

印度尼西亚稳定大米价格的措施与成效

厦门大学南洋研究所 陈 宁

从整个发展中世界来看,粮价稳定的国家,国内总体物价水平就比较稳定,经济增长速度也较快。反之,粮价波动大的国家,粮食安全问题始终得不到解决,政治稳定和经济增长都受到影响。印度尼西亚在过去的近30年中,在稳定大米价格方面是比较成功的。

稳定大米价格的措施

印度尼西亚是东南亚最大的稻米生产国。稻米占耕地面积和农业总产值的比重均在60%左右。大米占人们日常粮食消费的80%以上,米价的稳定对于人民生活和社会稳定极为重要。影响印度尼西亚大米价格波动的主要原因是国内产量不稳定和国际市场上粮价波动,因此,稳定大米价格的一项重要措施是大力扶持稻米生产,以增加国内大米供应和减少对外依赖。自60年代中期开始,印度尼西亚政府就重视对农业的投入,尤其是对大米生产的投资不断增加。通过扩大耕地和灌溉面积、引进良种和改进耕作方法等措施提高单产水平,因此稻米产量不断上升,1976年为2330万吨,1980年增至2965万吨,但是当年还需进口207万吨。1984年产量增至3813万吨,实现粮食自给。1996年产量超过5100万吨。但是,由于气候条件和病虫害的影响,稻米的产量波动仍然较大,如1994年和1995年就因歉收而需进口大量大米。因此,除了大力发展粮食生产,力争自给

以外,还需实施大米价格稳定计划。

印度尼西亚从70年代初开始实施大米价格稳定计划。负责米价稳定计划的机构是国家粮食后勤署,该署自1970年组建起就对大米实施基本价格政策,规定最低价格和最高价格。当大米市价低于底价时,政府按底价收购,以免粮价进一步下跌,损害稻农利益;若市价高于最高价格时,政府就抛售库存以避免米价继续上扬,影响人民生活。最低和最高价格并不是固定不变的,而是根据生产和市场的情况而定,既要照顾到稻农的收入,也要顾及消费者的利益。在确定大米底价时,若定价太低,私人部门就会觉得有利可图而大量收购,致使粮食署难以收购到足够的粮食。从总的趋势看,大米保障价格水平在不断上升。每千克大米的最低价格1980年为175盾,1985年为285盾,1994年为592盾。1995年年初又提高到659盾(1995年大约2280盾兑换1美元)。

在稳定大米价格方面,尤其是确定政府干预力度时,遇到的主要困难是不易判断大米的长期价格趋势,因为这涉及到国内和国际市场的供需状况。90年代上半期国际市场大米价格动荡不定就给国家粮食署的稳定粮价计划带来很大的压力。例如,1993年因为日本遇到大旱而决定进口200多万吨大米,国际市场上高级大米价格在1993年底翻一番。因此,对于印度尼西亚这样拥有近2亿人口的大国,

做好大米库存工作尤为重要。印度尼西亚粮食署依据月份的供求情况来调节库存量,它通过从农村市场收购来增加库存,以及在城市市场销售减少库存。粮食署一般每年大约购进国内年产量的8%用于维护大米价格的稳定,大丰收年景就多收购,歉收年景就少收购。在估计来年会出现供过于求的情况时,粮食署采取提高大米质量标准的方法,以此拒绝以底价多收购;反之,在粮仓库存少的时候则可降低质量标准,甚至还提供交通补贴,以及要求碾米厂把大米销售给粮食署。

从稳定价格的成本看,70年代稳定国内大米价格主要依靠进口来平衡供需,平均每年大约花费不到5 000万美元(1991年美元价格)。80年代中期实现大米基本自给以后,主要依靠国内的大米储存,每年大约耗资1亿美元(不包括出口补贴)。目前每年大约耗资0.7亿~1亿美元。今后,如果国际市场大米价格基本稳定,印度尼西亚国内大米需求的97%~98%可能由本国生产来满足,其余的靠从国际市场购进来解决。这样,国内库存的数量就可减少,估计每年为稳定大米价格的成本可望降至5 000万美元左右。如果国际市场价格上扬或大幅度波动,将依靠国内库存的调节功能。

回顾印度尼西亚稳定大米价格的整个历程,只有少数年份大米价格波动较大,如1973年和1988年粮价就涨得太高,而1985年则跌得太低。但是总的来看,印度尼西亚在控制粮价方面还是成功的,所确定的价格水平基本上是适宜的,大米价格比过去主要依靠市场调节要稳定得多,因此该措施后来又推广到其他粮食作物。

大米价格稳定计划的成效

印度尼西亚大米价格稳定计划的实施是有成效的。1969~1990年,大米产量年平均增长4.6%,大大超过同期人口2.1%的年均

增长速度。在此期间,国内大米价格比国际市场上的价格稳定得多。70年代到90年代初,首都雅加达的大米零售价格基本上一直控制在每千克300~400盾(以1985年固定价格计算)之间。人们普遍认为,大米价格的稳定直接有利于国内价格总体水平的稳定和经济的健康发展。

根据印度尼西亚粮食署的估计,大米价格稳定计划对经济增长的贡献,在第1个五年计划期间(1969~1974年)年均带来GDP的增长为0.98%,其对GDP的年均贡献率为16.4%,在第2个五年计划期间(1974~1979年)年均贡献率为13.5%。从统计看,大米价格稳定计划的贡献率呈不断下降趋势。到第5个五年计划中期(1991年),贡献率降为3.8%,这是由于经济的规模和多元化程度都急剧扩大和提高,稻米在国民经济中的地位下降(90年代初仅占消费物价指数的7.2%)。不过,总的来看大米价格稳定计划对经济增长的作用还是很大的。

此外,大米价格的稳定保护了稻农的生产积极性,减少农民进行生产性投资的风险,使他们敢于在改革耕作制度和使用新技术方面进行投资。消费者也免受价格波动之苦,尤其是收入水平较低的人,因为他们用于购买粮食的开支占收入的比重更大。粮价的稳定也对其他商品价格的稳定起了积极的作用。

从今后的发展趋势看,印度尼西亚在稳定大米价格方面也面临一些困难,如水稻耕作面积不断减少,单位面积产量始终较低,以及如何处理好控制进口和适当提高国内粮价的关系问题。因此,今后如何继续有效地控制大米价格仍是摆在政府面前的一个现实而又重要的问题。当然,政府的目标并不是实现大米的完全自给自足,从短期来看,也不是要达到价格的绝对稳定。事实上,允许价格在一定范围内合理波动对实现资源的合理配置是有益的。