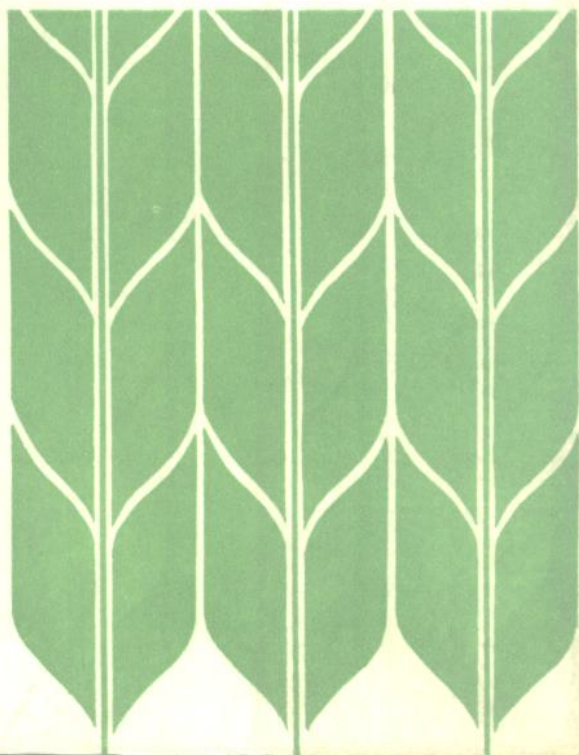


郭书田 主编



短缺与对策

——中国粮食问题研究



郭书田 主编

短缺与对策

——中国粮食问题研究

中国人民大学出版社

短 缺 与 对 策

——中国粮食问题研究

郭书田 主编

*

中国人民大学出版社出版发行

(北京西郊海淀路39号)

北京北郊华生印刷厂排版

丰华印刷厂印刷

新 华 书 店 经 销

*

开本: 850×1168毫米32开 印张: 7.25插页1

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

字数: 176 000 册数: 1—5 000

*

ISBN 7-300-00521-7

F·162 定价: 2.80元

前 言

中国，仍然没有摆脱粮食的困境。

1984年，曾经出现过粮食丰裕的景象，但只是历史的一瞬，随之而来的粮食生产的三年徘徊，使得在粮食问题上的乐观判断黯然失色。

今天，我们依旧面对着粮食短缺的巨大挑战。整个经济，以至整个社会都感受到由此产生的沉重压力。这个压力，在若干时间里，不是趋于减轻，而是随着人口和消费不可逆转的增长，有逐渐增强的趋势。

当然，我们不能把80年代以及今后粮食的短缺和过去的粮食危机相提并论，因为终究表现为不同档次、不同消费水准的食品需求，但处于不同消费增长阶段因食品短缺引起的社会经济问题却没有不同之处。

据实说明粮食短缺的现状及前景，不是为了得出某种失望的结论，而是为了清醒客观地作出判断，并从抑制粮食生产的主要症结入手，提出解决粮食问题的主张和建议。

在1986年初，农牧渔业部政策法规司和人民日报社的一些青年同志就提出了解决粮食问题要走“非商品化——半商品化——商品化”之路；随后，政策法规司在《我国粮食问题的近中期对策研究》的报告中，进一步将设想具体化，提出“有限度，分阶段，分区域逐步放开粮食销售”的操作构想。1987年底，由一些青年同志组成的农业部经济政策研究中心粮食课题组，完成了粮食问题的一系列理论和实证研究，对粮食形势毫不含糊地作出了

短缺判断；对粮食价格双轨制，作了理论上的深入分析；同时，系统地提出了粮食流通体制、粮食价格、税收以及粮食生产要素等方面的改革设想。

粮食是关系到国计民生的重要产品，在1985年出现大幅度减产局面后，国内外人士议论很多，发表的文章不少，看法也颇不一致。出版本书的目的，是为了促进对粮食问题的深入研究，它集中了1986年以来我们的研究成果，记录了我们两年来思想认识的发展过程。

本书作为一家之言，奉献给广大读者，以展开讨论，并求得批评意见。最后，对本书的出版给予帮助的同志，在此表示衷心的感谢。

编 者

1988年7月

目 录

总论·上篇

粮食短缺及经济政策的调整	1
一、形势判断	1
二、对“双轨制”的评价	9
三、背景分析	18
四、改革构想	28

总论·下篇

关于我国粮食问题几个基本点的思考	39
一、对我国粮食需求的中长期预测	39
二、粮食流通体制改革的探讨	53
三、二元经济结构下的粮食价格问题	76
四、启动税收杠杆刺激粮食增长	92
五、粮食生产要素调整和变革的设想	116

专 论

对粮食政策的系统研究	138
一、非商品化—半商品化—商品化	138
二、解决贫困地区粮食问题的基本思路	151
三、寻求和注入多种刺激因素	161
四、形势分析与增长机制建设	171
五、粮价改革的突破与反思	180
六、从资源转换角度论中国粮食的长期发展	191
后记	224

总论·上篇

粮食短缺及经济政策的调整

一、形势判断

1.1 短缺，已构成我国粮食供需形势的基本形态。

1.2 难以作出供需基本平衡较为乐观估计的主要依据是，构成需求增长的基本因素难以扼制，而与迅速加大的需求总量相比，供给总量的改观却相对缓慢得多，困难得多。从中长期看，粮食供给不足的压力有随时间推移逐步加大的趋势。因此，以预期压力短期化为判断基点的战术性政策调整难以解决面临的粮食问题，应当明确供给改善和需求增长之间可能产生的不协调“缺口”，并以紧运行判断为基础，较大幅度地调整我国现行的粮食政策。

（一）对1978年以来粮食供需状况的小结

1.3 1978年以来，我国粮食消费呈刚性增长趋势。人均粮食消费量从1978年的319公斤增加到1986年的387公斤，但供给波动

较大。8年间,有4年年度生产量超过消费增长,另外4年则落到消费曲线以下。以1984年作为供求形势变化的转折点,前6年,虽有两年(1980、1981年)消费曲线高于供给曲线,但供给量是充足的。仅国内粮食生产量累计节余就达742.5亿公斤。但1985年粮食生产从4073亿公斤下降到3791亿公斤,总量减少282亿公斤,减产幅度为6.9%,高于粮食生产正常周期波动最高偏离值4%近3个百分点。而同期消费水平仍持续增长,1985年、1986年分别达到了3950亿公斤和4100亿公斤,1987年预计粮食最低需求量为4200亿公斤。3年消费总量增加500亿公斤。并分别高于当年产量159亿公斤、184亿公斤和210亿公斤。供需差额平均每年增加25亿公斤,3年缺口累计553亿公斤。

1.4 粮食供给波动状况的增长难以跟上居高不下的粮食消费增长曲线。1977年到1986年,供给总量从3047.5亿公斤增加到3911亿公斤,年均增长107.938亿公斤,平均增长速度为3.17%;而粮食消费则从2985亿公斤增加到4100亿公斤,年均增长139.375亿公斤,平均增长速度为4.1%。消费增长速度快于供给总量增长。这里有两个情况需要说明。(1)报告期的选择。根据对我国粮食生产周期的研究,粮食波动的一个全周期一般为4年,1978年是新周期的开始,到1986年、1987年大体包括了两个半周期。同时,1986年是粮食产量回升期,波动幅度在正常值范围内,较长的时间段和有代表性的波动值能够较准确地把握供求变动趋向。

(2)一般文章把近几年粮食消费增长看作是非正常的,每年增长150亿公斤。但实际上非常规因素在增长中的作用不超过1/5。排除1984年以来粮食消费超常规增长阶段,仅以1978年到1983年划段,5年间消费累计增长605亿公斤。年增长121亿公斤。以1984年后3年和前5年比较,前5年达到600亿公斤,后3年达到500亿公斤,不过超前消费1年时间。因此,不能得出消除异常情况就能保证供求平衡的不谨慎结论。

(二) 粮食需求预测

1.5 对今后十几年需求预测的关键在于把握居民收入水平的变化对粮食消费的影响。

第一，口粮消费分析，根据国家统计局提供的城市居民不同收入档次口粮消费情况的统计（见表1），我们得出了一个与一般印象不符的结论，在1200元以下的收入段，口粮消费与收入增长正相关。

表1

项 目	生活支出（元）	1985年口粮消费（公斤）	1986年口粮消费（公斤）
总平均	732	131.16	137.88
最低收入	455.64	125.47	
低收入户	551.28	128.22	134.04
中等偏下收入户	626.88	127.34	136.68
中等收入户	724.20	130.41	138
中等偏上收入户	830.28	133.21	140.4
高收入户	963.24	139.20	147.96
最高收入户	1162.92	147.14	159.98

注：1985年数根据1986年《中国统计年鉴》整理，1986数字为国家统计局提供。

家计调查统计表明：

（1）在1200元以下收入段，口粮边际需求尚未到达递增转为递减的拐点，反而有增强的倾向。1985年和1986年低收入户和中等收入户的消费差额分别为2.19公斤和3.96公斤。而中等收入户

和高等收入户的差额则扩大到8.79公斤和9.96公斤。

(2) 我国中等收入户占多数,抽样调查中占总户数的60%,按“六五”期间人均生活费收入每年递增11.4%计算,中等收入户需要5年时间才能达到1200元,也就是说,城镇居民口粮消费拐点要在1992年才能出现。

(3) 我国农民的生活水平远低于城镇居民,据国务院农研中心“农民家庭经营”课题组调查表明,1986年人均纯收入500元以下的农户占样本户的61.2%,随着这些农户的收入增长和住房等支出在生活费支出中比例的下降,农民的口粮消费仍应保持上升趋势,并将这一趋势保持到1995年。

从以上分析得出的结论是,我国居民人均口粮消费边际需求的递减拐点大体在1992——1995年这一段时期里。不应忽视的是,从收入结构入手得出的结论和按时间序列排列的口粮消费数据有明显相悖之处。据《中国统计年鉴》,按年度统计的城镇居民平均口粮消费是递减的。“六五”期间,职工家庭平均每人消费粮食从1981年的145.44公斤减到1985年的131.16公斤。一增一减,何者为据。我们的看法是,131.26公斤,即每天350克(7两),根据目前的膳食水平,明显偏低。我国居民的消费类型正从抑制消费型转入消费型,恩格尔系数随收入略有上升,并未下降,正是由于“转型”所致。因此这个时期口粮的增长是合理的。根据《我国粮食和经济作物发展综合研究报告》中引证的上海粮食供应公司对居民口粮食用情况的调查表明,当人均肉、蛋、鱼的消费量达到60公斤,口粮才开始下降,这个调查结果和上表基本相符。

第二,间接消费分析,我国间接消费增长正处在一个较快的增长阶段。从横向截面看,“六五”期间低收入户人均收入从269.76元提高到437.40元,增加了62.1%,人均消费肉、蛋、鱼从15.96公斤上升到27.6公斤,增长了72.93%,增长率之比为1:1。同期高收入家庭从703.08元提高到1139.40元,增长62.1%,消费

肉、蛋、鱼从39.3公斤增加到51.24公斤，增长了30.38%，增长率之比为1:0.5。但绝对量并未减少，前者增加了11.64公斤，后者达到11.94公斤。^①可见，在今后5至10年里，占80%的低、中收入户，在逐步达到目前高收入家庭的收入水平时，间接消费的水平有趋于增强的趋向。

我国农民间接消费的增长慢于城镇居民。从1980年到1983年农民肉、蛋、鱼的消费从10.56公斤上升到15.69公斤^②基本上一年增长1公斤。可以预见，随着农民收入水平的提高，农民的间接消费水平的增长，将会达到城镇居民“六五”期间所曾达到的增长速度。

1.6 人口增长对粮食消费的需求在今后十几年里有加大的可能。1986年，我国人口出生率为20.7%，预示着我国开始进入第三次生育高峰时期。在1962——1975年，历时14年的第二次生育高峰期出生的人口将在这一时期进入婚育期。我国是否能把人口增长率控制在12%以下，是保证本世纪末人口不超过12.5亿的关键。资料表明，前两次的生育高峰增长率都超过20%以上，在1980——1985年间，我国人口自然增长率两次达到14%^③，平均增长率为11.81%，因此，以平低年的平均增长率预测高峰期的入口增长，过于理想化，尤其是当前农村人口增长速度失控，更使目标难以实现。较为实际的预测是，今后十几年间，我国人口的增长尽量保持在14%以下，人口总数将达到12.5亿到12.87亿之间，人口净增1.9—2.27亿。人口将构成粮食消费不断增长的最直接因素，并由此派生出一系列其它的间接消费需求。

1.7 由于导致需求增长的因素难以抑制，因此即使我们采取消费引导、强制替代、控制需求等方式，也只能压下超常增长的1/5左右。粮食消费总量仍将以100—120亿公斤的速度递增到本

①②③ 《中国统计年鉴》1986年。

世纪末，需求总量的低限也将达到5400亿公斤左右。调整粮食需求的余地是不大的。

（三）粮食供给预测

1.8 要想达到供求基本平衡，供给总量的年度增长不应低于100亿公斤，但从我国历史上粮食增长量来看，只有三个时期年平均增长量超过100亿公斤，即：恢复时期、调整时期和“六五”时期。这三个时期，持续时间都在3至5年左右，性质为非常量增长，1952——1986年，我国粮食的常量增长速度为66.5亿公斤。

1.9 研究供给总量增长的材料，最好的仍是中国农科院在1984年完成的“我国粮食和经济作物发展问题研究”的大型协作课题。研究成果表明，我国粮食播种面积经过努力最多稳定在16.5亿亩到17亿亩（数字已根据近5年耕地减少，垦荒计划和粮食播种实际情况作了修正）；采取一系列有效的技术措施，亩产量年均增长5公斤，2000年达到300公斤（原方案是275—300公斤，根据目前已达到的亩产水平作了调整）。这样，今后十几年，有三个年度平均粮食增长指标：65亿公斤、75亿公斤和85亿公斤。本世纪末粮食总产将分别达到4845亿公斤、4975亿公斤和5100亿公斤，人均占有量为387.5公斤、398公斤、408公斤。增长速度为1.62%、1.87%、2.1%。也就是说，由于需求增长过快，即使我们达到了最理想的增产指标，登上了两个台阶，但供需缺口仍以15—35亿公斤的速度扩大。

1.10 粮食短缺，已成为现实。从预测前景看，短缺不是短期压力。由于供给和需求发展基数不同（1987年差额为200亿公斤），而供给量的增长又难以超过需求量的增长以弥合缺口，因此短缺随时间推移，有趋于强化的倾向。我们当前所面临的是“历史规模”的长期短缺。

(四) 短缺行为分析

1.11 当前,有些人把对粮食的虚假需求,囤积现象,惜售行为看作是构成粮食形势紧张的基本原因,这是不准确的。应该看到,虚假需求虽然带有夸张的色彩,但产生虚假需求空气的正是真实需求无法满足的需求表达。在我国,具有囤积惜售行为的主体是农民,农民在感受到当前粮食几乎不能满足需求时,就会出现惜售行为和囤积倾向。1986年秋粮价的反常波动以及1987年初调查农民存粮普遍增加的情况,都是上述行为的表现。因此,在我国经济中,我们已经可以观察到开始出现粮食短缺恶性循环扩张的苗头。一方面,对粮食的重视、搜寻、抱怨的增加,导致短缺信号倍增,而虚假需求越大,社会就越感到短缺;另一方面,短缺推动了农民的囤积和惜售行为,社会粮食滞存现象增加,整个经济吸纳作用增强,又进一步促使了短缺状态的持续再生。虚假需求,囤积和惜售行为,粮食部门在短期压力下的强烈收购冲动,构成了近两年粮食短缺“互相增加,自我维持的发展过程”。

(五) 粮食短缺的影响

1.12 粮食的紧缺已开始给国民经济的发展和体制的改革以巨大的压力。

(1) 由于粮食资源不足,我国畜牧业的发展势头受阻,肉食品供给的紧缺在市场上重度出现,食品价格增长过快,给改革带来了不安定因素。

(2) 对粮食播种面积的高压控制使种植业内部结构调整陷入困境。“六五”期间结构性调整的潜力释放余地已不是很大,

结构调整出现了粮食与经济作物“跷板式”反向消长态势。

(3) 贸易粮的不足将延缓农转非和农村人口向城市转移的速度。根据我国贸易粮增长情况, 1990年我国城镇人口占总人口的比例不宜超过27%, 2000年不宜超过35%, 突破此界线, 粮食供求缺口将会更大。

(4) 供求紧张使我国农村计划性硬性调控全面回潮, 流通体制改革受阻。粮、棉、猪等主要大宗产品“战略性”物资地位上升, 为缓解短期供给压力使前几年为恢复其商品属性而对统购进行的改革停滞甚至后退。

1.13 我们面临的挑战是严峻的, 看不到这种前景或对这种前景失去必要的警觉都会因此酿成更大的失误。想想1984年轻率作出的农业生产力过剩的结论, 并由此造成农业决策失误的教训, 使我们必须避免在这个问题上再出现类似的错误。粮食关系到国计民生, 维系着社稷的安危, 因此, 宁可把问题想得严重一点。对粮食的谨慎决策仍是我们的立策之本, 但绝不是说不应触动当前的粮食政策, 粮食前景的严峻性, 促使我们应该更积极地调整不适应紧缺状况下的过时作法, 以使我们的政策更符合实际, 更积极, 更富有预见性。这才是真正的大谨慎, 这才是我们在粮食政策的调整中应取的态度。

二、对“双轨制”的评价

2.1 对“双轨制”的评价已成为今后粮食政策调整不同思路的起始点。否定“双轨制”的意见，从1985年以后的实践看到了较长时间实施“双轨制”的困难与风险，不满足于粮食市场半开半闭，流通半死不活，对粮食商品属性半承认半否定的状况。坚持“双轨制”的意见，则着眼于“双轨制”的进步意义和过渡形态，认为只有通过逐步发育市场风险载体和减销措施才能完成“双轨制”的过渡。两种意见大体分属两个不同政府层次，前者多在政府的执行部门，而后者接近于国家的决策层。

2.2 如何评价“双轨制”，应该说，理论的逻辑和设想是一回事，实践的验证和发展才是评价是非的基础，而实践的总结所形成的对社会经济关系的基本认识则会产生新的逻辑和理论，体察民情的感受是形成新认识合理性的基本保证。

（一）双轨制的基本形态

2.3 从“双轨制”的最基本形态出发，我们可以得出下述几重政策含义：

（1）以合同定购与平价销售加市场议购议销替代过去的统购统销。

（2）在交换关系上有限度地承认粮食的商品属性和平等交换原则，但仍保留了很大部分的非等价交换的交售义务。

（3）在调控机制选择上引入市场机制，部分承认价格诱导，但仍保留了数量控制的调控功能。以合同定购形式的硬性指令性任务取代了过去行政式计划收购办法，两种调控机制实行“板块

式”结合。

(4) 在两种交换关系、两种调控机制的基础上建立了多重价格体系，计划价格、市场价格和介于两者之间的议购议销价格并存。

(5) 购销价格倒挂和议转平价格差额由国家财政承担，财政协调“双轨制”的内在矛盾以保证其稳定运转。

(6) 在流通体制上国营粮食部门具有计划分配和商品经营双重职能。恢复粮食市场，允许许多渠道、多种经济成分经营。

(二) 对“双轨制”两重性的分析

2.4 很明显，作为过渡形态的“双轨制”具有两重性。它作为统购统销的否定形态，部分承认了平等交换原则和粮食的商品属性，引入价格机制，认可多渠道流通的组合；但同时它又保留了过去购销体制的基本功能，实施数量控制，否认平等交换，保留行政干涉手段，实行市场垄断和国营商业垄断。问题在于，这两种不同的性质、机制和功能是怎样相互协调、转换实施的呢？

2.5 “双轨制”设想的基本宗旨是“稳住一块，搞活一块”，保留下的数量，主要是保证国家用粮，剩下的置于价格诱导之下，以弥补粮农与国家不等价交换的损失，保持对粮食生产的刺激度，使资源配置在市价的调整下有利于粮食生产。因此，逐步用“活一块”替代“死一块”，实现体制上的转换。

2.6 但现实所展现出来的经济关系却远比这种设计复杂得多。把握内在关系复杂性的关键就在于在同一的购销体制中引进了两个相互对立的“个别主体”。尽管这两个“个别主体”都有其内在的经济合理性，但需要作出判断的是，两个主体之间的相互关联、相互作用是一个相互不利化的过程，还是相互有利化的过程，或是介于两者之间的混合过程。也就是说，主体之间的相

互影响主要是“对立”还是“认同”。我们的看法是，以协作与认同作为两种主体关系的全部内容，这本身就是悖理的。“双轨制”的最佳协调和功能转换与国家经济运行机制的“松”与“紧”，粮食供求关系的“平”与“缺”关系极大。较为宽松的外部环境，有利于“双轨制”内在矛盾的缓解，并向新体制过渡；而在国家经济紧运行状态和粮食短缺的情况下，巨大的外部压力将会促使“双轨制”内在矛盾的激化，使购销体制向保留下来的旧体制倾斜。近两年的实践已经向我们演绎了两个“个别主体”的对立，矛盾激化过程，以及对生产、流通的实际影响。

（三）实践证明之一，“双轨制” 价格的矛盾性具有对粮食生 产逆调节的作用

2.7 引入价格信号的本意是通过市场涨落信号反映粮食供求状况，用“活”起来的一块刺激粮食生产。但在输入价格信号的同时，又产生了第三种信号，市场价格和收购价格之间的“差价款”信号。“差价款”的性质等同于国家税收，实际上是国家对粮食征的“粮食产品税”。“差价款”对粮食生产的作用及调节过程如下：

（1）给农民一个明确的等价交换标准，将隐蔽的粮食产品税公开化。

（2）税额是不确定的，由于收购价相对稳定，因此税额主要是市价的函数。当市场价格随着供求拉紧而上浮时，差价幅度扩大，税额增加；相反，供求缓和，市价疲软时，差幅接近，税额减少。这是一个反常运用税收杠杆调节生产的干涉过程，它不是导致粮食均衡偏差的缩小，而是导致偏差的累积。粮食均衡偏差越大，市场价格刺激度越强，税额越高，农民越感到吃亏，种粮积