

## 论国外农业发展的财政政策支持

<http://www.crifs.org.cn> 2007年3月21日 姚莉

摘要：农业是关系到国计民生的基础性产业。为此，世界上不论是发展中国家还是发达国家都非常重视农业的发展，纷纷采取措施实施政策支持，其中对农业实行财政税收政策支持是其农业政策支持的核心。长期以来，美国、日本、欧共体等国家对农业发展的财税政策支持，在推动农业发展上起到了至关重要的作用。

关键词：国外；农业发展；财政补贴政策

### （一）农业收入财政补贴政策。

农业收入直接补贴。国外农业收入直接财政补贴，是指各国政府为了稳定和提高农民收入或减少政策调整给农民收入带来的损失，而对个体农民及农场主进行的直接公共财政转移支付。各国政府实施直接收入财政补贴的重点是采取生产费用补贴。

农业收入间接补贴。农业收入间接财政补贴政策主要是通过政府规划确定的目标支持价格来鼓励生产，间接地保护农民获得较高收入。农业收入间接财政补贴主要方式有两种：其一，实行生产者保护性价格补贴。如日本政府采取高价收购粮食来确保粮农的收入，其价格往往高于国际市场价格的6倍-8倍；美国有2/3左右的农产品享有价格支持；欧共体对农业的保护价格与市场脱钩，明显高于国际市场，因此，农民的收入就有了保证。其二，实施对农业基础设施建设补贴。如日本政府对农田基本建设费用的补贴高达90%以上；欧共体为促进成员国农业现代化，曾明确规定凡购置大型农业机械、交通运输工具、兴修水利工程等，欧共体提供25%的补贴，另外75%则由各成员国政府解决。

### （二）农业信贷财政补贴政策。

农业生产信贷补贴。这主要是各国通过农业信贷银行、农业信用社等信贷机构向农业生产者提供低息和无息贷款，以使其得到购置生产资料及农业机械的必要资金。如果贷款利率与国内金融市场之间产生差额的利息损失，则由政府补贴给农业信贷机构。如日本农民在20世纪90年代，每年获得的低息贷款补贴额约15000亿-20000亿日元；美国政府对低收入农民实行低息贷款，仅1992年就有56000户农户接受了23亿美元的低息贷款。近十年来，发达国家政府提供的这种低息贷款发放仍处于上升的趋势。农产品贸易信贷补贴。发达国家中除日本以外大部分国家都是粮食过剩的国家，为了鼓励本国的农场主和农业企业增加对农户农产品的收购和对国外的农产品出口，其资金均可向农业和商业信贷机构提出低息或无息信贷申请，信贷机构在信贷中所损失的利息差额由各国政府从财政中给予补贴。从联合国粮农组织的统计表明，在过去的20多年中，发达国家政府给予农产品出口财政补贴差额占出口总额的约20%-30%，个别年份高达80%。

(三) 农业保险财政补贴政策。实施农业保险是各国用于保护和发展农业的一种重要举措。其主要做法是:实施保费补贴。国外农业保险的保费补贴是农业保险补贴的主体, 由于各国政府对保险公司的扶持力度不同, 其对农业保险的补贴率也有所不同。如日本农业保险公司对投保的农户在遭受保险范围内的损失时, 可获得85%左右的赔偿; 美国政府对一般性农作物灾害保险补贴为53%, 对重大灾害则实行全额保险补贴, 但给予农民收入保险的补贴只有40%左右。

实施保险业务费用补贴。由于承办农作物保险的各类保险公司需要承担定损费、推广费、宣传教育费等, 这些费用各国政府也从财政上给予20%-30%的业务费用补贴。实行免税。保险公司必须向税务部门交纳营业税和所得税等, 私营保险公司除要交纳1%-4%的营业税外, 其他各种税收可以免除, 私营保险公司因为保险赔偿而发生经营性亏损, 还可以免交一部分营业税; 日本、法国也给私营农业保险组织实施免税。

(四) 农业科技发展财政政策。加大对农业科技发展的财政投入支持, 是促进农业科技发展和提高农业现代化水平的一项重要政策措施。西方发达国家在财政政策上扶持农业科技发展的主要措施有:

实施农业科研与推广扶持政策。发达国家政府都重视发展农业科技, 除积极鼓励民间投资农业科技外, 各国政府每年投入的科研经费占国内农业生产总值的2.2%-3.5%, 而且这一投资总额随着农业经济发展而提高。如美国从2002年起6年内, 增加13亿美元用于农业科研和推广应用。

大力研究和推广优良农产品品种。在乌拉圭回合后, 发达国家为增强其农产品在国际上的竞争力, 先后出台加大对农业科技投入的措施。如美国把用于农业科研经费投入的40%-50%用于种植业、畜牧业良种的研究、培育与推广; 欧共体是全球最重视畜牧业良种研究与推广的经济共同体, 如英国对农业科研的经费投入, 主要用于种植业和畜牧业良种上。

全面提升农业机械化水平。从20世纪50年代以来, 美国、日本、欧盟等发达国家就先后在农业生产及加工等领域全面推行农业机械化, 对农场主和个体农民在购买农业机械时, 都给予信贷财政补贴。到目前为止, 发达国家农业已经全部实现了机械化。

(五) 农业税收优惠政策。发达国家各国的税制有所差别, 但不论对农业生产经营者征收哪种税, 在保护农业发展、稳定增加农民收入总体税收政策框架下, 均对农业实施税收优惠政策。各国在征收农业税时的优惠政策是: 第一, 体现涉农优惠。凡是涉及农业生产经营、农产品销售收入的所得税、财产税、遗产税等都可以享受优惠政策。第二, 体现制度优惠。如美国规定农业公司、农业劳动和园艺团体、水利工会、农业协作工会等的利息所得、股息所得、财税所得等可享受免税优惠; 而日本对农业有优惠的税种是个人所得税、法人税、法人事业税, 并对林业、农业合作法人从事的农业, 不课征法人事业税。第三, 给予计帐、申报期上的特殊优惠。如法国等欧共体国家规定, 在征收农业增值税时, 农户不必按照税务部门关于登记、按期申报、开具发票等要求执行, 这就在一定程度上降低了农民的税收负担。

## 二、国外农业发展财政支持政策实施的效果评价

(一) 实施农业发展财政支持政策的正面效应。首先, 推动了各国农业快速发展。国外对农业的财政补贴大大改善了农业生产条件和农业生态环境, 尤其是改善了农业基础设施、技术装备、农

业科研条件，有效地抵御了弱质产业风险的困扰，增强了农业生产能力。西方经济学家认为，正是近30多年来，发达国家农业发展实施五方面的财政巨额补贴，才使美国的粮食商品率由30%提高到70%以上，大豆产量占全世界的50%，棉花产量位居前列；日本的相当一部分农产品实现了自给；欧共体各成员国不仅达到了粮食自给，而且还由粮食进口国变成了出口国，其畜牧产量也排在世界前列。

其次，有效增加和稳定了各国农民的收入。各国政府通过对农业发展实施财政补贴、发展科技和减免农业税收政策，不但大幅度增加了各国农产品的产量和质量，而且使各国农民的收入不断增加。如在1996年-1998年期间，每个农民平均获得的补贴值日本达到2.3万美元，欧共体和美国分别为1.7万和1.4万美元；农民的收入与城市工人收入比达到0.9：1和0.9：1.2。

再次，促进了各国农产品的出口。长期以来，农产品过剩的美国和欧共体，为使其过剩的农产品在国际市场上销售，并保护本国农业发展和增加农民收入，往往采取高收低卖的贸易财政补贴政策，为此，发达国家的农产品就能体现出价格优势，从而牢固地控制国际市场。

第四，推进了农业科技的迅速发展，提高了农业现代化水平。发达国家注重对农业科技的投入，提高了农业科技创新能力，以生物技术、信息技术等高新现代技术的应用使传统农业向高精化、信息化、智能化方向发展，不但有效地提高了农产品的产量和品质，使各国农业劳动生产率大幅提高，也促进其农业的持续发展。

（二）实施农业发展财政支持政策的负面效应。首先，实施农业财政补贴政策，导致农产品市场供求的失真，带来农产品生产的盲目和不稳定性。一方面发达国家农民在各国政府的巨额补贴下，为了增加收入而不顾市场供求情况大量生产农产品，致使农产品出现过剩，使各国政府不得不采取休耕或限产措施来抑制农产品生产；另一方面各国的补贴一旦被削减，特别是遇到较大自然灾害时，这双重矛盾往往造成农产品产量的急剧下降而导致农民收入减少，必然引起农民与政府的矛盾。其次，实施农业财政补贴政策，给各国政府带来巨大的财政负担。农业财政补贴是政府行为，其补贴费用主要是由各国政府支付。根据联合国粮农组织的不完全统计，上世纪90年代中期以来，发达国家各国对农业的财政补贴额每年在700亿~1000亿美元，几乎相当于发展中国家全部农产品出口的总额；而各国对农业税收的大量减免的数额也很大。发达国家实施的财税补贴政策，无疑成为其财政支付沉重的包袱，由此引起纳税人的反对。再次，实施农业财政补贴政策，造成国际贸易摩擦与不平等竞争加剧。发达国家长期以来所采取的对农产品出口的补贴和进口农产品的关税，往往造成各贸易国家之间的贸易摩擦，最突出的例子是欧共体与美国都由于对农产品出口实行高额补贴，在“乌拉圭回合”的谈判上出现争议，虽然最后经过各方努力达成协议。然而2002年5月美国新颁布实施的《2002年农场安全与农村投资法案》（2002-2007），对于农业的财政补贴在1996年农业法案基础上，以每年平均增加80亿美元的速度增长。美国的新法案一出台，就引起世界各国的不满和抗议，可以预见其他国家也将会针对美国新法案重新修改自己的农业法。

发达国家的农业发展财税政策加剧了不平等竞争。由于发达国家所采取的财税补贴政策实际上给其农业创造了一个相对优势的竞争条件，特别是美国新农业法采取的由原来的以“绿箱”补贴为主转变为以“黄箱”补贴为主的做法，将引起各国的纷纷效仿。解决农产品贸易摩擦与不平等竞争问题，只有促使发达国家按照世贸组织农业协议原则，逐渐减少和取消对农业的保护性补贴，并使发达国家各国对农业发展的财税支持政策进行更彻底地改革，才能使国际农产品市场走向良性发展的轨道。

文章来源：湖北社会科学

（责任编辑： XL）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430