

# 中国粮食流通的制度安排及其变迁

刘传江

## 一、中国粮食流通制度安排的重要性

“民以食为天”。作为世界人口最多的发展中大国,粮食供应始终是一个关系人民生活的大问题。由于我国人多地少,人均粮食占有量低,粮食商品比在其他国家更具有战略重要性。而且,粮食不仅是人们赖以生存的最重要的生活必需品,同时也是最基本的生产资料之一,因此,中国粮食流通制度安排不仅直接影响居民的食品供应,也不仅是简单地影响工业原料的供应,而且还影响到中国的工业化、城市化进程,并进而影响到经济发展和市场秩序的稳定。

由于商品粮食、农业原料是工业化和城市化必不可少的基本要素,“统购统销”的粮食流通制度安排是中国实行经济计划化的第一道门槛,推行优先发展重工业的工业化战略的重要支柱。在市场经济导向改革过程中,农产品市场价格的逐步放开和家庭承包责任制的兴起,乡(村)管理体制的确立,是中国农村改革的三个主要组成部分之一。从中国经济改革与发展的逻辑来看,市场化的粮食流通制度变迁既是农业家庭承包责任制的后向制度创新,又是农村工业化和城市化的前向性的制度安排。它和农村劳动力时间的自由支配和相对自由流动(包括职业、空间转移)一道成为农村自下而上工业化和城市化的必备条件。

由于粮食供给与国计民生密不可分的关系,使得粮食流通制度安排具有很强的政策性和公益性,它对于稳定市场和物价具有十分独特的重要性。一个有效的粮食流通制度安排为中国建立可调控的粮食销售体系和粮食安全保障体系所必需。

经过20年的改革,中国绝大多数商品流通已完全实现了市场化,粮食流通是少数未能完全敞开市场流通的商品之一。这其中一个重要原因在于粮食流通制度改革既涉及经济制度、经济体制、经济机制三个层面,又直接关系到粮食生产、粮食经营、粮食消费三个主体,而且还需要处理改革、发展和稳定,宏观调控与微观机制,主渠道与多渠道,主产区和主销区,政府与企业,数量和质量,国内市场和国际市场等多种关系。政府在提供这方面新的制度安排时,势必瞻前顾后,稳步前进。粮食流通制度改革是中国建立和完善市场经济体制过程中的一场攻坚战。

## 二、计划经济体制下“统购统销”的制度安排

“统购统销”的粮食流通制度安排是随1953年优先、快速发展重工业的工业化计划的开始实施而开始建立和实施的,并逐步形成的。中华人民共和国建立初期,国营商业组织和私营商业机构一起在市场上收购农副产品。随着快速、优化发展重工业的工业化战略的开始实施,国营商业向城市居民提供农副产品的任务不断加重。为了降低工业化成本,国营商业采取农产品低价收购政策,但这显然不能与私营商业的正常收购价格竞争,从而难以完成国家粮食收购计划和保障工业化建设的需要。在这种情况下,中国经济建设的决策者开始着手改变上述粮食流通制度。1953年10月10日,中国计划经济的设计者陈云在全国粮食工作会议上对粮食“统购统销”制度这一名称、实施初衷和方案选择作出了详细的论述。随后不久(1953年10月16日)中共中央政治局通过了《中共中央关于粮食供给的统购统销的决议》,同年11月,政务院第194次政务会议通过了《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》,在全国范围内对粮食实行计划收购(简称统购)、计划供应(简称统销)、强化市场管理和中央统一管理的体制。同月中共中央也发布命令,对油料实行计划收购和计划供应。次年9月政务院又发布了关于棉花计划收购的命令。1955年8月,国务院颁布《农村粮食统购统销暂行办法》,规定了具体的定产、定购、定销办法。继粮食、棉花、油料实行统购统销政策后,政府又将烤烟、麻类、生猪、茶叶、蚕茧、羊毛、牛皮等重要副食品和关于原料先后指定为派购产品。1958年国务院颁布的农产品及其他商品分级管理办法,把农副产品的统购统销和派购等政策进一步制度化、法制化。对关系国计民生及生产集中、消费分散的重要商品及外销的某些重要商品,作为第一类商品,由中央集中管理;对于一部分生产集中、供应面广,或者生产分散需要保证重点地区供应,或者必须保证特殊需要的商品,作为第二类商品,中央实行超额调拨;上述两类商品以外的各种农副产品和食品等商品,作为第三类,由地方自行管理,必要时由商业部组织交流。到1961年,基本上形成了以政府直接经营和计划价格为主体的农产品流通制度。

这一制度安排的基本内容包括两个相互联系的组成部分:

一是计划收购,其实质是:在垄断粮食收购业务的同时,压低粮食收购价格(工农业产品价格“剪刀差”的一部分);并可硬性规定收购品种和收购数量,用最大限度地、隐蔽地、无偿地将剩余农产品收入转移到政府手中;二是计划供应,用低价农产品的配给保证了工业劳动力的低工资和工业原料的低成本,从而保障国家在工业低成本和对垄断工业发展的基础上,将工业部门获得的高额垄断利润通过财政渠道进一步转化为符合国家发展战略的工业化投资。因此农产品统购统销制度被称为是中国工业化初期“社会主义原始积累的转换器”。从理论上讲,农业为工业化积累资金的方式有三种:农业税收、农民储蓄、工农业产品价格“剪刀差”。但在实际中,这三种方式在中国工业化初期资本积累过程中所起的作用有明显差别。改革以前,我国的农业税负较轻,主要原因有二:一是中华人民共和国刚刚建立不久,政府为了安抚民心而“轻税”是遵从了“新政府、轻税赋”的传统经验;二是政府当时也认识到,如果采用税收从农民手中明拿,农民心理上难以接受,很可能产生抵触情绪,这不利于工业化推进需要的稳定的社会环境。尽管如此,自1952年以后的较长时期里,农业税收每年均在30亿元左右。为了引导农民通过自愿储蓄为工业化提供资金,工业化起步初期,国家就建立了农村信用社。由于改革开放前我国农民人均纯收入水平非常低下,1954年仅有64元,1957年为73元,至1978年也仅有134元。因此,农民通过储蓄方式为工业化提供的资金很少。以1954年为例,集体农业和农户在农村信用社的存款总额为1.6亿元,同期贷款总额为1.2亿元,0.4亿元的净储蓄只相当于当年农业税收的1.2%。在农业税收和农民储蓄不能满足国家工业化建设对资本积累、需求的情况下,从前苏联移植进来的工农业产品交换价格“剪刀差”制度成为工业化资本积累对农业剩余汲取的主要方式。这种制度安排与重税收制度相比,具有隐蔽性,既能直接从农业中转移一部分剩余,保持工业原料的低成本和工业劳动力的低工资,从而实现工业产品的超额利润,又不会在短期内引起农民的抵触情绪。李激用可比劳动法测算了我国农产品价格背离于其价值的变化趋势是:工业化起步初期背离程度较小,但随着以发展重工业为核心的工业化战略推进,农产品价格低于其价值的程度越来越大,到20世纪70年代末期,背离程度开始趋于缩小。1952-1990年38年间,农民通过工农业产品价格“剪刀差”为工业化提供了高达8708亿元的剩余,平均每年多达233亿元。

### 三、改革开放以后的渐进性制度变迁

以统分结合、双层经营为特征的农村家庭承包责任制,促进了农业的增长和农民劳动行为的自主化,但第一阶段改革主要涉及农村内部利益关系的重新调整。在这一过程中,农业剩余上升了,农民积累增加了,农村剩余劳动力显性化了。从社会结构变迁的角度看,这些变化为城镇化进程的加速具备了必要的但非充分的条件。第二阶段农村改革转向经济要素流通(流动)制度改革,由微观领域扩张到宏观领域,这时的改革实质上是对国家与农业(农民)利益关系的调整,而计划经济体制下实

行的是“以农养(补)工”、“工业化优先”的政策,因此,这一改革实际上在很大程度上是调整工农关系和城乡关系,并直接影响工业化和城镇化模式及进程。

农产品市场价格的放开又是与家庭承包责任制密切联系的。家庭承包责任制培育了农村商品经济主体,大幅度增加了农业产出,为改革农产品流通制度奠定了经济基础。中国实施市场导向经济改革以来,计划经济体制下形成的统购统销的农产品制度创新经历了五个阶段:

第一阶段(1979—1984年)从单一的统购统销到引入价格“双轨制(Double Tract System)”。基本思路是:在不触动计划经济体制的前提下,引入部分市场因素,主要是缩小统一派购的品种范围和提高农副产品价格。严格地说,价格“双轨制”在计划经济时期就一直存在,只不过计划外由市场定价的部分微乎其微,对整个粮食的购销调整和价格的形成不起作用而已。从1979年夏粮上市起,政府对粮食实行减购提价措施,全国粮食征购指标在原来“一定五年”的基础上,减少50亿公斤,而粮食的统购价格则提高20%,超购部分在这个基础上再加价50%。这一减购提价改革,刺激了农民种粮的积极性和粮食产量的增长。而粮食产量的增长,为粮食购销和价格实际上的双轨制提供了可能。因此,可以认为,中国粮食购销和价格的双轨制实际起自1979年。在引入价格双轨制的同时,政府还有计划地缩小了农产品统购品种范围和局部地放弃农副产品购销垄断制度。如,国家统一派购的一、二类农副产品由1981年的113种减少为1984年的60种;又如,中共中央1982年底作出规定,除了对关系国计民生的少数重要农副产品继续实行统购统销外,对农民完成派购任务后的产品(包括粮食,不包括棉花)和非统购派购产品,允许多渠道经营。供销社和农村其他合作商业组织,可以灵活购销。农民个人也可以经营。可以进城,可以出县、出省。撤销农副产品外运由归口单位审批的规定。凡属收购任务以外的农副产品,购销价格可以有升有降。

第二阶段(1985—1991年),以合同定购制度(Contract Purchasing System)取代统购统销制度。基本做法是:在加大市场调节幅度和力度的情况下,开始突破传统集中计划经济体制,主要是改统购统销制度为合同定购制度,同时减少定购数量,扩大议购议销,部分或全部放开某些农副产品价格。如果说,1979—1984年期间粮食购销和价格双轨制的引入,是在长期紧张的供求关系缓和后“自然”形成的结果,那么,真正作为一种新的制度安排所实行的粮食购销和价格的双轨制,则开始于1985年。1985年中共中央、国务院1号文件正式出台了改革农产品统派购制度的政策,提出要“在国家计划指导下,扩大市场调节”。对于粮食,决定取消统购,改为合同定购。定购的粮食,国家确定按“倒三七”比例计价(即三成原统购价,七成原超购价)。定购以外粮食可以自由上市。如果市场粮价低于原统购价,国家仍按原统购价敞开收购。这样,就形成了正式的粮食收购和定价的双轨制体制,即:粮食商品总量中的一部分,其收购数量、方式和价格,均由政府确定,而粮食商品总量中的另一部分,其收购数量、渠道和价格,则均由市场供求状况来确定。<sup>10</sup>这一时期,农产品购销制度改革在很大程度上是下列两方面因素

推动的结果:一方面,农业连年丰收,1984年农产品产量创历史最高记录,长期以来粮食供求紧张的状况发生了根本性的好转,甚至出现了“卖粮难”现象;另一方面,经济改革以来农产品收购价格有所提高,而销售价格基本不变,农产品购销价格倒挂形成了巨额财政补贴,以致于农业越是丰收,政府所承受的财政补贴负担越重。

第三阶段(1992-1993年),迈向营销市场化时期。从1992年开始,中国农村改革进入全面向市场经济转变阶段,农产品流通制度创新也取得新的进展。为了解决长期以来粮食购销价格倒挂的问题,从1992年4月1日起,国家同时提高粮食的定购价格和销售价格,基本上实现了购销同价,并在此基础上,陆续展开放开粮价、放开经营的试点。1993年在全国范围内取消了实行时间长达40年的粮食统销制度,取消了口粮定量供应办法,价格随行就市,粮食供应和消费完全靠市场调节。至1993年底,全国95%以上的县市放开了粮食价格,完成了从计划定价(合同定购部分)和市场定价(合同外自由销售)的双轨制到市场单轨制的转变,农副产品的价格由市场供求决定,农产品市场购销制度的基本框架已经确立。这一时期粮食流通制度创新的另一个重要进展是粮食市场体系的进一步发育。1993年5月28日,郑州粮食批发市场开始粮食期货交易,随后上海粮油商品交易所、天津联合商品交易所也开业经营粮食商品交易,从而在全国范围内形成了集市贸易、区域性批发市场和国家级批发市场相互配套的粮食流通市场网络。

第四阶段(1994-1997年),回归双轨制时期。正当人们以为粮食流通体制改革行将大功告成时,已具有较强市场意识的人们出于对1994年初出台的外汇、金融等领域改革措施的预期,导致了东南沿海省份向内地抢购稻谷,增加储备,引发了粮价的大幅上涨。从1994年6月起,国家为了提高农民种粮的积极性,先后两次大幅度提高粮食定购和销售价格,同时从收购到批发恢复由国有粮食部门统一经营,发挥主渠道作用,确保国有粮食部门掌握70~80%的商品粮。定购任务以外的粮食价格随行就市,这实际上又恢复了粮食流通的“双轨制”。为保证粮食收购资金及时足额到位,不给农民“打白条”,1994年10月组建了以经营农产品收购资金为主的农业政策性金融结构——中国农业发展银行,试图对粮食收购资金进行封闭式管理。翌年初,中央政府又提出了实现粮食地区平衡和“米袋子”省长负责制,以期通过行政手段和经济手段的并用,调控粮食供求的总量平衡和地区平衡。在销售方面,为了控制粮食价格上涨,从1993年底起,政府即要求国有粮店公开挂牌销售,销售品种和价格由中央政府统一确定,而且低于市场价格,中央政府动用了大量专储粮食以确保挂牌品种有价有市,部分地采取了限制销售的办法。从1995年4月开始,销售方式由地方政府自定,不少地方政府采取了针对低收入家庭的定向补贴措施。<sup>11</sup>

第五阶段(1998年以来),粮食流通体制改革进入攻坚战时期。朱镕基总理一上任即着手改变“国家粮食库存数量庞大,政府财政补贴负担沉重”的局面。1998年2月政府提出粮食流通体制“四分开一完善”改革举措,“实行政企分开、储备与经营分

开、中央与地方责任分开、新老财政挂钩分开,完善粮食价格机制。”1998年4月和6月,先后召开全国粮食流通体制改革会议和全国粮食购销工作电话会议,要求地方政府坚决贯彻保护敞开收购农民余粮,粮食收储企业实行顺价销售,农业发展银行收购资金封闭运行3项政策,加快国有粮食企业自身改革。1999年在总体上保护农民售粮利益的同时,鼓励粮食经营企业按照优质优价原则收购,通过价格信号调节农民来年的生产决策。这一阶段的改革仍在进行当中。

## 四 小 结

总结20年来的改革历程,不难发现中国农产品购销从计划化走向市场化的制度变迁过程具有如下三个重要特点:第一,先改革外围边缘部分,再改革基本核心部分。这种制度变迁的渐进之路既表现在分品种推进上,又表现在分区域实施上,还表现在同一品种的双轨制上。其具体的操作思路包括如下要点:(1)不同农产品转入营销市场化的时间顺序,基本上遵循需求弹性准则,即需求弹性较大的农产品(如水产品、水果)先行市场化,需求弹性较小的农产品(如粮食、油料)后行市场化;(2)同一品种同时实行计划和市场两种营销体制,在避免市场化一步到位可能引起震动的前提下,逐步缩小计划部分、逐步扩张市场部分。如粮食收购是先保持主要品种和基本数量的计划收购和计划价格不变,放开次要品种和剩余数量,由市场议价收购。粮食销售也是先保证基本口粮不动,再把工业用粮、工种用粮、副食用粮、饮食业用粮等逐步推入市场。第二,改革从先改购制度后改销售制度,到后来的购销制度改革同时并举。除了议购议销以外,在1991年以前,粮食收购价格曾经多次提高,而销售价格实际未变。1985年将统购统销改为合同定购后,粮食销售仍然实行凭证凭票定量定点供应。这种震动变迁方式虽然使政府背上了购销价格倒挂的财政补贴包袱,但可以刺激生产、增加供给和稳定市场,然后择时实行购销同价,购销同时放开,卸下包袱,即可收水到渠成之效。第三,制度变迁具有“卡尔多改进(Kaldor Improvement)”特征。中国农产品流通制度创新满足了创新的社会收益大于创新的社会成本的基本条件。然而,由于在非均衡的制度安排中,不同利益集团的个别成本与个别收益的失衡情况不同,在制度变迁中不同利益集团所得和所失的对称性不同。显然,这一社会收益大于社会成本的制度变迁并不能使每个集团的收益都大于其成本,它不具备“帕累托改进”特征,而属于“卡尔多改进”性质的制度变迁。<sup>12</sup>因此,为了保证农产品营销市场化制度创新的顺利进行,20世纪80年代以来的农产品制度变迁每向前推进一步,都涉及到对利益损失集团的补偿问题。80年代中后期至90年代初,城镇居民所得到的“粮食补贴”、“副食补贴”等即是适应上述需要所提供的临时性设计。

值得指出的是,从农产品购销流通体制改革的实际效果看,尽管放开粮食价格控制、实行市场调节,曾先后出现过市场粮价的剧烈波动,但总体上是成功的。而1985年实行合同定购和市场销售的双轨流通制度后,却没有取得预(下转第58页)

更加大量的外商直接投资,而其内销比例将迅速扩大,国外大公司进入是为了中国国内市场,而不是廉价劳动力。假设从1997年起的5年之中,新增外资的内销率从50%扩大到90%,外商直接投资保持每年400亿美元,5年2000亿美元,加上1997年前已有的1700亿美元,共3700亿美元,按年收益率10%计算,5年之中外商投资企业总利润将达到1450亿美元,按权重计算的內销利润为965亿美元,占外资企业全部利润的66%。

其次是这笔人民币资金的流动性。假设外商将这笔人民币利润——总量965亿美元,折合7993亿人民币,其中50%真正进行“再投资”,主要是购买地皮,加上少量国内设备,剩下的一半将近500亿美元(4000亿人民币),成为国内“游资”的一部分(见表4)。

国际金融危机发生的关键环节,是外资能够在短期内大量掌握我国的人民币,资本项目的管制使其成为不可能,但不是绝对的。到2001年,当外资公司以投资所得方式掌握了4000亿人民币(500亿美元)现金之时,如果出现信心危机,集中要求兑换,那么就相当于1997年对泰国的冲击。我国政府可以采取的控制措施就是向利润汇出征税或实行数量限制,或者暂时停止兑换。这样只能有1年效果,因为新的外资即不会再来。在国际收支平衡表上,无论是外资企业人民币利润真正汇出,还是不能汇出即不再进入,记录的形式是一样的,都是资本项目贷方的锐减,国际收支顺差的锐减。

表4 外商投资企业内销利润预测(1997-2001年)

	直接投资 (亿美元)	利润总额 (亿美元)	内销 (%)	内销利润 (亿美元)	汇率 (1\$ = RMB)	内销利润 (亿人民币)
1978-1996	1700	170	50	85		
1997-2001	原1700	总计850	50	425	平均1.8	3400
1997	新增400	5年总计200	90	180	1.8.3	1494
1998	新增400	4年总计160	90	144	1.8.3	1195
1999	新增400	3年总计120	90	108	1.8.3	896
2000	新增400	2年总计80	90	72	1.9	648
2001	新增400	1年40	90	36	1.10	360
2001	总计3700	1450		965		7993

到2001年,我们的确面临一场金融危机的考验,这里所述的只是其中一个爆发点:外资公司在中国境内掌握了8000亿人民币的所有权,其中一半具有相当大的流动性,在信心不稳定时就会以此挤兑外汇,这是一种内外结合的投机方式,从再投资减少的角度近似于外商撤资,而且是政府的外汇管制所无法控制的。

(作者单位:中国社会科学院经济研究所 北京

100836)

(责任编辑:向运华)

(上接第50页)期的制度绩效。就在1984年农业获得创记录的大丰收后,1985年即出现了滞后调节的“蛛网效应”,此后连续数年粮食、棉花、油料等主要农产品生产一直呈现徘徊局面。在粮食供应转紧、市场价格高于合同价的情况下,农民不再愿意与政府签订合同,合同定购制度一度出现了反复。如,1987年1月中共中央明确规定合同定购部分作为农民向国家交售任务要确保完成,这一规定虽然对合同定购的字眼未作修改,但在实际中,合同定购一度成为了指令性派购的代名词。1993年国家大范围地放开粮食价格后,宏观调控下的粮食市场购销改革未能顺利付诸实施。自1993年11月开始,在当年粮食生产获得大丰收的情况下,市场上的粮价却突然大幅度上涨。为了稳定粮食市场,政府在大幅度提高粮食定购价格的同时,从收购到批发恢复了国有粮食部门统一经营的主渠道。这实际上又恢复了粮食“双轨制”。尽管如此,经济改革以来,我国的粮食购销制度仍一直沿着市场化推进,近十多年来,直接受国家计划控制的农产品越来越少,市场调节的范围与份额越来越大,包括中央粮食批发市场在内的粮食市场体系初步发育,农村粮食市场主体已开始出现和初步成长。

中国粮食流通体制改革是一个十分复杂和困难的实现课题,但我们不能因此而放弃建立一个有序的粮食流通制度安排的信心和决心。我们今后继续改革的方向是:从“国家收购粮食”的传统政策观念转向“帮助农民推销粮食”的现代政策观念,从粮食流通的“政府购买体制”转向“市场营销体制”,从依靠行政定价补贴转向市场供求调节定价,从产后调节转向产前调

节,从补贴流环节转向补贴生产环节。

注释:

杨继瑞等著:《挑战新世纪:中国第三轮改革》,133页,成都,四川人民出版社,1998。

《陈云文选(1949-1956)》,202~216页,北京,人民出版社,1984。

林毅夫等:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,40~41页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。

吴楚材主编:《城市与农村——中国城乡矛盾与协调发展研究》,47页,北京,科学出版社,1994。

李 激:《农业剩余与工业化资本积累》,282~283、290、291~308页,昆明,云南人民出版社,1993。

10 陈锡文:《中国农村改革:回顾与展望》,178、180页,天津,天津人民出版社,1993。

张曙光:《放开粮价,取消粮票——中国粮食购销制度变迁研究》,参见张曙光执行主编:《中国制度变迁的案例研究》,275~278、279~280页,上海,上海人民出版社,1996。

11 隆国强:《大国开放中的粮食流通》,149~150页,北京,中国发展出版社,1999。

12N. Kaldor, Welfare Propositions of Economic and Interpersonal Comparisons of Utility, Economic Journal, Vol 49, pp. 549~551.

(作者单位:武汉大学社会经济与人口研究所 武汉

430072)

(责任编辑:曾国安)