

美国财政支农的规模、结构及对我国的启示

<http://www.criifs.org.cn> 2006年4月14日 翟雪玲, 潘建伟, 寇娟

[摘要]美国农业是世界最发达的农业,这除了得益于美国大规模投入资金之外,支农结构也是一个很重要的方面。本文主要分析美国财政支农的规模、结构及其特点,以期望为我国财政支农的改革提供一些经验。[关键词]财政支农;规模;结构

一、美国财政支农的项目

美国的财政支农分为八个部分,分别是农村发展、食品、营养与消费者、食品安全、自然资源与环境、市场营销与调控计划、科研、教育与经济、农场与海外农业以及其他方面。

1. 农村发展方面主要包括农村公用设施的建设和维修,如农村的电气、电信、电话设施、农村的远程教育与医疗、农村的垃圾处理、农村的社区发展等等。

2. 食品、营养与消费者项目是目前美国政府支出的最大的项目,主要负责全美的国内营养计划,食

品券计划、儿童营养计划、妇女婴幼儿专项营养补充计划、农产品援助计划、食品捐赠计划等项目。最初,食品、营养与消费者的项目支出主要是为了解决美国过剩的农产品,到后来才逐渐的增加了一些福利成分。同时尽管这项支出归于农业部的预算,但实施对象人不仅仅是农村居民,还包括城市的低收入群体,此外,对老人、妇女、儿童还有专项支出。

3. 食品安全是美国近年重点投资的一个领域,主要任务是保证国内外公众的健康。主要的工作由

美国的食品安全检验局负责,工作主要包括联邦食品检验、实验室服务(主要用于科学实验以支持检验工作)、工厂自动化和信息管理(为众多的工厂提供自动化技术和信息,同时通过远程通讯提高广泛分布的检验人员的通讯水平,以便及时了解各种有关的信息)、对州拨款(是指食品安全检验局对州际检验计划进行复检,确保州际检验标准符合联邦政府的标准)、现行使用费和信托基金(食品安全检验局对定期检疫和在节假日进行的检疫服务收取使用费,以弥补部分成本费用)。

4. 自然资源与环境是政府为了保护环境和自然资源的投资。主要通过自然资源和环境计划来实现。其中包括对资源的保护和开发、自然资源的保护、水流域的调查与规划和防洪活动、农地保护计划、环境激励计划、野生动物栖息地激励计划、湿地保护计划等。目前自然资源与环境是美

国政府的农业支出中非常重要的一个方面,在2002年的新农业法中对自然资源与环境的支出增加了。

5. 市场营销与调控计划,该计划的目的是适应美国农产品在国内和国际市场的营销需求,确保动

植物健康及提高市场竞争力,为美国农业生产者和消费者带来共同利益。它通过管理一系列旨在提高市场营销和农产品分级水平的计划,促进竞争、有效的市场环境的形成,为消费者和生产者带来共同利益。

6. 科研、教育与经济,该项投资主要负责有关的农业科技研究、推广与高等教育、经济分析和统计相关的生物学、物理学、社会科学知识的研究和传播。主要的负责机构有农业研究局、州合作研究、教育与推广局、经济研究局和国家农业统计局。其中农业研究局提供农业信息,进行科技开发,为解决国际范围和国内高度关注的农业技术问题提供帮助。经济研究局是美国农业部内最主要的社会科学研究机构,任务是通过研究,为农业决策提供科学的经济实证依据。州合作研究、教育与推广局的主要职责是在广泛运用的国家农业研究、推广及高等教育体系内建立联邦与州间的联系,负责多学科性的研究和推广计划等。

7. 农场与海外农业,这项支出分为两个方面,即农场方面和海外市场的开拓方面。农场方面主要指

政府对一些农场的资金贷款援助。海外市场的开拓主要是美国政府为了解决国内的剩余农产品而致力于开拓国外市场的投资。其中美国的海外市场的开拓是美国农业支持政策的一个重要方面。美国为了提高本国农产品的国际市场占有率,稳定国内的农业生产和农场主的收入,每年对此项投资规模巨大,具体项目在介绍美国的投资结构设计时再介绍。

8. 其他项目,主要包括美国农业部每年的各种活动支出。

二、美国财政支农的规模和结构

2000年美国GDP达到99 634. 67 亿美元,其中农业GDP为1 594. 15亿美元,第一产业约占1. 6%。美国2000年对农业的总体投资(仅包括美国政府方面的,不包括私人和企业的投资)达到了900. 51亿美元,占农业GDP的56. 49%。由于美国的农业人口占全部人口的比例不到2%,如果平均到每个农业人口上,数量是非常高的。用OECD组织的单位专业农户PSE等值来衡量,美国2000年的单位专业农户PSE等值达到了20 000美元,在世界上仅次于日本(日本2000年的单位专业农户PSE等值是30 000美元)。因此,美国对农业的支持是非常大的,而且这种支持和投资力度一般都比较稳定,投资数量、投资方向都由各时期的农业法规定,政府农业部只能在法律规定的范围内执行政策,因此,美国对农业的投资一般不会出现大的波动,而且由于很多项目都是连续几年(一般美国一部农业法的管辖期间为5-6年)实施,对各项目的投资既持续又稳定。

以上是美国2000年对农业的总体投入情况,在分析美国农业投入结构时,可以发现美国的农业投入结构具有独特之处。

三、美国财政支农的特点

(一)美国对农业投入力度很大

美国对农业的保护和支持从上世纪30年代就已经开始,经过几十年的发展,随着美国经济实力的增强,对农业的投资不断扩大,体系日渐完善,已经对农业、农民和农村建立了严密的收入安全网,以确保美国农民的收入不低于城市居民的平均收入水平。

(二) 联邦政府是美国对农业投资的主体

美国政府分为联邦、州和地方三级。虽然美国州和地方有独立的财政预算权,但在农业投资上,联邦政府占主导地位。

美国几乎所有的补贴,以及大量的跨地域、跨流域的农业基本建设工程和环保项目都由联邦政府承担。美国成立了农业政策性公司,专门执行国家的各项农业政策,其费用和支出均由联邦政府承担。如农产品信贷公司、联邦农作物保险公司等政策性公司承担联邦政府的各项支农任务。农产品信贷公司负责为美国农业部农场服务署的农产品计划、农场服务署与自然资源保护局的保护计划,以及海外农业局的出口计划提供资金。

2000年,美国联邦政府通过农产品信贷公司进行的农业投资占总投资的39.03%。其他的通过联邦农作物保险公司投资的农作物保险支出2000年占农业总投资的1.96%,仅这两项美国联邦政府的支出就占总投资的40.99%。因此,美国的农业投资联邦政府是主体,一般联邦政府的投资都超过了50%以上。中央政府投资占主体的现象最大程度的保证了农业投资的稳定性。

(三) 市场流通环节是美国投资的重要环节

由于美国农业高度发达,农业生产率极高,产品常年大量过剩,而不得不实行休耕政策,控制农产品

的供给量。因此,美国政府对农业生产环节投资不多。相反,一方面为了促进农产品的销售,另一方面为了给社会公众提供健康安全的农产品,美国对农产品的流通环节投入较多。从2000年美国农业投资的情况看,对流通环节投资达到263.04亿美元。而对生产环节的投资仅为101.93亿美元。这种投资结构是由美国农业发展的阶段和农业面临的主要问题决定的。从流通环节的各项投入看,其中对农产品计划的投入最大,2000年的投入达到195.48亿美元,占市场流通环节投入的74.32%。其次是海外市场开拓,2000年投入51.9亿美元,占19.73%。其他的食品检疫、包装、营销总投资为15.78亿美元,占6%。从这个投资结构可以发现,美国投资的重点在于帮助农场主生产后顺利的出售,同时又得到合理的收入,如价格支持与营销贷款、差额补贴贷款、购买与销售支出等。食品检验、检疫、营销方面的支出则主要是为保证消费者得到安全、健康、方便的食物,提高消费者的福利,同时也提高美国农产品的质量。而海外市场开拓支出则主要是为了扩大美国农产品的出口,增加国际市场占有率,缓解国内农产品大量过剩的压力,为国内创造更多的就业机会和经济发展机会。2000年,美国联邦政府用于支持农产品出口的资金约为64.74亿美元,占总投资的7.19%,其中45亿美元用于农产品信贷公司的出口信贷担保计划,4.94亿美元用于出口促进计划,900万美元用于市场准入计划。同时,美国农业部根据第480号公法对外国食品捐赠计划还提供9.87亿美元。到2002年的新农业法中对促进农业出口的投资又有所增加。其中为促进美国农产品出口的项

目包括市场准入计划、国外市场开发合作计划、出口贷款担保项目、促进对新生市场的农产品出口、对特定作物的技术援助、生物技术和农业贸易项目等。由于美国对开拓海外市场的重视,美国

农产品的出口也取得了骄人的成绩。目前美国农产品的25%用于出口, 2001 财政年度, 美国的农产品出口额高达567. 1亿美元, 是1970年73亿美元的7倍多。从世界市场的份额上看, 美国农产品占有很高的比例: 小麦出口占世界市场的45% , 大豆出口占34%, 玉米占21%以上。

相对本国投资项目而言, 美国对生产环节的投资不大, 但和其他国家的情况比较, 美国对农业生产的投入还是很大。2000 年美国对生产环节的投入为101. 93亿美元, 投资数量最大的是农村公用设施

建设, 为38. 19亿美元, 占37. 47%。这些公用设施建设投入主要是对农村的一些社区的设施建设、农村的电气、电信等的投资、对农村水和垃圾的处理等等, 目的在于提高农村的基础设施建设, 给农村居民提供良好的生活环境。农场贷款与拨款项目投资30. 13美元, 占生产总投资的29. 56%。这些贷款与拨款由农场服务署实施, 目的是资助那些处于创业阶段的小农户, 使他们能够有机会获得自己的农场或者保持现有的农场。作物保险计划是为生产者提供10 - 15年期的地租补偿, 以使高度侵蚀的农田和其他环境敏感性土地退出生产, 保护环境。2000年为此项目投入15. 96亿美元。作物保险计划是为了帮助农业生产者遭受各种自然灾害的损害而建立的, 目的在于帮助农场主减少灾害的损失, 及时恢复生产。作物保险计划投入17. 65亿美元, 极大的帮助了农场主抵御自然灾害。

(四) 美国农业投资的主要形式

美国对农业的投资大部分都是以各种项目、计划的形式进行的, 如各种农产品计划、食品券计划、

儿童营养计划、农作物保险计划、土壤保护储备计划、农地保护计划等。这些计划或项目的好处在于, 对每一项支出都有明确的目标, 投资一般都比较连续和稳定, 并且项目极具可操作性。在项目或计划的实行过程中容易实施过程监控, 政策效应比较明显。而且这些项目或计划一般都在美国各时期的农业法中进行了详尽的规定, 操作或执行中只能以法律的框架为依据, 不能随意的进行项目或计划的修改, 减少了项目执行中的随意性。

以上是美国财政支农的一些特点, 这些特点对我国也具有很大的借鉴意义。

四、美国财政支农对我国的启示

(一) 必须继续加大对农业的投入力度我国从2004年左右开始加大对农业的投入力度, 并且把农业作为党的工作中的重中之重, 也出台了很多的支农政策, 如取消实行了几千年的农业税, 出台了粮农直接补贴政策、农机补贴政策、良种补贴政策等, 极大的促进了我国农业的发展和农民收入的提高。但是与美国相比, 我国对农业的投入还远远不够, 仅仅是把长期实行的扶工抑农的政策调整为工农并重而已, 按照OECD的PSE值来看, 我国对农业生产者的PSE值刚刚从负值接近于0。随着经济的发展, 农业在国民经济中的弱质性会越来越突出, 因此, 今后, 必须借鉴美国经验继续加大对农业的投入力度。

(二) 对农业的投入必须法制化

美国农业的投入之所以能够稳定而可靠, 主要一个原因就是美国的农业投入是以法制化作为保证的, 它不受时间和外界其他因素的干扰和影响, 使美国农业投入稳定又持续, 这也是美国农业能够长久保持世界第一的原因之一。而我国对农业的投资还没有建立法制化的管理方法, 随意性较强。最明显的表现就是, 当农业出现危机了, 国家和政府才开始重视农业, 加大投入力度; 当危机缓和了, 对农业的

重视程度也就相应降低了,从而导致我国农业的发展波动较大,损害了农民和国家整体的利益。美国的农业投入法制化应该对我国下一步的财政支农具有重要的参考价值。

(三)加大对农产品流通环节的投资力度

从美国的投资结构看,市场流通、开发海外市场是美国财政投入的一个重要方面。目前,我国农业

已经结束了短缺时代,进入了受市场约束的阶段。在这一阶段提高农产品的质量,扩大农产品的需求,规范农产品市场是支持农业发展、提高农民收入的主要方面。而我国目前对农业流通环节的投资主要是粮食储备补贴,而对于产品产后的运输、检疫、包装、帮助生产者寻找销售市场等等投入很少。加大对农产品流通环节的投入是我国提高农民收入,保护农业生产者利益的主要着眼点之一。

(四)适当上移农业投资主体

农业投资由于具有强外部性、高风险性,一般地方政府都不愿意对其大量投资,不仅如此,地方政府

还经常挪用中央政府的农业专项投入。据统计,我国对农业的投资大约有30%左右不能落实,而问题

就出在地方政府身上。所以,美国等其他国家都是以中央政府作为农业投资的主体。为了提高我国农业投资的效益,我国应该借鉴其他国家的成功经验,适当上移支农主体。

[参考文献]

[1] 徐更生1美国农业政策[M]1北京:中国农业出版社,19901

文章来源: 内蒙古财经学院学报 (责任编辑: XL)