

中国的粮食问题

国务院新闻办公室
(1996年10月)

中国政府一向十分重视粮食问题。中国有12亿多人口，是粮食生产与消费大国。中国的粮食状况如何？中国的粮食生产潜力有多大？中国人民能不能养活自己？中国将如何发展粮食生产？是人们普遍关心的问题。中国政府经过科学论证，现就这些问题作出实事求是的回答。

一、新中国解决了人民的吃饭问题

饥饿始终是半殖民地、半封建的旧中国的一大难题。旧中国的农业发展水平极为低下，有80%的人口长期处于饥饿半饥饿状态，遇有自然灾害，更是饿殍遍地。1949年新中国成立时，全国每公顷粮食产量只有1035公斤，人均粮食占有量仅为210公斤。

中华人民共和国建立后，政府废除了封建土地所有制，带领人民自力更生，奋发图强，大力发展粮食生产，用占世界7%左右的耕地，养活了占世界22%的人口。1995年与1949年相比，粮食总产量增长了3倍多，年均递增3.1%。目前，中国粮食总产量位居世界第一，人均380公斤左右（含豆类、薯类），达到世界平均水平。人均肉类产量41公斤、水产品21公斤、禽蛋14公斤、水果35公斤、蔬菜198公斤，均超过世界平均水平。据联合国粮农组织统计，在八十年代世界增产的谷物中，中国占31%的份额。中国发展粮食生产所取得的巨大成就，不仅使人民的温饱问题基本解决，生活水平逐步提高，而且为在全球范围内消除饥饿与贫困作出了重大贡献。

纵观新中国建立以来粮食生产的发展，大致分为三个阶段：

第一阶段为1950—1978年。1949年，中国粮食总产量只有1.132亿吨，1978年达到3.048亿吨，29年间年均递增3.5%。这一时期，中国通过改革土地所有制关系，引导农民走互助合作道路，解放了生产力，同时在改善农业基础设施、提高农业物质装备水平、加快农业科技进步等方面取得了显著成效，为粮食生产的持续发展奠定了基础。

第二阶段为1979—1984年。1984年，中国粮食总产量达到4.073亿吨，6年间年均递增4.9%，是新中国建立以来粮食增长最快的时期。这一时期粮食生产的快速增长，主要得益于中国政府在农村实施的一系列改革措施，特别是通过实行以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，以及较大幅度提高粮食收购价格等重大政策措施，极大地调动了广大农民的生产积极性，使过去在农业基础设施、科技、投入等方面积累的能量得以集中释放，扭转了中国粮食长期严重短缺的局面。

第三阶段为1985年至今。1995年，中国粮食总产量达到4.666亿吨，11年间年均递增1.2%。这一时期，中国政府在继续发展粮食生产的同时，积极主动地进行农业生产结构调整，发展多种经营，食物多样化发展较快。猪牛羊肉、水产品、禽蛋、牛奶和水果产量分别达到4254万吨、2517万吨、1676万吨、562万吨和4211万吨，比1984年分别增长1.8倍、3.1倍、2.9倍、1.6倍和3.3倍。虽然这一时期粮食增长速度减缓，但由于非粮食食物增加，人民的生活质量明显提高。

新中国之所以成功地解决了人民的吃饭问题，主要经验是：始终坚持以农业为基础，把农业放在发展国民经济的首位，把发展粮食生产作为农村经济工作的重点，千方百计争取粮食总量稳定增长；改革农村生产关系，实行以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，扩大粮食的市场调节范围，合理调整粮食价格，调动农民发展粮食生产的积极性；不断改善农业生产基础条件，加快农业科技进步，提高农业装备水平，增加农业投入，保护生态环境；在决不放松粮食生产的前提下，综合开发利用国土资源，积极发展多种经营，增加农民收入。

现在，中国城乡居民的温饱问题已经基本解决，中国政府今后的任务是在进一步增加粮食总量的同时，努力发展食物多样化生产，调整食物结构，继续提高人民的生活质量，向小康和比较富裕的目标迈进。当然，中国政府也清醒地看到，目前中国粮食供需平衡的水平还有待进一步提高，供需偏紧的状况还将长期存在。由于一些地区自然环境恶劣，耕地和水资源短缺，到 1995 年底，全国还有 6500 万人没有解决温饱问题（约占总人口的 5%）。中国政府正在实施的“扶贫攻坚计划”，就是要力争到本世纪末基本解决这部分人的温饱问题。

二、未来中国的粮食消费需求

未来中国城乡居民食物消费要走与国民经济增长相适应、与农业资源状况相适应的路子，建立科学、适度的消费模式。中国政府将通过引导消费，既挖掘粮食生产潜力，又挖掘非粮食食物生产潜力，避免粮食需求超过供给能力过快增长。

1984 年以来，中国人均占有粮食相对稳定，但由于动物性食品增加较多，人民的营养水平明显改善，平均每人每天供给的热量达到 2727 大卡，蛋白质和脂肪分别达到 70 克和 52 克，高于同等人均国民生产总值的国家，基本达到世界平均水平。

按照《九十年代中国食物结构改革与发展纲要》和城乡居民的饮食习惯，今后中国人民的食物构成将是中热量、高蛋白、低脂肪的模式，在保留传统膳食结构的基础上，适当增加动物性食品数量，提高食物质量。由于食物构成的变化，直接食用的口粮将继续减少，饲料粮将逐渐增加。这样，通过坚持不懈地发展粮食生产，到 2030 年中国人口出现峰值时，人均占有粮食 400 公斤左右，其中口粮 200 多公斤，其余转化为动物性食品，就可以满足人民生活水平提高和营养改善的要求。

中国政府相信，实现上述消费模式是有可能的。这是因为：第一，虽然中国人均占有粮食不可能增加很多，但发展食物多样化生产的前景广阔，随着肉类、禽蛋、水产品、水果、蔬菜等供给量的继续增加，对口粮消费的替代作用将进一步增大。第二，通过推进养殖业科技进步，提高饲料报酬率，提高食草型畜禽和水产品等节粮产品的比重，可以减缓对商品饲料粮的过快需求。第三，中国目前处在一个食物消费低增长时期。从世界上许多国家的经验看，食物消费达到一定水平后将趋于稳定。中国作为低收入国家，达到目前城市的食物消费水平已具有超前性，这是由于家庭投资渠道单一，购买力相对集中在食物消费领域所致。今后随着医疗、住房等社会保障制度的改革，人民增加的收入将较多地用在住和行等方面，食物支出占消费支出的比重将逐步下降，食物消费的增长将会低于收入的增长。

根据上述消费模式的发展趋势以及人口增长规模，未来几十年中国粮食需求量为：2000 年人口接近 13 亿，按人均占有 385 公斤计算，总需求量达到 5 亿吨；2010 年人口接近 14

亿，按人均占有 390 公斤计算，总需求量达到 5.5 亿吨；2030 年人口达到 16 亿峰值，按人均占有 400 公斤计算，总需求量达到 6.4 亿吨左右。

三、中国能够依靠自己的力量实现粮食基本自给

立足国内资源，实现粮食基本自给，是中国解决粮食供需问题的基本方针。中国将努力促进国内粮食增产，在正常情况下，粮食自给率不低于 95%，净进口量不超过国内消费量的 5%。

现阶段中国已经实现了粮食基本自给，在未来的发展过程中，中国依靠自己的力量实现粮食基本自给，客观上具备诸多有利因素。根据中国农业自然资源、生产条件、技术水平和其他发展条件，粮食增产潜力很大。

——提高现有耕地单位面积产量有潜力。目前，中国同一类型地区粮食单产水平悬殊，高的每公顷 7500—15000 公斤，低的只有 3000—5000 公斤。在播种面积相对稳定的前提下，只要 1996—2010 年粮食单产年均递增 1%，2011—2030 年年均递增 0.7%，就可以达到预期的粮食总产量目标。这样的速度与过去 46 年年均递增 3.1% 相比，是比较低的。即使考虑到土地报酬率递减的因素，也是有条件实现的。目前，中国的粮食单产水平与世界粮食高产国家相比也是比较低的，中国要在短时间内达到粮食高产国家的水平难度较大，但经过努力是完全可以缩小差距的。通过改造中低产田、兴修水利、扩大灌溉面积、推广先进适用技术等工程和生物措施，可使每公顷产量提高 1500 公斤以上。

——开发后备耕地资源有潜力。中国现有宜农荒地 3500 万公顷，其中可开垦为耕地的约有 1470 万公顷。中国政府将在加强对现有耕地保护的同时，加快宜农荒地的开发和工矿废弃地的复垦，未来几十年计划每年开发复垦 30 万公顷以上，以弥补同期耕地占用，保持耕地面积长期稳定。通过提高复种指数，使粮食作物播种面积稳定在 1.1 亿公顷左右。

——依靠科技进步有潜力。目前，农业科技在中国农业增产中的贡献率约为 35%，世界上农业发达国家在 60% 以上。中国政府已确定并正在努力实施科教兴农战略，力争逐步缩小中国与发达国家在农业科技领域的差距，到 2000 年使科技进步对农业的贡献率提高到 50%，到 2030 年接近世界发达国家水平。这是中国粮食生产再上新台阶的巨大动力。

——利用非粮食食物资源有潜力。中国水域、草原、山地资源丰富，开发潜力巨大。据统计，全国 1747 万公顷内陆水域中，可供养殖的水面 675 万公顷，目前利用率仅为 69%；可供养鱼的稻田 670 万公顷，利用率仅为 15%；海水可养殖面积 260 万公顷，利用率仅为 28%。中国将努力提高现有水域的生产能力，保持水产品继续快速增长。中国现有草地面积 3.9 亿公顷，其中可利用面积 3.2 亿公顷，居世界第三位，若将其中的大部分建设成人工草场，提高草原畜牧业集约化水平，就能增加大量的畜产品。中国山区面积占国土总面积的 70%，具有发展木本食物的良好条件，增加木本食物的前景也十分广阔。

——节约粮食有潜力。据专家测算，中国粮食在种、收、运、储、销和加工、消费等环节的损失率至少为 10%，总损失量在 4500 万吨以上。如果将各环节的损失降至合理范围，每年至少可节约粮食 2000 万吨。

中国政府通过增加国内粮食生产，保持粮食供需平衡的决心是坚定的，有信心领导全国人民实现这一目标。同时，中国政府也清醒地认识到实现这个目标的艰巨性：第一，中国农业资源人均占有量在世界上属于低水平，耕地和水资源不足是农业发展的最大制约因素。在这样的资源条件下，要创造出远高于世界平均水平的农业生产力，必须花大力气。第二，中国农业基础设施薄弱，生产手段落后，抗灾能力差，需要坚持不懈地改善生产条件，提高抗灾能力。第三，中国农户生产规模小，经营分散，在向社会主义市场经济体制转变的过程中，容易造成粮食生产的波动，需要进一步加强对粮食生产的调控。第四，中国正处在工业化迅速发展的阶段，在资源分配上还存在不利于粮食生产的倾向，需要继续对农业特别是粮食生产采取有效的支持措施。总之，中国政府将正视困难，在经济布局和工作指导上，继续严格执行保护耕地和生态环境的基本国策，实施科教兴农和可持续发展两大战略，推动农业经济体制和农业增长方式的根本性转变，以促进粮食综合生产能力的稳步提高。

中国立足国内解决粮食供需平衡问题，并不排除利用国际资源作为必要补充，但这只起品种、丰歉调剂和区域平衡的作用。这是因为：第一，粮食是安定天下的产业。对一个拥有12亿多人口的大国来说，必须保持较高的粮食自给率，这是保持安定的必要条件，否则，就难以保证国民经济持续、快速、健康发展。第二，粮食安全。中国每年粮食消费量占世界粮食消费总量的五分之一，如果进口过多，不仅国际市场难以承受，也会给低收入国家购粮带来不利影响。第三，农村劳动力就业。目前中国有4亿多农村劳动力，发展粮食生产是解决农村就业、增加农民收入的主要渠道之一。过多进口粮食，必然打击国内粮食生产，影响农民就业。中国立足国内解决粮食问题，只会有利于改善世界粮食安全状况，增强世界粮食贸易中的稳定因素。

从历史上看，中国对国际粮食市场的依赖度不大。从新中国建立至六十年代之前，中国是粮食净出口国。六十年代以后，粮食有进有出，进大于出。七十年代末实行改革开放以来，中国净进口粮食占国内粮食生产的比重呈减少趋势，1978—1984年为3.2%，1985—1990年为1.2%，1991—1995年为0.4%。因此，中国进口少量粮食，绝不会对世界粮食安全构成威胁，国际上所谓的“中国粮食威胁论”是毫无根据的。中国在进口一些粮食的同时，还出口一些具有较高附加值的食品。1985—1995年，中国食品及主要供食用的畜禽等出口额为756亿美元，进口额为340亿美元，是食品净出口国。中国愿意与粮食出口国在平等互利的基础上，建立比较稳定的粮食贸易关系。

四、努力改善生产条件，千方百计提高粮食综合生产能力

为实现粮食增产目标，中国政府将在保护耕地资源，增加农业投入，加强水利建设，提高农业物质装备水平等方面，采取一系列措施，全面提高粮食综合生产能力。

保护耕地始终是增产粮食的基础。多年来，中国制定和完善了《农业法》、《土地管理法》、《水土保持法》等一系列法律法规，抑制了耕地面积锐减势头，使耕地净减少面积由九十年代前的年均30多万公顷，下降到目前的不足20万公顷。随着今后工业化进程的加快，经济建设对耕地的需求压力仍然很大，中国政府将按照节约用地、少占或不占耕地的原则，采取更加有力的措施确保耕地总量的动态平衡：控制非农业占用耕地，进一步健全耕地保护制度，切实加强基本农田保护；严格执行建设用地审批制度，控制城市发展规模，盘活存量土地，提高土地使用效率；加强乡村建设和乡镇企业发展的规划管理，引导乡镇企业集中连片，发展工业小区，调整村镇居民点用地，改造村镇，退宅还田；实行非农建设占用耕地同开发、复垦挂钩。

新中国建立以来，中国政府领导人民治理江河、拦洪蓄水、改善生产条件，修建水库 8.4 万座，改造易涝地 2000 万公顷，灌溉面积由解放初期的 1600 万公顷增加到目前的 4933 万公顷，供水能力达到 5000 亿立方米，有效地提高了农业抗灾能力。今后，中国政府将继续在这方面作出不懈努力：建设一批大中型水利工程，缓解水资源区域、季节分布不均问题；广泛开展农田水利基本建设，到 2000 年使有效灌溉面积达到 5330 万公顷，2010 年达到 5670 万公顷左右，2030 年达到 6670 万公顷以上，分别占耕地面积的 56%、60%和 70%；加快解决骨干排灌水利工程老化失修问题，使旱涝保收的农田面积由目前的 3300 万公顷增加到 2030 年的 4000 万公顷以上，使其中的 2000 万公顷以上农田单位面积产量达到每公顷 15 吨；大力发展节水灌溉和旱作农业，到 2030 年，使节水灌溉面积由目前的 1300 万公顷提高到 4000 万公顷以上，灌溉水有效利用率由 40%提高到 60%以上，自然降水的有效利用率提高到 30%以上。同时，加快中低产田改造。到 2000 年，中国计划改造中低产田 1400 万公顷，力争到 2030 年使现有 6000 万公顷中低产田全部得到改造。

新中国建立后，农用工业发展很快，对保证粮食生产发展起到了重要作用。化肥生产总量由建国初期的 3.9 万吨（按 100%有效成分计算，下同）增加到目前的 2450 万吨，使用量由 7.9 万吨增加到 3570 万吨，每公顷耕地的使用量 375 公斤；农业机械总动力由 12.1 亿瓦特增加到 3607 亿瓦特，大中型拖拉机由 1300 台增加到 67 万台，农用载重汽车由 4000 多辆增加到 80 万辆，农村用电量由 0.5 亿千瓦小时增加到 1628 亿千瓦小时。但是，从总体看，目前农用工业仍难以满足农业持续发展的要求。今后，中国将大力发展国内化肥生产，提高化肥自给率，到 2000 年做到氮肥基本自给。同时，积极推进农药、农膜、农机、农电、柴油等农用工业的发展。

中国将逐步调整国民收入和社会资金分配结构，在计划安排和资金投放上首先保证农业尤其是粮食生产发展需要，提高固定资产投资、财政预算内资金、银行信贷资金用于农业的比重，以增加农业投入总量。到 2000 年，中央政府基本建设计划安排的预算内农业投资比重由目前的 17%提高到 20%以上，地方政府比照中央的做法相应增加预算内农业基本建设投资；各级财政每年对农业投入的增长幅度要高于财政经常性收入的增长幅度；保持农业贷款增长率高于各项贷款平均增长率，银行新增贷款规模中农业贷款的比重达到 10%以上，提高信用社贷款用于农业的比重；进一步完善农村金融体制，建立包括农村政策性银行、商业性银行和农村合作金融组织在内的农村金融体系，保证农村政策性金融资金重点用于粮食生产。中国政府将继续采取一些旨在提高农业投入产出效益的政策措施，调动农村集体经济组织和农户增加粮食生产投入的积极性。中国将按照“谁投资，谁受益”的原则，对大型工商企业进行农业综合开发给予贷款支持，积极扩大农业利用外资的规模，采取优惠政策，鼓励外商投资农业领域特别是粮食生产。

五、推进科教兴农，转变粮食增长方式

转变粮食增长方式，要从改革、优化产业结构和耕作制度，加强科学管理，提高粮食生产集约化程度和农业资源有效利用率等多方面入手，但最主要的是依靠科技进步，加快科教兴农步伐，走高产、优质、高效、低耗的路子。新中国建立后，共取得较大的农业科技成果 3 万多项，其中获得国家或部级奖励的 6000 多项，有一些成果处于国际领先水平。主要粮食作物品种更新了 3—5 次，每次增产幅度均达到 10%以上，仅杂交水稻一项，近 10 年就累计推广 1.6 亿公顷，增产稻谷 2.4 亿吨；多种综合栽培技术大面积推广应用，对粮食增产发挥了重要作用；在生物工程等高新技术领域，两系法杂交稻新组合等一批重大技术已显示出

良好的发展前景。但是，与世界发达国家相比，中国农业科技水平还有较大差距。中国政府已确定并正在实施科教兴农战略，将采取各种措施，努力提高粮食增产中的科技含量。

——加快实施“种子工程”。完善优良品种的繁育、引进、加工、销售、推广体系，到 2000 年，主要粮食作物用种全面更换一次，50% 的商品种子采取包衣处理，提高水稻、玉米、小麦三大粮食作物统一供种率和良种覆盖率。发挥中国粮食种质资源丰富、育种基础较好的优势，加强水稻、小麦和玉米等新品种的培育，促进农作物品种的更新换代。

——加快现有科技成果转化和粮食生产重大技术的科研攻关与引进。今后几年，将重点推广优良新品种、水稻旱育稀植及抛秧、地膜覆盖、精量半精量机械化播种、病虫害综合防治、科学用肥、节水灌溉和旱作农业等重大适用技术。继续挖掘精耕细作、增施有机肥、用地养地结合等传统农业技术的增产潜力，形成传统农业与现代农业相结合的技术应用体系。逐步健全县、乡、村三级农业技术推广网络，扶持各类民办专业技术组织的发展，形成国家、集体和各种民办技术组织相互配合、相互补充的农业技术推广服务体系。围绕对中国粮食生产发展有重大影响的科研项目，组织联合攻关，积极引进一批具有显著增产效果的重大粮食生产技术。

——加强对农民的职业技术培训。利用现有 500 多所农林中专学校、2000 多所县级农业广播电视学校和基层农业技术推广机构，广泛开展农民职业技术培训，提高农民接受和应用农业新技术的能力。实施“绿色证书”工程，到 2000 年使 1000 万农民获得“绿色证书”，培养一大批粮食种植能手。

——深化农业科技教育体制改革。优化农业科研结构，建立起学科先进、科研与生产紧密结合的科研新体制。国家和地方政府择优支持一批重点农业科研、教学单位，保持一支精干的研究队伍，从事基础研究、重大实用技术研究和高新技术研究。积极鼓励一部分科研教学人员，深入农村第一线，推广技术，培训农民。加强政府对农业科技和教育事业的统筹规划，推动农业科研、教育、推广相结合，共同为发展粮食生产服务。

——努力提高资源利用率，减少粮食损失。在有条件的地方，逐步实行适度规模经营，提高粮食生产集约化水平。积极推广降低粮食生产成本的技术，减少物资消耗，提高粮食生产效益。加强对粮食播种、收获、储运、加工等各个环节的管理，推广运用节能机械，节约粮食：在生产环节，通过对种子精选、加工和包衣处理，提高种子质量，减少用种量；在收获环节，推广机械化收割；在仓储环节，推广应用先进保粮技术，运用新的包装技术和包装材料；在运输环节，改造传统的运输方式，提高铁路、公路和水运的现代化水平；在加工环节，应用新工艺、新设备，提高粮食加工机械的技术性能。

六、综合开发利用和保护国土资源，实现农业可持续发展

中国历来重视综合开发利用山地、水面、草原等国土资源，增加各类食品产量。今后，中国将继续坚持决不放松粮食生产，积极发展多种经营的方针，充分利用各种资源，更多地增加肉类、禽蛋、奶类、水产品、蔬菜、水果等食品的供给。同时，注意保护农业资源，改善生态环境，实现农业可持续发展。

——逐步建立符合中国资源特点的畜牧业生产结构。改革开放以来，中国食草型、节粮型动物食品生产发展较快，耗粮较多的猪肉占肉类的比重由 1978 年的 90% 以上降到目前的

70%左右，牛羊禽肉的比重迅速提高。到 2000 年，牛羊禽肉比重将再提高 10 个百分点。在农区，主要利用农作物秸秆，养牛养羊；调整饲料结构，大力发展配合饲料和饲料添加剂生产，发展青绿饲料和南方水生饲料。在牧区，加强草地资源的开发、保护和利用，提高载畜能力，大规模进行草地改良和人工种草，发展饲草加工业，提高生产率。到 2000 年，肉类总产量达到 5850 万吨，人均 45 公斤，禽蛋总产量达到 1750 万吨，大体保持现有人均水平。

——加快开发利用浅海、滩涂和内陆水面。中国政府将继续坚持“以养殖为主，养殖、捕捞、加工并举”的方针，积极扩大内陆淡水养殖面积，进一步开发利用浅海滩涂，发展远洋捕捞。到 2000 年，水产品总量达到 3200 万吨，人均 25 公斤。

——提高水果、蔬菜和木本食物供给水平。中国政府将采取措施，利用非耕地资源发展水果生产，支持农民利用房前屋后栽果、种菜，发展庭院经济。到 2000 年水果产量达到 6200 万吨，人均 48 公斤。巩固完善大中城市蔬菜生产基地，鼓励农区通过间作套种等多熟制栽培措施，发展蔬菜生产，稳定提高蔬菜均衡供给水平和有效供给能力。中国将加快宜农荒山开发，调整林地结构，逐步增加木本食物生产。

实现粮食生产的持续稳定增长，发展食物多样化生产，必须处理好人口、资源、环境的关系，加强农业资源管理，保护生态环境。八十年代以来，中国积极进行生态农业建设，寻求既能增产粮食等农产品，又能使生态环境得到改善的农业可持续发展模式：综合治理小流域水土流失面积 6700 多万公顷；建立了不同类型、县乡村不同规模的生态农业试点 2000 多个；在全国范围内开展了大规模的水土保持，建设平原农田防护林网，治理水土流失；组织实施了“三北”（东北、华北、西北）、长江中上游和沿海防护林等重大生态工程；在广大牧区采取退耕还牧，建设人工草场，防治沙漠化。这些措施对于改善中国的生态环境起到了积极作用。中国将继续加强生态农业建设，开展大规模的水土保持，综合治理小流域水土流失，防治土地荒漠化和草场退化，努力提高森林植被覆盖率。中国将在工业化和城市化进程中继续保护和改善农业自然环境：重点控制工业发展带来的环境污染，推广有利于防治工业污染的适用技术；积极发展农村新能源，努力减缓由于农村能源短缺造成的植被破坏和土质下降；加快水电建设，降低煤炭在能源结构中的比重，减轻酸雨和气候变暖对发展粮食生产的负面影响。

七、深化体制改革，创造粮食生产、流通的良好政策环境

近 10 多年来，中国的粮食生产和流通体制，以及政府对粮食供求与价格波动的调控方式等，已发生了深刻变化。中国政府将努力巩固和完善已有成果，并按照建立社会主义市场经济体制的要求，深化农业经济体制改革。

——坚持长期稳定并不断完善农村基本经营制度。以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是改革开放以来中国农村实行的基本经营制度，有效地促进了粮食等农产品生产的发展，保障了生产者的经营自主权和经济利益，受到了广大农民群众的衷心拥护。早在 1983 年，中国政府就明确宣布：现行的农村基本经营制度将长期坚持不变，农户向集体承包公有土地的经营期可以长达 15 年。1993 年，中国政府又作出规定：在农户原有的土地承包期到期后，可再延长 30 年，在承包期内，农户对土地的经营使用权可以在不改变使用方向的前提下实行自愿、有偿转让。中国政府将继续鼓励在乡村和小城镇发展二、

三产业，加快转移农业富余劳动力，促进具备条件的地方逐步实行耕地的适度规模经营，进一步提高粮食生产的经济效益，增强发展粮食生产的动力。

——进一步改革与完善粮食流通体制。1985年，中国政府取消了粮食统一收购制度。目前粮食收购主要有四种形式：国家定购、国家议购、粮食加工企业在批发市场上购买和农民在集市上销售。在粮食销售方面，1993年全国城镇相继取消了定量计划供应的销售制度。在前两年市场零售物价涨幅较大的情况下，各地政府都规定城镇居民可以在国有粮店中购买一定数量的低于市场价格的粮食，国有粮店正越来越明显地起着保障城镇低收入者基本生活的作用。根据建立社会主义市场经济体制的要求，中国政府将着重在以下三个方面继续推进粮食流通体制的改革：一是尽快形成以市场定价为主的粮食价格形成机制，进一步发育和健全粮食市场体系，将粮食的地区间计划调拨逐步改为产、销区通过市场流通来实现各地区的供求平衡。对城乡低收入居民的粮食消费，各地将采取定向补贴等政策。二是加快国有粮食部门政策性业务与商业性经营分开的步伐，增强国有粮食流通企业的市场竞争能力。三是加快发展联结农户与市场的中介组织，引导和鼓励农民联合起来参与粮食流通。中国政府将采取一系列政策措施，促进粮食贸工农一体化经营，逐步建立以粮食为基础的高效农业体系，基本途径是，实行种植业和养殖业的复合发展，积极发展以种养业为原料的加工业和运销业，使粮食的生产、转化、加工和流通等环节紧密联结，多层次转化增值，提高粮食生产比较效益和农民收入，保证粮食生产的持续稳定发展。

——引导消费，减少浪费。中国政府将继续开展爱粮节粮宣传教育，并制定相应政策，促进在全社会形成“爱惜粮食光荣、浪费粮食可耻”的良好风尚。倡导文明、适度、节俭的消费方式，反对讲排场、摆阔气和铺张浪费，改革用餐方式，加强对餐饮业的管理。中国目前酒类构成中耗粮较多的烈性白酒比重过大，每年酿酒耗粮2000多万吨。中国政府将采取措施，减少高度白酒的生产，降低白酒在酒类中的比重。

——加强对粮食市场的调控。中国是一个自然灾害较为频繁的国家，年度间的粮食产量波动难以避免，对粮食市场的稳定产生不利影响。为加强对粮食生产者的保护和稳定粮食市场，中国政府在1990年就着手建立了粮食的最低保护价格制度和用于调节粮食市场供求与价格的专项粮食储备制度，1994年又建立了中央和省两级粮食市场风险基金制度。几年的实践证明，这些制度发挥了积极的作用。今后将进一步完善这些制度，保持合理的粮食储备量，充实粮食市场风险基金，增强政府对粮食市场的吞吐调节能力。

适时、适度利用国际粮食市场，通过进出口贸易调节国内的粮食供求关系，也是稳定粮食市场所必需的。近年来，中国国内的市场粮食价格已逐步接近于国际市场粮价。为了保护农民的基本利益，中国政府将按照国际惯例，实行粮食进口关税政策。

早在新中国成立前夕，西方就有人预言中国政府解决不了人民的吃饭问题，历史早已宣告此类预言的彻底破产。未来几十年，中国虽然面临耕地少、人口多、粮食需求压力大的现实，但也存在着巨大的发展潜力，中国有解决粮食问题的经验和办法，农民中蕴藏着巨大的生产积极性，完全有理由相信，中国政府和人民有能力依靠自己的力量解决粮食供给问题。实践将会向世界证明：中国人民不仅能养活自己，而且还将使自己的生活质量一年比一年提高。中国不但不会对世界粮食安全构成威胁，还将为世界粮食发展作出更大的贡献！

中华人民共和国国务院新闻办公室

一九九六年十月-北京