

农产品价格改革思路研究

国家发改委产业经济研究所 黄汉权

2016.04.23

主要内容

一、农产品价格政策评价

二、农产品价格改革的多难选择

三、改革思路及建议

一、当前农产品价格政策评价

经过30多年的改革，中国形成了目前农产品价格制度，其特点是：两套体系、三项价格支持政策。

- 市场价格体系

- 粮棉油糖以外的大部分农产品。

- 政府支持价格体系

- 最低收购价格（稻谷、小麦）

- 临时收储价格（玉米、大豆、棉油糖）

- 目标价格（新疆棉花、东北及内蒙古大豆）

三项价格支持政策

2004-2015年稻谷、小麦最低收购价变化情况

年份	稻谷（元/50公斤）			小麦（元/50公斤）		
	早稻	中晚稻	粳稻	白麦	红麦	混麦
2004	70	72	75			
2005	70	72	75			
2006	70	72	75	72	69	69
2007	70	72	75	72	69	69
2008	77	79	82	77	72	72
2009	90	92	95	87	83	83
2010	93	97	105	90	86	86
2011	102	107	128	95	93	93
2012	120	125	140	102	102	102
2013	132	135	150	112	112	112
2014	135	138	155	118	118	118
2015	135	138	155	118	118	118
增幅（%）	92.9	91.7	106.7	63.9	71.0	71.0
年均（%）	6.2	6.1	6.8	5.6	6.1	6.1

2008-2015年分品种临时收储价格变化情况

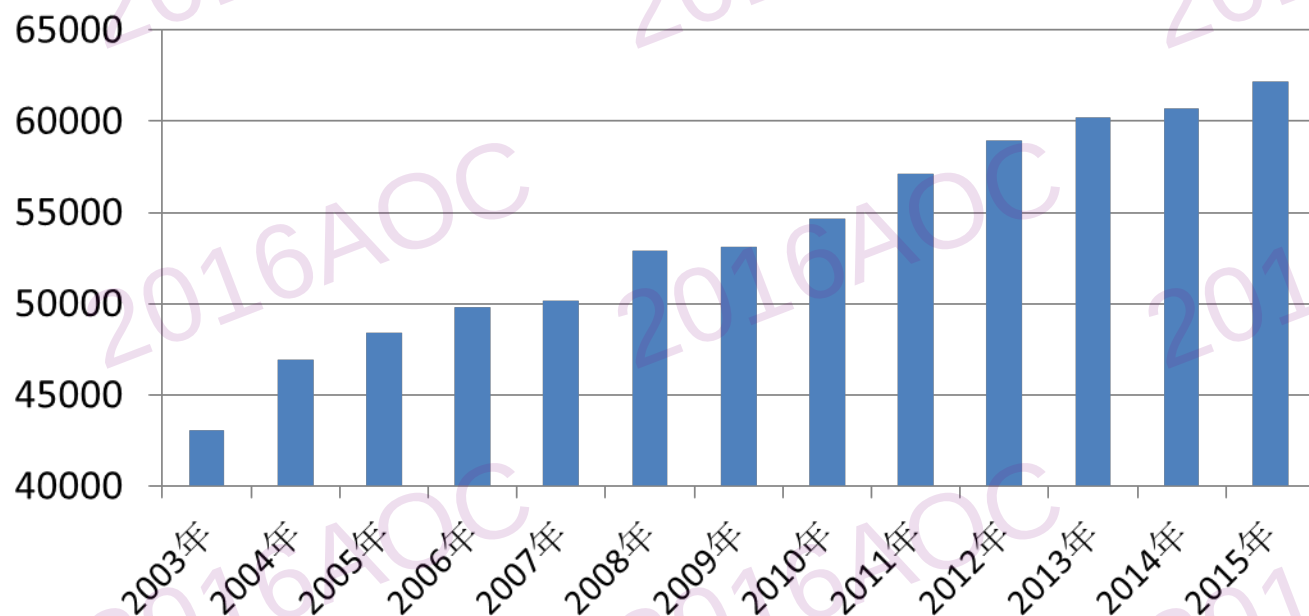
年份	玉米 (元/吨)	大豆 (元/吨)	棉花 (元/吨)	油菜籽* (元/吨)	食糖 (元/吨)
2008	1500	3700			
2009	1500	3740		3700	
2010	1800	3800		3900	
2011	1980	4000	19800	4600	
2012	2120	4600	20400	5000	6200-6550
2013	2240	4600	20400	5100	6100
2014	2240			5100	按5100元/吨给予半年 全额贴息。
2015	2000				

2014-2016年大豆、棉花目标价格变化情况

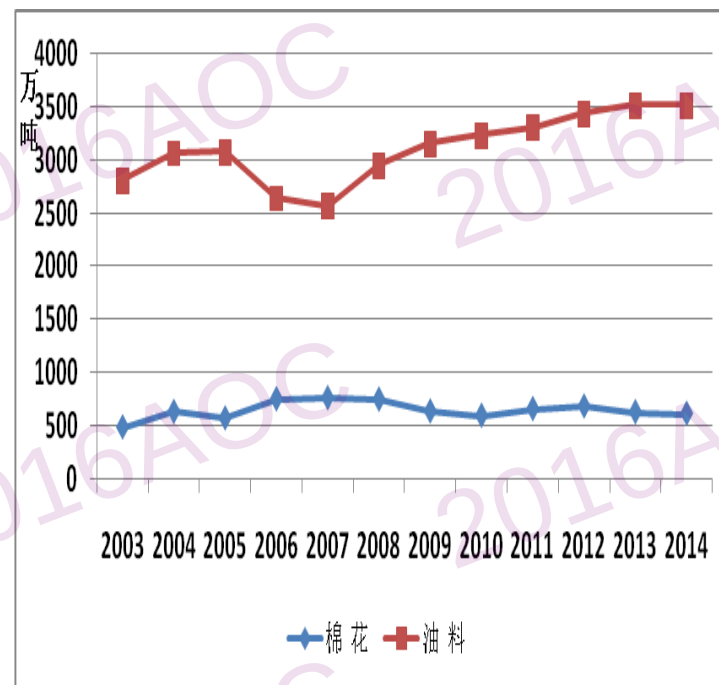
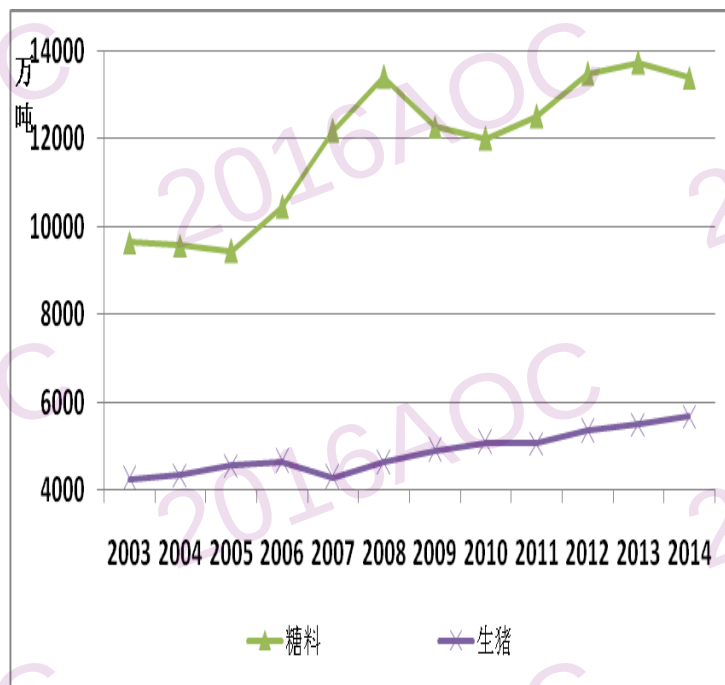
年份	大豆	棉花
	(元/吨)	(元/吨)
2014	4800	19800
2015	4800	19100
2016	4800	18600

政策效果：成效显著、弊端不少

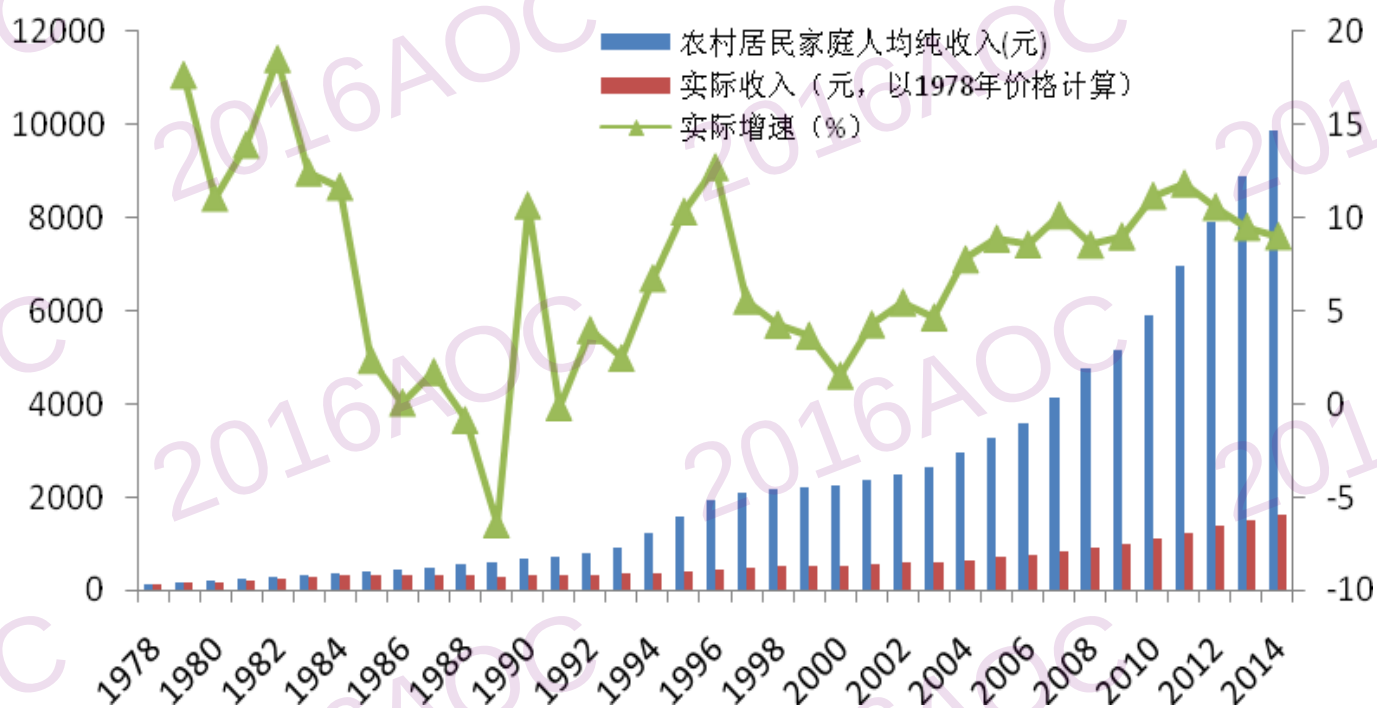
粮食“十二连增”，产量由2003年的4.3亿吨增加至2015年的6.2亿吨。



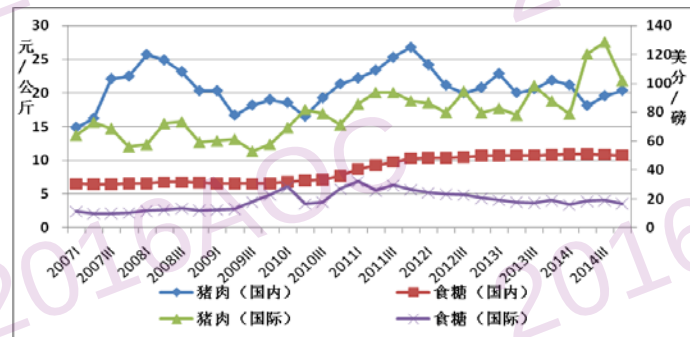
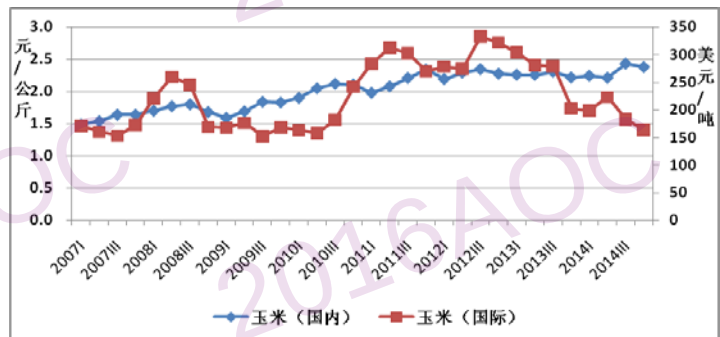
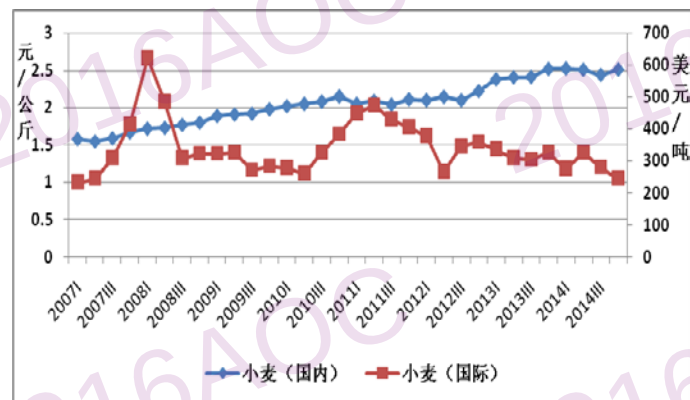
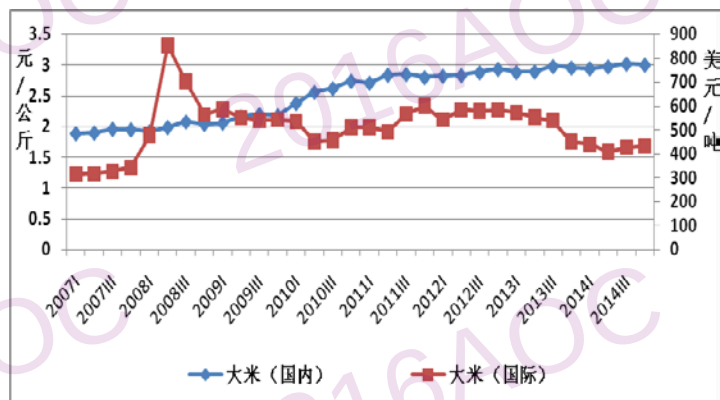
棉油糖产量稳步增长



农民收入持续较快增长，从2003年的2622元增加到2015年的11422元，年均增长13%。



主要粮油糖市场价格总体稳定。2007-2014年，大米、小麦、玉米、食糖、菜籽油市场价格变动系数为0.1660、0.1426、0.1428、0.225、0.1439，而同期这5类农产品国际市场价格变动系数达到0.2158、0.2464、0.2653、0.3387、0.2213。



主要弊端

扭曲市场机制。“政策价”替代“市场价”，政府收购代替市场交易。以玉米、大豆为例，2008-2013年，玉米、大豆收储价格分别提高了49%和23%，导致大豆和玉米临储价格比从2008年的2.45：1降至2014年的2.05：1，低于合理比价区间，过度刺激玉米生产，导致资源错配，农民减豆扩玉米，大豆面积和产量逐年萎缩，进口持续增加。

大宗农产品国内外市场价格倒挂

2012年以来，国内国际大宗农产品“一升一降”，导致国内价格明显高于国际价格，并刺激进口大力增加。2015年上半年，大米、小麦、玉米三大主粮国内批发市场价格比配额内进口到岸税后价格分别高每吨1200元、600元、700元左右。进口压力增大，上半年谷物进口1629万吨，同比增长超过60%。

财政支出代价巨大

以玉米为例，2012—2014年，国家玉米临时收储量从3083万吨增加到8330万吨，占当年玉米产量比例从14.8%提升到38.6%，收购资金也是翻倍增长。玉米临储收购量和金额分别占三大谷物总收购量和金额一半以上。按每吨玉米临储补贴240元计算，保守估算仅玉米储备就花费500亿元以上。

二、农产品价格改革的多难选择

- 之一：若降低支持价格以解决国内外市场价格倒挂问题，则农民利益将受损，农民收入将下滑，最终影响农民积极性，粮食安全难以保障。
- 之二：若实现市场化定价以解决市场扭曲问题，则农民利益受损更大，更不利于保障粮食安全。
- 之三：若取消国家收储以减轻财政负担，则可能出现卖粮难、粮价跌等问题，从而导致农民积极性降低，粮食产量下降，农民收入下滑。

正本清源：对农产品价格支持政策的再认识

- 价格基本功能是反映供求，价格支持政策目标该是“保底线”而非“保增收”，增收主要靠直补和市价自然上升。
- 以往价格支持政策承载太多功能，导致最低收购价不是“最低”而是“最高”，临时收储价不“临时”。
- 农产品价格改革没有最优方案、只有次优方案。
- 国际经验：在工业化中期，以价格支持政策为主；在工业化后期，以收入补贴政策为主。
- 中国：工业化从中期迈向后期，农业人口多、区域差异大，生产分散化、规模小型化短期难以改变，价格支持和收入补贴可并存。

三、改革思路及建议

●**2014年中央一号文件。**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，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差价补贴生产者，切实保证农民收益。

●**2015年中央一号文件。**完善农产品价格形成机制。增加农民收入，必须保持农产品价格合理水平。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。积极开展农产品价格保险试点。

●**2016年中央一号文件。**改革完善粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度。坚持市场化改革取向与保护农民利益并重，采取“分品种施策、渐进式推进”的办法，完善农产品市场调控制度。继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策。深入推进新疆棉花、东北地区大豆目标价格改革试点。按照市场定价、价补分离的原则，积极稳妥推进玉米收储制度改革，在使玉米价格反映市场供求关系的同时，综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等因素，建立玉米生产者补贴制度。

几种改革方案探讨

项目	目标价格	直接补贴	价格保险
农民收入保障度	高	中	中
粮食安全保障度	中	低	中
卖粮难出现概率	高	高	高
市场价格扭曲度	小	小	小
财政负担水平	中	中	中
政策实施成本	高	中	中
国家收储压力	小	无	无
突破黄箱上限概率	中	中	中

路线图

近期

- 坚持并完善小麦稻谷最低收购价制度。
- 完善大豆棉花目标价格制度试点。
- 玉米价格市场化+生产者补贴，取消临时收。

中远期

- 目标价格制度
- 农产品价格保险制度。

请批评指正！