

丛书主编◎曾国安

政府管制与公共经济研究丛书

ZHENG FU GUAN ZHI YU GONG GONG JING JI YAN JIU CONG SHU

第①辑

冯
涛
◎
著

农业政策国际比较研究

NONG YE ZHENG CE GUO JI BI JIAO YAN JIU

 经济科学出版社

政府管制与公共经济研究丛书（第一辑）

丛书主编：曾国安

农业政策国际比较研究

冯 涛 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策国际比较研究 / 冯涛著. —北京: 经济科学出版社, 2007.9

(政府管制与公共经济研究丛书 / 曾国安主编)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6563 - 1

I. 农… II. 冯… III. 农业政策 - 国际化 - 对比研究 - 中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 136800 号

责任编辑：吕一萍 王 静

责任校对：杨 海

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

农业政策国际比较研究

冯 涛 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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787×1092 16 开 24 印张 420000 字

2007 年 9 月第一版 2007 年 9 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6563 - 1/F · 5824 定价：33.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

政府管制与公共经济研究丛书（第一辑）

序 言

对政府管制与公共经济的研究在西方国家已经有相当长的历史，但政府管制与公共经济问题进入中国经济学家研究视野的时间还不长。政府管制与公共经济是我们特别感兴趣的研究领域，那么，我们为什么要研究政府管制与公共经济问题呢？

先来说明为什么要研究政府管制问题。

其一，政府管制是公共管制的核心。从政府与市场关系的角度来看，两者关系的处理对经济效率、经济发展具有决定性的影响，政府与市场关系处理不当，就会导致经济低效率，阻碍经济发展，因此需要研究应该如何处理政府与市场的关系，其中关键是界定政府的角色。管制是政府干预经济的主要手段，从这个角度看，研究政府与市场的关系，就必须研究政府管制问题。

其二，经济效率的高低、经济发展的快慢与政府管制的关系最密切，这种关系使得政府管制的作用具有双重性，亦即政府管制既可能导致经济低效率，阻碍经济发展，也可能促进经济效率的提高，促进经济发展，因此就需要弄清楚如何使政府管制成为促进经济效率的提高、促进经济发展的因素，而不是变成经济效率的提高和经济发展的障碍。

其三，进入到工业化过程以来，政府管制不断增加，对国

民经济的影响越来越大。日本经济学家植草益说,日本 20 世纪 80 年代中期受管制的产业的产值占全产业产值的 1/3,主要的产业部门如建筑业、金融保险业、电力、煤气、管道供水、采矿业、交通运输、通信业的各子行业几乎百分之百地受管制,实际上,几乎没有哪一个产业不受管制。这一方面说明政府管制已经成为经济的不可分割的组成部分;另一方面,哪些管制是合理的,哪些管制是不合理的,则需要专门研究。

其四,20 世纪 80 年代以来,西方国家出现了所谓放松政府管制的浪潮,到底是否需要政府管制、需要哪些管制,哪些管制应该取消、哪些管制应该放松、哪些管制方式或手段应该进行改革,在它们放松管制的浪潮中,有哪些可以借鉴的经验、有哪些可以吸取的教训,都需要进行专门研究。

其五,中国传统的经济体制是计划经济体制,计划经济体制是政府实行全面的严格的政府管制的经济体制,那么,是否要取消这些管制,或者哪些管制应该取消,哪些管制应该放松,哪些管制应该对其方式或手段进行改革,这都是迫切需要回答的现实问题。

其六,政府管制实践中存在许多需要解决的问题,例如,政府的管制范围不当,管制手段不当,管制有效性低,对管制者行为(管制者不作为,或者滥用权力等)的约束不力,管制成本高等许多问题。要解决这些问题,就必须对其进行专门的研究。

再来说明为什么要研究公共经济问题。

其一,随着生产社会化的不断发展和社会生产规模的不断扩大,经济活动领域结构已经发生深刻的变化,公共经济活动的规模呈现出长期扩大的趋势,公共经济活动现在已经达到巨大的规模,公共经济活动对私域经济活动产生着广泛的重要的影响,探究公共经济活动与私域经济活动的关系和公共经济活动的规律性应该成为经济学研究的重要内容。

其二,由于公共经济活动已经达到巨大的规模,对整个社会的资源配置产生着十分重要的影响,公共经济活动既可能改善社会的资源

配置,促进经济发展,也可能恶化社会的资源配置,损害经济发展。如何使公共经济活动最大限度地改善社会的资源配置,增进社会福利,乃需对公共经济活动进行专门的研究。

其三,政府是公共经济活动最主要的主体,政府享有公共权力,能够动用强制力干预经济,既可以依靠强制力超越经济发展阶段过度扩张公共经济活动领域和规模,也可以依靠强制力改变公共经济活动的结构,扭曲公共经济领域的资源配置结构。如何预防这些可能出现的情况,首先需要研究公共经济活动领域和规模、公共经济领域资源配置结构的决定因素,探寻有效的治理机制。

其四,公共经济活动也是依靠资源的投入而进行的,由于诸多公共经济活动是由公共部门组织或者支持的,忽视成本或者缺乏成本控制几乎是一个普遍的现象,由此造成投入资源的低效利用和严重浪费,也就损害了社会福利的增长。如何保证公共经济活动的高效率就成了经济学应加以研究的重要内容。

其五,公共政策对国民经济运行有着广泛的巨大的影响,合理的公共政策能够弥补市场缺陷,协调经济运行,有助于增进经济效率和社会福利,不合理的公共政策则不仅不能弥补市场缺陷,反而会强化市场缺陷,损害经济的协调,从而损害经济效率和社会福利。对公共经济展开系统和深入的研究对于制定合理的公共政策和检视公共政策具有十分重要的意义。因此,为了制定合理的公共政策和对公共政策进行合理的评判,也要加强对公共经济的研究。

政府管制与公共经济领域需要研究的问题很多,从已有文献来看,政府管制和公共经济研究都形成了初步的相对独立的研究范围和体系,但是政府管制和公共经济都是政府干预经济的表现,因此都可纳入到政府干预经济的总的研究范畴中。我们对政府管制和公共经济领域的研究有着广泛的兴趣,已经对其中的多个领域进行了研究,我们希望通过长期的努力对政府管制和公共经济进行全面和系统的研究,以期推进政府管制和公共经济的理论研究和制度与政策改善。

政府管制的研究内容包括政府管制理论、政府管制制度和政府管

制政策三个基本的组成部分。政府管制理论的研究主要包括政府管制的基本理论、政府管制理论的发展历史等基本内容；政府管制制度的研究包括政府管制制度的历史、各个国家的政府管制制度、各个领域的政府管制制度等基本内容；政府管制政策的研究包括政府管制政策的历史、各个国家的政府管制政策、各个领域的政府管制政策等基本内容。政府管制的领域十分宽泛，包括经济管制、社会管制和政治管制，但我们对政府管制的研究乃以经济管制和社会管制的研究为主，同时我们对非经济管制的研究乃着眼于经济学视角，采用经济学的研究方法。

公共经济研究的内容包括公共经济理论、公共经济制度和公共经济政策三个基本的组成部分。公共经济理论的研究主要包括公共经济的基本理论、公共经济理论的发展历史等基本内容；公共经济制度的研究包括公共经济制度的历史、中外各国公共经济制度等基本内容；公共经济政策的研究包括公共经济政策的历史、中外各国的公共经济政策等基本内容。公共经济领域也十分宽泛，我们一方面对公共经济理论展开研究；另一方面着力研究中国、经济发达国家、新兴工业化国家和地区的公共政策。

我们对于政府管制和公共经济的研究起步于20世纪90年代，在研究过程中获得了国家哲学社会科学规划办公室、教育部、湖北省哲学社会科学规划办公室、武汉大学等的支持。从上述单位获得了多个有关科研项目，包括教育部新世纪优秀人才支持计划支持项目《经济管制理论与制度研究》、国家社会科学基金重大招标项目《调整国民收入分配，逐步解决地区之间和部分社会成员收入差距过大的若干重大问题研究》、教育部人文社会科学研究基地重大研究项目《城镇社会养老保险制度可持续发展问题研究》、教育部人文社会科学研究重点研究项目《经济全球化背景下政府的经济职能研究》、湖北省社会科学基金“十五”规划项目《湖北城镇收入分配问题与完善城镇最低生活保障制度研究》、王国琦和罗警华励才科学研究基金项目《发展中国家工业化过程中的政府作用研究》、武汉大学跨世纪青年学术骨

于培养计划支持的《政府经济学——市场经济中政府的经济职能研究》等项目。这些科研项目为政府管制和公共经济研究提供了强有力的支持：一是使我们对政府管制和公共经济的研究具有连续性；二是增强了我们长期从事该领域研究的信心和能力；三是促进了研究团队的形成和发展；四是培养了一批研究政府管制和公共经济的学术骨干。

对政府管制和公共经济的研究成果计划以《政府管制与公共经济研究丛书》的形式分辑出版，丛书包括政府管制和公共经济理论、制度与政策等方面的研究成果。第一辑包括《政府经济学导论》、《进入管制研究》、《流通产业政府管制研究》、《中国证券市场政府管制研究》、《农业政策国际比较研究》。《政府经济学导论》阐述了政府经济学的基本理论，旨在提供政府管制与公共经济研究的一般理论基础；《进入管制研究》阐述了市场经济中进入管制的一般理论，并对中国进入管制制度及改革进行了专门研究，旨在为构建合理的进入管制制度提供理论指导；《流通产业政府管制研究》阐述了流通产业政府管制的一般理论，并对中国流通产业政府管制制度及其改革做了专门研究，旨在为中国流通产业政府管制制度的改革提供理论依据；《中国证券市场政府管制研究》阐述了证券市场政府管制的一般理论，对中外证券市场政府管制制度进行了比较分析，对中国证券市场政府管制制度的特点、问题等进行了专门的研究，旨在为中国证券市场政府管制制度的改革提供有益的政策建议；《农业政策国际比较研究》阐述了农业公共政策的一般理论，对主要经济发达国家和发展中国家的农业公共政策做了系统的比较研究，并对中国农业公共政策进行了专门分析，旨在为中国农业公共政策的改革和完善提供理论依据。

本辑成果的出版获得教育部新世纪优秀人才支持计划支持项目《经济管制理论与制度研究》(NCET-04-0683)、教育部人文社会科学研究重点研究项目《经济全球化背景下政府的经济职能研究》(02JAZ79008)的直接支持，本辑成果既是项目研究的阶段性成果，也是我们在政府管制和公共经济研究领域所进行的长期研究取得的阶段性成果。同时要说明的是，2006年武汉大学政府管制与公共经济研

究所正式成立，建立本所的目的是要集中力量在政府管制与公共经济领域进行长期研究，形成一批有学术和应用价值的研究成果，培养一批研究政府管制与公共经济的学术骨干，建立一支学术实力较强的研究团队。本辑成果是武汉大学政府管制与公共经济研究所成立后出版的第一批著作。期望丛书的出版能够得到学术界的指正。

丛书的出版得到了经济科学出版社的大力支持，在此表示特别感谢。

武汉大学经济与管理学院教授、博士生导师

武汉大学政府管制与公共经济研究所所长

武汉大学社会保障研究中心研究员

曾国安

2007年6月30日



第一章 导论	(1)
第一节 研究背景及目的	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究目的	(2)
第二节 国内外农业政策研究综述	(3)
一、国外农业政策研究综述	(3)
二、国内农业政策研究综述	(5)
第三节 研究方法、内容及创新点	(8)
一、研究方法	(8)
二、研究结构及内容	(9)
三、创新点	(12)
第二章 农业政策体系	(14)
第一节 农业政策概述	(15)
一、农业政策的含义	(15)
二、农业政策的分类	(17)
三、农业政策的效应	(19)
第二节 农业政策目标	(22)
一、农业政策目标的一般特征	(22)
二、国外及中国台湾地区的农业政策目标	(25)
第三节 农业政策手段	(31)
一、农业政策手段的主要特征	(31)
二、农业政策手段的分类	(33)

三、本书对农业政策手段的划分	(35)
----------------------	--------

第三章 农产品价格支持政策

第一节 农产品价格支持政策的理论解读	(38)
一、农产品价格支持政策概述	(38)
二、农产品价格支持政策的效应	(41)
第二节 国外及中国台湾地区的农产品价格支持政策	(43)
一、主要经济发达国家的农产品价格支持政策	(43)
二、主要发展中国家和地区的农产品价格支持政策	(54)
第三节 农产品价格支持政策的国际比较及对中国的启示	(64)
一、中国的农产品价格支持政策	(64)
二、农产品价格支持政策的国际比较	(67)
三、国外农产品价格支持政策对中国的启示	(71)

第四章 直接支付政策

第一节 直接支付政策的理论解读	(75)
一、直接支付政策概述	(75)
二、直接支付政策的效应	(80)
第二节 国外及中国台湾地区的直接支付政策	(81)
一、主要经济发达国家的直接支付政策	(81)
二、主要发展中国家和地区的直接支付政策	(95)
第三节 直接支付政策的国际比较及对中国的启示	(101)
一、中国的直接支付政策	(101)
二、直接支付政策的国际比较	(104)
三、国外直接支付政策对中国的启示	(106)

第五章 一般服务支持政策

第一节 一般服务支持政策的理论解读	(108)
一、一般服务支持政策概述	(108)
二、一般服务支持政策的效应	(113)
第二节 国外及中国台湾地区的一般服务支持政策	(114)
一、主要经济发达国家的一般服务支持政策	(114)

二、主要发展中国家和地区的一般服务支持政策	(139)
第三节 一般服务支持政策的国际比较及对中国的启示	(154)
一、中国的一般服务支持政策	(154)
二、一般服务支持政策的国际比较	(158)
三、国外一般服务支持政策对中国的启示	(164)
第六章 农业金融支持政策	(169)
第一节 农业金融支持政策的理论解读	(170)
一、农业金融支持政策概述	(170)
二、农业金融支持政策的效应	(173)
第二节 国外的农业金融支持政策	(175)
一、主要经济发达国家的农业金融支持政策	(175)
二、主要发展中国家的农业金融支持政策	(190)
第三节 农业金融支持政策的国际比较及对中国的启示	(198)
一、中国的农业金融支持政策	(198)
二、农业金融支持政策的国际比较	(205)
三、国外农业金融支持政策对中国的启示	(210)
第七章 农业结构政策	(217)
第一节 农业结构政策的理论解读	(218)
一、农业结构政策概述	(218)
二、农业结构政策的效应	(224)
第二节 国外及中国台湾地区的农业结构政策	(226)
一、主要经济发达国家的农业结构政策	(226)
二、主要发展中国家和地区的农业结构政策	(237)
第三节 农业结构政策的国际比较及对中国的启示	(247)
一、中国现行的农业结构政策	(247)
二、农业结构政策的国际比较	(253)
三、国外农业结构政策对中国的启示	(255)
第八章 农产品市场准入政策	(258)
第一节 农产品市场准入政策的理论解读	(259)

一、农产品市场准入政策概述	(259)
二、农产品市场准入政策的效应	(266)
第二节 国外及中国台湾地区的农产品市场准入政策	(272)
一、主要经济发达国家的农产品市场准入政策	(272)
二、主要发展中国家和地区的农产品市场准入政策	(284)
第三节 农产品市场准入政策的国际比较及对中国的启示	(290)
一、中国的农产品市场准入政策	(290)
二、农产品市场准入政策的国际比较	(292)
三、国外农产品市场准入政策对中国的启示	(294)

第九章 农产品出口竞争政策

第一节 农产品出口竞争政策的理论解读	(298)
一、农产品出口竞争政策概述	(298)
二、农产品出口竞争政策的效应	(301)
第二节 国外的农产品出口竞争政策	(302)
一、主要经济发达国家的农产品出口竞争政策	(302)
二、主要发展中国家的农产品出口竞争政策	(306)
第三节 农产品出口竞争政策的国际比较及对中国的启示	(307)
一、中国的农产品出口竞争政策	(307)
二、农产品出口竞争政策的国际比较	(309)
三、国外农产品出口竞争政策对中国的启示	(310)

第十章 农业政策国际比较的总结及对中国农业政策的建议

第一节 农业政策国际比较的总结	(313)
一、农业政策目标的国际总体比较	(313)
二、农业政策手段的国际总体比较	(317)
第二节 中国农业发展面临的问题	(322)
一、中国农业发展面临的主要基本层面问题	(322)
二、中国农业发展面临的主要深层次问题	(325)
第三节 中国农业政策的系统检视	(332)
一、中国农业政策的目标	(333)
二、中国农业政策的手段	(338)

第四节 调整中国农业政策的政策建议	(347)
一、调整中国农业政策应把握的原则	(347)
二、调整中国农业政策应依循的基本思路	(348)
三、调整中国农业政策的主要政策措施	(352)
参考文献	(358)

第一章

导 论

第一节

研究背景及目的

一、研究背景

中国农业已进入了新的发展阶段，处在关键的历史时期。20 世纪 90 年代以来，中国农业告别了农产品短缺时代，农产品市场由卖方市场转变为买方市场，但粮食中长期供给趋势依然“偏紧”，粮食安全问题不容忽视；国民经济持续快速发展，但 90 年代末以来“三农”问题以及农业生态环境持续恶化等问题已变得十分严峻；加入世界贸易组织以后，中国具有比较优势的劳动密集型农产品有了更广阔的市场空间，但以土地密集为特征的大宗农产品正逐渐丧失比较优势，国际竞争力趋于下降，同时随着农产品市场开放度的增加，农民所面临的市场风险将成倍扩大，这将加剧中国农业所面临的挑战。能否合理解决中国农业发展面临的困难和挑战，不仅关系着农业自身的发展，关系着经济发展的全局，而且关系着国家政治社会生活的稳定。党的十五届三中全会指出，要“始终把农业放在国民经济发展的首位”，并且指出：“农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重点问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农业的现代化就

没有整个国民经济的现代化。”

要解决农业难题，首先就应从有关农业政策安排的选择和演进中寻求有效的答案。因为在所有影响农业发展的因素中，政策居于核心地位。传统的古典理论认为农业产出取决于土地、劳动和资本的数量。而新近的农业发展理论认为，农业发展主要取决于提高土地和劳动力的生产率所作的政策安排。国内外农业发展的实践也表明，农业政策在农业增长中具有非常重要的作用。农业政策本身虽然并不能增加农业资源，但可以改变技术进步的方向、生产要素配置的效率和收入分配的方式，进而影响农业发展的方向、速度和效率。回顾中国农业发展的历史，农业政策在正反两方面都起着关键的作用。如 20 世纪 50 年代中期开始的“大跃进”致使农业出现严重倒退。相反，20 世纪七八十年代的农村家庭联产承包责任制极大地释放了农业生产力，推动了农业快速发展。可以说，农业政策既是农业发展的关键，又是导致农业衰退的根源。

然而，在农业发展的新阶段，以农产品告别短缺时代、加入世界贸易组织、“以农补工”时代基本结束以及粮食安全问题依然突出、农业生态环境不断恶化、“三农”问题十分严峻等为重要标志，中国农业政策的环境已发生了巨大的变化；农业政策的首要目标已由增加农产品产量转向增加农民收入为重要特征，中国农业政策的目标已做出了重大调整。这些变化不仅意味着中国以往的农业政策将无法适应农业发展新阶段的要求，而且意味着在农业发展新阶段中国的农业政策只有经过调整才能充分发挥其宏观调控作用。

此外，为推动农产品国际贸易自由化，减轻各成员国农业政策对农业生产或贸易的扭曲程度，世界贸易组织农业规则对各成员国的农业政策做出了一些规范性的安排和约束。经济发达国家、发展中国家和地区为顺应世界贸易组织农业规则的要求，纷纷调整了农业政策。同样，为应对中国农业经济融入国际经济的趋势，中国也面临着调整农业政策的任务和要求。

二、研究目的

对经济发达国家、发展中国家的农业政策进行比较研究，揭示农业政策的一般规律，借鉴国外农业政策的实践经验，成为本书的出发点和落脚点。这是因为：（1）农业政策作为各国或地区政府干预农业、保护和支持农业的政策是有规律可循的。各国或地区政府干预农业的具体措施虽有不同，但农业政策作为一门科学是有内在规律的。通过农业政策实践经验的国际比较，显然有助