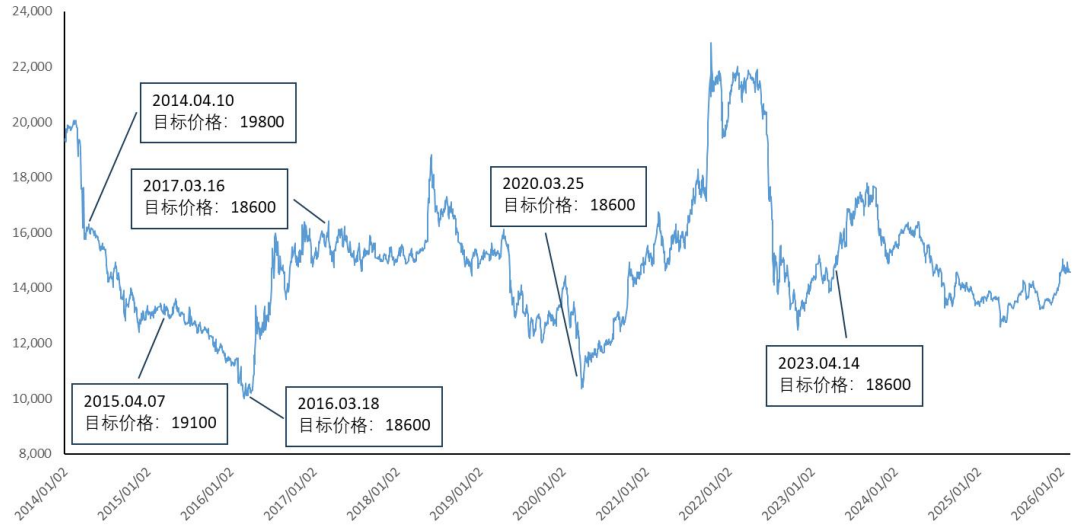
历年棉花目标价格政策梳理及新年度政策前瞻

棉花目标价格政策是我国推进棉花市场化改革、保障棉农基本收益、维护国家棉花产业安全的核心制度安排。2014 年，国家在新疆启动棉花目标价格改革试点，通过“市场定价、价补分离”的核心机制，破解了此前行业价格倒挂、市场机制失灵的发展困局，有效带动棉花生产、加工、流通、纺织全产业链协同发展，为政策的持续优化完善奠定了坚实的实践基础。随着棉花全产业链发展体系逐步成熟，为进一步稳定植棉主体的生产预期、巩固棉农长期种植意愿，2017 年国家深化棉花目标价格改革，将政策由试点期间的“一年一定”调整为“三年一定”。这一关键调整通过中长期价格信号引导，大幅降低了生产端的政策不确定性，既保障了国内棉花种植面积与核心产能的基本稳定，也为全产业链经营主体营造了可预期的市场环境，成为推动产业持续健康发展的重要制度支撑。

2026 年作为“十五五”规划开局之年，中央一号文件明确提出“完善棉花目标价格政策、推动棉花产业平稳发展”，既彰显了国家对棉花这一战略农产品的政策定力与制度延续性，也为新阶段棉花产业提质增效、筑牢供给安全防线、实现全产业链高质量发展指明了核心方向。

图表 1：2014 年以来目标价格政策公布后价格走势



资料来源：同花顺 iFind；国家发改委；华安期货研究院

单我国棉花目标价格的调整，呈现出“试点期动态优化、运行期长期稳价”的鲜明特征。2014 年政策启动之初，棉花目标价格定为 19800 元/吨；结合市场运行规律、植棉成本变化与产业发展实际，2016 年政策完成优化校准，目标价格下调至 18600 元/吨。此后，该价格水平保持了长达十年的稳定不变，既通过合理下调顺应了棉花市场化改革方向，也以长期稳定的政策信号筑牢棉农收益底线，稳定了植棉意愿与产业预期，为国内棉花产业平稳健康发展提供了坚实的政策托底。

从补贴方式来看，我国补贴呈现出弱化产量补贴，提升质量补贴的特点。在产量端补贴改革上，政策逐步收紧粗放式产量激励，推动产能向优势产区集中。2020/21 年度，国家取消南疆阿克苏、喀什、克州、和田四地州的面积补贴，将补贴与籽棉实际交售量挂钩，实现补贴与真实生产行为精准绑定；2023—2025 年进一步设置 510 万吨固定补贴产量上限，超出部分不予补贴，既锚定了国内棉花核心保障产能，也引导水土资源优化配置，推动次宜棉区有序退出，筑牢产业稳定发展的基本盘。在质量导向升级上，2017/18 年度起正式推行质量补贴制度，将补贴发放与棉花品质指标直接挂钩，打破了“重产轻

质”的激励错配，从制度层面引导种植、加工全链条强化品质管控，推动新疆棉花实现优产提质、优质优价，全面提升国产棉的核心竞争力与产业发展质效。

图表 2：历年补贴明细（元/公斤；元/亩）

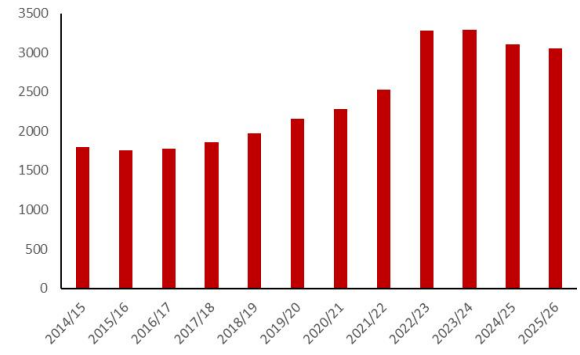
棉花年度	面积补贴	交售量补贴				质量补贴	
		陆地棉		特种棉			
		自治区	兵团	自治区	兵团	自治区	兵团
2014/15	267.63	0.688		0.893		——	
2015/16	141.75	1.99		2.58			
2016/17	70.4	0.85		1.11			
2017/18	57	0.63		0.82		0.2	——
2018/19	86.268	0.918		1.194		——	0.2
2019/20	188.42	1.91	2.26	2.49	2.94	0.3	0.2
2020/21	——	1.18	1.356	1.65	1.898	——	
2021/22		——				——	0.3起
2022/23		1.93	2.154	2.71	3.016	0.29起	——
2023/24		0.65		0.975		0.35	北疆、东疆：25元/亩 南疆：30元/亩
2024/25		0.91				0.35	

资料来源：国家发改委；新疆发改委；华安期货研究院

棉花目标价格补贴政策，是对冲植棉成本上行压力、保障棉农基本收益、稳定国内植棉意愿的核心制度支撑，对棉农收入水平具有明显的托底作用。从植棉成本端来看，国内植棉亩均成本呈现持续攀升后高位运行的特征。2014/15 至 2022/23 年度，植棉成本从 1800 元以下持续上行至 3200 元以上的峰值，后续始终维持高位运行。据 BCO 调研数据显示，2025 年度新疆棉花种植亩均总成本与上年基本持平，依旧维持在 3000 元/亩的高位，其中仅土地承包费一项，就占据植棉总成本的 1/3 以上，棉农生产端的成本压力持续高企。

从收益端来看，不含补贴的植棉亩均收益在多个年度已陷入亏损，2022/23 年度以来更是持续深度为负，完全无法覆盖种植成本；而目标价格补贴的注入，扭转了收益亏损的局面，实现棉农亩均收益转正，既筑牢了棉农收入底线，也为国内棉花产能稳定提供了核心政策保障。

图表 3：植棉成本（元/亩）



图表 4：植棉每亩收益对比（元/亩）



资料来源：BCO；华安期货研究院

棉花目标价格政策是调控国内棉花生产、引导产业供需格局优化的核心政策工具，其定价调整始终与产业发展实际、市场运行规律、国家农业发展战略高度契合。2025 年末，新疆自治区棉花产业发展领导小组办公室召开调减棉花种植面积专题会议，明确指出调减棉花种植面积，是适配市场需求变化、优化区域农业资源配置、缓解水资源环境承载压力、保障粮食等重要农产品稳定安全供给的关键举措，为新一轮棉花政策调整定下了清晰的产业导向。

从政策定价的历史逻辑来看，棉花目标价格的制定始终锚定前一政策周期的市场棉价运行中枢。2023 年以来，国内棉花期货主力合约期价整体运行区间下移，期间最高价

始终未突破 18000 元/吨，市场价格中枢显著低于当前执行的 18600 元/吨目标价格，为新周期定价的下调提供了一定的市场基础。

图表 5：历年补贴明细（元/公斤；元/亩）

项目	面积预期				产量预期			
	全国		新疆		全国		新疆	
	面积	同比	面积	同比	产量	同比	产量	同比
中国棉花协会								
12月调查	4438.6	-1.00%	4054	-0.90%	——			
1月调查	4458.3	-0.50%	4083.1	-0.20%				
中国棉花信息网								
2月调查	4647.9	-1.70%	4298	-1.40%	727.5	-5.80%	698.4	-5.80%

图表 6：中国棉花播种面积（万亩）



图表 7：中国棉花产需变动（万吨）



资料来源：中国棉花协会；国家棉花市场监测系统；BCO；华安期货研究院

2026 年是我国“十五五”规划开局之年，也是新一轮三年一定棉花目标价格政策的执行元年，截至目前，新周期目标价格政策的官方方案尚未正式公布，其定价水平已成为棉花全产业链关注的核心焦点。从行业供需格局来看，当前国内棉花市场供应宽松的格局已长期固化，亟需从供给端切入，通过政策优化引导棉花产量合理调整。而目标价格作为直接影响棉农植棉收益与种植意愿的核心抓手，其定价水平与种植面积调减的产业政策导向高度协同，是实现产能合理调控的核心制度工具。

综合政策导向、市场运行规律与行业供需格局三大核心维度判断，2026 年度新一轮棉花目标价格的定价水平，或将低于 18600 元/吨。通过适度下调目标价格，既能顺应棉花市场化改革方向，匹配市场价格运行实际，也能与种植面积调减政策形成协同，推动国内棉花产业供需格局优化与高质量发展。

编制日期：2026 年 3 月 3 日
华安期货 投资咨询业务资格 证监许可[2011]1776 号
编制：姚禹 高级分析师 F3078315/Z0018225
初审：夏雨辰 F3031745/Z0014542
复审：何濛 F3033829 /Z0014543
终审：闫丰 F0251054/Z0001643

免责声明
本公司具有中国证监会核准的期货投资咨询业务资格。分析师声明：作者具有期货投资咨询执业资格，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。
本报告的信息来源于已公开信息，但我公司对该等信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本报告所载的信息、意见仅反映我公司于发布本报告当日的判断，我公司不保证本报告所含信息保持在最新状态。

在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见均不构成投资、交易、法律、会计或税务的最终建议。我公司不以任何形式承诺交易收益或保证本金不受损失。任何主体因使用本报告内容所致的任何决策、损失与我公司、我公司员工或者关联机构无关。