



European Union Common Agriculture
Policy Research

欧盟共同农业政策研究

刘武兵 著



中国农业科学技术出版社

China Agricultural Science and Technology Press



European Union Common Agriculture
Policy Research

欧盟共同农业政策研究

刘武兵 著



中国农业科学技术出版社

China Agricultural Science and Technology Press

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟共同农业政策研究 / 刘武兵著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5116 - 2561 - 8

I. ①欧… II. ①刘… III. ①欧洲国家联盟 - 农业政策 - 研究 IV. ①F350

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 060136 号

责任编辑 闫庆健 张敏洁

责任校对 杨丁庆

出版者 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)82106632 (编辑室) (010)82109702 (发行部)
(010)82109709 (读者服务部)

传 真 (010)82106650

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 者 各地新华书店

印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 850mm × 1168mm 1/32

印 张 7

字 数 182 千字

版 次 2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

定 价 25.00 元

◀ 版权所有 · 翻印必究 ▶

摘 要

欧盟共同农业政策（Common Agriculture Policy，简称 CAP）自 1962 年出台以来，在保障欧盟主要农产品供给、增加欧盟农民收入等方面发挥了重要作用，但对市场的过度干预也一度造成了主要农产品过剩，形成了“牛肉山”“黄油山”“牛奶湖”和“红酒湖”。过剩农产品的处理成为欧盟面对的主要难题，也给欧盟带来了沉重的财政负担，既引起了欧盟内部消费者的不满，也引起了贸易伙伴的不满，欧盟被迫对 CAP 不断进行改革。多年来，CAP 历经多次改革，形成了以市场支持和直接支付为第一支柱、农村发展为第二支柱的政策框架，有效提升了欧盟农业竞争力，增强了欧盟农业的活力。根据欧盟统计，2013 年欧盟农产品（不含水产品）贸易全面超越美国，成为了全球第一大农产品出口地和全球第一大农产品进口地，2014 年农产品顺差占欧盟商品贸易顺差的比例高达 80%。

本书共分八章，力图对 CAP 进行深入的分析 and 解读。第一章从欧盟农业资源、农畜产品生产、农业收入以及农产品贸易等方面对欧盟的农业现状进行了介绍，以使读者对欧盟农业有一个整体印象。第二章梳理了 CAP 从 1962 年出台到 2013 年改革（最新一次改革）之前的历次改革，分析了历次改革的原因、目标、政策措施以及实施效果，可以清晰地了解 CAP 的演进历程。第三章对 2013 年改革进行了详细分析，对 2014—2020 年 CAP 给予了重点关注，这有助于了解 CAP 的未来走向，结合第二章可以对 CAP 的历史和未来有一个清晰的把握。第四章、第五章

和第六章分别介绍了 CAP 两个支柱的三大主要措施，即市场支持政策、直接支付政策和农村发展政策。第四章分析了 CAP 历史最悠久、一直沿用至今的市场支持政策，这对农产品市场调控有很好的借鉴意义。第五章介绍了欧盟各成员国在 2014—2020 年期间将如何执行直接支付，直接支付也是目前欧盟支持农业最主要的政策手段，主要是为了保障农民收入。第六章回顾了 2007—2013 年的农村发展政策的执行情况，以及 2014—2020 年期间农村发展政策的框架。通过这 3 章可以对 CAP 的政策框架进行深入的了解，有助于把握 CAP 政策的实质内容。第七章从 CAP 的视角、WTO 视角以及 OECD 视角 3 个角度，对欧盟农业的支持进行了评估，可以更加清晰地了解欧盟对农业的支持状况。最后，第八章从关税政策、非关税政策、技术性贸易壁垒 3 个层面介绍了欧盟的农产品贸易政策，并从 OECD 视角对欧盟农业贸易政策进行了评估，可以清晰地了解欧盟农业贸易的调控手段及其对国内产业的保护。

本书作者长期关注和研究 CAP，翻阅了 CAP 自诞生以来的大量原始文件，在消化吸收以及结合多年研究经验的基础上，简明扼要而又不失重点地对 CAP 的演进进行了深入分析，对各项政策措施进行了详细介绍，并从不同视角评估了 CAP 对欧盟农业的支持。通过本书，可以全面、系统、深入、快速地了解 CAP，对研究欧盟农业政策具有重要的参考意义。

目 录

第一章 欧盟农业概况	(1)
第一节 欧盟农业资源	(1)
一、农业用地	(1)
二、农场数量和规模	(3)
三、农业劳动力	(3)
第二节 欧盟农畜产品生产	(4)
一、主要农作物播种情况	(4)
二、主要农作物产量	(6)
三、主要畜产品产量	(8)
第三节 欧盟农业收入	(10)
一、欧盟农业收入水平	(10)
二、欧盟农业总收入	(10)
三、欧盟农场收入结构	(12)
第四节 欧盟农产品贸易	(14)
一、贸易平衡	(15)
二、贸易产品	(15)
三、贸易伙伴	(17)
第二章 欧盟共同农业政策的演变	(23)
第一节 诞生至 1992 年	(23)
一、出台过程	(23)
二、主要内容	(24)
三、实施效果	(26)

四、改革探索	(26)
第二节 1992 年改革和 2000 年议程	(28)
一、1992 年“马克萨里”改革	(28)
二、2000 年议程	(30)
第三节 2003 年改革及其后续调整	(33)
一、2003 年改革	(33)
二、后续调整	(36)
第三章 CAP 2013 改革：2014—2020 年	(38)
第一节 改革概况	(38)
一、改革背景	(38)
二、改革目标	(39)
三、资金预算	(39)
第二节 改革内容	(41)
一、第一支柱的改革	(41)
二、第二支柱的改革	(48)
第三节 政策启示	(50)
一、注重政策的统筹协调，切实保障主要农产品 有效供给	(50)
二、注重兼顾公平和效率，保障农民稳定收入	(50)
三、注重发挥农业的生态和环保功能，实现农业 可持续发展	(51)
第四章 CAP 市场支持政策的演变	(52)
第一节 早期的市场支持政策	(52)
一、价格政策	(52)
二、调控手段	(54)
三、实施效果	(56)
第二节 当前的市场支持政策	(59)
一、新的价格体系	(59)

二、调控内容的调整	(60)
三、实施效果	(64)
第三节 政策启示	(67)
一、及早公布价格稳定农民生产预期	(68)
二、国内价格调控要与进出口调控相结合	(68)
三、实现从价格支持逐步向生产者支持转变	(69)
第五章 2014—2020 年直接支付的执行	(70)
第一节 直接支付改革回顾	(70)
一、资金改革	(70)
二、措施改革	(71)
三、支付削减	(72)
第二节 直接支付的执行	(73)
一、资金转移	(73)
二、措施的执行	(75)
三、支付的削减	(83)
第三节 思考和启示	(85)
一、良好的制度设计可以使直接支付兼顾各方 需要	(85)
二、直接支付是保障农民收入的重要措施	(86)
三、挂钩支付对保障粮食安全意义重大	(87)
第六章 农村发展政策	(88)
第一节 农村发展政策回顾：2007—2013 年	(88)
一、2007—2013 年期间农村发展政策框架	(88)
二、资金来源	(90)
三、财务预算与执行	(93)
第二节 农村发展政策：2014—2020 年	(107)
一、运作方式	(107)
二、支持领域	(108)

三、措施选择	(109)
四、评价指标	(112)
第三节 农村发展政策面临的主要挑战	(115)
一、如何确保欧盟优先发展的领域	(115)
二、如何提高政策的执行效率	(116)
三、如何保障充足的资金	(116)
第七章 欧盟农业支持评估	(117)
第一节 CAP 视角下的欧盟农业支持	(117)
一、总预算支持	(117)
二、支持的领域	(119)
三、支持结构	(121)
第二节 WTO 视角下的欧盟农业支持	(130)
一、欧盟农业支持概况	(130)
二、欧盟农业支持结构	(133)
三、小结	(143)
第三节 OECD 视角下欧盟的农业支持	(144)
一、OECD 指标与 WTO 指标的关系	(144)
二、支持结构	(145)
三、单项商品转移支付	(151)
第八章 欧盟农业贸易政策	(154)
第一节 关税壁垒	(154)
一、关税政策	(154)
二、关税配额	(156)
三、特保措施	(159)
第二节 非关税贸易政策	(162)
一、进出口许可证	(162)
二、特定产品的进口	(162)
三、暂停加工	(163)

四、出口补贴	(163)
第三节 技术性贸易壁垒	(165)
一、SPS	(166)
二、技术要求	(168)
三、环境要求	(170)
四、营销标准	(171)
第四节 对欧盟农业贸易政策的评估	(173)
一、对欧盟农产品贸易政策的总体评估	(173)
二、对欧盟特定农产品贸易保护的评估	(174)
参考文献	(203)
后记	(211)

第一章 欧盟农业概况

欧盟是全球农产品重要的生产、消费和贸易地区。欧盟农业资源丰富，生产的多种产品位居世界前列，是全球谷物、糖料、肉类和乳制品的主要生产地区。农业增加值占总增加值的比例不超过 1.5%，农业就业占总就业的比例约 5%。欧盟农产品贸易表现为大进大出，根据欧盟统计，在 2013 年欧盟农产品贸易超过美国跃居世界第一后，欧盟既是全球第一大农产品进口地，也是全球第一大农产品出口地。

第一节 欧盟农业资源

欧盟领土面积 446 万平方千米，人口略超 5 亿。欧盟大部分地区是平原，面对大西洋，背靠亚洲腹地，处于大陆西岸的位置，是世界上海洋气候分布面积最广的地区。由于平原辽阔，从大西洋吹来的湿润西风能深入内陆，加上北大西洋暖流的影响使整个西欧沿海地区非常湿润，气候温和、降雨丰富。再加上境内莱茵河、多瑙河、塞纳河等河流众多，为农业生产提供了非常有利的氣候条件。

一、农业用地

目前，欧盟农业用地面积 26 亿亩（1 亩 \approx 667 平方米，1 公顷=15 亩，全书同）。其中，法国、西班牙、英国、德国和波兰农业用地面积较大，分别为 4.2 亿亩、3.5 亿亩、2.6 亿亩、2.5

亿亩和 2.2 亿亩，合计占欧盟农业用地总面积的 57%。农业用地中，耕地面积为 14.6 亿亩，其中，法国 2.6 亿亩、德国 1.7 亿亩、西班牙 1.6 亿亩、波兰 1.5 亿亩和罗马尼亚 1.1 亿亩，五国合计占欧盟耕地面积的 58%（表 1-1）。

表 1-1 欧盟农业概况

国别	农业用地面积 (万亩)	农场数量 (万个)	农场平均规模 (亩)	耕地 (万亩)	农业劳动力 (万人)	农民就业占比 (%)	农业产值 (亿欧元)	农业增加值/ GDP (%)
比利时	1 962	3.8	520	1 120	7.5	1.7	80	0.6
保加利亚	6 976	25.4	274	4 591	55.8	19.1	42	4
捷克	5 237	2.6	1 995	3 489	13.2	2.7	49	0.9
丹麦	3 929	3.9	1 012	3 356	8.1	3.1	110	1.1
德国	25 049	28.5	879	16 626	70.6	1.8	576	0.7
爱沙尼亚	1 436	1.9	748	880	4.4	7.4	9	1.7
爱尔兰	7 439	14.0	533	1 459	27.0	14.5	74	1.1
希腊	7 285	71.0	103	2 544	123.8	35.6	104	2.9
西班牙	34 950	96.5	362	15 812	178.3	10.4	421	2.2
法国	41 609	47.2	881	25 853	90.7	3.5	740	1.2
克罗地亚	2 357	15.7	150	1 230	38.8	25.2	20	2.6
意大利	18 148	101.0	180	9 420	213.9	9.8	538	2.1
塞浦路斯	164	3.5	46	112	7.7	21.8	7	2
拉脱维亚	2 817	8.2	344	1 686	17.4	20.3	12	1.1
立陶宛	4 292	17.2	250	3 189	29.8	23.1	26	2.9
卢森堡	197	0.2	945	88	0.5	2	4	0.2
匈牙利	6 985	49.1	142	5 321	106.0	26	78	2.8
马耳他	16	0.9	17	12	1.5	8.4	1	0.8
荷兰	2 771	6.7	411	1 453	19.3	2.4	271	1.5
奥地利	4 090	14.0	291	1 909	33.8	8.4	70	0.8
波兰	21 615	142.9	151	15 063	355.9	22.8	227	2.3

(续表)

国别	农业用地面积 (万亩)	农场数量 (万个)	农场平均规模 (亩)	耕地 (万亩)	农业劳动力 (万人)	农民就业占比 (%)	农业产值 (亿欧元)	农业增加值/ GDP (%)
葡萄牙	5 462	26.4	207	1 541	62.6	14.7	65	1.5
罗马尼亚	19 584	363.0	54	11 477	65.8	8	168	5.1
斯洛文尼亚	729	7.2	101	242	20.1	22.5	12	1.1
斯洛伐克	2 852	2.4	1 210	1 909	8.0	3.3	24	0.8
芬兰	3 424	5.4	629	3 113	12.0	5	42	0.6
瑞典	4 554	6.7	678	3 615	13.1	2.8	62	0.4
英国	25 990	18.5	1 403	8 776	43.5	1.5	317	0.5
欧盟 28 国	261 921	1 084	242	145 885	1 629	7.6	4 151	1.2

数据来源：欧盟统计局

注：前 4 列为 2013 年数据，后四列为 2014 年数据

二、农场数量和规模

欧盟农场数量总体上呈下降趋势，从 2003 年的 1 500 多万个下降到 2013 年的 1 084 万个，目前农场平均规模^① 242 亩。从农场数量来看，最多的是罗马尼亚、波兰和意大利，分别为 363 万个、143 万个和 101 万个，合计占欧盟农场总数的 56%。从农场平均规模看，面积最大的是捷克、英国和斯洛伐克，分别为 1 995 亩、1 403 亩和 1 210 亩。主要农业国法国和德国的农场平均规模分别为 881 亩和 879 亩。

三、农业劳动力

在大多数欧盟成员国，农业生产以家庭农场为主，主要劳动

^① 农场规模为农业用地除以农场数量

力为农场持有人及其家庭成员，但各成员国差异较大。爱尔兰、马耳他和波兰家庭劳动力占比超过 90%，而捷克、法国和斯洛伐克非家庭劳动力的占比超过了一半。

2014 年，欧盟农业劳动力数量 1 629 万人，占欧盟总就业人数的 7.6%。从劳动力绝对数量看，波兰、意大利和西班牙劳动力数量较多，分别为 356 万、214 万和 178 万，分别占欧盟劳动力数量的 22%、13% 和 11%。农业大国德国和法国劳动力分别为 71 万和 91 万。从农业劳动力占总就业的比例来看，希腊、匈牙利、克罗地亚、立陶宛、波兰、斯洛文尼亚、塞浦路斯和拉脱维亚等 8 个国家均超过了 20%，其中，希腊高达 35.6%。德国和法国分别只有 1.8% 和 3.5%。占比最低的是英国、比利时和卢森堡，分别为 1.5%、1.7% 和 2%。

第二节 欧盟农畜产品生产

欧盟农业生产水平较高，多种农畜产品产量位居全球前列。主要播种的农作物包含谷物、油籽、水果、蔬菜以及糖料作物等。其中果蔬产量全球第二，谷物和食糖产量全球第三。畜产品中，乳品产量全球第一，猪肉产量全球第二，牛肉产量全球第三，禽肉产量全球第四。

一、主要农作物播种情况

从播种面积看，欧盟最主要的农作物是谷物，其次是油籽、水果、蔬菜和甜菜（表 1-2）。2014 年，欧盟谷物播种面积约 8.5 亿亩。从谷物播种结构来看，小麦播种面积最大，约占谷物面积的一半，大麦播种面积超过谷物播种面积的 1/5，玉米播种面积接近谷物播种面积的 1/6。从成员国层面看，法国、波兰和德国谷物播种面积最大，2014 年分别为 14 388 万亩、11 228 万亩

和 9 703 万亩，合计占欧盟谷物播种面积的 43%。

欧盟油籽播种面积目前接近 1.5 亿亩。从成员国来看，法国、罗马尼亚和保加利亚三国播种面积最大，2014 年分别为 3 378 万亩、2 114 万亩和 1 520 万亩，合计占欧盟油籽播种面积的 47%。欧盟的糖料作物主要是甜菜，2014 年播种面积为 2 449 万亩。其中，法国、德国和波兰播种面积分别为 610 万亩、559 万亩和 296 万亩，合计占欧盟甜菜播种面积的 60%。

欧盟水果种植主要集中在西班牙、意大利和法国，2014 年三国播种面积分别为 1 886 万亩、1 242 万亩和 1 148 万亩，合计占欧盟播种面积的 64%。欧盟蔬菜种植主要集中在意大利、西班牙和波兰，2014 年播种面积分别为 640 万亩、534 万亩和 354 万亩，合计占欧盟播种面积的 48%。

表 1-2 2014 年欧盟主要农作物播种面积 单位：万亩

国别	谷物	小麦	大麦	玉米	稻谷	油籽	甜菜	水果	蔬菜
欧盟	82 734	40 050	18 564	14 426	648	14 998	2 449	6 711	3 203
比利时	500	316	71	94	0	0	88	29	71
保加利亚	2 941	1 902	322	613	17	1 520	0	49	29
捷克	2 114	1 254	526	148	0	672	94	25	15
丹麦	2 164	993	907	15	0	263	57	2	16
德国	9 703	4 830	2 361	722	0	0	559	173	190
爱沙尼亚	499	232	189	0	0	129	0	1	3
爱尔兰	459	107	324	0	0	13	0	1	13
希腊	1 476	805	194	272	45	0	12	242	142
西班牙	9 470	3 257	4 188	628	166	1 357	58	1 886	534
法国	14 388	7 946	2 655	2 772	25	3 378	610	1 148	277
克罗地亚	743	235	69	379	0	159	33	75	8
意大利	4 760	2 811	349	1 305	329	495	78	1 242	640
塞浦路斯	38	9	28	0	0	0	0	23	2
拉脱维亚	958	587	177	0	0	115	0	1	5
立陶宛	1 933	1 062	401	29	0	391	26	2	18

(续表)

国别	谷物	小麦	大麦	玉米	稻谷	油籽	甜菜	水果	蔬菜
卢森堡	43	19	12	0	0	7	0	2	0
匈牙利	4 218	1 668	431	1778	4	1 254	23	105	112
马耳他	0	0	0	0	0	0	0	0	0
荷兰	288	213	42	27	0	5	113	3	113
奥地利	1 214	457	219	324	0	184	76	82	26
波兰	11 228	3 508	1 212	1 017	0	1 357	296	492	354
葡萄牙	454	72	26	161	43	27	1	593	80
罗马尼亚	8 136	3 162	768	3 757	19	2 114	47	482	228
斯洛文尼亚	150	50	28	57	0	10	0	24	8
斯洛伐克	1 169	569	208	324	0	372	33	13	11
芬兰	1 675	401	745	0	0	0	21	5	23
瑞典	1 538	681	493	3	0	191	52	3	31
英国	477	2 904	1 620	0	0	984	174	10	256

资料来源：欧盟统计局

注：油籽播种面积为 2013 年数据，英国谷物播种面积来源于 FAO

二、主要农作物产量

欧盟谷物产量仅次于中国和美国，居全球第三位，2014 年为 33 407 万吨（表 1-3）。其中，主要谷物小麦、玉米和大麦产量分别为 15 736 万吨、7 814 万吨和 6 066 万吨。玉米是高产作物，虽其播种面积小于大麦，但产量高于大麦。从成员国层面看，产量的排序与播种面积的排序并不完全重合，虽然德国播种面积远小于波兰，但产量却远高于波兰。2014 年，法国、德国和波兰谷物产量分别为 7 271 万吨、5 201 万吨和 3 195 万吨，合计占欧盟谷物产量的 47%。

欧盟油籽产量大国是法国、罗马尼亚和波兰，2014 年三国产量分别为 606 万吨、294 万吨和 264 万吨，合计占欧盟油籽产

量的52%。波兰油籽播种面积小于保加利亚，但其油籽单产较高，产量超过了保加利亚位居第三。欧盟甜菜产量大国是法国、德国和波兰，这与播种面积的排序完全一致，2014年，三国产量分别为3 793万吨、2 975万吨、1 349万吨，合计占欧盟甜菜产量的62%。

欧盟水果产量大国是西班牙、意大利和法国，这三国水果种植面积也排欧盟前3位，2014年，产量分别为1 356万吨、973万吨和628万吨，合计占欧盟水果产量的75%。欧盟蔬菜产量集中在意大利、西班牙和法国，三国产量分别为1 211万吨、940万吨、509万吨，合计占欧盟蔬菜产量的63%。

表 1-3 2014 年欧盟主要农作产量

单位：万吨

国别	谷物	小麦	大麦	玉米	稻谷	油籽	甜菜	蔬菜	水果
欧盟	33 407	15 736	6 066	7 814	288	2 251	13 049	4 199	3 919
比利时	317	192	40	78	0	0	516	0	4
保加利亚	953	535	85	314	5	231	0	39	14
捷克	878	544	197	83	0	151	442	0	7
丹麦	976	515	355	7	0	68	227	31	1
德国	5 201	2 778	1 156	514	0	0	2 975	0	141
爱沙尼亚	122	62	46	0	0	17	0	0	0
爱尔兰	260	72	173	0	0	0	0	0	1
希腊	467	165	39	217	27	0	53	345	215
西班牙	2 056	647	698	478	86	114	372	940	1 356
法国	7271	3 899	1 178	1 854	8	606	3 793	509	628
克罗地亚	299	65	18	205	0	29	139	14	39
意大利	1 938	714	85	925	139	95	378	1 211	973
塞浦路斯	7	1	3	0	0	0	0	10	15
拉脱维亚	223	147	42	0	0	21	0	0	0
立陶宛	512	323	102	12	0	55	101	25	0
卢森堡	17	8	5	0	0	2	0	0	2