

深化粮食购销体制改革方案的设想



中国农村财政研究会课题组

多年来我国粮食供需的基本态势是短缺与低价并存,定量供应与严重浪费并存,农民种粮的积极性受到严重挫伤,财政补贴包袱越来越重。按照社会主义有计划的商品经济要求,深化粮食购销体制改革,理顺各种关系,使粮食生产和消费走上一条稳定协调的良性循环轨道,已经成为我们一项迫切的重要任务。

深化粮食购销体制改革的必然性及基本思路

(一)深化粮食购销体制改革势在必行

1. 粮价低,种粮比较效益低下,粮农积极性受到严重压抑。一是工农业产品价格剪刀差,80年代中期有所缩小,到80年代后期又有扩大趋势,1989年农产品收购价只上涨15%,而农村工业品零售价却上涨18.7%;二是种粮的经济效益比种经济作物低,据广西调查,每亩甘蔗、香蕉、蔬菜的纯收益要比种粮高一两倍;三是粮食合同定购价低于市场价,即使加上“三挂钩”等奖励的补偿,农民交售定购粮也比市价少收益20%以上。

2. 粮价“双轨制”带来突出矛盾。粮食的定购价格明显低于市场价格,这种交换的不等价性使国家与农民在粮食收购方面的矛盾更加突出。

3. 粮食销价过低,刺激了粮食的不合理消费,并导致严重的浪费。

4. 粮价购销倒挂,财政负担日益沉重,难以继。据统计,1978年全国粮油补贴只32亿元,占当年财政收入的3%;1989年粮食补贴达到427亿元,占当年财政收入的14.67%。同

时,由于粮食补贴迅猛增长,财政每年增加的收入不足以填补粮食补贴的缺口。这已使粮食企业出现严重“挂帐”,成了财政的一大隐患。

5. 粮食补贴效益低下。用财政补贴维持的粮食购销价格“倒挂”,不仅是违反价值规律的,且因这种补贴是暗的,群众不能直接感受到补贴的意义,无利于有计划商品经济的发展,形成只见补贴,不见效益的局面。

(二)改革的目标模式与基本思路

基于我国国情及粮食的特殊性,我们认为,粮食购销体制改革的目标模式应该是:按照社会主义有计划商品经济的内在要求,逐步建立起一整套既能充分发挥市场机制的调节功能,又能发挥政府的宏观调控作用,有利于粮食供求相对稳定的等价交换体系。在负担问题上,国家与农民只保留收税和纳税的直接对应关系。在交换问题上,国家与农民按照市场价格履行粮食定购任务,真正体现买卖关系。对消费者,国家给予合理补贴以后,保留名义定量,按照市场价格销售。将国家调控和企业经营分离开来,使国营粮食企业按经济核算原则,实行企业化经营,参与市场竞争。

改革的基本思路是机制转换。即在一定的粮食价格总水平和不提高农民实际负担水平的前提下,通过对粮食购销过程中一系列相互影响、相互制约的因素(包括价格、税收、补贴及其他相关因素)进行重新调整和平衡,逐步实现国家、消费者、农民三方在粮食购销方面的等价交换关系。

(三)改革的时机与步骤设想

我们认为,应该加快改革步伐,争取在“八五”期末完成粮价改革的艰巨任务。这是因为:①严峻的财政状况已经给人们敲起了警钟,迟早都得改,早改早主动;②粮食改革的必要性已为越来越多的人所认识和理解;③一些地方农产品价格改革和1991年5月全国调整粮食销价的成功都为粮价进一步改革提供了很好的经验。改革可以分三个阶段来进行:

第一阶段:①压缩统销粮范围和数量;②逐步减少合同定购量,取消“议转平”;③提高粮食销价。

第二阶段:①调整农业税,保留合同定购任务;②参照市价制定粮食的合同定购价和口粮供应销价,提价部分,由财政、企业、个人各负担一部分;③把粮食补贴制度,由暗补改明补,逐步改变全民福利性补贴,使之成为只对低收入者给予补贴的制度。

第三阶段:①农业税以征实物为主,并大体稳定,取消粮食合同定购任务;②放开居民口粮销价,取消定量供应;③提高工资,取消补贴,只对少数贫困者给予救济措施;④成立国家粮食储备局,通过有计划有目的的吞吐来平抑市场粮价;⑤建立粮食专业市场,同时注意搞好产粮区和缺粮之间的大宗贸易。

(四)改革区域性突破的设想

我国幅员辽阔,人口众多,各地的经济发展水平很不平衡,面临的主要问题不一样,实行的财政体制也不相同。所以,粮食体制的改革,应采取“中央统一部署指导下的各省、自治区、直辖市分别决策,多模式推进改革的策略”。哪里时机成熟,条件具备,哪里就先走一步,不必强求一致。

粮食购销体制改革方案的设想

(一)方案一:价税互动,暗税改明税,暗补改明补,理顺粮食购销价格。

1. 合理调整农业税负担,强化实物征收。现在全国每年的粮食收购任务为1000亿斤(贸易粮,下同),其中:公粮(即农业税)222亿斤,定购粮778亿斤,按1990年全国粮食总产量

9310亿斤(其中,经济作物折粮3320亿斤)计算,农业税负水平是2.4%。本方案拟将农业税负水平提高到4%,公粮由222亿斤增加到370亿斤,增加148亿斤,相应把定购粮由原来的778亿斤减少到630亿斤。

2. 提高粮食收购价。收购价由目前的每百斤41元(已包括“三挂钩”实物和价外补贴在内)提高到接近市场价水平的55元/百斤,并相应取消“三挂钩”和价外补贴政策。这样,农民交售630亿斤定购粮实际增加收入88亿元。财政增加支出88亿元。同时,调整粮食与经济作物比价。

3. 提高平价粮销价,改革补贴方式。平价粮销价由现在的25元/百斤提高到55元/百斤;居民口粮定量适当压缩到每人每月25斤。改革补贴方式,除了由暗补改为明补外,还要改变以往全由财政包下来的做法,由个人、企业 and 国家三者共同负担。平价粮销价增支部分,财政和国营企业单位补贴70%,个人负担30%左右;在非公有制企业从业的居民全由自己负担。

按以上方案测算,农民、居民、财政和企业单位增加收入(或减少负担)和增加负担的情况如下:

——农民。提高农业税率减少收入81亿元,收购价提高增收88亿元,两者相抵,增收7亿元(由于调整农产品内部比价,粮农增收46亿元,经济作物农民多支出39亿元)。

——居民。按粮食定量算,每人月增支7.5元,加上0.7的赡养系数,约增支12.75元,拟由财政或企业给予职工补贴10元(带系数),个人负担2.75元;大中专学生、民办老师、城镇优抚对象每人每月补6元,个人负担1.5元。全国行政事业单位人员约3220万人,年补贴38.6亿元;大中专学生500万、民办教师和城镇优抚对象共约1000万人,全年共补贴10.8亿元;国营企业职工6300万人,年补贴75.6亿元,按35%影响财政,财政减收26.5亿元;集体企业3400万人,年补贴40.8亿元,按30%影响财政,财政减收12亿元;政策性亏损和某些特困企业,共有1000万人左右,由财政年补贴12

亿元。以上共需补贴 178 亿元左右,其中,财政负担补贴 100 亿元,企业负担 78 亿元(已扣除财政减收因素)。调价后,按非农业人口年销售 800 亿斤粮食计,共增加支出 240 亿元,扣除财政和企业负担 178 亿元,个人负担 62 亿元。按全国非农人口 2.2 亿算,平均每人实际月增支 2.35 元,年增支 28.18 元。

——财政。①调整农业税可增加收入 119 亿元(含调整税率 81 亿元及原征农业税的提价收入 38 亿元);②因收购价提高增加支出 88 亿元;③销价提高而增加收入 240 亿元;④因企业负担粮食补贴减收 39 亿元;⑤对居民补贴共增加支出 61 亿元。以上 5 项增减相抵,财政共增收减支 171 亿元。

(二)方案二:购销联动,暗补改明补,理顺粮食购销价格体系。

1. 提高粮食收购价,即同方案一。

2. 提高平价粮食销售价,同方案一。按全国非农年销售 800 亿斤算,可增加收入 240 亿元。

3. 居民补贴。居民口粮月供应标准与补贴办法同方案一。

粮价调整后,对农民、企业、个人和财政的影响匡算如下:

①农民。因提高收购价而增加收入 109 亿元。

②企业。因负担职工补贴而增加支出 78 亿元。

③居民。扣除了国家和企业补贴以后,个人共需负担 62 亿元。按 2.2 亿非农人口计,每人月增支 2.35 元。

④财政。因粮食销价提高而增收 240 亿元;因粮食收购价提高而增加支出 109 亿元;因暗补改明补增加对职工补贴而增支减收 100 亿元(包括企业负担粮食补贴而影响财政减收的部分);以上增减相抵后,财政共增收减支 31 亿元。

(三)方案三:全面放开粮食购销价格,转换粮食经营机制。

1. 保留国家对农民的定购任务,但定购价随行就市,同时取消现行“三挂钩”政策。

2. 除武警、部队仍按目前国家规定的粮食价格供应外,城乡口粮一律放开,按市场价销售,同时取消城镇非农人口供应定量。

3. 居民补贴。方式同方案一、二。

4. 放开粮食价格后,取消财政对粮食企业经营粮食的价格和亏损补贴,由企业自负盈亏。粮食购销实行以国营粮食部门为主的多渠道经营,粮食批发仍由粮食企业经营,其他单位和个人均不得从事粮食批发业务。

5. 粮食价格放开后,要加强储备工作,除粮食部门正常库存外,要建立中央、省区和市县三级粮食储备库,储备量不得少于半年正常销量。储备费用由财政部门核拨。财政要从减少的粮食补贴中提出一部分资金设立专户管理,用于建立粮食储备基金和粮食风险基金。

据初步匡算,全国粮食价格放开后,企业约增加负担 80 亿元;个人增加负担 60 亿元;财政增收减支 200 亿元,其中,减少粮食企业价格和亏损补贴约 300 亿元,增加居民补贴约 100 亿元。

以上三个方案各有利弊:第一方案可以趁着粮食价格调整而相应调整农业税,从根本上理顺国家与农民的经济关系,逐步解决农产品内部比价(即粮食与其他经济作物收益)不合理之矛盾。但其不利之处是操作难度大,对农民内部的利益调整可能引起较大震动。相对而言,第二方案实施起来便于操作,改革过程中的各种难点相对分散,比较容易处理。其不利之处是丧失了一次调整农业税从根本上理顺国家与农民经济关系的极好机会。第三方案,对局部地区或部分省区而言是可行的,但就全国范围来说,全部实行粮价放开,风险是很大的。因此,经权衡利弊,反复比较,我们比较倾向于先实施第二种方案。

