

 The
1990
Institute

China's
Ongoing
Agricultural
Reform

Agricultural

Reform

(美) 科林·卡特 著
钟甫宁 蔡 昉

经济改革进程中的
中国农业

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济改革进程中的中国农业 / (美) 卡特等著. — 北京: 中国
财政经济出版社, 1998.8

ISBN 7-5005-3860-X

I. 经… II. 卡… III. 农业经济—经济改革—研究—中国
IV. F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 15536 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 4.25 印张 99 000 字

1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 550 定价: 10.00 元

ISBN 7-5005-3860-X/F·3528

(图书出现印装问题,本社负责调换)

致 谢

作为本书作者，我们衷心感谢设立在旧金山的一九九十学社为本书的研究和出版工作所提供的资助。我们特别感谢一九九十学社的社长程杭生先生，他不仅向我们提出了撰写本书的最初设想，而且在整个撰写过程中一直鼓励我们的工作，同时不断提出具有挑战意义的问题。Frederick Crook、D. Gale Johnson 和 Scott Rozelle 对本书的初稿提出了许多很有见地的评论和修改意见，为本书的最后定稿提供了十分有益的帮助。张斌是本项目的研究助理，我们对他的工作也一并表示感谢。

我们的工作还得到了许多单位和个人的合作与支持，其中包括加州大学戴维斯分校、南京农业大学和中国社会科学院，中国农业大学的安希伋教授、中国农业部的郭书田先生、中国农业科学院的朱希刚研究员、北京大学中国经济研究中心的林毅夫教授和海闻教授，以及中国农业部农村经济研究中心的杜鹰主任。我们向所有帮助和支持我们的单位和个人表示感谢。

☆☆☆

一九九十学社感谢 Jonathan 和 Cynthia Wilcox 为本研究项目提供的慷慨捐款。本项研究及本书的出版所需的其余资金由 Sung - Kwok 基金会提供，该基金会是 Beulah Kwok 和 C.B. Sung 建立在旧金山的一个私人基金会。

一九九十年学社还感谢下列人士和机构：旧金山的 Addison Design 为本系列丛书设计了封面，C.J.Huang 提供了中文书法，Dae Advertising 设计了本书的封面图案，密西根大学出版社为本学社出版的书籍提供了全球发行服务，Rhona Johnson 提供了编辑服务。

前 言

一九九十年学社很高兴地向读者推介由 Colin Carter、钟甬宁和蔡昉三位教授合作完成的这本研究中国农业和农村改革的重要著作。

本书出版恰逢全球高度关注中国经济之时。中国经济引人注目的增长速度使许多人预测中国将在下一世纪超过日本，成为全球第二大经济强国。近年来美中之间的冲突使我们更加清醒地认识到，外部世界对中国经济过去 17 年间所发生的巨大变化了解得如此之少，因此也无法正确判断这些变化对外部世界的影响。本书中的深入分析为填补这一空白作出了重大贡献。

尽管中国工业化的进程十分迅速，但 12 亿人口中居住在农村的仍然占 2/3 以上，而且 73% 的农村劳动力仍然从事农业生产。因此，农业改革直接影响大多数中国人民的生活状况。同时，快速的工业化扩大了城乡居民的收入差距，日益成为导致农村不安定的重要因素。农村的贫困状况和剩余劳动力逐渐成为中国最重大的政策问题之一。此外，决策者还必须找到一条正确的道路，在可耕地不断减少的同时为日益增长的人口提供充足的食物。

Carter 教授和他的杰出合作者对上述以及与此相关的问题进行了深入和富有学术价值的研究。他们的成果不仅值得中国决策者重视，而且对中国经济的研究者，特别是对从计划向市场过渡的转型经济的研究者具有重大价值。

一九九十学社于 1990 年成立于美国，其成员是一些关心中国并且愿意在不卷入两国政治的情况下帮助中国人民的个人。他们一致认为，增进中国人民福利的最有效的途径是不断深入研究阻碍中国现代化的种种社会和经济障碍，促进公众对这些障碍的共识。尽管学社成员都有自己的事业，他们仍然自愿地贡献出自己宝贵的时间、智慧和金钱建立了一九九十学社。由于许多个人、公司和基金会的支持，一九九十学社得以资助许多重要的研究，出版这些研究的成果，并且组织了一系列以中国经济改革为主题的国际研讨会。

1995 年后期，学社的社长应邀担任一个顾问委员会的委员，帮助美国国会参众两院联合经济委员会（JEC）组织一项关于中国经济发展及其对美国对华政策的含义的全面研究。学社的学者们应邀发表了许多涉及中国经济各方面的论文，包括 JEC1996 年出版物中的一篇概述文章。

社会各界的承认极大地鼓舞着一九九十学社及其成员，他们诚恳地邀请所有关心中国的人与他们一起，不间断地支持研究中国这个日益增强其国际重要性的国家。

一九九十学社社长 程杭生
旧金山 1996 年 7 月

目 录

| | |
|----------------------------------|--------|
| 第一章 绪 论 | (1) |
| 1.1 本书的目的和主要关注点 | (1) |
| 1.2 本书的主要发现和建议 | (7) |
| 第二章 农业中的主要政策变化..... | (9) |
| 2.1 改革的主要特征 | (9) |
| 2.2 经济改革的三个主要阶段 | (17) |
| 2.3 与农村改革有关的其他重要问题 | (25) |
| 2.4 小结 | (36) |
| 第三章 农业产出增长的减缓..... | (38) |
| 3.1 对增长率减缓的另一种解释 | (39) |
| 3.2 县一级生产的分析 | (40) |
| 3.3 什么因素导致生产率增长减缓? | (44) |
| 3.4 小结 | (49) |
| 第四章 市场的作用..... | (51) |
| 4.1 农产品市场改革 | (53) |
| 4.2 要素市场改革 | (58) |
| 4.3 1993—1995 年期间食品价格的迅速上升 | (62) |
| 4.4 小结 | (66) |
| 第五章 农业中的过剩劳动力..... | (68) |
| 5.1 农村人口与农业劳动力 | (71) |
| 5.2 农业中的过剩劳动力及劳动力流出 | (76) |

| | | |
|-----|--------------------------|---------|
| 5.3 | 解决过剩劳动力的政策选择 | (83) |
| 5.4 | 小结 | (85) |
| 第六章 | 乡镇企业 | (87) |
| 6.1 | 乡镇企业和国有企业的总要素生产率增长 | (91) |
| 6.2 | 对乡镇企业成功的解释 | (95) |
| 6.3 | 乡镇企业对农业生产的影响 | (97) |
| 6.4 | 小结 | (98) |
| 第七章 | 农村资金流动 | (100) |
| 7.1 | 通过价格的收入转移 | (100) |
| 7.2 | 预算转移 | (103) |
| 7.3 | 诱发的资金外流 | (106) |
| 7.4 | 农户的农业投资 | (109) |
| 7.5 | 小结 | (110) |
| 第八章 | 总 结 | (112) |
| | 参考书目 | (114) |

第一章 绪 论

1.1 本书的目的和主要关注点

本书的整体目的在于评价中国农业经济改革的成功，以及讨论有关中国农业的一些久拖不决的问题。农业部门的持续增长和城乡经济的一体化，对于中国经济尽快从下中等收入国家的行列脱离出来，是至关重要的保障。虽然 1978 年以来中国农村经济增长十分迅速，在城乡经济之间仍然存在着重大的差距，这将会影响到未来的增长绩效。

按可比价格计算，目前中国整体经济是 1978 年的 4 倍，农业经济则是 1978 年的 2.5 倍^①。中国农业经历了一场重要的经济转变。作为对于食品市场整体改革效果的一种描述，图 1-1 展示了由收入增长引起的 3 种主要食品（肉、鱼和植物油）人均消费量的迅速增长在这整个期间，实际人均收入和人均肉类消费量都增加了 2.5 倍以上。

国民收入中的农业份额，从 1978 年的 30% 下降到 20%。农

^① 参见拉迪 (Lardy, 1994, 第 14—18 页) 关于用国际可比的口径衡量中国经济规模的相关问题的讨论。如果采用官方汇率，把中国的国内生产总值从人民币折算成美元，只得到一个较低的数字，即大约人均 400 美元。而这低估了中国收入的实际购买力。拉迪使用购买力平价的方法，提供了另一种估计，即中国的人均国内生产总值约在 1100 到 2600 美元之间。他建议的一种“谨慎的”估计（1990 年）是人均约 1100 美元，这大约是根据官方汇率所作的估计数的 3 倍。

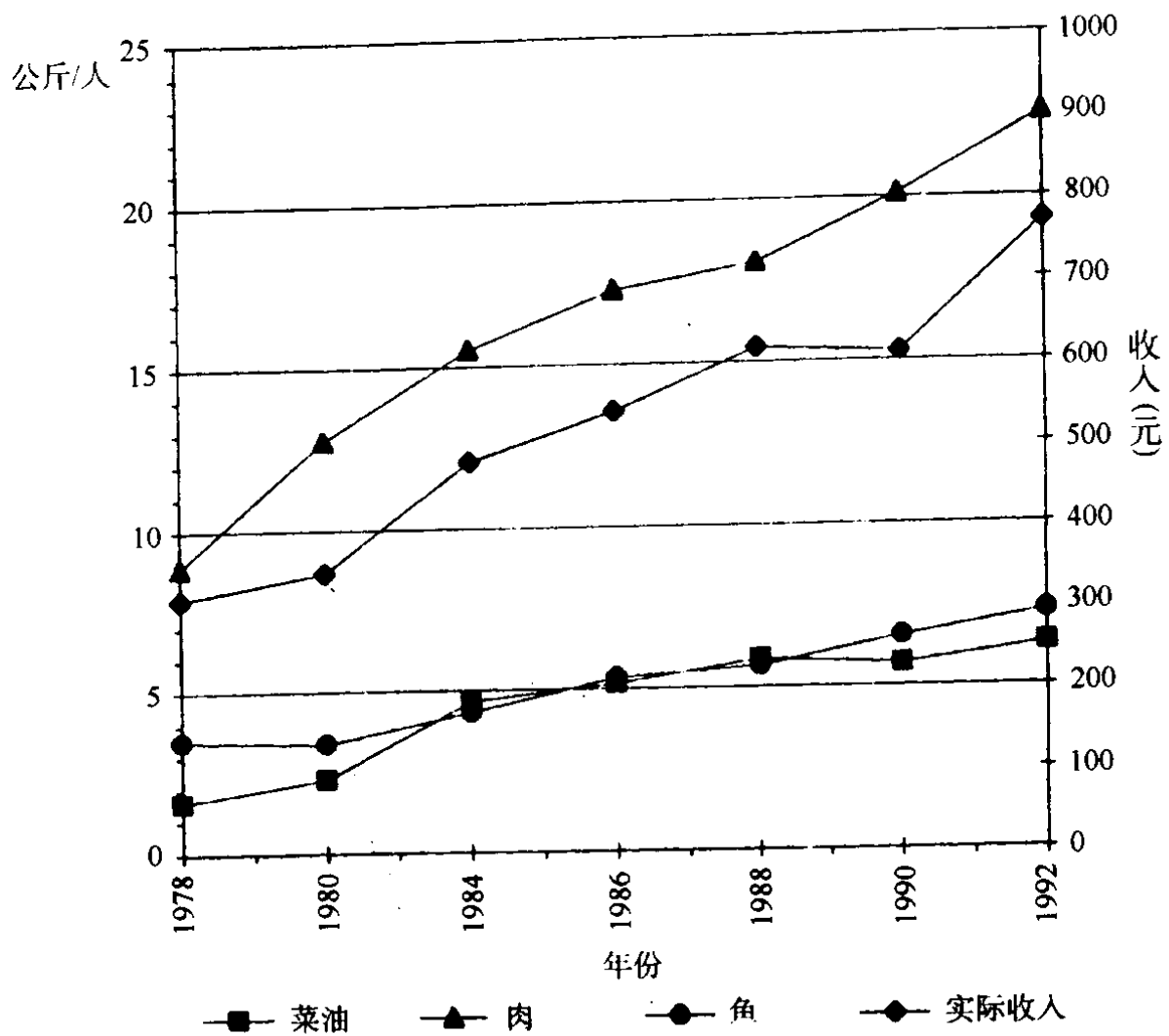


图 1-1 收入与人均食品消费

注：实际人均收入由右边衡量。

资料来源：根据《中国统计年鉴·1994》计算。

业相对地位的下降，对于一个发展中国家来说，是一种正常的趋势。在其他亚洲国家，政府对此作出的反应是，一旦农业只占整个经济的一个较小的份额，就对其进行补贴（Anderson, 1990）。长期以来，中国农业处于被征税的地位，以便为工业化提供积累（Lardy, 1983；林毅夫、蔡昉、李周，1994）。这种情形并非独特的，许多收入水平与中国相近的国家都实行了类似的战略。然而，中国的农业是否会很快采取日本、韩国或台湾所实行的政策，并随着人均收入的增长由对农业征税转向实行保护，目前尚值得怀疑。由于以下原因，中国的情形是独特的：

- 70%以上的人口生活在农村，因而很难对人口中的大多数实行补贴。

- 大多数城市工业部门（即国有企业）为政府所拥有，难以设想政府会对其自己拥有的企业征税，以补贴农业。

- 中央政府对城市居民的经济福利十分看重，因而过分强调保持食品价格低水平的重要性。

经济改革以前，根据农民的出售方式，农产品被划分为三类：第一类为统购产品，包括粮食^①、棉花、食用油和油料作物。政府通过强制性的收购定额和固定价格垄断了这些产品的收购。第二类是双轨制产品，包括肉类和水产品、烟叶、茶叶、丝和糖。政府对这类产品也有强制性收购定额和价格，但对于超过政府定额收购部分的剩余产品，允许在自由市场上出售。第三类是没有收购定额的产品，主要为水果和蔬菜。虽然对于这类产品没有强制性收购要求，但由于缺乏市场设施，政府在这类产品的收购和运销中仍然具有统治地位。

1978年以来中国农业经济的增长，反映了农业政策改革对所有这三类农产品的影响。主要的政策变化是：通过实行家庭联产承包制实现了农业的家庭经营；通过鼓励和扶植农村工业（即乡镇企业）的发展，促进了整个农村经济的发展；以及改革了指令性农产品收购的定额和价格。第一个改革高潮是在70年代末和80年代初。这一时期，人民公社被废除，家庭联产承包制在全国推广，对在自由市场上出售产品减少了限制，乡镇企业的发展受到鼓励。第二个改革高潮是在80年代中，废除了统购统销政策，实行了合同收购制度。最后，第三个改革高潮是在80年

^① 根据中国官方的定义，粮食包括大米、玉米、小麦、大麦、高粱、小米、大豆、薯类及其他杂粮。薯类是按照5:1的折算比率折合为粮食当量的。

代末和 90 年代初，主要着眼于放开产品价格和发育金融市场。

在第一个改革高潮之后，由于激励改进而形成的一次性生产率提高，导致中国农业生产连续几年以超常规的速度增长。以农业生产率提高表现出来的 1978 年中国制度变革的成功，已为人们所熟知（McMillan, Whalley, and Zhu, 1989; Carter and Zhong, 1991a; Fan, 1991; Lin, 1992; Putterman, 1993）。然而，在 80 年代和 90 年代初的第二个和第三个改革高潮期间，相应的农业发展存在着一些政策问题。

中国改革的第二个及第三个高潮未能成功地放开粮食和棉花市场。事实上，政府于 1989 年重新对主要粮食品种和棉花实行了严格的管制，并且延续至今。1993 年有过一次短暂的放松，政府宣布了一项被称作“保量放价”的新政策。但在当年年底，粮食和棉花就回复到国家的严格控制之下，并且在 1994 年重新实行了不利于农民的固定收购价格，在某些城市恢复了零售价格的最高限价，为了控制价格水平而削减了大米和玉米的出口。棉花和粮食的强制性收购，为中央政府提供了一种方便的工具，用以对农业征课（间接）税收^①。继续维持这种征税政策，导致生产积极性摇摆不定，农民收入止步不前，城乡收入差距再次扩大（见图 1-2）。事实是，中国的城乡收入差距，比亚洲其他任何地区都大（Lardy, 1994）。

中国的政策制定人始终为国内粮食产量所烦扰，并且可以毫不夸张地说，国内粮食的长期供需平衡，在中国是一个在政治上十分敏感的问题。一个极端的估计是，到 2030 年中国可能需要

^① 这里，征税的含义并非如所得税和财产税一样，而是指把国内农产品价格压低到与非农产品价格相比处于不利地位的政府政策。这种压低农产品相对价格的做法，意味着对农业课征一种间接税，使国内贸易条件不利于农业而偏向于制造业。

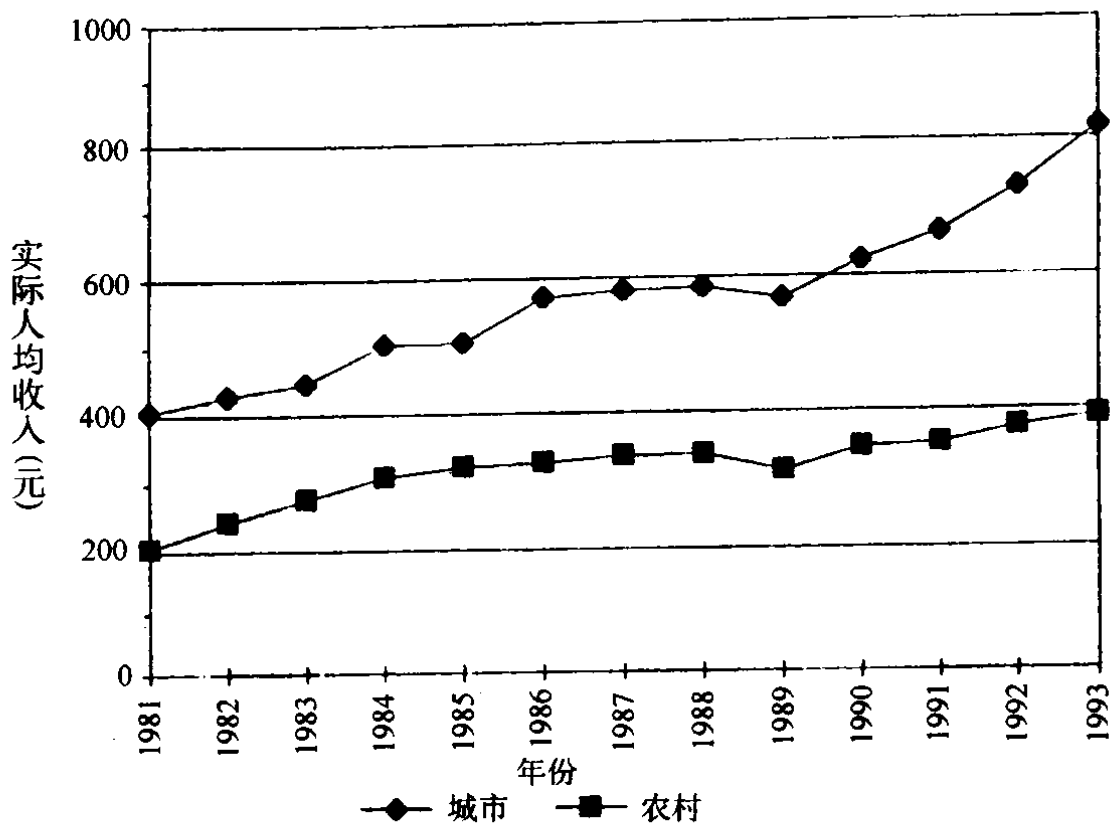


图 1-2 城市与农村人均收入对比：1981—1993

资料来源：《中国统计年鉴·1994》。

进口 2.16 亿吨粮食 (Brown et al., 1995, 第 19 页), 这一数量比目前全世界的总贸易量还大! 2.16 亿吨这样巨大的粮食逆差估计, 是布朗等人根据中国到 2030 年粮食产量将减少 20% 的判断作出的。中国农业部则有不同的估计^①, 认为到 2030 年, 中国总人口将达到 16 亿 (增加 4 亿), 国内粮食需求估计为 6.4 亿

^① 参见《商贸杂志》(1995 年 5 月 12 日第 2B) 关于 1995 年农业部研究的报导。农业部进行的这项研究, 可以部分地看作是对布朗等人频频曝光的预测结果的回应。农业部这个研究的结果, 是在 1995 年底加拿大魁北克举行的纪念联合国粮农组织成立 50 周年大会上发布的。我们在农业部进行的访谈中了解到, 这份报告与布朗等人的主要分歧在于, 后者对于中国粮食生产减少的预测是错误的。实际上, 农业部对于粮食需求增长的估计, 与布朗等人十分相近。根据布朗等人的预测, 耕地数量将迅速减少, 而改进现有土地肥力的潜力却是有限的。相反, 农业部认为, 通过增加投入和提高复种指数, 现有土地的单位面积产量可以进一步提高。农业部进一步认为, 官方的耕地数量过去被低报了, 所以, 单位面积产量被高估了。

吨，中国仍将继续养活自己。黄季昆、罗斯高和罗斯格兰特（Huang, Rozelle, and Rosegrant, 1995）提供了关于中国粮食供需平衡的另一种估计。他们认为，布朗等人所预测的数额巨大的进口量，在某些特定的情形下也可能会成为现实，然而这种可能性却很小很小。克鲁克（Crook, 1994a）对布朗等人进行了有见地和有说服力的批评，认为中国将不会过分依赖粮食和肉类的进口。

在中国，粮食生产属于相对土地密集型的，而与之相比，许多其他农作物（如棉花、糖料、水果、烤烟和蔬菜）更具有劳动密集的特征^①。因此，中国粮食生产的比较优势是值得怀疑的。长期来看，由于收入提高、人口增长和播种面积减少等因素的共同作用，中国粮食供需缺口很可能会不断扩大。正如本书所详细讨论的，这个缺口的规模取决于与劳动力市场、农村经济结构、农业投入和国内食品市场相关的政策演变。这个缺口的规模还可能取决于国际粮食市场这一外生的因素变化。然而，这个缺口不太可能达到任何接近布朗等人预测的水平。中国不会使世界陷于饥饿。

中国农业进一步发展所面临的主要问题包括以下几点：

- 农业生产率增长的明显减慢；
- 缺乏良好运作的农产品市场和农业投入市场；
- 农业中过剩劳动力和日益拉大的城乡收入差距；
- 农村工业（即乡镇企业）吸收劳动力的减少；
- 资本从农业向农村工业和城市工业的外流。

本书的中心论题是：农村经济并没有很好地与城市经济形成

^① 相对于大多数经济作物而言，粮食是更加土地密集型的。这是因为在每个单位的土地上，粮食生产需要的劳动投入比经济作物生产要少。

一体化，这将阻碍农村的进一步增长。正如在国内贸易条件上面所表现出的，经济政策仍然是倾斜的，不利于农业的发展。这种政策的倾斜表现在农民收入水平低和农业投资不足。平均来看，城市居民收入超过农民收入的1倍，同时还存在着严重的地区收入差距。中西部省份农民收入增长减缓。按可比价格计算，政府用于农业的支出也在减少，其结果是包括农业研究和灌溉系统在内的农业基础设施条件趋于恶化。对农业继续实行征税政策，用以支撑工业的高增长率的做法，恐怕已经难以为继。

本书下一章，将对改革以来中国农业政策的主要演变过程提供一个背景描述。随后五章分别着眼于讨论前面提出的5个主要问题。在概要部分，我们将对本书主要观点作一个总结。

1.2 本书的主要发现和建议

本书的主要发现，可以总结为以下政策建议：

- 中国政府应加大对农业的投资力度，并实行土地使用制度的改革以鼓励私人投资。改革以来，政府对农业的投资减少了。同时，土地承包权的不稳定性，以及农业回报率低，导致农民个人对农业的投入微乎其微。其结果是1985年以来农业产出的增长减慢。要进一步提高种植业和畜牧业生产率，只有通过恢复对基础设施、灌溉和科研的投资才能实现。

- 中国政府应帮助建立一个现代运销基础设施，以促进开放的民间市场在诸如粮食和棉花等重要农产品购销方面发挥作用。这需要伴随着粮食和棉花市场的完全开放。过去十几年粮食和棉花产量增长的下降，其部分原因就是政府未能放开这类产品的市场。

- 由于效益低，中国农民的积极性受到了伤害。主要农产

品的政府收购，被用来把农业的利润转移到工业化用途。这种对农业的隐性征税，诱发了通过农村金融体制农业中资本的进一步外流。政府应改变这种情形，努力提高农民的利润激励。

- 劳动力市场应予放开。巨大的城乡收入差距表明，城乡经济之间仍然存在着显著的差异。这种差异主要是劳动力流动受到抑制。需要对户籍管理体制进行改革。如果将户籍管理体制的改革与城市的补贴制度（如廉价住房制度）改革相配套，将有助于形成城乡经济的一体化。

- 政府应放弃食品生产的区域性和全国性的自给自足政策，着手实现省际和国际农产品贸易的自由化。实施这一战略将会使每个地区的农民根据各自的比较优势进行生产，从而增加收入。省际贸易的自由化，还将使城乡经济更好地一体化，有助于解决农村剩余劳动力问题。

- 中央政府应放弃把城市居民的福利置于优先考虑地位，而忽视农村居民福利状况的做法。政府把保持城市食品价格低廉的重要性看得过高了，以致产品价格的波动常常导致代价高昂的政策回潮，损害了政府在农业政策方面的信誉。

第二章 农业中的主要政策变化

2.1 改革的主要特征

一般认为，1978年中国政府并没有打算发起一场长期的全面改革，也没有事先制定详细的改革方案。在最初阶段，改革的政策目标是通过在农村地区重新引入物质刺激的手段，以克服“文化大革命”对经济造成的破坏，在现有的政治和社会体制框架内增加生产。经过几年的实践之后，改革初期阶段所取得的成就鼓舞中国政府不断地采取更加大胆的改革措施，并且最终正式宣布要将整个经济转变为“社会主义市场经济”。

农村人民公社是首先被改革的一项社会制度。作为中国农村的一项基本社会制度，人民公社建立于50年代后期，它的主要任务之一是保证实现粮食生产的自给自足。到改革开始时，公社制度刚好持续了20年。当时，每个公社大约由10到15个生产大队组成，每个生产大队大约有10个生产队，每个生产队大约有20到30户农民。农村人民公社既是一级政府机构，又是一种强制性的合作社组织。它既执行上级政府的计划指令，又经营小规模的生产企业和商店。生产大队不仅传达上级布置的生产任务，分配征购指标，而且管理小学、卫生所，同时也经营一些小企业和商店。生产队在大队之下，是农业生产、核算和收入分配的基本单位。政府不仅制定统一的生产计划，而且为大多数农产品建立了强制性的计划收购制度，同时也建立了农业生产资料的