

欧洲农业市场一体化中的一些主要问题

Søren Kjeldsen-Kragh

(哥本哈根皇家农业大学经济学系, 丹麦)

摘要: 10 个申请欧盟 (EU) 成员国地位的中东欧国家 (CEEC) 必须按照共同农业政策 (CAP) 做出政策上的调整。本篇文章将涉及到一些主要的问题。文章的第一部分将谈到中东欧国家农业部门的一些特征, 这将对欧盟的扩大具有重大作用。文章的第二部分将对中东欧国家农业政策的发展做出分析。手段的选择发生了变化, 总体的支持水平也发生了变化。一般来说, 手段和支持水平之间有逐渐协调的趋势, 但是当我们着眼于单个商品的时候就会发现仍然有重大的区别。文章的第三部分对未来可能出现的问题进行了预测, 并提出了一些建议。

关键词: 欧盟; 中东欧国家; 农业市场一体化; 欧盟共同农业政策; 支持水平

中图分类号: F

文献标识码: A

1. 中东欧的农业

这个部分涉及 10 个中东欧国家¹ 农业部门的一些主要特征, 这些特征与欧盟的扩大密切相关。

1.1. 农业的重要性

相对而言, 农业部门在中东欧国家的地位比在欧盟国家要重要的多。1996 年, 10 个中东欧国家农业部门的总产值占到国民生产总值的 70%, 而在欧盟国家中, 这个比例仅为 17%。在中东欧国家中, 更多的资源被用在农业生产方面, 食物消费占据了居民家庭收入的一大部分。在中东欧国家, 有 20% 以上的从业人员工作在初级农业部门, 而在欧盟国家, 这个比例仅为 5%。在中东欧国家, 食物消费对消费者来说显得更加重要。在波兰, 食物消费占去了居民家庭收入的 35%, 在罗马尼亚, 这个比例大约为 60%。

在中东欧国家, 有 10300 万人在农业部门从事劳作, 而在欧盟国家, 这个数字仅为 7500 万。波兰和罗马尼亚两国加起来有 800 万人从事农业。因此, 欧盟的扩大就意味着在农业部门就业的人数将翻番。同样, 中东欧国家的农业面积按人均比例比欧盟国家要大。目前, 中东欧国家的农业面积为 6000 万公顷, 欧盟的农业面积则为 13500 万公顷。

很明显, 农业部门在中东欧国家中的地位越重要, 将这些国家纳入欧盟共同农业政策的代价就越大。当食物消费占据了消费者预算的一大部分的时候, 食品的价格水平就会受到一些限制。

1.2. 过渡期变的更加困难

在 1989-1991 年的政治剧变之后, 所有的中东欧国家都遭受了宏观经济不稳定的打击。农业部门尤其是畜牧业部门生产的下降比总体经济的下降更为剧烈成了一个普遍的现象。众

所周知，宏观经济的稳定和一个正确的宏观经济政策对农业部门的发展至关重要。除此之外，在建立有效的市场以及集体和国有农场的私有化方面也存在一些问题。

其结果就是农业生产的下降，甚至在 1998 年还没有恢复到 1989 年的水平。谷物的产量比 1989 年下降 10% 以上。畜牧业生产的下降更为厉害，肉的总产量比 1989 年下降大约 30%，牛奶的产量下降了 25%。(Kjeldsen-Kragh 1999, OECD 1999)。

1.3. 生产力低下

谷物、牛奶的产量，以及库存生猪的屠宰率可以用来作为生产力的指数。按照联合国粮农组织的统计数据(FAO 1999)，中东欧国家与欧盟在生产水平方面存在着巨大的差距，但是在不同的中东欧国家之间也存在着显著的差距。

如果不考虑中东欧国家未来的价格政策，可以预料，这些国家的生产力将出现重大的增长。当前的生产水平低于转轨前的水平，再加上潜在的生产力增加的可能，这些都明显地说明了将出现一个大的生产增长——至少从长远来看——除非出现生产资源从农业部门大量外逃的现象。

1.4. 不同种类的农场结构

欧盟扩大之后农场的结构将会变得更加多样化。波兰和斯洛文尼亚有许多小型的农场，而在其它国家有许多大的集体和国有农场，即使在私有化之后依然如此(EC, 1998)。尽管存在着一种农场规模中型化的倾向，中东欧国家的农业结构与欧盟相比也显得更加两极分化。相对而言，中东欧国家有更多小的和大的农场主。如果农场的规模一致，采用一种能使所有农民同等受益的共同农业政策就比较容易。如果农业是由许多小的和大的农场构成的两极分化结构，就必须根据农场的规模实行不同的扶持政策。

1.5. 农业部门的竞争力问题

农工业部门包括初级农业部门、食品生产部门和进行输入生产的公司。农民的未来取决于食品生产部门的竞争力。

研究表明中东欧国家的食品生产部门以及批发和零售部门中买卖的差价要比欧盟国家大(Gorton et.al. 1999)。缩小这些差价是非常重要的。如果不这样做的话，一旦当前欧盟和中东欧国家的农业市场实现了一体化，位于农民和消费者之间的食物链上的公司就要面临受到排挤的危险。

2. 中东欧国家的农业价格和贸易政策

尽管中东欧国家之间存在着一些差别，这些国家的农业价格和贸易政策却存在一些共同的模式。

2.1. 手段的选择

在 1989-1991 年的政治剧变之前，价格和贸易受到中央政府的严重干预，诸如进口和出口限制之类的关税和非关税壁垒普遍存在。

在第一个阶段实行了价格和贸易的自由化，并且减少或者消除了农业补贴。在罗马尼亚和保加利亚，限制进口和出口的非关税壁垒被消除，而这些非关税壁垒是用来确保食品的低价位的。

农业部门出现了一些问题。消费者价格上涨，对食品的需求下降。原经互会国家的出口市场消失。中东欧国家原有的进口模式发生了变化，因此欧盟承担了越来越多的进口份额。由于产量的下降和贸易条件的恶化，农民的收入减少。

在第二个阶段，价格和贸易的干预尤其是非关税干预被重新引进。为了预防世界市场价格的上涨，中东欧国家实行了出口禁令以确保国内的低价位。这些新的干预是由一些特殊的问题促成的，带有特别调节的性质，容易导致不确定性。

在第三个阶段，几个中东欧国家从长远的眼光出发制定了一些广泛的农业政策。这些政策手段类似于 1992 年麦克沙利改革之前的欧共体共同农业政策。这些农业政策包括担保价格、灵活的进口杠杆和出口补贴。

在第四个阶段，出现了向当前的欧盟共同农业政策倾斜的趋势。这意味着在许多中东欧国家，市场价格支持已经不再是生产者支持的一个重要组成部分，取而代之的是农业补贴和畜牧业补贴。

然而，中东欧国家和欧盟的支持手段仍然存在一些区别。在中东欧国家，进口补贴与转轨之前相比变的更加重要，而且这种补贴的份额比欧盟国家要大的多 (OECD, 1999; OECD, 2000)。这些补贴包括以信用补贴和贷款担保计划表现出来的能源补贴、肥料补贴、工资补贴和资本投资补贴

2.2 支持的水平

在 1989 年一些欧洲小国以及 1991 年波罗的海国家发生政治剧变之前，这些国家的农业部门受到政府的大力支持。表 2.1 说明了这些国家的生产者支持预算。对于转轨之前的数字我们必须谨慎考虑，因为要计算通过约束和限价等强有力手段转移到农业部门的资源是非常困难的。

在第一个阶段，波兰和波罗的海国家发生了重大的变化。在这些国家，原先的农业受到重点支持的情况变成了农业部门被收税的情形。

在第二个阶段，波兰和波罗的海国家的情况发生了急剧的逆转。先是波罗的海国家的农业税被废除，接着波兰实行了适度保护的政策。捷克共和国、匈牙利和斯洛伐克则是逐渐降低支持的水平。

在自 1995 年以来的第三和第四个阶段，支持水平有了适度的增加。生产者支持预算显示，当前所有的国家都达到了 15%~20%的支持水平。这意味着表 2.1 中提到的中东欧国家的支持水平大致相同。很明显，生产者支持水平出现了一致的趋势。

表 2.1：1986-1998 年欧盟和一系列中东欧国家的生产者支持预算百分比

国家 年份	欧盟	波兰	捷克共和国	斯洛文尼亚	匈牙利	爱沙尼亚	拉托维亚	立陶宛
1986	48	40	66	57	45	76	83	79
1987	48	25	59	51	40	75	82	77
1988	41	30	53	46	35	79	83	80

1989	36	9	55	51	27	74	78	75
1990	44	-18	54	51	24	71	76	72
1991	49	0	52	35	13	59	83	-262
1992	46	20	31	29	17	-97	-101	-124
1993	45	15	27	27	20	-32	-39	-37
1994	42	19	21	24	25	-10	7	-15
1995	40	17	13	19	14	0	4	0
1996	34	24	13	11	10	7	3	4
1997	38	22	19	14	7	5	4	7
1998	45	25	21	23	13	16	10	14
1999	49	25	25		20			

来源：经济合作暨发展组织，1999； 经济合作暨发展组织，2000。

从 1986 年到现在欧盟国家的支持水平大致为 45%左右，而中东欧国家的支持水平还不到欧盟国家的一半。不同年份之间支持水平的波动在很大程度上可以归因于世界市场价格的变动。

我们应该注意到，90 年代中东欧国家的低生产者支持预算受外汇政策的影响很大。由于高通货膨胀率，真正的汇率被高估，这导致其它一切部门与农业部门一样被收税。所以低的生产者支持预算并不意味着一种不干预的农业政策。支持方案的效果在很大程度上由于高估了真正的汇率而被抵消 (Krueger 1996)。

2.3 特定的产品之间仍然存在着重大的差别

上述清楚地表明，中东欧国家已经引进了与欧盟国家使用的手段相同的支持方案，尽管与欧盟相比，其它的支持方案如进口补贴在中东欧国家显得更加重要。同样明显的是，中东欧国家的总体支持水平有集中的趋势，而这个支持水平仅为欧盟的一半左右。

然而，当我们把目光投向单一的商品的时候，就会发现支持水平依然存在重大的差别。而这些差别在我们考虑所有商品的时候是被排除在外的。表 2.2 不仅展示了欧盟和中东欧国家之间单一产品支持程度的重大不同，而且展示了中东欧国家内部单一产品支持程度的重大不同。

表 2.2： 1998 年欧盟和中东欧国家不同商品的生产者支持预算百分比

商品	小麦	其它谷物	油类种子	糖	牛奶	牛肉	猪肉	家禽
----	----	------	------	---	----	----	----	----

国家								
欧盟	55	71	46	51	56	59	12	12
波兰	26	20	14	45	21	1	20	33
捷克共和国	10	22	-27	20	43	17	6	40
匈牙利	-7	23	3	45	53	11	-3	27
斯洛文尼亚	19	29	9	87	52	-10	2	20
爱沙尼亚	19	20	24	-76 ¹⁾	36	-46	5	40
拉托维亚	18	27	12	65	13	-116	-15	-1
立陶宛	4	14	11	62	6	-14	39	55

1) 1996 年的数字

资料来源：经济合作暨发展组织，1999；经济合作暨发展组织，2000。

统计数字显示，相对而言，欧盟国家谷物的支持水平要高于中东欧国家。畜牧业方面的情况则完全不同。中东欧国家牛奶的支持水平相当高，而牛肉则不同，要么不享有支持，要么被收税。所有国家猪肉的支持水平都相当低，但是我们必须注意到，与欧盟相比，中东欧国家的支持水平要高，这是因为中东欧国家谷物的价格水平比欧盟低。家禽方面的情况也是如此，毫无疑问，除了拉托维亚之外，其它中东欧国家家禽的支持水平要比欧盟国家高得多。捷克共和国(Ratinger, 2000)和匈牙利(Banse et al, 2000)不同商品的国内资源成本也被统计出来。如果这些数据与相应商品的支持水平相一致，那么它们之间就存在着正相关关系。这意味着竞争力越低下的产品得到的支持越多。

结论是在加入欧盟共同农业政策之前需要协调不同中东欧国家的支持水平。中东欧国家不同次农业部门之间的一些重要调整就是实例，而不同的支持水平就意味着不同的竞争力。

这样的协商可以在中欧自由贸易联盟（CEFTA）论坛上进行。不幸的是，中东欧国家1998-1999年的农业危机不仅阻止了农产品贸易的进一步自由化，而且使这一过程发生了逆转。在1998-1999年，中东欧国家的农业部门遭受了重大的挫折。世界市场价格低迷，进口增加。由于俄罗斯的危机，中东欧国家丧失了俄罗斯以及其它独联体国家的重要出口市场。中东欧国家的农民虽成功地使农业支持得以增加，但导致的结果就是对国内市场保护的加剧。从原则上来讲，中欧自由贸易联盟（CEFTA）应该包括农产品的自由贸易，但是1998-1999年的事件使得在中东欧国家之间创建一个农产品自由贸易区的趋势发生了逆转。

作为加入欧盟共同农业政策的一个准备步骤，与农产品相关的中欧自由贸易联盟的复兴将会是一个重要的开端。而加入欧盟共同农业政策之后，中东欧国家的食品部门将面临更加激烈的竞争。

3. 与欧盟的扩大相关的农业问题

3.1. 欧盟的预算

1999 年 3 月通过的欧盟 2000 年议程确定了欧盟 2000-2006 年度的财政预算。按照固定价格再加上每年 2% 的通货膨胀率计算, 花费在农业方面的保证金大约维持在 4250 亿欧元左右。另外, 这个预算还包括每年 30 亿欧元的提前增加数额。在这 30 亿欧元之中, 投入到农业或农村地区的数额应为 5 亿欧元。其余提前增加的数额将用于建立执行一系列共同规则所需行政和制度能力的结构性投资(Landbruksrådet 2000)。

欧盟预算假定波兰、捷克共和国、匈牙利、爱沙尼亚、斯洛文尼亚和塞浦路斯将会在 2002 年 1 月 1 日成为欧盟的成员。欧盟 2002-2006 年的预算还包括 60 亿欧元的结构基金, 其中 20% 将被分配到农业部门。

在预算中, 欧盟认为当前的农业支持和畜牧业支持不应该包括新加入成员国的农民。其理由是当前欧盟国家农民享有的农业和畜牧业支持是对农产品价格支持水平下降的一种补偿。新加入成员国的农民并没有经历这种价格调整, 因此他们没有理由获得补偿。

如果当前欧盟国家的直接支持政策扩大到所有的中东欧国家, 那么欧盟的农业预算将会很轻易地增加 150-200 亿欧元, 这意味着整个农业预算要增加 50%。

要确定额外花费的数目是不可能的。花费的数目取决于接受农业支持的基本区域有多大, 取决于计算中使用的每公顷土地的产量, 取决于应该得到畜牧业支持的动物的数量。在中东欧国家和欧盟国家之间存在着明显的利益冲突。中东欧国家认为应该使用提前增加时期以前的统计数字(当时的农业产量比现在高), 欧盟则认为应该以当前的情况为出发点。

3.2 直接收入支持

中东欧国家认为他们应该成为欧盟共同农业政策的完全成员。因此农业支持和畜牧业支持应该给予新的成员国家。

直接收入支持涉及三个方面的问题。首先是农业次部门之间收入的平衡问题。关于这个问题, 欧盟委员会的立场似乎有了一些转变。委员会认识到共同农业政策对农民的支配权施加了一些限制。这些限制包括一系列辅助性的项目, 以及一些拓展性的规则。有人或许会认为农民应该因为这样的规则而得到补偿, 但是他也应该认识到, 避免谷物、牛奶和肉类生产者之间收入的差距是重要的。这个目标能在多大程度上实现, 毫无疑问将取决于相关的国家, 无论直接收入支持是否被包括在内。正如上面所说, 当我们把目光投向中东欧国家内部不同的农业次部门的时候, 就会发现有很大的比较优势方面的差别, 而这些差别应该通过农业资源的重新分配来解决。

欧盟和中东欧国家不同的农业条件可以用来作为赞成一个新的共同农业政策的口实。这个共同的农业政策包括维持市场的一体化, 减少对农民的优惠待遇, 以及直接收入支持在很大程度上的重新国有化。

其次, 对农民的收入支持将直接导致农民收入水平的大幅度提高。如果这种收入的增加促使农民更长时间地停留在农业领域, 那么人口从农业部门流出的速度就会减慢。如果这种人口的流动没有受到收入支持政策的影响, 那么收入支持造成的惟一长远影响将会是未来土地和农业不动产价格水平的上涨。

这就很自然地引出了第三个方面的问题。即将 150-200 亿欧元与欧盟共同农业政策相关的收入转移到农业部门是不是最有效的援助方式呢? 而这笔援助完全可以用于农村的发展、农村的工业化或区域性支持, 这样就有可能为农民创造新的就业机会。这种替代性的支持手段可以帮助解决下面提到的长远的农业问题。

3.3.中东欧国家的价格水平

正如第二部分描述的那样，中东欧国家的农业政策已经发生了重大的变化。从使用相同的手段的意义上来讲，中东欧国家的农业政策与欧盟共同农业政策相似。然而中东欧国家的支持水平却相当低。中东欧国家应该将支持水平定位在按照自由贸易进行调整可能的基础之上。当前由于工业化国家实行了保护农业部门的政策，世界市场的价格被人为地降低了。因此中东欧国家应该根据实现贸易的自由化之后世界市场的价格水平与当前世界市场的价格水平之间的差额来实行一定程度的保护。

未来中东欧国家的农产品出口会有一个显著的增加。但是即使中东欧国家成了欧盟的成员，要在欧盟市场上销售这些农产品也是不可能的，因为欧盟国家的市场已经饱和。欧盟的过剩产品将会增加，而且必须在世界市场上销售。如果中东欧国家农产品的价格水平接近世界市场的价格水平，将这些农产品销往独联体或者欧盟之外的其它国家就不会有什么问题，而且不会与 WTO 条款背道而驰。如果中东欧国家的保护水平很高，欧盟将不得不引进生产配额来避免生产过剩。

3.4.中欧自由贸易协定

在不同的中东欧国家各种农产品的支持水平似乎并不相同。有资料表明某种产品所得到的支持越多，这种产品的竞争力就越低。因此，当所有的中东欧国家都实行相同的支持水平的时候，这些国家的商品结构就可能发生重大的变化。

在加入欧盟共同农业政策之前，在中东欧国家实现共同的农业市场是有利的。如果在加入欧盟共同农业政策之前中东欧国家的商品结构已经进行了调整的话，欧盟和中东欧国家市场的一体化就会变的更加容易。与农业相关的中欧自由贸易协定的复兴具有重大的意义。

3.5. 食物工业的现代化

食品工业的竞争力对于初级农业部门来说十分重要。食品工业的现代化既可以依靠国家自身的资源来完成，也可以通过引进资本、购买技术或者外商直接投资来完成。

3.6. 长期的问题

在农业部门存在着一个长期调整的问题，尤其是在中东欧一些农业人口相当庞大的国家，如波兰、罗马尼亚等。当前这些国家有 800 万人在农业部门就业。改善这些人收入状况的惟一途径就是创造农业部门之外其它替代收入的可能性。这样，农民就可以通过退出农业或者兼职从事农业来获得较高的生活水平。

长期的结构调整包括移民、兼职从事农业、将许多小的生产单位合并为大的生产单位以及农民之间的合作。从近期来看，农民之间的合作可以解决几个方面的问题。从长远来看，较高的农业增长率（尤其是在农业占据重要地位的地区）将会使调整变的更加容易。这就引出了一个问題，即加入欧盟能够在多大程度上促进整个中东欧国家生产的增长。

从长远来看，如果没有足够的人从农业部门退出，将会出现生产过剩问题。这些过剩产品的市场在哪里呢？中东欧国家是欧盟的食品净进口国。然而，这种净进口的规模很小。向当前的欧盟增加出口的空间已经不存在，即使在成为欧盟成员国的情况下。欧盟将不会承担从中东欧国家增加进口，因为那样只会在欧盟内部导致更多的生产过剩问题，而且欧盟必须遵从 WTO 的条款。过剩的农产品只能在世界市场上销售。

因此在中东欧国家实行审慎的价格政策和收入政策是明智的。这样的政策将促使更多的

人在可能的情况下离开农业部门。 在世界市场上销售过剩的农产品而不违背限制使用出口补贴的规则也将变的更加容易。

参考文献

- [1]Banse, M., Gorton, M., Hartell, J., Hughes, G., Köckler, J., Möllmann, T. and Münch, W. 2000. The Evolution of Competitiveness in Hungary's Agriculture from Transition to Accession[J]. MOCT-MOST: Economic Policy in Transition Economics, 10.
- [2]EC 1998. Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries[R]. Summary report and country reports for 10 CEEC. Bruxelles 1998.
- [3]FAO 1999. FAO Yearbook[M], Production, 1999. Rome 1999.
- [4]Gorton, M., Buckwell, A. and Davidova, S. 2000. Transfers and Distortions Along CEEC Food Supply Chains[A]. in S. Tangermann and M. Banse (eds), Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union[C], CAB International 2000.
- [5]Kjeldsen-Kragh, S. 1999 The Agricultural Performance in Poland[A]. in S. Zabrowary (ed), Structural Transformation of Food Economy in Transition Period[C], Szczecin 1999.
- [6]Krueger, A. O. 1996, Political economy of agricultural policy[J]. Public Choice, 87.
- [7]Landbrugsrådet 2000. Dansk landbrug og EUs udvidelse mod Øst. København 2000.
- [8]OECD 1999. Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies[R], Paris 1999.
- [9]OECD 2000. Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2000[R], Paris 2000.
- [10]Ratinger, T. 2000. The Competitiveness of Czech Agricultural Producers in an Integrated European Market[A]. in Hartell, J. and Swinnen, J.F.M. (eds), Agriculture and East-West European Integration[C], Ashgate, Aldershot.

Integration of the Agricultural Markets in Europe: Some Main Problems

Søren Kjeldsen-Kragh

(Department of Economics, Royal Agricultural University, Copenhagen, Denmark)

Abstract: The ten Central and Eastern European (CEEC) countries applying for EU membership have to adjust to the CAP. This article deals with some of the main problems. In the first section some characteristics of the agricultural sectors in the CEEC, which are of importance for the enlargement will be dealt with. In the second section there is an analysis of how agricultural policies have developed in

the CEEC. The choice of instruments has changed, and the overall support level has changed, too. There has been a trend towards harmonization of the instruments and the support level generally, but there are still important differences when we look at each commodity. In the third section future problems are identified and some proposals are put forward.

Key word: the European Union; the Central and Eastern European countries; integration of the agricultural markets; Community Agriculture Policy (CAP); support level

收稿日期: 2003-04-18

作者简介: Søren Kjeldsen-Kragh, 丹麦哥本哈根皇家农业大学经济学系教授。

(中国人民大学国际关系学院 赵欣红 译)

¹ 这 10 个国家包括 4 个维谢格拉德 (Visegrad) 国家 (波兰、捷克共和国、斯洛伐克和匈牙利), 3 个波罗的海国家 (爱沙尼亚、拉托维亚和立陶宛), 两个巴尔干国家 (罗马尼亚和保加利亚) 以及斯洛文尼亚。这 10 个国家都与欧盟有双边协定, 而且正在与欧盟进行关于成员国地位的双边谈判。