

我國糧食流通問題的思攷

季 銘 孫志芳等 著

中國農林出版社

26.11

我国粮食流通问题的思考

季 铭 孙志芳等著

BD 74/02



中国展望出版社

一九八八年·北京



B 481400

封面题字：钱 云
责任编辑：财贸经济编辑部
封面设计：吴建群
责任校对：财贸经济杂志社

我国粮食流通问题的思考

季 铭 孙志芳等著

中国物资出版社出版

(北京市西城区太平桥大街4号)

北京印刷二厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张4.875 字数109千字

1988年1月北京第1版 1988年1月第1次印刷

印数 1—6,500册

ISBN 7-5050-0185-X/F·92

定价：0.90元

目 录

粮食长远规划和流通问题研究·····季 铭(1)	
关于中长期粮食发展的几个问题	
·····国务院农业研究中心粮食课题组(9)	
粮食形势和指导方针·····何廷试(21)	
关于我国粮食问题的几点思考·····马晓华(30)	
现状·目标·政策·····吴 硕(43)	
粮食流通体制改革与农业商品化·····张留征(53)	
粮食价格政策改革应与粮食流通体制	
改革相互配合·····韩志荣(65)	
寻求解决粮食问题的途径	
——大面积土地经营招标承包方式初探	
·····林加奇(76)	
计划用粮 合理用粮 节约用粮·····王志强(84)	
加强粮食市场管理的探索	
——建立有计划的统一粮食市场·····王志政(90)	

2000年我国粮食需求和流通问题

.....孙志芳 杨文侠(95)

2000年粮食生产形势的分析.....刘传尧(104)

2000年我国粮食消费和需求的预测.....刘永清(111)

2000年粮食流通的初步设想.....朱维东(120)

解决粮食问题的几点意见.....刘仲藜(126)

对四川省粮食需求和流通问题的

初探.....卓新民 夏肇雨(131)

浅议粮食流通问题.....李传鹏 陈仕超(138)

部分省市粮食流通座谈会综述.....姜永涛(146)

福建省粮食经济研究会小型专题讨论会

收效明显.....陈国淦(152)

浙江省粮食经济研究会三年为政府献计

献策九项.....松 林(64)

粮食长远规划和流通问题研究

李 铭

一、当前粮食产需情况和本世纪末的目标问题

党的十一届三中全会以来，我国粮食情况发生了很大的变化。“六五”期间，粮食产量接连迈上了7000亿斤和8000亿斤两个台阶，平均每年产量7413亿斤，比“五五”时期的平均水平提高1306亿斤，平均每年增产260多亿斤。随着粮食产量的提高，粮食商品量增加了，人们的粮食消费和食物结构也有所改善。据有关材料测算：1985年，全国人均消费口粮548斤（折合成成品粮406斤）；消费肉、蛋、鱼合计53斤，比1980年增加16斤，平均每年增加3斤多；消费食用植物油¹0斤、食糖11斤、饮料酒15斤。由于我国人口多，耕地少，粮食占有水平不高，受自然条件影响大，因而粮食生产和商品粮供应在地区之间和年度之间不平衡性较大。1985年受灾减产，前几年连续增产，只这一年减产，就感到粮食紧了。1986年虽然有些恢复，但未恢复到1984年的最高水平。这两年粮食产需都有较大缺口，国家挖用了相当数量的库存。这种波动性，在今后也是难以避免的。

我们是十亿人口的大国。到本世纪末，粮食产需将是什么状况，粮食商品供求关系将会发生什么变化，这是需要我们认真研究的问题。姚依林副总理对今后的粮食情况有个基本估计，他说：“农业问题，最根本的是粮食问题。……今年计

划粮食生产恢复到1984年的水平，总产量要比去年增加300亿斤，难度是很大的。实现‘七五’计划目标，每年平均要增产粮食200至300亿斤；实现本世纪末的目标，每年平均要增产100多亿斤，难度也是很大的。因此，无论从当前来看，还是从长远来看，我们在控制粮食消费增长过猛的势头的同时，必须下大力气进一步把粮食生产搞上去。只有这样，才能更好地调整农村产业结构，把农村经济搞上去，才能打好国民经济的基础，推进四化建设顺利地向前发展”。到本世纪末，实现粮食总产量10000亿斤的目标，那时人均产量也只是800斤。同国际上占有的粮食水平比较，人均800斤当然是不高的，但要达到这个水平却不是轻而易举的事。过去三十多年，粮食产量的平均增长速度是2.5%。现在，产量基数较高，而耕地减少，要使粮食生产持续稳定地增长，必须保持一定的粮田面积，同时要在改善农业生产条件，不断增加物质投入，进一步发展农业科学技术等方面花大力气。在实现这个目标的过程中，粮食消费要瞻前顾后，统筹安排，量力而行。要提倡计划用粮、节约用粮。非农业人口的增加，粮食的加工转化，畜牧业、养殖业的发展，都要按粮食供给的可能进行合理安排。

1982年，全国有46个城市人均粮食消费量在800斤以上，这里包括了各种食物消费中的转化用粮。1983年和1984年，有好几个省的人均粮食消费量超过800斤，北京、上海和一些大城市人均消费量在1000斤左右。这些地方的食物结构虽然有所改善，但动物性食品比重仍然偏低。可见，实现人均产量800斤，要改善食品结构，不能单纯靠粮食来转化，还必须从充分利用草原，加强科学技术研究，广辟饲料资源，发展饲料工业，提高饲料报酬，充分利用江、河、湖、海发展

水产养殖业等方面来解决。另一方面，我国地区间经济发展很不平衡，各个地区都要根据自身条件，逐步解决。在经济比较发达的地区，城乡粮食消费水平高一些，深度加工和转化的能力也比较强。在这些地方，看来今后不大可能靠国家廉价调入粮食来发展饲养业和食品业，要进一步改善食品结构，只能随着经济发展，在地方财政可能承受的情况下逐步进行。在适宜种植粮食的地区，要发挥自己的优势，国家给予必要的扶持，发展粮食生产和逐步提高饲养能力，为国家多提供一些商品粮和肉禽蛋。在经济不发达、粮食比较少的地区，粮食消费需求的增长相对高于生产水平的提高，还有好几千万人口需要进一步解决温饱问题。这些地方除牧区外，粮食转化和食物结构改善的步子要缓慢些，首先要致力于充分利用当地资源，提高经济收入，以解决群众基本生活需要。总之，在粮食生产没有重大突破以前，我国粮食供求仍将处于紧张平衡的状态，仍须从全局出发，互相支持，互相协作，循序渐进。国家也应当具有宏观控制的能力和掌握市场调节的必要手段，才能把日子安排得好些。

二、粮食流通坚持计划管理与 市场调节相结合的问题

赵总理在1986年的农村工作会议上指出，粮食问题应照这样的思路来考虑：完全通过提价来解决不行，无视粮价过低也不行，只能按国家承受能力，逐步解决。粮食价格上的“双轨制”在相当长的时期内不能取消，但这种状况必须逐年有所改善。

现时我国粮食购销和价格上的“双轨制”，是在平价粮

购销数量和购销价格“两个倒挂”的情况下实行的。现在国家定购的粮食满足不了统销的需要，每年平价购销的缺口不得不靠议价收购转平价供应或进口来解决，其数量又不能不受财政和外汇的制约。平价粮食购销价格倒挂，每斤粮食补贴一角多钱。国家议价收购转平价供应的粮食，财政补贴更多。这种状况近期内难以完全解决。现在收购粮食有合同定购和“议转平”两个任务，有合同定购价、“议转平”价和市价三种价格。议转平的粮食要求随行就市收购，但财政补贴规定死了，任务又要完成。因此，在粮食还不宽裕，存在“两个倒挂”，财政承受能力有限的情况下，粮食流通完全靠市场调节是行不通的，只能走计划管理和市场调节相结合的路子，而且必须对市场进行必要的管理，否则国家任务难以完成，很难满足各方面对粮食的需要。

上面讲到，当今后相当长的一段时期内，我国粮食状况是水平不高，年景不稳，必须统筹安排、紧张平衡。这里讲的统筹安排，不是过去那种“吃饭归我包，粮食归我管”的集中统一的流通体制，而是在新的情况下有新的含义和做法。也就是说，我国的粮食流通既要体现计划经济的根本特征，也要坚持基本上等价交换的原则，重视价值规律对市场的调节作用。这个调节，是在计划指导下的市场调节。过去我们对此认识不足，对市场管理几经周折，造成一放就乱，一乱就管，一管就死。怎么能做到管而不死，活而不乱，这是一个大学问。不少地方反映，现在粮食收购价格偏低，对发展商品粮生产、搞活流通很不利。在国家财力许可的情况下，有计划地提高收购价格是必要的，但提到什么程度，要从多方面通盘考虑，避免顾此失彼。一次提高过多，固然能刺激农民生产粮食的积极性，但国家财力难以承受，而且会不会

引起市场粮价上涨，增加完成合同定购的难度，会不会影响种植业结构变化和饲养业的发展，给国民经济发展带来新的矛盾，这些都要慎重考虑，细致研究。

在实行“双轨制”过程中，应通过各种措施，力求缩小购销数量上的缺口，逐步缩小价格上的价差。最近几年要把平价收购稳住，平价销售逐步缩小，才能使放开的一块真正搞活。

三、几个问题的设想

粮食问题涉及面广，政策性强，需要研究改进的问题不少。我对以下三个问题讲一些初步设想：

（一）继续实行粮食收购、销售、调拨及财务包干，一定几年。1987年，为了有利于购销政策的调整，调动中央和地方各级政府管好用好粮食的积极性，实行了粮食购、销、调及财务包干。如果年景正常，预计能够取得较好的结果。我们考虑，在平价粮存在“两个倒挂”的情况下，实行粮食包干，最大的好处是给各省一个收支总框子，有利于发展粮食生产，统筹安排消费，控制统销，逐步缩小“两个倒挂”。如果不实行包干，合同定购数量定死了，统销还是敞开口子，结果必然是平价粮收支缺口逐年扩大，议转平数量逐年增加，平、议互争粮食，市场粮价会越抬越高，财政补贴会越来越多，这对国民经济发展不利。因此，我们下一步打算，把包干时间放长一点，1988年把一年一包改为一包三年。在三年包干期间，国家定购数量稳定在1000亿斤的水平上，一定几年不变，使农民和各级政府心中都有数。

压缩平价粮销售，中央领导同志已有多次指示，要求近几年内逐步做到只保城镇居民口粮供应。在此期间，本着分

散决策，好处归地方的原则，由各地根据自己的具体情况逐步调整粮食购销政策，逐步缩小粮食流通中的“两个倒挂”。压销过程中，能不能考虑把饮食、糕点、食品、副食用粮放开，同时妥善解决城市居民吃早点和职工出差等补助问题。这样做不但可以减少平价销售，还可以减轻社会结余粮票对市场的冲击。现在供应农村的粮食约占国家平价支出的1/3，增加较猛，也需要整顿压缩。收购农副产品不宜再走奖售粮食的老路，该调整政策就调整政策，该调整价格就调整价格，需要财政适当补贴就补在明处，这样有利于理顺经济关系。城镇居民的定量口粮也可以考虑选择时机，适当调整。保口粮应该是保证基本需要，保证吃饱。改善生活是必要的，但不能建立在增加财政补贴的基础上。要走“平价吃饱、议价吃好”的路子。对“农转非”人口的口粮供应，要实行老人老办法，新人新办法。有的地方提出，现在的包干指标过多，购、销、调、库存，就地议转平，省间议转平，中央进口，地方进口等都定死了，没有给地方一定的灵活性。能不能把方法简化一些，指标尽可能少一些，也请大家研究。

（二）建立健全粮食商品市场。发展社会主义商品市场，完善市场体系，是经济体制改革的重要内容之一。我国的粮食商品市场，应是国家宏观控制和计划指导下，以国营经济为主导的市场。国家一方面通过计划管理来指导市场，一方面通过国营经济的主导作用对市场进行调节。粮食供求变化会从市场上反映出来，并通过市场进行调节。市场中的供求关系是制定计划的一个客观依据，也是实现计划的一条重要渠道。因而，发展粮食商品市场是实现粮食产需和商品供求平衡的客观需要。我们讲发展粮食商品市场，不是依赖自发的市场调节。由于各种经济关系还没有理顺，许多人为因素

对市场的干扰很多，自发的市场调节有它的盲目性，一些不恰当的行政干预往往会造成人为的假象或形成渠道不畅。目前，我国的粮食初级市场有了发展，并初具规模，需要进一步管好搞活。还要逐步建立和健全粮食批发市场，完善整个粮食商品市场体系。我们设想，建立一个全国性的粮食调剂机构，国家给予必要的经济手段，使它掌握一部分粮食，用于调剂省间余缺、年度丰歉和平抑市场粮价。还要建立若干个面向全国的批发交易市场，使粮食买卖双方直接在市场见而成交，国家粮食调剂机构在交易市场上通过吞吐调节供求，稳定市场粮价。各省也要根据需要在一些区域性的粮食批发市场，组织省间和地区间的粮食流通。县和县以下要有大量从事供需直接见面，进行小额贸易的粮食集贸市场。这样，就能形成一个比较完整的粮食商品市场体系。

粮食部门经营议价粮的任务，就是活跃市场，平抑粮价，调剂余缺，并把议价收购作为平衡国家粮食收支的一个补充渠道。议价经营要有合理利润，但一定要克服单纯盈利思想，不能以赚钱为唯一目的。搞“议转平”或“平转议”都要严格执行国家政策，既不能克扣农民，也不能打国家的主意。为了防止有些地方为自身的经济利益而对议价经营进行不适当的干预，可否设想改变议价利润分成办法和以议价利润顶抵平价粮政策性亏损的办法，实行利改税，使议价企业和行政分开。这个问题不解决，企业很难经营。

（三）进一步深化粮食商业企业的改革，增强企业活力。国营粮食商业企业遍布全国城乡，几十年来，在搞好粮食供求平衡，安排好城乡人民生活方面做了大量工作，发挥了应有的作用。经济体制改革以来，随着粮食购销政策、价格政策和管理体制的调整和改革，在粮食商业企业中试行了各种

不同形式的经营责任制。例如，粮油加工实行价拨，饲料加工和运输企业实行独立核算和利改税，城市仓库试行“栈租制”，粮店推行“批零差”，都取得了较好的效果。但是，粮食部门仍然存在若企业经营不活，政企不分，政策性亏损和经营性亏损划分不清等问题。只有深化企业改革，才能使国营粮食企业更好地发挥主导作用。

深化企业改革，就是要使企业真正成为独立核算、自主经营、具有自身活力的经济实体。粮食部门存在着经营管理不善的问题，这有企业自身的原因，也有财政方面的原因。现在国家财政对经营平价粮的政策性亏损，多数地区采取总额包干的办法，有些地方由财政一直包到县。由于财务包干包死了，企业因客观原因发生经营量的变化和物价上涨等因素，以致实际亏损超过财政包下的部分，没有办法解决，只好挂在企业帐上，增加了企业负担。从实践看，这种办法影响粮食的收购、调度和储存，对调动企业改善经营管理的积极性也不利。我们倾向于把总额包干改为按单位定额补贴，即规定企业经营一吨粮食由财政补贴多少钱（包括企业合理的利润），实际经营量发生变化时，财政补贴也随之相应调整，该增加的增加，该减少的减少。有些地方已经这样做了，效果是好的。在财政对企业实行定额补贴的同时，企业内部要实行各种形式的经营责任制，加强企业改善经营管理的责任心。企业在国家政策指导下享有经营自主权，同时必须完成国家计划内安排的购、销、调任务和部分储备调节任务。现在财政补贴项目、补贴办法也很复杂，有的在收购环节上补，有的在销售环节上补，储存上也补，计算很复杂，按现在的粮食职工水平，难以承担，也需要简化和改进。

（作者工作单位：商业部）

关于中长期粮食发展的几个问题

国务院农业研究中心粮食课题组*

我国的粮食生产从1981年起连续三年以超过10%的速度增长，这种超高速增长是在一种很特殊的历史条件和经济条件下促成的，它造成了一种社会印象，似乎粮食问题已经根本解决，粮食产量已能保持年年高速增长，出现年际波动和降到平均2%左右的年增长率已不能接受。又由于近三年来粮食的年度消费增量比正常年度消费增量增长一倍，供给压力骤然增加，追求短期内粮食生产的高速增长更是成为普遍的呼声。粮食问题究竟是由短期调节政策的失误引起，还是来自长期积累的深层矛盾？对此不搞清楚，就不可能找到根本解决的出路。

一、粮食问题的深层矛盾

粮食问题有其深刻的经济背景和体制原因，不仅涉及农业现代化的发展进程，还涉及农业与国民经济的关系、农村社会与城市社会的协调发展。只有站在国民经济发展战略的高度，把粮食的生产、分配、流通、消费联系起来考察，才能作出清醒的判断，制订适合我国国情、适合现代化目标的粮食发展战略。

* 为研究我国粮食中长期发展的战略与相应政策，国务院农村发展研究中心于1987年组织力量，在汇集多年来社会各界有关研究成果的基础上，整理出一批重大问题并提出重要看法，本文是该项研究过程中的一部分初步成果。

50年代开始，我国确立了优先发展工业特别是重工业的发展战略，并通过工农产品的不等价交换向农民提取必要的积累，作为国家工业化启动资本。这一选择高度动员了国内资源，建起了自成体系的现代工业。但必须看到，我们为此也付出了相当的代价。最突出的是，长期以来始终未能解决好城乡经济发展严重失衡这一结构性矛盾。

三十多年来，全国工农业总产值中农业份额已由70%降到30%，但就业结构变化甚微，农业人口比例长期凝固在80%。农业人均耕地逐年减少，对耕地的掠夺式经营越来越严重，农村中的现代化物质因素，如交通、电能、化肥、机械、矿物燃料、科技推广、产品加工储藏技术等等，都落后于工业化比重相同的其他国家。农产品供给越紧张，就越加限制城市特别是小城市的发展，越加严格控制农业人口向非农产业转移，分割城乡资源，禁止城乡要素流动；城市闲置资产不能向乡村转移，并在商品交换中不断加重对农业的索取。这一政策迫使更多的人口滞留于耕地，从而形成城市现代工业与农村传统农业长期隔绝的二元结构。农村经济长期走不出自给半自给的恶性循环，城市工业也因城乡市场不能充分发育而困难重重，城乡经济发展的这种结构性失衡，最终是严重拖累了国民经济的健康发展。

因此，从中长期看，只有通过打破二元结构，调整城乡发展战略，从而改造农业的资源利用方式，扩大现代技术要素的投入，突破耕地资源稀缺的约束，形成有比较优越的农业产出结构，充分利用市场机制的推动作用，使农业现代化顺利推进，粮食问题才能从根本上解决。如果片面追求短期的高速增长，再次造成结构失衡，就会增强解决长期矛盾的难度。

我国在人均1.5亩耕地的状况下使人均粮食产量达到目前的745斤，应该说是很了不起的成就了。在本世纪末和下世纪上半叶，人口生育的总规模的下限已基本界定，维持现在的基本消费水平并能解决新增人口的粮食问题，对粮食生产来说已是较高的目标，不宜再提出更高的年度指标以加大粮食生产的短期压力。1979~1984年的实践表明：宽松短期的粮食生产压力虽然支付了一定代价，但它是促进农村长期发展的必要前提。目前我国粮食产量已处在建国以来的最高水平，粮食消费已出现一定弹性，国际粮食市场也出现了可利用的良好时机，国内经济也取得了长足进步。因此，坚持在十年左右的时间内充分利用各种条件，宽松粮食在短期内的生产压力，扎扎实实地培养长期的生产能力和新技术吸收机制，可能是支付代价最小的战略选择。

二、根本出路

过多的农业人口与劳力滞留耕地造成了农业的普遍小规模经营，尽管由于实行了家庭经营承包制而使生产发展仍有一定潜力，但以期在中长期内更快地提高劳动生产率和农民收入已十分有限。过小的土地经营规模引起的兼业倾向，使粮食生产不能摆脱自给性生产转向专业化商品经营局面，粮食供给的稳定增长和长期自身发展机制难以实现。短期内，依靠适当提高粮食价格或压低农用生产资料价格可缓和某些矛盾。长期政策的引导方向，只能是促进农户耕作规模的扩大和技术进步，通过劳动生产率的提高来增强农业的积累能力。

因此，解决粮食与农业问题，首先是要改变农业人口过多与农村就业结构的不合理。在相当长的时期内，就业结构

现代化和规模经营发育应作为发展粮食生产的同步目标。乡镇企业的发展应继续给以扶持。争取在今后十几年内，配合城市特别是中小城市的发展，再转出一亿左右的农村劳力。

城市尤其中小城市应进一步对农村中的投资者和就业者开放，逐步形成城乡通开的要素流动市场和平等的竞争条件。同时，还必须改革现有的非农就业人员的社会保障制度，吸引已转入或愿转入非农产业的农村居民放弃土地进入城市，避免因非农产业的就业波动而引起人口倒流，影响规模经营的稳定推进。

现有的土地制度不改革，容易将平均承包土地作为一种资源配置方式凝固化，助长土地的低效利用和阻碍商品化规模农场的发育。应当研究在土地公有制条件下建立商品化的土地流转市场，促进土地的有偿转移和有效集中，并使历来由土地承担的农村社会保障职能逐步转向货币化、社会化，最终与土地的经营承包相分离。

三、需求引导

适当控制粮食消费的增长速度，引导消费结构，是减缓供给压力，保证长期发展战略得以实现的重要措施。

我国的人均国民收入目前仍属低收入层次，但人均从食品中摄取的热量、蛋白质和脂肪分别为2779大卡、80.5克和44.4克，已达到或超过中等收入国家的水平。与同等收入水平的国家相比，从平均值看，我国的粮食和食品消费已明显表现出超前特征。近年来粮食消费的增长尤其迅速，“六五”期间全国粮食消费总量增加1572亿斤，平均每年增加311亿斤，年均增长4.5%，比“五五”时期年均增长2.9%，高出1.6个百分点，继续超前的趋势无减弱迹象。如果我们再不加强对