

中国农业经济与政策

◎ 柯炳生 著

*Agricultural
Economy and Policy in China*

 中国农业出版社

中国农业经济与政策

Agricultural Economy and Policy in China

柯炳生 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业经济与政策/柯炳生著. —北京: 中国农业出版社, 2005. 10

ISBN 7-109-10277-7

I. 中... II. 柯... III. 农业政策-研究-中国
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 112992 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 柯文武 姚红 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

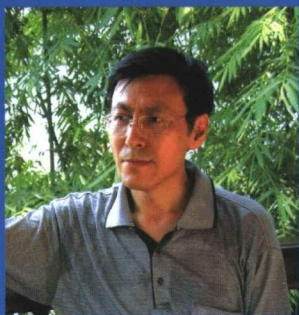
2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 19.75

字数: 500 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 48.00 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

柯炳生 教授，博士生导师，辽宁凤城人。上大学前在农村工作过5年。北京大学地理系毕业后，改学农业经济，先后师从于北京农业大学农业经济系陈道教授和德国Hohenheim大学Boekenhoff教授。曾任中国农业大学副校长。1997年起任农业部农村经济研究中心主任。

序 言

人到了一定的年纪，就开始常常“回头看”。本书就是“回头看”的结果，汇集了自己在过去 20 多年来的一些主要研究成果。汇集挑选这些报告的过程，也就是回顾自己研究经历的过程。

研究农业经济问题，我是半路出家。

大学学的是理科。专业不是自愿的选择，是“服从分配”的结果；因为学校名气大，是自小的梦想，也就欢天喜地去报到了。大学期间，怀着 77 级学生所共有的极度知识饥渴，在艰苦地记背各种笔记，努力地应付各科考试之外，也大量阅读各类书籍……也从图书馆中找了本外国经济学的书。一读之下，大受震动。才知道世界上还有这样一种经济学，完全是另一种体系，不从价值和使用价值讲起，而从需求和供给讲起。一直生长与生活在计划经济的环境中，所以对书中的很多重要原理，直看得云里雾里。但是，却也激起了极大的兴趣。那本书就是萨缪尔森的《经济学》。

上大学期间，正是我国农村改革风起云涌之际。每次从学校放假回到村里，都能从亲友邻里处听到不少改革的故事，都能看到改革所带来的深刻变化。生在农村，长在农村，上大学前，又曾在农村工作五年，插秧除草，搬石和灰，制瓦

烧砖，购物记账……也当过公社干部，跟着党委书记进村入户，早起晚睡，战斗在学大寨的第一线。所以，对于农村改革政策的出台、争论和进展，感受很直接，经常有关注。

毕业考研，成了改变学业方向的最重要契机。虽说经过四年的熏陶，也培养起了一些对原专业的感情，不过终究没有达到愿以终生相许的程度。于是，尽管对那个风景如画的学府有些不舍，还是决定改学农业经济专业，报考了另一个学校。专业课没有学过，据以往的应试经验，以为突击背背就行了；但结果是大谬不然，得分悲惨。鉴于其他几门成绩还好，被破格录取。上研究生后，一次在系资料室中，有老师问我：你都跳出农门了，怎么又跳回来了？若干年后我从德国留学回来，也不时有人问我：你为什么要回国？对我而言，两个问题，一种答案：学喜欢的专业，做爱做的工作，这是人生快乐的基础。走入农业经济的研究领域，留学后回国工作，有偶然契机，有客观原因。现在想来都是非常庆幸的。

研究生期间，读了不少书。拼命读书有恶补的意思。那时候，有关的出版物还比较少，所以，能够找到的，差不多都读了。只是，到现在仍能记得清楚的不多了。翻阅当年日记，会常常看到一些书名，居然连一点印象都没有了。是记忆力减退，还是读书方法不当，一直没太想明白。除了读书，也下乡做过调查。算起来一共四次，其中最长的一次有三个多月，坐着中科院科考队的吉普车，穿行于川西山谷，走了些红军当年爬雪山、过草地的地方。读书、考察，增加了知识，开阔了视野，加强了实感，活跃了思想。我的第一篇农业经济方面的文章，就是第一次考察的报告，是关于农村的就业问题。在那个时候就提出农村的就业问题，并以具体数

据资料进行分析和预测，按现在通行的说法，似乎可以算做“国内领先”之类的。该文引起了高层决策部门和有关领导的重视，刊登在一份重要的内刊上。硕士论文的研究，就是在这些调查的基础之上延展开来，阐述了农村劳动力的转移和城市化问题。由于论文提出了一些新的视角和观点，故发表后引起了一些争鸣。研究生期间的收获，除了学业，更有学业之外的许多东西。学校校风淳朴，学风踏实；导师淡泊名利，待人宽厚。这对我大学时所经历的那种目无权威、雄心万丈的氛围，是一种弥补和调整。这两所学校差异显著的风气和风格，各有长短，加以调和，使我终生受益。

远在毕业之前，系里的负责老师就来谈话，希望留校任教，并参加一个中德农业合作项目。能够到国外继续深造，还是很有吸引力的。于是，毕业后集中培训了半年德语，就登上了飞往法兰克福的国航班机。按照合作项目的安排，我的研究方向也从农村发展转向了农产品市场与政策。这个领域的问题，对于当时还处于计划经济体制下的我国农业来说，具有非常突出的现实意义。能够有机会早早地参加到这个领域中的研究，也是一种幸运。

在德国留学几年，收获不少。首先是德国学者严谨求实的治学态度，对我的影响至深。用事实说理，用数据说话，并不将“理论联系实际”挂在嘴上，却视为天经地义地实行着，这种态度，不单独体现在我的导师身上，体现在其他教授身上，也体现在德国同学的身上。市场经济观念的深入，是另一大收获。这与理论的学习有关，却又远远超出理论学习的范畴。在市场经济下生活过几年，对市场作用与政府职能关系的感受和理解，似乎已经自动地成为思维的一部分。此外，对祖国和祖国文化的热爱，当远离了她的时候，感受

更深切。20年前，在德国的中国留学生还很少，往往被视为遥远的东方古国的代表，受到客人般的礼貌待遇。然而，当出国之初的新奇感慢慢溶解消失之后，那种客居的漂游感就开始强烈起来。那种从骨子里发出的对中华文化的认同感和归属感，可能也是几年留学的重要收获。拿到学位之后，我把留学的感想和当时的心情，题到了留存的博士论文扉页上：莱茵河上春又流，终把此情待归舟。长发三年苦不苦，方帽一顶求非求。足遍东西识长短，言及上下知喜忧。少时意气今犹在，欧地回望只浅丘。

从上研究生开始到回国任教，跨了八个年头。然后又有两个八年：八年以教学为主，八年以研究为主。刚回国时，由于有一顶洋博士的帽子，于是得到了诸多的关注和关照。当时的校领导在锐意改革和奖掖新人方面，领全国高校之先，营造出了一个充满了勃勃生机的小环境。能够在这样一个环境中工作，又是一种幸运。身既为教师，首先就得花精力于教学工作；先后讲授了几门课程，尤其是把国外学的东西与中国的实际相联系，开设了《农业政策学》，并编写了教材。如果只考虑新中国的情况，这是一门国内新课。可惜，后来因为离开了教学岗位，这方面的工作没有能够继续深入下去。在研究方面，把出国前开始的对农村发展问题的研究，又向前深入了一步，提出了乡镇工业发展的地域差异、发展趋势及其对农民收入差距的影响趋势。除此之外，关注较多的是粮食问题，有关研究结果汇集后，在1995年出版了第一本著作《中国粮食市场与政策》。现在想起来，刚刚回国后的几年间，是思想最为活跃的时候，也是生活压力最大、工作最为紧张的时候。其中两项影响较大的成果都是在回国后的第二年完成的。一项是关于粮食价格信号问题的研究，发表后被

《新华文摘》转载，成为获得若干奖项和破格晋升教授的敲门砖之一。另一项是关于粮食市场和补贴政策的英文报告，在三年一次的国际农经大会征文中入选并安排作大会发言；尽管由于签证问题未能赴会，却因此开始了与国际农经学界的联系，并在六年后的国际农经大会上作为特邀发言人作了大会报告。

在学校工作了八年多之后，转到了现在这样一个以研究农业经济 and 政策为核心职能的机构，迄今又是八个年头。在学校工作的最后两年中，由于行政管理工作日益繁重，几乎没有时间开展新的研究工作。来到现在的这个机构之后，研究工作成为主业，写得东西才又慢慢多了起来。只是，近年来形诸文字的东西，同以前比较，内容更为繁杂了些，形式更为多样了些，“功利性”也更强了些。以前主要是为刊物作文，主动的成分居多；现在更多的是为领导作文，为会议作文，为报纸作文，为项目作文，“被动”的因素多些。单位的性质和职位的性质，促使我逐步拓宽了所关注和研究的领域，从农民收入和农村税费问题，粮棉等农产品市场问题，WTO与农产品贸易问题，到农业科技与农业现代化问题。此外，为了WTO问题和国内改革问题的研究需要，还研究了欧盟和美国的农业政策基本原理及其最新发展。

这期间，有两件大事值得一提。一件事是我执笔的一份研究报告，分析了欧美发达国家对农民的直接补贴问题，提出了在我国实行直接补贴的思路，建议从减免农业税开始。报告获得了国务院领导的重视，并做出了长篇批示，指示有关主管部门牵头进行研究考虑。那是2001年9月。2002年开始，一些地方开始了直接补贴试验，2004年在全国普遍实行。二者之间，应当有一些联系。另一件事是与另一位专家一起，

在中央政治局集中学习会上就当今世界农业发展状况与我国农业发展做了汇报讲解，也借机就农业补贴方式和取消农业税问题、乡镇机构改革问题、粮食安全问题等提出了一些看法和建议。那是2004年3月。这两件事，其实都说明一件事，就是现在的国家领导人高度重视农业和农村经济发展问题，科学决策和民主决策的意识很强。党中央和国务院将解决“三农”问题作为全党工作和全部工作的重中之重，各个部门、各级政府和社会各界自然也更加高度重视，相应地，对“三农”问题的研究受到了空前关注。

回顾这20多年来的研究工作历程，越来越有一种深切的感受：一是生逢其时，二是选对了职业。相信很多致力于我国农业和农村发展问题研究的人，都有相同的感受。

二

汇集挑选本书所含研究报告的过程，也是触发和归纳一些研究感想与心得的过程。这些感想，与本书中所包含的内容有关，也不仅仅限于本书。写在这里，算是本书的集中注释。

创新与重复 创新，是任何研究工作的基本和必然要求。创新，就是不重复：既不重复别人，也不重复自己。在开始的阶段，我是努力这样做了。不过，随着研究经历的不断积累，越来越感到难以避免重复；在许多时候，重复成为一种必要。这主要是指重复自己。第一，重复是规律的反映。主导农业经济运行的一些基本理论和基本规律是不变的，在农业经济客观情况变化的不同阶段，运用同样的基本理论和基本规律进行解释和分析，就会给人以重复之感。一些农业经济现象的变化表现出周期波动性，例如短缺与过剩，价格上

涨与下跌。10年前后两个阶段中发生的农产品价格上涨，主要原因往往相同或者类似，对之进行分析的文章，就难免要有重复。第二，重复是立论的需要。农业经济研究上的一些创新性成果，有时需要不断的重复，才能引起更多的关注。如果是为决策咨询服务，就更需如此了。在决策服务对象发生变动之后，也需要重复。也有这样的時候，创新的观点刚刚推出的时候，由于具有一定的预见性和超前性，并不是当时的热点，因此，往往不会获得关注，或者不被接受；而过了一段时间之后，随着形势的变化，原来超前的事情成为了当前的热点，于是，就需要再将那些观点翻拣出来，重新说一遍。这在决策研究方面，是常常会发生的。本书中某些部分的重复，大都是由此产生的。如果完全避免重复的话，就要改写原来的报告，或者将具有某些重复但又含有不重复新意的文章删掉。两者均非我所愿，只好祈读者对本书中的某些重复给予宽容。

创新与产权 我国的农业经济和政策研究中常常有这样的特点，当一种新观点出现时，往往不会被人们所接受。而当这种观点为人们所普遍接受或者为现实所证实之后，人们也往往忘记了最先提出这新观点的人。如果媒体再介入之后，情形就更为复杂；记者们难以寻根溯源，结果常常张冠李戴。对此，胸怀宽广一点的研究人员，不会太介意的。当你坐在会议室中，听到曾经反对过你的观点的人在侃侃而谈那些观点时，应当感到由衷的高兴。农业经济与政策研究的最终目标不是获得专利，而是获得应用；如果你提出的正确观点能够从被反对、排斥，转变到被承认、接受，成为流行的共识，那么，你就取得了充分的成功。实际上，一些重要理论观点的确立过程，一些重大决策建议的采纳过程，像一个涓涓细

流汇成长河的过程。源头之水固然重要，然而汇成浩荡大江的，绝不是仅仅凭那源头的些许细流。农业经济与政策方面的许多研究，最后能够有用，能够被采纳，一般都是需要众多人的“推广”和“扩散”，需要大合唱。作为研究人员，应学毛主席笔下的梅花：俏也不争春，只把春来报。待到山花烂漫时，她在丛中笑。

研究与应用 经济学是致用科学，农业经济学更是如此。农业经济研究的终极目的都是影响决策：宏观决策和微观决策。前者是政府部门层次的决策，后者是企业管理层次的决策。本书涉及到的研究，基本上是宏观决策层次的。在现实生活中，最有用的理论，往往并不是那些最高深的理论，而是那些最基本的理论；在现实生活中，也恰恰是那些最基本的理论，往往不能获得妥善和充分的运用。本书在追求理论创新的同时，更多的是运用那些最基本的理论，来分析我国具体条件下的具体问题。如何使得研究成果获得应用，这是每一个研究人员都关心的问题。能够在决策过程中被采纳，是最明确的应用证明。采纳的证明是写入文件、法规、政策等，这是最高层次的应用。其次是引起了决策层的关注，领导进行了批示。尽管这不能等同写入文件的重要，但也不易；须知当领导的，一般都会很忙，能够读完报告，并拿笔写下若干评语和指示，就证明了报告确有些价值。不过，对于绝大部分研究人员，在绝大多数情况下，这都是一种可望而不可即的事情。研究人员对于决策的影响，更多的是通过间接的方式：影响决策参谋人员的观念、影响学界同行的思想、影响大众传媒的舆论。民主决策程度越高的社会，决策过程越是透明的社会，间接方式的影响力就越大。不同的渠道、不同的读者，需要很不相同的写作风格。本书中包含的文章

风格不很一致，包括在篇幅长短、表达方式和内容重点方面，原因就是针对的读者对象不同。本书中学术性比较强的报告相对少一些，并不是自己认为不重要而刻意忽视，而是由于自己的工作性质和重点所致。在一些时候，对有些问题的研究无法公开发表，而只能以内部报告上报。有些题目，曾经是敏感题目，例如粮食流通政策改革问题、转基因问题、WTO 谈判问题等；有时候，一些学者可以公开讨论的这些问题，自己却因为身份所限而不能畅所欲言。本书中包含了不少内部报告；细心的读者可以发现其中的一些特点。最后还要补充一句：即便研究的结果是完全正确的，也完全有可能不被采纳，原因可以有多种：太超前了，论证不足，不是热点，政治原因，等等。

说法与想法 说法自然是需要的，而更需要的是想法。农业经济研究人员需要更为注重的是想法，即新的思想，而不是说法。注重说法的结果是在名词上做文章。近年来参加研究生论文的毕业答辩，经常见到很多新名词，其实表达的思想并不一定新，是用造出来的新词代替原有的旧词。这不能全怪学生，因为培养单位往往高度强调和要求理论性与创新性，要按照固定的格式评分达标，否则就通不过答辩，拿不到证书。其实，哪里有可能去取得那么多的理论创新，因为制约经济发展的基本规律并不是很多。编造出些各种各样的新说法，也是莘莘学子的不得已。各种新说法的另一个来源是一些政府部门。一方面，这固然反映出了改革创新的认识，是好事；但另一方面，新说法的泛滥，也有过于追求形式和做表面文章的原因。更有甚者，是以新说法掩盖旧观念，新瓶旧酒，结果造成了对市场方向改革的歪曲。在判定说法和想法的价值时，在对研究成果进行自我审视时，我常常以

有用性做标准，有用性含理论正确性、方法可靠性、资料有用性和建议可行性，并以此作为努力方向。

立论与驳论 对于现行政策给予恰当的解读宣传和正面评析，虽说也是农业经济和政策研究人员的职能之一，但并不是主业。农业经济和政策研究人员的主要任务，不是跟在现行政策的后面，而是与之并行，或者超前而行。于是，在现实中，农业经济和政策研究人员常常表现为挑毛病者，成为现行政策的批评者。当然，这些批评应当是善意的和建设性的，是为了对当前政策进行改进、完善或改革。这里常常涉及到的一个问题是，仅仅说什么不行，还是不够的；更重要的是，在否定的同时，还要立论，要说什么行。后者更难。就“三农”问题的研究而言，人们对问题似乎已经认识的比较充分了，于是对研究人员的要求就变成了：少谈点问题，多出些主意。这就是要求在提出问题的同时，更要分析清楚问题的成因，找出解决问题的各种选择，理清这些选择的各自利弊和作用条件，等等。决策者常常会遵循这样的方式决策：不变，是不需要道理的；改变，则需要道理，并且需要强有力的道理。因此，对于农业经济与政策研究人员来说，就常常面临着这样的挑战：认识到了问题，也有了些解决问题的想法，却苦于如何说服决策部门。这样的挑战，将长期存在。

不变与变化 一方面，作为一个严谨的研究人员，不能朝三暮四。对经过自己验证的和坚信的观点忠贞不渝，这是学术道德的一部分。另一方面，也要敢于修正自己，改变观点，只要这种改变是源于对外界的重新认识，而不是源于外界的潮流压力。固执己见和随风摇摆，都不应是一个严谨的研究人员之所为。我对一些问题的观点，例如农村劳动力流动和城市化问题、农产品市场波动与价格信号放大性、直接

补贴效果、入世对我国农业的影响、农业科技方面的若干问题等，基本上是一以贯之的。而对另外一些问题，包括农业税费从改到免、土地所有制问题、农业保险问题等，则有一个认识不断深化、观点不断修改的过程。对有的问题，至今也仍然持有不很确定的观点，这也是研究工作做得尚不够深入的结果。

国内与国外 本书附录中，包括了对国外农业政策的一些研究。在其他部分的有关报告中，也涉及到对国外农业情况的研究。研究国外农业经济与政策问题，一是同国外打交道的需要，包括 WTO 谈判和调整贸易政策；二是学习、借鉴国外经验以改革国内政策的需要。就某种意义上说，后者更重要。我在讨论 WTO 问题时一直坚持的观点之一就是：国内政策对我国农业发展的影响比 WTO 更重要。研究中最深切的感受是，几乎人人都说学习借鉴国外经验不能照搬，而在实际中试图照搬的情况却常常发生。不能照搬的理由在于：国情很不相同。最大的不同是农场规模、农民数量和农民素质的差别。美国的经营规模是我国的 400 倍，欧盟是 40 倍。美国和一个欧洲的一个县只有几百个农民，跟我们一个村差不多；一个州也不过一两万个农民，跟我们一个乡镇差不多。同样是直接补贴，操作成本完全不同。面对 2 亿多平均土地规模只有半公顷的中国农民，“差价补贴”措施根本就无法操作实施。美国的政府农业技术推广依靠农业院校的“三位一体”就行了，我国哪里够用。此外，欧美的农业政策在过去的几十年中不断演进变化，其中不乏修修补补，有着不得已的折中，有着叠床架屋的繁乱，由此而形成的一些政策形式，更不是我们要学的。正确地学习借鉴国外的政策经验，最重要的是将其基本作用原理弄清楚，将其具体操作程序弄明白，

然后再来看是否适合我国的特殊条件，为我所用。从另外的角度看，盲目照搬不可取，而放着国外现成的成功经验不学，也是一种损失。欧盟干预收购政策的具体操作方法，比较科学合理有效，很值得我国借鉴。而我国在前些年实行保护价收购和最近实行最低收购价格政策时，一直在为找到合适的方法而苦苦探索。

目标和手段 农业政策研究，涉及到政策目标和政策手段。为了实现同一目标，往往需要采取各种不同的相互配合的政策手段；为了实现不同目标，往往需要采取不同的政策手段；同一政策手段，对于不同的目标的作用效果可能很不相同。这与治病用药的道理相近。手段是实现目标的途径，光有良好的政策目标，没有有效的手段，目标再好也是空的；目标是检验手段的标准，一项政策好不好，要看其是否有效地促进了目标的实现。现实中，如果人们对一项具体政策的评价很不相同，并且听起来好像都有道理，则往往是因为所指向的目标不同。现实中，更常发生的情况是，目标非常好、正当，但是，手段却不很恰当、有效。这时，对手段提出异议，常常会被误解为反对目标本身。也许，退耕还林可算一个例子，用意很好，手段有些问题。我在很多场合说过一个判断，如果把同样的钱用于修建梯田，其生态效应、经济效益和可持续性，可能比现在的办法更好。直接补贴也可算作一个例子：对于提高农民收入来说，效果突出；而对于促进粮食生产来说，效果就不那么直接。有时候，研究人员会倾向于夸大某一措施的作用。例如，在探讨农民收入问题时，有的学者将土地产权不清作为最重要的原因，这是不准确的。实际上那么多发展中国家都实行土地私有化，土地产权很清，但是，农民的收入问题照样存在，甚至比我国还突

出。户籍的问题也类似。实际上，解决土地产权问题和消除户籍壁垒，都是非常必要的。但是，就对农民的收入问题而言，这些措施仅仅是手段之一，不是唯一手段，并且可能也不是最关键的手段。可以说，对于不同的农业政策手段（措施）的作用原理、作用条件和作用效果的分析，是农业政策研究的核心内容。

农业与“三农” 农业与“三农”，有联系，有不同。利用任何一个网络搜寻工具，敲入“三农问题”，就会得到一个巨大的搜寻结果数字。然而，什么是农业问题，什么是农村问题，什么是农民问题，可能找不到任何系统完整的解释。党中央和国务院的文件也自然不可能有定义性文字，而只有一些高度概括性的说明，包括：农业增产、农民增收、农村发展；农民的小康、农村的稳定、农业的现代化等。我理解的“三农”问题，至少包含这样几个层次：①农业问题：发展农业需要解决的问题，包含两个方面，即农产品供给的数量和质量问题。这是“三农”问题的基础性问题。②农村问题：是农村区域所涉及到的和要解决的问题，主要也包括两个方面：农村社会的稳定和农村资源环境的保护。③农民问题：是与农民利益息息相关的问题，也包括两个方面：农民的经济福利和政治权益。所以，“三农”问题，涉及到经济问题、社会政治问题和生态环境问题。之所以对“三农”问题的概念进行咬文嚼字，是因为想要强调一点：“三农”问题，是互相联系但彼此又很不相同的几个问题；每一个“农”的问题都涉及到很多方面的因素；“三农”问题，十分复杂。因此，解决“三农”问题，需要各不相同的措施，需要长期的艰苦努力。现实中，可能找不到一种药方，可以包治“三农”问题。附带说一句，一些新闻媒体对于“三农”问题概念的使