

农业管理制度卷

主编 罗伟雄

发达国家农业 保护制度

罗伟雄 编著
胡晓群
徐 赞



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

农业管理制度卷

主编 罗伟雄

发达国家农业 保护制度

罗伟雄
胡晓群等 编著
徐 赞



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汉穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汉穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库

北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元(全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰	王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋	青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西	
国防外交管理制度卷	主编：熊 民	
经济管理制度卷	主编：李寿生	杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄	
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇	钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民	
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊	
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽	

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

HB45/03

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重点任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子信箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

前言

第一章 农业保护概述..... (3)

第一节 农业保护的一般原理..... (3)

第二节 发达国家农业保护的主要 制度措施..... (10)

第二章 财税信贷支农制度..... (20)

第一节 农业基础设施建设..... (20)

第二节 税收优惠制度..... (33)

第三节 信贷支农制度..... (43)

第三章 农产品价格保护与农民

收入支持制度..... (61)

第一节	概述	(61)
第二节	美国农产品价格与农民 收入支持制度	(65)
第三节	欧盟的农产品价格与农民 收入支持制度	(72)
第四节	日本的农产品价格与农民 收入支持制度	(82)
第五节	加拿大和澳大利亚的农产品 价格与农民收入支持制度	(90)
第六节	对我国的启示	(97)

第四章 粮食储备和农业保险

制度	(101)
----------	-------

第一节	发达国家粮食储备制度 概述及的具体政策	(101)
第二节	发达国家农业风险 管理制度	(115)
第三节	美国农业保险制度	(123)
第四节	加拿大、日本和欧盟的农业 保险制度	(133)
第五节	对我国的启示	(139)

第五章 农业科技保障制度..... (143)

第一节 概述 (143)

第二节 发达国家与农业科技
保障制度 (146)

第三节 发达国家农业教育制度 (159)

第四节 发达国家农业技术
推广制度 (174)

第五节 对我国的启示 (186)

**第六章 农业资源与环境保护
制度**..... (190)

第一节 概述 (190)

第二节 发达国家农业资源与环境
保护制度 (199)第三节 发达国家农业资源与环境
保护的主要措施 (214)**参考文献**..... (228)**英文提要**..... (232)**英文目录**..... (233)

前言

传统观点认为,农业是弱质产业,但同时也是安定天下的产业。为此,世界各国,尤其是西方发达国家均采取各种措施对农业生产实施保护,具体地讲,即从农产品价格及流通、农民收入、农业科技、农业资源与环境及农村区域发展等方面开展广泛的保护,并因而形成一整套制度体系。我国作为一个发展中大国,农业和农村问题始终是我国经济和社会发展的根本课题之一,我国农业经济面临的严峻形势是毋庸置疑的。因此,如何采取有效的制度措施保护农业这一弱质产业,推进我国经济和社会的协调发展,是摆在我们面前的一项紧迫任务。俗话说:“他山之石,可以攻玉。”我们力求科学、系统地总结国外在农业保护制度方面业已形成的成功经验,为我国进一步搞好农业保护的制度体系建设提供正反两方面的经验。

纵观全书,我们主要选取国外农业发达国家,尤其是西方发达国家为研究和介绍的对象,因为这些国家的制度体系从长远来讲有很多方面值得我们借鉴。

各章的编写者分别为：胡晓群编写第一、三和第五章；徐赞编写第二、四章；李隽业编写第六章。全书最后由罗伟雄教授审校修改定稿。在本书的编写过程中，我们采撷了众多散见于某些书籍、报刊、考察报告和学术论文中有关国外农业保护制度体系的论述，其中一些在后面的参考文献中已经列出，但可能也有些因客观原因产生疏漏，在此谨向各位编著者致以真诚的谢意。

同时，由于时间和笔者水平所限，书中肯定会有不足之处，在此恳请读者批评和指正。

罗伟雄

第一章 农业保护概述

第一节 农业保护的一般原理

一、关于农业保护

什么是农业保护？从广义的角度讲，农业保护本质上是一种产业政策，它要求在处理农业和其他产业间的关系时，对国民经济的基础产业部门——农业予以扶持和保护。因而，凡是能促进国民经济的产业部门协调发展、促进国民经济稳定运行和社会安定、实现农业资源和环境的有效保护以及促进农村区域经济协调均衡发展各种政策、手段和制度措施都可以称为农业保护；以狭义的角度讲，主要是从贸易的角度来理解的，即国家为了将一国农产品维持在较高的价格水平而采取的价格收入政策以及外贸壁垒的总称。为此，在这种农业保护手段干预下，农产品的价

格形成总是脱离真实的市场价格水平,因而,从这种角度理解的农业保护总是和贸易扭曲联系在一起的。本书更多的是从广义的角度来理解农业保护含义的,力求从更广的层面来探究国外农业保护所以形成的制度措施。另一方面,从农业保护的效果来看,主要有农业的正保护、负保护、零保护,本书主要探究农业的正保护及其制度措施。

二、农业保护存在的必要性

市场经济从本质上讲,是一种竞争经济,因而它是不主张保护的。然而,纵观当代世界各国的农业实践,却不同程度地对农业施行保护,尤其是西方发达国家,更是如此。实际上,农业保护之所以风行全球,是有其客观原因的:

第一,农业的产业弱质性和其在国民经济中的地位是各国施行农业保护的基点。

众所周知,农业生产是经济再生产和自然再生产的统一。因而,农业生产一方面受自然的影响,如气候、天灾等的影响极大。另一方面农业生产存在极大的市场风险。因为农业生产的再生产周期长,当农业生产者面对市场进行生产时,由于农业生产者依据原有市场信息所作出的生产经营决策可能在下一个再生产的周期结束时发生了变化,从而农业生产的市场

风险便不可避免地发生了。源于农业生产靠天吃饭的农业自然风险以及农业生产本身所固有的市场风险交织在一起,农业生产从本质上讲是一种高风险的产业,是一个弱质产业,依靠农业内部的资源转移很难形成推动农业发展的持久动力。

然而,农业是人类衣食之源、生存之本,是安定天下的产业,它的发展和国民经济其它产业部门能否获得持续恒久的发展关系甚大,它的发展也和经济和社会的稳定息息相关。农业在国民经济中处于基础地位。因而世界各国总是采取种种手段对农业发展施行保护,使农业获得与其它产业均衡的发展地位和机遇,以降低市场和自然风险,促使其持续稳定地发展。

第二,农产品供求价格弹性偏低是世界各国对农业施行保护的依据之二。

农产品供求价格弹性是指农产品价格变动对农产品供给与需求的作用程度。一般地,绝大多数农产品的供求弹性较低,且供给弹性往往大于需求弹性。

农产品供求价格弹性偏低不是偶然的,也是有其内在原因的:其一、农业本身受自然条件、农业资源状况和农业技术等因素的影响甚大,为此农业生产者在短期内甚至在几年内对此作出的调整都是有限的;因而农产品供给量的变动也是相对有限的。另一方面,农产品是基本生活品,无论其价格高或低,居民都得购买,而且消费需求一般是不可逆的,具有很强的刚