

对国家粮食储备制度的再认识

Thoughts on the System of the State Grain Reserve

郭 玮

(国务院研究室, 博士 北京 100017)

一、粮食储备的作用到底有多大?

建立粮食储备制度,是把储备作为市场宏观调控的一种手段,期望以较小量的吞吐对市场进行调节,起到“四两拨千斤”的作用。但粮食储备制度建立近7年来,其作用并没有人们预期的那么大。

1995年玉米价格上涨,国家拿出200万吨储备玉米进行抛售。一下增加200万吨的有效供给,对玉米市场来说不是一个小数字,但价格的上涨并没有很快抑制。直到新玉米上市,总产增加,净出口转为净进口,玉米的价格才恢复到正常水平。1996年,全国粮食产量增加了234亿公斤,为抑制粮价的不断下跌,解决“卖粮难”问题,国家先后7次增加专储粮指标,专储粮的增量大大超过了粮食增产的幅度。但主产区玉米等粮食品种的价格却仍低于定购价,“卖粮难”的呼声仍然很高。

一般来讲,储备调节有正面作用,也有负面作用。储备实际上是把一部分粮食先存起来,使其暂时不参与流通,但这部分粮食早晚要进入流通。因此,专储规模的增大,会直接影响人们对未来价格的预期,流通环节必然会减少库存,使因储备增加引起的价格反弹受到抑制。相反,储备粮抛售使储备空虚后,会使人们对未来价格看好,从而鼓励流通环节增加库存,减少现时市场的供给,激励价格攀升。由于国家储备费用由中央财政负担,而商业库存的费用由经营者自己消化,就更促使粮食部门在国家增加专储时,减少自己的库存,将部分正常的商业费用和 risk 转移给国家储备,有的甚至直接将商业库存划转为储备粮,搞所谓的“转圈粮”。1996年国家的专储收购超过增产量,但今年4月末时,农民户均存粮仍比上年增加27%,这说明肯定有不少地方减少了正常的粮食商业库存。储备库存和商业库存这种此消彼涨的关系,在一定程度上削弱了储备调节的作用。

粮食的储备调节还受到其量的限制。在市场出现暂时性波动时,储备调节是有效的,但当市场出

现幅度较大、时间较长的波动时,储备调节就发生困难。比如在连续较大增产,储备库存爆满,或者连续较大减产,储备库存空虚时,储备调节就不能很好发挥作用。

储备调节的局限性决定了在粮食市场的宏观调控中,不可过分依赖储备,更不能用储备调节来代替进出口调节等手段的运用。

二、储备规模是大了还是小了?

粮食储备规模的规定,必须注意到以下3方面因素。

第一,储备规模的减少是一种世界性的趋势。随着经济发展水平的提高,人们对自然灾害和市场波动的抵抗能力相应提高,特别是食物消费在总消费中的比重下降,使粮食供给的增减对社会生活的影响大大下降。减少粮食储备可能带来的风险越来越小,对粮食储备的需求相应减少。另外,交通通讯的发达,会提高储备的效率,较少的储备就可起到较大作用。

正因如此,很多国家都把缩减粮食的政府储备(或称公共储备)作为农业政策的重要目标,减轻因储备而带来的财政负担。美国自通过1985年农业法以来,一直在实行低公共储备政策,政府拥有的储备只有500万吨。欧盟也把减少粮食的干预储备作为今后农业政策的目标。在1995~1996粮食年度,世界粮食储备占消费总量的比重由1992~1993年度的23%降到15%,1996~1997年世界粮食产量的增加有利于增加储备,但专家估计,今后世界粮食储备不可能再恢复到90年代前半期的水平。从世界范围来看,粮食储备将从政府部门向私人部门转移(也即由公共储备转为商业储备),但私人储备的增加并不足以弥补政府储备的减少。

第二,我国农民手中的粮食有相当一部分是储备粮。国家粮食储备规模的确定,必须充分考虑到这个因素,就国内市场来讲,粮食的流通量只有1500亿公斤,政府的粮食专项储备接近甚至超过

市场流通量的 1/3, 显然规模太大。储备规模过大, 不仅加重财政负担, 而且会降低储备调节的灵活性。根据世界各国的经验, 粮食的安全储备规模大约是粮食消费总量的 17%, 其中缓冲储备 5%, 周转储备 12%。即使不考虑农民手中的储备, 按全国总消费量的 5% 计, 220 亿公斤的政府专项储备即可达到国际公认的安全水准。但考虑到我国商业储备制度仍不完备, 政府储备可能还要大一点, 但总体上不应超过 400 亿公斤。

第三, 与储备调节相比, 进出口调节往往更经济、更有效。世界大多数国家都把世界市场做为平衡本国市场的“蓄水池”, 把平衡有余的粮食卖到国际市场, 在国内供给不足时, 再通过进口来补充, 依此调节供需平衡, 保持价格稳定。通过大量粮食储备来调节供需平衡的做法越来越少。尽管在粮食出口时世界市场粮价可能偏低, 进口时世界市场粮价可能偏高, 但从成本比较来看, 进出口调节要比储备调节更经济。

我国人口多, 粮食消费量大, 保持一定的储备是必须的。但同时必须把进出口作为供需调控的重要手段。过分依赖储备, 不利于提高调控的效率。从经济发展的全局来讲, 货币(外汇)储备比起粮食实物储备具有更大的灵活性, 应有更低的成本和更高的效率。目前, 我国的国内粮价超过国际市场粮价, 为我们利用国际市场进行供需调控, 提供了更多的机会, 适当减少国家储备的规模对我们更有利。因为, 在国内价格高于国际市场价格的情况下, 如果储备保有规模太大, 粮食丰收后增储或出口的难度都大; 相反, 如果适当缩减储备规模, 丰收时增加收储就会容易, 即使遇到欠收, 从价格更低的国际市场进口也很合算。

三、中央与地方分级储备有没有必要?

我国的粮食储备制度分中央储备和地方储备, 储备的责任由中央和地方两级分担, 这对解决中央财力不足问题有积极作用。但是, 从几年来的实践看, 分级储备效果并不好。

1. 地方储备有无必要值得研究。地方储备粮的主要目的, 对一般地区性自然灾害和区域性粮价波动进行调节。但事实上一般地区性的自然灾害不会对整个粮食市场的供需产生影响, 也不会引起大范围的粮价波动。灾害发生后, 只要注入救灾资金, 通过救灾资金在市场上购买粮食, 就可以解决问题。应付一般性的自然灾害, 运用资金手段比运用储备粮手段肯定会更经济、更有效。至于区域性的市场波动, 要么不可能发生, 要么只是全国性粮食市场波动的一部分。因为区域性的粮食供需失衡, 在商业活动日益活跃、市场时空距离不断缩短的今

天, 会很快被统一市场的粮食流通化解、吸纳。而对于全国性的粮食市场波动, 地方储备显然无能为力。从这个意义上讲, 地方粮食储备缺乏针对性。

2. 地方储备和中央储备在某些方面是相互矛盾的。粮食储备的目的是对市场进行调节。就全国来讲, 粮食市场是一个统一的市场, 地方储备和中央储备同时存在, 无疑使一个统一市场有了两个不同的调控主体。这必然导致中央储备和地方储备在市场调控中相互摩擦和矛盾, 使储备粮的调控作用不能很好发挥。在粮食供给紧张时, 地方政府从其自身的利益出发, 往往不是吐粮, 而是为保证本区域粮食不出问题补充库存, 进一步加剧市场的紧张。相反, 在粮食供大于求时, 地方政府为减少自身的财政支出, 往往没有增加地方储备的积极性。1993 年底至 1995 年底, 我国粮食市场呈现紧张局面, 国家多次动用粮食专项储备平抑粮价, 但这期间许多地方储备不仅不吐, 反而吞粮。比如, 吉林为了补充库存封锁玉米外流, 使玉米价格一涨再涨。江苏省提出要“充实储备, 凡是储备不足或没有到位的, 要迅速采取补救措施”。1994、1995 年, 广东的地方储备由 10 亿公斤增加到 15 亿公斤; 河北的省级储备由 2.85 亿公斤增加到 4.5 亿公斤, 市级储备由 0.45 亿公斤增加到 3.5 亿公斤。1996 年粮食丰收, 中央大幅度增加了专项储备, 地方政府却不积极地增加地方储备, 而是一味地要求增加中央专储指标。中央曾规定, 地方粮食储备, 产区不应低于 3 个月的销量, 销区不应低于 6 个月的销量。但事实上, 在粮食供大于求、粮价下滑的今天, 很多地方的储备都没有达到国家规定的标准。地方储备从自身利益出发, 在需要吞时不吞、在需要吐时不吐的逆向调节行为, 大大削弱了中央宏观调控措施的成效。

因此, 我国应改革粮食储备制度, 逐步将中央和地方的两级调控改变为中央一级调控。

四、粮食储备的布局应在销区还是产区?

粮食储备如何布局, 主要应考虑两方面的因素: 在粮食供大于求时, 要有利于粮食的收购; 在粮食市场紧张时, 要有利于粮食的抛售。只有满足了这两方面的条件, 粮食的储备才可能有更高的效率。

最近几年, 一种非常流行的看法是, 国家的粮食储备应从产区向销区转移, 把储备库建在销区, 以便于在粮食紧张时及时抛售。笔者认为这种观点是片面的。粮食的紧张可能从销区开始, 但在市场经济如此发达的今天, 销区市场紧张很快会蔓延到产区, 不可能只有销区的紧张, 而产区却宽松。因

(下转第 35 页)

听顾客,要员工参与,要改变设计制造的方法,改变对企业程序的思考方法”。

归根到底,美国企业要告别工业时代,创建信息时代的经营管理方法。90年代以来,一场被称之为“重新构建公司”的变革大潮终于在美国企业中掀起了。“重新构建公司”就是企业通过重新设计和整合工作程序,建立能够充分体现个人价值的团队式组织,并层层扩大这种组织,直到整个公司都按照新的原则构建起来,最终形成新型的公司组织的创新过程。“重新构建公司”需要两个基本前提:一是信息化,包括信息集成的原则和信息化手段;二是知识化,要求处在新的程序和新的团队集体中的人们,必须具有同等视野、同等素质和共同的价值观念,便于在共同的经营活动中产生共同的语言和进行自我协调。

自“重新构建公司”的企业管理变革以来,美日两国企业竞争力的倒转就出现了。最先是1992年,美国英特尔公司取代日本公司成为世界最大的半导体制造商。紧接着,在1993年后,美国的通用、福特、克莱斯勒三大汽车公司也先后扭亏为盈,且销量增长。1994年时,美国已在新一代计算机芯片、软件,各种新型计算机和网络技术、移动通讯技术、高清晰度电视技术以及生物技术等高新技术领域,在国际市场上占尽优势。现在,美国信息产业所创造的产值约已占国内生产总值的40~50%。

(上接第51页)

策。可根据出口创汇的多少,经济效益的高低,实行差别税率;对为出口农产品及其加工品而进口的良种、饲料、加工机械、设备等可减免关税,对加工增值的出口农产品减轻税收等。在信贷方面,考虑到农业生产周期长的特点,应为出口农产品生产优先提供低息长期贷款。世界银行等国际性组织、机构提供的低息、无息贷款应优先安排出口农产品生产基地和加工项目。建立和完善出口信贷和出口信用保险制度,为农产品出口开拓新市场提供保障。

7. 加快基础设施建设,为创汇农业发展创造条件。基础设施是保证及时传递信息,准确、完好交货,顺利进行对外贸易的前提条件。我国因交通运输条件不佳,常常出现出口农产品受损、贻误交货期等情况,水果、蔬菜等时间性强的农产品,则常常因运输时间长,延误销售时机,使品质下降而卖不出好价钱。这既造成了严重的经济损失,又损害了商业信誉。因此,通过多种形式,搞好道路、码头等基础设施建设,尤其是建立一个快速、准时的航空运输网,是一项对创汇农业的发展具有现实意义和长远意义的基础性工作。(责任编辑 孙立明)

信息化的管理变革帮助美国人夺回了在传统产业中失去的阵地。1992年以来,美国的经济增长率和创造的就业机会都高于日本和欧洲,而美国的经济增长和就业并不是主要靠大量投资。如1993年净投资占国内生产总值的比率,美国为3.4%,德国为5.7%,日本为15.4%。在就业结构方面,也有了很大变化。50年代时,美国服务业占就业人口的50%,现在已达80%。在“重新构建公司”的企业中,土地、厂房、存货对企业不再重要,职工的专业知识和文化素质却成了经济增长的关键。据估算,现在美国职工中60%属于知识型的,在每10个新创造的就业机会中,有8个与信息产业有关。

现在,我国不少大企业正在积极走向世界,参与国际市场的竞争,有的已提出了在2000年前后跻身世界500强的奋斗目标。但是,美日企业竞争力倒转这一现象告诉我们:一方面当今国际间的经济竞争主要是在大公司之间进行的;另一方面,“500强”好比奥林匹克的“金牌”,在瞬息万变、竞争激烈的国际市场上,更应注重的是效益。我国企业的追求目标,应是实实在在的有实力、有效益和质量的500强,即既要看重“金牌”,更要立足效益。何况只有个别几家企业可能进入“500强”;对于绝大多数的我国企业来说,眼下唯一追求的目标,只能是提高效益。(责任编辑 蔡德诚)

(上接第56页)

此,储备粮的抛售,不论在产区,还是在销区,都会起到稳定市场的作用。销区市场由均衡转为紧张需要一定时间,消费需求不可能一下子猛增,供求关系的改变,也不可能一夜之间发生。销区市场的某种变动趋向,很快就会引起产区市场的反应。因此,单从有利于抛售来讲,国家粮食储备建在销区还是建在产区,并不会有太大的区别,最为关键的是要建立统一的粮食市场和灵活的储备调节机制。

如果从有利于专储粮的收购来讲,储备库的布局应主要在产区。粮食是一种全年基本均衡消费的商品,其最终需求的渐进性和平稳性,为粮食在区域之间的调运留下了充足的时间。但粮食的收购则不同。生产的季节性使其收购也产生很强的季节性。如果将储备库建在销区,在收获季节要在短时间内将大量的粮食运到销区,不仅会造成突增的运输压力,而且还得在产区建立足够的周转仓容,显然不经济。

(责任编辑 肖庆山)