

国家哲学社会科学“九五”规划重点课题

健全 市场经济条件下的 农业保护体系

易炼红 主编

湖南人民出版社

责任编辑:唐长庚

装帧设计:尹文君

健全市场经济条件下的农业保护体系

易炼红 主编

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路 78 号 邮编:410006)

湖南省新华书店经销 长沙市富洲印刷厂印刷

1998 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:11.625

字数:280000

ISBN7-5438-1850-7

F·297 定价:15.00 元

序

陈吉元

市场经济是一种竞争型经济，就其内在属性而言，是排斥保护的。然而，在市场经济国家和地区，几乎都对农业实施了程度不同、方式有别的保护。究其原因，根本的一点在于农业是一种社会效益和生态效益大、自身经济效益低、受自然条件影响大的高风险、基础性的弱质产业。

在社会主义市场经济条件下，农业无疑不能也不可能完全置身于市场竞争之外，因而农业的发展离不开竞争机制；但农业自身的弱质性又使得保护机制对它具有特别重要的意义。缺乏竞争，农业经济就会失去生机和活力；缺乏保护，农业的发展就会因其固有的弱势而举步维艰。农业发展中的竞争与保护不是互相排斥、非此即彼的关系，而是并存不悖、相辅相成的两种机制。因此，我们既要坚决把农业推向国内外市场，使之在市场竞争中壮大发展；又要考虑农业的弱质条件，对农业实施必要而适度的保护，以维护、加强农业的基础地位与竞争地位。

建国初期，为了推进工业化，以迅速改变经济落后的状况，我国实施了向工业倾斜的政策，农业成为筹集工业化资金的主渠道。几十年来，农业部门向工业部门提供了大量资源，为我国的工业化乃至整个国民经济的发展作出了巨大的贡献。根据我国经

济发展的现实进程，参照国际上协调工农业关系的成功经验，可以断定，我国已进入应对农业实行适度保护的经济发展阶段。同时，在市场经济条件下我国农业发展所面临的种种困难和问题，也要借助于有效的支持和保护措施来解决。正是基于这些因素，党中央、国务院早在几年前就明确提出了要“健全国家对农业的支持和保护体系，并使之制度化，法律化”。这是一个摆在我们面前的亟待从理论上和实践上攻克的重大课题。

在任何一个发展中的国家和地区，在经济发展进程中都要经历一个由农业哺育工业向工业反哺农业的阶段转变，我国也不可能例外。从我国经济发展的现实进程看，已到了逐步实施这一阶段转变的时候。但是，由于现阶段我国农业人口在总人口中还占有相当大的比重，加上国有企业改革迄今尚未有根本性的突破，以及当前经济改革全面推进，建设任务千头万绪，因此，立即在全国实施这一阶段转变，还有许多困难。迄今为止，我国仍基本处于农业哺育工业阶段。据统计，“1996年农村资金通过财政、金融渠道净流出的数额为1482亿元；其中，通过财政渠道净流出940亿元，通过金融渠道流出542亿元。”（《经济绿皮书》，中国社会科学出版社1997年版）这里还未包括通过工农产品价格剪刀差农村资金净流出的数额。从我国的实际出发，当前要在全中国同一时刻全面实施这一战略转变是不现实也是不可能的。而从各地的实际出发，有先有后逐步实现这一战略阶段转变，事实表明是一条可行之路。例如，在沿海经济发达地区和一些大城市郊区，乡镇企业经济实力雄厚，前几年就已开始实行“以工补农”、“以工建农”、“以工带农”，这事实上就是在进行工业反哺农业的阶段转变。今后如何逐步实现由农业哺育工业向工业反哺农业的阶段转变，是一个需要认真研究的课题。

湖南省委党校的年轻教授易炼红多年来致力于农业问题的研究，并在县级政府担任过主管农业的副县长。他既有理论上的扎

实功底，又有丰富的实践经验，这是他这些年来在农业经济研究领域多有建树的重要原因。他和他的合作者们从1994年就开始了对市场经济条件下农业保护问题的思考和研究。他们在作了大量深入的考察和调查的基础上，对这一问题进行了系统的理论分析和探讨，先是写出了一系列高质量的专题论文，然后经过近3年的努力，推出了这部名为《健全市场经济条件下的农业保护体系》的专著。这部专著结构严谨，自成体系，资料翔实，内容全面，理论分析上颇有创建，对策研究上切合实际，具有相当的学术理论价值和实际应用价值。

切实加强市场经济条件下的农业保护，这是一个涉及到许多方面的大课题。我希望这部专著的作者在现有的基础上继续努力，进一步拓宽和深化这一个课题的研究。

目 录

第一章 依据与意义:

健全市场经济条件下的农业保护体系的必要性 …	(1)
一、健全农业保护体系是抗御农业高风险的需要……	(1)
(一) 农业风险的几种主要类型 ……………	(2)
(二) 农业风险的防御与农业保护体系的健全 ……………	(4)
二、健全农业保护体系是弥补农业低收益的需要……	(6)
(一) 农业收益偏低的原因分析 ……………	(7)
(二) 农业收益的提高与农业保护体系的健全 ……………	(9)
三、健全农业保护体系是加强农业基础地位的需要……	(11)
(一) 农业基础地位的表现 ……………	(11)
(二) 农业基础地位的加强与农业保护体系的健全 ……………	(15)
四、健全农业保护体系是改变农业在市场竞争中的不利 地位的需要……………	(16)
(一) 农业在市场竞争中处于不利地位 ……………	(16)
(二) 农业竞争地位的改变与农业保护体系的健全 ……………	(18)

五、健全农业保护体系是消除市场经济的某些不利于 农业发展的功能性障碍的需要·····	(19)
(一) 市场经济的不利于农业发展的功能性障碍 ·····	(19)
(二) 市场经济功能性障碍的消除与农业保护体系的健全 ·····	(21)
第二章 竞争与保护：·····	(25)
市场经济条件下农业发展的两种并行不悖的机制 ·····	(25)
一、农业发展离不开竞争机制·····	(25)
(一) 市场经济的竞争机制同样适用于农业 ·····	(25)
(二) 农业进一步引入竞争机制的现实意义 ·····	(28)
(三) 提高农业竞争力的主要途径 ·····	(32)
二、农业发展也需要保护机制·····	(35)
(一) 保护也是市场经济条件下发展农业的必要手段 ·····	(35)
(二) 农业保护是所有发达的市场经济国家的共同政策 ···	(37)
(三) 农业保护的实质和目标 ·····	(41)
三、正确处理农业发展中竞争与保护的关系·····	(44)
(一) 竞争与保护是相辅相成、互相促进的关系 ·····	(44)
(二) 竞争与保护都需要实行两个根本性转变 ·····	(46)
(三) 根据我国经济社会发展战略的需要，划分竞争和保护 的不同重点 ·····	(48)

- (四) 灵活运用市场与计划两种手段, 进行竞争和保护 … (51)

第三章 现状与问题:

对我国农业保护的透视…………… (53)

一、我国农业保护的现状…………… (53)

- (一) 我国农业保护的水平与结构 …… (53)

- (二) 我国农业保护的主要手段述评 …… (59)

二、农业保护存在的主要问题…………… (66)

- (一) 农业保护水平低 …… (66)

- (二) 农业保护结构不合理 …… (68)

- (三) 农业保护手段不力 …… (72)

- (四) 农业保护体系不完善 …… (74)

三、我国农业保护效果分析…………… (77)

- (一) 农业保护对农业发展的积极作用 …… (77)

- (二) 农业保护水平低下对农业发展的负面影响 …… (79)

- (三) 我国农业保护的若干经验与教训 …… (82)

第四章 结构与要素:

我国农业保护体系的基本框架…………… (87)

一、市场经济条件下农业保护的对象范围…………… (87)

- (一) 农业的地位 …… (87)

- (二) 农民的权力 …… (89)

(三) 农民的利益	(91)
(四) 农业再生产过程	(92)
二、市场经济条件下农业保护的基本功能	(94)
(一) 强化功能	(94)
(二) 启动功能	(95)
(三) 弥补功能	(96)
(四) 调节功能	(97)
三、市场经济条件下我国农业保护的组织机构	(97)
(一) 政府组织机构	(98)
(二) 乡村集体经济组织	(101)
(三) 农民自我组织	(101)
(四) 农村中介组织	(102)
四、市场经济条件下我国农业保护的方式	(104)
(一) 行政保护	(104)
(二) 经济保护	(105)
(三) 法律保护	(106)

第五章 特点与界限:

社会主义市场经济条件下农业保护的定性定量

分析..... (107)

一、社会主义市场经济条件下农业保护的定性分析..... (107)

(一) 我国农业保护的效果指标	(108)
(二) 市场经济条件下农业保护的特性	(113)
二、对我国农业保护的定量分析	(114)
(一) 国家财政对农业的投入指标	(116)
(二) 国家财政对农产品的价格补贴指标	(120)
(三) 农产品贸易保护指标	(122)
(四) 我国农业适度保护水平抉择	(127)
三、我国农业支持与保护政策措施的灰色关联度分析 ..	(130)
(一) 灰色关联度模型的经济理论	(130)
(二) 灰色关联度模型的建立与分析	(131)
(三) 结论与思考	(137)
四、我国农业保护与加入 WTO 后的对策	(140)
(一) 加入 WTO 后我国实施农业保护的环境与条件	(140)
(二) 加入 WTO 后我国主要农产品在国际市场上的竞争力 ...	(143)
(三) 在 WTO 规则下我国农业支持与保护政策措施的选择	(144)
五、我国农业风险实证分析与评价	(146)
(一) 我国农业自然风险的实证分析	(147)
(二) 我国财政对自然灾害的救济	(149)
(三) 我国农业自然风险管理措施	(150)

(四) 我国农业市场风险概况及特征	(152)
(五) 农业市场风险的管理措施	(154)

第六章 机制与模式：

我国实施农业保护的途径选择	(157)
一、农业保护机制的选择与运行	(157)
(一) 农业保护机制的概念与构造	(157)
(二) 农业保护机制的类型与选择	(162)
(三) 农业保护机制的运行	(164)
(四) 农业保护机制的完善	(165)
二、建构政府保护与自我保护相结合的农业保护模式	(168)
(一) 政府保护	(168)
(二) 农业的自我保护	(177)
(三) 政府保护与自我保护的关系与结合方式	(182)

第七章 政策与措施：

农业保护的基本手段	(184)
一、农业保护政策措施的涵义及内容体系	(184)
(一) 农业保护政策措施的基本涵义	(185)
(二) 农业保护政策措施的作用	(189)
(三) 农业保护政策措施的分类	(193)
二、我国农业保护政策措施的回顾与反思	(197)

(一) 改革以前农业保护政策措施的基本内容及其影响 …	(197)
(二) 改革以来农业保护政策措施的演变及效应 ……………	(201)
三、我国农业保护政策措施的健全和完善……………	(207)
(一) 从政策措施运作过程的各个环节上健全和完善我国农业 保护政策 ……………	(207)
(二) 从农业保护的重点内容上健全和完善我国农业保护 政策 ……………	(212)

第八章 立法与执法：

把农业保护落到实处的根本保证……………	(225)
一、市场经济条件下的农业保护离不开法制建设……………	(225)
(一) 农村市场经济的发展迫切要求依法治农 ……………	(226)
(二) 依法治农的根本目的在于用法律保护农业 ……………	(228)
(三) 我国农业的稳定发展更加需要法律保障 ……………	(230)
二、我国农业法制建设的基本成就、主要问题及原因 ……………	(233)
(一) 我国的农业保护已初步走向法制化 ……………	(233)
(二) 当前的法制建设仍不适应农业保护的要求 ……………	(235)
(三) 造成我国农业法制建设滞后的主要原因 ……………	(238)
三、进一步实现我国农业保护法制化的基本思路……………	(241)
(一) 建立、健全农业保护法律体系 ……………	(241)

(二) 保障农业法律法规的贯彻实施 (245)

(三) 切实加强对农业法制建设的领导 (247)

第九章 调控与规范:

农业保护正常运作的必要举措..... (251)

一、市场经济条件下农业调控与规范的依据、内容和
目标..... (251)

(一) 市场经济条件下农业调控与规范的依据 (252)

(二) 市场经济条件下农业调控与规范的内容 (256)

(三) 市场经济条件下农业调控与规范的目标 (259)

二、我国农业调控和规范体系的完善与农业保护的正常
运作..... (262)

(一) 我国农业调控与规范现状分析 (262)

(二) 完善我国农业调控与规范体系, 确保农业保护的正常
运作 (268)

三、加强我国农业调控与规范的基本措施..... (270)

(一) 遵循正确的农业调控与规范原则 (270)

(二) 建设完整统一的市场载体 (271)

(三) 选择适合的调控与规范重点 (273)

(四) 积极推进农业行业管理体制变革 (278)

(五) 建立、完善农业预警系统	(281)
第十章 区域与产业:	
实施农业保护的重点定位	(284)
一、农业保护的重点应定位于粮棉主产区——农业 大省(县)	(285)
(一) 农业大省(县) 承担了重要的农业责任	(285)
(二) 影响农业大省(县) 履行农业责任的几个因素	(290)
二、建立对农业大省(县) 适度倾斜的保护机制	(293)
(一) 建立对农业大省(县) 适度倾斜的农业保护机制的 理论依据	(293)
(二) 建立对农业大省(县) 适度倾斜的保护机制的基本 思路	(296)
第十一章 评介与借鉴:	
国外农业保护的政策与措施	(304)
一、国外农业保护的基本做法与经验	(304)
(一) 政府对农业的政策保护	(305)
(二) 农民的自我保护	(331)
二、国外农业保护政策措施对我国的启示	(335)
(一) 国外财政、金融支农政策措施的启示	(335)
(二) 国外农产品价格保护政策措施的启示	(339)

(三) 国外农业保险政策措施的启示	(342)
(四) 国外农业科技政策措施的启示	(344)
(五) 国外农业生态环境保护政策措施的启示	(345)
(六) 国外农业外贸政策措施的启示	(346)
主要参考文献	(350)
后 记	(355)

第一章

依据与意义：健全市场经济条件下的农业保护体系的必要性

世界上任何事物的产生都不可能是无缘无故的。提出建立、健全市场经济条件下的农业支持和保护体系，同样是有根有据的。农业风险的抗御，需要一个健全的农业保护体系；农业收益的提高，需要一个健全的农业保护体系；农业基础地位的加强，需要一个健全的农业保护体系；农业的市场竞争地位的改变，需要一个健全的农业保护体系；市场经济固有的某些不利于农业发展的功能性障碍的消除，同样也需要一个健全的农业保护体系。

一、健全农业保护体系是抗御农业高风险的需要

农业是典型的风险产业。如何抗御农业风险？这不仅是一个困扰着农业生产经营者的难题，也是各级政府一直在致力于攻克、解决的难题。

(一) 农业风险的几种主要类型

由于农业生产自身具有的特殊性，它不仅要承担自然风险，而且要承担由各种经济的、社会的乃至政策的不确定性因素带来的风险，即市场风险、政策风险等。

自然风险来自自然界与农业生产相关的灾害性因素。农业是人类直接利用太阳能、生物、土壤、气候等自然力作用的一种生产活动，是自然再生产与经济再生产相互交织的产业，寄托于大自然，受控于大自然。由于农业是以有生命的生物为经营对象，产品的易毁性强，加之农业中的种植业有广袤的空间分布性，生产周期长，受自然环境和自然条件制约大，自然界的各种灾害，如暴风雨、冰雹、干旱、洪涝、病虫害等都会给农业生产造成损害，轻则减产减收，重则劳而无获，从而形成农业生产的自然风险。

我国是一个自然灾害频繁的农业大国，农业生产受自然灾害影响十分突出：一是农业受灾面积和成灾面积比较大。从 1978 年到 1994 年的统计数据来看，我国农业受灾面积最高年份达 5504 万公顷（1994 年），最低年份也有 3189 万公顷（1984 年）；农业成灾面积大约在 2300 万公顷左右。而且，随着气候条件不断恶化和农业基础设施的日趋老化，我国农业成灾面积占播种面积比重呈上升趋势，80 年代成灾面积占播种面积平均比重为 15%，90 年代头 5 年比重提高到 17%，且呈继续提高之趋势。二是农业抵御自然灾害的能力低。受灾后能否成灾是衡量农业抵御自然灾害能力的重要标志。我国农业成灾面积占受灾面积的比重通常年份都超过 40%，1978 年到 1994 年成灾面积占受灾面积的平均比重达 49.3%，比一般发达国家高 10~20 个百分点。三是自然灾害给农业生产造成的损失严重。自然灾害每年都给农业生产、农民生活带来重大影响，据统计估算，自然灾害给农业生产造成的损失，1978 年为 162 亿元，1994 年增至 1944 亿元，16