

【三农问题聚焦】

# 我国粮业 70 年改革发展历程与经验启示

丁声俊

**摘要:** 中华人民共和国成立之初,国家采取果断措施稳定极端紧张而尖锐的粮食局势,改革开放 40 年砥砺前行探索新路,彻底正本清源,指导改革的理论中国化;锐意探索创新,实现粮食流通市场化;猛击顽固“堡垒”,变垄断单一为放开多元化;壮士断腕攻坚,促进粮食企业凤凰涅槃新生化;坚持新发展理念,引领粮食流通产业趋向融合化;确保“粮安天下”,促使现代粮食储备制度化;坚持对外开放,推进粮食产业经济国际化。这些福泽九州的重大改革举措,开创了辉煌的粮业盛世,民众生活实现小康。我国粮业 70 年的风雨改革发展历程,创造了丰富的经验,产生了深刻的启迪:坚守“粮安天下”大战略;坚持“立足国内”大方针;坚持“两手并用”大智慧;强化“实体经济”大基础;坚持“开放合作”大决策。

**关键词:** 中华人民共和国成立 70 年;改革创新;粮业盛世;经验启迪

中图分类号: F326.1

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2019)01-0034-09

1949—2019 年,我们伟大的祖国走过了 70 个年头。70 年风雨历程,40 载改革春秋,谱写出动人的“中国粮食故事”,积累了具有中国特色的“粮食经验”和“粮食启迪”。综合这些“经验”和“启迪”,可以概括为“中国粮食道路”。中国粮食产业历经洗礼和考验、探索和创新,开创了“中国粮食盛世”,福泽近 14 亿人民,也为世界粮食安全做出了重要贡献。中国特色的“粮食道路”,必将越走越宽广。

## 一、开国大捷:稳定了极端紧张而尖锐的粮食局势

1949 年 10 月 1 日,中华人民共和国成立。然而,旧中国遗留下的半封建、半殖民地的生产关系仍然严重禁锢着经济起步。当时的中国完全是一个落后的农业国,生产技术甚至还处于原始状态,全国现代工业只占工农业总产值的 17%,呈献给世人的是一个满目疮痍、贫穷落后的“烂摊子”。

### 1. 百废待兴,粮价飞涨,考验新生的共和国

开国前后,大批无地的贫雇农仍无立锥之地,依然被困在残酷剥削制度的枷锁中。深受地租、商业和高利贷等多重盘剥的农民,无以为生,大量逃荒,

农业劳力短缺,大批土地荒芜,农业粮食生产恢复极为缓慢。在新中国成立前夜的 1948 年 8 月,河南、湖南和广东三省共抛荒农地 6900 万亩,导致粮食总产量大幅度跌落。与此同时,工农业生产移步维艰,远没有恢复到战前的最高水平。抗日战争以前,全国粮食的最高产量为 2800 亿斤;1949 年,全国粮食总产量只有 2260 亿斤,二者相差 540 亿斤。棉花生产情况更糟糕,产量只相当于战前的一半左右。那时的农业生产结构畸形单一,1952 年,种植业占农业总产值的比重高达 88%,粮食种植面积占农作物总种植面积的比重高达 87.8%。

在政权彻底垮台的前夜,国民党政府为解除经济危机,横征暴敛,滥发纸币,导致通货恶性膨胀,物价疯狂飞涨,民众陷入水深火热之中。以商业都市上海为例,物价以天文数字飙升,而粮价涨幅又远超其他商品,与战前相比,物价上涨高达 200 多倍。从 1948 年 8 月至 1949 年 5 月,短短 10 个月,上海粮价竟上涨了近 900 万倍。<sup>①</sup>与物价尤其是粮价飞涨相对照,广大人民群众特别是农民收入水平极低,而且农民收入几乎只有粮食没有现金,农民人均年收入

收稿日期: 2018-11-20

作者简介: 丁声俊,男,中国人民大学中国合作社研究院首席研究员(北京 100036)。

大约 200 公斤原粮(含薯类和豆类等,下同)。特别要说明的是,就这点儿粮食,不仅大部分为地主和资本家所占有,还包括需要向当时政府缴纳的 40 公斤公粮。若折算成现金,1949 年农民人均纯收入约为 44 元。他们深深陷入贫穷而不能自拔,苦苦挣扎在饥饿线上而不能摆脱。

由此可见,当年旧中国遗留给新生共和国的“烂摊子”真是目不忍睹!平抑粮价、稳定局势、安定民生,是摆在新中国政府面前最紧迫的政治、经济、社会问题。这些问题严峻考验着新生的共和国,亿万人民群众强烈期盼加以解决!

## 2. 反复较量,节节得胜 粮食局势由乱而治

新生的共和国没有辜负人民的信赖和期盼。党中央、国务院采取果断措施,平抑剧烈动荡的市场粮价,稳定尖锐紧张的粮食局势。

新中国成立之初,国内粮食市场呈现以下特点:多种粮食经济成分并存,实行自由贸易政策;国营粮食商业尚未普遍建立起来,无能力主导粮食生产;私人资本家粮商占据优势,且不断趁机兴风作浪;国家财政经济极为困难,粮食和其他生活必需品都严重匮乏,在大城市几乎还没有建立起国家粮食库存,而且交通运输落后,不能及时进行地区间粮食的余缺调节。在这种情势下,私人资本家投机势力乘机发动进攻,兴风作浪,囤积居奇,哄抬物价。1949 年 4 月至 1950 年 2 月,全国发生 4 次大规模的物价动荡,而且粮价暴涨是诱发整个物价波动的首要因素,给人民生活与社会生产的恢复与发展带来了严重危害。据统计,北京市 1950 年 3 月的粮食批发价格总指数比 1949 年 2 月上涨了 70 多倍;上海市 1949 年 5 月 30 日每石(500 市斤)大米市场成交价为 4200 元(旧币,下同),到 1950 年 2 月 27 日猛涨到 28 万元,上涨了 66.67 倍。与此同时,国外敌对势力幸灾乐祸,加紧经济封锁与破坏活动。新中国成立初期,国内市场上粮食供求矛盾异常尖锐,局势剧烈动荡。在此危急关头,西方少数政客煽风点火,扬言共产党的政府养活不起几亿嗷嗷待哺的饥民。

面对如此严峻的粮食局势,党和政府果断采取措施,与私人资本家投机势力反复较量,并节节胜利,迅速稳定了当时极端紧张的粮食局势。首先,党中央做出决策,采取根本措施统一全国财经工作。此举旨在:集中财力、物力平衡财政收支,稳定市场和物价,打退投机资本的进攻;掌握市场主导权,避

免粮价大起大落;控制物价涨势,抑制通货膨胀。其次,统一全国物资调度和现金管理。其中特别强调“三统一”,即统一管理和调度公粮、统一开展全国粮食贸易工作、统一组织全国范围内的粮食调拨。按照统一调度的要求,狠抓保障工业生产中心和稳定市场物价的重点,保障大城市和重要工矿区的粮食供应。再次,国家充分依靠供销社和零售公司向消费者直接供应粮食。与此同时,国家开始注重建立粮食库存管理制度。1950 年 9 月—1951 年 9 月,国家先后制定了京、津、沪和其他 9 个大城市的库存定额,规定这些大城市需要最低保持相当于 3 个月正常消费量的粮食库存量。最后,加强国家粮食机构建设,建立粮食队伍,实行统一领导,制定方针政策和任务。1952 年 9 月,我国在中国粮食公司和粮食管理总局合并的基础上成立了中央人民政府粮食部,其性质定为行政管理与企业化经营的结合。在多种经济成分并存的条件下,国营粮食商业逐步发展壮大并取得领导地位。同时,国家一方面减少向农民征收公粮的数量并一律取消了地方附加税,另一方面提高了 6 种粮食的收购价,以保证农民能够休养生息。

## 3. 粮食由乱而治,取得了决定性的胜利

统一财经、稳定物价、稳定市场,是新中国财经战线上的第一次大战役。党领导人民有力地回击和打击了各种进攻,以雷霆之声势击败了资本主义投机势力的进攻,以万钧之力量稳定了动荡的市场和飞涨的物价,以春风之温暖驱散了弥漫在广袤田野上的萧寒,以号角之声响唤起了亿万农民高涨的生产热情。几番较量,几番告捷,先后在 1949 年 4 月、7 月、11 月和 1950 年春节期间 4 次击败了资本主义投机势力的兴风作浪和猖狂进攻,也击碎了西方少数政客的谰言,当然更有力地平抑了市场物价的剧烈波动,实现了“三个好转”和“三个稳定”。前者是指财经形势好转、粮食状况好转、人民生活好转,后者是指市场稳定、粮价稳定、社会稳定。假若以 1950 年 3 月全国粮食批发价格指数为 100,那么 1950 年 12 月为 76.61,1951 年 12 月则为 88.29。饱尝粮价一日多涨之苦的城乡人民,终于从长期粮价飞涨的惶恐中解脱出来,开始享受到安定的生活,迎来了生产恢复、四海同庆的局面。初战告捷,为新生的共和国迎接新的经济建设高潮贡献了奠基礼。毛泽东主席高度评价说:这次胜利的意义不下于淮海

战役。<sup>②</sup>

## 二、40 年改革探新路 振兴粮业福泽九州

1949—1978 年,虽然新生的共和国已经走过了 30 个年头,但由于各种原因,农业生产力遭受严重压抑,农业粮食生产发展缓慢,农村“一穷二白”的面貌未根本改观,农民不得温饱的状况还普遍可见。反思和审视,让人清醒和沉重:30 年风雨路,农民仍然贫苦,农业依然落后,农村还是贫穷。这 30 年间,中国粮食生产年均递增率仅为 3.5%。在那票证繁多、经济短缺的年代,粮食是最为紧缺的“保命品”。历史的悲剧和严重的教训,终于促使人们觉醒,唤起人们拉开改革开放帷幕的决心与信心。以 1978 年为开端,九州大地上演绎了一部波澜壮阔的农业粮食改革开放的壮丽诗篇。40 年来,粮食产业始终以市场化为取向,以体制改革为根本,以机制转换为核心,以自主创新为动力,以“供给侧”结构性改革为主线,以深化改革和发展实体经济为重点,以产业化组织经营为途径,锐意探索、勇于创新,开创了粮食盛世的新气象。

### 1. 彻底正本清源 指导改革的理论中国化

回首改革开放 40 年,“中央一号文件”已经成为党中央重视并指导“三农”工作的专有名词。1982—1986 年,党中央连续 5 年发布以农业、农村和农民为主题的中央一号文件,对 20 世纪 80 年代乃至整个 90 年代农业、农村经济的快速发展产生了巨大的推动作用,为国民经济快速发展奠定了坚实的基础。进入 21 世纪,2004—2019 年,党中央又连续 16 年发布以“三农”为主题的中央一号文件。每个文件都有突出的主题和重点,但都是聚焦“三农”,强调“三农”问题在中国社会主义现代化建设时期“重中之重”的地位。

重温 21 个中央一号文件,仍然感受到熠熠闪光的马克思主义的光辉。它们提出了一系列创新性理论观点,特别是对马克思主义农村合作经济理论的中国化取得了独创性理论成果;对于“三农”领域的改革开放做出了一系列重大部署,结成了伟大的实践成果。从理论和实践的结合上照亮了中国农业粮食改革开放的征程,洋溢于重要文献的鲜明特点越来越显示出强大生命力:一是具有思想的新境界与新品格。即突破旧教条的束缚,锐意思维创新,致力实践改革,尊重人民群众的首创精神。二是具有理

论的创新性和突破性。即转变超越生产力水平的农业生产关系,突破被视为“一大二公”的人民公社制度,开创联产承包责任制的农村新型基本经济制度,实现马克思主义农业发展理论的中国化。三是正本清源,拨乱反正。即高举党的解放思想、实事求是、一切从实际出发的思想路线,真正分清姓“社”姓“资”,即什么是社会主义、什么是资本主义。四是直击要害,清除积弊。即废除“一大二公”的人民公社制度,尤其是改革了土地制度,赋予农民土地承包权以及农业生产、销售和多种经营自主权。五是尊重规律,创新制度。即尊重价值规律,强调价值规律的客观性和不可替代性,改革和创新粮食的主要农产品价格制度和价格体系。

实践这一系列具有独创性的新思维、新理论、新观点,是大改革、大变迁、大发展的过程,“破旧立新”贯穿于始终。通过“脱胎换骨”性“突破”和“破旧”,又通过“凤凰涅槃”性“重生”和“新生”,不仅构筑起中国农业粮食改革发展的理论和根本制度的基础和砥柱,而且产生了促进农业粮食生产的强大物质力量,创造出全球瞩目的成就:谷物、稻谷、小麦、肉类、蛋类的总产量占据世界第一位,玉米总产量占据世界第二位,奶类第三位,大豆第四位。

### 2. 锐意探索改革 实现粮食流通市场化

我国农业粮食从实施改革开放之日起,就始终坚持以市场化为取向、以体制改革为根本、以机制转换为核心,不断引入和扩大市场机制的因素,直至发挥市场的决定性作用。然而,中国对粮食流通体制的改革是坚持客观规律和循序渐进、稳中求进的原则进行的。早在 1983 年和 1984 年,国务院先后决定:对农民完成统派购任务后的粮食,允许多渠道经营;减少粮食统派购品种,粮食统购只限稻谷、小麦和玉米三大品种。紧接着,国务院采取了多项重大粮食流通体制改革举措,如从 1985 年粮食年度起,取消粮食统购,国家对小麦、稻谷、玉米和主产区的大豆实行合同收购,确定当年的粮食合同定购计划为 790 亿公斤(含农业税)。从此,我国废除了实行 30 多年的粮食统购政策。1986 年,粮食合同收购又改变为合同定购。1992 年,国家提高粮食统销价格,实现全国粮食购销同价。1996 年,再次改革粮食价格体制,为理顺粮食价格进行了一次攻关性价格改革。及至 2016 年,国家又采取了重大改革措施,将玉米临时收储政策调整为“市场化收购+补

贴”的新机制。其核心是,创新玉米价格形成机制,变政府定价为市场为主形成价格,变国有粮食企业独家收购为多元主体收购,以充分发挥市场配置玉米资源的决定性作用。这项改革产生了“五激”作用:激扬了玉米市场,激励了市场主体,激变了购销格局,激活了玉米加工企业,激发了玉米的活力与竞争力。例如,理顺了玉米上游与下游产业链的关系,改变了玉米加工厂“停工半停工”的状况,实现了满员开工。<sup>③</sup>这里还要指出的是,玉米收储制度改革另一个明显效果是:有效推进了玉米“去库存”。

几经攻坚克难、探索创新,我国粮食流通已基本实现了全面市场化的改革目标,其主要标志包括:市场主体多元化、市场构成体系化、市场价格灵活化、市场制度逐步完善化。如今,全国放开了粮食收购价格和购销市场,形成了统一、开放、竞争、有序的粮食市场体系,实现了粮食市场多渠道、多形式、多成分、多元化、少环节的全面市场化。截至 2018 年 11 月底,我国市场主体总数量达到 1.09 亿户,比改革开放初期的 49 万户增长了 222 倍。此外,除了民营、个体和外资企业之外,大批农民进入粮食流通领域,形成了百万农村粮食经纪人大军。据统计,各地多种所有制,包括股份制、股份合作制,以及外资企业等粮食经营企业已超过 10 万个。如今,除了对主产区稻谷、小麦实行最低收购价政策之外,其他产品全部实现市场自由购销。即使对稻谷、小麦实行托市收购,也仍然注重运用市场机制,即当粮食价格高于市场价格时,粮食收储企业即停止以托市价格收购,农民可把余粮自由销售到市场上。以市场机制购销的粮食数量越来越多。2017 年,我国通过托市收购和多元市场主体收购的粮食总量达 7200 多亿斤,累计助农增收 2000 亿元以上,有效保护了种粮农民利益。<sup>④</sup>近两年来,市场收购的粮食量占全国粮食收购总量的比重均在 85% 以上。

### 3. 猛击顽固“堡垒”,变粮食高度垄断为放开多元化

从 1953 年到 1984 年长达 30 余年的时期里,我国实行的是传统的粮食指令性计划体制。这要追溯到 1953 年 10 月开始实行的粮食计划收购与计划供应政策,即简称的“粮食统购统销”。这一政策包括计划收购政策、计划供应政策、由国家严格控制粮食市场的政策和中央对粮食实行统一管理的政策。<sup>⑤</sup>随着粮食供求和环境的演变,粮食统购统销政策越

来越固化和强化,甚至被称为“社会主义的根本制度”。到 1972 年,国务院针对当时出现的分散、本位问题又决定:实行统一征购、统一销售、统一调拨、统一库存的高度集中的粮食管理体制,简称“四统一”。<sup>⑥</sup>在当时的条件下,粮食统购统销政策发挥了历史的积极作用。然而,随着粮食产销、供求和市场环境的变化,粮食统购统销体制和机制的弊端越来越凸显:政企不分,粮企毫无自主权;高度垄断集中,渠道单一;普遍实行平均主义“大锅饭”分配制度,干与不干、干好与干坏一个样;体制老化,机制僵化,越来越不适应市场经济的需要。这种传统的粮食流通体制严重挫伤企业和职工积极性,效益低下,亏损严重,导致造成“三老”(即“老人”“老账”“老粮”)历史包袱。各种深层次矛盾越来越剧烈,导致中国粮食产业的路子越走越窄,旧的粮食流通体制到了非改不可、刻不容缓的时候。

当粮食流通体制改革行进到关键的时刻,2004 年,中国粮食购销体制改革迈出了突破性的一步:全面放开粮食购销市场和价格,农民自主种植,自由销售,国家对粮农提供直接补贴。这一改革被称为对传统计划经济最后一个“堡垒”的突破性一击。<sup>⑦</sup>这场改革极具复杂性和艰难性。粮食部门在推进整个改革的过程中,着力狠抓“五个要点”,即政企分开的关键点、完善机制的中心点、划分责权的基本点、“分清粮性”的核心点、破除旧体制的根本点。经过多年探索和改革、攻坚和攻关、健全和完善,我国粮食购销体制发生了根本性转变,破除了高度垄断的传统计划体制,逐步建立了自由购销的粮食市场经济体制,由垄断单一化转变为放开多元化。这是中国粮食流通体制改革最重大的成果。

### 4. 壮士断腕攻坚,粮企凤凰涅槃新生化

深化国有粮食企业改革是最复杂、最具难度的大改革。在我国粮食流通体制改革过程中,始终把不断深化国有粮食企业改革视为核心内容,锻造粮食企业实现完全自主化,即把国有粮食企业改革为“自主经营、自负盈亏、自我决策、自我发展”的“四自”主体。我国坚持“两权分离”的思路,实施改革、改组和改造等“三改”措施,对企业资产进行了多种形式的改革,实现产权多元化。这场脱胎换骨式的改革,把几百万国有粮食企业推向了改革的风口浪尖。粮食部门以壮士断腕精神攻坚克难,以解决“三老”历史包袱为重点,推动国有粮食企业引入社

会资本参与企业改组、建立国有粮食现代企业制度，使其卸掉了“三老”历史包袱，效益提升，扭亏为盈。

多年的“老大难”问题终于得到解决，凤凰涅槃，浴火重生，令人鼓舞：（1）截至 2010 年年底，全国国有粮食企业职工总数 60.3 万人，其中粮食购销企业职工总数为 44.7 万人，分别比 2005 年减少 53.2 万人和 29.8 万人，减幅依次为 46.9% 和 40.0%。这期间，即从 2005 年到 2010 年，粮食部门累计安置富余职工总数达 49.3 万人，使下岗职工得到重新安置，即避免“零就业家庭”。（2）同期，对国有粮食企业的财务挂账进行了全面清理，粮食政策性财务挂账总数的 94% 从国有粮食企业剥离，上划到县级及以上粮食行政部门集中管理。（3）同期，原来按照保护价和粮食定购价收购的粮食（即“老粮”），截至 2009 年年底，按照有关政策全部消化完毕。（4）同期，粮食企业结构明显优化。通过“三改”，特别是通过强化产权制度改革，国有粮食企业总数减少为 18163 个，比 2004 年减少 16469 个，减幅达 47.6%。但结构得到改善，实现企业产权多样化，完成企业改制数量达 11197 个，占 62%。<sup>⑧</sup> 国有粮食企业的成功改革，有效消除了一个重要的“粮食亏损之源”。

曾几何时，国有粮食企业还处在体制陈旧、机制呆板、负债累累、难于生存的困境中。而今，国有粮食企业已获得新生，转变为体制新、机制活、“四自化”的新型企业，成为我国粮食领域不可替代的、稳定的力量：在贯彻落实国家粮食安全战略中发挥中流砥柱作用，在执行国家粮食政策法规中发挥表率作用，在宏观调控中发挥后盾和协调作用，在市场发生波动中发挥“压舱石”作用，在抵御严重自然灾害中发挥应急作用，在大宗粮食品种收购中发挥主导作用，成为稳定粮食市场和保障粮食安全的举足轻重的因素和力量。

#### 5. 以新理念为引领，粮食流通产业趋向融合化

全面改变和改造传统的粮食流通形式和模式，是一项涉及面广、与民生息息相关的必要改革步骤。随着市场经济的发展，传统粮食流通形式的固有缺陷越来越成为障碍：一是单一经营，“一买一卖”。出卖的多是大米、面粉及玉米面等“老三样”口粮，早已不适合居民食物消费结构转变的需要。二是封闭分散，形式单一。孤立于产业链、物流链之外，导致流通成本居高不下，持续发展力薄弱。三是设施落后，技术陈旧。这造成粮食流通行业消耗高、

浪费高、污染高、效益低的“三高一低”的负面结果。这种极不适应粮食流通现代化，更不适应国内外大市场需要的历史经营形式和模式，必须尽快从根本上加以治理。

为此，需要运用新发展理念为粮食流通改革和发展指向引路、谋篇定策，即从内在联系、辩证统一的思维出发，把粮食流通视为具有独立社会功能的现代流通产业经济，同时把新发展理念的内涵在其成长过程中落地生根。这是以新发展理念为导航，促进农业粮食发展和农民增收的战略措施，也是培植壮大农业粮食龙头企业，充分发挥其辐射带动作用的必要途径。进入 21 世纪以来，粮食产业采取整合产品链、产业链、供应链、价值链“四链”的措施，促进产业化、融合化发展方式方兴未艾。所谓融合化发展新模式，是以发挥市场配置资源决定性作用为方向，以政府有效宏观调控为保障，以创新为第一动力，以现代科技为有力支撑，以龙头企业带动要素优化组合、融合化发展为途径，以提高全要素生产率和成果共享为目标，开拓粮食产业经济走上更有效、更协调、更可持续发展的道路。<sup>⑨</sup> 进入 21 世纪以来，以粮食产业化、融合化发展为契机，粮食企业统筹推进产业转型升级、夯实流通基础、优化发展环境“三位一体”协调发展；以实施优质粮食工程为抓手，坚持企业主体示范、全产业链发展、品牌引领等三方面协同发力，延长产业链，探索和发展“四链”相结合，把粮食产业经济推向价值高端。

我国幅员辽阔，农情粮情各异。各个地方从实际出发采取了各不相同的产业化组织经营方式，特别是近年来在推进农业粮食供给侧结构性改革中，各地选择了不同的组织经营方式和模式：农业粮食龙头企业带动模式、探索发展国有粮食企业混合所有制发展模式、垂直一体化经营模式、推广电商平台模式等。采取这些模式取得了显著效果：一是优化了资源配置，把相关产业链有机联结，形成一个“产、加、销”一体化的产权组织经营模式，把农业粮食产业经济推向价值高端。二是减少了粮食等农产品及农资产品的交易环节，降低了粮食生产流通成本，提高了流通效率和效益，把粮食企业做优做强，积极推进“质量兴企”“改革活企”“品牌强企”等。三是改善了传统模式中交易双方信息不对称的问题，有效降低了交易费用，催生了粮食流通产业经济的蓬勃生机。

## 6. 确保“粮安天下” 现代粮食储备制度化

中国虽然有“储粮备荒”的悠久传统,然而真正开始建立现代粮食储备制度和储备体系,是以 1990 年国务院颁布《关于建设国家专项粮食储备制度的决定》为发端的。此后,我国成立了国家粮食储备局新机构,建立了国家粮食垂直储备新体系,制定了粮食储备管理新法规。2003 年,国务院又颁布了我国第一部规范中央储备粮管理的行政法规《中央储备粮管理条例》。经过几十年的新建、改建和健全,已形成了具有中国特色的国家现代专项粮食储备制度和粮食垂直储备体系。这是中国粮食流通体制改革最具独创性的成果。

40 年砥砺发展,我国已形成了以港口为粮食物流枢纽,以各级粮食中心库为节点,以遍布全国的粮食收纳库为基础,以中央储备粮为主体、地方各级政府粮食储备相配套、粮食企业库存和农户存粮相结合的国家粮食储备体系。中央储备粮已进入到体制顺、机制活、运行稳、效益高的新轨道,负有“收好粮、储好粮、卖好粮”的重大作用,是维护市场的“定盘星”、保障国家粮食安全的“压舱石”、服务宏观调控的“主力军”。<sup>⑩</sup>其主要标志包括:一是建立了完整的高效精干的中储粮管理机构和专业队伍,同时建立了一批现代化粮食仓储企业;二是建立了数量充裕、结构合理的粮食储备,小麦和稻谷是两大品种,其他是玉米、大豆,以及救灾应急的成品粮油等;三是建立和完善了中储粮管理制度、法规,以及监督检查条例等,为方便农民售粮,委托收购网点和租赁库点达到 13000 多个,并与农村新型收购主体百万经纪人建立了支持与合作关系;四是建造和改造了大批新型现代化粮食仓库,布局于全国城乡,总数达 1.9 万多个,粮食仓容总量超过 3 亿吨;五是实施绿色生态储粮,中储粮通过科技创新,采用和普及现代化绿色生态储粮技术,迄今智能化储粮的覆盖率达 98%,储粮依存率高达 95%,粮食损失率不到 1%,居世界先进水平。

## 7. 坚持对外开放 推进粮食产业经济国际化

党的十一届三中全会拉开了我国改革开放的序幕,从此我国粮食对外开放的规模越来越大、领域越来越宽。特别是我国及时抓住经济全球化的机遇,积极采取“走出去、引进来”的措施,粮食等农产品贸易日益开放化、国际化。这是我国粮食流通体制改革最具开拓性的一项成果。

几乎与改革开放同步,我国以需求为导向采取了“引进来”的措施。粮食部门最先引进外资的是当时紧缺的饲料和食用油加工行业,不仅引进大量资金,而且引进了先进技术,有力促进了我国油脂和饲料工业的发展。随着国内市场的逐步放开,小麦、大米的购销和加工领域也引进了资金和技术设备。据不完全统计,2007 年,全国外商投资粮食企业的年销售收入达 1320 亿元,实现利润 6 亿元。其中,食用植物油加工外资企业销售收入占 48.1%,利润占 56.3%,处于优势地位。<sup>⑪</sup>特别是在我国加入世贸组织之后,我国粮食产业对外合作的规模、形式发生明显变化,呈现出农产品进口数量扩大化、进口来源多元化、进口品种多样化的特征。2017 年,我国粮食等农产品进出口总额接近 2014 亿美元,同比增长超过 9%。目前,我国消费者对国外优质农产品的需求旺盛,优质农产品进口的规模将会进一步扩大。

与“引进来”并举,我国以互利双赢为原则,采取积极“走出去”的步骤:首先,向多极化开辟和发展。我国在实施农业粮食“走出去”措施中,向多极化开辟和发展,避免过度倚重少数国家。其次,向实业化开拓和发展。我国农业粮食企业选择海外适宜地区,合作创办农业企业,同时扩大对外合作的经营范围,以有效加强硬实力。再次,突出企业主体,扩大农业粮食对外合作。农业粮食企业以先进技术为引领,推动农业粮食先进技术对外合作,同时突出现代服务支撑,加强综合化服务平台建设。特别是把“一带一路”沿线和比较成本低廉的地方作为农业外向型经济发展的新战略重点,创建以外贸为导向的农业高新技术产业园区、出口加工和贸易区,并实现国际化、规模化。

## 8. 70 载以民为本,民众生活小康化

新中国诞生 70 年特别是改革开放 40 年以来,整个中国“旧貌换新颜”,民众生活苦变甜,无论物质生活还是精神生活,都发生了显著的转变。

首先,实现了从温饱到小康、正向全面小康过渡的转变。70 年来,全国居民占有的主要消费品的品种、数量和质量明显提高。1949 年,中国总人口 54167 万人,粮食总产量为 11318 万吨,人均粮食占有量 208.9 公斤,农村居民人均纯收入 44 元。1978 年,中国总人口 96259 万人,全国粮食总产量为 30477 万吨,人均粮食 318.7 公斤,农村居民人均纯收入 133.6 元。2017 年,中国总人口 139008 万人,

粮食总产量 1.23 万亿斤,人均 477.2 公斤,农民人均收入 1.3 万元。<sup>⑫</sup>2017 年全国人均粮食占有量分别比 1949 年、1978 年提高 268.3 公斤和 158.5 公斤。随着居民收入提高和消费升级,居民的恩格尔系数明显下降。2017 年,全国居民恩格尔系数为 29.3%,历史上首次降至 30% 以下,比 1978 年下降了 34.6 个百分点。其中,城镇居民和农村居民恩格尔系数分别为 28.6% 和 31.2%,分别比 1978 年下降了 28.9 个百分点和 36.5 个百分点。<sup>⑬</sup>这表明居民的消费水平明显提升。在民生由温饱向小康转变的过程中,我国提出和实施的扶贫脱贫新思路、新措施为世界减贫理论与实践做出了重要贡献。1949 年以来特别是党的十八大以来,我国采取“六个精准”和“五个一批”的精准扶贫脱贫策略和措施,取得了巨大成果:贫困人口数量从 1978 年年末的 7.7 亿人减少到 2017 年年末的 3046 万人,累计减贫 7.4 亿人,年均减少贫困人口接近 1900 万。全国人口的贫困发生率从 1978 年的 97.5% 下降到 2017 年的 3.1%,对全球减贫的贡献率超过 70%,谱写出世界反贫困进程中最辉煌的篇章。<sup>⑭</sup>

其次,实现了从消费品短缺单一到丰富多元的转变。改革开放初期,各类消费品都是凭票购买,按计划供应。数以亿计的人口粮食供应不足,且以粗粮为主,品种单一;衣服则是新三年、旧三年、缝缝补补又三年。1949 年,居民食物结构极为单一。1978 年,除了粮食之外,其他食物人均占有量明显增长:油料 5.5 公斤,糖料 24.9 公斤,牛奶 0.9 公斤,肉类 8.95 公斤,水产品 4.9 公斤,水果 4.85 公斤。实际上,居民的消费量要低于占有量,尤其是农村居民多以粗粮和薯类为主食。在改革开放的强大力量推动下,中国农业粮食市场连续 14 年丰产,居民消费品供应显著提高。2017 年,全国人均粮食占有量 477.2 公斤,油料 25.1 公斤,糖料 82.1 公斤,牛奶 21.9 公斤,肉类(猪牛羊肉) 47.3 公斤,禽蛋 22.3 公斤,牛奶 21.9 公斤,水产品 46.5 公斤。<sup>⑮</sup>这表明我国城乡居民生活明显改善,食物消费结构转向合理化,优质、多样、营养的趋势日益强化。

最后,实现了消费方式从传统至原始到现代化的转变。新中国成立后的初期阶段,粮食商业设施少且落后,百货公司和社区粮油店是当时最主要的消费场所,其普遍形象是“狭小、脏乱、简陋”。居民凭购物本和票证购物,消费方式传统单一。经过 40

年的改革开放,粮食商业面貌发生巨大变化:从社区便利店发展到购物设施现代化的各种大型购物中心,以及城乡一体化的超市、代理、连锁店等现代业态;从多类实体商店到现代电商,以及“互联网+”新流通模式。粮食商业环境的现代化转变给消费者提供了丰富和便捷的消费体验,特别是方兴未艾的电子商务和网络支付的发展与普及,使得偏远乡村和大城市一样能享受到现代消费方式的高效化与方便化、多元化与个性化。

### 三、宝贵的精神财富:丰富的经验 深刻的启迪

实践是理论的源泉,理论是实践的指南。我国粮食产业历经 70 年特别是 40 年改革开放的实践,走出了具有中国特色的“粮食道路”,创造了丰富的经验,产生了深刻的启迪。这些经验和启迪,是弥足珍贵的精神财富。

#### 1. 警钟长鸣,坚守“粮安天下”大战略

从新中国成立初期“粮为保命品”,到现代化建设时期“粮为特殊商品”,再到全面建成小康社会时代“粮安天下”的历史嬗变雄辩地证明:悠悠万事,吃饭为大;确保粮安,是“定海神针”;保障民生,乃治国理政大事。如今,这些来源于实践的新思想、新观点、新论断,都化为党中央、国务院制定的国家粮食安全大战略的基本内容。中央制定的新战略,是完全符合客观经济规律和我国农情粮情的正确决策。当前国内外新环境和农业粮食新形势时刻提示和提醒我们,必须警钟长鸣,不忘历史经验,坚守“粮安天下”大战略,以立于不败之地。

粮食是特殊商品,粮食安全是一种准公共品,保障每个公民享受必要数量的粮食是一种人权。世界各国无不把确保粮食安全置于安民兴邦、治国理政的重要战略地位。自农耕文明兴起以来,粮食都是人类生活与生存的主要食物,是攸关国计民生、经济安全乃至国家安全的特殊商品。虽然随着国民经济结构的转变,农业粮食所占的份额不断降低,但它们在社会经济中的基础地位和战略地位都不可动摇。作为世界粮食生产、贸易和消费大国,解决近 14 亿人口的吃饭问题,是保障基本民生、确保经济安全、国家安全的头等大事,是永恒的重大战略;也是解决社会主要矛盾、满足民众对美好生活需求的头等大事,任何时候都不可放松国家粮食安全这根“弦”。

然而,近年来在粮食结构性相对过剩的情形下,

产生了一些忽视粮食生产、轻视粮食流通的思想倾向,甚至否定粮食安全问题的存在,滋生片面依赖吃进口粮的主张。鉴于当前国际大宗农产品市场环境变幻莫测,贸易保护主义和单边主义抬头,我国作为一个人口大国,必须保持战略定力,更全面、更准确地把握“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”粮食新战略的精髓,切实促进其落地生根。要以全面贯彻执行国家粮食安全省长负责制为保证,以粮食供给侧结构性改革为主线,以稳定持续扩大优质产能、提高供给质量是关键,实现确保谷物基本自给、口粮绝对安全,端牢自己饭碗的基本目标。

## 2. 掌握主动,坚持“立足国内”大方针

世界粮食风雨跌宕的情势揭示,作为拥有近 14 亿人口的发展中大国,必须掌握粮食主动权。2008 年,由美国次贷危机诱发的全球金融危机,导致世界粮食市场剧烈波动,粮价暴涨,饥饿蔓延,甚至导致有的发展中国家发生骚乱。这场全球金融危机和粮食危机,对国内粮食市场带来巨大压力和冲击。然而,我国粮食产业波澜不惊,经受住严峻考验,稳步迈向胜利的征程。其基本原因在于,我国以深化农业粮食改革为动力,促进粮食生产取得连续 14 年丰产的奇迹,粮食生产能力连续 7 年稳定在 6 亿吨以上,同时国家建立了现代粮食储备制度和粮食储备体系,国家掌握了充足的粮源,有力强化了国家粮食主动权,为保障国家粮食安全打下了坚实的基础。这一事实提供了宝贵经验和深刻启迪:确保国家粮食安全,必须始终不渝坚持“立足国内、以我为主”的大方针。换言之,我国必须保持粮食基本自给,口粮绝对安全,把粮食主动权牢牢掌握在自己手中。

我国作为幅员辽阔、人口众多的发展中大国,粮食供求关系将长期处于紧平衡态势。当前出现的粮食相对过剩主要是结构性、阶段性矛盾所致,是技术问题,不能因为技术问题忽视战略问题。目前,我国粮食虽无近忧,但需存远虑。从中长期预见,我国粮食将呈现“五个不会变”:确保粮食基本自给、口粮绝对安全的基本方针不会变,全国每年人口增长数百万的态势不会变,全国居民粮食和食物需求侧结构不断升级的态势不会变,要素资源约束压力加大的态势不会变,充分利用“两个市场、两种资源”的对外开放方针不会变。面对“五个不会变”,我国必须保持清醒认识,在坚持“立足国内、以我为主”的

大方针的条件下,实现更高水平、更高质量、更高效率的国家粮食安全。

## 3. 辩证思维,坚持“两手并用”大智慧

粮食产业和粮食市场的显著特点是:政策性强,涉及面广,民生性大,规模不断扩展,行情瞬息多变,面临环境复杂。70 年沧海桑田的正反两方面经验,特别是 40 年坚持市场化改革的成功实践,为我们提供了一条基本经验,即发展现代市场经济,必须处理好政府与市场的关系问题。在正确处理政府和市场这对重大关系时,既强调充分发挥市场“看不见的手”配置资源的决定性作用,又注重使政府“看得见的手”发挥更好的作用。坚持把“看不见的手”和“看得见的手”有机结合、“两手并用”。这是一种辩证思维的大智慧。

现代市场经济规律和大量实践证明,坚持“两手并用”的最佳选择在于:一方面,尊重和重视市场规律,关键是创造一个充分开放、公平合理、优胜劣汰的自由竞争市场环境,以市场为主形成价格机制,实现公平公正公开的竞争;另一方面,充分发挥政府规范的宏观调控作用。这要求政府更好地解决以往存在的“错位”“越位”和“缺位”问题。要更规范、更有效地进行宏观调控,创造更宽松、更公正的市场竞争环境,防止市场失灵。没有市场机制对资源配置发挥决定性作用,经济就会失去活力与竞争力;没有政府的宏观调控作用,就会出现价格扭曲、市场失灵现象。只要善于“两手并用”,做到优势互补,就能实现粮食市场的统一开放、竞争有序、功能齐全、运转高效,开创现代粮食流通产业的新局面。

## 4. 狠抓关键,加强“实体经济”大基础

粮食实体经济是粮食产业发展的根基,是保障粮食安全的柱石,是满足民生的保障。粮食流通产业经济是关系国计民生的重要部门和行业,以物质资料的生产经营为主要活动内容,发挥提供基本生活资料功能,以及提高人的生活水平的功能。作为一个发展中农业粮食大国,加强粮食实体经济,特别是做优、做强、做大实体企业,是振兴我国现代粮食产业经济重中之重的大事。

回顾粮改之初,国有粮食企业陷入难以为继的生存危机。改革开放促使国有粮食企业焕发生机,走上产业化、融合化的发展道路。40 年粮改以粮食实体经济的主体为主战场,依靠创新激发新动能,为实体经济发展不断注入“源头活水”。既大力培育

新技术、新产业、新业态,又加大对传统产业的改造升级力度,促其蓬勃发展。迄今,我国初步建成适应国情和粮情的现代粮食企业体系,大型粮食产业化龙头企业和粮食产业集群辐射带动能力持续增强,粮食科技创新能力和粮食质量安全保障能力进一步提升,夯实了粮食收购、储运、物流、加工、销售等各类实体经济的基础。

#### 5. 趋利避害 坚持“开放合作”大决策

40 年粮改引起全球瞩目的一项惊人变化是,我国粮业打破了“闭关锁国”的状况,实现了对外开放的大格局。1978 年胜利召开的党的十一届三中全会,决定进口一批粮食。此举有效减轻了农民负担,使他们获得休养生息的机会,也拉开了我国粮食开放的序幕。随着我国农产品外贸和粮业的快速发展,利用“两个市场、两种资源”更成为一项重大决策。如今,我国已由粮食受援国转变为粮食援助国,并成为世界主要粮食援助国,也成为粮食贸易大国。

目前,国内农产品消费呈不断升级态势。我国依据世贸组织规则采取主动措施,进一步扩大农产品进口,实现进口渠道多元化,进口结构合理化,进口地区多角化,具有多方面的重要意义:一是有效增加国内市场供应,增加居民消费选择,更好地满足广大民众对美好生活的需要;二是减轻国内资源尤其

是减轻耕地、淡水约束的压力,对减轻面源污染和修复重金属污染严重耕地具有重要意义;三是我国扩大粮食等优质农产品进口,减轻国际市场的压力,也是对世界农业和粮食安全做出的重大贡献。

#### 注释

- ①②⑤⑥赵发生《当代中国的粮食工作》,中国社会科学出版社,1988 年,第 9、37—44、14—15、156 页。③丁声俊《玉米收储制度改革进展及深化改革的措施》,《价格理论与实践》2017 年第 2 期。④《2017 年我国收购粮食 8500 亿斤》,《农民日报》2018 年 1 月 26 日。⑦丁声俊《关于国有粮食企业制度变迁的研究》,丁声俊、李会宝主编《粮企改革创新的济南模式》,中国农业出版社,第 168、171 页。⑧丁声俊《国有粮食企业在改革中重获新生》,《人民日报》2010 年 9 月 17 日。⑨丁声俊《在新理念引领下开创粮食产业经济发展新模式》,《中州学刊》2017 年第 2 期。⑩刘慧《中储粮集团公司:服务国家粮食宏观调控大局》,《经济日报》2018 年 12 月 19 日。⑪白美清《中国粮食改革开放三十年》,中国财政经济出版社,2009 年,第 14 页。⑫高云才《培育农业农村发展新动能》,《人民日报》2017 年 12 月 28 日。⑬《从统计数据看改革开放 40 年:居民生活水平不断提高 消费质量明显改善》,光明网,http://economy.gmw.cn/2018-08/31/content\_30893997.htm,2018 年 8 月 31 日。⑭《中国贫困人口数量变化 从 1978 年末的 7.7 亿人下降到 3046 万人》,中研网,http://www.chinairm.com/hyxx/20181023/155859175.shtml,2018 年 10 月 23 日。⑮国家统计局农村社会经济调查司《中国农村经济主要数据 1978—2018》,内部资料,2018 年。

责任编辑: 澍 文

## 70 Years' Reform Development Course and Experience Enlightenment of China's Grain Industry

Ding Shengjun

**Abstract:** At the beginning of the founding of the People's Republic of China, the state took decisive measures to stabilize the extremely tense and acute food situation. In the past 40 years of reform and opening up, the state has explored new ways, thoroughly cleaned up the source, and guided the theory of reform in China. It has been keen to explore and innovate to realize the marketization of grain circulation; attacked the stubborn obstacles and turned monopoly into diversification; overcome difficulties and promoted the re-generation of grain enterprises; adhered to the new concept of development and led the grain circulation industry to convergence; ensured "grain security stabilizes the world" and promoted the institutionalization of modern grain reserves; insisted on opening to the outside world and promoted the internationalization of the grain industry economy. These major reform measures in China have created a glorious prosperity of grain industry and realized a well-off life for the people. The 70-year development of grain industry reform in China has created rich experience and profound enlightenment. We should adopt the "grain security stabilizes the world" strategy, the "domestic-based" policy, the "two-handed" wisdom, strengthen the "real economy" basis, and adhere to the "open cooperation" policy.

**Key words:** 70 years since the founding of the People's Republic of China; reform and innovation; prosperity of grain industry; experience and enlightenment