

农业发展政策

—— 概念与经验

WILEY



联合国
粮食及农业
组织

中国农业科学技术出版社



农业发展政策

——概念与经验

Roger D. Norton 著

梅方权	王振江	白菊平	李滋睿
杨从科	聂迎利	张小红	张莉
潘月红	李雪	田春可	王海峰
王永春	张博	袁辉	石峰
	鲜国建	郑群	龙成凤

译

贺纯佩 校



John Wiley & Sons, Ltd



联合国
粮食及农业
组织

中国农业科学技术出版社

罗马, 2002 年

图书在版编目(CIP)数据

农业发展政策——概念与经验 / 联合国粮食及农业组织编著；梅方权等译. —北京：中国农业科学技术出版社，2006.10

ISBN 7 - 80233 - 113 - 7

I. 农… II. ①联… ②梅… III. 农业政策—研究 IV. F30

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 116092 号

责任编辑	鱼汲胜
出版发行	中国农业科学技术出版社 邮编：100081 电话：(010) 62145303 传真：68919689
经 销	新华书店北京发行所
印 刷	北京晨光印刷厂
开 本	787mm×1 092mm 1/16
印 数	1~3 000 册 字数：720 千字
版 次	2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷
定 价	178.00 元

内容提要

联合国粮食及农业组织（FAO）赞助出版的《农业发展政策——概念与经验》一书对农业发展政策提供了一个全新、完整的描述。在政策问题的重要方面，为发展中国家提供了一个清楚、系统的综述，并讨论了新出现的国际公认的可行的解决这些问题的方法。文本在涉及面和论述深度方面是十分独特的，它

- 引用了 80 个国家的政策经验和应用研究；
- 发展了政策的概念基础；
- 阐述了正在执行和尚未执行的政策，并解释了其原因；
- 总结了成百上千篇有关农业发展政策的文献中的参考文献；
- 通过真实世界案例和概念框架为政策制定者和政策分析者提供了指南。

本书的内容包括：农业在经济发展中的作用、农业政策的目标和工具、宏观经济与农业政策的联系、与农业价格相关的部门政策、政府在该部门中的作用、农业的性别问题、农村贫困人口的政策、土地占有和使用政策、水资源管理、农业金融政策、农业技术开发和传播以及农业发展战略和农村发展问题。

本书适于用作农业与经济发展、国际发展、自然资源管理和农业其他专业的大学教材，它还可以作为农业政策制定者和国际农业发展领域的其他专业人士和研究人员的有价值的参考工具。

本书原版由联合国粮农组织出版，原书名为：Agricultural Development Policy-Concepts and Experiences。

CPP/05/11

FAO ISBN 92-5-504875-9

WILEY ISBN 0470-85779-X

本书中所用名称和材料的编写方式并不意味着联合国粮农组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律地位、或对其边界的划分表示任何意见。对于文中使用的“发达”和“发展中”经济，其目的是为了统计的方便，并不意味着表达对某个特定国家、领地或区域在发展过程中达到什么阶段的判断。

版权所有。为教育和非商业目的复制、传播本信息产品中的材料不必事先获得版权所有者的书面许可，只需充分说明来源即可。未经版权所有者的事先许可，不得为销售或其他商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函联合国粮农组织信息司出版管理处处长，地址：意大利罗马 Viale delle Terme di Caracalla, 00100, E-mail: copyright@fao.org。

© 粮农组织 2004 年

中国农业科学院农业信息研究所
根据其同联合国粮农组织协议翻译出版

序

在这个充满财富的世界上，饥饿与营养不良依然持续存在，这一事实在个别国家和国际社会内还在不断出现。2000年9月在纽约召开的千年首脑峰会上，世界各国领导人确定了8个联合国千年发展目标，消除极度贫困和饥饿是其8个目标的首要目标。1996年，联合国粮农组织（FAO）在罗马召开了世界粮食峰会，此次会议上首次确定了这一首要目标最希望的日程，即到2015年将贫困与饥饿人口数量减少50%。

FAO引领着全球力量努力消除饥饿，其任务是帮助当代及后代建立一个食物安全的世界。让全球所有人获得食物安全是FAO努力的核心，即保证人们能够获得足够的、高质量的食物，以获得积极、健康的生活。由于大多数饥饿和营养不良人群都居住在农村，所以FAO所追求的减少长期营养不良人群数量并保证农业和农村地区发展的目标从经济角度考虑是可行的，而且这样还可以反过来促进经济与社会进步，并有助于提高所有人的福利。FAO为了使其从事的工作能够实现上述目标，他们努力确保自然资源的可持续利用。

为了能够同时为发达国家和发展中国家提供服务，FAO扮演着中立的平台角色，在这里所有国家都可以相聚在一起，平等地磋商协定，讨论政策，同时，FAO也是知识与信息的来源。FAO为发展中国家和正处于转型期的国家的现代化和农业、林业、渔业的改善实践提供帮助，并保证所有人群能够获得良好的营养。从1945年FAO成立以来，就特别关注农村地区的发展，关注世界70%的贫困与饥饿人群。

FAO的工作之一是鼓励分享全球农业与农村发展领域内的经验，以及提高发展中国家制定可持续农业发展决策的能力。许多国家的经济调整政策和自由化政策已经产生了新的利益，并使农业及自然资源部门，包括林业和渔业部门制定政策和发展战略的任务显得更加紧迫。

FAO工作的目标是通过适宜的战略与政策，在全球水平（在国际法规框架内和国际法规约束的背景下）上和国家水平上确保农业可行的政策环境，《农业发展政策——概念与经验》一书就是FAO实现这一目标的工作内容之一。该书提供了国际上农业实践与研究的经验，展示了农业政策完全融入更广泛的经济政策中，并与宏观经济政策和下一级部门政策相联系的必要性。

该书指出，农业增长对于经济发展至关重要，历史发展经验证明，农业部门的发展是国家发展的先决条件。另外，由于农业部门与整个经济中的其他方面联系紧密，所以农业发展是农村经济，包括农村非农部门发展的重要决定因素。农业对于减轻农村和城镇的贫困是非常关键的，而且仍是许多发展中国家经济的重要部门。尽管随着经济的发展，农业部门在经济中所占的份额在降低，但是它仍是食物安全的关键部门。

我们希望《农业发展政策——概念与经验》一书能够有助于在国家层面上改善农业政策环境，在国际层面上构建政策和法规框架，包括制定有利于发展中国家农业部门投资扶持和贸易环境的政策法规框架。本书关注了由于农业与经济其他方面的紧密联系而对农业产生的影响，以及由此提出的农业政策在经济政策中的核心地位，为读者勾划出一幅突破农业部门机制限制的多彩图画，其中包括资金持有者、利益和前景在内。

Santiago Funes
联合国粮农组织政策援助司司长

致 谢

首先向联合国粮农组织表示深深的谢意。FAO 的工作人员构思了此书, 并邀请我起草该书, 他们在该书撰写的过程中提供了大量信息和许多有益的建议。农业政策支持服务局的 Maurizio Garzia 确定了此项目并在早期提供了帮助, 同时 Maria Grazia Quieti 提供的帮助和英明的建议对于完成此书具有重要作用。

FAO 中的其他人员也为本书提供了技术支持。特别要指出, 以下人员对于该书的完成提供了大量建议和指导, 在此表示感谢:

Isabel Alvarez-Fernandez, 研究与技术发展服务局主任
Lorenzo Bellu, 农业政策支持局, 农业政策支持官员
Jelle Bruinsma, 全球预测研究组主任
Maximiliano Cox, 农村发展局主任
Sissel Ekaas, 性别与人口局主任
Adriana Herrera, 土地使用服务局, 土地研究官员
Materne Maetz, 农业政策支持服务局, 高级农业政策支持官员
David Palmer, 土地使用服务局, 土地登记与地籍官员
Fernando Pizarro, 投资中心, 土地与水发展高级工程师
Kalim Qamar, 推广、教育与交流服务局, 农业培训与推广高级官员
Ramesh Sharma, 商品政策与计划服务局, 高级经济师
Anthon Slangen, 农业管理、市场与金融服务局, 高级官员
Aysen Tanyeri-Abur, 农业与经济发展局, 经济师
Marcela Villarreal, 人口与发展服务局主任
Esther Zulberti, 推广、教育与交流服务局主任

在此, 还要感谢审阅人, 他们代表出版商, 对该书的原稿进行了审阅, 并提出了许多有价值的建议。

还有许多人为此书的完成作出了贡献。在很大程度上, 该书是在全球所有地区进行的为期一年的大量具有启发性的谈话和合作的成果。众多发展中国家和转型期国家的同事在许多场合公开与大家分享他们所关注的问题, 而且慷慨地奉献了他们的时间与智慧。但是由于篇幅有限, 无法一一列出, 在此一并表示深深的谢意。从他们身上我学到了很多, 希望该书能够作为对他们慷慨帮助的微薄回报。

谨以此书献给我的妻子——Fabiola, 没有她一直以来的支持与鼓励, 就没有此书的出版。

目 录

序.....	(VII)
致谢.....	(IX)
导言.....	(1)
第1章 农业与经济发展: 基本思考.....	(3)
1.1 开篇.....	(3)
1.2 农业部门与经济增长.....	(4)
1.3 农业增长与扶贫.....	(9)
第1章讨论要点	(12)
第2章 战略与农业政策框架.....	(15)
2.1 战略与政策.....	(15)
2.2 农业政策工具的性质.....	(18)
2.3 农业政策的目标.....	(21)
2.4 政府的职能.....	(24)
2.5 战略与政策的实施.....	(29)
第2章讨论要点.....	(31)
第3章 农业政策的广泛问题.....	(33)
3.1 农业政策与宏观经济框架.....	(33)
3.2 财政支出与补贴.....	(35)
3.3 提高农村贫困人口的收入.....	(41)
3.4 性别与农业发展.....	(43)
3.5 私有化的主要问题.....	(45)
3.6 法律框架的主体方面.....	(49)
第3章讨论要点.....	(50)
第4章 影响生产者积极性的政策.....	(53)
4.1 背景.....	(53)
4.2 农业价格及其决定因素.....	(54)
4.3 贸易政策.....	(55)
4.4 汇率政策.....	(70)
4.5 财政政策与农业价格.....	(76)
4.6 促进农业宏观经济发展的政策选择.....	(77)
4.7 影响农业价格的部门政策.....	(81)

4.8 粮食安全、农产品价格和农村贫困人口·····	(93)
4.9 价格稳定性和经济发展的观察·····	(97)
第4章讨论要点·····	(98)
第5章 土地权属政策 ·····	(103)
5.1 导言·····	(103)
5.2 土地权属的重要性·····	(104)
5.3 土地权属政策的目标·····	(104)
5.4 有关土地权属的问题和趋势要览·····	(109)
5.5 土地权属的性质·····	(114)
5.6 社区土地权、集体土地权与个人土地权·····	(124)
5.7 土地改革的经历·····	(136)
5.8 土地市场的政策·····	(143)
5.9 方便贫困人口和妇女获得土地·····	(168)
第5章讨论要点·····	(184)
第6章 农业用水管理政策 ·····	(189)
6.1 导言·····	(189)
6.2 灌溉部门的政策目标·····	(194)
6.3 作为水资源管理组成部分的灌溉战略规划·····	(198)
6.4 灌溉发展的战略问题·····	(201)
6.5 灌溉部门的主要政策问题·····	(213)
6.6 水资源管理的机构与过程问题·····	(237)
6.7 灌溉作为农村发展的一个工具·····	(257)
第6章讨论要点·····	(260)
第7章 农业和农村金融政策 ·····	(265)
7.1 财政在农业发展中的作用·····	(265)
7.2 农村财政的政策目标·····	(274)
7.3 金融中介机构的可持续性和效率的关键问题·····	(282)
7.4 农村财政的规章框架·····	(286)
7.5 农村金融机构的结构思考·····	(304)
7.6 农村金融机构管理的办法·····	(316)
7.7 宏观经济政策支持农村金融中介机构·····	(327)
7.8 发展农业金融战略的要素·····	(332)
第7章讨论要点·····	(337)
第8章 农业技术政策 ·····	(343)
8.1 导言：农业技术的作用与内容·····	(343)
8.2 农业研究中的问题·····	(348)

8.3 农业推广中的问题.....	(360)
8.4 新的农业研究方向.....	(375)
8.5 农业推广的新方法.....	(390)
第8章讨论要点.....	(406)
第9章 农业发展战略：过程和结构.....	(411)
9.1 农业战略的作用.....	(411)
9.2 发展战略的参与的过程.....	(414)
9.3 战略的结构和连续性.....	(426)
9.4 农业发展战略的定位.....	(434)
9.5 农村发展和扶贫.....	(443)
9.6 战略实施.....	(456)
9.7 结束语.....	(457)
第9章讨论要点.....	(458)
附录：也门国家经济政策与灌溉.....	(465)
1. 水在也门发展过程中的作用.....	(465)
2. 需求管理与供水选择.....	(466)
3. 水资源危机的根源.....	(466)
4. 用水管理的主要政策工具.....	(467)
5. 转移费用分担.....	(468)
6. 政策选择概略介绍.....	(469)
7. 财政和战略问题.....	(470)
8. 摘要.....	(472)

导 言

近年来，随着对经济自由化的重视，所有发展中国家和经济转型地区对于制定和执行新的农业政策与战略的兴趣并没有消除。相反，在许多情况下，执行经济调整政策使寻找激励农业和自然资源部门发展的政策变得更加紧迫。这一动机一方面来自于要以符合新的经济观念的方法重新定义农业的作用，另一方面来自于要确保满足这种条件下农村居民的需求。农村贫困是持续而普遍的问题，而农业的增长是解决这一问题最有效的途径。

由于上述原因，再加上农业在经济发展中固有的重要作用，在全球范围内，从拉丁美洲到非洲，到新独立国家，到中东和东南亚，农业政策正处于一个蓬勃发展的过程。正如本书所展示的那样，人们正在探索多种制定农业政策的新方法，并对其进行完善和付诸实施。在这个过程中，人们获得了许多经验，并对农业政策进行改进以适应新的情况。然而，在现有的文字资料中，浓缩国际经验与研究成果精华，为农业政策制定者提供系统指导的资料却很少。通常，农业部与其他公共部门都希望寻找到使农业部门摆脱传统的政府干预形式的新方法与新的尝试，如价格支持、国家市场营销控制、资产国有、信贷津贴、进口控制、农业服务的集中供给等，但通常没有可立即利用的，为可行的、新的政策方向提供具体指导的资料。

本书的目的是阐述几类重要的农业政策和战略问题，以及国际上出现的、得到一致认可的、解决这些问题的可行方法。在每个领域内，该书都提供了已经采用的政策的概念基础，列出了重要的参考文献，并提供了说明；而对于未提供上述内容的政策，也解释了其中的原因。该书可以作为国家或国际机构中政策人员的培训资料，也可以作为相关部门中农业政策制定者的参考资料和可供选择的方法，还可作为农业发展教学的教材。

本书前几章中的内容包括农业在经济发展中的作用、农业政策和战略的目标以及执行这些政策和战略的政策工具的特性，还包括了一些反复讨论的问题：如农业财政政策、对补贴作用的争论、改善农村贫困状况的政策、性别问题、私有化问题、法律框架的作用。接下来的几章中，详细论述了宏观经济与农业政策的关系、土地使用政策、农业用水管理政策、农业金融政策和农业技术发展推广政策。

大量经验表明，在制定政策的过程中，肯定会面临众多战略问题，而在寻求解决方案并获得成果的过程中，这些问题会得到解决。战略问题涉及技术、制度、社会与政治。对这些问题寄予的期望越大，所分析的可供选择的方案越多，该过程获得成功的可能性就越大。出于这一原因，通常在国家长期农业战略的框架内确定农业政策的基本方向。本书的最后一章论述了制定农业战略涉及的问题以及农业战略成功实施的必要条件，包括其具体内容和制定农业战略的过程。这一章中还讨论了可共享的方法，并论述了在该战略框架内农村发展的战略框架。

在最终分析的基础上，得出本书的核心观点：成功的农业增长和减轻贫困的战略与政策必须以各国自身的条件为基础。在全球化、国际机构的限制、世界贸易协定的要求、跨国合

作原则的条件下，每个国家还有巨大的空间制定具有独创性的政策。来自于其他地区的案例虽然能够促进政策的制定，并能够提供有建设性的新思路，但是最终的解决方案必须适应每个国家的情况。

作为培训与教学工具，本书力求能够成为经常面临的政策论题和主要关注的问题的基础参考资料，对提出政策建议的过程有所帮助。希望本书总结的经验能够为实践者在追寻农业政策有关问题适宜的解决方案的研究过程中提供灵感，并坚定他们的信心，即具有广泛基础和可持续发展的农业发展是可以实现的。

第1章 农业与经济发展：基本思考

1.1 开篇

在所有的文化中，人们早已认识到合理的农业政策的重要性。公元前6世纪中国的老子就曾写到：

统治人民和服务上天没有什么比农业更重要的了。

另外，他还告诫那些忽视农业部门的统治者：

皇帝的宫殿是宏伟的，但农田却被允许存放废物，而且粮仓也是空的。统治者穿着雅致，佩带着锋利的宝剑，饮食奢侈。他们所拥有的一切已经无法再多了，他们就像强盗一样，他们背离道学已经太远了！¹

在其他传统文化中，神圣的文字也提醒我们，我们与土地有着密切、无法逃避的关系。在犹太-基督传统文化中，上帝说：“用尘土覆盖你，你将得到重生。”莎士比亚认为死后应该用尘土来覆盖：“我们所有的昨天已经为愚人指明了道路，那就是用尘土覆盖死者”。

在初期的文章中也把生命本身的前景与土地联系在一起。圣经《创世纪》(13:16)中写道：“如果任何人能够数出土地上尘土的数量，那么他就能数出你的后代。”以另外一种略有不同的方式来表达，即水和尘土的混合物——泥浆维持着行星上人类生命的延续。

人类培育泥浆的能力使创造人们熟知的社会和经济成为可能：

泥浆，在索米不达米亚南部冲积平原无处不在的泥浆是世界最早文明的创造者。泥浆，被制成形状统一的四边形砖块，用于建造房屋、寺庙和城墙。泥浆，被辗轧成平板，成为市民记录其商业交易、法律和虔诚的宗教仪式的媒介。泥浆，成形和烧制后，可用于制造炊具和贮藏器具。泥浆，被塑造成人类与动物的形状，代表了世界上早期雕刻家们的观点。但是最为重要的是，泥浆为人们赖以生存的作物提供了肥沃的表层土壤，并滋养着作物的生长。

如果小麦和大麦歉收，那么城市也会出现危机。这不仅仅是由于缺乏食物。农业剩余使农民从土地上解放出来，使他们能够成为工匠或商人；对重要灌溉项目的组织为统治者和管理者形成等级创造了条件；谷物出口用于支付奢侈品的进口；随之而来的财富增加吸引了移民和周边农村商人。工作、政府、用于购买的商品、碰到的人，所有这些现代城市的特征最终都依赖于泥浆。²

¹ 老子，道德经，第53章和第59章。

² Editors of Time-Life Books, *The Rise of Cities*, Time-Life Books, Alexandria, VA, USA, 1990, p. 7.

这些人类存在的基本条件在早期理论家的理论中并没有消失。Gale Johnson 博士在最近的一次报告中指出, Adam Smith 认识到了农业生产力提高与国家财富之间的重要关系。³他引用了 Smith 的观察结果:

当对土地进行改良并耕种时, 一个家庭的一个劳动力可提供两个人的食物, 全社会一半的劳动力就可为整个社会提供足够的食物; 而另一半, 或至少他们中的大部分可投入到提供其他产品的工作中, 或满足人类其他愿望与爱好的工作中。⁴

实际上, 几个世纪以来, 农业所取得的成就对于现在的生活水平起着重大作用:

通常来讲, 在工业化国家中, 农业部门劳动生产率的增长高于国民经济其他部门的劳动生产率……1967~1968 年、1983~1984 年 17 个工业化国家足够多的数据表明, 农业未加权的年平均增长率为 4.3%, 而其他部门仅为 2.6%……过去 25 年或更长时间内, OECD 各国农业部门的总要素生产率的增长高于制造业, 而且差距较大: 一项研究指出, 1960~1990 年间, OECD 各国农业部门总要素生产率的增长率为 2.7%, 而制造业部门为 1.5%……⁵

这样, 在现代社会中, 农业生产率的增长成为了整体经济福利改善的重要组成部分。农业生产率的增长高于用劳动力单位产出和用所有要素单位产出表示的制造业的增长率。这不仅仅为城市和农村的餐桌提供了更多的食物, 而且从总体上促进了经济以更快的速度增长, 并创造了就业岗位, 正如下面所要论述的。

1.2 农业部门与经济增长

由于农业部门较高的生产率可以使劳动力解放出来转移到其他部门, 20 世纪的前几十年间, 农业与整个经济增长之间的关系被扭曲了: 即使牺牲农业发展, 也要追求工业化, 这被作为一种学说, 其结果是削弱了农业对整个经济发展的贡献。农业被认为是为工业化发展提供支持的部门, 工业化发展才是增长战略中最重要的部分。实际上, 工业被认为对于国家经济长期发展具有重要作用, 以至于通常的做法是利用税收和其他部门的收入, 对工业实行补贴。

以上就是第一代经济发展战略学说。对工业发展给予优惠和补贴的做法在拉丁美洲和亚洲的一些国家得到特别推崇。这一观点广为人知的早期代表可能要算拉丁美洲的 Celso Furtado 了。他关于巴西优先发展部门的论述至今仍笼罩着奇异的光环:

³ D. Gale Johnson, "Agriculture and the Wealth of Nations", Richard T. Ely Lecture, *American Economic Association Papers and Proceedings*, *American Economic Review*, 87 (2), May 1997, p. 2.

⁴ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Modern Library Edition, New York, 1937, p. 37 (引自 D. G. Johnson, 1997, p. 2).

⁵ D. G. Johnson, pp. 9~10 (黑体部分)。

政府行为——外汇、信用政策是工业投资所需大量补贴的来源，它们使工业化进程得以扩充、加速和扩大。如果没有政府建立的基础工业（钢铁、石油），没有外汇补贴和政府贷款的负利率，工业化在 25 年中的发展速度不可能这样快，范围也不可能这样大。⁶

经济化以这种方式发展，农业的作用就被看作是向燃料工业提供“剩余”，如劳动力、外汇和国内储蓄，而不是根据其自身的权力被看作收入增长的来源。相反，向工业提供补贴意味着向农业征收隐性税收和显性税收，从而降低了农业的增长速度。Furtado 在另外一篇文章中对墨西哥的农业政策进行了如下评论：

……从 1940 年开始，农业政策就开始有系统地以为城市消费或进口提供更多的农业剩余为目标。⁷

将农业在经济发展中的作用局限于为工业提供剩余，持这种观点的不仅限于拉丁美洲的经济学家，John Fei 和 Gustav Ranis 在其“二元经济模型”中也将此作为核心内容。⁸

Anne Krueger 将早期发展经济学中的思想总结为：

普遍而占主导地位的几个观点是：

①对“现代化”的渴望与推动；②将“工业化”解释为现代化道路；③相信“进口替代”是为新兴的“婴儿”工业提供保护所必需的政策；④不相信私有部门与市场的作用，而相信政府（家长式的、仁慈的守护者）在发展过程中起最主要的作用；⑤与④相关，即不相信国际经济，而且对从发展中国家进口能够促进经济增长持悲观态度。⁹

在不提倡以农补工方面，Hollis Chenery 和 Moises Syrquin 也强调农业应该为城市地区提供资金和劳动力转移，以促进经济的总体发展。¹⁰过去，即使农业经济学家也赞同这种观点：

农业必须实现农业生产的大幅度增长，但是农业也必须为经济其他部门所需的资本作出重大贡献。¹¹

⁶ Celso Furtado, *Obstacles to Development in Latin America*, Anchor Books, Doubleday and Company, New York, 1970, p. 144.

⁷ Celso Furtado, *Economic Development in Latin America*, 2nd Edn, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1976, p. 259.

⁸ John C. H. Fei and Gustav Ranis, *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*, Irwin Publishing Company, Homewood, IL, USA, 1964.

⁹ Anne O. Krueger, "Policy Lessons from Development Experience since the Second World War", in J. Behrman and T. N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of development Economics*, Vol. IIIB, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1995, p. 2501.

¹⁰ Hollis Chenery and Moises Syrquin, *Patterns of Development, 1950~1970*, published for the World Bank by Oxford University Press, London, 1975.

¹¹ John W. Mellor, *The Economics of Agricultural Development*, Cornell University Press (paperback edition), Ithaca, New York, 1966, p. 5.

以及：

农业部门为资本形成作出的贡献可以通过税收的方式来实现……或者相对低的农产品价格……向出口农产品征税是相对容易的。¹²

今天，农业政策制定者们通常尽力阻止农产品实际价格的下跌和利率率的降低。另外，现在人们也认识到，特定商品税会降低部门增长的预期，其原因不仅在于它会降低投资与生产的利率率，而且在于会扭曲商品之间的资源配置。

Bruce Johnston 和 John Mellor 勾划了一个更为完整的农业发展过程，并倡导向小农部门发展倾斜的政策。尽管这一政策仅限于小农，但这是第一个强调提高生产力重要作用的农业政策。他们将农业发展过程描述为一个长期的增长过程，在这个过程中，每个阶段的技术革新类型是不同的。然而，他们也认为农业的重要作用是支持经济其他部门的发展，特别是向经济其他部门提供产品和生产要素。农业的作用包括提供劳动力、外汇、储蓄、食物以及为国内生产的工业品提供市场。¹³

因此，在过去的 50 年中，不但没有倡导农业扶持政策，而且大多数观点都认为农业对于经济发展的作用就是要向农业征税，如直接的税收或通过价格政策来实现，以便为经济其他部门的发展提供资源，在一些案例中，还利用合成资源对工业进行补贴。这种方式所引发的其他问题，在今天必须提出来。其最根本的问题是：在农村贫困状况下降到无法接受的水平 and 农业生产由于缺乏利率率而处于停滞状态之前，应该通过价格与税收机制将农业收入降低到何种程度。

直到现在，东亚经济学家的成功使许多观察者更加坚信工业化才是创造国家财富的道路，这与早期对发展中国家扩大出口的可能性持悲观态度正好是矛盾的。几年间，研究人员就政府干预能够促进东亚经济中工业部门发展的程度和成功的可能性展开了讨论，但结论是有分歧的。世界银行研究小组对这一经验进行了深入而彻底的分析，他们的结论是，工业信贷补贴有时（但不是所有时候）会为这些国家的工业化进程创造动态利益，而此类补贴应用于出口则更成功。他们是这样描述的：

政府干预是否通过适宜的政策基础促进了经济的快速增长，还是由此降低了经济的增长，是我们试图去回答的最困难的问题……

亚洲北部高效的经济与东南亚新兴工业化经济的实践经验证明，对制造品出口给予激励机制可以促进贸易自由化进程中经济的发展。对出口给予适当的补贴会使国内经济对出口产生偏见，而且要有严格的时间限制。¹⁴

从东亚的经历可以得出下面的经验：出口的增长是经济发展的关键。这些精心选择的案

¹² *Op. cit.*, pp. 84 and 92.

¹³ Bruce F. Johnston and John W. Mellor, "The Role of Agriculture in Economic Development", *American Economic Review*, 51, 1961, pp. 566~593.

¹⁴ The World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Published for the World Bank by Oxford University Press, New York, 1993, pp. 354 and 360.

例显示,由出口补贴获得的动态利益已经弥补了静态财富的损失,但是政府的其他干预却不能成功第补偿这些损失。上面这些结论与 Furtado 提出的措施明显不同, Furtado 赞同要对进口替代工业实施强大的保护以及要实现重工业的国有。

赞同出口补贴的合理结论和大多数人认同的要对进口替代工业实行保护的观点都是以实践经验为基础的,是对各国经验进行总结而得出的。除了出口大幅度增长带动了东亚经济快速繁荣的事实外,阿根廷在有利于工业进口替代的政策占统治地位的 10 年间经济长期处于停滞状态的事实,以及巴西同样的状况促使人们对这一问题进行再思考。

保护本国工业免受国际竞争的影响对激励人们提高效率的作用微乎其微,并会由此导致生产力缓慢增长,因此,出口工业如果要生存必须参与国际市场竞争。现在,这一观点已被广泛接受。相应的,相关的政策措施应该是:促进出口发展的补贴不应该是大范围而且长期的;另外,出口工业的发展应该由依赖于国家财政资助转变为依赖于提高自身经济效率。事实上,在东亚,从对出口补贴和税收减免的依赖转向利用出口汇率本身,刺激了出口工业的发展。¹⁵但是,不依赖于出口激励模式,在考虑发展范例时,动态农业出口部门的潜力迄今为止还没有发挥重要作用。

东亚的经验也对在发展过程中对农业进行扶持的重要作用提出了不同的见解:

与其他国家的经济相似,在高效的亚洲经济中,农业部门同样是制造业部门资本和劳动力的来源。但是在东亚,通常通过提高工资和利润将这些资源“拉”至制造业部门,而不是通过高税收和停滞的或下降的相对收入“挤榨”出农业。结果是,高效的亚洲经济中城乡收入差距比大多数其他发展中国家要小。¹⁶

简而言之,在东亚经济中,政策并未试图强制地将资源从农业部门转移出来,而这种转移的出现是经济发展过程中自然发生的一部分,在这个过程中,即使这些国家的经济以其成功的工业化而广为人知,但是农业在这个过程中仍然扮演着重要的角色。这些案例与被 Vernon Ruttan 称为农业发展的“城市—工业影响模型”相一致。¹⁷

将农业看作其他经济部门发展的“奴仆”和将被开发利用的劳动力与资本宝库的观念,逐渐被农业发展应该追求自身权力,在某些时间农业可能成为经济中的主导部门,特别是在经济调整时期的观点所取代。世界银行的世界发展报告 1990 (*World Development Report*, 1990) 着重介绍了很多经济调整计划的案例。在这些案例中,农业部门对新政策制度的反应比其他部门快,而且在 4~5 年中,增长速度也比其他部门快,能够引导经济走出衰退。在智利和巴西,在 20 世纪 90 年代大部分时间内,农业部门的增长要快于制造业部门。在智利,这 10 年间,农业成为科学、技术、专业、管理以及行政工作岗位的主要来源。¹⁸

当将农产品加工业、农业投入部门与销售行为计算在内时,在低收入和中等收入发展中

¹⁵ A. O. Krueger, 1995, p. 2517.

¹⁶ The World Bank, 1993, p. 352 (黑体部分)。

¹⁷ Veron W. Ruttan, “Models of Agricultural Development”, in Carl K. Eicher on John M. Staatz (Eds), *International Agricultural Development*, 3rd Edn, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, USA, 1998, pp. 155~162.

¹⁸ Roger D. Norton, “Critical Issues Facing Agriculture on the Eve of the Twenty-first Century”, in IICA, *Towards the Formation of an Inter-American Strategy for Agriculture*, San José, Costa Rica, 2000, p. 260.