

粮食省长负责制: 实践问题、政策冲突与理论悖论

A System of Provincial Governor in Charge of Grain: Practical Problems, Political Conflict and Theoretical Paradox

邓大才

(湖南省社会科学院经济研究所 长沙 410003)

粮食省长负责制就是各省、直辖市、自治区的行政首长负责本省、本市、本区粮食的供需平衡, 保证粮食市场的相对稳定。1994年《国务院关于深化粮食购销体制改革的通知》指出:“实行省、自治区、直辖市政府领导负责制, 负责本地区粮食平衡, 稳定粮食面积, 稳定粮食产量, 稳定粮食库存, 灵活运用粮食储备调节, 保证粮食供应和粮价的稳定”。在这个文件中第一次提出了粮食领导负责制, 这是粮食省长负责制的雏形。1995年3月, 国务院《政府工作报告》中正式提出了“米袋子”省长负责制。1998年国务院第15号文件规定“粮食工作实行在国务院宏观调控下, 地方政府对粮食生产流通全面负责的体制”。这一规定又进一步强化了粮食省长负责制。以后各年的中央经济工作会议、全国农村工作会议、粮食工作会议又以各种各样的形式予以强调和具体化。可见粮食省长负责制是在粮食管理工作中逐步演化而形成的一种行政工作负责制。省长负责制的实质就是通过行政手段来强制实现粮食的供需平衡, 把中央政府所承担的保证粮食总量平衡、稳定供给、经济和质量安全的责任向下转移, 由各级地方政府来共同承担, 通过区域平衡来保证全国的平衡。应该说, 这一制度安排曾对解决我国粮食短缺问题做出过贡献。但是这一制度安排同时存在着难以克服的理论悖论、实践问题和政策危机。

一、粮食省长负责制的实践后果

1. 导致了粮食生产经营区域性不公平 粮食省长负责制的根本目的就是要粮食主销区的首长负责本地的生产和供给。但是除此之外, 中央政府还要粮食主产区的政府承担更多的商品粮食生产的责任。主产区除了生产自给粮食外, 还必须为其他非主产区生产商品粮食, 即使主产区的粮食生产经营已经处于绝对的比较劣势了, 也必须生产粮食。实际上粮食省长负责制, 对各个省的要求有很大的差别, 东部地区与中西部地区亦有所不同。对于东部地区的粮食主产区, 中央并没有硬性规定, 在生产自给粮食外, 可以自己选择生产比较效益高的其他经济作物。但是对于中西部粮食主产区而言, 就没有这种选择的自由, 即使已经生产出能够供本地食用的粮食, 即使本地粮食生产经营的比较

效益非常低了, 也必须尽可能地多生产商品粮食。虽然目前看起来, 国家同样允许中西部粮食主产区进行结构调整, 生产比较效益更高的经济作物, 但是一旦大面积调整, 国家又会出面干预。如最近两年, 由于农业结构调整, 粮食种植面积大幅减少, 国家就要求各地稳定粮食生产面积。其实这种要求是针对中西部地区的。这种差别性的粮食省长负责制更多是强调粮食主产区的责任和奉献。这本身就是一种不公平、不符合市场经济规律的制度安排。

2. 加重了粮食产区的负担 粮食省长负责制最大的现实问题就是导致了产区和销区负担上的差别。一是粮食省长负责制规定, 粮食风险基金包干后, 各地的配套资金必须纳入地方财政预算, 专款专用。只要生产粮食就要支出配套资金。这几乎成了粮食主产区的一笔数额巨大的固定开支。二是地方政府有保护价的制定权, 也有顺价销售价格的控制权, 保护价越高, 敞开收购得越多; 虽然地方可以多得中央的风险基金, 但是地方政府配套的基金也就越多。在粮食风险基金包干前, 粮食风险基金的承担比例, 中央、省财政与市、县财政分别为76%和24%。虽然县市比例不高, 但是绝对额比较大, 有些地区粮食的风险基金配套额已经达到了财政收入10%。如湖南省鼎城区是一个丘陵和平湖区各占一半的区县, 但是其粮食风险基金已经非常重了, 1998~2001年分别为798万元、828万元、478万元和980万元, 分别占区级财政收入的6.5%、6.2%、3.5%、7.2%。这不仅加大了粮食主产区的财政负担, 也造成了主产区生产者与非主产区生产者的不公平。三是省级人民政府自行确定风险基金的补贴范围、补贴标准和补贴方式。与上述理由一样, 确定的保护范围越广、补贴的标准越高, 所需粮食风险基金的配套资金就越多, 地方财政负担就越重。由于主产区与主销区粮食产量的巨大差别, 主销区粮食产量不大, 即使补贴范围大点、补贴标准高点也不会花多少资金; 而主产区就困难了, 粮食产量大, 如果保护价格定得太高, 保护范围定得太广, 相应的财政负担就越重。粮食风险基金市县部分包干后, 虽然县市支付部分已经固定了, 但是其他的支出并没有减少, 特别是过去粮食企业亏损挂账贴息又增加了。如常德市多年来累计亏损挂账14.4亿元, 1999~2000年市县财政支付的利息分别为877万元、1684万元和2527万元, 而且每年递增10个

百分点。到2003年,中央、省级财政和市县财政分别负担50%,由财政支付的利息高达4000多万元。地方财政和中央财政虽然粮食风险基金地方支出部分只占中央支付的1/4,但是对于粮食主产区来说,本身就是“粮食大县,财政穷县”,再要地方政府额外承担一笔粮食风险基金,确实不堪重负。四是必须加强粮食主产区的农业基础设施建设,改善主产区农业生产条件和生态环境,稳步提高粮食综合生产能力。这一条规定得比较含糊,国家并没有说主产区的基础设施由谁来建,目前中央政府也没有替粮食主产区承担基础设施建设的财力和目标,最终也是由地方财政负担了。这本身就是一种责权不对称的行为,主产区替中央政府承担了更多的粮食供给的社会职能,但是不仅没有得到多少好处,反而还要为这一责任承担大量基础设施建设负担。现在粮食主产区的地方政府普遍反映“粮食生产得越多,地方财政的负担越重”。这充分说明了中央政府要求主产区政府、主产区农民承担更多的社会责任时,并没有给予相应的、对等的补偿。

3. 粮食保护政策徒有虚名 在新的粮食流通体制改革中,当然也规定了保护产区的政策,但是保护产区的3条政策在省长负责制下都难以落实。第一条是要继续实行“三项政策,一项改革”,做到在粮价过低时,按保护价格敞开收购。前面已经分析了,这是要地方自己保护自己,中央政府只是给了一个空头支票,因为钱还是要地方政府出。第二是加强粮食主产区的农业基础设施建设这一条规定得比较模糊,建设的资金由谁出不清楚,前面也分析了,最终还是落到地方的身上。第三条是国家在粮食风险基金补助、增加中央储备粮规模、粮库的建设方面给予重点支持。但是仔细分析,这一条粮食主产区也难以捞到多少好处。粮食风险基金补助虽然中央占大头,但是伴随着粮食产量的增加,其他各种各样的费用也就来了,地方财政负担依然很重;粮库建设虽给予支持,但粮库不可能年年建设;另外就是增加中央储备粮规模,这一点取决于粮食收购的价格,如果价格高于市场价格,农民则能够得到实惠。但这之中也有一个问题,即储备粮是按地方保护价格来收购的,地方不可能为了农民多得一点中央储备的粮食收购收入,而把保护价格定得过高,因为这样又加重了地方政府的财政负担。所以在省长负责制下,粮食的支持保护的各項政策已形成难解的死结。

4. 保护价成了区域竞争价 国家在粮食省长负责制中赋予省级人民政府管理粮食生产和流通更大的决策自主权,可以自行确定保护价收购的品种、范围和办法,并合理确定保护价格。但是这就往往会导致地区之间在粮食保护价格上互相竞争。这是一个多重反复的非合作博弈。如甲地的粮食价格高于乙地,乙地的粮食就会以各种形式流入甲地,而甲地又不能不收(敞开收购的要求);甲地收得越多,地方财政负担就越重。最后的结果就会形成每一地区都互相观望、互相压低粮食的保护价,甚至形成地方壁垒和垄断。所以以地区为主的粮食保护价格,就变成了地区竞争价格。根据博弈论多重非合作博弈最后形成的均衡价格,肯定无法起到保护粮食生产者的作用。从这几年各地的粮食保护价格

来看,基本上是低于市场价格或者与市场价格持平。所以粮食省长负责制企图通过粮食保护价格来保护粮食生产者成了一句空话。从另外一个角度来看,政府有制定保护价格的权利,但是并不承担保护价格低于市场价格的责任,也就是说地方政府把保护价格定得高不能得到什么好处,把保护价格定得低也不会承担什么责任。因为粮食省长负责制中并没有说粮食保护价格若不具备保护价格的功能,地方政府会受到什么处分,而只是更多地要地方政府出钱(粮食基金的配套)。在我国这种以换届作为领导更替的行政管理体制下,各地领导人都会本能地以本届利益最大化、以地区利益最大化为出发点来制定粮食保护价格。在地方政府既不必为过低的保护价格负责,又要考虑本届利益最大化的约束条件下,地方政府当然会选择牺牲农民利益的低保护价格。1998年以来保护价格除了改革的当年有所回升外,一直是下降的,目前已经跌入了谷底,根本难以起到保护价格的作用。农民按照保护价格出售粮食连成本都难以捞回。

5. 粮食市场被区域分割 新的粮食流通体制要求各地必须敞开收购农民的余粮,而保护价格又是由各省甚至各地、县制定,保护价格的高低又涉及地方的粮食风险基金的支出负担,这就使地区之间的保护价格有较大的差异,以致粮食就以各种形式进入粮食保护价格高的地区,从而增加这一地区的财政负担。为了减少这些负担,各地都会在边境上人为地设关卡,不允许外地粮食流入本地,封锁粮食市场,从而使全国粮食市场被区域分割。如产粮大省湖北省、湖南省和江西省就在各自的边界上设卡禁止外地粮食流入。而且每一省内的各个地区之间也相互封锁。粮食市场的地区封闭性,势必造成粮食价格信号的失真,导致主产区成为粮食低价区,使主产区农民的利益受损;粮食主销区成为粮食高价区,使主销区的消费者的收益受损。

6. 致使对全国粮食负责的责任主体落空 粮食省长负责制最大特点就是强化地方政府的粮食调控和保护责任。从表面上看,好像责任很具体,出了事了就找地方政府。其实这并不能形成真正的责任制,而是把责任分散了。一是粮食的多级“一把手”责任制本身就分散了责任。由于省级政府在粮食生产和流通中责权利不对称,使省级政府缺乏对粮食生产和流通的真正负责的内在动力,因此,各省在省长负责制的具体落实中,省级政府总是尽力化解和转嫁责任。有的省搞“省长负责制及其领导下的专员、市长责任制”,过于注重责任的层层分解,而对当地粮食工作中存在的具体问题不认真研究,总是满足于国务院文件的层层照抄照转,最后就导致人人有责、人人都不负责,粮食政策难以落实。二是多级风险基金分散了责任。我国建立了中央、省、地、县四级风险基金,通过风险基金对收储企业的收购差价、超储费用的补偿来确保按保护价敞开收购。由于中央政府和地方政府的利益不一致,中央政府企图利用一定的风险启动基金来调动地方政府的积极性、鼓励地方政府配套拿钱的愿望显然不现实。地方政府虽然可以多得中央的风险基金,但是地方配套的基金也就越多,粮食收储企业的亏损也就越大,这就促使地方政府和粮食收储企

业虚开收购发票、空增超储库存,套取中央的风险基金。因此,不仅省长负责制难以落实,反而为地方谋利开辟了一条新的渠道。三是多级粮食储备分散了责任。当前粮食政策要求建立和完善省级储备,但大部分地方储备又都被分解到了地、县。结果,由于责任主体的分散,责任势必难以分清,储备必定难以落实。如湖南省规定“实行省、地(市、区)、县(市、区)三级粮食储备,总规模确定为20亿斤。其中,省级储备粮规模10亿斤,地(市、州)级储备粮规模4亿斤,县级储备粮规模6亿斤”。四是多级调控主体也分散了责任。由于有多级风险基金、多级粮食储备,就意味着有多个调控主体,这就使各级政府都对粮食市场负有一定的调控责任。表面看来,各级政府都负有一定的调控责任,会使整体调控力度有所增强,但是由于各级都分担调控责任,调控失败时就难以找到具体的责任人。

二、粮食省长负责制的政策性冲突

1. 与粮食宏观调控主体的统一性、权威性的要求有冲突 粮食宏观调控是市场经济条件下粮食流通体制的重要组成部分,粮食省长负责制又是粮食宏观调控的重要手段和工具,即中央政府期望通过粮食省长负责制使各省自求平衡来实现全国平衡的目的。但是这只不过是中央政府将本应由自己负责粮食平衡的任务分散给各级地方政府分担。这就引出了不少问题。因为粮食宏观调控主要有三大目的:确保全国粮食总量平衡、质量和经济安全、粮食价格稳定。这三大目标只能由中央政府来完成,而实际上目前这三大责任通过省长负责制分散了,这使省长负责制与粮食宏观调控主体统一、权威的要求相悖。一是这三大目标都带有非经济性质,即具有社会性质,而作为一个追求地方利益最大化的地方政府,以届来看,每届地方政府要追求届期利益最大化;以地方政府的主要领导人来看,要追求本人本届政绩最大化,所以要地方政府及其主要官员为三大非经济目标而牺牲本地区的经济利益显然不现实。二是从宏观调控的一般理论来看,调控主体非中央政府莫属。省级政府作为一级地方政府,只有一定的区域性调节作用,如果以省级政府作为粮食调控的主体,只会加大省级间政策的差异性和地区之间政策的竞争,进而导致地方保护主义,形成粮食市场的地区分割和区域封锁,却不会带来中央政府原本期望的结果。三是从调控的手段来看,地方政府并没有多少可资利用的手段。与中央政府相比,地方政府财力有限,制度安排的权力有限、权威也有限,各个地区之间的协调能力有限;而粮食问题是一个全国性的问题,涉及到全国各个省之间的利益,只能依靠中央政府。所以粮食省长负责制与粮食宏观调控的统一性、权威性政策要求有较大的冲突。

2. 与粮食是一种特殊的商品要求有冲突 粮食作为一种特殊商品,有两种涵义,即粮食具有商品属性,也具有社会公共品属性。但是省长负责制却有悖于这两个属性的要求。一方面,粮食这种公共品并不是一个地方能够负得起责的,而是一个应

由中央来负责的公共产品。如果强制要求地方政府负责,只能以高成本低效益为代价。另一方面,省长负责制把粮食这种全国性公共品变成了地区性公共品,进一步强化了粮食的社会性质,弱化了粮食的商品性质。因为粮食省长负责制下只剩下区域内部的市场交易,牺牲了区域之间的市场交易,损失了区域之间市场交易的好处,使粮食不能在全国范围内配置,与粮食这种特殊属性的商品相背离。

3. 与建立全国统一的、规范的粮食市场的要求有冲突 1998年的粮食流通体制改革目的,就是为了建立一个公平、有序、预警灵敏的全国性的统一大市场,但是省长负责制却无法达到这样的要求。由于各省的经济实力不同,各省的粮食产量也不同,各省粮食生产、流通政策就会有很大差异。这些差异如果是在完全竞争的市场条件下,是推动粮食流动的动力,有助于各省之间的粮食供求平衡;但是在省长负责制下,地区之间的差异却成了遏制粮食商品流动的障碍。一是各省自行决定粮食保护价格政策,如果本省保护价格过高则外省的粮食就会流入本省,从而增加本省粮食支持保护的负担,为此各地纷纷在边界设关卡防止外地粮食流入;二是粮食主销区,特别是沿海各地干脆不要国内粮食,进口外国价低质优的粮食,以求粮食平衡;三是少部分地区为了自求平衡,禁止本地粮食在全国范围内配置,而是以地区为主进行配置,这就使地区粮食市场自立于全国粮食市场之外,不可能形成全国性的粮食市场。因此省长负责制与粮食流通体制期望建立统一、规范的全国性粮食市场是背道而驰的。

4. 与农业结构调整的政策有冲突 这种冲突有两种极端表现形式。对于粮食主销区来讲,粮食省长负责制就是诱导或者强制更多的土地种植粮食,违背农业结构调整的基本规律。为了实现粮食平衡,许多地区全然不顾其他地区粮食供给丰富,强将本地不适宜种植粮食的土地也拿来种植粮食,有些甚至将经济作物改种粮食。同时又迫使粮食主产区及许多传统的、具有种粮比较优势的地区纷纷减少粮食种植面积(因为主产区粮食自求平衡绰绰有余),甚至有些地区还把粮食减少面积的数量作为衡量一个地区或者领导人结构调整的政绩。主销区扩张粮食种植面积与主产区大幅度减少粮食种植面积都是在省长负责制导向下的一种局部的结构调整的行为。这两种行为站在省长的角度来看都是正确的,但是站在全国的角度讲,却是不经济的、非理性的。所以省长负责制追求局部的小范围平衡,势必与农业结构调整的基本规律相冲突。

5. 与土地承包制的要求有冲突 农村土地家庭承包制赋予农民生产经营的决策权。农民作为一个市场经济主体有权决定生产什么、生产多少、如何生产、如何销售。但是粮食省长负责制却经常与之产生冲突。一方面,为了确保粮食种植面积,强制要求农民种植粮食,这就侵犯了农民的自主决策权。另一方面,农民作为粮食所有者有权选择出价比较高的收购者(往往是除政府规定的收购主体以外的其他收购者),但是现在国家并没有给农民这个权利,因为现在只放开销区的粮食收购渠道。这也是对农民所拥有权利的一种侵犯。

6. 与支持保护农民、支持保护粮食生产的政策有冲突 粮食省长负责制除了要求保证粮食总量

平衡和稳定供给外,更重要的是赋予地方政府保护本地区粮食生产者的责任,但是由于主观和客观上的原因,粮食流通体制和省长负责制中所要求的保护农民的责任难以完成。一是各项保护政策都要地方政府出钱,而粮食主产区的地方政府收入大多来源于农业、来源于农村,地方政府的支持保护经费也是“羊毛出在羊身上”。这种保护无疑是要农民自己保护自己,没有多大的实际意义。二是由于保护农民还要较多的地方财政支出,势必挤占其他的建设和支出,而地方政府都是以届期来进行调整和考核的,地方政府官员必然选择低保护、甚至负保护的政策,从而使中央政府所要求的保护粮食生产者的政策落空。三是如果本地的粮食保护价格高,外地的粮食就会流入本地,增加本地财政负担。因此各地都竞相降低本省的粮食保护价格,以免保护了外地的粮食生产者。

三、粮食省长负责制潜在的理论悖论和相应的结论

1. 委托代理关系被扭曲 一是“逆向选择”不可避免。粮食省长负责制及地方一把手负责制“内装”着一个委托代理问题,委托方——上级与代理方——下级之间的信息是非对称的,委托方无法了解下级的目标函数,无法观察、测量代理方的努力程度,也没法保证代理方给出的信息的可靠性,这就使省长负责制出现“逆选择”。二是“道德风险”存在。代理方在执行委托方的指令时,由于委托方无法监督每一个地方政府的行为和最优的努力程度,地方政府在指令的执行中不断自行修改指令要求,追求地方利益最大化和财政收入最大化,而且尽最大可能来套取上级的风险基金,最大程度地享受其它地区的外部效果溢出。三是软预算约束难以彻底根治。软预算约束使得上级对下级的威胁不起作用,使下级的粮食省长负责制的责任弱化。而且,中央和省的权利关系因委托代理关系也被虚化了。

2. 责权利不对称,激励机制失灵 关键是省级政府在粮食生产和流通中责权利不对称,使省级政府缺乏对粮食生产和流通的真正负责的内在动力。原有的省长负责制,是中央政府考核地方政府的主要指标,地方政府还可以用粮食完成的情况与中央政府讨价还价和谋取政绩最大化,达到升迁的目的,而当前的粮食省长负责制除责任以外,并无其他益处,因而导致责权利不对称,激励机制失灵。

3. 交易费用过高 科斯定理表明,对于一项新的制度安排,如果其交易费用大于既定的制度,则这项制度就没有安排的必要。粮食省长负责制虽然用行政手段保证了粮食的稳定供给,但是却是以低效率、高成本为代价,是以加重产区政府财政负担、牺牲产区农民的利益为代价。一是粮食省长负责制使粮食的供求信号失真,粮食交易的成本增加。二是加大了各省粮食市场管理成本,因为要阻挡住其他省的粮食进入本地市场,以免增加粮食风险基金。三是使许多不具备粮食生产比较优势的地方也被迫生产粮食,而有比较优势的主产区又少生产粮食,最终使社会总体福利受到双重的损失。四是带来的必然后果是全国粮食产量的过剩。过剩虽然可以确保粮食的稳定供给,但是粮食生产者要损失大量的收入,国家和地方政府要承担大量财政补贴和储藏费用;而如果不实行省长负责制,只要强化国家的粮食宏观调控,同样可以保证粮食的稳定供给。两种制度相比,取消省长负责制显然可以节省大量的交易成本。

4. 竞争规律被违背 财政实力雄厚、粮食生产比较少的地区,虽然粮食生产成本比较高,或者粮食品质比较差,但是由于保护程度比较高,粮农也能生存,而且收入水平可能还要高。而主产区尽管生产成本相对要低、粮食品质相对要好,但由于保护程度比较低,因此农民收入仍然比较低,生产仍难以维持。按照经济竞争规律,应该是单位成本比较高的生产者易被淘汰。但是在省长负责制下被淘汰的可能是生产成本较低而保护程度也较低的生产者,能够生存下来的可能是生产成本较高、保护程度也较高的生产者,完全违背了经济竞争规律。

通过上述分析可以得出几个结论性意见:从积极的方面来说,粮食省长负责制的确有助于解决全国的粮食总量平衡;但是为达到这样的目的,粮食省长负责制并不是唯一的途径,亦不是好的途径,因为粮食省长负责制是有很多弊端的。一是对农民的保护是一种低保护,甚至负保护。二是一种反市场的行为,与建立全国统一、公平、竞争、有序的粮食大市场背道而驰。三是以牺牲效率和损害粮食主产区政府、农民的利益为代价的。四是有巨大的交易成本。粮食省长负责制所要达到的目的,并不是一种帕累托改进方式,按照这种管理方式永不可能达到或者接近帕累托最优状态。

(责任编辑 王宏章)

学术动态

中国科协正在筹办 2003 年学术年会

中国科协 2003 年学术年会(以下简称学术年会)定于 2003 年 9 月在辽宁省沈阳市召开。本届学术年会由中国科协和辽宁省人民政府联合主办,沈阳市人民政府承办。现在开始进行报名组织工作。

本届学术年会的主题是:“全面建设小康社会:中国科技工作者的历史责任”。会议将组织跨学科、跨部门、跨地区的科技工作者,围绕科学技术发展过程中具有全局性、战略性、前瞻性的问题和发展中的热点、难点问题,促进不同学科的交叉和融合,广泛交流学术思想,充分展现科技创新思想和观点。

会议已开始征集论文。论文作者需填写论文摘要登

记表,连同软盘和清样稿各 1 份,于 2003 年 4 月 30 日前直接送交学术年会各个会场牵头组织单位。各牵头单位将经审定后所推荐的所有论文摘要软盘 1 张、文章清样稿各 1 份及录用论文摘要登记表,于 5 月 15 日前送(或寄)至中国科普作家协会(以北京收到邮戳为准)。

会议及征文的具体事宜请按以下方式联系。

中国科协:电话(010) 68515739, 68518822- 21814;联系人李慧政、赵崇海。

中国科普作协:地址北京海淀区学院南路 86 号(100081);电话(010) 62195493、62103258;传真(010) 62195493;联系人王文静、孟雄。