

前 言

传统观点认为，农业是弱质产业，但同时也是安定天下的产业。为此，世界各国，尤其是西方发达国家均采取各种措施对农业生产实施保护，具体地讲，即从农产品价格及流通、农民收入、农业科技、农业资源与环境及农村区域发展等方面开展广泛的保护，并因而形成一整套制度体系。我国作为一个发展中大国，农业和农村问题始终是我国经济和社会发展的根本课题之一，我国农业经济面临的严峻形势是毋庸置疑的。因此，如何采取有效的制度措施保护农业这一弱质产业，推进我国经济和社会的协调发展，是摆在我们面前的一项紧迫任务。俗话说：“他山之石，可以攻玉。”我们力求科学、系统地总结国外在农业保护制度方面业已形成的成功经验，为我国进一步搞好农业保护的制度体系建设提供正反两方面的经验。

纵观全书，我们主要选取国外农业发达国家，尤其是西方发达国家为研究和介绍的对象，因为这些国家的制度体系从长远来讲有很多方面值得我们借鉴。

各章的编写者分别为：胡晓群编写第一、三和第五章；徐赞编写第二、四章；李隽业编写第六章。全书最后由罗伟雄教授审校修改定稿。在本书的编写过程中，我们采撷了众多散见于某些书籍、报刊、考察报告和学术论文中有关国外农业保护制度体系的论述，其中一些在后面的参考文献中已经列出，但可能也有些因客观原因产生疏漏，在此谨向各位编著者致以真诚的谢意。

同时，由于时间和笔者水平所限，书中肯定会有不足之处，在此恳请读者批评和指正。

罗伟雄

第一章 农业保护概述

第一节 农业保护的一般原理

一、关于农业保护

什么是农业保护？从广义的角度讲，农业保护本质上是一种产业政策，它要求在处理农业和其他产业间的关系时，对国民经济的基础产业部门——农业予以扶持和保护。因而，凡是能促进国民经济的产业部门协调发展、促进国民经济稳定运行和社会安定、实现农业资源和环境的有效保护以及促进农村区域经济协调均衡发展的各种政策、手段和制度措施都可以称为农业保护；以狭义的角度讲，主要是从贸易的角度来理解的，即国家为了将一国农产品维持在较高的价格水平而采取的价格收入政策以及外贸壁垒的总称。为此，在这种农业保护手段干预下，农产品的价

格形成总是脱离真实的市场价格水平，因而，从这种角度理解的农业保护总是和贸易扭曲联系在一起。本书更多的是从广义的角度来理解农业保护含义的，力求从更广的层面来探究国外农业保护所以形成的制度措施。另一方面，从农业保护的效果来看，主要有农业的正保护、负保护、零保护。本书主要探究农业的正保护及其制度措施。

二、农业保护存在的必要性

市场经济从本质上讲，是一种竞争经济，因而它是不主张保护的。然而，纵观当代世界各国的农业实践，却不同程度地对农业施行保护，尤其是西方发达国家，更是如此。实际上，农业保护之所以风行全球，是有其客观原因的：

第一，农业的产业弱质性和其在国民经济中的地位是各国施行农业保护的基点。

众所周知，农业生产是经济再生产和自然再生产的统一。因而，农业生产一方面受自然的影响，如气候、天灾等的影响极大。另一方面农业生产存在极大的市场风险。因为农业生产的再生产周期长，当农业生产者面对市场进行生产时，由于农业生产者依据原有市场信息所作出的生产经营决策可能在下一个再生产的周期结束时发生了变化，从而农业生产的市场

风险便不可避免地发生了。源于农业生产靠天吃饭的农业自然风险以及农业生产本身所固有的市场风险交织在一起，农业生产从本质上讲是一种高风险的产业，是一个弱质产业，依靠农业内部的资源转移很难形成推动农业发展的持久动力：

然而 农业是人类衣食之源、生存之本 是安定天下的产业，它的发展和国民经济其它产业部门能否获得持续恒久的发展关系甚大，它的发展也和经济和社会的稳定息息相关。农业在国民经济中处于基础地位。因而世界各国总是采取种种手段对农业发展施行保护，使农业获得与其它产业均衡的发展地位和机遇，以降低市场和自然风险，促使其持续稳定地发展。

第二，农产品供求价格弹性偏低是世界各国对农业施行保护的依据之二。

农产品供求价格弹性是指农产品价格变动对农产品供给与需求的作用程度。一般地，绝大多数农产品的供求弹性较低，且供给弹性往往大于需求弹性。

农产品供求价格弹性偏低不是偶然的，也是有其内在原因的 其一、农业本身受自然条件、农业资源状况和农业技术等因素的影响甚大，为此农业生产者在短期内甚至在几年内对此作出的调整都是有限的；因而农产品供给量的变动也是相对有限的。另一方面，农产品是基本生活品，无论其价格高或低，居民都得购买，而且消费需求一般是不可逆的，具有很强的刚

性。同时，由于生理需求的限制和储备的不便，消费者不可能无限制地购买，从而农产品的需求价格弹性除部分高档产品外都不高。同时，农产品供给的调整较需求的调整容易得多，因而其供给弹性总是大于需求弹性。

由于农产品供求弹性的上述特点，供给与需求双方的任何一方轻微变动，都会导致价格的更大幅度甚至是剧烈的波动。这种价格的剧烈变化可能夸大了供给与需求的变化程度，给农民以虚假的市场信号，从而可能引导农民大量的增加或减少农产品的生产，从而导致买难卖难局面的形成。

这种局面的形成对于农民收入和消费者福利的影响是深远的，并且也可能导致整个国民经济的波动。因此，从稳定整个国民经济和农民收入以及不损害消费者福利的角度出发，各国政府普遍采取各种保护措施，制定各种制度，以防止农产品供求的剧烈变化 稳定市场 保护生产者和消费者利益。

第三，农业的比较利益偏低是世界各国政府对农业施行保护的依据之三。

随着人类经济的向前发展，工业化进程的加速，农业在国民经济中所占的份额将持续下降，农业和其它产业相比较，日益丧失其优势地位，经营农业的比较利益偏低，有时甚至是无利可图。这种现象的形成也是和农业的产业特性紧密相关的。一方面农业的

基本生产资料之一是土地，而土地在一个较长时期——一个技术变化周期——总是存在报酬递减的可能性。同时，由于农业生产必须依赖土地，导致农业生产只能在固定地域上进行，是分散的，不能像工业生产那样集中进行，从而不容易产生规模经济效益；最后在恩格尔定律的作用下，人们基本生理需求在获得满足以后，必然将注意力转向‘住与行’及更高层次的需求，从而引起农业生产的收入弹性也偏小，表现出一定的刚性。

因此，农业生产和其它产业之间的实际报酬率的差异总是存在逐渐扩大的可能性，农业的比较利益总是低于工业。在势差原理的作用下，流向农业的经济和社会资源不仅相对减少，有时甚至是绝对减少，农业的发展因而可能日益走向衰落。然而，如果离开了农业的发展，其它产业的发展则成了无源之水，无本之木。所以，世界各国总是在经济发展到一定阶段之后采取各种手段和制度措施对农业施行保护。

第四，从农业发展的实践来看，农业内部本身不足以形成促进农业发展的强大科技力量。因而，必须在农业外部加强农业科技的研究与开发力度，为农业的发展提供强大的科学技术支持。

总之，由于农业生产其固有的市场风险和自然风险的存在，以及供需价格弹性偏低和收入的比较利益低等因素的存在使得当代世界各国的农业政策日益

走向保护主义，农产品的价格形成和农业资源分配，其决定因素不再是依靠市场的力量而是依靠政府的力量，政府在很大程度上已经取代了市场。

三、国际上对农业保护水平的测定

鉴于农业保护已经成为一个世界经济现象，国际上纷纷提出测定农业保护水平的指标和方法。目前国际上通行的主要有以下三种：

一是名义保护率 (Nominal Rate of Protection, 简称 NRP)。这种方法由世界银行经济学家 Bela Balassa 于 1965 年提出，它表示农产品国内市场价格与国际市场价格之间差额的百分比，其计算公式为：

$$NRP = [(P_d - P_w) / P_w] \cdot 100\%$$

其中 P_d 表示农产品国内价格， P_w 表示农产品国际市场价格。

二是有效保护率 (Effective Rates of Protection, ERP)。这种方法由澳大利亚学者 W. M. Corden 于 1966 年提出，它表示以国内价格计算的农产品产出增值与按世界价格计算的单位农产品产出增值间差额的百分比，如果以 VA_d 表示按国内价格计算的单位农产品增值，以 VA_w 表示按国际价格计算的单位农产品增值，则其计算公式可写为 $ERP = [(VA_d - VA_w) / VA_w] \cdot 100\%$

三是生产者补贴等值 (Producer Subsidy Equivalent, 简称 PSE)。这种方法由美国教授 T.Josling 于 1993 年提出。它表示政府对某一农产品提供的补贴与按世界价格的单位农产品产出增值间差额的百分比。其计算公式可写为：

$$PPSE = [TPSE / (Q_p \cdot P_a + D - L)] \cdot 100\%$$

其中, TPSE 表示总生产者补贴等值 (即总 PSE, $TPSE = Q_p(P_a - P_w) + D - L + B$); PPSE 表示生产者补贴等值百分比; Q_p 表示农产品的生产水平, D 表示政府对农业的直接补贴, L 表示对农业征税, B 表示农业财政支持。

上述三种方法, 目前都已经得到国际组织及研究机构的公认。但相对而言最为有效的是 PSE 测度方法。通俗地讲, 就是表示若取消现存的所有政府对农业的支持和保护措施由此造成的农民收入的减少额与原来收入额之比的百分数。PSE 通常包括政府对农产品产出的支持与补贴费用, 政府对农产品投入品的支持与补贴费用, 以及政府对农产品增值要素 (如优惠贷款, 灾害救济等) 的支持与补贴费用。另外, PSE 还包括对国内支出与纳税等。然而, 这是 PSE 为正值的情况。如果当 PSE 为负值时, 则说明政府采取剥夺农业的政策, 如果 PSE 为零 则说明政府采取的是中性政策。

纵观当代世界各国农业发展实践, 凡是经济发展

水平较高的国家，大都对其农业实施反哺即农业保护；凡是经济发展水平较低的国家，大都实行的是农业的负保护。在本文中我们关注得更多的是国外各国的农业正保护和相应的一整套制度体系。

第二节 发达国家农业保护 的主要制度措施

鉴于前述原因，西方发达国家纷纷对农业施行保护，并形成了一整套制度体系。但各国农业保护制度体系的形成也并非一日之功，而是经济发展到一定阶段并经历了较长一段时期，逐渐演变而成的。

一、农业保护制度的历史演变

最早的农业保护可追溯到 18 世纪末的英国。1815 年英国颁布谷物法，该法规定，当英国国内的谷物价格超过法定的 48 先令时才允许从国外进口粮食。这是因为英国当时的产业革命导致人口大举向城市集中，农村的种植业出现荒芜，英国从一个粮食净出口国变成了一个粮食净进口国。英国当时为了保护大地主阶级的利益，不得不颁布该法。法国也于

1819 年开始对进口谷物征收关税，限制或禁止谷物的进口。德国于 1834 年也仿效英、法，后来加拿大、美国也开始施行农业保护，农业保护逐渐在世界各国推开。

高昂的谷物价格严重地损害了英国资产阶级的利益，后来英国议会迫于新兴资产阶级的压力不得不在 1846 年宣布废除谷物法，进而又废除航海法，实行自由贸易。继而，法国也仿效英国，于 1853 年取消谷物进口税，1861 年法国又废除谷物税，逐渐转向自由贸易。随后，荷兰、丹麦等国也纷纷实行自由贸易，特别是在 1860 年诞生了以自由贸易条约著称的《英法通商条约》，使全球农产品贸易进入了历史上仅有的黄金时期。

然而，非自由贸易又随着 19 世纪 70 年代的第一次世界性农业危机而抬头，特别是法、美等资本主义后起之秀，为抵制英国经济力量的入侵，保护本民族工业生产，建立了层层关税壁垒。1879 年法国制定俾斯麦关税法提高关税，美国在 1890 年通过麦金利关税法提高关税，平均税率竟达 49.5%，而英国依然实行自由贸易。

20 世纪 20 年代全球的又一次农业危机，促使各国加强推行农业保护。美国国会相继通过了《1921 年紧急关税法》、1922 年的《Fordney - Mccumber 关税法》及 1930 年的《Howley—Smoot 关税法》。用关税

筑起一道高耸的保护墙而“御敌于国门之外”从而使美国农业生产摆脱了与外国的竞争。欧洲国家除英国等少数几个国家外，法、德、意等国均实行了农业保护的制度措施。

到了 20 世纪 30 年代，国际农业保护潮流出现了历史性的转折。首先，英国终于屈从于全球贸易保护主义的潮流，跨进了农业保护的行列。继而，原来大不列颠帝国的忠实追随者——丹麦、荷兰和比利时也纷纷调整自己的农业政策，实行农业保护。其次，一些农产品出口大国，如加拿大、澳大利亚相继实行农产品贸易的国家经营方式，强制性的代理销售农产品。为了推动农产品的出口，它们还实行价格“双轨制”即以较低价格推动农产品出口、而国内市场价格却维持在较高水平。这时，农业保护由单纯的在贸易领域内进行调整开始转向农业的生产领域。如美国于 1933 年通过第一个《农业调整法》实行农场休耕计划。1938 年美国又通过第二个《农业调整法》，其控制耕地面积和保护农民收入的措施超过了第一法案，同时还实行一项新的保护措施——农产品销售指令制度^①。

随着第二次世界大战的结束，各国纷纷对其原有

参见徐更生：《美国政府对农业的支持和保护措施》，《世界农业》，1995 年第 7 期。

农业保护的制度措施进行调整，形成了许多新的特点。如欧共体开始实施共同农业政策（CAP）实行门槛价格和干预价格，设立欧洲农业保障和指导基金，对农业实行巨额补贴。亚洲的日本通过组建新的农协而将农业管理的方方面面都纳入农协的日常业务之下。这些都昭示着：二战以后的农业保护不再单纯是实行关税壁垒来达到目的，而是采取各种各样的非关税措施并向农业管理领域更大范围进军，农业保护的涵盖面更广，并日益走向系统化、法律化。欧共体的成立和共同农业政策的推行则标志着跨国农业保护集团的诞生。二战后，虽然成立了旨在倡导全球自由贸易的关贸总协定（GATT）然而国际农产品贸易却一直享受特别对待，被置于 GATT 多边规则的约束之外。此间日本、韩国的农业保护水平迅速提高。在 20 世纪 50 年代，日本的农业保护水平超过 40%，1965 年增加到 76%（世界银行，1986）韩国在放弃早期对农民征税办法后，逐渐转向保护，1970—1974 年其国内平均生产价格比边境价格高 55%、70 年代末则超过 160%（世界银行、1986）。

由于各国制度森严的农业保护措施，国际农产品的生产和贸易被严重扭曲，各国围绕着农产品的贸易争端与日俱增——缺乏有效的多边贸易规则约束，而且还给许多国家造成了极其沉重的财政负担。各国要求降低农业保护水平，将农产品国际贸易置于多边

规则约束之下的呼声日高。

开始于 1986 年的关贸总协定乌拉圭回合谈判终于将农产品国际贸易作为本轮谈判的核心议题。经过五年多的激烈讨价还价，谈判各方终于在 1992 年 11 月 20 日达成了《布莱尔大厦协议》并在此基础上于 1993 年 12 月 15 日签署了《乌拉圭回合农业协议》。协议共分四个部分：市场准入、国内支持、出口补贴和卫生植检条款以及对发展中国家的一些例外规定。《乌拉圭回合农业协议》的通过标志着世界范围内的农业保护有所松动，并存在走向全球自由贸易的可能性。但要重温以前那段自由贸易黄金时期的旧梦基本上是不可能的，因为各国的农业保护都已制度化、系统化、几乎涵盖了农业经济管理的每一细微领域，深深地植根于农业的国内政策乃至其他多项政策与制度体系之中。

从每一个国家施行农业保护政策的历史演变中，我们发现一个十分有趣的规律：当农业在 GNP 中的份额下降到 25%，农业在工农业增加值中的份额下降到 40%，农业就业人口下降到整个就业人口的 55%，城市人口份额上升到 35%，人均 GNP 以 1980 年的价格超过 700 美之后，经济发展就开始由农业支持工业转向工农业并重；而当农业在 GNP 中的份额下降到 15%，农业就业份额下降到 30%，人口的城市化水平上升到 50%，人均 GNP 按 1980 年不变价格计

算达到 1500 美元时，经济发展即完成了农业支持工业到工业反哺农业的转变。如今，西方发达国家的人均 GNP 已经达到了数万美元，农业份额在 GNP 中所占的比重很小，城市化也已经完成很长时间，与此相适应，其农业保护也走过了一段很远的路，形成了完整的制度体系。

二、农业保护的主要制度

第一，各国政府对农业实行倾斜性的财政投入和信贷政策，对农业提供大量的资金支持，在宏观上为农业的发展提供制度保护。

足够的资金支持对于农业的发展来讲是必不可少的。大多数国家在财政和银行信贷上都对农业实行扶持，以保证让农业获得外部资金的流入，从而在宏观上支援农业的发展。以加强农田水利建设，加大农业科技的研究、开发和推广资金支持力度。在发达国家，农业总投资占财政投入的比重则更加突出。如日本 1979 年占固定资产总投资的 7.3% 法国 1984 年则达到 13%。近年来，发展中国家的财政支农也呈上升态势。

此外，各国还通过政策性金融机构，对农业投入长期实行低息优惠贷款，其不足的经营费用则由国家财政负担。在贷款的手续和方式上也尽可能简化和

灵活。如日本对土地改良和购置大型农机具的农业提供长期低息贷款，利息低于农民的存款利息。法国也是类似情况。从而最大限度地保证了农业资金的供应。

第二，通过各种补贴方式对农民收入提供直接或间接的支持，切实增加农民收入，从而缩小城乡之间的收入差距。

由于农业的比较利益偏低，因而如何提供有力的制度保证，有效地增加农民收入又成为各国政府所关注的焦点问题之一。从总的情况来看，这种收入支持有两种类型。其一是直接收入支持，它包括差额补贴、灾害补贴、贮藏补贴、收入稳定计划补贴和耕地转向补贴等。其二则是间接收入支持。它包括投入品（生产资料）补贴、优惠贷款、作物保险补贴、运输补贴、销售、检验服务等。

通过各种形式的补贴和收入支持措施，最大限度地稳定和增加农民收入，保护生产者的经济利益。

第三，通过实施各种价格支持措施和非贸易壁垒对农产品价格实行保护，从而保证市场供求平衡。

价格支持作为农业保护的手段和措施由来已久，是当今世界各国最常用的手段，其主要目的在于刺激生产者稳定和增加生产，以确保农产品的稳定供应。目前，世界各国为了达到价格支持的目的，普遍制定了目标价格和干预价格。目标价格一般高于市场价

格是农产品价格变动的上限，当超过上限时，国家则向市场抛售农产品，以此来抑制价格。而干预价格则是农产品价格变动的下限，当市场上农产品价格低于该线时，政府按干预价格收购农产品，之间的差额则由国家负担。目前，美国 2/3 左右的农产品，欧共体 70% 的农产品享受政府规定的保护价。

为了使本国农业生产免受外国农业生产的竞争和压力，各国还筑起一道高高的关税保护墙，实施对农产品国际贸易的干预。此外，各国还推行出口补贴、进口配额、国营贸易等非关税措施来实施农产品国际贸易的保护。如美国等农产品过剩的国家往往压低农产品出口价格，以此来扩大在国际市场的占有率，其差额由政府财政补贴。如今美国 30% 的出口农产品得到政府补贴。欧共体则实行农产品的“门槛价格制度”，当外国农产品到达欧共体成员国某一国港口时若低于“门槛价格”必须征收差价税。发达国家通过上述措施而有效地保护了本国农业。

第四，建立健全国家粮食储备制度和农业灾害保险制度，规避农业自然风险，减少农民损失。

农业是安定天下的产业，因为它是人类的衣食之源，生存之本。然而农业的丰歉受自然的影响极大，因而世界各国均建立自己的粮食储备制度，以确保粮食安全。印度作为一个发展中的大国，通过建立国家粮食储备制度，成功地解决了 1979 年大旱所造成的