

# 我国棉花目标价格补贴试点政策评估报告<sup>1</sup>

课题主持人：翟雪玲

农业部农村经济研究中心

2016.5

---

<sup>1</sup>本课题受农业部市场司和清华大学中国农村研究院研究课题（编号：CIRS2015-1-2）的资助。课题主持人：翟雪玲。课题组成员：李冉、刘锐、张振、李想。感谢农业部市场司在问卷调查方面的大力支持。感谢新疆维吾尔自治区农业厅、新疆喀什地区农业局、喀什地区疏附县、岳普湖县政府、昌吉州农业局、昌吉州呼图壁县、玛纳斯县政府对课题组调研的支持；感谢喀什疏附县冰峰纺织有限公司、疏附县轧棉厂、萨依巴格乡2村民、岳普湖县新粤纺织有限公司、铁力木乡轧花厂、新疆宇华纺织产业园、云龙纺织有限公司、昌吉州大丰乡红柳塘村对调研的鼎力配合。报告一执笔人：翟雪玲；报告二执笔人：李冉，翟雪玲；报告三执笔人：翟雪玲，刘锐，张振；报告四执笔人：翟雪玲。翟雪玲负责整个报告的统稿工作。

作者信息：翟雪玲，农业部农村经济研究中心市场贸易研究室主任，研究员。联系方式：010-66171014，邮箱：[zhaxl2008@163.com](mailto:zhaxl2008@163.com)。李冉，农业部农村经济研究中心农村发展研究室，助理研究员。联系方式：010-66115903。刘锐，农业部农村经济研究中心区域发展研究室，副研究员。联系方式：010-66175072。

## 目录

### 目录

一、 我国棉花目标价格补贴政策操作模式及优缺点分析.....	4
(一) 新疆棉花目标价格补贴试点的操作模式.....	4
1.完全按照面积补贴模式的操作流程.....	5
2.完全按照产量补贴模式的操作流程.....	6
3.按照 60%面积、40%产量补贴模式的操作流程.....	7
(二) 不同模式的优缺点.....	9
1.完全按照面积补贴模式的优缺点.....	9
2.完全按照产量补贴模式的优缺点.....	10
3.按照 60%面积、40%产量补贴模式优缺点.....	11
(三) 关于棉花目标价格补贴政策补贴方式的讨论.....	12
二、我国棉花目标价格补贴政策市场主体满意度评估.....	13
(一) 棉农对目标价格政策的满意度分析.....	13
1.农户样本数据的描述性分析.....	13
2.棉农对目标价格补贴政策满意度评价.....	15
(二) 轧花厂对目标价格补贴试点政策执行情况和满意度分析.....	22
(三) 纺织企业对棉花目标价格政策满意度分析.....	23
(四) 结论.....	24
三、我国棉花目标价格补贴试点政策效果评价.....	25
(一) 棉花市场价格形成机制的实证分析.....	25
1. 国内外棉花价格波动特征.....	25
2. 国内外棉花市场协同性分析.....	26
3. 结论.....	31
(二) 棉农成本收益情况.....	31
(三) 政策成本分析.....	33
1.财政成本.....	33
2.行政成本.....	34
(四) 对增强整个产业链竞争力分析.....	36
1.国内外棉花价格差距缩小，国产棉竞争力增强.....	36
2.国内棉花质量好转.....	37
3.纺织企业竞争力增强.....	38
(五) 小结.....	38
四、试点政策中暴露出的主要问题、结论和政策建议.....	39
(一) 试点政策中暴露出的主要问题.....	39
1.政策设计角度.....	39
2.政策执行层面.....	40
(二) 结论及政策建议.....	41
1、结论.....	42
2、政策建议.....	42

## 图表目录

图表 1	完全按照面积补贴的操作流程.....	6
图表 2	完全按照产量补贴的操作流程.....	7
图表 3	面积+产量补贴模式中面积补贴的操作流程.....	8
图表 4	面积+产量补贴模式中产量补贴的操作流程.....	9
图表 5	样本棉农家庭经营基本情况.....	13
图表 6	棉农对补贴价格知晓度的情况.....	13
图表 7	棉农获取政策信息首要途径情况.....	14
图表 8	2015 年棉农种植意向总体情况.....	15
图表 9	2015 年度棉农种植意向变化情况.....	15
图表 10	棉农目标价格政策满意度指标相关变量涵义.....	15
图表 11	棉农对棉花目标价格政策各项内容满意度情况.....	16
图表 12	KMO 和 Bartlett 的检验.....	17
图表 13	公因子方差.....	17
图表 14	解释的总方差.....	18
图表 15	成份矩阵.....	18
图表 16	旋转后的因子负载矩阵.....	19
图表 17	成分得分系数矩阵.....	20
图表 18	新疆各地区棉农目标价格综合满意度 Z 的均值情况.....	21
图表 19	轧花厂目标价格政策信息来源渠道情况.....	22
图表 20	轧花厂对棉花质量管理.....	22
图表 21	轧花厂对在库公检对棉花质量提高的认知.....	22
图表 22	轧花厂对目标价格政策实施效果的认知.....	22
图表 23	轧花厂对棉花目标价格政策各项内容满意度情况.....	23
图表 24	2011-2015 年 4 月国内外价格走势.....	26
图表 25	国内外棉花价格收益率分阶段统计量.....	26
图表 26	ADF 单元根检验结果.....	27
图表 27	格兰杰因果检验结果.....	28
图表 28	临时收储阶段国内外棉价正交脉冲影响图.....	29
图表 29	目标价格阶段国内外棉价正交脉冲影响图.....	30
图表 30	临时收储时期国内外棉花价格方差分解.....	30
图表 31	目标价格时期国内外棉花价格方差分解.....	31
图表 32	2011-2014 年新疆地方植棉成本收益表.....	32
图表 33	南北疆调查农户及兵团棉花种植成本与收益情况.....	33
图表 34	2014 年新疆棉花数据.....	34
图表 35	昌吉州玛纳斯县 2014 年棉花面积核实经费明细表.....	35
图表 36	喀什地区岳普湖县 2014 年棉花面积核实经费明细表.....	35
图表 37	2012 年以来我国棉花月度进口量.....	37

2014年中央一号文件《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》中明确提出要逐步建立农产品目标价格制度，并启动了东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点政策。目前目标价格试点政策启动已经一年多，及时跟踪研究政策执行状况、存在问题等对于完善目标价格补贴试点政策、推进我国农产品价格改革具有重要意义。本研究主要以棉花为例，追踪棉花目标价格补贴试点政策。通过解剖棉花目标价格补贴试点政策的操作模式，发现政策推进中的问题，评价政策效果，为全面推广目标价格补贴政策和完善我国农产品价格形成机制提出政策建议。

农业部农村经济研究中心棉花预警监测小组在农业部市场司和清华大学中国农村研究院的大力支持下，完成了对我国棉花目标价格补贴政策的评估报告。评估报告共分为四大部分：我国棉花目标价格补贴政策操作模式及优缺点分析、我国棉花目标价格补贴政策市场主体满意度评估、我国棉花目标价格补贴试点政策效果评价和试点政策中暴露出的主要问题、结论和政策建议。

## 一、 我国棉花目标价格补贴政策操作模式及优缺点分析

由于产业本身的弱质性及对国民经济的特殊作用，农业一直是各国保护的重点。价格支持、直接补贴及关税等都是各国支持农业的常用措施。目标价格就是价格支持的一种主要形式。目标价格政策是在市场形成农产品价格的基础上，通过差价补贴保护生产者利益的一项农业支持政策。当市场价格低于目标价格时，农户仍然随行就市，但政府根据目标价格与市场价格的差价和种植面积、产量或销售量等因素，对试点地区生产者给予补贴；当市场价格高于目标价格时，政府不发放补贴。

### （一）新疆棉花目标价格补贴试点的操作模式

棉花目标价格补贴政策需要确定几个关键点，包括目标价格的确定、市场价格的确定以及补贴方式。根据改革方案，目标价格原则上采取“生产成本+基本收益”的方法确定，每年在播种前公布。2014年新疆棉花皮棉目标价格为19800元/吨。该价格折算成农民出售的籽棉的价格，在2014年大概为8.8-8.9元/公斤。<sup>2</sup>市场价格是基于事先确定的有代表性的监测点在9月至11月棉花收购期间

---

<sup>2</sup> 具体折算方法为：设定衣分率 $\alpha$ 为0.4，棉籽2.0-2.2元/公斤，具体公式如下：皮棉折籽棉价格 = (皮棉

采集的价格等数据<sup>3</sup>，计算一个全疆棉花的市场平均价格。价格补贴额按照目标价格与这个市场价格的差额计算，它同个体农户实际销售价格无关。价格等信息采集由地方农业部门负责，每日上报，农业部监管。

从目前新疆目标价格政策的推进看，采取了三种操作模式：一种是完全按照棉花种植面积补贴，主要在新疆阿克苏地区的柯坪县；一种完全按照棉花交售量补贴，主要在新疆建设兵团和阿克苏地区的新和县；一种是面积和产量结合的补贴方式，即 60%按面积，40%按实际籽棉交售量补贴，除以上地区外，新疆其他地区均采用此方法。不同的模式操作流程不尽相同。

### 1. 完全按照面积补贴模式的操作流程

完全按照棉花种植面积补贴的基本操作程序是根据农户棉花种植面积确定补贴。基本流程分为七步：

村民自报——村级核实——张榜公布——乡镇核实——张榜公布——县市核查——自治区核查。核查面积和上报面积误差要控制在 5%左右。如果一旦发现村民虚报，取消村民补贴资格；村或乡镇上报面积超过核查面积的 5%，核减全村或全乡镇的补贴水平。补贴额的计算根据农户棉花的种植面积，按照自治区拨付的资金总额进行平均分配，不考虑棉花的产量问题。

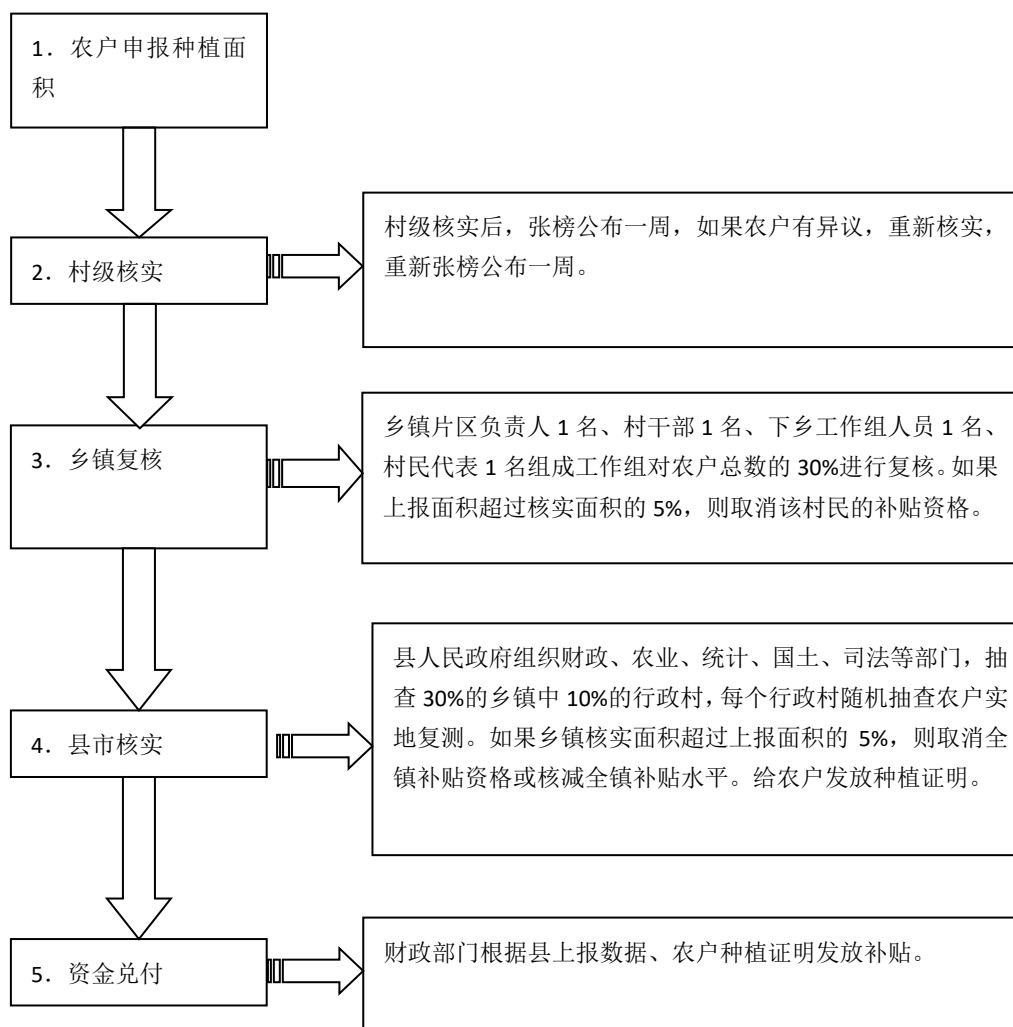
农户的补贴额=棉花种植面积\*每亩的补贴额。

但在实际执行过程中，为了防止本县棉花外流，柯坪县还进行了测产工作，在重要交通要口设置卡点，对过往运棉车辆检查登记，同时严格监督棉花加工企业。

---

价格+籽棉价格-加工费) \* 衣分率 - 棉籽价格。

<sup>3</sup> 采集数据包括籽棉价格、衣分、等级、长度、籽棉交售数量、折皮棉价格等信息。



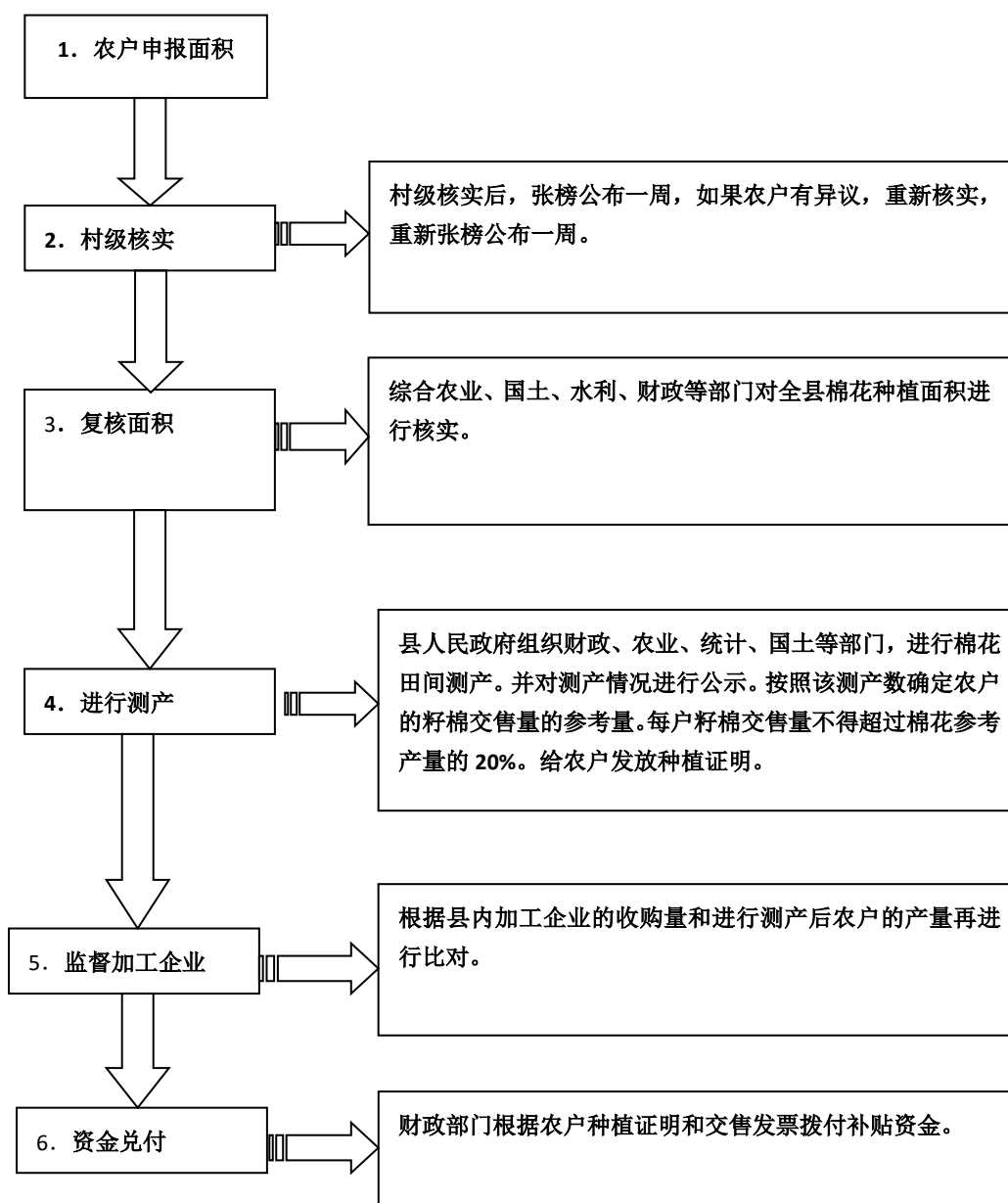
图表 1 完全按照面积补贴的操作流程

## 2. 完全按照产量补贴模式的操作流程

完全按照籽棉交售量补贴的基本操作流程理论上是仅根据农户棉花的交售量，按照自治区拨付的补贴总资金核定每斤籽棉的补贴额，再进行补贴。

农户的补贴额=籽棉交售量\*核定的每斤籽棉的补贴额。

从理论上说，按照交售量补贴只需要核实籽棉的交售数量，不需要对面积进行核实。但在实际工作中，为保证交售量准确，必须核实种植面积，然后进行测产。按照该测产数确定农户籽棉交售量的参考量。每户籽棉交售量不得超过棉花参考产量的 20%。同时严格监督加工企业的收购量和加工量。根据全县加工企业的收购总量及测产数比对，最终核定全县棉花产量。



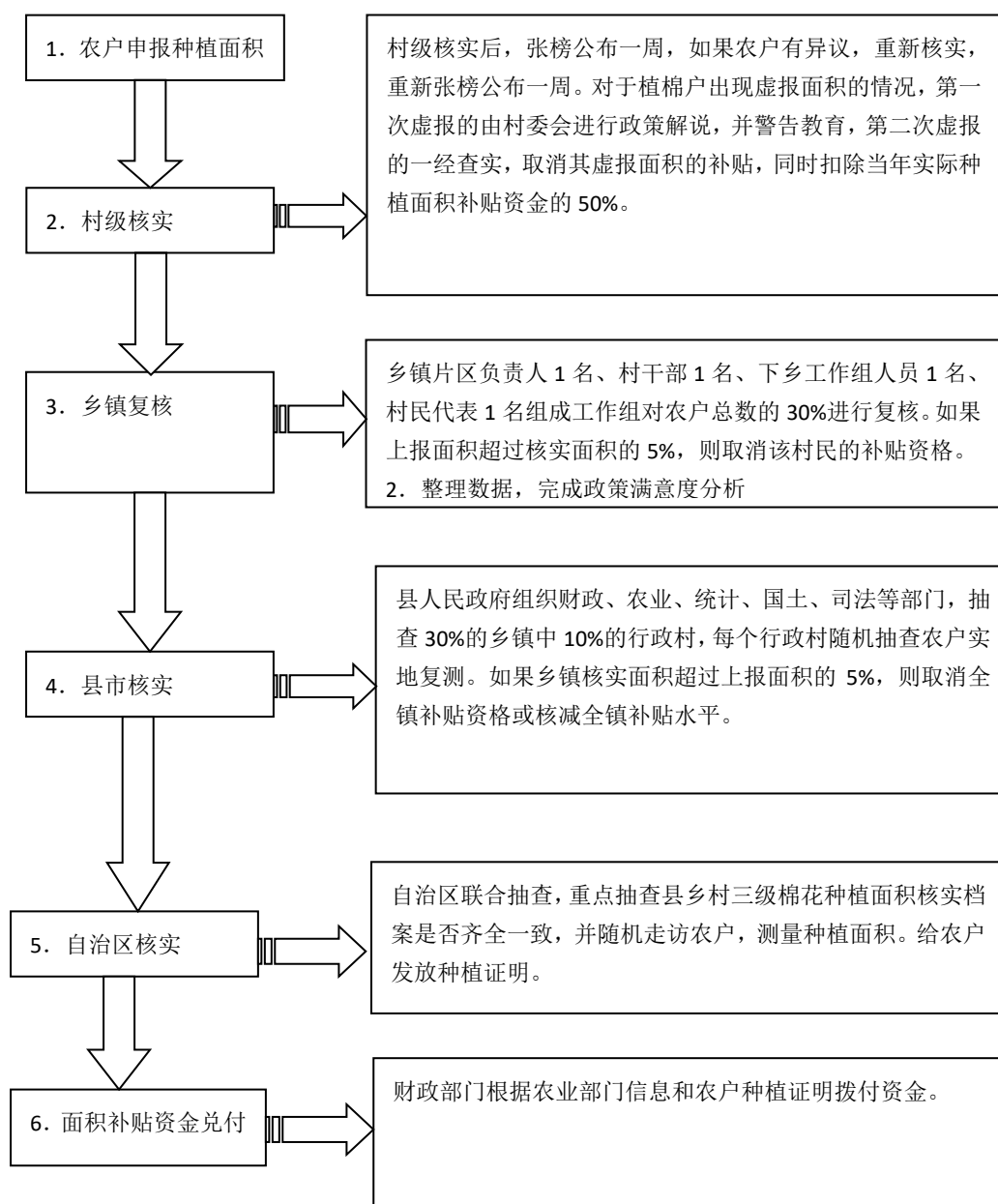
图表 2 完全按照产量补贴的操作流程

### 3. 按照 60%面积、40%产量补贴模式的操作流程

按照核实确认的棉花实际种植面积和籽棉交售量相结合的补贴方式，其中 60%按面积补贴，40%按实际籽棉交售量补贴。

这种模式补贴分为两步：第一步是按照面积计算补贴，第二步是按照籽棉产量进行补贴。在实际工作中，分为两步：第一是首先核查面积，根据面积确定面积补贴额度；第二是根据农户籽棉的交售量计算籽棉补贴额度。

第一步，面积补贴发放程序



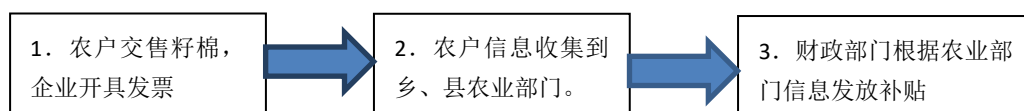
图表 3 面积+产量补贴模式中面积补贴的操作流程

次年 1 月底前，乡、县财政部门凭基本农户和农业生产经营单位的种植证明，发放面积补贴。

#### 第二步：产量补贴发放程序

农户和农业生产经营单位凭借种植证明去认定的加工企业交售籽棉，企业给农户开具收购发票。次年 1 月底前，农户籽棉交售发票汇总到村、乡和县农业部门。次年 2 月底前，乡（镇）财政部门和县（市、区）财政部门凭基本农户和农业生产经营单位的籽棉收购票据、种植证明发放补贴。





图表 4 面积+产量补贴模式中产量补贴的操作流程

## （二）不同模式的优缺点

从实际操作看，不同模式表现出不同的优缺点。

### 1. 完全按照面积补贴模式的优缺点

按照面积补贴的模式优点主要表现在补贴政策相对直观，农户理解简单方便，操作程序简便，补贴资金发放过程中造成的矛盾和纠纷较少，棉农能直观地感受到国家的惠农政策。而且面积补贴能够充分发动村民之间的互相监督，村民虚报机会下降。另外，按照面积补贴对那些生产规模小、技术水平不高的农户有利，能够体现社会公平。

但面积补贴存在很多不利方面：

一是不能有效激励棉农提高棉花生产水平。如果单纯按照面积补贴，一定程度上棉农会过高追求面积大小，对提高科学管理水平、增加投入提高棉花产量方面重视程度下降，不利于提高棉花生产效益。

二是会促使农民在次棉区域或生态脆弱区开荒种植，破坏生态环境，影响全疆产业结构调整和优化区域布局。

三是果棉间作面积难以做到准确统计，容易造成干群矛盾。新疆很多地方耕作模式都是果棉间作、果粮间作，需要对面积按照果树生长大小、对棉花产量的影响大小进行折算。但在实际操作中，按多大比例进行折算非常困难，农户也对折算系数普遍不满，容易产生矛盾，影响干群关系。

四是面积核实工作量大、行政成本高。由于棉花目标价格补贴政策是第一年实行，基础性的农户种植信息缺乏，需要每户农户、每块棉田进行核实。我国第三轮土地承包制后，农户的土地都高度分散，十亩地有可能分散成七、八块。因此，农户种植信息统计工作工作量特别大。要反复测量、几轮公示，才能最大程度的避免虚报现象。从而造成基层干部工作量偏大、行政成本偏高。

五是不利于推进棉花种植的规模化和集约化。这几年，我国土地流转速度呈加快趋势。但是如果棉花目标价格补贴完全按照面积补，则有可能会影响土地

流转，阻碍棉花种植的规模化和集约化。目标价格补贴政策明确规定，补贴对象是实际种植者，因此很多农户会不愿意进行土地流转，或者将已经流转的土地重新回收回来，土地流转的难度加大。

## 2. 完全按照产量补贴模式的优缺点

按照产量补贴的优点主要体现在：

一是有利于引导农户提高棉花生产水平。按照产量补贴，农户知道产的越多、补得越多，从而加大投入力度和棉花生产管理水平，提高生产效益。

二是有利于先进农业技术的推广应用。为提高棉花单产和总产水平，必须应用现金的棉花生产技术，有利于测土配方施肥、滴灌等先进棉花高产创建技术的进一步推广和应用。

三是有利于提高农业生产组织化、规模化程度，激励农业技术进步、控制生产成本。为提高单产和总产水平，种棉花必须采取统一品种、统一播种、统一施肥、病虫害统防统治等相关措施。

四是能够引导农业产业结构调整。按照产量补贴能够有效鼓励农户合理调整种植结构，使次宜棉区、果棉间作地块逐渐退出，提高棉花生产效率。

产量补贴存在的缺点：

一是容易产生“转圈棉”。按照产量补贴需要轧花企业参与，由于棉花收购加工企业数量多且所有制形式多种多样，棉花加工企业集收购、定等定级、出售于一体，个别轧花厂既种植又收购又出售，很容易产生虚开发票现象。而且也会产生大户和轧花厂联合起来虚开发票现象，政府难以进行有效的监管。从棉花目标价格补贴监督环节看，在轧花厂发票上恰恰是缺乏监督的。由于农产品是免税的，因此，税务部门并不对轧花厂开具的发票进行监督，轧花厂到底开了多少、如何开，税务部门是没有动力监管的。若以棉农交售给轧花厂的籽棉数量为准，轧花厂则可以通过降低或调高衣分人为的影响籽棉收购量。通过调研发现，农户只关心价格，对于发票上开具的棉花衣分是不关心的。

二是按照产量补贴行政成本同样高。从现在试点情况看，按照产量补贴为防止籽棉流入，都需要对农户棉花种植面积进行核准确认，还要对棉花产量进行测产，行政成本同样较高。

三是难以保障生产水平较低农户的利益。新疆南北疆在经济发展水平、民

族结构、农民收入和文化素质、生产技术水平等方面存在较大差异，如果完全按照产量补贴，小农户和南疆农民获得的补贴将明显低于大农户和北疆地区的农户。这样不利于社会公平，而且也没有考虑到民族差异，对南疆地区社会稳定大局不利。

四是资金兑付时间较晚。如果完全按照产量补贴，必须等到农户将籽棉交售完毕才能准确的统计籽棉交售量、需要补贴的额度等信息，因此，资金兑付的时间也会相应较晚。

### 3. 按照 60%面积、40%产量补贴模式优缺点

新疆除建设兵团、阿克苏柯坪县和新和县外，2014 年目标价格补贴都采取按照 60%种植面积、40%籽棉交售量补贴的模式。

这种模式的优点体现在以下两个方面：

一是兼顾了效率和公平。面积+产量补贴兼顾了生产效率较高的农户和生产效率较低农户的利益，从政策上来说兼顾了效率与公平。对于新疆自治区来说，由于南北疆农民生产水平、农民收入水平、教育水平、民族差异较大等，完全按照产量补贴，小农户产量较低，获得的补贴较少，农户的满意度较低。

二是降低了市场主体作假的动力。从农户来说，由于面积补贴只占 60%，所以农户虚报面积的动力、开荒的动力都相应降低。对于轧花厂来说，从目前制度设计上来看，难以避免轧花厂虚开发票、或人为调整籽棉衣分等现象，但由于籽棉交售量补贴仅占 40%，轧花厂虚开发票或者联合大户虚开发票获利较少，动力不足。

面积+产量补贴模式也存在缺点和不足：

一是补贴程序繁琐，农户宣传工作任务较重。面积+产量补贴方案复杂、程序较多，基层干部和农民很难理解透彻，造成宣传过程中农民产生误解，影响政策效果。

二是补贴资金发放多次。即使后续年份目标价格政策改进，如果按照面积+产量的模式，资金兑付也都至少需要两次。资金多次兑付给基层农业部门、财政部门带来极大的工作量。

三是行政成本高。面积和产量补贴需要核定农户棉花种植面积、发放种植证明、田间测产等一系列工作，行政成本高。

### （三）关于棉花目标价格补贴政策补贴方式的讨论

2014年我国首次进行目标价格改革，哪种补贴方式更好并没有成熟的经验。在这种状况下，最终采取了三种模式：按面积补贴、按产量补贴、按照面积加产量补贴。一年运行下来，每种模式优缺点不一。但总体来看，按照面积+产量补贴方式充分考虑了新疆地区的实际情况，具有较强的可操作性，且在推进工作中遇到的困难能够较好的克服。

首先，新疆南北疆差异很大，南疆以少数民族为主，人均土地规模小，农民人均收入低，农户棉花种植水平较低。如果完全按照产量补贴，南疆地区农户以及部分小农户获得的补贴较少，容易激发社会矛盾。如果完全按照面积补贴，又会出现鼓励开荒植棉、全区结构调整推进困难等一系列问题。

第二，无论是完全按照面积的方式还是完全按照产量，在实际操作中，行政成本和面积+产量的补贴方式相差并不大，都需要核实面积、核实产量。而且完全按照产量补贴还需要严防外地籽棉流入等，也增加了工作成本。另外，由于目前在制度上还没有实现有效监管“转圈棉”，完全按照产量补贴可能会出现明显的“转圈棉”现象。

综合考虑，面积+产量的补贴方式是现有制度和技术条件下较好的一种。尽管程序较为繁琐，但随着地方各级政府和市场主体尤其是棉农逐步对政策的熟悉，未来工作开展会相对容易。同时，在第一年操作中，各级政府都积累了详细的农户信息和土地面积信息等，这将大大降低以后的工作任务和工作成本。

## 二、我国棉花目标价格补贴政策市场主体满意度评估

为深入分析市场主体对棉花目标价格补贴试点政策看法、政策诉求和满意度，本研究对棉花产业三大主体棉农、轧花厂、纺织企业进行了问卷调查。利用顾客满意度和描述统计法，评估市场主体对棉花目标价格补贴政策的满意度。

### （一）棉农对目标价格政策的满意度分析

本次对农户调查总共发放 1000 份问卷，调查地区分布在新疆所有种植棉花的 7 个地州 11 个县市。最后有效问卷 701 份，其中北疆地区 286 份，南疆地区 415 份。

#### 1. 农户样本数据的描述性分析

调研样本中，户均家庭人口 4.6 人，拥有劳动人口 2.4 人，劳动人口占家庭人口的比例平均 54.2%。户主小学及以下教育程度占 31.5%，初中占比 54.0%，高中及以上 14.5%。户均植棉面积 54.2 亩，植棉收入 8.24 万元，户均家庭总收入 8.27 万元。北疆和南疆地区差异较大。北疆地区户均植棉面积、植棉收入和家庭收入分别为 84 亩和 13.09 万元，明显高于南疆地区的 34.2 亩和 5.01 万元。

图表 5 样本棉农家庭经营基本情况

	总体	北疆	南疆
植棉面积（亩）	54.5	84.0	34.2
家庭总收入（万元）	8.27	13.09	5.01
非农收入比例(%)	17.0	9.8	21.6
外出务工比例(%)	12.0	13.7	10.8

从调研问卷分析结果看，农户对目标价格补贴政策了解度较高，及时的获得了国家补贴。在政策宣传中，政府发挥了重要作用。

#### （1）棉农对目标价格政策知晓度较高，地区间存在一定差异

83.5%的调查农户知道 2014 年国家棉花 3128B 级每吨 19800 元的目标价格水平，且 94.0%的调查农户清楚补贴方式。但地区间存在差异。喀什地区农户对政策的了解度明显低于其他州市。喀什地区了解目标价格水平的农户仅占 39.3%，清楚补贴方式的农户仅占 62.3%。

图表 6 棉农对补贴价格知晓度的情况

地区	目标价格水平知晓度（%）	对补贴方式知晓度（%）
----	--------------	-------------

总体	83.5	94.0
北疆	83.9	95.0
博州	90.3	87.1
昌吉	86.7	96.1
塔城	80.5	97.6
南疆	83.4	93.3
阿克苏	89.5	100
巴州	88.5	95.7
和田	100.0	100
喀什	39.3	62.3

### (2) 补贴资金兑付情况较好

从问卷反映的情况看,所有的农户都拿到了补贴。有的地区拿到了两次补贴,有的地区拿到了3次补贴。第一次拿到的补贴时间在2014年11-12月,第二次发放在2015年2月,第三次是在2月底。由于问卷调研时,新疆自治区第三批和第四批补贴资金政策陆续下拨到地市,地市向农户的拨付工作还没有展开。

### (3) 政府在政策宣传中发挥了最主要作用

94.4%的棉农表示是通过政府的宣传材料、政府工作人员的讲解和政府制作的电视台广播获取目标价格政策信息。其中,最主要通过政府的宣传材料获取信息的农户比例占54.9%,最主要通过政府工作人员讲解获取信息的农户比例占39.5%,最主要通过政府制作的电视台广播节目获取信息的占49.4%,最主要通过邻居、亲戚、朋友说的占7.6%。分地区看,北疆地区,政府宣传材料是最主要有效的政策宣传方式,主要通过此渠道了解政策的农户占62.6%;南疆地区,电视台广播是最主要的宣传渠道,主要通过此渠道了解政策的农户占57.8%。

图表 7 棉农获取政策信息首要途径情况

	政府的宣传材料 (%)	政府工作人员的讲解 (%)	政府制作的电视台广播节目 (%)	听邻居/亲戚/朋友说的 (%)	其他 (%)
总体	54.9	39.5	49.4	7.6	1.6
北疆	62.6	28.3	37.1	7.7	3.5
南疆	49.6	47.2	57.8	7.5	0.2

### (4) 目标价格政策对稳定棉花种植面积效果明显

调查显示,2015年65.4%的棉农愿意继续种植棉花,27.7%的棉农表示看情况,仅有10.9%的棉农明确表示不再种植棉花。在愿意继续种植棉花的棉农中,

45.9%的棉农表示新年度将稳定现有面积，29.0%的计划增加面积，25.1%的计划减少面积。分地区看，南疆地区愿意种植棉花的意愿高于北疆。

图表 8 2015 年棉农种植意向总体情况

	继续种植	不种植	看情况
总计	65.4%	11.3%	23.3%
北疆	61.4%	10.9%	27.7%
南疆	68.1%	11.6%	20.3%

图表 9 2015 年度棉农种植意向变化情况

	增加面积	不变	减少面积
北疆	23.1%	46.7%	30.2%
南疆	32.6%	45.4%	22.0%
总计	29.0%	45.9%	25.1%

## 2. 棉农对目标价格补贴政策满意度评价

为进一步分析农户对政策的满意度，本研究根据棉花目标价格政策的主要关键点选取十个指标，分别考察棉农对目标价格政策各个方面的满意度。关键点包括目标价格水平、价格公布时间、政策细则公布时间、政策培训宣传、植棉面积核查工作、种植证明发放时间、棉花产量统计工作、资金预拨时间、按面积补贴资金拨付时间、按产量补贴补贴资金拨付时间（具体见表 6）。在对每个指标进行评判时，采用李克特 5 段量表法，即棉农对问题回答的选项依次有非常满意、较满意、一般、较不满意、很不满意，分别赋值为 5 分、4 分、3 分、2 分、1 分。但是，由于问卷调查时，各地按照产量补贴的资金尚没有完全到位，为不影响客观评价，在分析过程中去掉“按产量补贴补贴资金拨付时间”这个指标。

图表 10 棉农目标价格政策满意度指标相关变量涵义

变量	考察内容	具体问题
X1	目标价格水平满意度	您对皮棉 19800 元/吨的目标价格水平满意吗？
X2	价格公布时间满意度	您对目标价格水平公布时间（4 月 10 日）满意吗？
X3	政策细则公布时间满意度	您对政策实施细则公布时间（9 月 17 日）满意吗？
X4	政策培训宣传满意度	您认为培训、宣传工作落实的怎么样？
X5	植棉面积核查工作满意度	您对种植面积核查结果满意吗？
X6	种植证明发放时间满意度	您对种植证明发放时间满意吗？
X7	棉花产量统计工作满意度	您对棉花产量统计结果满意吗？
X8	预付资金拨付时间满意度	您对预付补贴资金发放时间（12 月底）及数额满意吗？
X9	补贴资金（按面积）拨付满意度	您对面积补贴资金发放时间（12 月底）及数额满意吗？

### (1) 分析方法及模型构建

首先通过描述性统计，分析棉农对政策不同环节的满意度。其次，采用因子分析法对多个相关变量之间的关系进行处理，得到能够解释大量观测数据的主要因子，对主要因子进行归纳总结并命名，用其来解释评价棉农对目标价格政策满意度。然后，运用主要因子构建棉农目标价格政策满意度模型，对样本棉农满意度进行综合打分。

### (2) 描述性分析

分析发现，棉农对目标价格政策的综合满意度较高。棉农对九项满意度指标选择集中在“较满意”和“一般满意”项。其中，棉农对政策培训、植棉面积核查、棉花产量统计三项指标满意度较高。这三个指标中选取“一般”、“较满意”和“非常满意”的棉农比例达到 97.9%、96.7%和 96.7%。棉农对按照面积补贴资金发放和目标价格水平满意度不高。这两个指标中选取“较不满意”和“很不满意”的棉农比例分别占 23.7%和 21.4%。

图表 11 棉农对棉花目标价格政策各项内容满意度情况

内容	很不满意 (%)	较不满意 (%)	一般 (%)	较满意 (%)	非常满意 (%)
目标价格水平满意度	0.29	21.14	30.29	23.86	22.71
价格公布时间满意度	0.14	18.71	26.43	28.71	23.86
政策细则公布时间满意度	0.14	14.98	29.96	28.39	24.25
政策培训宣传满意度	0.38	2.88	30.38	37.12	26.35
植棉面积核查工作满意度	0.00	2.14	26.96	43.37	25.25
种植证明发放时间满意度	0.00	11.86	31.57	28.29	25.57
棉花产量统计工作满意度	0.00	3.28	32.24	35.95	26.96
预付资金拨付满意度	0.14	17.83	24.25	30.39	23.40
补贴资金（按面积）拨付满意度	0.29	21.83	21.68	29.96	20.26

### (3) 农户满意度实证分析

在做因子分析时，首先要做适应性检验，确定变量是否适合因子分析。然后提取公因子，最后再计算各因子的相应得分和满意度总值。

#### 一是适应性检验

因子分析前，首先要进行 KMO 检验和巴特利球体 (Bartlett) 检验。只有 KMO 检验系数 > 0.5 和巴特利特球体检验的  $\chi^2$  统计值的显著性概率 P 值 < 0.05 时，问卷才有结构效度，才能进行因子分析。本文用 SPSS19.0 进行 KMO 检验和巴特利球



体(Bartlett)检验。结果显示, KMO 值为 0.903, 巴特利球体检验的  $P=0.000<0.001$ , 通过检验, 可以进行因子分析。

图表 12 KMO 和 Bartlett 的检验

取样足够度的 Kaiser-Meyer-Olkin 度量。	.900
Bartlett 的球形度检验	近似卡方
	3930.186
	df
	36
	Sig.
	.000

## 二是公因子提取

运用主成份法对九个变量进行因子提取。结果显示, 九个变量的共性方差均大于 0.6, 其中八个变量的共性方差都在 0.7 以上, 四个变量在 0.8 以上, 表示提取的因子能够很好反映原始变量主要信息。

图表 13 公因子方差

	初始	提取
X1	1.000	.644
X2	1.000	.751
X3	1.000	.780
X4	1.000	.943
X5	1.000	.808
X6	1.000	.733
X7	1.000	.822
X8	1.000	.779
X9	1.000	.879

提取方法：主成份分析。

运用提取特征值 $>1$ 的方法提取公因子为 2 个。但通过方差表发现, 提取两个公因子时 X9 的方差为 0.416, 表示公因子对该变量解释不足, 且解释的累计方差为 70.427%, 略偏低。为充分解释变量, 提取了三个公因子。

表 10 显示了九个变量的初始特征值及方差贡献率、提取三个公共因子后的特征值及方差贡献率、旋转后的公共因子特征值和方差贡献率。公共因子 1 的初始特征值为 5.253 $>1$ , 方差贡献率为 58.371%; 公共因子 2 的初始特征值为 1.085 $>1$ , 方差贡献率为 12.057%; 公共因子 3 的初始特征值为 0.801, 方差贡献率为 8.896%, 三个因子的累积贡献率为 79.324%, 说明提取的三个因子能够解释大部分的信息, 因此, 选用这三个因子作为评价农户对棉花目标价格补贴政策满意度的评价指标。

图表 14 解释的总方差

成份	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %
1	5.253	58.371	58.371	5.253	58.371	58.371	3.896	43.290	43.290
2	1.085	12.057	70.427	1.085	12.057	70.427	2.133	23.695	66.985
3	.801	8.896	79.324	.801	8.896	79.324	1.110	12.339	79.324
4	.481	5.349	84.673						
5	.388	4.307	88.980						
6	.301	3.349	92.329						
7	.286	3.182	95.511						
8	.214	2.374	97.885						
9	.190	2.115	100.000						

提取方法：主成份分析。

### 三是因子解释及命名

通过最大方差法得到旋转的成份矩阵，根据 0.5 原则综合分析，变量 X1、X2、X3、X5、X6、X7 可归于成份 1，概括为“棉农对棉花目标价格补贴试点政策执行过程满意度”；X4 可归于成份 3，可以解释为“棉农对目标价格补贴试点政策宣传培训满意度”；X8、X9 可归于成份 2，可以概括为“棉农对棉花目标价格补贴试点政策落实的满意度”。

图表 15 成份矩阵

	成份		
	1	2	3
X1	.801	-.001	-.042
X2	.829	-.244	.068
X3	.874	-.126	-.014
X4	.223	.927	.185
X5	.807	.257	-.302
X6	.816	-.002	-.259
X7	.856	.114	-.277
X8	.803	-.266	.251
X9	.645	.027	.680

提取方法：主成份。

a. 已提取了 3 个成份。

旋转成份矩阵

	成份		
	1	2	3
X1	.691	.402	.067
X2	.644	.562	-.144
X3	.732	.493	-.042
X4	.119	.059	.962
X5	.848	.136	.264
X6	.823	.235	.021
X7	.870	.216	.134
X8	.522	.700	-.129
X9	.164	.893	.232

提取方法 :主成份。

旋转法 :具有 Kaiser 标准化的正交旋转法。

a. 旋转在 6 次迭代后收敛。

图表 16 旋转后的因子负载矩阵

公因子名称	变量		1	2	3
政策执行过程 满意度	X1	目标价格水平满意度	0.691		
	X2	价格公布时间满意度	0.644		
	X3	政策细则公布时间满意度	0.732		
	X5	植棉面积核查工作满意度	0.848		
	X6	种植证明发放时间满意度	0.823		
	X7	棉花产量统计工作满意度	0.870		
政策落实满意 度	X8	预付补贴资金满意度		0.700	
	X9	补贴资金（按面积）拨付满意度		0.893	
政策宣传培训 满意度	X4	政策培训宣传满意度			0.962

#### 四是满意度计算及分析

由因子负载矩阵可以得到旋转后的因子分析模型。采用回归法计算因子得分系数（如表13所示），由此可以得到因子得分函数，根据此函数可以计算出每个样本在三个主因子上的得分。

$$F_1=0.156X_1+0.076X_2+0.144X_3-0.060X_4+0.345X_5+0.308X_6+0.330X_7-0.054X_8-0.364X_9$$

9

$$F_2=0.0040X_1+0.206 X_2+0.103 X_3+0.015 X_4-0.275X_5-0.176X_6-0.214 X_7+0.392 X_8+0.747 X_9$$

$$F_3=0.003X_1-0.186X_2-0.101 X_3+0.884 X_4+0.166 X_5-0.055X_6+0.045X_7-0.158 X_8+0.215 X_9$$

图表 17 成分得分系数矩阵

成份得分系数矩阵			
	成份		
	1	2	3
X1	.156	.040	.003
X2	.076	.206	-.186
X3	.144	.103	-.101
X4	-.060	.015	.884
X5	.345	-.275	.166
X6	.308	-.176	-.055
X7	.330	-.214	.045
X8	-.054	.392	-.158
X9	-.364	.747	.215

提取方法 :主成份。  
 旋转法 :具有 Kaiser 标准化的正交旋转法。  
 构成得分。

成分得分协方差矩阵

成份得分协方差矩阵			
成份	1	2	3
1	1.000	.000	.000
2	.000	1.000	.000
3	.000	.000	1.000

提取方法 :主成份。  
 旋转法 :具有 Kaiser 标准化的正交旋转法。  
 构成得分。

构建棉农满意度模型时，第 r 个样本棉农对目标价格政策满意度得分  $Z_r$  的计算公式如下：

$$Z_r = \frac{\sum_{i=1}^n a_i F_{ir}}{\sum_{i=1}^n a_i}$$

其中，n 代表提取的公因子个数， $a_i$  为公因子 i 的方差， $F_{ir}$  为第 r 个样本棉农

的公因子  $i$  的得分  $F_i$ ， $\sum_{i=1}^n a_i$  为提取的  $n$  个公因子的累计方差，由此可以计算每个棉农对棉花目标价格政策满意度得分。Z<sub>r</sub> 得分越大，代表满意度越高。其数值有正有负，正值表示高于平均水平，负值表示低于平均水平。

从方差表中可以得到， $a_1=43.290$ ， $a_2=23.695$ ， $a_3=12.339$ ， $\sum_{i=1}^3 a_i$  累计方差为 82.296。因此，可以得到棉农对棉花目标价格政策满意度模型为：

$$Z=0.546F_1+0.299F_2+0.156F_3$$

经过计算，得到 701 个棉农样本的 Z、F1、F2、F3 值，即棉花目标价格政策综合满意度、政策执行过程满意度、政策宣传培训满意度、政策落实满意度。按照区域，根据其均值对各地区进行排序，结果如下：

图表 18 新疆各地区棉农目标价格综合满意度 Z 的均值情况

综合排序	地区	综合满意度	执行过程满意度	政策落实满意度	宣传培训满意度
1	和田	3.17	1.13	1.11	0.93
2	喀什地区	3.09	1.04	1.08	0.97
3	巴州	-0.12	-0.21	-0.49	0.59
4	博州	-0.12	-0.23	-0.32	0.43
5	塔城地区	-0.54	-0.52	-0.34	0.31
6	阿克苏	-1.09	0.23	0.19	-1.51
7	昌吉州	-1.19	-0.83	-0.60	0.24
8	总体	2.57E-07	7.70E-07	-8.56E-08	-4.28E-07

通过分析可以看出，新疆总体棉农综合满意度得分 F 为正值，说明棉农对整个政策是较为满意的。分项来看，执行过程满意度 F1 为正值，说明农户对整个政策的执行情况较为满意。而政策落实和宣传培训满意度为负值，满意度较低。分地区看，新疆七个地州中，南疆和田和喀什地区的综合满意度最高，其执行过程、宣传培训及落实满意度均大幅高于平均水平。巴州、博州和塔城地区属于第二类，其政策综合满意度略低于平均水平，三个地区对政策的宣传培训满意度高于平均水平，但对执行过程和落实的满意度低于平均水平。阿克苏和昌吉两个地州的政策综合满意度处于后位。阿克苏地区对政策执行过程和政策落实满意度高于平均水平，但对宣传培训满意度较低。昌吉州对宣传培训满意度高于平均水平，但对政策执行过程和政策落实满意度低于平均水平。

## （二）轧花厂对目标价格补贴试点政策执行情况和满意度分析

本次调查有效轧花厂问卷 55 份。从企业所有权性质看，16.7%为国有企业，71.7%为民营企业，11.7%属于其他。

1. 轧花厂对政策知晓度较高，政府在政策宣传中发挥了主要作用。从问卷看，所有的轧花厂都对目标价格政策比较清楚。从信息来源看，政府发挥了重要作用。93.5%的轧花厂表示对政策的知晓主要来源于政府宣传材料，30.6%的轧花厂表示曾经听过政府工作人员的讲解，往后依次是电视电台广播和亲朋好友传播，占比分别为 30.6%和 17.7%。

图表 19 轧花厂目标价格政策信息来源渠道情况

渠道	政府宣传材料	电视电台广播	政府工作人员讲解	听邻居/亲戚/朋友说
占比（%）	93.5	48.4	30.6	17.7

2. 轧花厂对籽棉质量要求提高，更加注重棉花库存管理。59%的轧花厂表示实施目标价格政策后在收购中对籽棉的质量要求较前两年提高，81.0%的轧花厂表示政策实施后更加注重籽棉及皮棉的库存管理。

图表 20 轧花厂对棉花质量管理

	收购中是否对籽棉质量要求较前两年更高	是否更注重籽棉及皮棉库存管理
总计	59%	81%

3. 50%以上的轧花厂认为在库公检能够提高棉花质量，认为目标价格政策的实施对产业发展有积极作用。54.1%的轧花厂认为在库公检能够提高棉花质量，但南北疆差异比较大。北疆地区为 32%，南疆地区为 69.4%。41.9%和 51.6%的轧花厂主认为政策对轧花厂和棉花产业发展有积极作用。

图表 21 轧花厂对在库公检对棉花质量提高的认知

	能够提高	不能提高
北疆	32.00%	68.00%
南疆	69.44%	30.56%
总计	54.10%	45.90%

图表 22 轧花厂对目标价格政策实施效果的认知

问题	好 (%)	不好 (%)	不知道 (%)
您觉得“目标价格政策”对轧花厂的发展?	41.9	37.1	17.7
您觉得“目标价格政策”对棉花产业的发展?	51.6	29	17.7
您觉得“目标价格政策”比“临时收储政策”?	29.0	37.1	12.9

**4. 轧花厂对棉花目标价格政策总体满意度不高。**轧花厂对目标价格政策总体满意度指标中选择“非常满意”、“较满意”的仅占 22.0%。但对培训、宣传工作落实、对加工企业资格认定规定、对籽棉收购政策三项指标的满意度较高。选择“非常满意”、“较满意”的分别占 63.2%、77.3%和 58.5%。对皮棉交专业监管仓库政策的满意度最低，选择“较不满意”和“很不满意”的占 40%。

图表 23 轧花厂对棉花目标价格政策各项内容满意度情况

内容	非常满意 (%)	较满意 (%)	一般 (%)	较不满意 (%)	很不满意 (%)
对目标价格补贴政策总体满意度	2.0	20.0	34.0	30.0	14.0
对培训、宣传工作落实的满意度	16.3	46.9	32.7	4.1	0.0
对加工企业资格认定规定的满意度	22.6	54.7	20.8	1.9	0.0
对籽棉收购政策的满意度	17.0	41.5	22.6	18.9	0.0
对皮棉交专业监管仓库政策的满意度	9.1	25.5	25.5	30.9	9.1

### (三) 纺织企业对棉花目标价格政策满意度分析

本次调查纺织企业 16 家，回收有效问卷 10 份。纺织企业主要分布在昌吉州、阿克苏地区、喀什地区和博州地区。

通过问卷调查及实地访谈发现，纺织厂总体对棉花目标价格政策满意度较临时收储政策更高。所有的纺织企业均表示，棉花目标价格政策在理顺棉花产业价值链过程中兼顾了棉农的利益，降低了皮棉成本，实现了皮棉国内外价格对接，有利于棉花产业整体的健康发展，同时也给纺织企业带来了发展的希望，有利于增加行业的市场化程度。同时，大部分纺织企业都表示，实施该政策后，皮棉质量确实较临时收储政策时期提高很多，三丝含量、马克隆值、颜色等都有所提高。纺织企业普遍反映在库公检制度对于规范我国棉花产业流通秩序、提高棉花质量方面起到了很大的作用，杜绝了到厂公检存在的棉花质量不稳定、整治难度较大、棉花行业乱象等多年存在的问题。同时，在库公检也给纺织企业购买棉花提供了更多的便利。在库公检后纺织企业只需要在网上竞拍，不需要向以前一样必须到

厂里看货，节省了成本，也加强了对棉花质量的控制。

对于未来政策的走向，纺织企业一是希望通过政策引导，进一步提高棉花的质量，引导棉农种植高品质棉花；二是在三丝控制方面加大管理宣传力度；三是提高棉花价格补贴标准，出台更多惠农政策。

#### （四）结论

根据对棉花产业主体的分析看，棉农对政策总体满意，但对补贴政策落实和宣传方面满意度不高。从实地调研中发现，由于 2014 年是第一年进行目标价格改革，各方面准备工作不足，地方干部在向农户宣传时很多问题也无法回答。同时在资金拨付时，总共分为四批，农户对此意见较大。另外，棉农对政策有一个逐渐了解和适应的过程。因此，在政策的宣传和执行方面满意度不高。轧花厂对政策总体满意度不高，但有半数的企业认为政策能够促进整个产业的发展。纺织企业整体对政策满意度较高，认为目标价格政策理顺了产业链价值分配格局，有利于整个产业的发展。



### 三、我国棉花目标价格补贴试点政策效果评价

实行目标价格补贴政策一个最主要的目的就是让市场发挥基础性作用，同时农民利益得到一定的保护。此外，由于我国具有完整的棉花产业链，是否有利于整个产业竞争力的增强是衡量政策效果的另一个主要方面。另外，从政策的角度看，执行成本也是评价一项政策优劣的标准之一。因此，本研究在评价目标价格补贴试点政策效果时将从四个方面展开：一是市场机制是否发挥；二是棉农利益是否得到保护；三是执行成本是否可控；四是是否有利于棉花整个产业的发展。

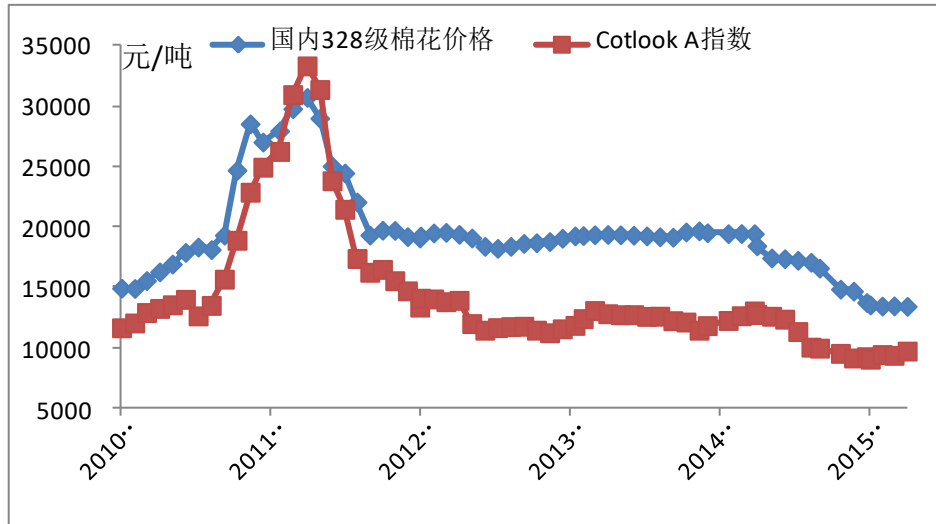
#### （一）棉花市场价格形成机制的实证分析

市场机制的本质是根据市场需求与供给的变动形成价格。相比国家定价，市场机制下，价格波动影响因素更多，价格波动幅度加大、波动频率加快。其次，由于我国棉花产业呈现典型的“外向型”特征，大量进口棉花，大量出口纺织品，在市场机制下，国内外棉花价格协同性较高。根据以上两点，本研究在考察目标价格阶段棉花价格市场形成机制发挥拟从两个方面着手：一是分析不同阶段国内棉花价格波动特征；二是国内外棉花市场的协同性。

##### 1. 国内外棉花价格波动特征

棉花市场调控政策从临时收储政策转向目标价格补贴政策，国内棉花价格走势发生了重大变化（见图表 1）。为详细分析不同政策下国内外棉花价格波动特点，本研究采用价格收益率。价格收益率具体表示为  $R_t = \ln p^t - \ln p^{(t-1)}$ ，其中  $p^t$  和  $p^{(t-1)}$  分别表示第  $t$  日和第  $t-1$  日的价格。从政策节点看，临时收储政策实施阶段从 2011 年 9 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日，目标价格补贴政策实施阶段从 2014 年 4 月 1 日至 2015 年 3 月 31 日（数据采集到 2015 年 3 月 31 日）。国内棉花价格数据采用 3128B 级棉花，国际价格采用国际棉花咨询委员会的 Cotlook A 指数<sup>4</sup>，采取日度价格数据。数据来源于中国棉花信息网。价格收益率的描述性统计量见表 2。

<sup>4</sup>该指数为国际陆地棉贸易中选择 15 个国家中 5 个最低的北欧现货到岸价的平均值，其基准质量标准是 M 级 1-3/32 英寸，相当于中国的 3128B 级棉花。



图表 24 2011-2015 年 4 月国内外价格走势

数据来源：中国棉花信息网。其中，Cotlook A 指数根据上月星期三汇率折算为人民币价格。

图表 25 国内外棉花价格收益率分阶段统计量

	国内棉花价格 (CC)		国际棉花价格 (CA)	
	临时收储阶段	目标价格阶段	临时收储阶段	目标价格阶段
样本数	641	248	632	229
价格均值	19201.14	15705.42	92.36	76.61
收益率均值	0.000008	-0.00147	-0.000253	-0.001483
收益率标准差	0.001123	0.003127	0.012063	0.011592

数据来源：根据中国棉花信息网 3128B 级棉花销售价格指数和 Cotlook A 指数计算

结果显示，临时收储政策阶段，国内棉花平均销售价格 19201 元/吨，实施目标价格补贴试点政策后，棉花价格大幅下滑，平均销售价格 15705 元/吨。从收益率均值和标准差看，临时收储阶段价格收益率均值绝对值和收益率标准差远低于目标价格补贴阶段，说明临时收储阶段棉花价格较为平稳，目标价格阶段价格波动幅度加大。从国内外棉花价格对比看，国内棉花价格波动幅度均小于国际。

## 2. 国内外棉花市场协同性分析

根据两个政策阶段棉花价格的波动特征，本研究提出如下假设：实施目标价格政策以来，国内棉花价格逐步向国际市场接轨，国内外棉花市场协同性明显增强。为验证假设，本研究运用 VAR 模型、格兰杰因果检验、脉冲响应函数以及方差分解等方法，采用日度价格数据，分别对两个政策阶段国内外棉花市场协同性

进一步分析。国内外棉花价格数据选取和来源同上。

### (1) ADF 检验

由于大多数时间序列数据都是不平稳的,使用传统的 OLS 估计法可能会出现伪回归现象,因而要通过单元根检验确定序列的平稳性,再来验证序列间的关系。首先利用 ADF 分别对不同政策阶段国内外棉花价格进行平稳性检验。检验结果显示,原始变量 LnCC<sub>1</sub>、LnCA<sub>1</sub> 和 LnCC<sub>2</sub>、LnCA<sub>2</sub> 均为非平稳序列,而一阶差分后 d\_LnCC<sub>1</sub>、d\_LnCA<sub>1</sub> 和 d\_LnCC<sub>2</sub>、d\_LnCA<sub>2</sub> 均在 1%和 5%拒绝了存在单元根的假设,因而变量的 I(1)序列是平稳的(表 3)。

图表 26 ADF 单元根检验结果

变量	ADF 统计量	1%临界值	5%临界值	P 值
LnCC <sub>1</sub>	-0.574	-3.430	-2.860	0.8767
d_LnCC <sub>1</sub>	-8.592	-3.450	-2.875	0.0000
LnCA <sub>1</sub>	-0.416	-3.442	-2.871	0.9074
d_LnCA <sub>1</sub>	-8.857	-3.452	-2.876	0.0000
LnCC <sub>2</sub>	-2.538	-3.478	-2.884	0.1066
d_LnCC <sub>2</sub>	-5.467	-3.345	-2.887	0.0000
LnCA <sub>2</sub>	-2.148	-3.487	-2.885	0.2255
d_LnCA <sub>2</sub>	-8.153	-3.505	-2.889	0.0000

数据来源: 根据 STATA 统计结果整理

### (2) 建立 VAR 模型

由于国内外棉花价格均为一阶差分平稳序列,可以推断国内外价格间可能存在协整关系,因而可以通过建立 VAR 模型来验证两个数列之间的关系,即一个变量的变化是否引起另外一个变量的变化。根据 STATA 软件计算,棉花临时收储时期国内外棉花价格 VAR 模型的最优滞后阶数为 2 阶,且 VAR 模型平稳;目标价格时期 VAR 模型的最优滞后阶数为 1 阶,且 VAR 模型平稳。得到的具体估计方程如下:

棉花临时收储阶段:

$$\text{LnCC}_{1t} = 0.0289 + 1.6700 \cdot \text{LnCC}_{1t-1} - 0.6730 \cdot \text{LnCC}_{1t-2} + 0.0095 \cdot \text{LnCA}_{1t-1} - 0.0094 \cdot \text{LnCA}_{1t-2};$$

$$\text{LnCA}_{1t} = -0.3659 + 0.1608 \cdot \text{LnCC}_{1t-1} - 0.1166 \cdot \text{LnCC}_{1t-2} + 1.1253 \cdot \text{LnCA}_{1t-1} - 0.1408 \cdot \text{LnCA}_{1t-2}$$

目标价格补贴阶段:

$$\text{LnCC}_{2t} = 0.0721 + 0.9898 \cdot \text{LnCC}_{2t-1} + 0.0057 \cdot \text{LnCA}_{2t-1};$$

$$\text{LnCA}_{2t} = 0.1494 - 0.0138 \cdot \text{LnCC}_{2t-1} + 0.9959 \cdot \text{LnCA}_{2t-1};$$

### (3) 格兰杰因果关系检验

根据 VAR 模型进行格兰杰因果关系检验，检验结果如下：

图表 27 格兰杰因果检验结果

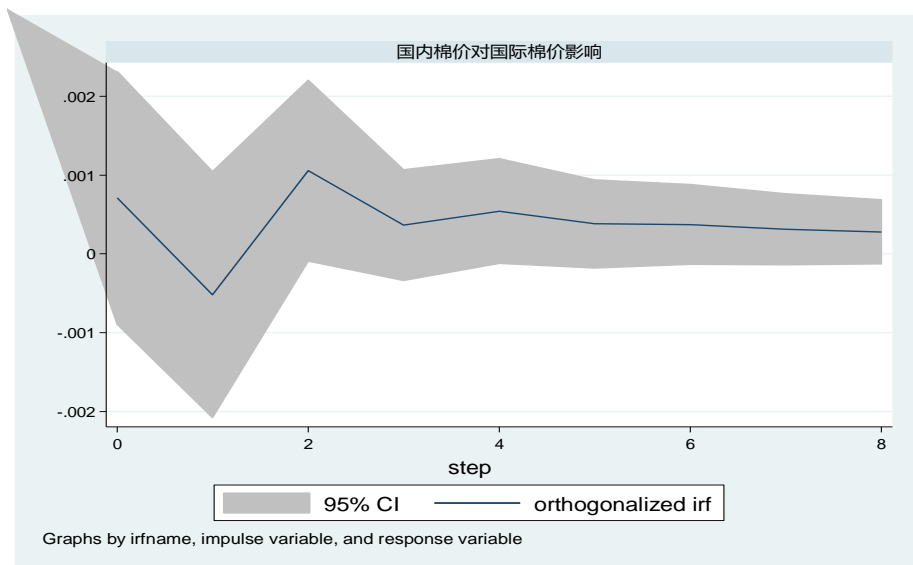
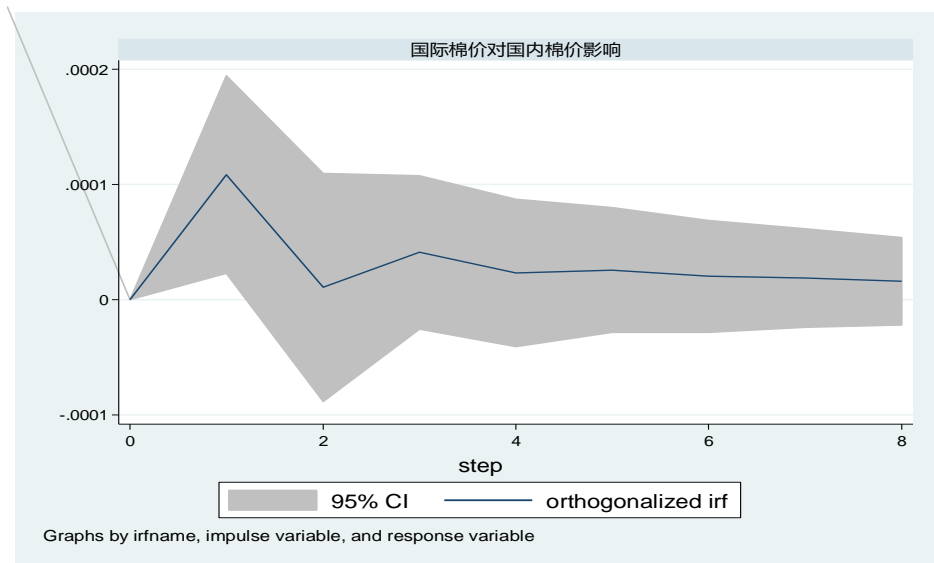
时期	原假设	Wald 值	P 值	结论
棉花临时收储阶段	国际棉价不是国内棉价的 Granger 原因	7.859	0.020	拒绝
	国内棉价不是国际棉价的 Granger 原因	1.132	0.519	接受
棉花目标价格补贴阶段	国际棉价不是国内棉价的 Granger 原因	2.415	0.120	接受
	国内棉价不是国际棉价的 Granger 原因	0.741	0.389	接受

注：P 值大于 0.05 就可接受原假设。

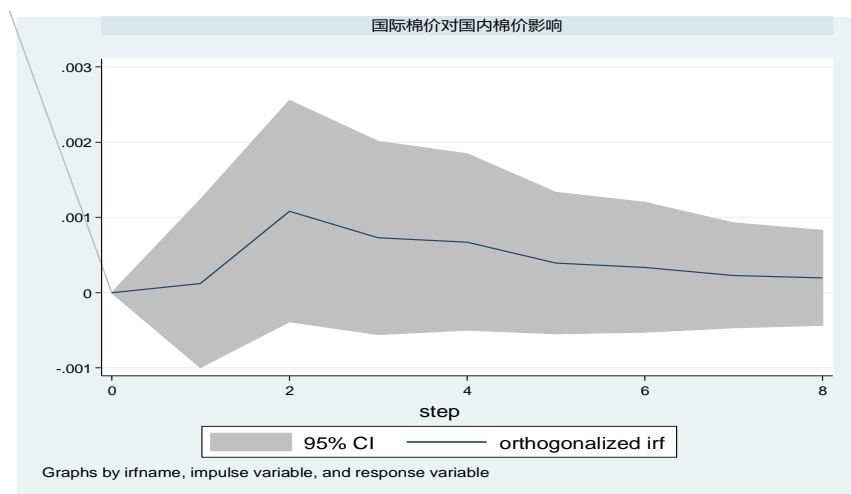
结果显示，在棉花临时收储阶段，国内棉花价格波动受到国际棉价的影响，而国内棉花价格变动不会影响国际棉花价格变动。而在目标价格补贴政策阶段，国内棉价与国际棉价没有互为 Granger 因果关系。从国内棉价对国际棉价的影响看，已有的研究也多次证明，国内棉价对国际棉价的影响不大，这也是我国缺乏棉花定价权的表现之一。但由于我国是棉花进口大国，尤其临时收储政策时期，我国棉花进口大增，因此国际棉花价格对国内棉花有一定的影响。在目标价格补贴政策阶段，尽管价格回归市场，但由于国内棉花进口受到限制，国际棉花影响国内的途径受限，因此表现为国内外棉花市场并不互为因果关系。但这并不能证明国内外棉花市场没有影响，还需要进一步的分析。

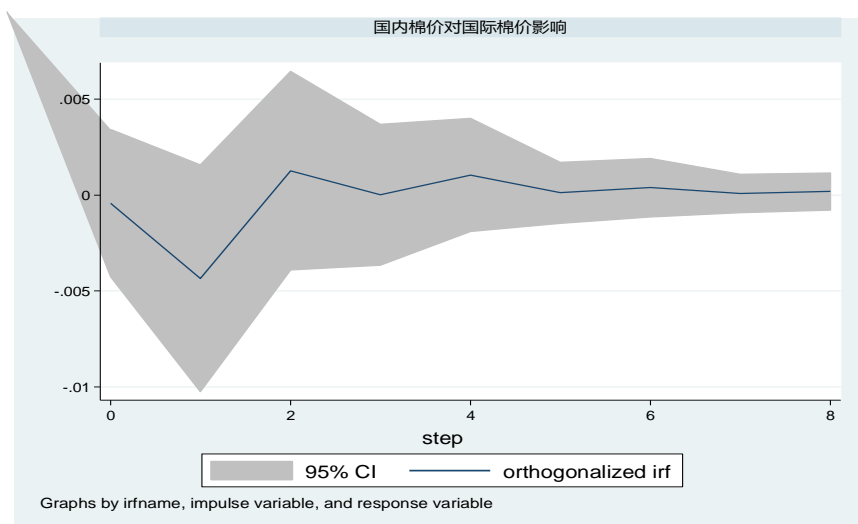
#### (4) 脉冲分析

脉冲响应是衡量模型中的内生变量对来自另一个内生变量的一个单位变动冲击所产生响应。从图 26、27 中可以看出，临时收储阶段国际对国内棉价有正向作用，并在滞后 1 期达到顶点，随后逐渐降低；国内棉价对国际棉价有短期的负向冲击，随后在第 2 期变为正向冲击，并达到最高值近 2%，随后对国际价格的冲击逐渐减弱并趋于平稳（图 28）。目标价格阶段国内外价格之间的冲击呈现出相似的响应，国际棉价对国内棉价的冲击为正向，在滞后 2 期时达到最高，随后逐渐减弱至平稳；国内棉价对国际棉价的冲击，首先在滞后 1 期时呈现负向响应，在滞后 2 其为正向冲击，并达到高值，随后逐渐减弱（图 29）。



图表 28 临时收储阶段国内外棉价正交脉冲影响图





图表 29 目标价格阶段国内外棉价正交脉冲影响图

### (5) 方差分解

方差分解则是如何将一个变量的响应分解到模型中的内生变量。方差分解显示，临时收储时期国内和国际棉价方差变动部分主要来自于自身市场。国内棉价方差变动，当滞后 1 期时，全部来自于国内市场，随着滞后期增加来自于国内市场部分尽管略有下降，但仍占 98%左右，来自于国际市场影响的部分仅占 2%左右。国际棉花价格的扰动也主要来自于国际市场，来自于国内市场方差变动的影响由滞后 1 期的 0.38%上升至滞后 5 期的 1.72%，说明国内市场对国际市场的扰动有滞后性。

图表 30 临时收储时期国内外棉花价格方差分解

滞后期	国内棉花价格		国际棉花价格	
	国内棉花价格	国际棉花价格	国内棉花价格	国际棉花价格
1	100	0	0.38	99.62
2	97.54	2.46	0.57	99.42
3	98.03	1.96	1.40	98.59
4	97.98	2.01	1.50	98.50
5	98.08	1.91	1.72	98.28

从目标价格时期棉花价格方差分解看，国内外棉花价格受彼此影响逐渐加深，影响程度大于临时收储时期。国内棉花价格扰动在滞后 1 期时全部来自国内市场，当滞后 5 期时，国内市场对国内棉价扰动降低至 84.14%，而来自国际棉花价格的方差变动由 0 增加至 15.85%。国际棉花价格主要受自身方差变动影响，但影响程度随着滞后期增加而降低，国内价格对国际棉花价格方差变动的影响不断增强，由滞后 1 期的 0.07 增加至滞后 5 期的 8.07。

图表 31 目标价格时期国内外棉花价格方差分解

滞后期	国内棉花价格		国际棉花价格	
	国内棉花价格	国际棉花价格	国内棉花价格	国际棉花价格
1	100	0.00	0.07	99.92
2	99.85	0.15	7.35	92.65
3	90.36	9.64	7.73	92.27
4	86.82	13.18	7.71	92.28
5	84.14	15.85	8.07	91.93

### 3. 结论

从以上分析看，国内外棉花价格存在较为稳定的均衡关系，不论是临时收储阶段还是目标价格补贴阶段国内外棉价存在较强的关联性。但 Granger 因果检验表明在目标价格阶段两者并不存在显著的因果关系，这可能与目前实施的棉花贸易政策有关。长期看，随着国内库存的消耗，国外棉花价格的相关性进一步增强。另外方差分解已经体现出，国内棉花市场调控政策变化后，国内外价格之间影响程度不断加深。

#### （二）棉农成本收益情况

保护棉农利益是目标价格改革的一个主要目标。为考察棉农收益，本部分采取二方面数据：一是全疆棉农的成本收益状况，二是根据调研的南北疆棉农和兵团职工的收入状况。

##### 1. 新疆全疆棉农成本收益

根据新疆棉花目标价格改革试点工作领导小组统计的数据，2014 年棉花目标价格改革试点后，新疆自治区亩均产值合计 1862.63 元，亩均种植成本包括人工费用、机械费用、种子、化肥、农药、塑料薄膜、地租等合计 2143.22 元，售棉后亩均净利润-280.59 元。棉花目标价格补贴后，全疆（地方）棉农平均每亩的补贴总额为 444.39 元。棉农获得补贴后种植棉花的净利润为 164.39 元。国家补贴较好的弥补了棉农的市场收益损失。进一步分析，2014 年基本农户的植棉实际收益达到 976.82 元。由于基本农户的家庭用工费用可以作为收入，同时也没有土地流转费用，再除去自营地折租，2014 年新疆地方基本农户的亩均植棉实际收益为 976.82 元。这个收入水平高于小麦约 750 元<sup>5</sup>收入水平。

<sup>5</sup> 同样是计算基本农户小麦的实际收入，即去除了家庭用工费、土地流转费和自营地折租费。

图表 32 2011-2014 年新疆地方植棉成本收益表

年份	单位	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
亩均成本	元/亩	1625.06	1787.61	1926.58	2143.22
1. 生产成本	元/亩	1338.13	1451.04	1560.13	1747.83
(1) 物质与服务费用	元/亩	760.59	760.04	792.79	768.56
化肥费	元/亩	202.67	213.76	198.19	219.08
农药费	元/亩	54.49	48.96	57.35	62.87
种子费	元/亩	55.6	51.56	53.63	57.33
(2) 人工成本	元/亩	558.35	691.00	767.34	979.27
家庭用工折价	元/亩	259.24	371.02	389.85	417.04
雇工费用	元/亩	299.11	319.98	377.49	562.23
2. 土地成本	元/亩	286.93	336.57	366.45	395.39
流转地租金	元/亩	95.16	83.02	86.11	43.81
自营地折租	元/亩	191.77	253.55	280.34	351.58
亩均产值	元/亩				1862.63
净利润	元/亩				-280.59
亩均补贴	元/亩				444.39
获得补贴后的利润	元/亩				164.39
基本农户现金收入	元/亩				976.82

## 2. 调研的南北疆和兵团农户收益

根据本研究对喀什地区和昌吉州地区近 50 户农户的实地调研，2014 年农户的棉花市场收益相比往年都有所下降。南北疆棉农由于种植水平等不同收益存在较大差异，北疆棉农的亩均收益为 182 元，南疆棉农的亩均收益为-34 元。如果加上国家补贴，北疆棉农和南疆棉农的亩均收益分别为 666 元和 378 元。从棉农的最终收益看，2014 年度尽管籽棉价格较上年下降明显，但由于有国家补贴，南北疆棉农利益得到了有效保护，较好的弥补了农户的市场损失，对稳定农民种棉起到了积极促进作用。本研究也对新疆建设兵团农六师、农八师的 3 个团场棉花成本收益进行了实地调研。调研兵团棉花种植成本亩均约 1880 元，主要包括物质成本含种子、地膜、化肥、农药和水电共计 627 元，采摘费 200 元、人工费 260 元、土地承包费 262 元、滴灌材料及折旧费 183 元、机动费 190 元、保险费 41 元、贷款利息 40 元、其他杂费 77 元。兵团种植棉花亩均单产 350 公斤，按照目标价格补贴平均 7.03 元计算，亩均收益 580 元。总的来看，目标价格的实



施保障了棉农的种植收益，稳定了农民种棉积极性，保障了农民收入，提高了农户抗击市场风险的能力。

图表 33 南北疆调查农户及兵团棉花种植成本与收益情况

	南疆	北疆	兵团
籽棉价格（元/公斤）	5.2	5.5	7.03
棉花平均单产（公斤/亩）	210	314	350
棉花毛收入（元/亩）	1218	1727	2460.5
物质成本（元/亩）	386	619	810
机械费用（元/亩）	274	270	190
雇工费用（元/亩）	286	396	460
地租（元/亩）	180	260	260
保险费、利息及杂费			158
补贴收入（元/亩）	412	484	
不含补贴收益（元/亩）	-34	182	
含补贴收益（元/亩）	378	666	582.5

数据来源：RCRE 调研数据汇总。

注：物质成本主要包括种子、地膜、肥料、农药、水费等。

### （三）政策成本分析

在衡量政策成本方面，不仅要考虑国家的财政补贴，还要计算执行成本。本研究将目标价格补贴的政策成本分为两个方面：一是政策的实际补贴额度，二是开展补贴政策的执行成本。

#### 1. 财政成本

##### （1）补贴总额

2014 年新疆维吾尔自治区农业厅会同国土资源厅、统计局、国家统计局新疆调查总队，经过集中统计核实，全面统计了全疆棉花种植面积。其中，新疆地方棉花种植面积 2967 万亩（基本农户 1787 万亩，农业生产经营单位 1180 万亩），产量 310 万吨。兵团面积 1031 万亩，总产 169 万吨。后经国家核定的新疆棉花面积为 3632 万亩，总产 451 万吨。其中，地方棉花种植面积 2517 万亩，总产 275 万吨；兵团 1115 万亩，总产 176 万吨。但国家在核定中发现，新疆棉花部分种植在非农业用地上，因此，在补贴中不考虑非农业用地的部分，仅仅对农业用地的种植面积进行补贴。最终，新疆地方农业用地棉花种植面积 1955 万亩，产量 214 万吨；兵团农业用地棉花种植面积 975 万亩，产量 154 万吨。从采价结果看，

3128B 级棉花 9-11 月份的棉花市场均价每吨 13537 元。按照国家核定的农业用地面积和总产数据计算（包含 0.3 亿元工作经费和 10 亿元的不可预见费），2014 年国家财政拨付给新疆地方的棉花补贴款项共 139.3 亿元；拨付给新疆兵团的棉花补贴款项 101.29 亿元。

同时，为保护内地棉农利益，国家出台政策，根据每吨皮棉补贴 2000 元的标准对内地棉农进行补贴。根据内地棉花产量约 230 万吨计算，共补贴 46.76 亿元。

计算全国棉花目标价格改革补贴总额共 287.35 亿元。

图表 34 2014 年新疆棉花数据

单位：万亩、万吨、公斤/亩、亿元

项目	自治区上报			国家核实						补贴额
				面积			总产			
	面积	总产	单产	小计	农业用地内	农业用地外	小计	农业用地内	农业用地外	
地方	2967	310	104	2517	1955	562	275	214	61	139.3
兵团	1031	169	163	1115	975	140	176	154	22	101.29
合计	3998	478	119	3632	2930	702	451	368	83	240.59
内地	按照皮棉每吨 2000 元的标准进行补贴，约 230 万吨									46.76
全国										287.35

## （2）单位面积补贴额度

由于新疆棉花种植面积和产量统计数据与国家认定的数据有出入，最后新疆按照国家拨付资金总量和自治区统计的面积产量数据将资金进行了摊薄。新疆地方（不包括兵团）根据实际统计面积 2967 万亩，籽棉 762 万吨核算，将财政所有拨付资金 139.3 亿元的 5% 作为备用金，其余按照原定方案按照 60% 面积每亩补贴 267.63 元，40% 产量陆地棉补贴 0.688 元/公斤，特种棉补贴 0.893 元/公斤。全疆（地方）棉农平均每亩补贴总额 444.39 元。

## 2. 行政成本

目标价格政策的行政成本主要包括种植面积的实地核查费用，即村干部、县乡工作组、地州工作组的勘测、核查费用，各级干部的交通住宿费用、勘查工具（GPS 等）购买费用、宣传费用、种植证明等各种材料的印刷费用、信息录入费用等。本部分的研究思路是，首先通过典型调研，获取调研地区实际的棉花目标价格补贴政策的行政成本，然后根据新疆棉花总面积和产量推算整个补贴的行政

成本。由于南北疆差异较大，开展工作中投入的财力、物力也有所不同。为准确起见，本研究分别选取南疆喀什地区岳普湖县、疏附县和北疆昌吉州玛纳斯县、昌吉州呼图壁县四个地方的行政成本，计算平均数后再进行全疆的推算。

图表 35 昌吉州玛纳斯县 2014 年棉花面积核实经费明细表

	项目	费用（万元）
调查人数	512 人	
调查天数	2816 天	
工作差旅费	分别根据各地州情况核算	42.24
车辆使用费	车辆数（次）	1000
	油费（元/天）	200
	费用	25.515
设备购置费	GPS 仪器及其他测量费	17.85
宣传培训费用	电视宣传经费	5.5
	报刊广播宣传费用	7.65
	培训费	1.3
档案资料费	包括种植证明印刷等	6.15
信息化管理费		13.7
不可预见费用		3.1
总费用		123.005
玛纳斯县 2014 年棉花种植面积	万亩	71.7431
玛纳斯县 2014 年棉花总产	籽棉（万吨）	25.54

图表 36 喀什地区岳普湖县 2014 年棉花面积核实经费明细表

	项目	费用（万元）
调查人数	245 人	
调查天数	1260 天	
工作差旅费	分别根据各地州情况核算	14.1
车辆使用费		19
设备购置费	GPS 仪器及其他测量费	18
宣传培训费用	宣传单、广播、横幅等	11
	培训费、现场观摩费等	8
编印五联清单表费	维汉两种文字	19
印刷费	种植证明印刷、身份证复印等	10
数据录入统计费		8
面积统计器材费	包括微机、A4 纸、档案盒、订书针等	15
发放补贴费	人员午餐费、培训场地、会议场地费	28
总费用	万元	155.1
岳普湖县 2014 年棉花种植面积	万亩	62.25

岳普湖县 2014 年棉花总产	皮棉（万吨）	7.54
-----------------	--------	------

根据两个县的调查数据，平均每亩的行政成本为 2 元。按照新疆维吾尔自治区地方 2014 年 2967 万亩的种植面积计算，2014 年棉花目标价格补贴试点政策的行政成本达到 6158 万元。当然，各地在计算工作经费中都不同程度的存在多计算现象，如购买计算机、会议场地费等，在实际中是可以调配使用，并不完全需要政府财政支出。在实际调研中，喀什地区疏附县和呼图壁县仅仅计算物质支出（不计算工作人员的差旅费用），每亩的行政成本平均分别为 1.4 元和 1.0 元，根据实地调研的成本计算，如果不计算工作人员差旅费用，2014 年新疆地方棉花目标价格补贴试点政策的行政成本达到 3560 万元。

从国家财政成本分析，棉花目标价格补贴试点政策确实财政成本巨大，但这些都是显性的成本，相比较临时收储政策的成本来说，棉花目标价格政策成本仍然在可控的范围内。2011、2012、2013 年，我国总共收储了 32.8 万吨、458.3 万吨和 628.4 万吨的棉花，平均收储价格每吨 20832 元。目前储备棉还有 1100 多万吨。抛储棉花的损失已经达到 120 亿元，1100 多万吨的储备棉每年的利息和保管费约 160 亿元。根据当前国内外棉花市场行情，3-4 年内储备棉如果要实现销售还将产生 800 多亿元的出库亏损，再加上销售之前的利息和保管费用，整个成本在 1000 亿元左右。相比临时收储政策，棉花目标价格补贴政策显然成本更加可控。而且，一旦市场行情好转，国家的财政成本就大幅下降。

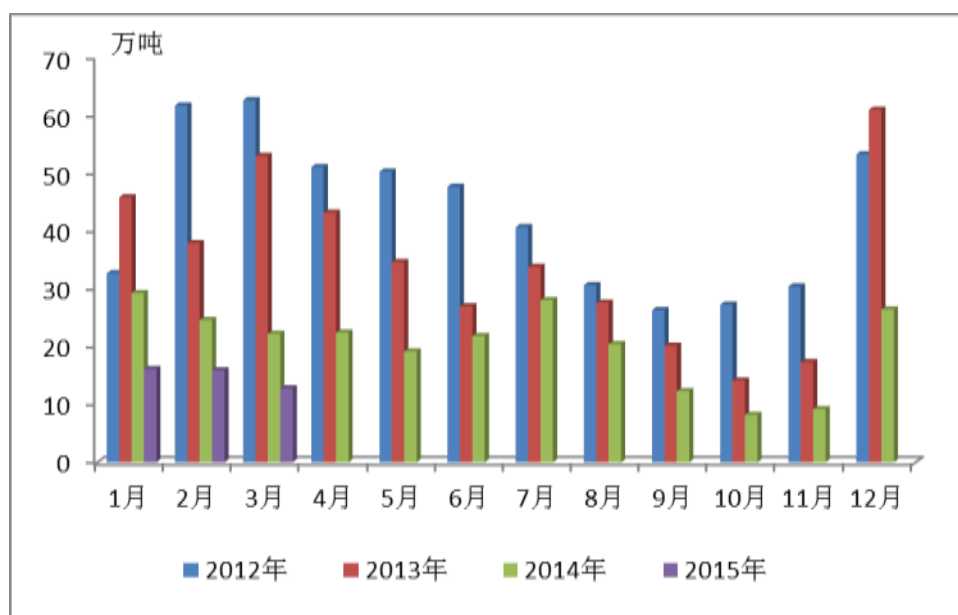
#### （四）对增强整个产业链竞争力分析

我国不仅是棉花生产大国，也是棉花消费大国，更是纺织品出口大国。棉农、加工流通企业和纺织企业是棉花产业的三大主体。三大主体之间存在一定的矛盾关系，但更多的是相互依赖和依存的关系，一损俱损。如果政策仅对其中一方或者两方有利，长期以后由于利益分配不均衡，整个棉花产业就会出现萎缩，前期受益的主体后期利益会受到严重损失。目标价格补贴政策改革，理顺了棉花产业三大主体之间的利益分配格局，整个产业竞争力增强。

##### 1. 国内外棉花价格差距缩小，国产棉竞争力增强

2014 年 4 月份国家公布棉花目标价格补贴试点政策以来，国内棉花价格快速下降，国内外棉花价差大幅缩小。2014 年 3 月-2015 年 5 月，国内 3128B 级棉

花与 1%关税下进口棉花到岸税后价价差每吨从 4018 元缩小到 2042 元，滑准税下价差从 3120 元缩小到-334 元。国内棉花价格竞争力增强，棉花进口大幅下降。截至 3 月份，2014 年度（2014 年 9 月-2015 年 3 月）我国累计进口棉花 100.9 万吨，同比减 46.5%。



图表 37 2012 年以来我国棉花月度进口量

数据来源：中国海关

## 2. 国内棉花质量好转

在临时收储政策时期，由于棉花加工企业并不直接对接市场，棉花基本上全部交售给国储，因此，企业对棉花质量监管不严，导致国产棉质量下降严重，表现在异性纤维含量高、马克隆值偏低、成熟度不够等，难以满足纺织企业要求。棉花目标价格改革后，加工企业资格认定、专业仓储在库公检严格执行，加工企业也直接面对市场，逼迫企业加强棉花质量管控。从 2014 年度棉花质量看，尽管受到不利天气的影响，但是棉花质量普遍好于往年。从新疆棉花检测结果看，全区白棉三级以上比重超过 90%，棉花平均长度值为 28.74 毫米，较上年提高 0.33 毫米，马克隆 A 级、B 级所占比例为 87.59%，较上年提高 5.02 个百分点，平均断裂比强度为 28 厘米每特克斯，较上年提高 0.78 个百分点。从调研看，纺织企业也普遍反映，2014 年新棉质量明显好转。

### 3. 纺织企业竞争力增强

用棉成本是纺织企业生产成本的主要组成部分，占比约 70%左右。棉花目标价格补贴试点政策改革后，价格由市场供需形成，棉花价格大幅降低，目前已经和进口棉到岸税后价基本持平，企业用棉成本大概下降了 30%左右，纺织企业竞争力增强。内地纺织行业向新疆转移速度加快。2014 年 9 月底，新疆自治区纺织行业固定资产投资 69.4 亿元，同比增加 102.6%，预计新增纺织服装项目 48 个，新增就业 4 万余人。

#### （五）小结

1. 棉花市场机制形成。实证结果表明，实施目标价格补贴政策以来，以供需为基础的棉花市场价格机制迅速形成，国内外棉花市场一体化程度提高，“政策市”特征消失。

2. 棉农利益得到有效保护。新疆地区棉农平均每亩获得补贴 444 元，较好的弥补了市场价格下降带来的损失，保护了棉农利益。

3. 政策成本较高。2014 年度，棉花目标价格补贴政策补贴额度达约 280 亿元，行政成本支出约 6000 万元。财政成本偏高，但仍然优于临时收储政策。

4. 提高了棉花产业整体竞争力。棉花目标价格补贴政策的实行降低了国内棉花价格、改善了棉花质量，提高了国内棉花的竞争力。同时，理顺了棉花产业链利益分配格局，增强了纺织企业的竞争力，有效提高了国内棉花产业的竞争力。

#### 四、试点政策中暴露出的主要问题、结论和政策建议

从棉花目标价格补贴试点政策整体看进展顺利，效果较好，但仍然暴露出了很多问题。

##### （一）试点政策中暴露出的主要问题

从实际执行看，暴露出的问题，有些是政策设计本身造成的，有些是政策执行方面的。

##### 1. 政策设计角度

从政策设计角度分析，主要体现在以下几个方面：

##### （1）棉花目标价格制定的某些细节不明确

从上年度棉花目标价格制定的标准看，计算方法是：

棉花目标价格=上年度棉花生产成本\*前三年棉花生产成本平均增长率+前三年棉花收益均值\*K（K取值在0-1之间）。

但大家对目标价格计算公式的关键点并没有达成一致的意见，尤其K值的大小。如果K值较大，则目标价格水平较高，如果K值较小，则目标价格水平较低。但目前并没有对这些关键的技术环节进行清晰界定。最终的结果是，农业部、财政部、发改委都有一套自己的解释，因此在棉花目标价格的制定上存在各部委相互扯皮、讨价还价之争，导致棉花目标价格始终难以迅速出台。

##### （2）行政成本较高

从调研及问卷访谈看，地方干部普遍反映目标价格补贴政策程序繁琐，涉及面积核实、张榜公示、种植证明发放、信息录入、加工企业资质认定、交售量统计、移库公检等多个环节。工作任务繁重，技术要求高，基层工作强度和压力非常大。部分基层干部反映整整3-4个月就完全用于这一项工作。主要的花费包括种植面积的实地核查费用，即村干部、县乡工作组、地州工作组的勘测、核查费用，各级干部的交通住宿、差旅补助费用、勘查工具（GPS等）购买费用、宣传费用、种植证明等各种材料的印刷费用、信息录入费用、补贴发放费用等。本研究根据实地调研资料推算，2014年度新疆（地方）棉花目标价格补贴试点政策行政成本约6000万元。

### **(3) 政策设计中缺乏对“转圈棉”的有效监管**

为防止“转圈棉”，在政策设计中采取了多种措施。比如核定交售量、对加工企业进行资格认定、在库公检等。但从调研和政策运行结果看，仍然存在“转圈棉”的可能。首先，对于籽棉交售量的核查和监管基本上是缺失的。目标价格补贴中的40%是按照农户的实际交售量确定的，依据是有资质的轧花厂出具的籽棉收购发票。由于棉花收购加工企业数量多且所有制形式多种多样，棉花加工企业集收购、定等定级、出售于一体，个别轧花厂既种植又收购又出售，很容易产生虚开发票现象。另外，由于税务部门对农产品是免税的，因此，税务部门并不对轧花厂开具的发票进行监督，轧花厂到底开了多少、如何开，税务部门是没有动力监管的。加工企业完全可以通过降低籽棉衣分率来达到虚开发票的目的。在调研中发现，农民只对籽棉的价格关心，至于发票上写多少衣分他们是不关心的。此外，本次的入库公检制度也不能有效控制转圈棉。因为没有机构监控加工企业收购的籽棉与入库的皮棉之间的匹配关系。从2014年的情况看，“转圈棉”的数量不是很大。主要原因：一是由于是第一年实行，市场主体对政策有一个熟悉的过程，并不是所有的加工企业都发现政策中存在的漏洞；二是2014年目标价格补贴中只有40%是按照农户的实际交售量确定的，这个比例相对较小，不足以让加工企业铤而走险，或者联合产棉大户套取补贴资金。但后续如果提高产量补贴的比例，市场主体作假的动力就会增强。

## **2. 政策执行层面**

从政策执行方面看，主要存在以下几方面问题：

### **(1) 相关政策出台较晚，影响工作有序推进**

由于目标价格水平、补贴试点政策公布较晚，给地方落实布置工作、地区农业结构调整和棉农种植安排均造成不确定性。轧花企业在收购期存在观望态度，不敢放量收购。部分棉农由于生计等原因在公布资质轧花企业之前已将棉花交售，导致无法落实产量补贴资金，影响了数量统计和棉农收入。

### **(2) 政策宣传仍然存在不到位现象**

由于基层单位对政策文件学习不透，工作落实不到位的现象时有发生。村级政策宣传没有深入农民心里，有的农民了解一些政策，但不完全清晰，口袋书宣



传册、张贴宣传画、入户宣讲的宣传手段落实不到位。从调研中发现，尽管绝大部分农户都知道目标价格水平是 19800 元/吨，但在实际操作中，部分地方干部和农民对补贴到底如何操作并不十分清晰。

### **(3) 补贴多次发放，增加基层工作量**

2014 年度，棉花补贴总共发了四次，造成基层干部重复劳动，植棉户为领取补贴来回奔波，意见较大。且农民的贷款周期是当年的 11 月至第二年 11 月，由于补贴发放晚，致使许多农民还不上贷款，虽然有延期的政策，但手续复杂，农户因担心银行不良记录，影响第二年贷款，只好借小额高息贷款周转，进一步增加了农民负担。另外，很多植棉户来自内地，11-12 月份前后卖完棉花后陆续离疆，有的外出打工，有的离开村住进了城里的家，统计籽棉产量困难重重，统计不全，农民利益受损。

### **(4) 对新疆棉花播种面积存在严重分歧，导致农户补贴没有完全到位**

从最终政策的执行看，国家认定的新疆棉花补贴面积和新疆自治区统计的棉花种植面积存在较大差距。由于国家拨付的资金少于实际播种面积计算的金额，新疆最终只能摊薄补贴，导致农户拿到的补贴少于应该拿到的补贴。按照国家公布的每吨 19800 元，补贴后的籽棉单价应该在 8 元/公斤，每亩补贴 600 元左右。但新疆最终每亩的平均补贴额度只有 444 元，折合为籽棉每斤约 7 元。很多农户通过计算发现自己拿的补贴不到位，还在期盼下批资金拨付。

### **(5) 容易导致干群矛盾**

调研中发现，很多农户在面积上报和核实中与干部容易产生矛盾，部分农户存在虚报面积情况。另外，新疆很多地方耕作模式都是果棉间作、果粮间作，需要对面积按照果树生长大小、对棉花产量的影响大小进行折算。但在实际操作中，按多大比例进行折算非常困难，农户也对折算系数普遍不满，容易产生矛盾，影响干群关系。

## **(二) 结论及政策建议**

根据对新疆棉花目标价格政策的全面分析，总体看，棉花目标价格政策进展顺利，较好的保护了农民利益，棉花市场价格机制已经形成，市场主体的满意

度较高，但也存在需要改进的地方。

## 1、结论

### **(1) 市场主体对政策满意度较高，政策整体进展顺利**

从市场主体反映看，棉农对整个政策是较为满意的，纺织企业对政策非常满意，轧花企业对政策满意度不高。大部分轧花企业认为政策的实行对企业经营带来不利影响，市场风险加大，销售费用增加。

### **(2) 面积+产量的补贴方式符合新疆当地的实际情况**

新疆目前实行的面积+产量的补贴方式是充分考虑了新疆地区的实际情况，具有较强的可操作性，且在推进工作中遇到的困难能够较好的克服。未来可以继续面积+产量的补贴方式，考虑到全区结构调整、提高植棉水平可在面积和产量的占比上适当进行调整。南疆补贴以面积补贴为主，北疆适当扩大按交售量补贴的比重，引导农户调整生产结构和提高科学植棉水平。

### **(3) 政策效果较好**

从政策效果看，棉花目标价格政策设定的初衷目标基本达到。分析表明，实施目标价格补贴政策以来，以供需为基础的棉花市场价格机制迅速形成，理顺了棉花产业链的利益分配格局，国内外棉花市场一体化程度提高，国内棉花质量改善，整个棉花产业竞争力明显增强。2014 年新疆（地方）棉农平均每亩获得补贴 444 元，较好弥补了市场价格下降带来的损失，保护了棉农利益。

### **(4) 政策设计和执行中仍然存在很多问题**

政策本身的问题包括目标价格制定标准不明确、政策执行成本较高、政策设计中缺乏对“转圈棉”的有效监管。在政策操作中存在的问题包括政策出台较晚，部分宣传工作不到位、补贴多次发放发放时间较晚、对新疆棉花播种面积存在分歧，棉农认为补贴水平与预期有差异等。

### **(5) 政策成本较高，但仍优于临时收储政策**

2014 年度，棉花目标价格补贴政策补贴额度达 280 多亿元，行政成本支出约 6000 万元。如果仅从显性成本分析，财政成本确实偏高。但相比临储政策，棉花目标价格政策成本仍然处在可控的范围内。

## 2、政策建议

**(1) 明确棉花目标价格水平的制定标准。**建议国家进一步明确棉花目标价格制定的计算方法，包括K值的取值大小等，给市场主体传递一个明确的信号。这样能够最大程度的避免目标价格制定过程中的部门博弈，及时出台价格。根据棉花目标价格政策目标和我国棉花产业格局特点，建议K值取值0.5，市场风险由政府和农户各承担一半。

**(2) 加大政策宣传的力度。**采取各种易于理解、便于操作的方式，继续加大政策宣传力度，确保宣传政策不走样，植棉农户了解政策不走样。同时，加大派驻专业技术人员驻村驻乡规模和频次，对加大对各级政府和棉农对棉花目标价格财政补贴操作流程和相关程序等的宣传和培训。

**(3) 继续面积+产量的补贴方式，但逐步扩大产量补贴的比例。**从实践看，面积+产量的补贴方式是符合新疆当地的实际情况，具有较强的可操作性。未来考虑到全区结构调整、提高植棉水平等因素，可在稳定现有补贴方式的基础上适当扩大产量补贴的占比，鼓励棉农提高科学植棉水平，降低棉花生产成本，提高产出效率。但同时，必须考虑到南北疆植棉水平的差异，确保南疆棉农收入保持在一定水平上。

**(4) 优化补贴资金拨付方式。**建议采取预拨+结算的方式，分两次拨付补贴资金。可以根据核定的当年11月份棉花平均价格和上一年度新疆自治区棉花产量，在11月底前预拨部分补贴资金，以实现棉农当年部分收入，解决棉农还贷的资金压力。2月底根据市场走势明确补贴总额后一次结算清楚，避免多次发放，增加工作成本。

**(5) 引入信息化手段，降低政策行政成本。**适当引入信息化手段，从种植证明的发放到补贴的兑付全程电子化，试点推进信息共享化平台建设，加强农业、发改、财政、国税、质检、工商等信息的共享。同时，充分利用2014年棉花种植面积核查的工作成果，重点加强对农业生产经营单位的核查，简化基本农户的核查，降低工作成本。

**(6) 建议提高棉花目标价格改革试点工作经费保障水平。**新疆在改革试点工作中工作经费支出大，地方财政压力非常大。建议国家财政应该专门安排一定比例的改革试点工作经费，以支持开展试点工作。