

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

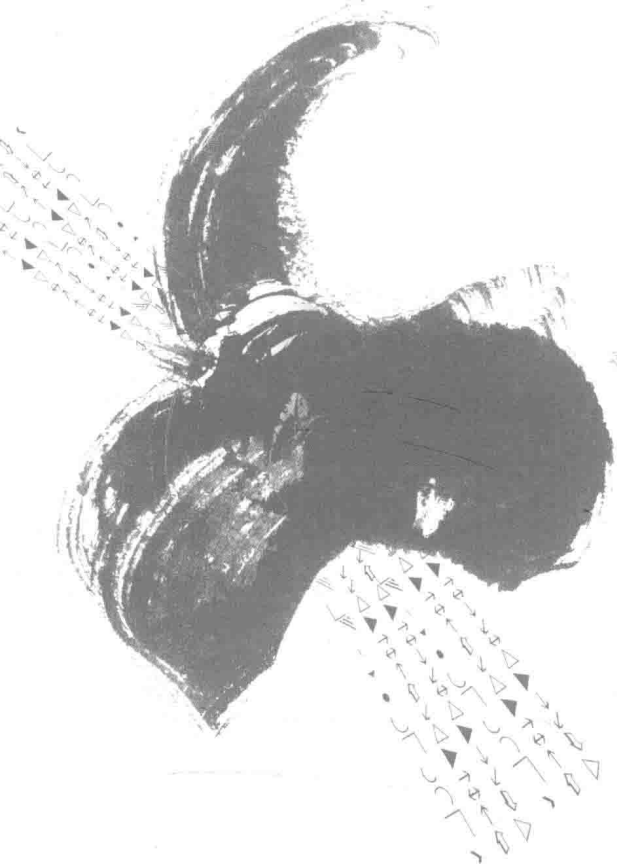
GUIHUA YINDAO YU NONGYE FAZHAN YANJIU

规划引导与农业发展研究

黄勇 著



中国人民大学出版社



“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

规划引导与农业发展研究

GUIHUA YINDAO YU NONGYE FAZHAN YANJIU

黄 勇 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

规划引导与农业发展研究/黄勇著. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 10
(中国经济问题丛书)

ISBN 978-7-300-23552-3

I. ①规… II. ①黄… III. ①农业发展规划—研究—中国 IV. ①F322

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 263961 号

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

规划引导与农业发展研究

黄 勇 著

Guihua Yindao yu Nongye Fazhan Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2016 年 10 月第 1 版

印 张 6.75 插页 4

印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

字 数 180 000

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



《中国经济问题丛书》

总 序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目

的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



序言：新常态 新规划 新飞跃

农业、农村和农民问题关系党和国家事业发展全局，中央始终坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。2004年至今，中共中央、国务院连续13年发布以“三农”为主题的一号文件，2006年全面取消农业税收并不断加大强农富农惠农政策力度，农业农村经济稳定发展，农业科技贡献率稳步提升，现代农业不断推进，一二三产业融合发展和新型城乡关系正在形成。目前，我国已初步建立起市场主导的农业经济体制，同时，国家支持农业农村发展的政策体系也已初步形成较为完整的框架。

处理好政府和市场的关系是保持农业继续稳定发展以及实现政府对农业有效管理和调控的基本前提，而规划作为政府对农业产业的管理和调控手段，在政府和市场博弈过程中起着连接政府和市场的桥梁作用。从经济学发展史来看，“看得见的手”

和“看不见的手”两种不同思想从相互对立、影响到逐步协调、共生，而经济规划作为政府干预经济、消除市场失灵及实现经济均衡增长的管理手段，在 20 世纪 30 年代大萧条之后被世界各国广泛接受。我国自 1953 年颁布第一个国民经济发展五年计划至今，已制定并实施了 13 个五年规划，在三十多年改革开放的历程中，以市场经济为导向的政策目标逐渐得到落实，政府和市场的关系也越来越明确。

当前，纷繁复杂的国际形势以及国内改革转型的不断深化，无疑使我国规划工作的难度更大，要求也更高。党的十八大以来，在以习近平同志为总书记的党中央的坚强领导下，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，适应经济发展新常态，更加重视规划对农业发展的引导作用，提出了一系列支撑农业发展的重大政策、重大工程和重大项目，实施了一系列利当前、惠长远的重大举措。十八届五中全会上，习近平同志强调要实现“十三五”时期的发展目标，必须按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的总要求，牢固树立并切实贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。2015 年 12 月 24 日至 25 日在于北京召开的中央农村工作会议上，习近平同志再次强调了五大发展理念，为下一步规划引导和农业发展指明了前进的方向，提供了行动的依据。

我国经济发展进入新常态，新常态反映在农业领域，表现为农村经济发展的速度变化、结构优化和动力转化归根结底是要加快转变农业发展方式。一方面，随着工业化、城镇化的快速推进和人民生活水平的不断提高，农业的生产成本也在持续攀升，农业生产成本上升推动了国内农产品价格的持续上涨，加之国际市场石油价格波动、人民币汇率坚挺、大宗农产品价格走低等多种因素共同作用，国内农产品价格开始高于国际市场价格，这将使我国的农产品逐步失去国际竞争力。另一方面，长期靠拼资源、拼投入的粗放增长方式导致农业资源过度开发，生态环境不堪重负。长期无节制地

毁林、毁草开荒，围湖、填河造地，使生态系统受到严重破坏；不断增加化肥、农药、农膜的使用以及乱烧乱扔农业废弃物，使农业农村环境受到严重污染，农业可持续发展目标受到严重挑战。同时，我国经济增长由高速转为中高速后，财政收入增幅回落较大，财政支出刚性增长压力开始凸显，尤其表现在县级财政这个层面上。农业是国民经济的基础，更是经济社会发展的“压舱石”，在经济发展进入新常态的新阶段，需要从社会经济协调、民族复兴全局、长远历史跨度和全球化视野推进农业供给侧结构性改革，在去库存、降成本、补短板的基础上，尽快扭转农业要素投入结构失衡、政府与市场关系失衡和产业链协同发展失衡，切实提高农业供给体系的质量和效率。

黄勇博士所著《规划引导与农业发展研究》一书恰逢其时，紧贴我国全面深化改革的重大问题进行了较为深入系统的研究，在发展理论与实践层面上做出了深入思考，对我国政府通过规划来处理政府与市场的关系、找准职能定位提供了决策参考。该书体现了如下三个特点。

一是选题很有意义。中国是有几千年璀璨农业文明的大国，在到 21 世纪中叶的三十多年间，中国将经历二元结构、农业科技、农业模式、农业产业化、农业全球化等方面的重大转折。联合国报告显示，2050 年全球人口将达 96 亿人，对农产品的总需求也将大幅度增加，人们对农产品的需求结构也将随着收入水平的提高而发生重大转变。在新的时代背景下展望农业发展道路，很有必要对规划引导与农业发展的决策机制进行梳理并对其效果进行评估，对存在的主要问题进行分析、经验借鉴及归纳总结。

二是结构科学严谨。全书谋篇布局合理、行文流畅，作者首先安排两章论述了研究的基本框架并对相关理论进行了总结，继而第三章梳理了我国规划工作的领导体制和决策机制，第四章论述了规划中的农业发展政策及其绩效评估，其后安排了第五章和第六章对规划引导对农业增长的贡献和区域规划农业政策的效率进行了实证

分析，第七章则围绕“十三五”发展的基本思路与趋势展开讨论，最后一章对研究结论进行了总结，并提出了政策建议。

三是见解颇具新意。如第三章对我国规划工作的政策决策体制、分工机制和部门落实分工责任等的总结，及对“十二五”规划制定、实施过程和现代农业发展规划的编制过程等所做的典型案例分析，使认识更为深刻，第四章至第六章的对规划引导具体实践的评价体现了作者的理性思考和在研究方法上的创新，第七章对“一带一路”“新常态”等的论述很有新意。同时资料翔实，运用的资料既有党和政府关于规划编制和“三农”问题最新的文献，又有统计资料，更有各类研究论文。

农业发展的理论与实践永无止境，黄勇同志的这种探索应当得到赞赏和鼓励，也希望更多的同仁关注社会主义市场经济体制中的规划引导和农业发展。

是为序。

陈锡文

2016年7月于北京



目 录

第一章	绪 论.....	1
	第一节 选题缘起.....	1
	第二节 研究意义.....	7
	第三节 研究内容	10
	第四节 研究方法	11
	第五节 研究的技术路线	13
第二章	文献综述	14
	第一节 关于规划的文献综述	15
	一、国内外对规划与规划体系的研究	15
	二、国内外规划体系的发展历程与	18
	演进	
	三、对我国规划体系现状及问题的	21
	研究	

四、关于农业发展的文献综述	23
五、国内外对农业发展的研究	23
六、国内外对农业发展阶段的研究	26
第二节 关于规划与农业、农村发展关系的研究	29
一、国内外对规划与农业、农村发展关系的研究	29
二、国内外对规划思路的研究	31
第三节 国内外规划理论研究	33
一、国外主要规划思想	33
二、国内主要规划理论研究	35
三、对已有文献的评述	38
第四节 本章小结	39

第三章 中国规划工作的功能和作用

第一节 政策决策体制和分工机制	41
一、1978—1998 年	42
二、1998—2003 年	42
三、2003—2013 年	42
第二节 中央规划工作措施落实部门分工	43
一、分工机制	43
二、落实机制	44
三、监督机制	44
第三节 “十二五”规划制定过程案例分析	44
一、前瞻研究	44
二、确定主题	45
三、调查研究	45
四、建议起草	46
五、全国征求意见	46
六、审议出台建议	47

七、征求意见并起草规划纲要	47
八、全国人大审议	47
第四节 现代农业发展规划编制过程案例分析	49
一、确定主题	49
二、深入调研	49
三、文件起草	50
四、意见采纳	50
五、审批通过	51
第五节 不同类型的农业规划与功能引导	52
一、农业五年规划	52
二、农业空间规划	54
三、农业区域规划	58
四、农业规划引导面临的问题	61
五、农业规划的发展方向	69
第六节 本章小结	73

第四章 规划中的农业发展政策及其绩效评估

第一节 规划出台的背景	75
第二节 规划目标	79
一、保障粮食安全	79
二、提高农产品供给能力	79
三、统筹城乡发展	80
四、承接农村劳动力转移	80
第三节 主要内容	81
一、2006—2008 年	81
二、2009—2012 年	82
三、2013 年至今	83
第四节 规划与发展	84
第五节 规划效果的描述性统计	87

一、扎实推进农业基础设施建设	87
二、粮食综合生产能力明显提升	88
三、现代农业发展水平大幅度提高	88
四、农产品流通体系初步成型	92
五、城乡收入差距有所缩小	94
六、资源环境问题日益得到重视	96
第六节 规划的案例分析	96
第七节 政策执行过程中的问题	105
一、区域规划中农业农村发展缺乏“自下而上”的 动力	105
二、农业生产方式依然粗放	106
三、地方规划助推劳动力成本上升	106
四、农业农村发展与资源环境的关系亟须得到前所 未有的重视	107
第八节 本章小结	108
第五章 规划引导对农业增长的贡献的实证分析	110
第一节 区域规划政策筛选	111
第二节 中部地区农业规划政策效果评价	116
一、DID 模型	116
二、中部地区规划引导政策评价模型	118
三、变量界定和数据处理	120
四、实证分析结果与讨论	121
第三节 本章小结	126
第六章 基于 DEA 的区域规划农业政策效率实证研究	128
第一节 区域规划政策效率实证评价方法	129
一、DEA 方法简介	129
二、投入导向 CCR 模型	130

三、投入导向 BCC 模型	132
第二节 评价指标的定义与选取依据	133
一、变量界定与指标定义	133
二、指标选取依据	134
第三节 样本选取与数据处理	135
一、样本选择	135
二、数据处理	136
第四节 政策效率评价的实证结果	138
一、政策效率评价的横向比较	138
二、规划政策效率的纵向比较	142
第五节 本章小结	147
第七章 农业发展中规划引导面临的机遇、挑战及优劣势分析	
——以“十三五”规划为例	149
第一节 “十三五”期间农业发展面临的优势	150
第二节 “十三五”期间农业发展面临的劣势	154
第三节 “十三五”期间农业发展的机遇	165
第四节 “十三五”期间农业发展的挑战	174
第五节 本章小结	182
第八章 研究结论和政策建议	183
第一节 基本结论	184
第二节 政策建议	185
参考文献	191
后 记	201



第一章

绪 论

第一节 选题缘起

一部经济学发展史可以被简单地看做一部“看得见的手”和“看不见的手”两种不同经济学思想萌芽、成型、纷争、协调并共生发展的简史。在相当长的时间内，关于计划与市场孰优孰劣的争论此起彼伏。许多经济学家例如亚当·斯密（Adam Smith）、卡尔·门格尔（Carl Menger）、哈耶克（Hayek）等都主张在市场机制的自动调节作用下，个体自发的追逐私利的活动也可能会导致所不曾预期的有益影响，并最终增进社会的整体福利。然而，面对1929—1933年那场世界性的、大规模的经济危机，依靠市场自动调节的自由放任政策却束

手无策。这时,人们逐渐意识到市场也不是万能的,也存在失灵的时候(Stiglitz, 2009),这包括个人的非理性(王官诚, 2008)、外部性(沈满洪和何灵巧, 2002)、分配不公平(张劲, 2011)、公地悲剧(李晓峰, 2004)、信息不对称性(黄建新, 2007)等。而经济规划曾经作为政府干预经济、消除市场失灵、实现经济均衡增长的管理手段,在20世纪30年代的大萧条之后被世界各国广泛接受(Bornstein, 1975)。然而,随着20世纪70年代滞胀危机的爆发,发达的市场经济国家逐渐取消了经济规划,是否继续实行计划经济体制也被烙上了国家意识形态的烙印。随着东欧剧变和苏联解体,社会主义国家纷纷转轨,彻底抛弃计划体制,转向市场经济似乎已经成为不二的选择;然而,中国的计划体制并没有出现所预言的大崩溃,而是出人意料地重新焕发出活力,持续活跃在政策发展舞台的中心,发挥着日益重要的作用。

从1953年中国出台第一个国民经济发展五年计划^①至今,中国已制定并实施了13个五年计划。六十多年来,中国的五年计划已经历了大推动计划期、半统制计划期、混合计划期、指导规划期、战略规划期五个阶段(胡鞍钢等, 2010)。特别是改革开放以来,在建设社会主义市场经济体制的过程中,五年计划通过自我调整、自我改革,已逐步从经济指令计划转型为发展战略规划,由经济计划转向全面发展规划,由微观领域转向宏观领域,由以经济指标为主转向以公共服务指标为主(胡鞍钢等, 2010)。在中国现行的规划体系中,以指令性为主要特征的资源分配方式逐步被限制在提供公共产品的政策领域以及一些具有战略意义的经济“制高点”领域或直接关系到国民经济命脉的产业,而在涉及私人部门的消费品生产领域则主要发挥市场在资源配置中的主导作用,以指导性规划逐渐取代指令性规划。

^① “十一五”以后,计划被改称为规划。在本书中,由于计划是规划的历史形态,规划是计划的发展,因此本书并没有严格区分计划与规划。

这些规划主要包括：(1) 政府结合经济运行环境做出的预测增长目标，如 GDP 增长目标或某一产业的增长目标；(2) 向市场经济主体发送的信号，如对国企的优惠政策、对房地产市场的调控政策、逐步减免农业税等；(3) 引进间接的市场激励机制，如调整国际国内市场的准入条件、改善银行信贷约束等。这些规划措施都不是直接干预的指令性措施，而是间接刺激市场行为和引导资源配置的措施。除了指令性规划和指导性规划外，还存在一些签约性规划，如在国家级高新区建设、大型能源的开发和生产、医疗系统改革、公路基础设施建设等政策领域，通常由上一级政府部门制定和部署总体目标，再以签约的形式将总体目标分解到下一级部门或市场主体并充分授权，以确保和激励下一级部门或市场主体与上一级部门合作，共同执行相关政策。值得一提的是，政府在提供土地使用、保护环境和公共服务等方面还设立了一些约束性指标。但与以往计划经济中的指令性指标不同，约束性指标约束的对象不是企业，而是各级政府，因此这些约束性指标也被视为“政府对社会的承诺”。从最终的实践效果来看，各部门均实现了预期承诺的减排目标，节能减排无疑是“十一五”规划中实施最成功的一项目标（韩博天和奥利佛·麦尔敦，2013；Levine et al., 2010；Yao and Kroeber, 2010）。

国务院除了组织编制国民经济和社会发展规划之外，还可以组织编制区域规划和专项规划，这两类子规划实际上是各部门实现五年规划目标最主要的手段，但在研究中常常被忽略。区域规划是国家基于地区资源禀赋条件和经济社会发展的需要，对区域内不同省（市、区）国土综合整治与经济社会协同发展所做出的总体部署（段娟，2014），是国家进行空间管治的重要手段（段娟，2014）。不同于省（市、区）一级的地方规划，区域规划特指跨省（市、区）的规划，其覆盖的地域范围包括相邻的省（市、区），主要用来协调跨省（市、区）的发展目标（Chung, Lai and Joo, 2009），如指导跨省（市、区）的城镇化建设和基础建设投资、东