

赵 荣. 小麦最低收购价政策:逻辑机制与完善对策[J]. 江苏农业科学,2020,48(14):316-320.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.14.058

小麦最低收购价政策:逻辑机制与完善对策

赵 荣^{1,2}

(1. 滁州职业技术学院商学院,安徽滁州 239000; 2. 安徽农业大学经济管理学院,安徽合肥 230031)

摘要:“小麦最低收购价政策”(以下简称“政策”)是保障我国重要农产品有效供给、促进农民持续增收和健全粮食价格形成机制的重要调控手段。我国实行“政策”的成就有目共睹,但在一定程度上加剧国家财政负担,导致有效消费需求不足,并削弱市场机制在资源配置中的基础性作用。本文通过梳理小麦最低收购价制度的形成背景、作用机制及其发展弊端,提出通过加大收储制度和储备管理制度改革、加强“优质粮食工程”建设、提升法治化与制度化水平、增进基础设施与信息化建设等进一步增强政策效力的措施建议,为实现小麦产业高质量发展,助力乡村振兴与全面小康提供参考和依据。

关键词:小麦;最低收购价;政策;作用机制;收储制度

中图分类号: F323.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2020)14-0316-05

小麦作为人类赖以生存的粮食作物之一,具有重要的交换价值。我国小麦种植面积、产量、消费量和库存量均居世界前列,是国内关键性粮食种类,决定国家粮食生产安全^[1]。因此,在粮食储备与流通领域,小麦是不可忽视的重要组成部分^[2]。2020 年 1 月 2 日,中央一号文件出台,详细阐述了《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》,意见第十四条详细列举了“稳定粮食生产”的内容:调整完善稻谷、小麦最低收购价政策,稳定农民基本收益。由此营造了良好的小麦最低收购价政策完善背景。

众多关于粮食最低收购价相关制度的研究中,一部分学者按照定性和定量的方式对政策执行效果进行评估。例如,陈晓玲等详细研究了 2004—2010 年粮食最低收购价,肯定了粮食最低收购价政策提升农民收入、保证粮食产量稳定的积极作用,同时指出政策实施存在一定困难^[3]。李波剖析了国内农民收入层次并构建向量误差修正模型(vector model, VEC),指出农民收入、粮食价格、粮食产量三大因素的内在联系,较长阶段内粮食产量的提升依赖于价格的提高,粮食产量降低往往由农民收入降

低而决定^[4]。另一部分学者从“政策实施效果产生的影响”角度展开研究。郑风田等从生产者、消费者、粮食企业等多个角度研究该政策的福利影响,并指出:政策实施初级阶段获得了良好的社会反映、参与主体获得经济利益,国内外形势变革之下,生产者、粮食企业、社会总福利有所损失^[5]。张建杰以小麦为例,综合研究了不同时间与空间上粮食收购价相关制度的实施效果,包括粮食总生产量、结构与效率等内容,以动态与静态 2 种方式为工具,指出“政策”的托市效应相对显著,执行省区小麦各项指标攀升,而非执行省区会受到托市效益的溢出影响^[6]。然而,在全球化经济环境变革和贸易开放背景下,“政策”在一定程度上损害了粮食企业与政府的利益,使其陷入发展困境^[7-10]。本研究为解决“政策”实施过程中存在的问题,对其加以完善。本研究的创新之处在于对“政策”影响粮食安全机制进行论述,理清“政策”如何解决国家粮食安全,提供可行性优化建议。

1 小麦最低收购价政策的逻辑机制

1.1 “政策”形成机制

1.1.1 “政策”背景解析 2004 年 5 月,我国颁布的《关于进一步深化流通体制改革及意见》标志着我国全面放开粮食收购市场,随之执行粮食临时收储、最低收购保护价制度等政策合理控制粮食市场运行。同年我国取消了农业税缴纳制度,在资金上给予农业巨大帮助,打开国内“工业反哺农业”发展

收稿日期:2020-02-13

基金项目:安徽省高等学校人文社会科学研究重点项目(编号:SK2018A0876);安徽省质量工程项目(编号:2019kfk223);滁州职业技术学院重点教研项目(编号:2018JYXM005)。

作者简介:赵 荣(1972—),女,安徽滁州人,硕士,副教授,主要从事市场营销研究。E-mail:zhaorong7233@163.com。

局面。大力发展农业的调控措施实现了流通领域向生产领域、收入领域的拓展。政府在 2006 年正式出台小麦最低收购价政策,基于小麦主产区的划分,确定河北省、山东省、河南省、江苏省、安徽省、湖北省是此次政策实施的主要省份区域,以防止农民利益受损,调动种植积极性,保障价格稳定与粮食安全。“政策”内容如下:国家基于农民种植成本与收益、供求情况、国家财政承受能力、国际市场价格、宏观调控等因素确定最低收购价格,综合分析各因素与小麦最低收购价格间的关系,进一步得到

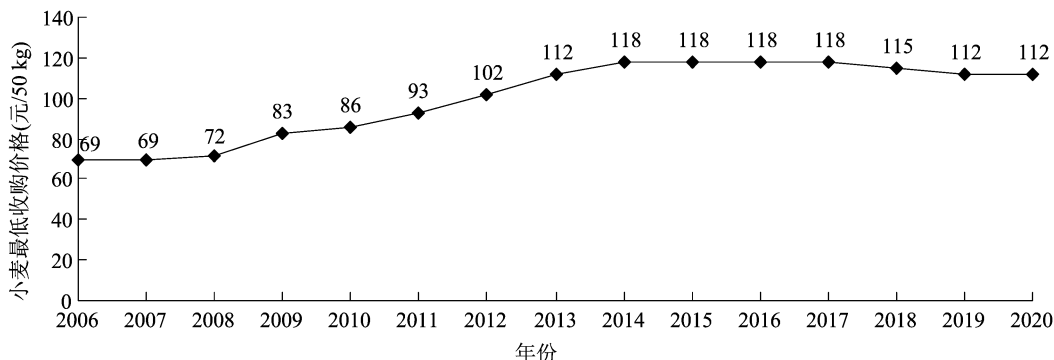


图1 2006—2020 年“政策”价格发展趋势

自 2006 年“政策”实施以来取得了显著成效。首先,有效保障了国家粮食安全,解决口粮问题。“政策”有效提升农民种粮的参与度,改变了粮食产量滑坡的局面,权威数据显示:截至 2015 年,我国小麦“十连增”的丰收成效形成了大规模小麦库存,合理的最低收购价格创造了粮食安全保障。其次,保障农民经济利益。农民销售小麦的渠道和价格得以保证,调动农民种植积极性,关键产区种植户净利润提升速度高于国内均值。最后,抑制小麦价格和市场波动局面。“政策”实施后将粮食主来源交付政府手中,以批发市场为载体完成粮食销售,满足了市场需求,有效避免了小麦价格的大幅度波动。

1.2 “政策”作用机制

归根结底,实施“政策”的原因是达到粮食安全的目的。研究引入小麦产量、小麦生产效率 2 个经济学变量,分析“政策”影响粮食安全机制以及“政策”实施的原因。由图 2 可知,“政策”影响粮食安全机制具体如下:(1)“政策”演进机制为农业政策目标—农业制度设计—粮食政策安排—粮价政策效应—下一阶段农业政策目标,由此可知,“政策”是动态变化的,由上一循环的农业政策目标、制度等因素作用产生。(2)“政策”影响粮食产量与粮食结构:国家公布执行“政策”可改变农民种植小麦的

目标价格^[11]。如果当年小麦销售单价小于制定的最低收购价格,国家则正式启用最低收购价格。政府以最低价格回收小麦时,以高信誉度的粮食企业为中介机构,保障“政策”有效实施。

1.1.2 “政策”执行成效 图 1 统计了我国 2006—2020 年小麦最低价格发展趋势(以混合小麦为例)。可知,2014—2017 年间混合小麦每 50 kg 最低价格为 118 元,是“政策”执行以来最高水平;2019 年、2020 年最低价格均保持在 112 元/50 kg。

行为与决策,调节当年的小麦产量;基于小麦对最低收购价格的反应程度的异质性,小麦产量与结构在“政策”干扰下发生变化。(3)“政策”对于优化农民种植小麦预期收益具有显著影响,增加小麦产量,但是这种依靠追加要素增产的模式极易引起生产效率的降低。(4)小麦产量、结构及生产效率的变化,将通过影响粮食数量安全与可持续安全改变粮食安全保障程度。粮食安全保障程度又会对下一期粮食收购价格政策的调整构成影响,最终形成一个完整的闭合回路。小麦产量(结构)与生产效率的变化以小麦数量安全、小麦可持续安全为介质影响小麦安全保障程度;而小麦安全保障程度对下一循环的小麦价格产生作用,由此形成一个闭环效应,即小麦最低收购价政策解决粮食安全问题的原因。

基于上述机制结合我国国情分析实施小麦最低收购价政策的作用机制。在 2004 年我国农业政策与制度的一系列变革下,实现了持续增产的发展局面,其中 2004—2006 年粮食增产效果显著。农业粮食增产保障了国民对粮食的需求,但是粮食持续增产将暴露谷贱伤农的缺陷,粮食丰收意味着未来种植粮食价格的跌落,严重削弱农民种植小麦的积极性,未来的小麦种植将陷入“增产—消极种植—减

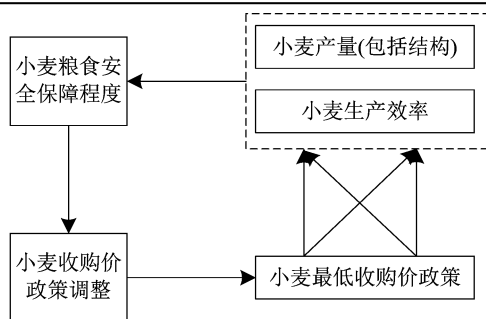


图2 小麦最低收购价政策影响粮食安全机制

产”的趋势,最终导致小麦市场供应量不足,破坏市场稳定、打破粮食储备平衡^[12]。由此可以看出,小麦增收引起的价格下行是导致小麦减产的主要原因。针对这种情况,政府在2006年正式出台小麦最低收购价政策。

2 小麦最低收购价政策的制度性不足

2.1 降低市场分配社会资源的有效性

我国实施“政策”的10余年间,形成国家规定的小麦最低价格是市场上小麦最高价格的局面,托市收购比重大幅度增加,导致近年来的国内小麦销售市场由“政策”主导发展,市场发挥作用的空間受限,由于市场机制作用无法正常发挥导致国家财政负担上升。小麦作为粮食是一种特殊的商品,其价格规律变化不能有效主导国民对于小麦需求量的变化。

2.2 引致粮食消费的有效需求不足

“政策”增加了政府对于小麦市场的干预程度,市场调节小麦价格的能力极大削弱。政策实施后保障了农民种植的积极性,我国小麦产量连年增产,经过数年的积累,导致国家小麦库存量远远超过国内居民的需求量。在此环境下,粮食市场的正常流通遭到威胁,接连出现粮食走私、粮食企业生产投入增加等负面影响。

2.3 加剧国家财政的制度性成本

小麦最低收购价政策实施主要费用均由政府承担,包括政府托市收购与存储费用、政府收购小麦期间产生的费用^[13]。不同国际市场环境背景下,我国实行的小麦最低收购价政策产生差异性效果,政策执行的初级阶段,获益者是小麦的生产者与消费者,国外小麦价格较高的情况下,国内粮食加工企业受干扰程度较低;然而随着国内外粮食价格的更新,出现国内外价格倒挂现象,导致粮食价格企业的生产投入增加,同时保障生产方与粮食加工企业的双方利益,会导致粮食企业发展受阻,政府面

临巨大的财政负担。分析小麦托市收购与存储支出项目可知,小麦收储期间产生的费用较大,可通过科学化管理的方式一定程度上降低不必要的小麦收储费用损失。

3 小麦最低收购价政策的完善措施

面对“政策”制度性不足,结合国家粮食安全战略目标分析其未来趋势:“政策”需要继续执行,目前不存在取消执行的可能性,所以亟需完善其不足之处,本研究提出增强政策效力的措施建议,详述如下。

3.1 改革小麦收储制度和储备管理制度

3.1.1 小麦收储制度改革 我国粮食收储制度改革初见成效,但仅体现在玉米种植领域,小麦的收储制度仍需进一步完善,期望构建一个具有市场活力、资源布局科学、市场竞争有序的小麦供应流通链条。须从以下方面实现小麦收储制度改革:首先,采用多元化手段保障小麦种植户的基本利益,例如提升对小麦种植户的经济补贴,该方法最为直接有效;积极普及科学种植知识与科技化种植方式,通过科学种植的方式调动种植户的积极性、提升小麦种植年产量。其次,小麦宏观调控措施要以市场的变化为依据。在市场主导调节小麦流通的背景下,政府须要加强制度创新力度,综合使用创新性手段规划良好的市场氛围,重点发挥市场在小麦收储中的信息引导功能。最后,以顶层设计视角提升国家粮食行政管理力度。国家粮食行政管理部门是负责实施粮食收储制度细节的部门,为助力小麦市场有效运作,必须对开放性粮食流通市场加以监管与调控,防止开放性市场环境下对小麦收储工作的不重视倾向。

3.1.2 储备管理制度改革 “政策”实行过程中的储备管理制度改革主要集中在储备结构优化方面。首先,要优化小麦储备的品质结构:采用严苛的标准把控小麦储备质量,防止霉素超标的小麦进入储备环节,提升优质小麦存储比重。其次,优化小麦储备的区域结构:小麦存储的区域确定要考虑轮入、轮出、运输、加工的便利性以及灾害易发性等因素,小麦储备区域尽量以主要销售区域为主,减少粮食重复运输产生的成本投入。最后,要重视优化原粮与成品粮结构:成品粮存储利于直接投放市场、对于应急使用的意义重大,相比原粮的存储优势显著,因此要合理增加成品粮储备比重,开创崭新的成品粮储备形式。

3.2 加强“优质粮食工程”建设

优化小麦收储质量是减少“政策”支出的直接方式,有效降低了劣质小麦收购的资金损失。建设小麦存储的“优质粮食工程”途径规划具体如下:(1)打造专业化、社会化水准的小麦产后服务体系。国家粮食部门可通过优化企业技术、统筹资金、建设烘干中心的方式整合运用现有粮食工程建设资源,对已有粮食服务设施进行完善。通过健全农业社会化服务体系、引导国有与民营粮食企业积极参与的方式积极探索创新,全力构建“优质粮食工程”建设服务体系。(2)完善粮食质量安全检验机制。构建的小麦粮食监测体系须要配备完善的检测设备以符合监测需求;循序渐进形成一套兼具生产、收储、加工、运输、销售功能的粮食加工产品溯源机制,积极引用物联网技术增强小麦溯源的精准度;重视小麦质量监测、品质监督、食品安全监管等信息采集工作,切实增强粮食质量监督与管理力度。(3)将“中国好粮油”活动落到实处。粮油企业积极实现产业升级,主要思路是辅助粮食企业延伸粮油加工产业链,形成“生产—收购—存储—销售”为一体的经营模式,助力“优质粮食工程”建设;政府要积极培育粮油典范龙头企业,重新组合大规模的粮油企业、推进企业优质兼并、促成粮油企业良好战略合作,粮油企业要积极吸纳资金投入,通过集群发展的形式构建规模性粮油生产基地,优化粮油企业的自身实力与国际竞争力;最后要实时更新标准“优质粮食工程”体系,为生产优质粮油提供参考与约束。

3.3 提高小麦管理与存储的法治化与制度化水平

国内关于粮食储备领域的规范主要表现为“行政管理层面的规章制度”和“有关粮食管理部门的相关规定”,缺少粮食储备的相关立法。总体而言,我国粮食储备法律体制与现行的粮食储备局面悬殊较大,存在可行性差、威慑力缺乏等特征。一旦出现粮食储备与管理问题,相关个体与粮食企业受到的处罚力度较小,形成一定的粮食管理法律漏洞。因此,须要以“建立健全粮食管理法律法规”“强化粮食存储考核力度”为契机,提高小麦管理与存储的法治化与制度化水平。

在立法修规层面,首先要制定并完善粮食储备单行法,为粮食储备以及相关管理措施提供法律依据。其次在粮食储备立法对象中增加农业企业,拓展粮食储备立法的宽度与广度,弥补立法片面化的缺点。再次要注重粮食储备入库出库的质量与安

全问题,在立法中增加该方面的相关法律约束^[14]。以上小麦管理与存储立法修规层面的构思中,在粮食储备管理体系中增加农业生产企业的管理是粮食管理体制的一项重大突破,该制度彰显了粮食储备立法的时代性与先进性,与农业产业化经营目标存在共同点,是降低粮食存储领域资金消耗的可行性方式,也是高效实施农业资金补贴政策法律依据与根基。

在强化考核层面,国家粮食储备考核将从“省长责任”与“库存大清查”2个方向展开。在国务院的统一部署与领导下,顺利实现“粮食安全省长责任制”年度审查活动,在国家发展和改革委员会、国家粮食和物资储备局等多方协作下实现粮食储备考核层面的制度革新,将粮食储备立法提升一个水平,也是小麦收储法治化制度化的体现。在未来的小麦储备管理中,需要继续强化考核制度,保障考核机制的公正性与公平性,引导国家粮食安全工作顺利开展。

构建科学的粮食储备法律体系要从不同层次循序渐近地展开研究,除注重完备性、系统性以外,还需兼顾其开放性。开放性是指与其他国家的交流合作,积极借鉴国际先进有效的粮食规范规则,合理鼓励企业到国际市场发展、拓展宣传与销售领域,有序参与国际粮食企业竞争,提升自身粮食生产储备实力的同时优化国际竞争力,从根本上实现国家粮食安全保护。

3.4 推进小麦储备基础设施与信息化建设

大力建设小麦储备基础设施,增强储备设施信息化水平是提高小麦收储效率,降低收储财政支出,完善“政策”的有效途径。因此,要求构建物资储备体系(该体系管理要全国内达成一致,集中管理),拟定具有可行性的发展规划,将高水平信息技术应用于小麦存储基地建设与管理中,快速建成具有应急保障功能、满足储备管理标准的基础性存储设施网络。

3.4.1 建立国家物资储备体系 我国2018年召开的中共十九届三中全会已经通过了构建统一的国家物资储备体系的决议,开始着手组建国家粮食与物资储备局,并重点整合优化储备部门的相关职责。政府储备是我国物资储备的主要形式,物资储备体系构建带有显著的行政色彩,但是行政色彩与我国国情下的市场经济环境不相适应,导致市场运作手段发挥不彻底、收储轮换机制构建不完善等缺

点日益暴露。针对这种情况必须对小麦储备运作体系与机制加以更新与优化,确保国家储备体系在小麦最低收购价政策实施中发挥积极作用,可尝试从如下角度开展推动工作:(1)政府与市场的作用要联合发挥、合理运用,在实践中尝试小麦储备设施多元化、执行政府购买服务等手段,减少政府储备持有成本;(2)将安全预警监测与评估功能建设提上日程,以精准的方式实施物资储备措施;(3)重点关注小麦储备绩效与储备政策的评估,有针对性地拟定小麦储备政策与系列保障措施;(4)从小麦储备的收储、轮换等重点环节入手,综合考虑重点环节的实施关键,努力构建涉及小麦储备需求形成机制、应急反应机制、政府临时储备的触发与退出机制。

3.4.2 深入推进小麦储备基础设施的信息化建设

信息时代,推进小麦储备基础设施必须将多元化信息技术渗透在粮食储备的各个环节,不断提升小麦储备的智能化与科学化。信息技术在小麦储备中的关键性应用形式如下:(1)库存粮食识别代码。代码记录小麦进入仓库的流通信息,向加工与销售环节提供数据资源。识别代码可快速掌握库存信息、精准溯源小麦储备、有效采集小麦流通信息。(2)智能化出入库系统。系统有效识别出入库粮食的车牌信息,以车牌信息为依据完成小麦出库与入库、小麦品质化验,数据存储后方便系统各个环节使用,减少不必要的交接工作。(3)信息化粮情监测与控制平台。平台集成温度测量系统、气体检测系统等多种监控方式,打破以往碎片式仓储管理模式,在集成式功能平台统一管理小麦存储事宜,有效利用碎片化时间。(4)粮食存储信息管控与决策平台。该平台基于大数据技术搭建完成,集成粮情基础数据库、粮情预测预警模型、专家诊断模型等技术性模型,支持远程粮情管控与决策;云平台可综合考虑区域、仓型、品种、质量等因素制定仓储应急方案,是解决小麦储备问题的可靠性手段。小麦储备基础设施的信息化手段获取的仓储数据更能真实、客观地体现小麦储备管理的实际情况^[15],实现粮食储备管理信息对称。从长远发展考虑,增强小麦储备基础设施的信息化水平提升了粮食储备管控效率,加倍优化粮食市场的监管能力。

4 结论

政府干预政策是调节粮食市场的有效手段,

“政策”对于调节小麦销售价格大尺度浮动、保障种植户积极性功效卓著。然而,“政策”执行过程中逐渐暴露不足之处,一定程度上削弱市场机制的资源配置效率、引致粮食消费的有效需求不足,加剧国家财政的制度性成本。本研究从改革小麦收储制度、提升小麦收储质量、增强收储管理信息化水平等角度,试图降低小麦收储开支,缓解小麦存储量与需求量间的矛盾,为构建科学可行的粮食收储机制与政策体系提供依据,保障小麦种植户收益,助力我国小麦产业长足发展。

参考文献:

- [1] 钱煜昊,曹宝明,武舜臣. 中国粮食购销体制演变历程分析(1949—2019)——基于制度变迁中的主体权责转移视角[J]. 中国农村观察,2019(4):2-17.
- [2] 彭长生,王全忠,李光泗,等. 稻谷最低收购价调整预期对农户生产行为的影响——基于修正的 Nerlove 模型的实证研究[J]. 中国农村经济,2019(7):51-69.
- [3] 陈晓玲,产颖. 对实行粮食最低收购价政策的效果评析[J]. 对外经贸,2011(4):103-105.
- [4] 李波. 粮食产量、粮食价格和农民收入的实证分析——基于VEC模型[J]. 当代经济,2011(22):89-93.
- [5] 郑风田,普冀喆. 我国粮食最低收购价政策的社会福利影响分析——以小麦为例[J]. 价格理论与实践,2015(9):23-26.
- [6] 张建杰. 对粮食最低收购价政策效果的评价[J]. 经济经纬,2013(5):19-24.
- [7] 方兰,朱荣花. 我国粮食安全的进出口效应分析[J]. 江苏农业科学,2019,47(7):342-346.
- [8] 王新华,周聪. 我国粮食进出口贸易对国内粮食价格的影响——基于粮食整体和粮食分作物视角的实证分析[J]. 江苏农业科学,2016,44(12):544-548.
- [9] 孙致. 贸易开放背景下国际小麦贸易市场势力实证分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(4):1-14,169.
- [10] Kim S, Moon S. A risk map of markups: why we observe mixed behaviors of markups[J]. Journal of Economics and Management Strategy,2017,26(2):529-553.
- [11] 张瑞娟,高芸. 国内外小麦价格联动关系研究[J]. 价格理论与实践,2016(7):112-115.
- [12] 周静,曾福生. “变或不变”:粮食最低收购价下调对稻作大户种植结构调整行为研究[J]. 农业经济问题,2019(3):27-36.
- [13] 兰录平. 我国粮食最低收购价政策的效应和问题及完善建议[J]. 农业现代化研究,2013,34(5):513-517.
- [14] 骆庆国. 论粮食储备的法律规制[J]. 中国流通经济,2017,31(2):122-128.
- [15] 蒋和平,朱福守. 我国粮食储备管理现状和政策建议[J]. 中国农业科技导报,2015,17(6):8-14.