

密级：

论文编号：

中国农业科学院 学位论文

我国农业支持政策的地区比较研究

**A Study on Region Comparison of Agricultural Support
Policy in China**

硕士研究生：李飞

指导教师：孙东升 研究员

申请学位类别：管理学硕士

专 业：农业经济管理

研 究 方 向：国际农产品贸易

培 养 单 位：农业经济与发展研究所

研究生院

提交日期 2007 年 6 月

Secrecy:

No.

Chinese Academy of Agricultural Sciences
Master Dissertation

**A Study on Region Comparison of Agricultural Support
Policy in China**

Candidate: Fei Li

Advisor: Dongsheng Sun

Major: Agricultural Economics and Management

Specialty: International Agricultural Product Trade

Chinese Academy of Agricultural Sciences

June 2007

独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得中国农业科学院或其它教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

研究生签名：

时间： 年 月 日

关于论文使用授权的声明

本人完全了解中国农业科学院有关保留、使用学位论文的规定，即：中国农业科学院有权保留送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。同意中国农业科学院可以用不同方式在不同媒体上发表、传播学位论文的全部或部分内容。

(保密的学位论文在解密后应遵守此协议)

论文作者签名：

时间： 年 月 日

导师签名：

时间： 年 月 日

摘 要

农业是我国的基础产业，但其发展远滞后于工业发展。及时实施“工业反哺农业、城市支持农村”的发展战略和相应措施，有利于促进工业与农业、城市与农村协调发展。同时，我国农业发展正在受到资源、环境和市场等多重约束，地区间农业发展水平也很不平衡，直接制约着我国农业比较优势的发挥以及农民收入的稳定增长。我国虽然对农业的重视程度越来越高，但是对地区间的差异性研究较少，政策制定上难以做到科学把握，政策落实上难以做到细致对待。因此，及时研究我国农业支持政策的地区特征，对于持续提高农业竞争力、增加农民收入有着长远和开拓性的意义。本文采用实证研究方法，运用经合组织（OECD）开发的生产者支持估计的理论和方法，定量研究与定性分析相结合，分析我国地区间农业支持政策的差异。总体来看，我国东、中、西部地区农业支持水平都较低，但普遍具有上升趋势。东部地区因为地方财力强于中西部地区，使得其对农业的支持力度及补贴金额上明显高于中西部地区，也高于全国平均水平。中部地区因为其农业地位突出，地方政府相对重视农业的发展，政策倾向农业，同时财政依赖农业的程度也较东、西部地区高。本文针对地区间农业支持的研究发现提出了若干政策建议。

关键词：农业支持，生产者支持估计，地区比较，区域政策

Abstract

It's well known that the development of agriculture is far behind that of industry though agriculture is the foundation industry in China. So the implement of the "industry supports agriculture, city supports country" policy is especially important in promoting the balance development between industry and agriculture, city and country. Meanwhile, due to the lack of ample resources, proper environment and mature market, the regional developments of agriculture among the country are also far from balanced, which restricts the effectiveness of agriculture comparison advantage, hence limits the stable increase of farmers' income. Although Chinese government noticed the essential importance of agriculture, little research has been done on the regional difference among agriculture so far. Therefore, studying the region characteristic of agricultural support policies is becoming urgently important, which is the basic motivation of this thesis.

This research uses the theory of Producer Support Estimate Developed by OECD, analyses the difference of agricultural support among different regions by quantitative analysis and qualitative analysis. The findings in this research conclude: first, generally the agricultural support level in east, middle, west regions of China is lower than enough. Fortunately, it is growing year by year; second, east regions provide more support than middle and west regions due to better local finance, so the level of agricultural support of east regions is higher than national average support; third, local governments in middle regions pay more attention to agricultural development than those in west regions, so they provide more favorable policies to agriculture. In addition, their financial dependency on agriculture is higher than other regions. Based on the above conclusions, author offers some effective policy suggestions in the last part of this research.

Key word: Agricultural Support, Producer support estimate, Region Comparison, Region policy

目 录

第一章 导言	1
1.1 选题意义	1
1.2 文献综述	1
1.3 研究目标及研究内容	3
1.4 研究方法	3
1.5 论文结构	6
第二章 我国农业支持政策回顾与评价	7
2.1 国内政策	7
2.2 边境政策	11
2.3 一般服务支持政策	13
2.4 中国农业支持水平评价	13
第三章 国外农业支持政策现状及经验	15
3.1 美国的农业支持政策	15
3.2 欧盟的农业支持政策	20
3.3 日本的农业支持政策	24
3.4 巴西的农业支持政策	28
第四章 区域发展与我国农业区域政策	33
4.1 区域政策的概念和理论基础	33
4.2 区域政策的目标和手段	36
4.3 我国农业区域政策	37
第五章 农业支持政策实证分析——以黔、湘、浙为例	39
5.1 我国地区间农业支持水平的测算	39
5.2 我国农业支持的地区特征	47
第六章 结论及政策建议	51
6.1 主要研究结论	51
6.2 政策建议	52
参考文献	54
致 谢	57
作者简历	58

图表目录

表 1-1: OECD 支持指标中的政策措施分类	4
表 2-1: 我国主要农产品价格政策	7
表 2-2: 部分贷款的年利率	9
表 2-3: 中国农业税收	10
表 2-4: 2002-2004 年中国主要配额产品数量及实际进口量	12
表 2-5: 谷物国营贸易占进出口的比重	12
表 2-6: 国家对一般服务政策的财政支持	13
表 2-7: 中国农业支持水平	14
表 3-1: 2002 年美国农业新法案的主要内容	16
表 3-2: 美国农业支持水平	18
表 3-3: 美国农业支持结构	19
表 3-4: 2004 年欧盟农产品关税税率和变异程度	22
表 3-5: 欧盟农业支持结构	23
表 3-6: 日本农业支持结构	27
表 3-7: 巴西主要农业支持计划	28
表 3-8: 巴西的农业支持水平	30
表 3-9: 巴西农业支持结构	31
表 4-1: 贵州省市场价格支持	40
表 4-2: 湖南省市场价格支持	40
表 4-3: 浙江省市场价格支持	41
表 4-4: 贵州省预算支付分配结果	42
表 4-5: 湖南省预算支付分配结果	42
表 4-6: 浙江省预算支付分配结果	43
表 4-7: 1998-2004 贵州省农产品 PSE	44
表 4-8: 1998-2004 湖南省农产品 PSE	44
表 4-9: 1998-2004 浙江省农产品 PSE	45
表 4-10: 贵州省一般服务支持估计	45
表 4-11: 湖南省一般服务支持估计	46
表 4-12: 浙江省一般服务支持估计	46
表 4-13: 黔、湘、浙三省生产者支持估计构成比较	48
表 4-14: 东中西部生产者支持估计比较	49
表 4-15: 东中西部不同商品间 PSE 值差距比较	50

图 2-1: 中国农产品进口简单平均关税税率	11
图 2-2: 中国和一些国家的%PSE	14
图3-1: 美国1996-2005年农业支持水平.....	18
图3-2: 日本1996-2005年农业支持水平.....	23
图3-3: 日本1996-2005年农业支持水平.....	26
图 4-1: 黔、湘、浙 PSE 值比较.....	47
图 4-2: 1998-2004 年黔、湘、浙%PSE 比较	48
图 4-3: 黔、湘、浙三省一般服务支持估计比较	49
图 4-4: 黔、湘、浙不同商品的 PSE 值比较	50

英文缩略表

英文缩写	英文全称	中文名称
PSE	Producer support estimate	生产者支持估计
GSSE	General Service Support estimate	一般服务支持估计
MPS	Market Price Support	市场价格支持
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	经济合作与发展组织
TSE	Total Support Estimate	总支持估计
CAP	Common Agricultural Policies	共同农业政策

第一章 导言

1.1 选题意义

我国已经进入工业化中期阶段，及时实施“工业反哺农业、城市支持农村”的发展战略和相应措施，有利于促进工业与农业、城市与农村协调发展。同时，我国农业发展正在受到资源、环境和市场等多重约束，地区间农业发展水平也很不平衡，直接制约着我国农业比较优势的发挥以及农民收入的稳定增长。因此，及时研究我国农业支持政策的地区特征，对于持续提高农业竞争力、增加农民收入有着长远和开拓性的意义。

第一，我国地区间经济发展很不平衡，这种不平衡直接导致了对农业产业的支持力度不同。东部地区相对中西部来说经济基础好发展速度快，有较充裕的财力用于农业生产和改善农民生活，而中西部地区长期对农业征税以便来满足财政需要，支持农业生产的财力较差。

第二，我国幅员辽阔，农业生产条件差异很大。东部地区和中部地区相对西部地区来说，气候条件、土地质量较好，耕地面积较广，适合农作物的生长，农业较发达。

第三，各地区对农业的重视程度不同，政策倾向有区别。东部地区相对中西部地区来说，财政对农业的依赖程度低，所以对农业的征税要求不迫切；而中西部地区财政对农业的依赖程度相对较高，倾向于对农业征税。

1.2 文献综述

农业是个弱质产业，其特点是投资大，回收期长，风险高，具有独特的食品安全及生态支持等多功能性。这些特点与功能为农业支持提供了理论依据，世界各国也在实践上为农业提供了一定的支持和保护，特别是在发达国家，农业支持与保护不仅已经形成了完整的理论体系，而且早已形成固定的农业法规。

一、农业支持的概念及其政策分类

农业支持是指政府为使农业有效支持国民经济持续、稳定、协调发展，保证社会安定和良好生态环境，通过对农业生产和贸易等环节的支持与保护，以提高农业综合生产能力为基本目标，以支持农民利益为落足点，由此而采取的一系列支持与保护农业的政策措施的总称（程国强，1997）。本文认为农业保护政策与农业支持政策是等同的，其内涵具有一致性。

根据所采用的方法和目的不同，OECD法和WTO法对农业支持政策给予了不同的分类。OECD法按照转移支付将农业支持政策分为三个主要类别：(1)生产者支持估计(PSE)，衡量每年消费者和纳税人给农产品生产者的转移支付的货币价值总值，这些转移支付源于市场价格支持和给予生产者的各种类型的预算付款；(2)消费者支持估计(CSE)，衡量每年给农产品消费者的转移支付的货币价值总值，这些转移支付源于消费者对农业生产者的转移支付和对预算或进口商的转移支付

等；(3)一般服务支持估计(GSSE)，衡量提供给集合农业的一般服务的转移支付，这些转移支付于集合农业至环境行动的转移支付，以及纳税人为改善农业、农业培训和教育、质量控制和食品安全等目标的转移支付(Diakosavvas, 2002)。乌拉圭回合(URAA)农业协议按照对农产品贸易的价格扭曲程度将农业国内支持政策分为：综合支持量(AMS)、“绿箱”措施、“蓝箱”措施以及特殊和区别待遇类的最低减让标准支持(Diakosavvas, 2002)。

二. 国外研究现状

国外普遍利用定量的方法研究农业支持。早在1958年，GATT发表的《国际贸易趋势》就对农业支持做了系统分析与估计，随后的狄龙回合和肯尼迪回合上，农产品被视为重要议题。60年代以来，“共同农业政策”的出台和美欧农产品贸易摩擦的加剧，促使农业支持作为一个专门的范畴被讨论和研究。20世纪90年代以来，全球一体化进程加快。根据局部均衡和一般均衡理论，许多学者通过建立经济模型，对有关农业支持政策的产生和后果进行了定量模拟分析。随着通信信息技术的快速发展，全球经济模型功能逐渐完善，运行更加方便、快捷，同时也带动经济活动、政策制定和经济研究全球化。Valdes和Zeitz于1980年运用单个商品局部均衡模型对工业化国家的农业支持对发展中国家的食品价格平均水平的影响的分析；Honma和Hayami于1985年做的关于农业支持水平的决定因素的计量经济学分析；Tyers于1986年运用多个市场局部均衡模型对农业支持对价格、贸易和福利的影响的分析等；Timothy, Keith(1993)对比分析了中、东欧在激进的土地改革中所采取的支持政策，并分析了支持政策效果。发达国家对农业生产者实施高水平的农业支持或农业支持，严重影响了发展中国家的利益。Bernard, Francis, Marcelo(2002)利用均衡原理，评价了世界119个国家或地区的关税和国内支持水平。

三. 国内研究现状

根据可以得到的文献资料，最早估算中国农产品PSE应该是Webb(1989)，于1989年测定了中国1982-1987年间的农产品的PSE，计算时只考虑了国内外价格差异的补贴，而没有考虑所有其他项目，如政府的投入补贴、财政支农资金等。澳大利亚初级产品部农业经济局与中国农科院农经所的学者在1991年发表了1986年我国主要农产品的PSE测算结果的共同研究报告(Don等，1991)，该报告考虑了政府对农业投入补贴及以工补农资金等。郭书田在1993年给出了1985-1990年总的农产品生产者补贴总值的计算结果，除国内外价格因素，还包括到农业固定资产投资、各种支农资金、投入补贴和农业税。朱希刚等(1996)测算了1993、1994年13种农产品的PSE，计算的内容有国家收购政策和进出口政策、灾害救济、农业税、农民负担、要素投入补贴、农业基础设施建设支出以及农业科研支出；程国强(1996)给出了我国1982-1990年的农业PSE，程国强等(1998)测算了1991-1995年14个农产品的PSE，计算的内容有国家收购政策和进出口政策、财政支农、农产品价格补贴、农业灾害补贴、农村社会救济、农业税及农业税减免、生产资料投入补贴。田维明等(2002)运用OECD修订的PSE估计方法，测算了1990-2000年中国14个品种农产品的PSE，考虑的内容包括考虑的内容有进出口政策、农业科研支出、农业基础设施建设支出、粮棉储备支出、农村社会救济、农业税、生产资料投入补贴以及其他国家对农业的投入。孙东升(Mullen, 2004a, 2004b)在对中国和印度的比较研究中，对中国的农业支持政策和支持水平进行了测算。

四、结束语

第一，国内外学者在农业支持分析方面已经做了大量的研究工作，国外研究尤其是OECD成

员国，在农业国内支持方面研究主要集中在农业支持的消减和农业补贴的效率方面。

第二，在研究方法上，国外主要采用定量的方法，通过建立局部均衡或全球经济模型，模拟分析农业部门或农业与其它非农部门的关系。国内有关农业支持的研究一般停留在定性方面，定量研究尤其是优化研究很少，部分学者主要还局限在农业支持测算方法的定量研究上。

第三，对我国农业支持政策及效果开展区域比较分析的文献欠缺。对我国农业支持的研究都是基于国家层面，尚未发现对地区的比较研究。

1.3 研究目标及研究内容

本文的研究目标是分析我国农业支持政策的地区特征，为我国农业及农村发展政策提供科学参考依据，并为后续的学术研究提供研究起点。研究总目标又可以具体细分为两个子目标：

- 概括总结我国农业支持政策内容及国际经验
- 测算我国地区间农业支持水平并分析地区特征

根据研究目标，本文的研究内容包括以下几个部分：

- 概括我国农业支持政策主要内容并分析支持水平
- 介绍国际上成功的农业支持经验并阐明借鉴意义
- 测算我国地区间农业支持水平，分析我国农业支持地区特征。

1.4 研究方法

本文运用实证研究方法，采用经合组织（OECD）的生产者支持估计（PSE）分析方法体系，通过定性与定量结合，分析我国农业支持政策的强度及结构，对地区差异性作出比较，分析我国农业政策及效果的区域特征。

生产者支持估计（PSE）是一种说明按照农户销售价格测算出来的、由农业支持政策措施产生的、每年从消费者和纳税人那里转移到农业生产者的净现金转移额的指标。计算这种转移金额时，不考虑政策措施的性质、目标和它们对农业生产和农业收入的影响。PSE 测度了农业政策（相对于没有这些政策的状态）所产生的支持水平。所谓没有这些支持政策的状态，就是生产者只受到一半政策（包括经济的、社会的、环境的和税收政策）的影响。PSE 是一个总量性概念，因为个别生产者所承担的政策成本并没有被扣除。征收进口税会导致成本上升，而这种成本却没有被扣除，从这个意义上说，PSE 也是一种名义支持。PSE 衡量的是生产者对一种支持政策所提供的资助资金的净值。PSE 包括隐含的转移支付和公开的转移支付。PSE 百分比是 PSE 占农业总收入的比例，总收入包括总产量价值（以农户销售价格计算）和预算支持。

OECD 将与农业支持政策相关的支持总量分为三个主要类别：生产者支持估计值（PSE）、消费者支持估计值（CSE）以及对农业部门的一般服务支持估计值（GSSE），其政策措施分类见下表：

表 1-1：OECD 支持指标中的政策措施分类

Table1-1: classification of policies by OECD

I.	生产者支持估计值 (PSE) [A 到 H 之和]
A.	市场价格支持 (MPS)
a	基于不受限制的产出
b	基于受到限制的产出
c	价格征税
d	额外饲料成本
B.	基于产出的转移支付
a	基于不受限制的产出
b	基于受到限制的产出
C.	基于种植面积/牲畜数量的转移支付
a	基于不受限制的面积或牲畜数量
b	基于受到限制的面积或牲畜数量
D.	基于历史权利的转移支付
a	基于历史上的种植面积/牲畜数量或产量
b	基于历史上的支持计划
E.	基于投入使用的转移支付
a	基于可变投入的使用
b	基于农场服务的使用
c	基于固定投入的使用
F.	基于投入限制的转移支付
a	基于对可变投入的限制
b	基于对固定投入的限制
c	基于对一组投入的限制
G.	基于农业总收入的转移支付
a	基于农场收入水平
b	基于既定最低收入
H.	其他转移支付
a	国家级的转移支付
b	国家级以下的转移支付
II.	一般性服务支持估计值 (GSSE) [从 I 到 O 之和]
I.	研究与开发
J.	农业学校
K.	检验服务
L.	基础设施
M.	营销与促销
N.	公共储备
O.	其它
III.	消费者支持估计值 (CSE) (P 和 S 之和)
P.	消费者对生产者的转移支付
Q.	消费者的其它转移支付
R.	纳税人对消费者的转移支付
S.	额外饲料成本
IV.	总支持水平估计值 (I+II+III+R)
T.	消费者转移支付
U.	纳税人转移支付
V.	预算收入

资料来源: OECD(2002b)

指标形式:**(1) %PSE 和生产者 NAC**

PSE 可以表示成: 1) 绝对量形式 PSE; 2) 百分比形式 %PSE, 占农场总收入或全部农产品

产值（用农场价格计算）的比重；3）生产者名义支持系数 NAC，占农场总收入（用国际市场价格表示）的比重。

用公式表示，这些 PSE 的表示形式如下：

$$\%PSE = PSE / (Q \times P_p + PP) \times 100$$

$$(100 - \%PSE) = (Q \times P_b + PP) \times 100$$

$$[100 \times 1 / (100 - \%PSE)] = [\%PSE / (100 - \%PSE) + 1] = [(PSE / Q \times P_b) \pm 1] = NAC_p$$

其中：

PP=对生产者的支付=PSE-市场价格支持

$Q \times P_p$ =用生产者价格表示的农产品产值

$Q \times P_b$ =用边境价格表示的农产品产值

举例来说，如果 %PSE 为 60%，意味着 60% 的农场收入来自农业政策的作用，其它的 40% 来自不存在支持措施的市场。如果 NAC_p 为 2.5，意味着由于农业支持措施的实施，农场收入是完全按世界市场价格（即不存在农业支持）计算的 2.5 倍。

（2）%CSE 和消费者 NAC

CSE 包括所有针对农产品消费者的隐性征税或预算转移（以农场价格表示），按国家和商品分类分，CSE 可以表示为：1）绝对量形式——CSE；2）CSE 占用农场价格表示的消费者净贡献的比重——%CSE，消费者净贡献为消费支出扣除纳税人对消费者的预算转移；3）CSE 占用国际市场价格表示的消费支出的比重——消费者 NAC。

CSE 的上述表示形式可以用公式表示为：

$$\%CSE = CSE / (Q_c \times P_a - TC) \times 100$$

$$(100 - \%CSE) = (Q_c \times P_b - TC) \times 100$$

$$[100 \times 1 / (100 - \%CSE)] = [1 + \%CSE / (1 - \%CSE) + 1] = [(CSE / Q_c \times P_b) \pm 1] = NAC.$$

这里：

TC=纳税人向消费者的预算转移

$Q_c \times P_a$ =用国内价格表示的农产品消费支出（换算为农户销售价格）

$Q_c \times P_b$ =用边境价格表示的农产品消费支出

举例来说，%CSE 为 -60%，表示消费者向生产者的转移占农产品消费总支出的比重为 60%，或者由于农业支持政策的实施农产品消费支出增加了 60%。消费者 NAC 为 2.5，表示该农产品消费支出是按国际市场价格表示（意味着不存在对消费者的预算补贴）的 2.5 倍。

消费者 NAC 衡量了消费者价格差，即消费者价格和口岸价格之间的比率。当消费者支付的价格与生产者价格相等时，那么就不存在消费补贴，消费者 NAC 也同样反映了生产者价格差。而其它情况的生产者与口岸价格的差别只能通过 MPS 来计算，表示为单位产品 MPS 和口岸价格之间的比率。

（3）%GSSE 和 %TSE

GSSE 是每年转移给所有一般性农业服务支付的货币总价值的一个指标。这些支付提供给农业部门，不面对单个农民，用于社会一般性服务方面。它们主要用于改善农业生产条件；农业培训和教育；农产品质量控制和食品安全；农业投入及环境改善；产品营销与促销等。GSSE 百分比表示在总的农业支持(TSE)中，一般服务所占的份额，其余是对生产者和消费者个人的支持。

农业支持总量估计可以表示为绝对量的形式 TSE，也可以表示为占 GDP 的比重 %TSE，%TSE 越高，意味着国民财富用于支持农业的比重越高，或者是农业支持措施造成的国家负担就越重。

1.5 论文结构

第一章为导言，对论文的选题意义、研究目标、研究方法等进行说明；第二章为我国农业支持政策回顾与评价，对我国农业支持政策的内容和支持水平进行了总结和分析；第三章为国外农业支持政策现状及经验，介绍了国外先进的农业支持政策现状，并分析了其支持水平，给出借鉴意义；第四章为区域发展与我国农业区域政策，阐述了区域发展理论和我国的农业区域政策；第五章为农业支持实证分析——以黔、湘、浙为例，对我国东、中、西部地区三省的农业支持水平运用 OECD 的方法进行了测算和分析；第六章为结论及政策建议。

第二章 我国农业支持政策回顾与评价

农业支持是经济发展到一定阶段的现象，是政府对农业的干预行为，主要是对资源转移所采取的干预措施，旨在促使农业经济健康发展或增进农业领域福利而制定和执行的一整套政策体系和措施体系。长期以来，我国执行的是农业负支持，即执行剥夺农业的政策。但随着我国进入工业化中期阶段，国家对农业进行反哺，出台一系列惠农政策，支持水平有所提高，从2000年开始已逐渐由负支持转变为正支持。本章将把我国农业支持政策分为国内政策、边境政策和一般服务政策三方面对我国的农业支持政策进行回顾与评价。

2.1 国内政策

2.1.1 价格政策

我国改革开放二十年来农产品价格改革的显著特征是以“调放”为主。1996年以后，主要农产品价格已接近或高于国际市场价格。按照1997年颁布的《中华人民共和国价格法》以及《中央定价目录》规定，目前政府仅对以下几种农产品价格进行适当管理：（1）中央储备粮食、棉花等农产品储备作为保证粮食安全、调控市场的重要经济手段，其购销价格由国家发改委会同有关部门制定。（2）烟叶属行政性垄断商品，其收购价格由国家发改委会同国家烟草专卖局研究制定。（3）按照粮食流通体制改革的要求，每年初中央对粮食收购支持价提出原则性指导意见，具体收购价格水平由继续实行支持价收购的省（区、市）人民政府确定。（4）按照蚕茧流通体制改革的要求，蚕茧价格下放由省级政府价格主管部门管理，每年初由国家发改委会同有关部门提出蚕茧收购的预测价格，参照中央提出的预测收购价格，各省级政府制定具体蚕茧价格政策。此外，为引导棉花市场价格合理形成，促进棉花供求平衡，政府还定期发布棉花价格预测信息。

下面就改革开放以来我国主要的农产品价格政策总结如下表：

表 2-1: 我国主要农产品价格政策
Table 2-1: main ag. product price policy in China

阶段	农产品价格形成机制	政策内容
1979-1984	计划经济条件下由政府制定价格	1. 统购统销 2. 大幅度提高农产品价格
1985-1991	指令性计划与市场调节并存的“双轨制”	1. 大宗农副产品(粮、棉、食油、生猪等)实行合同定购与市场收购相结合 2. 水果、水产放开经营，由市场调节
1992-1998	全面引入市场机制，大多数农产品由市场形成价格，大宗农产品逐步放开价格	1. 粮食实行“购销同价” 2. 较大幅度地提高了粮食的收购价 3. 对粮食等主要农产品的收购实行支持价格和建立粮食的专项储备等政策，并建立了粮食风险基金。 4. 实行“米袋子”省长负责制
1998-至今	由市场决定价格的形成，国家加大宏观调控力度	粮改“四分开一完善”即实行政企分开，储备与经营分开，中央与地方的责任分开，新老粮食财务挂帐分开，完善粮食价格形成机制棉花流通体制改革：价格放开，由市场调节

资料来源：作者整理

2.1.2 补贴政策

1. 农业生产资料补贴

我国对农业生产资料的补贴很普遍，几乎涉及化肥、农药、农膜和种子等各方面，但是很少分地区和人群。由于补贴面较广但很分散，导致各环节、各类别上所获的补贴数额很少，同时大多数补贴是用于降低农用生产资料的价格，且补贴方式具有隐蔽性，多采取“暗补”方式，因此补贴效果较差。

自20世纪60年代以来，我国政府开始对农业生产资料进行补贴。1985年以前，农产品收购制度实行统派统购；1985年以后，大宗农产品改为国家合同订购，允许农民将国家订购外的农产品直接在市场销售，由此形成了国家计划统购和市场调节的双轨制。同时为了保证国家收购计划的完成，采取了粮棉收购与国家向农民提供平价农业生产资料相挂钩的政策。国家按照国家订购价格收购农产品数量向农民提供一定数量的平价化肥、农药、柴油等农业生产资料。1986年至1990年，我国用于农用生产资料方面的补贴平均每年9.3亿元。1993年，我国对农产品与平价生产资料挂钩方式进行了改革，对合同订购部分的农产品实行价外补贴，即国家按订购合同收购农产品时，直接把平价农业生产资料的差价付给农民。90年代以来，国家对化肥流通的管理由直接管理为主改为间接管理为主，取消国产化肥指令性生产计划和统配统购计划，发挥市场配置化肥资源的基础性作用。对化肥出厂价格的管理也由政府定价改为指导价。

良种补贴：中央财政从2002年起设立良种补贴专项资金，支持大豆、玉米和水稻良种推广。2002—2005年，中央财政分别安排1亿元、3亿元、28.5亿元和38.7亿元专项资金，先后推广良种0.1亿亩、0.3亿亩、2.5亿亩和3.5亿亩，补贴范围扩大到包括河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川等13个粮食主产区在内的全国17个省区。2006年国家加大了良种推广补贴项目投入力度，中央财政安排良种补贴资金40.7亿元，比上年增加2亿元，补贴作物范围也扩大到大豆、小麦、玉米、水稻四大粮食作物。

农机补贴：国家对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予一定补贴，目前全国已有超过三分之二的省份对农民购置农机具实行补贴。补贴资金来源于中央财政农机购置专项补贴和地方配套资金。补贴实行集中支付制，即购机时农民只交纳扣除补贴金额后的差价款即可提货，供货方出具购机发票；项目补贴资金只拨到省级，由省级农机主管部门统一与供货方结算，集中支付。从地区分布看，东部省份如江苏、浙江等地方财政补贴金额明显高于西部地区；纵向来看，各省份对农机补贴金额呈增长趋势。2006年中央财政的农机购置补贴资金规模翻了一番，增加到6亿元，实施范围由500个县扩展到全国1126个县（场），补贴资金比上年提前三个月下拨到位。

为了弥补化肥、农药、柴油等农资价格上涨对农民收入的影响，2006年又增设农资综合直接补贴。2006年，中央财政又增加125亿元补贴资金，对种粮农民柴油、化肥、农药等农业生产资料增支实行综合直补。

2. 信贷补贴

20世纪90年代以前，中国农业银行监管和提供农村信贷。90年代以后，中国农业发展银行承担了中国农业银行的政策性业务。1996年，中央银行正式负责监管农村信用社。以此相随，以

中央银行、商业银行和农村合作金融机构组成的新的农村金融体系在中国产生了。

中国农业发展银行根据国家政策计划发放了大量优惠贷款，优惠贷款利率低于通行的商业贷款利率（见表），对贫困县的贷款和扶贫的贷款利率最低。然而，这些优惠和扶贫贷款尽管最初目标是投放于选定的县，但这些贷款最终往往不能发放到贫困人口手中，贷款的使用也不一定使贫困人口受益。同时，农业发展银行的政策性贷款主要流向了国有流通组织，而不是农业生产企业，因此很难确定农业生产者从中受益的程度。

表 2-2: 部分贷款的年利率 (%)

Table 2-2: loan annual interest rate

	1990.1.1	1991.4.21	1993.5.15	1996.8.23	1998.7.1	1998.10.7	1999.6.10	2002.6	2006.4
商业贷款									
贷款期限									
少于 6 个月	11.34	8.10	8.82	9.18	6.57	6.12	5.58	5.04	5.22
7~12 个月	11.34	8.64	9.36	10.08	6.93	6.39	5.58	5.31	5.58
1~3 年	12.78	9.00	10.8	10.98	7.11	6.66	5.94	5.49	5.76
优惠贷款									
各种贷款									
期限									
购买粮食	10.08	7.74	8.46	9.18	—	—	—	—	—
和棉花									
农村地区	7.02	5.76	6.48	7.20	4.05	3.60	2.97	—	—
发展									
扶贫贷款	2.88	2.88	2.88	2.88	2.88	2.88	2.88	—	3.00

资料来源：中国人民银行

3. 粮食直补

2002 年，粮食直补首先在安徽省开始试点。2003 年底《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》明确指出要建立对农民的直接补贴制度。粮食补贴是国家为支持种粮农民利益而采取的重要政策。但以往一直补贴在流通环节，俗称“暗补”，农民直接受益低。从 2004 年开始，财政部决定将传统“暗补”改为“明补”，即将原来补贴在粮食流通环节的粮食风险基金拿出一部分，直接补贴给种粮农民。自 2004 年至 2006 年，中央财政直接从粮食风险基金中安排粮食直补资金 390 亿元。粮食直补资金主要用于粮食主产区，绝大部分投在黑龙江、吉林、河北、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川 13 个粮食主产省、自治区。同时，地方财政也明显加大了投入力度，地方政府从粮食风险基金中拿出部分资金直接补贴给农民和农垦职工。除了粮食主产省份对农民进行直补外，还有 16 个非主产省份也对省内产粮大县的农民实施了直补。种粮的农民会根据种大米、小麦或玉米的耕地面积获得直接补贴。横向来比，东部发达省份较西部欠发达省份用于粮食直补的资金明显较多；同时，粮食主产省较非粮食主产省用于粮食直补的资金又明显较多。纵向来比，近几年粮食直补呈递增趋势。

4. 退耕还林补贴

1999 年，官方发起退耕还林工程。最初这项工程仅在湖南、河北、吉林和黑龙江等省份的 14 个县进行试点，但最近已经扩展到了其它省份。根据“退耕”地的受损情况，参加此项工程的农民可以得到数量不等的粮食和现金补贴。国家规定的补偿标准是：北方的黄河流域上游地区，每亩退耕地每年可以得到 100 公斤粮食和 20 元现金。退耕还草地补贴期为 2 年，退耕还经济林的为

5 年，而退耕还生态林的为 8 年。政府免费向农民提供造林用的树苗。工程所需资金主要由中央政府提供。

退耕还林主要集中在中西部地区，东部地区退耕还林面积较小。

2.1.3 农业税

1983 年，政府采取了固定农业税税额的政策，并对粮食实行国家征购。随着这次改革，农业税变成了总额税，以向国家缴纳的粮食数量为依据。长期以来由于各地农业生产的增长率不同，各地的实际税率往往不同。1985 年 11 月，国务院批转了财政部《关于农业税改为按粮食“倒三七”比例折征代金问题的请求》，从此，农业税改为折征代金，并由乡政府组织征收，使得农业税由实物税过渡向货币税。2000 年，中央正式发布了《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，确定在安徽省以省为单位进行税费改革的试点，其他省、自治区、直辖市选择少数县（市）进行农村税费改革试点。2002 年，国务院办公厅发出了《关于做好 2002 年扩大农村税费改试点工作的通知》，决定进一步扩大改革试点范围。试点省份分为两类，一类是河北、内蒙古、黑龙江、吉林、江西、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏 16 个省（自治区），中央财政将向其分配专用于税费改革的转移支付资金；另一类是上海、浙江、广东等沿海经济发达省（直辖市）自费进行改革。到 2002 年全国有 20 个省、自治区、直辖市以省为单位进行了农村税费改革试点，其他省继续在部分县（市）进行试点。其中，沿海经济发达地区，如上海市和浙江省，不享受中央转移支付资金，自费进行改革试点。从 2003 年开始，农村税费改革全面推行，从大范围减免到全国范围内免征农业税。2004 年在吉林、黑龙江两个粮食主产省先行免征农业税改革试点，河北、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川 11 个粮食主产省、自治区降低农业税税率 3 个百分点，并主要用于鼓励粮食生产；其余地区总体上降低农业税税率 1 个百分点。沿海及其他有条件的地区也可视地方财力情况进行免征农业税试点。到 2006 年，全国范围内实现免征农业税。

免征农业税政策的主要内容是“五个取消”。即：(1)取消现行按农民人均纯收入的一定比例征收的乡统筹费；(2)取消所有专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资；(3)取消屠宰税；(4)取消统一规定的劳动积累工和义务工；(5)取消农业税和农业特产税政策。

表 2-3：中国农业税收（单位：百万元）

Table2-3: ag. tax in China

年份	总计	农业税和牧业税	契税	农业特产税	耕地占用税
1994	23149	11951	1182	6369	3647
1995	27809	12812	1826	9717	3454
1996	36946	18206	2520	13100	3120
1997	39748	18238	3234	15027	3249
1998	39880	17867	5899	12779	3335
1999	42350	16308	9596	13143	3303
2000	46531	16817	13108	13074	3532
2001	48170	16432	15708	12197	3833
2002	71785	32149	23907	9995	5734
2003	87177	33422	35805	8960	8990
2004	90219	19871	54010	4329	12009

资料来源：财政部，《中国财政年鉴》，2005

2.2 边境政策

2.2.1 关税

从 1992 年乌拉圭回合谈判开始，中国农产品平均关税水平就逐步下调，从 1992 年的 54% 降至 2001 年的 23.2%，2005 年又降至 15.35%，下降幅度达 72%。20 世纪 90 年代以后，一些农产品的关税同样大幅下降，如生猪从 1992 年的 40% 下降到 1996 年的 12%；同期苹果从 80% 下降到 40%，到 2002 年时只有 18%。2006 年，中国今年的农产品平均关税将在去年 15.35% 的基础上进一步降至 15.23%，仅为世界农产品平均关税 62% 的 1/4。中国已成为世界上农产品关税总水平最低的国家之一。

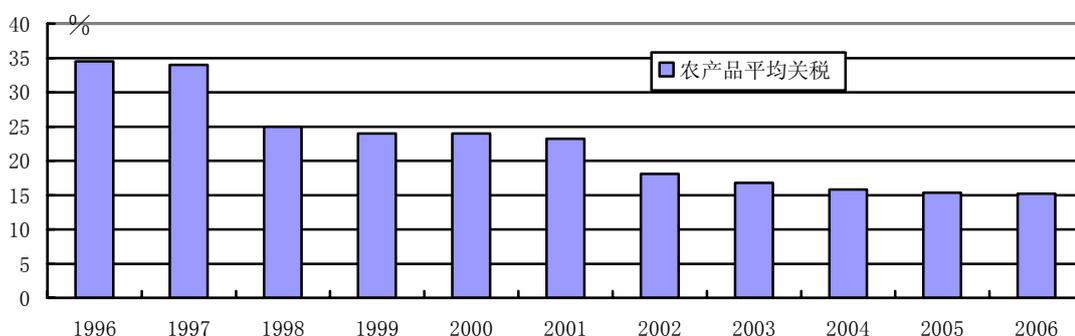


图 2-1：中国农产品进口简单平均关税税率
Fig.2-1: average importable customs duty rate of Chinese ag.product

2.2.2 非关税政策

1. 关税配额

关税配额是乌拉圭回合关税化的产物，是在配额内，实行低关税；在配额外，实行较高关税。1996 年以前，我国农产品的进口数量由国家计委进行分配。1996 年我国对主要粮食作物、棉花、食糖和油料作物实施关税配额管理，还要求国家在分配配额时要有一定比例的配额分配给非国营贸易单位，打破垄断。具体的说，国家发改委负责粮食和棉花的关税配额，商务部负责植物油和食糖的配额。

加入 WTO 后，为兑现承诺，我国逐步增加了市场准入量，配额量逐年增加。表 2-4 列出了我国主要配额产品数量及实际进口量，可以看出，不同产品的配额使用情况差异很大。粮食进口量远低于配额量，其中玉米配额使用率为零；植物油在加入 WTO 后配额使用逐年增加，其中，大豆油增加的幅度较大。值得注意的是，加入 WTO 后，棉花进口量急剧增加，配额对棉花进口的约束形同虚设。这表明，关税配额对棉、油的支持程度已大幅降低。

表 2-4: 2002—2004 年中国主要配额产品数量及实际进口量 (单位: 万吨)
Table2-4: main Chinese ag. product quantity and their import quantity

	小麦	玉米	大米	棉花	食糖	棕榈油	豆油	菜籽油	羊毛	毛条
2002										
配额量	846.8	585.0	399.0	81.9	176.4	240	251.8	87.9	26.5	7.3
实际进口	60.5	0.6	23.6	20.8	118.3	169	87	8	19.3	4.5
使用率%	7.1	0.1	5.9	25.4	67.1	70.4	34.6	9.1	72.8	61.6
2003										
配额量	905.2	652.5	465.5	85.6	185.2	260.0	281.8	101.9	27.6	7.6
实际进口	42.4	0.01	25.7	95.4	77.5	233	188	15	16.7	2.8
使用率%	4.7	0.0	5.5	111.5	41.9	89.6	66.7	14.7	60.5	36.8
2004										
配额量	963.6	720.0	532.0	89.4	194.5	270	311.8	112.7	28.7	8.0
实际进口	725.8	0.2	76.6	198.4	121.4	385.7	251.7	35.3	25	5
使用率%	75.3	0.0	14.4	221.9	62.4	142.9	80.7	31.3	87.1	62.5

资料来源: 根据中国入世协议和海关统计数据整理, 2004 年羊毛和毛条为估计值

2. 国营贸易和出口补贴

国营贸易企业的出口垄断地位逐步被削弱。2001 年前, 我国国营贸易体制有所松动, 但是对于“战略性”农产品的进出口权国营贸易仍处于控制地位; 2001 年后, 我国农产品的国营贸易比例逐渐缩小, 例如棉花的国营贸易比例降至 33%, 植物油国营贸易比例降至 18%, 但是玉米、大米等粮食的国营贸易比例仍然保持在 50% 以上。

取消出口补贴。上世纪 90 年代后期, 我国对水稻、玉米和棉花实行过出口补贴, 当时是为了缓解国内大量供给剩余而导致价格下降的压力。中国粮油食品进出口总公司的出口补贴由中央财政支付, 各个省属进出口公司的出口补贴则由所在省财政支付。加入 WTO 以后, 中国承诺不再对粮食出口进行价格补贴。

表 2-5: 谷物国营贸易占进出口的比重 (%)
Table2-5: proportion of grain state-operated trade/im-export

年份	国营贸易占进口比重 (谷物)	国营贸易占出口比重 (水稻和玉米)
1999	44.91	89.03
2000	78.48	95.53
2001	45.85	93.89
2002	34.59	95.68

资料来源: 中国向 WTO 的通报材料

3. 动植物检验检疫和技术性贸易壁垒

加入 WTO 后, 我国根据 SPS 和 TBT 标准, 限制了一些产品的进口。例如, 2002 年我国禁止从美国进口大豆, 因为它们是转基因的。由于生活质量的提高以及公众对食品安全的重视程度日益加强, 我国将会逐步改革和完善 SPS 和 TBT 标准。一项对 WTO 通告的检查表明, 2004 年我国发布了 20 个通告, 其大部分措施都和国际相关标准一致。但是, 我国使用的 SPS 和 TBT 标准和美国、欧盟、日本等发达国家的标准相比, 仍有很大差距。

2.3 一般服务支持政策

我国对农业的一般服务支持政策主要分为农业研发、农业学校、检测服务、农业基础设施和公共储备五类，我国对一般服务支持的力度越来越大，尤其是对农业基础设施的投入不仅占到一般服务支持的大部分，而且投入逐年增加。

我国农业研发的资金主要由政府投资，非政府资金投入比重很少，农业科研经费投入在分析期内虽有增长但是增长缓慢。农业科研投资强度低，占农业国内生产总值的比例小，与发达国家相比差距很大。农业学校兴起于 90 年代，任务是对农民进行培训，政府对农业学校提供了财政支持，但是农业学校分布零散且不规范。90 年代后期，由于技术性贸易壁垒层层阻碍以及食品安全问题的突出，国家越来越重视检测服务，成立了专门的机构及管理措施来规范检测服务，投入也逐年加强。对农业基础设施的投入是政府财政支农支出份额最大的部分，其资金投入主要来自国家，同时政府也动员农民为基础设施建设投工投劳，政府将继续承担如控制污染、耕地复垦、维护和建设运输与灌溉设施等项目的投入。虽然农业基础设施投入在增加，但是农业投资占总投资的份额却显著下降。公共储备历来受到国家的重视，因为关系到国家的粮食安全，中国已经进行了大规模的粮食公共储备，并将继续这样做。1996—2000 年公共储备的财政支出波动幅度很大，尤其是 2000 年中国储备粮管理总公司的成立使公共存储支出增加了 26%。

表 2-6: 国家对一般服务政策的财政支持 (单位: 百万元)

Table 2-6: state finance support for general service policies

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
研究和开发	3060	3810	3551	4078	4545	2561	2743	3227
农业学校	167	208	194	211	220	440	478	525
检测服务	876	1090	1016	1436	1500	1598	1578	2418
基础设施	34789	43315	45321	50367	65828	80663	94549	115163
粮食公共储备	22085	24043	28773	35335	51027	47416	59551	59685

资料来源: 根据中国财政年鉴数据整理

另外，中国的消费者支持政策主要是食品价格补贴，且主要针对的是城市消费者。1992 年以前，城市食品供应都是定量配给，而农村则是自产自销。1992 年以后为保持城市食品市场的价格和供应稳定，政府对工资收入者进行一笔总额补贴，该补贴用于缓解食品价格上涨的影响。在“紧急”情况下，如 1994 年快速的通货膨胀，政府也采用了诸如公布指导价、控制零售价、进行最高限价等的行政干预措施。目前一些补贴仍在使用，但它们的重要性已大为降低。

2.4 中国农业支持水平评价

进入 21 世纪后，中国对农业的政策支持水平开始显著上升。2000-2003 年 TSE 年均达到 3430 亿元，2003 年的 TSE 超过 4000 亿元。TSE 占 GDP 百分比平均为 2.7%，超过 OECD 成员国 1.18% 的平均水平。2000 年以前，中国农业生产者支持估计(PSE)水平较低甚至是负值；2000 年以后，PSE 的绝对量由负变为正值，2001 年、2002 年和 2003 年分别为 1211 亿元、1670 亿元和 2084 亿元(见表 2-7)。这表明，入世之后中国农业政策已经从过去向农民的征税转向对农业的支持，这与我国近年实施的一些惠农政策相吻合。

将中国和一些 OECD 国家及非 OECD 国家相比 (包括世界主要的经济体)，可看出中国的生

生产者支持水平较低。2000-2003年,中国的%PSE平均为6%,高于支持水平最低的国家(新西兰、巴西、澳大利亚),但比OECD的平均值(31%)低得多,更远低于日本和韩国(58%、64%)这两个最近的邻国和中国主要农产品出口市场。(图2-2)

中国的农业支持水平地区间存在不同,这主要是跟地方财力及地方政策有关。同时,中国政府针对地区间农业生产条件的差异进行差别农业支持的措施很少,地区间农民的收入也因此呈很大不同。

表 2-7: 中国农业支持水平(单位: 亿元)

Table 2-7: ag. support level of China

项目	1998	1999	2000	2001	2002	2003
生产者支持估计(PSE)	159	-609	654	1211	1670	2084
市场价格支持(MPS)	-431	-1042	161	658	1007	1351
预算支持	590	433	493	554	682	730
一般服务支持估计(GSSE)	1416	1469	1748	2006	2098	2191
纳税人对消费者的转移	18	27	23	7	6	6
总量支持估计值(TSE)	1592	886	2425	3224	3793	4280
TSE占GDP份额,%	2.03	1.08	2.71	3.31	3.62	3.65

资料来源: OECD PSE/CSE 数据库 2005

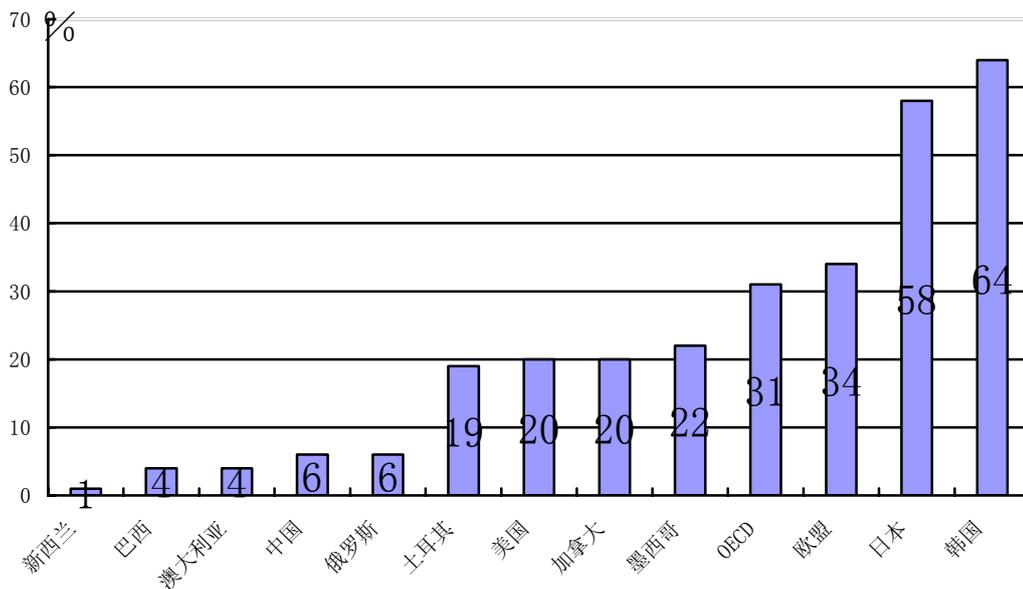


图 2-2: 中国和一些国家的 %PSE, 2000-2003 年平均

Fig.2-2:%PSE of China and other countries

注释: 欧盟 15 国

资料来源: OECD PSE/CSE 数据库 2005

第三章 国外农业支持政策现状及经验

当前世界，发达国家普遍对农业进行支持和保护，以保障其国内战略需求；发展中国家为了提高本国农产品的竞争力，也逐渐加强了对农业的支持。本章将就三个主要发达国家美、日、欧及发展中国家巴西的农业支持政策进行阐述并提出借鉴意义。

3.1 美国的农业支持政策

对农产品这种战略物资常备不懈的保障需求，正是美国实施农业支持、促进农业发展的根本原因所在。美国农业生产具有地区专业化，美国的许多农产品集中由一些自然条件适宜具有比较优势的地区集中生产，例如著名的中北部“玉米带”，主要位于大湖附近从俄亥俄到明尼苏达等8个州。“小麦带”，春小麦区位于和加拿大接壤的最北部，主要是北达科他和南达科他两个州；冬小麦生产主要是在玉米带南部棉花带北部的冬小麦和玉米混合带。“棉花带”，东起大西洋东南沿岸，西至得克萨斯、新墨西哥、亚利桑那和加利福尼亚等州等专业生产区域。应该注意的是美国是市场经济国家，其农业生产的地区专业化是在市场调控下由农场主根据市场规律运作后逐渐自发形成的。本节主要侧重2002年后新农业法颁布后的农业支持政策介绍：

3.1.1 主要农业支持政策措施

1. 国内政策：

2002年，美国出台新农业法，名称为《2002年农业安全与农村投资法》，有效期到2007年，其核心内容是在1996年农业法的基础上，增加对农业的投入和补贴，目标和重点仍是增加和稳定农民收入。根据美国农业部门估算，按照1996年农业法规定，2002年到2007年6年期间的各项农业补贴约为666亿美元，新法案在此基础上又增加了519亿美元，总计6年达1185亿美元。新法案包括十个方面，分别为：商品计划（即对产品的补贴）、生态支持、贸易（即出口补贴）、营养计划（即食品消费补贴）、信贷、农村发展、研究、森林、能源、杂项等，具体政策措施见表3-1：

表 3-1: 2002 年美国农业新法案的国内政策主要内容
Table3-1: domestic support of American 2002 farm act

支出项目	6 年增加预算额亿美元
商品计划: 产品包括: 玉米、高粱、大麦、燕麦、小麦、大豆、油料、棉花、水稻、奶类、花生、糖、羊毛和马海毛、蜂蜜、苹果、干豆类; 措施包括: 直接收入补贴、支持性收购和差价补贴	290
生态支持: 湿地支持、草地支持、野生动物支持、水资源支持、小流域治理、沙漠湖支持等。	171
营养计划: 对学生午餐、食品券和其他对贫困人口的食物补贴。	64
信 贷: 对新农民购买和建设农场的贷款	10
农村发展: 边远地区的电视网、农村宽带网、农民生产者加工企业补贴、农村消防培训、农村饮用水等。	10
研 究: 农业研究和推广	13
森 林: 对非工业性的私人林主支持森林持续发展的资助	1
能 源: 生物能源和可再生能源的研究、生产与购买补贴	4
杂 项: 原产国标识规定、家庭农场破产支持等	7

资料来源: 农业部产业政策与法规司报告

大部分项目都在法案中确定了补贴数额, 没有明确量化数额的有三项: 商品计划、对新农民的信贷、杂项。商品计划的实际支出额与相关产品市场价格的变化有关, 无法事先精确测定, 但法案对重要的政策价格和补贴幅度进行了量化规定, 因此对补贴支出额可以进行估测; 信贷和杂项也有不确定性, 因此也是估测数。从表 3-1 中可以看出, 商品计划居首要地位, 占总增加补贴支出的 50%。其次是生态支持, 新增加补贴支出占总增加额的 30%。

美国对农产品的补贴主要有以下三部分:

第一, 营销援助贷款和贷款差价支付。这是延续原来的做法。新法案中对各种产品规定了新的贷款率, 这是每一单位 (一般是蒲式耳) 农产品做抵押可以从国家获得的贷款额。贷款率在作用上相当于保护价格, 因为农民可以按照贷款率水平, 将产品抵押给国家, 获得贷款收益。如果市场价格低于贷款率, 农民就可以放弃抵押产品, 而不需要偿还贷款。而如果在抵押贷款以后, 市场价格变得高于贷款率, 那么农民还可以将已经抵押的产品要回出售, 并偿还贷款及相应的利息。这就是“营销贷款援助”政策。由于在历史上, 常常发生市场价格长期低于贷款率的情况, 农民要钱不要产品, 导致国家 (具体执行机构是商品信贷公司) 的大量库存。为了解决这个矛盾, 又采取了变相措施: 当市场价格低于贷款率的时候, 农民不必将粮食抵押给国家, 而是继续拿到市场上出售; 对于市场价格低于贷款率的部分, 国家予以补贴。这样做, 市场价格仍然由供求关系决定; 国家没有库存, 减少损失; 而农民的收入也保持在贷款率水平上没有减少。这就是所谓的“贷款差价支付”。在实际操作上, 市场价格的确定因地、因时、因质量而不同, 是由美国农业部确定的, 主要的根据是市场供求情况, 相当于代表性市场价格, 但是在称呼上不是市场价格, 而叫“贷款偿还率”(Loan repayment rate)。

第二, 直接补贴。即所谓的“不挂钩补贴”, 直接支付额为“支付率”(Payment rate) 与该产品的支付面积和支付单产之乘积。各种产品的支付率已经在新法案中明确确定, 支付面积是农场

基期种植面积的 85%。新法案确定的基期面积是 1998—2001 年四年的平均值,支付单产是指 1995 年确定的水平。支付面积和支付单产一经确定,便保持不变,与以后每年的生产情况无关,也与市场价格无关,这也就是“不挂钩”的含义。这项政策中支付面积和单产的设计较为复杂,带有一定的人为性,例如 85%的面积系数。新法案同旧法案相比,新增加了大豆、花生和其它油料作物,同时提高了原有产品的直接支付率。

第三,反周期支付。反周期即反周期性价格波动,单位产品的反周期支付由两个价格之差决定:一是目标价格,新法案中对各种产品的目标价格水平做出了明确规定;在理论上,这个价格被认为是较为理想合理的价格。二是“有效价格”(Effective price)。新法案中对有效价格的界定是:当市场价格高于贷款率时,有效价格等于全国平均市场价格与直接支付之和;当市场价格低于贷款率时,有效价格等于贷款率与直接支付之和(实际上即为市场价格、营销差价支付与直接支付之和)。全国平均市场价格与直接支付之和(即有效价格)等于或大于目标价格的情况时,不进行反周期支付,因为这时农民的收益已经达到或超过了目标价格。反周期支付的存在,在理论上使得农民的实际所得之和为目标价格,只不过在不同的市场条件下,收入的组成部分有所不同。一个农民可以获得的总反周期支付等于单位产品反周期支付额与支付面积和支付单产之乘积。其中的支付面积与支付单产的确定与直接支付相同,是根据基期情况确定的,而单位产品支付额则与当年的市场价格情况直接相关。

2. 边境政策:

关税:美国农产品关税高于关税总水平,食品、饮料、烟草等产品存在关税升级。

关税配额:包括牛肉、奶制品、谷物、糖、糖制品、花生、棉花、烟草在内的某些农产品依然受关税配额限制。2000 年,配额内最惠国关税的平均税率为 9%,配额外税率平均为 53%,而最高的税率达 350%。在配额的发放过程中,美国政府还要选择特定国家。此外,关税配额还因年份和产品而不同。

非关税进口措施进口许可证:美国对以下农产品实行进口许可证制度:奶酪、牛奶、黄油、奶油、活畜、家禽、鸡蛋、哺乳动物及其制品、生物制品、鱼、野生动物、植物及植物制品等。

卫生和植物检疫要求:美国的检验检疫程序过于复杂,标签要求繁杂。这种对检验检疫的过度使用乃至歧视性做法在某种程度上增加了农产品进口的成本,限制了正常进口。从其发展趋势看,该措施正在成为非关税贸易壁垒的主要形式。

美国通常要求进口农产品满足“至少等同于”国内产品的标准。一种产品在进入美国市场前要通过不同部门、不同环节的检验和批准,耗时长,手续繁杂,有时还存在拖延的情况。此外,海关取样和审批程序也极复杂,对商品进口和销售造成损失。

技术性贸易壁垒:美国在食品安全方面主要通过严格的技术法规、标准、强制性认证和苛刻检疫来强化对进口农产品的技术性贸易限制。主要体现在严格的检验、检疫、认证、标准手段和措施上,大致分为食品安全、动植物检验、检疫法规,质量标准、食品标签和包装要求,环境支持和动物福利要求和“绿色补贴”四个方面。

3.1.2 美国农业支持水平及对中国的借鉴

从图3-1，表3-2，表3-3显示结果可以看出：

第一，总体支持水平。美国对农业施行了大规模的支持，农业支持水平较高。%TSE一直在1%左右，而绝对TSE值在2005年达到109,680百万美元，比1996年增加了43.5%。%PSE虽然略有下降，从1996-1998年的16.7%下降到2003-2005年的15.8%，但是PSE值却从1996年的29,762百万美元上升到2005年的42,669百万美元，上升了43.4%。

第二，支持结构特征。对生产者的支持还是主要支持，在TSE中占份额最多，在分析期间呈先增长后下降趋势。对一般服务支持呈逐年缓慢递增趋势，占TSE比重由1996-1998年的29.7%增加到了2003-2005年的32.5%。对产品价格扭曲较大的市场价格支持仍占主要地位，但是进入21世纪后，所占比重已明显下降从1996年的48.3%下降到2005年的20.4%而对农场主的直接支付在逐渐增加。

第三，商品支持结构特征。美国对各种农产品的支持都比较高，一般没有负支持现象出现。对粮食产品尤其是小麦、玉米、大米的支持力度比较高。农业政策对这些产品的农业生产者的收入起到了一定的增收作用。

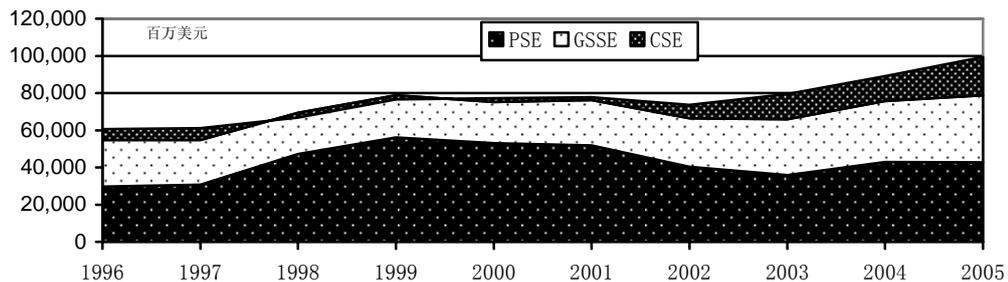


图 3-1: 美国 1996-2005 年农业支持水平
Fig.3-1: ag.support level of America,1996-2005

表 3-2: 美国农业支持水平（百万美元）
Tabel3-2: ag.support level of America

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
总支持估计 (TSE)	76,433	76,491	90,236	99,902	96,177	97,901	90,385	91,663	103,482	109,680
生产者支持估计 (PSE)	29,762	30,667	47,192	56,206	53,071	51,780	40,341	35,929	42,869	42,669
一般服务支持估计 (GSSE)	25,032	24,154	22,204	22,638	22,165	24,475	26,082	29,956	32,772	36,153
消费者支持估计 (CSE)	5,860	6,307	-2,565	-2,243	2,030	1,530	7,234	13,638	13,430	20,553
PSE 百分比, %	14	14	22	26	23.6	22.4	18.4	15.0	16.2	16.0

资料来源: OECD PSE/CSE 数据库 2005

表 3-3: 美国农业支持结构 (单位: 百万美元)
Tabel3-3: configuration of ag.support of America

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
生产者支持估计 (PSE)	298	307	472	562	531	518	403	359	429	427
市场价格支持 (MPS)	144	140	213	211	174	182	147	103	126	87
基于产出的补贴	1	3	43	105	102	94	21	32	62	62
基于种植面积/ 牲畜数量的补贴	7	2	29	28	35	29	62	26	56	86
基于历史权利的 补贴	52	63	85	109	105	87	53	65	53	52
基于投入品使用 的补贴	68	68	69	74	76	83	77	84	82	85
基于投入限制 的补贴	20	20	21	18	19	20	25	25	30	34
基于农业总收入 的补贴	6	10	13	16	19	24	18	25	20	21
一般服务支持 估计 (GSSE)	250	242	222	226	222	245	261	300	328	362
研究开发	14	15	15	16	16	18	18	20	20	21
检测服务	6	6	6	6	7	7	8	8	8	9
基础设施	33	37	33	35	32	46	40	48	59	55
营销和促销	182	168	151	151	145	152	172	201	217	253
公共储备	1	0	0	1	1	1	1	2	1	2
其他	15	15	17	18	21	22	21	21	22	22
总支持估计 (TSE)	764	765	902	999	962	979	904	917	1035	1097
来自消费者的 转移支付	158	154	234	233	189	201	167	121	144	103
来自纳税人的 转移支付	621	625	689	787	787	797	757	814	909	1010
预算收入	-14	-14	-20	-21	-15	-20	-20	-19	-19	-16

资料来源: OECD PSE/CSE 数据库 2005

对中国的借鉴意义:

美国对农业实行集约化、社会化和专业化经营,其农业劳动生产率、科学技术推广率、农业投资收益率都很高,在这种情况下,美国政府仍然高度重视农业生产,针对农业的具体特点制定行之有效的支持政策。对我国农业支持政策有着很好的借鉴意义:

(1) 重视推行农业产业化,提高农业生产效率,促进农产品流通。利用为农业服务的各种组织和公司,把农业的产前、产中和产后所有环节组成一个有机整体,形成了社会化的服务体系。按商品经济规律组织农产品生产、流通和消费,采取多种形式,相互协调配合并有严格的立法和合同制度保证,使农业实现了工业化生产,通过生产合同和销售合同实现农产品的销售,使家庭

农场实现农业社会化生产。

(2) 在农产品价格方面, 应坚持以市场机制为主导, 充分发挥价值规律和竞争规律的作用。我国农业市场体系相比发达国家来说还不健全, 供求和价格的作用尚未充分发挥。因此, 我们必须加快农业市场经济体制的建设, 完善农业市场体系, 健全农产品销售的立法和规程, 确保农民独立的商品生产者和经营者的地位, 并加强对农民的宣传和引导, 提高他们经营决策的意识和能力。

(3) 制度创新, 筹建农业保险组织。我国农作物受灾面积一直居高不下, 为支持农业生产稳定发展和维护农民利益, 有必要建立农业保险制度和保险体系。我国应借鉴美国成功的农业保险制度, 尤其是其成功的农作物保险措施。

3.2 欧盟的农业支持政策

农业在欧盟国家中占整体经济的比重很小, 在实行共同农业政策前, 大部分依靠进口。基于战略安全考虑, 为了提高粮食的自给率, 欧盟国家一直对农业实行重点支持, 主要采用的方式是征收农产品进口高关税, 对出口进行补贴及直接对农业给予补贴等。本文侧重介绍 2003 年欧盟共同农业政策改革后的内容。

3.2.1 主要农业支持政策措施

1. 国内政策:

2003 年 6 月, 欧盟农业部长会议通过了 CAP 改革方案, 其核心内容是通过改革农业补贴方式, 完成 CAP 从以价格支持为基础逐步向以农民收入补贴为基础的过渡, 使得农业政策更加市场化。但是, 原来的价格支持政策仍然保留, 支持价格水平有的产品不变, 有的产品降低。具体政策内容和政策变迁主要包括以下几方面 (OECD, 2004)。

第一, 稳定农产品市场的政策措施。为了实现 2000 年议程的农业和农村可持续发展的目标, 欧盟继续执行以前的市场稳定政策。但是调整了谷物、牛肉和奶制品等产品的支持政策。

第二, 改革直接补贴方式。按照 2003 年改革方案, 原则上取消与产品类别和种植面积有关的挂钩补贴, 代之以“单一的农场补贴 (SFP)”。每个农民获得的补贴额将以 2000—2002 年为基期的情况确定。一经确定, 补贴就与当年种植的作物种类和面积多少无关。因此, 改革后的直接补贴将不再属于扭曲生产的政策措施, 从而可以归以“绿箱”政策。欧委会也做了一些妥协和保留: 首先, 如果某成员国认为有必要避免遗弃土地的危险, 则可以将现在的面积补贴幅度的 25% 予以保留, 仍然与当年的生产面积挂钩, 而其余的部分改为不挂钩补贴。其次, 牛奶的补贴政策将于 2008 年改革为单一的农场补贴。如果成员国愿意, 可以提前进行。此外, 成员国如果出于鼓励某些有利于环境支持、有利于高质量产品生产和营销的生产方式, 可以给予额外的补贴, 但是不能超过单一农场补贴总额的 10%。最后, 上述改革政策从 2005 年开始实行。如果某个成员国需要一个过渡期, 则最迟要在 2007 年开始执行。如果出现了过度的竞争扭曲, 欧盟农业委员会可以通过各产品的管理委员会采取必要的管理措施加以解决。

第三,强制性的交叉达标。该政策是为了加强对环境、食品安全、动物健康和动物福利标准的要求。CAP 中的各项补贴政策(包括单一农场补贴政策),尽管可能不再与生产挂钩,但是却与遵守环境、食品安全、动物健康和动物福利标准等方面的法规要求相联系。这种要求最早是在 2000 年议程中提出来的。主要原因是实行直接补贴之后,农民享受的补贴变得明显了,为了向纳税人和消费者说明这种补贴的正当性,对农民提出了环境支持等方面的要求,称之为“强制性交叉达标”要求。要求农民不能显著减少永久性牧场的面积,而且直接补贴的受益者有义务保持耕地处于良好的耕种和环境条件。如果农民没有能够很好地达到有关的要求标准,则视情况按比例削减给予农民的直接补贴额,但削减的补贴不超过 5%,若是重复性违规将削减 15%。

第四,促进农村发展的政策措施。欧盟用于促进农村发展的资金将大幅度增加,用于促进农村发展的政策范围也将扩大到环境、动物福利、食品质量和安全。而且相关的政策也将更加严格,并从 2004 年开始实行。欧盟促进农村发展的政策主要表现在以下方面:

(1)鼓励农民生产高质量产品。该方面的最高补贴额为每个农场每年 3000 欧元,最多 5 年。如果高质量产品的生产者要宣传和促销该产品,还可以获得不超过实际费用支出的 70%的补贴。

(2)支持农民按照欧盟标准进行生产。在有关环境、公共健康、动植物健康、动物福利和职业安全等方面,有一些标准在欧盟已经立法了,但是在一些成员国中尚未实行。如果农民开始采用这些标准进行生产,则可以给予临时性补贴。补贴将按统一的标准,时间最长不超过 5 年,每年每个农场最高补贴不超过 1 万欧元。

(3)建立一个新的农场咨询系统。在 2006 年以前,各成员国可以在自愿的基础上,建立起一个新的农场咨询系统。2007 年以后,各成员必须都建立起这样的系统。在 2010 年以前,农民可以自愿选择是否参加这个系统。如果农民需要有关的咨询服务,成员国可以对咨询费用进行补贴,最高可达咨询费用的 80%,但不超过 1500 欧元。

(4)对实行高标准动物福利的农民实行补贴。如果农民采取的畜牧饲养方式比一般的良好饲养方式标准还要高一些,并且至少要连续 5 年实行同样的措施,则可以视情况给予补贴。补贴的幅度依据采取这种高标准所增加的成本或者减少的收益情况确定,最多每年每个牲畜单位(成牛)补贴 500 欧元。

(5)调减对大农场的补贴。按照新的改革决定,将对那些每年获得直接补贴超过 5000 欧元的大农场的直接补贴标准予以调减。调减的幅度是:2005 年为 3%,2006 年为 4%,2007 年以后为 5%。据测算,此项措施每年可节省支出 12 亿欧元。这些节省下来的支出将全部用于促进农村发展项目。这些节省下来的支出将按一定的标准在成员国之间进行分配,但是至少有 80%应当保留在调减农场所在的成员国。

(6)增加对年轻农民进入农业的投资补贴,目的是鼓励年轻人进入农业行业和从事农业活动。

2. 边境政策:

欧盟的边境贸易支持措施包括关税、关税配额、出口补贴和特别保障措施。(1)关税。2004 年欧盟所有产品平均关税税率为 6.5%,但农产品平均关税为 16.5%,是总体水平的 2.5 倍。欧盟对肉类、奶制品、加工和非加工谷类食品、加工水果和蔬菜等维持关税高峰,有的关税高达 209.9%。(2)关税配额。欧盟对谷物、肉类、奶产品、糖、蔬菜和水果等 89 项农产品实行关税配额。世界银行的研究表明,关税配额影响到欧盟 38%的农业生产。2002/2003 年度,40%的农产品的关税配额被完

全使用,而有 13 个农产品的关税配额使用率却为零(W T O,2004 a)。(3)出口补贴。2001—2002 欧盟对农产品的出口补贴为 26 亿欧元,主要用在奶产品(37%),糖(19%)和牛肉(15%)上面。2003 年和 2004 年的出口补贴有所上升,分别为 33 亿欧元和 29 亿欧元(40 亿美元和 35 亿美元)。欧盟使用的农产品出口补贴占全球的 90%。此外,欧盟还对糖、禽产品实行价格类型的特别保障措施;对水果、蔬菜等产品实行数量类型的特别保障措施。

表 3-4: 2004 年欧盟农产品关税税率和变异程度
Table3-4: ag.product customs duty rate and variation degree of EU

	简单平均关税 税率(%)	范围(%)	标准差(%)	变异系数
农产品总体水平	16.5	0-209.9	21.9	1.3
活动物	26.1	0-192.2	29.4	1.1
奶制品	41.7	0.2-209.9	37.7	0.9
咖啡、可可、茶、糖等	16.6	0-114.4	15.6	0.9
切花和植物	4.1	0-19.2	4.4	1.1
水果和蔬菜	15.3	0-150.1	15.8	1
谷物	39.6	0-101.1	27.7	0.7
含油种子、脂肪及制品	6.7	0-75.8	12.3	1.8
烟草	18.3	2.2-74.9	21.2	1.2
其他农产品	4.7	0-76	9.4	2

资料来源: WTO(2004), Trade policy review - European Communities ,Report by the Government

3.2.2 欧盟农业支持水平及对中国的借鉴

(1) 总支持水平。欧盟在两次重大的农业政策改革之后,农业支持水平基本保持稳定,但相比基期,PSE 和 TSE 都有一定程度的上升。欧盟对一般服务支持的幅度在减少,而且一般服务支持在总支持估计中所占的比例较小。尽管 PSE 总量上升,但是欧盟 CAP 改革后 %PSE 却是下降的,农业收入来自政策支持的程度在降低,市场自由化趋势增强。(OECD, 2005a)

(2) 生产者支持构成。欧盟对生产者的支持方式在 2003 年农业政策改革后发生了很大变化,市场价格支持程度得到降低,增加了政府补贴。

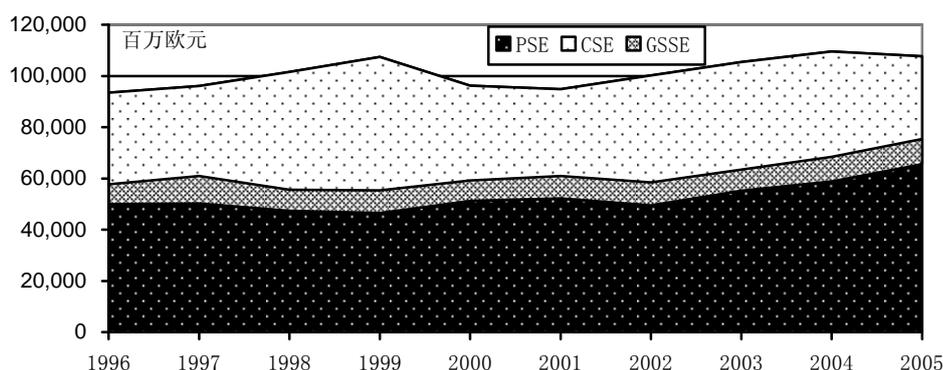


图 3-2: 欧盟 1996-2005 年农业支持水平
Fig.3-2: ag.support level of EU,1996-2005

表 3-5: 欧盟农业支持结构 (单位: 亿欧元)
Tabel3-5: ag.support configuration of EU

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
生产者支持估计										
MPS	935	960	1015	1074	962	948	1002	1055	1096	1076
基于产出的补贴	33	35	33	33	40	42	37	36	37	48
基于种植面积/牲畜数量的补贴	258	244	246	238	258	280	259	294	303	224
基于历史权利的补贴	10	9	7	6	6	6	6	6	21	170
基于投入品使用的补贴	73	84	74	77	75	80	85	93	101	103
基于投入限制的补贴	44	57	41	42	65	58	63	66	64	66
基于农业总收入的补贴	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
其他补贴	-1	-8	-5	-5	-10	-2	0	-2	-5	-4
一般服务支持估计										
研究开发	78	106	83	89	79	87	90	83	96	98
农业教育培训	14	14	14	17	17	16	15	15	17	17
检测服务	4	10	9	11	8	8	8	9	11	11
基础设施	2	3	3	3	3	3	3	3	4	4
营销和促销	14	15	14	13	19	18	19	21	24	28
公共储备	25	28	23	28	22	25	25	24	26	26
其他	18	29	18	15	9	15	17	10	10	8
其他	1	7	2	2	2	1	2	1	3	4
总支支持估计	1047	1109	1137	1203	1081	1072	1128	1177	1230	1211
来自消费者的转移支付	477	510	614	686	505	470	548	556	559	472
来自纳税人的转移支付	574	603	529	520	579	607	585	630	676	745
预算收入	-4	-4	-6	-4	-3	-5	-5	-10	-5	-5

资料来源: OECD PSE/CSE 数据库 2005

对中国的借鉴意义:

(1) 重视农业的可持续发展。欧盟的农业支持政策体系中包括着许多着眼于长远的如各种环境支持计划、基础设施建设补贴等措施。我国由于农业预算资金紧张且尚未建立健全可持续发展观念,不少地区农业建设只看重眼前,忽略长远利益。未来应加强农村基础设施建设,注重生态环境支持,合理开发利用自然资源,促进农业可持续发展。

(2) 支持建立农业合作组织。借鉴欧盟经验,建立农业合作组织,为农民提供包括信息在内的各种服务,介绍引进国际上先进技术,发展深加工项目,加强国际联系协调国际纠纷等。

(3) 加大财政投入力度和信贷扶持。欧盟每年要从各成员国收取其国民生产总值的 1.27% 作为欧盟共同基金,其中大部分用于共同农业政策的贯彻落实。我国政府应进一步加大农业预算,同时发挥政策性金融机构的作用,增加信贷资金对农业的投入。

3.3 日本的农业支持政策

日本是一个农业耕地资源十分有限、农产品高度依赖进口的国家。1984 年开始成为世界最大的食品进口国,其国内消费的食品 60% 依赖进口。这一国情使战后日本成为世界各国中少数对本国农业支持程度最深、支持时间最长的国家之一。本文侧重介绍 1999 年日本出台新农业法,即《粮食、农业、农村基本法》后的农业支持政策。

3.3.1 主要农业支持政策措施

1. 国内政策:

(1) 价格支持政策。在日本,大部分农产品的价格是由供给和需求来决定的,但是,也有一些产品的价格是由政策决定的,其中最具代表性的是大米的管理价格制度。(管理价格制度)大米是日本价格支持政策的核心,大米的价格补贴占到整个价格补贴的 70% 以上,其中生产和流通领域一直是日本农业政策最敏感的领域。(最低价格保证制度)对于小麦、大麦以及加工用的土豆、甘薯、甜菜、甘蔗等实行最低价格保证制度。当市场价格下跌到政府规定的最低价格水平时,产品全部由政府按该价格买入,以确保生产者的所得和维持再生产。(稳定价格带制度)支持对象是牛肉、猪肉等肉类。当肉类价格跌到稳定价格以下时,畜产事业团体通过生产事业团体的调整保管、事业团的指定肉类采购保管或停止卖出进口肉类等措施进行支持稳定价格。(补助金制度)对大豆、油菜籽和加工用牛奶等产品的价格支持是补助金制度。由政府规定一个基准价格,当销售价格下跌到基准价格以下时,农民可获得基准价格与市场价格间的差额补贴。(稳定基金制度)对于指定蔬菜、加工原料蔬菜、小肉牛、仔猪、蛋类及加工水果等产品的价格支持措施。当市场价格低于政府规定的目标价格时,价格差额由政府、农协和生产者共同出资建立的基金支付,集资的负责比例因产品种类不同而变化。

(2) 稻作经营安定对策。补贴对象是 100% 完成政府规定的生产调整任务的农户,对策实质是利用农户和政府共同出资建立的基金,对因价格下跌带来的收入损失进行补贴的一项制度。措施主要有:(1) 以各品牌大米三年市场的平均价格作为基准价格,如当年产的稻米价格低于基准价格,则从稻作安定经营基金中支付基准价格与当年价格差额的 80%。(2) 补贴资金的来源是由

农户拿出大米基准价格 2% 的资金，政府提供基准价格 6% 的资金。

(3) 收入补贴。日本的收入补贴形式多样，如针对作物品种的直接补贴、根据区域环境特点的直接补贴、灾害补贴、投入品补贴等，日本的农业预算中补贴费用所占比例在 1999 年超过了 70%（速水又次朗、神门善久，2003）。对农民种植稻米、小麦和大豆等有关粮食安全作物实行直接补贴。对山区和半山区农户进行直接收入补贴，以补贴该地区和平原地区生产成本之间的差异。政府对被灾害损害的农地、农业设施等进行补贴，并由政府补贴建立农业保险补贴。凡是按一定标准联合起来集体进行平整耕地，区划田块或养猪、养鸡、用温室生产蔬菜的农户，在购置农业机械、建造农用设施方面的费用，50% 可以从中央财政得到补贴，25% 可以从都府县得到补贴，其余 25% 则可从国家补贴的金融机构得到贷款。

(4) 政府一般服务。日本政府对农业基础设施建设非常重视，设立了各种资助和补贴项目。对于农田水利建设补贴，20% 用于大型公共设施建设，80% 直接投入农田基本改造。对于一般的农田改造项目，只要通过一定的审批程序并达到一定的标准，费用的 50% 由中央财政从农业预算中补贴，都道府县和市町村财政补贴 25% 和 15%，剩余部分由农户自身负担，而这一部分资金往往也能得到有关金融机构的优惠贷款。同时，日本政府支持农协发展。政府规定农协不用交纳所得税、营业收益税和营业税，另一方面，农协在建设仓库、增加固定设施以及进行固定资产投资方面，可得到政府 80% 的补贴，建立了组织结构十分完善的农协。

2. 边境政策：

(1) 关税措施。日本对进口农、水产品征收高额关税，从价关税与从量关税并用。80% 以上品种的农产品都征税，其中半数以上农、水产品关税税率超过 15%，尤其是奶制品、淀粉、糖及制品都受到相当高水平的关税支持。日本对农产品的初级品、半加工品、加工品实施不同的关税税率，即关税升级。

(2) 非关税措施。通过立法禁止或限制进口、建立进口许可制度、数量限制、价格限制和反倾销等措施。同时利用农产品贸易技术壁垒对农产品进口进行限制，其中有重大影响的法律依据是《食品卫生法》、《动植物检疫法》、《环保法》等制度。

3.3.2 日本农业支持水平及对中国的借鉴

(1) 总体农业支持水平。日本是 OECD 成员中对农业生产者支持水平最高的国家之一，%PSE 在 2003-2005 年平均为 58%，大大高于同期 OECD 成员国平均水平。日本的总支持估计在分析期内呈逐年下降趋势，TSE 值 2005 年比 1996 年下降了 21%，主要原因是对生产者支持水平的降低。PSE 由 6.2 万亿日元下降到 5.2 万亿日元，降幅为 16%。日本农业支持的成本仍然主要由消费者承担，按支持价购买农产品而引起的消费者损失占农产品消费额维持在 50% 以上，这一指标远高于 OECD 的平均水平，这也是农产品进口国的一个特征。

(2) 农业支持的结构特征。对生产者的支持还是主要支持，在 TSE 中占份额最多，在分析期间呈逐年递减趋势，而对生产者的支持主要依赖于市场价格支持，MPS 在 PSE 中占的份额仍然维持在 90% 左右。对一般服务支持呈逐年递减趋势，这主要是因为日本对基础设施的投资逐年减少的缘故。

(3) 商品支持的结构特征。日本对各种农产品的支持差异性较大，对大米、小麦、其他谷物和牛奶的支持程度很高，其生产者收入中超过70%的份额来源于农业支持政策的作用。新农业基本法还把对个别商品的支持转向了对多元商品的支持，增加了政策干预范围。

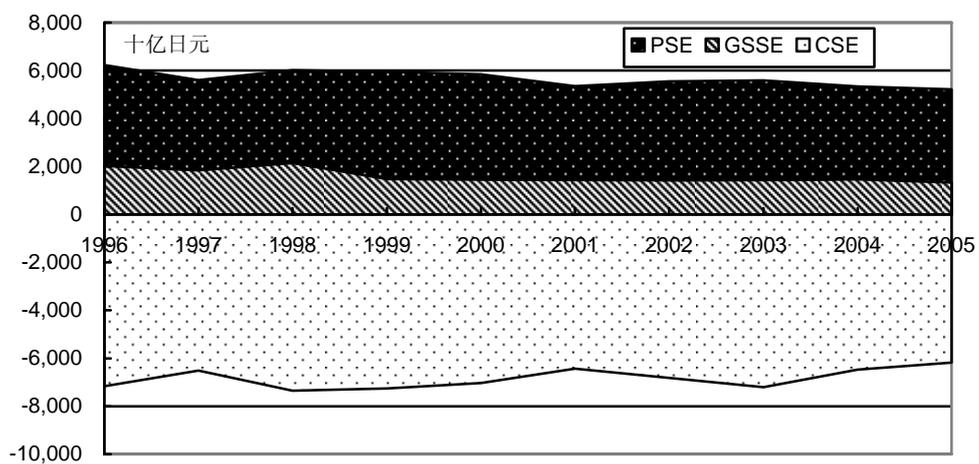


图 3-3: 日本 1996-2005 年农业支持水平
Figure3-3:ag.support level of Japan,1996-2005

表 3-6: 日本农业支持结构 (单位: 十亿日元)

Tabel3-6: ag.support configuration of Japan

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
生产者支持估计	6234	5608	6018	5949	5842	5348	5546	5587	5339	5222
市场价格支持 (MPS)	5681	5016	5451	5355	5258	4750	4964	5039	4857	4748
基于产出的补贴	130	172	162	188	177	196	185	172	151	131
基于种植面积/牲畜数量的补贴									4	8
基于历史权利的补贴					33	33	33	23	17	23
基于投入品使用的补贴	289	286	290	290	245	218	196	175	175	172
基于投入限制的补贴	133	133	116	117	129	150	168	179	135	141
一般服务支持估计	2020	1836	2138	1474	1452	1434	1413	1437	1465	1332
研究开发	60	65	90	76	78	81	82	84	94	96
农业教育培训	30	27	27	26	26	26	26	24	15	15
检测服务	10	11	11	11	8	8	8	8	10	10
基础设施	1681	1497	1768	1147	1136	1129	1125	1150	1192	1037
营销和促销	28	27	28	26	29	29	29	29	24	25
公共储备	62	67	57	46	44	43	34	32	28	24
其他	149	143	158	143	130	118	109	110	102	126
总支支持估计	8279	7469	8170	7432	7300	6788	6964	7029	6808	6558
来自消费者的转移支付	7185	6544	7365	7272	7045	6438	6835	7221	6487	6195
来自纳税人的转移支付	2650	2453	2721	2078	2042	2038	2002	1991	1952	1812
预算收入	-1556	-1528	-1915	-1918	-1787	-1689	-1872	-2183	-1631	-1448

资料来源: OECD PSE/CSE 数据库 2005

对中国的借鉴意义：

(1) 重视农业的多功能性。日本农业政策的调整强调了农业的多功能性，实现农业的多元化。就我国而言，农业的多功能性可以解决农业目前存在的许多问题。如通过减少化肥和农药的使用，采用亲环境的农业生产技术，可以提高农产品的品质，可以促进农业的可持续发展，实现农业的生态效益。

(2) 实时调整国内农业支持政策，选择切合实际的收入支持措施。日本对农业的支持从价格支持转为对生产能力的支持。与日本相比我国农业的支持率很低，而且价格支持占了较大比重，我国应改革现有的价格支持方式，逐步将价格补贴从流通领域转向生产领域，通过农业基础设施建设、加强农业科研和推广等间接收入支持措施，来提高农业的生产能力和竞争能力。

3.4 巴西的农业支持政策

在 1995 年以前，巴西的农业政策经历了由直接补贴向价格支持的转变，目的是支持和支持农民收入。1995 年以后，鉴于 WTO 的成立与农业协议的签订，巴西政府对农业市场更加开放。这一阶段的政策目标具体表现在两个方面：一是保持农业的国际竞争力，主要是针对大农场，减少价格支持，使之在国际市场上的竞争力不断提高；二是确保农民收入不低于城市居民收入，维持社会稳定，主要针对小农户而采取家庭农业支持计划，防止农村人口向大城市的过快流动以至造成社会问题。这段时期，产品售空计划（PEP）和期权合约补贴（option contracts）成为两个新的政策工具，逐步取代了旧的价格支持政策，减轻了政府直接购买时的库存费用压力。

3.4.1 巴西主要农业支持政策

巴西的主要农业支持措施包括：土地改革计划、家庭农业支持计划、信贷政策、价格支持政策、鼓励合作社发展和农产品出口鼓励政策。

表 3-7: 巴西主要农业支持计划
Table3-7:ag.support plan in Brazil

政策计划	性质	目标
土地改革计划	农业综合发展	吸引农民到内陆的中西部开发后备耕地资源，通过大规模经营促进农业竞争力的提高
家庭农业支持计划	稳定农民收入	确保小农户基本收入，增加农村就业机会，抑制农业人口向大城市过快流动，维持社会稳定
信贷政策	资金支持	为农业发展提供重要的资金保证
价格支持政策	稳定价格	支持农产品价格，稳定农民收入，
鼓励合作社的发展	市场服务	为农民提供各种服务，另外提升农民的市场谈判力量
农产品出口鼓励政策	鼓励出口	提高农产品的国际竞争力

来源：作者自己整理

(1)土地改革计划。目的是吸引农民到内陆的中西部开发后备耕地资源，通过大规模经营促进农业竞争力的提高。巴西耕地资源丰富，有可耕地 5000 万公顷，人均可耕地面积达 1.75 公顷，目前

有超过 80% 的耕地尚未开发利用。促进土地改革的主要工具是土地征用，政府征用土地以后分给农民；另外政府成立“土地银行”，向农民提供贷款用于购买农村地产。

(2) 家庭农业支持计划。专门针对缺乏国际竞争力的小农，通过该计划使小农能够获得稳定的收入。该计划包括基础设施建设，农业信贷和免费培训及提供技术资料三条主线。

(3) 信贷政策。巴西政府依据土地占有面积、农业产值、农业生产率和农业现代化水平发放农业信贷。信贷分为三种，一是种植信贷，主要用于购买生产资料；二是投资信贷，主要用于添置固定资产，对购买土地不予贷款；三是销售信贷，主要帮助生产者解决销售资金周转。信贷构成分为两类，政府信贷占 10%，商业信贷占 90%。政府规定农业信贷年利率最高为 12%（一般市场信贷利率为 25%），对中小生产者在贷款利率上更加优惠，分别为 9% 和 6%。

(4) 价格支持政策。价格支持政策经历了由原来的政府直接购买向产品售空计划和期权合约补贴的转变。产品售空计划是政府通过向加工企业和批发商支付“差价”补贴的方式来支持农产品价格。例如当中西部的农民把产品提供给南部的加工企业或批发商时，政府将两地之间的价差（主要是运费）补贴给后者，从而鼓励他们到内陆地区去收购农产品，进而为内陆地区农民提供价格支持。期权合约补贴则相当于价格保证制度的一种，即现在定一个一定时期以后的期权价格，但是先要买这个保险，如果买了这方面的保险，当到期实际市场价格高于期权价格时，由农民自己出售；当到期实际市场价格低于期权价格时，政府直接把市场价格与期权价格之间的差额补给农民，仍由农民自己销售。

(5) 鼓励合作社的发展。巴西在农村建立了多种形式的合作社，在推动生产、实现供销一体化和提供各种服务方面发挥了积极作用。20 世纪 90 年代初，全国有 4000 多个合作社、成员 4000 多万户。合作社主要有供销合作社、渔业合作社和农村电气化合作社三种，它们各自发挥着不同的作用。以供销合作社为例，其主要职能是为农民供应生产资料，提供农产品的分级分等、包装、仓储、运输、销售和出口等服务，同时还提供生产技术、市场信息、经营管理咨询、技术培训等服务。

(6) 农产品出口鼓励政策。一是鼓励出口计划。巴西政府为出口产品提供信贷、贴息和出口担保，并建立出口保障、开发基金以及提高产品竞争力基金。二是加速改善农村地区的交通运输条件和基础设施建设。提出“北方产品出口长廊建设计划”和“北部地区灌溉计划”。三是建立出口联营集团。政府针对现实存在的大宗农产品出口被少数大公司垄断的情况，为支持小农业生产者利益建立了中小企业“出口联营集团”。四是农业低税政策。巴西农业的各种税收与其他行业比是最低的。对于土地利用率在 90% 以上，占地 25 公顷以下，居住在农村的农场主还可免除农业土地税。五是设立地方开发银行和特别基金。利用财政政策鼓励私人向落后地区投资。

3.4.2 巴西农业支持水平及对中国的借鉴

根据 OECD 的生产者支持估计（PSE）框架评估，巴西的农业支持总体水平较低，得到补贴较多的主要是大米、玉米和小麦等作物品种。按照生产者支持估计（PSE）分析框架并以 OECD 的 PSE/CSE 数据库为基础进行分析，巴西的农业支持有以下特点：

(1) 总体支持水平。巴西的农业支持水平较低。1995-2004 年，巴西对农业的支持总额占 GDP 的比重（%TSE）在 0.29% 至 0.85% 之间波动。2002-2004 年巴西的 %TSE 平均为 0.5%，远低于中

国的 3.6%（2002—2003 年平均），也低于 OECD 国家的平均水平 1.2%，说明巴西对农业的支持成本较低。按 PSE 占农业生产总值的比率（%PSE）来看，2002-2004 年巴西的 %PSE 平均为 3%，仅高于新西兰（2%），远低于 OECD 国家的平均水平（30%），也低于中国的 8%（2002—2003 年平均）。

巴西农业支持水平在分析期间保持稳定，呈略有增长趋势。1995-2004 年，巴西的 %TSE 在 0.5%左右波动，%PSE 在 -1%至 6%之间波动，从 2000 年开始，支持水平明显高于 2000 年以前。但 1998 年的 %TSE 和 %PSE 都较高，这是由糖酒部门改革的反常以及对谷物市场的临时价格支持造成的。（见表 3-11）

表 3-8: 巴西的农业支持水平（百万美元）
Table3-8: ag.support level of Brazil

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总支持估计 (TSE)	2021	3641	3795	6654	2180	3259	2597	2364	2986	2913
生产者支持估计 (PSE)	-668	624	372	3584	611	2003	1164	1214	1987	2059
一般服务支持 估计 (GSSE)	2684	2996	3380	3017	1572	1224	1369	743	612	878
消费者支持估计 (CSE)	704	1293	1226	-1264	879	-788	25	-174	-560	-612
PSE 百分比, %	-1	1	1	6	1	4	3	3	4	3
TSE 占 GDP 份 额, %	0.29	0.47	0.47	0.85	0.41	0.54	0.51	0.51	0.59	0.48

数据来源: OECD PSE/CSE 数据库

(2) 支持结构特征。第一，对生产者的支持大大提高，对农业一般服务支持显著下降。如表 3 所示，生产者支持估计从 4.98 亿美元（1996-1997 年平均）增加到 17.53 亿美元（2002-2004 年平均），占总支持估计的比重相应的从 13.4%猛增到 63.7%；农业一般服务支持则从 31.31 亿美元（1996-1998 年平均）减少到 8.16 亿美元（2002-2004 年平均），占总支持估计的比重相应的从 66.7%降低到 29.3%。

第二，价格支持政策仍是核心，支持大幅提高，但对投入品仍保持较大幅度的补贴。1995 年以后，巴西农业支持政策由政府直接购买向产品售空计划和期权合约补贴转变。市场价格支持由负支持转为正支持，从 1995 年的 -20.09 亿美元增加到 2004 年的 6.25 亿美元，2004 年市场价格支持占 PSE 的比重达到 30.4%。投入品补贴仍是 PSE 中贡献最大的部分，2004 年其占 PSE 的比重为 76.0%。

第三，农业一般服务的主要措施是基础设施建设，其次是研究开发，但都呈减少趋势。基础设施建设 2002—2004 年平均占到一般服务支持估计的 49.1%，但从 1997 年的 19.89 亿美元减少到 2004 年的 4.26 亿美元；研究开发 2002-2004 年平均占到一般服务支持估计的 33.5%，但从 1996 年的 5.26 亿美元减少到 2004 年的 2.94 亿美元。

表 3-9: 巴西农业支持结构 (百万美元)
Tabel3-9: configuration of ag.support of Brazil

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
生产者支持估计 (PSE)	-668	624	372	3584	611	2003	1164	1214	1987	2059
市场价格支持 (MPS)	-2009	-1805	-1737	870	-1492	532	21	147	603	625
基于产量的补贴	166	19	44	59	59	38	39	31	67	43
基于投入品使用的补贴	1175	2410	2065	2655	2044	1433	1104	1036	1742	1565
一般服务支持估计 (GSSE)	2684	2996	3380	3017	1572	1224	1369	743	612	878
研究开发	423	526	489	440	293	308	265	184	270	294
农业教育培训	185	365	407	507	281	221	335	133	120	131
检测服务	75	111	136	128	50	63	53	30	33	36
基础设施	1550	1502	1989	1908	790	585	643	356	314	426
公共设施	451	493	337	0	141	41	71	37	6	66
总支持估计 (TSE)	2021	3641	3795	6654	2180	3259	2597	2364	2986	2913
来自消费者的转移支付	-704	-1289	-1151	1872	-874	1448	29	180	727	680
来自纳税人的转移支付	3035	4916	4945	5045	3062	1950	2567	1816	2544	2599
预算收入	-314	-3	-4	-257	-1	-141	-8	-34	-97	-63

数据来源: OECD PSE/CSE 数据库

通过对巴西农业支持政策的评估, 得到以下结论:

(1) 巴西的生产者支持主要通过优惠信贷从纳税人向农业部门转移。巴西提供了各种针对农业的优惠信贷, 如生产性信贷资金、非生产性信贷资金、增加就业和高附加值项目信贷资金以及农业商业信贷等, 来保证支农资金。生产者支持贡献了对农业部门支持的大部分, 一般服务支持在分析期间内有显著下降。

(2) 巴西的农业支持政策达到了支持农业发展, 提升农业竞争力的目的。巴西对进口竞争型产品的补贴明显高于出口竞争型产品。对具有竞争优势的产品, 巴西政府给予较少补贴, 鼓励其在国际市场中竞争, 创立品牌; 对于缺乏竞争优势的产品, 巴西政府通过大量信贷来对生产者进行补贴。

(3) 巴西的农业支持政策制定中注意了结合本国实际, 有选择的区别对待。巴西政府鼓励大规模的农场经营, 放开市场让大农场到国际市场上去竞争; 而对处于弱势的小农场进行补贴, 保证其收入。这样不仅保证了社会稳定, 而且大大提升了巴西农产品的国际影响。

借鉴巴西经验, 提出以下对中国的借鉴意义:

(1) 继续加强对农业的支持力度。我国农业的发展大大滞后于国民经济的整体发展, 农民收入与城市居民收入差距不断拉大, 在加入 WTO 以后, 我国农业的小规模经营面临激烈的国际竞争, 农业处于极其弱势的地位。因此, 不断加强对农业的支持, 有利于国民经济健康发展, 有利于社会的稳定。

(2) 结合我国地区特点, 有所偏重的制定农业支持政策。我国地区发展很不平衡, 中西部粮油产区相对东部发达地区来说明显处于弱势, 应加大对中西部地区的投入。

(3) 加大信贷资金的投入, 建立国家财政支持的农业保险。要充分发挥中国农业发展银行的

支农作用,加快农村信用社的改革,为农业发展提供充足的资金。同时,建立农业保险,保持农业稳定发展。

(4) 提升农产品国际竞争力,发展农民合作经济组织。我国劳动密集型农产品在国际上具有比较优势,应发展规模经营,鼓励出口。同时,发展农民的合作经济组织,提高农民市场谈判的力量和促进市场信息渠道的畅通。

第四章 区域发展与我国农业区域政策

本章给出了区域政策的概念和理论基础，指出了政府区域政策的目标和手段。并对我国农业区域政策进行了分析，指出了我国当前农业区域政策缺乏的现实。

4.1 区域政策的概念和理论基础

4.1.1 区域政策的概念

区域政策，也可称为区域发展政策，是指中央政府旨在改善一国范围内的经济空间结构所制定的公共干预的准则及所有的公共干预行为。政府制定和实施区域政策的目的是纠正市场机制造成的国民经济空间结构的某些缺陷，以达到经济增长和区域经济均衡发展两个相互关联的总目标。区域政策具有系统性、有限性和动态性的特征。

从区域政策所含内容的广度来看，区域政策有广义和狭义之分。狭义的区域政策仅指区域经济政策。广义的区域政策除包括区域经济政策外，还包括区域社会政策、区域环境政策、区域生态政策、区域政治政策、区域文化政策等。其中，区域经济政策在区域政策中位居主导地位。因为，区域问题首先表现为区域经济问题，区域其他问题在某种意义上是由区域经济问题引发而产生的。

区域经济政策的两种观点：

(1) 政府失灵：著名经济学家米尔顿·弗里德曼在其专著《资本主义与自由》一书中给出了下面的观点：“我找不到任何例证来表明：人类社会中曾经存在着大量政治自由而又没有使用类似自由市场的东西来阻止他的大部分的经济活动。”弗里德曼认为政府的过度干预会有很多危害，比如导致政治专制，最初目标的异化，使政府的干预偏离公众利益，并认为政府的过度干预必然导致浪费和效率低下，而丹尼斯·缪勒也认为政治家和官员并不代表社会利益，也不是除了社会公众利益外别无他求，他们首先是经济人而不是道德人。布坎南教授也在《自由、市场与国家》中指出“个人是根据他们所受到的约束，为追求效用的最大化而行动的”。根据这种经济理论，形成了政府失灵的理论体系，这种理论体系认为：第一，公共政策失效；第二，内部性与政府扩张（公共机构追求自身的组织目标或自身利益，而非公共利益或者社会福利称之为内部性，内部性存在导致了政府失灵）；第三，公共物品供给的低效率，原因在于公共物品的价值确定很困难，同时公共物品的供给处于垄断地位，缺乏竞争，而政府机构和官员缺乏追求利润的动机，同时监督机制存在大量缺陷；第四，导致寻租及腐败。

(2) 市场失灵：另外的一些学者认为，在市场经济自发的调节下，对于公共物品的供给和需求是无效的，尤其是在 1929 年的经济大危机之后，没有政府干预的经济变得如此脆弱，以至于大量经济学者惊呼“市场失灵”了，此时凯恩斯主义的政府干预政策主张恰逢其会，并对大危机的消除起到了重要的作用。在市场失灵的前提下，政府干预论者认为政府的介入可以有效地消除

这种负面的效果，并基于下面的现实给出了政府干预的形态。第一，宏观性失灵，萨伊定律在现实中并不存在，经济的发展取决于有效需求，因此政府应该制定需求管理的政策，以应对经济中的有效需求不足的局面，并采取相机抉择的政策来熨平经济周期；第二，社会分配公平的失灵，萨缪尔森指出，有效率的市场机制可能会产生极大的不平等，即在竞争机制的作用下，优胜劣汰的市场机制会产生大量的社会问题，并引发贫富差距扩大的社会矛盾，在这个意义上，政府必须通过收入的再分配政策来调节经济行为，并缩小社会不平等的程度；第三，外部性失灵，存在着外部不经济的时候，私人成本远远小于社会成本，从而导致不加干预的市场行为带来了整个社会的效率损失和成本增加，因此，政府必须对外部性产品进行干预，才能确保经济有效率的运行；第四，公共性失灵，搭便车等市场行为主体的选择，导致了公共物品的供给不可能自发由市场进行调节，同时市场对公共物品的生产势必会导致公共物品的极度匮乏，从而使整个社会无法提供公共物品，导致效率低下，此时必须由政府介入，交由公共企业进行生产；第五，垄断性失灵，市场经济竞争的最后结果很有可能出现市场的垄断局面，而垄断性厂商由于具有特殊的垄断地位，从而导致经济中缺乏竞争机制，没有技术进步的动力，同时效率低下，侵占消费者剩余，从而导致整个社会的福利减少，对于垄断导致的福利损失，必须由政府来管制方能有效地消除。

(3) 政府介入的形式：上述观点截然相反，然而在现实社会中，政府的干预是必不可少的，不同的是政府干预的程度有所区别，因此，政府在经济中的作用应该体现在干预的形式和干预的力度上。

首先，政府的行为要适应市场的变化，区分轻重层次；其次，政府行为的理想状态是以最小的干预取得最大的效果；再次，政府行为要以资源配置效率为最大前提；第四，政府行为要以法制建设为基础；第五，政府行为要消除区域差距，并消除贫富两极分化的局面。

4.1.2 区域政策的理论基础

自凯恩斯理论产生以后，市场经济国家开始了干预区域经济运行的进程，西方经济学也开始讨论区域经济差异形成的原理、表现形式和解决问题的理论模式。增长极理论主张在受援地区培植“增长极”，以此可以带动落后地区的经济发展；累积因果理论则认为社会经济各因素之间的关系并不稳定，是以累积循环方式运行的，条件较好的区域由于初始优势而相对于其它区域实现超前发展，这些区域就能通过累积因果效应不断积累有利因素，并进一步强化和加剧了区域间的非均衡；与该理论相联系的、观点比较接近的极化—涓滴效应学说和中心—外围模型认为，一个国家的经济增长会率先在发展条件优越的区域发生，并对欠发达区域产生支配作用。经济发展必然伴随着生产要素从外围区向中心区的极化效应、回流效应和中心区向外围区的扩散效应或涓滴效应。因此，国家应当从多个角度干预区域经济的发展过程，通过营造（不是改变）有利于扩散或回流效应的环境，加强发达地区的涓滴效应，促进欠发达地区的经济发展与积累，缩小区域差距。同时，欠发达地区市场需求的扩大也有利于发达地区经济的持续增长。梯度推移理论则指出，区域间存在经济与技术发展的梯度差异和产业与技术由高梯度地区向低梯度地区扩散与转移的趋势，区域经济发展的兴衰主要取决于该地区产业结构的优劣及转移，产业的适时转移是高梯度发达地区产业结构调整的需要。当转移的趋势出现后，政府应制定适宜政策加以诱导，以促进区域经济的协调发展。合理的区域分工与合作能够提高区域内所拥有生产要素的生产率和福利。绝对

优势假说认为区域应该按照其绝对有利的生产条件去进行专业化生产和区域间交换，而比较优势假说则强调各区域应按照比较优势参与区域分工；要素禀赋假说解释了在自由贸易和生产要素具有替代性的前提下，各地区相对密集地使用其较充裕的要素生产产品，通过区际贸易，各自都可以获得比较利益，从而有利于消除区域经济发展差距和提高整体福利水平；输出基础理论认为区域经济增长由输出部门的发展所决定，取决于区外需求的扩张，通过发展输出部门来积累资本，可以带动区域经济增长。按此推论，当一国政府采取相应的区域政策引导相关要素向特定区域集中，可以调整或优化该区域的经济结构或产业结构，扩大区际联系，积极发展输出部门，促进其经济增长。区域经济活动外部性和区域利益主体间的信息不对称，将诱发区域逆向选择与道德风险，区际冲突将成为可能。博弈双方即政策制定者（中央政府或各级地方政府）和政策接受者（各级地方政府、公众或企业），其不同的目标和利益追求导致博弈各方出现利益冲突及行为不一致现象，从而使区域经济政策的分析与制定具有典型的博弈特征。进入九十年代，以克鲁格曼为代表的新经济地理学认为专业化生产和区域贸易分工的动力更大程度上来自于规模经济、收益递增和不完全竞争，造成规模收益递增的市场、技术及其它因素是在区域经济的集聚过程中形成的。在认可劳动力市场、技术外溢、中间商品的供需关系是区域经济活动集聚动力的基础上，克鲁格曼认为相对于技术外部性而言，资本的外部性（市场规模效应）要重要得多，是国内区域经济非均衡分布的重要因素。而新竞争经济学家波特则指出产业集聚能够加快市场信息的交流，从而增强产业集群的活力，进而提高区域竞争力。新增长理论认为拥有更高实物资本和人力资本水平的发达区域，因资本的收益递增将进一步增强它们最初的优势从而变得更富有；而那些落后区域由于人力资本缺乏而可能陷入贫困陷阱。技术进步是内生的，技术外部性对于区域经济发展具有极其重要的作用，知识（或技术）与人力资本外溢效应的存在是经济持续增长不可或缺的条件。税收政策、贸易政策、产业政策等政府政策可能对经济增长产生长期影响；而政府对研究与开发（R&D）和人力资本投资政策的税收优惠和财政补贴，有利于促进区域经济增长。资源消耗型的传统工业化模式引发了世界范围内的能源、资源、环境问题，各国开始重新思考区域发展模式。此时，可持续发展理论被引入到区域发展理论与实践，主张经济、社会与环境协调发展，重视区域生态治理和综合规划。

从制度建设上来看，为增强政策的权威性和有效性，各国普遍采取立法的形式，规定区域政策的基本原则、资金来源、管理机构、政策手段、责任监督等，以促进区域政策目标的有效实现。发达国家区域政策规定有明确的目标区域范围和类型、目标区域的选择标准和具体的政策手段。设立专门区域经济管理机构，负责区域政策的制定和实施，定期召集区域政策的相关机构或人员进行会晤，沟通信息，协调行动，评价区域政策的效果，提出区域政策的调整意见等。区域政策既有宏观政策和微观政策，也包括支持性和限制性政策，主要有财政、投资、产业、法律等措施。财政政策主要包括：（1）实行累进税政策——可以对不同经济发展水平地区的财政收入起到自动调节作用。（2）税收优惠政策——通过减免税收、出口退税、税收返还、加速折旧等方式，对受援地区的税收给予优惠。（3）财政补贴政策——有些国家对边远、落后或低收入地区进行财政补贴，对在特定地区就业的人员提供补助。（4）投资补助——政府对在特定地区投资的企业提供补贴或优惠贷款，以吸引资本的流入。（5）财政平衡政策——中央同地方以及地方政府间平衡财政收支，保障各地区生活水平相对平衡的政策。（6）政府采购政策——通过分配政府的商品和劳务采购合同以及研究与开发经费来影响区域经济发展。（7）

产业与投资政策——中央政府利用其在基础设施及生产性建设项目上的投资决策权，通过所属投资机构对重点地区的特殊项目进行投资，或对产业活动的投资和经营进行直接或间接控制，形成符合中央政府意愿的区域分工格局。但除日本（政府引导型国家）外，中央政府的投资决策权较小，因此，较少运用该手段或仅作为其它手段的补充，有时还结合分散办公机构和建立区域开发机构等辅助手段来实现上述目标。（8）发达国家主要依靠法律手段来干预区域经济发展。不仅颁布法律来规范区域经济政策体系的运作，还常常对具体的区域经济政策手段和环节做出明确的法律规定，依靠法律的强制力实现区域经济政策目标。

4.2 区域政策的目标和手段

政府行为作为影响中国区域经济发展的主要因素之一，行为范围和程度以及方式对区域经济发展的影响巨大，政府行为恰当的话，则可以促进区域经济以及整体经济的发展，若行为不当，则有害于区域经济乃至与整体经济的发展。著名经济学家刘易斯曾给出如下论述：“若无一个明智的政府的积极促进，任何一个国家都不可能产生经济进步……另一方面，存在着相当多的政府给经济带来灾难的例子，甚至将警告政府参与经济的论述写满几页也相当容易。”更明确地讲“政府的失败既可能是由于做得太少，也可能是由于做得太多”。

区域经济政策的目标分为总目标和子目标。总目标包括两个方面：提高经济效率和实现社会公平。提高经济效率，是指通过对资源进行有效的空间配置来实现区域经济的高速增长，提高整个国民经济的效率，进而增强整个国家的经济实力。实现社会公平，是通过各种手段缩小地区间差距，实现区域间相对均衡发展。各种手段主要可以分为如下几个层面：

第一，政府的宏观调控职能可以刺激市场机制，尤其是对私人物品的交易，最重要的是保护投资主体，并形成有效的产权关系，在这个层面上，政府主要利用市场手段来进行调控，依赖市场竞争实现优化产业结构、配置资源、激励投资和产出等目的。在这个层面上，政府不能做得太多。

第二，政府的社会管理和公共服务职能主要体现在转移支付，缩小落后区域的区域差距，并提高劳动者素质，鼓励投资以及支持企业发展，而在援助的方面主要应通过教育、培训等方面展开，提高落后地区的自我发展能力。我国的现实就在于落后区域的劳动力素质较差，同时劳动的自由流动性不强，导致落后地区和发达地区的差距越来越大，另外一方面，落后地区往往更难以获得更多的固定资产用于建设，从而形成资源和基础建设瓶颈，在这个角度上，政府的职能应主要体现在增强劳动的流动性和资本的流动性上，同时采取税收手段和转移支付手段来刺激落后地区的投资水平

第三，政府的再分配职能，主要利用税收和政府支出以及转移支付等等财政手段，协调各个区域间的发展能力，明确各地各级政府的职能，并调动地方的积极性，政府在这个层面上，主要是利用再分配职能在不影响效率的前提下，最大限度的实现经济发展中的稳定，缩小贫富、落后和先进之间的差距。

第四，政府的立法职能，主要体现在制度建设上，通过制度建设来协调区域关系，并实行有效的监督，保证区域政策的连续性。在这一点上，主要体现的就是协调特征，关键在于监管的执

行效果和规范特性。

政府抉择的关键是判明提高经济效率和实现社会公平在国民经济发展的不同时期、不同阶段何者为矛盾的主要方面，何者为矛盾的次要方面。提高经济效率为主要矛盾方面是则应选择“效率优先，兼顾公平”原则。若实现社会公平为矛盾的主要方面则应选择“公平优先，兼顾效率”原则。

区域经济政策的子目标是一个体系，具有动态性和系统性。要求国民经济发展的总体需要和不同发展阶段的具体情况，首先保证主要目标、重点目标的实现，同时兼顾其它目标。区域经济政策子目标分为如下几类：经济目标、社会目标、生态目标、政治目标。

政府在确立了区域经济政策目标之后，就需要选择一系列政策手段，以保证区域经济政策目标的实现。

以层次为标准，可以把区域经济政策手段划分为：区域经济宏观政策手段和区域经济微观政策手段。宏观政策手段包括：区域性差别财政政策手段、区域性差别货币政策手段、区域性差别贸易政策手段和政治权力下放。微观政策手段包括：劳动力重新分配政策手段和资本重新分配政策手段。

以性质为标准把区域经济政策手段分为：区域经济发展支持性政策手段，它包括：资金援助、技术援助和政策优惠。区域经济发展限制性政策手段的成本较低。支持性政策手段和限制性政策手段应结合运用。

4.3 我国农业区域政策

我国幅员辽阔，区域农业资源条件、发展环境、目标要求存在较大差异，有必要根据各区域自然地理环境、经济发展水平等特征，制定和实施不同的农业发展战略。我国区域政策共经历了四次调整：第一次，珠江三角洲成为优势区域；第二次，浦东开发开放与长三角腾飞；第三次，西部大开发；第四次，振兴东北老工业基地与大珠三角活力再现。但是这些调整主要侧重工业方面，我国专门针对农业实施的区域政策还较少，分类也不细致，我国农业区域政策主要体现在以下两个方面：

4.3.1 财政支农措施

地方财政支农资金呈增加趋势，用于农村基础设施和社会事业的比例提高。各地财政支农资金主要由两部分组成：一是上级财政的专项资金；二是本级财政为上级专项资金的配套资金和本级财政设立的专项支农资金。经调查表明，近两年来省、市、县财政支农资金逐渐增加。例如在河南省某个产粮大县，2005年，来自省、市、县三级的财政支农资金数量分别由2002年的528万元、412万元和139.5万元增加到3971万元、593和706万元，分别增加了6.5倍、43.8%和4.1倍。省、市、县财政支农资金在该县整个财政支农资金中的比例也分别由18.2%、14.2%和4.8%分别提高到49.7%、7.4%和8.8%。在陕西某县，财政支农资金的总量也由2002年的2415万元增加到2005年的7677万元，其中，县级财政专项支农资金也有2002年1045万元增加到3145万元。

从财政专项资金的用途看，财政用于农村道路、教育等公共设施和公益事业比例呈现增加趋势。在河南一个产粮大县，2003-2005年，用于农村道路、教育资金和社会保障的资金占财政支农专项资金总量的比例分别达到33.7%。在作为贫困地区的陕西省某县，2002-2005年仅用于教育的专项资金在财政支农资金中的比例就达到40%以上。但后者在农村交通上基本没有投入。

但是财政支农资金过度依赖中央政府，地方政府特别是县市政府支农投入不多。调查发现，目前财政支农专项资金中，来自中央政府的资金占到50%以上，来自县级政府的投入不足10%，即使加上地市级财政投入，所占比例也不超过20%。

财政支农既需要中央财政加大投入，也需要地方政府加大投入。各种公共品属性不同，需要承担的主体也是不同的。部分基础设施和公共服务具有全局意义，应由中央财政承担；也有部分基础设施和公共服务主要为当地经济发展服务，应主要由地方财政负担。在中西部地区，地方财政困难，中央财政应给予补助，但也要发挥地方财政的力量。

4.3.2 农业税改革措施

2000年，中央正式发布了《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，确定在安徽省以省为单位进行税费改革的试点，其他省、自治区、直辖市选择少数县（市）进行农村税费改革试点。2002年，国务院办公厅发出了《关于做好2002年扩大农村税费改试点工作的通知》，决定进一步扩大改革试点范围。试点省份分为两类，一类是河北、内蒙古、黑龙江、吉林、江西、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏16个省（自治区），中央财政将向其分配专用于税费改革的转移支付资金；另一类是上海、浙江、广东等沿海经济发达省（直辖市）自费进行改革。到2002年全国有20个省、自治区、直辖市以省为单位进行了农村税费改革试点，其他省继续在部分县（市）进行试点。其中，沿海经济发达地区，如上海市和浙江省，不享受中央转移支付资金，自费进行改革试点。从2003年开始，农村税费改革全面推行，从大范围减免到全国范围内免征农业税。2004年在吉林、黑龙江两个粮食主产省先行免征农业税改革试点，河北、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川11个粮食主产省、自治区降低农业税税率3个百分点，并主要用于鼓励粮食生产；其余地区总体上降低农业税税率1个百分点。沿海及其他有条件的地区也可视地方财力情况进行免征农业税试点。到2006年，全国范围内实现免征农业税。

依据地方财力不同，中央对于取消农业税实施不同政策。我国中西部地区乡镇的经济基础薄弱，农村产业结构单一，财政对农业税依赖较大，因此中央对其实行转移支付；东部发达省份经济实力强，对农业税的依赖程度低，中央采取让其自费改革的办法。从落实程度来看，东部地区免征农业税的进程较中西部地区快，全面取消农业税的时间较早。

第五章 农业支持政策实证分析——以黔、湘、浙为例

本章就中国东、中、西部各一省农业支持的地区特征进行实证分析,以求找到农业支持水平的地区差异及地区特征。本文选取黔、湘、浙三省作为代表,采用 OECD 开发的生产者支持估计方法进行测算,衡量比较各地区的支持水平。

5.1 我国地区间农业支持水平的测算

5.1.1 数据来源及处理

出于数据的可得性和代表性两个因素的考虑,本文选择黔、湘、浙三省作为代表进行研究。

1. 农产品覆盖范围:根据 OECD 方法的一般要求,某一项产品的产值占农业总产值的比例超过 1%时,就纳入到农业支持的计算中去。所计算的产品一般要占到农业总产值的 70%以上。为了尽量扩大产品覆盖面并且尽可能的选择相同的商品以便利于比较,本文选择的商品包括:大米、小麦、玉米、大豆、花生、油菜籽、棉花、甘蔗、烟草、茶、柑桔、猪肉、鸡蛋、鸡肉、牛肉、羊肉、牛奶共 17 种商品。

2. 数据来源及调整:计算农业支持水平需要的数据很多,主要包括:(1)分产品的农产品产量、需求量、贸易量;(2)农产品的商品率;(3)农产品的生产者价格、国际市场参考价格;(4)支持农业的各项财政支出等等。本文的数据主要来自于统计局等官方公开发表的数据,一些技术参数来自于典型调查和一些学者的研究结果。具体而言,分产品的农产品产量来自《中国农业年鉴》,贸易量来自《海关统计年鉴》,农产品的生产者价格根据《全国农产品成本收益资料汇编》整理,各地区支持农业的财政支出根据《地方财政统计资料》和《中国财政年鉴》整理。

5.1.2 市场价格支持 (MPS)

市场价格支持 (MPS) 主要用来分析商品的市场价格支持水平和价格扭曲程度。衡量由于实施造成某种农产品国内市场价格与边境价格价差的那些政策措施,而引起的消费者和纳税人每年转移给农业生产者的价值总量的指标,以农场水平进行衡量。如果差额为正,则存在市场价格支持;如果为负,则是对农产品征税。本章中 MPS 计算数值上等于国内价格与国际价格的市场价格差乘以国内产量水平和消费量所得的积。

市场价格支持的货币价值计算结果如表 4-1,表 4-2,表 4-3。

表 4-1: 贵州省市场价格支持 (单位: 亿元)
Table4-1:MPS of Guizhou

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总计	-39.44	-13.50	-27.19	-4.32	-2.60	8.51	-6.79
大米	-0.86	-2.06	3.09	5.58	3.01	4.76	6.37
小麦	0.00	-0.25	-0.52	-0.39	-0.24	-0.22	0.72
玉米	6.84	4.85	4.56	6.07	11.25	9.40	14.84
大豆	0.53	2.30	1.57	1.24	2.38	3.28	2.21
花生	-1.14	-0.67	-0.53	-0.23	-0.14	-0.71	-1.33
油菜籽	0.53	1.32	-2.11	-0.19	-0.68	-0.32	0.02
甘蔗	-0.28	-0.03	0.05	0.18	-0.26	-0.28	-0.11
烟草	-17.31	-11.95	-4.35	1.29	1.90	-1.24	2.26
茶	-0.99	0.64	0.40	3.71	0.70	0.47	1.35
柑桔	-0.06	-0.30	0.18	0.04	0.42	0.96	-0.62
猪肉	-24.45	-8.00	-32.72	-23.48	-22.92	-12.95	-38.57
鸡蛋	1.05	1.34	1.40	1.28	1.15	4.55	1.42
鸡肉	0.00	0.85	1.93	1.73	3.82	4.18	9.37
牛肉	-3.05	-1.58	-0.12	-1.07	-2.78	-3.54	-3.76
羊肉	-0.26	-0.03	-0.19	-0.38	-0.59	-0.58	-0.89
牛奶	0.01	0.09	0.16	0.30	0.38	0.75	-0.09

资料来源: 作者的计算

表 4-2: 湖南省市场价格支持 (单位: 亿元)
Table4-2:MPS of Hunan

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总计	-275.31	-126.43	-71.75	-46.31	-24.91	12.09	85.1
大米	-32.31	-30.79	-32.06	-7.58	-7.83	-2.93	12.7
小麦	-0.08	-0.30	-0.24	-0.26	-0.17	-0.11	0.2
玉米	0.34	6.13	1.17	4.27	1.58	3.43	5.5
大豆	0.73	0.56	1.41	1.42	2.10	4.12	5.8
花生	-5.33	-2.97	-4.38	-3.40	-3.60	-2.66	-7.3
油菜籽	-2.11	0.24	-1.43	-2.05	-1.69	-1.00	2.4
棉花	-10.75	-6.74	-1.14	-2.91	2.17	9.18	-4.5
甘蔗	0.53	1.81	1.29	1.73	1.10	0.84	-2.7
烟草	-4.79	-2.09	-0.67	1.23	2.52	-0.31	6.5
茶	-3.56	-3.36	-2.74	-1.71	5.30	3.03	4.1
柑桔	-5.48	-5.52	-6.61	-5.81	-2.75	-9.28	-13.4
猪肉	-199.26	-79.17	-25.78	-29.16	-41.12	-18.40	62.7
鸡蛋	5.56	8.88	7.88	7.22	11.79	11.75	0.0
鸡肉	-15.37	-13.44	-9.09	-8.57	6.35	12.37	22.7
牛肉	-3.34	-0.40	-0.23	-1.33	-0.72	0.16	-5.3
羊肉	0.02	0.82	0.94	0.74	0.27	2.16	-3.9
牛奶	-0.08	-0.09	-0.08	-0.16	-0.23	-0.27	-0.3

资料来源: 作者的计算

表 4-3: 浙江省市场价格支持 (单位: 亿元)
Table4-3:MPS of Zhejiang

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总计	-22.61	0.41	31.55	57.37	8.48	62.55	37.92
大米	6.47	-4.37	8.84	14.25	4.37	17.51	18.87
小麦	0.08	-0.62	-1.02	-0.33	-0.25	-0.18	0.16
玉米	0.33	-0.01	0.23	0.29	0.30	0.83	0.84
大豆	0.52	0.38	1.08	1.05	1.44	3.07	2.51
花生	-0.59	-0.36	-0.34	-0.35	-0.25	-0.22	-0.80
油菜籽	0.66	0.66	-0.35	0.00	-1.22	-0.03	-0.14
棉花	-1.34	0.09	-0.09	-0.39	0.53	0.88	-0.51
甘蔗	0.37	0.21	0.45	0.46	0.09	-0.06	-2.04
茶	-8.53	17.01	14.94	48.95	3.60	7.26	1.12
柑桔	4.92	-10.59	3.76	-3.36	-8.36	-5.67	-6.28
猪肉	-27.40	-4.13	-5.79	-8.38	-11.77	14.46	21.74
鸡蛋	3.53	2.63	3.68	1.55	5.76	19.19	1.12
鸡肉	-0.72	-0.48	6.20	4.99	15.99	5.90	2.34
牛肉	-0.26	-0.03	-0.02	-0.10	-0.05	0.04	-0.19
羊肉	0.01	0.65	0.61	0.10	0.12	0.73	0.09
牛奶	-0.66	-0.63	-0.64	-1.36	-1.82	-1.15	-0.93

资料来源: 作者的计算

5.1.3 预算支付

预算支付包括财政支农措施、收入转移和生产要素投入补贴等。在中国各地区这些措施主要有以下几项: 农业税、农业投入品的补贴、农业生产资料补贴、农业生产资料价差补贴、农业自然灾害救助、农村救济、财政扶贫资金。鉴于这些措施实施涉及面的普遍性, 而且实际上所收集的数据也是一个总值, 在这些数据的处理上, 按每一农产品的产值占农业总产值的比重作为分摊比例, 分摊到每个具体农产品。措施货币价值及其分摊结果如下表:

表 4-4: 贵州省预算支付分配结果 (百万元)
Table4-4: budget payment of Guizhou

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总计	-443.2	-177.0	64.8	278.9	201.7	328.7	634.3
大米	-91.2	-34.9	13.7	52.6	28.7	55.8	107.2
小麦	-22.9	-9.4	2.9	10.5	7.4	9.7	17.1
玉米	-54.0	-21.9	8.4	34.1	28.5	39.2	69.4
大豆	-12.1	-5.7	2.2	7.5	7.1	12.2	20.9
花生	-3.1	-1.3	0.6	2.3	1.7	2.4	4.8
油菜籽	-20.6	-8.5	2.6	11.4	8.5	15.0	29.5
甘蔗	-1.2	-0.6	0.3	1.2	0.7	1.1	1.5
烟草	-27.5	-15.2	6.1	22.9	20.2	25.8	45.0
茶	-2.3	-2.1	0.7	6.0	1.8	2.7	5.8
柑桔	-2.0	-0.8	0.4	1.8	1.7	3.3	3.1
猪肉	-172.6	-61.3	19.9	97.6	71.7	123.4	254.1
鸡蛋	-5.6	-2.4	0.9	4.2	2.6	4.9	10.3
鸡肉	-14.3	-6.5	2.7	11.9	9.7	15.0	31.4
牛肉	-7.8	-3.6	2.0	8.6	6.7	10.8	22.1
羊肉	-5.7	-2.6	1.2	5.2	3.8	5.8	10.7
牛奶	-0.3	-0.3	0.2	0.9	0.8	1.7	1.3

资料来源: 作者的计算

从表 4-4 中可以看出, 贵州省对农产品的预算支付逐渐由负值转为正值, 这主要是因为扶贫资金和农村救济对预算支付转为正值起到了很大提升作用。

表 4-5: 湖南省预算支付分配结果 (百万元)
Table4-5: budget payment of Hunan

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总计	-301.1	-240.5	12.5	114.3	-681.2	-707.6	856.1
大米	-98.8	-78.7	3.0	27.8	-162.6	-156.9	218.6
小麦	-1.3	-0.8	0.0	0.3	-1.5	-1.5	1.5
玉米	-3.2	-5.6	0.2	2.0	-9.6	-11.8	11.6
大豆	-4.4	-3.4	0.2	1.7	-11.1	-12.9	13.0
花生	-2.8	-2.5	0.1	1.0	-5.8	-7.7	7.1
油菜籽	-8.3	-6.7	0.3	2.4	-12.8	-16.5	20.5
棉花	-5.4	-4.0	0.3	2.1	-11.8	-20.1	13.9
甘蔗	-1.5	-1.2	0.0	0.5	-3.0	-2.2	1.6
烟草	-5.0	-3.9	0.2	1.9	-14.5	-12.2	15.1
茶	-1.9	-1.5	0.1	0.7	-10.0	-8.0	8.6
柑桔	-3.6	-4.9	0.2	2.3	-16.3	-13.2	12.4
猪肉	-128.8	-97.4	6.2	56.9	-319.2	-331.6	420.1
鸡蛋	-11.0	-9.1	0.4	4.2	-26.3	-26.5	32.1
鸡肉	-17.4	-14.1	0.7	7.0	-49.9	-55.9	57.0
牛肉	-5.2	-4.6	0.3	2.2	-17.4	-17.8	13.9
羊肉	-2.5	-2.1	0.1	1.3	-9.0	-11.9	8.2
牛奶	-0.1	-0.1	0.0	0.1	-0.6	-0.9	1.0

资料来源: 作者的计算

从表 4-5 可以看出，湖南省的预算支付也逐渐转为正值，但是 2002 年 2003 年呈现较大负值。这是因为这两年湖南省的农业税收比往年明显增加，大大拉低了预算支付值。

表 4-6: 浙江省预算支付分配结果 (百万元)

Table4-6: budget payment of Zhejiang

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总计	10.68	127.40	196.31	340.18	205.33	789.83	1559.35
大米	4.70	48.43	67.04	92.75	52.64	200.43	421.29
小麦	0.24	3.06	2.33	3.46	1.54	4.76	9.19
玉米	0.05	0.52	1.11	1.86	1.33	5.73	9.83
大豆	0.22	2.51	5.39	7.58	5.62	25.18	41.32
花生	0.02	0.34	0.59	0.96	0.78	3.45	6.32
油菜籽	0.23	3.85	4.46	8.44	4.31	18.64	37.88
棉花	0.19	1.58	1.92	2.31	1.40	6.19	7.87
甘蔗	0.04	0.44	1.06	1.77	1.18	4.13	6.68
茶	0.21	12.05	17.23	55.10	11.56	47.55	63.17
柑桔	0.80	6.61	9.91	16.72	9.98	43.44	93.05
猪肉	2.46	29.17	51.72	94.56	68.63	285.12	627.64
鸡蛋	0.50	5.69	9.10	16.06	11.99	41.69	80.19
鸡肉	0.87	10.90	20.34	30.79	27.72	75.65	108.43
牛肉	0.03	0.35	0.59	1.02	0.97	4.13	7.48
羊肉	0.07	1.14	2.06	3.38	2.55	11.78	18.38
牛奶	0.05	0.75	1.47	3.42	3.13	11.98	20.61

资料来源：作者的计算

从表 4-6 可以看出，浙江省的预算支付值从 1998 年开始就已经是正值，并且逐年增加。这说明浙江省对农业的财政投入力度较大。同时，浙江对农业征税较低，2004 年浙江省已经全部取消农业税。

农产品的 PSE 值由市场价格支持和预算支付两部分加总得到，表 4-7、表 4-8、表 4-9 列出了分产品的 PSE 值。

从表中可以看出，三省份的 PSE 值都有由负值转为正值的趋势。东部浙江的生产者支持要高于中西部的湖南、贵州，其生产者支持估计从 2000 年就开始转为正值。但是中部湖南生产者支持估计提升最快，西部贵州次之，东部浙江最后。

东部浙江对大米的支持水平最高，且逐年有上升趋势，2004 年浙江大米的 PSE 值为 23 亿元；对柑桔的支持水平最低。中部湖南同样是对大米的支持水平最高，也有上升的趋势，2004 年浙江大米的 PSE 值为 15 亿元；对猪肉的支持水平最低。西部贵州对玉米的支持水平最高，2004 年达到 16 亿元；对猪肉的支持水平最低。

表 4-7: 1998-2004 贵州省农产品 PSE (亿元)
Table4-7:ag.product PSE of Guizhou

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总计	-42.1	-12.9	-29.8	-7.6	-3.9	6.5	-1.2
大米	-1.8	-2.4	3.2	6.1	3.3	5.3	7.4
小麦	-0.2	-0.3	-0.5	-0.3	-0.2	-0.1	0.9
玉米	6.3	4.6	4.6	6.4	11.5	9.8	15.5
大豆	0.4	2.2	1.6	1.3	2.5	3.4	2.4
花生	-1.2	-0.7	-0.5	-0.2	-0.1	-0.7	-1.3
油菜籽	0.3	1.2	-2.1	-0.1	-0.6	-0.2	0.3
甘蔗	-0.3	0.0	0.1	0.2	-0.3	-0.3	-0.1
烟草	-17.6	-12.1	-4.3	1.5	2.1	-1.0	2.7
茶	-1.0	0.6	0.4	3.8	0.7	0.5	1.4
柑桔	-0.1	-0.3	0.2	0.1	0.4	1.0	-0.6
猪肉	-26.2	-8.6	-32.5	-22.5	-22.2	-11.7	-36.8
鸡蛋	1.0	1.3	1.4	1.3	1.2	4.6	1.5
鸡肉	-0.1	0.8	2.0	1.8	3.9	4.3	9.7
牛肉	-3.1	-1.6	-0.1	-1.0	-2.7	-3.4	-3.5
羊肉	-0.3	-0.1	-0.2	-0.3	-0.5	-0.5	-0.8
牛奶	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.8	-0.1

资料来源: 作者的计算

表 4-8: 1998-2004 湖南省农产品 PSE (亿元)
Table4-8:ag.product PSE of Hunan

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总计	-284.6	-135.0	-75.8	-51.1	-38.1	0.1	93.7
大米	-33.3	-31.6	-32.0	-7.3	-9.5	-4.5	14.9
小麦	-0.1	-0.3	-0.2	-0.3	-0.2	-0.1	0.2
玉米	0.3	6.1	1.2	4.3	1.5	3.3	5.6
大豆	0.7	0.5	1.4	1.4	2.0	4.0	6.0
花生	-5.4	-3.0	-4.4	-3.4	-3.7	-2.7	-7.2
油菜籽	-2.2	0.2	-1.4	-2.0	-1.8	-1.2	2.6
棉花	-10.8	-6.8	-1.1	-2.9	2.0	9.0	-4.4
甘蔗	-5.8	-4.4	-2.9	-4.2	-5.3	-4.1	-2.7
烟草	-4.8	-2.1	-0.7	1.2	2.4	-0.4	6.6
茶	-3.6	-3.4	-2.7	-1.7	5.2	3.0	4.2
柑桔	-5.5	-5.6	-6.6	-5.8	-2.9	-9.4	-13.3
猪肉	-200.6	-80.1	-25.7	-28.6	-44.3	-21.7	66.9
鸡蛋	5.4	8.8	7.9	7.3	11.5	11.5	0.3
鸡肉	-15.5	-13.6	-9.1	-8.5	5.9	11.8	23.3
牛肉	-3.4	-0.5	-0.2	-1.3	-0.9	0.0	-5.2
羊肉	0.0	0.8	0.9	0.8	0.2	2.0	-3.8
牛奶	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3

资料来源: 作者的计算

表 4-9: 1998-2004 浙江省农产品 PSE (亿元)

Table4-9: ag.product PSE of Zhejiang

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
总计	-24.7	-0.2	30.7	57.7	7.6	67.8	53.52
大米	6.5	-3.9	9.5	15.2	4.9	19.5	23.08
小麦	0.1	-0.6	-1.0	-0.3	-0.2	-0.1	0.25
玉米	0.3	0.0	0.2	0.3	0.3	0.9	0.94
大豆	0.5	0.4	1.1	1.1	1.5	3.3	2.92
花生	-0.6	-0.4	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	-0.73
油菜籽	0.7	0.7	-0.3	0.1	-1.2	0.2	0.24
棉花	-1.3	0.1	-0.1	-0.4	0.5	0.9	-0.43
甘蔗	-1.8	-1.7	-2.3	-2.6	-2.8	-2.7	-1.97
茶	-8.5	17.1	15.1	49.5	3.7	7.7	1.76
柑桔	4.9	-10.5	3.9	-3.2	-8.3	-5.2	-5.35
猪肉	-27.4	-3.8	-5.3	-7.4	-11.1	17.3	28.02
鸡蛋	3.5	2.7	3.8	1.7	5.9	19.6	1.93
鸡肉	-0.7	-0.4	6.4	5.3	16.3	6.7	3.42
牛肉	-0.3	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.1	-0.11
羊肉	0.0	0.7	0.6	0.1	0.1	0.8	0.28
牛奶	-0.7	-0.6	-0.6	-1.3	-1.8	-1.0	-0.72

资料来源: 作者的计算

5.1.4 一般服务支持估计

一般服务支持估计包括由私人或公共部门向农业提供的一般服务, 是针对农业总体的。这些转移支付源于支持农业的政策措施, 不论其性质、目标和对农业生产、收入或农产品消费的影响如何。本文将下列政策措施列入一般服务支持, 包括农业基础设施支出、农业科技三项费用、农村教育附加费、农业资源和环境支持、农业综合开发和退耕还林等。

表 4-10: 贵州省一般服务支持估计 (百万元)

Table4-10: GSSE of Guizhou

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
一般服务支持估计 (GSSE)	506.8	790.3	1002.8	1636.9	1880.2	1414.3	3499.4
研究开发	7.7	8.8	8.5	13.0	9.1	41.8	13.6
农业教育培训	99.8	186.5	135.2	151.2	34.5	10.5	3.0
检验检疫	4.2	6.2	5.0	5.0	2.8	26.5	65.9
基础设施	266.8	415.9	678.1	1253.5	1010.5	925.2	743.3
市场与营销						25.3	4.0
其它 ¹	128.2	173.0	176.0	214.2	823.4	385.1	2669.6

注: 1 包含农业资源和环境支持、农业综合开发和退耕还林

资料来源: 作者根据《地方财政统计资料》整理

从表 4-10 中可看出, 贵州省一般服务支持估计增幅很大, 2004 年比 1998 年增长了近 7 倍, 其中农业基础设施投入占大部分。但是在 2002 年以后退耕还林以及农业综合开发的大量投入, 大大提升了一般服务支持水平。

表 4-11: 湖南省一般服务支持估计 (百万元)

Table4-11: GSSE of Hunan

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
一般服务支持估计 (GSSE)	901.3	2593.7	1621.0	2047.2	2086.8	1586.6	4375.5
研究开发	42.0	30.9	19.0	20.6	25.8	30.2	45.3
农业教育培训	245.7	372.1	581.6	581.0	27.7	7.5	0.1
检验检疫	4.4	6.8	3.0	2.6	4.1	58.7	133.1
基础设施	370.0	1865.3	686.1	950.9	733.3	743.5	692.8
市场与营销						24.5	20.1
其它 ¹	239.2	318.6	331.2	492.2	1295.7	722.3	3484.1

注: ¹包含农业资源和环境支持、农业综合开发和退耕还林

资料来源: 作者根据《地方财政统计资料》整理

从表 4-11 中可看出, 湖南省对于一般服务支持的投入大大增大, 原因是湖南是农业大省, 政府对农业的发展相当重视。2002 年以前, 对农业基础设施的投入占一般服务的比重较大; 2002 年以后, 随着农业综合开发和农业资源环境的投入加大, 改变了以前只是进行基础设施投入的局面, 对农业的支持综合化。

表 4-12: 浙江省一般服务支持估计 (百万元)

Table4-12: GSSE of Zhejiang

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
一般服务支持估计 (GSSE)	924.0	1552.8	1747.2	2457.5	2749.5	3518.7	4235.3
研究开发	22.0	24.7	52.1	39.4	99.8	53.2	52.9
农业教育培训	373.1	640.4	703.5	963.6	1097.7	1444.9	2177.7
检验检疫	5.5	3.4	1.2	1.1	2.6	51.1	80.7
基础设施	370.0	457.7	686.1	950.9	733.3	743.5	692.8
市场与营销						25.5	73.6
其它 ¹	153.3	426.7	304.3	502.5	816.1	1200.5	1157.7

注: ¹包含农业资源和环境支持、农业综合开发和退耕还林

资料来源: 作者根据《地方财政统计资料》整理

从表 4-12 中可以看出, 浙江省对农业的一般服务支持逐年增高, 但是增幅较慢。其中浙江省对农业基础设施的投入已经不是第一位的, 而是转向综合支持。浙江对农业教育培训的力度较大, 对农民的培训较多, 科技兴农的意识较强。随着浙江农业地位的逐渐下降, 浙江对农业的支持效果也越来越明显。

5.2 我国农业支持的地区特征

5.2.1 农业支持的结构特征

第一，东、中、西部三省份的 PSE 值在分析期间都呈现由负转正趋势，这说明三地区的农业支持水平得到明显改善。（图 4-1）其中西部地区贵州省的 PSE 值由-40 亿元（1998-2000 年平均）增长为 3 亿元（2002-2004 年平均），中部地区湖南省的 PSE 值由-249 亿元（1998-2000 年平均）增长为 28 亿元（2002-2004 年平均），东部地区浙江省的 PSE 值由 3 亿元（1998-2000 年平均）增长为 68 亿元（2002-2004 年平均）。东部地区的农业负支持现象明显低于中西部地区，例如东部浙江省 1998-1999 年 PSE 值平均为 22 亿元，明显少于中部 316 亿元和西部 40 亿元。并且东部地区在 2000 年时就呈现农业正支持，这主要是因为市场价格支持的改善和农业税的逐步减免，到 2004 年东部浙江省已经基本取消农业税。

用总的 PSE 百分数表示，1998-2004 年，东中西部三省 %PSE 都呈上升趋势，东部地区明显高于中西部。（图 4-2）浙江省从 2000 年开始 %PSE 就转为正值，比中西部省份早。2002-2004 年浙江 %PSE 平均值为 16%，超过全国平均水平（6%），而中西部的湖南、贵州 %PSE 平均值要低于全国平均水平。

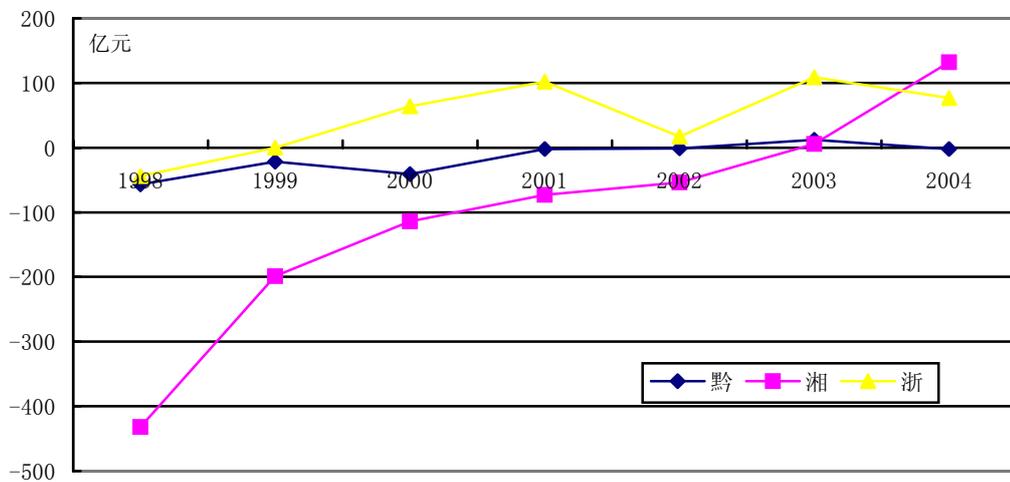


图 4-1: 黔、湘、浙 PSE 值比较, 1998-2004 年

Fig.4-1: comparison of PSE

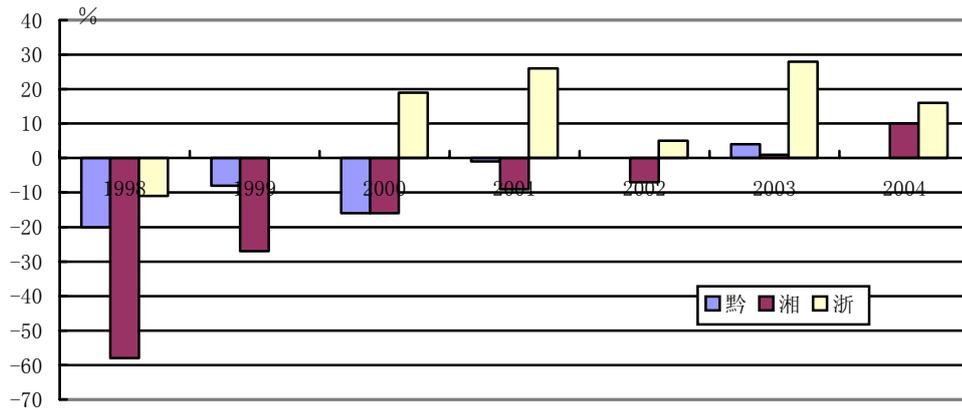


图 4-2: 黔、湘、浙 %PSE 比较, 1998-2004 年
Fig.4-2: comparison of %PSE

第二, 东、中、西部地区的生产者支持估计都是主要由市场价格支持决定。但是在分析期间内, MPS 对 PSE 的贡献是变化的, 有逐年减少趋势; 同时也就是说, 预算支付在 PSE 中的贡献越来越大。(表 4-10) 这主要是因为中央对农业补贴投入的加大以及农业税的减免。

表 4-13: 黔、湘、浙三省生产者支持估计构成比较 (亿元)
Table4-13: comparison of PSE configuration

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
贵州	MPS	-51	-19	-42	-6	-4	7	-9
	预算支付	-5.8	-2.5	1.0	4.0	2.9	4.3	7.4
湖南	MPS	-428	-196	-114	-75	-44	16	120
	预算支付	-4.6	-3.5	0.2	1.7	-10.1	-9.8	11.3
浙江	MPS	-44	-3	60	96	12	93	55
	预算支付	0.2	2.4	4.1	6.0	4.4	15.9	22.6

资料来源: 作者计算

第三, 各地区农业一般服务支持总体来说都呈稳步上升趋势, 其中基础设施建设是主要措施。(表 4-7、4-8、4-9, 图 4-3) 西部贵州省的 GSSE 从 1998 年的 5 亿元增长到 2004 年的 35 亿, 增长近 7 倍, 为增幅最快; 相比增幅最慢的东部浙江省增长也近 5 倍。东部中部地区一般服务支持方面明显强与西部地区, 这与地方的财政收入有关也跟政府对农业发展的重视程度有关。各地区的 GSSE 组成中基础设施建设都占相当比重, 如 1998 年东中西部三省基础设施建设占一般服务支持的比例将近 50%; 但随着农业的发展, 其比重有下降的趋势, 转而分散到其它支持措施, 如农业综合开发等, 到 2004 年其比重下降到 20% 以下。

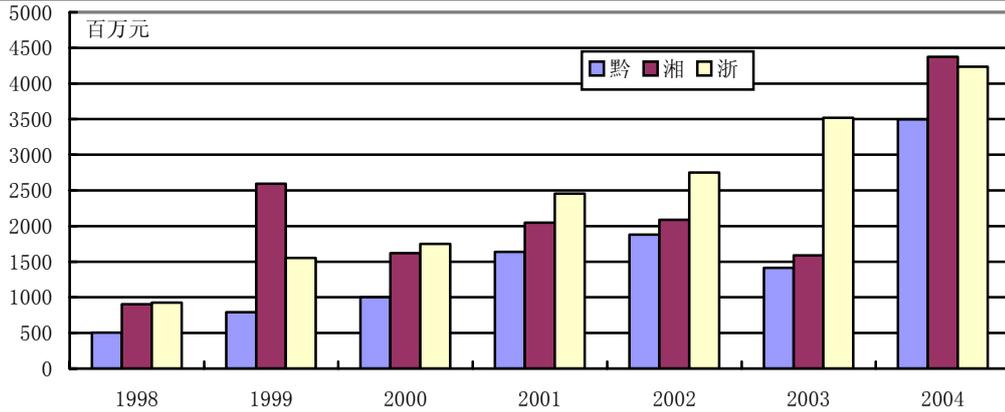


图 4-3: 黔、湘、浙三省一般服务支持估计比较, 百万元
Fig.4-3: comparison of GSSE

第四, 东中西部的生产者支持估计差距较大, 但是这种差距有缩小的趋势。1998 年东中西部 PSE 和 %PSE 的标准差分别为 25 和 220, 到 2004 年其标准差变为 8 和 67, 差距有了明显的缩小。这主要是因为对于西部贫困地区国家给予了扶贫的补贴并且加大了支持力度, 中部粮食主产区农业税的减免及生产资料的补贴, 使得中西部地区与东部地区的差距缩小。

表 4-14: 东中西部生产者支持估计比较
Table4-14:comparison of PSE among east,middle and west regions

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PSE 值	西部贵州	-57	-22	-41	-2	-1	12	-2
	中部湖南	-432	-199	-114	-73	-54	6	132
	东部浙江	-44	0	64	102	17	109	77
	均值	-30	-12	-4	5	-1	11	9
	标准差	25	14	20	18	6	15	8
%PSE	西部贵州	-20	-8	-16	-1	0	4	0
	中部湖南	-58	-27	-16	-9	-7	1	10
	东部浙江	-11	0	19	26	5	28	16
	均值	-178	-74	-30	9	-13	42	69
	标准差	220	109	90	88	37	58	67

资料来源: 作者计算

5.2.2 农业支持的商品特征

表 4-7、4-8、4-9, 图 4-4 显示 1998-2004 年地区农业支持具有如下商品特征:

第一, 畜产品一直保持较高的负支持水平, 粮食类产品的支持水平正在上升, 尤其是大米、玉米、大豆的支持水平上升较快。

第二, 种植业农产品的支持程度高于畜产品。东中西部各省对猪牛羊肉等畜产品普遍采取负支持, 而且负程度较高, 而对粮食等种植业的支持程度明显大, 甚至呈现较大幅度的正支持。这与国家重视粮食安全, 促进粮食生产的政策相符合。

第三，进口倾向农产品的支持水平高于出口倾向农产品。进口倾向农产品大多呈现正支持，而出口倾向农产品大多呈现负支持。

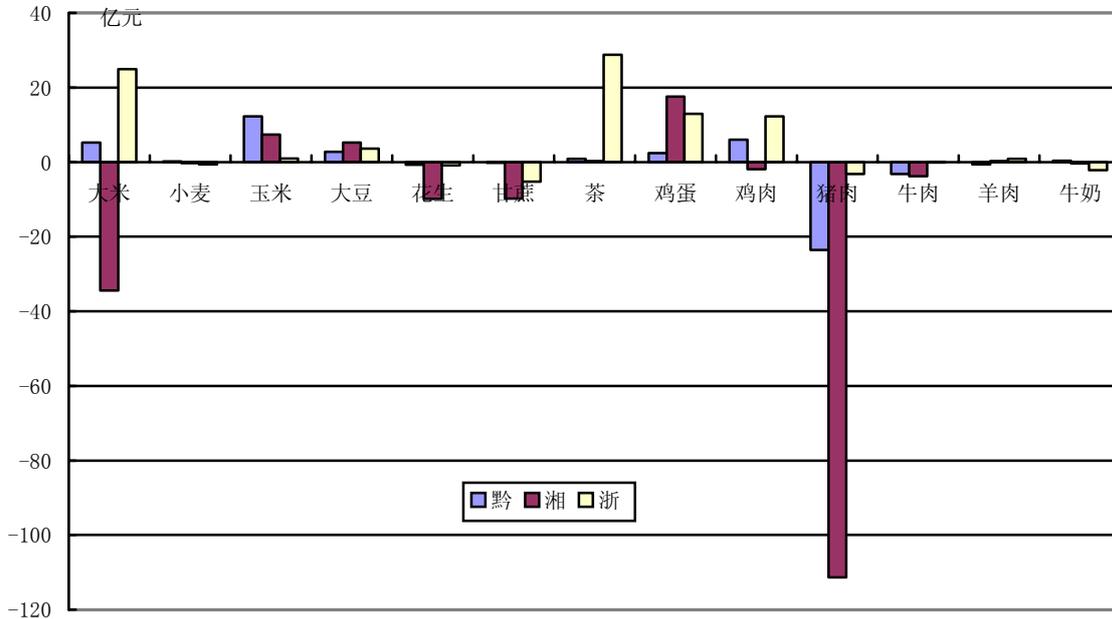


图 4-4: 黔、湘、浙不同商品的 PSE 值比较, 2002-2004 年平均
Fig.4-4: comparison of PSE of different products

第四，东中西部对不同农产品给予的支持程度不同，相同农产品各地区之间支持水平也有差别。总体来说，种植业产品支持程度高于畜牧业产品。各地区对相同品种实施的支持程度不同，大米、茶、猪肉的支持程度差别较大，其标准差分别为 30、16 和 57。

表 4-15: 东中西部不同商品间 PSE 值差距比较, 2002-2004 平均, 单位亿元
Table4-15: comparison of PSE difference among different products

	西部贵州	中部湖南	东部浙江	均值	标准差
大米	5.3	-34.4	24.9	-1	30
小麦	0.2	-0.3	-0.6	0	0
玉米	12.3	7.4	1.0	7	6
大豆	2.8	5.3	3.6	4	1
花生	-0.7	-9.9	-0.9	-4	5
油菜籽	-0.2	-1.9	0.1	-1	1
甘蔗	-0.2	-9.8	-5.3	-5	5
茶	0.9	0.3	28.8	10	16
柑桔	0.3	-16.4	-7.9	-8	8
猪肉	-23.6	-111.4	-3.2	-46	57
鸡蛋	2.4	17.6	13.0	11	8
鸡肉	6.0	-1.9	12.3	5	7
牛肉	-3.2	-3.8	-0.1	-2	2
羊肉	-0.6	0.3	0.9	0	1
牛奶	0.4	-0.4	-2.2	-1	1

资料来源：作者计算

第六章 结论及政策建议

6.1 主要研究结论

1. **我国总体农业支持水平趋于增加。**90年代末期以来,我国农业政策的改革使得农业支持的总水平不断增加,其中尤以一般服务支持的贡献最大,这是我国1998年以来政府积极财政政策的结果,农村的基础设施建设获得了更多的财政支出。其次也来源于市场价格支持的增加。在国内农产品市场不断放开的同时,政府对关系国计民生的重要农产品实施一定程度的保护,如在中国2001年加入世界贸易组织(WTO)的协议书中,规定可以对重要农产品使用关税配额制度,亦即在农产品进口超过配额以外时,将实行高关税。这样就对我国农产品的生产者提供了有效的支持与保护。

2. **国际经验表明,对农业的支持仍需加大,并且实行区域经济协调政策,缩小地区间经济发展差距。**美、日、欧等发达国家非常重视本国农业的发展,为其提供各种支持和补贴。与此同时,开辟金融系统融资渠道,为农业提供信贷优惠,并建立农业保险机制,保障农业生产者收入。与此相辅,发达国家重视地区经济平衡问题,对落后的地区提供特殊优惠政策和公共支持,促进不发达地区的农业生产,增加农民收入。

3. **我国东中西部各地区对生产者的支持增加显著。**2000年以后,东中西部对生产者的支持较以前都有增加,从PSE和%PSE两个指标来看,在分析期间,PSE和%PSE都逐渐由负值转为正值,增长程度显著。这与国家越来越重视“三农”问题,实施一系列惠农政策关系很大。政府的调控对生产者支持水平起到了较大作用,优惠的政策出台,对产品的市场价格保护,大大提升了生产者支持估计值。例如取消农业税以后,各地区预算支付水平获得明显提升,这大大改善了生产者支持状况。尤其是中部地区,减免农业税以后,对生产者的支持改善程度最为显著。这是因为中部地区农业大省较多,农业税收占财政收入比例较大。西部地区扶贫资金和对农村救济的投入加大,提升了其生产者支持水平。从不同产品支持情况来看,各地区对大米、玉米等种植业农产品的支持水平较高,且不断上升;对猪肉等畜牧业农产品的支持水平较低,尤其是在中西部地区表现明显。

4. **我国的农业支持政策对地区几乎没有差别对待,但因各地区地方财力不同而给予农业的支持差别较大。**我国区域政策共经历了四次调整,但这些调整主要侧重工业方面,我国当前专门针对农业实施的区域政策缺乏,地区差异不明显。对农业的支持资金来自中央和地方两部分,因为地方政府财政状况的不同,地方配套资金参差不齐。针对农业支持的立法缺乏,导致了地方政府制定政策时依据不足。东部地区经济较中西部发达,财政对农业的依赖程度相对较低,因此对农业实施的优惠措施或补贴措施执行的较顺畅,表现在市场价格支持和预算支付方面都比中西部地区支持力度要大。而中西部欠发达地区,财政对农业的依赖程度高,使其放弃对农业的剥削难度较大,其地方配套资金往往不到位,甚至没有。

5. **东部地区的农业支持水平明显高于全国平均水平,而西部地区则低于全国平均。**在本文

的分析中，东部地区浙江 2002-2004 年平均%PSE 达到 16%，高于全国 6%的平均水平，而西部地区贵州%PSE 仅为 1.3%。东部地区财力较雄厚，在中央政策的指引下，地方政府有更多的余力来支持发展本地区的农业，促进农业与工业的协调发展。参照中国总体水平，东部地区的支持相对较高，中西部地区与东部地区差距较大。但是相对发达国家的支持水平，总体来说都较低。

6. 东中西部各地区对一般服务的支持水平都有较大增长，但东部地区的增长速度要低于中西部地区。地方政府对各地区的一般服务支持投入都增加，但是具体支持程度又差距较大。东部地区相对中西部地区来说，农业基础设施相对较完善，且因为农业在其地区财政中所占比重较小，导致东部地区在对农业基础设施的投入方面不迫切，而中西部地区基础条件差，底子薄，近年来在中央的政策积极鼓励下，对基础设施的投入较大。各地区的比较结果显示，对农业科研和农产品营销服务的投入都较少，在分析期内，增长幅度不大，相对经济发展速度来说，甚至是减少的，表明了这方面的不足。各地区对农业的综合开发和农业环境改善的投入大大增加，也大大提升了一般服务支持水平。

6.2 政策建议

1. 对于公共性的投入应以政府为主导，对于竞争性的投入应该引入市场机制促进社会各界投资农业。各种公共品属性不同，需要承担的主体也是不同的。部分基础设施和公共服务具有全局意义，应由中央财政承担；也有部分基础设施和公共服务主要为当地经济发展服务，则应主要由地方财政负担。在中西部地区，地方财政困难，中央财政应给予补助，但也要发挥地方财政的力量。对于竞争性的投入，例如发展农业龙头企业，完全可以靠引入市场机制促进社会投资，这样既减轻了政府的负担，又利于企业市场化运作，更加充分的发挥企业的市场自我调节能力。

2. 继续加强东中西部地区尤其是西部地区的农业支持力度。我国东中西部地区的农业支持水平总体来说仍然较低，尤其是对生产者的支持。东部地区虽然支持水平高于全国平均，但是相较发达国家或 OECD 国家来说仍然较低。且我国许多支持措施是间接支持或者说隐形支持，中间环节过多，加大了支持成本，应该向对生产者直接补贴转变。对农业进行补贴应该更加多样化，利用不同的优惠政策对农业发展进行有利的引导，使处于弱势地位的农业能够得到更多的空间来自我发展。东部地区工业较发达，GDP 中农业所占比重较小，财政收入对农业的依赖程度也较低。实施“工业反哺农业、城市支持农村”的条件较成熟，可以优先实施，这也有利于增加农民收入，减少城乡差距，使得农业与工业和谐发展。中西部地区较东部地区经济实力较弱，应该更好的扩大农业融资渠道，地方政府提供更多优惠政策积极引导，改变金融投资机构不愿投资农业的现状。由于农业生产具有周期长、风险大的特点，而且我国自然灾害多发，农业生产者的利益没有保障，可以考虑建立农业保险制度，稳定农业生产者的收入。

3. 继续加大对一般服务支持的投入。首先，加大农业科研投入，研发新品种，并积极推广。本研究发现，我国对农业科研的投入基本没有增长，相对于经济发展的速度来说，投入甚至是减少的。加大农业科研投入，有利于增加农产品的市场竞争力。其次，通畅农产品市场信息，

建立专业的农产品市场服务机构。应该加强对农产品的营销和对农民的培训，使农业企业或农民能够有渠道获得所需要的市场信息，了解市场动态，改变盲目种养的状况。最后，继续改善农业生产综合条件。改善基础设施状况，保护农业生产环境，合理规划农业用地。

4. 加大中央财政投入，同时也要发挥地方政府的力度。在当前中央政府对农业投入逐年加大的大背景下，不能忽视地方政府的力度，要充分发挥地方政府的积极性和能动性。中央将现行的农业支持政策法律化，明确各级政府在农业、农村公共事务方面的事权和财权，要求各级政府严格按照职责划分对农业、农村进行投入。应实行区域分类、分别对待，各地的投入量和投入结构应当有所差异。保证留给地方政府一定的自主权力，因地制宜发展本地农业。

5. 坚持市场机制与政府干预相结合，促进区域经济发展。由于市场机制的局限性，政府必须进行有力干预，但同时必须走出政府包打全面的怪圈。该由市场调节的领域和范畴，政府一定不要介入。政府的主要职能就是建立和维护良好的市场秩序和市场环境，转变在计划经济时期政府在区域经济发展中占支配地位的局面，树立服务意识，建设服务型政府。在中西部地区更要注意到这一点，一些产业领域要积极引进市场机制，让市场调节为主导，大力扶持和发展非国有经济，实现良性配比和优势互补。

参考文献

1. 程国强. WTO 农业规则和中国农业发展. 中国经济出版社,2001
2. 程国强、孙东升. 中国农业政策改革的效应. 经济研究杂志, 1998.4
3. 程国强. 中国农业国内支持水平——载于《农业发展战略与产业政策》. 中国农业出版社, 2001
4. 曹芳, 王怡. WTO 框架下的农业国内支持政策改革. 南京农业大学学报, 2003.4
5. 陈栋生. 区域经济学. 河南人民出版社, 1993, 180~190
6. 崔英兰. 关于免征农业税政策的分析[硕士学位论文]. 吉林大学, 2006
7. 樊胜根, 钱克明. 农业科研与贫困. 中国农业出版社. 2004.12: 15~48
8. 樊胜根, Connie Chan-Kang. 中国的道路发展、经济增长和减少贫困. 中国农业出版社. 2006.2: 37~55
9. 樊胜根, 张林秀, 张晓波等. 经济增长、地区差距与贫困. 中国农业出版社. 2002.3: 41~88
10. 国务院发展研究中心、中共中央政策研究室. 中国农业的支持与支持. 中国农业出版社, 1997.12
11. 侯石安. 我国财政对农业补贴的目标选择与政策取向. 农业经济问题. 2001.4: 42~44
12. 柯炳生. WTO 农业协议中的国内支持规定解读. 农村社会经济, 2001 年上卷
13. 李先德. 中国农业政策回顾与评价. 中国经济出版社, 2005
14. 李先德, 宗义湘. 中国农业支持水平衡量与评价. 农业经济问题杂志, 2005 增刊: 19~26
15. 刘薰词. 取消农业税后的农业补贴政策安排. 农业经济. 2006.5: 7~11
16. 李先德. O E C D 国家农业支持和政策改革. 农业经济问题. 2006.7: 69~74
17. 厉以宁主编. 区域发展新思路. 经济日报出版社, 1999: 255~258
18. 刘日昊. 中国经济区域非均衡研究——兼论吉林省的区域经济发展[博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2006
19. 罗小朋, 张晓波. 赋权交换与和谐发展. 中国国际扶贫中心/国际食物政策研究所 国际研讨会, 2006.5
20. 张淑静. 欧盟 25 国农业政策实施的现状及分析. 世界农业. 2006.7: 5~7
21. 秦富, 王秀清等. 国外农业支持政策. 中国农业出版社. 2002: 18~151
22. 米尔顿·弗里德曼. 资本主义与自由. 商务印书馆, 1986: 50~87
23. 倪志远. 我国农业支持的理论依据和政策思路. 云南民族学院学报. 1999, 7: 23~27
24. 农业部产业政策与法规司. 美国新农业法的主要内容分析. 2003.1
25. 农业部农产品贸易办公室. 新一轮农业谈判研究. 中国农业出版社. 2005.8
26. 孙东升. WTO 框架下中国农业支持的研究[硕士学位论文]. 武汉: 华中农业大学, 1998

27. 孙东升. WTO 与中国农产品贸易. 中国农业出版社. 2001: 43~58
28. 孙东升. 经济全球化与中国农产品贸易研究[博士学位论文]. 北京: 中国农业科学院, 2002
29. 王厚俊. 论我国农业的弱质性及其支持. 农业经济杂志, 2006, 2: 21~22
30. 王可山, 李秉龙, 商爱国. WTO 框架下国外农业政策选择倾向比较. 世界农业杂志, 2005.11: 10~13
31. 刑鹏, 樊胜根, 罗小朋, 张晓波. 中国西部地区农村不平等现象: 对落后地区发展战略的启示. 中国国际扶贫中心/国际食物政策研究所 国际研讨会, 2006.5
32. 杨秀平, 孙东升. 从 WTO 新一轮农业谈判看日本的农业支持政策. 2005, 11: 4~9
33. 叶亲忠, 程国强, 任红妍. 实施符合规则的调整---WTO 农业国内支持规则及其执行情况评价. 国际贸易杂志, 2000.2
34. 张晓波. 从财政和治权看增长和不平等. 中国国际扶贫中心/国际食物政策研究所 国际研讨会, 2006.5
35. 张莉琴, 林万龙, 辛毅. 我国农业国内支持政策中存在的问题及调整对策. 中国农村经济杂志, 2003 .4
36. 张莉琴, 林万龙, 辛毅. 我国农业国内支持水平现状. 经济参考研究杂志, 2003, 5: 5~26
37. 张莉琴. 我国农业政策对农产品的有效支持效果分析[博士学位论文]. 北京: 中国农业大学, 2001
38. 钟甫宁. 农业政策学. 北京: 中国农业大学出版社, 2003
39. 朱希刚等. 1993—1994 中国 PSE 测算. 农业经济问题, 1996, 11: 37~42
40. 宗义湘. 加入 WTO 前后中国农业支持水平评估及政策效果研究[博士学位论文]. 北京: 中国农业科学院, 2006
41. 詹姆斯.布坎南. 自由、市场与国家. 商务印书馆, 1989
42. Don, Gunasekera, Neil P. Andrews, Henry C. Haszler and John N. Chapman, Weiming Tian and Zhao Zhao: "Agricultural Policy Reform in China" Discussion Paper 1991.4, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics.
43. Hertel, Thomas, 1989, PSEs and the mix of Measures to Support Farm Incomes, the World Economy, 12 (1): 17-28, March.
44. Mullen, Kathleen , Dongsheng Sun .Producer Support Estimates for Agriculture in Developing Countries: Measurement Issues and Illustrations from India and China. <http://www.ifpri.org>
45. Mullen, K., Dongsheng Sun, Marcelle Thomas, David Orden and Ashok Gulati, 2004, Producer Support Estimates (PSEs) for Agriculture in Developing Countries: Measurement Issues and Illustrations from India and China, Discussion Paper NO. 74, MTID, International Food Policy Research Institute, October 2004.
46. Mullen, K., Dongsheng Sun, Marcelle Thomas, David Orden and Ashok Gulati, 2004.

- “Agricultural Policy Interventions in Developing Countries: Mapping the Nature, Degree and Progress of Reforms”, paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Denver, Colorado, August 1-4
47. OECD. OECD Review of Agricultural Policies: China. www.oecd.org
 48. OECD .Methodology for the measurement of support and the use in the policy evaluation, 2002
 49. OECD .Agricultural Policies in OECD Countries:Monitoring and Evaluation .2005
 50. OECD .Agricultural Policies 2004. www.oecd.org
 51. OECD (1987), National Policies and Agricultural Trade, Paris.
 52. OECD (1999), Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, Paris
 53. OECD (2001), Producer and Consumer Support Estimates OECD Database 1986-2000 (User's Guide)
 54. Birner,Regina. Public Administration Reform and Rural Service Provision: A Comparision of India and China. IPRCC-IFPRI International Conference, 2006.5
 55. Tian,Weiming, Liqin Zhang and Zhangyue Zhou . Experience and issues in measuring the level of agricultural support in China, in Agricultural Policies in China after WTO Accession, OECD, Paris, 2002
 56. Huang,Webb, S., 1989, Agricultural Commodity Price in China: Estimates of PSEs and CSEs, 1982-87, China Agricultural and Trade Report, RS-89-5, Economic Research Service, USDA, Washington DC
 57. Yao,Yi, Shenggen Fan. Ups and Downs in Income and Fiscal Dispatities in Rural China: Implications for Future Growth and Poverty Reduction Strategy. IPRCC-IFPRI International Conference, 2006.5
 58. Yao,Yi, Xiaobo Zhang. Race the Top and Race to the Bottom:Tax competition in Rural China. IPRCC-IFPRI International Conference, 2006.5

致 谢

本文是在我的导师孙东升研究员的悉心指导下完成的，论文也是孙老师所主持的自然科学基金项目“进入工业化中期阶段我国农业保护的地区比较研究”的一部分（批准号 70573113）。在入学的第三学期，孙老师就为我制定了研究方向，指导我阅读中英文文献，并多次让我参加学术会议，开阔我的学术眼界。从论文开题到最后定稿，每一个阶段无不凝结着孙老师的谆谆教导和辛勤汗水。在我攻读硕士学位的三年里，孙老师以其渊博的学识、严谨的作风为我树立了良好榜样，同时孙老师在生活上无微不至的关心也深深感动了我。在此，我对孙老师表示深深的感谢。

我还要感谢刘合光博士，给予我文献及数据收集上的建议，使我受益匪浅。感谢王济民研究员、李先德研究员在开题和中期考核中对我论文的指导。

感谢我的同班同学，给予我论文上的建议和生活上的关心。

李 飞

2007年6月

作者简介

李飞，男，1981年11月生于河北新乐。2000年就读于中国农业大学，2004年考取中国农业科学院农业经济与发展研究所，研究方向为国际农产品贸易。

在读期间参与科研课题情况：

1. 国家自然科学基金项目：“进入工业化中期阶段我国农业保护的地区比较研究”
2. 农业部财务司项目：“WTO国内支持通报与国外农业财政政策跟踪研究”
3. 财政部农业司项目：“国际农业发展基金项目执行情况及管理调研”

在读期间发表文章：

李飞. 巴西的农业支持政策及对中国的借鉴. 中国农机化. 2007.5