

我国农业保护 政策研究

WOGUO NONGYE BAOHU ZHENGCE YANJIU

李建平◎著

F 320
85-0

我国农业保护 政策研究

WOGUO NONGYE BAOHU ZHENGCE YANJIU

李建平◎著

 人民出版社

策划编辑:吴炤东

责任编辑:吴炤东 田士章

装帧设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

我国农业保护政策研究/李建平著.

-北京:人民出版社,2007.3

ISBN 978-7-01-006106-1

I. 我… II. 李… III. 农业政策-研究-中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 025042 号

我国农业保护政策研究

WOGUO NONGYE BAOHU ZHENGCE YANJIU

李建平 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.75

字数:213 千字 印数:0,001-4,500 册

ISBN 978-7-01-006106-1 定价:20.50 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



作者简介

李建平，1961年11月生，教授，经济学博士，现任河北经贸大学商学院院长，河北省社科优秀青年专家，中国价格协会常务理事，全国高校价格理论与教学研究会副会长，中国市场学会理事。在《财贸经济》、《价格理论与实践》等国家级、省级刊物上发表论文50余篇，出版教材和著作10余部，独立承担或参与研究国家和省级课题及横向课题20余项。多项科研成果获河北省社会科学优秀成果一、二、三等奖和河北省优秀教学成果二等奖。

策划编辑：吴熠东
责任编辑：吴熠东 田士章
封面设计：肖 辉

河北经贸大学学术著作出版基金资助
河北省优秀重点学科产业经济学学科出版基金资助

序

我国已经进入“工业反哺农业，城市支持农村”的发展阶段，国家加大了对农业支持、保护的力度；理论界对国家农业保护政策的研究也日趋深入。但是，我国的农业保护政策体系仍不完善，保护水平、目标、效率等问题的理论研究仍然比较薄弱。因此，这本专著紧密结合我国实际，系统研究我国农业保护政策的理论与实践，具有十分重要的意义。

作为从事高等财经学校教学和科研工作多年的中青年教授，李建平同志的这部专著在其博士学位论文《我国农业保护政策研究》的基础上，经过进一步完善形成的，他的写作态度十分认真。首先，他在攻读博士的初期就确定了上述研究题目，矢志不移，长期酝酿；其次，他把撰写这部著作当做他求知和理论探索中的一个高峰来攀登，立志高远；再次，他广搜博览，掌握丰富的理论知识和实证信息，并认真思索。

这本专著以促进我国农业可持续发展和农业与国民经济、社会协调发展为目标，以构建和完善适合我国情的农业保护政策体系为主线。其研究的指导思想正确、清晰。

这本专著从阐述农业保护的理论入手，论证农业保护的基本原理与一般规律；介绍和论述世界主要国家和地区农业保护政策的实践，探讨其经验与启示；在此基础上，分析我国农业保护的的特殊性，论述我国农业保护政策的沿革、现状与问题；最后，提

出并论述我国农业保护政策体系的构建与完善，阐述构建与完善的思路与对策。其内容全面、系统，体系完整；结构安排妥善，逻辑性强。

这本专著中的创新点颇多：认为农业在国民经济中的基础地位是农业保护政策形成的基石，农业的弱质性是农业保护政策形成的深层依据，农业与工业化不同阶段的关系是农业保护政策形成的条件，这种认识和论述充实了农业保护政策的形成理论；关于农业保护政策具有的四大职能和两面性的论述，关于农业保护政策可以划分为“短效”政策和“长效”政策两大类及其各自发挥作用的条件、机理、效果的论述，丰富和完善了农业保护政策的内涵；从农业保护政策的原则、目标、内容、措施四个方面提出构建我国农业保护政策体系的基本框架，使我国农业保护政策的运作实践得以充实和细化。

该专著的出版有利于进一步丰富我国农业保护政策研究的理论成果，也将会对我国农业保护政策的实践起到指导作用。

郭景旗

2006年11月29日

于西南财经大学农业经济研究所

前 言

农业保护政策的国际实践表明，实施农业保护政策是市场经济条件下，巩固农业基础地位、促进农业可持续发展进而推进国民经济与社会持续协调发展的重要手段。改革开放以来，我国农业取得了举世瞩目的成就，但与国民经济整体快速发展相比较，农业发展滞后、比较收益低、基础地位薄弱、后劲不足，仍是国民经济发展中薄弱环节。农业问题不仅严重制约着农业、农村、农民的可持续发展，而且也成为我国经济社会可持续发展的重要制约因素。解决农业问题是一个长期而复杂的系统工程，既要运用“看不见的手”，又要运用“看得见的手”，从多角度、多层次入手。其中，实施农业保护政策，加强对农业的保护，具有重要意义，也是政府的重要职责。20世纪90年代中期以来，尤其是进入新世纪以来，我国相继出台了一系列保护农业的重大举措，表明我国已开始进入了工业反哺农业、逐步实施农业保护政策的时期。但是，在农业保护的水平、目标、政策体系、保证措施等方面，仍与农业发展的要求不相适应，需要从理论和实践上进一步研究和完善。

本书运用理论经济学、农业经济学、发展经济学、国际贸易学的相关理论，运用定性分析与定量分析相结合、实证分析与规范分析相结合、理论与实际相结合以及中外比较、局部均衡等分析方法，以构建和完善适合我国国情的农业保护政策体系为主

线,以促进我国农业的可持续发展及其与国民经济、社会的协调发展为目标,从探讨农业保护政策的一般性问题入手,阐明农业保护政策的一般规律;在此基础上分析我国农业保护的特殊性以及农业保护政策存在的问题;最后,提出构建与完善我国农业保护政策体系的对策框架。内容包括:(1)探讨市场经济条件下农业保护政策的基本范畴和一般规律性。界定农业保护政策的含义、作用,明确农业保护水平的测度方法;探讨农业保护政策的形成理论,揭示农业保护政策与工业化发展阶段的关系;确立农业保护政策的内容体系和分类,分析各类农业保护政策产生的经济和社会效应。(2)介绍美国、欧盟、日本等国家农业保护政策的实践和改革的历程,探讨其农业保护政策的发展趋势和经验。(3)从我国国情出发,探讨我国农业保护政策存在的特殊性和可行性;对我国农业保护政策的演变进行评述,测算1997~2003年我国农业保护水平,并分析当前存在的主要问题;提出构建与完善我国农业保护政策体系的思路 and 对策。

本书的创新点主要体现在以下方面:

1. 在农业保护政策形成理论方面。国内外学者对农业保护的形 成理论进行了有益的探索。但已有的成果往往是从某一角度出发强调农业保护的必要性,没有形成独立的、系统的理论。作为本书的理论基础,本书对此问题作出了进一步探讨,通过对农业在国民经济中的基础地位、农业在市场经济中的弱质性以及工业化不同发展阶段与农业保护(剥夺)政策关系的分析,系统阐述了农业保护政策的形成理论。这一理论的核心是:农业在国民经济中的基础地位是农业保护政策的形成基石,即农业是人类生存和发展的基础,是国民经济各部门产生和形成的基础,也是国民经济和社会协调稳定发展的基础。没有农业的稳定、可持续发展,就不可能有国民经济和社会的稳定、可持续发展。农业在市场经济中的弱质性是农业保护政策形成的深层依据。农业具有自

然再生产和经济再生产相结合的特点；农产品市场的充分竞争与农产品供求价格弹性较低带来的农产品价格的运动特点；市场失灵等因素对农业经济的共同作用，导致了农业在市场经济中承担着较大的自然、技术、市场等风险，与非农产业相比，农业比较收益低，自我积累和发展能力不足，使农业具有弱质性，在国民经济中处于弱势地位。农业的作用与功能，要求随着国民经济和社会的发展不断巩固农业的基础地位，以保证国民经济和社会的稳定协调发展；而在市场机制下农业的弱质性导致农业比较收益下降、农业发展滞后于国民经济发展。两种力量相互作用的结果，要求政府必须对农业进行支持与保护。实施农业保护政策是政府的必然选择。

在此基础上，通过实证进一步论述了农业剥夺政策或农业保护政策与工业化发展不同阶段的关系，并运用局部均衡分析方法，通过建立农产品市场和工业劳动市场模型，分析了工业化初期农业剥夺政策形成的基本原理，即在工业化初期，工业的发展、城市人口的增加，农产品供给落后于需求，在单纯市场调节下，农产品价格上涨引起工业劳动力工资水平上涨，工业利润下降，从而降低对工业投资的积极性，造成工业化以及经济发展的停滞。因此，在鼓励工业化发展的偏好下，政府会借助直接或间接手段抑制农产品价格，促进工业的积累，实现农业资源向工业的转移，从而形成这一时期对农业的剥夺政策。通过建立农产品市场和工业品市场模型，分析了工业化高级阶段农业保护政策存在的原理，即进入工业化高级阶段，一方面，人均收入达到较高水平，对农产品的需求接近饱和，食品支出在消费支出中的比重下降；另一方面，无论是农业劳动生产率增长快于工业劳动生产率增长，还是农业劳动生产率的提高慢于工业劳动生产率的提高的情况，都会引起农业生产者相对收入的下降，不仅对农业本身产生不利的影响，还会造成工农业和城乡之间的收入分配差距越

来越大,从而产生社会和政治上的不安定因素,在此情况下按照比较优势理论实行自由的农产品贸易政策,将会使上述情况进一步恶化。因此,通过农业保护政策增加农业生产者的收入,巩固农业基础地位,缩小工农业以及城乡之间的差距,维护经济和社会的稳定发展,便成为工业化发展高级阶段的必然选择。上述农业保护政策形成的理论,是对现有研究成果的补充,为实施农业保护政策提供了理论基础,也进一步丰富了农业保护的理论体系。

2. 在农业保护政策的分类和各类政策的效应分析方面。国内已有的研究成果,根据是否对农业有利,一般将农业保护政策的内容分为正保护政策和负保护政策。这有利于判断哪些政策属于剥夺农业政策,哪些政策属于农业保护政策,但并没有说明农业保护政策中具体政策的不同性质。WTO《农业协议》只将国内支持政策,分为“黄箱”、“绿箱”政策,说明了不同政策的性质,但排除了边境保护政策。上述分类具有合理性,但本书从研究目的出发,以WTO《农业协议》相关内容为参照,按照保护政策与市场机制的关系以及政策的时效性,将农业保护政策(农业正保护政策总和)划分为“短效”政策和“长效”政策两类。“短效”政策包括关税、非关税壁垒以及“黄箱”政策的内容;“长效”政策包括“绿箱”政策等内容。两者对农业都具有保护作用,但性质不同。“短效”政策的特点是在短时期内对农业保护产生效果明显,但与市场机制的作用方向相悖,长期看则具有扭曲农业生产和贸易的负效应,也不利于资源的合理配置。“长效”政策的特点是它并不针对某一生产者,是对市场“失灵”的弥补和矫正,是政府本应提供的公共产品或服务,对于巩固农业基础地位、促进农业可持续发展具有长效作用。

采用这种分类方法的好处,是可以更好地对不同保护政策发挥作用的条件、机理和产生的效果进行分析,更容易判断不同保

护措施的利弊。由“短效”政策和“长效”政策构成的农业保护政策体系，强调两者的配合使用，既要坚持充分、适量运用“短效”政策，解决眼前问题，更要持之以恒地推进实施“长效”政策，巩固农业发展的基础，实现长远利益的最大化。这为合理运用农业保护政策及其组合、提高农业保护政策效率提供了一个科学的分析方法。

现有的研究成果，大多侧重于对关税、价格支持、农业生产资料补贴等“短效”政策的经济社会效应分析，本书在对上述保护政策进行分析的基础上，增加了对卫生、安全检疫、与产量不挂钩的直接收入支持、农作物保险补贴与自然灾害救济、土地等资源轮休、环境保护以及生产者退休补贴、政府一般支持等“长效”政策的经济社会效应的分析，从而进一步丰富了农业保护政策理论的研究内容，进一步加深了对“短效”政策和“长效”政策本质的认识。

3. 对于如何构建和完善我国农业保护政策体系的问题，由于研究的出发点和目的不同，理论界提出的对策也不同。本书在遵循 WTO《农业协议》规则，借鉴发达国家农业保护政策经验的基础上，从我国国情以及我国农业保护政策存在的问题出发，把构建和完善我国农业保护政策体系看做一个系统，从农业保护政策应该遵循的原则、目标、政策内容体系、保证措施四个方面，提出构建与完善我国农业保护政策体系的基本思路和设计。这有利于丰富我国农业保护政策理论，为政府决策部门提供参考。

第一，农业保护政策的基本原则：（1）市场调节与农业保护相互协调原则，具体包括两者各司其职、有机结合原则，遵守《农业协议》的原则。（2）从国情出发的原则，具体包括持续性原则、适度保护原则、国内支持保护、长效政策为主的原则、突出重点原则和效率效益原则。第二，农业保护政策的目标。农业

保护政策的直接目标是促进农业持续健康发展，巩固农业在国民经济中的基础地位；最终目标是实现农业与非农产业以及国民经济整体的协调发展。具体目标要以收入目标和资源、生态环境目标为核心，为农业可持续发展提供动力和环境支持。第三，农业保护政策内容体系，强调“短效”政策和“长效”政策综合运用。（1）合理设置边境保护政策。包括：实施有利于保护粮食等重要农产品的关税结构；完善农产品进口关税配额管理办法；合理运用反补贴和反倾销的措施；完善促进农产品出口各项有效政策；合理运用绿色贸易壁垒政策等。（2）用好、用足“短效”政策。包括：完善农产品的最低收购价格政策；进一步强化农业生产资料的补贴政策；对农村产业结构调整给予优惠政策等。（3）增加“长效”政策供给。包括：加大对农业基础设施的支持力度，强化农业农村发展基础；加大对农业教育、科技及技术推广体系的投入，促进农业农村生产力发展；加强农业资源和生态环境的保护，实现农业农村可持续发展；健全和完善农村市场体系，为农业农村经济运行和结构调整创造良好条件；完善农民收入安全支持政策，促进农民收入水平的增长；继续加大对贫困农村地区的支持力度，促进农村地区经济发展等。第四，农业保护政策实施的保证措施。（1）进一步明确各级政府在农业保护中的职责。包括：明确各级政府对农业保护的职责；建立高效率农业保护政策实施机构；支持发展农民自己的合作经济组织；提高农业保护政策的科学性、公开性和可操作性。（2）建立稳定增长的农业投入机制。包括：建立财政支农资金稳定增长的机制；完善农业信贷体系，解决农村资金短缺问题；鼓励多渠道增加对农业、农村的投资。（3）完善农业保护的法律法规体系和监督检查体系。包括：进一步完善与农业保护政策相适应的法律体系；完善农业保护政策的监督检查体系，保证农业保护政策的落实。

此外，本书还提出了一些较新的观点：第一次提出农业保护

前 言

政策具有利益调节、信息传递、弥补市场、协调发展四大职能，它对农业以及国民经济产生的作用具有二重性即具有积极作用和消极作用的观点；建议实行粮食生产目标收入补贴政策，提高补贴水平，即以种粮年收益与从事非农产业职工的平均年收益相等为基本原则，并根据政府财政承受能力，合理确定粮农种粮年目标收益标准，超过目标收益标准不补贴，低于目标收益标准时启动补贴，并统一全国补贴方法，以解决补贴水平低、办法不统一的问题；对1997~2003年我国农业保护水平进行了测算，弥补了国内这一时期计算的空白等等。

由于水平有限，书中肯定会有不少错误和纰漏，敬请各位同仁和读者批评指正。

李建平

2006年11月30日

于河北经贸大学

目 录

序	(1)
前言	(1)
1 导 论	(1)
1.1 选题的意义	(1)
1.2 国内外研究现状	(4)
1.2.1 国外研究现状	(4)
1.2.2 国内研究现状	(6)
1.3 研究方法和结构	(10)
1.3.1 研究方法	(10)
1.3.2 本书结构	(10)
2 农业保护政策的含义、作用及水平测度	(12)
2.1 农业保护政策含义的界定	(12)
2.1.1 农业保护政策含义的争论	(12)
2.1.2 农业保护政策的正确含义	(15)
2.2 农业保护政策的作用	(17)
2.2.1 农业保护政策的职能	(17)
2.2.2 农业保护政策作用的二重性	(19)

2.3 农业保护水平的测度	(21)
2.3.1 农业保护水平概念	(21)
2.3.2 农业保护水平的主要测度方法	(22)
2.3.3 农业保护水平测度方法在我国的运用	(25)
3 农业保护政策形成的基本理论	(29)
3.1 农业保护政策形成的基石—— 农业在国民经济中的基础地位	(29)
3.1.1 关于农业作用观点的概述	(29)
3.1.2 农业在国民经济中的基础地位	(35)
3.2 农业保护政策形成的深层依据—— 农业的弱质性	(39)
3.2.1 农业生产特征与农业弱质性	(40)
3.2.2 农产品的市场特征与农业弱质性	(42)
3.2.3 市场原则与农业弱质性	(46)
3.3 农业保护政策形成理论的几种观点	(48)
3.3.1 国家安全论	(48)
3.3.2 农业的多功能论	(49)
3.3.3 农业比较利益论	(50)
3.3.4 农业地位、特点论	(52)
3.3.5 政治市场论	(53)
4 农业保护政策与工业化发展水平的关系	(57)
4.1 工业化发展水平与农业保护水平	(57)
4.2 国内外学者对工业化发展水平与 农业保护政策关系的论述	(62)
4.2.1 国外学者的观点	(63)
4.2.2 国内学者的观点	(66)
4.3 农业保护政策的理论模型分析	(70)