

ZHONGGUO NONGYE JINGJI
DUOCHONG ZHUANXINGQI ZHENGFU
XINGWEI YANJIU



中国农业经济 多重转型期政府行为研究

梁世夫◎著



人民出版社

ZHONGGUO NONGYE JINGJI
DUOCHONG ZHUANXINGQI ZHENGFU
XINGWEI YANJIU



中国农业经济 多重转型期政府行为研究

梁世夫◎著



人民出版社

责任编辑:郭 倩
封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国农业经济多重转型期政府行为研究/梁世夫 著.

—北京:人民出版社,2013.9

ISBN 978-7-01-011637-2

I. ①中… II. ①梁… III. ①农业经济—经济转型期—政府行为—研究—中国
IV. ①B244.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 319819 号

中国农业经济多重转型期政府行为研究

ZHONGGUO NONGYE JINGJI DUOCHONG ZHUANXINGQI ZHENGFU XINGWEI YANJIU

梁世夫 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.75

字数:260 千字

ISBN 978-7-01-011637-2 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

湖北省社会科学基金资助项目（2012066）

中南民族大学“信息化与民族地区农业发展”学术团队资助项目（XT09007）

目 录

导 言	1
一、研究的目的和意义	1
二、农业经济转型的理论基础	4
三、研究的基本思路、主要内容和基本方法	7
第一章 中国农业经济转型概述	11
一、农业经济转型的一般概述	11
二、农业经济发展阶段转型	16
三、农业经济运行体制转型	24
四、农业经济生产结构转型	29
五、农业经济增长方式转型	35
六、农业经济的资源和市场环境转型	40
第二章 有关经济转型的政府行为理论	44
一、政府行为理论	44
二、政府结构理论	60
三、现实经济运行中政府行为的界定	63
第三章 经济发达国家农业经济转型与政府行为之关系	67
一、农业经济转型中政府调控的必要性	67
二、农业经济转型中政府行为的确定	76
三、农业经济转型中政府行为的执行	92
第四章 中国农业经济多重转型中的政府行为过程	110
一、农业经济转型中政府行为的目标及其现状	110
二、农业经济转型中政府行为的确定	117

三、农业经济转型中政府行为的执行	129
四、农业经济转型中政府行为的历史描述与归纳	135
第五章 中国农业经济多重转型中政府行为机制的完善	147
一、农业经济多重转型中政府行为的界定	147
二、政府行为确定机制的完善	155
三、政府行为执行机制的完善	167
第六章 中国农业经济多重转型中政府行为机制完善的典型分析	171
一、政府行为择定研究	171
二、农业法制建设与政府行为关系研究	181
三、资本支持行为研究	191
四、农业技术进步支持行为研究	213
五、直接补贴行为研究	218
参考文献	253
后 记	263

导 言

一、研究的目的是和意义

农业产业在国民经济中的基础地位和作用以及产业特征决定了农业经济发展需要政府支持。政府支持主要表现是政府行为选择趋向的农业偏好，即实施有利于农业发展的各种政策。农业经济发展与政府的农业政策选择之间的这种逻辑关系已经在工业化理论与实践得到了验证。

对工业化的权威性定义是把工业化的特征概括为制造业和第二产业的国民收入份额和从事制造业和第二产业的劳动人口份额的上升。^① 受这种观点的影响，20 世纪 50 年代西方经济学家和政策制定者们都强调发展工业，忽视了农业的发展。20 世纪 50~60 年代农业的停滞，人民生活并没有随着工业水平的提高而改善，工业化进程也受到了抑制。从 20 世纪 60 年代中期起，工业化理论与政策从忽视农业在工业化中地位和作用转到了强调农业生产和生产率的增长对工业化过程的意义以及农业对工业化过程的产品贡献、市场贡献、要素贡献和外汇贡献上。农业经济的发展成为工业化的重要工具。^② 从 20 世纪 70 年代起，经济学家对农业的认识又有了进步：如果在发展的过去几十年中，农业发展具有工具价值，那么，在未来的几十年里，它必须具有本身的内在价值。^③ 关于农业发展的内在价值就是工农业协调发展中的工业化——工

① 参见《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，中国经济科学出版社 1992 年版，第 862 页。

② 参见郭熙保：《农业发展论》，武汉大学出版社 1995 年版，第 3~6 页。

③ 参见谭崇台：《发展经济学》，上海人民出版社 1989 年版，第 251、232 页。

业化不仅包括工业部门的发展,也包括工业化了的农业。^①

农业政策虽然不能增加社会资源总量,但可以通过资源分配而影响农业资源的规模和结构。在农业效益比较低下的状态下,适宜的农业政策能够保证农业生产所需要的土地、资本、技术等资源供给。正确、合理的政策可以促进农业经济的繁荣;错误的农业政策则导致了农业经济的停滞。合理的农业政策能够熨平完全的市场调节所产生的农业波动、维持农业经济稳定发展,是促进社会经济目标顺利实现的可靠工具。林毅夫教授对农业政策与农业经济增长关系的研究也证实了这个论点:1979~1984年间家庭承包制度改革等政策所带来的农业生产率提高约占同期农业生产率增长的近50%。造成我国三年困难时期2300多万人口非正常死亡的主要原因不是气候因素,而是政策选择的失误。^②

促进农业经济发展一直是我国政府工作的重中之重。我国政府在继20世纪60年代提出了农业是国民经济的基础理论以后,20世纪90年代初又明确地提出了发展农业要依靠政策、科技和投入。但我国政府行为选择的实际趋向却与上述理论观点不一致:一方面是理论上肯定农业和重视农业,事实上则是忽视农业;另一方面是政府确定了许多重视农业经济发展的行为,还有一方面是实施了一系列限制农业经济发展甚至牺牲农业经济发展的政策。在政府行为选择中存在许多“缺位”和“错位”现象。

第一,农业的工具色彩依然严重。从20世纪中期起我国社会经济发展就已经进入了工农业平等发展阶段。^③工业化发展的新阶段标志着农业经济的工具时代的结束和工农业平等发展以及“工业反补农业”阶段的开始。尽管我国政府对于农业经济发展曾经给予了许多关注,农业剩余的传统流出方式弱化了,但以金融渠道流失和农业土地资源征收环节流失的农业剩余规模则超过了传统流出方式下所流出的规模。工农业平等发展的政策格局还尚未形成,

① 参见谭崇台:《发展经济学》上海人民出版社1989年版,第251、232页。

② 参见林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第95、25页。

③ 参见冯海发、李澍:《工业化的成长阶段与我国农业发展政策的调整》,《学习与探索》1991年第6期,第56~62页。

农业经济依然在继续着工业化的工具功能。

第二，政府行为选择中的“缺位”和“空位”已经阻碍了我国农业经济多重转型的深化。我国农业经济发展正处于多重转型时期：一是从传统农业向现代农业转型；二是农业经济运行体制从计划农业向市场农业转型；三是农业经济增长方式从粗放型增长向集约型增长转型；农业增长从依靠土地、劳动等传统的物质生产要素投入转向为在依靠土地、劳动等传统生产要素投入的同时，主要依靠资本、技术、信息等现代生产要素投入；四是农业经济结构从单一的粮棉油种植业结构向农林牧渔多样化综合结构转型；五是农产品供给从数量约束向质量、效益约束转型，提高农产品质量和农民收入是农业经济发展的主要目标；六是农业经济发展从依靠国内资源、国内市场向国内外两种资源与两个市场转型，农业经济发展所面临的国际资源和国际市场约束以及市场竞争更加激烈。农业经济所面临的每一种转型不仅是对我国农业经济发展的内在价值的新挑战，也是对农业经济发展中政府行为提出了更高的要求：调整和完善以往的行为选择，从农民收入、农业技术进步、农业资本供给、农产品质量等方面构建政府支持行为体系，促进我国农业经济多重转型的深化。

经济理论研究在系统剖析农业经济工具地位和政府行为选择中“缺位”和“空位”原因基础上提出的完善政府行为选择的某些合理建议^①已经被付诸实施，但如何在借鉴国际成功经验的基础上，充分利用国际规则、完善“黄箱”支持领域、用足用好“蓝箱”支持、扩大“绿箱”支持规模，矫正政府行为选择的扭曲，扭转政府行为选择中“缺位”和“空位”局面还有待做更深入的探讨。

由此可见，以政府行为为线索，从我国农业经济多重转型中政府行为选择与执行中所存在的问题入手，科学地界定政府行为的领域、选择有效的行为工具、严格执行政府行为对于矫正政府行为偏差，充分发挥政府的积极作用，从而促进我国农业经济多重转型的深化具有重大的现实意义。

^① 参见农业部软科学委员会课题组：《农业发展新阶段》，中国农业出版社 2000 年版，第 24~25 页。

二、农业经济转型的理论基础

促进我国农业经济多重转型的顺利进行需要一定的理论指导。如果缺乏理论指导,农业经济多重转型的历史进程就会受到影响。促进我国农业经济多重转型深化的理论基础包括以下几种:

(一) 农业经济发展阶段理论

农业经济发展是若干个发展阶段连续演进的过程。不同的农业经济学家和发展经济学家按照不同的标准,分别提出了各具特点的农业经济发展理论。这些农业经济发展阶段理论主要有:一是美国农业经济学家梅勒提出的“梅勒农业发展阶段论”;二是美国经济学家韦茨提出的“韦茨农业发展阶段论”;三是日本经济学家速水佑次郎提出的“农业发展阶段论”;四是我国学者提出的原始农业、传统农业和现代农业、粗放农业和集约农业,温饱农业、小康农业和富裕农业等农业发展阶段论。^① 尽管不同的学者由于研究的角度和具体国情不同而对农业经济发展阶段划分不尽相同,阶段名称表述也各异,但在其农业经济发展阶段的理论中,都从农产品的供求关系、农业生产目标和农业增长方式,提出了农业发展不同的阶段政府行为的方向选择理论。这些有关政府行为选择的理论是指导我国农业经济多重转型时期政府行为完善的理论基础。

(二) 制度变迁理论

按照 T. W. 舒尔茨的观点,制度就是管束人们行为的一系列规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为。制度是为经济服务的。在 19 世纪 50~60 年代经济学家研究经济增长这个热门的课题时,主要研究物质生产要素投入的变化与经济增长率之间的关系,制度被排除在了经济增长因素的分析之外,

^① 参见农业部软科学委员会课题组:《中国农业发展新阶段》,中国农业出版社 2000 年版,第 3~4 页。

继 1971 年库兹涅茨强调了制度在经济增长中的重要性后，诺思对制度在经济增长中的作用作出了开创性的研究：在没有发生技术变化的情况下，通过制度创新亦能提高生产率和实现经济增长。在缺乏有效制度的领域或地区，或者一国处在新旧体制转轨时期，此时此地的制度效率是最高的。制度创新过程中经济增长率也较高。有效率的制度能够促进经济增长和发展，无效率的制度则抑制或阻碍经济增长或发展。^① 制度变迁可以提高经济效率，挖掘社会经济资源潜力，形成让一方受益且没有其他人受损的帕累托改进。制度变迁是经济增长和经济发展中重要的内生变量。西方新制度经济学关于制度、制度变迁对经济发展的促进作用分析与马克思主义对生产关系和上层建筑分析框架的一致性，说明了中国是新制度经济学发展的最好场所之一。所以，新制度经济学关于制度变迁理论可以成为促进我国农业经济多重转型的指导理论之一。

（三）可持续发展理论

在经济快速增长给资源和环境所带来的污染超过了资源和环境“生态阈值”日益明显的条件下，经济效益、社会效益和生态效益的高度统一、人口、资源和环境协调共生的可持续发展战略上升为新经济发展观。可持续发展理论就是这种新经济发展观的具体体现。可持续发展的内容包含两方面：一是对传统发展方式的反思与否定；二是对规范的可持续发展模式的理性设计。^② 这两方面内容都说明：人类增加生产的同时，必须注意生态环境的保护和改善。要在发展生产的同时保护和改善生态环境，首先必须变革人类延续已久的生产方式和生活方式。农业产业活动天然的生态功能虽然赋予了其在实现可持续发展战略中的关键作用，但也出现了与可持续发展不和谐的表现。所以，促进我国经济多重转型一定要转变农业经济增长方式，以农业资源和环境的长期承载力为基础发展农业，在满足人类需求的基础上改善人类生活质量。可见，可持续发展理论是促进我国农业经济多重转型进程的重要理论指导。

① 参见卢现祥：《西方新制度经济学》，中国发展出版社 1996 年版，第二、第六章。

② 参见张坤民：《可持续发展论》，中国环境出版社 1997 年版，第 15 页。

（四）工农业平等发展理论

农业产业的国民收入份额和就业比例随国民经济发展而逐渐下降并不表示农业产业在国民经济发展中地位的动摇和作用的下降。已经工业化了的国家和正在工业化的国家的经济发展历史与现实都证明了农业产业依然是国民经济的基础，农业产业能够促进或延缓国民经济发展。就农业经济与国民经济发展的历史而论，农业与工业之间的关系存在三种情况：农业支持工业化阶段、农业与工业平等发展阶段、工业支持农业发展阶段。农业与工业化关系的不同阶段，也界定了国家农业政策趋向的选择。农业与工业关系演化的进程与国家的农业政策转换是一致的。我国学者根据国际工业化中工农业关系的一般经验认为，从 20 世纪 80 年代中期始，我国已经进入了工农业平等发展阶段。^① 在过去了二十年后，我国工农业平等发展依然没有完全做到，农业经济还在继续着“贡献”的地位，尤其是资本贡献有增无减。由此可见，工农业平等发展理论是扭转我国农业经济多重转型时期政府行为选择非农业偏好局面的重要理论依据。

（五）公共决策理论

农业产业自然再生产与经济再生产特点决定了农业产业是社会效益大、经济效益低的弱质性部门。所以，为了推动农业经济的长足发展，政府要把农业部门的某些投入列入公共决策体系之中决策以支持农业经济部门的发展。我国的农业经济发展所取得进步虽然很大，但还不能过于乐观：粮食安全面临重大威胁；农业资源约束日趋硬化，生态环境破坏严重；农业技术进步程度低、技术装备水平不高；农业竞争力比较薄弱等。这些事实表明我国农业经济的基础地位并不稳定。与农业经济发展的实际需要比较起来，农业支持体系还急需完善。农业支持体系的最狭义的主体部分是政府的支持政策。^② 政

① 参见冯海发、李澍：《工业化的成长阶段与我国农业发展政策的调整》，《学习与探索》1991 年第 6 期，第 56~62 页。

② 参见国务院发展研究中心、中共中央政策研究室：《关于支持和保护农业问题研究》（上），《管理世界》1997 年第 4 期，第 157~168 页。

府支持农业经济发展的政策属于公共决策的范围。按照公共决策基本理论,在我国政府支持农业经济发展的现行行为中,或者是公共决策性质不明显,或者是许多公共性决策存在着相当大的公平与效率残缺。因此,公共决策理论对实现我国政府支持农业经济发展行为的转换具有充分的应用空间。

三、研究的基本思路、主要内容和基本方法

(一) 研究的基本思路

本书以我国农业经济的发展阶段转型、运行体制转型、生产结构转型、增长方式转型、生产资源和农产品市场转型为背景研究我国农业经济转型中政府行为的完善问题。在研究中,首先是从市场经济体制下经济活动中政府行为的必要性入手,对政府行为理论进行了归纳,在此基础上再从农业在国民经济中的基础地位和作用以及农业经济活动的弱质性、市场失灵性、农产品的公共性以及农业生产活动的季节性等基本特征出发,进一步说明农业经济活动中政府行为的必要性,对经济发达国家农业经济发展中政府行为的过程(政府行为的确定过程与执行过程)进行了描述和归纳研究。其次是借鉴经济发达国家农业经济发展中政府行为的一般规律,以政府行为的确定和执行行为对象研究我国农业经济转型中政府的行为过程,从政治、经济、文化和历史等方面分析我国农业转型中政府的行为非规范性,并提出我国农业经济转型中政府行为机制的完善框架。最后是选择我国农业经济转型中几种政府行为为对象,具体地探讨了我国农业经济多重转型中政府行为机制的完善路径。

(二) 研究的主要内容

本书以我国农业经济的多重转型为背景,从政府行为的过程角度研究我国农业经济转型中的政府行为完善问题。全书由导论和正文组成,其中的正文分为三个部分。

导论概述了本书研究的目的和意义、国内外研究动态以及本书研究的理

论基础、研究的思路、主要内容以及研究方法,并说明本书研究的难点与可能性创新。

第一部分即第一章是研究的背景或出发点。

本章在对经济转型范畴评析的基础上,首先,说明我国农业经济转型的范围、特征、直接动因。其次,对我国农业经济发展阶段转型、运行体制转型、增长方式转型、生产结构转型以及农业资源和产品市场环境转型等转型类别的历史过程及其现状逐一地作出归纳性总结。

第二部分包括第二章和第三章,分别构成了本书研究的理论基础和经验基础。

第二章是对市场经济运行体制中有关政府行为的理论梳理。首先,归纳了西方经济学、发展经济学和马克思主义经济学的政府行为理论,说明市场经济化运行体制下政府与市场的有效结合问题。其次,归纳了西方经济学和马克思主义经济学创始人的政府结构理论,并根据现实的市场经济运行中政府行为的有限—有效观点,提炼出了提高有限—有效政府行为的路径。

第三章是对经济发达国家农业经济转型与政府行为之关系的理论与实践剖析。首先,根据农业在国民经济中的基础地位和作用以及农业产业具有弱质性、市场失灵性、农产品的公共性和生产活动的外部性等产业特征说明了政府行为是农业经济顺利发展的必要条件。其次,在对经济发达国家农业经济领域内政府行为的目标、政府行为的领域、影响政府行为的主体结构等方面系统阐述的基础上,归纳出了经济发达国家农业经济转型成功的政府行为确定模式——内在提出模式和外在提出模式,并比较分析了这两种政府行为的确定模式特点。最后,从政府行为工具的选择入手,对政府行为执行的国家垄断经营模式和国家保护与支持下的市场经济模式进行比较分析,概括出农业经济发展中政府行为执行过程的基本规律。

第三部分是从理论和实践对我国农业经济多重转型中政府行为的确定与执行进行了分析与讨论。包括第四章、第五章和第六章。

第四章是我国农业经济多重转型中政府行为的过程分析。本章内容包括我国农业经济领域内政府行为的目标、政府行为的确定与执行以及政府行为的确定和执行的历史性描述与归纳。在我国农业经济领域内政府行为的目标

中,粮食数量安全存在隐患,农业资源和环境的污染以及农产品生产加工环节的污染也使得粮食的质量安全隐患严重;农民收入的纵向增长率递减和横向比较差距逐渐扩大都说明了农民收入问题还是“三农”问题的核心;农业经济资源的贫瘠化和农业资源的污染以及自然灾害的高发率等不仅影响了政府行为目标的实现程度,也严重地威胁着我国农业经济的可持续发展。政府行为的上述三个目标的现状表明:我国农业经济多重转型中的政府行为只能加强,不能削弱。在对我国农业经济领域内政府行为的确定分析中,从农业经济管理体制入手,根据影响我国政府行为的各种主体结构及其影响能力,把我国农业经济领域内政府行为的确定模式归纳为以政府的行政管理机构和执政党为首倡的内在提出模式。我国农业经济领域内政府行为的执行首先受到经济运行体制的影响,同时还受政府级别的高低和不同级别政府的经济利益以及政府行为监督机制的影响。结合了些些影响因素后,把我国农业经济领域内政府行为的执行模式概括为纵向等级分层负责执行模式和横向事权负责的“领导小组”模式。最后是对我国农业经济领域内政府行为的确定与执行进行了历史性描述与归纳,概括出了我国农业经济领域内政府行为的确定与执行中的非规范性表现。

第五章是我国农业经济领域内政府行为机制完善探索。首先根据经济发达国家政府行为的成功经验以及我国农业经济转型中政府行为非规范性表现,提出了我国农业经济多重转型中政府行为完善的方向,并以此为指导讨论了政府行为机制完善的核心环节。完善政府行为确定机制的核心环节在于:一是提高农民政治地位,强化农民经济利益表达能力;二是政府行为理论突破;三是关注农民,强化和谐社会理念;四是完善农业经济领域内政府行为的法律体系。完善政府行为执行机制的核心环节在于:一是建立一体化农业经济管理体制;二是强化政府行为的监督机制建设,促进政府切实履行法定义务。

第六章是我国农业经济转型中政府行为完善的典型分析。主要从中外政府行为择定的比较研究入手,选择资本支持、技术进步以及直接补贴等进行我国农业经济多重转型背景下政府行为机制完善的典型分析,并提出我国农业经济多重转型期政府行为完善的相关对策建议。

（三）研究的基本方法

1. 规范分析方法

政府行为是政府为了实现一定的目标而采取的一系列政策、措施或者为了管理社会经济事物而进行的活动总称。政府行为的目标选择以及所采取的实现目标的行为等都是是在一定的价值判断基础上进行的。我国农业经济领域内政府行为的确定过程和执行过程都是以整体社会福利的最大化为价值判断基础。所以，规范分析是研究我国农业经济多重转型中政府行为过程的合理的分析方法。

2. 实证分析方法

研究我国农业经济多重转型中政府行为，的确要设定政府行为的标准，更要用政府行为与行为效果之间的因果关系这个事实来验证政府行为选择的合理性，并据此阐述政府行为的未来方向。因此，实证分析是研究我国农业经济多重转型中政府行为所必须应用的方法。

3. 定性与定量分析相结合的方法

我国农业经济多重转型中政府行为的确定以及政府行为选择的变化都是在既定社会经济背景下众多影响政府行为的主体选择的结果。政府行为既反映了社会经济发展的要求，也是既定社会历史条件下各种影响政府行为选择的主体社会影响力大小的产物。现期农业经济指标是基期政府行为的结果。现期的农业经济指标也是政府行为未来选择的方向性依据。所以，研究政府行为确定过程和执行过程首先要从历史角度出发进行定性分析。从量的角度分析政府行为，则可以对政府行为的偏差或效果形成准确的判断，从事实的角度为改进政府行为的选择和执行提供准确的方向。

4. 比较、归纳与演绎方法

经济发达国家农业经济转型中政府行为的确定过程和执行过程所积累的经验对于深化我国农业经济多重转型很有借鉴意义。因此，可以通过政府行为选择与执行的社会经济环境、政府行为的趋向和手段选择等多方面的比较，在归纳经济发达国家政府行为选择和执行成功经验的基础上演绎出我国农业经济多重转型中政府行为确定与执行机制的完善路径。

第一章 中国农业经济转型概述

一、农业经济转型的一般概述

（一）农业经济转型的内涵

1. 经济转型的内涵

从 20 世纪 90 年代开始逐渐流行起来的经济转型研究到目前为止，对转型的内涵界定还尚未统一。^①

一是新制度经济学和大部分主流学者们认为，转型就是从一个国家或政体转变为另一种国家和政体。即从以生产资源集体所有制和党政机关控制生产资源的运用为主转变为以私人所有制以及按个人和私人团体的分散决策运用生产资源为主。这种转变的表现，一类是有限的经济变化和严格限制的政治变革；另一类是经济、政治发生根本变化，并逐步实现自由化和宏观经济稳定的向市场转轨。

二是转型的核心是宪政规则的大规模改革，只有完成了宪政转轨，才能说是一种真正的转型。

^① 参见靳涛：《经济转型理论研究的成就与困惑》，《厦门大学学报》（哲学社会科学版）2005 年第 1 期，第 25 页；李曙光：《中国经济转型：成乎？未成乎？》，《社会主义经济理论与实践（中国人民大学报刊复印资料）》2003 年第 8 期，第 75~83 页，其提出的我国经济从 1978 年开始的 20 多年经济改革中经济发生的产品供求数量关系从供给型经济转向需求型经济、由封闭和半封闭经济转为开放型经济、从温饱型经济转为小康型经济对理解我国的经济转型以及农业经济转型的含义是有借鉴意义的。