

统购统销:农产品社会生产过程的国家化

邱福林

(广州科技职业技术学院,广东 广州 510550)

[摘要]作为我国计划经济时期物资短缺造就的产物,统购统销是一项完整的制度体系。国家通过“定产、定购、定交、定销和定消”来对其实行严格管控和计划管理,从而实现农产品资源供求的国家化,并把国家权力纵向地从中央延伸到乡村,甚至到农户家庭中,还横向地扩展到农产品的社会生产、分配、交换、流通和消费领域,完全控制了农产品社会生产整个过程,并以此赋予农产品国家的属性,强化社会对国家的认同,达到对社会进行渗透与整合的目的。

[关键词]统购统销;农产品;社会生产过程;国家化

[中图分类号]F304 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2015)06-0032-06

On Unified Purchase and Sale for Nationalization of Social Production Process for Agricultural Products

QIU Fulin

(Guangzhou Vocational College of Science and Technology, Guangzhou 510550 China)

Abstract: As a product in the period of China's planned economy created by the shortage of materials, unified purchase and sale is a complete system. The system is strictly controlled and managed by the state through fixed production, purchasing, transaction, sales and fixed consumption in order to control the supply and demand of agricultural products completely. The state not only extends the state power longitudinally from the central to the countryside, even to the peasant family, but also extends state power laterally to the area of social production, distribution, exchange, circulation and consumption of the agricultural products. Thus, it completely controls the whole process of the social production of agricultural products, gives the national characteristics of agricultural products, and strengthens the national identity of the community, as well as achieves the purpose of social penetration and integration.

Key words: unified purchase and sale; agricultural products; social production process; nationalization

农产品作为人类生存和社会发展的重要资源,在其社会生产过程中始终会有国家角色的出现,但在不同时期国家介入的目的、方式、持续时间和程度却存有差异,就单个品种而言,粮食供求是国家介入持续时间最长和重视程度最高的^[1]。上世纪50年代初,国内曾出现过粮食供给危机,为了保障粮食供应和维护社会稳定,国家实行了长达30多年的统购统销制度。统购统销作为计划经济时期

的一项重要经济制度,国家通过它对农产品资源供求实行计划管理,完全控制了农产品从生产、分配、交换、流通到消费的社会生产总过程。在生产过程中,通过农业生产合作化实行集体劳动,开展指令性生产计划,控制作物物种和种植面积,让农民的生产计划服从于国家经济发展需要。在分配过程中,制定农村口粮标准,对农产品实行低价征购派购,最大限度地降低征购成本和确保完成征购任

收稿日期:2015-03-15

作者简介:邱福林(1983-),男,广东韶关人,广州科技职业技术学院讲师,研究方向为制度经济学、三农问题。

务。在交换过程中,严格管理集贸市场,限制集市贸易,严禁私商贩运,通过开设国营公司和百货商店垄断商品买卖,使农副产品完全流向国家手中。在消费过程中,制定市镇居民消费标准,实行凭票供应,对市镇居民统销低价粮油,为工业发展供给低价原材料。统购统销是一套完整的制度体系,国家在其运行与发展过程中实行紧密衔接的管制措施,并以此赋予农产品国家属性,从而强化社会民众对国家的认同,达到对社会进行渗透与整合的目的^[2]。

一 农产品生产的国家化:定产

(一)确定统购基础:查田定产

1953年国家先后颁布《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》和《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》(以下简称“命令”),明确指出农村粮食征购是以农户余粮量为基础。因此,确定农户余粮量就成为了开展统购工作的第一步,也是关系到能否完成统购任务的关键环节。1952年农业税实行依率计征,为了摸清土地数量和粮食产粮,国家开展了一场查田定产运动。1955年国家出台“粮食三定”政策(定产、定购和定销),其中定产就是确定粮食亩产。定产既是定购的前提,也是确定农户余粮的基础,只有确定亩产后,按标准扣除农户口粮即是余粮,这样定购工作才能得以继续完成。

(二)确保统购数量:生产计划化

农产品统购价长期都低于统销价,根据市场供求规律,售价低意味着收益少,农民就会缩小既有生产规模,种植其他价高的经济作物,显然这是与当时国家意志相背的,也是政府不想看到的情形。此时,政府必须面对两个问题:一是如何保证低价完成征购任务,二是怎样确保生产缺乏价格刺激的情况下得以继续发展。为了解决这些问题,征购就不得不实行逐级摊派,基层也因此容易形成“以粮为纲”的发展思想,农业生产计划也不得不建立在统购任务的基础上进行安排,农民关于农作物种植品种及面积比例的生产决策权被间接剥夺。农民生产计划要服从于征购任务的规定还被写进了国家农业发展纲要中,1956年1月中共中央政治局提出《1956年到1967年全国农业发展纲要(修正草案)》,其中一项写明:“农民生产的粮食等主要农作物必须服从国家生产计划,要保证完成国家的收

购计划”^[3]。由此可见,国家通过统购统销把国家权力和意志逐步深入到农村生产和农民生活领域。

二 农产品分配的国家化:定购

农产品统购涉及国家、集体和农民之间的利益分配,在坚持统购政策不变的前提下,为了缓解国家、集体与农民的利益分配矛盾,国家先后多次调整农产品的统购范围、对象、基数、价格、标准和计算方法等制度框架及内容。

(一)征购对象的主体与客体

《命令》规定:“生产粮食的农民应该按照国家规定的收购粮种、收购价格和计划收购的分配数量将余粮售给国家”。余粮统购可以理解为农户缴纳公粮后,再按既定标准对扣除口粮、种籽和饲料粮后的余粮进行统购,余粮户即为统购对象的主体。1956年国务院先后发布通知指出不论高级社或初级社,一律以社为单位核定粮食“三定”数字,征购任务由户改为按合作社分配,余粮社也就成了统购对象的主体。1962年国家把生产队确立为农村基本核算单位,将征购任务分配落实到生产队,统购对象的主体又转为有余粮的生产队。统购对象的客体范围经历了从少到多再变少直至取消的变化过程。1953年底到1955年,仅有粮食、棉花、植物油、生猪等重要农产品实行统购。1956年烤烟、茶叶等十几种土特产也纳入统购范围,次年统购范围继续扩大,出口水果和38种中草药材也被列入其中。1957年9月国务院发布上市商品分类管理的办法及其分类目录,把粮油棉等关系国计民生和工业重要原材料的产品归为第一类,实行国家统购;第二类是生产较少但市场价值较高的产品,由国家派购,在完成国家派购任务前,农民不得上市交易;第三类则是除第一、二类之外的农副产品,农民可以卖给国家或上市交易^{[4]72}。

(二)征购标准的确立与调整

1. 数量标准。在公粮固定的前提下,自留粮标准越低,余粮就越多。如果国家把统购基数定高,地方就必须降低农民自留粮标准,并提高征购比重才能完成征购任务。由于各地生产和生活习惯的差异,国家对自留粮并没有统一标准,各地确定自留粮的方法也不一致,不同省份或同一省份不同地区自留粮标准有高有低。在政策实施初期,各地为了完成征购任务而扩大征购面,严格执行国家规定的80%—90%余粮征购标准。1954年1月中共中

央发出指示要求处理好国家与农民的利益关系,对余粮按累进计购率征购。1955年3月国家决定从定产数量中扣自留粮和公粮后,对余粮按80%—90%的比例定为定购任务,并在正常年景下3年不变,但在特殊情况下,国家可以在丰收地区实行增购,增购数量不超过当年增产部份的40%。在大跃进时期,粮食产量被夸大意味着统购任务越重。1965年10月中共中央发出通知决定对粮食统购基数和比例进行调整,规定当年核定的征购基数保持3年不变。1971年8月国家又将统购基数改为“一定五年”,地方附加机动基数改为5%。为了减轻征购任务,从1979年到1981年国家连续3年大幅度地核减统购基数。在其他农副产品方面,国家根据其产量高低来调整征购计划,统购比重时高时低。食油和棉花在很长时期内都是实行很高的征购率,农民自留量很低,但棉花统购比重明显高于食油,1961年以后棉花统购比重基本保持在90%以上,食油则恰好相反,1961年以后征购比重逐渐减小,直到1975年实行超购加价和奖售政策,农民种植和出售积极性明显提高,统购比重又开始上升。

2. 价格标准。粮食统购主要出现过统购价、超购价、委托代购价和议购价^[5]。1953年11月国家规定按现行市场牌价对农村粮食进行征购,取消季节和批零差价,此后几年仍保持着低统购价。1958年10月国务院发出通知规定粮食、棉花等农产品在国家主要市场上的收购价由中央具体管理,在地方市场及除上述品种外的均由地方管理。1960年国家推行粮食征购超购价,超过部分按统购价加10%,统销价则不提或少提,购销差价逐渐缩小。1965年国家提高城镇粮食统销价使得购销价基本持平,并制定超产超奖办法,规定每超售百斤按统购价20%奖励,但不得超过40%。1966年粮食统销价再次被提高,购销差价又逐步拉开。1979年国家在调减征购基数的同时提高统购价格20%,超购加价提至50%,但没有相应地提高统销价格,购销价“倒挂”致使粮食部门亏损,政府财政负担明显加重。油料和棉花统购主要有统购价、超购价和增购价,但相对而言,油料征购价明显偏低,挫伤农民种植积极性。因此,国家又先后五次提高了油菜籽、花生仁、大豆等油料作物的统购价格,但销价则不变,致使购销价倒挂加重了财政负担^[6]^[457]。为解决粮棉比价过低问题,国家相关部委多次通知提高棉

粮比价,但粮棉提价相近,致使棉粮比价仍很低。

(三) 征购方式的更迭与转换

国家、集体和农民是农产品统购中的利益主体,各自利益目标存有差异,即使同一利益主体也会在不同时空、不同需求层面上产生不同的利益目标,这就需要一种合理分配机制来调和他们之间的利益分配问题。农产品统购主要出现了派购、预购、随征代购、包干定购、换购、超购、议购和增加收购等方式,当然不排除有些地方为了完成任务而制定特殊的征购方式^[6]^[469]。每一种征购方式被替代或转换背后都隐藏着一个利益问题,当一种征购方式不能实现其中一方利益目标时,新征购方式就会被提上议程,征购方式的调整与转换是三者之间利益分配的协调结果。

三 农产品交换的国家化:定交

统购统销制度全面实施意味着计划经济完全替代“自由交换”的商品经济,国家替代市场行使对资源进行配置的职能,集市场所完全受国家管制,在不同时期呈现时关时闭的状态,对交售对象的规定也表现出时紧时松的变化过程,地区间余缺由国家统一调剂,禁止私商贩运,这种格局直到改革开放后才逐渐被打破,最终被市场经济所取代。

(一) 时关时闭的交售场所

1953—1961年,国家关于集贸市场的政策变动表现为从严格趋向放松和鼓励的过程。1953年底国家开始限制私商经营农产品买卖,颁布市场管理办法,对市场进行整顿、取缔和关闭一些农村市场,集市网点明显萎缩。1956年10月中央发出通知指出放宽市场管理的必要性,各地根据指示先后恢复部分已关闭的农村集市。受“左倾”思想影响,1958年国家制定了各种限制、取缔集贸市场的措施,致使农村集市贸易进一步地走向低谷。然而,从1959年到1961年国家接连颁布几项利好政策鼓励在搞好集体生产和完成征购任务的前提下,可以有领导、有计划地组织集市贸易,城乡集市网点明显增加。1962年到文化大革命前期,中央有关部门认为农村集市贸易已经超出了农民之间调剂余缺的范围,指出要对农村集市贸易加强管理和限制,许多农村集市网点再度被关闭。在文化大革命时期,集市贸易遭到批判和限制,集市网点进一步萎缩。改革开放以后,国家鼓励发展农村商贸经济,集市网点快速攀升。起伏跌宕的集市贸易发展历程表明集市命

运完全受国家支配,国家根据对农产品资源的需求和社会整合目的以及对当时社会形势判断来决定集市命运,当关闭集市严重影响民众生产生活甚至生存时,国家会逐步选择退却,当集市贸易影响到国家政治基础和社会意识形态时,国家又会严格管制集市^[7]。

(二)时紧时松的交售对象

为了控制农副产品流通,国家对征购主体的管理始终保持着严格旋律,通过设立国营公司、百货商店和供销社来垄断主要副产品的征购和销售,经营主体大部分都带有国字号。农民无权决定出售对象,私商无权涉足,从购到销的过程都是在国家控制下完成。私人经营的首要前提是完成国家征购任务,并经过政府部门批准或由国有单位委托代理经营,方能向农民收购。作为农产品的生产者 and 所有者,农民无权选择出售对象,这表明“自由交换”的商品经济已被计划经济所取代。

1954年9月国务院颁布《粮食市场暂行管理办法》,其中第二、三、五、七项都对粮食收购、出售和交换的前提条件、经营主体和对象都有严格规定。1957年7月中央多部门联合发出通知规定:“除国营、合作社、公私合营商业以及有执照小商贩按规定凭证供应外,其他任何商贩不得捣卖棉布及制品”。同年10月国家工商局发出通知规定:“各个企业单位工作人员在外出采购商品时,应持有本单位证明或介绍信,经许可后方准采购”。1967年2月全国财贸系统发出紧急通告:“对国家统购统销、派购农副产品,严禁私商插手经营,坚决取缔无照商贩和弃农经商”。十一届三中全会后,国家逐步放宽个体户经营,但放松管制却带来部分商品市场的混乱,为此,1981年1月国务院发出指示:“个人未经批准,不准贩卖工业品,机关、部队、学校等到农村社队采购农产品,要经工商部门批准”。1983年9月国家工商局发出通知规定:“各地在没有完成收购任务前,任何单位和个人不许到产区抬价抢购农产品,采购已完成收购任务的,要到产地工商行政机关登记,经允许后方可采购”。

(三)区域余缺由国家调配

在计划经济时期,当主要商品尤其是农副产品等物资供应紧缺时,由国家统一计划调拨区域间的余缺。区域间的物资调运有统一管理制度,国营和集体单位作为市场经营主体,就成为了当时负责物资调运的主要机构。粮油等食品物资主要由粮食

部门负责调运,棉花和布料由棉纺织公司负责,肉禽蛋等肉食品由食品公司管理,日用百货和农副业生产用的工业品,则主要由国营百货公司和供销社负责调运经销。

四 农产品消费的国家化:定销与定消

(一)销售范围的固定化

统销政策主要是为市镇居民消费而设计的,也是从城市首先实施。1955年8月国务院颁布《农村粮食统购统销暂行办法》(以下简称“农村办法”)和《市镇粮食定量供应暂行办法》(以下简称“市镇办法”),两项办法明确提出了在农村和市镇进行粮食统销的具体方式。《市镇办法》第一章第二条规定:“市镇包括县城和工矿区,除未实行粮食统销的地区外均执行办法,不在市镇内的机关、企业、学校和基本建设工地等,经省、自治区人民委员会决定,亦适用本办法”^{[4]72}。对统销对象的规定同样在本章第三项有写明:“凡执行本办法的市镇,对市镇内居住的非农业人口、工商业和牲畜用粮实行定量供应,农村到城市的流动人口也纳入到统销范畴,但需凭票证购买”^{[4]72}。粮油是农村实行计划供应的主要农产品,《农村办法》第一章第二条规定只对农村缺粮户实行统销。在经济作物集中产区、林场、牧场、渔场等实行粮油计划供应。农副产品在农村计划供应形式主要有统销、定销、借销三种,其中统销是按照国家统销计划安排,对农村灾区、缺粮区、经济作物集中产区供应;定销是每年固定必须返销回农村的,用于满足缺粮和缺油户需求;借销则是缺粮户在收割前提前向国家借用粮食,待收割后才返还给国家^[4]。

(二)消费额度的标准化

国家对粮油棉消费额度的规定主要分为1953-1955年的试行摸索时期和1956-1993年的调整细化直至取消时期。粮食统销实施初期,国家尚未制定出具体的定量供应办法,各地都是实行凭户口本附贴购粮登记卡进行定量供应,对机关团体单位凭单位购粮预算供应。《市镇办法》出台后,实行分级定量供应,划分以大米为主食区和以杂粮面粉为主食的两种地区,并根据职业工种、年龄大小再具体划分成9个计量等级,对于每个供应等级给予一个浮动幅度供各地再制定相应的标准,工商业用粮按实际需要量核定指标给予计划供应。随着不同时期的产粮量和购销形势变化,在计划供应政策不

变前提下,国家对定量标准和供应水平进行多次调整,经历了从粗到细、从简到繁的调整过程。在食油统销方面,国家根据历史消费习惯和水平,遵循“小城市高于县城、乡镇,大城市高于小城市”的定量原则,实行不同的供应标准。棉布计划供应类型可以分为居民定量用布、临时调剂用布、三项用布(即生产用布、公共用布、劳保用布)和专项用布四种,规定各地应按照购买力和消费习惯差别的分配原则,制定不同职业和不同区域的不同定量标准。

(三)票证制度:消费方式的变革

粮食统销初期实行凭票证核准登记供应,供应凭证只能在指定粮店购买,粮票分为全国通用粮票和地方粮票,其中前者以成品粮为单位,由中央统一印制,地方粮票面额由地方自行规定并统一印制。《市镇办法》第二章第六至十三条、第三章及第四章第十八至二十条对市镇居民、机关团体和事业单位以及外国在华友人等人员的口粮定量评定办法、发放方式和购买凭证等作出详细说明;《农村办法》第四章第二十一至二十六条对农村粮食统销执行票证供应也作了明确说明。食油、禽肉、布料等生活物资也同样实行凭票证供应。票证消费制度是计划经济时期物资短缺造就的产物,改革开放以后,生产力水平显著提高,票证购销制度严重束缚了商贸活动,最后被市场经济体制所取代。统购统销制度实行了30多年,一方面它对保障市镇农副产品供应和支持工业化建设起着积极作用,但人为地违背市场供求和价值规律,严重影响着社会发展;另一方面,国家通过它强化了社会对国家的认识,将分散的乡土社会整合到国家体系中来,进一步稳固了国家的执政基础。

五 统购统销制度的运行发展逻辑

统购统销作为一个完整的制度体系,缺少其中某一环节,整个制度体系就会瘫痪,这就要求国家对每一个环节实行严格管控和计划管理,而整个计划管理过程实际上是把社会纳入到了国家体系中来。国家对农产品社会生产过程实行的计划管理,可以设定两条理解逻辑路线:第一,生产→分配→交换(流通)→消费,或者生产→交换(流通)→消费;第二,消费→统销→统购→生产、分配、交换(流通)。前者就是实线所代表的农产品从生产到消费的过程,后者就是从统销入手推导实行定产、定交和定购的原因及在相应环节中取用的具体保证措

施,即虚线表示的流程,根据社会生产四个过程相互关系由后往前推理。

1. 生产环节。生产是社会生产过程的第一个过程,它决定着交换、分配和消费环节。在统购统销制度中,统购包含社会生产过程中的前三个环节,统销属于最后一个环节,统购最直接和最终目的就是保障市镇供应,即有粮可销且是统销。由此,可以按这样的逻辑做推理:要保证市镇有粮可销,就必须在农村实行粮食统购,统购是建立在产量基础上的,因此,就需要摸清核算出农户粮食实际产量,即要查田定产。其次,统购是有数量任务和期望目标的,如何保证完成统购任务,在当时落后的生产条件下,排除自然影响外,唯独的办法就是扩大种植面积,因而就会出现“以粮为纲”的生产思想,即要求农民生产计划首先要以完成统购任务为前提,农民的生产决策权和管理权就被统购政策分离了。既要保证市镇有粮供应又想削减销量,除限制农村人口向城市流动外,在城市还要控制消费额度并精简城市人口,即安排城市人口落户到农村从事农业生产。不论是产量,还是在生产计划和生产活动中都深深地打上了“国家化”的烙印。查田定产运动一方面在思想上教育农民要以向国家交粮为荣,另一方面也摸清了粮食产量,进而保证完成统购任务。生产合作化和人民公社把农民纳入到集体中来,劳动集体化加强了农民对国家的认识,也使农民生产计划要服从于国家计划成为现实。粮食供应和户籍制度则限制了农民流动空间,使农民只能在国家控制范围内流动。

2. 交换和流通环节。交换和流通是连接生产和消费的桥梁,交换既能反作用于生产,又会影响消费环节的正常进行。在统购过程中,当生产环节已确保有粮可征购之后,下一步就是如何保证把农户余粮购入国家粮库而不外流,这里的外流是指农民把粮食出售给私商,因此,要断绝外流渠道就要实行流通管制,即“定交”。首先,商品交换活动需要交换场所,“交换的国家化”的第一步就是规定农产品交售只能在市场内进行,为了便于监管,国家适时关闭、取缔和限制集市网点。其次,要确保农产品留入国家手中,第二步就是规定农产品的出售对象,即谁才有权收购农民的农产品。最后,为了防止商品流通扰乱市场和调剂区域间余缺,第三步就是限制私商贩运商品,由国家负责地区间的统一调配和运输。在计划经济时期,集市是国家意志的

产物,集市的发展命运完全由国家掌控着,国营粮店、百货店、供销社等都是国家代理机构,它们的存在成为国家在场的证明^[7]。自然形成的集市交换规则和秩序被国家破坏,当集市交易影响到统购任务完成时,国家就会限制集市贸易发展,而当集市贸易影响农业生产积极性和民众生活,甚至可能危及国家权威时,国家又会摆出其柔情一面,适当放宽对集市的管制,恢复部分集市网点,允许在国家的监管下进行合法交易。

3. 分配环节。分配是生产与交换、消费之间的中间环节,它既能反作用于生产,也会影响交换和消费环节。国家要统购农产品,首先就要确定好那些农产品需要统购,然后再确定从哪里统购,即确定统购的主体和客体。统购涉及国家、集体与农民的利益,如果利益分配不当就会影响到生产积极性。因此,第二步就要确定统购比例和价格标准,即按什么价格从农民手中征购多少农产品。当统购的主体、客体、比例和价格标准确定好后,第三步就是要确定征购方式。“定购”赋予了农产品“国家属性”,农民是农产品的生产者,理应是产权的所有者,但却无权自由支配,留多少、卖多少、以什么价格卖都完全由国家主导着。当两者利益分配产生矛盾影响农业生产时候,国家又会适时调整分配政策来“哄”农民搞好生产。在那时,多劳未必多得,面对国家权威,农民唯有顺从并默默地加深对国家的认识。

4. 消费环节。消费是社会生产过程的最后一个环节,国家通过“定产、定交、定购”来保障市镇供应,那么怎样又能保证正常销售和不消费过量呢?这就要求国家实行“定销和定消”。从单向看,销售是一个卖出去的过程,终端是消费者,而购买者往往都是有居住范围的,因此,市镇居民就是固定的销售对象^[8]。为了防止销售过量,国家制定了标准

化的消费额度。当前两者都确定好后,在货币功能无法控制和核算消费额度的条件下,国家规定用票证代替货币执行购买功能,计划供应的票证制度意味着国家对商品的垄断供应,对那些人发放和发多少都由它决定。国家借助票证发放办法把人们纳入到单位中来,实行资源再分配,户籍和单位制度既是票证制度的基础,又控制了人们的活动范围,并以此为载体达到对社会整合的目的^[9]。

参考文献:

- [1] 田锡全. 国家、省、县与粮食统购统销制度[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2006: 11.
- [2] 徐勇. 论农产品的国家性构建及其成效[J]. 中共党史研究, 2008(1): 51-58.
- [3] 中国共产党中央委员会政治局. 1956年到1967年全国农业发展纲要(草案)[N]. 人民日报, 1956-01-26(1).
- [4] 中国人民大学贸易经济系. 粮、棉、油统购统销政策法规文件选编[G]. 北京: 中国人民大学贸易经济系资料室, 1979.
- [5] 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: 45-279.
- [6] 中华人民共和国经济大事编选组. 中华人民共和国经济大事记[G]. 北京: 北京出版社, 1985.
- [7] 吴晓燕. 集市政治: 交换中的权力与整合——川东圆通场的个案研究[D]. 武汉: 华中师范大学政治学研究院, 2008.
- [8] 贾洪文, 樊瑾瑾. 消费者心理因素与我国居民消费需求关系的实证研究[J]. 湖南财政经济学院学报, 2014(1): 55-60.
- [9] 罗平汉. 票证时代: 统购统销史[M]. 福州: 福建人民出版社, 2008: 286.

责任编辑: 黄声波