

中国粮食平稳跨世纪的思考

Thoughts on the Peaceful Transition to the Next Century of China's Grain

王雅鹏

(陕西省农业经济研究所, 副研究员 陕西杨陵 712100)

按照人口增长、人民生活水平提高、经济发展三个方面的需求预测,到2000年中国粮食必须再增产500亿公斤,实现年产5000亿公斤的产量目标,才能保证平稳跨跃世纪。因此,如何增产粮食,影响粮食增产的因素是什么,其发展的趋势如何,都应该深入思考。

一、影响粮食增产的因素

1. 投入决定说

认为影响我国粮食增产的主要因素是投入不足。其理论依据是:粮食生产实际上是一个物质能量平衡与循环的过程,土地生产出粮食,销往城市及产区以外,实际是能量的大流失,要维持生产和扩大生产,就要进行物质能量的补偿和投入。分析我国粮食生产,1949年总产量为1132亿公斤,1993年为4564亿公斤,增加了3倍,而对粮食生产的投入不但没有增加,反而有所减少。国家预算内农业基本建设投资占基本建设总投资的比重,从“六五”期间的5.1%下降到“七五”期间的3.36%,1990年下降到3%,1993年下降到2.6%,1994年虽然安排投资126.58亿元,比1993年增加45.7%,但所占比重则下降为1.8%。

2. 科技决定说

认为我国粮食生产问题在于科学技术无突破性进展和科技生产水平低。从良种更新换代看,自杂交玉米、杂交水稻、远缘杂交小麦小偃六号问世以后,能覆盖全国的突破性高产良种至今没有出现。农业科技推广工作也江河日下,科技对农业增产的贡献份额从“六五”期间的35%减少到“七五”期间的28%。近期由于对农技推广单位“断粮断奶”,许多农技单位事业费减少,人心不稳,牌子不保。1994年全国农技推广费仅占农业总产值的0.2%,有20%的农技推广单位与财政脱钩,有44%的县级农技推广机构的经费被缩减或者取消,使农业生产技术水平提高十分艰难。另外,我国目

前粮食生产水平已接近世界水平,水稻单产和日本、韩国和台湾省相同,小麦单产已超过美国,再增产只有依靠科学技术的突破性进展。

3. 规模决定说

认为我国粮食增产的主要障碍是农户的经营规模太小,导致农民对粮食生产的期望值很低,生产的积极性很差。目前全国有2.2亿个农户,平均每户经营耕地仅为6.7亩,被世界农经学者称之为“超小型”经济。如此小的规模,不利于机械化操作,田间作业只能停留在手工劳动的层次,生产效率无法提高;不利于各家各户的协调和一致;不利于农田基本建设和水利设施建设,制约土地生产水平提高;不利于科学技术推广,治病防虫、品种搭配、轮作倒茬等科学经营管理措施难以实施,而这些都是粮食生产发展中必须解决的问题。

4. 市场扭曲说

认为中国的粮食问题主要是市场交换环境不良,市场价格扭曲所致。目前的粮食生产实际上执行的是市场经济和计划经济交错的混合经济模式,粮食价格并不能完全由市场供需均衡点决定,价格并不完全反映供求关系。由于粮食市场价格出现扭曲,农民的粮食交换市场环境不良,市场经常出现波动和风险;为了躲避风险,农民只好减少商品粮的生产量,只种自给粮。

5. 制度障碍说

认为我国粮食问题发生在生产组织制度、土地经营制度、户籍制度、产品流通制度等一系列制度安排上。从生产组织制度看,目前实行的家庭联产承包责任制,在增强生产经营者的责任心和相互之间的协作方面是无与伦比的。这种制度的弊端是经济、技术封闭,生产资金易于向消费基金转移,生产的专业化程度低,易于产生小而全多样化经营和兼业化经营,“联产”则无人问津,粗放经营和撂荒没有责任,致使粮食生产的土地整体效应不能发挥。从土地制度看,目前实行的是国有民营、所有权和经营权分离、经营使用权由农户掌握、社区内的农

民对社区内的土地平等拥有使用权的土地制度。这种制度安排增强了国家对土地资源的控制力和农民对土地的占有欲望,弊端是国家对土地非农化拥有绝对权和随意性,农民对土地经营易于产生掠夺式经营和短期行为,不利于土地综合生产力的提高,不利于土地在农户间的合理流动和实现规模经营。从户籍制度看,城乡二元结构,阻碍了劳动力的非农化,劳动力离土不离乡的结果是对粮食生产进行兼业化经营,把它作为非农业收入的一种补偿,从根本上降低了粮食生产力。从粮食流通看,无论是粮食从农村向城市的流通还是粮食在地域之间的流通,都是国家行政力量和市场力量的结合,国家在此起着相当重要的中介和组织作用,既加重了国家的财政负担,又难使产销真正直接见面,致使流通成本很高,生产者和主产区往往吃亏,最终使生产者不愿生产商品粮,粮食大发展受到限制。

6. 政策不力说

认为我国粮食生产的问题是政策不力,配套不够,实际上粮食作为中心基础产业的地位没有落实,粮食的播种面积往往被随意缩减,倾斜性扶持很少,扶持商品粮基地建设的资金额度也很有限,很少能起到推动产区经济发展的作用。在流通贸易和价格政策方面,不能有效地平衡生产者和消费者、产区和销区的利益,使生产者的利益往往在流通交换中受损。究其原因,一是政策本身设计不完善,不配套,可操作性差,稳定连续性不强;二是政策执行者思想认识观念有偏差,急功近利;三是利益目标不一致,利益关系不协调,生产者希望高效,消费者希望优质,政府宏观管理部门希望高产,致使政策重心不明;四是宏观经济环境不利,政府力不从心,政策难以到位。

7. 结构失衡说

认为我国粮食生产系统内部存在着一系列结构失衡,致使供求矛盾时有发生。首先表现为土地利用结构失衡,过去是以粮为纲,单一从事粮食生产,现在是粮食受到经济作物和林果园艺作物的排斥,种植面积逐年下降,而且从优等田向劣等田转移。其次是粮食的品种结构失衡,大米、小麦、玉米三大粮食作物的产量构成比例和消费需求结构不吻合,结构性短缺和过剩并存;口粮和饲料粮结构失衡,饲料粮短缺,致使每年要拿出 500 亿公斤原粮转作饲料。再次是粮食的区域结构失衡,因全国性的统一大市场没有形成,区域性过剩和区域性短缺并存。其他还有粮食系统内部生产、加工、储备、消费结构方面的失衡,以致经常出现产大于销、产不抵销、储备过量和储备不足等问题。

8. 资源危机说

认为粮食发展问题主要是耕地和水等基础性资源不足。

总览众家之言,有两个问题是公认的。第一,中国的粮食问题不在生产者和生产系统本身,而在外部环境系统的完善,无论是投入问题、科技问题、规模问题,还是制度问题、市场问题、政策问题、资源问题,都不能靠粮食生产者和粮食生产系统自身来解决,都有待于整个社会经济系统的改革和发展。第二,中国的粮食问题不在现在而在将来,在于日益增长的粮食需求和生产发展能否满足人口增加和人民生活水平的改善。

二、未来粮食发展的趋势

1. 区域自保

据资料统计,1993 年我国已建成的 362 个商品粮基地县,粮食总产为 1 327.5 亿公斤,出售商品粮 571 亿公斤,其耕地面积不到全国的 1/5,而粮食总产量占全国总产量的 1/4,提供的商品粮占全国的 60%,明显是我国的粮食主产区。这些主产区在国家超经济力量的牵引下,一般牺牲了调整农村结构和地区产业布局以及发展农村其它经济产业和工业等机会,长期担负着维持国家粮食种植面积稳定和保证粮食稳定供应的重任,承担了巨大的自然生产风险、市场经济风险和政策政治风险,使地方财政背上了沉重的包袱。在产销区利益平衡问题一时难以解决和中央明确提出“米袋子”省长负责制的条件下,粮食主产区大多数开始以粮食自保为目标,大幅度的调整种植业结构,压缩粮食生产面积,转移资源投入重心,向自我平衡的方向靠近。目前全国粮食调入省 14 个,调出省 13 个,在区域自保以后,估计调出省将大量减少。同时,在区域自保的背景下,种粮户也开始实行自保,对粮食耕地、劳力和物资的投入也以自给自足为目标,对生产商品粮不作为投入目标。这对于经济欠发达,粮食生产条件差,目前还不能自保的地区来说,区域自保相当于区域封锁,给其带来的压力将是十分严重的。

2. 生产区位转移

据调查统计,我国粮食生产的区域格局已发生重大变化,原来的“南粮北调”已被“北粮南调”替代,南方过去的商品粮基地县不少已经变成粮食净调入区,而北方的一些生产条件较差的地区却演变为新的商品粮生产区,粮食生产区位转移趋势十分明显。其转移的方向和规律大体可以概括为两点,一是从优等地向劣等地转移,二是从经济发达区向欠发达区转移。据有关专家预测,我国的粮食生产有三个增产中心,近期的增产中心在长江中下游地区,中期的增产中心在黄淮海平原和三江平原,远期的增产中心在西北黄土高原,增长中心也有转移的趋势。

3. 在产量、质量、效益的权衡中,效益的计较成

为生产者的决策重点

当前我国农业发展的两个主题,一是保证粮食稳定增长和有效供给,二是保证农民收入增加。按理而论,二者应该是统一的。但是,由于多种原因,粮食的价值多层流失,投资于粮食生产难以获得社会平均利润,粮食产量越高往往成本越大,吃亏越多,故而促使粮食生产者在产量、质量、效益三大目标权衡中,放弃产量目标和质量目标,只计效益目标。这表现在生产行为和生产方式中,一是尽可能扩大生产规模,充分利用土地的自然生产力来获得生产收益和规模效益,目前一些山区的粮食生产正是如此;二是在无条件扩大耕地生产规模的地方,采取粗放经营,以便通过降低生产成本来获得收益;三是实行兼业化生产,把粮食生产当成从事其它生产的一种消遣和捎带。微观经济利益主体的这种生产方式和态度,带来的直接后果是产量目标完成与否无人关心,质量提高不是生产者的义务,而是生产者获得收入的手段,增加了增产的难度。

4. 实现产业化、一体化经营

粮食生产是基础性产业,其重要的特征是“两头在外”,即生产资料从外部购入,销售加工在外部进行,这就使得粮食生产具有明显的效益外在性和社会公益性。在生产、加工、销售三方利益分配不均一时难以平衡的情况下,为了阻止粮食生产者的利益流失,提高粮食生产者的积极性,促进粮食生产向前发展,一些经济发达的农村对粮食生产实行产业化、一体化经营,即以市场为导向,以优势产品加工企业为龙头,以粮食生产基地为基础,融粮食生产、加工、销售为一体,以克服农户和粮食主产区仅出售原粮,利益分层流失的弊端。

5. 实行农场化规模经营

为了克服小规模分散经营带来的弊端,自1987年起,经国务院批复,在苏南无锡、吴县、常熟三县(市),山东平度市,北京顺义县,广州南海市,浙江温州市等地区分别就土地适度规模经营进行试验。到1990年,苏南三县市劳均经营15亩以上土地的规模经营单位发展到2816个,经营面积达22.58万亩,占责任田面积的22.4%;无锡县有20多个村的全部粮田实行了规模经营;顺义县集体农场集中经营粮田占耕地的62.8%,劳均经营面积达146.8亩。一些地区通过家庭农场、村办农场、站办农场、厂办农场等多种形式扩大了农户的土地经营规模,平衡了经营农业和经营非农产业劳动者之间的收益,稳定和促进了粮食生产发展。如无锡县1993年村办以农场形式实现规模经营的耕地面积12万亩占全部责任田的49%,1990年规模经营单位三麦亩产246公斤,比全县平均单产高10%,水稻亩产538公斤,比全县平均高30公斤,粮食商品率为92%,每个劳动力年收入2561.7元,比乡镇企业职工

工年收入高891.7元,高53.4%。

三、保证粮食平稳增产的对策思考

1. 构造良好的外部环境,促进粮食生产

(1)保护粮食生产和粮农利益,构造一个有利于改进粮食生产效率的制度和政策环境。粮食生产的效率主要体现在农民从事粮食生产的收益,耕地投入粮食生产的收益和粮食产区通过发展粮食生产带动经济发展等几个方面。要提高效率,必须建立如下制度。

第一,建立粮食生产保护制度,包括对粮食生产资源,粮农利益,主产区的利益进行保护,要迅速增加农田水利基建投资,划定粮食生产保护区,用法律手段固定和保护用于粮食生产的耕地,防止自然破坏和人为向其它产业转移。对于粮农,一方面要给予经济扶持和政策鼓励,另一方面要组建自我保护组织,保证其能够代表农民形成一种进行市场交易的谈判力量,以使粮农在市场交换中获得正常利润。同时,要建立粮食生产保险制度,通过社会福利制度和生产者之间的互助协作,化减粮食生产的风险。再则要建立粮食产区和销区的平等议价制度,提倡销区对产区进行资源补偿和实行以工补农,为产区提供必要的粮食发展基金。销区应帮助产区建立粮食加工、储备等基础设施,销区可以和产区签定合同,提前支付购粮款,也可委托产区代购代储,以使产区经济正常发展。

第二,建立良好的土地流转制度和生产组织制度。目前应在稳定延长土地承包期的同时,建立土地使用权有偿转让、集体委托经营、股份经营等一系列有利于实现土地规模经营的制度。对于粮食生产的组织制度,要在家庭经营的基础上,引入农场化、企业化、一体化、区域专业化生产,加强科技、市场等社会化服务体系建设,逐步把千家万户分散经营的组织形式向网络式、协作式、合作式、群体型组织形式推进,以提高粮食生产效率。

第三,建立粮食生产的投入制度和农民科技生产教育制度。对于粮食生产的基础设施和长期、远期见效的项目投资,要由国家承担,规定好农业投资占基建总投资的比重或占粮食总产值的比重,形成一种制度。调整粮食和生产资料的比价关系,给农民一个明确的生产收益预期,增加农民投入的自觉性。对农民的科技教育是政府的一项间接投入,要继续办好农广校、农技校、农业技术协会、农业科技示范基地等,提高农民的科学种粮水平,增加土地生产率和劳动生产率。

(2)构建良好的市场环境,推进粮食生产的市场化进程。

第一,加强市场体系建设,改变目前的有市无

场,以集散性农村集贸市场为主的状态,建立国家级期货贸易、区域性中心批发、农村集散性集市贸易三级市场体系,力争形成全国性的统一大市场,保证国内市场和国际市场顺利接轨,防止市场对生产的冲击。为粮食市场调节和市场交换创造一个良好的基础环境。

第二,加强和市场配套的基本设施和制度建设,如市场信息网络、粮食储备制度,风险基金、税收、信贷制度,市场法规和监测体系,价格形成机制,等等。以防止市场价格扭曲、市场大起大落、欺骗交易、垄断经营等对粮食生产及粮农利益的冲击,促进粮食生产发展。

(3)加强粮食生产的科技服务体系建设,提高粮食生产的科技水平。市场机制最本质的东西是竞争机制。在竞争中,谁的产品成本低,技术含量高,质量好,谁就能占领市场。市场竞争的背后是技术,因此必须大力提高粮食生产的科技水平。为此,一要加速农业科研单位体制改革,国家对农业科研单位的事业费拨款要随农业生产的发展而增加;二要全面落实农业科技推广法,加速科技成果转化,提高农业科学技术在粮食增产中的贡献份额;三要增加农民对科技的有效需求,包括农民的科技水平和对科技作用认识的提高、科技成果转化的合理价格,以及利益分配、生产规模和效益,等等。

(4)调整农业生产结构,确定粮食生产的合理结构比例和地位。在土地利用结构上要调整粮食作物、饲料作物、经济园艺作物三者的比例,保证粮食生产占有相当的面积,并积极抽取经济园艺作物的收益投入粮食,保证粮食总产增加;要积极调整粮食生产的品种结构和地区生产结构,作到以需定产,产需比例协调,防止类似东北玉米大量压库,南方用大米喂猪的情况再发生。

(5)保护粮食生产资源。要建立资源评价补偿制度,防止粮食生产资源的超速过量流失,必须明确有些资源,特别是土地资源,是不可再生资源,今天的转移,就意味着永久的消失。因此要有法律和经济手段,切实建立一套资源保护制度,防止子孙后代无地可种、无水可灌的情况发生。

2. 顺应发展趋势,培育和扶持粮食生产新的增长点。

(1)顺应区域自保和区位转移的趋势。一方面积极发展和催化以工补农,另一方面大力培育和扶持新的粮食增长中心。

区域自保以后,工业发达,粮食生产相对萎缩的地区,其粮食调入和进口的压力加大,在年年需要买粮、年年需要耗费资金与以工补农、扶持粮食生产、一次投入多次见效的选择中,英明而有远见

的决策者无疑会选择后者。目前的问题主要是以工补农的方式和额度问题,以及补在什么地方、补多少的问题。笔者认为对待粮食的补贴应分三个阶段,采取三种方式。第一阶段主要是对农田水利建设和土地平整、粮食储藏等基本建设项目进行补贴,第二阶段是对农业科技、支农工业及粮食加工业的建设进行补贴,第三阶段是对粮食价格补贴。要提倡地区间的互助协作,鼓励经济实力强的地方异地开发和建立粮源基地。

粮食增长中心转移的趋势是东部向西部、南方向北方、平原向山区、优等地向劣等地、发达区向欠发达区的转移。新的增长中心一般表现为耕地面积相对较多,二、三产业相对发展较差,如果从一开始就不能正确处理粮食和其它产业的关系,增长中心还可能再次转移。为保护新的增长中心持续发展,一要积极制定和实施粮食保护制度,调动粮食生产者的积极性;二要走粮食生产—养殖业—食品加工业一体化经营之路,发挥粮食的综合效益;三要增加科技、物质投入,改善基本条件,提高粮食的综合生产能力;四要按照平等交换和协调发展的原则,正确处理产区 and 销区的关系;五要完善储备、流通、风险保障体系建设,使之更好地适应市场经济环境。

(2)重视生产效益,加快产业化进程。粮食生产产业化,有利于打破农村—农业—粮食生产的旧格局,有利于协调粮食生产与多种经营生产及乡镇企业发展的关系;有利于打破行业、部门所有制的封锁,促进区域化、专业化和贸工农一体化;有利于克服小生产和大市场的矛盾。因此,解决生产者信息不灵、生产带有盲目性和趋同性的弊端,有利于生产的社会化和社会化服务体系发展;有利于克服粮食的比较利益低及价值多层流失的矛盾。因此,应大力引导和扶持。为搞好粮食生产产业化,一要根据市场需求,选择好能够带动和促进粮食生产发展的龙头企业;二要搞好社会化服务;三要处理好龙头企业基础产业、相关联动产业之间利益分配关系,实行科学管理;四要最大限度地保护粮食生产者的利益,要从“第一车间”的角度看待粮食生产问题。

(3)鼓励农场化规模经营。在经济发达区,组织专业农场是稳定农业,平衡农民与非农产业劳动者利益的一项重要举措,要予以引导、支持和保护。应明晰产权关系,稳定生产规模;应加强科学管理,提高生产效率;应把握好生产方向,保证以农为本;应不断引进技术,尽量输入现代新型技术生产要素,提高科技生产水平,起到典型示范和带头作用。

(责任编辑 刘先曙)