

当前粮食主产区的困局及出路

Problems in Main Grain Producing Areas and Their Solutions

王 赋 于培伟 张树淼

(国家计委价格管理局 北京 100837)

近期,我们组织了专门调查组,赴吉林、安徽等粮食主产省,就减轻粮食主产区包袱,调动政府抓粮食工作积极性问题进行了调查。并就此问题,召开了有吉林、安徽、黑龙江、湖南、湖北、江西、山东、河北等八省有关部门参加的座谈会。通过调查和座谈,我们深切感到,尽管当前粮食主产区各级政府还都在认真地抓粮食生产和流通,但确实存在一些重大问题,严重影响着粮食产区农民种粮、政府抓粮的积极性。目前的状况是,粮食主产区政府是“背着包袱发展粮食,发展了粮食又背新包袱”。就当前来看,国家已经采取了诸如粮食收购保护价、物资改价外加价三挂钩、农用生产资料最高限价等一系列相应的措施。但从长远看,要真解决问题,还是要走提高劳动生产率和规模经营之路。而在调动政府抓粮积极性方面,目前还缺乏较为有效的措施。与农民比较,当前主产粮区各级政府的困难更大一些。政府的困难得不到解决,反过来又会直接影响到农民。因此,解决粮食主产区困难、调动粮区政府抓粮食工作的积极性是当务之急。

一、当前粮产区面临的主要困难

当前粮食主产区面临的困难集中表现在三个方面:一是资金占用量“大”。近几年,粮食连年丰收,为了保护农民利益,政府把农民想出售的粮食尽可能多地收上来,因而占用大量资金。吉林省年贷款规模为 760 亿元,粮食贷款占 170 亿元,其中仅粮食收购一项就占用 65 亿元。二是大量资金被占“死”。1989 年以后,为解决农民卖粮难,粮食主产省大量购进,但却难以调出,以致库存剧增,大量资金处于呆滞状态。安徽省 1985 年至 1988 年平均每年库存量 77 亿斤,1989 年至 1992 年平均每年库存猛增到 114 亿斤,其中 1990 年库存高达 148 亿斤。1992 年初全省库存占压资金 70 多亿元,比 1986 年增长近 2 倍。三是粮食经营亏损“重”。近几年在粮食充裕、市场价格偏低的情况下,粮食主产区对粮

食的收购价高,调出价低,同时粮食的储存时期长,费用大,导致严重亏损,形成巨额挂帐。据初步统计,到 1992 年底,吉林、安徽、黑龙江、湖南、湖北、江西、山东、河北等八个主产省粮食挂帐高达 210 亿元以上,占全国挂帐总额的 40%,仅利息负担每年就 21 亿元;而这些主产省(除山东外)每年财政收入均不足 100 亿元。如此庞大的挂帐和利息负担,是这些地区政府的沉重包袱,也是其自身无力解决的问题。已形成了粮食生产越多、收购越多、储存越多、亏损越多、包袱越重的“四多一重”的局面。

上述情况造成以下三个后果:一是大量流动资金被粮食占用,且不能正常流转,影响粮食主产区其他经济建设的发展。如安徽定远县全县年贷款规模 6.5 亿元,其中粮食贷款占 3.5 亿元以上,占总规模的 54%,这势必制约了该县其它经济的发展。二是影响了地方财政收支。一方面财政从发展粮食生产中得不到多少税收,如吉林全省每年农业税收只有 1.5 亿元,占全省财政收入的 3%;另一方面,由于经营粮食发生严重亏损,又需要大量补贴,如吉林全省每年用于粮食企业的补贴近 6 亿元。三是使粮食主产区政府处于两难境地。在粮食丰收的情况下,少收购或低价收购,担心挫伤农民生产的积极性;敞开收购或高价收购,又担心背新的亏损包袱。这种困境,使得许多政策在贯彻落实的过程中走了样。比如:今年国家规定北方小麦收购保护价为每 50 公斤 32.5 元,山东省今年小麦市场价格一直稳定在 38 元左右。按照政策要求,在市价高于保护价的情况下,国有粮食企业应按市场价加上三挂钩价外加价向农民收购,但山东省政府却决定今年小麦的收购价按保护价加上三挂钩价外加价向农民收购,实际上使农民没有得到价外加价的实惠。据了解,这种做法在粮食主产区较为普遍。上述三种后果发展下去,势必使粮食主产区的包袱越背越重,困难越来越大,积极性越来越低,最终又会影响到农民种粮的积极性。

造成粮食主产区上述困难的原因很多,各地情

况也不尽一致,但共性的原因归纳起来有两个,一是价格上的,二是费用上的。从价格方面讲,1990年国家规定小麦、稻谷、玉米的议购指导价格,每50公斤的购价,北方小麦为46元,南方小麦为41元,东北玉米为25.5元,稻谷为38元。同时要求敞开收购,不限收,不拒收。但之后粮食市场很快发生了变化,由卖方市场转为买方市场,价格大幅度跌落,南方小麦价格跌至每50公斤36元,稻谷跌至33元,北方小麦价格也跌至41元左右。由此造成粮食企业全行业亏损,挂帐猛增。从费用方面讲,由于物价上涨、利率提高、库存量大、储存期长,导致费用大幅度增加。如安徽省1986年财务下放时,全省平价粮费用开支仅4.6亿元,到1992年已高达14.9亿元。在此情况下,财政费用补贴不足,且又不能及时到位,自然形成大量亏损。以上两方面原因,不仅给主产区粮食企业造成了很大困难,更使当地政府背上了一个沉重的包袱。

二、缓解粮产区困难的几点建议

粮食主产区面临的这些问题是体制转换过程中产生的,是粮食丰收情况下出现的。解决这些问题,只能沿着改革的思路,用改革的办法,调动主产区政府组织粮食生产和粮食流通的积极性,促进粮食生产发展。本着从政策上给予粮食主产区更多支持的原则,特提出如下看法和意见。

从长远看,调动粮食主产区积极性有三条途径:

1. 增加资金投放,帮助粮食主产区发展乡镇企业、粮食深加工工业,增加附加值。

这是增加粮产区收入,缓解困难的根本出路。对于大多粮食主产区来说,由于农业所占比重大,乡镇企业起步晚,资金短缺,靠自身实现这一战略是很困难的。经有关专家考察论证后,吉林省已确定了一批规模较大、效益较好的项目,投入一定的资金,搞粮食深加工和畜牧业。经过三到五年的时间,就可以初步解决其财政困难,反过来就可以缓解组织粮食生产和流通方面遇到的困难。这样,粮食就不再是粮食主产区的包袱。

2. 国家应结合金融体制改革,尽快建立起政策性银行,以彻底解决因政府行为而引起的资金需求和费用开支。

国家专储粮该买断的应买断,利息要优惠。如委托粮食主产区代储存,其费用开支应在核定的基础上足额并及时拨付。

3. 加快国有粮食企业转换经营机制步伐,促使企业真正走向市场。

国有粮食企业应狠抓《条例》的贯彻落实,转变思想观念,改变经营作风,平等地参与市场竞争,在

竞争中赢得并更好地发挥主渠道作用。

从近期看,应当着手解决以下六个问题:

1. 真正划断粮食企业财务挂帐,采取利息返还措施,缓解粮食调出省的一些困难。

粮食企业财务挂帐问题积累的时间长,涉及面广,情况复杂,解决的难度大。截至1992年底,全国挂帐总额为538亿元。如此庞大的数额,指望出一个统一的政策,一次性地彻底解决,近期内不太可能。我们认为应本着“摸清情况,区别对待,重点突破,逐步解决”的原则,从产粮大省入手,优先解除因粮食调出省外而产生挂帐的利息负担。办法是,粮食企业财务挂帐的利息仍继续支付,银行按现行规定上缴财政,财政再将因调出省外而产生挂帐的利息返还给调出省。这是解决挂帐问题的一个突破口,可以缓解产粮大省的压力,并且又可避免省际之间互相攀比。安徽、吉林等八个粮食主产省挂帐总额为210亿元,据初步测算,因调出省外而产生的挂帐总额为65亿元左右,对这部分挂帐利息实行返还,中央财政一年要负担约6.5亿元。另外,建议因省内地区之间调拨而产生的挂帐也采取这个办法,返还的利息由省财政负担。在条件成熟的情况下,再考虑全部解决。

表面上看,实行利息返还会影响财政收入,但不返还,企业无力消化利息负担,就会把这种负担继续挂帐,最终将导致挂帐这个“雪球”越滚越大,解决这个问题难度也就越来越大。

2. 完善粮食储备制度,实行“死一块,活一块”的办法。

实行粮食储备制度以来,各级政府和有关部门做了大量工作,取得了可喜的成效。但目前有些问题尚未完全解决,突出问题是企业承担的政府职能与自身正常经营活动没有完全分开。我们认为,这是个亟需解决的问题,而且有条件加以解决。办法就是真正做到“死一块,活一块”,该国家承担的部分,要切实担负起来,专储粮的储存费用要给足并及时到位。另外,储备粮推陈出新和倒库的费用也要给足。据安徽省粮食企业反映,目前专项储备费用补贴是每50公斤4元,但实际储存费用已达6~7元。今年财政部决定新增补贴2元,而省财政却决定把2元全部用于弥补亏损。对此,基层粮食企业意见较大。由于产粮大县多属财政穷县,故省里搞的储备粮应由省财政拿钱,不要再压给产粮县,否则储备计划就容易落空。

3. 实行粮食调出价外加价政策。

鉴于调出省外粮食普遍存在着亏损的现象,我们建议,可以参照棉花省间调拨的办法,实行粮食省间调拨的价外加价政策。具体做法是,按照每年由国家召开的订货会上签定的粮食购销合同的数量,由调入省财政划给调出省,用于弥补调拨中发

生的部分费用。根据对部分地区实际发生费用的调查,我们认为每调拨 50 公斤粮食,调入省财政价外补贴 2 元。

4. 妥善处理好运输的“瓶颈”制约问题。

运输问题已成为当前粮食主产区组织粮食流通的主要制约因素。吉林省每年外运粮食 55 亿公斤左右,由于铁路运力不足,每年都有约 35 亿公斤粮食不能及时调运。尽管铁道部每年追加一部分粮食运输计划,但这个矛盾仍未从根本上解决。我们认为对主产区的粮食调运,要严格按照国务院组织的产销定货会上签订的购销合同办理,铁道部门要保证落实车皮计划,及时运输。

5. 赋予粮食调出省一定数量的粮食出口权。

现行粮食出口体制使粮食出口省积极性不高。我们认为在粮食出口问题上,坚持统一对外的方针是正确的,但统一对外不等于集中对外,也不是单一对外。在出口问题上,应当给予地方一定的出口权。可根据近年来出口粮食大省的实际出口状况和今后发展的趋势,确定每年自主出口数量,核发出出口许可证,以调动地方出口粮食的积极性。

6. 完善粮食购销合同制,保证合同的履行,促进省间粮食的正常流通。

从 1993 年开始,省际之间的调进调出,由中央计划调拨改为市场调节,采取产销两地签订购销合同的办法。但在实际执行过程中暴露了一些问题,主要是合同内容不完善,保证措施缺乏力度。在签订的许多合同中,价格、交易地点、交货日期、付款方式没有明确说明;合同规定的保证金偏低,每 5 000 公斤粮的保证金只有 1 元,而郑州批发市场粮食交易合同中规定的保证金为成交金额的 5~10%。据了解,到去年 8 月底,安徽全省的省间购销合同履约率不足 5%,滁州市几乎 1 公斤未调出。在粮食连年丰收的情况下,销区调粮不积极,拿产区当“仓库”,给调出地区造成了很大压力。对此,我们认为,一方面要完善粮食购销的合同内容,明确成交价格、时间、地点、付款方式等有关内容;另一方面要提高保证金,由现行每 5 000 公斤 1 元提高到目前国内粮食批发市场上通行的成交金额的 5%,以保证合同的正常履行,维护合同的严肃性。

三、关于其他几个粮食政策问题

此外,还有其他几个粮食政策问题,也需尽快采取措施,加以解决。

1. 关于中央调节粮问题。

据安徽省粮食部门反映,1989 年原商业部委托

安徽收购的中央调节粮 8.5 亿公斤,至今没有拨付企业任何储存费用。这部分粮食储存已达四年之久,陈化严重,质量下降。委托单位也未提出相应的处理意见。由于数量大、费用高,企业负担十分沉重。建议国务院责成有关部门对这部分粮食采取必要措施,尽快做出处理,防止粮食进一步陈化变质,减少损失,同时也可缓解粮食企业的负担。

2. 关于“两金”发放问题。

今年国务院改进了对粮棉“三挂钩”物资的兑现办法,对平价化肥、柴油采取价外加价的形式,而对粮食的预购定金和棉花的贴息贷款仍然保留原来的形式。“两金”的发放确实对增加粮棉生产的投入,促使农民与国有粮食企业签订收购合同,保证国家掌握粮棉资源等方面起到了积极的作用,但在“两金”的发放中也存在着一些问题。一是工作量大,进度慢;二是时效性差,效能低;三是政策走样,尾欠严重,有的地方不按规定发放现金,发代金券、实物券,同时尾欠现象较普遍,而利息却要由企业负担,造成粮食企业积极性不高;四是数量有限,效果不大,几十元的贷款对多数农户来说意义不大。根据调查的情况和有关方面反映的意见,我们认为应当改进“两金”发放办法,将其利息改为价外加价,直接兑现给农民。这样操作起来更为简便易行,也避免了在筹集当中遇到的诸多问题。“两金”兑现办法改变后,要相应地增加农业贷款规模,以避免农民贷款困难。

3. 及时发布粮食收购参考价。

一方面是一家一户、分散的、小规模种粮户,对市场粮食价格信息缺乏了解;另一方面,粮食价格放开的时间还不长,一部分粮食企业的经营机制还没有较好地转换过来,不符合市场要求的行为还不少;再加上我国地区之间发展很不平衡,运输困难、流通不畅的问题还较为严重。因此,政府或政府有关部门应当在粮食市场信息方面给予必要的引导和服务。我们认为应采取由政府或委托物价部门发布粮食收购参考价格的办法。粮食收购参考价不是实际收购价格,而只起引导作用。在粮价放开地区,当市价低于保护价时,应严格执行保护价;在市价高于保护价时,应参考市价,制定出具体的收购价格。湖南等一部分省区在这方面已经做了有益的尝试,收到很好的效果,值得借鉴。由于全国各地市场情况差距较大,由中央统一发布参考价格有一定难度,因此建议由各省、自治区、直辖市人民政府或委托当地物价部门在新粮上市前发布参考价格。国家计委价格管理局应及时掌握信息,组织安排好毗邻省、区的价格衔接。(责任编辑 蔡德诚)