

农业科技与“三农政策”

第一章 当代农业科技展望

第一节 农业科技发展历程

第二节 农业科技发展趋势

第三节 中国农业科技发展

第一节 农业科技发展历程

一、原始农业科技发展（新石器时代）

◆生产工具：石刀、石斧、石锄；木质工具；少量青铜农具

◆种植制度：年年易地撂荒到定期轮荒

◆耕作制度：施肥、中耕、除草、防虫、灌溉

二、传统农业科技发展（古代农业）

◆生产工具：铁制工具，以人力和畜力为主

◆耕作技术：轮作复种、间作套种、多熟种植

◆保水保肥技术：耕—耙—耱的抗旱保墒耕作法、施用有机肥

◆作物防治技术：深耕翻种、轮作倒茬、以虫治虫、生物防治

三、近现代农业科技发展

（1）第一次农业科技革命

18 世纪中叶，以动力机械在农业上的广泛应用为标志。

（2）第二次农业科技革命

19 世纪中叶-**20** 世纪中叶，在李比希的“植物矿质营养学说”、达尔文的“植物杂交优势理论”及孟德尔和摩尔根的“植物遗传学理论”的推动下，以高产良种和化学肥料应用为标志。

20 世纪 **60** 年代，在发展中国家引发的“绿色革命”

三、近现代农业科技发展

（3）第三次农业科技革命（新农业科技革命、第二次绿色革命）

20 世纪中叶开始，以生物工程技术、信息技术、现代管理等农业中的应用为标志。

发展中国家开展“第二次绿色革命”（**1990** 年开始）

第二节 农业科技发展趋势（重点发展领域）

❖农业生物技术

❖农业信息技术

❖农业装备设施技术

❖资源节约型农业技术

1、农业生物技术

（1）农业生物技术含义

以农业生物为主要研究对象，以农业应用为目的，以基因工程、细胞工程、酶工程、发酵工程等现代生物技术为主体。

研究内容主要包括基因工程育种、细胞工程育种、生物反应器、生物农药、生物除草剂、生物肥料等。

（2）农作物与微生物生物技术发展现状

◆转基因作物

◆微生物制剂

◆人工种子

1、农业生物技术

(4) 动物生物技术领域的热点技术

◆动物克隆技术

◆动物转基因技术

◆动物基因组研究及分子育种技术

◆畜禽基因工程标记疫苗及诊断技术

1、农业生物技术

(5) 我国生物技术发展状况

在“863”、“973”计划的支持下，

◆在农作物生物技术方面，我国是世界上继美国之后，第二个拥有自主研制抗虫棉技术的国家；我国转基因水稻的研制处于世界先进水平。

◆在动物生物技术方面，研究与开发起步较晚，已逐步由单纯的模仿开始了自主创新。

2、农业信息技术

(1) 农业信息技术含义

是农业科学和信息科学相互交叉渗透而产生的新领域。

包括农业信息网络、农业数据库系统、管理信息系统、决策支持系统、农业专家系统、信息化自动控制技术、多媒体技术、精确农业、生物信息学、数字化图书馆、信息系统的管理和国家农业研究信息系统等诸多领域。

2、农业信息技术

(2) 农业信息技术热点技术

2、农业信息技术

(3) 我国农业信息化技术发展现状

◆总体情况：

推出了 5 个具有较高水平的农业专家系统开发平台，开发出 200 多个实用农业专家系统，以及政务管理、技术传播、物流配送等不同应用需要的信息管理系统等。“十五”以来，开始以“精准农业”、“虚拟农业”、“智能农业”和“网络农业”等内容为切入点，组织实施“数字农业科技行动”。

2、农业信息技术

(3) 我国农业信息化技术发展现状

◆农业专家系统建设

符合我国国情，受到广泛的重视，并成为信息技术在农业应用的重要方面，影响最大的是与种植业有关的各类专家系统。

◆精准农业建设

还处于起步阶段，研究与应用大部分局限于 GIS、GPS、RS、ES、MS 单项技术领域与农业领域的结合，没有形成精准农业完整的技术体系。适用于规模化经营的国营农场和较发达的地区。

◆作物生长模拟系统

虽起步较迟，但发展很快。开展了一些基础研究，并结合实际，建立了一些应用系统。江苏农科院“水稻栽培模拟系统”、中国农科院“棉花生产模拟系统”。

2、农业信息技术

◆管理信息系统

20 世纪 90 年代开始，晚于发达国家 10 余年，且多学科结合不够。

◆决策支持系统

进行决策支持系统研究和开发利用不多，影响了决策支持研究的工作效率。最早的中国农科院与人大 1988 年开发的第一个“中国粮食供需平衡决策支持系统”

◆信息化自动控制技术

研究应用起步较晚。90 年代以来，在人工控制温室、畜禽饲养、水产养殖、食品仓储、饲料生产等领域进行试验和应用。

◆农业信息资源建设

尚属起步阶段，缺乏宏观的规划和布局，信息网络的管理设施与人才建设薄弱，网上资源缺乏且利用率低。

3、农业装备设施技术

（1）设施农业概念

设施农业是利用现代工程技术手段和工业化生产方式，为动植物生产提供可控制的、适宜的生长环境，充分利用土壤、气候和生物潜能，在有限的土地上使用较少的劳动力，以获得最高的产量、品质和经济效益的一种高效农业。

特点：

高投入、高技术含量、高品质、高产量和高效益

3、农业装备设施技术

（2）设施农业类型

3、农业装备设施技术

（3）国外设施农业发展现状

设施农业比较发达的国家主要有：荷兰、以色列、美国和日本。

◆温室日趋大型化

◆计算机智能化温室综合环境控制系统开始普及

◆管理机械化、自动化程度高

◆无土栽培发展迅速

◆植物工厂：蔬菜工厂、花卉工厂、苗木工厂

3、农业装备设施技术

（4）国外设施农业科技问题的难点、突破点

◆温室结构优化设计,以适应不同气候条件和温室生产发展的需要；

◆进行关键技术与装备研究开发,如无土栽培技术、水肥调配技术、营养液调配装置、灌水系统自动化控制系统的研究；

◆设施专用栽培品种和种质创造与品种选育

◆不同设施覆盖材料的研制

◆进行综合节能技术研究

◆进行适应温室环境条件的以生物防治为主的病虫害综合防治技术研究与应用

◆进行温室最佳环境控制研究

3、农业装备设施技术

（5）我国设施农业取得成就

◆温室环境控制和配套工程设施的优化与改进

◆选育出具有自主知识产权的工厂化生产专用蔬菜、花卉、果树等品种（黄瓜、番茄、花卉专用品种）

◆高效安全生产关键技术取得多项重要突破

成功地筛选出一批适宜的无土栽培基质及配方、发展温室大棚病虫害生物防治技术和无公害处理技术、建立工厂化育苗生产技术和商品苗质量标准

◆多功能生态日光温室技术

温室内建畜禽舍，畜禽舍下建沼气池

3、农业装备设施技术

（6）我国发展设施农业存在的问题

◆现代温室性能发挥不理想

◆覆盖材料性能差

◆温室环境控制水平低

◆温室装备配套能力差

◆温室装备产业化程度低

◆缺乏系列化的温室栽培专用品种

◆缺乏产业布局上的宏观引导和技术指导

4、资源节约型农业技术

（1）资源节约型农业含义

节约型农业是以提高资源利用效率为核心，以节地、节水、节肥、节农药、节种籽、节能和农业资源的综合循环利用为重点的农业生产方式。

4、资源节约型农业技术

（2）资源节约型农业技术热点

◆节水技术——喷灌、滴灌、微喷灌和微滴灌

◆节肥技术——测土配方施肥技术

◆节能技术——生物质能源技术（沼气、酒精、柴油）

◆节地技术——设施农业（温室）

◆节种技术——精量半精量播种技术

4、资源节约型农业技术

（3）资源节约型农业发展模式

◆以色列的节水农业模式

◆美国的精准农业模式

◆荷兰的设施农业模式

◆菲律宾的生态农业模式

第三节 中国农业科技发展

一、农业科技发展的新形势

（一）农业科技发展现状

1、成就：

◆超级稻、转基因抗虫棉、矮败小麦、禽流感疫苗等方面的科技成果处于世界领先水平。

◆以主导品种、主推技术和主体培训为重点的“科技入户”工作深入展开。

◆国际先进农业技术引进工作成效显著，消化吸收和再创新能力逐步增强。

◆农业装备水平显著提高，全国耕种收综合机械化水平达 **36%**。

◆农业科研体系建设取得进展，科技队伍得到加强，科研条件进一步改善。

2、不足：

◆一是自主创新能力不强，科技的支撑和引领作用还未完全发挥；

- ◆二是科技投入严重不足，没有形成稳定的科技投入机制；
- ◆三是创新和应用体系不完备，还存在一些体制性和机制性障碍。

（二）农业发展对科技的战略需求

- ◆保障国家食物安全，巩固和提高农业综合生产能力；
- ◆加快建设现代农业，转变农业增长方式；
- ◆发展循环农业，建设资源节约型和环境友好型新农村；
- ◆提高农业国际竞争力。

二、农业科学技术政策

（一）农业科技政策的内涵

（二）农业科技政策的方针和目标

1、方针

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻落实科学发展观，围绕发展现代农业和建设社会主义新农村的重大战略需求，全面实施科教兴农战略和人才强农战略，为实现全面建设小康社会目标、构建社会主义和谐社会提供强有力的科技支撑。

未来 **15** 年，农业科技工作的指导方针是：自主创新，加速转化，提升产业，率先跨越

（二）农业科技政策的方针和目标

2、目标

（1）总体目标：

到 **2020** 年，形成布局合理、功能完备、运转高效、支撑有力的国家农业科技创新体系，我国农业科技整体实力率先进入世界前列。农业科研开发投入占农业 **GDP** 的比重提高到 **1.5%** 以上，农业科技进步贡献率达到 **63%**（**2006** 年 **48%**），推动以现代农业为核心的创新型农业建设。

（2）分解目标

参见：农业科技发展规划(**2006-2020** 年)（全文）

三、农业科技政策

一、“十一五”期间农业科技发展的重点任务

组织农业科研攻关重点：

- ◆新一代动植物新品种培育
- ◆农产品质量安全和监控
- ◆高产高效种养技术与农作制度
- ◆重大动植物疫病防控
- ◆农产品采后处理及精深加工
- ◆现代农业装备与设施
- ◆节水农业与地力培育
- ◆科学施肥与科学用药
- ◆草原植被恢复重建与饲草利用
- ◆生物质资源转化
- ◆农业面源污染防治和水域生态环境修复
- ◆数字农业

四、农业科技推广政策

- ❖“十一五”期间科技推广示范工程

- ◆农业科技入户示范工程
- ◆新型农民培训工程
- ◆乡村清洁工程
- ◆农村信息服务工程：“三电合一”
- ◆粮食综合生产能力科技促进工程
- ◆农产品质量安全科技推进工程
- ◆重大动物疫病防控科技工程
- ◆重大植物疫情防控科技工程
- ◆“一村一品”产业科技推进工程

案例 1：农业综合开发推动我国农业科技进步

❖新疆生产建设兵团 1999 年立项实施了“农业综合开发干旱区万亩滴灌项目”，首次将“大田膜下滴灌技术”大规模用于农业生产，取得了节水领域的重大突破，创造了三项世界第一。2002 年全兵团推广该技术达到 170 万亩，应用规模世界第一。四年来，农业综合开发科技示范项目共引进了动植物优良品种 2528 个，示范推广先进适用技术 3854 项，项目区优良品种覆盖率和先进适用技术普及率均达到 95% 以上。

❖农业综合示范项目区在建设实施时，各项目区就积极制定了各种招商引资的优惠政策，广泛吸引社会投资，并以项目为平台，扶持“龙头”企业和农村经济合作组织，重新组织链接“龙尾”——农户，规范利益分配机制。形成了多元化投资机制、产业化运作机制和企业化管理机制等农业科技推广的新机制。

❖同时，在完善农业技术服务体系中，各项目区均注重提高农民的科技文化素质，四年中共完善农业技术服务体系 293 处，完成各类技术培训 108.2 万人次，农业科技进步贡献率达到 55.3%，有效地推动了我国农业科技的进步。

案例 2：农产品质量安全工程

❖由龙南县万特有机农业开发有限公司生产的 15 箱有机蔬菜经江西出入境检验检疫局龙南办事处检验检疫合格后，运往香港。这是江西省有机蔬菜首次供港，标志着江西省农产品供港逐步走上了一条无污染、高附加值的高端路线。

❖为确保有机蔬菜供港安全顺利，江西出入境检验检疫局龙南办事处主动提前介入，从去年开始就派员到万特有机农业开发有限公司的蔬菜种植基地进行详细摸底调查，了解种植基地的土壤、空气、水质等情况，帮助该公司拟定了岗位责任制，建立健全了用药登记制度和产品追溯制度，指导公司加强施药管理和田间管理，严格监控农药的使用，从而保证供港有机蔬菜安全可靠。据悉，该公司种植的芥蓝、上海青、西葫芦等有机蔬菜，在香港售价可达每公斤 30 至 40 港元。

精准农业

(1) 含义

根据作物生长的土壤性状，调节对作物的投入，即一方面查清田块内部的土壤性状与生产力空间变异，另一方面确定农作物的生产目标，进行定位的“系统诊断、优化配方、技术组装、科学管理”，调动土壤生产力，以最少的或最节省的投入达到同等收入或更高的收入，并改善环境，高效地利用各类农业资源，取得经济效益和环境效益。

农业专家系统（ES）

❖是把专家系统知识应用于农业领域的一项计算机技术。可用于农业的各个领域，如：作物栽培、植物保护、市场销售管理等。

❖举例：病虫草害防治专家系统是针对作物不同时期出现的各种症状和不同环境条件，诊断可能出现的病虫草灾害，提出有效的防治方法。

❖世界上应用最早的农业专家系统是 20 世纪 70 年代美国开发成功的大豆病害诊断专家系统。

虚拟农业（VA）

❖是由虚拟现实技术延伸而来，指在计算机上将土壤中物质吸附、排放、迁移过程、动植物生长过程、同化、异化过程等等变为计算机虚拟的显示，藉此研究各种胁迫条件、人工干预条件下对这些过程的作用。

❖在农业科研、教学、生产、资源配置、农机设计等应用广阔。

❖目前主要应用成果有：虚拟动物、虚拟植物、虚拟仪器、农业机械产品虚拟设计开发、农业试验仿真研究等。

管理信息系统（MIS）

➤MIS 的概念是 1958 年在美国首次提出。是收集和加工系统管理过程中有关的信息，为管理决策过程提供支持的一种信息处理系统，是一种人机系统。

➤一般管理信息系统包括管理职能子系统和技术支持子系统两个部分。管理职能子系统可划分为生产管理、市场管理、财务管理等多种专门化管理信息系统；技术支持子系统是计算机系统和通讯技术系统。

决策支持系统（DSS）

❖是利用系统知识和数学模型，通过计算机分析或模拟，协助解决不确定性问题以进行辅助决策的软件系统，是一种人机对话式的计算机系统。

信息化自动控制技术

❖是信息农业的核心技术。

❖发达国家把该技术应用于农作物的耕种、施肥、灌溉、防治病虫害、收获等全过程；畜禽水产品饲养全过程；农产品加工、储藏、保鲜全过程。

测土配方施肥技术

1、定义

依据作物需肥规律、土壤供肥特性与肥料效应，在施用有机肥的基础上，合理确定氮、磷、钾和中、微量元素的适宜用量和比例的施肥技术。

2、核心环节

第二章 农业政策“总论”

第二章 政策学概述

第一节 政策与政策科学

第二节 农业政策的本质及内涵

第三节 政府、市场与农业政策

第一节 政策与政策科学

一、政策及政策三要素

❖现代社会靠什么来进行治理？

❖现代社会的发展目标靠什么方式来实现？

军队？监狱？干部？道德？法律？

❖现代社会的国家和政党，普遍地将各类政策作为 实现社会、经济、政治、文化等方面发展目标的 工具手段和行为准则。

1、政策：是指政党、国家或政府领导集团为完成一定历史时期的路线目标和任务而制定的策略原则和行为准则。

政府通过政策来规范个人、家庭、企业、社会团体的行为，包括政府部门的行为。

如：政策

早期的资本主义提倡自由放任的市场经济，除了维持社会秩序以外，反对政府在社会、经济、文化等领域采取任何形式的干预行动。

实行中央计划经济的国家都面临资源配置效率低下和经济缺乏活力的困境，因而 20 世纪 70 年代后期以来先后进行市场导向的社会和经济改革。

2、政策的三要素及其逻辑关系

➤政策背景：是起点，是政策作用对象及其周围环境的现状

➤政策目标：是终点，是政策作用对象后希望其改变成的理想状况

➤政策手段：是起点到终点的桥梁，是政府所采取的如何把其认为不合理的现状改变成理想状况的一系列措施

案例 1
2009 年我国经济采取了积极的财政政策和适度宽松的货币政策，减税、4 万亿政府投资、降低利息率和存款准备金率、家电下乡、汽车下乡等措施，有效拉动了消费、投资、外贸三架马车，使我国经济呈 V 字型复苏，GDP 增长达到 8.7%，超过保 8 预期。

案例 2

❖《东北大豆压榨企业收购加工 2009 年度国产大豆补贴管理办法》

政策背景：自 2008 年以来，中国大豆市场遭遇剧烈波动，在全球大豆价格大幅度下跌，我国进口大豆数量迅猛增加的背景下，国产大豆出现了市场不认可、企业不收购、国储存不下、农民卖豆难、豆农种植热情受挫的局面。在国产大豆与进口大豆每吨多达七八百元的巨大价差挤压下，黑龙江省大豆加工企业曾全线停产、停收，造成产业链中断，大豆产业全面陷落，从而引发国产大豆产业的生存危机。

政策手段：国家相关部门近期联合下发的《办法》中称，按不低于 1.87 元/斤（国标三等）的价格公开挂牌收购 2009 年新产大豆，收购的大豆，中央财政按每斤 0.08 元的标准，给予一次性的定额费用补贴。在国家临储大豆收购政策托市下，目前黑龙江省大豆价格保持坚挺，部分地区价格出现上涨。

大豆进口依存度高达 70%

2009 年豆价遭遇滑铁卢，大豆种植收益明显低于玉米和水稻，农民种植积极性下降。2009 年黑龙江大豆减种面积近 20%，加上受自然灾害影响，黑龙江大豆总产减少 260 万吨左右，与 2008 年相比大豆减产接近 30%。

据美国农业部（USDA）2009 年年中数据显示，2009 年美国大豆种植面积预计为 7748.3 万英亩，较 2008 年增加 2%，创下了历史最高纪录。南美大豆丰产已成定局。

一边是减种、减收，一边是增种、丰产，国产大豆与进口大豆的博弈远未结束。

据海关总署 2010 年 1 月 10 日公布的初步统计数据显示，2009 年我国累计进口大豆 4255 万吨，同比增加 13.7%。

2009 年进口大豆若按每吨 3500 元均价来计算，我国就花费超 200 亿美元的巨额外汇，大豆已成为我国入世后面临冲击最大的农产品。

现在看来，2009 年的国储收购政策是失败的，为进口大豆进一步占领中国市场，外资油企进一步打压产区国有及民营油企创造了有利条件。产区农民大豆进粮库，国储大豆未能实现顺价释放，油厂无豆可收造成停产，而沿海企业乘机大量进口大豆。上述大型油脂企业负责人说。

我国大豆产业已处于不安全状态。目前，国内大豆市场进口依存度高达 70%，国际大豆产业五大巨头 A（ADM）、B（邦基）、C（嘉吉）、D（路易达孚）、丰益对我国压榨行业的控制达到了空前水平，他们垄断着我国 80%的进口大豆货源，其旗下的企业压榨能力已占国内总能力的 70%以上，并将触角向大豆全产业链延伸。

二、政策科学

政策科学是人们对政策运动规律的总结。

学科名称：政策学（中国）= 政策分析（国外）= 政策科学（国外）

政府的活动也要遵循一定的规律和准则，要考虑成本

注意：

第二节 农业政策的本质及内涵

一、农业政策的内涵及其重要性

■广义：农业政策是政府为了实现一定的社会、经济和农业发展目标，对农业、农村和农民发展方面的重要方面和环节所采取的一系列有计划的措施和行动的总称。

■狭义：主体部分从属于一般经济政策，农业部门政策

■主要目标是保持农业生产长期稳定增长。

❖农业是弱质产业，决定了农业政策与其他政策既有同质性，又有很程度的异质性

❖农业政策不仅事关国计民生，也与每一个人的日常生活息息相关。

第三节 政府、市场与农业政策

一、农业政策形成的逻辑起点

市场机制和政府干预是解决现代经济问题的两种主要手段，一般情况下，市场机制是有效且成本较低的手段，但是，存在“市场失灵”。市场失灵：市场经济自发调节存在着一些固有的缺陷或局限性，对某些经济活动领域无法实施有效调节。

市场失灵的原因：

1、市场机制无法解决社会目标问题：个体的效率与利润最大化

2、市场机制无法提供公共产品

国防、教育、基础设施、环保等。农业方面：农业教育、农业科研、水库、堤坝、道路、防护林带、气象站等

3、自然垄断的存在：降低社会总福利

4、信息不对称

5、市场机制调节有盲目性和滞后性

❖因此，“市场失灵”是政府干预的逻辑起点，也就是农业政策形成的逻辑起点

二、农业政策本身也不是完美的

■政府制定农业政策介入社会经济生活，并不意味着要由政府完全取代市场，政策的应用也要与市场机制相结合，市场机制始终是第一位的，政府干预是第二位。

❖政策为什么并非完美？

■政策的制定和实施之间存在理想与现实的差距

■政策的落实离不开具体的人，人是会犯错误的

■政策的手不能伸的太长，也要尊重市场机制

三、市场经济条件下的农业政策

农业自身特点和地位，决定了政府必须进行干预；但是，政府的干预要有所为有所不为，市场解决不了或解决不力的问题，政府要积极主动采取政策措施；

市场经济条件下，政府的农业政策干预手段主要有：

■面向农民的直接补贴政策

■农业信贷服务政策

■农产品市场宏观调控政策

■农业教育和科技服务政策

■土地资源和环境政策

■农产品储备制度和政策

■农村社会保障政策

举例 1、为农民提供直接补贴

(1)从 2004 起，国家财政调整粮食风险基金使用结构，对种粮农民实行直接补贴。（粮食直补）

(2)从 2006 起，中央财政对种粮农民柴油、化肥等农业生产资料增支实行农资综合直补。（农资直补）

(3)中央财政从 2003 年开始安排良种补贴资金，支持全国 17 个省区的良种推广。（良种补贴）

(4)2005 年起，中央财政安排农机购置补贴资金，重点向粮食主产区、农业大省倾斜，向种粮大户、农机大户倾斜。（农机补贴）

(5) 2006 年起，中央财政还安排了奶牛良种补贴资金。（奶牛良种补贴）

举例 2、提供农业信贷服务

近年来，安徽省逐步形成了政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、外资银行、农村银行、村镇银行、小额贷款公司、担保、证券等门类齐全的金融体系。目前省级银行业金融机构已达到 18 家。

农村银行由 2005 年的 1 家，增加到 23 家，还有 13 家在筹建，组建进度仅次于浙江和江苏，居全国第 3 位，中部第 1 位。起步于 2008 年下半年的小额贷款公司全省已批准筹建 124 家，其中开业 66 家，批建数量居全国第 3 位，中部第 1 位。

第三章 政策的制定与执行

第一节 农业政策的制定

一、怎样确定农业政策问题？

那些关系到农业经济发展全局的关键性的大问题和在某一领域、某一方面起决定作用的主要问题。（农业土地、人口、农产品价格、科技、教育、医疗、环境、机械化、财政金融、贸易、社会发展等）

问题：层出不穷，旧去新来

发展：发现问题，解决问题

1、农业政策问题的特点

- ✓农业政策问题是一种社会客观现象
- ✓农业政策问题能够为多数人觉察、认同并受其影响
- ✓农业政策问题是必须由政府解决的现实问题（外部性）

2、政府发现农业政策问题的途径：

❖执政党和政府领导人凭借其领导地位所掌握的信息，从大量农村经济社会问题中发现和抓住主要问题作为政策问题

❖统计、计划、农业等政府职能部门的公务人员在执行农业政策过程中可以发现一些共同的农业政策问题（农调队、固定观测点）《中国统计年鉴》、《中国农业统计年鉴》、《各省农业统计年鉴》、《农业经济统计年鉴》等

❖高等院校的教学人员、科研机构和学术团体的科研人员在从事教学、科学研究的过程中，可以确认某些重要的农业政策问题

❖某些突发的重大事情

3、农业政策问题的认定与论证标准

二、确立农业政策目标

二、确立农业政策目标

二、确立农业政策目标

（1）确定农业目标，我们应该遵循哪些原则？

- 经济效益与社会效益相结合
- 可行性和合理性相结合
- 稳定性和动态性相结合

（2）确定农业目标，我们可以有哪些基本思路？

- 固定目标法：以经济发展战略目标或更高目标为依据。
- 引申目标法：从实际可能来确定，如：措施的可能性引申出。

三、农业政策手段的选择与方案设计

三、农业政策手段的选择与方案设计

发达国家的常用农业政策工具

三、农业政策手段的选择与方案设计

（1）如何设计农业政策方案

- 设计结果是一个政策方案的集合
- 这个政策集合的标准是：
全部方案的完全备择
方案之间的彼此互斥

（2）可以采用的设计方法

- 渐进式方法：震动小、易平衡，稳步实现目标
以共同价值取向为基础，一般对原有方案修改，如家庭联产承包责任制的修改。
- 延伸式方法：立足以往政策，类推、引申、借鉴（农村养老保障制度）
- 创新式方法：激进、突破

3、农业政策手段的选择与方案设计

（3）农业政策方案设计的步骤

- 轮廓构思：确定目标、方案列举
- 精心设计：具体途径、措施选择、手段选择
- 比较论证：政策主张的内容、理由、依据、可行性
- 方案抉择：价值标准、目标偏差、措施匹配性、利弊权衡

- 修正完善：集思广益、跟踪反馈、动态调整、补充完善
- 采纳贯彻：农业政策的合法化

第二节 农业政策的执行——意义、模型与具体实施

- ❖农业政策执行：一个简单介绍
- ❖农业政策执行的主要分析模型
- ❖影响农业政策执行的主要力量
- ❖农业政策执行的具体实施

2、农业政策执行的主要分析模型

◆模型分析从理论上描述了执行过程中各种相关重要因素间的互动关系。从而提供了一个认知框架，帮助我们简化现实，判断并找出问题的关键所在。

◆作为公共政策的一种类型，农业政策的执行也可以借助公共政策执行分析模型进行探讨。常见的模型有：

- 史密斯政策执行过程模型
- 浴盆模型
- 互动模型
- 循环模型

第四章 政策的评估与调整

第一节 政策的评估

1、作用

- 政策发展变化和改进的重要基础；
- 确定政策问题，制定新政策的必要前提；
- 动员和教育人民群众的重要形式。

但在下列情况中，进行政策评估的意义就不大：

- 政策和执行政策计划实施非常顺利，没有发现任何问题
- 政策经常变动，没有明确的目标，缺乏评估的标准；
- 人们对政策所要达到的目的认识不一致
- 没有合适人员评估条件。

2、政策评估的标准

（1）生产力标准

用农业劳动生产率、农业 GDP、农民收入等指标衡量

（2）农业政策效率标准

农业政策效率是指农业政策效益与其运行费用之间的关系和比例。（政府成本）

（3）社会福利标准

人均收入、基尼系数等经济指标和营养状况、健康、文化程度等社会指标衡量。

第一节 政策的评估

3、政策评估的类型

（1）政策方案评估

❖不同方案的比较与评价，或特定方案的可行性论证

（2）政策执行评估

作用

- 政策执行过程控制和管理的重要手段
- 解释和说明某一特定政策效果和影响 的重要依据。
- 分析政策失败原因的重要途径（政策方案？执行力度？）

政策执行评估的方法

- 分析人员直接观察；
- 分析各种专门汇报、图表等资料；

- 对执行机关及其工作人员进行调查
- 对政策各种参与者进行调查

政策执行的评估内容

3、政策评估的类型

（3）政策效果评估

第一，政策影响评估

因政策的产出，对个人、团体、国家、社会、自然环境等方面所引起的变化，包括：

- ①新政策的制定和公布；
- ②执行机关开始执行政策；
- ③执行机关开始与政策对象接触；
- ④政策对象最初感受到政策影响；
- ⑤政策对象以外的团体受到影响；
- ⑥政策产出形成后对整个社会系统产生影响；
- ⑦前一项政策的影响

政策影响评估的三种常用公式。

① $I = E2 - E1$

含义：政策影响等于政策对象在接受政策之后可衡量出的变化值减去政策对象未接受政策之前可以衡量的值

② $I = E2 - C2$

含义：政策影响等于政策对象在接受政策之后可以衡量出的变化值，减去未接受政策的控制，团体可以衡量出的变化值。

③ $I = (E2 - E1) - (C2 - C1)$

含义：政策影响等于政策对象接受政策之前和之后可以衡量出的变化值之差，减去未接受政策的控制团体前后两个阶段时间在变化值上的差。

理想的政策影响评估能尽量排除政策本身以外的因素。

政策以外的影响因素有以下几种情况：

- ①没有政策的影响，政策对象也会产生的自身变化；
- ②能够左右政策本身的大规模社会变动；
- ③偶发事件的干扰；
- ④政策执行的偏差。

政策影响评估的方法

- 政策对象自我评定法；
- 专家判定法（德尔菲法）；
- 政策执行人员的评估。

第一节 政策的评估

3、政策评估的类型

第二，政策效率评估

成本利益分析

- 要确定政策所获得的利益，包括具体和象征性的（经济收益、生态收益、政治收益）
- 要确定政策执行的成本花费，包括直接和间接的。（制定费用、操作费用、摩擦费用）

成本效能分析

- 常用于非经济性社会政策。
- 成本可以量化为货币，但效能不必用货币表示

第一节 政策的评估

4、政策评估面临的困难

- 政策目标的不确定
- 政策影响的广泛性
- 政策资源难以离析
- 评价信息的短缺

- 评价资源的短缺
- 评价结果易受忽视
- 政策评价受到主观的人为抵制

第二节 政策的调整

一、政策调整的内容

- 政策目标调整
- 政策方案调整
- 政策执行措施调整
- 政策主体和政策对象调整

二、政策调整的形式

- 增加、删减、更新、终止

THE END

浴盆模型及其启示

互动模型及启示

第五章 农业结构政策

第一节 农业结构政策目标

一、目标概述

1、农业结构：指农业生产过程中形成的各产业、产品的构成及其比例，是农业资源和生产要素在农业领域的分配比例。

◆狭义：指农业生产结构，包括种植业、养殖业和渔业的构成及其比例，种植业中各种产品的构成及比例以及每一个品种中品质构成及比例。

◆广义：除上述内容外，还包括农业区域布局，农业中的种养业，农产品加工业农产品储藏、运输服务等第三产业的构成及比例。

2、农业结构政策

适应国民经济的发展和人民生活水平的改变，用以不断调整农业结构内部各种资源和生产要素构成及其比例的手段及措施。

加入 WTO ， 农业结构调整新要求。

二、农业结构政策的具体目标

1、发展高产优质高效农业

- ◆遵循价值规律，依靠科技进步；
- ◆全面发展、合理开发、充分利用；
- ◆产量更高、品种更优、效益更好；
- ◆使农业充满生机活力，具有自我发展能力

2、实现对农业结构的战略性调整

- ◆改变不合理的农业结构（农产品质量、对市场需求变化适应性的变化、农业区域结构、农产品加工程度）
- ◆以提高质量和效益为中心
- ◆面向市场，依靠科技
- ◆优化品种、优化品质、优化布局，提高加工转化水平

二、农业结构政策的具体目标

农业结构调整四个重点：

- ◆ 全面提高农产品的质量
- ◆ 加快发展畜牧业和渔业，扩大农民增收的领域
- ◆ 优化农业生产布局，发挥区域比较优势
- ◆ 大力发展农产品加工业，提高农业的综合效益

讨论：农业结构调整和增加粮食生产之间的矛盾，一些地方认为农业结构调整就是“压粮扩经”？

(1) 处理好粮食问题

(2) 提高科技对粮食增长的贡献率

二、中国的农业区域划分

1. 行政区域

从大区来看，习惯上把全国划分为东北、华北、西北、西南、华中、华东、华南 7 个大区域

我国目前有 33 个省市自治区（包括台湾省和香港特别行政区）

2. 经济区域

- 两分法：把全国以 600 mm 等降雨线为标准分为东南和西北两大块。
- 三分法：把全国划分为东、中、西三大经济地带。
- 六分法：东北经济区、黄河流域经济区、长江流域经济区、南方经济区、新疆区、西藏区。
- 七分法：东南黄金海岸区、长江大流域、陇海兰新大铁路经济带、环渤海经济区、东北区、西南区。

3. 农业区域

- 20 世纪 80 年代初划分为 10 个农业区及 38 个二级区。
- 10 个一级农业区：东北农林区、内蒙及长城沿线牧农林区、黄淮海农业区、黄土高原农林牧区、长江中下游农林养殖区、华南农林热作区、西南农林区、甘新农牧林区、青藏高原牧农林区、海洋水产区。

举例：“十一五”期间我国粮油加工业发展重点

1. 玉米加工

- 在东北三省、内蒙古等北方春播玉米区和河北、山东、河南等黄淮海平原夏播玉米区，调整玉米加工区域布局，增强玉米主产区的加工转化能力；
- 在河北、吉林、山东等玉米淀粉加工主产省，建立加工专用玉米生产基地，为产品加工提供原料保障；
- 在四川、重庆、云南、贵州等西南山地玉米区，甘肃、陕西、新疆等西北灌溉玉米区和青藏高原玉米区重点发展特色玉米食品、玉米深加工产品和饲料工业。

2. 大豆加工

- 在广州、深圳、东莞、北海、厦门等珠江三角洲，上海、张家港、宁波等长江三角洲和大连、青岛、烟台、日照等黄渤海等沿岸、沿海地区建设高级调合油、饲用蛋白、脂肪酸、甘油、维生素 E、精制磷脂等生产基地和出口基地；
- 在东北和山东、河南、河北、安徽等黄淮海地区发展大豆浓缩蛋白、组织蛋白、分离蛋白和大豆蛋白粉的生产，并丰富生产品种、开发其终端产品；加强非转基因原料基地建设，大力发展传统豆制品生产，带动区域经济发展。

3. 稻米加工

- 在东北三省和江苏、江西、湖北、湖南等省培育年处理 30 万吨的加工龙头企业，并形成相应规模的碎米、米糠、稻壳综合开发利用能力；
- 在四川、广西、云南、贵州、陕西、甘肃、宁夏等西部地区建设企业规模为年产 3—5 万吨的营养大米、营养米粉生产基地。

4. 小麦加工

- 在河北、山西、江苏、安徽、山东、河南、陕西、甘肃、新疆发展以优质强筋小麦为原料，生产面包、面条、馒头等专用小麦粉为主的加工企业；
- 在江苏、安徽、河南的部分地区和湖北发展以优质弱筋小麦为原料，生产饼干、蛋糕专用小麦粉为主的加工企业；

- 在黑龙江、内蒙古发展以强筋春小麦为主要原料，生产面条、馒头等专用小麦粉为主的加工企业；在小麦主产区培育日处理小麦 **1000** 吨以上的大型面粉加工企业，并提高综合利用水平，
- 京津沪、广东发展日处理面粉 **10** 万吨以上的传统面制品和日产 **20** 万包以上的方便面工业化生产。

三、农业区域结构调整的基本思路

（一）农业结构调整的基本思路：

- ◆发挥区域比较优势；
- ◆抑制地区间无序竞争；
- ◆提高我国农业资源的整体配置效率和农业整体竞争力

（二）区域结构调整的政策建议

- 1.加速全国农产品统一市场的形成，促进地区比较优势的发挥。
- 2.加强农业和农村基础设施建设
- 3.实施生产结构调整的区域协调政策
- 4.促进农业生产结构调整的配套政策

（1）运用财政、信贷政策和手段引导和推进农业区域结构调整。

（2）加大科技投入，加强农业科技推广和科技服务工作。

案例 1：农业部关于农业结构调整的分区指导意见（**2002** 年 **5** 月 **16** 日）

- 不同类型区农业结构调整的重点

（一）沿海和经济发达区

- ◆一是以标准化、优质化、规模化为重点，大力发展名特优新蔬菜、水果、花卉、苗木等园艺产业；
- ◆二是以设施化养殖为重点，大力发展优质、多样化畜产品和名特优水产品为主的养殖业；
- ◆三是以加快农业高新技术成果转化为重点，大力发展现代生物技术产业；
- ◆四是以提高附加值为重点，大力发展农产品加工业，实行农业产业化经营。

（二）粮棉主产区

- ◆一是稳定提高粮、棉、油等产品综合生产能力。加强商品粮基地、加工专用粮和饲料粮基地建设，大力调整粮食品种和品质结构，发展优质、专用和无公害产品生产。
- ◆二是积极发展畜牧业。
- ◆三是推进粮、棉、油等大宗农产品产业化经营。

（三）大城市郊区

- ◆一是提高农产品质量安全水平。大力发展无公害农产品、绿色食品和有机食品。
- ◆二是完善农产品市场和信息服务体系。
- ◆三是大力发展设施农业。
- ◆四是积极发展观光生态农业。

（四）生态脆弱区

- ◆一是加快退耕还林、还草、还湖步伐。
- ◆二是大力发展特色农业，建设专业化、规模化的特色农产品生产基地。
- ◆三是大力发展特色农产品加工业。

黄土高原地区、西北内陆地区、西南高原地区、青藏高原区

案例 2：黑龙江省粮牧“主辅换位”

- 2003 年 7 月，省委工作会议通过了实施粮牧“主辅换位”、让畜牧业成为农村经济主导产业的重要决定。
- 2009 年，全省牧业产值达 846 亿元，牧业产值比重已由 2000 年的 28.1%上升到 40%。

- 近期政策实践，参见《全国优势农产品区域布局规划 2008-2015》

第三节 农业部门结构政策

一、农业部门结构概念

1、农业部门结构：是指一个国家、地区或农业生产单位内农业生产部门及各个生产项目的组成情况与所占比重。

◆通常以农业总产值构成、农业用地构成、播种面积构成、劳动力及资金占用构成等经济指标来反映

◆一般以农业总产值构成的相对数来表示。

2、结构是否合理评判依据：

◆是否满足经济发展的需要

◆是否充分利用自然条件和各种农业自然资源，发挥当地优势，各生产部门互相促进，协调发展

◆是否取得最佳的经济效益和社会效益。

◆是否促进农业生态平衡的良性发展

二、农业部门结构调整的层次

•第一，农村的第一、二、三产业之间的结构问题

•第二，农、林、牧、副、渔五业的结构问题

•第三，粮食作物内部与经济作物内部的结构问题

•第四，作物的品种结构

三、农业部门结构政策手段

•1.税收手段：对生产过热的品种课以重税，如烟草等；对生产经济效益较差、新型的生产品种或政府拟扶持的品种给予减税或免税，以刺激发展，如饲料工业等。

•2.信贷手段：对重点扶持发展的生产部门给予信贷优惠；对拟限制的生产部门给予限制贷等；政府直接投资或补贴投资

•3.行政措施

第四节 农业经营规模政策

一、农业经营规模内涵

1、内涵：在一定的生产力水平和经营环境下，为获得最佳的产出规模而尽可能投入适量的生产要素，并使生产要素之间保持协调，以获取经济效益。

2、两个层次：投入规模和产出规模

◆投入规模：土地规模、资金规模、劳动力规模

◆产出规模：产量规模、收入规模、利润规模

注意：

•政府在考虑经营规模结构时，必须考虑生产力的水平、本国农业的基本环境、人口、耕地、自然条件、经济结构。一方面使规模达到最优；另一方面也要考虑其它社会经济的各个方面，如社会稳定等，也就是说在追求经济发展目标的同时，不能超过社会的承受力，不能造成较大的社会或环境问题。

举例：法国“土地集中”政策

•法律规定了土地“不可分割”的原则。

•国家建立了“土地整治与农村安置公司”，通过贷款从私人手中购买土地，经过整治后以较低价格卖给农民，特别是卖给中等规模的农民。

发达国家：价格补贴政策

•大多数发达国家都对主要农产品有价格支持政策。但具体操作时，不是对所有的农场都给予价格支持，只对达到一定规模的农场给予价格支持，这样就可以刺激农户扩大生产规模。

•法国政府对农业的补贴逐步向大型家庭农场集中，中型家庭农场每年可获取 3 万欧元的补贴，而大型家庭农场年可获 5—10 万欧元的补贴。

第六章 农业土地政策

第一节 农业土地政策目标

一、农业土地

❖农业土地,是指从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产而使用的土地。

❖《土地管理法》第4条第2款规定:“国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地”

❖农业土地的范围,具体包括:耕地、林地、草地、农田水利用地、园地(果园、桑园、茶园等用地)、养殖水面、“四荒”(一般指荒山、荒沟、荒丘、荒滩,但也包括荒地、荒沙、荒草和荒水)等依法用于农业的土地。

❖农业土地,不包括建设用地和“四荒”外的未利用地。

第一节 农业土地政策目标

二、农业土地政策目标

◆不同国家(地区)在不同的历史时期,其农业土地政策目标的侧重点不同。

◆纵观美、法、日三国的农业土地政策目标,其变化具有一定的共性:即首先追求土地资源分配的公平性,然后追求土地资源的配置效率最大化,最后加强对土地资源的保护和利用。也就是按照“公平——效率——可持续发展”的方向演进。

❖我国土地政策目标的演进

✓1950 开始的土地改革,变地主所有制为农民所有制

✓20 世纪 50 年代中期,农业合作化,土地公有制

✓20 世纪 80 年代初,家庭承包经营

第二节 农业土地产权政策

一、农业土地产权

(一)什么是土地产权

■土地产权是指一组存在于土地之中的权利组成的权利束,包括土地所有权、使用权、土地抵押权和土地租赁权等多项权利。

■在《物权法》中,涉及农村集体土地方面的主要物权,包括农民集体土地所有权、土地承包经营权、农村集体建设用地使用权、宅基地使用权等四种基本物权,即“一权”(农民集体土地所有权)带“三权”(土地承包经营权、农村集体建设用地使用权、宅基地使用权)。

(二)发达国家和地区农业土地产权演进

◆各国和地区通过资本主义初期的农地变革,变封建土地所有制为农民小土地私有制,大部分农田归农民私人所有。

◆但农业土地的私人占有制与土地利用的社会性间存在着一定的矛盾,为此都通过立法的形式对农地私有权进行一定的限制。

❖各国对农地私有权的限制不尽相同,具体有以下几个方面:

① 对拥有农地的数量限制。日本农地法中规定,都道府县的农户拥有土地的最高限额为 45 亩,北海道地区为 180 亩,农户出租土地的最高限额为 15 亩。中国台湾在《实行耕者有其田条例》中规定,每一地主只能保留中等水田 3 甲。

② 对农地拥有人资格限制。日本农地法中规定,“农地农有”是最适合的土地保有方式,应促进耕作者取得农地、保护其权利,并在农地改革中强调征收不在村地主的土地。中国台湾规定,土地的购买数额不能超出能自耕的数量。

③ 对农地进一步分割或分散限制。为防止土地细碎化,一些国家(地区)采取方法对土地分割加以限制,如改变农地遗产分割习惯、禁止农地分割出售或出租等。

第二节 农业土地产权政策

二、土地所有权

(一)我国土地所有政策

根据《土地管理法》第2条规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集

体所有制”

■我国的土地所有权分为两类：

■一是国有土地所有权；

■二是农民集体土地所有权

❖农民集体所有：

❖农村和城市郊区的土地

❖宅基地、自留地、自留山

❖全民所有：

❖城市市区的土地

❖农村和城市郊区依法 没收、征收、征购为国有的土地

❖国家依法征用的土地

❖依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其它土地

❖农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地

❖农民城建制地集体迁移以后原属于迁移农民集体所有的土地。

第二节 农业土地产权政策

二、土地所有权

（二）集体土地所有权行使主体

◆2007 年《物权法》第 60 条规定：“对于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等，依照下列规定行使所有权：（一）属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权；（二）分别属于村内两个以上农民集体所有的（即组农民集体），由村内各该集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权；（三）属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权”。

农村土地国有化论 ,农村土地私有化论 ,坚持农村集体土地所有权？

第二节 农业土地产权政策

三、农业土地使用政策

我国《宪法》、《土地管理法》规定：

“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。

即：村集体有土地所有权，农民有土地使用权

❖中国农业土地政策的演变

✓确立农业土地家庭承包经营制

✓巩固完善农业土地家庭承包经营制

1.确定农业土地家庭承包经营制度

中共中央（1980）75 号文件：包产到户

（1982）1 号文件：包产到户定性，“姓资姓社”

（1983）1 号文件：提出联产承包责任制

（1984）1 号文件：稳定和完善联产承包责任制

（1985）1 号文件：长期坚持联产承包责任制和农户家庭经营制度

（1993）1 号文件：确定家庭联产承包责任制的法律地位

2.巩固和完善农业土地家庭承包经营制度

❖1993 年土地承包期再延长 30 年不变

❖1995 年双层经营体制是我国农村经济的一项基本制度

❖1997 年整顿两田制，长期坚持家庭联产承包制度

❖1998年家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制是我国农村的一项基本经营制度

❖1999年确定家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的法律地位

❖2001年强化农户主体地位，规范农户承包的使用权流转

❖2002年农业土地家庭承包经营规则的法制化

（二）农业土地家庭承包经营的内涵

1、农业土地承包经营农户所享有的权利的性质：

❖权利义务的法定性

❖权利义务确立的民主议定性：土地发包方案经本集体经济组织 2/3 以上成员同意才产生法律效力。

❖权利义务关系的非对称性：农户的权利义务没有经济上的对称性。

2、农业土地承包经营农户所享有的权利的内容：

❖自益权：农村集体经济组织的成员直接以自己的利益为目的而行使的权利。

❖共益权：成员直接以农村集体经济组织的利益为目的、间接地也是为了自己的利益而行使的权利。

自益权包括：

❖1.土地承包权

❖2.土地使用权

❖3.土地受益权

❖4.土地转包权（未让渡土地承包资格）

❖5.土地转让权（让渡土地承包资格）

❖6.土地互换权

❖7.土地入股权

❖8.土地承包经营优先受让权

❖9.土地承包经营继承权

❖10.土地抵押权

共益权包括：

❖1.表决权

❖2.请求权：纠正农村集体经济组织违背民主议定原则及损害成员利益等违法行为的请求权。

四、对农业土地的拥有、分割、用途的限制

1、对农业土地拥有的限制

■对拥有农业土地的数量进行限制

■对农业土地拥有人资格进行限制

2、对农业土地进一步分割的限制

3、农业土地用途的限制

■设立农地转用许可制度

■创设土地“发展权”制度

思考：世界各国为何都要从这些方面对土地利用加以限制？

农村土地承包案例分析

❖[案情]王某 1985 年与 A 村一女公民结婚，户口因此迁入 A 村，A 村当时分给王某责任田若干，1992 年元月王某与妻子离婚，王某户口单列在 A 村，1996 年土地承包合同到期，该村认为王某原因与本村社员结婚而迁入本村，现业已离婚，应当将户口迁出，故在第二轮土地承包时不分给王某承包的耕地。为此，王某遂以 A 村集体经济组织为被告诉至某法院。

❖[问题]法院应如何处理该纠纷？

❖[案例分析]王某当初无论因何原因迁入 A 村，当初既已分给责任田，就表明他不仅在本村拥有政治上选举权之类公法上的权利，亦已获得经济上的共同体成员资格，这样，他就对本村农民集体所有之财产具有理论上人人均等的权力。

《农村土地承包法》第 5 条规定：“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。

任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利”。

❖显然，在第二轮土地承包时，王某仍是 A 村集体经济组织之成员，仍享有耕地的承包权。本案中，在第二轮土地承包时 A 村集体经济组织不分给王某承包的耕地，侵害了王某承包耕地的权利。既有权利遭受侵犯，法律就应当给予救济。所以，王某主张应得到法院支持。

第三节 农业土地流转政策

一、国外土地流转政策

1、农业土地征用政策

■土地征用是指国家与政府为了公共目的而强制取得私有土地，并给予补偿的一种行为。在美国被称为“最高土地权”的行使，法国、中国台湾称为“土地征收”，日本法律中称为“土地征用”或“土地收买”。

■美国法律规定土地征用权：一是必须限于“公共用途”、“适量征用”；二是必须征得社区成员的首肯；三是对所征用的财产必须给予“公平补偿”。

2、农业土地租佃政策

■现在大多数的市场经济国家，都存在自耕和租佃经营两种土地使用政策。差别仅在于，一些国家以自耕经营为主，如日本、美国；在另一些国家，租佃经营的土地较多，如法国。

3、农业土地集中政策

■扩大农场土地经营规模,追求土地资源的配置效率最大化。

第三节 农业土地流转政策

二、中国农业土地承包经营权流转政策

（一）含义

◆指拥有土地承包经营权的农户将土地经营权(使用权)转让给其他农户或经济组织，即保留承包权，转让使用权。

（二）土地承包经营权流转政策

◆土地承包经营权流转主体

农户而非集体经济组织

◆土地承包经营权流转方式

转包、转让、入股、合作、租赁、互换或者其他符合有关法律和国家政策规定的方式流转。

◆土地承包经营权流转原则

✓平等、自愿、有偿原则

✓受让方需有农业经营能力的原则

✓本集体经济组织成员优先原则

✓流转的期限不得超过承包期剩余年限的原则

土地承包经营权流转案例分析

❖[案情]1996 年，A 村延长土地承包期至 30 年（1996 年~2026 年）。2003 年 4 月，外村农民甲拟在 A 村租赁土地租种良种水稻，A 村五户农民因从事非农业生产，无意种田，五户遂与甲达成书面协议，五农户将本户责任田共三十亩转租给甲，租期 10 年，由甲一次性给付五户村民每亩地租金三千元，原农户与村集体经济组织的承包合同中村提留、乡统筹等承包费仍由五农户交纳。

❖上述协议达成后，分别于 2003 年 4 月 30 日前土地承包经营权租赁合同递交 A 村集体经济组织。A 村集体经济组织认为：

❖（1）甲是外村人；

❖（2）五农户从租赁合同中渔利；

❖（3）五农户出租承包地，事先未经 A 村集体经济组织同意。A 村集体经济组织以上述理由，于 2003 年 5 月 8 日诉至某人民法院，要求确认土地承包经营权租赁合同无效，并与五农户终止承包合同，收回其承包地。

❖[问题]法院应如何界定土地承包经营权租赁合同的效力？法院应如何作出依法处理？

❖[案例分析]

①A村五户承包的是耕地，按《农村土地承包法》第二章“家庭承包”法律规范之内容分析，属家庭承包方式，其取得的是物权性质土地承包经营权。

②按《农村土地承包法》第二章“家庭承包”第五节“土地承包经营权的流转”第32条“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”规定分析，五户承包方由出租承包耕地的权利。

❖③土地承包经营权出租的条件完全符合，其条件包括：

❖第一，承租方“须有农业经营能力”（《农村土地承包法》第33条第1款第42页），主体种类法律没有限制。显然，本案中承租方是外村农民甲符合条件。

❖第二，土地承包经营权出租要签订书面土地承包经营权租赁合同（《农村土地承包法》第37条第1款规定：“土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转，当事人双方应当签订书面合同”）。本案中承租方与五户分析签订书面土地承包经营权租赁合同，符合法律之规定。

❖第三，租赁的期限不得超过承包期的剩余期限（《农村土地承包法》第33条第1款第3项），且最长不得超过20年（《合同法》第214条第1款规定：“租赁期限不得超过20年。超过20年的，超过部分无效”）。本案中承包期的剩余期限为23年多，租赁期限为10年，符合法律之规定。

❖第四，土地承包经营权出租，其“承包方与发包方的承包关系不变”（《农村土地承包法》第39条第1款）。本案中，“原农户与村集体经济组织的承包合同中村提留、乡统筹等承包费仍由五农户交纳”，显然，承包方仍保留土地承包经营权，符合“承包方与发包方的承包关系不变”之法律规定，实际上，承租方取得的是债权性质农村承包地租赁权。

❖第五，租金“应当由当事人双方协商确定”。农村土地承包经营权出租是市场配置资源的方式，本案中，五农户从土地承包经营权出租中得到9万元不属流转渔利，这一交易之所以能够达成，是因为双方都从流转中得益：对五农户而言，自己经营承包地对他们的收益低于9万元，而对甲而言，农村承包地租赁权的效用超过9万元，这个交易对任何人都没有坏处。

❖第六，土地承包经营权出租的，应报发包方备案。本案中，当事人分别将土地承包经营权租赁合同送交A村集体经济组织，可见已完成报发包方备案程序。

❖综上所述，法院应界定土地承包经营权租赁合同有效。

❖法院依法判决驳回A村集体经济组织的诉讼请求，维护五农户土地承包经营权和土地承包经营权租赁合同的效力（即外村农民甲的农村承包地租赁权）

做好农村土地承包经营权流转管理和服务，必须正确认识和处理好四个关系：

❖一是土地承包经营权流转与坚持农村基本经营制度的关系

❖二是土地承包经营权流转与发展现代农业的关系

❖三是土地承包经营权流转中政府与市场的关系

❖四是土地承包经营权流转中国家、承包者和经营者之间的利益关系

第四节 农业土地保护政策

❖人均耕地面积将继续减少，土地问题将愈来愈成为制约我国国民经济和社会发展的的重要因素。

❖2007年《国土资源公报》根据土地利用变更调查结果，2007年全国耕地18.26亿亩，全国耕地净减少61.01万亩；2008年《公报》耕地总面积18.2574亿亩，净减少29万亩。

❖耕地面积减少速度明显趋缓。

❖温家宝总理在2007年的政府工作报告中向全世界庄严宣告：“一定要守住全国耕地不少于18亿亩这条红线。”

❖经济发展不可避免地还要占用部分耕地，加上耕地后备资源有限，坚守18亿亩耕地红线的任务十分艰巨。

第四节 农业土地保护政策

1、法律政策

(1) 耕地保护法律责任

❖ 中国实行世界上最严格的耕地保护制度。

❖ 《土地管理法》第 74 条规定：i° 违反本法规定，占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正或者治理，可以并处罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任；±。

❖ 《刑法》第 342 条规定：i° 违反土地管理法规，非法占用耕地改作他用，数量较大，造成耕地大量毁坏的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金；±。

(2) 禁止闲置荒芜耕地

❖ 《土地管理法》第 37 条规定：i° 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。；±

❖ i° 已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。承包经营耕地的单位或者个人连续二年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，收回发包的耕地；±。

2、行政审批政策

(1) 土地用途管制

❖ 《土地管理法》第 4 条规定：i° 国家实行土地用途管制制度。；±

❖ i° 国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地；±。

(2) 农用地转用审批

❖ 《土地管理法》第 31 条规定：i° 国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地；±。

❖ 第 44 条规定：i° 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。本条第二款、第三款规定以外的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准；±。

补充：国外对农地转用的管理

❖ 日本农地法第 4 条规定，除非是政府使用或收用，农地转为非农业用地时，应得到都道府县知事的许可，面积超过 30 亩时，应得到农林水产大臣的许可；第 17 条规定，农用地区域内的农地不得转为农用地利用计划以外的用途使用。

❖ 中国台湾也规定，农地转为非农用地时，要经该管市县地政机关核准。

❖ 美国是通过购买发展权的方式限制农地转用，政府将农地转为高级用途的权利按一定价格买断，农地所有者就失去了农地转用的权利。根据社会发展需要，某一农地确需转用时，农地所有者或开发商可从政府那里购回发展权。

(3) 土地开发复垦整理

❖ 《土地管理法》第 38 条规定：i° 国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划，在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下，开发未利用的土地；适宜开发为农用地的，应当优先开发成农用地。国家依法保护开发者的合法权益；±。

❖ 第 41 条规定：i° 国家鼓励土地整理。县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。地方各级人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地；±。

❖ 第 42 条还规定：i° 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先

用于农业; 土。

(4) 占用耕地补偿制度

❖《土地管理法》第 31 条规定国家实行占用耕地补偿制度。

非农业建设经批准占用耕地的, 按照“占多少, 垦多少”的原则, 由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地;

没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的, 应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费, 专款用于开垦新的耕地。省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划, 监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地, 并进行验收。

❖第 32 条还规定: “县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良; 土。

(5) 基本农田保护

《基本农田保护条例》第 10 条规定, 下列耕地应当划入基本农田保护区, 严格管理:

(1)经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地;

(2)有良好的水利与水土保持设施的耕地, 正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田;

(3)蔬菜生产基地;

(4)农业科研、教学实验田。

根据土地利用总体规划, 铁路、公路等交通沿线, 城市和村庄、集镇建设用地周边的耕地, 应当优先划入基本农田保护区;

需要退耕还林、还牧、还湖的耕地, 不应当划入基本农田保护区。

❖1994 年 10 月 1 日,《基本农田保护条例》颁布施行。

3、行政责任政策

(1) 耕地总量动态平衡

❖1996 年原国家土地管理局提出保持耕地总量动态平衡的战略目标, 要求保证现有耕地只能增加、不能减少

❖《土地管理法》第 33 条规定: “省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地年度计划, 采取措施, 确保本行政区域内耕地总量不减少; 耕地总量减少的, 由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地, 并由国务院土地行政主管部门会同农业行政主管部门验收。个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏, 新增建设用地后, 新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的, 必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量, 进行易地开垦; 土。

(2) 耕地保护目标责任制

❖2006 年中共中央组织部印发并实施了《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》, 首次将耕地资源保护纳入地方领导的政绩考核体系。在这之前, 2005 年 10 月国务院办公厅印发了《省级政府耕地保护责任目标考核办法》改变了原来以发展经济作为主要政绩考核指标的局面, 将耕地保护工作纳入地方政府领导干部的考核体系, 表明了中央政府对耕地保护日益重视。

4、耕地税费

❖中国针对耕地而设立的税种主要包括耕地占用税和土地闲置税。

❖耕地占用税是向占用耕地建房和进行非农业建设的单位和个人征收的一种税, 征收范围为国家所有和集体所有的耕地, 以县为单位, 以人均耕地面积为标准, 并参照经济发展情况, 确定适用税额。

❖耕地占用税开征目的是要限制非农业建设占用耕地, 鼓励在不影响水土保持, 不破坏生态平衡的前提下, 尽可能利用非农用土地, 以有效地保护农用地资源。

❖土地闲置税是一种惩罚性税收, 设置目的是为了减少大量存在的土地闲置, 特别是耕地抛荒现象。

❖土地闲置税课税对象是农村抛荒地、荒芜地、闲置建设用地和城市闲置用地, 纳税人为上述三种土地使用

者，以农用地价格和城镇基准地价格或相当于它们的价格为计税依据，税率的设计上采用较高而且累进的税率。

❖征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。

❖附：根据我国土地管理法规定，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均产值的三十倍。

土地补偿费案例分析

❖1985年左右,村民张某在第一轮土地发包过程中取得了 0.51 亩土地，后他将该幅土地出借给同村胡某。在随后几年，该土地的各项税费都是胡某缴付的。1997 年,胡某与所在村签订《农村土地承包合同》,承包了 2 亩多土地(其中包括那 0.51 亩土地)。2003 年，村里将部分土地(其中包括这 2 亩多土地)给某厂建厂房搞生产。当时给村民约定的是土地补偿费 4000 元/亩、安置费 4000 元/亩、青苗费 1000 元/亩。某厂也答应再按 3000 元/亩多补偿一些钱。后村里决定将土地补偿费留给村里所有，某厂多补的钱等开村代会再作决定，只同意将安置费和青苗费补偿给被征地的村民。胡某不服，起诉要求村里将土地补偿费、某厂多补的钱返还给自己。0.51 亩土地的原承包人张某则主张 0.51 亩土地的补偿应归自己。村里认为当时与胡某签合同只是为了应付上级检查，村里实际上并没有搞第二次土地发包，合同应视为无效。

❖〔评析〕根据我国土地法规定，土地补偿费用可留在村级机构用于组织再生产。而厂里多补的费用应根据多补费用的性质进行分配，属安置费、青苗费则应给承包人。至于村组织说，二次承包属应付检查之说是不能成立的，应按重新承包的土地进行补偿。原承包人主张补偿费用没有法律依据。0.51 亩土地出借给胡某，在随后几年，该土地的各项税费都是胡某缴付的,胡某成了土地的实际耕作者，且 97 年重新订了承包协议。因此，可视为胡某为该 0.51 亩土地的实际承包人。

第七章 农村人力资源政策

❖第一节 农村人力资源政策目标

❖第二节 农村劳动力就业政策

❖第三节 农村人力资源流动政策

❖第四节 农村劳动力资源开发政策

第一节 农村人力资源政策目标

一、人力资源的概念

❖人力资源：能够推动经济和社会发展的劳动力的能力，即已经投入经济建设和社会发展活动和尚未投入经济和社会发展活动的人口能力。由数量和质量两方面构成。

二、中国农村人力资源的基本概况

1.中国农村人力资源的数量巨大：

❖农村劳动力总量持续增长

❖农村不同产业劳动力变化各异，第一产业劳动力下降，二、三产业劳动力增加，但增幅不同

2.农村人力资源的质量较低

3.农村人力资源地区分布不均衡

4.农村人力资源开发利用不足

三、农村人力资源政策的目标

❖目标：提高农村劳动力的就业水平，提高农村劳动生产率。

1.稳定农村人口，降低就业压力，提高劳动生产率

2.发展不同所有制经济

3.鼓励农民跨区域流动就业

4.建立和完善劳动力市场

5.加强农村教育和培训

第二节 农村劳动力就业政策

一、农村劳动力就业形势：

(1) 农村就业形势严峻，影响因素包括：

- ❖ 新增劳动力不断增加。
- ❖ 国民经济增长和投资带动的就业增长呈现下降的趋势。
- ❖ 乡镇企业吸纳农村劳动力能力减弱。
- ❖ 农村劳动力素质不高对就业的压力。
- ❖ 大中城市吸纳农民就业的能力下降。

(2) 农村就业特点

分散性、自给性、季节性、兼业性

二、农村劳动力就业政策及目标

❖ 农村就业政策：指一个国家的政府根据自身的政治经济制度，从农村劳动力供求和社会经济发展目标出发，专门做出的一系列对农村劳动力就业状况进行指导、管理和规范的制度、法规和具体措施。

❖ 从原来的消极限制转变为积极引导，从城乡割离、偏重城市、确保城市就业逐渐向城乡协调、转变机制、提高农村劳动力利用水平与就业机会的轨道上来；通过加快农村工业化和城镇化进程，稳定转移农村劳动力。实现城乡协调发展，构筑城乡统一的劳动力的市场轨道。

三、农村劳动力转移与扩大就业政策

(一) 农村劳动力转移政策

1. 产业转移政策

- ❖ 农业内部由种植业向林业、牧业、渔业转移
- ❖ 农业外部由农业部门向工业、运输业、建筑业、商业、服务业等非农部门转移

2. 区域转移政策

3. 城乡转移政策

- ❖ 迁移登记制度 迁移审批制 民工潮

(二) 扩大农村就业的政策及措施

1. 引导农民从事开发性生产和扩大农业基础设施建设
2. 选择合适的农业技术类型
3. 发展农产品加工业，推进农业产业化经营
4. 大力发展农村第三产业

第三节 农村人力资源流动政策

❖ 一、农村人力资源流动的理论与政策模型

❖ 二、我国农村人力资源流动政策的形成与缺陷

❖ 三、加强农村人力资源流动管理，促进城乡统一的劳动力市场形成的政策措施

一、农村人力资源流动的理论与政策模型

(一) 人力资源流动的一般规律

1. 人力资源流动数量与流动距离有关
2. 人力资源流动具有阶梯推进的趋势
3. 人力资源流动存在一定的差异
4. 技术进步促进人力资源流动
5. 经济动机是人力资源流动的主要动力

(二) 人力资源流动的“推—拉”理论

唐纳德·伯格：人力资源流动是其原住地的推力或排斥力和迁入地的拉力或吸引力共同作用的结果。

人口学家 **E.S.Lee** 将影响人力资源流动的因素概括为 4 个方面：与流入地有关的因素；与流出的有关的因素；中间障碍性因素和劳动者个人因素

（四）人力资本流动的收入差距理论

❖生产率差异导致收入水平的不同，在低生产效率部门和地区工作的劳动力为了追求更好的收入，具有向高收入水平的部门和地区流动的趋势。

❖**A.W.刘易斯**：二元社会经济结构中的人力资本流动模型

❖假设基础：充分就业；主要动因：实际收入差距

❖哈里斯和托达罗：人力资本城乡之间流动模型

❖假设基础：存在失业；主要动因：预期收入差距

❖哈里斯和托达罗：人力资本城乡之间流动模型

❖**M**—从农村迁入城市的人数

❖**d** —城乡预期收入差距

❖**W** —城市劳动力收入水平

❖**p**—流入城市的劳动力获得工作机会的概率

❖**r**—农村实际收入水平

❖通常情况下 >0 ,说明农村流入城市的劳动力数量是预期收入差距的增函数，城乡预期收入差距越大，推动农村劳动力流入城市的动力就越大，流入城市的劳动力数量就越多。

二、我国农村人力资本流动政策的形成与缺陷

20 世纪 50 年代初：农村人口可自由迁入城市和其它地区。

1958 年 1 月，《中华人民共和国户口登记条例》，人口迁移和流动受到严格限制

1984 中央 1 号文件“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”

90 年代，大量农村劳动力并不办理户口迁移手续而在地区间、城乡间流动，从事务工、经商和社会服务等经济活动。

1994 年 11 月《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》

三、加强农村劳动力流动管理，促进城乡统一的劳动力市场形成的政策措施

❖1.大力发展多种式的劳动力就业中介组织。

❖2.完善和规范政府对劳动力市场的管理

❖3.加大户籍制度改革力度，逐步消除城乡劳动力市场的分割状况。

第三节 农村劳动力资源开发政策

一、农村人力资本开发的目标

❖1.科技文化素质普遍提高

❖2.基本消除文盲、半文盲

❖3.逐步实施“绿色证书”制度

二、遵循的原则

1.超前性原则

2.重复、不间断原则

3.阶段性原则

4.层次性原则

5.效益性原则

三、人力资本开发途径

1.继续实行优生优育的人口政策，降低农村人力资本供给 数量。

2.贯彻“科教兴国”的政策，大力发展农村教育，提高农村人力资本质量。

（1）加强基础教育，把教育的重心放到提高人口素质

（2）大力发展职业技术教育、成人教育和各种岗位技术培训，增强劳动者的就业技能。

（3）建立合理农民教育体系

（4）加快教育体制改革，以政府办学为主，企事业单位和社会其它力量联合办学的教育体制。

- 3.提高农村劳动力的心理素质，促使传统农民向现代农民转变。
- 4.改善农村人口的医疗保健状况。

第八章 农产品流通政策

本章内容

第一节 农产品流通政策目标

第二节 农产品国内价格政策

第三节 农产品对外贸易政策

第四节 农产品市场结构政策

第一节 农产品流通政策目标

一、分类：

❖一般分为两大部分：价格政策和市场结构政策

❖价格政策：是指那些直接影响到价格水平高低的各种政策措施，包括国内价格政策和对外贸易政策。

❖市场结构政策：是指那些不是影响价格水平，而是制约着市场参与者各方的竞争关系和竞争状态，促进市场均衡价格的顺利形成，影响市场透明度，关系到市场的组织与基础设施建设，旨在提高市场宏观运行效率的各种措施。

二、目标：

❖消费者利益目标

❖生产者利益目标

❖国家财政收入目标

第一节 农产品流通政策目标

三、农产品流通政策手段

第二节 农产品国内价格政策

一、价格管制

■政府制定并执行的农产品价格

■可能高于也可能低于无干预情况下的均衡价格

包括三种类型：

•限制价格政策

•支持价格政策

•双重价格政策

第二节 农产品国内价格政策

二、补贴措施

（一）对农用工业品的补贴

政府通过对农用生产资料，如化肥、农药、塑料薄膜、水、电和农机等，提供补贴降低农业生产成本，从而刺激农业生产，增加农产品的供给数量。

补贴形式：

❖对农用工业品的销价实行限价，对生产农用工业品的企业实行各种形式的补贴，包括减免税收、直接实行定额补贴或全额亏损补贴等。

实践中，对农用工业品补贴的政策能否达到增加农产品供给的目的，取决于以下几个因素：

- 1.补贴的方式能否促进农用品的生产：如果补贴方式不当，并不能使农用品的生产总量增加，那么农产品生产也将由于投入不足而达不到预期增产的目的；
- 2.农用品的流通渠道是否畅通：如果流通渠道不畅，则补贴的好处就可能为营销部门所截留，农民并不能享受到低价农用品。

（二）对食品消费的补贴

❖根据补贴形式的不同：

直接补贴、间接补贴

❖根据补贴范围的不同：

1、非目标补贴，又叫全民补贴

2、目标补贴：

✓目标区域法：

✓目标食品法：即补贴那些收入弹性很低的所谓“低档”食品，其支出在低收入者的生活消费支出中占有较大比重，而高收入者不消费或较少消费这类食品。

✓食品券制度：即向应当享受食品补贴的人提供一定数额的含有补贴的食品券。

（三）对生产者补贴

1、目的：提高农民收入

2、形式：

❖直接补贴：差价补贴、休耕补贴、税收减免、低利贷款、财政拨款。

❖间接补贴：政府对农产品的直接收购和区域支持。

第二节 农产品国内价格政策

三、数量管理

（一）对生产要素投入量的限制

❖农产品明显过剩的发达国家，常通过对生产要素投入量实行上限限制来间接限制农产品的生产和供给。

❖如美国对谷物实行保证价格措施时，要求农民休耕部分土地；欧共体在甜菜种植面积和奶牛存栏数量方面都实行严格的限制规定。

❖对生产要素投入量限制的具体措施有作物转作计划、减少生产面积和休耕计划等。

（二）对市场供应量的限制

■供给过剩设上限

■供给不足设下限

■对农产品市场供给量的限制一般通过限制生产要素投入从而减少农产品产量间接达到。

（三）对消费量的限制

■上限限制：供给量<需求量，例如：食品的定量配给制

■下限限制：农产品过剩或实行贸易保护主义政策

严格来说，这种限量只是对中间消费而不是对最终消费的限量。对最终消费，不存在消费的下限限制措施。

第二节 农产品国内价格政策

四、国内农产品流通和价格体制与政策演变

■农村改革前的农产品统购统销政策

■现行主要农产品流通政策

（1）粮食流通政策

•粮食流通“四分开、一完善”

•粮食流通“三项政策、一项改革”

•调整粮食收购保护价范围

•拓宽粮食购销渠道，搞活粮食流通

•努力扩大粮食出口

（2）棉花流通政策

1999年9月1日起，棉花的收购价格、销售价格主要由市场形成，国家不再做统一规定。

（3）种子流通

种子经营实行许可证制度。

(4) 烟草专卖政策

国家对烟叶实行专卖制度。

烟草的种植实行计划管理；烟叶收购实行许可证管理；烟叶加工实行许可证管理。

一、出口鼓励政策

(二) 生产补贴

❖通过补贴生产从而达到鼓励出口目的

❖生产补贴是根据产量而不是根据销售市场的不同所进行的补贴，不管产品是在国内市场销售还是向外国出口都得到政府各种形式的资助。因此，生产补贴不会影响国内价格，在出口增加的同时消费者的利益将不会受到损害。

第三节 农产品对外贸易政策

二、进口限制政策

(一) 进口关税

一国政府通过海关向进口商品征收的税赋。

❖按计征方式的不同，关税可分为从量税和从价税。

❖从量税是以进口商品的重量、长度、容量和面积等计量单位为计税依据，征收一个给定数额的税收。（目前我国对原油、部分鸡产品、啤酒、胶卷进口分别以重量、长度和面积计征从量税。）

❖从价税是根据进口商品价值征收一定比例的关税。

❖征收关税都将提高进口货物的国内价格并带动国内产品价格上升，导致生产增加，进口减少，消费缩减，但影响的程度则会由于在国际市场上的地位不同而不同。

❖大国征收进口关税有可能给社会带来福利的增加。原因主要在于大国在国际市场上有左右价格的能力，通过减少进口可以迫使出口国降低价格。

二、进口限制政策

(二) 进口配额

是对进口商品实行数量限制，以保护国内生产。

❖分类：全球范围配额、分国别配额

❖进口国单方面设置的配额、进出口双方协议的配额。

❖主要的表现形式有两种：一种是针对来自具体某一出口国的，即对来自该国的产品总量进行限额，这一般都是根据进口国和出口国政府之间的协议来进行的，由出口国对本国的出口商进行约束和管理；另一种是不针对任何具体国家的配额，即只对本国进口商的进口总额实行限制，而不论其货源来自何国，第一种形式是对出口国的直接限制，针对性十分明显；第二种形式是对本国进口商的限制，对出口国的针对性不明显。

❖进口配额对本国生产、消费和价格的影响类似于进口关税，只是前者是通过先减少进口间接造成国内价格上涨从而增加国内生产，而后者是直接通过提高进口产品的价格来减少进口和增加国内生产。

政府对配额的分配方法：

❖由政府决定，直接颁发进口许可证给进口商，且许可证是免费的

❖政府根据进口商的申请颁发进口许可证

❖政府公开拍卖许可证

❖政府在设置限额后，将进口权限交给出口国，由出口国自行分配

二、进口限制政策

（三）生产补贴

- ❖通过对国内生产实行生产补贴来实现限制进口。
- ❖从整个经济看，产业补贴政策优于关税等贸易限制政策
- ❖生产补贴不会导致消费扭曲，消费者福利不变，生产者福利增加，政府利益变动最大，不仅没有了税收收入，还将承担补贴开支，实行生产补贴的产业政策都要困难的多。

第三节 农产品对外贸易政策

三、出口限制和进口鼓励政策

（一）出口限制政策

- ❖目的
 - 经济方面：一是为了保证满足国内需要
 - 政治方面：限制敌对国家和不友好国家的出口
- ❖手段
 - 直接数量管制：出口配额 出口许可证 外汇管制
 - 间接的价格干预：出口税 产业税 汇率
- ◆效果：限制出口虽然可能使消费者和政府受益，但会给生产者带来损失。

（二）进口鼓励政策

针对一些国内短缺且关系到国计民生的物品，如粮食。

- ❖进口鼓励政策包括进口补贴和消费补贴。进口补贴会影响国内市场的价格，减少国内同类产品的生产。
- ❖消费补贴：它通过支持消费来扩大进口，对本国生产价格和生产量都没有影响。

第四节 农产品市场结构政策

一、农产品市场结构的主要类型及特点

- ❖空间结构（地方市场、区域市场、全国市场、国际市场）
- ❖时间结构（现货、信用、期货交易市场）
- ❖层次结构（产地市场、批发市场和零售市场）
- ❖竞争结构（完全竞争、垄断竞争、寡头垄断、完全垄断市场）
- ❖品种结构（小麦市场、大米市场、玉米市场、蔬菜市场）

二、市场管制措施

- ❖垄断措施
- ❖反垄断措施

三、发展农业合作

四、提高市场透明度

- 1.质量分等分级标准化
- 2.产品标记与广告标准化
- 3.举办有组织的市场活动
- 4.市场行情通报
- 5.市场研究与预测

五、改善市场基础设施

世界上有代表性的农产品流通模式

- ❖一是以日本韩国等亚洲国家为主的农副产品批发市场模式。

蔬菜、水果占 **80%**（其中中央批发市场 **48.2%**），水产品 **70.2%**（其中中央批发市场 **57.8%**），花卉类 **85.8%**（其中中央批发市场 **19%**），肉类 **16.3%**（其中中央批发市场 **7.1%**）。
- ❖二是以欧洲为代表大型连锁超市模式。

英国农产品流通中，大型零售企业直接从农村收购比重高达 **75%**，通过批发市场流通的只占 **25%**。法国大型零售企业直接向农民收购比重 **65%**，通过批发市场进行流通的占 **35%**。西班牙大型零售企业直接向

农民收购比重 **55%**，通过批发市场进行流通的占 **45%**。

案例 1：南京“农改超”覆灭记

❖2003 年 7 月中旬，继南京市首家生鲜超市“大清河”开业后，“鑫荣”、“华宝”、“绿邦”等 7 家生鲜超市也先后亮相。然而好景不长，它们的存活期均未超过一年就纷纷“倒下”。2004 年 7 月上旬，南京龙蟠生鲜超市因经营难以为继而歇业。至此，8 家生鲜超市“全军覆没”。

❖讨论：分析南京生鲜超市“全军覆没”原因。

案例 2：荷兰花卉拍卖市场的考察与启示

❖世界花卉之都 —— 阿斯米尔联合花卉拍卖行 (VBA) 占地 **71.5** 万平方米，相当于 **120** 个足球场面积，是世界上最大的花卉拍卖市场。

❖该拍卖行采用先进的农产品市场化运行方式，鲜花通过货运，当天到达欧洲各国，通过航班 **2** 天之内到达世界各地，市场半径深入世界每一个角落，既是一个交易市场，又是一个服务市场，还是世界上最大的贸易建筑群。该拍卖行每天平均鲜花销售量为 **1400** 万支，绿色观叶植物 **50** 万盆。全年共出售鲜花 **35** 亿枝，植物 **3.7** 亿盆。拍卖行有员工 **1800** 人，每天的贸易额 **5** 万笔，拍卖大楼拥有 **3** 万平方米冷藏空间，以确保花卉质量不变，每天有 **2000** 辆货车开往国内外。

市场需求与供应：

❖阿斯米尔花卉拍卖行是由荷兰 **5 000** 家经营花卉、盆景公司组成的联合体，这些种植商必须按规定，将自己的产品交拍卖行出售，并从经营额中拿出 **1%** 作为佣金上缴拍卖行，该佣金用于拍卖行进一步开发及支付人员工资。

❖产品的买方，即购买花卉的经销商，他们在拍卖行登记注册，但不是拍卖行的成员，他们使用拍卖行高度电脑化的组织系统，并在成交额中拿出一定比例的款项交付拍卖行作为服务费。正因为买卖双方在这里汇聚，最终形成了价格与市场。

（一）限制价格政策，即最高限价政策

■政策原理

政府对实行这种管制措施的农产品规定的一个最高价格，但这一价格必须是能够真实地向生产者和消费者提供地最高价格。

■政策目的

保护消费者利益

■最高限价可能高于市场均衡价格，也可能低于市场均衡价格。一般国家尤其是发展中国家和计划经济国家最高限价都控制在市场均衡价格之下，而发达国家其最高限价一般高于均衡价格。

1) 采取配给制：

❖强制消费量等于市场供给量 Q_{s1} ，其直接后果是消费者的消费价格虽然下降了，但消费需求得不到充分满足，消费者剩余变动为 $a-f$ 而农业生产者将在低价的影响下，将生产量压缩到 Q_{s1} ，收入降为 OP_1AQ_{s1} ，与市场均衡点 E 相比，农业生产者直接转移给消费者的收入 a ，净损失福利 $a+b$ 。因此，整个社会经济福利减少 $b+f$ ，其中 b 为因政府干预生产资源闲置带来的生产性净损失， f 为因供给短缺消费者消费不能得到满足造成的消费性净损失。

❖政府的限价和凭证供应使得市场上的短缺无法消除，从而往往带来抢购现象和黑市交易。

2) 采取进口的办法：

❖进口量为 $Q_{s1}Q_{d1}$ ，进口价格为 P_e ，农产品进口后以价格 P_1 出售给消费者，则政府的直接财政负担为 $b+c+d+e$ ；消费者由于消费价格从 P_e 下降到 P_1 ，消费量从 Q_e 上升到了 Q_{d1} ，因此福利增加了 $a+b+c+d$ ；农业生产者利益变动与上相同，也是净损失 $a+b$ 。因此，从整个社会的角度来看，经济福利净减少 $b+e$ ，其中 b 为因政府干预生产资源闲置带来的生产性净损失， e 为因价格降低消费者过度消费造成的消费性净损失

3) 采取农产品生产和供给的数量控制配合低价收购：

❖假设政府设定的数量控制目标 Q_{d1} ，收购和销售价格均为 P_1 。在这种情况下，农民虽然根据市场价格和实际的边际生产成本只愿生产 Q_{s1} ，但在政策强制下不得不生产 Q_{d1} 。与原市场均衡点 E 相比，消费者的消费量扩张到 Q_{d1} ，消费者福利净增加 $a+b+c+d$ ；而对于生产者来说，在无数量控制时，其生产点将为点 A，此时生产者剩余减少 $a+b$ ，而事实上生产者的生产点为点 B，在生产者价格为 p_1 的情况下，生产点从点 A 移到点

B, 生产者剩余将进一步减少 $c+d+e+g$

❖因此, 数量管制和低价收购的结果是生产者福利净减少 $a+b+c+d+e+g$ 。这样, 从整个经济来看, 社会经济福利净减少 $e+g$, 其中 e 是过分消费造成的资源消费性净损失, g 为无效率过度生产导致的资源生产性浪费。

■支持价格政策的有效实施通畅取决于几个前提条件或配套措施:

- 必须实施贸易保护措施, 隔绝国内市场和国外市场, 保证实施价格支持政策带来的好处为本国生产者所得。
- 国内市场价格与出口价格之差不大, 否则, 实施价格支持政策的花费将大大高于取得的效果
- 产品的供给和需求弹性较小, 只有在这个条件下, 一个较大的价格上升只会带来一个数量不大的供给, 从而降低政府财政的代价。

(三) 双重价格政策

1、为生产者制定高于市场均衡水平的最低保证价格, 而对消费者择维持较低的最高限制价格。

例如, 巴西、尼日利亚和墨西哥都用此控制小麦的生产和消费, 日本则用此控制小麦和稻米的价格。

2、缓冲库存方案, 即政府利用农业丰收年份价格下跌时储存部分产品以备在市场价格过高时抛售平抑价格的一种操作方式。

农产品过剩国家常用

要求:

- 必须是不易腐烂变质得耐储藏品
- 政府必须建立起数量充裕的收购基金和足够的仓储设施