

农产品目标价格 改革试点进展情况研究

刘 慧 著

*Nongchanpin Mubiao Jiage
Gaige Shidian Jinzhan Qingkuang Yanjiu*

本书研究内容主要由五部分组成：

一是通过对国内外相关研究文献整理，总结农产品价格调控政策的国际经验与启示；

二是根据价格波动和政策变化特点，全面梳理2004年以来我国粮食最低收购价政策和重要农产品临时收储政策发展历程；

三是基于跟踪调研掌握的资料，分析2014年大豆、棉花目标价格改革试点进展情况；

四是根据跟踪调研了解的情况和国内公开发布的统计资料，分析2014年大豆、棉花目标价格改革对市场、农民收入、产业发展的影响；

五是在以上研究基础上，提出大豆、棉花目标价格改革试点存在的问题和完善建议。



 中国农业出版社

农产品目标价格 改革试点进展情况研究

刘 慧 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农产品目标价格改革试点进展情况研究/刘慧著.

—北京: 中国农业出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-109-21069-1

I. ①农… II. ①刘… III. ①农产品价格—物价调控

—研究—中国 IV. ①F323.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 261244 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张 岩

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 13

字数: 228 千字

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书是以下项目的研究成果：

国家自然科学基金青年项目“基于全产业链视角的欠发达地区杂粮生产综合效益评价研究”（编号：71403273）

农业部软科学“完善粮食等重要农产品价格调控政策研究”（编号：20140302）

农业部软科学“完善棉花目标价格补贴政策研究”（编号：201516-2）

本书出版得到以下项目的资助：

中国农业科学院科技创新工程项目（编号：ASTIP-IAED-2015-04）

进入 21 世纪以来，以 2004 年开始的粮食（稻谷、小麦）最低收购价、2008 年以来的重要农产品（玉米、大豆、油菜籽、棉花、食糖）临时收储和 2009 年出台的生猪市场调控预案三个标志性政策为代表，初步构建了既有市场供求决定、又有政府调控的农产品价格形成机制，这对于十多年来稳定生产、稳定市场、保障供给功不可没。

但是随着农业投资全球化和农产品贸易国际化的发展，以及来自 WTO 等国际组织的巨大压力，发达国家不同程度地开始推进农业市场化取向的改革。新形势下我国现行的农产品价格支持政策严重扭曲市场，积累了许多矛盾，亟待探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革。2014 年我国率先启动新疆棉花、东北三省和内蒙古大豆目标价格改革试点。

目标价格改革试点肩负着探索农产品价格市场形成机制的重要使命，2014 年是试点第一年，许多工作都在摸索中推进。本研究采用资料分析、模型测算、典型案例的方法，跟踪试点进展情况，及时发现存在的问题，提出政策建议，为完善我国农产品价格市场形成机制提供实践积累。

本研究内容主要由五部分组成：一是通过对国内外相关研究文献整理，总结农产品价格调控政策的国际经验与启示；二是根据价格波动和政策变化特点，全面梳理 2004 年以来我国粮食最低收购价政策和重要农产品临时收储政策发展历程；三是基于跟踪调研掌握的资料，分析 2014 年大豆、棉花目标价格改革试点进展情况；四是根据跟踪调研了解的情况和国内公开发布的统计资料，分析 2014 年

大豆、棉花目标价格改革对市场、农民收入、产业发展的影响；五是在以上研究基础上，提出大豆、棉花目标价格改革试点存在的问题和完善建议。

课题研究启动一年多以来，我们4次赴新疆，实地调研访谈棉农、农业生产经营单位、轧花厂、纺织企业、监管库；多次赴黑龙江、内蒙古、吉林，实地调研访谈豆农、农业生产经营单位、流通企业、加工企业，获得了大量的宝贵的一手数据，还在前期积累的基础上，系统收集和整理了粮食最低收购政策和重要农产品临时收储政策的发展历程。

本研究主要是在对东北三省和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格改革试点进展情况跟踪调研的基础上完成的，感谢农业部市场与经济信息司运行调控处对调研和写作工作给予的大力支持，感谢试点地区基层部门相关工作人员（人员名单附后）的密切配合，感谢众多受访者的倾心交谈。

本书是课题组成员集体智慧的结晶。秦富教授在项目立项、调研设计、报告修改及成果结题等方面提出了建设性的意见和建议，陈秧分副研究员、朱宁博士后参与了部分课题调研和初稿起草工作，在此，真诚感谢他们对本书出版所作出的贡献。

由于获取数据资料的限制，本研究尚存在一些不足之处。同时，随着时间的推移，不断会有新的问题需要深入研究，希望本书能够起到抛砖引玉的作用。

刘 慧

2015年8月于北京

前言

第一章 导论	1
一、问题的提出	1
二、国内外研究进展	3
三、基本概念内涵	8
四、研究结构	10
第二章 发达国家和地区农产品价格调控经验与启示	12
一、发达国家农产品价格调控政策的演变	12
二、主要启示	14
第三章 现行农产品价格支持政策发展历程	17
一、粮食最低收购价政策	17
二、重要农产品临时收储政策	20
三、现行农产品价格支持政策存在的主要问题	36
第四章 2014 年农产品目标价格改革试点工作进展情况	39
一、目标价格改革试点的选择	39
二、大豆目标价格改革试点工作进展情况	40
三、棉花目标价格改革试点工作进展情况	49
四、阿克苏地区棉花目标价格改革三种补贴发放方式落实情况	67
第五章 2014 年农产品目标价格改革对市场的影响	72
一、大豆市场价格走势	72
二、棉花市场价格走势	76

第六章 2014 年农产品目标价格改革对农民收入的影响	85
一、东北和内蒙古豆农收入	85
二、新疆棉农收入	95
三、内地棉农收入	98
第七章 2014 年农产品目标价格改革对产业发展的影响	102
一、东北和内蒙古大豆产业发展的影响	102
二、新疆棉花产业发展的影响	114
三、内地棉花产业发展的影响	120
第八章 农产品目标价格改革试点存在的问题	124
一、东北和内蒙古大豆目标价格改革试点存在的主要问题	124
二、新疆棉花目标价格改革试点存在的主要问题	127
第九章 完善农产品目标价格改革试点政策建议	130
一、完善大豆目标价格改革试点政策建议	130
二、完善棉花目标价格改革试点政策建议	135
三、完善农产品目标价格补贴政策建议	139
附录	141
国家发布 2014 年大豆目标价格	141
国家公布 2015 年大豆目标价格	141
国家发布 2014 年棉花目标价格	142
国家公布 2015 年新疆棉花目标价格	142
国家发展改革委 财政部关于大豆目标价格改革试点工作 实施方案的批复	143
关于大豆目标价格补贴的指导意见	143
内蒙古自治区大豆目标价格改革试点工作方案实施细则	145
辽宁省大豆目标价格改革试点工作实施方案	150
吉林省大豆目标价格改革试点工作实施方案	152
黑龙江省大豆目标价格改革试点工作实施方案	155
新疆棉花目标价格改革试点工作实施方案	157
兵团棉花目标价格改革试点工作实施方案（暂行）	166

新疆棉花目标价格改革试点加工企业资格认定办法（试行）	171
新疆棉花专业仓储管理办法（试行）	174
监管棉花公证检验实施办法（暂行）	176
新疆棉花专业监管仓库收费标准（试行）	183
棉花、大豆目标价格改革宣传提纲	184
参考文献	189
致谢	195

一、问题的提出

(一) 研究背景

改革开放以来,我国坚持推进农产品市场化改革,陆续放开了大部分农产品价格,2004年全面放开了粮食市场和价格。放开农产品价格后,为保护农民利益,稳定农业生产,2004年以来,国家对主产区稻谷、小麦实行最低收购价政策,2007年以来,先后对主产区玉米、大豆、油菜籽、棉花、食糖等实行临时收储政策。当主产区市场价格低于最低收购价格或临时收储价格时,由国家指定企业直接入市收购,引导市场价格回升。

最低收购价和临时收储政策实施以来,国内粮食价格稳步上升,棉花、油料、食糖价格总体高位运行,有效地调动了农民种植积极性,保持了主要农产品生产基本稳定,粮食产量实现“十连增”,农民收入实现平稳较快增长,为稳定物价总水平、保持国民经济持续较快发展起到了重要支撑作用。最低收购价和临时收储政策将国家对农民的补贴包含在价格之中,是一种“价补合一”的直接价格支持政策。这种政策能够有效实施的前提条件是国内市场价格低于国际市场价格。近两年来,一方面,国际市场农产品价格大幅走低;另一方面,国内主要农产品价格在最低收购价和临时收储政策的支撑下高位运行,国内价格由以往低于国际市场转为高于进口成本。由于上述前提条件的变化,实施直接价格支持政策面临新的困难和挑战,特别是产业链长、受国际市场影响大的棉花、大豆等农产品矛盾突出。2013年,我国棉花、大豆临时收储价格分别为每吨20400元和4600元,而进口完税成本分别约为每吨15580元和4060元,比国内临时收储价格分别低4420元和540元。由于国内价格大幅高于进口成本,市场主体不愿入市收购,国家收储压力急剧增加,棉花收储量超过总产量的90%,上下游价格关系扭曲,市场活力减弱,不利于整个产业链的持续健康发展。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出完善农产品价格

形成机制，2014年中央一号文件明确提出要完善粮食等重要农产品价格形成机制，继续坚持市场定价原则，探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革，逐步建立农产品目标价格制度。2014年，启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点。2014年6月25日国务院常务会议进一步提出要在保护农民利益前提下，推动最低收购价、临时收储和农业补贴政策逐步向农产品目标价格制度转变，从大豆和棉花入手，分品种推进补贴试点。2015年中央经济工作会议、中央农村工作会议都重申要完善农产品价格形成机制。2015年的中央一号文件要求2015年继续执行稻谷、小麦最低收购价政策，完善重要农产品临时收储政策。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，确保补贴资金及时足额兑现到农户。

（二）研究意义

开展目标价格改革试点，探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革，目的就是在保障农民利益的前提下充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，将价格形成交由市场决定，以促进产业上下游协调发展。一是政府不干预市场价格，企业按市场价格收购，有利于恢复国内产业的市场活力，提高国内农产品的市场竞争力。二是将政府对生产者的补贴方式由包含在价格中的“暗补”变为直接支付的“明补”，让生产者明明白白得到政府补贴，这有利于减少中间环节，提高补贴效率。三是充分发挥市场调节生产结构的作用，有利于使效率高、竞争力强的生产者脱颖而出，提高农业生产组织化、规模化程度，激励农业技术进步，控制生产成本。当然，开展目标价格试点也会对一些企业带来挑战。如临时收储期间，轧花厂收购加工的棉花可以直接卖给国家，旱涝保收，不需要承担市场风险，但在新的形势下，这些企业需要直接面向市场，自行寻找下游用户并承担市场价格波动风险，这也是市场经济条件下的正常情况。

确保国家粮食安全，是中国特色农业现代化建设的首要目标，也是我们实施农业支持政策的优先目标和对现行政策调整改革的基本出发点。粮食安全的工作重点是集中力量首先把最基本最重要的保住，即确保谷物基本自给、口粮绝对安全。大豆、棉花目标价格改革试点是完善我国农产品价格形成机制的重要举措，效果如何将直接影响到我国口粮（稻谷、小麦）价格支持政策的改革方向。2014年是目标价格改革试点第一年，然而由于国情的差异，农业生产条件的不同，几乎没有经验可以借鉴，许多工作都是在摸索中推进，难免会有考虑不周的地方。因此，及时发现试点存在的问题和不足，不断完善大豆、棉

花目标价格补贴政策,为下一步口粮价格支持政策改革提供决策参考,为完善我国农产品价格形成机制提供实践积累具有重要的现实意义。

二、国内外研究进展

农业支持政策一直都是国际农经学界研究的热点问题。自从美国在 20 世纪 30 年代开始对农业采取系统的支持政策以来,关于支持政策利弊得失的争论从未停歇(Gardner, 1996; 李先德等, 2012)。乌拉圭回合之后,关注农业支持政策执行效果的学者越来越多。从国际经验看,价格支持具有指向明确、操作简单、作用直接的特征,且既能促进农业生产,又能增加农民收入,是各国农业支持的基础性措施。对于我国这样一个发展中农业大国而言,目前仍处于工业化中期阶段,国力财力相对有限,尚不具备全面大规模补贴农业的能力,因此在今后相当长的时期内,价格支持仍将是我国农业支持政策体系的补充性措施,今后完善价格支持政策的取向是着力减少价格支持政策对市场的扭曲影响(程国强, 2014)。因此,本研究主要从价格支持政策的“积极影响”、“消极影响”和“改革方向”三个方面进行国内外文献梳理。

(一) 国外相关研究

国外学者大多将价格支持政策放在农业支持政策体系下进行研究,单就价格支持政策的研究不多。

1. 关于价格支持政策的“积极影响”的研究

高的市场价格常常意味着高的利润,使生产者有动力去采用新技术,而新技术的采用可以提高生产效率和竞争力,这将带来更多的利润。相反,低的产出价格促使投入的边际产品价值低于他们的竞争水平,导致资源的错误分配和无效率(Schumpeter, 1934)。农产品价格是影响农民农业生产积极性进而影响农业产出的关键因素,相对于价格不稳定而言,稳定在预期水平的价格会使生产者的生产水平提高,因为生产资料是需要提前准备的,面对不确定性,生产者会通过减少生产来降低面临的风险。生产者数量和市场供给越充足时,越需要稳定价格,这是由于稳定的收益将会使生产者大量增加,而且潜力巨大(Rozelle 等, 2004; Gouel, 2013)。

有效的价格下限抬高价格,交易量会少于无管制时的均衡数量。但是,如果价格下限得到愿意积累存货的“最后卖家”的支持,供给量会大于无管制时的均衡数量(Hirshleifer J. 等, 2005)。农产品价格支持政策是在市场需求疲软时通过购买来达到阻止农产品价格急速下降的目的,由于重新被出售的农产

品增加了储存成本,出售价格会更高。预期价格不断上涨会激励市场参与者尽可能多地持有农产品,这将强化价格上涨的趋势,保护农民生产的积极性(Gale, 2013; Ahmed, 2014)。短期内,价格支持政策有稳定农产品价格和市场的作用(Chavas, 2010)。从2004年开始中国对农业进行大量补贴以来,粮食产量和播种面积稳步增加,2012年平均每个农户获得的补贴是95元,相当于每英亩* 92美元,而中国平均每个农户的土地面积相当于美国农民人均土地面积的1/315(Huang等, 2011),由此推算,中国的户均补贴高于美国每个农民获得的补贴(Yi等, 2015)。

2. 关于价格支持政策的“消极影响”的研究

农产品价格支持政策和以产量为依据的支付,常常会鼓励生产者投资于精耕细作,但是产生市场扭曲,还可能阻碍农民生产多样化或者从事高附加值农产品的生产(OECD, 2013)。在人为支持的高价下,农产品的产量几乎每年都超过消费者愿意购买的数量,库存成本大大增加(Hirshleifer J. 等, 2005),而且给政府造成巨大的财政压力(Ahmed等, 2013),且价格支持政策与20世纪80年代以来学者倡导的应避免直接市场干预措施相背(Gouel, 2013)。

许多发展中国家的农业部门同时面临着价格扭曲和生产效率低的问题,但是在寻找解决办法时又常常忽视二者之间的联系,如富裕国家高水平的支持措施加大了与贫穷国家大米生产效率的差距(Rakotoarisoa, 2011)。价格支持政策减少了发展中国家进入市场的机会,当供给盈余时常常导致使用出口补贴政策,前者伤害了出口商,后者打压了国际价格(Brooks, 2014)。泰国政府的大米收购政策和印度的粮食价格支持政策表明,仅仅扭曲生产或者消费的政策可能比贸易政策造成更大的财政损失,虽然从2011年英拉新政执行以来,稻农人均获得58 314泰铢的额外收入,但是仅2012年泰国政府财政收入损失了1 360亿泰铢(Shatil, 2012; Sangbuapuan, 2012; Anderson, 2014)。近年来,农产品价格支持政策、人民币不断升值、国内的通货膨胀压力使得中国农产品国内价格高于国际价格。2008—2013年,中国以美元计算的小麦和玉米的支持价格上涨了60%,籼稻和粳稻分别上涨了90%和100%。2011年,中国多数大宗农产品价格比美国高20%~30%,随着国内价格的上涨,中国开始进口更多的农产品(Gale, 2013)。

3. 关于价格支持政策的“改革方向”的研究

随着农业投资全球化和农产品贸易国际化的发展,以及来自WTO等国际组织的巨大压力,发达国家不同程度地开始推进农业市场化取向的改革,尽可

* 1英亩=0.404 68公顷,下同。

能地减少使用有严重扭曲市场的补贴措施 (Masayoshi 等, 2008; Luther 等, 2008; OECD, 2009; FAO, 2011), 但是对农业总的投入会不断增加 (Garmann, 2014)。美国 2014 农业法案取消了 1996 年开始的对农民的固定直接支付, 加强了应对价格下行和收入风险的保护措施。美国农业法案演变趋势是逐步放弃政府对农业生产和农产品市场的直接干预, 调控手段更加趋于市场化 (Zulauf 等, 2014)。欧盟共同农业政策改革的方向是从市场价格支持逐步转向预算支持, 2007—2013 年, 农村发展政策的总预算达到 2 257 亿欧元 (European Communities, 2010)。从韩国 1979—1997 年以及 1995—2007 年农业政策演变历程看, 已经由过去的保护向逐步开放转变, 支持的方向由农产品市场价格支持向增加农民收入转变 (Dalila, 2008)。

中国的农业和农村政策快速演变, 已经进入到了市场经济和农业补贴的时代, 然而针对粮食生产者的补贴对增加粮食产量的刺激作用有限 (Gale 等, 2005; Gale 2012)。中国激励生产者的贸易和国内政策造成的对农业的扭曲在逐步降低, 特别是 20 世纪中期到 2004 年, 贸易自由化进一步缩小了国内外农产品的门槛价格, 到 21 世纪中期, 中国农业对价格的扭曲将会很小 (Huang 等, 2009)。2014 年, 中国探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革, 启动东北三省和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点, 引起了国际社会广泛关注。由于新政策开始发挥作用, 2014/2015 年度, 中国棉花库存预期仅少量增加。随着中国棉花进口的大幅减少, 美国和印度的棉花期末库存将显著增长, 库存消费比创 6 年来的新高。此外, 由于价格走低, 棉花进口国的库存也会明显增加 (WTO, 2014; USDA, 2015)。

(二) 国内相关研究

国内大部分学者都认为, 我国粮食宏观调控的目标应是: 基本立足国内, 保障粮食供给, 实现粮食供求紧平衡, 保持粮食价格基本稳定。作为粮食宏观调控的重要手段之一, 价格支持政策长期受到关注。

1. 关于价格支持政策的“积极影响”的研究

粮食最低收购价政策已经在稳定粮食价格、促进农民增收、调动农民种粮积极性、保障粮食安全等方面发挥了显著作用, 达到了政策的设计预期, 受到了地方政府和种粮农民的欢迎 (国家粮食局课题组, 2009; 贺伟, 2010; 秦富, 2011; 程国强, 2012; 谭砚文等, 2014)。刘克春 (2010) 运用 Logit 模型和多元线性回归模型分析江西农户的粮食生产收入预期对其是否扩大粮食种植面积以及扩大多少粮食种植面积的影响, 认为在粮食主产区, 提高粮食生产效益、增加粮农收入预期是提高农民粮食生产积极性、扩大粮食生产规模和最

终确保国家粮食安全的基础和最根本途径。因此,政府必须继续实行粮食最低收购价政策,适当提高粮食收购价格,以提高广大农民的粮食生产积极性。王士海等(2012)利用双差分模型和面板数据模型对粮食最低收购价的托市效应进行研究,结论是粮食最低收购价政策对提高粮食主产区的粮食价格、保护种粮农民的积极性有着较为明显的作用。星焱等(2013)利用动态面板模型对2004—2011年我国粮食增产的影响因素分析,认为种粮收益和预期种粮收益在粮食增产过程中发挥了显著的作用。吕开宇等(2013)在改进的 Nerlove 模型的基础上,分析了水稻、小麦、玉米、大豆四种主要粮食作物种植户应对粮价上涨的生产反应行为,结果表明稳定水稻和小麦生产不仅有利于稳定国内和国际市场粮价,而且从保护小规模农户特别是贫困农户种粮收入的角度而言,也可为他们提供一项稳定的收入来源,能够确保他们在面对市场波动时获得相对稳定的农业收入。

2. 关于价格支持政策的“消极影响”的研究

目前依赖价格支持的种粮利益保护机制正面临较大挑战,价格支持到了亟待调整的重要关口。近年我国连年提高最低收购价与临时收储价水平,使粮食市场形成粮价“只涨不跌”预期;国家托市收购大幅减少市场流通量,托市收购掌握的粮源在市场上处于支配地位,使粮食市场价格基本由托市调控政策决定,颠覆了以市场化为基础的流通格局,形成粮食市场政策化趋向,不仅不利于推进粮食市场化改革,而且对粮食行业发展和竞争力提升形成严峻挑战,还加重了国家的财政负担(施勇杰,2007;李经谋,2008;程国强 2011,2012;贺伟等,2011)。定量研究也表明,粮食价格的杠杆作用并不十分有效,农户粮食种植面积对粮价变动的反应程度并不大,如最低收购价政策对稻谷面积扩大没有明显的激励作用,而且还存在较低的成本有效性(王莉等,2010;陈飞,2010;钟钰等,2012)。

2004年以来我国政府出台的一系列对农产品市场运行具有影响的政策,尽管目标各有所侧重,作用机制也各不相同,但产生的一个共同问题是对国内市场价格信号造成扭曲,由此带来一些非预期的效应。如2011年我国政府对棉花实施临时收储,这一政策导致棉花市场价格严重扭曲,一方面国家收储的数百万吨棉花积压在库;另一方面棉花进口量急剧增大。从性质上说,我国在以自己的一国之力抬高全球棉花价格,即用我国的财力补贴国外生产者(田维明,2013;毛树春,2013;张杰等,2014;倪洪兴,2014)。

3. 关于价格支持政策的“改革方向”的研究

中国农业政策已经实现由剥夺农业向支持补贴农业的全面转型,农业支持总量水平逐步提高,进入快速增长阶段;价格支持是现阶段农业补贴的根本性

措施,财政预算支持是加大农业补贴力度的关键措施;农业支持政策措施的针对性、指向性和有效性显著增强,但对农业市场的干预和扭曲日益明显(朱满德等,2011)。在中国农产品融入世界农产品贸易大背景下,中国应在兼顾合法性目标追求与遵守农产品多边谈判成果之间找到平衡,处理好农产品进口与保护国内农民利益、维护农产品生产和市场稳定的关系,当务之急是处理好进口依存度与农产品价格形成机制的关系(罗兴武,2014)。现在国内外粮食价格倒挂,我国的关税保护水平又低,进口对国内价格形成抑制和打压,同时,受制于“天花板”效应,粮食生产成本的上涨又不能在价格上得到体现。在新形势下,要综合利用国内政策和进出口调控政策,加强对国内产业和生产者的保护(陈晓华,2015)。

我国实行的粮食最低收购价制度,对维护农民种粮利益和增加粮食生产发挥了重要作用,但也产生了粮食市场价格扭曲甚至国内外粮价倒挂等问题。借鉴欧美经验教训,为解决我国托市收购中存在的困难和问题,要稳步减少直至取消以价格支持为主导的间接补贴,消除政府过多干预造成的影响。同时,建立粮食目标价格制度,用目标价格替代最低收购价格是优化我国农业支持保护政策的有效选择(刘慧等,2013;冯海发,2014,王镇江,2014)。从我国当前的发展阶段来看,目标价格政策比较适合我国的情况,既有价格支持的特征,又有直接支付的性质,是由价格支持向直接支付转型过程中普遍使用的政策措施(钟钰等,2014)。在大豆、棉花目标价格补贴试点取得经验后,逐步对玉米、油菜籽、食糖等重要农产品,实行目标价格制度,今后待条件成熟时,要逐步用目标价格补贴替代最低收购价政策(程国强,2014)。新疆棉花目标价格补贴在棉花生产继续向优势区域集中、棉花市场价格形成机制初步建立、棉纺织企业经营状况趋于好转、棉花加工领域开始出现资源优化整合的初步成效(卢凌霄等,2015;刘慧等,2015)。

(三) 国内外相关文献述评

综合国内外研究现状及发展动态,可以发现国内外学者普遍认同:支持价格在稳定农业生产,保证了农民收入等方面起到积极作用,但是也导致政府背上了沉重的财政包袱和农产品长期过剩等问题。发达国家已经在不同程度地推进农业市场化取向的改革,尽可能地减少使用有严重扭曲市场的补贴措施。中国也正在探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革。这些研究成果构成了本研究的基础,也为本研究指明了方向,总结如下:

一是,有关完善大豆、棉花目标价格补贴政策问题。虽然国内外学者已开始高度关注中国大豆、棉花目标价格补贴政策的实施,但由于2014年是试点

第一年,国外相关研究大多是一些理论探讨或者关于预期影响的,国内关于补贴试点中存在的问题及完善建议的研究也刚刚起步,具有实际指导价值的不多,还有些问题会在今后的试点运行中逐渐暴露出来。所以,大豆、棉花目标价格补贴政策需要不断完善。

二是,有关农产品目标价格改革试点效果研究问题。国外学者大多将价格支持政策放在农业支持政策体系下进行研究,单就价格支持政策的研究不多。国内学者关于最低收购价政策和临时收储政策实施以来产生的积极影响、消极影响和改革方向进行了大量研究。作为我国农业支持政策中的一项过渡政策,对目标价格补贴政策产生的积极影响、消极影响和改革方向的研究也必将成为今后国内学者研究的热点问题之一。

三是,有关农产品目标价格改革试点跟踪研究问题。从文献梳理情况看,国外部分学者长期从事农业支持政策研究或长期关注中国农业支持政策的发展情况。国内更是有大量学者一直跟踪研究最低收购价政策和临时收储政策,对探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革做出了重要贡献。因此,农产品目标价格改革试点跟踪研究将会为完善我国农产品价格形成机制提供实践积累。

三、基本概念内涵

虽然普遍都认同从根本上改变我国农业落后、农民收入低的状况,提高农业竞争力,关键还在于提高农业本身的竞争能力,包括增加农业基础设施、实现农业结构调整、保护环境等政府支出。靠保护成长起来的东西都是缺乏生命力的,但是与临时收储政策相比,目标价格补贴政策作为农业支持政策的一项过渡政策,合理性表现为:

(一) 目标价格水平与生产成本、市场供求、合理收益紧密相关

目标价格的测算方法可分为成本法与收入法。1973年,美国国会通过的《农业和消费者保护法》规定,目标价格由成本与收益组成,计算公式为:农产品的目标价格=生产成本+合理收益。欧盟的计算方法为:目标价格=生产支出+运输费用+经营者收益+税率。生产成本、平均利润率、市场供求、货币价格、国际市场价格等都是影响目标价格水平的重要因素。目标价格补贴计算依据的因素复杂多样,一般可分为两类:一是按照核定的基础面积进行补贴;二是按照实际产量或者销售量进行补贴,也可将面积与销售量相结合进行补贴。我国大豆、棉花试点阶段采取生产成本加基本收益的方法确定目标价格