

农业部软科学委员会委托课题 (200812)

中国

特色现代农业支持

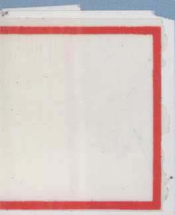
ZHONGGUOTESEXIANDAINONGYEZHICHI

政策研究

ZHENGCEYANJIU



齐 城◎著



 中国农业出版社

农业部软科学委员会委托课题 (200812)

中国特色现代农业 支持政策研究

齐 城/著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色现代农业支持政策研究 / 齐城著. —北京: 中国农业出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-109-14218-3

I. 中… II. 齐… III. 农业政策—研究—中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 215141 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张 欣

北京三木印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 17.5

字数: 273 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序

实现农业现代化是世界农业发展的基本方向，也是中国农业发展的长期奋斗目标。早在新中国建立之初，中国就提出了实现农业现代化的目标。新中国成立 60 年以来，中国对农业现代化道路进行了长期而艰辛的探索，认识不断发展和深化。20 世纪 50 年代至 70 年代，中国把机械化、化学化、水利化、电气化作为农业现代化的主要内容。80 年代至 90 年代中期，主要是从科学化、集约化、社会化和商品化方面来概括农业现代化的内涵和特征。90 年代中期以后，又把农业产业化作为农业现代化的重要特征。党的十六大报告提出要建设现代农业。2007 年中央 1 号文件进一步将建设现代农业概括为：用现代物质条件装备农业、用现代科学技术改造农业、用现代产业体系提升农业、用现代经营形式推进农业、用现代发展理念引领农业、用培养新型农民发展农业等七个方面。党的十七大报告鲜明地提出了走中国特色农业现代化道路的新要求。十七届三中全会《决定》进一步明确提出在新形势下推进农村改革发展，要把走中国特色农业现代化道路作为基本方向。

农业现代化是一个动态演进的过程，农业现代化的标准和水平也是随着科技、经济、社会的进步不断变化的，而不是固定不变的。走中国特色农业现代化道路，一是必须充分认识中国的基本国情、基本农情；二是必须积极顺应世界农业发展的普遍规律和发展趋势；三是必须充分考虑中国农业现代化新阶段所遇到的主要障碍，着力解决制约农业现代化发展的突出问题。中国是世界上人口最多、农村人口比重很大的发展中大国，吃饭问题始终是治国安邦的头等大事，富裕农民始终是现代化过程中的最大难题。推进农业现代化，必须把立足国内实现粮食基本自给、增加农民收入



作为基本目标。人多、地少、水缺是中国的基本国情。推进农业现代化,必须始终将农业资源的保护和节约、集约使用摆在突出位置,建立健全最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,发展循环农业、生态农业、节约型农业,形成资源节约、环境友好的农业发展方式,改善农村生态环境,提高农业的可持续发展能力。用现代物质条件装备农业、用现代科学技术改造农业,是农业现代化的重要标志,也是中国农业发展中亟待加强的薄弱环节。推进农业现代化,必须顺应世界科技发展潮流,大力推进农业科技自主创新,加快农业科技成果转化,壮大农业科技人才队伍,加强农业技术推广普及,改善农业物质技术装备,努力提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率。农业现代化既包括实现农业物质技术装备的现代化,也包括推进一系列农村制度的现代化。推进农业现代化,必须把稳定和完善农村基本经营制度作为党的农村政策的基石,健全农业社会化服务体系,努力提高农民的组织化程度,建立健全严格规范的农村土地管理制度,完善农业支持和保护制度,建立现代农村金融制度。走中国特色农业现代化道路,实质是要统筹解决好农业、农村、农民问题。必须突破就农业论农业的局限,办好农村教育事业,全面提高农民素质,多形式、多层次、多领域拓展农民就业空间,广开农村人口转移渠道,健全促进城乡经济社会一体化发展的制度等,加快破除城乡二元结构。

齐城同志撰写的《中国特色现代农业支持政策研究》一书,在充分借鉴国内外已有研究成果的基础上,从阐述农业支持政策的理论入手,概述了农业支持政策的基本原理与一般规律,介绍了世界主要国家和地区的农业支持政策的实践,探讨了其经验和启示。回顾总结了新中国成立以来农业政策的发展演变进程,分析了取得的成绩和存在的问题。在此基础上,运用实证分析的方法,分析了当前中国农业支持政策体系,并探讨了未来一个时期中国特色现代农业支持政策的体系框架。全书内容全面系统,结构合理严谨,并在一些方面有所创新,是一部较为系统的研究现代农业支持政策的著作。

经过 30 年的积累,农村改革发展取得的伟大成就为实现中国特色农业现代化奠定了坚实的基础。当前,工业化、信息化、城镇化、市场化、



国际化深入发展，农业和农村正经历着深刻变化，面临着难得的发展机遇，也面临着新的挑战。希望这本书的出版，能够为读者提供有价值的参考。实现中国特色农业现代化是一个重大的课题，作者对这个问题的研究还是初步的，疏漏也在所难免。希望作者在今后的研究和实践中进一步探索和耕耘。

2009年11月15日于北京

(作者系国务院发展研究中心党组成员、
农村经济研究部部长、博士生导师)

目 录

序

第一章 导论	1
一、选题背景	1
二、选题的目的与意义	7
三、国内外研究现状	9
四、基本思路与研究方法	13
五、研究结构与内容安排	15
六、主要创新点与研究难点	17
第二章 问题缘起：农业问题的理论溯源与时代境遇	18
第一节 农业问题在马克思主义经典作家中的理论追溯	18
一、关于农业在国民经济中基础性地位的理论论证	19
二、关于农业发展道路一般规律的历史考察	20
三、关于农业发展前景的科学预测和基本设想	22
第二节 “三农”问题在中国特色社会主义理论中的基本定位	25
一、邓小平关于“三农”问题的重要思想	25
二、江泽民关于“三农”问题的战略思考	28
三、胡锦涛关于“三农”问题的根本方略	30
第三节 中国特色现代农业发展所处阶段的境况分析	33
一、世界经济发展一般进程分析	33
二、工业反哺农业是世界经济发展进程中的普遍趋向	34
三、中国经济发展已经进入工业反哺农业阶段	36



四、工业反哺农业是经济社会发展的必然要求	37
----------------------------	----

五、中国特色现代农业发展面临的主要问题	38
---------------------------	----

第三章 概念界定：现代农业的基本内涵与农业

支持政策的理论基础	42
-----------------	----

第一节 农业发展的一般进程	42
---------------------	----

一、农业发展阶段	43
----------------	----

二、现代农业的基本内涵	46
-------------------	----

第二节 现代农业支持政策的涵义与特点	48
--------------------------	----

一、现代农业支持政策的涵义	48
---------------------	----

二、现代农业支持政策的特点	50
---------------------	----

第三节 农业支持政策的理论基础	51
-----------------------	----

一、农业的外部性理论	51
------------------	----

二、农业公共产品理论	52
------------------	----

三、农业基础地位理论	52
------------------	----

四、农业的弱质性理论	53
------------------	----

五、政治市场均衡理论	53
------------------	----

第四节 现代农业支持政策的制定依据	54
-------------------------	----

一、工业化初期阶段	54
-----------------	----

二、工业化中期阶段	55
-----------------	----

三、工业化后期阶段	55
-----------------	----

第四章 国际比较：发达国家或地区现代农业

支持政策的经验探寻	57
-----------------	----

第一节 美国现代农业支持政策分析	57
------------------------	----

一、农业支持政策变迁的重要阶段	57
-----------------------	----

二、农业支持政策演变过程	58
--------------------	----

三、农业支持政策的主要内容	60
---------------------	----

四、对中国制定农业支持政策的启示	65
------------------------	----

第二节 欧盟现代农业支持政策分析	66
------------------------	----

一、农业支持政策变迁的重要阶段	66
-----------------------	----

二、农业支持政策演变过程	68
--------------------	----

三、农业支持政策的主要内容	69
---------------------	----

四、对中国制定农业支持政策的启示	72
------------------------	----



第三节 日本现代农业支持政策分析	73
一、农业支持政策变迁的重要阶段	73
二、农业支持政策演变过程	74
三、现代农业支持政策的主要内容	75
四、对中国制定农业支持政策的启示	79
第四节 中国台湾地区现代农业支持政策分析	80
一、农业支持政策变迁的重要阶段	80
二、农业支持政策的演变过程	81
三、农业支持政策的主要内容	82
四、对中国内地制定农业支持政策的启示	85
第五章 历史归纳：中国特色农业支持政策的	
阶段回顾与简要评价	87
第一节 1949—1978 年农业支持政策回顾与简要评价	87
一、国民经济恢复时期农业支持政策	87
二、合作化时期农业支持政策	89
三、人民公社时期农业支持政策	91
四、简要评价	92
第二节 1979—2002 年农业支持政策回顾与简要评价	95
一、建立和稳定农村家庭承包经营体制	96
二、加强农业社会化服务体系建设	96
三、农业经济政策	97
四、农业产业结构调整政策	99
五、实行农科教相结合与可持续发展的农业技术政策	99
六、简要评价	101
第三节 2003—2008 年农业支持政策回顾与简要评价	104
一、五个“1 号文件”出台背景	105
二、五个“1 号文件”的共性	105
三、五个“1 号文件”主要政策内容	106
四、简要评价	108
第六章 现状评价：中国特色现代农业发展水平的	
现实境况与地区差异	112
第一节 中国现代农业发展评价指标体系	112



一、现代农业评价指标体系设置原则及方法选择	112
二、现代农业评价指标体系设置内容	114
第二节 中国现代农业发展水平评价	123
一、对全国现代农业发展水平总体情况的评价	123
二、对各省区市现代农业发展水平的评价	128
三、小结	132
第三节 中国现代农业发展政策环境分析	133
一、农业政策环境概述	133
二、农业政策环境构成	134
三、中国现代农业发展的政策制定依据	135
第七章 市场预期：中国特色现代农业发展的	
政策需求与供给	140
第一节 中国特色现代农业发展的政策需求	140
一、农业区域发展的不平衡性	140
二、政策选择导致的政策缺失	143
三、政策需求	144
第二节 中国特色现代农业发展的政策供给	148
一、政策供给的一般途径	149
二、政策供给的经济基础	149
三、政策供给的基本思路	151
第八章 总量测定：中国特色现代农业支持政策的	
体系分类与水平测算	156
第一节 边界限定与基本原则	156
一、现代农业政策的边界限定	156
二、农业政策工具选择的基本原则	160
第二节 方法选择与政策归纳	162
一、OECD 农业支持政策水平测定方法	162
二、中国农业支持政策的归纳	165
第三节 数据处理与影响评估	170
一、数据来源与处理	170
二、计算过程	172
三、农业支持政策影响评价	174

四、简短结语	176
第九章 绩效检验：中国特色现代农业支持政策的 模型选择与效率分析	177
第一节 政策分析矩阵基本原理	177
一、政策分析矩阵模型	177
二、政策分析矩阵指标	178
第二节 中国粮食比较优势与农业支持政策	180
一、数据来源与处理原则	181
二、农业政策对粮食生产的支持与其比较优势实证分析	184
第三节 中国棉花比较优势与农业支持政策	193
一、棉花比较优势分析	195
二、政策对棉花的支持程度分析	195
三、小结	196
第四节 中国油料比较优势与农业支持政策	196
一、大豆比较优势与农业支持政策	196
二、花生比较优势与农业支持政策	199
三、油菜籽比较优势与农业支持政策	201
第十章 研究结论：中国特色现代农业支持政策的 体系建构与工具选择	205
第一节 建构中国特色现代农业支持政策体系的基本原则与思路	205
一、基本原则	205
二、基本思路	208
第二节 中国特色现代农业支持政策的目标体系设置	210
一、农业支持政策目标的特性	210
二、中国特色现代农业支持政策目标体系的建构	211
第三节 中国特色现代农业支持政策的工具体系选择	220
一、保障农产品有效供给	221
二、提高农民收入水平	222
三、促进农业可持续发展	223
四、提高农业国际竞争力	224
第四节 实施中国特色现代农业支持政策的建议	226
一、建立政策分析与评价机制，动态完善农业支持政策体系	226



二、发挥区域比较优势,促进地区间协调均衡发展	227
------------------------------	-----

三、建立三大支撑体系,为现代农业发展创造良好条件	227
--------------------------------	-----

第十一章 发展条件:中国特色现代农业支持政策

实施的制度环境分析	229
-----------------	-----

第一节 现代农业发展的农地制度分析	229
-------------------------	-----

一、中国农地制度变迁	229
------------------	-----

二、中国农地制度评价	230
------------------	-----

三、中国农地制度完善方向	230
--------------------	-----

第二节 现代农业发展的组织形式分析	232
-------------------------	-----

一、现代农业组织形式发展现状	233
----------------------	-----

二、现代农业组织形式存在的问题	233
-----------------------	-----

三、现代农业组织形式发展的对策	234
-----------------------	-----

第三节 现代农业发展的人力资源分析	236
-------------------------	-----

一、农村人力资源发展现状	236
--------------------	-----

二、农村人力资源存在问题	237
--------------------	-----

三、农村人力资源开发设计	238
--------------------	-----

第四节 现代农业发展的公共服务分析	240
-------------------------	-----

一、农村公共服务发展现状	240
--------------------	-----

二、农村公共服务存在的主要问题	241
-----------------------	-----

三、农村公共服务制度选择	242
--------------------	-----

第五节 现代农业发展的金融支持分析	244
-------------------------	-----

一、农业金融体系发展现状	244
--------------------	-----

二、农业金融体系存在问题	245
--------------------	-----

三、完善农村金融体系的具体思路	246
-----------------------	-----

第六节 现代农业发展的管理体制分析	249
-------------------------	-----

一、农村管理体制发展现状	250
--------------------	-----

二、农村管理体制存在的主要问题	251
-----------------------	-----

三、农村管理体制改革重点	251
--------------------	-----

参考文献	254
------------	-----

后记	265
----------	-----

第一章 导 论

中国特色现代农业支持政策问题是一个涉及多学科的综合性研究课题。本章将从选题背景、选题的目的与意义、国内外研究现状、基本思路与研究方法、研究结构与内容安排、主要创新点与研究难点等六个方面，对这一问题作以简要概述。

一、选题背景

（一）经济背景

改革开放 30 年来，中国农业和农村经济发生了巨大变化。农业告别短缺经济，粮食生产实现供需平衡、丰年有余，农民生活水平实现了由温饱向更高水平小康迈进的历史性转变。但是，一些长期困扰农业和农村经济发展的深层次矛盾并没有得到根本解决，粮食增产、农民增收、农村发展等农业政策目标并没有很好实现，农业是弱势产业、农民是弱势群体的地位仍然没有根本改观。具体表现为：

1. 社会对农产品需求持续快速增长，农产品供给压力增大

近年来，中国经济持续快速发展，城乡居民收入明显增加，社会对农产品的需求处于持续较快增长阶段，对农业发展提出了新的更高要求。2006 年与 1996 年相比，除口粮外，中国城乡居民对大多数农产品的人均消费量都明显增加。并且，中国正处于城镇化快速推进阶段，城镇化水平的提高，使大量农产品生产者逐步转变为农产品消费者，整个国家的人均农产品消费量也将显著增加。2006 年与 1996 年相比，全国总人口增加了约 9 000 万人，但同期城镇人口却增加了 2 亿以上；10 年间中国人口城镇化率从 30.48% 提高到了 43.09%，年均提高 1.26 个百分点，即平均每年



增加 2 000 万以上城镇人口。从 2006 年的情况看,中国城镇居民对植物油、肉禽、蛋类和水产品的人均消费量,分别比农民高 15.5%、47.7%、133.3%和 200%。因此,在全面建设小康社会和快速推进城镇化的发展阶段,为确保农产品有效供给,中国主要农产品的生产必须保持持续稳定增长。

2. 农业发展缓慢,整体上滞后于国民经济发展

中国农业发展明显落后于国民经济其他产业。首先,从国民经济结构看,农业占 GDP 比重不断下降。一般而言,一个国家经济增长速度越快,农业的比较优势下降就越快,农业占 GDP 的比重下降越快。中国也呈现出这种规律。改革开放以来,中国 GDP 年均增长超过 8%,第一产业增加值占 GDP 比重快速下降,由 20 世纪 80 年代的约 30%降至 90 年代的 20%,再降至目前的 15%左右。其次,从国民经济增长速度看,农业增长速度也明显落后于国民经济整体增长速度,且呈继续扩大趋势。20 世纪 80 年代,中国 GDP 年均增长速度 10.8%,农业增加值年均增长 8%,20 世纪 90 年代以来,GDP 年均增长速度仍然达到 9%,而农业增加值年均增长速度却下降到 4%,不到 GDP 增长速度的一半。

3. 农业发展已处于资源约束的紧运行状态,依靠资源增加农业产出的空间十分有限

当前,中国农业的生产条件正面临日益严峻的挑战。一是耕地面积持续减少。1996 年,中国耕地总面积为 1.3 亿公顷,到 2006 年年底,已降为 1.22 亿公顷,10 年间净减少 0.83 亿公顷。而中国工业化任务尚未完成,城镇化进程尚未过半,尽管坚持实行最严格的土地管理制度,但耕地继续减少的趋势仍难以扭转,每年仅建设用地就至少需要新占用 26.67 万公顷土地。二是淡水资源短缺。目前中国人均淡水总资源约为 2 400 立方米,是世界人均水平的 1/4 左右。且水资源的时空分布极不均衡,北方地区总体上严重缺水。东南沿海等地区水资源条件较好,但由于工业化、城镇化进程明显快于全国,一方面是集聚的投资多、吸引的外来就业人口多,另一方面则是耕地减少多、粮食生产能力下降多、粮食需求增长多。中国历史上长期形成的“南粮北运”格局已被“北粮南运”所替代。由于粮食生产是高耗水产业,将粮食增产的重任交由水资源更为短缺的北方地区来承担,其可持续性如何,还需深入研究。三是近年来农田水利设施老化失修严重。2006 年,中国耕地的有效灌溉面积为 0.57 亿公顷,仅占总



面积的 46.41%，一半以上耕地仍是靠天吃饭。每年因自然灾害造成的粮食损失就超过 350 亿千克。

4. 粮食供求形势发生深刻变化

虽然中国用占世界 10% 的耕地解决了占世界 21% 人口的吃饭问题，但粮食安全问题对中国这样一个人口大国来讲仍然至关重要。20 世纪 90 年代中后期，中国粮食产量增长迅速，1998 年总产量达到 5.12 亿吨，创历史最高水平。然而，1999 年后，受粮食比较效益低下以及农业结构调整的影响，粮食产量呈明显下降趋势。至 2003 年，中国粮食总产量降至低谷，仅为 4.31 亿吨，且随后连续 4 年产不足需。至 2006 年，中国粮食产量虽然恢复到了 4.97 亿吨，但仍不能满足需求。同时，粮食进口量剧增，2006 年粮食净进口量为 2 539 万吨，出现较大农产品贸易逆差。并且，耕地和水资源不足的问题，对粮食生产的制约越来越明显。

5. 加入 WTO 对农业带来不利影响与冲击

一方面，由于中国农业生产规模偏小，土地密集型的大宗农产品如小麦、玉米、大豆等丧失比较优势或比较优势进一步降低。另一方面，在加入 WTO 谈判中中国让步较多，没有争取到使用“特殊保障条款”等权利，同时在加入 WTO 后的 15 年内各成员仍视中国为非市场经济国家，在对华进行倾销指控时可以使用第三方价格。这些都使中国农产品出口，尤其是竞争力强的劳动密集型农产品面临多方面的阻碍。第三，中国农业生产分散，农民组织化程度低，社会化服务体系滞后，以单个农户为主体参与国际竞争的能力较差。

6. 农民收入水平低且增长缓慢

中国农民绝对收入水平不高。按照人均每日消费 1 美元的国际贫困线标准，中国则有 8 000 万左右的贫困人口。另外，还有相当数量的农村人口收入水平仅仅略高于贫困线，只要农业生产条件、家庭医疗等稍有不利变化，就会陷于绝对贫困之中。同时，农民增收难、增速缓。改革开放后的前 6 年，农民人均收入的年增长按可比口径计算在 14%~20% 之间。1997—2003 年平均只有 4%，2004—2006 年平均只有 6%。而且，由于农业比较效益下降，粮食主产区农民增收问题更为突出。2003—2006 年，粮食主产区农民收入环比增长速度分别为 4.3%、6.8%、6.2%、7.4%。而若按照实现人均 GDP 3 000 美元的全面小康社会的经济标准，农民人均收入每年增长率必须达到 12.2%。显然，农民收入的实际增长速度同



这个要求相比距离甚远。

(二) 政策背景

虽然国外对农业进行支持和补贴已实施多年,但在中国起步较晚。解放后,中国根据当时的国内外环境,采取了优先发展重工业的国民经济发展战略。由于重工业是资本密集型产业,为了筹措重工业发展所需资金,国家实行了通过农产品统购统销、工农产品剪刀差等形式来剥夺农业剩余用以支持工业发展的制度安排。这一制度安排延续数十年,直至1978年农村家庭联产承包责任制推行之后才开始逐步解体。2004年国家全面放开粮食购销市场,形成了在国家宏观调控下的以市场调节为主的农产品流通体制,标志着以农补工、剥夺农业的政策彻底终结。同时,国家延长二轮土地承包期至30年,废除了农业税费,制定出台了关于“三农”问题的五个中央“1号文件”,逐步确立了工业反哺农业、对农业进行支持和补贴的政策体系。但是,这一政策体系与国外发达国家和地区相比,与中国现代农业发展的政策需求相比,仍然存在较大差距。

1. 边境政策与市场准入方面

一是农产品进口关税设置不合理,与中国农产品进出口形势和国际竞争力不相符。对稻米、玉米、小麦等中国缺乏竞争优势且进口数量多的大宗农产品的配额内关税仅为1%,实行单一税率的大豆仅为3%,并且配额量大。例如2008、2009年的配额量均为小麦963.6万吨、玉米720万吨、大米532万吨^①。所以,配额外关税起不到抑制进口保护国内产业的作用。同时,许多进口数量较小且具有竞争优势的农产品,其关税税率却设置较高。例如畜产品 and 水果的关税税率在10%左右。因此导致中国农产品加权平均关税率低,但算术平均关税率高,使中国在以算术平均关税率为基础的国际谈判中处于不利地位。二是农产品进口检疫标准不完善,没有构筑贸易技术壁垒。一些发达国家甚至一些发展中国家以人类健康、动植物安全、环境保护等名义纷纷出台针对中国农产品出口的技术法规、检验标准等绿色壁垒,例如农药、兽药、激素残留;微生物、霉菌毒素、重金属含量、产品认证认可、生产厂家注册等检验检疫措施。日本过去进口中国蔬菜仅仅检测6项指标,从2008年1月份开始检测指标增加到40

^① 数据来源于国家发改委、商务部网站。

多项,而且由抽检变成批批检查;对鸡肉也要检查 40 多项,苹果汁检查 80 多项。欧盟依靠先进的检测设备和检测技术将中国出口的蜂蜜进口标准提高了 100 倍,茶叶提出了近 200 项检测指标,美国也提出了类似要求并严格了 HACCP、UL、ISO 等产品、体系和实验室认证、认可及注册要求。这些过于苛刻的检验检疫标准和措施,对中国农产品出口极为不利。

2. 国内支持政策方面

一是支持水平不高。2005 年,美国的“黄箱”支出为 19.1 亿美元,“绿箱”为 71.83 亿美元,二者共计约占当年农业总产值 236 亿美元的 38.54%。虽然近几年中国财政用于“三农”的财政补贴数量不断增加,但年度间不均衡,特别是一些地方财政支农投入不足、城乡财政资源配置不均衡的状况依然存在。2005 年中国的“黄箱”支出约为 34.5 亿美元,“绿箱”支出约为 182.7 亿美元,两项共计为 217.2 亿美元,仅占当年农业总产值的 7.5%。^①二是“绿箱”政策使用不全。在 WTO 的 12 项“绿箱”政策中,对生产者的直接支付、不挂钩的收入支持、收入保险和收入安全网计划中的政府资金补贴、通过资源停用计划提供的结构调整援助、农业生产者退休或转业补助等 6 项政策尚未使用。中国近 5 年每年平均支出 1 514.2 亿元,其中对农业提供的“一般服务”支出就达 785.6 亿元,占“绿箱政策”补贴的 52%,而同期的国际平均值仅约为 30%。其次是粮食安全储备支出约 383.8 亿元,占 25%。而自然灾害救济、扶贫、农业生态环境建设支持等所占比重较小,对农民的直接收入支持、结构调整补贴等,甚至没有列入财政预算科目。这说明中国农业投入的结构还不太合理,直接用于改善农业生产条件和农民生活条件的投资比例偏小,农民直接从中受益不多。三是“黄箱”政策未能用足。“黄箱”政策主要包括政府对农产品的直接价格干预和补贴,种子、肥料、灌溉等农业投入品补贴,农产品营销贷款补贴,出口补贴等。由于“黄箱”政策对农产品贸易和价格具有扭曲作用,所以 WTO 不赞同“黄箱”政策,并试图通过多边贸易协议框架加以限制和削减。根据目前 WTO 的规定,“黄箱”政策的补贴额度发达国家不超过农业产值的 5%,发展中国家不超过 10%,中国不超过 8.5%。但“黄箱”政策对国内支持保护作用最直接,效果最明

^① 数据来源: <http://www.wto.org>; wto documents. G/AG/N/US/61. 19. April 2006