

## 国外财政支农公共政策分析

<http://www.criifs.org.cn> 2007年5月25日 周湘智

摘要：发达国家在财政支农中主要采取重视用立法手段保证对农业的长效投入，实行高支出、高补贴、宽领域的支农政策，通过财政投资和补贴支持农业基础设施建设，对农业生产实行优惠的信贷、税收政策和保险政策，实施农产品市场价格保护政策促进农产品的流通，通过财政资助和政策引导推动农业科研、教育发展和农技的推广六大措施，对我国在社会主义新农村建设中，正确实施财政支农具有重要的借鉴意义。

关键词：国外财政支农；新农村建设；公共政策

农业是一个国家社会安定和经济发展的基础，但由于农业具有弱质性、外部性和多功能性的特点，使得其本身经济效益低、积累能力差，单靠农民自身增加投入发展生产远远不够。基于此，目前世界上绝大多数国家特别是发达国家对农业的保护程度非常高。研究国外特别是发达国家在WTO规则下财政支农的公共政策，对我国在社会主义新农村建设中，财政支农的正确实施，构建社会主义和谐社会具有重要的借鉴意义。

### 一、重视用立法手段保证对农业的长效投入

在世界农业发达国家，农业支持政策和实现政策目标的措施，都是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、政策工具、预算安排、政府执行机构的职责范围均作出明确规定，行政机构在授权的范围内行使职权，政策调整要通过对法律条文的修改、补充来完成。美、日、英、法都先后制定颁布了农业投资法。如1952年日本政府颁布了《农林渔业金融公库法》和《自耕农维持金融通法》，以保证农业结构变革所需的资金来源；同时，还在财政、金融等方面制定并采取了一系列的政府法令予以支持。相关法律的制定，对保障农业长期发展的资金投入，规范投资主体的投资行为，防止农业投资的盲目性和随意性发挥了极为重要的基础性作用。

### 二、普遍实行高支出、高补贴、宽领域的支农政策

农业之所以是全球贸易自由化唯一没有完全开放的产业，是因为它本身的政治因素太大，农业产生了无法由市场来衡量的社会利益，如农业能影响环境保护及一国的粮食安全，并维护着农村社区的发展；尤其在发达国家，产生了最广泛最复杂的农业支持体系。因此，目前世界上许多国家对农业都实行“多予少取”或“只予不取”的高补贴、低税收或无税收的财税政策。据统计，经合组织成员国2001年的农业补贴为3000多亿美元，政府对农业的支持占农产收入的比重达31%，其中，美国20%左右，欧盟35%、日本、韩国60%以上。西方很多发达国家财税支农政策已形成规模且系统化、规范化，如美国自20世纪30年代经济大危机导致大量农民破产以后，就制定了以保障农民收入为目标的财政支农政策并逐渐调整完善，形成了农产品价格保护，农产品出口补贴，农业低

息贷款、农村社会保障，低收入补助等一套完整的财政高支出、高补贴政策，后又转为实行对农民的直接收入支持，并且这种支持呈上升趋势。以目前农民年人均享受的补贴计算，美国为114 万美元，欧盟为117 万美元。韩国进入90 年代以来，对农业投资平均年增长率达1317 %，政府每年用于农业的投资占总投资的10 %以上。目前欧盟农业产值虽然只占整个GDP 的3 —4 %，但各国政府当作头等大事，制定了专门的共同农业政策，各成员国用于农业补贴的开支约为每年440 亿欧元，占欧盟全年总预算的40 %多。也就是说，欧盟每年1000 亿欧元的财政支出中有接近一半是给了农民，这还不包括各成员国向农民提供的补贴。同时，扶持范围也非常广泛，既注重对生产领域的支持，也强调对贸易、营销、信息体系等环节的支持。例如新农业法长达500 多页，支持范围包括商品补贴、土壤保护、贸易、营养、信贷、农村发展、科研和推广、造林和森林管理、能源等十个方面。欧盟重点支持农产品加工、包装和储藏中心建设，支持农业基础设施建设，如土地整治、围栏等，支持农业现代化，如购买机器设备、扩大农业经营规模等，给予投资补贴和贷款贴息等。

### 三、通过财政投资和补贴支持农业基础设施建设

由于水利灌溉设施、道路、通讯设施等属公共品且耗资巨大，各主要发达国家政府一般采取财政投资兴建或发放财政补贴等方式予以支持。美国的大型灌溉设施都是由联邦和州政府投资兴建，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。日本政府不但直接投资兴建大型工程，而且还为农民负担的部分提供优惠贷款；日本中央财政直接投资兴建大型的水利工程而且提供小型水利工程全部投资的4/ 5，对于其它农田基本设施，中央政府提供总费用45 %的财政资助，地方政府承担50 %，农产只负担5 %的费用。英国农业法规定，凡修建农场的道路、堤坝、供电系统及田间排水供水等设施国家承担费用的2/ 3。法国政府对农村基建工程的投资一般占工程费用总额的1/ 4 以上并对农村工程费用实施分类补贴，如灌溉补贴占工程费用总额的25 %，建筑占25 - 50 %，农村道路占25 %，排水占15 - 33 %，德国的堤防、道路等农业基础设施建设费用由政府负担。发达国家对农业基础设施的长期大量投资已形成了发达健全的交通和水利设施，为农业的高效运转提供了前提条件。

### 四、普遍对农业生产实行优惠的信贷、税收政策和保险政策

许多国家为克服农业生产具有的生产周期长、风险大、经济效益较低、投资回收期长、受自然影响大等弱质性缺陷，保证农业健康发展，都对农业生产实行优惠信贷政策、税收政策和保险政策。

(一) 优惠的信贷政策。如日本政府通过农协发放低利长期贷款，政府负责补贴利息差额，并实行担保，对因各种原因收不回来的贷款，政府承担损失，贷款主要用于农民购买各种现代化技术设备和其他生产资料。为吸引商业银行增加对农业的信贷投入，日本政府还为一部分贷款提供担保。另外，许多国家还对面向农业贷款的金融机构提供资助和补贴。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，贷款利率一般只及非优惠贷款利率的一半左右。贷款的期限结构也由短期向中长期转变，银行的利息差额由国家财政负责补贴。

(二) 优惠的税收政策。美国在个人所得税、财产税、投资税上都对农业和农民规定了特别的优惠政策，农业投资被认为是农场主合法的“避税所”，采取这种合法途径而获得的税收减免，最高可达应税收入的48 %。如延期纳税，经营者可将一部分尚未出售或者虽已售出却未收到现金的产品延至下年度纳税；农场主用于购买机器设备、生产用房以及饲养一年以上的牲畜开支等资本支出可从

当年的收入中完全扣除；对出售农业固定资产所得的60 %予以免税，只需按年收入的40 %纳税；在遗产税方面，农场遗产纳税政策远优惠于非农业遗产税的征收。法国政府对农民购置农机具给予10 %税收回扣，购买农机燃料时免税，减少社会捐助费915 %，减少农业土地税9 %，对安置青年务农的土地，在5年中减免50 %的土地税。

(三) 优惠的保险政策。美国国会于1980年通过了农作物保险修正法案，将联邦农作物保险公司的股金增加两倍多，承保范围几乎覆盖了所有的粮食作物，政府对农场主所交保险费的补贴比例在50 %—80 %，农场主只需交纳少量保险费就可得到全额保险。加拿大政府通过政府财政资助兴办农作物保险，以减少因灾造成的农业生产损失。当农作物受灾使得农民的收获低于保险的产量时，其差额由农作物保险基金支付。此项基金由联邦财政、省政府和愿意参保的农民三方共同承担。日本对农业保险是强制性的，稻农交纳相当于正常年景10 %的保险费，而政府对农业保险以赔偿形式给予了大量补贴，补贴率最高的可达80 %，最低的也在50 %以上。

## 五、实施农产品市场价格保护政策促进农产品的流通

目前发达国家支持农业发展的重要手段之一就是农产品市场价格实行保护政策，一般包括保护性价格补贴政策 and 贸易价格补贴政策。前者是指国家根据不同农产品的生产成本、供需状况及前一定时期的价格水平，分别制定其保护性价格或目标价格。当农产品市场价格低于该价格时，政府即按保护性价格收购或由财政给予直接差价补贴。贸易价格补贴政策是指在农产品国际贸易中，政府为保护进出口或保证国内市场平衡，对粮食进出口实行价格补贴。目前，美国2/3左右的农产品有价格支持，欧共体对70 %的农产品实行目标价格，日本政府采取高于国际市场6—8倍的价格收购粮食保护农民利益。欧共体国家进口国外粮食时征收差价税用来补贴保护本国农业发展，美国实行典型的出口型政策，为了实施扩大农业出口计划，联邦政府采取一系列措施：如向农产品出口商提供出口补贴，以降低出口价格，增加在国际市场上的竞争力；向进口国提供多种形式的贷款和贷款担保，以易货贸易形式开拓海外市场。

## 六、通过财政资助和政策引导推动农业科研、教育发展和农业技术的推广

依靠科技进步实现传统农业向现代农业转变，进而推动现代农业向深度和广度发展，是当前世界农业发展的一大趋势，发达国家科技在产业增长中的贡献份额一般在10 %左右。农业科技是一项公益性很强的事业，任何一个国家的农业科研、农业教育和农业技术推广，都主要靠政府财政支持。加拿大在财政预算上，部和省每年安排专项农业科研、教育等资金，支持农业发展战略和生物技术等研究。美国早在本世纪初就在政府资助下建立了以农业部为主干的、融教科产为三位一体的农业科学、教育和推广体系。联邦政府一方面为农学院和农业试验站提供巨额的财政支持，每年农业科研经费预算达40多亿美元，以保证美国农业生产技术的世界领先地位；另一方面非常重视对农业生产者的教育和培训，通过对推广站、农学院和社区学院等为农场主提供各种技术服务。德国对为工业生产提供可再生、易处理的原材料的农业生产给予补贴，对垃圾处理、土地保护、地下水保护等方面先进技术的应用给予补贴。韩国政府将农业技术推广和人力资源开发、人才培养作为发展农业的一个重点环节来支持。1998年，韩国直接用于农技开发推广和人才培养的资金达7630亿韩元，占农业总投入的9 %。

参考文献：

- [1 ]张迎春. 农业投入方式的国际比较与借鉴[ J ] . 世界农业, 2003 , (7) .
- [2 ]朱明熙. 亟待调整我国的财税支农政策[J ] . 深圳涉外税务, 2003 , (3) .
- [3 ]陈庆萍. 外国农业财税政策对我国财政支农的启示[J ] . 经济问题探索, 2004 , (11) .
- [4 ]佚名. 难以为继的欧洲农业补贴政策[N] . 世界新闻报, 2003 -09 - 05.
- [5 ]韦泽淇. 加入WTO 对我市农业的影响及对策[J ] . 大连干部学刊, 2002 , (4) .
- [6 ]赵红. 国外农业财政政策的考察与借鉴[ J ] . 计划与市场, 1998 , (2) .
- [7 ]财政部国际司. 财政新视角——外国财政管理与改革[M] . 北京:经济科学出版社, 2003.

文章来源: 湖湘论坛 (责任编辑: XL)