

国外农产品最低支持价格政策演进及其对中国的启示*

谭砚文 马国群 岳瑞雪

(华南农业大学经济管理学院, 广州 510642)

内容提要: 本文在梳理国内外农产品最低支持价格政策研究文献的基础上, 探讨了各国价格支持政策的实施背景、政策内容、政策效果和演变趋势。研究表明, 为解决农产品供不应求、农民收入过低等问题, 部分国家以生产成本和 market 价格为参考标准, 制定并实施了最低支持价格政策, 对于鼓励农业生产、增加农民收入发挥了一定作用, 但也导致了粮食生产过剩和市场价格扭曲等问题, 为避免市场扭曲并保证农民收益, 各国逐渐将最低支持价格政策转变为直接收入补贴, 辅之以限产休耕、农业保险和绿色发展等配套措施。我国在当前农产品价格形成机制的改革过程中, 应当吸取世界各国经验, 对粮食最低收购价、临时收储和目标价格补贴政策进行改革时, 应实施“脱钩化”和“半脱钩化”设计, 以利用“蓝箱”空间和非特定产品支持的“黄箱”空间; 同时通过限产休耕和定向直接补贴等方式调整农业生产结构, 并通过农业保险和政府一般服务等政策措施, 保障农民收益和国家粮食安全。

关键词: 最低支持价格; 实施背景; 政策效果; 演变趋势

一、引言

农产品市场价格的发散蛛网式波动, 是美国、欧盟等发达国家以及印度等发展中国家对农产品价格实施干预政策的理论基础。Ezekiel(1938)认为, 由于农产品的供给价格弹性大于其需求价格弹性, 在偏离均衡状态后, 农产品的价格波动将逐渐加剧。因此, 必须对农产品市场价格的波动进行干预。为了应对 20 世纪 30 年代初的农业危机, 抑制农产品价格暴跌和农场纯收入下降, 美国政府在出台的《农业调整法》中设立了无追索权贷款方案, 作为美国政府实施价格支持的主要手段** , 其实质就是最低支持价格(Sumner 等, 2010)。1962 年, 欧洲经济共同体(简称“欧共体”)出台了《共同农业

政策》, 建立了包括最低支持价格和贸易保护价格在内的农产品价格支持政策体系, 其中, 目标价格和干预价格作为欧共体设定的农产品价格下限, 是其稳定农产品市场和保证农民收入的两种最低支持价格政策措施(Morris, 2010)。

农产品最低支持价格政策*** 是由政府规定农产品的最低限价, 在农产品供过于求导致其市场价格低于价格下限时, 由政府通过收入补贴、政府购买和公共期权合约等政策形式, 按照价格下限和市场价格的差额来对生产者进行补贴(WTO, 2015; OECD, 2019; Minot 等, 2015)。尽管各国使用的名称不同, 但政策目标基本一致, 就是解决市场失灵

* 项目来源: 国家自然科学基金项目“我国猪肉与蔬菜价格剧烈波动的稳健机制研究”(编号: 71373087)

** 无追索权贷款是由美国政府事先规定贷款率, 在农产品收获后, 农民可以把农产品的所有权抵押给商品信贷公司, 若抵押期限内的市场价格持续低于贷款率, 农民就可以将抵押的农产品交给商品信贷公司, 保留贷款

*** 本文称为农产品最低支持价格政策的原因有两个方面: 一是源于印度计划委员会的 Minimum Support Price Policy; 二是因为最低支持价格政策作为一个政策体系, 尽管其实施形式多样, 但最基本的特征就是政府通过设定农产品价格下限来对农业发展和农民收入给予支持

所导致的要素配置不合理问题,促进农业发展、稳定农产品市场价格、增加农民收入以及保障粮食安全(Timmer,1986;Ali等,2001;Minot等,2015)。国外学者关于农产品最低支持价格政策的理论研究集中于其对社会福利、市场资源配置和生产效率的影响等方面。Samuelson(1948)、Stiglitz(1989)认为,最低支持价格政策的实施可以在一定程度上消除市场失灵、保证农民收益、促进社会公平。从政策实施的短期影响来看,最低支持价格政策有利于农业的发展和农民收入的增加(Ahn等,1973)。但从长期发展看,最低支持价格政策也会导致市场价格扭曲、生产无效率和社会净福利的损失(Samuelson,1948;Otsuka等,1985),造成农产品的生产过剩和政府财政资金的浪费(Associated Press,2011;Coleman,1996)。因此,1995年WTO成立后,最低支持价格政策被纳入到“黄箱”支持措施中,其总体支持水平受到限制(WTO,2015)。为了避免市场扭曲、保证支持力度,美国、日本和欧盟等发达国家和经济体开始改革、不断完善最低支持价格政策(OECD,2009;FAO,2011)。

新中国成立以后,为应对粮食市场供不应求的局面,保证城市消费者利益,中国政府于1953年开始实施粮食统购统销政策。由于购销价格的长期倒挂,粮食的商品属性未能充分发挥,农民利益不断流向城镇居民。改革开放后,中国逐步对粮食购销经营体制进行市场化改革。1993年,粮食统购和统销价格已经全面放开,为了稳定粮食生产,政

府开始建立价格保护体系,先后实施了粮食订购价格和粮食保护价格,这些措施有效提升了农民的种粮积极性并增加了粮食产量。但是,政策实施过程中也存在财政补贴效率低下、国有粮食企业运营成本高等问题(高鸣等,2018)。2000年后,政府开始缩小保护价的收购范围。2005年以来,中国在对粮食生产实行“三项补贴”政策的同时,也开始实施最低收购价和临时收储政策,以稳定农产品市场并增加农民收入。2014年至今,中国政府又进行了目标价格补贴政策试点工作。最低收购价、临时收储和目标价格补贴三种农产品最低支持价格政策措施执行以来,中国粮食等农产品的产量持续增长,农产品价格也在上升(陈锡文,2016)。但是,由于农产品最低支持价格政策存在的棘轮效应,政府财政支出日益扩大,“黄箱”支持水平不断上升(WTO,2016)。最低支持价格导致的粮价上涨预期,也降低了人们的生活和福利水平,因此有必要对粮食最低收购价、临时收储和目标价格补贴等农产品最低支持价格政策进行改革(谭砚文等,2014)。美国、欧盟以及日本等国和经济体实施农产品价格支持政策的时间较长,且在不断改进和完善,拥有丰富的经验。因此,理清国外相关国家农产品价格支持政策的实施背景、政策内容、政策效果和演变路径,总结部分国家和经济体实施农产品最低支持价格政策的历史经验,对于完善中国农产品价格形成机制具有重要的参考价值。

二、部分国家或经济体实施农产品最低支持价格政策的背景及目标

(一) 最低支持价格政策出台的背景

20世纪30年代,全球性的经济萧条使农产品价格不断下跌。为应对农产品生产过剩和市场紧缩,美国罗斯福政府于1933年实行“新政”,颁布了农业调整法。该法案的主要目的是通过农业支持政策来增加农场收入,稳定农业生产。这一时期,价格支持是美国农业支持政策的核心内容。美国政府实施价格支持的主要手段是无追索权贷款,也可称为最低支持价格(Sumner等,2010)。1962年,欧共体出台了共同农业政策,价格支持政策也是其核心内容(Morris,2010)。20世纪60年代后,发达国家和发展中国家的人口数量开始快速增长,

这导致了粮食消费量的持续增加,特别是发展中国家对粮食的消费、加工需求的缺口越来越大,只能通过不断进口粮食来满足国内市场需求(Mellor等,1988)。发达国家为了鼓励农民扩大粮食生产以增加出口,同时避免价格波动对粮食生产和市场带来冲击,最有效的办法就是实施最低支持价格政策,以此特定的政策手段来保证农民种粮收益,促使其扩大生产。

最低支持价格制定之初,各国政府针对的主要是水稻、小麦和玉米等粮食作物。政策实施后,美国、日本等发达国家先后出现粮食生产过剩的情形,到20世纪80年代中期,巴西、印度等发展中国

家也基本实现了粮食的自给自足。为了实现农业的均衡发展、为工业提供原材料和扩大农产品出口等目标,各国政府开始对纤维、糖料和油料等经济作物进行价格支持,这大大拓展了最低支持价格政策的涵盖范围(Ahn等,1973; Aditya等,2017)。Rashid等(2008)认为,国际市场的脆弱性和波动性增加了农产品市场的价格风险,而较差的基础设施又阻碍了价格信息的传导机制,为了应对市场价格波动、稳定农产品价格,最低支持价格政策成为许多国家促进农业发展的主要政策。可以看出,农产品供不应求、农民收入过低和农产品价格波动较大等问题,是许多国家和经济体制定农产品最低支持价格政策的现实背景。

(二) 最低支持价格的政策目标

最低支持价格的政策目标可以大致归纳为农业发展、农民增收、农产品价格稳定和粮食安全四个方面(Minot等,2015; Mellor等,1988; Witzke等,1993)。Steven(2010)研究发现,1980年前后,巴西政府实施的最低支持价格政策逐渐从咖啡转向豆类作物,最大限度促进豆类产业的发展和增加豆类

作物产量,从而为新兴工业提供原材料。部分国家从增加农民收入的角度出发,制定了相应的最低支持价格政策。Gorter等(1991)认为,欧共体实施最低支持价格政策的目标是提高农业生产效率,保证农产品的供应并增加农民的务农收入。日本政府制定的大米最低支持价格也是为了提高农民收入,以缩小农业和工业部门之间的发展差距(平立群,2018)。印度政府制定最低支持价格政策的目的一是为了控制印度农产品的市场价格,确保农业生产者在扣除农业生产、销售过程中的支出后仍可获得足够的利润。部分国家则是基于价格稳定和粮食安全考虑,制定了最低支持价格政策。美国农业部明确表示(USDA,1976),20世纪70年代初,由于世界范围内的通货膨胀和粮食短缺,国际市场对美国粮食的需求一直处于较高的水平;出口补贴政策 and 美元的贬值,又进一步促进了粮食出口。为了稳定农产品价格、保证国家粮食安全,美国政府实施了目标价格政策,以促进粮食产业发展、增加粮食产量。

三、部分国家和经济体农产品最低支持价格的制定依据和政策内容

(一) 基于特定产品生产成本或市场价格制定的最低支持价格

农产品最低支持价格政策实施的主要目的是为了扶持农业发展、稳定农产品市场价格和保证农民收入。因此,最低支持价格的制定通常要考虑农作物生产中的资本投入、生产者薪资水平、土地租金以及其他因素(Ali等,2012)。不同国家在制定最低支持价格时参考的因素有所不同。例如,美国玉米和小麦的目标价格由该两种农产品的生产成本和合理收益两部分构成(Westcott等,1999);印度的最低支持价格不仅考虑了各项农业生产成本,还额外增加了生产成本总额的10%作为农民的管理费用(Malamasuri,2013)。中国政府在制定最低收购价、临时收储价格和目标价格时考虑的更全面,包括农产品的生产成本、市场供求、国际市场价格和产业发展等各方面因素^①。俄罗斯政府实施的国家采购价格还考虑到了地理环境差异和气候

因素(Braun,1996)。日本政府也是从生产成本出发来制定大米、小麦和大麦的最低支持价格,但是最低价格的制定是以非农部门的劳动工资为参考标的,与上述国家有所差异(平立群,2018)。Minot等(2015)认为在制定最低支持价格时,政府还要将通货膨胀率考虑在内,即最低支持价格的制定不仅要考虑其时间变化趋势、不同地区差异性的市场价格、政策覆盖区域,也要考虑进出口相对数量和通货膨胀率的变化情况。

也有部分学者认为,最低支持价格的制定必须考虑相应农产品国际市场价格的变化趋势,否则,以历史成本数据为支撑的支持方案可能会偏离预期目标(Pasour,1983)。Owen(2014)的研究表明,巴布亚新几内亚政府以长期世界价格为基础设定目标价格,其设定的支持价格比过去10年世界价格的平均数高出10%~20%。加拿大政府于20世纪70年代开始实施的农产品最低支持价格政策,

^① 资料来源:国家发展和改革委员会网站, http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/201710/t20171027_864996.html

是将过去五年农产品市场平均价格的90%作为价格下限,以对农作物生产和牲畜养殖进行支持(Antón等,2011)。

(二)部分国家和经济体最低支持价格政策实施的主要形式

尽管不同国家在制定最低支持价格时参考的因素有差异,但其均是为了鼓励农业生产和增加农民收入,是与特定农产品生产挂钩的价格支持政策。最低支持价格政策的部分实施形式如下:

1. 无追索权贷款。无追索权贷款是最低支持价格政策最初的实施形式,20世纪30—70年代,美国政府主要通过此特定措施对大米、玉米、小麦等6种农产品进行价格支持(Sumner等,2010; Timmer,1986)。在该方案中,农场主可以将农产品的所有权作为贷款抵押品,以指定贷款利率从政府处获得贷款,贷款总额为获准参与质押的农产品数量与当年贷款率的乘积。农场主可以在贷款期限内的任意时间还款,还款金额为贷款本金加上应计利息费用。农场主也可以选择保留贷款资金,并在贷款到期后,将指定数量的贷款抵押品交予政府。只要农产品市场价格低于贷款金额及利息的总和,农场主就可以通过保留贷款来保证收入(Westcott等,1999)。可以看出,美国政府实际上是以贷款率作为最低支持价格来收购农产品,以稳定农产品市场并保证生产者利益。

2. 公共期权合约。公共期权合约由巴西政府实施,其主要内容包括,巴西食品供应公司事先宣布期权涵盖的农产品名称及其执行价格,有意向的农业生产者可以通过参与政府拍卖来获得期权,在农产品收获后的一段时期内,若农业生产者决定执行期权合约,巴西食品供应公司有义务按照执行价格收购一定数量的农作物(WTO,2013)。执行价格一般不低于市场价格,可以认为是最低支持价格政策的一种实施形式。

3. 最低价格收购。实施该种支持政策方式的国家包括日本、印度、俄罗斯和巴西等国家。平力群(2018)发现,日本政府制定的粮食管理制度,要求相关部门根据规定的大米生产价格,敞开收购农

户当年收获的大米。印度农业和农民福利部规定,在粮食生产过剩的地区,由印度食品公司、印度黄麻公司等中央机构根据当地市场上农产品的平均质量,以政府公布的最低支持价格进行不限量收购。俄罗斯政府也是在市场价格低至结算价格以下时,按照国家采购价格对农民生产的农产品进行采购(OECD,2007)。巴西最低支持价格政策的一种实施方式是,巴西国家食品供应公司在特定地区以最低保证价格收购农民和合作社生产的粮食,或者由批发商按照参考价格购买粮食,再由国家食品供应公司补贴批发商,补贴金额大致为市场价格与参考价格之差(WTO,2013)。

4. 目标价格干预与补贴。欧共体在实施共同农业政策之初,主要通过设立目标价格对农产品市场进行干预,当农产品市场价格降到目标价格以下时,欧共体就以预先设定的干预价格来收购部分农产品,确保农产品市场价格保持在目标价格以上。虽然在1992年的改革中,欧共体下调了目标价格,但其仍通过与种植面积、农产品产量挂钩的直接补贴来保证农民收益(Skogstad等,2009)。美国政府则是在1973年的农业法案中正式实施目标价格补贴政策*,当农民面临的有效价格(市场价格和贷款率中的较高者)低于设定的目标价格时,政府根据农户确定的基础面积和其实际单产水平计算出实际总产量,按照目标价格和有效价格间的差额与总产量的乘积进行补贴。可以看出,欧共体和美国在不同时期实施的目标价格政策都是为了在农产品市场价格过低时,保证农场主利益。

(三)中国农产品最低支持价格的政策内容

1. 最低收购价政策。中国政府分别于2005年和2006年启动了稻谷和小麦的最低收购价预案。在每年的稻谷和小麦播种前,政府会公布两种作物在部分粮食主产区的最低收购价格,在粮食收获后的规定收购期限内,若两种粮食作物的市场价格低于设定的最低价格水平,由国家指定的中储粮总公司等粮食企业按照最低收购价格收购特定区域的粮食(谭砚文等,2014)。

2. 临时收储政策。2008年,中国政府开始通

* 此处提到的目标价格补贴为美国政府于1973—1985年实施的政策,该阶段的目标价格仍然根据特定农产品的生产成本进行上调,属于和当期生产挂钩的价格支持政策

过临时收储政策对部分粮食、纤维、油料和糖类作物进行价格支持。当这些作物的市场价格低于托底价格时,由中储粮公司、中储棉公司等委托单位按照最低收购价来收购过剩的农产品,避免其进入市场,以保证农产品价格稳定在托底价格之上;在市场价格提高时,政府再将临时收储的农产品通过多种形式卖出(谭砚文等,2014)。由于其目标是提高农产品价格以保证农民收益,可以认为临时收储预案是最低支持价格的一种实施形式。

3. 目标价格补贴。2014年以来,中国政府先后启动了棉花和大豆的目标价格补贴试点工作。

四、部分国家和经济体实施农产品最低支持价格的政策效果与演变趋势

(一) 最低支持价格政策的实施效果

1. 最低支持价格政策的积极影响。从理论上说,政府通过最低支持价格干预竞争市场的运行后,农产品的供给量和需求量不再必然相等,因为在这种情形下,最低支持价格政策会激励农民扩大生产规模,增加其种植收益。由于政府设定了价格下限,农产品价格也会稳定在最低支持价格以上(Samuelsan,1948; Stiglitz,1989)。因此,政府实施最低支持价格政策的积极影响可以归纳为农产品增产、农民增收和农产品价格稳定三个方面。从政策执行效果来看,绝大部分国家的最低支持价格政策均达到了农作物增产这一效果。Ahn等(1973)发现,由于巴西政府在20世纪60年代实施了针对小麦生产者的支持价格政策,农业总产出的增长相当可观。Mellor等(1988)提出,最低支持价格政策的实施和高产种子的推广,使印度的主要农作物,尤其是粮食作物的产量飞速增长。因为最低支持价格政策的实施而实现产量和种植面积大幅度增长的还有欧盟(Morris,2010)、泰国(USDA,2012)、印度尼西亚(Arifin,2008)、巴基斯坦(Rashid等,2005)等国家。同时,Aragie等(2016)的定量分析表明,最低支持价格政策也会提高相应农产品的生产率水平。Gallagher(1978)发现,最低支持价格在不同的市场条件下均具有优化资源配置的作用,充分竞争市场条件下的谷物、豆类作物生产者的支持

在两种农产品收获后的采购期限内,若其市场交易价格低于预定的目标价格水平,由中央财政提供差价补贴。其中,棉花目标价格补贴资金中的60%是根据种植面积发放,40%是根据实际籽棉交售量发放^{*};大豆的目标价格补贴是按照事先确定的实际种植面积发放。若两种农产品的市场交易价格高于目标价格,不发放补贴(徐田华,2018)。两种农产品的目标价格均是通过生产成本加合理利润的方式确定,主要是为了在市场价格较低时保证农民的种植收益。

价格弹性要高于市场不充分时同类生产者的支持价格弹性。部分学者则从农民增收的角度分析了最低支持价格政策的作用。Witzke等(1993)运用局部均衡模型发现,美国的价格支持政策在提高农民收入和增加粮食产量方面均有较明显的效果。Ali等(2001)发现价格支持、进口和投入补贴之间不同的财政资金分配比例也会对生产者福利产生正面影响,但影响程度存在差异。除了增加农作物产量和农民收入的作用外,价格支持政策也有利于减轻农产品的短期市场价格波动(Kim等,2002)。

2. 最低支持价格政策的消极影响。由于政府规定的价格下限常常要高于市场出清时的均衡价格,最低支持价格政策的实施也会导致农产品的超额供给。为避免过剩的农产品进入市场,降低其市场价格,政府必须购买并存储大量农产品,这会造政府财政资金的浪费。而且劳动力、优质土地和种子等生产要素也会转向最低支持价格政策扶持的农产品生产,阻碍农业的多样化发展并导致生产的无效率(Samuelsan,1948; Stiglitz,1989; Timmer,1986)。而且,只有当一国是农产品进口国时,为了避免进口农产品对国内市场和农民收入造成冲击,最低支持价格政策的制定才更有效;当该国成为农产品出口国时,最低支持价格会因为提升农产品价格而削弱该国农产品的国际竞争力(Gallagher,1988)。即便实施了最低支持价格政策,基础设施

^{*} 2015年,我国调整了棉花的目标价格补贴方式,主要内容是10%的补贴资金根据南疆四地州的种植面积进行补贴,90%的补贴资金按照全区的实际籽棉交售量进行补贴

不健全等问题也会削弱政策的执行效果,部分贫困地区的农民仍要以低于最低支持价格的水平出售粮食(Aditya, 2017; Arifin, 2008; Cummings, 2006)。还有部分贫困农民由于需要资金维持生计,被迫在政府的农产品收购期限外出售粮食,难以享受政府采购带来的福利(USDA, 2012)。

具体而言,农产品最低支持价格政策的负面影响可以归纳为以下几个方面。首先,最低支持价格政策的实施会阻碍市场价格信号的传导,导致农产品的生产过剩(Associated Press, 2011);其次,实施最低支持价格政策是为了稳定农产品价格和保证农民收入,因此,各国制定的最低支持价格较易受国内和国际市场价格波动的影响,当国内外市场相应农产品的价格大幅度上涨时,农产品的最低支持价格也被迫提升,给政府财政带来较大压力(Coleman, 1996; Hayami, 1995; OECD, 2014);再次,除了会提高相应农产品支出在城市居民消费总支出中所占比例,导致消费者福利的下降外,最低支持价格导致的粮食产量提升也会反过来抑制支持价格的上涨,使农户利益遭受损失(Minot等, 2015; Witzke等, 1993)。另一方面,尽管最低支持价格政策的实施有利于特定产业的快速发展,但也阻碍了农业的多样化发展(Aditya, 2017);最后,最低支持价格政策的实施会导致资源配置的严重扭曲。例如,印度的最低支持价格政策主要针对水稻和小麦两种粮食作物,这促使优质土地等生产要素向两种作物的生产聚集,导致了水稻和小麦产量的严重过剩,而豆类、油料作物的国内供给远远不能满足市场需求,只能从国际市场进口(Chand, 2003)。

(二) 最低支持价格政策的演变趋势

鉴于最低支持价格政策存在诸多弊端,对该项政策的改革势在必行。许多国家已经从政策支持目标、政策依据因素和配套政策体系等方面,对农产品最低支持价格政策进行了调整,以减轻市场价格的扭曲程度。

1. 最低支持价格的政策目标从稳定农产品价格转向保证农民收入。Baffes等(1998)认为,美国于20世纪90年代将目标价格政策的依据因素从生产成本转向历史基期的农产品产量,以降低对农产品市场价格的影响。从基于供给控制和高价格支持的目标价格演变为基于历史数据的政府直接

支付,不仅减轻了资源错配和价格扭曲所导致的低下的经济效率,也稳定了农民收益(Télez, 2005)。由于缺乏准确性和财政效率,直接补贴已经由美国政府在2014年取消。但是,直接补贴政策的取消并没有降低美国政府对农民收入的支持力度,而是转变为参考价格、价格损失保障和生物能源项目等更隐蔽的调控方式(谭砚文等, 2015)。20世纪90年代后,欧盟也不断改革共同农业政策,主要内容是农产品价格支持水平的降低以及向直接收入补贴的转变。在2003年的改革中,欧盟继续降低对农产品的价格支持水平,并通过与环境保护、食品安全等相关的单一农场补贴来保证农民收入(Candel等, 2014)。

2. 制定最低支持价格依据的因素从当期农产品生产成本转向历史基期的农产品产量、种植面积或农产品市场价格。美国政府在1985年和1990年出台的农业法案中对目标价格进行了修改,不再根据生产成本上调农产品目标价格,而是按照基期种植面积85%或以下的实际产量来发放差额补贴,并将无追索权贷款改为根据市场价格进行补贴的营销援助贷款。在2002年的农业法案中,美国政府再次引入了与价格挂钩的目标价格差额补贴机制,称为反周期补贴,补贴金额按照有效价格(贷款率和市场价格的较高者加上单位产品固定直接补贴)和目标价格的差额,根据固定基期产量的85%进行发放,避免其对当期农业生产造成影响。即便是对国内农业实施高支持、高保护政策的日本政府,对小麦、大豆和马铃薯等农产品的最低支持价格政策也已经转变为基于基准年固定平均农业产量的直接支付补贴(Godo, 2012)。也有学者认为,农产品的最低支持价格应设定为同类农产品国际市场价格的函数,避免支持价格与生产成本挂钩(Owen, 2014)。与生产成本脱钩的直接支付不仅可以在保障农民收入的同时,使其对市场信号做出反应,也有利于农业部门的生产结构调整(Associated Press, 2011)。

3. 在实施农产品最低支持价格政策的同时实施限产休耕、定向直接补贴和农业保险等配套政策措施。在1985和1990年的农业法案中,美国政府实施了限产休耕计划,要求小麦和棉花等农作物的生产者将一定比例的基础种植面积用于种植未列

入限产计划的农作物,以修复生态(Carolyn等,2005)。欧盟也在1995年的共同农业政策改革中实施了耕地面积削减计划,强制性要求大规模生产者(谷物总产量超过92吨)休耕15%的农田(Sckokai等,2006)。在2003年的共同农业政策改革中,欧盟进一步削减了农产品的价格支持力度,并设立了交叉遵守方案,将给予农民的单一农场补贴与环境保护、粮食安全等方面的法规结合起来,以实现共同农业政策往市场导向和绿色发展导向的转变(崔海霞等,2018)。20世纪90年代初,巴

西政府削减了价格补贴的支出,不再对小麦、甘蔗和咖啡市场进行管制(Branch等,2005)。对特定产品进行最低价格支持在巴西的农业支持总量中占比较低,更多的是农业信贷、农业保险等非特定产品支持措施和政府一般服务等“绿箱”措施(马欣等,2015)。加拿大政府则是在将最低支持价格政策转向直接收入补贴时,通过农业稳定、农业恢复和农业投资三种风险管理方案的混合使用来保障农民的收益(Kimura等,2011)。

五、结论与启示

农产品最低支持价格政策始于20世纪30年代美国政府的无追索权贷款,于20世纪60—70年代成为许多国家应对农产品供需失衡、农产品市场价格波动和农民收入过低等问题的一项主要农业政策。从政策效果来看,最低支持价格政策的实施在一定程度上促进了产业发展、稳定了农产品价格并增加了农民收入,但也造成了部分农产品的生产过剩、加大了政府财政压力、阻碍了农产品的多样化发展并导致了市场资源配置的扭曲。

为避免农产品市场扭曲、保障农民收益,许多国家或经济体不断对农产品最低支持价格政策进行改革,这些国家及经济体农产品最低支持价格政策的演变过程和改革趋势,为我国改革农产品价格形成机制提供了重要的政策启示。

1. 最低支持价格政策的实施目标是保障农民收益。鉴于农产品的供给价格弹性高于需求价格弹性,如不对农产品市场价格进行干预,农产品市场就会呈现发散式蛛网波动,且波动会越来越大,因此,实施农产品最低支持价格政策是许多国家保障农产品市场稳定的措施。然而,随着各国以WTO关于“黄箱”政策的约束为依据,对政府干预市场价格政策的争议和反对声音越来越强烈,改革最低价格支持政策的参考标的和实施方式,就成为部分国家,尤其是发达国家农业政策变革的主要内容。从理论上说,最低支持价格能够稳定市场的前提条件是稳定农民收益。因此,只要农民收益不受损失,市场价格波动再大,也不会对农民的生产决

策造成太大影响。从这个角度来说,最低支持价格的真正目标应该是稳定农民的收益,而非稳定农产品市场。无论是美国的营销援助贷款利率、价格损失保障,还是欧盟的单一支付补贴,都与农民当期的生产决策无关,对农产品市场不会产生直接干预,而只是保障了农民的基本收益。

目前中国实施的稻谷、小麦等最低收购价政策,都与实际生产相关,会直接对农产品市场产生影响。因此,中国可以借鉴美国和欧盟转变最低支持价格政策的历史经验,设定一个动态调整的参照基期,以基期单产水平、基期种植面积及一定时期的平均价格为变量计算出农民的平均收益作为一种预期收益,并根据现时收益与预期收益的差额进行补贴,这样既能有效保障农民的收益,又能规避“黄箱”政策中的微量允许约束。按照WTO规则^{*},该种补贴可列入“蓝箱”补贴范畴,不会受到其他WTO成员国的投诉。对于我国实施的棉花目标价格补贴政策,尽管该政策的设计初衷是保障农民收益、不干预棉花市场,但由于面对千家万户的棉农,此项政策的执行成本太高,而在实际操作层面又往往与面积挂钩。因此,棉花等农产品目标价格补贴政策的改革,也可通过设计上述措施给予农民补贴。

2. 最低支持价格政策的实施效果应避免市场扭曲。从稳定生产的角度来看,以生产成本为基础制定的最低支持价格必定高于市场出清时的均衡价格,否则,就不能保障农民收入,稳定农业生产。

* 在WTO农业协定中,基于固定面积或产量的支付,以及按照固定基期产量85%及以下的支付均归属于“蓝箱”政策措施

随着生产成本的不断上涨,最低支持价格也必然会持续提升。而持续上涨的农产品价格,例如粮食价格,就会给粮农一个错误信号,粮食价格只涨不跌,因而导致粮食不断增产、价格不断提升的违反经济学常识的现象。因此,部分国家和经济体对最低支持价格政策进行了脱钩化和半脱钩化处理,甚至直接取消了与生产挂钩的补贴政策。例如,美国政府在1996年的农业法案中,将与生产成本挂钩的目标价格改为基于85%的历史基期产量发放的生产灵活性补贴,以降低市场扭曲程度;在2002年的农业法案中,美国政府又将生产灵活性补贴固定在恒定水平,称为固定直接补贴;在2014年的农业法案中则将其完全废除而代之以参考价格(Glauber等,2015),且部分农产品的固定参考价格是根据过去五年中去除最高值和最低值后的农产品平均市场价格的55%确定(Chite,2014)。欧盟也在1992年的共同农业改革中,将价格支持政策转为基于历史限定产量85%的直接支付,并在2003年的共同农业政策改革中进一步转变为完全与产量脱钩的单一农场补贴;到2013年,这一补贴已转变为与强制性环境保护相关的绿色直接支付(崔海霞等,2018)。

目前,中国实施的最低收购价、临时收储预案和目标价格补贴政策等都是根据生产成本等因素制定,这就会与市场价格有直接关系,并对农民的生产决策产生影响。因此,应当借鉴美国和欧盟等国及经济体的实施经验,对中国的农产品价格支持政策进行“半脱钩化”设计,使其以历史数据为基准,即按照前5年某农产品价格去掉最高值和最低

值后的平均值作为参考价格,来执行各种补贴政策。这样既可以有效利用WTO规则,充分运用好非特定产品支持的“黄箱”空间;也可以使价格支持政策与当期的农业生产决策脱钩,从而避免市场扭曲。

3. 最低支持价格政策的实施应辅以其他配套政策。日本、美国、加拿大和欧盟等国和经济体在实施价格支持政策的同时,还采取了一些辅助政策措施。例如日本、美国都采取限产或者休耕的政策,以保养土壤、避免生产过剩。美国于2014年农业法案中实施了价格损失保障和农业风险保障等措施,以补偿农民因价格下跌而遭受的损失。加拿大出台了混合风险管理方案,通过产量保险、收入保险和投资保险等农业保险措施来稳定农民收入。欧盟则十分注重绿色发展,实施了绿色补贴措施,定向用于农业生态环境保护。可以看出,无论是日本、美国的限产休耕等限量生产措施,美国、加拿大的农业保险措施,还是欧盟基于特定条件的直接补贴和绿色支付措施,其本质均是在实施价格支持政策的同时,通过其他配套措施来保护生产者利益和生态环境,进而实现农业的稳定、持续发展。

中国可以借鉴欧盟的共同农业政策改革经验,在实施粮食最低支持价格政策的同时,将部分农业补贴与轮作、秸秆综合利用等环保指标结合起来,进一步扩大休耕补贴范围和力度,将部分直接补贴资金定向用于耕地、水资源等环境保护,从而将部分补贴纳入到“绿箱”政策中,降低“黄箱”补贴水平。

参考文献

1. Ezekiel M. The Cobweb Theorem. *Quarterly Journal of Economics*, 1938, 52(2): 255~280
2. Sumner D A, Alston J M, Glauber J W. Evolution of the Economics of Agricultural Policy. *American Journal of Agricultural Economics*, 2010, 92(2): 403~423
3. Morris C N. The Common Agricultural Policy. *Fiscal Studies*, 2010, 1(2): 17~35
4. WTO. The WTO Agreements Series: Agriculture. Switzerland: 2015
5. OECD. OECD-FAO Agricultural Outlook 2018-2027. Paris: 2019
6. Minot N, Rashid S. Technical inputs topoposed Minimum Support Price(MSP) for wheat in Ethiopia. Washington: International Food Policy Research Institute. 2015
7. Timmer C P. Getting Prices Right. New York: Cornell University Press, 1986
8. Ali A, Ali M. Wheat Self-sufficiency in Different Policy Scenarios and Their Likely Impacts on Producers, Consumers, and the Public Exchequer. *Pakistan Development Review*, 2001, 40(3): 203~223
9. Samuelson P A, Nordhaus W. *Economics*. New York: McGraw-Hill. 1948/2009

10. Stiglitz J E. Markets, Market Failures, and Development. *American Economic Review*, 1989, 79(2) : 197~203
11. Ahn C Y, Singh I J. The Future of Agriculture in Southern Brazil: Some Policy Projections Through A Dynamic Regional Model of the Wheat Region, Rio Grande Do Sul(1970~1985) . Conference held August, AAEA. 1973
12. Otsuka K, Hayami Y. Goals and Consequences of Rice Policy in Japan, 1965~80. *American Journal of Agricultural Economics*, 1985, 67(3) : 529~538
13. Associated Press Perspectives. The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation. New York: 2011
14. Coleman W D. Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture. *Journal of Public Policy*, 1996, 16(3) : 273~301
15. OECD. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018. Paris: 2018
16. FAO. The 2007~08 Rice Price Crisis. Rome: 2011
17. WTO. China~Domestic support. Switzerland: 2016
18. Mellor J W, Ahmed R. Agricultural price policy for developing countries. Washington: Johns Hopkins University Press, 1988
19. Aditya K S, Subash S P, Praveen K V, et al. Awareness about Minimum Support Price and Its Impact on Diversification Decision of Farmers in India. *Social Science Electronic Publishing*, 2017(8) : 514~526
20. Rashid S, Gulati A, Jr R C. From Parastatals to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture. Washington: International Food Policy Research Institute, 2008
21. Witzke H, Hausner U. A Public Choice Analysis of U. S. Producer Price Support in wheat and corn: implications for agricultural trade and policy. *Staff Papers*, 1993
22. Steven H. Interest Groups and Economic Policy: Explaining Pattern of Protection in the Brazilian Agricultural Sector. *Contemporary Economic Policy*, 2010, 18(4) : 462~476
23. Gorter H D, Meilke K D. The Efficiency of Alternative Policies for the EC's Common Agricultural Policy: Reply. *American Journal of Agricultural Economics*, 1991, 73(2) : 533~534
24. Ministry of Agriculture & Farmers Welfare. State of Indian Agriculture 2015~16. New Delhi, 2016
25. US Department of Agriculture. A short history of agricultural adjustment, 1933~75. Washington, 1976
26. Ali SZ, Sidhu R S, Vatta K. Effectiveness of minimum support price policy for paddy in India with a case study of Punjab. *Agricultural Economics Research Review*, 2012, 25(2) : 231~242
27. Westcott P C, Hoffman L A. Price Determination for Corn and Wheat: The Role of Market Factors and Government Programs. *Technical Bulletins*, 1999
28. Malamasuri K, Soumya B, Prashant P, et al. A Historical Prospective for Minimum Support Price of Agricultural Crops. *Kisan World*, 2013, 4(12) : 46~48
29. Braun J V, Serova E, Seeth H T, et al. Russia's food economy in transition: current policy issues and the long-term outlook. *Vision Discussion Papers*, 1996
30. Pasour E C. Agricultural Price Supports and Cost of Production: Comment. *American Journal of Agricultural Economics*, 1983, 65(3) : 620~622
31. Owen R. Implementing a Price Support Program for Myanmar's Rice Sector. *Myanmar Rice Price Support*, 2014
32. Antón J, Martini R. Risk Management in Agriculture in Canada. *General Information*, 2011
33. OECD. Agricultural Policies in Non-OECD Countries 2007. Paris, 2007
34. WTO Secretariat. Trade Policy Review: Brazil. Switzerland, 2013
35. Skogstad G, Verdun A. The Common Agricultural Policy: Continuity and Change. *Journal of European Integration*, 2009, 31(3) : 265~269
36. US Department of Agriculture. Grain and feed annual. Washington: 2012
37. Arifin B, Rashid S, Gulati A, et al. From remarkable success stories to troubling present: the case of BULOG in Indonesia. Washington: International Food Policy Research Institute. 2008
38. Rashid S, Gulati A, Cummings R J, et al. Grain marketing parastatals in Asia: why do they have to change now? . *Social Science Electronic Publishing*, 2005: 10~47
39. Aragie E A, Balie J. Supporting farmers and consumers under food price uncertainty: the role of price support policies. Conference Held September 23~26, AAAE, 2016
40. Gallagher P. The Effectiveness of Price Support Policy—Some Evidence for U. S. Corn Acreage Response. *Agricultural Economics Research*. 1978, 30(4) : 8~14
41. Kim K, Chavas J P. A Dynamic Analysis of the Effects of a Price Support Program on Price Dynamics and Price Volatility. *Journal of Agricultural & Resource Economics*, 2002, 27(2) : 495~514

42. Gallagher P. The grain sector of the European Community: policy formation ,price determination ,and implications for trade. *American Journal of Agricultural Economics*. 1988 ,70(4) : 767~778
43. Cummings R ,Rashid S ,Gulati A. Grain price stabilization experiences in Asia: What have we learned. *Food Policy* ,2006 ,31(4) : 302~312
44. Hayami Y ,Godo Y. Economics and Politics of Rice Policy in Japan: A Perspective on the Uruguay Round. *Nber Chapters* ,1995: 371~404
45. OECD. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*. Paris ,2014
46. Chand R. Minimum Support Price in Agriculture: Changing Requirements. *Economic & Political Weekly* ,2003 ,38(29) : 3027~3028
47. Baffes J. and J. Meerman. From Prices to Incomes: Agricultural Subsidization without Protection? . *World Bank Research Observer* ,1998 ,13(2) : 191~211
48. Téllez J ,Córdoba D. The 20th Century Transformation of U. S. Agriculture and Farm Policy. *Economic Information Bulletin* ,2005 ,124(124) : 7~17
49. Candel J J L ,Breeman G E ,Stiller S J ,et al. Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. *Food Policy* ,2014 ,44(1) : 47~58
50. Godo Y. Evaluation of Japanese Agricultural Policy Reforms Under the WTO Agreement on Agriculture. Conference Held August 18-24 , IAAE ,2012
51. Carolyn Dimitri ,AnneEfland ,and Neilson Conklin. The 20th Century Transformation of U. S. Agriculture and Farm Policy. *Economic Research Service* ,2005(3) : 1~14
52. Sckokai P ,Moro D. Modeling the Reforms of the Common Agricultural Policy for Arable Crops under Uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics* ,2006 ,88(1) : 43~56
53. Kimura S ,Anton J. Farm Income Stabilization and Risk Management: Some Lessons from AgriStability Program in Canada. Conference Held August 30 to September 2 ,EAAE ,2011
54. Glauber J W ,Westhoff P. The 2014 Farm Bill and the WTO. *American Journal of Agricultural Economics* ,2015(5) : 1~11
55. Chite R M. The 2014 farm bill(P. L. 113-79) : Summary and side-by-side. Washington: congressional research service. 2014
56. Branch S P ,Canada G O. Brazil Agriculture Policy Review. *Economic & Market Information* ,2005
57. 高 鸣 寇光涛. 何在中 . 中国稻谷收储制度改革研究: 新挑战与新思路 . *南京农业大学学报(社会科学版)* ,2018(5) : 131~137+159
58. 陈锡文 . 落实发展新理念 破解农业新难题 . *农业经济问题* ,2016(3) : 4~10
59. 谭砚文 杨重玉 陈丁薇 张培君 . 中国粮食市场调控政策的实施绩效与评价 . *农业经济问题* ,2014(5) : 87~98+112
60. 平力群 . 日本农业政策的转向: 从社会政策到产业政策 . *现代日本经济* ,2018(2) : 1~12
61. 徐田华 . 农产品价格形成机制改革的难点与对策 . *农业经济问题* ,2018(7) : 70~77
62. 谭砚文 曾华盛 . 美国农业目标价格补贴政策的演变及对中国的启示 . *农村经济* ,2015(9) : 125~129
63. 崔海霞 宗义湘 赵帮宏 . 欧盟农业绿色发展支持政策体系演进分析——基于 OECD 农业政策评估系统 . *农业经济问题* ,2018(5) : 130~142
64. 马 欣 田志宏 . 巴西农业支持政策分析与借鉴 . *经济问题探索* ,2015(3) : 14~18

Evolution and Enlightenment of Minimum Support Price Policy for Foreign Agricultural Products

TAN Yanwen ,MA Guoqun ,Yue Ruixue

Abstract: On the basis of reviewing domestic and foreign research literature ,this paper summarizes the implement background ,policy content ,policy effect and evolutionary trend of price support policies in various countries. The research shows that some countries have formulated and implemented minimum support price policies for solving the problems of agricultural products shortage and low income of farmers ,taking production costs and market prices as reference standards. This kind of policy has made brilliant achievement ,while it has also caused overproduction of food and distortion of market price. To a-

void some series of problems ,many countries began to implement direct income subsidies ,limited yield and fallow polices. In the process of reforming the price formation mechanism of agricultural products , China should absorb the experience of other countries ,range from coupling subsidy to decoupling and semi-decoupling subsidy to take advantage of “blue box” ,and release the policy space for non-product-specific AMS(Aggregate Measurement of Support) in “amber box” ,adjust the structure of agricultural production by limit production ,lie fallow and targeted direct subsidy ,and implement the measures ,such as agricultural insurance and government general services to protect farmers’ income and national food security.

Key words: Minimum support price; Implement background; Policy effects; Evolutionary trends

责任编辑: 吕新业