

落实农业科研资金,开放粮食统一市场 ——解决粮食问题的当务之急

A Top Priority Task to Solve Grain Problems

孔宪铎

(香港科技大学,教授、副校长)

林毅夫

(香港科技大学经济系,教授 北京大学中国经济研究中心,研究员 北京 100871)

1996年11月,世界粮食首脑会议在罗马召开,鉴于粮食对未来世界发展的重要性,各国首脑纷纷如期赴会,我国政府亦由总理率团赴会。过去两年来中国的粮食问题在国际上引起广泛的注意,特别是美国观察研究所所长布朗先生出版《谁来养活中国》一书,认为中国未来的粮食短缺将会给世界带来危机。因此,中国人到底有没有能力养活自己,显然成为这次会议的焦点议题之一。中国政府在世界粮食首脑会议召开之前的10月25日发表了题为《中国的粮食问题》的白皮书,从历史、现状和未来三个方面全面阐述了这个世界上人口最多的国家,如何一步步地解决好十几亿人的吃饭问题。白皮书中对中国粮食未来供求的预估,以及保护农业自然资源,依靠科技提高单产,和利用市场机制实现国内基本自足的政策表述,与我们两人的观点基本一致。我们几经讨论之后,拟在此再进一步阐述以下的观感。

白皮书的两个特点

白皮书首先总结了自新中国成立以来的40年的时间里,何以能在世界7%的耕地上,解决世界22%人口吃饭问题的经验,并根据中国的农业资源状况,规划了未来中国城乡居民的食物结构。另外,在解决粮食供需的问题上,中国的政策是立足国内资源,实现粮食的基本自给,同时也不排除利用国际资源,在品种、丰欠调剂和区域平衡上作必要的补充。

白皮书中提出的各项引导消费、减少浪费、增加粮食生产和提高农民生产积极性的措施,显然是十分正确的。和以前的相关文件比较,除了其全面性、系统性,以及依赖传统的增产措施,如保护水土资源、增加灌溉面积外,白皮书还有两个特点:一是

强调实施种子工程,加快科技成果转化,加强农民的职业培训,深化农业科技体制改革等的重要性,把科教兴农、提高粮食单位面积产量作为新的解决中国粮食问题的战略措施;二是明确了市场在粮食定价和实现地区间供求平衡的作用。我们认为在中国传统的精耕细作已达到极点的情况下,前者是未来增加中国粮食产量的唯一途径,后者是提高农民收入和种粮积极性的关键所在。

科研预算欠缺的现状

在上述两个关键点上,白皮书仍有值得补充之处。白皮书明确规定到了2000年,中央政府的基本建设预算投资中,排洪、抗旱等农业基本设施所占的比重将由目前的17%提高到20%以上。相比之下,科教兴农是增产必经之途,因此被提高至战略性地位,但白皮书中并未对此战略作出任何短期或长期财政预算上的安排。

农业科教是农业和粮食生产持续增长的关键,因为科技在农产上的贡献,在适当的投资下,可以从目前的35%提高到60~80%。科研和教育又是一种长期的投资,短期内无法看出它的效果,因此容易受到忽视。每当政府财政预算一紧张,最容易受挤压的就是农业科研和教育。而且虽然农业被摆到国民经济基础的地位,但根据我们的观察,这种基础地位只有在农业出现危机时,才会真正引起政府的重视。远的例子不说,1978年开始进行改革,中共中央的文件明确规定,对农业的支出要从当时占财政预算的11%增加到18%,但实行了家庭联产承包责任制后,农民的积极性提高,1979至1984年间,粮食年均增产4.9%,比过去25年的平均增长率提高了1倍。结果,80年代末、90年代初财政预算对农业的支出比重不仅没有提高反而还大幅度

降低到3%。结果,受到影响最大的是农业科研、推广和教育体系。许多农业科研队伍“有钱养兵,无钱打仗”,农业推广体系处于崩溃或半崩溃状态,农业科技教育留不住好教师,招不到好学生。

在60年代时,中国在农业科技上的最大成就就是培养了短秆水稻,比世界上所谓的“绿色革命”早了两年,70年代的重大成就则是培育推广了杂交水稻。目前中国是世界上唯一大面积推广种植杂交水稻的国家,印度、越南等国最近才开始小面积试验推广,但时至整个80年代和90年代,中国在粮食育种科研上尚无任何新的重大突破。目前,中国在农业科技上吃的还是60、70年代积累下来的老本。一般培育一种新的作物品种,需要几年甚至十几年的时间,如果不赶快增加科技储备,科教兴农将成为无源之水。

在农业科研经费上,即使是在发达国家,主要靠的也是政府的财政拨款。这是农业科研的技术和经济特性所决定的。除对少数每年必须购置的杂交玉米、杂交水稻等种子外,大多数的农业技术成果无法给予专利保护。因此,私人企业没有在这方面进行科研投资的积极性。其次,农产品需求的价格弹性低,科技进步增加了农产品的供给,结果是农产品价格下降,消费者得到的好处大,生产者得到的好处反而不多。从“谁受益,谁付费”的原则来说,应由政府对消费者课税,并从中提成来支持农业科研。

保障科研资金

近年由于粮食生产出现相对停滞,粮食价格大幅上涨,政府才对农业科研给予高度的重视。1994年国家特地从总理基金中一次性地拨出1000万人民币给“杂交水稻之父”袁隆平,作为科研资金,湖南省政府也同时搭配给他1000万人民币。国家对科教兴农的支持,确实令人高兴。但是**农业科研资金的来源如果没有制度性和长期性的保障,粮食供给形势一好转,对农业科研的支持就很可能又会和过去一样,变得有名无实了。**

多数发达国家农业科研投资的资金约占农业总产值的2.6%,中国目前的水平只有1%左右。中国有必要以政策或立法的方式把农业科研投资的比重明确下来,并像抓通货膨胀那样,作为每年人代会上政府工作报告的一项内容,对照检查实施的情况。

要解决中国的粮食问题,一方面要有新的技术进一步提高单位面积的产量,另一方面还必须使农民愿意积极地采用这些技术才行。实施了家庭联产承包责任制以后,农民成为生产的主体,生产决策取决于各项生产活动的比较利益。从完成家庭联产

承包责任制的1984年至1995年间,农业年均增产5.2%,而粮食生产每年才递增1.2%,原因就在于其他农产品的市场基本都已完全开放,价格、流通完全由市场来决定;但粮食的价格和供销长期来仍一直受到政府的行政控制,因此粮食生产的比较利益低,生产粮食主要是对国家做贡献,农民没有增加投入采用新技术的积极性,粮食生产自然处于下降、停滞、低速增长的被动局面。如果能放开市场,粮食少了,粮食的价格就会上升,农民增加投入,采用新技术的积极性就会提高,粮食产量自然会增加。

引进市场机制

在引进市场机制方面,中国政府早已做过几次尝试。80年代初,粮食连续几年丰收,出现政府的仓储能力不足、打白条、农民卖粮难、市场粮价低于政府收购价的局面。为了摔包袱,在1985年,政府把统购制度改为定购制度,每年的粮食定购数量由政府 and 农户双方协商订定,由于当时政府定的粮食定购价低,当年出现粮食减产7%的情形。从1986年开始,定购实际上又变成了政府单方面赋予农民的任务,而且比原来的统购还严格。

90年代初,中国粮食市场再次出现了80年代初的情形,为了减轻财政负担,中国政府对粮食购销体制再次进行了变动,在余粮区实行了“放价保量”,即保证每年1000亿斤粮食收购任务的前提下,价格随行就市的制度,缺粮区则放松了粮食定购任务。这是造成1993年粮食市场价格大幅度上涨的原因之一。于是从1994年开始,政府方面又实行了粮食的省长负责制,要求各省自行负责粮食供求的平衡,结果又导致各省加强了对粮食生产和流通的行政干预,妨碍了全国统一市场的形成。

这次在白皮书中,不再提省长负责制,强调市场在流通上的作用,但我们认为,如果对市场的作用没有一个全面的认识,只在要减轻政府的财政负担时才允许市场发挥作用,而在市场粮食价格稍一上涨时,为了保护城市消费者的利益,又将各种行政干预手段换个名称或形式请回来,那么全国统一的粮食市场就难以形成,在粮食生产上农民也难以真正享受到市场调节的好处,许多增产粮食的有效措施,也难以真正落实到位。

可以这样说,从根本上解决中国的粮食问题,白皮书认准的科教兴农和开放市场是非常可贵的,但没有国家财政上的支持和制度上的保障,这两点还是一句空话。因此,从政府方面来说尽快落实农业科研和教育的预算安排,尽快落实开放全国统一的粮食市场的具体政策,才是当务之急。

(责任编辑 蔡德诚)