

现行粮食定购定销制度亟待改革

Present System of Fixed Quotas for Purchasing and Marketing of Grain Should Be Reformed

叶兴庆

(国务院研究室农村司, 博士生 北京 100017)

以什么价格、什么方式向农民采购多少粮食, 并把这部分粮食按什么价格、什么方式销售给城里人, 一直是工农业之间和城乡之间利益关系的焦点。现行粮食定购定销制度带有很深的历史烙印, 但国有粮食部门和城市居民所处的经济环境有了很大的改变, 其行为特征与以前也有很大的不同, 若仍借用历史上的制度安排, 不一定能取得历史上曾经取得过的效果。

一、现行粮食定购定销制度的形成与含义

现行粮食定购定销制度是 1994 年以后重新确立起来的政府在粮食购销两个环节的管理体制。此前, 粮食购销体制经历过从统到放的演变过程。从收购体制看, 经历过从统购统销到合同定购与市场收购并存的双轨制, 再到 1993 年定购部分“保量放价”、全部实行市场收购的演变过程。从销售体制看, 经历过从购销顺价的统销到购销倒挂的统销, 再到购销同价的统销, 最后到 1993 年购销顺价、放开销售的演变过程。1993 年底起发生的粮价风波, 使粮食购销体制改革面临前所未有的考验。政府未能经受住此次考验, 在购销两个环节重新加强管制。在收购方面, 定购部分由“保量放价”改为定量定价, 全国 500 亿公斤的定购规模保持不变, 定购价格由中央统一制定; 议购部分的规模要求达到 400 亿公斤, 其价格原则上应随行就市, 但有些地方搞成“二定购”。在销售方面, 1993 年底至 1995 年 3 月, 政府要求国有粮店公开挂牌销售, 挂牌品种及价格由中央统一制定, 且低于当时的市场价格。由于国有粮食部门当时库存的粮食是在价位较低时购进的, 所以中央确定的挂牌价不至于造成亏损。但 1994 年新粮上市以后定购价格提高 44%, 挂牌价格仍不作调整, 虽然国家动用大量专项储备粮以确保挂牌品种有价有货, 有些地方还采取了控制销售的办法, 但部分地方仍发生购销价格倒挂现象。

从 1995 年粮食年度起, 销售方式由各省自定, 不少地方重新启用粮本或粮票。

现行粮食定购制度有两层基本含义: 一是由中央政府确定定购价格, 二是由中央政府确定定购总量, 并逐级分解, 直至农户和农业生产单位。与自 1985~1992 年间曾经实行过的定购制度相比, 两者的相同点有: 定购价格、定购总量均由中央政府决定, 分解落实到农户和农业生产单位的定购数量, 是必须完成的任务; 各级政府要保证完成本地的定购任务, 并将任务完成情况纳入政绩考核内容之中; 委托国有粮食部门收购, 并提供优惠利率贷款。两者的差异在于: 现行定购制度规定, 以县为单位, 在没有完成定购任务以前, 不开放粮食收购市场, 而以前是没有这个规定的; 中央政府制定定购价格的出发点, 现在是既要使粮食生产单位有合理的收入、能调动农民的生产积极性, 又要服从于宏观经济稳定、控制通货膨胀的需要, 而以前则主要是为了转移剩余粮食生产者、支持工业和城市原始资本积累; 地方政府在定购价格的确定上现在比以前有更大的自主权, 1996 年虽然中央政府将小麦、稻谷、玉米、大豆四种粮食平均定购价确定为每 50 公斤 67 元, 但又允许各省、自治区、直辖市在上浮 10% 的范围内确定具体价格, 并且各品种的提价幅度不搞全国“一刀切”, 由各省根据当地实际情况, 在国家规定的范围内自行确定, 而以前是不允许这么做的; 定购粮的使用权下放到省, 省级政府可以自行决定定购粮的处置, 这与以前也有所不同。

现行粮食定销制度的基本含义是: 对城镇居民、部队和农村需救助人口按一定的价格供应一定数量的基本口粮, 具体的定销对象、定销数量、定销价格、定销方式由各地自定。各地现行粮食定销制度的差异很大, 主要分为三类: 第一类是定购粮可以满足定销需要的省、区; 第二类是定购粮不能满足定销需要的欠发达省、区; 第三类是定购粮不能满足定销需要的发达省、市。与 1993 年以前的统销体制相比, 第一类省、区的定销制度有如下特征: 定

销的对象与以前的统销对象基本相同;每人每月的定销数量大大低于统销时期的标准,也低于1993年以前粮食流通体制改革试验区“压销”后的标准;定销的粮食品种比统销品种大为减少;现行定销价格以定购价格为基础,加上必要的费用和合理利润,这不同于统销时期的购销价格倒挂与购销同价,类似于购销顺价;定销采用凭本或凭票的方式,但与以前的粮票有所不同。第二类省、区的定销制度与第一类省、区基本相同,主要不同之处是第二类省、区要从当地或外地区市场购买以至进口一部分粮食以满足定销的需要,购销价差由地方财政拨款补或从粮食风险基金中支付。第三类省、市的定销制度有以下特征:销售价格按定购粮、议购粮和进口粮的购价,减去各级财政价外实际补贴款后平均计算,再加上费用和利润率;没有明确的销售对象;对极少数人口实行定向补贴。

二、现行粮食定购制度的弊端

现行粮食定购制度已运作了两年多,虽然在帮助政府掌握一部分商品粮、控制市场粮价上涨方面有一定的作用,但也暴露出许多弊端。总体上看,实行这项制度是弊大于利。

1. 定购价低于市场价使农民的利益大量流失,并损害了政府的形象。中央确定粮食定购价的出发点确实与以前有所不同,但低于市场价也是事实。1994年稻谷、小麦、玉米和大豆四种粮食平均的定购价,每50公斤为52元,市场价为65元,农民因此损失收入约130亿元。1995年定购价未作调整,市场价上涨到每50公斤80多元,农民损失的收入达到300亿元。1996年四种粮食平均的定购价,每50公斤(加上10%的浮动)达到74元,但仍低于市场价。定购制度的实行,不仅使农民的利益大量流失,而且损害了政府在农民心目中的形象。自1994年定购制度实行以来农民一直抱怨政府。

2. 收购定购粮的交易费用过高,浪费社会资源。此种交易费用包括:第一,从中央到地方层层开会布置,直到对生产者实行强制签约,要消耗大量的人、财、物。据笔者1996年4月调查,湖南省华容县万庚镇为完成定购粮收购任务,镇政府要支付近3万元的费用。第二,承担定购粮收购任务的粮食部门,为得到地方政府的支持,对定购任务完成得好的乡镇领导要发奖金。第三,对欠交的农户,乡村基层组织要成立“催收队”之类的组织来强制完成交售任务,需支付队员们的“误工费”、“误餐费”等。

3. 主产区定购比重高,利益向销区转移,不利于调动产区的积极性。由于每增加一份定购任务等于流失一份利益,因而地区间定购任务的分配格局一经形成就很难再作调整。这样,老商品粮产区的

负担明显高于平均水平。每亩播种面积承担的定购任务,全国平均为30公斤,湖南全省平均为44公斤,而岳阳市平均为66公斤,该市华容县东山乡高达196公斤,是全国平均水平的6倍多。而且,定购任务还层层加码。湖南省明文规定,允许地、县两级机动增加5%以内。实际执行起来往往要超过此界限。1995年该省下达给岳阳市的定购任务为3.7亿公斤,而岳阳市下达给各县的定购任务为4亿公斤,仅此一个环节就增加了8%,县、乡、村三级还要层层追加。河南省1996年粮食定购任务落实到户的为34.87亿公斤,占省对地、市结算任务的103.6%,占中央下达该省粮食定购任务的105.5%。省内各地市之间由于定购任务有多有少,定购任务大于销售包干指标的主产区要将多余部分按计划价格调往省内定购任务小于销售包干指标的销区,产区明显吃亏。湖南省桃源县1995年调出定购粮1.1415亿公斤,损失价差收入5700万元,相当于该县财政收入的56%。在这种制度下,主产区的农民和政府都没有积极性。

4. 为乡、村基层组织“搭车”收费提供可乘之机。粮食定购任务中含有农业税折粮征实部分,所以绝大多数农户都分有定购任务。这不仅造成我国粮食生产的高度分散,而且成为乡、村基层组织向农民乱收费的途径。乡、村基层组织向众多分散的农户收费(尤其是政策不允许的收费)时,要支付很高的交易费用。高交易费用客观上可以起到抑制乡、村基层组织“搭车”收费的作用,但粮食定购制度的实行,尤其是户交村结的条件下,使收费的交易费用大大降低,客观上对乡、村基层组织“搭车”收费起到激励作用。

5. 定购价格的调整往往成为市场粮价上涨的推动因素。由于我国经济正处于转型过程之中,影响粮食定购价格的各种因素,如农资价格、市场粮价、非粮作物产品价格等,年际之间的变动很大,由中央政府统一制定的粮食定购价格必须每隔一、两年调整一次。虽然定购价格的调整只涉及社会商品粮的1/3,另外2/3主要取决于市场供求状况,但市场粮价的变动与预期有密切的关系。而定购价格的提高是形成涨价预期心理的主要因素之一。在1993年11月至1995年5月的32个月中,大米、玉米、小麦三种粮食的全国集市均价月环比指数大于10%的有两个月,一是1993年11月,这主要是由南到北抢购大米造成的;二是1994年6月,这主要是由月初国家决定提高定购价格造成的。

6. 与粮食定购制度配套的粮肥挂钩制度,在运作中存在许多漏洞。1994年恢复粮食定购制度以后,国家对化肥价格也重新实行“双轨制”,即对17家大化肥厂生产的尿素中的90%实行计划定价,其它10%以及其它厂家生产和进口的化肥实行差率

控制。计划定价部分分给各省,用于粮棉挂钩、救灾扶贫等。由于计划定价部分价格很低,财政和企业都要承担亏损。以广州石油化工总厂为例,1995年由国家定价的尿素为41.4万吨,每吨出厂价为1150元,而每吨成本为1850元,除中央财政每吨补贴50元外,企业每吨实亏650元。然而,财政和化肥生产企业让出的这部分利益,并不能全部转移给农民。以同定购粮挂钩的化肥而言,存在3个漏洞。一是层层扣减挂钩数量。例如,湖南省规定1996年每50公斤定购粮供应尿素5公斤,实际上有的农户只能得到4公斤。二是综合作价,将挂钩化肥与农资部门自购的化肥混在一起,综合作价出售给农民。例如,安徽省1995年有19%的县、市采取这种做法。由于各地不同性质化肥的组成比例、自购化肥的进货价格各不相同,物价部门对农资部门的综合作价很难监督,挂钩化肥的平议价差大部分转化成农资部门的“政策利润”。三是找补差价,将挂钩化肥转为议价销售,然后将差价收益通过收购定购粮从粮价上返还给农民。例如,广东省大部分地方实行这个办法,安徽省1995年有28%的县、市也采用此办法。由于议价销售的具体价格是一个不确定值,差价收益总数也就是一个不确定值,农资部门是否将其全部返还给农民,无法检查和监督。

三、现行粮食定销制度的弊端

现行粮食定销制度对保证城镇低收入居民和农村需救助人口的口粮供应确实起到了作用,但从总体上看这项制度在运作过程中存在严重弊端。

1. 对城镇居民实行定量配给制既不公平,又缺乏效率。1994年恢复定购制度时,粮食销售实行的是挂牌限价与市场议价并存的双轨制,挂牌限价粮的来源是以前的定购粮和储备粮,而且销售对象是放开的,城镇居民和进城民工都可以购买。1994年下半年以后市场粮价大幅度上涨,原先挂牌价与市场价基本接近的局面被打破,平议差价迅速拉大,套取差价的投机现象愈演愈烈,从1994年底、1995年初开始,全国不少省又重新对城镇居民实行定量配给制,这是1995年以来定购粮的主要使用方向。通过定量配给制,将定购粮的平议价差收益转移给城镇居民,是很不公平的,因为它促使收入水平低的农民补贴收入高的城镇居民,并且将生活在城市、但没有城镇户口的移民排除在外。通过定量配给制,将定购粮的平议价差收益转移给城镇居民,也是缺乏效率的。第一,实行此项制度,要设计、印制、分发票证,要清点、验收收回的票证,这需要消耗大量的资源。第二,实行粮票制虽然有利于查验销售企业实际按定价销售了多少粮食,但粮票的可流通性强,容易产生套利的投机行为。第三,实行粮

本制虽不易产生套利的投机行为,但不利于查验销售企业的实际销售数量,销售企业易于通过“平转议”获取价差收益。

2. 定购粮用于定销后有剩余的地方,剩余部分的差价收益难以监控。实际的剩余有两部分:一是销售包干指标大于定量配给总量部分。如湖南省1995年对各地市实行粮食销售包干,定量配给标准为每人每月10公斤,1996年此标准降为7.5公斤,但对各地的粮食销售包干数未作调整,这势必多出一大块没有指定用途的定购粮。二是定量配给总量大于实际购买数的部分。多数地方反映,尽管新的定量配给标准大大低于以前的配给标准,居民本人以及社会上的套利投机者加在一起,也不过用了50%左右的指标。剩余部分大体有4种情形。一是转作中央或地方储备。由于地方储备粮的粮权以及运作盈亏均由地方承担,定购粮转作地方储备时的结算价比定购价不会高出很多。但是转作中央储备时结算价大大高于定购价、接近市场价。1996年初中央为解决南方稻谷滞销问题,决定收购25亿公斤中央储备谷,分给湖南的为2.5亿公斤,结算价为每50公斤75元,比定购价高25元,多数地方是将剩余的定购粮转作中央储备,并没有从市场上收购。照此推算,粮食部门获价差收入1.25亿元。二是“平转议”后用价差收入消化粮食政策性财务挂帐。河南省政府明文规定,将剩余的定购粮的平议价差收入作为各地消化政策性财务挂帐的8条途径之一。三是“平转议”后用价差收入对定购粮实行价外补贴。1995年定购粮收购价格未作调整,各地感到如不实行价外补贴,定购任务难以完成。许多地方既实行了价外补贴,财政又没有出钱。其中的奥妙除了补贴进入销价外(主要是没有实行定量配给制的地方),有的地方是拿出部分定购粮“平转议”,用价差收入支付价外补贴。四是粮食部门自行“平转议”,地方政府对价差收入失去监控。

3. 定购粮小于定销需要的地方,造成新的购销倒挂。在定购任务比较少的销区,定量配给所需的粮食比当地的定购任务大,需要从外地市场购买或从国外进口一部分粮食。由于定销价格是以定购价格为基础制定的,“议转平”的这部分粮食势必出现购销价格倒挂。例如,黑龙江省从1995年2月起实行定量配给制,该省牡丹江市头5个月就因此亏损400万元。对定购粮小于定销需要,定销价格明显低于市场价,又没有采取票证供应办法的地方,价格倒挂造成的财政补贴更为惊人。北京就是最典型的例子,1995年的补贴为8亿元,1996年前5个月为4亿多元,全年补贴将达10亿元。

4. 定购粮与其他粮食混合作价,物价管理部门对国有粮食企业的定价行为难以监控。例如,广东省规定,按定购粮、议购粮和进口粮的购价,减去各

级财政价外实际补贴款后平均计算,再加上必要的费用和合理的利润,分别不同环节的作价率作价销售。由于难以确定各个企业不同种类粮食的具体构成比例,议购粮和进口粮的价格也是一个不确定值,企业与物价管理部门掌握的信息不对称,实际确定销售价格时,企业会高估议购粮和进口粮的进价与构成比例,也会高估费用水平。实行这种办法,实际上相当于政府帮助国有粮食企业购进一批价格较低的粮食,使其处于有利的竞争地位。

四、粮食定购定销制度的改革 方向与对策建议

1994年恢复粮食定购定销制度的出发点,是由政府按既定的价格掌握社会商品粮的一部分,并按既定的价格销售给既定的社会群体,从而实现在高通货膨胀的宏观环境中由政府掌握一部分重要物资的目标。很明显,政府只是将粮食定购定销当作宏观紧缩的主要措施之一,并未将其视作粮食流通体制的目标模式。因而,随着宏观经济形势的好转,中断3年之久的“粮食商品化,经营市场化”的改革应当从1997年起重新进行下去。当然,这不是简单地恢复1993年的粮食流通体制。而是以1993年的粮食流通体制为出发点,充分吸取1994~1996年间一些有益的做法,将粮食流通体制推向一个新阶段。粮食定购定销制度改革是整个粮食流通体制改革的组成部分,也应当遵循“粮食商品化,经营市场化”的大方向。为此,笔者建议应采取以下措施。

1. 粮食定购部分实行“确保数量、放开价格”。1996年粮食定购价格大幅度提高,粮食市场价格却因供求关系相对宽松而基本稳定甚至有所回落,这为放开定购价格、实现收购价格并轨创造了难得的机遇。至于定购数量,仍应保持原有规模,并由基层粮站与生产者签订购销合同。1993年推行“保量放

价”的教训之一,是价格虽然放开但农户与粮站之间没有签订购销合同或虽有合同却未履行,“保量”的目标没有能实现。现阶段我国粮食市场的发育程度还不高,只有国有粮食部门才具备一个完整的网络,确保国有粮食部门稳定地掌握一部分社会商品粮,对于城镇居民口粮的稳定供应仍具有重要作用。政府应把帮助国有粮食部门稳定地掌握一定数量的商品粮,作为现阶段干预粮食流通的主要措施之一,敦促农户与粮站签订合同,并监督履行合同。

2. 粮食定销部分实行“价量放开,目标补贴。”上海等地已经采取这种办法,进行了成功的探索。实行定量配给制的地方,在放开定购粮的收购价格以后,不可能再实行定量、定向、定价的销售体制,势必走放开销售价格、取消定量指标之路。从粮食消费在城镇居民生活消费中的比重看,放开口粮的销售价格,每月多花一点钱用于买粮,对大多数人而言都能承受。关键在于对少数低收入者要实行目标补贴。这既有利于各方面接受放开口粮销售价格的改革,又确实有利于实现社会公正。实行目标补贴,有两种方案可供选择。一是确定目标群体,并发放食品券。确定目标群体可与推行最低生活保障制度相结合。目前全国有100多个城市已经实施或正在准备实施最低生活保障制度,即根据当地居民最低生活必需品和市场价格等因素计算出人月平均最低消费金额,再按当地财政承受能力和资金来源情况,规定一个切实可行的最低生活保障线(从96元至170元不等)。对低于此线者视为粮食目标补贴对象,实行救济。二是确定受补贴品种,由消费者自我认定。由于不同收入水平者对粮食质量的要求不同,可选择品质较差即收入弹性低的品种进行补贴,谁购买此品种,谁就成为补贴对象。这实际上是建立一种目标对象的自我瞄准(或自动搜寻)机制,既可达到补贴低收入者的目标,又能降低补贴制度的运作成本。

(责任编辑 肖庆山)

科技动态

德科学家发现轻重 量高强度材料

据英国《新科学家》周刊1996年11月2日报道,德国贝鲁瑟大学的研究人员沃尔夫冈·施尼克(Wolfgang Schnick)和他的同事在一次偶然的机会发现了一种由硅和氮组成的轻重量高强度材料,它的发现有可能引出一个轻重量高强度的材料“家族”。

沃尔夫冈·施尼克在试验将氮化硅陶瓷转变成细丝或纤维时,在1500℃和1700℃之间的高温氮气中用硅二亚胺[Si(NH)₂]使钙和其他金属之间发生一种反应,大部分情况下,产生了钙硅氮化物晶体。但是,当他们用金属钴作试验时,出乎意料之外,竟产生了一种细管型的坚固的具有六角形横截面的晶体材料。这种细管

仅1毫米长和几微米粗细,但不是实心的纤维或晶须。

他们用扫描电子显微镜观察这种细管,发现在管内填充了第二种材料,用X—射线衍射分析后证明,管中填充的材料是硅化钴(Co₂Si)。

施尼克现在正在寻找既不破坏细管但又能把其中的硅化钴掏空的方法。一旦这种细管能掏空,这种管子还可以用其他材料来填充,以改变它们的特性,使其具有人们所希望的性能。

空心管这种结构一般具有非常高的刚性,它们可以像玻璃纤维和碳纤维一样放在塑料中,用来增加塑料的刚性和强度,但因为细管是空心的,所以不会增加太多的重量。由此人们可以得到轻重量高强度的材料。

关于这种细管的形成机理,目前还没有弄清楚。

(刘先曙)