# 我国农业保护问题的再思考

来源：网络 作者：雨后彩虹 更新时间：2024-09-12

*与高速发展的国民经济相比，我国农业呈现逐渐相对萎缩的趋势，这与我国整体经济与社会发展的宏观战略要求是不相符的。为此，在农业保护的问题上应该引起我们高度的重视。在农业保护的连续性、法制性和农业保护方式的多样性方面，我们与美国等发达国家的作法还...*

与高速发展的国民经济相比，我国农业呈现逐渐相对萎缩的趋势，这与我国整体经济与社会发展的宏观战略要求是不相符的。为此，在农业保护的问题上应该引起我们高度的重视。在农业保护的连续性、法制性和农业保护方式的多样性方面，我们与美国等发达国家的作法还有相当大的差距。正视我们的问题和差距，借鉴国际上农业保护的先进思想和方法从而逐步完善我们的农业保护政策，这正是本文的研究主题和目的。

一、我国农业保护的现状及问题

自新中国成立至开始改革开放的30年间，由于脆弱的工业体系所支撑的国民经济急需得到发展，因此一直实施着以“暂时”牺牲农业为代价的“工业倾斜”战略，同时附带着“待工业发展后再‘反哺’农业”的期待和允诺。这个时期，农业是净流出产业而工业是净流入产业，从经济角度谈不上对农业的保护。1979年以后，对农业基础地位的重新定位以及中央旨在稳定农业生产的一系列措施，使得严重扭曲的工农产品比价关系多少得到了一些矫正，农业生产也以1984年粮食总产量创历史新高为标志而跃上一个新的台阶。但以后对农业形势的盲目乐观导致国家对农业投入的锐减，从而使得城乡居民平均收入水平的差距逐渐拉大，严重打击了农民的生产积极性，农业生产重新陷入了波动和徘徊的境地。至1993年第四季度，由南方水稻严重歉收而引发一轮严重的农产品及副食品价格的轮番上涨，对当时本已十分严峻的通货膨胀形势起到推波助澜的作用，这才真正触动政府对农业基础地位的再认识。之后，1994年和1996年两次对农产品实行大幅度的提价，从而出现1995年和1996年连续两年农产品的大幅度增产。

农业丰收以后出现了一个很自然的问题，就是粮食价格大幅度的回落。1996年秋收后，国家多次要求各地制定和实施粮食保护价，但收效甚微。针对这一情况，1997年的夏粮收购，国务院出台新的政策：对国有粮食部门敞开收购、正常销售后的超储粮，国家补贴仓储费用和利息；所需资金从中央和地方共同建立的粮食风险基金中支付。这一政策终于有了成效，当年市场粮价出现了大幅度的回升。

至此，可以说我国农业保护终于正式启动且已初见成效。但是，我国的农业保护仅仅处于开始阶段，无论是政策体系还是组织实施都还存在着诸多问题。自那以来，我国农业保护的政策除最近国务院宣布五年内逐步取消农业税这一条外，本质上没有什么大的动作。这些问题如不能得到及时的解决，农业保护的效力就会大打折扣，现行农业保护措施也难以持久。 2.实施农业保护的方法过于简单化。我国迄今为止的农业保护，主要局限于对农产品的价格支持，而由于我国财力不足，即使是对农产品的价格支持也明显力不从心，效果难尽人意。另外，我国已经加入世界贸易组织，从其贸易规则来看，对农产品实施价格支持是受到严格限制的。因此，仅仅实施农产品价格支持的农业保护，不是完整和合理的政策选择。

3.缺乏合理的农业保护的政策载体。我国的农业保护在组织落实方面，是以国有粮食部门为政策载体的，即国家农业保护的政策由粮食部门督促具体实施。这里存在着一个与市场经济原则严重相悖的问题：经过改革后的我国粮食部门，已经成为盈利为目标的商业企业单位，它是农产品市场的参与者；农业保护由粮食部门具体实施，又使得它扮演着粮食市场管理者的角色。这使粮食部门处于非常滑稽的地位：作为以盈利为目标的市场参与者，它由于各种政策性行为而造成巨额亏损（表现为对财政的巨额挂帐），因而是市场竞争中的失败者；作为国家政策的执行者，它又由于盈利目标的压力而无法或者是无意全力地执行国家政策。事实上，1996年秋收农产品保护价政策之所以基本没有执行，1997年大部分地区的农产品保护价之所以难以到位，皆因粮食部门执行政策不力使然。

4.中央与地方及地方之间利益上的不平衡。如在1997年实施粮食保护价的政策时，国务院规定，对国有粮食部门按保护价敞开收购的超储粮，其所需的资金从中央和地方共同建立的粮食风险基金中支付。这样就产生了两种利益冲突：一是中央与地方在利益上的冲突。实施农业保护是中央宏观经济的需要，但对超过市场价的粮食保护价，地方也得拿出资金，对此，地方没有积极性是非常自然的；二是地方之间在利益上的冲突。在执行粮食保护价时增加地方财政的负担，产量越多、对国家贡献粮食越多的省份，地方财政因此而增加的负担也越大，这对于农业大省、大县是极不公平的。同时，各地发展农业的积极性必然受到压制，这无疑于鼓励地方重工轻农，从而对国家发展农业这一宏观政策目标的落实也会产生极为不利的影响。

二、可资借鉴的国际经验

美国是个资本和技术大国，但美国对农业这一传统产业仍然极为重视，并对其农业进行了世界上最完善的保护。借鉴美国农业保护的方式方法，对于我国实施完整的农业保护应该是有极大参考价值的。

（一）农业生产保护政策体系

美国农业生产保护政策的作用对象是广大的农业生产者，因此其作用范围是农业生产领域。其根本目的就是要使农业生产能够摆脱因农业的弱质性和风险性对其基本利益所造成的威胁，保证农业生产者能够获得社会平均利润率，从而保护农业生产者的积极性。其内容主要包括如下几个方面：

1．农业信贷优惠。主要形式是所谓的“无追索权贷款”，即参与该项计划的农场主获得的由农业部农产品信贷公司（ccc）提供的一种担保贷款。其基本作法是，为保证农业生产的基本收入水平，政府事先制定出每单位农产品的支持价格，在农产品收获后的任何时间，生产者可将农产品按支持价格抵押给农产品信贷公司而取得该项贷款。之后，如果市场价格不能达到支持价格水平，信贷公司无权索回贷款，而当市场价格高于支持价格时，农场主可自己在市场上出售农产品，然后再偿还该贷款的本息。一般来说，政府制定的支持价格等于或略高于农产品的生产成本，且贷款利率远低于商业贷款利率，所以农业生产者可从此项计划中以较低的成本（贷款利率）得到获取高收益（市场价格高于支持价格）的机会。

2.目标价格补贴。这项措施自1970年实施，具体内容是：政府事先确定某些农产品高于支持价格（即贷款利率）的目标价格，以此作为计算差价补贴的基础，在农产品收获后，如果农业生产者以低于目标价格的价格水平出售农产品，则可获得政府的差额补贴，其数额等于目标价格与市场价格或政府支持价格（贷款率）这两种差额中的较高者。这种直接收入补贴措施填补了市场价格与目标价格之间的差额，从而保证了生产者的最低收入水平，此时的目标价格也就成为农产品的最低保护价。 4.生产控制。采用多种诸如面积控制及休耕补贴等办法，使其国内农产品供给保持一定水平，以减少政府的农业预算开支及保持国内农产品的较高价格，从而达到保护农民利益的目标。

5.农业保险。农业保险是美国实施农业保护的一项非常重要的手段和方式。为减轻自然灾害给农民可能造成的风险损失，美国政府对从事农业保险的机构提供大规模的保费补贴，从而使农民能以较低的保费率普遍参加农业保险。1990年修订后的农业法规定，凡参加联邦农作物保险的农作物，在遇灾害时可根据农业保险的有关规定获得较高的赔付，即使没有参加保险的农作物，如遇灾害时，也可获得按规定产量40％的赔偿。

（二）农业贸易保护政策体系

美国农业贸易保护政策的内容非常丰富，主要有以下几个方面： 2.贸易控制计划。为使美国国内农产品不受外国竞争者的冲击，政府利用世贸组织的相关进口限制免除条款，对农产品的进口数量制定进口限额，对进口总量进行限制，控制外国农产品的进入，从而达到保护国内农产品市场对国内农产品强力需求的目的。

3.食品援助计划。出于政治和整体经济战略的目的，美国长期以来对发展中国家提供各种不同性质的经济援助，其中食品援助是其经济援助的一个主要内容。由于美国的经济援助总是带有各种附带条件的，所以这种援助在很大程度上仍然是“有偿”的。既然提供经济援助是必要的，那么提供食品援助就是一种最合理的选择：一方面大多数发展中国家普遍面临着食品短缺的困境，食品援助极受欢迎；另一方面美国农产品剩余的矛盾也得到了极大的缓解，客观上又起到了保护农业的极佳效果，真可谓一箭双雕。

三、对我国农业保护的政策建议

1．对农业保护立法。这是使我国农业保护走向正常轨道的关键环节。对农业实施保护，其收益不在于实施农业保护的当年，而在于取得其滞后效应。这一特点往往使人们在连续丰产之后产生对农业问题的麻痹认识，从而产生对农业保护必要性的怀疑。而一旦农业保护开始削弱，其后遗症往往要等一年甚至几年后才会显现，在那个时候再重新实施农业保护，则必须等一年甚至几年后才会产生效果，这样必然会造成农业发展过程的人为震荡。因此，如果农业保护措施不是连续的，那么从农业保护这一措施中的收益也必然不是连续的，同时农业保护的效率也必然会因农民对农业保护政策产生信任危机而大打折扣。要使农业保护政策保持必要的连续性，就必须有法律上的保证。

2.改造农业保护的政策载体。在目前体制下，我国的粮食部门作为农业保护的政策载体显然是不适宜的，这一政策载体的改造可参考农业银行的作法进行。农业银行在向商业化转轨过程中，为了剥离市场行为和政策行为，把原来的农业银行一分为二，在原农业银行之外成立了农业发展银行，农业发展银行的主要任务就是充分发挥政策性金融的支持功能。粮食部门可进行类似的改造，即将农业保护的政策职能从现在的粮食部门中分离出来，成立专门的政策性农产品收购部门，具体执行国家对农产品的保护价政策。这样，一方面可以顺利地将庞大的粮食机构真正地彻底推向市场，另一方面又可使国家的农业保护政策得以顺利和坚决的贯彻执行。这种改革只是粮食部门的一种分化，而不是另起炉灶，不致因新机构的设立而增加国家更多的负担。目前粮食部门将经营部门和国库部门进行了分离，但因为这种分离不彻底，所以仍然无法实现我们所谓的政策载体的职能。

3.实行农业保护形式的多样化。农业保护的实质就是政策对农业的倾斜，就是以国家意志的形式参与和干预市场运转，进行部分经济资源的非市场化配置。因此，只要农业在其发展过程中能超越于市场规则而获得政策优惠，都可视为对农业实施了保护。

4.建立中央与地方及地方之间在实施农业保护政策过程中的利益平衡机制。对农业的保护就意味着超越于市场机制之外的、产业之间利益的强制性再分配，对此中央和地方的目标显然是有差异的。为此，必须建立一种能够合理解决中央与地方以及地方与地方之间在实施农业保护政策时的利益平衡机制。在中央还没有充足的财力单方面解决实施农业保护政策所需的资金时，动员地方财力共同达到这一政策目标是可行的。正确处理地方之间的公平负担是建立这种利益平衡机制的关键。笔者认为，在目前情况下，可以设立一种统一的全国性粮食风险基金，其出资比例或出资额度不是按各地方的粮食总产量的多少确定，而是按照各地国民生产总值的多少确定。这样就能够保证农业大省有一个合理的、可接受的负担水平，也能使那些工业大省对农业保护这一符合国家宏观经济需要的政策的有效实施作出应有的贡献。

5.真正减轻农民的不合理负担。农民之所以有不合理负担，本质原因是社会对农民地位的不合理定位，也就是说，农民在市场经济条件下，还没有真正取得商品经营者的公平地位。实施农业保护政策，实质是保护农民利益，调动农民发展农业生产的积极性。鉴于当前我国农民负担过重的实际情况，只有切实减轻农民负担，农业保护政策才能真正收到实效。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！