

转型升级期我国粮油加工业面临的机遇、挑战及对策

郭君平 曲颂

粮油加工关系到粮油的再生产,是提高粮油附加值的最主要途径。近年来,越来越多的粮油加工产品走进人们的日常生活,粮油加工业日渐兴盛,但机遇与挑战并存,在当前经济增长方式转变与产业结构调整的重要时期,大力推进粮油加工业转型、升级,已成为粮油产业发展的必然趋势。

一、机遇

（一）市场空间持续扩大

伴随国家经济和人民收入稳步增长,公众更加注重粮油食品的花色品种、品牌品质、营养口感以及安全健康,而人口数量的逐年增加(2030年前后到达14.5亿峰值)也使粮食消费需求总量保持刚性增长态势。不仅如此,新型城镇化的推进(未来我国城镇化率将向70%的目标匀速增长)不仅会改变国内需求总量(或结构)、消费率以及消费结构,还将引致“农村消费转向城市消费”和“自给型消费转向商品型消费”。有研究显示,在综合考虑人口增长、城镇化、老龄化等多种因素下,预计2030年食用粮食(不含豆油和豆制品)总量需求将达到

71829 万吨。此外，自 2001 年加入 WTO 后，我国获得了减让关税、减少（或取消）非关税措施和贸易壁垒等多种优惠条件，国内粮油市场与国际市场进一步接轨，国家税务部门亦出台了相关出口退税政策，一些地方政府还与海外市场建立了直供直销关系，加之国内粮油加工品价格普遍低于国际市场价格，未来我国粮油加工业市场空间广阔。

（二）原料“质、量”供应充裕

当前，我国粮食生产能力因全国各地近年积极推进农业现代化、产业化经营以及粮食生产核心区建设而达到了一个新水平，粮油市场供给形势总体稳定，并且出现了结构性、区域性和阶段性过剩。同时，粮食种植结构经过多年调整，优质品种不断涌现，这些既为粮油精深加工提供了数量充足、结构合理的原料保障，也为粮食加工业更好地满足市场需求创造了有利条件。随着《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力建设规划（2009-2020 年）》的实施，按正常年景预计，2020 年我国粮食综合生产能力将增加 1000 亿斤，总量达到 11000 亿斤以上。反观国际市场，近年全球粮食供应丰富、库存高企。尽管 2010 年以来，我国粮食价格开始高于国际市场离岸价，但正是这种国内外市场价差，直接降低了我国在国际市场上的粮食采购成本，为国内粮油加工企业扩大粮食进口量增加了各种可能。

（三）体制环境有利

随着国家强农惠农政策力度持续加大，政府部门对粮食加工业也越来越重视，自 2004 年至今（2011 年除外），历年中央一号文件均提及要支持农产品（含粮食）加工业发展。这些政策的出台为粮油加工业有序、快速、协调发展提供了有利契

机和良好的宏观环境。而且，我国粮食等重要农产品价格形成机制正日益完善，随着粮食流通体制改革加快推进，粮食购销市场的全面放开，政府在保护农民根本利益的前提下，将着手推动最低收购价、临时收储和农业补贴政策干预转向建立农产品目标价格制度试点，以解决现在国内外、主产主销区、成品与原粮等多重粮价倒挂问题，改变粮食市场主体对临时性托市收购的过度依赖，以及提高粮食加工或购销企业从事政策性粮食收储的积极性。

（四）技术进步支撑有力

数十年来，我国政府与企业持续加大了科技创新投入力度，不仅使企业自主研发能力、集成创新能力和员工科技素质得到明显提高，还扩大了对外技术交流与合作，促进了关键技术、设备的引进消化吸收再创新。“六五”至“十二五”期间，我国粮油加工技术取得了层出不穷的重要新成果，极大改造、提升了国内传统粮油加工业。其中，一大批荣获了国家科技进步奖、国家发明奖等重大奖项，而且部分大型粮食加工成套设备工艺甚至达到国际先进水平。简言之，在国内外粮油加工领域的技术进步和应用创新两者交错互动、螺旋式演化下，我国粮油加工业转型发展的科技支撑能力将进一步增强。

二、挑战

（一）消费结构升级要求提高

改革开放以来，城乡居民渐次由过去生存型消费向发展型和享受型消费转化。消费结构升级给粮油加工业带来的主要挑战是：第一，带来粮食安全压力，间接影响国内粮油加工原料的总量和品种供应。第二，城乡居民对粮油加工品的要求越来越

越高。一直以来，精深加工少、结构不够合理以及总体质量水平与档次不够高等是我国粮油加工品的基本状况。然而，随着国内生活节奏的加快和居民消费需求的变迁，城乡居民消费结构日益走向多元化，粮油加工食品的差别化、个性化、方便化、营养化以及健康化问题愈发凸显。

（二）资源环境约束加剧

当今粮油加工企业主要面临竞争力变迁压力 and 环境保护压力两大挑战。首先，当资源节约技术成为粮油加工业的主要竞争力来源或者资源节约技术比资源耗费技术更具竞争力时，资源耗费型粮油加工企业必须尽快实现竞争力的来源转移，即从“资源耗费技术”向“资源节约技术”不断升级。其次，粮油加工企业的环保压力主要来自强制性环境法律法规、国际竞争（绿色贸易壁垒）以及生产工艺技术（如粗放型生产方式和污染增加型生产技术）改进。具体表现在不少粮油加工企业单位产品的能耗、水耗及污染物排放与国内“两型”（资源节约型、环境友好型）社会建设要求和国际先进水平相比仍然差距较大，节能环保任务艰巨。

（三）自身机制亟待完善

自主创新机制不畅、动力不足且能力不强，技术装备水平相对落后。目前，我国粮油加工企业的技术装备达到国际先进水平的大约只有5%，另有15%左右居90年代水平，剩余80%停留在世界发达国家20世纪七八十年代水平，而且重要工艺技术的引进基本仍停留在“引进→落后→再引进”的循环怪圈之中，“消化吸收再创新”实现困难。

多数企业规模小且产能过剩，法人治理结构缺失。就企业

组织和产能结构而言，小型企业居多，落后产能比重大，设备利用率偏低（按国际标准，在 79%—83%之间才属正常），先进产能不足。从产品结构和资源利用来看，经深加工的高端产品少，多数初级产品的资源利用率、出品率和附加值都不高。

粮油加工品的标准化管理和消费安全保障任重道远，相关工作机制和制度有待健全。粮油加工品关乎百姓健康和生命安全，这既是区别于其他工业门类所在，也是重大民生问题。

（四）国际竞争压力加大

一方面，国外粮油加工企业纷纷抢占国内市场。尽管经济全球化对我国粮油加工产业发展有诸多裨益，但是由于我国粮油加工企业以初加工为主，技术和资本准入门槛较低等原因，国外大型跨国粮油加工企业凭借资本、技术、管理以及国际化经营等方面优势，通过规模效益压低产品价格等方式，加快了进入我国稻谷、小麦、玉米等粮油加工领域的步伐，致使国内竞争加剧，本土粮油加工企业遭遇“生存危机”。另一方面，国内粮油加工企业抢占国外市场乏力。受粮食价格上涨、劳动力成本增加以及人民币升值等因素影响，粮油加工企业的经营成本持续走高，国际竞争乏力。

三、对策建议

（一）化解过剩产能

据西方发达国家经验，产能利用率的正常区间为 70%~90%，若低于 70%即是产能过剩。目前，我国粮油加工业产能过剩主要表现在行业总体、初加工以及区域性三个层面，可从以下方面着力化解：

1、严格市场准入管理，建立落后产能退出机制。坚决清理、

整顿在建高耗能、高污染粮油加工企业，严控新增产能；及时公告列入淘汰计划的企业名单或工艺设备，促其尽快退市。

2、鼓励市场竞争，推动粮油加工业兼并重组。引导粮油加工企业一体化发展，通过联合或兼并形成一批市场竞争力强、产品科技含量高、资本结构多元的大型粮油加工企业集团。

3、严格节能环保标准，强化产业政策指导。推进粮油加工企业工艺技术装备优化升级，加强监测管理。对排放未达标的粮油加工企业整改后仍不符合要求的，责令停止生产经营。

（二）推进企业制度创新

制度创新是企业创新之本。其一，在明晰产权关系的基础上，开展形式和层次多样的产权交易，推动产权合理流动、资产优化重组以及组织结构调整。其二，紧密结合政府机构改革，加快政府职能转变，切实将法律法规赋予粮油加工企业的各项经营自主权落到实处，助其转换经营机制。其三，通过统筹处理企业历史挂帐、加强社会保障救济工作、解决企业办社会问题等有效措施，减轻粮油加工企业负担，增强其生产经营活力。其四，减少民营粮油加工企业在产业准入、税收政策、法律审判以及融资上市等方面遭遇的政策歧视。

（三）鼓励企业技术创新

健全国家支持粮油加工业发展的各项税收激励政策。譬如，对粮油加工企业研发新技术、新工艺及新产品所发生的费用，在计算应纳税所得额时加计扣除。

加大粮油加工业科技创新财政投入，拓宽资金来源渠道。除保证每年粮油加工科技投入增速高于经常性财政收入增速外（发达国家粮油加工企业的研发费用占销售额比重平均约2%~

3%)，还要构建多层次信贷融资体系和金字塔式资本市场。

搭建公共研发平台，提升粮油加工企业自主创新能力。整合高校、企业研发设施资源，推进产学研合作；完善科技人才沟通交流机制；培育粮油加工科技成果转化的试制、加工基地。

（四）完善质量安全治理体系

健全粮油加工品质量安全监管体系。加强全渠道监管，严厉查处各种不法行为；抓好质量安全风险监测、评估、预警和应急处置工作，强化市场信息发布，发挥社会监督作用。

督促粮油加工企业完善内部质量管理体系。引导粮油加工企业推行全面质量管理模式，将质量、计量、标准化和品牌管理活动落实到研发、生产、经营、节能增效以及售后服务。

出台相应法律法规，同时建立健全保障机制。推动《粮食法》立法进程，并加强配套规章制度建设，加大打击粮油加工品质量安全违法犯罪行为力度。

重构粮油加工品的市场结构，发挥市场机制的调节作用。在生产、销售方面将市场结构由分散转变为集中；将品牌声誉与粮油食品安全紧密联系在一起，约束粮油加工企业行为。

（五）多手段杜绝过度加工

据测算，我国每年加工环节浪费的粮食在 150 亿斤以上，占粮食损耗总量的 21.43%。为杜绝粮油原料过度加工，必须采取多种手段改变现状：

1、强化政策支持。结合我国粮油食品制作品质、营养、风味等因素，加快制（修）订国家粮油加工业标准体系；认真贯彻农业部《关于加强粮食加工减损工作的通知》要求。

2、推进技术创新。引导粮油加工企业按标准生产，加大粮

油适度加工新技术、新设备以及副产物综合利用技术的研发、示范、推广力度，提高粮油加工品出品率和副产物综合利用率。

3、加强舆论宣传。借助传统媒体、新兴媒体以及其他各类平台，引导消费者转变观念，摒弃片面追求“亮、白、精、细”和好品相、好口感的消费习惯，平衡膳食结构。

(六) 推动企业“走出去”

设立海外投资基金，通过政府指导、市场化运作方式，支持我国资源寻求型、技术寻求型、市场寻求型以及技术输出型的粮油加工企业“走出去”，开拓国际市场。

完善出口退税、利润退回以及税收征管等方面的政策法规。采取减免税、税收抵免、亏损弥补和纳税递延等措施，降低粮油加工企业“走出去”的税收成本，避免双重征税问题。

鼓励具备条件的粮油加工优势企业积极开拓国际市场，通过独立、独资、合资、收购等多种方式建立境外粮食生产基地与仓储物流营销体系，实现优势互补、互利共赢。

健全贷款、出口信贷和出口信用保险等方面的政策支持体系，加大对粮油加工企业“走出去”的金融支持力度，合理确定贷款期限，创新担保形式、保险险种以及外汇储备运用。

(欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。)

责任编辑：毛世平 黄丽江
联系电话：(010)82109793
传 真：(010)62187545
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号
中国农业科学院农业经济与发展研究所
邮 编：100081
网 址：<http://www.iae.org.cn>
