

● 广州乡镇经济发展研究会 编

都市化进程中的 广州农村经济

DUSHIHUAJINCHENGZHONGDE
GUANGZHOUNONGCUNJINGJI

广东经济出版社

PDG



广州市张桂芳副市长、广州乡镇经济发展研究会李治元副会长向获得广州市第三次乡镇经济课题招标研究成果一等奖的课题主持人罗必良教授颁奖



张桂芳副市长、李治元副会长向获得二等奖的课题主持人孙良媛副教授颁奖



张桂芳副市长、李治元副会长向获得三等奖的课题主持人邹建华教授颁奖



张桂芳副市长（中）与出席大会的有关领导和专家合影（左起：邹建华教授、何伟沾主任、陈荣基主任、温思美教授、张桂芳副市长、李治元副会长、罗必良教授、马余胜主任、江华教授）。

编委会名单

名誉主任：黄华华 陈开枝 张广宁

主任：张桂芳

副主任：欧阳知 梁淇江 李治元 陈荣基

主编：张桂芳

副主编：何伟沾 马余胜 温思美

编委：彭信柱 林玉良 骆小民 王 珺

隋广军 丘传英 古开弼

执行编辑：王安娟

序

张桂芳

推进广州乡镇企业的二次创业，加快城市化进程，促进乡镇经济持续、稳定、快速、健康发展，这是我市今后一段时期的重要任务。我认为，关键要抓好几项工作：首先要抓科技进步，加快农业结构调整，促进产业转型升级，从城郊型农业向都市型农业转变，以科技创新提高乡镇经济的整体素质和发展水平，从而增强在国内外市场的竞争能力；抓制度创新，尤其是农业组织制度、乡镇企业产权制度及其管理体制的改革和创新，为乡镇经济的进一步发展提供新的制度动力和体制活力。在抓好科技进步和组织制度创新基础上抓市场流通，进一步创新和完善农产品流通体制、流通组织、流通载体、流通方式和流通信息服务，以培育和构建健全的农产品流通体系，不断增强开拓国内外市场的能力。抓龙头企业，通过扶持培育和发展壮大农业龙头企业，并发挥其示范带头作用，以进一步推动我市农业产业化、现代化发展。同时，要走农业可持续发展道路，促进农业生态环境保护和农业资源的合理利用，达到经济、社会、效益统一，协调发展。广州乡镇经济发展研究会正是紧密结合我市乡镇经济发展中面临的重点和难点问题，组织开展了广州市第三次乡镇经济课题研究招标活动，是很有现实意义的。从这次中标课题的研究成果来看，无论是理论研究的深度还是现实的针对性、

2 都市化进程中的广州农村经济

实际操作性方面，均比以往有了不同程度的提高，对我市乡镇经济的进一步发展，具有较高的决策参考价值和较强的指导作用。实践证明了广州乡镇经济发展研究会的科研组织和管理工作的正在逐年取得进步，这些进步来之不易，令人为之高兴。研究会将这些研究成果编辑出版、发表和交流，既方便了市委、市政府领导及职能部门参阅和运用，也增进了国内外相关地区、省市和科研机构、学术团体对广州乡镇经济发展情况及研究成果的了解与沟通，很有意义。

当前，在我国改革处于攻坚阶段、发展进入关键时期的形势下，我市乡镇经济发展出现了许多新的情况、新的矛盾和新的问题；与此同时，我国即将加入 WTO，国家实施西部大开发发展战略，我市乡镇经济发展又面临着新的机遇和挑战。所有这些，都需要我们认真地加以研究解决并采取切实有效的政策措施去应对。为此，希望广州乡镇经济发展研究会能根据形势的发展变化，对我市乡镇经济发展过程中出现的新的难点、热点问题以及长期制约乡镇经济发展的深层次问题和长远发展战略问题，继续选准选好研究课题，有针对性的组织专家学者及实际工作者进行更深入地探讨研究，进一步为政府的科学决策当好参谋和助手，为广州现代都市型农业发展和率先基本实现农业现代化献计献策，继续作出贡献。

是为序。

2000 年 9 月

目 录

序	张桂芳(1)
广州市农产品流通体制研究	罗必良(1)
广州市农产品流通体制改革研究	邹建华(58)
广州农业组织制度创新研究	孙良媛(115)
深化广州市乡镇企业管理体制改革的 研究	张岳恒(191)
农业科技革命与广州市农业及科技 发展的思路和对策	邹 帆(236)
广州加快农业龙头企业培育发展研究 ——企业家的成长机制研究	赖作卿(288)
广州农业可持续发展研究	章家恩(340)
广州花卉产业化发展研究	古开弼(382)
后 记	王安娟(397)

广州市农产品流通体制研究

课题主持人：罗必良

该研究成果获广州市第三次乡镇经济课题招标一等奖

一、宏观背景分析：中国农产品流通体制改革的总体评价

（一）计划经济条件下农产品流通的体制特征

在中国传统计划经济条件下，大约有 80% 以上的农产品是通过供销合作社、国营商业、国营粮食商业和有关的外贸公司进行国内外市场流通的。就这些流通组织体系的特点对农产品流通体制运行的影响看，计划经济条件下的农产品流通体制总体表现为分类流通、纵向流通和分段流通的特征。

1. 农产品的分类流通

农产品的分类流通是指流通机构或企业按照不同种类的农产品分别组织起来，构成了所谓的专业公司系统。从宏观的角度来看，该特点具体表现为：由粮食商业体系组织粮食商品的流通；由供销合作社体系组织棉花、麻类农产品的流通；由其他国营商业系统组织生猪、鲜蛋、蔬菜等农产品的流通；由相关的专业外贸公司组织农产品的进出口业务。在每一个流通组织体系中，当经营两种或两种以上的农产品时，基本上都分别设有专门的机构或系统负责某一种类农产品的流通。

2 都市化进程中的广州农村经济

2. 农产品的纵向流通

农产品纵向流通是指农产品从生产者到消费者之间的整个流通过程,是在一个纵向的组织体系中运行的。如农产品流通中的一、二、三级流转环节,保证了农产品能够按计划在地区、行业、部门之间进行分配,成为农产品纵向流通的主干。

3. 农产品的分段流通

农产品的分段流通是指由不同的流通机构或企业负责组织农产品在不同流通阶段或流通空间区域上的运行。该特点具体表现为:①国营商业和供销合作社按照城乡分工构成了农产品分段流通的基础;②农产品的收购与销售分别由不同的流通组织体系来承担。一般来说,大部分农产品的采购是由供销合作社完成的,但是在进入工业或最终消费者手中时,则要由其他流通体系来完成,从而构成了商品流通阶段上的间隔;③在国内市场上,省际的商品流通的衔接采取了省际调拨的形式,农产品在产地由产地商业部门负责,流出省外就转给中转地或销地商业部门负责进行衔接,形成了在国内市场上的分段流通格局;④在国内外市场的衔接上,绝大多数商品的进出口业务都是由国营的外贸公司负责。

虽然农产品分类流通、纵向流通和分段流通的具体内容在改革前30年的实践中有所变动,但其基本框架仍在一定程度上保持着这些特征。而建立于其上的农产品流通体制,则表现出计划商品、纵向管理和行政分配等特征。这种流通体制,一方面,在一定的历史条件下具有充分而有效地利用流通资源的作用;另一方面,则束缚了农业生产力的发展。这主要体现在:①传统的农产品流通体制在很大程度上忽视了农业生产者利益;②抑制了市场需求对农业生产的引导作用;③削弱了价格机制对农业生产的调节与刺激效应。

(二) 市场化进程中农产品流通体制改革的阶段性回顾与现状评价

我国的经济体制改革是从农村开始的,更确切地说,是从农产

品流通领域开始的。与联产承包责任制相比，农产品流通体制改革的起始时间更早，过程更为复杂、曲折。但到目前为止，我们还未建立起比较健全、完善的农产品流通体制与市场制度。农产品流通体制的改革和建设仍有待进一步深化。

1. 市场化进程中农产品流通体制改革的阶段性回顾

我国的农产品流通体制的改革历程，大体上可以归纳为以下四个阶段：

第一阶段：传统农产品流通体制的突破——调整价格、开放集市贸易。从1979~1984年，农产品流通体制改革的基本内容是调整价格，以改善工农产品之间及各自内部的重大比价关系，促进国民经济的持续协调发展。1979年，国务院提高了粮食、食油、棉花、生猪等18种重要农产品的收购价格，平均提价幅度为24.8%。随后的几年，诸如此类的价格调整在部分农产品的购销方面相继进行。在此期间，对某些指令性计划外的农产品流通实行议购议销、逐步放开了蔬菜、水果、肉类和水产的市场及价格，由此形成“双轨制”的雏形，使农产品流通体制引进了市场调节的因素，但从总体上来说，这仅仅是对传统计划经济体制的局部突破。

第二阶段：农产品流通的“双轨制”阶段。从1985~1991年，农产品流通体制改革的基本内容是推进“双轨制”，计划流通与市场流通并存：对于关系国计民生的重要农产品，由国家实行较大比重的指令性计划管理，价格调整和产品购销仍由国家直接掌握；计划外部分则实行市场调节，价格涨落主要取决于市场供求关系变化。这种指令性计划管理与市场调节并存状况构成了农产品流通在特定时期的“双轨制”。实行流通“双轨制”的农产品主要是粮食、棉花、食油、生猪等大宗产品。对水果、蔬菜和水产品等则实行放开经营、放开价格。实践表明，实行放开的农产品的生产增长较快，商品供求关系基本平衡，市场价格相对稳定，而实行“双轨制”的农产品供求关系却远远不能令人满意，不少农产品成为国民经济持续协调发展的“瓶颈”，并演变为导致通货膨胀

4 都市化进程中的广州农村经济

的重要因素。

第三阶段：农产品流通体制的“市场化”阶段。从1992年起，农产品流通体制改革开始全面转入市场经济的轨道。农产品放开的范围扩大到国民经济中最重要的部分，尤其是粮食实行“保量放价”，即保持国家定购粮数量不变，价格实行随行就市。对其他重要农产品的价格和经营也逐步放开。由于1993年第4季度南方市场粮价暴涨，并迅速波及北方地区，全国粮食市场价与定购价的差距急剧拉大，出于保持社会稳定和保证分税制、外汇并轨等重大改革措施顺利出台等方面的考虑，中央决定加强粮食市场的宏观调控：一方面抛售中央储备粮，稳定市场粮价；另一方面，通过较大幅度提高定购粮价格，缩小定购价与市场价的差距。在1994年和1996年先后两次大幅度提价后，粮食定购价与市场价在总体水平上已大体相当，并且由于1995年开始的连续粮食大丰收，粮源供给充裕，全国市场粮价普遍回落，致使定购价明显高于市场价。棉花和其他农产品也出现了类似现象，其中许多农产品价格下滑、低迷的状况比粮食更为严重。这种情况为继续推进农产品流通体制改革、加强市场建设，提出了许多新的课题。

第四阶段：农产品流通体制改革的深化阶段。1998年4月出台的深化粮食流通体制改革措施基本原则是实行政企分开，储备与经营分开，中央与地方的责任分开，新老粮食财务挂账分开，完善粮食价格形成机制。改革的主要目标是转换国有粮食企业机制，理顺粮食价格机制，完善粮食宏观调控体系，减轻国家财政负担，进一步搞活粮食流通，促进粮食生产稳定发展。深化粮食流通体制改革的政策措施已产生了初步的效果。从1998年下半年开始，全国市场粮价出现了回升的趋势。同时，深化棉花流通体制改革的政策措施也已出台。整个农产品流通体制改革正在朝着市场化方向继续推进。

从以上四个阶段可以看出，我国农产品流通体制改革正在逐步深化，取得的成绩也是明显的。农产品流通体制改革的深化，在相

当程度上推动了我国农业和农村经济的持续发展,形成了目前我国农产品供给相对充裕的局面。与农产品短缺相比,供给充裕也派生出许多新的问题。同时,我国农产品流通体制改革所取得的成绩还是有限的,许多棘手的问题仍需要花费很大精力去解决,比较突出的问题是农产品价格改革、农产品市场制度建设和国家宏观调控体系的完善等。

2. 现状评价:中国农产品流通体制面临的问题与困境

随着经济市场化进程,农产品流通有了较大发展,农产品购销活跃,市场建设初具规模,但从深层次来看,由于农产品流通管理体制和运行机制不完善,使得农产品流通渠道单一,供销社、食品公司、肉联厂等一些国合农产品流通、加工企业在购销农产品上,缺乏竞争力和活力,其资金、设备、人才优势没有得到充分发挥,所起的作用与原有基础地位及流通、加工实力不相适应。

当前我国农产品流通中主要存在着“五重五轻五滞后”:一是在发展生产上,重生产、轻流通,农产品流通滞后于生产,卖难或买难仍经常出现;二是在流通渠道上,重国合企业、轻民间流通,农产品流通民间组织发展滞后;三是在农产品流通工作上,重市场建设、轻市场预测,农产品生产滞后于市场;四是在农产品经营上,重眼前利益、轻长远打算,农产品质量滞后于市场需求。从事农产品生产流通的一些企业、乡村干部和农民,往往缺乏市场竞争观念,精品意识、契约意识较差,眼前利益看得重,长远打算少,短期行为严重;五是在农产品市场建设上,重场地建设、轻市场培育,农产品市场体系的发育滞后。多数地方注重农产品交易场地的建设,但忽视流通服务、市场主体的培养及市场规则等软件建设。

从上述情况可以看出,现行农产品流通体制存在的主要问题和困境是:小生产与大市场的矛盾非常突出;流通秩序比较混乱,中介组织缺乏;宏观调控乏力,农产品“买难”、“卖难”问题没有根本解决等等。这主要表现在:1. 政策不完善,难以形成指导市场流通的政策体系;2. 市场机制的缺位,尚未形成有效的市场运行

6 都市化进程中的广州农村经济

机制；3. 市场组织主体单一，难以形成多元化的竞争格局；4. 市场建设滞后，难以形成有效的市场分布格局。

（三）我国农产品流通体制改革几次反复的根源分析

我国农产品尤其是粮食流通体制的市场化改革曾出现几次反复，传统体制的刚性制约非常突出。从 20 年的改革历程来看，从 1979 年开始在不触动计划经济体制基本制度的前提下，通过渐进变革逐步引入市场因素，于 1984 年冲破统购统销形成了合同订购与市场议购并存的“双轨制”；在“双轨制”的制度潜力基本丧失后，又于 1992 年开始对定购部分实行“保量放价”，全部实行市场收购，完成了从“双轨制”到市场定价“单轨制”的转变，由此奠定了农产品市场购销制度的基本框架；在经过短期的市场体制运行后，1993 年之后又加进了国家对主要农产品的计划调控，并对粮食生产实行以“省长负责制”，流通方面则以国有粮食部门垄断经营为特征的制度安排，从而使粮食流通体制的改革又带有改革前的某些特征，表现为某种程度的体制复归。

我国农产品市场化改革几度宣称又几度放弃，国家低价强制收购农产品这个以挤压农业为特征的传统制度安排依然绵延不绝。在现行体制下，尽管农民增产不增收、国合商业部门经营亏损、政府财政包袱沉重，应该说各行为主体都对农产品流通体制的制度变迁提出了强烈的需求，但为什么市场化改革显得如此艰难？

1. “诺思悖论”与路径依赖

经济学假设每个人都是有理性的经济人，他们会自动选择对自己最有利的方案。人们总是赞同别人的有利于自己的行动，反对和抵抗别人的不利于自己的行动，在长期的互动过程中，在多次重复的博弈之后，就会形成对大家都有利、或至少不损害任何人的制度安排。如果制度的初始安排的环境发生了变化，或者如果人们发现了更有效率的导致制度形成的交易方式，又会出现新一轮人与人之间的互动过程，从而使新的制度安排从旧的制度安排中脱颖而出，

这就是制度变迁。

这种对制度形成和变迁的解释导致了这样一种看法，即：自然形成的制度是最好的制度，制度存在本身就包含了它的合理性；制度变迁总是意味着制度从效率较低的形式走向效率较高的形式。从较长的历史过程来看，这样的看法是无懈可击的。因为任何存在弊端的制度或制度中的弊端总是要被淘汰掉的，但这样的看法还是不能解释一切。它不能解释：在人类历史的某些时期，人们确实生活在一个对大多数人不利的制度结构下。无论这种制度是怎样产生的，它的存在并不必然说明它的合理性，并且这种效率较低的制度未必不是从效率较高的制度中演变过来的。同样，农产品流通中的计划体制也是一种低效率的制度安排。这种理性经济人选择不利制度的现象，被称为“诺思悖论”。

低效率的制度为什么被锁定在恶性循环的状态中呢？诺思教授的回答是因为“路径依赖”。他指出，在制度变迁中，存在着一种报酬递增和自我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦走上某一路径，它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化。所以，“人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择”（诺思，1991）。沿着给定的路径，经济和政治制度的变迁可能进入良性循环的轨道，迅速优化；也可能顺着原来的错误路径往下滑，弄得不好，它们还会被锁定在某种封锁效率的状态之下。一旦进入了锁定状态，要脱身而出就会变得十分困难。正如诺思所说，既有方向的扭转，往往要借助于外部效应，引入外生变量或依靠政权的变化（诺思，1991）。

农产品流通体制从计划经济向市场经济的转轨，是一个重大的制度变迁过程。这种过程具有路径依赖的特征是不言而喻的，即首先，初始的体制选择会提供强化现存体制的刺激和惯性，因为沿着原有的体制变化路径和既定方向往前走，总比另辟蹊径要来得方便一些；其次，一种体制形成以后，会形成某种在现存体制中有既得利益的压力集团。他们力求巩固现有制度，反对或拖延进一步的改革，哪怕新的体制较之现有体制更有效率。即使由于某种原因接受

8 都市化进程中的广州农村经济

了进一步变革，他们也会力求使变革有利于巩固和扩大他们的既得利益。于是，初始的改革倾向为后续的改革划定范围。

2. 意识形态与体制锁定

按照新制度经济学的说法，一种无效率的制度安排之所以得以维持，原因在于：统治者的偏好、有限理性、意识形态刚性、官僚政治、利益集团冲突以及社会科学知识的局限（林毅夫，1989）。在我国农产品流通体制改革中，这五方面的因素都发挥着程度不同的作用。

首先，统治者对社会稳定与政治稳定的偏好使赋予农产品的政治意义与社会意义远远超过了其内涵的经济意义，因而容不得农产品市场化可能带来的任何风险。

其次，统治者的有限理性及官僚政治。在 50 年代实施的统购统销制度成功地动员起国家工业化的物质基础的经验支持下，加之对农产品总量供需平衡的信心不足，在官僚政治内含的信息不对称与行政指令偏好条件下，使政府对计划型体制具有强烈的依赖性，而社会科学知识的局限又强化了这种“路径依赖”与“体制锁定”。

再次，传统体制长期运行所造就的既得利益集团为了分享垄断权力与垄断租金，必然维护已有的制度安排，从而加大了制度变迁的成本。

所有这些都对农产品流通市场化的有效性提出了怀疑，加之 20 年来的市场化改革中不断产生的风险与反复，从而构成了农产品流通体制改革不能完全市场化的意识形态刚性。更为重要的是，这种意识形态刚性还因为“民以食为天”这一古老命题或认知理念得到强化。其强化的逻辑程序是：“民以食为天”（基本命题）——农产品尤其是粮食问题等于政治问题（基本推论）——对外自给自足、对内省区平衡（基本方针）——偏好行政干预、排斥市场机制（基本手段）（卢锋，1996）。

因此，中国农产品流通体制改革的关键，首先是要打破意识形态刚性，冲破构成意识形态的理念结构。因为“民以食为天”的经

济学内涵已发生了根本性的变化。如果说在 50 年代国民的温饱问题还未得到基本解决,“民以食为天”无论在生物学还是在经济学意义上都具有真实性,为了既要吃饭、又要建设,农产品的统购统销制度安排具有有效性,那么,在经济发展水平达到一定程度,伴随着工业化进程,人们的消费结构与食物结构不断高级化,尤其在我国目前农产品由长期短缺转变为总量大体平衡的前提下,经济学意义上的“民以食为天”的真实性已大大弱化。因此,必须打破以“民以食为天”为理念而构架的低效率流通体制,重构市场经济条件下的农产品流通体制及其逻辑基础。

3. 市场环境 with 组织资源

农产品流通体制组织形式的选择,除了与路径依赖、体制偏好等因素有关外,在很大的程度上还与市场环境及可选择的组织资源相关。

在农产品短缺的条件下,如果听任市场机制的自发作用,产品分配将导致严重的不公平。尤其是作为生活必需品的农产品,短缺条件下的市场竞争必将引发流通与消费领域的混乱。因此,采用计划体制对于动员农产品,特别是主要农产品的生产,组织农产品的流通,保障农产品的公平分配,是一种较为有效的体制形式。

但在农产品供给出现结构性过剩的条件下,为了有效地促进农业生产资源的配置,实现农产品供给与消费的对接,动用计划体制的组织形式将支付高昂的组织成本,并且计划经济天然地所隐含的信息不对称特性必将加剧农产品供销的扭曲。在此条件下,只有采用市场体制的组织形式,通过发挥价格机制的信号传递作用,才能使农产品流通及其体制运行具有效率。其基本逻辑是:在市场经济条件下,农产品市场的运行以价格为核心。在一般情况下,由市场形成的价格信号是准确的。这样,农产品价格的高低就直接影响供求双方的经济利益,引起市场竞争,市场竞争导致农产品生产者为了自身利益而把生产要素从价低利微的部门转移到价高利大的部门中,并随着生产要素的流动而重新改变市场供求关系。新的供求关

系又会形成新的价格竞争。市场机制就是在这种供求关系与价格的互相作用中,自动地调节农产品生产者的生产经营活动,在动态的供求平衡中形成农产品的市场价格。

然而问题在于,农产品流通的市场体制的运行依赖于市场主体的生成。而中国农产品流通体制改革的市场化推进,恰好受到了市场主体缺位的约束。一方面,由于我国农产品市场发育不足,市场分割明显,价格集中生成的机制尚未形成,大量存在的集贸市场所生成的价格信号对刺激资源的市场化配置功能十分微弱;另一方面,在家庭经营的条件下,单个农户搜集市场信息不仅面临高昂的信息成本,并且接受和加工市场价格信号并做出反映的能力也十分弱小。这两个方面都表明了我国农产品流通领域中介组织的缺乏。中介组织的缺位及其组织创新的不足,导致分散的农户小生产与社会化的大市场之间的矛盾难以缓解,由此导致农产品流通体制在计划经济背景下,每向市场化迈进一步,都随时会引发“卖难—买难”的交替。因此,可以认为,我国农产品流通体制改革出现的反复,或者说阻滞农产品流通体制市场化的主要现实根源是缺乏一个全国性的统一市场体系以及农产品流通中介组织缺位与组织创新不足。

二、微观背景分析:广州农产品流通体制改革的历程与现状评价

(一) 突破传统流通体制:改革的进程及其制度变迁线索

1. 广州农产品流通体制改革的进程

广州农产品流通体制改革的进程与全国基本上是一致的,也大致经历了四个阶段:从1979~1984年的传统农产品流通体制的突破——调放结合,以调为主的阶段;从1985~1991“双轨制”阶段;从1992~1998年的市场化阶段和1998年之后的改革深化阶段,但由于广州地处我国改革开放的前沿,其改革更早、更多地表