

# 我国玉米市场调控的经验教训与优化建议

徐志刚, 安 宁

(南京农业大学经济管理学院/南京农业大学金善宝农业现代化发展研究院, 南京 210095)

**摘 要:** 2007年以来,我国玉米市场在较短时间内经历了从临储政策到临储政策改革及价补分离政策的转变,由于玉米市场政策的不稳定,导致玉米生产、消费、贸易和价格均存在较大波动。本文依据国家统计局、国家粮油中心、美国农业部(USDA)等数据来源,分析在不同的玉米市场调控政策下玉米生产、供需关系以及市场价格的变化。研究表明,我国玉米市场调控主要存在3个问题,需求端的玉米深加工工业调控政策忽视了短期目标和长期目标的衔接,政策在短期内的逆转对玉米深加工产业造成了冲击,导致了严重的资源浪费;玉米的生产支持政策忽视了玉米与替代作物的协调,放大了玉米及替代作物的生产波动;玉米市场调控政策过多关注短期态势,对供需关系的长期判断缺乏科学性和预见性。本文提出玉米市场调控的优化建议,以提升玉米产业市场调控能力,更好地保障国家粮食安全。

**关键词:** 玉米;市场调控政策;调控效果;优化建议

**中图分类号:** S513

**文献标识码:** A

## Experiences, Lessons and Optimization Suggestions of China's Corn Market Regulation

XU Zhi-gang, AN Ning

(College of Economics and Management, Nanjing Agricultural University / Jinshanbao Institute for Agricultural & Rural Development, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** Since 2007, China's corn market has swiftly transformation from the provisional reserve policy to the reform of provisional reserve policy and then to the price-compensation separation policy in a relatively short period of time. Due to the instability of the corn market policy, there are large fluctuations in corn production, consumption, trade and price. Based on data sources such as the National Bureau of Statistics, China National Grain & Oil Information Center and the United States Department of Agriculture(USDA), this paper analyzes the changes of corn production, relationship between supply and demand, market price under different corn market regulation policies. The analysis reveals three main issues in China's corn market regulation. First, the regulation policy of corn deep processing industry on the demand side ignores the connection between short-term and long-term objectives. The reversal of the policy in the short term has impacted the corn deep processing industry, resulting in serious waste of resources. Secondly, the production support policy of corn ignores the coordination between corn and alternative crops, and amplifies the production fluctuation of corn and alternative crops. Lastly, the corn market regulation policy pays too much attention to the short-term situation, and the long-term judgment of the relationship between supply and demand is not scientific and predictable. This paper puts forward optimization suggestions for the regulation of the corn market, aiming to improve the market regulation ability of the corn industry and better ensure the domestic food security.

**Key words:** Corn; Market regulation policy; Regulation effect; Optimization suggestion

录用日期: 2022-06-10

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“我国三大平原“资源—要素—政策”相协调的粮食和生态“双安全”研究(20&ZD094)

作者简介: 徐志刚(1973-),江苏苏州人,教授,博士生导师,研究方向为农业经济理论与政策、农业经营制度转型、农村发展等。

E-mail: zgxu@njau.edu.cn

安 宁为本文通信作者。Tel: 18252007155 E-mail: 2019106002@njau.edu.cn

玉米是我国第一大粮食作物,对保障国家粮食安全意义重大。2008年,在国内外玉米市场剧烈动荡的背景下,为遏制国内玉米市场价格走低态势,保障农户种粮受益和积极性,国家开始对玉米实施临时收储政策。在该政策的刺激下,玉米生产得到了快速发展<sup>[1]</sup>。2007年玉米播种面积为 $30\,023\times 10^3\text{ hm}^2$ ,首次超过稻谷播种面积,2011年全国玉米产量为 $21\,132\times 10^4\text{ t}$ ,比上年增产 $2\,057\times 10^4\text{ t}$ ,首次超过稻谷的产量,成为我国第一大粮食作物品种。临储政策的实施保障了玉米种植户的受益,为粮食增收做出了突出的贡献,但玉米价格的攀升也给下游的养殖业和玉米深加工行业带来了巨大的成本压力,造成国内玉米产业高产量、高库存、高进口、低内需的“三高一低现象”<sup>[2,3]</sup>。玉米价格的连续上调也与国际玉米低价形成“倒挂”,加上国内劳动力成本和粮食生产成本的上升,严重损害了国内玉米产业竞争力<sup>[4,5]</sup>,引发关于粮食安全问题的担忧。

在玉米及其替代品进口不断增加、国产玉米市场份额不断被挤压等因素共同作用下,玉米临时收储政策难以为继,国内玉米政策从“临储收购”转向“市场化收购加补贴”,市场供需随之经历了过剩、偏紧、缺口3个阶段。供给侧改革时期实施了种植结构调整、限制玉米及替代品进口、补贴支持玉米深加工工业发展等政策,近两年政策又转变为限制深加工工业发展和大幅增加进口。受到相关调控政策的影响,近两年国内玉米的播种面积和总产量出现小幅度下降,在国内消费需求不断增加的情况下,造成供需缺口加大,导致2021年进口量增加至 $2\,835.7\times 10^4\text{ t}$ ,创下历史新高,并引发了社会的广泛关注。

政策的重大转变一方面是因为玉米市场剧烈变化,另一方面也与调控政策设计与实施有关。本文

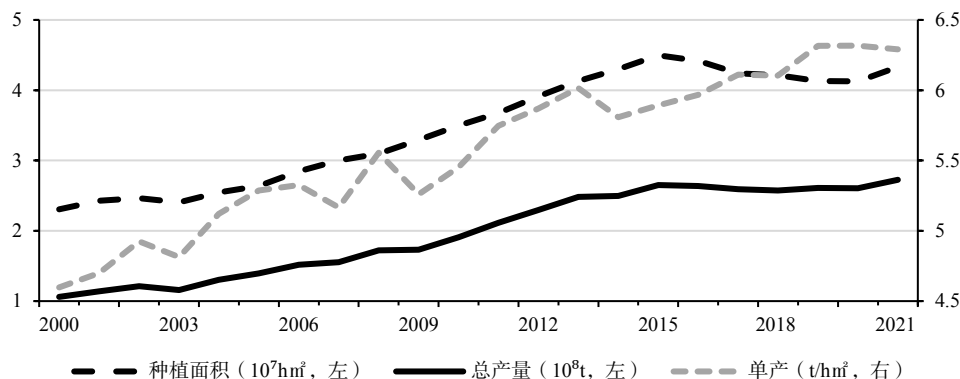
将玉米市场调控政策划分为临储政策时期(2007–2015年)、临储政策改革时期(2015–2019年)和价补分离时期(2020年至今)3个阶段,依据国家统计局、国家粮油中心、美国农业部(USDA)玉米生产、消费、贸易和价格走势等数据,分析玉米市场调控政策的变化对玉米生产、供求关系及价格走势的影响,从中总结中国玉米市场调控政策的经验教训,并立足国际形势和国情变化,提出相应的政策建议,以提升玉米市场调控能力,更好地保障国家粮食安全。

## 1 近年来我国玉米调控政策与市场变化状况

### 1.1 临储政策时期,阶段性供需宽松,库存大增

政策刺激生产快速发展。中国的玉米种植遍布全国31个省份,按照区域气候条件,可分为4个主要玉米种植带,分别为北方春播玉米带,以东北三省、内蒙古为主;黄淮海平原夏播玉米带,以河北、山东、河南为主;西南山地玉米区,以四川、广西、云南和贵州为主;西北灌溉玉米区,主要包括新疆和甘肃。由于西南地区多丘陵低山、产量低且机械化作业难度较高,不利于农业规模化作业的推进。近年来,我国玉米种植不断向东北(含内蒙古东四盟)和部分黄淮海地区集聚,特别是黑龙江和内蒙古。

受技术进步、要素投入增加等因素的影响,中国玉米生产总体保持增长趋势。由于受到国家玉米产业调控政策的影响,出现一定程度的波动,2000–2007年,我国玉米种植面积和总产量在整体上呈现波动上涨的态势。2007年,为了应对国际农产品市场价格的大幅下降对我国农产品市场的冲击,国家在东北三省一区实行玉米临时收储政策。在政策实施后,玉米临储收购价格继续提高,全国玉



注:数据来源为国家统计局。

Note: Data source, the National Bureau of Statistics.

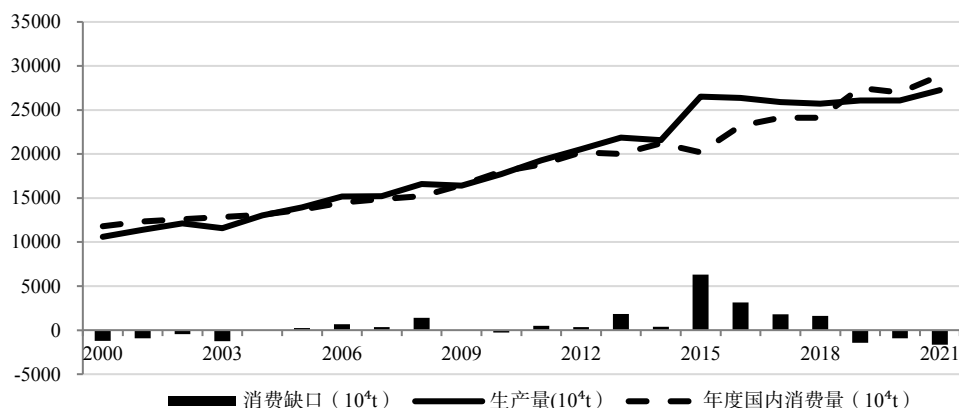
图1 2000–2021年中国玉米种植面积、总产量及单产变化情况

Fig.1 Changes in China's corn growing area, total yield and unit yield from 2000 to 2021

米种植面积与产量大幅提高。从图1来看,2007年全国玉米种植面积为 $3\,002\times 10^4\text{ hm}^2$ ,到2015年玉米面积达到了 $4\,497\times 10^4\text{ hm}^2$ ,比2007年增加了49.80%;2007年全国玉米产量为 $15\,512\times 10^4\text{ t}$ ,到2015年玉米产量增长至 $26\,499\times 10^4\text{ t}$ ,比临储政策实施当年增长59.23%;玉米单产从2007年的 $5.17\text{ t/hm}^2$ 波动上升到2015年的 $5.89\text{ t/hm}^2$ ,同比上升13.93%。

供求关系呈阶段性供大于求。在临储政策实施

时期,国内玉米加工需求受到抑制,玉米市场整体上呈现供过于求的格局。从国家统计局和美国农业部网站的相关统计数据来看(图2),2007–2015年,年度国内玉米消费总量从 $14\,900\times 10^4\text{ t}$ 上升至 $20\,200\times 10^4\text{ t}$ ,增加幅度为35.57%;同期玉米产量增加幅度为59.23%,总产量的增加幅度远大于消费总量的增加幅度。

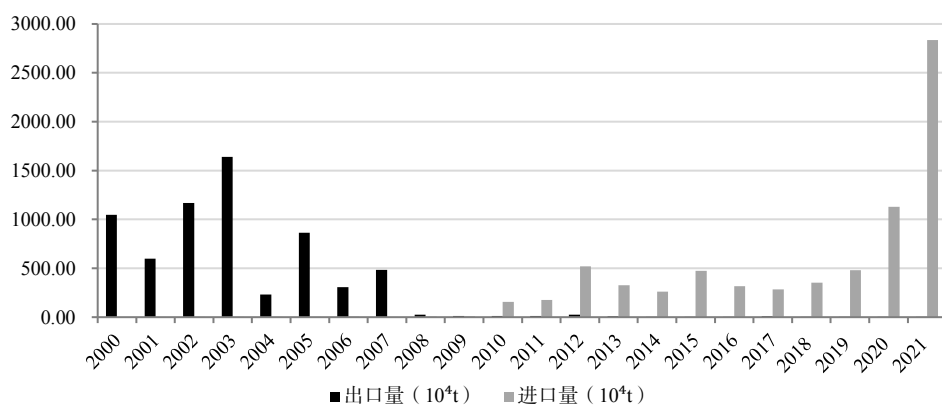


注:数据来源为国家统计局、美国农业部网站(USDA)。

Note: Data source, the National Bureau of Statistics, the United States Department of Agriculture(USDA).

图2 2000–2021年中国玉米供需及消费缺口情况

Fig.2 China's corn supply, demand and consumption gap from 2000 to 2021



注:数据来源为美国农业部网站(USDA)。

Note: Data source, the United States Department of Agriculture(USDA).

图3 我国玉米年度进出口量变化情况

Fig.3 Change of annual import and export volume of corn in China

临储政策的实施也导致国内玉米价格不断攀升,国内玉米价格逐渐超过国际玉米价格且价差持续扩大。国内外价差扩大导致玉米及其替代谷物进口逐年增加,国内玉米库存快速累积,到2015年末全国玉米临储库存已经超过1年消费量。由此形成了“高产量、高库存、高进口”三高局面,造成财政负担和资源浪费,玉米临储收购支持政策难以维系。

在图3中,从出口方面来看,2008年以前,我国曾是全球最主要的玉米出口国,最高年份出口量突破 $1\,600\times 10^4\text{ t}$ 。2008年,玉米出口量开始大幅收缩,玉米出口量从2007年的 $484.75\times 10^4\text{ t}$ 急剧下降到2008年的 $25.23\times 10^4\text{ t}$ ,降幅达95%。近年来,中国玉米产量总体保持持续增长的趋势,但需求增长超过生产增长,中国玉米供需缺口和进口压力加大。从进口

方面来看,受国内玉米供需压力的影响,我国已在2010年正式成为全球玉米净进口国,2000–2009年,我国玉米进口量虽然呈波动增长态势,但年进口量均低于 $10 \times 10^4$  t以下;2010–2015年,我国玉米进口量从 $157 \times 10^4$  t增长至 $473 \times 10^4$  t,年均增长率为3.35%,我国玉米市场呈现出“高进口”的态势,玉米库存不断增加。

政策支撑价格高位运行。从2007年玉米临储政策开始实施至2015年期间,国内玉米供给宽松,同时国际玉米价格持续走低,国内玉米价格下行压力较大,临储收购政策成为玉米市场价格的重要支撑,价格基本围绕临储收购价格平稳运行。从图4可以看出,以广东港口玉米价格为代表的国内玉米

价格,2007–2015年,国内玉米价格整体上呈现出波动式上升的趋势,同期以美国玉米到岸税后价为代表的国际玉米价格却呈现出震荡下行的趋势。根据美国农业部网站统计数据,2008年11月份之前,国际玉米价格要远高于中国玉米价格,2008年6月份,最大价差曾达到1 584元/t。2008年11月份之后,在临储政策的作用下,国内玉米价格开始赶超国际玉米价格,2008年底至2013年下半年,国内玉米价格整体上与国际玉米价格持平。之后,国内玉米价格超过国际玉米市场价格,并且价格差在持续扩大,最高价格差曾达到1 047元/t,国内玉米价格呈高位运行态势。

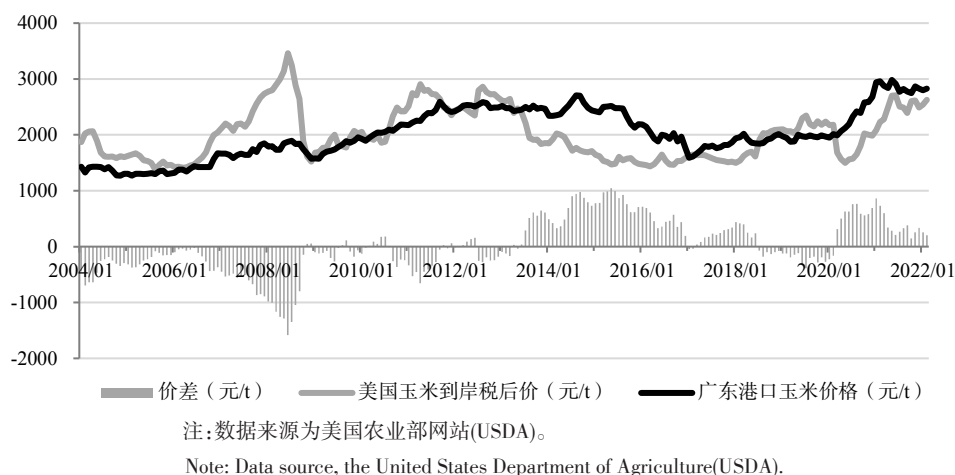


图4 国内外玉米到国内销区港口价格走势对比

Fig.4 Comparison of price trend of domestic and foreign corn to domestic ports

## 1.2 临储改革时期,政策去库存化,供求关系趋紧

以收储制度改革为核心调整玉米政策。随着玉米库存压力的增加,国家开始改革玉米收储制度,调整作物种植结构。2015年中央一号文件提出开展“粮改饲”试点,引导发展青贮玉米和苜蓿等饲草料种植。2015年,农业部在全国10个省共计30个县开展首批“粮改饲”试点;2016年,“粮改饲”试点范围扩大到整个“镰刀弯”地区和黄淮海玉米主产区的17个省区的60个县。“粮改饲”政策着重强调了要调整北方农牧交错区(即“镰刀弯”地区)玉米种植结构,重点发展青贮玉米、大豆、优质饲草、杂粮杂豆、春小麦、经济林果和生态功能型植物等。2016年,国家取消玉米临时收储政策,同时降低玉米生产者补贴,提高大豆生产者补贴,部分地区实行轮作补贴制度,玉米播种面积开始出现下降。2017年,我国玉米种植面积为 $42\,399 \times 10^3$   $\text{hm}^2$ ,下降4%;2018年,玉米种植面积为 $42\,130 \times 10^3$   $\text{hm}^2$ ,下降0.6%;2019

年,因东北尤其是黑龙江地区玉米改种大豆,2019年全国玉米种植面积比2018年下降2%,降至 $41\,284 \times 10^3$   $\text{hm}^2$ ,2020年仍有小幅度下降。

进口方面,2016年,商务部发布第2号公告,决定对进口干玉米酒糟等玉米替代品征收反倾销税及反补贴税。从我国玉米年度进出口量变化情况来看,政策实施当年,国内玉米进口总量为316.7万t,较2015年下降156.3万t。

需求方面,国家开始放宽对深加工的限制,改核准制为备案制,取消了玉米深加工领域外资准入限制,玉米深加工产能扩张明显。2016年,财政部、国家发改委、国家粮食局、中国农业发展银行联合印发了《关于实施东北玉米深加工企业收购加工新产玉米奖补政策的通知》,开始在东北三省一区实施玉米深加工补贴政策,鼓励市场主体积极入市收购,补贴金额在100~300元/t,玉米深加工产业的生产积极性被极大调动起来。2015/16年度至2021/22年



度,深加工产业的玉米消耗量从 $5\,500\times 10^4\text{ t}$ 增长到 $7\,700\times 10^4\text{ t}$ ,年均增长5.7%,玉米深加工产能得到提升,玉米库存也得到了大量消耗。

供求关系迅速趋紧。在政策与市场的双重作用下,国内玉米种植面积和产量均开始下降,而需求快速增加,玉米市场从供给大幅过剩转为需要库存补充的平衡阶段。供给方面,中国玉米种植面积、总产量与单产的变化情况,2015–2020年,玉米播种面积从 $4\,497\times 10^4\text{ hm}^2$ 下降到 $4\,126\times 10^4\text{ hm}^2$ ,播种面积下降8.25%,玉米总产量则从2015年的 $26\,499\times 10^4\text{ t}$ 下降到2020年的 $26\,067\times 10^4\text{ t}$ ,由于玉米单产的上升,总产量下降幅度为1.63%,低于同期播种面积下降幅度。需求方面,中国玉米供需及消费缺口情况,2020年全国玉米总消费量达到 $27\,000\times 10^4\text{ t}$ ,比2015年增加 $6\,800\times 10^4\text{ t}$ ,增加幅度为33.66%,国内玉米消费总量快速上升,国内玉米库存快速下降,5年累计消化玉米库存2.6亿t。

同时,国内玉米进口量也快速上升。自2017年以来,我国玉米进口需求持续上升,2018年,中国玉米进口总量为 $353.7\times 10^4\text{ t}$ ,上升25.20%;2019年,我国玉米进口量实现 $480\times 10^4\text{ t}$ ,较2018年增长35.70%。近几年,在玉米市场供给方面,受调控政策的影响,中国玉米产量出现小幅下降,供需缺口加大,2020年中国玉米进口量累计达到 $1\,129.6\times 10^4\text{ t}$ ,增长131.20%,进口需求量暴增。除市场调控政策影响外,生猪产能恢复对饲料需求的增加,导致国内玉米供应进一步趋紧,国内玉米价格飙升,从而不得不进口更多海外更便宜的玉米来缓解国内玉米市场供给趋紧的局面。

价格大幅下跌后恢复性上涨。2016年临储政策取消后,玉米价格开始下降,从国内外玉米到国内销区港口价格走势对比情况看,广东港口玉米价格从2016年初的2 185元/t最多降低至2017年初的1 590元/t,下降幅度达到27.2%,并且在缩小国内外价差上产生了明显的效果,2017年初美国玉米到岸税后价和广东玉米港口价格持平。此后,随着供需关系调整,国内玉米价格开始恢复性上涨,到2019年6月份,广东港口玉米价格已上涨至1973元/t,较2017年初上涨383元/t,上涨幅度达到24.1%。从主产区批发市场价格来看,至2019年8月,东北产区批发价格已上涨至1 837元/t,比低点时上涨36.6%。

### 1.3 价补分离时期,缺口显性化,政策转保供

供需缺口显性化。2019年以前,国内玉米存在产需缺口,通过大量抛售临储玉米、减少玉米库存来进行弥补。为了调节国内玉米市场价格,减少玉米

库存,2016年,国家在政府工作会议上提出按市场定价、价补分离的玉米生产者补贴政策,玉米价格完全由市场进行决定,以替代原来的玉米临时收储政策,政府向玉米生产者提供补贴,来弥补玉米价格下跌给农民带来的损失。价补分离政策要求,玉米价格完全由市场进行决定,政府并不直接干预。由于生产者补贴资金仅在黑龙江、吉林、辽宁和内蒙古4个玉米优势种植区域开展,非优势种植区不享有该项补贴,补贴在区域间不平衡使得补贴没有覆盖地区的农户遭受了较大的损失性<sup>[6]</sup>。随着2020年玉米去库存基本结束,国内供给偏紧的格局陡然凸显,玉米市场缺口由隐性转为显性,玉米及替代谷物进口需求激增。从中国玉米供需及消费缺口情况来看,在实施临储政策时期,由于玉米价格的上升,农户玉米种植积极性不断攀升,再加上国际玉米市场价格的冲击,国内玉米产量存在大量剩余,在2015年,国内玉米生产量最高超过国内消费总量达 $3\,161\times 10^4\text{ t}$ 。

临储政策改革初期,国内玉米价格开始下降,国内玉米库存逐渐被消化掉,玉米市场出现了供给不足的现象。2019年国内玉米消费缺口为 $1\,422\times 10^4\text{ t}$ ,虽然在2020年有所下降,但在2021年又上涨至 $1\,645\times 10^4\text{ t}$ ,且玉米供需缺口在未来一段时间内呈现出扩大的趋势。

价格大幅攀升创新高。2019年以来,随着供需缺口显性化,国家调控手段呈减弱趋势,叠加新冠肺炎疫情、全球通胀预期明显及俄乌冲突等因素影响,玉米价格大幅上涨。2022年4月,国内玉米期货主力合约价格首次突破3 000元/t。同期,东北玉米平均批发价格达到2 672元/t,比2019年底上涨53.1%。从玉米到国内销区港口价格走势来看,至2021年5月,广东港口玉米价格已达到2983元/t,高出2019年3月份1 109元/t,上涨幅度达到59.2%,随后,国内玉米价格一直处于高位状态。

玉米政策转向稳产保供。随着国内玉米产需缺口显性化,国家采取了一系列稳产保供措施。一是产量方面,2021年提出稳口粮、稳大豆、增玉米,当年全国玉米面积为 $4\,333\times 10^4\text{ hm}^2$ ,比2020年增长5.0%;产量为 $27\,255\times 10^4\text{ t}$ ,增长4.6%;二是需求方面,加大了政策性小麦及超期存储稻谷拍卖力度,并引导养殖行业使用其他饲料粮替代玉米。同期,重新严格控制燃料乙醇发展;三是进口方面,临时增发了玉米进口配额,玉米及其替代品进口大幅增加。2021年,中国玉米进口量累计达 $2\,835.7\times 10^4\text{ t}$ ,增长151%。玉米及替代品进口也创历史新高,全年累计

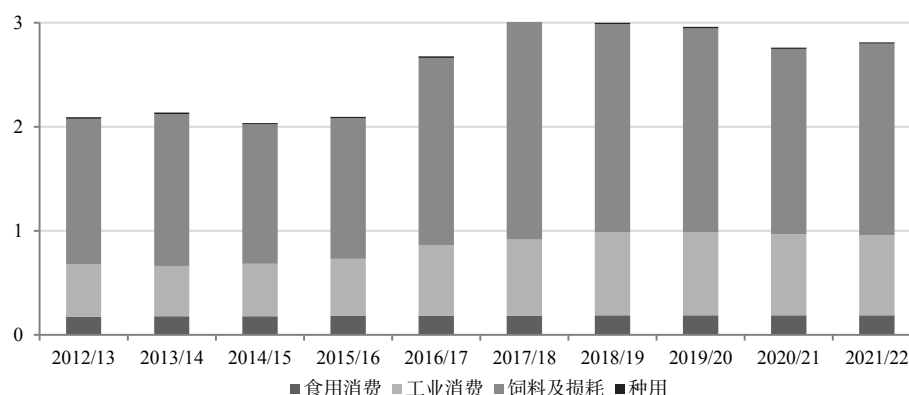
进口  $5\,606 \times 10^4$  t。2021 年小麦进口量亦创下纪录新高,较 2020 年增长 16.6%,超出配额进口量。稻谷及大米进口量为  $496 \times 10^4$  t,增加 68.7%。上述政策效果虽较明显,但由于产需缺口较大,尚不足以改变国内玉米供应偏紧格局。

## 2 近年我国玉米市场调控问题与教训

### 2.1 玉米深加工调控政策忽视短期目标和长期目标衔接,冲击产业、造成浪费

随着中国居民收入水平提高和消费升级,饲料粮需求持续增长,玉米深加工产业也不断发展,带动国内玉米需求大幅增长<sup>[7]</sup>。2017/18 年度玉米国内消费总量已突破 3 亿 t,其中约 70% 用于饲料消费,约 24% 用于工业消费。受玉米深加工调控政策影响,玉米深加工消费需求频繁波动。2012/13 年度至 2015/16 年度,为避免与人争粮,国家对玉米加工业一直采取了控制态度,年度玉米工业消费量维持在 0.5 亿 t。从 2016 年开始,为减少玉米库存,国家逐步放开玉米深加工产业限制且给予一定加工补贴,并且在内蒙古和东北三省实施玉米深加工工业补

贴政策,玉米深加工产能持续扩张。2017 年,国家大力推广燃料乙醇生产和使用。全国玉米深加工产能 2021 年达到 1.23 亿 t,比 2015 年增长 58%,其中,燃料乙醇为  $1\,635 \times 10^4$  t,比 2015 年增加 275%。随着深加工产能的提升,对玉米的工业消费需求也不断增加,玉米工业消费量从 2014/15 年度的 0.5 亿 t 上涨至 2019/20 年度的 0.8 亿 t,年均增长 9.9%。深加工产能的提升加速了玉米去库存,国内玉米供需逐渐出现缺口,刚建成已投产的加工企业开始与饲料争粮,迫使进口玉米快速增加,不利于保障“谷物基本自给”。因此,2020 年国家开始控制燃料乙醇发展。2021 年国家印发《粮食节约行动方案》,明确提出对以粮食为原料的生物质能源加工业发展进行调控。2022 年中央一号文件进一步提出,严格控制燃料乙醇加工。短期内政策出现逆转,部分刚建成投产的企业生存发展难以为继,导致严重的资源浪费。玉米深加工发展有必要制订更加长远的发展目标和规划,并且强化调控政策短期目标和长期目标的配合度和协调性。



注:数据来源为国家粮油中心。

Note: Data source, China National Grain & Oil Information Center.

图5 我国玉米消费情况变化(亿 t)

Fig.5 Changes in China's corn consumption(unit: 100 million tons)

### 2.2 生产支持政策忽视玉米与替代作物的协调,同时放大玉米和大豆生产波动

高粱、大麦、小麦、稻谷等粮食均可作为能量饲料在饲料中直接对玉米进行替代,大豆的加工产品豆粕和 DDGS 则是饲料中蛋白饲料的主要选择,与玉米的替代关系主要表现在生产上。大豆和玉米适宜种植区域存在较大重叠,特别是在黑龙江等部分地区。因此,生产支持政策协调不仅需要考虑因为影响玉米与替代作物市场相对价格对需求和生产的影响,也需要考虑玉米和大豆等替代作物相对效益

变化对生产的影响。2015 年之前,玉米临时收储价格持续提高,大量耕地资源转向玉米,挤出了大豆及其他作物的生产;相反,2012–2015 年,大豆种植面积持续下降,降幅达 7.83%。但随着玉米临储价格提升空间受限,国内出现玉米高产量、高库存和高进口“三高”局面,从 2015 年开始国家相继出台了限制玉米和鼓励大豆等替代作物生产的政策,包括推行“粮改饲”引导发展青贮玉米和苜蓿等饲草料种植,2016 年“粮改饲”试点范围扩大到整个“镰刀弯”地区和黄淮海玉米主产区的 17 个省区;通过生产补贴

力推农业结构调整,减少玉米种植面积,到2020年“镰刀弯”地区玉米种植面积减少至 $333\times 10^4\text{ hm}^2$ 以上。2016年,开始试点耕地轮作休耕制度,补贴鼓励在东北冷凉区、北方农牧交错区实行玉米与大豆轮作,2019年轮作试点面积扩大到 $166\times 10^4\text{ hm}^2$ 。试点区域内的大豆生产者可以同时享受大豆生产者补贴和粮豆轮作补贴,农户从玉米转种大豆积极性大增。中美贸易争端下2019年国家实施大豆振兴计划,多途径提高我国大豆有效供给与产业竞争力。

2015–2019年,我国大豆种植面积从 $683\times 10^4\text{ hm}^2$ 增加至 $988\times 10^4\text{ hm}^2$ ,达到近年来最高点,增长幅度为44.66%。大豆面积增加挤占了玉米面积,加大了玉米生产和市场波动。2015–2020年,全国范围内玉米种植面积下降了8.24%。2021年,由于玉米生产者补贴标准的提高和玉米价格同比大幅提升,玉米种植面积增加,挤压大豆种植面积,又造成大豆生产波动。



图6 近十年中国玉米、大豆种植面积变化情况(单位:  $10^4\text{ hm}^2$ )

Fig.6 Changes in the growing area of corn and soybean in China in the past decade(unit: million hectare)

### 2.3 市场调控政策对供需长期关系判断缺乏科学性和预见性,过多关注短期态势

一系列的供给侧改革措施导致玉米库存快速下滑,由于玉米需求具有刚性,不会因去库存结束而下降,但产量却难以在短期内增加,因此在没有库存投放的情况下,国内玉米产需缺口只能依靠进口和替代品弥补,进而导致了国内玉米进口突破 $720\times 10^4\text{ t}$ 的配额。2021年,玉米进口量达 $2\,836\times 10^4\text{ t}$ ,创历史新高。进口来源国中,美国占比70%,乌克兰占比29%。2022年2月下旬俄乌冲突发生后,乌克兰玉米出口受阻,且新季作物面积和产量预期大幅下降,从巴西和阿根廷进口玉米容易出现混有未经批准的转基因序列而造成退运,难以大量进口,我国从乌克兰的进口玉米份额将被迫转向美国,进口美国玉米占比预计将达到90%以上,进口集中度风险进一步提高。短短几年内国内玉米市场从去库存转为大幅进口,受国际市场影响不断加大,不利于保障国内饲料粮市场稳定。

## 3 我国玉米市场调控优化建议

从中长期看,国内外粮食市场供需形势和外部环境不确定性增强,中长期我国玉米供需偏紧格局

难以改变。由于玉米市场供需周期性波动较大,为确保中长期我国饲料粮供应安全,应立足国内、统筹国际、控制消费、精准调控。

### 3.1 立足国内努力提高玉米生产

稳定增加国内玉米种植面积,严守18亿亩耕地红线,调整优化种植结构,使耕地更多向玉米等高产作物倾斜,鼓励引导东北和华北黄淮等主产区增加玉米种植。加大科技投入,培育高产稳产、防灾减灾优良品种,推广高产栽培技术,确保玉米单产水平稳定提高。培育和发展新型农民专业合作组织,推动粮食规模化、标准化、专业化生产。

### 3.2 把握好适度发展粮食燃料乙醇的定位

鉴于我国人多地少的自然资源特点,粮食供需紧平衡且进口量持续增加,使用粮食生产燃料乙醇不符合我国国情,应以南方资源较为丰富的甘蔗、木薯及其他植物纤维素为主要原料发展生物燃料乙醇。建议严控燃料乙醇项目的审批,进一步论证以粮食为原料生产燃料乙醇项目,引导非粮原料生产燃料乙醇。

### 3.3 用好国际国内两个市场两种资源

粮食大量进口的格局短期内难以改变,但为避免进口集中度过高的风险,需要积极扩大玉米等饲



料粮多元进口,适度进口肉类和奶类产品,平衡国内饲料粮供求关系。优化粮食进口渠道,拓展粮食来源市场,促进全球范围内粮食资源高效配置。深化与共建“一带一路”国家粮食经贸合作,共同打造国际粮食合作新平台。

### 3.4 加强粮食消费管理,减少损失浪费

在粮食供需紧平衡的情况下,既要“开源”也要“节流”。在积极增加产能、提高单产、扩展进口的同时,也要处理好粮食和能源、短期和长期的关系,优先保证玉米饲料用粮需要,推进饲料工业降低粮耗。优化粮食消费内循环,适当抑制出口导向型产能发展。提倡科学消费、健康消费,降低餐饮浪费。

### 3.5 增强储备精准调节能力

大力扶持加工、推进去库存等“大水漫灌式”的调控,虽然能够快速地完成短期目标,但却也带来了重复投资、产能过剩、产需缺口等一系列问题,导致玉米市场价格的大起大落。储备调节需要从大水漫灌转为科学精准的调节,辅之以健全完善的粮食市场监测预警体系和预警机制,科学确定粮食储备规模,完善储备品种布局,健全粮食储备运行机制,增强饲料粮储备调节能力。

#### 参考文献:

- [1] 徐志刚,习银生,张世煌. 2008/2009年度国家玉米临时收储政策实施状况分析[J]. 农业经济问题, 2010, 31(3): 16-23, 110.  
XU Z G, XI Y S, ZHANG S H. Analysis on the implementation, mechanism and effects of 2008/2009 national corn provisional reserve policy[J]. Issues in Agricultural Economy, 2010, 31(3): 16-23, 110. (in Chinese)
- [2] 郭庆海. 玉米主产区:困境、改革与支持政策——基于吉林省的分析[J]. 农业经济问题, 2015, 36(4): 4-10, 110.  
GUO Q H. The main corn producing areas: predicament, reform and policy support: analysis based on Jilin province[J]. Issues in Agricultural Economy, 2015, 36(4): 4-10, 110. (in Chinese)
- [3] 徐志刚,张世煌. 新常态下我国玉米产业安全问题与发展策略[J]. 农业经济与管理, 2017(1): 12-16, 35.  
XU Z G, ZHANG S H. China's corn industry security issues and development strategies under new normal[J]. Agricultural Economics and Management, 2017(1): 12-16, 35. (in Chinese)
- [4] 顾莉丽,郭庆海. 玉米收储政策改革及其效应分析[J]. 农业经济问题, 2017, 38(7): 72-79.  
GU L L, GUO Q H. Analysis on the reform of corn reserve policy and its effect[J]. Issues in Agricultural Economy, 2017, 38(7): 72-79. (in Chinese)
- [5] 徐志刚,章丹,钟龙汉. 中国粮食市场竞争力:收储政策与工资上升影响比较[J]. 农业经济与管理, 2018(3): 10-18.  
XU Z G, ZHANG D, ZHONG L H. Competitiveness of China grain market: a comparative study on effects of reserve policy and wage increase[J]. Agricultural Economics and Management, 2018(3): 10-18. (in Chinese)
- [6] 张崇尚,陈菲菲,李登旺,等. 我国农产品价格支持政策改革的效果与建议[J]. 经济社会体制比较, 2017(1): 71-79.  
ZHANG C S, CHEN F F, LI D W, et al. Effects and suggestions of price support policy reform on agricultural products in China[J]. Comparative Economic & Social Systems, 2017(1): 71-79. (in Chinese)
- [7] 仇焕广,李新海,余嘉玲. 中国玉米产业:发展趋势与政策建议[J]. 农业经济问题, 2021(7): 4-16.  
QIU H G, LI X H, YU J L. China maize industry: development trends and policy suggestions[J]. Issues in Agricultural Economy, 2021(7): 4-16. (in Chinese)

(责任编辑:栾天宇)