

黑龙江省大豆目标价格政策实施效果评价

刘明星,杨树果,李晗维

(黑龙江八一农垦大学 经济管理学院,黑龙江 大庆 163319)

摘要:为了解大豆目标价格政策实施的过程和关键环节落实情况,通过对大豆主产区黑龙江省主要大豆种植地区进行实地调研,探讨了目标价格补贴政策实施后所带来的积极效应和在实施过程中所出现的各种问题及其对政策效用发挥产生的影响。在此基础上提出一些政策建议,从而进一步完善大豆目标价格政策,提高政策的科学性、有效性。

关键词:目标价格;补贴政策;黑龙江省;政策效果

中图分类号:F323.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-2767(2018)01-0137-04 DOI:10.11942/j.issn1002-2767.2018.01.0137

黑龙江省是我国大豆的主产区之一,大豆在我国的粮食体系中占有举足轻重的地位^[1],由于近些年受国际宏观经济不景气以及国内经济下行压力增大的影响,黑龙江省乃至全国的大豆种植业受到冲击,原有的政策体系暴露出很多弊端,大豆产业发展困难重重。2014年,中央发布一号文件,决定在黑龙江、吉林、辽宁三省以及内蒙古自治区启动大豆目标价格补贴试点,大豆目标价格补贴政策在黑龙江省已经历了一个完整的实施周期^[2],通过对黑龙江省大豆目标价格政策实施情况调查发现,政策所带来的效果显著,黑龙江省大豆种植面积、补贴效率等均有所提高,农户的基本收益得到了切实的保障,刺激了农户的生产积极性。但是,政策在目标价格的制定、补贴成本、补贴方式以及政策宣传等方面仍存在着局限性,因此要完善各项配套政策措施,提高大豆目标价格政策的系统性和协调性,充分发挥其政策效应。

1 大豆目标价格补贴政策实施的背景

2008年国际经济危机爆发,由于受到经济危机的影响,我国粮食市场中的大豆、玉米等农产品价格开始呈下降趋势,国家为提高产量、稳住价格,着手对北方的大豆、玉米等农产品实施临时存储收购政策,此政策的实施在当时有效地调动了农户积极性,使大豆产量大幅度提高,农户大幅度增收、大豆市场的调控能力加强,对大豆市场的稳

定起到了关键的作用。事实上在执行政策的后期也逐渐显现出一系列的问题与矛盾,特别是在经济环境出现重大变化的情况下,临时存储收购政策面临着严峻的挑战^[3]。

在新时期、新背景下,我国必须深化对现有农产品大豆市场价格机制的改革,与新变化、新情况相适应。大豆目标价格制度应时而至、应唤而出。

2 大豆目标价格补贴政策的内容

目标价格补贴政策最早起源于美国,是欧美等发达国家重要的农业政策^[4],期间也经历了多次改革和完善,其体系在欧美等国家已相当成熟,但我国目标价格补贴政策体系刚刚建立,各项配套措施不尽完善,所以完善目标价格补贴政策体系是当务之急。

新时期我国为深化粮食市场机制改革,确保国家粮食安全和农户持续稳定增收,解决国内粮食市场面临的严峻形势,剔除现有政策的弊端,于2014年中央一号文件中明确提出:“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,切实保证农户收益”;国家决定在东北三省和内蒙古自治区建立大豆目标价格补贴试点。

推进实施大豆目标价格补贴政策,有利于减少政府对价格机制的干预,有利于使“看的见的手”在资源配置中起到决定性的作用,这是今后我国农产品补贴政策调整的主要方向。

我国大豆目标价格补贴政策主要内容是明确补贴对象、制定目标价格、采集与确定市场价格、选择适合的补贴方式、管理与发放补贴资金及时间。

收稿日期:2017-11-05

基金项目:2015年国家级大学生创新训练资助项目(201510223002)

第一作者简介:刘明星(1995-),男,黑龙江省肇源县人,在读学士,从事财务管理学研究。E-mail:byndlmx@163.com。

通讯作者:杨树果(1977-),女,黑龙江省五常市人,博士,副教授,从事农业经济理论与政策研究。E-mail:rhwysg@163.com。

3 黑龙江省实施大豆目标价格补贴政策带来的效果

为提高大豆种植面积,提高大豆产量,我国实施了一系列有利于大豆产业发展的惠农、支农政策。大豆目标价格补贴政策正是在此背景下得以实施,该政策的出台使大豆价格交予市场调节,充分发挥市场的决定性作用,减少政府对市场的干预,平衡了大豆与其它作物预期收益之间的偏差,大豆目标价格补贴政策的出台有利于完善农产品价格补贴机制,有利于黑龙江省农业进入“农业经济发展新常态”。

3.1 种植面积大幅度增加

在黑龙江省大豆与玉米作为同季节粮食作物,预期收益具有可比性,通常农户在种植前会对两种作物的预期收益进行对比,哪种作物预期收益好,就种哪种作物,从 2013 年黑龙江省大豆和玉米的预期收益来看,大豆对玉米的收益比严重扭曲,玉米的单位面积产值要比大豆的单位面积产值高出近 2 倍。由表 1 可知,2013 年黑龙江省

大豆种植面积为 243.0 万 hm^2 ,平均收益为 9 109.95 元 $\cdot\text{hm}^{-2}$,玉米的种植面积为 544.8 万 hm^2 ,平均收益为 15 269.25 元 $\cdot\text{hm}^{-2}$,2014 年大豆种植面积为 257.7 万 hm^2 ,平均收益 10 217.70 元 $\cdot\text{hm}^{-2}$,玉米的种植面积为 544.0 万 hm^2 ,平均收益为 16 380.90 元 $\cdot\text{hm}^{-2}$,2015 年黑龙江省大豆种植面积 235.5 万 hm^2 ,玉米种植面积为 772.0 万 hm^2 ,但在大豆目标价格政策和玉米种植结构调整政策的影响下,2016 年黑龙江省大豆种植面积达到 321.5 万 hm^2 ,比 2015 年增长了约 86 万 hm^2 ,而 2016 年黑龙江省玉米种植面积 644.1 万 hm^2 ,比 2015 年减少约 128 万 hm^2 。照此趋势,黑龙江省大豆种植面积正在恢复性增长。在大豆主产区黑河市,2014 年大豆种植面积为 70.6 万 hm^2 ,2015 年大豆种植面积下降,仅为 64.3 万 hm^2 ,但 2016 年种植面积大幅度增加,从黑河市农委了解到大豆种植面积达到 87.3 万 hm^2 ,说明大豆目标价格补贴政策给予大豆种植农户一定的信心。

表 1 2013-2015 年黑龙江省大豆、玉米种植面积及成本效益分析
Table 1 Planting area and cost benefit analysis of soybean, corn of Heilongjiang province in 2013-2015

项目 Items	2013		2014		2015		2016	
	大豆 Soybean	玉米 Corn	大豆 Soybean	玉米 Corn	大豆 Soybean	玉米 Corn	大豆 Soybean	玉米 Corn
种植面积/万 hm^2 Planting area	243.0	544.8	257.7	544.0	235.5	772.0	321.5	644.1
产值/(元 $\cdot\text{hm}^{-2}$) Output value	9109.95	15269.25	10217.70	16380.90	7948.20	13116.00	6157.20	7870.35
总成本/(元 $\cdot\text{hm}^{-2}$) Total cost	9489.60	13007.85	9753.00	13331.40	10013.85	13477.80	10056.75	13548.75
净利润/(元 $\cdot\text{hm}^{-2}$) Net profit	-379.65	2261.40	464.70	3049.50	-2065.65	-361.80	-3899.55	-5678.40
补贴/(元 $\cdot\text{hm}^{-2}$) Subsidy	0	0	907.50	0	1963.05	0	1178.70	2250.00

数据来源:全国农产品成本收益资料汇编。
Data source: compilation of national agricultural product cost and income data.

3.2 补贴合理、效率提高

由于大豆目标价格根据市场价格等有关因素一年一制定,以“大豆生产成本+预期收益=大豆目标价格”为主要依据^[5],使大豆在生产成本得到补偿的基础之上,同时确保了农户较为合理的收益,并在春种前向农户公布,这种制定价格的方法使农户在播种前知道确切的价格,根据价格和生产成本就可测算预期收益,从而引导农户进行合

理种植^[6]。根据政策的要求,在启动大豆目标价格补贴后,于次年 5 月份通过补贴资金专用账户通过市、县、乡三级财政部门将补贴款通过“一折或一卡”的方式直接发放给大豆实际种植者。从省物价局获悉,黑龙江省 2014 年补贴标准为 907.50 元 $\cdot\text{hm}^{-2}$;2015 年黑龙江大豆目标补贴标准为 1 963.05 元 $\cdot\text{hm}^{-2}$,补贴资金比 2014 年翻了一番。大豆目标价格补贴使农户实实在在的直

得到了补贴资金,提高了补贴效率。

4 黑龙江省实施大豆目标价格补贴政策存在的问题

任何政策都是需要不断完善的,目标价格改革虽然取得了一定的成效,但目标价格补贴政策仍存在一些亟待解决的问题。

4.1 目标价格不尽合理

由于受多方因素影响,制定合理的目标价格区间是核心问题,目标价格制定得过高会增加财政负担,不利于市场调节,但目标价格定得过低,农户收益受到影响,将直接降低农户种植大豆的积极性,因此,合理制定目标价格显得尤为重要。以大庆市为例,2014 年大豆产量约 $2\,250\text{ kg}\cdot\text{hm}^2$,市场价格 $3.6\text{ 元}\cdot\text{kg}^{-1}$,成本约 $6\,000.0\text{ 元}\cdot\text{hm}^2$,纯收入为 $2\,100.0\text{ 元}\cdot\text{hm}^2$,再加上 $907.5\text{ 元}\cdot\text{hm}^2$ 的价格补贴,收入 $3\,007.5\text{ 元}\cdot\text{hm}^2$,远低于玉米的 $6\,000\text{ 元}\cdot\text{hm}^2$ 的经济收益和水稻 $15\,000\text{ 元}\cdot\text{hm}^2$ 的经济收益,显然目标价格补贴水平较低,影响农户的种植积极性。

4.2 种植规模分散,补贴成本增加

根据了解,黑龙江省总体大豆种植区域较为分散,以小规模种植为主,除垦区的大豆种植规模相对集中、机械化程度较高以外,省内其它地区的种植规模较小,相对分散且机械化程度较低。大豆目标价格补贴的依据是大豆的种植面积,虽然种植分散、经营规模小,但也要进行勘察、统计,给予补贴,工作量加大,致使有关部门工作人员的积极性降低,核查种植面积的困难大大增加,数据的及时性和真实性难以保证,增加了补贴成本。

4.3 承包地流转成本增加

大豆目标价格补贴的发放对象应为大豆的合法实际种植面积的实际种植者。但在实施过程中配套政策不全面,实施过程缺少有效的监管,当承包方得知受让方种植大豆会得到补贴使收益增加后,逐渐“水涨船高”,抬高耕地租金,导致大豆的种植成本增加,补贴资金实际被摊薄,实际发放到农户手中已经很“少”。因此在某种程度上,大豆目标价格补贴政策得利多的不是大豆种植者,而是土地出让方。长此以往难以实现提高大豆产量的预期效果。

4.4 补贴方式不合理

黑龙江省规定大豆目标价格补贴的依据是种植面积,虽然这样做有一定的合理性,但并未考虑到单产的差异性,黑龙江省位于中温带,各产区所

处的积温带不同,产量就会有所不同,据了解 2015 年单产高的地区约 $2\,437.5\text{ kg}\cdot\text{hm}^2$,低的地区仅约 $1\,500\text{ kg}\cdot\text{hm}^2$,如果按这种方式补贴,单产高的种植农户与单产低的种植农户所得的补贴是一样的,难以鼓励大豆种植转向优势地区,与此同时还易引起大豆单产高的地区毁林毁草种植大豆的问题发生^[7]。

4.5 预期收益实现不明显

由于我国大豆的进口量不断增加及对外依存度不断增大,2016 年我国大豆进口量高达 $8\,700\text{ 万 t}$,对外依存度高达 87% ^[8],国产大豆与进口大豆的价格相比,缺少价格优势和品牌优势,导致市场主体更加青睐进口大豆,使得进口大豆挤占国内市场,国产大豆销售不畅,部分农户出现大豆库存过剩,只是仅仅得到了补贴资金,预期收益并没有实现,再者农户不善于拓宽市场销路,获取有效信息的途径单一,对政策依赖过度,错失销售良机。

4.6 政策宣传不深入

在针对农户的采访中,农户表示政策宣传不到位^[9],并没有做到入户宣传、入户指导和组织针对农户的政策宣讲会。大部分农户并不知道目标价格补贴从何而来,与临时收储政策的区别是什么,有很多农户认为临时收储政策方便,且补贴手续简单,使得大部分农户对大豆目标价格补贴政策普遍缺乏了解,甚至产生误解^[10],很多农户对政策持观望态度,甚至少数农户弄不清 $4.8\text{ 元}\cdot\text{kg}^{-1}$ 到底是目标价格还是市场销售价格,误以为目标价格补贴政策与临时收储政策是一回事。

5 健全大豆目标价格补贴政策的建议

5.1 完善目标价格机制,提高价格水平

我国已经进入农业高成本生产时代^[11],农资物价大幅度上涨,农业基础设施不完善,大豆的种植成本逐渐提高,大豆的生产成本和经济收益对制定大豆目标价格就显得尤为重要。因此,要加大农业科学技术的投入,发展规模化、集约型种植模式,完善农用水利基础设施,降低种植成本;建立和完善综合农业信息专业化平台,各地区要把大豆市场价格监测日常化,时时监测大豆的单产、总产量以及各类农资价格等相关指标的监测与预测,为科学合理制定大豆目标价格提供参考依据。

5.2 完善承包土地流转制度

由于土地流转都是一纸合约,没有信息系统对其进行记录,所以搭建土地流转平台,使农户之间的土地流转公开化、透明化,同时出台相关的政

策规范承包土地流转租金,制定租金合理区间,使土地受让方与承包方的利益不发生冲突,让农户真正受益。

5.3 合理调整补贴方式

补贴方式的选择根据地区平均单产与种植面积相结合来确定。实行差异化补贴,设置补贴底线,将大豆的种植农户分为规模化种植大户与分散经营小户,分类方法主要依据当地的耕地实际面积而定,补贴政策要倾向于种植大户,既可以使补贴达到高产农户的预期,引导规模化、集约化种植,又可以解决种植小户补贴操作成本高的问题。

5.4 产学研用协同发展

虽然我国在大豆科研方面取得了一定的成就,但与农业发达的美国相比依然相形见绌,我国在大豆育种科研资金上投入不足,科研手段落后是个不争的事实。应增强意识,加大对农业领域科研资金的投入和支持政策,特别是大豆科研资金的投入,充分利用黑龙江省独特的农业资源优势,利用省内农业科研系统和农业院校的科研力量,改良大豆品种,培育高产优质品种,提高单产、出油率,充分发挥非转基因大豆的优势,提升我国大豆的市场竞争力,打开大豆销路。

5.5 加强政策宣传力度

目标价格政策的直接受益者是农户,只有农户真正领会政策的内容、运作方式和实施细则,切实利用政策、采取针对性的措施提高种植收益,才能充分发挥政策的有效性^[12]。因此,要完善大豆目标价格补贴政策的推广与宣传,加大宣传力度,通过农户容易接受的方式进行宣传,召集村民开展政策宣讲会,并发放宣传讲解资料。

5.6 强化监管检查力度

加强对大豆目标价格补贴全过程中各个环节

的监管力度,制定相应的政策法规以保证各个环节公开化、透明化,要着重监督大豆种植面积的核实和补贴资金发放这两个关键环节,保证大豆目标价格补贴的准确性和公平性。对农户的大豆种植面积或产量等补贴基数及具体补贴标准、补贴数额等补贴信息^[13],应分别在村委会进行公示,加大补贴透明度,确保把大豆目标价格补贴政策落到实处。

参考文献:

- [1] 冯晓,张来武. 黑龙江大豆产业发展战略研究[M]. 北京:科学出版社,2011(6):1-15.
- [2] 陈菲菲,石李陪,刘乐. 大豆目标价格补贴政策效果评价[J]. 中国物价,2016(8):63-66.
- [3] 程国强. 为什么要探索建立农产品目标价格制度[J]. 农经,2014(4):10.
- [4] 詹琳,蒋和平. 粮食目标价格制度改革的困局与突破[J]. 农业经济问题,2015(2):14-20.
- [5] 孟丽. 关于我国实行大豆目标价格政策的探讨[J]. 中国畜牧杂志,2014,50(10):3-6.
- [6] 闫立萍,孙贵荒. 辽宁省大豆目标价格补贴的调研[J]. 农业经济,2016(1):130-131.
- [7] 程继斌. 大豆目标价格补贴政策存在问题及建议[EB/OL]. (2016-6-17) [2017-12-5]. http://zbj.c. mof. gov. cn/mofhome/mof/zhengwuxinxi/diaochayanjiu/201606/t20160617_2329277. htm.
- [8] 肖琴,李建平,刘冬梅. 转基因大豆冲击下的中国大豆产业发展对策[J]. 中国科技论坛,2015(6):137-141.
- [9] 王文涛,张秋龙,聂挺. 大豆目标价格补贴试点政策评价及完善措施[J]. 经济理论与实践,2015(7):28-30.
- [10] 刘慧,秦富等. 大豆目标价格改革试点进展情况的个案研究[J]. 经济纵横,2016(2):75-77.
- [11] 王双进. 我国实施粮食目标价格制度探究[J]. 经济理论与实践,2014(8):14-16.
- [12] 王萍,孙明明,李智媛,等. 农户对大豆目标价格政策的认知探析[J]. 大豆科学,2015,34(5):915-917.
- [13] 张鹏,张传海. 关于实施大豆目标价格补贴的政策建议[J]. 当代农村财经,2015(2):55-58.

Effect Evaluation of Target Price Policy of Soybean in Heilongjiang Province

LIU Ming-xing, YANG Shu-guo, LI Han-wei

(College of Economics and Management, Heilongjiang Bayi Agricultural University, Daqing, Heilongjiang 163319)

Abstract: In order to understand the implementation of the soybean target price policy and key links, the field investigation was carried out on the main soybean producing areas in Heilongjiang province. The positive effects brought by the implementation of target price subsidy policy, the various problems in the implementation process, and the impact on policy effectiveness were discussed. On this basis, some policy suggestions were put forward to further improve the target price policy of soybean, and improve the scientificity and effectiveness of the policy.

Keywords: target price; subsidy policy; Heilongjiang province; policy effect