中国农业政策前沿问题研究

章摇政摇编著

中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

需要全本请访问 www.ertongbook.com

序摇言

中国农业在经历了 圆豫年的不断探索和创新之后，现在已进入到一个新的发展阶段，下一步改革政策的走势，不仅会对农业和农村经济增长，甚至对整个国民经济的发展和社会稳定都将产生深远的影响。由于中国农业在国民经济中的特殊重要地位，再加上中国农业问题自身的复杂性和艰巨性的特点，决定了农业政策研究具有不同于一般经济理论研究的一些特殊要求，它需要有对农业实践的大量切身体验和对农民利益群体属性的深刻理解，同时需要有对农业政策目标的高度把握和对未来农村经济社会发展方向敏锐的判断、分析能力。所以，农业政策研究相对于一般经济问题研究难度较大，而要对未来农业政策的走势作出准确估计则更加困难。

章政同志的新著《中国农业政策前沿问题研究》是作者长期在国内外重要政策研究机构和学术单位从事农业政策研究基础上形成的一部力作，该书的出版弥补了我国农业政策问题系统研究和超前研究不足的缺憾，对下一步制定和研究我国农业政策体系有着重要的参考价值。

本书对中国农业政策及其未来方向的把握，无论在理论和实践上都达到了相当高的水平，读后有令人豁然开朗的感觉。这集中体现在作者对改革开放以来中国农业政策展开过程的理解和深邃目光，作者用“结构政策”和“综合政策”八个字高度概括了中国农业政策发展的两大阶段，在全面分析、评价各阶段的特征和政策目标的基础上，从“综合政策”的内涵中引伸出解决当前农业、农民、农村问题的基本结论，为“三农”问题的解决开出了一付治本除根的良方。

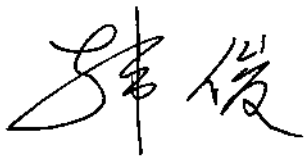
书中对许多农业政策关键问题的分析和考查，体现了作者对中国农业政策的最新研究成果，是本书又一个值得关注的地方。其中作者通过对“食物安全政策”、“土地产权制度”、“农业支持政策”、“现代农业制度”的深入研究，提出了“食物安全概念”“土地委托代理机制”“农业支持政策体系”“现代农业三大制度”等重要政策建议，这些结论不仅具有一定的前瞻性，同时具有较强的现实可操作性，值得我们认真研究和重视。

另外，从实际出发、实事求是，以调研事实和结论为依据，用事实讲话是全书风格上的一大特色。正如作者所言，本书各个章节的内容是从作者近年来承担国内外各项重大科研项目的报告中整理出来的，这就增加了本书的实证性、资料性和可读性。比如作者对“特色农业发展政策”和“进口农产品贸易政策”的分析，主要针对大量实际问题作了深入、细致的调查，澄清了许多基本事实，尽管没有费更多笔墨进行政策分析，但却起到了很好的政策提示和警钟的作用。

《中国农业政策前沿问题研究》一书出版，将有利于广大读者

更好地理解和认识中国农业政策发展的特点和趋势，有助于中国农业政策体系的建立和完善。提出问题是解决问题的良好开端，相信本书的出版将会对中国“三农”问题的根本解决产生积极的作用。

国务院农村发展研究中心农村部部长



圆园园缘年 圆月 员愿日

史最高记录，达到 缘愿员亿吨，农村居民人均纯收入突破 圆园园园元大关，达到 圆园园员元，农业结构政策取得了阶段性的成功。第三阶段从 员怨怨怨年至今，这一时期的一个重要特征是，“三农”问题开始引起全社会的关注，特别是进入 圆员世纪以后，农民和农村发展问题成为农村政策的核心，圆园园源年 员月中央关于增加农民收入的一号文件的公布，标志着中国已进入农业综合政策的新阶段。

从统计数据看，圆园园缘年我国国内生产总值（郧阅孕）的增长率为怨援愿豫，其中来自农业和农村的增长为 猿援愿豫，占全国 郧阅孕增长的源园援猿豫。也就是说，农村经济社会发展状况的好坏，不仅会影响国内市场的有效需求，甚至会对国民经济的总体发展产生直接的制约作用。国家统计局的最新资料显示：圆园园源年中国人均 郧阅孕已跨入 员园园园美元的门槛，这意味着中国经济将进入国际经验表明的经济加速增长与社会诸矛盾可能激化的发展关键时期，“三农”问题作为这一时期最敏感的问题之一，其处理得好坏，对于农村经济乃至整个社会的稳定都将产生深远的影响。

中国农业改革政策实施 圆园年来，尽管已在增加农产品产量和解决农村人口绝对贫困方面取得了举世公认的成就，但毋庸讳言，由于迄今为止的农业改革多数停留在结构政策的阶段，对于“三农”问题的根源，比如农民权益保护，农村土地制度和农村社会保障等问题一直没有根本性的触动，“三农”痼疾长期存在，进而使“三农”问题发展成为制约我国现代化建设最大的“瓶颈”约束，这也是近年单一的结构政策在推动农业发展时捉襟见肘，难以奏效的原因所在。

二、运用农业综合政策，科学地解决“三农”问题

[illegible]年[illegible]月中央和国务院发布了《关于促进增加农民收入的若干政策建议》的一号文件，这个文件与[illegible]年前中央关于农业问题的五个一号文件相比，一个最大的不同是，[illegible]~[illegible]年的五个一号文件的政策目标是从长期的计划经济体制下解放农业生产力，扭转农产品供给严重不足的局面，即前者是以增加农产品产量为目的，后者是以增加农民收入为目的。从“增加产量”到“增加收入”，仅两个字的差别，但其中蕴含着的是一个质的飞跃，预示着中国农业的施政方针和政策方向的重大转变。如果我们对这一变化没有足够的认识和理解，依旧沿袭过去农业结构政策的作法，不仅无法推动农村经济社会的全面发展，将农业改革引向深入，反而会因为政策边际效用递减而坐失改革的良机，使前一阶段改革取得的成果因“三农”矛盾不断激化引发的新问题所吞噬，最终酿成历史性的错误。

要实现从农业结构政策向农业综合政策的转变，关键是要突破原有的改革模式和传统思维的束缚，用新的农业观、农民观、农村观来看待中国农村社会经济的发展。为了认清下一阶段农业综合政策的施政重点和施政方向，首先应该在以下三方面进行思维模式的调整和转换。

一是改变过去那种凭借单一的结构政策推动农业生产增长的作法，树立依靠现代农业制度，保持农业稳定、持续发展的新的农业发展观。

长期以来，中国农业发展的最大障碍不是农业生产力无用武

之地，也不是农业市场不开放，而是农村体制改革滞后和制度的缺失。比如家庭联产承包责任制之后，由于土地产权制度的缺失，引起了农民土地投入的长期不足，进而使得农业经营根基不稳；农业产业结构调整由于没有公共支付制度的保障，引起了种田大户比较利益低下，诱发了我国粮食安全的重大隐患；农业家庭经营在缺乏各类合作经济组织统一协调、保障的前提下，中国农业至今无法摆脱“九亿农民搞饭吃”的局面，使得再好的农业政策一旦付诸实施，便等于泥牛入海，陷入只有目标没有对象的尴尬境地，政策效果大打折扣；农村城市化政策在没有城乡统一的社会保障制度的前提下，只能造成失地农民大量增加，使本已触目惊心的收入分配差距还在不断扩大……。所以，在中国农业发展进入新阶段的今天，从农业发展的连续性、广泛性、纵深性要求出发，尽快建立一套完整的现代农业制度体系，用农业经营制度、农业组织制度、农业支持制度、农业市场制度确保农业的长期、稳定发展，是农业综合政策的当务之急。

二是改变过去把农民问题等同于简单的对剩余劳动力的转移、安置，树立把农民作为社会劳动者的一个重要组成部份，给予公正、平等的国民待遇，保障农民合法权益不受侵犯的新的农民观。

在我国，农民作为一个弱势群体，这个群体一直缺乏独立的参政、议政权力，过去的改革政策多数是一个自上而下的“施舍”过程，在农民利益缺乏制度保障的背景下，侵犯农民经济利益和政治权力的现象时有发生，其中最为典型的是围绕农村集体所有土地使用权流转（征地）过程中，农民利益被粗暴侵占和损害的问题。

据有关部门统计，从 [illegible] 年到 [illegible] 年全国非农建设占用耕地 [illegible] 万亩，其中 [illegible] 是征地，仅 [illegible] 至 [illegible] 年全国招标拍卖出让的国有征用土地使用权价值就高达 [illegible] 亿元，到 [illegible] 年估计征地拍卖总价值大约在 [illegible] 万亿元以上。但按照现行《土地管理办法》，对失地农民补偿计算标准为征地前三年平均农业产值的 [illegible] 倍，照此计算一个被征地农民平均能得到补偿大约为 [illegible] 元，不仅如此，这个补偿费中还要被村集体留下 [illegible]，被乡以及乡以上政府以各种名目拿走一大部份，最后落到农民手中的仅有 [illegible]。现在失地农民中有很大一部份沦为“种田无地，就业无岗，低保无份”的三无人员，农民的生存权受到极大的损害，这种现象如果任其发展，必将造成大量盲流和流动人口，影响社会生活的正常秩序，后果十分严重。因此，将经济发展的利益归还给农民，以保障农民的生存权和基本生活安全为核心，建立一套农民利益保障机制是下一阶段农业综合政策的重要任务。

三是改变过去那种把农村视为单一的农业生产单位的狭义政策偏见，树立农村是一个涉及政治、经济、文化、科技、教育、卫生、社会保障和人民生活等多方面综合系统的新农村发展观。

[illegible] 年，中央提出了“城乡社会经济统筹协调发展”的政策目标，要实现这一目标，关键是要加快城乡社会经济的交融，实现农村人口城市化。所谓农村人口城市化，包括两层含意：一是从人口的角度看，一方面是居住在城市人口的增加，另一方面是乡村人口的就地城市化；二是从城市化的空间结构上看，一方面是原有城市规模的不断扩大，另一方面是享有城市生活方式的农村人口的增加。在中国目前的社会经济条件下，以上两方面内容中的后者均

具有更大的理论和实践意义。如果我们一味追求城市功能的扩张和规模膨胀，势必造成大量重复建设和资源的浪费，这既不符合我国国情，也不利于城乡协调发展目标的实现。因此，提高农村社会的综合服务功能，促进农村地区自身向城市的演变和靠拢，使更多的农民享受现代城市的生活方式是下一阶段农业综合政策的长期目标。

综上所述，“三农”问题是中国农村社会经济发展到一定阶段暴露出的制度性问题，是中国社会经济运行中各种深层次矛盾的反映，解决“三农”问题不能只看农民收入短期的增长，也不能只看一些应急措施的效果，关键要看各种深层矛盾和制约因素解决的状况及长期作用，因此，实现农业结构政策向综合政策的转变，运用农业综合政策，全面、系统、科学地解决“三农”问题，不仅是中国农业发展的必然趋势，也是中国宏观经济体制改革的客观要求。

三、本书的构成及要点

基于以上对中国农业政策展开过程及主要特征的分析，为了解决“三农”问题提供新的分析视角和现实依据，本书从八个方面对农业综合政策的相关问题作了深入的分析和考察，各章的具体内容如下：

第一章“食物安全保障机制研究”，是作者承担的[illegible]年国家社会科学基金项目“中国食物安全制度与政策研究”课题报告的一部份，本章提出了中国食物安全的概念和分析框架，对食物安全政策中价格机制的作用，政府管制的内容，土地开发利用的原则等进行了探索性的研究。

第二章“农村土地产权制度研究”，是作者主持的北京大学国家经济学人才培养基地章政小组 [illegible]年社会调研课题报告的一部份，本章通过对北京市郊区郑各庄村土地利用制度创新实践的调查分析，提出了农民集体建设用地使用权流转过程中委托、代理机制的新理念。

第三章“农业支持与保护政策研究”，是根据作者承担的世界银行、财政部 [illegible]年“经济法援助项目”重点研究课题报告整理而来，本章通过对中国农业支持政策现状分析和对美国、欧盟、日本等发达国家农业支持政策的比较研究，提出了在 [illegible]的框架下中国实施农业补贴，贫困地区援助和农业灾害救助的政策建议。

第四章“特色农业发展政策研究”，是作者承担的 [illegible]年度 [illegible]的助研究项目“中国蔬菜出口产业国际竞争力分析”课题报告的一部份，本章以上海市为例，通过对上海市郊区蔬菜出口产业的实证分析，明确了我国出口蔬菜生产的市场结构、出口模式、安全标准，提出了未来特色农业发展的商品化、标准化、集约化和国际化的政策方向。

第五章“现代农业制度国际比较研究”，是根据作者在日本农林中央银行综合研究所工作期间的工作论文“[illegible]世纪中国农业发展道路思考”整理而成，本章通过对中日农业现代化道路的比较研究，提出了加快农业现代制度建设的重点，即农业经营模式，组织模式和市场模式的创新内容和政策建议。

第六章“进口农产品贸易制度研究”，是作者承担的 [illegible]年 [illegible]国别重点研究“入世后中国进口农产品贸易制度实证研究”课题报告的一部份，本章通过对中国入世后，传统贸易手段的作用

需要全本请访问 www.ertongbook.com

研究（第七章），农村城市化发展战略研究等部分（第八章），是针对未来农业综合政策的一些思考和建议，因而具有一定的政策建言的特点。

当然，由于“三农”问题的复杂性和艰巨性，再加上中国还处于二元经济结构的阶段，特别是作为这一时期农业综合政策的一些重要内容，如农业户籍制度、农村财政制度、农村社会保障制度、农民教育制度等尚有待进一步研究，这些不足，再加上作者本人的能力和视野的局限，书中的一些观点和结论中错误之处在所难免。这里希望能抛砖引玉，引起社会广大读者对中国农业政策及未来方向的思考，并诚恳地期待各位同仁和有识之士的批评和赐教。

[illegible]年诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·诺思曾说过：“只有走不寻常的路，才能创造新的未来”。中国农业改革一开始走的就是一条不同寻常的路，坚信在中国政府及各级主管部门的正确指导和九亿中国农民的辛勤努力下，一定能创造出中国农业新的辉煌未来！

作者

[illegible]年春节于北京西二旗智学苑

云糟糟糟糟糟

阿孔糟糟糟糟糟

需要全本请访问 www.ertongbook.com