

中国 与主要发达国家 农业支持政策比较研究

◎马晓春 著

中国农业科学技术出版社

中国 与主要发达国家 农业支持政策比较研究

◎马晓春 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国与主要发达国家农业支持政策比较研究 / 马晓春著. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2015. 10
ISBN 978 - 7 - 5116 - 2305 - 8

I. ①中… II. ①马… III. ①农业政策 - 对比研究 - 中国、发达国家 IV. ①F310

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 243459 号

责任编辑 穆玉红
责任校对 马广洋

出版者 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081
电 话 (010)82106626(编辑室) (010)82109702(发行部)
(010)82109709(读者服务部)
传 真 (010)82106626
网 址 <http://www.castp.cn>
经销者 全国各地新华书店
印刷者 北京富泰印刷有限责任公司
开 本 710mm × 1 000mm 1/16
印 张 10
字 数 190 千字
版 次 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷
定 价 45.00 元

————— 版权所有 · 翻印必究 —————

本书的出版得到了北京市经济与社会发展研究所的资助，特此感谢！

前言

改革开放 30 余年，中国经济取得了举世瞩目的成就。然而，辉煌发展的背后，城乡二元社会持续分化，城乡发展不均衡等问题尚未得到解决，农村发展明显滞后于城市，农民收入显著低于城市居民，农业产出效率与第二、第三产业差距巨大。为扭转这种局面，从 2004 年开始，中国政府推出“种粮直补”“良种补贴”“购置大型农机具补贴”等一系列农业支持政策，农民的种粮积极性自家庭联产承包责任制后再次被唤醒，截至 2014 年，我国粮食产量取得了来之不易的“11 连增”。但是，由于我国农业支持方式单一、支持力度偏低、支持对象缺乏精准性等因素，近年来，支持政策对农民的激励效果逐渐递减，农业支持逐渐演变为种粮农户的收入补贴。

与我国相比，美国、欧盟等世界主要发达国家（经济体）实施农业支持政策已经有相当长的历史，通过持续、精准、有力的农业支持，这些国家（经济体）农业高度发达、农村基础设施完备、农民收入不落后于城市居民。本书通过对中国与主要发达国家农业支持政策进行比较研究，借鉴发达国家制定、实施农业支持政策的经验，为优化中国农业支持方式、完善农业支持水平，提高农业支持政策执行效率提供借鉴。

本书的研究思路是：第一，运用系统聚类分析方法，对 OECD 成员国农业支持政策的演变类型进行分类，从分类结果中确定与中国进行比较研究的对象；第二，采取历史考察和逻辑分析相结合的方法，运用 OECD 农业政策评价指标体系，分别对中国与主要发达国家在不同发展阶段实施农业支持政策的目的、采取的主要措施进行深入剖析；第三，运用多元线性回归模型依次对决定或影响中国与主要发达国家的农业支持水平的主要及共性的因素进行分析；第四，运用数据包络分析法比较研究中国与主要发达国家实施农业支持政策的绩效水平，剖析绩效水平相对较高国家的主要原因，并为提高中国农业支持政策绩效水平提出政策建议。

本书主要的研究结论有以下几点：①主要发达国家农业支持政策的演变类型可以分为 5 类，分别为农业支持水平一直较低或没有任何支持的国家（新西兰、澳大利亚）、农业支持水平一直较高且对农产品贸易扭曲程度较高的国家（日本、韩国、冰岛）、农业支持政策由对农产品贸易扭曲程度较高转向扭

曲程度处于中等水平的国家（欧盟、挪威、瑞士）、农业支持由对农产品贸易造成的扭曲程度较高的转向扭曲程度较低的国家（美国、加拿大、墨西哥）、农业支持由对农产品贸易造成的扭曲程度较低转向较高的国家（土耳其），笔者最终选择与中国对比研究的对象包括美国、欧盟和韩国；②研究发现虽然在不同发展阶段各主要发达国家实行农业支持政策的目的迥异，但是由“农产品价格支持”向“收入直接支持”转变是当前各国农业支持政策的调整方向；③经济发展水平不同的国家，影响其农业支持水平的主要因素各不相同；④2005—2007年，实施农业支持政策的绩效水平由高到低的顺序依次为美国、中国、韩国和欧盟。

结合上述研究结论，为优化中国农业支持政策，提高中国农业支持政策执行效率，笔者就提出以下几点建议：①根据国内外环境的变化，明确我国农业支持目的、优化支持措施，提升我国农业支持政策的精准度；②综合影响我国农业支持水平的重要因素，实施科学的、合理的农业支持水平；③进一步加强对我国农业一般服务的支持力度；④不断完善农业支持政策的配套机制；⑤进一步加强我国农业支持政策法制化建设。

感谢我的导师中国农业科学院农业经济与发展研究所李先德研究员对本研究给予的大量指导，感谢日本冲绳国际大学俞炳强教授给予诸多建设性意见，感谢中国农业科学院农业经济与发展研究所王秀东研究员、杨东群副研究员、郭静利副研究员、杨春副研究员对本研究给予的支持，感谢宋莉莉博士、张扬博士、修文彦博士、王士海博士、胡向东博士、郭兴旺博士、王盛威博士、赵明硕士等同学及师弟师妹们的帮助，感谢北京市经济与社会发展研究所的领导与同事对本书出版的大力支持。感谢中国农业科学技术出版社为本书的编辑和出版付出的辛勤劳动。由于时间仓促，笔者学识有限，文中如有纰漏之处，敬请读者批评指正。

马晓春

2015年7月

英文缩略表

英文缩写	英文全称	中文名称
AMS	Aggregate Measure of Support	综合支持总量
CAP	Common Agricultural Policy	共同农业政策
COMs	Common Organization of the Markets	共同市场组织
CSE	Consumer Support Estimate	消费者支持估计
GSSE	General Serves Support Estimate	一般服务支持估计
EU	European Union	欧盟
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	联合国粮农组织
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	关税及贸易总协定
GDP	Gross Domestic Product	国内生产总值
MFN	Most-Favored-Nation Treatment	最惠国待遇
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	经济合作与发展组织
PSE	Producer Support Estimate	生产者支持估计
SITC	Standard International Commodity Classification	国际贸易标准分类
SPS	Sanitary and Phytosanitary measures	卫生与植物卫生措施
TSE	Total Support Estimate	总体支持估计
USDA	U. S. Department of Agriculture	美国农业部
URAA	Uruguay Round Agreement on Agriculture	乌拉圭回合农业协议
WTO	World Trade Organization	世界贸易组织

目 录

图目录	(1)
表目录	(1)
英文缩略表	(1)
第一章 导 言	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 研究意义	(4)
1.3 研究目标和研究内容	(5)
1.4 研究方法和技术路线	(6)
1.5 概念界定	(6)
1.6 论文创新和难点	(9)
1.7 数据来源	(10)
第二章 农业支持的理论基础与文献综述	(11)
2.1 理论基础	(11)
2.2 文献综述	(15)
第三章 农业政策评价体系与发达国家农业支持政策分类	(22)
3.1 OECD 农业政策评价体系	(22)
3.2 WTO 农业政策评价体系	(34)
3.3 主要发达国家农业支持政策分类	(36)
3.4 对比国家的选择	(42)
3.5 本章小结	(44)
第四章 各国实行农业支持政策的目的及方式比较分析	(46)
4.1 美国农业支持政策	(46)
4.2 欧盟农业支持政策	(59)
4.3 韩国农业支持政策	(68)
4.4 中国农业支持政策	(82)
4.5 美、欧、韩、中农业支持目的及方式比较	(89)
4.6 本章小结	(91)

第五章 各国农业支持水平与主要影响因素实证分析	(93)
5.1 各国支持水平比较	(93)
5.2 影响农业支持水平的理论模型	(99)
5.3 各国农业支持水平实证分析	(102)
5.4 本章小结	(115)
第六章 各国农业支持政策绩效比较分析	(117)
6.1 数据包络分析 (DEA) 模型	(117)
6.2 应用 DEA 进行农业支持政策绩效分析的可行性与思路	(121)
6.3 农业支持政策绩效分析	(122)
6.4 本章小结与不足	(130)
第七章 研究结论与政策建议	(132)
7.1 研究结论	(132)
7.2 政策建议	(135)
参考文献	(138)

图 目 录

图 1-1	技术路线图	(7)
图 3-1	OECD 农业政策评价体系产生过程	(23)
图 3-2	2005 年 OECD 成员国的 % PSE、% CSE 值	(37)
图 3-3	2005 年 OECD 成员国 % TSE 值	(37)
图 3-4	三阶段 OECD 成员国的 % PSE 值	(38)
图 3-5	I、II、III 类型 PSE 组成的百分比	(41)
图 4-1	美国有关农产品价格支持政策的演变情况	(50)
图 4-2	1986—2007 年韩国 11 种主要农产品的 MPS 占其 MPS 总额 的比重	(72)
图 4-3	1986—2007 年韩国政府对大米的 MPS 占大米生产者收入 的比重	(74)
图 4-4	韩国部分畜产品 MPS 占农户饲养该产品获得收入的比重	(75)
图 4-5	韩国部分蔬菜 MPS 占农户种植该蔬菜获得收入的比重	(75)
图 4-6	1986—2007 年韩国 CSE 变化情况	(77)
图 4-7	1986—2007 年韩国 GSSE 及其组成占 GSSE 比重的变化 情况	(81)
图 5-1	1993—2007 年美国、欧盟、韩国和中国的 TSE 变化情况	(94)
图 5-2	1993—2007 年美国、欧盟、韩国、中国的 TSE% 变化情况	(94)
图 5-3	1993—2007 年美国、欧盟、韩国、中国的 PSE% 的变化 情况	(94)
图 5-4	1993—1995 及 2005—2007 年美国、欧盟、韩国、中国的 PSE 组成 占 PSE 比重的平均值的变化情况	(95)
图 5-5	1993—2007 年美国、欧盟、韩国和中国 GSSE 的变化情况	(96)
图 5-6	1993—1995 及 2005—2007 年美国、欧盟、韩国、中国 GSSE 组成 占 GSSE 比重平均值的变化情况	(96)
图 5-7	1995—2007 年美国实际的 AMS 与承诺 AMS 变化情况	(106)
图 5-8	1986—2007 年欧盟 MPS 的变化情况	(109)

图 6-1 DEA 方法流程 (118)

图 6-2 DEA 决策运行过程 (118)

图 6-3 有效生产前沿面 (120)

图 6-4 2001—2007 年美国、欧盟、韩国和中国农业支持政策绩效
评价图 (126)

表 目 录

表 3-1	生产者支持估计值 (PSE) 分类演变历程	(23)
表 3-2	商品特别指标的测度方式	(28)
表 3-3	三阶段 OECD 成员国 PSE 各项组成的平均值	(39)
表 3-4	三阶段 OECD 成员国农业政策演变类型	(41)
表 3-5	1986—2007 年 OECD 成员国农业支持政策演变类型分类结果 比较	(43)
表 4-1	美国农业政策演变里程碑	(47)
表 4-2	2008 农业法规定的直接补贴 (生产灵活性合同) 的补贴率 ..	(51)
表 4-3	目标价格变化情况	(52)
表 4-4	欧盟建立单一市场时间表	(63)
表 4-5	韩国农业政策发展阶段及主要内容	(69)
表 4-6	美国、欧盟、韩国、中国在不同时期实施农业支持的目的 及采取的主要支持方式	(90)
表 5-1	1993—2007 年美国、欧盟、韩国和中国对主要谷物的支持水平 (SCT%)	(97)
表 5-2	1993—2007 年美国、欧盟、韩国和中国主要畜产品支持水平 (SCT%)	(97)
表 5-3	各变量对农业支持水平的预期作用方向	(100)
表 5-4	1986—2007 年美国农业支持总水平与主要宏观经济指标的 变化情况	(102)
表 5-5	美国农业支持水平与相关变量的简单相关系数	(103)
表 5-6	美国农业支持水平与主要影响因素的回归结果	(104)
表 5-7	1995—2006 年欧盟农业支持总水平与主要宏观经济指标的 变化情况	(106)
表 5-8	欧盟农业支持水平与相关变量的简单相关系数	(107)
表 5-9	欧盟农业支持水平与主要影响因素的回归结果	(108)
表 5-10	1986—2007 年韩国农业支持总水平与主要宏观经济指标的 变化情况	(110)

表 5-11	韩国农业支持水平与相关变量的简单相关系数	(110)
表 5-12	韩国农业支持水平与主要影响因素的回归结果	(111)
表 5-13	1994—2007 年中国农业支持总水平与主要影响因素的变化 情况	(113)
表 5-14	中国农业支持水平与相关变量的简单相关系数	(113)
表 5-15	中国农业支持水平与主要影响因素的回归结果	(114)
表 6-1	2001—2007 年美国、欧盟、韩国和中国相应的投入指标与 产出指标	(123)
表 6-2	美国、欧盟、韩国和中国农业支持政策绩效值	(125)
表 6-3	2003—2007 年中国农业支持政策执行效率参照国家及其 权重	(128)
表 6-4	2003 年中国农业支持政策执行效率优化计算过程	(128)
表 6-5	2003—2007 年中国农业支持的投入量与 DEA 最小投入量 的比较	(129)
表 6-6	2003—2007 年在 DEA 最大产出量与实际产出量的比较	(129)

第一章 导 言

1.1 研究背景

改革开放以来,我国国民经济持续快速增长,13亿人口的温饱问题得到解决,目前正在向“全面小康社会”的道路迈进。新中国成立初期,由于资本紧缺,我国选择了优先发展重工业的发展战略。与该战略相对应地,农业部门以“公农产品剪刀差”的方式为工业提供了大量的资本积累。据测算:1958—1978年,通过工农产品价格“剪刀差”,我国农业部门向工业提供了5100亿元资金,1978—1991年,“剪刀差”累计高达12319.5亿元(袁钺,2008)。优先发展重工业的战略在推动中国经济持续快速增长的同时,造成中国城乡发展严重不均衡,“三农”方面各类问题层出不穷。为扭转这一局面,从2004年开始中央政府提出“统筹城乡发展”的理念,一方面废除“农业税”,另一方面实行“种粮直补”“购买大型农机具补贴”和“购买良种补贴”等政策。截至2014年,“种粮直补”等补贴政策已实行了11年,我国农民的种粮积极性得到充分释放,粮食生产取得了举世瞩目的“11连增”;然而,我国的农业补贴方式单一、补贴力度小以及补贴效果递减等问题也逐步暴露出来。

相比较而言,美国、欧盟等发达国家(经济体)的农业补贴政策已经有相当长的历史,通过持续、多样、大力度的农业支持,这些国家(经济体)农业高度发达、农村基础设施完备、城乡居民收入总体没有显著差距。因此,选取这些发达国家(经济体)为对比对象,研究其农业支持政策的演变历史与现状,对完善我国农业支持政策具有重要的借鉴意义。

(一) 我国城乡居民收入差距较大

改革以来,我国经济高速发展,人均收入大幅增加,人民生活水平显著提高。与此同时,城乡经济发展不均衡导致的农村居民收入增长缓慢、城乡居民收入差距不断扩大。1997—2003年,我国农村居民人均收入连续7年低速增长,农村居民人均收入增长量不及城镇居民人均收入增量的1/5。城乡居民收入差距持续扩大,1985年,城乡居民收入比为1.86:1,2003年,扩大到了

3.33:1。面对农民收入增长缓慢、城乡居民收入差距不断扩大的局面,在我国已经处于工业化中期的背景下,2004年中共中央“一号文件”^①明确提出:在今后较长时期内,全党要将“三农”问题摆在各项工作“重中之重”的位置,大力促进农民增收。从2004年至2015年,连续12年的中央“一号文件”^②都围绕“三农”问题。为了落实中央“一号文件”,2004年,我国废除了农业税、开始实行“种粮直补”等政策,农村居民收入增速明显提高;扣除价格影响因素,2004年农村居民人均纯收入比2003年高6.8%;2004—2014年,由于国家对农业给予的大力支持,我国农民人均纯收入出现了难得的“11连增”局面:2004年,我国城乡居民收入比例为3.21:1,2014年城乡居民收入比例为2.92:1,城乡居民收入差距逐步缩小,但差距绝对值依然较大。

(二) 保障我国粮食安全离不开有效的农业支持

联合国粮农组织有关资料表明,2006—2008年,连续3年国际市场粮食价格持续走高,部分粮食出口国采取了禁止粮食出口或提高粮食出口关税等限制粮食出口的政策;传统粮食进口国(津巴布韦等)面对国际市场的高粮价,为满足其国内粮食需求,不得不负担高额的粮食进口开支。对中国而言,在1998年粮食产量达到历史峰值52130万吨之后,出现连续5年下降的现象。面对粮食产量持续下降的严峻形势,从2004年开始,中央政府不仅取消了农业税,同时对农户开始实行“种粮直补”等支持政策,2004—2014年我国粮食产量出现“11连增”的局面:2004年,粮食产量为43070万吨,2014年增长至60709.9万吨^③。因此,即使面对2006—2008年国际粮食市场供给紧张、高粮价的外部环境下,我国国内市场粮食供应充足,居民生活没有受到明显影响。

① “中央一号文件”原指中共中央每年发的第一份文件,该文件在国家全年工作中具有纲领性和指导性的地位。“一号文件”中提到的问题是中央全年需要重点解决,也是当前国家亟需解决的问题,更从一个侧面反映出解决这些问题的难度

② 2004年的主题是“促进农民增收”;2005年是“加强农村工作提高农业综合生产能力”;2006年是“推进社会主义新农村建设”;2007年是“积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设”;2008年是“切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收”;2009年是“促进农业稳定发展农民持续增收”;2010年是“加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础”;2011年是“加快水利改革发展”;2012年是“加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力”;2013年是“加快发展现代农业进一步增强农村发展活力”;2014年是“全面深化农村改革加快推进农业现代化”;2015年是“关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见”

③ 数据引自:2005—2013各年的《中国统计年鉴》,2014年数据来源于《国家统计局关于2014年粮食产量的公告》

2004—2014年,我国粮食生产获得连年丰收的主要原因有3点:一是十余年全国气候条件总体稳定,利于粮食生产;二是农业科学技术在农业生产中的推广应用;三是2004年开始我国不仅取消了农业税,同时实施了“种粮直补”等支持政策。与其他产业相比,农业特别是粮食种植业的比较效益相对较低。为实现国内主要粮食作物(稻谷)自给自足,对于同样具有“小农经济”特点的日本、韩国从20世纪60~70年代就开始对稻谷种植农户实行粮食补贴。与日、韩相比,我国人口众多,要确保我国粮食安全,激发农民种粮意愿,离不开有效的农业支持。

(三) 农业竞争力不强的现状影响我国农业的发展

2001年11月,我国加入了世界贸易组织(WTO);按照WTO农业协议的要求,我国逐步开放农产品市场,然而,由于我国农业资源禀赋、农业支持力度等水平均偏低,我国农产品在国际市场的竞争力不强。一是在种植业方面,由于我国耕地资源禀赋相对较低,在粮棉油等土地密集型农产品的国际贸易中,与美国、澳大利亚、巴西等耕地资源丰富的国家相比毫无优势;二是在畜牧业及园艺等劳动密集型产业方面,由于发达国家纷纷采取苛刻的卫生、质量等技术壁垒,我国农产品又经常受到这些国家的进口限制;三是由于美国和欧盟等经济发达国家(组织)普遍采取支持水平较高的农业支持政策,而我国农业支持政策属于刚刚起步阶段,在国际农产品贸易市场上,我国农产品处于不利的竞争地位。

面对WTO《农业协议》要求逐步开放国内农产品市场的压力,我国国内市场不断受到国外农产品进入带来的冲击,因此提高农业竞争力成为当前我国亟待解决的问题。然而,面对我国“小农经营”的现状,短期内仅仅依赖农户通过自身力量主动调整农业产业结构,采用先进农业生产技术等措施提高农业竞争力显然是不现实的。鉴于农业这样一个生产效益较低的产业,只有政府给予大力支持才能从根本上提高农业竞争力。事实上,日韩等国家在开放国内农产品市场时,政府同样是对农业生产者给予大量的支持,努力提高农产品竞争力,将由于开放国内农产品市场对本国农户带来的冲击降到最低。

(四) 面对农产品贸易多边贸易谈判的外部环境,需明确农业支持政策的调整方向

针对20世纪70~80年代发达国家以政府补贴、双边数量限制、市场瓜分和各种非关税为特征的保护主义的出现,为避免发生全面的贸易战,关税和贸易总协定(GATT)缔约国共同倡导发起了1986年乌拉圭回合谈判(UR)。1994年,乌拉圭回合谈判结束,首次将农产品自由贸易纳入了多边贸易谈判。为履行乌拉圭回合谈判签署的农业协议,许多国家开始调整其国内的农产品贸

易政策,逐步开放本国农产品市场,降低农产品进口关税。为减轻由于国内农产品市场的开放对本国农业生产者带来的冲击,大多数国家通过对本国农业生产者给予大力支持,调整国内农业产业结构,提高农业竞争力。2001年,多哈回合谈判的启动,农业方面的谈判集中在取消或降低对农产品国际贸易造成扭曲的国内农业支持政策。虽然多哈回合谈判还没有结束,但是美国、欧盟等许多发达国家(组织)纷纷调整各自的农业支持方式应对谈判。作为刚刚实行农业支持政策的中国,我国的支持水平较低、支持方式简单,即使前期不会受限于WTO《农业协议》的约束。但是,随着未来我国财政支农能力的逐步提升,明确我国农业支持政策调整方向成为亟待解决的现实问题。

由于不同国家农业资源禀赋不同,农业支持的目的、支持方式不同,如美国 and 韩国虽然都属于发达国家,但是由于美国农业劳动力人均耕地面积远远大于韩国,因此,美国与韩国采取的对农业生产者的支持政策各不相同。对于既是发展中国家,又是人口大国的中国,农业支持政策处于刚刚起步阶段,我国的农业支持政策不可能照搬发达国家的模式。因此,详细剖析主要发达国家农业支持政策的演变历史,了解他们实行农业支持政策的目的、采取的主要支持方式、影响支持水平的主要因素、分析其农业支持政策的执行效率的高低等,对于我国能够有针对性地借鉴发达国家的经验,制定更为有效的农业支持政策显得非常必要。

1.2 研究意义

本研究通过系统地对我国与世界主要发达国家(经济体)的农业支持政策进行比较研究,为我国制定、实施有效的农业支持政策,解决我国“三农”问题提出相应的政策建议。研究意义具体有4个方面。

一是通过系统比较研究中国与主要发达国家(经济体)关于农业支持政策的演变背景、实施政策目的、采取的主要支持方式等内容,把握各发达国家(或经济体)农业支持政策演变的方向,判断我国农业支持政策发展趋势。

二是通过比较经济合作与发展组织(OECD)测算的1993—2007年中国与主要发达国家农业支持水平变化情况,为我国政府在农产品贸易多边谈判提供参考。

三是通过分别对中国与主要发达国家(经济体)农业支持水平的主要影响因素进行分析,比较影响各发达国家(经济体)农业支持水平主要因素的差异,为我国制定合理的农业支持水平提供理论依据。