

项目编号 2001CJJ004

河南省社会科学规划项目

河南省农业结构调整的风险分析与风险管理研究

项目负责人：曹雪琴

2002 年 7 月 22 日

前 言

改革开放 20 多年来的高速发展，河南农业取得了全面高速发展，同时也积累了大量急待解决的问题，农业结构调整是河南首要的战略任务。由于缺乏有效的农业结构调整风险管理知识和措施，现实中的基层干群经常发出“调整难，难调整”的感叹，而为了落实有关部门的决定，不少基层干部好心却办成了坏事，造成很大的经济损失，影响了农民进行农业结构调整的积极性。因此，如何防范、规避农业结构调整中的风险问题显得相当迫切和关键。

目前来看，对于河南农业结构调整的风险管理进行全面的研
究还相当薄弱，报告中的许多方面的研究尚需进一步深入，希望
本课题的研究能引起领导和专家的重视，为河南农业结构调整的
顺利进行、农业的健康发展进绵薄之力。

目 录

一、现阶段农业结构调整的特点	2
1、结构调整的宏观背景不同	2
2、结构调整目标和任务由单一向多元化方向发展	3
3、推动结构调整的手段发生了变化	5
4、结构调整的优劣、评价标准和范围与以前不同	6
二、农业结构调整中存在的风险	6
1、市场风险	7
2、自然风险	8
3、技术风险	9
4、管理风险	10
5、决策风险	10
6、信用风险	10
三、转型期农业风险的变化	11
1、自然风险将让位于市场风险，成为结构调整的主要风险	11
2、市场风险与制度风险互相交织	13
3、技术风险进一步扩大	14
4、农业信贷风险将成为新的风险品种	15
5、行政干预与政策风险	16
四、农业结构调整是河南首要的战略任务	16
1、农产品供给由长期全面短缺转为总量基本平衡、丰年有余	17
2、农民增收减负问题成为牵动农村经济发展全局的问题	17
3、农业发展对资本和技术的依赖程度越来越强	19

4、以乡镇企业为主的农村工业进入分化重组和战略性调整时期 ...	19
5、加入 WTO 对河南农业的挑战	21
五、河南农业结构调整的风险分析	22
1、自然灾害频繁，自然风险大	22
2、市场化程度低，市场风险大	26
3、户均耕地少，通过农户进行结构调整的风险大	29
4、农业科技水平较低，技术风险大	29
5、农业发展的制度缺陷，增大了决策中的不确定	31
六、正确认识农业风险管理	32
1、农业风险管理、农业保险、农业保护	32
2、农业风险管理的主体及职责	34
3、农业风险管理的现状及存在问题	35
七、实施农业风险管理的方法与措施	38
1、自然风险管理要逐步转变为以农业保险为主、灾害救济为辅的格局	38
2、完善和落实各项农业保护政策、制度，以防御调整风险	39
3、加大对农业的投入，提高农业的综合抗灾能力和农民防御风险的能力	41
4、推进农业产业化，实行规模经营，降低市场风险	43
5、加快城市化建设，提高风险防御能力	44
6、发挥区域比较优势，创建竞争优势	47
7、增强农民的组织化程度，提高抵御风险的能力	48
8、普及和提高科学技术知识水平，以技术保障防御调整风险	49

农业结构调整是农业发展的主题。改革开放以来，我国农业结构已经历了三次大的调整，对于推动农业发展起到举足轻重的作用。农业发展包含两层含义：一是农产品总量的增长，二是农业经济效益的提高。农业增长是农业发展的重要内容和不可缺少的方面。特别在农产品短缺时期，人们的注意力几乎全部聚集到农产品的产量增长上，视农业增长为农业发展。但是，农业增长并不等于农业发展，因为在农产品供求基本平衡或者供过于求的市场格局下，增产不增收，甚至减收，其结果必然是增长但并不发展。因此农业增长与农业效益的同步提高有赖于农业结构的调整。

农业结构调整是农业劳动生产率提高的结果，又是农业劳动生产率进一步提高的必然要求。农业劳动生产率的提高是社会生产力进步的标志，但“农民提高生产率的一个后果就是：劳动生产率提高的越快，他们越需要作出调整”，“农业生产率增长的幅度越大，农业就需要作出更大的调整”。（盖尔·约翰逊。中国农业调整：问题和前景[J]。经济学家，1999，（6）。）这种上升的生产率与持续下降的相对需求结合在一起，必然导致农业结构的调整。

在农业发展新阶段，对农业结构进行战略性调整，既是增加农民收入、促进农村经济发展的迫切需要，也是加入WTO以后增强我国农业国际市场竞争力的客观要求。但农业结构调整并不是轻而易举的事，在调整中会面临较大的风险。因为风险的存在，有的地方农业结构调整受挫，有的地方农业结构调整的力度不大，有的地方结构调不动，有的地方甚至不敢调。面对农业结构调整的风险，若没有化解和防范风险的机制与措施，将会极大地影响农业结构调整和优化的进程，因此，对农业结构调整中的风险及其防范机制与措施进行深入探讨和

研究具有重要的现实意义。

一、现阶段农业结构调整的特点

当前我国农业发展进入新的阶段，农产品供给由短缺转变为总量基本平衡，丰年有余，其重要标志是出现了买方市场。在这个时期农产品供求间既有品种品质上的结构性矛盾，又有价值总量上供大于求的结构失衡问题。因此，相对于以前的结构调整来说呈现出新的特点。

1、结构调整的宏观背景不同

一是新阶段的最典型特征是出现买方市场，其本质是我国的农业总生产力已经有了一定程度的提高，目前已形成 5 万亿公斤的粮食和 500 万吨的棉花供给能力。相对于有效需求来说出现供大于求的情况。如 1995~1998 年的 4 年间我国粮食产量累计增加 1840 多亿公斤，而同期需求量只增加 500 多亿公斤，因供大于求而形成的社会结存量 1300 多亿公斤，再加上进口等原因，1999 年末库存粮已达 5000 亿公斤，棉花库存几百万吨。尽管 1999 年下班下半年国家加大了陈粮处理力度，加上收购的减少，到 2001 年末估计库存仍在 2000 亿公斤以上。农产品总供求间的失衡，使得结构调整不能简单地像过去那样采取此消彼长的余缺调整方式。二是乡镇企业吸纳农民就业能力减弱，甚至下降，再加上城市职工下岗对农民工形成的排斥和拒绝，使得农民在非农就业和外出打工均十分困难，农民收入的增加主要依赖于农业的发展。因此，结构调整中，我们不能像国外那样采取休耕限产等削减农业产出的方式，而是要在保持农业总产出增长的前提下进行调整。三是加入世贸组织和对外开放度的扩大，农业生产受到国际市场的直接竞争和冲击，另一方面我国尚未完成工业化，城市化大大滞后于工业化，工业不仅不能反哺农业，反而把大量劳动力滞留在农业上无法

转移出去，农业经营规模过小，使原来就不太高的农业生产力无法发挥出来，国家保护程度低，再加上劳动生产率低，面对国际市场的激烈竞争，结构调整受到多方面的挤压处于被动地位。四是居民消费结构发生很大变化，人们由温饱进入小康之后，对食品需求的质量提出了更高要求。如 1981~1997 年间，主食在食品中所占份额，城镇居民由 23% 降到 12%，农村居民由 54% 下降到 37%。居民副食消费的增加意味着对食品质量要求提高，品种花样要求趋于多样化。宏观背景的变化，为农业结构调整带来机遇，但更多的是挑战，并影响到今后农业结构调整的目标、手段和内容等众多方面。

2、结构调整目标和任务由单一向多元化方向发展

在我国，农业结构调整并非现在才提出来，甚至也不是在改革中才着手进行的，事实上在改革前不管是有意识的还是无意识的结果，农业结构也是变动的。如在 1952~1978 年间，农业中的种植业比重由 86.9% 下降到 79.3%，种植业中的粮食作物比重由 89.2% 下降到 80.4%。改革中，农业结构调整仍然沿着原有的方向继续加快，种植业在农业中的比重由 1978 年的 79.3% 下降到 2000 年的 55.7%。牧业由 15.5% 上升到 29.7%，种植业中的粮食作物比重由 80.4% 下降到 71.3%。虽然改革前与改革中的结构调整的具体内容和力度有很大区别，但目标是一致的，即始终是为了扩大农产品供给量，特别是要增加粮食、棉花的产出。而且在以前只要抓住这一根本目标，农民增收等问题也随之解决，因在短缺经济和农产品价格大大偏离价值及国际市场价格前提下，农民增产就不愁卖不出去，且增产即能带来增收，也无须再有其它目标。而在农业发展新阶段中就大大不同于以前，农业结构调整目标由单纯追求数量转向以下四个方面：

(1) 稳定现有粮食种植面积, 避免占用粮田发展多种经营。据预测, 我国 2030 年前后进入人口最高峰即 16 亿左右。假定按照人均粮食 400 公斤的安全值计算, 在不对其他农业项目产生太大影响的前提下, 到 2030 年粮食需求量应达到 6.4 亿吨, 即 6.4 亿吨的生产量应当成为我国粮食安全的基本目标。而现在的生产能力大约为 5 亿吨, 因此, 今后中长期趋势是粮食供应偏紧。改革开放以来, 经过三次农业结构调整, 蔬菜和果树用地分别增加为 1.7 亿亩和 1.29 亿亩, 粮食作物播种面积已降至国家设置的最低确保线 15 亿亩。因此, 现阶段农业结构调整必须以稳定粮田面积为战略目标, 不同区域不同用地类型可以进行置换, 但必须限制占用耕地发展果树, 调减粮食面积增加经济作物面积的做法。

(2) 增加农民收入。国家统计局的统计资料显示, 1997 年我国农村居民人均纯收入实际增长 4.6%, 比上年下降了 4.4 个百分点; 1998 年增长速度回落到 4.3%; 1999 年进一步回落到 3.8%; 2000 年只有 2%。农民收入增幅连续 4 年下降, 是改革开放以来从未出现过的现象。所以如何使农民增收是极其重要的, 是拉动国民经济增长的关键一环。

(3) 恢复生态平衡, 实现可持续发展。据初步估算, 我国超生态负荷的农田 1.5 亿亩。这部分生态边缘性耕地绝大部分分布在我国贫困地区, 当贫困人口因为吃饭问题而采用毁林、毁草开荒的办法维持生计的时候, 生态的恶性循环就难以避免。客观上讲, 过去由于粮食的长期短缺, 国家难以实施大规模的农业空间格局调整, 甚至在一定程度上容忍了用牺牲生态效益来支持农产品总量供给。现阶段, 农产品出现阶段性的供大于求的局面, 因此是着手从整体上扭转不合理

用地的大好时机，抓住这一历史性机遇，以恢复生态平衡为农业结构调整的目标，进行有计划地退耕还林（草或湖）工作，实施“人退林进”和“退村还林”工程，实现农业生产的可持续发展。

（4）加大农业吸附劳动力的能力。据估计，我国的耕地只能容纳2亿左右的劳动力。而且随着农业逐步现代化，集约化程度不断提高，对农业劳动力的需求量会越来越少。现阶段，乡镇企业吸纳农民就业能力减弱，甚至下降，再加上城市职工下岗，对农民工形成的排斥和拒绝，使得农民向非农领域转移十分困难。因此，通过适宜的组织使劳动力不再集中于农业的产中环节，而是向产前、产后环节分流。积极发展农村第二、第三产业。充分发挥农业作为农村剩余劳动力蓄水池的作用。

农业发展新阶段，结构调整不仅要在稳定粮食耕地面积的同时，生产出市场需要的优质产品，不断提高农民收入，还要通过结构调整使我国恢复良好的生态环境，提高农业吸附劳动力的作用，其任务复杂而艰巨。

3、推动结构调整的手段发生了变化

在短缺和计划经济下，由于农产品价格普遍偏低，价格调整的余地大，政府可以利用价格杠杆对农业结构调整进行干预，具有很强的导向作用。而在农业发展新阶段，政府的这一调节力度已大大下降，近年出台的粮食保护价使得政府陷入生产者、消费者和流通领域的多重夹击，背上了沉重的财政包袱，而效果却不甚显著。实践表明，结构调整必须要以市场为主要导向。与之相应的是，实施农业结构调整的主体由过去的政府为主转向以生产者为主。由于粮食等主要农产品供给能力提高，政府对有关国计民生的农产品控制和要求已没有以前

那样的迫切了，而且政府对农业结构调整的决策权已大大削弱，因决策就要承担风险，粮食、棉花库存的财政包袱已无力再承担决策的责任。

4、结构调整的优劣、评价标准和范围与以前不同

即不仅要适应国内市场的需要，还要以世界市场和国际竞争力为参照系，结构调整要充分利用国内外两种资源。随着对外开放的扩大，国内外市场的一体化，农产品市场不仅在国内是统一的，面对国外市场也无法关闭国门，国内外农产品竞争已没有界限了。农产品既要接受国内消费者的选择，也要接受国外生产者的挑战。农业结构调整中的质量成本标准，要以国际市场为标准才会有竞争力，也只有这样的农业结构才能算得上是最优的。正是上面的种种情况，决定了我国农业发展新阶段结构调整的具体内容和要求也发生了变化：一是调整重点已不是传统的简单的农林牧渔业的产业比例，而是要深入到农产品品种和质量这个层次上了。二是农业结构调整的推动力量主要依靠市场，满足市场的需求是推动结构调整的唯一目标和动力，与过去的资源导向是一个根本性区别。市场充满着竞争，农业结构调整的具体要求就是通过合理配置资源提高竞争力。三是农业结构调整已不是单纯农业生产领域中的工作，而是要与流通、加工等领域共同配合，才能转化为市场上的优势。根据发达国家经验，农业生产的产前、产中和产后向社会提供的产品价值量比为 2：1：7。农业生产过程只影响到最终农产品供给的 10%价值量，没有农业生产过程外的配合，农产品市场竞争力根本无法提高。

二、农业结构调整中存在的风险

农业结构调整是对现有生产方式的一次变革，是生产要素的重新

组合。新的生产方式和生产对象必然导致其主体(农户或农业企业)在生产经营上的不确定性。从理论上讲,任何调整都具有不确定性,但对于农业而言,由于其生产的自然性、分散性、周期性等特点,致使其结构调整中的风险较其它行业更大。因此,在农业结构调整过程中,既有来自于农业生产经营系统内部的风险,如技术风险、管理风险、市场风险等,又有来自于系统外部的风险,如自然风险、政策风险、行政干预风险等;既有可控风险,如管理风险等,又有不可控风险,如自然风险等。

1、市场风险

市场风险是指在农业结构调整中,农业生产经营者生产出来的农产品能否顺利地卖出去,或个别劳动能否转化为社会劳动从而能否获利的不确定性。这是市场经济条件下农业结构调整的首要的最大的风险。在农业市场化进程中,农业结构调整的重要依据就是市场信息,包括市场的供求信息 and 价格信息。一般而言,农业生产经营者都会受市场信息的诱导,简单地遵循“什么供不应求,什么价高利大,就种什么或养什么”的原则进行结构调整。市场虽然能够有效地配置资源,但也存在着“陷阱”。因为,一方面,市场反映出的信息是即时信息,而且这种信息只反映市场的性质,不能反映市场量的规定性,即市场上供求缺口有多大,未来市场上将会供应多少,则无法反映出来,以致于供不应求时,生产者一哄而上,供过于求时,生产者又一哄而下。另一方面,市场对于生产周期较长的农产品的调节具有特殊性,根据“蛛网理论”,农产品需求是现期价格的函数,而农产品供给则是上期价格的函数,即现期供不应求引起的高价格诱导下期的多供给量,多供给量导致价格下降,供过于求引起的低价格又诱导再下期的少供给

量，少供给量又导致价格上升。一直不断地循环下去。这样农产品生产者的生产决策总是根据上期价格信息作出的，最终形成农产品周期性“卖难”。分散的成千上万的市场主体由于受市场价格和利益的诱导，相互间又缺乏信息联系，因竞争而排斥或缺乏合作，终究落入市场“陷阱”，结果“惊险跳跃”未能成功，既摔坏了商品，又摔坏摔怕了生产者本身。其现实表现是结构趋同，资源浪费，农民受损。面对极具诱惑力又隐藏巨大风险的市场，作为风险承受能力极弱的农业生产者，极想调整结构，但又显得无能为力，经常处于一种两难境地。

2、自然风险

自然风险是指在农业结构调整中由于自然灾害给农业生产造成损失的可能性。因为农业是人类直接利用太阳能、生物、土壤、气候等自然力作用进行生产的物质生产部门，是自然再生产与经济再生产相互交织的产业，寄托于自然，受控于大自然。由于农业是以有生命的生物作为生产经营对象，因而产品的易毁性强，再加上农业中的种植业具有广袤的空间分布性，生产周期长，受自然环境和自然条件的约束较大，自然界的各种自然灾害如洪涝、干旱、冰雹、霜冻、阴雨、低温、病虫害等都会给农业生产造成损失，轻则减产减收，重则劳而无获，从而形成农业生产的自然风险。自然风险对农业结构调整的影响是比较大的，因为一个地区农作物耕作制度与品种结构都是根据当地的气候条件和资源条件而形成的，而且具有相对稳定性，农业结构调整与优化，必然会引进新的作物品种，实行新的耕作制度，使原来较稳定的耕作制度和品种结构被打破。如某地区原来是“稻—稻—油”三熟制，现在调整为“瓜—稻—菜”三熟制。根据该地区以往的气象资料和气候条件，新的结构是可行的，但现实情况是，在西瓜的成熟

与上市期遇到了历史上少见的连阴雨低温天气，导致西瓜产量低、品质差、销售难。或者是冬天遇到了严重的寒冻天气，蔬菜被冻坏，产量下降，农民因此而收入低或亏损。在经过自然灾害的打击之后，该地区的农业结构又可能回复到原来的状态。在农业结构调整中，生产主体除了要承受一般的自然风险外，还有生产客体与自然环境的适应性所来的风险。如在农业结构调整过程中，为了追求更大的经济效益，部分业户不顾当地的自然条件，片面地引进了高效益的品种和技术，殊不知“桔生淮南则为桔，桔生淮北则为枳”。据报载（见 2000 年 11 月 20 日农民日报），西部某省在调整农业结构时，曾从北方引进了一个黄桃“新品种”在全省 12 个县推广。结果三、四年之后发现这些黄桃树只开花不结果，给当地果农带来极大的经济损失。技术人员后来研究发现，该新品种是北方某县林业局培育的，只能在当地种植，根本不适应该省的高温气候。

3、技术风险

技术风险是指由于缺乏农业技术而不能维持调整后的农业生产的正常运行而造成的损失。农业结构调整是以增加农民收入为主要目的的经济活动，因而符合这一目标的客体属性在农业结构调整过程中往往会片面地得到重视。但是在某一方面满足这一要求的客体，在其它方面并不一定也同时具有有利特性。比如说，在近几年，基因技术在农业生产中得到广泛应用，但利用该技术研制出的抗病虫作物品种的应用，可能会使该类病虫的天敌丧失生存空间，从而导致生物链的部分环节遭到破坏。在结构调整中，部分业户只调设施，不调技术；只农重硬件的生产建设，不重软件的投入，没有技术作为依托，将缺乏质量和效率，其产品将失去竞争力。

4、管理风险

管理风险是指由于管理的不确定性所造成的农业生产盈利能力的下降。在我国，农业经营者的素质普遍较低，生产工具比较简陋，由此造成农业生产管理手段落后，管理水平的低下，而且由于农业经营规模小、利润低，导致经营者缺乏改善管理方式的内在驱动力。然而在农业结构调整过程中，农户在选择生产对象时，往往只重视了“预期”的经济效益，而忽视了自己的管理条件是否具备，因而出现“过度”调整。生产与管理脱节，同样会给农业生产带来较大的风险。

5、决策风险

决策风险是指在农业结构调整中农业生产经营者因决策失误带来损失的可能性。农业结构调整的核心就是种什么、养什么、种多少、养多少的问题，也就是决策问题。在目前的农业结构调整中，可能会因为信息的不完全或误导，也可能因为生产经营者缺乏科学决策的知识与能力而导致决策的失误。还有可能因为很多地方的结构调整是由政府行政手段推进的，乡(镇)政府或村组织成为农业结构调整的决策者，而政府有时为了急于求成，为了突出政绩，缺乏系统深入地市场调查，没有掌握准确的市场信息，没有仔细分析产品的市场前景，脱离当地实际，违背农民意愿，而乐于搞一些“千亩工程”或“万亩工程”，结果使农业结构调整受挫。

6、信用风险

信用风险是指农业结构调整中农产品购销合同不能履约而给农民带来损失的可能性。在农业结构调整中，为了解决农产品的销售问题，农民在生产之初就与农产品加工企业或运销企业签订销售合同，根据合同组织生产。一般情况下，购销合同能够兑现，农民收入能有保障，

但有时也会因为不了解加工企业或运销公司的信用程度与生产、销售能力而草率地签订合同，加工企业或运销公司以合同条款不规范、市场行情发生变化，或产品质量不符合要求等种种借口而不履行合同，进而给农民带来严重的损失。

三、转型期农业风险的变化

1978年以来，历经二十余年的改革开放，我国进入了一个新的、全面的经济转型期。经济转型在促进农村市场体系的建立、优化农业经济结构、促进农村经济加速发展的同时，也将农业置于前所未有的不确定性之中而不得不面临更多风险的困扰。与这一转变过程相适应，农业风险种类越来越多、风险发生的可能性越来越大、风险的危害性不断强化和升级、不可控性更高、并带有浓厚的转型阶段的特征。而这一问题无论在学术界还是在决策界均未引起足够的重视。

1、自然风险将让位于市场风险，成为结构调整的主要风险

在计划经济体制或市场发育程度低下的情况下，农业最主要的风险是自然风险，其次是可能由于计划不能完全反应社会供求关系而造成产品积压或短缺所产生的制度风险。农业市场风险凸显为农业的主要风险是计划经济向市场经济转变的必然产物，因为：

(1) 价格是市场经济的“核心”和“灵魂”，价格波动而形成的价格风险则是市场经济的必然伴生物。无论是在哪一种经济制度下，只要有市场经济的存在，就必然有价格风险的存在，波动的价格尤如一把双刃剑，一方面，只要价格有足够的弹性，价格就能平衡供求，实现资源的配置效率并增进社会及个人的福利，接近帕累托最优状态。但另一方面，价格的波动必然引起市场经济的波动，使市场各主体时刻面临着因价格变动而遭受经济损失的风险。

(2) 农业市场风险来源于市场经济，却与农业生产特性和农产品特性相关联。农业生产周期长，生产决策与产品销售在时间上被分割，两者之间保持一个时间差，这是农产品价格调节滞后性形成的物质基础。当农产品供不应求或供过于求时，潜在的供求均衡绝对地先于市场上的均衡，而只要潜在的供求均衡先于市场上的供求均衡，就一定有供给量超过需求量或供给量小于需求量的可能。只要生产调整需要一定时期，价格调节滞后性就无法消除。价格调节滞后性是造成生产周期波动的根源，而价格风险也因此成为农业市场风险的“凝聚物”和承载体。

(3) 农业市场风险主要是发生在农产品流通领域的风险。由于农产品的鲜活易腐性，流通过程中必须采取一定措施，才能保证其合乎质量要求进入消费。比如，粮食有仓储，就必须定期查验水份，进行通风、烘干；为了方便运输、贮存和销售，还要进行分类、加工、整理等活动。上述措施及后续活动，需要特定的容器和设备，这使农产品流通比工业产品流通更具生产延续性，且有更强的资产专用性(林家宏，1999年)，这都可能降低农产品的市场竞争程度，引发市场风险。

(4) 转型期我国农业仍以家庭小规模经营组织为主体，这使农产品的生产和消费十分分散，市场信息也更加分散，人们难以全面而准确地把握市场供求信息及合作者、竞争者的信息，这种信息不完全与信息不对称，可能导致道德风险与逆向选择，从而降低市场效率，使农业处于市场竞争的不利地位。

(5) 经济转型必定要求农业市场的开放程度进一步提高，市场空间范围不断扩大，市场领域不断扩充，市场交易内容不断丰富和更新。由于一个开放度较高的经济分工高度发展，经济所拥有的生产结构的

多样化程度较低(王绍光, 2000 年), 因此很容易分担由世界市场波动引发的风险。

2、市场风险与制度风险互相交织

经济转型是一种社会经济形态向另一种社会经济形态全面的调整与转变。这包括了经济方式的转变, 也包括了制度的变迁。历史经验表明, 制度变革是一国成功地转向市场经济的必要前提。农村土地制度的变迁, 直接推动了我国农业在 1979~1984 年间以年均 9% 的惊人速度增长, 并使该期农业产出率增长 46.8% (林毅夫, 1994 年)。然而, 制度创新的成功只在 1985 年前非常明显, 从 1984 年起, 农业的成果开始下降, 农业总产值年增长率已经从平均的 8%~9% 下降到 3%~4%。这种退减有着不同的解释: 土地数量的减少; 小家庭农场不能形成规模经济; 承包制下农民对土地的所有权仍然是模糊的, 没有长远的产权承诺, 致使农业投资下降; 在 1984~1985 年间, 政府在农村实施的其他改革措施在某一方面或总体上对农业产生了负面影响, 这包括降低农产品价格和减少农民向国家提供农产品的奖励, 对私人乡镇企业发展的认可, 并允许农民离土经商等。从风险的角度看, 80 年代后期农业的锐减其实就是制度风险。制度风险是制度(或政策)在变革(或实施)过程中, 由于其结果的不可预见, 使制度(或政策)的实际收益与预期收益发生背离的可能性。

在经济转型过程中, 制度创新与制度变迁是一个连续不断的过程, 它为市场的发育、成长和完善创造了条件。同时, 市场的发展也要求新的制度与之相适应, 从而引发制度创新或制度变迁, 它们之间在逻辑上是一种互动关系, 这种互动正是实现经济转型的物质基础。由于原有土地制度和计划经济体制已被打破, 而新的制度体系和市场经济