

工作的一部分。目前应根据财政职能的转换和中西部地区的实际情况,集中有偿资金,制定优惠的占用费率,在中西部地区选择一些示范性的乡镇企业给予重点支持,同时探索出一些促进农村资金市场发育的新途径,使国务院的这一重大政策落到实处。

加快粮食经济 市场化改革的思考

○马晓华 燕 仪

平价粮食购、销、调、存活动与财政资金的分配关系非常密切。现行板块式的粮食多轨运行体制,既不利于促进粮食生产持续稳定发展,搞活粮食流通,又不利于理顺各方面的经济关系,亟待进行根本性的改革。

一、放开价格,放开经营,变多轨并行为粮食商品化、市场化运行。放开粮食购销价格和粮食企业经营,是建立中国粮食市场经济运行体制的核心问题。现行粮食板块式的多轨运行体制,主要是由于粮食多种价格运行所形成的多种管理方式。1992年以前,粮食价格纷繁复杂,购销价格多达十几种。去年粮食实行购销同价以后,粮食价格形式虽大大简化,但价格种类仍然不少。如在收购环节,有国家定购比例价、国家专项储备粮结算价、粮食企业议价经营收购价、市场价格等;在销售环节,有国家定购比例价、粮食企业或其他渠道议价、市场价格等。由于价格类型多,粮食经营方式也相应多了起来,有平价粮食经营、专项储备粮食经营、议价粮经营和市场经营等多种方式。按现行财务制度规定,平价粮食和专项储备粮食由国有粮食企业经营,其经营亏损和专储粮购销价格直接倒挂部分由国家财

政负担,其他经营自负盈亏。粮食经济的这种多轨运行体制,由于其产生的价格信息失真,加上交易成本太高,因此它既不利于正确处理国家与农民、国家与粮食企业、国家与粮食消费者的经济关系,也不利于正确处理中央与地方和粮食产、销区之间的经济利益关系。1992年初以来,在邓小平同志南巡谈话和中央政治局扩大会议精神鼓舞下,各地粮食改革的力度明显加大,到去年底,全国约有800多个县已基本放开了粮食购销价格,粮食购销计划管理形式也由直接的行政管理逐步变为运用多种形式的间接管理。从目前粮食改革的实践看,中国粮食流通体制改革必须首先走放开价格和经营的路子,才能逐步建立和健全中国粮食市场经济运行体制,否则一切都将流于形式。

二、尽快建立以保护价格制和专项储备制为内容的国家宏观调控制度。放开粮食价格和经营,让市场引导农民生产和粮食企业经营以后,市场波动的风险很大程度上落到了农民、粮食企业和粮食消费者身上。如何保护粮农生产积极性、稳步提高人民生活水平、搞活粮食流通,是摆在各级政府面前的一项十分紧迫的重大课题。近年来,随着粮食价格及购销体制的不断改革,国家已经在建立粮食专项储备制度方面探索出了一条较为可行的路子,但还不够。1990年建立粮食专项储备制度的初衷和去年末国家决定新增100亿斤粮食专项储备都是为了解决农民“卖粮难”,帮助农民承担粮价下跌的风险,客观上也起到了“手中有粮,心中不慌”的实际效用。然而这只属“治标”之策,仍不能从根本上解决农民“卖粮难”问题以及正确处理国家与农民之间的经济关系。在农民在粮食连续几年大丰收、手中余粮较多的情况下,国家如果敞开放,受财力的限制,事实上不可能做到,如果不敞开放,农民又不满意,解决这个矛盾,最后多是依靠财政增加补贴、扩大赤字来尽量多收购农民手中的余粮,从而使国家财政背上了沉重的补贴包袱;在粮食歉收、粮食供不应求的年份里,农民往往惜售或迟交粮食,使国家掌握不到足够的粮源去平衡粮食收支,这又迫使国家不得不用提高收购价或采取其他经济补偿办法(如定购粮食“三挂钩”政策)以鼓励农民多向国家交售粮食,最终还是使国家财政背上沉重的包袱。1979年以来,我们一直在这样的圈子里跳来跳去,国家财政为此付出了巨额的补贴。尽管国家花了很大的代价,却没有买到一个合理的粮食宏观调控机制,因此,必须从根本上建立和完善国家对粮食再生产的宏观调控制度。我们认为,可从以下三方面着手进行:一是实施稳定的长期不变的粮食保护政策,其基本内容包括国家资金投入上要有合理的比例,

不能经常变;采取保护措施解决农民负担问题;要通过鼓励发展乡镇企业的办法转移农业剩余劳动力,解决农民增收主要靠国家提高粮食价格的出路问题;要有耕地保护法,稳定必要的粮田面积,鼓励粮田向种田能手转移,而不是靠搁荒的办法保护耕地;等等。为此,建议国家尽快制定农业法。二是推行粮食收购保护价格制,国家每年公布粮食收购保护价格。当粮食连续几年丰收,产生阶段性的供大于求的情况时,国家以收购保护价大量收购农民手中的余粮,直到粮食市场价格相对合理为止。为此,必须以地方政府为主,中央政府为辅,建立相应的粮食风险基金和调节基金。三是完善国家粮食专项储备制度。现行国家粮食专项储备制度的主要不足是中央储备多,地方很少储备。这种状况不利于理顺中央与地方的责、权、利关系,也不符合市场经济改革的要求。我们建议,将现行中央专项粮食储备划一半给地方作为地方专项储备,以增强地方政府统盘处理地方吃饭与建设的责任。地方主要管建设,而把吃饭的压力大部分放在中央政府身上的现行做法不是一个长久之计。

三、帮助粮食企业转换经营机制,大力发展多种经营。随着粮食改革的逐步深入,目前粮食企业面临的困难是“旧问题积重难返,新问题层出不穷”。旧问题:一是400多亿元的巨额粮食财务挂帐,使粮食企业和国家财政难以为继。二是冗员太多,安置富余人员的压力太大。人员膨胀是各行业都存在的问题,而在多年吃补贴“大锅饭”的体制下,粮食企业冗员更为严重一些。据估计,现行粮食系统300多万职工中,有50%的人员可以划入冗员一类。三是由于国家储粮太多,现有粮食库存中陈次粮不少,潜亏压力大,如市场调节粮、专项储备粮、平价周转库存粮中的早籼米,既不适销对路,库存时间又很长,其中有一部分再储下去就会变质霉烂。新问题主要集中在随着粮价的放开,粮食企业平价粮经营大幅度下降,靠平价粮经营吃财政补贴“大锅饭”的日子已逐步消失,但一下子又无法通过大力发展多种经营挣到足够的收入补吃饭,这就是说,现在已到了解决“卖粮”人本身“吃饭难”的问题了。从客观实际出发,目前国家不可能马上彻底解决以上诸多“老大难”问题,只能通过深化改革逐步解决,但我们切不可以此为理由,将这些问题一拖再拖下去,若此,势必有一天会导致整个国民经济的紊乱。如巨大的粮食财务挂帐问题,由于一直拖到1992年才有了个解决办法(但仍不能乐观),从而在一定程度上助长了去年收购资金异常紧张的局面。因此,我们建议以1992年为基础,再采取以下一些切实有效的措施,有计划分步骤地

解决粮食企业面临的各种困难。

1. 制止粮食财务新增挂帐,5年内彻底消灭粮食财务老挂帐。制止粮食财务新增挂帐的措施去年已经付诸实施,遏制住了粮食财务新增挂帐迅猛发展的势头。必须以此为契机,坚决地做到不挂新帐,并对1991年底以前的粮食财务挂帐进一步采取切实有效的措施逐步解决,力争5年内彻底消灭粮食财务挂帐。

2. 抓紧处理国家库存粮食中的不适销对路的早籼米。处理的原则是,中央负责市场调节粮和专项储备粮中早籼米的处理,地方负责平价周转库存中早籼米的处理。处理的办法应当多样化,对市场调节粮的库存早籼米,中央财政可适当给予调拨经营费和运费补贴,通过增加以工代赈用粮的办法解决;专项储备粮中早籼米可暂不处理,通过轮换的办法推陈储新。平价周转库存粮食的早籼米,地方可通过加工转化,增加出口,降价处理等多种办法解决,由此产生的亏赔由地方财政承担。

3. 对粮食企业发展多种经营给予必要的财税优惠政策。解决粮食企业大力发展多种经营、安置富余人员问题主要靠粮食部门自身努力,但国家财税部门可以通过投放启动资金,一定时期内减免所得税等优惠政策加以扶持。1992年,中央财政挤出一部分资金投放给粮食企业作为发展多种经营启动资金的作法,取得了明显的经济效益,深受各地欢迎。我们建议这一政策近年内应保持不变。同时,也可以考虑对粮食企业发展多种经营取得的利润在一定时期内给予适当的减免所得税照顾,以扶持和促进粮食企业加快发展多种经营,大力安置富余人员,从根本上转换粮食企业经营机制。

