

“98 粮改”——当前粮食安全问题加剧的诱因

〔关键词〕 粮食流通体制改革 粮食安全 〔中图分类号〕 S5 F3

邓大才

(华中师范大学中国农村问题研究中心 武汉 430000)

1998 年国家实行以“三项政策, 一项改革”为核心内容的粮食流通体制改革(即按保护价敞开收购农民余粮政策、粮食收储企业实行顺价销售政策、粮食收购资金封闭运行政策, 以及加快国有粮食企业自身的改革, 以下简称“98 粮改”)。到 2001 年, 浙江省率先拉开新一轮粮食流通体制改革序幕, 取消 1998 年实行的“三项政策”。尔后许多省市紧跟其后, 进一步加大改革力度, 逐步放开粮食市场。但还远不足以消除“98 粮改”的诸多后患, 以至 2003 年我国的粮食安全问题进一步加剧。我们必须严肃地反思“98 粮改”, 深刻地吸取教训。

一、对“98 粮改”的“六惊”

“一惊”上一轮粮食流通体制改革如此“短命”

从 1998 到 2001 年, 前后不到 3 年的时间, 就对“98 粮改”进行了自我否定。随后粮食主销区, 如广东、浙江、江苏等省份, “三项政策”也基本取消。2002 年粮食产销平衡省份也逐步放开市场。粗略统计大约有 20 多个省份, 正在进行以市场机制调节为主的粮食流通体制的构建。现在改革范围还在不断扩大(主产区也正在酝酿改革)、程度不断加深。“98 粮改”政策如此快便成了改革对象, 可以说, 实在是“来也匆匆, 去也匆匆”。

“二惊”改革成效真假难辨 1998 年的粮食流通体制改革, 政策措施还没有完全到位, 许多地方就出了“成效”, 如粮食企业减亏多少、农民又增收多少。许多媒体也跟着山呼, “政策真是大好, 决策真是太英明”; 众口一词断定, “这才是粮食流通体制的真正出路”。颂扬粮改的赞誉之词铺天盖地、上下口径如此一致, 令人不敢不信。当这些赞誉还言犹在耳时, 忽闻又要粮改, 岂能不惊异! 或许一些地方领导的粮改汇报材料还没来得及向上级完全汇报, “新政策”就成为改革对象。“98 粮改”在如此短的时间就被几乎截然相反的措施所替代, 实在是令人难以置信。既然“98 粮改”成效如此大, 为何又要进一步改革呢? 而且从目前改革的省份的报道来看, 又是“形势一片大好, 成效尤为显著”。笔者莫衷一是, 不知是该相信 1998 年的改革成效, 还是相信现在的改革成效。

“三惊”每次改革都要农民支付巨大的改革成

本 粮食流通体制改革涉及到 13 多亿人的利益格局的调整, 特别是涉及到 8 亿多农民的增收问题。“粮食乃国之大事也”, 可谓“生死之道, 存亡之事”, 改革成本之高连国企改革都难以望其项背。按理讲, 涉及面如此广、成本如此高的改革, 应该谨慎, 应该充分酝酿、充分讨论, 应该先试点、再推广(当然即使推广也可能会出现“合成谬误”的问题), 但是“98 粮改”却忽视了农民的意见, 而且改革措施是一步到位, 是典型的强制性制度变迁。正如新制度经济学家所说的: 强制性制度变迁效率高, 但是一旦制度安排失败, 破坏力大, 损失更大。农民为 1998 年的这一场强制性制度变迁付出了巨大的代价, 1998 至 2002 年农民收入增幅连续 4 年下降, 许多粮食主产区, 如洞庭湖平原, 粮农的收入是绝对下降。试想, 如果每一次改革都要农民支付决策失误的成本, 农民又经得起几次折腾呢!

“四惊”前后两次改革政策如此大的反差

1998 年的改革可以说是以强化行政管制和政府干预为核心的改革; 而目前正在进行或者即将进行的改革则是以市场为导向、强调市场机制的作用。前后两次改革的方向完全相背, 实施的政策措施才会有如此大的反差。另外, 令人难以相信的是, 两次改革的难易程度是如此悬殊: 向市场化改革的阻力是如此之大, 改革措施的推进是如此之难; 而逆市场化改革竟是如此之易, 速度是如此之快。

“五惊”为何总是要犯同样的错误 对于一个人口众多, 历史上又多次出现粮食危机和粮食安全问题, 市场调控经验又不丰富、成熟的国家, 改革出点差错是难免的, 是必交的学费。一次决策失误可以理解, 两次决策失误也可以原谅。但是事不能过三, 如果一而再、再而三地决策失误, 我们就应该思考: 粮食改革决策的程序和决策制度是不是存在问题。从制度经济学的原理来看, 如果一个现象多次重复, 就应该从制度上找一找问题。

“六惊”新一轮粮食流通体制改革都全面启动了, 但是还没有对上次改革进行客观的、公正的评价 从常理上推断, 新一轮粮食流通体制改革与新一轮改革的方向大相径庭, 改革的政策截然相反, 肯定是上次改革存在问题, 否则不会如此快地大幅度进行政策调整; 但是至今为止还没有听到对上次改革“盖棺定论”的权威性结论。人们不禁担心: 如

果不能从上一次仓促的改革中吸取深刻的教训,如果不对改革的决策程序和制度进行根本性的改造和创新,决策者的“有限理性”可能又会重演。如果不对上一轮的改革进行深刻反思,又怎么能指望以后不会犯同样错误呢!对于上一轮粮食流通体制改革,周其仁教授有一个非常中肯的建议:为了避免犯同样的错误,要在我国的根本大法中,规定今后不论出现什么情况,都不准关闭粮食市场。笔者认为,这也是一个不得已而为之的办法。

二、“98粮改”后遗症

“98粮改”设计的初衷是保护粮农的利益,以此确保国家粮食安全,但是事与愿违,带有太多理想主义色彩和计划经济色彩的粮改措施,造成了较大的负面影响。其实,负面影响在改革的当年就已经显示出来:粮价下滑,农民收入减少,粮食播种面积减少,农民对粮食生产的投入减少。这些行为的进一步积累,直至2003年各种后遗症严重爆发——粮食严重减产,粮食价格报复性上涨,冲击粮食安全。

我国粮食价格连续多年下降。1996~2000年,全国农产品价格指数累计下降了22.6个百分点,2001、2002年虽然止跌,但总体上仍是低位运行,大宗农产品价格指数还在继续下降。2001年粮价又下降了0.7个百分点,2002年再下降了1.7个百分点。

农民收入的增幅亦持续下降。1998~2000年农民收入增长幅度分别为4.2%、3.79%、2.55%,2000年与1997年相比,下降了约40%。虽然2001、2002年农民收入增幅达到了4.2%、4.8%,但是属于恢复性增长,也与放弃1998年的粮食改革政策有一定的关系。据有关专家测算:近6年来的农产品物价下降,农民的收入损失达6000亿元;在农产品中粮食占70%,因此仅仅粮价下降的损失就有4200亿元。

粮食播种面积也逐年减少。1998~2002年粮食播种面积分别为11378.7万公顷、11316.1万公顷、10846.3万公顷、10608万公顷、10389.1万公顷,逐年减少;2002年比1998年减少了989.6万公顷,减幅达8.7%;粮食作物的播种面积占农产品播种面积的比重也逐年下降,1998~2002年分别为72.3%、69.39%、68.13%、67.18%。

粮食总产量和单产也持续下降。1998~2002年粮食总产量分别为51229.5万吨、50838.6万吨、46217.5万吨、45263.7万吨、45705.8万吨。2003年预计只有43500万吨。2002年比1998年总产量减少了5965.8万吨,减幅达11.65%。粮食单产也呈下降趋势,1998年粮食单产为300.14公斤,2002

年为293.29公斤,减少了6.85公斤,减幅达2.28%。

总之,“98粮改”政策导致农民收入减少,收入减少又导致农民减少播种面积、减少粮食生产的投入。这些都导致了粮食总产量和单位产量的下降、供给和需求的矛盾扩大。我国粮食消费需求大致在4.8万吨至4.9万吨之间。若按4.9万吨计,粮食缺口达到0.4万吨,而当年粮食自给率只有89%,低于90%的安全线(厉为民等研究结果);再加上世界性的粮食减产,放大了粮食供需缺口,从而引起粮食价格大幅上涨,粮食价格上涨又带动了农产品价格的飙升。也许有人会讲:这是粮食价格的理性回归,对农民有益。但是我们必须注意到:粮食价格作为基础性价格必须稳定,即使是回归也需要平稳的回归;另外粮食价格的上涨必然带动农业生产资料价格上涨,抵销粮食价格上涨的好处。笔者可以“武断地”说:“98粮改”使农民和国家两个主体受损,农民主要是收益受损,国家主要是粮食经济安全受到威胁。这两者又有内在联系,只要农民利益受损,国家的粮食安全就会受到威胁;而这在很大程度上是“98粮改”的必然后果。我们必须清醒地看到粮食价格上涨背后深刻的制度根源,吸取教训,以免重蹈覆辙。

三、反思“八训”

我们能够从“来也匆匆,去也匆匆”的“98粮改”以及2003年粮食安全问题的又一次加剧中得到一些什么教训呢?

1. 改革要遵循市场经济规律 粮食是一种特殊商品,具有双重性质。一是粮食是商品。既然是商品就必须遵循粮食经济的一般规律,按照市场的要求、以市场为主体进行调节。这一点应该坚定不移。二是粮食具有较强的社会性质,即粮食生产具有外部性,这种外部性是一种全国性的收益外溢。农民生产这种具有外部收益的产品,个人收益小于社会收益。因此政府(主要指中央政府)应该对粮食的生产经营进行必要的调控,对粮食生产者进行必要的支持和保护。“98粮改”偏重于粮食社会性质,而忽视了粮食的商品属性。今后的粮食流通体制改革,一定要将这两种性质统一起来,不仅粮食的商品性质要求改革遵循市场经济规律的要求,粮食的社会属性的实现也应在市场经济规律的指导下进行。根据这一原则,今后的粮食流通体制改革应该在市场和政府的分工的问题上进行探索和思考。

在此应该特别注意的是,不能借口“中国特色”而否定经济规律。目前有一个不好的倾向,就是动辄就以所谓的中国特色来对不正确的“改革行为”进行辩解,或者以所谓的中国特色来保护落后、保

证垄断、保护既得利益集团。这种观念在上一轮粮食流通体制改革中也有所体现。中国的粮食问题虽然是我国特有的一个问题,具有中国特色的性质,但是即使是具有中国特色的问题,也只能在经济规律的框架内来创造性地解决,绝不能以“中国特色”而取代或者忽视经济规律。

2. 改革程序要民主、透明和规范 重大的改革一定要经过充分的讨论、充分的试点。对于像粮食问题这样涉及面广的问题,一定要透明、规范,不能由少数政府部门管理者和少数专家制订;一定要通过民主的程序来进行。当前主要应在广泛征求专家和农民的方案和意见的基础上,通过全国人民代表大会或者其常委会来研讨、辩论、表决通过。集思广益,才可能真正坚持改革失误率最低、改革成本最小的原则。

3. 政策制订者的地位要独立、超然 政策的制订过程就是各个利益集团为各自利益博弈的过程。各个利益集团,特别是既得利益集团会想方设法游说或者影响改革政策的制订者,使政策于己有利。因此政策制订者地位的独立性或者超然性极为重要。据笔者所知,目前我国的政策大多是由业务主管部门制订,然后由领导批准,再以部门名义或者以国家的名义发文;有时也许有这方面的专家参与。1998年的粮食流通体制改革的政策也离不开这一传统的政策制订路径。大部分粮食部门管理者、粮食经济专家的利益是与既得利益集团一致的;即使既得利益集团不游说、不施加压力,改革政策也难以做到真正的公正,地位也难以真正超然和独立。所以今后要改革政策的制订程序,使决策者地位独立、超然,不受既得利益集团和部门的影响,公正地制订改革政策。另外,为了减少决策的失误率,增加政策制订者的责任感,还要建立健全政策制订的责任机制,政策制订者要为此承担一定的责任。否则,今后难保不会重犯同样的错误。

4. 改革要以广大群众的利益为出发点 改革只有以广大农民的利益为出发点,才能够得到群众的拥护,才有可能成功。上一轮粮食改革的最终目的是提高粮农的收入,如实施保护价格敞开收购农民的余粮就是为了保证农民的利益,只是在政策制订过程中出现了纰漏,改革的好处被既得利益集团所截取。但是现在回过头来看,改革也并不是以广大农民的利益为出发点的。政府也有自己的考虑,如为了甩财政包袱、为了解决粮食企业的年年亏损问题。这种改革当然难以得到农民的拥护。所以在今后的粮食改革中,一定要吸取这一教训。改革必须以广大群众利益为出发点,其基本标准是必须能够提高全社会总的福利。

5. 改革不能兼顾太多的目标 一定的改革政策,只能服务于或者实现一定的改革目标,没有“包

打天下”的改革政策。“98粮改”的目标就太多了,既想增加农民收入,又想保证粮食安全,还想国有企业能够摆脱持续亏损的局面,甚至还减少财政包袱,等等。如此多的目标就会相互冲突,能够实现这个目标,就不能够实现其它的目标;实现其它目标,这个目标就难以实现。上一轮粮食流通体制改革可以很清楚地看到这一点:国有粮食流通企业通过改革,日子好过些了,但是农民增收、财政减负的目的并没有实现,而且企业减亏的目标也只是部分地实现,根本没有完全解决。因此,今后的粮食改革要抓住主要矛盾,只能从确保粮食安全这一主要目标来展开。然后根据这一目标来考虑子目标,如粮农的增收问题、节省财政补贴问题。

6. 改革要允许不同的声音存在,要进行充分的自上而下、自下而上的讨论 改革不可能会有100%的支持率。允许不同声音不仅不会影响改革,反而会有益于改革。有了不同声音的存在,改革者就能够从不同声音中发现新制度的缺陷,及时纠正,避免改革失败或者造成重大的损失。“98粮改”宣传力度之大世所罕见,上至政府、下至村镇街道、中至学者几乎是一个声音说话。特别是许多地方政府,即使在工作中发现了问题,也不对上级提出建设性意见,而且还提供与实际不符的所谓证据。这种人为制造的气氛和环境,或者地方政府的故意隐瞒实情、夸大成效,就给改革埋下了隐患,使高层决策者难以发现改革中存在的问题而及时修正改革方向。要解决这个弊端,就应该允许有不同的声音参与研讨。

7. 改革措施要与制度环境相兼容 制度变迁是在一定的制度环境发生变化的条件下的改变,即制度主动适应制度环境的过程,所以制度变迁一定要与制度环境相兼容,否则制度的非均衡程度会越来越大(当然如果制度是正确的,也可以通过改造制度环境来实现二者的兼容)。“98粮改”也存在类似的问题,即(制度)改革(变迁)措施与制度环境不兼容。“98粮改”政策如果是发生在改革前,或者在20世纪90年代以前,垄断收购市场、顺价销售根本不会成为问题。因为当时有适应行政性政策干预的制度环境。但是1998年市场经济已经在社会中占主导地位、市场观念深入人心,已经没有用行政手段来管制粮食经济的社会基础了,也就是说改革措施与制度环境已经完全不兼容了。强行推进与制度环境不兼容的改革,失败是不可避免的(目前许多“98粮改”的参与制订者和执行者还不承认“98粮改”是失败的)。所以在今后的粮食流通体制改革中,除了要遵循粮食经济规律外,还应考虑新制度与制度环境的兼容问题。

8. 交“学费”要物有所值,不要交“冤枉钱” 对于初涉市场经济的国家或者说计划经济向市场经

人力资本化的农地家庭承包和承租经营机制创新研究

〔关键词〕 人力资本化 农地家庭承包和承租经营 机制 〔中图分类号〕 F3 S1

李录堂

(西北农林科技大学经济管理学院,教授、博士生导师 陕西杨凌 712100)

一、从人力资本的角度看 现行农地制度的弊端

从人力资本理论的角度看,现行农地制度是一种典型的人力资源数量扩张型的制度安排,与国家现行人口控制政策存在明显矛盾。人力资本理论认为,人力资源和人力资本是两个不同的概念,前者是对人力状况的数量表达;后者是对人力与生产过程结合后的质量表达。按照舒尔茨的观点,人力资本包括人的知识、能力、健康等内容,在现代经济增长中,人力资本的贡献远比物质资本、劳动力的数量增加更为重要。有些学者则更明确地指出,人力资本就是指企业家和技术创新者。如果以上述观点来分析,现行农地制度就是一种明显的人力资源数量扩张型的经营制度安排。因为根据该制度,在农地承包使用时,仅以农村家庭人口或劳力数量为依据,平均承包以农地为核心的农村资源,完全不考虑农村各个家庭人口或劳力中所体现的知识、技术和经营管理能力、健康及经验等人力资本的差别。这种农地承包原则在理论上违背了人力资本规律,在实践中也已产生了以下许多严重的不良后果。

1. 现行的农地承包使用原则不利于减少农村人力资源数量供给。以农村家庭人口或劳力多少来承包使用耕地等资源,无异于告诉农民只要你多生小孩,就能多承包使用农地和多占有农村的宅基地及集体现有其它福利。这种人多则地多福利多、要地多福利多必须人多的制度逻辑导向与农村人口控制政策严重矛盾,已成为农村计划生育政策贯彻落实的严重障碍。

2. 现行农地制度的社会保障方式无法抑制农村人力资源数量膨胀。现行农地制度的生存保障功能常常是人们肯定和坚持它的强大理由。但我们深入分析就会发现:在现行农地制度下,农地对农民

的生存保障方式同城镇居民货币化的生存保障方式相比,是一种必须依赖人力资源才能实现生存保障的间接社会保障方式。因为土地不是货币,在农地市场没有开放的条件下它不能直接用来购买生存物品,只有当它与劳动力结合起来时,才能提供生存物品。这样农村家庭就不得不维持一定子女数量,来实现土地对其生存和养老的保障功能,同时由于疾病、意外伤亡及子女违反道德不抚养老人等因素的存在,使农民认为只有子女越多,依靠土地实现生存养老保障的可靠性才能越大。对此诺贝尔经济学奖获得者西蒙·库兹涅茨早在20世纪70年代就曾提出类似看法,印度经济学家苏布拉塔·贾塔克则更明确指出了类似问题的实质,即“在大多数欠发达国家中,农村实际上没有社会保障和帮助老年计划,因而孩子自然被看作某种形式的老年保障和投资物”。

3. 现行农地制度不利于农民创新和发展能力的提高。农民的创新和发展能力是农村经济发展和农民收入增加的根本动力。舒尔茨在长期农业经济研究中发现,从20世纪初到20世纪50年代,促使美国农业生产迅速增加和农业生产率提高的重要原因已不是土地、人口数量和资本存量的增加,而是人的能力和技术水平的提高。1996年《中国统计年鉴》所做的分析表明,农户纯收入在2000元以上的地区,其家庭劳动力中文盲、半文盲约占9.6%,高中以上文化程度约占11.5%;人均纯收入在1000~2000元之间的地区,其家庭劳动力中文盲、半文盲约占10.5%,高中以上文化程度约占10.8%;而纯收入800元以下的地区,文盲、半文盲约占29.9%,高中以上文化程度约占8.7%。这一分析说明我国农村人力资本投入与农户收入之间同样存在正相关关系。但是,以人口和劳力数量承包使用农地的制度安排,诱导许多农村家庭只重视其人口和劳力数量,不重视其质量,进而造成人力资

济转轨的国家,交点改革的“学费”是必然的,但是上一轮粮改的“学费”却交得冤枉。本来改革的方向已经明确了,应该是以市场为取向的改革(以前的历次改革已经证明,或者说以前已经交了“学费”),进一步的改革只是如何进一步划分政府和市场的

作用的问题,而不是再走回头路,进行试错式的改革。这次回头路的“学费”交得冤枉,但是如果从此以后我们能够从这次教训中吸取更深刻的教训,不再重蹈覆辙,这个“学费”在未来就可能物有所值。
(责任编辑 王宏章)