

# 基于制度变迁理论下的中国粮食安全政策

王世金 (西北师范大学地理与环境科学学院, 甘肃兰州 730000)

摘要 通过对制度变迁理论的论述来探讨我国粮食安全问题, 并提出有益于我国粮食安全的制度决策。

关键词 制度变迁; 粮食安全; 问题研究

中图分类号 F32 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)22-5977-03

在市场经济条件下, 要使粮食问题在生产、流通、消费诸环节具备应有的安全程度, 光靠市场这只“看不见的手”, 是很难做好的。市场对粮食供求的调节是一种事后调节, 从粮食价格形成、供求信号反馈到粮食商品生产, 都有一定的时间差。加之粮食生产周期较长, 企业和农民掌握的经济信息不足, 微观决策就必然带有一定的被动性和盲目性。既然市场这只“看不见的手”存在着调节“失灵”的可能, 那么政府就应该充分发挥宏观调控的作用, 防止因市场调节失灵而出现粮食安全问题<sup>[1]</sup>。该文从制度变迁理论来论述我国粮食安全问题, 并以此提出有益于粮食安全的制度决策。

## 1 制度变迁理论

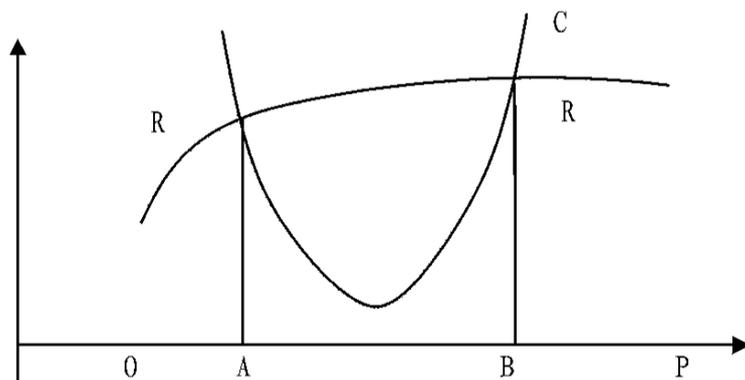
**1.1 制度概述** 制度经济学所讲的制度, 是institution, 而不是system。system, 通常指“体制”, 例如社会主义制度或资本主义制度, 或者政治体制、经济体制等, 诺斯称之为“制度环境”。而institution, 即经济学意义上的制度, “是一系列被制定出来的规则、服从程序和道德、伦理的行为规范”, 诺斯称之为“制度安排”<sup>[2]</sup>。制度是人为设计的、形成人们之间相互交易的契约, 是由正式规则、非正式规则和它们的实施方式构成<sup>[3-4]</sup>。制度是约束行为的规则, 人们的交易行为, 是在一定的制度安排、组织约束下进行的, 不同的制度安排和制度结构对经济主体行为的影响是不同的, 从而对经济绩效和资源的配置效率产生不同的影响。诺斯认为: 制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范, 它旨在约束追求主体福利或效用最大化的个人行为<sup>[5]</sup>。汪丁丁把制度理解成人與人之间的某种“契约形式”或“契约关系”。较为公认的定义是舒尔茨的把制度说成管束人们行为的一系列规则<sup>[6]</sup>。

该文中的“粮食政策”实际上相当于新制度经济学中的“制度”或“制度安排”, 泛指协调人们经济关系和经济活动的行为规范, 在该文研究中一般不强调“体制”、“制度”和“政策”等概念之间的差别。在多数情况下只注意到它们的共同内涵或它们内涵的共同部分, 即协调人们经济关系的行为规范。粮食安全是国家经济社会稳定持续发展的基本保障, 就保障粮食安全而言, 制度是关键。制度约束是近年来我国粮食安全出现潜在危机的根本原因。

**1.2 制度变迁理论** 制度提供了人类相互影响的框架, 它们建立了构成一个社会, 或更确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系。“变迁”是指制度创立、变更及随着时间变化而被打破的方式<sup>[5]</sup>。关于制度变迁的过程和路径, 诺斯认为

一般的制度变迁是渐进的。制度变迁的路径取决于两个因素: 一是交易费用高且不完备的市场; 二是收益递增。随着外界环境的变化或自身理性程度的提高, 人们会不断提出对新的制度的需求, 以实现预期增加的收益, 当制度的供给和需求基本均衡时, 制度是稳定的; 当现存制度不能使人们的需求满足时, 就会发生制度变迁。制度变迁是制度的替代、转换与交易过程, 其实质是一种效率更高的制度对另一种制度的替代过程。制度变迁的成本与收益之比对于促进或推迟制度变迁起着关键作用, 只有在预期收益大于预期成本的情形下, 行为主体才会去推动直至最终实现制度的变迁, 反之亦反, 这就是制度变迁的原则。

**1.3 制度变迁成本收益均衡** 新制度经济学在交易费用概念的基础上又提出了制度费用的概念。制度费用是指, 为了进行特定的生产而在社会经济特定体制的建立、运转、管理和监督方面的投入。图1表明, 在OA期间, 制度成本大于制度收益, 为了降低制度成本, 社会就会产生新的制度, 从而进行制度创新, 发生制度变迁; 在AB阶段, 制度收益大于制度成本, 所以体制保持相对稳定; 在B点以后, 由于制度成本又超过了制度收益, 制度变迁的内在压力增大, 从而推动新一轮的制度创新和制度变迁。一方面, 制度变迁的内在原因是因为制度运行的总成本太高, 或是其中某种成本太高, 这一状态不仅抑制社会收益的增长, 也使得社会总体或某一部分社会成员无法接受; 另一方面, 一项新制度能否被接受, 还要看改变旧制度的成本大小。如果成本或阻力过大, 新的制度也就不能实施, 社会只能被锁定在旧制度下无法改变。



注: 图中R为制度收益; C为制度成本。

图1 制度运行的成本与收益曲线

根据新制度经济学的观点, 有效组织是制度变迁的关键, 也是解决粮食安全问题的有效途径。制度变迁是指制度的创立、变更及随着时间变动而被打破的过程。新制度经济学关于制度变迁的一般演绎逻辑是: 为了获得更大的收入或减少某些成本, 社会致力于制度创新。当新制度所能提供的收益等于变革旧制度付出的成本时, 制度变迁就会暂时停下来, 制度结构就会暂时达到某种“均衡”; 当新的条件产生时,

作者简介 王世金(1975-), 男, 甘肃金昌人, 硕士研究生, 研究方向: 区域发展与管理、区域经济。

收稿日期 2006-08-27

才会又发生对新制度的“需求”和“供给”。如果预期的净收益超过预期成本,一项制度安排就会被创新。只有当这一条件得到满足时,人们才可能有在一个社会内部改变现有制度和产权结构的企图。要促成制度变迁,必先影响决定制度变迁的因素,即提高制度变迁中的收入、降低制度变迁成本,改善变迁过程中的收入、成本分配状况。

## 2 制度变迁理论与粮食安全政策

粮食政策是通过一定的政策机制来实现的,粮食政策的实现机制必然存在于一定的经济体制模式之中,有什么样的经济体制模式就有什么样的粮食政策。我国粮食政策的演变是典型的供给主导型制度变迁,粮食政策的选择与演变始终与经济体制的安排相适应。

**2.1 农业制度变迁演变与粮食安全** 建国以来,我国农业领域发生了多次制度变迁,其中影响较大的有7次。按时间的先后顺序,笔者分别对这几次农业制度变迁与粮食安全问题进行分析。

**2.1.1 农村土地革命(1949~1955年)**。建国初期的农村土地革命是政府发起的一次强制型制度变迁。当时农民急需土地,而地主阶级不愿将土地给农民,政府为了巩固政权,实现“耕者有其田”的目标,只能强制进行制度变迁。农村土地革命制度变迁大体可分为3个阶段:1949~1952年农民土地私有阶段,农民除了交纳公粮,其他收入均归自己;1952年进入互助组阶段,该阶段土地仍是农民私有,农民在农忙季节相互换工,农民获得报酬与农民劳动密切相关;1955年进入初级合作社阶段,农民将土地折价入股成为全体社员共同财产,但农民并没有丧失土地的所有权。由于制度变迁较好的满足了农民的需求,农户积极性比较高,具有很强的激励机制,而且旧的利益集团因旧政府被推翻而彻底瓦解,所以强制性制度变迁的效率较高,基本上达到了预期目的<sup>[7]</sup>。

**2.1.2 高级合作社和人民公社制度(1956~1978年)**。1956~1960年是我国推行高级合作社的阶段,该阶段农民的土地从私有变成了集体所有。由于土地集体所有,农民的劳动与所得不相符,出现了机会主义行为。1960年我国进入“一大二公”的人民公社阶段。虽然减少了交易成本和转变为资本主义的危机,但由此制度引起组织成本、监督成本非常高,而且激励制度缺失,农民的积极性不高。从1956~1978年间,我国粮食的产量增长速度明显低于互助组和初级合作社时期。这一时期粮食政策的核心是服从和服务于国家工业化——为工业化提供积累;在生产上动员一切资源,采取各种措施增加粮食产量;在粮食流通领域实行垄断市场的统购统销政策;在价格方面实行与低工资相适应的低粮价政策;在消费领域实行限制消费的定量分配政策<sup>[8]</sup>。其中有12年相邻两年的粮食产量呈负增长,粮食产量波动大。在负增长的12年中,其中有11年是发生在人民公社时期,说明人民公社制度严重挫伤了农民从事农业生产的积极性,粮食非常不安全。

**2.1.3 家庭联产承包责任制(1978年至今)**。家庭联产承包制的改革,就是以家庭经营形式取代“一大二公”的集体经营,土地等生产资料交由农民支配,农民家庭成为独立经营、

自担风险的主体<sup>[9]</sup>。这一制度可称为典型的需求诱致型制度变迁方式,因为它真正是从基层部分农民的自发创新开始,然后逐步向决策层传递制度需求信息,经过决策者对制度变迁的成本和预期收益衡量后,才在全国大范围开展起来的。这一制度变迁极大地提高了农民种粮的积极性,为农业、农村经济的发展注入了活力。

**2.1.4 粮食流通体制**。我国的粮食流通制度改革,主要是为了适应社会主义市场经济发展要求,因此该过程可以说是一种诱致型制度变迁过程。这一变迁过程可分为:粮食统购统销、粮食合同订购与市场购销并存的双轨制和向市场化过渡3个阶段。1953~1984年,实行“统购统销”粮食流通政策,“统购统销”的粮食流通体制的出现不仅是由我国人多地少、生产力落后、粮食短缺等造成的,而且也与我国的社会主义制度、计划经济体制、优先发展工业战略有关。1985~1997年实行了粮食合同订购和市场购销并存的双轨制,这一时期粮食连续丰收,形成了粮食相对过剩的局面。农民在完成国家粮食订购合同之后,剩余的粮食可以自由上市。如果市场价格低于原统购价格,国家仍按原统购价敞开收购。这一制度对于稳定合同订购和调动农民种粮积极性具有重要意义。1998年以后,市场流通体制向市场化过渡,实行“四分开一完善”的改革措施,以减少粮食库存,减轻政府财政补贴负担。

**2.1.5 “米袋子”省长负责制**。20世纪90年以来,地方政府对耕地保护不力,粮食种植面积减少,农业投入下降,粮食产量徘徊不前。1995年4月《国务院关于深化粮食化肥购销体制改革的通知》进一步明确了“米袋子”省长负责制。这项制度的落实促进了各地粮食的生产,调动了中央和地方政府的积极性,大大提高了全国粮食生产水平。

**2.1.6 农村税费改革(1994年至今)**。农村税费改革是由政府强制推行的,属于强制型制度变迁,它是我国建国50年来及土地改革、家庭联产承包责任制之后农村的第3次重大改革。实行了“三取消、两调整、一改革”政策。由于农村税费改革是发生在分配领域的改革,其制度变迁的效应可以在短期内观察到。1995年我国粮食产量达到46662万t,比1994年产量增加2152万t。

**2.1.7 粮食直补政策(2004年至今)**。所谓的“直补”,就是把国家通过粮食企业以“保护价”敞开收购农民粮食、以间接补贴农民的暗补方式,改为将保护价与市场价的差价以现金形式直接补给农民。粮食直补政策属于诱发型制度变迁,因为政府主要是想通过对农民进行补贴,创造潜在利益,调动农民的种粮积极性,以保证国家粮食安全。从政策的运行效果看,粮食直补政策极大地调动了农民粮食生产的积极性,确保了粮食生产的可持续发展。

**2.2 制度变迁理论对粮食安全政策构建的思考** 任何非制度化的活动都不可能长期有效和有序地推动社会的进步与发展,经济的持续增长有赖于科学、合理、充满活力同时又能自我修正的制度体系的保障。制度变迁的目的就是为了制度具有多样性的选择空间、有活力的规则安排,以及稳定的变迁与进化过程,通过变迁达到提高社会运行效率及人们福利的目的。同样如同制度变迁作用一样粮食安全政策也需要有稳定的演变和进化。鉴于此,制度变迁理论对粮食安全

政策的制定具有以下几方面的借鉴作用:

**2.2.1** 加强粮食制度供给主体自身的建设。加强粮食制度供给主体的自身建设,使制度供给主体的收入成本函数、目标函数与人们(制度需求者)的收入成本函数、目标函数趋向一致,以降低制度变迁中的交易成本。持续增加粮食制度供给主体的制度知识,提高其制度设计和创新能力,拓宽其制度选择领域,从而有利于制度顺利有序变迁。

**2.2.2** 加大粮食政策的科学性和创新性。现阶段,我国耕地数量锐减、生态环境恶化、农民追求经济效益好的经济作物,使粮食政策实施效果不佳,制度的运行成本高于制度的运行收益,在图1中指OA阶段,即 $C > R$ ,粮食安全制度需要完善和创新,减少制度的运行成本,提高制度的运行效果,否则只能制度博弈,直至粮食安全制度成本收益均衡。社会管理与协调发展有赖于法律和政府的科学性、有效性、持续性和协调性,政策所具有的灵活性、及时性、贴切性和丰富性决定了在更多时候,政策对于短期内的社会与经济事务较之法律会更有效<sup>[10]</sup>。

为确保粮食安全就需要加大对粮食政策即制度的创新和改进,使制度、政策制定适合当前国际粮食市场体系,并适应地方政府和农民的切身利益,从而减小制度变迁过程中的阻碍因素,以追求制度运行成本费用的最小化,而获得效益最大化的目标。

**2.2.3** 梳理政府制定政策的整治渠道和市场渠道。对于制度变迁而言,理顺国家的政策过程,特别是政策的制定、下达、实施与检查过程就显得尤为重要了。对于我国这样一个习惯于依靠政策来运行的社会来说,政策的意义就显示了它的重要性。在市场经济条件下,政府粮食政策主要是为纠正粮食市场失效而出台的,要发挥政府粮食政策的积极效应,就必须梳理政府的政治渠道和市场的市场渠道,只有在渠道

畅通的条件下,政府的政策方能通达到其意欲处理的对象上,这样解决粮食问题的功能才会有实施的可能。

**2.2.4** 提高全民素养,降低推行新制度的成本。加强制度需求者和供给者的自身教育,提高全民素质。一方面,可以构建更合理的个人收入成本函数、目标函数、降低推行新制度的阻力,有利于制度变革;另一方面,可以降低制度不均衡潜在利润的发现成本,因而更有利于制度自发演变过程的低成本进行。粮食政策的制定需要制度供给者和需求者双方的合作,需要高素质的制度供给者和高素质的制度需求者,这样便于降低推行粮食安全制度的成本。

**2.2.5** 降低交易成本,顺利构建粮食安全制度体系。为使我国粮食安全政策体系得以顺利构建并成为有效的制度系统,持续努力降低农业制度变迁中的交易成本便成为问题的中心,因为农业制度变迁的交易成本是低效率制度存在的理由和制度效率损失的限度。

#### 参考文献

- [1] 于凤丽.谈政策与制度对粮食安全的保障作用[J].中国粮食经济,2004(7):19.
- [2] 马广奇.制度变迁理论:评述与启示[J].生产力研究,2005(7):255.
- [3] NORTH D C. Institutional Change and American Economic Growth [ M ]. London: Cambridge University Press, 1971.
- [4] NORTH D C. Institutional Change and Economic Performance [ M ]. London: Cambridge University Press, 1990.
- [5] 诺斯.经济史中的结构与变迁 [ M ].上海:上海人民出版社,1994.
- [6] 欧阳春云.制度变迁理论与社会盘义市场秩序构建[J].科技创业,2006(5):163.
- [7] 邓大才.强制性制度变迁与我国农业改革的选择[J].广东商学院学报,2004(2):11.
- [8] 叶海涛.略论我国农产品价格政策的演进[J].上海大学学报:社科版,2000(1):6.
- [9] 孙自铎.改革中农村两次制度变迁的比较研究[J].调研世界,2003(6):10.
- [10] 王洪涛.制度经济学—制度及制度变迁性质解释 [ M ].上海:复旦大学出版社,2003.