

农村公共政策形成机制：

农村经济市场化问题研究

吴仲斌 著

 中国农业出版社

农村公共政策形成机制： 农村经济市场化问题研究

吴仲斌 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村公共政策形成机制：农村经济市场化问题研究/
吴仲斌著. —北京：中国农业出版社，2005. 10
ISBN 7-109-10282-3

I. 农... II. 吴... III. 农村-公共政策-研究-中国
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 114451 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人：傅玉祥

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：7.5

字数：180 千字 印数：1~2 000 册

定价：20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)



作者简介

吴仲斌，1973年11月出生于湖北武汉。1994年毕业于河南工业大学机械工程系；2000年毕业于江西财经大学财政金融学院，获经济学（财政学专业）硕士学位；2004年毕业于中南财经政法大学财政税务学院，获经济学（财政学专业）博士学位。现为农业部农村经济研究中心助理研究员。

主要从事农村财政与公共管理研究，先后在《管理世界》、《改革》、《中国农村经济》、《中国经济时报》、《中国改革报》等杂志报刊上发表学术论文30余篇，其中被中国人民大学复印资料《社会主义市场经济理论与实践》、《财政与税务》、《农业经济导刊》以及光明日报社主办的《文摘报》等刊物全文转载或索引10余篇；在国务院发展研究中心主办的《经济要参》、经济日报社主办的《经济内参》等重要内刊上发表论文10余篇；参与了国家自然科学基金、财政部、农业部软科学委员会等6项课题的研究。

封面设计 姜 欣

序

我以往从不为他人的著作作序，但吴仲斌是我的博士生，毕业于 2004 年，本书是在他的博士论文的基础上修改而成，选择的课题是关于农村市场化问题。毕业后他去农业部农村经济研究中心工作，从事农村问题的经济研究成为他的职业。于是我答应为本书作序。

从博士论文的角度看，选题应该是主流研究方向中的重要领域，该书是做到了。农村市场化问题，本质上是使我国的“二元结构”转变为统一的市场经济体制的问题。这显然可以形成长期的、稳定的研究方向。博士论文应该对研究的领域有所贡献，本书为这一领域的研究开拓了一个新的视角。制度变迁是历史的、社会的渐进过程，本书试图探讨我国农村市场化制度变迁的动因和方式。

本书的研究对象可以说是经济学中的“边缘”学科。现代主流经济学是以“市场经济体制”为研究前提的；而本书则研究我国“三农”如何向“市场化”转变的问题，也就是把经济学研究的前提作为研究对象。对此，现代主流经济学的奠基人斯密没有研究过；新古典研究方法集大成者马歇尔有所考察，但只是描述性的历史叙述；新制度学派试图从经济学角度解释人类社会制度变迁的原因，在我看来也不成功。可见，选择这样的

主题是需要勇气的。从社会发展观来看，各种解释社会制度变迁原因的理论正如达尔文的生物进化论假设一样，很有道理，但没有被彻底地证明，仅仅是可能存在的假设而已。我个人认为经济学本质上是“国家”经济学，因为经济学中的“社会”概念首先是以“国家”的辖区为边界的，是“民族”的，然后才是“国际”的。因此，“社会”的制度变迁没有“公式”，具体情况具体分析是解决问题的关键。

该书采用现代主流经济学提供的分析工具进行研究，可以说是很前沿的。运用这一方法必须符合下述两个条件。第一，研究对象是可用货币表达的价值财富。可用公式表示为：“财富 $\in$ 价值 $\in$ 货币”。上式的含义是：经济学的研究对象是“财富”；“财富”和“价值”有关；“价值”和“货币”有关。上式具有广泛的包容能力，比如，斯密认为政治家、教师、艺术家等的“劳动”是不创造货币表达的价值，而“社会制度”是“既与的”，因此都不是经济学的研究对象，这一传统自斯密之后延续了一个半世纪。但现代主流经济学都可以对它们进行经济分析了。第二，经济原因是社会制度变迁的根本原因。“经济原因”的确切含义是什么呢？一是追求货币价值财富的极大化是社会制度变革的根本原因；另一层含义是社会制度变革的根本原因在于“市民社会”的经济活动，而不是国家、社会意识形态等社会上层建筑的活动。这就是说，现代主流经济学不仅把“个人”，而且把“社会”都假设为“经济人”。

但现代主流经济学的研究方法不是没有疑问的。首先，经济研究的假设前提是“经济人”，因此也隐含了

“经济人”决定一切的假设在内。事实果真如此吗？答案是否定的。“经济人”是“人”的一种性质而不是全部。“人”除了“经济人”性质外还有“非经济人”性质的一面，即除了利己性还有利他性；除了竞争性还有合作性；除了货币财富的需求还有非货币财富的需求；等等。其次，运用现代主流经济学的“交易费用”理论进行广泛的研究未必都符合实际。一是与第一点有关，因为“经济人”既然不是“人”的性质的全部，因此不可能把“人”的行为全部转化为追求货币财富的极大化；二是“交易费用”是前者假设的派生形式，事实上，“交易费用”没有自身的货币表达形式。第三，现代主流经济学的基本方法是以马歇尔的均衡价格论为基础的，但这一方法是以混淆“价值”和“价格”的关系为条件的，科学性值得质疑。第四，现代主流经济学把国家的经济职能作为解决市场失败问题而定义的。事实上，从历史程序看，国家是先于市场经济的存在物，显然现代主流经济学中的新制度学派试图以价值财富极大化为主线来解释社会制度的变迁与历史事实不符。

以上的阐述似乎和“作序”的常规不符，提出的观点也和主流派浪潮相悖，但我认为必须提出来，对于青年学者在今后的研究中更富深思精神、批判精神和创造精神可能有所裨益。

本书提出的观点是公认的，即“三农”问题实质上是农民、农业、农村市场化的问题。解决“三农”问题的表现形式是：农业生产的集约化程度大幅度提高；大量的农业劳动力转移到非农产业；农民生活方式“市民化”。作者以这样的视角进行研究是可取的。

现代概念中的市场经济国家首先发端于西北欧的一些国家，最初在这些国家中也存在“三农”问题，即农业劳动力占社会所有劳动力的比例大；农民的生活状况恶劣；生活方式是自然经济。“三农”问题的“解决”大约经历了一个世纪，与“产业革命”是同步的^①。在这段历史时期中，那些国家发生了以下重大的变化：第一，市场经济体制的全面确立，英国大约完成于1830年，欧洲大陆完成于1860年。这也是古典经济学时期，此后研究风气发生了明显的变化。第二，“工业化”是主要的社会生产方式。在这段历史时期中，同时也是蒸汽机普及的时期，现代工业代替了工场手工业；现代农业代替了传统农业。第三，在资源配置中，农业劳动力所占的比例急剧下降，农业人口占社会人口的比例由原来的80%以上下降到只有8%左右。第四，发生“人口爆炸”，即人口增长速度急剧上升。多少的增长速度称为“人口爆炸”？没有统计数据，很有可能人口的增长速度有时快于经济增长速度。那些国家的人口增长态势一直持续到20世纪50年代，此后才呈现下降趋势，一些国家甚至零增长或负增长。

上述“三农”问题的“解决”在斯密的著作中似乎是一个“自然的历史进程”；似乎是“和谐”的。其实，“三农”问题之所以朝着市场化方向发生“必然”的变化，和“国家”的作用有密切的关系。在产业革命之前的“圈地运动”被史家认为是一个重要的必不可少的条件。马克思认为：“暴力是每一个孕育着新社会的旧社

^① “产业革命”通常是指1750—1825年这段历史时期。

会的助产婆。暴力本身就是一种经济力。^①”当然，现代意义上理解的“国家”是“公正和正义”的，因此今天来理解“暴力”应该是指非经济的政治行为。由此产生的制度安排是制度变迁方向的重要条件。

我国要建立的是“社会主义市场经济体制”，或者说是制度变迁的目标。应该建立怎样的前提条件才能使我国的“三农”问题“自然地”、“和谐地”向这一目标转变？西方的经验不符合我国的国情，但“三农”问题“解决”的表现形式应该是相似的。

本书作者从“计划经济”作为转变前的“既与”存在，然后探索如何进行公共制度的重新安排，使之转变为“市场经济体制”。相信会给读者以启迪。

现在的博士论文大都有一个通病，那就是缺乏第一手的调研资料。但仔细想来也不能全怪学生，经费的严重不足、学习期间要寻找工作的分心、调研资料获取的困难等都是原因。我相信，作者的工作岗位可以弥补不足，并希望更有力作出现。

吴俊培

2005年8月16日于武汉

^① 马克思：资本论，第一卷（下），P819，人民出版社，1975年6月第1版，1975年9月第2次印刷。

内 容 摘 要

“三农”问题是我国现代化进程中所面临的艰巨任务，也是统筹城乡发展、全面建设小康社会所面临的重大难题，关系到中国的工业化、城市化、共同富裕、可持续发展、以人为本等一系列中国经济社会发展重大问题。它不仅是一个现实问题，也是战略问题；不仅是一个经济问题，也是政治问题。“三农”问题的形成原因是什么？“三农”问题的经济学本质是什么？市场经济中如何看待政府、市场与“三农”的关系？农村公共政策是否是导致“三农”问题的根本原因？转轨经济中的农村公共政策应包括哪些经济内容？怎样改善农村公共政策形成的政治过程？如何使农村公共政策沿着有利于提高效率和促进公平的方向演进？这些问题的回答是完善农村公共政策形成机制，进而从根本上解决“三农”问题的前提条件。

本书首先从政府与市场的关系出发，在分析政府、市场与“三农”三者间的关系，以及计划经济运行机制与市场经济运行机制的区别的基础上，认为“市场化”是解决“三农”问题的必然途径，农村公共政策形成机制的改革是市场化的一个重要前提，将中国转轨经济中的农村公共政策区分为规则型农村公共政策和

策略型农村公共政策两种类型，从而构建了一个分析框架。以此框架为基础，本书从如下四个方面探讨转轨经济中的农村公共政策形成机制：

一是立足于“转轨经济”中的“三农”问题，探讨农村公共政策背景。在深入剖析“三农”问题的经济学本质、综述“三农”问题形成原因与解决思路相关文献的基础上，探讨了计划经济时期的农村公共政策和改革开放以来的农村公共政策与“三农”问题的关系，并提出了解决“三农”问题市场化的公共政策思路。

二是立足于政策“实体”，通过运用外部性和公共商品理论，探讨转轨经济中农村公共政策的经济内容，即政府应该干什么？从分析实施农村公共政策的必要性入手，剖析了“构建市场规则”的公共商品特性，并探讨了规则型农村公共政策的经济内容；剖析了“弥补市场缺陷”的外部性和公共商品特性，并探讨了策略型农村公共政策的经济内容；最后讨论了农村公共政策经济内容的层次性和动态性问题。

三是立足于政策“程序”，运用公共选择理论，探讨转轨经济中农村公共政策形成的政治过程，即政府能否干好自己所干的事情。首先探讨了公共选择理论研究公共政策的视角，在此基础上，运用宪制经济学理论分析规则型农村公共政策，并结合中国实际对规则型农村公共政策进行经验分析；运用狭义的公共选择理论分析策略型农村公共政策，并结合中国实

际对策略型农村公共政策进行经验分析；最后就改善农村公共政策形成的政治过程提出有关建议。

四、立足于政策“实体”与政策“程序”兼顾，运用制度变迁理论，探讨转轨经济中农村公共政策的有效演进机制，即政府如何提高公共政策的效率。首先分析了农村公共政策演进的基本理念，并对效率、公平和制度变迁形式与层次的关系进行了理论分析；在此基础上，结合中国实际，分别从效率、公平与规则型农村公共政策演进，效率、公平与策略型农村公共政策演进，路径依赖、强制性制度变迁与农村公共政策演进等三个方面进行经验分析。

在本书的最后，给出了研究结论与政策建议。

关键词：规则 策略 规则型农村公共政策 策略型农村公共政策

Abstract

The issues concerning agriculture, countryside and farmers (ACF) are the most arduous tasks that we face in the course of modernization, and they are also the greatest difficult problems in overall planning and all-round consideration for urban and rural as well as building the comparatively well-off society. They relate to a series of important issues of China, such as industrialization, urbanization, common prosperity, sustainable development and people first, etc. ACF is not only a realistic problem but also a strategic problem and not only an economic problem but also a politic problem. As to the ACF, what is the reason for its formation? What is its economic essence? How to deal with the relationship between government, market and ACF in market economy? Whether the countryside public policies are the fundamentality reasons that cause the issue of ACF? Which economic contents should be comprised in the countryside public policies in shunting economy? How to better the political process of the countryside public policies? How to make the countryside public policies progress towards the way to improve efficiency and fairness? The answers to hereinbefore questions are the premises to perfect the mechanism of the countryside public policies formation and to solve thoroughly the issues of ACF.

This book begins with the relationship between government and market, to analyze the relationships among the countryside

public policies, market and ACF and to analyze the differentiation between planned economic mechanism and market economic mechanism. On the basis of above analysis, the book divides the countryside public policies in shunting economy into countryside public policies on rule and countryside public policies on strategy, thereby constructing an analysis frame. On the basis of this frame, the book discusses the mechanism of the countryside public policies formation in shunting economy from four aspects as following.

I . Discussing the background to the countryside public policies formation, based on the issue of ACF in shunting economy.

On the basis of profound analysis of the economic essence of ACF and summarizing associated documents about the reasons for its formation and the way out, the book discusses separately the relationship between the countryside public policies in time of planned economy and ACF, the countryside public policies since reform and opening and ACF and brings forward means of settlement the issues of ACF.

II . Discussing the economic contents of the countryside public policies in shunting economy by virtue of the externality and public goods theory, based on substance.

In this chapter, the book analyzes the necessity of carrying out the countryside public policies, analyzes the characteristics of public goods of establishing market rules, analyzes the economic contents of the countryside public policies on rule, analyzes the externality for making up market deficiency and the characteristics of public goods, analyzes the economic contents of the countryside public policies on strategy, analyzes the dynamics and levels of the economic contents of the countryside public policies.

Ⅲ. Discussing the political process of the countryside public policies formation in shunting economy by virtue of the public choice theory, based on procedure.

After studying the visual angle of public Choice theory surveying public policy, the book analyzes the countryside public policies on rule by virtue of constitutional economic theory, as well as make an empirical analysis of the countryside public policies on rule combining with the situation of China, analyzes the countryside public policies on strategy by virtue of narrowly-defined public choice theory, as well as make an empirical analysis of the countryside public policies on strategy combining with the situation of China. Finally, the book offers proposals for improving the political process of the countryside public policies.

Ⅳ. Discussing the effective evolution mechanism of the countryside public policies in shunting economy by virtue of system changes theory, based on both substance and procedure.

Firstly, the book analyzes the fundamentals of the evolution of the countryside public policies and then makes a theoretical analysis of the relationship between efficiency, fairness and the form and level of system changes. On the basis of above analysis, the book combines with the situation of China and makes an empirical analysis from three aspects: gradual progress of efficiency, fairness and countryside public policies on rule; evolution of efficiency, fairness and countryside public policies on strategy; evolution progress of path dependence, peremptory system changes and the countryside public policies.

In the end, the book reaches some conclusions.

Keywords: Rules countryside public policies on rule
Strategies countryside public policies on strategy

目 录

序

内容摘要

Abstract

第一章 导论 1

第一节 问题的提出 1

第二节 从政府与市场的关系看“三农”：一个切入点 4

第三节 转轨经济中规则型农村公共政策与策略型
农村公共政策：一个分析框架 7

第四节 研究对象和结构体系 15

第五节 基本观点和创新之处 18

第二章 “三农”问题的经济学本质、公共政策根源及其
解决途径：转轨经济中的农村公共政策背景 20

第一节 现行“三农”问题的经济学本质 20

第二节 “三农”问题的原因和解决思路的
有关文献简述 28

第三节 计划经济体制时期的农村公共政策
与“三农”问题 35

第四节 改革开放以来的农村公共政策
与“三农”问题 42