

WORLD AGRICULTURE

(Monthly, Started in 1979)

No.04, 2020

Main Contents

- The evolution and design of China's poverty alleviation policy in the past 70 Years
..... CUI Yuanpei, WEI Zikun, WANG Jianzhong, et al. (4)
- Adjustment dynamics and implication of agricultural support policy in high-protection economies
..... LIU Chao, LIU Rong, ZHU Mandel (13)
- Lessons from the construction of the US animal disease prevention and control system
..... FU Rao, HU Yu, WANG Li (23)
- Research on quality control strategy of dairy supply chain based on principal-agent model
..... WU Qiang, CHEN Jinlan, SUN Shimin (31)
- Evolution and optimization of agricultural green development support policy from 1949 to 2019
..... LI Xuemin, GONG Qianwen (40)
- The enrollment mechanism of US Conservation Reserve Program and its enlightenment to China
..... ZHAI Huan (51)
- Trade facilitation, neighboring effects and bilateral agricultural exports
—Empirical research based on spatial models of China and neighboring countries
..... DONG Li, GAO Qizheng (66)
- Can marketization increase the proportion of agricultural-related loans?
..... WANG Lingfei, CHEN Xiaohui (78)
- Research on integrated development of rural industry based on life cycle theory
—A case study of cheese village in South Korea
..... HAN Suqing, SONG Yanling, CHEN Jing (93)
- Whether self-employment promotes urban integration of migrant workers
—Based on the data of the national dynamic monitoring survey of migrant population in 2013
..... ZHOU Jianhua, ZHANG Lifang (112)

Edited by World Agriculture Editorial Office

E-mail: shijenongye2008@126.com

Periodical Publications: No.82-130

Published by Zhongnong Printing Co., Ltd.

Address: No.18 Building Maizidian Street,
Chaoyang District, Beijing, China 100125

Editor in Chief: Yuan Rong

Director of Editorial Office: Xu Hui

Editor: Jia Bin Zhang Xuejiao Du Jing

Tel: 010-59194988/90/32

Fax: 010-65005665

Website: <http://www.ccap.com.cn>

编辑委员会

主任

屈冬玉

副主任

隋鹏飞 陈邦勋 谢建民
杨易 张陆彪 倪洪兴
童玉娥 夏敬源 朱信凯

委员 (按姓名笔画排序)

丁声俊 才学鹏 万建民
马有祥 王广斌 王钊
王林萍 孔祥智 邓秀新
左常升 平瑛 叶兴庆
冯东昕 匡远配 朱明
朱晶 刘天金 刘汉武
刘国道 刘艳 严端祥
杜志雄 李树超 李翠霞
杨万江 杨振海 杨敏丽
何秀荣 宋昱 宋洪远
张广胜 张弘 张兴旺
张安录 张陆彪 张林秀
张显良 张海森 张越杰
陈昭玖 陈剑平 陈萍
陈盛伟 罗必良 周应恒
屈四喜 赵帮宏 赵鸭桥
胡乐鸣 姜长云 贺军伟
聂凤英 聂新鹏 栾敬东
高强 郭沛 唐忠
黄伟忠 黄延信 崔利锋
彭剑良 韩沛新 程国强
程金根 蒲春玲 雷刘功
樊胜根 潘文博 潘利兵
霍学喜

目次

热点聚焦

- 中国 70 年扶贫政策历史演进分析 崔元培 魏子鲲 王建忠等 (4)
- 高保护经济体农业支持政策调整动态及其涵义
——基于欧盟、日本、韩国、瑞士、挪威、冰岛的考察
..... 刘超 刘蓉 朱满德 (13)

专题综述

- 美国动物疫病防控体系建设的经验借鉴
..... 付饶 胡钰 王莉 (23)
- 基于委托代理模型的乳品供应链质量控制策略研究
..... 吴强 陈金兰 孙世民 (31)

政策研究

- 新中国成立以来农业绿色发展支持政策演变及优化进路
..... 李学敏 巩前文 (40)
- 美国土地休耕登记机制及对中国的启示 翟欢 (51)
- 加拿大农业发展经验及对中国的启示 李翔 (60)

分析预测

- 贸易便利化、邻国效应与双边农产品出口
——基于中国及周边国家空间模型的经验研究
..... 董立 高奇正 (66)
- 市场化能增加涉农贷款吗? 王凌飞 陈小辉 (78)

主管单位 中华人民共和国农业农村部
主办单位 中国农业出版社有限公司
指导单位 农业农村部国际合作司
协办单位 农业农村部对外经济合作中心
 农业农村部农业贸易促进中心(中国国际贸易促进会农业行业分会)
 农业农村部国际交流服务中心
 中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表处
 中国人民大学国际学院

环球瞭望

美国膳食指南的发展传播对中国食物消费引导的启示
 王秀丽 刘润雅 李中慧等 (85)

基于生命周期理论的农村产业融合发展研究
 ——以韩国奶酪村为例 韩素卿 宋艳伶 陈景 (93)

中国农业

中国食品安全研究的知识图谱与热点演进
 ——基于 CiteSpace 的可视化分析 程红莉 (102)

自雇佣是否促进农民工城市融合
 ——基于 2013 年全国流动人口动态监测调查数据
 周建华 张丽芳 (112)

国内农地制度研究的文献计量与可视化分析
 ——基于 1998—2019 年中国知网 CSSCI 数据库
 皮婷婷 郑逸芳 许佳贤 (120)

国际粮农动态

全球重要农业文化遗产系统总数增至 59 个等 8 则 (130)

贸易监测

2020 年 1~2 月中国农产品贸易监测
 农业农村部农业贸易促进中心 (134)

2020 年 2 月世界农产品供需形势预测简报
 农业农村部农业贸易促进中心 (137)

英文摘要

MAIN CONTENTS (142)

主 编 苑 荣
副 主 编 徐 晖
责任编辑 贾 彬 张雪娇
 杜 婧
编 辑 吴洪钟 汪子涵
 郑 君 陈 璿

印 刷 中农印务有限公司
国内总发行 北京市报刊发行局
国外总发行 中国出版对外贸易总公司
 (北京 782 信箱)
订 购 处 全国各地邮局
出版日期 2020 年 4 月 10 日
邮 编 地 址 100125 北京朝阳区麦子
 店街 18 号楼
电 话 (010)59194988/90/32
传 真 (010)65005665
投 稿 邮 箱 shijienongye2008@126.com
网 址 http://www.ccap.com.cn

广告发布登记:

京朝工商广登字 20190016 号

ISSN 1002 - 4433

CN 11-1097/S

定 价 18.00 元

凡是同意被本刊发表的文章, 视为作者
 同意将其文章的复制权、发行权、汇编
 权以及信息网络传播权转授给第三方。
 特此声明

本刊所登作品受版权保护
 未经许可, 不得转载、摘编

● 热点聚焦

中国 70 年扶贫政策历史 演进分析

◆ 崔元培 魏子鲲 王建忠 薛庆林

(河北农业大学经济管理学院 保定 071000)

摘要: 贫困与发展是中国完成两个一百年目标的重大挑战, 政府高度重视扶贫开发工作, 在实践中不断探索前进。从扶贫政策的效果与政策模式来看, 中国的扶贫政策大致经历了以救济、平均分配为主的扶贫阶段, 以贫困地区开发为主的阶段, 以扶持贫困人口为主的扶贫阶段, 以精准扶贫与精准脱贫为主的扶贫阶段。各阶段扶贫政策相互交叉、逐步发展与过渡, 扶贫目标由相对分散向精准集中、扶贫主体也由单一向多元转变。以共同富裕为目标的社会主义制度贯穿于中国扶贫政策演变过程中, 应继续形成多元互助开发组织体系, 增强扶贫瞄准的针对性。

关键词: 政策演变; 精准扶贫; 扶贫政策

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2020.04.001

1 引言

中国曾经是世界上贫困人口最多的国家, 自新中国成立以来, 解决贫困问题成为政府工作的重点之一。1991年, 中国政府把扶持“老、少、边、穷”地区摆脱贫困列入国家“八五”国民经济计划, 为贫困地区发展提供优惠政策、财政拨款。1994年《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》的制定标志着中国反贫困计划的开始。同时, 《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》也成为当时各项扶贫工作的行动纲领。总的来看, 中国扶贫政策是由政府主导, 通过调动各部门资源来支持农业、农村发展, 以提高农民收入, 增加农民社会保障水平为目标的持续性、系统性工程^[1]。1981—2015年, 中国累计减少贫困人口 7.28 亿人, 世界其他国家地区的脱贫人口仅为 1.52 亿人^①。同时, 中国贫困人口受教育程度、社会保障条件、饮食营养状况等指标均得到提高^[2]。通过实施精准扶贫战略, 到 2020 年, 在现行标准下农村贫困人口实现脱贫, 贫困县

全部摘帽, 解决区域性贫困问题^[3]。但剩余贫困人口基数大, 绝对贫困人口脱贫难度大、成本高等问题依然存在, 相对贫困和多维贫困问题逐渐显现。同时, 中国经济发展面临着老龄化加速、城镇化发展, 使贫困问题呈现出新的特征^[4]。因此, 要对新中国成立 70 年的扶贫政策、扶贫历程进行回顾总结, 分析扶贫政策的演变与变化过程, 总结扶贫成效与成就, 结合精准扶贫、精准脱贫阶段中存在的问题, 对 2020 年之后的反贫困问题进行探讨, 提出未来反贫困政策发展方向。

收稿日期: 2019-11-08。

基金项目: 河北省教育厅人文社会科学研究重大课题攻关项目“经济技术协同视角下河北省贫困地区现代农业发展创新研究”(ZD201713)。

作者简介: 崔元培(1989—), 男, 河北沧州人, 博士研究生, 研究方向: 农林经济管理。

通信作者: 薛庆林(1960—), 男, 河北保定人, 教授, 博士生导师, 研究方向: 农业科技推广。

① 数据来源: 《中国农村贫困监测报告 2018》。

2 中国扶贫政策演变过程

张琦和冯丹萌将中国减贫政策划分为农村制度性变革阶段、贫困县减贫探索阶段、专项扶贫政策阶段、整村推进扶贫开发阶段、精准扶贫开发阶段 5 个阶段^[5]。程联涛根据扶贫战略的调整,将中国扶贫政策演进划分为计划经济体制下广义扶贫阶段、农村经济体制改革推动贫困缓解阶段、扶贫开发正规化阶段、“八七”扶贫攻坚计划阶段、综合性扶贫开发阶段、新时期集中连片扶贫 6 个阶段^[6]。华正学根据反贫困方式将中国扶贫分为社会救济扶贫阶段、体制改革推动扶贫阶段、开发式扶贫阶段以及精准贫困脱贫阶段^[7]。申秋从扶贫政策目标区域效果出发,阐述了中国扶贫政策演变面向区域范围的变化^[8]。汪三贵和殷浩栋将中国的扶贫开发工作分为体制改革主导的扶贫开发、解决温饱的扶贫开发、巩固温饱的扶贫开发和全面小康的扶贫开发 4 个阶段^[9]。学者对扶贫政策演进的研究中,对中国扶贫政策演变的划分标准相对随意,从而导致不同的研究学者对不同阶段的划分难以产生一致的研究。

因此,有必要对新中国成立以来扶贫政策的演

变进行梳理、分析,为 2020 年后明确新的扶持对象、制定与之相对应的扶贫政策,提供有益借鉴。

2.1 以保障生存为主的救济式扶贫阶段:1949—1977 年

新中国成立初期,国家经济薄弱,社会呈现出普遍贫困的特征,为缓解农民贫困状况,在全国开展救济式扶贫,但基础设施缺乏、技术落后,农村、农民的贫困问题短期内仍难以得到解决。1949—1977 年,政府是资源配置的唯一渠道,受制于当时整体经济状况,扶贫主要表现为扶贫救济、平均分配两种形式,政府提供社会救济、自然灾害救济、赡养农村特困户等困难群体。这种救济式扶贫手段带有明显的单一性,是一种道义性的“输血式”救济行为,同时这种扶贫战略保证了大多数人基本的生存需要。通过 1946—1953 年开展的土地改革运动,逐渐实现了农业村产资料的集体所有制,人民公社时期,建立起“一大二公”的农村集体所有制和分配制度。一方面遏制了农村生产力的发展,但另一方面也保障了农村有限社会财富的分配。如表 1 所示,1949—1977 年以保障生存为主的救济式扶贫阶段,中国的扶贫措施主要体现在土地改革运动、基础设施建设、完善公共服务体系等方面。

表 1 1949—1977 年救济式扶贫阶段帮扶政策与成效

| 帮扶政策 | 具体措施 | 帮扶效果 |
|----------|---|--|
| 土地改革运动 | 明确规定土地改革的总路线和总政策:依靠贫农、雇农,团结中农,中立富农,有步骤地、有分别地消灭封建剥削制度,发展农业生产 | 土地改革运动完全消灭了封建土地制度,使全国 3 亿多农民无偿得到了约 7 亿亩土地和大批生产资料,为中国农村扶贫奠定了制度基础 |
| 基础设施建设 | 实行计划经济管理体制,整合全社会资源,在农村开展大规模基础设施建设 | ①实际机耕面积由 1952 年的 204 万亩上升到 1977 年的 57 615 万亩 ②有效灌溉面积由 1952 年的 29 938 万亩上升到 1977 年的 67 499 万亩 ③1952—1977 年,机电灌溉面积占有效灌溉面积的比例由 1.6% 上升到 54.1% ④农村用电量占全国发电量的比例由 1952 年的 0.69% 上升到 1977 年的 9.93% |
| 完善公共服务体系 | ①改善医疗服务和农村教育条件 ②构建以社区为基础的社会保障体系 | ①该阶段,全国建立了 5 万多个乡镇医院,小学入学率由不足 50% 增长至 96% ②1977 年,全国 85% 的行政村(生产大队)实行了合作医疗,很大程度上解决了农村治病、防病问题 ③全国卫生技术人员数量由 1949 年的 50.5 万人上升到 1977 年的 234.1 万人 |

注:1 亩=1/15hm²。

数据来源:《中国农村经济统计大全(1949—1986)》。

在当时特定历史条件和对贫困的认识水平下,

扶贫政策没有把救助与增强贫困者自立能力联系起

来,阻碍了生产力发展,使普遍贫困问题长时间存在。但在计划经济体制时期,政府一元化公益性救济式扶贫体系保障了普遍贫困状态下大多数人的临界生存需要。救济式扶贫最大的积极意义是消灭了由经济制度不平等产生的阶层性贫困。“输血式”的社会救济扶贫,是在当时作为落后农业国的中国,在加速工业化发展这一特定时期所采取的反贫困战略。

2.2 以扶持、开发贫困地区经济为主阶段:1978—1985年

改革开放、家庭联产承包制的实行,激活了农村人口脱贫致富的内生发展动力,这也为中国大规模减贫创造了条件。1978—1985年,中国贫困人口大规模减少的重要原因之一是通过农村经济体制改革带来了自发的减贫效应。在“效率优先,兼顾公平”的发展方式下,中国东部、中部地区之间的贫富差距开始产生,使得扶贫政策开始向以工代赈、以“三西”^①地区农业建设为主的扶持贫困地区经济开发转型。于是中国在1984年开始实施以工代赈,通过参加社会工程建设,救济对象可以获得赈济物资或资金。以工代赈的投入是无偿性行为,但在具体实施过程中有附加条件,要求贫困人口通过劳动来获得救济。

“三西”地区农业人口达到1 200万人,总面积38万km²。1982年实施“三西”农业建设计划,制定“兴河西之利,济中部之贫”的发展战略。“三西”农业建设从改变农业生产条件入手,通过兴修水利工程增加水浇地面积,修缮坝地、压砂地,组织劳务输出等措施,以解决西海固地区群众温饱和河西地区商品粮基地建设的问题。“三西”建设开创了中国扶贫区域开发与异地脱贫的先河,为之后中国开展有计划、有组织、大规模的扶贫开发积累了大量经验。

这一阶段是中国扶贫模式政策开始由“输血式”救济转变为以扶持、开发贫困地区为主的变革阶段,通过出台各项优惠政策促进以“三西”地区为代表的贫困地区经济发展。1978—1985年,尚未解决温饱的贫困人口由2.5亿人减少至1.25亿人,贫困发生率由30.7%下降至14.8%^[10]。1984年制定的《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》和1986年正式开始实施的《国民经济和社会发展的第七个

五年计划》成为中国今后很长时间内扶贫开发工作的指导文件。

2.3 以开发式扶贫为主阶段:1986—1993年

1985年中国东部沿海城市开始对外开放,中国形成了“经济特区-东部沿海开放城市-三角洲开发地”经济发展格局。这样的发展格局促进了中国东部沿海地区经济高速发展,解决了大多数东部地区贫困农户的温饱问题,同样也造成了东西部经济发展的不平衡。中国西部地区生态环境脆弱,基础设施落后,经济和社会发展水平远远滞后于东部地区,贫困减少速度远低于东部地区。因此,1986年以来中国的扶贫资源开始向边远山区、信息闭塞地区倾斜。

1986年4月第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第七个五年计划的建议》,成立贫困地区经济发展领导小组,将贫困地区经济问题单独列示,这标志着中国扶贫工作走向规范化,反贫困战略开始追求贫困地区整体实力提升,扶贫工作的对象具有明显的区域特征。在开发式扶贫阶段,为进一步帮助贫困地区发展,制定了国家贫困县标准,纳入了331个贫困县^[11]。

开发式扶贫模式提升了县域整体经济实力,突破了单一依靠实物救济的扶贫方式,大规模的扶贫开发增加了地方上的就业机会,对各级政府财政收入的增长发挥了重要作用。开发式扶贫阶段,国家扶贫工作从单纯救济式扶贫向以外部资源投入来增强贫困地区经济发展,从而带动贫困人口脱贫的方式转变。此阶段的目标是解决贫困群众温饱问题,但这种模式没有考虑到贫困人口特征,政策制定过程中没有将贫困人口的发展需求与县域经济整体发展联系起来^[12]。

2.4 “八七”扶贫开发阶段:1994—2000年

随着扶贫开发工作力度的加大,地缘特征的贫困问题开始显现,东西部贫困差距加大,1994年仍有7 000多万人口温饱问题未得到解决(表2)。为解决这一问题,1994年中国政府制定、实施了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,决

^① “三西”地区是指甘肃河西地区19个县(市、区)、甘肃中部以定西为代表的干旱地区20个县和宁夏西海固8个县,共计47个县(市、区)。

定集中人力、物力、财力，动员各界力量，力争用7年左右时间，到2000年解决全国农村7000万贫困人口温饱问题。

表2 1994—1999年农村贫困人口变化

| 年份 | 贫困人口(万人) | 贫困发生率(%) |
|------|----------|----------|
| 1994 | 7 000 | 7.6 |
| 1995 | 6 500 | 7.1 |
| 1996 | 5 800 | 6.3 |
| 1997 | 5 000 | 5.4 |
| 1998 | 4 200 | 4.6 |
| 1999 | 3 412 | 3.7 |

据统计，按照1999年625元的农村贫困标准进行测算，全国农村还有3412万极端贫困人口的温饱问题没有得到解决，贫困发生率为3.7%。《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》将国家级贫困县数量增加至592个，涵盖了70%以上的农村贫困人口。如表3所示，从1998—1999年的贫困情况来看，东部和中部地区贫困人口占全国农村贫困人口数量的51%，西部地区贫困人口占49%左右，且多分布在自然条件和资源条件比较恶劣的山区和“老、少、边、穷”地区。

表3 1998—1999年东部、中部、西部地区农村贫困人口与贫困发生率

| 地区 | 1998年 | | 1999年 | |
|------|----------|----------|----------|----------|
| | 贫困人口(万人) | 贫困发生率(%) | 贫困人口(万人) | 贫困发生率(%) |
| 全国 | 4 210.4 | 4.6 | 3 412.2 | 3.7 |
| 东部地区 | 622.1 | 1.7 | 501.2 | 1.3 |
| 中部地区 | 1 558.8 | 4.8 | 1 266.9 | 3.9 |
| 西部地区 | 2 029.5 | 9.1 | 1 644.1 | 7.3 |

数据来源：《中国农村贫困监测报告2000》。

为此，国家将中西部扶贫政策进行调整，明确资金、权力、任务、责任到省的原则，以中央投入为中心，以省资金投入为辅，完善财政投入，紧密加强地区联动，引导社会各方参与扶贫工作。此项措施将从前的区域性开发扶贫转向参与式扶贫，调动了贫困户脱贫积极性。1994—2000年，政府投入资金由1994年的97.85亿元上升至2000年的

248.15亿元，累计金额达到1127亿元，是1986—1993年8年投入总量的3倍。

2.5 巩固扶贫成果阶段：2001—2010年

“国家八七扶贫计划”的结束，中国经济的快速增长，标志着中国基本解决了贫困人群的温饱与生存问题。与“八七扶贫攻坚”时期相比，2000年之后中国面对以城乡差距、工农差距为主要的差异格局。从社会成员的普遍贫困到社会贫富差距的扩大，这就要求中国的扶贫政策要向农村贫困人口倾斜，巩固扶贫成果。2002年，中国共产党第十六次全国代表大会提出全面建设小康社会的目标，该目标的提出对扶贫政策有了更高的要求。与此同时，2004年中央1号文件提出降低农业税税率、取消农业特产税，对农民进行直接补贴；2005年中央1号文件提出继续加大“两减免、三补贴”、加大对农村基础设施和农村科教文卫事业投资力度；2006年提出新农村建设；2009年中央1号文件提出继续加强惠农政策。历年中央1号文件不仅为农村农业现代化发展提供了支持，也为农村扶贫工作提供了指导与帮助。

截至2000年年底，中国绝对贫困人口下降至3000万人，贫困发生率不足3%，但剩余贫困人口多分布在生产生活条件恶劣的地区，这些地区的贫困人口脱贫难度大，而且脱贫后还极易返贫。2001年，中国在第三次中央扶贫开发工作会议上颁布《中国农村扶贫开发纲要(2001—2020年)》，指出21世纪前10年扶贫开发基本对象包括：尚未解决温饱问题的贫困人口和初步解决温饱问题的温饱人口。在区域投向上，2001年中国财政扶贫基金政策在区域投向上进行了重新规定，允许部分资金用于非重点县的扶贫工作，但其资金投入比例不能超过30%，投向重点县的资金比例不得少于70%。这样，一方面保证了国家非重点县中的贫困人口也能得到扶贫政策支持，另一方面资金投向上的变化反映了中国扶贫工作机制正在逐步走向完善。由表4可以看出，重点县扶贫资金占比最高的是以工代赈，占其总额的65.4%，其次为财政扶贫和贴息贷款资金占比，分别为59.3%和53.5%。中央财政扶贫资金在重点县实际投入占比与“至少70%”的规定有较大偏差。

表 4 2001 年中央财政扶贫政策资金分配情况

单位:亿元,%

| | 以工代赈 | | 财政扶贫 | | 贴息贷款 | |
|------|-------|------|------|------|------|------|
| | 金额 | 占比 | 金额 | 占比 | 金额 | 占比 |
| 重点县 | 39.7 | 65.4 | 32.4 | 59.3 | 85.6 | 53.5 |
| 非重点县 | 20.97 | 34.6 | 22.2 | 40.7 | 74.4 | 46.5 |

数据来源:《中国农村贫困监测报告 2002》。

经过 2001—2010 年的扶贫成果巩固期,中国贫困人口和贫困发生率明显减少。按 2008 年国家贫困标准来看,中国贫困人口从 2000 年的 9 422 万人减少到了 2010 年的 2 688 万人,贫困发生率由 10.2% 下降到 2.8%,贫困人口减少了 6 734 万人^①。

2.6 新时期精准扶贫与脱贫阶段:2011—2020 年

2011 年,中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,提出实现“两不愁、三保障”的总体目标,反映出在这一时期,以扶贫标准下、具备劳动能力的农村人口为扶贫工作主要对象,以连片特困地区为扶贫的重点区域。2013 年 11 月“精准扶贫”重要思想提出,成为新时期扶贫攻坚的指导思想。

中国随着人口红利衰减、“中等收入陷阱”、国际经济格局调整等一系列因素的作用,2011 年以后中国经济增速持续放缓,经济发展由年均增长 10% 的高速增长变为经济增速 7% 左右的中高速增长,2015 年经济增速低于 7%,2016 年经济增速为 6.7%。经济发展放缓,进入“新常态”,中国制造业面临沉重的转型压力,以及外需疲软与劳动力价格增加的双重压力。中国企业在运营成本增加、效益下降的同时,还面临大量产能过剩的压力。

新时期,中国的扶贫目标由之前的保证贫困户温饱问题转变为提高贫困户“两不愁、三保障”水平。为顺利实现“两个一百年”目标,中国开始提高贫困标准。2000 年,中国贫困户年人均纯收入标准为 865 元,2008 年提高至 1 196 元,2011 年中国贫困户年人均纯收入标准调整至 2 300 元。此后,中国的贫困标准以 2011 年的 2 300 元不变价格为标准进行定期调整,2017 年调整后为 2 952 元。在 2011 年贫困标准调整后,中国贫困人口增加了 9 955 万人,总量达到 12 238 万人。

虽然中国绝对贫困问题得到了有效缓解,但是相对贫困问题却开始呈现出来。“因病、因残、因

婚、因学”等致贫问题开始显现,除此之外,现有贫困人口居住相对分散,给扶贫工作造成了不小的阻力,贫困问题变得日益复杂化和多元化。

2016 年 11 月,国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》,确定了“十三五”时期贫困地区发展和贫困人口脱贫主要指标,从产业扶贫、易地搬迁扶贫、教育扶贫、就业、医疗和社会兜底等角度对扶贫开发工作给予指导。在此基础上,扶贫攻坚的总体目标为:到 2020 年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房安全。贫困地区农民人均纯收入增幅高于全国平均水平,基本公共服务等主要领域指标接近全国平均水平。

新时期,中国贫困形式已经发生了很大的变化,总体来看贫困人口分布呈现出分散的特点。从地域范围来看,山区和边境少数民族地区的贫困人口相对集中。贫困人口分布从“八七扶贫攻坚”时期的区域分布逐渐转变为点状分布,在空间上贫困人口的分布愈发分散。同时,贫困人口致贫原因主要有“因病、因残、因学、因灾”等类型,这些致贫原因、类型多呈现突发性与长期性并存的特点。因此,目前存在的贫困户不能摆脱贫困的原因并非是没有发展机会,而是以往通过县级财政大水漫灌式的开发式扶贫效果越来越差。

因此,扶贫资金在重点投入集中连片特困区,并适当照顾非贫困地区贫困人口的同时,要将扶贫资金使用精准到户确保扶贫对象得到有效帮扶。

3 扶贫特征与减贫效果

扶贫工作一直是中国农村治理的核心,中国贫困人口众多、贫困地区范围广、返贫风险大。从以保障生存为主的救济式扶贫阶段,以扶持、开发贫困地区经济为主阶段,以开发式扶贫为主阶段,“八七”扶贫开发阶段,巩固扶贫成果阶段和新时期精准扶贫与脱贫阶段来看,贫困人口由 1994 年的 7 000 多万人减少至 2017 年的 3 046 万人。在剩余贫困人口贫困程度越来越深、脱贫难度越来越大的情况下,中国的减贫率却在不断加快,贫困人口的下降速度由 2013 年的 16.7% 提高到 2017 年的 29.7%^②。贫困是多维因素共同作用下产生

^① 数据来源:《中国农村贫困监测报告 2018》。

^② 数据来源:国家统计局,《波澜壮阔四十载 民族复兴展新篇——改革开放 40 年经济社会发展成就系列报告之一》。

的,《关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出,“贫困县退出后,在攻坚期内国家原有扶贫政策保持不变”,即“脱贫不脱政策”。扶贫政策与扶贫资源是扶贫工作的关键,也是扶贫工作的基础,中央与各级政府部门在保证对贫困地区、农户给予充足的资金和物质保障的同时,还建立了相应的管理机制,让扶贫资源得到了有效利用。受产业扶贫等优惠政策影响,2014—2017年,全国农村居民人均可支配收入实际增速分别为9.2%、7.5%、6.2%、7.3%,农村居民收入增加,为脱贫攻坚打下了坚实基础(表5)。

表5 农村居民人均可支配收入情况

| 年份 | 农村居民人均可支配收入(元) | 名义增长率(%) | 实际增长率(%) |
|------|----------------|----------|----------|
| 2012 | 7 817 | 12.0 | 10.7 |
| 2013 | 8 896 | 13.8 | 9.3 |
| 2014 | 10 489 | 11.2 | 9.2 |
| 2015 | 11 422 | 8.9 | 7.5 |
| 2016 | 12 363 | 8.2 | 6.2 |
| 2017 | 13 432 | 8.6 | 7.3 |

数据来源:《中国农村贫困监测报告2018》。表7、表8和表11同。

3.1 扶贫特征

中国70年来扶贫政策演变始终坚持以政府为主导,将扶贫开发与资源整合纳入国家发展战略,不断完善扶贫开发制度体系。在扶贫方式、内容和扶贫特征等方面坚持从实际出发不断调整扶贫政策,以满足贫困人口脱贫需要。如表6所示,中国的扶贫方式由单一性、区域性的救济式扶贫,逐渐转变为多维的、精准的扶贫方式,扶贫内容也逐渐由实物救济转变为多元化的扶贫方式。精准扶贫、精准脱贫战略开始之前,中国扶贫工作几乎都是由中央政府或各级政府主导,扶贫工作取得了巨大成就的同时,也忽视了许多细节。2013年,习近平总书记提出精准扶贫、精准脱贫理念。一方面,多元主体参与扶贫可以减轻政府财政压力;另一方面,多元主体的参与可以覆盖到整个贫困区域,在教育、医疗、金融、产业等诸多领域推动精准扶贫工作的开展,这也为2020年实现全面小康社会的建成打下了坚实的基础。

表6 中国扶贫政策演变

| 扶贫阶段 | 扶贫模式 | 扶贫内容 | 扶贫特征 | 扶贫主体 | 帮扶对象 |
|------------------|-----------|------------|-----------|--------------------|--------|
| 以保障生存为主的救济式扶贫阶段 | 单一性救济式扶贫 | 实物救济 | 外部输血 | 中央政府 | 全国农村 |
| 以扶持、开发贫困地区经济为主阶段 | 区域性救济式扶贫 | 财政、物资、技术支持 | 外部输血 | 中央政府 | 农村贫困地区 |
| 以开发式扶贫为主阶段 | 全国性开发式扶贫 | 财政、人力资本支持 | 外部输血 | 中央政府+省、市政府 | 贫困县 |
| “八七”扶贫开发阶段 | 参与式综合开发扶贫 | 参与式帮扶 | 外部输血+自我发展 | 中央政府+省、市政府+地方 | 贫困县 |
| 巩固扶贫成果阶段 | 多元性可持续性扶贫 | “一体两翼”整体推进 | 多元造血 | 中央政府+省、市政府+地方+县 | 贫困村 |
| 新时期精准扶贫与脱贫阶段 | 精准扶贫 | 多元式扶贫 | 多元造血 | 中央政府+省、市政府+地方+县+乡镇 | 贫困户 |

3.2 减贫效果

3.2.1 脱贫人口数量多

1978年中国扶贫政策开始以扶持、开发贫困地区经济为主要方向。当时,中国贫困标准为年人均纯收入低于100元的人群为贫困户,在该标准下,中国贫困发生率为30.7%,按照2011年2300元的贫困标准测算,2017年贫困发生率仅为3.1%。从贫困发生率看,西部地区农村贫困发生率由2010年的29.2%下降到了2017年的5.6%,下降了23.6

个百分点;中部地区农村贫困发生率由17.2%下降到3.4%,下降了13.8个百分点;东部地区农村贫困发生率由7.4%下降到0.8%,下降了6.6个百分点(表7)。

表7 全国农村贫困人口分布

| 年份 | 贫困人口规模(万人) | | | 贫困发生率(%) | | |
|------|------------|-------|-------|----------|-----|------|
| | 东部 | 中部 | 西部 | 东部 | 中部 | 西部 |
| 2000 | 962 | 2 729 | 5 731 | 2.9 | 8.8 | 20.6 |
| 2005 | 545 | 2 081 | 3 805 | 1.6 | 6.6 | 13.3 |

(续)

| 年份 | 贫困人口规模 (万人) | | | 贫困发生率 (%) | | |
|------|-------------|-------|-------|-----------|------|------|
| | 东部 | 中部 | 西部 | 东部 | 中部 | 西部 |
| 2010 | 2 587 | 5 551 | 8 249 | 7.4 | 17.2 | 29.2 |
| 2011 | 1 655 | 4 238 | 6 345 | 4.7 | 13.1 | 21.9 |
| 2012 | 1 367 | 3 446 | 5 086 | 3.9 | 10.6 | 17.5 |
| 2013 | 1 171 | 2 869 | 4 209 | 3.3 | 8.8 | 14.5 |
| 2014 | 956 | 2 461 | 3 600 | 2.7 | 7.5 | 12.4 |
| 2015 | 653 | 2 007 | 2 914 | 1.8 | 6.2 | 10.0 |
| 2016 | 490 | 1 594 | 2 251 | 1.4 | 4.9 | 7.8 |
| 2017 | 300 | 1 112 | 1 634 | 0.8 | 3.4 | 5.6 |

表 8 贫困地区农村减贫情况

| 年份 | 贫困人口 (万人) | 比上年下降 (万人) | 贫困发生率 (%) | 比上年下降 (%) |
|------|-----------|------------|-----------|-----------|
| 2012 | 6 039 | — | 23.2 | — |
| 2013 | 5 070 | 969 | 19.3 | 3.9 |
| 2014 | 4 317 | 753 | 16.6 | 2.7 |
| 2015 | 3 490 | 827 | 13.3 | 3.3 |
| 2016 | 2 654 | 836 | 10.1 | 3.2 |

2017年,全国14个连片特困区覆盖了21个省,9 823个乡镇,其贫困人口数量多达24 287万人,占全国贫困人口的79.58%。2017年连片特困地区农村贫困人口1 540万人,比2016年减少649万人,下降29.6%,占全国农村贫困人口减少总规模的50.3%,贫困发生率比2016年下降3.1个百分点。农村贫困发生率降幅快于全国农村平均水平的有8个,分别是西藏地区下降5.3%,罗霄山区下降2.5%,乌蒙山区下降3.6%,大别山区下降2.3%,秦巴山区下降3.0%,武陵山区下降3.3%,六盘山区下降3.6%,四省藏区下降3.2%(表9)。

3.2.2 脱贫地区范围广

2017年贫困地区覆盖中国22个省832个县,11 775个乡镇,户籍人口数量为30 777万人,占全国总人口的22.1%。按照2010年农村贫困标准测算,2016年贫困地区农村贫困人口由2015年的3 490万人减少至2 654万人,贫困发生率为10.1%(表8)。从减贫规模看,2016年贫困地区减贫规模占全国农村减贫总规模的67.3%,比上年提高6个百分点。

表 9 2017年连片特困地区贫困发生率下降速度高于全国平均水平地区

| 年份 | 西藏地区 | 罗霄山区 | 乌蒙山区 | 大别山区 | 秦巴山区 | 武陵山区 | 六盘山区 | 四省藏区 |
|------|-------|------|-------|------|------|------|-------|-------|
| 2016 | 13.2% | 7.5% | 13.5% | 7.6% | 9.1% | 9.7% | 12.4% | 12.7% |
| 2017 | 7.9% | 5.0% | 9.9% | 5.3% | 6.1% | 6.4% | 8.8% | 9.5% |

3.2.3 脱贫农户返贫率低

中国实施精准扶贫战略以来,通过多方面政策支持,“扶贫”与“扶智”相结合,为农户提供就业、医疗、住房、教育等多项保障措施,减少贫困农户生活压力。虽有个别贫困农户会因病、因灾存在返贫现象,但从全国范围来看,并未出现过大规模返贫现象。

3.2.4 贫困地区农村居民收入增速高于全国水平

从贫困地区农村收入情况看,2017年贫困地区人均可支配收入虽然低于全国农村水平,但贫困地区增速高于全国地区1.8个百分点。贫困地区农村收入构成中主要以工资性收入和经营性收入为主,其中贫困地区农村第一产业净收入达到2 696元,占总收入比例为31.9%(表10)。

表 10 2017年贫困地区农村收入情况

| 指标 | 全国农村 | | | 贫困地区农村 | | |
|-------------|----------|--------|--------|----------|--------|--------|
| | 收入水平 (元) | 结构 (%) | 增速 (%) | 收入水平 (元) | 结构 (%) | 增速 (%) |
| 人均可支配收入 | 13 432 | 100.0 | 8.6 | 8 452 | 100.0 | 10.4 |
| 一、工资性收入 | 5 498 | 40.9 | 9.5 | 2 880 | 34.1 | 12.7 |
| 二、经营性收入 | 5 028 | 37.4 | 6.0 | 3 443 | 40.7 | 4.9 |
| (1) 第一产业净收入 | 3 391 | 25.2 | 3.7 | 2 696 | 31.9 | 2.7 |

(续)

| 指标 | 全国农村 | | | 贫困地区农村 | | |
|--------------|----------|--------|--------|----------|--------|--------|
| | 收入水平 (元) | 结构 (%) | 增速 (%) | 收入水平 (元) | 结构 (%) | 增速 (%) |
| 农业 | 2 524 | 18.8 | 3.4 | 1 931 | 22.8 | 2.1 |
| 牧业 | 586 | 4.4 | 2.1 | 571 | 6.8 | 6.9 |
| (2) 二、三产业净收入 | 1 637 | 12.2 | 11.2 | 747 | 8.8 | 13.9 |
| 三、财产净收入 | 303 | 2.3 | 11.4 | 107 | 1.3 | 14.3 |
| 四、转移净收入 | 2 603 | 19.4 | 11.8 | 2 021 | 23.9 | 17.4 |

数据来源：国家统计局全国住户收支与生活状况调查。

从农村地区恩格尔系数来看，2017 年农村居民的食品、烟酒消费支出比例为 31.2%，交通通信、教育文化、医疗保健等发展型消费占比提高。2017 年农村居民人均消费支出中，人均交通通信占比上升 0.4 个百分点，达到 13.8%；教育文化消费上升 0.1 个百分点，达到 10.7%；医疗保健支出上升 0.5 个百分点，达到 9.7%。从食物消费情况来看，2017 年农村居民人均粮食消费量下降，蛋类、奶类消费增加，农村居民人均粮食消费量由 2016 年的 186kg 下降到 2017 年的 154.6kg，人均奶类消费量达到 6.9kg，蛋类消费量达到 8.9kg。

3.2.5 贫困地区基础设施日益改善

截至 2017 年年末，贫困地区通电自然村接近全覆盖；通电话自然村比例达 98.5%，比 2013 年提高了 5.2 个百分点；通有线电视信号自然村比例为 86.5%，比 2013 年提高了 15.8 个百分点；通宽带自然村比例由 2013 年的 41.5% 增长到 71.0%；贫困地区所在自然村主干道路面经过硬化处理的自然村比例达到 81.1%，比 2013 年提高了 21.2 个百分点；通客运班车的自然村比例由 2013 年的 38.8% 上升到 2017 年的 51.2%（表 11）。

表 11 贫困地区基础设施条件

| 指标 | 2013 年 | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 通电话的自然村比例 | 93.3% | 95.2% | 97.6% | 98.2% | 98.5% |
| 通有线电视信号的自然村比例 | 70.7% | 75.0% | 79.3% | 81.3% | 86.5% |
| 通宽带的自然村比例 | 41.5% | 48.0% | 56.3% | 63.4% | 71.0% |
| 主干道路面经过硬化处理的自然村比例 | 59.9% | 64.7% | 73.0% | 77.9% | 81.1% |
| 通客运班车的自然村比例 | 38.8% | 42.7% | 47.8% | 49.9% | 51.2% |

4 中国减贫政策发展展望

党的十八大以来，党和政府把扶贫工作提高到了一个新的高度，提出 2020 年全面建成小康社会，彻底消除贫困。但从中国整体贫困状态来看，中国相对贫困将会持续较长一段时间，继续提高相对贫困人口的自我发展能力，保持贫困地区经济、社会的可持续发展，仍是一项艰巨任务。截至 2017 年年底，中国还有 3 046 万贫困人口，中国未来 3 年脱贫的重点是深度贫困地区和特殊类型的贫困人口。2020 年后，贫困问题的复杂性、减贫的公共政策体

系仍需要高度关注^[13]。

随着贫困人口数量、结构的不断变化，改进扶贫模式、提升资金利用效率、转变扶贫战略，成为 2020 年之后中国扶贫工作的现实选择^[14]。即针对不同类型的贫困人群，采用不同帮扶政策，针对多样性的致贫原因实施多样化治理，提升贫困户向上流动能力^[15]。

4.1 优先解决深度贫困地区贫困人口发展问题

深度贫困地区资源匮乏、生态环境恶劣、发展滞后、致贫原因复杂、区域性经济发展缓慢。为此，今后相当长一段时间，要根据深度贫困地区发展需

要, 加强基础设施建设, 增加农民技术培训, 加强农业技术推广与市场信息的供给, 使深度贫困地区基本公共服务、基础设施等方面指标接近或达到全国平均水平。另外, 要改善深度贫困人口健康状况和受教育年限, 实现医疗、大病救助、养老保险的全覆盖和适龄儿童接受义务教育。在短期内, 以“两不愁、三保障”为标准, 提高贫困人口生活水平; 长期内, 重点解决深度贫困地区发展能力不足问题, 通过发展产业来增加贫困人口工资性收入、经营性收入, 逐步减少转移性收入比例。

4.2 创新机制, 解决特殊贫困人口问题

特殊贫困人口是贫困人口中的特殊群体, 是指劳动能力低下或者不具备劳动能力, 常规扶贫手段帮扶效果不理想的贫困人群^[16]。因此, 必须采取更有针对性的社会保障等制度, 创新机制解决独居老人的贫困问题, 探索社会、家庭、个人共同养老模式; 解决精神障碍贫困户问题, 加强精神疾病的治疗与恢复, 加强县级医疗机构精神疾病治疗水平, 对患有精神问题的家庭患者进行救治。通过科学的医治、康复, 逐步使其恢复生产、生活能力, 建立以县委主体, 乡(镇)、村为辅的三级服务网络, 为有劳动能力的残疾贫困人群提供合适的技能培训, 帮助该部分群体就业、实现生活自理。

4.3 建立城乡统筹的贫困治理体系

2020年的扶贫战略需要确定城乡统筹、部门协调的贫困治理体系^[4]。打破城乡分治的二元扶贫模式, 促进城乡减贫融合发展, 建立城乡一体扶贫模式, 实现城乡要素平等交换^[17], 使得城乡贫困人口在扶贫政策上享有同等待遇。在扶贫功能定位中城乡统筹的扶贫体系要以家庭为基本帮扶单位^[18], 制定统一的识别标准和识别体系, 促进扶贫开发政策由生计维持型向发展型转变。

通过对中国70年扶贫政策的演进分析, 中国扶贫目标从解决温饱到实现小康, 达到共同富裕; 扶贫工作从直接实物救济向多元扶贫, 增强贫困户内生发展动力转变; 从政府主导扶贫工作, 到社会各界积极参与; 从单一扶贫政策到多管齐下的系统扶贫。消除绝对贫困是中国扶贫工作的阶段性成就, 在中国扶贫史上具有里程碑式的意义, 同时, 中国的相对贫困问题仍将持续很长一段时间, 持续提高相对贫困人口自我发展能力, 依旧是一项艰巨的任

务与使命。

参考文献

- [1] 李小云. 2020年后农村减贫需要由“扶贫”向“防贫”转变 [J]. 农村工作通讯, 2019 (8): 53.
- [2] 史耀疆, 王欢, 罗仁福, 等. 营养干预对陕西贫困农村学生身心健康的影响研究 [J]. 中国软科学, 2013 (10): 48-58.
- [3] 汪三贵, 曾小溪. 后 2020 贫困问题初探 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2018, 20 (2): 7-13+89.
- [4] 陈志钢, 毕洁颖, 吴国宝, 等. 中国扶贫现状与演进以及 2020 年后的扶贫愿景和战略重点 [J]. 中国农村经济, 2019 (1): 2-16.
- [5] 张琦, 冯丹萌. 我国减贫实践探索及其理论创新: 1978—2016 年 [J]. 改革, 2016 (4): 27-42.
- [6] 程连涛. 我国农村扶贫开发制度创新研究 [M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 2017.
- [7] 华正学. 新中国 60 年反贫困战略的演进及创新选择 [J]. 农业经济, 2010 (7): 3-5.
- [8] 申秋. 中国农村扶贫政策的历史演变和扶贫实践研究反思 [J]. 江西财经大学学报, 2017 (1): 91-100.
- [9] 汪三贵, 殷浩栋. 中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望 [J]. 华南师范大学学报, 2017 (4): 18-25+189.
- [10] 王曙光, 王丹莉. 中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新 (1949—2019) [J]. 社会科学战线, 2019 (5): 24-31.
- [11] 李周. 中国反贫困与可持续发展 [M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [12] 段洪波, 张洪硕. 改革开放 40 年扶贫开发历程与经验 [J]. 河北大学学报 (哲学社会科学版), 2019, 44 (2): 118-122.
- [13] 汪三贵. 中国 40 年大规模减贫: 推动力量与制度基础 [J]. 中国人民大学学报, 2018, 32 (6): 1-11.
- [14] 汪三贵, 杨龙, 张伟宾, 等. 扶贫开发与区域发展: 我国特困地区的贫困与扶贫策略研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2018.
- [15] 左停, 金菁, 李卓. 中国打赢脱贫攻坚战中反贫困治理体系的创新维度 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2017, 19 (5): 6-12+89.
- [16] 曾小溪, 曾福生. 基本公共服务减贫作用机理研究 [J]. 贵州社会科学, 2012 (12): 91-94.
- [17] 曾小溪, 汪三贵. 城乡要素交换: 从不平等到平等 [J]. 中州学刊, 2015 (12): 39-44.
- [18] 朱梦冰, 李实. 精准扶贫重在精准识别贫困人口: 农村低保政策的瞄准效果分析 [J]. 中国社会科学, 2017 (9): 90-112+207.

高保护经济体农业支持政策调整动态及其涵义

——基于欧盟、日本、韩国、瑞士、挪威、冰岛的考察

◆ 刘超¹ 刘蓉² 朱满德²

(1. 贵州师范学院商学院 贵阳 550025;

2. 贵州大学经济学院 贵阳 550025)

摘要: 应用生产者支持估计方法和数据,对欧盟、日本、韩国、瑞士、挪威、冰岛6个农业高保护经济体1986—2017年的农业支持水平、政策结构、产品结构和市场扭曲等进行考察。结果表明:样本国家和地区农业支持总量未有明显削减,地均和劳均农业支持总量仍维持较高水平,农业高支持高保护的本质并未变化。农业生产者是其农业政策支持的重点,尽管农业补贴率有不同程度下降,除欧盟外都远高于经济合作与发展组织(OECD)平均水平。日本和韩国主要依靠价格支持措施;欧盟以脱钩的直接补贴措施为主;冰岛、挪威、瑞士则是价格支持与直接补贴并重,其中与农业经营挂钩的补贴措施占主导方式,政策工具日益多样化。单项产品的支持范围未曾有明显调整,部分产品补贴有所降低,仍处于高位水平。本文进一步结合经济发展、农业农村现实情景等,提出对中国农业政策改革调整、政策支持重点、补贴工具选择和多哈农业谈判策略的政策启示和建议。

关键词: 高保护经济体; 农业政策; 生产者支持估计; 支持水平; 结构效应

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2020.04.002

1 引言

对农业实施支持保护是世界各国的通行做法^[1]。各国都通过农业支持保护政策针对性地对农业生产、农民收入、农业竞争力及可持续发展等施加影响,以期实现预定的农业发展目标^[2];但这同时会对农业生产和贸易、农业资源配置等产生扭曲效应。多年来,一些发达成员持续对农业实行高补贴高保护政策,对全球农业生产和贸易造成严重扭曲。新一轮多边农业谈判要求“实质性削减扭曲贸易的国内支持”,但自2000年启动以来谈判进程举步维艰,未取得突破进展,也没有结束谈判的迹象^[3]。实质

性削减扭曲贸易的国内支持就是阻碍农业谈判的主要绊脚石之一^[4]。特别是美国实施单边贸易保护以来,全球自由贸易体系受到严重冲击,贸易摩擦大幅增加,农业支持保护出现“倒退”现象。

收稿日期:2020-02-10。

基金项目:国家自然科学基金项目(71963005,71933004,71473052),贵州大学文科重大项目(GDZT201710)。

作者简介:刘超(1980—),女,山东乳山人,副教授,研究方向:农业经济与政策;刘蓉(1994—),女,贵州毕节人,硕士研究生,研究方向:产业经济。

通信作者:朱满德(1983—),男,安徽庐江人,教授,博士生导师,研究方向:农业经济与政策。

立足国情农情,完善农业支持保护制度、优化支持保护政策体系也是各国的通行做法。例如,日本自 20 世纪 90 年代《新粮食法》开始,逐步减少对农业生产和流通的直接干预,转向实施市场导向的补贴政策;实施稻作安定经营对策、差价补贴、农业收入稳定政策、收入保险补贴^[5],探索日本特色的农业直接支付制度;提升小农竞争力也是日本农政改革的新方向^[6-7]。欧盟 1992 年以收入补贴补偿因下调农产品支持价格导致的损失,2003 年进一步改革为与生产、价格等脱钩的单一农场支付制度^[8]。需要关注的是,近年来农业高保护经济体国内农业政策的改革调整,是否真的有效降低了支持水平、减少了市场扭曲?它是否同国际农业支持保护的改革方向保持一致?

经济合作与发展组织(OECD)建立了由生产者支持估计、综合服务支持估计和消费者支持估计等构成的指标体系,用于评估其成员的农业政策改革进展及成效,此后拓展至中国、南非、巴西、菲律宾等非 OECD 成员^[9]。较之 WTO 国内支持通报使用的测度方法,OECD 的生产者支持估计方法能有效评估农业政策的真实支持水平与市场扭曲效应。例如,WTO 国内支持通报的市场价格支持(MPS)是以政府干预价格与固定外部参考价^①为

基础测度其支持水平,无法反映当期的真实支持水平,也不能反映关税等边境保护措施所形成的综合保护水平。而生产者支持估计的市场价格支持(MPS)则以当年国内生产者价格与当年边境参考价格为基础进行测度,一定程度上反映了年度的实际综合支持水平。因此本文选用 OECD 的生产者支持估计方法。

生产者支持估计百分比(PSE%,下文称农业补贴率)是 OECD 用于测度对农业生产者的支持补贴水平的指标,反映农业总收入中来自农业政策支持作用的份额。根据 OECD 数据^[10],2015—2017 年冰岛、挪威、瑞士、韩国、日本和欧盟的农业补贴率分别为 57.6%、57.3%、56.0%、52.3%、46.0%和 19.4%,位列世界农业支持保护水平前列^②(图 1),是公认的农业高保护经济体,也是多哈农业谈判国内支持议题的主要防守方。为此,本文选取挪威、瑞士、冰岛、韩国、日本、欧盟为样本,其中欧盟、日本是当今 3 大农业支持保护模式的代表(另一个是“美国模式”);韩国是亚洲工业化国家的代表,农业农村发展对其极为重要,且具有重要的政治经济学涵义;瑞士、冰岛和挪威虽是农业小国,农业产值与就业对于国民经济而言占比极小,但它们是 WTO 农业国内支持削减的重要

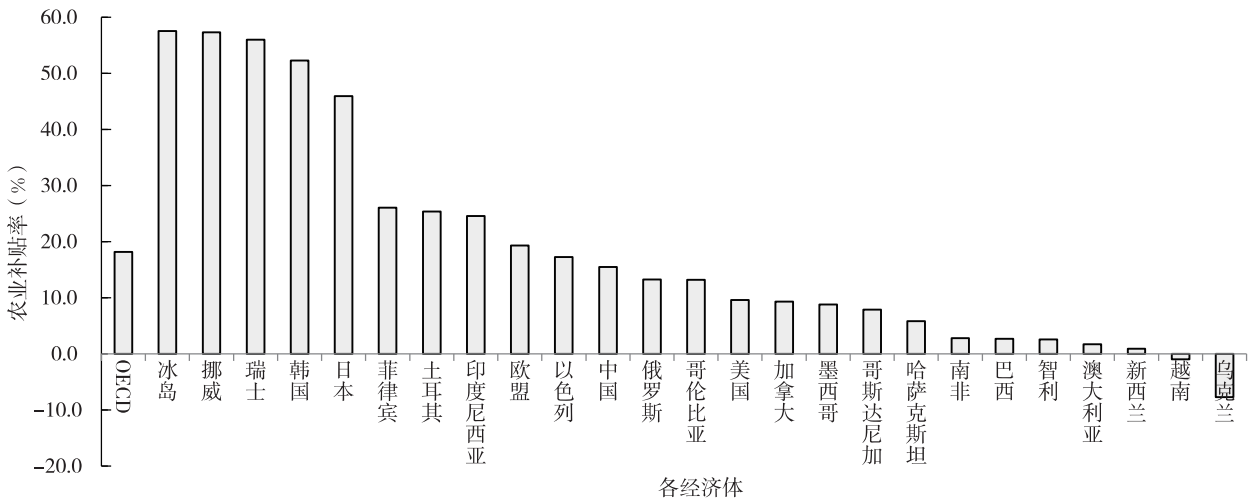


图 1 2015—2017 年 OECD 监测的各经济体农业补贴率 (PSE%)

注:印度尼西亚为 2013—2015 年平均值。

资料来源:根据 OECD PSE/CSE Database (2019) 整理所得。图 2 同。

① WTO 各成员可能有所差异。固定外部参考价格应以 1986—1988 年为基期,对净出口成员,采用基期该基本农产品的平均离岸价格;对净进口成员,采用基期该基本农产品的平均到岸价格。中国是以 1996—1998 年为基期。

② 菲律宾、土耳其、印度尼西亚农业支持保护水平较高,但还不属于发达经济体,农业支持水平也不稳定,故不做讨论。

“标靶”。运用生产者支持估计方法对近年来高保护经济体的农业支持水平、政策结构、产品结构及市场扭曲等进行分析,追踪其农业政策调整动态及其本质,并基于国情农情分析,探究农业高补贴高保护政策的实施条件和多边规则变革下农业政策改革调整的可能空间,一方面为今后一段时期中国农业政策改革完善、支持重点、补贴工具选择等提供可借鉴的经验与教训;另一方面为中国参与多边农业谈判、全球农业治理等提供可参照的现实建议,这是本文的边际贡献所在。

2 高保护经济体农业政策支持水平及其动态

2.1 农业支持总量水平

(1) 农业高保护经济体的农业支持总量水平(TSE,衡量实施各类支持保护政策对农业部门的所有支持量)未有明显削减,现阶段与1986—1988年(3年平均,下文称基期)基本持平,甚至有大幅增长,表明其农业高支持高保护的本质并未改变。

过去30多年,欧盟、日本和挪威的农业支持总量呈M形变动,自2012年以来进入下降通道。其中,欧盟由历史高位2006—2008年的1477亿美元降至2015—2017年的1078亿美元,与基期水平(1115亿美元)基本持平。日本由基期的580亿美元快速增长到1994—1996年的868亿美元,经历了“下降—上涨—下降”连续波动,2015—2017年为484亿美元,略低于基期水平。挪威基期的农业支持总量为31亿美元,近年来由2011—2013年的43亿美元减至2015—2017年的34亿美元,略高出基期水平。

目前瑞士和冰岛的农业支持总量正处于增长阶段,接近于峰值水平。瑞士在1997—2001年、2005—2007年曾出现短暂下降。但2007年以来持续上升,由2005—2007年的63亿美元增长到2015—2017年的77亿美元。冰岛先后于1991—1994年、1999—2001年、2005—2010年历经3个下降阶段;2011年以来开始持续增加,由2009—2011年的1.4亿美元增长到2015—2017年的2.4亿美元。与上述都不同,韩国的农业支持总量在1986—1995年、1998—2007年历经两个增长阶段,2011年以来趋向稳定,维持在250亿~300亿美元,其中2015—2017年为262亿美元,较基期132亿美

元有大幅增长(表1)。

(2) 尽管高保护经济体农业支持总量占农业总产值的比例在下降,但除欧盟外都超过了60%,挪威、冰岛和瑞士则超过80%;按地均农业支持总量,日本、韩国和瑞士突破每公顷1万元,进一步表明其农业高支持高保护的本质没有变。

由于农业支持总量水平未考虑各国农业体量大小的差异,为此构建了农业支持总量占农业总产值比例这一指标,反映各经济体农业支持保护的总体强度。结果显示:1987—1994年和1998—2006年的冰岛,1986—2006年的挪威和1998—1999年的瑞士,其农业支持总量都高出了各自的农业总产值,表明农业部门增长所耗费的支持保护代价极大。近年来虽然各国农业支持强度有所下降,但实际支持保护强度仍然极高,仅有欧盟略低。例如,挪威农业支持总量占农业总产值的比例由基期的124%降至2015—2017年的90%,冰岛由109%降至82%,瑞士由99%降至87%,但仍高达80%以上;日本由80%降至62%,韩国由78%降至62%;欧盟由48%降至26%。值得注意的是,瑞士和冰岛2014年以来农业支持保护强度有明显回升,占农业总产值的比例分别由2011—2013年的63%和76%,上升至2015—2017年的82%和87%。

根据世界银行各经济体的耕地面积数据,测度了单位耕地的农业支持总量,进一步反映了农业支持保护的整体强度。2015—2017年,地均农业支持总量欧盟最低,每公顷耕地约1041美元,高于美国(618美元)及大部分中等收入经济体,冰岛、挪威分别为2004美元和4358美元,日本则突破1万美元(11497美元),韩国、瑞士分别达18050美元和19458美元,这也是当今世界地均支持保护强度最高的经济体。除韩国较基期大幅增长173%外,欧盟等其他5个经济体自1986年以来虽有波动,但总体都保持相对稳定。

(3) 以农业总支持率(TSE%,用农业支持总量占国内生产总值的比例表示)测度,由于经济的稳定发展,各经济体的农业总支持率都有大幅下降。例如,韩国由基期的8.6%降至2015—2017年的1.8%,冰岛由4.9%降至1.2%、瑞士由4.2%降至1.1%、日本由2.3%降至1.0%、挪威由3.5%降至0.9%、欧盟由2.6%降至0.7%(表1)。这些表明,

即便对农业部门施以高补贴高保护，这些都不是高收入经济体的主要负担。详见表 1。

表 1 农业高保护经济体生产者支持估计主要指标^[8]

| 指标 | 欧盟 | | 日本 | | 韩国 | |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1986—1988 年 | 2015—2017 年 | 1986—1988 年 | 2015—2017 年 | 1986—1988 年 | 2015—2017 年 |
| 农业总产值 (亿美元) | 2 336 | 4 185 | 728 | 785 | 170 | 424 |
| 生产者支持估计 PSE (亿美元) | 974 | 956 | 493 | 398 | 120 | 233 |
| 生产者支持估计百分比 (%) | 39.2 | 19.4 | 63.4 | 46.0 | 69.7 | 52.3 |
| 生产者名义支持系数 NAC_p | 1.7 | 1.2 | 2.7 | 1.9 | 3.4 | 2.1 |
| 综合服务支持估计 GSSE (亿美元) | 91 | 111 | 88 | 87 | 11 | 28 |
| 综合服务支持估计百分比 (%) | 8.2 | 10.4 | 15.0 | 18.0 | 7.9 | 10.6 |
| 消费者支持估计 CSE (亿美元) | -725 | -182 | -608 | -474 | -118 | -246 |
| 消费者支持估计百分比 (%) | -35.7 | -4.1 | -61.8 | -40.3 | -65.7 | -47.3 |
| 消费者名义支持系数 NAC_c | 1.6 | 1.0 | 2.6 | 1.7 | 2.9 | 1.9 |
| 支持总量估计 TSE (亿美元) | 1 115 | 1 078 | 580 | 484 | 132 | 262 |
| # 消费者转移 (亿美元) | 850 | 196 | 608 | 475 | 119 | 246 |
| # 纳税人转移 (亿美元) | 281 | 891 | 144 | 164 | 15 | 61 |
| # 财政收益 (亿美元) | -16 | -10 | -172 | -154 | -2 | -46 |
| 支持总量估计百分比 (%) | 2.6 | 0.7 | 2.3 | 1.0 | 8.6 | 1.8 |

| 指标 | 挪威 | | 冰岛 | | 瑞士 | |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1986—1988 年 | 2015—2017 年 | 1986—1988 年 | 2015—2017 年 | 1986—1988 年 | 2015—2017 年 |
| 农业总产值 (亿美元) | 26 | 38 | 2.4 | 2.9 | 80 | 88 |
| 生产者支持估计 PSE (亿美元) | 28 | 31 | 1.9 | 2.2 | 67 | 69 |
| 生产者支持估计百分比 (%) | 70.3 | 57.3 | 77.2 | 57.6 | 75.6 | 56.0 |
| 生产者名义支持系数 NAC_p | 3.4 | 2.4 | 4.4 | 2.4 | 4.1 | 2.3 |
| 综合服务支持估计 GSSE (亿美元) | 1.3 | 1.6 | 0.2 | 0.1 | 4 | 7 |
| 综合服务支持估计百分比 (%) | 4.1 | 4.8 | 6.8 | 4.3 | 5.5 | 9.7 |
| 消费者支持估计 CSE (亿美元) | -13 | -15 | -1.12 | -1.15 | -65 | -39 |
| 消费者支持估计百分比 (%) | -55.8 | -40.1 | -70.4 | -49.8 | -74.2 | -38.3 |
| 消费者名义支持系数 NAC_c | 2.3 | 1.7 | 3.5 | 2.0 | 3.9 | 1.6 |
| 支持总量估计 TSE (亿美元) | 31 | 34 | 2.6 | 2.4 | 79 | 77 |
| 消费者转移 (亿美元) | 18 | 17 | 1.6 | 1.2 | 73 | 39 |
| 纳税人转移 (亿美元) | 15 | 18 | 1.0 | 1.2 | 20 | 45 |
| 财政收益 (亿美元) | -1 | -1 | -0.01 | -0.01 | -15 | -8 |
| 支持总量估计百分比 (%) | 3.5 | 0.9 | 4.9 | 1.2 | 4.2 | 1.1 |

资料来源：根据 OECD PSE/CSE Database (2019) 整理所得。

2.2 农业生产者支持水平

从农业生产者支持 (PSE, 衡量实施农业支持保护政策对农业生产者的补贴支持水平) 绝对量看, 2008 年以来韩国、冰岛和瑞士先后进入波动上升阶段; 2013 年以来欧盟、日本和挪威则进入新的下降通道; 2015—2017 年韩国已大幅高于基期水平, 只

有日本和欧盟低于基期水平。

①韩国农业生产者支持仅在个别年份有所下滑, 其他时期农业生产者支持均处于上升通道, 其中 2011—2017 年稳定在 220 亿美元以上, 年均 238 亿美元, 大幅高于基期的 120 亿美元。②冰岛农业生产者支持呈 W 形变化, 2011 年进入新一轮上升阶

段, 2015—2017 年为 2.2 亿美元, 接近于顶峰时期。③1986—1996 年瑞士农业生产者支持保持在 70 亿美元以上 (1986 和 1989 年除外), 此后反复波动; 2008 年以来恢复性上涨, 2014—2016 年连续保持在 70 亿美元以上; 但 2017 年突降至 61 亿美元。④欧盟农业生产者支持波动较其他经济体更加频繁, 这与欧盟共同农业政策改革紧密关联。1992 和 2000 年欧盟共同农业政策改革, 为弥补降低农产品支持价格引起的损失, 需要对生产者予以补偿, 因此改革后都出现生产者支持水平上升现象。特别是 2000 年改革, 其生产者支持由 2000 年的 878 亿美元大幅提高至 2004 年的 1 389 亿美元。但伴随着改革的深入推进, 生产者支持在历经短期攀升后都开始下降, 如由 1995 年的 1 243 亿美元降至 2000 年的 878 亿美元, 由 2004 年的 1 389 亿美元降至 2010 年的 1 047 亿美元。欧盟农业生产者支持在经历 2011—2013 年攀升后开始下降, 2015—2017 年为 956 亿美元, 与基期水平基本持平。⑤日本农业生产者支持有两个显著上升阶段, 分别是 1990—1995 年和 2007—2012 年。反之, 1996—2007 年呈波动下滑; 2013 年以来, 由 628 亿美元降至 2017 年 425 亿美元。其中 2015—2017 年为 398 亿美元, 低于基期的 493 亿美元。⑥挪威农业生产者支持呈规整的 M 形变化, 2013 年至今处于下滑阶段, 2015—2017 年为 31 亿美元, 略高于基期的 28 亿美元。

以农业补贴率 (PSE%, 即生产者支持估计百分比, 用生产者支持量占农场总收入的比率表示) 测度, 欧盟对农业生产者的支持保护水平下降最显著, 由基期的 39.2% 降至 2015—2017 年的 19.4%。冰岛、瑞士、挪威、韩国、日本也有降低趋势, 基期在 60%~80%, 2007 年以来都降至 60% 以下; 但支持保护程度依旧较高, 远高于 OECD 平均水平。这也意味着, 它们对农业施以高支持高保护的本质并未变化。需要注意的是, 2013 年以来, 除欧盟外, 它们对农业生产者的支持保护程度先后都呈上升态势 (其中冰岛、瑞士和挪威在 2017 年略有下降)。

作为农业生产者支持的重要组成部分, 直接补贴源于政府的财政预算资金, 其较之价格支持 (受国内外价格波动和边境措施调整等影响大) 更能反映政府对农业生产者的实际支持^[1]。测算显示, 2015—2017 年每公顷耕地的财政直接补贴强度, 欧

盟最低, 也达到 751 美元, 较基期增长 468%; 冰岛为 870 美元, 增长 707%; 韩国、日本、挪威分别为 1 611 美元、1 803 美元和 2 095 美元, 其中韩国增长最为迅猛, 增长 25 倍, 日本和挪威只增长 68% 和 25%; 瑞士则高达 8 808 美元, 均大幅高出中国 (512 美元)、美国 (181 美元)、墨西哥 (164 美元)、印度尼西亚 (131 美元)、巴西和加拿大 (均为 37 美元) 等经济体的支持强度。

2.3 农业综合服务支持水平

农业综合服务支持 (GSSE, 衡量政府财政对于整个农业部门的补贴支持水平) 数据显示, 日本和欧盟在经历大幅增长后都有显著下滑。其中, 日本政府对农业部门的综合服务支持由基期的 88 亿美元上升至 1994—1996 年的 206 亿美元, 此后回落至 2015—2017 年的 87 亿美元; 欧盟在 2007—2009 年达到顶峰 166 亿美元, 近年来也回落至 2015—2017 年的 111 亿美元。韩国和挪威的农业综合服务支持近 30 年以平稳为主。韩国在 1989 年首次增至 27 亿美元, 此后一直在 22 亿~35 亿美元波动; 挪威自 1990 年以来稳定在 2 亿美元左右。只有瑞士自 2000 年以来呈上升态势, 从 2000 年的 3 亿美元升至 2011 年的 8 亿美元; 近年来稳定在 7 亿美元以上。冰岛一直在 0.1 亿~0.2 亿美元波动, 与其农业总产值和农业支持总量相比, 可忽略不计。

若以农业综合服务支持占农业总产值的比例反映政府对整个农业部门的支持强度, 亚洲的日本和韩国非常注重对于农业部门的整体支持, 日本这一比例长期保持在 10% 以上, 最高达 22%, 韩国多个年份超过 10%, 尽管近年来有所下滑, 2015—2017 年仍达 6.6%。若将农业综合服务支持均摊在每公顷耕地上, 2015—2017 年冰岛、欧盟、挪威分别只有 93 美元、111 美元和 207 美元; 但瑞士、日本、韩国则分别达到 1 848 美元、2 254 美元和 2 506 美元, 高于大部分中等收入经济体。

3 高保护经济体农业支持保护的结构特征与扭曲效应

3.1 支持保护的 policy 结构及其变动

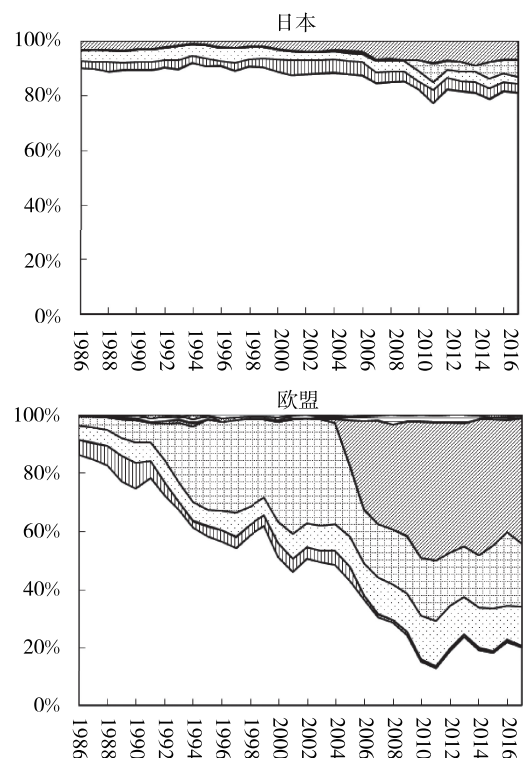
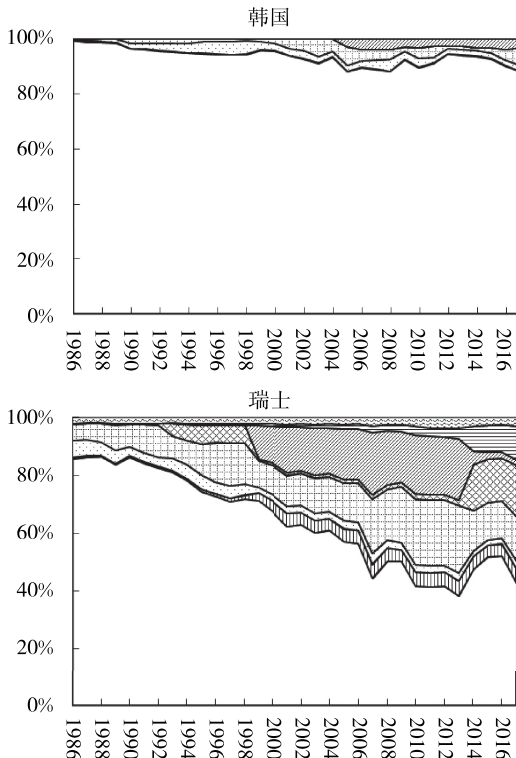
(1) 对农业生产者实施支持补贴是高保护经济体支持保护农业的关键举措。其中, 欧盟、韩国、瑞士和挪威对农业生产者的支持补贴占到农业支持

总量的 80% 以上, 2015—2017 年分别达到 89%、89%、90% 和 92%, 而且过去 30 多年保持稳定。日本和冰岛呈 V 形变化, 日本由基期的 85% 降至 1996—1998 年的 74%, 之后上涨到 2015—2017 年的 82%; 冰岛由基期的 76% 降至 1990—1992 年的 65%, 后上涨到 2015—2017 年的 96%, 也都超过了 80%。

(2) 从农业支持成本分担看, 韩国和日本主要由农产品消费者承担, 其中韩国的农产品消费者承担了农业支持总量的 80% 以上, 2015—2017 年达 94%; 同期日本农产品消费者承担比例高达 97%。究其原因, 通过价格支持措施对农业生产者予以支持保护, 主要由农产品消费者买单, 消费者为购买农产品支付了高于国际市场的价格。瑞士由农产品消费者承担的比例从基期的 93% 降至 2015—2017 年的 51%, 挪威由 57% 降至 49%, 冰岛由 62% 降至 46%, 都呈现农产品消费者和全体纳税人均摊的局面。欧盟在 20 世纪 80 年代主要由消费者承担, 占农业支持总量的 76%, 2015—2017 年这一比例仅为 18%, 已转由全体纳税人共同分担。

(3) 对农业生产者的支持保护, 日本、韩国主

要依靠价格支持措施, 欧盟以直接补贴措施为主, 冰岛、挪威、瑞士则朝着价格支持与直接补贴并重发展 (图 2)。首先是日本和韩国, 尽管正在推行国内农政改革, 缩小价格支持范围、降低支持价格水平, 逐步由价格支持向直接补贴转型, 但因边境保护措施 (如关税高峰、非关税壁垒) 依旧形成了巨额的价格支持, 仍占农业生产者支持的绝大部分, 韩国长期在 90% 以上, 日本也保持在 80% 以上。即韩国和日本的农业生产者支持仍以扭曲程度较高的价格支持措施为主。其次是挪威、冰岛和瑞士, 挪威的价格支持占农业生产者支持的比例稳定在 40%~50%。尽管 20 世纪 90 年代初冰岛这一比例也达 90% 以上, 经历农业政策改革后, 2000 年已降至 40%~60%, 此后维持在这一区间波动。瑞士这一比例持续下降, 从基期的 86% 降至 2015—2017 年的 49%。总体上这 3 个国家的价格支持占比仍接近半壁江山。欧盟有显著差异, 其历经 2000 年共同农业政策改革, 价格支持占比由基期的 85% 降至 2004—2006 年的 43%, 2015—2017 年仅占 20%, 现阶段对农业生产者的支持则以直接补贴措施为主。



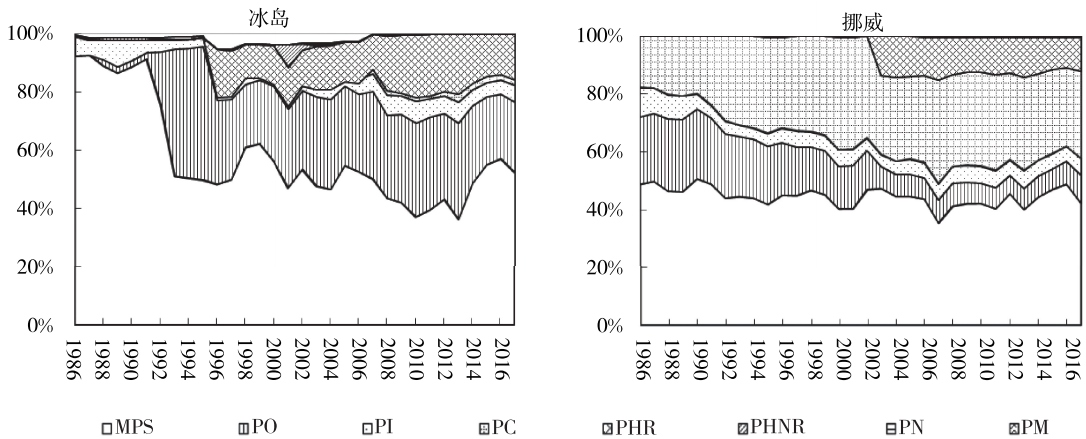


图2 1986—2017年高保护经济体农业生产者支持(PSE)结构

注：①MPS指市场价格支持；PO指产量补贴；PI指投入品补贴；PC指与生产挂钩的，基于现期A/An/R/I的补贴；PHR指与生产挂钩的，基于非现期A/An/R/I的补贴；PHNR指与生产不挂钩的，基于非现期A/An/R/I的补贴；PN指基于非商品标准的补贴；PM指混合支付。②PO、PI、PC和PHR为挂钩补贴；PHNR和PN为脱钩补贴。③A/An/R/I分别表示种植面积/牲畜数量/经营收益/所得收入。

进一步考察直接补贴的构成，与农业经营活动挂钩的补贴措施占据主导方式。第一，挪威的挂钩补贴长期占直接补贴的99%以上。其中产量补贴包括对猪肉、牛肉、羊肉、乳制品和羊毛的差价补贴；投入品补贴中最主要的有3项，即农业固定资产的投资、农用燃油税优惠、谷物运输补贴。进入21世纪，按现期种植面积、牲畜数量、经营收益或所得收入（以下称现期标准）进行补贴的政策措施成为主要挂钩方式，主要是对畜牧养殖、粗饲料生产的补贴，对谷物种植的景观文化功能（包含果蔬产品）进行补贴，对发展草食性畜牧的支持，区域环境补贴，所得税豁免等。与生产挂钩，根据非现期种植面积、牲畜数量、经营收益或所得收入标准（以下称非现期标准）进行补贴的有文化景观补贴、乳制品收入支持。

第二，瑞士先后在1993、1999和2014年对其农业政策进行较大幅度调整。1993年的政策改革是将部分按现期标准进行补贴的政策调整为按非现期标准进行补贴；1999年则取消部分按现期标准、非现期标准的补贴政策，施以与生产脱钩的地区补贴政策作为替代。2014年取消了先前实施的地区补贴，一方面根据对塑造开放景观、保持景观质量、保持生物多样性、提高环境质量等的贡献给予非商品标准补贴；另一方面对保障粮食供给基本贡献给予补贴，同时根据现期种植面积或牲畜数量对坡耕地耕作、草原畜牧规模养殖，以及保障粮食供给项

目下耕地与文化遗产、困难地区进行补贴。

第三，冰岛挂钩补贴比例长期在90%以上，2011年以来已全部转向挂钩补贴措施。其中，产量补贴主要针对乳制品、园艺作物、羊毛加工，是最主要的补贴方式。其次是与生产挂钩、按非现期标准进行补贴，都给予了肉羊养殖户。按现期标准给予的挂钩补贴则是对乳制品的补贴。

第四，日本挂钩补贴比例呈“Λ”形变化，占直接补贴的比例由基期的70%提升至1993—1995年的86%，此后缓慢降至2015—2017年的64%。主要补贴工具有：①对水果和蔬菜的价格稳定基金、对骨干农户的直接补贴（具体到特定品种）、对肉牛和生猪养殖户的直接补贴，这一类与当期产量挂钩，扭曲程度较大。②稳定骨干农户收入的补贴、对稻农的收入支持、环境友好农业补贴、农业灾害保险和收入保险，以及对骨干农户的直接补贴（按现期标准补贴，2015年至今），这类补贴与当期种植面积、牲畜数量或经营收入挂钩。③对骨干农户的直接补贴（按历史基期补贴，2007—2014年）、对休闲等多功能农业的支持，属脱钩补贴政策。值得注意的是，2015年日本政府将对骨干农户的直接补贴由原本的脱钩转向与农业生产挂钩。

第五，韩国先后对农业不利地区进行补贴、对稻田给予定额支付，由此引起挂钩补贴比例不断下降，由2003年以前的99%降到2015—2017年的66%。按照现期标准的补贴主要是稻田可变补贴

(2005 年开始实施)、环境友好型耕作补贴、农作物保险补贴、景观保护补贴。投入品补贴包括对灌溉、种子或幼畜、土壤保护、信贷优惠、养殖废弃物处理、病虫害控制、技术服务等给予全方位的支持补贴。

第六, 欧盟共同农业政策历经多次改革, 自引入“单一农场支付”, 脱钩补贴比例大幅增加并成为补贴的主要方式, 2005 年以来始终保持在 50% 以上, 2015—2017 年为 54%。其中支持额度较大的挂钩补贴措施包括: 农业保险补贴、农用燃油退税、病虫害防控、动物福利补贴、对不利地区的补偿、对敏感地区的环境保护补贴、有机农业补贴、环境友好型生产补贴、应对农业-环境-气候的支付、对自然条件限制或其他特定限制地区的支付。脱钩补贴在 2005—2014 年主要是单一农场支付, 其占脱钩补贴的 75% 以上; 2015 年以来, 欧盟大幅削减单一农场支付, 调整为基础支付、有利于气候和环境的绿色生产补贴, 这两项新补贴占到脱钩补贴的近 80%, 此外还有单一地区支付, 对小农和青年农场主补贴等。

(4) 对农业部门的综合服务支持, 日本和韩国非常注重对农业基础设施建设和维护的投资, 欧盟、挪威和瑞士侧重于支持农业知识和创新系统, 冰岛则用于支持农产品公共储备、检验检疫与病虫害防控。其中, 日本对农业基础设施的建设投资和维持补贴长期占综合服务支持的 80% 以上, 主要投向灌溉设施和自然灾害预防(如储存设施、市场设施等), 2015—2017 年为 85%; 韩国这一比例尽管在下降, 但也维持在 50% 以上, 主要是灌溉设施与管理、土地整理, 以及对下游加工的援助。这与日本、韩国自然禀赋条件和农业结构有直接联系, 有助于改善农业综合生产能力。欧盟的基础设施投资比例大部分年份也超过 20%。欧盟、瑞士和韩国对农业知识和创新系统的支持呈快速增长态势, 其中欧盟由基期占综合服务支持的 20% 增长至 2015—2017 年的 56%, 瑞士由 26% 增长到 50%, 韩国也由 7% 增长到 29%, 尽管挪威没有增长, 但一直维持在 50% 以上。无一例外, 都是投向各类农业科技的研发、青年农民的教育与培训、农业技术推广服务, 这对提高农业可持续发展能力具有重要支撑作用。冰岛农产品公共储备占综合服务支持的比例较大, 基期

达 47%, 由于 21 世纪初加大对农业知识和创新系统的支持, 这一比例下降至 25% 以下, 近年来再度回升, 2011 年以来平均为 39%。不应忽视的是, 韩国在 20 世纪 80—90 年代因实施价格干预引起巨大的公共储备费用, 部分年度占到综合服务支持的 50% 以上; 欧盟也是如此, 1986—1992 年平均占比 53%, 这表明价格干预措施可能引起储备费用支出的大幅增加, 由此带来较为沉重的财政包袱。

3.2 支持保护的农产品结构及其变动

(1) 6 个经济体的单项产品补贴率 (PSCT%, 衡量某单项产品经营收入中源自农业支持政策的比率) 都呈下滑趋势。例如, 冰岛由基期的 76.3% 降至 2015—2017 年的 56.9%, 瑞士由 73.3% 降至 40.7%, 韩国由 69.5% 降至 50.6%, 挪威由 63.1% 降至 44.5%, 日本由 61.6% 降至 42.4%, 欧盟降幅最大, 由 35.5% 降至 6%。

(2) 对不同经济体, 单项产品的支持范围未曾有明显调整, 意味着对这些“特殊性”产品都给予持续支持, 只是部分产品补贴水平有所降低, 除欧盟外仍远高于 OECD 平均水平。

第一, 日本和韩国对大部分产品维持着高保护。例如, 基期日本对乳制品、小麦、大麦、大米的补贴率都超过 80%, 牛肉、食糖和大豆高于 60%; 2015—2017 年对大麦 (70%)、猪肉 (67%)、大米 (67%)、乳制品 (60%)、葡萄 (59%)、食糖 (58%)、小麦 (45%) 和大豆 (43%) 等仍维持高补贴。基期韩国对大米、大麦、大豆、大蒜、乳制品、红椒、牛肉、禽肉的补贴率都高于 50%, 2015—2017 年大豆 (88%)、大麦 (70%)、大蒜 (69%)、红椒 (66%)、乳制品 (61%) 也都维持着高补贴, 大米 (52%)、牛肉 (31%) 和禽肉 (30%) 略有下降, 猪肉则由基期的 32% 大幅升至 70%。

第二, 挪威对单项产品的补贴范围未有变化, 补贴率略有下降, 但维持在较高水平, 如乳制品、牛肉分别由 71% 和 69% 降至 50%, 大麦由 83% 降至 49%, 小麦由 73% 降至 51%, 羊毛和禽肉的补贴率则较基期略有提高。

第三, 冰岛、瑞士和欧盟的单项产品补贴水平则有一定程度下降。例如, 冰岛支持的都是畜产品, 基期的补贴率较高。近年来牛肉、羊肉和猪肉降幅

较大, 2015—2017年分别为29%、45%和47%;对乳制品、禽肉和禽蛋的支持尽管有所下降, 但仍在65%以上; 对羊毛的补贴率则由基期16%大幅提高到69%。基期瑞士对乳制品、油菜籽、禽蛋、大麦、小麦、牛肉、禽肉、食糖、羊肉、玉米等的补贴率都超过65%, 只有猪肉为45%; 2015—2017年除禽肉和禽蛋保持超过70%的补贴率, 其他产品都已降至30%~50% (其中玉米降至23%)。基期欧盟对乳制品、羊肉、大豆、食糖、大米、油菜籽、大麦、葵花籽、玉米、牛肉、小麦等都给予高支持, 单项产品补贴率均超过50%; 2015—2017年, 大米最高为32%, 牛肉、禽肉和羊肉为超过15%, 剩余产品低于10%, 当前欧盟单项产品的补贴率处于较低水平, 也低于部分中等收入经济体。

有几种趋势或应注意, 一是部分经济体价格支持所覆盖的单项产品范围在缩小, 这也是价格支持占农业生产者支持比例下降的根本原因。但针对重点敏感产品, 仍采取价格支持措施为主, 这一特征未有丝毫变化, 也使得少数几种农产品的价格支持占据价格支持总量的很大比例。例如, 韩国和日本的大米、牛肉、猪肉和乳制品; 欧盟的牛肉和禽肉, 挪威、瑞士和冰岛的乳制品等。二是对单项产品的支持保护手段逐步由单一的价格支持方式, 转向价格支持和直接补贴并重, 或以直接补贴措施为主。例如, 日本的大麦和小麦, 瑞士的食糖, 欧盟的大米, 冰岛的羊毛和羊肉等。三是畜产品是各经济体保护的重点, 如乳制品、牛肉、羊肉和禽肉等, 亚洲的日本和韩国还进一步包括猪肉; 欧洲对谷物的支持保护有明显下降, 亚洲的日本和韩国仍维持较高保护, 这些与各国农业结构特征和食品消费特征或直接相关。

3.3 支持保护政策的市场扭曲效应

生产者名义支持系数、生产者名义保护系数, 以及消费者名义支持系数和名义保护系数均反映了农业政策的市场扭曲效应。其中, 生产者名义支持系数(NAC_p)是包含了对农业生产者支持补贴的总收入与不包含对其支持补贴的总收入的比率; 生产者名义支持系数越高, 表明市场扭曲越大。上述6个经济体的生产者名义支持系数均有明显下降, 欧盟由基期的1.7降至2015—2017年的1.2, 日本由2.7降至1.9, 韩国由3.4降至2.2, 挪威由3.4降

至2.4, 冰岛由4.4降至2.4, 瑞士由4.1降至2.3, 这意味着农业政策对市场干预和扭曲有所减轻(表1)。但冰岛、瑞士和挪威在2012年后出现市场扭曲加重的趋势。

从单项产品的生产者名义保护系数(系该单项产品国内生产者价格与边境价格的比率, NPC_p)考察, 市场干预和扭曲整体上也显著下降。例如, 瑞士的牛肉生产者名义保护系数由基期的4.2降至2015—2017年的1.8, 乳制品由9.8大幅降至1.6; 日本大米由5.8降至3.1, 小麦由6.6降至1.8, 乳制品则由7.4降至2.5; 韩国大米由5.6降至1.9; 欧盟乳制品由4.5降至1.0, 牛肉由2.0降至1.2。其间仅有极少数农产品干预有所增强, 如韩国的猪肉, 生产者名义保护系数由1.5提高到2.8。

4 主要结论与政策启示

4.1 主要结论

利用生产者支持估计方法对农业高保护经济体的农业政策支持水平、政策结构、产品结构和市场扭曲等进行分析, 主要结论如下: ①无论是农业支持总量, 还是农业支持总量占农业总产值的比例, 以及地均农业支持总量, 仍处于高位水平, 农业高支持高保护的本质并未改变。②农业生产者支持绝对量只有日本和欧盟低于基期水平; 尽管农业补贴率都有所下降, 除欧盟外都远高于OECD平均水平; 地均直接补贴强度较基期有大幅增长, 且维持在较高水平。农业综合服务支持则保持稳定或有下降, 占农业总产值比例仅日本、韩国较高。③对农业生产者实施支持补贴是主要方式, 日本和韩国主要依靠价格支持措施, 欧盟以直接补贴措施为主, 冰岛、挪威、瑞士则是价格支持与直接补贴并重。与农业经营活动挂钩的补贴措施占主导方式, 补贴政策工具日趋多样化。④农业综合服务支持中, 日本和韩国偏重对农业基础设施建设和维护的投资, 欧盟、挪威和瑞士则侧重于支持农业知识和创新系统。⑤农业高保护经济体单项产品的支持范围未有明显调整, 畜产品仍是重点, 只是部分产品补贴水平有所降低, 但除欧盟外仍远高于OECD平均水平; 支持保护手段逐步由价格支持方式转向价格支持和直接补贴并重, 或以直接补贴措施为主。⑥尽管维持较高的支持保护水平, 但通过持续地政策改

革和调整, 农业支持保护政策对整个农产品市场的干预和扭曲有所减轻, 单项产品也是如此。

4.2 政策启示

(1) 尽管冰岛、挪威、日本等 6 个农业高保护经济体的农业支持保护水平位居世界前列, 如果考察其经济发展和农业农村发展现实等情景, 它们具有一定的特殊性, 这是大部分发展中成员难以实施农业高保护的关键所在。例如, 2017 年瑞士人均国民收入达 81 120 美元, 挪威为 76 210 美元, 冰岛为 60 740 美元, 位居世界前列, 高于美国 (59 030 美元); 即便日本 (38 470 美元)、欧盟 (33 037 美元)、韩国 (28 380 美元), 也远高于世界平均水平, 处于世界最发达的经济体行列。因经济高度发达, 对农业的这种高支持保护已不是高收入经济体的“痛苦”负担。同时, 瑞士、挪威和冰岛还是人口小国, 人口总量均不足 1 000 万人, 冰岛只有 34 万人; 农村人口瑞士略多, 仅 222 万人, 挪威和冰岛分别只有 96 万人和 2 万人; 农业就业人员更少, 瑞士约有 15 万人, 挪威约有 5 万人, 冰岛不足 1 万人, 这也是其劳均支持强度、地均支持强度能保持较高水平的关键。比较而言, 韩国、日本人口总量分别达到 5 147 万人和 1.27 亿人, 农业部门就业分别为 129 万人和 221 万人, 农业稳定食品供给和就业等的非经济功能凸显, 加强农业支持保护、维持较高劳均或地均补贴强度的政治经济学考虑异常明显。6 个经济体的农业生产者支持强度与人口规模、农业就业规模呈现规整的反比关系。这或意味着, 对尚处于中等收入阶段、人口规模庞大的中国以及广大发展中经济体, 实施农业高保护难度较大, 可能引起难以承受的财政负担和高昂的社会经济成本。

(2) 尽管 6 个农业高保护经济体对其农业部门给予高保护、高补贴的本质没有变化, 也是 WTO 农业国内支持削减的“标靶”, 但目前只有冰岛、挪威可能面临黄箱综合支持量 (AMS) 的实质性约束, 欧盟、日本、韩国都有较大空间。根据可获得的最新数据, 2016 年冰岛的 actual AMS 经消除通膨处理后占其 AMS 约束水平的 89%^①, 挪威 2018 年实际 AMS 占其 AMS 约束水平的 88%; 瑞士该比例仅为 32% (2018 年)、日本为 16% (2016 年)、欧盟为 10% (2016 年)、韩国仅为 3% (2015 年), 这意味着现行规则的黄箱“AMS 约束”水分较大, 对

欧盟、日本、韩国、瑞士等约束“形同虚设”。多哈回合农业谈判要求“实质性削减扭曲贸易的国内支持”, 中国有若干可供选择的谈判策略。一是按照多哈回合确定的“发展”原则, 坚持高补贴发达成员大幅削减扭曲贸易的国内支持; 二是应对中国农业转型需要, 弱化对发达成员的国内支持削减要价, 换取中国农业国内支持空间。对于第一种方案, 尽管发达国家可能因农业支持保护的政治经济学等特征而面临“削减压力”, 但他们在黄箱、绿箱和蓝箱不同箱类间调整有较大回旋余地, 特别是在经济发达、财力许可条件下, 由黄箱向绿箱、蓝箱转型很容易实现。因此, 坚守发达成员大幅削减扭曲贸易的农业国内支持实际效果有限, 并不一定能真正改变其高保护高补贴的本质, 调整国内支持议题谈判策略或是一种新选择。

(3) 对农业生产者进行支持保护的 policy 工具因国情农情而异。日本、韩国主要依靠价格支持措施, 因此转嫁由农产品消费者负担政策成本; 欧盟以直接补贴措施为主, 主要由全体纳税人承担; 冰岛、挪威、瑞士是价格支持与直接补贴并重, 即农产品消费者和纳税人共担政策成本。伴随着农业政策目标的调整, 政策实施的精细化, 各国支持保护的 policy 工具日趋丰富, 与农业经营活动挂钩的补贴是直接补贴的主要方式, 投入品补贴、与当期种植面积、养殖数量或经营收入挂钩的补贴是主要政策选项。对中国而言, 伴随农业政策目标调整和日益丰富化, 多类政策工具的组合配套使用成为必需。既要注意到当今农业政策由价格支持向直接补贴的趋势性特征, 也要注意应用到投入品使用、种养数量、经营收益等挂钩补贴措施的普遍共性。既要注意农业支持保护的强度和广度, 也要注意财政负担的可持续性。今后一段时期, 应注意由增产导向的支持补贴政策向提质增效导向、竞争力导向的支持补贴措施转变^[12]。

(4) 重视农业综合服务支持的“亚洲路径”和“欧洲方案”。亚洲的日本和韩国较为重视对农业部门的整体性支持, 特别是对农业基础设施建设和维

^① 若未做消除通膨技术处理, 冰岛 2016 年实际 AMS 已超出其约束上限水平, 即违反 WTO 规则。

美国动物疫病防控体系建设的经验借鉴

◆ 付 饶 胡 钰 王 莉

(农业农村部农村经济研究中心 北京 100810)

摘要: 美国是畜牧业生产大国, 完备高效的动物疫病防控体系是重要保障。通过完善的法律法规、行政机构管理体系和财政支持, 美国建立了执行高效的兽医制度体系和外来动物应急反应管理机制, 从而有效地控制了动物疫病的发生和传播。在国家政府、地方政府、社会、养殖者等的共同协作下, 形成了“可预防, 可追溯, 常监督, 快反应”的动物疫病防控体系。学习和借鉴美国的有效经验, 以期为中国动物疫病防控工作提供启示。

关键词: 生猪疫病; 防控体系; 兽医制度; 应急反应

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2020.04.003

目前中国畜牧业正处于保供给、保安全、保生态和市场竞争多重压力并存, 加快畜牧业供给侧结构性改革的关键时期^[1]。2018年下半年暴发的非洲猪瘟以及其对中国猪产业产生的持续影响, 将中国动物疫病防控体系建设推向热议焦点。然而, 中国动物疫病防控工作面临着疫病种类多、病原复杂、发病范围广, 外来疫病传入的风险巨大, 基层防控体系薄弱, 养殖、运输、屠宰等环节生物安全措施滞后等现实问题。一些国内外学者对美国等发达国家的动物疫病相关领域的先进经验进行了分析总结, 如李卫华等^[2]对美国畜禽屠宰检疫制度进行了阐述并提出了政策建议, 朱琳等^[3]针对美国国家动物卫生实验室网络组建与发展现状进行了梳理, 李昂等^[4]、周宏鹏等^[5]对发达国家的兽医制度和认证兽医进行了分析, 以上研究主要针对动物疫病防控体系中某一方面展开具体研究, 罕有较为系统全面的研究。本文较为系统地梳理了大量美国联邦法典、美国农业部、世界动物卫生组织(OIE)、联合国粮

食及农业组织(FAO)等一手信息, 并针对国内非洲猪瘟疫情重点省份调研中发现的问题进行了深入研究, 提出了契合实际的政策建议, 以期为中国动物疫病防控体系的建设提供参考。

1 美国动物疫病防控体系演变进程

美国是世界畜牧业生产大国, 肉类、禽蛋、奶类产量均位居全球第二。根据FAO的统计数据, 2017年美国肉类总产量4 579万t、蛋类总产量626万t、奶类总产量9 774万t。其中, 猪肉是美国的第

收稿日期: 2019-07-19。

作者简介: 付饶(1982—), 女, 黑龙江哈尔滨人, 博士, 助理研究员, 研究方向: 农业环境政策、农业可持续发展国际经验, E-mail: furao2010@126.com; 胡钰(1987—), 女, 陕西西安人, 博士, 助理研究员, 研究方向: 农业环境保护, E-mail: hellen_huyu@163.com。

通信作者: 王莉(1977—), 女, 贵州安顺人, 博士, 研究员, 研究方向: 农业经济, E-mail: wlnew@126.com。

三大肉产品，产量次于禽肉，与牛肉相当。2017年美国生猪存栏量达到7 341万头，仅次于中国。并且，美国畜牧业生产效率很高，单产水平显著高于其他国家。2017年美国每头出栏生猪的胴体重达到95.7kg，高出世界平均水平15kg，高出中国18kg。从美国向OIE提交的2017年报告上看，OIE A类疾病中，口蹄疫最后一次暴发的时间是1929年；蓝舌病仅在零星的地区暴发并没有呈扩散趋势；非洲猪瘟从未发生过；古典猪瘟最近一次暴发在1976年；高致病性禽流感在2017年虽有发生，但是发生后迅速被扑杀，野鸭的H5N2疫情关闭时间是2017年3月，商业鸡肉鸡H7N9疫情关闭时间是2017年8月^[6]。非洲猪瘟和高致病性禽流感均属于传染性极强且不容易控制的疫病，多年来疫病发生的统计数据再一次证明了美国防控体系的可借鉴性。

然而，美国历史上也出现过基层兽医体系人员不足，动物疫病暴发等情况。如在1907年美国向加拿大出口马匹数量过大，基层兽医体系人员严重不足，农业部畜牧局（现动植物卫生检验署，APHIS）经与加拿大政府协商，由符合条件的执业兽医实施马匹检疫并出具卫生证书^[5]，此后美国将动物免疫、疫病检测乃至动物检疫和肉品检验等工作委托给执业兽医，从而实现了减轻联邦兽医负担、精简联邦兽医队伍以及增加执业兽医收入、提升防疫效率的多赢目的^[7]。美国针对呈地方流行、点状散发等特

点的猪瘟，通过实施猪瘟消灭计划（1961—1977年），历时17年成功消灭了猪瘟^[8]。2002年，美国兽医实验室诊断师协会向美国农业部提交把联邦和州立实验室联合起来的白皮书，以有效应对多样化的动物卫生事件^[3]。2001年9月美国先后发生两波炭疽生物恐怖袭击事件，更使得美国业界深刻认识到，需要借鉴美国疾病控制与预防中心组建的公共卫生实验室应急网络模式^[9]，尽快建立起有效应对口蹄疫等外来病的网络体系^[10]。

每一次重大动物疫情的暴发，是畜牧业生产主体的阵痛史，却也是加速动物疫病防控体系建设的成长史。多年来，美国不断建立了完善的法律法规、行政机构管理、兽医制度、疾病大数据记录分析、外来疾病应急反应机制和疾病检测实验室网络，良好的政府规制使得动物疫病发生率非常低，即使在疫情已经发生的地区，疫情也均在短期内得到控制。

2 美国完备的动物疫病防控体系发挥重要作用

在管理体制上，形成了联邦政府州政府与社会执业人员高度参与、民众监督的“防管控”体系；在管理机制上，构建了完善的法律资金、信息、核查、问责处罚机制；在管理手段上，应用了大数据监测网络、实验室检测统防统治体系、可追溯的管理方式和应急反应等管理手段。基本框架见图1，并在下文做详细的分析。

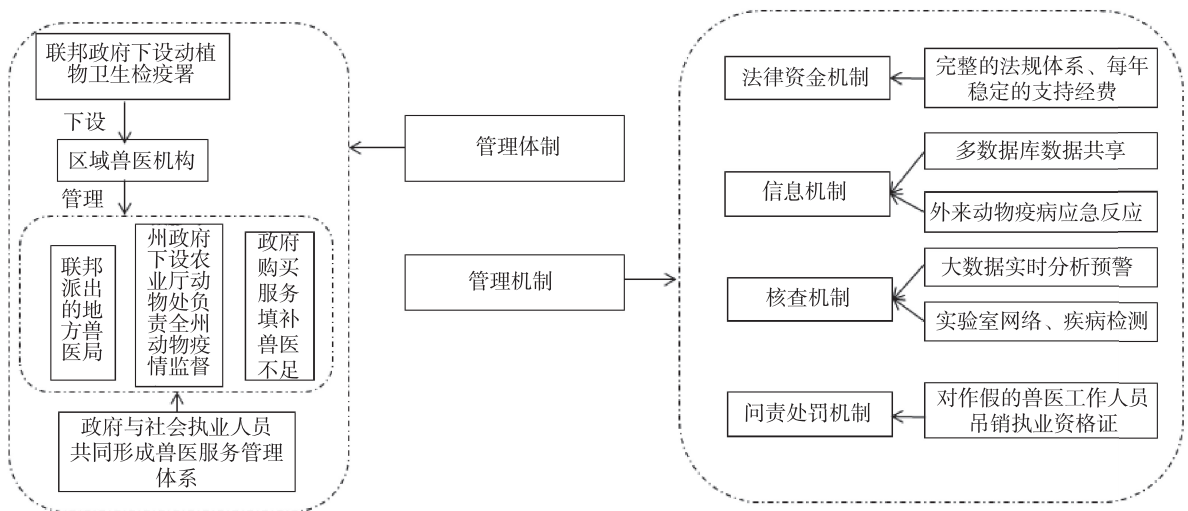


图1 美国动物疫病防控体系管理体制与机制框架

2.1 联邦及各州管理体制相互配合专业高效

从联邦政府层面看，动物疫病防控由农业部下设的行政管理部门动植物卫生检疫署（APHIS）主管。动植物卫生检疫署涉及多方面的管理，包括保护和促进美国农业健康、管理转基因生物等，同时下设区域兽医机构，管理联邦派出的 44 个地方兽医局。动植物卫生检疫署下设的区域兽医服务局主管畜牧的疫病防控。兽医服务机构管理由动植物卫生检疫署一名副局长负责，并积极参与和帮助制定 OIE 的国际动物卫生标准草案。美国政府严格按照 OIE 框架制度执行，保持国际性的防御状态，并将其提出的动物疫病报告及管理常规化、责任化。从管理上看，为了保护美国的动植物资源免受农业病虫害侵袭，该机构保持每周 7 天，每天 24 小时的工作状态。如发现有害生物或疾病，动植物卫生检疫署将实施紧急协议，快速管理并根除疫情，凭借

其迅速反应和应急处理能力有效预防疫情的大面积蔓延。

从州政府的层面来看，各州农业厅下设的动物处为畜牧兽医管理部门，其员工分为 3 类，一是驻县的分片兽医，负责监督个体诊所、农牧场主的日常防疫工作；二是负责随时到现场工作的州政府的高级雇员；三是主要负责在办公室处理事务的工作人员，也是政府的高级雇员。动物处的职责主要有：发放动物养殖场执照或许可证、分析判断动物疾病发生情况并提出应对措施、与州立大学畜牧兽医技术推广站合作普及公共教育、组织成立动物疫情应急处理队伍快速处理事故、负责法律法规的起草并协商州议会通过、制定运输动物的条件、保证动物运输安全、负责收集处理全州的动物疫情、建立动物疫病报告制度以及考核并授予职业兽医资格。具体人员分工见图 2。

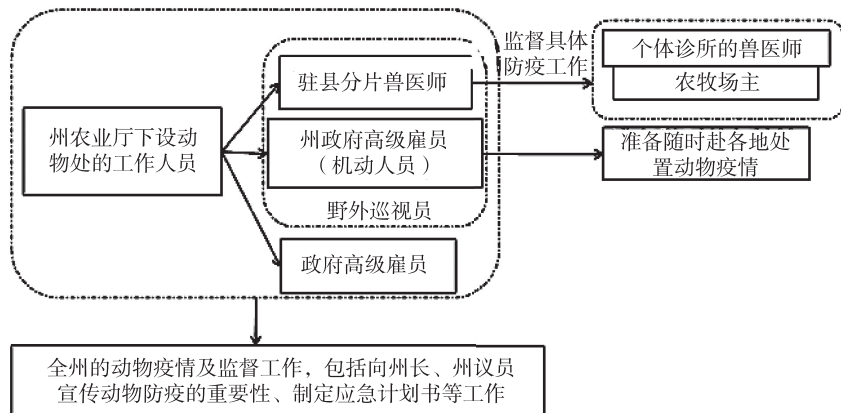


图 2 州农业厅下设的动物处的人员工作内容

联邦的垂直管理与州政府的多重管理使得疫病管理“可知、可控、可迅速根治”，既形成合力又增加效率。

2.2 政府与社会执业人员共同“执法”弥补官方兽医人员的不足

为解决早期政府兽医人数不足问题，美国建立了认证兽医制度，并形成政府与社会执业人员共同“执法”的兽医体系。政府兽医和认证兽医均属于官方兽医^[1]，认证兽医占官方兽医人数的 80%，总量高达 6.8 万名^[5]。其中，政府兽医指政府直接聘用的兽医工作人员，包括供职于农业部动植物卫生检疫署的联邦兽医官、消费安全检验员、屠宰场食品检验员，各州农业部门的动物卫生片区兽医、肉类

检验兽医，类似中国的有事业编制的工作人员。认证兽医是美国政府探索购买服务的一种形式，强调从岗位需求出发，确定能力目标，在填补政府兽医人数不足的同时，高效地承担起检疫出证和参与动物疫病控制任务。认证兽医需要经过相关学位考试、执业培训、执业资格考试和联邦审核后执证上岗。1921 年美国农业部畜牧局首次启动国家兽医认证计划，从此私人执证兽医参与到联邦动物疾病防控中来。认证兽医^①承担的任务包括：一是实施动物临床、病理学检查和必要的实验室检测，目的是排除感染疫病动物；二是做好动物品种及其年龄的官方

① 《美国联邦法规》(第 161.1 条)中规定。

文件记录；三是依法对跨州调运和出口的动物实施检疫出证。动植物卫生检疫署对认证兽医建立了背书制度，要求其如实记录报告，并建立了认证执照暂扣、吊销和重新认证等严格制度。

更加值得关注的是，美国从全产业链中屠宰和产地的检验环节明晰管理权限。在屠宰检疫阶段，美国农业部所属的食品安全检验局负责对肉类、禽类和加工蛋类的监管^[12]。食品安全检验局大约有 7 500 名检验员，包括驻厂检验员、消费安全检验员和公共卫生兽医官，在全国范围内 1 000 多家屠宰企业从事食品安全检验工作。检疫证书上需要检疫官（负责实施畜禽屠宰检疫的人员）、认证兽医、政府兽医的三方签字。产地检疫主要由当地的认证兽医负责，同时监管处罚机制十分严格，如果存在违规现象，州兽医官有权力直接吊销认证兽医的执照。曾有认证兽医因违法受到 10 万美元的处罚，并判刑入狱的情况^[13]。

政府与社会执业人员共同“执法”的兽医体系形成了美国畜牧业的疫病安全服务网络，为养殖场、养殖散户做日常的预防、医治工作。保障了全产业链疫病防控的检验、认证工作，产业链中养殖企业、屠宰场、销售市场等全程接受监督检验。

2.3 完善的法律法规和专项的财政支持

美国拥有专门针对畜牧疫病防控的法律法规体系，包括联邦现行动物卫生法律 15 部、行政规章 134 部，内容主要涉及兽医机构组织、动物疫病防控、动物源性食品安全、兽药与饲料管理、动物福利、兽医管理等方面^[14]。

美国政府财政对疫病防控体系持续投入并起到主导作用，固定的财政投入使疫病防控工作高效可持续。财政设立专门针对国家动物疾病准备和反应计划的资金^①：2019—2022 财年，保证可以提供 1.2 万亿美元的信贷资金用于动物疾病保护和管理，并保证其中不少于 5 000 万美元的信贷资金用于国家动物疾病防控和应对计划。在 2023 年以后，每财年提供不少于 3 000 万美元的贷款用于动物疾病保护和管理，其中不少于 1 800 万美元用于国家动物疾病防控和应对计划。这部分资金支持主要用于加强动物病虫害分析和监测、国内易产生疫情地区的检查、威胁识别技术、应急准备和响应能力，以及应急响应人员的培训、新技术开发、动物卫生数据电子共

享等。

另外，美国设有支持动物疫病防控体系建设的专项资金，例如，为解决 2002 年评估美国健康实验室网络建设时发现的一系列问题，具体存在于设施设备、员工能力、管理体系、标准化快速检测技术、报告预警系统等方面，联邦设立 7 000 万美元的初始投资，后续每年再投资 2 200 万美元用于提高其现代化水平，2019—2023 财年中每年拨付 3 000 万美元^①。美国极其注重各级实验室的建设，在资金支持下，常年展开各种检测，对疫苗的研发、重大疾病的实验室检测和预防提供了十分严格的环境。

2.4 大数据分析是可报告的动物疾病及预警的重要支撑

目前，美国已经建立了国家动物健康报告、紧急疾病事件管理响应、动物健康紧急报告诊断和监控疾病事件的数据流报告等一系列的数据系统，共同组成了可追溯可查询的数据库。常规管理、及时反应的数据库，成为政府监管者、兽医工作者和公众监督者日常工作的数据平台和监测信息窗口，成为疫病的及时知情和重点区域防控的基础平台。

其中，州动物卫生官员每月通过国家动物健康报告系统提交监测疾病的数据信息。系统根据需要存储特定疾病的流行病学数据，同时捕获疾病存在的信息。国家动物健康报告系统由美国兽医实验室诊断师协会、美国动物健康协会和美国农业部动植物卫生检疫署共同合作组成^[15]。

同时，美国每年向 OIE 提供国家可报告动物疾病清单，该清单是基于科学和政策的、国家支持的标准化清单^[16]，是所有美国国家实验室发现的疾病合集。以国家动物健康报告系统为主的数据库系统作为可报告动物疾病清单的信息支撑，发挥了核心作用，包括数据采集、处理、分析和报告。可报告动物疾病清单为促进国内和国际贸易、协助履行和贸易伙伴的国际报告义务、支持生成出口证书、协助评估和报告所列的人畜共患病和地方性动物疾病以及促进应对在美国出现的疾病或问题提供依据。

动物健康紧急报告诊断系统为数据互通并及时掌握疫情的发现和紧急处理发挥了重要作用。各州

^① 美国联邦法典（Code of Federal Regulation, CFR）第七章农业中 8308a 条款。

的实验室数据、州数据库与国家动物实验室信息系统相互关联，同时能够从诊断实验室获取使用符合医疗卫生信息系统指标体系及交换协议标框的实验室结果数据，并与现有的美国国家数据库连接。应

急管理响应系统、疑似案例监测情况、兽医服务实验室提交的材料和监控协作服务的情况均要信息公开并接受公众监督。美国动物健康紧急报告诊断系统的流程如图 3 所示。

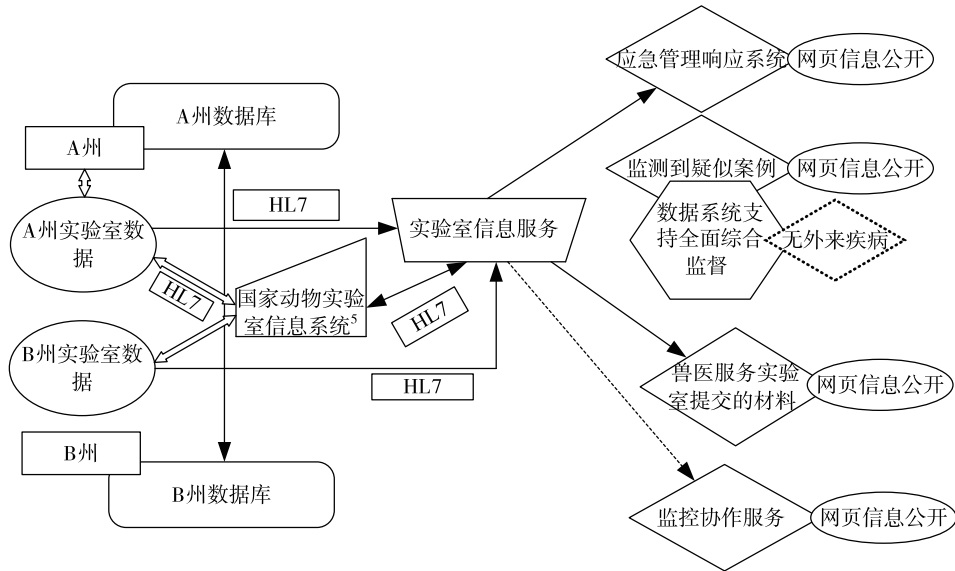


图 3 美国动物健康紧急报告诊断系统

注：HL7 含义为医疗卫生信息系统指标体系及交换协议标准。

2.5 遇到疫情的应急反应管理机制应对有效

遇到疫情时迅速反应可极大地降低疫情继续蔓延的程度。美国建立了完善的应急管理响应数据库系统、国家兽医储备管理机制和国家动物卫生应急部队。

第一，美国应急管理响应数据库系统实施精准应对。该系统是管理和调查美国动物疾病暴发的数据库系统，整合了由兽医负责检测和应对发生的在美国境内的动物疾病事件的数据情况，使得各州合作对疫情进行统防统治管理。应急管理响应系统支持通过各种方法收集大量数据的需求，通过使用基于 Web 的综合调查、任务和资源管理系统和通用信息平台，为数据收集、管理和分析提供安全的系统。应急管理响应系统也是联邦、州和部落兽医医疗官员、动物卫生官员、动物卫生技术人员、动物疾病专家和流行病学家主要使用的数据库平台。

第二，国家兽医储备管理机制提供了物资保障。兽医储备管理机制是一个储备物资、疫苗和设备等可在紧急情况下使用兽医资源的机制。国家兽医系统提供兽医应对措施、动物疫苗、抗病毒药物或治疗产品、用品、设备和响应支持服务，以保证各州

在应对动物疾病暴发时所需。美国 2004 年制定了国家兽医储备管理机制^①，对最具破坏性的动物疾病在批准后 24 小时内实施应对措施，包括高致病性禽流感、口蹄疫、外来纽卡斯尔病和典型猪瘟等。并可以协助州政府进行日常的培训和演习，以便在事件期间可以快速地处理和应对。

第三，国家动物卫生应急部队确保执行有效。该部队是兽医和动物卫生技术人员的后备部队，可在紧急情况下部署并提供帮助。后备部队的相关工作人员定期举办交流学习演练等活动，以保证在紧急情况发生时迅速反应并确保有效地控制疫情。

2.6 疾病检测系统、全覆盖的实验室网络

为提升应对动物外来入侵和生物恐怖袭击的能力，美国以联邦、州立和大学动物卫生诊断实验室为基础，在 2002 年组建了国家动物卫生实验室网络。实验室网络的建设能够发展和提高国家兽医诊断的综合能力，实现对高风险动物疾病的早期检测和快速反应。该实验室网络为兽医诊断实验室提供动物健康诊断测试，以检测到针对国家食用动物的

^① 国土安全部总统令。

生物威胁,从而保证动物健康、公共卫生和国家食品的供应。它们能够诊断动物、食品和环境样本中的地方性牲畜病原体,成为抵御风险的一线实验室。该实验室网络为美国农业动物养殖中可能产生重大影响的疾病提供早期检测服务;系统地收集整理、分析和解释数据,及时播报动物健康信息以便采取行动;快速检测外来疾病和新出现的问题,监测和提供地方病的可操作信息,并测量重大疾病的区域发病率。

实验室网络最初由 12 个实验室组成,现在已经发展到包括 60 多个州立和大学实验室。该网络拥有 OIE 参考实验室 18 个,年检测样本 20 万份、开展检测试验约 50 万次。检测的高水平和实验室运转的常态化使得疫情检测也成为常规工作,解决了多数疾病不能通过肉眼检查而需要血样检测的问题。

3 中国动物疫病防控体系的现状

中国自从 1998 年施行《中华人民共和国动物防疫法》以来,动物防疫的法律法规体系逐步建立,形成了相关法律、行政法规、地方性法规和规章等数十部,规定了相关部门在日常的饲料兽药、畜禽养殖、动物防疫、质量安全等方面应履行的各项职能^[17],但是在基层执行过程中,由于执行机构相对比较分散且人员的素质普遍偏低,使得这些法律法规施行起来非常困难。法律法规中规定的各级动物防疫监督执法机构,从本质上来说多属于事业单位性质,威慑力欠佳,无法实现对动物及其产品生产的全过程卫生监督和对兽医工作的有效管理^[18],在实际疫病或突发事件发生时,会产生多部门执法、互相推卸责任的现象,直接降低了行政执法效率。

同时,中国经营性和公益性畜牧兽医服务体系相互交叉,不仅会进一步加剧多头管理、职责不清、执行不力的问题,还会造成官方兽医和非官方兽医没有严格的区分标准,最终都会加剧兽医机构行政行为的合法性问题^[17]。

同时,中国中小养殖场户数量很大,其自身在养殖、防疫、治疗等方面能力较弱,十分依赖公益性畜牧兽医服务。而畜牧兽医服务体系近年来没有得到相应的支持和发展,2011—2015 年,财政部、国家发展改革委等部门出台文件,从部分降低逐渐到全国范围内暂停动物及动物检疫收费。据相关省份统计,免征的动物检疫收费占动物检疫收费总额的比例达到 90%,2016 年县级经费缺口达 68%,乡镇动物检疫经费缺口达 84%^[19],基层畜牧兽医服务能力建设与产业发展的要求相比尚有较大差距。

2005 年,国务院印发《关于推进兽医管理体制改革的若干意见》,首次提出要逐步实行执业兽医制度。自 2009 年全国执业兽医资格考试开展以来,10 年间全国约 11 万人通过考试取得了执业兽医资格^[20],但是中国对从事动物诊疗活动的持有执业兽医资质的人员仍然有很大需求。为了进一步提升兽医行业收入和地位,激发兽医服务队伍的活力,自 2012 年起,中国政府先后出台多项政策推动政府购买兽医社会化服务的实践^[21],从制度建设上进一步拓宽执业兽医的从业渠道,提高执业兽医资格证书的“含金量”。但中国兽医的收入水平与社会地位相对于中国国情,仍然处于较低的水平,这使很多有志于此的人望而却步。基于以上的分析,笔者挑选出几个关键性的指标进行直观的对比,见表 1。

表 1 中国与美国疫病防控体系关键性指标对比

| 指标 | 中国 | 美国 |
|---------------|--|---|
| 畜牧业规模化情况 | 大量散养户 | 规模化程度较高 |
| 资金情况 | 2016 年强制免疫疫苗补助经费、强制扑杀补助经费、病死猪无害化处理补助经费、动物防疫补助经费、基层动物防疫工作补助经费 | 专项资金支持设施设备、员工能力提升、管理体系、标准化快速检测技术、报告预警系统 |
| 信息建设情况 | 部分省内信息联网 | 形成全国联网的数据库系统 |
| 重大疫情通报手段 | 村级防疫员检疫与养殖场主自己上报结合 | 农业部部长、总统热线 |
| 兽医从业人员学历 | 大部分从业人员具有中专或高中学历 | 认证兽医需要取得临床兽医博士或等效学位 |
| 兽医从业人员培训 | 每年 1 次培训 | 从业前有足够时间并不少于 3~6 项课程的培训 |
| 基层实验室的建设、运转情况 | 部分基层兽医站有简单的实验室,但是使用率不高 | 疫情检测为常规工作 |

4 对中国的几点启示和建议

2018年非洲猪瘟暴发以来,农业农村部连续印发了一系列文件,对疫情的发现、报告、发布工作提出了明确要求,全国各级动物疫病防控系统在疫情监测排查、疫情报告处置、调运监管、分区防控等方面实现了提升^[22]。抵御非洲猪瘟这种全球性的烈性外来疫病,需要中国的动物疫病防控体系迅速地提升到国际先进水平。在当前动物疫病防控和畜产品生产恢复发展的压力下,同时也在全面实施乡村振兴战略的关键时期背景下,畜牧兽医工作承担着加快推进畜牧业转型升级、有效保障畜产品质量安全、切实维护公共卫生安全的重大责任。借鉴发达国家关于动物防疫法律法规、行政机构管理、兽医制度、应急响应管理机制等方面的政策经验和教训,并结合当前动物疫病防治形势进行创新性的改造、转化和提升,对夯实重大动物疫病防控工作基础,巩固非洲猪瘟阶段性防控成果具有重要意义。

针对中国基本国情和现阶段动物疫病防控体系存在的难点,本文基于基层官方兽医队伍体制建设薄弱、动物防疫基础设施条件亟须改善、基础数据薄弱、政府结合社会力量较少等现实问题,参考发达国家经验,提出以下建议。

一是加强动物疫病防控体系建设。从法律上,定期完善相关法律、法规、条例,并将动物疫病报告及管理常规化写入制度。从体制上,建议保持现有兽医体系的专业性。从资金上,加强支持疫病防控体系的相关资金支持,如实验室建设资金保障、基层官方兽医人员和村级防疫员待遇提高等。

二是加强动物疫病防控从业人员的培养。建议加大对官方兽医和执业兽医培养。鼓励更多相关专业年轻人到县、乡镇从事官方兽医工作。在鼓励政策上,第一是保证每年公开招考的途径畅通。第二是可适当放宽相关政策,如优先考虑本地或者有家庭从业背景的人选,或适当放开招考条件,由原本的本科及以上放宽为大专及以上。第三是逐步注重并完善执业兽医资格考试制度,鼓励更多的人通过考试执证上岗。在执业兽医资格考试制度上,可做相应的调整,由分科考试改为全科考试,并适当增加培训的机会,鼓励更多的兽医学专业相关学生参加执业兽医资格考试,对现阶段的村级防疫员组织

培训,并鼓励他们参加考试。

三是加强改善动物防疫基础设施设备的配置。建议加快设立基层可检测、有技术、有人员的实验室,使得类似非洲猪瘟等需要血样检测的疫病可以得到快速检测,尽快达到除了用眼看以外的检测水平。建议尽快推进监管体系信息化建设,切实加强对动物防疫工作的监督,加快建立信息化全程监管平台,切实发挥信息化系统的作用。打造统一的信息化监管平台,加快建立全过程的畜禽产品质量追溯体系,创新监管体制机制。

四是完善外来动物疫病的应急响应机制。外来动物疫病的应急响应机制,反映了国家预防和处置突发事件的能力,也是全面履行政府职能,进一步提高行政能力的重要经验。通过加强应急管理,建立健全社会预警机制、突发事件应急机制和社会动员机制,可以最大限度地预防和减少疾病突发事件及其造成的损失,保障养殖农户的财产安全,维护国家安全和社会稳定。

五是建议形成政府管理、第三方监测、社会监督的疫病防控体系。政府监督引导,同时充分扩大社会组织的自我管理功能,重视市场的作用,将一部分执行的工作在授权的基础上交于认证兽医。建立认证兽医完善的认证、考核、执法以及吊销制度。社会监督、公众参与和信息公开并举,形成全社会共同参与的疫病防控体系。

参考文献

- [1] 刘刚,罗千峰,张利庠. 畜牧业改革开放40周年:成就、挑战与对策 [J]. 中国农村经济, 2018 (12): 19-36.
- [2] 李卫华,刘俊辉,郝峰强,等. 美国畜禽屠宰检疫制度介绍 [J]. 中国动物检疫, 2014, 31 (8): 10-13.
- [3] 朱琳,周宏鹏,张秀娟,等. 美国国家动物卫生实验室网络组建与发展现状 [J]. 中国动物检疫, 2018, 35 (7): 63-68.
- [4] 李昂,王媛媛,李卫华,等. OIE和有关国家官方兽医制度分析 [J]. 中国动物检疫, 2018, 35 (5): 55-58.
- [5] 周宏鹏,姜雯,刘德萍,等. 美国国家兽医认证计划及其主要制度 [J]. 中国动物检疫, 2018, 35 (6): 69-72.
- [6] United States Department of Agriculture. United States of America's Status of Oie Reportable Diseases: 2017 [EB/OL]. [2019-06-20]. https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalhealth/monitoring-and-surveillance/sa_nahss/status-reportable-disease-us.
- [7] 梁田庚,何斌,黄保续. 执业兽医制度初步研究 [J].

黑龙江畜牧兽医, 2012 (2): 30-32.

- [8] APHIS, USDA. Hog cholera and its eradication: a review of US experience [M]. 1981.
- [9] Centers for Disease Control and Prevention. The laboratory response network [EB/OL]. [2019-09-24]. <https://emergency.cdc.gov/lrn/index.asp>.
- [10] USDA. National Animal Health Laboratory Network [EB/OL]. (2002-03-20) [2019-09-24]. https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalhealth/sa_lab_information_services/sa_nahln/ct_national_animal_health_laboratory_network.
- [11] 王媛媛, 郝峰强, 李卫华. 美国临床兽医博士 (DVM) 与执业兽医和官方兽医的关系 [J]. 中国动物检疫, 2018, 35 (4): 43-45.
- [12] 门丽辉. 生猪屠宰检疫存在的问题及对策探究 [J]. 中国农业信息, 2016 (24): 66.
- [13] 周宏鹏, 李昂, 刘德萍, 等. 美国联邦动植物卫生稽查制度初步研究 [J]. 中国动物检疫, 2018, 35 (5): 59-63+90.
- [14] 董永毅, 任雪枫. 美国动物疫病防控管理模式特点与启示 [J]. 江苏农村经济, 2014 (2): 68-69.
- [15] USDA. Voluntary NLRAD-NAHRS Reportable Disease List [EB/OL]. [2019-05-14]. [https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalhealth/monitoring-and-sur-](https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalhealth/monitoring-and-surveillance/sa_disease_reporting/voluntary-reportable-disease-list)

[veillance/sa_disease_reporting/voluntary-reportable-disease-list](https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalhealth/monitoring-and-surveillance/sa_disease_reporting/voluntary-reportable-disease-list).

- [16] USDA. US National List of Reportable Animal Diseases (NLRAD) Framework [EB/OL]. [2019-05-24]. https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalhealth/monitoring-and-surveillance/SA_Disease_Reporting/CT_About.
- [17] 包玉华, 贺艳, 张博. 我国畜牧兽医法律法规体系存在的问题及对策 [J]. 黑龙江畜牧兽医, 2014 (12): 1-3.
- [18] 王长江, 汪明. 我国动物防疫工作存在的主要问题及对策 [J]. 中国动物检疫, 2005 (2): 1-6.
- [19] 柴旭生. 积极探索和完善动物检疫工作新机制 [J]. 黑龙江畜牧兽医, 2017 (20): 175-176.
- [20] 任禾, 冯学俊, 于自强, 等. 全国执业兽医资格考试引入机考方式分析 [J]. 中国动物检疫, 2019, 36 (4): 33-36.
- [21] 路平, 王栋, 李昂, 等. 提高政府购买兽医公共服务质量水平研究 [J]. 中国动物检疫, 2018, 35 (12): 35-38+48.
- [22] 葛林, 孙研. 关于提升我国兽医体系效能的几点建议: 以世界动物卫生组织 (OIE) 标准规则为视角 [J]. 中国动物检疫, 2018, 35 (8): 36-38.

(责任编辑 杜婧 张雪娇)

(上接第 22 页)

护的投资支持; 欧盟、挪威和瑞士侧重于支持补贴农业知识和创新系统, 冰岛则持续对农产品公共储备、检验检疫与病虫害防控给予支持补助。从中国的农业实践看, 强化农田水利等基础设施建设, 有助于提升农业综合生产能力; 加强农业科技研发与转化应用、推广农业职业教育与技术培训、培育新型农业经营主体, 则有利于提升农业高质量发展的支撑能力。既要重点推进, 也要统筹兼顾, 不可偏废。

参考文献

- [1] 程国强. 发达国家农业补贴政策的启示与借鉴 [J]. 红旗文稿, 2009 (15): 22-24.
- [2] OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). OECD review of agricultural policies: China (中国农业政策回顾与评价) [M]. 李先德, 顾丽萍, 贺达水, 等, 译. 北京: 中国经济出版社, 2005: 54-56.
- [3] 朱满德, 程国强. 多哈回合农业谈判: 进展与关键问题 [J]. 国际贸易, 2011 (6): 42-47.
- [4] 朱满德, 李辛一, 程国强. 美国农业国内支持: WTO

多哈农业谈判的绊脚石 [J]. 国际贸易问题, 2017 (2): 61-71.

- [5] 叶兴庆. 日本大米支持政策的改革动向及启示 [J]. 农业经济问题, 2017 (12): 93-98.
- [6] 刘吉双, 衣保中, 叶婷. 日本土地适度规模经营下现代农业走向研究 [J]. 世界农业, 2018 (11): 33-39.
- [7] 胡凌啸, 周应恒. 提升小农竞争力: 日本农业新政策的指向及启示 [J]. 中国农村经济, 2018 (2): 126-138.
- [8] OECD. Evaluation of agricultural policy reforms in the European Union [M]. Paris: OECD Publishing, 2011.
- [9] OECD. OECD's producer support estimate and related indicators of agricultural support: concepts, calculations, interpretation and use [EB/OL]. [2020-02-01]. <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/psemanual.htm>.
- [10] OECD. Agricultural policy monitoring and evaluation 2018 [M]. Paris: OECD Publishing, 2018.
- [11] 朱满德, 邓丽群, 袁祥州. 价格支持抑或直接补贴: 中等收入经济体农业政策改革趋向 [J]. 世界农业, 2019 (12): 10-20.
- [12] 叶兴庆. 我国农业支持政策转型: 从增产导向到竞争力导向 [J]. 改革, 2017 (3): 19-34.

(责任编辑 张雪娇 杜婧)