甘肃	11
江苏	10			宁夏	2
安徽	15			青海	3
江西	31			新疆	16
湖南	23			西藏	1
湖北	14				
四川	10				
小计	262	小计	47	小计	77

注:资料系根据粮食行业协会粮食储备分会首批会员单位名单整理。

1990 年我国地方储备粮制度开始建立。为落实地方政府的储备任务,从 2003 年开始,国家要求粮食主产区地方粮食储备规模应保持 3 个月销量,粮食主销区地方粮食储备规模保持 6 个月的销量。据原国家粮食局统计,截至 2004 年年底,全国应建立地方储备粮规模为 3860 万吨,其中产区规模为 1930 万吨,占应建规模的 50%,销区规模为 1090 万吨,占应建规模的 28%。截至 2011 年末,地方储备原粮比 2001 年末增加 109.4%^[13]。

针对部分地方粮食储备存在储备数量不足、管理不到位问题,中央提出要强化地方政府特别是销区的储备责任,2014 年新增 250 亿千克地方储备,销区应按照不低于 6 个月的市场供应量落实储备任务。为进一步明确地方政府的粮食安全责任,2015 年国务院提出建立健全粮食安全省长责任制的意见,要求地方政府要落实地方粮食储备,进一步优化地方储备布局。由此各地建立了以省级储备为主,以市县级储备为补充,实行分级储备、分级管理、分级负责的地方粮食储备体系。全国建立省、市、县三级地方粮食储备的省有 21 个,占比 67.7%,建立省、市或市、区县两级地方粮食储备的省有 9 个,占比 29.0%,建立省级一级地方粮食储备的仅有吉林省(见表 2)。而销区由于储备粮食的仓容不足,纷纷加强与产区合作,到产区建立异地储备粮。截至 2020 年底,广东异地储备粮黑龙江在储量 51.65 万吨,占广东省粮食异地储备总量的 80.7%^[14]。北京、上海、浙江、福建在吉林省存储异地储备粮食 41.31 万吨^[15],其中,北京粮食储备 12.26 万吨^[16],浙江粮食储备 9.5 万吨^[17]。

表 2 地方储备粮体系建设情况

层级	省份
三级	江苏、浙江、广东、湖北、湖南、福建、山西、河北、河南、广西、江西、山东、安徽、四川、陕西、云南、贵州、西藏、内蒙古、宁夏、甘肃
两级	北京、天津、上海、辽宁、青海、黑龙江、重庆、海南、新疆
一级	吉林

注:资料系根据各省粮食和物资储备局整理。

二、政府粮食储备区域布局安排的深刻影响

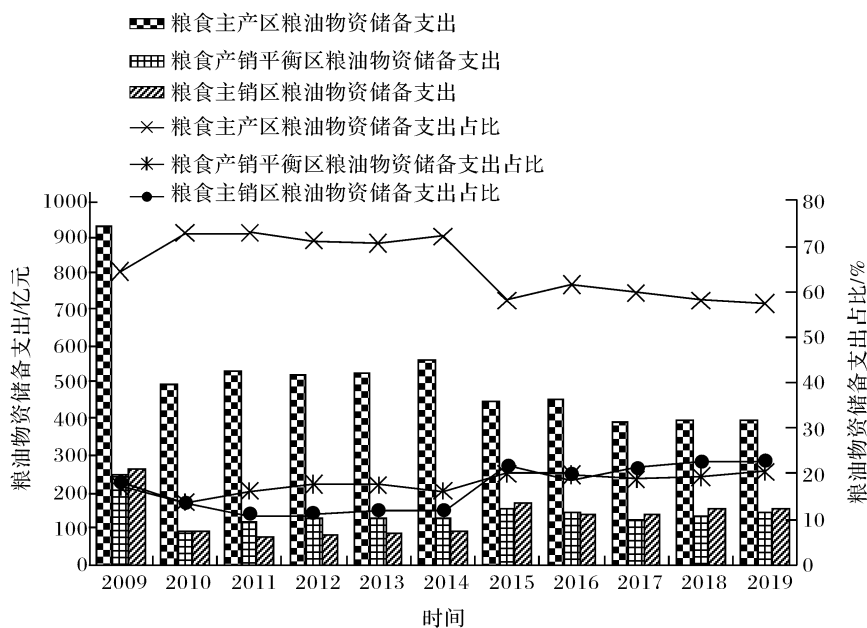
1.产区向销区“倒补贴”

粮食主产区是粮食大省、储备强省。一方面粮食主产区要对粮食生产进行补贴,另一方面,还要

华
中
农
业
大
学
学
报
(
社
会
科
学
版
)
创
刊
四
十
周
年
特
别
策
划

为储备粮食花费大量资金。从粮油物资储备支出^①上可以看出,我国粮食主产区的粮油物资储备支出远高于主销区和产销平衡区(见图1)。除2009年外,我国粮食主产区粮油物资储备支出主要在390~570亿之间,主销区的粮油物资储备支出主要在70~170亿之间,产销平衡区则在90~160亿之间。随着2015年粮食安全省长责任制的推出,主销区粮油物资储备支出占全国粮油物资储备支出的比重由2014年的11.7%提高到2019年的22.2%,尽管销区粮油物资储备支出有一定的增加,但与产区60%~70%的粮油物资储备支出占比水平相比仍有很大差距。粮食主产区却又是经济弱省、财政穷省。除了江苏等3个沿海省外,剩余粮食主产省的人均收入仅占全国平均水平的88%,人均财政收入占全国平均水平的77%,13个粮食主产省人均财政支出为6136元,相当于全国平均水平的80%^[18]。

粮食主产区一旦出现卖粮难,产区又不得不掏更多的钱去存多余的粮食。2015年国际粮食价格大幅下跌,国内外粮食价格倒挂,国内粮食销售受阻。以广东港为例,国内生产的大米、小麦、玉米分别比同品种进口完税价高出每吨900元、500元和750元左右,三大主粮品种配额外进口价格逼近“天花板”^[19],南方加工企业不愿意到产区采购和储存粮食,宁愿选择进口国外粮食或者等待政府低价拍卖,主产区粮食大量积压,让本就财政困难的粮食主产区雪上加霜。



注:数据系根据《中国统计年鉴》整理得到。

图1 我国粮食主产区、主销区和产销平衡区粮油物资储备支出情况

2. 销区政府“搭便车”现象频发

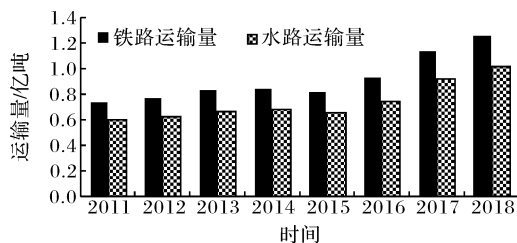
在分级的财政体制中,地方政府有着自己的财政独立性,对地方粮食储备供给有自己的决策权。地方政府提供粮食储备存在外部性。一个理性的地方政府会根据供给地方粮食储备的边际收益和边际成本来决定提供粮食储备的规模。粮食主产区提供的粮食储备的收益超出本地区范围而外溢到相邻的粮食主销区,主销区的居民在不承担任何费用的情况下也同样获得收益,必然造成销区的免费“搭便车”行为。

地方政府作为代表本地区利益的主体,只会考虑本地区居民的实际利益。粮食主产区政府作为本地区居民利益的代表,提供了利益外溢的粮食储备,承担了额外成本,降低了其提供粮食储备的积极性。而粮食主销区在不负担额外成本或者负担额外成本很小的情况下,能够享受到主产区外溢的粮食储备收益,导致销区粮食储备提供不足,部分地区粮食储备出现虚化现象,市县一级表现尤为严重。

^① 国家粮油物资储备支出不仅包括在粮食储备上的各种支出,还包括其他一些比较重要的战略物资储备支出,因此用粮油物资储备支出衡量国家的粮食储备情况存在一定的偏差,但在粮油物资储备支出中,粮食储备应该占很大比例。在无法获得政府粮食储备支出准确数据的情况下,用国家粮油物资储备支出来间接衡量政府的粮食储备支出情况是比较合理的。

3.时段性集中运输矛盾突出

我国粮食产销区域分布不均衡,粮食跨省流通数量越来越大。13个粮食主产区中只有5个省份(吉林、黑龙江、内蒙古、安徽、河南)能够稳定地输出粮食,辽宁、湖北、四川已经成为缺粮省,以四川为例,2018年粮食缺口近1500万吨。全国7个主销区目前前年粮食缺口在7000万吨以上^[20]。由于粮食运量大,其跨省物流运输方式主要以铁路和水运为主,铁路和水路运输量除2015年出现短暂下滑^①外,总体上呈逐渐增加的态势(见图2)。2011年,我国跨省粮食物流中铁路运输量为0.75亿吨,2018年增加到1.27亿吨,增幅为69.3%;水路运输量为0.6亿吨,2018年增加到1.02亿吨,增幅为70.0%。



注:数据系根据《中国的粮食安全》白皮书整理得到。

图2 我国粮食铁路和水路的运输量

现有粮食储备库布局与粮食流通体系仍缺乏有效衔接,储存库点有30%以上没有铁路专用线或者专用码头,中储粮集团公司还有75个直属库没有铁路专用线或者专用码头,地方代储粮库还有30%左右没有铁路专用线或者专用码头,导致紧急情况下粮食集运难度大、费用高^[21]。此外,调运1亿千克粮食需40个由40节车皮组成的专列,调100亿千克粮食需4000个专列,等于每天都要11个专列运送,再分装若干辆汽车运往缺粮县市,粮食大调大运是运力紧张的交通难以胜任的^[22]。由于铁路和水路集中运输能力有限、粮食储备库布局的有效衔接性不高,再加之地方粮食安全保护主义的存在,一旦突发公共危机事件或者区域粮食供求短期失衡需要短时间、大运量调运粮食会造成时段性集中运输矛盾突出,粮食流通压力大幅增加,粮食储备宏观调控效率将大打折扣。

三、优化政府粮食储备区域布局的路径

1.完善政府粮食储备宏观调控机制

政府粮食储备宏观调控产生的直接目的是为确保粮食市场供求平衡,保障国家粮食市场安全需要。在粮食市场供求失衡时,等待市场的力量自觉提供支持往往是低效率的,甚至是极不可靠的。因此,一方面单靠市场的力量无法根本解决粮食市场供求失衡问题,另一方面政府在整合资源应对粮食市场供求失衡情况时具有强大的作用。政府通过建立粮食储备的手段干预调节粮食市场,完善粮食储备宏观调控机制,集中有限的社会资源来保障粮食市场安全。

政府粮食储备调控具有短期调节的特点。当短期粮食价格波动或突发紧急事件时,通过政府粮食储备吞吐调节以达到稳定粮食市场的目的。完善政府粮食储备宏观调控机制应通过制定合理的粮食储备制度和提供完善的粮食储备财政支持政策,实现在一定资源约束下政府粮食储备规模达到国家粮食安全的边界上,以最优布局、最小成本和最高效率对政府粮食储备进行宏观调控,形成责任分明、财权事权相匹配、层级清晰、协调有度的粮食储备宏观调控机制,实现短期和局部粮食市场供求平衡。政府粮食储备宏观调控只是国家粮食宏观调控体系中的调控手段之一,在实施粮食市场调控中,要建立国家粮食储备调控与其他粮食宏观调控手段相结合的协调机制,充分发挥政府粮食储备调节粮食市场的积极作用。

2.建立粮食储备产销区资金保障机制

为给予地方粮食储备财力支持,中央政府通过财政转移支付形式保证地方合理的储备支出水平。中央向地方进行粮食储备转移支付时,会要求地方政府提供配套粮食储备资金,或者直接指定资金的粮食储备用途,地方政府只有满足这些条件,才可以获得来自中央转移支付的粮食储备资金。

我国粮食主产区的粮食储备转移支付形式采用有条件的非配套性转移支付形式,粮食主销区采

① 主要原因是稻谷、玉米等粮食托市价格一路走高,导致稻谷、玉米等粮食市场国内外价格倒挂、产销倒挂、外销和加工需求不足,以市场化方式消化的粮食有限,大量玉米、稻谷积压在库,致使跨省粮食物流量出现短暂下降。

与图而致

华中农业大学学报(社会科学版)创刊四十周年特别策划

用有条件的配套性转移支付形式^①。中央政府在提供有条件的粮食储备转移支付时,与无条件粮食储备转移支付相比会造成一定的效率损失,导致福利水平的下降。在图 3 中,假设主产省只提供两种公共产品,粮食储备 M ^② 和其他公共产品 N ,中央对主产省进行储备转移支付前,主产省的预算约束线为 AB ,无差异曲线为 I ,无差异曲线与预算约束线的切点为 E ,主产省提供粮食储备的数量为 OH ,提供其他公共品的数量为 OG 。中央向主产省提供粮食储备转移支付,假定转移支付数额与无条件转移支付时一样,仍为 BD ,转移支付后主产省的预算约束线为 ACD ,主产省提供其他公共产品 N 的最大数量不变,但可以提供储备 M 的最大数量增加了。如果进行转移支付后的社会无差异曲线与 AC 相交,而不是与 CD 相切,则在转移支付后效率相等的情况下,无条件转移支付的数额小于有条件非配套转移支付的数额,存在后者的效率损失。在图 4 中,假定中央政府对主销省规定储备转移支付资金只能用于粮食储备,并且规定主销省按照 1:1 配套粮食储备资金用于提供储备,进行转移支付后,主销省的预算约束线变为 AC , $OB=BC$,主销省可以提供的粮食储备数量增加一倍,社会无差异曲线变为 I' ,与预算约束线相切于 E' ,地方政府提供粮食储备的数量为 OH' ,其他公共品的数量为 OG' ,中央政府补助的数额为 OH' 的一半。在中央政府转移支付数额相等的情况下,如果采用无条件转移支付,预算约束线为 $A'B'$, $A'B'$ 与 I' 相交,即 $A'B'$ 可以与更高的无差异曲线相切,有条件配套性转移支付也会带来一定的效率损失。尽管中央对粮食产销区粮食储备资金的转移支付会有一定的效率损失,但可以保证转移支付的资金用于地方特定的粮食储备活动,为实现中央政府粮食安全的既定目标,中央政府更偏向于有条件的粮食储备转移支付形式。但考虑到我国粮食主产区财政实际,在实行有条件的非配套性转移支付的前提下,要确保中央对主产区粮食储备的转移支付水平。销区在实行有条件的配套性转移支付前提下,中央可适当增加对销区粮食储备的转移支付力度,销区再进行一定比例的配套,保证储备的资金需要,同时鼓励销区以多种形式拓宽储备资金来源渠道,充实销区储备粮规模。

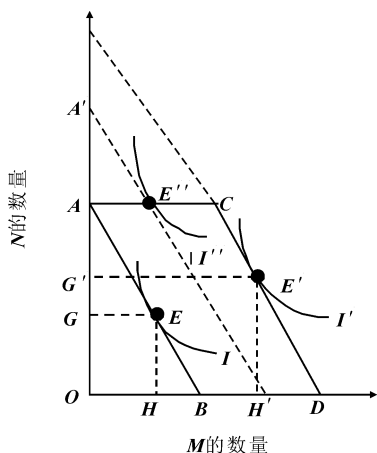


图 3 粮食主产省的转移支付形式

3. 构建粮食储备产销区利益协调机制

当粮食市场供过于求时,销区不主动到产区购买粮食,产区多余的粮食无法销售出去,粮食储备库存压力加大,财政压力加重;当粮食供不应求、粮食价格大幅上升时,销区则会多方争抢粮源,而产区这个时候往往“憋粮”惜售。通过构建产销区粮食储备利益协调机制,使当粮食主产区粮食丰收、价格下跌、供过于求时,粮食主销区能够及时从主产区调入粮食,从而缓解主产区的库存压力,保护种粮农民利益;当粮食主销区粮食短缺、价格上涨、供不应求时,粮食主产区能够及时向主销区调运粮食,

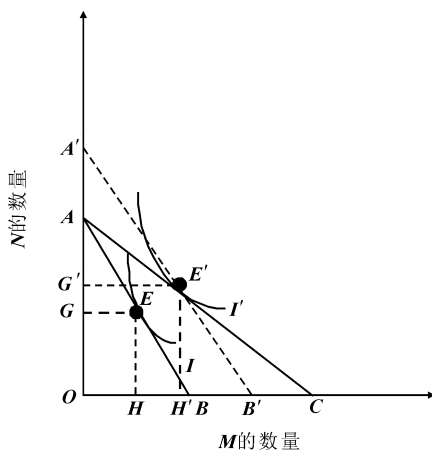


图 4 粮食主销省的转移支付形式

① 有条件的配套性转移支付是指中央向地方进行转移支付时,不但指定资金的用途,而且还要求地方政府必须提供相应比例或者数额的配套资金;有条件的非配套性转移支付是指中央政府向地方进行转移支付时,只指定资金用途,不需要地方政府出资。

② 政府粮食储备具有效用非可分割性、消费非竞争性、受益非排他性以及非营利性的特征,是一种公共产品。中央粮食储备和地方粮食储备的供给是政府的一项公共职能。

保证主销区粮食供给。

要建立产销区长期稳定的购销协作机制。假设博弈模型中有两个局中人——粮食主产省和粮食主销省,双方在事前签订购销合作协议,表明双方都有合作的意愿,并建立粮食产销省的期望支付(见表3)。假定暂不考虑粮食供求平衡的情形,且粮食出现供过于求和供不应求的概率相同,均为0.5。该博弈模型有两个纳什均衡:(遵守,遵守)和(违约,违约)。从长期来看,双方都愿意遵守购销协议,因为该纳什均衡是有效率的。从短期来看,由于短期机会主义的存在,实际得到的纳什均衡是(违约,违约)。产销省之间存在合作的理性,但需要有实现合作的机制来破解个体理性与集体理性的矛盾。

一是要建立产销区协议价格补偿机制。产销区购销协议的实施,需要确定合理的协议价格补偿。粮食价格由粮食生产成本决定,粮食生产成本包括要素投入品价格、粮食生产技术水平以及土地使用机会成本等。主销区由于粮食生产成本过高,与主产区相比,不具备市场优势,销区需要对主产区粮食价格进行补偿。如果协议补偿价格过高,粮食主销区则会选择到市场上自由购粮来补充本地粮食需求的缺口;如果协议补偿价格过低,粮食主产区会出现违约倾向,在合适的时间选择以适当的价格出售粮食。二是要完善产销区购销协作支持机制。铁路部门和交通部门对粮食主产区向主销区运销粮食开通“绿色通道”,优先保证运力和运输渠道通畅,并在运费上给予补贴支持。农发行应对产销区协作提供贷款支持和便捷的跨省结算服务。

4. 建立产销区完善的粮食流通保障体系

粮食不同于一般商品,粮食流通对运输方式、仓储条件、物流基础设施等有具体的要求,要科学组织粮食运输,加大粮食运输支持力度,降低粮食流通成本,进一步完善粮食流通保障体系。

一是要完善粮食仓储物流体系。作为粮食主产区的东三省是我国最大的商品粮基地,承担着北粮南运的重要任务,但粮食运输有效的通道并不畅通,配套物流节点建设滞后,储备库布局不合理,产区粮食运不出去,销区粮食运不进来,制约粮食产销衔接。要大力发展散粮火车、铁路集装单元化运输,弥补粮食铁路运输短板。全面推行粮食运输“四散化”,积极加强主产区散粮收纳、发放设施以及销区的铁路、港口散粮接卸设施建设,加快发展散粮公铁水联运,提高粮食运输环节效率。加强粮食储备库建设,在重点线路上建设一批中转仓容。

二是要加大粮食运费补贴支持力度。以水稻运输为例,2010年从黑龙江虎林市迎春站运输到上海市何家湾站,铁路直达运输费用平均217元/吨,铁水联运达360元/吨(不计卸车、装船造成的损耗)^[23]。为缓解东北地区粮食收储压力,2013年中央财政对除辽宁、吉林、黑龙江三省以外的28个省份到东北地区采购粳稻(水分 $\leq 14.5\%$,杂质 $\leq 1\%$)、玉米(水分 $\leq 14\%$,杂质 $\leq 1\%$)运粮入关到本省(自治区、直辖市)销售、加工或者充实地方粮食储备的,按每斤0.07元标准,给予一次性费用补贴。到2016年,粮食从吉林松原运到四川走铁路运费约占粮食总价20%,如果从黑龙江南下,运费高的能达30%^[24]。运费再加卸车、装船造成的损耗等实际发生的费用远大于运费补贴。此外,我国粮食运费补贴政策存在很大的不确定性,具有补贴时间不可持续性、补贴金额不到位、补贴粮食品种不均衡等问题。因此,要适当提高粮食运费补贴标准,根据运输距离的远近设定具体的补贴标准,将稻谷、玉米、小麦等主粮品种的运输费用纳入粮食运费补贴支持政策,运费补贴支持政策应在3~5年内保证实施,从根本上解决产销区衔接运输成本居高不下的问题。

四、结 语

我国粮食稳步增产难度增大,粮食消费需求呈刚性且快速增长,今后很长时期内,我国粮食供需仍将处于紧平衡状态,未来确保粮食供需总量基本平衡、粮食价格基本稳定,对于保障国家粮食安全和稳定经济社会大局至关重要。政府粮食储备作为连接粮食生产和消费的“蓄水池”,在调节粮食市场供需总量平衡、平抑粮食市场价格波动方面发挥着不可替代的“定海神针”作用。粮食储备区域布

表3 粮食产销省长期期望支付

		主产省	
		遵守	违约
主销省	遵守	3, 3	1, 2
	违约	2, 1	2, 2

局作为政府粮食储备的重要内容,亟需深入研究。

研究发现,政府粮食储备区域布局安排——粮食主产区粮食储备规模较大,主销区粮食储备规模不足与居民粮食消费主要集中在销区的现状不相契合,这种粮食储备区域布局安排会造成粮食产区向销区“倒补贴”、销区“搭便车”现象频发以及时段性集中运输矛盾突出,这为如何优化粮食储备区域布局提供全新的切入视角。由于粮食储备数据从中央到地方都是机密数据,不可能直接使用,基于这样的现实,本文对于政府粮食储备区域布局现状的研究仅从侧面来加以论证,这是本研究的一个局限。因此,也期待有更多新的研究视角和研究方法,来推动我国政府粮食储备区域布局向更加科学、合理和有效的方向发展,以牢牢把握粮食安全主动权,筑牢国家粮食安全防线。

参 考 文 献

- [1] 中国政府网.国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020 年)[EB/OL].(2008-11-13)[2021-08-13].http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/13/content_1148414.htm.
- [2] 经济日报.粮食产区逐年集中 主产区与主销区对接更加紧迫[EB/OL].(2020-10-30)[2021-08-13]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1681935223616741633&wfr=spider&for=pc>.
- [3] 王凯,徐翔.我国粮食储备体系的完善[J].中国农村观察,1995(4):21-25.
- [4] 王林贵.完善储备调节制度强化粮食安全体系,中国粮食及农业:前景与政策[M].北京:经济管理出版社,1997.
- [5] 李福君.我国粮食储备布局研究[D].北京:中国农业大学,2005.
- [6] 蒋和平,朱守福.我国粮食储备管理现状和政策建议[J].中国农业科技导报,2015,17(6):8-14.
- [7] 郭玮.对国家粮食储备制度的再认识[J].科技导报,1998(3):55-56,35.
- [8] 娄源功.中国粮食储备风险管理[M].河南:河南人民出版社,2008.
- [9] 丁华,吴建勋,田顺利.国家粮食储备管理研究[M].河南:河南人民出版社,2008.
- [10] 贾晋.我国国家粮食储备的合理规模、布局与宏观调控[J].重庆社会科学,2012(2):82-94.
- [11] 程国强,朱满德.新冠肺炎疫情冲击粮食安全:趋势、影响与应对[J].中国农村经济,2020(5):13-20.
- [12] 新华网.中储粮直属库“瘦身”753 家整合为 346 家[EB/OL].(2014-10-21)[2021-08-13].http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/21/content_2768599.htm.
- [13] 白美清.中国粮食储备改革与创新[M].北京:经济科学出版社,2015.
- [14] 人民资讯.龙粤合作这些年 谋共赢 广东企业相继落户龙江[EB/OL].(2021-09-12)[2021-08-13]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1710680211693749614&wfr=spider&for=pc>.
- [15] 中国吉林网.吉林搭台 畅谈合作 九省(市)地方粮食储备齐发力[EB/OL].(2019-08-16)[2021-08-13]. <http://nongye.cnjiwang.com/nyxw/201908/2940719.html>.
- [16] 中国新闻网.吉林成首都稳定粮源基地“大粮仓”变身“大储粮仓”[EB/OL].(2019-01-11)[2021-08-13]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1622341572573661225&wfr=spider&for=pc>.
- [17] 吾谷网.对口合作稳步实施 激发东北粮食产区新活力[EB/OL].(2018-12-25)[2021-08-13]. <http://news.wugu.com.cn/article/1465293.html>.
- [18] 经济参考报网.产粮越多地区经济越落后:种粮 1 年不如打工 1 月[EB/OL].(2013-10-30)[2021-08-13].<http://finance.sina.com.cn/china/20131030/005917155050.shtml>.
- [19] 央广网.2015 年国内主粮价格走势将稳中偏弱[EB/OL].(2015-1-16)[2021-08-13]. http://country.cnr.cn/market/20150116/t20150116_517443296.shtml.
- [20] 每日经济新闻网.中央一号文件首提粮食安全主销区要保证一定口粮自给率[EB/OL].(2014-1-20)[2021-08-13].http://www.ce.cn/cysc/sp/info/201401/20/t20140120_2157036.shtml.
- [21] 王雅鹏,王薇薇,吴娟.中国粮食生产、流通、与储备协调机制研究——基于粮食安全[M].北京:科学出版社,2012.
- [22] 廖丹清.中国面临的粮食问题和应采取的对策[J].经济学家,1996(4):95-101.
- [23] 王耀鹏.中国粮食流通支持政策研究[D].北京:北京林业大学,2010.
- [24] 经济日报网.粮食库存高企的出路——北粮南运调查(下)[EB/OL].(2016-05-05)[2021-08-13]. http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-05/05/content_300047.htm.

(责任编辑:陈万红)