



农场与社区信息 在农业规划与决策 中的应用



联合国
粮食及农业
组织

中国农业科学技术出版社

内 容 提 要

更有效地使用农场和社区信息来改善农业规划和政策是本书一再提倡的。所解决的研究课题包括微观层次信息的获取、微观层次分析方法和支持机构。

本书中所用的名称及对有关资料的阐述并不意味着联合国粮农组织对于任何国家、领土、城市或地区及其当局的法律地位或对其边界的划分有任何意见。

CPP/00/8

版权所有。复印、引用本书中的信息和资料用于教育或者其他非商业性目的,勿需申请版权所有者的同意。但如未经版权所有者事先的书面允许,禁止完全复制本书的内容用于销售或者其他商业性目的。申请这种许可应写信给 FAO 信息司的出版和多媒体服务部负责人。地址是:意大利,罗马,Viale delle terme di Caracalla,或者向有关版权的信箱 copyright@fao.org 发送邮件进行申请。

中国农业科学院科技文献信息中心
根据其同联合国粮农组织协议出版

序 言

本书是为了满足从事农业各行业发展工作的专业人士的需求而著的。农业政策分析家的目的是寻求更好的方法以评估政策对不同农户群体的影响。这些专业人员经常会由于缺乏农户和农村社区的有关信息而受挫。同时,他们认为,农场管理和农作体系专家提供的过于微观层次信息,对农业政策分析作用不大。

为了解决上述问题,联合国粮农组织的农场管理与生产经济服务部门,在与政策分析司磋商下,授权进行了一系列关于农业发展规划与政策制定中微观层次信息的利用与微观层次分析方法的综合研究。这些课题也是FAO的一些部门的项目。这些项目包括:1989年期间在FAO总部,由农场管理和生产经济服务部门、发展政策研究部门和培训部门联合组织的项目;1990年期间,由印度Jaipur的发展研究所组织的,有5个亚洲国家的政策分析家参与的项目;以及1991年,由东部和南部非洲农作体系计划(GCP/RAF/2581/SWE)发起的,有来自9个非洲国家的农作体系专家和规划者参加的,在坦桑尼亚的Arusha举行的专题讨论会。上述这些讨论性研究和工作会议为本书的形成打下了坚实的基础。

这本著作的目的就是为了更好地理解如何利用微观层次信息进行分析,以改进农业规划和决策。涉及的课题包括利用微观层次分析方法诊断政策问题,评估可供选择的方案,以及更好地提供有关农场-农户和农村社区的有效信息,从而加强体制安排。虽然已有很多有关描述特定分析手段的教科书和手册,但它们都没有系统地分析如何将微观层次的信息用于农业规划和决策分析。本书的目的旨在填补这一空白。在理论与分析方法的基础上,完善现有教科书与手册的不足。

本书作者所接受的挑战是撰写一本与许多发展中国家的许多不同专业人士有关的,关于农业规划与决策分析方面的著作。所以,这本著作原来主要是面向那些组织农业项目 and 政策评估的人士,也就是农业政策分析单位的负责人。同时也面向那些从事农业政策分析工作的人们和撰写、分析、报道微观层次的自然资源、社会经济、食物和营养数据的农户调查和农作体系方面的专家们。另外,本书内容还会引起自然资源领域的高级管理人员、从事部门评估和农村发展计划的农业和计划部门人员的兴趣。从事类似工作的捐赠社团人员也会对本书的内容感兴趣。最后,希望教育人员在课程设置中能从中获得有利用价值的资料,使得农户、农业部门和宏观方面的农业发展成为一个协调的系统研究。

H. de Haen

联合国粮食及农业组织助理总干事长

农业司

致 谢

许多人都对本书的思想做出了贡献,为此向他们表示感谢。如果可能,我还需要强调一些人的特殊贡献。但是,作者还愿意对许多其他人的贡献,无论贡献大小,一并致谢,因为他们使我们理解了许多其它问题的影响。我们承认并特别感谢 A. T. Birowo 博士和 D. S. Tyagi 博士提出的深刻见解。由于过早的去世,他们没有能够见到本书的定稿。但我们相信,我们在书中忠实地表达了他们的思想。

H. de Haen 博士强调了为获得可持续农业发展方面的准确农户数据,鼓励作者坚持了这方面的工作。FAO 的许多其他同事还为本书的初稿提出了有帮助的建议。这些人士包括: Tim Aldington, Don Antiporta, Faami Bishay, Karl Friedrich, Herb Ryan, Edouard Tapsoba, Jacques Vercueil 和 Franco Viciani。此外,FAO 以外的许多其他同事也提供了有效的见解,这些人士包括 Martin Upton 教授, N. S. Jodha 博士以及工作会议的参加者,他们从事了早期初稿的修订和审阅。事实或者重点方面的错误,都由作者负责。

我们还希望向 Sarah Blundell 女士和 Anna Brogna 女士致以最衷心的感谢,因为她们使用 WORD 字处理软件完成了本书的排版。最后,我们还希望向 Pauline Simonetti 表示感谢,他准备了所有的图片并将最终稿准确地转换成照相排版版本。

J. M. Dixon; J. B. Hardaker; M. Hall 和 V. S. Vyas

目 录

序言

致谢

第一章 引言	(1)
背景	(1)
微观层次信息与微观层次分析	(2)
农业政策分析的内容	(3)
读者指南	(4)
第二章 政策、范例和体制	(7)
引言	(7)
农业政策的演变方向	(7)
农户行为范例的变化	(9)
体制内容	(11)
第三章 限制因素的诊断	(15)
引言	(15)
整体层次的分析	(15)
整体分析的局限性	(16)
微观层次诊断	(17)
问题与解决办法	(20)
第四章 影响评估	(23)
引言	(23)
政策评估的定性信息	(23)
量化农户模型	(24)
预测对政策措施的反应	(25)
第五章 能力建设策略	(31)
引言	(31)
微观层次信息	(31)
微观层次分析	(33)
体制	(34)

第六章 结论与建议	(37)
引言	(37)
微观层次信息	(37)
微观层次分析	(38)
体制	(39)
参考文献	(41)

插图名单

1.1 微观层次信息与农业政策循环	(3)
2.1 综合体制框架	(11)

表格名单

1.1 读者指南	(5)
3.1 诊断分析的类型和层次	(15)
3.2 微观层次的诊断技术	(17)

箱图名单

1.1 政策扭曲与经济增长	(1)
1.2 微观层次信息的类型	(2)
1.3 微观层次分析方法的类型	(2)
2.1 转型中的经济	(7)
2.2 结构调整的含义	(8)
2.3 政策与农户的多重目标	(10)
3.1 农作系统分析提高农村信贷	(18)
3.2 小麦单产停滞诊断	(19)
3.3 评价备选方案的标准	(20)
4.1 微观层次信息的优点	(23)
4.2 土壤侵蚀成本与对策	(27)
4.3 机械化政策与就业	(27)
5.1 农业经济带	(32)
5.2 清除体制障碍	(35)

第一章 引言

背景

农业政策分析面临的一个挑战性任务就是在国家经济政策框架下,使政策措施规范化,从数百万的个体生产者、商人和消费者出发,得出所需要的总体反映。本文就是通过更为有效地利用信息分析农户和农村社区来迎接这一挑战。

从 20 世纪 50 年代到 70 年代末期,过分地强调中央计划,并没有刺激经济的较快增长,相反却在许多国家导致了可持续宏观经济的紊乱(见箱图 1.1)。这些紊乱的巨大效率成本,现在被称作“政府失灵”,带来的影响是减少国家干预和规范自由市场利益。与此平行的一派思想是强调农村发展和扶贫的复杂性,相应需要仔细设计非价格政策(Lipton,1987)。

这些新方向在 20 世纪 90 年代的农业政策框架里频繁出现,主要反映在以下三个方面:技术、生产和增长;粮食安全、缓解贫困与公平;可持续性与自然资源管理(UNDP,1992)。

在推动农业政策从直接干预想用较少的直接手段激励农户方面,也有明显的改变。这种改变是从强调利用政策工具(如价格控制和生产配额)向利用较少的直接手段(如支持技术改进、农林基础设施建设和体制改革,增加对微观层次农业信息的需求。)的转变。

箱图 1.1 政策扭曲与经济增长

农业补贴给生产者、消费者和国家政策带来了持久的成本。也可以从世界银行列举的实例看出选择错误的政策工具对经济增长的影响(1991)。

	GDP 增长(年均%)	
	低教育水平	高教育水平
高度扭曲	3.06	3.78
轻微扭曲	3.79	5.53

注:数据来自于 1965 - 1987 年间的 60 个发展中国家。扭曲是用外汇率定义,高 $\geq 30\%$,低 $< 30\%$ 。

对许多农业政策取向的有效评估要求对不同类型生产者的可能反应进行评估,并对措施针对的农户所产生的影响进行评价。这些判断需要对农业系统的性质和不同类型农业生产单位的行为有一个较好的理解。这包括小农户的典型复杂的混合作物和畜牧业生产支持系统。这些农作系统都是由农户管理,有时跨出家庭范围,更多地以妇女牵头。他们必须克服范围广泛的不确定性因素,包括天气、商品价格和政府政策。

农户生产农产品同时又消费农产品,并且是又是在一个生物物理、社会和经济环境构成的混合体中运作(Rathenberg,1980; Beets,1990)。家政、社会承诺和非农盈利行为都被整合到了农户的生活中,这些都与农户对农业活动的贡献相得益彰。如果要预测农户和农村社区对计划干预的反应,则需要考虑这些差别、复杂性和彼此之间的相互依赖性。很明显,政策制定者对于小规模农业实际情况的认识,将会影响他们对优先序的看法和对于干预项目的选择。因

此,对于不同类型农户的微观层次信息的分析都是农业政策分析的重要投入。

微观层次信息和微观层次分析

本书中所采用的微观层次信息一词系指农户和农村社区系统的结构性和功能性特征(见箱图 1.2)。一些微观层次信息是由通过对农户、农村和有关地域进行调查所记录、测量或者观察的数据组成。这种类型的其它信息是通过计算、推理或者其他分析而获得的结果。

无论是定量的还是定性的,微观层次的信息可以从二个相关的种类来考虑:生物物理信息,即土壤肥力、作物产量、林业生产等;和社会经济信息,即文化方式、劳动力资源、农作物价格和农户收入等。生物物理信息及其分析(也就是对水、土壤肥力和食物平衡的分析)也包含着对农户系统的许多社会-经济问题的研究。

箱图 1.2 微观层次信息的类型

可用于政策分析的微观层次农业信息包含以下内容:

- ◇ 农场资源的可获得性和质量
- ◇ 获得普通财产资源
- ◇ 农户和社区目标与对策
- ◇ 农户的投入和产品价格
- ◇ 投入物的使用、生产率和市场剩余
- ◇ 当地机构的结构和功能
- ◇ 对基础设施的使用以及服务
- ◇ 对规划和政策的历史性反应

微观层次分析系指通过分析微观层次的信息,进一步增强对农户系统(包括投入物的使用、市场剩余和农户收入)的功能和行为的理解。这种改进后的理解可以提高对农业发展问题进行诊断的质量;更好地明确农户和社区的局限性与机遇;随后制定农业政策选择框架;并对农业项目和政策选择可能的反应和影响作出更进一步的评估。许多微观层次的方法都对这些目的拥有潜在的效用(见箱图 1.3)。

因此,有许多各式各样的微观层次农业信息和微观层次分析方法与农业规划和政策分析有关。下一节将简明地检验那些在政策分析中使用的方法以及信息的内容。

箱图 1.3 微观层次分析方法的类型

许多微观分析方法可以对农业规划和政策框架产生有潜在价值的结果,包括:

- ◇ 非正式的“快速直接模型”;
- ◇ 图、表格、预算分析;
- ◇ 电子表格模拟;
- ◇ 数学规划;以及
- ◇ 统计和经济计量分析。

农业政策分析的内容

农业政策分析的典型阶段可能是由公共机构和部门、大规模的私有部门组织或者非政府组织实施(如图 1.1 所示)。首先要描述政策问题,然后诊断其限制性因素。问题的判断和诊断可能发生在部门层次上,例如“全国玉米生产的萧条”。但是,有些问题是在农场系统层次利用微观层次信息鉴别和诊断出来的,例如“小规模山地农场的木薯花叶病的诊断”。

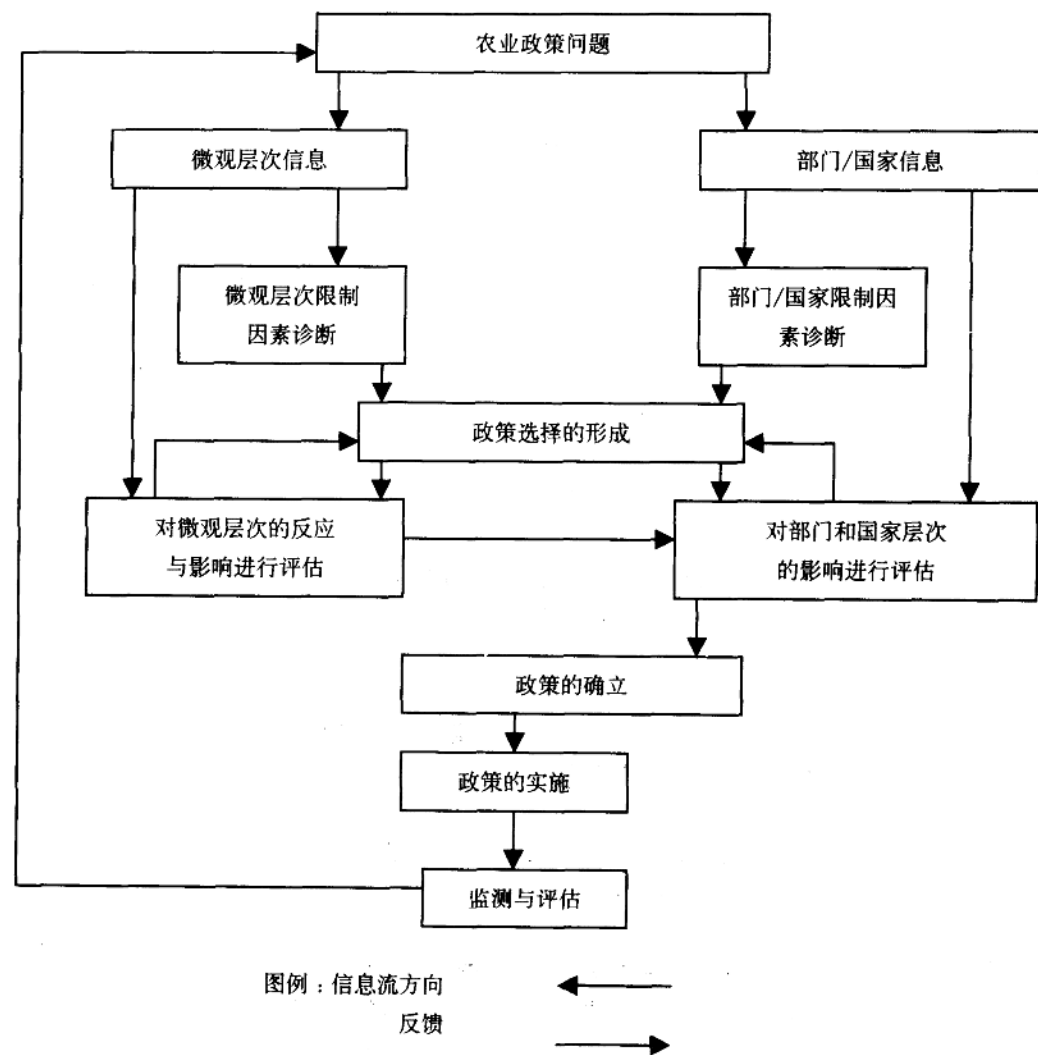


图 1.1 微观层次信息与农业决策周期

无论在什么层次上,在确定了主要限制因素之后,可以确定和实施相应的政策解决方案。与农户的优先序、资源获取、投入分布和市场瓶颈有关的微观层次信息,对评估这些政策措施

选择的可能影响是至关重要的。在多数情况下,预定措施的成本和收益可以在部门和国家层次下进行评估。这时要特别关注国家政策目标的实现情况。

在实施以后,对措施执行实际影响的监督和评价在整体和微观层次上产生了新的信息。这些信息又可以反过来对正在进行的干预实行调整,从这个意义上讲,政策分析的过程是循环的和重复的,在各个不同步骤都有反馈。例如,如果对微观层次反映的评估表明农户没有对预期的政策变化有任何反应,那么就将分析转化为上一步的备选政策框架(见图 1.1)。类似地,可能分析判断发现农户对预定措施有正面的反应,但部门和国家水平的产出却达不到政策目标,这同样需要对备选方案进行重新考虑。

在这种类型的评估中,时间通常是很重要的,获得的信息和分析者通常不足。因此,简单的、非正式的方法很流行。然而在能更多地理解问题的信息、可靠的观测和预测之间,以及众多分析人员从获得的信息入手得出必要建议的局限性之间寻求一个平衡。

读者指南

本书的目的就是在分析农业政策和项目时,改进更有效地利用微观层次信息的优先安排。在以下领域获得了进展:

- ◇ 收集、储存并检索微观层次信息
- ◇ 选择、综合和应用适宜的微观层次分析方法
- ◇ 支持体制的安排。

因此,更充分有效地利用微观层次信息以获得正确的政策和项目规划得到了人们的一致认可。

这本书不是一本为政策分析实践者撰写的手册,书中没有探讨特定分析技术的细节。相反,对常用方法进行了分析,目的是为改进政策和项目分析过程的可能途径作出了更为深入的考察。

本书的第二章对影响微观层次信息利用的政策方向、专业、政策范例和体制进行了描述。考虑到政策内容的演化,农业在国民经济中作用的变化导致了参与政策构建与执行的决策者们主持了对以前发展范例的讨论。对这些管理者的需要,无论是公共部门还是私有部门的管理者们,决定了对微观农业信息的需要。

第三章综述了微观层次信息对于限制因素的识别与分析的作用。同时考虑了定量和定性的方法。政策分析和制定都广泛地使用了直接分析方法和简单的表格技术,并使用了定量和定性的微观层次信息。

第四章讨论了农户和社区层次对政策变化反应的进一步评估。虽然同时描述了定量和定性的技术,重点放在后者。也讨论了这些技术在各种政策问题中应用的情况。

第五章讨论了在政策设计中改进微观层次信息利用和分析的策略。同时还检验了改进微观层次信息和微观层次分析方法以及克服体制弱点的途径。

结论章(第六章)的内容包括通过有效利用微观层次信息与分析,改进政策措施制定的简要评论。对与方法、体制、信息和技能以及更为广泛地利用微观层次方法等有关的主要限制因素都进行了讨论。

虽然本文的撰写主要是针对农业部门的决策者,也就是针对农业部经济分析和计划部门

的盲脑们,表 1.1 中列出了本文的内容通过各种途径适应特定类型的读者。这一部分描述了“政策分析管理者”与“政策分析人员”的区别。政策分析人员的一类是指那些在政府部门、事业单位和私人部门从事实际农业政策项目分析的人,对他们而言,体制安排的讨论没有太直接的意义。但可以说本书的所有章节对项目和政策分析人员的管理者和监督者都有用,因为他们负责分析方法和数据资源的选择。无论是在公共部门或者私人部门,这些管理人员都向高级管理人员提供如何改进政策分析过程的建议。“高级管理者”可能包括副部长、联合部长和总干事长。本文可能还与教育人员有关,负责一个系统课程的导向,包括农户、社区、部门和全国等方面。

表 1.1 读者指南

章节 ¹	第一章	第二章	第三章	第四章	第五章	第六章
政策分析管理者	■	■	■	■	■	■
政策分析员	■		■	■		■
高级管理者						
(经济学家)	■	■	■	■	■	■
(非经济学家)	■	■			■	■
教育人员/培训人员	(■)	■	■	■	(■)	(■)

- 注 第一章 引言
 第二章 政策、范例和体制
 第三章 限制因素的诊断
 第四章 影响评估
 第五章 能力建设策略
 第六章 结论和建议

第二章 政策、范例和体制

引言

在 20 世纪 80 年代,经济发展思想的根本性转变是农业决策分析和规划方法进行主要调整的基础。这些变动包括对发展性质新的理解以及对促进这些发展先决条件的改变。这些新的理解需要利用更多的、更好的微观数据和微观分析技术,从而能更好地改进政策决策。

利用农户和社区水平的观点来补充传统的综合分析方法的需求在增长,这与特定政策环境的研究中,更多地接受系统方法相吻合。在这方面,与考虑农户行为的进展有关的第三个变化较为重要。这些进展意味着能够更好地理解农场层次的限制和农户对政策变化的反应。对农户情况的进一步理解,可以使得将微观观点融入到决策和立项领域的工作中去,而传统上这一阶段是部门和宏观层次的保留方法。

本章对上述变化都有所描述,他们的含义则从涉及农业政策分析的体制和专业类型方面进行讨论。

农业政策的演变方向

农业政策制定的性质及其相应的信息要求,在采用了发展目标与经济发展先决条件最新观点之间的平衡以后,发生了根本性变化。许多发展中国家进行了经济和体制改革,这在根本上影响了它们的农业政策。一些亚洲和欧洲国家,从中央计划经济转向市场经济,导致其农业部门和对农业政策的需要发生了根本转变(见箱图 2.1)。

箱图 2.1 转型中的经济

经济体制改革导致农业统计系统的巨变。例如,建立了很多良好的农业经济信息系统。在亚洲的中央计划经济国家都建起了了解土地利用和生产数据的完美信息系统。中国在 70 年代后期实行家庭土地联产承包制以后,管理地方数据资料的机构就消失了,但传统的报表渠道受到了挑战。80 年代中期的越南和 90 年代早期的蒙古也发生了类似的情况。因此,要有其他途径代替管理机构对微观层次信息的认可,例如,常规的抽样调查和农户调查。并且,从中央计划命令经济到市场经济的转变,改变了农业计划人员(即 DOLL-CV 决策人员)对于农业信息的利用,即从仅仅是对目标实现情况的监督到利用这些信息作为补充,这有助于对问题进行诊断并评估政策选项的外部评价。

包含在结构调整项目框架内的另一组众所周知的变化,其内容、步伐和次序因国家而异。通常,这些项目中有三个最重要的问题需要关注:减少财政赤字,主要通过缩减政府支出实现;通过减少对私人积极性的限制和鼓励竞争,实现国内经济的自由化;通过调整,主要是指调整汇率、贸易和税收法规,实现国内经济与全球经济系统的一体化。

这种发展方案主流的转变持续了几十年,这期间中央计划经济从表面上看,在大多数发展中国家是一体化的发展方法。铁的事实表明,中央计划经济原本主要是为了抵消市场失灵的需要而进行调整的,但在过去几十年,这些国家实际上却积累了严重的宏观经济扭曲。在许多国家,这种扭曲远远大于单纯由于农业部门政策措施带来的扭曲(Krueger, 1992)。

在不同国家,农业部门的投入和产出市场也受到类似扭曲的影响,因为这些投入和产出通常都是由非农业部门进行计划和管理。这些扭曲由于多种补贴、管理价格、关税和非关税保护而存在。

在发展中国家进行的多方面经济和体制改革,对农业政策分析有极为深远的影响(见箱图2.2)。有一种关于机构调整项目思想的演变,需要更深入地了解机构调整对不同类型农户的影响现在已被人们所接受(还包括考虑到需要更多微观层次信息的意义)。同时,发展的长期目标也发生了变化,以前仅仅注重提高生产率,现在还考虑到其他发展目标,从“以人为本”出发,对增长就是发展的观点提出了挑战(UNDP,1991)。根据这些多途径的发展思路,一般经济政策所关注的焦点可以用以下的三个方面的要点加以概括:

- ◇ 技术、生产效率与经济增长;
- ◇ 粮食安全、扶贫与平等;以及
- ◇ 可持续性与自然资源管理。

将对微观层次的观测应用到决策和立项过程中去的必要性和条件可以根据上述政策论点进行说明。

技术、生产效率和经济增长论点:在过去的几十年中,新技术是农业生产效率增长的驱动力。尽管私人公司和农民已经作了一些研究,显然作为公共农业研究和发展活动的“公共好处”需要有政府的支持与协调。过去的经验表明,在彻底了解农户和社区系统的知识之后,农业部门能成功地将应用研究和技术推广给生产者是由于绿色革命的传播之故。由于“绿色革命”的扩展,可以通过农户和社团系统的彻底了解来预测这种技术转移。

箱图 2.2 结构调整的含义

农业政策的一些含义包含在结构调整之中,例如:

- ◇ 农产品进一步商品化,农业与其他经济部门的联系得到加强;
- ◇ 在农业部门内“获得价格权利”已经成为农业政策的基本原则;
- ◇ 随着国内经济和全球经济系统的接轨,农业进出口得到很大增长;
- ◇ 比较优势而不是“食物自给”变成了农业政策的重要目标;
- ◇ 消除土地、劳动力和信贷市场扭曲的重要性有所提高;以及
- ◇ 一旦市场的扭曲消除,农业政策措施的焦点就必然有逻辑地转向技术改进和体制改革。

生化技术的一个重要特点就是对非农投入物的明显依赖。投入物的价格影响对其的利用程度。对投入物价格变化影响情况的估计,需要了解农户对于投入物的吸收、利用程度和投入产出关系的反应,同时还要考虑不同农业生态区以及农户类型的差别。

有关粮食安全、扶贫和平等的论点:获得较大程度的平等意味着平衡国家和地区利益,例如,农村和城市人口和不同的社会经济群体。确定推动农业潜力较低地区发展的优先序是一个困难的问题,那些地区对有限资源的回报率较低,需要在平等和效率之间做出特殊的权衡。扶贫是对政策分析的一个主要挑战,包括改进获得生产资源的途径,主要是土地和资本——为

此,许多国家面临的问题是土地的再分配。性别平等是一个更深层次的问题,需要适宜的政策措施给予充分的考虑。例如,许多生产技术加重了妇女农民的劳动负担,却没有相应地增加她们分享的农业收益。

由于世界上主要的贫困人口都生活在农村地区,许多发展的积极性侧重于保证个人的基本口粮,这似乎成为贫困问题的焦点。涉及成本-效率型的扶贫项目要求确定目标群体,采取有效地分析方法,提高农户的收入和粮食安全。

粮食安全问题,是大部分发展中国家农业政策部门的重点,包括粮食的有效性、粮食生产的风险、粮食市场和家庭购买力(FAO,1989)。这些考虑可能导致对于相对弱势群体的目标性补贴的产生以及采取措施增加就业。这些行动都需要较好的微观层次信息。

无论是生产效率还是平等方面的考虑都涉及到粮食安全问题。在许多发展中国家,国内粮食生产水平显然是一个重要的变量。Sen(1984)指出,家庭获得够吃粮食的途径取决于其禀赋。相应的禀赋在不同类型农户家庭之间的分配是粮食不足家庭分布的决定性因素(FAO,1989)。因此,农业政策的重点从总体粮食生产转为并扩展到包括分配;从农户粮食生产转向禀赋或者购买力。

可持续性与管理理论点:对于农业生产部门的发展而言,面临的最基本的挑战是需要确保农业系统可持续发展(UNCED,1992)。面对人口的持续增长,要维持农业生产力的持续增长,需大量利用水和能源资源(表现为运输和化学投入物的形式),这意味着要在提高生产效率和保护环境之间进行权衡。在保护环境且增加农业生产的前提下,需要对新技术的开发和采用采取适宜的激励措施,以及较高水平的基础设施投资。

农户是许多自然资源的管理者,成功的环境保护政策和农村可持续发展政策,在很大程度上取决于数以百万计农户的决策。土壤保持政策则可能包括种植有益环境作物的价格刺激措施,例如,发展果树则与减少土壤采矿的收入支持政策有关;与为土壤保护行为提供的投入补贴有关;与整地、修梯田和植树造林有关的公共投资有关;与开发新的土壤保护技术的研究有关;与把农户发动起来进行土壤保护组织的发展有关。采用病虫害综合防治技术依赖于与农药有无、农药价格和农作种植培训有关的政策。如果这些规划成功,还要仔细地评估不同农户的反应以及农业区划之间的区别。

本书前面对于许多主要政策领域的讨论表明,对政策和项目的分析需要各种类型的微观层次信息。由于宏观经济结构调整措施和发展观点的演化,农业中政府的作用也在发生重要的转变。全球经济中,强调私有者积极性、更高的竞争和与国际接轨。这意味着政府必须设计间接的政策工具,以替代对市场和生产以及消费等其他领域的直接干预。同时,要考虑到生产效率、平等和可持续发展,就要求对于微观层次信息和农业生产者对政府政策的反应有更为深入的了解。

农户行为范例的变化

随着国家在思维方面作用的变化,过去几年间,对于农户行为的假设也发生了很大的变化。一方面,传统农户代表的是落后的“农民”,他们的工作效率低,因为他们的听天由命的态度、社会规范的限制或者缺乏教育。这些假设在逐渐变化,现在被广泛接受的观点是,一般来讲,小农虽然贫困,但有效率,即他们在其知识水平、资源和目标既定的前提下,可以有效地利用其生产资源(见箱图 2.3)。但是,还认识到风险的存在影响着农户行为(Anderson, Dillon &

Hardaker, 1977)。Haen 和 Runger - Metzgen(1990)清楚地强调指出,由于技术和社会经济条件的快速变化,导致了低效率。最后,长期把农户作为一个生产和消费整体进行研究的传统(这是由 Chayanor 在 20 年代首创的),使得作者们最近总是强调农户生产和消费之间的相互依赖性(见 Singh, Squire & Strauss, 1986)。

对农户内权威和责任形式的假定也有所修正,尤其是有关性别角色(Moock & Okigbo 1986)。对非洲二重农业的流行观点(男人在经济作物部门生产销售的作物,妇女在粮食作物部门利用传统手段为家庭生产消费的食物。)也表明存在着严重的缺陷。

箱图 2.3 政策与农户的多重目标

国家和农业政策的共同目标:

- ◇ 增加外汇
- ◇ 扩大预算收入
- ◇ 农业增长
- ◇ 粮食自给,和
- ◇ 城市粮食低价格

与农户家庭的目标相比,这些考虑形成了鲜明的对照,农户家庭的目标可能有:

- ◇ 年度粮食的可获得性、最大的自给自足、最小的风险
- ◇ 高水平均衡的净现金流入
- ◇ 充足的休闲时间,
- ◇ 高社会地位,以及
- ◇ 满足家庭孩子在生计方面的的愿望

家庭目标不但存在内在冲突(甚至在家庭内部),也与计划者目标的安排相冲突。

这些错误概念不仅与解决非洲粮食危机的项目设计成果相抵触,也对改善农村妇女地位的努力有负面影响。

与农户经营有关内容的理解也有所变化。一个广为接受的观点是,由于市场不能准确地要素定值,农民被经纪人、借款者和地主剥削。相反,有些经济学家相信存在着农产品、信贷、土地和劳力的良好市场。实际上,发展中国家的农民被各种动机驱动,在农户家庭和个人之间存在很大的差别。农村村寨市场的形势也有很大差别,虽然剥削可能不像有人所认为的那么普遍,但其存在是必然的。然而,由于政府干预带来的市场扭曲与商人的行为类似。

政策的形成过程中,所有行动者的行为和决策都深刻地受到自身感觉或者概念模式的影响,这些问题包括发展的含义、发展过程和改进部门表现的最好途径。大多数仍保留为一些精神上的观念范例、信仰、对价格刺激反应的假设、中间人的角色、技术的可获得性以及妇女的作用和责任等。虽然它们经常被简单化,但这些“概念性模型”严重影响着分析人员和政治家们对涉及发展目标限制因素相对重要性的评估,以及对政策积极性可能反应的预测。对涉及农户和社区情况微观层次的特殊性的事实考虑得越少,直觉分析就越有可能体现出明显的概念错误。

体制内容

成功的农业政策计划包括利用政策措施,通过按照与农户有关的优先序要求,实现所希望的部门目标(见箱图 2.3)。这在有时是指创造一个合适的能动性环境。要创造这样一个环境,需要计划人员能深刻的理解与农户的目标、限制性因素和生产潜力。使农业计划尴尬的是农业政策分析人员和项目设计人员经常背离这些农场和社区的实际情况。

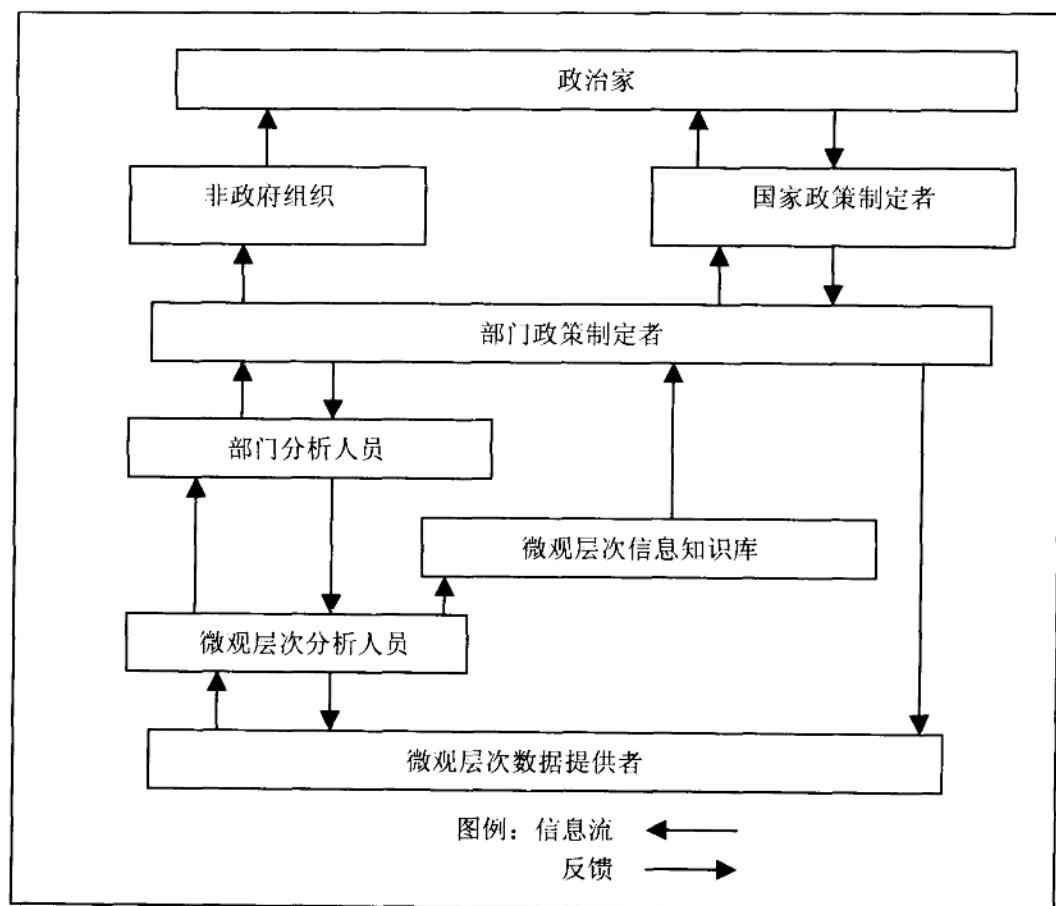


图 2.1 综合体制框架

资料来源:摘自 Dixon 1991

农业政策分析的各个阶段如图 2.1 所示,每一次都需要工作人员和补充的资源,这些并非总是可以获得的。发展中国家的农业部,一个典型的农业政策分析和计划单位,可能幸运地有 4~5 个编制的大学本科毕业的经济学家。其工作主要是一些特别的活动,如干旱的影响、病虫害的流行情况;日常计划与报告;国家农业部门的发展计划等。在有些情况下,也要求政策分析人员对每年预算安排过程中的优先序提出指导性意见。

虽然在多年计划中,通常也为主要子部门和支持服务作出基础性策略,但它们都被严重地