

粮食政策科学化

俞寿颐

一九八八年七月

前 言

政策科学作为一门新的边缘科学，目前国内外都从不同的角度，沿着不同的方向积极加以研究。怎样联系我国的国情，正确地运用系统分析的科学方法，使它与我国传统的制订政策的过程有机地结合起来，仍然需要进一步加强探索。

经济政策是需要根据客观经济规律和已被阐明的经济理论为依据来制定的。由于粮食经济是一门政策性很强的学科，而目前在一部分干部和管理人员的心目中，对国家现行的若干政策往往持有一定程度的偏见，其中有思想方法问题，也有理论认识上的问题，因此，本书在确定以“粮食政策科学化”为主题的基础上，运用了作者本人对若干粮食经济理论的观点和见解，以便引起更多的人们对这门新兴的科学的重视，加强粮食经济理论研究，特别是加强对粮食经济问题的政策性研究，然后才能在此基础上更好地为今后制订粮食政策提供理论依据，这些都是本书编写的主要目的。

另外，为了加强我国粮食经济教育事业的发展，本书所选用的题材，主要是针对目前粮食经济教材中的不足，作为一本专题性配套教材，已经先后在粮食高等院校经济专业以专题讲座的形式试用。因此，这也是对粮食经济教材内容的进一步延伸和补充。同时，它对不同层次的教学和干部的培训需要来说，也可作为一本理论和政策学习研究的参考书。

全书共分为九讲，其中包括：①关于粮食是“基础”问题的再认识；②粮食在“外向型”经济中的战略思考；③粮食生产专业化与商品化；④粮食生产经营规模；⑤粮油工业在县区经济中的地位和发展的途径；⑥论粮食流通体制改革的整体性；⑦粮食经济信息资源的开发与利用；⑧粮食政策科学化；⑨加强粮食经济学科的建设等。

由于粮食经济与政策学科在我国尚处于方兴未艾的新兴阶段，其中对一些经济问题的认识，还需要经历一个由表及里逐步深化的过程，再加上作者的水平有限，本书一定会存在不少问题和缺点，希望得到读者的批评与指正，以便将来再版时进一步修改、完善。

作 者

一九八八年七月

目 录

一、关于粮食是“基础”问题的再认识·····	(1)
二、粮食在外向型经济中的战略思考·····	(8)
三、粮食生产专业化和商品化·····	(20)
四、粮食生产经营规模·····	(34)
五、论粮食流通体制改革的整体性·····	(44)
六、粮油工业在县区经济中的作用及发展的途径·····	(58)
七、粮食经济信息资源的开发与利用·····	(72)
八、粮食政策科学化·····	(85)
(1) 建立完整、科学的政策观·····	(85)
(2) 粮食政策科学化的内涵·····	(86)
(3) 粮食政策配套的理论依据·····	(88)
(4) 国内外政策科学的建立与发展·····	(91)
(5) 怎样实现粮食政策的科学配套·····	(96)
(6) 粮食政策科学化与政策民主·····	(112)
九、加强粮食经济学科的建设·····	(116)

关于粮食是“基础”问题的再认识

建国以来，“粮食是农业的基础”，从理论上尚未引起过多的争议。但在实际经济生活中，人们对这一理论的具体实践，则存在一定程度的偏差。例如，当粮食生产增长较快的时候、人们常常在乐观的气氛中淡化了“粮食是基础”的认识，1984年我国粮食收成创纪录以后的波折，就生动地证明了这一点。另一不容忽视的问题是，近年来，乡镇工业的高速发展，将工农之间的利益差距现实地生动地展示在农民眼前，历史的原因所遗留下的种粮收益低的现实，使得部分农民在耕种了几千年的土地面前产生了犹豫和动摇。而一旦粮食生产陷入困境，甚至在倒退的时候，人们又会在理论上强调粮食是“基础”的必要性和重要性，而在政策上强化粮食生产的特殊地位和作用。以上分析表明、粮食生产形势的松紧、导致了对粮食问题认识的冷热症。人们对粮食问题认识的冷热症，恰恰又是导致粮食生产供求局面不正常的主观原因，从而形成了一种非良性循环。之所以会形成这种局面，我认为归根到底，主要是由于未能正确运用系统经济学的理论，从根本上把认识粮食问题的基本着眼点，真正转移到我国现代化和商品经济发展的轨道上来。

运用系统经济学的观点和理论来认识粮食的基础地位和作用，首先，应当划清规律性和重要性的联系和区别。我们

一方面要把“粮食是基础”看成是一条在任何国家、任何社会制度下都普遍适用的客观经济规律，另一方面又要看到，在不同国家、地区和不同条件下，这一规律所能产生的重要作用和影响，又不一定完全相同。因为，粮食成为“基础的基础”不是由于人们的主观愿望，而是由于粮食系统本身在整个农业和国民经济系统中所处的地位决定的。因此，从整体上看，这种“基础”地位是不会也不应该由于某种条件和因素的改变而改变。但是，在不同时期和不同地区，粮食系统由于总要受到不同外界环境和因素的影响和制约，造成粮食系统本身对外界输出的功能，也不可能是完全相同的，这就决定了粮食对其他系统的重要程度，在任何时候也不会是相同的。例如，在我国国民经济处于较落后的发展阶段，在粮食仍然不能充分满足本国人民需要的条件下，粮食问题的重要性将会是至高无上的。它对农业和工业以及其他各行各业发展的速度产生的功能和作用，也是十分明显的。1952年我国正处在经济恢复时期，由于农业丰收，1953年与1952年相比，工业产值增长30.2%，国民财政收入增长24%，而1954年由于农业歉收，1955年与1954年相比，工业产值只增长5.6%，国民财政收入只增长3.7%。自从1978年以来，人们的温饱问题基本得到解决，粮食在这一问题上的重要程度相对减弱。但是，粮食对于林、牧、副、渔以及经济作物、饲料、食品等各行业和其他加工工业等发展的重要性，不仅未能减弱，反而显得更加突出起来。因此，不能只根据粮食系统输出功能，对某些方面重要程度和范围的不同变化，而单方面认为粮食的“基础”作用已经削弱，更不能因此否定它是一条

普遍适用的客观规律了。换言之，在对待粮食是否是基础这样一个关系到我国国计民生的根本问题上，既要能认清这一规律的普遍适用性，又要能分清和把握在不同国家和地区条件下，它所可能表现出的重要程度和作用的特殊性。目前，有一些人似乎以为我国粮食受自然因素的影响较大、生产周期长、波动幅度大、资金周转率慢和投入效益低，决定了粮食不是高积累部门，国家不应也不可能指望粮食的自身积累去发展其他各业，而应当把有限的资金先集中投放到工业和其他高积累行业中去则有利得多。这种观点显然是由于未能充分认清粮食目前在我国所处的特殊性和重要性，因而，在认识上带有一定的片面性的缘故。事实上，尽管我国始终把改变粮食和农业结构单一的状况，向专业化与农、林、牧、副、渔全面发展，作为农村产业结构改革的方向，因为，如果始终摆脱不了由粮食和种植业在农业总产值中的比重占主要的地位，对实现我国的农业现代化和不断提高人民的生活消费水平肯定是不利的。但是，从我国目前生产力发展的水平和状况，粮食和农业部门仍将在相当长的时期内会占有较大的比重。根据1987年国家统计局资料，我国粮食总产量达到8048亿斤，比上年增加218亿多斤，农村社会总产值达到9041亿元，比上年增长12.7%。粮食总产量和总产值的绝对值仍在国民经济中占有较大的比重。因此，认为粮食和农业对我国经济建设已经无足轻重的想法，显然是不妥当的，也是毫无根据的。应当看到，我国是一个农业大国，它不可能象有些发达的资本主义国家那样，国内的粮食需要可以主要依靠国外进口来解决，或者主要依靠本国出售大量的石油、黄金或工

业品，从国外购进粮食、饲料或各种加工原料，来作为本国经济发展的基础。更不能象美国、加拿大、澳大利亚等国那样，拥有大量的剩余粮食可供出口。在这些国家中，粮食和农业生产的发展速度，已经不再对工业的发展速度和规模起决定性的重要作用了。然而尽管如此，从粮食作为一条普遍规律的普遍适用性来看，这些国家的粮食生产对自然力和能量转化和利用的特殊功能，以及粮食为人类生存所提供的基本物质资料，仍然是代替不了的，即使在科学技术实现了现代化之后，这些国家的国民经济发展，也仍然离不开粮食本身所产生的“基础”作用。

其次，应当认清粮食基础与农村改革重点的关系。在不同的农村发展阶段，改革的重点是不会完全相同的。而只有正确地处理好基础与重点的关系，才有可能既不会削弱粮食的基础地位，又能保证重点改革的顺利进行。因为，从系统的观点上看，粮食系统的目标和农村重点改革的目标虽然不同，但是它们都应当服从于国民经济总目标所规定的要求，只有在不同阶段中，分别按照各自目标所提出的标准和量的限度，就有可能通过正确处理基础和重点的关系，保证各自系统所输出的功能，在相互制约和相互促进中，都能得到充分地发挥。例如，当我国现阶段农村改革把产业结构的调整作为重点，从表面上看，似乎将会由于粮食在整个生产结构中所占的比重下降，而削弱其所处的基础地位，但是，如果按照国民经济总目标所规定的要求，保证粮食总产量不减少或略有增长的情况下，保持农村产业结构中各业有一个适当的比例，或者给粮食耕地面积，限定一个最低的控制数量，这

样，才能既保证农村产业结构的调整得以顺利进行，又有可能防止由于过分夸大重点改革的输出功能，对粮食系统本身的发展，产生不良的后果和影响。应当特别强调指出，现阶段我国农村已经由两年前的超常规增长，进入到常规增长的阶段，在当前的农村改革中，只有保持乡镇企业在不断完善中持续稳定的发展，才能带动粮食和农业中其他系统有一定较快的发展速度。如果在改革中，仍然盲目追求发展上的高速度、高产值、高收入、甚至仅仅把产值的大小作为评价农村产业结构调整是否合理的唯一标准，而不同时考虑粮食等相关系统的输出功能是否能够充分发挥，最终结果，将会造成整个社会效益的降低，乡镇企业本身最终也不可能得到顺利地发展。由此可见，目前农村要求实行以工补农、以工建农的政策，决不是以富济贫或削富拉贫，而是要求在一定的条件下，保持各自系统之间有一定的增长比例和速度。从系统的观点来看，只有在双方相互支援和相互促进中，最终才有可能求得双方共同的生存和发展。这样的事例，在各地实践中是屡见不鲜的。例如，北京顺义县在农村产业结构调整过程中，出现了新的矛盾，由农业中转移出来的劳动力，既不愿放弃土地，又不愿对土地增加投入，而部分未转移出来的劳动力，又由于耕种田块分散，经营规模狭小，务粮或务农的收入不如务工的多而对经营粮食生产失去兴趣，该县于是从调整家庭承包责任制着手，推行了土地的规模经营。按全县劳均15—20亩计算，在全县组建了163个合作农场、594个粮食生产专业队、共占有全县粮田面积的93%。由此进一步调动了粮农种粮的积极性。一个劳动力经营好15—20亩粮田，劳

均收入就可达到2000元以上，相当或超过目前乡镇企业工人的年均收入水平。1987年全县粮食产量4.7亿公斤，比上年增长9.3%，超过1980—1986年年均递增率5.3%。这就充分说明，从调整农村产业结构入手，使劳动力通过合理而适当的转移，能促进林、牧、副、渔、工、建、服等各业的发展。虽然对粮食种植业投入的劳动力和资金的比重会相对的减少了，但由于同时又为实行土地的适度规模经营和实行粮食专业化生产创造了有利的条件，使粮农得到的纯收入相当于甚至高于投入到种植业等其他部门中劳动的机会成本，因而，不仅未能削弱粮食生产，反而使农村乡镇工业在粮食基础地位得到加强的同时，进一步持续地发展。

再次，长期以来，把粮食作为国民经济基础的基础，一般主要针对粮食在农业生产中所处的地位而言，即仅仅把粮食生产作为农业生产中的一项主要的基础作物或产品来看待的。但是，如果从现代化商品经济发展的观点和要求上看，由于粮食在我国所处的特殊重要性，粮食经济本应作为一个相对独立的部门，而保持自己所固有的经济上的独立性和系统性。这样，就不仅要从粮食生产上去强调它的基础地位，而是把粮食经济包括生产、交换、分配、消费各个环节共同作为国民经济基础的基础。根据社会主义粮食扩大再生产过程中生产过程与流通过程的统一原则，它有利于人们运用系统的观点，从粮食经济各个环节的相互影响和相互促进中，从建立产需平衡的合理食品消费结构中，以及从完善粮食内在机制的经济运行中，全面地去考察和把握粮食经济发展全过程中的各种制约因素和矛盾，并相应地在生产、流通、消费的

各个领域，制定出正确的、合理的配套政策与措施，从而保持粮食在总供需基本平衡的前提下，持续稳定的顺利发展。这也是我国在社会主义初级阶段中，把粮食作为“基础”的基础的一种新的表现形式和客观需要。

粮食在“外向型”经济中的战略思考

一

我国粮食发展战略是根据粮食形势和国情出发，针对一定时期供需平衡为主要目标制定的。这种立足于长期发展需要而制定的粮食发展战略的观点无疑是正确的。但是在外向型经济地区，粮食发展战略同其他工业、外贸等部门的发展战略一样，还必须把它放到整个国际市场更大的外部环境条件系统中考虑，这不仅是由于整个世界经济的发展的一种趋势，中国的经济和市场必将日益成为世界经济和世界市场不可分割的一部分，它要求我们更迅速、更灵活地适应国际市场的风云变幻，更好地顺应国际经济发展的客观规律，而且，根据我国在世界经济中所处的特定位置，只有积极地尽早地参加到国际大循环中去，并且根据世界经济技术发展的新趋向，制定出适合我国外向型经济的粮食发展战略，才有可能使我们跳出原来旧的模式和框架，从更高的系统层次上赋予我国粮食经济的发展以更大的新的活力和生机。

二

解决我国粮食的根本出路，固然首先需要依靠国内提高对粮食生产的能力和正确地处理生产与分配、交换、消费的

关系，但是对国外的环境影响和条件，也是决不忽视的。换言之，我国粮食经济发展战略的成败，在相当程度上，还要取决于对随着世界经济形势变化而出现的各种机遇的适应能力、利用能力以及面向世界市场，参与世界经济体系的水平。过去我们在制定粮食政策和采取的相应措施上，往往只根据粮食和农业形势一时好坏和产量多少为转移，例如，1963年到1965年和1978年到1984年我国两次较大的政策性调整，分别使农业总产值年增长11.1%和8.4%，而近三年在国家工业化已经取得相当程度的自我发展能力之后，1984年由于粮棉大丰收的结果，不但未能按照原计划给农业投入应有的资金，反而减少对农业的基本建设投资，1985年绝对数竟比1979年减少36.3%，成为我国历史上投入最低的一年。另外，由于农田基本建设常年失修，原有积累能力效用急待提高和恢复，加上农用生产资料普遍涨价。每亩物质费用比1978年提高了51%，甚至把不该强加的额外负担，企图转嫁到粮食和农业部门中去。所以造成这种现象的原因，都是由于缺乏从战略的观点所作出的一时判断和选择。因而对粮食持续稳定增长显然是十分不利的。但是，即使从我国的粮食战略要求上，进行全面和长期的考虑，一个严峻的事实始终摆脱不了人们对粮食问题上的被动局面，即从根据目前一般最乐观的估计，到本世纪末，全国人口按12.5亿计，尽管可以采取各种有效措施来提高和发展粮食生产，如努力推广科学技术在粮食中的应用、严格控制人口增长、改善居民的食品消费结构以及实行各种政策性改革措施等，到2000年，国民生产总值有可能实现翻一番，粮食消费水平和人均收入水

平也可能得到进一步提高，但粮食供应水平也仍然只能停留在400公斤左右，始终摆脱不了本世纪末粮食总量要求至少比现在总量增加500亿公斤以上的困难处境。因此，只有及时地把我国的粮食发展放到整个世界更大系统中去考虑，利用更多有利于我国粮食和农业生产的积极因素，如世界粮价偏低、粮食品种之间可以互调余缺、我国沿海地区有较强的科技力量、出口港湾条件好、乡镇企业中劳动密集型加工产品优势以及还有广大的中部、西部地区作为后盾和支援等。这样，尽管我国目前仍然存在着—时难以避免和克服的各种不利因素，如人口增长较快、耕地面积逐年减少，从事粮食和农业劳动力的素质和管理水平不高，但从全面长远的观点看，最后要把我国的粮食生产再上一个台阶也将是不难解决的。

有些人似乎认为粮食不同于其他工业部门，不仅没有多余的粮食可供出口，也不可能大量靠外国进口，因而很难参与到国际大循环中去，或者认为，至少在今后相当长的时期内是不可能实现这一目标的。应当指出，这种观点仍然不过是小农经济、闭关自守的一种反映。事实上，1987年开始，我国已不得不增加粮食进口量以平衡国内粮食供求差额，而从粮食发展战略的要求来看，更重要的是多年来的经验告诉我们，要想从根本上解决我国的粮食问题，仅仅从粮食本身去孤立地寻找解决问题的办法，是永远不会解决好粮食本身存在的问题，反而会越来越使粮食本身处于孤立无援的被动地位。在沿海经济发达地区中，从粮食本身要求来看，可能一时无法提供更多的剩余粮食供出口，但是，问题并不在于粮

食本身的多少，而更重要的是粮食在本地区所处的战略地位和作用的大小。以江苏省为例，根据苏南乡镇企业比较发达的优势，在确立以外向型经济为发展目标之后，为了适应世界经济发展变化的形势，在抓紧对现有乡镇企业技术改造的同时，妥善地通过调整产业结构、产品结构、组织结构和技術结构，以及进一步实行规模经营，发展合作经济，不仅可以使本省在充分发挥本身优势的前提下提高与世界市场竞争的能力，而且又有雄厚的粮食基础作保证。应当看到粮食经济只不过是沿海经济中的一个子系统，而沿海经济发展战略又是全国经济发展战略的一个分系统。只有在更高层次系统中树立了全国整体的概念，粮食问题的解决才有可能出现新的突破和转机，并且才有利于使一个省或一个地区的优势，转为全国性的综合优势，尽快纳入到我国现代化、商品化、社会化的轨道中去。

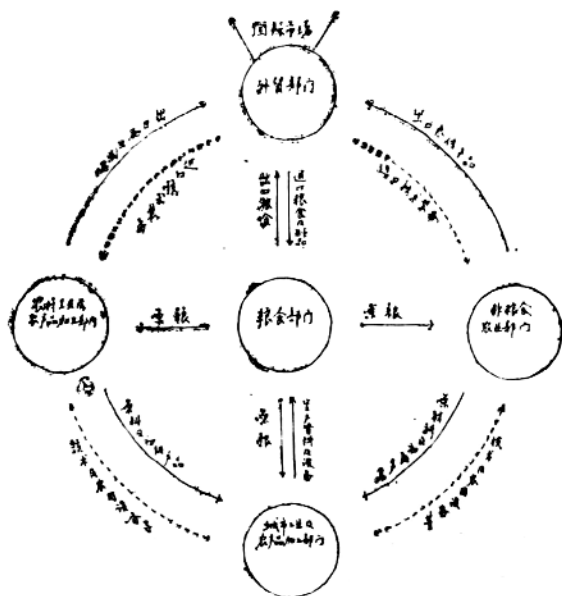
三

从我国的实际情况出发，将沿海各省建设成为外向型第一流的工业省和第一流的农业省，不仅是客观上的需要，而且也是完全有可能实现的。目前，在一些外向型省份，虽然还存在许多方面的限制因素，如资金不足、技术改造步伐不快、加工环节薄弱特别是深加工和精加工还存在一定的困难和阻力、各地区发展不够平衡、外贸体制又统得过多过死、地方企业经营的自主权不多等，但只要在国家的正确指引下，以大力开发沿海地区的外向型经济为契机，并且在粮食发展战略中，认真研究和着重处理好以下几个方面的问题，

前景仍然是十分乐观的。

(一) 粮食与农业其他各业的关系

要把粮食投入到整个国际经济大循环中去，首先必须正确处理 and 解决好国内粮食与农村各业之间的关系。保证农村内部形成一个良性的循环系统。如下图所示：



从图中可以看出，粮食部门不仅是沿海外向型经济发展战略中的一个重要组成部分，而且也是整个农村发展战略的基础。即沿海地区外向型粮食发展决不是一个孤立的单独的政策问题，而且还包括不同层次的战略决策。它涉及到如何与不同领域、不同方面、不同部门和地区间的相互制约、

相互协调和相互促进的关系问题。因此，在确定粮食发展战略中，应当把粮食本身和其他密切联系的农副产品和加工产品等共同引入国际市场作为目标。并且，为实现这一目标，首先应当把调整农村产业结构作为主要战略措施来抓。当前，对于沿海地区农村产业结构的调整可以着重从以下三个层次上进行：

1、调整粮食系统内部不同品种之间的关系

一般沿海地区原有粮食生产在外贸出口上都占有一定的地位和比重。如江苏省粮食生产在全国粮食市场和外贸出口上一直占有重要地位。“六五”期间每年外贸出口粮食30万吨左右，占全国粮食出口总量的1/3，每年有45%以上的粮食（主要是稻谷和小麦）以计划或议价形式调出省外，而调入或流入商品粮却只占售出部分的1/5~1/8，其中主要品种是为了填补省内供需上的饲料、原料粮食缺口，如玉米、大豆、高粱、薯干等。由于这些进口的粮食除大豆约有80%是从国外进口外，其余多来自邻近和东北各省，而其中贸易成交90%是通过议价进入的，往往受市场价格波动的影响很大。另外，从目前国际粮食市场的比价来看，一斤大米可换回一斤大豆或三斤玉米。因此，在粮食品种的结构中，如果能够安排进口适当数量的玉米和大豆，争取更多地出口一定数量的优质稻米，并以此来调整全省的粮食品种结构，对于加速该省由自给自足型向原料型生产方面转化，以及实现“面向国际，调剂余缺，自给有余”将会是十分有利的。

2、调整粮食与经济作物之间的关系

由于粮食与经济作物在一定条件下，存在着争水、争