

粮食流通体制：探求 市场力量与政府力量的均衡

邓大才

改革开放以来，粮食流通体制曾经“几收几放”。收和放就是政府力量和市场力量博弈的结果。不管是收，还是放，都有一点矫枉过正，以致经常出现“一收就死，一放就乱”的局面。这也说明收和放都缺乏一定的理性，缺少经验，其实质是粮食流通体制在市场力量与政府力量的分工上，还不十分明确和具体。特别是目前对于粮食流通体制改革，还存在着主张完全市场化和完全政府主导的两种极端思路。其实，对于粮食问题，市场不能完全解决，政府也不能最有效率的解决。最好的方式就是交替运用市场力量和政府力量，取对方之长，补己之短，求双方博弈的均衡。

一、市场力量不可缺，但是市场力量不是万能的

(一) 粮食流通体制必须要市场发挥基础性作用

1. 粮食流通体制必须要市场发挥基础性作用是市场经济体制的必然要求。粮食流通体制与市场经济体制是个体和整体的关系。个体与整体是包含与被包含的关系，个体是整体的一部分，其性质是体现整体的属性，个体要反映和遵守整体的游戏规则，反映整体的属性。如果个体不能反映或者没有整体的属性，必然不属于整体的一部分。中国经济体制改革的整体目标是建立社会主义市场经济体制，即整体目标是建立市场经济体制。粮食流通体制是整个国民经济体制中的一种，属于个体。经过二十多年的市场化改革，现在市场在经济中的作用越来越大，从整体上看，已经属于市场占主导的经济体制了。在这个大背景下，作为个体的粮食流通体制也应引入市场机制，让市场发挥基础性作用，才不会与整体的市场经济体制相冲突，才会正确反映体现市场经济整体的属性。这一要求是作为整体的社会主义市场经济体制与作为个体的粮食流通体制的关系所决定的，是不以人的意志为转移的。所以说粮食流通体制市场化是社会主义市场经济逐步完善和深化的必然结果。

2. 粮食流通体制必须要市场发挥基础性作用是粮食的商品性质决定的。商品的最本质特征就是自由流动，等价交换，其价格受市场供求关系的影响。在市场经济条件下，粮食是一种较为特殊的商品。既然是商品（虽然特殊），就必须接受市场的调节，按照市场经济规律进行生产经营。如果不能做到这一点，粮食就不能称之为商品。所以粮食不管多么特殊，也必须按照商品经济的规律来调节粮食的生产经营。

3. 粮食流通体制必须要市场发挥基础性作用是粮食经济正常运行的基础。粮食这一问题涉及到许多主体之间的

利益，如生产者、经营者和消费者，中央和地方，产区和销区，粮食产业和其他产业之间的利益分配与调整。这种利益分配与调整如何确定是解决这些问题的关键。计划经济时期，我们曾经用计划的方式对这些利益在各主体之间进行过强制性的分配。实践证明，这种行政式的利益分配方式是不能很好地协调这些主体的利益的，它是以一部分人长期受益，一部分人长期受损为代价的。如果这些利益关系协调不好，粮食经济就不能正常运行（所谓正常运行就是保持粮食供求基本均衡）。例如，如果生产者分配的利益少了，就会减少粮食种植面积，使下一个季度或者下一个年度的粮食供给短缺；如果经营者不能得到平均利润，就没有经营的积极性，产区的粮食就销不出去，销区的粮食就运不进来。除了中央和地方之间的经济利益可以通过行政方式进行一对一的谈判解决外，其他利益关系必须有一个基础性利益参照系数，否则无论如何谈判，不仅不会满意，而且各主体本身也不知道自己是吃亏了还是得利了。这个基础性利益分配机制就是市场机制。只有让市场来确定这个参照系数，或者干脆让市场来分配这些利益，才会让各个主体接受。因此，粮食经济要正常运行，必然要市场参与各主体之间的利益分配。

(二) 市场力量不是万能的

市场作为一种商品或者一种经济的调节机制，有其天然的优点，也有不可忽视的缺点。对于一种普通的、不承担任何社会或者政治性质的商品，市场机制能够很好的发挥作用。但是一旦这种商品具有超越普通商品的社会性质、政治性质或者战略性质，市场机制就不能完全解决这些非经济的性质。粮食正是这样一种特殊的商品。它不仅具有普通商品所具有的经济性质，也具有普通商品所不具有的社会、政治性质。由于粮食的这种特殊性，就决定了市场机制只能解决部分问题。

市场化可以用较低的成本解决粮食供不应求时的供求矛盾。市场化的本质就是用市场的力量来引导商品的供给和需求。粮食的市场化就是在粮食的生产、流通和消费上让市场机制单独发挥作用，用价格来引导粮食的产供销。当粮食的供给小于需求时，放开粮食管制，粮食价格上升，这无疑可以调动农民种植粮食的积极性，粮食产量会增加，并向均衡产量推进。这不需要花费多少调节和管理成本，只要让市场自动调节就行了。所以说如果是粮食供不应求时，利用市场机制，可以用很低的成本就能使粮食产量推向供求平衡。

市场化也可以用较低的成本解决粮食供过于求时的供

需矛盾。当粮食供过于求时, 放开粮食价格, 则粮食价格会下跌, 农民会减少粮食种植面积, 进而减少粮食供给数量, 使粮食产量降低, 并推向供求平衡。也就是说, 粮食供给如果多了, 让市场价格引导农民, 就能让多了的粮食自动降下来。不需要用行政力量, 也不需要行政成本。

虽然市场化能够用较低的成本解决粮食多了和少了的问题(即使是这些问题也只能从数量上解决粮食的供给问题), 但是在粮食供给背后的其他相关的问题, 特别是非经济性质的问题却无能为力。这些问题不能解决, 就不能说粮食的供给问题已经很好的解决了, 这些问题不能一并解决的粮食流通体制肯定不是一个各方面都比较满意的体制。具体来说有以下四个方面的问题, 市场机制是无法解决的。

1. 市场力量不能解决粮食的稳定供给问题(即不能确保粮食始终处于供求基本平衡的范围内)。粮食是一种特殊性的商品, 供给弹性大而需求弹性小。粮食价格的任何上涨都会引起供给的大量增加, 而需求对于粮食的价格却不太敏感, 即使价格再高, 也不会减少多少, 价格再低也不会增加多少, 在一定的时间内需求可以说接近常数。而且粮食一旦出了问题, 就危及人的生存和国家经济安全, 任何一个国家都把粮食问题作为一个战略性问题来对待。粮食需求的这些特点就决定了粮食必须保持在一个稳定的范围之内, 也就是说必须长期使农民有种植粮食的积极性。但是市场机制却无法使粮食种植面积长期稳定在保证粮食稳定供给的范围内。因为依靠市场机制调节粮食的供求, 其产量总是在供需均衡量上下波动的。当粮食供过于求时, 粮食价格下跌, 农民在价格的导向下, 调减粮食种植面积, 农民的这种自发行为就会使得下年、或者下下年粮食产量低于均衡产量。反之, 当供不应求时, 农民就会自发调增粮食种植面积, 使下年、或者下下年粮食产量高于均衡产量。在市场机制的调节下, 粮食供给量的大幅振荡, 就无法保证粮食的稳定供给, 即不能确保粮食始终处于供求基本平衡的范围内。

2. 市场化不能解决粮农稳定增收的问题。市场化就是按照市场规则来分配收入, 粮食供过于求时, 价格下降, 农民的收入就要下降, 粮食供不应求时, 价格上升, 农民的收入就要跟着上升。在市场经济条件下, 如果没有其他的非市场力量, 农民收入可能会上升, 也可能会下降, 市场化并不能保证粮农持续的稳定的收入增长。从理论上讲, 农民在供过于求时所得的超额收益可以抵补供不应求时的损失, 但是由于粮食是一个特殊商品, 在粮食供不应求时, 政府不会让粮食价格大幅上涨, 所以粮农并不能享受到粮食供不应求时的粮食价格上涨的好处。所以要解决粮农的持续稳定增收, 必须依赖于政府的力量。

3. 市场化不能解决粮食经济安全问题。市场化只能使农民收入上下波动。如果是普通的商品, 生产者收入上下波动属于正常现象, 但是在粮食生产上却不能随意让农民的收入波动。因为粮食作为关系生存、关系经济安全的特殊商品, 其生产不允许、也不能随意波动, 特别不能波动使之低于粮食安全的极限。这有三个方面的原因: 一是收入波动与产量波动是一种累级性的波动。因为在农民收入波动后面, 还伴随着粮食供给的波动。而且后一个波动的幅度大于前一个波动的幅度。如果不能把农民的收入波动控制在一定的幅度以内, 粮食供给波动就无法控制。二是

粮食是自然再生产和经济再生产交织在一起的生物性生产, 周期较长, 在粮食生产周期中, 即使出现了价格的大幅变动, 农民也无法调整生产规模, 只能任其波动, 这些波动还有累级的性质, 从而进一步放大粮食的供给波动。如果没有外力干预, 任市场调节, 价格信号传递的滞后性, 只会使供给严重低于需求后, 价格才会反弹。而这时对经济安全已经造成了实质的危害。三是粮食产量与价格的波动是一种发散型的波动。根据“蛛网理论”, 本期商品的供给量决定于前一期的价格水平。这就使粮食价格波动与产量的波动幅度越来越大, 离开均衡点越来越远。这就是经济学家所说的“发散型蛛网”。如果任其波动, 其震荡幅度一定会超出经济安全范围之外。在这种情况下, 如果没有其他力量来干预, 粮食经济安全, 粮食的供给稳定, 社会物价的稳定就无法保证。

4. 市场化不能解决产区补偿问题。对于像中国这样一个人口大国, 即使流通体制让市场发挥基础性作用, 也必须要求产区做出一定的牺牲, 即要求有足够的农民从事比较效益低的粮食生产。让市场发挥基础性作用就是倡导资源配置由低利润向高利润方向流动。现在要求粮食主产区做出一定的牺牲, 生产只能带来较大社会效益、较低经济效益的粮食。粮农肯定不会干, 这就要求以其他方式对粮农的这一牺牲行为给予适当的补偿, 这是市场化办不到的。因为这种行为是与市场经济的要求完全相悖的, 也是市场经济原则所不允许的。所以产区的补偿问题, 市场化是无法解决的。

二、政府力量也不可缺, 但是更不能完全取代市场

(一) 粮食的非经济性质要求政府力量发挥作用

粮食是一种特殊商品, 其特殊性主要体现在, 粮食商品还承担了不少非经济职能, 如保证人类生存的社会性质、确保稳定供给的政治性质、确保国家经济安全的战略性质和本身内含的产业弱质性, 等等。这些非经济性质光靠市场机制是无法解决的, 必须依靠政府的力量加以矫治。具体来说有以下几种:

1. 粮食的公益性性质需要政府力量。粮食是一种人人不能少的物品。这种物品, 多不得, 也少不得。多了会成灾, 少了会死人。从这个意义上讲, 粮食是一种公益性商品, 具有公共物品的某些特征。公共物品是市场机制不能单独解决的。对于粮食生产者来说, 既是生产商品, 也是为社会作贡献。特别是许多粮食生产者, 在粮食价格不能弥补生产成本的情况下, 也必须生产。但是在市场经济条件下, 粮食生产者是独立的市场经济主体, 是一个理性的“经济人”, 在粮食价格不能弥补成本时, 就不会生产。而粮食的公益性却要求粮食的生产者具有一定的奉献精神。这就会使两者产生较大的矛盾。要解决这一矛盾, 必须依靠政府对粮食生产者进行一定的补贴, 才能保证粮食这种具有公益性性质的商品的稳定供给。

2. 粮食的社会稳定性性质需要政府力量。粮食价格是价格体系的核心, 如果粮食供不应求, 其价格必然会波及到其他商品的价格, 所以说粮食价格是价格体系的“稳定器”, 是一切商品稳定的基础, 是国民经济平衡发展的基础。中国改革

开放以来的几次经济的大起大落,都与粮食价格的大涨大跌紧密相关。所以粮食具有社会稳定作用。但是在市场经济条件下,粮食价格波动是必然的,特别是粮食是一种可以囤积居奇,可以进行投机赚大钱的商品。要让粮食发挥社会稳定作用,就必须首先稳定粮食价格(稳定粮食价格,并不是粮食价格不波动),即让粮食价格在可以接受的范围内波动。这是市场力量办不到的,必须引入政府力量。

3. 粮食的国家经济安全性质需要政府力量。粮食具有“战略”性质,是国家经济安全的基础。粮食经济安全,也称为粮食安全,其概念是在20世纪70年代由联合国粮农组织(FAO)提出来的,定义是保证任何人在任何时候都能够得到为了生存与健康所需要的足够食品。笔者认为在中国不同的时期,粮食经济安全有不同的涵义,在与外国贸易不多的时期,粮食经济安全就是粮食供给能够保证中国居民的基本供给,不因为粮食的问题影响全国居民的生存和健康,影响国家经济社会的发展。在与外国贸易交往比较多,还应包括因粮食供给不足,依赖其他国家的粮食供给而损害本国的国家主权、独立的问题,不因国际粮食市场的波动而影响国内经济社会的发展。对于像中国这样一个拥有将近13亿人口的大国来说,确保粮食的经济安全尤其重要。因为中国人口太多,一旦出现较大的粮食缺口,任何国家都不给保证。另外中国长期受到西方发达国家的歧视,如果中国的粮食无法达到一定的自给程度,在对外交往上,就可能要受制于人。但是粮食的经济安全性质,市场本身是无法保证的。正如前面说过,粮食生产和需求是一种“发散型蛛网”,市场只能使这种商品供给大起大落。在大起时,倒不会出现经济安全问题,但是在大落时,就在所难免了。粮食对国家经济安全的这种性质就需要政府的力量,即需要政府从宏观上来调度,来掌握,来预测。

4. 粮食产业的弱质性需要政府力量。粮食生产经营属于农业中最弱质的产业,具有系统风险和非系统风险。一是粮食生产的自然风险大。粮食生产是生物性生产,自然再生产与经济再生产在一起,各种自然因素直接影响粮食生产,这就使得粮食产业的运行风险大大高于其他产业。二是粮食的经济风险大。粮食生产的周期较长,使粮食面临较大的经济风险。按照经济学原理,价格的变动最终会引起生产要素的流动。但是粮食生产周期较长,在生产过程中,即使价格出现了较大变动,也难以调整资源的配置,如果下跌,只能眼睁睁的看着亏损。粮食的需求弹性小,而供给弹性大的特征,又加剧粮食生产经营的风险。粮食产业的弱质性就决定了粮食生产者在与其它主体竞争中,处于劣势地位,如果任由市场机制发挥作用,没有一定的外力支持,粮食供给的周期性巨幅波动势必难以避免。而这又与粮食的经济安全性,粮食的社会稳定性和粮食的公益性相矛盾。因此粮食的弱质性也需要政府力量的强力支持和保护。

(二) 政府力量不能取代市场力量

1. 政府不能以最小化成本解决所有的粮食问题。政府可以通过强制力量解决几乎所有的粮食问题。这已经为改革开放以前的统购统销粮食流通体制的实践所证实。但是这种方式并不是成本最小,效率最高,效果最好的方式。通过政府的力量来强制实现粮食供求平衡是一种低水平的、

“半饱型”的强制平衡。因为政府不是万能的,它也有缺陷。如果不依靠或者参照市场价格,政府并不知道市场的均衡价格在什么位置,不知道市场上粮食是多了还是少了。在政策选择上,就会比较盲目,只能根据经验来定价,这种定价方式可能使粮价定得低,也可能定得高。定得低就挫伤农民的积极性,农民根本就没有产粮的积极性,从而影响以后年度的粮食供给。定得过高又增加了政府的管理成本。不管哪一种方式,都需要支付较多的政府管理成本。

2. 政府力量不能持久的解决粮食问题。政府力量的确可以起到立竿见影的效果。如当粮食短缺时,通过各种财政补助或者优惠政策,可以增加下个季度的粮食供给。当粮食供过于求时,政府通过减少粮食的支持保护,或者抛售储备粮食来平抑市场,确保供给。但是这种方式只能短期有效,暂时起作用。因为这种方式长期使用,不仅政府要承担巨额的行政管理成本,而且市场机制的作用也会受到压制,长期如此,政府力量的度就无法保证。管理的边际效果也会发生作用,即管理得越多,管理的时间越长,其边际积极作用越少,一旦边际积极作用与边际负面作用相当,则政府力量的作用就为零。

3. 政府力量只有以市场为基础才能更加有效的发挥作用。政府力量什么时候干预,干预的程度如何,以什么方式干预,都必须以市场的现状为参照。如果市场机制不能正常发挥作用或者干脆排斥市场作用,则政府力量使用的度和使用的时机就无法控制。可能力量过大,使调整反馈过头,也许力量不够,难以达到粮食长期平衡的目的。有时可能时机还不成熟时,就过早进行干预,从而影响市场的正常调节;也许时机已经成熟,但是如果市场参照,也可能会忽视,从而错过调控的时机。所以政府力量要有效的发挥作用,要恰如其分的弥补市场的缺陷,必须以市场机制的作用为基础。

三、粮食流通体制:行政干预过多和市场作用不够

改革开放以来,粮食流通体制改革经过多次调整,市场也在一定程度上发挥作用,但是仍然还是以行政管制为主,市场机制作用为辅。在这种体制中,行政干预过多、过滥,而市场作用的空间不够,力度不大,在两者的对比中,市场总是第二位的,只能跟着行政管制转,只能服从行政管制。具体主要体现在以下几个方面:

1. 垄断收购渠道。目前的粮食流通体制规定,粮食只能由国有粮食企业或者粮食加工企业收购,在一个区域内,国有粮食企业作为一个市场主体,收购粮食,就形成了买方垄断。这就是经济学上所说的单一寡头垄断,在这种情况下,粮食价格的形成都由区域内垄断的粮食部门决定。而且粮食政策还规定,粮食企业是自主经营,自负盈亏的市场主体,粮食企业作为一个理性的“经济人”,必然追求利润最大化。在这种体制下,这个“经济人”就会利用国家政策的规定,求自己的最大化利润,其手段只有一个,尽力压低收购价格,尽力降低农民出售粮食的等级。而且农民只能被动的接受定价、接受粮食的等级,没有退出的余地、没有选择其他收购主体的空间。因为整个区域只有一个收购者,无法讨价还价。这种收购与计划经济的统购其本质是一样的,没有市场可

言。可以说在粮食收购过程中,市场连“发言”的机会都没有,又怎么能说让市场机制发挥了作用呢?垄断收购渠道其实质是国家利用自己的行政力量,保护不该保护的主体——粮食企业,打击了本该大力保护的主体——农民,抑制了市场机制作用。

2. 垄断粮食批发市场。目前的粮食流通体制还规定,粮食由国有粮食部门在批发市场进行顺价销售。由于在区域批发市场,批发主体即卖者只有一个,就是国有粮食企业,而买者即零售商却众多,只能被动的接受国有粮食部门振振有辞的所谓“顺价”。这也是一个典型的卖方垄断。正如前面所说,粮食企业作为市场的“经济人”,根本不会执行国家所期望的收购成本加适当的利润构成顺价,反而会利用国家的体制来最大化的获取利润。顺价销售演变成了粮食企业挤费用、弥补亏损、套取国家财政补贴的机会。这就使得粮食批发的顺价变成了国有粮食企业的垄断出售价格。这种交易行为也没有市场可言。

3. 垄断粮食的进出口贸易权。目前的粮食流通体制是以粮食短缺和粮食的经济安全为假定来设计的,对于粮食进出口贸易的管理,依然由国有外贸部门垄断(国家垄断粮食进出口业务是大部分国家的基本政策,但是在国外却是在国家政策支持的私人企业经营进出口业务,而不是国有企业。国家垄断粮食进出口业务与国有企业垄断粮食进出口业务有本质的区别)。国有企业垄断的弊端,在国内粮食价格高于国际粮食价格和粮食供求基本平衡的条件下,是不会出现的。但是一旦国内粮食价格低于国际市场价格或者国内粮食供给大大超过需求,问题就会暴露出来。另外国有粮食外贸企业也是一个理性的“经济人”,在国内粮食价格高于国际粮食价格和粮食供过于求时,没有外销的积极性,相反在国内粮食供不应求和国内粮食价格低于国际粮食价格时,不仅不会从国际上进口粮食弥补国内供给不足,反而会把国内粮食外销,获取国内、国外粮食的差价。这是一种较为典型的逆市场行为,产生这种行为的关键,就是粮食进出口贸易经营权的国有企业垄断。如果放开粮食进出口贸易(指允许各种经营主体经营进出口贸易,并非是放开粮食配额,任由粮食自由流动)经营权,则粮食会按照市场价格的导向流动。

4. 排斥其他粮食经营者。目前的粮食流通体制在收购和批发环节,都是以国有粮食企业为中心进行的。这种制度是以排斥、限制其他经营者为前提的。经济学上所说的寡头垄断,要么是买方垄断,要么是卖方垄断。但是中国的粮食流通体制所塑造了一个在粮食收购过程买方垄断,在粮食批发市场上又是卖方垄断的超级寡头。缺少充分的竞争,缺少市场压力。在这种缺少其他经营者的竞争下所形成的粮食价格是一种包含粮食企业超额利润在内的垄断价格。可以说没有其他粮食经营者广泛参与的交易行为,是一种排斥市场的行政垄断行为。

5. 限制粮食自由流动。这有两个方面,一方面,为了保证粮食顺价销售,各地都采取了多种严厉的措施,禁止其他粮食经营主体收购、贩运粮食,粮食流动受到了极大的限制。另一方面,目前的粮食流通体制的省长负责制,要求各地必须敞开收购农民的余粮,而保护价格又是由各省、甚至各地、各县制定,而保护价格的高低又涉及地方的粮食风险基金的支出负担。这就会使地区之间的保护价格有较大的差异。因为商品总是由价格低的地区向价格高的地区流动。如果

一个地区的粮食保护价格高于其他邻近的地区,其他地区的粮食就会以各种形式进入这一地区,从而增加这一地区的财政负担,为了减少这些负担,各地都会在边境上人为的拦关设卡,不允许外地粮食流入本地,封锁粮食市场,从而使全国粮食市场被区域分割。粮食市场的地区封闭性,势必造成粮食价格信号的失真,导致粮食主产区成为粮食低价区,使主产区农民的利益受损,粮食主销区成为粮食高价区,使主销区的消费者的收益受损。

6. 封闭的粮食金融。粮食收购资金封闭运行是针对国有粮食企业设计的,主要担心国有粮食企业形成新的亏损,担心粮食收购资金挪做他用。但是这种封闭的金融体制,运行成本极为高昂,而且并不能完全做到封闭,还是有大量的资金渗漏。因为国有粮食部门是一个永远都填不饱的“黑洞”,这是由其体制所决定的。其实如果允许其他粮食经营主体参与粮食的收购与销售,不仅不需要成本极为高昂的粮食收购资金封闭运行,而且可以用更少的粮食收购资金解决粮食的收购问题。因为对于非国有经营主体来说,是不会无限的亏损下去,也不会把资金从银行贷款来挪做他用。而且收购资金也不会完全依赖农业发展银行,而是以银行为主多方自筹。与其通过行政力量高成本、低效益的维持粮食收购资金封闭运行,倒不如同时放开粮食金融市场和粮食经营主体,让市场机制引导粮食收购资金流向,这于国家、于粮食生产者、于消费者都有好处(当然国有粮食部门就由软预算约束变成了刚性预算约束,但是这是粮食流通体制改革必然要支付的改革成本),这是一个典型的帕累托改进过程,改革收益远远大于改革成本。

形成这种行政主导的局面有以下几个方面的原因:一是中国有强大的政治管制能力。中国的粮食流通体制改革经过多次调整,因为中国是一个集权制国家,决策者有较大的权利,有强大的行政管制能力和行政推动力,往往在粮食市场供给偏紧时,决策者自然而然就想到利用行政管制,因为这来得快,决策者也比较放心。二是完善的网络或者说组织资源——粮食企业是决策者偏好行政管制极为有利的条件。决策者为了节约管理成本,组织成本都自觉不自觉的利用这个既存网络达到粮食的各种非经济性质。三是有依靠行政手段配置粮食资源的传统、经验和惯性。新中国建国以来,在粮食生产经营上一直是计划经济,利用行政管制来配置资源,我们积累了很多经验,觉得用起来顺手。即使在市场经济条件下,也舍不得放弃和更改。四是对行政力量过分迷信。由于传统粮食流通体制在解决全国粮食的供给上起了很大的作用,决策者比较信任行政管制的作用,有时甚至是迷信行政管制的威力,而不习惯利用市场来达到自己的目的,甚至不相信市场在资源配置、调动农民积极性方面的作用。五是过高估计了政策执行环境。很多政策都必须要有比较适宜的制度环境。传统的流通体制有传统的制度环境与之相配套。改革开放后,市场观念已深入人心,市场在许多方面已起主导作用,粮食作为一种特殊的商品,也不能游离于市场作用之外。但是行政管制偏好者总是认为只要具有强大行政管制能力和完善的行政管制网络,行政管制就能以最小的成本、最快的速度达到预期目的。

目前粮食流通体制所具有的强烈行政管制偏好和行政管制政策是粮食流通体制引入市场机制,让市场发挥基础性作用的最大“拦路虎”。因此,对于一个具有强大的行政管制

能力和强大的行政管制偏好的国家,以市场为取向的粮食流通体制改革最大的任务就是弱化行政管制偏好、约束和规范行政管制程序、削弱行政管制能量。

四、交替运用:探求市场力量和政府力量的均衡

(一)粮食流通体制要合理确定政府与市场的分工

市场力量和政府力量,各自有优点,也有缺点。都无法单独解决粮食这一特殊的商品的生产 and 流通问题。这就要求在设计粮食流通体制时,要合理确定各自的分工,取长补短,共同解决粮食问题。

市场力量应当发挥基础性作用和主导作用。在新的粮食流通体制中,市场应该成为主要的调节工具和调节手段。一切交易、一切资源的配置、一切利益分配都应以市场为基础来进行。市场能够解决的问题,尽量让市场力量解决,减少政府干预,减少不必要的行政管理成本。

政府力量作用的空间和范围,应是市场机制作用不了,或者市场作用无法解决的粮食的各种非经济性质。如粮食的社会稳定性质、粮食的经济安全性质、粮食的社会公益性和粮食产业本身的弱质性。如在粮食供不应求时,是市场能够发挥作用的领域和时候,一定要依靠市场的力量,这可以节省成本,提高效率。而在粮食供求基本平衡或者供过于求时,光靠市场力量无法解决粮食的安全问题,这就需求政府出面来解决。

另外,在运用政府力量矫治市场的失灵时,也要以市场机制为基础,尽量使用市场的手段,而要少用行政管制。只有交替运用市场的力量和政府的力量,才能使粮食问题的函数取得极大值,使诸多粮食问题得到较好的解决。

(二)粮食问题的解决要以市场为基础

粮食虽然具有较多的社会性质,承担了许多其他商品没有承担的社会功能,但是它毕竟是一种商品,只不过是一种特殊的商品。既然是商品,就必须按照商品经济的要求来设计其管理制度。

1. 以市场为基础构筑多元化的粮食经营主体。经济学原理表明,没有多元化竞争主体,市场机制就难以发挥作用。一是粮食经营主体权利平等。在新的粮食流通体制中,不管是收购环节,还是粮食批发环节,甚至是粮食的对外贸易方面,要给民营粮食流通企业和国有粮食经营主体同等的经营权利。二是在粮食多元化主体的培育方面,要坚持存量改革和增量发展并举的原则。前几年的国有粮食企业改革还不彻底,必须进一步改革,除部分粮食储备仓库划为国家专储企业外,其余的企业要完全走向市场,完全与政策性业务脱钩,成为真正的市场主体。同时要大力培育其他经营主体,鼓励其他经营主体参与国有粮食企业的改革,将国有粮食企业改造成多元产权主体和利益主体。三是政府委托的政策性业务(收购业务、批发业务、销售业务、进出口业务等)要在所有的经营主体之间进行竞争性选择,谁出的条件或者价格最好,就交给谁,任何企业都不应有特权。四是取消粮食经营主体的管制制度,放宽准入条件。粮食虽然是一种特殊商品,但是粮食经营企业和其他的经营企业一样,没有什么特别。经营主体越多,越有利于接近充分竞争的市场模型,就越有利于粮食的流通,就越能为政府力量的适时适度干预提供条件。

2. 以市场为基础构筑价格形成机制。粮食流通体制以市场为基础,就是要以市场为基础构筑价格形成机制,特别是粮食支持价格、粮食的保护价格、粮食的直接干预价格都必须参照市场价格,以市场为基础制度。具体来讲,一是粮食的价格要以粮食的价值为基础。因为粮食是一种具有公益性的商品,其价值由两部分组成,一部分是经济价值,一部分是社会价值。市场只能反映经济价值,其社会价值部分要政府根据粮食生产收益情况进行支持保护。当然粮食价格反映粮食的经济价值并不一定要完全与之相等,而是围绕经济价值上下波动。二是粮食的价格充分反映粮食的供求关系。在市场经济条件下,粮食价格是供求直接作用的结果,并反映其供求关系。三是允许粮食价格在生产者和消费者可以承受的能力内自由浮动。当然以市场为基础形成粮食价格并不是所有的价格任其波动,还要政府的力量对严重影响生产者和消费者的过度价格波动进行调节。如最高限价和最低限价。

3. 以市场为基础调节粮食相关主体的利益关系。粮食问题之所以复杂,就是因为牵涉到方方面面的利益,如粮食的生产者、经营者、消费者,粮食产区、销区,储备与经营,中央政府、地方政府和县乡基层政府之间的利益。处理这些利益,不能用行政手段,不能搞强制,要按照市场的原则进行。一是各个经济主体之间的利益要按市场来分配利益。生产者、经营者、消费者之间不能用行政干预的方式,压低收购价格、批发价格或者零售价格(在最低限价和最高限价之间),让市场确定主体之间的交易价格和利益。二是各级政府之间的利益要按照市场的原则进行交易(不包括上级财政的转移支付)。政府之间的利益主要是中央储备与地方储备的转换。中央政府调用地方专用储备或者地方政府调用中央的专用储备(不包括中央无偿的支援灾区),也不能搞平调,必须按照等价交换的原则,调节主体之间的利益。三是产区和销区之间要按照市场的原则进行粮食交易,不能平调,或者行政调拨。特别是现在有人提出在产区和销区之间建立稳定的购销关系,不能回到过去的行政调拨方式,也必须以市场为基础,让经营主体通过市场交易,政府不需要干预或者进行行政采购。四是粮食产业与其他产业之间的利益,特别是与生产资料生产部门的利益的调节要让市场充分发挥作用。如粮肥价格比例,要根据国际上通行的粮肥比例和农民、企业的承受能力合理确定。当然这个比例也只是一个指导性的,应该有一定的调节空间,更重要的是允许更多的民间资本进入肥料生产或者对外贸易领域(允许外国廉价的肥料进入国内市场),以在肥料生产方面形成更加激烈的竞争,让粮食生产者能够在市场的导向下得到更多的实惠。五是储备业务与经营业务之间的转换。储备业务转换为经营业务或者经营业务转换为储备业务,不能由专储企业或者经营企业来单独完成,否则又会回到从前的体制。笔者建议,专储粮的正常替换,不能由专储企业单独进行,而是应该交给专门的拍卖公司,由众多主体竞拍销售,以尽可能的减少亏损或者防止专储企业的寻租行为。如果确实需要,专储企业可以从经营企业购入一定的粮食补充专储,也不能用行政指令,专储企业必须按照市场价格支付足够的费用。六是政府与经营企业、储备企业。政府与经营企业之间应该回到正常的市场经济条件下的政企关系,不应该有任何特殊,也不应与其他产业的企业有区别。两者之间的交易都要以市场为

基础,调整双方的利益(当然这不排除政府应当承担的一般政府应该承担的社会职能)。政府与专储企业之间是一种纯粹的委托代理关系,按照委托代理关系进行管理。这种委托管理要引入市场机制。专储企业可以由民间资本投入建设,只要符合专储条件,都可以成为国家或者省级政府的专储企业,使专储企业处于竞争态势。专储企业也不是一定终身,也可以被淘汰。国家的专储业务委托也要采取竞拍的方式,谁出的价格低,就委托给谁,谁要求的补贴少,就委托给谁。让专储企业有市场的压力,才会主动降低专储成本,而不会吃国家财政的“大锅饭”。在条件适当的时候,国有专储设备可以民营。从而形成一个国有民营、民营的专储体系。

4. 以市场为基础构筑粮食市场体系。顾名思义,粮食市场体系一定是以市场为基础的,不以市场为基础当然不是市场体系。但是非常奇怪,中国过去的各种粮食市场并非都是以市场为基础构建的,而是以行政干预,特别是地区垄断为主形成的。这种所谓的市场体系是市场没有充分发挥作用的不完善的市场体系。粮食市场体系包括市场载体和市场组织。市场载体包括收购企业之间的初级农产品交易市场、粮食批发市场、零售市场、期货市场和外贸市场,等等。市场组织是指规范市场的各种游戏规则。以市场为基础构建粮食市场体系的关键就在于市场载体要按照市场的原则构建,主体之间的权利平等、交易的范围可以遍及全国,粮食可以自由流动,各种主体可以自由出入,等等。市场组织虽然需要政府力量干预,但是干预的目的就是要确保这种自由的市场体系能够正常、有序、公平的运转。

(三) 政府的力量要适度、要及时

以市场为基础调节粮食,并不排斥政府的作用。政府要在解决粮食问题上发挥适当的和不可少的作用。概括起来主要包括以下几个方面:

1. 宏观调控。宏观调控是政府力量发挥作用的重要方式,政府要通过宏观调控确保粮食的各种目标实现。在粮食宏观调控中,要充分考虑粮食的商品性,用调节商品的方式予以解决,以商制商。要保证粮食宏观调控的及时性、科学性,必须建立粮食宏观调控的专家委员会。这个委员会要独立于现有的粮食部门,受国务院委托,全权处理粮食的宏观调控任务。具体来讲有以下三个职能:一是建立和完善粮食经济安全的预警机制。首先将粮食的自我供给率控制在一个合理的范围内。对于一个近 13 亿人口的发展中国家来说,保持较高的粮食自我供给率尤为必要。根据有关专家的研究,今后一段时间中国粮食的自我供给率控制在 90% 以上,也就是将粮食的贸易依从度保持在 10% 以内就是可控安全率。其次是要将粮食种植面积控制在一定的数量之内。据专家预测,在最近一段时间内,中国的粮食种植面积控制在 15 亿亩。这可以说是保证粮食自给率达到 90% 的耕地最低临界线。二是直接干预粮食市场,通过制定最低购价和最高零售价来干预和影响粮食市场。三是间接干预粮食市场。主要是通过抛售储备粮来平抑粮价,使粮食价格不至于过高引发通货膨胀,也使粮食价格不至于过低引发供给短缺。

2. 支持保护。支持保护是由粮食产业的脆弱性和粮食生产者所承担的非社会性质决定的。要对粮食进行支持保

护,首先要确定支持保护的方式和范围。就中国而言,粮食支持保护主要是对优质的品种进行支持,即采取区别对待政策,以促进粮食品种的结构调整;要把生产环节作为支持的重点,支持的对象是生产者;支持的成本应由国家支付;支持的工具有要选择既要能够保证粮农受益,又要保证符合国际惯例;支持的形式要多采用世界贸易组织农业协议所允许的“绿箱政策”;支持的方式要不影响市场机制发生作用,最好在粮食的供产销之外进行。具体来说:一是对粮食主产区的基础建设进行支持,保证粮食主产区有一个比较好的外部环境。二是对粮食主产区进行金融支持,重点是对支持区农户的生产资料购置、农产品储存提供优惠的临时周转贷款;对粮食主产区的粮食生产,要按生产粮食的数量和质量进行直接补贴,即补贴到户、补贴到人、补贴到田亩,确保农民生产粮食能够得到实惠。三是对粮食主产区进行科技推广和改良的支持,粮食品种改良和技术的获得一般应采取成本价或免费的方式。四是建立粮食生产经营保险体系,增强粮食产业本身抵抗风险的能力。

3. 粮食储备。保证足够的粮食储备以备不患是政府力量作用的重要方面。从宏观调控的角度来看,粮食储备也是粮食宏观调控的重要手段和工具。粮食储备要以中央为主,省级只能根据本省的需要,自己确定。但是目前中国的粮食专储是分级储备,这不利于中央进行粮食的宏观调控和切实掌握粮食储备的真实情况。过去还出现过地方储备与中央储备逆向调节的情形,所以必须对国家粮食储备进行改革:一是建立国家直管的粮食储备局,所有的粮食一律由国家粮食储备局直接管理,要把与各地粮食部门合用的粮食仓库分开,独立运行。在条件成熟时,国有粮库可以实行国有民营。二是培植民营粮食储备企业,国家可以把国家专储粮食委托给民营粮食企业,对民营粮食储备企业给予信贷、税费、征地等方面的优惠。三是鼓励农民储备粮食,藏粮于民,对于自己储备的粮食大户,国家要给予资金和税收方面的优惠。

4. 培育、监管市场。要让市场机制充分发挥作用,其前提条件是要有一个发育完善、充分流动的市场体系。政府力量要把重点放在完善市场体系上,同时要当好粮食生产、交易的裁判。粮食交易是一个极易引发投机的交易,粮食商品也是一个极易形成地方保护的商品,这些都需要政府来监管粮食市场,以确保建立一个公平、公开、公正、开放、有序的全国性粮食市场,为市场发挥基础性作用提供一个好的载体和条件。

5. 控制粮食进出口总量。虽然笔者主张放开粮食对外贸易的经营权,但是这不等于放开粮食的进出口总量的控制权。对于我们这样一个大国来说,控制粮食进出口总量,是保证国内粮食体制正常运行和国家粮食安全的重要条件。一方面,国家要根据中国在世界贸易组织协议的承诺,进口一定数量的粮食,其总量要不冲击中国的粮食生产和经营。另一方面,要控制粮食出口,粮食出口要与供需要求一致。

参考文献(略)

(作者单位:湖南省社会科学院经济研究所 长沙 410003
(责任编辑:Q)