



中国社会科学院青年学者文库

胡 绳/主编

中国农业政策

——理论框架与应用分析

李成贵/著

社会科学文献出版社

中国农业政策

——理论框架与应用分析

● 李成贵 著

中国社会科学院青年学者文库

社会科学文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业政策：理论框架与应用分析/李成贵著. --北京：社会科学文献出版社，1999.1
(中国社会科学院青年学者文库/胡绳主编)
ISBN 7-80149-079-7

I. 中… II. 李… 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 27177 号

·中国社会科学院青年学者文库·

中国农业政策

——理论框架与应用分析



著 者：李成贵

责任编辑：杜晓山 屠敏珠

封面设计：孙元明

责任校对：丁新丽 张景秋

责任印制：盖永东

出版发行：社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139963 邮编 100732)

经 销：新华书店总店北京发行所

排 版：中国人民解放军第一二〇二工厂

印 刷：北京人民文学印刷厂

开 本：850×1168 毫米 1/32 开

印 张：7.5

字 数：188 千字

版 次：1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月第 1 次印刷

印 数：0001—3000

ISBN 7-80149-079-7/F·022

定价：12.80 元

版权所有 翻印必究

·中国社会科学院青年学者文库·

编辑委员会

主 任	胡 绳				
副 主 任	汝 信				
编 委	王仁湘	王逸舟	王缉思	白 钢	
	刘欣如	汪同三	沈家煊	李 扬	
	李培林	陈佳贵	张晓山	张蕴岭	
	杨 义	郑成思	卓新平	赵一凡	
	郝时远	彭 卫	景天魁		
执行编委	王 正	刘白驹	刘迎秋	朱渊寿	
	何秉孟	李正乐	杜晓山	周志宽	
	周明俊	金 泓	章绍武	黄浩涛	
	黄燕生	谢寿光	蔡文兰		
秘 书 长	蔡文兰				
副秘书长	朱渊寿	黄燕生			

出版说明

一、本丛书选收中国社会科学院青年学者的优秀学术理论著作，旨在扶植青年，繁荣学术。

二、选题范围为中国社会科学院的各个学科门类，著作范围不限，惟以学术水平和社会效益为标准。

三、国家重点课题、中华社会科学基金课题、青年社会科学基金课题、中国社会科学院重点研究课题及青年科研基金课题的成果是本丛书选收的重点。

四、入选著作的作者年龄均不超过 39 岁。

五、本丛书由“中国社会科学院出版基金”资助出版。

·中国社会科学院青年学者文库·

总 序

中国社会科学院拥有一支朝气蓬勃的青年研究队伍，他们多数是毕业于本院研究生院和全国许多著名大学的博士生、硕士生，有的曾出国求学。他们接受过严格的专业训练，基础知识扎实，目光敏锐，视野开阔。目前，在经济学、哲学、宗教学、社会学、法学、国际问题、文学、语言学、史学等主要学科领域，正在有越来越多的青年研究人员承担起重要的研究工作。他们中间有的已经崭露头角，有的已经成为博士生导师、学术带头人，在学科建设和发展中起着重要的作用。

在社会转型时期，社会主义市场经济既为社会科学提供了机遇，同时，研究事业也面临着诸多困难和新问题。其中一个急待解决的困难就是学术著作出版难的问题。社会科学研究主要是通过论著的形式作用于社会，出版问题得不到解决，研究成果就难以产生其应有的社会效应，研究人员的劳动价值也就得不到社会的承认。目前，学术著作出版难已经成了一个困扰研究人员的普遍的社会现象。名家的著作尚且难出版，青年人的就更难了，对青年科研人员来说，学术成果能否被社会所接受比物质生活待遇好坏似乎更为重要。因此，如何解决好这个问题，是关系到科研队伍的稳定和研究事业后继有人兴旺发达的根本问题。值得庆幸的是，在这样的情况下，社会科学院仍然有相当一部分青年学者兢兢业业，埋头苦干，致力于学科建设和研究事业，在比较艰苦的科研环境和条件下不断做出成绩，这是令人钦佩和感人至深的。从他们身上，不仅能看到可贵的爱国情操和献身事业的精

神，还能看到社会科学研究事业乃至社会主义中国的希望。有这样的精神风貌，相信他们必将能够成为跨世纪的栋梁之才。

出版《中国社会科学院青年学者文库》既是基于学术研究事业的考虑，也是为了实实在在地帮助青年学者，解决他们学术成果出版难的问题。通过丛书的编辑出版，一方面让青年学者辛勤所得能够得到社会的承认，另一方面让他们的成果接受社会和实践的检验和学界的评判，以利于提高他们的水平，促使他们尽快成才。繁荣学术，扶植青年，我想这是编辑《文库》的两个最重要的宗旨吧。

至于《文库》能不能起到这个作用，有没有好的社会效果，就取决于大家的努力和合作了。若干年后再来看这件事情，也许就清楚了。

胡 绳

一九九四年一月三十日

……作者以中国农业政策作为研究主题，带有开创性、前沿性，对建立我国农业政策学做了有价值的基础性工作。

——陈吉元

（中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员）

作者对农业政策的概念、政策环境、政策结构、政策安排、政策过程、政策对象特征等做了清晰的界定和表达，在理论上形成一个逻辑严密的体系。……在农业经济研究中具有创新意义……

——蔡 昉

（中国社会科学院人口研究所副所长、研究员）

……作者把经济因素和非经济因素纳入视野，综合运用社会科学知识，系统地阐释农业政策的规范性认识及其政治经济学……与以往有关研究相比，是明显的突破……。

——牛若峰

（中国农业科学院农业经济研究所原所长、研究员）

目 录

第一章 绪 论	1
一、选题的意义和目的	1
二、研究的范围、价值观和视角	5
三、国内外研究现状及评价	10
四、理论基础和方法	13
五、基本内容和思路	16
六、其他说明	19
第二章 先导性研究：事实与问题	23
一、农业：特殊的产业	23
二、农业与经济社会发展	28
三、农业问题：中国的难题	33
四、中国农业发展与农业政策	41
第三章 农业政策的规范性认识	59
一、环境·结构·政策	59
（一）农业政策环境	60
（二）农业政策结构	62
（三）农业政策安排	64
二、作为过程概念的农业政策	65
（一）输入——利益表达	65
（二）转换——利益综合和政策制定	67
（三）输出——政策实施	70

(四) 反馈——新的输入·····	71
第四章 农业政策的政治经济学 ·····	73
一、国家的解释：一个根本性命题·····	73
(一) 国家的理性·····	74
(二) 来自历史的证明·····	77
二、利益集团和政策的趋中性·····	78
(一) 利益集团及其行动·····	79
(二) 政策的趋中性·····	81
(三) 农业政策的情况·····	84
三、农业政策的需求和供给·····	88
(一) 利益的产生和政策的适应性变化·····	88
(二) 政策的实际供给及政策失败·····	94
第五章 中国农业政策：政府决策的主要症结 ·····	111
一、政府决策的双重目标模式及政策的极端走向·····	112
(一) 双重目标分析的展开·····	112
(二) 中国农业政策的极端走向：一些实证·····	117
二、理论的贫困与政策设计偏差和短期化倾向·····	125
三、政策的反复性：近期的境况·····	129
第六章 中国农业政策的择定扭曲 ·····	137
一、国家工业化：初始条件和发展模式·····	137
二、农业政策的择定扭曲：基本事实·····	139
三、对择定扭曲的理性审视·····	145
第七章 中国农业政策的持续偏差 ·····	152
一、工业化发展：经济结构和增长型式的转变·····	153
(一) 必要的理论辨析·····	153
(二) 中国：结构转换的特殊性与增长型式的转变 ·····	155
二、农业政策持续偏差的实证描述·····	158

三、社会经济结构的二元异质性与农业政策偏差·····	167
(一) 中国农民：特殊的群体·····	169
(二) 结构的二元异质性·····	178
(三) 对结构的反应：政策偏差·····	180
第八章 中国农业政策执行中的问题和成因·····	183
一、“政策好，落实难”：一个悖论·····	184
二、悖论的起源·····	187
(一) 政策执行：补充的理论说明·····	187
(二) 中国农业政策执行偏差的原因分析·····	194
第九章 中国农业政策过程机制的优化：趋势和建议·····	199
一、消除政策设计和制定的理论障碍·····	199
(一) 强化经济学家在政府决策中的作用·····	200
(二) 推动理论本身的进步·····	202
二、强化农民的利益表达能力：问题的关键·····	208
(一) 加强对农民的教育·····	208
(二) 支持农民联合自助，提高农民组织程度·····	209
三、构建新的社会理念，降低制度变迁成本·····	211
主要结论·····	215
后 记·····	223

第一章 绪 论

一、选题的意义和目的

数年前，我与导师牛若峰先生商议博士学位论文选题安排，深感我们所献身的农经事业中，有许多重大问题可供人们进行更为深入的研究，而最令我们激动的，同时也最富挑战性的就是对农业政策的研究。这是一个广阔的意蕴深刻的领域。而且，如果说当初我是凭着直觉、热情和素有的忧患意识而偏爱并最终选择这个题目，在认识上还是模糊和缺少融通的，未免有些率尔操觚的话，那么，经过几年的遍搜文献和认真的学习、思考和感悟，迄至今日，对于本研究所应有的重大现实意义和理论价值，我已有了一个较为全面的、深刻的认识。的确，最初凸现在我脑际的仅是一些零散的思想火花，现在已汇集成了熊熊燃烧的火炬。这使得我在就要动笔写作的时候，心中多少有一种按捺不住的激动。

大概没有人否认，对于许多国家的政治领袖们来说，所面临的最大挑战恐怕莫过于农业发展问题。农业始终牵扯着领导人的精力。萨缪尔逊在《经济学》中就此指出：“农业是一个有问题的重要领域，它造成头版的新闻，它影响选票的动向。”世界各国政府为了找到一种适当的平衡，都在不断地探索着对农业调控的可行方式，以期通过政府行为把农户利益、消费者利益和国家

利益协调起来，其结果是使有关农业政策处于不断的调整变化之中，并有力地影响着农业的发展和每一个人的福利。

中国作为一个有几千年农耕文明史并迈进在工业化道路上的大国，农业具有不言而喻的重要性。这首先是因为作为当今中国经济发展主题的工业化的推进速度取决于要素供给结构和产品需求结构这两类因素的变化，而这两类因素的变化又取决于农业发展状况和农民收入水平。其次，中国也同任何一种类型的国家一样，随着社会文明的进步，平等问题越来越上升到头等重要的地位，而有关于此的评价对农业和农民有着特殊的依赖性。因此，中国社会经济发展的成败，在很大程度上有赖于农业部门的状况。

更重要的原因还在于很多年来，农业问题一直是中国的最大难题。实地观察和统计资料都说明，近半个世纪以来，中国农业取得了不小的成就，但与广大农民所付出的巨大努力相比却是很不相称的。农业的落后、发展滞缓和波动不居，直接制约着整个社会经济的发展和现代化的进程。我们时常以“世界耕地的 7% 养活世界人口的 22%”而自豪，却很少提及它的另一面——以世界上 40% 的农民仅仅养活了世界上 7% 的非农民，我国的农业生产率与发达国家还相距遥远。有关农产品供给和农民收入等问题的长期性和艰巨性，亦令历届政府忧心忡忡，并竭力为之奋斗，但不能不说，这种努力要达到成功似乎还需要漫长的等待。

要解决中国农业的难题，首先就应从有关政策安排的选择和演替中寻找有效的答案。因为在所有影响农业发展的因素中，政策居于核心地位。传统的古典理论认为农业产出取决于土地、劳动和资本的数量。而新近的农业发展理论认为，农业发展主要取决于提高土地和劳动力的生产率所作的政策安排。政策本身不能增加农业资源，但可以改变生产要素配置的环境和相对价格，从而影响农业发展的方向、速度和效率。在我看来，政策是用来组

织产品和服务的生产与分配的共识体系，或者说是用以确立生产、交换和分配的基础的一些基本规则。有关政策安排通过对所有制权利约束的内容和结构的规定，以及通过对价格和贸易的干预，给农户的经济行为的深度和广度划定了前提，界定了农民损益的程度及可能性，并为其确立了资源合作权利的预期以及收入分配的预期，因此，政策强烈地影响着农业的衰荣兴废。它是农业发展的关键，又是人为农业衰退的根源。一方面，正确合理的政策总是带来农业的繁荣和农村经济全面发展。有人曾估算，1979~1984年中国的农业增长中，家庭承包制改革等政策性因素所带来的生产率提高占了将近一半（林毅夫，1992）。另一方面，一国农业停滞不前，不是由于资源不足，而是在于糟糕的政策。触目惊心的事实说明，政策可能给农业发展打上残酷无情的烙印。我国在3年困难时期非正常死亡人数达2300万之多。“四海无闲田，农夫犹饿死”，这是新中国惨痛的一幕。据研究，造成这种现象的主要原因并非通常所说的气候因素，而主要是由于政策失败这一实质性原因所致，当时的政策安排导致了原来的合约关系变成了一次性博弈，个人“自我实施”的协约无法维持（林毅夫，1992）^①。因此，对于中国农业发展而言，政策虽不是单步独方，但无疑起着至关重要的作用。对政策的研究于是也就格外重要。

从理论与现实相结合的角度考察，我认为本书的选题和立题研究至少蕴涵着以下意义。

第一，综合运用社会科学知识，构建了一个农业政策研究的

① 当时的国家主席刘少奇也充分体察到了这一事实。在1962年的7000千人大会上，他明确指出：“造成经济困难的原因是三分天灾，七分人祸，主要责任在中央。”但是这种认识与正在执着地倡导“三面红旗”的毛泽东发生了明显分歧。

理论框架。农业政策是一个牵涉多种因素的错综复杂的过程，对它的深刻理解和研究，只有在人们以关于它的内部关系和运行机制及演进规律的知识武装起来的时候，才有可能。但是，在以往的研究中，由于缺乏一个可行的、并把多种因素统括起来的理论分析框架，以至于对农业政策的研究成为一个聚讼纷纷和学者们难以沟通的领域，或者说存在着一个明显的危机：当事实、现象、变种、偶然事件从四面八方压来，人们很容易迷失于形形色色的纷然杂陈的事物中。本选题的一个鲜明用意就是要为消除这种理论障碍做出努力。这种努力的结果是把各种可能的因素纳入视野之中，把分散的知识融通起来，构建出一个有别于“专门主义”的理论框架。有利于人们进入更深层并从更广的范围来认识农业政策问题，当然，我们并不会肤浅地认为自己获得了“绝对知识”，但它起码是有意义的尝试。

第二，中国有自己的经济技术条件、各种利益关系、社会政治权力结构以及与社会价值观和制度化机制相联结在一起的文化因素，农业政策安排面临着与众不同的竞争约束和交易费用约束，特别是在一个农民占人口 80% 的国家和一个农业劳动者占人口仅有百分之几的国家之间，农业政策的选择及其变革的方向、广度、深度和形式可能有着本质的不同。因此，作为对这些因素和条件的回应，中国农业政策在近半个世纪的历史实践中，留下了独特的痕迹，这些痕迹既令人困惑，也令人深思，需要从理论上详加说明。特别是以下两个人们普遍关注的重大问题：① 社会为什么选择了相对不利于农业的政策，和② 为什么即使有了利农政策也难以有效执行，迫切需要给予明确的理论解释。这不仅具有理论创新意义，而且于现实也大有裨益，因为上述问题正是困扰中国农业发展的最深层的问题，我们在理论上加以厘清，这是变革现实的第一步。

第三，作为本选题研究的效应溢出，我们将为建立中国农业

政策学提供富有启发性的思路和分析框架，可嘉惠学林，裨益中国农业经济学的学科建设。

总之，时代激发我们产生想法。我们对中国农村改革躬逢其盛，在十几年农业的曲折经历中，感受着时代的风云变幻和涛声回荡，在刻骨铭心中升华自己的思想。当然，现实的感知会辐射、折射到农业经济学的每一个分支领域，但对农业政策的研究弥足重要。我们希望通过自己的努力，为中国农业发展和政策选择提供深层的理论根据。

二、研究的范围、价值观和视角

（一）范 围

对于一个人的能力而言，这个选题未免过于宽泛，甚至可能任何个人的理论储备和信息空间与本选题所涉及的广阔的领域都是不相称的。我们选择了它，在有限的时间内更无法覆盖整个农业政策领域。事实上，全面的条分缕析式的深入研究需要更长期的努力和可能是鸿篇巨制的表达形式^①。

因此，必须给本研究界定一个合适的范围，以期与本人的学识和能力相符，使整个研究得以完善其事，并保证应有的深度和水平。在科学研究中，我们宁愿要“深刻的片面”，因为它较之那种人云亦云、其实什么也没看到的所谓“全面”，会更有价值。

总的说来，我们所要研究的农业政策是抽象的^②，而不是对

① 这使我想起了台湾著名学者林毓生博士的“比慢”说法，即做博士论文要“比慢”，而不是像国内这样“比快”，甚至提前毕业。

② 当然，抽象的研究总是无法离开具体的材料归纳和理论演绎。中国农业政策的历史和实践，是本研究的主要素材和原型。

具体政策的内涵、形式、目标、手段及其沿革、发展和绩效的分析和评价，研究的侧重点是对农业政策过程的分析，即对利益表达——利益综合——政策制定——政策执行整个过程及其各环节的深入分析。当然，对政策过程的分析 and 描述要涉及到各种因素，因为政策选择和演替并不完全依照效率原则，而要受到许多非经济因素的影响，特别是农业政策，它影响着每一个居民的福利，因而受到了更为复杂的多种关系的制约。我们将尽力将其置于广泛的社会经济文化的变动的框架内加以研究，以期能开示奥蕴，把握问题的本质。

出于逻辑完整的需要，特别是为我们所处的激荡的现实所需要，本书在着重研究中国农业政策过程即政策何以至此之后，还将研究农业政策过程机制优化问题。

（二）价值观

中国农业政策给人以一片错综复杂的图像，不仅因为其本身是一个内在层次和联系都极为丰富的问题，且在现存的政治文化、经济体制和社会人文条件下，不同的社会角色对它的感受迥然有异。比如，一项引起争议的政策提案，在农业部长角度的研究，关心的是该政策对农民和农业部开支及产出的影响，而政府经济顾问角度的研究关心的是该政府对通货膨胀和政府预算等的影响，所有这些研究的结论都会对政策的最终结果施加压力。正如海迪（1961）说过的，经济学家们可以提出若干种不同的方式解决农业问题，任何一种解决办法都取决于消除目标和价值观方面的矛盾。

因此，必须明确价值判断的影响。有关价值判断不同，则可能发现的问题也不可能相同，对政策的评价和所指出的解决问题的方法就更不会相同。因为社会的偏好、倾向和判断影响着人的信念和选择的标准，在客观现实的基础上，价值规定了人类组织