



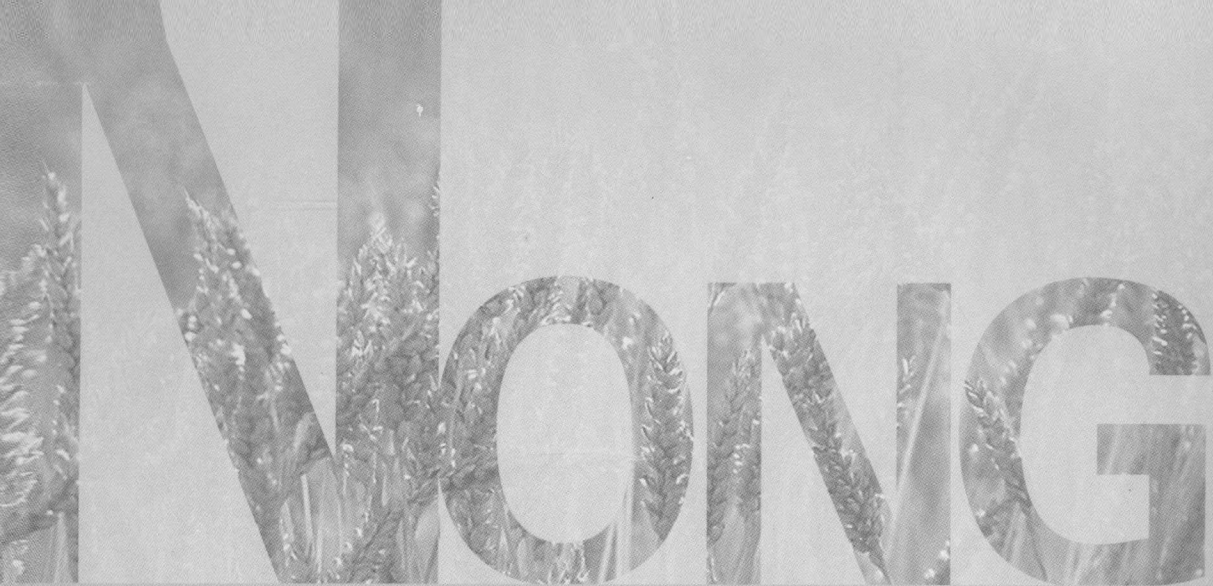
农业政策原理

(第三版)

NONGYEZHENGCEYUANLI

谭向勇 肖海峰 李秉龙 编著

山西出版传媒集团
山西经济出版社



NONGYEZHENGCEYUANLI

农业政策原理

(第三版)

谭向勇 肖海峰 李秉龙 编著

山西出版传媒集团
山西经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策原理 / 谭向勇, 肖海峰, 李秉龙编著. —3 版.
—太原: 山西经济出版社, 2012. 9
ISBN 978 - 7 - 80767 - 569 - 3

I. ①农… II. ①谭…②肖…③李… III. ①农业政策 - 研究 - 中国 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 195408 号

农业政策原理

编 著: 谭向勇 肖海峰 李秉龙

出 版 人: 赵建廷

责任编辑: 李慧平

助理编辑: 姚 岚

装帧设计: 陈 婷

出 版 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

社 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351 - 4922133 (发行中心)

0351 - 4922085 (综合办)

E - mail: sxjfx@163.com

jingjshb@sxskcb.com

网 址: www.sxjjcb.com

经 销 者: 山西出版传媒集团·山西新华书店集团有限公司

承 印 者: 山西出版传媒集团·山西新华印业有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 15.75

字 数: 258 千字

印 数: 1 - 3 000 册

版 次: 2012 年 9 月 第 1 版

印 次: 2012 年 9 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80767 - 569 - 3

定 价: 38.00 元

第三版序言

获知《农业政策原理》(第三版)将要出版,我非常高兴。这既说明了该书得到了读者的认可和欢迎,也说明了该书作者具有与时俱进、严谨求精的态度。

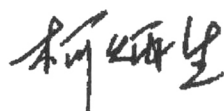
自2004年年初《农业政策原理》(第二版)出版以来,我国农业政策又发生了许多重大变化。国家对“三农”问题的重视程度,是前所未有的。从2004年开始,党中央和国务院连续9年颁发的一号文件,均聚焦“三农”问题,出台了一系列具有历史意义的重大措施。在农业政策方面,取消了有2600年历史的农业税,引入并不断加强了粮食直接补贴政策、良种补贴政策、农机购置补贴政策、农资综合直接补贴政策等各种农业补贴措施,实行了粮食最低收购价格政策等。在农村政策方面,普遍建立了新型农村合作医疗制度和农村最低生活保障制度,实行了新型农村社会养老保险制度等。与此同时,农业和农村经济结构也继续发生深刻的变化,土地和水资源约束日益突出,农村人口外流规模日益扩大,农业劳力老龄化程度日益明显,生产成本尤其是劳动力成本大幅度增加,农业机械化进程加快等。在这样的背景下,对《农业政策原理》(第二版)进行修订,对2004年以来出台的重大政策措施进行系统的分析和总结,就是非常必要和十分重要的了。

农业政策原理是不变的,但同一农业政策在执行层面上却是可以变化的。例如,同样是直接补贴政策,具体的补贴方式在不同国家可能不同,在同一个国家的不同发展阶段可能不同,甚至在同一个国家的不同地区也可能不同。这就要求我们在关注农业政策原理的同时,也要关注农业政策措施的具体操作方式。《农业政策原理》在这方面进行了有益

的探索,第三版与前两版相比,有了更为明显的改进。此外,也对数据进行了全面的更新。

农业、农村和农民问题,事关全局;农业政策对促进农业发展、农村繁荣和农民福利,至关重要。希望《农业政策原理》(第三版)的出版,为读者准确理解农业政策问题的基本原理,分析我国的农业政策实践,推进农业政策的深化改革,提供更多的启发和帮助。

中国农业大学校长

A handwritten signature in black ink, appearing to read '柯炳生' (Ke Bingsheng), the name of the Vice-Chancellor of China University of Agriculture.

2012 年 7 月

再版序言

欣闻《农业政策原理》再版。这说明,本书受到了读者的欢迎;这说明,农业政策原理是有用的。

农业政策是处在不断的变化之中的。本书1997年初版以来,我国的农业政策背景情况发生了许多重要的变化。例如,农业发展进入了新阶段,农产品过剩问题和市场制约变得明显;我国加入了世贸组织,与国际市场的联系更加密切;“三农”问题获得举国上下前所未有的关注;等等。这些政策背景的变化,引起了政策目标的调整。例如,促进农业生产的目标在原来的“高产、优质、高效”的基础上,又添加了“安全、生态”的内容。对农产品的卫生质量安全、农业生态和农村环境保护的重视,就是农业政策目标调整的表现。本书再版,自然要适应这些变化,进行了一些充实、完善和提高。

然而,原理是不变的。例如,农业政策目标是由客观政策背景和主观价值判断所决定的。近年来增加农民收入成为我国农业政策的首要目标,客观背景是因为城乡收入的差别日益扩大,而社会主义的价值观和民主社会的理念都不能容忍过大的收入差别。再如,不同的政策目标之间是可能存在矛盾关系的。增产的目标和食品卫生安全的目标与环境生态保护目标之间,就是如此。

最有用的原理可能是最简单的原理。任何一种政策措施都是为某一政策目标服务的;如果措施不能有效地实现这一目标,该措施就要调整、修正或者取消。在现实的农业政策的讨论中和执行中,这一简单的和基本的原理常常被忘记、被忽视。

农业政策研究需要尊重客观规律。农业政策研究中,需要感性和感情的基础,但是更需要理性的思考。科学决策要求理性思考。农业政策原理提供农业政策理性思考的框架。愿《农业政策原理》的再版为此做出贡献。

柯炳生

2003年12月23日

原版序言

农业政策是一门科学。农业政策是一门实践应用性很强的农业经济科学。

在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得的地位。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系下,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的。

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。我国农业政策科学方面的研究和应用,也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,所以自己就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,要重新修编出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,我非常地高兴地看到,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,才能对有关的农业政策的实际作用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。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和后果。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。

同样的,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大卡以上;农产品过剩问题突出等。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,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。相应的,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,农业生产规模大的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。

进一步地,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是非常不同的。例如,在“三级所有,队为基础”的高度集中的计划经济体制下,中央制定的粮食种植面积计划,能够得到较好实现。当时毫无民主可言的命令机制加上高度集中的集体经营体制能够保证面积控制政策的落实。而在今天的市场经济体制下,那种仍然想通过行政命令控制农民粮食、棉花或者别的什么作物的种植面积的政策建议,不论是想控制面积的上限还是下限,都是不切实际的一厢情愿,结果只能是自欺欺人。

在国内经济体制向市场经济体制转变、国际经济体制日益趋于一体化的大变革时代,农业政策学的研究对象——政策背景、目标和措施体系,也都处在高度的动态之中。这种研究对象形态的高度动态变化,对农业政策研究与教学人员提出了很高的要求。这是农业政策学的研究难度所在,也是其魅力所在。我希望并相信,读者通过对本书的学习,对农业政策学的一些主要原理获得较好的了解,并学会运用这些原理来解译纷杂的现实农业政策问题。我也希望并相信,本书的编者们会在农业政策学的教学和研究实践中,不断地借鉴和探索,在本教材的基础上,不断地进行补充、加强、完善和提高,不断地带头推动农业政策学这门学科在我国的发展。

杨经生

1997年10月1日

目 录

第三版序言	(1)
再版序言	(3)
原版序言	(4)
第一章 导言	(1)
第一节 政策及政策科学	(1)
一、政策	(1)
二、政策科学	(3)
第二节 农业与农业政策	(4)
一、农业的概念、地位及作用	(4)
二、农业政策及其重要性	(5)
第三节 本书的框架结构	(6)
第二章 农业政策背景分析	(7)
第一节 农业政策背景分析的意义和方法	(7)
一、农业政策背景分析的含义	(7)
二、农业政策背景分析的方法	(7)
三、农业政策背景分析的程序	(11)
第二节 农业政策背景分析的内容	(11)
一、农业综合状况分析	(12)
二、农业资源存量分析	(12)
三、农业生产结构分析	(13)
四、农业生产率分析	(13)
五、农民收入及消费状况分析	(13)
六、农产品市场分析	(13)

七、政府现行政策分析	(14)
第三节 中国农业政策背景分析	(14)
一、中国农业发展的历史阶段	(14)
二、中国社会主义农业经济发展的几个时期	(14)
三、中国农业发展的基本状况	(22)
四、21 世纪初期中国农业发展的基本趋势	(30)
 第三章 农业政策目标分析	(33)
第一节 农业政策目标的含义与特征	(33)
一、农业政策目标的含义	(33)
二、农业政策目标与价值判断	(33)
三、农业政策目标的基本特征	(35)
第二节 农业政策目标确定的理论依据	(40)
一、农业的外部性	(40)
二、农业的公共产品性	(41)
三、农业的弱质性	(42)
四、农业的不稳定性	(42)
五、经济发展的阶段性	(43)
第三节 农业政策目标的确定	(45)
一、保护农业,提高农民收入	(45)
二、提高农业生产率,满足社会对农产品品质与量的需求	(45)
三、培育农业市场机制,稳定农产品市场	(46)
四、保护农业资源,改善生态环境	(47)
 第四章 农产品市场与价格政策	(49)
第一节 农产品市场与价格政策的目标及分类	(49)
一、农产品市场与价格政策的重要性	(49)
二、农产品市场与价格政策的目标	(50)
三、农产品市场与价格政策的分类	(50)
第二节 国内价格政策	(51)
一、限价政策	(51)
二、支持价格政策	(53)

三、稳定价格政策	(54)
四、限量政策	(56)
五、补贴政策	(59)
六、我国新出台的几项农业政策措施	(63)
第三节 对外贸易政策	(73)
一、进口关税	(73)
二、进口限额	(77)
三、技术与管理方面的限制措施	(79)
四、出口补贴	(80)
五、出口关税	(80)
第四节 市场结构政策	(81)
一、市场管制措施	(81)
二、发展农业合作	(82)
三、提高市场透明度措施	(82)
四、改善市场基础设施	(85)
 第五章 农业结构政策	(86)
第一节 农业区域结构政策	(86)
一、区域的概念及区域经济理论	(86)
二、中国的农业区域划分	(90)
三、农业区域结构政策目标	(94)
四、农业区域结构政策措施	(95)
五、我国的农业区域结构政策	(96)
第二节 农业部门结构政策	(99)
一、农业部门结构的概念	(99)
二、农业部门结构政策的目标	(101)
三、农业部门结构政策措施	(102)
四、我国的农业部门结构政策	(103)
第三节 农业经营规模结构政策	(106)
一、农业经营规模结构的概念	(106)
二、农业经营规模结构政策的目标	(107)
三、农业经营规模结构政策措施	(107)

四、我国的农业经营规模结构政策	(108)
第六章 农村社会政策	(112)
第一节 农村人口政策	(112)
一、人口政策的概念与目标	(112)
二、人口政策措施体系	(115)
三、我国农村人口政策	(119)
第二节 农村劳动力就业政策	(125)
一、农村劳动力就业政策的目标	(125)
二、农村劳动力转移的一般理论	(126)
三、我国农村劳动力转移政策的演变过程	(129)
四、提高我国农村劳动力就业水平的政策途径	(132)
第三节 农村社会保障政策	(135)
一、农村社会保障政策的含义与目标	(135)
二、农村社会保障政策体系	(136)
三、我国农村社会保障政策的变迁	(138)
四、我国农村社会保障制度建设的目标与完善对策	(147)
第七章 农业环境政策	(150)
第一节 环境危机	(150)
一、全球的环境危机	(150)
二、我国的环境危机	(156)
第二节 农业环境政策目标	(160)
一、农业环境政策的总目标	(160)
二、我国农业环境政策的目标	(162)
第三节 农业环境政策措施	(163)
一、农业环境污染防治政策	(163)
二、农业自然资源保护政策	(166)
第八章 农业政策的制定	(171)
第一节 农业政策的主体与客体	(171)
一、农业政策的主体	(171)

二、农业政策的客体	(174)
第二节 农业政策制定的环境	(181)
一、社会政治环境	(181)
二、社会经济环境	(183)
三、国际政治经济环境	(185)
第三节 农业政策方案的设计与论证	(186)
一、农业政策措施的寻找	(187)
二、农业政策方案设计的基本思路	(188)
三、农业政策方案的比较、论证	(191)
四、农业政策方案的选择	(192)
第四节 农业政策的法制化与法律化	(194)
一、农业政策法制化与法律化的含义与意义	(194)
二、农业政策与法律的关系	(195)
三、农业政策法律化的条件	(197)
 第九章 农业政策的执行	(199)
第一节 农业政策执行的含义、特点与意义	(199)
一、农业政策执行的含义	(199)
二、农业政策执行的特点	(199)
三、农业政策执行的意义	(201)
第二节 农业政策执行的制约因素	(202)
一、农业政策方案自身的质量	(202)
二、执行农业政策所需要的资源	(203)
三、农业政策的执行机构与人员	(205)
四、农业政策的对象	(207)
第三节 农业政策的具体执行	(208)
一、农业政策的宣传理解	(208)
二、农业政策的实验	(209)
三、农业政策执行的组织落实和物质准备	(211)
四、农业政策执行中的协调	(212)
五、农业政策执行的监督	(213)

第十章 农业政策评估	(216)
第一节 农业政策评估的作用、主体及困难	(216)
一、农业政策评估的作用	(216)
二、农业政策评估的主体	(218)
三、农业政策评估的困难	(219)
第二节 农业政策评估的理论基础与基本标准	(221)
一、农业政策评估的理论基础——福利经济学	(221)
二、农业政策评估的基本标准	(223)
第三节 农业政策评估的方法	(224)
一、前后对比分析法	(224)
二、成本—效益分析方法	(227)
三、农户问卷调查评估法	(229)
参考文献	(231)
原版后记	(236)
再版后记	(237)
第三版后记	(238)

第一章 导言

本章主要介绍政策、农业政策的基本概念,分析农业的地位及作用,并说明本书的基本框架结构。

第一节 政策及政策科学

一、政策

政策是政府行为,是政府凭借其权力,为了实现一定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,市场经济自发调节的神话被打破,严重的资本主义经济危机困扰了世界经济的发展。

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了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。但由于在理论和实践上过分极端化,政府过多地甚至全部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上的问题(相对于自由放任资本主义市场经济的问题),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对坚持马克思主义历史唯物主义观点,都进行了程度不同的政府行为改革。基本趋势和内容是减少政府对社会经济的干预,调整所有制结构,引进资本主义市场经济体制的一些成功做法。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 ~ 1946)的经济思想(见《就业、利息和货币通论》, 1936 年版)为变革提供了理论上的指导, 其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, 资本主义各国也不同程度地吸收了社会主义国家的一些成功经验, 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世界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 表示出来。由图可以看出, 不要政府的行为或过分强调政府行为的极端做法都是不妥当的(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, 它的主要任务是要保证社会经济在市场经济条件下充分合理的竞争, 弥补市场经济的不足, 调节企业和居民个人的微观利益服从社会和国家发展的宏观利益, 促进社会经济向着有利于全社会福利最大化的方向发展。

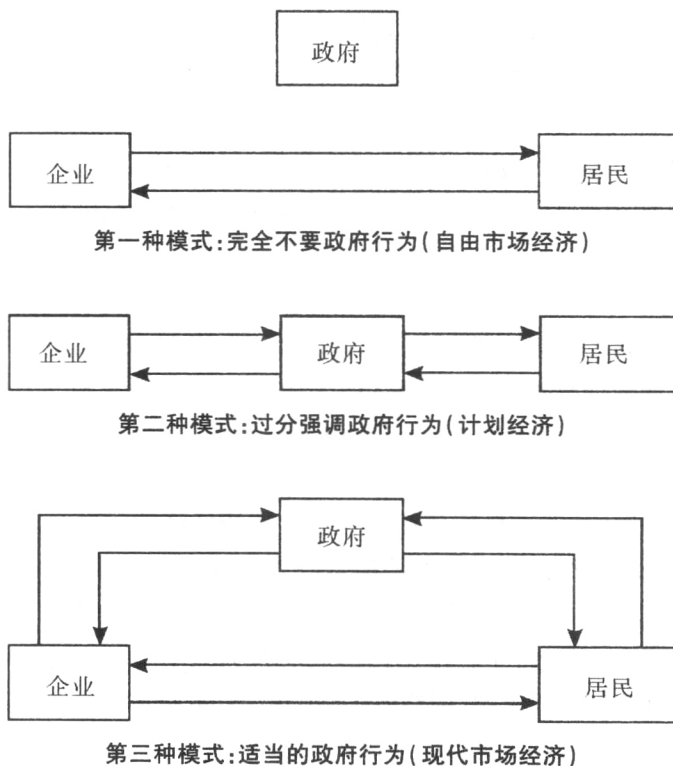


图 1.1 政府在社会经济运行中的地位和作用