

【三农问题聚焦】

21世纪以来粮食收储政策演进、得失与改革完善*

郭庆海 宫斌斌

摘要:粮食收储政策是21世纪以来我国惠农政策的重点,先后出现了最低收购价格、临时收储价格、目标价格和“市场定价+生产者补贴”四种形态。粮食收储政策的实施在增加农民收入和粮食产量方面发挥了高强度的支撑作用,但也衍生出不可低估的负面效应。目标价格政策一度成为粮食收储政策改革的选择,但因其方案的粗放性而失败。“市场定价+生产者补贴”的方案最终替代了临时收储政策。现行最低收购价政策和“市场定价+生产者补贴”政策,并非改革的终结方案,仍存在较大的改革空间,发挥市场机制作用仍是改革的基本取向。因此,目标价格政策的可行性有待重新评估,与土地挂钩的补贴政策潜伏着不可小视的隐患,最低收购价政策有必要适时退出市场,市场结构与流通结算体系建设必须受到重视。

关键词:粮食收储政策;最低收购价格;临时收储价格;目标价格;生产者补贴

中图分类号:F320.2

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)08-0032-10

一、问题的提出

21世纪以来,我国惠农政策迭出。在诸多惠农政策中,粮食收储政策可谓置于显要之位,备受关注,且不乏争议。国家先后出台了最低收购价格、临时收储价格、目标价格和“市场收购+生产者补贴”四种形态的收储政策。政策形态几经变换,彰显了改革的复杂性。粮食收储政策改革从1979年启动至今,历经40余年,尽管曲折反复,但始终坚持市场化的改革取向。基于21世纪以来国民经济发展的阶段性变化和加入世贸组织的背景,粮食收储政策改革面临着更为宏大的背景和交错的利益关系。

近20年来,文献讨论主要围绕粮食收储政策改革的市场化和收储政策产生的正负效应而展开,主要观点如下:2004年以后,以最低收购价格和临时收储价格为主要内容的粮食价格支持政策,有力地促进了我国粮食持续增产和农民增收^[1];作为一项

“价补合一”的强农惠农手段,粮价支持政策给农民带来稳定的收入,提升其财富水平^[2];玉米临时收储政策虽在一定程度上发挥了增加农民收入和稳定粮食市场的作用,但扭曲了市场价格运行机制,削弱了中国粮食产品的国际竞争力^[3],扭曲了农业生产结构,恶化了生态资源环境^[4];2014年启动的大豆目标价格政策,导致农民种植收益下降,而且补贴面积和产量“数出多门”导致补贴资金摊薄或增加地方财政负担^[5];2016年开始以“市场定价+生产者补贴”的政策替代临时收储政策,显著降低了玉米种植农场的土地流转租金^[6],玉米供需开始逐渐恢复平衡,促进了玉米下游产业对玉米需求的增长,市场供需严重不平衡的格局得到了显著改善,国内外玉米价格“倒挂”现象从此消失^[7];然而,生产者补贴以农民实际种植面积为依据,虽然简便易行,却有较强的粗放性^[8]。

尽管诸多文献对粮食收储政策进行了分析和评论,特别是对玉米临时收储政策的实施效果进行了

收稿日期:2022-06-14

* 基金项目:国家社会科学基金项目“小农户土地承包权退出问题研究”(19BJY124)。

作者简介:郭庆海,男,吉林农业大学经济管理学院教授、博士生导师(吉林长春 130118)。

宫斌斌,女,吉林农业大学经济管理学院博士生(吉林长春 130118)。

较多的批评,但是对如何进一步深化收储政策改革却缺少研究的热度,特别是对现行的稻麦最低收购价政策和玉米、大豆“市场定价+生产者补贴”政策是否需要再改革的问题,关注渐少。目前的粮食收储政策并非已进入至善之境,其市场化改革仍有很大空间,既有政策衍生的负面效应还在制约着市场机制作用的发挥,侵蚀着粮农的切身利益。本文试图基于市场化改革的取向,对粮食收储政策改革做进一步探讨。

二、21 世纪以来粮食收储政策演进

20 世纪 70 年代末到 90 年代末,是我国粮食流通体制与政策发生重大转变的时期。1979 年国家调整粮食价格结构,将原来的单一统购价调整为国家统购价、超购加价和市场价^[9],总体上提高了粮食价格水平。1985 年国家宣布取消农产品统购统销制度,加快了粮食市场化改革进程,到 1991 年基本完成了从统购统销到市场定购的转变。此后,又历经了取消双轨制和回归双轨制的反复。基于粮食企业高达 2794 亿元的长期亏损挂账以及由此造成的国家财政重负,1998 年国家启动了以“四分开一完善”为内容的新一轮粮食流通体制改革,当年 11 月又进一步提出了实行按保护价敞开收购农民余粮、粮食顺价销售、加强粮食收购资金和粮食市场管理,并推进粮食购销企业改革等政策。回顾 20 世纪 80—90 年代粮食收储政策的改革轨迹,其基本成就是结束了粮食统购统销的计划经济体制,迈出了粮食购销市场化的步伐,粮食价格开始向价值回归。

进入 21 世纪以来,我国经济发展进入了工业化中期,无论是国家财力还是工农关系都发生了历史性的变化。基于我国确立社会主义市场经济体制、加入世界贸易组织和进入工业化中期三个背景,国家明确突出了粮食领域的市场化改革取向,先后出台了最低收购价格、临时收储价格、目标价格、“市场定价+生产者补贴”四种形态的收储政策。这四种形态的收储政策的演进历程,既不是所有主要粮食品种的演进脉络,也不是某一粮食品种的演进轨迹,但从中可以看出粮食收储政策的内在演进逻辑和基本取向。

1. 最低收购价政策

国务院在 2001 年发布的《关于进一步深化粮食

流通体制改革的意见》(国发[2001]28 号)中提出,加快推进粮食主销区粮食购销市场化改革,在浙江、上海、福建、广东、海南、江苏、北京和天津等地放开粮食收购,粮食价格由市场调节。2004 年中央和国务院发布了《关于促进农民增收若干政策的意见》,这是进入 21 世纪以后中央和国务院发布的第一个关于“三农”的“一号文件”。该文件指出,从 2004 年开始国家将全面放开粮食收购和销售市场,实行购销多渠道经营,并对种粮农民实行直接补贴政策。当年国务院又在《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》(国发[2004]17 号)中指出,“深化粮食流通体制改革的基本思路是:放开购销市场,直接补贴粮农,转换企业机制,维护市场秩序,加强宏观调控”,同时在文件中将粮食最低收购价格加以制度化,提出“必要时可由国务院决定对短缺的重点粮食品种,在粮食主产区实行最低收购价格”。按照这一规定,国家率先对稻谷实施了最低收购价政策,作物品种包括早籼稻、中晚籼稻和粳稻。水稻、小麦、玉米和大豆是我国四大粮食作物。2003 年以前,我国粮食作物的总产量排序依次是水稻、玉米、小麦和大豆。国家首先选择水稻实施最低收购价政策,或许是基于水稻在居民中的主食地位以及其所占的产量和消费份额。小麦是仅次于水稻的居民主食作物,2006 年国家决定将小麦也纳入最低收购价政策,这意味着基本口粮全面进入最低收购价政策调整阶段^[10],国家将居民的主食安全摆在了头等重要的位置。

粮食最低收购价政策不同于 1990 年实施的最低保护价格,其基本思路是:当市场价格低于最低收购价格时,国家启动粮食最低收购价格执行预案,委托符合条件的收购主体按照最低收购价格在主产区入市收购农民手中的粮食,以稳定市场价格;当市场价格高于最低收购价格时,国家不启动粮食最低收购价格执行预案,收购主体随行就市自行收购。政策实施区域主要集中在粮食主产区。稻谷最低收购价政策涉及 11 省,小麦最低收购价政策涉及 7 省。国家公布的稻谷最低收购价格连续四年(2004—2007 年)保持持平,小麦最低收购价格两年内(2006—2007 年)保持稳定。但是 2007 年以后,全球金融危机的爆发致使国际粮食形势发生了重大变化,国际粮食价格的暴跌严重波及国内市场价格,国家决定通过提高最低收购价格来加大对稻谷和小麦

的保护力度,以进一步稳定粮食生产,保障农民收益。数据显示,稻谷和小麦最低收购价格自 2008 年以来连续 7 年提升,至 2014 年调整至历史最高值。其中,早籼稻、中晚籼稻和粳稻的最低收购价格分别

涨至 2.70 元/公斤、2.76 元/公斤和 3.10 元/公斤,各品种累计提价约 90%,年均增长率在 6% 以上;白小麦、红小麦与混合麦的最低收购价格均增长至 2.36 元/公斤,累计提价约 57%(见表 1)。

表 1 2004—2022 年粮食收储价格及政府干预价格(单位:元/公斤)

年份	最低收购价格						临时收储价格		目标价格
	早籼稻	中晚籼稻	粳稻	白小麦	红小麦	混合麦	大豆	玉米	大豆
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	1.38	—	—	—
2007	1.40	1.44	1.50	1.44	1.38	1.38	—	—	—
2008	1.54	1.58	1.64	1.54	1.44	1.44	3.70	1.50	—
2009	1.80	1.84	1.90	1.74	1.66	1.66	3.74	1.50	—
2010	1.86	1.94	2.10	1.80	1.72	1.72	3.80	1.70	—
2011	2.04	2.14	2.56	1.90	1.86	1.86	4.00	1.98	—
2012	2.40	2.50	2.80	2.04	2.04	2.04	4.60	2.12	—
2013	2.64	2.70	3.00	2.24	2.24	2.24	4.60	2.24	—
2014	2.70	2.76	3.10	2.36	2.36	2.36	—	2.24	4.80
2015	2.70	2.76	3.10	2.36	2.36	2.36	—	2.00	4.80
2016	2.66	2.76	3.10	2.36	2.36	2.36	—	—	4.80
2017	2.60	2.72	3.00	2.36	2.36	2.36	—	—	—
2018	2.40	2.52	2.60	2.30	2.30	2.30	—	—	—
2019	2.44	2.56	2.60	2.24	2.24	2.24	—	—	—
2020	2.42	2.54	2.60	2.24	2.24	2.24	—	—	—
2021	2.44	2.56	2.60	2.26	2.26	2.26	—	—	—
2022	2.48	2.58	2.62	2.30	2.30	2.30	—	—	—

注:“—”表示当年并未实施该政策。玉米临时收储价格在东北各省不同,在此使用的是居于中位数的玉米临时收储价格。

数据来源:根据历年国家发展和改革委员会等部门联合下达的政策文件汇总整理所得。

2. 临时收储政策

在水稻和小麦实施最低收购价政策的背景下,玉米主产区农民也对玉米的支持和保护产生了期待。在 2008 年之前,东北玉米价格仅在 1.4 元/公斤左右,在农业生产资料价格刚性增长的趋势下,玉米收益不高,农民生产积极性受挫。从消费用途看,虽然只有大约 10% 的玉米进入主食消费,但至少 70% 的玉米用作饲料或其他形态的食品消费。从居民营养和消费趋势的角度看,玉米的地位绝不亚于水稻和小麦,且其消费在未来的较长时间内增长更快。东北地区同时也是大豆主产区,20 世纪 90 年代以来,其大豆种植面积一路下滑。为了保护农民种植玉米和大豆的积极性,主产区政府积极争取将玉米和大豆纳入保护价,以调动农民种粮积极性。此外,受全球金融危机的冲击,全球大宗农产品价格开始下跌,对国内市场价格的冲击也日益增强。

基于以上背景,2008 年国家决定在东北三省及

内蒙古自治区(东四盟)启动玉米和大豆临时收储政策^[11]。作为最低收购价政策的拓展形式,临时收储政策是为稳定粮价制定的应急性政策,故定位为“临时”,由国家发展和改革委员会根据具体的市场情况,制定当年实行一次或者多次临时收储价格和收储量,并委托国有粮食企业按照收储价格收粮。大豆临时收储价格采用统一定价原则,玉米临时收储价格采用各省(区)单独定价原则。政策实施以来,国家公布的临时收储价格呈现逐年递增之势。2008 年大豆临时收储价格为 3.70 元/公斤,到 2013 年上涨至 4.60 元/公斤,涨幅为 24.32%。2008 年黑龙江省、吉林省的玉米临时收储价格分别为 1.48 元/公斤和 1.50 元/公斤,内蒙古自治区和辽宁省的临时收储价格均为 1.52 元/公斤;2013 年达到历史最高值,其中,黑龙江省 2.22 元/公斤,涨幅 50.0%;吉林省 2.24 元/公斤,涨幅 49.33%;内蒙古自治区和辽宁省 2.26 元/公斤,涨幅 48.68%。2015 年,国家

下调玉米临时收储价格,但是降幅并不明显,下调后四省区玉米临时收储价格仍高达 2.00 元/公斤(见表 1)。

3. 目标价格政策

玉米和大豆的临时收储政策毕竟属于一个临时性的应急政策,并不具备持续的初衷。最低收购价政策虽然有利于调动农民积极性,但同时会产生扭曲市场的流弊。2010 年以后,政学两界对实施目标价格改革的呼声逐渐升高。2014 年,国家取消了大豆临时收储政策,以大豆为对象在东北地区推行目标价格改革试点。目标价格改革成为农产品定价机制改革的破冰之举^[12]。大豆目标价格补贴政策是在大豆价格主要由市场形成的基础上,国家事先确定能够保障农民获得基本收益的大豆目标价格,当市场价格低于目标价格时,国家根据目标价格与市场价格之间的差额进行补贴;当市场价格高于目标价格时,生产者随行就市出售粮食,国家不发放补贴。试点阶段采取生产成本加基本收益的方法确定目标价格水平,由国家发展和改革委员会牵头制定,一年一定。2014—2016 年国家公布的大豆目标价格均为 4.8 元/公斤(见表 1)。目标价格政策是适应大豆贸易自由化形势、消除临时收储政策弊端、提高大豆产业竞争力的必然选择,其关键在于将临时收储价格中的“保收益”功能剥离出来^[13]。2017 年,大豆目标价格政策被生产者补贴政策所替代。

4. 生产者补贴政策

始于 2008 年的玉米和大豆临时收储政策并未体现出“临时”的初衷,而是连年持续,且表现为价格刚性上升的特征。到 2014 年,国产玉米的价格已经高出进口玉米 50%,甚至更高,导致国产玉米积压总量超过了 2 亿吨,进而产生了多重负面效应,使得临时收储政策难以为继。鉴于此,2015 年,国家调低了东北四省区的玉米临时收储价格,这是市场化改革的重要信号。然而,玉米临时收储政策释放的巨大负面影响仍然难以消除,因此,《2016 年政府工作报告》中提出,“要引导农民适应市场需求调整种养结构,适当调减玉米种植面积”,“积极稳妥推进玉米收储制度改革,保障农民合理收益”。2016 年 7—9 月,东北各省区陆续下发了建立玉米生产者补贴制度实施方案的通知。至此,玉米生产者补贴政策应运而生。生产者补贴政策以“市场定价、价补分离”为原则,旨在完善市场价格形成机制的

同时保障农民合理收益。根据各省区的政策文件规定,生产者补贴政策的补贴对象是该省(区)合法耕地上实际种植的生产者,补贴依据是生产者当年在合法耕地上的实际播种面积,最终以“一卡(折)通”的方式下发至生产者手中。

玉米临时收储政策的终结,在宏观政策上的一个重要反思,就是必须重视市场在资源配置中的作用,这是 2016 年国家出台生产者补贴政策的基本取向。在玉米生产者补贴政策取得初步成效的基础上,鉴于大豆目标价格改革流产的现状,2017 年中央一号文件提出进一步调整完善东北地区大豆价格政策,在继续完善玉米生产者补贴政策的同时,将原在东北地区实施的大豆目标价格政策改为“市场化收购+补贴”的生产者补贴政策。玉米和大豆的生产者补贴政策使政府干预退出了收购市场,价格完全由市场供求关系决定,实现了市场调节资源配置的政策意图。

三、实施粮食收储政策的得失

因粮食具有人类最基本的不可替代的生存资料的属性,粮食安全往往被置于国家利益的至上地位。但由于每个国家的粮食生产资源禀赋不同以及人口规模不同,它们所采取的粮食安全战略也有所不同。与其他国家相比,我国在粮食安全上具有任何其他国家所不具备的特殊性。我国不具备像美国那样的国家的良好资源禀赋,甚至不如同是人口大国的印度的资源禀赋。同时,作为世界人口第一大国,我国的粮食需求绝对量占世界谷物总产量的 24%。如果我国粮食自给率降低到一个较低的水平,大量从国际市场购买,可能会遇到粮食是否可获性问题。我国已经进入工业化中期阶段,按常规观点看,应当降低对粮食安全的关切度^[14],但必须看到,至今我国的粮食(谷物)占有水平也仅在 430 公斤左右,只是略高于 400 公斤的世界平均水平,不仅与多数发达国家相比具有明显差距,而且与农业较为发达的发展中国家相比也有明显差距。所谓工业化中期应当有能力降低粮食安全目标的观点,并非广而通行的规律。资源的匮乏和人口众多的国情,将使我国在一个较长的时间内都不会降低对粮食安全的关注度。因此,将保障粮食安全作为国家农业政策的重中之重自有其必然性与合理性。

1. 实施粮食收储政策的正面效应

实施粮食收储政策的第一大收获是粮食产量持续多年增长。2004 年以前连续五年的粮食减产是国家出台水稻和小麦最低收购价政策的重要背景,此政策旨在调动农民种粮的积极性。国家在当年同时出台了粮食直补政策,可见国家对增加粮食生产的期望之切。与粮食直补相比,有保障的收购价格更易唤起农民的热切响应。2004 和 2005 年,我国水稻种植面积分别比 2003 年增长 6.6% 和 8.8%;水稻产量分别比 2003 年增长 11.5% 和 12.4%。小麦在 2006 年实施最低收购价格之后,2006 和 2007 年种植面积分别比 2005 年增长 3.5% 和 4.3%,产量分别比 2005 年增长 11.3% 和 12.4%。2008 年玉米实施临时收储价之后,由于在 8 年之内 5 次提价,对生产者的激励尤其显著。2015 年玉米种植面积和玉米产量分别比 2007 年增长了 49.8% 和 70.8%。水稻、小麦、玉米和大豆四大粮食品种价格支持政策的实施,推动粮食总产量实现了十二连增,其中玉米对粮食增产的贡献率为 72.44%。与 2003 年相比,2015 年的粮食播种面积和粮食总产量分别增长 9.5% 和 53.4%,达到历史最高水平^①。2016 年,国家针对玉米高库存的问题,提出推进农业供给侧结构性改革,将玉米临时收储政策改革为生产者补贴政策,与此同时出台了东北“镰刀弯”地区的种植结构调整政策。玉米作为高产作物,其种植面积减少致使 2016—2018 年粮食总产量略有下降。但生产者

补贴政策的实施,除调减了“镰刀弯”地区的玉米种植面积,使玉米产量略有减少外,并未影响核心产区农民种粮积极性,粮食产量平稳。2019 年以后,粮食总产量在 2015 年的基础上仍呈持续增长趋势。

实施粮食收储政策的第二大收获是粮农收入的增加。以水稻最低收购价格的实施情况为例,2005 年实施水稻最低收购价格之前,水稻市场价格平均比最低收购价格低 0.12 元/公斤,按保护价售粮,农民当年可多得 14 亿元收入^[15]。玉米临时收储价格对农民增收的效应更加明显。以吉林省和黑龙江省为例,2004—2007 年两省玉米现金收益处于低位,维持在 200—320 元/亩之间。2008 年,两省玉米现金收益呈现上涨态势,与上年相比,吉林省涨幅为 20.25%,黑龙江省涨幅为 31.55%。2011 年吉林省和黑龙江省玉米现金收益分别上涨至 693.51 元/亩和 570.82 元/亩,并在此后年份维持在超高水平(见图 1)。吉林省农民人均从种植业中获得的纯收入由 2007 年的 2660.26 元增加到 2013 年的 5982.52 元,提高了 1.25 倍,种粮成为一个收益不菲的产业^②。增加农民收入并不是与增加粮食生产、保障粮食安全并列的政策目标,增加农民收入与增加粮食产量之间实质是手段与目的的关系。增加农民收入是手段,增加粮食产量是目的。考察 2004 年以后的农民收入政策,基本上都指向了种粮的农民,而不是所有的农民。说到底,实施粮食收储政策的根本目的是保障国家粮食的持续性增长。

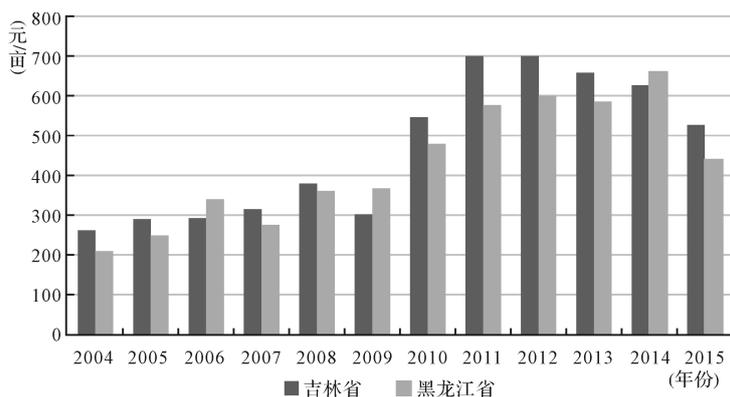


图 1 2004—2015 年吉林省与黑龙江省玉米现金收益情况

数据来源:《全国农产品成本收益资料汇编》(2003—2016 年)。

2. 粮食收储政策产生的负面效应

在 2004 年以来的近 20 年时间里,我国的粮食生产呈现持续上升的趋势,农民对粮食生产也保持了较高的热情,这是 1949 年以来我国粮食增产持续

最长的时期。粮食增产固然受到科技进步的重要影响,但其中政策的强力支持也发挥着主体作用。政府通过支持政策的运用,如期达到了粮食增产的目标。然而,在肯定政策的增产效应的同时,还必须看

到为此所付出的代价,以及衍生的负面效应。

第一,降低了粮食市场竞争力。我国加入世界贸易组织后,粮食市场已经不再具有封闭性,国内外市场越来越一体化。粮食作为差异性不大的产品,市场竞争主要表现为价格的竞争。在产品同质的条件下,价格越低,市场占有率越高。在统购统销制度下,作为主要农产品的粮食价格长期低于价值,以“剪刀差”的形式为国家工业化提供了大量的资本积累。改革开放后,粮食提价和“放价”成为改革的基调。20世纪80—90年代,提高粮价的声音在政学两界起伏不止。在历经粮食价格“双轨制”和多次提价后,粮食价格逐步回归价值。进入21世纪以来,伴随着粮食支持价格政策的实施,粮价逐年高企,开始高于国际市场价格。以玉米为例,2013年5月国内外玉米价格首次出现“倒挂”,且价差逐渐拉大。2014年和2015年国产玉米价格分别为每吨2376.39元和2234.15元,而同期国际市场玉米到岸价分别为每吨1808.94元和1557.71元^③。在一个开放的市场,如果国际市场玉米具有显著的价格优势,势必会增加国内进口。2008年以来,我国进口玉米连年增加,2010—2015年累计进口玉米1910.82万吨,其中2012年达到历史最高值(519.09万吨)^④。这种基于国内国际价格差额的进口,势必会造成国产玉米积压。2015年国产玉米库存积压总量已达到2.5亿吨,与当年全国玉米产量基本持平。

第二,抑制了下游产业发展。在我国的谷物中,玉米、水稻和小麦的产量位于前三位,但它们在用途方面存在差别,导致它们的产业链长度也各有不同。水稻和小麦主要用于居民的主食,虽有一部分用于糕点等食品以及其他产品加工,但所占比例不高,且具有较大的市场消费弹性。玉米与水稻、小麦不同,用于主食消费的比例仅占总消费量的10%,其余90%则用于畜牧业和加工业的原料,转化为畜产品和加工品,在加工品中有一部分属于工业品。玉米价格的任何变化都将影响畜牧业和玉米加工业的成本,从而决定下游产业的效益和兴衰。在2008年启动玉米临时收储购价格之后的8年中,有5年提升了临时收储价格,玉米价格由2007年的1.36元/公斤提升到2013年的2.24元/公斤,价格提升幅度达64.7%。连续提升的玉米价格显著地增加了畜牧业和玉米加工业的原料成本,使下游产业苦不堪言。2011年以后,玉米加工企业的经济效益低于盈亏平

衡点,企业开工率逐渐下降,到2015年玉米淀粉企业开工率仅为58.35%^⑤。即使是产业链较短的水稻和小麦,在托市价格下,国际市场也影响或打破了国内稻谷和小麦产需基本平衡的格局,形成了“稻强米弱”“麦强面弱”的局面,稻米和小麦加工业经营持续低迷,整个行业举步维艰^[16]。

第三,扭曲了种植业结构。在粮食价格连续提升之后,粮食生产成为一个显著获利的产业,粮食生产积极性受到空前激励,这一点在玉米生产中尤为突出。从2004年开始,玉米种植面积出现增长趋势,2008年开始实施玉米临时收储价格,当年的玉米价格就比上一年提升了0.14元/公斤,明显地拉动了第二年玉米种植面积由上年的3098万公顷增加到3294.8万公顷,增长幅度为6.3%。到2015年,即玉米临时收储价格达到最高点的第二年,玉米种植面积达到4496.84万公顷,比2003年增长了86.8%。如果说1999—2003年存在人为调减玉米种植面积的因素,使该期间玉米面积大幅度减少的话,那么到了2004年以后,这个因素已经化解。以2007年的数据为基础,2015年的玉米种植面积增加了26.56%。玉米种植面积的大幅度增加,意味着一部分不太适宜种植玉米的地块也开始种植玉米,显然这是源自于价格的拉动力量。这些增加的玉米种植面积,在东北玉米主产区集中体现在所谓的“镰刀弯”地区。这在客观上扭曲了正常价格下的种植结构。2015年,东北三省的玉米种植面积已经占到农作物种植面积的58.5%,占粮食作物种植面积的62%,其中,辽宁省这两个指标分别为67.4%和81%,吉林省分别为75.9%和76.8%。与此同时,未进入价格保护的杂粮、杂豆的种植却受到冲击。以吉林省为例,2015年该省杂粮、杂豆占粮食作物的种植比例由8%下降到4.6%,减少10万公顷^⑥。这意味着玉米一枝独大的作物结构已经形成,这种结果必然导致资源的不合理利用,进而造成生态资源的破坏。例如,在东北东部山区出现了过垦问题,25度以上的坡耕地也种上了玉米;黑龙江省的大片湿地被开垦为粮田,种植玉米和水稻。

第四,政策收益转化为地租。“地租的高低是农产品价格高低的结果。”^[17]玉米临时收储价格的托市功能将玉米价格推向高位,使得玉米成为获利颇丰的投资热点,地租也随之被推高。到2015年,东北玉米主产区的地租达到了粮食单位生产成本的

40%—50%^[18]。2004 年吉林省玉米作物地租是 109.91 元/亩,2015 年上涨至 385.22 元/亩,年均增长 11.02%^⑦。临时收储价格取消后,价格回归市场,地租开始回落。然而,作为替代性政策的生产者补贴实施后,并未终止政策收益向地租的转化,因为生产者补贴按播种面积发放,大大地提高了土地的含金量,导致承包户要求获得更多的绝对地租^[19]。近年来,地租开始回归到 2016 年以前的水平。为了使政策补贴归属实际生产经营者,某些地方将粮食生产补贴直接发放给租地者。事实证明这是徒劳之举,因为补贴额以土地面积作为计算依据,无论发给谁,它都与土地相联系,这是抹不掉的客观存在。因此,当补贴发放给租地者时,土地出租者通过提高租金的方式又将补贴转移到自己手中。最低收购价格因其托市作用,同样生成了抬高地租的结果。土地含金量的提高以及由此而生的地租水平的提高,会成为承包权退出的障碍性因素,同时也会成为退出补偿金高企的致因。较高的地租成为土地出租者比较看重的财产性收入,在退出承包权时,会增强承包权持有人对土地的珍惜感,不会轻易做出退出决策。特别是新的《农村土地承包法》不再把农户退出承包地作为进城落户的条件,更会滞缓农民的退出行为。地价是地租的资本化,当地租提高之后,必然提高农户对退出土地补偿金的期望值,这既会增加补偿难度,也会延缓承包权退出的进程。因此,改革与土地面积挂钩的价格支持和生产者补贴方式,既有利于降低规模经营主体的租地成本,也有利于土地承包权的退出。

第五,抑制了粮食市场活力。支持性价格政策的基本作用是托市,在最低收购价政策和临时收储政策启动之后,粮食市场出现了中储粮公司“一家独大”、垄断收购的格局^[20]。在临时收储价格下,中储粮收购的玉米基本占到了市场份额的 100%^[21],这是导致粮食大量库存的直接原因。为去除粮食的高库存,国家花了几年的时间,以廉价拍卖的方式消化陈化粮。但是这种方式不仅造成粮食积压所生成的浪费,也使财政不堪重负。在现行的体制之下,作为担当最低收购价格和临时收储价执行职能的国有粮食企业,不是以调控粮食市场为目标,而是以企业赢利和赚取国家粮食仓储费为目标,致使粮食仓储管理中腐败现象滋生不息。近年来,纪检部门对粮食企业的腐败问题多有披露^⑧。

四、粮食收储政策的改革完善

2012 年以后,随着市场的变化,国家开始意识到粮食收储政策在其所得之外的所失,当时较多地指向了玉米的临时收储价格。为了尽量减少价格政策对市场的扭曲,国家于 2014 年开始实施大豆目标价格改革试点,但大豆目标价格改革三年后就以失败而告终。2016 年,国家终结了玉米临时收储政策,作为替代性政策,出台了“市场收购+生产者补贴”的方案,而且十分鲜明地再次强调了发挥市场在配置资源中的作用的改革取向,这无疑是完全正确的。然而,需要分析和反思的并不仅是玉米的价格政策,而且是整个一揽子的粮食收储政策。对整个粮食生产支持政策的考量,应当继续坚持市场化的改革取向,使改革有利于产业之间的协调发展,有利于从根本上保护农民的利益,有利于提高粮食的市场竞争力。基于此,应从以下几个方面寻求粮食收储政策改革完善的方案。

1. 最低收购价政策适时退出粮食收购市场

从 2004 年至今,水稻和小麦最低收购价格得以长期维系,在于下游产业链较短,价格对下游产业的影响不如玉米显著。然而,水稻和小麦最低收购价格事实上潜伏着不可忽视的弊端。一是作为最低收购价格,其托市的作用缩小了市场价格的活动区间,当市场价格下行时,最低收购价格起到了下行的拦截作用,虽然避免了价格下降所引致的生产者收益下降,但最低收购价格不是市场供求决定的价格,并不反映市场供求关系。顺价销售会给销售带来压力,造成产品积压,同时,这也切割了国内外市场的价格联系,使国产粮食缺乏市场竞争力。当最低收购价格启动且国际市场价格低于最低收购价格时,进口粮食会增加,从而挤压国产粮食市场。二是尽管水稻和小麦的产业链较短,但就现实看,加工业已经面临着托市价格的压力,显著压缩了加工产品的盈利空间。三是作为基础产品的粮食是所有社会居民的必需品,粮食价格直接决定着所有劳动力的成本,托市收购不利于降低社会劳动力成本,这一点往往被人们忽视。水稻和小麦是当前位于第二和第三位的主要粮食作物,二者的产量占粮食总产量的 50%以上,这意味着市场上还有一半的粮食受到托市价格的影响。四是当最低收购价格启动时,作为

政策执行方的中粮集团成为收购市场的垄断企业,为赚取更多的仓储补贴,可以“顺价”销售为名拖延新粮上市,既扰乱了市场,又增加了国家的财政支出^[22]。因此,从长期市场来观察,应关注粮食市场竞争力的提升,选择时机,逐步使水稻和小麦退出最低收购价政策,以对市场影响更小的政策替代最低收购价政策,这既有利于保护农民种粮积极性,又有利于发挥市场配置资源的作用。

2. 粮食收储政策与土地面积脱钩

目前玉米和大豆的生产者补贴政策虽然消解了临时收储价格的多重负面效应,但生产者补贴却以土地面积作为计算补贴的依据。前已述及,与土地面积挂钩的政策具有简便易行、实施成本低的优势,然而这一优势的另一面是它粗放性的劣势。这种政策机制不仅不具备多产多得的弹性机制,而且会将补贴转化为地租。大豆目标价格政策失败的一个主要原因就在于,以土地面积作为计算补贴依据的粗放性,无法规避来自生产者的道德风险。不仅收储政策与土地面积挂钩,曾经的粮食直补政策、农业综合补贴政策,以及目前执行的耕地地力补贴政策等均与土地面积挂钩。各种与土地面积挂钩的补贴叠加在一起,加重了租地者的负担,进而影响了承包权退出的进程。这种负面作用一直被忽略,未能引起决策部门的关注。政策补贴与土地面积挂钩,既反映了补贴方式的落后,也反映了我国现代化进程中管理理念的落后,以及对政策负面连锁反应认识的迟钝性。因此,未来粮食收储政策实施必须与土地面积脱钩。

3. 重新评估目标价格政策

无论是改变与土地面积挂钩的政策实施方式,还是水稻和小麦退出最低收购价政策,可选择的替代政策应是目标价格政策。

2012 年前后,国内政学两界对粮食目标价格改革予以高度关注,对粮食实施目标价格的必要性和有利性进行了论证^[23-25],试图以此替代临时收储政策。2014 年,国家在东北地区启动了大豆目标价格改革试点,但在仅仅三年之后便搁浅。深入考察大豆目标价格改革的失败,不难发现,其原因并非在于目标价格政策本身,而是由于实施方案的粗放性所导致的道德风险和对农民积极性的伤害。主要归于两点:一是目标价格不能保证农民获得合理的收益。以黑龙江省为例,按实施的目标价格计算,大豆

亩均收益为 217.04 元,而当年玉米亩均收益为 348.30 元,每亩玉米的收益比大豆高出 131.26 元。收益之差如此显著,未能改变大豆种植收益低下的现状^[26]。在试点地区,玉米和大豆是典型的竞争型作物,比较收益不合理,必然会伤害农民种植大豆的积极性。二是以土地面积为核定补贴的依据导致发生道德风险。在既定方案中,实际种多少大豆以农民上报为准,进而出现大量的虚报现象。某些村干部不能尽职监管,甚至趁机谋利。

作为目标价格政策实施的要点,除了确定一个有利于调动农民生产积极性的“生产成本+合理收益”的价格水平外,必须能够最大限度地规避道德风险。目标价格水平的确定,并不存在不可克服的难点,仅仅是一个实际生产成本和合理收益的测定问题,真正的难点是道德风险的规避。在大豆目标价格政策启动前,有文献提出了以信息化平台为基础,构建封闭的收购结算体系的思路^[27]。目前除个别文献对目标价格政策的再启有所关注外^[28],对此讨论似乎归于沉寂。遗憾的是,至今人们仍对目标价格政策的失败原因及重启目标价格政策的条件,缺乏深入反思和重新评估。

与最低收购价政策和生产者补贴政策相比,目标价格政策至少可以释放多重正面效应:一是发挥市场机制的作用。最低收购价格屏蔽了价格的下行空间,使消费者或下游企业无法分享价格下行的利益,不利于降低下游企业成本和社会劳动力成本。目标价格不进入收购市场,价格起落由供求关系决定。当价格下行到目标价格之下时,生产者可以通过目标价格补贴得到正常收益,消费者同时分享了价格下行的利益。二是有利于打破国企垄断。在最低收购价格启动时,国企成为独家收购的垄断主体,控制了大部分粮源。企业出于追求政策补贴的动机,不愿及时开放粮源,不利于供求平衡。在实施目标价格政策下,不存在收购市场的垄断,各类粮食企业均以平等地位收购粮食,有利于形成竞争型的市场结构。三是有利于克服生产者补贴缺乏弹性的弊端。现行的生产者补贴通常三年一个调整周期,补贴水平一定三年,无论执行年度的市场价格是高是低,都是既定的补贴额度。在价格过低的年度,不能补偿生产者的损失;在价格高的年度,又会放大下一个年度的供给信号。目标价格具有弹性补贴机制,根据市场价格对目标价格的偏离程度确定补贴额

度。同时,当市场价格等于或高于目标价格时,目标价格政策不启动,既不会放大下一个年度的供给信号,又可以节省国家的补贴开支。四是有利于激励生产者的积极性。生产者补贴在补贴周期内是一个既定的量,多生产不会多得,而目标价格政策实行多卖多得的原则,生产者增加的供给可以分享目标价格的支持,有利于鼓励生产者创造级差地租Ⅱ。

4. 加快构建现代化的粮食收购结算体系

目标价格政策的失败,反映了我国粮食收购结算体系的严重落后。深入分析,这是人为的落后,而非技术条件的落后。至今,农村粮食收购仍然是以粮食经纪人为主,他们或者自己贩运,或者受粮食企业或加工企业委托,而结算方式是“一手钱一手货”。这种十分传统的方式让农民看得见摸得着,粮食转手后直接见钱,所以深受农民欢迎。但是这种方式无法与现代化接轨,无法为目标价格政策的实施创造条件。这里所讲的现代化粮食结算方式,是指以信息化网络为平台,以金融机构为媒介,收粮企业和卖粮农户同时在金融机构开户,收粮企业在金融机构预存收购资金,粮食企业在收购农民粮食后,向金融机构提供农民售粮凭据,由金融机构依据售粮凭据将粮款直接打入农户“一卡通”。在目标价格政策机制下,通过这种封闭的结算方式,能够规避虚报种植面积的道德风险。至于企业与农户“合谋”作弊问题,可能的方式:一是刻意压低粮价,以套取更多的价格补贴;二是虚报卖粮额获取目标价格补贴款。前者可以通过将不同质量粮食的市场平均价格而不是个售价格作为目标价格补贴的依据,从而得到化解。后者对卖粮企业来说,同样面临着风险,发生的概率极低。

结 语

21 世纪以来的 20 多年,是国家对农民增收的政策支持强度最高的时期,粮食收储政策在其间发挥着主体性作用,但是某些收储政策所释放的负面效应使其难以为继。从玉米临时收储价格到生产者补贴政策,是对收储政策负面效应的修正。目前稻谷、小麦、玉米和大豆四大粮食品种所实施的最低收购价政策和生产者补贴政策,并不是一个可稳定执行的长久之策,仍存在着显性或隐性的弊端。尽管推进粮食市场化改革是早已确定的基本取向,但在

粮食流通领域的政策支持并不具备彻底退出的条件,权衡之下,目标价格政策仍是一个可取的选择。尽管它曾经搁浅,但不是目标价格政策本身的问题,而是方案粗放的必然结果。

在未来粮食收储政策改革的基本思路上,应在继续坚持市场化改革取向的基础上,建立一个多维目标兼顾的平衡框架,既要有利于粮食本身的发展,又要有利于下游产业的发展;既要有利于稳定粮食种植面积,又要有利于结构优化和生态可持续;既要有利于保护种粮农民的积极性,又要提高市场竞争力;既要有利于当前生产,又要兼顾长远利益。

粮食收储政策的演进起伏,促使人们进一步思考如何加快建设一个现代化的粮食流通体系,这其中固然包括粮食流通体制、粮食流通设施、粮食流通主体等内容,在硬件设施建设上不乏关注和实施措施,体制方面的改革也在持续进行。但是在粮食市场结构及收购方式、粮食流通结算体系建设上却明显迟缓,甚至尚未进入决策视野,这无疑是一种短见。时而出现的粮食市场垄断、传统落后的粮食收购方式和流通结算方式,将会越来越限制粮食市场的畅通和现代化的进程。

注释

- ①此处数据来源为作者根据国家统计局网站(<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)提供数据整理计算所得。②玉米临时收储价格的执行地区为东北三省和内蒙古的东四盟,在现有统计年鉴中只有吉林省提供了来自农业(种植业)的人均纯收入数据。吉林省是我国的玉米核心产区,也是种植玉米比例最高的地区,因此吉林省的数据可以反映临时收储价格对农民增收的作用。由于统计口径的调整,可获得的农民人均纯收入数据截止到 2013 年,所以在此用 2013 年的数据与执行玉米临时收储价格之前的 2007 年数据进行比较。2013 年玉米临时收储价格第五次提价,代表了临时收储价格的最高水平。③此处数据为作者通过布瑞克农业数据库(www.agdata.cn)查询 2013—2015 年玉米市场价和玉米进口完税价的数据并整理计算所得。④此处数据为作者通过海关统计数据查询平台(<http://43.248.49.97/>)查询 2010—2015 年中国玉米进口数量并整理所得。⑤此处数据为作者通过布瑞克农业数据库(www.agdata.cn)查询 2011—2015 年玉米淀粉企业开机率的数据并整理计算所得。⑥本段落除价格数据外,其余数据均为作者根据国家统计局网站(<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)提供数据整理计算所得。⑦此处数据来源于国家发展和改革委员会价格司主编:《全国农产品成本收益资料汇编》,中国统计出版社,2005、2016 年。为剔除通货膨胀的影响,本部分数据以 1978 年居民消费价格指数为基期对相关数据进行处理。⑧中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议公报指出,“深化粮食购销等领域腐败专项整治”,参见《中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会

议公报》, http://zgjjc.ccdi.gov.cn/bqml/bqxx/202202/t20220207_169567.html, 2022 年 1 月 20 日。

参考文献

- [1] 周洲, 石奇. 市场扭曲、目标多重与“三量齐增”: 关于我国粮食价格政策改革的理论思考[J]. 价格理论与实践, 2017(1): 67-69.
- [2] 廖进球, 黄青青. 价格支持政策与粮食可持续发展能力: 基于玉米临时收储政策的自然实验[J]. 改革, 2019(4): 115-125.
- [3] 徐志刚, 章丹, 钟龙汉. 中国粮食市场竞争力: 收储政策与工资上升影响比较[J]. 农业经济与管理, 2018(3): 10-18.
- [4] 顾莉丽, 郭庆海. 玉米收储政策改革及其效应分析[J]. 农业经济问题, 2017(7): 72-79.
- [5] 徐雪高, 吴比, 张振. 大豆目标价格补贴的政策演进与效果评价[J]. 经济纵横, 2016(10): 81-87.
- [6] 蔡颖萍, 杜志雄. 玉米临时收储政策调整对家庭农场土地流转租金的影响分析[J]. 中国农村观察, 2020(3): 114-129.
- [7] 黄季焜. 农业供给侧结构性改革的关键问题: 政府职能和市场作用[J]. 中国农村经济, 2018(2): 2-14.
- [8] 郭庆海. 玉米产业供给侧结构性改革难点探析[J]. 农业经济与管理, 2017(1): 5-11.
- [9] 陈锡文, 赵阳, 陈剑波, 等. 新中国农村制度变迁 60 年[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 150.
- [10] 童馨乐, 胡迪, 杨向阳. 粮食最低收购价政策效应评估: 以小麦为例[J]. 农业经济问题, 2019(9): 85-95.
- [11] 国家发展改革委关于对部分重要商品及服务实行临时价格干预措施的实施办法[EB/OL]. (2008-01-16) [2021-05-15]. http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2008-01/16/content_860257.htm.
- [12] 陆娅楠. 农产品定价机制改革破冰[J]. 农村经营管理, 2014(8): 26-27.
- [13] 徐田华. 农产品价格形成机制改革的难点与对策[J]. 农业经济问题, 2018(7): 70-77.
- [14] 全世文. 论农业政策的演进逻辑: 兼论中国农业转型的关键问题与潜在风险[J]. 中国农村经济, 2022(2): 15-35.
- [15] 杨光焰. 粮食最低收购价格政策的效应分析[J]. 价格理论与实践, 2006(6): 35-36.
- [16] 邹凤羽. 我国粮食流通支持政策面临的困局与粮食流通市场化改革[J]. 农业经济, 2017(6): 109-111.
- [17] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 北京: 商务印书馆, 1972: 138.
- [18] 姜天龙, 郭庆海. 玉米目标价格改革: 难点及其路径选择[J]. 农村经济, 2017(6): 19-27.
- [19] 王新刚, 司伟. 大豆补贴政策改革实现大豆扩种了吗? ——基于大豆主产区 124 个地级市的实证[J]. 中国农村经济, 2021(12): 44-65.
- [20] 吴杰. 国家粮食收储政策回归[J]. 国企, 2012(5): 67-69.
- [21] 刘慧, 秦富. 粮食收储制度改革以来东北地区粮食质量提升情况与政策建议[J]. 经济纵横, 2019(12): 99-106.
- [22] 傅新. 谁是“粮食最低保护价”的最大受益者[N]. 中国青年报, 2007-05-29(2).
- [23] 冯海发. 对建立我国粮食目标价格制度的思考[J]. 农业经济问题, 2014(8): 4-6.
- [24] 伍世安, 刘萍, 付兴. 论中国粮食目标价格的目标及测算: 以玉米为例[J]. 江西财经大学学报, 2012(1): 18-27.
- [25] 王双进. 我国实施粮食目标价格制度探究[J]. 价格理论与实践, 2014(8): 14-16.
- [26] 胡迪, 杨向阳, 王舒娟. 大豆目标价格补贴政策对农户生产行为的影响[J]. 农业技术经济, 2019(3): 16-24.
- [27] 郭庆海. 玉米主产区: 困境、改革与支持政策——基于吉林省的分析[J]. 农业经济问题, 2015(4): 4-10+110.
- [28] 宫斌斌, 杨宁, 刘帅. 玉米生产者补贴政策实施效果及其完善[J]. 农业经济问题, 2021(10): 127-138.

Study on the Evolution, Gain and Loss, Reform and Improvement of Grain Collection and Storage Policy Since the 21st Century

Guo Qinghai Gong Binbin

Abstract: The policy of grain collection and storage has been the focus of China's policy of benefiting farmers since the 21st century. There have been four forms of minimum purchase price, temporary collection and storage price, target price and “market pricing + producer subsidies”. The implementation of the grain collection and storage policy has played a strong supporting role in increasing farmers' income and grain output, but it has also produced negative effects that cannot be underestimated. The target price policy once became the choice of the reform of grain collection and storage policy, but it failed because of the extensive nature of its program. The scheme of “market pricing + producer subsidies” finally replaced the temporary collection and storage policy. The current minimum purchase price policy and the policy of “market pricing + producer subsidies” are not the end plan of the reform. There is still much room for reform, and giving play to the role of the market mechanism is still the basic orientation of the reform. Therefore, the feasibility of the target price policy needs to be reassessed. There are hidden dangers in the land linked subsidy policy. It is necessary to withdraw the minimum purchase price policy from the market in a timely manner. The construction of the market structure and the circulation settlement system must be paid attention to.

Key words: grain collection and storage policy; minimum purchase price; temporary storage price; target price; producer subsidies

责任编辑: 澍 文