

中国粮情

流通制度的变迁

袁永康 著

社会科学文献出版社

中國農村現實經濟
研究叢書

薄一波



主編

秦其明
袁永康
田 濤

中国粮情：流通制度的变迁

袁永康 著

社会科学文献出版社

(京)新登字 028 号

中国粮情：流通制度的变迁

袁永康 著

社会科学文献出版社出版发行

(北京建国门内大街 5 号 邮政编码:100732)

新华书店经销 北京通县大中印刷厂印刷

850×1168 1/32 开本 9 印张 227 千字

印数 0001—5000

1994 年 5 月第一版 1994 年 5 月第一次印刷

ISBN 7-80050-551-0/F·65 定价:5.90 元

版权所有 翻印必究

中国农村现实经济研究丛书

顾问: 杜润生 孙尚清 刘国光 何 康

王洛林 郑 重

总策划: 袁永康 郑 念 陈劲松 樊 平

主 编: 秦其明 袁永康 田 涛

副主编: 郑 念 郭纪元 吴亚荣

编 委: 秦其明 袁永康 田 涛 郑 念

郭纪元 吴亚荣 陈劲松 樊 平

阎文学 吴尚民 白晓丽 王彩明

冯广军 田永强 潘晨光 曹宝明

王留平 鲍怀谦 张青年 赵合文

胡必亮 韩 俊 宋庆根

特邀编委: 李诗刚(中共湖北枣阳市委书记、市长)

于振琦(湖北枣阳市常务副市长)

张刚明(湖北枣阳市人民政府办公室副主任)

编委会主任: 秦其明 袁永康(常务)

总 序

当代中国农村正由传统的计划经济体制转向社会主义市场经济体制。面对中国农村深刻而急速的变迁,社会各阶层对当代中国农村现实经济和当代中国农民经济行为的了解显得滞后,能够对农村现实经济活动作出科学归纳和概括的理论研究和分析工具也显得滞后,因而增加了规范农民经济行为、化解农村社会矛盾、协调农村经济社会发展的难度。中国社会变迁和经济发展最积极的动力和最沉重的阻力都来自于农村,农村经济问题不可回避也不可忽视。没有中国农村的现代化,就没有中国的现代化。正是基于对这些基本国情的了解和认识,秦其明、袁永康和田涛等同志主编了这套丛书,通过对我国农村改革开放的历史回顾,从不同方面描述了 15 年来中国农村改革与发展的历史轨迹,并对农村改革的深入和农村经济的进一步发展提供启迪,拓宽思路。现在看来这套丛书的出版基本可以达到三个目的:一是回答人们对农村现实问题的关注;二是为农村经济决策者提供现实依据;三是作为农村经济发展大变革时代的历史记录,供后人参考,给后代留下宝贵的研究资料。

自从 1978 年党的十一届三中全会以来,农村改革经历了三个阶段。一是以联产承包责任制为核心的农村第一步改革,在这一阶段里,农村生产力得到大的解放,劳动力和土地等要素的组合达到史无前例的高效,功绩永不可磨。二是以大力发展乡镇企业为主要特征的农村产业结构的调整,在这一阶段里,农村改革的深度和广度都大大向前迈进了一步,农村剩余劳动力开始找到了一个安置途径,创造了巨大的社会效益和经济效益。三是以向社会主义市场经济体制迈进为基本前提的农村经济发展新格局正在逐步形成,在这一阶段里,要素组合和资源配置日益以市

场法则为导向,农村商品经济的发展正在出现质的变迁。中国农村正在逐步走向小康,奔向富强。所以,这套丛书以15年来中国农村改革与发展的历史轨迹为素材,对农村经济中的重大现实问题进行剖析和研究,这件事本身就有重要意义。回顾历史可以更好地面向未来。总结过往农村改革和发展的经验教训,有利于探索当前及今后农村改革和发展之路。

当然,仅靠一套丛书来反映丰富多彩的农村现实是不可能的,况且这套丛书就其内容、结构和写法上都还存在一些欠缺。但是农村经济理论工作者关注现实,农村实际工作者重视理论,二者都注意理论与实践的紧密结合,这实在是一件大好事。希望理论工作者和实际工作者能进一步加强联系和沟通,都来关心我国的农业、农村和农民问题,深入研究,找出规律,寻求对策,为了更好地建立农村市场经济体制,为了农村的更加繁荣和农民的尽快富裕作出不懈努力。

编者的话

经过两年多的筹划,经过几位志同道合同志的共同努力,这套丛书的前五分册终于与读者见面了。尽管还有这样、那样的缺陷和疏漏,尽管作为编者的我们也不是很满意,但书毕竟出版了。这期间经历的艰辛和困难只有我们自己最清楚。

早在1991年底,袁永康提出出版农村经济丛书的设想,之后得到了几位同事的积极响应和大力支持,接着,袁永康、郑念、陈劲松和樊平等几位学术同仁开始策划组织出版一套反映农村现实经济问题的丛书。当时设想在全国不同省区选择100个县(市)作为案例,从社区组织、产品购销和乡镇企业等11个方面描述100个县市农村经济的变迁,对中国农村现实经济各个层面的历史轨迹作出客观描述,其目的—是回答人们对农村现实问题的关注,二是为农村经济决策者提供现实依据,三是作为农村经济发展大变革时代的历史记录,供后人参考。这一设想现在看来也挺好,但是当真正开始进入操作时,我们才发现只有学者们的理想还远远不够,没有实际工作部门尤其是各县市有关同志的大力支持,出版丛书只能是美好的梦想。

时间进入1993年,在中国社会科学院办公厅负责同志的支持下,我们又把出版这套丛书的设想提了出来,准备付诸行动。适逢此时,我们结识了海南省《投资与合作》杂志社总编田涛同志和海南省琼山市市长吴亚荣同志。当我们向他们谈及这一设想时,二位同志立即表现出极大兴趣,并表示全力支持这套丛书的出版。正是由于他们的大力支持,我们才增强了信心,终于使设想变成了现实。而且,他们积极参与了这套丛书的编写工作。

尤令我们深为感动的是,当我们把出版这套丛书的计划向原中央书记处农村政策研究室主任杜润生、国务院发展研究中

心主任孙尚清、全国人大常委、原中国社会科学院副院长刘国光、原农业部部长何康、中共中央候补委员、中国社会科学院副院长王洛林、原农业部副部长郑重等六位领导同志汇报时,得到了他们的支持与鼓励,他们均表示愿意担任丛书顾问,而且从那时起,六位领导同志在繁忙的工作中仍然关心这套丛书的编著和出版。刘国光同志还欣然为丛书作了序。

尊敬的薄一波同志在百忙之中为这套丛书题写了书名,更令我们终生难忘。

社会科学文献出版社社长沈恒炎和张星等同志对本丛书的出版给予了大力帮助,中国社科院中国边疆史地研究中心的张书田、徐京丽、刘遂和乔燕等同志为丛书的印刷付出了辛勤的劳动。没有他们的支持,这套丛书的顺利出版是不可能的。

在此,向前述所及的所有同志表示最衷心的感谢。并恳请读者对丛书的疏漏和错误不吝批评指正。

编者 1994.3.12

50090 / 19

目 录

总序

编者的话

第一章 中国粮食流通制度的历史沿革..... (1)

第二章 八十年代以来中国粮食流通体制改革的不同
设计及其理论支撑 (29)

第三章 现行粮食流通制度的特点及进一步深化改革
面临的问题 (76)

第四章 粮食财务体制的变迁 (81)

附： 作者近代来发表的有关中国粮食流通制度改革的
调研报告、论文及研究报告 (96)

附一 从不同生产阶段看中国粮食问题及对策 (97)

附二 从产区看实现我国粮食购销区域平衡的困境与
出路..... (107)

附三 粮食流通障碍因子分析及相关政策..... (124)

附四 中国粮食产销区研究..... (145)

附五 正确处理粮食产销区利益关系..... (193)

附六 粮食流通中亟待解决的几个新问题及相应对策
..... (208)

附七 改革粮食购销体制, 加强市场体系建设 (221)

附八 市场化: 粮食购销价格体制改革的根本出路 (229)

附九 中国粮食购销区域平衡研究述评..... (237)

附十 论农副产品购销体制改革..... (251)

中国粮情：流通制度的变迁

粮食流通是其生产和消费的中间环节。农业对国民经济的产品、资金、外汇和市场四个方面的贡献只有通过产品购销及流通这一环节才能实现。这一环节不仅关系到农村经济的发展和满足城镇居民对粮食产品的需求，而且关系到整个国民经济的发展和城乡人民利益的分配。因此，肩负着“承上启下”重任的流通环节是构成我国粮情十分重要的单元。认识和了解中国粮情，最重要的在于正确把握其流通体制的历史沿革和现实运行。

第一章 中国粮食流通制度的历史沿革

回顾中国粮食流通制度的变迁及其沿革，可以追溯到人民共和国建立之初。

一、1949——1952：国家干预下的市场调节

新中国建立之初，高度集中的粮食统购统销体制还没有确立起来，国家干预下的市场调节是这一时期的主要特征。时间大概是从1949年至1952年。国家通过粮食储备，粮食销售中的多

项价差以及农业税征实等措施,对刚刚获得新生的中华人民共和国的粮食初级市场(初级的民间自由贸易)进行宏观干预(还不能称之为控制),以调节粮食流通。当时,运用粮食储备进行吞吐调节是稳定市场粮价的一项重要措施。仅在1950年至1952年间,国家就向市场抛售了占市场总交易量30—40%的储备粮,从而稳定了市场粮价,使1952年粮价只比1950年上升了2.8%。在当时国家之所以能获得储备粮食,其来源主要是农业税征实,其次是通过国家财政向市场收购。当时国家收购的重要特征是采取农业税征实转作储备粮,粮食价、税分开计算,农民除了以实物交纳农业税外,没有别的不合理负担。1950—1952年,每年农业税征实平均占全年粮食质量的7.5%;1950年国家财政收入中,粮食收入占41.4%,居各种收入之首。与上述措施相配套,国家还运用粮食销售中的各种差价来维持市场的正常运转。在当时,6种粮食平均购销差价率幅度为20—25%,季节差价率为13—18%;批零差价率为10—12%,地区差价以购销牌价为基准,超过或低于牌价5%时,国家就动用储备粮进行干预。从总体上看,国家对粮食的收购和销售,即对粮食的生产和消费,采取了较为宽松的政策,进行了可以说是“初级的”干预和影响。这是建国初期我国粮食流通的基本特征。其背景是,人民共和国刚刚建立,农业、工业的生产力都很低,小农经济的汪洋大海和极不发达的城市手工业以及极为落后甚至残缺不全的城市大工业构成了当时中国的国民经济体系,所以粮食市场和粮食交易都是初级形态,对其流通采取这种国家干预下的市场调节政策也就理所当然。这在当时是合理的、正确的。历史发展的事实也证明了这一判断。由于国家运用经济手段干预市场,调动了农民生产粮食的积极性,粮食产量由1949年4865万吨增长到1952年的6845万吨,年平均递增12.1%,同期国民

收入年平均递增 18.1%，工业总产值年平均递增 35.5%，同时期粮食价格短期供给弹性高达 0.3，显示了粮食市场流通的畅达高效。

二、1953——1978：高度集中的国家统购统销

从 1953 年开始，我国实施了以工业化为中心的第一个五年计划。粮食流通体制开始面临转折。当时，由于工业化战略的开始实施，工业人口和工业生产对粮食需求大幅度增加，如果粮食流通继续实行国家干预下的市场调节体制，国家需要的粮食从市场上获得，粮食价格随行就市，这必然会导致粮价上涨，工业成本增加，利润减少，在一定时期内势必延缓我国工业化的进程。为了从农民手上得到足够数量而价格较低的粮食，保证工业人口和工业生产的需要，并为工业化积累资金，国家毅然选择了高度集中的粮食统购统销的体制。即粮食的收购和销售由国家统一集中管理，收购价和销售价由国家统一制订，关闭城乡粮食市场，禁止粮食上市交易，城镇居民的口粮由国营粮店定量供应。其根本特征是国家单一渠道经营，指令性的、统购、派购和统销。该体制一经运行，就一直延续到 1978 年。现在看来，虽然当时的选择存在着这样那样的问题，但这一选择有其必然性：第一，刚刚开始的大规模的工业化建设需要高度集中的计划管理体制，工业生产的高度计划性要求粮食的计划供给，这是计划经济的互相衔接的两个基本环节；第二，粮食也是当时正在进行的抗美援朝战争的重要战略物资，只有依靠这种体制，才能保证粮食的无误供给；第三，当时世界上的社会主义国家向农民统一收购粮食的做法，无疑也为中国采取这种体制提供了借鉴，并起到了催化的作用。

具体说，25 年来，粮食的统购统销政策得以贯彻实行有其

历史背景：

首先，从1953年开始，在城市对私有经济进行了社会主义改造，在农村开展了合作化运动。随着城乡社会主义改造任务的完成，一方面形成了以中央高度集权的以采用指令性计划为主的计划经济体制。这种体制的特点是，在计划上大包大揽，在流通中统购统销，在财政上统收统支，“统”字是这一经济体制的一个基本特色。所以，作为国民经济体制重要组成部分的农副产品（当然包括粮食）购销体制，也必然采用统购统销方式；另一方面，通过农村合作化运动，将亿万农户组织成为集体经济，从而为粮食的统购统销奠定和强化了组织保证。

其次，从1953年开始，我国实行了优先发展重工业的大工业战略。众所周知，工业化先行国家的产业结构转换，大多是沿着农——轻——重顺序进行，而我国在农业、轻工业远未发育成熟之前，超前发展资金、技术密集型的重工业，其所需的巨量资金轻工业无法提供，只能依靠广大的农民。农业便成为工业化积累的主要源泉。为了支持大规模的工业化，国家需要大量的农副产品，其中又主要是粮食。这部分粮食及其他农产品完全通过市场来获取有两个难点：一是市场价格高，需支付大量的资金，这将不利于工业化资金积累，以至减缓工业化速度；二是通过市场购买的粮食及其他农产品数量上不能满足迅速工业化的需求。于是，国家便制定了对主要农副产品实行“统购统销”的政策。国家每年向农民和农业生产组织（起初是合作经济组织，后来是人民公社集体经济组织）下达指令性的统派购任务，农民必须完成，而且凡属统、派购任务内的粮食产品，只能由国家指定的国营商业企业经营；购销价格均由国家统一制定，如果发生经营亏损，由国家财政给予补贴。

其三，在粮食购销的第一阶段（即1947～1952），很大一部

分农副产品掌握在私商手中,私商利用农民追求高收入心理,通过哄抬物价、抢购、囤积、抛售等不法手段从中盈利,严重地扰乱了农副产品尤其是粮食市场的稳定。

基于以上原因和背景,国家对粮食实行了统购统销体制。

现在回过头来看,近40年来,国家依靠粮食的统购统销,使农业为工业提供了巨额积累,推动了工业和整个国民经济的迅速发展,使我国在建国初期,面临西方国家经济封锁的情况下,在较短时间内建立起了比较完整的工业体系。这一点任何时候都应予以肯定。1951年至1964年间,我国工业总产值年均递增12.1%,同期世界工业产值年均仅递增6.7%。但是,由于采取这一办法把农民挖得很苦,可以说农业为工业的发展作出了巨大牺牲。所以,我国工业发展的这一高速度不可能持久。1961年至1964年工业产值年均增长率下降至3.1%,而同期世界平均水平是6.8%。更严重的问题是,这样做把农业这个基础产业压得喘不过气来,削弱了工业和国民经济继续发展的基础,失去了支撑国民经济稳定发展的基本力量。一方面,工业化所需巨量资金只能依靠国内农业积累,而且主要靠粮食积累(1953年在农业总产值中粮食产值占67.8%),从而更加重了工业对粮食积累的依赖。国家利用行政手段,压低粮食统购价格,向农民提取巨额积累,压低粮食统销价格,以维持工业低工资制,使工业毫无经营风险地获取超额利润。不仅如此,国家从压低粮食收购价格所获得的资金,是用于工业的外延式发展,即扩大低效益工业企业的数量和规模,从而导致工业就业人数和城市人口迅速增加,由此反过来又产生了对粮食需求的更大增长。国家不断地增加统购量,甚至向农民强征“过头粮”。如果以1953年确定的平均征购率17.2%为标准,1953—1962年累计向农民超购粮食12086万吨,即超购了41%。1959年几乎超征购一倍。当时

(1962年)8个产粮大省超购了59.1%，比全国还高出18.5%。粮食生产的增长赶不上国家对粮食需求的增长，粮食生产愈益成为制约国民经济发展的“瓶颈”。事实证明，粮食产量的增减对工业和国民经济发展速度的快慢有着决定性影响，大体上是上一年度粮食增产，下一年度工业和国民收入就有较大幅度的增长；反之，上一年度粮食减产，下一年度工业和国民收入的增幅就较小，甚至出现下降。另一方面，农业由于对于工业的超负荷贡献而失去了应有的元气，有时连简单再生产也难以维持，因此损失了巨大的物化劳动和物质产品。据有关专家估算，仅1978至1990年由于低价统购损失的粮食产量占总产量的66%，产值损失占社会总产值的6%左右。因为低价统购不能激发农民种粮积极性同时不能因地制宜，导致生产水平普遍很低，同时这种制度的具体操作是国家与集体进行的，中间巨大的浪费也成必然。问题的严重性还在于，第一，统购统销政策限制了农民发展商品生产的积极性。因为，统派购体制的实质是国家对农民粮食剩余产品的垄断，这就人为地切断了农民与市场的联系，使农民不能进入流通领域，侵犯了农民经营粮食的自主权；同时，统购价格低于粮食的实际价值，这就大大抑制了农民发展粮食商品生产的积极性。农民以减少粮食供给来表示不满，国家不得不采取提价和超购加价的办法刺激生产。为此，从1960年至1979年，国家对粮食四次调高超购加价标准，并于1979年大幅度提高粮食收购价格。第一次调价是1960年，以生产队为单位，对平均每人每年提供的征购粮超过规定标准的，按其超过部分加价10%；第二次是1965年，将年均每人每年交售征购粮超过100斤的部分加价12%；第三次是1971年，将超购部分加价30%，第四次是1979年不仅提高了粮食收购价格，又将超购加价提高到50%。第二，统派购制度破坏了因地制宜发挥优势的原则，不

利于农业生产结构的调整。因为统派购任务是指令性的,各地必须完成。不管自然条件是否适宜,经济效益是否最佳,都必须按统购任务安排粮食生产。如25度山坡地本应运耕还林、还牧,发展林、牧业,但是国家给这些地区同样下达了粮食征购任务,致使应该用于发展林、牧业的土地资源不能得到有效利用,有的地区适合种园艺作物或经济作物,而不适合种粮食作物,但因要完成粮食统购任务,就不得不放弃种植高收入的园艺作物或经济作物而种低收入的粮食作物,这就影响到这些地区农业生产的经济收益。可见,高度集中的统购统销体制既发挥了其应有的历史作用,但同时也日益暴露出其固有的弊端,而且日益严重地阻碍粮食生产及农业经济的正常发展和运行,因此,随着时间的推移和形势的发展变化,对这一体制的改革被理所当然地提上了议事日程。

三、1979——1993:计划与市场的“双轨”运行

70年代末,80年代初,一场方法和手段都极其朴素的改革给农民带来了致富的曙光,超越生产力发展水平而先行的“一大二公”的农村生产关系被重新调整过来,家庭联产承包制开始实行,农民的身份开始改变,由单纯的大集体之中的、单纯的劳动者变成了相对独立的商品生产者,有了从事商品生产的经营自主权。至此,粮食生产的第一行为主体开始从高度集中的统购统销体制中分离出来,从而瓦解了统购统销的组织基础。广大农民取得了土地的长期使用权,也取得了产品的所有权和支配权。以粮食产品而言,农民生产的粮食除以实物形式上交国家农业税和完成交售任务而外,剩余的粮食自己有处置权。长期以来存在于国家与农民之间的不等价交换,从此开始有了改变。与此同时,粮食市场逐步放开,粮食议购议销逐步扩大,并且从1979年

开始国家大幅度提高了粮食收购价格,开始实行农民完成收购计划以后的超购加价政策,而且超购加价由 30% 提高到 50%,从而大大促进了各种粮食市场的发育,极大地调动了农民生产粮食的积极性,使得粮食生产连年增长,80 年代中期粮食生产更达到了我国历史最高水平,总产量高达 8400 亿斤。正是基于上述统购统销的物质基础和组织基础的根本性变化,从 1985 年开始,国家逐步放弃实行了长达 32 年之久的粮食统购统销体制,而实行计划与市场并存、共同调节粮食流通的“双轨运行”体制。提出并开始实行这种“双轨”制度,还有着更为深刻的背景。1978 年 12 月党的十一届三中全会以后,1979 年理论界实际上就有学者提出社会主义计划经济条件下也存在市场的观点,1982 年中国最高决策层就开始酝酿和思考计划与市场的关系问题,1984 年 10 月 20 日,中共十二届三中全会上通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》明确提出了社会主义是有计划的商品经济这一具有重大历史意义的命题,肯定了社会主义经济是有计划的商品经济。而且明确提出,只有大力发展社会主义商品经济,才能在国民经济计划的指导下,更好地利用市场机制,搞活经济,推动社会主义经济迅速地向前发展。这一主导思想贯彻到经济体制改革中,便形成了国民经济双重调节体制,计划与市场调节并立,经济系统的运转受两种原则支配。随着双重调节体制的建立,双重价格也形成了,而且首先在农副产品尤其是粮食购销方面产生了调节作用。

“双轨”制的运行大体也经历了两个阶段:

①从 1979 年至 1984 年,逐步缩小粮食计划调节的统派购数量和种类,扩大市场调节范围。在完成收购任务后允许粮食自由上市交易。而且统派购基数逐步减少。1979 年征购基数比 1978 年减了 8.6%,到 1980 年又减少了 1.7%,到 1982 年又减