

加入 WTO 以来中国棉花产业的发展态势与政策优化

秦中春 宁夏

摘要:加入 WTO 以来,中国棉花产业发展取得了较大进步,中国已经成为世界纺织品生产大国、出口大国和棉花生产大国、进口大国。中国对棉花产业政策进行了一系列变革,取得了显著成效,积累了重要经验。推动棉花产业健康发展,应建构由棉花市场机制、补贴机制和调控机制“三支柱”组成的良好稳定的政策框架。在深化改革的重点上,应围绕提升效率、促进公平和绿色高质量发展,分类深化改革,有序解决突出问题。在深化改革的操作上,应完善政策操作机制,加强领导组织协调管理。在当前改革的政策措施上,应坚持和完善棉花市场经营制度,完善和创新新型棉花目标价格保险与棉区绿色发展补贴制度,健全和完善国家棉花种植、贸易及储备等管控制度,并将新疆棉花产业政策优化经验向内地棉花主产区推广,推进全国棉花产业政策协调统一。

关键词:棉花产业发展;棉花产业政策;加入 WTO

中图分类号:F752.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2020)09-0104-14

棉花是集大宗农产品和纺织工业原料于一身的重要经济作物。加入世界贸易组织(WTO)以来,中国棉花产业发展发生了较大变化,国家出台了一系列支持棉花产业发展的政策,逐步建立起了一套与市场经济要求相适应的新的制度框架,取得了较为显著的成效,积累了重要经验。在高水平开放新形势下,中国棉花产业发展还存在新的突出问题,因而亟须优化相关政策。为此,应遵循四个重要原则,把握政策优化的方向、重点和难点,抓紧完善棉花产业发展政策。

一、加入 WTO 以来中国棉花产业的发展态势

加入 WTO 以来,中国棉花供需形势发生了较大变化。目前中国是世界纺织品生产大国、出口大国和棉花生产大国、进口大国。面向未来,随着中国进入高水平开放新阶段,受多种因素影

响,中国棉花产业还会发生大的变化。这些变化对中国棉花产业支持政策的设计和优化将产生重要影响。

(一)棉花需求数量增加,内需和外需都较大
近 20 年来,随着中国加入 WTO,中国纺织品、服装出口迈上新台阶,形成了棉花内外需都较大的“双需”格局,棉花需求总量增加并不断调整。纺织业在中国既是传统产业,又是优势产业,在改革中经历艰难曲折,不断创新,由大到强,逐步实现了质量跃升、市场拓展、体制切换、多元化发展和创新驱动,已经成长为支撑世界纺织工业体系平稳运行的核心力量。1999 年,中国已基本完成“三年压缩 1000 万陈旧落后棉纺锭”任务,纱锭产能约为 3400 万锭。2008 年,中国纱锭产能突破亿锭,到 2010 年左右达到最高峰 1.2 亿锭。随后,纱锭开机率下降,实际开工数为

作者简介:秦中春,国务院发展研究中心农村经济研究部二级巡视员、研究员;宁夏,国务院发展研究中心农村经济研究部副研究员。

每年七八千万锭。从 2011 年开始,中国纤维加工总量连续 6 年在世界上的占比在 50%以上^[1]。

目前中国纺织工业体系发达,纺织业的大发展拉动了棉花需求的不断增长,但实际用棉呈波动态势,其主要原因包括:一是棉花等属于传统的天然纤维,受种植业规模限制,这些纤维产量难以大幅增加,甚至出现了下降;二是由于人们对差异性和功能性的需求,化纤的应用越来越广泛,涤短和粘短成为重要的棉纺原料,再生涤纶、原生涤纶和粘胶等产量不断提高,形成了对棉花的替代。根据中国化学纤维工业协会专家的测算,2011—2017 年,中国的纺织用棉(包括国产棉和进口棉)分别约为 1050 万吨、880 万吨、810 万吨、710 万吨、675 万吨、715 万吨、755 万吨。2017 年,中国纺织纤维加工总量达到 5430 万吨,占全球比重超过 50%;其中,化纤 4533 万吨,占比为 83.5%;棉花 755 万吨,占比为 13.9%;其他纤维 142 万吨,占比为 2.6%^[1]。从 2018 年起,美国对中国纺织品进行了加税,导致中国纺织品出口增长回落,同时中国对进口美棉进行了反制加税,影响了美棉价格,短期内对中国棉花总消费及整个供求格局造成了较大冲击,纺织用棉有所减少。

目前中国是世界上最大的棉花消费国。美国农业部等发布的报告显示,世界棉花总消费量从 20 世纪 90 年代中期到 2007/2008 年是持续上升的,从 2008/2009 年到 2011/2012 年有所波动,2012/2013 年以后呈回升趋势。2017/2018 年世界棉花总消费量(包括纺织用棉和损耗等)为 2600 万吨,比上年度增长 150 万吨。2017/2018 年中国棉花总消费量为 850 万吨,排名第一,占世界棉花总消费量的比例为 32.69%;印度为 540 万吨,排名第二;巴基斯坦为 230 万吨,排名第三;土耳其为 150

万吨,排名第四;巴西为 70 万吨,排名第五。

(二)棉花供给发生分化,受国际影响越来越大

近 20 年来,中国棉花生产发展不断调整,曾经大幅增长,但先增后减。全国棉花总产量在 2007 年前波动上升,到 2007 年达到峰值(759.7 万吨),2007 年后波动下降(见图 1、图 2)。近几年来,中国棉花生产发生重大变化。2014—2019 年,中国棉花总面积和总产量先降、后升、再降,棉花单产在持续上升后也开始出现下降。据国家统计局公布的数据,2019 年全国棉花种植面积达 333.92 万公顷,产量 588.9 万吨,单产 1764 公斤/公顷,与 2014 年相比有降有升,其中面积下降 20%,产量下降 6.5%,单产上升 16.9%。在这 6 年中,棉花生产发展方式出现重要转变,棉花生

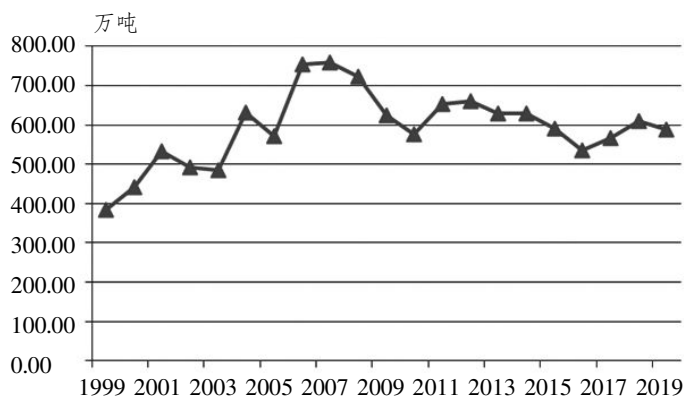


图 1 1999—2019 年中国棉花总产量

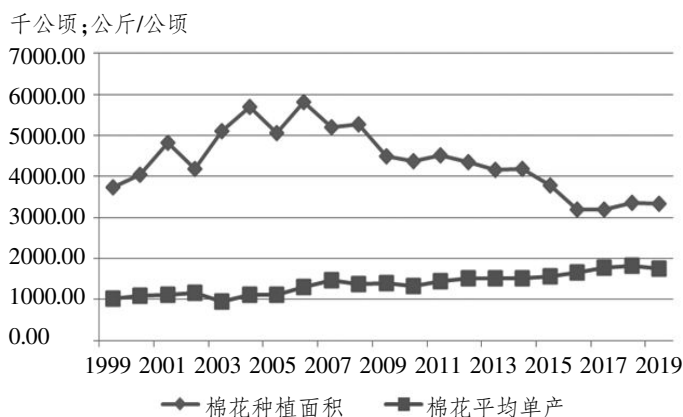


图 2 1999—2019 年中国棉花种植面积和单产

产不断从分散棉区向规模高产棉区集中,全国棉花主产区发生重要分化,黄河流域和长江流域棉区生产大规模缩减,新疆棉区先缩减后回升。迄今黄河流域和长江流域棉区生产仍在不断缩减,但新疆棉区从2017年起已连续3年回升,全国三大主产棉区种植规模已从过去的“三足鼎立”逐步演变到现在的“二八现象”(黄河流域和长江流域占20%,新疆占80%)。2019年新疆种植棉花面积254.05万公顷,占全国的比重为76.1%;棉花产量500.2万吨,占全国的比重为84.9%;棉花单产1969.05公斤/公顷,是其他棉区的1.7倍以上。

近几年来,中国棉花流通形势发生了重要变化。2011—2013年,中国棉花产销脱节,棉花进口激增,而棉花库存高企,形成“外棉入市、国棉入库”的奇特现象。从2014年起,国家不再开展棉花临时收储,转而加强对棉花加工和流通的监管和服务,主要由轧花厂在收购农民籽棉加工后,直接向纺织企业等销售棉花,不仅缩短了流通环节,而且完善了价格形成机制。全国轧花厂在改革中经受洗礼,加速优胜劣汰和优化重组。全国棉花价格在经历大落大起后,价格信号走向合理化,推动了产销对接,促进了产业升级。全国棉花进口有所减少,国产棉的产销流通从脱节、不畅逐步转为顺畅,“外棉入市、国棉入库”的格局发生了根本性改变,纺织企业效益好转,纺织服装业的国际竞争力增强,国内外棉花价格质量“双倒挂”和棉花产业国际竞争力下降问题有所缓解。国家适时组织棉花临时储备拍卖,棉花期末库存逐年降低。据中储粮总公司报告,截至2018年末中国棉花去库存任务基本完成。

目前中国是世界上主要的棉花生产国,但仍产不足需。根据美国农业部等发布的报告数据,世界棉花总产量从20世纪90年代初期至2007/2008年是波动上升的,2008/2009年至2015/2016年有所下降,2016/2017年后呈回升趋势。2018/2019年世界棉花总产量为2590万

吨,与上年度持平,在近5年属于次高。2018/2019年中国棉花总产量为600万吨^①,排名世界第一。尽管中国棉花产量很大,但与棉花需求相比,仍然供不应求,需要在世界上进口棉花,且受国际影响越来越大。从世界棉花贸易来看,中国是主要的棉花进口国之一,但不同年份棉花进口数量变化较大,2014/2015年以前很长一段时间中国是世界上最大棉花进口国,2015/2016年后受政策调整影响棉花进口量有所下降。2017/2018年世界棉花总进口量为840万吨,比上年度增长60万吨,其中孟加拉国棉花进口量为160万吨,居世界第一;越南棉花进口量为140万吨,居世界第二;中国棉花进口量为120万吨,居世界第三;土耳其棉花进口量为80万吨,居世界第四。

(三)棉花价格大起大落,目前处于历史低位

近20年来,中国棉花价格经历了大起大落,价格变动呈现多个周期。影响棉花价格变化的因素越来越多,主要包括:棉花市场供求的基本面的影响,棉花生产的自然条件、技术进步和区域布局的影响,棉花临时收储政策实施和调整的影响,国家宏观经济的影响,其他政策的影响,等等。

受中国加入WTO带动纺织品服装出口增加的利好影响,中国棉花价格从2002年初的7993元/吨快速上涨到2003年11月的17555元/吨,在经历了短暂的稳定后,又受棉花进口量增加影响出现持续下跌。2005—2008年,中国棉花价格基本稳定,此后受国际金融危机影响快速下跌。受世界主要国家实行积极的经济政策的影响,中国棉花价格逐步恢复,宽松的货币政策带来了全球范围大宗农产品2010年9月至2011年8月的暴涨暴跌过程。

2011年以后,中国棉花价格变化受棉花产业政策调整影响较大,棉花价格先稳定后波动。2011—2013年,中国实行棉花临时收储政策,全国棉花价格基本保持稳定。2014年3月以后,国家取消棉花临时收储政策,在新疆实行棉花

^①与中国国家统计局公布的当年数据(610万吨)略有差异。

目标价格改革试点,在其他9个主产省份对棉农给予适当补贴,国内棉花价格快速下降。2014年4月至2015年1月,棉花价格从每吨18437元下降到每吨13539元,与进口棉花到岸税后价相当。2015年国家储备棉轮出库启动,由于市场供给充裕,需求平淡,全球产大于需,国内棉花价格进一步下降,至2016年3月为每吨11884元。2016年前后,由于国内棉花生产持续缩减,棉花产需缺口明显。2016年3月储备棉轮出库启动初期,拍卖数量和出库速度都不能满足用棉企业需求,且拍卖底价低,激发了企业用棉热情,造成企业抢拍,推动棉花价格提升。同时,期货市场做多资金涌入,期棉价格先于现货市场上涨,激励现货价格持续反弹。2016年下半年,纺织品服装出口形势好转,为棉价复苏提供了重要支撑,这一轮棉价上涨一直持续到2018年8月左右。

2018年第四季度以后,中国棉花价格运行出现新情况,价格再次大落并出现波动。2018年第四季度以来,中国棉花市场价格出现持续大幅回落,最近一轮棉花市场价格周期性回升势头被提前中断,涉棉企业和内地棉农损失较大。这次棉花市场新变化的主要原因是受中美贸易摩擦的冲击和传导,包括美国对中国产品不断加税、中国进行反制加税以及贸易摩擦对未来预期的影响等。除此之外,还有其他多方面的因素,如中国棉花支持政策的调整,棉花、棉纱大量进口,中国新一轮高水平开放,等等。2018年,中美发生经贸摩擦,中国的棉花进口和纺织品服装出口牵涉其中,纺织产业受到波及,市场预期不确定性导致纺织企业谨慎采购原料。2018年9月新棉上市,由于棉花产量较2017年仍有增加,对市场形成了较大压力,在阶段性供给宽裕、需求不明朗的格局下,国内棉价持续下行,再次处于历史低位,未来市场还可能会进一步波动。

(四)棉花产业转型升级加快,上下游不断调整重组

在世界历史上,棉花产业不仅是重要的种植

业,而且曾经作为重要的制造业,是工业革命的摇篮、杠杆和跳板,在现代世界的形成过程中还一度主导了世界贸易,英国正是对棉花产业链条的全方位控制才成为当时世界的引领者^[2]。近20年来,中国棉花产业的转型升级加快,产业链上下游和行业服务发展变化较大。

一是全国棉纺工业向沿海地区、有下游市场的地区、有政策和资源优势的地区集聚。以上海、青岛、天津等大城市为代表的老棉纺基地实现功能转换,目前仍具备一定的技术、管理、信息、贸易等优势,但已经逐步退出纱、布等纺织品生产,棉纺工业向以山东、江苏、浙江、福建等沿海地区的新型产业园区集中,江苏和浙江的色纺纱产品和色织布产品、河南的针织纱产品、福建的混纺纱产品、广东的牛仔布产品、浙江的弹力布产品等得到大力发展。2014年以来,新疆棉纺工业在政策支持和原料优势支撑下快速发展。截至2018年底,新疆棉纱产量、棉纺锭较2014年分别增长2.7倍、1.2倍。

二是全国棉纺工业向民营企业集中。1978年,中国棉纺工业中国企业占比达66.65%。2000年以后,棉纺织工业进行了大规模的所有制结构调整,一大批国有企业经过改革重组,剥离了社会职能,引入了民间资本,形成了多种形式的产权主体,提升了多元化经营和技术进步水平,国有及国有控股企业比重由2000年的38.5%下降至2018年的2%左右,目前棉纺工业的构成已经以民营企业为主。

三是全国棉纺工业跨国经贸联系不断扩大。中国一批棉纺企业不仅面向国内外两个市场营销产品,而且统筹利用国内和国际两种棉花资源从事生产经营。在“一带一路”倡议推动下,一些棉纺企业利用投资输出产能和资本,积极参与了国际产融结合。截至2018年,中国棉纺企业在世界各地的投资规模达到了约350万锭。

四是全国棉花产业的上下游联合与合作加强。在市场倒逼机制作用下,棉花上下游开展联

合合作,出现了多种新模式。有的是棉花种植者(通常以大农户、经营单位为主体)向棉花加工环节延伸;有的是棉花加工流通企业向上游种植、下游纺织环节延伸;有的是大型优势棉纺织企业,向上游棉花加工收购环节延伸,根据订单要求、指导加工企业优化棉花加工质量。有的则是采取农业合作社模式,产业链各环节参与,实现产业链一体化经营。这些模式有效降低了生产成本,缩短了流通环节,共同促进了棉花质量提升。

五是全国棉花产业行业信息化水平大幅提高。以全国棉花交易市场为代表的棉花市场信息和产业信息服务不断健全和完善,目前农民种植的棉花在经过加工环节后,由各轧花厂按照全国统一规范要求包装编码并对棉花数量实行“包包称”,由纤维检验机构等对棉花质量等实行“包包检”,通过互联网实时提交各项数据,建设和形成了全国棉花大数据系统,为全国各地、各单位棉花市场交易和有关部门实施棉花产业政策提供了及时准确的信息化保障。

二、加入 WTO 以来中国棉花产业的政策分析

棉花产业政策是与棉花产业发展、棉农支持保护和棉区建设管理有关的政策。中国对棉花产业政策的调整时间早、力度大、有新意。党的十一届三中全会后,各地推行家庭联产承包责任制,国家对棉花生产实施了一系列支持政策,中国棉花生产快速发展。1983年12月,国家停止了对城乡居民发放布票、絮棉票的统销政策,纺织品、针织品和絮棉实行敞开供应。1992年8月,国务院批转国家体改委《关于改革棉花流通体制的意见》,决定于1993年以山东、河南、江苏作为棉花放开试点省,实行棉花供需直接见面,棉花收购和供应价格由国家定价改为由买卖双方协商议价,后来由于棉花连续减产,供求矛盾加剧,改革试点工作没有进行下去。1998年12月,国务院作出《关于深化棉花流通体制改革的决定》,决

定从1999年起开始,棉花的收购价格、销售价格主要由市场形成,国家不再作统一规定,这标志着中国棉花流通体制从计划经济时期的统购统销调整为主要依靠市场机制进行合理配置。中国加入WTO以后,国家先后对棉花产业政策进行了一系列调整,取得了显著成效。

(一)加入 WTO 以来中国棉花产业政策的调整情况

第一,深化棉花流通体制改革,推进全国棉花市场建设,加强棉花行业服务。2001年7月,国务院在北京召开全国棉花工作会议。随后,国务院发出《关于进一步深化棉花流通体制改革的意见》。从此,参与棉花收购加工的市场经营主体很快实现多元化,棉花行业服务不断创新和健全。2006年,外商获批进入中国市场从事棉花流通业务。从2002年6月起,中国棉花价格指数通过中国棉花信息网^①正式对外发布。2002年12月,全国棉花交易市场推出商品棉电子撮合交易。2003年9月,中国棉花协会正式成立。2004年6月,棉花期货在郑州商品交易所上市交易。2019年1月,棉花期权在郑州商品交易所上市交易。

第二,取消对外贸易计划管理,实行棉花进口关税、滑准税^②及配额管理。2001年11月,中

^①中国棉花信息网由中华全国供销合作总社棉麻局与全国棉花交易市场于1998年共同创办。全国棉花交易市场是经国务院批准、由中华全国供销合作总社承办、于1999年4月在工商部门登记注册的棉花供应链一站式服务平台企业,其前身是1996年成立的“全国棉花交易会”。中国棉花价格指数是对全国棉花现货交易价格的一种综合反映。

^②滑准税是指关税的税率随着进口货物价格的变动而反方向变动的一种税率形式,即价格越高,税率越低,税率为比例税率。中国自2005年5月开始对关税配额外棉花进口配额征收滑准税,税率滑动的范围为5%—40%,征收的目的是在大量棉花进口的情况下,减少进口棉对国内棉花市场的冲击,保障棉农的收益。这相当于为进口棉花价格设置了底限,对国内棉花市场价格形成了支撑。

国加入 WTO,国家对外贸易计划管理制度改为关税配额管理制度。2005 年 1 月,全球纺织品服装配额取消。2005 年 4 月,国家建立棉花滑准税管理制度,先后于当年 4 月和 7 月发放滑准税棉花配额 70 万吨。2015 年,国家暂时中断棉花滑准税配额发放。2018 年 6 月,由于国内棉价大幅上涨,国家再次启动棉花滑准税配额增发。

第三,推进优质商品棉基地和棉花生产保护区建设,加强棉花质量检验监管。就优质商品棉基地建设而言,中国自 1985 年开始建设优质商品棉基地^①,2001 年以后国家继续推进这项工作并有所调整。从 2007 年起,国家加大对新疆棉对外运输的扶持。2019 年 1 月,中央“一号文件”提出恢复启动新疆优质棉生产基地建设。就棉花生产保护区建设而言,2017 年 4 月,国务院印发《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》,其中,划定棉花生产保护区 233.3 万公顷。就棉花质量检验监管而言,2004 年 9 月,全国棉花质量检验体制改革开始进行试点。2012 年 11 月,新修订的 GB1103-2012《棉花 细绒棉》国家标准正式发布,并于 2013 年 9 月正式实施。

第四,实行和取消全国棉花良种补贴政策,开展全国棉花高产创建活动。2007 年,国家实行良种补贴政策。2009 年 4 月,农业部开始实施全国棉花高产创建活动。2015 年,财政部、农业部启动了调整完善农业“三项补贴”政策的试点工作。2016 年 4 月,财政部、农业部印发《关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》,取消了棉花良种补贴。2019 年 2 月,农业农村部发布通知,为保证棉糖自给水平,力争将棉花面积稳定在 333.3 万公顷,保证必要的自给水平。

第五,实行和取消全国棉花临时收储政策,保护棉农利益,保证棉花市场供应。2011 年中国棉花市场价格大幅回落,给棉农造成了较大损失。2011 年 3 月,国家发展和改革委员会等八部门联合发布《2011 年度棉花临时收储预案》,并自 2011 年度开始进行棉花临时收储。2012 年度、

2013 年度,国家继续实行棉花临时收储,并提高了临时收储价格。2014 年后,国家完善重要农产品价格形成机制,在全国取消了棉花临时收储。

第六,在新疆开展棉花目标价格改革试点,实行“价补分离”,完善棉花价格形成机制。2014 年 1 月,中央“一号文件”明确启动新疆棉花目标价格补贴试点。2014 年 4 月,国家发展和改革委员会、财政部明确新疆棉花目标价格确定为 19 800 元/吨。2014 年 5 月,新疆启动棉花种植面积统计核实工作。2014 年 9 月,新疆棉花目标价格改革试点工作实施方案正式发布并实施。2015 年后,国家继续在新疆实施棉花目标价格补贴试点,并对改革方案不断进行完善和创新。总体上,迄今已实行两轮改革,其中 2014—2016 年为第一轮改革,2017—2019 年为第二轮改革。从 2015 年开始,新疆从棉农申报登记开始抓起,开发建设棉花信息平台,为改革提供了支撑保障。

第七,在新疆以外棉花主产省份开展棉农定向补贴,保护种棉农民利益和区域生态环境。从 2014 年起,中国在新疆以外的九个棉花主产省份开展了棉农定向补贴工作。2015 年、2016 年,国家在 9 个省份继续实行这一政策。2017—2019 年,国家完善定向补贴政策操作办法,由农业农村部牵头,会同财政部等组织实施。

第八,改革和完善国家棉花专项储备管理机制,提高国家储备效能,推进政府更好发挥作用。2003 年 3 月,中国储备棉管理总公司成立。2016 年 11 月,中国储备棉管理总公司整体并入中国储备粮管理总公司,进行机构改革。2019 年 11 月,国家粮食和物资储备局与财政部发布公告,

^①主要内容是以棉花主产区的县(团)为单位,由国家和地方联合投资,建设棉花良种繁育体系、农技推广体系,改善棉花生产的基础设施等,其中,国家资金保证的重点是:优良品种培植、繁育、试验示范和推广;宜棉农田水利基础设施建设;优质棉种子生产及其加工;补足科研与技术培训经费的不足。

启动棉花专项储备收储新机制。

(二)棉花产业政策的成效分析

第一,解决了中国棉花产业资源配置机制的转型问题,棉花生产、流通、消费由价格信号来引导,棉花价格由市场供求关系决定,市场在棉花资源配置中的作用日益增强。中国从20世纪90年代开始探索棉花流通体制改革,但长期未取得预定效果,2001年以后,逐步实现重大突破。近20年来,除了2011—2013年国家启动棉花临时收储预案外,在其他绝大多数年份,中国棉花价格都是由市场供求形成的。目前中国棉花价格多样而复杂。2014年以来,中国推进棉花价补分离改革,完善了棉花价格形成机制,国内外棉花价差显著缩小^①并实现接轨联动,“外棉入市、国棉入库”格局发生了根本性改变。随着中国棉花价格形成机制的调整完善,国内外棉花市场竞争加剧,新疆棉花生产的比较优势和竞争优势增强,全国棉花生产布局和流通形势发生较大变化。

第二,解决了中国棉农利益保护方式不适应新形势的问题,由国家通过税收免除、宏观调控、市场监管、保险支持和提供价外补贴等方式予以保护,国家财政资金使用的效率及精准性和政府补贴的合理性显著提高。中国棉农在棉花产业发展中处于弱势地位,如何在市场经济条件下对棉农的合理利益提供保护是一道难题。经过改革探索,中国已建立一套国家对棉农利益予以保护的新机制,使种棉农民利益得到一定保护。这套机制主要由农业税收减免、加强宏观调控、开展市场监管、实行保险支持和提供价外补贴等组成,在实践中还在不断完善,总体上支持保护效果较好。特别是2014年以来,在新疆棉花目标价格补贴试点中,采取宏观上核算差价补贴而微观上按交售量及面积、质量等补贴的办法,通过“专业仓储监管+在库公证检验”制度与信息平台的建立和完善,大大提高了补贴的精准性和有效性。不仅如此,国家财政对棉花目标价格补贴的总预算是

限额的,政府补贴的合理性也有所提升。

第三,解决了中国部分地区棉花生产经营效率过低的问题,推动了农业结构调整和棉花生产方式转变,促进了棉花质量提升和经济社会稳定发展,保护了生态环境。中国各地棉花生产资源条件和生产水平相差较大,与农业现代化发展要求不相适应。经过改革后,在市场机制作用下,不同效率的棉花生产经营者加速分化,高效率的棉花生产得到加强,低效率或无效的棉花生产逐步退出,总体上棉花的质量等级和单产水平不断提升,全国棉花生产效率提高,中国棉花生产的国际竞争力有所增强。全国效率提升最显著的是新疆。在新疆内部,次宜棉区逐步退出生产,低产棉区棉花生产下降,优势棉区稳定发展。不仅如此,机采棉的推广和普及,提高了种棉效率,降低了种植成本,特别是人工成本支出。在国家支持和市场竞争下,新疆棉花生产持续稳定发展,不仅巩固了新疆优质商品棉基地建设成果,而且保证了新疆农民获得稳定的基本收入,维护了新疆经济发展和社会稳定大局。随着棉花生产布局的优化,棉区生态环境得到保护。

第四,解决了中国纺织业用棉成本一度过高的问题,推动了棉花产业链上下游合作,提高了中国棉花和纺织产品的国际竞争力。纺织业用棉成本是棉花生产、加工和流通环节的成本和利益的综合体现,深刻影响着棉花国际竞争力,中国这个指标曾经一度过高,问题较为严重。从2014年起,中国实施棉花价补分离改革,解决了这一问题。改革后,全国棉纺织骨干企业亏损面从2014年开始逐年下降。2017年第二轮改革后,当年亏损面下降超过10个百分点。由于中国棉花价格不再包括补贴,国内外棉花价差显著缩小,中国棉花和纺织服装进出口逐步恢复正常。

^①2011—2013年国内外棉花价差保持在4000—6000元/吨的高水平,2014年至2016年上半年价差缩小至2000元/吨,2016年下半年至2018年价差基本维持在1000—1500元/吨,2019年价差下降到1000元/吨以下。

(三)棉花产业政策调整的经验教训分析

第一,为正确认识和处理好政府与市场的关系提供了镜鉴。经过多年的改革开放,中国的经济体制已经发生重大变化,在实践中如何处理好政府与市场的关系,十分具有挑战性。中国从2011年起制定和启动棉花临时收储预案,曾经被认为是一个好政策,并且实施了3年。但实践证明,这个政策的设计是有缺陷的。从该政策的实施和取消看,它不仅暴露了市场机制对棉农的利益分配存在失灵,而且反映了政府机制在解决该问题时存在的局限性。在市场经济中,农产品价格变化的重要性、敏感性和复杂性会超越一般人的想象,价格本身复杂而且难以预测,总体上存在大幅波动,且这种波动在不断变化,农民不可抗拒,政府也难以预测和调控^[3]。在政策设计上,政府对农产品价格调节要十分小心,除非出现重大突发事件以及调节时间很短且明确,否则不应

对农产品价格进行调节。

第二,为未来国家优化棉花产业政策提供了良好基础。国家在新疆实行棉花目标价格补贴的基本做法是可行的,这项政策还可以进一步完善、创新和推广。2014年,中央“一号文件”提出要逐步建立农产品目标价格制度,当时在学术界和政策层面是存在争议的。经过各方面的积极努力,2014—2016年新疆棉花目标价格改革试点成功实现预定目标。从2017年起,国家在新疆开展第二轮棉花目标价格改革试点,效果得到进一步提高。实践证明,国家在新疆开展棉花目标价格改革的基本做法是可行的。其关键点是:国家不再对棉花进行临时收储,加强市场流通服务体系建设;国家采取在宏观上核算差价补贴、控制补贴总量而在微观上按销售量及面积、质量等补贴的办法,由中央财政对符合条件的棉花实际种植者提供限额补助;国家从生产源头入手进行监管并与销售进行衔接,促进棉花实际种植者重视市场波动风险;国家利用现代信息技术提升公共管理和服务水平;国家提出

解决问题的目标任务,加强组织领导协调,新疆各级党委和政府牵头深入解决各种具体问题。这项改革在农业支持保护政策中具有开创性。从目前的政策性质来看,已经引入“蓝箱”政策,在实践中可有效操作。下一步,这项政策还可以进一步完善、创新和推广,建立棉花基本收益保险与绿色发展补贴制度,从而将现行的补贴政策进一步转型为“蓝箱”与“绿箱”相结合的新型补贴政策。

第三,为国家进一步完善和创新农业支持保护制度提供了实践借鉴。从源头入手抓好产业信息平台建设,建立农产品市场购销制度、农产品目标价格制度和农产品储备贸易调控制度等相结合的政策框架,是重要且可行的。中国是WTO成员国,国内农业支持政策要符合WTO农业改革的大方向,与高水平开放环境相适应。近20年来,中国棉花产业政策的调整提供了重要参考,目前已率先建立带有“蓝箱”性质的农业补贴新政策,形成由农产品市场购销放开制度、农产品目标价格制度和农产品储备及进出口调控制度等相结合的新型支持保护政策框架。这些政策符合WTO农业改革的大方向,适应了高水平开放环境的要求。特别是近6年来,在棉花产业政策调整中,贯彻和遵循了“放管服”的改革思路和改革方法,确保了改革取得实质性成果并实现了预期目标。从改革操作上看,对改革方案中涉及的各有关部门和单位的职能、责任、权利等工作安排和相关的人、财、物、信息等资源配备进行统筹深入考虑,坚持注重顶层设计与“摸着石头过河”相结合,坚持加强组织领导与加强技术支撑相结合,坚持统一标准补贴与适当兼顾特殊相结合,坚持搞好制度设计与建立强有力的工作队伍相结合,为新时代深化中国农业支持保护制度改革探索了新路径,提供了实践借鉴。

三、优化中国棉花产业政策需重点解决的问题和遵循的原则

棉花产业政策对棉花生产发展、棉农收入支

持及棉区建设保护非常重要。中国棉花产业发展的新变化对改革、完善和创新中国棉花产业政策体系提出了新的任务。新时代优化棉花产业政策,应提高对政策环境变化的认识,对政策目标有所调整,对政策内容有所完善,对政策操作有所创新。在政策优化中,既要坚持和巩固,又要完善和创新,关键是要解决问题,最终是要建立良好而稳定的秩序。在政策设计上,要进一步提高对棉花产业政策性质和内容的认识,把握政策优化的方向和重点,提高政策优化的水平和能力,确保政策优化后的结果与预定目标保持一致。

(一)优化棉花产业政策需重点解决的问题

中国棉花产业的发展变化对优化棉花产业政策提出了新的任务和要求。要提高对棉花产业发展政策环境改变的认识,在政策目标上有所拓展,在政策内容上有所完善,在政策操作上有所创新,合理提出问题,解决突出问题,实现预定目标,为建设新时代现代化经济体系提供支撑。

1.棉花产业政策环境发生改变,需要更加合理地提出问题

当前中国棉花需求发生重大变化,纺织原料需求中天然纤维占比不断缩小。国内棉花生产基础依然薄弱,新疆与其他棉花主产区在政策上不一致,对于如何深化新疆棉花目标价格改革在学术界还有分歧,未来随着棉花生产形势变化可能有一部分政策工具会失灵。在政策实践中,一些制度设计和试点措施还需要进一步深化;一些具体政策目标过多且存在互不兼容的问题;一些政策导向与推进农业供给侧结构性改革、保护生态环境和建设美丽中国存在冲突;一些新试点的政策支持方式如“价格保险+期货”还存在缺陷。

2.棉花产业政策目标有所调整,需要集中解决突出问题

总体来看,目前中国棉花产业政策面临五方面的突出问题:一是如何提高质量,实现棉花产

业高质量发展;二是如何对棉农进行支持保护;三是如何提高棉花自给率水平,保障基本供给和产业安全;四是如何有效管理棉花产业上下游各环节,实现产业链有效衔接;五是如何对棉花产业实现有效监管,实现有进有退、提质增效、绿色发展。

3.棉花产业政策内容有所完善,务必把问题解决得更好

要根据农业高水平开放要求,提高政策设计水平,进一步完善政策内容。具体而言,要做好如下工作:一是在政策性质上要合理和准确,处理好政府与市场的关系,让市场在资源配置中起决定性作用,政府更好地发挥作用,实行有“保”有“放”,该保护的坚决保护,该放开的要逐步放开,该调整的要有序调整。二是在政策条件上要明确和公开,处理好政府与社会的关系,明确各种参加者的对象、范围、条件及其职责、权力、利益关系。三是在政策内容上要深入和细致,处理好政府间与部门间的关系,建立相关的人力、财力、物力、技术、信息、法制等保障。

4.棉花产业政策操作有所创新,要保证实现预定目标

要根据棉花产业发展变化和高水平开放要求,在棉花产业政策操作上有所创新。重要的是深化“放管服”改革,由政府牵头,建立良好的组织实施机制,加强现代技术支撑保障,提高政策操作效率,降低政策操作成本,控制政策实施风险,保证实现政策预定目标。一是在政策形式上推进从一事一议、文件式的政策向统筹规划、法制式的政策转变。二是在政策时间上推进从短期性、临时性的政策向长期性或周期性的政策转变。三是在政策实施上推进从行政推动、安排资金、建立队伍、因地制宜向公共管理、建立基金、电子政务、专业服务等方式转变。

(二)优化中国棉花产业政策需要遵循的重要原则

1.尊重客观规律,坚持正确的改革方向

优化中国棉花产业政策,要做正确的事,建

立完善激励机制。一要考虑到资源环境的影响,尊重自然规律,使棉花生产政策符合促进绿色发展和建设美丽中国的大方向。二要考虑社会公平影响,尊重社会规律,设定稀缺资源分配政策,使其符合保障棉农基本收益和维护社会公平和谐的大方向。三要考虑生产效率影响,尊重经济规律,设定棉花管理体制机制相关政策,符合实行高水平对外开放和遵守农业补贴规则的大方向。四要考虑操作实施影响,尊重政策作用规律,设定政策实施预期结果,符合构建新型农业补贴政策体系和推进政策操作方案规范化、完整化和法制化的大方向。

2. 重视发展阶段变化,推进全国政策调整

优化中国棉花产业政策,要解决富有时代性、公共性和特定性的新问题,适应新时代发展需求。一要解决战略性问题,调整和完善棉花生产关系,解放和发展棉花生产力。二要解决体制性问题,健全和完善棉花市场运行机制,提高经济效率和增进分配公平。三要解决操作性问题,建立和完善良好稳定的棉花产业政策框架,合理而有序地解决问题。

3. 重视遵循 WTO 要求,实行“蓝”“绿”组合

优化中国棉花产业政策,要与世界接轨,符合 WTO 农业改革的大方向。一要优化并用好“蓝箱”支持措施,即按照 WTO 农业协议规定,属于可以引起贸易扭曲、但有限额并且在规定限额标准之内、可免除减让承诺的支持措施。二要逐步引入“绿箱”支持措施,即按照 WTO 农业协议规定,不引起贸易扭曲、可免除减让承诺的支持政策。三要实行“蓝箱”“绿箱”支持措施组合,即在宏观上建立国家棉花财政补贴支持基金、加大各级政府支持力度,而微观上按棉农交售量及面积、质量等进行限额的补助补贴,以及按棉区生态环境建设保护项目和符合“绿箱”支持措施标准的各类项目进行专项的支持补贴,建立资金统筹使用机制,合理设置各种支持补贴的前提条件、资格标准、顺序要求等,在符合支持条件时按优

先序和规定标准等进行支持补贴。

4. 重视加强新技术应用,控制政策操作风险

优化中国棉花产业政策,要正确地做事,提高政策设计和政策操作中的科技水平。一要加强政策条件应用,在政策文件中尽可能显示政策条件,包括前提条件、政策边界及因果关系等。二要加强保险机制应用,完善和创新政策性棉花种植业保险制度和棉花市场价格保险制度,推进棉花种植业保险与市场价格保险的衔接整合。三要加强数字农业应用,从农业部门入手组织棉花种植信息的农户申报、登记上网、数据核查等,健全和完善棉花产业发展的各项基础数据,抓好全国棉花产业信息平台建设,为棉花产业政策的操作实施提供大数据支撑保障。

四、完善和创新中国棉花产业政策的建议

目前中国正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,结构性、体制性、周期性问题相互交织,“三期叠加”影响持续深化,经济下行压力加大。适应中国棉花产业发展变化要求,解决高水平开放环境下的突出问题,优化棉花产业政策更显重要而紧迫。要提高对棉花产业发展重要性、复杂性和特殊性的认识。优化棉花产业政策,国家必须站得更高、看得更远和考虑更深,实行有坚持和有改革相结合,把握大局,因势利导,搞好设计,整合资源,有序推进,推进从根本上解决棉花产业发展的效率问题、公平问题和可持续问题。

(一) 优化中国棉花产业政策的的方向、重点和难点

优化中国棉花产业政策,应综合考虑中国棉花产业的变化趋势和中国现有棉花产业政策、优化政策需要解决的突出问题以及需要遵循的原则。要瞄准最终目标,突出问题导向,贯彻落实新发展理念,深入推进农业供给侧结构性改革,实施创新驱动发展战略,搞好统筹谋划、统筹兼顾和制度设计,严把改革方案质量关,审时度势,

科学实施。

1.实行有坚持和有完善相结合,建构由棉花市场机制、补贴机制和调控机制等“三支柱”组成的良好稳定的政策框架

在深化改革的方向上,要强调继承和发展,实行有坚持和有完善相结合,瞄准建立良好稳定秩序的最终目标,突出解决重大现实问题,建立三个相对独立而又相互补充的政策支柱,每个支柱各解决一个核心问题,组成棉花产业政策体系,形成良好稳定的政策框架。第一支柱是棉花市场机制,即建立和完善棉花市场运行制度,坚持让市场在资源配置中起决定性作用,实行效率优先,激励从生产导向向竞争力导向,促进国产棉及棉花产业链的综合竞争力提升,解决国内外棉花生产质量、成本和效率差距较大以及中国棉花市场体系建设不完善的问题。第二支柱是棉花补贴机制,即建立和完善棉农及棉区支持补贴制度,坚持政府更好发挥作用,激励从分配性努力转向生产性努力,弥补市场失灵,促进社会公平和谐,解决中国棉农和棉花生产保护区支持补贴政策不完善的问题。第三支柱是棉花调控机制,即建立和完善棉花种植、贸易及储备等管控制度,坚持以绿色生态和高质量发展为导向,激励从数量增长转向数量质量生态并重,促进绿色发展和高质量发展,解决中国棉区生态环境建设保护不力和棉花宏观调控体系不完善的问题。

2.围绕提升效率、促进公平和绿色高质量发展,分类深化改革,有序解决突出问题

在深化改革的重点上,紧紧围绕解决国内外棉花生产质量、成本和效率差距较大的问题,中国棉农和棉花生产保护区支持补贴政策不完善的问题,中国棉区生态环境建设管理不力和棉花宏观调控不完善的问题,实行分类改革、有序推进,将重大改革进行到底,切实解决突出问题。一是聚焦提升效率,优化市场类政策,加强棉花市场体系建设,完善价格形成机制,推进创新引

领发展。二是聚焦促进公平,优化补贴类政策,深化完善新疆棉花目标价格改革试点,完善和创新补贴方式,统筹建立棉花目标价格保险制度、种植业保险制度和绿色发展补贴制度,并将这种制度向内地棉花主产区进行推广,逐步建立全国棉花生产基本收益保险与绿色发展补贴制度。三是聚焦推进绿色高质量发展,优化调控类政策,采取监管约束和补贴奖励两手抓,在棉花产业发展上实行有“保”有“放”。

3.完善政策操作机制,加强领导组织协调管理,提高政府解决问题的能力 and 效果

在深化改革的操作上,攻坚克难,立足机制制度创新,突出改革整体性,注重可操作性,聚焦突出矛盾,统筹衔接当前和长远举措,明确分工和完成时限,把握节奏,分步实施,把改革方案设计好,加强政府公共管理和服务能力建设,提升政府资源配置效率和政策实施效果。具体而言,要从如下方面着手:一是在改革方案设计中明确政策实施的各种参与者及相关的责任、权力、利益关系;二是在改革方案落实中加强政策实施的人力、财力、物力配备;三是在改革工作组织中建立政策实施的科技、信息、法律支撑。

(二)对完善和创新中国棉花产业政策的相关建议

2020年是一个重要的时间节点。当前和今后一段时间,在优化中国棉花产业政策上,国家要衔接过去、现在和未来,巩固近年来重大改革成果,结合新时代需要,加强领导,把稳方向,突出实效,加强系统集成,全力攻坚突破,继续坚持和完善棉花市场经营制度,加快完善和创新棉花及棉区支持补贴制度,探索健全和完善国家棉花种植、贸易及储备等管控制度,切实推进全国棉花产业政策协调统一,为提升中国棉花产业竞争力提供坚强保障。

1.坚持和完善棉花市场经营制度,让市场在资源配置中起决定性作用,让高效率主体做大做强

完善棉花收购企业和棉花种植户管理监督

办法,推进高标准棉花市场体系建设,完善社会化服务体系,促进专业化分工,引导棉花资源合理高效配置,提高棉花产业竞争力。一是加强市场化建设,提供综合化服务。巩固棉花市场化改革成果,国家不再实行棉花临时收储,完善棉花价格形成机制。引导和支持有条件的企业或机构开展物流配送、科技服务、电子商务、保险服务、供应链金融等业务。二是坚持竞争力导向,加大结构性改革力度。加快从生产导向转向竞争力导向,支持高效率地区和高效率主体发挥优势,降低成本,提高价格竞争力,改进品质,提高特色竞争力。促进涉棉企业兼并重组和上下游衔接整合,参与优质棉基地建设,提高棉花生产质量效益。三是推进国内外衔接,用好国内外两种资源和两个市场。支持棉花主产区农民流转土地、加大投资和技术改造,保持中国棉花产能在合理区间,务实、低调、依规开展海外农业投资。四是完善金融管理政策,改进政策性金融服务。按照银保监会规定,中国农业发展银行是中国的农业政策性银行,其承贷主体须为企业法人客户,这已不适应农村形势变化需求,建议适度放宽其信贷支持范围,采取分批试点、逐步递进的方式开展对专业大户和新型经营主体的信贷支持。可以考虑将国家支持新疆棉纺织服装业的相关配套资金,统一由中国农业发展银行代理和拨付,以加强对棉花全产业链发展的支持服务和资源整合。五是推进价格信息规范,加强重要价格信息管理服务。准确全面的价格信息是科学研判市场形势变化的重要基础。目前中国棉花市场价格种类很多,有生产价格、销售价格、期货价格、进出口价格、政策补贴价格等,但各种价格所针对的品种、质量、地点和交易条件等不同,难以可比和综合利用。为此,要加强棉花市场价格信息调查汇总和统一发布,对重要价格及其价格条件、价格内容加强管理和统一发布,进行技术规范,增强严密性和连续性,优化市场服务。

2.完善和创新棉花及棉区支持补贴制度,探索建立新型棉花目标价格保险制度与棉区绿色发展支持补贴制度

完善中国棉花补贴政策,要稳妥推进、渐进调整,推进补贴结构调整和方式转变,将现行政策的性质从“蓝箱”措施进一步改革创新为“蓝箱”措施与“绿箱”措施相组合,实行产业措施与区域措施相结合。在产业措施上,以种棉农民为主要对象,侧重“补亏损、稳收入”,实行财政限额支持,在操作上采用新疆棉花目标价格改革试点的基本做法并予以深化完善,建立新型棉花目标价格保险制度。在区域措施上,以棉花产区绿色发展项目为对象,侧重“补绿箱,促转型”,实行财政奖励补助,在操作上按照WTO“绿箱”支持措施要求设计项目、组织实施,建立棉花产区绿色发展支持补贴制度。将产业措施和区域措施结合起来,设立国家棉花及棉区财政补贴支持基金,设置产业措施支持限额,统筹实施新型棉花目标价格保险制度和棉区绿色发展补贴制度。

一是深化完善新疆棉花目标价格补贴制度,建立新型棉花目标价格保险制度。坚持保护实际种棉者利益,实行宏观上核算差价补贴而微观上按交售量及面积、质量等补贴,加强产销监管和信息平台建设。将保险机制引入目标价格制度并进行创新,以目标价格为理赔责任标准,实行参保者缴费,国家补限额赔付,实行目标价格、补贴总额“双限”。继续实行补贴资金由财政安排,但设立保险补贴基金,由基金统筹收支^①。完善目标价格定价周期及水平,可从一定三年改为一定五年。完善补贴与棉花质量挂钩的实施办法。探索补贴与棉花品种挂钩的实施办法^[4]。加强棉花行业诚信体系建设。

^①初步设想,每年补贴总额由财政预算定额拨付,对年度财政预算拨付补贴总额,以2014—2019年补贴总额平均数为基础,结合财政收入实际增长统筹考虑;对年度财政实际拨付补贴总额,按照宏观上的差价结合当年棉花实际产量等核算,综合考虑WTO规则等,实行限额补贴。

二是完善棉花种植业保险制度,与新型棉花目标价格保险制度衔接整合。对棉花种植业保险制度进行改革,完善参保和理赔办法,加大对小农户的扶持。推进棉花生产基础信息共建共享,整合政策资源,提高资金使用效率。凡是参加棉花种植业保险缴费的农民,可以凭有关缴费免交新型棉花目标价格保险费用;由国家棉花实际种植面积在一定规模以下的小农户参加保险的农户保费进行补助。

三是创建棉花产区绿色发展支持制度,与新型棉花目标价格保险制度有机组合。按照 WTO 农业补贴规则的“绿箱”措施标准,强化棉区生态系统补贴政策,设计棉花产区绿色发展支持项目,比如对特定区域的农业环境保护、落后地区援助、农业结构调整投资、推进水肥一体化、农膜残留回收、发展品种一致性等给予扶持,探索生产申报、耕地治理、农业面源污染治理、农业高效节约用水等有效支持政策,设立项目优先序,由财政按项目进行奖励补助。国家设立棉花及棉区财政补贴支持基金,将基金一定比例或保证新型棉花目标价格保险支出后的余额,用于棉花产区绿色发展项目开支。在具体操作上,可借鉴政府招标采购模式,逐项进行规范化、标准化和信息化,按棉农实际付费的一定比例进行奖励补助,核定专业化服务费用标准,实行统一编码管理,实行规范操作、据实补贴、先试点后推广、有序推进,探索成熟一项启动补贴一项,最终形成完整的政策体系。

3.健全和完善国家棉花种植、贸易及储备等管控制度,促进棉花产业链上下游的协同发展

从源头入手加强引导、监管和服务,健全农业风险分散体系,完善棉花全产业链管理,适时适度实施宏观调控,推进棉花产业的绿色发展、高质量发展和可持续发展。一是探索棉花生产监管。重视新时代中国比较优势和竞争优势的变化,推动棉花生产总量引导管控、布局结构调整和发展方式转变。从制约棉花可持续发展的重要

领域和关键环节入手,突出绿色生态导向,探索制定全国棉花生产保护区绿色生态发展规划,建立棉花生产经营者资格管控制度,明确棉花实际种植者在用地、用水、用肥、用药、用膜、棉花交售、参加保险、信息申报、领取补贴等方面的要求和义务。以现有补贴政策的实施为切入点,建立和完善补贴控制条件体系(包括对象、范围和程序等),促进农民规范种棉。二是适度进行贸易管控。多元、均衡、可控释放棉花进口需求,从严控制棉花滑准税配额进口数量、时机和节奏,对棉花市场进行适当调节。三是适时进行储备调节。国家在棉花收购价持续过度下降时可由中储棉公司逢低收储,在持续较快上涨时则要减量或停止收储。四是加强风险防范管控。完善棉花产业信息平台建设的范围和内容。加强棉花财政支持风险管理控制,明确实行限额补助,控制棉花目标价格水平和补贴总量规模。加强棉花金融风险管理,重视涉棉企业或农户的资金周转问题和中国农业发展银行等金融机构的资金安全问题。

4.推进全国棉花产业政策协调统一,将新疆棉花产业政策优化经验向内地棉花主产区进行推广

针对新疆以外的主产棉区近年来棉花生产持续大幅萎缩的问题,要完善全国棉花产业政策顶层设计,加快建立全国棉花产业政策协调统一机制,尽快将新疆棉花产业政策调整的重要经验和基本做法向内地棉花主产区进行推广,并与新疆棉区同步进行完善和创新,探索建立新型棉花目标价格保险制度和棉区绿色发展支持制度。在将新疆的经验做法向内地省份推广的过程中,要发挥当地农业农村部门及乡(镇)、村组织的作用,从生产源头开始抓,并加强管理监督,做好棉花种植信息的调查、统计和申报等基础工作。要与棉花种植保险改革、棉花供给侧结构性改革、国家储备机制改革、关税配额制度改革等进行衔接和组合,在棉花价格监测统计、市场体系建设、党委和政府组织领导协调等方面推进

配套改革,推动棉花产业服务体系升级、企业兼并重组和产业竞争力提升。**Reform**

参考文献

- [1]中国棉纺织行业协会.中国棉纺织行业 2018 年度发展研究报告[M].北京:中国纺织出版社, 2019.
- [2]斯文·贝克特.棉花帝国:一部资本主义全球

史[M].徐轶杰,杨燕,译.北京:民主与建设出版社, 2019.

- [3]秦中春.引入农产品目标价格制度的理论、方法与政策选择[M].北京:中国发展出版社, 2015:28-40.
- [4]郜亮亮,杜志雄.棉花目标价格改革对国内棉花市场影响的实证分析[J].改革,2018(7): 137-147.

The Development Trend and Policy Optimization of China's Cotton Industry since China's Accession into WTO

QIN Zhong-chun NING Xia

Abstract: China's cotton industry has undergone important changes since China's accession into WTO nearly twenty years ago. China has become a great country in textile production and exportation as well as cotton production and importation. At the same time, China has carried series of reforms on the cotton industrial policy and achieved remarkable results, from which we have accumulated important experience and learned some profound lessons. After 2020, we need to solve four outstanding problems and follow four major principles to deepen China's cotton policy reform. In the direction of deepening reform, we should combine persistence with perfection, and build a sound and stable policy framework consisting of three pillars: cotton market mechanism, subsidy mechanism and regulation mechanism. On the key point of deepening reform, we should focus on improving efficiency, promoting fair and green high-quality development, deepen reform by classification, and solve outstanding problems in an orderly manner. In the operation of deepening reform, we should improve the policy operation mechanism and strengthen the coordination and management of leading organizations. In terms of current reform policies and measures, we need to uphold and improve the cotton's market management system, improve cotton target price insurance and innovate cotton area's green development subsidies, improve national controlling in cotton's planting and trading and storing, and extensive Xinjiang's reform experience into inland cotton areas to promote whole country's cotton industry policy unification.

Key words: the development of cotton industry; cotton industry policy; accession to WTO

(责任编辑:罗重谱)