

# “入世”后的中国农业财政支持政策

鲁德银<sup>1</sup>, 雷海章<sup>2</sup>

(1. 孝感学院 经济系, 湖北 孝感 432100; 2. 华中农业大学 经济贸易学院, 湖北 武汉 430070)

**摘要:** 各国农业保护受到 WTO 规则的硬约束。中外实施农业保护政策的结果是弊大于利。世界农业政策趋于农业支持。农业保护的理论与实践值得质疑。受国际贸易和国力的限制, 农业保护难以如愿。只有农业支持才能使我国市场农业健康持续发展。必须建立强有力的农业财政支持政策体系。

**关键词:** 农业财政政策; 农业保护; 农业支持; 国际贸易; 世界贸易组织

**中图分类号:** F310; F812.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2002)02-0008-06

从我国提出要建立社会主义市场经济体制开始, 特别是要加入 WTO, 理论界、新闻界和政府都在极力主张加强农业保护。我们认为农业支持比农业保护更有利于中国市场农业的持续健康发展。

## 一、WTO 鼓励农业支持, 反对农业保护

在经济全球一体化和国际贸易自由化不可逆转的国际环境下, WTO 内各成员国的农业政策都要受到 WTO 理念和规则及其协议约束。WTO 的农业政策代表世界农业的主流政策。《农业协议》对农业政策分为农业支持政策(Support)和农业保护(Protection)政策两大类。农业支持是指政府对农业提供: 一般性政府服务(如农业科研、病虫害控制、培训推广与咨询、检疫、市场促销、水利等基础设施服务); 以食物安全为目的的公共储蓄; 国内食品援助; 与生产不挂钩的收入支持; 自然灾害的救济支持; 通过投资提供的公共调整计划; 地区援助计划; 通过资源休闲计划提供的结构调整援助; 环境规划等。这些能在不扭曲市场机制的条件下促进农业的持续发展, 称作“绿箱政策”。农业保护是指政府对国内农业生产与贸易采取的财政补贴、价格干预、关税与非关税壁垒等措施达到刺激国内粮食等农产品的生产、向农业转移收入的目的, 其结果替代和扭曲了市场机制, 称作“黄色政策”。WTO 的宗旨促进自由贸易, 消除贸易壁垒, 试图通过多边贸易协议加以限制甚至消除农业保护。

## 二、发达国家的农业已由保护转向农业支持

历史上许多发达国家实行过形形色色的农业保护政策。若以立法为标志, 英国于 1815 年制订《谷物法》对谷物实施“中断性出口补贴”政策(Export Bounty)。美国于 1933 年制订《农业调整法》开始实行农产品平价收购政策, 20 世纪 70 年代改为类似差额支付的办法。日本从 1904 年开始征收大米关税。1950 年又通过政府补贴提高粮价, 成为世界上保护水平最高的国家。进

收稿日期: 2001-12-17

作者简介: 鲁德银(1962—), 男, 湖北孝感人, 孝感学院经济系副教授;

雷海章(1946—), 男, 重庆宜宾人, 华中农业大学经济贸易学院教授, 博士生导师。

入 20 世纪,世界各国为了促进农产品供给或出口,都实施了农业保护政策。从其效果看,农业保护虽在短期内增加了国内农产品产量和农民收入,但付出的代价是巨大的:

1. 财政负担沉重。在 1985 年的前 10 年,美国农业补贴总共高达 3000 亿美元,财政收入来自农业的不足 4%,而农业补贴占财政支出的 9%。同期欧共体为 1000 亿美元,占其预算总额的 2/3。法国财政收入来自农业的仅 0.7%,农业支出占财政支出高达 7%。日本每年的直接农业补贴平均都在 8000 亿日元以上。

2. 扭曲价格机制与竞争机制,造成资源配置效率损失。相比于按国家间、地区间、品种间的比较优势来组织生产贸易,通过农业保护政策谋求国内农产品自给,就要承担巨大的资源机会成本和效率损失。

3. 造成消费者福利损失。农业保护直接导致粮棉等主要农产品的国内价格高于世界市场价格,如日本国内的大米价格 50 年来一直高于国际市场价格的 6—10 倍。

4. 引发国际贸易摩擦。为保护和反保护实施出口补贴和进口限制而引发贸易摩擦逐步升级,到 20 世纪 80 年代中期已经发展到不可收拾的程度,成为“乌拉圭回合多边贸易谈判”最激烈的焦点之一。尤以美国、欧共体和日本之间的农产品贸易摩擦最为严重。

5. 为防止过度竞争而实行过度保护,其结果是强化了农民对政府的依赖。过度保护使农民对市场的反应能力和经营素质下降,使农民把增收希望总是寄托于生产补贴、价格补贴和市场保护上。尽管给予农业很高的保护,如 1982—1984 年财政补贴在农业收入中的比重,美国为 22%,欧共体 33%,日本 72%,但农民收入并没有与城市居民收入同步增长,而是不断下降。

正因为如此,发达国家的农业政策的重心已由农业保护转向农业支持。美国分别在《1985 食品卫生法》、《1990 食品、农业、环境保护与贸易法》和 1996 年的新农业法逐步削减了有关农业保护的补贴,大幅度增加了与农业支持有关的投资。欧共体从 1992 年开始大幅度削减农产品的价格补贴。日本加大农业支持力度,在 20 世纪 60 年代政府对农业投资每年达 3700 亿日元,20 世纪 80 年代中期以来保持在 40000 亿日元以上,相当于农业国内生产总值的一半。

### 三、中国农业更需要支持

1. 农业保护并非是农业持续发展必由之路,农业支持更有利于市场农业的持续健康发展

农业保护的理理由主要有:“农业弱质论”、“农业风险论”、“农民收入低论”、“供求平衡论”等。

“弱质”决不是农业的产业特征。农业具有明显的优势。否认这一点就很难解释世界农业在过去对国民经济(尤其是哺乳工业化)的贡献。建国后 40 年,国家对农业的支出(包括农业行政开支)约 3000 亿元,同期农业向国家的贡献高达 12000 亿元。也很难对当前发达国家的很高的农业生产力水平和回报率、工商资本向农业渗透的客观事实作出令人信服的解释。更难解释我国农业一直在“负保护水平下”迅速发展的原因。

农业具有明显的产业优势:(1)成本优势。农业的最本质特征是经济的再生产与自然的再生产交织在一起的。投入到农业的部分自然资源和太阳能是无偿的,自然生产率使得农产品成本绝对低于工厂化生产农产品的成本。(2)资源优势。马克思的地租理论告诉我们,农业对土地占有的垄断性加上土地资源的稀缺性使得农产品生产具有天然的垄断性,从而使农产品的价格高于社会价值,特别是高于其本身的价值。(3)市场优势。农产品使用价值的特殊重要性和社会对农产品质量和数量需求不断增长的趋势使农民在市场交易中能够处于有利地位,农产品价格趋于上升。(4)高收益优势。工商业的成本利润率一般在 10%—25%。1998 年我国成本纯收益率,稻谷为 55.59%、小麦 12.64%、玉米 41.94%、高粱 46.82%、大豆 50.88%、花生 40.07%、芝麻 107.37%、棉花 42.30%、甘蔗 42.9%、甜菜 35.16%、蚕桑茧 30.94%、绿毛茶 29.96%、苹果 50.43%、柑桔 69.42%。这只是全国平均水平,在专业化的区域和企业,其收益率更高。正因为如此,国内外越来越多的工商资本向农业渗透。

有人认为当前农民收入低,需要保护。我们认为农民收入低不是农业本身固有的,而是由政策和体制导致价格扭曲(如工农产品不等价交换)、供求信息障碍造成供求结构失衡、产业组织分割使农业处于低价提供原料的地位和“小而全”的农业经营方式(阻碍科技推广和劳动生产率的提高)等造成的。靠农业保护提高农民收入是治标不治本。通过农业的支持改善农业的生产和市场的基础设施才是治本之道。

有人认为农业自然灾害多,收入没有保障,需要保护。但是,农业发展历史表明,农产品产量总体上处于上升的趋势,农业的丰年多于灾年。即使农业因灾减产,由于农产品供给减少,价格上升,农民收入不会减少很多。况且防灾减灾和稳定农民收入的途径有多种,相比较而言,最有效的途径是农业支持(如科技减灾、兴修水利、治理生态环境和政策性保险等)。

有人认为农产品(尤其是粮食)供求不易平衡,需要保护。以粮食的特殊的战略意义而把所有农产品都纳入保护的围实在是有以偏概全。靠保护来增加农产品供给、维系供求平衡不仅代价高,而且扭曲市场机制。特别是在农产品买方市场的条件下,供求长期失衡源于农业保护造成价格扭曲、供求信息失真。解决供求平衡只能靠加强宏观调控和发挥市场机制的作用。

农业是国民经济基础,是一个公益产业仅靠保护是不够的。农业落后于工业,农村落后于城市恰恰说明了农业急需强有力的支持。解决“农村、农业和农民”问题的针对性最强的、最有效的政策是农业支持。

## 2. 我国农业保护难以如愿

为了确保我国粮食战略安全,政府从 20 世纪 80 年代初开始大幅度提高农产品收购价格。1993 年对粮食等主要农产品实行保护价收购。但由于农用工业品价格没有相对稳定,且以更高的增长速度增长,使得农产品的生产成本每年以大约 10% 的速度增长,农民从提价得到的实惠很快丧失。农产品收购价格总指数 1993、1994 和 1995 年分别是 1988 年的 128.7%、180.1% 和 195.9%,而同期的农村工业品零售价格指数分别为 147.6%、173.0% 和 198.4%,同期工农产品综合交换比价指数分别为 114.7%、96.1% 和 91.9%。与政府的意愿相反,价格保护没有起到保护农民的生产积极性的目的;相反,还引发物价的全面上涨甚至通货膨胀;并产生了沉重的财政补贴;使我国最受保护的大米、小麦、玉米和大豆的收购价格高于国际市场价格。20 世纪 90 年代以前,粮食和棉花国内的价格平均水平低于国际价格,而在实行保护价后的 1995 年大米、小麦和玉米的国内价格分别高于国际市场价格的 17.8%、28.5% 和 71.1%。而在 1999 年依然为 12.3%、51.5% 和 56.2%,大豆为 41.8%,失去了价格优势。当农产品价格出现周期性下降时,国有粮食收储企业和销售企业无法顺价销售,造成巨额亏损。1998 年全国粮食部门亏损挂帐达 2000 亿元。在巨大的亏损压力下,收储企业不愿按保护价收购,导致农民卖粮难,农民的收入增长速度减缓,严重影响了农民生产积极性。1997—2000 年农民人均纯收入年增长速度分别为 9%、4.6%、4.3% 和 2%。现在出现了一种不太正常的思维定式:一听到要提高农民收入,政府和学者就想到对农业保护,如提高农产品收购价格、增加补贴和减少进口等。而农民抱怨保护价太低,把收入的增长寄托于政府提高主要农产品的保护价。

我国农业价格保护并没有达到它的政策目标——向农业转移收入的目的。我国的农业生产者补贴(简称 PSE,它是假定取消所有现存的政府对农业的支持措施,由此造成农业收入的减少额同原来的收入额的百分数,用以反映政府的农业保护政策的影响和农业的保护程度)在 1982、1984、1986、1988、1990、1992、1993、1994 和 1995 年分别为 -2.27%、-25.91%、-38.4%、-21.4%、-26.1%、-18.5%、-24.07%、-7.79% 和 -4.99%,全部是负值。由于负保护造成在整个 20 世纪 80 年代平均每年从农业部门净转出价值约 1400 亿元,1993 年至 1995 年每年从农业净转出价值高达 2194.5 亿元、1284.04 亿元和 1406.3 亿元。

此外,由于高额的关税保护造成消费者福利损失。我国目前关税水平牛肉 45%、猪肉 20%、禽肉 20%、柑橘 40%、葡萄 40% 和苹果 30%。降低这些商品的关税,加上它们进口价格低,我国

消费者福利的增加是不难计算出来的。农业保护没有给农业有力支持,反而给国家财政带来沉重的负担,给实施这一政策的国有粮食收储企业带来巨大亏损,那么这个保护政策就值得怀疑。

### 3. 我国保护的能力有限

从我国国情看,我国工业化水平低,财政负担能力有限,农业人口众多,农业保护难以实施。事实上,少数人怎能保护多数人?发达国家尚且没做到,况且我国还是一个发展中国家!要确保粮食战略安全,只能对重点农产品和重点地区实行重点支持。

### 4. 国际贸易环境不允许农业保护,农业支持有利于农产品国际贸易的发展

以提高我国农产品的国际竞争力而实施保护也是不现实的。WTO的宗旨和规则及诸项协议都力求建立一个公平竞争的、自由的国际贸易新型的市场体制,鼓励农业支持政策。从总趋势看,非关税和边境措施关税化,关税下降至平均水平,生产出口补贴逐步取消,农业保护的空间越来越狭小。

如果我国执意实行农业保护政策,将使我国今后在WTO谈判和国际贸易中付出巨大代价。历次谈判,尤其是“乌拉圭回合”WTO的双边和多边贸易谈判都对农业保护政策提出了严峻的挑战。《农业协议》对关税与非关税、价格补贴和出口补贴做了较大的限制。虽然允许发展中国家逐步削减补贴,但总的趋势是最终取消。新一轮的多哈WTO谈判中,农业保护依然是一个争论的焦点,问题具体集中在:进口关税的进一步消减,关税配额扩大,出口补贴,国内补贴,“黄色”政策的规范,特别是发展中国家对发达国家履行削减国内补贴上要求极为强烈。旷日持久的我国加入WTO的谈判遇到的主要障碍之一就是我国农业保护问题。一些想与我国发展正常贸易的国家在进行双边贸易谈判时,对我国入世后能否遵守农业补贴上的规则心存疑虑,因而附加许多保证条款,给谈判带来不必要的麻烦。如《中美农业合作协议》中美方附加了许多保留条款。

如果我国执意实施和加强农业保护,将会在国际贸易中不断引发摩擦,使我国具有价格优势的农产品出口受到严重的限制,或因反倾销而丧失。客观地讲,我国具有价格优势的农产品占多数。猪肉、羊肉、牛肉、禽肉、禽蛋、水产品、水果、花卉和蔬菜具有价格优势。例如中国与美国是禽蛋最大的出口国。1985—1998年间,美国与中国的带壳禽蛋的出口价格之比徘徊在2.44:1至4.18:1之间。某些进口国以我国媒体“加大农业保护力度”为据,认定我国农产品的竞争优势是政府补贴造成的,采取反倾销甚至限制进口来压制我们。例如,我国的蜂蜜的产量和出口量居世界第一,价格最具优势。1998年出口价我国为1055.5美元/吨,而阿根廷为1150—1200美元/吨,墨西哥为1300美元/吨,澳大利亚为1400美元/吨。但美国认定我国的价格优势是政府出口补贴所致,对从我国进口的蜂蜜价实行由美国商务部定价(只对中国)。从1997年第2季度起,美国公布的从中国进口的蜂蜜价格远远高于其国内市场实际价格,致使我国蜂蜜对美国的出口严重受阻。1997年仅出口1.14吨,比1993年的3.34吨减少65.9%。我国出口韩国的大蒜被限制进口,韩国认为我国出口的大蒜的价格优势是由于我国政府补贴造成的。当前中日贸易摩擦也是由于日本实施农业保护引发的。

我国的小麦、稻谷、玉米、棉花、食糖、大豆和油菜价格处于劣势(基本上高于国际市场2至5成)正是由于农业保护的负面结果(实际收益者是农产品流通部门及其企业)。取消农业保护能改变这些农产品的价格劣势。通过科技和环保支持将大大提高出口农产品的品质,赢得优势。

## 四、实施强有力的农业支持政策,促进我国农业持续健康发展

### 1. 把农业政策重心从保护转到支持上,充分利用WTO的“绿箱政策”

从总的趋势看,WTO的谈判的重点由边境措施转向国内立法,由贸易壁垒转向技术壁垒,从贸易自由化转向生产要素自由流动,从贸易问题转向经济社会政策问题。这些趋势将直接指导成员国的农业政策。各项协议如《农业协议》和《中美关于中国加入WTO的协议》及《中美农业合作协议》对“绿箱政策”不加限制。我们要在遵守WTO的基本规则,逐步放开国内市场,有

步骤减少和消除农产品国际贸易中的关税和非关税壁垒的同时,应加大农业支持力度,努力提高我国农产品的国际竞争力。

因此,今后我国农业支持政策的内容主要是:加强有利于农业科研水平和农业抗灾能力的一般性政府服务;设立结构调整基金专门用于扶植农村产业结构调整;加快以农业产业化和农村市场信息系统为重点的农业市场体系建设;加强给农民适度的生活保障、保护农民生产积极性的与生产不挂钩的收入支持;加强以保护农业生产力量源泉的农田基本建设(尤其是水利建设)和环境规划与生态的支持;建立健全农村信息网络系统(特别是供求价格信息和就业信息);加强农产品检验检疫技术与质量标准和环境标准的研究,促进绿色农产品的发展;取消农民进城就业的限制,完善劳动力市场;进一步完善粮食储备调节制度,增加粮食储备补贴。

我们可以借鉴发达国家用保险替代价格保护的经验和美国、日本、加拿大十分重视农业保险,用完善的农业保险体系来代替灾害救济和价格补贴。如美国为所有参加保险的农作物提供30%的保险费补贴,投保农户的作物减产35%以上可得到联邦保险公司很高的赔偿金。建立健全农业保险制度与保险体系,尤其是政策性的农业保险,增强农业风险承受能力,保障农业生产和农民收入的稳定。发展出口保险服务,以保险服务代替出口补贴,促进外向性农业的发展。

## 2. 明确农业支持的目标和任务

考虑我国农产品(尤其是粮食安全)供求状况和国际竞争力,今后我国农业支持必须以提高农业综合生产力、增加有效供给、支持农民收入持续增长和促进农业持续发展为目标,以建立健全农业支持与保障体系(包括技术、生态环境、生产流通的基础设施、农村信息网络、制度和法律等)为主要任务。

## 3. 确定适宜的农业支持的水平,扭转农业的负支持的局面,尽快达到农业支持的国际水平

我国农业支持总量(Aggregate Measurement of Support,简称AMS,根据《农业协议》,是以货币和年计量的、用以衡量政府为支持农业生产者增加某种特定产品或非特定产品的供给而提供的支持水平的指标)长期处于负支持水平。1993—1995年间特定农产品市场价格支持总量(AMS)高达—546.36亿元(陈敏敏,2000)。1993年农业生产者补贴(PSE)低于0而大于40%由高到低依次为鲜蛋、黄麻、水稻、羊皮、山羊板皮、蜂蜜、牛肉、大麻、皮棉、小麦、苹果、玉米、山羊毛、猪肉、黄豆、茶叶;低于40%的由高到低依次为柑桔、生漆、山羊绒、水产品、蚕桑茧、蔬菜(张忠发,1996)。加入WTO后,国际竞争压力不容我们继续实行农业的负支持。当务之急是随着经济发展水平和财政负担能力的提高,采取有力措施提高国内支持总量。

## 4. 选择正确的农业支持的重点与方式

根据各类农产品在经济和社会中的不同的战略地位,按发挥区域、成本、价格、品种和质量等比较优势的原则,根据国家财政负担能力,重点支持那些关系国计民生的、具有成本价格优势的但质量不高的农产品。周曙东和徐志刚用国际通行的国内资源成本系数指标(反映资源配置效率的指标)研究我国农产品的比较优势,1997年国内主要农产品的国内资源成本系数从小到大排序为:蔬菜、蚕桑茧、柑桔、苹果、烤烟、菜牛、花生、中籼稻、生猪、粳稻、谷子、晚籼稻、小麦、早籼稻、肉鸡、棉花、鸡蛋、高粱、大豆、玉米和油菜子。其中油菜、玉米和大豆的国内资源成本系数均超过临界值1,而且它们的百元产值给社会带来的净收益,分别为—27.38、—7.08和—4.75元,应当国外生产;高粱、鸡蛋和棉花为0.99、0.97和0.92,接近临界值,不具资源优势,而蔬菜、蚕桑茧、柑桔、苹果、烤烟、菜牛、花生、生猪和稻谷,尤其是中籼稻,国内资源成本系数都低于0.8,具有较高的比较优势。蔬菜、水果和肉鸡中农药激素高于国际标准。从地区比较优势来看,早籼稻在浙江、福建和广西具有比较优势,中籼稻在安徽、河南、四川、贵州、云南和陕西有比较优势。晚籼稻在浙江和安徽有比较优势,粳稻在山西、吉林、安徽、河南和宁夏有比较优势。小麦在天津、河北、山西、安徽、河南、北京、黑龙江、上海和云南有比较优势。以上地区的优势农产品应当成为农业支持的重点。

在支持的方式上,以经济手段和法律手段为主,辅之以行政手段。WTO 规则要求市场准入、非关税和边境措施等行政手段逐步让位于经济手段,农业支持将由法律来保障,并要求各国农业支持的去向和水平有完全的透明度。《农业协议》支持“绿色补贴”(包括政府用于环保、病虫害控制、基础设施和救灾等一般性服务,与生产不挂钩的收入支持,结构性调整援助,区域援助计划,环境规划等),反对“黄色补贴”(包括价格支持、营销贷款、面积补贴、某些有补贴的贷款计划)。因此我国选择“绿色补贴”为主、逐步取消“黄色补贴”的国内支持方式;分期逐步减让到与我国应当承担的 7.5%的水平;逐步取消出口补贴(包括农产品出口的直接支付、出口奖励和为降低营销成本提供的补贴)。建立健全农业支持法律与制度体系,制定农业支持法,加强农民权益和土地资源的保护、加大农业支持立法和督查的力度。

特别是要借鉴发达国家的通过技术壁垒来进行农业保护的经验和加强农产品环境质量标准与动植物检疫技术的研究,通过提高农产品环境质量标准和检疫技术水平来保护我国农业。

5. 政府、新闻界和学术界要免提“加大农业保护力度”及其类似的提法

这种提法会授人以柄,引发国际贸易纠纷,还会误导农民。许多人对达成的 7.5%的农业保护指数并同意逐步减少的承诺、《中美关于中国加入 WTO 协议》和《中美农业合作协议》不理解,原因就在于此。

#### 参考文献:

- [1]国家统计局农调队. 中国农村统计年鉴 2000[M]. 北京:中国统计出版社,2000.
- [2]张仲芳. 我国 1993—1995 年的农业国内支持水平[J]. 中国农村经济,1997,(6).
- [3]陈敏敏. 贸易自由化与中国农业保护[J]. 中国农村经济,2000,(5).
- [4]张忠发,等. 农业保护:现状、依据和政策建议[J]. 农业经济问题,1996,(2).
- [5]周曙东,徐志刚. 加入世贸组织对我国农业的影响及对策[J]. 农业经济问题,2000,(1).

## Financial Policy for Chinese Agriculture after Accessing WTO

LU De-yin<sup>1</sup>, LEI Hai-zhang<sup>2</sup>

(1. Xiaogan College, Hubei xiaogan 432100, Chian;

2. School of Economics and Trade, Huazhong agricultural university, Hubei Wuhan 430070, China)

**Abstract:** Agricultural policies of all WTO member countries have been limited by WTO's regulations and treaties that eliminate agricultural protection. Advantages of the protection policies for agriculture adopted at home and abroad are outweighed by disadvantages. Developed countries have turned their agricultural protections into agricultural support. Theoretical studies on such protection and practice sound doubtful Chinese agriculture will have made reapid and sustained progresses only when there is relevant financial support policy.

**Key words:** agricultural financial policy; agricultural protection; agricultural support; international trade; WTO