

欧州共同 体的农业 政策

OU ZHOU GONG
TONG TIDENONG
YE ZHENG CE

澳大利亚初级产品部农业经济局编写

厉为民 熊存开
黎淑英 王一兵

摘译

中国商业出版社

300
D51
031

欧洲共同体的农业政策

澳大利亚初级产品部农业经济局 编写

厉为民、熊存开、黎淑英、王一兵 摘译

中国商业出版社

P 1988.12.19

欧洲共同体的农业政策

澳大利亚初级产品部农业经济局 编写

厉为民 熊存开 摘译
黎淑英 王一兵

中国商业出版社出版

新华书店北京科技发行所发行 各地新华书店经售

北京顺义县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 6.75印张 147千字

1987年12月北京第1版 1988年5月北京第1次印刷

印数1—21500册 定价：2.15元

ISBN 7—5044—0058—0/F20

前 言

这本书是澳大利亚初级产品部农业经济局对欧洲共同体农业政策的研究报告。它反映了报告撰写人对共同农业政策的基本观点，比较详尽地分析和介绍了欧洲共同体农业政策的各个方面，对于中国读者了解欧洲共同体的农业政策，大有裨益。

欧洲共同体的成员国都是发达的市场经济国家。他们完全可以通过进口来解决农产品不足的问题。然而，他们却立足于在共同体的范围内解决农业问题，改善农业收入和保障食品供给。他们重视共同体内部农业的发展，把农业放在重要的战略地位上。共同体农业政策的核心是价格支持制度，通过政府干预为农业发展提供一个稳定的市场条件，使农业有较好、较可靠的经济效益。所以，自共同农业政策推行以来，农业生产有了很大发展，主要农产品自给水平有了很大提高。共同体从世界上最大温带农产品进口者变为世界上第二大出口者。现在，共同体不少农产品已处于过剩状态。但是，共同体在设法控制农业过剩的同时，仍然保持农业发展的格局。

诚然，欧洲共同体为发展农业生产，也付出了很大代价，支付了巨额的补贴，而且有一部分转嫁给了消费者。巨额的补贴，引起了成员国之间的矛盾，以及成员国政府与消费者的矛盾。征收进口差价税和实行出口补贴，又同非共同体的

主要农产品出口国发生矛盾。因此，如何协调不同利益集团的矛盾，确是一个很重要的问题。

中国农业要达到本世纪末的战略目标，粮食生产要跨上两个台阶，为农业发展、粮食增产提供一个良好的市场条件，保持一个比较好的经济效益，是十分必要的。因此，共同体农业政策有不少可借鉴的地方。我们可以从中取其长、避其短。出版这本书，将有助于对共同体的农业政策进行深入的分析研究。这本书是很值得从事农业经济、财贸经济的教学人员、研究人员和实际工作人员一读的。

吴 硕

1987年10月8日

目 录

前 言	吴 硕
原书提要	(1)
第一部分 共同农业政策的性质	(9)
1. 历史的回顾	(9)
一、欧洲共同体的起因	(9)
二、共同农业政策的发展	(10)
2. 共同农业政策的实施	(12)
一、价格支持体系	(12)
二、决策框架	(14)
三、共同体的预算安排	(16)
四、农业货币体系	(17)
3. 价格政策和保护效果	(21)
一、价格支持及其运动	(22)
二、共同农业政策的保护效果	(25)
4. 预算	(27)
一、预算问题	(27)
二、预算方面争议的问题	(30)
5. 政策环境	(41)
一、影响农业价格和农业政策的因素	(41)
二、共同体和决策者的态度	(46)
第二部分 共同农业政策的效果	(52)
6. 共同农业政策的得失	(52)

一、收益·····	(52)
二、代价·····	(53)
三、消费者的代价·····	(54)
四、纳税者的代价·····	(56)
五、消费者和纳税者的所有负担·····	(59)
六、支持成本的显著性·····	(60)
附录·····	(65)
7. 共同农业政策与农业部门·····	(66)
一、生产·····	(66)
二、农业劳动力·····	(69)
三、农业收入·····	(72)
四、供需平衡·····	(76)
附录·····	(83)
8. 共同体的农业贸易和贸易政策·····	(88)
一、农业贸易的发展·····	(88)
二、在世界农产品贸易中地位的变化·····	(92)
三、农业贸易政策·····	(95)
四、共同体与美国的贸易问题·····	(97)
五、谷物替代品问题·····	(98)
六、长期出口计划·····	(102)
9. 共同农业政策对其它出口国的影响·····	(103)
一、共同农业政策的效果·····	(103)
二、对国际市场模型结果的解释·····	(104)
三、共同农业政策效果模型的结果·····	(104)
四、其它国家对付共同体剩余的办法·····	(108)
第三部分 各项农产品的研究·····	(113)
10. 谷物·····	(113)
一、谷物的共同农业政策·····	(115)

二、价格支持水平.....	(116)
三、从进口变为出口.....	(120)
四、市场平衡的前景和共同体的态度.....	(124)
五、共同农业政策和国际谷物的竞争.....	(127)
11. 食糖.....	(128)
一、共同体与世界的食糖生产和贸易.....	(128)
二、共同体的食糖政策.....	(132)
三、共同体食糖政策对生产的影响.....	(136)
四、预算支持.....	(138)
五、共同体食糖支持对世界市场的影响.....	(139)
12. 牛奶和奶制品.....	(140)
一、牛奶的支持协议.....	(141)
二、共同责任税和门槛.....	(142)
三、支持政策和共同体的牛奶业.....	(142)
四、共同体与世界市场的关系.....	(148)
五、支持费用.....	(152)
六、生产限额.....	(153)
13. 牛肉和小牛肉.....	(158)
一、实行的制度.....	(159)
二、肉牛业的发展及其影响.....	(160)
三、肉牛业制度的长期影响.....	(167)
14. 羊肉.....	(170)
一、政策的形成.....	(170)
二、制度的实施.....	(171)
三、养羊业的发展.....	(174)
四、1990年的养羊业.....	(178)
15. 加工水果和葡萄酒.....	(180)
一、加工罐头水果.....	(180)

二、葡萄干.....	(182)
三、葡萄酒.....	(184)
第四部分 改革的可能性.....	(188)
16. 促进和限制改革的因素.....	(188)
一、改革的目标.....	(188)
二、促进改革的力量.....	(189)
三、妨碍改革的力量.....	(195)
四、矛盾因素的平衡.....	(196)
17. 共同农业政策改革的选择.....	(196)
一、政策选择.....	(196)
二、改革的办法.....	(198)
三、可能的新改革.....	(198)
译后小记	

原 书 提 要

欧洲共同体自从贯彻执行“共同农业政策”以来，农产品贸易地位起了巨大的转变，从世界上最大的温带农产品进口者变为当今世界上第二大出口者。

从总体上看，获得这种贸易地位的转变，共同体和农业生产国都付出了巨大的代价。据估计，过去的十年中，共同体农业产值增加部分中的60%来自消费者和纳税者，所采取的办法是转嫁费用和农产品补贴，按1984年价格计算，每年可达600—700亿欧洲货币单位。另据估计，由于欧洲共同体的农业政策是鼓励生产，补贴出口，使主要温带农产品的世界价格平均下跌约16%。欧洲共同体政策对世界农产品贸易产生的影响是其追求内部政策目标，以及基本上是无限制的价格支持制度的结果。

本书所要研究的是欧洲共同体农业生产和贸易的“共同农业政策”的本质、起源和效果；“共同农业政策”对其它农产品出口国不同商品出口的重要影响；以及对政策选择评价和“共同农业政策”改革的展望。

“共同农业政策”的性质

“共同农业政策”是根据1957年“罗马条约”为逐步实现维持农场收益、改进技术效率和资源利用效率、稳定价格和食品安全之目标而制订的政策体系。根据“罗马条约”成

立的“欧洲共同体”把农业单独挑选出来给予特别的注意，这是因为普遍的农村福利问题，许多地区比较落后的农业生产方式和制度，以及共同体内部要求食品供应的较大安全感，使农业处于突出的地位。最近提及的因素或许强调得过分了，因为在五十年代中期共同体对主要温带农产品已经有很高的自给率。

“共同农业政策”赖以建立的三个基本原则是共同体内部的自由贸易，成员国之间的优惠和共同的财政责任。一般地说，“共同农业政策”提供的支持主要是通过适当超过世界市场水平的保护价（对大多数农产品没有限额），使其与外界竞争隔离开，绝大多数保护价格水平和其他政策参数是通过一年一度的共同体成员国之间的协商决定的。这些协商经过多次的相互商议、咨询、建议，最后由决策制定机构定夺，其中特别重要的机构是制订计划的“共同体委员会”和决策的“农业部长理事会”，欧洲议会也扮演了一个重要角色，其责任是通过预算。决策执行职责在“共同体委员会”手中，各共同体成员国政策机构的直接申请由国家干预局和代理机构落实。

对各类商品采取不同的支持制度。对主要农产品，如谷物、牛奶和奶制品、牛肉和小牛肉，支持制度包括进口差价税、干预机构采购和差额出口补贴（赔偿）相结合。对食糖使用同样的杠杆，但数量是有限制的。羊肉的支持制度由干预收购、差额补贴和自愿限制进口相结合。油籽大部分采用差额补贴办法。鲜水果和蔬菜采用进口税、市场价格下跌到一定水平收缩市场、出口补贴等办法。酒类主要对蒸馏部分采取收缩市场和储存资助。对于葡萄、水果采取最低进口

价、最低生产价、加工资助和出口补贴。水果罐头采取最低生产价、加工资助和进口关税达到支持目的。

当所采取的全部支持形式有效地使共同体内部价格不受世界市场力量左右时，性质各异的支持制度就成了预算因素中突出的问题了。在安排征税—干预—出口补贴时，大部分支持政策都是按超过世界价格水平的内部价格制订的，只有当生产超过共同体内部消费时，才会要求加大预算支持资金解决计划安排内的农产品问题。然而，以差额补贴和生产资助为基础的农业支持政策体制所需资金更多地还是靠共同体预算资金解决。

共同体预算资金的多少对农业的支持程度有着重要的影响作用。事实上，共同体预算支持资金构成中只有四分之一用于农业部门，而农业部门实际支出构成占共同体预算总支出的三分之二，所以共同体对全部资金效用的限制都寄希望于价格抑制决策和联合支持农业的程度上。属于共同体的资金，也叫“自有资金”，恰当地说，就是几个税收来源，包括进口税、农业税（各种农产品进口税和部分食糖生产的特别税）、1%的共同体增值税。1986年1月1日开始，增值税由1%提高到1.4%，因为西班牙、葡萄牙两国从这天起加入共同体。

“共同农业政策”的实行及其效果

自60年代后期“共同农业政策”开始全面实施以来，欧洲共同体的农业生产稳定增长速度每年几乎达2%，而共同体的消费水平增长速度只有0.5%。近几年，共同体已从几种主要商品如食糖、谷物、牛肉、小牛肉的纯进口者变为实

实在在的纯出口者，同时，奶制品的出口已达到较高的水平。

1973年以来，由于共同体实行制度性的价格安排和管理，与农业投入价格相比，共同体的农场主所接受的现行价格平均每年下降1.5%左右。不过，内部市场价格一般总是适当地保持在高于世界价格的水平之上，这个差价还维持着。当然也有相反的情况，如70年代中期的食糖和1984—1985年度的小麦价格。

70年代开始，为减轻共同体农业生产者抗拒国际价格大幅度变化的压力，共同体的价格政策是非常成功的，因此，也可以说，稳定价格的政策目标还是正确的。但是，值得考虑的是，由于世界价格多变，给共同体农业的支持标准带来经常性的波动，1974年和1975年共同体农业支持标准明显下降，尤其是多数农产品的世界价格相对上涨时。不过，1978年的支持标准达到了顶点，1979—1981年（采取谨慎的价格政策）支持价格放慢了增长速度，这是由于1981年和1982年世界加工食品需求和价格上涨，共同体只对个别农产品进行补贴的结果。1982年开始，加工食品的世界价格下跌，共同体农产品价格支持又有较大的提高。1983年和1984年，共同体对一系列商品大规模增加了库存和储备，使支持价格水平再一次上升。

欧洲共同体农业支持政策有三个主要组成部分，以保持高于世界价格的共同体内部价格转嫁给消费者；以出口补贴、储存和其他资助为政策的共同体财政预算支持，各成员国通过税收和投入成本特许权的办法作出对研究和咨询服务、基础设施和农田生产结构开发等的政府预算支持政策。

向消费者转嫁费用，通常占农业总支持费用的二分之一到三分之二之间，1977—1978年度这种比例关系达到历史最高点。

从1976年以来，共同体转嫁给消费者的总费用按1984年价格计算为570—730亿欧洲货币单位（按1982年价格计算为550—640亿），过去的十年间，这项价值转移几乎相当于农业部门价值增加部分的60%，而支持欧洲共同体农业的全部费用，按1984年价格计算。平均每四口之家的非农业家庭负担980欧洲货币单位左右（以1982年价格计算为860）。虽然共同体农业支持政策标准每年都有很大变化，但就长期趋势看还是逐渐上升的。

高额支持标准已明显地促使共同体生产的不断扩大，生产过剩已日趋严重。共同体支持价格的投向范围是具有较高效率的家庭农场，不过，由于各国收入水平不同和农业生产形式各异，要想在一个地区确定投向范围是很困难的，而且农场分布由于企业规模的影响又很不均匀。1975年只占农场总数24%的农场就生产出共同体农业总产量的70%，逐渐趋向集约化生产。目前，又出现业余耕种趋势，特别是在西德。所以，要确定哪些人的收入标准可以得到支持价格就更加困难了。

共同体农业雇佣劳动人数下降，共同体九国1983年农业劳动力为700万人，1960年为1700万人。1973年以来，下降速度徘徊在2—3%之间，比60年代和70年代初相对缓慢了，主要是因为非农业就业机会减少。1973年以来的一段时期内，农业收入一直比较稳定，接着是农场迅速地倒闭、合并等部分原因使农业出现明显的增长时期。

从福利角度看，由于经营大农场的生产者和经营小农场的生产者之间的收入悬殊，共同体的农业收入支持方法就显得毫无用处。再就是大部分农场主的经营规模都比较小，而共同体利用价格杠杆给予的支持都直接按产量比例补贴。据估计，就经营规模而论，占农场主总数25%的大农场主可获得75%的预算支持，大约每年每个农场可平均得到9400欧洲货币单位，而其他农场主每年平均只能获得1100欧洲货币单位。这也是为了生产者经营大农场增加产量适应价格决策的主要原因。

欧洲共同体的价格支持政策鼓励私人研究、开发和各国为农业研究和基础设施提供的高额公共开支。政策刺激的效果很广泛，生产力不断发展，投资水平较高，农场主为适应价格支持政策投入形式多种多样，使农业总产量呈现稳步上升的趋势。

本书分析结果表明，共同体农业生产对农场产出可接受的价格同农场投入支付价格的变化在短期内(一年)的反应比较小，不过，长期受价格变化的冲击，会影响投资水平和各种用途的投入。共同体的价格决策使商品供应出现积累现象，由于商品供应对价格反应在短期内比较呆滞，可能导致共同体年终价格决策产生是否抑制生产和出口的矛盾。相对地说，过于大方的价格决策不会对农产品过剩问题作出多大的贡献，因为直接的反应不大。然而，事实上多年来这些价格决策确实起到了刺激生产的作用。

欧洲共同体的供应和世界市场

由于共同体生产和消费水平对主要温带农产品的世界贸

易关系甚大，以致共同体生产和消费之间的平衡的微小变化都会对世界贸易量和价格产生严重的冲击。

共同体农业保护政策使世界市场的价格下跌和不稳定。共同体压低世界价格的办法是，增加生产；不同程度地限制国内消费；利用出口补贴保证过剩农产品具有国际竞争能力。促使世界价格不稳定的办法是，将巨大的共同体市场封闭起来，不致承受世界供应的变动，但却利用世界市场吸收共同体供应的变动。

世界农产品贸易量(不包括共同体内部贸易)1972—1980年间增长约三分之一，现在基本稳定在这个幅度。1973—1974年到1981—1982年这一期间，不论共同体减少纯进口还是增加纯出口，牛肉、小牛肉、奶油、食糖的出口增长几乎与世界水平相等，而奶酪和小麦只相当于世界贸易增长的一半，其他谷物纯进口减少，相当于这些谷物世界贸易增长的三分之一。

共同体农业政策在压低世界价格，造成价格不稳定方面，要比其他一些实行保护政策国家要强烈得多。小麦、粗粮、食糖、牛羊肉的世界价格估计下跌9—17%，奶油下降28%。

共同体预算问题和最近的改革

欧洲共同体预算支出中，有三分之二是农业支持费用。1980年以来，支持费用迅速上升，促使共同体的财政危机日益加重。

资金限制对抑制农产品价格上涨产生重要作用。然而，1982—1983年，在奶产品（这是预算主要的开支项目）。世界市场条件短期内有所改善之后，又大幅度地提高了支持价格。

1983—1984年，随着农业生产高涨和世界市场条件脆弱，导致农业预算支出急剧增加，而共同体正常授权使用的财源无法充分完成支出承诺，只有灵活操纵有效资金和紧急措施，才有可能使1983年和1984年的承诺得以实现。1984年年中，共同体作出决定扩大“自有资金”，共同体增值税的比例从1%增加到1.4%，并且从1986年1月1日起压缩支出。1985年预算短缺，同意用特别的非偿还捐款来弥补。共同体自有资金的“限制”可能会继续抑制农业支持决策。

面对农业支持政策的财政问题，共同体已采取措施抑制费用开支，防止支持预算无休止地发展。迄今为止，所采取的措施主要是严格控制费用申请；牛奶实行配额限制；严格干预计划；对共同体未来总支出和农业支出进行目标管理。

目前，共同体正在进行调整，加强依赖配额制作为抑制生产的手段。在政治上，这一调整不可能以保持连续降低现行价格的办法遏制住农产品的过剩和农业费用支出。

最近的改革中较有成效的领域是建立了机构机制，严格了共同体总支出，特别是农业支出的制度。委员会中的财政部长们已有很大权力了，可以对过去属于农业部长们的职权范围提出支持决策，这一安排可以稍微抑制住支出决策了。