2016 年第 2 期
（第 15 卷）
华南农业大学学报（社会科学版）
JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
（SOCIAL SCIENCE EDITION）

1966—1976 年间我国粮食统购统销政策的制定及其效益

赵德余

（复旦大学 社会发展与公共政策学院，上海 200433）

摘　要：无论从粮食总产量的绝对规模来看，还是从粮食产量的平均年增长率来看，1966—1976 年间的粮食产量增长绩效仍然十分突出。不过，在 1966—1976 年间，粮食生产与流通系统所出现的一些问题在很大程度上是重复了 1958 年“大跃进”之后的错误，而也有一些错误则是新出现的问题。其中，粮食政策领域犯的“旧错误”主要表现在打击责任田、关闭粮食交易市场、高征购的冒进主义抬头等。粮食政策出现的新问题则是以粮为纲带来的多种经营萎缩的后果、粮食储备制度引起的未曾预料的后果以及粮食亏损补贴压力的迅速增加。

关键词：“文革”时期；粮食政策；统购统销；供需系统；“大跃进”时期

中图分类号：F320　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2016)02－0001－11

一、问题的提出

胡绳提出的将“文革”与“文革时期”的研究区分开来[1]，这显然在避免一些不必要的争论方面是有价值的。现有的相关文献主要集中于讨论“文化大革命”的性质、起因以及相关的政治运动和斗争等方面[2－4]，而虽然也有一些文献涉及到对这一时期的经济尤其是农业发展、外交以及经济社会文化生活[5]，但已有的研究还是略显零碎和不够深入系统，其研究的不足主要体现在两个方面：一是现有的研究过于依赖于规范性的定性的资料引述和分析，缺乏对相关数据资料的整理和深入的经验实证研究；二是已有的研究结论过于简单化，要么支持“文化大革命”造成了“国民经济达到了崩溃的边缘”，要么否定崩溃边缘论，支持经济尤其是农业的稳定增长论[6－8]。

“文化大革命”的发起对于中国粮食政策以及粮食生产系统产生什么样的影响？这个问题似乎没有得到充分而有力的回答。已有的一些研究似乎存在分歧，赵发生主编的《当代中国的粮食工作》认为，（“文化大革命”）这一时期的粮食工作同样受到严重影响，粮食局势由缓和转向紧张[9]142。但是，一些社会学家在研究这一时期的中国乡村发展时却发现，“‘文化大革命’时期的政治运动主要在村庄以上的层次进行，主要冲击的是对干部，而不是对农民，是对城镇，而不是对乡村。……总之，‘文化大革命’避免了‘大跃进’的最严重的经济错误，同时在农业产量、副业和工业上取得了主要进展”[10]。显然，在黄宗智看来，“文化大革命”对于粮食生产的影响不仅远远低于“大跃进”造成的灾难，而且这一时期的粮食产量总体上是增长的。

对于“文化大革命”时期粮食生产和流通系统及其政策是否受到影响并不能简单地下一个结论，而是需要对这一时期粮食生产、需求以及市场控制等各个方面及其政策特征进行细致的分析，

收稿日期：2015－12－20　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2016.02.001

基金项目：国家社会科学基金（08BJL057）；教育部人文社会科学基金（13JHQ008）

作者简介：赵德余（1974—），男，安徽巢湖人，复旦大学社会发展与公共政策学院教授，主要研究方向为公共政策理论及运用。Email：deyuzhao@163.com

以判断“文化大革命”时期的运动、革命与信仰在公社体制下的粮食政策强化实施中是否起到了观念内化的作用,以及粮食统购统销政策的运作对于“文化大革命”本身的影响。

二、1966—1976 年间粮食政策的制定逻辑:供需系统的不稳定性

粮食统购统销政策内在地要求对粮食的需求与供给水平做精确的计划,一般而言,中央政府对粮食供求系统掌握的信息越充分,其粮食供应计划越准确,粮食供需系统的平衡性与稳定性就越高。但是,计划经济的最大困难正在于获得接济活动与产出的信息通常是很不充分的,而且粮食需求与供给系统本身也存在巨大的不确定性,特别是粮食产量增长的计划目标往往并不可靠,这意味着粮食政策实施的基本原则是对其供需系统的潜在的不稳定性做出适应性响应。

大体上来说,粮食供需系统的不稳定性主要来自粮食的需求与粮食供给两个层面,图 1 构造了粮食供需系统运转的逻辑系统动力学模型。

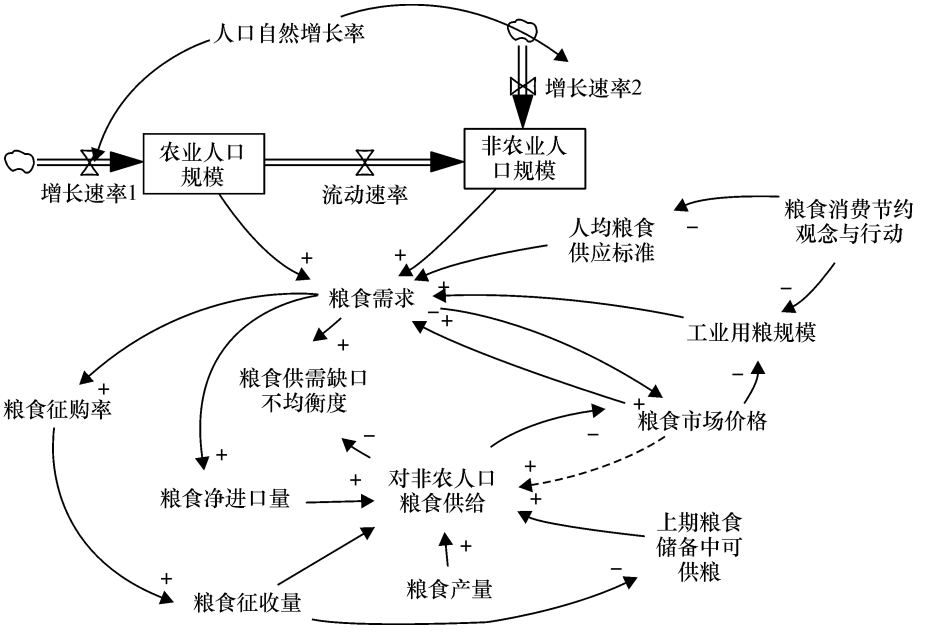


图 1 “文革”期间粮食供需系统不稳定性的示意图

粮食需求 = 农村人口 × 农村居民人均粮食消费 + 城市人口 × 城市居民人均粮食消费; 粮食供给 = 农村粮食供给 + 城市粮食供给 = 粮食产量(1 - 粮食征购系数) + 粮食收购量 + 上期粮食储备量 + 粮食净进口。无疑,这一时期的粮食政策的目标仍然是确保:粮食供给≥粮食需求,其中,粮食供需系统面临的人口约束条件为:农村人口 + 城市人口 = 总人口规模,农村人口 = 从事农业的农村人口 + 建设工人及城市流动人口。可见,“文化大革命”时期的粮食政策大体上需要从粮食需求和供给两个方面去努力缓解粮食供给需求系统的不稳定性,因此,这一时期的粮食政策主要围绕以下 4 个方面展开:

(一)控制人口结构与粮食需求政策

为了确保国内粮食收支平衡和降低粮食征购及调拨的压力,大饥荒之后整个 60 年代中央政府一直非常重视控制城市人口乃至城乡非农业人口的规模和粮食定量供应标准。首先,开展粮食节约运动。如 1966 年 4 月召开的全国粮食厅局长会议专门讨论了有关加强粮食保管、杜绝粮食损失、狠抓计划用粮和节约用粮、严格控制粮食销量和大力开展增产节约运动等问题[11]。当然,粮食节约并不限于普通公众,工业用粮单位也同样被要求倡导技术革新以节约粮食消耗。其次,严格

控制非农业人口或市镇商品粮供应人口数量的增长。1966 年 9 月 23 日,中共中央批转国务院财贸办公室和国家经济委员会《关于财政贸易和手工业方面若干政策问题的报告》,报告规定城乡非农业人口的粮食供应定量标准目前不要提高,要严格控制吃商品粮的人数。由于对粮食供应控制的重视, 1966—1970 年即"文化大革命"开始的前 5 年国内粮食收支大体上是平衡的,对非农业人口和粮食需求控制的压力开始变得不再特别突出。但是,1972 年周恩来注意到了所谓"三个突破"(即全国职工人数突破 5000 万、工资支出突破 300 亿元以及粮食销售突破 800 亿斤)对于粮食供需平衡将会带来问题,于是,国务院在年底给中共中央的《关于粮食问题的报告》中明确指出,"造成三个突破的主要原因是基本建设战线过长,职工人数增加过多……。这种情况如果不采取有效措施,加以纠正,今年年底职工人数可能会突破 5500 万人,……,粮食销售量也将突破 900 亿斤。"为此,国务院提出要严格控制非农业人口和控制粮食销售量。

表 1　1966—1978 年粮食作物生产

年份	总播种面积/百万亩		农业机耕面积/万公顷	化肥消费/万吨	劳动力投入指数(以 1952 为 100)	农业成灾方面/%	灌溉面积/%	实际产量	
	面积	面积变动						人均产量/公斤	单产/(吨/公顷)
			1965:1557.9	194.2			1965:31.5		
1966	1815	20.4			140.3	6.7		287.1	1.51
1967	1788	-26.4			145.3			285.2	1.52
1968	1742	-46.1			150.5			266.2	1.57
1969	1764	21.7			156.6			261.5	1.58
1970	1789	25			160.6	2.3	35.6	289.1	1.63
1971	1813	23.7			164	5.1	36.2	293.5	1.75
1972	1818	5.4			163.3	11.6	37.8	275.9	1.73
1973	1817	-0.8			166.6	5.1	39.1	297.0	1.82
1974	1815	-2.7			168.7	4.4	41.3	303.0	1.74
1975	1816	1.3			170.1	6.7	43.4	307.9	1.75
1976	1811	-4.8			170.0	7.6	45.3	305.5	1.87
1977	1806	-5.1			169.4	10.2	45.3	297.7	1.85
1978	1809	2.8	4067	884	163.8	16.8	45.2	319	2.03

数据来源:《中国农村经济统计大全(1949—1986)》;农业劳动力投入指数来自文献[12]。

1974 年 1 月 21 日,国务院在《关于进一步做好粮食购销工作的通知》中又进一步提出,在城镇,要继续做好精减职工和减少吃商品粮人口的工作,把该减的人减下去。在此期间,各省、自治区和直辖市都相应地制定了控制市镇人口增加的措施,从而降低了市镇人口的增长速度。1973 年到 1976 年的 4 年中,全国市镇粮食定量供应人口平均每年增长 200 万人左右,比 1971 年到 1972 年每年增长 400 ~ 500 万人口的速度降低近一半[9]144。

(二)刺激粮食产量增长的政策

"文化大革命"时期,刺激粮食生产增长的首要政策显然是控制政治运动对粮食生产的劳动力投入和粮食生产组织活动的冲击。"文化大革命"期间的运动对于粮食生产的冲击可以说还是得到了最大限度的控制,中央政府为此不断地向地方下发警示性政策文件。如 1967 年 2 月 12 日,国务院农林各部和北京郊区的"文化大革命"群众组织向全国农业战线发出紧急建议:在搞好文化大革命的同时,不误农时,立即掀起春耕生产高潮。各地农村应该马上组织和健全领导班子,妥善安排革命和生产时间,革命和生产两不误。随后,中共中央 3 月 7 日还正式发出通知,要求"农村生

产大队和生产队在春耕大忙期间不要进行夺权斗争;已经夺权并经革命群众和上级同意的生产大队和生产队领导班子应指挥好春耕生产;领导瘫痪的生产大队和生产队应由贫下中农、革命干部组成临时领导班子抓好春耕生产”。到了7月13日,中共中央甚至还发出了《关于禁止挑动农民进城武斗的通知》,通知指出,“任何人和任何组织不准以任何借口挑动农民进城武斗,已经进城武斗的农民,要立即返回农村抓革命、促生产。对参加武斗的社员所作的各种优待例如工分补贴等一律无效,不准实现。因武斗而造成的伤亡事故和生产损失或务工补贴,一律由挑动者负责”。可见,中央政府的政策决策者对于农村社会秩序和粮食生产的稳定是非常关切和重视的。

当然,为了刺激粮食产量的增长,中央政府还强化了对粮食价格激励和增产奖励的措施。1966年6月8日,国务院对小麦、稻谷、谷子、玉米、高粱、大豆等6种粮食,全国统购价格提高17.1%,统销价格提高13.07%。其中,粮食统购价格提高幅度要高于统销价格的提高幅度将近4个百分点[13]。同时,1967年5月份,粮食部还规定在粮食收购中除了实现统购统销政策之外,采取奖售政策和超产超购政策[14]。虽然,粮食奖售政策和超产超购政策是一种过渡办法,会随着农业生产的发展,其奖售和超产超购的范围和粮食数量将逐步缩小,但是,该政策对于维持“文革”期间的粮食生产激励是有积极意义的。

此外,“文革”期间,粮食生产的化肥、机械化以及水利设施的投入水平显著增加,这也为粮食产量的稳定增长提供了重要的技术性支撑。1965年农业生产中的化肥消费量与机械耕作面积还分别只有194.2万吨和1557.9万公顷,而到了“文革”结束之后的1978年则分别增加到884万吨和4067万公顷,分别增长3.5倍和1.6倍。同样,耕地灌溉面积占总耕地面积的比重从1965年的31.5%,上升到1970年的35.6%,且一直保持稳定的增长,直至“文革”结束的1976年已经达到45.3%的较高水平[12]。

(三)稳定粮食进口政策

20世纪60年代初的大饥荒改变了中国粮食进出口的流向,即从净出口粮食转变为净进口粮食,以缓解国内粮食供给的紧张。在整个“文化大革命”期间,粮食的净进口大的趋势并没有变化,但是粮食净进口的规模则相对60年代中期或“文革”以前明显下降了。这大体上归因于两个方面的因素,一是毛泽东同志作为党和国家的领导人对于减少粮食进口有明显的倾向性,如1967年毛泽东就明确提出少吃和不吃进口粮的指示,于是,当时的国家计划委员会就根据毛泽东的指示将1968年的粮食进口指标压缩10亿斤。二是迫于当时工业化发展急需进口钢材等建设物资而需要稀缺的外汇资源的压力,也需要将进口粮食的外汇额度改变用途。1967年国家计划委员会就将计划进口的350万吨国内用粮中的50万吨进口计划指标压缩,以将节省的外汇资源用于进口国内急需的钢材物资。从表2可以看出,“文化大革命”期间的粮食净进口已经明显低于“文革”之前的水平,其中,有些年份如1971年和1976年的粮食净进口量已降低到14.9万吨和46万吨,而1975年的粮食净进口甚至出现了负值,即出现了粮食事实上的净出口了。可见,这个时期的粮食政策主要是立足于国内自力更生和供给自我平衡,净进口对于国内粮食的总供给影响不大,这种情形直到“文革”结束之后的70年代末随着粮食净进口大幅度上升才发生明显的改变[9]150

(四)稳定粮食征购任务与粮食储备的战略功能

从粮食征购政策来看,在“文革”的初期,中央政府一直是努力稳定农民的粮食负担的。从1965到1967年,国务院对农民的粮食征购负担维持了过去的“一定三年”的政策。1968年,国务院还特别发出《关于稳定农民粮食负担一定三年政策,在1968年沿用一年的通知》。从表2可知,1970年以前,政府的粮食收购量一直保持在4000万吨水平左右,占粮食总产量的比重则保持在18%~19%范围内。但是,1970年之后政府粮食收购量除了1972年之外在大多数年份快速上升至4500万吨以上。到了“文革”末期的1975年和1976年已分别达到5110万吨和4909万吨。当

然,尽管政府的粮食收购量的绝对规模增加,考虑到粮食产量的持续增长,收购量占粮食总产量的比重却有所下降,其大体上维持在 16% ~18% 的范围内变动。

表 2　文革期间中国粮食供给、销售与进口状况

年份	总产量/万吨	总供给量/万吨	粮食收购量/万吨	收购系数/%	粮食销售量/万吨	粮食收支不平衡:购销差	粮食平均价格/(元/50 公斤)	粮食净进口量/万吨
1966	21400	21729.7	4115.5	19.2	3818.1	297.4	10.82	329.7
1967	21782	21939.1	4072.5	18.7	3679.8	392.7	10.82	157.1
1968	20905.5	21064.9	4009.9	19.2	3745.6	264.3	10.82	158.9
1969	21097	21343.9	3826.8	18.1	3997.9	-171.1	10.82	246.9
1970	23995.5	24205.5	4510.6	18.8	4009.4	501.2	10.82	209.5
1971	25014	25028.9	4362.3	17.4	4274.7	87.6	10.82	14.9
1972	24048	24264.3	3928.9	16.3	4495.1	-566.2	10.82	216.3
1973	26493.5	26839.4	4666.7	17.6	4546.8	119.9	10.82	345.4
1974	27527	27842.2	4841.3	17.6	4509.5	331.8	10.82	315.2
1975	28451.5	28450.5	5110.5	18.0	4900.0	210.5	10.82	-1.5
1976	28630.5	28678.0	4909.1	17.1	5081.2	-172.1	10.82	46.0
1977	28272.5	28844.4	4715.4	16.7	5301.9	-586.5	10.82	571.4
1978	30476.5	31234.8	5110.2	16.8	5343.5	-233.3	12.86	757.8

资料来源:文献[15]。

注:粮食收购系数 = 粮食收购量/总产量;粮食购销差 = 粮食收购量 - 粮食销售量。

三、公社制度下粮食政策实施的扭曲问题:市场控制、征购与储备等策略性行为

以上讨论的粮食政策决策的逻辑系统表明“文革”期间粮食政策的基本目标仍然是促进粮食产量的增长与控制粮食需求与供给不平衡或缺口的风险,应该说,经历了 60 年代初期大饥荒的中央政策决策层是十分清楚粮食政策的目标优先序以及政策系统的逻辑特征及其面临的困难和挑战的。但是,问题的关键正在于粮食政策的良好意图或严密的决策逻辑在实际的政策实施过程中会因为各种不确定因素而出现形形色色的扭曲问题或未曾预期到的后果。在“文革”期间,粮食政策实施过程大体上出现 3 种扭曲行为。

(一)市场控制的扭曲:集市贸易与议购议销

在“左”倾错误思想的指导下,对粮食集市贸易想法设法予以限制、代替乃至取消。一些地区农民到集市上互通有无,被当作“走资本主义道路”来批判。一些地区把农民从事编织、采集、渔猎、饲养家畜家禽等家庭副业,说成是“资本主义尾巴”,统统砍掉;把自留地说成是“复辟地”,所有这些挫伤了农民发展粮食商品生产的积极性[9]150。

粮食市场的控制弱化和消解了粮食供需系统的自我修复功能与调节机制,使得粮食价格的刺激或抑制引导功能丧失,同时也使得政府的粮食议购渠道萎缩了。首先,在粮食交易市场正常运转的时期,粮食的供不应求会推高粮食价格,从而会引导和刺激农民和社会机构增加粮食的市场销售供应,同时,过高的粮食价格也会抑制农民和居民作为消费者对粮食的消费量,从而尽可能地降低对粮食的不必要的浪费性消费。事实上,60 年代初的大饥荒之后,粮食交易市场被短暂地开放,其市场交易功能很快就体现出来,对于缓解局部地区的饥荒以及促进地区之间的粮食流通起到了积极的补充作用。可“文革”之后,地方粮食交易市场的关闭或取缔无疑切断了农民和地区之

间自愿的粮食交易关系以及粮食价格对粮食供求的引导机制。

其次,由于关闭了粮食市场,封闭流通渠道,不但农民受害,国家也失去了取得商品粮的一条辅助渠道,使得国营粮食企业的粮食议购业务每况愈下,处于萎缩甚至停顿状态。在第三个五年计划期间平均每年全国议购粮食10.7亿斤,比"三年调整"时期年平均减少71.6%;第四个五年计划期间平均每年议购粮食仅8亿斤,又比第三个五年计划期间年平均减少25%。以广东省为例,在"文革"之前,1963年、1964年和1965年3年的粮食议购数量分别为3.89亿公斤、2.17亿公斤与2.75亿公斤,随着"文革"的开始,1967年粮食议购量迅速从1966年的2.37亿公斤下降到0.26亿公斤。而随后的1968年至1973年其粮食议购量则消失为0,直至1974年,粮食议购有了微弱的恢复,但仅为500万公斤,1975年上升为2800万公斤,而"文革"结束的1976年又降低至700万公斤[16]。

同样,由于对粮食市场的严格控制,粮食议销业务规模也是越来越小,丧失了应有的调剂和补充农民的粮食结构性或季节性需求的功能。粮食议价销售大体上保持与议购相类似的变动趋势,不过,其议价销售的数量规模则高度依赖于上一年度议购规模,两者存在大约一年的时滞,即议购数量变动会影响下一年度粮食议价销售状况。如广东省1963年的粮食议购规模高达3.89亿公斤,于是1964年的粮食议价销售数量最高也随之达到3.02亿公斤的水平。1965年与1966年、1967年的粮食议价销售则一直保持在1.4亿公斤的水平,不过,与议购不同的是,1968年广东省已停止议购业务,但当年其粮食议价销售则(滞后一年)仍然保持约1亿公斤。当然,从1969年开始,广东粮食议价销售也随着议购的终止而停掉了。

(二)扭曲性粮食征购行为

在"文革"期间,全国层面的粮食征购总量相对于粮食产量而言一直保持稳定甚至其比例还有所下降,但是,国家的粮食征购与销售行为在不同地区存在明显的差异或结构性扭曲问题。其扭曲集中体现在政府对一些地区的农村征购过头粮,而最终又不得不返销或退还征购粮的问题上。显然,"征而又退(返)"的情形无疑造成了粮食征购与运销环节的人力、物力资源的浪费。应该说,这种征过头粮问题大体上有两个方面的原因值得探讨:

一方面,由于粮食产需矛盾尖锐或供求关系紧张,中央和地方政府控制或征购的粮食始终可能会面临"脱销"的风险和担忧,于是许多地方政府在安排粮食征购计划时会过度考虑国家粮食储备的战略需要,即"宁可多征购一些"的保险观念促使一些地区征过头粮,从而造成一些地方农村出现了缺粮的问题。于是,到次年春耕前后,国家不得不增加农村返销粮食的数量或退还征购的粮食,使得国家供应农业人口的粮食增长速度大大高于供应非农业人口的粮食增长速度。

另一方面,政治意识形态上的激进主义也加剧了粮食征购行为在一些地方的冒进。在江青反革命集团及其帮派势力的控制、操纵下,在极"左"思潮的流毒影响下,对粮食工作中出现的问题不做细致的调查分析,凡粮食征购任务完成不好的,一概归之于没有抓好"阶级斗争"这个纲,没有大批"资本主义"。有的地方甚至提出"灾年不减贡献",征购粮食"只争朝夕",并把农民交售粮食的多少,作为"斗私批修"的一个内容。这样一些极"左"的做法更加助长了购过头粮的现象,使得某一生产队既购又销的情况更加严重[9]146。

(三)策略性粮食储备行为

大饥荒之后中央政府决定允许公社与生产队按照粮食产量的一定比例设立粮食储备制度,以应对可能的突发性或灾害性粮食需求。不过,在粮食产量一定的情形下,生产队或公社的粮食储备行为必然会影响到基层单位对承担的国家粮食征购任务以及对社员农民的粮食分配量。一般而言,对公社或大队的国家粮食征购任务是"一定三年"相对稳定,而粮食产量对于不同村庄以及不同年份而言是变动不一的。于是,公社或大队在如何处理农民、公社/大队与国家三者之间关系

时存在三种可能的类型:

第一种是上文提及到的国家至上主义,即宁可虚报产量(即使减产也不减低征购任务)也要尽可能多地完成粮食征购任务,这种类型的公社或大队领导人一般具有极"左"倾向,常常造成本公社征购过头粮而缺粮的局面。

第二种是公社或大队至上的集体主义类型。即公社或大队的领导人千方百计地试图保留尽可能多的大队等本单位的储备粮,以提升生产队或公社对粮食分配的控制力。如赵发生注意到,"在'文革'期间,农村出现了公社、生产队在口粮和种子以外还任意加大集体饲料用粮、民工用粮和所谓其他集体用粮的提留数量,影响了国家征购任务的完成和社员口粮的分配。在粮食分配中,使得国家、集体同农民三者之间的比例关系,处于'挤两头、加中间'的不合理状态,尤其是'其他'用粮更加突出"。例如,浙江省粮食局 1975 年 6 月 12 日《关于衢县粮食征购任务一定五年执行情况的调查报告》说:不少生产队提留"其他"用粮越来越多,衢县石佛公社 1974 年平均每人提留"其他"用粮 47 斤。这个公社的峰圩大队平均每人提留"其他"用粮 109 斤。其中第四生产队提留"其他"用粮竟占当年粮食总产量的 17.6%,平均每人高达 210 斤。据商业部粮食局统计,1976 年和 1973 年相比,全国集体粮食总产量增加 7.2%,国家粮食征购增加 4.9%,而集体各项提留粮食的总数则增加 22.6%,其中"其他"提留的增加占一半以上[9]150。于是,社员口粮分配量因此而有所下降。

第三种情形则是以社员或农民为导向的分配类型。这种类型的公社或大队倾向于尽可能多地把粮食分配给农民,通过"低报"粮食产量少上缴征购粮任务以及少留集体储备粮等形式增加农民的口粮分配。当然,这种类型既可能是大队或公社领导主动的策略性行为,也有可能是被动的或出于粮食产量严重下滑而不足以维持农民的生活,于是被迫取消或降低生产队集体储备粮的提留。如浙江省有一些地方就出现了生产队不留集体储备粮的情形,浙江省粮食部门 1975 年 6 月在生产好和口粮水平高的衢县模环区调查发现,1973 年有 45.3% 的生产队不留储备粮,1974 年有 49% 的生产队不留储备粮。这种粮食生产条件好的生产队不留储备粮显然属于有意识的策略性行为。就全国来说,在动乱年代集体储备粮数量下降具有普遍性。根据商业部粮食局的统计资料表明,1976 年全国农村集体储备粮的数量比 1973 年下降 4.6%[9]146。

四、1966—1976 年间粮食生产与流通政策的效率特征

粮食统购统销政策在"文化大革命"时期得到了进一步的强化和完善,应该说,与之前的任何一个时期相比较,"文化大革命"十年是评价粮食统购统销政策绩效的最适当的时期。在"文革"期间,农村社会整体是比"大跃进"时期更加接纳和适应于粮食统购统销政策以及人民公社制度,而且也大体上排斥了大饥荒之后"文革"前的"责任田"试验与粮食市场交易机制。因此,"文革"期间的粮食统购统销政策是一种经典的计划经济模式,这一时期的粮食生产与流通效率状况也大体上能够反映出或度量出粮食统购统销政策的制度潜力。

(一)产量在波动中稳定增长

1966—1976 年年均粮食产量增长达到 3.72%。在整个"文革"期间除了 1968 年和 1972 年之外,多达 9 个年份都实现了粮食产量的正增长,粮食的总产量从 1966 年"文革"初期的 4280 万吨,一直增长到 1976 年的 5726 万吨,先后在 1971 年和 1974 年分别实现了 5000 万吨和 5500 万吨产量大关的突破。应该说,无论从粮食总产量的绝对规模来看,还是从粮食产量的平均年增长率来看,"文革"期间的粮食产量增长的绩效仍然是十分突出的。

需要指出的是,粮食增产计划目标的制定在经过"文化大革命"初期的 3 年的中断之后,于

1969年又重新恢复了。国家计划委员会每年以召开全国计划座谈会或工作会议等形式确定下一年度的粮食产量计划增产目标。从表3可以看出,从1969年至1977年,粮食产量的实际增长水平大体上符合粮食计划目标增长率的合计有5个年度。其中,最为不易的是1970年和1971年的粮食产量计划增长目标确定的比较高,分别为6%和2.1%~6.3%之间,但是,这两年的粮食实际产量增长非常可观,分别达到13.7%和4.3%。此外,1973年至1975年这3年的粮食目标增长率分别为8.1%、1.9%和1.7%,而这3年的粮食实际增长率水平都高于计划目标水平约2个百分点,分别为10.2%、3.9%和3.4%。这3年的粮食产量计划目标和实际产出的结果如此接近和吻合,显然是有些令人惊诧的。当然,"文革"期间也有4个年份的粮食实际增长状况与计划目标相去甚远,如1969年和1976年粮食产量的实际增长率分别为0.9%和0.6%,低于其各自的6%和1.9%的计划增长率目标。同样,1972年与1977年的粮食计划目标增长率分别为1.9%和4%左右(3.9~4.8%),而实际的粮食产量却分别下滑了约4个百分点和1个百分点。

总之,从绝对规模上看,粮食产量增长目标的确定似乎按照在上一年度的目标产量基础上以100~200万吨的水平逐年增加的原则来设计,尤其是1973年以后,粮食的目标产量基本上就是按照每年固定200万吨的水平递增设计。"文化大革命"期间的粮食产量目标计划基本上没有年均超越10%的情形,客观上控制在2%~6%区间,从而避免了"大跃进"时期不切实际的高计划指标的错误。应该说,"文化大革命"期间很多年份的粮食产量实际增长目标水平的确定大体上是不高的。

表3 粮食产量政策目标设计与实际效果比较

项目	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
粮食产量计划增长率/%	-	-	-	6	6.7	2.1~6.3	1.9	8.1	1.9	1.7	1.9	3.9~4.8
粮食目标产量/亿斤	-	-	-	4432	4500	4900~5100	5100	5200	5400	5600	5800	5950~6000
粮食实际产量/亿斤	4280	4356	4181	4219	4799	5003	4810	5299	5505	5690	5726	5655
粮食实际产量增长率/%	10	1.8	-4.0	0.9	13.7	4.3	-3.9	10.2	3.9	3.4	0.6	-1.2

资料来源:粮食目标产量计划数据根据唐正芒[17]对中国粮食工作纪事的相关记载整理得到。

(二)粮食供应的反复不断紧张

"文革"期间粮食产量的持续增长并没有完全解决粮食购销平衡问题,粮食的购销平衡和供应压力不仅仅取决于粮食的产量增长,而且还取决于非农业人口规模增长速度以及粮食流通体系的效率等诸多因素。从表2汇总的"文革"期间粮食收购与销售量的数据,可以看出在"文革"初期的3年,粮食的收购量总体上是大于粮食销售量的,其中,粮食收购量大体上保持在4000万吨的水平,而粮食销售量则为3700万吨左右,每年出现将近260万吨到300万吨的结余。但是,随后粮食的购销不平衡或缺口开始出现,1969年,粮食收购量仅仅为3826万吨,而当年的粮食销售量达到3997万吨,于是出现了171万吨的粮食购销缺口,这需要从粮食储备和粮食进口中调拨。在1970年的粮食购销出现了较大的结余之后,1971年的粮食购销结余迅速从上年的500万吨左右下降到87万吨。而到了1972年,粮食购销缺口问题变得特别的严重,当年的粮食收购量为3928万吨,而粮食的销售量上升到4495万吨,其购销缺口达到566万吨。正是这一年的粮食购销困难问题迫使中央政府采取了压缩非农业人口增长速度等一些列的措施,从1973年到1975年,粮食购销又恢复了大体上的平衡,虽然粮食的购销结余并不多,大约在100万吨到300万吨之间,不过,到"文革"结束的1976年之后,粮食的购销不平衡问题又显现出来,1976年的粮食购销缺口为172万吨,此后1977年和1978年的购销缺口则进一步恶化,分别达到586万吨和233万吨。

不过,需要指出的是,赵发生主编的《当代中国的粮食工作》中记载的关于"文革"期间粮食购

销不平衡问题的严重性要高于表 2 数据所反映的状况。对于“文革”最初的 5 年,赵发生的记述和我们依据表 2 的分析是一致的,即其中 5 年中的 4 年是粮食收支平衡的,5 年合计净结余粮食达到 76 亿斤。但是,1971 年至 1976 年的 6 年中,国内粮食收支平衡只有 1974 年一年出现了结余(结余 41 亿斤),而其他 5 年都出现了粮食购销亏空,余亏相抵,净亏空高达 200 多亿斤粮食。显然,赵发生作为政府早期的粮食部门主要负责人之一,其描述的粮食购销数据应该是可信的,于是,这里的问题应该是表 2 所列的粮食购销不平衡数据和赵发生掌握的粮食购销平衡数据的统计口径存在差异,表 2 是后来国家统计部门汇总的数据,而赵发生引用的数据多数为当时政府粮食部门工作报告提及的数据,两者之间的差异目前还很难加以评论。

(三)粮食企业亏损和政府补贴负担加重

20 世纪 60 年代大饥荒之前国营粮食系统的经营大体上是盈利的,不过,大饥荒迫使政府做出政策的让步,其中,一个重要的措施是提高粮食的统购价格而保持粮食的统销价格不变,于是,从 1961 年开始,粮食购销价格的倒挂和粮食的经营成本造成了国营粮食企业亏损的出现。如广东省 1961 年粮食商业共亏损 2681 万元,粮油工业实现利润 383 万元,两者相抵之后广东省粮食企业仍然净亏损 2298 万元,而到了 1962 年全省的粮食企业系统亏损快速上升到 8988 万元。随后 1963 年 9 月和 1965 年 4 月,农村粮食统销价格和城镇定量供应的粮食统销价格分别被调高到和统购价格一致的水平,国营粮食企业才摆脱了购销价格倒挂引起的亏损,而粮食经营费用成了亏损的主要来源,这期间全省粮食企业系统每年扣除粮食工业的利润之后仍然净亏损 3538 万元[16]。

表 4　“文革”期间广东省粮食企业盈亏和政府财政补贴情况　　**单位:万元**

年份	盈亏情况				政府补贴
	总额	平价商业	工业	运输	
1950—1960	2245				
1963—1965	-5637				
1966	-1616	-2380	665		2163
1967	-4371	-5095	438		2613
1968	-4579	-4943	346		2907
1969	-5986	-6171	185		2956
1970	-8804	-9055	251		2348
1971	-7383	-7577	194		2482
1972	-9884	-10477	585		3109
1973	-9596	-10845	1283		3102
1974	-7977	-9025	1069		4550
1975	-10263	-11252	1013		4349
1976	-11614	-12412	829		3754

注:表中所列的“政府补贴”是指广东省粮油加价款和粮油提价补贴两项开支的合计。

1966 年政府再次调高统购价,四级大米由每 50 公斤 12 元提高到 13.77 元,统销价格由 12.05 元提高到 13.84 元,购销价格基本持平,并直至 1978 年粮食购销价格没有变动。在此期间,粮食经营主要是亏经营费用,但从 1966 年起,国家对粮食部门进行税制改革的试点,免征粮食商业企业各种税金,相应减轻了亏损。从 1961 年至 1965 年,广东省粮食工业企业年平均每年需缴纳税金 2475 万元;免征粮食商业税金之后,从 1966 年至 1978 年平均每年只交个别税种的税金 134 万元。在这 13 年内,全省粮食工业企业盈亏相抵之后仍亏 10.01 亿元,平均每年亏损 7702 万元[16]。

政府对粮食系统的补贴类型非常复杂,包括经营亏损补贴、超购加价补贴、预定定金贷款利息

补贴、国家粮食储备费用补贴、平价粮食费用定额补贴等,但其中最主要的两个部分是对粮食经营的政策性亏损和超购加价补贴。从1964年起对征购基数外超购的粮食实行在统购价基础上加价的政策,政府对粮食超购加价补贴在1974年之前其支出纳入平价粮油盈亏中营业外项目核算,而从1974年之后,粮油加价款由中央财政另行拨付。如从1964年至1973年,广东省纳入平价粮油盈亏的加价款及奖励金共计2.5亿元,平均每年0.25亿元,而广东省政府在1966年到1971年期间的粮油补贴支出大约维持在2100万元到2900万元之间。此后,政府的粮油补贴负担开始迅速上升,1972年和1973年已超过3100万元,而"文革"的最后3年政府的粮油补贴支出则超过了4000万元,其中,补贴支出最高的1974年已达到4550万元(见表4)。

五、简要的结论与讨论

"文化大革命"对粮食政策的影响主要体现在两方面,一方面,粮食统购统销政策背后的"反市场"倾向和计划主义色彩对于"文化大革命"所倡导的"一大二公"的社会主义意识形态而言是高度一致的,这种意识形态与"抓革命、促生产"等运动结合在一起客观上由于周恩来总理等中央领导人对维护农业生产稳定的努力而不容易成为阶级斗争或革命的对象,从而降低了粮食统购统销政策在"文革"期间运转和执行的交易成本,这一时期粮食生产产量得以稳定增长就说明了这一点。应该说,"文化大革命"的社会政治文化氛围对于消解公社以及农民早期抵制粮食统购统销政策的心理动机是有积极意义的,以至于粮食统购统销政策逐渐地在特定的政治社会文化之中被整个社会观念所接受而制度化了。 另一方面,"文化大革命"的极"左"路线对上述讨论的这一时期粮食政策实施中出现的许多严重问题负有主要的责任。"文化大革命"期间,粮食生产与流通系统出现的一些问题在很大程度上是重复了1958年"大跃进"之后的错误,而也有一些错误则是新出现的新问题。其中,"文革"期间粮食政策领域犯的"旧错误"包括打击责任田、关闭粮食交易市场、高征购的冒进主义抬头等。这些激进主义政策措施在"大跃进"期间已经被证明是挫伤农民从事粮食生产和交易激励的非常不利的手段,并且在造成60年代大饥荒之后又被纠正了,客观上允许责任田、开放粮食交易市场以及降低粮食征购负担等也是被反复证明作为恢复粮食生产的最重要的政策工具。不过,"文化大革命"期间频繁的政治运动和革命激情强化了共产主义原教旨主义意识形态的作用,从而抑制了政治上继续维持大饥荒之后粮食政策正确的调整倾向,重新回到极"左"的政策路线上。当然,"文化大革命"期间粮食政策也出现了一些新问题,以粮为纲带来的多种经营萎缩的后果、粮食储备制度引起的未曾预料的后果、粮食亏损补贴压力迅速增加。打击责任田、关闭粮食交易市场、高征购的冒进主义等老问题以及以粮为纲带来的多种经营萎缩等问题在80年代初家庭联产承包责任制推行之后很快就得到了解决,但是,粮食储备制度如何有效运转和粮食亏损补贴以及粮食市场放开之后粮食市场价格调控等问题则是始终伴随中国未来30多年粮食改革与发展的难以解决的核心问题。

粮食政策对"文化大革命"自身也形成了一定的影响。应该说,粮食产量包括单产在"文革"期间持续的增长不仅为国家的稳定和"文化大革命"的展开奠定了良好的物质经济基础,而且其作为高度的"反市场、反私有制"的粮食政策与人民公社制度的强化运转也坚定了毛泽东推行"文化大革命"以支持其"带有空想色彩的以平均主义为特征的社会主义构想"的决心[18]。考虑到"文化大革命"发起的舆论先导或经济根源是对人民公社是非的评判和争论[19],"文革"期间粮食产量从60年代初大饥荒的下滑状况中迅速恢复起来无疑增强了毛泽东对"一大二公"的人民公社制度、粮食统购统销政策及其合法性的信念。在毛泽东看来,对统购统销政策的抵制以及人民公社组织内的监督和偷懒等难题是可以通过"文化大革命"这样的大规模宣传运动与说服教育等方式改造那些

"妨碍中国社会不断革命的人和组织"包括农村的干部和农民来加以解决的。

参考文献:

[1]胡　绳. 中国共产党的七十年[M]. 北京:中共党史出版社,1991:479.
[2]王海光. 十一届三中全会以来"文化大革命"研究的新进展[J]. 党史研究与教学,2002,(6):8 - 13.
[3]郑　惠. 对"文化大革命"几个问题的认识[J]. 中共党史研究,1995,(1):62 - 67.
[4]中共中央党史研究室. 中国共产党史(第二卷下册)[M]. 北京:中共党史出版社,2011.
[5]柳建辉. 从新中国建设史角度总结"文化大革命"的历史教训[J]. 党史研究与教学,1998,(5):36 - 38.
[6]陈东林. "文化大革命"时期国民经济状况研究述评[J]. 当代中国史研究,2008,(2):63 - 71.
[7]张　化. 在极"左"思潮的冲击中稳住农业基础——"文化大革命"时期周恩来在农业领域的贡献[J]. 当代中国史研究,1998,(2):67 - 70.
[8]孙学民. "文化大革命"期间的经济建设(1966—1976)[J]. 黑龙江史志,2011,(2):26 - 29.
[9]赵发生. 当代中国的粮食工作[M]. 北京:中国社会科学出版社,1988:142 - 150.
[10]黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 北京:中华书局,2000:278.
[11]唐正芒. 周恩来与"文化大革命"时期的粮食问题[J]. 当代中国史研究,2008,(1):22 - 30.
[12]林毅夫. 集体化与中国 1959——1961 年的农业危机[M]//制度、技术与中国农业发展. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994:16 - 38。
[13]国务院批转全国物价委员会. 关于提高粮食统购、统销价格的报告[R]. 1966.
[14]粮食部. 夏季粮油征购工作会议纪要[R]. 1967.
[15]白美清. 粮食安全:国计民生的永恒主题[M]. 北京:中国财政经济出版社,2011:131 - 133.
[16]广东省地方史志编纂委员会. 广东省志粮食志[M]. 广州:广东省人民出版社,1990:326.
[17]唐正芒. 中国共产党与当代中国粮食工作纪事[M]. 湘潭:湘潭大学出版社,2010:156 - 189.
[18]郑　惠. 对"文化大革命"几个问题的认识[J]. 中共党史研究,1995,(1):66.
[19]高永昌. 从人民公社化运动到"文化大革命"的发生——"文化大革命"发生的经济根源初探[J]. 党史研究与教学,1996,(5):28 - 32.

The Policy and Its Impact of "Planned Purchase and Supply" During 1966 - 1976

ZHAO De-yu

(*School of Social Development and Public Policy*, *Fudan University*, *Shanghai* 200433, *China*)

Abstract: Viewing from both the absolute scale of total grain output and average annual growth rate (3.72%), the grain output growing performance in China during 1966 - 1976 was prominent. However, during this period, there appeared some problems in grain production and circulation, most of them repeated the mistakes in "the Great Leap Forward Period" of 1958, including the suppression of "responsibility field", closing the grain trade market, excessive state purchase of grain products and so on. The grain policy also brings some new problems such as the contraction of the diversified economy, ineffectiveness of the grain reserve system and the increasing subsidies caused by grain loss.

Key Words: "The Cultural Revolution"; grain policy; Planned Purchase and Supply; supply demand system; "The Great Leap Forward" Period