

我国粮食价格形成机制沿革的历史回顾与探讨

李国祥

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

摘要: 粮食价格形成机制的核心是政府及其市场主体在粮食价格水平决定中的作用机制。改革开放前,政府影响力在我国粮食价格形成中起着决定性作用。改革开放后,我国粮食价格形成机制的变迁以不断调适政府对粮食价格水平决定的影响力为主线,经历了从政府直接控制价格水平到间接影响价格水平形成的转折。总体而言,在粮食供求关系偏紧时,往往通过政府强势的价格影响力来实现粮食增产,而当粮食供求关系偏松时,政府强势影响价格的弊端就会累积性呈现。从改革开放以来粮食价格形成机制的变化及其调整来看,我国一直没有找到粮食供求关系偏松状况下有效的粮食价格形成机制。未来我国粮食价格形成机制改革的关键是政府在粮食价格水平决定中应发挥怎样的作用,而不是放任粮食市场自发形成价格,否则我国粮食市场过度波动难以避免,粮食生产长期稳定发展难免受到影响。

关键词: 粮食价格; 市场机制; 价格支持; 政府影响力; 粮食波动; 收储政策

中图分类号: F323.7

文献标志码: A

文章编号: 1009-6116(2016)04-0014-10

一、引言

2004年后,我国逐步建立起包括粮食在内的市场价格支持制度。2014年前的粮食市场价格支持制度包括稻谷和小麦的最低收购价政策,以及玉米和大豆的临时收储政策。2014年国家对大豆临时收储政策进行改革试点,主要内容是放弃大豆临时收储政策,相应地在辽宁、吉林、黑龙江等东北三省和内蒙古自治区探索建立大豆目标价格制度。2016年,国家拟放弃东北三省和内蒙古的玉米临时收储政策。

2014年以来,国家之所以不断地试图改革粮食市场价格支持制度,一个重要原因是临时收储政策措施带来了难以克服的累积性矛盾,供给偏多却无法调节。供给偏多,不仅表现在国内产量方面,还表现在政策性收储库存和进口规模等方面,且后者更加突出。玉米临时收储政策实施以来,国内玉米产量不断增加,虽然由于国家采取关税配额管理等措施没有让直接进口规模失控,但却出现了替代玉米的饲料原料粮进口规模的过度扩大。2015年,中国进口的玉米量虽然只有473

万吨,但进口的大麦和高粱分别高达1 073万吨和1 070万吨,若再加上玉米酒糟、木薯和大豆等,我国口径的粮食进口量高达1.3亿吨^[1]。受进口规模过大影响,国内库存居高不下,形成了进口粮进入市场交易而国内生产的粮食进入收储仓库的尴尬局面,从而进一步带来财政负担加重和国内仓容不足等突出问题。

面临粮食连续多年增产,国内粮食产量高和库存高,同时进口量大的供给矛盾,自2014年开始,中央一号文件就提出要完善粮食等重要农产品的价格形成机制,并部署探索目标价格制度等替代市场价格制度的试点。特别地,2016年中央一号文件除了强调粮食价格形成机制的完善,还同时提出粮食价格形成机制的改革,重点部署玉米收储制度的改革。可见,探讨我国粮食价格形成机制及其改革具有极其重要的现实意义。

针对2004年后我国逐步建立的粮食价格支持制度所带来的没有及时克服以及难以克服的弊端,一些学者主张要推进粮食收储制度改革,改革的核心是粮食价格形成机制的市场化,中

收稿日期: 2016-04-02

作者简介: 李国祥(1963—),男,安徽和县人,中国社会科学院农村发展研究所研究员、农产品市场与贸易研究室主任,博士生导师,博士,研究方向:农产品市场与贸易。

心观点是不要让政府在粮食价格形成中发挥作用,或者降低政府对粮食价格形成的影响力^[2-3]。有国内学者认为,2004年后建立起来的粮食价格支持制度所实施的收储政策扭曲了国内市场,在国际市场粮食价走低时使国内外价差不断拉大,出现国内粮食进口规模持续扩大的同时,国家库存不断累积、储备过高,国内粮食产量只增不减。有国外有学者也认为,中国农业生产支持政策力度增强,必然会带来难以克服的矛盾,从而应转向降低市场价格支持水平的市场化改革路径^[4]。对我国粮食价格形成机制的研究,往往都是从实践中面临的问题出发的,但是国内外学者思考粮食市场价格支持政策时的思想根源,一般都与经济学基本理论密切联系,或者说对粮食收储政策及政府在粮食价格形成中作用的评价通常是以经典经济学理论为标准的。因此,探讨粮食价格形成机制也具有重要的学术价值。

本文重点通过回顾我国粮食价格形成机制的沿革,探讨粮食价格形成机制改革实践中试图解决的核心问题,并进一步提出深化粮食价格形成机制改革的一些设想,重点回答政府是否需要影响以及怎样影响粮食市场价格形成。需要说明的是,在回顾我国粮食收储政策及其价格形成机制的部分,重点参考了由中国农业年鉴编辑委员会编辑、农业出版社(后改为中国农业出版社)出版的历年《中国农业年鉴》。为了避免烦琐,文中在《中国农业年鉴》中参阅的资料不再标示。

二、粮食价格形成机制的主要内涵

现实生活中对粮食价格形成机制的理解,看似十分简单,学过经济学的人似乎都可以明白,这一概念在我国政府的重要文件中也经常使用,但实际上,粮食价格形成机制并不如想象得那么简单。要回答什么是粮食价格形成机制,最好还是先简单地探讨价格形成机制的主要内涵。一般地,可以这样来理解市场价格形成机制:在市场经济中,如果政府完全不干预市场价格的形成,那么就由市场供求双方的当事主体出价和杀价来最后商定价格,也可以说由市场供求双方当事主体讨价还价来形成价格水平。在不同市场结构条件下,或者说由于市场存在着完全竞争、寡头垄断、垄断竞争等不同情形,供求双方当事人对价格形

成的影响力是完全不同的。如果政府干预粮食价格的形成,就必须要考虑政府对粮食市场价格是否具有影响力,以及怎样发挥影响力。

在新古典经济学的框架中,市场被看作是选择价格从而使总供给与总需求均衡的一个外生机制。单个生产者将价格视为既定,所要解决的经济问题是在其生产技术条件下选择一组能使利润最大化的投入和产出;单个消费者也将价格视为既定,所要解决的经济问题是在其预算约束条件下选择最满意的一组商品^[5]。在完全竞争的市场经济中,任何单个当事主体对价格水平形成的影响力微乎其微,理论上认为是“无形的手”在发挥作用、形成价格。因而,企业会按照边际成本定价。这一理论被主流经济学广泛接受,最具代表性的是阿罗—德布罗竞争模型。事实上,这一标准的市场理论与我们在大多数市场经济中所观察到的现象相差甚远。在寡头垄断的市场经济中,对价格水平的影响力是由供给方寡头来决定的,而需求方的影响力微乎其微。

根据对主要经济学市场理论等的理解,本文认为,粮食价格形成机制,简单来说就是粮食价格水平谁来决定,是市场主体当事人,还是政府?或者说在价格形成过程中不同主体所扮演的角色、所发挥的作用及其实际效应。除20世纪90年代中期后中国储备粮管理总公司及其分支机构在粮食收储数量方面拥有相当大的决定权和影响力外,多数情况下粮食市场经营主体对粮食价格形成的影响有限。即使中国储备粮管理企业可以影响粮食价格形成,但也是作为粮食收储政策执行主体存在的。鉴于此,本文重点考察我国政府对粮食价格形成的影响。

三、新中国成立以来我国粮食价格形成机制的沿革

一直以来,我国政府都希望在粮食价格形成中能够发挥作用,甚至是主导作用。自新中国成立以来,中央政府曾先后实行过国家牌价、统购统销价、超购加价、比例收购价、议购议销价、合同定购价、国家定购价、最低保护价、最低收购价、临时收储价等政策,目的就是希望发挥政府在粮食价格形成中的作用,直接或者间接地影响粮食价格水平。具体地到每个时期,政府对粮食价格形成的实际影响力存在着明显的差异。

(一) 新中国成立初期国家牌价机制间接影响粮食市场价格

新中国成立到1952年的这一时期,政府没有直接干预粮食价格的形成,而是通过建立国有粮食商业控制粮源,间接影响粮食市场价格水平。在微观上粮食价格水平由市场供求当事双方自由商定。1949—1952年,除不断建立起来的国有粮食商业外,社会上存在着大量私营粮商。为了防止私营粮商囤积居奇,加剧粮食市场波动,政府采取了间接调控粮食市场的方式影响粮食市场价格。具体实践方式是,通过牌价购销措施适时吞吐粮食以稳定粮食市场价格,当市场粮价高于牌价5%时就让国有粮食商业企业卖出粮食,而当市场粮价低于牌价5%时就购入粮食。这一时期粮食牌价制度是否成功,存在着不同的说法。

一般认为,国家牌价机制发挥了政府在粮食市场价格形成中的较大影响力,不仅保障了新中国成立初期的居民口粮供应,而且全国基本上没有出现新中国成立前夕粮食市场价格急剧波动的情形。通过不断扩大粮食国营购销的份额,1949—1952年期间粮食的国家牌价与自由市场价格之间差异不明显^[6]。但是,也有文献认为,新中国成立初期国家牌价制度下政府影响粮食价格形成并不成功,是国家通过粮食统购统销直接决定粮食价格水平的重要诱因之一^[7]。新中国成立初期,城市的粮食供应掌握在私商手中,出现过粮食价格飞涨,这和随后爆发的抗美援朝战争,特别是国家推进工业化,以及新中国成立后对计划经济的信仰,都是当时决策者选择高度集中统一的粮食购销体制的重要原因。

(二) 计划经济体制下政府直接决定粮食价格水平

1953—1978年,我国实行计划经济体制,相应地对粮食实行统购统销,政府直接完全控制粮食价格水平。通俗地讲,粮食价格水平基本上由政府说了算。在粮食收购环节,政府规定粮食的统购价并下达统购任务。在粮食消费环节,政府规定粮食的供应价格并相应地建立了包括粮票在内的凭证供应制度。

1953年,我国开始了大规模的经济建设,对商品粮的需求快速增长,粮食供应十分紧张。在此背景下,政府如果控制不了粮食价格水平,放任

粮食供求关系调节价格,显然粮食价格可能会出现暴涨。为了保证经济建设和人民生活的基本需要,1953年11月,政务院发布了《关于实行粮食计划收购和计划供应的命令》,从当年12月份起在全国实行高度集中的粮食统购统销,即“统一收购,统一销售,统一调拨,统一库存”,粮食由国家垄断经营,价格由国家统一制定。

粮食统购统销时期,粮食收购价格和供应价格完全受到政府的控制。政府从工业化战略等国家大局出发,将粮食价格定得相对较低,除1961年、1963年、1965年和1966年曾提高过粮食收购价格外,其他年份都保持粮食价格不变。统购统销制度在当时粮食比较紧缺的历史条件下,由政府直接控制粮食价格水平,对于国家掌握粮源,保障合理分配,避免粮食价格过度波动,促进工业化等起到了积极作用。但是,由于粮食收购价格相对较低,加上当时的人民公社体制,农民发展粮食生产的积极性非常低,加剧了粮食短缺。

(三) 改革开放初期政府计划价格对粮食价格形成的影响

改革开放后,随着我国经济体制改革的不断深化,我国粮食流通体制整体上实现了从计划经济体制下统购统销到完全放开市场的转变。在这一过程中,政府对粮食价格形成的影响经历了几轮的反复,带来了几种不同的结果。

改革开放初期(1978—1984年),我国粮食统购统销体制未变,但是粮食价格形成机制开始发生变化,政府不断降低对粮食价格水平的影响力。从1979年开始,粮食价格形成由政府完全控制的状况开始转变。1979年,国家粮食部颁发了《关于粮食和食用油脂油料议购议销试行办法》,允许国有粮食部门按市场价格经营部分粮油,并放开了粮食集贸市场。这样,一部分粮食价格的形成由市场供求当事双方力量决定,或者说,除政府直接控制的粮食价格外,出现了基本上由供求双方直接形成的价格。1983年,国家又进一步下放粮油议购议销价格的管理权限,允许多渠道经营农民完成征购任务后的粮食,打破了国有粮食部门独家经营局面。1984年,对小杂粮实行自由购销价格,并将部分工业用粮改由议价供应。

大致来说,改革开放初期政府减少和降低了政府对粮食价格形成的影响力,主要表现为:一是

减少对粮源的相对控制,或者说改变过去粮食交易完全由政府直接控制的做法,允许非国营粮食部门交易粮食并决定价格水平;二是在统购统销价格外出现了非政府直接定价外的粮食集贸市场价格;三是减少了政府影响价格水平的粮食品种,或者说政府试图影响粮食价格水平的范围越来越集中于少数品种。

尽管改革开放后我国粮食价格形成机制开始变化,但是政府对粮食价格水平的影响力仍然十分明显。为了扭转计划经济体制下粮食价格过低、长期严重压抑农民发展粮食生产积极性的局面,1978年党的十一届三中全会后,国务院决定从1979年夏粮上市开始,将稻谷、小麦和玉米等6种粮食统购价格平均提高20.86%,每50公斤价格由10.64元提高到12.86元,将超购加价幅度由30%扩大到50%。根据《中国统计年鉴2001》数据计算,1979—1984年,粮食收购价格上涨了98.1%。可见,改革开放初期,我国实行计划经济为主、市场调控为辅的经济体制,粮食价格水平虽然受到了非政府力量的影响,但是政府在确定的粮食收购价格水平中发挥着主导作用。

(四) 粮食价格双轨制下政府影响粮食价格形成的探索

1985年后,国家对粮食价格形成机制进行了试探性改革,除直接影响部分粮食价格外,还允许非政府力量影响部分粮食价格水平。1985年1月1日,中共中央、国务院在《关于进一步活跃农村经济的十项政策》中提出,“粮食、棉花取消统购,改为合同定购”^[8]。在具体操作上,要求在粮食播种前由商业部门与农民协商,签订定购合同。在销售价格方面,从1985年起,对销往农村的粮食实行购销同价,并将工业和饲料用粮改为市场价格供应。

之所以选择粮食合同定购,一是出于农村改革的需要;二是由于改革开放后我国粮食连续三年增产,1984年粮食总产量超过4亿吨,当时统购统销带来的困扰与2015年相类似,财政不堪重负,官商风气严重的国有企业收储的粮食销售不出去,主产区国有粮食收储企业的粮食调不出去,国有粮库仓容不足矛盾十分突出。在这种情况下,出现了改革开放后第一次全国性的卖粮难和打白条等问题。

改革开放后政府提高粮食收购价,允许粮食自由市场存在,困扰改革开放前多年的粮食短缺难题明显缓解。于是,废除粮食统购统销体制,建立以市场机制为主要方向的经济体制逐步成为社会共识。20世纪80年代中期,尽管中央文件没有直接提出过要建立社会主义市场经济体制,但是全社会基本认同以行政力量为主导的粮食统购统销体制解决不了我国粮食问题。取消粮食统购统销体制后,提出要以粮食合同定购制度来替代。这可能与当时决策层对完全放任粮食自由市场配置粮食生产资源并不放心有关。

设想中,在粮食合同定购制度下实行粮食价格双轨制,即政府继续影响粮食价格形成,同时也允许市场供求关系自主决定价格水平。实际上,在粮食价格形成中既发挥了政府的影响力又允许市场力量发挥作用。按照《关于进一步活跃农村经济的十项政策》中的内容,当时提出合同定购的粮食价格按照“倒三七”比例计价,即三成按原统购价,七成按原超购价;合同定购外的粮食可以自由上市。如果市场粮价低于原统购价,政策性收储就会启动,国有粮食收储企业将按原统购价敞开收购农民生产的粮食。除国有粮食收储企业外,粮食经营、加工、消费单位也都可以直接与农民签订收购合同,农民也可以通过合作组织或者建立生产者协会,主动与有关单位协商签订销售合同。可见,合同定购制度下的粮食价格形成机制,其原本设想是一种事前的协议价格,或者是约定的合同价格。

事实表明,粮食合同定购制度没能实施,当然也就无法对这一制度下的价格形成机制作出客观评价。为什么粮食合同定购制度没有取得进展?对此的解释中,有的认为是由于总体设计不现实,有的认为是由于1985年后粮食供求关系由宽松转向趋紧,国有粮食收储企业的合同定购受到僵化体制影响,因而无法吸引农民按合同价格安排粮食生产和销售^[8]。

1985年设计的粮食合同定购制度未能取得成功,必然导致国家定购议购粮食在粮食供应中的萎缩,而由粮食供求力量直接决定价格的市场机制的作用越来越重要。1984—1990年,市场供求力量直接决定价格水平的粮食份额由12.7%上升到62.9%^[8]。在粮食价格双轨制下,粮食价

格既存在着收购环节的国家定购价和消费环节的统销价,又存在着放开的市场收购价和市场销售价的双轨制价格制度。由于1985年粮食出现明显减产,粮食供求关系发生改变,粮食的市场力量不断壮大,政府掌控的粮源明显减少。

尽管很难用实证的方法评价合同定购制下的粮食价格形成机制,但是伴随着政府对粮食价格形成影响力的下降,1985—1990年粮食生产出现了徘徊,粮食市场价格不断走高,粮食供应偏紧的问题再度出现。鉴于此,国家于1987年和1988年两次提高稻谷和玉米定购价格;1989年,不再要求推行合同定购而改为国家直接定购,并进一步将粮食定购价平均提高18%,定购的品种为稻谷、小麦、玉米和大豆等。

改革开放后国家多次明显提高粮食收购价,但是国营粮食企业销售的粮食价格(粮食消费价格)基本保持稳定,粮食购销倒挂严重,财政负担越来越重。为了改变这种状况,1990年年底,中央开始将粮食购销价格的决定权下放。

20世纪80年代中后期的粮食流通体制改革及其带来的粮食价格形成机制的变化表明,粮食价格形成中政府的实际影响力在下降(并非政府主观愿望),市场供求力量主导粮食价格的形成并没有立竿见影地实现粮食生产的恢复和市场的稳定。受可以查阅资料的限制,虽然很难断定这一时期粮食价格形成中政府影响力下降与粮食生产和市场波动二者之间是偶然巧合,还是存在着必然关联,但是至少可以断定,20世纪80年代初政府在粮食价格形成中影响力大,而80年代中后期没有再现明显提高粮食价格所带来的粮食增产。20世纪80年代粮食流通体制改革和政府在粮食价格形成中影响力的变化及其所带来的实际结果表明,盲目地排除政府在粮食价格形成中的影响力未必是上策。

(五) 市场经济体制下对最低保护价的探索

这种探索表现为在政策上实行最低保护价收购,从而发挥政策在粮食价格形成中的影响力。这一阶段大约从1990年开始,一直延续到2004年国家建立最低收购价制度为止。总体上说,最低保护价政策没有达到预期目标。尽管具体措施进行过明显调整,但是实践中很难落实到位,国家最终不得不放弃最低保护价政策。

1990年,我国粮食总产量在1989年增产基础上又增产了9.5%,达到4.5亿吨,出现了农民卖粮难问题。为了避免前一轮粮食连续增产后政府减弱对粮食价格形成的影响力而导致农民种粮收益下降和积极性受挫的问题,政府提出建立粮食收购的最低保护价制度。为了能够让粮食收购最低保护价在粮食价格形成中发挥政府影响力,1990年9月,国务院决定筹建国家粮食储备局。在最低保护价和国家粮食储备局建立初期,由于经验不足,出现了收储资金贷款没有落实等问题,政策性收储的粮食数量非常有限,最低保护价政策对粮食收购价格的影响几乎没有显现^[9]。根据《中国统计年鉴2001》的相关数据计算,1990年我国粮食收购价格比1989年下跌了6.8%,其中小麦、稻谷和玉米的收购价格分别下跌了8.0%、7.4%和2.4%。1991年,粮食收购价格比1990年又下跌了6.2%,其中小麦、稻谷和玉米的收购价格分别下跌了5.8%、4.1%和11.8%。1990年和1991年粮食收购价格持续下跌理应是1989年和1990年粮食连续增产后粮食供求关系改变的必然反映,但问题是在粮食收购价格下跌的同时,还出现了卖粮难。这是1992—1995年粮食市场价格持续上涨的重要原因之一。

粮食收购最低保护价制度的构建,表明政府放弃了在任何情况下都对价格形成发挥影响力的意图,或者说在多数情况下政府不再影响粮食价格,只有在粮食价格过低时才会干预收购价格。这一思路与我国建立市场经济体制完全相容。1992年,党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标。粮食价格改革自此在中间供应环节和消费环节建立起市场机制,基本没再反复。即从1992年开始,政府逐步放弃了影响粮食中间供应和最终消费者供应端的影响,不再对粮食中间市场和消费市场的价格形成发挥影响,只在粮食收购市场保留影响力。1992年,各地采取了“购销联动”的方式,在提高收购价的同时,又提高了粮食销售价格,实行购销同价,从而改变了粮食购销价格倒挂的状况。这基本上标志着我国粮食消费市场的建立或者完全放开,政府对粮食消费价格不再施加影响力。

1993年2月15日,国务院下发《加快粮食流通体制改革的通知》,提出粮食“在国家宏观调控

下放开价格,放开经营,增强粮食企业活力,减轻国家财政负担”的改革方向。其后的粮食流通体制改革实践表明,这份文件中提出的放开粮食价格和经营,主要是指放开或者建立粮食中间环节和消费环节的市场,政府通常情况下不再干预,只有出现异常情况国家才进行宏观调控。1993年2月,国务院下发《关于加快粮食流通体制改革的通知》,提出粮食宏观调控只限于干预粮食收购市场,主要思路是继续保留粮食定购数量,只有当粮食价格过低和过高时才会发挥政府对价格的影响力,即实行粮食最低收购保护价和销售最高限价。同时对配套措施也进行了改革,将多年来为了激励农民完成粮食定购任务而实施的化肥、柴油奖售由实物改为评议差价补贴。从粮食价格形成体制机制运行的实际效果来看,1993年推进的改革时机并不成熟,当时提出的要“在国家宏观调控下争取二三年内全部放开粮食价格、放开粮食经营”的目标并没有顺利实现。虽然粮食中间市场化改革和消费市场化改革所受到的影响较小,但是粮食收购市场化改革严重受挫。

针对1993年下半年受到国内粮食供求关系紧张影响粮食消费价格明显上涨的问题,1994年5月,国务院发出了《关于深化粮食购销体制改革通知》,重申定购是农民应尽的义务,农民必须履行;政府继续直接控制粮食定购价格。为了鼓励农民多生产粮食,国家于1994年和1996年两次大幅度提高粮食定购价格。

由于1992年后粮食市场价格持续多年上涨,1990年建立的粮食最低保护价政策实施效果没有得到检验。真正检验粮食最低保护价政策实施效果的是在1998年后粮食市场及粮食生产所经历的变化。从1996年秋粮上市起,直到2012年,农民连续多年遭遇粮食卖难和价格过低困扰。这一期间,特别是1998年后,国家一再三令五申,不准打白条,不准拒绝收购粮食,但全国普遍的卖粮难问题仍然十分突出。1996年,政府在粮食价格形成中的作用无法发挥。1996年秋粮上市后,粮食收购市场出现了从未有过的市场价格跌破政府定购价的现象;1997年,粮食零售价格比1996年又下跌了9.1%^[7]。

20世纪90年代中后期,尽管政府仍然希望影响粮食价格,强调按保护价敞开收购农民余粮,

但是受到政府财力制约、国有粮食经营企业管理不善等因素影响,政府对粮食价格形成的影响基本上力不从心。政府无法在粮食价格形成中发挥影响,或者影响力过小,其结果必然是粮食生产和市场的波动。1998年,我国粮食产量曾创当时历史新高,达到5.1亿吨。1999—2003年,我国粮食生产进入明显的低位波动时期,总产量由5.1亿吨下滑到4.3亿吨。与粮食生产低位波动相对应的不是粮食价格的稳定和上涨,却是粮食价格不断的下跌和持续多年的低迷。《2006年全国农产品成本收益资料汇编》数据显示,2002年,小麦、稻谷和玉米三种粮食平均销售价格为0.98元/公斤,比1995年下跌34%。这反映出按最低保护价敞开收购粮食政策影响粮食市场价格形成的不成功,以新的政策工具替代最低保护价政策成为必然。特别是2003年粮食大幅度减产后,秋粮收获后粮食市场价格出现明显上涨,这种上涨势头在2004年一直持续,从而促进了粮食最低收购价政策等的出台与实施。

(六) 收购市场放开后政府影响粮食价格形成的探索

1992年,我国完全放开了粮食消费市场,居民购买粮食不再依赖国有粮店,粮票退出了历史舞台。但是,基于粮食的敏感性,在农村对于粮食收购市场一直未全面放开。直到党的十六大提出健全社会主义市场经济体制改革目标之后,结合多年粮食消费市场化改革和粮食收购政策执行的实践,2004年我国最终在农村开启了粮食收购市场化改革。

在放开粮食收购市场的过程中,国家相继建立了小麦和稻谷的最低收购价格制度以及玉米和大豆等的临时收储制度。在实践中,这两种政策对于防止粮食价格过度下跌和农民卖粮难发挥了极其重要的“托市”作用,因此被称为“托市”收购政策。我国现有粮食价格形成机制中政府的影响应该是明显的,主要表现为市场中各类市场主体高度关注价格支持政策中小麦和稻谷的最低价格水平和临时收储价格水平,一些市场当事主体也关注价格支持政策的启动与执行状况。社会上将自2008年以来的粮食市场称之为“政策市”,可见我国现有粮食支持政策对粮食价格形成的影响程度之高。

仅从2015年秋粮收获后市场运行的实际情况来看,粮食收储政策对粮食市场影响极其明显。根据笔者观察,2015年10月初,华北新玉米上市,受到国家将玉米临时收储价格调低到每公斤2元,以及市场收储主体预期政策性收储数量会比往年明显减少从而国家托市政策效应会减弱等因素影响,新玉米收购价低迷,普遍在每公斤1.6元左右,比2014年下降大约30%。2015年11月1日,东北启动国家玉米临时收储政策,托市效应快速显现,东北玉米收购价格由10月份每公斤的1.6元左右反弹到11月份的1.8元左右,玉米市场价格由过度波动转为相对稳定。

2015年秋粮收获后,由于市场收储主体担心国家会在2016年放弃小麦最低收购价政策或者调低2016年小麦托市价格,2015年9月份和10月份的小麦收购价格出现明显下跌,北方麦区每公斤价格曾极端地跌到2元以下,比国家托市价格大约低了0.4元,比2015年7月份和8月份的市场价格大约低了0.6元。2015年11月,在公布了小麦最低收购价格保持稳定的政策之后,国家启动了玉米临时收储政策,并且执行力度明显地高于市场预期。小麦收购市场价格逐渐地恢复到每公斤大约2.4元,虽然比2014年同期有所下降(每公斤大约低了0.2元),但小麦市场购销行为比较正常。

从2015年我国粮食市场运行的实际情况来看,售粮农民和粮食加工收储主体等对粮食的收购价格、收购进度、质量把控等明显地受到国内托市收购政策及其执行力度的影响,粮食市场相关主体普遍地高度关注并依赖国家粮食托市收购政策,认为我国粮食市场是一个“政策市”。当托市收购政策不确定时,粮农往往会惜售,加工收储企业购进时也比较谨慎,粮食市场购销也比较清淡。可见,虽然自2004年起我国就放开了粮食收购市场,但我国三大主粮收购市场在供求关系偏松时仍由托市政策及其执行力度来主导。

综上所述,新中国成立以来,在粮食价格形成中,政府的作用经历了新中国成立后到改革开放前这个阶段从间接控制到直接控制,从国家牌价到统购统销的变化;改革开放后经历了从直接控制到放松和缩小直接控制,再到间接控制的变化。未来在我国粮食价格形成中,是否需要继续发挥

政府影响力?如果不让政府在粮食价格形成中具有影响力,是否可行?结果会是怎么样?这些问题都需要深入探讨。

四、改革和完善我国粮食价格形成机制的几点思考

粮食价格形成机制改革,首要问题是政府在粮食价格形成中如何定位,是政府完全放弃对粮食价格形成的影响力还是保留必要的粮食价格形成的影响力。如果要保留粮食价格形成的影响力,那么政府应怎样发挥对粮食价格形成的影响力,包括影响力的范围、程度及其实施手段的选择,则是我国粮食价格形成机制改革更加核心的实质问题。

(一) 始终要保持政府对粮食价格形成的影响力

2014年,我国已经放弃了大豆等的临时收储政策。根据2016年中央一号文件的精神,2016年我国将放弃玉米的临时收储政策。未来,我国还可能放弃小麦和稻谷的最低收购价政策。这些变化意味着我国可能完全放弃自2004年以来不断建立的政策性收储制度。我国能否完全放弃粮食收储政策,或者说我国能否完全放弃政府在粮食价格形成中的作用;如果废除了现有的政策性收储制度,未来我国政府是否需要在粮食价格形成过程中发挥作用,以及怎样发挥作用,这些问题都需要深入探讨。

我们注意到,20世纪80年代以来,世界主要经济体一直在推进农业市场化改革,不断降低农产品市场价格支持力度。OECD经济体农产品价格平均水平高于国际市场,1986—1988年为50%,1995—1997年降为30%,2012—2014年进一步下降为10%。尽管如此,直到2014年世界上绝大多数国家仍然没有放弃农产品的市场价格支持措施。根据OECD对世界主要国家农业政策的监测^[10],只有澳大利亚等少数国家基本不采取任何农产品市场价格支持措施。据笔者对澳大利亚的访问与考察,该国从事农业的主要是富人或者说是高收入者,该国实行以家庭为单位计收高额的所得税,高收入者从事农业的目的之一是希望农业亏损作为家庭收入的扣除项以少交纳或者不交纳家庭所得税。因此澳大利亚纳税退还退让成为农业支持政策的重要措施。

除了少数国家外,世界上多数国家都对粮食价格进行干预。1962年,欧共体出台了共同农业政策,确立了目标价格、干预价格和门槛价格等不同价格政策手段以影响粮食等农产品价格形成。2007年以来,欧盟公共农业政策对过去的价格支持政策进行了彻底改革,确立了参考价格、干预价格和边境价格等支持价格手段以影响粮食等农产品市场价格形成^[11]。欧共体以及欧盟的共同农业政策尽管在不同时期对影响粮食等农产品价格形成的政策进行过多次调整,但一直没有放弃对粮食等农产品市场价格形成的影响。美国政府影响粮食市场价格的方式不断翻新,长期以来,虽然政府不指定收储主体,但提供政策性贷款来影响粮食供应(特别是储存),从而在市场价格形成中发挥影响力的方式一直存在。美国对小麦和玉米给予政策性贷款支持,每吨小麦和玉米的政策性贷款额度分别为108美元和76.8美元^[12]。

我国一些学者提出的粮食价格形成机制改革的想法,简单来说就是放弃政府在粮食价格形成中的任何影响,包括对粮食收购市场的价格影响。至于粮食市场价格形成机制,很少涉及。实际上,随着金融主导经济运行和发展模式的盛行,粮食市场价格形成机制也不是完全由粮食供求关系决定的。2007年和2008年世界粮食价格之所以暴涨,除了世界粮食供求关系偏紧之外,另一个重要原因是粮食价格形成的力量出现了更加多元化和复杂化的情形。特别地,除了粮食的实际供求主体对粮食价格形成水平的影响外,还出现了对冲基金的参与。在2007年和2008年粮食期货和现货价格不断攀升期间,“针对大宗粮食商品期货的指数基金投资规模迅速膨胀。……‘指数投机客’手中持有的芝加哥小麦期货合约价值,其2008年3月的水平是2003年1月的7倍,并且这些投资客持有2008年引人注目的小麦合约中的64%。”^[13]如果我国在粮食价格形成中完全没有政府的影响,是否会出现粮食价格运行跟着国际市场走,以及国内粮食生产再度明显波动?这些都有待于实践来回答。但是从改革开放以来我国粮食收储政策调整及其结果来看,根据自由竞争市场自发调节理论,如果政府对粮食市场价格没有影响力,出现国内粮食生产能力破坏和粮食市场过度波动等的可能性极大。

(二) 政府影响粮食价格形成的目的应是避免粮食生产萎缩

未来我国粮食价格形成机制中政府应该扮演什么角色?这可能是一个仁者见仁、智者见智的话题。在学术界必定仍然是一个争论不休的学术问题。对该问题的回答,除了受当前我国粮食收储政策现存矛盾和问题的解决程度、粮食国际国内市场形势以及直接决策者偏好和相关利益集团等因素的影响以外,还受到人们对我国粮食安全要求、粮农增收等方面认知的影响。

过去,我国选择保留政府在粮食价格形成中的较大影响力,是由于社会上比较认同粮食是关系国计民生的重要物资,在备战备荒中发挥着不可替代的作用。随着外部环境的改变,人们对我国口径的粮食在经济社会中地位的认识正在发生深刻的变化,至少越来越多的人比较认同仅仅稻谷和小麦等口粮在经济社会中具有重要作用,而大豆等粮食与其他商品没有多少区别。2014年,我国提出的新形势下国家粮食安全战略已经放弃了粮食自给率95%的目标,而只提出了“确保口粮绝对安全、谷物基本自给”的目标。

从长远来看,国家粮食安全保障施策要由只注重粮食生产供给侧向更加关注脆弱群体和特殊群体等需求侧并兼顾供给侧转变,国内粮食收购主要由政策市向供求关系决定价格的市场转变,粮农收益的保障由托市收购价格向靠提质增效和直接补贴转变。未来我国粮食价格支持政策的目的,不在于价格支持水平有多高,而在于对市场价格水平形成具有影响力。如果对市场水平形成没有影响力,仍像20世纪90年代末和21世纪初那样,尽管也有粮食保护价政策,但实际上种植粮食的农民几乎享受不到,粮食价格过度低迷;农民卖粮难;政府对粮食价格支持政策的目标与实际结果大相径庭,那么这样的政府干预粮食市场价格的形成,实际上是没有意义的。

在开放经济条件下,我国已经十分明确地提出了统筹国内国际两个农产品市场和国内国外农业资源来保障粮食安全,适度进口已经成为我国居民食物来源不可或缺的组成部分。现有的农产品进口,不管是必需的,还是非必需的,都将成为常态。在农业国际化程度不断提高的情况下,过度追求粮食和其他食用农产品的自给率是很难实

现的。同样地,靠提高粮食价格保障农民增收也是不现实的,其长期后果也可能是极其有害的。

日本是世界上农业支持政策力度最大的国家之一,其农业收入中的52%来源于支持政策措施^[10]。其中,大约9成的日本农业生产者支持政策是针对特定农产品实施的,日本国内农产品价格几乎是进口边境价格的2倍。但是,日本超高力度保护极小规模家庭经营的做法仍然没有改变本国农业严重萎缩的态势。1995—2015年,日本国内农业生产萎缩了近30%,农业收入减少超过40%;农业经营者平均年龄从59岁增加到66岁;农用地抛荒面积增加了近1倍,从21.7万公顷增加到39.6万公顷;农产品国际贸易逆差从不足400亿美元增加到近600亿美元。2013年,日本的食物卡路里自给率仅为39%,国内农业生产总值占农产品供给总值仅为65%。受资源禀赋约束,我国农业国际竞争力偏弱是不争的事实。我国必须借鉴日本政府对粮食价格形成的干预,同时避免其强势干预带来的不良后果。发挥政府在粮食价格形成的影响力,不能进一步损害和削弱我国农业国际竞争力,而应有助于加快推进供给侧结构性改革以提高我国粮食供给体系的质量和效益。

(三) 政府有效影响粮食价格形成需要改革创新收储制度

大致来看,国际上主要采取边境措施和国内收储政策两大类价格支持政策。边境措施主要包括关税、配额管理以及食品安全和生物安全管理措施。目前,在开放经济中由于国际贸易的多边协定和双边协定等约束,关税及配额管理手段的使用需要遵守相关约定。我国入世时就已经作出了很多承诺,粮食进口边境管理措施是有严格约束的,特别是我国关税配额品种少,关税配额内的税率偏低。按照入世时的约定,我国大豆、大麦、高粱、木薯、玉米酒糟等只能实行相对较低的单一关税税率,如大豆的关税税率只有3%。除小麦、稻谷和玉米三大主粮可以使用关税配额管理外,其他粮食的过境管理只能使用技术壁垒措施,而使用技术壁垒措施往往会在国际贸易中引起不良影响,一般不会轻易使用。边境措施在我国粮食价格支持中发挥作用有限,那么要发挥政府在粮食价格形成中的有效作用,就必须依赖国内的粮

食收储政策。

当然,不放弃粮食收储政策,并不意味着固守粮食收储政策的每项具体措施。我们应该在深入研究粮食收储政策作用机理及粮食价格机制的基础上,既要考虑粮食收储政策措施对粮食生产能力的保护,又要考虑粮食收储政策执行的可持续性,特别是要着力突破“国产粮食进库、进口粮食入市”的困局,避免“入库多、拍卖难、出库少”之类的矛盾累积。

我国现有的粮食收储政策总体上是有积极意义的,但也绝不能忽视其对粮食生产结构调整和发展方式转变的不利影响,以及国家粮食库存只增不减和进口压力越来越大的累积性矛盾。我国现有粮食收储政策基本上不与生产挂钩,只要农民将粮食生产出来了,不论耗费了多少农业资源,生产了什么质量和多少数量的粮食,国家似乎都有责任将农民愿意销售的粮食购进,并要基本上保障所有粮农只赚不亏,这属于契约购销的制度安排。这种安排操作简便,在粮食紧平衡和供求存在缺口的条件下副作用小或者不明显,而当粮食供求形势发生改变后,副作用则会累积,导致契约购销制度安排不具有可持续性。

未来我国粮食收储政策,无论是稳定还是调整,都必须将契约购销安排前移,重心由承担粮食收购责任向影响粮食生产转移,实行契约生产和契约收储为一体的制度。借鉴我国一些粮食主销区的通常做法,播种前与生产者签订合同,除价格支持外,粮农可凭生产合同与售粮发票领取补贴,以保障粮农收益。为简化操作,可考虑粮食结构调整和绿色发展需要,由发改委和农业部等部署,由中储粮等与粮食主产区直接签订收储数量和质量合约,引导生产,并保障遵守合约粮农的合理收益。

粮食收储约定前移,可以避免当前对粮食收储政策的过度依赖,以及政策急速调整可能带来的市场混乱,也可为我国粮食安全和农民持续增收奠定基础,是我国实践“十三五”时期发展新理念所必须做的基础性工作。否则,无论是保留现有政策框架,还是出台新政策,都不能建立起我国粮食供求平衡调节的稳定机制,都可能出现粮食周期性波动,要么谷贱伤农,要么国产粮食进入国库无法出清,长期下去可能会导致我国粮食生产的过度萎缩。

世界上绝大多数国家都对粮食等农产品价格形成进行干预,区别仅仅在于干预程度的差异。例如,巴西对稻谷和小麦等也实行政府收购和最低保护价政策,但因充分考虑国际市场,其保护价水平与国际市场价格水平接近。未来在我国的粮食价格形成机制中,政府仍然需要发挥作用,但是发挥作用的方式可以有所变化。如增加最低收购价格水平弹性,价格不是只能上涨或者稳定,也可以下调,特别是可以根据国内库存状况及国际市场形势波动。政府仍然委托收购主体收储,但是需要执行订单生产和合同收储。尽管20世纪80年代中期,我国提出的通过合同定购来发挥政府影响力的政策措施没有取得成功,但是随着粮食新型经营主体的发育和市场机制的完善,订单生产和合同销售等契约安排可能会成为我国未来收储政策的重要制度创新。

参考文献:

- [1]农业部国际合作司. 2015年1—12月我国农产品进出口数据[EB/OL]. [2016-03-06]. www.moa.gov.cn/zwllm/jcyj/201602/t20160202_5006675.htm.
- [2]程国强. 重塑边界——中国粮食安全新战略[M]. 北京:经济科学出版社,2013.

[3]詹琳,蒋和平. 粮食目标价格制度改革的困局与突破[J]. 农业经济问题,2015(2):14-20.

[4]Gale H F. Growth and evolution in China's agricultural support policies [C]//US Department of Agriculture. USDA-ERS Economic Research Report No.153,2013.

[5]丹尼尔·F·斯普尔伯. 市场的微观结构——中间层组织与厂商理论[M]. 张军,译. 北京:中国人民大学出版社,2002.

[6]孙瑜. 国家征购农民粮食主要方式研究[M]. 北京:华夏出版社,2014.

[7]谢百三. 中国当代经济政策及其理论[M]. 北京:北京大学出版社,2001.

[8]陈吉元,韩俊. 人口大国的农业增长[M]. 上海:上海远东出版社,1996.

[9]宋洪远. 改革以来中国农业和农村经济政策的演变[M]. 北京:中国经济出版社,2000.

[10]OECD. Agricultural policy monitoring and evaluation 2015[M]. Paris: OECD Publishing,2015.

[11]刘武兵,刘艺卓. 农产品价格形成机制:欧盟的经验教训[J]. 中国党政干部论坛,2014(5):90-93.

[12]OECD. OECD-FAO agricultural outlook 2013[M]. Paris: OECD Publishing,2013.

[13]帕特里克·韦斯特霍夫. 粮价谁决定:食品价格中的经济学[M]. 申清,郭兴华,译. 北京:机械工业出版社,2011.

Historical Reflection and Exploration of China's Grain Pricing Mechanism

LI Guoxiang

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Grain pricing mechanism might focus on how governments and marketers decide grain prices. Before the open and reform, governments played a decisive role in China's grain pricing. Since the open and reform, China has gradually adjusted the government influence on grain prices and the grain pricing has experienced the changes in government influence from direct control over grain prices to indirect adjustment. Generally speaking, in case of tight grain supply and demand, it is usual practice to realize the increase of grain output through the strong government influence on price. However, in case of slack grain supply and demand, the adverse effect of the strong government influence on price would accumulate to pop up. From the change and adjustment in China's grain pricing since the open and reform, China's governments have failed to find an effective grain pricing mechanism in case of slack grain supply and demand. In the future, the key to China's grain pricing reform should explore how the governments play a role in influencing the grain prices instead of laissez-faire policy for spontaneous grain prices on grain market. Otherwise, the excessive fluctuation is unavoidable on China's grain market and it is inevitable to affect a long-term stable development in grain production.

Key Words: grain price; market mechanism; price support; government influence; grain fluctuation; purchasing and stock policy

(本文责编 邓 艳)