

本书受国家社科基金重大招标课题“加强农业支持力度的制度创新与政策调整对策研究”(08&ZD022)与信阳师范学院高层次人才科研启动基金项目的资助

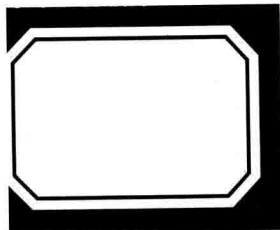
中国农业支持制度创新与 政策调整研究

ZhongGuo NongYe ZhiChi ZhiDu ChuangXin Yu
ZhengCe TiaoZheng YanJiu

◎ 杜 辉 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press



招标课题“加强农业支持力度的制度创新与政策调整对策研究”
院高层次人才科研启动基金项目的资助

中国农业支持制度创新 与政策调整研究

杜 辉 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业支持制度创新与政策调整研究/杜辉著. —北京:
经济科学出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1966 - 4

I. ①中… II. ①杜… III. ①农业政策 - 研究 - 中国
IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 113412 号

责任编辑: 柳 敏

责任校对: 郑淑艳

版式设计: 代小卫

责任印制: 邱 天

中国农业支持制度创新与政策调整研究

杜 辉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京京鲁创业科贸有限公司印装

710 × 1000、16 开 17.75 印张 300000 字

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1966 - 4 定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

进入21世纪后，以2004年中央“一号文件”为标志的国家一系列支农惠农政策密集出台，我国加大农业支持力度的战略意图凸显。然而，实践表明，现有农业支持效率尚需提高，农业支持制度与政策的研究有待深化。杜辉在其博士学位论文基础上完成的学术专著《中国农业支持制度创新与政策调整研究》，对此进行了系统研究，成果具有重要的学术价值和实践意义。

该书以制度创新与政策调整为主线，对农业支持的若干重大问题进行了深入探讨。一是通过对近年来中央“三农”政策特别是中央“一号文件”的解析，从财政农业投入支持制度、农业补贴支持制度、农产品价格支持制度、金融支持制度和农业生态补偿支持制度等多层面构建了农业支持制度框架体系。二是根据诱致性创新理论，从农业资源禀赋、农业技术道路、农业文化特征角度出发透视了转型农业情境下农业支持制度创新的基础，结合新中国成立以来农业支持目标演进的轨迹，提出了农业支持目标体系，为后续研究搭建了平台。三是以农业支持目标体系为引导，设计了包括农业支持投入来源指标、农业支持项目实施指标、农业支持产出效益指标在内的农业支持绩效评价五级指标共128项分类指标。四是以农业基础设施建设、村级公益事业一事一议财政奖补、新农业补贴、政策性农业保险、农村金融服务等政策为例，剖析了当前农业支持政策的基本态势，总结了农业支持制度的运行规律，提出了完善制度与调整政策的基本思路。五是从绩效评价、主体激励、政策协调等方面构建了农业支持的保

障体系。

该书是作者通过大量的田野调查和农户访谈取得第一手资料后完成的。在研究过程中，作者分别赴湖北、河南、广西、海南等4省（区）、7县、18个乡镇、37个村从事问卷调查，获取了大量县乡干部访谈、村民小组访谈和社区概况等资料，这种深入农户、扎根田野、踏踏实实做研究的精神难能可贵。

当然，一部学术专著不可能面面俱到，也存在着不足和需要进一步改进之处，该书当不例外。农业支持由来已久，农业支持制度与政策需要研究的问题很多，该书的研究算是开了头，破了题。希望作者在已有研究成果基础上，进一步加强跟踪研究和实证分析，特别是有关农业支持效率评价、农业支持目标瞄准、农业支持政策协调等领域进行后续研究，使研究的针对性更强，成果的应用价值更高。

该书是我主持的国家社科基金重大项目的主要阶段性成果，是作者经过三年的思考、十余次的修改倾心完成的。作为作者的博士生导师，我对其取得的学术成就甚感欣慰，并乐于为该书作序。在三年的博士学习期间，杜辉博士勤于思考，勇于创新，其刻苦钻研、求真务实的态度和谦虚谨慎、尊师敬友的品格，给我留下了深刻的印象，我希望杜辉博士在漫长的科研道路上渐行渐远，在未来的人生征程中越来越精彩。

陈池波

2012年2月于武汉

摘 要

加强农村制度建设，完善农业支持制度，是党的十七届三中全会关于新一轮农村改革发展部署的重要内容。农业支持由来已久，但在以工促农，以城带乡的发展阶段，在发展现代农业和建设新农村的进程中，如何完善农业支持制度，调整农业支持目标，提高农业支持效率，成为当前迫切需要研究和解决的重大问题。

本书依据对中国农业支持现状的基本判断，依托国家不断加强农业支持力度的大背景，综合运用现代财政学、农业经济学、制度经济学、社会学、计量经济学等理论和方法，以农业支持制度创新与政策调整为主线，从理论与实际、定性与定量、宏观与微观等多维角度，梳理了中国农业支持制度变迁，借鉴了国外农业支持政策实践，架构了农业支持目标体系，从农业支持规模、结构、方式及方向出发剖析了农业支持布局现状，检视了农村基础设施建设支持、村级公益事业一事一议财政奖补支持、农业补贴支持、政策性农业保险支持及金融支持等政策的运行情况，构建了农业支持绩效评价指标体系，提出了完善农业支持制度与政策的基本思路。全书共十个部分。

导论。本部分阐释了农业支持的背景、理论意义和应用价值，从农业支持方向、对象、方式及财政农业投入支持制度、农产品价格支持制度、农业补贴支持制度、金融支持制度、农业生态补偿支持制度等角度总结并评述了国内研究现状，架构了全书研究框架、技术路线。

第一章农业支持与农业发展。本章对农业支持、农业支持制度等核心概念进行了界定，从农业支持必要性、可行性、紧迫性等层面辨析了农业支持与农业发展的关系，建立了本研究的理论基础。

第二章农业支持制度变迁。本章回顾了新中国成立以来农业支持制度演变轨迹，梳理了财政农业投入支持制度、农产品价格支持制度、农业补

贴支持制度、金融支持制度、农业生态补偿支持制度的历史变迁，并总结了相关制度发展的特征与规律。

第三章国外（地区）农业支持政策。本章在归纳了国外财政农业投入支持、农产品价格支持、农业补贴支持、金融支持、农业生态补偿支持等政策的基础上，总结了其农业支持政策的经验，并得出有益的启示。

第四章农业支持目标。本章首先基于诱致性创新理论视角，从农业资源禀赋、农业技术道路、农业文化特征角度出发透视了转型农业情境下中国农业支持制度创新基础，并结合对新中国成立以来农业支持目标演进的分析，识别了农业支持目标，构建了农业支持目标体系。

第五章农业支持规模、结构、方式及方向。本章分析了不同阶段财政支农规模，进行了农业支持结构对农业经济增长的实证分析，从东、中、西部地区，粮食主产区与非主产区，不同地方财力区域等多维度界定了农业支持方式及方向。

第六章农业支持政策检视。本章以湖北、河南、广西、海南四省（自治区）378户样本农户及104个样本村调研数据为依据，分别对农村基础设施建设支持、农业补贴支持、政策性农业保险支持及金融支农政策的执行现状及现存弊端进行深入剖析，并提出相关政策调整建议。

第七章农业支持绩效评价。本章重点分析了农业支持绩效评价的基本原则、方法、内容及程序，并构建了农业支持绩效评价指标体系。

第八章农业支持主体激励与政策协调。农业支持顺利进行不仅有赖于结合国情与农业发展现状进行相关农业支持制度创新与政策调整，还需要构建强有力的主体激励机制与政策协调机制进行相关运行保障。本章首先从财政农业支持激励、金融农业支持激励、民间资本农业支持激励角度构建了农业支持主体激励机制，然后从农业支持投入协调与管理协调方面构建了农业支持政策协调机制。

第九章研究结论与展望。本章对全书进行了总结，归纳了本书创新与不足，并展望了未来研究方向。

本书的创新之处：

1. 基于诱致性创新理论及农业支持目标动态演进视角构建了农业支持目标体系。本书从农业资源禀赋、农业技术道路、农业文化特征角度出发透视了转型农业情境下中国农业支持制度创新基础，并结合对新中国成立以来农业支持目标演进的分析，构建了农业支持目标体系。

2. 运用田野调查方法。从现实农业支持需求出发,探讨了农业支持政策调整的思路。本书运用社会学与经济学方法,以湖北、河南、广西、海南四省(自治区)378户样本农户及104个样本村调研数据为依据,分别对农村基础设施建设支持、农业补贴支持、政策性农业保险支持及金融支农政策的执行现状及现存弊端进行深入剖析,并提出相关政策调整建议。

3. 构建了农业支持绩效评价指标体系。本书通过对样本农户与样本村的问卷调查与访谈,并结合文献回顾设计了包括农业支持投入来源指标、农业支持项目实施指标、农业支持产出效益指标在内的五级指标共128项分类指标。

4. 从农业支持规模、结构、方式及方向等层面架构了农业支持的基本方略。分析了不同阶段财政支农规模,实证分析了农业支持结构对农业经济增长的影响,建立了东、中、西部地区,粮食主产区与非主产区,不同地方财力区域的农业支持区域分布模式。

Abstract

Strengthen the system construction in rural areas, improve the agricultural support system is the important content of the Party's Third Plenary Session of 17 on a new round of rural reform, development and deployment. Agricultural Support a long time, However, in order to promote agriculture through industry to the city with a rural development stage in the development of modern agriculture and the process of building a new countryside, Ways to improve the agricultural support system, adjustment of agricultural support for the goals to improve the efficiency of agricultural support has become the urgent need to study and solve major problems.

This book based on a Chinese agricultural support essential to judge the status quo, relying on strengthened national efforts to support the broader context of agriculture, integrated use of modern public finance, agricultural economics, institutional economics, sociology, the theories and methods of econometrics to agricultural support institutional innovation and policy adjustment as the main trail, from the theory and practice, qualitative and quantitative, such as macro-and micro-multi-dimensional point of view, Combing of China's agricultural support system changes, reference to foreign policy practice of agricultural support, Structure of the agricultural support target system, clearance of agricultural support the size and structure, and to view the support of rural infrastructure, agricultural subsidies, support, policy support and financial support for agricultural insurance policies in operation, building a performance evaluation index system of agricultural support and put forward a comprehensive agricultural support institutions and policies essential ideas. A total of 10 part of the book:

Introduction. This section explains the background of agricultural support, theoretical significance and application value, from the direction of agricultural

support, objects, methods and financial support system for agricultural inputs, agricultural price support system and support system of agricultural subsidies, financial support system, support for agro-ecological compensation system point of view summarized and reviewed national research the status quo, full-text research framework structure, technical route.

The first chapter of agricultural support and agricultural development. This chapter of agricultural support, agricultural support system, the core concepts of the definition of agricultural support from the necessity, feasibility, urgency, etc. Analysis of the level of agricultural support and agricultural development, and setting up the theoretical basis of this study.

Chapter II of agricultural support system changes. After the founding of this chapter reviews the evolution of agricultural support system trajectory, combing the financial support system for agricultural inputs, agricultural price support system and support system of agricultural subsidies, financial support system and support system for agro-ecological compensation for the historical changes, and summarizes the characteristics of the development of related systems and laws.

Chapter III of the foreign agricultural support policy. This chapter summarizes the external financial support for agricultural inputs, agricultural price support, agricultural subsidies, support, financial support, agricultural support policies, ecological compensation based on the summary of the experience of its agricultural support policies, and draw useful lessons.

Chapter IV Agricultural Support targeting. This chapter begins based on the induced innovation theory perspective, from agriculture to natural resources, agricultural technology and roads, agriculture, cultural characteristics of the perspective transformation of the agricultural perspective of the situation of Chinese agricultural system foundation of innovation, combined with targets for the evolution of agricultural support after the founding of the analysis, identification of agricultural support for the goals to build a system of agricultural support goals.

Chapter V the size and structure of agricultural support. This chapter estimates the optimal size of the financial support to agriculture, carried out agricul-

tural support structure on the empirical analysis of economic growth in agriculture, from the eastern, central and western regions, major grain-producing areas and non-primary producing areas, different parts of the financial areas such as multi-dimensional definition of the manner and direction of agricultural support.

Chapter VI of agricultural support policy review. This chapter Hubei, Henan, Guangxi, and Hainan provinces (autonomous regions) sample of 378 farmers and 104 samples of villages based on survey data, respectively, to support rural infrastructure, agricultural subsidies, support, policy support and financial support for agriculture and agricultural insurance policy the status of implementation and conduct in-depth analysis of the existing shortcomings and to propose relevant policy adjustments recommendations.

Chapter VII of the agricultural support performance evaluation. This chapter focuses on performance evaluation of agricultural support analysis of the basic principles, methods, content and procedures, and build a performance evaluation index system of agricultural support.

Chapter VIII of the Agricultural Support of the main incentives and policy coordination. Agricultural support depends not only on the smooth combination of conditions associated with the status of agricultural development, agricultural support system innovation and policy adjustment, but also a strong need to build the main incentive mechanism and policy coordination mechanisms related to running guarantee. This chapter begins by agricultural support from the financial incentives, financial incentives agricultural support, agricultural support stimulate private capital to build the perspective of the main incentives for agricultural support, agricultural support and input from the coordination and management of co-ordination of agricultural support policies to build coordination mechanisms.

Chapter IX Summary and Research Prospects text. This chapter summarizes the entire text, summed up this innovation and inadequate, and looked to the future research directions.

Innovations of this book :

1. Based on the induced innovation theory and agricultural support for the goals to build a dynamic perspective of the evolution of agricultural support target

system. In this book, agriculture, natural resources, agricultural technology and roads, agriculture, cultural characteristics of the perspective of perspective transformation of the agricultural context of the institutional innovations of Chinese agricultural base, combined with right after the founding of the analysis of the evolution of agricultural support goals to build a system of agricultural support goals.

2. Using field survey methods, starting from a realistic demand for agricultural support, agricultural support policy adjustments discussed ideas. In this book, sociology and economics approach to Hubei, Henan, Guangxi, and Hainan provinces (autonomous regions) sample of 378 farmers and 104 samples of villages based on survey data, respectively, to support rural infrastructure, agricultural subsidies, support, policy support for agricultural insurance and financial status of implementation of agricultural support policies and conduct in-depth analysis of the existing shortcomings and to propose relevant policy adjustments recommendations.

3. To build a performance evaluation index system of agricultural support. In this book, the sample households and sample village survey and interviews, combined with review of literature designed to target sources of inputs, including agricultural support, agricultural support project implementation indicators, indicators of agricultural support and output efficiency of the five indicators, including a total of 128 categories of indicators .

4. From agriculture to support the size, structure, method and direction of agricultural support level framework, the basic strategy. Measure of financial agricultural support optimal scale, empirical analysis of agricultural support structures on the impact of economic growth, agriculture and the establishment of the eastern, central and western regions, major grain-producing areas and non-primary producing areas, different parts of the financial resources to support regional distribution of agricultural regions model.

目 录

导论	1
一、研究背景和意义	1
二、文献综述	2
三、研究框架与技术路线	8
四、研究方法	9
 第一章 农业支持与农业发展	14
第一节 核心概念界定	14
一、农业支持	14
二、农业支持制度	17
第二节 农业支持与农业发展的关系辨析	19
一、农业支持的必要性	19
二、农业支持的可行性	22
三、农业支持的紧迫性	24
 第二章 农业支持制度变迁	26
第一节 农业支持制度的演变轨迹	26
一、新中国成立初期的农业支持制度演变	26
二、改革开放至 20 世纪 90 年代初的农业支持 制度演变	29
三、20 世纪 90 年代初至“入世”前的农业支持制度演变	31
四、“入世”后的农业支持制度演变	32
第二节 农业支持制度变迁的特征与规律	35
一、财政农业投入支持制度变迁的特征与规律	35

二、农产品价格支持制度变迁的特征与规律	42
三、农业补贴支持制度变迁的特征与规律	46
四、金融支持制度变迁的特征与规律	49
五、农业生态补偿支持制度变迁的特征与规律	52
第三章 国外（地区）农业支持政策	56
第一节 国外（地区）农业支持政策的主要内容	56
一、财政农业投入支持	56
二、农产品价格支持	58
三、农业补贴支持	60
四、金融支持	61
五、农业生态补偿支持	62
第二节 国外（地区）农业支持实践的经验与启示	63
一、国外（地区）农业支持的经验	63
二、国外（地区）农业支持的启示	67
第四章 农业支持目标	69
第一节 农业支持目标瞄准与基础：转型农业情境分析	69
一、诱致性创新理论的启示	69
二、农业资源禀赋与农业支持目标	71
三、农业技术道路与农业支持目标	76
四、农业文化特征与农业支持目标	78
第二节 农业支持目标体系构建	82
一、农业支持目标的演进	82
二、农业支持目标瞄准与体系重构	85
第五章 农业支持规模、结构、方式及方向	90
第一节 农业支持规模	90
一、农业支持最优规模与现实规模	90
二、农业支持规模的阶段性分析	92
三、扩大农业支持规模的思路与对策	93
第二节 农业支持结构	94

一、农业支持结构概述	94
二、农业支持结构对农业经济增长的实证分析	96
三、优化农业支持结构的思路与对策	100
第三节 农业支持方式与方向	101
一、农业支持方式：东、中、西部地区对比分析	101
二、农业支持方向：粮食主产区与粮食非主产区 对比分析	104
三、农业支持资金分配：区域地方财力对比分析	106
第六章 农业支持政策检视	109
第一节 农村基础设施建设支持的调查与分析：来自河南、 湖北、广西、海南的数据	109
一、农村基础设施建设的基本格局	110
二、农户视角的农村基础设施问题透视	115
三、加强农村基础设施建设的思路与对策	122
第二节 村级公益事业建设一事一议、财政奖补政策的执行 偏差与矫正	125
一、一事一议制度的实践困惑	125
二、财政奖补政策尚未充分发挥激励效应	130
三、完善一事一议、财政奖补的基本思路	132
第三节 新农业补贴制度支持的困惑与出路：六年实践的 理性反思	134
一、目标困惑：粮食安全抑或农民增收	134
二、方式困惑：管理效率抑或政策效应	137
三、范围困惑：数量增长抑或产业发展	139
四、资金困惑：产区自负抑或全盘统筹	140
第四节 政策性农业保险制度支持的得与失：历史考量与 现实检视	145
一、新中国成立以来农业保险制度的发展回顾	146
二、政策性农业保险试点的阶段性反思	151
三、完善政策性农业保险制度的政策建议	159

第五节 农户收入水平、借贷需求与金融支农：来自 378 户 农户调查的实证分析	162
一、不同收入水平农户借贷需求的特征分析	164
二、结论与政策启示	170
第七章 农业支持绩效评价	173
第一节 农业支持绩效评价的基本原理	173
一、农业支持绩效评价的原则	173
二、农业支持绩效评价的基本内容与程序	176
第二节 农业支持绩效评价指标体系构建	177
一、农业支持绩效评价指标体系构建的基本内涵	177
二、农业支持绩效评价指标体系	178
第八章 农业支持主体激励与政策协调	195
第一节 农业支持主体激励	195
一、财政农业支持激励	195
二、金融农业支持激励	197
三、民间资本农业支持激励	198
第二节 农业支持政策协调	199
一、农业支持投入协调	200
二、农业支持管理协调	201
第九章 研究结论与展望	206
第一节 研究结论	206
一、农业支持是农业发展的客观需求	206
二、农业支持目标瞄准应立足农业发展要素与时代 变化特征	206
三、农业支持要注意规模、结构、方式、方向的优化	207
四、农村基础设施建设支持要注意完善供给、投入及 后期维护机制	208
五、农业补贴支持要廓清支持目标、方式、范围及 资金供给	208

六、政策性农业保险支持需关注需求结构、运行机制、 交易成本现存问题	208
七、金融支持要强调源于农户收入水平不一造成的借贷 需求差异性	209
八、农业支持顺利进行需构建强有力的运行 保障机制	209
第二节 研究展望	209
 附录一 中国农业支持制度问题研究调查问卷（农户卷）	212
附录二 中国农业支持制度问题研究调查问卷（村干部卷）	222
附录三 中国农业支持制度问题研究访谈提纲（县、乡卷）	227
附录四 中国农业支持制度问题研究访谈记录之一 ——河南省潢川县	229
附录五 中国农业支持制度问题研究访谈记录之二 ——广西壮族自治区靖西县、隆安县	235
附录六 中国农业支持制度问题研究访谈记录之三 ——海南省美兰区、万宁市	238
附录七 中国农业支持制度问题研究访谈记录之四 ——湖北省枝江市、天门市、监利县、仙桃市	242
 参考文献	249
后记	265