

# 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

王雅梅

**[摘要]** 共同农业政策是欧盟实施的第一项、也是最重要的一项共同政策。农产品供求形势的变化、共同农业政策面临的问题、农村地区发展面临的挑战以及东扩等多种因素,促使欧盟对共同农业政策进行重大改革,一方面改变了其对农业的支持方式,另一方面确立了农村发展政策的重要地位,将共同农业政策转变为了共同农业和农村发展政策。欧盟共同农业政策的改革,是在农村发展日益受到全球关注的背景下进行的。共同农业政策的转变,反映了欧盟农村经济结构的显著变化和非农业部门在农村经济中作用的日益增强,也反映了人们对农业与农村关系认识的变化,并提出了农村的定义以及农村与城市的划分问题。

**[关键词]** 欧盟 共同农业政策 共同农业和农村发展政策

**[中图分类号]** F320.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—7470 (2009) —05—0118 (03)

**[作者]** 王雅梅 副教授 四川大学经济学院 四川成都 610064

## 一、欧盟共同农业政策向共同农业和农村发展政策的转变概述

农业是欧洲一体化程度最高的领域,1962年建立的共同农业政策是欧盟实施的第一项、也是最重要的一项共同政策。欧盟为此建立了欧洲农业指导与保障基金(EAGGF),保障部分直接用于农产品的价格支持,指导部分资助农业产业结构调整和发展非农产业,指导部分后来被纳入欧盟区域政策主要工具——结构基金的框架中。作为预算支出最多的一项政策,共同农业政策的实施,极大地促进了欧盟农业的发展,但也导致其财政负担日益沉重,主要农产品大量过剩,而农业之外的农村就业和可持续发展问题日益突出。共同农业政策成为欧盟内部争论最激烈的一项政策。20世纪90年代后,欧盟对共同农业政策进行了一系列改革。

1992年6月,欧盟对共同农业政策进行了第一次大的改革,将过去以价格支持为基础的机制转变为以价格支持和直接补贴为主的机制,针对大部分农产品的价格支持工具,逐渐被对价格和贸易扭曲更少的直接支付所代替。1999年欧盟通过的“2000年议程(Agenda 2000)”提出构建欧洲农业模式,对农业政策进行更为彻底的改革。欧盟农业部长理事会认为:作为一个经济部门,欧洲农业必须是多功能的、可持续发展的、有竞争力的,并扩展到整个欧盟地域(包括缺乏优势的地区和山区);它必须关注农村的发展、保护自然区域,并对保持农村社会的活力作出关键的贡献。为此,欧盟引入了支柱1和支柱2两个概念,支柱1是市场支持和对农户的直接补贴,支柱2是农村发展,旨在支持农业多功能的发展,鼓励在农村地区开辟新的收入和就业来源,将共同农业政

策转变为“共同农业和农村发展政策”。为了适应WTO农业谈判和东扩的需要,2003年6月,欧盟提出从2005年起逐步推行新的“单一农场支付”计划,在大幅度取消现行的按农产品产量提供直接补贴的做法的同时,将农业补贴与环境保护、食品质量和安全、动物福利等标准挂钩。由于农业补贴涉及成员国和广大农民的切身利益,此项改革很艰难。2005年9月,欧盟通过了2007年~2013年的“农村发展条例”,建立了专门用于农村发展的“欧洲农业农村发展基金(EAFRD)”,该基金取代了欧洲农业指导与保障基金的指导部分,成为2007年~2013年规划期欧盟农村发展政策的唯一资金来源,总预算约883亿欧元。2008年11月20日欧盟成员国最终就改革农业补贴等共同农业政策问题达成协议,其中最重要的一项内容就是不再按产量多少来决定农户领取的补贴数额,除少数情况外,今后欧盟农业补贴将进一步与产量脱钩,节约下来的资金将被用于支持落后地区的发展和保护生态环境。

通过不断改革,欧盟完全改变了其对农业的支持方式,使农业政策更加市场化和高效化,同时确立了农村发展政策的重要地位,环境保护和农村经济的多样化发展受到高度重视,实现农业和农村全面、可持续发展成为欧盟共同农业和农村发展政策的最终目标。

## 二、欧盟共同农业政策向共同农业和农村发展政策转变的主要原因

### 1. 欧盟农产品供求形势的变化和共同农业政策面临的问题

20世纪80年代以前,共同农业政策的主要目标是鼓励农业生产,解决农产品供给不足的问题,确

保共同体的粮食安全,为此欧盟采取了价格支持手段来刺激农产品生产和限制外部廉价农产品的进口。欧盟支付给农民的内部价格通常高于同期的世界市场价格。共同农业政策的实施,确实起到了提高农业劳动生产率、增加农产品供给、稳定市场和价格的效果,但也导致农民盲目扩大生产,以至在20世纪80年代后主要农产品大量过剩。过剩的农产品中,一部分在欧盟的补贴下出口,另一部分则被储藏起来或是被处理掉。20世纪90年代初,欧盟对农产品的年出口补贴已达到100亿欧元。1992年以前,共同农业政策支出占到欧盟总预算的61%。随着共同农业政策的改革,农业支出占欧盟总预算的比例逐渐下降。2000年~2006年,农业支出总额为2980亿欧元,平均每年约405亿欧元,仍占欧盟预算的近一半。欧盟财政资源本来就有限,农业的巨大开支,使其财政不堪重负。同时,对农业的高额补贴也面临着以美国为首的主要农产品出口国的巨大压力,它们强烈批评欧盟共同农业政策扭曲了世界市场价格。2003年欧盟25国取代美国成为世界最大的农产品出口商。欧盟出口补贴额在世贸组织成员中也排名第一,占了世界出口补贴总量的90%。2004年8月世贸组织达成了“多哈回合”框架协议,在农业方面,包括欧盟、美国和日本在内的发达成员承诺将最终取消出口补贴,大幅度削减国内支持,实质性改进市场准入条件。尽管2008年7月“多哈回合”谈判最终失败,但适应自由化的贸易条件和更低的商品贸易价格支持是大势所趋。不仅如此,欧盟共同农业政策还面临日益增大的环境保护和食品安全压力。在欧盟,农业是水资源的重要使用者,约占水资源使用总量的30%,但由于化肥和杀虫剂在欧洲大多数地方广泛使用,许多化学物质进入水体,污染了人类的水供应体系。而疯牛病、口蹄疫等动物性疾病频繁发生,严重威胁着人类的食品安全。对受疯牛病等动物性疾病影响而损失惨重的农民给予的大量补贴,进一步增大了欧盟的农业开支。对此,欧盟委员会负责农业和渔业事务的委员弗朗茨·费德勒指出:“疯牛病的爆发加强了要求对共同农业政策进行深入改革者的阵营。”

虽然“农业补贴为欧盟农村地区带来了大量的资源,但它们的目的是直接带来农村发展,而且,在大多数情况下,它们也没做到这一点。这一现象的主要原因是,农业补贴的重点是少部分农村人口——农民和其他从事农业企业的人——而不是农村地点或地区。”<sup>[1]</sup>据欧盟委员会估计,仅占欧盟农场主总数5.6%的大农场主几乎领取了欧盟近一半的农业补贴。欧盟对共同农业政策的地域影响进行研究后认为:市场政策支持往往是有利于拥有大农场和失业率更低及人口增长率高于平均水平的更发达的农村地区,这些地区更多地是集中在欧洲北部和西部的核心区域,而在欧洲东部和南部的边缘区域较少,因为市场支持不是针对聚合目标而设计的。

东扩更是使共同农业政策面临前所未有的挑战。新成员国经济相对落后,农业在国民经济中的比重和农业人口的比例都较高,而农业收入水平和生产率水平较低。2000年,农业就业人数占就业总数的比例,在15个老成员国是4%,而当时的“候选国”为13.4%。如波兰,国土面积的54%用于农业,28.5%被森林覆盖,在3820万总人口中,农村人口占38%,在农业、捕猎、林业部门的就业人数占就业总数的18%。波兰等东欧国家在入盟谈判中据理力争的一个领域就是农业,尤其是对农民的直接补贴。两轮东扩后,欧盟的农民人数增加了近70%,农村面积扩大40%。按原有的共同农业政策标准,欧盟每年用于农业补贴的支出及农业结构调整的基金将急剧增加,这是欧盟财政预算难以承受的。

## 2. 欧盟农村地区发展面临的挑战

20世纪90年代后,关注农村发展已成为世界性的趋势,因为在全世界的农村地区都可以看到同样的挑战,欧盟也不例外,其中突出的有三个:(1)农村与城市在发展上的显著差距。农村占欧盟国土面积的93%,但人均收入仅为城市人均收入的50%多一点,另外在提供高质量的、可持续的就业机会方面,农村和城市的差距在继续扩大。尽管一些农村地区的人均GDP已达到欧盟最富裕地区的水平,但位于边远地区和新成员国的广大农村,仍是欧盟最贫穷的地区。欧盟区域政策的实施使落后成员国的追赶步伐大大加快,但追赶更多的是出现在相对富裕的中心城市,尤其是首都,而不是更贫穷的农村或边缘地区。<sup>[2]</sup>(2)许多农村地区深陷于结构危机之中。一方面,传统的农业面临着来自国际竞争加剧、消费需求变化等因素的威胁;另一方面,农业以外就业机会的缺乏和低的生活水平,使许多人尤其是受过良好教育的年轻人,纷纷到城市去寻求机会。尽管由农村向外移民并非是每个地方的主导趋势,但在欧盟大多数农村地区仍然很普遍。劳动力大量外流,导致当地人口下降和老龄化、土地荒芜、基本服务萎缩,经济发展更趋缓慢,这在欧盟山区和边远地区尤为突出。(3)日益增大的生态环境压力。欧盟许多农村地区富饶、充满潜力,但它们很脆弱。农业生产带来的环境变化,导致生物多样性受到威胁;城市的扩张、基础设施的建设和经济活动的开展,给农村生态系统带来了巨大的压力。此外,农村地区还面临着由于全球气候变化所带来的更多的自然灾害,如干旱、暴风雨、洪水和森林火灾等。

随着农村社会问题日益超出农业,客观上需要一个多部门的、综合的方法来帮助农村的发展。尽管“1992年欧共体共同农业政策改革前,环境保护和乡村发展问题并没在共同体共同农业政策中获得应有的重视”,<sup>[3]</sup>但农业在国民经济中比重的下降和农村尤其是边远地区农村所面临的失业率高、经济增长缓慢、生态失衡等问题,已引起当时欧共体委员会的关注。东扩使农村对欧盟的重要性进一步凸显。

### 三、对欧盟共同农业政策向共同农业和农村发展政策转变的评析

#### 1. 共同农业政策的转变,反映了人们对农业与农村关系认识的变化

支持农业发展一直是欧盟总体经济政策的基石。欧盟 27 国的农业产值不到其 GDP 总量的 3%, 农业就业人数不到其就业总数的 5%, 但农产品、食品支出占欧盟居民日常生活开支的比重超过 20%。世界银行认为, 作为一项经济活动, 一种谋生手段, 环境功能或环境服务的一个提供者, 农业是促进发展的独特工具。<sup>[4]</sup> 农业对农村地区的土地利用、自然资源管理和作为农村社区经济活动多样化的平台, 是至关重要的, 但农业的发展并不等于农村的发展。正如欧盟委员会农业总司在“2000 年共同农业政策评估”一文中指出的: “农业活动依然是建立和保持有活力的农村经济的一个重要部门, 但仅农业部门不能保证我们农村地区经济和社区的生存能力。” “来自美国和欧盟的证据表明, 当前的以补贴为基础的政策不能有效地解决农村社区面临的一些最紧迫的社会经济挑战, 对整个农村地区的影响是不平衡的。”<sup>[5]</sup> 欧盟发展缓慢的农村和边远地区, 由于其所存在的区域问题, 都面临着经济全球化所带来的日益加剧的国际竞争压力和对其经济结构、传统文化以及就业的极大的冲击, 要求欧盟给予更多的援助。<sup>[6]</sup>

#### 2. 共同农业政策转变的背后, 是欧盟农村经济结构的显著变化和非农业部门在农村经济中作用的日益增强

农业为欧盟农村社会经济的发展与繁荣作出了极为重要的贡献, 但农村传统的生产功能的重要性在下降, 而各种各样的消费功能, 如娱乐和休闲, 变得更加重要。在欧盟绝大多数成员国, 农业在农村经济中已不再处于支配地位。一方面, 农业占国民经济的比重在下降。1995 年~ 2002 年期间, 农业(包括农业、林业和渔业)增加值占 GDP 的比重, 在欧盟 15 个老成员国从 2.7% 下降到 2.0%, 在 2004 年入盟的 10 个新成员国则是从 6.1% 下降到 3.5%。2002 年, 欧盟 15 个老成员国在农业和渔业部门的就业人数为 598.3 万, 比 1995 年下降了 18%。另一方面, 非农业部门在农村经济中的作用日益增强。根据经合组织 2006 年的一个报告, 在欧盟 25 国, 96% 的农村土地用于农业(包括林业)目的, 但只有 13% 的农村就业是在农业领域, 仅创造了 6% 的农村地区总附加值。非农业部门的重要性在很大程度上是由于其在吸收农业的剩余劳动力和城乡之间的移民的潜力(这在转型国家尤其突出)、在促进收入增长和更平等的收入分配方面的作用。2004 年, 在欧盟 27 国农村地区, 各部门创造的增加值的比例是: 第一产业(农业、林业和渔业) 4%、

第二产业 29%、第三产业 67%, 同期欧盟城市的比例为 1%、24%、75%。尽管改革后共同农业政策的预算支出规模基本未变, 但重点作了重新调整。“新农村典范”以两个原则为特征: 关注地域而不是部门; 关注投资而不是补贴。<sup>[7]</sup>

#### 3. 共同农业政策的转变提出了农村的定义以及农村与城市的划分问题

人们一直在研究“农村”, 但至今国际上没有统一的定义, 因为人们对什么是农村和表现农村特征的要素(如自然的、经济的、文化的要素)的理解是多种多样的。在过去, 人们用一个或两个熟悉的特征就能够明确地区别城市与农村, 并成为一致定义的基础, 但随着现代经济的日益发展, 农村的空间已不再局限于农业活动, 而是扩展到多个部门的活动, 因此“已融入到农村腹地的中小城镇适合包括在农村地区”。非农业部门在农村经济中的作用的日益增强, 城乡一体化趋势的日益发展, 使得城市与农村的划分变得困难。“都市与非都市的区别越来越模糊不清, 传统‘乡村—城市’的划分已基本失去了意义”。为此一些学者提出在农村与城市之间划分出一个中间地带。

欧盟委员会长期采用经合组织对农村的划分方法, 即根据人口密度来划分, 每平方公里的人口不到 150 人的区域, 被划分为农村。按照欧盟的划分, 欧盟 27 国 91% 以上的区域属于“农村”, 56% 的人口生活在农村。在欧盟农村经济日益表现出多样化特征的同时, “近年来由于新的交通和信息通讯基础设施的发展, 出现了由城市进入易于到达的农村地区的‘逆城市化’流动。”仅根据人口密度来划分农村与城市, 显然是有缺陷的, 更何况各个国家和地区的人口密度差异很大。那么, 该怎样来定义农村, 怎样来划分农村和城市呢?

#### 参考文献:

- [1] [5] [7] 经济合作与发展组织政策摘要: 重新制定农村政策(中文版) [R]. 经济合作与发展组织, 2006
- [2] 王雅梅, 谭晓钟 欧盟聚合政策新目标“地域聚合”述评 [J]. 经济体制改革, 2007, (03).
- [3] 陈 彬 欧盟共同农业政策对环境保护问题的关注 [J]. 德国研究, 2008, (02).
- [4] 世界银行. 2008 年世界发展报告——以农业促发展(概要)(中文版) [R]. 世界银行, 2007.
- [6] 王雅梅, 谭晓钟 欧盟区域政策改革趋势探析 [J]. 经济体制改革, 2005, (06).

责任编辑:	赵 阳
校 对:	