

# 中国农业政策回顾与评价

经济合作与发展组织食品、农业与渔业司编  
程国强等译



中国经济出版社

· 北京 ·

## 前摇言

《中国农业政策回顾与评价》是 经合组织对成员之外进行农业政策分析的四个主要农业经济体中的一个，其他三个分别为巴西、印度和南非。研究考察了中国农业政策的背景和变动趋势，同时用 经合组织监测其成员国农业政策时采用的方法衡量了中国对农业的支持程度。此外，研究关注了中国和 经合组织国家之间重要的相互作用，包括贸易和农业政策改革的经济影响。国别研究的目的是以具有一致性和国际可比性分析为基础，加强与 经合组织成员国的对话，并对中国政策制定者面临的机遇、制约和选择进行客观的评价。

该研究由 经合组织食品、农业和渔业司承担。项目主持人为 粤世博云管理鄂泽备 他得到以下专家的慷慨帮助： 杂康社粤规岩( 粤粤陆云)、 阅操月谋康( 格罗宁根大学)、 云碧月振月慎律备( 云粤约)、 月粤社配刺暗康( 加拿大顾问)、 允康社晕康( 世界银行)，以及 经合组织的工作人员，包括 允康社增德康 匀社匀康民宰宰康康允社宰 宰康康 孕康康 悦康康 康康社 康康社和 配康康社 康康康 云康康社 康康康 提供了研究和统计支持， 配康康康 康康康 提供了报告编辑方面的支持， 粤康康康 提供了技术上和秘书方面的协助。

本研究也得益于中国专家的贡献。国务院发展研究中心程国强博士是本研究的主要协调人，他负责整理评价农业支持水平的数据和政策信息；中国农业科学院农业经济研究所李先德博士提供了政策背景和农业结构调整报告；中国农业大学经济管理学院田维明教授提供了国内和国际贸易政策报告。

本研究还得到韩俊博士和国务院发展研究中心农村经济研究部的大力支持。国务院发展研究中心的专家以及农业部、商务部、财政部、国家发展和改革委员会、国家粮食局和中国科学院的专家对报告初稿提出了宝贵意见。

本研究得到一些 经合组织国家，尤其是澳大利亚和加拿大的资助。 圆年缘年源月，中国的专家和官员在北京召开的圆桌会议上对报告进行了讨论。 圆年缘年远月， 经合组织农业委员会第 员康次会议邀请来自中国、 经合组织成员国和一些非 经合组织国家的政策制定者，对报告进行讨论。该报告由 经合组织秘书长授权出版。

康康社 康康社  
经合组织食品、农业和渔业司司长



## 目 录

提要和政策建议 .....	员
改革及其影响 .....	圆
农业政策变动趋势 .....	苑
未来政策改革的成效 .....	园
政策挑战 .....	圆
第一章 政策背景 .....	缘
概况 .....	远
农业在中国经济中的地位 .....	怨
农业食品部门的结构变化 .....	园
经济改革对中国农业的影响 .....	猿
第二章 政策趋势 .....	缘
农业政策框架 .....	缘
国内政策 .....	远
贸易政策 .....	愿
中国农业支持水平评估 .....	员
第三章 政策影响 .....	员
贸易和国内农业政策变化的福利影响 .....	员
贸易自由化对中国农产品市场的影响 .....	员
中国粮食库存量估计和贸易政策对国内市场和国际市场的影响 .....	员
附录 中国的劳动力流动和农村贫困 .....	员
附录 农业政策与农产品支持 .....	员
附录 中国的食品安全政策 .....	员
缩略语 .....	员
参考文献 .....	员

专栏

专栏 1954 中国的政治体制 .....	15
专栏 1954 中国贸易改革和要素流动：长期效应和短期效应 .....	16
专栏 1954 土地所有权在各级政府之间的分配 .....	17
专栏 1954 中国农业统计存在的问题 .....	18
专栏 1954 中国农村社会保障 .....	19
专栏 1954 中国的《农业法》 .....	20
专栏 1954 “农民负担”简史 .....	21
专栏 1954 用于农业发展的国债资金 .....	22
专栏 1954 进口农产品增值税评估 .....	23
专栏 1954 中国加入 WTO 的主要承诺——农产品贸易 .....	24
专栏 1954 解读农业支持指标：定义 .....	25
专栏 1954 中国的“绿箱”是什么？如何计算？ .....	26
专栏 1954 农业支持政策的转移效率 .....	27
专栏 1954 中国和世界农业市场的基准方案 .....	28
专栏 1954 农村工业的作用 .....	29

表

表 1954 1950 年世界人口（按现价美元计算）排名前 10 位的国家 .....	30
表 1954 1950~1954 年中国宏观经济运行指标 .....	31
表 1954 部分国家 1950~1954 年耕地及产量平均水平 .....	32
表 1954 1950 年和 1954 年中国的食品工业 .....	33
表 1954 1950 年中国食品工业和烟草工业的企业所有制构成 .....	34
表 1954 中国 1950~1954 年每百户农村家庭的机械拥有量 .....	35
表 1954 1950~1954 年农业产出结构的变化（以现价计算） .....	36
表 1954 1950~1954 年中国农产品贸易 .....	37
表 1954 1950~1954 年三大产业相对劳动生产率 .....	38
表 1954 1950~1954 年中国贫困状况 .....	39
表 1954 1950~1954 年农村居民收入来源 .....	40
表 1954 1950~1954 年中国的食物消费（公斤/人/年） .....	41
表 1954 中国 1950~1954 年年龄段饮食中的能量来源变化 .....	42
表 1954 农业部门的重要法律法规 .....	43
表 1954 1950 年一些省份不同电力用户的电价 .....	44
表 1954 某些货物的铁路运费（1950 年 7 月以后） .....	45
表 1954 不同用途水价的比较 .....	46
表 1954 部分贷款的年利率（豫） .....	47
表 1954 农业特产税的税率（豫） .....	48
表 1954 农业税收 .....	49
表 1954 国家对农业的财政预算总支持 .....	50
表 1954 基本商品的最惠国贸易关税变化 .....	51

表 图 1-1 中国关税配额实绩	图 1-1
表 图 1-2 中国和一些国家的生产者支持 (豫孕) 和消费者支持 (豫悦) 变化, 1980-1995 年	图 1-2
表 图 1-3 中国农业支持总量	图 1-3
表 图 1-4 所征的关税与面对的关税 (豫)	图 1-4
表 图 1-5 多边政策改革的福利效应 (百万美元)	图 1-5
表 图 1-6 1995 年农户调查框架	图 1-6
表 图 1-7 农户收入结构 (各省平均数) 豫 (占总收入的比例豫)	图 1-7
表 图 1-8 各省平均消费和贫困率	图 1-8
表 图 1-9 价格变化的比例福利效应	图 1-9
表 图 1-10 以货币计算的价格变化的福利效应	图 1-10
表 图 1-11 贸易自由化方案的基本假设	图 1-11
表 图 1-12 中国入世后粮食关税配额变化情况	图 1-12
表 图 1-13 1995 年中国各地区的农村贫困率	图 1-13
表 图 1-14 1995 年农村地区收入结构比较	图 1-14
表 图 1-15 1980-1995 年乡镇企业在中国经济中的地位	图 1-15
表 图 1-16 外出者和汇款	图 1-16
表 图 1-17 外出时间与汇款	图 1-17
表 图 1-18 谷物价格的变动	图 1-18
表 图 1-19 中国加入 宰籍 对谷物贸易的承诺	图 1-19
表 图 1-20 甜菜和甘蔗的国家指导价 (元 轳)	图 1-20
表 图 1-21 中国加入 宰籍 的糖贸易承诺	图 1-21
表 图 1-22 棉花的国家定价	图 1-22
表 图 1-23 中国的 宰籍 棉花贸易承诺	图 1-23

图

图 图 1-24 1980-1995 年中国农产品进出口贸易 (亿美元)	图 1-24
图 图 1-25 土地密集型和劳动力密集型农产品的净出口 (百万美元)	图 1-25
图 图 1-26 中国和部分国家的生产者支持估计, 1990-1995 年平均值得占农场总收入	图 1-26
图 图 1-27 1980-1995 年生产者支持估计的构成 (亿美元)	图 1-27
图 图 1-28 中国分商品的生产者支持估计, 1990-1995 年平均值得占农场总收入	图 1-28
图 图 1-29 不同来源的贸易自由化的福利收益 (损失)	图 1-29
图 图 1-30 1980-1995 年农业在全部 阡孕 劳动力、进出口总额中所占的份额	图 1-30
图 图 1-31 1990-1995 年世界各国农业产值份额与人均 阡孕	图 1-31
图 图 1-32 1990-1995 年世界各国农业劳动力份额与人均 阡孕	图 1-32
图 图 1-33 1995 年中国农业劳动力与耕地的地区分布	图 1-33
图 图 1-34 1980-1995 年名义价格指数, 1980 年为 100	图 1-34
图 图 1-35 1980-1995 年中国化肥使用量 (活性物质, 公斤 轳 顷 (播种面积))	图 1-35
图 图 1-36 1995 年一些国家化肥使用量 (活性物质, 公斤 轳 顷 (播种面积))	图 1-36

图 1-1 1978-2014 年农业总产出的增长 (1978-1980 年为 100)	1
图 1-2 1978-2014 年中国农业总产出的年增长率 (豫)	1
图 1-3 1978-2014 年主要农作物产量指数 (以 1978 年为 100)	1
图 1-4 1978-2014 年粮食总产量和名义农户销售价	1
图 1-5 1978-2014 年种植面积构成	1
图 1-6 1978-2014 年部分农作物产量	1
图 1-7 1978-2014 年畜产品产量指数 (1978 年为 100)	1
图 1-8 1978-2014 年中国农业就业人数及其份额变化	1
图 1-9 1978-2014 年农民人均收入	1
图 1-10 1978-2014 年各省农村家庭的人均工资收入和纯收入, 元	1
图 1-11 1978-2014 年城乡人均收入及生活支出比率	1
图 1-12 监管农业部门的中央机构	1
图 1-13 中国粮食和大豆不同生产者价格的比较	1
图 1-14 最惠国农产品关税简单平均	1
图 1-15 中国农产品关税分散程度	1
图 1-16 中国的农业贸易, 1978-2014 年 (10 亿美元)	1
图 1-17 土地密集型和劳动密集型农产品的贸易净出口额 (百万美元)	1
图 1-18 中国主要农产品进口, 2014 年	1
图 1-19 中国主要农产品出口, 2014 年	1
图 1-20 中国农产品 (包括鱼类及其制品) 出口去向地区 (10 亿美元)	1
图 1-21 中国农产品 (包括鱼类及其制品) 主要出口市场, 2014 年占农产品出口总量的豫	1
图 1-22 中国农产品 (包括鱼类及其制品) 进口的来源地区 (10 亿美元)	1
图 1-23 中国农产品 (包括鱼类及其制品) 的主要供给者 (2014 年占农产品进口总量的豫)	1
图 1-24 中国和一些国家的豫孕耘, 2014-2014 年平均值	1
图 1-25 中国农产品和畜产品孕耘百分比, 1978-2014 年为总农场收入的比例	1
图 1-26 生产者支持估计构成 (百万美元), 1978-2014 年	1
图 1-27 中国和一些国家的总量支持估计, 2014-2014 年, 占孕耘百分比	1
图 1-28 中国不同产品的豫孕耘, 2014-2014 年平均占农场总收入的比例	1
图 1-29 不同商品的生产者支持水平, 2014-2014 年平均, 百万美元	1
图 1-30 贸易自由化带来的福利增加 (损失)	1
图 1-31 多部门降低贸易保护引起的农业部门和非农部门的要素回报变化	1
图 1-32 中国粮食市场变化: 历史情况与方案期预测	1
图 1-33 中国肉类生产变化	1
图 1-34 豫贸易自由化对世界农产品市场的影响, 2014-2014 年平均	1
图 1-35 豫贸易自由化对中国农产品市场的影响, 2014-2014 年平均	1
图 1-36 1978-2014 年中国粮食供求平衡状况	1
图 1-37 中国粮食总库存: 云均最新修正数据	1
图 1-38 中国粮食库存修改的影响: 小麦、谷物和大米的进口	1

图 1-1 贸易限制和放松进口配额准入对中国和世界粮食价格的影响， 2000年-2010年平均	15
图 1-2 贸易限制和放松进口配额获取对中国粮食消费的影响，2000年-2010年平均	16
图 1-3 贸易限制和进口配额约束对中国粮食进口的影响，2000年-2010年	17
图 1-4 贸易限制和进口配额不同方案下中国粮食自给率	18
图 1-5 小麦的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	20
图 1-6 玉米的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	21
图 1-7 大米的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	22
图 1-8 大豆的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	23
图 1-9 油菜籽的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	24
图 1-10 花生的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	25
图 1-11 糖的生产者支持估计（PSE）比例、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	26
图 1-12 棉花的生产者支持估计（PSE）比例、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	27
图 1-13 苹果的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	28
图 1-14 牛肉的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	29
图 1-15 猪肉的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	30
图 1-16 羊肉的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	31
图 1-17 禽肉的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	32
图 1-18 奶的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	33
图 1-19 蛋的生产者支持估计（PSE）百分比、生产者价格和参考价格， 2000年-2010年	34

## 摘要和政策建议

通过始于1978年的改革，中国在实现如下目标上取得了举世瞩目的成就：农业生产得到了大幅度增长，农村工业吸收了相当部分的农业劳动力，贫困人口剧减，食品消费的数量和质量显著提升。集体拥有土地下的家庭承包经营制度取代了人民公社制度，这确保了几乎所有农村居民得到土地并实现最低限度的食品自给。

中国目前有大约2亿农户，平均每户仅耕种0.5公顷的土地。有限的耕地、规模庞大的农村劳动力，意味着总体上中国倾向于在劳动密集型作物（例如水果和蔬菜）生产上具有比较优势，而在土地密集型作物（例如粮食和油料作物）生产上存在劣势。

在改革时期，中国发展的最显著特点是城乡居民收入差距极为悬殊，并且这种差距在不断扩大。其原因在于要素（尤其是劳动和资本要素）的流动性有限。农业劳动力过剩和劳动生产率低下，共同导致了农业收入极低，农村地区隐性失业大量存在。教育、卫生保健和其他社会服务的差异，进一步拉大了城乡居民生活水平的差距。

20世纪80年代，政府农业支持水平很低且有所波动，尽管在近年（2008年）提高到10%，但仍远低于OECD国家平均15%的水平。支持水平较高的商品包括糖和乳品等进口竞争性商品，也包括出口农产品如玉米。粮食市场依然受到扭曲，主要原因在于国营粮食贸易，它导致国内价格和国际市场价格的差异。总支持估计（挂钩）相对较高，占GDP的1.5%，这是因为在一般服务上的支出规模相当大，尤其是为了提高生产率而在农业基础设施上进行了大量投资。

为改善经济状况和提高部门绩效，政府优先考虑的目标由过去的增加产出（尤其是促进粮食产出），转为支持农村居民收入，近期又转向保护环境。从中期来看，中国政策制定者面临的主要挑战包括：缩小城乡居民收入差距；使占主导地位的小规模农户融入市场；促进资源内部再分配以创建更富效率的农业结构；降低农业增长对环境的负面影响；提高农产品在国内和国际市场上的竞争力；改善农业政策制定和执行机构的管理绩效。

对扩大贸易自由化的影响分析表明，中国将从OECD国家非农产品贸易自由化中获得相当大的利益。农产品多边贸易自由化对中国总体福利的影响很有限，但它将改变中国农民的命运，绝大多数的农户将从中受益。

一系列着眼于整个经济的措施将改善政策绩效，这些措施包括：进一步破除针对乡村人口向城市迁移的行政壁垒，改善农村地区的教育状况，改进卫生保健、养老金和其他社会保障服务，推进土地产权和农村税费改革。同样，现代科研和技术推广服务、食品安全管理和农产品价格信息服务也至关重要，整个国民经济中的生产者和消费者都能从中普遍受益。

## 体制改革及其影响

### 中国是全球经济的一个重要参与者

中国以 1.9 万亿美元的名义 GDP（按照现行汇率计算）而成为世界第六大经济体，但按照购买力平价计算则排在第二位。它是人口最多的国家，有 14 亿居民，占世界总人口的 20%。中国的农业土地和水资源相对稀缺，仅占世界可耕地面积的 7%，人均水资源约为世界平均水平的四分之一。

自 1978 年以来，中国对其经济政策实施了根本性的改革，从中央集权计划经济渐进地转型为社会主义市场经济。在改革时期，它取得了非凡的经济成就。在 1980-1999 年期间，中国实际 GDP 年平均增长率超过 9%，贸易和投资同期增长的速度更快。2001 年中国加入世界贸易组织（WTO），表明它将继续加强过去 23 年所奉行的改革路线。

### 农村极大地推进了中国的发展……

农业对中国经济的重要性已开始下降，尽管如此，它仍然是一个重要部门：农业增加值占 GDP 的 15% 左右，农业部门就业人数超过就业人口总数的 30%。农村人口在总人口中的份额下降，但在 1999 年仍然保持 30% 的高水平。和国民经济的其他部门相比，中国的农业部门和国际市场融合的程度较低。尽管农产品贸易占农业总增加值（GVA）的比例相对比较稳定，但农产品占进出口总值的份额在 1980-1999 年间下降了一半多，这反映了其他产品的贸易扩大了。由此，农产品进出口总额占农业总增加值的比例为 15%，而进出口总值占 GDP 的比重则高达 25%。

在改革时期，农村地区曾两次推进了中国的发展。第一次来源于 20 世纪 80 年代初农业政策环境的显著变革；第二次来源于 20 世纪 90 年代末农村工业的扩张。

在 20 世纪 80 年代初期，控制极为严厉的人民公社体制被家庭承包经营制度（分户经营）所取代。在新的制度下，农户从集体那里租入土地，生产自主性大为提高，经营上自负盈亏。为了保障离农劳动力的就业并避免人口大规模向城市迁移，地方各级政府被鼓励大力发展农村非农产业，这就是众所周知的乡镇企业（村办企业）。这些企业成了吸收离农劳动力的主渠道，同时也提供了中国增长和发展的另一个重要源泉。中国经验的一个独到之处是，大规模职业变更在农村经济体内完成而非通过城乡迁移来实现。

### ……尽管中国经济被分割成农村和城市两个部分

中国非凡的经济成就一方面刺激了对农产品的消费需求，另一方面创造了非农就业的机会，因而对农业的发展十分有利。然而，存在一系列政策阻碍了农业和农村从经济增长中获益：

- 中国的户籍制度（户口）的相关规定，抑制了乡村劳动力向城市地区的迁移。
- 农村地区人均拥有的教育和卫生保健资源显著低于城市地区。
- 农村居民大都无法获得城市居民所享有的养老金和其他社会福利。
- 农村地区实行的税收制度不同于城市地区，农村家庭需要缴纳各种税和费，而城市家

庭则无需承担这些税费。

### 小规模经营构成农业生产结构的主体

中国农业的特征是人多地少、小规模经营且机械化程度很低。1978年，中国有大约 1 亿农户，平均每户仅耕种 0.5 公顷的土地。并且，农户拥有的土地一般包含若干细碎、分散的地块。与其他东亚国家相类似，相对世界平均水平，中国单位土地的农业产出很高但人均产出却很低。数量有限的耕地、规模庞大的农村劳动力，意味着总体上中国倾向于在劳动密集型作物（例如水果和蔬菜）生产上具有比较优势，而在土地密集型作物（例如粮食和油料作物）生产上存在劣势。但是，不同地区的情况差别很大，在何种作物上具有比较优势取决于土地和水资源条件、气候条件、交通成本和市场化程度等因素。

在中国，土地租赁制度是基于土地承包合同之上的。村集体是农业土地的实际所有者，它们与每个农户签订土地承包合同，目前合同期为 30 年。农户拥有绝大部分的财产权：他们可以使用、转租和转让土地，但他们不能出售土地。越来越多的农户通过签订书面合同来保护他们新的承包权利。

在改革的初期，中国的土地承包政策以家庭承包经营制度为基础，均分土地的原则带来了相当可观的正面影响。与人民公社制度相比较，家庭承包经营制度赋予农户在土地和经营上更多的权利，这促进了农业和农民收入的增长。通过平均分配土地使用权，中国避免了出现大量农村无地劳动力——饥荒和其他经济冲击都会容易使这些人陷入绝境。这也确保了绝大多数农村居民实现最低限度的食品自给。

然而，随着中国不断发展，土地承包制的局限性日益显现。土地市场交易极为有限，农户之间的土地租赁合同经常是非正式的、短期的，并且往往只在亲戚之间发生。土地承包制也给基层领导留下肆意决策的余地，同时也会造成村庄领导和农民之间对立冲突的局面（包括地方出台规定限制土地转让的情况）。基层领导有时会扮演土地所有者的角色，不征求农民的意见便自作主张将土地租赁或者出售给外来的投资者，而农民没有拿到适当的失地补偿金，这样的事例举不胜举。

### 上游和下游部门的竞争力越来越强

在 20 世纪 80 年代中期之前，中国农业的上游和下游部门均为中央集权计划经济体制所控制。到了 90 年代初，上下游部门都开始按照市场准则来运行。

在上游部门，中国的供销合作社（供销社）继续在市场上扮演重要角色。然而，除供销社之外，农民购买生产资料还可以通过其他三个渠道：“农业三站”、农资生产厂家直销和私营贸易商。事实表明农资价格开始出现竞争，农民不难买到种类丰富的投入品。

然而，农民在信贷获取上仍然存在困难。农民贷款的两个主要正规渠道是中国农业银行（农行）和农村信用合作社（农信社）。农民缺乏抵押品，同时为获得正规信贷要付出极高的交易成本。另一个因素是很多地方正规金融机构的分支机构被关闭，而新的机构无法建立起来。因此，农民 80% 以上的贷款是通过非正规渠道获得的，而来自正规金融机构的只有不到 20%。

在下游部门，尽管国有粮食企业和国有粮食部门仍然是粮食的主要收购者，然而农民可以通过多种私营渠道来出售他们的产品。最为普遍的渠道是“运销大户”，他们是以家庭为基础的专业运销商，充当了农民和批发市场的中介。其他的主要渠道包括农户直接销售给零售商或批发商（其中包括连锁超市）、直接到当地市场销售、直接和食品加工企业和出口企业签订销售协议以及通过专业协会和农民合作社来销售。连锁超市的

发展极大地加速了下游部门的变化。尽管这些渠道在食品销售总量的份额尚低于 10% (相比之下,美国和欧盟为 15%~20%),但随着连锁零售店遍及包括内陆省份在内的所有城市,它们所占的份额将迅速增长。

在 20 世纪 80 年代中期之前,国营贸易企业(中粮)是联结生产者和国外市场的唯一渠道。之后,政府修改了对外贸易管理架构,对国营贸易企业进行改革,允许非国营实体参与外贸活动,并简化了外贸经营资格者的注册手续。然而,国营贸易企业仍然是中国农产品贸易的重要参与者,在粮食贸易上尤为如此。

### 农业生产快速发展……

在改革时期,中国农业获得了显著增长。家庭承包经营制大大提高了农民的生产积极性,促使农民降低成本、承担风险并采用了新的生产方式。在 20 世纪 80 年代初,中国经济迅猛增长,消费者由对数量的偏好转为对质量的关注。新一轮的调整出现在 20 世纪 80 年代末和 90 世纪初,大多数农产品都供过于求,导致粮食价格下跌,同时国际竞争的日益激烈也要求进一步调整农业结构。政策的主要目标转为提高农民收入。

1979~1988 年间,中国的农业总产出(不变价)增长了近 50%,其中农作物产出增长了 30%,畜产品产出增长了 60%。然而,随着需求增长减缓,产出增长率也从 20 世纪 80 年代上半期的年均 10% 下降到 1989~1998 年的年均 3%。

### ……生产结构发生转变

与消费需求变动相一致,生产结构持续由以种植业为主向以牧业和渔业为主转变。种植业占农业总产值的份额从 1979 年的 35% 下跌到 1998 年的 25%。同期,畜牧业从 10% 增加到 25%;渔业部门的生产绩效更令人瞩目,份额从 5% 提高到 15%;林业的份额稳定在 5% 的水平。

尽管谷物仍然是中国的主要农作物,但在 1979~1998 年,谷物占农作物总产出和播种面积的份额下降非常显著,这是因为种植其他农作物收益更高,政府放松了过去那种强迫农民种植粮食的政策措施。较之其他农作物,蔬菜和水果生产获得了惊人的快速增长,这既反映了中国的比较优势,也反映了土地利用结构的调整,以响应国内需求变动以及特定产品(如大蒜、洋葱、苹果和梨等)出口机会的出现。谷物生产方面也有重大调整,大米和小麦的播种面积趋于下降,玉米的播种面积则有所上升。播种结构的变化反映了粮食生产的重点从食用粮转为饲料用粮,这也反映了食品消费模式的变化。

传统上,中国绝大多数的肉类产品是通过小规模、业余的“庭院养殖”生产出来的。但是全职的“养殖专业户”和商业化养殖增长非常迅速,1998 年它们生产了大约 20% 的猪肉和近 40% 的禽肉。尽管专业户和商业化养殖的饲料转化效率非常高,但他们仍然是饲料用粮大户。因此,只要畜禽产业的结构继续调整,畜禽养殖业对饲料粮的净需求便有望获得进一步增长。

### 贸易流量的变动反映了中国的比较优势

到 1998 年之前,中国的农产品部门(包括渔业)仍然保持净出口业绩,年创汇约 20 亿美元。1998~2008 年,由于粮食生产连续几年下滑,加上执行 1992 年框架下的关税配额(关税)制度,克服了之前存在的一些问题,中国的农产品进口高速增长,导致 2008 年出现农产品净进口,贸易逆差达 100 亿美元(图 10)。

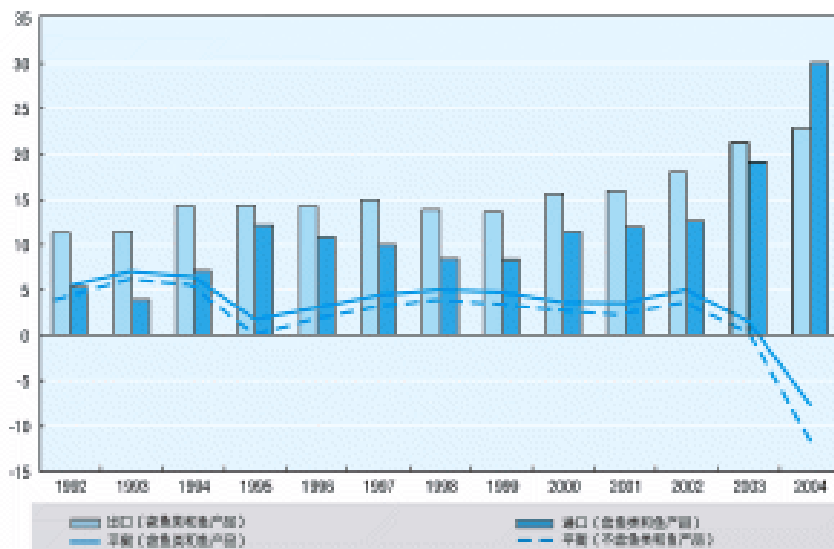


图 10 1992-2004年中国农产品进出口贸易 (亿美元)

资料来源：FAO 数据库；1992 年的数据来自中国海关统计。

在 1992-2004 年期间，中国农产品进出口贸易结构变化非常显著（图 10）。显然，1992-2004 年间，土地密集型农产品的净出口呈下降趋势。这主要归因于 1992 年和 1993 年谷物进口的大幅上升，以及自 1995 年以来油籽进口的日益增加。劳动密集型农产品在 1992-2004 年间保持了贸易盈余，走势较为稳定。农产品贸易结构的变化符合中国在劳动密集型农产品生产上所具有的比较优势。

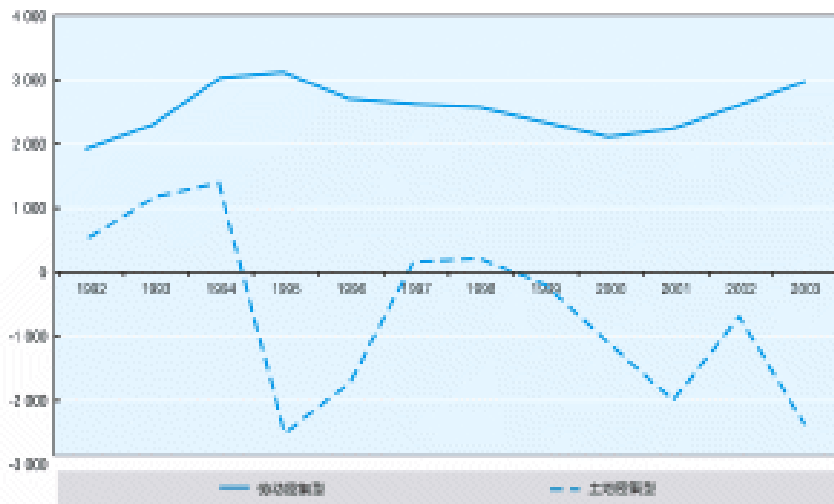


图 11 土地密集型和劳动力密集型农产品的净出口 (百万美元)

注：土地密集型产品指的是 1992 年谷物和 1992 年原油籽。劳动密集型指的是 1992 年蔬菜、1992 年水果和坚果、1992 年茶叶以及 1992 年烟草。

资料来源：转引自 1992 年世界银行 (1992)；原数据来源于 FAO 数据库。

### 农业就业人数开始下降

20 世纪 70 年代初以前，农业就业人数持续增长，最高时接近 1 亿。此后便开始下降，到 2004 年为 7 亿，但仍高于改革之初的就业人数。随着中国经济其他部门就

业的快速增长，农业劳动力占总就业人数的份额从 20 世纪 70 年代末的 27% 下降为 2004 年的 15%。

### 农村居民收入大幅增长……

中国改革时期的显著成就之一是农村居民人均实际收入的强劲增长，这主要归功于非农就业机会的增加。在 1978~1995 年间，农村居民实际收入增长超过三倍，意味着年平均增长率约为 12%。然而，这个增长率从 20 世纪 80 年代前半期的 15% 下降到 90 年代末的 8%~9%。

### ……导致贫困的显著下降，但是……

农村地区（包括贫困地区）居民收入从总体上看是增长的，这使得贫困人口的数量显著下降。根据中国对贫困人口的定义（购买力平价计算，每天收入低于 0.45~0.5 美元），贫困人口数量从 1985 年的 1.2 亿下降为 2004 年的 0.28 亿；在同一时期，农村贫困人口比例从 27% 下降为 9%。根据世界银行对贫困线的定义（购买力平价计算，每天收入 1 美元），中国农村生活在贫困线以下的人口数量，在 2004 年仍然高达 1.2 亿，但消除贫困的所取得的进步仍然极为显著，在 1985~2004 年间，大约 1 亿人口收入增长超过贫困线。

在中国定义的贫困人口中，大约 90% 居住在农村地区。他们主要集中在西部省份以及增长滞后的地区，这些地区往往很偏僻、人烟稀少，人力资源和自然资源匮乏，缺乏与外界的联系。这种情况使得进一步减少贫困更加困难，这也在一定程度上解释了自 20 世纪 90 年代中期以来贫困人口下降为何相对比较缓慢。除此之外，刚脱离贫困的农村社区高度依赖于天气状况，一旦天气情况恶化，他们很容易重新陷入贫困。由于农村地区几乎不存在社会保障制度，因此很难对那些最困难的家庭进行直接的公共救助。

### ……中国经济其他部门的收入获得更多的增长

由于农业和非农部门、农村和城市之间在劳动生产率上存在差距，农村收入增长尚不足以弥合与城市地区的收入缺口。在中国，20 世纪 80 年代中期城市原农村人均收入比曾下降到 15%，但之后这个比率开始上升，例外的是 90 年代中期，当时粮食价格的上涨和乡镇企业的扩张加快了农村收入的增长。自 90 年代中期以来，乡镇企业竞争压力不断增大并出现了资金上的困难，与此同时农产品（尤其是粮食）的购买力下降，所有这些都导致城乡收入差距进一步扩大。在 2004 年和 2005 年，城乡人均收入比为 1.8，是整个改革时期中是最高的。

1978 年改革以来 26 年的农业的高增长速度不大可能在将来持续下去，因此，要使农业劳动生产率获得实质性提高，就有赖于劳动力向非农部门转移。这可以确保留在农业部门的那些人获得更高的收入，同时离农人员也可从非农部门更有效利用劳动力中受益。实际上，中国不同地区农村收入的差异越来越取决于农村居民能否在本地或者外出获得非农就业机会。由于各个地区就业机会非常不均衡，因此，就不同省份居民收入差异而言，农村地区要远高于城市地区。

### 食品消费量增加

以能量指标来衡量，中国平均食品消费量较高，2004 年人均每天摄入 2700 卡路里，相比而言，世界平均水平仅为 1800 卡路里（日本、韩国分别为 2700 和 2300 卡路里）。

另外，蛋白质消费量也高于世界平均水平，略低于日本和韩国水平。营养不良人口比例低于 1990 年，其原因并不在于缺乏食物而在于贫困。平均而言，1990 年中国家庭将总支出的 15% 用于购买食物，对比 1975 年的 25%，下降极为显著。

### 环境压力可能会降低长期的农业生产率

从历史上看，中国主要是通过扩大农地来实现农产品产量的增长。但随着近年来耕地面积逐渐减少，农产品产量的增长主要来源于更高的生产率，而高生产率则来源于更多地使用化肥、农药和机械。这反映了人们抛弃了传统农耕方式，转而采用更密集使用化学品的耕作方式。中国平均每公顷施用 1500 公斤的化肥，是世界上单位土地面积化肥施用量最高的国家之一。城市化和工业化增大了可利用的农地和水资源的压力，然而农业生产因其他人类活动（尤其是工业生产）造成的污染而使自身受到影响。

一些生态问题是区域性的，例如中国北方的沙漠化，但其他生态问题则是全国范围内都普遍存在的，例如土地退化、土壤流失和水体污染等。这些问题具有危害性，长期来看会导致农业生产率下降，这是影响未来农业生产和收入增长一个重要因素。对环境的保护与提高农业生产率的能力是紧密相连的，由于市场无法将环境外部性考虑在内，因此需要制定有效的政策。

## 农业政策变动趋势

### 农业政策目标……

一般而言，1978-1990 年这段时期可以分为两个阶段。在 1978 年前，政策的主要目标是提高农业生产，尤其是粮食生产，而在 1978 年后，政策重心则转向支持农民收入。在最近几年，政策也开始更多地关注环境问题。

确保食品尤其是粮食的充足供应并使居民买得起，仍然是中国政策制订者最优先考虑的目标之一。人们普遍认为中国粮食自给率必须达到 95%，尽管这一点从未在政府政策中清晰表述过。这是理解中国农业政策演进的关键因素之一。

20 世纪 80 年代末到 90 年代初，城市和农村居民之间、发达和欠发达农村地区之间的收入差距不断增大，演变为一个重要的政策问题。政策制订者提出了统筹城乡发展的政策，并实施地区发展计划以加速不发达地区的经济增长。政府推行了旨在提高农民收入的全国性政策，实现了从对农业征税到支持农业的根本性转变。1990 年，中央政府通过颁布一号文件（即《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》），强化了这些政策。

### ……政策措施不断演进

中国政府运用的主要农业政策工具包括生产者支持措施、一般服务和消费者支持措施。而生产者支持措施包括国内政策措施和贸易政策措施。

国内政策措施包括：

- 国家定价：在 1978-1990 年间的多数年份对主要农产品进行国家定价。从 1990 年开始，中央政府制定的国家定价只适用于烟草（烟草产业为国家所垄断）。在 1978-1990 年间的多数年份，国家定价与国家收购是一同实施的。
- 投入品补贴：对农民使用的水、电、运输倾向于收取较低费用，但是由于不同的使用者的使用成本不尽相同，因此补贴水平很难测算。为了降低化肥的价格，化肥生产厂

家可以获得较低价格的投入品（例如电力）。从 1995 年开始，农民购买大豆良种可以获得补贴。在 1999 年，良种补贴扩展到小麦、玉米和大米以及大豆。

- 信贷补贴：在 20 世纪 80 年代以前，优惠贷款主要是提供给国营流通企业，用于其购买和储藏主要农产品。1995 年之后，大多数的优惠贷款项目都取消了，但在粮食收储上仍然继续沿用。
- 直接补贴：1995 年开始试点，1999 年在全国范围内推行。种粮农民可以获得预算内的财政直接补贴，补贴额根据大米、小麦和玉米的播种面积来确定。
- 退耕还林补贴：也被称为“以粮食换绿色”项目，从 1999 年开始实施。在生态易受破坏的土地上耕作的农民，如果退耕，则每亩（0.15 公顷）即可获得一定的现金补贴和粮食补助。此外，在植树造林上还可以获得种苗补贴。在 1999 年，粮食补助折算为等值现金补贴。
- 农业税：在 1995~1999 年间，农民被要求以现金或者实物形式缴纳农业税。除此之外，他们还需向地方政府和集体交各种费，同时要为公共设施建设提供“积累工”。农村税费改革在 1995 年开始试点，从 1999 年开始在全国农村地区分阶段推行。

贸易政策措施包括：

- 关税：农产品算术平均进口关税从 1990 年的 15% 下降到 1995 年的 5%，并根据中国加入 WTO 的承诺条款保持该关税水平。
- 关税配额（TRQ）：在 1995 年首次对主要谷物和油籽实施关税配额。根据中国加入 WTO 的协议书的条款规定，中国可以对小麦、大米、玉米、糖、棉花、羊毛和一些植物油实施关税配额，但油籽的进口仅受关税影响。中国关税配额体系中包含对国营贸易企业（TRQ）和非国营贸易企业分配进口配额的标准。
- 国营贸易：在 20 世纪 80 年代之前占据主导地位。之后，地位开始下降，但它们在主要农产品（尤其是关税配额限定的那些农产品）的贸易上仍然扮演着极为重要的角色。
- 出口补贴：在成为 WTO 一员之前，中国对玉米和大米提供出口补贴。根据加入 WTO 的承诺，中国不能再实施出口补贴。

一般服务面向整个农业部门，包括：

- 农业基础设施：投资于农业相关的项目建设是政府实现发展目标的工具之一，它也是迄今为止政府农业支持预算中最大的组成部分。政府继续承担污染控制、土地复垦、交通和灌溉基础设施的维护和建造的主要职责。
- 农业研发：政府在这类农业支持上投入的资金相对较少，并有下降趋势。
- 农业学校：政府在农业学校上的资金投入也很少；但不同于研发投入，农业学校的投入逐渐在增加。
- 检测服务：中国在 1995~1999 年期间为食品检测服务提供资助，近年来食品安全成为政策制订者首要考虑的问题。中国不仅增加了检测服务上的支出，而且为提升食品安全标准做了很多实质性工作。
- 公共储备：中国主要是对食用粮进行公共储备。与中国粮食安全政策相一致，中央政府和地方各级政府积极维持食用粮的应急储备。

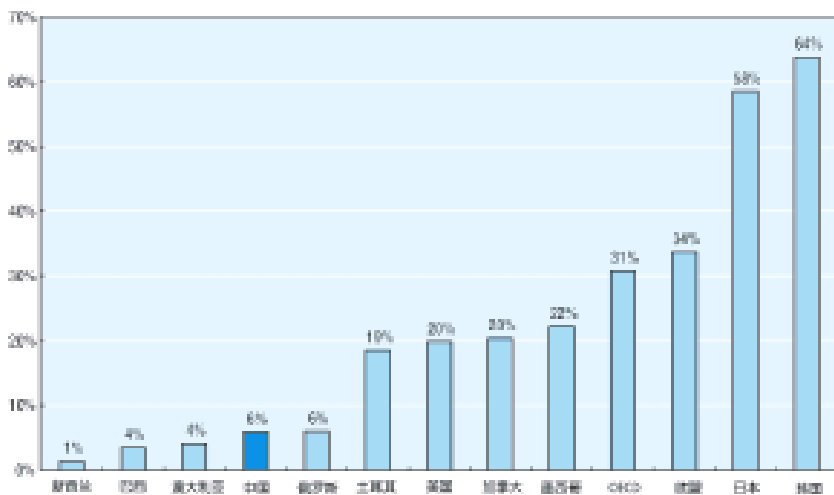
消费者支持措施包括：

- 食品价格补贴：从 1995 年开始，中国对城市消费者进行补贴，对主要农产品价格上涨给予补偿。尽管一些补贴仍然继续实行，但补贴的预算支出已经大幅度下降。

### 生产者支持水平较低，但近年来有所增长

总支持估计（**表 1**）是应用最为广泛的支持衡量指标，是对农业生产者的转移支付（**表 2**）、一般服务支出（**表 3**）和对消费者的预算内直接支付三者之和。**2000-2018**年间，中国年均**表 4**为**表 5**亿美元，等于该时期中国**表 6**的**表 7**。这大大高于**表 8**国家的平均值，也反映了农业支持给中国经济带来了相对较重的负担。然而，它反映了在一个相对贫困国家中农业在经济上的重要性。另外，中国的**表 9**数额之所以较高，部分是因为在一般服务上有较高的预算支出，这些支出针对的是更广泛意义上的农村地区而非仅仅是农业。尽管**2014**年之后，一般服务在**表 10**上所占份额开始下降，**2018**年为**表 11**，但仍然很高，主要是因为农业基础设施上的大量投资。由于消费者补贴微不足道，因此总支持中大约有一半是由对生产者转移支付（**表 12**）来实现的。

以**表 13**的百分比来衡量，**2000-2018**年间，中国的生产者支持在**表 14**到**表 15**范围内波动，**2008**年下跌为**表 16**，之后开始逐年上升，**2018**年为**表 17**（图**表 18**）。对中国和部分**表 19**国家以及非**表 20**国家（包括世界主要大国）的生产者支持状况进行比较可以看出，中国处于低支持国家的行列。中国的**表 21**比例，**2000-2018**年平均为**表 22**，高于最低支持国家（新西兰、巴西、澳大利亚），但大大低于**表 23**国家的平均水平（**表 24**），更远低于日本和韩国（分别为**表 25**和**表 26**），它们是中国最为邻近的**表 27**国家以及中国农产品的主要出口市场（图**表 28**）。



图**表 28** 中国和部分国家的生产者支持估计，**2000-2018**年平均值得占农场总收入的比重

注：**表 29**为**表 30**国家。

资料来源：**表 31**，**表 32**数据库**表 33**

如图**表 34**所示，中国的生产者支持主要决定于市场价格支持（**表 35**）。然而，**表 36**对**表 37**的贡献率变动很大，尤其是在**20**世纪**80**年代，这反映了国内价格水平相对于世界价格水平的波动。尽管从绝对值上看，预算支持几乎持续增长，但在**2000-2018**年占总数的比重却明显下降。

尽管中国生产者支持水平较低，但在不同农产品之间相差很大。支持水平最高的农产品不仅包括诸如糖、乳品、羊肉、大豆和棉花等进口竞争商品，而且也包括部分出口商品如玉米和大米（图**表 38**）。粮食市场的扭曲仍然相对较高，主要是因为国营贸易继续导致国内价格和世界价格的差距扩大。相反，对大多数的出口农产品，如猪肉、牛肉和