

《农业软科学研究丛书（2004—2009）》之三

农业产业政策 与农业宏观调控

农业部软科学委员会办公室



中国农业出版社

《农业软科学研究丛书（2004—2009）》之三

农业产业政策与农业宏观调控

农业部软科学委员会办公室

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业产业政策与农业宏观调控/农业部软科学委员会办公室. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 9

(农业软科学研究丛书. 2004~2009; 3)

ISBN 978-7-5095-2455-8

I. ①农… II. ①农… III. ①农业政策—研究—中国②农业经济—宏观调控—研究—中国 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 169583 号

责任编辑: 刘五书 周桂元 张怡然

封面设计: 郁 佳

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

××印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 22.75 印张 294 000 字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 39.00 元

ISBN 978-7-5095-2455-8/F·2089

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744



综述	(1)
第一章 推动我国现代农业发展的对策	(23)
第一节 现代农业的内涵和发展阶段	(24)
第二节 构建我国现代农业发展体系	(31)
第三节 国外现代农业发展的经验及借鉴	(34)
第四节 加快我国现代农业建设的政策建议	(39)
第二章 我国农业宏观调控的突出问题及对策	(43)
第一节 完善农产品价格形成机制	(44)
第二节 稳定我国农业生产成本	(79)
第三节 扩大农产品需求	(96)
第四节 构建新时期农业补贴政策体系	(110)
第五节 完善农业国内支持体系	(128)
第六节 加强我国农业应急能力建设	(145)

农业产业政策与农业宏观调控

第三章 扩大农业对外开放与国际农业合作	(170)
第一节 入世后过渡期农业发展对策	(171)
第二节 扩大我国农产品出口	(196)
第三节 完善农产品进出口调控机制	(216)
第四节 外商直接投资进入我国农业与我国农业“走出去”	(224)
第五节 加强中国欧盟农业合作	(234)
第四章 完善种植业宏观调控对策	(242)
第一节 加强粮食市场宏观调控	(243)
第二节 推进棉花产业健康发展	(254)
第三节 积极促进我国油料产业发展	(276)
第四节 提高我国蔬菜与水果业国际竞争力	(285)
第五章 促进畜牧业市场稳定与远洋渔业发展	(297)
第一节 改善生猪市场调控	(298)
第二节 探索我国奶业链利益联结机制	(315)
第三节 完善禁牧、休牧、轮牧制度	(322)
第三节 大力支持远洋渔业发展	(341)

综 述

本书共分五章，围绕农业产业政策和农业宏观调控将 2004—2009 年农业部软科学相关研究成果摘编成书。按照先总体后行业的思路，前三章介绍农业产业政策和农业宏观调控的共性问题，后两章介绍农业内部种植业、畜牧业及渔业等行业的产业政策及宏观调控问题。

一、加快我国传统农业向现代农业的转型升级

现代农业是我国农业的发展方向。早在 20 世纪 60 年代国家就曾提出在 20 世纪末实现农业现代化的宏伟蓝图，然而我国探索农业现代化的道路异常坎坷曲折，这与我国不同于先行工业化国家的独特国情密切相关。事实上，20 世纪末我国农业现代化的战略目标并未实现，仍然处在不断探索和发展之中。进入 21 世纪以来，国家继续提出大力发展现代农业，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，这是总结了我国几十年探索农业现代化道路经验教训后做出的重大战略选择，由

此开始摆脱简单模仿发达国家农业现代化之路，走向立足国情、兼收并蓄、自主发展的道路。于是，针对我国如何发展现代农业的各种研究成果不断涌现，本书第一章采取历史纵向演绎、国际横向比较的方法，阐述了农业的发展阶段和现代农业的发展阶段，介绍了国外现代农业的发展模式，从中得出重要启示，结合国情提出了加快我国现代农业发展的对策措施。

（一）农业发展阶段划分

书中用图示方法形象地展示了按照生产力性质和状况划分农业的“四分法”或“三分法”，前者将农业划分为原始农业、古代农业、近代农业和现代农业四个阶段，后者将农业划分为原始农业、传统农业和现代农业三个阶段。这两种方法的区别在于“四分法”的古代农业和近代农业对应于“三分法”的传统农业，都是自给自足农业。“四分法”是严格参照人类历史发展进程划分农业阶段，而“三分法”的划分依据既参照了人类历史阶段，又考虑了生产力特征，依据不够一致。但是，“三分法”的划分结果比较适合政策分析，应用性强，故书中着重介绍了“三分法”的划分内容。原始农业从距今1万多年的新石器时代到铁器工具出现之前，经历了约七八千年的时间；传统农业出现在距今约五千年的奴隶制社会初期；现代农业逐步形成于20世纪40年代。

（二）现代农业发展阶段

书中将现代农业划分为三大阶段：传统农业阶段、传统农业向现代农业的过渡阶段、现代农业阶段。这种划分方法概念不够周严，存在逻辑矛盾。如果按照现代农业萌芽阶段、过渡阶段和实现阶段进行划分，似乎更符合逻辑。为了重点揭示“过渡阶段”，文中又将该阶段划分为三个小阶段：传统农业为主、现代农业为辅的初始阶段，传统农业与现代农业相持阶段，现代农业为主、传统农业为辅的现代化阶段。这种划分方

法针对性和现实性比较强，只是研究者未对我国究竟处在何种阶段做出判断。根据经验估计，我国目前可能处在传统农业与现代农业相持阶段，即“半传统、半现代”农业阶段，下一步将努力迈向现代农业为主、传统农业为辅的现代化阶段。至于我国究竟处在现代农业的何种发展阶段，尽管已有学者在研究，但仍未有科学的结论。

（三）国外现代农业的发展模式及启示

书中从国际比较的角度介绍了目前世界主要国家现代农业发展的三种模式，即以美国、加拿大、澳大利亚等国为代表的“劳动节约型”模式，以日本、荷兰、韩国等国为代表的“土地节约型”模式，以英国、法国、德国等国为代表的“中间类型”模式。至于我国属于哪一种模式或更接近哪一种模式，书中尚未展开分析。根据我国国土辽阔、农业发展模式区域性差异大的特点，总体上看，我国可能偏重“土地节约型”的“中间类型”模式，这可能是中国特色农业现代化道路的立足点。

本书从国外发展现代农业的措施中总结了可借鉴的共同经验：政府对农业的支持至关重要；以市场为导向充分发挥资源优势；农业合作经济组织是农业现代化的基础；建立完整的农业技术推广体系，走专业化、一体化、社会化的农业发展道路。这几条经验已在我国现代农业发展过程中得到了不同程度的运用，但在农业合作经济组织、农业技术推广体系等方面还存在较大困难，这与我国传统计划经济体制时期合作化运动失败的后遗症以及政府主导农业技术推广的管理体制密切相关。

（四）加快现代农业发展的政策建议

借鉴国际经验，结合我国实际，本书提出了加快我国现代农业建设的政策建议。包括建立支持现代农业的法律体系，完善农业国内支持政策的管理机制，打造现代农业示范区，制定扶持农民和农业企业的优惠政策，倡导持续标准化农业，培训

并鼓励农民创业。这些政策建议从框架上来看并无大的新意，主要在一些具体措施和执行力度方面有一定参考作用。其中，现代农业示范区已成为省部共建的重要内容。目前不少部门和专家学者高度重视农业法律法规体系的建设，不时提出将成熟的政策上升为法律的建议。但是，我们在借鉴欧美、日本等发达国家主要运用法律来推动农业发展的经验时，要充分考虑到我国法治社会的发育水平与发达国家的巨大差距，这主要是几千年来我国人治社会的历史文化传统造成的。我国要实现依法治国、接近发达国家的法治化水平，道路依然漫长。即使从文字上构建了比较完善的法律体系，但法律对推动现代农业的作用依然不可高估。法律的作用在某些领域不如“红头文件”的作用，例如，我国《农业法》虽然对农业投入占财政支出的比例做了明确规定，现实当中由于体制等多方面原因，这一规定并未完全落实。然而，中央一号文件中做出农业投入“三个高于”的规定却发挥了实效。随着我国法治化水平的不断提升并基本进入法治社会阶段，通过修订和完善农业法律体系来推动现代农业快速健康发展是有保障的。但是，在经济政治体制未发生重大改革、法治社会未完全建立的背景下，某些推动现代农业的重大政策措施纳入政府红头文件，可能比程序复杂的修改有关农业法律法规更快、更有效。

二、我国农产品价格、需求及成本变化状况

目前，我国消费者价格指数（CPI）中农产品所占的权重高，农产品价格事实上已成为影响宏观经济调控的重要因素，因此，农产品价格在一定程度上成为了宏观经济是否稳定的先行指标，备受社会各界关注。农产品收入需求弹性小，在买方市场的常态状况下，农产品“卖难”是困扰社会的老大难问题。随着我国工业化、城镇化进程加快，要素结构发生变化，农产品成本快速上升趋势引起广泛关注，有人提出我国开始进入高成本农业时代。

（一）农产品价格

1. 分类农产品价格变动特点

本书通过大量数据计算分析，不仅对农产品价格的总体变动特点进行了揭示，还从农林牧渔业角度分四种行业对其价格变动特点进行了比较分析，方法科学，得出的结论令人信服。结论指出，分类农产品价格波动方向趋同，波动幅度有异，粮食价格偏离种植业产品价格和总体农产品价格的程度有扩大趋势，对二者带动作用趋弱。种植业和畜牧业价格与农产品价格总指数拟合程度更佳，它们的波动幅度小于林业和渔业的价格波动幅度。2007年之前的大部分年份，农产品价格上涨主要是由粮价上涨带动的，而2007年农产品价格上涨是由猪肉价格上涨带动的。

2. 运用滤波法揭示农产品价格波动周期的内在规律

本书采用经典方法H-P滤波法对农产品价格定基指数进行处理，把价格序列分解为趋势成分和波动成分，并把剔除趋势因素后的价格波动部分作为划分价格周期的依据，并在此基础上考察农产品价格周期长度、周期振幅及频率分布等特征。这种方法是国际上通行的研究波动规律的精准方法，剔除了趋势因素，而一般研究成果中往往简单地直接用名义价格或指数进行波动分析，并不剔除趋势因素的影响，其结论不够精准。根据该方法得出了以下结论：①农产品名义价格与实际价格波动走势逐渐吻合；②实际农产品价格上涨幅度逐渐赶上并超过下跌幅度，周期类型由收缩型向扩张型转变；③我国农产品价格市场化程度不断增强；四是农产品价格波动周期与改革进程密切相关。

3. 农产品价格与CPI、PPI的关系

目前，对农产品价格的地位判断不一。有人认为，现在城乡居民恩格尔系数已比较低，以粮价为代表的农产品价格不再具有“百价之基”的战略地位，没必要将CPI中农产品价格

的权重设置过高；相反，另有人认为，我国贫富分化严重，特别是数以亿计的庞大进城农民工仍是低收入群体，现在的城乡居民恩格尔系数并不能完全反映现实当中人们的生活支出水平，粮价等农产品价格仍对社会产生重大影响，不能降低CPI中农产品价格的权重。那么，我国农产品价格究竟对CPI以及PPI的影响有多大，农产品价格能否反映总体价格涨跌状况，文中对此进行了科学的计算分析，指出农产品价格与CPI、PPI的走势基本一致，但其波动幅度在绝大多数年份大于CPI和PPI的波动幅度。2000年之前，农产品价格与CPI、PPI的波动部分走势趋同，但在2000年之后的某些年份与CPI、PPI的波动走势相背离。从波动幅度看，在周期的上涨阶段，农产品波动部分涨幅及峰值高于CPI和PPI，而在下降阶段，跌幅和谷底又低于CPI和PPI。

4. 我国农产品价格波动的原因

成本变动是农产品价格波动的重要因素，供求关系变化是农产品价格波动的主要原因，政策因素对价格波动的影响比较大，农业弱质性加剧了农产品价格波动，小规模家庭经营及产业化组织化程度低加剧农产品价格波动，国际市场价格波动引发我国农产品价格波动。

（二）农产品需求

1. 农产品卖难的新特点

相对于以前的三次农产品“过剩”，20世纪90年代中期以来的农产品“卖难”具有四个“最”的新特点，即规模最大、农产品价格持续下降且下降幅度最大、延续时间最长、“卖难”涉及面最广，几乎全国各地和每一种农产品尤其是主要农产品都出现了销售困难的情况。这种通过前后纵向对比方法总结出来的特点比较新颖，反映的情况比较符合现实。

2. 制约农产品需求扩大的因素

作者从宏观层面和农业内部分析了五条基本影响因素。宏

观层面因素包括收入分配不当和城镇化水平偏低，这些是间接的、深层次的基础性影响因素，调整难度大；农业内部因素包括农业结构不合理、农产品流通不畅和农产品绿色贸易壁垒，这些是直接影响因素，调整相对容易。本书得出了“城镇化水平偏低使我国农产品缺乏国际竞争力，制约了我国农产品出口增长”的判断，这种观点似是而非。城镇化水平和农产品国际竞争力之间是否存在因果关系，需要按照科学的方法严格论证。美国、日韩的城镇化水平都高，但美国农产品国际竞争力强，而日韩农产品国际竞争力弱，表明在一些重要国家城镇化水平与农产品国际竞争力之间不存在因果关系。在我国，城镇化水平偏低与农产品国际竞争力弱至多是相关关系，真正发挥直接影响力的重要因素是小规模分散经营的落后生产方式。即使我国城镇化达到日韩水平，土地经营规模显著扩大，也可能与日韩一样无法达到像美国一样的规模化经营水平，规模经营提高的竞争力不足以抵补劳动力成本上升削弱的竞争力，农产品国际竞争力未必提高。关键在于规模经营只是影响农产品国际竞争力的一项重要因素，劳动力、土地、科技、经营管理等其他影响农产品国际竞争力的因素与城镇化之间的关系是不确定的。

此外，本书提到农产品加工程度低是影响农产品需求扩大的因素之一，这也是目前比较流行的观点。从总体看，我国农产品整体加工水平依然偏低，一定程度抑制了农产品消费需求扩大。但是，农产品加工中的主要产品——食品加工并非加工程度越高，消费需求越大，这主要受我国居民鲜食习惯和顾虑加工品安全等因素的影响。因此，我们不能想当然地推定我国农产品加工程度会接近发达国家的农产品加工水平。究竟我国农产品加工水平达到多少比较合适，这很难通过理论分析预测，而是由市场决定的，并且是动态变化的。此外，农产品加工程度越高，农业产业链的整体碳排放水平也越高，不符合低碳消费理念，因此，需要在追求农产品附加值的经济效益和减少

碳排放的生态效益之间把握平衡，适度调控农产品的加工程度。

（三）农产品成本

随着国际石油等能源价格上涨和我国工业化、城市化发展，农业生产成本的持续上升已成为社会各界关注的重要问题。

1. 我国农业生产成本的结构现状

对全国农产品成本资料的分析发现，我国粮食作物“物质与服务费用”占生产成本的比重高于经济作物，而“人工成本”的比重低于经济作物，反映了粮食作物对物化成本变化的反应更敏感，其中最敏感的是小麦和粳稻；而经济作物对人工成本变化的反应更为敏感，其中最为敏感的是棉花和油菜籽。养殖业的发展劳动生产率较高，生产成本对物化成本变化的反应更敏感，人工成本占的比重相对较低。但是，需要指出的是，随着我国农村劳动力转移拐点的出现，劳动力成本快速上升，养殖业生产成本将对人工成本越来越敏感。

2. 农业生产成本对农产品价格的影响

农产品价格既受成本影响，又受需求影响，究竟农业生产成本对农产品价格影响有多大，仅靠经验性的定性分析缺乏说服力。本书通过相关性的定量分析后，指出对绝大多数农产品来说，农业生产成本与农产品价格的变动方向相同，且生产成本的增长能显著带动农产品价格增长；但由于不同农产品生产成本中各要素的组成比例不同，生产成本对各种农产品价格也会表现出不同的影响方式和程度。稻谷、棉花和生猪这三种代表性农产品的出售价格和生产成本的相关系数分别高达0.948、0.928和0.954，这在一定程度上反映了生产成本对农产品出售价格有很大影响。

3. 近期农业生产成本的变动及其影响

近期农业生产成本持续上升，成本上升推动农业结构调整

步入新阶段，农产品和食品价格将不断上涨，农民持续稳定增收困难，农村经济社会风险管理难度增大。

4. 未来我国农业生产成本变化面临的挑战

书中通过现实数据和情况显现的发展趋势，形象地总结了未来我国农业生产成本将面临“四高两升”的挑战，即高能源成本、高劳动力成本、高气候影响成本、高现金投入成本、土地成本与生产成本双上升。

5. 稳定农业生产成本的对策建议

在客观分析现状和面临未来挑战的基础上，书中提出了如下政策建议：提高认识，完善农业国内支持政策；注重引导，推动农业产业结构升级；深化改革，完善农产品市场运行机制；创新金融，实施更有效的农业信贷政策；改进技术，大幅提高农业投入品利用效率；加强管理，健全农民收益保障机制；开发信息，完善成本调查统计与公共服务。这些措施建议尽管不是严格的政策，但都是政府要采取的具体措施建议，内容比较全面，是一揽子应对农业生产成本上升趋势的对策方案。

三、完善农业宏观调控

农业作为大国国民经济的基础，决定了农业具有战略性产业属性，其产业的外部性明显超过一般的第二、第三产业，政府对农业的干预程度也超过一般产业。通过农业补贴或国内支持政策，对农业进行宏观调控，实现政府目标，是大多数国家的通行做法。

（一）农业补贴

1. 我国农业补贴政策体系及其主要问题。文中通过梳理我国现行农业补贴政策，指出我国已经形成了围绕粮食发展、农民增收、生态保护三个主要目标，覆盖基础设施、种籽、农业机械、生产结构、生产技术、农产品加工、灾害救助、农产

品价格等各个环节和内容的农业补贴政策体系。然而，该政策体系还存在以下问题：补贴政策框架缺乏科学规划和系统安排，农业补贴政策之间以及与其他农业支持政策缺乏协调和配合，农业财政补贴资金总量不足、覆盖面小，部分补贴政策操作方式不够完善，农业补贴缺乏稳定增长机制。上述观点比较全面、客观地总结了我国农业补贴政策的现状，准确指出了存在的主要问题，是长期跟踪研究并进行大量调查基础上得出的结论。

为什么我国农业补贴政策缺乏规划和系统安排？从根本上说，这是我国渐进式改革模式在农业补贴政策领域的反映。渐进式改革是按照“摸着石头过河”的思路推进的，没有成熟的理论指导和实践经验可以遵循。从理论上说，通过研究可以为我国设计出一套农业补贴政策框架，并提前进行规划，但在现实当中很难行得通。许多政策问题在未发生时难以根据理论和国际经验预见，也就没法提出针对性强、可操作的农业补贴政策。即使个别专家能够预见到可能出现的新政策问题并提出前瞻性的政策建议，但在政府部门和决策层也难以取得共识并最终形成某项补贴政策。发达国家比较健全的法律体系和农业补贴政策体系也不是通过理论研究和规划提前设计出来的，而是在实践中遇到问题，通过研究解决方案和政治博弈等方式不断丰富完善，才逐步形成的。因此，一国的农业补贴政策体系不可能进行提前规划并系统安排，只能在实践当中一边解决问题一边出台补贴政策，逐渐形成体系，并不断进行动态完善。

关于农业补贴缺乏稳定增长机制的观点比较流行。一般而言，农业补贴会随着国民经济的增长而增长，但是，农业补贴总体水平的稳定增长不代表所有补贴项目都要稳定增长。这里要区分哪些项目是稳定增长型补贴，哪些项目属于相机抉择型补贴，前者是线性增长的，后者则是波动的。现在的问题主要在于，有些需要稳定增长的补贴却处在波动中（如一些项目区专项性补贴），有些随着市场供求变化而应该波动的补贴却在

稳定增长，例如最低收购价很少反映市场供求关系，一直处于稳定增长中。

2. 完善农业补贴政策体系

书中提出了构建包括综合性收入补贴、新型农田水利设施建设补贴、投入品补贴、农业灾害救助、科技应用与推广补贴、资源和生态保护补贴、农民培训补贴以及市场调控和产后加工综合支持等九大农业补贴政策体系。这是立足现行农业补贴政策，针对补贴政策存在的问题，提出的一揽子完善农业补贴政策体系的解决方案。其中，主张合并种粮农民直接补贴和农资增支综合直补，建立种粮农民收入补贴制度。从表面上看，这两项补贴都具有收入补贴作用，都通过直补方式发到农民手中，但是前者资金来自于粮食风险基金，是增加农民收入的，比较稳定；后者来自于石油特别收益，是根据农资成本变动幅度弥补农民支出的，具有波动性。农资增支综合直补可能是2009年1号文件提出的“完善补贴动态调整机制”的基础，是随着农资成本变动而动态调整的，与种粮农民直接补贴的目标有差别，因此，将两者合并可能存在比较大的困难。

（二）国内支持

1. 妥善处理国内支持重点与一般的关系

在财力有限的预算约束条件下，往往按照重要程度，采取差别化的支持政策。书中提出了农业国内支持的重点方向，即重点产品应当锁定为粮棉等具有战略意义的敏感性大宗农产品，以及具有国际竞争力且对农民就业和增收有重大意义的外向型农产品；重点支持的地区应该是粮食主产区、欠发达地区和外向型农业主产区；重点对象是从事重要农产品生产的农民、中低收入农民以及外向型农业主产区的农产品出口龙头企业。国内支持政策常常受到“公平”与“效率”两难问题的挑战，实践上从来说没有完美的政策，只能根据政策目标的倾向性在两者之间寻求平衡，追求次优效果而已。一些支持重点地

区的政策在力度把握不当时会明显扭曲资源配置。2009年国家在东北实行玉米托市收购，因地区差价过大，导致河北省1/3的玉米销往东北，致使许多河北玉米加工企业因原粮匮乏停产，激化了区域间的矛盾，因此，区域差别化政策要把握好支持力度“差距”，避免政策漏损过大，激化区域矛盾。重点人群理论上易区分，现实当中往往因识别重点人群成本过高而被迫简化区别办法，使得不少非重点人群也得到支持，这种政策操作中的漏损是执行过程中不得不支付的费用，只要大部分重点人群受益就是有效政策。

2. 慎重对待农业结构调整基金的回收

书中建议建立农业结构调整基金，农业结构调整基金的来源由中央政府和省政府以低利率进行投资援助，3—5年后从农民的调整收益中逐年提取一定比例进行偿还。建立农业结构调整基金的设想是好的，但指望从千家万户农民结构调整收益中收取资金偿还基金，其收取成本很高而难以实现，因此，该基金最好是财政资金，一般要间接地通过在农业产业链的加工等有关环节以征税方式来弥补。

3. 妥善处理市场营销基金的收取

书中建议提高少量（如1%）出口农产品的市场价格，用增加的收入建立出口农产品的市场营销基金，对这些农产品在国内外的市场营销活动提供补贴。在出口农产品竞争激烈的买方市场格局中，我国有多大比例的农产品能够提高价格？即使部分农产品可以提高出口价格，谁来协调企业一致行动，不健全的行业协会能担当此责任吗？如何收取企业提价收益、如何转化为市场营销基金？如果以征税方式提取，出口农产品企业既提价又缴税，是否会削弱国际竞争力？因此，该建议的可行性值得商榷，比较务实的做法是不提价，在新增财政收入中列支市场营销基金。