



No. C2001003

2001-02

消除补贴误解，加快入世进程

——我国入世谈判的农业补贴僵局分析

北京大学中国经济研究中心：卢锋

内容提要

最近举行的世贸中国工作组第 15 次会议，由于在农业补贴等问题上发生的立场分歧未能达成协议。外国为何在我国农业补贴问题特殊要价？入世谈判为何因农业补贴出现僵局？打破僵局的出路和前景何在？本文对这些问题进行分析。首先概述我国 90 年代粮棉流通政策演变，揭示我国最近一波农业补贴政策特殊性；然后分析外国对我国农业补贴要价过高的原因，并观察评价我国有关谈判立场的利弊得失；最后讨论走出农业补贴僵局的思路。

消除补贴误解，加快入世进程

——我国入世谈判的农业补贴僵局分析

据报道，2001年初进行的世贸中国工作组第15次会议上，美国和凯恩斯（Cairns）集团¹提出条件，要求我方在农业补贴问题上接受比一般发展中国家较为严格的约束性承诺，我方谈判代表拒绝了这一要求。结果这次关键性谈判虽然取得了某些进展，但未能取得预期成功²。外国为什么对我国农业补贴问题如此敏感关注？入世谈判为何因农业补贴出现僵局？打破僵局的出路和前景何在？本文对这些引起国内外广泛关注的问题进行分析。

一般意义上的补贴，指政府通过财政手段向某种产品的生产，流通，贸易活动或某些居民提供的转移支付，农业补贴主要是对农业生产，流通和贸易进行的转移支付。WTO农业多边协议框架下，农业补贴具有两层含义：一种是广义补贴即政府对农业部门的所有投资或支持（Support），其中较大部分如对科技，水利，环保等方面投资，由于不会对产出结构和农产品市场发生直接显著的扭曲性作用，因而是现行农业协议的“绿箱政策”所允许的。另一种是狭义补贴，如对粮食等农产品提供的价格，出口或其它形式补贴；这类补贴又称为保护（Protection）性补贴，通常会对产出结构和农产品市场造成直接明显的扭曲性影响。WTO在理念上不赞同保护性补贴，并试图通过多边贸易协议框架加以限制和削减。

后面将说明，我国入世谈判最后阶段，外国在农业补贴问题上节外生枝，与我国农产品流通政策对近年国内粮棉供求和国际粮棉市场产生的影响有关。因而，理解农业补贴僵局成因，需要对我国90年代粮棉流

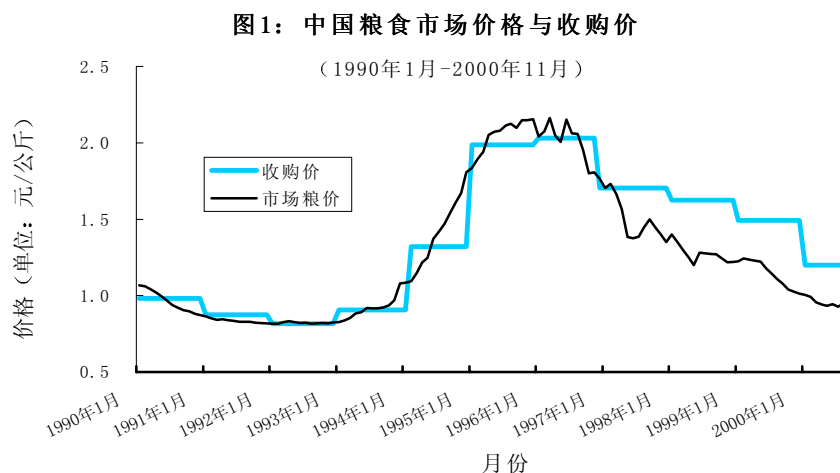
¹ 凯恩斯（Cairns）集团由中等规模农产品出口国所组成，现有澳大利亚，加拿大，新西兰，阿根廷等15个成员国，因为第一次会议于1986年在澳大利亚城市凯恩斯举行而得名。凯恩斯集团对于发起和推动乌拉圭农业谈判发挥了关键作用。

² 国内外媒体对此多有报道。据中新社巴黎2001年1月13日电，中国谈判代表龙永图说，中国绝不放弃“入世”后提高农业补贴的权利。他强调，在农业补贴方面，应该将中国看作发展中国家，因为中国仍是一个农业大国，九亿人靠农业为生。因此，中国必须保留农业补贴权利。依据WTO的规定，发达国家有权对其农业提供百分之五的补贴，对发展中国家，这一数字上升到百分之十，而目前中国农业补贴仅为百分之二。香港《信报》2001年1月19日报道：世贸组织工作组第15次会议未能达成一揽子协议，在于中美在国内农业补贴方面未取得共识。中国已经同意入世后取消所有与出口农产品直接有关的补贴，但坚持保留作为发展中国家对国内农民进行补贴的权利，补贴额最高可达农业总产值的10%。美国《纽约时报》2001年1月18日和国内北京安邦咨询公司2001年1月19日《每日经济》简报也有报道。该简报称：知情人士表示，中国入世谈判目前的问题不复杂，但是困难度相当高。

通政策及其补贴效果进行具体分析。本文首先概述我国 90 年代粮棉流通政策演变，揭示我国最近一波农业补贴政策特殊性；然后分析外国对我国农业补贴要价过高的原因，并观察评价我国有关谈判立场的利弊得失；最后讨论走出农业补贴僵局的思路。

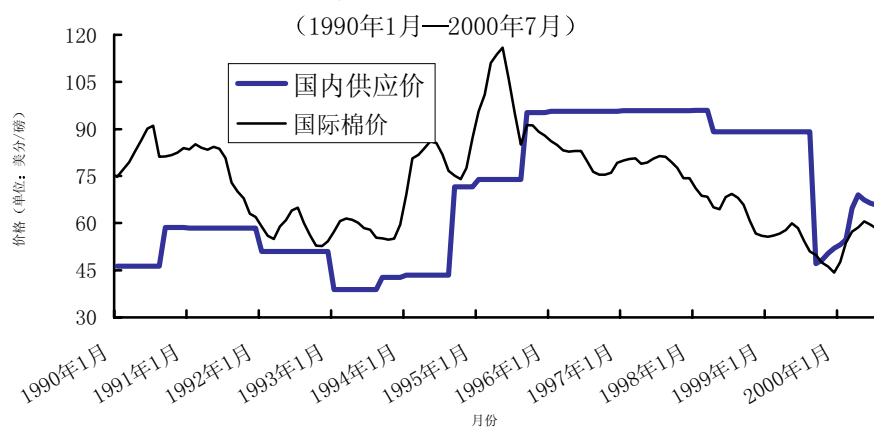
一. 我国 90 年代粮棉价格干预政策和绩效

我国 90 年代粮棉流通政策演变及其效果，与下面两幅图形反应的粮棉供求关系变化信息具有密切关系。图 1 和图 2 中较细的曲线，分别是粮食市场价格和棉花国际市场价格月度数据，较粗的曲线是我国政府干预价格的估测水平。市场粮价数据表明，粮食和棉花供求经历了“下降——上升——下降”阶段，大体反应供求关系在相对紧缺与相对过剩之间的变化。图形还显示，1994-96 年间，政府大幅度提高粮棉收购价格；市场价格急剧下降时，出现干预价在一段时期内显著高出市场价情况，具有典型的价格保护含义。在市场粮棉价格急速走低阶段，高价超量购进的粮棉未能很快售出，形成大量粮棉积压和财务亏损挂帐。



说明和数据来源：粮食价格为小麦、大米和玉米的平均价。市场价格为北京大学中国经济研究中心“粮食价格课题组”整理数据。收购价是估计数据。估计方法是依据个案观察情况设定 1996 年收购价与市场价大体相等，然后依据议购价实际变化获得历年数据。2000 年前的议购价数据见农业部（2000），2000 年价格是作者估计数据。

图2：国内棉花供应价和国际棉价



说明和数据来源：国际棉价为 A 指数价格，国内棉花供应价依据收购价折算获得，然后再利用估计市场汇率换算为美元价格。卢锋（2000）报告了 1999 年以前数据来源，此后数据来自棉麻局。

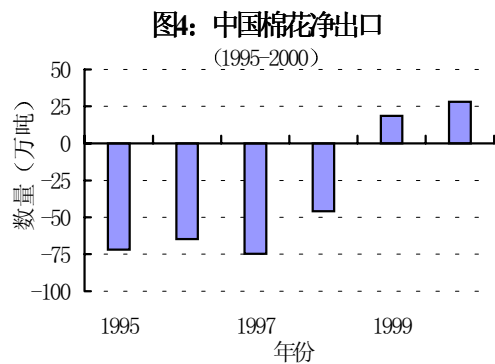
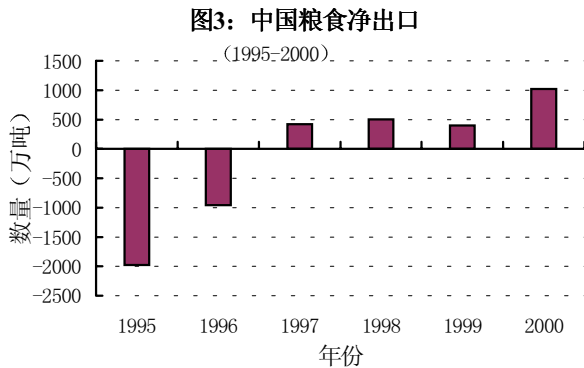
促使政府改变 90 年代初粮棉流通市场化改革方针，转而实行高强度价格保护政策，主要原因在于国内宏观经济形势和粮棉供求关系的周期性变化。90 年代初，粮食和棉花显现出供大于求或预期过剩局面，政府决定趁势改革，用“放开价格，放开经营”的市场化体制，来取代垄断或半垄断的粮棉流通体制³，当时并未准备搞价格保护。然而，1992 年新一轮经济高涨背景下，通货膨胀压力增大，并在 1994/95 年出现改革以来一般物价水平涨幅最高局面，抑制通货膨胀随之成为政府宏观政策中心目标。另一方面，由于一般物价上涨诱致作用，加上农产品供求关系周期性变化因素影响，市场粮价从 1993 年底开始快速回升，并在 1994/95 年超过长期趋势水平。棉花由于 1992 年北方棉区发生特大棉铃虫灾害大幅度减产，没有出现事先决策部门预期的供大于求局面，反而随着宏观经济和农业周期变化，转而进入周期性相对紧缺阶段。这一背景下，“稻谷减产导致粮价上涨，粮价上涨导致通货膨胀”这一“双推论”成为解释当时形势的主流观点。与“双推论”判断相联系，政府采取了一系列

³ 依据 1992 年国务院棉改文件，改革最终目标是要放开价格，放开市场，放开经营，建立在国家宏观调控下，以市场调节作为主要手段，内外贸互相联结，高效畅通的棉花流通体制（国务院，1992）。依据国务院 1993 年粮改文件，改革目标是在国家宏观调控下放开价格，放开经营，增强粮食企业活力，减轻国家财政负担，进一步向粮食商品化，经营市场化方向推进（国务院，1993）。

特殊政策，希望刺激粮棉农产品供给，以实现“软着陆”目标。其中包括在粮棉流通领域暂时放弃市场改革计划，加强国家垄断性控制，并在两年间把粮棉收购价提高了一倍左右。当棉花和粮食市场价格在1995/96年间开始出现拐点后急速下降时，有关部门对周期性粮棉相对过剩阶段到来重视不够，一段时期内在显著高于市场均衡水平的价位上确定国家保护价，并承诺无限量“敞开收购”。不难理解，几年下来，国家仓库存满了高价买进无法“顺价销售”的粮棉，并带来了几千亿元巨额亏损挂帐⁴。

保护价干预在短期内（如1996年）成为农民收入增长的重要因素，但是由于其扭曲市场作用，加上我国行政执行系统自律水平和透明度不够，相当大比例用于干预的资源流失在中间环节；又由于这一政策使得粮食供求相对过剩难以较快通过市场机制得到调节，资源配置效率损失很大。迫于库存和财务压力，有必要向国际市场释放粮棉库存。图3，4显示，近年我国改变了通常粮棉净进口地位，粮棉净出口分别高达2000万吨和50万吨左右。被动出口的粮棉买进时正值市场周期高价位时期，加上多年库存成本，实际经营成本很高，在国际市场价格低谷期抛出时成本显著高于出口价格。据业内人士估测，2000年我国每出口一吨玉米，需要国家补贴亏损368元。假定粮食平均亏损这一数额，2000万吨亏损约74亿元；加上棉花亏损，可能在100亿元以上。由于这些亏损是执行政府干预政策的结果，所以在经济分析意义上，确实具有补贴出口的性质。

⁴ 对我国90年代粮棉流通政策演变，绩效及其内在逻辑的分析，可参见笔者专题研究报告（卢锋，1999，2000A，2000B，2000C）。



说明: 2000 年数据根据 1-11 月累计净出口量乘以 12/11 所得。粮食指谷物和谷物粉。

数据来源: 1995-99 年数据见历年《中国对外经济贸易年鉴》, 2000 年数据见《中国经济景气月报》2000 年第 12 期。

二. 我国农业补贴的特殊性

上述讨论说明, 90 年代中后期我国对粮棉等农产品实行了较大力度价格干预政策。观察其实施情况, 收购价显著高于市场均衡价, 迫于库存压力出口时, 整体收购和经营成本又显著高于国际市场价, 因而具有保护性补贴效果。近年粮棉国有部门亏损挂帐高达数千亿元⁵, 可见实际补贴规模在我国史无前例。然而, 应当注意的是, 我国农业补贴与其它发达国家如西欧, 美国类似政策相比, 至少存在两点不同。

第一, 从保护性补贴政策设计目标看, 国外主要是基于“农民收入平价(Farmer's income parity)”原则, 试图通过大规模补贴把农民收入提高到与城市居民大体相等的水平。由于这一原则与农产品消费需求规律存在矛盾, 补贴带来的过剩农产品需要到国际市场上释放, 结果表现为农产品出口贸易争端加剧⁶。我国 90 年代高价收购粮棉农产品政策, 固然兼有提高农民收入意图, 但根本目标是控制 1994/95 年发生的严重通货膨胀。基于上述“稻米减产——粮价上涨——通货膨胀”的主流看法, 政府试图通过异乎寻常的高价格干预手段, 刺激农产品供给以抑制通货膨胀。因而, 我国 90 年代发生的农业补贴, 本质上不是一个长期性部门政策目标, 而是特定形境下短期宏观稳定政策的一个构成部分。我们看到, 在通货膨胀不再是主要宏观问题之后, 粮食价格干预虽仍保留“保

⁵ 其中还包含在 1995 年国际粮价达到高峰时净进口约 2000 万吨粮食带来的亏损。

⁶ 参见笔者对发达国家农业保护主义政策产生和发展的专题研究报告(卢锋, 1998)。

护价”名称，但是实际收购价水平不断降低，目前已基本失去经济学意义上的保护含义。棉花则在 1999 年的新一轮改革中，完全放开了价格。

第二，从补贴政策发生机制看，我国粮棉流通干预政策的补贴效应，不是事先的预期计划的产物，而是事后的出乎意料的结果。国外实施农业补贴和保护政策，通常有相应立法规定和年度预算，具有可预期性和自觉性。我国情况不同。政府一度在周期性高价位上敞开收购粮棉，但对其可能带来的财务成本缺少心理准备，也没有预算内支付计划。相反，1998 年粮食部门在农发行的 2000 多亿元亏损挂帐数字公布后，上上下下对其原因感到困惑不解，有关部门则试图通过紧急仓促的政策调整，来控制和弥补巨额亏损挂帐。直至目前，具有补贴性质的上千亿粮棉价格干预“沉没成本”⁷，相当大一部分仍然作为国家政策银行未还贷款“挂帐”形式存在。这都说明我国补贴具有非计划性和不自觉性。实际发生了巨额补贴，直接操作原因在于政府有关部门一度把粮棉收购价定得过高，在市场价格周期下行阶段没法顺价销售；认识原因则是官方政策研究系统对粮棉市场供求规律重视分析不够，对粮价与通货膨胀关系的判断过于简单。把握我国农业补贴效应的事后意外性及其与短期宏观政策紧密联系的特殊性，是理解我们讨论问题的关键。

三. 外国要价：基于误解的动机

我国入世谈判是一个涉及经济，政治利益及策略运用的复杂过程，作为研究人员，我们不可能了解有关争议全部细节内容，因而也不排除目前补贴争议与某种谈判策略运用有关。假定外国成心在农业补贴问题上要价，在笔者个人看来，可能有四点原因。

第一，上述我国农产品流通政策的实际补贴效应，抑制了近年我国农产品进口需求，并通过净出口增加了棉花，玉米等农产品国际市场竞争压力。贸易流向和流量变动具有经济利益含义，上述影响会给主要农产品出口国带来一些利益损失，而利益动机则促使它们提出特殊要价，试图锁定这类补贴效应的未来发生可能性。正因为如此，在农产品补贴问题上，“叫板”的是凯恩斯集团和美国这些主要农产品出口国。

第二，我国有不少本来具有比较优势的农产品，改革开放以来出口增长较快。笔者曾较早研究我国改革开放以来食物贸易结构变动情况，最近又把这一研究扩展到整个农产品贸易，发现与我国现阶段要素结构

⁷ 正如笔者在粮食政策分析报告中指出的，这里的成本应包括流失在中间环节的财政资源，因为这是在我国现阶段条件下实行大规模保护价政策难免要发生的第二类干预实施成本（卢锋，1999）。

条件相联系，蔬菜水果，水产品等劳动密集型产品出口增加较快，使得我国食物和农产品贸易呈现出部门贸易盈余长期增长趋势⁸。外国人有的不了解其中真实合理的经济原因，有的出于其国内部门生产者利益考虑，捕风捉影地认为是我国政府补贴在起作用，甚至以反倾销起诉手段来压制。我国蜂蜜，大蒜等农产品出口近年受到不公正对待就是这类事例。

第三，国内农业政策宣传对“支持”和“保护”概念差异重视不够，有加大农业保护力度之类提法。我们知道，“保护”一词在日常语言和经济学分析以及多边贸易谈判中具有不同含义⁹。在中央全面实施入世战略背景下，国内农业政策仍然把加大保护力度作为方针，表述方式是否准确需要推敲。了解中国政治经济运作机制的人自然懂得，这类提法或措词，并不意味今后必然要大幅度增加保护性补贴支出。然而，观察中国农业政策的外国专家，也许不能够或不愿意在用词不准确意义上理解这一问题。他们会问：中国农业补贴影响已经不小，今后还要加大到什么程度呢？这一心理影响会推动他们在农业补贴问题上额外要价。

第四，由于种种原因，农业贸易自由化进程涉及更为复杂的利益关系，现有共识基础比较薄弱。我国是具有特殊影响力的大国；如果农业补贴确实是我国长期利益所在，如果我国将来真要实行农业保护主义政策，一些国家便心存疑虑，甚至担心我国入世后会在农业补贴问题上不守规则，对其它发展中国家造成负面影响，加大推进农业自由化进程的困难。

上述考虑虽然事出有因，但是判断大抵出自误解。上面提到，经验分析证据表明，我国在蔬菜，水果，水产品，蜂蜜等很多农产品上具有出口竞争优势，不是由于政府补贴，而是因为这类产品生产过程劳动密集型特征，符合我国现阶段农业要素结构条件，因而是由 WTO 基本原则即经济学比较优势原理决定的。担心我国入世后不守规则也是误解：中国领导人一再明确表示，入世后将严守有关承诺。尤其需要指出的是，外国在农业补贴问题上特别要价，关键在于他们对中国 90 年代农业补贴政策实质内涵缺乏必要理解，对加大农业保护力度政策提法背后的政治

⁸ 有关研究论文在国内学术刊物和国外匿名审稿的专业杂志上发表（卢锋，1997；2001，Lu Feng 1998）。

⁹ 在关于我国不宜实行农业保护主义政策专题报告中，笔者曾强调“保护”的语义区分。“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。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（卢锋，1998）”。

经济学含义缺乏理解。我们知道，凯恩斯集团一些重要成员国，基于对中国友好传统和自身经济利益考虑，长期以来为推动中国入世发挥了积极作用。如果出于误解采取的行动，最终延误了中国入世进程，那将成为一个历史的遗憾。

四. 中国谈判立场的观察分析

从两方面看，中国谈判立场有理有据。虽然改革以来中国经济得到高速增长，经济结构发生了历史性变化，但是绝大部分人口仍生活在农村，而农村人口中绝大部分仍以农业作为主要收入来源。作为一个农业大国，中国政府在入世谈判中把农业发展和维护农民利益作为基本原则，是完全必要合理的，也是任何一个负责任的政府都会采取的立场。其次，依据 WTO 农业协议现有规定，发达国家和发展中国家享有对农业提供相当于本国农业国民生产总值不同比例的补贴权利。不做超出发展中国家一般义务规定的额外承诺，在技术上也站得住脚。

然而，入世也是一种权利。中国入世根本目标，是为我国经济在新世纪腾飞争取更好的发展权利。从这一角度看，入世谈判具有权利交换性质：通过有选择地接受约束性承诺即放弃权利，来交换具有全局和普遍意义的发展权利。对某个具体问题是否接受约束，或接受到什么程度，需要考量其成本。中国无疑应当更好地扶持和促进农业和农村发展，因为这是我国实现经济和社会现代化的重头戏所在。在这个问题上坚持原则立场无疑是正确的。然而，需要提出讨论的是，即便从我国自身利益考虑，发展农业并非只有价格补贴和保护主义一条路线可走。笔者认为，无论就经济学常识分析，还是从国际比较经验上考量，或者对国内农业政策实际绩效评价，我国未来农业政策的正确选择，是应当通过深化改革来建立和完善农业市场配置资源体制，为充分发挥我国农业竞争力创造稳定的政策环境，而不应指望扭曲市场机制的农业保护作用（卢锋，1998，1999）。从目前国情看，我国国民收入二次分配存在过于向城市倾斜问题，这对农村稳定和国民经济长期发展不利，因而政府财政分配需要适当增加对农业和农村资金投入。然而，这应主要采取科技，环保，水利建设等支持方式，还可以采取中央和省级政府财政增加对农村义务教育投资的方式，而不应过多采取缺乏效率的价格补贴方式。一手深化农业市场化改革，一手增加包括基础教育等农村“准公共品”供给，二者应是新世纪农业农村政策方针的基本要素。

五. 农业补贴：如何打破僵局？

“解铃还需系铃人”。目前僵局是由外国人误解造成的，走出僵局的

关键是他们应当尽快转换思路。在农业补贴问题上特殊要价的凯恩斯集团国可能需要反思，中国市场化改革和现行农业结构调整方针，意味着未来增加保护性农业补贴会受到中国经济发展目标的内生因素制约。他们不应过分看重加大保护力度之类提法，而对中国农业补贴前景做杞人忧天之忧。我们的贸易伙伴尤其应当承认和接受一条，这就是中国农民拥有在国际市场上增加出口他们具有比较优势农产品的权利；不要一看到中国农产品出口增长就联想到补贴和反倾销。考虑到中国在入世双边谈判中已作出不再进行农产品补贴出口的承诺，考虑到不少欧美国家仍在进行大规模农业补贴，对中国农业补贴提出特殊要价不合理，不必要，因而不可取。

我国有关策略也有重新探讨空间。第一，应当改变某些国内政策与入世战略不相协调的情况。应当依据十四大确立的社会主义市场经济体制基本原则，坚定而稳健的实行农业市场化结构调整方针，避免再次发生 80 年代以来不止一次出现的粮食——农业政策“半周期改革”现象。我国现行农业法律和政策文件中，仍存在保护价收购和加大农业保护力度一类提法。需要依据部门法规政策与中央入世战略相一致的原则，重新考虑这类提法是否适当，避免一些不够准确又可能授人以柄的提法对实施入世战略产生不必要负面影响。

第二，农业入世谈判在利用专家咨询服务方面应当增加开放性和透明度，更有效地援引利用国际学术界公认的实证研究证据，说明我国具有比较优势的农产品出口增加与政府补贴无关。还需要依据实事求是原则，全面总结 80 年代粮棉流通政策实施绩效和经验教训，客观评价未来我国增加农业保护性补贴的利弊得失和可能性，并在此基础上考虑适当增加我国谈判策略的灵活性。

第三，坚持中央高度重视农业和农村经济的正确方针，在减少保护性价格补贴的同时，加大对农业科研，环保，水利等与 WTO “绿箱政策”兼容的农业支持力度。另外值得提出讨论的是，应当改变目前我国农村义务教育主要由农民，社区和基层政府筹措资金的投资格局，提升中央和省级政府对农村义务教育投资扶持力度。调整政府财政支出结构，对现行农村义务教育经费投入体制进行改革，可能是一项具有“一石多鸟”积极作用的政策。它不仅有助于增强我国粮食和其它农产品长期供给能力和竞争力，有助于提高农民实际收入和农村人力资源素质，而且有助于降低农民负担和增进农村社会稳定，并且有助于寻求与对外开放大局相兼容的农业农村发展的新政策思路。

参考文献

- 国务院(1992):“国务院批转国家体改委关于改革棉花流通体制意见的通知”,国发(1992)55号,1992年9月22日。
- 国务院(1993):“关于加快粮食流通体制改革的通知”,国发(1993)9号,1993年2月18日。
- 农业部(2000):《2000 中国农业发展报告》,中国农业出版社,2000年版。
- 卢锋(1997):“比较优势与食物贸易结构——我国食物政策调整的第三种选择”,《经济研究》1997年第2期,第3-12页。
- 卢锋(1998):“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”,《战略与管理》1998年第6期第56-64页。
- 卢锋(1999):“三次粮食过剩(1984-1998)——我国粮食流通政策演变的备择解释”北京大学中国经济研究中心,《内部讨论稿系列(中文版)》C1999003,2000年2月22日。
- 卢锋(2000A):“我国棉花对外贸易为何‘贱卖贵买’?——棉花价格干预,供求波动与贸易效率的关系”北京大学中国经济研究中心,《内部讨论稿系列(中文版)》C2000003,2000年2月28日。
- 卢锋(2000B):“我国棉花国际贸易‘贱卖贵买’现象研究”,《经济研究》2000年第2期,第3-9,16页。
- 卢锋(2000C):“价格干预稳定性绩效——我国棉花行政定价与供求关系波动关系的研究(1981-1999)”,《管理世界》,2000年第6期,第136-145页。
- 卢锋,梅孝峰(2001):“‘入世’农业影响的省区分布研究”北京大学中国经济研究中心,《内部讨论稿系列(中文版)》C2001001,2001年2月9日。
- Lu Feng (1998):“Grain versus food: a hidden issue in China’s food policy debate”, *World Development* Vol. 26, No. 9, pp. 1641-1652, 1998. USA