

完善宏观调控 确保粮食安全

□ 国家粮食局局长 聂振邦

粮食是经济发展、社会稳定和国家安全的第一保障与基础。党的十七届三中全会强调任何时候都不能放松粮食生产与安全，中央经济工作会议和农村工作会议也对确保粮食安全进行了部署，提出了加强粮食宏观调控的新任务。当前，粮食部门要围绕宏观调控目标，发展现代粮食流通产业，为保障国家粮食安全作出新贡献。

一、粮食宏观调控面临新挑战

随着国际金融危机向实体经济的蔓延和扩散，特别是今年年初，我国遭遇的多年不遇的大面积旱灾，增加了全年粮食供求形势和价格走势的不确定性，使粮食的宏观调控与粮食安全面临新的更加复杂的形势。

首先，粮食供求和价格形势出现新变化，给粮食宏观调控提出了新要求。从国际市场看，去年粮食价格经历了大起大落，虽然2008年度世界谷物产量创历史新高，但全球主要粮油品种库存消费比仍处于历史较低水平，国际市场粮油品种价格仍处于此次波动前的历史高位。从国内情况看，2008年粮食生产再获丰收，总产量创历史新高，粮食供求状况进一步改善，中央储备规模稳定增加，地方储备逐步充实，为做好粮食宏观调控打下了坚实基础。但在国内市场粮价高于国际市场的情况下，既要抑制国内粮价下行、做到稳粮增收，又要防止一些品种过度进口冲击国内市场，粮食宏观调控面临的形势更加复杂，需要进一步提高宏观调控的能力和水平。

其次，粮食库存结构出现新变化，给粮食监管提出了新要求。粮食库存是实施粮食宏观调控的重要物质基础。随着国家多项宏观调控措施的实施，国家和地方储备粮规模不断增加，最低收购价政策执行范围不断扩大，粮食库存监管工作任务日

益繁重。加之，粮食市场主体日益多元化，粮食企业分布点多面广，部分企业执行粮食流通统计制度不严格、不规范，不易全面摸清库存底数。特别是近年来粮食价格大幅波动，个别企业存在“转圈粮”、挤占挪用收购资金、粮食销售后不及时减账、违规销售粮食等现象。加强粮食宏观调控，需要进一步健全粮食监管制度、完善监管办法、充实监管力量、加大监管力度。

再次，粮食流通体制出现新变化，给完善政策措施提出了新要求。改革开放以来，随着粮食流通体制改革不断深化，我国粮食市场逐步全面放开，市场机制配置粮食资源的基础性作用日益增强，现代粮食流通产业成效明显。但同时，我们应当看到，在改革和发展中还存在一些矛盾和问题，落实中央与地方粮食事权的政策不够配套，“谷贱伤农”与“米贵伤民”的矛盾不时交替出现，支持粮食生产、保护农民利益的长效机制还需要进一步完善，现代粮食市场主体及其经营方式还不完全适应社会主义市场经济发展的需要。因此，要进一步深化粮食流通体制改革和国有粮食企业改革，理顺粮食宏观调控的体制机制。

二、完善粮食宏观调控要处理好六个关系

在市场经济条件下，加强粮食宏观

调控，既是建立规范有序的粮食流通市场的内在要求，也是确保国家粮食安全的重要手段。目前，我国粮食安全仍面临着耕地数量减少、种粮比较效益低、粮食消费需求刚性增长、粮食供求结构和区域不平衡问题突出、国内粮食流通产业发展滞后等问题，加强粮食宏观调控的任务十分繁重，压力不断加大。总结多年来的经验，今后加强粮食宏观调控仍要立足于深化改革，不断完善现代粮食市场体系和产业体系，加快构建“供给稳定、调控有力、储备充足、运转高效”的粮食安全保障体系。重点是要处理好六个关系。

处理好大胆探索与稳步推进的关系。粮食工作事关千家万户和社会稳定。对于粮食流通体制改革，我国每迈出一步都非常审慎，都是从实践中获得经验，从解放思想过程中得到启迪，释放出改革的力量，才下决心逐步推进的。在改革中，既立足基本国情粮情，注意全面协调，坚持统一政策，稳步推进，又分析区域间差异，鼓励各地积极探索，根据改革中出现的新情况新问题，及时调整政策、完善措施、健全机制，确保在改革中加强粮食宏观调控。

处理好放开市场与加强调控监管的关系。粮食是关系国计民生的战略物资。要确保国家粮食安全，必须把市场机制和宏观调控有机结合起来，既要加快建

立全国统一开放、竞争有序的粮食市场体系,充分发挥市场配置粮食资源的基础性作用,促进粮食快捷顺畅有序流通,又要坚定不移地增强政府调控粮食市场的能力,完善粮食储备体系和应急机制,加强粮食流通监管,规范粮食经营行为,维护粮食正常流通秩序,保障粮食市场供应和价格基本稳定。

处理好“主渠道”和“多渠道”的关系。正确处理粮食市场“主渠道”和“多渠道”的关系,是保障粮食安全、稳定市场和搞活流通的重要环节。多年来的实践证明,只有深化国有粮食企业改革,支持国有粮企做大做强,提高它们的竞争力和影响力,才能发挥市场主渠道作用,有效保证粮食市场和价格的基本稳定。在这个前提下,我们才有条件培育和发展多元市场主体,引导和鼓励多元主体积极入市,搞活粮食流通。

处理好国内与国际两个市场的关系。我国人多地少、水资源短缺的矛盾将长期存在。对于我们这样一个大国,保障粮食安全必须始终坚持立足国内实现粮食基本自给方针不动摇,加大强农惠农政策力度,充分调动农民种粮积极性,着力提高粮食生产经营能力。这应是我国长期坚持的一项基本国策。同时,要有国际视野和战略眼光,积极利用两个市场、两种资源,调剂国内粮食品种余缺,实现粮食供求紧平衡的调控目标。

处理好促进粮农增收与保护消费者利益的关系。粮食宏观调控涉及粮农、消费者、经营者等多方面的利益关系。保障粮食安全必须把保护粮农利益和调动农民种粮积极性作为出发点,充分发挥流通对生产的引导作用,大力发展粮食产业化经营,让粮农分享流通、加工环节带来的增值收益,为耕者谋利。在此基础上,要把关注民生作为落脚点,统筹兼顾粮农、经营者和消费者的利益,努力把粮食质量关,降低粮食流通成本,提供优质价廉的粮油食品,为食者造福。

处理好中央与地方、产区与销区、东部与西部的关系。我国幅员辽阔,各地自然条件不同,发展重点也不尽相同。保障粮食安全必须在促进粮食供需紧平衡的

目标下,合理划分中央政府和省级政府对粮食的职责和事权,建立国家宏观调控下省级政府对本地粮食生产、流通和安全全面负责的体制,充分发挥中央和地方两个积极性。在制定粮食政策时,既要考虑产区也要考虑销区和产销平衡区利益,既要照顾中部、西部也要兼顾东部利益,以调动各地抓粮食生产与安全的积极性。

三、坚持在搞活流通中完善粮食宏观调控

近期以来,国际粮价普遍下行,种粮比较效益出现下降,调动农民种粮积极性、促进粮农增收的任务比以往更加艰巨,加强粮食宏观调控、保障国家粮食安全的难度也在不断加大。当前,做好粮食工作,关键是要围绕“稳粮、增收、强基础、重民生”的要求,结合粮食流通工作面临的实际情况,坚持在搞活流通中加强粮食宏观调控,为经济平稳较快发展提供有力保障。

抓好收购,充实储备,夯实粮食宏观调控的物质基础。抓好粮食收购是国家掌握粮源的关键。要认真做好最低收购价粮食和国家临时收储粮食收购工作,确保理解政策无偏差,执行政策不走样,落实政策不缩水。加强对粮食收购工作的组织和指导,督促国有粮食企业发挥主渠道作用,引导多元市场主体积极入市收购。各地要按照粮食储备规模指导性计划,利用粮食丰收的有利时机,抓紧充实地方储备,增强应对市场异常波动的能力。大中城市、重点地区和薄弱地区要增加小包装成品粮油应急储备库存,确保10天以上的市场供应量。

清仓查库,摸清家底,为国家宏观调控提供可靠决策依据。全面查清国家库存粮食的数量和质量,准确掌握粮食库存的真实情况,是国家实施粮食宏观调控的重要决策依据。要加强中央储备粮行政管理,做好日常监管和质量抽查,确保储备粮数量真实、质量良好、储存安全、轮换规范。要严格按照国务院关于开展全国粮食清仓查库工作的部署,进行

一次清仓查库,摸清家底,既做到政府心中有数,也让群众放心。同时,按照“在地检查”原则,对库存粮油的实物、统计、财务、质量情况进行全面清查,确保清仓查库工作顺利进行和达到预期目的。

稳定粮价,保障供应,切实加强对粮食市场的调控。继续做好政策性粮食竞价销售工作,掌握好调控时机和力度。加强粮食移库工作和产销衔接,充实薄弱地区粮食库存。积极探索建立多形式、多层次、长期稳定的粮食产销合作关系,稳定销区粮源渠道。完善粮食应急预案,加强粮食应急体系建设。进一步做好全社会粮食流通统计工作,加强粮食市场监测预警分析。进一步完善信息发布制度,及时公布粮食政策信息和供求、价格信息,正确引导粮食生产、流通和消费。

深化改革,促进发展,加强现代粮食流通产业建设。进一步完善中央、省级政府粮食事权制度,明确粮食调控的目标和责任,确保国家粮食安全落到实处。完善粮食支持保护制度,调整粮食风险基金政策,充分调动农民种粮、地方抓粮的积极性。继续研究解决国有粮企遗留问题,推进国有粮企产权制度改革、兼并重组和技术改造,不断增强企业的市场竞争力,充分发挥其在粮食经营中的主渠道作用。大力培育现代粮食市场主体,积极推进以优势企业为龙头、粮食现代物流为依托的粮食产业化经营,促进企业增效、农民增收。积极落实扩大内需政策,加强粮食流通基础设施建设,推进粮食市场体系建设,提高粮食流通效率。

完善制度,加强监督,进一步推进粮食依法行政。认真执行中央储备粮管理条例和粮食流通管理条例,健全粮食法制体系。依法加强对粮食市场和政策性粮食购销情况的监督检查,加强对全社会粮食市场主体的监管,继续做好粮食收购资格审核和中央储备粮代储资格审核工作。切实加强粮食仓储规范化管理,进一步落实安全生产责任制,提高安全事故的防范和应急处置能力。

(原载《求是》杂志2009年第9期)

责任编辑:关来权