

借鉴国际经验改革我国农业支持政策

国务院发展研究中心农村经济研究部 程郁 叶兴庆

我国以价格支持为主的农业支持政策实施 10 余年来，对促进农业增产、保障农民增收、稳定农产品市场发挥了重要作用。但随着国内外市场形势变化而不断叠加的多重政策保障功能，致使“保底价”变成“托市价”、临时收储变为常年收储，造成严重的市场扭曲，到了迫切需要改革的关口。作为一个人口众多、农业人口比重较高但却已高度融入全球农产品市场的发展中国家，我国农业支持政策改革面临国内成本上涨与国际农产品价格下跌的双重压力、国内农业政策目标与 WTO 补贴限制的双重约束，需要在借鉴发达国家经验的基础上，全盘谋划、系统设计和慎重推进。

发达国家已对农业支持政策进行重大调整

发达国家一度以价格支持为主对农业进行支持和保护。但鉴于价格支持导致的农产品过剩、财政负担加大、市场调节失灵、农业竞争力下降等问题以及多哈和乌拉圭回合农业谈判中面临的压力，欧美国家自 20 世纪 90 年代就开始推进农业支持政策改革，逐步削减价格支持而转向与价格和生产脱钩的其他支持，新的支持政策更加强调农民收入、风险管理、环境外部性和创新问题（OECD,2015）。美国、欧盟、澳大利亚和新西兰价格支持占农业总支持的比重已由上世纪 80 年代的 60% 以上下降到了目前的 20% 以下，而公共服务和非生产性支持的比例显著提升。具体来说，政策调整的方向大致可以分为三大类。

第一，向综合的风险管理转型。美国在调低最低保护价（即无追索权贷款的贷款率）的同时，引入了营销贷款、目标价格差额补贴、生产灵活性固定补贴、反周期补贴，以缓解政策调整对农户收入的冲击和强化政策的精准性，同时不断加强农业信贷和保险服务，为农业生产建立了政策与市场机制相结合的多重风险防线。2014 年美国新设立价格损失保险计划和农业风险保障计划，替代了直接支付、反周期补贴和平均作物收入选择补贴，这意味着更加积极地利用市场化服务来提升政策支持的效率和降低对市场运行的干扰。

第二，向提升可持续发展能力转型。欧盟进入 21 世纪后农业政策目标从生产支持转向了对食品安全、农业竞争力和可持续发展以及农村社会发展的支持，将农民职责与功能从单一的食物生产扩展为通过乡村旅游和其他新商业创业与文化活动促进农村发展（European Commission, 2012）。2014 年欧盟价格支持占农业总支持的比重从 1986—1988 年的 74.23% 削减为 17.36%，大部分生产者补贴已与当期生产脱钩，超过 30% 的政策支持以环境保护为目标（OECD,2015）。

第三，向强化一般性服务转型。澳大利亚和新西兰从 20 世纪 80 年代开始取消了农产品价格支持政策，并通过服务体系的建设促进农业生产者能力提升和经营成本降低。目前，澳大利亚已完全取消价格支持，新西兰价格支持占农业总支持比重为 19.38%，而他们对农业服务（包括研发、农业基础设施、产业支持服务、市场体系建设等）的支持比例分别达到 61.69% 和 76.18%（OECD,2016）。

发达国家农产品价格支持的削减是以强化投入、服务、保险等支持为基础的，并且在相当长一段时期价格差额补贴和固定收入补贴还并行实施，在确保农民收入不出现大幅下降的情况下实现渐进平稳过渡。

我国农产品价格支持政策改革的试点探索与现实困境

针对我国农产品价格支持政策带来的“高价格、高库存、高进口”问题，2014 年以来我国推

进了相关改革。但由于多重政策目标未能分离、政策间系统协同性缺乏、精准施策的能力不足等原因,改革面临诸多困境,新政策实施效果与改革预期目标有较大偏差。

(一) 多重政策目标下的政策功能错位

我国以粮食最低收购价和重要农产品临时收储为核心的农产品价格支持政策,承载了保护农民务农收益、稳定农业生产和保障农产品市场调控等多重目标。在市场变化条件下政策缺乏调整弹性,出现了支持价格只升不降、政策性收储比例不断提高等问题,不仅加重财政负担,而且高原料成本导致下游加工企业开工不足,进而使农产品需求萎缩。以“价补分离、市场定价”为核心的改革,希望通过将保收入的功能分离出去,消除政策对市场价格形成的扭曲,形成市场对产需的有效调节。但在改革实施过程中,利益平衡的压力和政策间的关联影响使改革定位出现重心偏移。两年来的实践表明,棉花和大豆目标价格补贴难以兼顾市场形成价格和保障生产者收益的双重目标。

玉米生产者补贴与种植结构调整补贴不协调,影响了调减玉米和支持优势产区政策目标的实现。玉米生产者补贴是调减玉米库存和调整玉米生产结构的辅助政策,其目的是缓解临储政策取消对农户收入带来的冲击,以减轻生产结构调整中的“阵痛”。该补贴虽然与价格完全脱钩,但因为与生产脱钩,实施该补贴与调减玉米的目标相冲突。黑龙江省和辽宁省虽然在中央定额补贴资金中提取 10%左右的种植结构调整资金,用于对上年种植玉米、今年改种大豆的农户进行补贴,但这个力度远远比不上对继续种植玉米农户的补贴。2016 年黑龙江省调减玉米 1530 万亩,相当部分没有获得种植结构调整支持。因而,实际上形成了继续种玉米有补贴,调减玉米不仅没有补贴还要承受调整成本的局面,这势必影响调减玉米的积极性、背离政策设计的初衷。

(二) 政策分立实施带来政策转移效应

缺乏对不同品种比价关系和供求结构的统筹考虑,针对单一品种的政策调整会加剧农业生产结构的失衡。当前采取“分品种施策”的办法对稻谷和小麦、棉花和大豆、玉米实行三种不同的支持政策,考虑的是不同品种供应保障的战略重要性,但却忽视了差异化政策会影响市场对不同品种间生产资源的优化配置。在东北地区,大豆和玉米价格与市场接轨后,水稻在最低收购价支持下明显收益更高和更稳定,具有生产条件和调整能力的农户更倾向于改种稻谷。而且在玉米结构调整压力下,一些地方整合基本农田改造、结构调整资金支持“旱改水”,有些地方甚至不惜打井推进“旱改水”。黑龙江省 2016 年玉米调减后有 200 万亩改种了水稻,吉林省水稻播种面积较上年增加 33 万亩。当前玉米过剩是短期内国内外市场价差导致的出库难形成的。从长期来看,玉米、豆粕等饲料粮的需求将继续增长,预计到 2030 年还将增加 13129 万吨,而稻谷、小麦的口粮需求在持续下降,到 2030 年将会减少 6902 万吨。种植结构向稻谷的调整会加剧未来饲料粮的供需矛盾,并可能导致口粮过剩。目前稻谷库存也已处于历史高位,其加工链条短,去库存将面临更大压力。

(三) 基础数据的缺乏制约精准施策

相比托市收购,大豆和棉花目标价格补贴、玉米生产者补贴对基础数据和政策执行力有更高要求。为实现分品种精准施策,需要核实各类产品实际生产情况作为补贴发放依据。种植面积的核实需要经过三轮调查工作,存在工作量大、核实困难的问题。随市场行情变化,农户的种植选择每年都会发生变化,并且轮作、套种以及土地流转越来越普遍,这些都增加了核定补贴对象、补贴额度的难度。如果每年都要对种植面积进行核查,在相关部门有限的人力财力下难以保障政策执行到位。

还需要注意的是,由于缺乏农业生产基础数据和统一的调查方法,省统计局核查数据与国家统计局调查数据存在较大偏差,加重了政策执行中的矛盾。比如,2015 年国家统计局核定的黑龙江省大豆种植面积为 3865 万亩、单产为 238.1 斤/亩,而黑龙江省统计局核查的种植面积为 4407 万亩、单产为 265 斤/亩;国家统计局核定的新疆棉花产量为 350.3 万吨,新疆维吾尔自治区统计局核查的产量为 429.8 万吨。中央财政按国家统计局的数据锁定对各地的补贴总额,地方按各

自的统计数据将补贴摊薄后发放到户，容易引发基层不满。

（四）价格倒挂下目标价格保险缺乏市场可持续性

目标价格（或收益）保险可以借助保险公司的服务网络，降低目标价格补贴中核查的行政成本，提高政策支持的精准度。市场化运作的保险公司的参与，有利于科学制定目标价格标准，促进市场价格理性回归。但由于市场价格风险属于系统性风险，保险公司缺乏分散风险的机制。特别是在当前国内农产品成本价持续高于国际市场价格的条件下，目标价格（或收益）保险业务不具有市场可持续性。比如，在黑龙江大豆目标价格保险、重庆水稻目标价格保险试点中，保险公司都出现较大亏损。

进一步推进我国农业支持政策改革的建议

如何从最低收购价和临时收储政策造成的困境中走出来，发挥市场机制在农业资源配置中的决定性作用，提高农业质量、效率和竞争力，是农业供给侧结构性改革的重要内容。应在深入总结近两年相关改革实践和充分借鉴发达国家经验的基础上，尽快建立起以非价格支持为主导的新型农业支持政策体系。

（一）对现有价格支持政策改革模式进行调整完善

不同的改革模式具有不同的政策目标和政策属性。应根据不同产品对保收入、保产量、调结构等目标的具体要求以及 WTO 规则的约束，调整完善各自的改革模式。

一是强化玉米生产者补贴的收入保障功能，缓解政策调整带来的冲击。鉴于当前玉米去库存压力大，现阶段应以 2014 年的种植面积为基期进行补贴，补贴应设定在一定期限内（比如，2—3 年），这既可强化其促进种植结构调整的功能，又实现了与当期生产脱钩。今后需要保产量时，可在特定产品“黄箱”补贴不超标前提下采取与当期生产挂钩的办法，恢复种植面积。

二是还原大豆和棉花目标价格补贴的市场风险缓冲功能，避免对市场信号造成干扰。推进目标价格由成本加基本收益向市场趋势判断定价法转变，将补贴限定在由市场波动造成的损失上；在三年试点到期后，可与这三年的年均交售量（棉花）或面积（大豆）挂钩，实现与当期生产脱钩，从而实现政策属性由“黄箱”转型为“蓝箱”。

三是稻谷和小麦最低收购价回归底线保护功能，保障国家粮食安全和市场稳定。调整定价原则，增强政策弹性，改变只涨不降的刚性预期，避免造成新的过剩。以科学的需求预测和市场供求形势判断为基础，确立合理的战略储备和市场调节储备规模，以此为标准逐步收缩政策性粮食收储规模。

四是积极扩大目标价格和收益保险范围。完善期货、巨灾、再保险等风险分散机制。也可考虑待市场发展成熟后，将目标价格补贴转变为政策性的目标收益保险，强化对生产者的价格、灾害等综合风险的保障作用。

（二）以农业支付政策转型引领农业发展方式转型

目前采取的将种粮农民直接补贴、良种补贴、农资综合补贴合并为“农业支持保护补贴”的做法，不仅名称看起来像“黄箱”政策、容易授人以柄，而且按目前绝大多数地方的实际做法，仍是对承包户的一种收入补贴，无法达到“提高耕地地力和扶持粮食适度规模经营”的预定目标。可将其转型为“农业绿色发展支付”，与农业生产者减肥、减药、节水等绿色发展措施挂钩。去掉“支持保护”和“补贴”，冠之以“绿色”和“支付”，有利于与国际接轨。

（三）以产业链的价值提升保障农民收入和农业产能

加大对下游加工和服务企业的支持，以产业链价值提升带动农业产能增长和农民收入增加。在流通环节，全面推广农产品质押贷款业务，对签订订单且收购价格在以市场趋势价确定的目标价格之上的企业发放政策性贷款；加强烘干、运输、仓储、质量检测检疫等基础设施和服务能力建设，采取保本微利运营方式向企业提供服务。在生产环节，鼓励在粮食主产区建设加工基地，通过电商、超市直供、集团直购等方式实现产地直采直销；加大对企业和合作社技术升级、研发创新、新产品开发、品牌建设等方面的支持；充分利用国民饮食偏好，以市场差异化战略强化我

国特色化、品牌化以及专用品种的竞争优势；以产业链带动，引导农户根据加工企业需求种植特色、专用加工品种以及高品质品种，以优质优价的市场机制倒逼农户生产转型。

（四）以“提能力、降成本”接续价格支持政策承载的保收入功能

价格支持政策承载的保收入功能淡出后，需要有接续力量。我国大宗农产品生产成本不断上涨，国内成本价格倒挂、国内外价格倒挂，重要原因在于投入要素价格上涨过快、依靠过量使用化肥农药的生产方式没有转变以及生产的规模不经济。与欧盟、澳大利亚等国家相比，我国农业支持结构中投入和服务占比明显偏低。应加大对土地集中连片整理、农田基础设施、机耕道等建设扶持力度，创造规模经营和机械化作业条件；创新农业社会化服务机制，以政府购买服务、服务补贴以及项目资助等多种形式促进社会化服务组织的可持续发展，通过统一的机械化作业、水肥管理、植保等服务，实现农业的提质、节本和增效。

（五）充分利用市场化机构，降低政策执行成本

目前这种主要靠行政机关层层落实农业支持政策的做法，不仅效率低，而且行政成本高。应借助市场力量，提升政策支持效力和效率。为农户提供替代直接补贴的信贷和保险支持可选方案，逐步将与生产挂钩的补贴转换为政策性的信贷和保险支持，使生产者从被动等待发放补贴向主动申请转变，利用市场化机构的业务网络和甄别机制降低政策执行成本、提高支持的精准度。

（六）加强基础数据建设

整合农业、遥感、气象、水利、统计、物价等相关部门数据，加强对农户基本经营、主要农产品市场价格、灾害等基础数据的积累，增强对市场形势的预判能力。建立覆盖农户和村组的农业补贴数据平台，支持农户和村组自主申报以及农业、遥感、统计、信贷和保险等相关部门的监督核实，对申报数据不实者应取消其获得政策支持的资格并降低其信用评级。