



中国社会科学院文库·经济研究系列
The Selected Works of CASS · Economics

中国农业政策

Agricultural Policy in China

理论框架与
应用分析

Theoretical Frame and
Applied Analysis

— 李成贵 / 著 —

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院文库·经济研究系列
The Selected Works of CASS · Economics

中国农业政策

Agricultural Policy in China

理论框架与应用分析

Theoretical Frame and Applied Analysis

李成贵 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院文库·经济研究系列

中国农业政策

理论框架与应用分析

著 者 / 李成贵

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010)65269967

责任部门 / 皮书出版中心(010)85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目负责 / 范广伟

责任编辑 / 任文武

责任校对 / 王媛利 王凤兰

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010)65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部(010)65285539

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 12.5

字 数 / 174 千字

版 次 / 2007 年 5 月第 2 版

印 次 / 2007 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 412 - 3/F · 110

定 价 / 33.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

《中国社会科学院文库》

出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

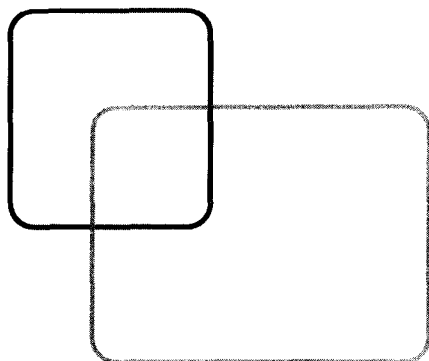
建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

为迎接中国社会科学院建院三十周年，我们将历届院优秀科研成果奖中的部分获奖著作重印出版，作为《中国社会科学院文库》的首批图书向建院三十周年献礼。

中国社会科学院科研局

2006年11月



目 录

第一章 绪论	1
一 选题的意义和目的	1
二 研究的范围、价值观和视角	4
三 国内外研究现状及评价	9
四 理论基础和方法	12
五 基本内容和思路	14
六 其他说明	17
第二章 先导性研究：事实与问题	20
一 农业：特殊的产业	20
二 农业与经济社会发展	24
三 农业问题：中国的难题	29
四 中国农业发展与农业政策	36
第三章 农业政策的规范性认识	51
一 环境·结构·政策	51
二 作为过程概念的农业政策	56

第四章 农业政策的政治经济学	63
一 国家的解释：一个根本性命题	63
二 利益集团和政策的趋中性	67
三 农业政策的需求和供给	75
第五章 中国农业政策：政府决策的主要症结	95
一 政府决策的双重目标模式及政策的极端走向	96
二 理论的贫困与政策设计偏差和短期化倾向	107
三 政策的反复性：近期的境况	111
第六章 中国农业政策的择定扭曲	118
一 国家工业化：初始条件和发展模式	118
二 农业政策的择定扭曲：基本事实	120
三 对择定扭曲的理性审视	125
第七章 中国农业政策的持续偏差	131
一 工业化发展：经济结构和增长型式的转变	132
二 农业政策持续偏差的实证描述	136
三 社会经济结构的二元异质性与农业政策偏差	144
第八章 中国农业政策执行中的问题和成因	157
一 “政策好，落实难”：一个悖论	158
二 悖论的起源	160
第九章 中国农业政策过程机制的优化：趋势和建议	171
一 消除政策设计和制定的理论障碍	171
二 强化农民的利益表达能力：问题的关键	179
三 构建新的社会理念，降低制度变迁成本	181
主要结论	185
后 记	192
再版后记	193

第一章 绪论

一 选题的意义和目的

数年前，我与导师牛若峰先生商议博士学位论文选题安排，深感我们所献身的农经事业中，有许多重大问题可供人们进行更为深入的研究，而最令我们激动的，同时也最富挑战性的就是对农业政策的研究。这是一个广阔的意蕴深刻的领域。而且，如果说当初我是凭着直觉、热情和素有的忧患意识而偏爱并最终选择这个题目，在认识上还是模糊和缺少融通的，未免有些率尔操觚的话，那么，经过几年的遍搜文献和认真的学习、思考和感悟，迄至今日，对于本研究所应有的重大现实意义和理论价值，我已有了一个较为全面的、深刻的认识。的确，最初凸现在我脑际的仅是一些零散的思想火花，现在已汇集成了熊熊燃烧的火炬。这使得我在就要动笔写作的时候，心中多少有一种按捺不住的激动。

大概没有人否认，对于许多国家的政治领袖们来说，所面临的最大挑战恐怕莫过于农业发展问题。农业始终牵扯着领导人的精力。萨缪尔逊在《经济学》中就此指出：“农业是一个有问题的重要领域，它造成头版的新闻，它影响选票的动向。”世界各国政府为了找到一种适当的平衡，都在不断地探索着对农业调控的可行方式，以期通过政府行为把农户利益、消费者利益和国家利益协调起来，其结果是使有关

农业政策处于不断的调整变化之中，并有力地影响着农业的发展和每一个人的福利。

中国作为一个有几千年农耕文明史并逐步在工业化道路上的大国，农业具有不言而喻的重要性。这首先是因为作为当今中国经济发展主题的工业化的推进速度取决于要素供给结构和产品需求结构这两类因素的变化，而这两类因素的变化又取决于农业发展状况和农民收入水平。其次，中国也同任何一种类型的国家一样，随着社会文明的进步，平等问题越来越上升到头等重要的地位，而有关于此的评价对农业和农民有着特殊的依赖性。因此，中国社会经济发展的成败，在很大程度上有赖于农业部门的状况。

更重要的原因还在于很多年来，农业问题一直是中国的最大难题。实地观察和统计资料都说明，近半个世纪以来，中国农业取得了不小的成就，但与广大农民所付出的巨大努力相比却是很不相称的。农业的落后、发展滞缓和波动不居，直接制约着整个社会经济的发展 and 现代化的进程。我们时常以“世界耕地的 7% 养活世界人口的 22%”而自豪，却很少提及它的另一面——以世界上 40% 的农民仅仅养活了世界上 7% 的非农民，我国的农业生产率与发达国家还相距遥远。有关农产品供给和农民收入等问题的长期性和艰巨性，亦令历届政府忧心忡忡，并竭力为之奋斗，但不能不说，这种努力要达到成功似乎还需要很长的时间。

要解决中国农业的难题，首先就应从有关政策安排的选择和演替中寻找有效的答案。因为在所有影响农业发展的因素中，政策居于核心地位。传统的古典理论认为农业产出取决于土地、劳动和资本的数量。而新近的农业发展理论认为，农业发展主要取决于提高土地和劳动力的生产率所作的政策安排。政策本身不能增加农业资源，但可以改变生产要素配置的环境和相对价格，从而影响农业发展的方向、速度和效率。在我看来，政策是用来组织产品和服务的生产与分配的共识体系，或者说是用以确立生产、交换和分配的基础的一些基本规则。有关政策安排通过对所有制权利约束的内容和结构的规定，以及通过对价格和贸易的干预，给农户的经济行为的深度和广度划定了前提，

界定了农民损益的程度及可能性，并为其确立了资源合作的权利预期以及收入分配的预期，因此，政策强烈地影响着农业的衰荣兴废。它是农业发展的关键，又是人为地农业衰退的根源。一方面，正确的政策总是带来农业的繁荣和农村经济全面发展。有人曾估算，1979~1984年中国的农业增长中，家庭承包制改革等政策性因素所带来的生产率提高占了将近一半（林毅夫，1992）。另一方面，一国农业停滞不前，不是由于资源不足，而是在于糟糕的政策。触目惊心的事实说明，政策可能给农业发展打上残酷无情的烙印。我国在3年困难时期非正常死亡人数达2300万之多。“四海无闲田，农夫犹饿死”，这是新中国惨痛的一幕。据研究，造成这种现象的主要原因并非通常所说的气候因素，而主要是由于政策失败这一实质性原因所致，当时的政策安排导致了原来的合约关系变成了一次性博弈，个人“自我实施”的协约无法维持（林毅夫，1992）^①，因此，对于中国农业发展而言，政策虽不是单步独方，但无疑起着至关重要的作用。对政策的研究于是也就格外重要。

从理论与现实相结合的角度考察，我认为本书的选题和立题研究至少蕴涵着以下意义。

第一，综合运用社会科学知识，构建了一个农业政策研究的理论框架。农业政策是一个牵涉多种因素的错综复杂的过程，对它的深刻理解和研究，只有在人们以关于它的内部关系和运行机制及演进规律的知识武装起来的时候，才有可能。但是，在以往的研究中，由于缺乏一个可行的、并把多种因素统括起来的理论分析框架，以至于对农业政策的研究成为一个聚讼纷纷和学者们难以沟通的领域，或者说存在着一个明显的危机：当事实、现象、变种、偶然事件从四面八方压来，人们很容易迷失于形形色色的纷然杂陈的事物中。本选题的一个鲜明用意就是要为消除这种理论障碍做出努力。这种努力的结果是把各种可能的因素纳入视野之中，把分散的知识融通起来，构建出一个

① 当时的国家主席刘少奇也充分体察到了这一事实。在1962年的7000千人大会上，他明确指出：“造成经济困难的原因是三分天灾，七分人祸，主要责任在中央。”但是这种认识与正在执着地倡导“三面红旗”的毛泽东发生了明显分歧。

有别于“专门主义”的理论框架，有利于人们从更深层次并从更广的范围来认识农业政策问题。当然，我们并不会肤浅地认为自己获得了“绝对知识”，但它起码是有意义的尝试。

第二，中国有自己的经济技术条件、各种利益关系、社会政治权力结构以及与社会价值观和制度化机制联结在一起的文化因素，农业政策安排面临着与众不同的竞争约束和交易费用约束，特别是在一个农民占人口80%的国家和一个农业劳动者占人口仅有百分之几的国家之间，农业政策的选择及其变革的方向、广度、深度和形式可能有着本质的不同。因此，作为对这些因素和条件的回应，中国农业政策在近半个世纪的历史实践中，留下了独特的痕迹，这些痕迹既令人困惑，也令人深思，需要从理论上详加说明。特别是以下两个人们普遍关注的重大问题：①社会为什么选择了相对不利于农业的政策；②为什么即使有了利农政策也难以有效执行，这两大问题迫切需要给予明确的理论解释。这不仅具有理论创新意义，而且于现实也大有裨益，因为上述问题正是困扰中国农业发展的最深层的问题，我们在理论上加以厘清，这是变革现实的第一步。

第三，作为本选题研究的效应溢出，我们将为建立中国农业政策学提供富有启发性的思路和分析框架，可嘉惠学林，裨益中国农业经济学的学科建设。

总之，时代激发我们产生想法。我们对中国农村改革躬逢其盛，在十几年农业的曲折经历中，感受着时代的风云变幻和涛声回荡，在刻骨铭心中升华自己的思想。当然，现实的感知会辐射、折射到农业经济学的每一个分支领域，但对农业政策的研究弥足重要。我们希望通过自己的努力，为中国农业发展和政策选择提供深层的理论根据。

二 研究的范围、价值观和视角

（一）范围

对于一个人的能力而言，这个选题未免过于宽泛，甚至可能任何

个人的理论储备和信息空间与本选题所涉及的广阔的领域都是不相称的。我们选择了它，在有限的时间内更无法覆盖整个农业政策领域。事实上，全面的条分缕析式的深入研究需要更长期的努力和可能是鸿篇巨制的表达形式^①。

因此，必须给本研究界定一个合适的范围，以期与本人的学识和能力相符，使整个研究得以完善其事，并保证应有的深度和水平。在科学研究中，我们宁愿要“深刻的片面”，因为它较之那种人云亦云、其实什么也没看到的所谓“全面”，会更有价值。

总的说来，我们所要研究的农业政策是抽象的^②，而不是对具体政策的内涵、形式、目标、手段及其沿革、发展和绩效的分析和评价，研究的侧重点是对农业政策过程的分析，即对利益表达——利益综合——政策制定——政策执行整个过程及其各环节的深入分析。当然，对政策过程的分析 and 描述要涉及各种因素，因为政策选择和演替并不完全依照效率原则，而要受到许多非经济因素的影响，特别是农业政策，它影响着每一个居民的福利，因而受到了更为复杂的多种关系的制约。我们将尽力将其置于广泛的社会经济文化的变动的框架内加以研究，以期能开示奥蕴，把握问题的本质。

出于逻辑完整的需要，特别是为我们所处的激荡的现实所需要，本书在着重研究中国农业政策过程即政策何以至此之后，还将研究农业政策过程机制优化问题。

（二）价值观

中国农业政策给人以一片错综复杂的图像，不仅因为其本身是一个内在层次和联系都极为丰富的问题，且在现存的政治文化、经济体制和社会人文条件下，不同的社会角色对它的感受迥然有异。比如，

-
- ① 这使我想起了台湾著名学者林毓生博士的“比慢”说法，即做博士论文要“比慢”，而不是像国内这样“比快”，甚至提前毕业。
 - ② 当然，抽象的研究总是无法离开具体的材料归纳和理论演绎。中国农业政策的历史和实践，是本研究的主要素材和原型。

一项引起争议的政策提案，在农业部长角度的研究，关心的是该政策对农民和农业部开支及产出的影响，而政府经济顾问角度的研究关心的是该政府对通货膨胀和政府预算等的影响，所有这些研究的结论都会对政策的最终结果施加压力。正如海迪（1961）说过的，经济学家们可以提出若干种不同的方式解决农业问题，任何一种解决办法都取决于消除目标和价值观方面的矛盾。

因此，必须明确价值判断的影响。有关价值判断不同，则可能发现的问题也不可能相同，对政策的评价和所指出的解决问题的方法就更不会相同。因为社会的偏好、倾向和判断影响着人的信念和选择的标准，在客观现实的基础上，价值规定了人类组织系统的政治进程和管理过程。政治和管理的本质是对物质、权力、机会的分配，通过对稀缺资源的分配表现出一个阶层对另一个阶层的关系和在整体系统中各个子系统的位势。对一个政策好坏的评价，必然是与一定的价值观相对应的。萨缪尔逊在《经济学》中曾形象地指出：“经济问题容易引起个人感情，在牵涉到根深蒂固的个人信仰和偏见时，血压上升，语言刺耳，而某些偏见又都是薄薄披上了一层合理化外衣的特殊的经济利益。”

在本研究中，我们将尽量树立一种客观公正的态度，理性地剖析中国农业政策过程。科学研究要求尽可能地避免带感情色彩的用语，缪尔达尔（1974）曾告诫：“经济学用来为特殊的利益组织服务，那就是践踏经济分析。”当然，要使自己的出生、生活经历和个人禀性不在自己贡献的方向和性质上留下印记也是很难想象的。

要做到公正的研究，重要的是要明确一个核心问题：我们所研究的是农业政策，但是要面对的是整个社会，因为农业政策是社会的政策，而不仅仅是农民的政策，它的影响远远超出农业之外，需要对它进行综合意义上的分析，而不是局限于一个利益集团的观点。我们所坚持的有关政府扶持农业和保护农民利益的政策主张，并不能简单地视之为出于局部或部门利益的狭隘见解，因为其最终目的是着眼于中国的现代化和发展，着眼于代表国家和民族利益的公共价值。这是基于以下一种共识——如果农村停留在古代，中国社会就不可能

进入现代；如果没有众多农民的参与，就不会有任何深刻意义上的社会变革；如果作为基础部门的农业不能实现现代化，中国的现代化只能是在流沙上营建楼阁。

作为高度精练的概括，本书始终坚持了这样一种可称为公正社会契约的价值观：①每个人在最广泛的基本自由和财产权利方面相对于其他人的类似自由，具有一种平等的权利；②社会和经济的不平等需要得到调整，即所有的社会价值，包括自由和机会、收入和财富等，都应得到平等分配。为了实现这种平等，社会必须对那些拥有较少资产的人和处于弱势社会地位的人予以更多的关心。当然，绝对的平等从来不曾有过，但人类的努力可以减少不平等，很显然，社会不可以阻止老天下雨，但可以制造雨伞。

与价值观密切相关的有关态度、行为等是另一个意义重大的问题。要理解这一问题，很有必要认识政策研究的显著特点，即它的政治敏感性。政策研究不局限于几个简单的经济条件，而是涉及广泛的社会政治因素，特别是它企图透视历来被看做是少数政治家和高层政策制定人员垄断的隐秘的决策过程，指出其中的缺陷和弊端，并探讨可行的改进方法与途径。这实际上就牵涉到对政治体制和有关人物的素质及行为的评价问题。这在政治上必然是十分敏感的。政府决策者可能更乐于倾听有事实根据的情况反映，而不是对他所推行的政策的评价指点。

这种情况经常使政策研究陷入欲说还休的尴尬境地，正如缪尔达尔（1974）所说的那样，在不发达国家，政治气氛不断地把经济学家的视野限制在十分狭小的范围内。其结果是使研究者主体在有关态度和行为上发生了分化：其一，传统的人格力量和本质上单纯的对社会对民众的道德理想，支配和推动着一批阅历深厚的学者，他们尽管在认识和解释一定范围内的政策现象时也总是小心翼翼的，以免偏离政治和政治文化太远而招来各种风险和不必要的麻烦，但在既定的政治规范内，总还是有大加回旋的余地，固有的良知和忧患意识促使他们为民请命，他们的报告和某些场合的讲话可能不受政府领导人的欢迎，但他们的敬业精神和对真理的执着追求，一定程度上保证了政策研究

的独立性、严肃性和科学性。其二，另一部分人则迫于社会里的一些势力而在自己的研究中得出一些同占有支配地位的利益集团和偏见相适应的明显不公正的结论，甚至像舒尔茨曾说过的“成为政治厅堂的驯仆”，失去了独立思考的勇气，他们的研究更多的是考虑政策的可接受性，察言观色地迎合政府领导人的口味，而较少考虑政策本身的科学性，通常的形式是倾注很大的精力来对现行政策做理论诠释，千方百计地找出某个理论或割裂经典作家的片言来证明现行政策的正确性，将理论作为政策的附庸，可以说，他们只对现存政府负责，而不对人民、历史和自己负责。其三，也有一部分人总爱保持沉默，或者说些不关痛痒的话，对政策研究没有太大的坏处，但也绝无好处。

总之，“当人们涉足农业政策时，他们就陷于危险之中”（舒尔茨，1978）。对青年人而言，可能尤为如此。所以长辈们总是谆谆告诫，在研究任何问题时，都必须弄清情况，切忌偏见和妄言。因此，我们的研究必须熟悉制约我们的社会政治因素，并且尽可能地在某个范围内保护自己不受启蒙时代继承下来的被称为“左”的政治意识和价值观的影响，而去开辟新的研究事业。

（三）视角

对牵涉到诸多因素的农业政策过程的研究，必须要找到一个有效的视角，否则，就可能始于迷惘，终于更高水平的迷惘；或者如斯蒂格勒（1986）说的那样，“深一脚，浅一脚地行进在一个似乎毫无系统、毫无逻辑的思想和事实的密林之中，出林之时，往往是不见收获，只见伤痕”。

一百多年前，马克思在研究复杂的人类社会时，坚信通过分析两个不同的经济阶级，尤其是在所谓总是受压迫的工人和作为压迫者的资本家之间的斗争，可以解释整个资本主义社会发展的过程。在本研究中，笔者相信，通过分析工农关系以及以此为轴线涉及的各种因素，可以廓清中国农业政策过程及其内部各种关系。因为正是这种关系的性质和程度及其变化，制约和决定着中国农业政策的实际供给和由此造成的损益问题。

三 国内外研究现状及评价

激荡的现实给农业政策的研究提供了最丰富的材料，集中于改革开放近 20 年来的人类智慧对农业政策的研究已穷原竟委，得以不断深入，许多有良知的知识分子为改变农民的生存状态作了长期努力，无论是学术研究和政策层面的改善都能看到这种努力的坚定的痕迹。与此同时，有关的文献也可谓汗牛充栋，并使得对如此浩瀚的文献的任何简短的概括都可能严重的疏漏。

但是，就我们所研读到的大量文献而言，我们不能不指出，目前农业政策研究的困境比农业政策本身的困境似乎更为严重。首先，农业政策的研究中，存在着一种明显的失衡。一方面，对丰富具体的农业分类政策的研究已汇集成时髦的潮流，比如，对农产品价格政策、农村土地制度、农业投资政策等的研究，一直是整个农业经济研究所关注的热点问题，改革期现实的多变和经常性的困惑，给此类以对策性为主的研究提出了持续要求，也为各种观点竞相登场提供了历史机遇，对一些具体问题阐释似乎已言尽其辞，且一些对策和建议经政府的实践，直接影响了中国农业的改革和发展^①，但总的看来，绝大多数的研究还停留在表象辨析和局部修正上，所代表的经验性的个别知识与科学的普遍知识之间往往相距甚远，因此许多观点和学说也只能是纸上烟云，来去匆匆。另一方面，对农业政策的全局审视和总体研究却显得相对沉寂和薄弱，宏观概括中往往形成一些模棱两可、难以证伪的学说而缺乏严密的形而上体系。而且，有关研究也只是对改革期农业政策的绩效、问题以及选择基准和变革方向等进行了有效的探讨，而对农业政策过程这个意义更为深刻的问题的研究似乎还属于空白。这在某种程度上也体现了中国的所谓“重实用”的学术传统。

^① 比如，“双轨制”的提出和实践，尽管像弗里德曼所说，“是对腐败的公开邀请”，严重的经济失衡和秩序混乱在“双轨制”中衍生，但在中国的改革已成不可逆转之势，并因面临着巨大的政治力量、集团利益和意识形态的约束，而只能走渐进式的道路的特定历史时期，“双轨制”无疑为市场机制的切入找到了有效的过渡形式。

其次，也许更能说明中国农业政策研究困境的是它的信息空间狭窄和理论拓展的不足。本来，在科学技术突飞猛进的时代，社会科学领域所能吸纳的所谓“天才”已经很少，而由于世俗的浅识和偏见，献身到农业经济研究中的“天才”就更是寥若晨星。这种状态使得凸现在农业政策研究中的主体意识缺少应有的深度和广度，而经常性地陷于狭小的框架内的反复论证或技巧处理，为狭隘而僵化的观念和范式所束缚，以致对自己所研究的农业政策及相关问题的丰富性和复杂性只有片面的了解，知识明显不足，容易变得视野狭隘和缺乏鉴别力，对其他社会科学研究中可供借鉴的成果也知之甚少，只能生活在自己和同事们的传统模式世界里冥思苦想，难有新的思路。其结果是，有关研究很少正确地认识到在社会的基本政治结构、文化背景与政策决策的经济理论之间存在的必要的联系或相互依赖性，广泛的“非经济”因素都不在经济分析及根据这种分析角度进行政策规划的范围之内，不是完全被忽略，就是谈得十分肤浅。事实上，对农业政策的研究，如果不认清它的特殊性及其所涉及的政治和文化因素，就无法臻于成功。拉尼斯在他的那次著名演讲《发展经济学：下一步迈向何处？》中特别指出：“由于政策的变化显然要通过政治程序进行，所以这种研究必须超出经济分析的常规范围，而要包括对政策变化进行政治经济学的考察”，比如，“在特殊政治环境中采纳或放弃一些政策的过程”。训练有素的经济学家还一定会把文化因素列入经济发展和政策现象的原因。哈根（1957）甚至指出：“经济理论对解释经济现象功效甚微，而对更广泛的社会因素和心理因素进行考察，却能切中要害。”后来，阿德尔曼进一步提出了围绕发展的更为概括的社会文化结构，他把74个低收入国家的经济发展与39个社会政治和社会经济组织的指标联系起来，利用因素分析法发现经济绩效与非经济指标高度相关。总之，不少知识渊博的学者都一再强调了非经济因素对经济发展的广泛影响，认为把非经济因素排斥在视野之外，就无法获得满意的解释。对于本身就不是单纯经济问题的政策研究而言，情况尤其如此。而对非经济因素的漠视、疏忽和认识的肤浅，正是中国农业政策研究中突出的症结，这也证实了新制度经济学的一个重要观点：社会科学知识的缺乏，

是政策失败和政策研究难以深入的主要原因之一。

第三,不少学者不仅对农业政策所牵涉的复杂的多种关系缺乏必要的了解,而且对最基础层次上的乡村事务和农民社会也知之不深。特别是一些年轻学者对中国的农耕文明和由此铸就的农民文化个性及其在社会变革期的流演整合了解之少到了令人惊讶的程度,然而他们仍然活跃在学术界,还可能堂而皇之地著书立说,专家式地坐而论道。引进的学问和信条支配着他们的研究,整个研究中失去了个性和实质,蜕化为可模仿的雷同的术语拼贴,而所谓的成果却正如马克思所说,是“最稀薄的清汤,它的稀薄和一眼就能看透的平淡无奇只是在掺杂了几个术语后才变得稠厚和浑浊起来”^①。这不能不说是一种学术的不幸。我认为在事实上,一切试图发现和把握中国社会现代变革及其前途的人,如果不从头梳理乡村文明的精神秩序和结构,并在这个基础上对社会上层或表层现象进行文化根源性质的解释,就不可能获得成熟的真理,更何况对农业政策的研究呢。^②

最后,伴随着改革开放,中外文化交流日趋繁荣,海外中国研究也空前蕃兴,农业成了倍受关注的领域之一,但迄今还没有产生完整的研究中国农业政策的论著。有关研究多以论文散见于国际学术会议和中外学术期刊上,在选题上主要集中于对具体农业政策的研究,也同样缺少对中国农业政策过程的剖析。总的看来,海外学者缺乏对影响中国内地农业政策的多种因素的深刻了解,远距离的透视难有重大发现,并似乎总爱小题大做,甚至得出与实际情况完全不符的结论,所谓“把远天的浮云看作是地平线上的森林”。但海外学者由于不受中国的政治文化的影响和学术传统模式的束缚,研究问题的视角和方法经常是富有启发性的。

总之,就中国农业政策研究现状而言,本选题所可承继和直接借

^① 《马克思恩格斯选集》,第1卷,人民出版社,1972。

^② 我想表达一种个人感受:当我发现农家院落不是一个需要我个人奋斗去“挣脱”的樊笼,而是一棵认识社会需要重新拥抱的文明之树时,我深刻地感受到出身给我的许多难以言传的便利。我们有条件在拥有知识的同时,也拥有血脉相通的最深层生活的体验。此外,我还想指出,所有社会科学的良好和归宿在于对人的命运的关心,在中国首先就应关注8亿多农民的命运,农经研究尤其如此。