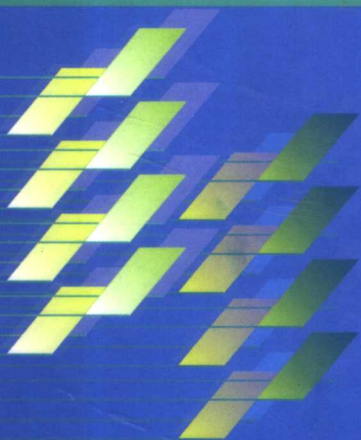


加入WTO前后 中国农业政策演变及效果

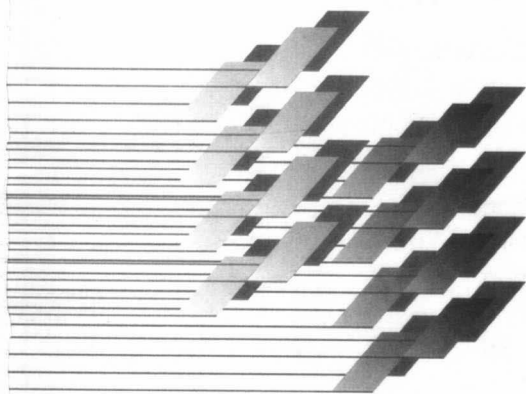
宗义湘 著



中国农业科学技术出版社

加入WTO前后 中国农业政策演变及效果

宗义湘 著



中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加入 WTO 前后中国农业政策演变及效果/宗义湘著. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2007. 7
ISBN 978 - 7 - 80233 - 319 - 2

I. 加… II. 宗… III. 世界贸易组织 - 规则 - 影响 - 农业
政策 - 研究 - 中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 081069 号

责任编辑 徐 毅
责任校对 贾晓红

出版发行 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081
电 话 (010) 62150979 (编辑室) (010) 68919704 (发行部)
(010) 68919703 (读者服务部)
传 真 (010) 62189012
网 址 <http://www.castp.cn>
经 销 者 新华书店北京发行所
印 刷 者 北京科信印刷厂
开 本 850 mm × 1 168 mm 1/32
印 张 375
字 数 200 千字
版 次 2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷
定 价 20.00 元

———— 版权所有 · 翻印必究 ————

摘 要

改革开放 20 多年来,我国国民经济保持了高速增长的势头。但是“三农”问题依然严峻,集中表现在农业竞争力不强,城乡居民收入差距进一步扩大,农村发展落后。而且加入 WTO 后短短 3 年,我国从农产品净出口国转变成成为农产品净进口国。因此,调整农业政策,增加农业支持力度,促进农业发展成为重要的研究课题。本书的研究目标,正是通过评估加入 WTO 前后我国农业支持水平和支持结构的变化以及对农业政策实施效果进行分析,为政府优化农业政策提供现实依据和政策建议。

基于研究目标,本书的主要研究内容和研究方法是:1. 采用历史研究和比较研究相结合的方法,在对比国际农业支持政策发展趋势的基础上,研究加入 WTO 前后,我国农业政策的演变。2. 采用 OECD 政策评价方法评估我国农业支持水平。重点评估农业支持政策对于国民经济的影响;对一般公共服务的支持水平;对农业生产者的支持水平以及对农民收入的影响。3. 采用计量经济模型和统计调查等实证研究方法,从政策目标实现的角度对农业支持政策的实施效果进行定量研究。4. 在理论依据、经验依据和现实依据的基础上,提出改革和优化我国农业支持政策的建议。

通过研究,得出以下主要结论:加入 WTO 后,我国农业政策对农业的支持水平明显增加。2002 ~ 2004 年,农业支持总水平(TSE)平均值接近 3 000 亿元。其中,一般服务支持水平(GSSE)的快速增加是 TSE 增加的主要原因,GSSE 占 TSE 的 2/3 左右;生产者支持水平(PSE)超过 1 000 亿元。但是,在农业收入中源于

政策的作用（%PSE）还不足4%，而且农村居民人均获得的支持量和每公顷耕地面积获得的支持量与经济发达国家相比都有较大差距，因此，我国仍然是世界上农业支持水平最低的国家之一。在PSE中，新农业政策尤其是农业税减免政策对预算支持的增加，起着越来越重要的作用。另外，农业政策对不同产品生产者的支持程度有明显差异。农作物产品的支持水平高于畜产品；土地密集型产品支持水平高于劳动密集型产品；进口倾向农产品支持水平高于出口倾向农产品。从具体政策实施效果来看，市场价格支持政策对于增加农民收入和保障粮食安全均具有促进作用。在财政支农中，投资规模、投资结构以及资金管理存在诸多不足，致使财政支农政策没有很好实现农业政策目标。农民和干部对新农业政策实施效果的认识，还存在着偏差。

我国在加入WTO后实施了“三补”和减免乃至废除农业税的农民收入支持政策，体现了工业反哺农业的政策倾向。但是，我国支持政策在立法、支持方向、支持品种范围、支持方式等方面还与国际发达国家有较大差异。

关键词：农业支持水平 农业政策 中国 政策评价 WTO

目 录

第一章 导 言	(1)
1.1 选题背景	(1)
1.2 研究意义	(9)
1.3 研究目标和研究内容	(13)
1.4 相关研究回顾	(14)
1.5 相关概念说明与界定	(20)
1.6 研究方法和研究框架	(23)
1.7 创新和不足	(25)
第二章 农业支持的理论基础和政策效应	(28)
2.1 农业支持理论基础	(28)
2.2 农业支持的政治经济学分析	(38)
2.3 农业支持的贸易政策工具及政策效应经济学 分析	(41)
2.4 农业支持的国内政策工具及政策效应经济学 分析	(49)
2.5 小结	(53)
第三章 农业支持政策评估方法和模型	(55)
3.1 贸易政策对于农业支持水平的评估模型	(55)
3.2 国内支持政策对于农业支持水平的评估方法	(58)
3.3 农业支持政策综合效果的评估方法及模型	(63)
3.4 OECD 和 WTO 农业支持政策评估方法比较	(78)
3.5 小结	(80)

第四章 国际农业支持政策实践及支持水平	(81)
4.1 美国农业支持政策	(81)
4.2 欧盟农业支持政策	(94)
4.3 日本农业支持政策	(105)
4.4 印度农业支持政策	(117)
4.5 小结	(126)
第五章 加入 WTO 前后中国农业支持政策演变:	
目标与工具	(129)
5.1 加入 WTO 前后我国农业支持政策目标的演变	(130)
5.2 加入 WTO 前后我国国内农业支持政策演变	(133)
5.3 加入 WTO 前后我国农产品贸易政策演变	(147)
5.4 小结	(155)
第六章 中国农业支持政策评估: 农业支持水平	
和结构	(157)
6.1 政策分类与政策含义	(157)
6.2 农产品覆盖范围与数据处理	(171)
6.3 农业支持政策对国民经济影响评估	(177)
6.4 农业支持政策对农业生产者支持水平评估	(181)
6.5 农业支持政策对农村公共服务支持水平评估	(185)
6.6 农业支持政策对农民收入影响评估	(188)
6.7 新农业政策对农业支持水平敏感性评估	(189)
6.8 不同类型农产品生产者支持水平比较	(192)
6.9 小结	(198)
第七章 农业支持政策实施效果实证研究	(201)
7.1 从农民收入视角分析农业支持政策绩效	(201)
7.2 从粮食安全视角分析农业支持政策绩效	(212)
7.3 新农业政策实施效果实证研究	(219)
7.4 小结	(229)

目 录

第八章 研究结论及政策建议	(231)
8.1 研究结论	(231)
8.2 政策建议	(235)
参考文献	(241)
英文略缩语	(256)
致谢	(257)

第一章 导 言

1.1 选题背景

改革开放 20 多年来,我国农业和农村经济发生了巨大变化。粮食产量在 4.5 亿~5.1 亿吨左右,蔬菜、水果、畜牧养殖等产业发展迅速,农、林、牧、渔业总产值达到 3 万亿元。农业经济告别短缺经济,农民生活水平在 20 世纪末实现了由温饱向小康的历史性转变。然而,一些长期困扰农业和农村经济发展的深层次矛盾并没有得到根本解决,粮食安全、农民增收、农村发展等农业政策目标并没有很好实现,农业是弱势产业、农民是弱势群体的地位仍然没有根本改变。而且,自 20 世纪 90 年代中期以来,“三农”问题日益突出,成为影响国民经济健康发展的重要因素。另外,加入世界贸易组织(WTO),也给农业带来了现实和潜在的影响。随着坚持“建设全面小康社会”和“科学发展观”目标的确立,如何对农业进行政策支持,解决好“三农”问题,成为全党工作的重中之重。本研究选题基于以下几方面的观察和思考:

1.1.1 农业发展面临的新问题

(1) 农业发展明显滞后于国民经济发展。在改革开放的 25 年里,中国创造了国内生产总值(GDP)年均增长超过 8% 的世界奇迹。而根据国际发展经验:一个国家经济增长速度越快,农业生产的比较优势下降就越快,并且如果一个国家的农

业生产越不具备比较优势,对农业实行保护的时间就越早(基姆·安德森、速水又次郎,中译本,1996)。我国也逐步表现出相同的发展轨迹。从国民经济构成看,第一产业增加值占 GDP 比重快速下降,由 20 世纪 80 年代的 29.0%,降至 90 年代的 19.9%,再降至目前的 15% 左右^①。从国民经济增长速度看,农业增长速度也明显落后于国民经济增长速度,而且差异有扩大的态势。在 20 世纪 80 年代,我国 GDP 年均增长速度 10.8%,农业增加值年均递增 8.2%,1990~2004 年 GDP 年均增长速度仍然达到 9.3%,而农业增加值年均递增速度却下降到了 4.0%,不及 GDP 增长速度的一半。

(2) 加入 WTO 后粮食供求形势的变化。对于我国这样一个占世界人口 21% 的人口大国,粮食安全至关重要。20 世纪 90 年代中后期(1995~1998 年),我国粮食产量增长迅速,1998 年总产量达到 5.12 亿吨,创历史最高水平。然而,1999 年后,受粮食比较效益低以及农业结构调整的影响,粮食产量呈明显下降趋势。加入 WTO 后的第二年(2003 年),我国粮食总产量降至 13 年以来的最低值,为 4.31 亿吨,且已连续 4 年产不足需。2004 年,谷物进口量剧增,为上年的 3.7 倍,并出现 15.5 亿美元的贸易逆差。如果考虑大豆^②,贸易逆差为 83.8 亿美元。2005 年我国粮食产量虽然恢复到了 4.84 亿吨,但仍不能满足需求,而耕地和水资源不足的矛盾,对农业发展的制约越来越明显。

(3) 加入 WTO 对农业的潜在影响以及农产品贸易格局的改变。2001 年 11 月,我国加入世界贸易组织。尽管加入 WTO

① 2003 年、2004 年第一产业增加值占国内生产总值的 14.4% 和 15.2%

② 我国在粮食概念中包括大豆

后的这几年,受世界粮食产量增长率不断减缓的影响^①,我国农业并没有像加入 WTO 前所预想的那样受到较大冲击,但是潜在影响依然存在。一方面,从农业生产角度看,大宗土地密集型产品缺乏比较优势,而竞争力较强的劳动密集型产品又面临着国际反倾销、绿色壁垒以及各国对农业支持与补贴等多方面的障碍,而我国农业生产经营规模小,农民组织化程度低,以单个农户为主体的农产品生产的市场风险将愈显突出;另一方面,我国在加入 WTO 谈判中,在诸如农产品补贴、关税减让、关税配额、国营对外贸易等方面都做出了很大让步,使我国对农业的贸易保护手段逐渐减少和减弱,宏观调控难度加大。而且,从 2005 年开始,我国农业在加入 WTO 谈判中争取的过渡期基本结束,农产品关税已降至承诺的终点,农产品进口压力进一步增大。

虽然加入 WTO 对农业整体冲击不大,但是却改变了我国的农产品贸易格局。2004 年,我国农产品进口达 280.3 亿美元,首次出现 46.4 亿美元的贸易逆差(何秀荣、祝宏辉,2005),而此前 8 年我国平均每年农产品贸易顺差为 43 亿美元。加入 WTO 后短短 3 年,我国已经从农产品净出口国转变为农产品净进口国。2005 年,国家采取了一系列措施,但贸易逆差仍达 11.38 亿美元。而根据我国农产品供需结构和对资源禀赋判断,今后我国农产品将呈现大进、大出的趋势,农产品贸易逆差有可能成为常态。随着国外技术

① 20 世纪 90 年代以来,世界粮食产量增长率不断减缓。1990~2001 年间,世界年平均增长率为 0.65%。在世界 86 个低收入国家中,有 34 个缺粮国家的人均粮食产量下降,发展中国家有 20% 的人口(8.4 亿)得不到足够的粮食。2000 年以后,全球粮食产量低于消费量的情况连年出现。粮食产量低于消费量的部分,在 2000 年为 1 600 万吨,2001 年为 2 700 万吨,2002 年则高达 9 600 万吨。2003 年,全世界粮食产量比消费量低 9 300 万吨,世界粮食储备已降至 30 年来的最低水平。国际谷物理事会(IGC)预测,2003~2004 年度的世界小麦产量为 5.52 亿吨,较 2002~2003 年度的产量低 1 500 万吨

性贸易壁垒 (TBT) 和反倾销措施的运用, 我国优势农产品出口可能受到严重阻碍, 而且也可能由于农产品进口剧增, 对国内农产品市场造成冲击^①。因此, 如何增加对农业的支持, 提高农业竞争力, 保护广大农民的利益成为今后农业发展的重要课题。

1.1.2 农民收入和消费水平的现状及影响

(1) 农民绝对收入水平低, 购买力极其低下。2003 年, 全国的农村居民人均纯收入只有 2 622 元, 平均每天不足 1 美元。按照国家统计局核定的 637 元贫困线^② (假设这些钱都是可支配现金, 平均每天也只有 1.7 元), 我国有 2 900 万绝对贫困人口。若按照人均每日消费 1 美元 (1985 年不变价, 购买力平价) 的国际贫困线标准, 我国则有 9 000 万左右的贫困人口, 这个数量大于欧洲任何国家的人口总数。而国际社会对我国的贫困人口数量估计要远高于我国政府的估计, 例如, 世界银行 (WB) 按照国际贫困线的标准估计我国的贫困人口为 1.6 亿。另外, 还有相当数量的农村人口, 虽然从统计上不属于绝对贫困人口, 但是收入水平仅仅略高于贫困线, 只要气候等生产条件稍有不利变化, 就会陷入到绝对贫困线以下。增加这部分绝对贫困人口和濒临绝对贫困人口的收入, 将会受到更大的自然和经济基础条件的约束。

(2) 农民增收难、增速缓。改革开放后的前 6 年, 农民人均收入的年增长按可比口径计算在 14% ~ 20% 之间。1997 ~ 2003 年

① 资料来源于中国经济参考报 (2006 年 4 月 19 日), 题目为: 我国农产品“净进口”格局形成

② 贫困线是衡量贫困人口的标准尺度, 通常设定为满足最低生存消费所需花费的支出或得到的收入。贫困线因民族文化不同而有差异, 并随社会的发展而上升。贫困线有国别贫困线和国际贫困线之分, 国别贫困线是官方规定或通用的贫困线, 如 2000 年和 2003 年我国的贫困线分别为 625 元和 637 元。国际贫困线是每人、每天生活消费或收入不足 1 美元/年消费 370 美元 (1985 年不变价, 购买力平价)

以来平均只有4%^①，期间没有一年达到5%，增幅最高的2003年也只有4.8%，最低的2001年仅为2.1%。而且，由于农业比较收益下降，粮食主产区农民增收问题更为严重。1997~2000年，粮食主产区农民收入增长速度连续4年下降，环比增长速度分别为6.67%、5.6%、3.9%、1.9%，降至20世纪90年代的低谷。而若实现人均GDP 3 000美元的全面小康社会的经济标准，农村人均收入每年增长率要达到12.2%。即使考虑到城乡经济发展水平的差距，将农村人均GDP的目标确定为社会平均水平的一半即1 500美元，每年的增长率也要达到8.4%。农民收入的实际发展速度同这个要求相比，距离非常大（柯炳生，2005）！农民收入增长速度连续多年下滑，特别是粮食主产区农民增收困难，这个问题引起了中央决策部门和学术界相当程度的关注。2000年，农民收入问题在党的十五届五中全会上受到高度重视，会议期间，“千方百计增加农民收入”这句话被加进文件。2003年，在年初和年末召开了两次中央农村工作会议。2004年1月1日，中共中央、国务院颁布了新中国建立以来第一个以促进农民增收为主题的文件（《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》）。

（3）城乡居民收入差距呈现扩大趋势。20多年来，城乡居民收入差距经历了由迅速缩小到逐渐扩大，由逐渐扩大到逐渐缩小，再由逐渐缩小到加速扩大的发展过程。以人均收入比率来衡量，1978年城乡居民收入比为2.57：1（以农村居民收入为1）；1980年城乡居民收入比为2.5：1；1985年达到历史最低点，为1.8：1；1994年达到顶峰，为2.86：1，超过了改革开放前的水平。1997年达到新的谷底，城乡居民收入比为2.47：1，低于改革开放前的水平。然而，1997年后城乡居民收入差距开始加速扩大，2001年突破历史最高点，城乡居民收入比扩大到2.90：1。2002

^① 同一时期，城镇居民人均可支配收入增长了8%

年继续扩大到 3.11 : 1; 2003 年扩大到 3.23 : 1。2004 年,在国家采取多种惠农措施的情况下,农民人均纯收入达到 2 936 元,实际增速为 6.8%,终于走出农民收入增长的“八年徘徊”,但城乡差距仍然达到 3.21 : 1。2005 年全国农民人均纯收入为 3 255 元,城镇居民可支配收入为 10 493 元,两者的收入比为 3.22 : 1,城乡差距继续扩大。另外,值得注意的是,人均收入比率是按照国家统计局的个人收入概念计算出来的,即城市居民的人均可支配收入(PDI)与农村居民的人均纯收入的比率,两者之间并不完全可比,它常常低估实际差距。因为,前者不包括非货币性收入,如住房、医疗保险以及各种各样实物性补贴等方面的福利,因此,往往被低估;而后者包括 40% 左右的实物性收入,因此,常常被高估。基于此,有很多学者认为我国城乡居民平均收入实际差距可达 5 ~ 6 : 1。

(4) 农村富余劳动力转移困难,工资性收入比重低。受宏观经济和城镇就业压力加大的影响,农村劳动力转移的难度明显加大。另外,由于新技术革命带来资本、技术对劳动力的替代,使乡镇企业安置农村劳动力变得越来越困难。1996 年,在乡镇企业就业的农民达到 1.35 亿人,但是此后连续 7 年,吸纳劳动力数量一直减少,直到 2004 年才重新超出(陈锡文,2005a)。外出就业和就地转移的难度加大,使农村就业形势异常严峻。而随着农村劳动力就业的困难,工资性收入的增长速度开始放缓。1998 ~ 2003 年工资性收入增长速度分别为:11.47%、9.88%、11.43%、9.91%、8.85%、9.3%。限制农村劳动力转移的因素很多,其中农村人力资本存量低是不可忽视的原因。在我国近 5 亿农村劳动力中,初中以下文化程度的占 88%,外出务工劳动力中接受过专业技能培训的不足 15%(盛来运,2005)。

(5) 城乡居民消费差距明显。日益扩大的城乡收入差距,也导致了农村居民消费水平低下和城乡居民日益扩大的消费差距。

1985年城镇居民人均年生活消费支出与农村居民该指标的比率为2.31:1,1995年扩大到3.4:1。2000年消费差距降低到2.99:1,但加入WTO后又扩大到了3.9:1(2003年)。而且从消费结构来看,城乡居民差异也极为显著。以恩格尔系数衡量,2003年农村居民的恩格尔系数为45.6%,比城镇居民高8.5%,2004年差距扩大到9.5%^①。2003年城镇每百户拥有彩色电视机130.5台、电冰箱88.73台、洗衣机94.41台,分别是农村居民拥有量的1.9倍、5.9倍和2.8倍,其他耐用品如电脑、微波炉、音响、照相机的差距更大。从总体上看,目前农村居民的消费水平只相当于20世纪90年代初城市居民的消费水平。而现阶段我国70%的人口在农村,如果这个群体消费持续低迷,将无法消化当前国内严重过剩的工业品供给能力,影响整个消费市场的良性运转,从而制约整个国民经济的良性发展。

1.1.3 农村基础设施和社会事业发展落后,农民生活质量低下

当前我国农村社会发展最突出的矛盾集中在两个方面,一是基础设施严重不足,包括农村的交通、通讯、自来水、农田水利设施等;二是文化、教育、卫生等社会事业发展滞后。2002年全社会的各项教育投资是5800多亿元,其中只有23%用在农村,而我国接受义务教育的孩子70%在农村。2003年全国用于医疗卫生的开支380多亿,其中用在乡镇卫生院的支出不足60个亿,只占15.5%(陈锡文,2004)。截至2004年全国仍有167个乡、近5万个村不通公路;有1100万农村人口的饮水安全有待解决;农民看

^① 恩格尔系数是国际上用来衡量居民生活水平的一个重要指标,用食品支出占整个消费支出的比重衡量。根据联合国粮农组织提出的标准,恩格尔系数在59%以上为贫困,50%~59%为温饱,40%~50%为小康,30%~40%为富裕,低于30%为最富裕

病难、看不起病、农村教育状况落后等情况依然有不同程度地存在^①。

综上所述,我国“三农”问题依然严峻,加入 WTO 后面临更大冲击和挑战。主要集中在农业竞争力低,农民收入低以及农村经济社会发展缓慢。正如 2005 年《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》的一号文件所指出的那样,“中国农业依然是国民经济发展的薄弱环节,投入不足、基础脆弱的状况并没有改变,粮食增产、农民增收的长效机制并没有建立,制约农业和农村发展的深层次矛盾并没有消除,农村经济社会发展明显滞后的局面并没有根本改观,农村改革和发展仍然处在艰难的爬坡和攻坚阶段,保持农村发展好势头的任务非常艰巨”。而农业的持续、稳定、协调发展是保障我国经济及社会稳定发展的基础和前提,对农业进行适当合理的支持,不仅必要而且非常重要。

然而,就我国的农业支持政策来看,一方面,加入 WTO 前,我国对农业的支持政策不尽合理,效率低下,国家对粮食的巨额财政补贴多用于流通环节,农民并没有得到直接的好处;另一方面,又对农民征收各种税费。从政策工具上看,我国对农业的支持多采用价格手段,缺乏发达国家完善的保险体系、金融支持体系和农村社会保障体系(李秉龙等,2006)。加入 WTO 后,以 4 个一号文件为标志的农业支持政策进行了重大调整,增加了农业支持力度,但与国际相比仍然有较大差距。

从理论和国际发展经验来看,农业发展不仅取决于农业资源禀赋,还与农业政策密切相关。作为发展中国家的农业大国和人口大国,我国如何调整农业支持政策、提高政策效率以促进“三农”问题的解决?而且作为 WTO 成员国,我国如何积极参与新一轮农

^① 该资料来源于人民日报(2005 年 11 月 30 日,第一版),标题为:“新农村建设正破题:开好头 起好步 打牢基础”

业谈判争取合法权益以保护农民利益？这些问题都直接或间接地影响到农业支持水平的评估和政策措施的选择。

正是基于以上国内、国际背景分析，本书对我国农业支持水平和农业支持政策实施效果进行系统研究，以期得出对我国农业支持政策发展变革有价值的结论和政策建议。

1.2 研究意义

研究加入 WTO 前后农业政策对农业的支持水平的变化和发展趋势以及具体的农业政策对政策目标的影响效果，对于探讨农业政策发展和改革取向，提高政策实施效率，并为我国参与国际农业谈判提供有力依据等方面具有重要意义。

1.2.1 采用国际惯例的农业支持水平评估方法测算我国农业支持水平，将为农业政策改革及多边贸易谈判提供依据

自 20 世纪 80 年代中期，经济合作与发展组织（OECD）就开始利用一些指标对成员国的农业政策变化进行定期监测和评价。90 年代，又开始对转型期国家农业支持政策和水平进行研究。OECD 的政策评估模型和指标体系是公认的最为全面反映支持水平和构成的工具，已经成为 OECD 成员国和一些非成员国每年分析农业政策的重要手段。本书将利用 OECD 政策评价方法，评估我国在加入 WTO 前后（1994～2004 年）的农业支持水平。开展此项研究，将有助于进行国际间农业政策支持水平的对比分析，从而为我国政府参与国际贸易谈判以及进行政策调整 and 改革提供不可或缺的依据。

1.2.2 通过对比国与国之间农业支持水平和政策工具，将有助于探讨农业政策改革方向

发达国家普遍对农业实施高额支持。在很多 OECD 成员国中农