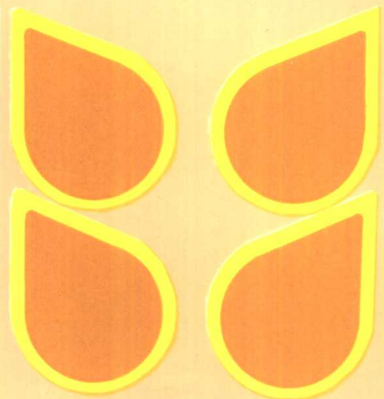


国务院研究室课题组 编著



粮食地区平衡与 省长负责制

中国言实出版社



粮食地区平衡与省长负责制

国务院研究室课题组编著

中国言实出版社

1996年·北京

17993

图书在版编目(CIP)数据

粮食地区平衡与省长负责制/国务院研究室课题组编. 北京:中国言实出版社, 1996. 4

ISBN7-80128-012-1

I. 粮… II. 国… III. ①粮食作物-作物经济-均衡布局-中国-文集
②粮食作物-作物经济-均衡布局-责任制, 省长负责制-中国-文集
IV. F326. 11-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 04350 号

中国言实出版社出版发行

社址:北京市西城区府右街 3 号 邮政编码:100017

电话:3099063 3097319

新华书店经销

北京冶金胶印厂印刷

850×1168 毫米 大 32 开 10 印张 250 千字

1996 年 4 月第 1 版 1996 年 4 月第 1 次印刷

印数 0001—3000 册

定价:14.00 元

印装质量不合格 请与印刷厂联系调换

课题总负责人

杨雅哲

课题主持人

李炳坤

课题组主要成员

张定龙 游宏炳 郭 玮

叶兴庆 黄守宏 鹿生伟

赵龙跃 冀名峰 孙小平

王平生 左孟孝 李仁元

前 言

实行粮食地区平衡和省长负责制(通称“米袋子”省长负责制),是1995年2月中央农村工作会议决定付诸实施的一项重大政策举措。为了全面而又深刻地认识和理解粮食地区平衡和省长负责制,1995年由国务院研究室牵头,组织有关部委的同志,对这个重大问题进行了比较系统的研究。研究的重点是省级政府如何落实粮食地区平衡和省长负责制,以及不同类型省份如何解决在落实过程中碰到的各种问题,并提出进一步完善粮食地区平衡和省长负责制的基本思路和政策建议。为使研究工作更加符合实际,该项研究还邀请了几位粮食生产不同类型省份主管这项工作的副省长(或自治区副主席)共同参与。

从加强交流、促进研究的考虑出发,现将有关研究成果汇集成这本书。我们认为,对于粮食地区平衡和省长负责制问题的研究还仅仅是个开端,今后还应根据理论联系实际的原则继续深入进行。我们愿与所有关心这个问题的同志一起,就发展我国粮食生产和深化粮食产销体制改革作进一步的探讨。

本书在编辑、出版过程中,得到中国言实出版社的大力支持和热忱帮助,谨此表示衷心的感谢。

由于种种原因,本书难免存在某些不足和疏漏。尤其是资料来源不同,极少数统计数字及其口径也可能不尽一致。对于这些,恳请提出改进意见,并予以谅解。

国务院研究室课题组

一九九六年二月

目 录

前言 国务院研究室课题组

综合篇

坚持稳定和完善粮食购销政策	杨雍哲 (1)
实现广东粮食供需平衡的目标和途径	欧广源 (10)
确立现代食物观念 大力增加食物总量	童万亨 (19)
进一步发挥主产区在全国粮食总量平衡中的作用 ...	王国发 (27)
积极采取措施 努力搞好粮食地区平衡	李成玉 (37)
关于山西粮食自求平衡的思考	王文学 (48)
广西粮食平衡问题及省长负责制	徐炳松 (61)

研究篇

粮食地区平衡与省长负责制	国务院研究室课题组 (71)
到本世纪末中国粮食发展可行性问题研究	王平生 (112)
九大农区粮食生产潜力分析	李仁元 (127)
粮食增产的重大技术推广及其效果分析	孙小平 左孟孝 (138)
走资源节约型粮食增长之路	叶兴庆 (159)
粮食主产区在全国总量平衡和地区平衡中的地位	张定龙 (177)
沿海地区粮食自求平衡的意义与途径	鹿生伟 (190)
劳动力跨区域转移对我国粮食供求格局的影响 ...	黄守宏 (204)

地方篇

贵州粮食供求平衡与省长负责制研究

..... 贵州省委农研室课题组(215)

关于江门市农业与二、三产业协调发展的调查报告

..... 联合调查组(232)

抓好粮食基础 促进经济全面发展..... 俞芳林(240)

大力发展粮食生产 大幅度增加农民收入 吴定宪(251)

附 录

关于赴荷兰、丹麦考察农业的报告

..... 赴荷兰、丹麦农业考察团(259)

关于加拿大农业推广服务体系的考察报告

..... 中国农业推广服务体系考察团(269)

美国农作物保险体制及其运行机制的考察报告 ... 鹿生伟(291)

坚持稳定和完善粮食购销政策*

杨雍哲

粮食购销政策,对促进粮食生产,解决人民吃饭问题,为全国稳定、改革、发展的大局创造条件,都具有密切关系和重要意义。人们对此十分关注。现就这个问题谈一些情况、认识和意见,同大家一起讨论。

一、从粮食形势看购销政策

如何评价我国现行的粮食购销政策,最好是看看粮食的形势怎么样,这是最有说服力的东西,是取得共识的基础。

就今年的情况看,我国粮食形势有以下十个方面的积极变化值得重视:

一是农民种粮积极性空前高涨。今年全国粮食播种面积增加150多万亩,扭转了连续4年下滑的局面,总播种面积预计回升到16.45亿亩。在一些粮食主产区,农民抢着承包耕地,过去闲散未用的抛荒地也被垦复种粮。据国家统计局抽样调查,今年全国秋冬粮食播种面积比去年增长2.3%。

二是今年全国南涝北旱,灾害频繁发生,预计粮食产量仍然可能达到原计划的4550亿公斤,比去年约增产100亿公斤左右。

三是虽然粮食的市场价格和国家的定购价格差别比较大,但是今年定购粮的收购进度快于往年,夏粮交售提前超额完成任务,

* 本文原载《人民日报》1995年12月12日

出人意料。

四是省际之间的粮食交易增多了。东南沿海粮食销区,纷纷到粮食主产区洽谈贸易,建立长期稳定的供求关系。这是实行米袋子省长负责制以后的新变化。产区与销区的余缺调剂,主要不再依靠计划调拨,而是依靠市场调节,推动了粮食经营向市场化方向发展。

五是市场上粮食和其他副食品供应丰富。尤其是大中城市,食品市场琳琅满目,可以说是要啥有啥。虽然有些品种价格高一些,这有多方面的原因。

六是各级地方政府保护耕地比过去更重视了。全国已从过去平均每年减少耕地 600 万亩左右,逐步降低到 300 万亩左右,各省永久性的农田保护区都在积极建立和不断发展。广东省划入保护区的耕地 3000 万亩,保护率达 80%。福建省保护率占到 84%。广东省还开展查荒、灭荒、复垦活动,把开发区、高尔夫球场等圈而未用的土地重新复垦种植 50 万亩。‘

七是各地对农业投入普遍有所增加。虽然与农业发展的要求还有差距,但是呈增加的趋势。

八是农业生产资料购销两旺。尤其是化肥,虽然价格比较高,农民仍然踊跃购买。全国 1—9 月化肥销量比去年同期增长 10.5%。尽管国内化工企业开足马力生产,进口到货量超过历史最高年,但仍然供不应求。这说明种粮食有利可图,农民投入增加了。

九是农业大省发展粮食生产的劲头十足,积极领受全国到 2000 年力争增加 500 亿公斤粮食的任务。河南、河北、安徽分别计划增产 50 亿。黑龙江计划增产 75 亿,要完成全国增产 500 亿的 15%;到 2010 年再增产 175 亿公斤,实现粮食总产 500 亿公斤,显示了这个农业大省发展粮食的雄心大志。同时,农业大省还提出了向农业强省转变的新目标,即在增加粮食生产的基础上,充分利用粮食的副产品和大量秸秆发展养殖业,以及相关的加工业、运销业,来改变高产穷省的状况,改变“产粮大县、工业小县、财政穷县”

的状况。

十是乡镇企业和城市一些工贸公司介入农业,到农村投资,建立粮食生产基地和果品基地,兴办绿色企业。他们看到现在种植业有利可图;食品生产具有长盛不衰的市场前景,抓住这个有利时机,到农村去大片租用土地、荒山,利用当地的劳动力,种粮食、种大豆、种水果。据黑龙江同志讲,深圳一家实业发展公司,到该省合资开发 20 万亩粮豆生产基地。大连市一家贸易公司联合加拿大一家公司到黑龙江合资开发 18 万亩粮豆生产基地。江苏华西村到黑龙江肇东投资开发 1500 亩水稻基地。这是一个值得注意的社会投资新动向。

以上种种情况说明,我国当前的粮食大势是好的,国家现行的粮食购销政策是成功的。

二、关于几个问题的讨论

现行的粮食购销政策在执行过程中,由于某些方面情况的变化,也有需要研究和完善的地方。比如,现在国家粮食定购价格与市场粮食价格相比显得偏低。对这个问题怎么看?

我国粮食的商品率约为 30%,按 4500 亿公斤产量计算,商品粮大体上是 1350 亿公斤左右。国家定购粮为 500 亿公斤,其中去掉农业税征实 100 亿公斤,也就是 400 亿公斤,约占整个商品粮的 1/3,其他 2/3 的商品粮已经完全放开。国家之所以要掌握这 500 亿公斤定购粮(包括农业税征实),主要是为了保证城市、大专院校、部队和农村灾民及贫困缺粮人口的供应。定购粮的使用权划归各省。1994 年的定购粮价格,国家是按照有利于调动农民种粮积极性、有利于缩小工农产品价格剪刀差和兼顾城镇居民承受能力三个原则确定的。就具体品种来看,当时水稻和玉米的定购价接近市场价,小麦的定购价还高于市场价。只是后来情况有些变化。1994 年因灾减产,近三年粮食连续净出口,总量有些偏紧。再加上

化肥价格上涨过高,也推动成本上升。由于多种因素促使市场粮价上涨,与原来的定购价拉开了一个不小的差距。为此,中央和地方先后采取了三种补偿粮农的措施:一是继续放开议购粮价格,随行就市;二是允许地方财政在定购价格之外适当补贴,今年全国各地较为普遍地实行了价外补贴;三是提倡粮肥挂钩,今年不少省拿出一部分平价优质化肥供给承担定购粮任务的农民。通过放开议购粮价格、价外补贴、粮肥挂钩,使出售定购粮的农民得到一定补偿,再加上农民有强烈的国家观念,地方各方面工作抓得紧,做得好,今年定购粮的交售进度与去年差不多。

有的同志提出,什么是粮食地区平衡和省长负责制,为什么要实行这项改革?实行粮食地区平衡和省长负责制,也叫米袋子省长负责制,这是去年国务院粮食购销体制改革文件中提出来的。其本意是,省长、市长、主席要负责本省、市、区粮食的供需平衡。就是说,本省需要多少粮食,尽最大努力能种多少,产多少,能收购(包括议购)多少,购销相抵,是有多余还是有缺口,有缺口就到产区批发市场去购买或者进口,多余了就卖给销区或国家,为实现全国总量平衡做贡献。这就叫地区自求平衡,就是省长的责任和任务。各省为了履行好这项责任,必须稳定粮食播种面积,增加粮食产量,建立地方粮食储备。同时,中央加强宏观调控,通过了解和掌握各省粮食平衡盘子,协调主产区与销区建立稳定的供求关系,运用中央储备粮解决好特大灾害和平抑全国性粮价波动,来帮助各省实现粮食地区供求平衡。实行这项改革的目的,就是要发挥中央和地方两个积极性,共同努力解决好我们这个人口大国的吃饭问题。

有些同志担心,这样会不会产生各省自保,地区封锁?从现实的情况看,缺粮地区是需要购入粮食的,他不会搞封锁;产粮地区都想发挥资源优势,多种粮食往外卖。这是当前一个基本的趋向,所以不大可能封锁得住。地区封锁一般是社会粮食总量供给短缺的产物,过去没有实行米袋子省长负责制也曾多次出现过局部地区封锁,所以说地区封锁与省长负责制没有必然的联系。而且,产

区搞封锁的结果往往是,把自己的粮食限制在一个省或一个地区的小范围内,失去外来买主,价格跌落,伤害当地农民利益;同时,逼得销区从其他产区或国外进口解决粮源,使封锁者又失掉了市场,最后是自己搬石头砸自己的脚。粮食主产区的明智之举应当是,抓住市场供求偏紧,价格看好的时机(销到外省去的粮食都是按市场价)刺激生产,放活流通,多产多卖,并注意与销区建立较为稳定的贸易关系,这样,于己于国都有利。

有些同志担心,实行粮食地区平衡和省长负责制,会不会导致缺粮省丧失资源优势,搞粮食自给自足?这一点,中央一开始就明确指出,实行地区平衡决不是去搞小而全,不是走自给自足经济的老路子。我国地域辽阔,情况千差万别,各省、自治区、直辖市的资源、条件不同,不可能样样产品都自给,也不应该要求大家样样都去追求自给。否则,就抹煞了地区的比较优势和资源差别,不利于经济的全面发展和整体效益提高。适宜生产粮食和有发展粮食潜力的省份和地区,应当大展所长,多增产粮食,提高粮食商品率,支持销区的需求,为全国粮食总量平衡作出积极的贡献。粮食不能自给的省份和地区,要充分挖掘潜力,尽力增加粮食生产,提高粮食自给率,同样是对全国粮食总量平衡的贡献。这项改革实行的效果是很好的。就拿广东省来说吧,去年遏制住了粮食滑坡,并略有增产。今年粮食面积增加 87 万亩,增产 10 亿公斤。同时,多种经营全面发展,预计糖蔗增长 18.5%,花生增长 4.1%,蔬菜增长 6%,水果增长 4.6%,水产增长 5.1%,肉类增长 7.7%,农产品及其加工品出口创汇增长 21.3%。没有出现填鱼塘、砍香蕉的现象。农民人均纯收入预计比去年增加 400 多元。他们说,今年“米袋子满,菜篮子丰,钱袋子胀”,是农民比较高兴的好年景。还有一个有说服力的例子,就是福建省,也是去年扭转粮食下滑并略有增产,今年再度增产,总产可达 90 多亿公斤,超过历史最高水平。同时,粮食以外的水产、水果、肉蛋奶和食用菌等食物总量达 659 万吨,比去年增加 70 万吨左右。今年农民人均纯收入预计可达 2000 元,比去年

增加 400 多元。其他省的情况大体一样,可以说,没有一个省因增产粮食而丢掉多种经营使农民减收的。

有些同志担心,实行粮食地区平衡和省长负责制会不会导致主产省放松粮食生产?这一点,从前面粮食发展形势中已经得到回答,可以说主产省发展粮食生产的积极性空前高涨。全国几个粮食调出省,如河南、湖南、湖北、江西、安徽、黑龙江、吉林等,除黑龙江、吉林今年受灾,粮食产量与去年基本持平外,其他省都是增产的,特别是江西、湖南在受灾严重的情况下,仍然保持增产是很不容易的。同时,国家采取多种政策措施鼓励和支持主产省发展粮食生产。现在主产区以粮食生产为基础,大力发展养殖业,以及相关的加工业、运销业,同样可以达到繁荣地方经济、增加地方财政收入之目的。对主产省的大部分农民而言,种粮仍是最主要的生产项目,其他经营门路并不是很多。只要种粮有利可图,农民就会积极发展粮食生产。

有的同志担心,实行粮食地区平衡和省长负责制会不会扩大发达地区和内陆地区农民收入的差距?产生这一疑问的主要原因是,认为发达地区提高粮食自给率和增加进口会减弱对主产区的粮食需求,从而造成主产区粮食卖难,价格下跌。诚然,粮食收入在内陆主产区农民收入构成中占重要地位,种粮的收益水平在很大程度上与市场粮价息息相关,但是,主产区的市场粮价不会因实行粮食地区平衡和省长负责制而受到影响。从长远看,我国人口增加、耕地减少、消费扩大的总趋势是不会变的,粮食供求的基本格局是偏紧的,粮食在多数年份将是卖方市场,发达地区即使提高粮食自给率,也不能完全满足需求的增长,这些地区对主产区粮食需求的绝对量不会减少。因此不必担心发达地区重视粮食生产后主产区的粮食没有销路、卖不出好价钱。在国家的宏观调控下,沿海发达地区会有适量的粮食进口,但只是作为国内市场难以完全满足需求的补充。另外,发达地区和内陆地区农民收入的差距主要差在非农产业上,完全靠粮食涨价来缩小两者的差距也是不现实的。

三、在稳定中继续完善

有的同志认为,从长远看,随着我国社会主义市场经济发展的逐步成熟和各方面条件的逐步具备,国家定购粮价格也应随行就市,由市场来决定,同时国家实行保护价制度,以维护农民的利益和种粮积极性。这种看法不无道理。但是由于现阶段这方面的条件还不完全具备,国家还需要实施现行粮食购销政策。

粮食地区平衡和省长负责制作为我国现行粮食政策体系中的一个组成部分,正式实施的时间不长,已经产生了积极的作用,应当坚持,当然也需要不断完善。

第一,有些同志建议,明年适当提高定购粮价格,同时对低收入者实行定向补贴。考虑到现在定购粮价格与市场价格的价差过大,不同地区之间乃至农民之间承担的任务也不够平衡,生产资料价格又比较高,因此,随着情况的变化,适当调整定购粮价格是合理的。

适当提高定购粮价格,并不一定会对市场粮价有多大影响。一是市场粮价从根本上说是由供求关系决定的,从今年情况看,粮食总产量比去年增加 100 亿公斤左右,国家又改变了近几年连续粮食净出口的局面,从国际市场进口了一部分粮食,市场供给总量比上年增加了。二是国家定购粮约占粮食商品量的 $\frac{1}{3}$ 多, $\frac{2}{3}$ 的商品粮销价已经市场化了,而且定购粮中有一部分已经按市场价格销售了。定购粮主要用于城镇居民口粮,而现在居民口粮大约一半是从市场上买来的。口粮以外的工业用粮基本上是按市价供给的。因此,提高定购粮价的影响很有限。三是只要粮食企业改善经营管理,力争缩小原粮与成品粮的购销差率,加上提价幅度又是适当的,就不会对市场粮价产生多少影响。四是适当提高定购粮价,调动农民种粮积极性,刺激粮食生产发展,有利于稳定市场粮价。

定购粮价格调整以后,销价相应调整,对城市低收入者和农村

贫困人口实行定向补贴。这样做，正像有些同志所说的，区别对待，比实行普遍定量补贴政策效果好；又可以减轻财政负担，以及避免导致新的挂帐。同时，粮食购销与低收入者定向补贴纳入两条线运行轨道，可以保证有效实施。

调整定购粮价格后，必须继续采取有效措施，稳定化肥价格，减轻农民负担，使农民得到完善粮食购销政策的实惠。

第二，在粮食主产区建立统一规范的粮食批发市场，发展正常的粮食贸易。实行粮食地区平衡和省长负责制以后，省际之间的余缺调剂，主要不是依赖计划调拨，而是依靠市场调节去实现。中央文件规定，销区与产区之间粮食批量贸易只能在县以上粮食批发市场进行，而目前所说的县级粮食批发市场基本上是粮食部门的粮油公司加各级粮库，真正有形的粮食批发市场很少。在这种情况下，购销之间基本上是一对一谈判，单线接头。这种做法弊端甚多：一是不能在市场竞争中形成公平合理的价格；二是单线交易，信息不灵，又不是公开交易，容易出现不正之风；三是销区粮食部门和企业要购买粮食，却找不到市场，只能在产区一个县一个县地到处跑，很不方便。为此，在产区建立若干一定规模的粮食批发市场很有必要，还可以促进产区以通讯、运输、食宿服务为主的第三产业的发展。为了促进产、销区粮食企业进入批发市场交易，应给入场交易者信贷、运输等方面以支持。

第三，把全国的粮食总量平衡建立在各省总量平衡的基础之上。省长负本省粮食总量平衡之责的途径除了提高本省的粮食自给率（或商品率）外，还有通过市场进行余缺调剂。而且各省实现总量平衡的具体途径（自给率、购入销出率）也不会一成不变。因此，全国粮食总量平衡的盘子必须是各省总量平衡的汇总，否则即使全国粮食总量是平衡的，具体到某一个省就不一定能保持总量平衡。因此，应采取以下措施：一是各省的粮食总产量、总需求量以及购入、销出量要有准确的测算，并上报中央主管部门；二是中央主管部门对省际之间的大宗粮食流通，包括进出口计划，应有对口衔

接的盘子,尤其要通过批发市场倡导产销之间签订长期的贸易合同,使双方解除“卖不了”和“买不到”的后顾之忧,给产销区双方提供稳定的预期,并为大宗粮食流通提供铁路运输和贷款的支持,提高粮食区域流通的有序度。实践证明,只要在中央宏观调控下,不封锁,不抢购,就不会发生产区的粮食销不出去,销区粮食买不进来的问题。

这几点完善粮食购销政策的设想和建议,仅供研究和决策参考。

(作者系国务院研究室副主任)

实现广东粮食供需平衡的目标和途径

欧广源

一、广东粮食生产、消费现状及未来需求预测

(一)广东粮食生产和消费现状

广东是人多地少的省份,自产粮食长期不足。1994年末,全省人口6689万人,耕地面积3487万亩,粮食播种面积4959万亩,粮食总产166.3亿公斤;人均耕地0.52亩,人均粮食播种面积0.74亩,人均粮食产量248公斤,三项指标均远低于全国平均水平。随着经济发展,各行业对粮食的需求越来越大,更增加了广东粮食供给的压力。目前,全省每年粮食消费总量大约为240亿公斤,其中,城乡居民口粮、农村饲料粮和种子粮消费量大约160亿公斤,1000万外来人口生活用粮大约20亿公斤,饲料工业用粮44亿公斤(其中20%返销外省),食品工业用粮约18亿公斤(其中40%返销外省)。全省粮食供给缺口约80亿公斤,粮食自给率67%,扣除外来人口用粮及返销外省饲料粮和食品工业用粮,则粮食自给率为78%。由此可见,广东的粮食生产形势严峻,今后能否稳定生产,提高粮食自给率关系到广东的经济发展和社会稳定大局。

近年来,广东省认真贯彻执行中央的方针政策,结合广东实际,采取一系列重大措施,使农业和农村面貌发生了新的变化,粮食生产也取得新的发展,正逐步实现现代化、科学化、经营规模化,向优质、高产、高效方向发展。

1. 粮食单产水平有了较大提高。改革开放以来,广东省认真