

潘盛洲
著

中国农业保护问题研究

A Study on Agricultural Protection in China

中国农业出版社

中国农业保护问题研究

A Study on Agricultural Protection
in China

潘盛洲 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业保护问题研究/潘盛洲著. —北京: 中国农业出版社, 1999.11

ISBN 7-109-06123-X

I. 中… II. 潘… III. 农业经济-保护-研究-中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 50475 号

中国农业出版社出版

北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 10

字数: 241 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 36.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序 言

党的十五届三中全会提出，从现在起到 2010 年，我国农村要基本建立以家庭承包经营为基础，以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑，适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制。把对农业的支持保护体系与农业社会化服务体系和农产品市场体系并列作为我国农业和农村经济发展的支撑条件，并作为农村改革的方向和目标提出来，这是党中央全面分析我国农业和农村经济改革发展现状以及面临的国内外形势所作出的重大决策，是确保新时期农业和农村经济持续健康发展的一项重要政策措施。

在经济发展过程中，为什么需要国家对农业进行必要的支持保护？这首先是由农业的特性所决定的。众所周知，农业是国民经济的基础，离开这个基础，什么事业都不可能发展。这在哪个国家都是如此。但农业又是一个特殊的产业，即它不仅是经济再生产的过程，还是自然再生产的过程。这两种生产的交织，决定了农业具有较其他产业不同的许多特点，如自然风险大、生产周期长、投资回收慢，等等。农业的这些特性表明，它不仅是社会效益高、自身效益低的基础产业，而且还是风险因素较多、难以稳定发展的弱质产业，因此特别需要代表国家整体利益的政府对其进行必要的支持保护。这就是世界各国普遍对本国农业发展实施支持保护的一般原因。

但是，从世界近代特别是一些新兴工业化国家和地区经济发展的历程看，对农业实施支持保护并不是贯穿于整个工业化过程中的一项恒定的政府政策，经济发展阶段的不同，决定了政府对农业支

持保护的范围和程度也不同。一般性的规律是，在经济发展初期，由于急需启动工业化的原始资本，国家往往通过财政和信贷等部门把农业部门创造的剩余转投向优先发展的工业部门，此时的农业支持保护只是体现在某种或数种政策上，保护的范围也仅是某个或数个环节领域。但当经济发展到一定阶段后，随着工业部门的成长壮大和劳动生产率的提高，比较利益逐渐由农业转向工业，而此时的国民经济综合实力和城市化水平也均有了很大提高，农业支持保护政策的范围和力度就逐渐扩大了。当然，由于各个国家的历史文化不同，资源和生产要素禀赋也不同，即使所处的发展阶段相同或相似，所采用的保护措施和保护力度也不尽相同。

经过 20 年的改革与发展，我国农业取得了举世瞩目的成就，最显著的标志是，主要农产品产量大幅度增长，粮、棉、油、肉、水产品 and 水果等的总量均跃居世界首位，农产品供给已由长期短缺变成总量基本平衡、丰年有余。全国绝大多数农民已经解决了温饱问题，正在向小康目标迈进。农业形势总体上是好的。但在充分肯定农业发展巨大成就的同时，我们也要清醒地看到，农业仍然是国民经济中比较薄弱的部门，农业发展滞后的问题仍然比较突出，正像党的十五届三中全会《决定》所指出的那样：“生产力落后，主要靠手工劳动；市场化程度低，自给半自给经济占相当比重；农业人口多，就业压力大；科技教育文化落后，文盲半文盲数量较大；农民生活水平比较低，还有几千万人没有解决温饱；城乡差别大，农村发展也很不平衡。”要改变这种状况，需要较长的时间，更需要政府不断加强支持与保护的力度。

还要看到，在发展社会主义市场经济过程中，由于价值规律的作用，许多生产要素被驱使着由农业向非农产业流动。进入 90 年代后，不少地方出现了资金、土地、技术人才、高素质劳动力的“农转非”。非农产业的高速增长，不仅占用了大量经济资源，还拉动了农用生产资料价格上涨，推动农业生产成本上升，从而直接影响了农业特别是粮食生产的比较效益。这背后的

原因除了价值规律外，一些地方政府的行为无疑起了很大的作用。可以说，我国农业目前不仅受自身经营规模小、管理水平低、生产条件差等一系列不利因素的困扰，还受尚未理顺的经济体制的制约。因此，从机制和制度方面建立起对农业支持保护的有效屏障，对于规范各级政府的行为，确保农业得到合理的投入和财政支持，尤其必要。

建立农业支持保护体系的另一个不可忽视的必要性因素是我国农业与世界农业的关联度正在不断增强。随着对外开放进程的加快，我国农产品国内市场与国际市场相互作用、相互影响的程度越来越高。据测算，近20年来，国际市场上小麦、玉米和大米的价格波动，很大程度上取决于中国进口小麦、出口玉米和大米的影响。同时，国际市场也在越来越深刻地影响着我国。特别是在我国争取加入世界贸易组织的形势下，必须尽早着手研究、制定和实施对农业支持保护的政策体系，并确保这一政策体系既符合有关国际规则，又符合我国国情，能对我国农业的发展真正起到支持保护作用。否则，我国农业很可能在国际竞争中处于被动。

如何对农业实施支持保护，是一个事关全局的重大课题，它不仅关系到农业、农村和农民，还关系到整个经济的发展和社会的稳定。农业支持保护体系的范畴也比较广，涵盖的政策措施包括对外贸易、市场调控、农业科技、农民收入支持和资源环境保护等诸多方面。因此，从一定意义上说，建立和实施农业支持保护体系是一项复杂的系统工程，需要从理论和实践的结合上，进行广泛而深入的系统研究。潘盛洲同志的这本专著，就是这方面的一种尝试，它提出了一些有价值的理论观点、决策思路和政策建议。希望有更多的同志关心、研究这一问题，为我国农业和农村经济的健康发展服务。

段应碧

1999年6月

摘 要

所谓农业保护，在市场经济条件下，是指在国民经济运行过程中，政府为确保农业发挥基础作用，使农业的发展与国民经济其他产业的发展相适应，以便实现整个国民经济持续、协调、快速发展而采取的一系列保护与支持农业的政策措施的总和。农业保护政策主要由两方面的政策组成：一是为保护本国农业免受国际市场的冲击而采取的一系列贸易保护措施；二是为促进农业与其他产业协调发展而采取的一系列直接和间接支持农业的措施。

由于农业保护是一种历史现象，它的出现及覆盖范围和保护力度都与一个国家的经济发展阶段和所处的国际环境有关，因此在讨论分析农业保护问题时必须在时间和空间上给出明确的界定。鉴于我国目前正处在经济转型时期，不仅经济体制正发生较大变革，正在由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，市场机制逐步成为社会资源配置的基础力量，而且整个国民经济结构也正处在大调整时期，工业化和城镇化的速度明显加快，农业在国民经济中的份额不论在产值方面还是在劳动力就业方面都在逐步降低，而非农业的产值份额和就业份额都在不断上升，国际贸易对国民经济发展的影响也越来越大（对外贸易的依存度已达40%以上），我国农业正遭受着前所未有的来自于国内和国际两个方面的严峻挑战。因此，本研究所讨论的农业保护问题就是在此大背景下展开的，换句话说，本书的核心命题是我国国民经济转型期的农业保护问题研究。

通过对当今西方发达国家中实行农业保护最具典型意义的美国、欧共体和日本，以及一般发展中国家的某些保护与支持农业

政策的比较分析，我们发现：发达国家的农业保护政策已经发展成一个覆盖农业生产、流通、交换和消费各个环节的完整的政策体系。在乌拉圭回合谈判结束之前，发达国家的农业保护政策不论是在覆盖面上，还是力度上都是增大的趋势；乌拉圭回合谈判达成协议后，虽然上述国家在出口补贴和国内支持等方面均作出了一些让步，但仍保留了一定范围和一定力度的保护与支持措施。发展中国家在经济发展初期普遍对农业采取了歧视剥夺的政策，但在遭受了由此而带来的经济社会发展挫折后，开始重视农业，并分别采取了形式和力度不同的各种保护措施。

通过有针对性地对一些新兴工业化国家和地区的农业政策的考察分析，揭示了农业保护政策发展的一般规律，这就是，由于经济发展过程中农业比较利益的下降，经济发展总的政策倾向由歧视农业逐渐转变为扶持和保护农业。换言之，对农业实行保护是经济发展过程中的阶段性事实。

通过对建国以来我国农业保护政策的历史演变和作用结果的回顾考察，对国家在农业发展问题上“取”和“予”的数量关系的测算，以及根据国际上通用的有关方法对我国农业保护总体水平的计算分析，得出以下结论：①从总体上看，我国农业贸易政策在建国后至改革开放前这段时期基本上是负保护性质的，改革开放后这一状况虽有所改进，但整个贸易环境仍未发生质的变化，这方面的保护政策仍亟需加强。②建国后至改革开放前这段时期里，国家为了保证工业化进程的持续进行，在通过有关贸易政策集中农业剩余的同时，在生产领域对农业采取了一定力度的支持政策，包括低价供应农用生产资料、直接对农业投资和增加农业信贷等，但支持力度远远不能满足农业发展的需要。改革开放后国家虽然采取了提高农产品收购价格、扩大地方财政投资权限以及启动城市经济体制改革等措施，增加了农民收入和地方财政收入，但从全社会的角度看，对农业发展的支持总量虽有所增加，但相对比重却持续下降。进入 90 年代后，实行了财政分税

制，也并没有从根本上扭转地方财政对农业支持力度相对下降的势头。③从国家对农业总的“取”和“予”的关系看，从1952—1995年，国家共对农业给予了5984.78亿元的支持总量，而从农业中共“取”走了16502.149亿元的资金总量，即国家一共从农业中净“取”走了10517.369亿元的资金总量。④通过运用NRP、PSE和AMS等方法测算，我国进入90年代以来，多数年份的农业总体保护水平为一负值，即农业处于一种负保护状态，但负保护的力度不断减弱，在1995年生产者补贴等值为-5%左右。

在对世界贸易组织的一般原则和农产品贸易规则系统介绍的基础上，从有利和不利两个方面分析了加入世界贸易组织后我国农业可能面临的形势。有利的方面包括：可以享受40多年来GATT各缔约国在开放贸易、降低关税等方面所取得的成果，并可取得大多数成员方的无条件贸易最惠国待遇；有利于我国农业出口市场的多元化和扩大农产品出口；有利于利用外资、技术；有利于改善国内工农产品之间的不平等贸易关系。不利的方面包括：对国内农业生产将产生冲击；国内农产品市场将面临对外开放的压力；有可能增加我国进口农产品的外汇负担。

参照国际经验和有关研究成果，对我国国民经济的结构特征和发展阶段进行了比较分析，结论是，我国已经到了对农业实施保护政策的时候了。

如何对农业实施保护，是一个事关全局的重大课题。本研究讨论分析了中国现阶段实施农业保护的基本目标。这就是，通过充分发挥市场机制的基础性作用，实现中国农业的持续、稳定、协调发展，其中持续性目标是指农业中的各种自然资源和经济资源既得到充分有效的利用，又保持资源利用的持久性和长期性；稳定性目标是指农业生产稳定增长，农产品总供给和总需求保持基本平衡，农民收入稳步提高；协调性目标是指农业与其他产业之间、农业经济总量之间、结构之间保持相对的均衡。在此基础

上提出了农业保护所要实现的三项具体的重要目标，即供给目标、收入目标和环境目标。同时指出，这几项目标虽然都是农业保护的核心目标，但在经济发展的不同阶段，这几项目标的重要程度是不相同的。当前至本世纪末这一时期的主要目标是保证农产品特别是粮食产量稳定增长，实现农产品供求的基本平衡，同时兼顾收入目标和环境目标。

借助计量经济学方法，从生产过程中产业保护的角度对粮食生产和农业综合生产能力问题进行了定量分析。得出以下结论：

1. 为了保证在 2000 年和 2010 年我国粮食自给率在 95% 左右，在粮食生产和管理技术等没有重大突破的情况下，必须较大幅度地增加各种生产要素投入量。具体数量如下：

(1) 2000 年粮食总产量达到 50500 万~51500 万吨所需的要素投入量为：

化肥：3931.785 万~3942.882 万吨；

灌溉面积：5384.32~5438.0786 千公顷；

农机动力：39224.79 万~39251.68 万千瓦；

役畜：9515.385 万~9585.18 万头。

(2) 2010 年粮食总产达到 55000 万~55200 万吨时所需的要素投入量为：

化肥：3978.826 万~3980.897 万吨；

灌溉面积：5625.599~56364.092 千公顷；

农机动力：39381.83 万~39389.2736 万千瓦；

役畜：9816.6668 万~9829.4625 万头。

2. 在国民经济以 8% 的速度增长的情况下，为保证农业与国民经济其他部门协调发展，到 2000 年农业总产值需达到 16034 亿元（1990 年价格，下同），此时整个农业需要国家投资形成的农业固定资产存量至少为 852 亿元，农业流动资金至少为 2556 亿元；到 2010 年农业总产值需达到 28714 亿元，需要国家投资形成的农业固定资产存量至少为 1264 亿元，农业流动资金至少

为 3040 亿元。

3. 今后我国对农业支持的总 AMS 最多为 485 亿元人民币,按目前的汇率折算为 58 亿美元,按 1986—1988 年的汇率折算为 130 亿美元。

国内外形势的变化是政策制定过程中必须考虑的一个重要因素。本研究从宏观的角度分析了我国农业发展面临的国内外新形势。国际新形势主要有两个特点:一是国际农产品贸易出现了前所未有的自由化浪潮;二是世界农业出现了新的科技革命浪潮。国内新形势的主要特征是:市场机制作为经济调节的一种手段正在发挥越来越大的作用,农业发展既面临新的机遇,又面临严峻的挑战。在分析形势的基础上,提出要从宏观上建立起一套农业保护的政策体系,其主要内容包括:对外贸易政策、宏观支农政策、市场调控政策、农民收入支持政策、农业科技政策和资源环境保护政策等。

本研究最后就现阶段我国实施农业保护问题提出十大措施建议。它们是:①调整农业贸易政策,设计合理的农产品进口关税结构。②充分利用 WTO 规则内的“绿箱”政策措施,加大对农业的保护与支持力度。③完善农业信贷政策,加大信贷资金对农业投入的力度。④转变政府职能,完善支持农业发展的社会化服务体系。⑤根据比较优势调整农业产业结构,实施有所侧重的农业区域发展战略。⑥积极培育和完善农村市场体系,为农业经济的运行和结构调整创造良好条件。⑦完善重要农产品储备调节制度、价格保护制度和风险基金制度,加强政府对农产品流通环节的保护。⑧保护耕地、水等农业资源,不断改进生态环境。⑨提高农民的组织化程度,保护农民的合法权益。⑩积极推进农业产业化进程,提高农业市场化程度,为全面实施农业保护战略创造良好的条件与氛围。

目 录

序言

摘要

Abstract

第一章 导论	1
一、选题的意义和目的	1
二、国内外研究述评	3
三、研究方法和结构	7
第二章 农业保护：定义与测度	9
一、农业保护（政策）的涵义和界定	9
二、农业保护水平的测度方法与模型	13
三、小结	21
第三章 农业保护的历史透视	22
一、农业保护的历史沿革	22
二、农业保护的国际比较	32
三、农业保护的一般规律	46
四、小结	51
第四章 农业保护的理论分析	52
一、农业保护的经济影响	52
二、农业保护的一般理论	60

三、农业保护的政治经济学	69
四、小结	74
第五章 中国农业保护的择定扭曲	76
一、贸易政策的影响分析	76
二、生产支持政策的影响分析	92
三、国家对农业总的“取”和“予”的分析	104
四、我国农业保护水平的测算	114
五、小结	126
第六章 中国实施农业保护的政治经济分析	128
一、我国农业的发展现状及前景分析	128
二、从加入世界贸易组织看实施农业保护的必要性	136
三、从我国经济发展所处的阶段看农业保护的必要性	145
四、从社会政治稳定的角度看农业保护的必要性	148
五、小结	154
第七章 中国实施农业保护的目标、内容和原则	156
一、农业保护的基本目标	156
二、市场经济条件下农业保护的主要内容	161
三、农业保护的主要原则和手段	168
四、小结	175
第八章 中国实施农业保护的实证分析	177
一、保护与支持粮食生产发展的定量分析	177
二、保护与提高农业综合生产能力的定量分析	188
三、关于 WTO 框架下国内支持措施的定量分析	195

四、小结	197
第九章 中国实施农业保护的政策体系和措施建议	199
一、农业发展面临的国际、国内新形势	199
二、建立适合中国国情的农业保护政策体系	210
三、现阶段实施农业保护的措施建议	211
四、小结	245
附录 1 我国农产品及其加工品进口关税税率	246
附录 2 农产品协议	250
主要参考文献	290
后记	296

第一章 导 论

一、选题的意义和目的

本研究的选题主要是基于以下考虑：

1. 农业在我国经济和社会发展中具有特殊的重要性。这种重要性不仅体现在“农业是人类社会衣食之源、生存之本”，“农业的发展是社会分工和国民经济其他部门成为独立的生产部门的前提和进一步发展的基础”，“农业是一切非生产部门存在和发展的基础”等事实的抽象描述上，而且还被经济学家依据大量实证分析基础上所作的严密的理论推理所证明，比较经典的概括就是，农业对国民经济的增长与发展主要有四方面的贡献：产品贡献、市场贡献、要素及外汇贡献（库滋涅茨，1961）。在我国，特殊的国情赋予了农业特殊的重要性，这就是，由于全国 12 亿人口中有 9 亿多生活于农村，直接靠农业及其相关产业获取收入。工业原料中的 40%（其中轻工业原料的 70%，纺织工业原料的 90%）来自农业，全社会商品的 43.2% 销往农村，使得农业成为决定经济发展、社会安定、民族自立的基础产业。因此，旨在探求保障农业持续稳定发展的农业保护研究不论是在理论上还是实践上都具有重要的意义。

2. 我国农业目前的发展状况迫切需要开展对农业保护问题的研究。经过近 20 年的改革开放，我国农业的发展取得了举世瞩目的成就。最显著的标志是，主要农产品产量大幅度增长，以占世界 7% 的耕地，解决了占世界 22% 的人口的吃饭问题。但是，必须清醒地看到，农业仍然是国民经济中最薄弱的环节，农

业发展滞后的问题越来越突出。从 1991 年到 1994 年，全国工业年均增长 24%，而农业只增长 6.6%，工业增长速度相当于农业的近 4 倍，显然超出了现阶段工农业发展的正常比例。特别是在发展社会主义市场经济的过程中，由于价值规律的作用，农业在为工业建设提供了巨额的资金、原料、劳动力等的情况下，目前仍在源源不断地向非农产业输送着各种经济资源。不少地方出现了资金、土地、物质、技术人才、高素质劳动力甚至领导精力的“农转非”，使得农业生产条件和环境恶化，发展后劲明显不足。这除了价值规律支配下的市场运作外，一些地方政府的行为无疑起了推波助澜的作用。此外，随着对外开放的不断扩大和加入世界贸易组织的临近，我国农业发展不仅受尚未理顺的经济体制的制约，受农业自身经营规模小、管理水平低、生产条件差等一系列不利因素的困扰，还面临世界发达国家农业的冲击。因此，在发展社会主义市场经济的条件下，需要不需要对农业进行保护、如何保护，亟需在理论上给出回答，在政策上给出措施。

3. 由于我国是一个发展中的农业大国，对农业保护问题的研究具有一定的国际意义。首先，如果通过该问题的深入研究，制订出一套有效的政策措施并被付诸实施，从而保障我国农业与整个国民经济持续协调快速发展，使现在的 12 亿多乃至本世纪末的 13 亿中国人民不仅吃得饱而且吃得好，不仅过上小康的日子而且继续向富裕迈进，这本身就是对人类世界的一大贡献。其次，世界上还有许多类似我国的发展中国家，近些年来我国改革开放取得的巨大成就引起了他们的密切关注。如果我国能够成功地开创出一种成熟的、具有典型意义的农业保护模式或保障农业与整个国民经济持续协调快速发展的路子来，则对面临着同样问题的发展中国家具有重要的借鉴意义。

4. 农业保护是一个世界性的课题，世界上绝大多数的国家在经济发展到一定阶段时都会碰到它。对该问题的理论探索，将会丰富发展经济学的内容，具有重要的学术价值。

本研究的目的是，通过对农业保护历史的深刻反思和现状的系统把握，以及有针对性的国际比较，力求对农业保护问题作一较深层次的理论阐释，在此基础上，对中国农业保护与支持问题进行理论探讨和政策分析，以期建立起适合中国国情的、操作性较强的农业保护政策体系。

二、国内外研究述评

农业保护主义可谓源远流长。早在 17 世纪以前，西欧一些国家就制定了不少有关农产品贸易的法令，采取课征重税和出口许可等措施，严禁农产品出口，以遏制国内食品价格上涨。随着农产品供应状况的改善，农产品国际贸易政策的走向得到调整，重点转向限制进口。之后，虽然在 19 世纪 60 年代前后曾有一段农产品自由贸易时期，但很快就被新一轮的农产品贸易保护主义所代替。进入 20 世纪后，特别是在 30 年代世界经济大危机之后，农业保护主义迅速成为世界潮流。许多国家在采取贸易保护政策的同时，还精心策划出台了国内农业支持政策，最终发展成今天这种贸易保护政策和国内农业支持政策相结合的现代农业保护政策体系。

但是，从笔者可能收集到的各种文献中发现，真正把农业保护问题作为一个专门的范畴进行比较规范的讨论和研究，却是从 1957 年欧洲共同体成立及其“共同农业政策”出台后开始的。围绕世界农产品主要出口国之间和进口国之间的“贸易战”，经济学家们展开了逐步深入的分析研究，取得了较为丰富的成果。如 P. G. James 的《富国的农业政策》(1971)、I. Little T. Scitovsky 和 M. Scott 的《若干发展中国家的工业与贸易：一个比较研究》(1970)、A. F. Mccalla 的《农业政策与世界市场》(1985)、Kym Anderson 和 Yujiro Hayami 的《农业保护的政治经济学：国际透视中的东亚经验》(1985)等。这些文献的主要观点是，农业保护主义已深深地渗透到几乎所有发达国家的农业