



中国经济文库·应用经济学精品系列

本书出版受北京市教委科研基地——科技创新平台
——都市郊区和新农村建设研究平台（编号：0169105672701）资助

Study on the Policy of Agricultural Protection after China's WTO Accession

世界贸易组织规则下 我国农业保护政策研究

叶
堂
林
◎
著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

本书出版受北京市教委科研基地——科技创新平台——都市郊区和新农村建设研究平台(编号:0169105672701)资助

**世界贸易组织规则下
我国农业保护政策研究**
**Study on the Policy of Agricultural Protection
after China's WTO Accession**

叶堂林 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

世界贸易组织规则下我国农业保护政策研究/叶堂林著

北京: 中国经济出版社, 2011.8

ISBN 978-7-5136-0969-2

I. ①世… II. ①叶… III. ①世界贸易组织—规则—影响—农业政策—研究—中国
IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 165612 号

责任编辑 彭彩霞

责任审读 贺 静

责任印制 石星岳

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 16

字 数 220 千字

版 次 2011 年 8 月第 1 版

印 次 2011 年 8 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5136-0969-2/F·8997

定 价 36.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010-68344225 88386794

前 言

改革开放 30 多年来,我国农业和农村经济发生了巨大的变化,农民生活整体上实现了由温饱向小康的历史性跨越。但 20 世纪 90 年代中后期以来,“三农”问题重新突出。2001 年 11 月 11 日,我国正式加入了世界贸易组织(WTO),农产品市场的对外开放使得“三农”问题变得更为严重。加入 WTO 对我国农业生产、农村劳动力就业、农民收入、农产品进出口贸易、农业经营管理体制和传统农业保护体系都造成了较大的冲击。正是基于这一背景,本书采用定性和定量相结合的方法,对我国农业保护进行了系统的实证研究,以期得出对我国农业发展有价值的结论和政策建议。

要想在 WTO 框架下对我国农业保护进行针对性研究,我们就必须弄清什么是 WTO 框架下的农业保护,就必须清楚有代表性的相关国家是如何在 WTO 框架下进行农业保护的,就必须知道我国当前农业保护的水平和效果,就必须分析加入 WTO 我国适不适合对农业进行保护及加入 WTO 会对我国农业保护产生哪些影响,在此基础上制定出新时期我国农业保护战略。

本书基于以上思路,首先就界定了 WTO 条件下我国农业保护的范畴,并从维护农业国际间公平竞争、维护农业产业间公平竞争和结合我国国情等多层次、多角度阐释了当前我国农业保护的理论内涵。其次为了使我国农业保护少走弯路,借鉴国外农业保护的成功经验,本书考察了有关国家农业保护的历史沿革及现状,力图从国外农业保护的实践中探寻经济发展的规律和我国农业发展可以借鉴的方面。再次,为了对我国农业保护现状有一个正确的认识,本书对我国当前农业保护水平及各政策

变量保护效果进行了定量测定和分析,对我国农业保护状况作出了总体判断,找出了我国现行农业保护政策的不足之处及未来努力方向。接着,本书从必要性、可能性和加入 WTO 三个方面对我国农业保护进行了分析,回答了我国是否该对农业进行保护这一问题。最后,本书从进口、出口和国内支持三个方面分析了加入 WTO 对我国农业保护的影响,并将我国加入 WTO 的承诺水平与相关成员国进行了国际比较,为我国农业保护寻找空间和突破点。根据上述分析结论,本书对我国农业保护目标进行了筛选,对我国农业保护进行了战略分析,提出适合我国现阶段农业发展的保护战略。

为了使我国农业在 WTO 框架下快速健康发展,本书最后提出了 WTO 框架下我国农业保护的政策建议:一是构建完善的农业保护政策体系;二是建立农业保护法律体系;三是优化农业产业结构体系;四是调整和优化农产品贸易政策体系;五是构建促进农民收入增加政策体系;六是构建促进农村劳动力就业的政策体系;七是构建完善的“绿箱”支持保护体系;八是建立充分利用“黄箱”支出的政策体系;九是培育各种形式的农民合作经济组织;十是调整和优化农村分配体系。

第一章	导 论	001
	第一节 本书研究的背景、目的与意义 / 001	
	一、本书研究的背景 / 001	
	二、本书研究的目的与意义 / 004	
	第二节 国内外研究动态 / 006	
	一、国内外研究动态 / 006	
	二、本书所作的努力 / 008	
	第三节 本书的研究方法和结构 / 009	
第二章	WTO 条件下农业保护的内涵	011
	第一节 农业外贸保护理论的内涵 / 012	
	一、李斯特的保护幼稚产业理论 / 012	
	二、凯恩斯的超保护理论 / 012	
	三、战略性贸易理论 / 013	
	四、“粮食安全”与“国家安全”理论 / 013	
	第二节 农业产业间保护理论的内涵 / 014	
	一、农业是首要的基础产业理论 / 014	
	二、农业的弱质性理论 / 015	
	三、农业的正外部性理论 / 019	
	四、反哺农业理论 / 020	

五、改造传统农业与人力资本投资理论 / 020

第三节 综合性农业保护理论的内涵 / 021

一、国家竞争优势理论 / 021

二、针对发展中国家的保护贸易理论 / 021

第四节 符合我国国情的农业保护理论的内涵 / 023

一、实现国际间农业及农产品的公平竞争 / 023

二、提高农产品的竞争层次和竞争手段 / 023

三、改善我国贸易条件 / 024

四、抵消由于我国农业单位生产规模小造成的不利 / 024

五、不同产业生产者应该平等竞争理论 / 024

第三章 国外农业保护政策的演变、经验及启示 027

第一节 美国农业保护政策及其演变 / 027

一、美国农业保护政策的历史演变 / 027

二、美国农业保护政策的现状 / 034

三、美国农业保护政策对我国的启示 / 038

第二节 欧盟农业保护政策及其演变 / 040

一、欧盟农业保护政策的历史演变 / 040

二、欧盟农业保护政策的现状 / 041

三、2003 年欧盟农业政策改革的影响评价与
借鉴意义 / 050

第三节 日本农业保护政策及其演变 / 052

一、战后日本对农业高度保护的历史演变 / 053

二、日本农业保护政策的现状 / 055

三、日本农业保护的措施手段 / 059

四、日本农业保护政策对我国的启示 / 063

第四节 印度农业保护政策及其演变 / 065

一、印度农业保护政策的现状 / 065

- 二、印度农业应对 WTO 挑战采取的政策措施
及其启示 / 070

第五节 主要启示 / 072

第四章 我国农业保护水平及保护效果 075

第一节 农业保护水平及效果的测定方法 / 075

- 一、农业保护水平的测定方法 / 075
- 二、农业保护效果的测定方法 / 082

第二节 我国农业保护水平的测定 / 083

- 一、名义保护率水平 / 083
- 二、生产者补贴等值水平 / 088
- 三、农业保护水平的产业间测定 / 089

第三节 各种农业保护政策的保护效果分析 / 104

- 一、各政策变量对农民收入目标实现的效果分析 / 104
- 二、各政策变量对粮食产量目标实现的效果分析 / 109

第四节 农业保护各政策变量与目标的相关性分析 / 112

- 一、数据处理结果 / 115
- 二、数据处理结果分析 / 115

第五章 我国农业保护的必然性分析 119

第一节 我国农业保护的必要性分析 / 119

- 一、为实现国际间农业及农产品的公平竞争 / 120
- 二、为实现国内各产业之间的公平竞争 / 123
- 三、为实现资源的优化配置 / 124
- 四、为弥补农业本身弱质性 / 125
- 五、为提高农产品的竞争层次 / 125
- 六、为改进农产品的竞争手段 / 126
- 七、农业本身具有公共品的性质 / 128

八、为尊重经济发展的客观规律 / 129

九、由我国当前农业发展新阶段的矛盾所决定 / 131

第二节 我国农业保护的可能性分析 / 133

一、我国经济发展已经进入保护农业阶段 / 133

二、WTO 赋予了我国一定的农业保护空间 / 135

第三节 WTO 对我国农业经济发展的“J 曲线效应”分析 / 138

第四节 WTO 对我国社会福利的影响分析 / 140

一、关税下降产生的社会福利影响分析 / 140

二、非关税壁垒拆除产生的社会福利影响分析 / 141

第五节 基本结论 / 142

第六章 加入 WTO 承诺对我国农业保护的影响分析 143

第一节 进口方面的承诺对我国农业保护的影响分析 / 143

一、关税减让对我国农业保护的影响分析 / 143

二、将非关税措施关税化对我国农业的影响分析 / 145

三、农产品关税配额对我国农业发展的影响分析 / 147

四、动植物卫生检疫承诺对我国农业的影响分析 / 151

五、特殊保障措施承诺对我国农业的影响分析 / 152

六、农业的服务领域方面的承诺对我国农业发展的
影响分析 / 153

第二节 出口方面的承诺对我国农业保护的影响分析 / 154

一、出口补贴对我国农业保护的影响分析 / 154

二、《反倾销协议》对我国农业保护的影响分析 / 155

第三节 国内支持方面的承诺对我国农业保护的影响分析 / 158

一、国内支持方面的承诺 / 158

二、对特定产品的影响分析 / 158

三、对非特定产品的影响分析 / 159

第四节 “入世”承诺对中外农业竞争的公平性分析 / 159

一、从国内支持水平来分析中外农业竞争的

公平性 / 159

二、从出口补贴分析中外农业竞争的公平性 / 160

三、从关税与关税配额水平来分析中外农业

竞争的公平性 / 163

四、从资源禀赋水平分析中外农业竞争的公平性 / 166

第七章 我国农业保护的战略选择 167

第一节 新时期我国农业保护战略提出的背景 / 167

一、我国已加入 WTO / 167

二、农业发展进入新阶段 / 167

三、“十六大”提出了“全面建设小康社会”的目标 / 168

四、社会主义市场经济体制初步建立 / 168

五、农业的多功能性凸显 / 168

第二节 新时期我国农业保护的战略目标选择 / 169

一、我国传统农业保护的目标及实现情况 / 169

二、农业保护目标的战略学分析 / 170

三、新时期我国农业保护目标的战略选择 / 172

第三节 新时期我国农业保护的基本原则和应树立的

基本观念 / 172

一、农业保护的基本原则 / 172

二、农业保护应树立的基本观念 / 173

第四节 农业保护的战略类型 / 175

一、差异化战略 / 175

二、低成本战略 / 177

第五节 我国农业保护的战略分析及战略提出 / 178

一、波特五个竞争力量分析及其战略 / 178

二、SWOT 分析及其战略 / 180

三、农业生产的价值链分析及相应战略 / 185

四、农产品市场营销组合分析及其战略 / 191

五、我国农业的国家竞争优势分析及其战略 / 192

第六节 基本结论 / 195

第八章 我国农业保护的对策措施 197

第一节 构建完善的农业保护政策体系 / 197

第二节 建立完善的农业保护法律体系 / 200

一、加强农产品流通领域的立法 / 201

二、改进我国农业资金投入的立法 / 202

三、完善关于农业环境资源保护的立法 / 203

四、改进农业科教立法 / 203

五、进行农村社会保障制度和农业保险体系立法 / 204

六、进行城乡统一协调的税制立法 / 205

七、完善农产品营销主体立法 / 206

八、完善动植物检疫法律制度 / 207

九、健全技术法规体系 / 208

十、其他方面的立法 / 209

第三节 优化农业产业结构体系 / 209

一、农业产业结构优化的主导政策 / 210

二、农业产业结构优化的配套政策 / 212

第四节 调整和优化农产品贸易政策体系 / 215

一、调整农产品进口政策 / 215

二、调整农产品出口政策 / 216

三、调整国内农产品流通政策 / 217

第五节 促进农民收入增加政策体系构建 / 218

第六节 促进农村劳动力就业政策体系构建 / 222

第七节 构建完善的“绿箱”保护体系 / 224	
一、逐步实行对农民收入的直接补贴 / 225	
二、加大对农业基础设施和生态环境的投资 / 225	
三、加大农业科研和技术推广的支持力度 / 225	
四、加大对农村义务教育的投入 / 226	
五、完善农产品质量安全标准和检测体系建设 / 226	
六、加快农业信息体系建设 / 227	
七、建立农业产业安全保障体系 / 227	
第八节 建立充分利用“黄箱”支出的政策体系 / 227	
第九节 培育各种形式的农民合作经济组织 / 228	
一、培育多种形式的农民合作经济组织 / 228	
二、培育各种民间行业协会和中介组织 / 229	
三、加大对农业龙头企业的扶持力度 / 229	
第十节 调整和优化农村分配体系 / 230	

参考文献	232
-------------------	------------

导 论

第一节 本书研究的背景、目的与意义

一、本书研究的背景

改革开放 30 多年来,我国农业和农村经济发生了巨大变化,农民生活整体上实现了由温饱向小康的历史性跨越,以约占世界 10% 的耕地解决了占世界 21% 人口的吃饭问题,取得了前所未有的成就。但 20 世纪 90 年代中期以来,“三农”问题重新突出。1997 年以来,我国粮价连续几年走低,与此同时伴随的问题是,我国农民收入增长速度持续下降,城乡收入差距不断扩大。2001 年 11 月 11 日,我国正式加入了 WTO,农产品市场的对外开放使得我国自 20 世纪 90 年代中期开始呈现出来的“三农”问题变得更为严重。2003 年,我国粮食产量跌破 4.5 亿吨,跌回到 20 世纪 90 年代的最低点。同时,我国耕地面积也出现大幅下降,2001 年以后,年均减少 2000 万亩左右,现已跌破 19 亿亩。这种状况如果不尽快扭转,将直接影响到国民经济全局和全面建设小康社会目标的实现。

我国当前正处于全面建设小康社会的历史时期,对于一个农民人口占全国 70% 人口的农业大国,要实现全面小康,关键在于解决好农业、农民和农村问题。党中央和政府已经深刻认识到“三农”问题的重要性,多年来,中共中央都是每年召开一次中央农村工作会议,每年发一个指导农村工作的政策性文件,但 2003 年却在年初和年底先后召开了两次中央农

村工作会议。胡锦涛同志在 2003 年初召开的农村工作会议上指出“全面建设小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村”，他要求“更加关注农村，关心农民，支持农业”，“把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置”。2004 年中共中央 1 号文件（《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》）就以促进农民增收为主题，体现了中央对农业农村问题的高度重视和逐步解决好“三农”问题的坚定决心。

加入 WTO 总体上对我国经济运行环境产生了巨大改善：一方面在一定程度上消除了国外对我国产品的歧视性待遇，我国可以享受 134 个成员国给予的多边的、无条件的和稳定的最惠国待遇。这对刺激我国经济、增加出口、创造就业和吸引外资方面都起到明显的促进作用。另一方面可以缓解我国目前正面临着产业结构转型和结构升级的压力，有利于我国充分利用国外的市场和资源，加快国内经济与国外经济的融合。通过参与国际竞争提高工业和服务业的国际竞争力，我国各行业、各部门的结构调整和产业升级也将得到很大的促进。但是我们也应该清楚地认识到，加入 WTO 会对我国各行各业造成或大或小的冲击，其中从短期来看，对农业造成的冲击是比较大的。具体表现在以下几个方面：

1. 从农业生产角度来看，加入 WTO 后我国农业由于生产经营规模偏小、农民组织化程度偏低、农产品科技含量偏低以及农业投入力度不够等原因，可能引起大宗农产品如小麦、玉米、大豆、棉花、油菜籽、糖料、羊毛、天然橡胶等失去价格竞争优势，以及农产品品质、包装差等劣势的凸显。

2. 从农村劳动力就业角度来看，加入 WTO 后，由于一些不具有竞争优势的农产品减少生产，农村劳动力在相关领域的就业机会将大幅减少。据有关部门测算，我国种植业最多只需要劳动力 1.77 亿人，加上林、牧、渔业等对劳动力的需求，现阶段农业部门就业总需求为 1.96 亿人。以此计算，我国目前剩余劳动力 1.52 亿，“十五”期间每年还要新增农村劳动力 800 多万。同时，乡镇企业处于调整转型时期，吸收农村剩余劳动力的能力下降。因此，加入 WTO 将给我国农村劳动力就业带来更大的压力。

3. 从农民收入角度来看,农民收入增长缓慢是我国农业发展新阶段面临的核心问题。加入 WTO,使这个问题显得更加突出:第一,农产品“卖难”的矛盾加剧。国外优质农产品进口增加,使“卖难”问题更加突出。第二,农产品价格的提高受到制约。由于目前我国主要农产品的贸易价格都高于或接近国际市场价格,而且品质一般都低于国外农产品,农产品提价已没有太大余地。因此,加入 WTO 将给农民增收带来压力。

4. 从农产品进出口贸易角度来看,加入 WTO 后对我国农产品不利的条件主要有:第一,保护农业的基本手段减少。我国没有争取到使用“特殊保障条款”的权利,以及发展中国家成员可以使用的出口补贴等优惠条款,这使我国保护农业生产的手段大为减少。第二,关税配额管理的灵活余地很小。在 WTO 成员方中关税配额执行率并不高,而我国的关税配额管理增加了再分配、发放时间限定、惩罚性措施等限制性条款,使我国利用关税配额调控进口的能力被削弱。第三,农产品出口的难度加大。根据谈判结果,WTO 各成员国能在我国加入 WTO 后的 12 年内,对我国出口产品采取“特殊保障条款”措施,这决定了今后一段时间里我国农产品的出口额不可能通过扩大数量快速增长,只能通过提高附加值或寻找新的市场来增加出口额。同时在加入 WTO 后的 15 年中,各成员仍视我国为非市场经济国家,在对我国进行倾销指控时,可以采用第三国的价格,这使得我国在反倾销诉讼中处于不利的地位。第四,出口产品不能享有补贴。在谈判过程中我国承诺完全取消农产品出口补贴,而目前主要农产品出口国都使用较多的出口补贴,这使我国农产品处于不平等的竞争地位。

5. 从农业经营和管理体制角度来看,我国农业生产经营的主体是极其分散的农户。千家万户的分散经营,面对农业市场化、国际化的挑战,规模小、效率低、缺乏竞争能力等问题将日益突出。特别是农民组织化程度低,为农户与市场服务的中介组织发育不良,农村社会化服务体系建设滞后。此外,当进口产品冲击国内市场,需要运用反倾销、反补贴和保障措施等手段保护国内生产者利益时,由于无法满足 WTO 对国内产业代表

的基本要求,我国陷入因缺乏合格诉讼主体而无法正常使用这些法律手段的两难境地。在农业管理体制方面,我国现行的农业管理体制是适应过去计划经济体制要求形成的,农产品产加销之间、内外贸之间、产学研推之间、生产与投资管理之间等都存在相互脱节的问题,存在着地区封锁、行业分割和部门垄断,很难对农产品的生产和流通及进出口进行灵活、有效的调控和管理。农产品流通不畅、垄断经营、交易行为不规范、营销手段落后等问题,在较大程度上制约了我国农产品在国际市场中的竞争力。农业的一些政策、法律、法规,侧重于支持产量的提高,对农产品品质的改善和结构优化支持不够;侧重于补贴农产品流通环节,对生产者利益支持不够。在国民经济分配格局中,对农业的支持在总量上不足,在结构上也不甚合理。

6. 从传统农业保护体系来看,首先,传统农业保护缺乏效率。加入 WTO 前,我国对农民的保护政策很不合理,效率低下:一方面,国家花费了巨额的财政支出,对粮食流通环节进行补贴,但农民所获得的好处是间接的,并不明显;另一方面,又以相当的社会、政治和经济代价,对农民征收农业税费,使得农民背负沉重的负担。其次,保护手段单一。我国对农业的保护原来主要集中于保护价格上,缺乏像发达成员国那样完善的农业保险体系、农业资源保护和有效利用体系以及农村保障体系。再次,不符合 WTO 规则的要求。最后,粗放型农业发展损害了农业的可持续发展。新中国成立以来,我国在农业发展上由于过度关注提高农产品的自给率,采取粗放型的发展模式,不仅造成了农业资源的浪费,还造成了生态环境的破坏。

以上问题导致我国农业难以适应市场化和国际化新形势的要求,国家对农业的支持与保护已经成为我国农业和农村改革的关键环节。所以,构建新的符合 WTO 规则和我国农业发展新阶段特点的农业保护政策体系迫在眉睫。这也正是写作本书的最主要原因。

二、本书研究的目的与意义

本书研究的目的与意义在于以下几点:

1. 新时期农业保护的外部环境发生了变化,急需对农业保护措施进行重新认识。

首先,我国已加入 WTO。2001 年 11 月 11 日,我国正式成为世界贸易组织的成员,从此我国农业发展将受《乌拉圭回合最终协议》的约束以及世界贸易组织的管理与协调,这意味着我国农业将由过去简单双边贸易的约束转向在多边贸易体制框架下的多边约束,同时我国农产品也将直接面对国外农产品的竞争和国内农产品买方市场形成的双重冲击。这些都将导致我国传统的农业保护政策面临前所未有的冲击和挑战,无法适应我国新时期经济发展的新要求,因此如何在 WTO 框架下保护农业一直是我国理论界和实践部门探讨的热点问题。

其次,农业发展进入了新阶段。我国政府在 1998 年宣布,我国农业进入新阶段。新阶段最基本的特征是农产品供求关系发生了根本性变化,由长期短缺变为总量基本平衡、丰年有余。这意味着农产品的“买方市场”已形成,农民“卖粮难”成为了问题。

最后,十六大提出全面建设小康社会的目标。我国是农业大国,农村人口占全国总人口比重较大,农村全面建设小康的进程是决定全面建设小康社会的关键,全面建设小康社会的重点在农村,难点也在农村,发展农村经济,增加农民收入是全面建设小康社会的重大任务。

2. 农业是首要基础产业,对农业进行保护具有特殊的重要性。

农业是我国国民经济的基础,始终承担着保障有效供给、增加农民收入和维持社会稳定的任务。农业如何发展,不仅关系到广大农民的切身利益,而且关系到整个国民经济能否协调发展。

3. 我国是一个农业大国,但不是农业强国,如何在开放的经济环境下对农业进行保护,对实现我国农业强国的目标具有现实意义。

首先,我国是一个农业大国,据第五次人口普查数据显示,农业人口在 12.76 亿总人口中占 62.34%,达 7.96 亿人(国家统计局,2002),但发展水平很低,因此研究制定一套行之有效的农业支持保护政策显得尤为重要。以美国为例,2000 年美国农业部的预算为 711 亿美元,占整体联