

国家“十二五”出版规划重点图书



第2辑

农业补贴政策的 国际比较

(上)

International Comparison on Agricultural Subsidy Policy

• 李先德 宗义湘 著 •

中国农业科学技术出版社

国家“十二五”出版规划重点图书



第 2 辑

农业补贴政策的 国际比较

(上)

International Comparison on Agricultural Subsidy Policy

• 李先德 宗义湘 著 •



中国农业科学技术出版社

前言

本书是我主持的国家社会科学基金“农业补贴政策的国际比较研究”（编号为08BJY136）的研究成果，更是本人多年在该领域研究工作的一个阶段性成果总结。早在法国读书以及后来在经济合作与发展组织（OECD）工作期间，本人就对中国农业补贴与支持政策进行了一些研究。回国后，由于工作和培养研究生的需要，研究国内农业补贴政策和跟踪全球农业政策动态成了本人科研活动的一项重要内容。

农业补贴与支持政策一直都是国际农经学界研究的热点问题。自从美国在20世纪30年代开始对农业采取系统的补贴政策以来，关于补贴政策的利弊得失的争论从未停歇，特别是随着经济全球化和贸易自由化的发展，发达国家高强度农业补贴对发展中国家农业的消极影响更是引人注目。最近十多年，主要发达国家在调整补贴手段之后不同程度地降低了农业补贴力度，但补贴依然使这些国家的农业经营者获得了巨大的市场竞争力。中国真正意义上的农业补贴政策起步很晚，尽管目前已经初步建立起了以种粮直接补贴、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴等为主要代表的补贴体系，但相比发达国家，中国的农业补贴水平还较低，甚至在很多补贴项目上空白。如何借鉴发达国家的农业补贴做法并顺应经济全球化和贸易自由化的大趋势是一个十分重要的课题。

正是基于以上认识，我于2008年申请了本课题并在课题组成员的共同努力下完成了这项研究工作。在本书完稿之前，也有一些同行发表了类似的研究成果。本书的特点主要体现在以下几个方面：

第一，研究对象具有代表性，同时又凸显了与中国的对比和类比意义。为了体现代表性，本研究将研究对象国锁定为美国、欧盟、日本和韩

国四个 OECD 国家（或地区），以及巴西、俄罗斯、印度和南非四个“金砖国家”。其中四个 OECD 国家是发达国家的代表，而“金砖国家”则是新兴经济体的代表。研究对象国在国民经济和农业经济发展上具有很大差异性，代表了全球最主要的农业发展形态。同时这些国家在农业发展形态上与中国要么形成鲜明对比要么形成有意义的类比。

第二，本书在结构上采取“综合研究 + 案例研究”的分析框架展开，力图使研究兼具宽广性和针对性。综合研究部分反映的是共性问题，它建立在案例研究之上。这种处理方式可以给读者提供立体全面的信息，但两个部分的内容可能会出现一些重复。在本书上篇，在对国民经济发展水平与农业发展特点进行比较并分析农业补贴政策实施的环境与条件的基础上，通过对中外农业补贴政策的目标、手段、效应以及补贴强度、补贴结构、补贴品种及政策动态变化等方面的比较研究，揭示了农业补贴政策的形成机理、变迁规律及运行效果。通过对中外农业支持水平的主要影响因素进行分析，找出决定一国（经济体）农业支持政策演变的内部及外部因素。本书的下篇为国别报告，对研究对象国的农业补贴政策进行了比较系统的研究。本部分是在一系列背景研究报告基础上完成的，其中杨东群副研究员完成了日本问题的背景报告，杨莲娜博士负责欧盟问题研究，马晓春博士负责韩国和南非问题的研究，吕晓英博士负责美国问题研究，刘瑞涵博士利用其语言优势进行俄罗斯问题的研究，宗义湘博士负责印度和巴西背景报告的写作。王士海博士在报告整合、综合报告写作和项目结题方面做了大量辅助性工作。

第三，在研究方法上，主要利用 OECD 农业政策评价体系来进行补贴水平和补贴结构方面的研究。本书虽然也介绍了 WTO 的评价指标和评价体系，但通篇利用的方法是 OECD 的农业政策评价体系。其理由一方面是因为 OECD 的评价体系的主要目的是促进成员国及非成员国之间的政策对话和更好的政策设计；另一方面就是本人可以充分利用以前的 OECD 同事和朋友获得一些最新资料及密切跟踪其分析工具的变化。

第四，本书的主要目的之一就是想给读者提供研究对象国农业补贴政策方面较为全面的信息及资料，有利于读者把握全球农业补贴政策新动态和走向。近些年主要发达国家进行了农业补贴政策的调整，特别是 OECD

多次修改了农业政策评价体系，并对其成员国的农业政策做了最新的评价，其中不少内容可能会是国内读者比较感兴趣的。

本书的研究和出版得到了国家社会科学基金、中国农业科学院农业经济与发展研究所的大力支持与帮助。此外，商务部外贸司、农业部国际司和 OECD 的朋友给予了很多帮助。在课题研究过程中，课题组成员李宁辉、汤承超、王盛威和赵明也做了大量工作。还需要特别说明的是，本研究参阅和引用了国内外学者的大量相关文献资料，在此一并致以诚挚谢意。由于作者水平有限，本书难免会有一些不足之处。同时由于语言上的限制，对部分国家的研究仍有待深入。国内外农业形势不断发生变化，与农业补贴政策相关的问题在不断出现，还有很多问题需要进一步深入研究，希望这本书能够起到抛砖引玉的作用。

李先德

2012 年 10 月于北京

目 录

上篇：农业补贴政策的国际比较

第一章

导 言 / 1

- 一、农业补贴政策研究的背景及意义 / 3
- 二、农业补贴政策的国内外研究现状 / 6
- 三、本研究的主要内容 / 13

第二章

农业补贴和支持政策评价方法与指标 / 15

- 一、OECD 农业政策评价体系的产生及演变 / 17
- 二、OECD 对农业支持政策的分类 / 19
- 三、OECD 农业支持政策评价体系主要指标的计算方法 / 26



四、WTO 农业政策评价体系简介 / 28

五、本章小结 / 31

第三章

研究对象国的选取及其基本经济情况比较 / 33

一、研究对象国的选取 / 35

二、研究对象国的基本经济情况比较 / 39

三、本章小结 / 59

第四章

农业政策目标与政策改革 / 61

一、农业政策目标比较 / 63

二、农业补贴政策改革历程 / 72

三、本章小结 / 103

第五章

农业生产补贴与支持政策 / 105

一、OECD 国家生产补贴与支持政策 / 107

二、“金砖国家”生产补贴与支持政策 / 130

三、本章小结 / 157

第六章

农产品贸易政策比较 / 159

一、OECD 国家的农产品贸易政策 / 161

二、“金砖国家”的农产品贸易政策 / 178

三、本章小结 / 198

第七章

农业公共服务及其他补贴政策比较 / 201

一、OECD 国家农业公共服务及其他补贴政策 / 203

二、“金砖国家”农业公共服务及其他补贴政策 / 216

三、本章小结 / 233

第八章

农业支持水平与补贴结构比较 / 235

一、农业支持总水平比较 / 237

二、生产者支持比较 / 243

三、一般服务支持比较 / 259

四、对具体农产品的支持比较 / 264

五、市场保护和市场导向程度比较 / 273

六、本章小结 / 276

第九章

农业补贴政策的选择与补贴水平的影响因素分析 / 279

一、影响农业支持水平的理论模型 / 281

二、美国农业支持水平影响因素 / 285

三、欧盟农业支持水平影响因素 / 289

四、韩国农业支持水平影响因素 / 293

五、中国农业支持水平影响因素 / 296

六、其他国家农业支持水平影响因素分析 / 300



七、本章小结 / 301

第 十 章

政策启示与建议 / 303

- 一、政策启示 / 305
- 二、中国农业补贴政策调整的对策建议 / 309

下篇：农业补贴政策的国别研究

第 十 一 章

美国农业补贴和支持政策 / 313

- 一、美国概况 / 315
- 二、美国农业政策的演变及改革历程 / 320
- 三、美国农业补贴和支持政策研究 / 325
- 四、美国农业支持水平分析 / 350
- 五、美国市场保护和市场导向程度分析 / 357
- 六、美国农业政策及改革对中国的启示 / 359

第 十 二 章

欧盟农业补贴和支持政策 / 363

- 一、欧盟农业的基本情况 / 365
- 二、欧盟农业政策的演变及改革历程 / 371
- 三、欧盟农业国内支持政策的主要内容 / 379

- 四、对欧盟当前农业支持政策评估 / 401
- 五、欧盟农业政策及改革对中国的启示 / 408

第 十 三 章

日本农业补贴和支持政策 / 413

- 一、日本农业变迁和基本现状 / 415
- 二、日本农业政策的演变及改革历程 / 427
- 三、日本农业补贴政策研究 / 438
- 四、日本农业补贴政策及改革对中国的启示 / 451

第 十 四 章

韩国农业补贴和支持政策 / 455

- 一、韩国农业概况 / 457
- 二、韩国农业政策演变历程 / 465
- 三、韩国农业补贴政策体系 / 469
- 四、韩国农业补贴政策及改革对中国的启示 / 487

第 十 五 章

巴西农业补贴和支持政策 / 491

- 一、巴西的基本国情 / 493
- 二、巴西农业政策的演变及改革历程 / 499
- 三、巴西农业支持政策 / 502
- 四、巴西农业贸易政策 / 514
- 五、巴西农业支持水平与结构 / 519
- 六、巴西农业补贴政策及改革对中国的启示 / 528



第 十六 章

俄罗斯农业补贴和支持政策 / 533

- 一、俄罗斯农业基本概况 / 535
- 二、俄罗斯农业政策演变及改革背景 / 544
- 三、俄罗斯农业补贴和支持政策研究 / 550

第 十七 章

印度农业补贴和支持政策 / 567

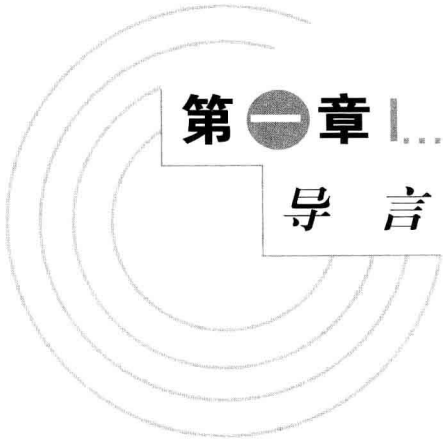
- 一、印度基本概况 / 569
- 二、印度农业政策的演变及改革历程 / 574
- 三、印度国内农业支持政策 / 580
- 四、印度农产品贸易政策 / 594
- 五、印度农业支持水平与结构 / 599
- 六、印度农业补贴政策及改革对中国的启示 / 606

第 十八 章

南非农业补贴和支持政策 / 611

- 一、南非农业概况 / 613
- 二、南非农业政策框架 / 619
- 三、南非农业补贴政策 / 621
- 四、南非农业补贴水平 / 629
- 五、南非农业补贴政策及改革对中国的启示 / 632

参考文献 / 634



第一章 |

导 言

一、农业补贴政策研究的背景及意义

经济全球化和贸易自由化对全球经济的增长起到了至关重要的作用,也为一些顺应这一潮流的发展中国家提供了一个极其宝贵的转变国民经济结构的契机。正如国际社会普遍认为的那样,中国无疑是这一世界潮流的主要受益者之一。借助于丰富、廉价、素质相对较高的劳动力,潜力巨大的消费市场和稳定的社会环境,中国成为全球资本流入最大的国家之一。外资的注入及其对国内资本的带动,中国的工业化进程实现了突飞猛进的发展,社会经济结构发生了质的变化。在这个日新月异的三十年里,中国从一个传统的农业社会向一个准工业化社会转变。在中国成为“世界工厂”的同时,农业增加值占 GDP 的比重也由 1980 年的 30% 下降为 2009 年的 10%。中国的工业化过程基本上是一个帕累托改进过程,几乎所有的人都在这个过程中得到了好处。工业化的发展为中国劳动者提供了多元化的就业机会,提高了人们的生活水平,增强了政府的财政实力,为全世界提供了质优价廉的消费品,为其他国家的产业发展提供了广阔的市场,为工业化国家实现经济结构升级提供了动力和条件。总之,中国顺应着全球经济一体化和贸易自由化的大潮在实现本国经济迅猛发展的同时,也为全世界社会经济发展提供了强大的推动力。

根据发达国家国民经济发展和社会经济结构演变的一般规律,随着农业经济地位的相对降低,农业劳动力也明显减少。然而,与欧美发达国家不同,中国社会经济结构的变化与社会结构的变化并不是同步的。从 1980 年到 2009 年 30 年间,中国的劳动力数量由原来的 4.2 亿增加到 7.9 亿,而农业劳动力并没有出现显著的降低,依然为 2.9 亿左右。尽管农业增加值占 GDP 的比重已经降至 10%,而农业从业人员占全社会总社会从业人员的比例仍高达 40% 左右,虽然这个比例已经比改革开放前下降了 30 个百分点,但与欧美发达国家 5% 以下的指标相比仍有显著差距。农业增加

值和农业从业人员的极度不协调使得城乡收入差距日趋拉大，社会经济发展带来的城乡不均衡成为社会普遍关注的问题。2004 年以后，中国政府转变了对农业和农村作用的态度，相应地缩小城乡收入差距政策（诸如减少并最终取消农业税、实施各项农业补贴、加快新农村建设等）逐步出台，农民人均纯收入增速明显，但是仍然低于城市居民收入的增长速度，这意味着中国城乡居民收入差距仍然处于扩大的状态。

城乡收入差距的拉大使中国农业发展面临着极其严峻的挑战。农业经营比较效益的降低诱使社会资源逐步抽离农业，农业发展面临着越来越显著的资源约束。工业化发展为农村劳动力提供了多元的就业选择，人力资本存量较大的劳动力更倾向于流向城镇或在农村从事非农就业，农业生产的高龄化和女性化趋势不断增强。各级地方政府在土地和资金使用的配置上更偏爱经济效益好、财政贡献大的非农产业，这也是近些年耕地流失严重的根本原因。尽管农业增加值在 GDP 中的比例降低了，但农业的基础性作用一点都没有变弱，作为最基础的消费品的提供者，农业的作用是无法替代的。尽管中国的粮食供求关系已经步入了供求基本平衡的阶段，但影响国内粮食安全的因素依然存在。一方面农业发展面临着资源、生态环境与气候变化的挑战，另一方面不断增加的人口和食物消费结构的升级对食物需求的增加提出了更高的要求。如果将大豆和植物油的消费考虑在内，中国目前的食物自给率已经降至 80%。而现在中国的食物消费结构升级远没有完成，人均食物消费量在未来一段时间依然会持续增加，中国食物供给能力经受着越来越严峻的挑战。特别是 2007—2008 年全球粮食危机的爆发使得国际粮食市场的不稳定性暴露无遗，国际市场能否成为中国食物供给的有效途径受到广泛的质疑，最大可能地追求国内食物的自给是绝大部分国家的农业政策目标或者曾经的农业政策目标。

发达国家解决本国城乡收入差距和农业发展困难的主要手段就是通过各项农业补贴对农业发展提供支持。自从美国在上世纪 30 年代开始对农业采取系统的支持政策以来，世界主要发达国家在其工业化的发展过程中都普遍采取了保护本国农业发展的手段和政策。从性质看，农业支持政策大致分为国内支持政策和国际贸易政策两种。农业支持政策的最终效果是让消费者和纳税人补贴农业生产者，其中贸易政策使得发达国家的农业补贴

将其影响扩散到其他国家。然而，随着经济全球化和贸易自由化的发展，发达国家所采取的国内补贴和贸易保护政策在很大程度上侵害了其他国家（尤其是发展中国家）的农业发展，造成了持续不断的国际贸易摩擦。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上。时至 2010 年，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。

2001 年 11 月中国加入世界贸易组织（WTO），按照 WTO 农业协议的要求，中国逐步开放农产品市场。种植业方面，由于中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，不具明显优势，竞争不过美国、澳大利亚、巴西等耕地资源丰富的国家；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，中国农产品又经常受到其他国家的进口限制。另外，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，而中国农业支持政策刚刚起步阶段，因此在国际农产品贸易市场上，中国农产品处于不利的竞争地位。另外，面对 WTO《农业协议》要求逐步开放国内农产品市场的压力，中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中国亟待解决的问题。然而，面对中国“小农经营”的现状，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，是非常不现实的。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。

作为既是发展中国家，又是人口大国的中国，在农业发展的新阶段和新背景下，中国政府已经对农业政策目标做出重大调整，政策目标多元化特征更加明显。尤其是进入 21 世纪以来，中国政府开始改变对农业的认识，农业部门从纳税部门变成了被补贴部门，以种粮直接补贴、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴为主要内容的补贴体系初步建立。但是，与发达国家相比，中国的农业补贴水平还有很大差距，甚至在很多补贴项目上空白，面临着不公平的国际农业补贴环境。本课题的研究具有很强的现实和理论意义，具体如下：

第一，对中外农业补贴政策按照标准的政策分类框架进行比较研究，有助于判断各国或地区农业政策的异同，揭示各国农业补贴政策出台的一般背景，政策实施的一般规则，政策作用的基本规律等。

第二，农业补贴也是有代价的，发达国家的农业补贴政策的实施也经受了迂回和挫折，对这些国家农业补贴政策实施的情况进行研究将有助于中国在政策出台和实施过程中少走弯路。

第三，结合中国国情和农业发展难点和重点问题，借鉴国际农业补贴政策实践经验，在 WTO 框架内选择恰当的农业补贴政策，发挥政策效应，对于应对国际农业补贴对中国农业的冲击，保护农民权益，促进现代农业发展和新农村建设，实现城乡一体化和全面小康具有重要的理论和现实意义。

二、农业补贴政策的国内外研究现状

（一）国外研究现状

1933 年美国的《农业调整法》（The Agricultural Adjustment Act of 1933）通常被认为是最早研究农业支持政策的成果。该法明确指出，当时美国农业支持政策的主要目标是通过农产品价格给予市场价格支持以稳定农民