

新时期新型农民自我教育丛书

杨 茹 宋国恺 主 编
马晓燕 王全行 编 著



国外农业市场的开发与经营

GUOWAI NONGYE SHICHANG DE
KAIFA YU JINGYING

 中国社会科学出版社

新时期新型农民自我教育丛书

杨 茹 宋国恺 主 编

马晓燕 王全行 编 著

国外农业市场的开发与经营

GUOWAI NONGYE SHICHANG DE
KAIFA YU JINGYING

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外农业市场的开发与经营/马晓燕, 王全行编著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2010. 3
(新时期新型农民自我教育丛书/杨茹, 宋国恺主编)
ISBN 978—7—5087—3120—9

I. ①国… II. ①马…②王… III. ①农业经济—
市场经济—研究—国外 IV. ①F31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 026510 号

书 名: 国外农业市场的开发与经营
编 著: 马晓燕 王全行
责任编辑: 彭先芬

出版发行: 中国社会科学出版社 **邮政编码:** 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号
电话: 编辑部: (010) 66061704
邮购部: (010) 66060275
销售部: (010) 66080300 **传真:** (010) 66051713
(010) 66051698 **传真:** (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂
开 本: 145mm×210mm 1/32
印 张: 6
字 数: 120 千字
版 次: 2010 年 4 月第 1 版
印 次: 2010 年 4 月第 1 次印刷
定 价: 12.00 元

新时期新型农民自我教育丛书

编写委员会

学术指导专家：

陆学艺 钱伟量

主 编：杨 茹 宋国恺

副主编：马晓燕 邓万春 曹晓鸥

委 员：丁志宏 韩作珍 景君学 刘海霞 饶旭鹏
沈 娟 王建民 尹志超 庄 锋

目 录

第一章 国外农业市场开发与保护概况	1
一、农业市场开发与保护的原因和政策机制	1
二、外国对农业市场保护与开发的背景	4
三、外国政府对农产品市场的价格保护	12
四、与时俱进的农业市场保护与开发： 从“黄箱”到“绿箱”	17
第二章 美国农业市场的开发与经营	23
一、美国农产品市场的发育	23
二、美国政府增强农产品市场需求的措施	28
三、对农产品市场供给的调节和支持	33
四、美国农产品市场信息的收集与发布	37
第三章 加拿大农业市场的开发与经营	48
一、适应市场发展需要的农业产业化组织	49
二、加拿大农业市场的管理体系	56
三、加拿大农业市场的服务组织	60
第四章 法国农业市场的政策环境与经营模式	70
一、法国农业的总体情况	70

二、法国农业市场的政策环境及效益	72
三、农业经营的农工商一体化模式	81
第五章 荷兰农业市场的经营特色	92
一、荷兰农民：国际化的市场意识	92
二、政府：农业市场的服务生	96
三、农产品销售的主渠道：拍卖市场	98
四、农产品市场上的“绿色标签”： 农业协会的作用	105
第六章 日本农业市场的开发与经营	110
一、以市场为目标的农业产业化经营	111
二、政府通过价格支持提升农产品市场的竞争力	120
三、增强农产品的市场品牌战略	123
四、日本农产品市场的新思路——直销店	130
第七章 韩国农产品市场的开发和经营	135
一、韩国农产品市场的现状	136
二、韩国农产品市场的政策环境	138
三、韩国政府发展农产品市场的措施	141
四、韩国农产品批发市场的建设	145
第八章 国际化趋势下世界农业市场的保护与开发	153
一、背景分析：战后的农业国际化趋势	153
二、一把“双刃剑”：发达国家农产品市场保护的 政策分析	155

三、国家利益的较量：国际经济交往中的 农产品贸易战	164
四、WTO 的作用：各国农产品贸易政策的 调整	170
五、WTO 规则与贸易争端的解决机制	175
参考文献	183

第一章 国外农业市场开发与保护概况

农业在一个国家的国民经济中具有非常重要的作用，关系到国计民生和社会稳定、国家安全。但农业自身的生产特点，又决定了它劳动生产率低、生产周期长、自然风险和市场风险都很大，所以加强对农业市场的经营与保护，保障和提高农业生产者的收入，是各国政府面临的共同问题。除了对国内农业市场的保护以外，由于农产品进出口对本国的经济起着非常重要的作用，因此各国政府还采取很多的政策措施，在农产品国际贸易领域加强对本国农业的保护。

一、农业市场开发与保护的原因和政策机制

（一）开发和保护的原因

为什么要对农业市场进行开发与保护，这个问题因时因地而异。但总体来说，这是由农业生产自身的特点决定的。

首先，农业生产率低，容易受到自然因素等非市场因素的影响，难以获得社会平均利润。同时，农产品供求关系本身也具有一系列特殊的经济学特征。西方经济学认为，农产品供需关系具有如下明显的特殊性：一是农产品的需



求价格弹性很低。因为发达国家的恩格尔系数较高，食品支出在居民生活支出中的比重很小，加之食物结构的稳定性，消费需求对农产品价格的变动不敏感。二是农产品的可替代性强，单个农产品的价格弹性大于农产品总需求的价格弹性。三是由于食物是基本消费，一般不会因收入增加而迅速扩大，也不会因收入减少而迅速减少，农产品总需求的收入弹性很低。四是农业生产领域的资源流动性相对较小，对价格的反应也不及时，导致在中短期农产品供给的价格弹性也不大。西方经济学中有一个著名的蛛网理论，它说明由于动植物生长的自然周期，即期的农产品价格对供给的影响往往要滞后，本期的供应量由上期价格决定。五是准生产要素同样具有对价格变化不敏感的特点，生产要素之间的替代弹性小。

由于上述原因，单纯的价格变动对供需关系的变化影响并不大，纯粹通过价格机制难以实现农产品供给和需求的均衡。在这种情况下，农产品平均价格水平变动往往使农业部门的收入变化滞后于其他产业部门，造成“收入的不平等”。

其次，扶持政策具有刚性，政府支出一旦形成，就很难降低扶持水平，更不用说是取消。在许多国家，农业利益集团往往具有不可低估的能量，加上农业生产条件差、风险大，很容易得到社会同情。

（二）市场保护与开发的政策机制

对农业市场如何进行保护，各国都有不同的方法，并已经形成了一整套政策体系。但总的来看，对农业实行国家补贴一直是居主流地位的传统方式。当然，如何进行补

贴则取决于不同的政策意图。在农产品相对过剩的国家，如美国、欧盟等，主要是将补贴用于控制和调节供给，减少生产。农产品不足的国家如日本、印度等，则主要是通过补贴扩大生产和市场供给。对农业的供求关系的调节，主要是抑制供给，增加需求。发达国家一般从两个方面着手：

1. 就供给方面而言

在经济全球化程度日益加深的今天，一国农产品的供给一般由两大部分组成：一是国内，一是国外。因此调节供给的政策路径主要是控制国内的农业生产，同时高筑城墙，御外国农产品于国门之外。在国内，通过制定优惠政策，引导农户减少农业生产、鼓励休耕和职业培训，以减少本国农产品的过量供给。美国政府鼓励农场主休耕一部分土地以减少农产品产量，休耕地部分减少的产量由政府付给农场主以现金或实物进行补偿。

一些国家的政府还实行农业生产资料的价格补贴。政府以低于市场价格甚至低于成本的价格向农业生产者提供生产资料，如电力、燃料、农机、农药、种子、化肥、饲料等，购销差价由国家财政补贴。

农业信贷资金的利息补贴也是常见的支持方式。许多发达国家为鼓励农民投资，引导生产者执行国家的农业政策，往往以低于金融市场正常利率向农民提供各种贷款，其利息差额由政府进行补贴。如美国的“无追索权贷款”的利率就明显低于一般商业信贷的利率，而且当市场价格不足以偿还全部预定利息时，政府还予以减免。

对外则多管齐下，限制国外农产品的进口。如对限制进口的农产品征收特别关税、实行进口许可证制度和各类

非关税壁垒（提出特殊的技术要求）等。

2. 就需求方面而言

农业保护主要包括：一是对出口农产品实行出口补贴制度。在农产品国内市场价格高于国际市场价格的情况下，政府为鼓励出口，实行出口价差补贴政策，如美国。补贴一般直接支付给农产品出口商，或直接体现在进出口贸易的采购与输出价格的差额上。这是一种国际通行的做法，尽管这一做法已经受到广泛的批评，并成为双边和多边贸易摩擦的导火索，但仍然是行之有效的补贴方式。

二是对国内农产品及其制品的消费给予补贴。政府以市场价格向农户购进农产品，然后以较低价格销售给本国消费者，其差价由政府补贴，如日本。

三是政府机构以保护价收购农产品。这是农业扶持政策的重点。

二、外国对农业市场保护与开发的背景

农业市场在保护问题实际上是两个层次：一是必要性问题，二是可行性问题。实质上，这两个问题有时是联系在一起的。在农业社会，国民经济的主导产业是农业，对于国家来说，农业看天吃饭，丰歉交替本来就很正常，可以说是见多不怪。国家视农业为主要的财政收入来源，谁要是提出用国库来贴补农业，那可真是天方夜谭。所以，在官员的脑子里，保护农业的必要性和可行性都没有。

当一个国家的工业化进行到一定程度之后，国家财富的积累达到一定水平，国家将采取措施保护农业市场，否则有可能动摇国民经济的基础，甚至引发社会动乱。在这样的情况下，各国政府都开始重新对待农业部门，对农业

实行补贴政策。

（一）发达国家对农业市场的干预

1. 日本政府对农业市场的保护

从明治维新直到 1920 年以前，日本的粮食生产与市场流通是完全自由化的，政府不加管理。但是年景有丰有歉，加上私商囤积居奇，市场上的农产品价格经常大幅度波动。1918 年，日本全国米价暴涨，继而发生抢米风潮，形成全国动乱，使当时的内阁垮台。这一事件从表面上看是由于粮食歉收引发的，但从根本上看，农民从事农业生产收入偏低，从而导致农业的结构性下滑才是事件的根本原因。从这个意义上说，1918 年的抢米风潮是一个具有标志性的重大事件。日本政府从这件事中吸取教训，之后在粮食生产及流通市场中不断加入政府管理和调控，逐步形成了以政府控制为基本特征的粮食流通体制。在很长一段时期内，政府都垄断了粮食收购，并确保粮食的再生产为原则制定收购价格。粮食购销价格出现的倒挂由财政进行补贴。

1929 年、1938 年和 1947 年日本颁布了 3 部有关农业的保险法，即《家畜保险法》、《农业保险法》和《农业灾害补偿法》。在此前后 18 年间所颁布的这 3 部农业保险方面的法律都有其特殊的背景。在明治维新后，日本城市资本主义经济发展很快，而农村依然是封建经济占统治地位。农业经济在国民经济中仍占重要地位。1913 年，日本劳动力在农林渔业就业的仍占 61.1%，在采矿、制造业、建筑和公用事业就业的占 17.5%，在服务业就业的占 22.4%。人均 GDP 只有 1334 美元，工业化早期阶段的特征十分明显。耕种全国耕地一半以上的佃农，实物地租率高达

50%~60%，负担极重。如果碰上歉收年份，佃农更不堪重负。为了缓和社会矛盾，日本众议院曾讨论过这一法案，建议建立农业保险制度，由国家、地主、佃农三方负担保险费，建立保险基金，以补偿灾害给佃农的农作物收获带来的损失。这样，受灾后损失的地租部分等于部分地转嫁给了政府，佃农利益也少受损失，有利于稳定农业生产。于是，日本政府于1927年开始组织力量，对农业特别是农作物灾害与损失评估问题进行了长达10年的研究。在此期间，农会一再要求政府实施农业保险，以减少他们在灾年的负债。1929年，政府颁布《家畜保险法》，希望通过商业性保障来解决农业灾害补偿问题，但参与率很低，效果并不好。

到了20世纪30年代，日本军国主义政府积极准备发动战争，它需要利用农业保险政策缓和地主与佃农的矛盾，保护小农，以利于农业的发展和农村秩序的稳定。为此，在1938年，也就是其制定、颁布《战时体制下国家总动员法》的同一年，颁布了作为其经济、政治战略组成部分的《农业保险法》，并于1939年开始实行。1945年，日本在第二次世界大战中战败。次年，日本颁布了《土地改革法》，在全国实行土改，废除了地主制度，以便调动农民的积极性，迅速恢复农业经济。但佃农成为自耕农以后，要完全独立地承担生产和经营风险，而灾害很可能使其重新失去刚刚获得的土地。另外，战后日本国内粮食极度短缺，当时政府又无力大量进口粮食。为了稳定社会秩序，不得不严格控制粮价，但这又抑制了粮食生产和供给。在这种情况下，农民在自然灾害面前更加无能为力，特别是在东北地区 and 北海道，农民回避风险不愿种植市场上极其短缺的

稻谷。鉴于此，政府在颁布《农业合作法》的同时，将《家畜保险法》和《农业保险法》合并加以修订、补充，产生了《农业灾害补偿法》，对水稻、早稻、麦类等作物的多种风险和蚕茧、牛、马、猪等饲养动物的疫病死亡实行法定保险，对其他作物及饲养动物实行自愿保险。

经过 20 世纪 60 年代的快速增长，日本的经济实力大大增强，工业化水平明显提高。到 80 年代，日本农业就业人口已下降到总人口的 10% 以下。人均 GDP 在 1972 年超过 10000 美元大关以后，于 1985 年又超过了 15000 美元。日本完全进入了后工业化时期。这时，国内农产品供给已不再是主要问题，政府对农业支持的方向和目标也发生了根本的变化。日本将农业保险一步步地纳入增进农民福利的轨道，在修订农业保险法时大大扩展了保险的保障范围，尽管扩大的标的都实行自愿保险，但政府同样给予很高的补贴。仅 1985 年，日本政府对农业保险的拨款就达到了 1600 亿日元。政府对农业的支持取得了很好的效果。

2. 美国政府干预农产品市场的过程

美国南北战争结束后，由于欧洲农业生产的恢复，美国农产品的国内外市场锐减，导致了美国第一次农业危机，这一危机一直持续到 19 世纪末。为了提高农产品价格，稳定农场主的收益，当时就有人提出要求政府制订计划，对农业进行有效的扶持，但当时奉行自由主义政策的政府对此无动于衷。

第一次世界大战开始后，美国政府的态度终于有了转变。欧洲人在打仗，农场成了战场，无论是军饷还是平民的口粮一下子都没了着落。美国人瞅准了这一机会，觉得农业可以使美国彻底还清所欠的 22 亿美元外债。在这样的

情况下，美国政府宣布实行新的农业政策，对小麦和猪肉首次实行最低保证价格。并在 1916 年通过一个《联邦农业信贷法》，由政府提供部分资金，成立合作制的联邦土地银行，专门为农场主提供长期抵押贷款。这些政策显然产生了效果，到 1919 年，美国不仅还清了所有外债，而且还拥有了 64 亿美元的债权。

但是这些措施都属于权宜之计，没有从根本上改变美国政府的政策导向。所以当《凡尔赛和约》尘埃落定的时候，美国人却没有心思去放礼花，农业危机的阴霾再次笼罩美利坚。在此期间，关于要求政府支持农场主的麦克纳利—豪根提案，在国会经过长达 5 年的辩论后，在总统那里被否决了。

1929~1933 年的世界性大萧条使美国农民真正享受到政策的阳光。为了拯救在危机中损失惨烈的农场主，受命于危难之际的罗斯福总统终于下决心对农业采取新的政策。1933 年通过的《农业调整法》规定，农业部有权同农场主签订自愿减少耕地或生产的合同，同农产品加工商签订销售协议，以维持农产品价格，增加农场主的购买力。规定凡是同政府签订合同的农场主，都可以从政府那里得到一定的补贴。该法还要求农业部部长设法扩大市场，减少剩余农产品。为此，1933 年 10 月 17 日农业部成立了农产信用公司（CCC），负责向签订合同的农场主提供贷款，储存和处理剩余农产品。

罗斯福的新政将农业政策的重点转向了农业价格和收入支持，反映了国民经济再分配格局的重大调整，是美国农业政策历史上的一个里程碑。这一政策的出台，表面上是由一系列偶然因素催化而成，但其背后却是经济发展的

阶段性规律在起作用。

《1933 年农业调整法》为美国政府的农业保护政策奠定了基础，并在其后的 60 多年中一直起着重要的支撑作用。直到 1996 年 4 月 4 日颁布的《1996 年联邦农业完善与改革法案》，才把对农业的支持由价格支持转向对农户收入的支持。其特点一是增加了农民的种植自由度和弹性种植面积；二是通过取消目标价格与价差补贴，改用弹性生产合同的方式补贴农民，使得政府的农业预算变得固定并可控制。根据这一法案，到 2000 年，政府的农业补贴由 1996 年的 56 亿美元降到 40 亿美元，对生产牛奶的补贴甚至降为 0。这一变化既是为了减轻财政负担，也是出于顺应农业生产技术性进步的要求和履行乌拉圭农业协定的需要。

《1996 年联邦农业完善与改革法案》从立法基础上看是由于农业的连续丰产丰收，使得农业补贴显得可有可无。然而，农业的好日子并没有长久延续下去。20 世纪 90 年代末期农产品市场的持续低迷，使得农民的利益受到严重侵袭，人们越来越强烈地要求政府继续实施价格支持的政策。其结果是在 2002 年 5 月 13 日，在布什总统签署的新农业法案中，农业政策上发生重大转向，重新恢复目标价格，大幅度增加政府农业补贴。根据这项新法案，在今后 10 年里，美国政府对农业的拨款将增加到 1800 亿美元，比现有农业法规定的拨款增加了 735 亿美元。其中对农业的补贴提高了 67%，补贴的主要对象是美国农业的主体即谷物和棉花生产农场。同时，对畜牧农场及其他农产品生产的补贴也比之前有不同程度的增加。此外，针对畜牧业、水果和蔬菜生产业的土地保护项目的开支也增加了 80%，而这些行业过去是很少得到政府拨款支持的。

当然这项法案也有非经济因素的作用。人们注意到，美国新农业政策在中期选举年出台，不但对 2002 年年底共和、民主两党争夺国会席位具有重要的政治意义，而且对下一次总统选举也将产生影响。但这一法案在国际上却受到猛烈抨击，在美国众议院通过该法案的当天，欧盟发言人就表示，美国政府日益增加对本国农业生产的补贴将损害发展中国家的利益，这也是欧盟始终强烈反对的原因。加拿大农业和粮食部长莱尔·范克利夫也指出，增加农业补贴将使美国在下一轮全球贸易谈判中的信誉“遭到严重损害”。甚至美国的《商业周刊》也在评论中指出：“这一法案使美国农业回到了‘政府保证价格’的糟糕时代。它不但打击有发展前途的农业行为，鼓励过剩生产，且把纳税人数以百亿计的资金转移到一小撮农业大企业的口袋里。”

（二）发展中国家农业市场保护的背景

国家对农业的保护实际上不仅仅是一个财政补贴的问题，而且是一个国民财富分配格局的问题。发达国家当年通过技术革命和海外殖民掠夺，完成了初始的资本积累，现今的发展中国家却再也没有那样的历史机遇。从理论上讲，在“抽农补工”的分配格局下，瘦弱的农业需要支撑国家工业化的庞大计划，根本不可能获得额外的支持，财政补贴是不现实的。但是，这并不意味着发展中国家就不需要补贴农业。

事实上，发展中国对农业也是有保护措施，但与发达国家的农业保护有着本质的不同。它们的差异在于，发达国家的农业保护着眼于开拓农产品市场，保护农民收益，帮助其获得社会平均利润，改善农民的福利。而发展