

主 编 李主其 副主编 刘智勇 周异决

改革

跨世纪的工程

国以“食”为天

——中国粮食问题的探讨与改革

苗复春 唐 忠
等 = 著

11



广西师范大学出版社

“改革:跨世纪的工程”丛书
国以“食”为天
——中国粮食问题的探讨与改革
苗复春 唐 忠 等著

责任编辑:赵小兵

封面设计:敬人设计工作室

版式设计:林 圆

吕敬人 刘 静 王林杰

广西师范大学出版社出版发行

邮政编码:541001

(广西桂林市中华路 36 号)

桂林市印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32

印张:8

字数:20 千字

1998 年 12 月第 1 版

1998 年 12 月第 1 次印刷

印数:00001—20000 册

ISBN 7-5633-2820-3/D·060

定价:9.00 元

丛书编委会

主 编:

李主其

副主编:

刘智勇 周异决

编 委:

(按姓氏笔画为序)

王 程 王定华 王爱文 叶 丹

冯云生 冯中越 卢中原 刘智勇

肖 捷 张文明 李主其 李连宁

杨秀清 吴志雄 吴波尔 周异决

林红梅 苗复春 赵 冰 侯浙珉 蒋丹平

丛书策划:

刘智勇 周异决 何林夏 郑纳新

版式设计:

林 圆

●致读者

自十一届三中全会以来,中国共产党带领全国各族人民在实现民族振兴、国家富强的道路上,走过了一段令世人震惊的辉煌历程。20年来,我们高举邓小平理论的伟大旗帜,以建立符合中国国情的社会主义新体制为核心,在经济、政治、文化等领域进行了一系列的重大改革,成功地走出了一条建设有中国特色社会主义的新道路。值此纪念党的十一届三中全会召开20周年之际,对这段改革的历史进行系统回顾,对改革的成就作出客观的评述,对当前亟待解决的深层次问题进行反思,对未来发展做一些积极的探讨,无疑是一件很有意义的事情。正是出于这样的初衷,我们组织编写了这套“改革:跨世纪的工程”丛书,真诚地把它奉献给各位读者。

回顾我国所进行的改革,可以说,它在社会主义发展史上具有划时代的意义,是《共产党宣言》发表一个半世纪以来,中国共产党人在夺取政权以后,誓把科学社会主义变为现实的一次革命性的探索。这是一项十分复杂而庞大的社会系统工程,其深度和广度都是空前的。

由于条件限制,我们暂时还难以做到对改革的每一领域、每一方面进行全方位的论述,而只是选择了一些当前正在稳步推进且为广大人民群众普遍关注的内容,或者说选择了经济、政治体制改革的主要内容,试图达到“窥一斑,知全豹”的效果。本丛书的具体内容,包括国有企业改革、下岗职工再就业、社会保障制度改革、住房制度改革、财税体制改革、金融体制改革、农村经济体制改革、粮食流通体制改革、科技体制改革、教育体制改革、政府机构改革,共11个方面。每一个方面的内容都单独成册。

为了增强本丛书的参考价值和可读性,我们在编写过程中,特别强调理论性、实践性和政策性的统一,力求既有一定的理论深度,又有坚实的实践基础,从理论与实践的结合上准确地宣传党和政府的有关方针政策,透彻地分析当前面临的问题,科学地展望未来的发展趋势。同时,尽可能做到语言通俗、条理清楚、内容翔实、观点鲜明。

本丛书的作者,大多是在党政部门从事有关工作的同志,也有长期从事相关专业教学和科研工作的专家学者,对各自所论述的内容是比较熟悉的。他们为了达到上述要求,确实付出了辛勤的劳动。广西师范大学出版社也为此作了最大的努力。我们的共同愿望是,把一套无愧于改革实践的好书送到广大读者面前。但是,鉴于这套丛书从酝酿到出版时日不多,加之,我们水平所限,粗漏甚至错误之处或许会有。我们恳切地希望读者不吝赐教,以便再版时修订和补充。

本丛书的出版,得到了有关部门、单位和一些专家学者的大力支持。在此,一并致以谢意。

《改革:跨世纪的工程》丛书编委会
1998 年 10 月于北京

● 目 录

导 语 (1)

第一章 中国粮食的供给现状 (3)

 第一节 1978 年以来中国粮食生产状况 (5)

 第二节 中国粮食供给的基本状况 (11)

第二章 中国未来粮食前景 (23)

 第一节 2030 年中国粮食供求分析 (25)

 第二节 解决粮食安全问题的若干策略 (35)

第三章 中国农业生产保障和调控体系 (39)

 第一节 建立农业生产保障和调控体系的基本目标 (41)

 第二节 农业生产的支持保障体系 (42)

 第三节 粮食市场的宏观调控体系 (50)

第四章 中国粮食流通体制改革 (53)

 第一节 历史回顾 (55)

 第二节 问题与症结 (71)

 第三节 改革思路 and 重点 (78)

第五章 中国粮食调控中的政府职责 (87)

 第一节 中央政府和地方政府的粮食事权 (89)

 第二节 全面落实省长负责制 (92)

第三节	积极培育粮食市场	(95)
第四节	严格监管市场	(105)
第六章	中国粮食储备体系	(113)
第一节	粮食专项储备的功能	(115)
第二节	健全粮食专储体系	(123)
第三节	中央粮食储备管理	(138)
第四节	粮食储备的支持系统——风险基金	(153)
第七章	中国粮食发展的战略选择	(161)
第一节	中国粮食发展的指导思想	(163)
第二节	中国粮食发展的战略举措	(167)
附录一:有关文件		(178)
一	．中华人民共和国国务院令(第 244 号)	(178)
二	．国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定	(185)
三	．国务院关于印发当前推进粮食流通体制改革意见的通知	(195)
四	．国务院办公厅转发财政部、中国农业发展银行关于完善粮食 风险基金管理办法的通知	(204)
五	．国务院办公厅转发国家发展计划委员会关于完善粮食价格形 成机制意见的通知	(207)
附录二:领导同志讲话		(211)
一	．朱镕基总理在全国粮食流通体制改革工作会议上的讲话 要点	(211)
二	．朱镕基总理在安徽考察粮食工作时的讲话(摘要)	(219)
三	．温家宝副总理在全国粮食流通体制改革工作会议上的讲话	(222)
四	．温家宝副总理在全国粮食购销工作电视电话会议上的讲话	(236)
后 记		(247)

● 导语

自 20 世纪中叶以来,尽管世界粮食生产获得了迅速发展,但是世界人口的速度急剧增长也令人担忧。于是乎,国外一些未来学家们接连提出“世界将面临饥饿威胁”一类的问题。美国世界观察研究所莱斯特·布朗等人发表了《谁来养活中国》的报告,竟提出“中国经济奇迹可能因缺粮过早宣布结束”的论调。更有甚者,在亚洲的发达国家,有人也在宣传,说什么如果中国人每人多吃两个鸡蛋,就等于吃掉一个荷兰;每人多喝一瓶啤酒,等于喝掉一个日本;每人食鱼量达到日本水平,等于吃掉一个印度,等等。不难看出,作此宣传,则已超出粮食问题的本身,而是向政治问题延伸,蛊惑人心,造成人们对中国的恐惧。这也是大造“中国威胁论”的一种手法吧。

诚然,中国是目前世界上人口最多的发展中国家,十几亿人口的吃饭问题也的确是天大的头等大事。正因为如此,我们国家历来非常重视农业问题,特别是非常重视粮食生产和流通问题。可以说,新中国建立以后历届中央政府在粮食生产与购销政策的制定与实施方面都下了大功夫,花费了很大的心血。也正因为如此,中国的粮食发展与自给能力取得了举世公认的巨大成就——中国以仅占世界 7% 左右的耕地养活了占世界 22% 的人口。任何不持

偏见的人,都不能不承认这是中国人民创造的一大奇迹。

应该看到,目前中国的粮食问题,已经不是总量不足的问题,而是结构性和区域性的矛盾;实现粮食供求平衡的制约因素,既有生产、流通领域的问题,也有消费和进出口需求的问题;中国未来粮食发展前景中,可能还会产生总量不足的矛盾,也会有结构性短缺的矛盾;中国粮食问题的战略选择应该是:立足国内,增加生产,调整结构,引导消费,适当进口。针对布朗等人的提问,我们可以明确地回答:中国粮食生产和供给的前景是光明的,到本世纪末乃至进入 21 世纪,中国人完全可以做到吃得饱、吃得好;在粮食供求上,中国离不开世界,但中国不能、也不会完全依赖世界。

第一章

● 中国粮食的供给现状



粮食是一种商品,但对于中国人来说,它又不是普通的商品。千百年来,中国人一向是把粮食当做一种战略性资源来看待的。由于典型的人多地少的资源特征,大约在公元前后,在广大的北方地区就形成了以精耕细作为特色的农作技术体系。也就是说,中国人自三千年以前就努力在有限的土地上生产出尽量多的粮食了,而欧洲国家在整个中世纪才把农业发展到成熟的三圃制。一部中国史,在某种意义上可以说是中国人为了粮食、为了生命而努力的奋斗史。粮食问题是关系国计民生的大问题,是国家经济发展和社会稳定的基础。中国是世界上人口最多的国家,预计到2030年将由目前的12亿人增加到16亿人。粮食能否充足供应,不仅关系到经济能否可持续发展,更关系到整个社会的稳定。虽然经过不断努力,目前,中国人基本解决了温饱问题,但粮食供给问题始终是悬在中国人头上的达摩克利斯之剑。

●第一节 1978年以来中国粮食生产状况

农村改革之初的1978年,中国粮食总产量只有3.0亿吨。如果按照5000万吨一个台阶计算,则1982年为3.5亿吨,4年上了第一个台阶;1984年为4.0亿吨,第二个台阶只用了2年;1993年为4.6亿吨,第三个台阶用了6年;1996年达到了5.0亿吨,第四个台阶用了3年。也就是说,在中国人民的努力下,从3亿吨到5亿吨之间四个台阶只用了18年,这在世界粮食发展史上也是不多见的。1997年虽然有些减产,但仍然达到了4.9亿吨。从目前的情况看,1998年仍然能实现粮食丰收。在大灾之年能获得丰收,说明中国粮食的综合生产能力可以稳定在5亿吨左右的水平上。所有这些,在旧中国是不可想象的,即使是新中国的前30年也未

能做到。那么,究竟是什么力量使中国的粮食供给在这么短的时间内发生了这么重大的变化呢?其主要经验是什么?

按照粮食生产和供给状况的变化,可以大体上把上述四个台阶划分为三个阶段。每个阶段都有自己的特点和内在机理。

一、1978年~1984年期间粮食供给增长迅速

这是新中国成立以来我国粮食总产量增长最快的时期,6年上了两个台阶,总产量增加10254万吨,增加了33.6%;平均每年增加1079万吨,递增率达4.9%。此间,粮食播种面积由18.1亿亩减少到16.9亿亩,但单产由169公斤/亩增加到241公斤/亩(按播种面积计算),可见,单产的增加是导致粮食总产量增加的主要因素。

无论从哪个角度看,这一阶段粮食供给的增长都是超常规的。其内在原因,可以归纳为以下三个方面:

第一,总的说来,这一阶段粮食生产的迅速发展,主要起因于农村家庭联产承包责任制所带来的农民积蓄能量的释放。以家庭联产承包制为核心的农业生产和经营体制的变革,确立了农户这一相对独立的经营主体,建立了充分调动农民生产积极性的有效激励机制。有的学者认为,在此期间,各项改革所导致的生产变化构成总产出增长的48.64%;在各项改革中,从人民公社体制向家庭承包制的转变使总产出增长了46.89%^①。近几年来,尽管不同学者由于计算方法和数据选取等方面的差异,具体计算结果有可能不同,有的甚至差距很大,但对制度创新给粮食和农业增长带来巨大促进作用的认识则是一致的。

第二,70年代末期到80年代中期,国家大幅度提高了主要粮食品种的收购价格,大大激发了农民种粮的积极性。如:1979年

^① 林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,第95页,上海三联书店,1992年版。

粮食统购价提高 20%，超购部分在这个基础上再加价 50%。粮食收购价格的提高，改善了粮食产业的贸易条件，缩小了粮食与其他产业的收益差距，为粮食生产和供给的增长打下了良好的基础。

第三，从 50 年代起，国家在农业基础设施建设方面进行了长期积累，为体制改革后粮食生产的快速发展提供了坚实的物质基础。

二、1985 年～1989 年期间由于政策引导有误造成粮食总产徘徊不前

这是改革后粮食生产的第一次徘徊。1985 年，在经历了 80 年代前半期的大丰收后，中国粮食产量首次出现幅度较大的减产，总产量比 1984 年减少 2820 万吨，减幅高达 6.9%，此后一直在波动中徘徊不前。1985 年，粮食播种面积比 1984 年下降 400 多万公顷，此后尽管呈回升态势，但直到 1989 年，粮食产量只达到 40755 万吨，也就是说，过了 4 年才达到 1984 年的水平。单产的变动轨迹为：1984 年 3615 公斤/公顷，1985 年 3480 公斤/公顷，1989 年为 3630 公斤/公顷，也仅仅相当于 1984 年的水平。可见，尽管播种面积下降是影响粮食总产量徘徊的主要因素，但单产的下降产生了不可忽视的负面作用。

为什么粮食产量会出现长达 4 年的徘徊不前？一些参与粮食政策决策研究的人士认为，1984 年以前粮食生产是超常规增长，1984 年后转为常规增长。换句话说，减产是正常的。如果我们翻开当年的报刊，就会发现这种观点居然占主流地位。事隔多年以后，当我们回顾这段历史的时候，自然会十分清晰地看出这一观点是对决策失误的无力辩解。

我们认为，造成 80 年代中后期粮食大幅度减产的原因是多方面的，归纳起来，主要有以下几点：

第一，不可否认，80 年代中期以后，以家庭联产承包制为主要

内容的农村经济制度变迁的政策效应已经出现递减现象。但是,按照政策学的一般原理,当某项政策出现效用递减时,如果配套政策跟得上,则总的政策效应仍然会呈递增态势。因此,80年代中期以后的粮食减产,如果暂不考虑政策失误的因素,那么,后续政策没有及时配套就是造成这一结果的重要原因之一。

第二,1984年的“卖粮难”已经向农民发出了限产的信号,而由于行政部门对粮食形势过于乐观的估计,1985年初与合同定购制度相配套的政策基点居然是取消加价、敞开收购政策。定购的粮食,国家确定按“倒三七”比例计价(即三成按原统购价,七成按原超购价)。并且,鉴于1984年出现的粮食部门购不完、销不动、存不下、调不出的严重现象,各地在确定合同定购时,强调只准减少,不准增加,这也是造成粮食产量减少的重要原因。

第三,在信贷方面对农村经济发展不利。1985年的农贷资金严重不足,不仅农民贷款困难,地方粮食部门与农民签订合同的预付款也得不到落实,致使生产难以为继。

第四,1985年,全国粮食和经济作物的收购价格仅比上年分别提高1.8%和1.5%,而农村工业品零售价格却比上年提高了3.2%,其中农业生产资料价格上涨4.8%。实际上,由于对农民的富裕程度估计过高,各地农用生产资料均随意涨价、随意搭售,到农民手中的化肥、农药的价格远不止此数,有些地方分别上涨了14%和31.7%。对这些问题没有充分的估计,也是导致粮食减产的重要原因。

第五,政府对农业生产的徘徊缺乏足够的承受能力。1985年~1988年,我国农业生产连续4年出现徘徊的局面。尤其是1985年,粮食产量为37911万吨,比1984年和1983年分别减少6.9%和2%。这对于一个对自然灾害承受力弱的农业大国来说本来应该是正常的,问题是,80年代以来粮食总产量逐年处于上升状态,在

1984 年大丰收之后还出现“卖粮难”的状况,这实际上是从另一个角度对政府承受能力的检验,充分反映了我国农业基础的脆弱性。

第六,政府对农业投资减少。“六五”期间,我国农业基本建设投资占国家基建投资的比重比“五五”期间降低 5 个百分点,1986 年为 3.1%,1988 年只有 3%。农用工业投资比重由 1952 年 ~ 1980 年占 4.2% 下降到“六五”期间的 1.3%。

第七,当时的机构改革过程中,农业科技推广体系出现了“线断、网破、人散”的现象。有些地区非常明显,致使很多行之有效的增产粮食技术无法及时推广应用,从而导致粮食单产的大幅度降低。

三、1990 年 ~ 1998 年期间粮食产量稳步增长

1990 年以后,中国粮食生产和供给形势逐渐看好,粮食总产量呈稳步增长态势。从 1990 年 ~ 1997 年的 8 年间,中国的粮食生产形势是“三减五增”,即 1991 年、1994 年和 1997 年减产,1990 年、1992 年、1993 年、1995 年和 1996 年增产,呈波动增长状况。同时,也应该看到,1996 年粮食产量一举突破 5 亿吨大关,提前实现“九五”计划目标;1997 年虽然略有减产,并且自 80 年代中期以来“两增一减”的波动特征没有从根本上得到改变,但 1997 年减产的幅度较小,并且粮食产量的波动已经从波幅扩散式的古典型波动改为波幅收敛式的增长型波动。因此,可以认为,我国粮食生产能力已经达到了 5 亿吨的水平,并且相对稳定。尤其应该看到的是,近几年农业生产的全面丰收,并不是在风调雨顺的条件下取得的,除了少数年份外,大多数年份是自然灾害比较严重的。这一现象更加说明了我国农业综合生产能力的稳定性。

这一阶段,中国粮食生产之所以能够摆脱停滞下滑的趋势,获得比较稳定的增长,其主要原因是,中国政府在建立社会主义市场经济体制和宏观调控过程中,注意纠正了那些不利于粮食增长的