华南农业大学学报(社会科学版)
2009年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2009
(第8卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 8)

政策制定中的价值目标与效率的冲突

——对2004年中国粮食增产措施的经验研究

赵德余

(复旦大学 a. 马克思主义研究院; b. 社会发展与公共政策学院,上海 200433)

摘 要: 价值导向的目标与效率目标问题一直是经济政策决策中(公正与效率)的两难冲突。2004年粮食产量和安全目标是政府特别优先考虑的政策价值目标,文章检验了这一政策价值目标的决策和现行的有关政治经济约束条件(变量)、粮食生产的资源禀赋状况以及经济发展水平是否存在明显的相关关系。研究发现分省区的数据虽然没有支持粮食产量安全目标和上述因素之间的相关关系,但却清楚地显示现行粮食政策的效率特征。

关键词: 粮食政策; 产量和安全目标; 政治经济条件; 资源禀赋; 效率特征

中图分类号: F320 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2009)03-0040-07

经济政策的正义性或价值观意味着两层含义:一是什么样的政策目标必须或应当值得优先考虑,即对政策目标结构进行的优先序排列问题。二是不同的正义理论确定了对特定价值目标进行优先考虑的正当性或规范意义上的(合理)公正性[1]。在具体问题中,价值目标除了通常人们重点讨论的收入与分配目标之外,还有安全目标也是经常列入政策的价值讨论之中的。安全通常涉及社会公共安全、产品供给安全以及社会经济稳定性安全等。当特定程度的安全目标得到优先考虑时,效率目标可能会与安全问题存在冲突,这样就必须要以一定的效率损失为代价,才能保障一定水平的安全目标。本研究试图以最近的粮食政策变迁为例证明价值目标在政策决策中是否受到有关政治经济约束条件、地区资源禀赋状况和经济发展水平等因素的影响或制约。

一、经济政策的价值目标及其经济含义

我们假设政府对粮食政策目标的重要性偏好优先序评价规则是以一项政策目标追求的基本属性与现实偏离的程度或者政策目标的上期实现程度作为现期其重要性的度量,也就是说政策追求的内容(目标)与现实的或者上期已经实现的状况越是接近,则该项政策目标的现期重要性就越低。如粮食产量目标在历年实际连续增长的情形下其重要性就倾向下降,但是如果在粮食产量滑坡,甚至是连续多年减产的情况下,粮食产量目标的重要性就会上升[2]。类似地,农民收入目标也是如此。这一假设的基础是人的边际效用递减规律。对政策决策而言,政策目标追求的标的越是接近于现实,则该政策目标可能为政策决策层产生的期望效用就越低,反之,则越高。

收稿日期:2009-05-30

基金项目:国家社会科学基金项目(08BJL057)

作者简介:赵德余(1974—),男,安徽巢湖人,复旦大学社会发展与公共政策学院副教授,主要研究方向为公共政策与制度分析.

粮食政策的价值目标最重要的是粮食产量目标、粮食安全目标与粮食生产者(农民)收入分配目标以及市场价格稳定目标。其中,粮食的公共安全与收入分配是经济政策中最基本的、讨论最为深入的正义价值目标。至于产量目标在中国的粮食政策目标组合中也被视为价值导向的目标,其理由主要在于:政府追求粮食产量目标通常十分重视粮食产量的总量(数量)的增长,而不是单位土地和单位劳动力的粮食产量(即土地生产率与劳动生产率),也不是单位资本投入的粮食产量(资本生产率)。因此,追求产量增长的政策目标产生的效率后果是更多地倾向于利用价格或非价格(省长负责制、耕地用途限制)刺激来增加粮食的要素投入规模,而不仅仅是直接依赖于资源的优化配置和技术进步手段。因此,政府确立的产量增长目标还具有鲜明的意识形态和价值观的色彩,即更多地从粮食生产在社会经济增长的地位与重要性的角度考虑的。如 20 世纪 80 年代初对粮食生产的地位问题的讨论便可以证实粮食产量目标也是一种价值导向目标。

表 1 列出了 1998 年之后各历史阶段上粮食政策目标可能组合以及可能的偏好优先序,这一组合和政策目标的排列序反映了政府决策层的主流价值观[3]。政府的主流价值观主要由各个时期的党和政府的中央会议文件的纲领、政策公告以及领导人的讲话来反映的。但是,文本形式的价值观还要由当时的社会经济条件的变化来解释并确证的。由于各个时期不同的政策目标的相对重要程度不仅是在变化,而且又是难以定量描述的,所以,对政策目标偏好序的排列不是唯一的。但是,这不妨碍这样的排序有助于整体把握政府决策层对政策目标的评价的价值倾向。

表 1　主流价值观与粮食政策目标组合

年份	主流价值观对政策目标组合及其优先序列之决定
1998—2000	①农民收入;②粮食产量;③合理的财政负担;④减少国有粮食部门亏损;⑤合理的消费价格;
2001—2003	①粮食生产效率与竞争力;②减少国有部门的亏损;③农民收入;④粮食安全;⑤粮食市场稳定;⑥农业环境保护(退耕还林);⑦合理的消费者价格;⑧合理的财政负担。
2003—2004	①粮食产量与安全;②农民收入;③粮食市场稳定;④粮食生产效率与竞争力;⑤农业环境保护(退耕还林);⑥减少国有部门的亏损;⑦合理的消费者价格;⑧合理的财政负担。

二、各省(自治区、市)对粮食产量与安全目标政策的实施

随着改革的不断深入,各地政府在推进本地粮食流通体制改革和粮食政策决策方面拥有了较高的自主决策权。但是,一般只有在中央的全面政策变革正式开始之前,地方的政策决策自主权或改革试验空间才相对比较大,一旦中央明确的政策改革方案颁布之后,地方政府的政策设计就必须在中央政策的原则和规定之内进行了[4]。十六届三中全会和 2003 年 12 月中央农村工作会议以及 2004 初的中央一号文件都提出了要高度重视粮食生产能力和安全问题,此后,各地方政府为了和中央保持一致以及贯彻相关政策,纷纷开始宣布 2004 年度本地粮食产量目标以及为了实现目标而采取的相关政策措施。全国各省(直辖市、自治区)宣布的 2004 年粮食产量目标如附表所示,该表还给出了各地区 2003 年的粮食实际产量、人均粮食占有量、人均耕地面积、人均 GDP 以及所属粮食区类别(主产区、主销区和供需平衡区)。

首先,粮食主产区如东北和长江中下游诸省在实施中央农村工作会议和中央一号文件精神方面最为典型。辽宁省围绕促进农民增收这条主线,实行“三必须”和“四保证”,以坚决稳定和提高

粮食综合生产能力,确保粮食安全[5];黑龙江省围绕实现今年粮食生产的奋斗目标,省长张左己提出,要突出抓好"一个落实"、"两个增加"和"四个提高"[6];同样,作为我国重点商品粮生产基地的吉林省2004年开始实施"532"工程[7]。

而地处长江中下游水稻生产区的湖南省要在2004年粮食生产方面强调五个"着力":"一是适度恢复市场适销的早稻面积。二是扩大晚稻面积。三是在湘南、湘西,有计划地推广杂交饲用玉米。四是在平江、安化等山区,有步骤地扩大旱杂粮。五是努力提高单产。在农业部门规划下,扩大超级稻生产"[8]。

其次,粮食供需平衡区和主销区各省(直辖市、区)也分别制定了各地的粮食增产目标。新疆为确保粮食安全,还将落实对粮食主产区种粮农民直接补贴政策,鼓励农民增加粮食特别是小麦播种面积,使粮食种植面积达到2000万亩以上,总产达到830万吨。甘肃省提出2004年全省农业和农村经济工作的主要任务是:农业增加值增长5%,达到245亿元;粮食产量保持在750万吨左右等[9]。陕西省2004年以恢复、扩大粮食播种面积为基础,通过落实扶持政策和提高主产区粮食生产能力,力争全省粮食总产量超过去年的950万吨,达到1040万吨[10]。

而作为主销区的广东在召开全省农业农村工作会议提出,必须坚决保护和提高广东省粮食综合生产能力。为此,提出:"2004年粮食播种面积将达到4000万亩,总产量达到1500万吨,这是硬任务、硬指标,必须不折不扣地完成"[11]。

三、粮食产量目标决策的经济计量检验

1. 检验模型的结构和变量的定义

2004年粮食产量和安全目标是政府特别优先考虑的政策价值目标。为了检验这一政策价值目标的决策是否和现行的有关政治经济约束条件(变量)、粮食生产的资源禀赋状况以及经济发展水平存在明显的相关关系。我们选择各省(自治区、直辖市)2004年横截面数据作一个简单的回归分析来检验之,以各省(自治区、直辖市)事先宣布的2004年粮食产量目标相对于2003年实际粮食产量的增长率作为反映政策价值目标度量的因变量,选择各省(自治区、直辖市)人均粮食自给水平和上年粮食产量下降幅度作为解释2004年粮食产量价值目标变化的政治经济压力因素变量。如果理论解释成立的话,就应当存在这样的关系:即人均粮食自给水平越低,或上年粮食产量下降幅度越大,则(因变量)2004年粮食产量目标正向增长变动的压力就越明显。再以人均粮食耕地面积、非农产业产值占GDP比重和人均GDP水平作为反映各省(自治区、直辖市)的资源禀赋和经济发展水平状况的变量。从经济理论预期的变动关系来看,人均耕地面积越大,即资源禀赋越好的地方,其粮食目标产量增长率应当越高,而经济发达水平越高,即非农产业产值占GDP比重和人均GDP水平越大,则粮食目标产量增长率相应地应当越低,才更符合区域分工和比较优势的发挥。最后,还设置三类地区虚拟变量,即粮食主产区、主销区和供需平衡区。各类解释变量的定义如表2所示。

2. 多元回归分析及其结果解释

首先,就两个重要的政治约束或压力变量而言,回归系数都不显著。根据前文的经验实证分析,一个重要的假说判断是:上年粮食产量滑坡程度(GWAV)和人均粮食自给水平(PGRA)对各地粮食安全与产量政策及增长目标产生了很大的压力,即上年度的粮食产量滑坡越来越严重,也就

是 – PWAV 越大，则 2004 年粮食目标产量增长率（GINC）应当越高。同理，人均粮食自给水平（PGRA）越低，一种可能是 2004 年粮食目标产量增长率（GINC）应当越高（回归系数应当为负数），

表 2　研究变量定义

因变量		
粮食目标产量增长率	GINC	（2004 年粮食目标产量 – 2003 年粮食实际产量）/2003 年粮食实际产量
解释变量（政治约束与压力变量）		
人均粮食自给水平	PGRA	2003 年粮食实际产量/人口规模
上年粮食产量下滑幅度	GWAV	（2003 年粮食产量 – 2002 年粮食产量）/2002 年粮食产量
解释变量（资源禀赋与经济发展水平变量）		
人均粮食耕地面积	LAND	
非农产业产值占 GDP 比重	NGDP	非农产业产值/GDP
人均 GDP 水平	PGDP	GDP 水平/人口规模
地区虚拟变量	MPAR、MSAR、MAAR，分别表示粮食主产区、主销区以及供需平衡区	

即表明政治压力占据了主导地位，强调更高的自给生产和自给水平，但这有可能不利于当地的资源禀赋与专业化分工，如发达地区对粮食生产的特殊重视，造成了人为地维持本地粮食的高自给水平。另一种可能的变化是 2004 年粮食目标产量增长率（GINC）干脆也相对较低。也就是说，人均粮食自给水平（PGRA）越高，粮食目标产量增长率（GINC）也相对越大。此时，回归系数应当为正数，这意味着较强的区域专业化与分工趋势，即粮食自给水平越低的地方，可能经济越发达，于是，资源禀赋的差异引起的经济结构与农业结构的调整，使得粮食生产不具有比较优势，从而这些地区也就越倾向于不断地进一步调减粮食增长率的目标水平。而对那些粮食自给水平很高的地区，也就是粮食生产具有比较优势的地区，则存在不断扩大粮食生产规模和区域分工优势的趋势。表 3 的回归系数及显著性检验表明，虽然，系数不显著，但是，解释变量（GWAV）和因变量的回归系数为负号，与预期的符号或变化方向是一致的。上述结果表明上年粮食产量的滑坡产生的政治压力大体上是存在的，但不显著。同时，因变量（GINC）与解释变量（PGRA）的回归系数为正值，表明现行的粮食产量目标政策的政治压力还没有严重到损害粮食生产的区域分工和比较优势发挥的程度。不过，考虑到回归系数也不显著，现行的粮食政策也没有明显地促进粮食生产的区域分工和比较优势的发挥。由于回归统计上的不显著，上述推断显然缺乏足够的经验支持，或者说经验上是十分弱的，当然，这也从反面证实了粮食生产按资源比较优势进行的区域分工的格局还没有十分突出地显示出来。

其次，对表示资源禀赋和经济发展水平的若干指标变量进行的回归表明，2004 年的粮食目标产量增长率与这些解释变量之间的回归系数也是不显著的，即粮食增长目标的确立在很大程度上与粮食生产的资源禀赋及其经济发展水平状况联系并不紧密。虽然，从回归的结果还是可以看出，决定粮食生产的资源禀赋状况的变量（人均耕地面积 LAND）与因变量（GINC）之间的回归系数符号为负号，这与预期的符号相吻合，但并不能推断出：人均粮食耕地面积（LAND）越大，该省区的粮食目标产量增长率（GINC）也相对越低。同样，衡量经济发展水平的两个指标（人均 GDP 和非农产业产值占 GDP 中的比重）与因变量（GINC）之间的回归系数都是负号，我们也不能得出结论认为即人均 GDP 水平越高，或非农产业越发达，粮食目标产量的增长幅度就越低。

最后,解释变量 MAAR 是地区虚拟变量,表示粮食供需平衡区,其与因变量的回归系数为 -0.460,在5%的水平上显著。这表示供需平衡区相对其他地区而言,粮食目标产量增长率平均下降0.46个百分点,这或许可以归因于西部地区实施的退耕还林政策。而 MPAR(主产区)和 MSAR(主销区)的回归系数都不显著,且系数为正,这意味着,粮食主产区和主销区并没有显著地对粮食增长目标做出贡献,其原因可能在于虽然很多粮食主产区目标增长率都在两位数以上(如吉林、黑龙江、江苏、安徽、河南等),但是,也有许多粮食主产区省份粮食目标产量增长率并不高,如湖南、江西、山东、辽宁、河北,甚至内蒙古还出现目标增长率为负的情形。对于粮食主销区而言,粮食目标产量增长率很低,或者为负值(即调减产出)的省(直辖市)份如北京、上海、浙江、海南等,而在同样的主销区,粮食目标产量增长率比较高的却也有天津、福建、广东和江苏等。

表3 根据不同方法进行的回归结果(被解释变量为 GINC)

	方法1		方法2		方法3	
	Beta(t)	Sig.	Beta(t)	Sig.	Beta(t)	Sig.
(Constant)	(-1.18)	(0.25)	(1.02)	0.320	(3.98)	0.000
PGRA	0.920*(2.34)	0.027	0.790(1.85)	0.078	/	
LAND	-0.572(-1.48)	0.151	-0.571(-1.43)	0.167	/	
GWAV	-0.410*(-2.39)	0.024	-0.600*(-2.65)	0.015	-0.495*(-2.33)	0.028
PGDP			-0.665(-1.89)	0.072	-0.580*(-2.65)	0.013
PIND			-0.171(-1.04)	0.310		
NGDP			0.027(0.11)	0.914		
MSAR			0.242(0.89)	0.382		
MAAR			-0.250(-1.19)	0.245	-0.460*(-2.61)	0.015

注:方法1同时进入了前4个解释变量,结果表明有两个解释变量在5%的水平上是显著的,用*表示。方法2和方法3都同时进入了8个解释变量,包括地区虚拟变量。但是方法2采用了 ENTER 回归方法,方法3则采用了 BACKWARD 逐步回归法,以解决多重线形相关问题。

四、结论与讨论

2004年粮食产量和安全目标是政府特别优先考虑的政策价值目标。本研究运用分省区的数据检验发现这一政策价值目标的决策和现行的有关政治经济约束条件(变量)、粮食生产的资源禀赋状况以及经济发展水平之间并不存在明显的相关关系。但研究却清楚地显示出了现行粮食政策的非效率特征,即一方面,粮食生产按资源比较优势进行的区域分工的格局还没有十分突出地显示出来,同时,供需平衡区相对其他地区而言,粮食目标产量增长率平均下降0.46个百分点,这或许可以归因于西部地区实施的退耕还林政策。

经验实证研究表明中央政府确定粮食政策目标主要依据其政策决策层的主流价值观念,即对粮食政策不同目标优先序的考虑。而地方政府在确定粮食产量或安全目标时则主要是服从和执行中央政策决策层的政策目标,其自身的经济发展水平、资源禀赋以及政治经济约束条件对地方政府决定其粮食安全目标水平却并没有产生显著的政治压力或影响。

附表　分省区粮食目标产量决定之相关数据

分省区	2004 年粮食目标产量(万吨)	2003 年实际产量(万吨)	粮食目标产量增长率(%)	2003 年人均粮食占有量(公斤)	上年粮食产量变动率(%)	人均 GDP(元/人)	人均耕地面积(公顷/人)	人均粮食自给系数	所属产区
北京	55	58	-5	50.75	-29.5	28449	0.0148	0.15	1
天津	130*	119.29	9	128.68	-13.4	22380	0.0336	0.39	1
河北	2460	2387.8	3	354.18	-2	9115	0.0962	1.06	0
山西	950	958.9	1	295.46	3.6	6146	0.0928	0.89	2
内蒙	300	1360.7	-1	582.77	-3.2	7241	0.1860	1.75	0
辽宁	1500	1498.3	0	360.57	-0.8	12986	0.0685	1.08	0
吉林	2500	2260	11	853.02	2	8334	0.1524	2.56	0
黑龙江	2850	2512.3	13	919.58	-14.6	10184	0.3035	2.76	0
上海	100	98.7	1	73.98	-24.4	40646	0.0140	0.22	1
江苏	2750	2471.9	11	346.82	-15	14391	0.0685	1.04	1
浙江	800	793.4	1	174.92	-15.8	16838	0.0366	0.53	1
安徽	2750	2214.9	24	347.77	-19.9	5817	0.0957	1.04	0
福建	830	713.2	16	214.03	-6.6	13497	0.0489	0.64	1
江西	1500	1450.3	3	340.21	-6.4	5829	0.0748	1.02	0
山东	3500	3435.5	2	378.81	4.3	11645	0.0762	1.14	0
河南	4000	3569.5	12	368.65	-15.2	6436	0.0927	1.11	0
湖北	2100	1921	9	321.33	-6.2	8319	0.0649	0.96	0
湖南	2500	2442.7	2	372.12	-2.3	6565	0.0709	1.12	0
广东	1500	1430.5	5	187.01	-3.3	15030	0.0376	0.56	1
广西	1550	1465.1	6	305.78	-1.5	5099	0.0742	0.92	2
海南	200	202.1	-1	259.47	7.2	7803	0.0652	0.78	1
重庆	1400	1087.1	4	349.12	0.4	6347	0.0838	1.05	2
四川	3235	3054.1	6	360.39	-2.5	5766	0.0784	1.08	0
贵州	1120	1104.3	1	294.67	6.8	3153	0.0821	0.88	2
云南	1400	1471.01	-5	355.24	3.2	5179	0.1005	1.07	2
陕西	1000	968.4	3	268.21	-3.7	5523	0.0941	0.81	2
甘肃	750	789.3	-5	307.38	0.8	4493	0.1024	0.92	2
青海	80	86.8	-8	178.20	-4.9	6426	0.0584	0.54	2
宁夏	270	270.2	0	471.97	-10.5	5804	0.1540	1.42	2
新疆	830	774.5	7	416.31	-7.3	8382	0.0814	1.25	2

注：最后一列中“0”表示粮食主产区，“1”表示粮食主销区，而“2”表示粮食自产自销区。

第 1 列中的* 表示天津的粮食产量目标数据是根据天津制定的确保 2004 年 415 万亩粮食种植面积的目标，以及上一年粮食亩产 308 公斤计算得到的。第 1 列其他省区宣布的关于 2004 年粮食目标产量的数据皆来自：中华粮网(2004 年 5 月)。

致谢：本研究受到复旦大学亚洲研究中心、马克思主义研究院项目资助。

参考文献:

[1] NICOLA ACOCELLA. The Foundations of Economic Policy[M]. 郭应旺,刘 茜,译,北京:中国人民大学出版社,2001.

[2] 赵德余. 多重目标下政策变迁与国有部门寻租的政治经济学[M]//制度经济学研究(第12辑),北京:经济科学出版社,2006.

[3] 赵德余. 民主集中制下的主流观念与政策变迁的政治经济学[M]//新政治经济学评论(第6期)卷3第2期,上海:世纪出版集团,上海人民出版社,2007.

[4] 赵德余. 主流观念与政策变迁的政治经济学[M]. 上海:复旦大学出版社,2008.

[5] 徐 扬,任鹏飞. 辽宁省采取措施提高粮食生产能力[EB/OL]. (2004-04-05). http:/www. grainnews. com. cn.

[6] 报社记者. 黑龙江今年粮食总产量目标0.28亿吨[EB/OL]. (2004-04-05). http:/www. grainnews. com. cn.

[7] 刘 杰. 今年吉林粮食将增产5亿公斤[EB/OL]. (2004-02-16). http:/www. grainnews. com. cn.

[8] 报社记者. 湖南锁定250亿公斤粮食目标[EB/OL]. (2004-02-03). http:/www. grainnews. com. cn.

[9] 李晓玲. 新疆将保证播种小麦1100万亩[EB/OL]. (2004-02-09). http:/www. grainnews. com. cn.

[10] 陈 钢,刘书云. 陕西力争今年粮食总产达到1040万吨[EB/OL]. (2004-03-30). http://www. grainnews. com. cn.

[11] 本报记者. 广东粮食播种面积增加18万亩[EB/OL]. (2004-03-22). http:/www. grainnews. com. cn

Conflicts between Value Objective and Efficiency in Policy Making: the Experience from China's Grain Security Enforcing Measures in 2004

ZHAO De-yu

(*The Institute of Marxism Research, Fudan University Shanghai* 200433, *China*)

Abstract: The fundamental experience of the reforming in Chinese grain sector is that the dominant-opinion of the policy-makers decides the process of the evolution and setback of the economic polices. In 2004, increasing grain production is the dominant value objective of policy-makers. This paper tests whether there exist some obvious co-relationships between the dominant-opinion of the policy-makers and the political economy constraint condition, or factor endowment of grain production, or even economy development level. It has been found that this research cannot support such co-relationships, however it discovers the efficiency characteristic of the present grain policy.

Key Words: grain policy; production aim; the political economy condition; factor endowment; efficiency characteristic