

粮食政策:理论与实证

—中国农业部与世界银行的报告

主 编 郭书田 副主编 闵耀良



新 华 出 版 社

粮食政策：理论与实证

——中国农业部与世界银行的报告

主编 郭书田

副主编 闵耀良

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食政策：理论与实证：中国农业部与世界银行的报告
/郭书田主编. -北京：新华出版社，1995.6

ISBN 7-5011-2896-0

I. 粮… II. 郭… III. 粮食政策-中国-研究 IV. F326.11
中国版本图书馆CIP数据核字 (95) 第09613号

粮食政策：理论与实证

——中国农业部与世界银行的报告

主 编 郭书田

副主编 闵耀良

•
新华出版社出版发行

新华书店经销

新华出版社印刷厂印刷
•

850×1168毫米 32开本 14.625印张 插页2张 325千字

1995年1月第一版 1995年1月北京第一次印刷

印数：1—1000册

ISBN7-5011-2896-0/F·399 定价：16元

前 言

呈献在读者面前的这本《粮食政策：理论与实证》是中国农业部与世界银行合作组织的有关中国粮食政策研究的报告集。

中国粮食政策研究是经国务院批准，由农业部组织有关部委参加的中国——世界银行合作研究项目“中国农业部门调研”的第一阶段成果。这项研究从1990年7月开始，到1991年1月基本结束。当时农业部粮食政策课题组在陈耀邦副部长的直接领导下，由政策体改法规司司长郭书田主持，副司长闵耀良具体负责，参加者包括政策体改法规司、综合计划司、农业司、国际合作司、对外经济办公室以及中国农业科学院农业经济研究所的10多位专业人员。执笔者：主报告为杨启荣，专题报告之一为李运涛，专题报告之二为谢建民，专题报告之三为朱闻军，专题报告之四为张红宇，专题报告之五为闵耀良。

世界银行报告由世界银行调查团提供，该团成员有R·伯克洛夫、V·莱思、M·莫达哈、A·比雅兹（世界银行）、M·C·伊万斯、P·朱狄、T·克尔和X·B·姚。报告由主报告和8个分报告组成，本书编入的是其主报告，分报告没有编入、特此说明。读者要进一步了解，请查阅英文原文。

1991年1月15日—18日，在北京召开了《中国——世界银行粮食政策研讨会》，陈耀邦副部长和世界银行中国局农业处处长

戈德堡分别致词，郭书田、R·伯克洛夫分别就各自的研究报告作了说明。与会专家热烈地讨论了中方和世界银行的报告，提出很好的意见。此外，会上提交的《正定、栾城县粮食市场的调查与分析》，引起中外学者的重视，受到了好评。会后，世界银行调查团向世界银行总部报告，并决定向中国提供支持粮食购销体制改革、加强流通设施建设的4.9亿美元的贷款。

近几年来，特别是在党的十四大确定建立社会主义市场经济体制目标之后，中国的粮食流通体制（包括购销体制和价格体制改革）有了很大的进展。建立了粮食储备制度，成立了国家粮食储备局；并于1991、1992年先后两次调整粮食价格，基本上达到购销同价；继广东省放开粮食购销价格之后，各地陆续放开粮食销价，结束了长达40年之久的凭粮票供应制度，同时也在不同程度上放开粮食购价（到1993年年底，全国除云南13个县尚未放开外，基本上都放开粮价）；粮食批发市场在各地建立，粮食期货市场十分活跃。农民认为放开粮价是“第三次解放”（第一次为土改，第二次为家庭承包）。所有这一切，都超过了中方和世行研究报告的预期，这是令人十分欣慰的。

为了进一步地反映中国粮食问题的变化，尤其是如实地反馈自1992年社会主义市场经济体制确立以后，中国粮食的发展形势，政策走向和相关问题，我们特意在附录部分汇集了中国农业部、中国农业科学院、国务院发展研究中心、中国社会科学院、北京农业大学等部门的专家、学者有关中国粮食问题的评述。

因此，本书关于中国粮食政策的研究，既有对过去历史的判断，又有对未来走向的展望，无论其观点正确与否，都是一项实实在在对现实工作具有指导意义的研究。希望能作引玉之砖，求得读者的卓识。

特别应该提到的是，本书的主体部分成文于1990—1991年间，此间正值中国经济体制面临转轨之际。无论在粮食的生产、流通抑或是市场体系建设方面，各种改革规范和提法术语，也都留有特定时期的痕迹。为了忠实地体现当时的实际工作和理论研究的真实情况，我们在撰编本书时，对文字未作任何改动。因为这是反映中国粮食问题在一个特定时期的阶段性研究成果。这是需要读者在阅读本书时注意的。

编 者

1994年6月

目 录

前 言

在中国——世界银行粮食政策研讨会上的

致词……………农业部副部长 陈耀邦 (1)

中国粮食政策研究的几个问题

……………农业部政策体改法规司司长 郭书田 (3)

农业部主报告

中国粮食政策研究…………… (13)

农业部分报告

一、本世纪末我国粮食社会需求预测…………… (72)

二、本世纪末我国粮食供给能力的判断…………… (86)

三、提高粮食供给能力的基本思路…………… (114)

四、粮食与国民经济的协调增长…………… (136)

五、我国粮食购销制度的改革…………… (174)

世界银行主报告

农业部门调研第一部分 (粮食调研) …………… (221)

附 录

对粮食价格波动的辩证识	郭书田 (310)
提高粮棉主产区经济效益的对策思路	郭书田 (319)
论1993年粮食市场价格动态	
——兼析“放价保量”政策	林毅夫 (331)
警惕我国南方出现缺粮局面	俞敬忠 (336)
关于粮食购销体制改革的一些认识	
.....	俞家宝 唐玉荣 (343)
粮价涨幅过大的原因及平抑粮价的建议	张 桐 (349)
对粮食生产及有关政策的建议	周志祥 (354)
粮食产销波动：表象与实质	张红宇 (359)
我国粮食生产流通中的矛盾及其化解的	
思考	赵冬缓 张建武 (364)
我国粮食产后损失的抽样调查及分析	
.....	俞家宝 唐玉荣 (367)
中国粮食需求与供给预测	徐 翔 (375)
关于粮食问题的思考——来自专家的建议	黄延信 (385)
正定、栾城县粮食市场的调查与	
分析	俞家宝 周海超 (392)

在中国——世界银行 粮食政策研讨会上的致词

农业部副部长 陈耀邦

主席先生、女士们、先生们：

中国——世界银行粮食政策研讨会今天开幕了。中外各方面的官员、专家团聚在一起，共同商讨中国粮食发展的政策，这是一件很有意义的事情，我代表农业部表示热烈的欢迎和衷心的感谢。

中国的粮食问题是国内外普遍关心的大问题，作为一个粮食产销都占世界1/5的大国，粮食问题能否解决不仅直接关系到11亿人的吃饱吃好问题，而且对全球粮食供求形势和国际粮食市场的稳定都具有举足轻重的影响。因此，无论何时我们都必须对粮食问题给予高度的重视，把它摆在各项工作的首位。

1990年我国农业取得了大丰收，粮、棉、油、糖全面增产，预计全国粮食总产量达4.25亿吨以上，这对缓解粮食供求矛盾和摆脱持续了几年的徘徊状况起了很大作用。1991年是“八五”计划的第一年。从现在起的10年是我国经济发展的关键10年。中共中央召开的十三届七中全会，通过了“八五”计划和十年规划的建议。按照规划要求，到2000年我国粮食年产量必须达到5亿吨，也就是说，今后每年平均要增产750万吨，这个任务是比较艰巨的，因为我国农业基础薄弱，后劲不足，受自然灾害影响很

大。1989年和1990年两年的粮食丰收，主要是由于政府采取了一系列加强农业发展的政策措施，同时与气候较好有关。今后不能指望年年的气候条件都这么好，实现粮食增产，还必须立足于生产能力的提高，立足于抗灾夺丰收。我们相信，只要加强领导，稳定政策，增加投入，理顺价格，推进科技兴农，真正把农业放在国民经济的基础地位，充分调动8亿农民的生产积极性，2000年的粮食增产目标是完全能够实现的。

自从1980年中国和世界银行关系正常化以来，我部与世界银行进行了很多卓有成效的合作。世界银行对我国农业的一批项目进行了贷款，发挥了良好的效益。农业部门调研项目是我们双方在研究领域的又一次合作。世界银行的专家和我方各部门都为此做了大量工作，并分别写出很有参考价值的研究报告。在这次研讨会上，双方的专家们可以充分地讨论，交换意见，为我国政府的决策提出可行的建议，并为双方今后在粮食产销领域的进一步合作打下基础。

最后，祝研讨会圆满成功！

谢谢！

1991年1月15日

中国粮食政策研究的几个问题

农业部政策体改法规司司长 郭书田

经国务院批准，由农业部牵头，有关部门参加的中国——世界银行合作研究项目，农业部门研究第一部分——粮食政策调研，历时二年，业已基本结束。现就几个重要的问题阐述一下我们的观点。

一、关于粮食需求问题

早在1982年中国共产党第十二次全国代表大会就曾提出了到本世纪末工农业总产值比1980年翻两番，人民的物质文化生活达到小康水平的奋斗目标。这个目标的具体化就是人均国民收入800—1000美元，人均粮食占有量400公斤。1991年召开的第十三届七中全会再次重申了这个目标。把人均粮食400公斤作为必不可少、不可动摇的奋斗目标，不仅是国民计划发展和社会稳定的要求，也是很多研究成果的一致结论。虽然有些研究者对此提出不同的观点，但经过反复论证后，我们认为这个结论还必须坚持。

第一，随着国民经济的发展，居民收入必将进一步提高。按照合理的积累消费比例，并考虑到人口增长因素，国民收入每增长1%，居民人均收入大体上可提高0.9%。如果今后10年国民收入的平均增长速度达到5%，人均收入的增长率也将达4.5%，

到2000年人均收入水平将比现在提高50%以上。这么大幅度的收入增长，没有消费水平的相应提高是不可想象的。

第二，目前我国城乡居民的生活水平仍处于从温饱向小康过渡阶段，这一阶段的特点是食品消费的比重即恩格尔系数仍保持在较高的水平。1989年城乡居民消费的恩格尔系数分别为54.5%和54.1%，预计到2000年可降到49%左右，也就是说，在未来的20年里，食品消费仍将是居民消费中起决定性作用的一项。由于它的比重占了一半左右，没有食品消费的增长，居民消费的提高就难以实现。今后非食品消费的增长可能会快于食品消费的增长。但无论是居民的消费能力还是非食品消费的潜力都是有限的，非食品消费的增长不可能代替食品消费的增长。在过去的10年中，非食品消费增长最快的项目是高档耐用消费品和住房建设。今后这两项仍会保持一定程度的增长，但比重提高的潜力不会很大。城市居民的电视、冰箱等耐用消费品的占有量已接近饱和，人为加快更新换代的速度只能是社会资源的极大浪费。城市住房消费的潜力稍大一些，可是住房投资中国家投资占大头，通过住房改革，改变这种情况，需要一个相当长的过程。农村住房状况在过去的12年中已经得到很大改善，平均每年建房6亿平方米，目前已有70%的农户住进新房，人均面积已达18平方米，比城市高一倍多。今后即使农民愿意把收入增加的大部分继续用于住房建设，我们也要加以引导和必要的限制，因为多建房不仅多占地，而且影响生产投资。可见，企图以住房等非食品消费的增长取代食品消费的增长是不现实的。

第三，按照居民消费支出的49%形成食品需求，2000年的人均食品需求将比1989年增长35%以上。我们知道，中国的食品基本是以粮食为基础的。粮食不仅供直接食用，形成口粮消费，而

且是动物饲料的主要来源，形成间接消费。这几年全国人均口粮消费量一直稳定在240多公斤，今后不会有大的增长。事实上，城市居民的口粮消费已经有所下降，农民的口粮消费也趋于稳定。1989年城镇居民的口粮消费比上年减少3.23公斤，农民仅增加2斤。但在口粮消费稳定趋减的同时，城乡居民的间接粮食消费却以更大的幅度增长，粮食消费总需求不仅没有减少，反而不断提高。目前全国已经有14个大中城市人均粮食消费超过400公斤，有的在600公斤以上。如北京市居民每年口粮消费虽只有120多公斤，但肉蛋奶等食品折粮达400公斤以上。从1981年到1989年农村居民肉类消费量年均递增3%，饲料消费也相应增长。据6万户农民抽样调查，1989年人均饲料消费量就比1984年增加17公斤，口粮减少4公斤，由此看来，今后的粮食问题将主要是饲料问题。随着动物性食品消费的增长，饲料需求必将大幅度提高，从而带动人均粮食消费总量的增长。我国目前人均肉蛋奶鱼等动物性食品消费水平依然很低，增加动物性食品比重，不仅是居民消费水平提高的必然要求，也有利于改善营养状况、增强人民体质。无限度地增加肉食消费，模仿西方的膳食模式是不可取的，但压制消费、单纯食素也是不可取的。保持中国独特的膳食传统、适当增加肉食是引导消费的基本原则，这就需要人均粮食消费总量不断有所提高。按照我们的计划，到2000年人均粮食占有量达到400公斤，比1989年提高31公斤，提高幅度仅为8.4%，比预计人均食品消费增长35%的水平低得多。因此，这个粮食需求水平必须保证。

第四，如果人均粮食占有量提高到400公斤，2000年全国人口可能达到13亿，全国粮食总要求将达到5.2亿吨，比原来的预测5亿吨高出2000万吨，这个增量完全是由于人口增长造成的。

1990年7月1日人口普查，全国人口已达11.33亿，人口自然增长率高达14.8%。从现在到2000年还有10年时间，又正值新的生育高峰期，即使进一步加强计划生育工作，每年增长的人口也很难低于1600万人，因此，2000年12.5亿人的计划指标很可能要突破，经过努力，争取把人口控制在13亿以内。

二、关于粮食供给问题

我国的国土和耕地面积占世界的7%，而人口却占世界的22%，人均土地资源占有量仅相当于世界平均的1/3。这对于农业生产的发展和人均粮食占有量的提高是一个很大的制约因素。在资源有限的情况下，我国粮食总产量一直保持在占世界总产量20%左右的水平。1990年达到4.25亿吨，这是一个了不起的成就，是全国上下重视和发展农业的结果，是广大农民辛勤劳动的成果。目前我国粮食单位面积产量与其他发展中国家相比，已是一个较高的水平，今后进一步提高的难度是很大的，但绝不能因此认为生产发展的潜力已经到顶了。从各方面因素来看，我国农业发展潜力依然是很大的。

(1) 现有耕地还具有进一步增广的潜力。在我国现有14亿多亩耕地中，中低产田占10亿亩。这些耕地由于存在着各种各样的质量障碍，粮食单产比高产田低得多。目前我国高产田的粮食亩产已能稳定地达到400—500公斤，最高水平达到1吨。1989年南方的广东、福建就出现了三个“吨粮县”，1990年北方的山东省也出现“吨粮县”典型。而全国大面积的中低产田的粮食亩产只有200—300公斤，有些甚至在100公斤以下。虽然中低产田面积占粮食播种面积的大头，但1990年全国平均亩产达到250公斤。可见，以改造中低产田为主，进一步提高粮食单产还具有很大的潜

力。这里还有一点必须指出，就是我国耕地面积的统计严重偏低，实际耕地面积可能超过20亿亩而统计面积只有14.9亿亩，按统计面积计算的粮食亩产大大高出实际水平。因此，按实际水平衡量，粮食生产的增产潜力还要大得多。

（2）农作物复种指数的提高也具有一定的潜力。轮作复种是中国农业的优良传统，也是相对增加种植面积、缓解用地矛盾的有效办法。据专家分析，我国耕地的复种指数还有7个百分点的潜力。每个百分点就是1500万亩，用于粮食生产可增产粮食36亿公斤。可见，提高复种指数的威力是巨大的。1991年农业全面增产的一个突出经验就是实现了复种指数与单位面积产量的“双增”。1990年全国粮食总产达4.35亿吨，比上年增产2745万吨，增长6.7%；棉花总产447万吨，增长18.1%；油料总产1615万吨，增长24.7%，其中油菜籽增长27.5%；糖料总产7180万吨，增长23.7%。粮、棉、油、糖全面增产的原因之一是提高复种指数2个百分点，总播种面积增加了3700万亩，从而使各种作物的面积都有所增加，又不相互挤占，因而全面增产，二是单产水平普遍提高，粮食亩产提高10公斤，棉花亩产提高2公斤。1990年的情况和1984年相类似。实践证明，中国农业不仅有增产潜力，而且可以做到全面增产。

（3）除耕地外，开发现有荒地、荒山、荒水等尚未利用的土地资源，发展开发农业，也具有全面提高农产品供给的巨大潜力。据统计，我国现有宜农荒地5亿亩，其中43%是草地，可用于畜牧业，16%是丘陵山地，可植树种果，适宜耕地开垦的荒地约2亿亩，如果全部开垦出来，可增加耕地1.5亿亩。此外我国沿海滩涂约有2000万亩，绝大部分可开发利用；淡水水面2.5亿亩，可养水面7500万亩，目前还有40%尚未利用；海水可供养

殖的水面738万亩，已养殖面积只占1/3。开发利用这些新资源，必将大大提高我国粮、棉、油、果、肉、鱼等各种农产品的综合供给能力。

(4) 科学技术是生产发展的重要推动力。在过去的增产过程中，良种培育、合理施肥、病虫害防治、高产模式栽培等技术都发挥了重要作用。今后在这些方面的潜力仍然是巨大的。如我国目前化肥的有效利用率仅达30%，比发达国家低一半，并且氮、磷、钾比例失调，如果普遍采用科学的测土配方施肥技术，并改善化肥质量和品种结构，把有效利用率提高到发达国家的水平，就等于化肥供给总量增加一倍。粮食生产和使用结构的调整对缓解供求矛盾也具有重要的作用，区域布局合理化，可发挥各地区的自然优势，提高全国的平均单位面积产量。随着畜牧业对饲料需求的增长“把饲料粮生产从粮食生产中分离出来，形成种植业的三元结构，不仅可以相对增加饲料产量，而且由于优质饲料的增加还可以提高畜牧业的转化效率。畜牧业结构的调整是近10年畜牧业稳步发展的重要原因之一。在畜牧业中，猪的比重从90%下降到81%，草食及其他动物的比重从10%上升到19%，使等量饲料生产肉类产量大幅度增长。同时，由于养猪技术的进步，现代养猪业比重的增加和平均出栏率提高，养猪生产的饲料报酬率也明显提高，从过去的13：1上升到现在的6：1，这对节省饲料和增加猪肉产量也起到很大的作用。

三、如何实现粮食供求的增长目标

到2000年，我国粮食的需求将上升到5亿吨以上。要实现供求平衡，粮食生产就必须同步发展。从资源技术的潜力看，到2000年全国粮食产量达到5亿吨的水平是有可能的，但从现实条

件看，实现这个目标绝非易事。

第一，农业生产的基础条件还相当薄弱，我国耕地开发利用时间长，土壤肥力较低，自然生态破坏严重。近10年来，化肥施用量成倍增加，有机肥施用量逐年减少，土壤理化性能进一步下降。由于“六五”以来农业投资减少，水利设施老化失修，灌溉面积和排灌能力都有下降。我国自然灾害频繁，水利条件的恶化已经明显降低了农业抵御灾害的能力，自然灾害成灾率由“六五”期间的44%上升到“七五”期间的48%。此外，粮食的“粮食”——化肥的发展赶不上农业生产发展的需要，也是基础薄弱的一个体现。

第二，农业投资不足。最近两年国家对农业的投资比前几年低谷期有所提高，对农业生产起到一定的作用，但农业投资占基建投资的比重仍处于3%的低水平，绝对数还不及1979年。而农业生产规模差不多增大了一倍。投资与生产的反差实在太大了。1990年以来，各级政府、农村集体经济组织和农民对农业的投资和劳动积累有所回升，这是一个好势头，应该坚持下去。

第三，粮食价格和流通体制不可能一下子理顺，将会影响粮食生产的发展。目前，粮食定购价格过低，粮食丰收后市场价格也大幅度下跌，使农民增产不增收。1989年农民人均收入达602元，比上年增长10.5%。但扣除物价上涨因素后，实际收入下降了3%，这是改革以来第一次出现的负增长。1990年上半年农民现金收入增长1.9%，实际下降3.7%。这对农民的生产积极性，特别是种粮的积极性有很大影响，应引起足够的重视。

第四，受气候条件的影响，我国粮食生产的年际波动难以避免。由于粮食产销的基数都很大，波动1%就是400万吨。如果在丰收的年份不能多产粮、多储粮，到了歉收年份就很难保证粮