当前，我国政策性粮食库存消化正处于关键时期，由于政策性粮食市场运行多重矛盾交织、新老问题叠加，部分粮食品种阶段性供过于求特征明显，去库存形势不容乐观。

加快政策性粮食去库存，不仅能事关促进粮食有序流通，减轻国家财政负担，还能促进粮食供需平衡向高水平的快速跃升，对着力构建动态开放、稳健可靠、运转高效、调控有力的粮食安全保障体系也有着举足轻重的作用，是构筑高层次国家粮食安全保障体系的迫切要求和必然选择。

一、当前政策性粮食去库存形势

尽管我国政策性粮食去库存工作已经提出了4年左右，尤其是近年来，政策性粮食去库存工作取得较大进展，其成绩有目共睹，但是从整体上看，全国各地去政策性粮食去库存任务仍然比较艰巨，存在的问题仍然比较严重，有的地方还很不理想，甚至可以用进度缓慢来形容，影响了当前粮食工作的高质量发展。

（一）全国去库存形势依然严峻

来自中华粮网的数字显示，截至2019年6月底，国家临储小麦剩余库存数量7126万吨，同比下降250万吨，其中江苏地区1359万吨，同比增加82万吨；稻谷库存国家临储已超过一亿吨，按目前的库存数量和销售进度，即使以后不再启动托市收购，也需要相当长的时间才能消化，粮食去库存形势依然严峻。另国家粮食和物资储备局主管的《中国粮食经济》在2019年第九期的信息公开栏报道，来自国家粮食交易中心的统计表明，2019年7月，国家有关部门共安排国家政策性粮油销售计划3579.8万吨，实际成交587.2万吨，成交率仅为16.4%，与6月相比成交量减少709.3万吨。截至2019年7月底，全年通过国家电子交易平台累计拍卖粮油3219.3万吨，同比减少4362.9万吨，其中成交政策性小麦242.7万吨，同比减少419.8万吨，成交稻谷1103.6万吨，同比减少21.3万吨，可见政策性粮食拍卖任务之艰巨。

（二）旧粮在库新粮又增

情况更为复杂的是，就在去库存路漫漫的同时，新的库存又在增加。据《粮油市场报》报道，截至2019年9月30日，当年小麦托市收购结束，苏皖地区收购托市小麦900万吨左右，而2018年两地仅收购托市小麦235万吨，2019年托市小麦的收购量是2018年的3.83倍；同样来自《粮油市场报》的消息，截至2019年10月中旬，考虑到主产区2019年小麦托市收购量，全国政策性小麦库存量超过9000万吨，其中苏皖豫地区超过8000万吨，去库存形势之严峻可见一斑，可谓旧粮库存还未明显消化新粮库存又在增加。

（三）基层进度同样缓慢

在江苏省南通市通州区，2016—2018年，全区共收购托市粮4.2277万吨，通过拍卖和定向销售，仅去库存1.4412万吨，只占收购量的34.09%，去库存压力可见一斑。在江苏省刘桥粮食储备直属库，2016—2018年，共收购托市粮3.2587万吨，国家仅在2018年移库小麦1295吨，2018年4月销售2015年产稻谷3000吨，2019年5月定向销售2811吨，目前还有托市粮2.5481万吨，占该库托市收购量的78.2%，可以说去库存进度十分缓慢。

二、政策性粮食去库存在的问题及原因

当前政策性粮食去库存存在进度不快等问题，很大程度是因为多少年来我国粮食收购政策滞后所致，近几年来，除了托市价格进行了一定幅度的下调和收购等级适当提升以外，其他如收购其他标准等内容一直没有根据实际情况及时跟进完善和实质性修改，致使十多年前的政策，在收购现实和市场之间逐渐脱轨。

（一）收购标准与市场脱轨

托市收购政策已执行十多年，由于当时的特殊情况，侧重于对粮食数量的要求，对粮食质量的要求没有考虑市场化需求，尤其质价标准脱离粮食加工企业的采购要求。比如稻谷的收购国家以出糙率定等定价，而市场以品种、出米率和内在品质定等定价；小麦以容重定等定价，不考虑面筋率，有些粮库收购的烘干小麦面筋率被破坏，根本无法满足面粉厂之需，收购点也只好按规定收购，而市场恰恰是以小麦面筋率等内在品质定等定价的，导致出库时面粉加工企业无人问津。

（二）拍卖价格与市场脱轨

由于托市收购价格高于国内市场价，更高于国际市场价，再加上有时部分托市粮采取的又是“顺价销售（以粮食收购价格为基础，加上合理费用和最低利润形成的价格）”，在制定拍卖底价时，有时明显高于市场价很多，造成无人问津，导致库存难以及时释放。随后，由于库存粮食年限越来越长，质量越来越差，最后不得不以远远低于市场价格的价格进行销售，造成大家哄抢。如，2019年对2013、2014年稻谷的定价，每斤价格一下子调低好多，许多米厂见状纷纷抢购，加工后掺入新米出售，造成2019年新稻价格低迷，库存企业大面积亏损。

（三）拍卖手续与愿望脱轨

客户注册报名、入库、出库、交割、结算等手续也是纷繁复杂，导致许多加工贸易企业不愿意参与，造成拍卖参与者寥寥，影响了粮食加工和贸易企业参与拍卖的积极性。

（四）出库意愿与初衷脱轨

粮食库存消化涉及利益主体多、影响面广、各方关注度高，尤其是随着库存消化持续推进，有些库点的托市粮即使已经拍卖完毕，有的却拒不执行交易规则，尽量拖延出库时间，千方百计抬高出库门槛，变相阻碍出库，以获取国家更多保管费或补贴，有的甚至故意设置出库障碍、额外收取费用，其出库意愿与国家去库存的初衷背道而驰，使去库存难度加大，也打击了买方的积极性。

（五）企业生产与需求脱轨

许多粮食加工企业经营效益差，尤其是有的加工企业出现严重亏损，影响粮食加工需求。以江苏省南通市通州区为例，目前，列入粮食部门统计的8家民营粮食加工企业，其中4家面粉加工企业，除了1家租用外地一家有生产能力的面粉企业设备生产加工面粉以外，其他3家从2015年以来，基本不生产了；4家列入统计的大米加工企业，目前两家只能暂时维持收支平衡，还有两家很少生产，最多在粳稻上市到春节前后4个月左右暂时生产，需求量明显减少。

（六）库存质量与现实脱轨

少数托市库点，尤其一些民营或国有承包库点的粮食，存在粮仓上下质量不一等现象，加工企业望而却步；有的公示信息与实际不符有出入，使参与拍卖的粮食加工企业的利益受损，影响了他们参与拍卖的积极性。

三、加快政策性粮食去库存路径建议

当前的粮食收购政策，对粮食市场具有较大的引导作用，破解粮食高库存难题，要在改革粮食收购政策上下功夫做文章，通过收购政策的改革和改善，有序引导市场供需，同时引导粮农积极调整种植结构，有效促进供给侧改革。

（一）改国家包揽为地方协助

改变中央政府对粮食安全的大包大揽，实行全国统一托市收购政策，按照粮食安全省长责任制下的县（市、区）长负责制进行运作，充分发挥地方政府应有作用，进一步落实地方政府收储责任，在确保粮食种植有所作为的同时，对收储也能有所作为（可以像一些地方那样出台粮食收购价外补贴政策），协助中央共同做好粮食安全大文章，既扩大本地粮食生产产能，稳定本地粮食供应和市场价格，又提高本地种粮农民的收入，还有效弥补了现行政策的“隙缝”。将粮权适当下放，允许地方拥有一定自主权。中央已经明确了粮食安全省长负责制，然而省长负责不能只负责没权限，去库存和托市收购等政策的一些权限也应该适当给予地方，在下放权力的同时，中央财政该支持的还是应该提供支持，比如专项资金、金融贷款政策等，只有中央和地方协调好责权利的关系，同时加强对地方的监管，才能进一步促进粮食去库存，才能确保粮食安全高质量。

（二）改敞开收购为计划收购

当市场粮食价格低于国家规定的托市价后，国家立即启动托市收购预案。然而，托市收购预案启动后，常常导致市场粮食纷纷涌向托市收购点，造成国家粮库“粮满为患”，而市场流通的粮食日趋减少。建议改变托市收购中敞开收购为计划收购，按照当地粮食产量的一定比例予以收购，保证市场上有一定量粮食流通，活跃粮食市场。或者在粮食收购季节，直接启动托市预案，每次收购，一定比例（如70%）的粮食按托市价收购，其他的按当时的市场价收购，托市收购的粮权属于国家，市场价收购的属于企业，粮食价格在一定时间内上涨，由企业自我销售，粮食价格在一定时间内下跌，国家给予一定的补贴。

（三）改托市收购为托底收购

取消原有托市收购政策，坚持粮食收储市场化，由市场需求指导粮食的价格与种植结构，在保证主粮绝对安全的同时，国家对水稻和小麦实行“托底”收购（以普通稻麦的市场价为参考，综合考虑成本等因素确定收购价格，一般比普通稻麦的市场价略低），这样，把市场和政策这两部分有机结合起来，守住底线的同时，保证种粮百姓的利益和种植积极性。国家把节省下来的资金，一部分由地方政府按农户实际种植粮食亩数予以补贴（现在的托市收购政策最大受益者往往是粮食贸易和农民经纪人，他们从农民手中收购的价格一般每公斤至少要低0.1元，按种植量补贴，可以避免种粮农民不是托市收购的最大受益者的尴尬和不足），另一部分对收购环节的粮食企业按照夏秋各4个月的托底收购期（夏粮6—9月，秋粮10—次年1月）内的实际收购库存量，实行补贴，所收粮食由收储库点自行组织销售，盈亏由粮食收储企业承担，国家不再大包大揽。