



中国海洋大学学报

Journal Of Ocean University Of China

社会科学版

Social Sciences

- 首页
- 学报概况
- 编委成员
- 编排规范
- 编辑学坛
- 编读往来
- 学报内容
- 在线投稿

学报内容

浅谈农业保护体系的目标、重点及手段

作者 :刘志扬 添加时间: 2006-2-23 17:35:24 点击:591

[标题] 浅谈农业保护体系的目标、重点及手段

[所属年份] 1999 年 第2期

[作者] 刘志扬

[作者单位] 青岛市社会科学院经济研究所

[关键词]

[摘要] 文章在对比分析美国、日本等国对农业保护所采取的措施的基础上,认为我国农业要持续发展,必须以健全完善的农业保护体系为支撑。农业保护体系的目标是:确保农业的战略地位、农民的合法权益和农业生产要素;农业保护体系的重点是粮食、农产品价格、资源与环境、农产品品质和农业基础设施;农业保护的手段是立法和严格执法、政府的宏观调控、农业保险制度和提高农民的组织程度。

[正文]

国际国内正反两方面的经验告诉我们,农业要持续、健康、稳定发展,必须以健全完善的农业保护体系为支撑。否则,农业的发展必定是随意的、起落无序的,甚至是畸形的。几十年来,我国农业的发展,基本上靠头痛医头,脚痛医脚,没有形成系统的政策。党的十五届三中全会决定把建立国家对农业的支持保护体系做为跨世纪农业发展目标,是历史性的转折和进步。但是,要真正把农业的支持保护体系建立起来并实施,还需要对这一课题进行大量具体的探索研究。

一、农业支持保护体系的目标

作为一个完整系统的农业支持保护体系,需要在实践中不断调整完善,而且在不同时期应有不同的重点。但是,做为这个体系的目标,却必须长期固定。就是说,这个体系的所有内容以及不同时期的重点,都是为这个目标服务的,是为了达到和实现既定目标而实施。目标明确,农业支持保护体系的内容和实践才能保持正确的方向,才能避免走上歧路。根据国外的经验和我国的情况,以下三点可以做为我国农业支持保护体系的永久性目标。

首先,要确保农业的战略地位。农业是国民经济的基础,是首位产业,发展经济要优先发展农业,各项经济计划的安排要优先考虑农业。在保证农业稳定发展的前提下,确定整个国民经济的规模和速度。之所以把产业地位做为农业支持保护的首要目标,是因为农业对国民经济发展具有特殊的战略地位和重要作用。农业不仅是一个经济问题,更是一个社会问题。农产品特别是粮食是超越一般物品概念而处于一种特殊位置的物品,它是人类生存必不可少的东西,而且在数量上的需求是刚性的。在正常年景或平时时期,一国的粮食缺口可以通过国际粮食市场获得供应,但在极端情况下,如大模的灾害或大规模的战争等等,这一出路将会受到严格的限制甚至被彻底堵死。如果这样,对一个国家特别是人口众多的国家的经济、社会乃至政权冲击程度是可想而知的,这正是世界各国特别是人口大国普遍实施农业保护、促进农业发展的根本原因所在。

为了更深刻地理解和认识这个问题,让我们看看美国和日本的做法。美国是一个典型的农产品剩余国家,主要品种的产量接近或超出其国内实际需求的一倍,可他们却在国内生产领域和国际

来稿查询:

生态学批评再思考

查询

目录查询:

2005 年 01

关键字

查询

按年份查看:

- | | | |
|------|------|------|
| 2007 | 2006 | 2005 |
| 2004 | 2003 | 2002 |
| 2001 | 2000 | 1999 |

贸易领域对农业和农产品进行极其严格的保护。原因就在于，他们要绝对保持农产品的生产能力，以便能在特殊情况下应付可能出现的粮食短缺。同样的原因，日本实施了世界上最高程度的保护，以至于他们本土生产的大米成本几倍于国际市场上的大米价格，可他们仍然通过政府的大量补贴来促进本国农业的供给能力，尽量少地进口外国大米。由此可见，美国和日本对农业的保护，主要不是经济目的，而是因为农业的特殊地位。我国人口数量众多，对农产品特别是粮食在极端情况下的需求程度以及如供给不足所带来的冲击程度，超过世界上任何一个国家，所以，农业地位的特殊性在我国更为突出。这

就是把农业的产业位置做为农业保护的首要目标的根本原因。

其次，要有利于保护农民合法权益。农民是农业生产行为的主体，让农民保持旺盛的活力和高度的生产积极性是农业保护的重要目标。没有这一点，农业的持续发展就是空话。改革开放之前，农业之所以停滞不前，本质的原因就是农民的合法权益被剥夺，使农民的内在活力和积极性丧失殆尽。近20年农业能够长足发展，就是因为农民的权益得到一定程度的保护，农民的积极性得以激发；今后要保持农业持续健康发展，就必须进一步使农民的权益长久地得到保护，这样，农民的积极性就会经久不衰，农业的持续发展就有了内在力量。

农民的权益包括农民的权力和农民的利益两方面的内容。所谓农民的权力，是指农民应该拥有并行使的各种权力，包括生产经营自主权、生产资料支配权和生产产品处置权等等。保护农民的权力，就是要让农民能够根据国家的有关政策和市场供求情况，按照利润最大化的原则，自主地进行决策。农民的利益，主要是指农民应该获得的经济利益。保护农民的利益，就是要帮助农民提高农业产出效益，最大限度地减少自然风险、市场风险和种各种不合理负担，让农民得到更多的实惠。

再次，保护好生产要素。主要是对耕地和农业劳动力进行严格保护。耕地是农业最基本的生产资料，在产出率既定的情况下，耕地的数量直接影响着农产品总量。目前，由于撂荒、修路、建工厂、盖房子等原因，造成耕地数量锐减，对农业发展极为不利。而且今后还要不断地减少耕地，增加人口。耕地不足将是我国长期的困难。所以，要做为农业保护体系的长远目标之一。劳动力是农业生产的决定因素，劳动力素质的高低在很大程度上影响着农业的发展，所以，要把提高劳动力素质与吸引高层次科技人员从事农业有机地结合起来，以达到保护劳动力资源的目的。在农业保护目标上，还应把农用资金做为保护对象。资金是农业发展的粘合剂，发展农业生产，没有一定数量的资金投入是不行的。但是，资金在农业上周转，其回报率一般低于其它产业。所以，不采取保护措施，靠资金按价值规律自动流转，肯定流向农业的要少，这势必影响农业发展。因而，对农业资金的保护，也须列入农业保护目标之中。

二、农业支持保护体系的重点

农业保护是一个世界性的课题，几乎每个国家都有自己的措施，但鉴于各国不同的人口规模、资源状况以及经济发展所处的不同阶段，农业保护的重点各有不同。根据我国的现实情况，农业保护应突出以下重点：

(1)在产品对象上应以粮食为主。从农产品的比较优势上看，我国经济作物的经济收益水平远远大于粮食作物，但正象前面所指出的，农业保护的目标主要不是从经济收益的角度来考虑，而是从粮食的特殊地位出发所采取的宏观调控手段，因此粮食数量的供给保护必须是长期农业保护的重点类别，经济作物则做次类考虑。

(2)农产品价格。在市场经济条件下，一切农产品价值的实现都要通过市场这个中间环节。农产品市场商品化程度越高，农业生产对市场的依赖性越强，农产品市场供求价格的高低对农业生产者影响也就越大。因此，农产品价格保护是农业保护的核心内容。价格保护，一是要合理确定国家收购的农产品价格，一般应高于或等同于社会平均利润，不能让农民吃亏。二是对主要的农产品要有保护价，市场供大于求时，政府支持敞开进行收购，既平抑物价，又可避免因价格波动而造成生产的大起大落。三是要随着国家财力的增强，不断扩大保护品种，开始主要搞好粮棉油保护，逐渐地在果奶糖等品种上实施保护。

(3)资源与环境。一方面，要依照有关法规坚决地制止耕地大量减少的状况，节约使用每一分土地。修路、建厂、住宅及城市建设一定要从中国人多地少这一基本事实出发，不要盲目学习外

国,浪费土地资源。另一方面,对农田承包者,要有产出量最低限制,达不到产出标准要收回土地,防止撂荒,使土地承包制度更加完善。不但要保护好现有耕地,还要制订政策,激励农田投资开发,鼓励农民开垦荒地,增加耕地资源。随着工业经济结构的调整和部分产品的过剩,许多工厂特别是乡镇工业倒闭,前几年许多地方开办的各类开发区也有不少已关闭,要把这些耕地返流于农业,用于种植或养殖业,使农用资源得以扩展。同时,要在每个乡村划定基本农田保护区,由县以上政府管理,未经批准占用,要严加惩处。农业的环境保护,必须从现在起高度重视,决不能走“先污染后治理”的路子,否则,不仅成本大,治理难,而且影响农产品及其加工制成品参与国际贸易,被其它国家特别是发达国家挡在“门”外,成为他们实行贸易保护的借口。

(4)农产品的品质。社会的进步,其中内容之一就是要给人们提供更好品质的农产品。近些年,片面追求产量,忽视农产品的品质,已经引起广大消费者的不快,影响人们物质生活质量的提高,同时也不利于农业效益的增长。另一方面,农产品品质降低,达不到应有的口味,势必影响参与国际市场竞争。随着贸易自由化,国际农产品市场竞争日趋激烈。许多时候,这种竞争是以质量、比较利益而非价格等干预措施为基础的。中国的大米、玉米及大豆等产品要想进入世界市场,关键在于能否在质量上取胜。特别是大米,日本、韩国正在逐步向我开放市场,他们的市场专家称,中国要想进入并占有相当份额,必须针对日韩大米市场的品质、口味需求,在品种选育、种植区域规划、加工技术等方面作系统的考虑。要保护和提高农产品品质,首先要加强农业科研工作,选育更好的品种进行栽培。其次,要大力发展生态农业,多施用农家肥、绿肥等有机肥料,减少农产品污染。再次,要制定“双价”制度,实行农产品的优质优价,刺激优良品质作物的生产。同时,各级政府的生产考核,不要单纯看产品数量,要制定品质指标,纳入考核范围,鼓励既重产量又重质量的生产。

(5)农业基础设施。包括水利排灌工程、农业机械、农用路桥、仓储运输和筛选育种等设施是支撑农业生产正常进行的基本物质条件,也是必备的手段,必须加以保护。一是政府对农业的投入在逐年有所增加的前提下,其投入的主要部分要用于基础设施的修建和改善。二是引导农民在这方面投资。农村集体经济在投入的方向要以此为主,每年办一件或几件加强农业基础设施的实事,以提高农业生产能力。三是要特别重视提高农业现代技术装备能力。主要是修建农民技术学校,从青少年起培养农业人才。搞好现有农民的技术培训,抓好农业示范园、示范村和示范户等,使农民的整体文化素质水平不断提高。四是把农业基础设施增强能力列入农村干部特别是基层干部的工作考核范围,防止他们急功近利,重眼前效益,忽视长远作用的基本建设。

三、农业支持保护的手段

农业支持保护体系的建立和完善是一项比较大的社会系统工程,需要多方努力,配套实施,逐步推进,使之尽快纳入规范化、法制化的管理轨道。近期应注重建立和强化以下手段: 第一,立法和严格执法。要使农业保护能够连续稳定的实施,最可靠的手段就是制定相关的法律并严格执行。这也是世界发达国家在农业保护问题上的一个共同特点。长期以来,我国习惯于以临时性的政策和政府直接干预来管理经济问题,而政府的政策由于没有刚性的法律约束力,致使许多本来很好的政策在执行中流于形式,不了了之。例如,1996年秋收和1997年夏收后,国务院曾出台粮食最低保护价政策,但由于地方财政不愿承担因此而出现的补贴负担加上粮食系统体制方面的原因,致使这两年的粮食保护价在全国大部分地方有名无实,基本上没有执行。这说明,没有立法做基础,农业保护也就不会有长期和稳定的保障。因此,要建立农业支持保护体系,就要实施法律监督,制订完善相应的法规,把这项工作正式纳入法制化的管理轨道。

第二,政府实施对农产品市场强有力的调控。国内外的实践证明,通过政府调控农产品市场,可以既达到农产品有效供给又使农民收入稳定增加的双重目的。政府调控农产品市场的形式有以下一些:建设以初级集贸市场为基础、以批发市场为中心、以期货市场为方向且结构完整、功能互补的市场网络;健全市场规划,维护市场秩序,规范交易行为;加强市场分析预测,及时为农民提供信息指导;建立大宗农产品的储备制度和相应的价格保护体系,及时收进来或抛出去过剩的或暂短缺的农产品,以达到保护生产、平抑物价的目的;降低农用生产资料的市场供应价格以减少农业生产费用支出等等。政府搞好农业的调控,必须转变计划经济时期遗留下的思想观念和工作方式,

农民小需要做的事情诸如催收催种等坚决不做，农民想做而分散的家庭承包经营又做不到或做不好的事情一定会全力

去干而且干好。政府调控市场还要高度重视国际多元化农产品市场的开拓，组织更多的农产品进入世界市场，这方面的事情舍其政府而靠企业和农民是不行的。

第三，建立健全农业保险制度。农业生产既具有自然风险，更带有市场风险，农民利益受损的程度较之非农业大得多。因此，发达国家普遍重视通过作物保险来降低农业的风险。美国从70年代起开始实行“自然灾害补贴计划”，当每个农场主的作物单产减至正常量的60%至75%以下时，即可获得灾害补贴，实际上是一种免费的作物保险。如果受到大范围的严重的自然灾害，所有遭灾的农场主都可以得到紧急灾害援助。日本、澳大利亚及欧共体成员国都有类似做法。我们没有条件照搬这些国家的模式，但可以借鉴他们的做法，设立专门的农业保险机构，为农业生产提供风险保障。农业保险要逐步对主要农作物进行全程全季自然灾害保险和市场保险，改变小阶段如小麦收获时的防火保险的做法。对农作物和家禽家畜进行市场保险难度大，但这是农民最盼望的保险，也是保护农业、调动

农民积极性的重要措施，应试行并推广。还要开设农民最低收入保险，如农民的一年收入达不到一定的数额，保险公司给予适当补贴，保证农民所得，以此来保护农民的基本经济利益，充分发挥他们在农业生产中的作用。

第四，提高农民的组织程度。农户是农村经济肌体中的细胞，是农业经营的主体，具有弱小性、松散性、分散性和保守性等特征。这种状况既不利于农业经济的发展，也使农民自身的风险加大，利益受损。只有在充分尊重农业发展规律和农民意愿的前提下，把农民组织起来，相对统一地面向市场，面向自然，面向政府，才能使农业和农民利益得到保护。从我国各领域的组织程度看，属人口最多的农民组织率最低。各行各业几乎都建立了代表本行业利益的各类组织，唯独没有农民组织。农民虽然人数最多，但呼声最小。要把重建发展农民组织做为今后农村工作重点，力求新的组织主体能代表农民与政府及社会各阶层对话，弥补分散的小农政治行为弱小的弊病；在经济上，坚持自主经营、自我服务，最大限度地为农民谋福利。因此，在条件成熟的地方，要建立村乡(镇)级农民协会，县、地(市)应试办相应的联合会，作其后盾，进而建立全国性的联合会。同时，国家要尽快制定“农村组织法”或“农村合作法”，使农民的合作组织有法可依，有章可循，不断完善，为更好地实施农业保护创造良好条件。

责任编辑周延云

©2004-2005 版权所有 中国海洋大学学报(社科版)编辑部

地址：山东省青岛市鱼山路5号中国海洋大学学报(社科版)编辑部 邮编：266003

电话：0532-82032739 0532-82032719 E-mail：xuebshk@ouc.edu.cn

Design by biner