

# 理性看待国内外粮价倒挂局面



陈锡文

中央农村工作领导小组副组长兼办公室主任、中央财经领导小组办公室副主任

当下,社会各界对粮食问题的关注聚焦于两个方面:一是一段时间以来,中国国内的粮食价格明显高于国际市场,出现了国内外粮价倒挂的局面。二是正在推进的粮食价格形成机制改革,是否会影响农民的收入。

当前中国国内的粮价确实明显高于国际市场。从1-9月份的平均价格看,我国小麦批发价比关税配额内进口到岸完税的国外小麦成本价大约高出37%,大米价高出42%,玉米价高出51%。

这一情形是在2012年以后出现的。原因何在?主要是为了保护农民利益,近些年来政府持续提高

粮食收购的最低收购价和玉米、大豆的临时收储价。今年执行的仍是2014年定的价格。而2014年的价格和2011年相比,国内的最低收购价,早籼稻提高了32%,中晚籼稻提高了29%,粳稻提高了21%,玉米和大豆的临时收储价分别提高了13%和20%。这就不难看出,国内外的价差要明显大于国内内定价的幅度。由此可见,不完全是由国内粮价上涨才出现如此大的差价,必定有其他原因。

其他原因是什么呢?主要有三方面:一是2011年以来,国际粮价大幅度下跌。2008年秋冬爆发全球金融危机后,世界各国基本都采取了强有力的财政和金融刺激政策,大量货币的供给之下,出现了一轮普遍的通货膨胀,于是像粮食这样的大宗商品等都受到了很大影响,价格明显提高。但以后的全球经济复苏非常缓慢,于是又出现了一轮新的紧缩,大宗商品的价格明显下挫,粮食价格也是如此。与2011、2012年时的国际粮价最高点相比,目前的国际市场粮价下跌了40%到50%。可以说,国内粮价高于国际市场粮价的最主要原因是国际粮价的大幅度下跌。二是中国汇率改革以来,人民币兑美元的汇率不断上升。目前,人民币兑美元的汇率至少已上涨25%。这意味着以美元结算的农产品折算成人民币以后,在中国市场上的价格将下降25%左右。因此,人民币的汇率变化将明显影响到国内外粮食

的差价。三是最近一两年国际能源价格暴跌,导致国际海运价格暴跌。粮食是大宗商品,国际贸易基本依靠海运。2008年,从美国墨西哥湾运到中国广州黄埔港的运价是135-138美元/吨。到2015年9月,这个价格下跌到32美元。由于汇率变化和海运价格的变化,影响到进口粮食的价格每吨至少比2011年之前下降了1000元以上。

尽管国内外粮食差价形成的原因复杂,但必须努力提高中国农业的竞争力,这是没有疑问的。因此要进行粮食价格形成机制、粮食补贴政策、粮食收储制度的改革。这些改革有的已出台。比如对新疆的棉花、东北和内蒙古地区的大豆,正在进行目标价格改革试点。2015年9月,东北玉米临时收储价格从去年的1.12元/斤降到1元。东三省和内蒙古的玉米种植户因此减收200亿元。这涉及到一个复杂问题,就是既要让农产品价格具有竞争力,又不能伤害农民的合理利益,难点就在于此。对此,中央明确了粮价改革的指导思想,即价格形成由市场决定,农民利益由政府保障。这个改革将会通过价补分离的方式逐步推进。

当下还有另外一种看法,认为既然中国的粮食缺乏国际竞争力,同时又要给予农民大量补贴,是否可以在国内少种一点,到国际上多购买一点?这也是一个思路,但粮食问题不能作这样简单的逻辑推

理。首先需要指出的是,以上所指的国内外粮食价差是关税配额内进口的粮食与国内粮食的价差。但中国也像其他WTO成员一样,需要按规则保护自己的产业安全和农民利益。因此,我们承诺国际市场上的粮食进口在一定数量内时,给予关税优惠,这就是关税配额制度。我国承诺小麦的关税配额是每年963万吨,玉米720万吨,大米532万吨。如果进口的数量没有超过这个界限,实行1%的关税。但如果超过关税配额的数量,WTO的规则允许中国征收65%的关税,这样超关税配额进口的粮食就比国内的价格要高。多增加进口粮食的想法可以理解,但面临的问题是,关税配额是否要废除?如果不废除关税配额,65%的关税,国外粮食就很难进来;如果废除,它又会对中国农业、对中国农民带来巨大冲击乃至长远影响。

因此必须进行两方面的改革:一是价格形成机制和补贴方式的改革。二是农业经营体制的改革。通过土地流转发展规模经营,由于需要支付地租,在粮价下跌的情况下,很难持续。正是在这种背景下,农民通过发展土地股份合作制、土地托管等经营形式,绕开了土地租金问题实行规模经营,使土地承包者与经营者形成一种风险共担、利益均沾的机制,这有利于扩大经营规模、提高竞争力。这可能是未来中国农业,特别是在大宗农产品生产方面经营体制改革的方向之一。

## 声音

互联网如同高速公路,一些个体电商就像没有经过培训的驾驶员,不遵守交通规则,使农村商品的高速流通出现混乱。引进有实力的大型电商,就是要让贫困地区的农民知道,高速公路不能人畜共穿、乱穿。淘宝店开到贫困村,如果游戏规则和人才培养不到位,就会既糟蹋特产,又糟蹋互联网。大型电商可以有效组织农民,通过标准化和现代物流,快速而高效地与全国市场对接。

——国务院扶贫办副主任洪天云

支持政策向规模经营主体倾斜,是推进农业结构性改革的必然要求。种粮大户、家庭农场、专业合作社等适度规模经营主体,一般素质较高,对市场比较敏感,对科技创新接受能力较强,在集约化、专业化、组织化、社会化方面比一家一户的小农经济具有明显优势,能够更好地在农业结构性改革中发挥引领作用。不过,随着经营规模的扩大,新型经营主体对资金周转、抵押担保等需求也会相应提高。在这些方面,新型经营主体更需要国家政策的倾斜。可以预期,更多惠农政策将由“普惠”向新型经营主体转变。

——中国社科院研究员李国祥

对于农民进城问题,除了在购房环节减免税或给予直接补贴外,还应该出台专门针对农民工的公积金缴存和住房保障制度。同时,在宅基地流转、质押等方面,要对农民工加大支持力度。户籍制度改革也要加快推进,各地目前已相继出台一系列户籍制度改革措施,这只是一个开始,关键是要让新市民群体享受入学、医疗、就业、住房保障等社会化均等服务,从而释放出较大规模的刚性需求,促进三四线城市去库存。

——福州大学房地产研究中心王阿忠

有调查显示,在东部资源汇集、西部政策利好的现实情况下,人口基数大、密度高、长期相对缺乏关注的中部地区,有逐渐成为农村教育“洼地”的趋势。以义务教育经费保障机制为例,西部地区的经费由中央和地方财政按照8:2的比例解决,而中部的这一比例是6:4。破题农村教育“中部洼地”,根本上要依靠义务教育公共服务均等化的实现,要把硬性的宏观区域划分转化成对个体的关照。在实际操作中,建议细化行政区划,对地区经济能力、发展现状的评估要更科学、多维度进行。

——中国教育科学研究院研究员储朝晖

## ★观点

### 农村产权制度改革的核心是收益权

现在要解决农民的钱袋子问题,必须要进行深层的农村产权制度的改革。农民要以两种方式参与经济的循环,参与市场。一是作为劳动力的提供者出去打工,可以挣到打工的收入,或者叫工资性收入。农民其实还有另一个身份,就是作为集体经济组织的成员。作为这个身份,现在实际上没有带来什么收入。

我们有的地方进行宅基地改革试点,尝试解决农民这个身份不能带来收益的问题,就是要把农民

的集体所有的财产盘活,给农民带来实实在在的收益。但是这些具体的财产、土地、宅基地、经营性的资产、非经营性的资产等,从所有权来看都是集体的。我们可以通过确权构建一个产权市场,把这些资产盘活,让农民都能从盘活的资产中获益,这就是我们现在的农村产权制度的改革。

笔者觉得当前改革的复杂性、难度远远超出了我们在上个世纪70年代末农村大包干两权分离的产权制度的改革。这次的产权改革

能不能成功,关系到农民钱袋子能不能鼓起来,也关系到城镇化能不能顺利推进。农民市民化不仅仅要带着他的收入进城,而且要带着他的资产收益进城。这就出现了市场经济条件下所要求的问题。这些实物没有办法搬到城里,但是这些实物作为物权是可以转换成一种收益权的。所以在市场经济条件下,所谓的产权制度,表面来看是一种物的流动,其实核心的问题就是收益权。

所以农村产权制度改革要抓

住收益权的问题。如果抓住了这个问题,我们在确权的时候,就不需要考虑地权还是股权问题了,关键是赋予农民收益权,这就是产权的核心。

产权不是你占有这个东西,而是在流动过程中给你带来收益。所以产权既有自物权,就是这个东西是我的,也有他物权,即这个东西不是我的,是他的,但是通过使用可以获得收益。

刘尚希

(作者系财政部财政科学研究所所长)

## ★说法

### 补齐农业短板重在调整供给结构

□林远 日前召开的中央农村工作会议明确提出,“十三五”时期要切实拉长农业这条“四化同步”的短板、补齐农村这块全面小康的短板。当前农业面临诸多矛盾和难题,“病症”各异,但“病根”都出在结构方面。只有通过调整农业结构,提高农产品供给有效性,才能推动我国农业提质增效,从根本上破解农业发展难题。

“农业供给侧结构性改革”这个概念在这次会议上首次被提出。我国粮食生产今年取得了“十二连增”,在这个喜人成绩的背后,今年的粮食进口规模可能会再度创下新纪录,国内托市收储的粮食库存也保持高位,呈现出生产量、进口量、库存量“三量齐增”的怪现象,也折射出了目前农业形势的复杂性。

此外,我国农业生产还面临着农产品价格“天花板”封顶、生产成本“地板”抬升等新挑战。以前的农业发展过于注重数量增长,导致土壤肥力和地下水过度消耗,这些资源环境的硬约束加剧了风险。更为重要的是,按照时间表实现完全脱贫仅剩六年时间,随着农民卖粮难、种粮收入低成为常态,明年作为“十三五”开局之年,农业改革的压力可谓空前之大。

在此背景下,今年中央农村工作会议把调结构放到了首位。会议强调要提高农业供给体系质量和效率,使农产品供给数量充足、品种和质量契合消费者需要,真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给。当前,要高度重视去库存、降成本、补短板。保障

国家粮食安全是农业结构性改革的基本底线,要保稻谷、小麦等口粮,保耕地、保产能,保主产区特别是核心产区的粮食生产,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

改革开放以来,我国农业经历了三次大的结构调整,上世纪80年代初期建立了农业市场流通体制和机制;90年代末期强调提高经济作物的供给;2003年制定了扶持粮食发展的政策和措施。当前这一轮结构调整,目标是构建现代农业的产业体系、生产体系和经营体系。

应该看到,当前各地出现的多种形式农业适度规模经营将成为这一次改革的主攻方向,将为农业结构性改革提供直接动力。过去几年,随着农村土地承包关系进一步明晰,全国农村家庭承

包耕地流转总面积已经超过了30%,种养大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体层出不穷,已逐步成为现代农业建设的生力军。可以说,这些新型农业经营主体将成为未来推进农业专业化、转变农业发展方式的动力源泉。

随着经营规模的扩大,新型经营主体对资金周转、抵押担保等需求也会相应提高。因此在政策面上,需要更多国家惠农政策由普惠向新型经营主体转变。例如进一步健全财政金融支持政策,降低农业投资风险;转变财政补贴方式,减少直接补贴比例,提高农业补贴政策效能;加大金融市场开放力度,采用贴息贷款等方式推动金融资源向新型农业经营主体倾斜等。