

EU Governance of
Market Integration

市场一体化的 欧盟治理

CAP与地区政策的借鉴研究

A Reference Consulting Study of CAP and Regional Policy

孙定东 著

时事出版社

EU Governance of
Market Integration

市场一体化的 欧盟治理

CAP与地区政策的借鉴研究

孙定东 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市场一体化的欧盟治理: CAP 与地区政策的借鉴研究/孙定东著. —北京: 时事出版社, 2010. 7

ISBN 978-7-80232-350-6

I. ①市… II. ①孙… III. ①欧洲联盟—农业政策—研究②欧洲联盟—地区经济—经济政策—研究 IV. ①F350②F150.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 093876 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 22.25 字数: 276 千字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

定价: 40.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

绪论	(1)
第一章 市场一体化的理论、度量与方法	(16)
第一节 市场一体化理论	(16)
第二节 市场一体化的度量	(22)
一、Hoover 地方化系数	(22)
二、边界效应分析方法	(24)
三、以市场化为基础的市场一体化度量	(26)
第三节 市场一体化的方法——以成熟的 欧盟市场为例	(31)
第二章 市场一体化中欧盟共同农业政策的作用和地位	(36)
第一节 欧盟共同农业政策的理论基础	(36)
一、二元经济发展理论的新视角与欧盟市场一体化	(36)
二、农业市场一体化理论与欧盟市场一体化	(39)
三、欧盟共同农业政策改革中的帕累托改进	(42)
第二节 欧盟共同农业政策的基本内容	(45)

一、共同农业政策的原则	(46)
二、欧盟农产品价格制度	(47)
三、欧洲农业指导和保证基金	(50)
四、共同农业政策的制定、执行和咨询服务机构	(51)
五、欧洲共同农业政策改革	(55)
第三节 共同农业政策的作用及其在市场一体化中的地位 ...	(63)
一、共同农业政策对市场一体化的促进作用	(63)
二、欧盟共同农业政策的地位分析	(70)
 第三章 市场一体化中欧盟地区政策的作用和地位	(74)
第一节 欧盟地区政策的理论基础	(74)
一、内生增长理论	(75)
二、聚合理论	(85)
三、市场行为理论	(88)
四、均衡发展理论	(90)
五、非均衡协调发展理论	(91)
第二节 欧盟地区政策的基本内容	(92)
一、目标和指导思想	(95)
二、欧盟结构基金的构成与使用	(101)
三、地区政策的制定、执行与顾问机构	(117)
第三节 欧盟地区政策的作用及其地位	(124)
一、欧盟地区政策的作用	(124)
二、欧盟地区政策在市场一体化中的地位分析	(128)
 第四章 市场一体化视角下欧盟共同农业政策与 地区政策关系研究	(135)

第一节 以生产要素为纽带的农业和地区问题	
相互关联的意义	(135)
第二节 政策规制促进效率与公平的实现	(137)
一、共同体意义上的“公平”与“效率”	
的有机结合	(137)
二、产业利益的调整与地区利益协调	(139)
三、和谐利益发展下产业竞争力的提高	(140)
第三节 政策规制建立在有效运行机制上发挥作用	(143)
 第五章 市场一体化中共同体政策干预的政治精神:	
伙伴关系	(146)
第一节 政策干预的行政管理层次	(147)
一、共同体“政府”	(147)
二、国家政府	(149)
三、地区政府	(150)
四、地方政府	(152)
第二节 政府干预的实际运作	(153)
一、不同政府层次间有明显的干预界线?	(154)
二、干预行为的改变	(155)
三、公平和效率	(157)
第三节 政策协调与伙伴关系	(159)
一、政策协调需要的现实基础	(160)
二、共同体和成员国间的政策协调	(162)
三、成员国间的政策协调	(168)
四、伙伴关系的经验总结	(172)

第六章 中国农业政策与地区政策的市场一体化效应	(175)
第一节 中国市场一体化发展现状	(175)
一、一体化程度尚浅、水平不高	(175)
二、市场非一体化表现一：区域市场化 程度差异较大	(177)
三、市场非一体化表现二：行业 市场化程度不一	(179)
四、市场一体化进程中的利益分化明显	(182)
第二节 中国农业政策的市场一体化效应	(184)
一、中国农业发展与农业政策	(185)
二、中国农业市场一体化进程中存在的 突出问题	(189)
三、中国农业政策的市场一体化效应	(197)
第三节 中国地区政策的市场一体化效应	(201)
一、中国地区政策演变	(201)
二、中国地区政策的市场一体化效应	(208)
第四节 市场一体化中的农业问题与 地区问题相互交融	(221)
 第七章 财政政策在农业和地区发展中的 市场一体化效应	(227)
第一节 财政支农的市场一体化效应	(228)
一、财政间接支农的市场一体化效应 大于直接支农	(228)
二、不同支农项目的市场一体化促进 作用差异显著	(234)

第二节 财政政策在市场一体化发展中的	
地区经济影响	(238)
第三节 欧盟和中国财政政策的	
市场一体化功能比较	(243)
一、从财政政策能够发挥作用的	
环境看一体化效果	(244)
二、从财政政策工具发挥作用的难易	
程度看一体化效果	(246)
三、从财政政策的支持对象看一体化效果	(250)
 第八章 统一大市场发展中欧盟共同农业政策和	
地区政策的经验借鉴	(253)
第一节 必须建立农业和地区协调发展机制	(254)
一、制定和完善以统一大市场为目标的农业和	
地区发展政策	(254)
二、建立相应的以产业、资源、地缘为特征的	
农业和地区发展基金	(257)
三、确立具体的农业和地区发展项目	(264)
四、设立职责明确的市场一体化促进和协调机构	(271)
五、必须要有一个有效的财政转移支付机制	(274)
六、建立有效的反馈与修正体系	(278)
第二节 创新农业发展模式	(285)
一、促进“三农”系统内部的发展与创新	(286)
二、加强多功能农业、生态农业和可持续性	
竞争农业的发展	(288)
第三节 创新区域发展与合作机制	(291)

一、创新区域发展模式	(291)
二、创新区域合作机制	(293)
第四节 创新市场一体化的财政援助方式	(297)
一、创新财政援助方式的理由	(297)
二、财政援助方式的创新	(300)
第五节 在更广阔的国际市场中促进内部 统一大市场的发展	(303)
结束语	(307)
附录 1 共同农业政策的财政支持	(311)
附录 2 欧洲地区发展基金—欧洲社会基金—凝聚 基金总则 (2007—2013 年)	(318)
附录 3 欧洲共同体农村发展战略指导方针	(332)
参考文献	(339)
后记	(354)

绪 论

一、题中之义

(一) 研究的背景

1. 市场一体化发展的背景

中国在改革开放 30 多年的今天,地区及城乡经济发展差距不断扩大,东部沿海地区市场化程度较高而西部地区市场化发展缓慢,市场分割现象突出,农业在中国 GDP 中的比重不断下降,二元经济表现仍然十分明显,这些都将成为中国经济可持续发展乃至和谐社会构建的重大障碍。从而,地区及产业意义上的市场一体化发展无疑必须加以认真对待,并给予高度重视。

正当区域经济共同体的建设使得各大经济体内部经济一体化趋势日益加强的时候,作为全球重要经济体的中国却被认为存在着严重的国内市场分割问题,^①甚至可能存在国内市场非一体化的

^① Young Alwyn, The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China, *Quarterly Journal of Economics*, 2000, (CXV): 1091-1135.

危险。^① 杨 (Young) 通过分析中国各地区产出结构的变化以及商品价格、农业劳动生产率的地区差异后认为, 中国各地区的产业结构越来越相似, 地区间商品价格的差异越来越大, 地区间的要素配置并没有遵循各个地区的比较优势, 他进一步将其归因于区域间市场存在的分割。

虽然诺顿 (Naughton) 对其研究中所使用的数据和结果的解释有较大疑问,^② 并通过中国 1987 年和 1992 年数据说明省际贸易流量很大的事实从而得出国内市场是一体化的结论。但庞塞特 (Poncet) 同样利用 1987 年、1992 年和 1997 年各省的投入产出数据却说明了省际贸易流量是降低的, 其 2005 年从中分离出的“边界效应”指标也呈上升趋势,^③ 因此说明了中国省区间的贸易壁垒是不断上升的, 并认为地方保护政策具有加剧市场分割的作用。不仅如此, 在考虑了公共消费的基础上, 庞塞特计算出中国“边界效应”的等价关税甚至高于欧盟内部各成员之间的关税税率。因此无法否认杨关于中国地区一体化程度降低的结论。

欧盟作为不同主权国家的联合体, 如果其一体化大市场能够在协调各种 (国别的、地区的、产业的) 利益、克服不必要行政约束下得以深入发展, 那么在作为同一主权国家内部的各地区之间, 其行政意义下的制度建设本应使市场一体化的发展变得更加

① Sandra Poncet: 《中国市场正在走向“非一体化”? ——中国国内和国际市场一体化程度的比较分析》, 《世界经济文汇》2002 年第 1 期, 第 3—17 页。

② Naughton Barry, *How Much Can Regional Integration Do to Unify China's Markets?* [Working Paper], *Center for Research on Economic Development and Policy Reform*, No. 58, 2000.

③ Sandra Poncet, *A Fragmented China: Measure and Determinants of Chinese Domestic Market Disintegration*, *Review of International Economics*, 2005, 13 (3): 409—430.

容易，但中国各省份之间的市场分割现象却依然存在，有的地方还很严重。格丽（Jane Golley）、戈罗尼沃尔德（Nicolaas Groenewold）用实证分析佐证了：“不管采用何种研究方法，一个明显的特征是，人们普遍认为，中国地区一体化程度低于一个统一民族国家应该达到的地区一体化水平”。^①

国内学者（如黄贇琳、王敬云、李秀敏等）最新的研究也进一步说明了中国市场一体化程度比较低的事实，并认为中国确实存在一定程度的市场分割，特别是农业、纺织业、金属制品业和非金属矿物制品业等关系到地方就业与税收的部门，市场分割比较严重。

与欧盟相比，中国市场一体化程度较低突出地表现在作为基础产业的农业差异与地区经济的不平衡发展上，这极大地阻碍了主权国家内部统一市场的形成。尽管有过很多的农业政策和地区政策（措施），但它们的市场一体化导向都不强，即以市场一体化为目标的制度化建设本身显得不足。这种不足极大地影响了以农业作为从事对象、并在地区差距的收入分配中处于弱势地位的农民群体的根本利益。更为重要的是，在当前中国经济社会发展中，科学发展观和和谐社会的发展理念，已将“三农”问题和解决地区经济（贫富）差距问题摆在了日益突出的位置。因此从功能性一体化角度研究和重视市场功能的发挥，以及从制度性一体化角度分析政府在市场一体化发展中应该发挥的作用和所应扮演的角色，以对比借鉴立题，这就构成了本书在研究内容上的选题背景。

当然，从市场本身的角度，中国经济的发展主要依赖国内企业的可持续发展，而利用两种资源和两个市场的基础，也首先在

^① Ross Garnaut、宋立刚：《中国市场化与经济增长》，社会科学文献出版社，2007年版，第146页。

于国内市场的完善与统一。从国民经济的长期发展战略讲，统一市场是未来进一步创造经济发展活力的基石。虽然市场经济已经实行多年，然而与中国经济发展维度相适应的市场的开发与完善（同样涉及功能性的和制度性的）并不像想象中的那样尽如人意。我们不能用中国经济的发展速度来逆向证明市场的完善速度与开发速度。因为对缺乏真正意义上的市场进行制度性“解禁”对经济发展所创造的动力可能本身就是惊人的，而功能的、非主观的进展未必使初始的制度在方方面面都是积极有效的。在这方面欧盟作了十分有效的尝试，本书所研究的作为欧盟市场一体化发展基石的共同农业政策（Common Agricultural Policy, CAP）和地区政策就是十分重要的两个方面。

虽然有的学者认为，中国国内的资本和劳动力市场虽然并未完全整合，但正在趋向于一体化。^①或许这种一体化在全球化趋势下是一种必然，关键是其速度和进展却直接影响着国际间国民经济增长的速度及其结构，从而影响国民经济的相对稳定程度。

而且从欧盟市场一体化发展通过共同政策加强农业问题和地区经济差距问题的解决来看，基于市场化并不等于市场一体化的观点，虽然中国部分农产品市场化程度很高，但这并不意味着中国农产品市场一体化水平高，因此以往的农业政策在农业市场的整合上很难对整个国家的市场一体化产生较大的推动作用。作为农产品生产主体的农民，并没有真正像工业品生产主体——企业那样进入市场参与竞争，从而获取一定程度的农产品讨价还价的能力。在生产资料价格不为农民所控制或影响的情况下，可以想象，一个农民利益受损的农业市场不可能真正有动力去推动其一

① 桂琦寒、陈敏、陆铭、陈钊：《中国国内商品市场趋于分割还是整合？——基于相对价格法的分析》，《世界经济》2006年第2期，第20—30页。

体化的进程。因此，陈宗胜以农村劳动力、农业投资、农产品交易及农产品价格市场化程度的不一致性计算的中国农业市场（一体化）总体程度只有 64.66%。中国人民大学顾海兵教授甚至认为，1999 年中国农业生产的市场化程度不会高于 50%。

同样，地区政策（尤其是向东倾斜的非均衡发展战略）不但加大了地区经济发展差距，而且通过政策的方式反而加大了对市场一体化起重要作用的、尤其对落后地区内生发展起关键作用的在城市化水平、人口素质和基础设施等方面的差距。樊纲等更是通过市场化总指数指出了中国各地市场化水平的不一致性，因此中国绝非一个统一的市场，而且离一体化市场还相去甚远。

综上所述，在中国本身还不存在像欧共体那样的一体化市场的情况下，对比借鉴其经验，特别是以此促进建立推动一体化市场发展的机制，对中国市场一体化的发展与完善以及经济的长期增长都是大有裨益的。

2. 有关中国统一大市场与欧盟共同农业政策和地区政策及其关系的研究现状

从研究的现状上看，大多数文献（尤其是国外文献）主要从欧盟本身内部的市场发展看欧洲一体化的建设，即从内部要素的优化配置（无论是功能性的，还是制度性的）研究它们对一体化市场的推动作用。即使有中国市场发展的对比研究，但其兴趣大都在（从外国的视角研究）中国市场的发展状况及其对中国经济的影响。例如，杨认为，不同步的改革，特别是改革前为了保障工业部门获取利润而扭曲了的价格体系没有得到改革，意味着相应部门存在“租金”。改革以来，为了巩固和攫取这种“租金”，各地政府设置了各种壁垒，保护产生“租金”的那些企业。因此，地方保护主义造成越来越甚的经济扭曲与愈演愈烈的分割之战。

而在国内的研究中,白重恩等研究了市场分割的原因,^①认为地方保护主义是主因。有的学者(如郑毓盛等)研究了市场分割带来的损失,认为由于地方保护和市场分割导致的(省内技术效率的改善无法弥补的)产业配置结构非最优的损失和要素配置结构非最优的损失,在改革以来虽然有波动,但总体趋势是上升的,特别是1996年以来持续上升。到2000年,由地方保护和市场分割导致的产出损失高达20%。^②这在刘培林等看来有些言过其实,但他们用郑毓盛等的方法,对2000年中国30个省份21个两位码制造业部门的国有和规模以上的非国有企业的产出损失所作的分析表明,地方保护和市场分割对分析对象带来的产出损失是实际产量的5%左右。^③相较于经济增长率,这足以说明中国市场不完善的客观事实。

当然,有的学者对中国城乡居民收入差距及地区经济发展差距进行了深入剖析,但较少就这种差距对中国长期市场一体化的影响及对策进行研究,或者它们只是偏向于(要么城乡二元差距问题,要么地区经济发展差距问题单角度的研究,甚至是政府政策造成的)这种差距对中国经济发展和社会稳定的影响,而没有从市场一体化角度研究其对资源优化配置的长期影响,并由此说

① 白重恩、杜颖娟、陶志刚、仝月婷:《地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势》,《经济研究》2004年第4期,第29—40页。

② 郑毓盛、李崇高:《中国地方分割的效率损失》,《中国社会科学》2003年第1期,第64—72页。

③ 刘培林:《地方保护和市场分割的损失》,《中国工业经济》2005年第4期,第69—76页。注:5%的损失即使考虑要素和产品流动的运输成本,这些成本在目前中国也部分是由于市场分割引起,也就是说,这种分割未必都是政府重工业优先发展的赶超战略等政策因素引起的,也可能是因为基础设施等自然客观因素造成的。这也进一步说明本书结论部分关于建立统一市场机制中的项目选择的重要性。

明中国经济长期可持续发展的动力问题和机制问题。

因此,在市场分割现象突出的情况下,从基础性的农业和地区差距入手研究中国一体化市场的形成与发展机制就显得十分重要。然而,无论在功能性促进方面,还是在制度性建设方面,从一体化市场这一角度研究农业和地区差距的论述却并不多见。特别地,在中国存在较大(地理意义和经济意义上的)地区差异的情况下,从统一市场角度研究资源配置的文献就更少。事实上,地区差异并不与统一市场的资源配置功能完全矛盾,关键是地区差异中的利益协调形成的市场环境,如果是和谐的,那么资源配置的行动就会继续发生,非均衡协调发展理论已经诠释了这一点,这也说明了制度性一体化与功能性一体化的关系。

长期来看,就通过公共(统一)政策的制定从而建立市场一体化机制的研究,应该是一个值得推崇的方向。雅克·佩克曼斯认为,在欧盟方面的市场一体化方法中,除了自由化和成员国规制的趋同外,建立新的规制(共同政策)也是最重要的方法之一。这一观点有内生经济增长理论为其提供理论上的支持。1970年,阿罗(Arrow)和库茨(Kurz)将公共资本存量纳入生产函数,后来巴罗(Barro)正式提出了一个带有政府支出的内生增长模型,^①认为政府通过支出进行基础设施建设和制度建设,为私人资本产生更大的产出提供便利条件,因而这种大于一般条件下的产出可看作政府支出的一种产出效应。^②尤其在存在地方利益分割、阻碍市场功能发挥时,中央政府仍然可以发挥内生的资源配

① R. J. Barro, Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 98 (5): 1990, 103—125.

② 张启春:《中国区域差距与政府调控——财政平衡机制和支持系统》,商务印书馆,2005年版,第140—142页。

置的功能，这为制度（不仅仅是税收，还包括农业和地区政策等）的引入提供了依据。实际上本书虽然不主要研究商品的流通与市场一体化的关系，但与商品相关的要素的自由流动却在对比借鉴欧盟经验的基础上，结合内生经济增长、非均衡协调发展等理论，进一步说明一体化市场的完善在劳动力、资本、土地（地理、气候意义上的）从而自主性项目的建立等方面的形成与促进机制，特别是建立一个与市场一体化目标一致的、具有产业和资源特征的共同（统一）农业或地区政策的重要性。

（二）研究的意义

正如前面提到的，当中国实行市场经济推动经济快速发展的时候，真正的统一市场至今仍未形成，市场分割现象还很严重。例如，根据国务院发展研究中心发展战略化和区域研究部 2003 年组织的一项全国性调查表明，地方保护和市场分割的问题仍然没有根除，在有些地方和行业还比较严重。商务部对全国 22 个省、自治区、直辖市的一次调查显示，有 20 个省市均有产品或服务遭受地区封锁的侵害，有的还十分严重。

事实上，从计划经济向市场经济的制度转型所带来的经济动力还绝未见底，且不说制度转型的广度与深度，就功能性转型来说，市场化的程度还相当浅，要达到像欧盟及其成员国那样的发达程度绝非一朝一夕、一蹴而就，因此在实行市场经济已有 18 年的今天，研究完善和促进中国统一大市场形成的措施与建议，对于推动中国经济长期稳定和可持续发展具有重要的理论和现实意义。

由于欧盟统一大市场建设的面很广，本书仅截取作为其市场一体化基石的共同农业政策和地区政策作为研究统一大市场形成