

制度创新 与技术选择

中国农业经济
发展的路径研究

ZHIDU CHUANGXIN YU
JISHU XUANZE

邱 风 著



中国财政经济出版社

制度创新与技术选择

——中国农业经济发展的路径研究

邱 风 著

F32
92

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度创新与技术选择：中国农业经济发展的路径研究/邱风
著. —北京：中国财政经济出版社，2004.11

ISBN 7-5005-7697-8

I. 制… II. 邱… III. ①农业经济-经济制度-研究-中国
②农业技术-技术革新-研究-中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 113445 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.75 印张 320 000 字

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

印数：1—1 000 定价：25.00 元

ISBN 7-5005-7697-8/F·6750

(图书出现印装问题，本社负责调换)

浙江财经学院学术专著
出版资金资助

(2004 年度)

序

中国农业问题一直备受政府和学界关注，但中国农业经济的发展道路非常曲折，这其中的主要原因有三个方面：一是制度方面的因素，改革前的集体农业体制无法解决生产中的监督和“搭便车”问题，使得激励机制失效；歧视农业的经济制度长期存在，使农业比较效益异常低下。二是政府决策失误，浪费了大量的人力物力资源。第三个因素表现在技术层面，即农业资源的配置效率不高，特别是加入 WTO 以后，如何优化我国农业资源的配置，提高农产品的国际竞争力是摆在学界和政府面前的严峻课题。

邱风博士长期关注中国农业经济的发展问题，致力于农业经济方面的研究，对我国农业问题有着较为深入和全面的认识。在攻读博士学位期间，仍在这方面刻苦钻研，完成了一篇高质量的学位论文《中国农业经济发展的路径研究》。该论文系统总结了中国农业经济发展所存在的问题，从制度与技术层面深入研究了中国农业经济发展的路径选择。该论文思路开阔，观点明确，资料翔实，分析论证深刻，获得专家的一致好评。

《制度创新与技术选择——中国农业经济发展的路径研究》是邱风博士在学位论文的基础上整理加工而成，补充了部分研究内容，并借助在上海财经大学做博士后研究期间的有关研究课题成果，进一步丰富了该书的内容，使研究更加系统完善。

我相信,《制度创新与技术选择——中国农业经济发展的路径研究》将向读者系统展示中国农业经济发展的鲜活图景,揭示中国农业经济的现实问题与对策选择。值得一读。

杨公朴

2004年5月

前 言

社会的发展主要依靠两个因素，一个是技术进步，一个是制度创新。技术的进步有其内在的客观规律，我们只有尽可能地不阻碍技术的进步，为技术的进步创造有利条件。从这个意义上说，社会进步的最主要决定因素是社会制度，尤其是经济制度影响着人们的经济关系，也影响了人们的行为方式。我国农业经济从建国到改革开放前的发展曲曲折折，农村人民生活也随着农业经济的波折而起伏。改革开放后，中国的经济发展虽有曲折，但还是最终确定了市场经济走向，国家宏观经济管理体制与微观经济的市场构架都逐步向成熟的市场体系靠拢。然而遗憾的是，中国在农业方面的进展仍不尽人意。在八十年代前期由于实行生产责任制，经过了较为短暂的快速增长，以后的增长就显得乏力，生产责任制的能量在比较短的时间里就释放殆尽。农业生产的增长速度在绝大多数年份慢于工业，城乡差距并没有缩小，反而有扩大的趋势。尽管政府总是以各种形式做出承诺，要保证农业的增长，把农业放在政府工作的中心甚至是首要的位置，而结果总难以达到预期的目标。这就使得我们不得不从经济制度，尤其是农业制度方面探寻问题的根本原因，因为经济制度是决定一个国家经济发展水平与走向的重要因素，很多棘手的经济问题往往是由于制度的不合理所致。在一种具体的经济制度约束下，刺激经济增长的具体措施的效果总是与经济制度有密不可分的关系。农

业经济波折与起伏的主要原因不是自然因素，除会受到国际政治、经济、军事的影响外，农业经济的波折主要来自制度因素，制度的变迁造成了农业的波动，制度的缺陷带来了农业的低效率。因此，要使农业经济走出增长的低谷，就必须在制度上寻找突破口，并在技术层面上积极探寻农业资源优化配置的路径。

但是衡量经济制度的优劣并不是一件很简单的事情，制度分析中可资利用的工具太少。在现今的大部分经济学标准分析与研究中，制度总是被忽略或是被视为给定。对于在具体的国家中为什么会出现特定的经济制度而没有出现其他形式的经济制度，而这种特定的经济制度是如何固化下来以及其发展方向是什么，政府或社会如何控制经济制度的变迁与发展，等等，都是具有极大挑战性的问题。

几乎相同的经济制度在不同的国家可能有不同的绩效，这与各个国家的政治制度、法律制度、文化、公民素质以及自然环境等因素有关，这些因素与经济制度的相互作用才最终决定了一个国家的经济发展水平。在经济制度的变迁中，目前仍缺乏权威的分析模式。什么时候才会发生制度的变迁？当制度变迁的收益大于成本时，制度的变迁就可能发生，这就是所谓的“诱致性制度变迁”理论。但低效率的制度并不必然被高效率的制度所代替，有以下一些原因：

第一，人类现存知识储备的不足。当我们发现某种制度存在缺陷时，不是总能找到合适的新制度代替旧制度，解决问题总是比发现问题要困难得多。比如，经济发展与环境保护的矛盾是人类社会面临的最严峻挑战，我们对此并没有太好的解决办法。因为人类现有的知识多是关于如何征服自然和改造自然，而怎样与自然和谐共存的知识异常匮乏，建立什么样的经济制度来协调人类和自然的关系是人类社会亟待解决的课题。

第二，制度供给的不足。制度的产生有其内在的规律，一旦开始变迁，就会以自执行的方式继续下去，并做出进一步的变化（Lewis, 1955）。但制度具体在何时变迁与制度的供给状况有关，供给状况会对制度的变迁时点有非常重要的影响。任何制度的供给都是由个人或组织承担，而个人或组织都是有理性的，当其提供的新制度并不能改善其自身状况时，他们提供新制度的可能性就非常小。只有当新的制度为他们带来的收益大于其为制度更新所付出的代价时，他们才可能提供新的制度。但还是存在一定的不确定性，因为他们要冒险。一方面，对今天来说可能是一种有利的改进，对明天来说就可能于己不利。另一方面，政治、法律方面的因素对制度的供给都有一定的限制作用，制度的供给者有可能引火上身，自讨苦吃。作为理性的个人或组织，与其冒险，不如“搭便车”，让别人来供给新的制度而坐享其成。因此，制度总是供给不足。与此同时，设计一项新的制度要耗费时间，制度的需求与新制度的供给之间总存在一定的时间差，导致制度的供给与需求一般都处于不均衡状态，我们的任务就是要尽量缩小供给与需求的时间差，使制度处于大致均衡的状态。

第三，制度的变迁必须冲破各种阻力。在这方面，政府本身就是一个阻力源泉。因为政府的运作要依靠大量的工作人员，他们同样是理性的经济人，同样会有自己的偏好，而这种偏好有可能对新制度的诞生不利。当某种制度变迁影响了他们自身的利益，他们就可能阻挠新制度的实施。这不仅就政府的高层领导而言，各级政府的领导人都有可能在一定程度上妨碍新制度的推行，因为各级政府之间类似于“委托—代理”关系，代理人不一定完全按照委托人的意愿行事。同时，文化与意识形态方面的限制也会成为新制度诞生的阻力。例如，与职业无关的某种身体或生理缺陷不应该成为就业的障碍，但在我国的就业市场中各种身

体或生理限制的现象就较为普遍，而受到歧视的人也往往默认这种歧视的存在。废除这种歧视肯定有助于人尽其才，提高经济效率，但在我国现实的文化与意识形态环境下，废除经济制度与竞争规则方面的歧视就需要多费些时日。

尽管某种特定的经济制度在不同的条件下会有不同的绩效，但市场经济的普遍规范或要求大致相同，那就是明晰的财产权，竞争性的市场体系，生产要素的自由流动，分配体系的公平合理，并辅之以完善的宪法法律制度保障人民的财产权不受侵犯。政府通过对相关产业的规制以保证市场竞争的秩序，为经济的发展保驾护航。政府还应对国家宏观经济态势进行监控，不失时机地调整宏观经济政策，以适应新的经济环境。

就我国的农业制度而言，建国以后经历了两次大的变迁，一次是私人所有制向集体所有集体经营的变迁，另一次是集体所有集体经营向集体所有家庭经营的变迁。总体说来，第一次变迁相对不成功，第二次变迁是成功的，但仍然有一定的局限性。也就是说，现行的农业制度还有改进的余地。本文的目的就是剖析过去与现在的农业体制的缺陷，并设计出可以操作的而非抽象的农业制度改进方法，在新的制度框架下寻求更优的技术配置方式，以提高农业的经济效率，促进农业经济的增长。

判断经济制度优劣性的一个重要标准是看能否在经济平等与经济效率之间找到恰当的平衡点，而我国 20 世纪 50 年代中期以后在处理平等与效率的关系问题上犯下大错，即完全强调平等而忽视了效率。在农业上的表现就是“平均地权”，集体经营，均等化分配，使得激励机制失效，导致了农村经济的低效率，这种低效率一直持续到 70 年代末，家庭联产承包责任制的推广才彻底改变了这种局面。

与农业低效率相伴而生的是歧视性的经济制度，通过城乡隔

离的户籍制度将农民牢牢地束缚在土地上，并通过工农业产品价格剪刀差等形式实行向城市与工业倾斜的经济政策，人为地形成二元经济体系。同时限制农村的商品自由流通，“投机倒把”的罪名使农村本就不发达的商品流通几乎完全窒息。

我国农业制度的研究多从某一特定的角度或某一具体问题出发，探讨有关经济政策的某些缺陷与不足，并提出改进意见。对这些研究进行归纳总结可以得出一个重要的结论：经济制度（尤其是歧视性的经济政策）是影响农业经济增长的最直接原因。因此，首先要改进与农业有关的经济制度，然后再从技术层面上寻求我国农业经济增长与发展的措施。根据以上思路，本文从制度与技术两个层面上展开研究，探索我国农业经济发展的合理路径，形成作者较为系统且有一定创新的观点。

本书的内容侧重于我国农业制度以及与农业有关的其他经济制度的研究，较少涉及政治制度与法律制度。我国农业制度的最根本之处在于其歧视性以及与此相配套的城乡隔离体制，由此引发了农业、农村与农民问题，但文章主要研究农业制度，只是农业与农村、农民问题的关联性比较强，将它们完全分开并不十分容易。在新的国际经济贸易环境下，特别是在 WTO 的框架下，有关我国的粮食安全、农业结构调整与农产品贸易对策等会发生一定的变化。有关这方面的分析和策略研究可以看成是技术层面上的，但与特定的制度或规则相联系，是在特殊的规则约束下的技术选择。

本书没有探讨农业产业化、农村劳动力转移与农村城市化问题。对于农业产业化问题，笔者认为，现在的多数研究将农业产业化定义得过于宽泛，其对策无非是延长农业的产业链，公司加农户，农工商一体化等。农业本来就是一个产业，如何对其进行“产业化”？这个命题自身就存在一定的逻辑矛盾。农业劳动力转

移与农村城市化问题虽然与农业有关，但超出了农业制度与技术选择的范畴，因而本文不做研究，只是对农业劳动力的剩余数量作了粗略的估计。

本书的结构安排如下。文章以前言开篇，阐述写作构思与研究界限，并对此做出解释。在此基础上，展开论文的写作框架与内在逻辑结构，将论文对农业制度与技术两个方面的研究有机地整合在一起，寻找我国农业经济发展的推动力。

第一章对新中国的农业历程做一简要回顾，这种回顾只是描述性的，目的在于向读者展示中华人民共和国成立以来我国农业经济发展的曲折路径，而发展路径的曲折又同农业制度与政策有高度的相关性。改革开放以后，中国农业经过了一段强劲的增长，但没有从根本上扭转歧视性的经济政策，国家对农业投入还不够，农业制度还有待改进。随着时间的推移，农业经济又暴露出一系列的问题。本章的后半部分对我国农业经济存在的问题表象逐一阐明，这些问题包括：农产品产量、农业增加值与农民收入增长趋缓；农业物质基础虽然得到了很大程度的改善，但由于农业制度方面的原因，农业公共设施的供给存在一定的障碍；农业劳动力大量剩余；农业结构调整面临巨大的压力；农业的生态环境日益恶化。

第二章对我国集体农业所导致的农业波动与低效率给出制度性解释，特别是对农业饥荒的解释。从第三章到第八章，探讨我国农业经济制度及其改良方法与途径。第三章剖析了歧视性农业经济政策。就城市与农村、非农人口与农业人口而言，经济政策具有相当大的歧视性，对农业的歧视包括两个方面：身份歧视与国家工业化对农业的剥夺。这两者都偏离了公平原则，而没有公平就没有效率，公平不等于平等，平等不一定公平。本书对此做了较为详细的研究，并成为本书创新的亮点之一。在对公平与效

率的涵义及其相互关系理解的前提下，提出加速经济体制改革，推进经济公平，提高经济效率的具体措施。在这当中，还通过国际比较，对我国工业化进程所处的阶段给出作者的个人判断，指出我国剥夺农业、发展工业与城市经济的时代已经过去，应该尽快扭转这种歧视性的经济政策。

由于歧视农业的经济政策长期存在，农民负担过重，通过新中国成立后几十年的努力奋斗才使绝大多数农民越过了温饱线。20世纪80年代以来，随着改革开放的进一步深入，农村基层组织也随之膨胀。为维持乡村组织的运转，并夹杂一些官员的败德行为，农民的负担在1990年以后变得非常沉重。为改变这种局面，各地进行了一些农村税费改革的试点。但这些改革试点缺乏充分的理论准备，有积极的一面，也带来一些新的问题。本书第四章研究农村税费制度改革与乡村体制的重构问题，形成作者的系列观点。总结了改革的社会背景，并对农民负担给出解释。本章的创新之处在于：对税费改革的社会背景进行理论总结，指出现行税费改革的理论缺陷，以及对税费改革与乡村体制重构的系统探索。

农村税费改革的目标是在制度上减轻农民负担，同时规范税费的征收。但税费改革并不能从根本上解决贫困问题，而必须辅之以强有力的反贫困手段，第五章研究农村反贫困与向农业、农民投资的课题。反贫困的目标是使绝对贫困人口的生活有保障，而要使农业与农村经济跃上新台阶，向农业与农民投资不可或缺，这也是扭转歧视性经济政策的重要一环。在对贫困给出定义的基础上，对我国贫困状况做出估计，并阐释收入不平等与贫困的关系。接下来指出我国现行反贫困操作系统的缺陷，探索我国反贫困路径。在向农业和农民投资方面，分析了我国财政支农规模，包括绝对规模与相对规模，并进行国际比较。文章指出，我

国农村人力资本投资的最主要方向是向农村教育投资，且要将教育扶贫与文化扶贫结合起来。本章的创新之处在于：对我国贫困人口的客观估计，指出政府估计的偏差；总结出我国的贫困类型，将区域性扶贫投资与向绝对贫困人口的帮扶区别开来；针对区域性生态型贫困，要以改造传统农业为基础，而不是盲目发展工业；教育投资的效益不能仅从短期的经济效益出发，而要从长远的社会效益出发。

我国农业制度的一个重要方面是农地制度，而农地制度的变革与规模经济问题不可分割。本书第六章讨论规模经济与我国农地制度，形成作者的个人见解。对规模经济进行理论综述，介绍马克思主义在规模经济方面对小农经济模式的批评，以及西方学者对农业规模经济的有关研究结论。对农业规模经济进行实证研究，以美国和日本这两个人地比例显著不同的国家为例，阐述农地经营规模的变动趋势及其效率。从我国农地规模经营的效率与家庭人均收入的相互关系方面展开论证，指出相关研究结论需要更加广泛的数据支持。将理论与实证研究进行整合，笔者得出关于农地规模经营的个人观点，同时指出我国各地推行农地规模经营过程中存在的一些非理性甚至败德行为。

从农地制度的历史中，我们可以得到某些启示，也为探索规模经营与农地制度的关系奠定了理论基础。文章对我国土地制度的历史进行了简要的回顾，找出土地制度的矛盾所在。我国集体化时代的农地制度存在严重的低效率与经济外部性问题，当时的农地制度是导致农村发展缓慢的重要原因。“家庭农作制”是对土地公有公营制度的有效改进，但仍然存在一定的局限性。文章对农地所有权与承包经营权的性质做了较为详细的论述，探讨与农地规模经营相适应的农地制度，并对我国农地经营规模的合理界限给出理论上的界定方式。

本章的理论新意在于：农地制度是推动中国封建王朝更替的动力之一，土地占有的均等与否是社会稳定的指示器。规模经营的个案研究所得出的结论不一定具有普适性，而我国现行“家庭农作制”与取得农地规模效益的矛盾是客观存在的。规模效益的获得要以土地的自由流动为基础，但为社会稳定与平等计，又必须为家庭或个人拥有的农地数量进行必要的限制，这种限制的必要辅助措施就是政府对农地占有的有效管制。

农业经济的发展离不开农业科学研究和农业技术推广，但我国农业科研长期在计划经济体制下运行，只强调科学研究的重要性，而忽视了科研成果的开发利用。农业技术推广体系在市场经济大潮的冲击下，出现经费不足、人才流失、“家庭农作制”限制了农业技术的推广应用等一系列问题。本书第七章对我国农业科研与技术推广体制进行研究，在系统总结农业科研与技术推广体制的缺陷的基础上，深入探讨新的科研与推广模式。

在计划经济向市场经济转轨的过程中，我国农产品流通体制开始显现新的弊端。本书第八章讨论我国农产品流通体制，首先对我国农产品流通政策的改革进行了简要的回顾，然后讨论市场经济建立过程中农产品流通体制的基本模式及其缺陷，由此探索我国农产品流通体制的目标取向、政策体系与制度保证。

在对我国农业制度研究的基础上，从第九章开始研究我国农业经济发展的技术层面上的问题。与二十世纪有所不同的是，我国的农业结构调整、农产品国际竞争力的培养与贸易对策研究等，都要以WTO的框架为依据，在经济全球化的背景下进行探索。在讨论这些问题之前，有一个沉重的话题摆在我们面前，那就是中国的粮食安全问题。本书第九章就对经济全球化背景下的粮食安全与农业结构调整问题展开讨论。对世界粮食危机发生的可能性做出客观的预测，特别是对我国粮食进口的经济和政治风

险给出理性判断。在保证我国粮食安全问题上,笔者认为,最重要的是解决我国水资源短缺问题,并建立粮食安全预警系统。

关于我国农业结构调整问题,从农业和农村经济演化的一般规律入手,对改革开放前的中国农业结构做一简要的描述,阐释改革开放以后农业结构的变动趋势及其原因,指出我国农业结构调整面临的挑战。参照农业结构调整的相关理论,研究中国农产品竞争力以及农业结构调整的方向,根据我国农产品比较优势提出农产品结构调整的对策。政府要为农业结构调整提供必要的支持,农户应成为农业结构调整的主体。

由于农业的天然弱质性,政府为农业与农产品贸易提供保护几乎成了政府行为的惯例。即使我国已经加入 WTO,政府对农业与农产品贸易还是有提供保护的空間。本书第十章研究农业保护与 WTO 规则下我国农产品的贸易对策。文章介绍了农业保护的國際经验及其相关观点及荷兰的农业之路,对我国农产品的贸易现状及农产品贸易走势进行了客观描述,分析了我国加入 WTO 以后的农产品贸易的利弊,提出农产品贸易保护的对策。我国的农产品贸易有一定的特殊性,农产品保护的关键是迅速改变农业的负保护状态,并对 WTO 规则的充分而合理的利用。

近年来,农业生态环境危机日益被学术界关注和重视,政府也在加大对农业环境的治理力度,但在控制农业生态环境恶化方面的成效不尽如人意。导致目前这种现状不仅有技术层面上的原因,制度上的缺陷也不可忽视,是制度与技术双重作用的结果。本书的最后一章对我国农业的生态环境问题提出了个人的见解。文中剖析了我国农业生态环境危机的原因,并对人类能否走上可持续发展之路保持谨慎乐观。对我国持续农业对策进行详细研究,并设计出一套完整的持续农业指标体系。本章有一定的新意,包括人类已经陷入可持续发展的泥潭,能否走出困境具有相

当大的不确定性，理论上的困难与现实的社会竞争阻碍了人类奔向可持续发展的坦途。持续农业指标体系的设计缺乏基本的范式，具有很大的主观随意性，而且对指标的优劣判断更无标准可循，标准只具有相对性。文中设计的典型农区的持续农业指标体系是个较为完整的系统，虽不一定完美，但具有一定的独创性。

关于本书中所使用的统计数据，如无特别注明，均来自《中国统计年鉴》和《中国农村统计年鉴》相关年份的数据，有直接引用的，也有的经过了简单的处理。直接和间接引用的文献或相关观点，都在引文后的括号中注明作者与时间，或在脚注中具体标明来源。如有不慎疏漏之处，敬请谅解。