



南京财经大学
粮食安全与战略研究中心

中国粮食发展报告

2016

曹宝明 主 编

李光泗 李 丰 副主编

——中国的粮食政策

FOOD DEVELOPMENT REPORT OF
CHINA 2016



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



南京财经大学
粮食安全与战略研究中心

2016 中国粮食发展报告

曹宝明 主 编

李光泗 李 丰 副主编

——中国的粮食政策

FOOD DEVELOPMENT REPORT OF
CHINA 2016



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国粮食发展报告·2016: 中国的粮食政策/曹宝明主编. —北京: 经济管理出版社, 2017. 3
ISBN 978-7-5096-5089-9

I. ①中… II. ①曹… III. ①粮食安全—研究报告—中国 IV. ①F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 072614 号

组稿编辑: 陆雅丽

责任编辑: 陆雅丽

责任印制: 黄章平

责任校对: 超凡

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 787mm × 1092mm/16

印 张: 11.5

字 数: 223 千字

版 次: 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-5089-9

定 价: 68.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

本报告获

粮食公益性行业科研专项（201513004）

国家社会科学基金项目（14BJY221）

国家自然科学基金项目（71373116）

现代粮食流通与安全协同创新中心

江苏高校优势学科

江苏省重点学科

资助

编著人员

主 编：

曹宝明

副 主 编：

李光泗 李 丰

编著人员：

蔡 荣 易小兰 赵 霞 王舒娟 郭晓东 李 宁

徐建玲 武舜臣 顾智鹏 吴闻潭 胡 舟

内容提要

粮食安全是关系国计民生的全局性重大战略性问题，粮食政策是确保国家粮食安全的重要手段。长期以来，中国政府积极构建、完善和实施粮食政策体系，促进了粮食生产的稳定增长、粮食流通体系的日益完善和粮食消费需求的持续保障。本书基于政府管制逐渐放松和市场化改革不断推进的视角，在回顾总结的基础上，对我国的粮食政策进行了全景式分析，以期相关领域的专家、学者就我国粮食政策的进一步完善进行更为深入的研究。

第一章是中国粮食政策概述。分析了粮食政策的基本内涵、中国粮食政策演进的基本逻辑、中国粮食政策的演进历程、中国粮食政策的目标与手段以及中国粮食政策面临的挑战。粮食政策是政府基于特定的经济、社会和政治目标，围绕粮食生产者、粮食流通业者、粮食消费者的不同利益诉求，运用法律、经济、规划、计划等手段，在粮食的生产、流通和消费领域所做的规则选择和制度安排。因此，按照粮食经济活动的生产和再生产过程，可将粮食政策划分为粮食生产政策、粮食流通政策和粮食消费政策。我国粮食政策的演变是随着政府管制强度和管制对象的不断调整而不断变化发展的。政府管制强度的调整与管制对象的调整是相辅相成的，政府管制的强弱要通过对包括粮食生产、流通、消费等不同粮食管制对象的具体管制政策表现出来。一方面，同一时期，政府在不同领域的管制政策是不同的，管制的重点也各不相同；另一方面，不同管制对象在不同阶段的粮食管制政策也不尽相同。

第二章是中国的粮食生产政策。首先归纳了我国粮食生产政策的主要架构，粮食生产支持政策逐渐由原来单一的具体补贴形式转变为综合的粮食生产支持政策体系，即以综合性收入补贴为主，辅助专项生产性补贴，外加粮食最低收购保护价、农业税减免相结合的综合补贴政策体系。其次指出了现行的粮食生产支持政策体系在粮食生产支持政策本身、粮食主产区生产激励问题以及粮农生产激励问题等方面存在的主要问题。最后指出了我国粮食生产政策体系的改进措施，根据对我国经济发展形势的基本判断，保障粮食安全、增强农业综合生产能力应是我国粮食生产政策在短期的主要目标；提高农业收入、缩小城乡居民收入差距应是我国粮食生产政策在中期的主要目标；而实现农业、农村经济的可持续

发展则是我国粮食生产政策在长期发展中必须坚持的主要目标。

第三章是中国的粮食价格政策。基于我国粮食价格政策演变历程以及粮食价格变动基本情况，重点分析我国粮食价格波动的主要影响因素以及粮食价格调控存在的主要问题，指出我国粮食价格支持政策改革应进一步完善小麦、水稻等口粮品种的价格支持方面，逐步推进粮食价格形成机制与政府补贴脱钩，推进粮食价格支持政策向直接补贴政策转型，重构以市场导向为基础的种粮农民利益保护机制，探索粮食价补分离，创新粮食市场调控机制，保障种粮农民积极性并确保国家粮食安全。

第四章是中国的粮食流通政策。首先，系统阐述了我国粮食流通体制渐进改革历程，回顾了粮食统购统销体制形成经过，归纳了粮食流通体制演变过程、内在动因及存在的问题，进而分析了当前粮食流通体制运行机制；其次，归纳了粮食产业发展政策，重点分析了国有粮食企业改革政策、粮食流通基础设施建设政策、粮油加工业发展政策、粮食科技政策等；最后，分析了粮食市场调控政策体系，系统分析了我国粮食市场调控体系及粮食市场调控政策的运行机制，分析了市场化条件下中国粮食宏观调控体系发展情况。

第五章是中国的粮食国际贸易政策。面对保障国家粮食安全的现实诉求与WTO扩大国内粮食市场开放程度要求相背离的挑战，我国粮食进出口贸易政策相应作出调整。包括：一是市场准入政策。我国粮食呈现进口总额和规模不断攀升，但进口品种结构不平衡、进口地区相对集中的趋势，主要依赖于粮食进口关税政策以及进口关税配额、特许经营、食品卫生检疫、生物技术安全政策等非关税壁垒政策规范。二是粮食出口竞争政策。我国粮食出口规模持续缩小、出口加工程度普遍偏低、出口地区也相对集中，相应的调节政策主要有出口直接补贴政策以及出口信贷、出口退税、粮食援助等间接补贴政策。三是国内支持政策。根据《农业协定》，从绿箱、黄箱以及蓝箱政策三个方面梳理国内“有利于农业生产者”政策。

第六章是中国的粮食储备政策。粮食储备政策随着粮食生产和经济社会的发展而不断演变。粮食自由购销时期，粮食储备萌芽；统购统销时期，粮食储备以备战备荒为主要目的。改革开放后，农业、农村推行了一系列改革措施，为粮食储备政策的改革奠定了坚实的基础。1990年，国家专项粮食储备建立，粮食储备拓展为国家专项储备、战略储备、周转储备；并且，地方粮食储备初步建立。2000年，中储粮总公司成立，从而开始了以中央储备粮垂直管理为核心的粮食储备政策。各个阶段的粮食储备政策都是为了解决上期遗留或当期存在的现实问题，顺应了时代发展要求，对于保障粮食安全、维护粮食市场稳定起到重要作用，但是需要注意的是，各期的粮食储备政策仍然具有特定的局限性。

目 录

第一章 中国粮食政策概述	1
第一节 粮食政策的基本内涵	1
第二节 中国粮食政策演进的基本逻辑	2
第三节 中国粮食政策的演进历程	3
一、1949~1952 年的基本无管制时期	3
二、1953~1957 年的加强管制时期	4
三、1958~1978 年的全面管制时期	5
四、1979 年至今的放松管制时期	6
第四节 中国粮食政策的目标与手段	8
一、中国的粮食政策目标	8
二、中国的粮食政策手段	10
第五节 中国粮食政策面临的挑战	13
一、人口、资源环境对粮食安全的制约	13
二、国内外环境对粮食政策提出更高要求	14
三、粮食政策（目标）存在着内在不一致性	16
第二章 中国的粮食生产政策	19
第一节 粮食生产政策体系的基本构成	19
一、耕地保护政策	19
二、粮价保护政策	20
三、粮食补贴政策	20
四、金融支持政策	21
第二节 粮食生产政策体系存在的主要问题	22

一、粮食生产政策体系本身存在的问题	22
二、粮食主产区粮食生产激励不足	24
三、种粮农民生产积极性不高	26
第三节 粮食生产政策体系的改进措施	28
一、完善粮食生产政策的基本原则	28
二、完善粮食生产政策的目标定位	29
三、粮食生产政策体系的完善方向	31
第三章 中国的粮食价格政策	35
第一节 粮食价格政策演变历程	35
一、建国初期至改革开放前的粮食价格政策（1949～1978年）	35
二、由计划向市场转型时期的粮食价格政策（1978～2003年）	38
三、市场化改革稳步推进时期的粮食价格政策（2004年以来）	41
第二节 粮食价格变动、调控及其主要问题	44
一、粮食价格变动基本情况	44
二、粮食价格波动主要影响因素	47
三、粮食价格调控及其主要问题	50
第三节 粮食价格支持政策改革	51
一、粮食价格支持政策改革思路	51
二、粮食价格支持政策改革取向	52
三、粮食价格支持政策改革路径	53
第四章 中国的粮食流通政策	55
第一节 粮食流通体制改革政策	55
一、“统购统销”制度	55
二、计划为主、市场调节为辅阶段	56
三、粮食流通双轨制阶段	56
四、粮食流通“两条线运行”阶段	58
五、深化完善粮食流通体制改革阶段	60
六、放开销区保护产区阶段	61
七、粮食购销市场化阶段	62

第二节 粮食流通产业政策	63
一、国有粮食企业改革政策	63
二、粮食流通基础设施发展政策	66
三、粮油加工业发展政策	68
四、粮食科技政策	72
第三节 粮食市场调控政策体系	74
一、粮食市场宏观调控的总体框架	74
二、粮食收储调控体系	75
三、粮食竞价拍卖体系	77
 第五章 中国的粮食国际贸易政策	 79
第一节 市场准入政策	80
一、中国粮食进口贸易发展趋势	80
二、粮食进口关税政策	85
三、粮食非关税壁垒政策	86
第二节 出口竞争政策	89
一、中国粮食出口贸易发展趋势	89
二、出口直接补贴政策	92
三、出口间接补贴政策	93
第三节 国内支持政策	95
一、绿箱政策	96
二、蓝箱政策	96
三、黄箱政策	97
 第六章 中国的粮食储备政策	 105
第一节 粮食储备政策的历史演变	105
一、国家和农村两级分级的粮食储备政策	105
二、以国家专项粮食储备为核心的粮食储备政策	108
三、以中储粮垂直管理为核心的粮食储备政策	111
第二节 现行粮食储备政策的运行机制	114
一、中央储备粮的运行机制	114

二、地方储备粮的运行机制	116
第三节 粮食储备政策面临问题与改革方向	118
一、粮食储备政策面临的问题	118
二、粮食储备政策的改革方向	121
附 录	125
附录1 世界粮食供求资料	125
一、世界谷物供求平衡表	125
二、主要品种供求平衡表	126
三、世界主要国家粮食供求平衡表	129
四、世界粮食价格	159
附录2 中国粮食供求资料	159
一、中国谷物供求平衡表	159
二、中国主要粮食品种供求平衡表	160
参考文献	163
后 记	169

第一章 中国粮食政策概述

第一节 粮食政策的基本内涵

农业是国民经济的基础，粮食是基础的基础。“民以食为天，食以粮为源”，粮食问题自古以来一直就是我国历朝历代治国安邦的首要问题，在当今社会，粮食问题也始终是世界各国极为关注的经济、社会和政治问题。2016年，我国粮食总产和粮食单产分别达到了12428亿斤和365.5公斤，分别比2014年增长了2.35%和1.81%，创历史新高，实现了历史性的“十二连增”。毫无疑问，我国粮食产量多年来的稳定增长离不开相关政策的有效实施。

长期以来，政府针对我国的国情制定了一系列粮食政策，这些不断发展和完善的粮食政策对稳定我国粮食生产、保障我国粮食安全以及提高农民收入起到了至关重要的作用。作为农业政策的核心部分，粮食政策的制定以及实施，都会对粮食的生产、流通乃至消费产生巨大影响。

粮食政策是政府基于特定的经济、社会和政治目标，围绕粮食生产者、粮食流通业者、粮食消费者的不同利益诉求，运用法律、经济、规划、计划等手段，在粮食的生产、流通和消费领域所做的规则选择和制度安排。因此，按照粮食经济活动的生产和再生产过程，可将粮食政策划分为粮食生产政策、粮食流通政策和粮食消费政策。

从广义上看，粮食政策既包括国家和地方制定的粮食法律和法规，也包括政府制定的粮食条例和行政规章，还包括政府颁布的粮食规划、计划以及针对特定事项的专项政策。从狭义上看，粮食政策只包括政府颁布的粮食规划、计划以及针对特定事项的专项政策。

从政策强度看，粮食政策可以分为三种类型：一是强制性政策，例如计划经济时期的

粮食统购统销政策；二是交换性政策，例如以财政补贴为支撑的粮食收购政策；三是引导性政策，例如粮食产业发展引导资金政策等。在计划经济时期，强制性政策是粮食政策的主流；而在市场经济时期，粮食政策主要由交换性政策和引导性政策构成。

第二节 中国粮食政策演进的基本逻辑

在我国，粮食政策的选择与演变始终是与经济体制的安排相适应的。政府决策层的价值观对粮食政策的变迁起了决定性作用（赵德余，2010）。不同时期，政府针对不同的粮食政策目标采取不同的粮食管制措施，从而形成了一整套涉及粮食生产、分配、流通以及消费各个领域的粮食政策。总体而言，我国粮食政策的演变是随着政府粮食管制强度的调整而不断变化的，粮食管制强度的大小体现在政府针对不同管制对象所制定的具体粮食政策上。

一方面，我国粮食政策的演变是随着政府管制强度的调整而不断变化的。新中国成立初期，由于民国时期旧的经济体制已经被打破，新的经济体制尚未建成，政府对粮食的管制较少，基本只体现在运用国有粮食储备来调节市场粮食供需，相应的粮食政策也只体现在加强国有粮食机构企业的建设上。1953年之后，我国开始了社会主义工业化建设，实行社会主义计划经济体制。相应地，粮食管制由新中国成立初期的基本无管制状态转变为加强管制，我国实行了“统购统销”政策，对粮食流通、消费等环节加强管制。1978年党的十一届三中全会决定实施改革开放战略，社会主义计划经济体制开始松动。相应地，农村经济体制改革开始进行，农村实行了家庭联产承包责任制，逐渐改变了计划经济时期的“统购统销”政策，开始实施“价格双轨制”，逐渐放松了对粮食市场的管制。随着改革开放的逐渐深化，政府不断放开对粮食产业的管制。总之，我国粮食政策的选择与演变始终是与既定时期的经济体制安排相适应的，是随着政府管制强度的调整而不断变化的。

另一方面，我国粮食政策的演变是随着管制对象的不断调整而变化的。这里所指的管制对象是指粮食产业所涉及的包括生产、流通和消费三个领域。政府对粮食的生产、流通以及消费三大领域的管制在不同时期有不同的内容。对粮食生产的管制，在计划经济时期体现为对粮食生产的直接命令式干预，在市场经济时期反映为运用最低收购价等经济手段来影响农民生产粮食作物的预期收益，从而有意识地引导农民的种植行为。因此，1953年

之前,政府鼓励恢复和发展粮食生产,对粮食生产领域的管制基本没有。计划经济时期,政府在粮食生产领域的管制最为严厉,直接以行政命令规定农村集体的粮食产量。改革开放之后,农村实行家庭联产承包责任制,大大刺激了种粮农民的积极性。政府采取最低收购价以及直接补贴等政策来影响农民种粮的预期收益和实际成本,在放松管制的过程中大大促进了粮食产量的增长;对流通领域的管制包括对农村市场原粮的收购、城市市场成品粮的销售以及对从事粮食商品交易的市场主体的准入及经营行为等进行一系列的限制;对消费领域的管制主要是指粮食消费的分配制度以及补贴制度。在计划经济时期主要体现为对城市居民实行计划供应,对城市职工发放补贴等。在市场经济条件下,表现为对低收入人群的粮食补贴和救助。

总之,我国粮食政策的演变是随着政府管制强度和管制对象的不断调整而变化发展的。政府管制强度的调整与管制对象的调整是相辅相成的,政府管制的强弱要通过对包括粮食生产、流通、消费等不同粮食管制对象的具体管制政策表现出来。一方面,同一时期,政府在不同领域的管制政策是不同的,管制的重点也各不相同;另一方面,不同管制对象在不同阶段的粮食管制政策也不尽相同。

第三节 中国粮食政策的演进历程

不同阶段粮食管制强度的大小体现在政府针对不同管制对象所制定的具体粮食政策上。按照政府粮食管制的强弱可以将新中国成立以来我国的粮食经济政策划分为四个阶段,分别是1949~1952年的基本无管制时期、1953~1957年的加强管制时期、1958~1978年的全面管制时期以及1979年至今的放松管制时期。

一、1949~1952年的基本无管制时期

新中国成立初期,我国面临着复杂的国际与国内环境。一方面,西方资本主义国家对新生的红色政权实行政治和经济上的双重封锁;另一方面,经历了长期的战争,我国的经济基础以及人民生活都遭到了严重破坏。此时,为了巩固政权,恢复与发展经济、保障人民基本的生活需要成为政府首先必须关心的问题。其中,粮食作为与人们生活密切相关的一种特殊商品,在此时显得尤为重要。这一时期,由于民国时期旧的经济体制已经被打

破,但是新的经济体制尚未建成,政府的粮食政策依然处于混乱状态,对粮食的管制很少,主要是一些促进粮食生产、保障粮食流通的经济政策,目的在于稳定市场粮价,保证城市居民的粮食消费需求,为恢复和发展经济奠定基础,从而巩固新生政权。

在生产方面,政府一方面在全国范围内有步骤地实行土地改革,开展农业互助合作运动,通过大规模地兴修水利来保障农业生产的有效进行;另一方面,为适当减轻农民的公粮负担,进一步提高农民种粮的积极性,政府提高了粮食收购价格。在流通方面,政府实行的是自由购销的粮食政策。政府在对私营粮食商业实行利用、限制和改造政策,使其成为符合社会主义经济成分的同时,大力支持和发展国营粮食商业,不断加强国营粮食商业的市场主导作用。这一期间,政府还建立了一整套粮食管理组织体系。1952年,在中国粮食公司和粮食管理总局两个部门的基础上合并成立了国家粮食部。同时,政府也十分重视粮食储备,形成了国家总储备粮。在消费方面,政府积极运用粮食储备在粮食供应紧张时,向市场投放粮源以确保城市居民的粮食消费。

总之,这一时期政府对粮食的管制较少,主要是出于刺激粮食生产和保障粮食流通的目的。政府主要从刺激农民多生产以及保障农业生产两个方面着手,实现其增加粮食产量的政策目标;从加强国有粮食企业建设以及粮食管理组织体系建设两个方面来保障粮食流通的顺利有效进行,实现其保障粮食流通的政策目标。政府在调控上主要采用的是经济手段,主要通过发挥国家牌价对市场价格的引导作用,运用价值规律调节供求,而较少采用行政命令直接调节。政府通过加强市场管理、培育国有粮食企业、适时吞吐调节等措施,较好地保证了粮食市场价格的稳定。这一时期粮食流通市场的组织结构呈现出多元化特点,粮食流通体系的运行保持了较高的效率,有力地稳定了粮食价格,确保了军供民需,为国民经济的恢复和发展创造了有利条件。

二、1953~1957年的加强管制时期

从1953年开始,我国开始了大规模的社会主义建设,在经济领域实行计划经济体制。农业部门作为国民经济的基础,要为工业发展提供原材料、劳动力以及资金。为了保证社会主义建设的有效进行,政府采取了“优先发展重工业”的战略。粮食产业作为农业部门的重要组成部分,毫无疑问地充当了计划经济体制的“排头兵”,政府率先在粮食部门实行了“统购统销”政策,加强了对涉及国计民生的战略商品——粮食的管制。

在生产方面,政府将粮食的计划收购价格定为当时的现行收购牌价,统购价格与市场价格基本接近,并在此期间一直比较稳定。释放这样稳定的粮食收购价格信号,让农民获得稳定收入的预期,有利于稳定粮食生产。在流通方面,实行计划收购和计划供应政策

(“统购统销”政策),即将前一时期粮食的自由贸易改由国家垄断,严格控制粮食市场。与此同时,实行中央统一管理,中央和地方分工负责的粮食管理体制。为了给社会主义建设积累资金,政府允许一部分的粮食用于出口来赚取外汇,支持工业化建设。在消费方面,对城市人民和农村缺粮农民实行粮食的计划供应,计划销售价格为当时的现行零售牌价,并在之后的五年中保持基本稳定。可见,同自由购买相比较,粮食统销政策在一定程度上限制了粮食消费。

总之,与前一时期相比,政府从粮食的生产、流通以及消费三个领域同时加强了对粮食的管制。根本原因在于我国采取了高度垄断的计划经济体制安排,所以粮食政策的制定也必须在宏观经济政策的框架之内进行,具体体现在“统购统销”政策上,将粮食的自由贸易改为国家垄断经营,并在粮食消费上采用了配给制度。这样的制度安排,在当时是符合我国国情的。第一个五年计划时期,“统购统销”政策得到了很好的贯彻实施,国家经济建设得到迅速发展,工农业生产不断增加,粮食产量年年增加。

三、1958~1978 年的全面管制时期

这一时期,以1958年“大跃进”运动和人民公社化运动的开展为起点,中间经历了三年自然灾害时期以及“十年文革”的动乱时期,以1978年党的十一届三中全会的召开为终点,政府全面加强了对粮食部门的管制。主要原因是农村经济建设上的重大路线错误大大挫伤了农民种粮的积极性,粮食大幅度减产,国家粮食库存急剧下降,粮源紧张。而粮食作为人们的生活必需品,粮食市场的稳定关系到整个社会的安定,政府采取了一系列措施来促进粮食生产,保障粮食安全。

在生产方面,政府从1958年到1966年先后5次提高粮食收购价格,不断提高农民的种粮积极性。1965年,政府实行“固定征购基数,超购加价”政策,对统购粮食实行加价奖励以及奖售工业品,以此鼓励粮食生产。在流通方面,继续实施“统购统销”政策。1965年,为了减轻农民的负担,实行了粮食征购“一定三年”,之后的三年里实际上仍按这一办法进行。1971年,政府根据实际情况对该政策进行了一定的调整,之后改为“一定五年”。在粮食管理体制上经历了中央和地方从分权到集权的过程。为扩大地方权力,1958年,政府将原来由中央集中统一管理的办法改为“分级包干、差额调拨”方法。但是,由于“大跃进”和人民公社运动带来的负面影响,新的管理体制无法实施,不得不再一次加强中央统一调度的权力。1962年,实行全国粮食的征购、销售、调拨由中央统一安排,实行分级管理办法。1972年,再次变为“统一征购、统一销售、统一调拨、统一库存”的高度集中的“四统一”粮食管理体制。1962年,尽管政府曾一度放开了农村集市,

但到了“文化大革命”时期，粮食集市贸易依然受到了多方限制、批判，乃至取消。在此期间，政府为了保障粮食供给，加强了国内粮食的调拨，并适当削减粮食出口，开始了部分粮食进口。与此同时，建立起了一定规模的国家和社会的粮食储备。在消费方面，一方面，在粮食分配上取消了供给制的部分规定，实行口粮分配到户，并降低了城市人口的口粮标准。另一方面，逐步提高了粮食销售价格。1963年，首先将农村粮食销价以及城市工商行业用粮销价提高到与购价持平，1965年和1966年两次继续提高城镇粮食销价，但同时也对城市职工实行粮食补贴政策。

总之，在继续实行“统购统销”政策的同时，政府进一步加强对三个领域的管制。在生产领域，政府不断地提高粮食收购价格来刺激农民种植粮食的积极性，而这一价格在前期基本保持不变。除此之外，政府还采取了一些奖励措施来鼓励农民多生产粮食，多出售粮食给国营企业。在流通领域，尽管由于前期粮食生产的稳定发展导致了政府有意改变中央高度集中统一的粮食管理体制，但是发生的一系列新的问题导致了分权政策没有得到有效执行，中央政府对粮食的管制达到了前所未有的高度，采取了“四统一”的高度集中的粮食管理体制。在消费领域，政府在不断提高统销价格的同时，甚至降低了城市人口的口粮标准。这一期间的粮食政策在保证中国经济社会在动荡时期平稳前行的同时，也产生了许多问题，形成了我国高度计划和高度垄断的粮食流通体制。在这种体制下形成的粮食流通组织——国有粮食企业，既是制订与执行粮食计划的政府行政部门，又是从事粮食流通活动的市场主体。这种政企合一的特殊组织形式也成为了后期粮食市场化改革的重点和难点问题。

四、1979年至今的放松管制时期

1978年12月，党的十一届三中全会的胜利召开拉开了我国经济体制改革的序幕，作为我国农业经济体制中核心部分的粮食经济体制，也发生了一系列的深刻变革。这一时期，随着市场化改革的不断推进，政府按照一定的顺序不断地放开计划经济体制下对粮食的全面管制。其主要体现在对粮食流通体制的不断市场化改革上。

在生产方面，一方面，政府不断地提高粮食收购价格。如1979年政府继续提高粮食统购价格，在原来保持了12年之久的统购价格基础上提高20%，并且超购部分在此基础上再加50%。1985年政府取消粮食统购，改为合同定购，实行“倒三七”比例计价收购，实际上提高了粮食收购价格。1994年和1966年政府又先后两次提高定购价格，分别提高了30%和40%。另一方面，政府增加了对种粮农民的生产和收入补贴。2004年，政府使用粮食风险基金对主产区种粮农民进行直接补贴。2006年，在全国范围内取消农业税。这