

新形势下中国粮食价格与粮食安全研究

裴沛¹ 孙金岭²

(兰州理工大学 经济管理学院, 甘肃兰州 730050)

【摘要】中国粮食价格支持政策对粮价波动的影响比较大,加之粮食市场的开放度不断提高,粮食价格政策托市的现象日益突出,且国内外粮食价格倒挂现象依然突出,国际粮食价格传导对国内粮价的影响越来越大。从粮食生产与需求、粮食国际贸易和库存情况看,中国当前粮食安全是有保障的。但考虑到近年来全球粮食贸易呈现一系列新变化,中国保持粮食价格稳定难度正在提高,且种子安全、耕地安全问题不容忽视。应积极应对美国粮食霸权,进一步完善国内粮食价格体系、加大农业科技投入、加强基本农田保护,并不断优化粮食国际贸易,以确保中国粮食价格稳定,更好地保障中国粮食安全。

【关键词】新形势 粮食价格 粮食安全

【中图分类号】F726 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-2025(2021)02-0001-06

一、中国粮食价格变化情况分析

(一)中国粮食价格支持政策

考虑到粮食安全的重要性,进入新世纪以来,中国针对几大主粮均采取了相应的价格支持政策。在价格支持政策的支撑下,粮食价格的波动基本都在支持价格上下波动。因此,观察中国粮食价格变动情况主要应考察政府公布的支持价格。一是自2004年开始实施稻谷最低收购价,并于第二年启动,收购标准是早籼稻、中晚籼稻和粳稻最低收购价分别为1.4元/公斤、1.44元/公斤和1.50元/公斤。自2008年起,中国连续7年上调了稻谷最低收

购价,直到2015年未做相应调整。此时国内外稻谷价格的倒挂现象已十分严重,为此,2016年国家下调了早籼稻收购价,2017年又进一步全面下调稻谷最低收购价,早籼稻、中晚籼稻和粳稻最低收购价分别为2.6元/公斤、2.72元/公斤和3.0元/公斤。2018年早籼稻、中晚籼稻和粳稻最低收购价再次调整为2.4元/公斤、2.52元/公斤和2.6元/公斤。二是自2006年起实行小麦最低收购价,当年标准为2.36元/公斤。与稻谷最低收购价走势类似,自2008年起小麦最低收购价逐年提高,截至2014年达到2.36元/公斤。2015年、2016年维持了这个价格水平。

【收稿日期】2020-08-20

【基金项目】国家社科规划项目“基于产业关联溢出效应的中国区际产业转移绩效比较研究”(编号:15XJL008)。

【作者简介】裴沛,硕士,兰州理工大学经济管理学院讲师,主要研究方向为物流、大数据;孙金岭,博士,兰州理工大学经济管理学院副教授,主要研究方向为管理科学与工程。

2017年—2019年连续进行了调整,目前小麦最低收购价为2.24元/公斤。三是自2007年开始实行玉米临时收储价,并于2010年开始连续4年调高收储价格,不同产区分别达到2220元/吨~2260元/吨。2015年国家首次下调了玉米临时收储价,统一降至2000元/吨。四是2014年开始实施大豆目标价格政策,与最低收购价和临时收储价不同,目标价格制度是根据过去5年或是10年的农产品价格来设定目标价格,当市场价格低于目标价格时进行补贴,补贴额的计算基础是价格差额和种植面积。当年,黑龙江省每亩大豆补贴130.87元。2017年,此项政策被取消。

(二)中国粮食价格走势

受到粮食价格支持政策的影响,中国粮食价格走势在进入21世纪后呈现缓慢上涨的态势。2002—2019年,中国大米均价从2.34元/公斤上涨到4.9元/公斤,涨幅为109%,玉米均价从1元/公斤上涨到2.09元/公斤,涨幅为109%,小麦均价从1.08元/公斤上涨到2.24元/公斤,涨幅为107%。大豆均价则从1.74元/公斤上涨到3.7元/公斤,涨幅为112%。同期国际粮食市场在2007年1月—2008年7月出现波动,国际粮食价格指数上涨了63.2%,涨幅最大的是大米出现了134.6%的涨幅,涨幅最小的玉米也上涨了48.8%。2008年7月—2008年12月,国际粮食价格指数在短短5个月又快速下降了45.2%。相对于国际粮食价格的大涨大跌,中国粮食价格始终比较稳定,这主要得益于政府的粮食价格支持政策。无论是稻谷、小麦的最低收购价,还是玉米的临时收储价,在2015年以前都是只涨不跌的走势,不仅给了粮食种植户强烈的价格上涨预期,也使得国内粮食价格在国际粮食出现剧烈波动时依然有着很强的支撑,价格波动幅度非常小。^[1]这其中,只有大豆价格的波动受到国际粮食市场影响较大,主要是因为到2006年底,中国大豆进口量已经高达2827万吨,占当年全国大豆总供应量的58.4%,国际大豆价格的波动自然会影响到国内大豆价格。2007年1月—2008年7月的上涨周期中,短短一年半,大豆均价就从3.56元/公斤涨到了6.11元/公斤,上涨了71.6%。进入到下跌周期后,又在短短9个月下跌了27.4%,价格波动幅度远高于

其他粮食品种。

(二)中国粮食价格波动表现出来的特点

中国粮食价格在过去20年间保持着平稳上涨的态势,虽然波动幅度远低于国际粮食价格的波动,但也表现出一些特点。一是中国粮食价格依然具有政策托市的特点。目前,玉米临时收储政策和大豆目标价格政策都已经取消,但在其存续期间,对玉米和大豆价格都有很强的支撑作用。而稻谷和小麦的最低收购价,基本上就是国内大米和小麦价格的“晴雨表”,最低收购价上调,大米和小麦的市场价格会随之上涨。从2008年起,中国最低收购价连年上调,在2007—2008年国际粮食价格大涨大跌之际,国内粮食价格依然是缓慢上涨,没有出现剧烈波动。二是国内外粮食价格倒挂现象比较突出。2008年以后中国粮食收购价连年上涨,直到2017年才下调了稻谷和玉米的最低收购价。同期国际粮食市场价格在2008年和2013年两个年份均出现了较大幅度下跌。2013年中国早籼米价格为3.4~3.8元/公斤,而进口的越南米、泰国米只有3.20~3.60元/公斤。受到市场需求下降的影响,中国粮食主产区的稻谷、小麦、玉米价格平均下降了20%以上。2017年,受到国家下调最低收购价的影响,中国粮食价格再次出现下跌。但到2019年底,国内大米、小麦和玉米的价格仍然比国际价格高,国内外粮食价格倒挂现象依然比较突出。三是国际粮食价格的影响越来越大。表现最明显的是大豆价格走势,这主要是因为2015年之后,大豆进口依存度已经突破82%,加之国际巨头企业控制的食用油加工企业是大豆的主要进口商,进口规模与进口时机往往受到其母公司的控制,宏观调控政策在大豆进口上的作用发挥不充分。2019年中国已是全球第一大粮食进口国,随着粮食进口规模的不断扩大,国内粮食价格自然也更容易受到国际粮食价格的影响。^[2]

二、中国粮食安全现状

(一)中国粮食生产与需求

一方面,从中国粮食生产看,改革开放以后中国粮食产量保持着持续增加趋势。中国粮食产量在1997年突破5亿吨,在2013年突破6亿吨,2019年中国粮食产量为6.64亿吨。总体上,中国粮食生产虽然出现过1999—2003年连续4年下跌的情况,但

“手中有粮、心中不慌”“中国人的饭碗必须牢牢端在自己手里”等理念贯穿始终,政府对粮食生产始终高度重视。进入新世纪后,中国先后推出了最低保护价收购、敞开收购以及目标价格制度等一系列措施,为粮食增产奠定了坚实基础。^[9]另一方面,从中国粮食消费看。一是口粮作为粮食总需求的首要需求,约占到粮食总需求的一半。随着人们生活水平的提高,肉类蛋类等非粮食消费增加明显,口粮消费从1981年的农村人均256.1公斤、城镇人均145.4公斤分别下降到2019年的156.7公斤和75.6公斤,影响到口粮消费在中国粮食总消费中占比的下降。二是工业用粮呈现上升趋势。2000年中国工业用粮消费只有5158万吨,2019年工业用粮的消费量已达1.12亿吨,在中国粮食总消费量中的占比也从11.03%上升到17.63%。近年来,中国工业用粮的占比上升一度引起中央政府的警惕,出台了相关政策限制工业用粮特别是生物能源生产用粮,对工业用粮的增长有所抑制。三是饲料用粮,这同样是粮食消费的重要部分,主要是人们对肉类蛋类需求的上升,带动了相关养殖业的发展,使饲料用粮量不断增加。2019年,中国饲料用粮消费量在2.3亿吨左右,占到粮食总消费的4成。四是种子用粮比较稳定,一般占到粮食总需求的3%~5%左右。随着中国粮食播种面积的减少,种子用粮需求还在下降,2019年仅为1700万吨左右。总的来看,中国人均口粮消费在下降,但粮食总需求在上升。

(二)中国粮食国际贸易情况

中国的粮食国际贸易发展是以加入WTO为分水岭的,在此之前中国粮食出口量不断增长,而随着加入WTO过渡期的结束,粮食进口量不断加大,出口快速减少,成为全球重要的粮食进口国。^[10]2000年,中国除大豆出现了1020万吨的贸易逆差,小麦、玉米、稻谷都是出口量大于进口量,粮食总体贸易也有44.5万吨的顺差。2004年开始,中国粮食贸易整体出现了贸易逆差情况,此后粮食贸易逆差规模越来越大。2019年,中国小麦、玉米、稻谷的进口量分别为349万吨、479万吨和254.6万吨,均高于出口量。其中最为突出的是大豆国际贸易,自1996年以后,中国大豆进口量大于出口量的局面就日益严重,大豆进出口差额从92.15万吨一路飙升,到

2010年时已突破5000万吨,达5462.4万吨,2019年中国大豆进口量达8551.1万吨,是全球最大的大豆进口国。进口大豆占到国内大豆消费总量的80%以上,严重挤压了国产大豆的市场空间。2018年3月,美国挑起贸易摩擦,中国减少了从美国进口大豆,代之从阿根廷等南美国家进口大豆,大豆的对外依存度依然非常高。从中也可以看到,粮食贸易一旦出现较高的进口依存度对本国粮食安全而言是极大的威胁。

(三)中国粮食库存情况

衡量一个国家粮食库存水平的是库存消费比,即一年期末库存量占粮食消费量的比重。这一指标反映了面对未来粮食风险的应对能力,是一国粮食安全的重要衡量指标。但这并不意味着库存消费比越高越好,库存消费比过高会造成巨大的库存压力和高昂的保管成本,过低则存在较大粮食安全风险。联合国粮农组织给出的粮食安全系数是库存消费比在14%~17%之间。从中国粮食库存消费比看,过去20年间虽然有起伏,但绝大部分年份都在30%以上,2014年以后库存消费比更是超过了60%。可见中国的库存消费比远超过了联合国粮农组织划定的安全线,粮食库存非常安全。具体到各个粮食品种,过去10年中小麦的库存消费比最低年份在45%左右,最高超过65%。玉米库存消费比上升比较明显,从2010年的20%上升到2019年的83%。稻谷库存消费比也呈现上升趋势,2010年尚不足30%,2019年已达到62%。大豆库存消费比是4种主要粮食中最低的,2010年为27%,2019年为25%,虽然高于本世纪之初不足5%的库存消费比,但风险依然比较大。总的来看,中国不存在粮食库存风险,但粮食储备能力的不足、储备库的老旧、粮食的库存严重积压、国家储备过高、居民家中存粮越来越少等一系列问题,都会影响中国粮食安全。^[11]

三、新形势下中国粮食价格和粮食安全存在的风险

(一)全球粮食贸易呈现新的特点

近年来,全球贸易环境发生了明显变化,比如,以WTO为核心的多边贸易体制面临困境,贸易区域化加速兴起,新贸易规则加速构建,加之一些国家和地区贸易保护主义和逆全球化思潮抬头。全球贸易领域的这一系列变化也会影响到国际粮食贸易。

一是出现了明显的贸易保护主义。受到 2007 年和 2013 年等年份全球粮食减产的影响,各国对粮食危机的担忧日益加深,特别是受到 2020 年新冠肺炎疫情的影响,使这种思想更加深刻。各国对粮食资源的争夺和市场的掌握竞争更加激烈,一些传统的粮食出口大国实行“奖入限出”政策,有的国家更是直接采取出口限制措施。^[6]如俄罗斯政府在 2010 年 8 月宣布禁止出口小麦及其产品;乌克兰政府在 2012 年宣布禁止出口小麦;全球主要大米出口国泰国也在 2013 年开始实行严格的限制大米出口政策。二是各国对粮食贸易的重视程度明显提升。20 世纪 80 年代,国际粮食市场平稳发展时,无论是粮食进口国还是出口国,对市场的担忧都很小。但受到新世纪几次粮食危机的影响,各国明显开始重视粮食贸易,并将其作为确保粮食安全的重要途径之一。如中国统筹利用国内外两个市场、两种资源,主动扩大粮食进口,以节约国内耕地资源,保障粮食安全。每年超过 8000 万吨的大豆进口量,相当于利用了 6.9 亿亩国外耕地资源。日本政府推动进口地多元化,支持粮食企业在海外购买农田、强化产业链控制等等。三是国际粮食进口地和出口地两极化。粮食进口国主要是一些工业化城镇化快速推进、人口增长迅速的发展中国家,粮食出口国主要是具有资本和技术优势、生产效率高、生产成本低的澳大利亚、美国、加拿大、欧盟等发达国家。在一定程度上,粮食进口与出口两极化的发展增加了国际粮食贸易的风险。四是美国粮食霸权不断强化。这离不开美国政府通过高额补贴、低价倾销,提高美国粮食在出口市场上影响力的因素,如美国农场的规模化种植具有种植成本和种植技术上的优势,美国小麦、玉米、大豆的产量分别占到全球产量的 8.3%、38%和 37%。另外,还有美元作为国际货币和大宗商品结算货币的原因。全球四大粮商有 3 家是美国企业,芝加哥期货交易所是全球最重要的农产品期货交易所。美国小麦、玉米、大豆的贸易量分别占到全球的 22%、58%和 43%,均为全球第一。

(二)保持粮食价格稳定难度正在提升

一方面,国内外粮食市场联系日益紧密,国际粮价通过传导机制会影响到国内粮价的稳定。加入 WTO 以来,中国农产品市场逐渐放开。2000 年中国

粮食进口量还只有 1356 万吨,2019 年已达 10636.2 万吨,大豆进口的依存度更是高达 80%以上。在此情况下,国际粮价会通过贸易、汇率、期货市场等多个渠道传导到国内粮食市场,从而影响到国内粮价。^[7]如此一来,中国以前那种相对独立的粮食价格调控机制将受到更大挑战,也将面临更大的压力。另一方面,国内外粮价倒挂问题解决起来困难较大。在实行最低收购价的十几年后,国内外粮食价格倒挂现象已经十分突出,既不利于中国粮食贸易的健康发展,也抑制了粮食上游行业的健康发展。但考虑到保护粮食种植户积极性的需要,一味强调国内外粮价联动可能会造成国内粮食产量的下降。因此,解决国内外粮食价格倒挂现象,需要统筹推进农业科技进展、完善粮食种植补贴等政策,才能逐步缩小国内外粮价的差距。

(三)中国粮食安全遭遇现实的挑战

在中美关系越来越微妙的情况下,正视中国粮食安全显得尤为重要。当前来看,虽然中国谷物自给率达 95%以上,但有两个问题不容忽视。一方面是种子安全问题。中国玉米种源对进口的依赖较大,国内种子公司面临国际企业较大的竞争压力,这主要是中国种子市场的集中化程度低、技术含量不高、竞争力不强。中国种子市场排名前十的企业,占国内市场份额只有 10%,占国际市场份额不到 1%。而美国排名前十的种子企业占据了全球 70%的市场份额,孟山都、杜邦等美国企业在种子生物技术领域具有垄断性的优势,专利技术更是实现了全行业覆盖。特别是“植物基因表达控制”专利技术,使售出的种子种植后不能再留种,相当于种子是一次性的,第二年必须重新购买种子,这从确保种子安全角度来看无疑非常危险。^[8]另一方面是耕地安全问题。中国每年巨大的粮食进口量,相当于利用了数亿亩海外耕地,一旦中美对抗加剧,粮食进口贸易受到影响,将不得不全部依赖国内耕地来满足粮食种植需求。而中国耕地面积仅占全球的 10%,却要养活全球 22%的人口,压力非常大。在城镇化和工业化快速推进的背景下,中国耕地保护始终面临较大压力。在确保耕地面积的同时,耕地质量的维持也面临着问题。中国可耕地中,优等地面积仅占 3%左右。为提高粮食产量而大量使用的化肥、农药、农

膜等,使中国耕地污染比较突出。再加上水土流失、土地酸化、沙化等问题,可见中国耕地质量保护已是十分紧迫的问题。

四、对策建议

(一)积极应对美国粮食霸权

虽然粮食问题还没有成为美国对付中国的手段,但作为国家安全的重要基础,美国未来很可能会发挥其粮食霸权打压中国,为此,应积极应对美国的粮食霸权,确保中国粮食安全。^[9]一方面,积极参与推动全球粮食贸易秩序重建。大力开展国际合作,与广大发展中国家一起,推动建立更加公平的粮食贸易体系,打破美国的垄断,确保安全稳定的全球粮食供应网络。另一方面,减少自美国的粮食进口,建立稳定的替代渠道。通过开展多边合作或双边合作,推进粮食进口国的多元化,加快降低美国在中国粮食进口中的比重,减少自美国的进口粮食依赖。

(二)完善国内粮食价格体系

中国长期实施的粮食最低收购价政策,已经在国内粮食市场上产生了不利影响。如国内粮食价格市场化因素影响力小、国内外粮价的倒挂等等,都表明中国粮食价格体系需要进一步完善。应在最低收购价的基础上,扩大粮食种植、农具等各个方面的补贴种类和补贴水平,降低粮食种植成本,从而为最低收购价政策创造更大的政策空间,避免最低收购价格居高不下。如此一来,可以有效减少市场对最低收购价的依赖,特别是降低市场对最低收购价只涨不跌的心理期待,让最低收购价能够更加贴近市场实际。^[10]

(三)加强农业科技投入和基本农田保护

一方面,加大农业科技投入,提高中国粮食种植科技水平。种子安全是粮食安全的首要条件,应加大对种子科技研发投入,将种子的安全牢牢把握在自己手里。可以引进国际种子技术,但至少要保证国产种子能够满足国内需求。同时,保障耕地质量,提高相关技术的研究投入,推广耕地轮作轮休等做法,更好保障耕地质量。^[11]另一方面,加强基本农田保护。基本农田是粮食种植的根本,应加强对农田的保护,严守耕地红线。对城镇化和工业化进程中对耕地占用的审批权集中到省级政府,以减少

随意占用耕地的情况。^[12]

(四)优化粮食国际贸易

一方面,根据中国粮食安全需要,合理调整中国粮食贸易结构。当务之急是降低大豆的进口依存度,每年超过 8000 万吨的大豆进口量,极大地挤压了国产大豆的空间,黑龙江省等作为国内最主要的大豆传统种植区,2019 年种植面积为 6419 万亩,依然低于 20 世纪 90 年代的种植规模。过高的进口依存度使相关上下游产业受到国际资本力量的控制,不利于中国大豆安全。^[13]同时,确保中国其他三大主粮的进口占比始终在安全线之下。另一方面,加大对国际粮价的监测和预警,重点是加强对芝加哥期货交易所粮食期货价格的监测,以及对美国、乌克兰、泰国等重要粮食出口国粮食出口政策和出口情况的监测,在出现突发情况时及时做好应对。

【参考文献】

- [1] 蒋和平,尧珏,蒋黎.新时期我国粮食安全保障的发展思路与政策建议[J].经济学家,2020(1):110-118.
- [2] 王春华.浅析智慧农业在促进粮食安全发展过程中存在的难题[J].现代面粉工业,2020(1):55-56.
- [3] 柯炳生.更好发挥两个作用牢固保障粮食安全[J].农村工作通讯,2020(4):16-18.
- [4] 李辛一,朱满德.新时代中国粮食安全形势:现状、挑战与应对[J].农业经济,2020(1):3-5.
- [5] 李隆玲,武拉平.乡村人口变迁对我国粮食安全的影响[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020(1):80-91.
- [6] 孙玉娟,孙浩然.粮食安全视阈下中国粮食进口贸易研究[J].价格月刊,2020(3):41-52.
- [7] 陈燕.高质量发展视角下的粮食安全问题研究[J].东南学术,2020(1):176-183.
- [8] 张务锋.加快推动国家粮食安全治理体系和治理能力现代化[J].中国粮食经济,2020(3):6-9.
- [9] 王大为.粮食安全视角下的粮食储备与粮食价格问题研究[D].北京:中国农业科学院,2018.
- [10] 陈光军.乡村振兴背景下中国改革 40 年来粮食安全的回顾与思考[J].农业经济,2020(3):3-5.
- [11] 翁鸣.国际市场变化对我国粮食安全的影响及其思考[J].中州学刊,2020(5):46-52.
- [12] 陈颂东.国内外粮食价格倒挂研究——兼论我

国粮食最低收购价的形成机制[J].湖南财政经济学院学报,2018(2):81-89.

[12]周渊.我国粮食价格波动与物价水平关系的实证分析[J].湖南财政经济学院学报,2018(5):23-31.

Research on China's grain price and security under the new circumstances

PEI Pei¹ SUN Jin-ling²

(School of Economics and Management, Lanzhou University of Technology, Lanzhou, Gansu 730050)

Abstract: China's grain price support policy has a great impact on the fluctuation of grain price. In addition, with the increasing openness of grain market, the phenomenon of grain price policy supporting the market has become increasingly prominent, and the phenomenon of grain price inversion at home and abroad is still prominent. The international grain price transmission has a greater impact on domestic grain price. From the perspective of grain production and demand, international trade and inventory of grain, China's current grain security is guaranteed. However, in view of a series of new changes in global grain trade in recent years, it is difficult for China to maintain the stability of grain prices, and the problems of seed security and cultivated land security can not be ignored. We should actively deal with the grain hegemony of the United States, further improve the domestic grain price system, increase agricultural science and technology investment, strengthen the protection of basic farmland, and constantly optimize the international trade of grain, so as to ensure the stability of China's grain price and better guarantee China's grain security.

Key words: grain prices; grain security; new circumstances