

建国以来党领导粮食安全工作的历史进程与基本经验

周庆元

(中共常州市委党校 经济管理教研室, 江苏 常州 213001)

[摘要] 系统分析新中国成立以来我国粮食安全的历史发展进程, 总结提炼党领导粮食安全工作的基本经验, 对于新时期全面深化粮食领域的综合改革具有重要的现实价值。保障国家粮食安全, 需要统筹社会再生产总过程, 在不同时期或特定条件下, 采取相机抉择的办法, 确定相应的粮食安全政策。

[关键词] 粮食安全; 历史进程; 基本经验

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2016.04.002

[中图分类号] F326.11

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2016)04-008-005

一、新中国成立初期粮食安全的实践 (1949-1952年)

新中国成立之前, 饥饿始终是旧中国历朝历代的一大难题, 并经常成为改朝换代的导火索。新中国成立初期, 帝国主义的经济封锁、国民党残余势力的破坏, 加之资本家投机, 粮食供求矛盾尖锐, 维护粮食安全成为人民政府的第二战场。

(一) 粮食生产

1. 实施土地改革, 解放发展生产力

粮食与土地息息相关, 土地占有状况如何, 由谁来负责生产经营, 土地的实际产出与经营效率大不相同。1950年6月, 中央人民政府委员会通过了政治协商会议提出的“中华人民共和国土地改革法草案”, 并以《中华人民共和国土地改革法》的形式予以确认。通过土地变革, 彻底废除地主阶级封建剥削的土地所有制, 实行农民的土地所有制, 借以解放农村生产力, 发展农业生产, 为新中国的工业化开辟道路。

到1952年底, 土地改革在全国范围内基本完成, 封建地主阶级被消灭, 亿万农民实现了耕者有其田的梦想。土地改革的直接效果是使得劳动者与土地生产资料直接结合, 激发了农民的生产积极性, 激励农民投资农业生产设施, 为农业生产和粮食发展提供了最根本的政治和社会条件。土地改革不能仅仅理解为是为了土地而进行的改革, 为确保国家粮食安全, 政府会在农地政策上构建提高粮食自给率的措施, 实际上可以认为“土地改革的这一基本原理和基本目的, 是着眼与生产的”^[1]。

然而, 在小农经济条件下, 农业经营效率遭遇瓶颈。由此, 降低生产成本和扩大经营规模就成为下一阶段农地改革的动机。农业互助组一定程度上解决了上述问题, 但是却由农民自愿联合演变为政

府强制推动, 到1951年之后上升为农业合作化运动并进一步发展为“政社合一”的人民公社, 目标的政治化偏离了发展生产力的初衷, 反而限制了农业生产力的发展。

2. 兴修水利设施, 发展农业生产力

当时农业建设的重点就是水利, 1949-1952年间水利建设经费占预算内基本建设投资10%, 对一些水灾比较严重的河流实施了全流域的治理。同时, 兴办了358处现代化灌溉工程, 直接参与人员2000万名以上, 完工土方17亿以上。经统计, 1949年全国水灾面积达1.2亿亩, 到1950年下降至0.7亿亩, 1951-1952年间继续下降至0.2亿亩。同期农业灌溉面积增长了0.8亿亩, 到1952年有效灌溉面积占总耕地面积19.6%, 还有1.8亿亩农地的水利条件得到改善。

(二) 粮食流通

1949年, 新政府面临多种经济成分并存, 粮食自由购销的粮食流通状况。这一时期的粮食全的政策目标是稳定粮食价格, 进而稳定整个物价。主要政策是打击投机, 维持粮食自由购销, 增强政府的市场调控。

1. 粮食自由购销和政府调控市场相结合

实行粮食自由购销, 各类市场主体可以自由进出粮食市场, 开展收购、销售、运输、储存等活动。政府作为市场主体之一平等参与交易, 不具备垄断权或优先权, 国营粮食企业经营份额在三成到四成之间, 私营粮商占据压倒性优势(参见表1)。

为维护市场粮价稳定, 宏观调控多管齐下: 一方面, 制定粮食市场交易规则, 采取集中粮食交易制度, 严格限制场外交易, 现金当日结算, 并建立成交登记制度; 另一方面, 政府直接进入市场, 通过适时向市场抛售粮食平抑价格; 此外, 对于囤积

[投稿日期] 2016-07-02

[基金项目] 江苏省委党校系统2015年度调研课题(编号: XT1525); 四川省软科学研究计划项目(编号: 2013ZR0071)

[作者简介] 周庆元(1979-), 男, 江苏东台人, 副教授, 博士, 研究方向: 农业经济学。

居奇、哄抬物价、牟取暴利的不法行为，使用国家机器依法惩办。

表1 新中国初期（1950-1952年）粮食经营数量和份额比较

年度	国营粮食企业销售量（万吨）	国营粮食企业销售份额	私营粮商和农民销售量（万吨）	私营粮商和农民销售份额	市场交易总量（万吨）
1950	465	31.6%	1005	68.4%	1470
1951	845	39.1%	1315	60.9%	2160
1952	1075	43.0%	1425	57.0%	2500

资料来源：根据商业部编《当代中国粮食工作史料》（上册）第23页和农业部编《农业经济资料（1949-1983年）》第339页资料整理计算。

2. 建立健全政府掌控的粮食流通体系

1949年，首先是在财政部下设立了粮食管理总局，负责全国粮食管理工作。1952年，成立独立的粮食部，负责全国粮食征购、分配和调拨等工作，同时建立了自上而下的国营粮食管理系统，加强了对地方粮食管理机构和所属企业的管理，对私营粮食经营企业实施限制、利用、改造等措施，逐步实行粮食集中管理，进而奠定了集权式粮食管理的组织基础。

整体来看，新中国成立初期的土地改革、大兴水利等粮食增产政策及粮食自由购销和政府调控市场相结合的粮食流通政策为确保国家粮食安全奠定了坚实的基础，经受了实践的检验，取得了良好的效果。尤为值得指出的是，政府主要运用经济手段调控粮食市场，通过国家储备粮的吞吐调节粮食供给，稳定了物价，平抑了市场。

二、粮食安全的传统选择（1953-1978年）

可以将新中国以来我国的经济社会发展阶段划分为两个大的时期，即1978年之前的传统发展时期和1978年之后的改革开放时期。这两个大的时期，经济社会发展战略发生了显著变化，现代化进程中的城乡、工农关系也发生了嬗变。

严峻的政治局面与经济形势，迫使我国选择了一条重工业优先发展的“赶超型发展战略”。“过渡时期的总任务要求农业适应工业”^[2]。粮食安全的核心是服从于和服务于国家工业化，并为工业化提供资本原始积累，这一点从当时的国民生产总值构成可以得到佐证（见表2）。具体做法是：在粮食生产环节动员一切有效资源，采取各种措施增加粮食产量；在粮食流通环节通过市场垄断，实施粮食统购统销；在粮食价格方面，实施压低粮价的政策；在消费环节通过计划定量分配，限制粮食消费。

短缺是这一时期我国粮食安全政策的逻辑起点，由此出发形成了与我国经济社会特征相适应的

经济体制和制度安排，并且这类安排带有明显的共生关系。尽管我国工业、城市优先发展的发展战略并非是城市利益集团压力的结果。但从实际来看，统购统销和压低粮价本质上是一个城市集团收益，而农民集团受损的制度设计。农民作为粮食的生产者很难从粮食中得利，种粮经常处于亏本状态，进而抑制了粮食的扩大再生产，粮食产量在国家的推动下缓慢增长。城市居民作为消费者，可以长期以低价获得粮食这种生活必需品，一方面造成粮食的浪费，另一方面形成了粮价不可上涨的固化思维。这种在事实上形成的利益格局提醒了路径依赖和制度锁定的特征，成为此后粮食安全政策的重要约束条件。

表2 1952-1956年我国国民生产总值构成（%）

年度	第一产业		第二产业		第三产业		
	农业	其中	工业	建筑业	其中	运输业	批发、零售业
1952	51.0	20.9	17.6	3.2	28.2	4.3	10.3
1953	46.3	23.4	19.8	3.5	30.4	4.2	12.4
1954	46.0	24.6	21.5	3.1	29.3	4.4	12.4
1955	46.6	24.4	21.0	3.4	29.0	4.3	11.5
1956	43.5	27.3	21.8	5.4	29.2	4.5	11.2

资料来源：根据《新中国60年统计资料汇编》整理

与统购统销和压低粮价相匹配的是与之适应的组织基础。合作社的发展及其之后实施的政社合一的人民公社，通过农村经营主体的再造，从微观上为统购统销与低粮价政策提供了微观基础和组织保障。

统购统销和压低粮价的政策安排，客观上有效缓解了粮食供需的基本矛盾，在发展粮食生产的基础上，通过与之相应和匹配粮食流通与分配方式^①，基本保证了国家粮食的供给。同时，为国家工业化的起步与发展提供了资金积累和稳定环境。付出的代价则主要是，牺牲了农民作为微观经济主体的利益，剥夺了农民生产经营决策的权利，弱化了农民利益和国家利益的同一性，压低粮价等政策压抑了农民生产积极性，造成了粮食产量的损失，进而给粮食扩大再生产以致整个经济社会发展带来了负面影响。

三、改革时期粮食安全的政策选择（1978年以来）

我国经济体制改革的一个重要特征是，改革是从农村开始，是从解决吃饭问题，即粮食安全问题开始。由于粮食是基础中的基础，粮食安全问题与整个国民经济体制改革相互交织，形成了一种特殊的关系。

改革启动之后,随着农业微观经营组织的演变与发展,粮食生产领域的激励取得了实效。生产的变革,带来了交换、分配等社会再生产整个环节的一连串反应。国家粮食安全政策的重点难点转向流

通领域,核心问题是购销方式和价格政策,以及由此引致的利益结构变化。

可以大致将这一阶段粮食安全政策的演变过程作以下划分,参见表3所示。

表3 1978年以来我国粮食安全政策演变表

时间段	主要特征
1978-1984年	粮食购销政策不变,提高粮食收购价格,计划调控方式初步转
1985-1990年	废除粮食统购制度,建立价格双轨制,扩大市场对生产的调节。
1991-1993年	通过购销同价和保量放价政策,废除粮食统销制度,力图发挥市场作用。
1994-1997年	通过宏观调控,确保粮食安全,发挥稳定器作用,同时调节农民收入。
1998-2003年	在供求改善的前提下,建立适应社会主义市场经济体制的粮食宏观调控体系。
2004年以来	健全粮食宏观调控体系,推进城乡统筹、四化同步发展、城乡发展一体化。

资料来源:分析整理汇总

家庭联产承包责任制和粮食价格调整等综合因素的直接作用的效果是粮食总产量的快速增长^②,持续30年的粮食低水平定量紧张供给得到了根本缓解,供求形势得到根本缓解。1983-1984年间出现全国范围的“卖粮难”问题,进而导致“购销倒挂”^③,不仅直接影响粮食生产和农村经济发展,对国民经济正常运行也造成了一定影响,粮食购销体制改革被提上议事日程。而家庭联产承包责任制则为改革提供了组织保证,奠定了粮食市场运行的微观经济基础。粮食生产者首先从集中的统购统销体制中分离出来,农户家庭取代生产队,成为农业生产经营的基本单位,农民由单纯的劳动者转变为独立的商品生产者。伴随农业生产关系的改革,完全计划控制的粮食宏观调控有所松动,促进了粮食宏观调控的转型调整。以1978-1984年的粮食价格调整为例,这次调整实质上打破了新中国成立以来业已固化的国家、市民和农民之间的利益关系,通过国家的适度让利,实现了消费者利益不受损和生产者利益回归的帕累托改进,是政府对农民经济利益诉求的一种回应。需要指出的是,国家并非利益格局中的局外人,可以认为国家有其特定的多元偏好与目标函数,国家让渡了一部分经济利益,获得了政治稳定与社会和谐。家庭责任制和国家惠农政策的双管齐下,开创了粮食工作的新局面,这一时期,农民既增产又增收。

1985年开始,国家在逐步取消统购、放开粮价、搞活经营的基础上,粮食宏观调控开始迈向市场化。1985年1月颁布的《关于进一步活跃农村经济的十项政策》拉开了改革的帷幕,主要内容是取消统购,实行合同定购,同时放开流通领域,破除国有粮食

收购企业的垄断,但对于统销仅做了局部调整,粮食流通进入国家直接控制与自由交换并存的双轨制阶段。生产决定流通,流通反作用于生产。“卖粮难”问题不仅需要从流通领域调整,还得从生产领域加以解决。1984年开始的新一轮农业产业结构调整,实际上是发出来粮食限产的信号。但是,合同定购制度实施了一年就终止了,政策反复的原因是1986年开始出现了“买粮难”,为了稳定市场,国家实际上放弃了合同定购制度,赋予合同定购以“国家任务”的性质。自此,粮食购销双轨制进入一个相对稳定时期。

随着宏观经济环境的好转,1991年国家对粮食统销政策进行了改革,主要内容是适当提高粮食的统销价格,同时对居民基于适当的提价补偿,这在一定程度上缓解了粮食价格严重扭曲的问题。1992年进一步实施了粮食购销同价的政策,一是继续调动农民种粮售粮的积极性,提高粮食定购价格,二是实行购销同价,相应提高统销价格,三是继续对城镇居民实行补贴。这一阶段最大的成果是粮食统购统销制度的终结,国家开始探索利用市场手段开展粮食宏观调控,建立了中央和地方专项储备调节制度,为宏观调控提供了物资保障。

1993年11月南方沿海城市开始的粮食价格上升蔓延至全国,引发了粮食市场化取向改革的一次“倒退”,国家重新加强了对粮食市场的管制,一定程度上回归了“双轨制”,改革出现反复。1994年将国家定购价格和城镇居民口粮销售价格收归国家统一制定,运用提高粮食定购价、实施按保护价敞开收购议价粮等方式,保护农民生产积极性。1995年开始实行粮食省长负责制,划分了中央和地方的粮食责

权，逐步完善粮食储备体系，粮食储备和经营分开，中央储备粮粮权归国务院，地方按照要求建立省级储备，粮权归省级人民政府。同时，实行政企分开，开始推进国有粮食企业改革，政府行政管理职能与粮食企业经营职能分离。这一阶段，国家的粮食调控计划与市场并存，但粮食价格和生产波动较大，一些粮食企业在市场波动中逆向操作，损害了农民利益，影响了粮食市场宏观调控的效果。

1998年开始，国家逐步加大了农业和粮食生产结构的调整力度，对不符合市场需要的粮食品种逐渐退出保护价收购范围。对部分主产区全部翻开粮食收购市场和价格，对农民实行直接补贴试点。同时，完善粮食管理机构，分别成立国家粮食局和中国储备粮管理总公司。这一阶段，政策的重点是按保护价敞开收购农民余粮和调整保护价收购范围，针对主产区和主销区的不同情况，实行了收购价格试点。

2004年以来，进一步健全以粮食最低收购价政策为核心的粮食宏观调控体系。对重点地区、重要粮食品种实行最低价收购政策。建立对种粮农民的直接补贴机制，包括种粮直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农业生产资料综合补贴等。

四、党领导粮食安全工作的基本经验与启示

从历史角度去分析当下的社会事实，既可以了解当下事件的历史渊源，也可以理解改革的范围与限度。改革开放之前，我国粮食安全政策以指令性生产、指令性价格和与之配套的统购统销体制为主，形成了高度集中的粮食计划体制。改革开放之后，逐步发挥市场机制在粮食资源要素配置中的重要功能，初步建立了适应社会主义市场经济体制的主体多元化和购销市场化的基本框架，为在新时期协调种粮农民利益和消费者权益，增强国家粮食安全综合保障能力发挥了重要作用。

（一）坚持立足国内实现粮食基本自给的目标

居安思危，防范未然，从全球战略的政治高度，始终将吃饭问题置于一切工作的首位。必须坚持立足国内实现粮食基本自给的目标，协同国内与国内两种资源和两个市场。必须从我国人多地少，人地关系、人粮关系紧张的实际情况出发，长期坚持立足国内实现粮食基本自给的方针不动摇。通过实施一系列强农惠农富农政策，建立和完善农业支持保护体系，充分调动农民粮食生产的积极性，稳定粮食自给水平。同时，科学判断国际政治经济环境和

国际粮食市场态势，充分统筹利用国际资源调节国内粮食品种余缺，增强国家粮食安全综合保障能力。

（二）坚持社会主义市场经济体制的改革方向

国家粮食安全，涉及农民与国家、农民与市场的多重关系问题。必须坚持社会主义市场经济体制的改革方向，必须按照价值规律和市场规律的基本要求，协调好政府与市场的关系，处理好放开粮食市场与加强调控监管的关系。粮食是关系国际民生的重要商品，要确保国家对粮食的主动权，国家粮食安全是政府必须保障的基本公共物品，必须将政府调控和市场机制有机协调，主要运用经济手段，辅之以行政手段，健全法律手段，共同保障国家粮食安全。既要推动市场在农业资源要素配置中起决定作用，又要坚定不移地发挥政府作用，弥补市场失灵，科学调控粮食供需，加强粮食市场监管，维护粮食市场秩序，规范粮食经营活动和保障粮食价格基本稳定，推动粮食社会再生产可持续发展，增强国家粮食安全综合保障能力。

（三）坚持协调人口、土地与粮食之间的关系

我国人地粮关系的紧张，实际上是历史形成的，无法在短期得到根本意义上的解决。改革开放以来实行的按照人口均分土地的家庭承包，单纯从经济学上看是不经济的，但其政治学和社会学意义远远大于经济学意义。随着我国城镇化步伐的稳步推进，积极稳妥推进适度规模经营、构建现代产业体系和培育新型粮食生产经营主体，走产业融合发展的模式，则成为新时期协调人地粮三者关系的主题。

（四）坚持适应我国国情的国家粮食储备制度

必须坚持适应我国国情的国家粮食储备制度，新中国以来的实践表明，粮食储备制度是适应我国国情农情粮情的重要制度，是调节粮食供求和保持粮食价格基本稳定的重要手段和有效工具，是维护国家粮食安全的重要“防火墙”和基本保障。必须继续长期坚持与完善。重点是协调好粮食战略储备与周转储备的相互关系。进一步集中央政府的粮权，发挥粮食战略储备在应急保障中的重要作用，确保国家粮食安全，同时进一步发挥粮食周转调节储备的在丰收或歉收年份的余缺调节作用，保持粮食价格基本稳定，维护消费者的基本权益并调动种粮农民的积极性。

（五）坚持发挥中央和地方两个方面的积极性

必须坚持发挥中央和地方两个方面的积极性，我国幅员辽阔，各地区经济发展水平和自然资源条

件迥异,粮食发展的重点也存在较大差别,这需要在确保国家粮食安全的前提下,合理划分中央政府和省级政府在维护粮食安全方面的职责、事权和财权,在维护全国粮食市场统一的基础上,进一步完善中央政府总览全局、协调各方和保障国家粮食安全的托底功能,完善省级人民政府对本地区粮食生产、流通、市场稳定全面负责的责任机制,充分发挥中央和地方两个方面的积极性,增强国家粮食安全综合保障能力。

(六) 尊重农民的选择与创造并切实维护农民利益

农民是建设农村市场经济的主体,是农村发展与改革的创造者和实践者。新时期全面深化农村改革,应继续坚持以人为本,运用群众路线的工作方法,尊重农民的选择与创造,奠定农村工作的群众基础。保障国家粮食安全,关键在于调动种粮农民的积极性,核心是保障农民的物质利益,使得农民种粮有利可得,这也是发展农村市场经济的必然要求。应始终将农民增收与粮食增产作为农村改革与发展的出发点和落脚点,这也是检验改革成败的重要标志。

(七) 注重粮食政策受到内外交叉因素的双重影响

从粮食安全系统内部看,粮食供求关系是粮食安全政策的最直接影响因素。改革开放之前,我国粮食供求长期处于极度短缺状态,传统的粮食安全政策选择有其合理性和历史必然性。改革开放后,特别是温饱问题根本解决后,粮食出现阶段性和结构性过剩,“卖粮难”和“买粮难”现象交替出现,“卖粮难”出现时,政策安排更趋于市场化,“买粮难”出现时,政策安排更趋于政府管制。从粮食安全系统外部看,粮食经济是整个国民经济的子系统,

国际政治经济环境和国内经济体制模式等因素都对粮食安全政策产生重要影响。改革开放前,封闭的外部条件、计划经济模式和工业化处于起步阶段等条件构成了传统的粮食安全政策选择的大背景。改革开放后,背景条件发生转换,但由于粮食安全的极端重要性,改革存在反复性和渐进性,粮食市场化进程远远滞后于其他商品领域的改革。

我国已经进入全面建成小康社会和完善社会主义市场经济体制的重要发展时期,增强国家粮食安全综合保障能力,不仅要充分认识国家粮食安全的重要性,通过政府与市场在粮食再生产各环节的互动协调,发挥政府科学宏观调控、有效政府治理的优势和市场配置资源的效益效率优势,更要求坚持理性分析,增强前瞻性,推动战略转型,注重政策的系统性、整体性和协同性,卓有成效地推动农业农村农民的全面协调可持续发展。

注释:

- ①城镇居民按照户籍,根据年龄层次、职业等标准获得口粮,并通过粮票的形式凭证供给。
- ②根据林毅夫的测算,1978-1984年种植业增长42.2%,其中54%归因于改革带来的生产效率提高。
- ③按照当时政策,农民完成统购任务后,政府有义务以超购加价收购农民的粮食,超购数量甚至高于征购数量,而城市供应价格未变,导致收购价高于零售价,造成“购销倒挂”。

参考文献:

- [1]刘少奇.刘少奇选集(下卷)[M].北京:人民出版社,1985:34.
- [2]毛泽东.毛泽东选集(第五卷)[M].北京:人民出版社,1977:201.

[责任编辑 陶爱新]

Historical process and basic experience of food security led by the CPC since the founding of the People's Republic of China

ZHOU Qing-yuan

(Department of Economics and Management, Changzhou Party School of CPC, Changzhou 213001, China)

Abstract: The study systematically analyzed the historical process of food security since the founding of the People's Republic of China. We also summarized the basic experience of food security led by the Communist Party of China (CPC), with important practical value for the comprehensive reform in the field of food in new period. It needs to integrate the overall process of social reproduction for national food security. At different times or under certain conditions, the method of random choice should be used to determine the appropriate food security policy.

Key words: food security; historical process; basic experience