

## 公共财政农业支出政策的国际经验与启示

<http://www.criifs.org.cn> 2009年2月10日 郑志冰

**摘要：**对美国、欧盟、日本等发达国家财政支农政策的经验进行梳理和归纳，虽然国情不同，他国做法仍可以为完善我国的财政农业支出政策提供有益的经验及启示。

**关键词：**财政农业支出政策 国际经验启示

由于农业是弱质产业，国际上无不把公共财政农业支出政策，作为支持和保护农业、保障农民收益的主要宏观调控手段。为了更好地完善我国的财政农业支出政策，我们不仅要立足国内现实，从我国以往的作法中吸取经验教训，而且应放眼世界，认真总结其他各国经验，并从中提炼出对我们有用的启示。从国际上看，在WTO《农业协议》允许的框架内，各国公共财政农业支出政策可分为政府一般性服务、农产品价格保护和直接补贴。

### 一、公共财政对农业提供的一般政府服务

在欧美日等发达国家，对农业的一般服务支持是公共财政农业支出政策的主要措施之。一般服务支持是指为了给农业发展以及为农民增收创造良好环境，政府在农业基础设施建设、信息服务、农业科研等方面进行的投资服务。

#### （一）美国

第一，直接投资或资助农业基本建设工程和环保项目。农业基础设施建设是一种投资大、周期长、外部性强而直接短期经济效益低的社会公益事业，是一种类似于公共物品的准公共物品，完全由私人提供易导致供给的不足。虽然美国州和地方有独立的财政预算权，但在美国几乎所有的农田水利建设补贴，以及大量的跨地域、跨流域的农业基本建设投资都由联邦政府承担，中小型灌溉设施由农场主个人或联合投资，农业部也要给予一定的资助。政府还在全国兴建交通运输、电力、能源供应等，不仅为农业提供方便的商品流通条件，还为农业生产和生活供应有利于环保的高端能源。

第二，提供农产品市场信息。美国农业部及各州的市场新闻局定期免费为农场主、批发厂商、经销商提供农产品的价格、供需情况的最新信息，农产品市场信息系统覆盖美国农产品主要集散中心及产区。

第三，实行政府领导、学院为主体的农业科研、教育、推广三结合体系。美国农业部联邦推广局是全国农业科研和推广作的管理机构，它指导推广部门制定和执行推广计划，协调各州之间的合作和交流。美国各州立大学的农学院不仅从事农业科技的研究和人才培养，还是美国合作推广体系

的重要组成部分。以各州农学院为依托建立的农业推广中心，是美国科技推广工作的中级管理机构。农业推广中心下设若干办公室，分别负责本州农业科技推示范工作。州下面的每个县或地区也都设立个农业推广站，负责本地区的农业科技推工作。

第四，财政对农业信贷的支持。美国政府成立了规模庞大的农业信贷体系，向农场主提供不动产抵押贷款、生产和销售的中短期贷款，以及向各种农业合作社提供贷款。农场主家庭管理局是政府向农场主提供担保经营贷款和直接贷款的最重要机构，提供的直接贷款主要包括紧急灾害贷款、经济紧急贷款、农场经营贷款、土壤和水贷款、农场所有权贷款等。2002年新农业法将原来经营贷款从90%的担保额度提高到95%。

## （二）欧盟

第一，欧盟发达的农业与各国政府对农业基础设施的投入密不可分。凡是购置大型农业机械、土地改良和兴修水利等，欧盟提供25%的资金支持，其余75%由各国政府自行决定给予资金支持。法国政府的农业基础设施建设主要包括水利工程和土壤改良、道路建设、自来水、农村用电等。在水利和土壤改良方面，政府成立各种专业化的公私合营公司，吸收农业部门和工业部门资金，政府统筹管理共同承担农田水利和土壤改良工程。在法国没有土地公司的地区，由市政府出面，在各市之间组成联合公司来进行土壤改良，并为公司配备挖土机、推土机等必要的机器设备。

第二，欧盟国家大都建有比较完善的公益性农产品市场，如法国有23个国家公益批发市场，还建有发达的市场信息网络，极大活跃了欧盟国家之间的农产品贸易市场。

第三，欧盟各国政府大力支持农业科研与教育。如法国拥有全方位的农业教育和科研，政府对其投入了大量资金。2001年，法国政府对农业教育和科研的公共投资为18.6亿欧元，主要包括农业技术教育、农业研究和技术支持、就业前学徒培训和就业后继续培训等。意大利实行以政府领导为主的农业科研、生产、咨询、推广一体化的农业技术推广体系。并以法律形式固定农业技术推广员的培训费和划拨农业技术推广人员用于推广的经费，并为推广人员增设年度奖金。英国实行国家和地方协作推广的管理体系。并通过立法，运用法律的效力促进农业技术推广，其基本内容包括农业咨询推广的范畴、技术规范 and 奖励方法等。丹麦政府非常重视农业科学技术，把农业研究与开发看作是发展农业的先决条件，建立了完整的教育、科研、试验与咨询以及科学技术的推广服务体系。农业部用于农业研究的公共资金占农业部预算的比例高达65%。欧盟运用银行信贷手段，向农民提供大量优惠贷款，农业贷款利率比较低，银行的利息差额由财政负责补贴。如法国农业信贷银行和地区农业互助信贷银行是面向农业的专业金融机构，农业贷款利率大约是非农业贷款利率的50%，利差由国家财政负责贴息，补贴金额随贷款的增加而不断上升。

第四，扶持农业合作组织的发展。法国政府对服务于农民的合作社，给予25%的投资补贴。法国、荷兰和丹麦政府参与合作社的教育和培训，每年都通过农业合作院系培养大批农业合作社经济管理人员。

欧盟共同农业政策对农业发展的重视，使欧盟已经实现了城乡一体化和工农的融合。欧盟通过的《2000年议程》，突出强调了农业发展的多功能性和可持续性，财政支持重心从农业经济的增长开始转向农业发展的多功能性，食品安全、农村发展和环境保护放在优先地位，使农业、农村、环境协调一致，共同发展。

### （三）日本

第一，对农业基础设施、农田基本水利建设项目和土地改良的投入。农业基础设施建设主要包括农地的建设、为适应农业机械化的农村道路的建设和网络化、为避免工业污染保证农产品高品质的农业新水源开辟、水环境治理等。对于大型的水利建设骨干工程，由政府直接投资兴建。政府对农田水利建设项目投资，依照工程性质和规模大小，由国家、地方政府和农民共同负担，以国家和地方政府负担为主。只要经过一定审批程序并达到一定标准，中央财政即会承担其全部投资的50%左右，都道府县财政和市町村财政还要分别承担25%和15%，农户自身仅负担剩余的一小部分，对农业的稳定高产起到了重要的保障作用。在购置农业机械、建造农用设施方面的费用，与农田水利基本建设补贴极为相似，50%可从中央财政得到补贴，25%可从都道府县财政得到补贴，其余25%从接受国家补贴的金融机构得到贷款；土地改良包括排水灌溉、土地平整、耕地区划扩大、土地开垦等基本建设，其所需经费的95%由中央政府和地方政府资助。

第二，加大对农业科技服务支出国家预算。日本实行的主要是政府统一组织和指导的农业技术推广体系，无论是中央还是地方在组织上已经达到了相当完善的程度。日本农业科技推广体系的主管机构是农业水产省、农蚕园艺普及部，主要负责制定农业科技推广工作的相关制度，并组织、协调和指导推广工作，培训推广人员等。同时，把全国分为9个区，在每个区设立地方农政局，负责监督和指导下道府县的农业技术推广工作及发放推广经费。2000年前后，日本政府和地方政府的农业科研经费占农业国内生产总值的2.2%左右，日本农业的成功很大程度上归因于政府对农业科学技术开发和普及的重视。

#### 四、国外财政支农政策的启示与借鉴

由于农业是弱质产业，国际上运用政府投资、价格保护、财政补贴等方式支持农业生产、保障农民收益的成功经验，对我国财政支农政策有许多启示和借鉴。我国必须按照WTO《农业协议》允许的框架对财政农业支出政策进行调整，以保证我国财政支农政策目标的实施，实现农业持续发展，进而促进农民收入的不断提升。

##### （一）坚持财政资金的导向功能

从对各国财政农业政策分析中可以看到，政府一系列农业财政政策改革都朝着发挥市场机制的方向进行。政府遵守市场机制的规律，弥补市场机制的不足，为市场的有效运行创造激励机制。由于农业是弱质产业，政府对农业的支持是很自然的，美、欧盟、日农业财政支出政策的实施体现了财政支农方式应当是有利于而不是阻碍经济主体市场行为的作用，完善政府与市场的相互补充关系是二者共同拥有的演进逻辑

中国政府应发挥财政资金导向功能，选择合适的支农政策培育和加强农业市场体系的成长，在提供农业基础设施、农业科研、信息与教育等农村公共品环境的基础上，充分利用宏观调控政策手段积极引导和推动农业生产结构、产品结构和生产区域结构和生态环境的调整和优化，重点培养农业的市场主体和农民市场意识、风险意识，通过建立和扶持农民合作组织为农业产业化、专业化和农工一体化的演进提供市场协调机制，在发挥市场机制对农业资源初次分配的过程中，政府对市场失灵的地方施以适当的干预和补充，以此来影响农民而不能替代和阻碍市场的成长，并对农业施以适度的政策保护。



## （二）通过立法手段实现政策目标

发达国家农业财政政策目标和实现政策目标的措施，一般都通过立法形式确定下来，较少依靠行政命令。法律法规对政策目标、预算支出规模、政府执行机构的职责范围均作出明确规定，行政机构只能在授权的职责范围内进行调整。保证了农业财政支出政策的稳定性和公开性，降低了政策制定的随意性，政策可操作性强，政策效应比较明显。美国、欧盟、日本等都依据经济、政治和国际贸易环境的变动而不断调整农业法，先后制定颁布了各个时期的农业法。

1993年我国建立《农业法》以来，从总体来看农业政策缺乏法律基础，农业立法还非常薄弱，涉农的相关规定更多的是以文件、条例等形式发布，许多涉农政策政出多门，缺乏系统性和连贯性，甚至相互矛盾，大大减少了政策应有的效能。更为严重的是，不管以何种形式出台的政策大都只有指导意义，可操作性差。我国应以《农业法》为依托，在农业政策目标指引下建立完备的法规体系，将合理的政策内化为法律制度，将各级政府支出职责、财政农业投入的项目、份额、投向、使用原则、资金来源纳入法律规范，用健全的立法手段在制度源头上保持政策的持续性和连贯性。

## （三）在WTO框架约束下调整农业财政支出政策

在乌拉圭回合农业协议框架下，各成员国都充分合理地利用WTO规则，积极调整本国农业财政支出政策，近十年来，美国、欧盟、日本的农业财政支持政策一个显著变化趋势是各国在减少了对农产品的价格保护同时，加大对政府一般性服务和生产者直接补贴的投入，逐步实现由黄箱向绿箱政策转变。

我国人多地少、人均农业资源匮乏、农户生产规模较小、农业基础设施薄弱、，应该借鉴多国财政支农政策经验，建立一套适应WTO组织规则的农业财政支出政策体系。首先，加大绿箱支农总量，调整绿箱支农结构。《农业协议》规定的12项绿箱政策措施目前我国只使用了6项，在市场营销服务、收入保险和收入安全网计划、生产者退休计划、资源停用计划和投资援助计划上还是空白。今后在政策设计上应切实加强政府一般性服务，加大对与农业生产密切相关的农业基础设施、农村公共设施、农业科研与技术推广、农业培训、农产品质量检测、农业结构调整、环境保护、农业市场信息服务体系建设的财政投入。增设市场营销服务、农作物保险以及对农业结构调整援助补贴，以增加农民收入、提高农业综合生产力、促进农业产业化经营。其次，建立有效的黄箱政策。世贸组织将我国定在发达国家与发展中国家之间，农业综合支持总量（AMS）不超过种植业和畜牧业总产值的8.5%，现阶段我国黄箱政策的支持水平不足1%（用综合支持量AMS衡量），远远低于8.5%的承诺，应该从我国实际出发，用足用好黄箱措施，完善对粮食等重要农产品的价格保护政策，建立富有弹性的粮食直接补贴政策。

## （四）财政支农政策目标、手段不断演变

从考察其他国家的政策经验可知，当本国农业生产供给能力尚不能满足本国对农产品的需求时，政策目标以增加农产品产量为中心，突出粮食安全地位，财政支持农业重点主要包括投资农业生产发展的水利、交通、电力、教育、科研以及科技推广等，以提高本国农产品的生产能力并相应增加农民收入；政策手段的中心为支持生产领域，并采取最低保证价格措施，稳定农业生产。随着农产品生产过剩，如何稳定提高农业生产者收入水平，缩小农业人口与非农业人口的收入差距就凸显出来，政策目标以增加农民收入和提高长效性的农业生产能力为主，兼顾保护环境。调节和优化

农业生产结构、发展规模经营、提升农业现代化水平及维持农业资源的可持续利用和良好的生态环境成为政府十分重视的问题，政策手段从农业生产领域向农产品流通甚至加工领域延伸，资金注入的规模越来越大，注重运用投资、贴息、补贴、债券等多种政策工具发挥财政支农的引导机制，提高财政支农效率。

#### （五）直接补贴与保护性收购并用，发挥政策整体效能

从美国、欧盟等主要成员国的经验看，随着WTO《农业协议》约束力的加强和市场化进程推进，农业保护和发展由价格支持转向收入支持、由间接补贴转向直接补贴政策的趋势更加明显，但价格支持这一保护手段并没有彻底取消，价格干预仍然是各国稳定农产品供给的财政支出政策手段。美国2002年新农业法中有关农业补贴方式主要采取“黄箱”措施，构建了以收入支持为目标、以价格支持为核心的农业补贴三大支柱，即贷款差价补贴、固定直接补贴和反周期补贴；欧盟2002年农业政策改革虽然降低了价格保护的水平，仍然保留原来的价格政策。

我国人多地少，耕地资源短缺严重，面对我国小农生产和粮食市场发育不足的现实，考虑到我国粮食需求缺乏弹性的特点，财政农业支出政策设计上不能缺少价格保护这一职能，不能简单的以直接补贴代替保护价收购政策。保护价虽然属于黄箱政策，却能够直接、快速、明显地稳定农产品供给，通过保持农产品价格稳定来稳定农产品供给，维护被保护农产品的生产能力，又能适当增加农民收入价格支持，目前我国黄箱政策的支持水平不足1%，远远低于8.5%的承诺空间。在出现粮食生产过剩时，粮食价格的下降便会抵消直接补贴带给农民收入增长的部分，调动不了农民种粮积极性，无法维持粮食等重要农产品的适当产量；尤其在受到财力制约而直接补贴不能进一步增加的情况下，其边际效应递减特征难以形成刺激农民种粮积极性的长效机制。现实做法是应借鉴国外的价格保护政策经验，并根据经济发展阶段，建立重要农产品的保护性收购与直接收入支付相结合的农业补贴体系，发挥政策整体效能。调整保护价政策的具体实施办法和两种补贴的资金比例，既保护粮食等重要农产品的生产能力，又适当增加农民收入。

#### 参考文献：

- [1] 申学锋《部分国家促进农民增收的财税政策与经验借鉴》中国财经信息资料，2005，（26）
- [2] 周建华，胡跃红《美国农业补贴政策的调整及启示》求索. 2006，（02）
- [3] 张正河《美国政府农业公共政策分析》中国软科学，2003，（07）

文章来源：中国论文下载中心      （责任编辑： Hlh）

