

新世纪以来大豆支持政策的演变

王小雨

西南大学 重庆北碚 400715

摘要：随着城市化进程的快速推进，我国居民的膳食习惯与结构发生了显著变化，对大豆的需求量急剧上升。尽管市场需求旺盛，国内大豆产业却并未迎来预期的繁荣。自新世纪伊始，为推动我国大豆产业的蓬勃发展，国家相继出台了一系列产业振兴计划和扶持政策，因此本文基于历史角度，对新世纪以来的大豆支持政策进行系统性梳理。研究发现，目前实施的生产者补贴政策短期效应明显，可持续性不强，激励作用逐渐减弱。此外，面对严峻复杂的国际环境，立足资源环境硬约束下保障大豆的有效供给和可持续发展能力是长远之策。

关键词：大豆；临时收储；目标价格补贴；生产者补贴

引言

随着城市化进程的加快，食物链的不断上移，中国大豆消费从1998年的1834万吨激增至2023年的11692万吨，增长了五倍。尽管市场需求旺盛，国内大豆产业却并未如预期繁荣，大豆单产水平只有国际平均的70%^[1]，现约85%的大豆消费量依赖于进口，全球市场上近60%的大豆销往中国^[2]。受大豆单产有限及国际市场波动的影响，与其他竞争性作物相比，大豆种植回报较低，导致农户对种植大豆的热情不高，大豆产业也因此在整个农业中的竞争力较薄弱。

2000年来，为了鼓励大豆产业发展，我国实施了涵盖种粮直补、农资综合补贴、良种补贴及农机具购置补贴的四项普惠性政策，并辅以临时收储、目标价格补贴、市场化收购+生产者补贴等专项政策。我国大豆支持政策由此经历了三个阶段的演变，积累了丰富改革经验，为探索我国大豆补贴政策的未来发展具有重要启示意义。所以本文从历史角度出发，对新世纪以来我国大豆支持政策进行系统性梳理，深入分析其成效、问题与改革趋势，旨在为优化大豆支持政策、提升产业可持续发展能力提供理论支撑。

一、政策演变

(一) 临时收储政策

2008年，粮食产量的大幅增长导致市场上供应充

沛，粮食价格呈现出明显的下降趋势。同时全球爆发金融危机，国际粮油价格持续下跌^[3]，在此冲击下，国内未受价格支持政策保护的大豆价格面临了更大的下行压力。

为缓解东北大豆主产区农民的卖粮困境，我国在2008年首次将大豆纳入收储范围，实施临时收储政策。同年10月，国家发改委、国家粮食局、财政部、中国农业发展银行联合下发《关于下达2008年中央储备大豆收购计划的通知》，标志着第一批大豆收储工作的启动。具体的，政府在每年11月公布临时收储价格和数量，一旦市场价滑落至临时收储价格之下，中储粮及其委托企业将代表政府进行市场收购以稳定农民收益。而当市场价超过临储价格时，国储库将按照市场价销售大豆，以平衡市场价格波动^[4]。

临时收储政策有效地稳定了大豆市场价格，保护了豆农收益。然而在后续实施中，这一临时稳定市场的政策逐渐偏离了初衷，转变为长期刺激生产的工具，破坏了价格机制与市场供需之间的平衡。在销售市场上，进口大豆冲击国内市场，导致粮价走低，而托市价格连续四年提高，顺价销售面临挑战，财政负担加重。同时，国内粮食收购价格的高位运行，使得下游企业的成本居高不下，削弱了其国际竞争力，企业经营面临严峻挑战。

临时收储政策虽然在短期内为农民带来了收入的提升，但长期而言，由于高库存和高进口的负面影响，农民利益并未得到实质性保障。鉴于这一状况，国家于2014年取消该政策，实施“价补分离”改革。

(二) 目标价格补贴

除了临时收储政策所带来的负外部性，在目标价格

作者简介：王小雨（1999-），女，汉族，山东聊城人，硕士研究生在读，研究方向：农业经济管理。

政策即将落地的关键时刻，我们仍面临两大严峻挑战：一是大豆进口依赖度极高，自2013年起已超89%并持续上升；二是大豆比较收益持续走低，影响农户种植积极性。在国内外形势日趋严峻的背景下，为确保大豆产量稳定、提升豆农经济收入，切实保障国家粮食安全，2014年我国在东北四省区启动大豆目标价格试点。

目标价格补贴遵循“成本+合理收益”的原则，在大豆播种前公布目标价格，为农民提供清晰的市场预期和政策导向。其运作机制基于大豆收获后市场供需所达到的均衡价格，若该价格低于事先设定的目标价格，差额部分将作为补贴标准，按照农户所登记的种植面积来计算补贴额度。如果该价格高于目标价格，则价格补贴机制不会触发，大豆以市场价格进行销售^[5]。该制度旨在保障农民收益，完善价格形成机制，发挥市场资源调节作用。与临时收储政策相似，两者均保护了豆农的积极性，基于成本加收益原则确定政策价格，同属黄箱政策。但区别在于：临储政策“托市收购”，拉升大豆市场价格，提升豆农积极性，而目标价格制度直接补偿价格差额，增强种植意愿。

引入目标价格制度替代临时收储政策减轻了政府库存压力，改变了“进多出少”局面，还缓解了市场“三高”状况，带来了一系列改善，但后续的实施结果并不理想。2014年改革初，大豆播种面积扩大了11.4%，但2015年播种面积却缩减了20.5%^[6]。目标价格制度降低了补贴损耗，使更多收益流向豆农，提升了预期收益。然而，当实际收益远低于预期时，豆农调整收益预期，导致次年种植面积锐减。

在实施大豆目标价格制度的过程中，确实存在着一系列不可忽视的问题，这些问题对政策的有效执行产生了显著影响。一是大豆目标价格的制定和公布不及时。三年间大豆目标价格水平始终保持在4800元/吨，并未及时反映生产成本变动情况；此外，虽然目标价格要求在播种前公布，但2014年和2015年的公布时间为四五月份，东北地区大多已完成春耕准备或已结束春耕，对农户实际种植决策影响有限。二是市场价格监测点设置不合理。大豆市场价格监测点的设置要依据当地产量，从现有价格监测点设置看，拥有内蒙古大豆产量80%的呼伦贝尔只有8个采价点，占全区采价点的47%，而作为该市最重要的大豆主产区扎兰屯市却没有1个采价点^[7]，采价后的平均价格并未有效代表试点区的平均价格水平。三是地区间补贴标准差异较大。四省份均按照中央

财政下发补贴总额和大豆实际种植面积来确定每亩补贴标准，但实际补贴标准各地区间存在显著差异。以2015年为例，黑龙江省为130.87元/亩，而内蒙古自治区仅为32.63元/亩。四是补贴对象不够明确。政策要求补贴对象为大豆实际种植者，但在实施过程中这类人群并未拿到全部补贴，原因在于土地流转中实际种植者仅获得了土地经营权，而在补贴发放过程中二轮承包户要求获得更多的绝对地租，因此实际种植者到手的补贴较少。

（三）市场化收购+生产者补贴

目标价格补贴放开“政策市”后，国内大豆受国际低价影响，在此背景下，刺激生产需“目标价格”高于市价，补贴额度的走高加大了财政压力。同时，农业结构性问题凸显，目标价格补贴虽增加了大豆种植面积，但导向作用不明，试点地区仍倾向种植玉米。另外，根据WTO农业规则，黄箱政策对特定产品的补贴空间不能超过该产品产值的8.5%，而当前我国的黄箱补贴政策几无操作空间^[8]。

鉴于财政压力、WTO规则及供给侧改革需求，2017年国家调整目标价格制度，引入“市场化收购+生产者补贴”。此政策通过减少政府干预激发市场活力，生产者随行就市销售，并根据种植面积获财政补贴。同时，统筹大豆、玉米补贴政策，促进两者协调发展，引导种植结构的进一步优化^[9]。

生产者补贴政策与目标价格制度均属于价补分离政策，与生产面积挂钩。但二者在实施上有显著差异：一是触发条件，生产者补贴直接响应市场价格与农户收益，而目标价格补贴需比较市场价格与目标价格，较为繁琐。二是补贴标准，虽然两者均基于补贴资金总额和实际种植面积确定每亩平均补贴，但生产者补贴标准更高，并考虑与玉米比价关系。三是财政压力，生产者补贴相对可控；而目标价格制度因市场价格的波动，给财政带来的压力存在不确定性。

大豆生产者补贴政策改革虽能推动种植结构调整，但受路径依赖、补贴错位、地租增长和价格不利等因素影响，调整效果难以持续。改革首年初见成效，大豆与玉米种植结构明显改善；但2018年，补贴对大豆扩面效果未与补贴额度同步增长，玉米种植面积也未显著减少。预期收益提升是农户调整种植结构的关键，补贴政策明确了大豆补贴高于玉米，提高了农户种植大豆的预期收益，然而一年后问题凸显，农户重新调整了种植决策，补贴激励作用减弱。

（四）新大豆振兴计划

2018年4月以来，美方以维护自身利益为由对中方发起贸易冲突，从2018年7月起，美国对清单上的中国商品加征25%关税，中国不得已进行反击，对美国大豆等商品采取同力度征税措施^[10]。作为大豆第一消费国与第一出口国，两国之间大豆贸易相互依赖。中美贸易摩擦使大豆成为谈判焦点，不仅打击美国大豆产业，也影响中国国内需求。中美贸易摩擦下，我国虽可减免他国大豆关税并推进进口多元化，如从巴西、阿根廷等国进口，但这仅能小幅减轻对中国经济的冲击。为确保国家粮食安全，关键在于自主保障口粮供应，以掌握主动权并筑牢防线。

2002年我国实施了首次大豆振兴计划，于2004年全国大豆播种面积和产量达到了历史峰值。受中美贸易战影响，为应对国际贸易环境，提升国产大豆自给水平，我国在2019年重启该计划，成为农业供给侧结构调整的关键。该计划稳定了大豆种植面积，提高了农户种植积极性，对大豆生产发展至关重要。据统计仅在2019年，全国大豆种植面积就增长了约1000万亩。此后，2020—2024年中央一号文件连续几年都针对大豆产能提升和生产者补贴等方面给予明确指导和支持，为大豆振兴计划的持续推进提供了坚实后盾。

二、未来发展

城市化的快速推进，带动了我国居民膳食结构从食用谷物为主转向更多的动物性食品，而豆粕是养殖业的关键蛋白饲料，对其需求的增加推升了大豆的压榨和消费需求。然而，中美贸易争端、俄乌冲突等事件的发生冲击了全球供应链，导致我国大豆进口依赖加剧，供应链安全风险上升。中国经济社会发展已进入新发展阶段，人口增长和消费升级对农业生产提出更高要求，资源环境的限制使得农业集约高效发展成为必要。在百年变局之下，面对复杂的国际环境，如何立足资源环境硬约束下保障大豆有效供给和可持续发展能力，成为中国粮食总量目标实现后的新课题。

展望“十四五”，中国大豆生产将沿着高质量发展道路开始新征程，在这一阶段，中国大豆产业应紧密结合自身特色，从以下几个方面发力，以更好地推动大豆生产实现高质量发展。

（一）科技创新引领

加强育种科研，培育更多高产优质、抗逆性强的新

品种，提升单产水平，缩小与国际的差距。

（二）优化产业布局

根据资源禀赋和市场需求，科学规划种植区域，推动大豆生产向优势区域集中，形成规模化的生产格局。

（三）强化政策支持

完善生产者补贴政策，稳定豆农收益，提高种植积极性。同时，加强大豆生产保险体系建设，降低生产风险。

（四）多渠道拓宽大豆供应来源

在巩固美国、巴西、阿根廷等主要大豆进口来源稳定性的同时，积极推进战略性农业国际合作，建立多元稳定可靠的进口渠道。

参考文献

- [1] 司伟, 韩天富. “十四五”时期中国大豆增产潜力与实现路径[J]. 农业经济问题, 2021(07): 17-24.
- [2] 吕文慧, 叶林祥, 方超. 中国大豆进口市场格局变化及应对思路[J]. 经济纵横, 2022(09): 46-55.
- [3] 周杨, 邵喜武. 改革开放40年中国粮食价格支持政策的演变及优化分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(04): 15-24+169-170.
- [4] 叶林祥, 吕文慧. 收储市场化改革提高豆农种植积极性了吗?[J]. 南京财经大学学报, 2022(01): 1-10.
- [5] 许鹤, 刘帅. 生产者补贴政策、区域定位差异及大豆种植户行为响应——来自吉林省、山东省6市12县的证据[J]. 中国农业资源与区划, 2023, 44(10): 201-210.
- [6] 贺超飞, 于冷. 临时收储政策改为目标价格制度促进大豆扩种的么?——基于双重差分方法的分析[J]. 中国农村经济, 2018(09): 29-46.
- [7] 徐雪高, 齐皓天, 张振等. 大豆目标价格补贴政策及其执行效果分析[J]. 中国物价, 2017(02): 26-29.
- [8] 叶兴庆. 我国农业支持政策转型: 从增产导向到竞争力导向[J]. 改革, 2017, (03): 19-34.
- [9] 田聪颖, 肖海峰. 目标价格补贴与生产者补贴的比较: 对我国大豆直补方式选择的思考[J]. 农业经济问题, 2018(12): 107-117.
- [10] 肖志敏, 杨军. 中美大豆贸易摩擦的经济影响及其启示——基于GTAP模型测算[J]. 农业经济与管理, 2019(03): 70-78.