

国外农业流通补贴的做法 及其改革取向

◆ 龙文军 李 娜

农业补贴是一种国际现象,它或多或少地存在于各种类型的国家。各国虽然资源条件和发展路径不同,但在农业发展过程中大都依据其发展目标,形成本国的农业补贴体系。农业流通补贴是农业补贴的重要内容,在农业和农村发展中起过重要的作用,随着世界贸易一体化进程的加快,各国对农业流通补贴都进行了不同程度的改革,有的转入了农业综合开发补贴,有的转为对农民的直接收入补贴。总的趋势是:逐步在削减农业流通补贴额度,增加对农民收入、农业结构调整和农业综合开发等方面的补贴。

一、国外农业流通补贴的现状

下面就美国、欧盟和日本的情况进行比较分析。

1. 美国 自1933年美国国会通过了《农业调整法》以后,美国的农业补贴政策在不断调整中逐渐发展和完善起来。从总体上看,美国农业补贴政策可分为两大类:一类是保护农业资源和促进农业科技发展的补贴,另一类是直接保护和支持农业发展的补贴。第

一类补贴主要是针对农业的综合开发,包括对农业综合生产能力、农业资源的开发利用、生态环境等方面的补贴。补贴的目标是通过有效的立法和行政措施,制止对水、土等自然资源的破坏性利用,保护自然资源,维护农业生产和人类及其生物的生存环境。同时通过推进农业科研、教育和推广以及三者的有机结合,用先进科技武装农业,提高农业生产的效率。第二类补贴主要是通过对农产品生产、分配、消费的干预,针对农业生产者利益、消费者利益实施的补贴。目前,这部分补贴是美国农业补贴体系的核心部分,至少包括以下几个方面的内容:农业价格和收入政策、农业信贷政策、农业税收政策、农产品对外贸易政策、国内食物援助政策等。

2002年5月,美国颁布了《2002年农业安全与农村投资法》,进一步增加了农业补贴。从目前看,美国农业补贴有3个特点:一是农业补贴水平高。新农业法规定,今后10年(2002—2011年)政府补贴农业的资金为1900亿美元,平均每年190亿美元,增幅近77.2%。二是农业综合开发的支持力度大。对农业综合

开发的补贴力度仅次于农产品计划。新农业法规定, 2002—2007年, 用于农业综合开发的补贴比1996年农业法规定的补贴额增加了近190亿美元。通过资源环境保护计划, 到2007年联邦政府用于资源环境保护的预算为171亿美元, 比目前的水平提高约80%。通过农村发展计划, 预计投资10.3亿美元, 大幅度增加对农村电讯、饮水等基础设施投资, 改善农村生产、生活设施。三是改变了补贴方式, 对农民实行直接收入补贴。具体补贴方式包括生产灵活性合同补贴、土地休耕保护计划和农业灾害补贴等, 无论生产者生产什么, 生产多少, 所获得的补贴数量都不受影响。由美国“农产品信贷公司”将补贴直接发放给农民, 减少了流通领域和中间环节的费用。

生产者支持估计(PSE)是国际通行的衡量农业补贴水平的标准。美国农业补贴的绝对水平(按美元计算)一直呈上升趋势。美国生产者支持估计(PSE)1998—2000年与基期(1986—1988年)的情况相比, 由419亿美元增加到509亿美元, 上升了21%, 其中市场价格支持由196亿美元增加到203亿美元, 上升了4%, 产出支付由292亿美元增加到了791亿美元, 上升了171%。

由此可见, 美国农业补贴的核心仍然是使农业生产者能够获得达到政府确定的目标价格的收入水平, 只不过改变了补贴方式, 把流通领域和对中间环节的补贴改为对农民的直接补贴, 大幅度增加对农业综合开发的支持力度, 保护农业生产的环境条件, 从而实现保护农民利益的目的。

2. 欧盟 农业补贴是欧盟共同农业政策的重要内容, 虽然欧盟农业产值仅占国民生产总值的1.4%, 但农业补贴却占欧盟预算的一半以上。名目繁多的农业补贴不仅造成农产品过剩, 也使欧盟背上了沉重的财政负担和承受巨大的外部压力。特别是美国为了抵

消欧盟出口补贴政策的影响实施了针对性的出口补贴措施, 这不仅加剧了欧盟的财务压力, 并且大大减弱了欧盟的出口补贴效果。2002—2006年欧盟预算投入1 950亿欧元, 用于资助农业经营投资、给予自然条件不利地区的补贴、对农村公共项目提供资金、支持农业人员培训、就业计划等, 这种补贴是为了改善农民收入、改善农民劳动条件和生活条件, 有助于使生产活动多样化并降低生产成本, 这种补贴在一般地区不应超过投资总额40%, 在不发达地区可以达到55%。

从PSE来看, 欧盟的农业补贴水平近几年有所上升。1999—2001年与基期1986—1988年的情况相比, 欧盟的生产者支持(PSE)的绝对水平(按美元计算)由937亿美元增加到993亿美元, 上升了6%。同期, 总支持估计(TSE)的变化与生产者支持估计呈同样的变化, 即绝对水平(按美元计算)不但没有下降, 还略有上升, 由1 097亿美元增加到1 126亿美元, 上升了2.6%。

由此可见, 农业政策改革使欧盟农业补贴结构发生了很大变化, 虽然补贴的绝对数量并没有减少, 但农业补贴基本上从流通领域中淡出, 用于支持农业和农村发展的补贴大幅度增加, 这其中的主要部分是用于农业综合开发建设。

3. 日本 长期以来, 日本始终以国家财政扶持本国农业发展, 近40年来实行的农业补贴政策对农业发展起过十分重要的作用, 但也存在不少问题, 特别是过于偏重大米的价格支持, 影响了农业生产的全面发展, 造成沉重的财政负担, 使日本农业失去竞争力。面对乌拉圭回合后的新形势, 日本政府从20世纪90年代中期起对农业政策进行了调整, 经过长时间的准备, 于1999年出台了新的农业法。新农业法中关于农业补贴的内容主要涉及以下3方面内容: 一是改革了价格补贴政策。取消政府对大米等粮食作物生产和流通

的直接补贴,允许农民自由销售大米,也允许流通商自由进入粮食流通市场,政府只管理储备和进口,保留了宏观调控的职能。二是实行农户直接收入补贴制度。仅2000年,日本对山区的直接收入补贴额就达740亿日元。三是提高农业综合开发补贴。日本在农林水产省设立农村振兴局,专门负责农业和农村基础设施的建设。1990—1995年,国家农业财政预算支出增加了37%,其中强化农业基础设施建设的支出增加了175%。农业农村基本建设预算占农业预算的比重由1980年的29.5%提高到1995年的49.1%。在农业和农村基础设施的整备中,主要的费用都由国家承担。如排水设施的修建和改良,由农民承担的费用只占到费用总额的10.4%和15%,国家负担部分占总费用的比重达到50%~67%。对于一般的农田改造项目,只要通过一定的审批程序并达到一定的标准,费用的50%由中央财政从农业预算中补贴,都道府县和市町村财政补贴25%和15%,剩余部分由农户自身负担,而这一部分资金往往也能得到有关金融机构的优惠贷款。

从以上分析可以看出,日本近几年大幅度削减了对大米流通领域的补贴,增加了对农户直接收入补贴,提高了对农业发展的支持力度。

二、国外农业流通补贴政策的改革取向

发达国家在财政预算的内在压力与世贸组织农业协议的外在压力之下对自己的农业流通补贴政策都进行了各自的改革,并通过立法的形式规定了农业补贴的具体做法。美国从2002年开始实施《2002年农业安全与农村投资法》;欧盟1997年提出《2000年议案》,也于2000年开始实施;日本于1999年7月通过了新的《食品、农业、农村基本法》。各国农业流通领域补贴改革呈现出以下几个

特点:

一是从总体上看,发达国家对改革农业补贴政策高度重视。随着WTO贸易日趋自由化的压力不断增加,各国对农业流通补贴政策进行了不同程度的调整。美国的改革全面且力度最强,直接补贴措施与当前生产彻底脱钩。欧盟的改革也是全面的,但尚未与当前的生产完全脱钩,只有日本的补贴政策改革是地区性的、局部的。尽管各国对农业补贴政策进行了改革,但对农业的补贴始终存在,只不过保护的形式有所改变,即从价格支持补贴改为收入支持补贴,从农业流通领域补贴改为更小扭曲农业生产的绿箱补贴。在1996—1998年期间,生产者补贴等值日本还有63%、欧盟有39%、美国有17%。平均每个专业农民所获得的生产者补贴等值日本达到2.3万美元,欧盟和美国分别为1.7万美元和1.4万美元。

此外,美国的农业补贴水平还有增加的势头,新农业法规定,今后10年(2002—2011年)政府补贴农业的资金为1 900亿美元,比1996年增加约830亿美元。2002—2007年6年间,农业补贴为1 185亿美元,比1996年农业法规定的数额又增加了519亿美元。

二是从农业补贴的支持方式上看,逐步实行对农民直接补贴的方式。美国政府采取生产灵活性合同补贴、土地休耕保护计划和农业灾害补贴等对农民进行固定的直接补贴;欧盟按照种植面积对农民进行直接补贴;日本则对农民实施直接收入支付制度。

三是从农业补贴的支持结构上看,发达国家都大幅度地提高了农业综合开发的补贴力度。美国、欧盟、日本等发达国家对农村社会和环境目标的重视程度日益增强。为了让农民不过度使用农村资源,或者为了使农村地区不因农民的过度外流而荒芜,而采用了增加农业综合开发补贴的力度。以日本为

例,通过实施“关联对策”大量增加对农业投入,在1995—2000年政府确定的总事业费6万亿日元中,有3/4将用于农业和农村公共事业的结构改善。在实施乌拉圭回合《农业协议》“关联对策”的第一年,即1995年,大农业预算增加到3.54万亿日元,比上年增长3.5%,其增长幅度达到了高峰。若加上向粮食管理特别账户转账的资金830亿日元,则补贴率高达71.4%。同时,日本强化了农业基础设施建设,扶持农业生产。正在实施的“第四个土地改良长期计划”(1993—2002年)的总投资为41万亿日元,主要包括农田水利、道路建设、国土保护、防灾、开垦和农地开发等事业。

三、比较与借鉴

首先,在WTO框架下,国家要高度重视农业补贴政策。应借鉴国际经验,将农业补贴纳入法制管理的轨道。借鉴和利用有关国际农业法规,调整和清理不符合WTO规则的法律、法规、制度和出台新的法律、法规,保护和支中国农的发展。

其次,要逐步削减农业流通补贴。农业流通补贴一直属于黄箱政策范围,是世界贸易中争论最大的问题之一,是全球经济一体化的重要障碍。各国对农业流通领域的补贴扭曲了国际农产品价格体系,破坏了国际农产品贸易秩序。在WTO新一轮贸易谈判中,

许多发展中国家都坚决要求削减甚至完全取消农业流通补贴,也就是说,农业流通补贴的削减势在必行。

与发达国家相比,多年来中国的农产品生产者补贴等值一直为负数,而且在目前有限的补贴中,流通领域的补贴占了很大的比重。因此,中国农业补贴政策的关键是必须改革现有的补贴支持方式。

再次,支持农业综合开发对促进农业发展和农民收入提高有重要作用。实践表明,农业综合开发保护补贴对提高农业生产能力和增加农民收入的成效是显著的,属于WTO农业协定“绿箱”政策范围之内。美国的农业综合开发极大地保护了美国农业的综合生产能力,提高了美国农业的现代化水平,在很大程度上缓解了美国农产品的过剩问题,平衡了农业和非农业之间的收入差异。农业综合开发还提高了美国农产品的国际竞争力,扩大了美国农产品的出口份额,使美国农产品尤其是大宗农产品在世界市场上占据了主导地位。

因此,建议中国今后应该逐步将流通领域补贴转向农业综合开发、提高农民收入上,即通过农业基础设施建设、加强农业科研和推广等措施,建立农村可持续发展的支持体系,提高农业的生产能力和竞争能力,实现农民增收,农业增效。

作者单位:农业部农村经济研究中心
农业部产业政策与法规司

2005年第一期要目

农业政策性金融机构职能的国际比较与启示	韩刚
中美农业综合开发比较分析	何利辉
中国转基因抗虫棉发展的现状与对策	何忠伟等
世界生态农业的发展趋势和启示	颜景辰等