

MARKET & STATE

[美] 罗伯特 H. 贝茨

市场与国家

— 发 展 经 济 政 治 学 —

◎ 国际文化出版公司



ARKET & STATE

市场与国家

「发 展 经 济 政 治 学」



国际文化出版公司

图书在版编目 (CIP) 数据

市场与国家：发展经济政治学/[美] 贝茨 (Bates, R.H.) 著；王学军等译. —北京：国际文化出版公司，2002.3

ISBN 7-80173-060-7

I. 市… II. ①贝…②王… III. 市场经济—研究—非洲 IV. F14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 007411 号

市场与国家——发展经济政治学

- 著 者 [美] 罗伯特 H. 贝茨
译 者 王学军 刘海英 李维晗 李 工
校 译 胡晓波
责任编辑 李方媛
封面设计 石 洋
出 版 国际文化出版公司
发 行 国际文化出版公司
经 销 全国新华书店
排 版 北京地质印刷厂
印 刷 工大印刷厂
开 本 850×1168 32 开
6.25 印张 140 千字
版 次 2002 年 3 月第 1 版
2002 年 3 月第 1 次印刷
印 数 1—500 册
书 号 ISBN 7-80173-060-7/F·001
定 价 15.00 元

国际文化出版公司地址

北京朝阳区东土城路乙 9 号 邮编 100013

电话：64271187 64279032

传真：84257656

E-mail: icpc @ 95777. com.

致 谢

我的研究工作得到了来自非洲和美国的诸多组织以及个人的热情支持。

谨向以下组织在加纳对我所提供的协助表示衷心的感谢：加纳大学农业经济与农场管理系，统计、社会与经济研究院，农业部，农业发展银行，美国国际发展机构，国际复兴与开发银行，可可产业部。我还特别要感谢迈克尔（Michael）和玛丽·沃伦（Mary Warren）夫妇，以及伊曼纽尔·安德（Emmanuel Andah）教授的协助和盛情款待。

我想对在尼日利亚给予我支持的以下单位，致以万分的谢意：洛克菲勒基金会、热带非洲学院、伊巴丹（Ibadan）大学，尤其是其政治学系、农业经济学系以及社会与经济发展学院。特别感谢泰勒·比格斯（Tyler Biggs）教授对我在尼日利亚研究期间所提供的协助。埃隆·吉尔伯特（Elon Gilbert）和萨姆森·奥雷狄（Samson Olaydi）所提供的诸多建议也对我在尼日利亚工作取得的成功至关重要。

我在肯尼亚的工作则得到了以下机构的大力支持，特此一并感谢：福特基金会、发展研究学院、内罗毕大学法律与政治科学系、农业部规划局、农业部图书馆、中央统计局以及国家档案馆。我还想特别感谢苏珊娜·德劳（Suzanne Drouilh）的盛

情厚意及其精心指点。另外，拉斐尔·卡普林斯基（Raphael Kaplinsky）、蒂莫西·奥丁顿（Timothy Aldington）、埃德加·怀南斯（Edgar Winnans）和珍妮弗·夏普利（Jennifer Sharpley）对我的工作也有很大的帮助。还有戴维·布罗肯沙（David Broken-sha）在肯尼亚对我的帮助也非常重要。

在坦桑尼亚，农业部市场研究局给予了我巨大的帮助和支持。在这里我特别感谢斯蒂芬·隆巴德（Stephen Lombard）对我的帮助与鼓励。

我也要感谢总部设在伦敦的国际咖啡组织和国际可可组织对我工作的协助。

在斯坦福大学粮食研究所做访问学者时，我就开始致力于对本课题的研究。所以在这里我还要感谢当时的所长沃尔特·福尔肯（Walter Falcon）先生以及该所的全体工作人员，并特别感谢其中的几位非洲专家——威廉·琼斯（William Jones）、布鲁斯·约翰斯顿（Bruce Johnston）和斯科特·皮尔逊（Scott Pearson）。我还要感谢社会研究委员会和加州理工大学对我在斯坦福大学工作的友情支持。

在1978年春天的那一段时间里，迈克尔·洛夫奇（Michael Lofchie）和我在一起上一个关于非洲农业发展的研讨课，地点是在洛杉矶的加利福尼亚大学非洲研究中心。也就是在这个时候，我对本课题产生了更加浓厚的兴趣。在这里，最应该感谢的就是专题研讨课的所有参与者，尤其是迈克尔·洛夫奇（Michael Lofchie），大家互享成果，互相批评和鼓励，每个人都是如此的慷慨大度。

本书的完成还得益于加州理工大学人类学及社会学学院的

鼎力支持。我特别感谢马西亚·奈尔逊 (Marcia Nelson) 和乔·阿扎里 (Jo Azary) 帮我整理了手稿; 感谢曼戈大非洲 (Munger Africana) 图书馆的协助; 还特别感谢米里坎 (Millikan) 图书馆馆际出借部既专业又令人愉快的帮助。另外, 我还感谢莱斯利·马顿 (Leslie Madden)、马克·格兰杰 (Mark Granger), 特别是米里亚姆·艾克尔德 (Miriam Eichwald) 的助理研究工作。威廉·罗杰森 (William Rogerson) 和肯尼思·麦克库 (Kenneth McCue) 启迪了我的思维并使我论述中的诸多论点更加清晰。

我还从以下组织和研讨课的成员那里得到了很多关于本书的批评性补充意见: 加利福尼亚大学洛杉矶分校的非洲研究中心举办的专题研讨课; 加利福尼亚大学柏克利分校的国际问题研究所; 美国政治科学协会 1979 年年会, 以及维也纳经济大学城市与地区研究跨学科研究所。

以下各位的评论与批评对于手稿的完成同样起了至关重要的作用: 戴维·阿伯内西 (David Abernethy)、巴里·埃姆斯 (Barry Ames)、戈登·阿普尔比 (Gordon Appleby)、布赖恩·巴里 (Brian Barry)、布鲁斯·凯恩 (Bruce Cain)、卡尔·艾彻 (Carl Eicher)、约翰·费约翰 (John Ferejohn)、莫里斯·菲奥里纳 (Morris Fiorina)、埃隆·吉尔伯特 (Elon Gilbert)、宇治郎速见 (Yujiro Hayami)、弗朗西斯·希尔 (Frances Hill)、戈兰海顿 (Goran Hyden)、布鲁斯·约翰斯顿 (Bruce Johnston)、威廉·琼斯 (William Jones)、马文·米拉考 (Marvin Miracle)、加里·米勒 (Gary Miller)、罗杰·诺尔 (Roger Noll)、乔·奥本海默 (Joe Oppenheimer)、塞缪尔·波普金 (Samuel Popkin)、詹姆斯·斯科特 (James Scott)、塞耶·斯卡德 (Thayer Scudder)、艾伦·斯威齐 (Alan Sweezy)、朱迪思·滕德勒 (Judith Tandler)、戈登·塔洛克

(Gordon Tullock)，以及两位来自加利福尼亚大学出版社的不知名读者。我还要特别感谢萨缪尔·波普金的鼓励与批评。

最后，感谢国家科学基金的资助（Grant No. SOC 77 - 08573A1）。

前 言

对于那些关心非洲农业问题的人士来说，在过去的 10 年中，一种危机感在不断地加深。20 世纪 70 年代中期，撒哈拉地区曾发生过严重的旱灾，这一度被认为是导致非洲农民处于困遇的主要原因，但是那些跟踪非洲形势的分析家却深信，问题的症结所在远非气候的变化无常。他们引述了一组来自于联合国粮农组织（FAO of UN）的数字，这些数字显示：早在那场旱灾发生之前，非洲的人均粮食生产率就已经停滞不前了；他们还强调，在降雨量恢复正常以后，农产品产量问题并没有得到实质性的改善（FAO 1978 年 b；第 77~78 页）。另外，他们还指出，在非洲这样一个农业人口占很大比例的大陆，外贸收入十分可怜，但其中转而用于粮食进口的支出却正在不断地增长。

事实很明显：非洲的农业出口正在不断地减少。在过去，尼日利亚的棕榈油业、塞内加尔的花生业、乌干达的棉花业以及加纳的可可业都曾经是非洲最兴旺的产业之一。但是到了最近这些年，这些产业的产量在减少，出口量在下降，在国际市场上所赚取的外汇也越来越少。其他方面的资料也证实了这一趋势：联合国粮农组织出具的一份报告指出，在 20 世纪 70 年代，全非洲的农产品出口量已经开始全面下降了。当然，还是

应该指出，导致非洲农业产量显著滑坡的原因有很多，本书仅就其政治根源作深入讨论。

寻求诠释

像其他的几个大洲一样，非洲的人口对于农产品的需求在快速地增长，而妨碍其农业发展的因素也是一样地普遍存在。数十年来，研究人员一直在孜孜不倦探讨困扰第三世界国家农业发展的原因。他们认为自然环境和生态环境的因素便是其中之一，另外社会因素和经济因素的作用也不可忽视。但是有这样一项共识：最重要的是为生产者所提供的是什么样的激励机制。在足够的激励之下，特定的自然环境和生物环境因素的负面影响是可以被克服的。西奥多·舒尔茨（Theodore Schultz）可能是这种主张最著名的一个支持者了，用他的话来说：“外部的激励机制可以引导农民的生产并给予他们以丰厚的回报，这便是其中最为关键的因素。一旦有了投资的机遇和充足的激励，农民可以让沙土变成黄金。”（1976年，第5页）

如果说发展中国家农业的基本问题就是没有给农民提供恰当激励的话，那么其根源就在于那些扭曲市场运作规律的行为。舒尔茨和他的追随者很快就找出了此种扭曲行为的一个主要来源：政府的政策。由于第三世界国家政府普遍采取的不适当的政策，便扰乱了市场的运行规律，其农业人口的潜在生产能力无形中被削弱了。第三世界国家农业问题的主要症结之一便是不良的政策（舒尔茨，1978年）。

但是，这些总是强调政府政策制定者工作失误的农业经济学家们，却又不得不常常佩服决策者们在市场运作上的敏锐观

察力。直率地说，决策者们在经济运行的操控上表现得如此机警，而在宏观政策的制定上又显得是那样地愚蠢。这样看来，经济学家们对于问题的结论并不能让人十分信服；由于这些批评政府决策失误的经济学家们并不能完美地解释为什么人类在能力上存在着如此令人百思不解的不平衡，所以他们的分析也显得不那么完善。

本书试图超越农业经济学家的视角来分析一个看似明显的问题：为什么社会的决策者所采取的公共策略最终又给他们所统治的社会带来无穷的伤害？要想回答这样一个问题，就必须搞清楚政策制定者干预农业市场是出于什么样的动机，也就是什么样的政治考量使得政府要以损害大部分农民利益的方式来干预市场。

方法与范围

我们分析的出发点是一个思维上的概念——农业生产者在经济领域中的定位问题。我们认为农民是以三个主要市场的交叉点作为立足点的。农业生产者的实际收入取决于他们自己在这三个市场中的表现如何。在第一个市场中，也就是农产品市场中，他们凭作物销量来取得相应的收入。所以他们所获得的利润就是这些收入的一个函数，同时又是生产成本的一个函数，而生产成本则是要体现在第二个市场——生产要素市场中的。他们所获利润的绝对值，或者说实际收入，则是取决于第三个市场中他们所需要购买商品的价格，特别是指城市所生产的消费品的市场价格。

我们对于农业生产者概念的理解已经揭示了关于农业政策

的定义。农业政策包括各种影响农业生产者收入的政府行为，它通过在三个主要市场支配价格来决定农业生产者的最终收入。在描述非洲国家农业政策的同时，我们可以考查一下当地政府在这三个主要市场上的干预行为，这三个市场便是：农产品市场、农业资料市场和城市——工业品市场。

本书的要旨之一就是要解释一下为什么非洲国家的政府要采取这样那样的农业政策。我们假定政府行为都是有目的性的，其中主要是为了达到一定的社会总体目标及为此而集聚相应的资源。更为重要的是，这些发展中国家政府的社会目标都是要把经济的基础由农业主导型转为由制造业主导型。这样的目标肯定会在很大程度上影响了该国农业政策的选择。

就像这些非洲国家一样，其他发展中国家的情况也大抵相同。政府统统埋头致力于转变经济体系。都期望把国家资源由农业向工业转移；因此，操纵市场价格、从农业生产中抢夺资源的事情便顺理成章了。此外，政府还需要资源来实现这些发展计划，其中外汇更是必不可少的资源。因此，在那些农产品是国家财政收入和出口主要来源的国家，向农业部门征收繁重的赋税是很自然的事情。出于对发展计划的承诺，非洲国家政府便去干预农业市场，以便从中汲取资源以发展所谓的“现代”经济。

我们当然要肯定公众利益的重要性，也肯定推行这种农业政策原因的重要性，但同时也承认政治选择本身要受制于很多的个人动机。政府要保持其强势地位，就必须满足强大利益集团的经济要求。人们也倾向于利用政治举措来确保其在市场的自由竞争当中无法得到保证的特殊利益。本书将着重讨论以上因素在农业政策规划当中所起的特殊作用。

分析家们能够认可以上的因素的重要性是很关键的。从经济学家关于第三世界农业计划的评论中，有时可以得出一些很明显的论断，比如说，政府应当放松对于农业市场的捆绑束缚，并让更多的经济因素指导市场。但是政策制定者们很自然地就忽略了这些共识，理由是“没有希望的，想法太天真”。同样，虽然政府干预市场是为了要保障其社会目标的实现，但是相信这些公共目标是促使政府作出决策的惟一原动力显然是不现实的。为了确保其特定目标的实现，政府可以有多种不同的政策杠杆供选择。让我们来看几个例子。

为了达到增加粮食供给的目的，政府可以给粮食定一个高价，也可以把同样多的资源投入到增加粮食生产的项目当中去。有一百个理由让我们相信价格杠杆在确保目标顺利实施方面会更有效率，但是非洲国家的政府却偏爱专项政策。我个人认为它们之所以这样做是因为此种政策在政治上会更有用处。

为了刺激粮食的生产，政府可以提高农产品的价格，也可以给农民提供补助来购买农用设施，二者中的任意一项都能够提高生产者所获的利润。但政府还是倾向选择后一方案，我认为部分原因是后者在政治操作上更具有吸引力。

非洲国家的政府对本国农业部门既提供津贴又要征税。就是说，在对农产品征税的同时，政府又就农业设施投入向农民提供了补助。表面上看起来这是自相矛盾的，但从政治的视角来看却又合情合理。

政府会为增加产量而向生产项目提供资金。但这样做也会招致其惯有的负面影响。就仅有的项目资源而言，经常会有这样的发现，例如开设的项目太多，或者是资源过度分散以至项目过早地夭折。按照对确定的目标单独分析而言，这些情况似

乎愚不可及，但只要联系一下决策时背后的政治动因我们就不难理解了。

再举最后一个例子。在面临产品供给短缺时，政府可以提高价格，或者施行保持低价的配给制度，同时限制消费量。这对于在不同市场中的农产品生产者来讲都是很重要的。非洲国家政府选择了配给制，但是并没有系统地考虑给予贫困阶层以一定的优惠。面对供给短缺情况，政府所采取的非市场调节机制，并非折射出它们的社会价值观念，而是反映出它们如何考虑自己的政治利益能够得到满足。

以上这些例子揭示出，分析农业政策背后政治决策的重要性。本书广泛涉及了非洲的农业政策问题，重点分析了政策的制定者是如何来确保特殊的利益要求，如何满足强力政治集团的需要，以及如何增强政府的能力以便使当政者继续执政的。

主题和广泛的背景

本书还将涉及到其他的四个主题。第一个涉及到非洲大部分地区普遍存在的幻灭感。政治敏感人士已经察觉到了梦幻的消失，那本来是为公的梦幻和对大众福利的关怀。新生的非洲国家伴着希望而诞生。它们的政治精英们选择了一系列的发展战略来转变其社会结构。但是在这些战略所发展的经济构架下，强大的私有利益已经巩固了它们的地位。民族复兴时代的集体乐观主义精神早已经不复存在，取而代之的是阴郁和苦涩的现实，即：少数人为了占有更多的机会而牺牲大多数人的利益。想一想，表面上为公共利益服务的政策是如何变成私有利益的附庸的呢？对公共秩序的向往又是怎样被腐蚀的呢？本书

将就这些关键问题作深入的探讨。

第二个主题是关于市场作为政治的角斗场到底在扮演一个什么样的角色的。在非洲，市场便是农民与国家的角逐之地。通过对市场的干预，国家试图操纵农业生产者的行为，并从农村获得各种资源：资金、劳动力、粮食，还有原材料。国家还对资源的供给设定条款，重新勾画资源在农村内部以及在农村和城市工业区之间流动的蓝图。对于农民来说，他们用市场来对抗国家，保护自己的利益。通过在可能的经济抉择间重新分配资源，农民们试图抵制国家通过各种各样的公共政策对他们进行的掠夺行为。其结果必然是农民与国家在市场体系中的冲突。我们也将会详尽分析和讨论这一个问题。

市场绝不是一块简简单单的竞争和冲突的场所，它更是一种政治控制的工具。我们将会向你展示政府对于市场的干预是怎样创造政治资源的，也会告诉您这种资源是如何得到分配来为政治精英们和他们的政治理念提供系统支持的。其实，市场干预早已蜕变为政治控制的基石了，其运作方式将有助于我们理解非洲农业政策的独特之处。

最后一个主题是在经济发展的过程中农民的命运问题。巴林顿·摩尔（Barrington Moore）曾经感叹道：“除了迟早成为牺牲品这样一个简单而残酷的现实之外，现代化进程对农民来说还能意味着什么呢？”作为现代化建设的被动参与者，农民被迫将自己手中的资源交给了上层阶级，交给了国家，交给了工业部门。通过分析非洲国家为转变其社会结构所作出的尝试，我们将探讨政府及其拥护者是如何利用与其现代产业秩序理念更相适应的阶层来取代农民阶层的传统地位的。

我们希望就这些主题的探讨，能够对不同的学术领域做出

贡献。首先当然是对农业发展方面的研究；另外是对非洲的研究。就上所述，我们也希望能推动农民问题的研究。最后则是对政治经济学理论的贡献，我们将按顺序提出一些额外的观点。

就此提一下两类与此相关的不同政治经济学文献。第一类，来自于对农业问题的研究，例如像迈克尔·利普顿（Michael Lipton）和基思·格里芬（Keith Griffin）这样学者的作品。他们虽然做了开拓性的工作，但是还是没有非洲的案例。他们勾勒出了由于政治势力干涉而导致的农业发展扭曲情况之大致轮廓，但是更多地关注了政府干预行为所带来的后果，却没有怎么分析为什么干预行为会以这样一种特殊的形式出现。在本书中，我将把他们的研究拓展到非洲的研究中，从更深层次更全面地剖析农业政策形式背后的政治过程。

第二类政治经济学文献则是聚焦在国际大背景是如何影响第三世界国家这个问题上。在这个层次的研究上存在着太多的争议，但是研究者还是普遍达成了一项共识，即第三世界国家的走向基本上是取决于国际的政治、经济势力，而工业化国家在其中起了主导的作用。

当然，我们应当很清楚，阻碍非洲国家繁荣的力量主要来自于发达国家：20世纪30年代的经济大萧条和50年代的市场繁荣就是最生动的例子。但是有一点不是太好理解，那就是在国际势力左右非洲国家行为的具体方式上，非洲国家自身其实也具有着很大的影响力。事情之所以如此，是因为它们是基于自身的需求及其社会中的强权所求来考虑问题的。另外，我也将会提到，它们对待国际势力的方式，有助于在本国社会秩序方面创造持久的和对其自身有利的条件。本书与其他一些学者

的作品同样指出：为了更好地理解第三世界国家的发展模式，研究者们应该更多地关注一下第三世界国家政府和私人自主决策能量，更加重视这些决策在抵御外部环境对于本地区社会结构影响方面的作用〔参见阿拉维（Alavi）、沃伦（Warren）、斯温森（Swainson）、斯卡拉（Sklar）以及索尔（Saul）的著作〕。

本书可分作两部分。第一部分（第一章至第四章）主要是事实性的描述。第二部分（第五章至第七章）则主要是解释性的分析。两部分的分析都提出了大胆的假设，但尚未定论。本书的资料选自于南尼日利亚、加纳、肯尼亚、坦桑尼亚、赞比亚和苏丹，一些附加材料则来自于象牙海岸和一些撒哈拉地区的国家，特别是塞内加尔。本书没有选用来自前殖民地南部非洲的材料。

中文版序

“发展”一词可能有诸多定义，其中之一为：发展指的是工业替代农业的过程，城市替代农村的过程，公司替代农场而成为经济的基本生产单位的过程。由此看来，发展可以被认作是“结构变化”的过程，或称为社会的“巨大变革”的过程。

经济活动从农村向城镇、从农场向公司的转移使资本、劳动力及其他生产因素处于可以更有效地加以利用的状态。资本投放到以城市为本的基础设施和工业生产中可以提高劳动生产率。这种巨大变革带来生产总水平及人均产出量的提高。所产生的效果，一是国家财富（即国内生产总值）的增加；二是人民生活水平的提高；三是国家力量的增长，使国家具有更良好的经济基础来支持其国家机构及武装力量。

巨大变革固然带来财富、繁荣及力量的增长，然而亦有其代价。整体诚然受益，主要经济部门之间的资源再分配则在所难免。农村家庭可能最终从农业的边际化中获益，不过在短期内他们得承担可观的代价，无论这些代价是经济方面的（如迁徙的代价），文化方面的（如尊严的丧失），还是政治方面的（如权力的丧失）。

《市场与国家》专注政府所寻求的赖以促进巨大变革的方法，尤其是论证所谓通向现代化的“在国家领导下的”道路。本