

农业发展中的 政府干预

卫龙宝 著

中国农业出版社

浙江省省级社会科学学术著作出版资金
资 助 出 版

前 言

农村经济市场化改革的不断推进，尤其是在党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制为改革的总目标后，农业则面临着是否可以一放之了，抑或还要国家管，怎么管，管哪些等一系列新问题。

为了在理论上深化对上述这些问题的认识，探讨构建适应社会主义市场经济体制的中国农业宏观调控新体系的基本思路。本人向国家社会科学基金委员会递交了题为“市场经济条件下农业发展中的政府干预”的研究申请并获得了正式立项。本书便是该项目的最终成果报告。报告于1998年初通过了国家社科基金委员会的合格验收，并被节选成《成果要报》1998年第四十二期，送中央领导参阅，产生了一定的影响。

本书以资源配置主要依靠市场还是依靠政府这个基本的经济学选择的既有理论成果为逻辑起点，结合农业的产业特征，借鉴不同类型国家的农业发展政策，在对市场化改革进程中的中国农业波动进行实证分析的基础上，从理论上论证：（1）市场经济条件下农业发展中政府干预缘起与含义；（2）市场经济条件下农业发展中政府干预的体系与边界；（3）市场化改革进程中中国农业发展中政府干预模式的现实选择。由于研究范围所限，本书未将新时期中国农业宏观调控新体系的具体设计，尤其是目前大家

关心的 WTO 框架下有效的农业保护与国内支持系统的构建，列为本书的研究任务。本人愿在本书有关结论的基础上，根据我国农业市场化、国际化的实际进程，将适应社会主义市场经济体制的农业宏观调控新体系具体化。

本书的出版首先应当感谢国家社会科学基金委员会提供的研究资助，同时也要感谢浙江省社会科学界联合会省级社会科学学术著作出版资金委员会提供的出版资助和中国农业出版社提供的出版帮助。

由于我国农业宏观调控长期以来沿用计划经济体制下政府管理经济的一些常用手段，市场经济条件下农业发展中的政府干预的研究，在我国是一个崭新的课题，书中难免存在缺点甚至错误之处，欢迎得到更多的批评和指正。

作 者

2000 年 10 月于杭州

目 录

前 言

0. 导言	1
-------------	---

第 1 篇 缘起与含义

1.

市场作用理论与政府干预

1. 1 新古典主义经济学对市场作用的描述	15
1. 2 契约论者对市场作用的解释	17
1. 3 公共选择学派对市场作用的解释	18
1. 4 科思定律及其理论对市场作用的界定	19
1. 5 现代市场经济实质：干预型市场经济	19

2.

农业的产业特征与政府干预

2. 1 粮食的生产与储备具有保障国家安全的公共 服务性	26
---------------------------------------	----

2. 2	农业生产与生态环境的相互依存使农业具有 产权外生态效应	28
2. 3	土地流动性的缺乏使农业中的竞争具有不完 全性	30
2. 4	现代市场农业：各国政府普遍关注的保护性 产业	32

3.

中国市场化改革以来的农业波动与政府干预

3. 1	改革前挤压型农业政策下农业的超稳定缓慢增长	37
3. 2	市场化改革对中国农业发展的启动	40
3. 3	中国市场化进程中的农业波动	42

4.

市场经济条件下农业发展中政府干预的含义（与传统农业计划管理比较）

4. 1	理论依据：从“有计划按比例发展规律” 到农业部门的“市场失灵”	51
4. 2	作用关系：从政府直接作用于农业经济主体 到政府通过市场间接作用于农业经济主体	53
4. 3	目标偏好：从注重国家宏观经济目标转向 国家宏观经济目标与农户经济目标兼顾	54
4. 4	干预手段：单一行政指令性计划向行政手段、 经济手段和法律手段配合使用转变	55
4. 5	调节重点：从农业经济活动全过程转向农业 流通领域	57

第2篇 体系与边界

5.

市场经济条件下政府干预农业的目标体系

- | | |
|-----------------------|----|
| 5.1 提高农业生产率 | 61 |
| 5.2 稳定农产品市场 | 64 |
| 5.3 保障农产品供应的可靠性 | 67 |
| 5.4 提高农民收入 | 69 |

6.

市场经济条件下政府直接干预农业的领域

- | | |
|---|----|
| 6.1 信息系统：通过收集、发布农产品市场信息来
指导农业生产 | 73 |
| 6.2 储备系统：通过建立粮食等专项储备制度，
平抑农产品市场供求 | 77 |
| 6.3 市场系统：组织农产品批发市场、期货市场，
调控主要农产品价格 | 79 |
| 6.4 加工系统：扶持农产品加工增值，提高
农业经济效益 | 84 |
| 6.5 支持系统：扶持农业科技、农业生产资料事业，
拓展农业生产自然界限 | 87 |

7.

市场经济条件下政府间接干预农业的手段

7. 1	财政措施：通过农业预算支出增减和农业税率变动来影响农业发展	92
7. 2	金融政策：通过提供低息贷款和扶持民间信用确保农业资金供给	95
7. 3	货币政策：稳定货币供给量，避免农产品价格大幅度波动	98
7. 4	福利政策：发展农业保险事业，安定农民生产和生活	101
7. 5	农业立法：完善农业法规体系，规范农业发展中的政府行为	103

8.

市场经济条件下政府干预农业的边界

8. 1	政府对农业的干预以不打破农产品交易市场 化机制为限	110
8. 2	政府对农业的干预以不损害农民收入增长为限	112
8. 3	政府对农业的干预不能超越国民经济成长对 农业发展的阶段要求	114

第 3 篇 模式与选择

9.

西方发达市场经济国家农业发展中政府干预的若干模式与比较

9. 1	美国农业发展中的政府干预	121
9. 2	日本农业发展中的政府干预	126

9.3	德国农业发展中的政府干预	131
9.4	美、日、德三国农业发展中政府干预的共性	137
9.5	美、日、德三国农业发展中政府干预的差异及其成因	141
9.6	美、日、德三国农业发展中政府干预的得失	146

10.

市场化改革进程中中国农业发展的若干趋势

10.1	农业投资主体：以集体为主转向农户个体为主	151
10.2	农业生产组织：行政性安排转向农民自组织	151
10.3	农产品交易：行政性分割市场转向国内统一大市场	152
10.4	农业技术推广：以行政推动为主转向市场诱导为主	153
10.5	剩余劳动力转移：就地转移转向跨地区有序流动	153
10.6	政府注重环节：农业生产领域转向生产与流通兼顾	154
10.7	政府保护重点：城市消费者转向农业生产者	154
10.8	产品类型：产量型转向质量型	155
10.9	城乡关系：行政维系转向市场协调	156

11.

中国与美、日、德三国农业发展条件的比较

11.1	中、美、日、德四国农业发展条件的类型界定	158
------	----------------------------	-----

11. 2 中国与美、日、德三国农业发展条件的若干 比较	162
 12.	
市场经济条件下中国农业发展中政府干预模式的现实选择	
12. 1 市场经济条件下中国农业发展中政府干预模式的 选择依据	168
12. 2 市场经济条件下中国农业发展中政府干预模式的 总体选择	168
 参考文献	175

导 言



0.1

农业是国民经济的基础。世界各国均十分重视本国的农业发展。然而，农业问题，正如环境问题一样，决不因为世界各国的重视而得到较好的解决，相反，农业问题在世界范围内一直困扰着各国的经济发展。为了解决或缓解本国的农业问题，世界各国政府均根据其独特的国情和理念，在农业发展中扮演了一定的角色。

改革以前，我国传统的计划经济体制在农业管理中体现为以政府的行政手段来配置农业资源，即由各级政府分摊各类农产品的生产任务。人增地减的客观矛盾，决定了农业生产任务，尤其是粮棉生产任务常常被当作政治任务通过各级政府加以层层落实。农民生产自主权不断被行政命令所取代，加之农产品低价统派购制度极大损害了亿万农民的生产积极性。80年代初，以家庭联产承包责任制的普遍推行为标志的中国农村经济改革，率先打破了传统的农业计划管理模式赖以生存的微观组织基础——人民公社，使农民的生产自主权部分地得到了回归——即在既定的价格条件下，实现了农业资源配置的市场化。事实上，农村经济

改革的成功成为推动整个中国经济改革朝市场化迈进的强大动力。

随着农村经济市场化改革的不断推进，尤其是在党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制为改革的总目标后，农业则面临着是否可以一放了之，抑或还要国家管，怎么管，管哪些等一系列新问题。显然，如果对上述问题没有充分的理论认识，试图构建一个与社会主义市场经济体制相适应的农业宏观调控新体系是不可想象的。

本书的研究主题，就是市场经济条件下农业发展中的政府干预。之所以，冠之以市场经济条件下，主要是考虑到上面所述的在传统的农业计划管理模式中，政府干预农业的负面效果已为实践所证明。为了与传统农业计划管理模式之中的政府干预相区别，也为了强调市场经济运行的共性，并借鉴西方发达市场经济国家政府管理农业的成功经验，本书特选定了市场经济体制为制度前提。

在对上述主题进行研究的过程中，以资源配置主要依靠市场还是依靠政府这个基本经济学选择的既有理论成果为逻辑起点，结合农业的产业特征，借鉴不同类型国家的农业发展政策，在对市场化改革进程中的中国农业波动进行实证分析的基础上，从理论上论证：（1）市场经济条件下农业发展中政府干预的缘起与含义；（2）市场经济条件下农业发展中政府干预的体系与边界；（3）市场化改革进程中中国农业发展中政府干预模式的现实选择。

尽管主张国家干预与主张自由放任的讨论，在历史上贯穿于主张国家干预的重商主义时期，主张自由放任的斯密时代，以凯恩斯主义为代表的政府干预政策的凯恩斯时代，70年代初出现

的反对政府干预的新自由主义思潮。然而，仅就资源配置的效率标准，去讨论市场作用并具有鲜明特色的主要代表，包括：（1）新古典主义经济学关于价格机制的完美描述而基本排斥政府干预；（2）契约论者强调市场价格的信息功能，以及社会生产信息高度分散，所推论的社会需要分散经济而排斥中央计划经济；（3）布坎南关于经济体制是否有效率的惟一判断标准是同意，而同意只有在市场经济中才能达成，而推出的行政命令经济的低效率；（4）科思及其追随者，关于企业（计划）与市场的边界在于交易费用的理论，而推出的资源配置由企业、市场、政府、中间性的组织共同完成。

作者比较赞成科思的观点，资源配置的效率是市场高或是计划（包括政府、企业、中间组织）高，关键在于交易费用的大小。我国传统计划经济体制就是来自于马克思主义经典作家，把社会主义国家变成一个大企业，而忽略了企业组织的费用随着规模的扩大而递增的规律。在农业中，由于粮食的生产与储备具有保障国家安全的公共服务性，农业生产与生态环境的相互依存使农业具有产权外生态效应，土地这一农业最基本生产资料流动性缺乏使农业中的竞争具有不完全性，使农业部门很难满足传统福利经济学关于自由市场交易所形成的“瓦尔拉斯均衡”可以达到“帕累托最优”的基本假定，即完全竞争、没有外部性和非公共物品性质等。这就使得农业中的价格机制不可能如微观经济学所描述的那么美好，市场经济条件下农业发展中的政府干预的缘由正源于此。显然，本书主张我国向市场经济转轨的情况下，农业还要由国家管，决不是否定农业产业化经营赖以存在的市场机制，而是根据农业发展的客观条件，发挥政府及中间组织应有的作用，使农业中的市场作用发挥得更好。

鉴于对市场经济条件下农业发展中政府干预缘起与含义的上述理解，市场经济条件下农业发展中的政府干预主要不是依靠行政计划，而往往体现在信息、储备、市场、加工和支持系统的建立和完善方面施以积极的影响，并通过财政、金融、货币、福利等政策及农业立法，以保障农业的持续发展。从市场经济运行的客观要求看，政府对农业发展上述方面施以的影响，还受到农产品交易市场化、农民收入增长、国民经济成长阶段的制约。

考察美国、日本、德国三个不同类型发达市场经济国家农业发展中政府干预的实践，可以发现，由于各国农业发展条件的不同，关于市场经济运行理论认识上的差异，以及农业政策决策中各个利益集团的作用大小，各国农业发展中政府干预模式不尽相同。撇开社会制度因素，从各国农业自然资源人均占有量、原有农业发展基础、国民经济发展水平等综合农业发展条件去考察，采用系统聚类的分析方法对中、美、日、德四国农业发展条件进行综合比较和归类，得出中国在农业发展条件上与德国最为接近的总体判断。根据市场经济条件下农业发展中政府干预的一般规律，从中国农业的客观实际，尤其是市场化改革后中国农业发展的客观趋势出发，借鉴发达市场经济国家，尤其是德国农业发展中政府干预的经验教训，本书认为，市场经济条件下中国农业发展中政府干预的基本思路是：以确保基本农产品尤其是粮食的长期基本自给为主要目标；以对农业采取适度的保护为基本取向；以财政、金融政策的配合使用为基本手段；以农产品价格支持和现代农业投入补贴为主要形式；以扶持基本农产品重点生产农户为干预重点；对外采取适度的贸易保护，对内实行农产品国内统一大市场。

0.2

本书所要研究的市场经济条件下农业发展中的政府干预，属于宏观农业经济学的一个重要理论问题。选择这个题目，是因为尽管现实中各国农业发展中政府均扮演了重要角色（这一点在世贸组织成立之时就将要求各国放开农产品市场列为致力目标可见一斑），但对市场经济条件下农业发展中的政府干预的缘起与含义、体系与边界、模式与选择进行理论上的系统研究尚没有引起足够的重视。事实上，这个问题的研究不仅涉及到经济活动的主要调节者是政府还是市场这个基本的经济学选择，丰富经济理论界关于市场与政府的关系理论，更是我国由计划经济体制向社会主义市场经济转型过程中，构建农业宏观调控新体系所必须解决的理论问题。

首先，从我国构建农业宏观调控新体系的迫切要求看，研究市场经济条件下农业发展中的政府干预，可以为我国在新的历史阶段，即在推进我国社会主义市场经济改革进程中，如何管理农业提供理论依据和可供操作的管理手段，以更好地适应新时期农业、农村进一步发展的要求。

自农村经济改革于 80 年代初在我国开展以来，以人民公社为组织形式的传统农业计划管理模式，已逐步被取消，而适应新的经济运行方式的农业管理模式尚未构建，政府对农业的宏观调控体系尚处于“半真空”状态。这种调控体系的“暂缺”，对处于转型期农业发展而言不会有太多的影响，但如果长期延续下去，将定会影响我国农业的持续发展，进而影响整个国民经济的

发展速度。所以，随着我国由计划经济向市场经济转型进程的不断推进，找到一个适合中国国情的农业宏观调控新模式，显得十分迫切。

其次，从经济研究的理论价值看，研究市场经济条件下农业发展中的政府干预，实际上是从农业发展角度，在实例中探讨市场与政府的关系，可以丰富和发展经济理论界关于市场与政府的理论。

从 20 世纪 30 年代到现在，关于市场与政府的对立，已由经济学说史上代表自由主义与凯恩斯主义两大阵营的相互论战可见一斑。然而，无论是“市场失效”论者，还是“政府失效”论者，均侧重纯理论的探讨，将市场与政府的关系放到一个具体的部门里去研究，尤其是将市场与政府的讨论放到农业这样一个特殊的产业里去加以探讨，尚没有先例。经济研究的目的是要改善经济运行的状况。如果关于市场与政府关系的研究仅停留于概念本身，而不能具体到某些产业部门的某些具体问题，那么，关于市场与政府的诸多研究成果就会失去应用价值。

0.3

本书对市场经济条件下农业发展的政府干预的研究，主要解决三个基本理论问题，即市场经济条件下农业发展中政府干预的缘起与含义，市场经济条件下农业发展中政府干预的体系与边界，市场经济条件下农业发展中政府干预的模式与选择。

显然，要实现对这三个基本理论问题的全面把握，就必须首先从研究市场的作用开始。所以，本书的基本思路是：市场的功

能（市场与政府的关系）——→农业领域政府干预的必然性——→农业发展中政府干预的体系与边界——→世界典型发达市场经济国家农业发展中政府干预模式的比较——→中国农业发展的特殊条件及政府干预模式的现实选择。贯穿这一研究过程的，有对理论的引用，有对历史的考察，有对不同国别农业政策的比较分析，而更多的是基于经济学原理的逻辑推理与抽象思维。

围绕基本思路，全书共分3篇，第1篇的主要内容是提出问题和为以后的分析提供理论概念的基础。

第1篇包括四章（第1、2、3、4章）。第一章阐述了市场作用理论的几个主要代表流派，讨论了市场的作用及其条件，并对市场失效进行了分析。这一章里，市场作用被定义为资源配置的主要手段，与之相对应，政府干预被解释为另一种资源配置的形式。在现实中，除了市场与政府这两个资源配置的主要主体外，中间性组织（如行业公会等）也对资源配置发生直接的影响。以往的经济学家，包括新古典主义经济学的理论先驱者，契约论者，公共选择理论者等均不能兼纳市场与政府作为资源配置主体，本书作者受科思理论观点启发，比较赞成将市场、政府、中间组织等资源配置主体可以相容。其界限在于交易费用的大小。市场的失效和现代市场经济实质上是干预型市场经济或者称混合经济的事实均表明，市场经济条件下一定程度的政府干预还是必要的。

农业发展中政府干预的必要性，起因于农业所具有的某些产业特征给“市场失效”带来了可能。在第2章里，作者将与导致“市场失效”的条件（即外部性、公共物品性、不完全竞争性）相关的农业产业特征概括为：粮食的生产与储备具有保障国家安全的公共服务性；农业生产与生态环境的相互依存使农业具有产权外生态效应；土地这一农业最基本生产资料流动性的缺乏使农