

中国粮食发展问题研究

陈耀邦 主编

中华工商联合出版社

(京)新登字 301 号

责任编辑:魏鹤冬 王 静

封面设计:建 晨

图书在版编目(CIP)数据

中国粮食发展问题研究/陈耀邦主编. —北京:中华工商联合出版社,1996.2

ISBN 7-80100-187-7

I. 中… II. 陈… III. 粮食作物-作物经济-经济发展-研究-中国 IV. F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 24339 号

中华工商联合出版社出版 发行

(北京市朝阳区西大望路甲 27 号 邮编 100022)

北京顺义振华胶印厂印刷

1996 年 2 月第 1 版 1996 年 2 月第 1 次印制

850×1168mm 1/32 印张:11.5 300 千字

印数:1—11000 册

定价:22.50 元

(内部发行)

《中国粮食发展问题研究》编辑委员会

主 编：陈耀邦

副主编：朱 杰 李 莉 聂振邦

魏昌林 王平生

编 委：(以姓氏笔划为序)

方 言 乐大成 王新怀

李希荣 高俊才 席公会

鲍有梯 管志强

目 录

稳定发展我国粮食生产的若干政策问题的思考（代序）

..... 国家计委副主任 陈耀邦（1）

“九五”期间我国粮食发展的问题与对策

..... 国家计委粮食发展研究课题组（10）

北京市“九五”粮食发展研究.....（24）

天津市“九五”粮食生产发展规划.....（32）

河北省增产 50 亿公斤粮食规划思路.....（38）

山西省“九五”粮食发展研究.....（46）

内蒙古自治区粮食生产发展规划.....（57）

辽宁省“九五”粮食生产发展规划.....（64）

沈阳市“九五”粮食发展规划.....（70）

吉林省“九五”粮食发展规划.....（79）

黑龙江省到 2000 年增产 75 亿公斤粮食的对策意见.....（88）

哈尔滨市粮食生产发展规划.....（102）

上海市粮食生产“九五”计划专题报告.....（115）

江苏省粮食发展对策研究.....（120）

南京市粮食发展“九五”规划.....（128）

浙江省粮食生产“九五”计划和到 2010 年发展规划.....（137）

宁波市“九五”粮食发展规划.....（146）

安徽省“九五”粮食发展规划.....（155）

福建省“九五”期间粮食供求预测与发展对策研究.....（169）

江西省 2000 年粮食发展规划.....（180）

山东省“九五”及2010年粮食生产发展规划	(187)
济南市“九五”粮食发展专题规划报告	(196)
青岛市“九五”及到2010年粮食发展规划思路	(203)
河南省“九五”粮食发展规划基本思路	(210)
湖北省水稻生产发展中的几个问题分析	(220)
武汉市“九五”粮食发展专题规划	(228)
湖南省“九五”粮食生产规划与措施	(236)
广东省粮食生产“九五”计划	(245)
广州市“九五”粮食生产发展规划	(250)
广西壮族自治区“九五”粮食生产的基本思路	(257)
海南省“九五”至2010年粮食发展规划思路	(268)
四川省2000年实现粮食总产500亿公斤的对策	(274)
成都市“九五”粮食发展规划	(283)
重庆市“九五”和2010年粮食发展规划	(293)
贵州省“九五”发展粮食生产的对策	(298)
云南省增产15亿公斤粮食的对策和措施	(307)
西藏自治区粮食发展思路	(314)
陕西省粮食发展的初步设想	(317)
西安市“九五”粮食生产发展的思路与对策	(325)
甘肃省“九五”和2010年粮食发展专题报告	(331)
青海省“九五”和2010年粮食生产发展规划	(337)
宁夏回族自治区“九五”粮食发展的基本思路	(346)
新疆维吾尔自治区“九五”粮食基地建设规划	(350)
新疆生产建设兵团“九五”粮食发展规划	(359)

稳定发展我国粮食生产的 若干政策问题的思考

(代序)

国家计委副主任 陈耀邦

农业的发展，特别是粮食生产，关系着国民经济全局和广大人民的生活，是全国人民都关心的大事。随着我国改革的深入，社会主义市场经济体制的建立，对粮食生产发展的影响如何？要使粮食生产持续稳定发展，应该有那些政策取向，是很值得研究的问题。

一、改革开放以来农业发展状况的启示

党的十一届三中全会以来，农村率先进行改革。改革解放了生产力，发展了生产力。15年来农业的迅速发展，保障了国家建设和基本满足了人民生活的需要，大大提高了农民的生活水平，显著改变了农村面貌。

农村改革的成功，说明把农业引向市场经济体制是正确的。市场机制成了农业迅速发展的主要动力。

从1978年开始的农村改革，实际上是围绕从计划经济体制引向市场经济体制展开的。改革首先是取消了人民公社体制，实行了家庭联产承包为主的责任制，建立了统分结合的双层经营体制，实行了土地集体所有权和使用权的分离，农民获得了生产经营自主权，从而塑造了可以进入市场的生产经营主体。同时，逐步把

农业生产由指令性计划改变为指导性计划，鼓励农民“绝不放松粮食生产，积极发展多种经营”；逐步改革农产品购销体制，从水产品、畜产品、多数经济作物产品，直到定购外的粮食，开放市场，放开价格；实行坚持公有制为主体，多种经济成份共同发展。这一系列的改革，实质上就是把农业生产引向市场经济体制，使农民基本上可以按照市场导向来配置资源，进行商品生产。这样，市场机制，供求、价格、竞争就成了加快农村商品生产发展的动力。所以，正如小平同志说的：“农村改革，给农民自主权，给基层自主权，这样，一下子就把农民的积极性调动起来了，把基层的积极性调动起来了，面貌就改变了”。“在农村实行搞活经济和开放政策，……几年功夫就见效了”。

我国农村的改革，运用市场机制推动了农业生产的发展。但是，我们也明显地看到，由于市场机制的作用，不同农产品发展是很不平衡的。例如：油料、糖料、水果、猪牛羊肉、牛奶、水产品 在 15 年内增长都在 2 倍以上，水产养殖增长 5 倍以上，但是，粮食产量只增长了 49.8%，棉花只增长了 72.5%。这种发展的不平衡有它客观的必然性。因为它反映了市场的要求，反映了运用价值规律调整经济政策的作用，也显露了粮棉生产在竞争中的脆弱地位。改革十多年来，随着人民生活水平的提高，在由温饱向小康过渡阶段，对作为副食品的畜产品、水产品 和某些经济作物产品提出了快速增长的需求，而且因为这几类产品价格完全放开，比较效益高，所以，15 年来，这几类产品除个别品种有波动外，基本上是持续上升的。

但是，粮食、棉花生产发展相对较慢，特别是粮食，还出现了周期性波动和阶段性徘徊。例如，从 1978 年到 1984 年，粮食总产由 30477 万吨上升到 40731 万吨，上了一个台阶后，徘徊了 6 年；到 1990 年又跳上了一个新台阶，总产达到 44624 万吨，随后又徘徊了 5 年。每次上升和徘徊，都是供求关系和价格变动

(包括国家粮食收购价格调整和农贸市场价格涨落)的反映。每当产量上了一个新台阶后,人均占有粮食增加(1984年和1990年都达到历史最高点,全国人均390.3公斤),都出现过粮食暂时性的相对过剩,尽管国家增加储备,缓和供求矛盾,仍然因为市场供大于求而使价格下降,从而抑制了粮食生产。只有随着时间推移,由于人口增加,以及粮食加工、养殖业转化进一步发展,粮食再次出现供求紧张,价格上涨,激发种粮积极性,再加上各级政府的动员和采取行政措施,才使粮食生产又积蓄了跳上一个新台阶的力量。

上述粮食生产这种变动情况,充分说明了粮食的特殊性。社会对粮食的需求增长虽然是刚性的,但一个时期的消费弹性变化小。粮食需求变化对价格变动不敏感,但粮食价格对供求状况反映很敏感。粮食供应稍微紧张,价格就会大幅度上升;粮食供应稍大于需求,价格又会大幅度下降。在市场机制作用下,当紧缺与相对剩余交替出现,买难卖难影响价格,就会影响农民种粮积极性,从而使粮食生产出现明显的升降波动和阶段性徘徊。

从粮食生产和其他农产品发展变化情况给了我们一个重要启示,在农村经济转向市场经济体制后,必须善于按照市场经济的规律,运用市场机制,主要是用调节供求关系和调整价格的办法来调控粮食和其他农产品生产,以保持供求平衡,满足国民经济发展的需要。

二、保持粮食持续稳定发展的政策取向

粮食在国民经济中有特殊的重要地位。小平同志提出:“农业要有全面规划,首先要增产粮食”。并告诫我们:“农业,主要是粮食问题。农业上如果有一个曲折,三五年转不过来”。我国人多地少,而且人口逐年增加,耕地逐年减少,稳定增产粮食任务艰巨。

我国农村改革，把农业引向了市场经济体制，因此，发展粮食生产需要运用市场机制，按照价值规律制定政策。但是，我国经济还不发达，国家粮食储备吞吐调节能力不强；在价格方面，由于粮食关系广大人民的生活，用提高收购价格的办法来激发农民种粮积极性是有限度的。因为提价如果要消费者承担，有承受能力问题；要国家补贴，又受国家财力限制，所以我们不可能象西方发达国家那样实行粮食生产的高补贴政策。因此，在市场经济体制中，如何保障我国粮食生产的持续稳定发展，始终是农村经济工作的重点和难点。

近一个时期，针对我国的情况，正在编制一个到 2000 年粮食生产发展规划。初步考虑，我国人均粮食占有量到 2000 年要达到 400 公斤的水平，按照我国人口增长速度，到 2000 年将达到 12.8 亿人，也有可能接近 13 亿人，按此计算，2000 年粮食总产量应达到 5 亿吨，即在现有产量水平上，今后六年要增产 500 亿公斤。为了保证这一目标的实现，除了提高认识，加强领导，做好动员，适当采用行政手段外，主要靠政策、靠科学技术、靠投入。在政策方面，必须根据我国建立完善市场经济体制的要求和农业已率先走向市场经济的现实情况，并结合我国的国情来研究政策取向。

我国的粮食生产，虽然由于农民人数众多，自留比例大，但目前商品粮已占到总产量的 27—30%，而且能调出的商品粮主要集中在 9 个省。粮食作为商品生产，必然受到价值规律的支配。但是，粮食生产是关系到国计民生的特殊商品，国家必须加以调控，不能完全让市场自发调节。不然，由于市场机制的缺陷，市场调节的盈利性、微观性、滞后性，将会带来粮食生产的大波动，对国民经济造成大的损失。因此，在政策取向上，必须运用价值规律，又要从实际出发，统筹兼顾国家、地方、农民、消费者的利益，同时还要考虑农业内部的全面协调发展。

根据以上原则，在政策取向上，国家要对粮食生产和购销调

存进行计划指导，仍然要运用计划调节和市场调节两个手段加以调控。要立足于调动农民、农业科技工作者、粮食产区政府和经营部门的积极性。具体来说，有以下几个方面：

（一）国家要对粮食供求总量实行宏观调控

考虑到我国人口多，人均占有粮食数量少，一些年份粮食生产波动大（包括受自然灾害影响），为了保障社会对粮食需求的基本供应，要建立国家收购为主的制度，继续实行粮食定购政策，并在丰收年收购一部分储备粮，以备灾年和应急需要。同时，通过储备吞吐控制粮价。粮食储备要实行中央和省（区、市）两级储备，并明确储备数量和使用范围，相应建立粮食风险基金。鉴于国家定购部分目前均属省（区、市）内销售，所以省（区、市）间调出调入应逐步通过省（区、市）间合同方式进行协商调剂，并相对稳定关系。今后保障粮食供应主要由省（区、市）政府负责。

（二）按照平均利润率原则逐步调整粮食收购价，鼓励农民加工、转化粮食增值

政策上应该注意做到三点：1. 使粮食国家定购价与农用生产资料（主要是化肥）保持合理比价；与大宗农产品（如棉花、油料、糖料）保持合理比价。2. 国家定购外的粮食价格放开，当市场粮价过低时，国家要实行保护价收购，以保证在丰收年粮食相对剩余时不致谷贱伤农。3. 鼓励扶持农民发展粮食加工工业和养殖业，生产符合市场需要的产品，增加粮食附加值，增加农民收入。

（三）扶持产粮区发展经济

为了调动产粮区地方政府的积极性，政策上需要做到以下三点：1. 不因发展粮食生产，特别是增加粮食调出而增加地方财政负担，包括为中央储备和调出的粮食亏损补贴，应该由中央财政和调入地区负担，真正把粮食的政策性经营和商业性经营分开。2. 收购粮食贷款应该专项安排，不挤占当地资金和规模，避免过去

发生过的因大量资金用于收购粮食而影响地方其他经济的发展。

3. 继续实行扶持粮产区发展经济的办法，改变“农业大县、工业小县、财政穷县”的状况。为了给地方扩大税源，增加农民收入，从1994年开始实行的商品粮棉大县专项贴息贷款，对产区经济发展是一项很好的扶持政策，要认真落实好。

（四）扶持农业科技推广事业

农业科技推广工作应该稳定机构、稳定队伍、稳定工作人员收入。从事粮食生产科技工作的人员，给农民服务基本上是无偿的，新技术的示范推广，病虫害预测和发布信息，还必须有事业经费的支持。因此，不能对农技机构、人员采取“断奶、脱钩”的办法，把他们推向市场，实行企业化经营，自筹自支、自负盈亏。近两年，大约有800个县不同程度地实行“断奶、脱钩”，再一次造成农技推广队伍“网破、线断、人散”，对农业生产造成重大损失。如不及早纠正，它的不利影响将是深远的。当然，有的技术推广工作可以结合物化技术进行推广，如优良种子、种苗、农药、配合肥料等，从技物结合的服务中可以取得一定收入，但这只能是辅助性的，应该用于改善工作和生活条件，用于对科技人员的奖励。

（五）完善家庭联产承包责任制，稳步推进适度规模经营

以家庭联产承包为主的责任制，从总体来说，适应我国目前的生产力水平，要坚持下去。但也要不断加以深化和完善。当前，完善的重点主要是两方面。一方面是加强统一的社会化服务，并向贸工农一体化、产供销一条龙方向发展。通过扩大社会化服务、推广先进技术，运用现代化生产装备，提高劳动生产率、土地产出率 and 经济效益，稳定发展粮食生产。另一方面是一些经济发达地区，大量农村劳动力已向二、三产业转移，并有稳定的收入；集体乡镇企业也有雄厚的经济实力支持武装农业；社会化服务体系比较健全。在这些地方，多数农户实际上已把农业作为副业，认

为“种好了富不了，种不好穷不了”，不再精耕细作，有的甚至弃耕抛荒，因而影响粮食生产。在这些地方，应该适时引导，发展包括种粮大户或集体专业承包等不同形式的规模经营。近几年，在沿海发达地区，实行适度规模经营已有不少成功的经验，取得较好的稳产增产效果。实行规模经营，仍然是联产承包责任制，它的变化只是土地使用权的依法有偿转让。当然，推行适度规模经营一定要具备条件，坚持群众自愿，得到发包方同意，并要有利于生产发展。

（六）严格保护耕地，稳定粮食播种面积

今后发展粮食生产主要靠在稳定粮食播种面积的基础上提高单位面积产量。据测算，要实现 2000 年的粮食增长目标，粮食播种面积必需保持在 16.5—16.7 亿亩。因此，必须十分珍惜保护耕地，落实《基本农田保护条例》，建立生产粮食为主的永久性的基本农田保护区，通过法律手段划定保护区范围。我国人均耕地少，后备资源也不多，必须严格控制耕地的非农占用，严格审批制度。确需占用的，尽量不占好地，绝不允许乱占滥占耕地。耕地占用税要用于土地复垦和农业综合开发，改造中低产田，提高土地生产力。同时，要积极发展间作套种，南方利用冬闲田发展冬季农业，提高复种指数，扩大播种面积。

（七）利用国内外两个市场调剂粮食余缺，保护生产

我国人多地少，粮食人均占有量不多，不可能成为粮食出口大国。但是，由于年度有丰欠，地区、品种不平衡。一般年份冬小麦生产量不足消费，南方大米平衡略缺，北方玉米和东北大米有较多盈余。因此，可以实行南进北出，品种调剂，欠年多进，丰年多出，调节国内粮食供求关系，稳定粮食价格，满足消费需要，保护粮农利益。

三、增加农业投入，建立巩固的国家商品粮生产基地

为了保障国家有可靠的商品粮源，必须集中一定的财力、物力，采取中央和地方共同投入的办法，建设一批巩固的商品粮生产基地。

我国目前粮食生产的稳定问题，主要是供应城镇居民的商品粮的生产稳定问题。因为实行家庭联产承包责任制后，农民对自用粮食是十分重视的，他首先要保证自己的口粮。但在种粮比较效益低的情况下，也很容易导致农民只管种够自己吃用的粮食，减少的主要是商品粮。因此，粮食问题，与其说是农民的吃粮问题，不如说是城镇人口的吃粮问题。解决粮食供应问题的关键是国家能够掌握多少粮食。所以，为了保障国家的商品粮源，必须加强商品粮基地建设，重点增加投入，加强农田基本建设，改善农业生产条件，稳定粮食播种面积，健全技术推广和良种繁育体系，改善加工、贮运条件，使这些基地能够成为高产、稳产、高效益的商品粮基地。

我国从1983年起，建设商品粮基地县。现在建成的和在建的共508个，其中已建成的362个，1993年耕地面积占全国的五分之一，粮食总产占全国的27.3%，提供商品粮占全国的40%以上。如果把现有未列入商品粮基地县建设而商品量已达5000万公斤以上的县全部建成为国家级商品粮基地县，预计需新建378个，加上已建和在建的，到2000年，全国商品粮基地县将达到886个，粮食生产能力可达36000多万吨，占全国总产的72%以上，商品量可达11000万吨，占全国商品粮的70—80%。实现这个目标，商品粮基地县将真正成为提供数量充足，质量符合消费需要，能够基本满足国家对商品粮的需要，能够由国家平衡市场需求的生产基地。

当然，粮食生产不是孤立的，在加强商品粮基地建设同时，还

必须提高全国的农业综合生产能力的整体水平，只有这样，才能保障粮食生产的稳定发展。不然，由于供求关系和比较效益的影响，在农业内部各产品的结构和比例调整过程中，粮食生产因为处于不利地位而首先受到冲击。我国近几年来工业发展速度过快，农业发展较慢，农业基建投资比例下降过多。据统计，全社会固定资产投资总额中，用于农业建设投资的比重由1980年的15%，1982—1984年的10%左右，下降到1993年的3.5%左右。另外，国有单位农用工业基建投资占全国基建投资总额，由“四五”期间的5.4%，到“五五”期间降为4.6%，“六五”期间降为1.3%，“七五”降为1.1%。由于农业基本建设和农用工业投资不足，已显示出农业生产发展缺乏后劲，抗灾能力下降。因此，国家、集体、农民都要努力增加农业投入。国家投资要真正向农业倾斜。对重大水利工程和农用工业的基本建设和技术改造，国家要作重点安排。

(1994年11月写于中共中央党校)

“九五”期间我国粮食发展的问題与对策

国家计委粮食发展研究课题组

一、保证粮食增产是十分重要的战略任务

粮食在我国国民经济和社会发展中始终处于十分重要的战略地位。建国 45 年来的实践反复证明，没有粮食等主要农产品产量的稳定增长和农村经济的发展，国民经济和社会就不能稳定发展；不及时解决放松农业，忽视粮食生产的倾向，国民经济和社会生活中的矛盾就会突出。“无粮则乱”这是对历史经验的深刻总结。从世界范围来看，如果我国不能基本立足国内粮食自给，大量进口粮食就可能在政治上受制于人。所以，在粮食问题上，我们绝不能掉以轻心，必须提高到关系国家安危、政治安定和民族自立的高度来认识。

建国以来，我国粮食产量从 1949 年的 2200 多亿斤，提高到 1993 年的 9100 多亿斤，增加了近 7000 亿斤，平均每 10 年增加 1600 多亿斤，基本满足了经济发展和人民生活提高的需要。从现在到 2000 年，是我国国民经济发展实现第二步战略目标并为实现第三步战略目标打好基础的关键时期。在这一时期，随着人口的增加、经济的发展和人民生活水平的不断提高，对粮食等主要农产品的需求将进一步扩大。

一是随着人口的不断增加，粮食生活消费量将呈刚性增长。

二是随着经济的发展，饲料等工业用粮将进一步扩大。

三是按照我国现代化分三步走的战略部署，到本世纪末我国

人民生活基本实现小康目标。有关部门和营养专家按照我国膳食习惯和食物消费特点分析，满足人均 800 斤粮食占有量，才能满足小康生活水平人均每日 2600 大卡热量和 70 克蛋白质消费量的基本需要，而这样的粮食占有量，仍属于偏低的标准。要实现小康生活水平，我国人均肉、蛋、奶消费量会大幅度增加，按目前的肉料转化率，每生产 1 公斤肉需要 3—5 公斤粮食。消费结构改善将导致今后粮食消费量迅速增加。现在北京、上海等大中城市人均粮食消费量早已超过 1000 斤。

到 2000 年时，即使按人均 800 斤粮食测算，全国 13 亿人口需要粮食产量达到 10400 亿斤，如果考虑到少量进口（基本维持现有水平），粮食产量也至少要达到一万亿斤，比 1992 年到 1994 年三年平均的粮食产量 9000 亿斤增加 1000 亿斤，而且要改善粮食的品种和质量。这个任务是十分艰巨的，但又是必须完成的，这是我国经济上新台阶最重要的基础。因此，保持粮食持续、稳定增产，对我国经济和社会发展有着十分重要的战略意义。

二、实现粮食增产的可能性分析

到 2000 年全国要增产 1000 亿斤粮食，平均每年要增产 160 多亿斤，这是非常艰巨的任务，具有较大的难度，面临许多难题：

一是农业自然资源减少，严重影响粮食增产。一方面，经济发展和城市建设大量占用土地，耕地不断减少。“八五”前三年共减少 840 万亩，按这种趋势到 2000 年将再减少 2000 多万亩。另一方面，农业生产在耕地利用上的一些矛盾将更为突出，如：粮食作物和经济作物争地的矛盾；高产粮食与优质粮食争地的矛盾等。另外，水资源和其他农业资源不足，开荒和扩大灌溉面积的难度越来越大，使粮食增产在资源方面矛盾越来越突出。

二是促进粮食上新台阶的政策落实不够好。如果不从农业、工业、第三产业协调发展的战略高度去制定和落实保护粮食生产的

政策，农业的生产要素就会过快的转向非农产业，因比较利益不合理，即使国家增加对粮食资金、物资等投入也会转向其他方面。在粮食生产上，中央制定的一些政策没有完全落实。各级领导对粮食问题还重视不够，粮食供应紧张，突击抓一下；稍有宽松，又不受重视。这样周而复始，治标不治本，加大了持续增产粮食的困难。

三是农业投入不足，欠帐太多，以致农业基础脆弱，抗御自然灾害的能力较差。许多地方粮食生产仍依靠五六十年代修建的水库和排灌工程。这些设施老化、不配套，效益已明显下降。94年全国南北方许多地方遭受了较为严重的水旱灾害，进一步暴露了水利上防洪、除涝、抗旱标准低，农田水利设施老化失修等问题。同时，化肥、农膜、农用柴油等农用生产资料投入不足，也制约着粮食产量的提高。面临的严重问题主要是：

(1) 由于80年代农业投入不足，已留下了隐患，直接影响90年代的粮食增产潜力的发挥。现在立项开始建设的大中型农业、水利等工程和大型化肥厂，要到下个世纪初才能发挥效益，时间滞后。

(2) 增产粮食需要的投资越来越大。按照目前的价格水平和保证增产效果测算，改造一亩中低产田需要基本建设投资300多元，开垦一亩滩涂需投资2500多元，开垦一般荒地一亩需投资1200多元，发展一亩灌溉面积需投资800元，造林一亩需投资80元，治沙造田一亩需投资1000元。初步测算，“九五”期间农业发展需要投入农业基本建设资金1万亿元，其中，用于增产1000亿斤粮食的投资需求为2800多亿元。在今后经济高速发展的情况下，筹集如此多的投资来满足增加农业投入的需要是有难度的。

(3) 粮食增产需要的物质投入越来越多。80年代中期有关部门做过投入产出分析，每增加1000亿斤粮食，需增加1500万吨的化肥、5000万马力的机械、130万吨的农用柴油、100亿度电以