

# 棉花目标价格政策梳理及分析

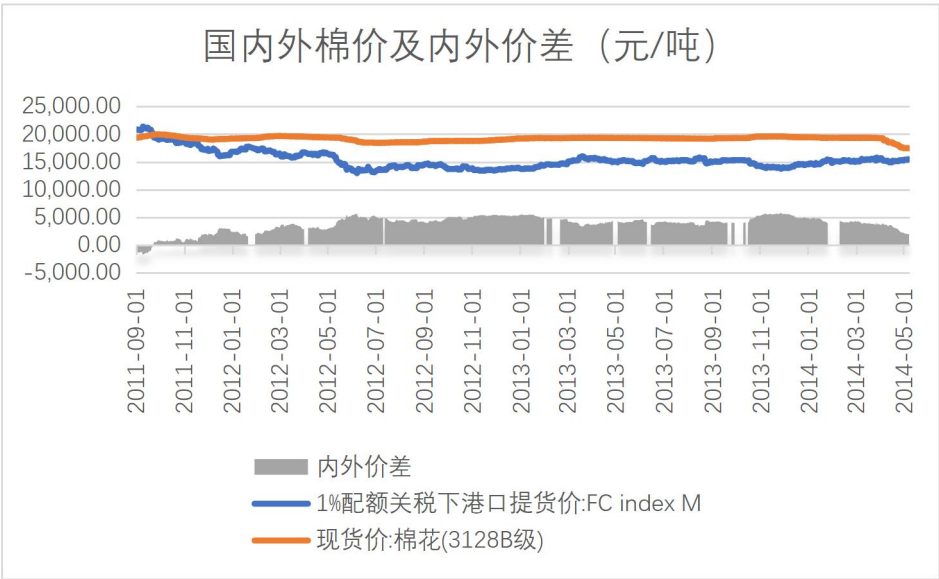
**概述：**目标价格政策作为农业支持政策核心之一，旨在通过基于市场形成的农产品价格下，采取差价补贴的方式来保护农产品生产者的利益。通过实施该政策来代替临时收储政策，坚定贯彻市场定价原则。当市场价格低于目标价格时，国家将根据目标价格与市场价格之间的差异以及相关因素（如种植面积、产量或销售量）来确定补贴额度，以补偿生产者的损失。反之，当市场价格高于目标价格时，国家将不再提供补贴支持。自 2014 年在新疆启动棉花目标价格补贴试点至今，相关政策在不断完善，力求保障棉农收益的同时给予作物合理定价并引导棉花种植规模和促进生产效率。在 2023 年新一轮目标价格补贴政策公布之后，本文梳理了历年目标价格政策历史演变并分析其造成的实质性影响和作用。

## 一、历史回顾：目标价格政策由来和演变

### 1、2011-2013：临时收储政策及其弊端

为了稳定经营者和用棉企业市场预期、保护棉农利益并确保棉花市场供应，自 2011 年起，我国制定并实施了棉花临时收储预案。该预案的执行范围涵盖了新疆、甘肃、陕西、河北、河南、山东、山西、安徽、江苏、江西、湖北、湖南、天津等 13 个棉花主产区，执行时间为每年的 9 月 1 日至次年的 3 月 31 日。在预案执行期间，如果连续五个工作日棉花市场价格低于临时收储价，中储棉总公司将启动棉花临时收储预案，按照临时收储价收购棉花。2011-2013 年度棉花临时收储价为标准级皮棉到库价格，其从每吨 19800 元升至 20400 元。收储价格的上涨虽然从一定程度上保障了棉农的收益但也带来了一系列弊端。

第一方面，临时收储政策不利于我国国际市场竞争，在临时收储政策执行期间，国际棉花市场价格走低，国内外棉差价持续扩大至 5500 元/吨，进口利润打开致使收储棉花大量积压，大幅削弱了我国棉花及纺织企业在国际市场的竞争力。



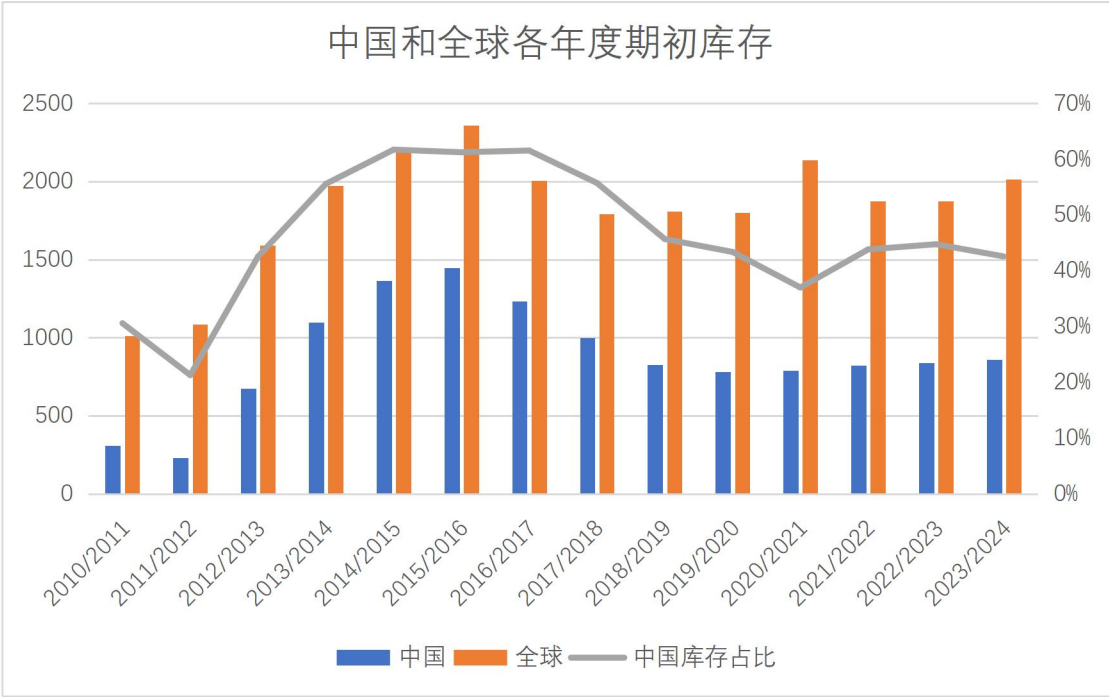
信息来源：同花顺 ifind

第二方面，棉花临时收储政策实施之际产业链利益分配格局不够合理，尽管收储价随着植棉成本有所上升但上下游收益仍旧有限，利润多数被贸易商所占，棉纺企业更是因为生产成本高昂，利润空间受到挤压甚至出现亏损，该形势对于中国整体棉花产业可持续发展有者较大不利。

第三方面，临时收储实施期间市场对于产量的关注度远高于质量，棉花品级差、混等混级收购问题屡见不鲜，在国内“重数量，轻质量”的大环境下国内棉花整体质量偏差，国际竞争力再度下滑。

最终，由于国内棉花市场竞争力下滑，内外价差扩大等多因素所致，临时收储政策执行之后国内棉花库存大量积压。据 USDA 供需表所示，受临时收储政策影响大幅增加，中国期初库存从 2011 年 230 万吨增加至 2014 年 1365 万吨，从占世界棉花库存 21%增至 61%。大量棉花堆积造成的仓储费以及自然变异降级所致的经济损失很大程度上造成了无意义的财政负担。

基于上述矛盾和缺陷，棉花临时收储政策虽然稳定了棉花种植面积和产量但也很大程度改变了通过市场供需调节棉花价格的基本机制，对于产业链、棉花质量和财政支出皆存在负面影响。



## 2、2014-2025：棉花目标价格及其演变

为了解决棉花品质下降，高库存，高进口以及产业链下游承压等不利局面，并充分利用新疆适宜发展棉花规模化种植的自然条件，将棉花产业生产中心转移至新疆，我国于 2014 年取消临时收储政策的同时开始在新疆实施棉花目标价格补贴试点。与临时收储政策有所区别，国家相关部门根据生产成本加合理收益制定相关目标价格，该目标价格并不直接对棉花市场价格产生直接

影响，而是通过“价补分离”的机制在保证市场定价机制的基础上，对市场价格与目标价格之间的差额进行直接补贴，补贴额度由差额和多方面因素决定，每年都会有所变化，以此保障棉农基本收益，促进棉花产业链可持续发展。具体而言，如果棉花市场价格低于目标价格，国家将向棉农提供补贴，以弥补其收入损失；而当市场价格高于目标价格时，则不会发放补贴。

自目标价格政策实施以来，目标价格不断进行调整，执行方案也从“面积+交售量”转变为以“交售量”为主，2017 在延续了目标价格补贴政策的同时将目标价格调整为三年一定，此外，2017 年公布了《新疆维吾尔自治区棉花目标价格改革补贴与质量挂钩试点方案》，为了进一步促进优质优补的落实，在部分地区进行质量补贴试点，引导棉农提升棉花质量，提高市场竞争力。

以下为目标价格政策各年度相关细则：

年份	目标价格	补贴方式	补贴金额
2014/15	19800 元/吨	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。	面积补贴：分为三批，总计 267.63 元/亩；籽棉交售量补贴：陆地棉补贴标准 0.688 元/公斤，特种棉补贴标准：0.893 元/公斤。
2015/16	19100 元/吨	结合新疆实际，将年度可用补贴总额的 10%用于向南疆四地州（阿克苏、喀什、克州、和田）基本农户（含村集体机动土地承包户，下同）兑付面积部分补贴，90%用于兑付全区实际种植者交售量部分补贴。	陆地棉交售量补贴 1.99 元/公斤，特种棉交售量补贴 2.58 元/公斤；南疆四地州基本农户面积补贴 141.75 元/亩。
2016/17	18600 元/吨	结合新疆实际，将年度可用补贴总额的 10%用于向南疆四地州（阿克苏、喀什、克州、和田）基本农户（含村集体机动土地承包户，下同）兑付面积部分补贴，90%用于兑付全区实际种植者交售量部分补贴。	首批补贴标准为 0.5 元/公斤，第二批目标价格补贴发放标准推为 0.35 元/公，总计陆地棉交售量补贴 0.85 元/公斤；特种棉交售量补贴 1.11 元/公斤；对基本农户给予 70.4 元/亩。
2017/18			首批补贴兑付标准定为 0.5 元/公斤；第二批补贴兑付标准 0.13 元/公斤。 具体标准为陆地棉籽棉按照 0.63 元/公斤 发放，特种棉按照 0.82 元/公斤发放，对基本农户还按 57 元/亩的标准全额兑付面积补贴。 <b>在部分地区进行质量补贴试点，质量补贴标准为</b>

			籽棉 0.2 元/公斤。
2018/19	18600 元/吨	对新疆享受目标价格补贴的棉花数量进行上限管理，超出上限的不予补贴。补贴数量上限为基期(2012-2014 年)全国棉花平均产量的 85%。	具体标准为陆地棉籽棉按照 0.918 元/公斤发放，特种棉按照 1.194 元/公斤发放，按 86.268 元/亩的标准全额兑付面积补贴。
2019/20			陆地棉籽棉按照 1.91 元/公斤，特种棉按照 2.49 元/公斤发放，南疆四地州（阿克苏地区、喀什地区、和田地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州）面积补贴为 188.42 元/亩。
2020/21	18600 元/吨	取消南疆四地州面积补贴，特种棉交售量补贴标准按陆地棉交售量补贴标准 1.4 倍核定。	陆地棉籽棉按照 1.18 元/公斤，特种棉按照 1.65 元/公斤，取消南疆四地州面积补贴。
2021/22			
2022/23			第一批棉花目标价格补贴标准为 0.8 元/公斤。
2023-2025	18600 元/吨	固定补贴产量。统筹考虑近几年新疆棉花生产情况以及当地水资源、耕地资源状况，对新疆棉花以固定产量 510 万吨进行补贴。	

来源：国家发展改革委、棉花展望 BCO

二、新目标价格政策解读

发改委于 4 月 14 日公布新的棉花目标价格政策，其主要内容为：

（一）稳定目标价格水平。继续按照生产成本加合理收益的作价原则确定目标价格水平，合理收益综合考虑棉花产业发展需要、市场形势变化和财政承受能力等因素确定。2023—2025 年，新疆棉花目标价格水平为每吨 18600 元，如遇棉花市场形势重大变化，报请国务院同意后可及时调整。

（二）固定补贴产量。统筹考虑近几年新疆棉花生产情况以及当地水资源、耕地资源状况，对新疆棉花以固定产量 510 万吨进行补贴。

（三）完善操作措施。新疆维吾尔自治区和新疆生产建设兵团要着力提升质量，进一步用好目标价格补贴资金，在更大范围内实施质量补贴，合理确定质量补贴标准，利用“优质优补”引导优质棉花生产；采取有效措施，积极有序推动次宜棉区退出，推进棉花种植向生产保护区集中；推进全疆棉花统一市场建设，全面推行籽棉交售互交互认，加快实现兵地棉花市场融合、补贴标准衔接；继续实施“专业仓储监管+在库公证检验”制度，并配套安排相关措施，保障市场价格高于目标价格时有关机制顺畅运行；因地制宜开展保险试点。

新一轮目标价格补贴政策对于定价周期依旧维持于三年一定的评估机制。在棉花目标价格上，依旧锚定在 18600 元/吨的位置。

此外，文中关于质量补贴的描述从原先稳步扩大改为着力提升质量并在更大范围内实施质量补贴，次宜棉区退出也从原先引导改为推动，更是设下了 510 万吨的固定产量补贴上限，可见棉花已经从原先产量为主进一步转向质量为主的局面。

虽然目标价格补贴政策不直接决定市场价格，但其公布后仍对棉价有所影响。从目标价格而言，政策公布前，市场对其持有大概率维持原有价格不变，小概率或因粮食安全问题下调的预期，而最终目标价格依旧锚定在 18600 元/吨，相比于预期略有利空。

但从补贴产量而言，2017-2019 年度补贴数量上限为基期（2012-2014 年）全国棉花平均产量的 85%，根据国家统计局数据计算得出这三年应该按 544 万吨作为上限进行补贴，2020-2022 年度政策并未提及补贴上限。2023-2025 年如若延续之前的政策作为上限，以统计局口径计算，其产量上限仅为 500 万吨，低于 510 万吨；但若以 USDA 数据作为计算依据，其补贴上限或超 534 万吨，远高于 510 万吨，利多郑棉。根据统计局数据显示，新疆近三年棉花产量分别为 516、513 和 539 万吨，接近 510 万吨的固定产量补贴限制，但该数据较实际产量有一定的差距，根据监测中心的数据所示三年棉花产量分别为 577、531 和 620 万吨。相对而言，以中国纤维质量监测中心的数据为标准进行政策解读更为合理，政策端或有意对棉花播种面积进行引导，以提质提效为核心目的，利多郑棉。

综合而言，补贴上限的框定或从一定程度上打击棉农植棉意向，但因已经处于播种时期，棉农临时改种其他作物也较为困难，目标价格补贴政策或进一步减少播种面积但其影响较为有限，长远来看，补贴力度降低或导致棉农具有惜售情绪，同时叠加轧花厂产能过剩，最终导致抢收的局面，利多郑棉。盘面也在目标价格公布后有所上涨。



数据来源：同花顺

撰写：新湖期货农产品组

陈燕杰

执业资格号：F3024535

投资咨询号：Z0012135

孙昭君

执业资格号：F3047243

投资咨询号：Z0015503

审核人：刘英杰

**免责声明：**

本报告由新湖期货股份有限公司（以下简称新湖期货，投资咨询业务许可证号 32090000）提供，无意针对或打算违反任何地区、国家、城市或其他法律管辖区域内的法律法规。除非另有说明，所有本报告的版权属于新湖期货。未经新湖期货事先书面授权许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发布。如引用、刊发，须注明出处为新湖期货股份有限公司，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。本报告的信息均来源于公开资料 and/或调研资料，所载的全部内容及观点公正，但不保证其内容的准确性和完整性。投资者不应单纯依靠本报告而取代个人的独立判断。本报告所载内容反映的是新湖期货在最初发表本报告日期当日的判断，新湖期货可发出其他与本报告所载内容不一致或有不同结论的报告，但新湖期货没有义务和责任去及时更新本报告涉及的内容并通知更新情况。新湖期货不对因投资者使用本报告而导致的损失负任何责任。新湖期货不需要采取任何行动以确保本报告涉及的内容适合于投资者，新湖期货建议投资者独自进行投资判断。本报告并不构成投资、法律、会计、税务建议或担保任何内容适合投资者，本报告不构成给予投资者投资咨询建议。