

讲课提纲

关于联合国粮农组织、世界粮食计划署 及欧洲联盟共同农业政策

程极明

一、联合国粮食及农业组织

联合国粮食及农业组织是联合国机构中成立最早、历史最久的一个国际机构。它于 1945 年 10 月 16 日（比联合国成立早 8 天）在加拿大的魁北克城弗隆特纳克堡成立。当时有 34 个国家（包括中国）的代表签署了《联合国粮食及农业组织章程》，正式宣布建立了这个世界性的农业新组织。

在 1943 年为筹备该组织的文件中提出的基本目标是：“提高成员国各自管辖下的人民的营养水平和生活标准；提高一切农产品的生产和分配的效率；改善农村人口的状况；从而促进世界经济的发展并保证人类免于饥饿。”

50 多年来，联合国粮农组织致力于：（1）收集分析、处理和转播全球农业信息；（2）促进采取国家和国际的行动，包括有关农业政策问题的行动；（3）向发展中国家提供援助（和其他支持）。发挥了这个组织应有的作用，对推动世界农业进步起了一定的效能。今后它将继续致力于提高农业资源的生产率和管理水平；保存自然资源和保护环境；开发人力资源；改善营养、食物安全和食物标准；提高穷人和处境不利人群的生活水平；在粮食生产、分配和贸易中进行政策协商和调整；改进有关农牧渔林业和营养方面的信息工作等方面，为推进农业和农村持续发展作出应有的贡献。

二、世界粮食计划署

世界粮食计划署由联合国和粮农组织合办，成立于 1963 年。凡联合国和粮农组织的成员国都可以参加其活动，不要办理申请手续和交纳

会费。

世界粮食计划署的宗旨，是帮助缺粮、低收入的发展中国家及其国内的贫困人民，以粮食作为经济和社会发展的援助，特别在供给和改进最易受害和最迫切需要的阶层的营养条件，提高农业产量和生产率，鼓励使用大量劳力的项目和促进农村就业与福利以及人力开发方面。既从长远角度支持开发建设，又及时救济难民或饥饿的人克服短期内的粮食困难。凡是低收入缺粮的国家人民的平均收入不足 1070 美元和不得不进口粮食来满足其需要的，可以申请得到粮食援助。

三、欧洲共同体——欧洲联盟共同农业政策

（一）制定此项政策的客观依据

西欧 6 国（法、德、意、荷、比、卢）于 1958 年建立了欧洲经济共同体。在它建立伊始，就把共同农业政策当作一件大事来做。这不是偶然的，而是有其客观需要和历史必然性。

西欧在二次大战前，资本主义已经有了几百年的历史，基本上实现了工业化。但是，农业仍然是一个基本产业。农业就业人口仍占总就业人口 20%左右。正因为农业和农业人口占有相当的比重，实际上也是政治稳定和各政党争夺农民选民的问题。欧洲经济共同体的目标是建设欧洲共同市场，在初创的阶段，不仅要考虑工业品的自由流通，也必须考虑到农产品的自由流通，而后者比前者更为复杂细致。加之西欧 6 国的人口加在一起，共有 1.69 亿人（1960 年），农产品的供应仍然是一个大问题，它不仅要提供食品，而且要为工业提供原料。在 50 年代时，西欧农业的机械化、良种化、化肥化的程度还不高，生产效率也不高，不能充分满足西欧 6 国的需要。因此，欧洲经济共同体在它一建立的时候，就把农业放在重要的位置上，迫切需要共同农业政策，来振兴西欧的农业。

共同农业政策，有它的历史渊源。西欧各国为了发展它们各自的农业，一直有着保护主义传统。农产品出口国和进口国都希望有一个共同农业政策，以保护和发展西欧的内部市场。共同农业政策，实际上是这一传统在新时期的复活与发展。

从第二次大战以后的西欧农业情况来看，它们更需要共同农业政策。西欧的农业产品在 1949/50 年度恢复到战前的水平，但同时，西欧的人口比战前增加了 12%。而且，西欧的农业形势发生了巨大的变化。首先，英国、法国、荷兰、比利时、西班牙、葡萄牙等国，逐渐失去了大片殖民地，从而以最低的价格输入和掠夺粮食及其它农业原料的来源被逐步切断和减少了。西欧面对这严峻的形势，不得不考虑如何进一步发展自己的农业生产。第二，战后西欧的农产品主要从美国输入，西欧为此要付出大量的美元，而当时西欧经济有待振兴，极其缺乏美元。在朝鲜战争爆发以后西欧更加缺乏美元。美国要求西欧设法增加 25% 的农产品生产。第三，从农业发展程度看，西欧与美国差距很大，问题很多。西欧 6 国农业结构落后，生产成本较高，农业收入较低。第四，从 30 年代起到战争年代，西欧各国农民的政治觉悟、活动及组织有了很大的发展，形成了有效的“绿色阵线”。农民和他们的组织要求保护自己的收入和市场。这对各国政府及政党形成了巨大的压力。

上述历史渊源和战后现实，就是欧洲经济共同体制订共同农业政策的客观依据。

（二）发展与实施

共同农业政策的制订及其发展过程，大体上经历了三个阶段。第一个阶段是初创及形成农产品市场组织的过程，即过渡时期，是从 50 年代末到 70 年代初。第二个阶段是在 70 年代，这是欧共体第一次扩大的时期。第三个阶段是 80 年代到现在，对该政策进行了必要的改革，这一改革还未告一段落。

第一阶段，是从 1957 年到 1972 年。

1957 年 3 月，西欧 6 国政府首脑和外长会议，签订了《罗马条约》。条约第 2 条中规定“在农业领域制订一项共同政策”。条约第 39 条中，确定共同农业政策的 5 项目标：1、通过促进技术进步和通过保证农业生产的合理发展，及各生产要素特别是劳动力的最佳利用，提高农业生产率；2、特别是通过提高从事农业劳动的个人收入，从而保证农业人口的生活水平；3、稳定市场；4、保证供应；5、保证消费者合理的供

应价格。

经过多次会议，对共同农业政策制订了三条基本原则：一是共同市场，有时也称为“单一市场”或“市场团结”，也就是建立农产品的共同市场实行自由流通；二是对成员国优先原则，即出口或进口都首先面向成员国；三是对共同农业政策实行共同的财政支持，建立一个共同农业基金。

从 1962 年到 1972 年，主要是建立各种类型农产品的共同市场组织，经过二十几年的不断扩充和改组，到 80 年代，已经有了 20 个农产品共同市场组织。

在这个阶段里，共同农业政策的实施比较顺利，当时正值发达资本主义国家经济大发展的时期，价格及汇率稳定，欧共体各成员国之间的协调比较好。根据《罗马条约》的条款，为了从财政方面共同支持共同农业政策的实施，从 1962 年起建立了“欧洲农业指导与保证基金”。在 1971 年前农业基金实行独立预算。1971 年后欧共体实行新的财政体制，农业基金纳入欧共体总预算，成为其专项开支之一。一般说来，农业基金占总预算的 2/3。这成为共同农业政策的“稳定的支撑架”。

到了第 2 个阶段，是从 1973 年开始到 70 年代末。一方面遇到了 70 年代的两次世界性经济危机，通货膨胀率很高，导致了价格及汇率的波动，使价格和市场政策的执行遇到了许多困难。另一方面，英国、丹麦、爱尔兰加入欧共体，对于执行共同农业政策，要有一个过渡期，大体要经过 6 年。英国的参加，牵涉到它过去传统的从英联邦国家进口大量农产品的问题，需要欧共体予以照顾。而且，英国一直主张自由贸易，反对以庞大的预算开支支持共同农业政策。因而，时时引起欧共体内部关于共同农业政策问题的争吵。

在这个阶段，由于经济危机、通货膨胀带来的汇率波动问题，因此欧共体在执行共同农业政策方面，主要是解决成员国之间价格补差及汇率调整问题。从而创造了一种“货币补偿总额”制度加以调节，以求维持共同价格。1973 年，布雷顿森林体制最终解体，欧共体各国货币实行浮动汇率，因而欧共体建立了一种用于换算共同价格的相对固定的汇

率，通称为“绿色汇率”。这样，“货币补偿总额”又成为农业开支的一项重要项目，增加了总预算开支。在 70 年代末期及 80 年代初期，通货膨胀现象获得某些克服，货币价值相对稳定以后，欧共体在 1979 年开始建立了欧洲货币体系，以欧洲货币单位(埃居)为计算单位。

可以说，70 年代，是一个渡过难关、维持和巩固共同农业政策的阶段。

进入 80 年代以后，共同农业政策的焦点转到改革上来。共同农业政策经过二十几年的发展以后，获得了显著的成就，农产品已自给有余，进而产生了较严重的生产过剩；而且，对农业支出补贴过高，成为欧共体主要的财政负担。从 70 年代后期起，欧共体就酝酿改革，到 80 年代就逐步提出改革的设想。欧共体之所以考虑改革共同农业政策，还由于为了进一步推动经济和社会的发展。除了农业问题以外，还要考虑建立统一大市场，发展科学技术，促进货币联盟，进行地区开发，搞好环境保护等合作和协调。在经济和社会这些方面工作的进展，相应地要求控制和减少农业开支，以便挤出一定的资金。加之，80 年代初，欧共体第二次扩大，希腊、西班牙、葡萄牙相继加入。欧共体内的发展包括农业发展的不平衡更加扩大，要帮助新成员国发展农业，以适应共同农业政策。

在价格与市场政策方面，1984 年推行了严格的牛奶生产配额制度，控制牛奶的产量；1985 年，又对所有农产品实行产品“稳定机制”，即规定总的生产界限，超过界限，就降低价格，或对超产部分不给予资助。并应交纳“共同负责税”。

在过去二十几年中，共同农业政策的实施主要是用于价格和市场的干预方面，但农业结构变化不大。80 年代中期以后，欧共体十分强调改善农业结构，执行结构政策。但是，农业结构问题仍然主要属于各成员国农业政策的职权范围，欧共体的结构政策只是对各国结构政策的协调、支持和补充。欧共体的农业结构政策主要内容是：(1)促进农场的现代化，帮助农场发展，减少成本，提高收入，改进质量，改善生活及工作条件。(2)加速更新农业劳动力。鼓励超过 55 岁的农民提前退休。

帮助青年农民发展农场。(3)对落后地区和山区援助。据统计,这类地区占欧共体可耕地的 52%。(4)对农业劳动力进行职业训练。(5)加强保护环境的工作。鼓励植树造林。

为了促进结构改革,欧共体决定将支持结构政策的费用,从 1985 年到 1993 年,提高一倍。这笔费用包括 3 个组成部分:农业基金中的“指导”部分;地区发展基金;社会基金。在财政政策方面,强调严格财政纪律,逐步降低共同价格,以及增加对结构政策的支出。

(三)效果与问题

共同农业政策,从制订到开始实施实际花了 5 年的时间。1961 年到 1968 年基本上建成各类农产品的市场组织。从 60 年代中期起,这项政策才逐步落实和发挥作用。到 1986 年欧共体扩大成为 12 国时,农业状况发生了很大的变化。当然促成这样变化的因素是多方面的,包括科技的运用、货币政策、社会政策、区域政策等等,但是,不能不承认,共同农业政策起了重要的作用。

农业状况的变,反映在以下几个方面:

(1)农业生产稳步发展,生产要素得到较合理的使用。

(2)农产品产量大幅度增加,自给率显著提高。

(3)农业的经济结构也起了相当变化,使农业集中化、专业化和集团化有所发展。从事农业的人口显著下降,战前为总劳动力的 20%左右,1990 年,欧共体 12 国仅占 6.6%,其中最低的为英国,仅占 2.2%。

农业结构方面还有一个显著的变化,是农产品的加工工业的发展。农场、农业生产者已基本上和消费者没有直接联系,农产品的加工及销售主要经过农产品加工工业之手。1983 年,欧共体 10 国已有 200 万人在食品加工工业中就业。

(4)从农产品贸易的情况来看,在欧共体成员国之间,基本上实现了农产品的自由流通。

欧共体农产品向世界市场的出口增长很快。

从上述几方面的情况可以看出,欧共体的农业状况,确实发生了很大变化,基本实现了《罗马条约》签定时的初衷。这一成就,也是举世

公认的。

但是，由于农业生产的发展，带来的矛盾和问题，也是十分严重和尖锐的。主要的表现是生产过剩以及农产品出口对世界市场的冲击。

针对着上述的主要问题，欧共体从 80 年代中期起就正式提出，要对共同农业政策进行改革。欧共体强调在坚持三项基本原则（共同市场、共同体优先、共同财政支持）及家庭农场结构的前提下进行改革。大致方向是：（1）逐步以对农民收入的直接补贴，取代 30 年来实行的对农产品的价格补贴和出口补贴。（2）设法减少生产过剩。（3）注意改进农业结构。（4）在财力支配上，强调预算和财政纪律，不断增加对实施结构政策的支出。

（五）九十年代以来的发展

1992 年夏天，欧共体理事会做出了关于改革共同农业政策的决定，被称之为里程碑式的决定。决定的主要内容是把过去以通过保证价格为主，改为直接付给农业生产者。

这个决定的具体内容是以下四个方面：

（1）通过有效地控制生产，改善农业市场的平衡。通过降低价格，逐步降低产量，以增强对外的竞争力。决定 1992-1997 年期间使谷物的价格下降 29%，牛肉的价格下降 15%。

（2）通过增加休闲耕地，降低产量，使每年有 15%的耕地休闲，对农业生产者给予补贴。

（3）增加对环境保护的投入。

（4）保持农民的人数，保持农业的稳定。

1993 年 7 月又决定，建立“结构基金”Structural Funds，以 6 年的时间，用 1,410 亿埃居即欧共体预算的 1/3，用于农林的结构改革。

从 1993 年到 1997 年，欧盟全面实施了对共同农业政策的改革。改革的效果是显著的：

首先是农产品的产量降下来了，库存量也降下来了。

其次是居民对于食物的消费价格降低了。

第三，用于共同农业政策的财政支出，从过去占总预算的 2/3，降

为 1/2.

在 1993-1997 年改革的基础上, 1998 年 3 月, 欧盟理事会又通过了新的改革计划, 主要内容一是进一步削减价格, 将牛肉价格削减 30%、谷物、油料价格消减 20%, 奶制品价格削减 15%。另一内容是强调扶植贫困地区, 其标准是在平均 GDP75%以下的地区称之为贫困地区, 调整“结构基金”的援助标准, 这项基金占总预算的 38%。把地区发展基金、社会基金、渔业生产指导财政基金、农业指导与保证基金四种基金统一起来使用, 重点扶植贫困地区。

1998 年的决定, 是为了提高农产品的竞争力, 为了应付世界贸易组织 1999 年将开始的关于农产品贸易的谈判, 也是为了在欧盟东扩和吸收塞浦路斯参加时, 减少在共同农业政策方面的负担。中东欧等国参加欧盟后, 到 2006 年再行定出援助的标准。

共同农业政策近期的发展, 欧盟主要关注两件事:

(1) 欧盟正在设计一个“欧洲共同农业和农村政策” Common Agricultural and Rural Policy for Europe CARPE.

(2) 欧盟关注的第二件事, 是关于欧盟东扩, 吸收中东欧国家参加的问题。

上述两件事, 实际上标志着在世纪之交的时候, 欧盟将对它的共同农业政策作重大改革和调整, 欧盟未来农业内部的不平衡将更为严重。

(五) 启示与借鉴

从欧共体—欧盟共同农业政策实施的四十几年中, 我们可以得到许多启示。我认为主要是三点: (1) 农业问题的重要性; (2) 宏观管理和调节; (3) 农民组织的作用。

(六) 对 21 世纪初期中国农业的展望

(1) 要始终高度重视农业、农村和农民的工作。对于已有的成就不能估计过高, 也不要轻易宣布农业问题已经过关。

(2) 要以可持续发展战略来看待和安排农业和农村的发展。

(3) 要坚定地实现农业产业化、现代化。

(4) 要妥善地安排农业劳动力的转移。