

中国农业政策转变研究

孙甜甜 (枣庄学院经济与管理学院, 山东枣庄 277100)

摘要 改革开放 30 多年以来,我国农业和农村经济的迅速发展,取得了举世瞩目的成绩。但是,近年来,随着世界经济危机、欧债危机的爆发,我国农业经济中的各种发展问题不断暴露出来,特别是产业之间的结构性矛盾比较突出。究其原因,主要是当前我国农业政策的调整速度远远落后于农业发展速度。因此,调整农业政策是促进农业发展的基本要求。该研究追溯了新中国成立以来我国农业政策转变的阶段及原因,并从农产品进出口政策、农产品价格政策、农业金融政策、一般服务政策、直接支付政策、农产品市场准入政策、农业结构政策等 7 个方面分析了今后我国农业政策调整的重点。提出了处理好农业政策同市场机制之间、农业政策与农业法律法规之间的关系,保持新中国成立后农业政策目标的相对稳定性,努力提高农业政策手段的科学性,促进农业政策与国际贸易规则的协调发展等政策建议,这对于促进我国农业经济发展健康、稳定、持续发展十分重要。

关键词 农业政策;农村经济;农业结构;调整

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2015)16-346-03

Study of Chinese Agricultural Policy Changes

SUN Tian-tian (College of Economics & Management, Zaozhuang University, Zaozhuang, Shandong 277100)

Abstract Since the reform and opening up more than 30 years, Chinese agriculture and rural economy developed rapidly, and made universally achievements. However, in recent years, with the world economic crisis, the European debt crisis, Chinese agricultural economic development problems exposed continuously, especially in the structural contradictions between the industries. The reason is mainly to the speed of adjusting the current agricultural policy in China lags far behind the pace of development and agriculture. So, the adjustment of agricultural policy is the basic requirement for promoting agricultural development. The stages and reasons for agricultural policy transition since the establishment of People's Republic of China were reviewed. The key points of agricultural policy adjustment in China were analyzed from 7 aspects of agricultural products import and export policy, agricultural products price policy, agricultural finance policy, general service policy, direct payment policy, agricultural products market access policy, agricultural structure policy. This paper argues that, handling the relationship between agricultural policy and market mechanisms, agricultural policy and agricultural laws correctly, maintaining the relative stability of the agricultural policy objectives, and striving to improve the scientific nature of the agricultural policy instruments, promoting the coordinated development of agricultural policies and international trade rules and so on, all of these, are very important for the promotion of China's agricultural economy healthy, stable and sustainable development.

Key words Agricultural policy; Rural economic; Structure of agriculture; Adjustment

改革开放 30 多年来,我国农业以年均保持 7.1% 的速度迅速发展,支农惠农的优惠政策不断增多,农民收入水平不断提高。但是近年来,由于受到世界经济危机、欧债危机的影响,我国农业发展中的不平衡、不协调因素增多,农业的生产力水平仍比较落后,仍然没有改变传统农业的发展状况。尽管我国政府提出了一系列支农惠农政策,特别是 2004 ~ 2015 年连续 12 个中央一号文件聚焦“三农”,通过城市支持农村、工业反哺农业,“多予、少取、放活”的政策措施,增加农民收入。通过调整农业结构政策、农业基础设施建设政策、农业科技创新政策等方面,进一步提高农业综合生产能力。但是,农民增收缓慢、“小农”发展模式始终是影响我国经济增长的一个主要原因,一些长期困扰农业发展的深层次问题仍未得到解决。

目前我国经济发展已进入工业反哺农业的阶段。适时地调整农业政策目标和农业政策手段,有利于我国农业的稳定发展。

1 研究综述

国外对于农业政策的研究由来已久^[1-4],法国重农学派的创始人和重要代表魁奈的《明证论》和《租地农场主论》中认为农业是制造“纯产品”的唯一部门,是财富的源泉,标志着重农思想的产生。魁奈认为,只有农业才能使财富的数量

增加,工业只是改变财富存在的形态。美国经济学家西奥多·舒尔茨在其经典著作《改造传统农业》中说明农业贫穷的原因在于第三世界的农民缺乏可利用的新技术和适用这些新技术所需要的人力资本,这些状况又是由于第三世界国家忽视对于农业政策及对农业发展的研究造成的^[2]。蒂姆·乔斯灵在《美国与欧共体的农业政策改革》中认为农业政策改革是一种被动压力的反应。速水佑次郎针对日本农业发展提出了农业发展的 3 阶段理论^[3]。

国内对于农业政策的研究主要基于 3 个方面:①以农业政策的基本范畴为视角,20 世纪 20 年代唐启宇在《农政学》一书中尝试性地介绍了农业政策的基本范畴。真正研究农业政策开始于 20 世纪 90 年代,尤其是全面发展中国特色社会主义市场经济以后,农业政策成为焦点^[5-6]。②以农业政策中的问题为视角。刘长生等^[7]、周应恒等^[8]对新世纪以来的农业政策变化及其可能带来的影响进行了评估,突出了农业新政策中可能存在的问题。③以农业政策的取向为视角。比如李东升等对加入 WTO 后的农业政策调整的相关定位进行了分析^[9];姜少敏对农业支持政策的原因及实施效果进行了分析^[10]。

2 我国农业政策转变阶段及原因

2.1 我国农业政策转变的阶段

2.1.1 土地改革阶段(1949 ~ 1952 年)。新中国成立初期,我国约 5 亿农业人口,农业的情况如何,事关我国经济发展和政权的巩固。当时中共中央认为,优先解决农民吃饭问题

作者简介 孙甜甜(1986-),女,山东枣庄人,助教,硕士,从事财政学、农业政策研究。

收稿日期 2015-04-14

是关键,再加上农业本身恢复见效快,因此,恢复农业生产成为重中之重。这次农业政策转变的主要原因是解决生产力与生产关系矛盾的必然选择。

2.1.2 农业合作化阶段(1953~1957年)。1956年毛泽东在《论十大关系》中指出,“发展了农业,相当地保证了发展工业所需要的粮食和原料”。如果“没有足够的粮食和其它生活必需品,首先就不能养活工人,还谈什么发展重工业”。阐明了农业具体支持工业的“基础特性”。农业合作化阶段农业政策的转变是国家选择优先发展工业化的前提准备。

2.1.3 人民公社阶段(1958~1977年)。这一时期强调平均主义,反对利用物资刺激提高生产率和效率。通过公社集中了生产、生活资料所有权,统一经营、核算和分配权,实行工资和供给相结合的分配制度。人民公社阶段的农业政策转变是在农民有内在经济需求的基础上的国家主导转变。

2.1.4 家庭联产承包阶段(1978~1991年)。这一阶段以增加农业产出、保障粮食安全为农业政策目标。通过推行家庭承包经营制度,改革农村经济组织,重构农村微观经济主体,成功地实现了家庭联产承包为主、统分结合的基本经营体制。国家改变了农业政策目标,从获取资本积累向增加农民收入和促进农业发展的目标转变。

2.1.5 农业市场化阶段(1992~2000年)。上一阶段农业政策改革,使得农业产品增加、农民收入快速增长,农业产品商品化需求加快。农业政策全面向社会主义市场经济体制接轨,以期实现农产品市场机制全面代替农业生产计划机制。

2.1.6 加入WTO调整阶段(2001~2006年)。当经济进入较发达阶段,主要农产品有较高的自给率,主要政策目标是提高农业生产者的收入时,农业政策应适时地从价格支持转向收入支持。特别是加入WTO政策准备,同时面对国内、国外两个市场和资源,还要面临《农业协议》的约束,农业政策也发生了重大变化。特别是加入WTO后,我国农业政策体现了工业化发展后期阶段工业反哺农业,“多予少取”的政策倾向。2003年在修订《农业法》中强调,国家把农业放在国民经济发展的首位。

2.1.7 社会主义新农村建设阶段(2006年至今)。这一时期农业支持政策调整的核心是农业政策的向支农、惠农、强农的转变,推进社会主义新农村建设。实施工业反哺农村、城市支持农村和“多予、少取、放活”。这一时期转变是因为当前农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段,农业基础设施脆弱、农村事业发展滞后、居民收入差距扩大的矛盾依然突出,解决好“三农”问题仍然是工业化、城镇化进程中重大而艰巨的历史任务。

2.2 我国农业政策转变的根本原因 我国特殊国情产生的特殊结果是我国农业政策的根本原因,近代中国的内忧外患,使中国的发展错过了资本积累阶段。要实现国家工业化发展的资本来源途径只有通过外部掠夺或农业转移得来。我国工业化发展从农业取得资本是唯一选择也是必然选择。实现工业化后再进行农业现代化的改革,这就是我国进行农业政策转变的根本原因。

由于农业生产发展本身存在的周期性、环境依赖性、收益低、农业发展模式稳定性等先天障碍,在经济发展中人们追逐利益的驱动下,农业贸易条件不断恶化,比较优势逐步减少,比较利益越来越小,在于社会平均利润之下,市场经济的发展使得农业已不能适应社会与经济发展的需要,但农业发展模式不易改变,为了维护农业的基础地位实现社会公平,有必要对农业实行政策支持。这是我国农业政策转变的必要原因。

经济的发展与农业支持之间存在正相关的关系,例如,经济发展的同时必须保障粮食供给,保证经济发展增长速度的同时调节好农业与其他产业的关系,以及国际经济形势的变化等相关变化因素。随着经济的发展,对于农业的支持力度也应不断加强,这是农业政策转变的时代原因。

由于经济全球化的发展,世界经济日益联系紧密,经济危机的发生周期越来越短,危害越来越大,冲击力度越来越重。农业作为经济危机的避风港,必须对农业政策进行调整,以提高农业的综合生产能力和竞争力。这是对农业进行政策支持的现实原因。

3 今后我国农业政策调整的重点

3.1 农产品进出口政策 在改革开放前,计划经济体制主导,农产品贸易实行严厉的计划管理,农业政策以出口创汇和调剂余缺为目的。1978年以来,随着经济全球化的发展,加入WTO后,我国遵守承诺,逐步加快了贸易体制的改革,经济不断与国际接轨。

表1 加入WTO我国承诺降低农产品关税实施期

产品	最初配额量	最终配额量	配额内税率	实施期	国营贸易比例
	万t	万t	%	年	%
小麦	778.40	963.90	1,6,9,10	2004	90
豆油	211.80	358.70	9	2005	42
玉米	517.50	720.00	1,9,10	2004	71
食糖	168.00	194.50	15~20	2004	70
棉花	78.07	89.40	1	2004	33
羊毛	25.32	28.70	1	2004	

注:数据根据农业部市场与经济信息网站整理得到。

加入WTO的承诺主要在于进口农产品方面(表1),由于经济发达国家仍采取出口补贴和其他出口计划,对于发展中国家具有很大的冲击作用,粮食安全呈现危机,越来越多的发展中国家从农产品出口国变成净进口国。我国农产品贸易也呈现进口增速过快的趋势,出现贸易逆差。2004年我国农产品贸易逆差11亿美元,2008年达181亿美元,2013年1~11月,我国农产品进出口总额为1384.0亿美元,同比增长28.7%。其中,出口543.2亿美元,同比增长24.2%;进口840.8亿美元,同比增长31.8%。贸易逆差为297.5亿美元,同比扩大48.2%^[11]。与经济发达国家相比,我国农产品出口退税偏低。目前我国农产品出口退税为5%,削弱了农产品出口的价格竞争力。农产品出口政策性金融工具缺乏。出口信贷、出口信贷担保、信用保险等金融工具缺乏,且水平低、规模小,无法适应大宗农产品出口需求。

加入WTO,我国承诺不再实行农产品出口补贴,今后应

加强出口退税、出口信贷等间接出口补贴的政策支持。针对我国目前农产品退税率偏低的问题,应进一步加大出口退税力度,逐步实现完全退税。对农产品出口商提供优惠的农产品出口贷款,同时健全农产品出口保险政策。

3.2 农产品价格政策 农产品价格政策是使用最普遍、范围最广的农业政策。农产品价格支持最主要的作用是农产品供大于求,农产品价格急剧下跌,支持价格高于市场均衡价格。农产品价格是稳定农业生产和增加农民收入重要市场干预型手段,仍是发展中国家支持农业发展的重要手段。改革开放前,对农产品实行压抑性价格政策,但随着 WTO 理念的深入,农产品价格政策正逐步削减农产品价格补贴。目前大宗粮食保护价格的制定缺乏市场依据,粮食市场以国有企业收购为主看,尚未形成合理的市场竞争机制,国家制定的保护价格就缺乏了竞争市场的依据,更无法达到优质优价。从事大宗粮食收购的国有企业又进行农产品出售,是市场主体的一部分,同时也承担了部分政府职能,这就造成了农民补贴的无形流失。

今后农产品价格政策的发展方向是坚持实现粮食等大宗农产品支持长期不放松和坚持市场化改革。本身我国的粮食等大宗农产品支持价格水平较低,有很大的提升空间,同时坚持实行粮食等大宗农产品价格支持政策有利于增加农民收入和保障粮食安全,这与我国当前的农业发展目标是一致的。

3.3 农业金融政策 农业自身的生产特性及低收益性决定了农业不可能依靠自身的资本积累达到农业的现代化。同时农产品收益低于社会平均收益,商业性金融机构不愿涉足农业部门提供融资、保险等业务,这就需要政府来引导和推动金融部门服务和其他外部资金的进入。长期以来,我国农业金融发展缓慢成为了制约农业发展的重要因素。中国农业银行、农村信用社等作为涉农的主要银行,为追求利益最大化,撤销了 3 100 多家县以下金融机构。农业政策性信贷机构资金来源单一,在实际运作中缺乏农业信贷的法律约束,以至于农业资金长期不足。当前我国正处于强化农业金融政策阶段,这不仅是世界农业发展的共性,也是我国农业发展的特殊历史情况决定的。在今后的农业信贷金融支持中应保证农业金融信贷的逐年稳定增长,同时应积极拓宽信贷资金来源,保障金融信贷倾斜。

3.4 一般服务政策 农业一般服务政策是指政府通过向农业提供基础设施建设、农业信息服务、农业科教投入等公共产品的供给以提高农业的综合生产能力与竞争力,是对农业自身的整体能力进行提升。一般服务政策是公共产品的供给,私人无力也无利生产,导致供给小于社会需求,出现资源配置不合理,市场失灵等。作为“绿箱”政策,成为了各国进行农业支持的重点。美国、欧盟、日本等经济发达国家对于农业一般服务政策一直非常重视。由于受经济发展策略、经济发展水平等因素限制,我国对于农业一般服务政策支持的范围窄、力度小、效率低,严重制约了我国农业的可持续发展。1998~2002 年农业基础设施投资占国家基本建设比例

依次为 5.4%、6.7%、7.0%、6.8%、7.3%,2004~2013 年一直在 10% 以下。2000 年至今科技投资占国家基本建设比重基本在 3% 左右徘徊。

今后应充分发挥政府主导作用,加大农业基础设施投资力度,同时吸引社会投资进入,努力调整投资结构。加强农业科技服务支持,提高农业信息化服务,高度重视农业科研与推广。建立以国家为主的信息服务平台,提供全方位的农业供需信息。

3.5 直接支付政策 由于直接支付省去了价格支持的中间环节,脱钩直接支付又属于“绿箱”,是 WTO 免消减义务,这使得直接支付成为了农业政策中重要的手段和政策取向。直接支付可分为脱钩与不脱钩直接支付,其标准是否与实际农业生产挂钩。由于价格支持对于市场的扭曲,价格支持成为了 WTO 重点消减的政策,其必定减少农民收入,政府通过直接支付政策来弥补农民收入,以达到稳定农业的目的。2007~2012 年我国农业直接补贴的发放情况见表 2^[13]。

表 2 2007~2012 年我国农业直接补贴的发放情况 亿元

年份	种粮直补	良种补贴	农机补贴	综合补贴	合计
2007	132.00	37.52	3.00		172.52
2008	142.00	41.54	6.00	120.00	309.54
2009	151.00	66.60	20.00	276.00	513.60
2010	151.00	123.40	40.00	716.00	1 030.40
2011	151.00	198.50	130.00	795.00	1 274.50
2012	151.00	204.00	154.90	835.00	1 344.90

注:资料来源于《中国农业统计年鉴(2008-2013)》。

今后我国直接支付政策需根据我国国情,在结合财政负担承受能力的前提下,着手加强总量增加,提高人均量。从表 2 可以看出,我国的直接补贴总量逐年增加,但是由于人口基数大、人均耕地小,以至于人均所得的直接支付并不多。以 2004 年的粮食直补为例^[14],据测算农民人均粮食直补仅有 8.2 元,相当于 2003 年农民纯收入的 0.3%,农民增收效果并不明显。

3.6 农产品市场准入政策 农产品贸易自由化与贸易保护历来是纠缠不清的矛盾,大多数国家都希望 WTO 倡导的贸易自由化能打开更多国家的市场,但任何国家都不会完全放开自己的市场。农产品贸易就在这种矛盾与需求中完成,农产品市场准入政策应运而生。大多数国家都最大限度运用市场准入政策的灰色区域,保护本国农产品市场。

今后我国农产品市场准入政策遵循以下原则:以 WTO 准则为依据,根据我国实际农产品情况制定符合我国国情的农产品市场准入政策。进一步改善关税结构,提高关税的有效保护率。充分利用 WTO 协议框架原则中的非关税壁垒和技术性壁垒保护我国农业产业发展。

3.7 农业结构政策 我国政府已确立工业反哺农业发展战略,这就要求我国以后的农业政策要向农业结构政策方面重点倾斜。改革开放前由于受当时经济发展条件制约及政治需要,我国的农业产业结构政策实施“以粮为纲”的政策,形

(下转第 368 页)

根据表1测量结果得到实际值与测量值之间的变化曲线(图5)。由图5可知,测量值始终在实际值的上下变化,在冬季恶劣的环境下,风速和风向都会有所不同,会对浮雪有影响,导致实际值曲线上波动;同时,温度和湿度再加上风等还会对测量值有一定的影响,导致测量值的曲线波动。系

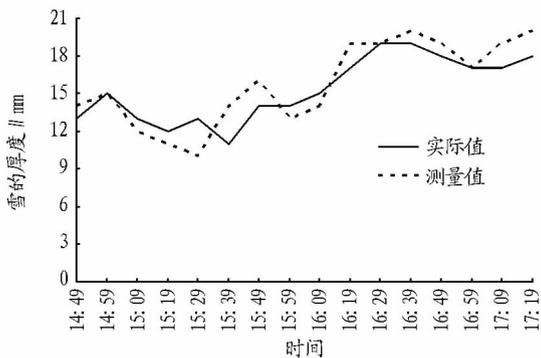


图5 积雪厚度的实际值与测量值变化曲线

测量的数据误差不超过3 mm,可见系统测得的数据很准确。

3 结论

该研究介绍的大棚雪情实时检测系统,通过超声波模块和无线传输模块实现了积雪厚度的实时监测与传输,并经过多次试验和数据分析,数据准确可靠,且能够在恶劣的环境下工作,为农户能够及时掌握大棚降雪情况提供了一种有效的解决办法,具有较好的应用前景。

参考文献

- [1] 李晓燕. 绿色食品国际市场分析及前景展望[J]. 农机化研究, 2005(1): 6-11.
- [2] 李一唯. 中国绿色食品产业国际竞争力实证分析[J]. 对外经贸, 2015(1): 23-26.
- [3] 蒋兴荣. 大棚雪压的危害及预防[J]. 农业科学实验, 1988(1): 28-29.
- [4] 王玉堂. 大棚种菜严防雪害[J]. 农家参谋, 2012(2): 11.
- [5] 王道远, 陈方兴. SXH1-1型超声波雪深测量仪在冬季测雪中的应用[J]. 黑龙江科技信息, 2012(18): 73.
- [6] 郭天祥. 51单片机C语言教程[M]. 北京: 电子工业出版社, 2009.
- [7] 刘志平, 赵国良. 基于nRF24L01的近距离无线数据传输[J]. 应用科技, 2008, 35(3): 55-58.

(上接第348页)

成农业以粮食生产为主的种植业结构。

农业结构政策的调整成为了提高农业综合实力的重要手段,从2004年开始连续12次中央一号文件涉及农业结构调整战略。今后较长时间我国应把农业结构政策作为农业政策重点支持,加快结构调整,特别是对经济作物、药用作物及观赏作物加大扶持力度。全面发展农业多元化、多样化、产业化,优化农业产业结构。

参考文献

- [1] AJ 雷纳, D 科尔曼. 农业经济学前沿问题[M]. 唐忠, 孔祥智, 译. 北京: 中国税务出版社, 2000: 158-162.
- [2] 西奥多·舒尔茨. 改造传统农业[M]. 梁小民, 译. 上海: 商务印书馆, 1987: 56-58.
- [3] 速水佑次郎, 弗农·拉坦. 农业发展的国际分析[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000: 6.
- [4] 基姆·安德森. 农业保护的政治经济学[M]. 天津: 天津人民出版社, 1996: 9-12.

- [5] 钟甫宁. 农业政策学[M]. 北京: 中国农业大学出版社, 1999: 9-18.
- [6] 宗义湘. 加入WTO前后中国农业政策演变及效果[M]. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2007: 16-33.
- [7] 刘长生, 简玉峰. WTO框架下我国农业补贴效应和农业支持政策分析[J]. 经济论坛, 2005(14): 101-102, 124.
- [8] 周应恒, 赵文, 张晓敏. 近期中国主要农业国内支持政策评估[J]. 农业经济问题, 2009(5): 4-11, 110.
- [9] 李东升, 周健. 加入WTO后中国农业政策调整的定位分析[J]. 农业经济, 2003(12): 20-21.
- [10] 姜少敏. 中国农业支持政策的原因及其实施效果分析[J]. 教学与研究, 2007(12): 21-27.
- [11] 国务院发展研究中心. 经合组织国家近期农业支持政策的新变化调查报告[R]. 2009.
- [12] ZOU X F, JIANG X Q. An empirical study of the allocation efficiency of rural financial resources in Hubei Province from the perspective of agricultural loans[J]. Asian Agricultural Research, 2014(8): 38-41.
- [13] 中国农业部. 中国农业统计年鉴(2008-2013年)[M]. 北京: 中国农业出版社, 2009-2014.
- [14] 国家统计局. 关于2011年粮食产量数据的公告[EB/OL]. (2011) http://baike.baidu.com/view/7001576.htm.