

重续
人类与自然
的古老契约

多功能农业 与中国农业政策

姬亚岚 著



 中国农业出版社

本书由浙江农林大学学术出版基金资助出版

多功能农业与中国农业政策

——重续人类与自然的古老契约

姬亚岚 著

中国农业出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

多功能农业与中国农业政策：重续人类与自然的古老契约 / 姬亚岚著. —北京：中国农业出版社，2012. 5
ISBN 978-7-109-16899-2

I. ①多… II. ①姬… III. ①农业政策—研究—中国
IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 127685 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 100125)

责任编辑 杨天桥

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月北京第 1 次印刷

开本：880mm×1230mm 1/32 印张：8.125

字数：200 千字 印数：1~1 000 册

定价：50.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

自序

.....
oo

这本书是在我的博士论文基础上修改完成的，主体部分其实在答辩前一年即 2006 年初即写就。著书立说在我看来是非常神圣和严肃的事，但对于如此庞大和复杂的选题，我多少有一种老虎吃天的感觉，我所尝试表达的思想在论文中远远没有得到充分展现，因而答辩过后，我对它进行了冷处理。

六年过去了，国内农业政策理念与实践发生了很多可喜变化，国内对多功能农业的研究也日渐活跃，让人备感欣慰。

随着时间的推移，我的认识也发生了很大变化，写论文时那种时不时停下来、回头张望一下我的脚步是不是偏离了经济学轨道的顾虑，现在已经没有了。尽管这本书本质上仍是一本经济学专著，我其实更希望它是一部社会学著作。

六年来，我越来越深切地认识到农业的非凡意义，尽管在增长的主旋律下农业对现代观念中财富增长的贡献率越来越小，但它始终与所有人的生活息息相关，始终是人类生存所必需的基础性行业和派生能力最强的行业，始终是为人类产生使用价值最多的行业，也始终是人类直接受自然启示、直接与自然对话的行业。它是人类一切文明的

起点，虽古老却永恒。

但在新古典框架统领下的经济学帝国里，如同对一切本源问题的探索都失去了意义一样，对农业价值的探索已经不再有任何意义，农业只是一个产业，是利用生产要素将投入转化成产出的“加工厂”，植物和动物都是这些工厂里的“机器”，其作用在于合成人类所需的各种营养、蛋白与纤维，它的价值是由货币或市场交换价值衡量的，因而其全部意义就在于在国民经济体系里对 GDP 的贡献。

农产品尽管是社会必需的，却是“原始”的和初级的，没有工业品的“优雅”和高附加值，因而它注定要受现代社会的排挤，在分配中注定与它对 GDP 的贡献同消长。于是乎，农业、农民与农村问题在现代社会中突出起来，产业结构调整与升级的呼声此起彼伏，仿佛农业这个土气与粗笨的穷丫头拖了我们这个现代化大家庭的后腿，必须将她“化掉”，或对她进行一番彻底改造，用现代技术、市场观念、商业运作、工业化生产方式等洋装打扮一番，变得“现代”与“高贵”起来，以提高其身价。

是的，在有些经济学家和商人眼中，农业生产对粮食安全的贡献不算“附加值”，农民对传统的呵护没有“附加值”，传统方法生产的安全食品没有“附加值”，对自然的敬畏没有“附加值”，对土地的热爱没有“附加值”，田园风光没有“附加值”，小桥流水没有“附加值”，鸟语花香没有“附加值”，鸡犬相闻没有“附加值”，团圆与天伦之乐也没有“附加值”，只要所有这些无法标价并拿到市

场上“出售”，就没有“附加值”……这是多么庸俗和扭曲的价值观！

几年来，国际国内农业的形势都发生了巨大的变化。国际上，农产品贸易壁垒花样翻新，贸易争端持续不断，跨国公司势力范围越来越大，国际粮价波动日益频繁，气候异常与灾害频发，食品安全丑闻不断。发达国家越来越认识到了传统农业的价值，大声疾呼多功能农业，同时掀起逆城市化潮流；而发展中国家的贫困、饥饿、战争、疾病依旧挥之不去，仍在工业化、城市化与国内可持续发展的矛盾中挣扎。

在国内，随着经济的快速增长，城市不断扩张，资源压力不断增大，耕地面积持续减少，农业增加值占 GDP 的份额越来越少，农业收入比例越来越低，农民的转移与流动性越来越大，农民家庭越来越支离破碎，青壮年农民越来越不愿意从事农业。在这种背景下，土地不得不让位于效益更高的行业，农业不得不过多地依靠化肥、农药，依靠老、弱、病、残，导致土壤退化、水质污染、居住环境恶化、村庄空心化，“农民八亿不团圆”成了农村的常态，村庄缺少应有的生机与活力，缺少传统社会的人文与和谐气息。传统农民如果不是精于计算的“理性经济人”、“商人”或雇佣劳动者，就难以生存，他们身上的传统美德和质朴正遭到无情的嘲讽和摧毁。

与此同时，失地农民、留守妇老与儿童、新老农民工交替、食品安全、贫富分化、道德滑坡、精神空虚、犯罪

自杀等问题变得日益严重。

现代农业、休闲农业、有机农业、绿色农业、循环农业、数字农业、设施农业、订单农业、立体农业、太空农业等名词奇怪地堆砌在一起，城市化、现代化、工业化、产业化、规模化、市场化、商业化、精品化、信息化等名词不断地制造着视觉冲击，除了“经济唱戏”外，并无其他实质。

农业政策一方面主张市场化，让“谷贱伤农”的市场谬误一次次重演，让农业基础设施一天天破败，让农村精英一个个一去不返；另一方面却丝毫未减干预热情，争相为农村招商引资，寻找“商机”，打造龙头企业和“精品”。

改革开放 34 年了，在经济利益的指挥下，农业政策却时常陷入矛盾与困惑。由个体和地方“理性”导演的“合成谬误”似乎还不足以引起人们对市场缺陷的警觉，不足以让我们对失去的美好事物感到痛惜。凡此种种，实在使人忧心。

未来中国的农业向哪里去？农业真的只负责中国人的吃饭问题吗？她真的只配做城市与工业的“奴仆”吗？她所包含的其他一切都失去了存在意义吗？未来中国的农业政策应当是什么？这些都是我们不得不思考的严肃课题。

多功能农业在这一系列的思考中迅速引起了人们的注意。之所以如此，无不是因为它重新发现了农业被现代社会遗忘、贬抑或损毁的价值，重新唤起了人们对美好事物

的记忆与向往。多功能农业注重传统的家庭农场，注重生产与环境的和谐，注重农业的社会与文化内涵；反对以产量和经济利益为导向、以化肥农药设施为手段的集约化生产，反对缺少文化内涵的农业工业化生产，反对市场化形成的趋同趋势；主张改变传统的产业视角、经济视角与粮食视角，全面系统地看待农业，实现并兼顾农业的各种功能；主张客观地评价农业与农民对社会的贡献，并予以应有的尊严与补偿。可见，多功能农业符合人与自然、经济与社会和谐发展的永恒主题，充满着古老的东方智慧。然而，遗憾的是，这一概念却不是由中国人提出。更遗憾的是，在西方意识到工业化农业生产模式的破坏性，准备抛弃它的时候，我们却把它当宝贝拣起，而把自己的宝贝视若敝屣。

由于人多地少，粮食将是我国农业生产的永恒主题，但与那些自称是“多功能的朋友”相比，我们这个地球上最古老的农业国对农业其他功能依赖更多、需求更迫切。就粮食本身来说，其价值与意义也超出了纯经济的范围，我国之所以重视粮食生产，正是看到了粮食安全的社会意义与战略意义，而不是粮食的市场价值。

中华民族在农业方面领先世界几千年，其辉煌成就与对人类的贡献是有目共睹的。中华文化源于农业，源于对“天”的敬畏、对“地”的热爱、对“人”的关怀，源于对“天、地、人合一”的不懈追求。这些智慧在今天看来，是何等的伟大，何等的令后人望尘莫及！

不错，古老智慧并没有解决困扰了人类几千年的饥饿问题，直到二战后，多数国家才陆续告别了食品短缺，这固然得益于以美国为首的西方工业化生产模式的传播，但这一模式是通向未来的必由之路吗？自负的西方人已经开始说“不”了。

在众多学者与农业工作者的努力下，多功能农业已经成为全球农业未来的发展方向。然而，多功能农业在我国远没有深入人心，传统发展观以及西方工业化农业模式的影响还根深蒂固。对多功能农业本身的理解还有很多偏差，有人望文生义，有人断章取义，有人仍将它与农业产业化相提并论，还有人以多功能农业之名，行单功能农业之实，为此还需要大量的工作与努力。

本书就是基于上述理由的一种努力。与其他工作不同的是，本书更加注重多功能农业理论框架的建立，以及在理论框架的基础上农业政策应当遵循的基本原则。

尽管还有很多不足，但只要能像一捆“柴”，助燃多功能农业这把“火”，我的努力也不算白费。

著 者

2012年5月

[illegible]

半个多世纪以来，在传统工业化、现代化与城市化发展模式的指导下，不论是发达国家还是发展中国家，都将农业看作是工业与城市的“小侍女”，认为农业的作用在于服务经济增长这一主要目标，“本质上是食品生产”，因而都不同程度地将注意力集中在农业的经济功能，以及农业如何更好地服务于工业化与现代化目标上。如农业如何为整个人口提供充足而高质量的食品、如何为工业提供廉价的原料和劳动力、如何为工业品提供市场和消化工业化与现代化的负面影响，而对于农业自身却缺乏应有的关怀。

• 1 •

发展与效率提高史。进入 21 世纪以来，随着新自由主义的盛行，农业生产在新的技术条件与全球化背景下日趋专业化，但基调依然是经济效率。所不同的是，这些做法融合了许多新元素，从而具有一定的迷惑性。

但明白无误的事实是，无论是发达国家还是发展中国家，在农业效率提高的同时，农业人口不断外流，农业生产环境日益恶劣，农民日益无奈无望，农村日益凋敝，农业成了弱质产业，农民成了弱势群体和救助对象；环境污染、资源过度消耗、食品安全、国际贸易摩擦等新问题不断出现；分配不公、疾病、营养不良等老问题却没有解决，甚至没有减轻。

人们不禁要问：农业还重要吗？现代社会需要什么样的农业？除了提供食品和原料之外，农业还能为社会做些什么？传统农业还有价值吗？技术进步对于农业难道不也是一柄双刃剑吗？

这些思考其实在 20 世纪 70 年代关于可持续发展的争论时就已经开始。争论首次对生产效率原则提出了怀疑，虽然主要集中在效率导向对环境的损害方面，但从那时起，农业对景观、农民生计、传统生活方式等的影响引起了人们的注意。

80 年代起，农业生产的全面过剩使得欧盟各国等在政治上对农业生产效率的重视逐渐下降，农业活动所产生的其他社会效应开始得到重视。80 年代末期，欧盟在第二次乡村文化革命中首先提出了多功能农业（multifunctional

agriculture 或 multifunctionality of agriculture, 简称 MFA) 概念, 以“对农业在现代社会中的作用以及农业制度进行彻底的反思”。在这种思考中, 多功能农业打破了传统发展观中对农业的定位与思考方式, 通过多角度、多部门、多主体、多层次的相互联系等提供了一个全新的农业与农村政策方法, 被认为是新世纪农业政策的强有力趋势。

90 年代以来, 共同农业政策 (CAP) 在多功能农业的指导下进行了一系列改革, 将多功能农业变成欧洲农业与农村发展的“新范式”, 将政策目标由传统的生产者—产品—市场导向转向了农村发展、农村活力等社会方面。

其实, 对农业多功能性的认识并不新鲜, 人们非常清楚, 不论古今中外, 从来就没有单一功能的农业。作为一种最古老的产业, 农业是人与自然的契约, 它与自然和生命直接对话, 遵从自然的节律, 接受自然的启示, 孕育着哲学、宗教、艺术、文化、历史, 是人类一切智慧与创造力的源泉, 是无价的。

中国拥有世界上最多的农民, 最广袤的农村, 最悠久的农业历史和最灿烂的农业文化。中国的农业历来承载着文化传承、社会稳定、人口生计与安居等功能。与欧盟、日本等那些自称是“多功能农业的朋友”相比, 我们的农业是更加实实在在的多功能农业。

就在 20 世纪上半叶之前, 我国农民仍以其对自然、生态、社会与经济关系的朴素理解, 自发地经营着多功能

农业。我们曾怡然自得地享受着他们为我们提供的“纯天然有机食品”和田园风光，感受着他们的温情与纯朴，领略着他们对传统美德的继承与呵护，不必要花钱去做有机绿色认证，不必要担心农药残留量超标，不必要怀疑有毒添加剂，也不必要多支付一分钱的“精品”溢价，将一切看得那么自然、那么理所当然。

然而在传统发展观的指导下，我们重复了发展中国家的老路，经过不到半个世纪，我们的农业就变成一个围绕“米袋子”、“菜篮子”和“利润最大化”做文章的经济部门和产业了。在这一发展观的指导下，尤其近 20 多年来，我们虽取得一系列经济成就，同时却付出了巨大的代价。表现在农业方面：

第一，农产品“全面过剩”^①，继卖粮难之后，接踵而至的是卖菜难、卖水果难、卖猪难，等等，一些官员无视市场经济中“谷贱伤农”规律，仍顽固地想要农民通过提高农业效率致富；第二，农业在 GDP 中所占的份额逐年减少，日益不能成为农民可靠的收入源，大量农村青壮年劳动力常年在外出寻找收入，使农村居民的文化结构、年龄结构、性别结构发生了前所未有的改变，人口结构的不利变化给农村带来的是完全的负面效应；第三，农民的货币支出及预期大幅度增加，自给自足完全失去了可能，贫困与焦虑同时袭来；第四，传统的生产和生活方式被打破，农民家庭危机空前严重，文化与价值碰撞问题不断出现；

^① 此处特指农业私人产品或经济品。

第五，环境问题、能源问题、生态问题、食品安全问题频频出现，农民在市场经济的熏陶下已经变成了“理性经济人”，他们身上的传统美德与社会责任感已经不复存在；第六，城市人口在农民工的冲击下，就业、生活、环境压力日益增大，城乡矛盾并未减少，反而有扩大趋势；第七，农业始终处在产业链的末端，在利益链中处于弱势地位，这一弱势并没有因为技术的进步有所改进，反而因为大资本与商业模式的引进，使得传统农业的弱势被加强。

使上述问题更加突出的是，人们环境意识已经觉醒，对食品安全问题变得敏感，对农村和传统的衰落也开始关注。同时，国际农产品市场、WTO基本原则、国际资本流动、生物技术传播、农业安全问题等与我国人民生活的关系越来越密切，这一切都显示农业在国民经济中的重要性 with 多功能性。

我国学者与决策者们已经认识到了传统发展模式对农业功能的片面理解及其后果，开始反思我国的农业政策。中央政府也在积极寻找良方，在多种场合下一再重申解决“三农问题”是全党全国各级政府工作的“重中之重”，十六大以后，党中央提出坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，建立社会主义和谐社会，统筹城乡经济社会发展，建设社会主义新农村，实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针，并连续出台了一系列针对环境、农业、农民收入、农村建设以及食品安全等方面的政策，加大了财政支农的力度。

但在新的形势下，我们应有的政策思路是什么，农业应当充当什么角色，什么是适合中国的农业模式，如何评价中国的传统农业，如何看待西方的工业化农业模式，科学发展与现代农业的含义究竟是什么，我们是不是必须要走发达国家的老路，资源与环境的承受力是不是允许我们犯同样的错误，这一切都需要有一个系统的、全面的、认真的思考与回答。

遗憾的是，尽管不乏一些真知灼见，理论研究并没有很好地回答上述问题。研究日益倾向在新古典框架下以大样本调查为基础的实证模型构建，缺乏方向性与系统性的基础性工作，结论也主要是通过市场途径对经济功能的挖掘，基于西方传统产业视角下服务城市、服务工业、经济导向、最大化、完全竞争、单独生产、私人产品、无外部性的政策理论仍大行其道，而基于服务“三农”本身、多重导向以及不完全竞争、不完全理性、联合生产、公共产品、外部性、市场失灵等视角的农业政策并未得到应有的重视。

基于以上现实，我们亟需一种有效的、全面的、系统的、可持续的农业政策理论框架与可行的政策措施，否则我们的和谐社会目标只能是空中楼阁。

多功能农业的出现为我们提供了有力的工具。本书将在多功能农业框架下，为中国农业政策提供一个逻辑一致的理论框架，而非案例与实证研究。

为此，本书在已有的理论成果尤其是 OECD^① 的开创性报告基础上，从多功能农业的角度针对我国农业生产中的非经济品及其性质、分类与问题，提出了不同类型非经济品供给政策理论框架，同时对我国农业政策实践及其问题进行了必要的梳理。

第一章首先介绍了本研究的大背景；第二章介绍了多功能农业的概念与起源，再从多功能农业的定义（包括定义角度与包含内容、定义方法、与其他术语之间的关系）、OECD 的工作、构成多功能农业的基础的联合生产理论、公共产品、外部性与市场失灵理论、社会对农业的需求、政策研究与措施、多功能农业与农民的决策以及国内研究等十个方面对多功能农业的研究进行回顾。

第三章与第四章是构成多功能农业的基础理论。第三章首先介绍并分析了农业生产的特性（包括要素的自然特性、生产过程的生物化学特性与产品的生命物质特性），接着研究联合生产理论，在对联合生产理论以及 OECD 的研究回顾基础上，提出了新的联合生产模型，最后考察了范围经济；第四章结合联合生产理论讨论了农业的外部性、公共产品与市场失灵、非经济品的使用价值与非使用价值、常见的农业非经济品以及农业生产的唯一性。

第五章首先介绍了我国农业概况，其次分析介绍了我国农业的多功能特性。着重农业粮食与经济品生产之外的

① 经济合作与发展组织，简称经合组织，Organization for Economic Co-operation and Development 的英文缩写。

非经济功能，包括与土地使用和环境相关的功能、与食品相关的功能、与农村活力和社会相关的功能。

第六章首先回顾了我国的农业政策，其次从多功能农业的角度对这些政策进行了简单的评价，指出我国政策近年来虽然出现了可喜的变化，但总体上还是重粮食生产，而对农业的其他非经济功能关心不够，同时总结了新政策运行的国内国际环境变化。

第七章按多功能农业的要求提出了我国农业政策目标、约束条件与假设以及政策评价标准。

第八章是具体的政策设计框架。首先结合联合生产、外部性与公共产品性质等理论，提出了一个政策选择基准。接着从与土地和环境相关的功能、与食品相关的功能和与农村活力和社会相关的功能三个方面分别考察相关的非经济品特性，对照基准选择相应的政策措施，最后对于中国现行的政策工具进行了分析。