

欧盟农业改革对中国的启示：国际粮食价格长期波动和国内农业补贴政策的关系*

于晓华^{1,2} 武宗励³ 周洁红³

摘要：本文回顾了欧盟共同农业政策的演变过程，并与中国农业补贴和价格支持政策的历史进行了比较，指出共同农业政策的改革过程以及中国农业补贴政策现在遇到的困境是和国际粮食价格长期波动相关的。中国现在遇到的问题只是重现了共同农业政策在 20 世纪 80 年代的困境。中国农业补贴政策改革应借鉴共同农业政策改革的经验和教训，除了保持适量的粮食库存以保障粮食安全外，必须按照国际粮价长期波动的节奏，逐步导入市场机制，减少扭曲生产的价格支持，同时增加对农民的直接补贴。

关键词：共同农业政策 农业补贴 价格支持政策 国际粮价波动 农业改革

中图分类号：F31 **文献标识码：**A

一、引言

中国农业政策在 2004 年经历了一个巨大的历史转变：政府开始减免延续数千年的农业税，并逐步实行补贴农业的政策。到 2006 年，中国全面取消了农业税，在此基础上实施了以“四项补贴”（粮食直接补贴、良种补贴、农业生产资料综合补贴、农机具购置补贴）、“三项价格支持”（最低收购价、临时收储、目标价格）和农业保险补贴等为主的全面农业补贴政策。但在实施十多年后，中国农业补贴政策的各种弊端不断涌现，包括补贴的财政负担不断增加、农业生产成本不断上升、农产品国内价格全面高于国际价格、农产品进口量与国内库存同时攀升、中国农业彻底失去了国际竞争力等（全世文、于晓华，2016）。中国农业补贴政策到了一个需要全面反思和改革的时间点。中国农业补贴政策何去何从，成了当下政策制定者和广大学者关注的焦点。

放眼国际，回首欧盟共同农业政策（Common Agricultural Policy, CAP）的建立和改革过程，可以发现中国农业补贴政策现在遇到的问题与共同农业政策在 20 世纪 80 年代的困境基本类似。这

*于晓华特别感谢中国人民大学重大规划项目“工业化以来主要国家农业发展模式比较研究”（项目编号：2015030210）对本研究的资助以及唐忠教授对本研究提出的宝贵意见。此外，浙江大学教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“城乡发展一体化背景下的新型农业经营体系构建研究”也对本研究进行了部分资助。

种重合不是一种历史的偶然，它们遇到的问题都是由国际粮食价格长期波动造成的。

由于技术进步、人口增长、能源价格波动以及各国农业生产和国际贸易政策改变等因素，国际粮食价格在长期内大幅度波动。图 1 显示出 1960 年后国际粮食价格变化趋势。在过去的 50 多年中，国际粮价经历了两次大的波动。第一次到达波峰是 1974 年，第二次是 2011 年。前一次波动造成了共同农业政策的困境，第二次波动带来了中国农业补贴政策的各种问题。

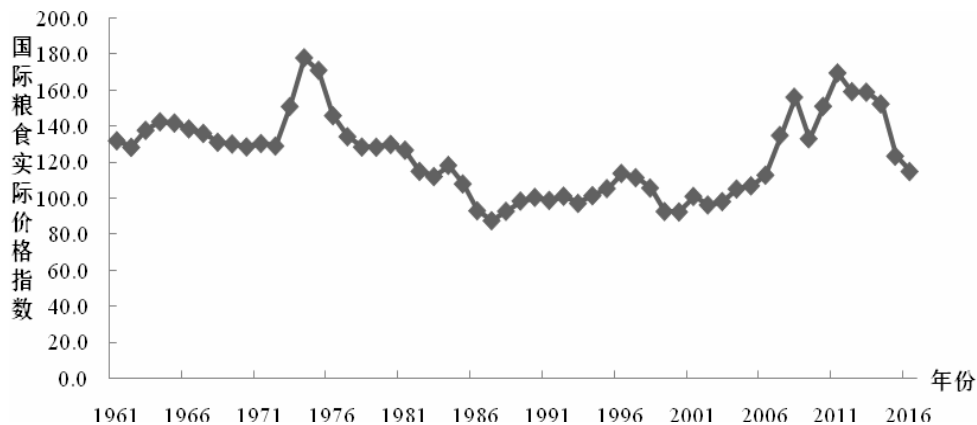


图 1 1961~2016 国际粮食实际价格指数 (2002~2004 年国际平均价格=100)

数据来源：<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>。

欧洲共同体（简称“欧共体”）在 1962 年正式导入共同农业政策，对农业进行全面补贴和保护。由于当时国际粮食价格处于相对低位并逐步上升，虽然共同农业政策的补贴使境内农产品价格上涨并带来生产过剩，但过剩农产品可以高价销售到国际市场，不会给欧共体财政带来很大负担、损害其农业竞争力，也没有造成大量库存。1974 年国际粮食价格到达波峰后持续长期下降，但由于补贴的刚性，欧共体境内粮食价格继续维持高位，开始高于国际粮食价格，且内外价格差不断扩大。如果放弃保护，降低境内粮食价格，农民收入就会受损，不但有违共同农业政策的宗旨，也会遭到强大的政治抵抗力。这使得共同农业政策补贴金额不断扩大，粮食库存也不断膨胀，财政不堪重负。从 20 世纪 70 年代末开始，共同农业政策被迫走上了非常曲折的改革道路。

与共同农业政策类似，2004 年中国开始推行农业补贴政策时国际粮食价格也处于相对低位并逐步上升的趋势中，最初中国农业补贴的财政负担尚可承受，农业竞争力可以维持，国内粮食库存也处于低位。但是，这一切在 2011 年国际粮食价格到达波峰后迅速改变，中国农业补贴的财政负担急剧增加，国内外粮食价差扩大，粮食库存膨胀，农业失去竞争力。

本文接下来具体回顾共同农业政策的改革过程及其与国际粮食价格长期波动的关系，并将其与中国农业补贴政策做简单的比较，以便为中国未来的农业政策改革方向提供参考。

二、国际粮食价格波动与共同农业政策的演变历程

（一）国际粮食价格波动与国内农业政策的理论关联

“民以食为天”，粮食安全在任何国家都是政治上很敏感的议题，所以粮食生产、消费和贸易有其独特性（于晓华等，2012）。中国和欧盟虽然是世界上两个较大的经济体，但粮食生产都处于一种紧平衡状态，不考虑大豆，两者谷物净进口（净出口）量所占境内市场供给份额一直较低（见图2）。

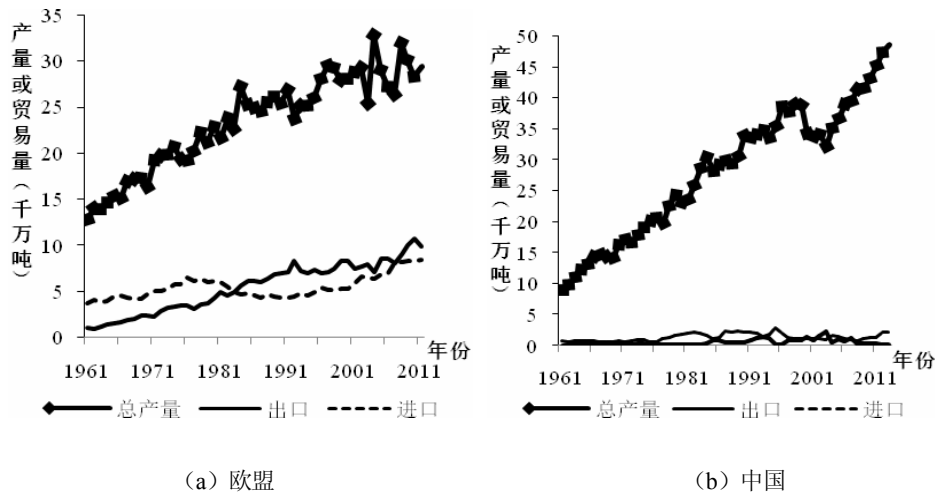


图2 欧盟和中国谷物生产和贸易

数据来源：<http://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>。

农产品的需求弹性较小而生产的自然风险很大，供给和需求之间通常有一些差距，很容易导致价格的剧烈波动。如果供给大于需求，粮食价格暴跌，会影响农民的收入；反之会损害广大消费者尤其是城市穷人的福利。维持农产品价格稳定成为世界各国政府制定农业政策的一个重要目标（速水佑次郎、神门善久，2003；Yu，2014a，2014b）。

由于欧盟和中国人口众多，农产品产量和消费量很大，且供给和需求处于一种紧平衡状态，平衡境内供需离不开国际市场。对一国而言，当国内粮食供给不足时，必然要进口粮食，并希望国际粮食价格便宜。但是，当国内粮食供给过剩时，必然也希望把过剩的粮食以较高价格销售到国外，以减轻财政补贴负担。

补贴和价格支持政策从政治的角度来说具有很强的刚性。农产品价格降低或者农业补贴减少，政治上会招致农民强烈的不满和抵抗（速水佑次郎、神门善久，2003）。但是，由于技术进步、人口增长、能源价格波动、各国农业生产和贸易政策改变等因素，国际粮食价格从长期来看存在明显的周期性波动（见图1），会给一国的农业保护政策造成很大的困扰。这就是共同农业政策改革的推动力。

(二) 国际粮食价格波动与共同农业政策的改革过程

1.20 世纪 60 年代的政策导入期。二战期间，西欧农业受到重创。20 世纪 60 年代初，国际粮食价格处于相对低位，农民收入低下；欧共体粮食供给不足，极度依赖进口（见图 1 和图 2）。为了稳定农村社会，保障粮食安全，实现粮食自给，1957 年，《罗马条约》最早提出共同农业政策，之后逐步建立统一市场、价格保护等基本原则，并于 1962 年开始全面实施共同农业政策。其政策目标是通过目标价格、门槛价格和干预价格等政策手段提供多角度的价格支持，以提高农业生产力，稳定农产品市场，增加农民收入。

这一时期的共同农业政策非常成功。图 2 显示，欧共体境内粮食产量快速上升，逐步实现了自给，并略有剩余，促进了成员国农业的发展，加速了欧洲经济一体化进程。同时，由于欧共体内部粮食价格和国际价格同步上升，实施共同农业政策没有给财政造成很大的负担。

2.20 世纪 70~80 年代的政策危机期。国际粮食价格在第一次石油危机后的 1974 年到达波峰，之后开始逐步下降，共同农业政策的各种弊端开始凸显。在高粮价的刺激下，农民扩大生产，各成员国都出现了农产品过剩问题。但由于政治原因，为了维持高价保证农民收入，农业补贴只能不断刚性增加，欧共体财政负担极重。1980 年共同农业政策在欧共体预算支出中的比重达 73%（见图 3）。为了解决过剩的农产品，欧共体对农产品出口进行补贴，导致美国等主要农产品出口国强烈批评其扭曲世界市场价格，国际贸易摩擦加剧。

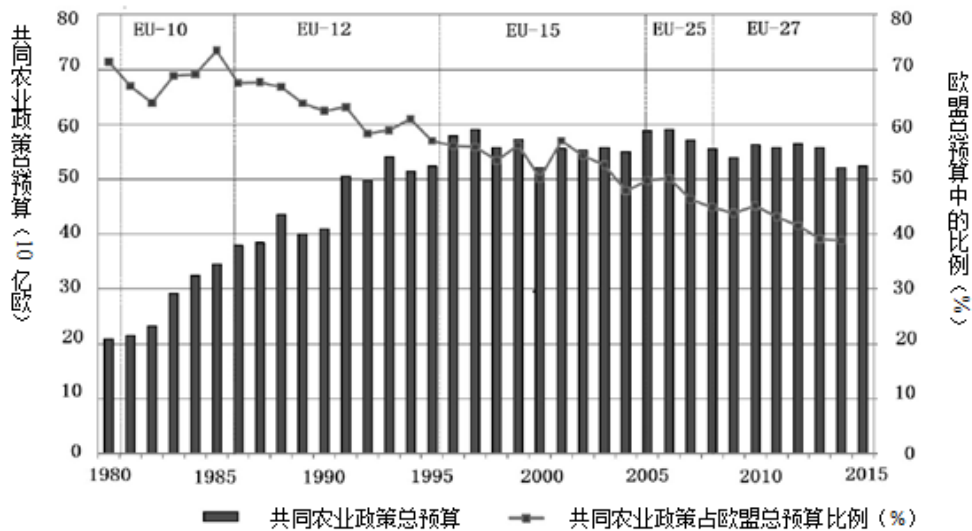


图 3 共同农业政策的预算支出 (2011 年价格)

数据来源：http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf。

注：EU 后的数字意为成员国数量。

为了解决补贴造成的生产过剩和财政负担过重的问题，共同农业政策被迫进行了一系列结构性改革：1968年实施“曼斯霍尔特计划”，以削减农业从业人员数量从而控制生产；1972年推出农业现代化改革，鼓励休耕和对农民的职业培训；1975年实行“贫困地区计划”，向生产条件较恶劣的地区提供补贴；1984年为控制牛奶产量建立了牛奶生产配额制；1988年启用预算稳定机制，将干预价格与大多数农产品的最大保证数量（Maximum Guaranteed Quantity, MGQ）挂钩，以限制产量和农业财政预算的过快增长。这些政策实施后，共同农业政策支出占欧盟总预算的比例开始稍有下降，从1985年的75%下降到80年代末的65%，但仍然处于高位（见图3）。

3.1992年共同农业政策改革。国际粮价从1974年开始持续下降，并在整个20世纪80年代和90年代长期保持低位。尽管共同农业政策的内容有一些调整，但没有改革维持境内农产品高价、扭曲市场的价格支持政策，因此不能从根本上解决农产品生产过剩、粮食库存增加以及补贴财政负担过重等问题。欧盟为了完成WTO谈判，实现世界多边贸易自由化，于1992年首次比较全面地对共同农业政策进行了改革，目的是增强农业竞争力。其主要内容为：第一，降低价格支持水平；第二，给予农业生产者直接收入补偿补贴；第三，减少生产过剩，鼓励退耕；第四，进行农业结构调整，建立环境保护基金，鼓励青年从事农业生产和55岁以上农业生产者提前退休。

这次改革主要由外部力量推动，对控制农产品生产和共同农业政策支出的过度增长起到了一定效果。同时，将农业的价格支持转变为对农民的直接收入支持，对降低农民生产积极性和减少贸易扭曲意义重大。但是，由于国际粮价处于低位，这项改革不够彻底，没有解决长期困扰欧共体的财政负担过重问题。直到21世纪初期，共同农业政策每年的支出均超过欧盟总支出的一半。

4.2000年之后的共同农业政策改革。2000年之后，国际粮价开始进入一个上升的大周期，这给共同农业政策改革提供了一个难得的机会。因为有国际市场高粮价的支撑，欧盟改革扭曲价格的支持政策不会过多影响农民收入，也能减轻欧盟的财政负担，快速推进共同农业政策改革变得非常顺利。

第一，2000年议程。为了应对内部压力以及WTO新一轮农业谈判的要求，《欧盟2000年议程》在以收入支持（价格支持和直接补贴）为中心的农业发展第一支柱的基础上，将农村发展作为第二支柱纳入共同农业政策（王锐等，2007），强调农业的多功能性和可持续性，通过进一步开放市场和调整农业生产结构等措施，增强欧盟农业的竞争力。改革的重点是降低共同农业政策对价格支持和出口补贴手段的依赖程度，减少政府的价格干预，更多地运用直接收入支持手段。

第二，2003年共同农业政策改革。2003年的改革包括：第一，继续降低农产品支持价格，向农产品市场化迈进；第二，补贴与产量脱钩，实施单一农场补贴制度（Single Farm Payment, SFP）；第三，增设农村发展基金，2005年建立了欧盟首项农村发展基金；第四，制定交叉遵守^①制度，增加对有利于环境保护、食品安全和动物福利的农业项目的补贴金额。这次改革其实是对《欧盟2000年议程》的中期考察，最初目的是调整价格支持与直接补贴的比例，但随着加强农村发展的新方案的提出，欧盟将共同农业政策的政策目标导向了第二支柱。同时，支持农民的方式由价格支持转为

^①交叉遵守指农业补贴的获得与环境保护、食品安全和动物福利等标准的遵守情况相挂钩，若不遵守则削减或不予补贴。

直接补贴，减少了对生产和市场的扭曲，从而满足了 WTO 关于农业补贴的规定。

第三，2008 年健康检查。（The 2008 CAP “Health Check”）。欧盟东扩之后，共同农业政策又经历了多次渐进改革，都是在保证粮食生产的基础上推进直接补贴，统筹考虑农业多功能性和农村发展，提高农业生产的市场导向性。在国际粮食价格飙升的背景下，2008 年健康检查提出逐步结束自 1992 年开始实行的休耕补贴；进一步转向与生产不挂钩的直接补贴（王雅梅，2009；乐昕，2011），综合考虑环保、动物福利和食品安全等因素；逐步废除欧盟牛奶生产配额制度，减少政府干预。

第四，2013 年之后的改革。2013 年以来的改革保留了两大支柱，但其内涵发生了变化（刘武兵、李婷，2015）。第一支柱改革后直接补贴分为强制性直接补贴和自愿性直接补贴。强制性直接补贴包括整合后的新基础补贴、新增的绿色补贴和对青年农民的补贴；自愿性直接补贴为新增内容，包括重新分配补贴、自然条件恶劣地区补贴、挂钩补贴和小农场补贴（罗超烈、曾福生，2015）。在价格支持方面，欧盟废除了烟酒奶生产限制，减少了对市场的直接干预，更侧重于危机应对，鼓励生产者合作和增强食品供应链的运行能力。第二支柱改革中欧盟要求成员国的农村发展项目必须优先满足 6 个方面：知识的转化和创新，农林业竞争力的增强，食物链组织和动物福祉的提升和发展，农林生态系统的恢复和保护，资源利用效率的提升及向低碳经济转型，以及社会包容和减贫。

总之，2000 年之后共同农业政策一系列快速改革的主要目标就是使欧盟农产品市场和国际市场逐步接轨。同时，欧盟对农民以农村发展和环境保护等名目进行直接补贴。这种政策改变减少了财政支出的不确定性，并通过参与国际市场竞争增强了农业竞争力。从 20 世纪 80 年代以来共同农业政策的改革历程和经验来看，如果实行价格支持政策，共同农业政策支出会受制于国际粮食价格波动。当国际粮食价格长期处于低位时，这种价格支持政策导致的财政支出负担就会异常沉重，政策变得不可持续。欧盟共同农业政策减少价格支持，实施与生产不挂钩的直接补贴，是一个不得不做的政策选择；同时，参与农业国际分工会在一定程度上增强欧盟农业竞争力。由于 2000~2011 年国际粮食价格处于上升趋势，农民收入得益于市场，所以反对共同农业政策改革的呼声很小，改革过程比较顺利。

三、国际粮食价格和中国农业补贴政策的问题

（一）中国农业补贴的进展及效果

新中国成立以来，中国的农业补贴政策大致可分为三个阶段（彭慧蓉、钟涨宝，2010；商文斌，2012）：一是传统时期（1950~1978 年）。这一时期的补贴包括农业基础设施投入、投入品补贴以及适应统购统销的农产品价格补贴。二是改革时期（1979~2002 年）。在延续前期补贴的基础上，中国开始进行粮食保护价收购，推动农产品市场化。三是完善时期（2003 年以后）。中国加入 WTO 后面对国际市场的强大压力，农产品价格波动加剧而农业生产成本不断上涨，农民收入增长缓慢，城乡差距持续拉大，农民种粮积极性不高，势必威胁中国粮食安全。因此，中国政府废除农业税后不断完善补贴政策，逐渐形成了以“四项补贴”（粮食直补、良种补贴、农资综合补贴、农机具购置补贴）、“三项价格支持”（最低收购价、临时收储、目标价格）和农业保险补贴等为主的农业支持政

策体系。

2002年，国家启动大豆良种补贴政策试点工作，之后逐步扩大到小麦、水稻等农作物。2004年，粮食直补和农机具购置补贴政策全面推行。2006年，为应对不断上涨的农业生产资料价格，中央财政对农民进行农资综合补贴。2015年，中国启动试点改革，将良种补贴、粮食直补和农资综合补贴合并为“农业支持保护补贴”（简称“三项补贴”），统筹用于耕地地力保护和粮食适度规模经营，并于2016年全面推行。价格支持方面，中国分别从2004年和2006年开始对稻谷和小麦实行最低收购价政策，2007年起为了解决部分农产品价格下跌和销售困难的问题，对玉米、大豆等农产品实施临时收储政策，2014年则启动目标价格试点。

关于2002年以来中国不断完善的农业补贴政策是否达到了预期效果，众多研究聚焦于粮食增产和农民增收这两个政策目标，但结论不尽相同。张照新、陈金强（2007）和吕悦风、陈会广（2015）等研究认为，补贴政策对粮食增产和农民增收具有明显成效，但还需增加投入、完善补贴方式、改善政策体系等。而侯玲玲等（2007）基于调查数据和定量研究发现，农业补贴对当地粮食产量的提高没有明显作用，需要在补贴方式和补贴金额等方面进行改善。于晓华等（2012）和全世文、于晓华（2016）认为，中国农业政策实现了粮食产量目标，但未有效提高农民的相对收入，还对农业的国际竞争力和可持续发展造成了负面影响。黄季焜等（2011）利用6省1000多农户的调查数据分析确认，粮食直补和农资综合补贴对农民增收发挥了一定作用。臧文如等（2010）运用宏观数据，采用经济学理论分析和灰色关联度分析方法比较发现“四项补贴”对粮食增产的总体促进作用有限，其中，粮食直补效果最差。这些研究表明，中国农业补贴政策确实取得了一定成效，但仍需随现实情况的变化继续调整完善。

第一，粮食增产。1998年之前，中国粮食产量略有波动，但总体呈增长趋势，1998~2003年明显下滑。2004年以来，伴随着农业税减免等农业政策的实施，农民种粮积极性得到迅速提升，粮食总播种面积从2003年的0.994亿公顷逐渐增加到2015年的1.13亿公顷，粮食产量也持续稳定增长，从2003年的4.31亿吨增加至2015年的6.21亿吨^①，实现了“十二连增”。

第二，农民增收。农民人均纯收入由1999年的2162元增加到2015年的10772元^②，首次突破万元。特别是2004年以来，农民收入增长进入了快车道；2004~2015年的年均实际增长率达到12.53%，是1999~2003年期间平均值的2.7倍。2015年农民收入实现“十二连快”，其增幅连续第6年超过国内生产总值和城镇居民收入增幅，城乡居民收入比连续两年“破3”，缩小到2.73:1。

第三，加速农业发展方式的转变。良种补贴提高了优良品种的应用水平，农机具购置补贴推动了农业机械化发展和耕作方式的改变。“十二五”期间中国主要农作物良种覆盖率稳定在96%以上，耕种收综合机械化水平达63.8%，农业科技进步贡献率达到56%^③。

^①数据来源：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/>。

^②数据来源：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/>。

^③数据来源：http://www.moa.gov.cn/zwillm/ghjh/201702/t20170207_5469863.htm。

(二) 中国农业补贴的特征

中国的农业补贴和价格支持政策主要形成于 2004 年之后。图 1 显示，这段时间国际粮食价格处于上升趋势。与共同农业政策在 20 世纪 60 年代的背景非常类似（见表 1），同步上升的国际价格和国内最低收购价不会对财政支出造成很大压力，也不会威胁中国农业的国际竞争力。但是，国际粮食价格在 2011 年到达波峰后逐步下降，中国的农业补贴和价格支持政策面临与共同农业政策在 20 世纪 80 年代类似的问题。虽然中国政府对相关农业政策进行了细微调整，但问题并没有解决，反而累积得日益严重。

表 1 欧盟与中国农业政策对比

	政策导入期		政策危机期		政策转变期		新思路时期	
	欧盟	中国	欧盟	中国	欧盟	中国	欧盟	中国
时间	20 世纪 60 年代	2004 年左右	20 世纪 70~80 年代	2011 年后	1992 年	—	2000 年后	—
背景	国际粮价相对低位 农产品供给不足 农民收入低下		国际粮价登顶后逐步下降 生产过剩 国际摩擦加剧 财政负担过重		国际粮价持续低位 生产过剩 库存增加 补贴连增	—	国际粮价上升 内部及 WTO 压力	—
目标	保障粮食安全 增加农民收入		缓解财政负担 增强农业竞争力		提高农业竞争力	—	推动农业农村 可持续发展 提高农业竞争力	—
执行办法	价格支持	价格支持与产品挂钩的直接补贴	一系列结构性改革	试点目标价格补贴等	降低价格支持水平 直接收入补贴 鼓励退耕 农业结构调整	—	继续深化改革 环境与可持续发展 市场导向	—
影响	国际竞争力增强 国内国际价格同时上涨 财政负担不大		财政负担有所减轻	—	价格支持变直接收入补贴，减少了生产过剩，但未根本解决财政负担	—	市场化程度提高	—

1.数量增长的同时结构不断调整。表 2 显示，2004~2016 年“四项补贴”从 145.7 亿元增加到 1633 亿元，增长了 10.2 倍，累计补贴金额 14379.1 亿元。在提高补贴规模的同时，中央财政根据发展需要及时调整补贴结构。粮食直补从 116 亿元增加到 151 亿元，累计增长了 30.2%，占“四项补贴”的比例从 2004 年的 79.6%下降到 2014 年的 9%；农机具购置补贴累计增长了 324.9 倍，增速最

快，占比从 2004 年的 0.5% 上升到 2016 年的 14%；农资综合补贴自 2007 年以来占比均最高，超过一半；良种补贴占比较为稳定。2015 年，中国启动改革试点，将良种补贴、粮食直补和农资综合补贴合并为“农业支持保护补贴”，以促进农业发展方式转变：根据农业生产资料价格下降情况，将农资综合补贴的 20% 加上种粮大户补贴试点资金和农业“三项补贴”增量资金，统筹用于支持适度规模经营；将“三项补贴”中剩余部分用于耕地地力保护。这项改革 2016 年在中国全面推行，目前正在稳步进行，根据实际执行情况小幅调整。

表 2 2002~2014 年中央财政农业“四项补贴”及其比例变化

年份	总计		粮食直补		良种补贴		农资综合补贴		农机具购置补贴	
	数额 (亿元)	增速 (%)	数额 (亿元)	比例 (%)	数额 (亿元)	比例 (%)	数额 (亿元)	比例 (%)	数额 (亿元)	比例 (%)
2002	1.0	—	—	—	1.0	100.0	—	—	—	—
2003	3.0	200	—	—	3.0	100.0	—	—	—	—
2004	145.7	4760	116.0	79.6	29.0	19.9	—	—	0.7	0.5
2005	174.0	19.4	132.0	75.9	39.0	22.4	—	—	3.0	1.7
2006	310.0	78.2	142.0	45.8	42.0	13.5	120.0	38.7	6.0	1.9
2007	513.6	65.7	151.0	29.4	66.6	13.0	276.0	53.7	20.0	3.9
2008	1030.4	160	151.0	14.7	123.4	12.0	716.0	69.5	40.0	3.9
2009	1274.5	23.7	151.0	11.8	198.5	15.6	795.0	62.4	130.0	10.2
2010	1225.9	-3.8	151.0	12.3	200.0	16.3	719.9	58.7	155.0	12.6
2011	1406.0	14.7	151.0	10.7	220.0	15.6	860.0	61.2	175.0	12.4
2012	1653.0	17.6	151.0	9.1	224.0	13.6	1078.0	65.2	200.0	12.1
2013	1666.0	0.8	151.0	9.1	226.0	13.6	1071.0	64.3	218.0	13.1
2014	1680.5	0.9	151.0	9.0	215.0	12.8	1078.0	64.1	236.5	14.1
2015	1662.5	-1.1	—	—	1434.9	86.3	—	—	227.6	13.7
2016	1633.0	-1.8	—	—	1404.9	86.0	—	—	228.1	14.0
累计	14379.1	—	1607.0	—	1538.0	—	6672.0	—	1639.9	—

数据来源：国家统计局农村社会经济调查司（编），2014：《中国农村统计年鉴 2014》，北京：中国统计出版社；财政部网站 <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>。

注：2015 年、2016 年良种补贴数额及比例实为“三项补贴”数额及比例。

随着农业补贴的财政支出基数的扩大，高增长已经很难维持，2010 年甚至出现负增长。而 2011 年国际粮食价格开始下跌，给中国农业补贴政策和农业竞争力造成了很大的麻烦。

2. “暗补”变“明补”。中国从 2004 年开始对稻谷和小麦实行最低收购价政策，2007 年开始对玉米、大豆等农产品实施临时收储政策。2008 年以来，由于农业生产成本迅速上涨，政策性收储价格刚性上升，在国际粮食价格于 2011 年到达波峰后，国内外价差扩大，农产品国内“地板价格”不

断上涨，国际“天花板价格”不断下压，进口压力增加（Yu, 2016）^①。图4报告了1991~2015年大米、小麦和玉米三大粮食作物生产者价格的国际比较，中国国内粮食价格近年来快速上升，明显背离了国际市场价格波动趋势。相应地，中国粮食产量持续稳定增长，三大主粮作物有进口配额措施保护，但进口量仍在快速增加（见图2）。内外价差的扩大还催生了大量的粮食走私，主要体现为东南亚国家大量大米走私进入中国（Yu, 2016）。而由于大豆属土地集约型农作物，单产较低，中国加入WTO后进口急剧扩大。2015年，中国进口大豆数量已经超过8200万吨。

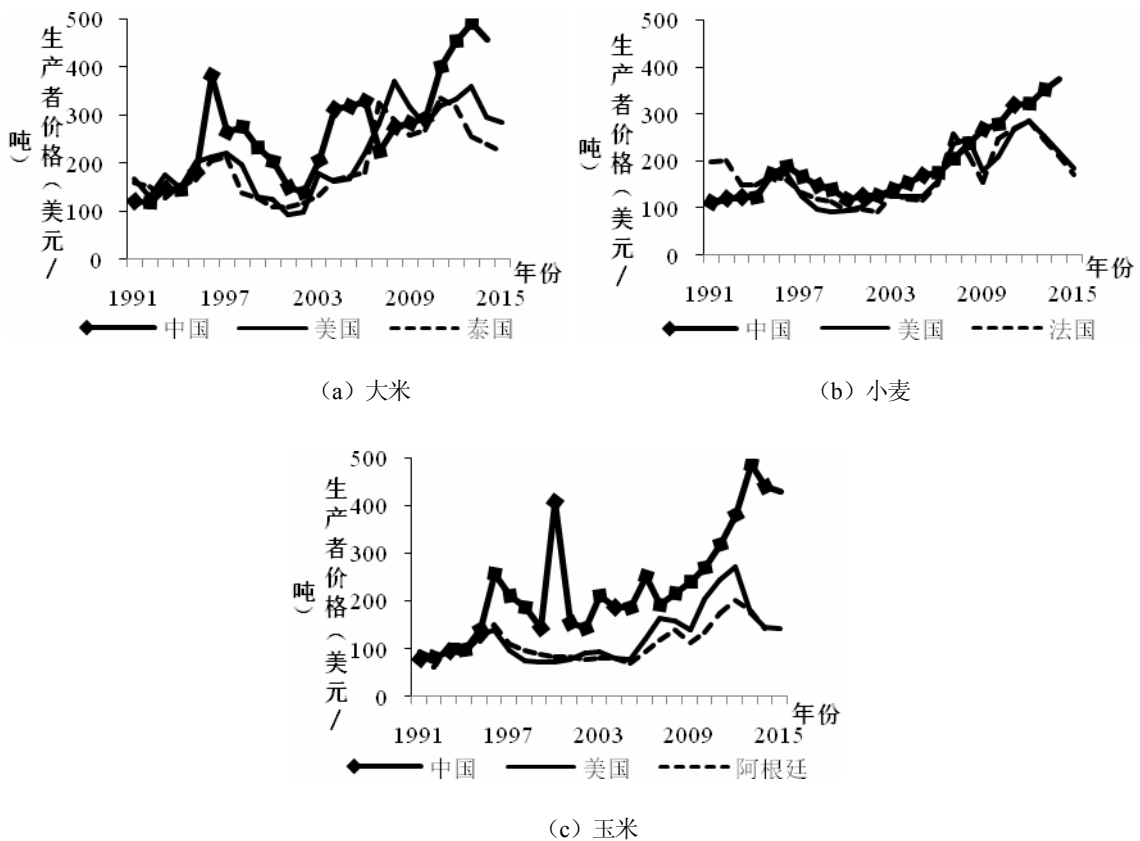


图4 三大粮食作物生产者价格的国际比较（1991~2015年）

注：根据联合国粮农组织（FAO）价格数据库（<http://www.fao.org/faostat/en/#data/PP>）数据整理而得。

由于政策性收储价格居于支配地位，市场机制无法发挥作用，顺价销售价高于市场价，导致大量库存积压。中国的粮食库存量世界第一，三大主粮库存接近世界库存的一半。这进一步压抑了国际和国内粮食价格上升。据美国农业部最新估计，2017年1月，中国玉米、小麦和稻谷库存分别为

^①中国粮价远高于国际价格固然也有人民币升值的因素，但相对于国际粮价的长期波动来说，这并不是主要因素。

1.06 亿吨、1.12 亿吨和 6931 万吨，分别占世界库存的 48%、44% 和 58%^①。

伴随巨量库存产生的巨额保管费和存储费，加上收购时的补贴，给财政带来越来越大的压力。为解决这一问题，2014 年起，中国对新疆棉花和东北大豆启动目标价格改革试点，补贴方式由“价补合一”变为“价补分离”，变“暗补”为“明补”，价格由市场决定，当市场价格低于目标价格时国家对生产者进行补贴。但面对处于低位的国际粮价，这项调整尚未触及三大主粮，所以还不能从根本上解决问题。

（三）目前中国农业补贴存在的问题

2011 年后国际农产品价格持续下降，但由于劳动力等生产要素成本上升以及国内补贴和价格支持政策，国内农产品价格远远高于国际价格。这使得中国农业政策面临着巨大挑战。其主要问题包括：①农产品生产过剩；②进口剧增；③库存暴增；④农业失去国际竞争力；⑤财政负担沉重。虽然中国在加入 WTO 时对大米、小麦、玉米等主粮采取关税配额进口制度，暂时阻挡了这些粮食的大量进口，但对于不在配额管理内的农产品，比如大豆和高粱等饲料作物，由于无法阻挡国际低价产品的冲击，近年来中国进口量暴增。

（四）中国农业补贴和价格支持政策改革

中国现在遇到的问题与共同农业政策在 20 世纪 80 年代的困境非常类似，因而欧盟共同农业政策改革的过程给中国未来的农业补贴政策改革提供了很好的经验和参考。中国政府可以学习欧盟的经验，充分利用 WTO 规则，导入市场竞争，减少价格支持的支出，增加对生产扭曲较少的“绿箱”补贴政策，推动国内市场和国际市场逐步接轨，增加有关农村可持续发展的直接补贴，维持农民一定的收入水准。不过，现在当务之急还是要通过发展燃料乙醇等手段消耗庞大的粮食库存，因为中国庞大的粮食库存压制了中国和国际粮食价格的上升，同时也造成了庞大的财政负担。

改革临时收储制度，减少价格支持政策。这并不意味着政府完全放弃对农产品市场的直接干预。中国是一个人口大国，有超过 30% 的人以农业为生，所以，粮食安全还是处于农业政策的首要位置，维持适量的国家临时储备收购十分必要。

同时，欧盟的经验显示，当国际粮食价格处于低位时，对价格干预政策的改革要缓步前进，不能操之过急，以减少对农业和农民的冲击。一旦国际粮食价格开始上升，改革步伐必须同步加速，在国际粮食价格上升周期内完成改革。

四、结论

本文回顾了欧盟共同农业政策的演变过程，指出其改革背后的一个重要推动因素是国际粮食价格的长期波动，并与中国农业补贴和价格支持政策的历史进行了对照分析。

由于技术进步、人口增长、能源价格波动以及各国农业生产和贸易政策改变等因素，国际粮食价格在长期内存在大幅度波动的趋势。中国作为一个人多地少的国家，随着经济发展，粮食进口规

^①数据来源：<https://www.fas.usda.gov/data/grain-world-markets-and-trade>。

模在不断扩大。中国的粮食供给离不开国际市场。

在过去的 50 多年中，世界粮食价格经历了两次大的波动。第一次到达波峰是 1974 年，第二次为 2011 年。欧共体在 1962 年正式导入共同农业政策，对农业进行全面补贴和保护。由于当时国际粮食价格处于低位并逐步上升，农业补贴和价格支持政策带来了农业生产的增长和农民收入的增加，但没有造成过量粮食库存，同时其财政负担也是可承受的。但是，在 1974 年国际粮食价格到达波峰后持续下降，共同农业政策的弊端逐步显现：农产品产量过剩，境内价格高于国际价格，农业失去竞争力，境内库存暴增，以及财政不堪重负等。这推动了共同农业政策的长期改革。其改革的主要目的是，通过重新导入市场机制、减少价格支持、增加促进农村发展和环境保护的直接支付，缓解财政负担，提高农业竞争力。

中国在 2004 年废除了农业税，并开始对农业采取补贴和价格支持政策。这段时间国际粮食价格也正好处于一个上升周期，与共同农业政策 1974 年之前面临的情况相同。中国的农业补贴政策很好地促进了粮食生产，保障了粮食安全，增加了农民收入，并促进了农业调整。但是，当国际粮价在 2011 年到达波峰并开始进入下降周期后，中国农业补贴政策的各种弊端凸显：农产品生产过剩，进口剧增，粮库爆满，农业失去了国际竞争力，财政负担过重。

共同农业政策 20 世纪 80 年代后的改革历程给中国农业政策改革提供了很好的经验和启示。在全球化的今天，中国农业和粮食安全离不开国际市场，中国农业政策的制定和改革必须考虑国际市场粮食价格的长期波动。中国除了保持适量的粮食储备以保障粮食安全外，必须导入市场机制，减少扭曲生产的价格支持政策，同时以农村发展、环境保护以及养老等名义增加对农民的直接补贴。

参考文献

- 1.陈慧萍、武拉平、王玉斌，2010：《补贴政策对我国粮食生产的影响——基于 2004~2007 年分省数据的实证分析》，《农业技术经济》第 4 期。
- 2.黄季焜、王晓兵、智华勇、黄珠容、Scott, R., 2011：《粮食直补和农资综合补贴对农业生产的影响》，《农业技术经济》第 1 期。
- 3.侯玲玲、穆月英、张春晖，2007：《中国农业补贴政策及其实施效果分析》，《中国农学通报》第 10 期。
- 4.刘武兵、李婷，2015：《欧盟共同农业政策改革：2014~2020》，《世界农业》第 6 期。
- 5.罗超烈、曾福生，2015：《欧盟共同农业政策的演变与经验分析》，《世界农业》第 4 期。
- 6.吕悦风、陈会广，2015：《农业补贴政策及其对土地流转的影响研究》，《农业现代化研究》第 3 期。
- 7.彭慧蓉、钟涨宝，2010：《建国六十年我国农业补贴政策演变轨迹及逻辑转换》，《经济问题探索》第 11 期。
- 8.全世文、于晓华，2016：《中国农业政策体系及其国际竞争力》，《改革》第 11 期。
- 9.商文斌，2012：《我国农业补贴政策的演进·问题与对策分析》，《安徽农业科学》第 5 期。
- 10.速水佑次郎、神门善久，2003：《农业经济论（新版）》，沈金虎等译，北京：中国农业出版社。
- 11.王锐、安增科、何艳，2007：《欧盟共同农业政策改革及其对我国新农村建设的启示》，《农村经济与科技》第 3 期。

- 12.王雅梅, 2009:《欧盟共同农业政策向共同农业和农村发展政策的转变探析》,《农村经济》第5期。
- 13.于晓华、Bruemmer, B.、钟甫宁, 2012:《如何保障中国粮食安全》,《农业技术经济》第2期。
- 14.乐昕, 2011:《我国农业支持政策探析——基于欧盟共同农业政策的比较研究》,《生产力研究》第5期。
- 15.臧文如、傅新红、熊德平, 2010:《财政直接补贴政策对粮食数量安全的效果评价》,《农业技术经济》第12期。
- 16.张照新、陈金强, 2007:《我国粮食补贴政策的框架、问题及政策建议》,《农业经济问题》第7期。
- 17.Yu, X. H., 2016:《中国の米輸入はどこまで進むか》,《農業と経済》第11期。
- 18.Yu, X. H., 2014a, “Monetary Easing Policy and Long-run Food Prices in China”, *Economic Modelling*, 40: 175-183.
- 19.Yu, X. H., 2014b, “Raising Food Prices and Welfare Change: A Simple Calibration”, *Applied Economics Letters*, 21(9): 643-645.

The Implications of the Reform of Common Agricultural Policy in the EU for China: The Relationship between Long-Term International Grain Price Fluctuations and Domestic Agricultural Subsidies

Yu Xiaohua Wu Zongli Zhou Jiehong

Abstract: This article reviews the history of Common Agricultural Policy (CAP) in the EU and compares the CAP and the agricultural subsidies and price support policies in China. It finds that both the CAP reform process and the problems faced by China's agricultural subsidies are substantially related to long-run world grain price fluctuations. The current China is found to copy the situation of the CAP in the EU in the 1980s. The study suggests that the reform of China's agricultural policies in future learn from the experiences and lessons found in the CAP reform. That means that, besides holding the appropriate size of national food reserves to ensure food security, China should follow the rhythm of long-term world grain price fluctuations, gradually introduce market mechanism, eliminate price support policies which can distort production, and increase direct payments to farmers.

Key Words: Common Agricultural Policy; Agricultural Subsidies; Price Support Policy; International Food Price Fluctuations; Chinese Agricultural Policy Reform

(作者单位: ¹吉林农业大学经济管理学院;
²德国哥廷根大学农业经济与农村发展系;
³浙江大学中国农村发展研究院)
(责任编辑: 午言)