



WTO 与

国外农业财政政策

财政部农业司 编著

WTO YU
GUOWAI
NONGYE CAIZHENG ZHENGCE

WTO 与国外农业财政政策

财政部农业司 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 与国外农业财政政策/财政部农业司编著. —北京: 经济科学出版社, 2005. 4

ISBN 7 - 5058 - 4860 - 7

I. W… II. 财… III. ①世界贸易组织—农业—规则②农业—财政政策—研究—外国 IV. F31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 024251 号

责任编辑：余建春 贺聿坤

责任校对：徐领弟

版式设计：周国强

技术编辑：刘 军

WTO 与国外农业财政政策

财政部农业司 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

三河市欣欣印刷有限公司印刷

三河市欣欣印刷有限公司装订

880 × 1230 32 开 13.25 印张 345000 字

2005 年 4 月第一版 2005 年 4 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 4860 - 7/F · 4132 定价：35.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

农业是国民经济的基础。与二、三产业相比，农业是高度依赖光、热、水、土、气等自然资源，进行生物生产和再生产的特殊产业，具有鲜明的特点。从生产角度看，农业受自然因素制约大，地域性、季节性十分明显，面临着较大的自然风险；从市场角度看，农业又面临着消费者膳食结构不断改善、市场需求呈多元化趋势的考验，承担着一定的市场风险。因此，从各国农业发展的实际看，没有单纯依靠农业自身来实现农民收入的大幅度增长和农村经济社会的全面协调发展的，而是呈现出大体相同的两个发展趋势：一是经历了为工业提供原始积累、发挥基础地位作用的阶段。在这一阶段，农业发展的水平和效益都比较低，主要任务是为工业发展提供廉价的土地、劳动力和原材料等生产要素，为工业的发展和提升提供支撑。二是进入与其他产业基本同步发展的阶段。在这一阶段，工业用赚取的利润反哺农业，扩大农业生产的规模，提升农业的质量和效益；同时，城市进一步发挥辐射和带动作用，城乡经济得到全面协调发展。我国的农业也经历了这样的过程，只不过与世界其他发达国家相比，我国工业有能力反哺农业、城市有能力支持农村的阶段还刚刚开始，全面支持“三农”，大力促进农业和农村经济发展的财政政策还在研究和试点之中。

我国已经加入了 WTO。按照我国入世承诺，我们要按照 WTO《农业协议》的规则，积极调整农业财政政策。《农业协议》明确了市场准入、出口补贴、卫生和动植物检疫条款，并对国内支持条款做了详细的规定。按照规定，政府对农业的国内支持政策主要包括两大类，第一类是对农产品贸易没有影响，免于削减的“绿箱”支持措施，包括政府为农业发展提供的各种服务性支出、为保障粮

食安全储备而提供的补贴、国内粮食补贴、与生产不挂钩的收入补贴、收入保险补贴、自然灾害救济补助、退休与转产补贴、资源停用补贴、农业结构调整补贴、环保补贴和贫困地区补贴。第二类是容易造成不平等竞争的“黄箱”政策措施，包括价格补贴、营销贷款、面积补贴、牲畜数量补贴、生产资料投入品补贴和部分有补贴的贷款项目，要求逐步削减投入。这些规定，将对我国的农业财政政策和农业经济发展产生直接而深远的影响。

相对其他国家的经验以及 WTO 的农业规则而言，我国国内支持政策存在三个问题，一是农业补贴的对象错位，有许多农业补贴并没有补给农业生产者（WTO 规定应补贴给农业生产者），而是补贴给了中间环节。二是农业补贴的结构不合理、不完善，除有限的农业基础设施建设等政府一般服务外，还未建立既符合 WTO 农业规则，又能有效支持农业发展的农民收入、农业结构调整支持体系，以及农业信息服务、市场营销服务等支持体系。目前，WTO 规定的 11 项可免除削减的“绿箱”国内支持措施中，我国还有 5 项没有使用，这在一定程度上制约了农业结构调整和农民增收。三是在微量允许范围内对能够直接提高农业竞争力的“黄箱”投入水平较低，影响了政府的支持效率。

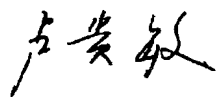
20 世纪 90 年代，我国农业开始了由数量型农业向质量效益型农业、由粗放型农业向集约型农业的转变，农产品由长期短缺转变为供求关系基本平衡，丰年有余。这些都标志着我国农业进入了一个新的历史发展阶段。但是，毋庸讳言，我国农业面临的任务依然十分艰巨。现阶段，我国农业需要实现保障国家粮食安全、重要农产品有效供给、增加农民收入、促进农村经济社会全面协调发展的多重目标，肩负着发展经济和保护环境的双重任务。但是，我国农业发展同时也面临着不少的制约因素，一是我国农业投入的总体水平低，稳定增长的投入机制尚在完善之中；二是我国农业管理体制不顺，分兵把口，多头投入，影响了政府支持效率；三是农业发展受到资源的约束，影响了可持续发展的后劲；四是面对国内和国际

市场的双重挑战，农业的竞争力还有待于进一步提高；五是粮食安全的长效机制还没有形成，农业结构的战略性调整还远不到位等。对此，都需要我们认真加以研究，找出解决的办法。

他山之石，可以攻玉。入世后，我国的农业经济已经融入世界农业经济之中，我国的农业财政政策也将成为 WTO 农业财政政策的组成部分。建国以来，特别是改革开放以来，我国的农业财政政策不断完善，已经初步建立了农业财政政策的基本框架，对促进农业和农村经济全面发展提供了可靠保障。但是，客观地讲，我国的农业财政政策还不适应我国农业国际化发展的需要。尤其是在进入工业反哺农业、城市支持农村的新的发展阶段，如何进一步完善农业财政政策，提高政府支持效率，是需要我们认真研究的一个重大问题。我们编写《WTO 与国外农业财政政策》一书的目的，就是要让从事农业财政工作的广大干部、关心和支持农业财政工作的社会各界了解 WTO 农业协议及国内支持方面的基本原则，学习借鉴其他国家政府支持和保护农业的经验和做法，并结合我国的实际，合理地加以运用，少走或不走弯路。全书共分为三篇，第一篇全面介绍了 WTO 农业协议与国内支持规则；第二篇介绍了具有代表性的近三十个国家的农业情况和农业财政政策；第三篇则简要介绍了目前我国的农业财政政策。

需要强调的是，各国农业和农村经济发展都有其特定的情况，我们应当历史、全面、客观、具体地研究国外的农业发展及其农业财政政策。发达国家的农业现代化也不是一蹴而就的，同样经历了一个从落后到先进、从不发达达到发达的发展过程，政府的农业政策也是从不完善逐步走向完善的。不同发展阶段农业面临的问题和发展目标不同，农业财政政策的选择也就不同。如美国在南北战争结束后，重点是支持农业基础设施建设；到 20 世纪初改为支持农业增产、农业科技进步和农业机械化；目前，针对国内农产品过剩，重点则转向促进农产品出口和支持农业可持续发展。欧盟各国在第二次世界大战结束后，重点是支持农业生产和农业现代化，从 20

世纪 70 年代开始转向支持农产品出口。我国农业处于新的历史发展阶段，农业财政政策既要从我国的实际出发，又要遵循 WTO 规则，合理借鉴其他国家的成功经验。现阶段，我国要切实把财政投入的重点放在支持农业科技进步、农业基础设施建设、生态环境建设、农业结构调整、农业抗灾减灾、农业扶贫开发、农民增收和农村教育、文化、卫生事业发展等方面，全面促进农村经济社会持续协调发展。

A handwritten signature in black ink, which appears to be '朱镕基' (Zhu Rongji), the former Premier of the People's Republic of China. The signature is written in a cursive, flowing style.

2005 年 4 月 30 日

目 录

第一篇 WTO 农业协议与国内支持规则

第一节 WTO 农业协议规则	(3)
第二节 WTO 农业国内支持规则	(16)

第二篇 主要国家农业与农业财政政策

第一节 美洲国家	(43)
美国农业财政政策	(43)
加拿大农业财政政策	(64)
墨西哥农业财政政策	(77)
巴西农业财政政策	(92)
阿根廷农业财政政策	(103)
第二节 欧洲国家	(112)
欧盟农业财政政策	(112)
法国农业财政政策	(127)
英国农业财政政策	(144)
德国农业财政政策	(156)
意大利农业财政政策	(169)
荷兰农业财政政策	(178)
瑞典农业财政政策	(191)

丹麦农业财政政策	(202)
挪威农业财政政策	(215)
俄罗斯农业财政政策	(225)
第三节 大洋洲	(237)
澳大利亚农业财政政策	(237)
新西兰农业财政政策	(250)
第四节 亚非国家	(262)
日本农业财政政策	(262)
韩国农业财政政策	(278)
泰国农业财政政策	(293)
印度农业财政政策	(308)
越南农业财政政策	(324)
印度尼西亚农业财政政策	(339)
菲律宾农业财政政策	(353)
以色列农业财政政策	(364)
埃及农业财政政策	(378)

第三篇 我国的农业财政政策

第一节 我国农业政策回顾	(389)
第二节 当前我国财政支农政策调整	(395)
后 记	(408)

第一篇

WTO 农业协议与国内支持规则

世界贸易组织（WTO）农业协议是关贸总协定（GATT）乌拉圭回合谈判达成的约束和管理当今世界农业政策的多边规则和纪律，对各国农业政策都具有重大影响作用。

第一节 WTO 农业协议规则

一、农业协议出台的背景

多年来,农业保护主义深深地植根于发达国家的农业政策之中,以至于在历轮关贸总协定的多边贸易谈判中,农业谈判未取得实质性的成果。关贸总协定肯尼迪回合谈判(1964~1967年)曾把农业贸易问题列为该轮多边贸易谈判的议题之一,美国提出了大幅度削减农产品进口关税及取消进口数量限制,但遭到欧盟的拒绝,致使该轮谈判未能就抑制农业保护主义取得实质性的成果。同样,在1973~1979年长达多年的东京回合谈判上,也因为美欧农产品贸易的分歧和冲突,在众多的农产品议案中,最后仅就牛肉和奶制品达成了两项协议,农业贸易自由化进展非常缓慢。

在当时的关贸总协定农业多边贸易体制下,由于对农业保护主义不能有效地进行约束和抑制,因而部分发达国家利用总协定的体制缺陷,极力推行农业支持和干预政策,造成农产品严重结构失衡和生产过剩。为缓解库存压力,处理剩余产品,发达国家又采取巨额出口补贴向国际市场倾销农产品,以致20世纪80年代初以来,国际农业贸易冲突不断升级,严重扭曲了国际农产品市场,同时也增加了发达国家的消费者及纳税者的负担,对发达国家的宏观经济也产生了严重不利的影响。

自1986年开始的“乌拉圭回合”谈判,农业贸易问题被确定

为本轮谈判的中心议题。美国、凯恩斯集团^①与欧盟等缔约方的削减农产品补贴之争的妥善解决，成为本轮谈判成败的关键。

乌拉圭回合确定的农业谈判目标是：建立一个没有政府干预、自由的贸易环境；将农业贸易完全置于强化了且行之有效的关贸总协定体制的约束与监督之中；寻求一个灵活处理农业结构调整与收入不稳定等国内问题的合理途径；减少世界农产品市场波动、失衡和不稳定因素。为此，乌拉圭回合谈判把以下三个方面的问题作为农业贸易多边谈判的主要议题：（1）通过削减进口壁垒来改善进入市场的条件；（2）改善竞争环境，统一和规范一切直接或间接影响农产品贸易的直接或间接补贴以及其他措施的使用规则（包括逐步减少它们的消极影响和探究其根源）；（3）减少卫生及植物检疫条例可能对农产品贸易产生的消极影响，由此实现农业贸易更大的自由化，把一切影响进入市场和出口竞争的措施置于关贸总协定规则及纪律约束之下。

尽管各方都做出了努力，农业谈判仍然困难重重。主要原因是，多边贸易谈判实际上被几个主要农业贸易国和集团（主要是美国、欧盟、凯恩斯集团等）所左右，各利益集团就农业问题长期难以达成一致。在乌拉圭回合的初期，美国向关贸总协定提交了关于“农业贸易改革框架”的“零点方案”，提出10年内取消农业补贴，并最终于2000年取消对农业贸易的补贴保护。这一方案受到“凯恩斯集团”等中、小农产品出口国的支持，但欧盟迫于国内政治集团的压力和为保护农业生产发展水平参差不齐的成员国的利益，认为美国所指向的“共同农业政策”（CAP）是主权问题，不容谈判，仅同意在某些方面逐步恢复正常贸易秩序，而坚持认为“零点方案”不合实际，由此使谈判陷入僵局。美欧双方在后来的谈判中，虽然互相做了一定的让步，但仍不能达成统一的协

^① 凯恩斯集团是指澳大利亚、加拿大、阿根廷、巴西、智利、新西兰、哥伦比亚、斐济、匈牙利、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国及乌拉圭十四国。

议。有鉴于此,1991 年 12 月,关贸总协定总干事邓克尔向各方提交了一份“主席裁定案文”的一揽子文件草案(一般称之为《最后文件草案》),以期尽早结束谈判。该文件规定如以 1986~1990 年作为基年统计,按财政支出来计算,农业出口补贴削减幅度为 36%;按数量形式来计算,削减幅度则为 24%,在 1993~1999 年之间完成。以 1986~1988 年为基年统计,直接付给农民的国内补贴也会在上述同一时期削减 20%。所有的非关税壁垒(如配额等)均需转换成关税,在 1993~1999 年之间,关税的平均削减幅度为 36%。然而,这个方案也被欧盟所拒绝,谈判再次陷入僵局。此后,又经过多次艰苦的谈判,美欧双方终于做出让步,于 1992 年 11 月 20 日达成了《布莱尔大厦协议》,其主要内容是:(1)进口壁垒关税化,并在其 1986~1988 年平均关税等值的基础上降低 36%;(2)出口补贴的预算支出和有补贴的产品出口量在 1986~1990 年基础上分别削减 36% 和 21%;(3)国内支持总额(AMS)从 1986~1988 年的基础上减少 20%,但产量控制计划的直接支付款项不在减少之列;(4)1995 年欧盟市场准入为基期 1986~1988 年消费的 3%,到 2000 年增加至 5%。此外,《布莱尔大厦协议》还规定 1995~1996 年度欧盟油料作物种植面积不得超过 512.8 万公顷,以后逐年减少,减少的面积要反映出欧盟可耕作物面积的年休耕比率,但无论如何不得低于基础面积的 10%。在此基础上,谈判各方终于在 1993 年 12 月 15 日签署了《乌拉圭回合农业协议》,即 WTO 农业协议。

二、WTO 农业协议概述

WTO 农业协议有序言、13 个部分(共 21 条)和 5 个附件,农业协议的基本结构和主要条款见表 1.1-1。

表 1.1-1

WTO 农业规则的协定框架

序言	第八部分
第一部分	第 14 条 卫生与植物卫生措施
第 1 条 术语定义	第九部分
第 2 条 产品范围	第 15 条 特殊与差别待遇
第二部分	第十部分
第 3 条 减让和承诺并入	第 16 条 最不发达国家和净食物进口发展中国家
第三部分	第十一部分
第 4 条 市场准入	第 17 条 农业委员会
第 5 条 特殊保障条款	第 18 条 对承诺执行的审议
第四部分	第 19 条 磋商与争端解决
第 6 条 国内支持承诺	第十二部分
第 7 条 国内支持的一般纪律	第 20 条 继续改革进程
第五部分	第十三部分
第 8 条 出口竞争承诺	第 21 条 最后条款
第 9 条 出口补贴承诺	附件 1 产品范围
第 10 条 防止规避出口补贴承诺	附件 2 国内支持：免除削减承诺的基础
第 11 条 加工产品	附件 3 国内支持：综合支持量的计算
第六部分	附件 4 国内支持：支持等值的计算
第 12 条 出口禁止和限制的纪律	附件 5 对第 4 条第 2 款的特别处理
第七部分	
第 13 条 适当的克制	

农业协议序言阐明了农业谈判中各方制定农业协议的基本原则和承诺，协议首先指出农产品贸易体系改革的长期目标是要“建立一个公平的、以市场为导向的农产品贸易体制，通过支持和保护承诺的谈判，通过建立并强化行之有效的 GATT 规则和纪律，推动改革进程”；其次要求对农业支持和保护逐步进行实质性的削减，以纠正和防止世界农产品贸易市场的限制和扭曲；再次，同意在实施市场准入承诺时，发达国家应该充分考虑发展中国家成员的特殊需要和条件，给予发展中国家成员具有特殊利益的农产品（如热带产品）在更大程度上改进市场准入的机会和条件。在序言的最

后，协定指出应以公平的方式在所有成员之间做出改革承诺，并在承诺中应该考虑非贸易关注，如粮食安全和环境保护，给予发展中国家特殊和差别待遇，并考虑贸易改革对最不发达的粮食净进口国产生的消极影响。

三、WTO 农业协议主要内容

WTO 农业协议由四个部分构成：（1）农业协议主文件；（2）各谈判方在市场准入、国内支持和出口补贴方面做出的减让和承诺；（3）关于卫生和植物卫生措施的协定；（4）关于最不发达国家和净粮食进口发展中国家的决定。概括而言，作为国际农业和农产品贸易纪律的农业规则的主要内容（参见表 1.1-2）分为以下四个方面：

表 1.1-2 WTO 农业协议主要内容

政策	发达国家	发展中国家
市场准入	• 取消除关税以外的其他进口限制措施 • 对所有关税实施约束 • 防止进口突然增加或进口价格下跌的特殊保障条款（仅限于“关税化”产品，不适用于根据关税配额承诺的进口） • 现行的非关税壁垒措施应转化成相应的关税等值；关税等值用来制定进口的从量税或从价税 • 对关税化产品实施现行最低市场准入机会承诺	
	• 在 6 年内关税平均削减 36%（每个关税税目至少削减 15%）	• 在 10 年内关税平均削减 24%（至少削减 10%）；在做出关税上限约束承诺的情况下，除特殊情况外不要求削减；不要求最不发达国家做出削减承诺