

乡村振兴战略下农产品价格监管机制研究

郭霖睿

云南大学法学院, 云南 昆明

收稿日期: 2023年7月21日; 录用日期: 2023年8月2日; 发布日期: 2023年9月20日

摘要

农产品价格波动对农民的生产生活和我国乡村振兴战略的顺利实施有着很大影响。目前我国农产品领域的价格法律法规仍有待完善, 没有构建有效的农产品价格监管和服务机制, 是农产品价格异动的原因之一。保障农产品价格平稳, 需要建立强有力的价格法律体系和监管服务体系, 并完善农产品领域的定价机制、补贴机制、预警机制和信息公开机制, 确保农产品生产者的产销活动稳定有序。

关键词

乡村振兴战略, 农产品, 价格法

Study on Agricultural Product Price Regulation Mechanism under Rural Revitalization Strategy

Linrui Guo

School of Law, Yunnan University, Kunming Yunnan

Received: Jul. 21st, 2023; accepted: Aug. 2nd, 2023; published: Sep. 20th, 2023

Abstract

Fluctuations in the prices of agricultural products have a great impact on the production and life of farmers and on the smooth implementation of China's rural revitalization strategy. At present, China's price laws and regulations in the field of agricultural products still need to be improved, and the failure to build an effective mechanism for regulating and servicing the prices of agricultural products is one of the reasons for the price volatility of agricultural products. To ensure stable prices for agricultural products, it is necessary to establish a strong price law system and regulatory service system, and to improve the pricing mechanism, subsidy mechanism, early warning

mechanism and information disclosure mechanism in the area of agricultural products, so as to ensure the stability of the production and marketing activities by producers.

Keywords

Rural Revitalization Strategy, Agricultural Products, Price Law

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2021年1月4日国务院发布了《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》。《意见》第七条强调，加快推进农业现代化需要提升我国的粮食和重要农产品的供给保障能力，确保粮、棉、油、糖、肉等供给安全，完善稻谷、小麦最低收购价政策，完善玉米、大豆生产者补贴政策。涉农产品具有关乎人民生计和国家稳定长治久安的重要意义，对这一类产品完全采取市场定价的方式将不可避免的出现部分商家哄抬价格的情况，威胁国家的粮食安全和民生稳定。因此，部分涉农产品仍然需要由政府进行定价或实行政府指导价等多种措施以规范价格，保障市场供应。现阶段国家不断深化落实乡村振兴战略，针对涉农产品构建一套可行的价格监管机制具有了现实性的需要，也能够促进农产品市场稳定，巩固发展农业农村经济的良好态势。

2. 国家监管农产品价格的动因

我国目前实行市场经济体制，通过商品的供需关系通过市场对价格进行自发的调整 and 定价。但由于市场调节会在一些特定情况下失灵，将导致农产品价格出现大幅度波动，危害国家粮食安全。因此，针对农产品等特殊商品，国家仍然保留了政府定价和政府指导价的机制。构建农产品差异化定价机制，具有以下几个方面的动因：

2.1. 农产品生产供过于求

农产品生产销售从表面上看来具有周期性和稳定性，但在生产者间存在竞争关系。其主要原因在于以下两方面：首先，自我国工业化水平大幅提高，自动化农机和农药等涉农产品的产量增加以来，我国的农产品的产量不断上升，出现了供过于求的情况，这导致农产品由从前的卖方市场逐渐转变为了买方市场，生产者间为了更好地销售出农产品，互相展开着激烈竞争，农产品价格不断贬值。其次，大部分农产品的生产加工门槛低，生产者数量庞大但并不密集，且以家庭作坊为主，难以形成强有力的生产联合体，也使得农产品生产呈现极强的趋同性，当一种市场前景较好的农产品出现后，区域内几乎所有生产者都会转向生产该种产品，使市场过饱和，生产者陷入恶性竞争的循环中。这使得生产者在销售环节的议价能力减弱，不得不自降价格，从而导致整个市场进一步看衰农产品价值，于是形成了如今农产品不断贬值但仍滞销的态势。

2.2. 部分企业把控农产品统购统销的中间渠道

随着城镇化的发展，居民购买农产品的渠道从直接向生产者购买转向从经销商处购买，目前由于互联网平台的不断完善，部分农产品经销商利用线上渠道构建销售网络。由此，农产品市场分为了一级市

场——即生产者销售给渠道商的市场；和二级市场——即消费者从渠道商处购买的市场。消费者和生产者由具有大宗采购、物流仓储和线上经营能力的企业连接在一起。这样的销售模式能够提升购销效率，减少运输资源浪费，但大型渠道商为了排除竞争将不断兼并、淘汰其他小型渠道商，从而包揽农产品的收购、运输、加工和销售全过程。大型企业具有的极强议价能力和渠道控制力致使生产者向渠道商销售农产品获得的价款较少，渠道商得以从生产者和消费者双方赚取高额利润。这一模式促使渠道商不断试探不合理价格的底线，长久以来农产品市场将失去平衡，违背了社会主义市场经济的初心和目标。

2.3. 生产者难以获取有效信息

市场经济下买卖双方平等交易的重要因素之一是信息对等，双方进行真实的信息交换能够提高交易效率和安全性。由于农产品生产的复杂性，产量和质量受各方面因素的影响大，生产者在规划定价策略时需要考虑生产经验、与经销商的沟通、消费者的购买趋向、农产品的性质(如仓储、运输要求)等诸多因素，对比而言，渠道商的专业优势巨大，能够获取信息的渠道也更多。这些因素的存在加大了二者之间信息的不对等。

信息不对等将会影响农产品的正常流通，使其价值受损。由于农产品需要长时间的生长和培育，生产者若在制定生产计划的初期由于信息不对等而做出了错误的决策，或无法及时调整生产计划，导致农产品产量不足或产量过剩而滞销，将会使生产经营活动受到严重打击，农产品也无法实现其应有的价值[1]。这将持续削弱生产者的议价能力，使其在与消费者和渠道商的议价中被迫降低产品价值，接受较低的收购价，进而导致农业生产难以实现其应有的价值。

3. 目前我国农产品价格法律规制现状

我国的价格法律体系的核心是《价格法》，在此基础上细化出各层级的法律法规和部门规章。这些价格法律法规分为三个等级：最上位的是全国人大常委会颁布的《价格法》；其次是国务院制定的关于价格的行政法规，例如《价格管理条例》；第三是由国务院主管部门依据《价格法》制定的具体价格管理准则和行为规范；最后则是县级以上各级人民政府价格主管部门制定的对应行政区域内的价格工作实施细则。上述法规构成的价格法律体系在对农产品价格进行规制调整的过程中具有一些问题：

3.1. 针对农产品价格规制的专门规定缺失

乡村振兴战略提出确保国家粮食安全的目标离不开有效的价格监管规制。农产品较长的生产周期、有限的生产规模等特性决定了针对一般商品的价格管理相关规定并不当然适用于农产品。另一方面，由于农户生产计划自行制定，导致其生产较不统一，难以形成规模化的生产销售网络；同时，农户生产销售的账目自行记录核算，不利于集体经济组织和有关部门准确对整体利润率和差价率进行统计。《价格法》第三十条规定的权力机关有权对明显上涨或有可能上涨的价格限定差价率和利润率在农产品领域便不容易有效实施。而针对农产品价格和农户生产销售的特殊规律，仅有《关于改进农产品价格的若干规定》一部政府规章[2]，但该通知下发于1986年，颁布时我国仍实行计划经济体制，目前该规章已经被废止且针对这一领域至今仍未颁布相应新规定。直接适用一般商品的价格法律法规或单纯遵循市场规律进行调控，难以解决农产品价格的周期性波动问题，农户的生产积极性将下降。针对性规章制度的缺失缩小了国家对农产品价格的调控空间，不利于价格管理部门对农产品价格进行统一调控，而只能适用《价格法》等上位法律和一般性法律进行适用。

3.2. 农产品价格法律法规涵盖面较小

针对粮食的价格，我国有《农业法》对其进行保护和补贴，但针对其他涉农产品例如瓜果、农药、

农膜等产品，我国并没有实施政府定价、政府指导价和价格补贴。另外，涉农产品价格波动的成因较为复杂，生产周期变化、物流运输延迟、极端气候变化等因素都会引发涉农产品的价格大幅度上涨或下跌，因此，稳定涉农产品的价格水平不仅仅涉及农业相关的法律法规，仅仅通过《农业法》和《价格法》不能很好地解决涉农产品这一涉及面较广的产品类型的价格问题，而需要配合金融行业、交通运输行业等多方主体联合进行研究，构建有实际操作可能性的价格法律体系。

3.3. 相关法律法规分散且偏重行政文件

我国价格法律体系大部分规定分散在国家发展与改革委员会价格司、国家市场监督管理总局价格监督检查和反不正当竞争局的规范性文件及各地地方政府的法规中，基本法只有《价格法》一部法律，层级不明确且数量过多，针对涉农产品价格的相关内容更是分散在这些条文内，行政色彩浓厚。这样多而杂的立法模式对有关人员援引法条产生了阻碍，在实务中也难以找到明确适用具体情况的对应法条，造成农产品价格调控效果不佳。

4. 国外的农产品价格机制实践经验

由于市场的盲目性、大型集团的垄断趋向和信息不对等这三点因素的存在，农产品实行完全的市场定价机制将存在极大的潜在风险，可能威胁到国家的粮食安全和民生稳定。因此，在农产品价格领域适当采取政府指导价和政府定价，发挥政府的干预功能能够弥补市场定价机制的隐患，纠正被市场扭曲的价格，使农产品能够有效流通。类似的规制方式在国外也有实践。

4.1. 德国

德国曾在经济发展较弱、人民购买能力不强的时期对农产品进行国家统一收购统一销售，将农产品水平统一设定为比国际粮食价格更低的水平，通过国家财政对农产品生产者进行补贴；而在之后世界范围农产品价格上涨的时期实行国家设定范围的弹性价格政策，将曾经对粮食采取的固定价格收购模式改为最高价和最低价限制模式，只允许农产品在市场机制的作用下在最高价和最低价范围内波动，从而刺激农产品生产，调节农产品价格水平。德国针对国内的农产品市场采取“标准价格”和“干预价格”两种措施，“标准价格”是在每个经济预算年开始时，对主要农产品种类在其主要消费区域内能够达到某种程度价格水平进行估计的价格，并以“标准价格”为基础来确定“干预价格”。“干预价格”低于“标准价格”；如果生产者出售的农产品价格低于“干预价格”，他们就可以从政府得到补贴，补贴额为“干预价格”和“销售价格”的差额。德国通过对国内农产品市场价格进行国家统一规制和补贴，降低了国内农产品的成本，提高了生产者的收益水平和生产积极性，从而保障了国家的粮食安全，促进整体农业生产水平的提高。

4.2. 美国

美国农产品价格由市场机制直接决定，但美国政府也会通过金融手段、法律手段适时对农产品价格进行间接调节[3]。另外，美国的大型农业公司对农产品的大批量采购的价格由农产品拍卖市场决定，零售价格则长期保持均衡状态，主要受国际市场价格、生产成本、平均利润水平以及国内供求等因素的综合影响。尽管美国的农产品自给自足能力很强，美国政府依然针对农产品的安全和配给稳定制定了相应的政策，其《农业法》规定了针对农产品的价格支持政策：根据美国国会的法令，联邦政府授权农业部每年规定小麦、玉米、高粱等7种主要粮食的支持价格，支持价格公布后，全年稳定不变，如果市场价格高于支持价格，农民可以在市场上按市价出售他们的粮食；如果市价低于支持价格，政府就通过提供贷款、进行收购或直接付给补贴的方式，使农业生产者出售粮食的收益维持在支持价格的水平上[4]。这

一系列政策旨在降低农产品价格受市场波动的影响，从而维护了生产者的权益和积极性，保护了美国的农业稳定。

4.3. 日本

日本在制定农产品价格政策过程和保障粮食安全层面针对生产者价格和消费者价格两方面都进行了规制。日本针对粮食等基本农产品的价格制订了“管理价格”制度，这一制度起源于该国最初针对大米价格制定的《粮食管理法》，其管理的目标是通过稳定粮食生产者和消费者两方面的价格来确保国家粮食稳定供应和国民经济发展。但由于日本实行市场经济体制，很难解决生产者希望提高粮食价格以获取更大收益与消费者希望粮食价格下跌这两者之间的矛盾。为解决这一问题，日本政府基于《粮食管理法》，综合政府对粮食的采购价格、粮食的合理生产费用、现阶段国内物价等因素对生产者制定粮食的销售价格，再以大多数家庭的平均月支出和现阶段物价等因素，以保证消费者生活稳定为原则制定消费者购买粮食的价格。这样的双重价格制度使得作为基本农作物和主粮的大米价格在生产者向经销商出售时能够以高价格卖出，消费者采购大米时能够以低价格买入，二者产生的差额通过国家财政进行补贴。在这一系列的调控制度实施后，日本政府对粮食实现了全方位管控，控制了粮食价格稳定，促进了粮食贸易的发展和流通的高效化。但由于双边价格政策极大促进了生产者的积极性，在实行后出现了种粮热潮和粮食过剩的现象。1963年，日本粮食消费量达到顶峰，在此后便开始逐年递减，两年后，日本出现主粮产量供大于求的情况，并且在后续的数年粮食产量逐年暴增，导致国家粮库中大米库存急剧增加，大米销路成为了一大问题。针对这一粮食过剩的情况，日本于1995年重新修订了《粮食管理法》，将大米的产销管理开放，不再由政府直接管理，同时充分发挥市场机制的作用，建立了自由流通的粮食市场[5]。

综合各国经验，我国在制定针对农产品的价格政策时，需要考虑到市场失灵可能带来的潜在隐患。农产品价格和其他工业产品价格的基础，通过国家政策对其进行宏观调控，稳定价格，能够保障各领域产品产销的有序。

5. 完善我国农产品价格监管和服务机制的政策建议

农产品价格大幅度波动和不稳定将影响广大农民的基本收入和生活质量，因此，构建有效的农产品价格机制和政策，有以下几点思路。

5.1. 加大对农产品生产者的保护和补贴

由于市场调节具有一定的盲目性和投机性，在农产品领域突出市场定价作用的结果可能会使其价格低于目前的生产成本，导致农民利益受损和生产不可持续[6]。因此，目前我国部分农产品价格实行政府定价和政府指导价，并针对农业生产实行了粮食直接补贴、良种补贴和农机补贴这三项政策，市场行情波动对这些产品价格的影响较小，但国家对价格涨幅管控使得部分生产者在总体物价上涨的情况下需要亏本销售产品才能满足其购买力不受损失[7]。针对这种情况可以适当加大对农产品生产者的保护和补贴，建立对生产者产销利益保护的长效机制，减少其由于不稳定市场因素导致的损失，保障生产者的积极性，巩固国家的粮食安全。首先，可以充分统计每户生产者核定的土地面积及其农产品的种植结构、布局 and 方式，确保补贴精确发放到真正有需要的生产者手上，以此减少补贴资金的浪费。其次，提供的补贴应填平生产者受到的损失，保障生产者获得的利润稳定，确保农产品的生产积极性和持续供应能力。第三，对农产品生产补贴应根据国家财政收入情况进行浮动调整而非单纯根据市场价格和农产品产量调整。由于市场因素的多样以及市场价格变动频繁的特性，在实际操作中根据市场价格变动进行实时补贴变化很难实现，因此，根据国家一段时间的财政收支情况对补贴进行调整较为可行，也能够防止当市场价格大

幅下跌时生产者还能够取得大量补贴的情况，避免财政支出的浪费。从整体看，对农产品的价格补贴应做到总体平稳，不应完全根据市场的波动而即时变化。

5.2. 完善我国的价格预警机制

《价格法》虽然对价格在我国市场经济中起到的作用通过法律形式予以明确，但我国目前相关领域的价格预警机制建设尚在起步阶段，在现行法律框架下建设完善的价格预警机制的必要性更加突出，因此，完善涉农产品的价格预警机制并将其以法规形式确定应当提上我国价格法律建设的日程。价格预警机制的运行在于分析一定时期内社会、经济、政治以及国际形势，根据这些因素对其可能带来的价格异常波动信息进行及时的预先警告，从而提醒生产者、经营者和消费者提前做好抗风险准备，为价格主管部门及时对价格实施宏观调控提供信息和参考[8]。

为了充分发挥市场机制在农产品产销过程中的作用，监管部门应尽可能使交易双方充分获取到价格信息，以实现公平等价交易。对于生产者而言，完善的价格预警机制能够提前预测价格涨跌信息，使其能够充分了解现阶段农产品价格和潜在的价格波动，从而在交易中适当调整价格，对冲价格异常情况，充分实现其产品的价值。

在市场经济环境下，价格预警制度具有很高的实用价值和意义，能够预防价格波动带来的社会整体风险。并且，价格预警制度目前在《价格法》上并没有完善的规定，有关部门在进行价格预警行为时往往缺乏法律依据和行动准则。因此，价格预警制度的完善从实际需求和理论需求两方面都具有很大的意义。价格预警作为一项多领域通用的制度应当在《价格法》里单独设立条文予以体现，或在具体的价格调控法规中加以规定，而不应当单独立法，以免破坏《价格法》的完整性。另外，我国不同地区的经济发展水平、物价水平以及农产品计价方式都存在差异，各地区对价格大幅度波动现象的抗冲击能力和管理水平也有着较大的区别，因此，价格预警方式等核心内容应当由全国人大进行规定，而具体的预警阈值、启动条件等具体实施细则可以由地方政府、各级人大进行合议，通过省级人大进行立法，以此完善价格预警机制在法律层面的规定。价格预警机制的具体法律规定中，还应明确价格预警的主体。价格预警应当由价格主管部门如发改委价格司进行统筹，由地方各级行政机关的市场主管部门进行信息收集汇总上报，最终由统筹部门进行发布。预警程序的全过程都应当由《价格法》进行规定，列举价格预警机制的适用对象、价格预警执行的人员和单位、价格预警信息发布的程序和后续群众反馈的应对程序，都要有具体可执行的规定。

5.3. 完善价格监管信息公开制度

信息不透明将会导致主管部门对价格监管失灵，因此，价格监管需要促进信息的公开和透明化，提升各环节监管效率[9]。价格监管机制的完善需要合理的信息公开制度。信息公开是确保各领域产品生产者和消费者知情权受到保障，提高行业整体效率的有效途径，也是政府部门的一项法定义务。现阶段我国价格法律领域的信息公开工作仍有待提高。首先是缺少统一集中的价格监管信息公开平台，目前价格监管信息和政策的发布方式和时间不固定，外界想要了解新颁布的价格监管制度或价格政策，需要通过多种渠道查询，既无法保证查询到的信息准确有效，也浪费了大量的人力物力。因此，价格监管信息可由主管部门按时在固定的平台进行信息发布，并可将信息逐级传递给基层部门。其次是价格监管信息没有形成固定的信息公开形式，各级部门编制的信息要素都不尽相同，造成了外界查询到的信息较为杂乱，难以分类整理。最后则是信息的专业性过强，导致未受过专业培训的从业人员难以从公开的信息中获取到所需的内容。信息公开需要注重对有关人员的引导和服务，对于农产品生产者来说，其获取到的信息要服务于本周期的农产品销售和下一周期的农产品生产计划，因此在公开详细的政策细节的同时也应将

农民关心的部分信息直观化，可用容易理解的图表等形式向其介绍最新有关农产品生产销售的国内外价格趋势、价格预警等信息。

参考文献

- [1] 王益松. 论农产品市场定价机制的缺陷及完善措施[J]. 农业经济问题, 2000(5): 43-46.
- [2] 韩爱芹. 论农产品价格稳定的法律规制[J]. 商业时代, 2010(36): 95-96.
- [3] 邱毅, 高铁生. 发达国家粮食安全的市场基础和政府干预相互关系研究[J]. 经济研究参考, 2015(58): 3-28.
- [4] 董运来, 王大超, 余建斌. 国外农业支持政策及其启示——以美国为例[J]. 地方财政研究, 2012(12): 74-80.
- [5] 元成斌, 薛建良. 发达国家粮食政策及其对我国的借鉴[J]. 农业经济, 2012(3): 11-13.
- [6] 倪洪兴. 开放条件下农产品价格形成机制与价格政策选择[J]. 中国粮食经济, 2017(6): 18-26.
- [7] 林涛, 陈玉萍. 国外粮食价格形成机制对我国的启示探析[J]. 现代商贸工业, 2010, 22(24): 147-148.
- [8] 郭宗杰, 孙仙冬. 关于我国价格预警立法问题研究[J]. 价格理论与实践, 2014(2): 35-37.
- [9] 刘总理, 李养生. 农产品价格风险及其防范[J]. 理论导刊, 2007(4): 76-78.