

改革开放 40 年中国粮食价格支持政策的演变及优化分析

周 杨, 邵喜武

(吉林农业大学 经济管理学院, 吉林 长春 130118)



摘 要 粮食价格支持政策是实施乡村振兴战略、保障粮食安全、促进农民增收的重要驱动力。对改革开放 40 年中国粮食价格支持政策演变历程展开分析, 总结经验教训并探索粮食价格支持政策的优化方向。研究发现: 改革开放 40 年我国共实施了“双轨制”“保护价收购”“最低收购价格”“临时收储”“目标价格”以及“生产者补贴”等六个主要的粮食政策; 在 40 年的实施过程中, 粮食价格支持政策实现了从政府意识到国家意志的转变, 从单一治标向体系治本的转变, 从统筹管理到重点支持的转变, 从政府主体到多元参与转变, 对保障国家粮食安全、提高农民收入做出了重大贡献; 粮食价格支持政策经过 40 年的探索积累了较多的经验, 也面临着较多的问题与挑战。对此, 本文提出: 加快建立粮食市场定价机制、加快建立粮食生产补贴机制、加快构建粮食市场风险分担机制、增强粮食价格支持政策改革的系统性, 建立多措并举的配套政策体系。

关键词 粮食价格支持政策; 政策演变; 政策优化; 粮食安全; 农民收入

中图分类号: F 323.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2019)04-0015-10

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.04.002

改革开放 40 年, 中国粮食价格形成机制改革不断深化, 逐步探寻出一套符合市场经济规律的粮食价格支持政策体系, 为稳定粮食供给、保障粮食安全以及提高农民收入奠定了坚实的基础。然而, 近些年国内粮食市场低迷, 粮食价格持续走低, 并且, 粮食库存量、进口量和消费量均维持在较高的水平, 对整个粮食市场政策体系带来了极大的负面影响^[1-2]。为此, 党的十九大报告要求“中国人的饭碗要始终掌握在中国人手中, 碗里主要装的是中国粮”, 确保我国粮食安全, 并明确提出要完善农业支持保护制度以及完善社会主义市场经济体制; 随后, 2018 年中央一号文件对如何完善农业支持保护制度以及社会主义市场经济体制做出了具体部署, 提出要加快建立粮食市场价格支持政策体系; 2019 年中央一号文件再次强调, 按照突出市场在资源配置中决定性作用的原则, 完善“最低收购价格”政策和“生产者补贴”政策。改革开放 40 年来, 粮食价格支持政策的不断调整, 促进了粮食综合生产力的空前发展; 如今, 完善粮食价格支持政策体系是贯彻落实完善农业支持保护制度和社会主义市场经济体制的重要抓手, 是实施乡村振兴战略、保障粮食安全、促进农民增收的重要驱动力。因此, 对改革开放 40 年粮食价格支持政策演变与优化路径的考察, 对于进一步探寻符合市场经济规律的粮食价格支持政策体系以及推动乡村振兴战略的实施具有重要意义。

国内学者对粮食价格支持政策进行了广泛研究, 主要侧重于对某一时间节点或某一政策从不同角度进行评价, 多数研究表明, 由于农业的特殊性以及粮食价格的不稳定性, 粮食价格支持政策的实

收稿日期: 2019-03-07

基金项目: 农业农村部基金项目“吉林省耕地轮作组织方式和政策体系研究”(10172130112244010); 吉林省“十三五”智库规划基金项目“吉林省农业科技创新成果转化研究”(2018JLSKZB012)。

作者简介: 周 杨(1993-), 男, 博士研究生; 研究方向: 农村发展。

通讯作者: 邵喜武(1972-), 男, 教授, 博士; 研究方向: 农村发展。

施对三农发展的每一阶段都大有帮助,学者们并不否认每一阶段的粮食价格支持政策对于提高粮食产量、保障粮食安全以及促进农民增收的重要性,但认为,大多数政策的实施并没有达到预期效果^[2-6],尤其是在处理国内外市场价格方面^[7]。因此,本文对改革开放 40 年中国粮食价格支持政策的演变进行梳理,评价实施效果,并总结经验教训,最终提出完善中国粮食价格支持政策的优化思路。

一、中国粮食价格支持政策调整的思路和效果

1. 中国粮食价格支持政策演变的总体脉络

回顾中国粮食价格支持政策的演变历程,不难发现,粮食价格支持政策往往内生于当时背景下农业政策的总目标。从建国到改革开放的这一较长时期,为支持工业和城市的发展,我国粮食政策采取的是由政府定价、统购统销的策略,通过将农业剩余向工业转移的方式支持工业发展;改革开放后,为改变农业落后、农民生活水平低的状况,国家开始实施家庭联产承包责任制,而粮食的策略则是在继续实行统购统销制度的基础上,提高统购和超购价格,并逐年缩小粮食统购数量,统购之外的粮食由市场定价^[8];1985 年,国家为了搞活农村经济,决定放松对粮食流通环节的管控,引入市场调节机制,将粮食价格支持政策调整为“合同订购+市场化收购”的购销双轨制度,并在九十年代探索并建立粮食收购保护价制度;1998 年开始,国家为了调整农业种植结构、提升粮食质量以及提高农民收入,开始减少保护价收购的粮食产量以及缩小粮食品种范围和政策实施地域;之后,为了提高农业综合生产能力,粮食价格支持政策的方向从 2004 年开始转向“选择性保护”,兼顾提高粮食生产能力和农民收入,全面放开粮食市场,相继对早籼稻、中晚籼稻、粳稻及小麦等主要口粮品种实施“最低收购价格”政策,2008 年对大豆和玉米实行了“临时收储政策”,2014 年后,我国开始探索“价补分离政策”改革;2014—2017 年,大豆试点“目标价格制度”,但效果不佳;2016 年和 2017 年分别对玉米和大豆实行“生产者补贴政策”。

改革开放 40 年,政府对农业进行了市场化改革,粮食由总量供给不足转向结构性供给冗余,一套具有中国特色的社会主义粮食市场经济体系逐步建立起来。我国制定粮食价格支持政策的原因在于,首先,粮食产业的弱质性特征要求政府必须实施政策以降低高风险和低投资回报率带来的负面影响;其次,农户对粮食的供给规模和社会的最佳规模不一致,粮食产业总是趋向于负的外部性,需要政府制定政策加以矫正和弥补;最后,根据供给体系理论,粮食价格支持政策可以通过影响农户预期收益进而引致农业生产力的变化和生产关系的变革^[9];之所以不断对粮食价格支持政策的内容及品种进行调整,一是因为任何政策都要根据政策总目标制定,政策效果也会因为政策目标的不同而不同;二是由于粮食价格支持政策调整的内容和品种会在适应国内外市场环境、政府的财政状况以及 WTO 规则时,产生不同的效果。对具体粮食价格支持政策的分析,只有与当时的背景和政策目标相结合,才能厘清内在的逻辑和政策效果。

2. 中国粮食价格支持政策调整的逻辑与效果

粮食价格支持政策是我国农业支持保护制度和市场经济体制的核心内容,改革开放 40 年,其发展演变始终与我国粮食的供求以及农民的收入水平密切相关。因此,此处遵循“政策背景——政策措施——政策目标——政策效果——下一阶段政策背景……”的逻辑,揭示改革开放以来中国粮食价格支持政策演进的逻辑和效果(如图 1)。

(1)“双轨制”政策。改革开放以后,中国经济发展逐步进入正轨,粮食供需矛盾逐渐显现,然而计划经济体制下、统购统销形成的单一价格对提高农民生产积极性的作用极其有限。1979 年起,为满足农民诉求,从夏粮入市开始,在将统购价格提高 20% 的同时,将超购加价由原来的 30% 提高到 50%^[10]。这一激励政策的实行虽然释放了农村生产活力、缩小了城乡居民收入差距,粮食产量由 1979 年的 3.2 亿吨增长到 1984 年的 4.1 亿吨,城乡收入比由 1979 年的 2.57:1 下降到 1984 年的

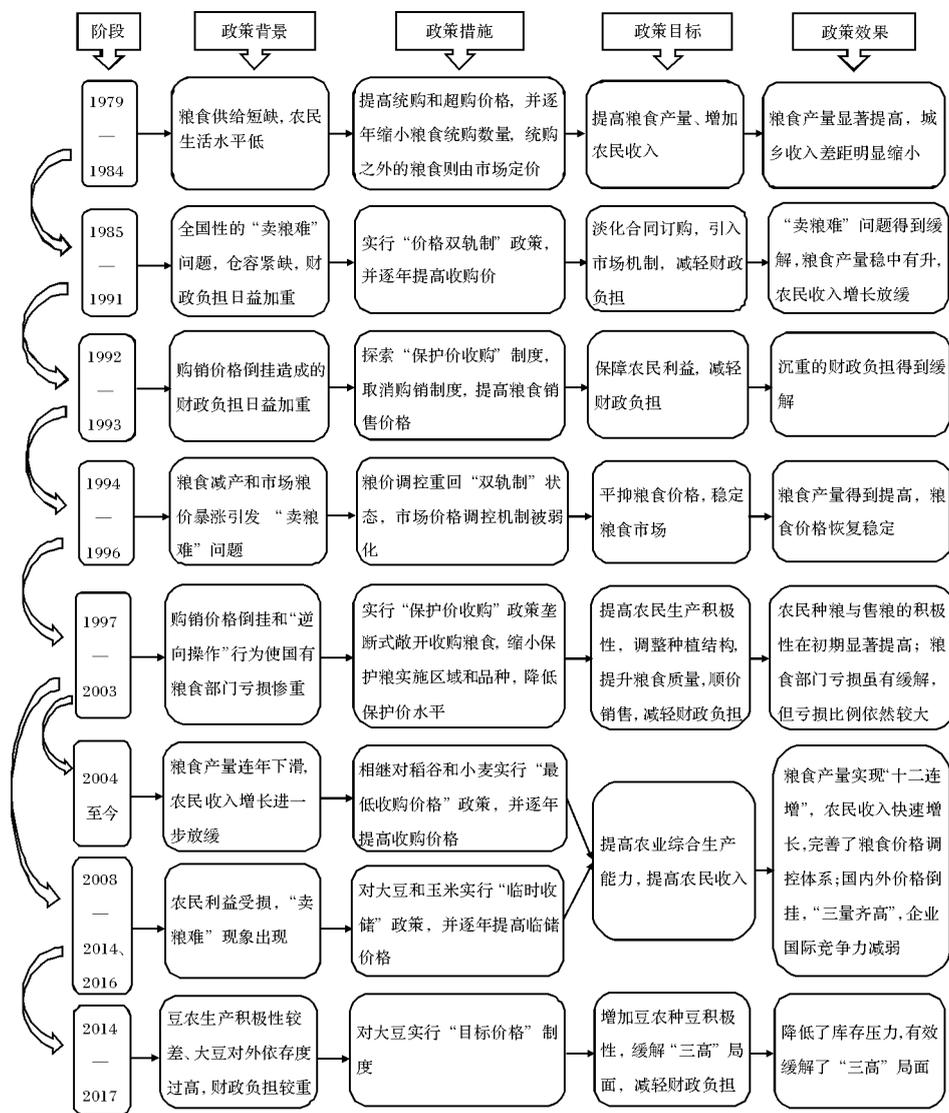


图1 改革开放40年粮食价格支持政策演变的逻辑与效果

1.71 : 1,但也产生了一定的负面影响,如1983年和1984年连续两年出现全国性的“卖粮难”问题、粮食产量激增带来的仓容问题以及购销价格倒挂造成的财政负担日益加重问题等^[11]。为了缓解国家购销、粮食供应与农民收入之间的矛盾,1985年,政府开始探讨粮食购销体制改革,将支持粮食的主要政策工具调整为“价格双轨制”政策,即除个别品种外,国家按照不同情况将统购统销制度向“合同订购+市场化收购”的双轨制度进行调整。具体内容为:在播种之前,政府会与农民签订订购合同,订购的粮食价格按照“倒三七”比例分配,即三成按照统购价格,七成按照超购价格。而合同订购之外的粮食,农民可以依托于市场进行出售,为了保障农民利益,政府承诺若是市场价格低于订购价格,依然可以按照订购价格敞开收购。为了遵循价值规律和发挥市场机制的作用,政府先是调整了订购数量,增加了超购价订购的比重,随后又逐年扩大市场的调节范围。

“双轨制”政策对于我国市场化改革意义重大,其本质是我国粮食价格支持政策由计划经济向市场经济转变的过渡政策,其目的是通过逐步减弱政府干预力度、强化市场职能,将资源配置逐步交还市场。实行双轨制度以后,农民摆脱了传统经营分工的束缚,粮食流通方式变得多元化,流通链条上的各个单位均可以直接与农民签订收购合同,农民也可以直接与市场部门签订销售合同。可以说,这一时期的价格双轨制度已经初步具备了粮食价格支持政策的基本内涵。但是在具体的实施过程中,该政策也出现了许多问题。首先,由于国家急于推进市场化进程,政策实施之初不断减少收购量给农

民提供了一个抑制其粮食生产的错误信号,直接导致我国粮食大面积减产及随后的产量连续五年在 4 亿吨左右徘徊不前;其次,双轨制依然是在计划经济体制下实施,1985 年粮食减产后,政府对“合同订购”赋予了“国家任务”性质强制收购市场粮食,价格信号已不能准确反映市场供求,导致政策无法及时根据市场变动进行调整;最后,由于定购价格连续几年都没有根据市场价格做出调整,导致粮食购销价格倒挂,国有粮食经营企业费用支出日益增长,到 1992 年累计亏损额已超过 500 亿,成为 1993 年全面放开粮价的诱因。1993 年和 1994 年在经历过粮价市场化调控的反复后,随着粮食存储和供需的矛盾日益尖锐,“双轨制”政策最终于 1996 年宣告结束。虽然“双轨制”政策的实施产生了许多新的问题,但政府在解决问题以及探索出路的过程中,积累了宝贵的经验,为进一步推进粮食市场化改革奠定了基础。

(2)“保护价收购”政策。随着经济社会的发展以及粮食供求关系的变化,政府逐渐意识到,我国以小农户为主体的农业经营方式不能够完全放开市场,需要政府的干预。因此,早在 1990 年,由于粮食产量创造历史新高,多地相继出现“卖粮难”的现象,为保障农民利益,政府要求各地粮食收购价格应不低于国家保护价;1993 年,政府更是要求地方应尽快制定粮食收购保护价制度,但受限于当时的条件和时机,保护价制度发挥的作用较为有限;1994—1996 年,由于市场粮价持续高于国家定购价,农民向国家交售粮食的意愿并不强烈,为此,政府三年内两次提高粮食收购价格,增幅分别达到 45% 和 40%,并逐步建立粮食专项储备制度、风险基金制度、米袋子省长负责制、粮食收购资金封闭式管理等长效机制。价格的提高虽然在短期内提高了农民的种粮和售粮意愿,但也造成国内价格一度高于国际价格,最终导致国内供给与国外进口之间产生无法调和的矛盾。同时,购销价格倒挂和“逆向操作”行为使国有粮食部门亏损惨重,仅 1993—1997 年,亏损总额便超过 1 200 亿^[12]。1997 年国家要求各部门要按照保护价敞开收购粮食,主要内容为:由政府事先制定保护价,当市场价高于保护价时,国有粮食收储企业按照市场价收购;当市场价低于保护价时,则按照保护价收购。该政策与统购制度的不同在于,首先,保护价是按照高于丰年的市场均衡价格制定,而统购价则是低于市场均衡价格,为工业建设提供资金;其次,“保护价收购”是以垄断收购的方式进行,只允许国有粮食收储企业在本县内收购,以达到控制粮源、顺价销售、减少亏损的目的。

保护价收购政策是在取消粮食定购任务之后出台,以提高农民种粮意愿和减轻财政负担的双目标农产品价格支持政策。1997 年,由于提高了农民种粮预期,种粮与售粮积极性得到了显著提高,当年年末库存增加量便超过 800 亿公斤,其中 320 亿公斤为农户增加的售粮数量,但我国当时的仓容能力仅为 750 亿公斤,仓容问题变得突出。同时,政策的实施对于种植结构调整产生了一定的负面影响,在政策的引导下,农民的种植决策集中于受保护价保护的品种上,粮食种类相对单一,与多元化的市场需求相矛盾。从经济学的角度来看,政府的干预在一定程度上扭曲了市场价格机制,阻碍了价格信号的有效传递,不能及时反应粮食市场供求,当保护价高于市场价时,粮食产量会增加,有效需求降低,由于价格无法及时调节,导致粮食结构性过剩,不能“拒收、限收和敞开收购”进一步刺激了粮食过剩行为,政府为垄断粮源便需要为过剩的粮食承担仓储成本,“高买低卖”的现象时常发生,顺价销售难以实现。因此,在实施过程中,该政策不仅没有达到减轻财政负担的目标,还造成粮食经营企业大面积亏损,亏损率接近 60%。

(3)“最低收购价格”政策。1998 年,财政负担过重与种植结构供求脱节等问题逐渐凸显。为减轻财政负担与收购压力,政府围绕提高粮食企业经营效益和提升企业政策执行效率两个方面进行了一系列的改革;与此同时,为鼓励农民合理调整农业种植结构并提升粮食质量,从 1999 年起,国家开始减少保护价收购的粮食数量,缩小保护粮品种范围和政策实施地域,降低保护价格和优化粮食品种结构。其结果曾一度使得保护价低于粮食生产成本,严重挫伤了农民的积极性,甚至某些地区出现抛荒的现象,直接导致其后的 4 年粮食产量连续下滑和城乡收入差距不断拉大。2004 年,为提高粮食生产能力和增加农民收入,《粮食流通管理条例》中首次明确提出“最低收购价格”政策,具体内容为:政府在播种前会公布作物的最低收购价格和执行预案,在短缺粮食品种收获后的 2~3 个月内,当市

场价格高于粮食最低收购价格时,各市场主体可自由购销;当市场价格低于粮食最低收购价格时,由中储粮总公司及其相关分公司,或是受总公司委托的企业代表政府在粮食主产区按照“最低收购价格”政策执行预案。同年,鉴于稻谷已连续四年产不足需,国家率先对早籼稻执行了“最低收购价格”政策,随后的两年又将中晚籼稻、粳稻及小麦纳入政策的执行品种中,覆盖了主要的口粮品种。在经历收购价格连续三年停滞之后,随着 2007 年以后国际粮价和生产成本的螺旋上涨,以及直接补贴效应递减,国家开始连年提高最低收购价格。2018 年,早、中晚籼稻,粳稻和小麦的最低收购价格已达到 2.40 元/公斤、2.52 元/公斤、2.60 元/公斤和 2.30 元/公斤,虽较 2017 年有所下降,但却比政策实施初期提高了近一倍,历年收购价格如表 1 所示。

表 1 历年最低收购价格

元/公斤

年份	早籼稻	中晚籼稻	粳稻	白麦	红、混合麦
2004	1.40	1.44	1.50	——	——
2005	1.40	1.44	1.50	——	——
2006	1.40	1.44	1.50	1.44	1.38
2007	1.40	1.44	1.50	1.44	1.38
2008	1.44	1.58	1.64	1.54	1.44
2009	1.80	1.84	1.90	1.74	1.66
2010	1.86	1.94	2.10	1.80	1.72
2011	2.04	2.14	2.56	1.80	1.72
2012	2.40	2.50	2.80	2.04	2.04
2013	2.64	2.70	3.00	2.24	2.24
2014	2.70	2.76	3.10	2.36	2.36
2015	2.70	2.76	3.10	2.36	2.36
2016	2.66	2.76	3.10	2.36	2.36
2017	2.60	2.72	3.00	2.36	2.36
2018	2.40	2.52	2.60	2.30	2.30

“最低收购价格”政策实施后,粮食种植面积和产量连续下滑的局面立刻被扭转^[13]。2004—2015 年,在粮食种植面积不断增加的同时,粮食产量实现了“十二连增”,丰裕了粮食库存,夯实了物质基础,增强了我国粮食调控能力。“最低收购价格”政策的实施不仅稳定了粮食市场,而且促进了农民增收,农民人均纯收入由 2004 年的 0.34 万元增长到 2018 年的 1.46 万元,年均增加率超过 8%。从整体看,政策效果不断趋好,但也存在一些问题。首先,政策的初衷本是在市场交易出现特殊状况时才被启动,以稳定粮食供给和保障农民收入,但现实情况正好相反,随着生产成本的提高,“最低收购价格”政策成为了保障农民收入的补贴政策;其次,政策没有制定粮食品质的区分标准,常常将优质粮食排除在“最低价收购”政策之外,种植优质粮食的农户付出了较高的成本却没有带来合理的收益,便会倾向于种植低品质的粮食品种;最后,“粮食价格支持”政策是在粮食价格中轴稳步上升的假定前提下,对特殊品种在特殊时期发挥作用,然而进口量的激增,导致该政策并没有扭转粮食价格下行的局面,同时,由于该政策兼顾“保供给”和“保增收”的双目标,财政负担将会日益增大。

(4)“临时收储”政策。2008 年粮食实现了大丰收,大量的粮食涌入市场降低了粮食价格。与此同时,在金融危机的冲击下,国际粮价大幅下跌,大豆进口依存度逐年攀升,空前的大量进口严重危害我国种植业,伤害了农民利益,造成国产大豆生产萎靡不振。东北地区相继出现了玉米、大豆“卖粮难”的现象,但国家并不想扩大“最低收购价格”政策品种覆盖范围^[14]。为避免“谷贱伤农”的发生以及加强市场调控和稳定粮食市场,地方政府与中央政府展开博弈,希望中央能够将玉米和大豆纳入收购计划,由中央财政承担费用。在博弈的过程中,国家开始实施“临时收储”政策,通过对不同品种的粮食实行非对称价格支持的方式,从而达到粮食增产、农民增收的目标,实施的对象为未被“最低收购价格”政策覆盖的大豆、玉米等粮食品种。该政策主要集中在粮食上市期间执行,临储价公布时间为

作物收获时,执行主体除中储粮外,还包括中粮集团、中纺集团和中航工业集团,收购方式与“最低收购价格”政策相同。在政策的实施过程中,国家也出台了几项配套措施,如为解决仓容不足的问题,收储库点可租赁社会仓容或搭建简易存储设施储存粮食,费用由财政负担;本着一切以农民利益为重的宗旨制定了收购管理和监督检查措施;为了避免收购企业自行销售引起的价格混乱和以粮寻租,出台了政策性粮竞价销售等措施。

在政策实施期间,农民的种粮收益较为可观,有关研究表明,“临时收储”政策的实施为农民增收超过百亿元,切实达到了增产增收的目标^[15]。但是,在实际的运行过程中,这一政策偏离了“临时”的初衷,逐渐成为刺激玉米和大豆生产的工具。玉米和大豆分别在 2010—2013 年和 2009—2012 年连续四年提高临储价格,累计增幅分别达到 49% 和 24%^[14](见表 2)。在销售市场上,随着农产品高进口依存度对国内市场的冲击,国内粮食市场价格屡创新低,托市价格并没有及时作出调整,顺价销售极为困难,大量的粮食积压在仓库,财政开支连年加大。同时,国内粮食收购价格高涨导致粮食下游企业成本较高,降低了企业的国际竞争力,部分企业发展乏力、经营困难。总体来看,“临时收储”政策虽然短期内提高了农民收入,但由于“高库存”和“高进口”的负外部性,农民的利益并没有真正意义上得到保障。最终,国家在 2014 年和 2016 年相继取消大豆和玉米的“临时收储”政策,启动“价补分离”市场化改革,将玉米调整为“生产者补贴”制度,即玉米价格由市场决定,市场主体随行就市进行交易,政府根据种植面积对农户进行补贴;而对大豆则实施“目标价格”制度。

(5)“目标价格”制度。相较于其他粮食品种而言,

表 2 历年临时收储价格 元/公斤

大豆的形势更为严峻,不仅面临着资源环境的约束,还受到国外市场的强烈冲击。2018 年,我国大豆进口量高达 9 150 万吨,而国内产量却仅为 1 350 万吨,进口依存度在 2013 年已达到 89%,之后便一直在 90% 左右徘徊。2000 年,大豆亩均净利润为 46.35 元,与水稻水平相当,是玉米的 1.28 倍,小麦净利润还为负值;到了“目标价格”实施前夕,即 2014 年,我国大豆亩均净利润已

年份	大豆	玉米(内、辽)	玉米(吉)	玉米(黑)
2008	3.70	1.52	1.50	1.48
2009	3.74	1.52	1.50	1.48
2010	3.80	1.82	1.80	1.78
2011	4.00	2.00	1.98	1.96
2012	4.60	2.14	2.12	2.10
2013	4.60	2.26	2.24	2.22
2014	—	2.26	2.24	2.22
2015	—	2.00	2.00	2.00

跌至 -25.7 元,而稻谷、小麦和玉米亩均净利润则分别为 204.83 元、87.83 元和 81.82 元,大豆种植毫无比较优势。在如此严峻的国内外形势下,为稳定大豆产量、提高豆农收入、保障粮食及产业安全,2014 年国家开始在东北四省区展开大豆“目标价格”试点。该政策的主要内容为:由政府计算采价期内根据“成本+合理收益”的原则,在农产品生产前向市场提供一个目标价格信号引导农民的种植收益预期,当目标价格低于市场价格时,各市场主体按照市场价格进行交易;当目标价格高于市场价格时,政府根据两者之间的差值和平均单产确定亩均补贴额,于次年五月底前统一发放,农民根据事先申报的种植面积领取补贴资金。

用“目标价格”制度替代“临时收储”政策,提前了执行价格的公布时间,降低了政府的库存压力,改变了过去“进多出少”的状况,有效缓解了“三高”的局面^[16];由于消除了政策干预对市场的扭曲,市场价格导向作用得到激活,农民能够更大程度上参与到市场中。但不可否认,在大豆“目标价格”制度的实施过程中还存在一系列问题,而这些问题的存在也显著影响着政策的实施效果。首先,由于不同地区种植成本和运输成本差异性较大,我国在确定目标价格时困难重重,而且,为了保证目标价格符合市场规律及农民的收益预期,国家确定的目标价格应该及时准确更新。政策实施初年,大豆播种面积得到了显著增加,增幅达 11.4%,但随后由于政府设定的目标价格低于豆农的预期,2015 年大豆的播种面积缩减了 20.5%;其次,“目标价格”制度实施之前,我国农民都是根据播种前政府公布的政策指导价选择播种,但在“目标价格”实施后,农民需要根据市场上的供求关系制定种植计划,这无疑加大了农民种植决策的难度;最后,“目标价格”制度虽然对市场的扭曲作用较小,但缺少了政府的托市收购,极易出现“卖粮难”的现象。2017 年,国家进一步调整大豆“目标价格”制度,建立与玉米相同的“生产者补贴”制度,充分发挥价格对生产的调节引导作用。

二、中国粮食价格支持政策实施的经验和教训

1. 中国粮食价格支持政策的经验

(1) 提高农民收入与保障粮食安全需要政府和市场协同完成。粮食价格支持政策改革虽总体向“市场化”方向发展,但在过程中不乏出现“逆市场化”现象,即“政府管控”到“放开市场”再到“政府加强管控”最终到“更进一步市场化”的反复,如1986年改变合同订购性质导致市场运行无效化,1993年国家放开粮价全面进入完全市场调节的状态,1994年政府为平抑粮价再次加强管控、市场化调节作用被弱化,2003年进一步深化粮价改革,建立市场化的粮食价格调控体系。在“市场化”与“逆市场化”的反复调节过程中,不难看出,单靠“市场”的力量难以实现提高农民收入与保障粮食安全的持续性。粮食具有较强的私人物品属性,这种属性导致不能将粮食完全暴露在“市场”中,即在完全竞争市场条件下,粮食价格和产量是波动变化的,且这种波动会逐步加剧,逐渐远离市场均衡点,呈“发散型蛛网”状态,属于市场失灵的范畴,此时便需要政府加以干预,使用粮食价格支持政策进行矫正和弥补。

(2) 粮食价格支持政策应与配套措施组合使用。“价格双轨制”阶段,由于政府没有给予收储制度足够的重视,库存增加、成本上升等问题频发,导致“双轨制”政策发挥的作用十分有限;九十年代,国家在实施“粮食保护价制度”同时,建立了中央粮食专项储备、地方粮食储备、粮食风险调节基金等配套措施,为实现各地粮食供求平衡发挥了重要的作用;2004年之后,在构建“最低收购价格”“临时收储”以及“目标价格”政策为核心的粮食价格调控体系的同时,对四大粮食品种发展和完善了“政策性收储”和“政府粮食储备”,前者为提高粮食产量、稳定农民收益做出了巨大贡献,后者则是国家宏观调控和确保粮食安全的重要保障;随后,为保障农民利益和降低市场风险,推出“四项直补”和探索“农业保险”;2014年以来,根据农业供给侧结构性改革和价补分离改革的要求,在突出市场配置资源决定性作用的同时,探索并建立了多元化的市场收购体系,取得了显著的成效。经过40年的发展,我国粮食价格调控手段逐步由“单一型”(粮食价格支持政策)向“复合型”(粮食价格支持政策+配套措施)转变,从“头痛医头、脚痛医脚”向“粮食市场体系化综合治理”转变,而且,粮价调控方式仍然在不断深化,也必将推动农业支持保护体系同步走向深入。

(3) 我国根据不同历史背景下财力水平、国际贸易环境、国内外市场行情等条件,围绕提高农民收入、保障粮食安全、稳定市场供给以及提高资源配置效率对粮食价格支持政策的补贴范围和补贴方式做出动态调整。例如,改革开放初期,由于粮食生产能力十分低下,粮食产量虽有一定程度增长,但人均占有量却不足320公斤,为鼓励生产,国家逐年提高粮食收购价格,并逐步放开市场;但是到了20世纪末、21世纪初,粮食供过于求的矛盾十分突出,加上我国放开国际市场,政府重新加强对粮食的干预力度,政策目标也由提高粮食产量转向增加农民收入;之后施行的“最低收购价格”政策与“临时收储”政策兼顾“保供给”和“保收益”的双重目标,引发了一系列利益关系的变化和冲突,随着“高库存”和“高进口”等负外部性的出现,导致此时的粮食价格支持政策并不能真正意义上的保障农民利益,更不能促进农业可持续发展^[17];2001年以后,WTO农业规则也成为影响我国粮食价格支持政策调整的重要因素,尤其是对于黄箱政策^①“超天花板”的担忧,在粮食价格支持政策方面,虽然“最低收购价格”“临时收储”以及“价补分离”后实施的粮食政策均是与种植面积挂钩的补贴,均属于黄箱政策,对于粮食轮作和市场机制正常运作造成一定的负面影响,但是从演变逻辑看,我国开始精准地使用黄箱特定产品支持,逐步减弱政策对于市场以及生产的干预力度^[18]。

2. 中国粮食价格支持政策的教训

(1) 粮食收购价格设定过高,推动生产成本的增加,是国内外价格倒挂的根本动因。我国在加入

① “黄箱政策”是指对生产和贸易产生扭曲作用的政策。

WTO 以后,粮食最低收购价格、临时收储价格以及目标价格均是根据“生产成本+基本收益”或是“生产成本+合理利润”的原则确定,由农业竞争力引起的生产成本的快速提高推动了政策性价格的上涨,不断提高的价格水平又提升了农民的种植预期,进而增加了生产资料的投入,进一步推动了成本的增长,最终产生政策性价格与生产成本螺旋式上涨的态势。恰逢国际粮食价格连年下行,国家农产品关税保护水平较低,大量的进口导致粮食价格支持政策失去了稳定国内市场的运作环境,特殊情况下才启动的政策成为常规政策,国内外价格倒挂成为常态,最终形成了“洋粮入市,国粮入库”的怪象^[19]。

(2)我国现阶段粮食价格支持政策之所以面临困境,是由于没有配套的关税措施保护国内市场免受国际市场的冲击。日本和韩国的农业资源与我国相仿,相较于美国等农产品出口大国,粮食也缺乏竞争力,但其较高的关税壁垒可以较好地保护国内的粮食市场免受冲击^[13]。由于我国在入世时做出的承诺,农产品的关税水平较低且几无操作空间,在农业生产成本和政策性价格上涨时,国际加税后的粮食价格无法相应的得到提高,导致进口价格持续低于国内价格,甚至低于生产成本,进口规模不断扩大。“最低收购价格”政策和“临时收储”政策的设定初衷是当市场价格出现低迷时入市收购,以增加库存的方式抬起粮价,但国际粮食大量涌入导致粮食市场价格长期低迷与下跌,为保障农民利益和市场稳定,只能不断扩大库存规模,这不仅使粮食价格支持政策遭遇难以持续的困境,而且也会给我国未来的农业发展带来较大的挑战。

(3)粮食价格支持政策短期性特征明显,缺乏系统的战略设计。改革开放 40 年,我国多项农业政策均是事后补救型的设定模式,常常为了应对突发状况不足一年便会有所调整,这些政策虽然在短期内产生积极影响,但缺乏系统性和战略性,粮食价格支持政策亦是如此,导致农民很难形成有效的预期。在“价格双轨制”实施期间,虽然这是探索粮食价格支持政策的初始阶段,但在政策制定时,专家普遍认为,我们可以通过整个社会的生产流通来模拟和确定商品的价格,却忽视了在计划经济条件下整个社会和市场的供求关系,很多价格跟不上市场的变化,跟不上收入的变化;在“保护价”政策实施初期,粮食得到了较大的增长,但由于缺少配套的仓储设施,造成了较大程度的粮食浪费,抬高了仓储成本,增加了财政负担;在“最低收购价格”实施的前三年,收购价格保持不变且持续低于市场价格,政策并没有启动,很多农民甚至都没有听说过“最低收购价格”,更是无法根据政策调整种植结构;大豆“目标价格”制度实施的第一年效果显著,但随后由于价格制定并不能满足豆农的预期,三年试点后便对该政策做出了调整。

三、中国粮食价格支持政策的优化思路

回顾改革开放以来中国粮食价格支持政策的演变历程以及总结所获得的经验教训,不难发现,粮食价格支持政策实现了从政府意识到国家意志的转变,从单一治标向体系治本的转变,从统筹管理到重点支持的转变,从政府主体到多元参与的转变,对保障国家粮食安全、提高农民收入做出了重大贡献。十八大以来我国经济进入新常态,2018 年和 2019 年的中央一号文件再次强调要提高农业生产效率、扩大绿箱政策^①施用范围,完善农业支持保护政策体系,粮食价格支持政策的改革必须要综合考虑国家财政收入放缓、农业生产成本增加和黄箱政策潜在“破箱”等问题。从国内外市场行情来看,国内粮食市场未来一段时期将持续低迷,农产品竞争力亟待提高,因此,调整和修正粮食价格支持政策迫在眉睫。从实际操作来看,政策改革应当在“不违背市场规律和 WTO 规则”的基础上遵循“有利于保障粮食安全、有利于增加农民收入、有利于促进小农户和现代农业有机衔接”的原则,围绕“价补统筹、水平适度,补保结合、风险共担,一品一策、精准发力”的思路从以下几个方面进行优化。

^① “绿箱政策”是指政府通过服务计划,提供没有或仅有最微小的贸易扭曲作用的农业支持补贴。

1. 加快建立粮食市场定价机制

建立粮食市场定价机制,必须坚持以市场为导向,消除政策对市场的扭曲作用。如为保障口粮绝对安全,稻谷和小麦应继续实行“最低收购价格”政策,但收购价格要按照“价补分离”的原则将“促增收”功能和“保供给”功能进行分离,尽量将收购价格降至略高于生产成本的水平,突出市场定价作用,农民增收则可以通过粮食提质增效和粮食直补等配套措施实现。通过这一调整可以使“最低收购价格”政策回归“托底功能”,改变以往收购价只增不减的市场预期,激发粮食产业各环节市场主体的活力,逐渐形成粮食市场定价机制,推动农民由追求产量向追求质量转变;针对大豆和玉米“生产者补贴”政策的改革,虽然将价格的决定权交还给市场,但仍需要政府加强对粮食价格信息的监测预警,及时有效地向市场主体传递价格信息。目前,我国距离建立成熟的粮食市场定价机制尚有差距,需要“看不见的手”和“看得见的手”相互协调,逐步突出市场定价作用。

2. 加快建立粮食生产补贴机制

突出市场定价作用的结果可能会使粮食价格低于目前的生产成本,导致农民利益受损和生产不可持续^[20]。因此,在“价补分离”改革的原则上,应加快建立粮食生产补贴机制,减少农民由于政策调整受到的损失,保护农民的生产积极性,稳定粮食产量。首先,在土地确权基础上,尽快建立粮食补贴面积核定制度,充分掌握农民的生产布局和种植结构调整,提高补贴精准度和资金使用效率;其次,选择合适的补贴方式,当前我国粮食的补贴方式仍然与生产挂钩,对外会受到黄箱政策的约束,对内会降低资源配置效率。因此,根据发达国家的经验,可以将与当期面积和产量挂钩的补贴方式调整为依据历史交售量和面积进行补贴,这种与当期生产脱钩的补贴方式不仅可以避免生产资料过度投入对生态的破坏,还可以减轻财政负担、减少市场扭曲程度等;最后,确保补贴水平能够弥补农民的利益损失,开放条件下的市场定价实际意味着,我国粮食市场价格将会与国际价格并轨,粮食价格存在大幅下降的风险。因此,政府必须加大补贴力度为农民提供一个合理的利润,保障粮食生产能力。

3. 加快构建粮食市场风险分担机制

“脱钩化”的补贴方式虽然在一定程度上减轻了财政负担、减少了市场扭曲程度,但也削弱了政府对粮食的宏观调控能力,使农业生产者的市场风险有所增加。因此,需要构建一个完整的粮食市场风险分担机制与价格支持政策配套实施。首先,粮食市场风险分担机制应从农业风险管理的视角出发,以市场为导向,以保障农民利益为目标稳步构建;其次,我国农业保险目前存在可参保农作物品种少、补贴范围小、补贴水平有限等问题,应加快建立更具市场化特性且符合粮食价格支持政策标准的保险制度,尤其是探索并实施完全成本保险和收入保险制度;再次,我国农民往往面临“融资难”“融资贵”的困境,常常导致粮食价格支持政策的引导作用和种植结构调整达不到预期效果,我国可以借鉴美国营销援助贷款的经验,将收获的农产品作为贷款抵押物,针对不同粮食品种设定不同的贷款率^[21];第四,要充分利用价格支持政策、农业保险、农村金融信贷等工具,并充分考虑中国农户数量多、规模小的实际情况,稳步推进粮食市场风险分担机制的构建和落实;最后,合理评估价格支持政策对不同粮食品种的支持水平,实现粮食市场风险分担机制实施强度差别化,提高资源利用效率。

4. 增强粮食价格支持政策改革的系统性,建立众措并举的配套政策体系

在粮食价格支持政策调整和修正的过程中,要加强系统的战略设计,避免不同政策内容重叠、不同政策目标互不兼容现象的发生。例如,对粮食价格支持政策的改革,并非只是针对“最低收购价格”政策和“价补分离”的调整与探索,还需要根据不同品种的特点、国内外的市场行情以及WTO规则,建立配套措施,增设应急预案。在配套措施的建立过程中,除继续完善储备制度和风险防控制度外,还应重点落实藏粮于地和藏粮于技政策、完善耕地轮作休耕制度、加大农户基础设施投资、加强公共服务补贴,围绕保障粮食安全、提高农民收入、减轻财政负担的目标,增加绿箱政策占比份额,提高政策效能;依靠生产环境改善和科技进步,提高农业生产效率。同时,围绕延长产业链、提升价值链、完善利益链的思路,处理好政策与市场的关系,增强下游产业链消化吸收粮食的能力,提高我国农产品国际竞争力,避免政策托市功能弱化后出现“卖粮难”的现象。

参 考 文 献

- [1] 胡冰川. 中国农产品市场分析与政策评价[J]. 中国农村经济, 2015(4): 4-13.
- [2] 陈锡文. 当前中国农业发展的主要问题[J]. 中国乡村发现, 2015(3): 1-8.
- [3] 程国强. 坚持市场定价原则完善农产品价格形成机制[J]. 上海农村经济, 2014(3): 47.
- [4] 贺伟. 我国粮食最低收购价政策的现状、问题及完善对策[J]. 宏观经济研究, 2010(10): 32-36.
- [5] 黄季焜, 王丹, 胡继亮. 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[J]. 中国农村经济, 2015(5): 10-18.
- [6] 贺超飞, 于冷. 临时收储政策改为目标价格制度促进大豆扩种了么? ——基于双重差分方法的分析[J]. 中国农村经济, 2018(9): 29-46.
- [7] 王文亭, 卫龙宝, 王倩倩. 大豆市场政策干预对大豆国际价格的影响[J]. 中国农村经济, 2018(9): 47-61.
- [8] 华奕州, 黄季焜. 粮食收购双轨制改革与粮食生产: 以小麦为例[J]. 农业经济问题, 2017(11): 61-68.
- [9] 祁春节. 农业供给侧结构性改革: 理论逻辑和决策思路[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(4): 89-98, 170.
- [10] 夏仲明. 三十年粮改的回顾与思考[J]. 粮食问题研究, 2008(4): 44-48.
- [11] 国家统计局国民经济综合统计司. 新中国五十年统计资料汇编[M]. 北京: 中国统计出版社, 1999.
- [12] 兴庆. 论新一轮粮改[J]. 管理世界, 1998(6): 161-167.
- [13] 曹慧, 张玉梅, 孙昊. 粮食最低收购价政策改革思路与影响分析[J]. 中国农村经济, 2017(11): 35-48.
- [14] 叶兴庆. 我国农业支持政策转型: 从增产导向到竞争力导向[J]. 改革, 2017(3): 21-36.
- [15] 贾娟琪, 李先德, 孙致陆. 中国主粮价格支持政策促进了农户增收吗? ——基于农业农村部全国农村固定观察点调查数据的实证研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018, 138(6): 45-53, 158-159.
- [16] 张然, 田志宏. 农产品目标价格政策的经济理论分析与思考[J]. 管理现代化, 2017, 37(3): 108-111.
- [17] 程国强. 我国粮价政策改革的逻辑与思路[J]. 农业经济问题, 2016(2): 4-9.
- [18] 耿仲钟, 肖海峰. 农业支持政策改革: 释放多大的黄箱空间[J]. 经济体制改革, 2018, 210(3): 69-75.
- [19] 廖进球, 黄青青. 改革开放以来粮食收购价格政策演进轨迹[J]. 现代经济探讨, 2018, 440(8): 36-43.
- [20] 倪洪兴. 开放条件下农产品价格形成机制与价格政策选择[J]. 中国粮食经济, 2017(6): 18-26.
- [21] GRADY-LOVELACE G, DIAMOND A. From supply management to agricultural subsidies-and back again? The U.S. Farm Bill & agrarian (in)viability[J]. Journal of rural studies, 2017(50): 70-83.

(责任编辑:毛成兴)