

张孝海 江君才 主 编

粮食政策

LIANGSHI ZHENGCE



中国商业出版社

5.11

前 言

粮食工作是一项政策性很强的工作，粮食干部政策水平的高低直接影响到党和国家粮食方针政策的正确贯彻执行，影响粮食生产者的积极性，以致影响整个社会经济生活的稳定。因此，学习和掌握粮食政策知识，是粮食干部的基本素质要求。为了提高广大粮食干部的政策水平，适应粮食干部岗位培训工作的需要，我们组织编写了《粮食政策》一书。该书以马列主义、毛泽东思想为指导，阐述了我国粮食政策的基本理论和基本知识，并从理论和实践的结合上，对主要粮食购销政策制定的背景、依据、沿革、现行中存在的问题以及改革趋向等方面进行了比较系统的阐述，联系实际，通俗易懂，实用性强。它是县粮食局长、粮管所主任、粮站站长、粮管员岗位培训的必修教材，也可作为其他粮食干部培训和自学用书。

本书由张孝海、江君才同志编写，张孝海负责总纂；湖北省粮食局高级经济师王蔚同志审稿；湖北省粮食局教育基层处经建新同志对该书初稿提出了修改意见，并最终对全书进行了校阅。

由于水平所限，本书难免存在不足之处，恳请同行和读者批评指正。

湖北省粮食局教育基层处

1991年4月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 制定粮食方针政策的意义作用和原则.....	(1)
第二节 我国粮食工作方针.....	(7)
第三节 制定粮食方针政策的主要依据.....	(12)
第四节 粮食政策及其演变阶段.....	(20)
第二章 粮食收购政策	(32)
第一节 粮食合同定购政策.....	(32)
第二节 现行粮食收购政策.....	(39)
第三节 粮食专项储备政策.....	(45)
第四节 粮食收购政策的改革.....	(48)
第三章 平价粮食销售政策	(50)
第一节 农村粮食销售政策.....	(50)
第二节 市镇粮食供应政策.....	(56)
第三节 压缩平价粮油销售.....	(59)
第四节 军粮供应政策.....	(62)
第五节 市镇定量人口供应管理政策.....	(64)
第六节 平价粮食供应政策改革.....	(69)
第四章 粮食自由贸易政策	(75)
第一节 粮食议购议销政策.....	(75)
第二节 粮食集市贸易.....	(79)
第三节 粮食进出口贸易政策.....	(92)

第四节	粮食市场管理政策	(99)
第五章	粮食价格政策	(101)
第一节	商品价格概述	(101)
第二节	粮食价格构成	(110)
第三节	粮食生产成本调查	(115)
第四节	粮油价格的形式和种类	(126)
第五节	比价和差价	(133)
第六节	现行粮油价格	(145)
第七节	粮食价格改革	(148)
第六章	结帐、结算政策	(153)
第一节	订购任务的结帐和结算	(153)
第二节	“议转平”计划的结帐与结算	(158)
第三节	平价粮食销售的结帐和结算	(159)
第四节	粮食部门同银行、财政的结算	(161)

第一章 概 论

粮食政策是一门年轻学科。有人认为，粮食方针、政策是国家意志，上面怎么说我们就怎么办，不必去研究；也有人认为，粮食政策变化太快，难以琢磨和掌握。这些认识都是片面的。粮食政策实用性很强，需要从理论和实践的結合上认真加以研究和探索，不断丰富内容，完善学科体系。

粮食政策是粮食流通分配领域里正确处理各种经济关系的政策归宿。它主要是研究粮食从收购到销售各环节的各种处置关系，为国家制定粮食方针政策提供理论依据和信息反馈资料。

方针政策属于上层建筑的范畴，它是在一定经济基础上产生并为一定阶级服务的。研究粮食方针政策，必须从有利于巩固公有制，巩固社会主义国家政权的高度来认识。经济基础决定上层建筑，研究粮食政策必须紧密联系经济基础（生产关系）进行研究，生产关系的变革和改善，必然要求粮食政策作出相应的调整 and 变化，一成不变的政策是脱离实际的，脱离实际的政策是没有活力的政策。生产力是社会发展的最终决定因素，研究粮食政策必须从我国现实生产力发展水平出发，在充分认识我国国情、粮情的基础上开展研究，制定切实可行的粮食政策。

第一节 制定粮食方针政策的意义 作用和原则

• 1 •

一、粮食方针政策的概念和属性

方针是国家、政党在一定历史时期内，为达到一定目标而确定的指导原则。在方针的指导之下而规定的行为准则，即为政策。方针政策都是一定阶段的产物，具有鲜明的阶级性。无产阶级有方针和政策，资产阶级也同样有自己的方针政策。无产阶级是在马列主义基本原理指导下制定的方针政策，是社会主义革命和建设获得成功的重要法宝。我国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，因此，我们党和国家的方针政策，必须体现广大人民群众的利益，充分发挥其积极性和创造性，推动国民经济迅速发展，以加快工业、农业、国防和科学技术现代化的进程，进而把我国建成一个高度文明、高度民主的社会主义国家。

粮食方针政策是我们党和国家为指导、影响粮食经济活动所规定的准则和措施。它是党和国家整个经济政策中的重要组成部分，必须服从于党的总路线、总政策，并与之保持高度的统一性。

党和国家在不同的历史时期有不同的总路线、总任务。因此，大政方针、总体政策也会随之而变。这就要求我们在制定粮食方针政策时，要根据客观形势的发展需要，把握党的中心任务，总揽全局，不断探索，摸索制定出适应我国具体国情和粮情的粮食方针政策，为社会主义精神文明和物质文明建设服务。

二、制定粮食方针政策的意义

（一）粮食方针政策是发展粮食生产的保证

粮食生产在我国农业中占举足轻重的地位。如何发展粮

食生产，满足人民生产生活的需要，我们党和政府制定了一系列粮食方针政策。其目的是要有效地促进粮食生产有计划的向前发展，避免盲目性。我国是一个拥有11亿多人口的大国，吃饭是第一件头等大事。新中国成立以来，党和政府实行了一系列发展农业生产的方针政策，始终把粮食生产放在重要地位。在“独立自主，自力更生”，“决不放松粮食生产”和“统筹兼顾，适当安排”的方针政策指引下，采取了稳定耕地面积，保证落实粮食计划种植面积，不断增加农业投资，努力提高粮食单位面积产量和发展农用工业支持粮食生产等具体措施，使我国粮食产量得到了持续稳定的增长；特别是党的十一届、十二届三中全会以来，采取了加快农业生产发展的一系列重大措施，如实行农业经济体制改革等，更加快了粮食生产的步伐。1983年全国粮食总产量达到了38728万吨，创造了历史的新记录，提前二年完成了“六五”计划规定的36000万吨指标，超过美国而跃居世界首位。1989年我国粮食总产已达到40000万吨以上，1990年预计达到42000万吨，再创我国粮食生产的新记录。所有这一切都充分证明，只要我们坚定不移的贯彻执行党和政府为发展粮食生产制定的方针政策，我国粮食供求矛盾是可以缓解的。

（二）粮食方针政策是处理粮食商品流通环节中各种经济关系的准绳

粮食方针政策主要是用来调整和处置粮食商品流通过程中的各种经济关系的依据。这就是说要在大力发展粮食生产的前提下，“统筹兼顾，适当安排”。比如说：收购形式、征购、定购数量以及价格水平，销售对象、范围、原则等，都涉及到国家同粮食生产者之间的关系，同粮食消费者之间的关系，国家同国营、集体、粮食商业的关系以及中央同地

方，地方同地方在粮食管理上的关系等。粮食方针政策就是国家分别规定处理这些关系的政策界限。我国的粮食方针政策，无论是自由贸易时期还是统购统销、定购定销时期，都统筹考虑了国家、粮食生产者、消费者、经营者的利益的，既兼顾整体利益和局部利益，又兼顾了长远利益和目前利益，保证了粮食的合理分配，满足了整个社会对粮食消费的需要。

（三）粮食方针政策是国家管理粮食生产、流通、分配的手段和措施

在粮食生产、流通、分配的管理过程中，认真贯彻粮食方针政策，有着特殊重要的意义。粮食生产受政策的影响自不待说，就是在流通环节上，无论是收购、销售、调拨、储藏、加工等都必须严格按政策办事。特别是分配，如果没有一定的法规、政令，在我国粮食供求关系比较紧张的状况下，合理分配，保障供给是完全不可能的。农业是基础，粮食是基础的基础，是人人都离不开的必需品。只有认真贯彻执行粮食分配政策，才能保证人人有饭吃，才能促进我国经济建设不断向前发展，社会才会得到安定团结，广大人民群众才得以安居乐业。所以认真贯彻执行党和政府制定的粮食方针政策，对我国社会主义革命和建设具有重大的现实意义和深远的历史意义。

三、制定粮食方针政策的作用

粮食方针政策是粮食工作的总纲领。其正确与否，涉及到粮食生产、流通和消费的各个方面。正确的粮食方针政策在促进粮食商品流通、满足人们生活需要、引导粮食消费等方面，都发挥着巨大作用。

（一）有利于国家按计划掌握商品粮源，稳定并调动粮

食生产者的积极性，促进粮食生产的发展，满足人民物质生活水平日益增长的需要。

（二）有利于保证城乡缺粮人口口粮、工商行业用粮的合理供应，促进农村多种经营的全面发展，并根据国家的粮食形势，正确引导粮食消费。

（三）有利于加强粮食市场管理，稳定市场供求和市场价格，以搞活粮食商品流通，繁荣经济。

（四）有利于粮食企业改善经营管理，加强经济核算，为社会主义建设积累资金。

（五）有利于促进完成粮食购、销、调、存、加工等各个环节的任务。

（六）有利于粮食流通体制的完善。粮食流通体制改革，近两年的主要目标是围绕着“稳购、压销、调价、包干”做工作。长期的目标模式是：建立一个社会主义条件下的中国式的粮食流通体制。这一体制的核心是，购销同价、钱粮结合，国内市场与国际市场结合，进口与出口结合，宏观与微观结合。党的十三届七中全会中说的要在十年内初步建立起我国的新的经济体制，其中就包括了这一新的粮食流通体制的内容。因此，我们现在和今后所制定的粮食政策，都必须从有利于这一流通体制出发。

总之，粮食方针政策是五谷丰登，仓廩充实，社会安定，经济繁荣，民富国强的保证。

四、制定粮食方针政策的原则

（一）坚持四项基本原则

坚持四项基本原则就是坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持共产党的领导，坚持马列主义、毛泽东

思想。它是我们党和国家得以生存和发展的政治基础。我们各项工作都必须坚持四项基本原则这个总的原则。粮食方针政策的制定，也必须以“四项基本原则”为总的指导思想，充分反映广大人民群众的利益，体现社会主义制度的优越性。

（二）实事求是的原则

一切从实际出发，实事求是辩证唯物主义和历史唯物主义的基本原理，也是我们党和国家制定路线、方针、政策的根本原则。我们制定粮食方针政策，就应该从我国的国情、粮情出发，既要照顾广大人民群众的利益，又要考虑我国现阶段的经济实力，要使主客观相符合，以适应形势发展的需要。比如32年的粮食统购统销，就是依据我国的实际情况作出的历史性抉择。当时粮食生产的增长速度赶不上需求的增长速度，供求关系特别紧张。1952年的粮食供求情形已危急到政权的巩固，在这种形势下，党中央制定了粮食统一收购和统一分配政策，彻底改变了那种自由贸易、私商垄断的不利局面，保证了社会主义建设的顺利进行和人民生活的需要。这种选择就是依据当时当地的具体情况，反复权衡利弊后作出的。实践证明，它对我国经济建设作出了巨大贡献。目前的粮食“购销双轨制”也都是一种符合中国实际情况的必然选择，也体现了实事求是这一基本原则。

（三）按经济规律办事的原则

经济规律是社会经济发展过程中经济现象间最普遍的必然的本质的内在联系，凡是经济活动的地方都有经济规律。经济规律具有客观性，不能人为地自行创造、消灭经济规律。但是，人们可以发现，认识和利用经济规律来为社会造福。因此，我们认识和运用经济规律来制定路线、方针、政策、显得十分重要。在粮食工作中，过去使用行政办法多，

采取经济办法少，所以大抓粮食生产，但总是供求紧张。党的十一届三中全会以后，我们重视了经济规律在粮食工作中的作用。比如实行粮食定购，定购价格逐年进行调整，定购外的粮食放开搞活，实行粮食多渠道经营，粮食部门由单一管理转变为多渠道经营等等。正是我们重视了经济规律，正确地运用了经济规律，所以粮食生产才一步一个台阶，出现了历史上前所未有的丰收局面。

（四）坚持为党的总路线、总任务服务的原则

今天，我们党的总路线和根本任务就是集中力量进行社会主义现代化建设，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。所以我们粮食方针政策必须遵循这一总的目标、服从于这一总任务。比如在我们当前粮食工作进行改革过程中，首先必须考虑服从于国家总的经济体制改革的思想，不能偏离大方向。总之，粮食方针政策是党和国家经济链条中的一环，从属于党的总路线、总任务并为此而服好务。

第二节 我国粮食工作方针

建国以来，党和政府为我国的经济建设制定了一系列的正确方针。在粮食工作中，根据我国的国情和粮情，我们应该始终坚持以下三大方针。

一、自力更生、对外开放

自力更生发展我国粮食生产，满足我国人民的物质生活需求这是立足点。对外开放，搞好粮食品种调剂，丰歉余缺调剂，这是对自力更生发展粮食生产的重要补充。

解决我国粮食问题，必须依靠自力更生的方针。我国是世界上人口最多，粮食消费量最大的国家，11亿人民的吃饭问题是最基本的问题。邓小平同志指出：“中国的事情要按中国的情况来办，要依靠中国自己的力量来办。独立自主、自力更生，无论过去，现在和将来，都是我们的立足点”。粮食问题更是如此，必须由我国人民依靠自己的力量来解决。我国人口众多，资源丰富，劳动力充足，气候适宜，只要我们全党动手，全民努力，依靠科学，依靠政策，不断为农业升温，就能够发展农业增产粮食，有效地解决我国人民的吃饭问题。几十年的实践也充分证明了这一点。现在我们在占世界百分之七的耕地上，解决了占世界22%的人口的温饱问题，做到了粮食自给自足，这确实是件了不起的大事。我们靠的就是自力更生，发奋图强。

自力更生解决我国粮食问题不仅是一个重大的经济问题，而且是一个重大的政治问题。一个国家如果没有自力更生的经济，就难以维护其国家的主权和尊严。我国拥有11亿人口，巨大的粮食消费是不能单纯依赖任何他国的。从国际粮食贸易来看，近几年虽然有了较快的发展，但年贸易量也只有1.8~2亿吨左右，何况出口国少，进口国多，贸易战异常激烈，客观上决定了我们只有自力更生才会有希望。否则，依赖他国，就只有挨饿。另外，粮食历来是帝国主义进行颠覆和控制别国的战略武器，如果我国依赖他国，就会受制于别国，别国就会卡你的脖子，国格和人格都将会丧失殆尽，那也就无法谈独立自主、自力更生发展我国社会主义经济了。所以，我们要维护民族尊严，就必须自力更生发展我国粮食生产。

对外开放是我国在新时期的一项基本国策。随着科学技术的飞跃发展，国际间的交流也日益频繁。任何一个国家要

高速度的发展，闭关自守是不行的。党中央总结了国际国内的历史和现实经验，提出了在新时期我国实行开放政策的战略方针。经过近年来的积极努力，我国的对外开放已经取得了很大成绩。实行对外开放，就是要开展对外贸易，利用外资，引进国外先进技术和先进管理经验，加强对外经济合作，扩大国际间经济技术交流，迅速改变我国经济落后状况，促进社会生产力的发展，加快我国社会主义经济建设步伐。在粮食工作中，对外开放也是必要的：它有利于调节国内粮食的供求矛盾。现在，我们每年都要出口一定数量的粮食，同样也进口一定数量的粮食。一方面进行品种调剂、丰歉余缺调剂，另外通过出口一些优质小杂粮换回一些价廉的大宗产品，增强粮食储备，繁荣国内市场和改善人民生活。对外开放有利于加快粮食商业现代化进程。过去粮食商业是“封闭型”的，现在要改革成为“开放型”，打破封锁、敞开门户，按照扬长避短、形式多样、互利互惠、共同发展的原则，促进资金、设备、技术、人才的合理交流，改善环境，加快粮食工作现代化进程。

二、决不放松粮食生产，积极发展多种经营

解决我国粮食问题的根本出路在于发展粮食生产。党的十一届三中全会总结了建国以来的经验教训，提出了“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”的农业生产方针。围绕这一方针逐步建立起良好的大农业生态体系，使我国粮食生产得到了均衡发展。

“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”的方针实践证明是正确的。二者之间不是矛盾的，是互相促进的，是统一的，决不能把二者割裂开来。我国耕地虽少，但山多，草

原辽阔，水域面积大，自然资源丰富，而且有大量剩余劳动力。要发展农村经济，必须合理利用和开发各种资源，全面发展农业。用多种经营的发展补充粮食生产的不足，用粮食生产带动多种经营的全面发展。抓粮食生产，又开展多种经营。“只有粮食稳定增长，不断满足社会的需求，才有社会的政治稳定，经济稳定，才有可能从事现代化建设”。近几年，我国在“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”的正确方针指引下，正确处理二者的关系，因地制宜，合理布局，在大抓粮食生产，保证供求平衡的基础上，大胆地进行了农业经济内部结构调整，宜林则林，宜牧则牧，宜渔则渔，做到了人尽其才，地尽其利，物尽其用；促使了农业自然生态体系的良性循环，使农村经济走上了不断发展壮大的健康轨道。十一届三中全会后，我国粮食的稳步增长和农、林、牧、副、渔业的迅猛发展，充分证明了贯彻“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”这一方针的正确性。

三、统筹兼顾、适当安排

我们党历来在处理经济、政治等问题上，采取统筹兼顾，适当安排的方针，在粮食问题上也同样如此。“统筹兼顾，适当安排，就是要通盘规划，全面照顾，结合实际，合理安排。毛泽东同志在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出：“我们的方针是统筹兼顾，适当安排。无论粮食问题，灾荒问题，就业问题，教育问题……都要从全体人民的统筹兼顾这个观点出发，就当时当地的实际可能条件，同各方面的人协商，作出各种适当的安排”。粮食是关系到国计民生的重要物质，既是极为重要的生产资料，又是人人须臾不可即离的消费资料。从我国具体情况来看，长期以来，

粮食供需之间总是处在一种紧张平衡中，加之地区之间、季节之间、品种之间又不平衡，所以处理粮食问题，必须全面规划，兼顾各个方面的利益，调剂余缺，合理使用，这样才能全面地做好粮食工作。

“统筹兼顾，适当安排”的核心内容就是“三兼顾”原则。所谓三兼顾，就是在处理粮食问题上必须兼顾国家、集体和个人三者利益。即在粮食分配问题上，农民分多少，集体留多少，国家购多少，既要照顾农民的利益，考虑他们的现实，又要根据实际情况，决定国家购进数量比例，处理好全国粮食收支平衡矛盾。现在要做到这一点，必须要处理好几个方面的关系。首先是国家与农民的关系。这实际上是国家收购同农民留用的关系。必须从全局出发，根据农民实际负担能力，搞好国家定购。既要使国家掌握必要数量的商品粮食，又要考虑农民的生产生活所需。其次是消费与积累的关系。要保证粮食收支平衡，预防可能出现的灾害和战争。一方面，国家各项事业的兴办，都不能不受粮食承受力的制约，不能造成比例失调；另一方面，在丰收之年，丰收之地，要适当安排多购部分余粮，以充实国家集体库存。再其次就是要处理好地区与地区之间的关系。粮食需求在各地不平衡，此余彼缺是经常出现的，这是地区差异形成的，所以，要求开展地区与地区之间的计划调拨和调剂，缓解供求矛盾，稳定粮食局势。

在解决和处理国内粮食问题上，我们主要遵循三大方针。这三大方针是根据我国国情和粮情来决定的。现阶段来看，我国粮食问题在党和政府的齐抓共管下，经过全体人民的努力，已基本上平衡了供求矛盾，但人均占有水平还相当低下，千万不可掉以轻心。近一段时间虽然在一些粮食

主产区出现了卖粮难的问题，但这只是一种暂时的现象，是多种原因构成的。在这种情况下，我们不能盲目乐观，削弱粮食生产，挫伤农民生产粮食的积极性。

而且更应该立足国内，合理布局，大办农业，促进粮食生产，为彻底解决我国粮食问题不断探索新的途径。

第三节 制定粮食方针政策的主要依据

一、粮食的范畴

关于“粮食”这一词的解释，目前在我国学术界有两种主张。一种是传统的狭义解释，粮食即“五谷杂粮”，主要指谷物。即小麦、稻谷、玉米、高粱、谷子、大麦、燕麦、黑麦等。或者扩大一点，还包括薯类、豆类。另一种新的广义解释，则认为粮食不仅限于谷物，而且包括一切能维系人类生命，保持肌体发育，补充能量消耗的养料、滋补品和食物，都属于粮食范畴。即粮食不仅包括谷物、薯类、豆类、而且包括一切可供食用的消费品如蔬菜、干鲜果、食油、食糖、食盐、肉、蛋、奶、水产和各种调味品在内。本书中所说的粮食，是指前一种解释。即指谷物、薯类和豆类。

二、粮食的重要性

粮食方针政策的制定，是由粮食这种特殊商品在国民经济中的特殊地位决定的。

（一）粮食是人类赖以生存的必需品

据考证，人类在8000年前学会种植谷物以后，粮食就成为人类最基本的食物。当今世界50多亿人口中，以粮食为主

食的不下于40亿，即使那些发达的以肉食型为主要消费模式的欧美国家，虽然直接消费粮食人平一年不到100斤，但间接消费，即粮食转化为动物性食品已达1000~1500斤，对这些人来说，粮食仍是他们生活的第一需要，是他们从事物质和精神生产的必要前提。列宁曾经指出：“生活中一个最根本的问题，这就是粮食问题”。斯大林则更通俗地称之为“宝中之宝”，是人人都要而且没有它便不能生存的一种商品。自古以来，我国就流传着“民以食为天”，“治家治国，以食为先”以及“兵马未动，粮草先行”等谚语。毛泽东同志也曾反复告诫全党，要注意，不抓粮食很危险，不抓粮食总有一天会天下大乱。这一切都充分说明了粮食与人类生存的极端重要性。

（二）粮食是发展工业的重要条件

工业生产的发展速度和建设规模很大程度要取决于社会提供的粮食商品量。首先是工人的口粮供应必须在得到保证的前提下，才能全力投入工业生产，一旦粮食作为口粮供应跟不上，已上的工业项目的劳动力就得不到保障，工厂就要关闭、停产。另外，粮食是许多工业生产部门不可缺少的生产资料。比如制酒、制药、浆纱和加工各种食品等。近年来，高分子合成工业也发展迅猛，粮食又被用来制造塑料、人造树脂、人造橡胶等的填充料。看来，随着科学技术的日新月异的进步，粮食在工业发展过程中将越来越重要。

（三）粮食是稳定物价的主要物资

粮食人人都需要，餐餐都需要。在我国漫长的自给自足的自然经济时代，在以物易物的简单商品交换时期，粮食作为人类生存的必须品，参与物物交换是最多的。它象黄金一样充当了一般等价物。因此，它的价格是决定其它商品价格的基