

# 对实施农产品目标价格政策的思考\*

## ——基于新疆棉花目标价格改革试点的分析

黄季焜<sup>1</sup> 王 丹<sup>1</sup> 胡继亮<sup>1,2</sup>

**内容提要：**2014年，国家启动了新疆棉花目标价格改革试点。为了解目标价格改革试点的实施情况和效果，本文研究使用分层随机抽样方法在新疆做了实地调查。研究结果显示，棉花目标价格改革试点完善了棉花价格形成机制，保护了试点区棉农的利益，稳定了新疆棉花生产，基本达到了预期改革目标。但是，研究也发现，目前的棉花目标价格改革试点也存在许多问题：财政成本和风险巨大；政策执行成本高昂；影响地方政府的日常中心工作；容易滋生腐败现象和引发社会不稳定。基于研究结果，本文认为，政府要慎重出台目标价格政策；如果要执行目标价格政策，其政策目标应以抵御市场价格风险为主，实施产品不宜过多，政策实施与操作需进一步完善。

**关键词：**农产品 目标价格政策 改革试点 棉花

### 一、引言

本世纪初以来，国家出台了一系列支持“三农”、保障粮食等农产品供给和稳定农产品市场的政策。在这些政策中，农产品“托市”政策尤为突出并占据着极为重要的地位，其中包括政府于2004年和2006年先后启动的稻谷和小麦最低收购价政策，以及2008年启动的玉米、大豆和油菜籽，2011年启动的棉花，2012年启动的食糖临时收储政策。然而，最低收购价和临时收储政策在保护农民利益的同时也面临着严峻挑战。最低收购价和临时收储这两项“托市”政策无疑对保护农民利益和稳定市场起到了重要作用（贺伟，2010；王士海、李先德，2013），但多年的“托市”政策干扰了市场的价格形成机制，削弱了农产品的市场竞争力（徐志刚等，2010）。不断抬高的农产品价格也提高了下游加工业的生产成本，不少加工企业出现开工不足和工人失业现象（徐志刚等，2010；贺伟，2010）。特别是2013年以来，实施“托市”政策的粮棉油糖这些大宗农产品都出现了国内市场价格显著高于国际市场价格的“堰塞湖”，进口压力剧增，中国更成为世界粮棉油糖的“库存地”，两项“托市”政策已到了难以为继的局面（黄季焜，2014）。

在以上背景下，完善农产品价格形成机制已是当务之急。为此，2014年中央“一号文件”明确提出，要“逐步建立农产品目标价格制度，在市场价格过高时补贴低收入消费者，在市场价格低于目标价格时按价差补贴生产者，切实保证农民利益”。建立农产品目标价格制度成为当前完善农产品价格形成机制的改革重点。为推动农产品目标价格政策的实施，政府于2014年分别在东北和内蒙古启动了大豆目标价格改革试点，在新疆启动了棉花目标价格改革试点。

\*本文研究获得农业部软科学研究项目“农产品目标价格制度研究”（项目编号：D201401）和国家自然科学基金重点项目“国家食物安全预测预警和发展战略研究”（项目编号：71333013）的资助。

这项将影响未来中国农产品价格形成机制、农民切身利益和国家食物安全的目标价格改革试点无疑引起了政府、相关产业和学术界的广泛关注。有一系列问题急需研究：目标价格改革试点能否达到预期目标？目标价格政策在试点的实践中是如何执行的？该项政策实施过程中有什么经验可以总结？该项政策在实际操作过程中会出现什么问题？目前启动的棉花和大豆目标价格改革试点能否推广到全国及其他主要农产品？回答以上问题具有极其深远的政策含义。

本文研究通过对正在进行的目标价格改革试点的调查和分析，试图在回答上述问题的基础上，探讨中国农产品目标价格制度的政策目标和实施方案，为进一步开展目标价格政策研究和未来推进中国农产品市场改革提供思路。为达到上述研究目的，本文研究课题组以新疆棉花目标价格改革试点为研究对象，于2014年11月在新疆开展了实地调查并在之后做了电话回访。

本文结构安排如下：第一部分是引言；第二部分概述新疆棉花目标价格改革试点实施方案；第三部分介绍本文研究所采用的调查样本和数据；第四部分分析目标价格改革试点的执行效果、实施经验与存在问题；第五部分是主要结论、政策启示和需要进一步研究的问题。

## 二、新疆棉花目标价格改革试点实施方案

为开展新疆棉花目标价格改革试点，2014年，国家发展和改革委员会等部门会同新疆维吾尔自治区政府联合制定并实施了试点方案。该试点方案的目标是：①为国家完善农产品价格形成机制与财政补贴机制摸索经验；②保证棉农利益；③促进当地棉花生产和相关产业可持续发展。试点方案明确了政府目标价格实施中的关键问题，包括确定目标价格、确定市场价格、明确补贴对象和具体补贴方式、核实和监测棉花种植面积与交售量、兑付补贴资金等。

目标价格补贴额为目标价格与市场价格的差额。目标价格采取“生产成本+基本收益”的方法确定并在播种前公布。2014年4月5日发布的新疆皮棉目标价格为19800元/吨，把皮棉价格折合成农民销售籽棉的价格大约为8.8~8.9元/公斤。市场价格是根据代表性监测点在每年9~11月棉花收购期间所采集的价格等数据计算出来的全疆平均棉花市场价格。

国家发展和改革委员会牵头，联合农业、财政等部门联合制定了《新疆棉花目标价格改革试点工作实施方案》（以下简称《方案》，该《方案》明确规定了政府目标价格实施的关键步骤。各棉农的补贴以其棉花种植面积和籽棉交售量为依据。除新疆生产建设兵团（仅按籽棉交售量补贴）和两个县（一个仅按棉花种植面积，另一个仅按籽棉交售量补贴）外，其他所有县都按如下原则进行补贴：补贴总额的60%按棉花种植面积发放，剩余的40%按籽棉交售量补贴<sup>①</sup>。确定棉花种植面积分三个步骤：①村委会测量：组织实地丈量和张榜公布，对有异议的，重新核实后再次张榜公布；②县乡抽查：县乡村干部和农民代表对部分农户的棉花种植面积进行复核与实地测量；③地（市、州）联合抽检：重点抽查县、乡、村三级棉花种植面积核实档案，随机抽查农户并测量其棉花种植面积。对各级抽查抽检中发现虚报现象的，取消或扣减补贴。而棉花交售量则依据农户出售籽棉给加工企业（经自治区资格认定的企业）时获得的发票而定。为防止“转圈棉”和虚开发票，从农户收购棉

<sup>①</sup>新疆棉花目标价格补贴的具体步骤为：①确定新疆棉花种植面积。农户自下而上层层上报棉花种植面积，各级农业部门牵头核实和汇总，得到新疆棉花种植总面积。②确定新疆棉花交售量。农户自下而上层层上报，各级发展和改革委员会牵头核实和汇总，得到新疆棉花交售总量。③确定新疆棉花目标价格补贴总额。补贴总额=新疆棉花交售总量×（目标价格—市场平均价），并将其分为两部分进行补贴，其中，面积补贴总额=补贴总额×60%，交售量补贴总额=补贴总额×40%。④确定单位面积和单位交售量补贴额。其中，单位面积补贴额=面积补贴总额/新疆棉花种植总面积，单位交售量补贴额=交售量补贴总额/新疆棉花交售总量。⑤确定农户补贴额。农户补贴额=农户棉花种植面积×单位面积补贴额+农户棉花交售量×单位交售量补贴额。

花的加工企业必须把其加工好的皮棉及时送到指定的棉花专业监管仓库接受监管。

### 三、抽样方法和数据

为了解目标价格改革试点方案在基层的实施情况和实施效果,本文研究对同时按棉花种植面积和籽棉交售量补贴的县做了调查。调查采取分层随机抽样的原则。首先,确定调查县。课题组把新疆棉花生产县按照户均棉花种植面积分成5组,再从每组中分别随机抽取1个县,共抽取5个调查县<sup>①</sup>。其次,在每个调查县随机抽取2个棉花主产乡镇,在每个乡镇随机抽取2个村。最后,在每个调查村随机抽取12个农户。最终,课题组于2014年11月中下旬对所抽取的20个村的240个棉花种植户开展了入户调查,12月初又对他们电话访谈了第一次补贴款<sup>②</sup>发放后的情况。

为了解目标价格改革试点执行过程及其管理方面的情况,课题组还对其他利益相关者开展了调查。课题组在每个县组织了由发展和改革委员会、农业局、统计局、财政局、国有土地管理局、棉麻公司等部门领导参加的座谈会。座谈内容主要包括本县棉花目标价格改革试点实施情况、经验、问题和建议。另外,课题组还在每个县随机抽取了2个轧花厂,对其棉花收购的具体情况做了详细的问卷调查。

为了评估棉花目标价格改革试点是否促进了棉花市场价格形成机制的建立,笔者还收集了市场价格数据。这些数据包括历年来新疆棉花市场价格和进口棉花到岸价格<sup>③</sup>。

抽样结果表明,本文研究调查的样本基本能够代表新疆棉花种植农户的情况。按全县农户数量和耕地及棉花种植面积计算,课题组选取的5个县户均经营耕地面积和棉花种植面积分别为34亩和27亩,代表了新疆棉花主产县的平均水平。240个样本农户户均经营耕地132亩,其中租入地80亩,如果扣除开荒地面积(无法获得此数据),户均承包地面积基本接近调查县的平均数。他们租来的耕地主要用于种植棉花,所以,户均棉花种植面积达到110亩。样本农户户均有4.3块耕地,其中棉花地2.9块,平均每块棉花地面积达38亩,远高于内地省份的平均水平。

### 四、目标价格政策的执行效果

本文从政策目标、财政成本与操作成本、政策执行中遇到的问题和经验等方面评估目标价格改革试点的成效。

#### (一) 政策目标实现情况

从本文研究的调查情况和数据分析看,目标价格改革试点基本达到了预期目标。

1. 目标价格政策的实施缩小了国内外价差,完善了棉花市场价格形成机制。2005~2010年间,新疆棉花价格一般比进口棉花到岸价格高20%左右(见表1和图1),进口棉花完税(5%关税+13%增值税)后同新疆棉花几乎没有价差。在执行棉花临时收储政策期间(2011~2014年),国内价格比进口价格高40%以上(见表1和图1)。随着目标价格政策的实施,2014年12月底,新疆棉花价格与进口棉花到岸价格价差比例已降到27%;到2015年2月底,价差比例回归到20%左右(见表1)。几个月内,棉花市场价格形成机制已基本建立。

<sup>①</sup>依据课题组调查时的承诺,本文省略了具体调查的县名。

<sup>②</sup>第一次补贴按照棉花种植面积补贴的70%(官方数字)发放。

<sup>③</sup>本文所使用的进口棉花到岸价格是进口棉价格指数(FC Index),计价单位是美分/磅,本文根据汇率将其换算成元/吨,且该价格是所有口岸的平均价。

表 1 2005~2015 年全国及新疆二级棉花价格与进口二级棉花价格差异

时间	全国		新疆	
	价格 (元/吨)	与进口棉花到岸 价格价差 (%)	价格 (元/吨)	与进口棉花到岸 价格价差 (%)
2005 年 1 月~2010 年 8 月	14115	24	14469	20
2010 年 9 月~2011 年 8 月	26920	9	26140	6
2011 年 9 月~2014 年 8 月	19929	48	19224	43
2014 年 9 月~2014 年 12 月	15531	43	14828	37
2014 年 12 月 31 日	14303	35	13500	27
2015 年 2 月 28 日	14181	29	13500	23

数据来源: 全国棉花交易市场网站(<http://www.cncc.com>), 农业部网站(<http://www.moa.gov.cn>), 中国棉花网(<http://www.cncotton.com>)。

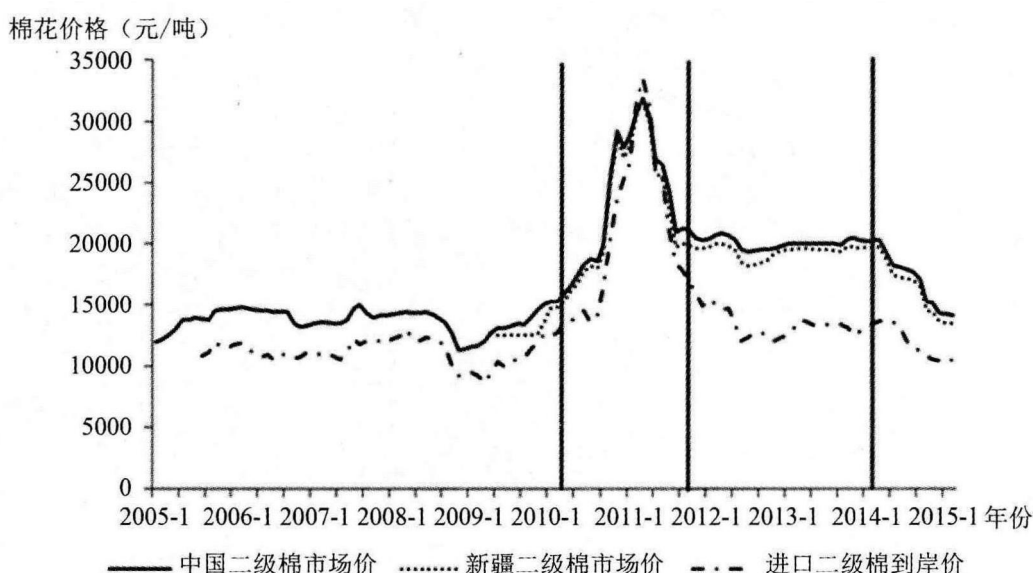


图 1 2005~2015 年全国及新疆二级棉花价格与进口二级棉花价格走势

数据来源: 全国棉花交易市场网站 (<http://www.cncc.com>), 农业部网站 (<http://www.moa.gov.cn>), 中国棉花网 (<http://www.cncotton.com>)。

2. 目标价格政策保护了农民利益, 促进了棉花下游产业发展。2014 年受冻灾影响, 样本农户平均籽棉单产仅为 213 公斤, 9~11 月农户销售均价 5.95 元/公斤, 平均亩产值 1268 元, 平均亩成本 1569 元 (包括 428 元家庭用工折价), 平均每亩亏本 301 元, 而且有 76% 的棉农亏本。启动目标价格补贴后, 棉农转亏为盈, 亩均净收入 306 元, 如果不包括家庭用工成本, 亩均毛利润可达 734 元 (见表 2)。另外, 轧花厂棉花收购均价比 2013 年降低了 30%, 棉花纺织产业等下游产业的生产成本下降, 提高了中国纺织服装产品的国际竞争力。

3. 目标价格政策提高了棉农生产积极性, 稳定了新疆棉花生产。调查显示, 如果 2014 年没有实施目标价格政策, 有 54% 的农户会减少棉花种植面积; 如果 2015 年取消目标价格政策, 回答棉花种植面积将“减少”、“不变”和“无法确定”的农户比例分别为 53%、43%和 4%。

表 2 样本农户平均每亩棉花种植的成本与收益

	2013 年	2014 年		2013 年	2014 年
产值 (元)	2339	1268	机械费用	284	280
籽棉价格 (元/公斤)	8.80	5.95	物质成本	214	198
籽棉亩产 (公斤)	266	213	地租	271	270
总成本 (元)	1866	1569	生产利润 (元)	473	-301
雇佣拾花工	486	393	估计目标价格补贴 (元)	无	607
家庭用工折价	498	428	净收入 (元)	473	306

注：物质成本包括化肥、种子、农药、塑料薄膜等的费用。

数据来源：笔者调查。

4. 实行目标价格政策有助于摸清农业家底。本文研究的调查数据显示，2014 年，5 个县农户棉花种植面积比 2013 年提高了 4%；但是，5 个县 2014 年据以发放棉花目标价格补贴的实测面积比 2013 年的统计数据高出 32%。这意味着，以前新疆棉花种植面积被显著低估了。这可能是近年来开荒种棉的面积没有充分体现在统计数据中的缘故。

## （二）目标价格补贴的财政成本

虽然棉花目标价格改革试点基本上达到了预期目标，但补贴的财政负担很大。2014 年，新疆皮棉总产量为 367.7 万吨，折算成籽棉产量 919.25 万吨。本文使用轧花厂收购价格和农户出售价格两套数据<sup>①</sup>，应用简单平均和加权平均（按照籽棉销售量加权）两种算法，对 2014 年新疆棉花目标价格的财政补贴额进行了估算。估算结果表明，2014 年，新疆棉花目标价格补贴额达到 260 亿元左右（见表 3），相当于当年新疆农林水事务财政支出总额的 64.2%，棉花目标价格补贴财政成本较高<sup>②</sup>。

表 3 2014 年棉花目标价格补贴的财政成本

	棉花价格 (元/公斤)				同目标价格价差 (元/公斤)	估计补贴金额 (亿元)
	9 月均价	10 月均价	11 月均价	平均价格		
轧花厂收购价格	5.71	6.32	5.42	5.82 (5.93)	2.98 (2.87)	274 (264)
农户出售价格	5.67	6.48	5.60	5.92 (6.14)	2.88 (2.66)	265 (245)

注：①平均价格包括简单平均数和加权平均数（括号内的数字）；②估计补贴金额是按照 2014 年籽棉产量 919.25 万吨（新疆地方产量 772.5 万吨，生产建设兵团产量 146.75 万吨）、棉花种植面积 3868.39 万亩（新疆地方面积 2967 万亩，生产建设兵团面积 901.39 万亩）、衣分率 0.4 计算得出的；③政府采价期是 9 月、10 月和 11 月，尽管在本文研究调查完成时（2014 年 12 月）采价期已经结束，但是，具体数字尚未公布。

数据来源：①棉花产量和种植面积数据来源于王涛：《新疆地方 2014 年棉花种植面积达到 2967 万亩》，天山网经济新闻（<http://news.ts.cn>），2014 年 12 月 23 日；王宗萍、李建军：《兵团种棉花 900 万亩，2014 年要招 20 万拾花工》，天山网（<http://news.ts.cn>），2014 年 9 月 23 日。②表中数据基于笔者调查数据计算。

<sup>①</sup>由于是抽样调查数据，轧花厂收购的棉花和农户出售的棉花并不能一一对应，两者之间存在价格差异的现象。

<sup>②</sup>2014 年新疆农林水财政支出总额为 405 亿元（数据来源于新疆财政厅：《关于 2014 年自治区预算执行情况和 2015 年自治区预算草案的报告》，财政部网站，<http://www.mof.gov.cn>，2015 年 1 月 30 日）。

如果目标价格政策按现有的原则执行,将存在巨大的财政风险。目标价格按“生产成本+基本收益”的原则确定,随着农产品生产成本(“地板”)上升,目标价格必定水涨船高。另一方面,要建立农产品市场价格形成机制,国内市场价格必然跟随国际市场价格变动而变动,目标价格高于市场价格很可能成为新常态,目标价格补贴将年年启动,若遇到棉花市场价格骤跌的局面,财政成本将成倍增长。如果把目标价格政策推广到全国粮棉油糖等大宗农产品,国家很可能难以承受如此巨大的财政成本和风险。

### (三) 目标价格政策的高执行成本以及对地方政府中心工作的影响

对5个县的调查表明,从2014年6月初到8月中旬开展了三轮棉花种植面积核查,在此期间,各级基层领导的工作重心都在棉花种植面积核查上。据笔者测算,每县每轮核查平均有510位县乡村干部参加;同时,在发放种植证明等工作方面需投入大量人力。这些显著干扰了地方党政中心工作和日常事务。2014年,新疆产棉地区涉及63个县(市)、526个乡镇、5526个村,种植农户达到92.93万户<sup>①</sup>。笔者测算,2014年,新疆棉花种植面积干部实地测量总耗时约936万小时(合117万工日),折合总人工费用(含出差补贴)2.37亿元;棉农实地测量陪同总耗时约448万小时(约合1.12亿元,见表4)。另外,以上还没有包括地(市、州)和县乡干部下乡的交通和住宿、各级政府购置GPS(全球定位系统)和宣传等费用。按照每轮核查的农户比例,笔者推算,三轮面积核查的总成本高达5.47亿元。

表4 村委会、工作组和棉农的实地测量成本

	干部实地测量成本			农户实地测量成本		
	户均耗时 (小时/户)	总耗时 (万小时)	总成本 (亿元)	户均耗时 (小时/户)	总耗时 (万小时)	总成本 (亿元)
第一轮						
村委会	1.1	95.1	0.24	2	137.9	0.34
工作组	2.1	674.9	1.71	2.8	197.3	0.49
第二轮						
村委会	1.5	47.4	0.12	2	44.2	0.11
工作组	0.9	100.3	0.25	2.9	65	0.16
第三轮						
工作组	1.1	18.2	0.05	1.3	3.7	0.01
合计	6.7	935.9	2.37	11	448	1.12

注:①农户实地测量成本=实地测量总耗小时数×(当地农民务工工资200元/天)/8小时。②新疆干部日均工资依据新疆城镇单位就业人员年均在岗工资,按12个月,每月24个工作日折算而成(49843/12/24=173元/天)。根据县访谈,新疆干部的差旅补贴标准为30元/天,干部工资与补贴合计为203元/天。③《方案》规定第一轮实地测量只要求村干部参加监测,但在实际操作中,第一轮测量时有的村由村干部监测测量,有的村则是由工作组来完成。

数据来源:①新疆城镇单位就业人员年均在岗工资数据来源于《中国统计年鉴2014》(国家统计局编,中国统计出版社出版,2014年);②表中数据基于笔者调查数据计算。

<sup>①</sup>数据来源:王涛:《新疆地方2014年棉花种植面积达到2967万亩》,天山网经济新闻(<http://news.ts.cn>),2014年12月23日;国家统计局:《国家统计局关于2014年棉花产量的公告》,国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn>),2014年12月17日。

对棉农开具棉花销售量发票以及进行相应的核查等工作也发生相关成本。纤维检验局、农业局、发展和改革委员会、财政局、税务局等部门在整个棉花收购期分 3~5 次、每次 3 人左右、每次花费半天时间到轧花厂检查发票开具情况,主要检查发票的真实性以及发票填写是否和棉农“种植证明”中的内容相符。为防止“转圈棉”,加工后的皮棉要送到指定的监管仓库接受监管,这给轧花厂也带来了不少麻烦;同时,轧花厂要为每吨皮棉交纳 214 元的公共检测(公检)费用,而且等待时间平均达 11 天。

另外,为了防止内地棉花进入新疆公检仓库以骗取补贴,新疆在各县内增设多个卡点,对每辆运棉车辆卸包检查。轧花厂原来的棉花出疆运输成本为 800 元/吨,现在由于排队等待检查时间显著延长,运输成本提高到 1000 元/吨。

#### (四) 目标价格政策可能产生的其他相关问题

棉花目标价格政策对粮食生产有负面影响。2014 年,新疆棉花和粮食种植面积各占农作物种植总面积的 40%左右,多年来二者之间存在此消彼长的关系。调查显示,如果 2015 年棉花目标价格上升,将有 68%的棉农增加棉花种植面积,增加的棉花种植面积中 77%来自粮食种植面积的减少。

目标价格制度设计存在固有漏洞,难以避免虚开发票和“转圈棉”等腐败现象。监督成千上万农户籽棉交售活动和轧花厂出具发票是相当艰难的工作;即使要求轧花厂把其加工过的皮棉送到指定的监管仓库存放,出库后如何避免“转圈棉”再次进入流通环节并被开具发票,也是个大难题。

目标价格政策执行过程存在激发干群矛盾和影响社会稳定的隐患。在棉花种植面积核查环节,课题组发现,有将近 20%的农户对面积测量结果很有意见。由于补贴是给实际种植者,部分承包经营户和转包户因补贴而产生纠纷,个别农户还因此上访。超过一半的农户认为,目标价格政策手续太繁琐,具体体现为开具发票的等待时间长,需要小心保存所有的棉花销售发票以获得补贴。

新疆地方和生产建设兵团所执行的目标价格政策不一致,存在利用政策差异套取补贴的现象。生产建设兵团仅按产量获得补贴,而地方同时按种植面积和产量(或棉花出售量)获得补贴,同时,一些地方农户在非法开荒地上种植棉花往往无法获取补贴,这样就出现了生产建设兵团的部分师以高于市场的价格(高约 0.5~1.5 元/公斤)从地方农户收购棉花的现象。

### 五、主要结论和政策取向

#### (一) 主要结论

本文研究表明,棉花目标价格改革试点工作基本达到了预期目标。棉花目标价格改革试点完善了棉花价格形成机制,保护了新疆棉农的利益,稳定了新疆棉花生产,同时对下游棉花加工业和纺织业产生了积极的影响,对新疆社会稳定也具有一定的政治意义。

但是,棉花目标价格改革试点也暴露了许多值得关注的问题。这些问题主要包括:①财政成本和风险巨大;②政策执行成本高昂(核查棉花种植面积和销售数量的工作量大),并影响地方各级政府的日常中心工作;③容易滋生腐败现象(比如难以避免“转圈棉”出现);④可能造成干群矛盾,成为新的社会不稳定因素。

#### (二) 完善农产品市场政策的思路

基于本文研究结果,笔者认为,政府要慎重出台农产品目标价格政策;如果要执行目标价格政

策,其政策目标不宜过多,实现农民增收和农产品增产应该有更好的政策和措施。为完善农产品市场政策,政府可以从以下几个方面着手:

1.目标价格、农民增收和农产品增产。第一,要慎重实施目标价格政策,有所为有所不为。首先,从国际经验看,目标价格政策的主要目标是“反周期”或减缓市场价格风险,而中国目前开展的目标价格改革试点,既要完善农产品市场价格形成机制、减缓农产品市场价格风险,又要增加农民收入,还要促进农业生产,希望一箭多雕。这不太现实。其次,如果要把目标价格政策推广到粮棉油糖等主要作物,因为农作物生产是相互替代的,这就意味着要同时提高粮棉油糖总产量(或它们的整体生产“当量”)的目标是无法实现的。第三,在中国现阶段国情下,正如前文所述,实行目标价格政策不但财政成本与风险巨大,而且实施成本高,还存在滋生腐败和导致社会不稳定等隐患。

第二,保障农民增收,有比目标价格政策更有效的政策和措施。这些政策和措施包括:加快城乡一体化进程,让更多农民从中受益;加速城镇化,促进农村劳动力非农就业;加大农村义务教育投入,提高未来农村人力资本水平、缩小未来城乡收入差距;促进土地流转,扩大农户生产经营规模;加大对中西部贫困地区的投入和转移支付力度,提高弱势群体的收入水平,等等。

第三,增加粮食等主要农产品供给,同样有许多比目标价格政策更有效的政策和措施。在水土资源约束条件下,促进农业生产和降低农产品生产成本的根本措施是提高农业生产力,而提高农业生产力主要依靠农业技术进步、水利基础设施改善、土壤改良(例如中低产田改造)和农业资源优化利用等方面的政策。增加对以上领域的投入,不但能提高农产品供给能力,还可显著降低农产品生产成本,缓解农产品成本(“地板”)上升的趋势。

2.目标价格制度的设计和完善。首先,目标价格政策所涉及的产品不宜过广。如果确要执行,应仅对可能威胁国家粮食安全的口粮(稻谷和小麦)及涉及新疆社会政治稳定的棉花执行目标价格政策。

其次,目标价格的政策目标应以抵御市场风险为主,以促进农民增收为辅。目标价格政策中的目标价格不宜采取“生产成本+基本收益”的原则来确定,对拟实施目标价格政策的产品,目标价格应依据其长期价格变动趋势而定,主要目的是抵御市场风险。赋予目标价格政策过多的目标,将对未来长期执行这一政策带来挑战。

第三,建立目标价格补贴专项基金。这是因为,目标价格政策一旦启动,就有产生高昂的财政成本的可能,而国家只能在收购采价期结束后才知道具体的财政成本。

第四,完善补贴方式。可以借鉴美国 and 韩国经验,仅以过去固定年份的种植面积为基础来确定补贴额,并保持多年不变,而不是按照当期的种植面积和产量进行补贴。这样做既可降低政策实施成本,又可减少对农户当年优化资源配置的干预,也可规避“转圈棉”问题,还可消除年年核查面积可能造成的干群矛盾等社会不稳定问题。

第五,推广新疆棉花目标价格改革试点的成功经验。改革试点的许多经验值得总结。例如,村委会对核查棉花种植面积的公示,既能震慑弄虚作假行为,又能促进村民相互监督;使用GPS核查面积,能显著提高核查效率和准确性;领导重视和各部门通力合作,推动相关工作适时完成。

第六,实施目标价格政策还有一系列重大问题需要深入研究。例如,如果把目标价格政策推广到多种农作物,各种农作物种植面积的替代影响如何?如果建立目标价格补贴专项基金,如何确定



其规模和运作机制？是否有更有效的补贴方式以降低政策的实施成本？如何加强监管以避免政策可能滋生的腐败等问题？执行目标价格后，国内外农产品市场价格将逐渐接轨，如何应对国际农产品价格的频繁波动？在 WTO “农业协议”的补贴原则下，如何实施和完善目标价格政策？回答这些问题，对未来能否实施和如何实施农产品目标价格政策都具有极其重要的意义。

#### 参考文献

1. 贺伟：《我国粮食最低收购价政策的现状、问题及完善对策》，《宏观经济研究》2010年第10期。
2. 黄季焜：《推进农业发展与改革：未来面临挑战、当前政策效应和未来改革取向》，清华大学“清华三农论坛2015”，2014年12月28日。
3. 王士海、李先德：《中国政策性粮食竞价销售对市场价格有影响吗？——以小麦为例》，《中国农村经济》2013年第2期。
4. 徐志刚、习银生、张世煌：《2008/2009年度国家玉米临时收储政策实施状况分析》，《农业经济问题》2010年第3期。

（作者单位：<sup>1</sup>中国科学院农业政策研究中心；

<sup>2</sup>华中师范大学经济与工商管理学院）

（责任编辑：杜鑫）

## 本刊重要启事

（一）近来，有人以中国农村经济杂志社或编辑部的名义在社会上联系广告业务，并称本刊在承接客户广告的同时承诺刊发其若干篇文章，变相收取版面费，在社会上造成不良影响。另外，本刊接到作者举报，有人假冒本刊编辑部的名义向作者索要版面费，并要求汇款至指定的个人账户。

为维护学术刊物的纯洁性，针对以上情况，本刊郑重声明：本刊目前没有委托任何机构和个人承揽广告业务，不收取任何形式的版面费。

本刊提请广大读者注意：任何单位如果需要在本刊做广告，请直接与本杂志社联系；作者向本刊投稿，最好使用电子邮件的方式；任何单位或作者如果遇到有人以本刊的名义联系广告或索要版面费的情况，请及时与本刊杂志社或编辑部联系；广告费必须汇到本杂志社的账户。本刊的联系方式请见版权页。

（二）近来，本刊发现个别作者有一稿多投现象，或在本刊的审稿期限内且未与本刊编辑部说明的情况下将投给本刊的稿件转投其他刊物。

本刊历来反对一稿多投、一稿多用。本刊来稿初审时间目前为6个月左右。为避免上述情况造成不良后果，请作者不要将同一稿件投向本刊的同时投向其他刊物，也请作者在本刊对来稿的初审完成之前，不要将同一稿件投向其他刊物；如果在此期间打算将稿件转投其他刊物，请务必与本刊编辑部联系予以撤稿。