



“十三五”时期农产品价格支持政策改革的总体思路与建议

文 / 叶兴庆

以粮食最低收购价和重要农产品临时收储为主要内容的农产品价格支持政策，是2004年以来农业支持保护政策的重要组成部分。这一政策如何改革，对农业发展方式转变、生产结构优化、资源配置效率提高至关重要。“十三五”时期农产品价格支持政策改革应从国家战略、发展阶段、资源禀赋、WTO规则等出发来统筹推进。

栏目主持 / 李可



综合考虑过去 10 年我国农产品价格支持政策实际效果、先行国家类似发展阶段农业支持政策实践经验、“十三五”时期我国农业发展基本方向和农业支持政策空间等多种因素，重构“十三五”时期农产品价格支持政策体系的总体思路是：“价补统筹、水平适度，一品一策、精准发力，分步实施、央地分担”。

一、对近两年农产品价格支持政策改革的评价

针对农产品价格支持政策带来的问题，近两年国家采取了一系列改革举措。改革食糖临时收储办法，不再实行国家收储，改由制糖企业自主储存、自负盈亏，国家仅对企业储存补贴半年利息。国家不再实行统一的油菜籽临时收储政策，改为地方自主决策，中央财政仅给予地方一定补助。这些改革，增强了农产品价格支持政策的弹性，但也降低了约束力和支持水平。

最引人注目的是棉花和大豆目标价格补贴改革试点。2014 年中央 1 号文件提出，“启动东北和内蒙

古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点”。2015 年中央 1 号文件进一步强调，“总结新疆棉花、东北和内蒙古大豆目标价格改革试点经验，完善补贴方式，降低操作成本”。实行目标价格补贴改革试点的基本背景是，按高于长期市场均衡价的价格水平托市收购容易给农民发出增产信号，造成国家库存成本居高不下，国家收储的产品难以顺价销售，既造成库存增加、潜亏加重，又抬高了下游企业的原料成本，甚至导致低价进口的农产品进入国家库存。因此，衡量农产品目标价格补贴改革试点成功与否的标准，应是三个方面，即国内外价格是否并轨、农民是否按市场信号调整生产

结构、“黄箱”补贴力度是否在允许的上限之内。从 2014 年新疆棉花目标价格补贴改革试点情况看，第一个标准已经实现，国内棉花价格与进口到岸税后价的价差基本消失；第二个标准未能实现，补贴仍与农民种植面积或（和）销售量挂钩，影响农民按市场价格决定资源配置行为；第三个标准也未能实现，按目标价格与固定外部参考价格的价差、试点地区棉花产量计算的“黄箱”补贴有可能超过 8.5% 的上限。

农产品目标价格制度，包括目标价格收购、目标价格补贴、目标价格抵押贷款和目标价格保险等多种具体形式。2014 年和 2015 年中央 1 号文件均提出，鼓励探索农产

品目标价格保险，但国家层面未出台任何具体政策，近年来这方面的实践主要由地方政府自行开展。如北京市顺义区开展的生猪价格指数保险，上海、浙江、江苏等地开展的蔬菜价格保险。受地方财力、农民种植面积和市场价格数据采集困难等因素影响，农产品目标价格保险实施范围和实际发挥的作用较为有限。

二、“十三五”时期农产品价格支持政策改革必须在约束条件下进行

（一）从国家粮食安全战略出发确定“十三五”时期农产品价格支持政策的扶持重点

实施农产品价格支持政策要以公共资源为支撑，因而要服从和服务于国家公共政策目标，在农业领域就是要服从和服务于国家粮食安全战略。在2013年底召开的中央经济工作会议和中央农村工作上，习近平总书记提出了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全新战略和“进一步明确粮食安全的工作重点，合理配置资源，集中力量首先把最基本最重要的保住，确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的国家粮食安全新要求。2014年中央1号文件强调，要更加积极地利用国际农产品市场和农业资源，有效调剂和补充国内粮食供给；抓紧制定重要农产品国际贸易战略，加强进口农产品规划指导，优化进口来源地布局，建立稳定可靠的贸易关系。2015年中央1号文件进一步强调，科学确定主要农产品自给水平，合理安排农业产业发展优先序。这些

重要政策表述表明，在需求增长和资源环境约束趋紧的双重压力下，我国主要农产品必须有保有放，以更加积极的姿态利用国内外两个市场两种资源。面向未来，我国不能再追求所有品种粮食都自给自足，关起门来解决吃饭问题，而是要“适度进口”；不能再追求所有农产品都靠自己解决，关起门来支撑工业化城镇化，而是要科学确定各种农产品的自给水平。实际上，各种农产品自给率水平的敏感性、相对重要性有较大差异。“十三五”时期的农产品价格支持政策，要把稻谷和小麦作为扶持重点，集中使用公共资源和“黄箱”政策空间。

（二）从国内外农产品价差走势出发确定“十三五”时期农产品价格支持水平的调整步伐

过去十多年来，我国之所以能够通过不断提高粮食最低收购价和重要农产品临时收储价来促进农业增产农民增收，是因为我国农产品国内价格普遍低于进口到岸税后价，有提价的空间。但随着近年来国内外价格的反向变化，主要农产品国内价格逐步超过进口到岸税后价，顶破了国际价格的“天花板”。我国加入WTO时作出承诺，对大豆、植物油等多数产品只征收单一关税。同时，也争取到了对部分农产品实行关税配额管理的政策，配额内实行低关税，配额外实行高关税。因而，根据关税的不同有两层国际价格“天花板”。第一层“天花板”是根据配额内低关税计算的进口到岸税后价，第二层“天花板”是根据配额外高关税或单一关税计算的进口到岸税后价。从目前已经达到的倒挂程度和“十三五”时期的价差走势看，可以分为三种类型：

一是已经持续性顶破第一层“天花板”、与第二层“天花板”尚有一定距离。主要包括大米和小麦。据农业部市场与经济信息司监测，大米和小麦分别于2013年7月和6月开始出现持续性价格倒挂，配额内1%关税到岸税后价持续高于国内市场价。从未来走势看，我国大米和小麦单产提高潜力有限，劳动生产率提高缓慢，在人工成本和土地成本的推动下生产成本将长期持续上升，国内价格有长期持续上涨的内在推力；大米和小麦主要进口来源国的价格上涨空间有限。综合判断，“十三五”期末，大米和小麦国内价格有可能持续性顶破按配额外65%关税计算的到岸税后价，即第二层“天花板”。

二是已经持续性顶破第一层“天花板”，部分时点也已顶破第二层“天花板”。主要是食糖和玉米。食糖于2011年2月开始出现持续性价格倒挂，配额内15%关税到岸税后价持续高于国内市场价。玉米于2013年7月开始出现持续性价格倒挂，配额内1%关税到岸税后价持续高于国内市场价。值得注意的是，据农业部市场与经济信息司监测，配额外50%关税的巴西糖到岸税后价已于2015年2月以来连续低于国内市场价，且价差从2015年2月的每吨99元扩大到2015年7月的每吨1061元。据农业部农业贸易促进中心监测，玉米已于2014年7月和9月短期出现过配额外65%关税进口到岸税后价低于国内市场价的情形，2015年4月15日以来美国2号黄玉米配额外65%关税进口到岸税后价再次低于国产玉米价格，且持续2个多月。从未来走势看，我国食糖原料生产成本极

高,提高甘蔗生产效率、降低成本的潜力不大。巴西货币贬值,能源化利用需求疲软,蔗糖出口潜力和竞争力很高。国内玉米提高单产、扩大经营规模、提高劳动生产率等方面有较大潜力,但人工成本和土地成本仍将继续上涨。受国际石油价格疲软影响,玉米的能源化利用需求不振,国际海运费难以提高,玉米国际市场价格将长期走低。展望未来,食糖国内价格持续性顶破第二层“天花板”的趋势已经确立,玉米国内价格顶破第二层“天花板”极有可能在“十三五”期间常态化。

三是已持续性顶破第二层“天花板”。主要包括大豆和棉花。加入WTO以来,由于大豆仅实行3%的单一关税,国内大豆片面追求含油率、未能发挥蛋白质含量高和非转基因的差异化竞争优势,国内价格与进口到岸税后价几乎完全重合,国内市场几乎完全受国际市场左右。但从2012年10月开始,大豆的国内外价格出现持续性倒挂,按3%单一关税计算的到岸税后价持续高于国产大豆市场价。棉花于2011年10月开始出现持续性价格倒挂,按滑准税计算的进口到岸税后价格持续高于国产棉花市场价,直到2015年1月国内外价格倒挂现象基本消失。如果考虑质量等因素,目前国内外棉花价格已完全并轨。

（三）从“黄箱”补贴空间出发确定“十三五”时期农产品价格支持力度

按WTO规则,我国现行粮食最低收购价和重要农产品临时收购价属于典型的对生产和贸易有扭曲作用的“黄箱”补贴,各种财政支

付性补贴中与当期生产和贸易挂钩的补贴也是典型的“黄箱”补贴。我国加入WTO时承诺,我国“黄箱”补贴必须遵从两个8.5%的上限约束,即特定产品“黄箱”补贴不得超过该产品产值的8.5%,非特定产品“黄箱”补贴不得超过农业总产值的8.5%。

从特定产品“黄箱”补贴来看,多数产品的“黄箱”补贴还有一定空间,但如果支持价格继续逐年提高并有一定的托市收购量,则很快就会遭遇8.5%上限的实质性约束。2004年以来,国家实行的财政支付性补贴政策呈现出比较规则的变化趋势,这也是各产品“黄箱”补贴额中比较固定的组成部分。尽管支持价格在逐年提高,但年度间和品种间实际托市收购量差异较大,因而年度间和品种间“黄箱”性质的价格支持水平波动较大。这表明,控制特定产品“黄箱”补贴水平,关键在于控制托市收购行为。需要注意的是,部分产品在个别年份的“黄箱”补贴已接近上限约束,如2009年的玉米(5.3%)、2012年的大豆(7.2%)。

从非特定产品“黄箱”补贴来看,我国还有很大空间。最低收购价和临时收储都是针对具体农产品的,因而在非特定产品“黄箱”补贴中不存在价格支持部分。大致而言,目前我国非特定产品“黄箱”补贴力度不大。以2014年为例,全国农业总产值(不含渔业)为91892亿元,按8.5%计算的非特定产品“黄箱”补贴上限值为7811亿元,而实际的非特定产品“黄箱”补贴仅1300亿元左右,仅占农业总产值的1.4%,补贴空间还很大。尤为重要的是,“十三五”时期

我国农业总产值还会继续增长,按8.5%计算的非特定产品“黄箱”补贴上限值也会“水涨船高”。

三、“十三五”时期农产品价格支持政策改革的思路与建议

综合考虑过去10年我国农产品价格支持政策实际效果、先行国家类似发展阶段农业支持政策实践经验、“十三五”时期我国农业发展基本方向和农业支持政策空间等多种因素,重构“十三五”时期农产品价格支持政策体系的总体思路是:“价补统筹、水平适度,一品一策、精准发力,分步实施、央地分担”。

（一）价补统筹、水平适度

就是要统筹运用价格支持和财政支付性支持,统筹运用“黄箱”补贴和“绿箱”补贴,统筹运用特定产品“黄箱”补贴和非特定产品“黄箱”补贴,使“绿箱”补贴水平符合国家财政承受能力,使“黄箱”补贴水平符合WTO规则要求。

1. 调整最低收购价、临时收储价、目标价格的定价原则。按现行“成本加合理利润”和“成本加基本收益”的定价原则制定的托市价、目标价,本质上是一种促进增产增收的价格,也势必是一种高于市场长期均衡价的价格。国内外的实践已经充分表明,这么做的结果就是“高产量、高收购、高库存、高亏损”。我国农产品生产成本已经很高,部分农产品生产成本甚至超过国际市场价格,今后农业生产成本还将继续抬升,而国际市场价格将长期疲软。按现行定价原则,不断抬升的成本“地板”将不断推高托市价或

目标价，国内外农产品价格倒挂现象将越发严重。必须尽快调整定价原则，使支持价格低于市场长期均衡价，使政策目标从增产增收转向止损或保本，使托市收购从几乎年年都要启动的“常态化”转向仅在市场供求关系发生重大变化时才启动的“非常态化”。

2. 打好财政支付性支持和价格支持、“绿箱”和“黄箱”、特定产品“黄箱”和非特定产品“黄箱”组合拳。能用财政支付性支持解决的不用价格支持，能用“绿箱”政策解决的不用“黄箱”政策，能用非特定产品“黄箱”政策解决的不用特定产品“黄箱”政策，把支持空间尽可能留给未来、留给稻谷和小麦。

3. 加强部门协调。价格支持政策、财政支付性政策、“绿箱”和“黄箱”政策分别由不同部门负责实施，做好这些政策工具之间的协调，必须做好相关部门之间的沟通协调。

（二）一品一策、精准发力

就是要对目前价格支持政策覆盖的稻谷、小麦、玉米、食糖、棉花、大豆和油菜籽等7个重要农产品进行分类，按政治敏感性和自给率要求、未来支持政策空间、价格倒挂程度和走势等多种因素，确定国家支持保护的政策目标和政策工具组合。

1. 稻谷和小麦是最重要的口粮品种，自给率要求高，必须把“保产能”作为政策目标。可长期维持目前已经实行的最低收购价政策工具，但要掌握好最低收购价的调整节奏和幅度，扩大经营规模、降低生产成本，尽可能延缓顶破第二层“天花板”时点的到来。财政支付性补贴要向粮食主产区和粮食适度

规模经营者倾斜。

2. 玉米是重要的饲料作物，需求增长快，进口压力大，必须把“增强竞争力”作为政策目标。近期可继续实行临时收储政策，但要调整操作办法：调整定价原则，按国内市场价不高于第二层“天花板”的原则倒推主产区临时收储价；调整实施区域，将东北地区低积温带退出价格支持范围，促进边际产能退出；调整实施规模，每年只收购固定数量的临储玉米，不再敞开收购，让农民分担一定的市场风险。从中长期看，应将玉米“黄箱”支持量中的价格支持部分调剂给财政支付性支持，并按照不超过8.5%上限约束的原则，在种子、机械作业等方面定向加大对玉米生产的财政支付性支持，同时配套实施“绿箱”支持和非特定产品“黄箱”支持，协同解决制约玉米单产提高的瓶颈因素，切实提高我国玉米生产效率和竞争力。

3. 棉花、大豆、糖料和油菜籽是重要的区域性作物，对新疆、黑龙江、广西和长江中游等特定区域的农民生计影响大，但进口依存度已经很高、进口来源稳定可靠，应把“调结构”作为政策目标。现行棉花和大豆目标价格补贴办法不利于边际产能退出，可考虑以2014年或2015年差价补贴为基数，在过渡期内一定几年不变或逐年递减，过渡期结束后只给予财政支付性支持而不再实行价格支持，理由是：节省操作成本，不必年年核实面积或产量；与当期面积或产量挂钩属于“黄箱”，而只与基期挂钩不属于“黄箱”，有利于为财政支付性“黄箱”政策腾出空间；有利于促进农民调整种植结构，促进非

适宜地区和低效率生产者退出棉花和大豆生产。食糖第二层“天花板”对国内市场价形成压制，进而对国内甘蔗收购价格形成压制，甘蔗收购价格下降倒逼甘蔗生产方式转变和当地种植结构调整，这一方向应该坚持。2015年开始实行的将油菜籽价格支持事权移交地方政府的方向应当继续坚持，同时应加大对油菜生产机械化的支持力度，降低劳动强度。

（三）分步实施、央地分担

就是要在整体框架的指导下，根据价格倒挂、库存积压等情况，区分轻重缓急，逐步推进改革，并在中央和地方之间合理分配农产品价格支持事权。当务之急是完善棉花和大豆目标价格补贴办法，慎重稳妥制定玉米临时收储新政策，总结推广农业补贴改革试点经验。考虑到目前的社会生态、政策执行成本，要妥善应对中央与地方、地方与农户的利益博弈。在2014年大豆目标价格补贴改革试点中，目标价格的制定、市场价格的采集和大豆产量的统计掌握在中央手中，有利于锁定中央财政补贴总额；由地方按补贴总额和总种植面积确定单位面积补贴、按农户种植面积确定每户所得补贴，操作成本较低。尽管这种做法不利于维护单产水平高的种植地区和种植户的利益，不利于促进单产水平低的地区和农户退出，但有利于增强中央对地方、地方对农户在利益博弈中的主导权，值得在棉花目标价格补贴中参考借鉴。对生猪、蔬菜等产品的目标价格保险，宜继续由地方自主探索。

（作者系国务院发展研究中心农村经济研究部部长）