

国家社科基金项目

中国农业

风险保障体系建设研究

王国敏 主编

四川大学出版社

(川) 新登字 014 号

责任编辑：王锦厚

版式设计：汪 萍

封面设计：JONY

责任校对：韩 珍

责任印制：张 凡

中 国 农 业
风险保障体系建设研究

王国敏 主编

四川大学出版社出版发行 (成都市望江路 29 号)

新华书店经销 郫县犀浦印刷厂印刷

850×1168mm 32 开本 11.75 印张 285 千字

1997 年 8 月第一版 1997 年 8 月第一次印刷

印数：001—500 册

ISBN7—5614—1606—7/F·246 定价：18.00 元

目 录

导 论	(1)
第一章 农业保护的理论和客观依据分析	(5)
第一节 农业是国民经济的基础产业	(5)
一、农业的经济效应	(6)
二、农业的生态效应	(16)
三、农业的社会政治效应	(20)
第二节 农业是比较利益低的产业	(27)
一、农业产业的特殊性决定了它的比较利益 低于后起产业	(27)
二、国民经济结构变动中的农业比较利益	(29)
第三节 农业是高风险产业	(33)
一、农业的自然风险	(33)
二、农业的市场风险	(38)
三、农业的政策风险	(41)
四、必须把农业放在“保护产业”的地位上	(43)
第二章 传统计划经济体制下的农业发展模式和救灾方式	
.....	(45)
第一节 计划经济体制下的人民公社发展模式	(46)
一、从土地改革到人民公社	(46)
二、人民公社的基本特征	(50)

三、人民公社的经营方式与分配方式	(54)
四、人民公社的后果及整顿	(56)
第二节 传统计划经济体制下的农村救灾方式	(59)
一、灾荒概况及严重后果	(59)
二、救灾的指导思想及方针政策	(63)
三、救灾的组织领导及救灾措施	(65)
第三节 传统计划经济体制下农业发展模式及救灾方式的困境	(75)
一、计划经济体制下农业发展模式的困境	(75)
二、计划经济体制下救灾方式的局限性	(80)
第三章 市场经济下的农业保护政策	(82)
第一节 农业保护政策的涵义及实施农业保护的经济条件	(82)
一、农业保护政策的涵义	(82)
二、农业保护水平及测算法	(83)
三、实施农业保护的经济条件	(86)
第二节 农业保护目标选择	(90)
一、农业保护的总目标和阶段性目标	(91)
二、农业保护的具体目标	(92)
第三节 农业保护政策措施选择.....	(101)
一、建立价格保护制度.....	(102)
二、建立农产品缓冲储备体系和风险基金制度.....	(106)
三、建立农业政策性贷款制度.....	(111)
四、建立政府对农业投入的稳定增长机制.....	(112)
五、加强对农业资源尤其是耕地资源的保护和管理	(116)

第四章 农业产业化体系	(122)
第一节 农业产业化与农村商品经济的关系	(122)
一、农业产业化的提出及内涵.....	(123)
二、农业产业化体系的建立是市场经济的客观要求	(126)
第二节 农业产业化发展模式和实践经验	(131)
一、公司+农户型.....	(131)
二、专业合作社+农户型.....	(135)
三、专业协会+农户型.....	(136)
四、科技推动型.....	(137)
五、能人带动型.....	(138)
六、群体联动型.....	(138)
第三节 农业产业化的基本特征和实践意义	(139)
一、农业产业化的基本特征.....	(139)
二、农业产业化的实践意义.....	(143)
第四节 推进农业产业化的途径与对策	(147)
一、培育支柱产业是农业产业化的基础.....	(147)
二、选好龙头企业是农业产业化的关键.....	(148)
三、建立商品基地是农业产业化的依托.....	(149)
四、科技进步是农业产业化的先导.....	(149)
五、完善的社会化服务体系是农业产业化的保障.....	(150)
第五章 农业保险制度	(152)
第一节 市场经济下农业保险的性质和特征	(152)
一、农业保险的性质.....	(152)
二、农业保险的特征与功能.....	(153)
第二节 中国农业保险的现状和困境	(155)

一、中国农业保险发展历程与现状·····	(155)
二、农业保险面临的困境及原因·····	(156)
第三节 农业保险的立法原则·····	(160)
一、中国农业保险的可行性分析·····	(160)
二、农业保险立法原则·····	(162)
第四节 建立与市场经济相适应的农业保险制度·····	(163)
一、农业保险发展模式的选择·····	(164)
二、建立以国家财政支持为主的农业保险运行机制 ·····	(167)
三、为农业保险制度的建立与运行提供法律保障·····	(170)
四、提高管理技术水平和职工队伍素质的培训·····	(171)
第五节 建立农地使用权保险制度·····	(171)
一、开展农地使用权保险的背景认识·····	(172)
二、开拓农地使用权保险的设计思路·····	(172)
三、建立农地使用权保险的意义认识·····	(175)
第六章 农产品期货市场·····	(176)
第一节 建立农产品期货市场的客观必然性·····	(176)
一、“期货”的定义·····	(176)
二、期货交易的历史发展·····	(177)
三、中国农产品期货市场建立的客观必然性·····	(180)
第二节 农产品期货市场的运行机制、特点和功能·····	(184)
一、农产品期货交易的运行机制·····	(184)
二、农产品期货市场的功能与特点·····	(189)
第三节 中国农产品期货市场的现状·····	(195)
一、中国期货市场的历史回顾·····	(195)
二、改革开放后中国农产品期货市场的建立·····	(196)
三、中国农产品期货市场的发展趋势·····	(197)

四、中国农产品期货市场呈现的基本特点·····	(199)
五、中国农产品期货市场的基本功能·····	(203)
第四节 建立有中国特色的社会主义农产品期货市场·····	(206)
一、中国农产品期货市场尚存的不足·····	(206)
二、农产品期货市场发育不良的原因·····	(208)
三、建立有中国特色的社会主义农产品期货市场·····	(209)
第七章 农业风险保障体系运行的制度因素	
——土地制度改革、产业政策调整和政府	
职能转变·····	(213)
第一节 农村土地制度改革现状与趋势·····	(213)
一、现行土地制度的利弊认识·····	(214)
二、土地制度改革的基本模式·····	(217)
第二节 农村土地制度改革的认识与实践·····	(222)
一、关于承包土地调整·····	(223)
二、两田制·····	(225)
三、承包租赁制·····	(227)
四、土地股份合作制·····	(229)
第三节 改革调整农村产业政策·····	(231)
一、农村产业政策的作用·····	(231)
二、制订和调整农村产业结构政策·····	(232)
三、改善农村产业组织政策·····	(236)
四、优化农业生产结构·····	(240)
第四节 政府职能的转变·····	(243)
一、政府农业宏观调控中的财政手段·····	(243)
二、政府农业宏观调控中的金融手段·····	(246)
三、政府农业宏观调控中的法律手段·····	(248)
四、政府农业宏观调控中的行政手段·····	(249)

第八章 农业风险保障体系运行的制度因素	
——农村合作经济组织在改革过程中的 建立与创新·····	(250)
第一节 社区合作经济与农民专业合作社·····	(250)
一、社区合作经济组织·····	(251)
二、农村专业合作社与农民专业协会·····	(254)
第二节 农村供销合作社、农村信用合作社与农村合作基金会 ·····	(259)
一、农村供销合作社发展前景浅析·····	(260)
二、农村信用合作社的改革·····	(263)
三、农村合作基金会的普遍建立·····	(266)
第三节 产权改革的第二方面军 ——农村股份合作制·····	(272)
一、股份合作制的兴起·····	(272)
二、农村股份合作制的类型·····	(273)
三、农村股份合作制的特点·····	(275)
四、农村股份合作制的实质·····	(277)
五、农村股份合作制的主要作用·····	(279)
六、农村股份合作制的发展趋势和新变化·····	(279)
第九章 农业风险保障体系运行的生产力因素·····	(281)
第一节 农业科学技术是农业风险保障体系有效运行的动力 ·····	(282)
一、农业科学技术是第一生产力·····	(282)
二、农业科学技术与农业发展·····	(284)
三、中国农业落实“科技是第一生产力”的对策研究 ·····	(288)
第二节 持续农业是农业风险保障体系有效运行的基础	

.....	(295)
一、持续农业的提出和内容.....	(295)
二、持续农业与中国农业的持续发展.....	(301)
三、中国农业进一步持续发展的对策研究.....	(304)
第三节 劳动者素质的提高是农业风险保障体系	
有效运行的保证.....	(308)
一、中国农民素质现状.....	(308)
二、农民素质与农业现代化的关系.....	(311)
三、提高农民素质的基本对策和措施.....	(314)
第十章 农业风险保障的国际经验.....	(321)
第一节 市场经济国家的农业保护政策.....	(321)
一、价格支持政策.....	(322)
二、出口补贴和进口限制政策.....	(323)
三、财税优惠政策.....	(324)
四、农业基本建设投入政策.....	(325)
五、扶持农业科技发展政策.....	(326)
六、运用立法手段保护农业和农民利益.....	(327)
第二节 市场经济国家的农业保险制度.....	(328)
一、农业保险实行低费率高补贴政策.....	(329)
二、建立政策性的农业保险机构.....	(331)
三、建立政府和社会共同联办的农作物保险集团.....	(332)
四、建立农业合作保险组织.....	(333)
五、国家立法实行强制性保险.....	(333)
第三节 市场经济国家的农业社会化服务体系.....	(334)
一、农业社会化服务模式.....	(334)
二、农业社会化服务体系的特点.....	(337)
三、农业社会化服务体系的作用.....	(341)

第四节 美国的农产品期货市场.....	(345)
一、美国农产品期货交易所的发展历程.....	(345)
二、美国农产品期货市场的运行机制.....	(348)
三、美国农产品期货交易概况.....	(351)
四、几点启示.....	(356)
参考文献.....	(360)
后 记.....	(363)

导 论

中国的农村、农业和农民在世界上堪称最广、最大和最众。党和政府对“三农”问题历来是十分关心和重视的，并把它放在战略的高度来对待。党的十一届三中全会后，中国的经济体制改革在广袤的农村中蓬勃兴起，家庭联产承包责任制的实行使中国农村实现了具有开创性意义的伟大变革，它突破了中国长期以来人民公社制度，推动了农业和农村经济进入发展商品经济的新阶段，促进了农业和农村经济结构的调整，赋予了农民的生产自主权，提高了农产品产量，在占世界7%的耕地上解决了占世界上22%人口的温饱问题，创造了举世公认的成就，被称为世界农业发展史上的奇迹！

然而，农业受自身条件和生产特点的制约，它既是国民经济的基础产业又是高风险的弱质产业。作为基础产业，农业不仅具有经济价值，而且具有强烈的生态价值和社会政治价值。但是，过去我们对农业基础产业作用的研究和认识是极其不够的，仅仅局限在它为人类生存和发展提供衣食、原料、资金和物资上，把它看成是为其它产业发展所起的“工具”的作用，而忽视了农业自身的内在价值，忽视了它对国民经济发展的特殊的重要性。于是，当农业出了问题的时候，便大谈农业，大办农业，农业形势有所好转的时候，则淡化农业，农业常常成了被遗忘的角落。

随着改革的深入和国民经济的高速发展，农业的基础作用更加明显，尤其是经济的高速发展对农产品需求量的增加与农产品短缺而形成的矛盾日趋突出，并制约着国民经济持续、快速、健康地发展。尤为重要的是，农业不仅是一个经济范畴，具有经济

价值，而且是一个政治范畴，具有生态价值和社会政治价值。在现代社会中，农业的生态价值和社会政治价值表现得更为明显，它直接关系到人类的生存环境、生活质量、健康水平以及农业生产的可持续性发展，影响到国家的安宁和经济的繁荣。因此，本书从农业的经济效应、生态效应和社会政治效应的新角度重新去深入研究和评价农业的基础地位和作用，这是本书的一大特色。

农业是高风险的弱质产业，农业的风险主要有：自然风险、市场风险和政策风险。农业的自然风险来自于自然界与农业生产相关的灾害性因素，这是因为农业是自然再生产和经济再生产交织在一起的生物性产业，各种自然因素直接进入农业系统的特质循环和能量转换过程，成为影响农业投入产出关系的决定性因素，这就使得农业的运行风险高于国民经济其他产业。农业的市场风险来自于市场供求失衡的价格波动。农业由于是社会效益高而自身效益低的弱质性产业，在市场竞争中往往处于劣势，尤其是在市场机制的作用下，农民根据市场价格的涨落去安排生产，供不应求、价格上涨，农民就扩大生产；供过于求、价格下跌，农民就缩减生产。这样供给与需求、价格与数量反复循环，使农业生产缺乏稳定性，从而导致农产品短缺与过剩、“买难”与“卖难”的交替出现，这不仅给农业生产者和农产品消费者带来诸多风险，甚至会造成社会震荡。农业的政策风险来自于农业和农村经济政策的不稳定性与政策上的某些失误，从而影响农民生产积极性和农业、农村经济的健康发展。

农业既是基础性产业，又是高风险的弱质产业，这就构成了农业保护的理论和实践依据。在计划经济体制下，农产品的生产由国家统一下达计划，销售由国家统一价格直接收购，所以谈不上市场风险即国家对农产品的价格保护问题。而对农业的自然风险，国家则是通过以农村社区集体经济为依托，靠国家救灾资金和物资平调来支撑，这种救灾方式是当时的人民公社体制相适

应，对于动员农民恢复生产进行自救起到了重要的作用。但是，随着社会主义市场经济体制的确立，市场机制的全方位引入，必然要把千家万户分散的农民推进千变万化竞争的大市场，农民不仅要冒自然风险，还要冒市场风险，那么，在市场经济条件下如何保证农业的发展、农民收入的持续增长以及农业作为基础产业地位的巩固和加强？显然，传统的农业管理体制下的农村救灾方式已经不再适应转向市场经济体制风险管理的需要。这就迫切需要建立与社会主义市场经济体制相适应的农业风险保障体系，从制度、政策和法规上对农业实行全方位的保护。

农业风险保障体系的建设是本书的核心内容。农业风险保障体系是一个全方位对农业风险的防御体系。在研究该课题时，我们曾大量阅读和研究了国外的资料，发现了这样一个基本事实，那就是对农业的保护必须依靠政府的力量才能实现。对于国外的经验，我们的态度是既要借鉴和吸取其成功的和有益的一面，又要避免其缺陷；既要把握一般规律，又要注重中国特殊的国情和农情。由此我们认为，与社会主义市场经济体制相适应的农业风险保障体系由四个部分构成：农业保护政策；农业产业化体系；农业保险制度；农产品期货市场。

农业保护政策包括支持价格政策；农产品专储政策；建立农产品风险基金政策；农业信贷优惠政策；政府农业投入增长政策和保护农业资源、促使生态平衡政策等等。农业保护政策主要体现国家对农业的宏观调控和从政府角度对农业和农民的支持与保护。农业产业化的建立主要在于增强农业自身“体质”，它是通过各种组织形式如“公司+农户”，“专业协会+农户”，“合作社+农户”等等，将分散的、规模狭小的农户组织起来，把农业的产、供、销联结成一个多层次、高效率的产业体系，从而提高农业抗御自然灾害和市场风险的能力，克服传统农业的弱质性。农业保险制度是通过社会互助、共济手段建立的一种经济补偿制度，主

要用于降低生产领域的自然风险，减少农民因各种自然灾害造成的损失。农产品期货市场主要是用于对价格风险的防御，它通过其特有的风险转移、套期保值和远期真实价格功能，以分散农民的市场风险。农业风险保障体系的这四个组成部分是相互联系、互相依赖的，它们互动的作用为农业抗御自然和市场风险筑起了一道坚固而有效的保护屏障。

农业风险保障体系要正常、健康地运行，还需要制度因素和生产力因素给予保障。因为农业风险保障体系的建立是以社会化大生产和市场经济为基础的，如果没有有利于农业发展的产业政策，没有农村经济组织的创新，土地制度、财政、税收、金融体制的改革，政府职能的转变，以及依靠科学技术，促进农业经济增长方式的转变和农民素质的提高等。这种风险保障体系是难以正常运转和有效地发挥作用。因此，我们在分析了农业风险保障体系建立的客观条件，设计了风险保障体系的结构和内容后，又着重研究了农业风险保障体系运转的制度因素和生产力因素。同时，我们还对农村土地制度的进步变革，政府职能、宏观调控手段以及农业经济增长方式的转变和农村生产组织形式的创新等提出了新的思路与设想。这就使得本书的体系更加完整，内容更加丰富，结构更加合理。

对农业风险保障体系的研究我们已进行了数年，这一研究对象本身是一个复杂而庞大的课题，有着相当丰富而广泛的内容，由于主、客观条件的限制，我们只是根据自己在长期研究中所接触到的一些理论和实践问题作了初步的探讨。事实上，这一命题本身就是动态的，需要进一步研究的问题还很多，涉及的领域还非常广泛，在这里我们仅仅起了一个抛砖引玉的作用。

王国敏

1997年6月写于金华寒舍

第一章 农业保护的理论和客观依据分析

农业是人类生存和发展不可或缺的产业,是国民经济的基础。这是被长期实践所证明了的一条真理。综观世界各国的经济发展历程,经济的发展都无不与农业的发展密切相关。近半个世纪以来,经济发展的实践更表明,不管是发展中国家,还是发达国家,经济的发展和繁荣都离不开农业经济的进步。农业作为国民经济的基础是适用于一切社会形态、一切国家的一条普遍的客观规律。

第一节 农业是国民经济的基础产业

对“农业是国民经济的基础产业”的探讨,在我国理论界从60年代初就开始了,由于历史的和体制的原因,人们对农业“基础”作用的认识仅仅局限于以下几个方面:①农业是人类社会衣食之源、生存之本;②农业是发展工业和其他事业所需劳动力的主要来源;③农业是工业特别是轻工业所需原料的重要来源;④农业是工业品的重要市场;⑤农业是国家资金积累的重要来源;⑥农业是出口物资的重要来源等等。应当说,这些认识在社会主义市场经济条件下依然是正确的。但是,随着社会经济的不断发展,农业基础作用的性质与农业不同发展阶段相联系是一种动态现象,因而人们对农业“基础”作用的认识就及其不足了,而且越

来越暴露出其认识上的局限性。第一，传统农业基础理论，没有把农业看作是决定和制约其它产业的基础产业，而是把农业作为工业和其他产业的辅助性产业或“垫背”产业看待。于是，当农业出了问题的时候，便大谈农业，大办农业，农业形势有所好转的时候，则淡化农业，农业常常成了被遗忘的角落。几十年来我国农业一直陷于时冷时热的怪圈中周旋，往返不止。第二，传统农业基础理论无法回答在市场经济条件下为什么还要坚持农业基础地位的问题。比如：①在价值规律的作用下，农业投资具有报酬递减趋势，为什么还要坚持农业的基础地位；②在工业化进程中，农业在国民经济中的份额和农产品在外贸出口比重中的份额下降，为什么还要坚持农业的基础地位等等。第三，传统农业基础理论无法回答在我国经济体制改革过程中，农业资源的分散化、零碎化、农产品长期安全谁来保证的问题等等。因而，在新的历史时期，我们有必要对农业在国民经济中的基础地位和产业特性进行重新认识。

发展经济学家迈耶曾指出：“如果在发展的过去几十年里，农业发展具有工具价值，那么未来几十年里，它必须具有本身的内在价值。”农业的内在价值表现为，农业的经济价值、生态价值和社会政治价值。农业作为国民经济的基础产业，就在于农业具有特殊的经济效应、生态效应和社会政治效应。

一、农业的经济效应

农业的经济效应是指市场经济条件下农业在国民经济增长中所起的作用和贡献，其表现在：

1. 农业是国民经济增长的基础和得以运行的载体。

发展经济学家们对发展中国家农业部门在国民经济增长和发展所起的作用的分析说明农业具有提供产品贡献、市场贡献、要

素贡献和外汇贡献四种贡献能力。农业对国民经济的这些贡献，并不因经济体制的变革而发生变化。这是因为，市场经济只能改变社会资源的配置方式，但却不能改变工业与国民经济其他产业和社会其他方面对农业的依存关系，因而，在市场经济条件下农业对国民经济的四个贡献是不可替代的，正因如此，农业的增长或衰退对整个经济的扩张或紧缩都具有强烈的诱导和制动作用。这一论点可以从我国的实践和国际经济发展过程中得到证实。

建国 40 多年来，我国每一次经济形势的恶化都首先是从农业开始的，每次调整的成功也都以农业发展形势的好转为前提，而农业波动又成为工业波动和整个国民经济波动的基础。建国以来，我国国民经济已四次落入“李嘉图陷阱”即因粮食等农产品供给不足引起工业化进程的停滞（1958—1963 年、1969—1975 年、1978—1981 年、1985—1988 年）。农业波动对工业波动的影响不仅明显，而且具有放大效应，从“一五”时期算起，几十年来农业总产值平均波动幅度为 10.2%，而以农副产品为原料的轻工业平均波动幅度达 23.9%，相当于农业平均波幅的 2.9 倍。

从国际经验来看，日内瓦大学著名经济学家保罗·贝罗赫对 40 个发展中国家 1950—1970 年间工农业增长率的比较研究中表明，工农业增长的相关性很强，农业的每次下降或衰退发生以后，紧接着都是制造业的下降。同样，每次农业增长的加快也能引起工业的加速发展，在大多数情况下，农业与制造业的这种变动，在时间上大约相差一年。联合国粮农组织，1992 年对印度的研究也表明，农业增长率每增加 1%，刺激其工业增长率提高 0.5%，国民收入增长率提高 0.7%。各国在农业增长上的差别是决定工业增长差别的重要因素。世界银行研究了 70 年代 56 个国家的经济增长情况，发现一般农业增长率高的国家，其经济增长率也高，而农业增长率低的国家，则经济增长率也低。（见表 1—1）