

中 国 经 济 丛 书



中国
经济
丛书

ZHONGGUO JINGJI CONGSHU

中国农业政策
与涉农部门行为

ZHONGGUO NONGYE ZHENGCE YU SHENONG BUMEN XINGWEI

宋洪远等 著

中国财政经济出版社

中国经济丛书

中国农业政策与 涉农部门行为

宋洪远 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业政策与涉农部门行为/宋洪远等著. - 北京: 中国
财政经济出版社, 1998.6

(中国经济丛书)

ISBN7 - 5005 - 3799 - 9

I. 中… II. 宋… III. 农业政策 - 研究 - 中国

IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 11588 号

中国财政经济出版社出版

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

e-mail: cfeph@drc.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 7.625 印张 212 000 字

1998 年 7 月第 1 版 1998 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1555 定价: 13.00 元

ISBN 7 - 5005 - 3799 - 9/F·3479

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

作者简介

宋洪远，原名宋进攻，男，1959 年出生于河南省鹿邑县。1983 年毕业于吉林大学经济系，获经济学学士学位。先后在国家统计局工业交通统计司、国家体改委中国经济体制改革研究所工作。现任农业部农村经济研究中心综合研究室主任、副研究员。

多年来，作为主持人和课题组成员先后参加了 18 项课题研究，其中国家级 2 项，部委级 4 项，部委间合作 1 项，国际合作 2 项。先后在国内外 30 多种报刊上发表学术论文和调查报告 70 多篇，作为主笔和参加撰稿出版的著作 12 本，共计达 100 多万字。其中有 7 篇论文和 1 本书获奖。本人业务小传曾被收入由上海社会科学院出版社 1992 年 4 月出版的《中国当代经济科学学者辞典》，并于 1997 年 8 月被农业部批准为部级有突出贡献的中青年专家。

何宇鹏，男，1967 年生于安徽省天长市。1988 年毕业于北京大学社会学系，获法学学士学位。现任农业部农村经济研究中心综合研究室副主任、助理研究员。主要从事人口与发展研究、组织制度研究、农业与农村政策分析。在各种学术刊物和国际会议发表过专业文章 30 多篇。

冀名峰，男，1969 年生于河北省阳原县。1995 年毕业于北京农业大学研究生院，获农业经济学硕士学位。农业部农村经济研究中心研究人员。主要研究方向为农业市场政策。曾在一级学

术刊物上发表有关论文 10 余篇。

朱守银，男，1964 年生于安徽省萧县。1988 年毕业于吉林大学经济管理学院国民经济管理专业，获经济学学士学位。现在农业部农村改革试验区办公室从事农村改革与政策研究工作，任助理研究员、副处长。曾在国内一级刊物发表文章 20 余篇。

刘光明，男，1963 年生于河南省新乡市。1994 年 3 月在日本东京大学研究生院农业经济专业读完博士课程。现任农业部农村经济研究中心助理研究员。从事农村经济调查与研究工作。

杜琨，女，1958 年生于陕西省咸阳市。1982 年毕业于西安交通大学，获法学学士学位。现任农业部农村经济研究中心助理研究员，负责编辑《农村动态反映》。从事农村经济研究工作以来，在国家级学术刊物发表论文 20 余篇。

赵长保，男，1968 年生于北京。1991 年毕业于中国人民大学社会学系，获法学学士学位。现任农业部农村经济研究中心助理研究员，从事农村社会经济调查与研究工作。曾在国内公开刊物发表论文和调查报告 20 余篇，其中 5 篇文章曾在中心及中心以外获奖。

郭建军，男，1963 年生于内蒙古商都县。1995 年毕业于日本东京农工大学研究生院，获农业市场经济硕士学位。现任农业部农村经济研究中心助理研究员，从事农村经济调查与研究工作。在全国各种刊物上发表论文 20 余篇，公开出版著作（包括合著）5 本，并于 1990 年获部级科技进步三等奖。

前 言

放在读者面前的这本书，是我们在 1993—1996 年间对农业政策推行过程中的政府涉农部门行为问题进行调查研究的初步成果，也是目前已知的对这方面进行实证研究的第一部系统之作。

众所周知，以 1992 年邓小平同志重要谈话和党的“十四大”召开为标志，我国改革开放和社会主义现代化建设进入了一个新的发展阶段。在社会主义市场经济发展的过程中，农村改革与发展也取得了新的成就，但同时也出现一些新的问题和矛盾需要解决。90 年代初，在体制转轨和国民经济高速增长过程中，各种生产要素加速向非农产业流动，耕地被大量挤占，农村资金大量流入城市，农业投入不断减少，导致农业发展环境趋紧，农民收入增长缓慢。农业发展后劲不足反过来又影响了国民经济的进一步增长。1993 年下半年以后农产品和食品价格的上涨，及相继发生的全面物价上涨，使得控制通货膨胀成为以后几年政府经济工作的首要任务，并由此引发了一场关于农业及农业政策问题的大讨论。讨论达成的共识是，进入 90 年代以来，农业已成为国民经济发展的瓶颈产业。农业和农村发展中出现的新问题、新矛盾如不能及时加以解决，不但农业和农村自身难以发展，工业和整个国民经济的发展也会失去支撑，甚至可能影响政权的巩固和社会的安定。为此，近几年来，中央反复强调，必须坚持把农业放在整个经济工作的首位，并出台了一系列促进农业和农村经济

持续稳定增长的政策措施。

正是在上述宏观背景下，我们开始着手研究农业政策推行过程中的涉农部门行为问题。由于涉农部门是政府农业和农村政策的具体执行者，涉农部门的行为实际上关系到这些政策能否落实，进而关系到农业和国民经济能否协调发展。因此，通过研究提出规范涉农部门行为的对策建议，已成为现实的强烈要求。同时，在由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨过程中，市场在配置资源和协调经济主体利益等方面的作用日益明显，但转型中的市场机制和比较成熟的市场经济社会中的市场机制相比，存在着更为明显的缺陷，这种缺陷需要由政府加以弥补。然而，政府也同样面临着新旧体制转轨中自身职能转变的问题。从现实来看，政府的作用并未能充分有效地发挥出来。因此，如何实现政府职能和行为方式的转变，保证新旧体制的顺利转轨，已成为各级政府和学术界面临的具有理论和现实双重挑战性的重要课题。

从过程上看，我们对涉农部门行为问题的研究大致可以分为三个阶段。第一阶段从1993—1994年，我们分别参加了由农业部组织的每年春秋两季的百县蹲点调查，初步形成了有关涉农部门在农业政策推行过程中行为的基本判断，并为深入的研究建立了相关的假设。第二阶段为1995年，我们分别进行了“农业生产资料管理体制现状调查：化肥产销政策的执行和评价”、“农业资金投入政策研究：粮棉大县专项贷款政策执行情况分析”和“现行棉花产销政策执行情况分析”三个课题研究，从政策执行的角度对有关政策实施主体的行为进行了实证分析，并由此逐步形成了涉农部门行为研究的基本分析框架。第三阶段为1996年，我们确定粮食、供销和金融3个涉农部门为主要研究对象，对其体制变迁作了系统的资料整理和部门访谈，并选择河北、山东和

陕西3个省的6个县(市)进行了典型调查。在此基础上形成了较为全面的分析报告,这就是呈现在读者面前的这本书。

本书的研究主题及写作提纲由宋洪远提出,经参加写作的人员讨论商定后,开始分别进行研究与写作。初稿出来后,相互间进行了交流并提出各种修改意见,进一步加以完善。最后,由宋洪远负责统稿和总纂,并对某些文稿作了修改。全书共由导论、3篇10章组成,具体写作分工是:宋洪远:导论、第七章、第八章、第九章;何宇鹏:第一章;冀名峰:第二章;朱守银:第三章;刘光明:第四章;杜珉:第五章;赵长保:第六章;郭建军:第十章。各位作者的情况,详见“作者简介”。

由于国内对政府行为的研究尚处于起步阶段,而专门对某类部门进行的实证研究则更少。同时西方学术界可供直接利用的对转型期政府行为研究的成果也不多见。因此,就涉农部门行为展开实证分析对我们来说是具有挑战性的尝试。加上我们自身知识水平和学术能力的限制,研究肯定存在许多不尽人意之处。但是,我们仍愿意把这个不成熟的作品拿出来,接受批判。并期望以此来推动政府及其部门行为的研究,为我国经济体制的顺利转型尽微薄之力。

1997年5月20日

目 录

导 论

- 0.1 引言 (1)
- 0.2 涉农部门的体制结构和行为特征 (4)
- 0.3 涉农部门利益与农业政策的制定 (9)
- 0.4 涉农部门行为与农业政策的执行 (15)
- 0.5 结论 (21)

第一篇 粮食购销体制与粮食企业行为

第一章 粮食购销体制的变迁..... (25)

- 1.1 粮食自由贸易时期 (1949—1952 年) (26)
- 1.2 统购统销时期：体制的确立和发展 (1953—
1978 年) (27)
- 1.3 统购统销调整时期：农村经济改革和农业发展
的新阶段 (1979—1984 年) (31)
- 1.4 粮食统购统销制度的解体与“双轨制”的确立
(1985—1992 年) (33)
- 1.5 深化粮食购销体制改革，向现代市场制度迈进
(1993 年及以后) (40)
- 1.6 小结 (44)

第二章 粮食市场政策与粮食企业行为..... (48)

- 2.1 粮食企业与政策性业务 (48)

2.2 粮食企业与商业性经营	(54)
2.3 关于若干有争议的问题	(58)
2.4 对推进粮食购销体制改革的思考	(65)
第二篇 供销社体制结构与经营行为	
第三章 农村供销合作社体制的变革	(69)
3.1 基本体现“民办三性原则”时期 (1949—1957 年)	(70)
3.2 “民办”转“官办”的倒退时期 (1958—1978 年)	(76)
3.3 “官办”转“民办”的改革时期 (1979 年以来)	(80)
3.4 需要研究的几个问题	(86)
3.5 小结	(94)
第四章 基层供销社行为分析	(96)
4.1 内部资源配置	(97)
4.2 决策机制与自我评价	(101)
4.3 主(专)营业务的地位	(103)
4.4 自身利益与主营职能	(105)
第五章 棉花购销政策与棉花流通企业行为	(110)
5.1 棉花流通企业的体制结构与政策环境	(110)
5.2 棉花流通企业的经营行为	(120)
5.3 棉花购销政策落实中的两个问题	(125)
第六章 农业生产资料公司与化肥经营	(130)
6.1 引言	(130)
6.2 农资公司的化肥经营	(132)
6.3 农资公司化肥经营的优势及存在的困难	(139)

6.4 小结	(145)
--------------	-------

第三篇 农村金融体制结构与组织行为

第七章 农村金融体系与农村金融结构	(149)
-------------------------	-------

7.1 变革中的农村金融组织体系	(149)
------------------------	-------

7.2 现阶段的农村金融结构特征	(160)
------------------------	-------

第八章 农业银行的制度变革与经营行为	(173)
--------------------------	-------

8.1 农业银行的制度变革	(173)
---------------------	-------

8.2 基层农业银行的经营行为	(179)
-----------------------	-------

8.3 几个需要探讨的问题	(187)
---------------------	-------

第九章 粮棉大县专项贷款与农业银行行为	(196)
---------------------------	-------

9.1 政策实施要点和部门职能	(196)
-----------------------	-------

9.2 贷款执行情况	(199)
------------------	-------

9.3 农业银行行为及相关问题分析	(201)
-------------------------	-------

9.4 几点政策建议	(206)
------------------	-------

第十章 农村信用社的经营模式与行为分析	(210)
---------------------------	-------

10.1 问题的提出	(210)
------------------	-------

10.2 农村信用社的经营模式	(213)
-----------------------	-------

10.3 农村信用社信贷资金运行行为分析	(217)
----------------------------	-------

10.4 结论	(226)
---------------	-------

Contents

Part One: Over View	(1)
----------------------------------	--------------

Part Two: Grain Marketing System and the Behavior of Grain Enterprises	(25)
1. Changes of Grain Marketing System	(25)
2. Grain Market Policy and the Behavior of Grain Enterprises	(48)

Part Three: Structures and the Operational Behavior of Purchasing and Sales Cooperative System	(69)
3. Changes of Rural Purchasing and Sales Cooperative System	(69)
4. Analysis of the Behavior of Grassroots Purchasing and Sales Cooperative	(96)
5. Cotton Marketing Policy and the Operational Behavior of Cotton Marketing Enterprises	(110)
6. Agricultural Production Material Company and Che- mical Fertilizer Operational Behavior	(130)

Part Four: Structures and the Organizational Behavior of Rural Financial Institutions	(149)
--	----------------

7. Rural Financial Institutions and Rural Financial
Structure (149)
8. Institutional Transformation and the Operational
Behavior of Agricultural Banks (173)
9. Special Loans for Counties of Commodity Grain and
Cotton and the Operational Behavior of Agricultural
Banks (196)
10. Analysis of Operational model and the Behavior of
Rural Credit Cooperative (210)

导 论

0.1 引 言

0.1.1 问题的提出

中国对农业及农业政策问题一向十分重视，从古代的“民以食为天”到现代的“以农业为基础”，农业政策以各种理由广泛地存在着。改革开放以来，由于各方面的原因，中国制定和实施了一系列促进农业发展的政策，内容涉及农业生产、农产品流通、农业投入、副食品供应、区域发展、宏观调控等各个方面。然而，重视和认识农业政策的作用和意义，与农业政策的执行情况和实际效果并不完全是一回事。过去多年的实践表明，在我国的农业政策推行过程中还存在着一些问题，一些政策的实际执行情况还达不到预期效果，一些目标明确、许多手段并用而且长期坚持的政策作用并不明显，一些长期存在的问题并没有得到明显的改善，有的甚至还出现了一些新的问题。

农业政策的实际效果远不如预期效果的情况表明，在这两者之间还有某些尚未被充分考虑的因素在发挥作用。本书试图以现代经济学的理论认识和中国过去近 20 年的农业政策实践为引导，对农业政策推行过程中的涉农部门行为问题作一些尝试性探讨。

0.1.2 理论的启示

经过多年来对农业政策问题的研究和对中国推行农业政策实践的观察,我们认为,公共选择理论、经济政策动态学说、委托—代理理论和组织行为理论等分析工具,对我们理解农业政策推行过程中的涉农部门行为问题能够提供有益的帮助。因此,在具体分析农业政策推行过程中的涉农部门行为问题之前,有必要先概述一下现代经济学理论研究成果给我们的认识和启示。

公共选择理论把经济问题的分析置于政治研究的领域,用经济学的方法分析了政策决策问题。它所关注的问题如政治个体的行为特征,以及由此引出的利益团体的行为特征对政策决策的影响等问题,为我们研究农业政策推行过程中的涉农部门行为问题提供了一些有益的启示。

“经济政策动态学说”把政府制定的经济政策作为一个内生变量,系统而深入地研究了经济政策自身内在的演变轨迹。它对经济政策在演变过程中出现的日益复杂化的趋势,及其在执行过程中产生扭曲变形原因的分析等,为我们分析农业政策推行过程中的涉农部门行为问题提供了一些有益的思路。

委托—代理理论将各类经济主体之间的关系看成是一种契约关系,从现代产权结构来看,财产的所有者是这一契约关系的委托人,而管理者为代理人。在委托—代理关系中,由于信息的不对称和契约的不完备,委托人和代理人的利益又经常不相一致,所以委托人不得不对代理人的行为后果承担风险。这种理论为我们分析农业政策推行过程中的涉农部门行为问题提供了一些有益的方法。

组织行为理论把组织行为看作是当代行为科学研究的最高层次的行为,它对组织结构变革和行为方式变化趋势的分析,对促

进组织结构变革和行为方式变化原因的分析，对我们分析经济体制转轨时期涉农部门的组织结构和行为特征都具有重要的参考意义。

本书力求将分析置于某种理论背景上进行。不过，从总体上看，本书并不主要采取理论演绎的方法，这是由于中国的情况确实有其独特性，目前还没有什么现成的理论框架能够对中国农业政策推行过程中的涉农部门行为问题给出一个系统、一贯的分析，并能较为科学地揭示出问题的真正根源。

0.1.3 分析的角度

我们以往对农业政策问题的研究，都较多地着眼于农业政策的意义和作用问题，在分析农业政策的执行情况和实际效果时，都较少涉及农业政策目标和手段的合理性与涉农部门在农业政策制定和执行中的行为问题。多年来的实践经验使人们有理由认为，在研究农业政策问题时，涉农部门的行为是一个受多种因素制约、对政策效果有重要影响、有待进一步分析的问题，不应被假设为“全局利益的代表”或“和政府利益一致”而置于前提之中。

本书试图说明，农业政策推行过程中的一些主要问题，都根源于从计划体制继承下来的作为政策执行机构的涉农部门的行为。本书称为涉农部门行为问题，这些部门包括列入政府机构序列和不列入序列但承担政策职能的部门，主要有农业、财政、计划、粮食、供销、金融等。本书主要研究粮食、供销、金融等部门的行爲问题，重点讨论涉农部门的组织结构和行为特征，以及它对农业政策制定和执行过程的影响及作用问题。为了具体分析涉农部门行为对农业政策制定和执行的影响，我们将沿着体制结构—部门行为—政策绩效这样一个框架展开研究。在这个研究框

架中，理论分析的基本逻辑是，涉农部门的体制结构决定了涉农部门行为的基本特征，经过涉农部门行为对农业政策制定与执行过程的影响这一环节，决定了农业政策运行的绩效。

导论是在调查研究的基础上，对问题的基本方面给出的初步认识。本章将在概述涉农部门的组织结构和行为特征（0.2）之后，分析农业政策推行过程中受涉农部门行为影响和作用的两个主要问题，即部门利益与农业政策的制定（0.3）和部门行为与农业政策的执行（0.4），并简要给出可以引伸的几点结论（0.5），以便于进一步的讨论。

0.2 涉农部门的体制结构和行为特征

0.2.1 体制结构与部门行为的关系

涉农部门行为是指涉农部门在特定的社会经济环境下，为了实现自身的经济利益而对外部经济信息和经济政策做出的反应。涉农部门作为经济行为主体具有特定的经济利益目标，并在一定的条件下采取一切可能的行动追求其目标。

同任何经济主体的行为一样，涉农部门行为是由以下因素构成的。第一，涉农部门从事一定的经济活动或执行某项经济政策，总是出于一定的目的，或是为了满足一定的利益。涉农部门要发生行为，首先要有一定的利益动机。缺乏这一动力或激励机制，涉农部门对有关政策就不会或不愿意执行。第二，涉农部门执行某项政策必须具备相应的能力，即执行某项政策的权力和手段。涉农部门即使愿意执行某些政策，也可能由于缺乏必要的权力和手段而难以执行。第三，在满足利益和权力因素的条件下，