

当前粮食流通政策设计的缺陷及对策思考

Shortcomings in the Design of Present Grain Circulation Policies and Their Solutions

邓大才

(常德市委办综调室 湖南常德 415000)

从我国目前的情况看,粮食政策设计(本文所指的粮食政策是粮食流通政策,以下同)最重要的目标应该是保护农民的利益,确保粮食供给和物价的稳定,换句话讲,只有达到了上述目标的粮食政策才能算是比较合理的。去年6月开始的粮食流通体制改革,经过一年半的实践,虽然粮食企业普遍扭亏为盈,但是作为粮食改革的主要目标——保护农民的利益,成效并不明显。在某种程度上,保护政策成了“抑农政策”,这表明粮食政策还存在不足,需要进一步调整。

一、当前粮食政策设计的缺陷

1. 粮食政策目标的多重性 去年粮食政策的初衷是想多管齐下,以达到保护农民的利益、甩掉财政包袱、保证粮食供给,特别是要扭转粮食企业亏损的局面等诸多目标。现在看来,粮食企业扭亏的目的基本达到,中央政府甩包袱的目的也部分达到。但是保护农民的利益却难见成效,因而,保证粮食供给和物价稳定的长远目标势必难以实现。

(1) 保护农民利益的初衷变成了抑农和限价政策。一是粮食收购保护价转换成了财政“盈亏价”。由于保护价的制定权在省级政府的手中,价格制定的权利与承担的责任是对称的,如果保护价过高,其亏损将由当地财政负责弥补,而省级政府并不想背过多的财政包袱,结果保护价尽量压低,其标准是财政不亏也不赚,这就使保护价失去了保护农民利益的意义。二是粮食收储企业垄断收购渠道,堵死了农民多渠道销售的途径,使农户在流通环节的利润被粮食企业所垄断;由于只有一个收购主体,农户只能被动接受粮食企业的价格、等级,农户在与粮食企业的谈判中,处于不利的地位。三是劣质粮食,粮食部门不收购,又不允许农民自己经营。由于种植结构的调整是一个长期的过程,这势必影响农民的收入。四是统一收购与顺价销售演变成了粮食企业挤费用、弥补亏损的机会。由于粮食企业在

政策的保护下,成了垄断经营,粮食企业有权根据收购成本、费用、利润目标自定销售价格,使得加强企业管理、降低管理费用、弥补以前亏损变成了一句空话。在一定程度上,保护价成了保护粮食企业亏损的机制。五是“黑市”交易频繁,使统一收购渠道和顺价销售受到干扰。由于粮食企业垄断了收购和销售渠道,其加强管理、降低费用的积极性不高,而管理费用、仓储费用、利息费用又可以作为合理的费用计入收购成本,从顺价销售收入来弥补,这必然抬高顺价销售的价格。个体商贩受高利的驱动,能以高于收储企业的价格收购,再以低于顺价销售的价格销售,所以农民愿意把粮食卖给个体商贩,消费者也愿意购买其低价粮,个体商贩有广阔的经营空间,导致顺价销售和垄断收购渠道的制度环境被破坏。六是粮食企业粮源不足,保护农民利益的措施难以落实。由于“黑市”交易的存在,农民总是把质量比较好的粮食高价卖给粮贩子,而把质量较差的粮食交给粮食收储部门,因为政策规定粮食部门要敞开收购。这又影响了粮食部门的收购积极性,使粮食部门有了被损的感觉,促使其利用垄断地位进一步压低收购价格、压低级别并抬高销售价格。总之,新的粮食流通政策保护农民利益的目标难以实现。

(2) 确保粮食稳定供给的长远目标难以实现。由于“黑市”的存在,农民认为政府剥夺了农民高价销售的机会,对政策进行抵制,农民种田的积极性受挫,弃田、抛荒的特别多,如果这种状况不能得到及时的纠正,今后可能会出现大的“粮荒”。特别要警惕一种错误的观点,认为即使颗粒无收,现在粮食储备也可以吃上一二年,农民种不种地没关系。其实关系很大,到粮食真的告罄之时,供给就会出大问题。

(3) 财政甩包袱的目的也只是部分实现。中央政府虽然把庞大的粮食包袱甩给了地方政府,但这只是财政负担的转嫁。一是政策失误的亏损转嫁。1993~1998年的亏损由地方财政在一定年限内消

化,并用企业以后的盈利来弥补,这就把中央过往政策失误导致的亏损转嫁给了地方,中央政府置身事外。二是风险基金,省、地、县也要承担一部分,同样把应由中央财政负担的费用转嫁给了地方政府。三是地方政府由于有保护价的制定权,就会利用这个权利把上述负担转嫁给农民。四是企业要消化以前年度的亏损,同样会把负担转嫁给生产者和消费者。可见,新的粮食政策甩包袱的结果只是把中央负担转嫁给了地方政府和农民,或者说把本该给农民的保护或好处又通过政策收了回去,最终的“买单者”还是农民。

从政策绩效来看,新的粮食政策实施的结果是,保护了粮食企业,重新塑造了一个垄断产业和垄断部门,而最根本的目标——保护农民的利益却无建树,确保粮食的供给和物价的稳定也存在许多不确定性。这表明粮食政策的多重目标不可能同时实现。

2. 粮食政策的行政主导性 新的粮食流通政策的最大特征就是进一步强化了行政对市场的干预。一是垄断收购渠道,只允许粮食企业收购农民手中的粮食,切断了多渠道销售的可能性,市场销售环节被取消。二是行政的力量剥夺了市场的定价权,市场机制难以发挥作用。由于在收购环节只有一个价格,即保护价,而且省里垄断了保护价的制定权利,不存在市场收购价格,即便是有市场粮价,那也是“黑市”价格。这种价格并不能充分反映收购环节的供求关系。因此,省级政府根本无法判断粮价是过低,还是过高,根本不知道什么时候启用保护价,最佳保护价格是多少也没有参照系。导致的结局是,无论年景如何,国有粮食收储企业都按保护价收购粮食,而保护价格的确定原则表明,这种所谓的保护是一种低价原则。三是垄断定价。新的粮食政策规定所有的经销商都必须按粮食收储企业的定价,从粮食批发市场上购买,所谓的顺价销售其实就是粮食企业的按费用“实报实销”,无市场供求均衡可言,使购销主体地位不平等的情形加剧,粮食企业的亏损和成本外在化,由消费者和生产者承担。由于政策指令性规定,生产者和消费者基本无选择的余地,都只能被动接受价格,这与电信、广播电视和自来水等垄断行业的定价原则根本没有区别。

3. 粮食政策责任的分散性 当前粮食政策的最大特点就是强化了各级政府的粮食调控和保护责任,从表面上看,好象责任很具体,其实并没有形成真正的责任制,而是把责任分散了。一是粮食的多级“一把手”责任制分散了责任。《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》再一次明确,“粮食工作实行在国务院宏观调控下,由地方政府对粮食生产和粮食流通全面负责的体制”,并明确了省级政

府在发展生产、做好收购、保证供给、消化挂账、顺价销售、市场体系完善等方面的责任,使省长负责制的责任更加明确、内容更加广泛。但是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”。不可否认,省长负责制的最终落实必须通过市县,市县在粮食工作中发挥着非常重要的作用。但是过于注重责任的层层分解,每一级都一分了之,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,总认为责任已经分解到了每一个人的头上,只要每一级按照要求完成,责任也就到了位,每一级都有这个心理,最后导致人人有责、人人都不负责,粮食政策就难以落实,国家对粮食市场的调控的难度也就随责任的分散程度而加大。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,但是这种良好的愿望显然不现实。地方政府有保护价的制定权,也有顺价销售价格的制定权,保护价越高,敞开收购得越多,地方虽然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,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,不但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,但大部分地方储备都被分解到了地、县,分级储备,分级承担责任。由于责任主体的分散,责任势必难以分清,也就是说省里把责任压给地县,地县认为有省长负责制顶着,不会出大问题;而省里认为责任已分解到了地县,有地县负责,省里的责任制也就完成了。由于责任难以分清,储备必定难以落实。四是多级调控主体分解了责任。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,但是正由于各级都有调控责任,调控失败的责任也难找到具体的责任人。

4. 粮食政策调控的逆向性 政府对粮食市场最重要的调控手段是储备,但是由于储备任务层层分解,中央、省、地、县储备同时存在,就使统一的粮食市场有多个不同的调控主体。由于中央政府和地方政府的利益不完全一致,使得中央的宏观调控与

地方政府对市场的调节、中央储备和地方储备、产粮区储备和销区储备在市场调控中相互磨擦和矛盾, 调控行动难以一致, 甚至形成地方与中央逆向调控。在粮食供给紧张时, 地方政府和产区从自身利益出发, 往往不是吐粮, 而是为保证本区粮食不出问题反而补充库存, 进一步加剧市场紧张。相反, 当粮食供大于求时, 地方政府和销区为减少自身的财政支出, 往往没有增加地方储备的积极性; 产区则担心亏损, 储备留有一定的余地, 敞开收购变成了有条件的收购。因为信息的不对称, 地方储备监督比较难, 粮食多时, 储备往往不落实, 在粮食少时, 又往往紧急补库, 不做正面的吞吐调控, 而是逆势调控, 从中渔利。

5. 粮食政策对粮食价格保护的间接性 当前粮食政策的根本目的是对粮食价格实行保护。但由于这种保护是间接的, 保护必然大打折扣。一是从保护操作者来看, 不是政府对农民的直接保护, 而是通过粮食收储企业与农民发生关系。二是从补贴方式来看, 不是政府直接补贴给农民, 而是把市场价格与保护价格之间的差额补给粮食收储企业, 由粮食收储企业再对农民进行保护。三是从保护价格的支付方式来看, 是一次性支出方式。保护价格间接性支付优点是便于操作, 减少政府的管理成本。但是弊端也特别多, 最主要的一点是保护对象可能会错位。(1) 保护价支付的间接性使保护不能起到立杆见影的效果。(2) 国家的保护受制于粮食储备企业的态度, 这势必使保护价格大打折扣。(3) 国家与粮食企业的信息不对称, 监督成本加大。(4) 一次性支付的保护方式使农民丧失了由政府收购以后获得当市场价格超出保护价格时带来较高收益的可能性。

6. 政策成本分摊的不合理性 作为一项农业政策, 其成本的分摊应在各个利益主体之间进行合理的分配, 确保政策的公正性和合理性。但是当前的粮食政策在政策成本的分摊上值得商榷。一是1993年至1998年6月由过去政策不当导致的粮食企业的亏损由地方在一定的年限内消化。多年来, 农民和农业地区为国家、为城市、为工业的发展作出了巨大的贡献, 却不仅不能得到国家的政策优惠, 反而要把过去贡献的负担和政策不当造成的巨额亏损由地方、企业和农民共同负担, 地方财力不足, 特别是产粮区是“吃饭财政”, 只能“羊毛出在羊身上”, 通过提高顺价销售的价格、压低收购价格来向农民分摊。这实际上就是国家以农补工、以农哺工政策的变相延续。二是多级风险基金也使成本分摊不合理。按理讲, 作为宏观调控的主体应归中央政府负责, 风险基金也应由中央财政负责, 而当前风险基金却由中央、省、地、县共同分担。由于分灶吃饭的财政体制, 地方有事权而没有财权, 特别是

产粮区是“吃饭财政”, 风险基金虽然能承担一少部分, 但对许多地方已捉襟见肘的财政来说仍难以承受, 这部分支出同样要落到农民的头上。三是顺价销售变成了收储企业垄断销售, 其管理不当的亏损、管理费用等管理成本由消费者承担。四是省长负责制使粮食的保护价格变成了财政或收储企业的“盈亏价格”, 那么真正保护价(即按照粮食政策正常的保护价格, 也就是对农民能起到保护作用的价格)与实际上所谓的保护价之间的差额, 即粮食的价格损失只能由农民单独承担; 而按理讲, 本应由农民和政府共同承担。

7. 制度环境的不适应性 过高估计了政策执行环境, 政策没有随制度环境的变迁而调整。很多政策都必须要有比较适宜的制度环境, 政策制定者必须根据变迁了的制度环境, 来调整政策设计逻辑和思路, 而且政策要以市场和经济手段为主, 不直接干预该由市场发挥作用的环节, 不干预农业生产经营。新的粮食政策高估了行政措施的效力, 甚至带有很强的干预农民微观运行的偏好。垄断收购渠道, 在计划经济的制度环境下, 应不成问题, 但在市场经济下, 指令性政策对市场销售的作用已减弱, 垄断收购渠道的成本太高。同样, 粮食的顺价销售若在计划经济的环境下, 完全可以实现, 但在市场定价已成为市场规律普遍发挥作用的今天, 顺价销售的初衷却难以见成效。在过去粮食短缺的情况下, 粮食的省长负责制是一种权利, 也是地方和中央讨价还价的本钱, 还是地方政府政绩的依据, 而当前仅仅是一种责任而已, 省长负责制必然不能起到应有的功效。

8. 粮食市场的分割性或零碎化 由于调控主体多元化、保护价格各省有差异, 这就使统一的粮食市场被分割成了许多块, 各省各自为政、划地为牢。如果本地保护价格过高, 则不允许外地的粮食流入, 到处拦关设卡。而且粮食市场上还有一种趋势, 即为了本地财政不吃亏, 尽量压低保护价。市场配置粮食的途径被切断, 粮食价格长期低位运行, 这对于保证粮食供给、调动农民种粮的积极性十分不利。

二、粮食政策设计应坚持的基本原则

针对以上缺陷, 在此提出以下原则。

1. 树立粮食经济观念, 把粮食的“口粮”意识转换为粮食的“产业”意识 粮食对一个国家来讲是一种战略物质, 这是粮食政策设计的约束条件, 但是粮食的最基本的性质还是商品。在权衡粮食的政治功能和经济功能时, 政治功能要服务于和服从于经济功能, 以经济功能的灵活性确保粮食政治功能的实现。要做到这一点关键就是要将粮食作为一个

产业来看待,不能把它看成“口粮”的生产机器,作为一个产业它有本身的特殊性,政策设计要考虑其特殊性,这就要求树立粮食经济观念,粮食产业除了稳定提供粮食供给外,粮食生产者,即农民要通过粮食生产增加收入。农民本身就是个“经济人”,追求最大化利润是自然本性。既然农民是“经济人”,其生产的粮食产品自然也是商品,对生产者、经营者而言,要“经济”才会生产和经营,否则无从谈起。因此,政策设计的前提是把粮食真正当成市场中的一个产业,当成一项商品,按照这一逻辑设计的政策才会使农民、政府的偏好一致。

2. 锁定粮食政策的目标,确保基本目标的实现

粮食政策的目标有基本目标和其它目标,但是特定的粮食政策只能解决特定的问题,不能解决粮食经济中存在的所有问题,否则可能一项目标都难以实现,政策设计要有的放矢,锁定重要的目标,确保基本目标的实现。当前粮食政策重要的目标莫过于保护农民的利益,保护和调动农民的种粮积极性,确保粮食供给的持续稳定,其次才是扭转和化解粮食企业的亏损。如果主次颠倒了,粮食供给和国民经济运行则可能要出大问题。当前粮食政策的首要目标是化解粮食企业过去累计形成的 2 140 亿元的亏损,中央财政电包袱,中央政府下放责任。应该讲政策设计的目标是错位了,而目标实现的方式也很不合理。化解亏损和电财政包袱,不是以增加生产、增加财富的积极方式来解决,而是通过收入的转移来弥补(或者说收入的再分配),即从农民和消费者那里转移给粮食企业,从地方财政转移给中央财政,而地方财政特别是产区地方财政,主要是农业财政,包袱最终还是转嫁到农民的头上。这种政策设计目标的后果是农民利益受损和农民的种粮积极性受挫。对于像我们这样一个 12 亿人口的大国,是无法承受粮食严重短缺的冲击的。因此,粮食政策的设计应锁定基本的目标并确保实现,同时兼顾其它目标,这一点决不能动摇。

3. 粮食的宏观调控权利要集中统一,责权利要对称 一是调控的权力只能在中央。粮食的宏观调控不能搞“分权制”,“分权制”会因调控主体的利益不一致性,而抵消调控成效,甚至会出现逆向调控。一个地方粮食的吞吐对市场的影响不会太大,如果以地方为主调控,地方之间的利益不一致,调整过头或反馈过头势不可避免。由国家粮食总局履行调控权,权威性不够,且无法体现公正公平。粮食

(上接第 64 页)

力,题型、题量和试卷规格不宜定得过死,以此来阻断和纠正把学生精力引向去接受现今广为流行的“答卷学教育”的这种误导。

5. 逐步将一年一次高考改为一年多次。这不仅

调控只能由国务院牵头,以专家为主组成粮食调控委员会履行。二是调控权利和责任要对等。三是风险基金也要统一,由国家粮食调控委员会统一管理,其来源从粮食交易中按交易量的 1% 提取上缴国家粮食调控委员会。四是要形成统一的大市场。这是调控权统一的外部条件。

4. 粮食调控手段要市场化,“以商制商” 目前的粮食政策行政色彩太浓,导致“黑市”交易频繁,调控成本太高。粮食毕竟是一种商品。既然是商品就要用调节商品的方式,主要用市场和经济手段,通过制定最低和最高价格干预粮食市场,通过抛售储备粮来平抑粮价,使粮食价格不致于过高而引发通货膨胀,也要使粮食价格不致于过低而引发供给短缺。虽然行政手段在短期里可以起到立杆见影的效果,但是破坏力太大、监督成本过高,容易产生新的寻租行为,而且长期使用可能会失灵。

5. 调控主体要非利润化和专职化,避免与民争利 目前的调控主体虽然名义上是各级政府,但是执行主体却是各级粮食部门。由粮食部门作为调控主体,显然调控组织成本低,因为粮食部门有比较健全的网络;但是粮食部门一方面为经济人,具有“利己”性,另一方面又有政府调控职能,必须严格按照指令办事,必须“利他”,同为一个企业,同为一个问题,而必须执行双重性的任务,结果只会是粮食部门利用“利他”的机会来“利己”,这一点在以前的粮食政策中已充分体现。当前的粮食政策要求粮食部门一下子发生质变,具有“利他”性,这是不可能的。因此,国家粮食宏观调控的执行主体一定要非利润化,而且还要专职化,并建立必要的监督机制。

6. 国有粮食企业职能简单化和市场化 粮食部门要走向市场,成为真正的“经济人”,粮食部门的改造必须要付出改革成本。对同一个基层粮库而言,不可能一部分为国家专储,一部分为经营部分;也不可能一部分为主营业务,一部分为附营业务。考虑到这种情况,国家可以按区域选择几个设施比较好、仓容比较大、人员素质比较高、管理比较好的粮库作为国家的专储仓库,其它的粮食企业全部市场化,以前的亏损按一定的比例由中央、省、地、县和企业分摊,从而使粮食企业把原来具有的调控职能交给政府,成为真正的企业,安安心心从事粮食经营活动。粮食企业走向市场可能要产生阵痛,但是长痛不如短痛,这个问题反正迟早都要解决。

(责任编辑 孙立明)

可改变考生“一榜定终身”的局面,给予他们较宽松的环境、更多的考试机会,更重要的是,不同层次的考试将有助于不同水平的学生找到自己恰当的位置。

(责任编辑 蔡德诚)