

论 90 年代欧盟共同农业政策的改革及其理论基础

马红霞

对发达国家工业化过程中的农业政策的研究和经济发展过程中政策演变的理论探讨, 将有助于我们在推进农业现代化和体制转轨过程中, 选择一种更适合中国国情的农业支持政策。本文拟在探讨欧盟共同农业政策转型的理论依据及导致政策转型的社会经济背景的基础上, 针对中国目前农业的现状 & 经济发展水平, 提出对中国农业政策改革的建议。

一、欧盟共同农业政策的转轨——从价格支持转向生产者收入支持政策

共同农业政策 (The Common Agricultural Policy, 简称 CAP) 从 1962 年开始实施。90 年代初期以前, 实现高于世界农产品市场价格 (根据 OECD 的 PSE 数据计算, 20 世纪 60—90 年代初 EC 农产品市场价格一般为世界市场价格的 1.6-2.1 倍) 的内部市场价格支持政策, 一直是共同农业政策的核心。90 年代以来, 欧盟对 CAP 进行了重大的改革。

1. 1992 年对 CAP 的重大改革——从市场价格支持政策转向生产者收入支持政策

欧盟在 1992 年 5 月 22 日, 通过了以马克- 歌瑞改革提案为基础的 1992 年改革协议, 从 1992 年起分阶段实施。1992 年的改革协议主要表现在以下三个方面:

(1) 分阶段大幅度降低农产品的担保价格, 取消油料作物和蛋白质作物的价格支持。最终目标是使欧盟市场价格向世界市场价格看齐, 消除其差距。从 1993 年至 1996 年, 分三个阶段将粮食的干预价格降低 35%, 即从每吨 155 ECU 降至每吨 100 ECU; 将牛肉的干预价格从 1993 年 7 月份起分三个阶段共降低 15%。

(2) 引进有条件的直接收入补贴政策工具, 以稳定农业生产和增加生产者的收入。最终实现从价格支持政策全面转向收入支持政策。目的是为缓解农产品担保价格大幅度降低可能导致生产人员和产量剧减等不利局面。90 年代将扩大直接补贴的范围和幅度, 采用与产量部分脱钩的直接补贴方式增加农民收入, 稳定农业生产。但在政策转换阶段, 欧共体对享受直接收入支持规定了许多限制性条件: 如种植业依据休耕土地的比例 (1993-1994 年为 15%)、畜牧业则按每公顷草地 (饲料面积) 与大牲畜存栏数的比例进行补贴 (到 1996 年补贴标准是每公顷饲料面积补贴 2 头大牲畜)。

(3) 加强优化农业生产结构的结构性措施的实施力度和范围, 如实施多种形式的提前退休收入补贴计划; 加强环境保护和改善生态环境, 鼓励“绿色食物”(不使用化肥和农药) 的生产等。

1992 年的改革是 CAP 为适应新的经济环境, 从价格支持转向收入支持政策的一个重要转折点, 但它还存在以下局限性: 第一, 收入支持政策的范围仅涉及占总产量一半左右的欧盟农产品; 第二, 增加了农产品之间价格支持水平的不平衡, 及管理上的负担和成本; 第三, 直接收入补贴还部分地与当前生产水平挂钩, 有待于与产量或价格脱钩, 成为单纯的直接收入补贴政策; 第四, 直接收入补贴还不能有效地到达真正需要支持的农业生产者手中; 第五, 欧盟的东扩 (如吸收波兰、捷克等作为新成员), 也需要健全收入支持政策。这些问题导致对 CAP 进一步改革的需要。

2. 90 年代中期至 21 世纪 CAP 的改革趋向

《马斯特里赫特条约》(以下简称《马约》) 的生效, 及“乌拉圭回合”农业协议, 对 CAP 提出了进一步改革的要求。《马约》赋予 CAP 三项新的原则: 一是“公平竞争原则”(见《马约》第 92 条、第 93 条), 即指农业将与经济中其他产业一般看待; 二是补充性原则(《马约》第 36 条), 意味着实现公平收入分配的责任主要由成员国承担, 除非由欧共体承担会更有效率和规模经济; 三是协商一致原则, 以取代多数决策制。这些新原则和新的政策目标, 决定了 CAP 进一步的改革方向, 其主要内容如下:

(1) 使直接收入支持政策扩散至整个农业部门, 直接收入补贴与产量脱钩, 支付给从经济角度和社会角度来看, 最需要资助的生产者, 改进农业生产和政策管理的效率。

(2) 进一步削减农产品担保价格, 使农业担保价格接近世界市场价格水平, 使对农业的保护与其他部门所享受的保护处于同一水平。比如分阶段削减 1992 年改革未涉及到的牛奶、水果、蔬菜、糖、烟草和酒等农产品的担保价格。

(3) 改革稳定价格的措施, 用远期合同、保险和共同收入稳定基金等取代目前的稳定措施, 如进口配额和可变进口税, 适应贸易自由化的发展趋势。

(4) 实施“乌拉圭回合”农业协议, 用固定关税取代可变进口税。

(5) 区分欧共体与成员国的干预责任与财政负担义务。贸易和竞争政策的责任继续由欧共体承担, 而直接收入支持政策在一个过渡期(7-10 年)后转为由成员国承担, 以与其他部门一样对待。这样成员国的财政贡献与收益将保持平衡, 以减少成员国的利益摩擦。

总之, 进入 21 世纪, CAP 将由价格支持政策彻底转向收入支持政策, 成员国的利益将更为协调, 立足点从过去提高产量和稳定价格, 转向提高农业生产的效率; 统一各国的资助标准; 强调公平竞争, 农业将被纳入欧盟单一市场的建设范围。

二、共同农业政策转型的理论基础

共同农业政策转型的现实原因主要是由生产过剩而导致的财政危机压力, 以及为缓解紧张的农产品贸易关系的需要。而导致政策转型的深刻原因还在于, 共同农业政策的价格支持机制在新的经济环境下的不适应性。

一种政策工具在一定的限制条件下是否最优的两个衡量标准是: 第一, 它能否使所选定的主要政策目标有效地实现, 即针对性是否强, 效果是否明显; 第二, 为达到同一经济效果, 这种政策工具的总经济成本是否比采用其他任何工具要低, 尤其是财政负担是否已尽可能低, 且在政治上是否具有可接受性。理论与实证观察表明, 在不同的经济发展阶段, 由于经济条件不同, 执行同一种政策工具所付出的经济成本却有很大的差异。同样, 西方学者的研究表明, 在同一经济条件下, 有多种政策工具可用来实现同样的政策目标, 但不同的政策工

具的经济成本却有很大的差异。这表明, 经济条件对农业政策工具的选择是至关重要的。

从广义上看, 按政策工具的特性来分, 各种农业政策工具可分别归入三大类政策体系: 价格支持政策、收入支持政策、结构政策。其中, 结构性政策往往是伴随前两大类农业支持政策体系的, 价格支持政策和收入支持政策是当今世界各国广泛采用的两类政策。对这两类政策的适用条件的研究, 是当今农业政策理论研究的焦点, 也出现了许多较为成熟的、具有政策指导价值的理论成果。其中, 以公共财政理论和公共选择论为基础的有关农业支持政策的效果及适用性条件的研究结论最有影响。这些研究成果对共同农业政策的改革及发展中国家农业政策的选择具有重大的理论和政策指导意义。其主要理论包括以下两个方面的内容:

1. 价格支持政策的可行性条件

市场价格支持政策是政府设定一个较高的目标价格和保护价格(一般高于国际市场价格), 用干预手段来稳定价格和保障农产品供给, 促进农业生产发展的一套政策体系。其成本主要由消费者承担。

古典福利经济学理论认为政府不应干预市场价格的形成, 至于农场主的相对收入较低, 且有下降趋势的问题, 用直接收入补贴予以矫正, 在经济上是最优的政策工具选择。此后, 许多学者用静态分析方法进行分析, 认为直接收入支持从经济效率的角度或理论上是最优的, 成本最低。但是, 这要以完全竞争、信息充分和收入转移是无成本的等不现实的假设为前提。70年代产生的现代公共财政理论, 对政府行为作出了较为现实客观的研究。他们认为, 政府与其他经济主体一样, 其信息是有限的, 直接收入补贴虽不会使资源配置扭曲, 但收集信息和收入重新分配都涉及成本。他们通过对发达国家的历史经验的研究, 结果发现, 市场价格支持政策一般产生于工业革命之后。他们认为, 在这种经济发展水平下, 有许多因素使市场价格支持政策具有吸引力和可行性:

(1) 农业劳动力的比重较大, 一般超过 25%。在这种条件下, 大多数国家的农业生产者都没有进入社会保障体系, 若采纳直接收入支持政策, 其财政成本将非常高。

(2) 农业生产者多以全部时间工作于农业部门, 以部分时间工作于农业部门非常罕见, 而且农业生产者组织相对于消费者来说, 更有组织性, 利益上更易于协调, 更有力量影响政府的行为, 使之采取有利于农业生产者的政策。

(3) 农产品的供给弹性较小, 因为在此阶段, 农业劳动力的转移能力有限, 农产品产量的高低, 主要取决于土地、劳动力和固定的原始生产要素, 生产技术落后, 生产投入很有限。因此, 农产品的产量对价格支持的反应(即供给弹性)较小, 使资源配置的直接扭曲成本很低。

(4) 农产品贸易相对于产量而言较小, 关税机制已形成, 因而在价格支持体系下对新建关税壁垒的管理较容易, 额外的管理成本很低。

(5) 如果该国是农产品净进口国, 财政成本和间接成本较低, 甚至可能是负数, 因为价格支持政策会以农产品关税收入增加政府的财政收入。

(6) 食品的收入弹性较高, 意味着低收入家庭所承担的价格转移支出会低一点, 高价格食品的福利成本较低。

若满足上述条件, 使用价格支持政策的收入分配效率将会较高, 且成本低于其他工具。

因此, 在这种经济发展阶段——即工业化初期阶段, 由于农业劳动力的比重较大且数量多, 管理机构还不健全, 而其他农业支持政策的成本相对很高。比如, 若采取直接收入支持政策, 其成本将会非常高昂, 因为预算支出成本与把补贴重新分配给合适的生产者的收入再

分配成本，将会非常高，而且难以保证直接收入支付会到真正需要资助的生产者手中。在价格支持政策体系下，若没有出现生产过剩和需要进口农产品的情况下，它还可因保护关税获得一定的财政收入，可部分弥补干预支出。

2. 直接收入支持政策的可行性条件

直接收入支持政策，是指与产量和价格脱钩的、将收入补贴依据其收益或收入状况直接转移给有关生产者的一种农业支持政策。它不影响市场价格的形成，可采取较自由的对外农产品贸易政策，但管理机制较复杂，管理成本较高。政策成本主要由纳税人负担。

对于提高农业生产者收入和稳定农业生产的目标而言，直接收入政策一般被认为是没有资源扭曲成本（因为不影响市场价格，消费者可得到较低的消费价格），但有较高的与管理及筹集预算资金相联系的转换成本（如收集生产者信息及进行收入再分配，筹集财政资金等）。但是，在一定的条件下，直接收入支持政策的总经济成本可能会很低。西方学者研究结果表明，直接收入支持政策的有效实施要求如下条件：

(1) 农业生产者数量很少，且占总劳动力的比重很小，这使直接收入转移很容易达到既定目标，针对性强。这种情况下，收集信息和执行收入补贴相对容易一些，因此，转换成本将会较低。

(2) 需要有效的公共管理机构和现代信息技术手段，用于收集、处理信息，以便制定和执行直接收入支持政策。这有利于减少管理成本。

(3) 农产品自给有余，且是农产品出口者，农产品对外贸易在国内生产总值中占相对较大份额。

在这种情况下，直接收入支持政策是成本最低，且经济上最有效率的政策。而若采取价格支持政策，如投入、产出补贴和出口补贴、保护价格和干预收购等，其财政成本会非常高昂，产品过剩问题会非常严重。

(4) 农产品供给弹性较大，这是由于中间农业投入增加，基础设施完善，运输设施完善，使农业劳动力的流动性提高，加之农业技术进步，农业劳动生产率提高，使农产品供给弹性增大。较大的弹性，意味着采用收入支持政策，相对于其他支持政策，如价格支持政策和价格补贴政策而言，其总成本较低，且不会导致资源配置扭曲。

(5) 当收入弹性较低时，这种政策相对于其他政策，会导致较少的消费扭曲，能增加收入再分配的有效性。

(6) 拥有较有效的农场结构，覆盖农业的社会保障体系已运行，需要收入支持的生产者较少。小农场主所占比重较小，在经历一段时期的结构调整后，小农场主需要得到资助，而大农场主则不需要。

在满足上述条件的情况下，直接收入支持政策将是最有效的农业政策。这些条件往往是在经济发展的一定阶段上，即经济发展到较发达的水平才出现的。

80年代初期以来，欧共体的经济环境发生了很大的变化，曾经使价格支持政策行之有效的经济与社会条件已不存在，欧共体作为一个整体已基本满足了实施收入支持政策的可行性条件：主要农产品已自给有余，并出现大量过剩；农业劳动力的人数锐减，占总劳动力的比重减为6%左右；现代生产技术广泛采用及中间要素与资本物品投入大量增加，劳动力流动性加强，使农产品的供给弹性增大；农村社会保障网络已建立，等等。这些经济条件的变化，使价格支持政策变得非常昂贵。因此，1992年欧共体农业政策的转型具有客观必要性及不可逆性。

综上所述, 当一国(或区域)经济处于工业化初期阶段时, 此时农业还是国民经济的基础产业(农业产值所占比重与农业人口所占比重较大), 如果有关国计民生的农产品的国内供求有较大缺口, 而政策目标主要是增加产量和稳定农业生产, 那么价格支持将是行之有效的农业政策。而且当经济进入较发达阶段, 伴随特征是农业工业化已完成, 主要农产品有较高的自给率或自给有余, 主要政策目标是提高农业生产者的收入时, 农业政策应适时地从价格支持政策转向收入支持政策, 以促进农业生产效率的提高, 促进农村经济与社会的均衡发展。

三、CAP 的价格支持政策留给我们的启示

1. 关于实施价格支持政策的农产品范围。市场价格支持制度的重要问题之一是如何选择被支持的产品种类。CAP 的经验告诉我们, 价格支持政策不应也不可能涵盖所有的农产品, 价格支持的重要对象应包括: (1) 在国内生产和消费中, 数量上居主导地位的大宗农产品; (2) 自给程度较低的农产品; (3) 农业内部的重要中间投入品, 如粮食饲料是畜牧业投入。比如, 在中国, 重点支持对象应是粮食、肉类等有关国计民生的主要农产品。

2. 关于价格支持的水平及贸易保护问题。对不同种产品, 依据其在生产和消费的重要程度及自给率水平, 实行不同程度的价格支持; 而对重要农产品实行较高的门槛价格, 使进口农产品失去竞争优势, 保护和促进作为幼稚产业的农业的发展。由于高水平的支持价格将导致产量的增加, 因此, 在消费结构中占较大比重的农产品和自给程度较低的农产品, 应得到较高等度的价格支持。

3. 随着经济的发展和农产品自给水平的提高, 价格支持的程度应相应降低。担保价格的确定应依据国内供求状况随时调整。从理论上, 保护价格应维持在使国内供给与需求基本相等的均衡水平上。

4. 从全国税收中提取一定百分比资金, 建立一项专项农业基金, 以法律形式确定其用途, 作为农业支持和风险基金, 以保证农业投入和农业政策的实施。

5. 应有一套相应的结构性政策配合价格支持政策的实施, 加强农业基础设施的建设, 支持落后地区的农业发展。

6. 各种农业支持政策都具有阶段性特征, 适用于一定的经济环境和一定的经济发展阶段。价格支持政策也不例外。当经济发展到高级阶段, 随农业生产率提高, 农业国际竞争力增强, 价格支持政策不适应变化了的经济条件时, 应为合适的其他政策所取代。

注释:

阿讷·拉尔森主编:《21世纪的欧共体农业政策》, 英文版, 1 页, 欧洲委员会, 1994; 专家组:《共同农业政策和欧盟东扩中的补偿支付政策的经济效应》, 载《欧洲经济》, 1996 (2), 3 页。

阿讷·拉尔森主编:《21世纪的欧共体农业政策》, 英文版, 77 ~ 81 页, 欧洲委员会, 1994。

A·B·阿肯森和 J·E·斯蒂格里茨:《公共经济学讲义》, 英文版, 482 ~ 505 页, 纽约, 麦克劳—希尔出版公司, 1980。

K·J·克和 K·索蒙森:《农业政策的经济成本》, 载《21世纪的欧共体农业政策》, 英文版, 79 ~ 81 页, 欧洲委员会, 1994。

(作者单位: 武汉大学世界经济系)

(责任编辑: 曾德国)