

## 摘 要

粮食问题是关系到国计民生的重要问题，它不仅关系到农民的收入，更关系到经济发展和社会稳定。新中国成立以来，党和政府高度重视粮食安全工作，积极探索建立适合我国国情的粮食储备制度。

为了加强和规范对储备粮的管理，国务院于 2003 年 8 月颁布了《中央储备粮管理条例》，确立了中央储备粮的垂直管理体制，明确了国务院发展改革部门、国家粮食行政管理部门、中国储备粮管理总公司等有关部门和单位在中央储备粮管理中的职责分工，对中央储备粮的收购、储备、轮换、动用、财政补贴、银行信贷、检查监督等做出了具体规定，标志着储备粮管理步入了法制轨道。但有关法律规定仍然不够健全，不太适应粮食流通市场化改革的新形势。

国内已有的有关粮食储备制度的研究成果大都是从经济学、管理学的角度，提出相应的政策建议，主要观点是充实库存规模，优化库存结构和布局，完善管理措施等。这些研究成果和政策建议对于完善我国的粮食储备制度具有重要的参考价值。但是，从法学理论的角度来研究我国粮食储备制度建设，仍然做得很不够。如何建立一套系统而完善的粮食储备法律制度，是关系到我国粮食安全的现实问题。为此，本文力图从法律的视角提出相应的解决方法与建议。

本文除导论和结语，从四个部分展开阐述，第一部分在回顾我国建立和发展粮食储备的实践基础上，说明我国建立粮食垂直管理制度的必要性，第二部分对我国粮食储备制度存在问题及其成因分析，认为问题主要是决策机制不太灵活、管理体制不健全和监督力度不够。根据宏观调控法的原则，对粮食储备的目标定位、政府与市场的关系定位和中储粮总公司法律定位等进行分析。第三部分介绍美、日两国的先进粮食储备法律制度。第四部分通过之前对我国粮食储备一般理论和我国粮食储备发展变化情况的分析，认为中国粮食储备无论是在目标、决策、管理，还是在监督上都存在法律问题，需进一步解决。最后借鉴国外成功经验，从粮食储备的目标、粮食储备决策、粮食储备管理、粮食储备监督等四个方面做出了整体构想和建议。

关键词：粮食安全，粮食储备制度，宏观调控法

## Abstract

The crops problem is the most important thing in our life. It is not related to the income of peasants, but also related to economic development and social stability. Since the founding of New China, The Party and government which attach great importance to the security of the crops actively explore the establishment of appropriate national conditions of Chinese grain reserve system.

In order to strengthen and standardize the management of grain reserves, the State Council issued the “Regulations the central grain reserves” in August of 2003, which established vertical management system, and defined the responsibility of State Council development and reform department, national grain administrative service division, Chinese stored grain manage related departments such as the head office . Have all done the clear regulation in purchase, reserve, rotating, drawing on and financial subsidy, bank credit, checking and supervising of the central stored grain and so on. These all promote the management of stored grain to step into the track of the law. But relevant legal provisions are not sound enough, and do not adapt the new the market oriented reform of grain circulation.

At present, the results of studying on Chinese grain storage system are mainly in terms of economics and the management. The main view is to substantiate the stock scale, optimize the stock structure and overall arrangement, and improve control measures. These research results and policy recommendations are important to improve the system our grain storage. However, the studying on the institutional improvement about the law of grain reserves is still not enough. How to set up a complete grain reserves legal system is related to the reality of Chinese the security of the crops. My paper tries to put forward corresponding solution and suggestion from the visual angle of the law.

Except introduction and conclusion, there are four chapters. The part one of my paper reviewed the development of our country's grain reserves, explained the necessity that our country sets up the vertical management system of grain. The part two of my paper analyzed to the problem and cause of our country's grain reserves. The problem which the decision-making mechanisms are not very flexible, the management and supervision system is not perfect. According to the principle of macro-control law, defined the goal of the grain reserves, the relation between government and marker, and cleared the legal status of the grain company. The part three of my paper drew lessons from advanced law of the developed country. The last part explored how to use legal means to the grain storage system. Through the analysis of the change to the general theory of grain reserves of our country's grain reserves, the author believe that the system of our country's crops reserves of the objectives, decision-making, the management and the supervision of Chinese grain reserves are existing legal problems. Finally, the author makes the suggestion from grain reserves of the goal decision, the management and the supervision on some issue.

**Key words :** Food Security , The System of Grain Reserve , Macro-control Law

# 中南民族大学

## 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：

日期： 年 月 日

## 学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权中南民族大学可以将本学位论文的全部或部分内  
容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于

1、保密，在\_\_\_\_\_年解密后适用本授权书。

2、不保密。

(请在以上相应方框内打“ ”)

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

## 一、导 论

“国家大本，食足为先。”粮食安全问题直接关系到国家经济发展、社会稳定和国家安全。粮食储备则是保障国家粮食安全的物质基础和基本手段。中国自古以来就有储粮备荒的悠久传统，周、秦以来历代都有建官仓、义仓储粮备荒，历史上各朝各代无不将其摆在治国安邦的重要位置。<sup>1</sup>新中国成立以来，党和政府高度重视粮食安全工作，积极探索建立适合我国国情的粮食储备制度。特别是随着我国粮食流通体制市场化改革的不断深入，如何建立健全科学的粮食储备制度和管理体制，切实增强粮食宏观调控能力，维护粮食市场稳定，确保国家粮食安全，成为各级政府十分关注和着力解决的重大问题。毫无疑问，在各级粮食储备中，中央储备粮数量最大，处于核心位置，在调节市场，平抑粮价，应对灾情，确保国家粮食安全中发挥着主导作用。如，1991年淮河流域遭遇洪水灾害，苏、皖、浙、豫、鄂、湘6省受灾，先后紧急动用了500万吨中央储备粮救灾，灾情得以缓和；1994年-1995年出现了较为严重的通货膨胀，国家先后动用了中央储备粮2250万吨平抑市场粮价，很快稳定了市场；1998年，长江流域发生洪灾，国家再次及时动用了中央储备粮救灾。进入新世纪之后，国家粮食储备制度又经历了“非典”、2003年粮食减产、2008年年初的冰雪灾害和四川汶川特大地震等严峻考验，特别是在2008年全球粮食危机中，有40多个国家发生粮食风波，而中国却岿然不动。正如温家宝总理所说的，就是因为我国“手中有粮，心中不慌”。<sup>2</sup>历经多次大小灾害和粮食危机，实践证明，中国粮食储备体系对保障我国粮食安全和稳定世界粮食市场发挥着十分重要的作用。

为了加强和规范对储备粮的管理，国务院于2003年8月颁布了《中央储备粮管理条例》，确立了中央储备粮的垂直管理体制，明确了国务院发展改革部门、国家粮食行政管理部门、中央储备粮管理总公司等有关部门和单位在中央储备粮管理中的职责分工，对中央储备粮的收购、储备、轮换、动用、财政补贴、银行信贷、检查监督等各个环节基本做出了规定，这对储备粮管理步入法制轨道给予

<sup>1</sup> 高连宗、胡江辉：《浅谈粮食调控的必要性》，载《中国粮食经济》2003年第5期。

<sup>2</sup> 白美清著：《建设有中国特色的粮食储备体系为国家粮食安全和“三农”服务》，《中国粮食改革开放30年论文集》，中国财政经济出版社2000年版，第249-250页。

了极大的推动力。但有关法律规定仍然不够健全，不太适应粮食流通市场化改革的新形势。

国内已有的有关粮食储备制度的研究成果大都是从经济学、管理学的角度，从实践经验的角度，提出相应的政策建议，主要是充实库存规模，优化库存结构和布局，完善经营管理措施等等。这些研究成果和政策建议对于完善我国的粮食储备制度都具有重要的参考价值。但是，从法学理论的角度来研究我国粮食储备制度建设，仍然做得不够。我国现行粮食储备制度存在的诸多问题，如，系统性不强、体制不顺、法律关系和责任不明确、权利义务不均衡、监督机制不健全不完善等等，都需要从法学的角度进行深入研究，用法律的手段予以解决。如何建立一整套系统而完善的粮食储备法律制度，是直接关系到我国粮食安全的现实问题，具有十分重要的研究价值。为此，本文从我国粮食储备制度建设的实践出发，从粮食宏观调控权力出发，研究粮食储备制度中存在的主要问题，力图从法律的视角提出相应的解决方法与建议。

## （一）粮食储备与国家粮食宏观调控

### 1. 粮食储备的涵义与分类

在我国，粮食的概念有狭义和广义之分。狭义的粮食，是指稻谷、小麦、粟、大麦、高粱、燕麦、黑麦，此外还包括荞麦。广义的粮食是指谷物、豆类、薯类，其中豆类包括大豆、绿豆、蚕豆、豌豆、小豆等，薯类包括甘薯、木薯、马铃薯等。这是当前我国通行的一种解释。<sup>3</sup>我国《粮食流通管理条例》规定，粮食，是指稻谷、玉米、小麦、杂粮及其成品粮。《国家粮食安全中长期规划纲要》（2008—2020）中的粮食，主要指谷物（包括小麦、稻谷、玉米等）、豆类和薯类。联合国粮食及农业组织（FAO）所说的粮食，是指谷物，主要包括小麦、粗粮、稻谷。其中，粗粮包括玉米、大麦、高粱等。FAO 出版的生产年鉴所列食物产品目录中有 8 大类 106 种，这 8 类是，谷物类，块根和块茎作物类，豆类，油籽、油果和油仁作物，蔬菜和瓜类，糖料作物，水果，浆果，家畜、家禽、畜产品。在上述定义中，虽然具体描述有差异，但都认为粮食是指谷物（小麦、玉米、稻谷）、大豆和薯类。

<sup>3</sup> 袁志刚著：《中国粮食安全的理论研究和实证分析》，上海人民出版社 2003 年版，第 12 页—13 页。

粮食储备是粮食生产和消费之间必不可少的环节，它相当于一个蓄水池，丰年吃进，歉年吐出，平衡粮食供需总量，实现国家粮食安全目标。<sup>4</sup>

按照粮食储备的用途可分为周转储备和战略储备。周转储备指的是确保从粮食生产地或者进口地平稳顺利、持续不断地得到供应并运输到加工厂，经过加工最后到达消费者手中的储备粮。<sup>5</sup>随着农作物收获到最后，周转储备粮的数量也会随之逐渐减少。在主要依靠本国生产粮食来满足其自身需要的国家，在农作物收获年度即将结束时，周转储备达到最低水平。考虑到新作物的收获期及其新粮上市的时间有可能推迟，在农作物收获年度末的周转储备量应至少仍能保持市场（包括出口）供应的连续性，且周转储备在任何时候都应该包括运输途中的数量以及零售商和消费者手中掌握的粮食数量。由于各国政府报告的储备数字也不将此项计算在内，这些数量一般并不包括在粮食储备调查之中。战略储备是指国家为了应对战争、自然灾害和突发事件，而在平时有计划地储备一定数量的粮食。例如补救因农作物歉收造成供应不足，或者应付其他意外事件，当面临大范围粮食短缺或者在作物量下降时用以承担国际承诺的储备，都是属于战略储备。<sup>6</sup>本文主要研究战略储备。

按照储备主体来分，可以分为政府粮食储备和社会粮食储备两种。社会粮食储备指的是农民及企业所储备的一定数量粮食。政府粮食储备是指中央和地方各级政府为了调节粮食供求总量、稳定粮食市场、应对重大自然灾害或者其他突发事件等情况而建立的，属于前面所说的战略储备，政府粮食储备又分为中央和地方两级储备。中央储备是由国家财政资金建立的粮食储备，所有权归国家，主要用于国家战略安全和应付全国性的自然灾害以及其他各种突发事件。地方储备是由省级及以下地方财政资金建立的粮食储备，主要用于应付地方局部的自然灾害以及其他各种突发事件。<sup>7</sup>本文主要研究政府粮食储备。

## 2. 粮食储备在粮食宏观调控中的作用

一国的粮食安全在国家安全体系中占有十分重要的地位。粮食储备作为国家重要的战略物资储备，肩负着稳定市场的任务、影响着整个国民经济平稳运行，

<sup>4</sup> 广西区粮食局课题组：《关于完善储备粮体系与粮食宏观调控问题研究》，载《粮经学会简讯》2008年第7期。

<sup>5</sup> 邢会强著：《宏观调控权运行的法律问题》，北京大学出版社2004年版，第185-186页。

<sup>6</sup> 邓亦武著：《粮食宏观调控论》，经济管理出版社2003年版，第164—165页。

<sup>7</sup> 李福君：《我国粮食储备布局研究》，中国农业大学学位论文，2005年3月。

是保障粮食安全的重要手段。具体而言，粮食储备的功能表现为以下四个方面：

(1) 市场供求的“稳定器”

粮食储备调节市场的功能主要通过其吞吐机制来实现的。当市场上的粮食供大于求，粮食价格大幅下跌时，为了抑制粮价的下滑，保护粮食生产者和消费者的利益，政府就要“吞进”粮食。当市场上出现供不应求，粮食价格大幅上涨时，政府就要向市场“吐出”粮食。通过这种增加或减少粮食储备来调节市场的粮食供给量，平衡粮食市场的供求关系，达到粮食价格的相对平稳，稳定粮食生产者的收入。例如 2003 年“非典”时期，北京地区出现了抢购粮油等必需品的风波，全国各地及时抛售储备粮进行调控，有效地解决了“粮荒”，稳定了市场。

(2) 救灾备荒的“蓄水池”

粮食生产在很大程度上受自然条件的影响，年际之间，地区之间的粮食丰歉不稳定，特别是遇到干旱和洪涝等自然灾害。为了保证在受灾期间，居民能够得到必需的粮食，保证社会稳定，国家必须运用粮食储备来进行宏观调控。<sup>8</sup>例如在 1998 年，我国南方等一些地区发生特大洪涝灾害造成了当地粮价飞涨，国家紧急调用粮食储备，很快就把粮价平抑下去。<sup>9</sup>

(3) 战略安全的“保证金”

我国是世界人口大国之一，解决粮食问题必须要立足于自力更生。目前，经济发展全球化的趋势日益明显，我国在国际粮食贸易中进出口额的任何变化都会对世界产生巨大的影响。虽然国际市场上能够提供我国所需的粮食，我国也买得起所需的粮食，但是如果我们没有足够的粮食储备，一旦发生战争就很有可能受制于他人，处于被动挨打的局面。<sup>10</sup>

(4) 粮食结构的“调整器”

粮食储备可以调节粮食进出口，促进国内粮食市场供求总量平衡和品种结构的平衡。例如我国 1991 年时，国家有关部门抓住了国际市场玉米价格上涨，小麦价格较低的有利时机，经国务院批准，出口 100 万吨玉米，换回 87 万吨的小麦，取得了较好的经济效益和社会效益。<sup>11</sup>

综上所述，粮食储备在国家粮食宏观调控中的作用包括：调节粮食市场，确

<sup>8</sup> 邓亦武著：《粮食宏观调控论》，经济管理出版社 2003 年版，第 166 页—167 页。

<sup>9</sup> 李章晓：《关于我国粮食储备问题的相关讨论及其对策研究》，载《法制与社会》2007 年第 11 期。

<sup>10</sup> 李晓：《关于完善储备粮体系与粮食宏观调控问题研究》，载《粮食经济学会简讯》2008 年第 7 期。

<sup>11</sup> 李福君：《我国粮食储备布局研究》，中国农业大学学位论文，2005 年 3 月。

保国家粮食市场的稳定；保证救灾备荒；应付突发事件的需要。

### 3. 粮食储备立法的必要性

粮食是一种关系到国计民生的特殊商品，它关系到国家安全，而粮食储备在国家粮食宏观调控中具有十分重要的作用，作为保障粮食安全的重要手段，迫切需要国家加快粮食储备立法，建立健全社会主义粮食储备法制，实现依法治粮。

#### (1) 粮食储备立法是粮食特殊性的必然要求

粮食是一种特殊的商品，是一个国家物价和社会稳定的基础。首先，需求弹性小，即粮食是人类生存和发展的必需品，人们对粮食的需求变化不大。<sup>12</sup> 粮食仍然是人类必须的主要食物，是人类从事生产和艺术文化工作的必要前提。其次，供给弹性较大。<sup>13</sup> 粮食生产受季节影响，价格变化不可能马上使供给得到调整，单靠市场价格的自发调控不可能自动实现均衡，因此，粮食市场离不开政府必要的和适度的调控。有效的政府调控需要相关的粮食储备法律进行保障和约束，这样粮食调控才更有效率，更有效果。

#### (2) 粮食储备立法是保障粮食安全的客观要求

所谓粮食安全，即保证任何人在任何时候都能得到为了生存与健康所需要的足够食品。<sup>14</sup> 世界粮农组织指出，为了保证粮食安全，必须储备一定数量的粮食：使粮食库存不低于年消费量的 17% - 18%，以保证必须的粮食供应量。<sup>15</sup> 我国既是人口大国，又是发展中国家，正处于工业化、城市化加快推进的发展阶段，农业资源匮乏，基础仍然脆弱。经济社会的发展对农产品在数量、结构、质量上的要求不断提高，确保粮食等主要农产品基本供给的变数大，难度越来越高，导致粮食不安全因素主要有以下几个方面：

人口众多，粮食需求量大。中国有 13 亿人口，预计到 2030 年将达到 16 亿人，而中国人的饮食习惯是以粮食为主的，据统计中国占 60% 的人口是从粮食中直接获取热量的。人口的不断增加，促使粮食消费需求量也在不断增长。2005 年，粮食需求总量为 53100 万吨，人均 393 公斤；据专家预测，到 2015 年需求总量将达 58350 万吨，人均 402 公斤。而且今后消费需求量还将不断增长。<sup>16</sup>

<sup>12</sup> 刑会强著：《宏观调控权运行的法律问题》，北京大学出版社 2003 年版，第 187 页—188 页。

<sup>13</sup> 刑会强著：《宏观调控权运行的法律问题》，北京大学出版社 2003 年版，第 187 页—188 页。

<sup>14</sup> 丁声俊：《居安思危，确保国家食物安全》，载《求实》2003 年第 2 期。

<sup>15</sup> 刘甲朋：《中国粮食储备问题研究观点综述》，载《粮食安全》2004 年第 4 期。

<sup>16</sup> 鲁靖，许成安：《构建中国的粮食安全保障体系》，载《经济研究参考》2004 年第 8 期。

资源少。一是耕地面积下降。我国耕地面积只占世界耕地面积的 7%，却要负担占世界 21%的人口吃饭问题，资源本来就不足，却还在不断减少。据统计 1981 年至 2000 年，全国耕地减少 9000 万亩，目前中国现有耕地 19 亿亩左右，人均占有耕地面积仅 1.5 亩，为世界人均耕地面积的 45%；<sup>17</sup>二是土壤退化，同时现存土壤质量下降。由于长年不合理使用化肥、农药、工业污染及部分高产田被侵占等原因我国一些地区土壤质量正呈现恶化趋势。此外，在我国西部一些省份沙漠化的趋势在加重，有效耕地进一步减少；<sup>18</sup>三是水资源严重缺乏，我国目前可利用水资源 3 万亿立法米。人均水资源为 2200 立方米，仅为世界人均水资源量的 27%左右，这将严重地制约粮食生产的增长。我国每年农作物受旱面积 3 亿 - 4 亿亩。每年损失粮食 2500 万 - 3000 万吨。<sup>19</sup>农业年用水量 3800 亿 - 4000 亿立方米，占全国用水总量的 68%。在 18.37%亿亩耕地中，只有 7.5 亿亩能确保灌溉，另外 10 多亿亩旱地靠天收获。<sup>20</sup>

种粮农民数量锐减，素质下降。由于种粮农民收入增长缓慢，加上城乡差距不断拉大，农村的青壮年劳动力纷纷弃务农而选择外出打工，现在外出务工的农民已达到 2.6 亿人，而且这个数字还在逐年加大。<sup>21</sup>留在家种粮的农民目前大多是老弱妇少，这将严重制约粮食再生产能力。

农业受自然灾害影响的压力加大。我国大半以上国土面积属干旱、半干旱地区，干旱、洪涝等自然灾害频繁，粮食生产抵御自然灾害的能力不强。据统计，我国因自然灾害年均损失粮食在 5000 万吨左右，相当于每年产量的 1 / 10。<sup>22</sup>特别是近年来，全球气候变暖所导致的极端天气趋于频繁，加剧了农业生产的不稳定性。据中国气象专家预测，未来 50 年至 100 年，全球变暖将继续下去，特别是小麦、水稻和玉米三大粮食作物均会因全球变暖而呈减产趋势。<sup>23</sup>

国际农产品市场波动压力在加大。目前，全世界人口已经突破 65 亿，并且以每年 7500 万人的速度快速增长，相当于每年增加一个较大国家的人口，世

<sup>17</sup> 马燕：《论中国的粮食安全问题》，清华大学工商管理硕士专业论文，2004 年 5 月。

<sup>18</sup> 粮农组织新闻社，《土地退化日益严重》，<http://www.fao.org/newsroom/zh/news/2008/1000874/>。访问时间：2009 年 10 月。

<sup>19</sup> 徐晗宇：《水资源供需矛盾及解决之我见》，载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2003 第 6 期。

<sup>20</sup> 马燕：《论中国的粮食安全问题》，清华大学工商管理硕士专业论文，2004 年 5 月。

<sup>21</sup> 汪青松：《社会主义新型农民素质偏差及其重构路径》，载《石家庄学院学报》2010 年第 1 期。

<sup>22</sup> 刘兆亮：《虽无近忧 仍有远虑——也谈我国粮食安全问题》，中国财政经济出版社 2009 版，第 261-263 页。

<sup>23</sup> 邹定斌，宁娇丽，方金梁：《我国粮食安全隐患与保障国家，粮食安全对策》，载《农业现代化研究》2004 年第 3 期。

界粮食安全的压力势必会影响到我国。据专家预测，未来 5 - 10 年内，世界范围局部地区发生粮食危机不可逆转。<sup>24</sup>

以上因素决定了我国粮食供需将长期处于紧平衡状态，这就要求必须有一定的粮食储备来维持消费的连续性。通过立法来防患于未然，制定强有力的法律来规范粮食的储备运行，使国家掌握控制粮食主动权。将粮食安全提升到国家意志层面来确保国家粮食安全。

### (3) 粮食储备立法是社会安稳的需要

粮食是一个国家重要的战略物资，事关国家的经济安全、社会稳定和国家安全。从长远来看，满足国内的粮食需求还是一项长期而艰巨的任务。我国粮食生产资源紧缺，也将长期制约着粮食的增长。尤其是在当前复杂的国际形式下，粮食安全也就是国家安全。无论粮食在食物构成中的比重怎样降低，粮食始终都是具有不可替代的特性。要把粮食视为稳定人心和稳定社会的重要法宝，任何时候都不能放松粮食生产，必须建立粮食稳定增长的长效机制，着力提高粮食的综合生产能力，保证粮食储备数量，加快粮食储备的立法。

### (4) 粮食储备立法是粮食宏观调控市场化运作的需要

粮食储备与粮食宏观调控是一种辩证统一的关系。粮食储备是粮食宏观调控的物质基础，应当服从和满足国家粮食宏观调控的需要，并根据宏观调控的变化而相应地进行调整；粮食宏观调控则需要依靠粮食储备发挥作用，达到预期的效果，总之，粮食储备离不开粮食调控，粮食宏观调控也离不开粮食储备。<sup>25</sup>两者之间相辅相成，相互依赖，相互促进。只有在健全市场的基础上，才会有富有活力的，生机勃勃的经济发展。只有在富有活力的，生机勃勃的经济基础之上，法治框架下的宏观调控才更有力、更有效。<sup>26</sup>实行社会主义市场经济体制，就是既要充分发挥市场在配置粮食资源方面的基础性作用，又要通过宏观调控对市场机制的缺陷加以弥补和调节。而粮食储备是粮食宏观调控的基础，只有粮食储备立法的建立和完善，使国家按照法定程序灵活吞吐，粮食宏观调控才更有效，实现了市场和调控的相互支持、相互配合。

<sup>24</sup> 李雅兰：《粮食安全视角下我国耕地资源保护策略研究》，载《产业观察》2009 第 5 期。

<sup>25</sup> 广西区粮食局课题组：《关于完善储备粮体系与粮食宏观调控问题研究》，载《粮经学会简讯》，2008 年第 7 期。

<sup>26</sup> 江苏：宏观调控手段运用到法律程序，<http://sika012.fyfz.cn/art/329867.htm>，访问时间：2009 年 10 月。

### (5) 粮食储备立法是依法治国的需要

随着我国社会主义法治化进程的不断加快发展,国家社会生活的各个方面都将逐步纳入到法治化的框架内,粮食宏观调控也需要法律进行规范,只有做到依法治粮,才能更好地适应社会主义市场经济的需要,才能更好地符合社会主义法治建设的要求。因此,粮食储备调控必须在法治轨道上运行,脱离了法治轨道的粮食储备调控在法律形式上存在巨大瑕疵。再加上我国已经加入世界贸易组织,面临很多机遇和挑战,就粮食而言是挑战大于机遇。如何提高我国农产品在国际市场的竞争力,特别是粮食,就很有必要通过制定粮食储备法律的方式来保护粮食,保证依法管粮,保证粮食政策确实落到实处。<sup>27</sup>

## (二) 我国粮食储备立法的现状

当前,我国的粮食问题已从解决人民吃饭的基本问题,发展到要建立符合我国国情和社会主义市场经济发展要求的粮食安全体系、确保粮食供求基本平衡的新阶段,对粮食储备严格管理需要法律法规予以保障,通过立法规范粮食储备行为,确立和完善粮食储备制度。党中央、国务院还是比较重视粮食储备法制建设,各有关方面和社会各界也十分关注粮食立法工作的进展情况。目前,我国有关粮食储备的法律法规如下:

1998年国务院颁布实施了《粮食收购条例》,对“三项政策,一项改革”(即按保护价收购农民余粮,国有粮食购销企业实行顺价销售,农业发展银行收购资金实现封闭运行,加快国有粮食企业自身改革。<sup>28</sup>)的顺利实施发挥了重要作用。为实现依法管理中央储备粮,国家粮食局在原国家粮食储备局工作的基础上,制定了《中央储备粮管理条例》,保证中央储备粮质量和储存安全,做到储备粮轮换制度化、规范化,实现储备粮管理的良性循环发挥了积极作用,2003年8月15日,国务院正式颁布实施了《中央储备粮管理条例》,这个规定是中央储备粮管理的主要依据。为了贯彻落实国务院领导关于“加强粮食市场管理,促进粮食有序流通”的批示精神,按照深化粮食流通体制改革方案的要求,针对《粮食收购条例》调整范围过窄,以及加入WTO后粮食流通形式的新变化,国务院法制办、国家发展和改革委员会和国家粮食局组织起草了《粮食流通管理条例》,并于2004

<sup>27</sup> 徐喜波:《粮食安全的立法思考》,载《粮食科技与经济》2005年第5期。

<sup>28</sup> 刘颖著:《基于国际粮荒背景下的中国粮食流通研究》,中国农业出版社2008年版,第98页。

年5月19日颁布实施。为了配合上述两个条例的贯彻实施,规范中央储备粮的轮换、代储资格审核,收购、质量监管等方面的活动,2004年12月国家发展改革委员会、财政部制定了《中央储备粮代储资格认定办法》,2004年7月国家粮食局、国家工商行政管理总局制定了《粮食收购资格审核管理暂行办法》,2004年12月国家粮食局制定的《中央储备粮代储资格认定办法实施细则》,2005年1月国家发展改革委员会、国家粮食局、财政部、卫生部、国家工商总局、国家质监总局制定了《粮食流通监督检查暂行办法》,2006年9月国家发展改革委员会、国家粮食局、财政部、中国农业发展银行制定了《粮食库存检查暂行办法》等配套规章,<sup>29</sup>这些规范性文件初步构成了中央储备粮法规体系的基本框架,为依法管理粮食储备提供了依据。

总而言之,我国粮食储备制度的立法仍处于探索阶段,已有的法律法规仍存在一定程度的疏漏:一是目前我国粮食储备法律的位阶不高。其中法律位阶较高的是《中央储备粮管理条例》,也仅仅是国务院颁布的一个行政法规,没有直接的上位法,其他规定大部分是一些规范性文件。这与粮食安全的极端重要性不相称,和依法治国的要求有很大的差距。二是关于保障粮食安全的法律主要是《粮食流通管理条例》和《中央储备粮管理条例》两部行政法规。两部粮食行政法规同时并存,<sup>30</sup>有交叉,有空白,还有些相互抵触,例如,《粮食流通管理条例》中规定,企业收购粮食应向粮食行政管理部门申请收购资格,超期储存的粮食未经质量检验的由粮食行政部门依法进行行政处罚,但在附则中又规定中央储备粮的管理依照《中央储备粮管理条例》执行,造成中储粮直属企业的一些行为游离在法律监管之外。三是现行的一些法规政策存在时效性不强、操作性差等问题,有的规定过于笼统。如现行的《中央储备粮油轮换管理办法》实施已经8年了,对中央储备粮的轮换计划管理和执行只做了原则性的规定,还没有出台过相应的实施细则,导致具体要求不明确,管理中出现不规范的问题。

### (三) 粮食储备调控的宏观调控性质

宏观调控行为是国家权力机关立足于国家整体的经济目标,运用宏观调控权

<sup>29</sup> 《湖北省粮食行政执法依据》, <http://www.hbhsj.gov.cn/InfoPublish/ArticleShow.aspx?id=1419>, 访问时间:2009年10月

<sup>30</sup> 徐喜波:《粮食安全的立法思考》,载《粮食安全》2005年第2期。

对宏观经济加以干预的单方要式行为。<sup>31</sup>其具有下列特点：1. 宏观调控是特定主体的调控，一般宏观调控解决的是国计民生的重大经济问题。所以，宏观调控的决策权主要由中央机关来掌控，地方国家机关是无权承担宏观调控的决策权的；2. 宏观调控的对象具有宏观性，宏观调控的对象是宏观经济或经济宏观地运行，确保社会总需求和总供给基本平衡；3. 宏观调控的行为具有间接性，在市场经济条件下，国家实施调控主要是通过计划指导、财政税收等手段，间接地引导市场主体的行为，达到国家宏观调控的最终目标。<sup>32</sup>

根据《条例》规定，可以看出，我国运用粮食储备制度这种手段进行调控具有宏观调控的性质：

1. 粮食储备调控的主体是特定的。我国粮食储备调控的主体，即调控主体是国务院发展改革部门、国家粮食行政管理部门和国务院财政部门，地方国家机关是无权承担和干预此项调控职能的。被调控主体是中国粮食储备管理总公司。宏观调控是多主体参与的具有系统性的调控，从宏观调控整个过程来看，是一个科学性的系统工程。实践证明，现代市场经济条件下的宏观调控不可能单靠一个国家机关来完成，只有靠各个宏观调控环节的有机结合，才能发挥出宏观调控的功能。这就要求调控主体能够相互协作。从调控主体的地位来看，他们是不平等的，是因为调控主体在法律关系中所代表的是国家，而对于调控受体，即中央储备粮管理总公司与分公司、直属库，对宏观调控决策和管理只有接受和服从，不存在协商的问题。主体之间的关系比较复杂。

2. 粮食储备调控的对象是宏观的。粮食储备调控是一种流通性经营调控手段，这是指调控主体通过直接经营粮食企业以达到调节市场的目的，主要是通过变动市场上粮食的流量实现的，即是当市场上的粮食流通量严重超过社会总需求时，调控主体通过直接经营的粮食企业收购粮食，执行最低保护价，防止市场上价格暴跌，从而使市场机制按照国家的想要的方向发展，相反，如果市场上的粮食流通过分少于社会总需求时，由国家直接经营的粮食企业则要增加市场上粮食的供应量，执行抛售，防止粮食暴涨扰乱市场秩序，影响国家调控目标的实现。因此，粮食储备调控的对象是宏观的。

3. 粮食储备调控的行为是间接的。粮食储备宏观调控的核心在于：充分尊重

<sup>31</sup> 刑会强著：《宏观调控权运行的法律问题》，北京大学出版社 2004 年版，第 12 页。

<sup>32</sup> 吕忠梅，陈虹著：《经济法原论》，法律出版社 2007 年版，第 213 页。

和利用市场规律,充分调动各种调控手段作用于粮食市场,通过调整粮食总量来引起市场上的价格的平稳,从而引导市场主体的经济行为,保障市场供应、保护种粮农民的利益,最终达到宏观调控的目标。它对市场的这种引导是以市场为媒介的,间接地进行管理和控制。

综上所述,粮食储备调控具备宏观调控的特点,所以粮食储备法律制度具有宏观调控法的性质。由宏观调控到宏观调控法,两者在外延与运作机制等方面同一,但是在功能上,宏观调控重在揭示经济总量的均衡与失衡、有序和无序等状态的行动、发展及变化的规律,而宏观调控法旨在为宏观调控权的行使、宏观调控行为的适用等设置法定的规则。<sup>33</sup>因此,宏观调控法必须以宏观调控的管理理论为依据,进行理论与表达方式的转化,构建宏观调控法特有的制度要素。宏观调控法要规定调控主体、调控目标和调控程序等内容。其中,宏观调控的调控主体问题非常重要,它等同于宏观调控权的配置问题。如果宏观调控权的配置不明晰,则会直接影响国家利益和社会公共利益。<sup>34</sup>结合粮食宏观调控的管理实践,粮食储备宏观调控也要规定调控主体、调控目标和调控程序等内容,粮食储备宏观调控所涉及的调控主体比较多,拥有宏观调控权的主体并不是单一的,是由决策主体、执行主体和监督主体等多元主体共同构成的统一体,他们之间权力(利)分配很重要。粮食储备法律制度也要解决粮食宏观调控权力的配置问题。宏观调控权作为一种公权力,必须对其进行有效的配置,才能使各类粮食宏观调控主体的权力明晰、职责明确,这样才能更有效地进行宏观调控。粮食宏观调控权的配置是解决中央和地方粮食调控行政机关之间,也是解决中央粮食调控机关内部之间宏观调控权分配关系的问题。只有这个问题得到了解决,粮食宏观调控权才能顺利有效运行。反之,只能引起粮食宏观调控秩序的混乱。关于中央与地方的关系,目前《条例》规定,我国粮食储备制度实行垂直管理体系,地方各级政府及其有关部门对中央储备粮垂直管理给予支持和协助。中央与地方的权力如何分配,以及目前为什么实行的是垂直管理体制,下面对我国粮食储备制度发展变迁及其评价、粮食储备的宏观调控权的横向、纵向配置这些问题予以阐释,这些探讨对完善粮食储备立法非常重要。

<sup>33</sup> 陈乃新:《经济法权利研究》,中国检察出版社2007年版,第264页。

<sup>34</sup> 张守文:《宏观调控权的解析》,载《北京大学学报》2001年第3期。

## 二、我国粮食储备制度的变迁及其介评

### （一）我国粮食储备制度的发展历程

我国建立中央粮食储备制度已经有几十年历史,其间表现为一个循序渐进的过程,主要包括以下几个阶段。

#### 1. 建国初期我国粮食储备制度的基本构想

1949-1952年,我国正处于新民主主义社会向社会主义社会的过渡时期,公有制经济基础还没有形成,粮食市场实行的是自由购销,由于国内粮食产量极低,当时粮食供求矛盾十分严重,政府掌握的粮源十分有限,不法粮商投机活动猖獗,导致粮食价格波动剧烈,为此政府采取加强公粮征收、统一调配等一系列措施稳定粮食价格和供应,并初步提出建立“粮食储备”的设想,并开始在北京等重要城市建立粮食储备库。<sup>35</sup>

#### 2. 计划经济体制下我国粮食储备制度初步形成

计划经济时期,我国粮食生产逐步恢复,但供求关系仍然紧张。为了应付灾荒等各种意外,中央政府在全国范围内实行粮食统购统销政策并逐步建立国家粮食储备制度。1954年10月,中共中央在《关于粮食征购工作的指示》中,提出了“为了应付救荒救灾和各种意外,国家必须储备一定数量的粮食”。1955年,国家开始从商品周转库中划拨出一部分粮食,建立专门的备荒储备,也称为“甲字粮”,并且从国家商品粮周转库存的统计中独立出来。储备粮源从国家征购的粮食总量中拨出一定数量的优质粮食解决。为了加强对储备粮食的管理,粮食部对储存地点的选择、储备库的建设、储备粮的管理和运用权限都做了具体规定,并报经国务院批准在全国实施。据当时统计报表反映,储备粮已达到30亿公斤的规模。但由于1958年“大跃进”的浮夸风,使农业生产遭到严重破坏,粮食产量大幅度下降,粮食又出现供不应求的状况。刚积累的储备粮就用于弥补粮食收支缺口了。从1959-1961年期间,粮食生产量下降,国内粮食供给严重不足。

<sup>35</sup> 肖海燕:《中国粮食安全储备预警研究》,中国农业大学硕士学位论文,2005年11月。

1960年2月，中共中央召开的全国财贸书记会议上，“国务院副总理李先念同志针对国家粮食周转库存薄弱、调度困难的状况，讨论了农村粮食管理问题。认为逐步建立粮食储备，应当引起各级领导重视，并强调这是战略问题，应认真加以解决”。国家粮食部通过加强粮食计划调拨，节省粮食开支，逐步建立了由粮食部直接控制的中央储备粮。在粮食十分困难的时期，这对保证城市粮食供应，防止粮食脱销、保证城市稳定起了极为重要的作用。这期间的粮食储备实质上是粮食战略储备，这是新中国中央粮食储备制度的雏形。<sup>36</sup>

1962年，中苏关系彻底破裂后，根据当时的政治和军事形势，国务院和中央军委决定再建立一批以备战为目的的战略储备，最初是按50万军队够吃6个月确定的储备规模，因此称为“506粮”。至此，国家用于备荒备战为目的的中央储备制度形成了。1964年，原粮食部专门下发了《关于国家储备粮管理暂行规定》，对“甲字粮”和“506粮”的管理做出了明确规定，中央储备粮与当地商品粮必须严格划分，分仓库存、单独立账、各项统计数字单独上报，不得混淆，中央储备粮统计报表要及时、准确，库存数量要与实际库存相符，收支数字不得报、错报。

“甲字粮”和“506粮”管理上与普通的周转粮有着明显的区别，一是“甲字粮”粮权属于国务院，“506粮”的粮权属于中央军委，而普通的周转粮的粮权属于企业所有；二是甲字粮和“506粮”的储备费用由中央财政统一承担；三是“甲字粮”和“506粮”的动用和轮换须经中央批准，按照“无荒不动，无战不用”的原则管理，各级地方政府及有关部门是无权动用的，粮食轮换计划由国务院有关部门统一下达，原则上是每5年全部轮换一次。

“甲字粮”和“506粮”的建立，标志着计划经济体制下的国家粮食储备制度框架基本形成，对困难时期保障人民生活、支持国家经济建设和军队稳定发挥了一定的积极作用。但受国家粮食流通计划管理体制和经济实力的制约，粮食储备规模比较小，最高峰库存也只有近100亿公斤。在管理上，法律缺失，委托地方粮食部门代储代管，没有相应的法律规定进行管理和监督；再加上单一的备荒备战的储备性质和计划经济条件下国家粮食流通运行的特征，决定了当时中央粮食储备的作用是有限的。

<sup>36</sup> 颜波，陈玉中：《粮食流通体制改革30年》，载《中国粮食经济》2009年第3期。

### 3. 改革开放后我国粮食储备制度快速发展

1990年,我国粮食总产量达到8700亿斤,出现粮食生产过剩,为保护主产区农民种粮积极性,解决“卖粮难”问题,国务院决定建立国家专项粮食储备制度,并组建了国家粮食储备局,专门负责储备粮管理工作。国家专项储备制度的建立,标志着中央粮食储备制度建设进入了一个新的阶段,从而形成了“甲字粮”、“506粮”和国家专项储备粮共同组成的中央粮食储备。新的国家粮食专项储备制度建立以后,全国批准1300多个库点作为国家粮食储备库,实行挂牌管理,国家粮食储备局还从其中上收了14个库点作为直属企业。国家有关部门先后出台了一系列政策,涵盖了储备粮购销、调运、轮换、动用、财务管理、库存管理等方面的具体规定。到1993年3月底,中央储备粮库存达到了500亿公斤的预定规模。在平抑1993-1994年的全国粮价波动中起到了十分重要的作用。<sup>37</sup>

1995-1996年粮食大丰收,中央储备粮库存又得到了较大补充。此后,总库存量始终保持在500亿公斤以上,充分反映了国家粮食宏观调控能力不断增强的新局面。新的粮食储备制度进一步增强了国家对粮食市场的宏观调控能力,在保证农业生产、保护农民利益、促进国民经济健康发展等方面发挥了不可替代的重要作用。但实际工作中也暴露出了不少问题,突出表现在:一是地方政府政企不分,存在数量不实、账目不符、擅自动用储备粮等问题;二是布局点不合理,库点过于分散,国家监管成本高;三是吞吐机制不灵活,调控方式自上而下层层分配难以适应市场经济国家调控粮食的客观要求;四是轮换机制不健全,粮食超期储存现象严重;五是财务管理体制不顺,费用补贴划拨不及时。不仅制约了中央储备粮的经营管理,而且一定程度上影响了国家宏观调控的效率。<sup>38</sup>

### 4. 粮食流通体制改革后我国粮食储备制度不断完善

1998年,以粮食购销市场化为导向的粮食流通体制改革序幕正式在全国拉开,《国务院关于进一步审核粮食流通体制改革的决定》(国发[1998]15号)明确提出:“中央储备粮实行垂直管理体制”,在政企分开、储备和经营分开、中央和地方责任分开、新老账目分开、完善粮食价格机制等改革措施逐步落实的基础上,2000年,国务院决定组建中国储备粮管理总公司,专门负责中央储备

<sup>37</sup> 梁成军:《论粮食流通体制改革和粮食行业法治化问题》,哈尔滨工程大学硕士论文,2004年11月。

<sup>38</sup> 张炜:《浅谈我国粮食宏观调控政策的改革和完善》,吉林大学硕士论文,2005年4月。

粮的经营管理，与原国家粮食储备库脱钩，不再直接管理企业。与此同时，组建了中央储备粮管理总公司，在粮食主产省和主销省组建了 20 个分公司，并对非公司的人、财、物实行垂直管理，同时，实行代储管理制度，委托地方粮食企业代为储存中央储备粮，自此，中央储备粮垂直管理体系初步形成。<sup>39</sup>2000 年 10 月，中央储备粮局与中国储备粮管理总公司做到政企分开，政府行政管理与企业经营活动基本分开。

目前，中央储备粮管理总公司（以下简称中储粮总公司）在全国设有 24 个分公司 1 个联络处，下辖 251 个直属库，包括代储库在内的承储库已超过 1700 个，分布在 31 个省（区、市），中央储备粮实际库存粮食数量约占全国国有粮食企业总库存的 1/3 左右。<sup>40</sup>中储粮总公司作为承担政策性经营任务的大型中央直属企业，由国家资产监督管理委员会直接管辖，对系统内部的人、财、物管理拥有高度的自主权，不受地方政府制约，按国务院有关部门的计划落实中央储备粮承储和轮换任务，承担对中央储备粮的数量、质量、储存安全的管理责任，并依法接受国家有关部门和单位的监管。地方按照“粮食省长负责制”的要求，负责本省粮食的总量平衡和地方粮食安全。市（州）、县（含县级市、省辖市的区）人民政府在全省宏观调控下，负责本地区粮食总量平衡和粮食安全，他们采取了粮食局与国有粮食公司分设等行使。现阶段，地方粮食行政管理部门负责本地区粮食流通行政管理和行业指导，对粮食宏观调控的具体职能主要有：（1）根据地方人口，和粮食生产的实际情况，制定本地区的粮食储备目标及轮换计划；（2）管理好地方粮食国有企业，保障地方粮食储备安全；（3）配合中央的宏观调控决策，管理和调节本地区粮食的供给和需求；（4）保障本地区粮食安全，在国家法律、法规规定的范围内，制定适用本地区的法规和规定，为本地区提供完备的粮食保护依据；（5）执行和贯彻中央的各项政策，完成中央提出的各项目标和任务。<sup>41</sup>基本做到自主经营，自负盈亏，逐步成为市场竞争的主体。

中央储备粮垂直管理体系的建立和完善，对进一步充实国家粮食储备规模，提高国家粮食宏观调控效率和粮食安全保障，起到了积极的作用。

<sup>39</sup> 鲁晓东：《中央粮食储备制度的进一步改革》，载《调研世界》2001 第 5 期。

<sup>40</sup> 肖海燕：《中国粮食安全储备预警研究》，中国农业大学硕士学位论文，2005 年 11 月。

<sup>41</sup> 《湖北省粮食市场监管综合执法实施意见》，2008 年 6 月。

## （二）我国中央粮食储备制度的主要内容

粮食宏观调控权的横向配置,就是中央储备粮的宏观调控权在各机关之间的分配,这个分配主要涉及到宏观调控决策权、执行权和监督权的配置。<sup>42</sup>决策权是指宏观调控主体对粮食宏观运行总目标以及实现此目标的方式,手段做出的一种选择和决定的权力。执行权主要是管理主体在各自的职权范围内具体落实中央宏观调控决策的权力。其中执行权里还包含着一种管理权,即有关国家机关或依法授权承担一定管理职能的特殊企业对粮食储备进行管理的一种权力。<sup>43</sup>事实上,宏观调控的执行可以是行政行为、也可以是民事行为,也可以是事实行为,并且执行是宏观调控权的四种效力——公定力、确定力、约束力和执行力的组成部分之一。<sup>44</sup>监督权是对粮食总体运行情况和宏观调控决策实施情况进行审议、评价和监督的一种权力。<sup>45</sup>

按照《中央储备粮管理条例》等有关法律、法规、政策的规定,中央储备粮管理工作是由多方主体共同参与、相互配合、分工负责的统一整体,按决策制度、管理制度、执行制度和监督制度来具体说明我国中央粮食储备制度的具体内容如下:

### 1.中央储备粮调控决策制度

当市场上粮食的价格达到需要调控的临界点时,储备调控机构就会依法决定动用粮食储备。这种决定,是一种决策行为,这一行为既需要宏观调控法为依据,也需要宏观调控法的规范。当这种决定做出之后,其所属的粮食储备系统就必须执行该决定。中央储备粮的粮权属于国务院,紧急情况需要动用时,由国务院下达动用命令,除此之外,任何单位和个人无权擅自动用。《条例》第37、38、39条规定,“国务院发展改革部门及国家粮食行政管理部门,应当完善中央储备粮的动用预警机制,加强对需要动用中央储备粮情况的检测,适时提出动用中央储备粮的建议。出现下列情况之一的,可以动用中央储备粮:一是全国或者部分地区粮食明显供不应求或者市场价格异常波动;二是发生重大自然灾害或者其

<sup>42</sup> 杨三正:《宏观调控权配置原则论》,载《现代法学》2006年第11期。

<sup>43</sup> 陈乃新、彭飞荣、周卫军、贺代贵:《论宏观调控权》,载《经济法理论与实务热点问题探讨》2001年第2期。

<sup>44</sup> 邢会强著:《宏观调控权运行的法律问题》,北京大学出版社2004年版,第25页。

<sup>45</sup> 杨三正:《宏观调控权配置原则论》,载《现代法学》2006年第6期。

他突发事件需要动用中央储备粮 ;三是国务院认为需要动用中央储备粮的其他情形。 ”<sup>46</sup> “ 动用储备粮 , 由国务院发展改革部门及国家粮食行政管理部门会同国家国务院财政部门提出动用方案 , 报国务院批准 , 动用方案应当包括动用中央储备粮的品种、数量、质量、价格、使用安排、运输保障等内容。 ”<sup>47</sup> “ 国务院发展改革部门及国家粮食行政管理部门 , 根据国务院批准的中央储备粮动用方案下达动用命令 , 由中国储备粮管理总公司具体组织实施。紧急情况下 , 国务院直接决定动用中央储备粮并下达动用命令。 ”<sup>48</sup>

## 2. 中央储备粮管理制度

中央储备粮的管理制度具体指的是中央储备粮的计划管理以及中国储备粮管理总公司对中央储备粮的收购、销售和年度轮换计划的具体执行情况。<sup>49</sup> 具体内容如下 :

### (1) 中央储备粮的计划管理

中央储备粮计划管理 , 是指由国家发展改革部门及国家粮食行政管理部门会同财政部门对中央储备粮的规模总量、品种和分布以及购销轮换的管理。最后由中储粮总公司将承储的计划分配至各地的分支机构 , 再由分支机构落实具体的承储点 , 其中包括中储粮直属库以及委托地方粮食企业代储。<sup>50</sup>

中央储备粮的购销轮换计划管理是中央储备粮计划管理极其重要的一部分。中央储备粮实行均衡轮换制度 , 年度轮换数量一般为规模总量的 20%-30% , 每年年底 , 由中央储备粮总公司根据粮食的品质和储存年限情况提出下年度分品种、分地区的轮换计划 , 经国家粮食局、国家发展改革部门和财政部门审核批准后 , 会同中国农业发展银行共同下达中央储备粮总公司 , 由中央储备粮各分支机构根据市场供求的实际情况 , 一次性或者分批次分解到各个承储库点。<sup>51</sup>

### (2) 中央储备粮的补贴管理

中央储备粮的补贴是指在保管中央储备粮的过程中所需要的所有费用 , 包括利息、保管费、轮换费用等 , 国家实行包干政策 , 由中国农业发展银行提供贷款 ,

<sup>46</sup> 《中央储备粮管理条例》第 38 条

<sup>47</sup> 《中央储备粮管理条例》第 39 条

<sup>48</sup> 《中央储备粮管理条例》第 40 条

<sup>49</sup> 聂振邦著 :《粮食流通管理条例读本》, 中国物资出版社 2004 年版 , 第 36-37 页。

<sup>50</sup> 《中央储备粮管理条例》第 13 条。

<sup>51</sup> 《中央储备粮管理条例》第 14 条

具体操作是中央储备粮承储企业在农业发展银行开设信贷专户，由农业发展银行严格按照国家有关部门下达的计划，向中储粮总公司发放中央储备粮收购贷款和轮换贷款，并负责监督使用情况。<sup>52</sup>中储粮总公司包干使用，轮换盈亏自负。

### (3)中央储备粮的代储管理

从整个社会资源耗损和经济效率的角度看，代储企业不仅能够更加有效地从事储备粮的代储工作，而且能够从总体上提高社会资源的利用水平。按照《中央储备粮代储资格认定办法》的规定，“承担中央储备粮代储任务的地方粮食储备企业，应取得由国家粮食局依法授予的代储资格，对代储的中央储备粮应存储在取得资格的仓库内。代储企业按照代储合同的具体规定，落实中央储备粮承储和轮换的任务，并接受直属库日常监管。”<sup>53</sup>

### 3.中央储备粮监督制度

我国中央储备粮的监管指的是国家有关部门和单位依照有关法律、法规的规定，对中央储备粮经营管理工作实施监督检查的行政执法行为。按照《条例》规定，负责监管工作的执法的主体包括国家粮食行政管理部门、国务院发展改革部门、国务院财政部门及中国农业发展银行等有关部门和单位；监管对象为中央储备粮总公司及其管辖的各分支机构、承储企业；监管的内容包括中央储备粮的数量、质量、储存安全、代储企业的代储资格、财政补贴和依靠银行贷款的使用等多方面的内容。各有关部门和单位对检查中发现的各类违规、违纪行为，应按照《条例》的有关规定提出处理意见，并给予行政处罚。

根据《条例》，国务院具有粮食储备动用的决策权，而决策权是由国务院发展改革部门、国家粮食财政部门及国家粮食行政管理部门三个部门联合执行的。在计划的管理方面中，国务院发展改革部门、国家粮食行政管理部门及国务院财政部门拥有管理权，中储粮公司拥有执行权。在中央储备粮的补贴管理中，中国农业银行拥有管理权，中储粮总公司拥有执行权。中央储备粮的监督主体主要是国家粮食行政管理部门、国务院发展改革部门和国务院财政部门及中国农业发展银行。由此，可以得出，目前相关部门的权力分配是明确的。国家发展改革部门、国家粮食财政部门以及国家粮食行政管理部门，既有决策的制定权，又有管理权，

<sup>52</sup> 刘颖：《市场化形势下我国粮食流通体制改革研究》，华中农业大学博士论文，2006年4月。

<sup>53</sup> 《中央储备粮代储资格认定办法》第3，4条。

还拥有监督权，管理机关同决策机关没有分开。在实践运行中也是存在不少的问题。例如监督主体的责任除了要监督管理执行的情况，还要对粮食总体运行情况和宏观调控实施情况进行审议、评价和监督。

### （三）对我国粮食储备制度变迁过程的评价

在我国建立粮食储备制度的几十年历史里，国家经济体制发生了重大变化，粮食供求由供不应求到供求平衡，国家经济实力也日益增强。国家粮食储备规模随着国力增强而不断扩大规模，国家粮食储备制度也日益完善。

建国初期，我国整个国民经济处于恢复阶段，粮食生产能力低下，粮食供求矛盾十分突出，国家为了稳定民心，首要目标就是解决大城市的粮食供求问题，如北京、上海，这个时期国家主要是靠行政手段解决粮食问题。这个时期政策特点是国家征购粮食，该阶段的粮食储备制度的优点是：国家统一调动粮食，其效果非常有效，保证了城市供应，保持了新中国政权的稳定；缺点是国家从农民手中廉价征购粮食，损害了农民的利益，一定程度上影响了农民生产的积极性。

计划经济时期我国面临严峻的国内和国际形势，国内形势是我国粮食生产有所好转，但是粮食供求矛盾依然很尖锐，再加上 1954 年全国性洪涝灾害、1959-1961 年的“大饥荒”等天灾人祸的发生，国际形势是中苏关系破裂，我国没有了国际援助，于是我国针对保障粮食供求和军队粮食供求稳定，制定了《关于国家储备粮管理暂行规定》，建立了“甲字粮”和“506 粮”，对国家储备粮的管理做出了明确的规定。该阶段粮食储备制度的优点是国家控制了粮食的数量、价格和动用权，保障了粮食供应，效果良好；缺点是粮食价格过低，粮食与工业品的比价严重倒挂，农民收入低，在一定程度上损害了农民种粮的积极性。

1990 年-1998 年期间，我国农村实行联产承包责任制，逐步提高粮食价格，开放粮食市场，粮食生产迅速恢复，供求关系基本平衡，有的年份还出现了粮食过剩的状态，国家为了解决农民“卖粮难”的问题，建立了专项储备粮制度。对于专项储备粮的管理是通过有关部门制定的政策具体执行的。该阶段粮食储备制度的优点：一是保护了农民的利益，二是充实了国家粮食储备，三是保证了粮食生产的稳定；缺点是一是增加了国家财政负担，二是国家与地方储备粮管理权不明确，管理混乱。

1998年以后，由于储备粮规模越来越大，粮食储备宏观调控决策权、管理权都集中在国家，全国所有的粮食问题，都由国家储备粮来解决，国家的负担越来越重，加上我国开始发展社会主义市场经济，在实践中暴露了不少问题：一是宏观调控机制运行不畅，一方面地方只有执行权，执行中央决策时，往往积极性不高，造成中央和地方互动的链条断裂；另一方面调控方式的自上而下层层分配，很难适应市场经济国家调控粮食的客观要求；二是政企不分，当时地方政府和储备粮食企业是一体化的，导致地方监管不力；三是缺乏相关法律保障。

为了解决上述问题，我国制定了相应的《中央储备粮管理条例》等法规，规定我国实行中央储备粮垂直管理体制，把中央和地方权力，责任分开，中央实施垂直管理体制管理中央储备粮，处理全国的粮食流通问题。地方实行“粮食省长负责制”管理地方储备粮，处理地方的粮食流通。

对于宏观调控权的配置而言，粮食垂直管理体制明显要优于以前中央集权管粮的方式，建立中央储备粮垂直管理制度是十分必要的：

1. 执行中央储备粮垂直管理体制是由我国具体国情决定的。我国人多地广，省级政府辖域范围很大，各省区间的粮食生产，销售以及人口的具体情况各不一样，全部由国家管，是管不好，也是管不了的，所以地方政府必须要承担一定的职能，应以不违背中央宏观调控决策为限。就需要调动地方的积极性，使地方拥有针对地方的决策权和监督权，地方的粮食储备公司执行。这样就能够把国家的宏观调控政策同各个地方的实际情况结合起来，做到因地制宜。充分发挥地方参与宏观调控的积极性和创造性。

2. 中央储备粮垂直管理体制是粮食宏观调控的可靠载体。中央储备粮垂直管理制度，解决了过去层层委托管理下的责任不清、中央粮权被削弱的问题。中储粮总公司受国务院委托，对储备粮数量、质量、储存安全负责，使中央储备粮经营管理各个环节的责任与权利更加明确、目标进一步清晰，中央地方关系、政企关系得到理顺，在体制上解决了建立可靠的粮食宏观调控载体的问题。

3. 中央储备粮垂直管理体制是粮食市场化的要求。实行社会主义市场经济体制，就要求既要充分发挥市场在配置粮食资源方面的基础性作用，又要通过宏观调控对市场机制的缺陷进行弥补和调节。中央储备粮垂直管理体制的建立，使国家能够按照宏观调控的需要灵活吞吐，粮食宏观调控也更加注重采取粮食储备

等间接手段,充分发挥市场机制的作用,实现市场和调控的相互支持和相互配合,实现了粮食市场调控从主要依靠行政手段到主要依靠经济手段的转变。

4、中央储备粮垂直管理体制为粮食宏观调控提供了坚实的物质基础。中储粮总公司成立以来,不断建立健全总公司以及分公司和直属库三级管理体系,强化制度保障和责任落实,开展中央储备粮资金统贷统还、集中管理,进一步理顺权责关系,全面推行规范化管理。目前,中储粮掌握了一定数量的粮食库存,为了应对各类突发紧急事件、维护粮食市场稳定的各项宏观调控那个政策提供了坚实的物质基础。

综上所述,关于粮食宏观调控权在中央与地方的配置,即纵向的配置,从理论上来看是合理的,中央和地方在管理和财政上是独立的,地方对中央的决策是要积极配合执行的。但是在具体的实践中,这种管理体制也存在缺陷:中央与地方之间不可避免地存在利益冲突,不利于粮食宏观调控目标的实现。因此,如何将地方利益与中央层级的宏观调控相协调,归根到底要明确中央与地方的法律关系。

### 三、我国粮食储备制度存在的问题及其成因分析

我国的粮食储备制度是在计划经济的条件下建立的，因此，无不留下计划经济的烙印，虽经不断的改革完善，但仍存在着一些体制问题和运作缺陷。我国现阶段实行社会主义市场经济，毫无疑问，粮食储备制度必须与国家的基本经济制度相一致。对于一些不适应社会主义市场经济的思想观点、管理制度和运作方式要进行清理和改进，才能保障粮食储备事业的健康发展。因此，分析清楚我国现行粮食储备制度存在的问题及其成因，是建立与社会主义市场经济相一致的粮食储备制度的关键。

#### （一）我国粮食储备制度存在的问题

##### 1.决策机制不太灵活

根据《条例》，我国粮食宏观调控的决策主体是国务院，宏观调控的决策主要是国务院发展改革部门、国家粮食行政管理部门和国务院财政部制定的。可以清晰地知道目前储备粮粮权在国务院，负责粮食行政管理的是国家粮食局，粮食储备还涉及到发展改革委员会、国家财政部门、中国农业发展银行、中国储备粮管理总公司等多部门，涉及部门较多、这种管理有利于各司其职、各负其责、通力协作，但是决策程序复杂，国家行政管理部门、国家粮食行政管理部门和国务院财政部门三个部门提出动用方案，报国务院批准，等国务院批准之后，国家发改委及国家粮食局，根据国务院批准的中央储备粮动用方案下达动用命令，由中储粮管理总公司具体组织实施。这样复杂的程序难以根据市场信号做出灵敏的反应。当供大于求，粮价回落，农民“卖粮难”，或者供不应求，粮价上涨，居民“买粮难”，需要有关部门安排储备粮收购和抛售时，部门之间往往因为利益冲突或者偏差而行动迟缓，甚至需要国务院协调才能实行，这就会错过最佳的操作时间，影响调控效果。

## 2.管理体制不够健全

### (1) 中央与地方之间存在利益冲突

目前执行的是粮食垂直管理体制,中央与地方粮食储备并存的格局,使得粮食市场上有多个不同层次的调控主体,他们有各自独立的利益。由于多级粮食储备制度中各主体都有自身的利益,各主体首先考虑的是自己的利益,在现实中,当粮食紧缺时,地方考虑扩大地方储备以保持当时供求平衡,就会导致地方同国家抢粮源;当粮食过剩时,地方为了规避收购和库存风险,要求尽量增加中央储备粮。例如,在1993和1995年,市场粮价全面上涨,中央动用后备储备向市场抛售了近2000万吨粮食,目的就是平抑粮食市场的巨大波动,许多地方粮食部门的实际操作却与中央背离,有的地方限于财力惜售,有的地方受利益驱使,买粮储存,有的甚至倒卖储备粮,抬高市场粮价,这些逆向操作行为的结果是地方政府在相关决策中获益,中央政府利益受损,国家利益受到损害。<sup>54</sup>

### (2) 粮食轮换运作不畅

现行的《中央储备粮轮换管理办法》(以下简称《办法》)实施已经有8年了,对中央储备粮的轮换计划管理和执行只是做了原则性的规定,导致具体要求不明确,管理中出现不规范的问题。《办法》中有中央储备粮不得超过规定的储存年限,轮换计划如需调整还需报国家有关部门审批,粮食轮空期最长不得超过4个月等方面的规定。实际工作中,随着科学保粮水平的不断提高和粮食市场形势的变化,目前各地主要根据储备粮库库存质量情况来安排轮换的品种和质量,此外轮空期也没有具体的计算方法。一些企业在储备粮轮换过程中为了规避市场风险故意拖延进度。储备粮轮换很少进入市场,而是通过计划层层下达到企业,仅凭企业对粮食市场供应和价格情况进行分析判断,进行操作,风险较大。其后果只有两个,一个是轮换成本高;另一个是企业亏损增加国家财政负担。中储粮总公司没有进出口权,储备粮的一个重要作用是调节粮食进出口,促进国内粮食结构性平衡,但是具体承担中央储备粮经营管理的中国储备粮管理总公司却没有进出口的权利。中央储备粮的进出口实行严格的计划管理。出口计划配额由国家发展改革委员会和商务部联合下达,出口业务由中国粮油进出口公司和吉林粮油进出口公司代理,国家和各地粮食部门负责组织粮源和出库发运,中央财

<sup>54</sup> 王芳,程桦:《国家粮食储备制度存在的问题与对策》,载《粮食科技与经济》2005年第6期。

政提供费用和补贴。我国进口粮食由国家发展改革部门、粮食行政管理部门、财政部报经国务院批准后联合下达。由中国粮油进出口总公司负责对外代理采购。由中央财政负责核定进口价、入库价格，并拨付有关费用。<sup>55</sup>

### （3）代储制度有缺陷

目前，有70%的中央储备粮由地方粮库代管，仅有30%左右的储备粮归中央直属库管理。但地方粮库代管仍存在两个问题：一是代储关系模糊。中央储备粮总公司及分公司与代储库之间的关系不是完全按照市场经济规则确定的，不是按经济合同为保障的委托经营关系，也不是行政隶属关系。而且我国多数代储库没有经过严格的资格认定，这很容易导致代储库储备粮的亏库。<sup>56</sup>二是大多数代储库没有经过严格的资格认定，代储中央储备粮的企业不是通过公开招标形式进行的。由此造成了信息不对称，中储粮公司及其分支机构对代储库的资产、财务状况和承储条件不太了解，致使有些储备粮安置在交通不便、设施较差的粮库。近几年连续发生多起地方代储库储备粮亏库，或者是未经批准销售储备粮，甚至动用储备粮炒期货等事件，一定程度上反映了地方代储库没有进行很好的考察和认定，以及没有严格的监管。<sup>57</sup>

### 3. 监督力度不够

按照《条例》的规定，对中央储备粮的监管职责分属国家粮食行政管理部门、国务院财政部门和中国农业发展银行，财政部在各省均设有专员办负责落实中央储备粮财务管理的具体监管任务，银行信贷的监管则由发放贷款的农发行分、支行负责，相比之下，对中央储备粮数量、质量、储存安全的监管职能仅限于国家粮食行政管理部门，地方各级粮食部门有权干预，但不积极。目前，中央储备粮实际库存分布在31个省区市的1700多家库点，区域范围广。在经营管理上总公司及其分公司，特别是直属库，在实行统贷统还后身兼经营者和管理者双重身份，人、财、物管理不受地方政府限制，在利益的驱使下，很容易发生违反规定的行为。在此情况下，仅就国家粮食局的力量专门负责中央储备粮监管，不可能将监管措施落实到具体的库点、具体监管措施很难落实到实处。国家粮食局没有实际的行政处罚权。按照《条例》规定，由国家粮食局负责对中储粮的数量、质量和

<sup>55</sup> 肖海燕：《中国粮食安全储备预警研究》，中国农业大学硕士学位论文，2005年11月。

<sup>56</sup> 袁志刚著：《中国粮食安全的理论与实证分析》，上海人民出版社2005年版，第275页。

<sup>57</sup> 王和仲：《粮食储备制度的完善：基于法制视角》，载《争鸣与探索》2005年第5期。

储存安全状况进行监管，发现企业有擅自动用中储粮、粮食质量不达标、擅自改变中储粮的收购、销售以及轮换等违规行为，除了可以取消代储企业的代储资格外，仅能立即纠正，限期改进，没有赋予监督部门的实际处罚权。并且，也没有相关部门对国家粮食局的监管工作进行监督管理，也就不知道国家粮食局是否真的做到了对各个代储库的监管。而且目前没有规定对各部门之间联合协同监管的机制做成安排，造成各部门之间实际履行职责过程中封闭执法，缺乏有效的沟通协调，影响了粮食质量监管效果。此外，监督主体的责任除了要监督管理执行的具体情况外，还要对粮食总体运行情况和宏观调控实施情况进行审议、评价和监督，才能更好地为下次决策做好总结经验。但是我国目前没有相关机关监督。

## （二）我国粮食储备制度现存问题之分析

前已述及，我国粮食储备制度存在着决策机制、管理体制、监督机制等方面的问题。这些问题深层次的原因是现行粮食储备制度还不能适应社会主义市场经济体制。根据宏观调控法的原则，接下来将对粮食储备的目标定位、政府与市场的关系定位和中储粮总公司法律定位等进行分析。

### 1. 粮食储备目标不明确

根据宏观调控法的绩效原则，它的基本要求是国家进行宏观调控，目标应是提高经济运行的宏观调控、促进国民经济持续增长。宏观调控法所带来和增进的效率，既包括国家的整体利益，又包括经济个体的利益。但是相对于其他部门而言，宏观调控法更侧重增进国家整体效率，通过增进国家整体的效率提高个体的效率。<sup>58</sup>《条例》第1条规定，“我国粮食储备的目标是为了加强对中央储备粮的管理，保障中央储备粮的数量真实、质量良好和储存安全，保护种粮农民利益，维护粮食市场稳定，有效发挥中央储备粮在国家宏观调控中的重要作用。”可以看出我国粮食储备有多种目标，主要有：粮食安全目标、稳定价格目标、稳定生产者收入目标和经济效益目标。事实上，这些目标经常是相互冲突的，应该进行目标的权衡。对我国而言，粮食安全是粮食储备的主导目标，而稳定价格、稳定收入、提高效益则是衍生目标。但实践中稳定生产者收入却往往成为了储备的主要目标。如果将储备视为维持生产者价格及其限制消费者价格的手段，政府就会

<sup>58</sup> 杨紫烜著：《经济法》，北京大学出版社2006年版，第425页。

面临沉重的财政压力，由于季节差价过小，也会使商业组织对储备没有兴趣，政府既要承担后备储备的责任，又要负担周转储备的成本。我们的相关政策没有一个“度”的概念，加之补贴方式单一，不仅不利于农业结构的调整，而且形成巨大的财政压力。<sup>59</sup>如果把稳定粮价作为粮食储备制度的目标，就必然会助长各级政府争储备指标、争补贴的苗头。因此以国家粮食安全作为粮食储备宏观调控的目标有助于规范国家粮食宏观调控行为、有助于优化调控行为。

## 2. 政府和市场关系不清晰

根据宏观调控法的合理原则，要求宏观调控权的行使必须在尊重市场规律的前提下，进行宏观调控。凡是市场能够自己解决的就无须由国家进行宏观调控。否则，不利于市场经济的发展。政府与市场各自的不足和缺陷要求宏观调控法将两者在法律的限度内有机地结合起来，要让国家的权威与私人的策动力相互结合。<sup>60</sup>因此，它既要保障公权力的正当合法有效行使，又必须以市场规律为基础。我国对计划经济条件下应对粮食市场波动有着十分丰富的经验，但是还没有在市场开放条件下使用市场化的手段还不是很熟练。经济转轨时期，政府控制型的粮食流通体制改革方向，是一个自然的选择。但是目前，我国发展市场经济，实践中粮食流通政府控制出现了多次反复，某些人头脑里还是存在计划经济的惯性思维，认为政府调控粮食价格就是对价格进行直接的行政干预，甚至政府定价。价格下跌，就提高收购价格；价格过高，就限制销售。尽管行政手段简单有效、立竿见影，往往成本较高，违背市场经济的基本要求，过多地使用会影响市场在粮食资源配置中的基础性作用，造成价格信号失真，扭曲市场行为。例如，轮换任务是计划性的，轮换购销是完全的市场化，这种政策使储备企业外部环境不宽松，难以适应复杂多变的市场，企业风险太大。例如，目前法规规定轮换架空期为4个月，这个时间太短了。荆州市的粮食销售一般规律是市场粮价在2—3月份价格最高，而中晚稻的收获季节在9月中下旬。<sup>61</sup>为了保证4个月的轮换架空期，因而轮换计划一般在5、6月份下达，这时粮食出库已经错失最佳销售期。而轮入时，为了保证计划的完成，不论价格多高，都必须在规定的时间内完成轮入任

<sup>59</sup> 钟兴：《我国粮食储备制度中存在的问题及其对策研究》，载《经济与法》2008年第5期。

<sup>60</sup> 凯恩斯著：《就业利息和货币通论》，商务印书馆1998年版，第326页。

<sup>61</sup> 甘小军：《浅谈荆州市储备粮食管理及运行机制的现状与对策》，载《湖北省粮食流通获奖论文集》2007年11月版。

务。可以看出该轮出时轮不出，想轮入时轮不进。遇到特殊情况，风险会更大。归根到底，导致这些问题的根本原因是没有处理好政府和市场的关系，过多地强调了政府的作用。

### 3.中储粮总公司的法律定位模糊

中央储备粮管理总公司是专门承担中央储备粮政策性经营管理任务的大型中央直属企业，粮食保管及轮换费用都由中央财政统筹包干，根据国家计划组织对库存粮食进行轮换。一般国外政府对承担粮食储备计划的企业或者农户进行财政补贴或政策性贷款支持，通过企业化经营、市场化运作来实现政府的宏观调控意图。按照我国目前的规定，国家不允许中央储备粮总公司从事非政策性商品经营业务，很难通过购销业务实现利润。在市场上出现较大波动时，中央储备粮总公司的部门利益和发挥调控职能之间会出现矛盾。为了追求利润或者避免因完成轮换计划而导致的亏损可能会高价轮出而不愿意高价亏损轮入，造成轮换计划的随意性。目前，对该公司实行利润目标考核，一定程度上造成企业单纯追求经营利润，弱化了中央储备粮的市场调控和安全保障功能，甚至个别企业因此铤而走险，违规经营。

### 4.现有法律制度不健全

根据宏观调控权行使的调控法定原则，它要求国家介入市场、调控宏观经济运行的行为必须有法律明确授权，法律明确规定宏观调控的主体、行为及其程序，有助于规范宏观调控行为、实现宏观调控法的价值。目前我国粮食储备法律不完善：一是现有的法律法规衔接不上，目前按照《粮食流通管理条例》的规定，中央储备粮的管理，依照《中央储备粮管理条例》的规定执行。由于《中央储备粮管理条例》出台时全国粮食购销市场并没有全部开放，《粮食流通管理条例》所包含购销市场化改革的成果和经验并没有体现在《中央储备粮管理条例》中。比如，购销市场化改革后，粮食行政管理部门对粮食市场的监管得到强化和规范，但是《中央储备粮管理条例》对中央储备粮监管的规定则比较薄弱，明显影响了粮食行政管理部门职能的发挥。二是《粮食流通管理条例》的立法层次和位阶较低，与之相对应，粮食行政执法的效力等级和权威性都很难得到保证。三是中央储备粮管理中的一些问题还没有相应的规定。例如《条例》里规定，“构成犯罪

的，依法追究刑事责任。”《刑法》中没有任何明确界定粮食经营违法追究刑事责任的条款，无法可依。四是监督失缺。中储粮实行垂直体系之后，主要靠中储粮各分公司实行内部监督，国家粮食局虽然赋有监督权但是国家太大，中储粮的分公司很多，监管只能是鞭长莫及。地方粮食行政管理部门有能力监管，也符合法律一致性的原则，但国家没有明确赋予监督权，这就形成了有权的管不了，管得了的又没有权的现象。长此下去，必然会形成中储粮的管理的漏洞。

如何完善有关粮食储备法律制度，不仅要总结本国的经验和教训，而且需要借鉴国外的先进经验

## 四、美、日两国粮食储备制度及其对我国的启示

粮食储备在国家经济管理中占有十分重要的位置,同时对世界粮食市场的供给和稳定有着较大影响,不同国家不论是发达市场国家,还是发展中国家,都把建立粮食储备作为国家粮食政策的重要内容,从国情考虑,会选择不同的粮食储备方式,以保护种粮农民利益,保障国家粮食安全,保持经济持续发展和社会的稳定。多数国家以法律的形式确立建立储备制度。通过比较美国和日本这两个国家的粮食储备制度,可以为健全我国粮食储备制度提供参考。

### (一) 美、日两国粮食储备制度简介

作为当今发达市场经济国家典型代表的美国和日本,因为地理版图的迥异决定了两国粮食储备制度的差异:美国国土面积大,人均面积大,耕地面积丰富,机械化程度高,加之政府对农业特别是粮食生产和流通的重视,形成了独特的粮食储备制度;日本国土面积小,人均耕地面积小,农户分散经营,为了维持庞大人口的粮食问题,日本也形成了不同于美国的粮食储备制度。美国和日本在发展市场化粮食流通,发展国家粮食储备方面各自独特的实践为我国粮食储备制度的实践提供了有益的实践经验。为更直观的比较两国粮食储备制度的特殊性,下面用表格的形式从多方面来进行比较

	美国	日本
储备目标	调控市场,稳定价格,确保粮食安全。	平衡供求,调控市场、稳定价格和储备紧急用粮。
储备主体	专项储备由农场和商业性粮仓农场负责,国家不经营粮食储备和仓储设施。	专项储备由政府 and 民间共同负责,以政府为主。
运行机制	采取委托代储粮食储备制度,通过市场进行运营、通过法律进行监督。执行机构是农产品信贷公司(CCC)。联邦政府确定支持价格,在播种前向粮食生产者公布,粮食收获后,生产者可按照此价格从CCC获得贷款,利	政府储备由政府根据国内生产的年际丰歉,决定是否抛售或增加储备,通过储备的调整平衡市场价格。当跨年库存超过计划储备量时,可将一部分作为追加的政府储备。政府储备米的期限是一年,如果超过一年就作为饲料或者用于出

	率低于银行普通贷款。当市价低于利率时，农民可将粮食交给 CCC 形成储备。当市价高于贷款率时，政府通过市场采购形成储备。粮权属于政府。	口。储备粮源为政府收购米和进口米，不同粮食品种的储备数量随着国内收成而调。
储备种类	一是周转储备，在两个生产年度间调节供求的粮食储备，由美国政府和私人共同参与。二是农民自有储备，是参加自有储备计划的农民必须同 CCC 签订合同。	一是周转储备，这部分大米主要通过农协收购和销售，接受政府指导价，并在政府专门设立的价格形成中心进行投标销售给批发商。二是政府调整保管米。 <sup>62</sup>

63

## （二）美、日粮食储备制度对我国的启示

美、日是发达的市场经济国家，美国既是粮食生产大国，又是粮食出口大国，日本是粮食进口大国。他们的粮食储备管理制度是在市场经济的条件下建立的，并经过不断的发展完善。在储备目标、储备主体和运行机制等方面有一套成熟的法律制度，这些经验值得我国借鉴。

1. 储备目标应该根据国家粮情制定。各国粮食储备的目标是不同的，目标的不一样会导致储备方式的差异。由于两国国情不同，美国是拥有发达的市场经济，同时也是农业大国和出口大国，日本人多地少，是粮食生产资源十分短缺的国家，是世界上最大的进口国。美国粮食储备的首要目标是为了调控市场，采取的是信贷调控。而日本由于地少，自给率比较低，因此，粮食储备的主要职责是保证供给的稳定。虽然日本的自给率很低，但是日本坚持了大米自给的方针。日本是经济强国，政府掌握有充足的外汇，但世界市场大米供需状况并不能保证经常的稳定，使之能很方便、随时买到所需的大米。日本的政策告诉我们，保障粮食安全的政策绝不能仅靠进口，建立粮食储备制度是十分必要的。<sup>64</sup>

2. 粮食储备应该尊重粮食市场规律。美国粮食储备是以市场为基础进行调控的，其储备粮的获取，是依据市场价格与贷款率的相对关系而定的。日本生产的粮

<sup>62</sup> 丁声俊：《我国周边国家粮食流通体制政策和储备综述及启示》，载《粮食科技与经济》2000年第1期。

<sup>63</sup> 袁志刚著：《中国粮食安全的理论研究和实证分析》，上海人民出版社2005年版，第269-270页。

<sup>64</sup> 周明建，叶文琴：《发达国家确保粮食安全的对策及对我国的借鉴意义》，载《农业经济问题》，2005年第6期。

食大部分实行自由流通，政府购买少部分仅作为储备，调控市场供需，确保非常时期粮食的需要。政府的作用限定于大米储备及其进口大米的管理和使用。<sup>65</sup>

3. 储备粮食的主体应该多元化。近年来，许多国家政府储备在整个储备中的占有率有缩减的趋势，例如，农场是美国的储备主体，除此之外还有社会、农民私人储备的规模比较大。日本也引进了民间储备。美国政府和日本政府一般都没有仓储设施，取而代之的是委托有资格的商业储备公司代储，在公开招标委托社会公司开展储备的同时，充分尊重市场规律，通过储备粮对市场进行调控。这不仅降低了政府储备的成本，而且提高了对粮食的调控效率。<sup>66</sup>

4. 粮食储备应该需要政府宏观调控。不论是美国，还是日本，即使是成熟市场经济国家，政府也不是完全放弃对粮食市场的宏观调控职能，只是调控的手段和方式不实行计划行政指令的办法，而是以经济和法规的手段、用市场化的运作方式来实现。日本农林水产省下设的食粮厅是国家粮食流通行政管理部门，负责全国粮食的供求预测，制定生产调整指标和库存调整指标，负责管理粮食进出口和政府米。美国没有专门统一管理粮食流通的机构，但农业部设有若干事业局，负责与粮食有关的工作。<sup>67</sup>政府行政机构不直接控制粮食经营，而是通过下属的公司等组织调控市场。因此，国家的粮食经营企业，被政府作为宏观调控的组织依托。<sup>68</sup>

5. 粮食储备制度应该有明确的法律规定。市场经济是法制经济，美国，日本在粮食流通活动的管理方面，从粮食生产到储备到流通，都有相应的法律、政策，保证了粮食流通的高质量有序运行。首先在立法层面，美国、日本都制定了《农业基本法》和《农业法》等最根本的法律。与此同时，还有许多与之配套的其他法律，如美国有《美国仓储法》、《粮食仓储条例》以及《农业保护和农村投资法》，对粮食仓储许可证、仓储保证金、仓储商的责任等都有具体操作办法和管理办法，非常明确。日本有《主要粮食供需及价格稳定法》，又称《新粮食法》，政府确定了储粮运作方式，包括储备数量、政府收购数量等。<sup>69</sup>其次，在执法层面上，美国和日本都注重法律的执行。如美国组建了在规模仅次于国防部

<sup>65</sup> 刘颖慧，雷海章：《中外粮食储备政策的比较和启示》，载《华中农业大学经济贸易学报》2009年第3期。

<sup>66</sup> 尚珂：《日本粮食流通法制化管理及对我国的启示》，载《中国流通经济》2004年第7期。

<sup>67</sup> 聂振邦著：《粮食流通管理条例读本》，中国物资出版社2004年版，第59-60页。

<sup>68</sup> 国家粮食局：《美国和日本粮食流通体制考察报告粮食流通体制改革》，载《理论与实践》2008年第1期。

<sup>69</sup> 国家粮食局：《加拿大和日本粮食流通体制考察报告》，载《理论与实践》2004年第8期。

的农业部，海外的美国使馆也设有农业部派出的农业代表或设有农业处。<sup>70</sup>这说明在成熟的市场经济国家，政府的粮食政策都是以法律、法规来保障和落实的，所有粮食流通组织的管理和经营活动都必须有依法来规范。

综上所述，美国主要通过农业补贴稳定农民收入，扩大出口，防止粮食过剩。日本从实行传统的农业保护政策转变到粮食流通基本实现市场化后，政府保留了管理大米储备，并对粮食市场实行调控。美国、日本都是成熟的市场经济国家，虽然国情有所不同，但实现粮食宏观调控，确保国家粮食安全和市场稳定的调控目标是一致的。我国正在建立社会主义市场经济，借鉴美国、日本在粮食储备法治建设的一些做法是十分必要的。

---

<sup>70</sup> 李昌麒等：《农村法治建设中若干基本问题的思考》，载《现代法学》2001年第2期。

## 五、完善我国粮食储备制度的构想

### （一）完善我国粮食储备法律制度的基本要求

我国现行的中央粮食储备法律制度缺乏系统性、完整性和权威性，操作性不强，法律惩罚较轻而威慑力不够，还存在许多法律“盲区”。因此，要坚持以保障粮食安全为目的，抓紧完善相关法律制度。一个完备的合理的粮食储备法律制度体系应该符合以下几个方面的要求：

#### 1. 法律体系的完整性

随着改革的不断深化，我国已初步建立了与市场经济相适应的粮食流通新体制，为进一步完善包括粮食储备在内的粮食流通法律制度体系创造了条件。完整的粮食储备法律制度体系应该包括：以基本法为龙头，其他具体法律相配合，法律、行政法规、地方法规、行政规章、规范性文件等多层次的法律制度体系。值得欣慰的是，《粮食法》已经纳入全国人大的立法计划。粮食储备制度理应成为《粮食法》的重要内容。要以此为基本依据，通过不同层次的立法，逐步建立健全粮食储备法律制度体系。

#### 2. 法律调整的全程性

粮食安全涉及的众多环节，从生产、运输、储藏、销售到消费等环节，其中任何一个方面出现了问题就可能给粮食安全造成威胁。因此，立法必须从生产、运输、储存、销售等环节上制定严格的标准和要求。例如，粮食生产环节没有监管好、粮食在长时间运输中霉变，都会影响到下一步的粮食储备。<sup>71</sup>所以说，仅仅制定粮食储备法是不够的，必须对任何一个环节都要有法律的规定和监管机构。

#### 3. 法律制度的开放性

当今世界已进入全球化时代，国与国之间的政治、经济、文化、科技的交流与合作日益增强。我国自加入 WTO 以来，融入经济全球化的步伐明显加快。这在

<sup>71</sup> 任雪琴：《浅析我国的粮食安全问题》，载《中国农业大学学报》2006年第1期。

我国粮食流通领域表现得十分明显，我国粮食进出口迅速增长，跨国粮商大举进军我国粮食市场，基本垄断了我国的食用油加工和销售。因此，我国的粮食法律制度必须具有开放性，在立足本国实际的基础上积极和国际接轨，注意利用国际通行规则规范粮油市场秩序，促进公平竞争，确保国家粮食安全。

## （二）完善我国粮食储备法律的构想

### 1. 确定合理的粮食储备目标

针对当前粮食储备目标过泛的问题，应该根据我国的实际情况合理确定粮食储备的目标，这样才有利于最大限度地发挥粮食储备的作用，提高粮食储备运行效率。进入新世纪，我国粮食安全的国内外形势与环境发生了变化。<sup>72</sup>从我国来说，一方面，我国粮食生产在经历了低谷之后，进入了一个平稳增长期；另一方面，随着我国人口的增长，对粮食的需求将不断增加。从国际来看，全球一体化的趋势越来越强，一方面，世界粮食安全对我国粮食安全的影响越来越大，如目前不断攀升的国际粮价正在不断推动着我国粮价的上升；另一方面，我国粮食安全状况对世界粮食安全会产生重要的影响。根据粮食安全的国内外环境和我国粮食需求与供给状况与发展趋势，我国粮食储备的主要目标，是保证粮食的安全供给，而粮食价格平稳，农民收入稳定等是衍生目标。因为我国现在实行的是市场经济，粮食价格的波动是不可避免的，维持粮价总体的平衡不是指粮价的一成不变，应该允许粮价在不影响安全目标的前提下合理波动，以促进市场机制在资源配置中基础性作用的实现。当然，稳定农民收入也很重要，但这不是粮食储备的目标，可通过其他政策扶持来实现，如加大对农民的粮食直补力度等。

尤其要引起有关部门注意的是，国资委对中国储备粮管理总公司、总公司对分公司和直属库均实行利润目标管理，这对储备粮管理的安全目标造成了不良影响，违背了中央储备粮管理制度设计的初衷。中储粮应该是单纯从事储备粮管理的政策性公司，不得从事经营性粮食业务。但现在，中储粮公司正在大力发展经营性业务，积极向粮油加工领域进军，实施全产业链战略。众所周知，粮食经营始终冒着来自于自然与市场的双重风险，弄不好就会造成巨额亏损。中储粮公司

<sup>72</sup> 乔兴旺：《中国粮食安全国内法保障研究》，载《河北法学》2008年第2期。

从事经营性业务不但分散了精力，不利于加强储备粮的管理，而且可能为了自身利益，混淆政策性业务与经营性业务的界线，损害国家和农民利益，更为严重的是，其经营性业务一旦亏损，必然转嫁为财政负担。过去“双轨制”的教训必须时刻警醒我们。

## 2.完善我国粮食储备决策制度

决策权在粮食宏观调控里是十分重要的环节，粮食储备就是为了动用做准备的。决策权的行使，影响着我国粮食流通的目标和进程。根据宪法的规定，国家最高权力机关和行政机关拥有对宏观经济运行目标以及实现的方式、手段和程序做出决定的权力。而我国目前的粮食储备决策权的是由国家发展改革部门、国家粮食行政管理部门以及国务院财政部门制定，三个部门涉及部门较多，运作程序复杂，可以简化程序，提高决策制定的效率，建立分工明确的粮食储备决策机制，建议成立粮食储备决策咨询委员会，<sup>73</sup>该委员会由有关管理粮食各个环节的部门的负责人和专家组成。委员会办公室设在国家粮食局，具体工作由国家粮食局承担。其具体的职责是拟定中央储备粮规模总量、总体布局，粮食动用的意见，以及评价粮食储备在调控中的效果。这一委员会中专家要占一定的比例，体现对这一问题研究的公正性、科学性和权威性。委员组的依据不受其他部门的影响。这样有利于在研究问题和做出决策时，部门之间因为意见不一致而耽误决策的最佳时机，有利于提高调控的效率。这样国家粮食行政管理部门负责中央储备粮的行政管理，对中央储备粮的数量、质量和储存安全实施监督检查。国务院财政部负责安排中央储备粮的贷款利息、费用等财政补贴。中国储备粮管理总公司具体负责中央储备粮的经营管理。按照这样的分工，储备粮的决策程序是：第一步，粮食储备决策咨询委员会根据市场情况，经过认真研究，迅速提出储备粮的吞吐建议，并报国务院批准；第二步，国务院批准后由国务院发展改革委员会及国家粮食行政管理部门下达动用命令；第三步，根据国务院批准的中央储备粮动用方案下达动用命令，由中央储备粮管理总公司具体组织实施；第四步，调控任务完成后，中国储备粮管理总公司向粮食储备决策咨询委员会报告调控的情况，由决策咨询委员会评价调控的效果，并将结果向国务院汇报。

<sup>73</sup> 邓亦武著：《粮食宏观调控论》，经济管理出版社 2004 年版，第 192-193 页。

### 3.完善我国粮食储备管理制度

#### (1) 理顺政府调控与市场机制的关系

经济法的基本原则就是注重维护社会经济总体效益,兼顾社会各方经济利益公平。<sup>74</sup>我国经济体制改革的根本目标就是建立社会主义市场经济体制,这就要求我们充分发挥市场在配置资源中的基础性作用。2010年的中央经济工作会议特别强调把发挥市场作用与政府宏观调控有机结合起来。当市场失灵时,政府才能用有形之手加以适当调控。调控主体资源配置能力越强,就会使社会资源的流向和布局越合理,发展也越均衡。中央粮食储备在我国粮食宏观调控中的重要作用是毋庸置疑的,这项制度必须坚持好,落实好。但随着形势的变化,我们对中储粮公司的职能定位逐渐出现了偏差,把战略储备、托市收购等政策性业务都集中在中储粮总公司一家身上,形成了新的垄断,损伤了市场机制,挤压了多元储备主体,增加了财政负担。中储粮公司本身的网点和力量有限,主要靠委托的方式运作,容易产生利益纠纷,并且监管不到位,代储企业亏库、擅自销售政策性粮食的现象时有发生,威胁到政策性粮食的存储安全。在制定粮食宏观调控措施时,我们应该借鉴美国、日本等国的做法,充分发挥市场机制的作用,切实减少行政成本,提高调控效率。2009年,国家对油菜籽托市收购政策进行了调整,让中储粮及各地的粮食产业化龙头企业等多元主体参与托市收购,国家只向企业拨付托市价与市场价之间的差价补贴,收购的油菜籽由企业自主经营,自负盈亏。而中储粮公司收购的粮食,国家还要负担后期的保管销售费用,承担可能发生的亏损风险。这种新的托市收购政策,既促进了市场竞争,又减少了财政负担,应该推广到稻谷、小麦等其他托市收购品种。由于粮食战略储备与托市收购的目的和经营方式不同,建议将二者分开,今后中储粮公司依照《中央储备粮管理条例》专门负责战略储备的管理,托市收购则由多元主体按市场的方式运作。

#### (2) 理顺中央与地方粮食行政管理部门的关系

根据宏观调控法的独立与协调结合原则,独立与协调行使相结合原则是指各调控主体在法律规定的范围内依法独立行使各自的宏观调控权,在此基础上,相互协调配合,以合理地行使宏观调控权,发挥宏观调控的作用。<sup>75</sup>中央与地方宏观调控权的纵向配置应定位为“协调共同体”。“共同体”就意味着地方政府享

<sup>74</sup> 漆多俊著:《经济法基础理论》,武汉大学出版社2001年版,第172页。

<sup>75</sup> 杨三正著:《宏观调控权论》,厦门大学出版社2007年版,第96-100页。

有部分的宏观调控权，其与中央政府都是享有宏观调控的主体；“协调”意味着在宏观调控权纵向配置的内部关系处理上，中央与地方的政府之间应当相互协调，以使彼此的职能得到更好地发挥。<sup>76</sup>对于中央做出的决策，地方应当依法积极配合中央宏观调控，地方在维护中央宏观调控的统一性和权威性的前提下，才有权根据当地实际情况，因地制宜地提出贯彻中央的宏观调控决策的宏观调控措施。因此，一方面法律要明确规定中央粮食宏观调控权配置的各个层级，并明确各层级之间的具体权限，明确调控中央储备粮宏观调控权的具体权限，地方才有法可依，违法必究。另一方面要建立一系列的机制，来保障和促进中央和地方行使宏观调控的协调状态。

《中华人民共和国突发事件应对法》规定，“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。”《国家粮食应急预案》也作了相应的安排，遇紧急情况，自下而上逐级启动粮食应急预案。基于这种制度安排和各级政府的事权、财权划分，我国已经建立了中央与地方粮食垂直管理体系。但这里有一个误区：把粮权（即粮食的所有权和动用权）与粮食流通监管权混为一谈，认为中央储备粮的粮权在国务院，中储粮公司不接受地方粮食行政管理部门的监管。这是不符合法治精神的，严重损害了法律的统一性和权威性，造成中储粮公司与地方粮食行政管理部门关系紧张，不利于建立公平有序的粮食市场秩序。也是违背宏观调控法独立与协调行使相结合原则的，中央独立地行使宏观调控权，地方独立行使本地方的宏观调控权。但中央和地方不是完全绝对独立的，中央的决策，需要地方积极的协调和配合，对宏观调控作用的发挥及其重要，《粮食流通管理条例》赋予了各级粮食行政管理部门对全社会粮食流通的监管权，辖区内的任何粮食经营主体都应当接受当地粮食行政管理部门的监督检查，任何企业不得凌驾于法律之上，中储粮公司也不例外。地方粮食行政管理部门不得干涉中央储备粮的粮权、不得干涉中储粮企业的经营，但有权对辖区内的中储粮分公司和直属库执行国家粮食政策法规情况进行监督检查，对其违法违规行为做出相应的行政处罚。近几年来，国家政策对“三农”的支持力度越来越大，政策性粮食收购量很大。据2009年粮食清仓查库统计，湖北省80%以上的库存粮食为中储粮公司所有，占有如此之大比例的中储粮公司不接受地方粮食行政管理

<sup>76</sup> 张骏：《宏观调控权纵向配置研究——以宏观调控法为视角》，载《江南大学学报》2008年第10期。

部门的监管和指导，粮食流通管理也就失去了意义，也无法保证国家的惠农政策不折不扣地送到粮农手中。因此，我国的粮食宏观调控部门，应依法行使各自的宏观调控权时，也应当充分注意相互间的配合和协调，使宏观调控真正发挥其应有的功能。

### （3）理顺中储粮公司与代储企业的关系

由于中储粮的经营网点十分有限，其大部分政策性粮食委托其他企业进行代收代储。为此，国家建立了中央储备粮代储资格认证制度，具备规定条件的企业，经国家粮食行政管理部门审核同意，即可取得代储资格。中国储备粮管理总公司从有代储资格的企业中，择优选定中央储备粮代储企业，签订合同，明确双方的权利、义务和违约责任。但实际上中储粮公司与代储企业之间的法律关系和法律责任并不明确。中储粮公司与代储企业之间经常发生利益纠纷，不好解决。中储粮公司为了自身利益，给代储企业的费用压得很低，还经常拖欠，不承认不承担代储企业在储存粮食中的正常损耗。而代储企业常以此为理由，拒绝粮食出库，有的甚至擅自销售代储的粮食，挪用售粮款，造成亏库。单从双方签订的合同来看，这是平等市场主体之间因履行合同而产生的经济纠纷，属民法调整的范畴，可以通过民事诉讼的途径予以解决。代储企业为了保护自身的合法权益，可以进行债务抵偿，可以行使不安抗辩权。但是，鉴于中央储备粮在保证国家粮食安全中的重要性和特殊性，仅靠民法调整，力度显然不够，不足以保证中央储备粮的储存安全。在实际工作中，又往往走向了另一个极端，双方产生纠纷后，中储粮公司以保证国家粮食安全的重大责任为由，通过政府向代储企业施压，要求代储企业无条件履行合同，而代储企业的合法权益却得不到保护，中储粮公司在监管上的失职也无人追究。所以，加强储备粮管理的法制建设，理顺中储粮公司与代储企业之间的法律关系，规范它们之间的利益分配，显得十分紧迫。我国可以借鉴美国的做法，美国近年来，政府粮食储备量逐渐减少，而农场主自有储备则不断增加。农场主要参加储粮计划，就必须与商品信贷公司签订合同。商品信贷公司负责按照合同规定的数量向农场主支付管理费及贷款。<sup>77</sup>参加储粮计划的农场主必须执行政府的粮食种粮计划，对储备的粮食在三年内必须保证质量，且不能自行处理储备粮，否则就要被罚款。也就是签了合同，就必须专储化经营。笔者

<sup>77</sup> 《1995年美国农业立法背景》，<http://www.okfw.com/lwzx/fxlw/jjld/2005/10/19/10477.html>。访问时间：2009年10月

认为,该种专储化经营值得我国借鉴。

#### (4) 建立健全中央储备粮的轮换制度

宏观调控法的合理原则要求宏观调控权的行使必须尊重市场经济规律,按照市场规律进行宏观调控,凡是市场自己能够调节的就无需进行宏观调控。<sup>78</sup>建立面向市场的储备粮轮换经营制度,不仅有利于保证轮换任务顺利进行,而且有利于维护粮食市场的稳定。国务院明确指出,中央和地方储备粮的购销和轮换,原则上通过规范的粮食批发市场采取竞价交易方式进行,以增加交易的透明度,发挥引导粮食市场购销价格的作用。应根据粮食储备的目标,实行动态管理,组织好储备粮轮换,确保储备粮质量。无论是收购还是销售储备粮,都要通过市场,实行公开招标采购和竞价销售,真正把储备粮轮换工作纳入法制轨道,以降低储备粮轮换成本,铲除滋生腐败的土壤。要借鉴市场化国家的经验,建立由多个市场主体来竞争承担中央储备粮储备的法律制度。国家储备粮总量确定后,应规定中储粮总公司自储的数量,将其余部分面向社会公开招标,只要是符合中央储备粮承储资格的企业都可以参与招标。而且中储粮自储的数量要逐年减少,最终实现全额招标。这样不仅可以大大减少国家仓库建设投资,还会降低承储成本,实现公平、公开、竞争有序的储备粮市场环境。要尽快制定储备粮轮换竞拍的法律规定,规范竞拍行为。当年需要轮出的粮食可以全部委托有资质的粮食批发市场进行公开拍卖。除此之外,要修订完善中央储备粮轮换的标准,按储存年限和粮食质量情况综合考虑储备粮轮换出库的条件,统一轮换架空期的计算方法,强化对轮换计划下达、轮换计划调整以及轮换任务执行的过程控制,确保中央储备粮轮换工作的严肃性。

考虑到粮食轮换的市场风险,建议中储粮公司建立粮食轮换风险基金,以发挥蓄水池的作用,以丰补歉。风险基金的来源可以向国家申请一部分专项基金,同时从企业的盈利中划出一部分共同组建。风险基金建立后,如果当年拍卖亏损了,可以用风险基金弥补;如果当年拍卖盈利了,可以直接划入到风险基金帐户,增加基金数量。

#### (5) 明确中央储备粮总公司的法律性质

中央储备粮总公司承担着事关国家粮食安全的政策性任务,<sup>79</sup>由国家财政全

<sup>78</sup> 杨三正著:《宏观调控权论》,厦门大学出版社2007年版,第129-130页。

<sup>79</sup> 史忠:《关于完善粮食储备体系的几点思考》,载《黑龙江粮油科技》2001年第2期。

额拨付经营管理费用,按现行政策规定,不允许从事正常轮换业务以外的其他商业经营活动,从根本上来讲是按企业方式运作的管理机构,公司的经营利润实质上是中央财政拨付补贴的结余。随着我国市场经济体制的确立,中储粮在营运过程中也必须按照市场化的要求进行改革,但是改革不能背离企业的总目标。目前,国家要求该国企实行市场化管理,并将经营利润作为绩效考核的重要指标,一定程度上对公司的经营方向产生了误导,管理中舍本求末,过分追逐利润引发各类不规范的行为。现在中央储粮总公司的性质定位十分含糊,不能单纯定位为国有企业,它与国有企业是有一定区别的。首先,在经营目标上,中央储粮总公司的最高目标是保证国家粮食安全,而国有企业的目标是追求利润的最大化。其次,在经营范围上,国家不允许中央储粮总公司从事正常轮换业务以外的经营业务,而其他国有企业在工商许可的条件下都可以扩大经营。例如国有钢铁企业既生产钢材,又可以对钢材延伸加工,生产各种钢材制成品。再次,在收入来源上,中央储粮总公司的收入来源主要来自于国家财政拨款,而其他国有企业主要靠市场经营,自负盈亏。在营运资金方面,中央储备粮总公司所需收购资金全部由农业发展银行贷款,其利息由中央财政承担;一般国有企业主要靠自筹和向商业银行贷款,其利息和财务费用都由企业承担。最后,在社会公益目的上,中央储粮总公司在战争、大的自然灾害和突发事件发生时,要无条件的按照国家要求履行公共服务责任,而其他国有企业只要承担一般社会责任即可。既然认清了中央储粮总公司与一般国有企业的区别,我们就不能把中储粮总公司视同为一般国有企业,就应该给它的法律性质重新定位。笔者认为国家要进一步明确中央储备粮管理总公司在国家粮食宏观调控中的定位,突出政策性经营和管理型机构特点,定位为企业化管理的事业单位为宜。中央储粮总公司在国家许可的范围内合理调整中央储备粮财政补贴标准,使该公司能够在收支平衡并略有盈余的基础上集中力量发展主业,进一步强化中央储备粮的市场调控和安全保障功能。

#### (6) 赋予中央储备粮管理总公司进出口经营权

中央储备粮对粮食市场的调节作用主要体现在保持总量平衡、结构平衡。储备与进出口都是调控经济的重要手段。从国际经验来看,粮食生产、贸易以及市场调控大多由一个部门来实施,这样有利于部门之间的利益协调。<sup>80</sup>国家应赋予

<sup>80</sup> 史忠:《关于完善粮食储备体系的几点思考》,载《黑龙江粮油科技》2001年第2期。

中储粮总公司进出口权，充分利用两个市场，两种资源，粮多时出口，粮少时进口，以增强粮食宏观调控的协调性、灵活性和有效性。一是有利于实现多种调控手段的统一运作，对市场做出快速反应，统筹安排中央储备粮的购销、轮换和进出口，提高宏观调控的效率。二是有利于改善中央储备粮的品种结构，做到结构平衡。三是有利于增强中央储备粮管理总公司的市场竞争力。<sup>81</sup>

#### 4.完善我国粮食储备监督制度

有权力，必然就要防止滥用权力。但不管人们怎么研究，其基本理论是，权力必须要受到监督。正如孟德斯鸠所说过的：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是亘古不变的一条经验。人们使用权力一直遇到有界限的地方才停止。”<sup>82</sup>成思危针对目前我国的权力监督现状，认为权力必须要有约束，没有约束的权力必然会导致腐败或者其他问题，所以现在全国人大正在制定监督法，就希望通过法律的形式来对政府工作进行约束。宏观调控的行使是为了公共利益的实现，是一项重要的公权力，为了防止和制止对宏观调控权的滥用、不行使，越权行使宏观调控权等行为的发生，就必须对其进行监督。对粮食宏观调控权的监督不应仅仅限于对执行权，而且也包括对中央决策权以及监督权的监督。下面依次论述：

目前我国粮食储备的监督，中央与地方之间的监督，法律规定不明确，只有中央与地方协调配合，才能促进宏观调控权力的发挥，具体协调配合需要明确规定：

一是建议建立起中央和地方共管的中央储备粮监管机制。中央粮食储备点多、面广、量大，国家粮食行政管理部门的监管力量严重不足，长此以往，中央储备粮的安全堪忧。应该充分利用地方粮食行政管理部门组织体系完备、人员力量充足、了解企业实际情况的优势，配合做好中央储备粮监管工作。我国目前有近 2/3 的中央储备粮放在代储企业，理应强化地方各级粮食行政主管部门的监管职能。可按照属地管理的原则由当地粮食行政主管部门对辖区范围内所存的中央储备粮的数量、质量、储存安全等日常管理工作进行监督检查，特别是加强对代储企业的监管工作。

二是建议赋予地方各级政府部门对中央储备粮库存情况的知情权，建立长效

<sup>81</sup> 宋廷明：《加快粮食流通体制改革的建议》，载《改革与理论》2009年第1期。

<sup>82</sup> 孟德斯鸠著、张雁深译：《论法的精神》，商务印书馆1982年版，第80页。

的信息沟通机制,定期组织召开会议,让地方充分了解辖区内中央储备粮的规模、品种、实际数量以及轮换情况,并按照“粮食省长负责制”的要求,协调好中央储备粮和地方储备粮的统筹规划,共同承担起保护农民利益,维护粮食安全的职责。

三是建议赋予国家粮食局的处罚权,按照权责一致的原则,如果只有监督检查的权力没有处罚权,那么就不能起到有效监管作用的。建议强化各级粮食行政主管部门的监督检查职责和行政处罚权,加大监督检查力度,增强监管工作的威慑力。

四是建议加强监管部门与中储粮总公司间的沟通和联系。由中储粮总公司汇报经营管理情况,各地方监管部门向中储粮总公司通报监管情况,加强与被监管对象之间的协作,将中储粮系统内部监管和将部门执法工作有机地相结合,推动企业改善管理,守法管理。

## 结 语

粮食是关系到国计民生的重要战略物资和特殊商品。粮食储备是国家粮食宏观调控的物质基础，确保国家粮食安全既是一个关系国民经济持续、快速、健康发展的经济问题，又是一个关系到社会稳定、和谐的政治问题。因此，党中央、国务院一再强调“粮食安全的警钟要始终长鸣”。如何保障我国粮食安全，是摆在我们面前的难题。纵观世界，通过法律法规来建立完善的粮食储备制度是世界诸多先进国家的成功经验。可以看出，粮食储备制度的法治化是中国法律现代化进程中的一项重要任务。<sup>83</sup>

中国粮食储备法律制度建设的道路还很漫长，有关法律研究还十分薄弱，必须引起高度重视。本文试图剖析我国粮食储备制度产生和发展的过程，全面揭示这一制度的法律特征及其存在的主要问题，并试图从法律的视角挖掘问题的深层原因，提出解决的方案。但这一研究还远远不够，仅仅是一个开始，有待进一步深入和提高。

---

<sup>83</sup> 麦吉尔铁：《浅谈新时期粮食行政管理机构和队伍建设》，载《粮食问题研究》2008年第1期。

## 参考文献

### 一、专著

1. 刘兆亮著：《虽无近忧 仍有远虑——也谈我国粮食安全问题》，中国财政经济出版社 2009 年版。
2. 朱志刚著：《我国粮食安全与财政问题研究》，经济科学出版社，2008 年版。
3. 刘颖著：《基于国际粮荒背景下的中国粮食流通研究》，中国农业出版社 2008 年版。
4. 龙方著：《新世纪中国粮食安全问题研究》，中国经济出版社 2007 年版。
5. 郑新立，潘盛洲，冯海发著：《我国农产品对外贸易问题研究》，中国计划出版社 2007 年版。
6. 吕忠梅，陈虹著：《经济法原论》，法律出版社 2007 年版。
7. 杨三正著：《宏观调控权论》，厦门大学出版社 2007 年版。
8. 鲁靖著：《粮食经济中的和谐——中国粮食市场与政府宏观政策的耦合》，东南大学出版社 2006 年版。
9. 胡岳岷著：《中国未来粮食安全论》，科学出版社 2006 年版。
10. 杨紫烜著：《经济法》，北京大学出版社 2006 年版。
11. 袁志刚著：《中国粮食安全的理论与实证分析》，上海人民出版社 2005 年版。
12. 洪涛著：《中国粮食市场化大趋势》，经济管理出版社 2004 年版。
13. 邢会强著：《宏观调控权运行的法律问题》，北京大学出版社 2004 年版。
14. 聂振邦著：《粮食流通管理条例读本》，中国物资出版社 2004 年版。
15. 白美清著：《建设有中国特色的粮食储备体系为国家粮食安全和“三农”服务》，载于《中国粮食改革开放 30 年论文集》，中国财政经济出版社 2003 年版。
16. 邓亦武著：《粮食宏观调控论》，经济管理出版社 2003 年版。
17. 冀名峰著：《信息、市场与国有粮食企业改革》，北京：中国农业出版社 2003 年版。

18. 漆多俊著：《宏观调控法研究》，中国方正出版社 2002 版。
19. 张守文著：《经济法理论的重构》，人民出版社 2002 年版。
20. 徐国栋著：《民法基本原则解释》，中国政法大学出版社 2001 年版。
21. 贺涛著：《中国市场化粮食流通体制系统研究》，科学出版社 2001 年版。
22. 龙国强著：《大国开放中的粮食流通》，中国发展出版社 1999 年版。
23. 凯恩斯著：《就业利息和货币通论》，商务印书馆，1998 年版。
24. 恩格斯著：《马克思恩格斯选集（第三卷）》，人民出版社，1995 年版。
25. 昂格尔著：《现代社会中的法律》，中国政法大学出版社 1994 年版。
26. 厉为民，黎淑英著：《世界粮食安全概论》，中国人民大学出版社 1988 年版。
27. 孟德斯鸠著，张雁深译：《论法的精神》，商务印书馆 1982 年版。

## 二、期刊论文

1. 李雅兰：《粮食安全视角下我国耕地资源保护策略研究》，载《产业观察》，2009 年第 5 期。
2. 颜波，陈玉中：《粮食流通体制改革 30 年》，载《中国粮食经济》，2009 年第 3 期。
3. 刘颖慧，雷海章：《中外粮食储备政策的比较和启示》，载《华中农业大学经济贸易学报》，2009 年第 3 期。
4. 宋廷明：《加快粮食流通体制改革的建议》，载《改革与理论》，2009 年第 1 期。
5. 聂振邦：《加强粮食宏观调控，确保国家粮食安全》，载《求是》，2008 年第 10 期。
6. 张骏：《宏观调控权纵向配置研究——以宏观调控法为视角》，载《江南大学学报》，2008 年第 10 期。
7. 《关于完善储备粮体系与粮食宏观调控问题研究》，载《粮食经济学会简讯》，2008 年第 7 期。
8. 郭志涛：《完善地方粮食储备体系的思考》，载《粮食科技与经济》，2008 年第 5 期。
9. 吴学贵：《旌德县民间粮食储备现状、问题及对策》，载《农技服务》，

2008 年第 5 期。

10. 秦雷鸣：《粮食法立法探讨》，载《粮食问题研究》，2008 年第 1 期。
11. 乔兴旺：《中国粮食安全国内法保障研究》，载《河北法学》，2008 年第 1 期。
12. 麦吉尔铁：《浅谈新时期粮食行政管理机构和队伍建设》，载《粮食问题研究》，2008 年第 1 期。
13. 胡峰：《当前粮食宏观调控的启示》，载《粮食论坛》，2007 年第 12 期。
14. 徐芳,蒋少龙：《宏观调控背景下的我国粮食安全》，载《农村经济》，2007 年第 11 期。
15. 李章晓：《关于我国粮食储备问题的相关讨论及其对策研究》，载《法制与社会》，2007 年第 11 期。
16. 甘小军：《浅谈荆州市储备粮食管理及运行机制的现状与对策》，载《湖北省粮食流通获奖论文集》，2007 年
17. 侯立军：《加强我国粮食物流宏观调控的举措构思》，载《经济问题》，2006 年第 10 期。
18. 任雪琴：《浅析我国的粮食安全问题》，载《中国农业大学学报》，2006 年第 1 期。
19. 周明建、叶文琴：《发达国家确保粮食安全的对策及对我国的借鉴意义》，载《农业经济问题》，2005 年第 6 期。
20. 杨三正：《宏观调控权配置原则论》，载《现代法学》，2006 年第 6 期。
21. 王芳,程桦：《国家粮食储备制度存在的问题和对策》，载《粮食科技与经济》，2005 年第 6 期。
22. 王和仲：《粮食储备制度的完善：基于法制视角》，载《改革》，2005 年第 5 期。
23. 黄黎慧,黄群：《我国粮食安全问题与对策》，载《粮食与食品工业》，2005 年第 5 期。
24. 徐喜波：《粮食安全的立法思考》，载《粮食科技与经济》，2005 年第 5 期。
25. 张广翠：《中国粮食安全的现状与前瞻》，载《人口学刊》，2005 年第 3

期。

26. 杨光焰：《我国粮食宏观调控面临的七大矛盾》，载《粮改纵横》，2005年第1期。

27. 国家粮食局：《加拿大和日本粮食流通体制考察报告》，载《粮食流通体制改革理论与实践》，2004年第8期。

28. 鲁靖,许成安：《构建中国的粮食安全保障体系》，载《经济研究参考》，2004年第8期。

29. 尚珂：《日本粮食流通法制化管理及对我国的启示》，载《中国流通经济》，2004年第7期。

30. 刘甲朋：《中国粮食储备问题研究观点综述》，载《粮食安全》，2004年第4期。

31. 邹定斌,宁娇丽,方金梁：《我国粮食安全隐患与保障国家》，载《农业现代化研究》，2004年第3期。

32. 张昌彩：《国外粮食储备管理及其对我国的启示》，载《经济研究参考》，2004年第2期。

33. 陈奇星：《“经济人”和“道德人”并重行政监督中的人性理论》，载《政治与法律》，2004年第1期。

34. 高连宗,胡江辉：《浅谈粮食调控的必要性》，载《中国粮食经济》，2003年第5期。

35. 滕祥文：《浅谈我国的粮食储备》，载《粮食流通技术》，2003年第3期。

36. 丁声俊：《居安思危,确保国家食物安全》，载《求实》，2003年第2期。

37. 李昌麒,胡光志：《宏观调控法若干基本范畴的法律分析》，载《中国法学》，2002年第2期。

38. 鲁晓东：《中央粮食储备制度的进一步改革》，载《调研世界》，2001年第5期。

39. 陈乃新,彭飞荣,周卫军,贺代贵：《论宏观调控权》，载《经济法理论与实务热点问题探讨》，2001年第2期。

40. 李昌麒等：《农村法治建设中若干基本问题的思考》，载《现代法学》，2001年第2期。

41. 史忠：《关于完善粮食储备体系的几点思考》，载《黑龙江粮油科技》，2001年第2期。
42. 丁声俊：《我国周边国家粮食流通体制政策和储备综述及启示》，载《粮食科技与经济》，2000年第2期。
43. 曹建明：《三种宏观调控手段的社会功能分析》，载《法学》，1995年第10期。
44. 刘颖：《市场化形势下我国粮食流通体制改革研究》，华中农业大学博士论文，2006年4月。
45. 杨三正：《宏观调控权论》，西南政法大学博士毕业论文，2006年3月。
46. 肖海燕：《中国粮食安全储备预警研究》，中国农业大学硕士学位论文，2005年11月。
47. 张炜：《浅谈我国粮食宏观调控政策的改革与完善》，吉林大学硕士学位论文，2005年5月。
48. 李福君：《我国粮食储备布局研究》，中国农业大学学位论文，2005年3月。
49. 梁成军：《论粮食流通体制改革和粮食行业法制化问题》，哈尔滨工程大学硕士论文，2004年5月。
50. 马燕：《论中国的粮食安全问题》，清华大学工商管理硕士专业论文，2004年5月。
51. 《农民协会的功能与限度——对日本农协组织的考察和分析》，市经管局办公室，中国农经信息网，  
[http://jgj.changde.gov.cn/art/2009/11/4/art\\_23424\\_276892.html](http://jgj.changde.gov.cn/art/2009/11/4/art_23424_276892.html)。
52. 《1995年美国农业立法背景》，  
<http://www.okfw.com/lwzx/fxlw/jjld/2005/10/19/10477.html>。
53. 成思危：《完善我国监督体制 规范国家金融市场》，  
[http://www.123bx.com/1/600/164106\\_1.html](http://www.123bx.com/1/600/164106_1.html)。
54. 《关于腐败本质及其制约机制的理论探讨》，  
<http://www.studa.net/faxuelilun/080504/11303853.html>。
55. 国家粮食安全中长期规划纲要（2008-2020年）  
[http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/13/content\\_1148414.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/13/content_1148414.htm)。

56. 江苏：宏观调控手段运用到法律程序。  
<http://sika012.fyfz.cn/art/329867.htm>。
57. 《日本农协与美国农业合作社之比较与启示》，上海农业网  
[http://www.shac.gov.cn/fwzx/hwzc/scyhy/200802/t20080227\\_229101.htm](http://www.shac.gov.cn/fwzx/hwzc/scyhy/200802/t20080227_229101.htm)。
58. Ahmed M, Lori ca M H. Improving devel oping country food securi ty through aquaculture development – Lessons from Asia. Food Policy. 2002, (27): 125-141
59. Brown J V. Food Securi ty for All by the Year 2020? Agri cul ture and Rural . 1997, (4)
60. Food and Agri cul ture Organi zati on of the Uni ted Nations(FAO) .Foodcrops and Shortages. 2004, (10)
61. Ji ng Zhu. Publi c i nvestment and Chi na, s Long – term food securi ty under WTO. Food poli cy. 2004, (29)

## 致 谢

时光如梭，伴随着硕士学位论文的完成，3年的研究生学习也即将画上圆满的句号。我在这个四季美景如画的校园生活了7年，度过了我人生中最美好的时光，学习了很多知识。经过3年的学习积累，我完成了这篇论文，在此我要感谢所有的老师和同学。

特别感谢我的导师段晓红。本课题在选题及其写作过程中都得到了段老师的悉心指导。段老师在百忙之中多次主动询问研究进展，并及时提出写作中的问题，并一直给予一定的鼓励和督促。段老师严谨求实的态度，踏踏实实的精神深深地感染了我，她不仅在学术上引领我们成长，而且在生活上还教导我们为人处世的道理。导师这种严谨的治学态度以及诲人不倦的崇高品质都极大地感动和鼓舞着我，让我时刻铭记于心。

感谢中南民族大学法学院的所有老师，尤其是王瑞龙老师、孙光焰老师、陈雪萍老师、万方老师、黎宇霞老师、华慧老师以及法学院的其他老师。从法学本科到硕士研究生，在法学院的学习和生活让我深深感受到了他们严谨的治学态度，渊博的法学知识，他们的言传身教使我受益匪浅。

感谢我们法学院的所有同学。在学习生活中也正是因为有了他们的帮助，我的学习和生活才更加多姿多彩。

马苏

2010年5月20日

## 附录：攻读硕士学位期间发表的论文

1. 《浅析我国外资并购反垄断法律》，载《金卡工程·经济与法》2009年第4期。
2. 《从外资并购食用油企业谈反垄断法的适用和完善》，载《中国粮食经济》2009年第9期。