

触及病根,对症下药——对粮棉流通体制改革的意见

System Reform on Grain and Cotton in Circulation

王传生
(农业部政策体改法规司,研究员)

· 自从 1984 年末国务院对农业体制和政策进行较大调整以来,到现在已经八年多了。在此期间既积累了宝贵经验,也产生了严重失误,为了在本世纪末实现小康目标,应当认真进行总结,对农业体制进行深化改革。

一、当前农业发展中的主要问题

1984 年夏季,国务院下达了农村商品流通体制改革小组提出的 96 号文件,将水产品、水果、牛肉、羊肉等产品全部放开自由购销,收购价格根据市场供求情况随行就市。从实质来讲,这几种产品走上了市场经济的轨道。1984 年秋季国务院召开了农村工作会议。会后经过进一步具体研究,国务院于 1985 年三月发出了 35 号文件,把全国粮食定购任务(以后改为国家定购任务)提高到 1 580.2 亿斤,比 1984 年的统购任务增加了 2.95 倍;取消了十一届三中全会制定的超购粮加价政策,对全部定购粮实行规定价格,棉花的收购基本上仿照粮食的办法进行了调整。概括地说,这两种产品的流通体制重新走上十一届三中全会以前的计划经济体制轨道。从 1985 年到 1992 年的粮棉类与上述非粮棉类产品的两种流通体制的实践比较证明,粮棉外各类产品的流通体制促进了生产力的发展,1992 年与 1985 年比较,实行这种体制的产品产量增长了 1~3 倍,平均年增长率为 9.9~22%,优质产品比例不断增加;而 1985 年后的粮棉类产品流通体制束缚了生产力的发展,在同一时期内粮食产量增长 10.8%,年增长率仅为 1.3%,棉花产量仍未恢复到 1984 年的产量水平。具体对比情况见附表。

自从 1985 年以来,农、林、牧、渔、副五业的增长率中,种植业明显偏低,种植业各类产品的增长率中粮棉最低。这种状况主要是粮棉流通体制不顺造成的。粮棉面积约占总播种面积的 80%,对国民经济影响最大。因此,抓住粮棉流通体制改革,就是抓住了发展农业的主要矛盾。

附表

产品种类	1984 年产量 (万吨)	1992 年产量 (万吨)	八年增长 (%)	平均年 增长率(%)
粮食	40 736	45 129.7	10.8	1.3
棉花	625.8	450.8	-28.0	-3.1
水产品	619.3	1 557.5	151.5	12.2
水果	984.5	2 440.1	147.8	12.0
牛肉	37.3	180.3	383.3	22.0
羊肉	58.6	125.0	113.3	9.9

二、粮棉流通体制的缺点

1978 年前的粮棉流通体制主要有三个缺点:

1. 参与粮棉流通的有关部委职权划分不够合理,导致粮棉调控工作与粮棉发展的要求不一致。

在经济发达国家,粮食和棉花的调控手段和调控政策的执行权由农业部门掌握,实行市场经济体制;在我国,这种手段和权力分别由财政、物价、商业和对外经贸部门掌握,实行统购统销和计划派购、计划销售的流通体制。在这种体制下,粮棉生产经常为统、派任务过重和生产投入不足所困扰,增长缓慢。十一届三中全会以后,对这种体制进行了较大改革,粮棉生产获得快速发展。1979~1984 年的六年当中,粮食的年增长率为 4.9%,棉花的年增长率达到 18.8%。但是由于其他调控工作,包括提高粮食销价并对城市居民实行粮油价格补贴、逐步缩小平价粮油的供应范围、减少平价粮油销售量、减少进口增加出口等一系列改革工作没有跟上,致使粮油购销价格倒挂、财政补贴增多等问题突出起来。在这种情况下,由于粮棉调控工作主管部门认识上的局限性,众说纷纭,不是按照经济发展规律,把调控政策的改革跟上来,而是于 1985 年采取重新恢复增加定购任务和扩大工农业产品剪刀差的办法。1992 年与 1985 年比较,农业生产资料零售价,以尿素为例,提高 86.7%,而粮食定购价格,以

小麦、水稻为例,只提高 43.25%和 58.47%;1985 年每吨尿素零售价分别为小麦、水稻的 2.33 倍和 3.25 倍,1992 年扩大到 3.04 倍和 3.83 倍。这是导致粮棉生产出现徘徊局面的主要原因。

2. 目前的粮棉流通体制是垄断性体制,它排斥合理竞争,容易产生腐败现象。

去年粮棉收购部门挤占挪用农产品收购资金、对农民打白条的作法,是腐败作风的必然结果和表象反映。

为什么 1985 年对水产品 and 水果的流通体制进行改革以后,既取消了国家补贴,又快速地发展了生产,也杜绝了打白条现象呢?就是因为通过改革消除了垄断性经营,取消了订购任务,实行多渠道竞争的结果。

3. 粮棉流通工作的各个环节缺乏科学的结合,漏洞较多。

首先,对农业实行低税制,而对粮棉又实行高征购,致使没有征购任务的其他农业生产者占便宜,粮棉生产者吃亏。其次,在对粮、棉生产者实行高征购的同时,又在生产资料价格上给予财政补贴,实行中对粮棉征购任务大的,补贴比例反而小;在实施农业生产资料补贴时,出钱容易落实难,农民国家两吃亏,肥了中间层层贪占者。第三,粮食加工销售部门以平价粮油作原料,但销售产品时,平价、中价、议价各行其是,贪利为先,结果平价原料数量大,平价产品比例小,国家补贴多,消费者实惠少,中间环节肥水多、漏洞多,如此等等。其主要原因就是平价征购、国家补贴互相绕弯子,关系复杂,到处有漏洞,一笔糊涂帐。粮食部门有一句自嘲的话:“外行听不懂,内行说不清”。情况确实让人触目惊心。

三、对粮棉流通体制改革的意见

国家各有关行政机关对现行粮棉流通体制的评价肯定是不一致的,但是这种体制严重妨碍粮棉生产力发展的事实,是人们无法否认的。我国有 14 年的改革经验,无论从粮棉流通改革本身的历史变化来分析,还是从不同农产品流通体制改革的不同效果来分析,都证明了这一点。1993 年年初国家虽然在这方面出台了一些措施,但是仍然没有从根本上解决问题。为了有利于对深化改革取得共识,现提出改革意见如下:

改革的指导思想:

粮棉流通体制,必须建筑在社会主义市场经济的基础上。粮棉流通体制改革是当前农业体制改革

的主要矛盾和重点。粮棉流通体制改革主要是消除垄断机制,建立多渠道竞争机制;取消规定的计划任务,代之以宏观调控下的农民自主生产;缩小工农产品剪刀差,实现粮棉生产者应有的收益;改变以解决本国吃饭穿衣为满足的狭隘保守经济观点,代之以参与国际市场竞争,促使中国粮棉及其加工品走向世界的开放的经济思想。

改革的主要内容:

1. 改革有关部委的职权划分,把国家对粮棉发展调控手段以及调控政策的建议执行权(包括投资贷款的分配使用、产品目标价和保护价、粮棉化肥进出口宏观控制权)从有关部门划归农业部掌握。

2. 随着职权划分的变革,部分国家行政机关的设置和部分企事业单位的隶属关系,由农业部提出方案,经国务院批准进行相应调整。

3. 补充、加强农业部的领导力量,将比较熟悉调控工作的领导干部调到农业部任职。

4. 取消粮棉的统购派购、计划订购任务、计划价格和垄断性经营,取消粮棉供应补贴,消灭购销价格倒挂,建立居民生活补贴,实行国家控制下的市场调节和农民自主生产。

5. 国家机关批准由农民组建粮、棉生产者协会,把分散的农民组织起来,向政府反映情况,提出合理化建议,协助政府制定和贯彻国家法令,向农民提供信息,组建自己的合作企业,自行解决粮棉生产和流通中的问题。

改革的步骤:

为了保证改革工作顺利进行,建议采取以下步骤:

1. 今年初调整国家机构和职权分工,将有关粮棉生产的调控手段和调控工作的建议执行权划归农业部;组建粮棉生产者协会;遵照中央确定的改革精神和原则,制定具体改革方案。

2. 从今年开始,暂时保留小麦、稻谷的订购任务和目前规定的收购价格,其余粮食一律取消国家订购任务和规定的价格,制定指导价格,包括目标价格和最低保护价,放开经营渠道,放宽进出口渠道,由农业部、外经部和粮棉生产者协会共同商定进出口数量、许可证和价格。

3. 宣布 1995 年度放开小麦、稻谷价格,取消订购任务,实行目标价和最低保护价,并放宽进出口渠道。具体进出口数量和价格由农业部、外经部,农民进出口协会商量确定。

4. 放开粮食购销价格的同时,把粮油购销补贴转为城市居民粮、油补贴或称生活补贴,加到工资中去,列入国家财政预算。(责任编辑 蔡 今)