

按：粮食问题是关系国计民生的重大问题，也是全国农业发展中的主要问题。各地应当认真总结经验，要在保持农业和粮食生产稳定增长的基础上，推进农村经济全面发展。尤其是经济发达地区，更要重视农业和粮食生产，保持一、二、三产业协调发展。江苏省在这方面的经验和做法，具有重要的借鉴价值。根据国务院领导同志的指示，现将农业部《江苏省如何稳定发展粮食生产》的调查报告印发各地区、各部门参阅。

江苏省如何稳定发展粮食生产

（农业部 一九九五年二月二十三日）

最近几年，东南沿海经济发达地区粮食持续减产，不但影响区域平衡，还波及到全国的总量平衡。与其它沿海省市相比，江苏省在经济高速增长特别是乡镇企业持续发展的同时，花大力气抓农业、稳粮食，保持了粮食生产的稳定增长，有力地促进了各产业的健康、协调发展。

一、近几年江苏粮食生产稳定增长

江苏是经济大省，也是农业大省。改革开放以来，在国民生产总值翻了两番的同时，粮食生产也上了两个台阶，粮食总产由 400 多亿斤增加到 600 多亿斤。1994 年，全省的粮棉油、生猪、水产品以及蚕茧等主要农产品产量、人均占有量和商品量在全国都位居前列，粮食人均占有量预计为 950 斤，自给有余。近年来，在多数沿海省市粮食总产减少的情况下，江苏始终将稳定发展农业和粮食生产置于经济工作的首位，全省粮食生产保持了稳步发展的势头。按 1989—1991 年与 1992—1994 年两个阶段划分，后 3 年与前 3 年的平均数相比，粮食总产由 3185.8 万吨增加到 3220.1 万吨，增长 1.1%；粮食单产由 334.7 公斤提高到 358.7 公斤，增长 7.1%。

江苏的粮食稳定，很重要的一条就是乡镇企业大力支持农业。近年来，不仅全省经济增长总量的 3/4 和农村经济增长量的 80% 依靠乡镇企业，乡镇企业吸纳了 1000 多万农村劳动力，使农业由分散、小规模的经营逐步向适度规模经营转变，更重要的是乡镇企业

通过以工补农、以工建农为发展农业、稳定粮食生产、提高农业现代化水平作出了突出贡献。1990—1994 年全省乡镇企业以工补农、建农筹集资金 30 亿元，高于同期中央与地方对农业基本建设和农业综合开发的投入，主要用途就是扶持粮棉生产。此外，江苏始终将发展多种经营与稳定粮食生产并举。1993 年全省多种经营产值占到农业总产值的 50%；在农民收入新增部分中，2/3 来自乡镇企业和多种经营。

农村一、二、三产业的协调发展，使农民收入得到了保障。1994 年江苏农民人均纯收入预计达 1675 元，比 1993 年净增 408 元，农民人均纯收入增幅高于全国平均水平近一倍。由于农产品供给稳定，政府调控市场的力量较强，市场和物价是比较稳定的。农业尤其是粮食生产稳定，使江苏的经济发展没有后顾之忧，一、二、三产业协调发展，各方面的工作都变得非常主动。

二、江苏稳定发展粮食生产的基本经验

在市场经济条件下，如何发展农业、稳定粮食生产，如何解决农业和粮食比较效益低，提高其竞争能力？江苏的基本经验可以概括为“加强领导，强化投入，科技兴农，规模经营”四句话，其中关键又在于充分发挥各级党委和政府引导、支持、保护、调控农业的职能和作用。

（一）牢固树立粮丰民富奔小康的指导思想，坚持走一、二、三产业协调发展的道路

首先是抓农业、稳粮食的指导思想明确。粮食必须自给有余,不能将吃饭靠在粮食调进上,更不能靠在进口上,这个认识全省从上到下始终是清醒的。90年代初,省里提出要按照“稳定发展粮棉生产,大力发展多种经营”的要求,确保粮食的总量平衡。近两年来,省委、省政府针对一些地方放松粮棉生产的新情况,又及时提出“增粮增棉,保供增收”的指导思想,强调绝不能以牺牲粮棉生产为代价发展二、三产业,摆正了农业和粮食生产的位置。

其次,建立强有力的农业指挥体系。一是除了各级党委、政府都有副职分管农业外,农业的重大问题、关键问题一把手亲自决策。常熟市分管市长对我们说:“只要一把手将10%的精力放在抓农业上,放在解决关键问题上,就会产生事半功倍的效果”。二是建立稳粮稳棉的目标责任制。省委、省政府每年都将粮棉生产任务纳入各级党委、政府目标管理,与政绩直接挂钩。三是各级党政部门充分注意抓典型、树榜样。为了指导面上的工作,从上到下的党政主要领导亲自挂帅抓吨粮田和丰产示范田,建立“一把手”工程,将工作落到实处。

第三,以敢于争先、争创一流的精神抓农业。江苏的各级干部不仅在发展二、三产业上敢于争先,争创一流,而且在抓农业、抓粮食生产上也不例外,如张家港靠“团结拼搏、负重奋进、自我加压、敢于争先”的“张家港精神”,1993年在苏州市倡导的粮食、棉花、多种经营、水利建设和精神文明“五杯”竞赛中均获第一。

(二)坚持多方筹资,增加投入,走全社会共建农业的道路

首先,建立全社会共建农业的制度。其主要做法:一是从1986年起,就在全省建立了乡镇企业以工补农、建农制度,每个乡镇企业职工每年提取120元,税前列支,全省每年提取6亿元;二是从1992年起,全省无论什么单位和部门,每个拿工资的人每年提取10

元,用于建立抗旱防洪保安基金,1993年全省筹集3.7亿元,1994年达到4亿元;三是从1992年起,征用土地要交纳每亩800—1200元的农业重点工程建设基金,每年约5000万元;四是最近省人大立法通过征收粮油的农业技术改进费,每年约5000万元。同时还花大力气扶持农用工业的发展,最近几年投入近10亿元改造、扩建7个尿素厂,对缓解江苏尿素供需矛盾起了重要的作用。用江苏同志的话讲,他们是花了血本来扶持农用工业生产的。

其次,增加农业投入在各级都务求得到落实。无锡县从1987—1993年各级财政筹集的农发基金高达5.2亿元,年均投入7500万元;张家港市1993年用于农业的投入4674万元,1994年增加到8164万元,1995年计划投入1亿元。各级政府对农业的投入,产生了强烈的示范和导向作用。苏南地区的农村社区花大钱投入农业,建设高标准的丰产方、吨粮田,已成为普遍现象。

第三,在农业投入使用上,务求起到支撑、引导和保护作用。一是直接用于农田基本建设,增加农业后劲。二是对农户购置生产资料予以补贴。苏南地区对农民购置农业机械,普遍实行了政府出一点、集体补一点、自己拿一点的办法,让农民有能力购置;对农户购买化肥也普遍采取价格补贴的办法,无锡县无论对国产化肥还是进口化肥,一律按每吨补150元出售给农户。三是对农户出售粮棉予以补贴,调动农民交售粮棉的积极性。总之,政府坚持正确的投入行为导向,千方百计让农民得到实惠,激发了社区和农民的投入积极性。

(三)突出科技,强化服务,坚持走科技兴农的道路

江苏1994年农业增长中科技进步所占份额上升到46.3%,苏南地区达到50%,明显高于全国30%的水平。

科技兴农的关键是有一个健全的服务体系,有一支稳定的队伍。江苏狠抓了强化农技

服务体系建设的“一五五”工程。即在县一级成立集试验、示范、培训、推广于一体的农业技术推广中心；在乡一级建设有队伍、有基地、有配套设施、有培训手段以及有经济实体的“五有”农技站；在村一级实行统一机耕、植保、供种、供肥、管水的“五统一”服务。目前，全省64个县全部建成了标准化中心，2000个乡镇都建成了农技推广站，80%以上达到“五有”标准，40%的村建立了综合服务站，达到“五统一”的村比例也不断上升。近两年来，全省农技服务队伍不仅没有“脱钩”、“断奶”现象，还新招了推广人员1万多人。

(四)因地制宜，多种形式，积极探索规模经营的道路

最近几年，为了有效地扼制农业比较效益下降，避免土地撂荒现象，尤其为了稳定粮食生产和确保定购任务的完成，在社会化服务的基础上，江苏各地特别是苏南地区，鼓励采取集体农场、种田大户和站办农场等多种土地适度规模经营形式，发展粮食生产，取得了明显效果。一是提高了土地生产率。无锡、吴县、常熟三县市实行规模经营的耕地大都是边远地块和中低产田，粮食单产水平明显提高，1993年每亩平均高出70斤；二是明显提高了务农劳均生产率和农民收入。1993年苏南三县市规模经营单位劳均生产粮食4.6万斤，劳均收入7152.2元，是一般农户劳均收入的2.9倍和务工劳力的2.2倍；三是为顺利完成粮食定购任务创造了条件。常熟市藕渠镇1994年国家粮食定购任务960万斤，仅24个种田大户就完成440万斤，而且还超交了80万斤。

全省近年来还推行了畜牧、水产方面的规模化、集约化经营。1993年全省规模化养猪出栏肉猪209.7万头，占全省出栏肉猪的8.9%。目前，苏南地区正在兴建一批万头和千头以上商品猪场。畜牧、水产业的规模化、集约化丰富了城乡人民的“菜篮子”，为平抑市场物价创造了条件。

除了上述四条基本经验外，多年来江苏

还注意充分发挥双层经营体制的优越性，大力发展集体经济，依靠集体经济的组织动员能力和经济实力，增加农业投入，稳定粮食生产；同时十分重视发挥政府调控经济的职能，在农业尤其是粮食的生产、流通和分配环节，都注意保持行之有效的各项政策措施的稳定性和连续性，对发展农业、稳定粮食起到了积极的推动作用。

三、几点启示与建议

启示之一：正确认识农业和粮食问题

江苏特别是苏南地区的农业和粮食之所以能稳住，关键的一条就是各级政府切实解决了对农业、对粮食的认识问题。从粮食来看，即使沿海经济发达地区，也不能放松粮食生产，把粮食自给的希望寄托在县外、省外乃至国外，而必须立足于自给或确保自给能力的不断提高。必须清醒地看到，我们一个省的粮食出了问题，就类似于国外一个中等国家的粮食出了问题，其性质是相当严重的。从农业来看，尽管农业是弱质产业，比较效益低，但它是国民经济的基础产业，二、三产业的发展离不开农业的支撑，即使沿海经济发达地区也不例外。总之，不管从哪个角度看，沿海经济发达地区也不能忽视和放松农业和粮食生产，发展经济不能只算经济帐，不算政治帐。退一步说，即使从经济角度看，农产品包括粮食也还是大有潜力可挖的，可以进一步搞好农产品的加工增值，走农产品产业化的路子。

启示之二：稳定农业、稳定粮食生产不仅要领导重视还必须采取切实措施

现在看来，领导重视农业和粮食生产，主要是要把对农业和粮食生产的支持和保护落到实处，而不是靠简单的行政命令或以损害农民利益为代价。必须看到，只说重视而没有相应的手段，加强农业、稳住粮食就会流于形式，即所谓的“口号农业”。解决这个问题，各级政府都是能够有所作为的。一是增加农业投入，包括财政支农资金和农业信贷；二是采取有效的保护措施，调动农民的积极性；三是

制定优惠政策，鼓励社会各方面支持农业，等等。要以经济手段为主，把对农业的“引导、支持、保护、调控”落到实处。苏南地区采取的切实增加农业投入、实行农业生产资料补贴、制定优惠政策引导农民和集体经济组织增加农业投入、积极开展乡镇企业以工补农、以工建农等办法，就是加强农业、稳定粮食生产的有效手段。

启示之三：乡镇企业以工补农、以工建农是实现农业现代化的必由之路

乡镇企业以工补农、以工建农是 80 年代中期苏南等地走出的一条正确处理农业与乡镇企业关系的路子。苏南的实践表明，乡镇企业以工补农、以工建农绝非权宜之计，它是符合我国国情的促进农村工业化和农业现代化的有效措施。

结合这次调查的实际感受，为实现沿海经济发达地区农业和粮食稳定增长，我们建议：

1、切实增强农业投入的力度。中央经济工作会议明确提出要增加农业投入，沿海经济发达地区更要加大力度，在农业基本建设投资、农业生产资料补贴和制定优惠措施引导农民及社会各方面增加农业投资等方面拿出举措。

2、保护耕地，稳住粮食面积。这对沿海经济发达地区意义尤为重大。沿海经济发达地区要结合贯彻《基本农田保护条例》，采取有效办法保护耕地，保住基本农田。从稳住粮田面积看，发展多种经营要立足于粮田以外的土地资源，禁止在粮田发展经济作物、种果树、挖鱼塘等非粮占地行为。

3、稳妥推进土地适度规模经营。经济发达地区一定要抓住时机，在尊重农民意愿的基础上，采取多种形式推进土地适度规模经营，并通过增加投入、加大科技含量等提高土地利用率和产出率。