

中国粮食问题研究

高小蒙 宋国青等著



经济管理出版社

中国粮食问题研究

高小蒙 宋国青等著

经济管理出版社

中国粮食问题研究

高小蒙 宋国青 等著

*

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街 2 号)

中国农村经济杂志社发行

北京市建材培青印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 印张8.25 183千字

1987年6月第1版 1987年6月北京第1次印刷

印数：1—5,000册

统一书号：4361·78

ISBN 7—800 25—019—9/F·15

定价：2.50元

(内部发行)

前 言

粮食，是关系国计民生的重要商品。

粮食购销体制，是经济发展模式的重要内容。

粮食购销体制改革，是整个经济体制改革的重要一环。

1982年以来，中国农村发展问题研究组（现已组建为国务院农村发展研究中心发展研究所）的部分同志，就中国的粮食问题进行了一系列的理论和实证研究。在大量的实地调查和研究的基础上，提出了若干认识、判断和主张，主要有：

（1）1982年，初步形成了分析中国粮食问题的理论框架，并提出了“统购改税”的改革设想。

（2）1982~1983年，完成了“统购改税”的试点方案设计，并组织了在河北省宁晋、藁城两县的实地试点。

（3）1984年，针对当时的粮食供求形势，作出了“出现暂时的低水平相对过剩”的判断。提出“抓住时机，加速农村产业结构调整，推进粮食购销体制改革”的主张，并提出了“以分权、包干为突破口，多模式改革”的具体建议。

（4）1985年，分析了当年粮食减产的原因，指出“1985年减产的根本原因在于1982~1984年粮食增产的幅度大大超过了粮食消费的增长，国家因而采取了控制措施，农民对此作出了大致正常的反应。”指出“以此作为农业‘衰落’的讯号，是十分错误的”。

（5）1986年，在总结两年来改革实践的基础上，指出“稳购是前提，减销是关键，积极发育新机制是保证”；提出了“稳一块，活一块”的双轨制改革策略；并提出了“分权限期减销”的设想。

本文文集真实地记录了几年来有关粮食问题的研究情况，以

及对我国粮食问题的认识发展过程。

鉴于目前对粮食体制改革问题的认识有待深化，在许多重大方面意见也不尽一致，我们出版这本论文集，供各方面参考和批评，以期将粮食购销体制改革的研究和实践，推向一个新的、更高的阶段。

先后参加过中国农村发展问题研究组所组织的对粮食问题的调查研究的同志还有：李卫群、王大戎、蒋跃、李晓西、陶小兵、何家正等同志。王小强、刁新申等同志也在一些基本观点的形成上，起过重要作用。在论文集编辑过程中，曾得到《农业经济丛刊》编辑部有关同志的协助。在此一并表示感谢。

作 者

1987年2月

目 录

前 言

• 研究报告 •

- 粮食问题备忘录……………高小蒙执笔 (1)
- 从统购统销到土地税……………宋国青 (32)
- 历史性的转折……………高小蒙 (78)
- 我国粮食供求的理论和实证研究……………邓英淘 (81)
- ✓农村发展的转折……………宋国青 (103)
- ✓发展商品生产 推进城乡改革……………周其仁 (118)
- 20世纪上半叶我国的粮食生产……………文 洁 高 山 (126)
- 明代田赋改征的历史
- 从实物税到货币税……………高王凌 (145)

• 调查报告 •

- 农民欢迎“购改税”……………杜 岩 高小蒙 (161)
- 北川的启示
- 关于四川省山区实行差价抵征购情况的调查
- ……………高小蒙 刘 红 (164)
- 从发达地区看粮权下放的必要性
- 上海、苏南、珠江三角洲地区调查报告
- ……………罗小朋 刘 红 高小蒙 (173)
- 广州的粮价为什么会上涨?……………卢 迈 张冬科 (185)
- 深化改革旧体系 加速发育新机制
- 湘、粤、赣三省粮食购销体制改革情况的调查
- ……………高 山 高小蒙 (189)
- 一个跨省经销粮食的横向经济组织
- 河北省霸县胜芳镇冀鄂粮油联营公司的调查
- ……………李国都 王 军 谌登高 (196)

• 政策报告 •

关于粮食问题的政策建议备忘录……………周其仁执笔（203）

分散决策，多模式推进改革……………高小蒙 罗小鹏（207）

坚持改革方向 完善调节办法

——对1986年粮食问题的几点看法

……………高小蒙 周其仁（209）

当前农产品形势的症结及可能的对策……………罗小鹏（217）

关于统购改税试点进行情况的报告

……………赴河北省统购改税试点小组（224）

• 附 件 •

统购改税试点宣传提纲……………罗小鹏执笔（229）

关于执行边远地区农民交钱抵购的报告……………（244）

河北省宁晋县统购改税实施细则……………宋国青执笔（246）

粮食问题备忘录

高小蒙执笔

一、1985年粮食形势分析

1. 1979年以来,我国农村经济增长的步伐大大加快。尤其是在1982~1984年,随着农村体制改革的突破,农产品出现了超常规的高速增长。在三年时间里,全国粮食产量共增长1500亿斤以上,平均每年增长超过500亿斤。由此,历史上粮食长期紧缺的被动局面得到根本扭转。这是一个历史性的转折。

同时,由于粮食供给量的增长大大快于粮食消费量的增长(正常情况下,消费量每年增长不足250亿斤),出现了粮食的“低水平相对过剩”。所谓“低水平”,是指我国已实现的粮食人均消费量还比较低,不仅与发达国家,就是与世界平均水平相比也尚有较大差距。所谓“相对过剩”,主要有两层含义:一是指当时全国粮食总量出现较大的剩余量;二是说今后粮食生产的增长速度,可能在很大程度上受到需求增长的制约。

2. 这一形势,为我们提供了很好的历史时机。首先,提供了改革农产品购销体制的机会。统购统销是粮食供求紧张、国家需要在农村取得大量工业化积累等特定历史条件下的产物。这套体制对于保障城市供应、稳定物价和保证工业化的顺利进行曾作出过巨大贡献,有其不可磨灭的历史功绩。但也必须看到,统购统销是以极大的城乡不公平和资源配置不经济为代价的,本身有着不可克服的矛盾。随着国家工业化体系的基本建成,国内市场的开发对工业化的深入发展越来越具有重要的意义,粮食统购统销体制已经到了不改革不行的时候了。

其次,提供了调整农村产业结构、调整种植业结构与布局的

难得机会。由于长期粮食供求紧张，我们在粮食生产方面集中了大量的资源，包括人力、资金和土地。农村其它产业的发展因此受到很大的限制。同时，粮食生产的格局也是紧缺时代的产物，服务于尽量能使人们吃饱这个最低目标。其特点是：更多地强调高产和地方自给，较少考虑经济效益和地区经济优势的发挥，能种粮的地方尽量种粮，产量高的地方尽量多种。例如，在从生态平衡角度讲不该种粮的地方种了粮，在种粮不具有比较优势的地方种了粮，在一些高产地区则形成种“贡献粮”的过度投入（如在太湖流域大面积搞“三熟”）。这种布局结构不仅牺牲了经济效益，而且使得真正具有粮食优势的地区，因需求不足而难以扩大生产，潜力得不到发挥。在这种格局下形成的粮食品种结构，远远无法适应不断变化着的形势，存在着主粮多、小品种少，高产低质品多、优质品种少等矛盾。现在，大量的社会粮食库存，为体制改革和产业结构调整，提供了历史上从来不曾具备的物质保障。

3. 更现实的问题，是粮食“过剩”即使是短期的现象，也需要认真对待。因为较严重的供大于求会带来了一系列问题：首先受到冲击的是粮食部门和国家财政。从1983年下半年开始，“卖粮难”迅速扩大到各粮食主产区，形成一场全国性的“仓容危机”。1983年国家库存比前一年增加了37%，1984年12月末库存超过粮仓储存能力一半以上，导致大量粮食露天存放。随着收购量迅速增加，加价款直线上升，国家对粮食的财政补贴迅速增加，占用巨额资金。如不采取措施，这种局面仍有扩大的趋势。

流通中的问题必然作用到生产领域。粮食部门由于实际库容的限制，无法把农民想卖的粮食都买进来，明收暗不收的情况十分普遍。国家收不了那么多，到市场上去又没什么人买，引起市场粮价在全国范围大幅度下跌（1984年下降了12.5%）。当时的市场粮价水平低于超购价，收获期一些产地的价格接近甚至低于统购价。在这种情况下，农民种粮的积极性开始下降，1984年秋粮的投入减少，一部分农民开始自发地调减粮食产量。这种形势

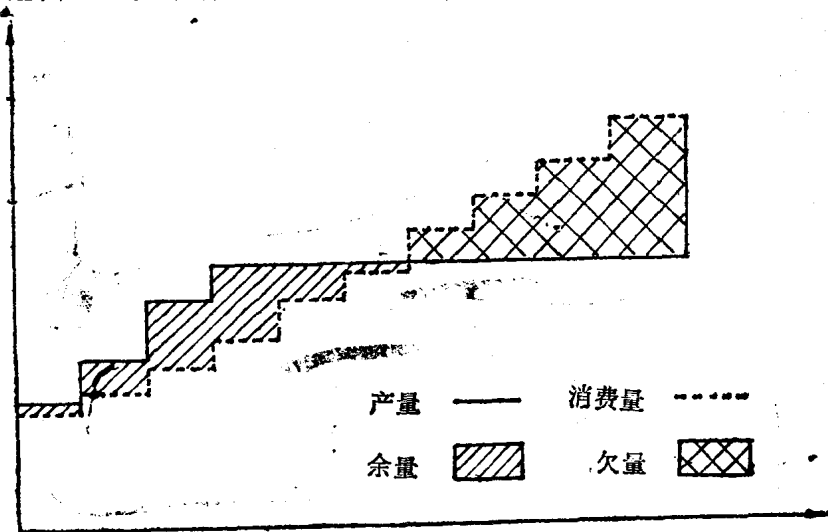
迫切要求国家相应作出决策。

4. 当时可能的对策有三种：一是继续增产；二是控制粮食产量在一段时期内不增长；三是有计划地主动调减产量。

下面，分析这几种选择可能的结果和将遇到的问题。

(1) 继续刺激粮食增产，其结果很可能是过剩越来越严重。由于口粮消费已经基本饱和，肉类消费水平的提高又受到收入的制约，短时间内饲料用粮也不会增加很快；近年来世界粮食市场供大于求，价格下跌，大量出口不合算（且因存在一系列技术问题，也不现实）。所以，在当时无论国内消费还是出口都难以迅速增加。扩大粮食库存又受资金、财政和库容的限制，显然不可期望过高。

(2) 通过控制，保持几年平产，吃几年库存，把过剩量消化掉。这样将遇到的问题是，在过剩量最终被消化掉的那一年，其供需缺口可能相当大（见图），而第二年很难实现这么大幅度的增产。结果将出现连续几年的紧缺，连带的将是粮食市场价格大幅度上升，造成全面被动。而且，时间拖得越久，对以后增产速度的要求越高，后来的事情越难办。



(3) 有计划地在一段时间内调减产量，这样做的好处是便于衔接，在过剩量消失时供求缺口不大，不至于引起较大的市场波动。但这种选择必须注意三个问题：要保证粮食生产能力不受到破坏；要通过某种方式给农民一定的收入补偿，否则不利于国民经济的全局平衡和社会的安定；要对市场供求和社会存粮的情况有比较准确的信息，以正确选择恢复生产的年度。

5. 面对粮食供求形势的根本变化，考虑到这一变化所提供的巨大机会和带来的一些新问题，党中央和国务院在1984年底作出了两项重大决策：一是改粮食统购为合同订购；二是加快农村产业结构调整的步伐。这实际上是作出了上述第三种选择，而且趁势发动了对统购统销体制的改革。

改变粮食收购方式，在当时有两层意义：一是使粮食收购体制适应于商品生产发展的要求；二是要控制粮食生产，尽快恢复供求的基本平衡。改革的基本着眼点在于扩大市场对粮食供求的调节作用。

6. 1985年规定合同订购数量为1580亿斤，订购价格为“倒三七”比例价；规定合同订购外的粮食，在价格上实行随行就市，并以统购价为保护价。这种收购方式是典型的“高价保护与低价支持相结合”的收购模式（“倒三七”比例价，高于前一年收获期市场粮价的平均水平）。这比以前曾实行过的“低价统购”（1983年以前）和“低价统购与高价不限量保护相结合”的模式（1983~1984年）无疑是一大进步。

低价统购抑制粮食生产积极性，不利于资源的合理利用；不限量的高价保护则过度刺激供给，同样也不利于资源的合理利用。1984年国家实行的是超购价敞开收购的政策，明确规定粮食部门不得限收、拒收，也不得用低于超购价的价格收粮（尽管没有完全实现）。当时的情况是，市场粮食价格下跌，市场发出了要求减产的信号，而国家用财政力量支撑着一个过高的价格，在它的刺激下，农民不断地扩大粮食生产。增加的产量大部分卖给

国家，国家则将这批粮食存放入库。其结果，是生产越增长，国家粮食部门的仓储压力越大，国家的财政受到的压力也越大。在相当程度上，增产的粮食并不是用来增加消费，而是用于增加库存，变成为仓库而生产。1983年净征购量占增产量的83.5%，库存增加量竟大于净征购的增加量；1984年尽管已经采取措施降低库存，大规模开展了“平转议”，库存增加量仍然占到增产量的1/3。

对比起来，1985年选定的定购方式，主要有以下两方面意义：

(1) 扩大了市场对粮食供求的调节作用。因为取消了超购价以后，“倒三七”比例价都与合同定购内的1580亿斤相联系。这样，市场价格对生产的调节作用大为提高，而合同定购内的价格的主要功能则是调节粮农收入（因为国家并不承担以此价格敞开收购的义务，农民只能用市场价格来比较各种作物的收益）。

(2) 具有稳定农民收入的功能。1984年市场粮食价格很低，为了避免谷贱伤农，国家用比前一年收获期市场粮食价格高的价格（“倒三七”比例价）定量收购一部分粮食（1985年这部分占到粮食商品总量的80%），保证了粮农的基本收入。

此外，定购在当时的特定条件下，还具有调减粮食产量的功能（详见8）。

7. 新的合同定购方式还未实施，不少同志就开始对粮食前景担忧。许多省份对粮食问题的态度和行为，出现了180度的大转弯。党内外关于粮食形势（实质上也就是关于粮食购销体制改革）的议论也日渐增多。种种迹象似乎都表明粮食不是多了，而是少了。尤其在1985年全国粮食减产已成定局之后，各种议论达到了高潮。

8. 导致1985年粮食减产的直接因素主要有：

(1) “倒三七”比例价比超购价低10%，而前一个收获期的

市场粮价又比“倒三七”比例价低。因此取消超购价，实行合同内按“倒三七”比例价，合同外随行就市，在当时的特定条件下，对农民来说，增产的粮食（指超过合同的部分）将降价10%以上，价格起了具有抑制生产的作用。

（2）事实上仍存在限购。尽管中央强调过不准限购，但在贯彻过程之初，给各地的要求是定购数量只少不多，合同外按统购价收。到基层后多被简化为一句话：“多于合同都不收”。

（3）地方政府存在减少粮食生产的冲动，抑制粮食生产的作法普遍存在。1985年初，农村普遍存在“翻番”、“增百”的高潮。粮食产值和收益水平低，与这种要求相悖。在产业结构调整过程中，一些地方出现强迫农民改种的情况。

（4）1983~1984年持续“卖粮难”，对农民的打击很大，生产者对继续增加粮食生产的预期很低。

（5）价格上存在“一降三升”，即：粮食价格下降（1985年在全国范围，“合同外”的粮食价格下降，新产区“合同内”的价格也下降）；农业生产资料的价格上升（1984年下半年以后，化肥、柴油、农用电、小农具等主要农业生产资料的价格上升，势头较猛）；其它农产品价格上升（1985年放开以后，出现其它农产品价格较大幅度上升的局面）；农村劳动力的机会成本也开始上升（随着农村产业结构的调整和农村经济的发展，农村劳动力的机会成本不断上升）。因此，农民能改种的就改种了，不能改种的也减少了投入。

（6）气候因素影响。1985年南旱北涝，病害严重。这个原因造成的减产可能在100~200亿斤之间。

9. 如何评价在上述多种因素影响下的1985年粮食减产？

我们认为，1985年减产的根本原因，在于1982~1984年粮食增产的幅度大大超过了粮食消费的增长，国家因而采取了控制措施，农民对此作出了大致正常的反应。许多意在调减1985年粮食产量的措施，无论是动机还是基本策略都是积极的，执行结果也

是成功的。可以反过来想一想，在当时的情况下，如果政府不采取措施，听任事态的发展，不仅将因“过剩”愈发严重而影响到国民经济的全局平衡，影响到农村经济的稳定发展，还将直接给粮食生产的长期发展造成严重困难。更重要的是，将会白白失去一次难得的历史时机。

调减产量时的一个困难问题，是要避免农民收入因此而发生较大的波动。发达国家调减产量，一般采取休耕补贴等方式来解决，如美国的休耕补贴标准可高达土地产值的80~90%。在我们1985年的政策中，不仅在收购方式上考虑到了这点产业结构调整本身也具有补偿农民收入的作用，而且是从更积极的角度。

1985年政策的执行结果，是在实现农民收入大幅度增加、国家对粮食的财政补贴明显减少的同时，较快地恢复了粮食供求平衡。可以说，这是一个相当成功的例证。

10. 1985年减产幅度大，除客观因素外，也和实际采取的措施较强有关。特别是事实上发出的“限购”信号，对限产作用是极大的。另外一个重要的原因在于农民手中的存粮较多，否则仅有地方政府调整结构的动员，也不可能出现这么大规模的改种（一年减少7000万亩粮食耕种面积）。

11. 另一个隐蔽的、值得注意并加以总结的，是社会心理因素加剧了粮食问题的紧张气氛。粮食问题在中国历来是一个极其敏感的问题。因为我国长期以来粮食供求一直紧张，对缺粮的恐慌心理很强。1982年以来，我国粮食供求形势发生的变化这样大、这样快，超过了一切最乐观的估计。人们的认识一直落在粮食形势变化的后面。在人们心目中，似乎紧是正常的，从不敢想象有一天粮食会供大于求，更无法相信在人均占有量只是800斤的时候会出现剩余。一直到粮库实在装不下时，许多同志仍将信将疑：是不是数字不实，是不是有浮夸？我们长期只体会到短缺对国民经济的不利，还没有机会体验“剩余”也会对整个国民经济

产生不利影响。“增产是好事，减产是坏事”，似乎成了永恒的公式。因此，一看到粮田面积减了，粮食产量下降了，马上觉得形势坏了。

更深层的原因则是原有体制造成的心理惯性。三十年来我们在农业生产中愈来愈强调行政办法，培养起对行政手段的某种迷信，觉得一切只有用行政手段才可靠，离开行政手段心里就没底。不相信依靠市场力量能够调节生产，也不习惯按市场规律来分析形势，比如在产品卖不动、卖不出好价钱的情况下，农民减少投入，本来就是农民对价格信号的正常反应，这正是市场机制发生作用的表现。如果农民出现相反的行为，越卖不动，越卖得贱，越多生产，那岂不意味着我们失去了利用价格、利用市场进行调节的可能？但我们一些同志却因此认为粮食生产已经面临衰退了。对合同定购的问题也是这样。由于种种原因，一些地方的农民不愿订合同，这本来也是正常的。农民不订合同，并不意味着就不愿将粮食卖给国家，更不意味着就不种粮食了。但人们却认为，合同数订不足，似乎由此粮源就没有保证。

12. 一些其他情况也加剧了紧张气氛，甚至紧张心理本身也制造新的心理紧张。1985年初，中央强调储备的重要性，商业部马上停止了“平转议”。这样做本身就给各省发出了一个形势转“紧”的信号，加重了各地的紧张心理。6月份给南方六省调入100亿斤平价粮，等于动员其他省份也喊“缺粮”，以拿到平价粮的好处。因为1982年包干时核定了各省的调拨数量，并明确规定超过部分按议价处理。1985年突然敞开了调拨口子，甚至出现“要调多少给多少”的空气。有这样的便宜事何苦还费那功夫去完成定购呢？这就使得问题复杂化，搞不清有几分真是缺粮，有几分是缺钱。

13. 1985年10月下旬以来，粮食市场价格上升速度确实很快。到1986年3月末为止，5月内粮价上升10.25%，而1985年1~10月共上升6.1%，平均月上升速度快了2.3倍。但严格地说，上

述粮价走势仅仅是在1984年大幅度下跌基础上的回升。1984年粮食年度的市场粮价比1983年下跌了12.2%，均价水平只及1965年的水平。而1966~1984年间，全国零售物价指数上升了18.9%。因此，若与1984年同期水平比较，1986年3月初的全国粮价仅提高了1.8%，远比这两年间零售物价指数要低。

另外，1985年全国减少征购的数量远大于总产量的减产数，除东北地区外，秋粮减产尚不足130亿斤。因此，从1985年10月下旬开始的粮价较快回升，主因并不在生产领域内，更直接的、具有决定性影响的因素主要来自流通领域。比如：（1）省区间粮食市场的封锁倾向导致某些销区粮价上涨过猛，牵动全国粮价指数上升；（2）国家从事实上的限购转为争购（有的地方不完成合同交售，甚至不颁发“准生证”）；（3）农民存粮偏好变化，在很大程度上由积极出售余粮转向留存粮，1985年末农户存粮水平已比上年增加；（4）一些地区发生粮食转化过猛，引起生猪供给过剩（其实等于转化了粮食过剩的形态）等等。

这至少提醒我们，“价格上升是因为生产下降”的公式，对于分析当前我国的粮食问题毕竟过于简单了。试图把粮食市场上发生的所有波动，统统到生产领域中去寻找原因，是片面的。

14. 农村不同产业和不同经营项目因生产率不同等原因而具有不同的收益水平，这将是一个长期存在的客观现实。务工经商的收入比务农的高，是吸引农民脱离土地和农业的必要引力。但也必须看到，目前我国农民还不能充分做到什么收入高就经营什么。因为，事实上还存在种种妨碍农民进入高收益部门的因素：转移部门所必需的投资（高收益部门往往要较高的装备率）、必要的技能和社会联系、高收益产品的市场容量、非农部门的经营风险等等。这些都是斥力。目前我国农民参与到非农业活动中去，斥力远大于引力。一些靠近大城市的农村，有的农民弃农务工经商，引起土地撂荒，主要是目前土地制度尚缺乏调节的弹性，而并非转移过速。近年来农民种粮兴趣有所下降，主要是对粮

食市场波动所作的反应。其实1980~1984年农民种粮兴趣大增之时,务工经商收益也是高于农业的。弄错了农民行为变化的真正原因,试图压抑农村中非农产业的发展来保粮食供给,是不恰当的。

15. 如何估量1986年粮食生产形势和市价动向。1985年经济作物已超过需求,不少地方积压严重。因此,1986年粮食播种面积回升首先是经济自身的要求,若无大的自然灾害,1986年全国粮食总产量有可能达到7800~8000亿斤。在此前提下,国家购粮1800~2000亿斤(贸易粮),市场粮价可能维持在1983年的水平。根据粮食市价的历史资料,每年粮食市场价格的季节波动可达10%以上。通常每年3~4月最高,5月以后下降,8—11月最低。在正常情况下,收获期产地市场粮价有可能保持在超购价水平上下(当然,市场粮价的形成不仅与当年的产需数量有关,也受众多其它因素的间接影响。特别是市场开放程度,流通是否真正通畅,这对各地粮食集市价格变动的的影响尤大。呼喊粮食出了问题的空气若太紧张,对农民的储存、销售行为及预期都会产生过激影响)。

16. 根据对1985年粮食形势的分析,我们认为,改革以来粮食供求的波动基本上是正常的。目前有条件继续贯彻中央关于改革统购统销体制的决策,坚持把粮食体制的改革推向深入。

二、粮食购销体制改革问题

17. 解放初期,我国面临着一个农产品价格迅速上涨的趋势。在当时条件下,从农业取得相当大数量的资金积累是首要前提。因为这样才能稳住物价总水平,为工业化过程提供一个良好的经济环境。为了实现这个目的,国家从生产、流通、分配诸领域,采取了一系列措施,形成以统购统销和农业合作化、公社化为两大支柱的政策体系。

18. 统购统销是一种特殊的分配方式。其核心是在流通领