

农产品价格政策 问题和 建议



联合国粮食及农业组织
中国农业科技出版社

农产品价格政策 ——问题和建议

联合国粮食及农业组织

中国农业科学院科技文献信息中心
根据其同
联合国粮食及农业组织的协议出版

粮农组织
经济及社会发展
丛书
第42号

中 国
农业科技出版社
北京1988



联合国
粮食及农业组织

农产品价格政策——问题和建议

责任编辑 段嘉怀

中国农业科技出版社出版(北京海淀区白石桥路30号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

中国农业科学院科技文献信息中心印刷厂印刷

※

开本:141×203 毫米 印张:8.4 字数:197千字

1988年11月第一版 1988年11月第一次印刷

印数:1—3000册 定价:4.00元

ISBN 7—80026—095—X/S·65

本书原版为联合国粮农组织的经济及社会发展丛书(42)《农产品价格政策: 问题和建议》(FAO Economic and social Development series No.42, Agricultural price policies: issues and proposals. P-62 ISBN 92-5-102362-X)

本出版物使用的名称和引用的资料,并不意味着联合国粮食及农业组织对任何国家、领地、城市、地区或其边界、法律地位,或对其国界或边界线的划分,表示任何看法。

使用“发达经济”和“发展中经济”这两个词是由于统计上的方便,并不是对某个国家或地区在发展过程中已达到的发展阶段作出的判断。

2529/36 13
CPP/88/6

ISBN 7-80026-095-X/S·65

版权所有, 未经版权所有者事先许可, 不得以任何形式或以电子、机械、照相复制等任何方法全部或部分翻印本出版物, 或将其存入检索系统, 或发送他人, 申请这种许可应写信给联合国粮农组织出版司司长, 说明翻印的目的与范围, 地址: 意大利罗马 Via delle Terme di Caracalla, 00100。

C. 粮农组织 中文版 1988年 北京印刷

序 言

价格政策决定着有力地影响着食品和农产品价格。这些格价是人们，特别是世界上的穷人日常普遍关心的问题，因为他们愈来愈依靠从市场上购买食品，而不是靠自己种植。

各国政府现在比战后最初几年以来的任何时候都更加注意改善农业价格政策。预算上的压力、国际收支方面的困难、一些国家长期缺粮而另一些国家连年粮食过剩，是促使各国政府更加关心改进农业价格政策的一些因素。因此，此项研究是很及时的。

各成员国政府在为本报告提供资料和分析中，作出了很大的贡献。首先，在1984年粮农组织召开的四个区域性会议和1985年3月粮农组织农业委员会会议（会议讨论了本报告的暂定稿）上，各成员国政府交流了它们从长期的各种各样的农业价格政策的经验中得到的教训。最后，在1985年11月粮农组织第23届大会上，对农业价格政策进行了广泛的审查。因此，在编写本报告的过程中，大量采用了那些只有日常实际负责价格政策的部长和高级官员才能够提出的一些有价值的见解。

本报告以对七十年代以来农业价格发展（包括价格偏差的变化和对政策方法的回顾）的分析为背景，指出了农业定价政策中的一些关键问题，并就政策行动的性质提出了建议。报告的重点主要是发展中国家，但也探讨了发达国家的价格政策，后者在很大程度上决定着国际农业价格。报告还简要地考察了发达的和发展中的中央计划经济国家的农业定

价问题。

各个国家的情况都是不同的,因此,国家价格政策及与之相关的计划,不可能有一个统一的模式。不过,各国政府必须处理某些经常反复出现的问题,在解决这些问题的过程中,它们有机会实行所需要的改进措施。

发展中国家改进定价工作的基本点,首先是要减少不利于农业的价格偏差,并保证大农场主和小农户都同样能够得到有利可图而又足够稳定的价格,以鼓励他们采用当前有可能采用的生产率较高的技术。毫无疑问,农民会对价格刺激措施作出反映,但是,正如本报告所强调指出的,只靠价格措施是不够的。此外,当价格对生产者相当有利,意味着消费者食品价格较高的时候,必须实行有一定对象的食物补贴办法,来保证非常贫穷的居民的营生。实行食物普遍补贴的开支太大,国家食物供应中的很大部分不能以低于成本的价格出售。

发达国家的政策对各个发展中国家的努力,会起明显的促进作用或者妨碍作用。发达国家的农业保护措施无疑为许多发展中国家(和一些发达国家)提供了较廉价的进口粮食。然而,总的来看,减少保护并在商定的国际规则范围内进行较为自由的农产品贸易,将为各国制定和实施国家的价格政策,提供一个更适合的全球性基础。

如果以坚决的态度去处理这些问题和有关问题,农业价格政策就能够大大地促进经济形势和人们营养状况的改善。

希望本报告将有助于各国政府制定和实施其价格政策,同时使更多的读者能更好地了解这一复杂而又特别重要的政策领域。

总干事 爱德华·萨乌马 1985年11月25日

引 言

农产品价格强有力地影响着农业部门的经营状况和消费者的福利。鉴于农业部门在经济中特别是在发展中国家经济中的重要意义、某些国家粮食和营养问题的严重程度，以及不恰当的价格政策会降低或抵销其他发展方面的首创行动的利益，使各国政府、捐赠国家和国际机构对农业价格政策更加关注。然而，在不论是理论上，还是各国之间差别很大的实践，都没有清楚地表明什么是“最佳政策”的时候，一个国家的政府要判断应该对其价格政策作些什么修改，往往是一项很困难的任务。

这一关注主要集中在发展中国家的农业价格政策上，但在发达国家中间，这显然也是一个有争议的问题。它们面临着日益提高的成本，它们的价格政策对国际贸易和发展中国家销售机会都有直接影响。

因此，总干事决定对农业价格政策，特别是对其在发展中国家制定和应用，进行一项研究。这项研究的目的是：

- 提高发展中各成员国对价格政策重要性的认识；
- 促进各成员国之间就各种不同价格政策措施的经验交换意见；
- 找出或确定价格政策中的关键问题、各种选择及权衡利弊；
- 收集更多有关现行价格政策的实际情况，包括不利于农业的价格偏差程度；
- 说明粮农组织的工作计划中为帮助各国制定、分析

和实施价格政策所作的各种改进。

1984年粮农组织各区域会议在向会议提供的文件的基础上,讨论了各区域发展中国家在这个领域的政策和经验之后,前两个目的已基本达到。本研究报告旨在实现其他三项目的。

正如总干事在前言中所指出的,各成员国政府,特别是通过他们对本报告以前各稿和区域性价格政策研究的详细讨论,对本报告作出了很大贡献。

收集了大量的基础资料,作为本报告许多提法和判断的根据:粮农组织和其他组织的国别研究项目、1984—85年六次粮农组织政府间会议议程中关于价格政策的专题讨论、大量关于专业文献的评论和一个专家小组对这些评论的讨论、顾问们的报告和在这方面富有实践经验的粮农组织工作人员的实质性评论。当然,对这么大量的资料列出详细的参考文献目录是不可能的。大部分定量数字是以三十八个发展中国家的一系列数据为依据的。由于价格统计数字普遍不完整,因此对这些数字进行综合和分析是一项很大的任务。在汇编数字方面得到世界银行的很大帮助。定量分析的重点主要是放在农作物价格政策方面,而不是放在畜产品价格政策上。

本研究报告的结构如下:

头两章分析七十年代和八十年代初期农业价格(包括价格偏差)的发展。说明了价格政策的主要目标和措施。篇幅很大的第三章是本报告的核心部分,其中分析了发展中国家在设计 and 实施其定价政策时所遇到的九个主要定价问题,并提出了关于政策方法的建议。

第四章和第五章对发展中中央计划经济国家和发达国家进行了分析。由于发达国家在世界农产品贸易中的主导作用,

对其价格政策的分析自然会引向对有关农业保护和国际农产品贸易结构的简要探讨。同时还指出了有可能采用的政策改进措施。

第六章是对主要研究结果的总结，包括前几章作出的较详细的政策行动建议，从而结束了本报告的全部内容。

包括技术性注解、统计资料和参考文献的若干附录，对本报告的某些方面作了较详细的说明。

目 录

总干事的序言

引言

第一章	发展中国家的农产品价格	1
	政策演变和价格经久不变的重要性	1
	价格的趋势和格局	5
	政策干预措施和生产者价格偏差	24
	政策偏差的措施	28
第二章	价格干预的目标和措施	39
	价格政策的具体目标	40
	商品价格措施	42
	投入物价格措施	51
第三章	发展中国家农产品价格政策的主要问题	52
	农产品价格的宏观经济联系	53
	生产者支持价格或干预价格的水平和标准	58
	价格的稳定性	72
	投入物补贴和商品价格	84
	食品价格：协调生产者和消费者的利益	90
	价格政策和农业内部的收入分配	111
	销售结构和各种差价	121
	区域间的价格协调	134
	价格政策的一些行政管理问题	138
第四章	发展中中央计划经济国家的价格政策	144
	不同的国家情况和共同的政策目标	145

	生产者价格.....	146
	国家收购和销售.....	149
	有关农业定价宏观经济方面的问题.....	153
	中央计划经济国家中恰当的定价政策的 重要性.....	155
第五章	发达国家和发展中国家价格政策的外部环境.....	157
	发达的市场经济国家.....	157
	价格政策的目标和生产发展.....	157
	政策措施.....	161
	发达的市场经济国家价格政策的经验教训.....	167
	农业保护.....	168
	发达的中央计划经济国家.....	182
	定价政策的目标和特点.....	182
	生产者价格的发展.....	185
	投资、生产和刺激措施.....	186
	当前定价方法的新发展.....	189
	发达的中央计划经济国家价格政策的 经验教训.....	189
	发达国家和价格政策的国际环境.....	191
	发达国家对改进发展中国家定价政策的支持.....	197
第六章	总结与主要研究结论.....	200
	价格趋势、情况与政策偏差.....	200
	发展中国家价格政策的设计与实施.....	206
	目标、标准与措施.....	206
	发展中国家面临的其他关键性的 政策问题.....	212

发达国家的政策及其在国际上的影响	222
联合国粮食及农业组织的行动	226
附 录	
1. 农业总产量对价格变动的反应	228
2. 方法注解	234
3. 统计表	239
4. 生产者补贴等值的计算	247
参考文献目录	253
插文目录	
3.1 发展中国家农业价格政策变化影响解析	55
3.2 印度制定农产品价格的正式标准和程序	63
3.3 出口价格和生产者最低保证价格的移动平均 数联系：澳大利亚的做法	65
3.4 粮食与出口农产品定价有矛盾吗？	69
3.5 加拿大稳定与市场有关的价格或收入的办法	81
3.6 城市和农村地区的食品补贴	96
3.7 美国的食品券制度	101
3.8 斯里兰卡的食品券计划	103
3.9 粮食后勤委员会：一个经营成功的政府 销售机构	126
3.10 向双重（政府和私营贸易）销售体制转化	131
4.1 中国的农业价格政策	150
6.1 关于制订和实施价格政策的建议	219

第一章 发展中国家的农产品价格

七十年代和八十年代，发展中国家面临的各种价格问题的背景特点是变化着的政策和显著不同的价格动向。本章将对这些方面的问题加以简略介绍，特别注意粮食和农产品的实际价格和价格偏差可以比较的变化。

政策演变和价格经久不变的重要性

在过去二十五年或更长一些的时间里，发展中国家的农业价格政策受到很大的重视。若与粮食生产和需求完全由不加节制的经济力量支配可能造成情况相比，各国政府需要更有把握地使食物按照稳定并且是人们能够负担得起的价格来供应，特别是对城市居民供应，这是一个主要影响因素。有着发达国家对农产品定价进行强有力的干预而获得农业生产成功的例子。大多数国家干预措施和干预机构的长期存在，现在已经成了政策设计和措施选择中有力的不可或缺的因素。

但是，在许多发展中国家内，在粮食和农业政策方面现在正在进行一场可以说是悄悄的革命。重点是要在实现更加平衡的经济增长的宏观范围内，对农业采取更有力的价格鼓励措施。各国的战略策略中，对农业在促进持续发展方面的作用，给予了更加适当的重视。这样，八十年代的前五年很可能被看作是农业价格政策演变的分水岭。许多国家正在进行的政策调整的共同点是，使消费者价格和生产者价格更加接近于比较现实的水平。这个过程经常伴随着更多地利用（或寻求利用）市场力量。不过，在这同时，一般还同时保持着

价格干预的目标和各种办法。

在政策演变中，发展中国家一直面对需要对包括价格和补贴政策在内的宏观经济政策作出调整，以适应世界经济不稳定、农产品价格下降、预算紧缩以及国际收支困难的严重局面。许多发展中国家的这种政策调整，是在世界银行的结构调整计划和国际货币基金组织的支持性安排的范围内进行的。涉及农产品价格方面的调整，包括减少或取消食品补贴、私营部门更多地参与粮食和农产品销售、更加强调扩大农产品出口，其办法有降低汇率、减少由于大力保护工业部门而产生的部门间价格扭曲现象等。

农业价格政策的改革，不只限于发展中国家。发达国家的政府也都在设法节约农业价格政策的财政开支。欧洲经济共同体共同农业政策开支的不断增加，促使共同体国家认真考虑采取各种办法来削减给予农民的补贴；美国正在想办法限制支持农业的费用；日本正在限制水稻种植面积；新西兰正在逐步取消对面向出口的农业的补贴。

一些中央计划经济国家在农业价格政策上也表现了同样的改革精神。匈牙利使自由市场和价格鼓励措施发挥更大作用（仍保持在中央计划范围以内）的办法，显然受到其他一些中央计划经济制度国家的重视。中国农业转向一种比较受市场影响的体制，是近来最值得注意的政策变化之一。

尽管强调价格政策正在变化，价格的重要性仍如从前一样。农产品价格变化会带来各种各样的显著的经济和社会的后果。虽然其直接方面是对食品消费和农业生产的影响，但是如后面将要讲到的，农产品价格还有许多其他方面的联系。

食品价格变动对穷人是很大的问题。对那些把收入的大

约75%或75%以上都花在食品上的最贫困的消费者来说，在食品价格上涨时，他们不大可能大量减少其非食品开支。在这种情况下，主要食品价格即使上涨幅度不算大，比如上涨10%，便会使他们的卡路里消费量减少大约相同的比例。当成年人每天的卡路里摄入量已经低于2000卡路里时，再减少200卡路里左右，就会对健康和精力以及对疾病的抵抗力产生严重的、甚至是灾难性的影响。由于农村地区（大多数穷人在农村）的多数居民也需要购买某些食品，零售食品价格的上涨，也会使他们直接受到不利的影响。

据粮农组织所作的两项保守估计表明，1979—81年间，发展中市场经济国家中，营养严重不足的人数为3.35—4.95亿。而且没有迹象表明这些人数会减少，事实上，在七十年代期间，其绝对数字是略有增加的。

在农业内部，生产者价格变化对生产水平和产品结构两方面的影响都很大。改变农产品比价，是一项会使农业产出情况发生迅速而巨大变化的有力手段。然而，关于总产量对生产者价格变化的反应，有不少争议。

从本研究报告中所看到的总产量的典型长期反应（或弹性）意味着，如果农民得到的平均价格提高10%，就可以使产量增加2%至5%¹。这表明，总产量对价格的反应大得足以显示价格具有重要作用，但是却又不足以单靠加强价格鼓励措施来使农业持续增长。所要求的改善农产品与其他产品比价情况与其对农业增长产生的影响相比，也是很大的。不过，研究结果同样强调了实行价格大幅度下偏政策的不良后果，尽管这些后果是一次性的。用前面引用的弹性计算，假定相

技术性附录1中，较详细地观察了总产量弹性的估计数。

对于其他产品来说，农产品价格下降20%，就会导致农业总产量下降约4%—10%。

虽然生产者价格较大程度的稳定，不如价格水平变化那么重要，但是通过减少风险和不可靠因素能鼓励生产增长，从而鼓励更多地使用或更加坚持地使用购进的投入物。下面一节说明，事实上在过去十二年左右的时间内，农产品价格以相当大幅度的变化无常为特点。

鉴于本报告的重点，它不可避免地可能显得过分强调价格在以提高产量为目的的农业政策中的作用。然而，这并非故意而为之。价格一定要有利于农民决定扩大生产，并能为他们提供购买生产用经常性投入物或借用生产资本的收入。在这方面是毫无疑问的。实现使价格有利可图的要求，可能需要提高生产者价格或保持目前的价格水平。如果技术正在使产量迅速增加的话，即使产品价格较低，也会是足够的。但是，在所有这些情况下，价格本身将仍不足以使产量每年持续增长4%左右，而这是大多数发展中国家需要达到的增长幅度。所以，价格鼓励措施是必要的，但仅仅价格措施本身是不够的。

上面指出总供应量对价格变动的弹性只能达到相当有限的水平，这一事实意味着，要使农业持续增长，还需要满足其他一些必要条件。生产的增长从根本上说取决于农业的整个基础设施是否完善。必须使农民掌握增产技术和（在某些国家内）扩大耕地面积的技术。当农民需要时，必须能买得到合适种类的投入物，并能得到购买投入物的贷款。在诸如灌溉、土地清理、研究和推广服务、销售和道路建筑等方面，需要政府大量投资，并要鼓励私人投资（私人投资的潜在

作用有时会被忽视)。必须扩大储存能力,不然价格政策可能导致产品过剩,从而很快使价格下跌。这类先决条件,在各个国家之间和各个地区之间,会各有不同,但有许多是大家共同的。在所有情况下,如果要使鼓励性的生产者价格具有实际意义,当地商店必须能够供应农民家庭所需要的消费品。

最后,如果满足了上述非价格条件,但忽略了保证农民能得到他们自己认为有利可图的价格,就很可能使提高生产增长率的希望落空。

价格的趋势和格局

七十年代到八十年代初期,涉及发展中国家的农产品价格变动是复杂的、变化方向不同并且反复无常的¹。

这些价格变动的主要特点(在本章正文中作了较详细的分析)是:

长期实际价格普遍上升。1969—1983年期间,所有下列各类实际价格(发展中国家的全部抽样国家)中,除出口作物的生产者价格没有变动外,其他各类价格都上涨了。

¹除另有说明者外,所有价格资料都以实际价格表示(见技术性附录2使用的通货膨胀扣除率),并且指的是38个发展中抽样国家的数据(或者指37个发展中国家,因有些分析不包括加纳)。非洲A类国家是价格政策有利于粮食作物的国家,而非洲B类国家是(相对地)出口作物价格的国家。为了说明的方便,一个地区中若干个国家的平均数,称之为地区数据,而不叫以有关地区的大批抽样国家为基础的数据。谷物包括大米、小麦和玉米,一些非洲国家还包括高粱和小米。非粮食出口作物,国家与国家之间不一样,通常包括的产品是:咖啡、可可、茶、棉花、橡胶、黄麻、西沙尔麻、大豆、棕榈油、干椰肉和烟叶。不包括牲畜产品和糖。更详细的情况参见技术性附录中方法论注释和统计表。