

农村规划与发展导论

[以]沙米尔·波奥雷斯 著

全国农业区划委员会办公室区域规划处 译

中国林业出版社

农村规划与发展导论

[以]沙米尔·波奥雷斯 著

全国农业区划委员会办公室区域规划处 译

中国林业出版社

(京)新登字第 033 号

农村规划与发展导论

[以]沙米尔·波奥雷斯 著

全国农业区划委员会办公室区域规划处 译

责任编辑:徐平

中国林业出版社出版(北京西城区刘海胡同7号)

新华书店北京发行所发行 百善印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 6 印张 170 千字

1992 年 7 月第一版 1992 年 7 月第一次印刷

印数 1—5 000 册 定价: 5.50

ISBN 7-5038-0969-8 / S · 0525

译 序

《农村规划与发展导论》和广大读者见面了。

本书的作者沙米尔·波奥雷斯教授曾经担任以色列农村规划与发展署署长并长期从事许多第三世界国家的规划实践。这本书是在作者丰富的理论和实践基础上总结而成的。以色列的基本生产要素土地和水为国家所有，农村大都采用合作化的组织形式，销售、供给和信贷完全是在国家管理下进行的，因此以色列十分重视农村规划与发展问题，并设有一个由农业部、犹太人代理社、水利委员会、财政部、经济规划署和各类农村组织组成的规划委员会，形成一个从中央到地方的农村规划组织系统。作者倡导国家或政府对农村发展施加影响并主张在规划要素与市场效力之间寻求适当的结合。这本书正是基于作者这一思想并以以色列和一些发展中国家的案例为背景向读者展示有关农村规划与发展问题的。这对我国编制计划、规划很有借鉴意义。

本书的第一章、第二章、第三章由崔明译，第四章由崔明、徐宏源译，第五章由左孟孝、徐宏源译，第六章、第七章、第八章由左孟孝译，农业部对外经济办公室顾问、高级经济师王立权负责校译。

全国农业区划委员会办公室主任 张巧玲

1992年6月8日

序

国际农业发展合作中心 (CINADCD) 十分荣幸向读者推荐沙米尔·波奥雷斯教授所著的这本书。

许多发展中国家和国际组织正努力寻求不同的社会经济制度对农村规划与发展问题的实际应用。这本《农村规划与发展导论》是沙米尔·波奥雷斯教授在其丰富的理论和实践经验基础上完成的。本书全面介绍了以色列农村发展过程中采用的规划模式与方法。其中适于发展中国家的一些基本原理和技巧是作者长期从事许多第三世界国家项目的工作中总结而成的。

作者主张国家或政府对农村发展施加影响，因而丰富了规划与发展这一基本而又重要的概念，并揭示了规划这个持续而又强制的超前经济政策，与发展这个使规划转入现实的实施过程之间的有机联系。沙米尔教授的这一思想是对一般的特别是农村发展理论的重大贡献。

读者通过阅读本书八章的内容将会逐步熟悉农村规划与发展的概念。在本书的开始读者会接触到一些有关农村宏观经济领域的问题，以后逐步将深入到有关规划实践的方法应用问题。此外，本书还尽可能列举了一些农村规划的实例。

尽管本书当初是作为一本教科书，但出版者希望它会被有志于农村福利问题的人们欣然接受。

本书已是第三版，希望它经过再版修改之后会使读者更赏心悦目。

国际农业发展合作中心主任 Yitzhak Abt

引 言

本书涉及的主题包括与发展规划及其外延和内涵有关的许多问题和现象。每个人的经验都包含着二重性：广泛性，适于各种社会；特殊性，仅限于一种社会。本书通过考察以色列社会、经济、技术和制度等方面的发展经验，集中他们的广泛特征，并验证其可行程度及技术转移的准备情况。

在这本导论中，规划与发展是作为以色列经济发展模式的一种惯用表达方式被引入农业系统的。

这里介绍的一些内容有作者在特拉维夫大学授课的教程，也有在 Rehovot 移民区研究中心用英语和西班牙语所授的农村区域综合发展规划的研究生教程和在特拉维夫合作劳工研究中心为拉丁美洲代表所授的研究生教程。

本书的大部分内容还包括作者在担任以色列农业部农村规划与发展署署长期间的经历活动。其中有作者在罗马、里昂、巴黎、日内瓦、利马、加拉加斯、华盛顿、纽约联合国组织 (FAO、ECE、ILPES) 国际会议中心所做的报告和在美国、肯尼亚、埃塞俄比亚、巴西、乌拉圭、阿根廷、厄瓜多尔、哥斯达黎加、委内瑞拉、秘鲁、多米尼加、波多黎各、美国、加拿大、荷兰、西班牙所执行的项目。

在华盛顿的世界银行项目也是本书的一个重要信息来源。此外在印度、泰国、新加坡、日本和菲律宾也搜集到了一些非常重要的材料。这本书是根据以上这些材料整理而成的。

这部英文版的书是较西班牙文版本更新的最新版本。

作者仅对以色列国际合作协会秘书 Arie Comay 先生给予这本书印制和 Arie L. Szekins 博士给予这一新版本出版提供的

帮助深表谢意。

并对提供资料的下列单位表示感谢：

—Rehovot Weizmann 科研所

—希伯来大学农学系

—Volcani 中心 (农业研究组织)

—农业出口公司

—农业部棉花销售委员会

沙米尔·波奥雷斯

特拉维夫 1984 年

目 录

译序

序

引言

第一章 概要 (1)

1.1 引言 (1)

1.2 新均衡 (3)

1.3 综合体的结构 (4)

1.4 经济效益与社会考虑 (5)

1.5 规划的艺术 (7)

1.6 规划与发展的概念 (9)

第二章 农业宏观经济规划——以色列案例 (12)

2.1 规划基本特征 (12)

2.2 机构设立 (13)

2.3 农村结构的三维调整 (23)

2.4 国民经济：农业和农村的地位 (30)

第三章 农村市场与价格体制 (34)

3.1 引言 (34)

3.2 价格政策与农业均衡 (35)

3.3 价格机制的社会经济影响 (43)

3.4 确定价格的战略 (46)

3.5 刺激、补贴和通货膨胀 (47)

3.6 世界市场的影响 (49)

3.7 结束语 (49)

第四章 农村社会的均衡 (51)

4.1 总体规划中的土地问题 (51)

4.2 水资源的短缺 (59)

4.3 农村就业 (65)

4.4 农业的金融政策 (73)

4.5 加速发展的政策 (78)

第五章	贫困地区的发展	(82)
5.1	农村综合体的区域结构	(82)
5.2	规划范围	(84)
5.3	干旱地区发展的研究实例	(87)
第六章	农产品工业项目分析	(97)
6.1	目标的标准	(97)
6.2	农产品工业项目	(102)
6.3	农产品工业项目的分类	(105)
第七章	未来与展望—农业技术与结构调整	(108)
7.1	新农业	(108)
7.2	2000 年的农场和农民	(110)
7.3	工业化的农村地区	(113)
7.4	社会和生态的影响	(116)
7.5	建立组织机构	(118)
7.6	新现实	(119)
第八章	农村规划方法论	(121)
8.1	规划程序和阶段	(121)
8.2	需求预测	(127)
8.3	价格政策的方法结构	(144)
8.4	生产率的计算	(157)
8.5	农业与国民经济相互依赖关系	(159)
8.6	用于综合规划的经济工具	(166)
8.7	投入—产出表	(168)

参考文献

第一章 概要

1.1 引言

任何国家的农业和农村发展都是受总的历史进程和特殊的社会经济及地缘、政治因素影响的。然而不同国家各自的发展模式作为特殊的样本，通过相互取长补短，都可以成为各国广泛应用的基础。当然，对任何国家的结构和内容的研究必然要表现某一样本的特殊性。

今天整个农业生产和销售体系所发生的一切正迫使人们转变一些基本观念，因此必须调整农业政策，形成一个适应新形势的理论基础。

现代农业生产正经历着抑制增长的考验。这种抑制来自发达国家对食品的低弹性需求。新形势不会对这些国家食品需求的弹性水平有显著影响。不过，新形势会促使发展中国家食品需求潜力强有力的增长。因为食品的需求弹性在这些国家相对较高。

就世界的食品需求而言，核心问题是需求弹性转向供给弹性。因此农业生产潜力的自然限制使这一问题更为突出。

结构的改变使得研究与农业结构改变相适应的组织管理更为重要。因为对生产的传统认识以及对生产过剩的传统处置已完全不能适应今天的形势。最主要的问题是扩大农业生产，为此农业技术显得更为重要，其重要性并不亚于组织管理。

农业技术的重要性在于首先要引进农业工业化的机制并使之涉及社会、经济等各方面。

这些变革已使我们对规划的目标在认识上发生变化，从而使农业规划在多元经济(heterogenous economy)渗透的乡村地区更趋宏观性，以替代单纯从农业的角度来制定规划。

我们可以从各种规划与发展的形式中寻找规律性，并可以从经济和技术发展的特性中发现其中的一些规律：

1.发达国家的食品弹性系数较低，一般为0.3—0.4，这意味着要按照所谓的后恩格尔型对家庭统计进行重新评价，也就是说农产品的消费比重将逐步下降。

人口增长不一定会补偿这种下降，地方市场的发展最终将会严重受到抑制。

2.另一种对这样趋势的补偿形式是农业出口的增长。

可是当出口额占总产出的50%时，正如这种情形发生在许多发展中国家以及以色列一样，这时农民的收益将与世界市场的稳定性紧密联系在一起。不过这种稳定性很难保证。

3.长期的技术发展会使产品的成本和农产品的价格下降。

这意味着农民收入在国民收入中的份额将有别于从事其他行业的收入。这种收入差别会使非农业部门更具吸引力，从而形成了对传统农业的限制。

4.技术进步会以有形的(生产要素)和无形的(技术革新)方式促进生产力的高度发展。

以上几点可以帮助我们更好地理解农村发展与规划的问题。重要的是农村经济结构应由多种经济成分组成，从而保持城市和农村这两种主要的生态形式之间的平衡。

事实上，保持和发展农村的非农产业是正常的和必要的，只有以这种方式才能确保农村人口的稳定性及其生态平衡。

伴随这种发展需要，应该在区域化的基础上制定总体规划(aggregation of planning)并使农业规划转变为农村综合规划。

编制这种规划必然要综合刻划一个区域并会涉及许多要素，这些要素是：

- (1)人口和劳动力；
- (2)区域经济结构的模式选择；
- (3)工业与农业联系的纽带。

区域综合体(regional aggregate)的经济特征在综合部门规划并且确保部门和整体需求最佳的基础上，将会显得更加明显。

区域资金的流入与流出可以体现这个区域经济的状况。

农村经济综合发展将会彻底解决农业与其他经济部门之间的收益差别问题。

农村居民的综合收入这时将不会与城市居民的收入有显著差别。

1.2 新均衡

以上这些必然的变化自然会在宏观经济关系中(例如在农业和国民经济各部门间达到一种新的平衡。这是许多发达国家熟知的问题)和在农村部门关系中(例如乡村经济结构对农业比重的影响)建立一种新的社会经济均衡。

农业部门必然会在生产要素的有限供给中进行激烈的对抗。在充分就业(实际上存在剩余劳力)的条件下,阻止农业在国民经济中的比重下降将十分困难。农业比重显然是在下降,新结构以什么形式出现,以上分析已回答了这一问题。

更为重要的是这一进程将会产生长期的影响,制定农业政策必须要考虑这个事实:即今后的 10 至 15 年的农业发展水平将和今天大不相同。为此,必须找到有效的经济和行政措施使农业政策适应新的发展需要。

技术的影响正赋予农业在国民经济中新地位。一方面,在使用较少劳力和较多资本的同时,技术促进了农业生产水平的提高,但在另一方面,农产品的价格下降和供给增长导致了市场失衡。

现代技术伴随工业化产生并促使单位投入一产出效益大幅度增长(特别是在农业高度发达的地区),生产力的高度发展要求生产要素重新组合,重点是资本替代劳动力。资本—土地—水的组合形式将逐步取代传统的劳动力—土地—水的组合形式。这是“要素组合”观念的一种重大改变。

农业的新均衡不会自行达到,必须通过政府的干预才能获得。一种干预的方式是在农业生产周期失衡而产生潜在的经济危

机的情况下采取特殊的干预措施；另一种方式则是通过规划而进行持续不断的政府干预。后一种方式更容易克服不利的结构变化并减缓因此而带来的不良后果。

不容置疑，我们讨论的问题可能是非常矛盾的。它常常使人们进退维谷：是随着市场机制发展还是通过规划来发展。这里顺便提一下张伯伦关于“自由市场发展仅存于 19 世纪一个较短时期并仅限于市场有保证”的论点(张伯伦 1949)。

在国家规划与市场机制之间并不存在着对立。不过仅是人们假设的对立而已。

以色列农业的典型特征是通过合理的规划使农业建立在工业化的基础上并有一个采用大规模生产单位的完整的合作机制，从而使农业实行企业化生产和规模化经营。

通过一个农村规划综合体系，以色列重新调整了农业，形成了一个以经济机制为主，经济机制与社会考虑相结合的发展模式。如果现代经济增长降低了农业在国民经济中的重要地位，农业的比重在国民收入中下降，农民的收入相对其他部门减少，那么唯一保护农民收入水平的方式是把工业和非农产业引入到农村。农村结构将会出现什么形式？农村综合体已回答了这一问题。

基于经济和社会考虑制定农业政策如同解一个复杂的纵横字谜，纵线代表经济变量，横线代表社会变量。

1.3 综合体的结构

综上所述，可以得出一些十分重要的结论：

1. 由于农业在国民经济中的比重下降和维持农村社区的国家目标使得必须在农村区域内寻求对农业的选择。这意味着要重新评价传统的发展观念并用空间经济方法论(spatial-economic approach)取代部门方法论，在这其中，农村综合体被看做是一种包含多部门但属于社会经济范畴的地域类型。从广义上讲，这一

概念寓于农业与国民经济、城市与农村的相互联系渗透之中。

2.农村社区多种经济活动的介入，减缓了各种生产要素的矛盾。但农业确被放置在一个较低的层次，这使得农业移民及农作步入了一种危险放任的境地。

3.建立宏观经济规划模式首先要确定规划目标。这需要在三个层次上进行，即微观综合体——农场；中观综合体——区域；宏观综合体——整个农村。今天的主要目标是要在维持乡村居民点作为一种稳定的生存结构的同时，使农村与城市生活水准相等。

我们的目的是要在现有农村结构的基础上建立一个收入与就业最优的宏观规划模式。可以认为农村经济的持续发展从社会和经济方面都将有益于国民经济和农村经济。以色列作为一个小国，其农村与城市紧密融合，农村社会的文明程度不亚于城市，最重要的原因之一就是维系和发展现存的农村经济结构并使其多元化发展。

目前以色列农村的人均收入几乎和城市相等。规划的目标之一就是要在优化农村生产要素组合的基础上，制定经济发展的战略。

在国民经济分析中，无需去比较各个部门的重要性。因为任何一个产业或行业，即使是最小的产业或行业，它履行的职能是其他行业和产业所不能取代的。例如，以色列的水电仅占国民经济的2%，但它所起的作用却是至关重要的。农业不能取代工业正如工业不能生产农作物一样。农业作为一个基础产业，履行着没有它人类社会就不能生存的基本职能。

1.4 经济效益与社会考虑

如上所述，现代农业发展到如此程度以致有必要就其内容、目标以及相应的结构与形式重新予以评价。

重新评价农业必然会触及各种基本问题：

1.保持市场均衡,使生产潜力适应国内外市场的吸收能力。

2.尽管生产与需求间仍然存在不平衡,但农业发展的新形势将不会对农业生产者及他们的生活标准产生影响。也不会影响生产效益和出口利润。

3.形势的发展会使农民的收入提高,但他们的收入不再唯一依赖于农业,而是取决于农村的工业活动和非农产业。

解决这些充满矛盾的问题是相当棘手的,下面我们将具体考虑两个不同的准则:

准则一:如果我们认为农业是以维持生存为目标的领域,那么我们从事农业生产活动唯一所考虑的是为了人类生存,这种活动是必要的(经济的考虑完全排除在外)(巴尔弗 1960)。

准则二:称之为经济效益原则,即:“每一种具体独立用途的生产要素(土壤、劳动力等)的边际产值必须是相同的。投入在任何一个生产要素单位的最后锡克尔(以色列货币单位)必须等同于投入任何其他生产要素单位锡克尔的边际效益。”例如,如果工业的边际产值大于农业的边际产值,它们之间必然会重新组合,从农业输送部分劳动力到工业,直到边际产值达到新的均衡为止。因此如果我们考虑经济原则,生产要素将会被输送到边际产值较高的一边,直到整个国民经济的边际产值均衡为止。但是两种准则没有一种是现实的。

准则一缺乏经济因素的考虑,仅是我们这个商业化世界的例外,没有任何现实基础。当生产之间和人与人之间形成以经济联系为纽带的基本结构时,我们不认为有任何途径能逾越经济的考虑。

准则二是一种资源流动抽象的模式,它仅按照价格的波动和生产成本考虑市场机制和产品的边际价值,但是完全逾越了社会和政治的考虑。

过分强调哪一个准则都是不切实际的,现实的发展往往是由一系列复杂的经济、社会和政治倾向所确定的。

发展农业解决以上所提出的三个问题的新途径,应在经济机

制与社会考虑相结合的基础上建立具体的发展模式，但在农业规划中，特别要强调经济机制，即某种可行的经济机制。这意味着如果现代增长导致农业在国民生产中的重要性下降，农民的收入比其他行业的收入减少，那么唯一能保证农民收入水平的方式是让工业和非农产业占领农村经济领域。

这种考虑与经济发展进程并不矛盾，既没有回避社会问题，又要考虑确保农村的稳定性。

基于社会和经济考虑确定农业发展政策如同解一个复杂的字谜。在这纵横排列的字谜中，一部分代表经济原则，一部分代表社会原则。我们必须灵活适应其纵横变化。字谜是动态变化着的，我们在解法上也要不断地进行修正。在包括农业在内的整个国民经济规划系统中，我们可以灵活运用这种有效的方式。各部门规划的深度和广度自然不尽相同，在以色列国民经济总体规划中，农业规划是其中重要的组成部分。

然而，不能以为农业规划与外部因素及社会和经济特征(例如保持一定的收入水平，开发特惠地区，屯居边疆等)必然是协调一致的，这些因素造成的一些问题有时来自主观方面。

经济的发展给国民经济和农业本身带来了活力。需求、供给、生产和收入倾向创造了一种需要经济协调发展的客观局势。这种协调有两层意义：即经济领域内部各种经济变量间的协调和经济领域与社会政治领域间的协调。

1.5 规划的艺术

在众多的抉择中经过合理的评估和选择确定某些目标的过程定义为规划。它是一个中性概念，可以为大多数人服务，也可以迎合少数人的利益；既能用于发展自由市场经济(laissez faire)，也可满足政府干预的需要；既可以用于城市建设，也可用于农村发展。

显然，即便规划长期目标与计划的近期目标相一致时，仍然

有可能经常出现失误以致不能满足社会的需要。例如一些完成增长指标记录良好的国家在处理失业、收益分配不公、营养不良、住房不足、城市贫民窟、物质匮乏等方面的问题时，仍然没有取得进展。所有这一切如果没有消除，都应该在国家的发展中予以改进。

因此出现了这样的问题，是否有一种比传统规划更有效地解决社会问题的规划方法？显然为识别和解决这些问题，这种方法必须要有一种内在的机制。缺少这种机制将难以实现传统规划所确定的解决这些基本问题的目标。

当规划首先间接地针对这些特殊的社会问题确立目标时，能否实现这些目标，解决这些问题尚难确定。任何间接解决问题的方法都将有这种风险。因此我们没有任何理由仅用传统间接的规划方法去解决这些重大的社会和经济问题。当规划服务于需要时，解决这些问题的方法应使需要服务于规划。进而，我们应试图发现一种解决这些社会问题的直接方法。

如果我们在规划中并不考虑学科界限，而是首先对所有有关的环境信息进行严格的评价，那么我们在识别所需要解决的问题过程中，就有可能获得解决这些问题的适当方法。确定这些方法需要对实际的财力状况进行评价，识别经济、社会、政治、组织、管理、自然、生态、信息和其他一些限制因素。由于选择解决规划问题的方法关键取决于规划所实施的环境，所以方法与环境之间必然会产生一致。在涉及这些问题的方法被确定后，我们就有可能在一个确定的时间范围内确定一系列现实的目标和指标。

以社会问题为核心的规划与传统的规划程序截然相反，传统的规划程序是：

- (1)确立目标；
- (2)用指标的形式量化目标；
- (3)确定完成规划指标的方法；
- (4)解决基本的社会问题。