



中国农业大学985/211建设项目

东亚典型经济体 农业支持政策演变比较 (1945—2013)

谷征◎著



中国工信出版集团



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

东亚典型经济体 农业支持政策演变比较 (1945—2013)

谷 征 著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 • BEIJING

内 容 简 介

本书系统比较分析了东亚经济体中日本、韩国、中国台湾地区二战后农业支持政策的演变过程,归纳其演变规律。将中国大陆地区农业支持政策发展历程与该规律进行比较,分析其异同,为中国大陆地区未来农业支持政策发展提供建议参考。为达到这一目标,本书采用比较历史研究法,从农业支持政策的政府、农户、非农户三个利益相关人的各自利益及共同利益出发,通过政策背景、路径选择和效果评价三个方面对政策进行系统分析。本书可作为农业政策、农业经济学等相关领域学生、研究人员的参考书。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

东亚典型经济体农业支持政策演变比较:1945—2013 / 谷征著. —北京:电子工业出版社, 2016.11

ISBN 978-7-121-30274-9

I. ①东… II. ①谷… III. ①农业政策—对比研究—东亚—1945-2013 IV. ①F331.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 266737 号

策划编辑:李 敏

责任编辑:夏平飞

印 刷:北京季蜂印刷有限公司

装 订:北京季蜂印刷有限公司

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路173信箱 邮编 100036

开 本:720×1 000 1/16 印张:13.5 字数:185千字

版 次:2016年11月第1版

印 次:2016年11月第1次印刷

定 价:59.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010) 88254888, 88258888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式:010-88254753, limin@phei.com.cn。

序 言

按照发展经济学和农业经济学的基本观点,随着工业化进程不断深入,由于农业的弱质性,需要对农业逐渐进行支持,以稳定农业生产、缩小工农收入差距。在工业化进程中,制定与农业发展阶段相适应的支持政策,探寻合理的支持水平,是当前中国大陆地区农业支持政策研究的热点。过低的支持水平难以达到促进农业生产和增加农户收入的支持政策核心目标;过高的支持水平不仅对政府财政压力较大,还会产生由农业生产和农民增收对支持政策过度依赖导致的农业竞争力下降,危及粮食安全。

东亚典型经济体中,日本、韩国、中国台湾地区与中国大陆地区农业生产条件相似,二战后国民经济增长模式趋同。日本、韩国和中国台湾地区已成功越过中等收入陷阱,实现工业化,步入发达经济体行列。中国大陆地区国民经济发展较以上三个经济体缓慢,仍处于工业化进程中后期。因此,日本、韩国、中国台湾地区在工业化进程中农业支持政策的演变规律和特点,对实现中国大陆地区工业化和农业现代化具有宝贵的借鉴意义。

本书系统比较分析东亚经济体中日本、韩国、中国台湾地区二战后农业支持政策的演变过程,归纳其演变规律。将中国大陆地区农业支持政策发展历程与该规律进行比较,分析其异同,为中国大陆地区未来农业支持政策发展提供建议参考。为达到这一目标,本书采用比较历史研究法,基于产业经济学 SCP 分析框架,从农业支持政策的政府、农户、非农户三个利益相关人的各自利益及共同利益出发,通过政策背景、路径选择和效果评价三个方面探讨东亚典型经济体农业支持政策的演变规律。

通过比较分析,东亚典型经济体在二战后各自农业支持政策演变过程中存在共性规律。其整体演变可以划分为三个阶段,分别为提高农业生产力阶

段、提高农业生产效率阶段和发展可持续农业阶段。当前，日本、韩国和中国台湾地区已进入第三阶段，而中国大陆地区正处于第一阶段向第二阶段转型期。

东亚典型经济体农业支持政策演变过程中，农业生产条件逐渐改善，而生产资源逐渐减少。政策目标均依次经历提高农产品产量、提高农业生产效率和发展可持续农业三个阶段。各经济体在不同时期均出台和修订了作为农业支持基本法律依据的农业基本法。政策关注点由生产环节向生产、加工、流通、销售一体化转移。整体而言，政策在其演变的第一、二阶段对农业生产和农民增收起到了积极作用，但其效果逐渐减弱，在政策演变的第三阶段，农业支持政策虽然保障了各经济体的粮食安全，但农业支持投入额逐渐减少、农业生产总值增长缓慢、工农收入差距扩大。这与各经济体前期支持水平过高，支持工具结构不合理，导致农业竞争力不断下降有关。

基于对东亚典型经济体政策演变共性的分析，中国大陆地区需借鉴其成功经验，努力促进支持政策尽快向第三阶段转变，提高农业生产效率，发展可持续农业，将政策关注点由着重农业生产环节向全产业链延伸。当前，中国大陆地区农业支持水平整体较低，在短期内仍需继续加强支持力度。但迫于 WTO《农业协定》的压力，支持水平上涨空间已极其有限，且支持结构尚不合理。中国大陆地区正面临着东亚其他典型经济体所未曾遇到的挑战。在农业竞争力难以避免的弱化过程中，可集中资源对重点农产品进行支持，并保障一定规模的耕地面积，从而确保粮食安全。

本书的研究和撰写过程中，得到了中国农业大学经济管理学院的大力支持。在此表示由衷的感谢。同时，电子工业出版社的李敏老师在本书的出版过程中倾注了大量心血，也一并表示感谢。

由于作者水平有限，本书难免存在一些不足之处，国内外农业形势不断发生变化，还有很多问题需要进一步深入研究，恳请读者指正。

作者

2016年6月 北京

目 录

第1章 导言	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究问题	3
1.3 研究意义	4
1.4 研究目的及目标	5
1.5 研究方法	6
1.5.1 比较历史研究法	6
1.5.2 产业经济学 SCP 分析范式	7
1.6 主要内容及结构	9
1.7 小结	10
第2章 基本概念及研究现状	12
2.1 理论基础与基本概念	12
2.1.1 农业支持的必要性	13
2.1.2 农业支持政策基本概念	16
2.2 农业支持水平的测评方法	21
2.3 农业支持政策演变的研究	28
2.3.1 农业支持政策演变研究逻辑线索	28
2.3.2 东亚地区农业支持政策演变的研究	39

2.4	现有文献述评	46
2.5	小结	48
第3章	东亚典型经济体选取原则及基本经济情况比较	49
3.1	典型经济体选取原则	49
3.2	农业生产自然条件	50
3.3	工业化进程指标比较分析	51
3.3.1	人均 GDP	52
3.3.2	产业结构	54
3.3.3	劳动力就业结构	58
3.3.4	城镇化率	61
3.3.5	恩格尔系数	64
3.4	地理位置	67
3.5	小结	68
第4章	东亚典型经济体农业支持政策概要与基本特征	70
4.1	农业支持政策主体及利益相关人	70
4.2	各典型经济体二战后主要农业支持政策	72
4.2.1	日本	72
4.2.2	韩国	74
4.2.3	中国台湾地区	76
4.2.4	中国大陆地区	79
4.3	农业支持政策理论基础的特征	83
4.4	政策演变阶段比较分析	86
4.4.1	政策演变阶段整体比较	86
4.4.2	农业支持政策正式起始时间比较	90

4.4.3	农业结构转型起始时间比较	92
4.4.4	农业可持续发展阶段起始时间比较	94
4.5	中国大陆地区农业支持政策阶段演变时间节点预测	97
4.6	小结	99
第 5 章	东亚典型经济体农业支持政策演变背景及路径选择	101
5.1	政策背景演变	101
5.1.1	农业生产条件	102
5.1.2	农业发展水平	110
5.1.3	农业结构	117
5.1.4	政治因素	120
5.1.5	重大历史事件	121
5.1.6	政策背景演变小结	123
5.2	政策路径选择	125
5.2.1	政策目标变化	125
5.2.2	法律依据变化	128
5.2.3	关注领域变化	130
5.3	小结	133
第 6 章	东亚典型经济体农业支持政策效果评价	135
6.1	农业支持投入额	135
6.2	农业结构变化	144
6.3	农业生产总值	147
6.4	农户收入	149
6.5	主要农产品自给率	153
6.6	支持工具选择变化	155

6.6.1	生产者支持比较	155
6.6.2	消费者支持比较	161
6.6.3	一般服务支持比较	163
6.7	小结	172
第7章	结论	174
7.1	主要结论	174
7.2	政策含义及启示	177
7.3	不足及展望	181
附录A	日本二战后主要农业支持政策	183
附录B	韩国二战后主要农业支持政策	185
附录C	中国台湾地区二战后主要农业支持政策	190
附录D	新中国成立后主要农业支持政策	194
	参考文献	199

第1章

导 言

1.1 研究背景

中国大陆地区自新中国成立以来实行优先发展重工业、工业的战略措施，通过工农产品价格的剪刀差，农业部门为工业的发展提供了大量资本积累。这一过程中造成中国大陆地区城乡发展水平不平衡，需解决的“三农”问题较多。按照发展经济学的观点以及各发达国家已经历的经济发展历史经验，农业处于弱势地位，在一定阶段为工业的发展提供原材料、资本积累和劳动力（Schultz 和 Strauss，2008）。但当一国经济进入工业化中后期阶段，特别是当人均 GDP 达到 1000 美元时，各发达国家政府均对农业采取保护措施并出台一系列的农业支持政策，以稳定农业生产（Anderson 等，2014；Lindert，1991）。2003 年，中国大陆地区人均 GDP 突破 1000 美元。2004 年，中央政府废除“农业税”，实行种

粮直补、购买大型农机具补贴、良种补贴等。但整体补贴力度及政策的多样性与发达国家相比仍有较大差距。

东亚地区的日本、韩国、中国台湾地区均已顺利实现工业化和农业现代化（Honma 和 Hayami, 2007）。日本、韩国和中国台湾地区均属于人多地少的经济体，在农业生产的自然条件上与中国大陆地区类同。同时，二战后，这三个经济体国民经济发展路径具有一定相似性，均经历了战后恢复、以农养工和以工养农的阶段。这其中，农业支持政策为日本、韩国和中国台湾地区的工业化顺利完成和农业的现代化转型起到了重要的保障和推动作用。新中国建立初期，中国大陆地区虽然由于“大跃进”“文化大革命”等事件减缓了国民经济快速发展，但 1978 年改革开放后，国民经济和农业发展路径与上述三个经济体极为相似。中国大陆地区农业支持政策起步和发展相对较晚，日本、韩国和中国台湾地区在经济发展过程中农业支持政策演变的共性规律对中国大陆地区的政策制定具有重要的借鉴意义。

日本、韩国和中国台湾地区在工业化进程中，农业竞争优势逐渐下降。工业化结束后，其农业竞争力较弱，各经济体食物自给率很低。在主要农产品自给率不断下降的过程中，却保持了作为口粮的大米自给率稳定在较高水平，在一定程度上缓解了粮食安全隐患（Boestel 等，2013）。拥有庞大人口的中国大陆地区，保障粮食安全不仅是农业，更是国家战略层面的核心目标之一。我国现阶段农业支持水平增速较快，已接近 WTO 约束的上限水平，且主要农产品国内市场价格和国际市场价格已出现倒挂。因此，如何判断合理的农业支持水平，在促进农业生产和农民增收的同时避免对农业过度支持，进而导致农业竞争力下降并危及粮食安全，是中国大陆地区急需解决的问题。日本、韩国

和中国台湾地区农业支持政策演变过程中的教训为中国大陆地区提前敲响了警钟。

1.2 研究问题

基于研究背景，提出本书的研究问题如下：

- 东亚各典型经济体二战后各自农业支持政策的演变过程是什么；
- 东亚各典型经济体农业支持政策演变过程是否存在共性；
- 与日本、韩国和中国台湾地区相比，中国大陆地区农业支持现状如何；
- 中国大陆地区未来农业支持政策的发展方向是什么。

在寻求上述研究问题的答案过程中，本书的研究时间界定在 1945 年至 2013 年。农业支持政策的产生和发展与工业化进程密切相关。东亚各典型经济体的国民经济均在二战中受到严重破坏，并在战后逐步恢复。为更好地把握农业支持政策的演变特点，本书将研究时间的起点定为二战结束后的 1945 年。然而，由于各经济体农业支持正式开始时间均晚于 1945 年，因此本研究重点关注的时间起点在各经济体农业支持正式开始之后。在研究时间截止方面，OECD 等权威机构 2014 年的数据至今尚未公布，因此本书对农业支持政策演变的探讨截至 2013 年。在研究主体方面，选择东亚地区日本、韩国、中国台湾地区和中国大陆地区四个典型经济体。在研究对象方面，着重分析农业支持政策对农业，特别是农业生产和农民增收的促进作用，暂不考虑对农村建设的影响。

1.3 研究意义

本研究对东亚地区典型经济体农业支持政策演变的探讨，在以下三个方面对该领域的研究做出贡献。

1. 归纳东亚地区农业支持政策的演变规律

从发展经济学角度分析，各发达国家在工业化进程中均经历了农业在国民经济中比重不断下降、农业政策由以农养工向以工养农的转变。但基于东亚地区人多地少的基本情况，其农业支持政策的内容与其他发达国家不尽相同。此外，东亚典型经济体在国民经济高速增长期均较依赖出口带动，其外向型经济特征也使得农业支持政策呈现出不同特点。因此，探讨和总结东亚地区典型经济体农业支持政策的演变规律是本研究的意义之一。

2. 明晰与东亚其他典型经济体相比中国大陆地区农业支持政策所处的发展阶段

相比日本、韩国和中国台湾地区，中国大陆地区农业支持政策起步较晚。东亚其他典型经济体农业支持政策演变规律对我国具有重要的借鉴意义。在探讨经验借鉴前，本书分析并明晰了中国大陆地区支持政策所处的演变阶段和农业支持现状，为政策的比较研究和经验借鉴奠定了基础。

3. 探讨符合中国大陆地区国情的农业支持政策方向, 实现农业可持续发展

从农业支持的一般规律来看, 在工业化进程中, 均需对农业进行支持, 以保证农业可以为工业提供充足的原材料、资本、劳动力、市场等要素。但另一方面, 东亚地区的日本、韩国和中国台湾地区农业竞争力在工业化过程中不断弱化, 食物自给率持续降低, 至今农业已基本衰败。中国大陆地区人口众多, 粮食安全不仅是农业问题, 更是国家战略安全层面的核心。当前, 中国大陆地区的农业支持水平不断增加, 已接近加入 WTO 时承诺的 8.5% 上限。同时, 主要农产品国内外市场价格倒挂, 农业竞争力较国际市场已出现下降。结合东亚地区日本、韩国和中国台湾地区的发展经验和教训, 探讨符合中国大陆地区农业实际情况的农业支持政策发展方向, 通过合理的支持政策, 在促进农业生产和农民增收的同时避免农业竞争力快速下降, 实现农业的可持续发展。

1.4 研究目的及目标

本书系统比较分析东亚经济体中日本、韩国、中国台湾地区二战后农业支持政策的演变过程, 归纳其演变规律。将中国大陆地区农业支持政策发展历程与该规律进行比较, 分析其异同, 为中国大陆地区未来农业支持政策发展提供建议参考。

为达到此研究目的, 细化研究目标如下:

(1) 明晰农业支持政策的基本含义和目标;

- （2）东亚典型经济体农业支持政策研究现状；
- （3）日本、韩国、中国台湾地区各自农业支持政策的演变过程；
- （4）日本、韩国、中国台湾地区农业支持政策演变规律的共同特征；
- （5）与日本、韩国和中国台湾地区相比，中国大陆地区农业支持政策的现状及特点；
- （6）东亚典型经济体二战后农业支持政策演变规律对中国大陆地区的启示。

1.5 研究方法

经济史主流研究方法主要包含三种，分别为传统史学研究法、比较历史研究法和计量经济史学法（White，1996）。针对东亚典型经济体农业支持政策的比较研究，本书采用比较历史研究法作为基础研究方法。同时，为系统分析农业支持政策的演变过程，梳理其演进规律，本研究引入产业经济学 SCP 分析范式的基本概念，并在此基础上提出本书的分析框架。

1.5.1 比较历史研究法

比较历史研究法是通过不同时间、不同空间条件下的复杂历史现象进行比较研究，分析异同，发现历史本质，从而探索和发现历史规律的史学方法（Weber，1961）。由于可以进行历史检验，在经济史

研究中，比较历史研究法普遍用于分析具有后发优势国家的经济问题（Michael，1990）。

本研究从利益相关者角度出发，比较分析不同经济体间农业支持政策对政府、农户和非农户三类群体利益的影响。从政府角度出发，其核心利益为在工业化进程中，通过制定政策和法律维持农地面积和农业生产能力。从农户角度出发，其核心利益为依靠支持政策提高收入。从非农户角度出发，其核心利益是确保主要农产品，特别是口粮的自给率，保证粮食安全。而从三个利益相关人群体的共同角度出发，则需要支持政策促进农业向可持续发展转型，发展环境友好型农业。因此，在评估和比较不同经济体的农业支持政策效果时，本研究仍依据不同群体的利益，分别设定评估指标。由于农业支持政策的主体是农户，因此在比较支持政策效果时，特别注重农户收入的相关指标测量。

通过比较同一政策背景下东亚典型经济体中日本、韩国和中国台湾地区农业支持政策的演变过程，归纳总结其演变的共性和差异性。随后，将其基本规律与中国大陆地区农业支持政策演变过程相比较，系统分析同一工业化进程阶段中农业支持政策的异同，从而为中国大陆地区未来政策发展提供参考建议。

1.5.2 产业经济学 SCP 分析范式

产业经济学的 SCP（Structure-Conduct-Performance）分析范式由美国哈佛大学产业经济学权威 Chamberlin 和 Robinson 在 20 世纪 30 年代提出，后由 Bain（1968）发展成为较为成熟的产业分析框架。

在 SCP 分析范式中, 市场结构 (S) 决定企业在市场中行为 (C), 而企业行为又决定市场运行的经济绩效 (P)。而在这一过程中, 为获得理想的绩效, 政府通过政策来进行调节, 从而改善不合理的市场结构。

SCP 分析范式与农业支持政策演进的研究具有一定共性。农业支持政策的出台和修订也遵循着类似市场结构、市场行为和市场绩效的逻辑线索。农业支持政策对不合理的市场结构进行调整, 引导市场行为的改变, 最终达到市场绩效的提高。因此, 本书在对农业支持政策演变的研究中, 引用 SCP 的分析范式。

与产业经济学略有不同, 从经济史角度对农业支持政策的研究中, 须对 SCP 范式略作调整。将原市场结构、市场行为和市场绩效发展为政策背景、路径选择和效果评价, 以更为直观地对农业支持政策演变进行分析。基于 SCP 分析范式, 政策背景主要纳入影响产业结构的因素, 如工业化进程指标、农业生产条件指标、农业发展水平指标、农业结构、政治要素和重大历史事件作用。政策的路径选择则着重分析农业支持政策的目标、依据和关注领域。政策绩效则建立评估政策效果的指标, 如农业支持投入额、农业结构变化、农业 GDP 增长、农户收入、主要农产品自给率和支持工具结构等。

综上, 本研究整体采用比较历史学方法, 通过比较同一政策背景下东亚典型经济体中日本、韩国、中国台湾地区农业支持政策演变过程, 探讨其演变规律, 并将该规律与中国大陆地区支持政策进行进一步比较, 分析其异同。在分别研究各经济体农业支持政策演变过程中, 借用并发展产业经济学的 SCP 分析范式, 对农业支持政策的背景、路径选择和效果进行系统分析。