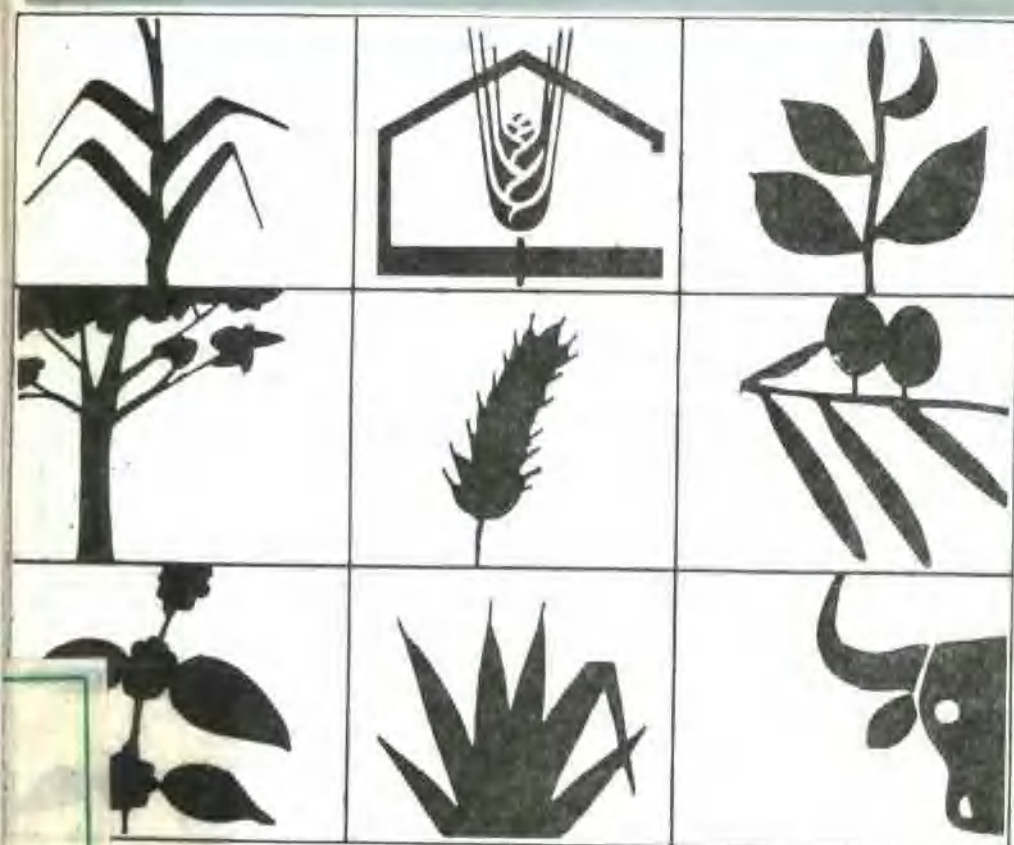


粮农组织
经济与社会
发展文集

83

亚洲农业价格政策的 实施与管理

中国农业科技
出版社
北京



联合国
粮食及农业组织

亚洲农业价格政策的 实施与管理

G.S 布哈拉

印度，新德里，贾瓦哈拉尔尼赫鲁大学社会科学
学院院长和农业成本与价格委员会前主席

N.S 兰德哈瓦

FAO 经济与社会政策司规划援助处前处长
和

D.S 图亚基

印度，新德里，农业成本与价格委员会委员兼秘书

粮农组织
经济与社会发展
文集
83

中国农业科技
出版社
北京



联合国
粮食及农业组织
1987 罗马

(京) 新登字061号

本书原版为联合国粮农组织的经济与社会发展论文集(83)《亚洲农业价格政策的实施与管理》(FAO Implementation and administration of agricultural price policy in Asia M-63 ISBN92-5-102798-6)

CPP/91/20

版权所有。未经版权所有者事前许可,不得以电子、机械、照相复制等任何方法或其他程序全部或部分翻印本书,或将其存入检索体系,或发送他人。申请这种许可应写信给联合国粮农组织出版司司长(意大利罗马Viadelle Terme di Caracalla, 001000)并说明希望翻印的目的和份数。

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

亚洲农业价格政策的实施与管理

译者:陈俊英

校者:钱法根

责任编辑:金山

中国农业科技出版社(邮政编码:100081)

北京海淀区白石桥路30号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

中国农科院情报所印刷厂印刷

开本:16 印张:3.25 字数:63.8千字

1992年8月第一版 1992年8月第一次印刷

印数:1-3000册 定价:3.30元

ISBN 7-80026-368-1/Z · 10

序 言

.....

缩 略 语

AMC	农业销售公司（韩国）
APCom	农业价格委员会（巴基斯坦）
BULOG	国家后勤署（印度尼西亚）
BUUD/KUD	乡村合作社（印度尼西亚）
CACP	农业成本与价格委员会（印度）
CCI	印度棉花公司
DFAMS	粮食和农业销售服务部（尼泊尔）
FAO	联合国粮食与农业组织
FCI	印度粮食公司
HYV	高产品种
IFPRI	国际食物政策研究所（华盛顿区）
JCI	印度黄麻公司
NACF	全国农业合作社联盟（韩国）
NAFED	全国农业合作社销售联盟（印度）
NFFC	全国渔业合作社联盟（韩国）
NLFC	全国畜牧合作社联盟（韩国）
NSS	国家样品调查
PASSCO	巴基斯坦农业贮藏与服务公司
PPS	半供给制（巴基斯坦）

数据注释：本书正文中美元当量以平均年市场兑换率（rf）为基础，与国际货币基金组织的国际财政统计年鉴相同。

目 录

序言

缩略语

一、绪论	(1)
农业价格政策的作用	(3)
研究目标	(3)
研究计划	(3)
二、价格政策的目标	(3)
印度	(3)
目标	(3)
机构和范围	(4)
孟加拉国	(4)
目标	(4)
机构和范围	(4)
巴基斯坦	(4)
目标	(4)
机构和范围	(5)
印度尼西亚	(5)
目标	(5)
机构和范围	(5)
尼泊尔	(5)
目标	(6)
机构和范围	(6)
韩国	(6)
目标	(6)
机构和范围	(6)
各种途径的共同要素和不同点	(7)
三、影响价格政策实施的机构和其他政策	(7)
机构	(8)
其他政策	(8)
四、价格政策的实施	(9)
实施成功的标准	(10)
实施成功的某些实例	(12)
印度	(13)
印度尼西亚	(14)
巴基斯坦	(14)
韩国	(14)

实施部分成功或不成功的实例.....	(16)
印度.....	(16)
孟加拉国.....	(17)
尼泊尔.....	(18)
巴基斯坦.....	(18)
韩国.....	(19)
易变质和较易变质商品的特殊问题.....	(19)
结论性意见.....	(20)
五、粮食的公共分配.....	(21)
印度.....	(21)
印度尼西亚.....	(21)
巴基斯坦.....	(21)
孟加拉国.....	(21)
尼泊尔.....	(21)
分配中的问题.....	(22)
六、出现的若干问题.....	(23)
目标.....	(23)
价格保证.....	(23)
成功的实施.....	(24)
实际价格与贸易条件.....	(24)
错开上市时间.....	(25)
地区性定价.....	(26)
商品流通的地区性限制.....	(27)
采购商品的形式.....	(27)
商品涉及的范围.....	(27)
价格与数量指标.....	(28)
进出口政策与国际价格.....	(28)
宏观政策.....	(29)
信息系统.....	(30)
技术与价格政策.....	(31)
对收入分配的影响.....	(32)
销售效益与小农.....	(34)
实施价格政策的费用.....	(35)
执行机构的效率.....	(37)
财政支持.....	(37)
管理和监测.....	(38)
七、小结与结论.....	(38)
附件 1 研究一览表.....	(43)
附件 2 与会人员名单.....	(43)

一、绪 论

农业价格政策的作用

在自由竞争经济中，期望用价格来平衡各种商品和服务的供需，而且在此过程中达到资源的最佳调配。假定某一商品短缺，那么它的高价则是企业投资并采取其他适当措施以增加生产的信号。各个方面的反映和投资总额的情况决定整个经济增长率。在宏观水平上，在某些条件下，通过赤字财政和普遍提价有可能增加总的产出和就业。这就要求供应顺应价格的增长。但是，在发展中国家，特别是在农业方面，缺乏足够的基础设施、技术落后以及市场僵化通常限制了供应对价格的反应。

众所周知，农业生产在本质上是个生物过程，在很小程度上取决于变幻莫测的气候。由于气候条件常常变化，农业产量一般年年都有较大的波动。而由于生产的季节性以及需求总是比生产更稳定，农业商品的价格比农业产出显示了更大的年间及年内的离中趋势。由于每年的产出和价格的浮动，生产者的收入也有显著的差异。鉴于现价是农民对未来投资决策的指示，而且未来收入的稳定性对投资决策又是至关重要的，因此农民收入的不可靠性对其投资倾向有不利影响，并对农业产出的增加有严重影响。从短期来看，当生产者的价格因生产的扩大而下降时，农民投资农业企业以增加未来生产的热情就容易减退。

另一方面，粮食价格猛涨势必对人均收入低的国家中的大部分人口的生活水平有不利影响，那里的人均收入大部分用于购买食物。因此，年内价格的较大变动不仅对生产者有不利影响，而且也不利于消费者的利益。正是由于认识到农业商品价格的过分变动所造成的这种不利影响，才促使许多政府从稳定价格或减少价格变动的角度干预农业商品的销售。因此，多数发展中国家已经引进了对主要农业商品实行价格管理的某些制度，以取代对自由市场价格的依赖。

1. 这一陈述是基于几点严格的假设，如最佳竞争性、最佳知识、要素的流动性等。这些假设在现实中很少能达到，因此实际上只是寻求达到“不得已求其次”的解决办法。

除稳定化之外，多数发展中国家采用管理价格政策，并结合采用新技术来加速农业产出的增长。为此，制定的价格水平要能鼓励农民采用新技术并为之投资。

通过下述途径能增加农业产出（1）增加作物播种面积；（2）提高各种作物的产量；（3）从低值作物到高值作物的耕作方式的改变。有利的价格通过开拓上述三种可能性，在增加农业生产方面能起积极作用。

例如，通过改变有关价格结构能使耕作方式得以改变。通过采用较好的技术及/或更有效地利用生产资源，能够提高各种作物的每公顷产量。有利的商品价格带来了资源利用方式的改变，这不仅引发生产率的上升趋势，而且便于采用先进技术而使生产利润更高，因而导致所期望的投资水平。由于纯播种面积增加或由于耕种强度增加，长有庄稼的面积增加了。农业价格对这两者都有影响。例如，较高的农业价格使得耕作有利可图，从而促使人们开荒种地。有利的价格还可通过资本构成来影响耕种强度，如该构成以灌溉资源的形式出现，就有可能种植第二种作物。同样，价格能使种植第二种作物获利，在存在这种可能性的地方而

农民又没有种第二种作物，是因为价格不利。一般来说，较高的价格直接导致、或与其他因素相结合而导致较高的投入利用及较高的耕种强度，从而使产出和收入增加。

但是，过高地确定价格很快就会起到反生产力的作用，因为这会对需求带来不利影响，因而也就束缚了价格手段的潜能。在发展中国家，消费的增长要求增产，特别是粮食作物增产。如果通过这种价格水平来达到增加生产的目的，而以这种价格又不会出现对粮食生产的有效需求，那么这种生产的目的何在呢？因此，价格管理不仅影响农业和非农业部门之间的收入分配，而且也影响小农和大农以及无地农业劳动者之间的收入分配。所以，农业价格的任何无限制提高，尽管在一方面刺激了生产者，但会对若干方面入口的生活质量产生不利影响。这样，就有必要考虑到生产者和消费者双方的利益而对价格水平加以平衡和固定。

2. D. S. Tyagi 著“生产率增长的价格政策”，商业，年度数字，1984。

某一既定年份的农业商品价格行为，无一不受国内市场左右这些商品的需求和供应的政策和措施的影响。甚至在政府通过它的机构引入对生产者的最低支持价格系统、并以规定价格分配粮食之前，政府就已经并正在通过许多其他的政策措施干预农业商品的销售，即：

（1）国际贸易调控；（2）通过贷款控制及其他调节措施调控国内市场；（3）节制最终需求；（4）调控未来贸易。

总之，由于产出波动大，为了使价格达到某种程度的稳定并给农民提供合理的收入保障，对许多国家来说就有必要干预农业市场。此外，由于认识到保持有利的价格趋势对于保持农民扩大生产的热情的的重要性，许多发展中国家已努力采用价格管理，并结合新技术投资，提供适宜的基础设施和机构、以及足够的投入，作为加速农业产出的积极和有潜力的手段。鉴于价格政策的主要目的之一是保障重要农业商品生产者的合理价格，许多国家成立了专门机构以规定价格直接向生产者购买商品。各国之间在执行和管理价格政策方面的成功程度差异很大。粗略的分析表明，在某些国家，所取得的成功、至少在几种商品上所取得的成功是显著的，而在另外一些国家，价格政策的执行则不十分有效。而且，即使在同一国家，对不同商品执行的价格政策的成功程度也大不相同。

研究目标

欲达到为价格政策所定的目标，要求政策具有连续性，并与发展目标相一致，而且能成功地执行。这样，价格政策的成功执行就与它的确定一样重要。一项不能执行的政策，即使在概念上不错，也不会有什么结果。经验证明，一项执行得很差的价格政策的坏影响，对政府声誉所造成的损害比对其维护要大。既然是价格政策的执行和管理决定价格政策目标的实现，那么必须深入检查导致执行成功与失败的原因和因素。联合国粮农组织认识到，各国执行价格政策的经验教训将有助于在其他国家提高执行效益，于是开始就六个国家，即印度、孟加拉国、印度尼西亚、尼泊尔、巴基斯坦和韩国的农业价格政策的执行和管理进行研究（见附录1“研究一览表”）。这些研究的主要目的是：①检查过去执行不同商品的价格政策决定时所采取的方法和程序；②弄清价格政策执行得高度成功以及不理想时的商品和时期；③查明执行中的地区差异；④搞清导致成败的因素；⑤总结在不同形势下执行价格政策的教训。

国家实例研究报告正在另行出版，其中载有造成价格政策成功执行以及执行不力的因素的宝贵资料。这些国家的经验已被写入一项综合报告，该报告于1988年4月25—29日在罗马

举行的工作组咨询会上进行了讨论（见附录2“与会者名录”）。

本研究基于上述的国家实例研究并经过工作组咨询会的审议，旨在查明在各种商品和各个国家中导致成败的因素，以便总结在不同形势下有效地执行价格政策的教训并提出适宜的政策建议。本研究还讨论了在发展过程中出现的有关价格政策问题。

研究计划

本书共分七章，每章着重论述一个具体领域。第一章是绪论和背景材料。第二章论述不同国家根据其价格政策形成的机制和范围而详细制定的价格政策的主要目标。第三章涉及不同国家为有效地执行价格政策而成立的执行机构及其运行详情，同时提出了对影响价格政策执行的其他政策的总的看法。第四章分析导致某个国家的某一商品的价格政策执行成败的因素，同时还搞清在不同形势下导致实施成功与失败的共同因素。第五章涉及几个国家采取的粮食公共分配制度。目的是为执行粮食分配计划吸取教训，以便有效地解决贫穷消费者所面临的、因国内供应减少而粮价大幅度上升的问题。第六章讨论不同国家价格政策执行过程中出现的突出问题。第七章是研究总结和结论。

二、价格政策的目标

一个国家在某一时期内执行农业价格政策的效果，只能根据该价格政策的目标来检查。本章讨论不同国家价格政策的主要目标，并分析可望协助或阻碍价格政策执行的主要因素。这一背景材料应该有助于更充分地了解成功执行价格政策的国家实例研究中所出现的问题。

印 度

目标

印度，自1965年以来所执行的农业价格政策，其主流已趋向于逐渐形成一个纵观经济全面需求并适当兼顾生产者和消费者双方利益的、平衡而综合的价格结构。价格政策由政府考虑农业成本和价格委员会提出的建议制定，该委员会成立于1965年（以前叫农业价格委员会），就不同农业商品的价格政策给政府提供咨询。农业成本和价格委员会需考虑的问题中包括：①必须鼓励生产者采用先进技术并最大限度地增加生产；②保证合理利用土地及其他生产资源；③价格政策对经济的其他方面可能产生的影响，特别是对生活费用、工资水平和工业成本结构的影响。鉴于1965至1980年间印度在农业方面发生的变化，该委员会于1980年修改其职责范围。在第一条标准中，“最大限度地增加生产”一词改为“根据国民需求广泛开发生产方式”。1965年，印度面临着不仅是粮食、而且还有许多其他主要农业原料的严重短缺，因此重点是最大限度地增加生产。而1980年，随着该国某些商品的富余，开发更平衡的增长方式就成为了主要目标。

机构和范围

价格政策形成的机制简述如下：由于农业是各邦要解决的问题，因此，农业成本与价格

委员会向有关邦政府和其他感兴趣的团体（如，生产者协会、从事以农业为基础的工业和价格支持事业的公共机构、贸易协会和研究所）发放提问调查单。每个邦的有关部门将其政府对某一商品的价格政策的观点转达给该委员会。该委员会与邦政府及其他有关人员如生产者代表进行讨论，然后根据其职责范围，最终提出对某一商品的价格政策的建议，并以报告形式将其观点提交给中央政府。而后该报告送交有关经济部、委及计划委员会传阅以征求意见。拿谷物来说，农业成本与价格委员会的报告还送交邦政府征求意见。收到这些意见后，交给内阁对此作出最后决定。

至于要考虑的因素，农业成本与价格委员会根据其职责范围，在建议支持/收购价格时要遵照几条标准：生产成本；投入价格变化；投入-产出价格的对等性；市场价格趋势；供应与需求；作物间的价格对等性；拟议中的价格对工业成本结构、生活费用和总体价格水平的影响；国际市场价格形势；以及生产者付出价和收入价之间的对等性。

目前，印度政府为21种商品制定了最低支持/收购价格（水稻、小麦、大麦、高粱、小米、玉米、鸭脚黍、芥末、花生、大豆、葵花籽、红花籽、绿豆、黑鹰嘴豆、绿鹰嘴豆、红鹰嘴豆、黄麻、棉花、甘蔗、VFC烟草和干椰肉）。这些作物加起来占印度作物总面积的80%以上。

孟 加 拉 国

目标

价格稳定一直是孟加拉国采取的粮食价格政策的主要目标之一。农业公共政策的另一主要目标是通过支持价格及最近采取的鼓励政策在尽可能短的时期内实现粮食自给。同样，对黄麻来说，价格稳定一直是政府政策的主要目标。至于甘蔗，价格政策则一直是通过将价格固定在与替代作物价格相适应的水平上，以保证有足量的甘蔗供应糖厂。

机构和范围

目前有几个部和特设的委员会参与提出支持/收购价格政策的建议。这些委员会和组织之间几乎互不协调。例如，稻谷、小麦和大米的支持价格由农业部、粮食部和财政部的代表组成的联合委员会建议，而与黄麻价格政策有关的问题，诸如价格和收购水平、信贷、销售、制造和出口政策，则专门由黄麻部处理。工业部属下的孟加拉糖业和食品工业公司则主要负责指导政府在糖厂所在地带的甘蔗订价、收购及销售。这样，没有一个单一的组织负责指导政府确定对不同作物的价格政策。孟加拉农业发展公司管理诸如改良的优质种子、化肥、农药和灌溉设备等几乎全部重要技术投入的价格。尽管投入和产出价格对一项健全的农业政策来说同等重要，但目前在投入和产出价格有关的政策中还很少进行综合考虑。政府为六种主要作物（稻谷/大米、小麦、黄麻、甘蔗、陆地棉和板烟丝）制定支持/收购价格。

巴 基 斯 坦

目标

巴基斯坦采取的农业价格政策的主要目标是，①增加农业生产，达到自给自足或出口性

盈余；②保证农民有合理的收入；③稳定市场价格和商品供应，保护生产者和消费者的利益；④逐渐形成平衡的耕作方式以便长期最大限度地增加农业产值。主要价格政策包括由政府固定主要作物的支持价格并每年加以修正，收购某些商品建立储备以抗御价格浮动，必要时保证出口供应，以及对城镇人口的小麦和食糖实行部分供给制（PPS）。

1. 1983年8月取消了食糖定量供应，1987年2月取消了小麦定量供应。

机构和范围

直至60年代中期，制定并向政府建议各种农业商品的支持价格均由巴基斯坦计划委员会负责。自1981年8月以来，根据农业价格委员会（APCom）的建议固定了价格支持。政府要求农业价格委员会就各种作物的价格政策以及向农民发放的主要农业投入如肥料、农药和优质种籽的价格向政府建议。要求农业价格委员会牢记的事项中包括：①必须鼓励生产者，特别是小农，并采取改良技术提高生产和生产力；②必须避免浪费并保证合理使用投入；③估量这些政策对经济的其他方面以及对生活费用和工资水平的影响。

某些商品的价格政策形成由农业价格委员会和农业部以及其他联邦政府机构共同负责。例如，农业价格委员会指导籽棉、稻谷、甘蔗、小麦、甜菜和油籽的支持/收购价格，而皮棉和水稻的价格则由商业部安排，食油价格由工业部制定。最后由联邦内阁或其经济协调委员会根据农业价格委员会的建议决定价格政策。烟草的支持价格由商业部所属的烟草局提出，由经济协调委员会或内阁作出最后决定。

印度尼西亚

目标

价格政策主要意味着刺激生产，保证消费者得到合理的价格并为商人和工厂主提供合理的利润。印度尼西亚价格政策的主要宗旨包括：①足以刺激生产的支持价或底价；②为保证消费者的合理价格而制定最高限价；③这两种价格之间要有足够的差价以便商人和工厂主能获得合理的利润。从1970年开始，政府执行一项为稻谷固定底价的政策以避免在稻谷收获期间价格下跌低于某一水平。据称，保护消费者的目标是通过全年在全国范围内实行一个最高限价来为消费者维持合理的价格。但是，到1970年中期，为丰、欠地区分别引入了不同的最高限价。

机构和范围

1973—1974年之前的支持价格根据一个农业公式决定，按照该公式，稻谷的支持价格与尿素的价格相关。自1973—1974年以来，价格根据增长的效益—成本比确定。这一公式采用参加BIMAS水稻集约化计划和不参加该计划的农民的平均增长效益和成本。因此，印度尼西亚价格政策的形成主要是进行成本—效益分析来确定最低价格，而其他因素则不大重要。除国家后勤署（BULOG）外，主要的经济机构提供确定最低价格所需的基本情报。国家最高层机构进行决策，每年在种植水稻时发布总统命令。在印度尼西亚，只为两种主要粮食作物—水稻和玉米，而不是为所有的农业商品制定最低支持价格。

尼 泊 尔

目标

从1956—1957到1980—1981年，尼泊尔农业价格政策的主要目标是稳定消费者价格，只是从1980—1981年起，支持价格政策作为增加农业生产的一个重要手段才得到应有的认识。现在已为一些商品制定了最低支持价格。价格政策的目标是：①让食品匮乏地区的穷人能以合理的价格买到粮食；②稳定粮食价格；③通过向生产者提供鼓励价格增加农业生产。

机构和范围

决定不同商品的价格水平和执行战略所遵循的具体程序及所涉及的机构均不同。不过，负责决定商品和服务的最低支持/收购价格或销售价格的最高机构是内阁。就两种主要粮食——稻谷和小麦而言，其最低支持和收购价格由中央粮食管理委员会决定，该委员会于1984年重新命名为粮食管理、价格和出口管理事务委员会。该委员会由农业部、财政和供应部、尼泊尔粮食公司、粮食和农业市场服务局（DFAMS）的代表组成。而黄麻、烟草和甘蔗等经济作物则由根据不同的议会法规建立的各单独机构依照价格政策决定。例如，烟草是由于1984—1985年间成立的，由工业部联合干事主持的烟草价格政策委员会在烟草开发公司提出建议的基础上决定最低支持价格。同样，黄麻是由发起价格政策的科什地区的长官为主席的黄麻价格委员会来决定其价格政策的。至于重要的投入，内阁将考虑与分配农业投入有关的公司的意见来决定价格政策。

韩 国

目标

目前，韩国农业价格政策的基本目标是保证农民的收入与城市挣工资者相比达到一定水平；即，农户的平均月收入与城市挣工资户的平均月收入相均衡。也很重视以合理的价格提供诸如粮食、蔬菜、水果和畜产品等必需农业商品。另一最重要的目标是稳定粮食及其他农业商品的农业价格。

韩国的农业目标是随着经济的发展逐渐形成的，自1968—1970年以来开始具体化。1950年2月开始执行的粮食管理法规是个里程碑，为价格政策的发展打下了基础。长期以来，主要考虑了粮食（大米、大麦、小麦、黑麦、玉米、小米、大豆等）的价格政策，特别是大米的价格政策。1968年对大麦、1970年对大米采取的双重价格制的目的在于：①在收获季节（10~12月份）以较高的价格从农民处收购大米和大麦；②在淡季以较低价格向消费者发放这些大米和大麦，以便为工人维持尽可能低的食物价格。维持低工资水平的这第②个目标很适合70年代期间执行的面向出口的全面战略。“双重”价格还旨在稳定季节间粮食价格。70年代人均收入的迅速增长使韩国人民的消费方式发生了根本变化。象所有发展中国家一样，面包篮子里发生了从粮食到超级食品的转变，而且对畜产品（如肉、鸡、蛋和奶）及蔬菜和水果的消费也空前增加。因此，自1980年以来，农业价格政策日益关注稳定畜产品、蔬菜和水果的价格，付给这些商品的生产者以有利的价格，然后以合理价格卖给消费者。

1961年，政府颁布了农业价格稳定化法规，并于1963年对此进行了回顾。按这项法规，政府可以采取计划购买、安排生产和供应、抵押借款、促进销售或出口、限制进口和控制价格等措施。由储备性采购和过剩性采购组成的临时购买计划的主要目的是稳定水果、蔬菜和畜产品的价格。同样，遵照农业和渔业市场价格稳定化法规（1976），安排易腐烂商品的生产和供应的主要目的是通过下述措施调节供需：鼓励或限制生产、创建生产者和销售合作社、在加工者和农民之间安排生产合同，由此减少价格的波动。

机构和范围

决定不同商品的价格水平并执行不同商品的价格政策所采取的过程和所涉及的机构均不相同。但是，在总理的赞许下，内阁才是决定所有商品的收购价格、购买数量和销售价格的最高机构。

按照1950年的粮食管理法规，由农业部来确定粮食收购价及要购买的数量，提交总理作最后裁决。然后，政府进行收购和分配。粮食进口（大米除外）是执行粮食价格政策的重要因素。

肉类的价格政策机制较复杂，而且时时会发生根本的变化。1968年制定的管理指导价格措施失败，于1978年改为价格稳定化措施。按照这一措施，建议政府制定一系列价格：上限保护消费者，而下限则为生产者提供支持价格。由于价格稳定化措施又归于失败，政府于1980年引进了联合价格制。该制度将畜产品生产价格（或整胴体价格）和肉的零售价格互相联系，其差价仅是适当的销售边际利润。

政府建立了在当地政府管辖之下的畜禽价格委员会。这些委员会被委以执行联合价格制的政策的责任。标准价格是参照中心批发市场15天的平均胴体价格、销售边际利润和正常利润制定的。制定和改变价格的程序很复杂。因此，1981年联合价格制被标价制（一种自由价格制度，零售者可自行决定价格，但必须向最近的税务所申报，而且15天内不得改变。）所取代，一直执行到1985年。由于生产过剩和过量进口引起的牛价危机，在生产者的压力下，标价制于1985年又改回到联合价格制。活畜（牛和猪）和家禽、食蛋的价格由自由市场决定，但政府在紧急情况下可以干预。

为将奶牛产品维持在一个合理的水平，政府与奶牛业达成了一项“价格协议”。这是政府为防止各种商品价格不正常下降，从而达到价格稳定所采取的另一机制。

政府对于蔬菜、水果和畜产品的价格干预，如上所述，是通过临时购买计划来检查因供大于求所致价格下跌，并通过储备计划来制止淡季价格的不适当上涨。这之所以被称为临时购买计划，是因为农业部在有必要稳定市场价格时能够决定一种商品的购买计划。政府确定购买价格、欲购数量、等级、购买时期等。本计划由经营本计划所覆盖的各商品销售组织执行。不同商品的资金筹措情况各异。

各种途径的共同要素和不同点

综上所述，我们已经知道，保证生产者得到有利的/鼓励价格以提高生产、生产力和农民的收入，以及稳定粮食和其他商品的价格以保护消费者利益是上述六个国家的农业价格政策共同的两个主要目标。但国家和国家之间以及商品和商品之间的相对重点不同。例如，与其他国家相比，韩国比较重视农民的收入，对易腐烂商品的价格稳定、特别是季节性浮动所给予的重视则多于对粮食价格这方面变动的重视。

合理利用生产投入，包括土地投入，只在印度和巴基斯坦被认为是价格政策的目标。在这两个国家中，只有一个组织负责向政府建议最低支持/收购价格水平及其他有关政策。在巴基斯坦，由某一组织单独对农业投入和产出价格提出建议。在所研究的其他几个国家，这一工作由许多机构承担。

在由同一组织对投入和产出价格提出建议的情况下，价格政策的执行可望更成功。其次则是由同一组织对不同商品提出建议价格政策，这样可以较好地协调不同商品的价格政策的逐渐形成及其执行。在商品的价格政策由不同的组织建议的地方，由于政府各部门之间的利益冲突，采购部门和其他宏观决策部门活动之间的协调不力。在这种情况下，价格政策执行成功的可能性就小些。在以后各章中，鉴别各种商品的价格政策执行成败的原因时都考虑了上述各种情况。

三、影响价格政策实施和其他政策

机构

几乎在所有国家中，执行不同作物的价格政策决定的任务一直是委托给为此目的而专门建立的组织/机构。在印度，负责粮食价格支持事务的是印度粮食合作社。作为中央政府的代办处，印度粮食合作社以支持/收购价格收购粮食，特别是大量收购大米和小麦。这些收购或直接进行，或通过其他国家机构或合作社进行。两个平行的组织——印度棉花合作社和印度黄麻合作社——分别负责有关的价格支持事务；而全国农业合作销售联合会则负责油料、豆类和粗粮的价格事务。烟草局执行有关烟草的价格政策决定。至于粮食分配，已开始建立一套复杂的公共分配制度。

在孟加拉国，粮食部负责采购粮食并做出安排以便通过其收购活动完满地执行政府的价格政策计划。除临时采购中心外，地方供应和中央贮存仓库也作为粮食采购点，以便增加农民和商人可以利用的收购中心。在孟加拉国，任何人，无论是农民还是商人，均可以收购价格将小麦或大米卖给国家收购中心。由于没有规定只有农民才能卖给国家代办处，在这些中心出卖这些商品的人大多数是商人。直到最近，黄麻的支持价格都是在法定的基础上确定的。这样，就要求商人以法定最低价购买黄麻，而以低于法定最低价转卖，根据1962年的黄麻法规则是要受惩罚的违法行为。黄麻贸易销售合作社这一公共机构则负责价格支持事务。没有公共机构负责油料的价格干预。糖厂地带的甘蔗收购和销售由孟加拉食糖和食品工业公司负责。

在巴基斯坦，政府已为小麦和大米这两种主要粮食（大米是主要出口商品）和棉花（另一主要出口商品）建立了广泛而复杂的收购制度。巴基斯坦农业贮藏和服务公司负责稻谷和绿豆的采购，而该公司和省粮食局则负责小麦的采购。棉花出口公司从轧花厂收购皮棉。巴基斯坦大米出口公司负责精大米的收购和出口。农业销售和贮藏有限公司负责收购马铃薯、洋葱、蔬菜和水果，必要时也负责这些商品的出口。巴基斯坦酥油公司负责采购食用油和国内生产的非传统油料。

在印度尼西亚，国家后勤署以支持价格收购大米并维持底价。后勤署主要买乡村合作社、碾米厂和春米厂的产品。乡村的经济活动由乡村合作社组织，乡村合作社是1973年合并

现有农业合作社活动成立起来的。乡村合作社是全国发展计划不可分割的一个组成部分。后勤署不仅从事公共分配，还受权维持缓冲贮备。因此，在印度尼西亚，乡村一级的乡村合作社是维持底价/支持价的先锋，并通过给农场支付支持价格而起到对个体农民的保障市场的作用。后勤署通过维持底价/支持价充分支持乡村合作社，并通过给他们支付支持价格而起保障市场的作用。自70年代中期以来，乡村合作社和后勤署已建立了综合制度以扩大食品生产和稳定食品价格。

在尼泊尔，农业销售公司不仅负责安排给农民供应投入，还负责使贫困地区的穷人能以稳定的价格得到粮食。农业销售公司现已分成两个组织：①尼泊尔粮食公司，分发粮食并承担价格支持事务，②投入公司，将投入物分配给农民。糖厂负责收购甘蔗，烟草开发公司负责烟草的价格支持。黄麻开发和贸易公司的经营目标之一是为农民的产品提供一条可供选择的出路。

在韩国，农业部是执行粮食价格政策的最高机构。在许多情况下，农业部还可以指定半官方机构承担执行的任务。对畜产品来说，执行机构是全国畜牧合作社联盟。全国农业合作社联盟和农业销售公司是蔬菜和易腐商品的两个价格政策执行机构。鱼干和其他海产品价格政策由全国渔业合作社联盟执行。

其他政策

某一年份的农业商品价格处处为影响这些商品在国内市场的供需的政策和措施所左右。在某一季节，国内拥有量（即可供量）会因允许大量进口而增加。同样，由于鼓励某一商品的大量出口，其国内市场的拥有量会减少。为使国内市场上的拥有量的变化适中，应改变对进出口的数量限制或适当调整对进出口的财政税收。限制同外国的交换也会产生象限制数量对进口所产生的那样的影响。既可通过对进出口的数量加以限制，又可通过半官方贸易来实行数量限制。在所研究的这六个国家中，都广泛采用了对进出口的财政和数量控制。在印度和巴基斯坦有关棉花的进出口政策、在印度和孟加拉国有关黄麻的、在巴基斯坦、印度、孟加拉国、印度尼西亚、韩国和尼泊尔有关大米的进出口政策已对这些国家价格政策的执行产生了明显的影响。在韩国，严格隔离国内市场对几种商品来说是一项重要的手段，特别是其支持价格大大高于其国际市场价格的那些商品（如大米和大麦）。

根据国际贸易法规采取的措施有其局限性。第一个局限性是有关商品的世界贸易规模。例如，大米的国际市场很有限，仅有8~4%的产品进入国际市场。因此，如果印度尼西亚从缺米国变为大米过剩国，即使只有少量大米出口，其对世界市场的大米价格的影响也大大超过从另一国出口相同数量的小麦对世界小麦价格所产生的影响。这是因为小麦的世界贸易量比大米高许多倍，小麦产量的17~20%是在国际市场上销售，而大米只有8~4%。同样，如果某一年孟加拉国必须进口大量商品大米，那么其价格上涨幅度将会很大。此外，如果有关国家的某种商品在世界贸易中占有最大比重，而且由于有近似的替代品而需求有很大的伸缩性，那么根据国际贸易法规通过措施来控制国内价格的杠杆作用显然是有限的。例如，孟加拉国的黄麻产品占世界贸易量的最大份额。在这种情况下，依靠国际贸易法规的手段显著影响国内原麻价格的范围是有限的。鉴于与出口和进口有关的法规对农业商品国内价格有影响，它们必定会以这种或那种方式影响价格政策的执行。

一个国家与市场经营和引导有关的政策也会影响这些市场上的价格水平并因此影响价格

政策的执行。任何与银行信贷的边际和/或最高限制有关的政策方面的变化都会影响私人贸易的资金来源,从而影响私人贸易和最终用户企业的购买行为。例如,当某一商品供应过剩且价格下降时,则可通过取消银行信贷的最高限额并降低边际限制来鼓励私人贸易起更活跃的作用。同样,当某一商品短缺时,通过控制对私人贸易和最终用户企业的信贷,即可缓和这二者的过分的购买行为。尽管在所做的多数研究中尚未对这一方面做充分的测定,但现有资料表明,在许多情况下,已经采用了各种信贷控制措施来影响价格水平,因此它们已经在价格政策执行中起了作用,不管这种作用是积极的还是消极的。

同样,对私人贸易或最终用户企业对某一商品的贮存量加以限制,影响该商品在开放市场上的拥有量,从而影响价格水平。在印度,不仅对粮食、而且对黄麻和棉花都广泛采取了这些管理措施。在其他国家,尽管缺乏充足的资料但已有迹象表明,在某些情况下采取了限制贮存量的措施,以影响该国的价格水平。管理措施,诸如对私人贸易和最终用户企业实施的库存限制及购买定量限制很有意义,特别是当供需差异小时。不过,当供需差异大时,这些措施的影响就会很小,因为无论是库存限制还是购买定量,其被增加或减少的数量都不能超过某一限度。此外,在这种情况下,绕过法规、贸易和企业所获得的极大利润的诱惑使人们有机会想出办法来有效地抵销限制措施所要达到的效果。

另一政策措施与缓冲储备有关。经常采用的一个简单方法是通过在供应高峰期让公共机构大量购买以便在淡季销售来支持市场,或将丰年的供应量保存至歉收之年销售。缓冲储备原则上不错,但实际经营则有一些难题。最重大的问题之一是在一段时期内保持稳定价格所需的大量储备需要很高的成本,第二个问题是在极度短缺时期仅凭缓冲储备本身不足以控制物价。第三个问题是贮存中的变质和浪费。第四个问题是,出现了这样的趋势,即缓冲储备膨胀到现有贮存能力的极限,或超过经营储备的现有资金总超。在大多数国家,缓冲储备都以这种或那种方式在价格政策的执行中起了重要作用。

影响价格政策执行的另外两项政策措施与最终需求的管理和对远期市场的控制有关。政府总是采取措施对本国许多商品的需求进行刺激或控制,并为此而实施财政金融政策。在某些情况下,还制定“就业保障计划”、“以粮换工”计划等特殊计划来影响最终需求,特别是对粮食的最终需求。由于许多国家的政府都认识到农业商品的远期贸易影响市场价格行为,它们已经并正在控制各种农业商品的远期贸易。尽管在多数研究中都未对上述方面做重点探讨,但必须强调这些政策措施确实有助于或抑制了价格政策的执行这一事实。(详情参阅第六章“宏观政策”一节)。

四、价格政策的实施

实施成功的标准

客观地评估价格政策成功与否的标准是极据为价格政策确定的目标制定的。但是,基本达标并不仅仅取决于实施,还要靠政策本身的功效以及其他辅助政策和因素的配合。鉴于国家实例研究的主要目的是评估价格政策的执行,因此所使用的标准是基于价格政策本身的关键运行要素。例如,所有国家执行的价格政策的主要目的之一,是保证生产者得到有利的价