

“三农”决策要参

2017年第6期（总第182期）

清华大学 中国农村研究院

2017年3月13日

开放条件下农产品价格形成机制 与价格政策选择*

内容摘要：开放条件下农产品市场价格形成机制实际上是国内市场价格与国际市场价格的并轨，国内市场价格取决于主要出口国商业农场的生产成本。随着我国经济发生阶段性变化，我国大宗农产品生产成本越来越高于主要出口国，在缺乏有效关税保护的情况下，最低收购价和临时收储政策面临难以持续的困境。农产品价格政策改革势在必行，既要保障种粮务农有效益、有积极性，又要保障生产的产品有市场竞争力。

关键词：农产品 价格政策 价补统筹

*本文为清华大学中国农村研究院2016年科研课题“国际农产品市场走势与我国主要农产品国际竞争力现状研究”的阶段性成果之一。

一、开放条件下农产品价格形成机制

就进口产品而言，开放条件下国内农产品价格很大程度上取决于进口税后价格。进口税后价取决于两大要素：一是国际农产品市场价格；二是关税水平。只要国内价格高于进口税后价，进口就有动力最终使国内价格与国际价格趋于一致。进口价格对国内价格具有抑制和打压作用，进口价格天花板效应（ceiling effect）构成了开放条件下国内农产品价格形成机制最重要的内容。

（一）在相对封闭和能够有效调控条件下，国内农产品市场价格取决于国内生产与国内需求之间的均衡，取决于影响国内生产和需求的各种因素。供需两方面力量相互作用，达到平衡，形成国内市场均衡价格。国内市场均衡价格足以弥补生产成本，同时为消费者所能接受。当然，均衡是通过市场波动实现的。当实际市场价格高于或低于均衡水平时，供给和需求将朝着均衡的方向做出相应调整。价格信号具有市场调节作用，既调节消费和需求，也调节生产和供给。在宏观经济、农业生产成本和消费需求发生阶段性变化时，国内市场均衡价格将发生阶段性上涨。随着经济的持续增长，我国农业进入成本快速上涨、需求不断升级的阶段，国内市场均衡价格必然呈现上涨趋势。

（二）在没有关税和其他贸易壁垒的开放条件下，国内农产品市场价格将取决于国际市场价格、农产品进口到岸价格。市场开放意味着商品的自由流动。由资本逐利本性决定，只要国内市场价格高于国际市场价格，进口就有增长的动力，最终迫使国内

价格降到与国际价格水平相当。进口价格对国内价格具有抑制、打压和封顶作用。大国效应在短期内能有作用，但长期看作用效果有限。根据 FAO 全球农业生态区（GAEZ）数据库统计，即使考虑环境保护、社会经济等制约因素，主要出口国可开发潜在耕地面积达 7 亿公顷，潜在粮食产量 27.3 亿吨，全球粮食产量可在现有基础上翻番。从实际情况看，国际市场能够对需求增长做出有效反应。2001~2015 年，世界大豆贸易量增长了 7656 万吨，其中中国大豆进口量增长了 6780 万吨，中国之外的其他国家进口量增长不足 1000 万吨，世界大豆贸易量的增长主要是对中国进口需求增长做出的反应。中国大豆进口增长拉动了国际供给的增加，但对国际市场价格的影响（大国效应）非常有限。

（三）各国农业基础竞争力存在比工业更加难以克服的差距，国际市场价格与特定国家的国内市场均衡价格差异巨大。耕地和劳动力不能跨国自由流动，造成不同国家农业规模、生产成本和基础竞争力的巨大差异。当国际市场均衡价格低于特定国家大多数生产者的国内生产成本时，其国内农业将基本失去竞争力，存在被配置掉的风险。这是完全开放和市场规律作用的必然，是开放条件下根据比较优势配置资源的必然结果。我国农业小规模特性难以改变，大宗农产品生产缺乏基础竞争力。我国农业户均规模只有 0.5 公顷，如果农村人口减少到 3~4 亿人，农业户均经营规模也只有 1 公顷，而这需要很长的过程。尽管我国在劳动力密集型产品上有一定比较优势，通过适度规模经营、社会化服务、

科技进步等措施提高农业竞争力仍有一定余地，但从整体看，我国农业特别是大宗农产品基础竞争力先天不足。随着经济发展的阶段性变化，我国农业基础竞争力缺乏、生产成本高的问题将越来越凸显。

（四）关税是开放条件下确保国内市场价格具有合理水平的最有效最重要的手段。关税具有防火墙保护作用，通过关税保护弥补基础竞争力差距、保证国内农产品具有合理的价格水平、确保国内产业健康发展是国际通行的做法。在具有关税保护的情况下，国内农产品市场价格取决于进口税后价。进口关税直接影响进口税后价格水平，决定价格“天花板”的高低。日本之所以能够保持国内大米价格高于国际市场 8 倍的价差，是因为可以对进口大米征收 800% 以上的关税，而且这一关税是从量税，不会因为进口价格下降而减少征税的额度。美国、欧盟、日本和韩国等 39 个 WTO 成员对其重要农产品进口保有采取特殊保障机制权力，在这些产品进口增加和进口价格下跌达到一定幅度时，自动提高关税以保证国内市场稳定。

除关税保护外，克服农业基础竞争力差异、弥补国内基础生产成本过高、保证国内生产具有必要竞争力的另一个有效措施是国内农业支持补贴。世界上发达国家农业支持水平都非常高，越是竞争力缺乏的国家，农业国内支持水平越高。

二、最低收购价和临时收储政策的作用与面临的困境

粮食最低收购价政策和重要农产品临时收储政策是我国最重

要的农产品价格政策，这些政策本身就是市场化改革的结果，目的是为了在推进市场化进程中保障市场稳定和生产者最基本的收益，在现实中确实发挥了重要作用。但是，随着我国经济发生阶段性变化，我国大宗农产品生产成本越来越高于主要出口国，在缺乏有效关税保护的情况下，最低收购价和临时收储政策失去了赖以运营的条件，面临难以持续的困境。

（一）最低收购价和临时收储政策与市场经济和发挥市场决定性作用并不矛盾。价格政策包括价格支持政策（Price Support Policy）和基于价格的支持政策（Price Based Support Policy）两类，目标是减少价格波动、保证国内市场稳定、保障农民基本收益。这类政策是美欧西方国家普遍使用的政策，其运用有相当长的历史，现在仍在使用的范围、数量、力度呈不断下降的趋势，具体形式也在不断变化。美国的贷款价格政策、反周期支付政策、价格损失保障政策和欧盟的干预价格政策均属于此类。农产品需求弹性缺乏，相对稳定的市场无论对消费者还是对生产者都有利。价格政策作为有形之手，很大程度上是对“市场失灵”的弥补和纠正。

最低收购价政策和临时收储政策出台的本意是为了弥补市场失灵，更好地推进市场化改革。政策设计目的是为了在国内生产过剩、粮价过低的情况下，通过最低收购价和临时收储拉高国内市场价格、保障种粮收益、避免谷贱伤农；在国内市场供需趋紧、价格高涨时，通过顺价销售稳定市场和价格。在实际中，最低收

购价政策和临时收储政策在保障农民最基本收益和国内市场稳定方面发挥了重要作用。在国内市场均衡价格低于国际市场的情况下，对于确保国内生产、供给和市场价稳定，价格政策是执行成本最低、最有效的工具。在调动农民粮食生产积极性、稳定市场、保障粮食生产方面，这些政策确实发挥了重要的作用，确保了粮食生产“十二连增”、农民收入增长“十二连快”，为社会经济发展提供了重要的基础支撑。

（二）最低收购价和临时收储价政策与价差扩大和库存积压没有必然联系。国内外价差扩大问题本质上是成本问题。近年来，随着劳动力、土地、环境保护、质量安全成本的显性化和不断提高，我国农业进入成本快速上涨时期。入世时我国主要农产品成本普遍低于美国，但近年来已发生逆转，2015年我国每公斤稻谷、小麦、玉米、大豆成本分别比美国高48%、33%、123%、114%，其中人工成本高5~22倍，土地成本高20%~140%。成本上升必然推动价格上涨，基于成本之上的国内市场价格与国际市场价格差距扩大的趋势不可逆转。2006~2015年，我国水稻、小麦、玉米的生产成本年均增长率分别为8.5%、8.4%、9.7%，同期这些产品的国内价格年均增长率分别为6.2%、5.5%、4.5%。粮食价格涨幅低于成本涨幅，价格提高没能完全消化成本的上涨。

国内价格和内外价差还受国际市场波动影响。2010年以来，国际市场价格进入下行周期，2015年全球谷物价格跌至2010年以来的最低点，基本上回调至2008年国际粮食危机前的水平，成

为内外价差扩大的加剧性因素。预计未来 5 年国际农产品市场价格将继续保持低位。另外，人民币升值对内外价差的扩大也有很大影响。

库存积压主要是因为价差驱动下的进口失控。当前农业面临的突出问题是大宗农产品供给过剩，与以往不同，此次大宗农产品库存积压和“卖粮难”是在国内产需存在缺口、国内生产总量没有超过需求总量的背景下发生的。造成这一问题最重要的原因是进口过度，即超过正常产需缺口之上的“非必需进口”大量增加。2012~2014 年我国粮食产需缺口每年在 5000 万吨左右，而同期粮食净进口分别为 8043 万吨、8837 万吨、10429 万吨，3 年累计过度进口 1 亿多吨。棉花和食糖常年产需缺口在 200 万吨左右，但 2011~2014 年累计进口棉花和食糖 1616 万吨和 1470 万吨，超出正常产需缺口之上的进口为 800 万吨和 670 万吨。

（三）价格政策面临困境的原因在于缺乏与国内外成本差距相适应的关税政策配套。关税水平与基础竞争力差距不相适应，导致国内成本价高于进口税后价。在基础竞争力缺乏和国际国内价格差距扩大的情况下，如果有足够的关税保护空间，使进口农产品税后价格高于国内成本价并在公平的基础上与国内产品进行竞争，国内价格水平就可以保持在合理区间，国内价格支持政策可以继续发挥托底和稳定市场的作用。但是由于受入世承诺制约，我国农产品关税水平低且不能提高，难以与国内农业生产阶段性变化相适应，导致进口税后价大幅低于国内成本价，即基于成本

之上的托底收储价格高于进口天花板价格。

我国对大米、小麦、玉米、棉花和食糖实行关税配额管理，这些产品相当于有两层天花板，配额内税后价为第一层，配额外税后价为第二层。由于承诺的配额内外关税有限，目前棉花和食糖国内价格高于第一、第二层天花板已成常态；三大谷物国内价格都已顶破第一层天花板，玉米在特定时段已顶破第二层天花板，小麦、大米价格离第二层天花板还有距离，但非常有限。我国对大豆、大麦、高粱、木薯、DDGs 实行单一关税，关税只有 2%~5%；对其他油籽和植物油进口实行 9% 的单一关税；主要乳制品关税为 10%。对于这些产品，只有一层天花板，而且天花板很低。目前的国内价格均已顶破天花板。由于农产品消费具有很强的替代性，天花板效应不仅来自同类产品，而且来自替代品进口。因此，玉米价格不仅受进口玉米价格影响，而且受大麦、高粱、干木薯、DDGs 等替代品进口价格天花板效应的影响。

进口税后价低于政策性收储价给现行政策的可持续性带来挑战。国内生产成本和价格发生了阶段性变化，同时又缺乏市场开放必需的关税政策空间，在进口影响下国内市场价格低于政策性收储价格成为常态，价格支持政策失去了“低吸高出、吞吐储备、稳定市场、发挥托底作用”的运作环境，特殊情况下才启动的政策变成了永久实施的政策，库存变成了只进难出的“貔貅”^①，这

^①中国古书记载和民间神话传说中的一种凶猛的瑞兽，有嘴无肛，能吞天下财而不漏，只进不出。

是难以持续的。

三、未来价格政策调整需要注意的问题

价格政策调整既要保障种粮务农有效益、有积极性，又要保障生产的产品有市场竞争力、能实现价值。近两年国家对价格政策已经开始采取一些改革措施，食糖临时收储办法不再实行国家收储，改由制糖企业自主储存、自负盈亏，国家仅对企业储存补贴半年利息；油菜籽临时收储政策改为地方自主决策，中央财政给予一定补助；棉花和大豆实施了目标价格补贴改革试点。目前粮食价格政策调整的原则也已经明确，即市场定价、价补分离、价补统筹，但在具体落实中，需要注意把握以下问题。

（一）去库存与保产能、稳产量的协调问题

当前粮棉油糖大宗农产品过剩和库存积压严重，需要逐步将库存减少到合理水平。这就意味着当年供给（包括国内生产和净进口）不仅要在现有水平有所减少、不能超过当年消费总量，而且要腾出部分空间用来吸纳释放的库存。就粮食总量平衡而言，2015年我国粮食产量为6.2亿吨、净进口量1.3亿吨，总供给量7.5亿吨，而总消费量约为6.5亿吨。假如今后5年平均每年释放库存4000万~5000万吨，每年粮食消费量增加1500万吨，那么“十三五”期间我国粮食年平均供给总量（生产量加进口量）需在目前的基础上减少1亿吨。减少供给量需要在调减国内产量和减少进口量之间进行平衡。如果进口难以控制而继续增长，今后5年国内年平均产量需要在2015年基础上调减1亿吨以上。这一

数量远远大于资源环境承载能力限制下需要退出的边际产量。如果考虑科技进步等内涵增长因素带来的产量增加，1 亿吨的调减幅度和调减任务是非常巨大的。调减产量的方法一是减少播种面积，如休耕；二是高产作物调向低产作物，如粮改豆；三是粮食作物调向非粮作物，如粮改饲。“十三五”期间能否控制进口，对于去库存、调结构能否成功十分重要。

在当前去库存压力下，强调调产量、保产能是必要的，但产能与产量不能过度偏离。20 世纪粮食产量在 1998 年达到历史最高点，达 5.13 亿吨；后来粮食产量连续五年滑坡，2003 年下降到 4.32 亿吨；自 2004 年开始，在国家高度重视和政策支持下，经过 5 年才恢复到 1998 年的水平，整个周期是 10 年。从潜在的产能变成现实产量并非易事。近年来，由于价格支持政策的作用，进口对国内生产的影响表现为国产农产品从市场转入库存，如果不能有效消除进口影响，价格支持政策调整有可能导致对国内产能的削减。因此，在去库存的同时必须避免对国内产能的削弱，避免对我国大宗农产品基本供给能力的削弱。价格政策的调整要考虑如何兼顾好近期和长远的需要。

（二）价补分离与价补统筹的结合问题

根据开放条件下农产品市场价格形成机制，市场定价实际上是国内市场价格与国际市场价格的并轨，国内价格实际上与国际价格一样取决于主要出口国商业农场的生产成本。在内外价差扩大的形势下，市场定价实际就是降价，这有助于增强国内农产品

的市场价格竞争力，有助于减少库存压力、减小进口动力。但由于出口国商业农场生产成本低于国内生产成本，市场定价将使得国内价格低于国内平均生产成本，导致生产亏损和不可持续。要保基本生产，调价带来的损失需要财政补贴弥补。根据市场定价、价补分离原则进行改革，成功的关键在于价补统筹。

首先要区分价补统筹不同的目标和性质。一是保障粮食基本产量和基本产能，保证粮食生产有效益、农民种粮有动力。二是在供需结构性过剩问题突出的情况下，调整结构，保证结构调整的经济合理性。例如“粮改豆”，要保证种豆的效益与原来种植玉米的效益相当；“粮改饲”，要保证种植青贮玉米与种植籽粒玉米的效益相当。三是在当前去库存压力下，合理调减产量，保障产量调减后的农民收益。

其次要选择好补贴与生产的挂钩方式。市场定价后的财政补贴不仅是为弥补农民的损失、保障农民收益，而且必须保基本生产和基本产能。补贴挂钩方式主要有三种：一是与生产量挂钩，这对保障生产最为有效；二是与生产面积挂钩，由于价格低于成本，生产意味着亏损，这将导致重种不重收；三是不挂钩或单纯与耕地面积挂钩，补贴纯粹是收入保障，在大宗农产品全面过剩的情况下，农民要寻找新的产业支撑十分困难。

最后要确保补贴水平与价格损失相当。任何一个产业要保持健康发展，必须具有合理的利润，其产品必须具有高于成本之上的合理价格。根据 WTO 规则，通过承诺的约束关税水平之内的

关税保护，保持较高的国内价格水平以支持农业，这不算入国内支持政策。由于中国承诺的关税水平低，关税保护空间非常有限，中国国内支持具有更重要的意义。由于进口税后价与国内生产成本差异很大，要保障国内基本生产，必须加大财政支持力度，确保补贴水平与市场定价后生产者收益相当。

农业部农业贸易促进中心 倪洪兴



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）