

■ 谭向勇 肖海峰 李秉龙 编著



农业政策原理

NONGYE ZHENGCE YUANLI

山/西/经/济/出/版/社/■

书 名：农业政策原理

作 者：谭向勇 肖海峰 李秉龙

出 版 者：山西经济出版社（太原市并州北路 69 号·

邮编：030001·电话：4044102）

发 行 者：新华书店总店北京发行所

印 刷 者：山西人民印刷厂

开 本：850×1168 1/32

印 张：8

字 数：200 千字

印 数：0001—4000 册

版 次：1997 年 12 月第 1 版 1997 年 12 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 7—80636—096—4/F·095

定 价：16.80 元

责任编辑：张惠君 复 审：郝建军 终 审：赵建廷

序 言

农业政策是一门实践性应用性很强的农业经济科学。

新中国成立后的相当长的一个时期内,农业政策科学在我国农业经济学的课堂中没有获得其应有的地位。这不是我们的农业经济学前辈们的过错和责任。在那宣称“人有多大胆,地有多大产”的年代中,连自然科学都得不到起码的尊重,更何谈与政治密切相关的政策科学了。在高度集权的计划经济体制下,决策是决策者的特权,政策是长官意志的体现。农业政策只是学习、宣传和颂扬的对象,不是分析、研究和批评的对象。当农业经济学的教授们在当时的政治风雨中为自身生存而自顾不暇时,农业政策科学是难有生存和生长的土壤。

然而,不尊重科学,并不能因此而否定科学和科学规律的存在。凡蔑视和嘲弄科学的,最终无不受到科学规律的惩戒。毁林开荒、围湖造田,后果是生态破坏、水土流失、洪水泛滥。这是自然规律的报复。“一大二公”“三级所有”,结果是生产力水平低下,产品匮乏,人民生活贫困。这是经济与社会规律的警示。

改革开放政策给我国社会带来了翻天覆地的变化,经济体制发生了根本性的变革,经济政策的决策日益科学化、民主化、分散化。我国农业经济方面的教学人员和研究人员,日益密切地、广泛地参与到从中央到地方各种农业政策的分析、研究、论证和咨询的

过程之中。这既为农业政策科学的发展提出了迫切要求,也提供了有利条件。目前,我国农业政策科学方面的研究和应用,已取得了极为丰硕的成果。不过,相形之下,农业政策基本理论的归纳和总结,农业政策学的教学研究,仍然显得有些滞后。

本书的编者邀我作序,大概是出于这样的渊源:我在1989年留学回国后,于当年秋季为北京农业大学农经专业四年级开设了“农业政策学”课程。由于国内尚无这方面的教科书,所以参考了一些国外的有关教科书,结合自己的一些思考,编写出一本《农业政策学纲要》,提供给学生们使用。后来我又参加了全国高等农业院校统编教材《农业政策学》的编写工作。几年前,曾与本书的编者商议过,要重新修编写一本新的农业政策方面的教科书,以满足不断增加和更新的教学要求。可是由于种种原因,一直未能实现。现在,我非常高兴地看到,本书的三位编者作出了很大努力,编出了这样一本有价值的教科书。三位编者与我有着类似的受教育背景:都在德国留学过,都受过德国农业经济学的熏陶。其中有两位与我师从于同一位德国导师。

这本书着重于讲授原理,立意是非常正确的。现实中的农业政策千变万化,表现形式多种多样,但是其运行和作用的内在基本原理是有据可循的,是有着一定的规律性的。只有真正理解和掌握了这种内在的原理,才能不为一些表面的和暂时的现象所迷惑,才能正确地理解农业政策问题,才能对有关农业政策的实际效果作出科学的判断。

人们日常生活中所说的农业政策,往往是指农业政策措施。农业政策学的研究分析对象,除了农业政策措施本身之外,还包括农业政策目标和农业政策背景。对农业政策措施的分析,是农业政策研究的主体部分,但却不是全部。我自己的经验感受是,在一些农业政策问题的讨论和实践中,人们往往容易忽视政策目标和政策背景问题,从而造成偏差。

政策目标既是事前选取农业政策措施的标准,也是事后判断该农业政策措施作用效果如何的尺度。在实践中,人们对某项具体的农业政策的评价作出截然不同的评价,往往就是由于所选用的评价尺度即所用的隐含目标尺度不同。如本书中阐述的那样,现实中农业政策目标不是唯一的,而是多重的。而各种不同的目标之间又有着复杂的关系,其中不乏彼此矛盾的关系,例如产量目标和环境目标的矛盾,产量目标和收入目标的矛盾,生产者利益和消费者利益的矛盾,等等。这样,某项具体的政策措施,在促进某一目标实现的同时,可能会对另一政策目标的实现产生不利影响。因此,对农业政策问题的研究,就必然要求对政策目标彼此之间的关系以及政策手段与政策目标之间的关系进行研究分析。

同样地,对农业政策背景的分析也至为重要。不同的政策背景条件下,农业政策目标体系往往不同,包括具体目标组成不同,或者各种目标的比重(优先次序和相对地位)不同。这进而造成了农业政策措施体系的不同。例如,西欧和北美国家的农业政策背景特点是:农业人口比重很低,在5%以下;恩格尔系数很低,在20%以下;食品消费水平很高,人均每日在3000大卡(1.25×10^4 千焦)以上;农产品过剩问题突出;等等。在此背景之下,农业政策目标中占主导地位的是农民的收入问题而不是低消费者价格问题,是重农产品质量而不是数量,是重环境保护问题而不是扩大生产问题。相应地,产生了一套以保护生产者利益和环境生态为中心的农业政策措施体系。而在广大发展中国家,由于在上述政策背景上的迥然不同特点,使得农业政策的目标体系明显不同,所实行的农业政策措施也有很大不同。同是发达国家,农业生产规模宏大的美国和生产规模狭小的日本的政策也差异显著:前者极力鼓吹自由贸易,而后者则百般进行贸易保护。同一国家,在不同历史时期,政策背景会发生变化,政策目标和手段措施体系也相应地发生改变。

同一政策措施,在不同的政策背景下,所产生的政策效果可能

目 录

第一章 导言	1
第一节 政策及政策科学	1
第二节 农业与农业政策	5
第三节 本书的基本框架结构	7
第二章 农业政策背景分析	10
第一节 农业政策背景分析的意义和方法	10
第二节 农业政策背景分析的内容	16
第三节 中国农业政策背景分析	19
第三章 农业政策目标分析	31
第一节 农业政策目标的含义与特征	31
第二节 农业政策目标的具体分析	38
第四章 农产品市场与价格政策	58
第一节 市场与价格政策的目标	58
第二节 国内价格政策	61
第三节 对外贸易政策	76
第四节 市场结构政策	86
第五章 农业结构政策	93
第一节 农业区域结构政策	94
第二节 农业部门结构政策	105
第三节 农业经营规模结构政策	109

第六章 农村社会政策·····	115
第一节 农村人口政策·····	115
第二节 农村劳动力就业政策·····	129
第三节 农村社会保障政策·····	141
第七章 农业环境政策·····	152
第一节 环境危机·····	152
第二节 农业环境政策目标·····	161
第三节 农业环境政策措施·····	164
第八章 农业政策的制定·····	173
第一节 农业政策的主体与客体·····	173
第二节 农业政策制定的环境·····	181
第三节 农业政策方案的设计与论证·····	187
第四节 农业政策的法制化与法律化·····	196
第九章 农业政策的执行·····	202
第一节 农业政策执行的含义、特点与意义 ·····	202
第二节 农业政策执行的制约因素·····	206
第三节 农业政策的具体执行·····	214
第十章 农业政策的评估·····	224
第一节 农业政策评估的作用、主体及困难 ·····	224
第二节 农业政策评估的理论基础与基本标准·····	230
第三节 农业政策评估的方法·····	235
后记·····	247

第一章 导 言

导言的目的是要说明问题的来龙去脉,解释相关的基本概念以及勾画本书的基本结构体系,为后面的介绍和分析做好准备工作。

第一节 政策及政策科学

一、政策

政策是政府的行为,是政府凭借其权力,为了实现一定的目标而对社会经济的某些方面或环节采取的一系列措施和行动。

在资本主义早期的自由放任的市场经济条件下,不论在理论上还是实践上都反对政府对经济的过多干预。但随着资本的集中以及垄断的出现,市场经济的自发调节的神话被打破,严重的资本主义经济危机困扰着世界经济的发展,世界经济危机引起了(毁灭性的)世界大战,从而给人类造成了巨大的灾难。

在此背景下,传统的社会主义者从根本上否定了资本主义制度,用社会主义公有制基础之上的计划经济制度代替传统的资本

主义以私有制为基础的放任自流的资本主义市场经济制度。这种理论和实践在世界许多国家相当长的一段时期内都是合理的和成功的。但由于在理论与实践上的过分的极端化,政府过多地甚至全部地干预和参与社会经济的各个方面,使社会经济又出现了另外一个极端点(相对于自由放任资本主义市场经济的问题)上的问题,具体表现为资源浪费、劳动者没有积极性、经济决策严重失误,从而造成社会经济发展停滞,甚至倒退。面对这种状况,传统的社会主义国家坚持马克思主义历史唯物主义的观点,都进行了程度不同的政府行为的改革。基本趋势和内容是减少政府对社会经济的干预,引进资本主义市场经济条件下的一些成功的做法。中国是这方面最成功的典型。

面对资本主义经济危机的现实,传统的资本主义国家也进行了经济制度的改革和修正。英国著名经济学家凯恩斯(Keynes, 1883年~1946年)的经济思想(见《就业、利息和货币通论》,1936)为变革提供了理论上的指导,核心内容是加强了政府对经济发展的干预。在第二次世界大战以后的社会经济发展中,资本主义世界各国也不同程度地吸收了社会主义国家的一些经验,使政府在社会经济发展中的行为逐步规范化和系统化,从而促进了第二次世界大战以来资本主义经济的长期稳定发展。我们把上述三种情况用图 1.1 表示,可以看出,不要政府的行为或过分强调政府行为都是不妥当的(当然要考虑到社会发展的阶段性以及不同国家的不同条件)。在现代社会经济条件下,政府处在一个特殊的地位,它的任务是要保证社会经济在市场经济条件下的充分合理的竞争,调节微观利益服从宏观利益,促进社会经济向着有利于全社会最大福利的方向发展。

依据政府行为影响的范围大小,一般可以把政府政策划分为不同的类型和层次。如社会政策、经济政策、技术政策、农业政策、农业市场政策等。

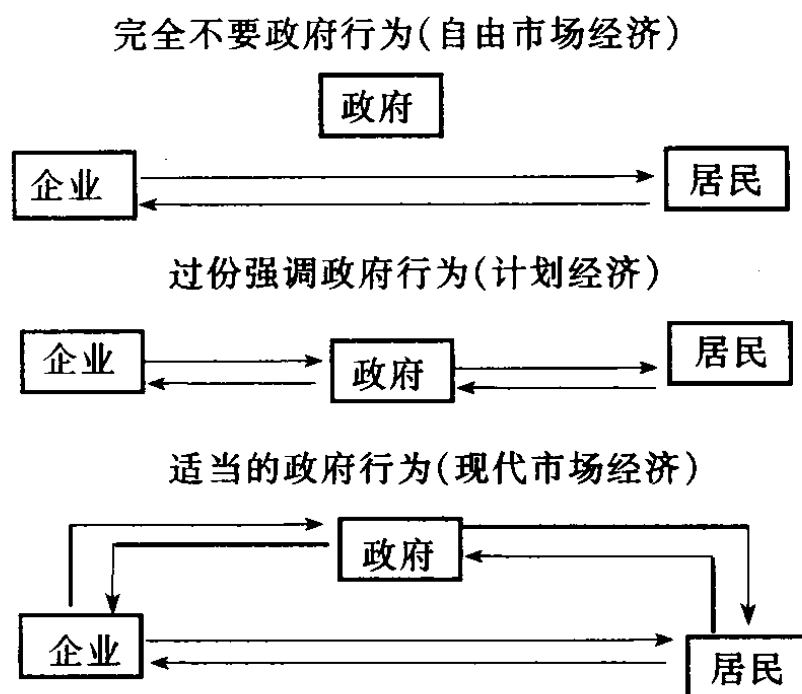


图 1.1 政府在社会经济运行中的地位和作用

政策一般由三大要素组成一个严密的逻辑体系,即政策背景,政策目标,政策手段。政策背景是起点,是政策作用对象的现状;政策目标是终点,是政策作用于对象后希望其改变成的理想状况;政策手段是起点到终点的桥梁,是政府所采取的如何把其认为不合理的现状改变成理想状况的一系列措施。三者之间的逻辑关系如图 1.2 所示。

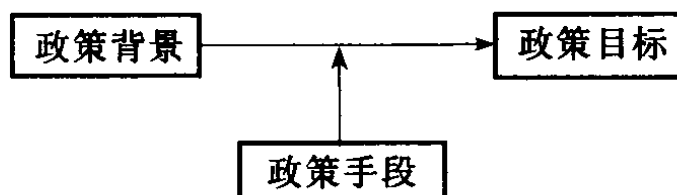


图 1.2 政策的三要素及其逻辑关系

二、政策科学

政策科学是人们对政策运动规律的总结。在经济学中,人们一直把主要的精力用于对企业和居民家庭的微观经济问题的研究上,但随着资本主义经济危机的出现,经济学家逐步地把宏观经济问题以及政府行为也作为重要的经济问题来研究,就是说“宏观经济”“经济政策”等也成为经济学的研究对象。一般认为,最早提出“政策科学”概念的是美国学者拉斯韦尔(H. Lesswell)。1951年美国著名政治学家拉斯韦尔与勒恩(D. Lerner)合著的《政策科学》一书的出版是政策科学诞生的标志。可以看出,政策科学是一门新型的学科。

政策科学是研究政府行为的。就经济政策科学来说,要研究的是政府为什么要干预经济活动,干预哪些经济活动,怎样干预经济活动。政府也是经济活动中非常重要的因素。政府的活动也应遵循一定规律和准则。比如说,企业的行为决定于能获得多少利润,一切活动都要考虑其成本和收益的关系;政府的活动是为了宏观经济利益,综合经济利益,长远经济利益,直至社会和环境利益。政府的活动也要考虑成本和收益的关系。“政府成本”和企业成本都是很重要的,政府不能不惜一切代价地去干某些事情。政府的行为必须有科学的决策,政府的行为也必须作出科学的评价,这一系列问题都是政策科学要研究和回答的。

中国正在建立和发展社会主义市场经济,政策科学还刚刚起步,不断地完善和发展政策科学具有非常重要的意义。一方面要破除“政府无所不能,政府永远是正确的”习惯错觉;另一方面还要防止市场代替政策的极端倾向。只有不断发展我国的政策科学,才能使我国的各项政策不断科学化。

第二节 农业与农业政策

一、农业的概念、地位及作用

1. 农业的概念

农业是农业政策作用的对象,有必要首先搞清什么是农业。农业是人类利用太阳能,依靠生物生长发育的机能以获取劳动产品的社会物质生产部门。农业生产的对象是生物体,获取的是动植物产品。

农业一般包括植物栽培业和动物饲养业。植物栽培是指绿色植物利用太阳光、热和自然界的水、气以及土壤中的各种矿物质养分,加工合成植物性产品;动物饲养是指利用动物的消化合成作用,把植物性产品转化成动物性产品。我国习惯上把农业分为农(种植业)、林、牧、副、渔五业。在一些发达国家,农业产前(如饲料加工等)和产后(如农产品加工等)部门有时也算在农业范畴内。在一些情况下,农业教育、科研、推广等也属农业的内涵。

农业与其他部门相比有其显著的特点。最根本的特点是农业的经济再生产和自然再生产过程相互交织在一起。另外,还有一些其他特点,如土地不可替代;自然环境因素对农业有较强的影响力;农业生产周期长;农业生产时间和劳动时间不一致;农产品体积大、价值低、易腐烂、难储运;农业生产单位往往是一家一户等。

2. 农业的地位

农业是国民经济中最重要的物质生产部门,同时也是最古老、最基础的部门。由于农业的发展,其他国民经济部门才得以产生和发展。如果没有农业劳动生产率的提高,农业剩余的增大,其他国

民经济部门的产生和发展是不可能的。

我国几十年的发展过程表明,什么时候农业发展了,国民经济其他部门也就随之发展;反之亦然。世界上的国家大体上可以分为发达国家和发展中国家,发达国家首先都是农业比较发达,如北美和西欧;发展中国家最大的难题是农业问题,农业问题没有解决,就不可能去实现工业化。这是世界各国发展的一般规律。

在经济发展的早期,农业是国民经济中的主要部门,其他国民经济部门的发展有赖于农业的发展。在这一阶段,农业要为整个国民经济的发展积累资金,作出贡献。这一阶段可称为农业支持国民经济发展的阶段;随着经济的发展,农业发展速度变慢,农业在国民经济中的份额不断下降,国民经济开始对农业实行保护,这一阶段称为国民经济对农业保护阶段。不同的发展阶段,农业在国民经济中的地位有所不同,农业政策就有所区别。总体上来说,我国农业还处在发展的第一阶段。

3. 农业的作用

首先是提供食物。食物是人类的第一需要。我国的恩格尔系数为 0.56,说明食品市场是我国容量最大的市场。

其次是提供原料。许多工业原料都是来源于农业。

再次是提供各种生产要素。工业化、城市化需要大量的土地、劳动力和资本都来源于农业。

最后是提供市场。农业的发展为工业产品提供了市场,从而刺激工业的发展。这就像发展中国家为发达国家提供市场的作用一样。

4. 世界农业发展的趋势

世界农业发展总体上来说有以下几大趋势:一是农业的现代化水平不断提高;二是农业的弱质地位越来越明显;三是农业以种植业为主转向以畜牧业为主;四是农业以生产初级产品为主走向产加销综合化;五是世界农业正在走向国际一体化。

二、农业政策及其重要性

农业政策是政府为了实现一定的社会、经济及农业发展目标,对农业发展过程中的重要方面及环节所采取的一系列有计划的措施和行动的总称。农业政策从属于一般经济政策,可以说是部门经济政策。由于农业与农民和农村的密切关系,农业政策一般也涉及到农业和农村的其他领域,如农业环境政策和农业社会政策已远超过农业本身的范畴。

农业政策与其他部门经济政策相比有显著的不同,这是由农业的特点决定的。农业是弱质产业,在市场经济条件下由于农业进行的是动植物生产,且生产规模狭小,很难与其他部门进行市场竞争;农业产品(特别是粮食)是人类生存的基本物品,不能有较大的波动,否则就会转化成严重的社会问题。因此,政府必须采取有力的政策措施,保证农业在市场经济条件下的市场地位和市场竞争能力,从而保证市场机制充分发挥作用;保证农业基础地位的稳定,从而保证整个社会经济的稳定。农业政策在国家经济政策中处于非常重要的地位,特别是在一个国家经济发展的早期阶段,农业政策的重要性更明显。

第三节 本书的基本框架结构

本书叫做《农业政策原理》,目的是想就农业政策的基本理论与方法做些介绍,并不想密切联系中国的实际展开论述。书中所列举的实例及材料仅为了说明一般的原理。要想真正了解中国农业政策的真实情况,还需要理论联系实际,作更深入的调查研究。

本书包括导言部分在内共有十章:

第二章是农业政策背景分析。主要介绍农业政策背景分析的

理论与方法,并简要地介绍中国农业政策的基本背景;

第三章是农业政策目标分析。主要介绍政策目标的概念和特点,农业政策目标的具体表述和分析;

第四、五、六、七章是农业政策手段分析。本书把农业政策手段分为农业市场及价格政策手段、农业结构政策手段、农业社会政策手段、农业环境政策手段四部分。当然,政策手段的划分并不是固定不变的。这四章是本书的核心部分;

第八章是农业政策的制定,介绍农业政策的决策程序和过程;

第九章是农业政策的执行,介绍农业政策是如何实施的;

第十章是农业政策的评估,介绍农业政策评估的理论基础以及社会成本—效益分析方法。

关键词:

政策 政策要素 政策科学 农业 农业政策

思考题:

1. 政策的含义是什么?政策是如何产生的?
2. 政策的要素有哪些?其逻辑关系如何?
3. 农业的特殊性和重要性是什么?
4. 什么是农业政策?

参考文献:

1. 沈承纲:《政策学》,北京经济学院出版社,1996年版。
2. 杨德祥、柯炳生:《农业政策学》,北京农业大学出版社,1993年版。

3. 徐更生:《美国农业政策》,中国人民大学出版社,1991 年版。

4. 谭向勇、谷树忠:《农业经济学教程》,山西经济出版社,1994 年版。

第二章 农业政策背景分析

第一节 农业政策背景分析的意义和方法

一、农业政策背景分析的含义

农业政策背景分析是指对农业经济发展的各主要方面的现状,形成这种现状的历史演变过程,以及影响农业经济发展的各个主要因素的分析。

农业政策背景分析的目的在于摸清政策所要作用的对象的实际状况,只有了解了现实的情况,才能明白现实存在问题的根源,提出解决问题的目标和方法。许多政策的失误其最终的原因是由于对现实问题没有搞清楚。因此,政府在制定政策之前,对政策背景作科学的、全面的分析是非常必要的。政策背景分析是政策的基础,没有扎实的基础,政策目标和手段就会变成空中楼阁和无源之水。

要搞清农业政策背景,就要进行深入细致的调查研究,因此必