



No. C1998008

1998-8-14

我国是否应当实行农业保护政策？ —— 外国农业保护政策的经验教训和启示

北京大学中国经济研究中心：卢锋

No. C1998008；日期：1998年8月14日

内容提要

近年来提出的一种观点认为，在新形势下应当对我国农业实行保护政策。说明农业保护政策必要性的若干理由中，有一条认为许多国家在经济发展过程中曾实行农业保护政策，并使本国粮食和其它农产品生产得到显著增长。

针对上述观点，本文对外国农业保护政策给以系统考察，特别是对它的效率特征进行经济学分析。首先考察十九世纪后半期以来外国农业保护政策的演变过程；然后分析为什么二战后几十年间农业部门成为 GATT 贸易规则的例外以及“乌拉圭回合”在这方面带来的历史性转变；接着从经济学分析的角度对外国农业保护政策的经验和教训给以总结和评价；最后依据经济分析原理和我国具体国情，提出我国不宜实行农业保护政策。

我国是否应当实行农业保护政策？

—— 外国农业保护政策的经验教训和启示

农业保护政策的含义

近年来，一些研究人员和政府官员提出，在新形势下应当对我国农业实行保护政策。农业保护论者提出若干理由说明农业保护政策的必要性。其中一条认为许多国家在经济发展过程中曾实行农业保护政策，并使本国粮食和其它农产品得到显著增长，因而我国实施农业保护政策似乎能够从外国有关政策实践的事实和经验中得到支持。

首先应当明确区分“农业保护”一词的两种含义。一种含义是把日常语言中通常具有褒义的“保护”一词运用到农业部门形成的一些概念。例如，保护农民抵制乱收费的权益，通过消除在流通领域挤压农业剩余的做法来保护农民生产积极性，乃至保护耕地资源，保护农业环境和农业水利设施等等。这类意义上的保护要求是正当合理的，并且具有重要的现实意义。对此没有理论上的意见，问题在于如何有效实行。另一类是经济学意义上的农业保护政策。这里的保护是针对市场经济的基本原则而言的。其根本特征在于通过政府的国内价格干预和边境控制手段，替代和扭曲市场机制作用，以达到刺激国内粮食和其它农产品产量，向农业人口转移收入的目标。由于在一个重要产业部门实施超越或扭曲市场机制的政策，必然会在资源配置效率，收入分配，贸易关系等方面产生严重影响，所以农业保护政策一直是经济学极为关注的研究课题。外国农业保护政策通常指经济学意义上的保护政策，本文讨论的也是经济学意义上的农业保护政策。

从历史上看，许多国家和地区在其农业面临比较优势的压力时，曾经实施农业保护政策，并且确实达到了使本国粮食和其它农产品在一定时期内获得较快增长的效果。然而，另一方面，农业保护政策的代价极大：财政负担加重，由于扭曲市场机制造成资源配置和消费者福利的巨大损失，进口限制和补贴出口使贸易磨擦愈演愈烈等等。这些问题的存在与发展导致“关税和贸易总协议（GATT）”“乌拉圭回合”第一次将农业保护政策置于多边贸易协议的规范之下，从而实现了世界范围内农业保护政策由盛转衰的转折。从某种意义上说，正是农业保护政策增产“成功”所引发的矛盾和冲突，导致潮流的根本转变。因而，仅仅看到许多国家曾实施农业保护政策并有增产效果，便认为我国也应当采取这一政策，可能是不够全面的看法。

本文试图在农业保护政策似乎已成为我国现实选择问题的背景下考察外国农业保护政策的演变过程，并对其经验，教训和启示加以讨论和评价。首先系统考察外国农业保护政策的产生和演变过程；然后分析为什么二战后几十年间农业部门成为 GATT 贸易规则的例外，考察“乌拉圭回合”在这方面带来的历史性转变；接着讨论外国农业保护政策的经验和教训；最后回答我国是否应当实行农业保护政策的问题。

二战前欧美国家农业保护政策

农业保护政策可追述到近代史时期欧洲主要国家在经济发展过程中实施的农产品尤其是粮食贸易保护措施。较早实施这一政策的是英国。英国从 1688 年“光荣革命”后便对谷物实施一种特殊的“中断性出口补贴政策（Export Bounty）”¹。但这一政策到十九世纪中期废除英国“谷物法”时宣告终结。从此，英国农业政策发生历史性转变，成为农业自由

¹ 这一政策规定谷物的国内目标价格：当国际价格低于目标价格时，出口补贴开始生效；等到国际价格高于目标价格时，便停止出口补贴（Grennes et al. 1978, 第 14 页）。

化倡导国以及当时最主要谷物进口国²。正因为如此，研究人员一般认为英国在高速工业化时期采取的是农业贸易自由化的政策。英国在高速经济增长时期放弃粮食保护政策是与它作为第一个工业化国家的特殊地位相对应的特例。作为十九世纪后半期“世界工场”，当时英国享有无与伦比的制成品出口竞争能力以及海上霸权，这使得英国有足够的自信，认为无需保护本国农业。

与英国不同，欧洲大陆主要国家在工业化开始时就实施了农业保护政策。德国曾经是对英国的粮食出口国。然而，十九世纪后期高速工业化过程中，面对新大陆廉价谷物的竞争，德国粮食生产比较优势迅速下降，于是转而对农业实施保护政策。德国东部大地主容克（The Junkers）与西部钢铁巨头联手施加压力，使德国从十九世纪八十年代对谷物征收进口税。法国从 1892 年开始实施农产品进口税，并在 1895 年提高进口税率。意大利也实施了类似的政策。“这些政策部分反映它们是后起工业化国家，它们的制成品方面的比较优势不象英国那样确定，同时还由于这些国家的新兴工商资本家集团觉得有必要与地主与农民结盟，以抵制当时已是风起云涌的工人运动与社会主义思潮”（Anderson and Hayami, 1986, 第 32 页）。

美国曾长期实施农业自由竞争政策。与欧洲国家着眼于粮食自给率下降，从贸易方面开始农业保护政策不同，美国农业保护政策的起因是考虑农民收入问题，从国内保护开始的。二十世纪三十年代大危机时期，谷物价格降至历史最低点。为提高农民收入，罗斯福政府于 1933 年制定“农业调整法案（The Agricultural Adjustment Act）”和“商品信用合作法案（Commodity Credit Cooperation）”作为“新政”的重要内容。这些政策建立在“平价（Parity Price）”概念基础上。所谓“平价”是指 1909-1914 年农业繁荣时期农产品对工业品的相对价格。为了保证农民相对收入和农产品相对价格不低于 1909-1914 年农业繁荣时期的水平，美国政府保证按“平价”买进农民生产的农产品。上述法案通过标志美国开始实施农业保护政策。这一政策实施了几十年没有根本变化。

二战后外国农业保护政策

二战后外国农业保护政策的一般趋势是有关国家加大了保护的力度。这是由相互联系的三方面原因决定的。一是战后资本主义国家经济高速发展，某些农产品生产的比较优势下降和农民收入问题更突出，使得政府认为有必要加大保护力度。二是由于保护政策固有的追加性特点：随着时间推移，为了实现既定保护目标就需要增大保护力度或追加保护。三是保护政策导致粮食和其它农产品补贴性出口竞销，保护国为了保持和扩大市场占有率，不得不增加本国农业的补贴和保护。

美国三十年代“平价”收购的保护政策成功地提高了农民收入，但很快面临生产过剩，财政支出负担沉重的问题。从此，如何既保持“平价”的保护原则，又减少财政负担和解决生产过剩问题，成为令历届美国政府棘手和头痛的难题。杜鲁门的农业部长想用直接收入支持代替“平价”收购的保护方法，让市场供求决定价格。但遭到农业集团反对³。由于朝鲜战争很快使过剩粮食有了出路⁴，他的失败的严重后果当时未能很快显现。然而，朝鲜战争后，过剩问题再次突出。在不能触犯保护主义原则，因而不能解决过剩供给的前提下，只好从扩大需求上找出路。1953 年 6 月朝鲜板门店停火协议签订的第二个月，美国参议院农林委员会制订一项食物援助法案——PL480 (Public Law 480)，于 1954 年开始执行。PL480 出口在 1956-1967 年间达到高峰，年出口量大都超过 1000 万吨（卢锋，1997，第 9 页）。

² 1870—1914 年，英国吸纳了美国谷物出口的一半；随着远洋运输成本下降，阿根廷，澳大利亚等国也成为英国的重要谷物出口国。

³ 有趣的是，这位农业部长的背时主张却成为“乌拉圭回合”后一些国家改革农业保护政策所选择的方法。

⁴ 美国粮食过剩问题，战后即显示出来；因而需要通过粮食援助开辟国外市场。1948 年开始的“欧洲复兴计划”（European Recovery Plan，又称马歇尔计划：The Marshall Plan）开始通过粮食援助项目向挨饿的欧洲出口美国过剩的粮食。到欧洲复兴计划中的粮食项目于 1951 年完结时，南朝鲜成为美国粮援的重点。

此后近二十年间，PL480 法案向外输出粮食成为历届美国政府农业政策的主线。进入七十年代以后，美国农业保护政策经历多次形式上的修改调整。例如，1973 年“农业与消费者保护法案”用类似于差额支付办法代替“平价”收购⁵。1977 年通过“食物与农业法案”，引进“休耕 (Set Aside)”和储备制度⁶。这些改变虽有一定效果，但未解决根本问题。直到 1985 年“食品安全法案”，仍完整保留耕地休闲项目，商品贷款，目标价格，差额支付，农户储备，政府直接收购农产品的保护内容。价格收入支持范围包括小麦，饲料粮（玉米，高粮，大麦，燕麦）棉花，大米，花生，大豆，糖，烟草等 (MacGarry and Schmitz, 1992, 第 464 页)。

战后欧共体农业保护政策的主要手段是价格干预和可变进口关税 (Variable Import Levy)。欧共体内部市场粮价在“目标价”和“干预价”之间浮动，后者为最低市场价⁷。进口是允许的，但规定其“门坎价 (The Threshold Price)”必须不低于西德最大缺粮地区 (Duisburg) 的“目标价”。“门坎价”与进口价 (c.i.f.) 之间的差价由“可变进口关税”来填补。这一政策使欧共体农业生产增长率远远超过世界平均水平 (Butler, 1986, 第 34-35 页)。1955-1965 年，欧共体名义保护率由 35% 上升到 45%；谷物，糖，葡萄酒，牛肉，奶类由 60 年代末全面净进口变成 70 年代的全面净出口；除了杂粮外，六种主要农产品自给率达到 102-124% (Butler, 1986, 第 32 页)。由于欧共体预算分配对农业大幅度倾斜，所以不仅法国这类农业资源优势较好的国家农业得到发展，一些不具备农业比较优势，原先大量进口农产品的国家如西德，英国农业也快速发展。实施“共同农业政策”后，西德农业出口比进口增长快 12 倍。到 80 年代前期，西德已成为欧共体内重要的小麦出口国，英国也在 19 世纪 40 年代废除“谷物法”之后第一次变成谷物出口国。法国原先认为“共同农业政策”对它有利，结果发现由于其它国家农业发展，欧共体内部农产品贸易大减而对自己反而不利 (Butler, 1986, 第 37-38 页)。由于内部消费已经饱和，过剩农产品只能通过补贴出口找出路。

为了提供日俄战争经费，日本从 1904 年开始征收大米关税。此后大米关税有升有降，但直到三十年代保护水平仍较低。原因在于当时日本制造业以出口劳动密集型产品为主，要求城市工资低水平来促进出口，农业保护政策会对工业化产生不利影响。大危机和太平洋战争时期，为使本国农业生产不受影响，并最大限度保证战时粮食供给，日本增大了保护政策的力度，使本国农业生产高速增长。(Anderson and Hayami, 1986, 第 32 页)。战后日本经济高速发展，工业部门由原先劳动密集型向资本，技术和技能密集型方向快速转变，较少依赖低工资来保护其出口竞争力。同时，食物在家庭支出中比例显著下降。1955-1970 年间，人均真实收入增加了两倍半，恩格尔系数由 51% 下降到 36%。城市居民大米支出占总支出比例由 13% 下降到 4%。非农业人口比例上升了，但由于“搭便车”因素作用，反而削弱了反对农业保护的动机和力量。工商资本家集团发现通过农业保护政策与农民结盟可以维持自由民主党的保守体制。结果，农业保护主义迅速发展。大米名义保护率由 1955-59 年的 50% 上升到 1975-79 年的 263%，包括大米，小麦，牛肉，猪肉，鸡肉等七种主要食物在内的平均名义保护率由 44% 上升到 147% (Anderson and Hayami, 1986, 第 22 页)。

南韩，台湾 50 年代实施进口替代政策，挤压农业，保护制成品部门，农业保护率为负。但从 60 年代开始，实施出口导向工业化政策。到 60 年代后半期，农业部门压力增大。农民抱怨没有得到合理的增长利益，所以要求保护。南韩和台湾的大米名义保护率从 1965-69 年到 1980-82 年分别由 6% 和 -13% 上升到 154% 和 144%；同期八种主要农产品平均名义保护率分别由 9% 和 2% 上升到 166% 和 55% (Anderson and Hayami, 1986, 第 22 页)。然而，

⁵ 新的政策下，政府实施保护只要付贷款与目标保护价的差价，而无需认购全部保护产品。并且每个农民得到的最高保护额为 20,000 美元 (Gilmore, 1982, 第 77 页)。

⁶ 农民使 10-20% 耕地休耕，政府给贷款和补贴。农民自储粮食，政府提供经费和贷款，等到粮价上升到较高水平再出售 (Gilmore, 1982, 第 79 页)。

⁷ 市场价低于“干预价”时，政府直接干预使之回到“干预价”以上，但低于“目标价”不一定立即导致政府干预。

值得一提的是，南韩与台湾的保护策略有很大不同。南韩是对农业全面保护：80年代初八种主要农产品保护率在 101-354%之间；而台湾则是选择的保护：除了大米和牛肉，其它农产品保护率都在 100%以下。尤为引人注目的是台湾猪肉和鸡肉的保护率很低，这可能与它饲料粮低保护率有关。如台湾大豆的名义保护率由 1955-59 年的 69%下降到 1975-79 年的 16%，1980-82 年的 56%仍低于 25 年前水平（Anderson and Hayami, 1986, 第 22 页）。结果台湾肉类生产反而在 70-80 年代发展起竞争优势，净出口急剧扩大。直到 90 年代，台湾整个食物贸易从价值上看仍是净出口。台湾有选择保护与南韩全面保护相比，较好地利用了农业内部不同产品比较优势的特点，显然表现出资源利用效率上的优越性⁸。

农业保护政策和多边贸易规则

二战后国际贸易得到空前未有的发展，原因之一是多边贸易规则的规范和推动作用。在 GATT 框架下，多轮贸易谈判回合使制成品关税水平大幅度下降。农业保护政策的一些基本内容违背 GATT 原则。例如，GATT 第 16 条禁止任何形式价格和收入补贴从而直接或间接增加出口或减少进口；第 11 条规定除关税外不得用其它任何手段禁止或限制进出口。这些显然与农业保护政策相抵触。为什么农业能够成为一般多边贸易规则的例外呢？

在 GATT 内部，一些农业贸易自由化倡导国如澳大利亚，加拿大等一开始就主张将农业包括在 GATT 管辖范围内。但是，除英国外，当时欧洲主要国家关注的是如何恢复被战争损害的农业部门，并保护农民收入，反对将农业置入在 GATT 管辖范围的动议。尤其重要的是，美国受国内“农业调整法案”约束，并且害怕外国竞争会对美国农业造成危害，也对农业自由化方案采取抵制立场。当时 GATT 设计和谈判基本上是欧美大西洋对话的舞台，美国和欧洲的态度使农业成为超越 GATT 规则的例外。有趣的是，随着欧共体农业保护政策的加剧，美国不久就发现上述立场也许是对其自身利益判断失误的一步错着。在“肯尼迪回合”时，美国曾威胁如果没有农业的关税与贸易协定，将拒绝结束谈判。十年后的“东京回合”前夕，美国贸易谈判代表提出，如果没有饲料谷物行业的自由化，美国将退出 GATT 并将实施高进口关税（Butler, 1986, 第 79 页）。但是，农业保护政策具有“路径依附”的特征：一旦进入轨道，改弦更张极为困难。东京回合未能触动农业保护政策问题。欧共体的共同农业政策也未受到实质性限制。到 70 年代后期，GATT 在农产品贸易方面的主要工作是限制贸易壁垒和贸易扭曲政策进一步扩大，而不是取消这些壁垒和扭曲。

由此可见，农业贸易特别是粮食贸易几十年来能抵制贸易自由化浪潮，主要有以下几点原因。第一，许多国家基于农业特殊论的认识，对农产品贸易自由化怀疑和抵制。战争年代经历和战后冷战环境，促使许多国家把粮食和食物自给作为基本政策目标。第二，农产品贸易行为直接是各国国内农业价格和收入政策的延伸，国际贸易组织难以改变现状。第三，美国在 GATT 产生阶段对农产品贸易自由化与本国利益关系的错误估计起了关键性影响⁹。

1986 年开始的 GATT “乌拉圭回合”对农产品贸易保护主义提出历史性挑战。农业第一次作为多边贸易谈判行业领域被提上了日程。农产品贸易谈判历尽艰险，波澜迭起，直到 1993 年 12 月 14 日即“乌拉圭回合”截止日期前一天才达成协议（Gardner, 1995, 第 45 页）。“乌拉圭回合”“农业协议”的产生标志着世界范围内农业保护主义由盛转衰的历史性转折。

导致这一转变主要有两方面原因。一是人们对保护政策的弊端的认识加深。经济学分析对此起到了重要作用。例如，1973 年，美国经济学家 D. Gale Johnson 发表了“处于混乱

⁸ 台湾高速工业化时期食物贸易的结构特点，参见卢锋（1996）。

⁹ 战后至今，在农产品贸易是否受多边贸易规则问题上，欧共体，日本等国一直是反对派，而澳大利亚等国一直是促进派，它们的立场都是前后一贯的。惟有美国的立场由起初反对到后来赞同发生了大转弯。如果说，战后农产品贸易保护主义对世界经济发展造成了消极影响，那末美国既是受害者之一，也是肇事者之一。从历史上看，美国在农产品贸易自由化问题上的立场不无尴尬之处。

状的世界农业” (Johnson, 1973) 一书, 对农业保护政策背后的基本假定从理论上进行了分析和批评, 对其效率损失给以实证评价。这一振聋发聩的力作对当时仍如日中天的农业保护政策提供了一个有力的挑战。到 80 年代初, 澳大利亚经济学家 Kym Anderson 和日本经济学家 Yujiro Hayami 联合发表“农业保护的政治经济学” (Anderson and Hayami 1983), 对日本和东亚其它地区如台湾和南韩的农业保护政策进行了研究, 进一步剖析了农业保护政策在自给自足与增加农民收入口号下所掩盖的不合理的实际利益关系, 并初步计算了通过贸易自由化取消农业保护政策可能带来的积极福利影响。这些著作以及其它有关这一问题大量文献及其长时期普及传播, 使人们认识到农业保护政策效率低下, 得不偿失, 而它的合理目标因素可以通过非保护性政策手段来实现。

更为实质性的推动来自西方贸易国之间利益格局的变化。进入 80 年代, 国际贸易领域出现新保护主义发展的趋势, 农业保护主义也变本加厉的发展。乌拉圭回合前夕, 农产品价格极低, 库存大增, 农业财政支出大增, 贸易壁垒和补贴出口是贸易摩擦加剧 (REEVES)。不仅实施补贴出口政策的欧共体和美国之间摩擦加剧, 并且实施补贴出口政策与不实施补贴出口的农业出口国集团之间矛盾激化。1986 年 8 月, 14 个粮食出口国的农业部长和贸易部长在澳大利亚的港口城市凯恩斯 (Cairns) 举行会议, 讨论如何通过集体行动对付欧美出口补贴政策。会议通过了“共同宣言”, 呼吁取消农产品贸易壁垒和出口补贴。“凯恩斯集团”产生使农产品贸易谈判舞台上崛起了欧美之外的第三种力量, 对启动农业自由化进程起到了关键作用。1987 年 6 月, 美国政府提出应在 1988 年以前通过一项到 2000 年废除农业出口补贴的全球性协议, 表明美国立场发生根本转变。这些变化使“乌拉圭回合”最终在扭转农业保护主义问题达成协议。

“乌拉圭回合”的“农业协议”主要内容包括: 降低关税与非关税手段对农产品贸易的限制; 规定受保护农产品的最低市场准入标准; 削减政府对农产品价格和其它方式的支持; 削减政府对鼓励农产品出口提供的各种补贴等等。协议为发达国家和发展中国家分别规定了 6 年 (1995-2000) 和 10 年 (1995-2004) 的实行期以及各项要求所必须达到的数量标准¹⁰。考虑到农业部门的特点, 协议允许政府进行农业科研与农业环境保护方面投资, 政府还可以对贫困地区农业进行补贴和投资等。

有关评价对“农业协议”褒贬不一。有人认为这些政策在自由化方面走得太远, 给农业保护国家带来了难以承受的调节成本。也有人认为它纠正农业保护主义力度不够, 是一个令人失望的结果。然而, 以下两点人们存在相当程度的共识: 一是“乌拉圭回合”协议代表了农业保护政策问题上历史潮流的根本性转折。二是农业自由化要求会在不久将开始的 WTO 新一轮贸易多边谈判中得到进一步表达。可以预料, 在即将到来的 21 世纪, 一国实施农业保护政策将不仅是国内政策选择的问题, 它会受到越来越严格的来自多边贸易规则的外部约束。

外国农业保护政策的经验和教训

前文以历史演变为主线, 对农业保护政策以及保护政策与多边贸易规则的关系给以纵向考查。为加深对外国农业保护政策的认识, 有必要把它作为一个整体, 从横断面角度对它的经验和教训加以剖析和评价。

首先应当肯定, 农业保护政策具有一定的普遍性。许多农业资源条件尤其是人均耕地资源禀赋较为不利的国家, 在它们经济起飞时期或完成工业化以后, 曾实施农业保护政策。甚至象美国这样农业资源丰富饶的国家, 也曾大行农业保护主义政策, 并对战后农业贸易保护政策的盛行起到关键性的推波助澜作用。还应肯定, 农业保护政策能够增加国内农产品

¹⁰ 例如, 以第一部分内容而言, 它要求各国所有非关税贸易壁垒转换为相应的“关税等值 (Tariff Equivalent)”, 加上已有正常关税, 构成“混合关税 (Combined Tariff)”。对于混合关税, 发达国家在 6 年 (1995-2000) 实行期内平均削减 36%, 发展中国家在 10 年 (1995-2004) 实行期内削减 24%; 对每一个单项产品, 发达国家混合关税削减幅度不低于 15%, 发展中国家不低于 10% (参见, 张汉林, 1997)。

产量和农民收入。例如，欧共体采取农业保护政策使粮食等农产品由净进口变为净出口。日本，南韩由于农业保护政策保持了很高的大米自给率。这些国家和地区的农业人口收入维持在与城市人口大体一致或较为接近的水平。

然而，同时更应看到，农业保护政策经济代价巨大，远远超过其成效。低效率是由其本质特征决定的。农业保护政策实质在于通过国内价格支持和边境控制手段，使国内粮食和其它农产品价格和数量组合与市场机制作用下会形成的组合相背离。由于大规模利用政府干预经济手段超越和扭曲市场机制作用，必然产生各种效率损失和浪费。从外国农业保护政策实践来看，其代价和损失主要发生在几个方面。第一，政府财政支出和纳税人负担沉重。例如，1982-84年，实行农业保护政策的发达国家农业收入中政府补贴所占比重：日本占72%，欧共体占33%，美国占22%（李仁峰，1989上，第3页）。1990年，发达国家农业保护政策需要每个非农业家庭支出1400美元（Gardner, 1995，第40页）。并且，农业保护政策支出具有追加性特点：一次性保护是不够的；为了找平农业劳动力市场工资水平与收入平价的不断扩大的差距，需要不断扩大保护的力度，从而使农业保护政策表现出成本不断增大的追加性特点。

第二，资源配置的效率损失。欧共体内部由于农业保护政策，扭曲了资源配置机制，结果使英国，西德这些不具备粮食生产比较优势的国家也大量增加了粮食生产，内部贸易大减，象法国这样农业生产条件较好的国家农业反倒未能得到充分发展；在更广阔的范围内，欧共体粮食生产发展了，意味着更具备比较优势的国家如澳大利亚，加拿大等国粮食生产未能得到充分发展。与各自依据比较优势组织生产，一定程度上通过贸易交换提供农产品供给而言，这种通过农业保护谋求自给自足的政策，显然要承担机会成本或效率损失。

第三，高价格对消费者的福利损失。农业保护政策导致粮食和农产品国内价格高于世界市场价格。例如，日本国内大米价格高达国际市场价格的七倍。其它粮食和农产品也存在类似问题。日本“发展经济研究所”最近发表的一项研究报告表明，90年代初期，日本的小麦国内价是进口家的5.65倍，大麦为6.49倍，玉米为4.60倍，大豆为5.95倍，牛肉为2.86倍，蜂蜜为4.20倍等（Yoshino, 1998）。可见，由于农业保护政策，消费者要支付比国际价格高好几倍的价格得到食物供给，这无疑会给消费者带来巨大福利损失。

第四，补贴出口和限制进口引起贸易摩擦。这一矛盾到八十年代中期“乌拉圭回合”开始前后已发展到不可收拾的地步。例如，1985年6月，美国宣布对从西欧进口的干面食品关税从不到1%提高到20-40%；几天后欧共体宣布将从美国进口的核桃和柠檬关税从3%提高到20-30%。1986年12月，美国宣布对从欧共体进口的11种农产品征收200%的关税；当天晚上，欧共体宣布对从美国进口的大米，小麦的三种农产品实行限制进口措施（李仁峰，1989下，第15页）。

第五，对农民的不利影响。观察发现，实行农业保护政策的欧共体等国与不实行这一政策的澳大利亚，新西兰等国农民的行为具有很大不同。面临困难时，欧共体农民眼睛盯住政府，盯住政策，动不动就把牲口赶到大街上，或把牛奶倒进市政厅。澳大利亚农民则注重科技，关注国际市场行情，努力使自己的生产经营决策尽可能符合市场变动走势。他们行为和素质差别不是天生而来的，也不是受教育水平决定的，而是由政策环境塑造和培养而成的。农业保护政策使农民得到短期利益的同时，也使他们一定程度失去对市场变动的反应和调节能力，经营素质下降。从长期来看，这对他们是根本不利的。在这个意义上，保护的代价之一就是被保护。

农业保护政策通常宣称的两个基本目标包括：提高农民收入或使农业人口与非农业人口达到收入一致即收入平价；通过增加国内农产品产量的自给自足途径来保障粮食安全。经济学分析对此提出疑问。农业劳动力收入低于非农业劳动力有两类原因。一类是不合理因素，如政府挤压农业的政策；这无疑应纠正。另一类是经济上合理的因素。例如，由于恩格尔法则作用，恩格尔系数下降造成农产品需求较为缓慢增长；在一定条件下，这可能使农业人口相对收入较低。更重要的是，农民由于受教育条件较差等原因而人力资本质量

较低是农业人口相对收入较低的普遍原因。因而，解决农民收入较低的有效方法之一应是增加对农村教育的投资。由于恩格尔系数下降，经济发展通常意味着农村劳动力向非农业部门转移。农业与非农业劳动力适当的收入差异对于实现农业劳动力转移的目标是必要，也是不可避免的。另一方面，粮食安全目标是至关重要的。但它不等于尽可能减少相互贸易依附程度，实现粮食自给自足。农业市场化和自由化有可能使资源配置效率和粮食安全目标都得到较好实现。

我国不宜实行农业保护政策

对国外农业保护政策的系统观察和分析表明，是否实行农业保护政策是一个关系全局而又具有“路径依附”特征的战略性问题。对此决策应当极为慎重。从我国经济发展的根本利益出发，借鉴外国的经验和教训，笔者认为我国不宜实行农业保护政策。

首先，如前文分析强调的，农业保护政策虽然能够增加农产品产量，并可能在一定程度上增加农民收入。但其经济代价巨大，远远超过其成效。如果我国实施农业保护政策，出现上述国家那样农产品价值三分之一甚至于三分之二由政府补贴来支持的局面，沉重的政府财政负担以及资源配置的效率损失会对我国经济长期持续增长产生严重负面影响。农业保护政策不可取，根本理由在于它是不经济的，缺乏效率的。

其次，我国现实的内外环境特点，决定了实施农业保护政策必然面临额外困难。第一，外国实施农业保护政策大都是在工业化水平较高，农业人口降至总人口较小比例时发生的；多数人保护少数人困难较小，比较容易实现。我国现今以及今后相当长时期，农业人口仍占总人口的较大部分，少数人保护多数人困难较大，更难实现。在这个意义上，农业保护政策不仅是效率低下的政策，而且是富国才有能力消受的“奢侈”政策。我国现阶段经济水平还比较低，保持较高增长水平极为重要，不宜搞这个“奢侈”政策的“高消费”。另一方面，“乌拉圭回合”第一次将农业纳入多边贸易规则的范围。在国际经济一体化的形势下，已经开始的农产品贸易自由化进程难以逆转。下个世纪的外部环境与过去几十年间不同，如果我们执意实施农业保护政策，很可能会使我国具有竞争优势的行业和产品出口受到抑制和损害，从而产生一个额外成本。

再次，我国农业从外贸角度看，并不是非实施保护政策不可。以食物贸易而论，许多人认为随着工业化发展，我国粮食生产会很快丧失竞争力。如不搞农业保护，将会出现靠他人养活我们的局面。这一观点并不正确，因为它忽视了粮食和其它食物的区别。由于我国人多地少，需要耕地要素较为密集投入的粮食生产会随着经济高速发展而比较优势下降，而其它许多劳动密集型的农产品则会在较长时期内保持甚至加强竞争优势。事实上，我国改革开放以来，虽然谷物进口上升，其它若干高附加值食物（尤其是水果，蔬菜，水产品，肉类等）出口量也大幅度增长，形成食物交换食物规模不断扩大的局面（卢锋，1996）。与人们一般印象相反，过去十多年高速工业化时期，我国食物部门以价值衡量的净出口量空前扩大。因而，我国农业政策应当突出效率目标，充分利用食物部门内部不同产品之间的比较优势差异，而不宜实施保护政策。

最后，虽然农业保护政策无一不以提高农民收入相号召，但在我国实施农业保护政策未必真正代表农民利益。由于效率损失，整个经济增长速度下降，必然会使农民的长期利益受到影响。农业保护政策还使农民对市场的反应和创新能力下降。一旦保护政策因外部环境发生变化，农民会因为自身市场竞争素质退化而面临更大困难。尤为关键的是，农业保护政策的基本特征在于它主要是通过政府行政干预实现的，其结果成效与操作执行过程中政策是否走样直接相关。曾经大力实施农业保护政策的外国和地区，大多市场经济较为发达，法制以及社会对行政部门的监督较为健全，保护政策的代价主要是由保护的性质而不是由执行过程的徇私舞弊造成的¹¹。我国仍处在过渡时期，市场经济还不发达，行政人

¹¹ 即便在这些国家，农业保护政策执行过程也因政策本身缺乏效率发生很大浪费。研究表明，1990年发

员自律性不高，社会对行政过程的监督机制还远未健全；如通过政府大范围行政干预措施实行农业保护政策，会引发大量寻租和舞弊问题，助长不正之风甚至违规违法现象。结果很可能是国家花费了纳税人大量钱财，却未能给农民多少真正实惠，而是大量流失在中间环节¹²。

从 80 年代起，我国已大体跨越初期工业化阶段而进入高速工业化时期。新的经济环境下，利用什么机制保持农业健康发展和农民收入提高，是一个关系全局而又极为具有挑战性的重大问题。鉴于农业发展重要性，由于历史上以及现今仍存在的对农业不公正的挤压政策所引起的人们对农业的关注和对农民的同情，再加上不少国家在高速经济发展时期都曾实施农业保护政策，使得许多人主张或赞同在我国实行农业保护政策。这是可以理解的。然而，正如本文开头强调指出的，首先应当明确“农业保护”一词的两种含义。必须把与通常语义一致的许多有关农业的正当“保护”要求（如保护农民正当权益，保护耕地资源和农业水利设施等）与经济学意义上以替代和扭曲市场机制为特征的农业保护政策区别开来。本文分析表明，我国不宜实行经济学意义上的农业保护政策。

过去二十年来我国农业和农村经济发展取得了举世瞩目的巨大成就。其根本原因在于政府实施改革开放政策，成功地激发起农民生产和经营的积极性和创新精神，提高了资源配置效率，并使农产品及食物出口得到空前未有的发展。我国农业出现的新问题是在我国经济向市场化和国际化和方向提升和发展过程中出现的，应当通过推进和完善生产，流通，金融，土地制度等方面的市场化改革去寻求解决思路；通过农民，企业，中介组织以及政府在市场环境下集体学习，积累经验寻求解决思路；通过进一步对外开放与深化国际合作寻求解决思路。农业保护政策利小弊大，不是好办法。至于以外国曾实施农业保护政策的事实来论证我国应当实行同类政策则更有问题。“乌拉圭回合”以后，过去在农业保护政策上走得比较远的国家如日本，欧共体等，都已陷于极大的困境，正在不得不忍受很大的调节痛苦，设法削减农业保护水平。别人这条道上已是路穷而返，我们当然不宜以此为出路。

提出不宜实行农业保护政策，绝非忽视发展农业生产和提高农民收入的极端重要性。然而，这两方面目标应当在市场竞争的环境下实现，不应当也不可能通过人为性的政府干预和保护政策来实现。还应指出，不宜实行农业保护政策，不等于说政府应当无为而治，放任自流。在市场经济新形势下，政府有效管理对于农业发展和农民收入提高具有极为重要的意义。然而，要发挥政府的积极作用，首先必须合理界定政府活动范围。政府应当致力于农业科研和农民教育，保护产权关系，维护生产经营秩序，提供信息服务，在环境，卫生，质量等方面进行监督和管理等，为市场机制高效运作和劳动生产率提高创造外部条件，而不应当过多干预市场价格和激励机制。另外，考虑到我国粮食生产半自给性和市场波动较大的特点，政府可能有必要以控制粮食价格的季节和年际波动（而不是把价格提高到市场均衡水平以上）为目的，采用与市场具有兼容性的政策手段对粮食流通领域进行干预。有效实现这一职能的关键是政府作为市场参与者而不是统制者的身份介入市场，其前提条件是对现行粮食流通“双轨制”进行彻底的市场化改革。

达国家通过保护政策向农民转移每一美元收入，有 37 美分被浪费掉（Gardner，1995，第 40 页）。

¹² 近来有关部门及媒体接二连三揭露粮食部门一些人钻国家粮食政策漏洞中饱私利囊的“粮鼠”现象，说明这一推论绝非杞人忧天。

参考文献

- Anderson, Kym and Hayami, Yujiro (1986): *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, Allen Unwin.
- Butler, Nick (1986): *The International Grain Trade: Problems and Prospects*, Broom Helm.
- Gardner, B.Delworth (1995): *Plowing Grounds in Washington: The Political Economy of U.S. Agriculture*, Pacific Research Institute for Public Policy.
- Gilmore, R. (1982): *A Poor Harvest --- The Clash of Policies and Interests in the Grain Trade*, Longman, New York and London.
- Grennes, Thomas et al. (1978): *The Economics of World Grain Economy*, Praeger Publisher
- MacGarry, Michael and Schmitz, Andrew (1992): *The World Grain Trade: Grain Marketing, Institutions, and Policies*, Westview Press.
- Johnson, D. Gale (1973): *World Agriculture in Disarray*, The Macmillan Press Ltd.
- Reeves, George (1987): “World Agricultural Trade and the New GATT Round” *Journal of Agricultural Economy*, Vol. 38, pp. 393-405.
- Yoshino, Fumio (1998): “Agricultural Products and Food” in Yamazawa, Ippei and Okuda, Satoru (ed.) *Impediments to Trade in APEC: The Case of Japan*, APEC Study Center, Institute of Developing Economies, Tokyo, March 1998.
- 李仁峰 (1989 上): “世界性农业补贴问题 (上)”, *世界农业*, 1989 年第 4 期, 第 3-6 页。
- 李仁峰 (1989 下): “世界性农业补贴问题 (下)”, *世界农业*, 1989 年第 5 期, 第 14-18 页。
- 卢锋 (1996): “比较优势与我国食物贸易结构——我国食物政策调整的第三种选择” 北京大学中国经济研究中心 *内部讨论稿系列(中文版)*C1996005, 压缩稿见 *经济研究*, 1997 年第 2 期第 2-11 页。
- 卢锋 (1997): “我国粮食贸易政策调整与粮食禁运风险评价” 北京大学中国经济研究中心 *内部讨论稿系列(中文版)*C1997007, 压缩稿见 *中国社会科学*, 1998 年第 2 期第 32-47 页。
- 张汉林 (1997): “世贸组织农业协议与中国农业政策调整” *国际商务*, 1997 年第 3 期, 第 8-12 页。