

世界银行出版物
本书获美国农业
经济学会1984年
最佳交流奖

中国财政经济出版社

食品政策分析

温思美 张孝友 译



食品政策分析 7

中国财政经济出版社

C. Peter Timmer, Walter P. Falcon,

Scott R. Pearson

Food Policy Analysis

International Bank for Reconstruction and Development

/ The world Bank

(本书根据 1985 年版本翻译)

食 品 政 策 分 析

C.P.蒂默尔

W.P.福尔肯 合著

S.R.皮尔逊

温思美 张孝友 译

※

中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

外文印刷厂印刷

※

856×1168毫米 32开 12印张 283000字

1989年 2 月第 1 版 1989年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1-1450 定价: 8.55 元

ISBN 7-5005-0377-6 / F·0338

译 者 的 话

我们生活在一个极其怪异的世界里。单就人类生存的必需品食物而言，全世界每年的总产量远远超过人类的基本营养需求；但令人惊奇却又司空见惯的事实是，每天都有十几亿人在饥饿线上挣扎，几亿人的生长发育和社会物质活动因食物消费不足而受到极大的限制。长期以来，解决饥饿问题的简单而直接的措施就是增加粮食产量。然而，“绿色革命”所产生的新技术尽管提高了农作物产量，却并未缓解广泛的饥饿和营养不良。单靠增加粮食产量还不足以解决贫穷和饥饿问题，这究竟是什么原因呢？

我们介绍给读者的这本《食品政策分析》，或许能有所启示。作者从整个农业和食品系统的观点出发，总结了过去几十年来经济发展过程中农业方面的经验教训，重点讨论了发展中国家尤其是亚洲国家的食品问题，全面探讨了导致饥饿和贫穷的一系列因素，这些因素涉及从微观部门的家庭决策问题到宏观经济的政策问题这一广泛的领域。

本书的分析与我国的情况有关。事实上，它把我国农业政策的经历作为实例之一，并与亚洲的其他国家进行了比较分析。本书分析中所涉及的问题十分广泛，包括农产品价格、投入物补贴、粮食采购政策、销售政策、食品配给制定量供应；也包括农产品市场、市场运销政策、贸易政策，以及宏观方面的财政金融政策、预算政策、工农产品差价，甚至利率、工资和汇率等政策。本书提供了分析和理解以上诸方面及其相互联系所必需的基本理论、分析技术、所用资料和实例。

本书的读者对象包括食品和农业部门的实际工作者、理论工作者、食品和农业部门以及相关部门的政策制定者，也包括经济专业尤其是农业经济专业的师生。本书所用理论和分析方法直观易懂，即使没有接受过经济学正规训练的读者，也能理解。因此，它同时又是一本经济学——农业发展经济学的入门教材。我们建议读者不要忽视各章末的文献注释，它提供了过去几十年来有关这一领域的几乎所有重要的文献，并有提示性说明。为方便起见，文献名称及作者都保留了英文原文。

本书在翻译过程中曾得到严瑞珍先生和牛若峰先生的鼓励和支持，胡柏和税尚楠同志翻译了第3章和第5章的部分初稿，在此一并致谢。限于我们的水平，译文不妥之处，恳切盼望读者指正。

1987年3月

中文版序

我非常高兴为《食品政策分析》中文版写这个序言。读者将会发现书中常常提及中华人民共和国，这是因为解放后中国在制定和实施食品政策方面的经历提供了极其宝贵的经验教训。有时，那些教训告诉我们不应该做什么：例如，农业决策的高度集中常常导致基层单位资源分配的不合理。但是，那些教训又经常证明有必要对各种政策进行重实效的评价，并据此重新设计以达到重要的社会目标。《食品政策分析》的主题就是必须对政策进行“试验”，并对其结果进行讲求实效的认真分析。这一主题在中国的经历中已经被确认了。

我本人对中国的了解限于对它的三次访问，其间跨越了极其不同的政策环境。我作为美国国家科学院代表团的一员，于1975年考察了中国农村的小型工业，并根据那次考察写了《中国的食品政策》一文。那时正处于政治主宰着一切的“文化革命”的高潮，对一个经济学家来说，那次旅行是一无所获的。然而，即使在那种极度混乱的环境中，价格并没有消失，鼓励个人更努力工作的刺激也没有过时。诚然，那时政治目标是至高无上的：强调平均分配，否定作为社会和经济相互作用基础的个人利益。但是，作为一个穷国来说，这些目标当时是乌托邦式的空想，不可能实现。试图用强制的方法达到那些目标几乎使经济濒临崩溃。

1981年，我随农业发展委员会代表团再次访问中国，旨在安排一个重建中国农业经济学家队伍的计划。这次访问的所见所

闻，从实质上形成了本书的观点：微观一级的决策者，诸如农民、消费者和商业工作者对政府政策形成的环境作出反应，而这些反应又对宏观政策是否可行和理想起着决定性作用。《食品政策分析》讨论在一个国家的食品系统中如何把宏观决策和微观决策形成一个整体，并讨论国内经济和国际市场的联系。农业发展委员会代表团在 1981 年发现了各种各样的情况，其中，在宏观一级存在着和中国农业经济学家正在对其起作用的微观一级同样多的问题。我们的主人对这些宏观与微观的联系的了解非常有限，但我们的讨论引起了生动活泼的争论。例如，给农业生产管理更多的自主权就意味着资源具有更多流动性，因而农业的投入以及农产品和劳动力就有了开放的市场。这种资源的流动性对中央计划的几个基本原则提出了挑战：城市劳动力和农村劳动力的高度分离，对机械和化肥等投入物的控制，产品的中央统一定价。随着生产队、大队和公社在生产责任制出现后的变化，注意力便转移到宏观一级上来，宏观计划的制定者知道发布的信号极不一致。因为提高生猪价格刺激了猪肉生产，但减少了城市对猪肉的需求，于是国家的冷藏库里大量剩余的猪肉就堆积如山。这种利用市场“信号”但又不允许市场“结算”的试验只是一个例子，它需要农业经济学家去解释，然后找出解决问题的政策措施。

《食品政策分析》所介绍的分析方法可能有助于中国食品系统的这一改善过程。我为 1981 年农业发展委员会代表团所写的访问报告中提出了下面的看法：

农业经济学家不能把一个处于发展过程中的社会从许多问题和痛苦中拯救出来。但是，他们把各种分析技能应用于权衡重大农业决策利弊的能力。以资料形成观点的能力，以及认定农场或地区一级生产性投资的能力，都意味着农业经济学家对发展过程的速度和平衡能作出显著的贡献。要求再等另

一个 30 年才能作出这样的贡献来，这种想法无疑是令人难以接受的。

1985 年我到中国的第三次旅行，是属于农业发展委员会协助中国重建农业经济学家队伍所作努力的一部分，以便使农业经济学家更迅速地作出那些贡献。我承担农业市场运销学的部分教学任务，重点讲授了消费分析和价格政策，尤其是同一商品的中国国内价格和国际价格之间的关系。这次讨论的问题在我 1975 年第一次访问时是不可能提出来的。即使到了 1981 年，它们虽然引起了人们的兴趣，但与 1981 年实行的生产责任制还没有直接关系。然而在 1985 年，这些问题（很大程度上是本书的核心部分）引起了学生们的极大兴趣，他们认为对于理解中国食品系统的前景至关重要。介绍分析工具和思考方式，它们将有助于中国自己的学者和计划制定者了解其食品系统并加速它的发展——这就是出版《食品政策分析》中文版的目的。

C. P. 蒂默尔

1985 年 12 月于哈佛大学

英文版序（节译）

食品政策至少在今后 20 年内都是经济发展过程中首要关心的问题。各国政府都试图正视自己的食物问题，这就需要对问题作有益的分析，因此也需要有才能的分析者。本书试图说明食品问题与经济发展中更广泛的问题纠缠在一起，解决食品问题是一项复杂的任务，需要用长远的观点了解不同政策环境中食品系统的演变方式。我们的目的是帮助读者确立这种长远观点。

本书为读者提供了进行农业部门分析的工具和分析结构，这些分析是制定有连续性的国内食品政策的依据。了解食品部门所需的系统观点和分析步骤，过去几年来始终在我们思想中酝酿，这部分是由于我们一直在从事不同国家的食品政策分析，部分是因为我们不断试图对各方面的读者讲授如何进行食品分析。事实上，从许多方面来说，本书是我们在给世界各地各种类型的学生讲授食品政策分析的过程中所感受的兴奋和挫折的产物。

正是那些学生促使我们写作本书，他们也反映了我们理想的听讲者形成的复杂而综合的形象。听取我们食品政策分析课的学生具有相当广泛的背景。有经济学方面的学生，也有其边缘学科农业经济学、经济发展和经济史方面的学生，他们的兴趣在于把经济学的理论和方法应用到世界的实际中去。这一题目——食品和农业问题——的性质也吸引了各方面的专家，从公共卫生专家到政治科学家，他们认为解决这些问题的部分方法对他们自己的专业也大有裨益。发展中国家的公务员们用自己的经历和远见卓识丰富了我们的讲授内容。所有这些学生，以及几个零零星星的

市政规划者、艺术史和神学专业的学生们都有一个共同的愿望：要更多地了解有关这个世界存在的问题，尤其是有关贫穷和饥饿这一紧迫问题。

人们一旦提出期望要解决这类大量的问题时，就很难缩小我们的分析重点。要考虑这些问题的有关因素——社会学的、政治学的、人类学的、人口统计学的、经济的、历史的、生物的以及医学的，既有巨大的压力，也有相当的诱惑力，这就什么也不能遗漏掉。要讨论贫穷和饥饿问题而又不涉及无数的政治因素就更加困难，因为那些政治因素对造成大量被剥夺阶级的许多国家中每一个社会的根本选择产生巨大的影响。

要对食品政策的政治问题作意义深刻的结构描述已超出了本书的范围。从那些试图推翻一个政府的革命者到派系斗争激烈的官僚主义者，不同的社会集团有不同的利益。当我们提醒学生食品政策分析课并不是讲解革命的课程时，引起了一些外国学生会心的微笑，因为他们强烈地感到政治的严峻性以及特定政治条件下为减少饥饿实施的大量变革具有极大的局限性。然而，政治因素不一定主宰有效的食品政策的形成。例如，本书提到的中国、印度尼西亚和斯里兰卡这3个亚洲国家，具有极度不同的政治气候，但它们都有一个政府核心和高等学校教育工作者，真心实意地致力于解决它们的社会所面临的饥饿和贫穷这些迫切问题。几乎所有国家都有这么一些人。但在许多国家中，他们没有形成一个重要的大集体，也没有足以左右政策的政治力量。

使本书得以写下去的信心来之于那些献身的人们和世界各地的学生；他们深切地关注着自己社会的食物问题；他们来上课的时候，用讲授中提到的简单的模式去检验他们的经历；他们声称，离开时已经对本国产生影响的复杂因素有了更深入的了解。本书重点探讨为改善食品政策所进行的分析以及这些分析的作用

和局限性。分析对于设计政策具有重要作用，但它不能解决预见的和实际掌握的全部问题。它最有效的贡献就在于分析过程本身：在一个连贯的分析结构中认真地思考那些复杂的问题并力求找出解决方案。

用经济理论和方法建立一个分析结构并把它应用到饥饿和贫穷问题中去——正是用这种谨慎的有局限性的方法，我们在1979年着手写一本书说明如何分析食品政策。最困难的任务就是确认本书的读者，这是3年来一直使我们苦恼的事情。

谁是能对本书领会得如此精通的“食品政策分析者”呢？狭义地讲，食品政策分析者就是一个国家粮食部的工作人员，例如，印度尼西亚食品后勤部的人员。我们作者三人给食品后勤部人员开设了一个为期三周的培训课程；他们中大多数一回到各省就刻不容缓地为实施农民的“最低限价”和消费者的“最高限价”政策进行辩护。这些人负责食品政策的日常管理工作。大城市和中央的食品后勤部成员直接影响着政策的制定。他们和印度尼西亚国家计划委员会、农业部、财政部以及中央银行的官员们一起承担着制定食品政策的责任。

但是，从广义上讲，食品政策分析者就是全体学生。这些学生最终将分散到世界各地，成为农业部、计划机构、双边援助机构、国际自愿性组织、基金会、研究机构、世界银行和国际货币基金组织等单位的工作人员。在许多国家中，我们从前的学生在大专院校里任教，他们反过来又在训练那些将在政府机构或其他岗位工作的学生。这些学生中，有些人参加了那些为穷国提供发展援助的国际组织。

这些读者的多样性鼓励我们用非常规的（某些同事会说是罕见的）方法来撰写本书。这里几乎没有提供什么经济计量的技巧，事实上也没有什么确保成功的灵丹妙药。相反，本书依赖于

简单的模式去调整相互依存的食物系统的复杂性，并建立了一种思考方式去认识食物和农业部门以及与此相关的贫穷和饥饿问题，为解决那些问题创造有利条件。

按照经济学专业的标准，书中所用的分析技术似乎过分简单。但是，本书并不打算用来训练专家。本书的目的在于，使食物政策分析者停下来并且认真想一想：食物系统发生着什么情况，推动食物系统的是什么。它鼓励分析者首先进行试验性的粗略计算，如果这一分析有点眉目的话，然后再用更复杂的技术进一步探讨那些问题。要让专家知道他们的技能（例如经济学家分析价格形成的资料或者进行成本效益的研究，或者一个营养学家、农业科学家的分析技能）在什么时候才能有效地用来解决手头的问题，在这一方面本书对政策分析者有所帮助。

本书的主题产生于解决贫穷和饥饿方法的4种不同的发展政策分析趋势：农业生产和乡村发展、食物消费和营养、宏观政策和规划、通过国际贸易实现的比较优势。我们把这4种方法都纳入一个“食物政策分析结构”，特地用它来协调在有效而安全的国际贸易模式和健康的宏观经济环境下生产者和消费者之间的短期利弊权衡。

C.P.蒂默尔

W.P.福尔康

S.R.皮尔逊

1983年6月

目 录

1. 食品政策分析引论	(1)
全球食物问题	(2)
人类的饥饿问题	(4)
食品政策	(9)
文献注释	(20)
2. 食品消费与营养分析	(23)
了解饥饿问题	(23)
食物消费分析	(43)
消费参数的应用	(74)
文献注释	(91)
3. 粮食生产系统分析	(97)
对各种粮食生产问题的了解	(99)
粮食生产分析	(115)
了解农业系统	(135)
制定生产战略	(174)
文献注释	(182)
4. 市场运销功能、市场和食品价格的形成	(186)
市场运销问题	(187)
了解市场运销系统	(204)
国内市场和价格政策	(234)
文献注释	(262)

5. 宏观经济政策和食品系统	(266)
宏观经济和宏观政策.....	(271)
宏观价格与食品部门.....	(283)
城乡贸易条件.....	(305)
文献注释.....	(316)
6. 宏观食品政策	(321)
宏观食品政策的分析观.....	(323)
驾驭食品政策.....	(333)
有效的食品政策: 教训与展望	(350)
文献注释.....	(363)

食品政策分析引论

人们如果考察一下全世界主要粮食——大米、小麦、玉米以及其他粗粮——的年产量，并和全世界的总人口作一比较，将会有惊人的发现。如果把这些粮食转换成人均每天所需的卡路里和蛋白质，其总量大大超过了人类生存的营养需求。事实上，过去30多年来的全世界人均粮食产量大大增加了，而不是减少了。然而，在此期间，每年都有几百万人直接或间接地死于饥饿。每天几乎有十亿人因经济条件所限制而不得不忍受饥饿，有上亿人因食物消费不足而限制了他们的身体发育和体力活动。

全球的食物充裕和普遍的饥饿交织在一起，给人们提出一个极为棘手的难题。既然食物对于人类的生理和心理发育如此重要，为什么各个社会没有研究出合理的机制，使食物分配更为均衡呢？与把食物从过剩国转移到短缺国的一系列国际行动和合理分配食物的国内计划相比较，为什么非要把合理的食品政策弄得更加复杂呢？

要找出这些问题的答案，首先必须搞清饥饿的性质和原因。而要了解饥饿的性质和原因，就必须搞清两个不同的而又相互关联的问题。第一个问题涉及世界粮食市场、国际贸易和价格的形成。第二个问题在于了解人类长期性食物短缺的状况以及由此导致的对人类生命的危害。世界粮食市场与人类长期的粮食短缺问题之间的联系似乎不太密切，但是，这种联系却制约着为消除饥饿而必须进行的国内食品政策干预的性质。

全球食物问题

无论人类每天的卡路里需求量的合理估计数是多少，全世界的产出量几乎总是较高，并且往往高出许多。“歉收”年份和“丰收”年份的粮食产量的对比尤其明显。就过去 10 多年来看，1972 年的收成属于最坏的一年，这一年的世界粮食歉收导致了 1973 和 1974 年的“世界粮食危机”。就人均粮食产量来说，1978 年是世界历史上粮食收成最好的一年，甚至比丰收的 1981 和 1982 年还要好。风调雨顺和鼓励农民提高粮食产量的强有力的刺激措施是 1978 年粮食产量增加的重要原因。

然而，仅以主要粮食提供的人均每天的卡路里计算，1972 年只比 1978 年差 12%——这一数字不包括在 1972 年所消费的以前的粮食库存和 1978 年生产的供以后消费的粮食储存。按人均每天的需求为 2500 卡路里计算，1972 年生产的粮食提供的热量为人类需求的 128%，而 1978 年则为 143%。即使扣除了从豆类、糖、脂肪和油类、草食肉类，以及果蔬等非主食品的营养量，世界食物产量的统计数字掩盖了而不是揭示了世界粮食问题。例如，尽人皆知，近年来占世界粮食产量的 40% 用于牲畜饲料。这一数字，有助于解释令人迷惑的粮食产量数字。

研究一下粮食价格的统计，情况就截然不同。在过去 10 年内，小麦价格上涨了 3 倍多，这期间，从价格的最高峰跌到一半，然后又几乎达到最高峰；由于美国小麦丰收，世界小麦市场需求疲软，现在又降到了新的最低点。即使剔除通货膨胀因素，1982 年的粮食价格还是比 1930 年以后的任何时候都低。目前的世界粮食市场竞争十分激烈。因为由竞争市场决定的价格反映了一种商品的稀缺性，因此，过去几十年来主要粮食价格的极端不

稳定是令人担忧的。尽管每年有足够的粮食满足人类需求，但剧烈的价格波动表明，世界市场呈现周期性的粮食大量过剩和极度短缺的现象。即使极少依赖国际市场满足粮食需求的国家都会发现，世界市场价格的这种剧烈波动对它们国内的粮食保障是一种难以捉摸的威胁。

仅考察价格和贸易量的统计数字也许还不能完全抓住全球粮食问题最重要的方面。现在的世界食品经济已是紧密地或者说相依为命地共存着。国与国之间以及食物商品种类之间的联结就是通过粮食的国际贸易才实现的，而这些参与贸易的粮食品种之间，无论在品种本身或消费方式上都具有高度的相互替代性质——例如，玉米和低质小麦用作牛饲料，具有同等的效用。农业投入物的贸易，尤其如化肥、柴油、杀虫剂等以石油为原料的农业投入物的贸易，也把许多国家的工业和农业联结了起来。各种国际性的金融交易就反映了这些投入和产出的实物流动，而这类国际金融交易的变化又对各国的国内经济产生巨大的影响。外汇交易和汇率对一国整个宏观经济环境的强大作用严重地约束了制定合理的国内食品政策的可能性。

世界食品经济中全球性的相互依赖，使食品政策的分析更为艰难。在一个相互依存的世界里所建立的反馈机制有时能加速最初撞击所带来的利益，有时则相反。但是，只要贸易大国不把本国经济调整的负担推卸给其他国家，尤其是不要转嫁给那些易受不稳定因素影响的小国家，那么全球食品经济的这种相互依存性也可能分散风险，并使农业的不稳定性所造成的福利费用得到稳定。相互依存能够促进国际专业化，并提高所有参与国的生产率，但是，贸易利益的分配在参与国之间也许会极为不均。世界食物问题的全球性市场方面所存在的问题，部分地起因于过去几十年来食品经济中不断增长的这种相互依存关系。其解决办法可