

DRC

国务院发展研究中心 研究丛书 2015
Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

引入农产品目标价格制度的 理论、方法与政策选择

秦中春 著

THE THEORY, METHOD AND POLICY CHOICE ON
ESTABLISHING
THE TARGET PRICE SYSTEM
OF AGRICULTURAL PRODUCTS



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

DRC

国务院发展研究中心 研究丛书 2015

Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

引入农产品目标价格制度的 理论、方法与政策选择

秦中春 著

THE THEORY, METHOD AND POLICY CHOICE ON
ESTABLISHING
THE TARGET PRICE SYSTEM
OF AGRICULTURAL PRODUCTS



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

引入农产品目标价格制度的理论、方法与政策选择/秦中春著.
北京:中国发展出版社,2015.8

(国务院发展研究中心研究丛书.2015/李伟主编)

ISBN 978-7-5177-0362-4

I. ①引… II. ①秦… III. ①农产品价格—价格制度—研究—
中国 IV. ①F323.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 169236 号

书 名: 引入农产品目标价格制度的理论、方法与政策选择

著作责任者: 秦中春

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0362-4

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 21

字 数: 252 千字

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfczcs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2015

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王一鸣 卢 迈 叶兴庆

包月阳 吕 薇 任兴洲 刘守英 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程秀生 程国强

总 序

推进高端智库建设 引领中国经济新常态

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年，中央提出我国经济发展进入“新常态”的重要判断。认识新常态，适应新常态，引领新常态，成为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

一年来，面对错综复杂的国际国内环境，在经济下行压力加大、经济发展结构性矛盾凸显的形势下，党中央、国务院带领全国各族人民和干部群众，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进的工作总基调，加强和创新宏观调控，深入推进改革开放，力求实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的综合平衡。同时，重点推进“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带重大发展战略，大力推进“中国制造2025”的工业强国战略和“互联网+”行动计划，鼓励和促进“大众创业、万众创新”。这些战略部署和政策措施取得了积极成效，在一定程度上对冲了经济下行压力。从今年上半年各项经济指标看，经济增长与预期目标相符，结构调整继续推进，农业形势持续向好，发展活力有所增强。同时，经济下行压力依然较大，一些企业经营困难，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾依然突出，需要我们继续保持战略定力，持之以恒地推动经济结构战略性调整；

同时加强危机应对和风险管控，及时发现和果断处理可能发生的各类矛盾和风险。

一年多来，国务院发展研究中心对我国经济进入新常态问题进行了深入研究。我们认为，新常态是我国经济运行度过增速换挡期、转入中高速增长后的一种阶段性特征。我国经济发展进入新常态，符合后发追赶型国家经济发展的一般规律，是后发优势的内涵与强度、技术进步模式发生变化后的必然结果，其实质是追赶进程迈向更高水平的新阶段。

新常态下的经济发展，增长速度已经不是核心问题，关键是要提质增效。只有做好认识新常态、适应新常态、引领新常态的大文章，才能实现我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段转换。而实现这一阶段转换的重要标志，一是经济体制改革的阶段性任务基本完成，二是结构调整及发展方式转变取得实质性进展，三是新的经济增长动力基本形成。如果不能完成这样的转换，我们的“两个一百年”目标将很难实现，也难以跨越类似一些拉美国家曾经遭遇的“中等收入陷阱”。

新常态下，风险、挑战与机遇并存。一方面，我们要看到，过去30多年中国经济在快速增长的同时，也积累了不少风险。在经济快速增长时期这些风险往往被掩盖，一旦速度降低后可能会逐渐暴露出来。制造业严重的产能过剩问题，面临资产重组和结构调整，不可避免地会引发产业更替、企业劣汰、员工转岗。在地方政府性债务、影子银行、房地产、企业互联互保等方面都潜伏着不少风险，“高杠杆、泡沫化”，最终都会向财政金融领域聚积。同时，当经济达到中等收入水平之后，不仅经济问题会更加复杂，政治、社会问题也会更加突出。人们的温饱问题基本解决之后，就会对公平、正义提出更高的要求，相应的政治诉求也会不断提升，过去长期存在

的贫富差距问题、腐败问题、环境问题、食品安全问题、社会信用缺失问题等，都有可能成为引发社会动荡的诱因。一旦社会稳定不能得到有效维持，追赶进程就会被迫放缓甚至中断。

在看到风险与挑战的同时，我们更应重视新常态下蕴藏着的新机遇。经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。经济结构调整难免阵痛，但调整成功了就会提升资产质量，提升产业结构，并创造新的工作岗位和更大的价值。虽然一些传统产业需求饱和了，面临转产调整，但一些新兴技术、新的业态和新的需求正在涌现，供给创造需求的空间十分巨大。虽然国际市场对我国传统出口商品的需求增长放缓了，但我们利用装备能力、产业配套能力和资本输出等优势，在新一轮国际分工中，迎来向产业链中高端迈进的历史机遇。保护环境、治理污染表面看会增加成本，但提供需求快速增长的生态产品，走低碳、绿色发展道路，环保技术、新能源等领域则会带来新的增长动力。

总之，中国经济发展所处的新常态，既是由过去时发展而来的现在时，更是蕴含着巨大变革和创新活力，迈向历史发展新阶段的未来时。在这个演化过程中，认识新常态很重要，适应新常态也很重要，但更重要的是引领新常态，推动中国经济发展迈上新台阶。作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，国务院发展研究中心应该、也有信心能够对此发挥重要而独特的作用。

当前，国务院发展研究中心自身的建设与发展正在迎来一个新的历史机遇期。继2013年4月和2014年1月习近平总书记两次对国务院发展研究中心有关智库建设工作的报告作出重要批示之后，今

年1月中办、国办公布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》将中心列为第一批国家高端智库建设试点单位，同时又列为负责联系协调智库的党政所属政策研究机构。我们深感使命光荣、责任重大、前景广阔。

在这样的背景下，“国务院发展研究中心研究丛书”连续第六年与读者见面了。今年的中心研究丛书包括19部著作，集中反映了过去一年多中心的优秀研究成果。其中，《信息化促进中国经济转型升级》全面、深入地研究了新一代信息技术正在对产业结构产生的深刻影响，分析了信息化推动中国经济转型升级的有利条件与挑战，并提出了实施信息化推动经济转型升级的“2+2”战略及政策建议，有助于人们理解和落实2015年政府工作报告提出的“互联网+”和“中国制造2025”战略；《国家（政府）资产负债表问题研究》《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》等10部著作，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是优秀招标研究课题报告。

不久前，国务院发展研究中心刚刚度过了35岁生日，正从“而立”走向“不惑”。根据我们已经上报中央的国家高端智库建设试点方案，中心将实施“政策研究与决策支持创新工程”，推进研究提质、人才创优、国际拓展、保障升级四大计划。我们真诚地欢迎读者朋友们对这套丛书不吝批评、指正，提出宝贵的意见和建议；并热切地期待在今后的工作中继续得到社会各界的关心、支持与帮助，使我们在建设国际一流的中国特色新型智库、服务于改革开放和经济社会发展、推动国家治理现代化的道路上不断进步，为国家、为社会作出更大的贡献。

2015年8月1日

内容摘要 / 1

第一章

问题的提出与新型制度框架的建构

- 一、我国农产品市场流通形势发生重要变化 / 6
- 二、我国农产品市场运行面临深层次问题 / 11
- 三、引入农产品目标价格制度的问题 / 16
- 四、问题的根源 / 18
- 五、国家既要解决问题，又不能出现新问题 / 23

第二章

农产品市场价格形成机制的特殊性

- 一、蛛网现象：农产品供给调节需要相当时间 / 28
- 二、固定价格：价格管制必然发展到数量管制 / 31
- 三、激励悖论：市场机制存在激励不相容问题 / 34
- 四、价格从属：价格本身不是目标而只是手段 / 36

第三章

国外农产品目标价格制度的主要做法

- 一、发达国家主要情况 / 41

二、典型做法——以美国为例 / 44

三、基本的经验教训 / 58

第四章

国内农产品目标价格制度的重要探索

一、我国探索总体概况 / 66

二、新疆棉花目标价格制度改革试点 / 67

三、黑龙江大豆目标价格制度改革试点 / 124

四、苏州粮食收购价外补贴制度 / 136

五、北京生猪价格指数保险制度 / 161

六、上海绿叶菜成本价格保险制度 / 171

七、张家港蔬菜价格指数保险制度 / 191

八、对现行探索的总体评价 / 205

第五章

引入农产品目标价格制度的基本原理

一、基本思想：市场决定价格，政府决定补贴 / 219

二、基本观念：基于有限政府，帮助分担损失 / 222

三、基本定义：一种补贴合约，参加条件严格 / 226

四、基本模型：一种长效机制，内在自动平衡 / 235

五、基本形式：适应不同情况，四种制度安排 / 247

第六章

引入农产品目标价格制度的科学方法

一、主要的影响因素：考虑三个方面 / 250

二、涉及的关键问题：突破六大难题 / 254

三、关键问题的解决：作为在边际上 / 261

四、主要方法的选择：显示隐含条件 / 264

第七章

引入农产品目标价格制度的合理政策

一、政策目标：市场的归市场，政府的归政府 / 269

- 二、改革原则：问题导向，总体设计，长期运作 / 272
- 三、隐含前提：健全市场体系，完善市场服务 / 278
- 四、重要思路：保留临时收储，改造临时收储 / 282
- 五、重大举措：下决心转方式，建设基础数据 / 285
- 六、核心内容：财政、行政与社会改革相结合 / 287
- 七、关键支撑：建立票证管理系统，促进企业参与 / 289
- 八、长远方向：整合各种补贴资金，统一补贴项目 / 291
- 九、配套措施：法制化，资金拨备，经办系统，信息化 / 295

第八章

对降低农产品目标价格制度操作成本的政策建议

- 一、提高对农产品目标价格制度操作成本的认识 / 299
- 二、降低农产品目标价格制度操作成本的基本思路 / 302
- 三、对降低农产品目标价格制度操作成本的几点建议 / 309

致 谢 / 314

参考文献 / 316

本书是国务院发展研究中心 2014 年度副研以上招标课题“引入农产品目标价格制度的理论、方法和政策研究”的研究成果。

改革开放 30 多年来，我国农业农村经济发展取得重要成就，已经建立了一套基本完整的强农惠农富农的农业支持保护政策体系，这些政策在实践中发挥了重要作用。但随着社会经济条件和国内外发展环境的变化，这些政策也还存在不足或缺陷，亟须进行完善和创新。引入农产品目标价格制度是深化改革的一个重要方向。

本课题从深入界定引入农产品目标价格制度需要解决的问题入手，系统分析了农产品市场价格形成机制的特殊性，考察了国外农产品目标价格制度的主要做法，调查了国内农产品目标价格制度的重要探索，研究了引入农产品目标价格制度的制度设计原理，探讨了在引入农产品目标价格制度过程中解决关键问题的科学方法，提出了我国现阶段引入农产品目标价格制度的政策目标、改革原则、隐含前提、重要思路、重大举措、核心内容、关键支撑、长远方向和配套措施，以及降低农产品目标价格制度操作成本的政策建议。

课题研究发现,农产品市场价格形成机制存在明显的蛛网现象、固定价格和价格从属三大特殊性,存在着“农业增产减少悖论”,导致在农业生产发展上形成激励不相容。国外农产品目标价格制度大致在20世纪70年代开始建立,它不是一个孤立或单独实行的制度安排。这个制度虽然促进了市场机制发挥作用并完善了农业支持保护政策,但也是有前置条件和成本代价的,目前在设计上并非完美无缺。国内目前对建立农产品目标价格制度的探索还比较有限,但内容非常丰富,试点试验产品涉及棉花、大豆、水稻、小麦、生猪、绿叶菜等,建立这些制度在实践中取得了重要成效,但也存在一些突出问题。主要是对市场失灵的可能性缺乏充分认识,简单放弃临储政策;对政府补贴的合理性缺乏科学认识,对参加者资格设定欠公平;对目标价格的条件缺乏明确界定,在科学合理性上存在差距;对个人补助的峰值缺乏必要限制,制约稀缺资源配置效率提高;对补贴标准的确定缺乏全面解释,对财政风险的化解存在不足,对基础数据的处理缺乏管理规范,在制度形式上以文件式政策为主,导致行政管控手段比较低效等。

课题研究认为,建立农产品目标价格制度的政策目标是要解决市场机制所不能解决的在利益分配上存在的失灵问题,以及与此相关的政府在解决问题上的失灵问题。这一制度的隐含前提是国家全面放开农产品市场交易,实行市场决定价格。制度的核心是实行政府决定补贴,补贴在价外筹资和给付。在这一制度中,尽管补贴资金在形式上是政府提供的,实际上不是最终来源于政府,政府的真正角色是一个中间人或公共管理服务者。对农民而言,所获得的补贴在本质上是从农产品消费者到农业生产者的一种转移支付,是对农业生产性努力在市场机制下无法获得基本回报提供的一种补偿,是国家对从事农业生

产劳动、提供市场商品贡献者在农产品市场价格下降时所提供的一种补助。

课题研究指出,农产品目标价格制度的主要内容是一种具有特殊针对性的农业补贴制度。在建立制度过程中,要将政府的角色从全能政府转变为有限政府。在现实社会中,政府不是全能,农民不是傻瓜。在市场经济条件下,政府的能力和所掌握的可分配资源是有限的,只能做有限的事,但也要将有限的事做好和做到位;农民是理性的,在行为上既会有生产性努力,也会有分配性努力。在制度设计上,要将人作为制度设计的出发点和落脚点,将现实社会中具有复杂性的人作为参加者,将政策制定背后的思想和方法给老百姓说清楚和明白,宁愿多写一些内容把隐含条件明确化,也不省掉这些内容给人提供投机寻租空间。不是以简单的号召、规定和要求促进发展,而是要以严密设计的完整政策激励和保障发展,减少参加者在制度内进行投机寻租的可能性,保证制度设计科学、合理、公平和高效。

课题研究强调,农产品目标价格不是一种价格目标、预测价格或参考价格,而是一种政策性补贴价格计算标准;建立农产品目标价格制度的过程绝不是简单地由政府先确定一个价格然后就按差价进行补贴,而是一连串的行动;制度建立后,有补贴支付固然重要,但没有补贴支付的公共管理服务也很重要。农产品价格问题非常复杂。在农产品目标价格制度中,个人补贴由多方面因素决定,包括农业生产品种、农业生产区域、申请者个人身份、申报核准手续、农作物种植面积、农产品质量、农产品产量、农产品市场销量、农产品销售价格、农产品(生产)目标价格、农产品(消费)目标价格、农产品消费品种、国家财政可支付能力、个人补贴调节系数、个人直接补贴限额、年度总体补贴权利份额、政府补贴实际筹资、政府补贴支付方式等。

相比面积和产量，销量更能准确地反映农业生产者的商品贡献并且可通过下游市场交易方来查实，是决定补贴数量的重要依据。此外，在确定个人补贴过程中，引入个人补贴调节系数、个人直接补贴限额、年度总体补贴权利份额、政府补贴实际筹资、政府补贴支付方式也是非常重要的。在制度设计上，国家要建立一种长效机制，通过对农业生产经营者由于农产品生产价格下降产生的市场损失按照约定条件和程序提供限额补助，对低收入贫困群体由于农产品消费价格上升产生的市场损失按照约定条件和程序提供限额补助，实现一定时间周期内实际财政支出负担和需要进行农业补贴的金额保持内在自动平衡。

课题研究建议，对现有的农业政策框架要实行保留、取消与修改相结合，合理引入条件，逐步建立农产品收购市场全面放开制度、农产品最低收购价及临时收储制度、农产品目标价格制度“三位一体”的新型管理制度总体框架。在实践中，要将农产品目标价格制度的具体内容设计为一个长期稳定实行、详细明确规定前提条件和隐含条件的农产品市场损失补助制度，将制度形式从文件式转变为法案式。转变政策设计理念，对农产品目标价格以及目标价格制度的内容进行严格而规范的解释。以周期为长度，以大数据为支撑，按照限额交易合约方式，对参加者在制度内申领补贴过程中的定性、定损、定量、定补和定责的条件和内容进行准确、明确而细致的规定。对农产品加工者、仓储保管者、物流运输者、市场建设管理者和中介服务组织等的资质审查和在制度内的责任进行准确、明确而细致的规定。将政策条件规定得科学合理且具有可操作性，将管理流程设定得环环相扣且高效运转，将参加者的投入回报结合起来，实现激励相容，让参加者和政府都在严格的条件约束下办事。这些条件在制度内容中充分显示出来，而显示这些条件以及相应要求就使制度形式从党和政府的文件转

变为国家法案，可以降低两个不确定性（行为上的不确定性和结果上的不确定性），提高制度设计的科学性和制度实施的有效性。

本课题研究的创新：一是将政府的可用财政投入作为一种稀缺资源，将人作为制度设计的出发点和落脚点，将促进人的生产性努力并保护其获得报酬作为目标，将农产品目标价格制度的性质归类为具有特殊针对性的一种农业补贴制度并具体化为农产品市场损失补助制度；二是将农产品目标价格制度作为一种限额交易合约，将国家作为一个有限责任政府，将参加者作为现实社会中既可能诚实守信又可能投机寻租的复杂人，推进政策形式从文件式转变为法案式；三是将建立农产品目标价格制度作为手段而不是目的，提出实行问题导向、总体设计和长期运作，健全市场体系、完善市场服务，保留临时收储体系、改造临时收储制度，下决心转方式、建设基础数据，推进财政改革、行政改革和社会改革相结合，建立高效票证管理系统，促进企业参与，整合各种补贴资金、统一补贴项目，加强法制化、资金拨备、经办系统、管理信息化和责任追究等措施综合配套。

问题的提出与新型制度框架的建构

改革开放 30 多年来，我国农业农村经济发展取得重要成就，已经建立了一套基本完整的强农惠农富农的农业支持保护政策体系，这些政策在实践中发挥了重要作用。但随着社会经济条件和国内外发展环境的变化，这些政策也还存在不足或缺陷，亟须进行完善和创新。引入农产品目标价格制度是深化改革的一个重要方向，但并非引入农产品目标价格制度就能完全解决问题。我国在建立农产品目标价格制度的过程中，需要在思想、理论和方法上进行整体创新，既要解决市场机制所不能解决的在利益分配上的失灵问题，也要解决与此相关的政府在解决问题过程中存在的失灵问题。

一、我国农产品市场流通形势发生重要变化

自 2004 年以来，我国粮食生产实现“十一连增”，农民收入增长实现“十一连快”，农业政策改革取得重要成功，做出了重大贡献，但随着国内外市场形势的不断变化，农产品价格运行也面临深层次矛盾和突出问题，出现了最低收购价格“不最低”、临时收储“不临