

建构增长机制 熨平粮食波动

曹坤华

在我国经济发展过程中,粮食问题一直是一个并未根本解决的问题,粮食生产呈明显的周期波动,严重地影响和制约了国民经济发展的正常进程。为此,我们必须寻找导致这种波动的症结及熨平波动的对策,以实现农业与粮食的稳定增长。

一、粮食波动的症结:粮食发展政策的再度反思

经济周期是经济扩张(高速增长)和收缩(低速增长)的重复交替,我国粮食生产中也存在着这种周期波动,十年改革期间的粮食发展过程可充分说明这点。这种波动如果就一个长期的经济增长过程而言,可以说是不可避免的,因为任何经济增长都无一例外地表现为周期性波动,但问题在于:我国粮食发展的波动幅度大(波峰与波谷的落差大),大多属于古典波动(粮食生产水平绝对下降),这种波动的生成机理相异于其它经济周期的生成(既不同于工业波动,也不同于世界农业波动),而且这种波动在当前以至今后相当长的一段时间里还不可能完全消除(粮食发展中仍然存在波动的隐患因素)。因此对粮食生产波动的诊断除了建立在一般周期理论基础以外,更重要的是深入到粮食生产发展的内部,根据粮食生产发展的内在特点加以探求。

粮食生产的发展一靠政策、二靠投入、三靠科技,这一特点表明在粮食生产中政策因素起主导作用,占支配地位,为此我们必须转换新的视点,拓展新的思路,从政策作用机理这一更深层的角度来看待导致粮食发展衰退的症结。人们在分析粮食周期波动时习惯于从自然灾害影响、粮地面积减少、种

粮积极性下降、粗放经营、基础设施残缺等一些因素上加以分析。我们认为上列因素是粮食经济中的常识性现象,也是商品经济环境中,比较利益刺激下所面临的常规性问题。只要商品经济存在,大自然对农业的作用力还未能被科技革命所控制,这些因素都会随时随地且不以人们意志为转移地制约粮食经济的发展。但改革初始阶段,粮食增幅较大,甚至出现了84年的超常规增长,为什么此后在相同因素构筑的环境中却出现了粮食发展的衰退呢?因此,我们很难作出直接推动粮食衰退的动因是这样一些因素的判断。这就要求我们从上列现象后面的本质因素,也即经济政策的因素上入手加以分析。

我们认为,近年来粮食生产扩张与收缩的周期波动都是渊源于宏观经济政策的重心偏向,对此,我们可以从改革十年所实施的一些重大政策的作用清晰地看出粮食周期波动的生成机理。

第一,联产承包责任制释放了广大农民的种粮积极性,促进了粮食经济的短期发展,但这一制度政策的变革并没有构成全面地、持久地推动粮食生产发展的有效刺激源,由于某些政策的不完善性与不配套性,相反却埋下了未来粮食波动的种子。

1979年以来实行的农村家庭联产承包责任制这一制度政策的变革给农业经济注入了极大的活力,刺激了农产品尤其是粮食产量的提高,取得了明显的政策效应。但随着实践的发展,以家庭为基础的联产承包责任制在总体上与生产力发展相适应的同时,也开始暴露出某些不适应性,即:(1)小块土地割据式的分散经营铸成了发展粮食商品

生产空间的狭小和对农民利益吸引牵力强度的微弱；（2）农户作业兼业化与投资行为短期化倾向十分严重，这不仅使土地经营难以转入正常的商品经济运行轨道（兼业经营带有浓厚的自给自足色彩），而且也威胁着我国传统的精耕细作的农耕文明；（3）对加强集体经济实力和发挥生产经营服务的功能注意不够，出现了人民公社组织解体后现行集体组织又无法胜任的管理真空。诸如此类各种问题的出现表明，联产承包责任制存在某些不规范性才致使其中孕育出上述限制粮食产出率进一步提高的因子。这种不规范性主要表现在以下三点：（1）联产承包责任制兼有“均田地”的色彩，因而农户分到的土地必然是面积狭小，支离破碎，但在小块土地上是不可能企望粮食生产有较高效率产出的。（2）联产承包责任制未能提供一种硬化土地财产关系的有效约束机制，软约束的土地财产关系既不会形成土地的合理流动，也不会产生投资的内在冲动。（3）联产承包责任制实际削弱了集体经济组织这一层次对家庭经营提供服务的物质基础，在薄弱的集体经济实力下是不可能希冀强化国家或集体对农户行为调控硬度的，由此必然形成“管理真空”。

然而，由于联产承包责任制的完善和提高以及相应的配套政策和后继储备政策未能跟上，因此客观上联产承包责任制对粮食生产刺激性有所衰减。因为任何一项政策效应都是有时间阶段性的，在一种动态发展的时间推移中，随着相同政策的频繁投入，其效应必然呈递减趋势。联产承包责任制这一变革政策的刺激逐步衰弱，表现不出初始的力度，在某种程度上也正是这一规律作用的结果。

第二，取消农产品统派购，实行粮食合同定购，放手让农民调整产业结构，扩大市场调节，这是国家对农业由直接计划控制改

为间接宏观控制的重大变革，这一改革增强了农民的商品经济观念，扩大了农民生产选择的权力，增加了部分农民的经济收入，但与此同时却带来了粮田面积的锐减，农业资源由粮食产业向非粮食产业的大流量转移。这直接诱发了粮食危机的爆发。

1979—1984年由于在粮食发展中注入了新的经济政策，因此粮食增长速度为历史最快时期。在粮食生产大丰收，全国各地出现“卖粮难”呼声的情况下，国家及时出台了两项政策：其一，把延续了30多年的粮食统购改为合同定购和市场收购；其二，放手进行农村产业结构调整。这两项政策的意旨在于解决所谓“粮食过剩”的问题，但由于主观判断的失误，却进一步铸成了具体政策的失误，具体表现为：

1. 合同定购出台的基本动因有两个。一是国家针对业已出现的“卖不了、存不下、销不动”的局面急于解决少购问题；二是随着粮食供给量的迅速增加，国家财政补贴也随之增长，国家急于解决“少补”的问题。与此相适应的具体做法便是取消加价敞开收购政策，采取压价和限购政策，这就进一步强化了“粮食过剩”信号，于是粮食市场进一步膨胀，市场粮价更进一步地趋于“谷底”。再者，过去农民的余粮全部卖给国家，享受优待价格，能获得较多的高于集市粮价的国家议价粮价，现在合同定购指标低于商品余粮总量，粮农的政策性收入减少，种粮收益下降，积极性无疑要受到影响。

2. 合同定购出台的同时，产业结构调整政策也开始实施。在“卖粮难”呼声下的农村产业结构调整，没有真正贯彻“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”的方针，而是大量压缩粮食播种面积，粮食生产受到多种经营的排挤和农村第二、三产业发展的冲击，从而致使粮食生产不断萎缩：一是粮食播种面积锐减，1985—1988年耕地共减少

3198万亩；二是粮食种植业产值在农业内部所占的比重逐年下降，1985年到1988年4年间下降了11.3个百分点；三是种植业从业人员发生大流量转移，甚至出现盲流，致使耕作和经营水平日趋下降；四是农民经营的专业化程度波动较大，农户生产选择权力的扩大并没有象预期的那样导致工业化和集中趋势的自然出现。总之，这一时期农业内部产业结构的调整有很大的不正常成份，对农业经济发展的不利影响是显而易见的。

第三，许多改革措施的设计和实际操作具有随意性，从而加剧了粮食发展周期波动。

对此我们可以从以下几个策略作解析。如价格政策。近年由于农用工业品尤其是农业生产资料涨价过高，农民因农副产品收购价格的提高所得到的好处大都丧失，这在很大程度上影响了农民种粮积极性。再如投入政策。联产承包责任制虽将投资主体分解为国家、集体、个人三个层次，但在实际操作中却出现了三位均未到位的咄咄怪事，尤其是国家在农户没有很好地实行角色转换之前，随意地放慢了对农业的投入。其它政策也有一些失误。主要表现为三个方面：一是战略目标的失误，农业产值翻番刺激了各级干部发展高产值行业的热情；二是宏观调控乏力，致使农用生产资料市场混乱；三是人为地扭曲价格信号，给农民以错误导向。

上述分析表明，我国粮食发展出现新的停滞与徘徊主要归因于我国粮食生产政策的不合理性、不连续性、不协调性。因此，粮食波动的症结应放在反思近年的政策失误上。

二、覈平粮食周期波动的政策构想

要使粮食发展跨上新台阶，必须通过政策的有效输入并采取相应的综合性措施来刺激粮食生产的发展。这种政策体系从理论而言，应不仅包含国家、集体、个人三者之间的经济利益，而且也包含相应的控制调节

机制，因为如果仅从利益结构和经济流程打转转，农业经济持续发展的局面不会形成，改革的效应将递减，第一步改革正是由于宏观调节机制的混沌，才致使农业经济运行机制无序的。相反，只注重宏观调控，而不真正解决农户的经济利益要求，农户也不会迸发极大的种粮热情，从而粮食稳定增长也会失去一个有效刺激源。因此，协调各方各业利益、加强宏观控制，是我们目前面临的粮食政策选择，具体从以下几方面着手：

第一，突破家庭联产承包责任的原始框架，改简单的平均分地为合理用地，使土地按适度规模经营的要求，向种田能手进一步转化，以实现土地的相对集中。

完善家庭联产承包责任制，进一步深化农村改革。从目前来看可具体化为如何使自给半自给的小农户转变为专业化粮食商品生产者的历史课题。完成这一课题的根本方法只能靠规模经营，因为在小块土地割据式的分散经营中，毕竟产量不会太高，农民除了自给性生产外，能拿到市场上去的产品极为有限，但同时由于缺少规模效益和社会服务，因而便决定了粮食的生产成本和机会成本很高，最终实现的价值极少，其经营结果除去交给国家与集体之后能余下给自己的就微乎其微了，这就从本质上除去了激发农户种粮积极性的物质动因。因此，重新焕发农民的种粮热情，不能沿袭十年改革初期的那种“交足国家的、留够集体的、余下自己的”简单利益分配格局（尽管这一格局在改革初期具有明显效应），而必须是依靠专业化的规模经营使得农户能获得不从事其它行业生产的比较效益。规模的扩大和硬化土地财产约束关系出发，主要做好以下几方面的工作：一是促进粮食生产用地的合理流动；二是重视土地的有偿使用制度；三是强化土地资源的计划管理等等。^①

必须强调的是，农业规模经营并不排斥

和否定农业的家庭经营，这不仅仅是因为农业家庭经营可以适应生产力发展的不同层次，在不同生产力发展水平上，实现其适度的规模经营，取得最佳的规模效益，而且更重要的原因在于我国现时生产力确是极端不平衡的，对于那些落后地区仍有必要实现土地小块规模的家庭经营，决不应不顾客观条件在这些地区“拔苗助长”。

第二，改变农村产业结构调整就是缩减粮田面积，退耕为林、牧、渔的思维定势，按照“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”的方针，在确保粮食生产稳定增长的前提下，通过产业结构的调整以实现生产资源在农村各个产业部门之间的最佳配置和农村经济活动效益的最优化。

产业结构的调整，产业结构的优化是经济发展过程的一个长期任务。产业结构由低层次向高层次的转化，要取决于与此相应的各种转换条件。在转换条件没有具备以前，便会产生适应于高低不同层次结构的经济诸因素的不协调性，甚至发生脱节现象。我国前一时期农村产业结构调整所出现的粮田面积锐减，农业从业人员由种粮行业向其它行业发生大流量转移就是证明。这就告诉我们，在粮食生产和农村多种经济的部门结构运动变化中，只有粮食生产发展到一定水平，调整产业结构、发展多种经济才具备可能条件。如果在调整产业结构中不能使粮食生产持续稳定发展，粮食这个基础得不到巩固提高，调整产业结构的先决条件就会丧失掉，开始发展起来的农村其他产业部门最终也会萎缩下去。着眼于此点，要求我们必须确保一定数量的种植面积，不能笼统地讲因地制宜的调整，否则，农民会更加减少粮食面积。因为在一些条件好的地区，既宜种粮，更宜种植经济作物，由于农业内部比较利益结构的不合理性，农民会更加地偏好选择种植经济作物，这样必然带来粮田面积的缩

减，而这在现有技术条件下是无法用提高单产来弥补的。同样，对于从事农村第二、三产业人员的专业技术水平也不能片面强调，因为这势必影响从事粮食种植业人员的耕作经营水平。

第三，跳出农业上、投资下，农业下、投资上的简单定式，从战略高度认识投入对粮食增长与发展的至关重要性，实行国家对农业财政投入的倾斜政策。

考察我国粮食周期波动的成因，我们不难发现，当农业发展比较顺利，粮食供求关系比较缓和时，受优先发展重工业惯性的影响，投资结构开始向工业倾斜。当倾斜达到一定程度时，由于长时期投资不足，农业的增长速度开始减慢，粮食供求矛盾开始尖锐，这时，投资结构又开始向农业倾斜，农业的增长速度开始提高，而当农业增长到一定强度后，投资又开始向工业倾斜。从这种如此反复的周期波动中，我们看到这种投资重心倾斜战略的基本出发点始终是为了促进工业的迅速发展。因此，不改变这种思维定势，农业投资问题将不会得到根本的解决。

根据一般国家经济发展的规律，在工业发展到一定程度后，国家财政与农业的关系将发生历史性的转折：即从工业化的积累取之于农业变为将工业积累的部份转化为国家对农业的投资。我国对农业投入的日益减少是不符合这一历史进程的，因此今后应规范政府的投资行为，以保证国家对农业投入的财政资金的供给。

第四，完善粮食购销体制的变革，软化合同定购基数，扩张粮食市场需求，逐步实现购销同价，加大市场粮价刺激力。

粮食购销体制实现统派购到合同的变革，尽管其具体政策本身有着某些不足，但由于它在粮食生产中导入了市场机制，抛弃了强制性的指令性计划和行政手段，因此其基本内核我们仍应坚持。当前我们主要应对

购销体制的改革加以完善,为此必须遵循以下几项基本原则。一是加强粮食生产的计划管理;二是确保粮食合同的严肃性;三是必须坚持等价交换;四是应以粮食价格作为农产品的中心价格;五是社会各利益集团应共同承担购销体制改革的代价,以减少改革所带来的振荡。

目前合同定购完善最迫切的任务有两项:一是适当软化粮食合同定购的硬度,由于粮食的需求价格弹性和需求收入弹性,供给价格弹性和供给收入弹性均较小,粮食生产不稳定。市场波动大,国家直接收购一部分粮食是必要的,但是必须建立在收购比例适度的基础上。二是适当强化市场粮食刺激的硬度。国家合同定购以外的粮食,可以通过市场采购的办法掌握起来,以扩张粮食的市场需求,加大市场粮价刺激力。国家销售到缺粮地区和经济作物集中产区的粮食,逐步实行购销同价;城镇工业用粮,相机实行购销同价,以最终改变购销价格倒挂的现象。

第五,填补粮食生产中的“管理空白”,治理整顿粮食经济秩序,以创造宽松和谐的粮食增长外部环境。

我国目前粮食生产的环境日益恶化,很不利于粮食生产的稳定发展。主要表现为两个方面:一是在抛弃直接控制手段时并没有及时建立起相应的间接控制机制,因此在新旧体制转换的过程中出现了“管理真空状态”和宏观失控现象,我国农用生产资料市场的混乱就是失控的明显表现。二是实行家庭经营后组织制度缺位,集体经济组织名存实亡,不能起到指导农民生产的参谋咨询作用。近年来农民生产行为中所表现的盲目与趋同,如致使农业生产内耗的“羊毛大战”、“苕麻大战”就是集体经济层次作用削弱的明证。因此,我们应把治理整顿粮食经济发展秩序作为一项重要任务来抓,在搞好组织制度补位的同时,“加强对粮食生产和粮食生

产所需要的重要农用生产资料的宏观调控和市场管理”,其重要方法是“实行对重要农用生产资料的主渠道经营,一条龙供应”。

三、粮食稳定增长的机制再造

一般而言,“经济周期几乎要牵涉到经济体系一切的部份,象这种复杂的现象,是不可能用任何一种个别因素来说明的”,^②粮食周期波动更是如此,它是各种因素共同作用、交织合力的结果,因此应全方位地看待粮食波动的成因。也应重视其他因素对粮食生产的制约作用。因为,当增长的物质基础薄弱,粮食生产的应变能力极差时,即使通过政策的有效投入,使增长出现跳跃。那么这种现象也是短暂的。由于政策效应的阶段性,增长的势头随时都有可能被波动所取代,从而使生产回到原来的水平。因此在确保政策对粮食生产加以保护、实行倾斜的前提下,关键还在于如何使粮食生产的内部形成一套稳定增长的内在机制,通过这套机制,使粮食生产形成自我完善、自我改造与自我发展的能力。我们认为,粮食稳定增长的内在机制应着重从以下几个方面构造。

1. 建立土地合理流转机制。在我国由于土地和农民的特殊关系,因而使土地流转困难较多,适度规模经营发展缓慢。为此,应采取相应措施,强化土地有效流转机制。一是进一步地实行“两权分离”。在使所有权具体化、人格化前提下,进一步放宽经营时限,使经营权能在几代人之间世袭,以此促使土地使用权的合理流动。二是实行有偿转包。在不改变土地所有权的前提下,土地经营者可将承包土地有偿地转让、转包他人,以鼓励有条件的农户或无力经营的农户把土地转让出来实现土地相对集中。三是建立转包的组织规范,在农户确需土地转包时,必须通过发包组织统筹处置,个人不得擅自转让、转包,以此明确土地产权关系,便于土地监督管理。土地流转机制的形成,可以把土地集中到

有种粮积极性的农户手中，避免长期从事非农产业的农户、劳弱户等无力经营土地者撂荒弃耕或粗放耕作，有利于土地资源的合理配置。这是目前实现规模经营的最好形式。

2. 粮食生产积累投资机制。我国粮食生产停滞甚至萎缩的一个重要原因，就是前一期没有形成有效的农业自我积累投资机制，因而很不适应粮食生产商品化、社会化、专业化的要求，这种不适应性具体表现在三个方面：一是低收入——低积累——低收入的不良循环尚未根本打破；二是积累动力不足，但消费早熟却已涉及农村；三是积累主体规模过小，农村货币信用关系又不发达，积累行为极度分散。这表明我国农业的积累投资机制仍然是建立在自然经济基础之上的，因此必须按有计划的商品经济的要求重建积累投资机制。包括几个不可分割的内容：第一，实现投资积累主体的转换。我国农业投资积累主体长期是由国家承担的，实行改革之后，投资积累主体应由直接从事粮食生产的农户承担。第二，变更投资积累的动因。过去进行投资积累的目的只在于自给半自给生产，因此既没有外在压力，也没有内在动力；现在随商品经济的发展，比较利益的刺激，从事投资积累旨在通过再生产的不断扩大获取整个社会的平均利润，因而具有投资积累的外在压力和内在动力。第三，重新分割积累与消费的比例。传统的自然经济条件下，积累不够，消费有余；商品经济条件下，视积累为“社会最重要的进步职能”，因此从长远利益出发，节衣缩食，不断扩大再生产。第四，再塑投资结构。由投资结构单一化转向多元化。其基本格局是：国家主要投资于基础设施，各级地方政府主要在农产品上投资，而农户则主要投资于日常生产。第五，引进货币信用关系，充分发挥货币信用对投资积累的引导和刺激作用。由于粮食产出的增长有赖于经济投入要素的数量

扩大与质量提高，因此必须下大力气建构一个合理有效的积累投资机制。

3. 粮食科技吸纳机制。我国人均农业用地低于世界平均水平。在有限的土地上，在技术条件不变的情况下，农业开发的弹性很弱。粮食生产的增长幅度要更上一层楼，最终只能看现代科学技术对农业的装备程度和农业发展对科学技术的吸纳程度。应扩张农业科技的作用，以建立高产、稳产、优质、低耗的农业实用技术体系。

4. 粮食发展自组织机制。现行农产品内部比价不尽合理，农、工、商诸业之间的比较利益悬殊，致使农民积极性转向。种粮积极性下降就是没有自觉利用价值规律的结果。我们应本着价格既要反映价值，又要反映供求关系的原则，逐步调整现行不合理的粮食价格，以矫正长期以来被扭曲了的价格信号。但从目前来说，国家不可能拿出过多的财力来进行这样的大动作变革，因此有必要让市场参与调节，显示力量，这既可以强化谷贱伤农，农乏谷少，价格腾贵的自组织能力，又可以逐步解决价格背离价值的矛盾。

5. 粮食波动平抑机制。波动是不可避免的，但应利用平抑机制熨平波动，这包括两个方面的内容。一是当粮价趋于下跌时，粮食部门应保证把农民的余粮收购起来，存在国营商业这个“蓄水池”里，避免谷贱伤农；当粮价上升农民惜售时，粮食部门应将存粮向市场抛售，平抑粮价。二是在有可能预见粮食周期波动趋势的情况下，根据投资发挥作用的滞后性，提前进行周期调节，即在粮食生产迅速扩张的阶段适度缩减投资，在粮食生产快速收缩阶段大力增加投资，从而使粮食周期波动趋于平缓。

注释：

①参见拙文《硬化土地财产约束，创新粮食增长制度》，载《粮食经济》1988年第8期。

②参见哈伯勒，《繁荣与萧条》，中译本，第19页，北京：商务印书馆。

(责任编辑 沈晓冰)