

我国选择性农业保护政策的研究^①

焦长丰^② 白人朴

(中国农业大学农村发展研究所)

摘要 通过对日本、美国、欧共体等发达国家或组织农业保护政策的比较研究和我国农业保护现状的分析,结合乌拉圭回合多边贸易谈判农业协议的要求和我国特殊的国情,探讨了我国农业保护政策选择的3个原则,设计出我国选择性农业保护政策的框架,剖析了我国农业保护政策实施的2个难点,即“口号农业”和对现有国营粮食部门实现彻底的改革。

关键词 比较研究; 农业保护政策; 选择原则; 政策设计; 难点剖析

中图分类号 F320.1

Study on Selective Agricultural Protection Policies

Jiao Changfeng Bai Renpu

(Rural Development Institute, CAU)

Abstract Based on the comparative study on the agricultural protection policies in the developed countries or organizations of Japan, U. S. A. and E. E. C. and the analysis of the present situation of agricultural protection in China and combined with the requirements of agricultural agreement of Uruguay Round Multilateral Trade Negotiations as well as the special situation of China, three selective principles of China's agricultural protection policies are proposed. The frame of the selective agricultural protection policies in China is designed and two difficult points of the implementation of China's agricultural protection policies which are 'Slogan Agriculture' and a thorough reform of state food branches are analysed.

Key words Comparative study; agricultural protection policies; selective principles; policy design; analysis of difficult points

由于农业的基础地位和农业生产的风险性,各国政府都重视对农业实行保护。农业保护政策是旨在促使农业健康发展、增加农业部门利益而制定的一整套政策体系。农业保护政策形式多样,各国在实施农业保护政策中既促进了本国农业的发展,但同时也产生了一些不良后果。笔者拟通过对日本、美国和欧共体等工业化国家农业保护政策选择及其效果的比较研究,探讨适合我国国情的农业保护政策。

收稿日期:1996-10-14

①国家自然科学基金资助项目

②焦长丰,北京清华东路17号中国农业大学(东校区)48信箱,100083

1 日本、美国及欧共体农业保护政策的选择及实施效果

发达国家农产品生产严重过剩,因此所选择的农业保护政策主要集中在市场领域。边境贸易保护、对农产品价格和农民收入的直接支持是日本、美国及欧共体农业保护政策的主要内容和共同之处,但是由于国情不同,各国的实施办法和保护力度有很大的不同。

日本对农产品实行进口数量限制是其边境贸易保护政策的主要手段^[1]。美国农业是一个典型的出口型产业,美国政府采取了许多措施鼓励农产品出口,如向农产品出口商提供出口补贴,通过双边或多边谈判及协议,促使贸易伙伴国降低关税和非关税壁垒,疏通扩大农产品出口的渠道等。在保护本国农产品市场方面,美国政府也采取了一些限制进口的措施,但它基本上是一个对世界各国开放的市场^[2]。欧共体各国实行于1960年制定的共同农业政策旨在保护农业的边境贸易。欧共体的最低保护收购价一般高于世界市场价格,为了把国内价格维持在一个较高的水平上,保护共同体内部生产者的利益,它通过征收较高的“差价税”来限制进口。欧共体农产品过剩严重,为了扩大出口,也对主要农产品进行出口补贴,欧共体对粮食的出口补贴约占其对粮食部门预算援助的60%^[3,4]。

日本和欧共体严格限制农产品进口的政策背景是由于它们的农业生产成本较高,导致国内农产品价格大大高于世界市场价格,尤其是日本;美国不存在这种价格差异,所以选择了基本对世界开放的政策。欧共体和美国都存在严重的农产品过剩,所以都选择了大力鼓励农产品出口的政策。

除采取边境贸易保护外,日本还对稻米采取了最复杂的价格支持方案^[1]。80年代中期以前,美国的价格和收入支持政策的主要表现形式为以“抵货价格”为核心的无追索贷款和政府收购储藏;80年代以后美国政府引入了直接补贴措施(变相的价格和收入支持),一是政府根据农场主按要求停耕的土地给予损失补贴,二是政府确定一个高于市场价格的目标价格,根据目标价格与市场平均价格之差,对农民按其生产量的多少予以补贴^[3]。欧共体的市场干预价格,即最低保护收购价每年是不同的,政府负责以最低保护收购价收购愿意出售的全部符合指定质量的农产品。如果生产量超过最大保证数量,干预价格自动降低。在实行保护收购时有时间差价,从每年10月起到次年5月止,收购价格按月增加,避免了在收获季节后国家必须立刻付出大量收购资金的问题和减少了国家仓储压力^[3,4]。

日本、美国和欧共体的价格收入支持政策的共同之处是只对那些愿意参加政府计划的农民有效,如按要求停耕一部分土地。美国、欧共体的保护性收购主要由私营企业完成,而日本基本上则由农业合作协会独家承担。日本选择对稻米实行最大最复杂的支持价格的政策背景是因为稻米是日本人的主食,85%的农场是兼业农场^[1],因此与稻米生产有关的选民很多,政治家通过对稻米实行较高的支持价格可以获得较高的边际政治收益,即得到更多选民的支持。美国和欧共体选择的价格收入支持政策的背景主要是为了稳定农民收入,防止农产品过剩和保护农业资源。由于边际政治收益的差别,日本价格收入支持政策的发展是非正常的,而且调整难度大,美国和欧共体却相对理性。

日本、美国和欧共体还根据本国的情况制定了其他一些保护政策,如粮食安全储备、水土资源保持和作物保险计划等。综合比较,日本农业的保护程度大大高于美国和欧共体。

日本农业保护政策的积极意义在于成功地促进了国内食品问题和贫困问题的解决,但同

时也带来了一系列问题,具体表现在:1)政府和消费者负担加重;2)农业成为封闭农业,违反了日本战后繁荣的基础——贸易自由化原则;3)保护了无效率的小农场,给农业结构调整带来困难^[1]。

美国农业的价格和收入支持政策的目标可以归纳为 3 点:1)把农业家庭的平均收入提高到与非农业家庭收入相适应的水平;2)缩小农产品价格波动;3)调节农业生产。以这 3 点来衡量价格和收入支持政策的效果,那么哪一个方面也没有真正达到,但是在 3 个方面都有一定的成效^[2]。美国农业对外贸易保护政策效果是显著的,因为其农产品出口确实有了很大增长。美国农业保护政策的缺点是使政府背上了沉重的经济负担。

欧共体农业保护政策的效果也是明显的,但是与日本一样,国内市场价格高于国际市场价格,国内市场存在价格扭曲现象,迫于 GATT(关贸总协定)乌拉圭回合多边贸易谈判的压力,不得不对共同农业政策作一些调整^[4]。

2 我国农业保护的现状和紧迫性

目前国际上通用的衡量农业保护水平的指标是生产者补贴等值 PSE^① (Producer Subsidy Equivalent)。国际经济合作与发展组织(OECD)自 1987 年起也开始采用这个指标^[6]。我国农业保护水平的发展与变化见表 1。

表 1 我国农业的 PSE^[7] %

年份	1982	1984	1986	1988	1990	1992
PSE	-12.27	-25.71	-38.40	-21.40	-26.10	-18.50

由表 1 可以看出,我国政府对农业一直实行负保护,即通过价格、税收等经济手段迫使农业为工业发展做贡献——PSE 的负值大表示农业为工业提供的剩余高,正值大表示工业反哺农业的量度很大。发达国家的 PSE 都很高,见表 2。

表 2 PSE 的国际比较^[5] %

国家或组织	日本	美国	欧共体	中国
PSE	75.0	42.0	50.0	-38.4

值得注意的是,1986 年以来,发达国家如日本、美国等的农业保护水平都呈增长趋势,虽然我国农业负保护水平有所下降,但差距仍然很大。与大多数发展中国家相比,我国农业保护水平也是很低的^[5],已经严重影响了国民经济的正常运行,具体表现在:

——工农业发展比例严重失调,90 年代初期以来,工农业发展速度之比一直在 4:1 左右,远远超过我国当前工农业协调发展的正常比例 2.5~3.0:1;

——农业综合生产能力没有得到明显改善,甚至有下降的趋势(耕地减少、水土流失和环境污染等),使未来几年增加农产品有效供给的难度进一步加大;

——农民收入增长缓慢,不仅严重影响了农民奔小康,而且减少了工业品的市场容量,制约了工业化进程。

① PSE 的基本含义是:如果没有政府资源调动政策的影响,农业部门收入增加或减少额的变化情况。百分比 PSE 形式表示政府资源调动政策从每 100 元农业生产者价值中抽取(或补贴)的资源数量,或从农业部门征收(或补贴)的资源价值(补贴)相当于农业生产者总价值的百分比^[5]。

因此,我国加强农业保护已刻不容缓。

3 我国农业保护的特点及政策的选择性

我国是一个发展中国家,与发达国家情况不同。日本、美国和西欧一些发达国家当前的农业保护政策主要是通过对农产品市场的干预以解决农产品过剩问题。我国在较长时期里农业面临的主要问题是农产品有效供给不足,因此农业保护的重点在生产领域,但这并不是说市场和流通领域保护不重要。由于市场失灵和粮食流通不畅,我国也存在阶段性和区域性粮食过剩问题,因此发达国家的许多经验值得借鉴。

我国农业保护水平如此之低,许多有识之士纷纷提出了分阶段提高我国农业保护水平的量化指标,以期尽快赶超其他发展中国家的农业保护水平,但是更重要的是借鉴发达国家成功与失败的经验,制定出一套适合我国国情的农业保护政策。这样即使短期内不能迅速提高农业保护水平,从长远看也是更有利的。农业保护政策范围很广,我国农业保护政策的选择性原则是:

——我国迟早要加入关贸总协定,因此要考虑避免违背乌拉圭回合多边贸易谈判农业协议的要求;

——考虑我国的特殊的国情,有些农业保护政策在我国不宜实施,有些保护政策即使可以实施但也必须根据我国国情选择适合的操作办法和保护力度;

——认真研究发达国家具体保护政策的选择背景和实施效果,少走弯路。

4 我国选择性农业保护政策框架的设计和 implement 难点剖析

乌拉圭回合多边贸易谈判农业协议要求对贸易产生扭曲的国内保护政策予以削减,如价格支持、营销贷款、投入补贴及某些有补贴的贷款计划等。对贸易不产生扭曲的国内保护政策(称“绿箱”政策),免于削减承诺,它是指政府执行农业计划的费用由纳税人负担而不是从消费者转移而来,而且对生产者没有影响。具体是:政府一般性服务(如农业科研、市场促销和基础设施服务等),粮食安全仓储和国内援助,与生产不挂钩的直接收入支持,作物保险与收入安全计划,结构调整援助等^[8]。

我国农业保护的重点在生产领域,结合乌拉圭回合多边贸易谈判农业协议要求,对农业生产领域的保护政策的框架设计如下:

——在增强农业投资力度中重点加大以育种科研为核心的农业科研的投资力度。发达国家农业科研经费占农业总产值的比重平均为 0.87%,发展中国家为 0.26%,而我国还不到 0.10%。在农业科研投资中,育种科研投资应放在首位,因为在农作物增产的 42 个主要限制因素中,传统技术育种长期投资的纯收益率在 10 000% 以上的水稻占 16 个,小麦占 14 个,玉米占 11 个^[9],远远高于改善农业基础设施的投资报酬(因为我国在这方面几十年的积累投资已很高,再增加投资的边际报酬必然相对低一些);但这并不意味着改善农业基础设施不重要,这方面投资也亟待加强。政府增加农业投资时,必须考虑轻重缓急,使有限的资金取得最大的收益,同时要借鉴欧共体国家的经验,将一部分政府投资用于引导农民投资,并最大限度地减少影响农民投资积极性的因素,如减轻农民负担(对农民投资有“挤出”效应)。

——调整农业结构,推进农业产业化进程。我国农业长期不能摆脱“过密型增长”的困境,

使得对大量分散农户的增加投入诱导机制很难发挥作用。日本农业生产领域最大的经验教训就是工业化进程中没有适时进行结构调整,保护了无效率的小农场,给农业结构调整带来更大困难。

——保护农业资源和生态环境。农业资源保护包括人力资源开发、控制耕地减少和水土流失等。

农业投资的周期长、效益低,在农业生产领域实施农业保护政策的最大难点是“口号农业”。我国正走向社会主义市场经济,根据公共选择理论,解决这个问题的唯一办法是增加农民的参政议政比例。农民参政议政比例的提高,各级政府领导实施农业保护政策的边际政治收益增加(更多人的支持),边际政治成本也相应减少(较少人的阻碍),农业保护率必然提高。

由于我国存在阶段性和区域性粮食过剩问题,因此流通领域的市场保护也很重要。流通领域的市场保护政策应更多地吸取日本的教训,借鉴欧共体和美国的经验,特别是欧共体的经验。具体政策框架设计如下:

——价格支持政策虽然不包括在“绿箱”政策之内,但是为了稳定农产品供给,各国都会继续实行。我国是发展中国家,对具体农产品的支持总额可以不超过该产品生产总值的 10%^[9]。在价格支持政策设计中,首先应当取消 500 亿 kg 合同定购粮,因为这部分粮食大部分转化为粮食购销部门的利益,国家和农民都没有得到好处。农民作为理性的经济人必然追求自身利润的最大化,合同定购价和市场价的差别是显然的,这种公然的利益剥夺必然遭到农民的反,也会挫伤农民生产和投资的积极性。取消了 500 亿 kg 合同定购粮,国家可根据农业生产成本和国际市场粮价设计合理的市场干预价。要避免日本高支持价格的不良后果,日本高支持价格导致产生与世界封闭的农业,也给农业结构的调整带来困难,但并没有影响工业化进程。我国由于不可能在工业领域产生像日本那样近乎魔幻般的“暴发户”,过高的支持价格必然引导工业资本过度回流,从而影响工业化进程,同时也会像日本、美国和欧共体那样,国家财政背上沉重负担。日本、美国和欧共体的价格支持政策都是政府和农户的一种契约行为,农民既享受权利,也承担义务。我国也不例外,可以通过调查,确定既有利于促进农业健康发展又可以被农民接受的义务。按农产品保护价格收购,美国和欧共体主要由私营公司承担,日本主要由农业合作协会承担,事实证明前者是富有效率的,我国也不能由国营粮食部门独家收购。

——边境贸易保护。乌拉圭回合多边贸易谈判农业协议要求各成员国将非关税壁垒转化成关税,并对关税进行一定的限制。过去关税在我国边境贸易中并没有发挥应有的作用,进口许可证和配额保护已受限制(配额保护既容易扰乱进口秩序,也容易产生腐败)。我国可以借鉴欧共体的差别关税政策设计合理的关税保护,过低不能起到保护国内市场的作用,过高既不利于我国的粮食进口,也违背了乌拉圭回合多边贸易谈判农业协议的要求。

——粮食市场促销和安全储备。欧共体 10 个国家实行统一的粮食价格,而我国一个国家却有可能产生 10 几种粮食价格,这严重违背了市场经济原则。市场在粮食资源的高效配备上还远没有发挥作用,国家应当为建立健全统一的粮食市场制定一些政策。对于国家粮食安全储备,应当政企分开。借鉴欧共体的经验,国家出资承担专储粮食收购费用,享有专储粮的所有权,收购中应当实行季节差价,减少国家仓储压力和资金支付困难。现有的国营粮食仓储设施应当对社会公开,允许私人储备经营。

除了上述几点,国家还应当建立作物保险计划。在农业流通领域实施农业保护政策的最大

难点是对现有的国营粮食部门实行彻底的改革。对现有的国营粮食部门实行彻底改革的最大障碍是过分强调“主渠道”作用,诚如日本农业协会是日本农业流通体制改革的最大障碍,日本农协也有一个神话般的口号“农协属于农民,由农民组成,为农民服务”^[1]。在经典经济学中,农产品市场是最接近完全竞争的市场,而我国农产品市场却近乎垄断经营,当然没有什么效率可言。

参 考 文 献

- 1 速水佑次郎. 日本农业保护政策. 朱钢, 等译. 北京: 中国物价出版社, 1993. 47~117
- 2 徐更生. 美国农业政策. 北京: 中国人民大学出版社, 1991. 115~155
- 3 农业部国外农业调研组. 美国、欧共体对粮食的调控政策. 国际社会与经济, 1995(10): 15~17
- 4 农业部国外农业调研组. 欧盟国家的农业保护政策. 国际社会与经济, 1995(11): 18~20
- 5 程国强. 农业保护与经济发展. 经济研究, 1993(4): 27~34
- 6 柯柄生. 中国粮食市场与政策. 北京: 中国农业出版社, 1995. 172~174
- 7 中央政策研究室、国务院发展研究中心《农业投入体制、机制、效益》总课题组. 农业保护: 现状、依据和政策建议. 社会科学, 1996(1): 56~71
- 8 农业部国外农业调研组. 加入世界贸易组织对中国粮食安全的影响. 国际社会与经济, 1996(4): 1~6
- 9 《中国农业科研优先序研究》课题组. 我国粮食单产潜力和科研优先序研究. 中国农村观察, 1995(3): 1~14