
青岛纺织工程与管理

Qingdao Textile Engineering and Administration

2014年第十一期(总第71期)

青岛市纺织工程学会 主办

锦桥纺织网 协办

qtlei@sina.com

本期目录

棉花目标价格改革宣传提纲.....	2
新疆棉花目标价格改革启动的背后.....	7
新疆棉花目标价格改革试点工作实施方案	11
直面棉花价格改革阵痛.....	26
棉花价格改革对市场的影响.....	28
浅谈目标价格补贴政策前后.....	32

【编者按】本期根据目前广药业界关注的棉花价格直补问题，推出棉花价格改革问题专刊，搜罗各方面的改革文件并特邀锦桥纺织网高级分析师魏林燕先生撰文为行业解惑，一并刊出以给广大读者。

棉花目标价格改革宣传提纲

按照中央 1 号文件要求和国务院部署，2014 年启动新疆棉花、东北和内蒙古大豆目标价格补贴试点。经国务院批准，国家发展改革委会同财政部、农业部于 4 月 5 日和 5 月 17 日先后向社会公布了 2014 年棉花、大豆目标价格水平，棉花每吨 19800 元，大豆每吨 4800 元。为做好宣传解释工作，确保目标价格改革试点顺利推进，特制定本宣传提纲，供各有关单位参考。

一、棉花目标价格改革试点的主要内容是什么？

目标价格政策是在市场形成农产品价格的基础上，释放价格信号引导市场预期，通过差价补贴保护生产者利益的一项农业支持政策。目标价格改革试点的主要内容：一是在全国范围内取消棉花临时收储政策。政府不干预市场价格，价格由市场决定，生产者按市场价格出售棉花。二是对新疆棉花实行目标价格补贴。种植前公布棉花目标价格。当市场价格低于目标价格时，国家根据目标价格与市场价格的差价对试点地区生产者给予补贴；当市场价格高于目标价格时，不发放补贴。三是完善补贴方式，目标价格补贴额与种植面积、产量或销售量挂钩。

二、为什么要开展目标价格改革试点？

改革开放以来，我国坚持推进农产品市场化改革，陆续放开了大部分农产品价格，2004 年全面放开了粮食市场和价格。放开农产品价格后，为保护农民利益，稳定农业生产，2004 年以来，国家对主产区稻谷、小麦实行最低收购价政策，2007 年以来，先后对主产区玉米、大豆、油菜籽、棉花、食糖等实行临时收储政策。当主产区市场价格低于最低收购价格或临时收储价格时，由国家指定企业直接入市收购，引导市场价格回升。

最低收购价和临时收储政策实施以来，国内粮食价格稳步上升，棉花、油料、食糖价格总体高位运行，有效地调动了农民种植积极性，保持了主要农产品生产基本稳定，粮食产量实现“十连增”，农民收入实现平稳较快增长，为稳定物价总水平、保持国民经济持续较快发展起到了重要支撑作用。

最低收购价和临时收储政策将国家对农民的补贴包含在价格之中，是一种“价补合一”的直接价格支持政策。这种政策能够有效实施的前提条件是国内市场价格低于国际市场价格。近两年来，一方面，国际市场农产品价格大幅走低；另一方面，国内主要农产品价格在最低收购价和临时收储政策的支撑下高位运行，国内价格由以往低于国际市场转为高于进口成本。由于上述前提条件的变化，实施直接价格支持政策面临新的困难和挑战，特别是产业链长、受国际市场影响大的棉花矛盾突出。2013 年，我国棉花临时收储价格为每吨 20400 元，而进口完税成本分别约为每吨 15580 元，比国内临时收储价格分别低 4420 元。由于国内价格大幅高于进口成本，市场主体不愿入市收购，国家收储压力急剧增加，棉花收储量超过总产量的 90%，上下游价格关系扭曲，市场活力减弱，不利于整个产业链的持续健康发展。

开展目标价格改革试点，探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的

改革，目的就是在保障农民利益的前提下充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，将价格形成交由市场决定，以促进产业上下游协调发展。一是政府不干预市场价格，企业按市场价格收购，有利于恢复国内产业的市场活力，提高国内农产品的市场竞争力。二是将政府对生产者的补贴方式由包含在价格中的“暗补”变为直接支付的“明补”，让生产者明明白白得到政府补贴，这有利于减少中间环节，提高补贴效率。三是充分发挥市场调节生产结构的作用，有利于使效率高、竞争力强的生产者脱颖而出，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。

当然，开展目标价格试点也会对一些企业带来挑战。如临时收储期间，轧花厂收购加工的棉花可以直接卖给国家，旱涝保收，不需要承担市场风险，但在新的形势下，这些企业需要直接面向市场，自行寻找下游用户并承担市场价格波动风险，但这也是市场经济条件下的正常情况。

三、目标价格是如何确定的？

试点阶段采取生产成本加基本收益的方法确定目标价格水平。之所以采用这一方法，是在立足当前农业生产实际的基础上，统筹兼顾保护农民利益和更多发挥市场作用等因素确定的。一是可以更好地保护农民利益。生产成本加基本收益的方法，可以较好地适应现阶段我国农产品生产成本刚性上升的实际情况。无论市场价格和生产成本如何变动，都可以保障农民种植不亏本、有收益，防止生产大幅滑坡。二是有利于发挥市场机制作用。市场活动天然有风险。农民是市场经济的主体，在通过市场获得收益的同时，必然也要承担市场波动的风险。在大多数行业，市场风险都是由市场主体全部承担的，考虑到农业生产的特殊性，国家应该对少数重要农产品生产给予适当保护，但也不能由国家承

担全部市场风险。因此，目标价格只保证农民获得基本收益而不是全部收益，当市场价格下跌时，农民也要承担部分收益下降风险，真正发挥市场机制作用，引导农民合理调整种植结构，提高农业生产竞争力和抗风险能力。

四、目标价格什么时候公布？各地区价格是否一致？

试点阶段目标价格每年确定一次，以便根据试点情况变化及时调整。目标价格在作物播种前公布，以向农民和市场发出明确信号，引导农民合理种植，安排农业生产。试点地区同一品种目标价格水平都是一致的，新疆全区实行统一的棉花目标价格，东北三省和内蒙古实行统一的大豆目标价格。

五、如何监测和确定棉花市场价格？

当市场价格低于目标价格时，国家启动目标价格补贴。与目标价格对应的棉花、大豆市场价格为采价期内全省（区）平均市场价格。

1、采价环节。采集到厂（库）价格作为市场价格，即棉花采集轧花厂收购籽棉的价格。之所以不采集地头价格作为市场价格，主要是由于农民在地头直接出售的农产品，水分、杂质含量差异较大，难以找到代表品，所采集的价格悬殊较大，难以保证价格数据的代表性和准确性。

2、价格指标。棉花市场价格为轧花厂收购的籽棉折皮棉价格。有关部门根据监测的籽棉价格、棉籽价格、衣分率等指标，按以下公式计算籽棉折皮棉价格：

籽棉折皮棉价格=[籽棉价格—棉籽价格×（1—衣分率）]/衣分率+加工费用

衣分率是指轧出的皮棉重量占籽棉重量的比例，即籽棉产皮棉率。

3、采价期。采价期为农产品的集中上市期，其中棉花为当年的9月至11月。

根据历史经验，在实施临时收储前，采价期棉花的交售量达到全年交售量的 85% 左右，基本能够代表试点地区的实际出售价格。

4、核定方法。市场价格由国家发展改革委同农业部、粮食局、供销总社等部门共同监测，按省核定，一省一价，即市场价格按监测的全省（区）平均价格水平核定，不是指单个农户的实际出售价格。

六、目标价格补贴发给谁？如何发放？

目标价格补贴对象是试点地区种植者，总的原则是多种多补，少种少补，不种不补。

目标价格补贴发放分两步进行，一是采价期结束后，如果市场价格低于目标价格，中央财政按照目标价格与市场价格的差价和国家统计局统计的产量，核定对每个试点省（区）的补贴总额，并将补贴额一次性拨付到试点地区。二是试点省区根据实际情况制定具体补贴办法，负责将中央拨付的补贴资金及时、足额发放到种植者手中。

由于与目标价格对应的市场价格是一个平均价格，所以农民领到的补贴也是按照目标价格与市场平均价格的差额计算的。如果农民卖出的价格高于市场平均价格，实际得到的收入就会多一些。因此，农民要尽可能提高农产品品质，并努力把握市场节奏，争取将产品卖个好价钱。

七、目标价格补贴与现行农业补贴的区别

主要区别有两点：一是现有涉农补贴大多按照计税面积发放，与是否种植和种植何种农作物不挂钩，是普惠制补贴；目标价格补贴要与作物实际种植面积或产量、销售量挂钩，多种多补，不种不补。二是现有补贴相对固定，只增

不减，年年发补贴；目标价格补贴要与市场价格挂钩，只有当市场价格低于目标价格时才发补贴；低的越多，补贴越多。

新疆棉花目标价格改革的背后

4月5日，国家发改委、财政部、农业部联合发布2014年棉花目标价格，每吨19800元。实行棉花目标价格政策后，取消临时收储政策，生产者按市场价格出售棉花。如果市场价格低于目标价格，国家将两者之间的差价补给农民，如果高于目标价格，则不发放补贴。

国家发改委把新疆作为棉花直补政策的唯一试点区域，也就是说，新的棉花种植年度，新疆将结束棉花敞开收储政策，试点对棉花进行直补。

目标价格政策让棉农吃下定心丸

今年1月，中央、国务院印发了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，从2004年起“一号文件”连续11年关注三农主题。“一号文件”提出2014年启动新疆棉花目标价格补贴试点。

“年初听说今年新疆要试点棉花目标价格政策。补贴标准是多少？是按面积补还是按产量补？棉花市场价格太低收益没保证怎么办？今年种多少是否要调整？”

“一号文件”提出的棉花目标价格政策改革所涉及的相关问题成为我区棉农最为关心的话题。陆庆云去年种植了200多亩棉花，他所在的焦家庄村有上万亩耕地，很适宜种植棉花。往年，村上棉花种植面积都在八九千亩。

新疆的棉花种植在4月份，而南疆有时候要早一些。因为没有得到确切消

息，博湖县博斯腾湖乡库代力克村棉花种植户舒启成今年种植了 3000 多亩，调整了 1000 亩地种植了番茄。

有着 18 年植棉经验的舒启成告诉记者，库代力克村属于次宜棉区，去年受天气影响，不少棉农都有损失。今年在政策不明朗的情况下，村里不少农户减少了棉花种植，增加了番茄。

统计数据显示，2013 年，新疆棉花种植总面积为 2577.5 万亩，较上年略有下降。棉花总产量 351.8 万吨，总产量连续 20 年位居全国第一，目前已占据全国半壁江山，是最具比较优势的棉花产区，成为新疆农业的第一大产业、农民收入的第一大来源。当前棉花收入占农民收入的 35%左右，在南疆棉花主产区甚至占到 50%—70%。

“2014 年棉花目标价格的发布，对棉农来说是个好消息。当市场价格低于目标价格时，国家给棉农补贴，以保护棉农棉花种植基本收益。举例说假如今年棉花市场价为 16000 元/吨，跟 19800 元/吨的目标价有 3800 元差距，那么这个差距将由国家补贴来弥补。当市场价格高于目标价格时，国家不发放补贴。”自治区发改委农产品和水资源价格处副处长刘卫东说。

“这个政策让我们吃了定心丸，它能够保障棉农的收益，细细算账，种棉花还是有利润空间的，今年还是种棉花。”随着棉花目标价格的确定，不少棉农都发出了这样的心声。

促使棉花价格与市场接轨

启动棉花目标价格改革试点，意味着在新疆连续实施 3 年的国家对棉花敞开临时收储政策的结束。

2010 年至 2011 年间，我国棉花市场出现大幅波动。为保护棉农，2011 年以来，国家连续 3 年实施临时收储政策，对棉花实行托市收购，国内棉花价格由此得到保障。但副作用却随之而来，此后几年间，国内棉花总体价格一直在高位运行，国内棉花脱市收购价远远超出了国际棉价，价格信号功能丧失，市场主体适应市场竞争的能力下降，棉纺织企业因成本加大而举步维艰。

刘卫东说，敞开收储政策更多的是行政的办法，人为的抬高市场价格，去年确定的收储价格是 20400 元/吨，而美国棉花到港价才 15000 多元/吨，比国内棉花价格低得多，棉纺企业的怨声很大。这种人为抬高价格，就是把国内农产品推到了两难的境地——一方面农民更多的收入增长要依赖种植业，而另一方面价格和成本不断上升，高于国际市场价格。目前，国内棉花、粮食、糖的价格都比国际市场价格高，企业生产成本压力很大，居民消费压力也大，而农民还要指望农产品增收，就会有矛盾。

“今年国家对新疆棉花实行目标价格改革试点，是借鉴欧美国家的方式，不使真正的棉花交易价格失真。”刘卫东说，“目标价格的确定是农民的种植成本加上合理收益，发挥市场作用。此前的敞开收储政策是国家一只手托着，棉农、企业、加工厂、中间的经营者都没有风险，所有的包袱都扔给了中央，财政压力很大。”

中国农科院棉花研究所 2014 年中国棉花景气报告指出，今年我国将在新疆试点目标价格补贴措施，农产品生产采用“目标价格补贴”是“市场对资源配置起决定性作用”的有益尝试。

有专家指出，敞开收储政策对稳定国内棉花生产、保护农民利益发挥了重要作用。但随着国际市场价格持续走低，棉花进口成本大幅低于临时收储价格

的矛盾日益突出，国家收储压力急剧增加，市场活力减弱，不利于整个产业的持续健康发展。目标价格政策试点启动后，市场的作用会更明显，新疆的棉花会越来越接近市场价格与国际接轨。

确保新疆棉花产业增收提质

“大家关心的是怎么补?是按产量补还是按面积补?”和静县供销社副主任李维方提出了大家普遍关心的问题。

有棉农认为，对于棉花产量稳定且很少受灾的地区，按植棉面积补贴没有问题，但是对于产量有波动的次宜棉区，以及新开荒的地区，按面积补贴显然不合理。

现在棉花直补有两种可能的方式，即按面积和按产量补贴。

刘卫东说，两种方法各有利弊。按面积补贴方便，可借助自治区已经实行的一卡通，但存在间作的情况，特别是一些不适宜种棉花的地方和新开垦的荒地也在种，不好统计。按产量补大家普遍认为比较公平，对调动生产积极性有利，但是环节太多，风险太大，不好控制。而且按产量来补贴，当年可能拿不到补贴，会影响到第二年的生产生活。

“自治区的考虑是通过试点让新疆棉花产业提质增收，让适合种棉花的地方种。可采取两种办法相结合的方式，先把一部分补贴按面积补，然后再按产量补贴，可以通过控制时间节点，降低风险，但总的操作办法需要经过慎重研究，由自治区提出报国务院审定后才能确定向社会公布。”刘卫东说。

刘卫东表示，对于特殊的情况，比如棉花价格暴跌等，国家和自治区也应当准备预案，在特殊情况发生时还是依靠托市收储，把价格拉回到合理区间之

内。

众所周知，新疆棉相比内地棉来说总体质量水平高，平均质量好于内地棉，因此纺纱企业有意愿使用新疆棉，特别是生产高支纱等高档次棉纱的企业。这几年新疆棉花品级出现了一定程度的下降。

“让市场决定棉花价格，有助于规范种植，让农民适应市场。大家没有了依靠，就得琢磨怎么提高棉花品级、提高产量来提高竞争力。”刘卫东说。

此外，新疆地区今年还将优化粮棉种植结构，规划实施 1000 万亩棉花高产田建设行动，加快建成稳产高产的现代化棉花示范基地。

随着棉花机械化种植技术的提高，加上政策以及区域的先天优势，可以预见，未来新疆地区的棉花产业会有更好的发展势头。

新疆棉花目标价格改革试点工作实施方案

棉花产业是我区的重要支柱产业，是保障产业稳定发展和农民增收的重要途径，对我区国民经济发展和社会稳定关系重大。根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及今年中央 1 号文件的精神，经国务院批准，今年在新疆实施棉花目标价格补贴试点工作。为贯彻落实好这一重大改革政策，结合国家发展改革委、财政部《关于印发棉花目标价格改革试点方案的通知》（发改价格[2014]1524 号）要求，现制定如下实施方案。

一、我区棉花目标价格改革试点的主要内容、原则和目标

（一）棉花目标价格政策的主要内容

为进一步完善农产品价格形成机制，更加注重发挥市场形成价格的作用，国家明确 2014 年启动新疆棉花目标价格改革试点工作。具体来讲，棉花目标价格政策是指在棉花价格主要由市场形成的基础上，国家有关部门制定能够保障农民获得一定收益的目标价格，当采价期内平均市场价格低于目标价格时，国家对棉花生产者给予补贴，当市场价格高于目标价格时，不发放补贴。

（二） 制定棉花目标价格政策的原则

- 1.市场决定价格。棉花价格由市场供求形成，政府不干预市场价格。
- 2.保障基本收益。当市场价格下跌过多时，政府通过补贴保障农民基本收益，稳定试点地区棉花生产。
- 3.统筹兼顾。协调平衡上下游利益，统筹利用国内资源，妥善处理好政府和市场、当前和长远、中央和地方的关系，确保改革顺利推进。
- 4.平稳过渡。做好生产、流通、储备、加工、进出口各环节政策措施的配套衔接，保持政策平稳过渡。

（三） 开展新疆棉花目标价格改革试点的目标

- 1.为国家完善农产品价格形成机制摸索经验。
- 2.保持新疆棉花种植面积和总产量基本稳定，保障国家棉花安全，促进新疆棉花产业发展。
- 3.利用推行棉花目标价格改革试点的有利时机，进一步摸清新疆棉花生产基数，提高土地集约化利用水平，严格控制水资源过度开发，遏制非法开荒，保护生态环境。

4.抓住棉花目标价格改革的机遇，进一步凸现新疆棉花的产地优势，加快发展新疆纺织业，吸引更多纺织企业落地新疆，在新疆创造更多的就业机会。

5.完善财政补贴机制，提高补贴的精准性和针对性，提高财政资金使用效率。

二、目标价格补贴的发放方法

根据中央财政拨付补贴资金时间，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，中央补贴资金的60%按面积补贴，40%按实际籽棉交售量补贴。

（一）补贴对象

补贴对象为全区棉花实际种植者，主要包括：基本农户（含村集体机动土地承包户）和地方国有农场、司法农场、部队农场、非农公司、种植大户等各种所有制形式的棉花生产者（以下简称农业生产经营单位）。

（二）棉花种植面积的申报、审定

1.棉花种植面积的申报、核实

棉花种植面积采取种植者申报制。6月初，基本农户向村委会申报棉花种植面积，村级全面核实公示，乡（镇）复核，县（市）、地（州）两级自查，自治区、地（州）联合抽查，核实认定。农业生产经营单位向所在县（市）的农业、财政、统计、国土部门申报棉花种植面积，同时出具土地利用现状图、土地权属证明等材料。县（市）人民政府组织农业、统计、国土、司法等部门全面核实公示，自治区、地（州）联合抽查，核实认定。

棉花种植面积核实认定后，由乡（镇）农业部门、村委会向基本农户出具

种植证明，县级农业部门向农业生产经营单位出具种植证明。种植证明由农业部门统一印制，财政、统计部门监制。种植证明应包含基本农户和农业生产经营单位的基本信息、农作物种植面积、核实认定的棉花种植面积、籽棉交售、财政兑付补贴资金等信息。

2.棉花种植面积的审定

8月中旬，地（州）人民政府、行政公署将核实认定的本区域内的棉花种植面积报送自治区农业厅、财政厅、国土资源厅、统计局、国家统计局新疆调查总队（以下简称调查总队）。8月下旬，自治区农业厅会同发展改革、财政、国土、统计、调查总队等部门对全区棉花种植面积进行汇总、会审后，经自治区棉花目标价格改革试点工作领导小组审议后，报自治区人民政府审定。

3.棉花种植信息档案的建立

各级农业、财政、国土、统计、调查总队等部门应对辖区内的基本农户和农业生产经营单位的基础信息建立档案管理制度，指定专人负责，以备查询。

棉花种植面积核实、认定、上报以及信息档案建立的具体操作程序见《自治区棉花种植面积统计核实实施方案（试行）》（新政办发[2014]63号）。

（三）籽棉交售

基本农户和农业生产经营单位将籽棉交到经自治区资格认定的棉花加工企业，棉花加工企业购进的籽棉应依法取得普通发票或开具收购发票，票面项目应填写齐全。对目前无法使用网络发票系统的农业生产经营单位，由国税机关代开机打普通发票。票据一式五联，即发票联（基本农户留存）、存根联、记账联、税务机关联、企业财务联。票据应注有农户和农业生产经营单位交售棉

花种植户姓名（生产经营单位名称）、身份证号（证照号码）、所在乡（镇、村）、棉花加工企业全称、籽棉重量、单价、衣分率、回潮率、含杂率和结算重量（即折合皮棉的公定重量）等信息。

棉花加工企业按照税务票据如实填写农户、农业生产经营单位种植证明，并在每次籽棉交售时如实填写相关信息，包括籽棉重量、单价、衣分率、回潮率、含杂率和结算重量等，并在签章处加盖企业公章。

（四）交售票据登记备案

次年 1 月底前，基本农户凭籽棉交售票据、种植证明到所在村委会进行登记，村委会核对种植户基础信息，登记种植证明上载明的籽棉交售量，由乡（镇）农业部门建立补贴信息；农业生产经营单位凭交售票据，到所在县（市）农业部门进行登记，县（市）农业部门根据种植证明，核对种植户基础信息，建立补贴信息。异地交售的基本农户和农业生产经营单位到其棉花种植所在地的村委会、县（市）农业部门进行登记。

（五）在库公检

皮棉实行在库公检。棉花加工企业将加工的皮棉全部存入经自治区资格认定的新疆棉花专业监管仓库，由专业纤维检验机构在库进行重量检验、逐包抽取品质检验样品（以下简称取样）并进行品质检验样品的仪器化公证检验（以下简称后续仪器化公证检验）。纺织企业收购、加工自用棉，在纺织企业库房进行监管，接受重量检验、取样及后续仪器化公证检验。

为保证监管棉花在库公检工作的顺利实施，在原有资金渠道，中央财政按据实结算方式，及时将新疆棉花入库公检经费拨付承检单位所在的省、自治区、

直辖市、计划单列市财政部门。

（六）补贴资金的拨付、兑付

12 月底前，国家根据目标价格与市场价格的差价和国家统计局调查的新疆棉花产量，测算补贴资金总额，分别拨付新疆维吾尔自治区和生产建设兵团。自治区财政按总额 5%的额度预留，机动补差。

次年 1 月上旬，自治区财政厅根据中央拨付自治区补贴资金总额，扣除预留资金后的 60%以及自治区人民政府审定的棉花种植面积，测算亩均补贴标准，并会同发展改革、农业、国土、统计部门拟定各地（州、市）棉花目标价格面积补贴资金方案；按照剩余的 40%以及自治区人民政府审定的棉花产量，测算每公斤籽棉平均补贴标准，并会同发展改革、农业部门拟定各地（州、市）棉花目标价格产量补贴资金方案。补贴资金分配方案经新疆棉花目标价格改革试点工作领导小组审议，报自治区人民政府审定后，由自治区财政厅负责逐级拨付补贴资金。

次年 1 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种植证明，按照《新疆棉花目标价格改革试点补贴资金使用管理暂行办法》，以“一卡通”或其他形式将面积补贴资金兑付至基本农户和农业生产经营单位。

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，按照《新疆棉花目标价格改革试点补贴资金使用管理暂行办法》，以“一卡通”或其他形式将产量补贴资金兑付至基本农户和农业生产经营单位。

兑付产量补贴资金时，原则上优先兑付农户和地方国有农场，其次兑付种植大户，最后兑付其他农业生产经营单位。补贴标准原则上向宜棉区和南疆倾斜。

(七)下列棉花种植面积不予补贴

- 1.没有经过申报、公示、审核的棉花种植面积，不予列入补贴范围；
- 2.在国家、自治区明确退耕的土地上种植的棉花面积，不予列入补贴范围；
- 3.在未经批准开垦的土地或者在禁止开垦的土地上种植的棉花面积，不予列入补贴范围。

(八)保障措施

- 1.建立健全棉花种植面积核实、补贴发放问责机制，依法处理相关责任人。各县(市)人民政府对本辖区内棉花实际种植面积审核负责。农业部门负责组织面积核实、制定面积核定办法等工作。财政部门负责落实补贴资金预算、拨付及对资金的监督管理等工作。

- 2.实行棉花目标价格补贴公示制度。每次公示时间不得少于7天，公示期间，县(市)、乡(镇)纪检监察机关负责对公示过程进行监督。公示内容主要包括种植户信息、棉花种植面积、近三年棉花单产等，乡(镇)农业所、县农业局收集和保存公示影像资料。

- 3.实行棉花面积核查制度。村级组织对农户上报的面积进行全面核查，县级组织对农业生产经营单位上报的面积进行全面核查，自治区、地(州)、县(市)、乡(镇)逐级按比例抽查。农业、国土、气象等部门采用卫星遥感测量办法、同步监测和核查各县棉花种植面积，核定面积低于或超出遥感测量结果较多的县

(市)，要做出合理解释并在规定时间内修正。

4.实行籽棉加工企业资格认定制度。被认定有资格的企业购进的籽棉应依法取得普通发票或开具收购发票，票面项目应填写齐全；对目前无法使用网络发票系统的农业生产经营单位，由国税机关代开机打普通发票。收购加工的棉花如数发送棉花专业监管仓库在库进行公检，在库检验的成包皮棉公定重量作为核定企业收购籽棉加工的皮棉公定重量和棉花运输补贴的依据。对不如实标注、籽棉收购总量折算皮棉后大于或低于公检量 5%及以上时，自治区发展改革委取消其加工资质；纤检部门停止其公证检验。相关部门将对违法行为进行处罚，触犯刑律的，移交司法机关处理。

5.强化收购、加工环节的监督检查。棉花收购期间，由自治区发展改革、财政部门牵头，组织工商、税务、质检、供销等部门，对经资格认定的棉花加工企业收购时使用籽棉交售票据情况、收购量、公检量等情况进行核对，发现问题及时整改。

6.坚决杜绝补贴面积虚报、多报、压报、漏报现象发生，对于植棉户出现虚报面积的情况，第一次虚报的由村委会进行政策解说，并警告教育，第二次虚报的一经查实，取消其虚报面积的补贴，同时扣除当年实际种植面积补贴资金的 50%。对于农业生产经营单位虚报面积的，取消其虚报面积的补贴，同时扣除当年实际种植面积的补贴，并对虚报、多报补贴面积套取资金的，依法依规处理。对棉花加工企业虚开收购发票或取得虚开普通发票的，农户、农业生产经营单位私自篡改籽棉交售票据冒领补贴的，严肃查处，追缴其非法所得，触犯法律的追究其法律责任。各级农业、统计、财政部门要设立监督电话，并在当地媒体予以公布，接受群众监督，对举报的问题要及时组织有关人员进行调

查核实，若情况属实，对造假责任人和有关领导要严肃处理。财政部门应定期对各级财政落实棉花目标价格补贴政策情况进行监督检查，及时发现、纠正问题。

7.特种棉(包括长绒棉和彩棉)的目标价格补贴标准(产量部分)为陆地棉目标价格补贴标准（产量部分）的 1.3 倍。特种棉的种植面积和产量单独统计、单独上报。

三、棉花目标价格补贴加工企业加工资格认定

(一)认定标准

棉花加工企业资格认定必须符合以下条件:

1.在疆内从事棉花加工的企业，须获得工商行政管理部门颁发的《营业执照》或《企业法人营业执照》、自治区发展改革委颁发的《棉花加工资格认定证书》和自治区纤维检验局颁发的《棉花加工企业质量保证能力审查认定证书》。实行“一线一证”，即：一条棉花加工生产线具有一个《棉花加工资格认定证书》。

2.诚实守信，合法经营，法人治理结构完善，财务状况良好；正常开展棉花收购、加工经营活动，收购籽棉未出现给棉花生产者“打白条”行为；加工的皮棉按规定时间全部发运到指定的经资格认定的棉花专业监管仓库，接受监管并在库进行重量检验、取样及后续仪器化公证检验；纺织企业收购、加工的自用棉，须在纺织企业库房进行重量检验、取样及后续仪器化公证检验；定期向自治区发展改革委上报企业棉花收购、加工、销售和库存等购销运行情况。

3.具备与税务部门联网的籽棉收购专用国税通用机打发票系统，企业须在每

笔收购交易完成后，如实为棉花生产者出具真实有效的籽棉收购通用机打发票。

4.遵守有关法律法规、规章制度关于棉花质量监督和市场管理的规定，未出现严重质量违法行为或其他违法经营行为。未发生伪造、变造、冒用《棉花加工资格认定证书》、棉花质量凭证、公证检验证书、公证检验标志及其他检验标志、标识的行为。

（二）认定流程

1.各地（州、市）发展改革委会同财政局、质监局（纤检所）、工商局、国税局及农发行，共同配合，按照认定标准提出企业初选名单在每年4月底前上报自治区发展改革委。

2.自治区发展改革委会同自治区财政厅、质监局（纤检局）、工商局、国税局及农发行联合审查并确定企业名单，并在每年5月底前在各部門门户网站予以公示，接受社会监督。公示期为10个工作日，公示期满后由自治区资格认定机关分批次对符合条件的棉花加工企业核发带有统一编号的牌匾，有效期为两年。

3.企业实行动态管理和不定期考核。在棉花收购、加工期间，各地（州、市）发展改革委、质监局（纤检所）、工商局、国税局及农发行对企业实行动态监管，据实上报棉花收购、加工、销售和库存等经营有关情况。

（三）资格认定的退出机制及相关处罚

经资格认定的棉花加工企业如出现以下情形，经自治区发展改革委、质监局（纤检局）、工商局和国税局核查属实，取消其棉花加工资格及相关资质。

1.籽棉收购时，取得虚开普通发票或自行虚开收购发票；

-
2. 恶意修改棉花品质、重量等信息，套取补贴资金的；
 3. 压级压价收购籽棉，且情节严重的；
 4. 加工好的皮棉未按规定时间全部送到指定的棉花专业管理仓库（自用棉除外），未进行仪器化公证检验的；
 5. 通过采购新疆以外的籽棉，以及购买区内外皮棉、进口棉，蓄意套取补贴资金的；
 6. 直接参与或操纵“转圈棉”套取补贴资金的；
 7. 收购棉花期间，未按要求在厂区门口等明显位置悬挂带有统一编号的棉花目标价格改革加工企业资格单位牌匾的；
 8. 伪造、变造、冒用、转借、自行悬挂棉花目标价格改革加工企业资格单位牌匾的；
 9. 使用擅自扩建增加的生产线（即“一证多线”）从事棉花加工活动的。

四、相关配套措施

（一）目标价格改革试点补贴资金使用管理办法

由自治区财政厅负责制定《新疆棉花目标价格改革试点补贴资金使用管理暂行办法》，补贴资金要专款专用，任何地方、单位和个人不得虚报棉花种植面积，不得套用、挤占、挪用补贴资金。各级财政部门应及时核对棉花生产者、棉花加工企业、发票信息，核算补贴资金。

（二）本地转圈棉及疆外棉流入控制办法

1.本地“转圈棉”控制办法

一是由各级农业部门牵头，以县市为区域，根据当地推广的棉花品种的衣分，制定当地每吨籽棉加工皮棉出品率的合理区间，作为预防“转圈棉”的重要指标。由质监（纤检）部门牵头定期核对加工企业皮棉产量，并与折算后的籽棉进行对账，会同相关部门不定期对棉花加工企业进行检查，对于存在问题的企业要严肃处理。

二是推行建立在库取样和专业仓储制度，有效防范“转圈棉”，精确统计棉花产量，确保新疆棉花公检的公信度。由自治区发改委、质量技术监督局和相关部门制定《新疆棉花专业监管仓库管理办法》，对棉花专业监管仓库的设立、认定、管理、费用成本等作出具体规定。棉花加工企业将加工好的皮棉及时发送到经资格认定的棉花专业监管仓库，接受监管并在库进行重量检验、取样及后续仪器化公证检验。对纺织企业所属的棉花加工企业加工的纺织自用棉，须在纺织企业库房进行重量检验、取样及后续仪器化公证检验。入厂公检的棉花只能自用，不能再转让销售。

2. 疆外棉流入控制办法

一是自治区交通运输厅和乌鲁木齐铁路局负责分别制定《防止疆外棉进疆运输管控办法》，严格监控疆外棉进疆的公路和铁路运输渠道。除持有《进口棉花配额证》的进疆棉花外，其它凡是在入疆列车中装载棉花的，需向铁路部门填报“棉花铁路进疆申报单”，如实填写列车批次、发货地、发货单位、收货地、收货单位、装载数量、棉花种类（籽棉、皮棉）等信息；铁路部门核对铁路运单相关信息后，每月定期汇总报送自治区农业厅、财政厅和统计局。由交通管理部门在星星峡等入疆主要通道，对入疆装载棉花的车辆实施登记，由托运人

填报“棉花公路进疆申报单”（内容参考棉花铁路进疆申报单），交通部门核对托运单据相关信息后，每月定期汇总报送自治区农业厅、财政厅和统计局。二是各级质监（纤检）部门在公检过程中如发现疆外棉花，不予公检，并依法进行处置，同时，将有关情况通报当地各行政主管机关。各行政主管机关依法加强对相关责任单位和责任人的监督管理。

三是经资格认定的棉花加工企业在收购籽棉时要安排专人负责甄别棉花品种和质量，不得收购疆外籽棉。

（三）政策宣传工作

1. 部门分工及责任

由自治区党委农村工作办公室牵头，会同自治区党委宣传部、农业厅、财政厅、发展改革委制定的宣传计划，组织媒体开展宣传。按国家、自治区确定的试点原则、内容、方案等制定统一的宣传口径，编印宣传资料。自治区党委宣传部负责组织新闻媒体做好棉花目标价格改革试点的政策宣传和舆论引导工作，通过电视、报纸、网络等多种媒体向广大农民群众、基层干部宣传补贴政策，让农户、农业生产经营单位均能了解掌握棉花目标价格补贴政策。

2. 充分发动村干部入户宣传

由自治区党委农村工作办公室牵头，结合自治区“访民情、惠民生、聚民心”活动，号召植棉区的村干部集中开展宣传工作。村干部要采用政策口口相传、田头讲解等方式，为植棉户答疑解惑。

（四）培训工作

由自治区党委农村工作办公室负责棉花目标价格政策和相关涉农政策的整

理汇总，编印《新疆棉花目标价格及相关惠农政策培训资料汇编》。牵头组织相关部门、单位制定人员培训计划，有针对性地分批对各地州、县市有关部门、村镇干部、棉花加工企业培训，力争做到所有涉及棉花目标价格政策的人员熟悉掌握国家和自治区相关政策。由参训人员组成宣讲组到县市进行培训和宣传工作。各县市党委、人民政府另行组织相关培训，直至将培训落实到村一级。

（五）其他政策支持

实施棉花目标价格改革后，国家将增加对新疆节水灌溉工程和优质棉生产基地建设投入，加大对农机具购置和农业保险保费等补贴力度，继续实行出疆棉运费补贴。自治区发展改革、财政、农业等有关部门应尽快提出落实方案，与国家有关部委进行对接，确保各项政策落到实处。

五、组织领导、监督检查及应急措施

（一）组织领导

新疆棉花目标价格改革试点工作领导小组负责组织开展棉花目标价格改革试点工作，领导小组的职责：贯彻落实中央关于新疆棉花目标价格改革试点工作的决策部署，研究制定相关改革政策，指导试点工作的组织实施，加强对试点工作的监督检查。

领导小组各成员单位按照分工各司其职，认真开展工作。领导小组办公室设在自治区发展改革委，负责领导小组日常工作。

（二）监督检查

1.设立监督电话。自治区财政厅、农业厅设立棉花目标价格改革试点工作监督电话，并通过新疆卫视、新疆日报等主流媒体和网络向全社会公布。各地州、县市的各级财政、农业部门均需设立补贴监督电话，并在当地主要媒体及植棉乡镇公布，接受群众监督。

2.建立补贴公示和档案管理制度。实行棉花种植补贴村级公示制，建立补贴档案管理制度，指定专人负责，以备查询。

3.加强部门协作，充分发挥发展改革、财政、税务、工商、质监、统计、供销等相关部门的监管职能，完善监管机制，加强各环节监管，加大对违规企业和生产经营主体的惩戒力度，避免出现收购环节中的虚开发票、“转圈棉”等问题。建立健全棉花生产经营数据共享机制，建立棉花目标价格改革管理服务平台，通过平台完成种植面积、销售数量、价格、加工能力的数据采集和综合分析，实现籽棉收购量与皮棉加工量的有效监控。

4.棉花收购期由发展改革、财政、农业、质监、工商、税务、统计、交通、铁路、供销等部门抽调骨干人员组成督查组到各地进行督查，及时发现工作中存在的问题。针对可能出现的虚开发票、“转圈棉”和“疆外棉进疆”等问题的地区和重点县市要进行重点检查，确保政策的顺利实施。

（三）会商协调机制

自治区和地州层面分别建立会商协调机制。实行定期会商和不定期会商相结合的形式。原则上自治区层面的定期会商在棉花收购期（每年9月至12月）每周举行一次，主要是会商日常工作中的常态性事项。遇重大事项或突发性专项工作随时进行不定期会商。

六、新疆生产建设兵团的政策执行

新疆生产建设兵团的财政管理与基层组织构架和地方相比存在较大差异，因此由新疆生产建设兵团自行制定实施方案。兵团实施方案在原则和方法上应与自治区衔接。

直面棉花价格改革阵痛

王姣

棉花临时收储政策逐步退出历史舞台，目标价格补贴政策开始粉墨登场。在这个由“市场”主导的新格局中，自由、平等、法治和契约是核心关键词，优胜劣汰是自然法则，市场的开放意味着巨大的历史契机，也意味着激烈的竞争和挑战。

自 2011 年来，中国棉花收储政策已经持续了整整两个年度，如业内人士所言，“政策市”是把“双刃剑”，保障了棉农、贸易和加工企业利益，提高了棉农的积极性，稳定了国内棉花价格，但本应该由市场主导的价格机制被政策中断，打破了原有的贸易生态环境。

2014 年，以国家取消临时收储政策、推出目标价格补贴政策为标志，是我国棉花产业体制改革、产业调整、发展转型的关键之年。所谓目标价格补贴政策，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。实行棉花目标价格政策后，取消临时收储政策，生产者按市场

价格出售棉花。当市场价格低于目标价格时，国家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，国家不对生产者发放补贴，而对终端消费者采取补贴形式。

直补政策的出台，将对整个产业链产生巨大的影响。棉花价格的市场化，使得棉价同国际接轨，既保证了棉农收益，减少了财政负担，又有利于培育纺织企业的国际竞争力。

然而，对近几年来习惯了、统购统销、行政保护，缺乏市场意识、市场经验，市场组织体系不健全的中国棉花产业来说，从“政策市”过渡到“市场市”却会是一个非常艰难痛苦的过程。在记者的采访中，固然有一部分棉纺企业乐于迎接市场挑战，一部分却显得“心里没底”、“忐忑不安”。

在业内人士看来，棉花收储改直补，不仅影响到棉农的植棉预期，而且关闭了一条稳定的销售渠道，结束了连续3年棉花加工企业不愁销路的美好时光，种植户和加工、贸易企业稳定的利益格局被打破。目前，在国内棉花需求不振、库存过大、成本高企以及美棉持续弱勢的背景下，棉花加工企业面临着大浪淘沙的困境。

据行业公开数据，1995-2013年度新疆棉农棉企年均棉花收益仅为200-600元/吨，更多利润都为国家级、外地、外国企业赚取，部分年度还出现过全行业亏损。

“棉花之殇，痛在产业”，棉花企业的困境表明传统的棉花生产经营方式和管理模式已经过时，倒逼我们去寻找新的发展道路。而唯有直面市场的风雨，在激烈的竞争中摸爬滚打，我国的棉纺企业才能真正成长起来。

在产业全球化即市场配置资源国际化的今天，棉花产业的各个环节，包括生产、流通、分配、消费都要以市场为中心来组织，通过市场机制来调节，面对新格局的机遇和挑战，无论是棉农，还是采购加工商和贸易商，都须理性对待，积极寻找应对措施规避风险。棉花产业的根本出路在于战略调整基础上的转型升级，对棉农而言，继续根据市场调整种植结构，建立现代农业产业体系才是解决农业问题的根本之策；对棉纺企业而言，虽然将不再有国储这一销售渠道，但棉花价格的波动也使得过去几年完全停止的现货市场重新活跃起来，流通企业要积极拓展销售渠道，抓住历史改革带来的巨大机会。

棉花价格改革对市场的影响

程国强

（国务院发展研究中心学术委员会秘书长）

今天主要讨论农产品价格改革以后，特别是像棉花这样的品种，由前几年的临时收储政策调整以后带来的种种影响。

主要是三个问题：

一个是为什么中央提出来要完善农产品价格形成机制，无论是三中全会的

文件还是其他的文件对完善农产品价格形成机制有重要的部署，为什么在这个当口提出这样一个改革的意见？

第二是怎么来改？它要坚持的原则是什么？改革方向是什么？

第三个是从今年开始中央分别在新疆对棉花进行改革试点，在东北对大豆进行改革试点，我想根据这个试点工作提出一些建议。

这个政策实际上是我们 2009 年就开始做了研究，2011 年受到了关注，所以操作过程中各个方面包括市场对它的反映是比较谨慎的。我们对新疆的试点、对东北的试点是拭目以待的，既充满着期待同时也很担心。因此我们觉得今天把这个问题跟大家说清楚，第一有利于对价格形成机制改革的方向能够认识清楚，取得一些共识。第二是对它评估的过程中，我们知道它影响的来源和今后的影响方向。

目标价格补贴试点需要注意的几点问题，我从一般性的角度谈谈个人想法，对目标价格操作机制的理解上，如果在试点中大家发现有什么问题欢迎大家尽快的提出，否则会影响推广。

目前价格补贴，我们在 2009 年也称“差价补贴”，政府为了保护农民种粮的积极性，必须要给农民一个明确的价格信号，就是定一个目标价格，这个目标价格实际上是一个基本的收益保障，我们的设想是保障基本收益，这个基本收益还有一个能够抵消它的生产成本，保证其基本收益。

现阶段增收靠政府这样的一个补贴，这是我们多元化阶段基本国情决定的。所以政策设计上我们不能够把它设计太多了。如果农民卖的农产品棉花或者大米低于政府的目标价格了，政府按照两者之间的差价补贴农产品生产者，保证其基本收益。

如果从机制来讲，这个政策设计本身是想减少对市场的收储，市场收储关键环节我们从比较来看，比如临时收储，它由收储企业来收购，由于市场预期没改变，贸易商不敢去收购，最后政府对这家企业百分之七八十收了，棉花去年我们产能大概是 700 万吨，收了 680 万。

补贴是要保证农民利益，既能够达到我们保护和提高农民生产的积极性，同时减少市场的扭曲。这里面具体体现在操作上，比如在设计的时候，一个是总的目标，不能为了减少扭曲把产品目标给弄掉，实际上政策本身是为了保证种粮者的生存，如果没有起到这个作用，说明你政策设计上有问题。

第二个是你在操作上设计以后，要尽可能的减少对市场干预，你不能这个政策设计了以后，最后市场还是被扭曲。第三个价格形成机制与政府补贴脱钩，财政负担适度，可承受。四是必须防止政策实施从生产支持演化为收入支持，即从挂钩补贴转变成脱钩补贴。

每个品种至少是有天花板的，农产品涨价就是遇到了天花板。第二个就是财力，现阶段我们没有这么多钱，不能设计了以后既要补农民还要补企业还要补其他。第三个是农民，要让农民种这个粮食，

如果他觉得没有意义也不行。我们的想法是不搞差别待遇，一模一样，种粮食都种粮食。另外就是把棉花包括进来，你能够在比价上保持一致的话，就防止了比价失衡。另外是补贴范围，因为现在是试点阶段，我们已经对整个补贴范围做了测算，我们也做了一个研究，从差价核定上我们主张按照地区平均市场价格，这样可以提前种好粮，多种粮。

第二是种好粮、种优质粮是不利的。平均单产、平均价格。补贴区域是不同的品种进行核算，如果按每一斤补贴的话，按照现有的最低收入价格补贴范围的话，大概今后补贴的成本是 800 到 1300，另外在操作方式上有两种，如果按照目标价进行补贴操作的话，我们现在应该跟面积或者产能挂钩，有时候你有一定的差价，也有一定的补贴。

第三个是乡镇核实，第四是乡镇初查。再一个你本身这个面积它有一个上限。国家指定收购企业，如果指定收购企业的话你政府监督就加大了，最后你如果集中到中储棉上，那就是市场。

棉花的品种引进和要求就那几种，粮食是做不到这一点的。所以我们在补贴的方式上是不同于销售的。另外就是采用包干方式，当然这个政策在东北、在新疆试点能不能成功就和这个实验有关，我们最怕它失败，失败的话将来的改革方向是什么？

我们中间提到一个叫做目标价格保险问题，但是它的作用很小，如果靠他来做的话，还不如我们现在通过发挥基层的作用把它做好。

另外这个政策实施以来它的公平性怎么样？如果没有收整个农产品的价格特别是粮食的价格会不会下调？

这是很多人担心的。现在只有目标价格没有收购产品价格的话，价格也扭曲的，所以要设计干预性收购。

另外和自然灾害或者其他形式结合起来，会不会减少周期？

比如粮食 2011 年增收很正常，我不是很主张这方面，粮食有一个周期性波动，粮食无论是自然再生产还是什么生产，他是正常的，如果补贴以后它就下来了，这是什么问题？

我们用什么样的方式来保证不把他的政策套进去，所以在操作上是需要有托底的东西，一个是政策托底，第二个靠市场。

浅谈目标价格补贴政策前后

魏林燕

(锦桥纺织网高级分析师)

目标价格补贴政策始终是棉花产业关注的焦点，从 2014 年 1 月 19 日中央一号文件首次提及农产品目标价格制度，到 4 月 5 日棉花目标价格 19800 元的公布，9 月 17 日新疆地区和新疆兵团相继发布棉花目标价格改革试点实施方案，标志着棉花目标价格试点工作正式付诸实施。

一、制定棉花目标价格补贴政策背景

制定棉花目标价格补贴政策主要原因是因为连续三年无限量高价收储政策面临的问题日趋突出。

一是利益分配机制不顺，棉农直接获益较少，植棉面积仍年年下降；

二是临时收储财政压力和管理成本过大。三年来全国累计收储棉花 1595 万吨，占三年棉花总产量的 80%以上，棉花库存高居 1200-1300 万吨，逼近正常年份库存的 4 倍左右。按照三年棉花收购价与出库价格差、保管费、利息等计算，一吨棉花财政要补贴 2000 多元；

三是内外棉价严重倒挂，价差高达 5000-6000 元，给纺织产品竞争增加不小的压力。在这种价差影响下，部分纺织企业被迫出逃南亚投资建厂，同时棉纱进口年年激增（年平增幅达 30%，），2013 年棉纱进口高达 210 万吨，而棉纱出口则维持 50 万吨左右的低位水平，2013 年棉纱出口 52 万吨，仅为进口量的四分之一。

因此为进一步完善农产品价格形成机制，保障棉农基本收益，提高纺织企业竞争能力，目标价格直补政策无疑是替代收储的好政策。

二、目标价格补贴政策主旨及主要内容

目标价格补贴是为了进一步完善棉花价格形成机制，稳定棉花市场，保障棉农基本收益，首次对植棉者进行直补的一项政策。此项政策今年仅在新疆自治区和新疆兵团试行。从新疆及新疆兵团的试点实施细则看：

基本内容，由国家制定能够保障棉农获得基本收益的目标价格。在采价期内，当市场平均价格低于目标价格时，国家对棉花种植者给与补贴；当市场价

格高于目标价格时，不发放补贴。其主要内容的界定：

1、目标价格水平制定。由国家发改委牵头制定，一年一定，播种前公布。

2014年皮棉目标价格为19800元/吨。

2、补贴价差。补贴=目标价-平均价格。这里不是指具体一家实际交售的籽棉价格与目标价格的差，而是新疆自治区或新疆兵团市场平均价格经过折算成皮棉后，与目标价格的差价。

3、采价期：为每年的9-11月的平均销售价。

4、面积和销售量补贴比例：为六四开，即中央补贴资金的60%按面积补贴，40%按实际籽棉交售量补贴。其中面积补贴一方面是鼓励种棉，另一方面是考虑弥补减产损失。棉花面积采取申报制，乡、县自查，区、地抽查，并逐级上报。籽棉交售量，凭经资格认定的棉花加工企业开具的发票数量确定。

5、补贴资金的拨付、兑付：12月底前，国家根据目标价格与市场价格的差价和国家统计局调查的新疆棉花产量，测算补贴资金总额，分别拨付新疆自治区和生产建设兵团。次年1月底前，将面积补贴资金和次年2月底前，将产量补贴资金兑付至基本农户和农业生产经营单位。

三、目标价格补贴政策影响及预期

目标价格直补政策与收、抛储政策有了明显变化，对市场也产生了强烈反响。我们从两项政策实际效果对比分析看：

首先，补贴对象发生了变化。

棉花收储政策可以说是直接对棉花经营企业进行了补贴，因提高收购价而

间接补贴了棉农。在收储过程中，棉花加工企业较为主动，即当市场价格高于收储价时，棉花经营企业可将皮棉直接销售，反之交全国棉花交易市场收储，其收储路径是：棉农（籽棉）→棉花加工企业（皮棉）→交储给全国棉花交易市场。三年间棉花经营企业将从棉农手中收购的符合质量要求的棉花基本全部交给了交易市场，收益相对丰厚。三年间，棉花经营企业从棉农收购的（籽棉）折皮棉均价兑收储价格比分别是：18500: 19800; 19200: 20400; 19300: 20400，补贴价 \approx 收储价-皮棉价。因此在收储制度下，棉花经营企业基本没风险。

目标价格政策则对植棉者进行直补。当市场价格高于目标价时，棉农利益有保障，则不需补贴；当市场价格低于目标价时，则按差多少补多少的原则，补贴额=目标价格-（棉农交储给指定棉花收购企业）籽棉折皮棉均价。直补政策，棉农风险大大减弱，基本收益得到了保障，风险则转向到棉花经营企业。因此今年棉花加工企业收购十分谨慎。

其次，直补政策促使价格适应市场变化加快，内外价差缩小。

抛储政策原本是国家用来调控市场的一种有效手段，当棉价被炒作背离市场或市场资源严重缺乏时，国家采用抛储手段调控和稳定棉花市场。然而在近三年，因大规模收储，市场无货可供，竞拍储备棉则成为纺织企业获取棉花资源的主要渠道。在抛储过程中，起拍价由政府制定，这一价格就自然成为国内期、现货市场的标杆。由于抛储价格严重背离市场，导致内外棉价倒挂现象十分突出，价差一般达 4000-5000 元，最高曾达 6000 元水平。

直补政策公布后，棉价适应市场变化加快，内外价差明显缩小。受全球经济环境和棉花供需形势影响，今年棉花市场总体显现较为疲弱，国际棉价持续低位运行。然而国内市场在抛储价格影响下，棉价依旧在 19300 元左右平稳运

行。在直补政策公布后，棉价才两度大跌。一是在今年四月，抛储价由 18000 元下调至 17250 元，现货棉价开始大跌，由 19300 元跌至 17500 元，一个月跌幅 1800 元。二是今年 9 月中旬，在公布新疆直补政策试点细则时，初步摸底当时新疆籽棉折皮棉价约为 14000 元，期、现货市场棉价再度大幅滑跌，仅 9 月下旬跌幅近 2000 元，由 16800 元跌至 14800 元左右，期货远期合约跌至 13500 元。与此同时，为鼓励纺织企业多使用国产棉，发改委宣布明年原则不增发进口配额。此消息发布后，加速国际棉价下跌，纽约期棉由 70 美分快速跌至 63 美分，一个月跌幅 10%，国际棉价由 80 美分跌至 70 美分低位徘徊，内外棉价均跌至五年来的最低水平。同时，由于在内外棉价双双下跌，且内棉跌幅大于外棉的情况下，内外棉价差缩小到 1200-3700 元左右。



其三，从近一个月实际运作情况看，涉棉各方都十分谨慎。一是内地棉农交售不积极，盼望国家补贴政策；二是认定的棉花加工企业在争取多收的同时，尽量压低收购价格，规避风险，收购十分谨慎；三是新疆棉户争取卖个好价钱，

出现跨区交售，给产量认定工作带来不确定因素；四是纺织企业面临高价储备棉和频频下跌纱价的高进低出的压力，同时因国际棉价已跌至 11000 元左右，而今年籽棉收购价虽比去年跌 5000 元左右，仍高居 14000 元，因此对国内棉价还持观望，但纺织企业对直补政策是持欢迎态度的。

综上所述，直补政策是一项有利棉农、有利稳定植棉面积，有利价格形成机制，有利棉花市场的稳定，有利与国际市场接轨的好政策。但还需进一步完善。

一是操作较为复杂。有关棉农的植棉面积、产量的认定工作尤为复杂，涉及部门和人员较多。新疆植棉农户的规模相对较大，如推广到内地，认定工作就显得更为复杂。

二是应制定最低市场价或最高补贴额。由于目标价格补贴政策是差多少补多少，为防止因有补贴保证棉价的一味下跌，可考虑制定最低市场价或最高补贴额。当价格跌到此范围时启用收储政策。我们不能一味否认收储政策，关键是如何运用好这一政策。在 2008 年金融危机期间，棉价一路下跌破万严重伤农的情况下，国家即时采用收储措施，棉价止跌回升，挽救了市场，维护了棉农利益，效果明显。

三是棉花进口机制应有效配套。中国棉花产需缺口是长期的，按正常年份算，每年中国进口棉要在 250-300 万吨左右，进口量占全球进口总量约 1/3 上下，因此中国在全球棉花市场上是有绝对发言权的。若一味控制进口，则对全球棉花市场产生较大影响。今年 9 月发改委发狠话，明年将原则不增发进口配额，消息发布后，本在稳步回升的国际棉价因此持续下挫，跌至五年来新低。因此直补政策施行后，配之以适当的进口机制，有利内外棉花市场有机接轨，这是

纺织企业所关心的。不要因三年造成的高库存而轻易制定不进口政策。着实，近两年，中国棉花库存创历史高位，接近本国年产能的两倍，占全球总库存比重达 58%以上，若剔除中国后的全球库存则与正常年份相当，因此中国居高的棉花库存对全球棉花市场也产生了不小压力。这是历史造成的，不应全由纺织企业承担。

四是尽快推广内地棉花直补政策，今年应适当给予补偿，不要因新疆试点给内地棉农造成伤害。

编者注：魏林燕，男，现年 67 岁。1968 年参加工作，1970 年 7 月-1983 年 6 月在湖北襄樊棉花纺织印染厂历任保全、统计、计划；1983 年 7 月-1999 年 12 月在湖北纺织工业厅计划处历任统计、计划直至退休；1999 年 10 月起任锦桥纺织网信息编辑，是锦桥纺织网创始人之一，是国内著名棉花市场分析专家。