

欧美日等发达国家财政支农的成功经验及启示

<http://www.criifs.org.cn> 2009年11月17日 李果仁

[摘 要]欧美日发达国家财政支农的经验值得借鉴,虽然国外与我国的国情不同,但他们的一些做法,比如,补贴政策、支持政策、立法支持、援助政策、公共政策等,可以为我国农村制度创新提供一些有益的启示。

[关键词]公共财政;三农;国际经验;启示

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。这些国家的做法和经验,对我国在社会主义新农村建设中,科学实施财政支农政,构建社会主义和谐社会,具有重要的启示和借鉴作用。

一、国外公共财政向农村倾斜的成功经验

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)补贴政策

这是许多发达国家政府为了减少对市场直接干预而采用的财政支农政策工具。

美国的直接补贴方式主要有三种:一是生产灵活性合同补贴。这种直接补贴是最典型的脱钩收入补贴。生产灵活性是指采用了这种补贴方法之后,生产者无论生产什么,其所享受的这种补贴都不受影响,因此具有充分的生产决策灵活性。二是土地休耕保护计划。按照该计划,农民可以自愿提出申请,与政府签订长期合同,将那些易发生水土流失或具有其他生态敏感性的耕地转为草地或林地,时间为10—15年。进入计划的土地,首先必须休耕,退出粮食种植,其次要采取植被绿化措施。对每个农民的补贴在50—50000美元之间,全国平均为5000美元。三是农业灾害补贴。主要包括灾害救济、特大灾害保险和多种灾害保险三种政策。据世贸组织统计,美国每年可计算的农业补贴为512亿美元,每名专业务农者一年获得的补贴达1.4万美元。[1]

欧盟对农民的直接补贴方式也有三种。一是按种植面积补贴。可享受面积补贴的作物包括:各类谷物,油料作物,豌豆、蚕豆等蛋白作物,麻类等纤维作物。每公顷面积的补贴额,各类作物之间有所不同,不同地区也不同。二是休耕补贴。分为两种,一种是面积补贴中所涉及到的,每年同面积补贴一起申报,作为享受面积补贴的前提条件,大农场必须休耕10%的农田。三是环境保护补贴。其基本原则是:自愿参加,至少5年,遵守有关环境保护的规定。具体又分为几种不同的类型:生态农业;粗放型草

场使用,包括将耕地变为粗放使用型草场;对多年生作物放弃使用除草剂。[2]

日本对农民的直接补贴主要是2000年新出台的对山区、半山区的直接支付制度。补贴的理论标准是山区、半山区与平原地区的生产成本差异的80%。具体标准根据水田、旱地、草地和人工草地分别设定。每个农户每年可享受的补贴上限为100万日元。政府为此支付的财政总支出为700亿日元,其中中央政府330亿日元。可享受补贴面积为90公顷,即平均每公顷约为8万日元(约折合为630美元)。这相当于欧盟普遍性的面积补贴的两倍多。[3]

(二) 支持政策

许多国家都通过支持和保护农民合作经济组织来加快农业和农村现代化的进程,除了给予农民合作经济组织税收优惠外,还利用农业信贷来扶持农民合作经济组织。

美国从上世纪50年代开始致力于实现农业高度现代化,到70年代中后期,全国农业生产性投资增加5000多亿美元。这样巨额的资金主要靠国家财政拨款和信贷解决。现在美国平均每个农场拥有30多万美元的生产性固定资产,每个农业劳动者占有的生产性固定资产达18.1万美元,农业的有机构成超过了工业。[4]原联邦德国从上世纪60年代以来每年以70%预算支出用于支持农业的发展,而来自农业的预算收入仅占预算收入的0.7%,用于农村地区经济发展的费用全部由联邦政府提供,土地整治、水利建设、山区开发等方面的费用由联邦政府提供60%,州政府提供40%。[5]日本政府在1973年提出的“实现农业高效十年计划”的经费预算,相当同年农林水产总值的4倍以上。从20世纪60年代开始到70年代中期,日本为支持农业现代化,每年发放的农业贷款相当于当年农业总产值的1.3倍,而且长期低息贷款占70%左右。[6]

(三) 立法支持

美国早在罗斯福政府颁布的《1933年农业调整法》中,就确定了增加农民收入为农业政策的主要目标。法国、加拿大等其他西方发达国家也通过制定一系列法律法规来稳定农业生产,增加农民收入。第二次世界大战后,日本、美国和欧共体各国都通过制定和实施《农业法》或《农业基本法》、《联邦农业完善与改革法》、《食品、农业,农村基本法》、《农业调整法》等农业大法,对保护农业和农民利益的目标以及乡村建设作了明确的规定。为了使《农业基本法》得到具体贯彻,与之相配套又制定了一系列的具体法律法规,如《农业投资法》、《土地休耕保护法》、《农业现代化资金补助法》(日)、《农业信贷法》、《农业合作法》、《粮食增长实施法》(日)、《畜产振兴法》(日)、《农业机械化促进法》(日),等等,这些法律法规从不同领域对农业的扶持和农民利益的保护以及乡村建设作了具体的规定。

(四) 援助政策

农村财政援助主要有农村基础教育服务、农村公共设施(包括农村公共卫生)服务、农村经济和合作发展服务、农村房屋服务项目。美国政府从19世纪末20世纪初开始对农村的援助力度日渐加强。

1. 农村基础教育。美国农村中小学教育主要由政府出资举办,可以保证每个学龄孩子的上学机会。
2. 农村经济和合作发展服务。主要是:向农村提供贷款担保,鼓励发展规模,创造就业;与非盈利组织合作,帮助小型企业发展;中介再转借项目,资助中小型项目;农村经济发展赠款和贷款;向农村合作社提供技术服务,等等。
3. 农村公共设施服务。主要是用水、公共卫生、垃圾处理、路灯、道路建设等。
4. 农村房屋服务。通过赠款、贷款和担保的方式进行服务,包括:社区设施的资助;租赁房

屋;帮助社区农民购买自住房屋。[7]

日本于1999年制定的《食品、农业、农村基本法》,将振兴农村、促进城乡协调发展列为重要内容。它主要是基于对农村发展的需要考虑:一是从发挥农业多功能性的角度出发,强调对山区半山区的重视;二是调整补贴政策,从价格补贴转向属于“绿箱政策”的直接收入补贴和对农村基础设施建设的投入;三是为了吸引年轻人留在农村和新的农业劳动者进入农村,有必要在农村地区创造更加舒适优美的生活环境。为此,政府采取积极的财政援助措施,进一步加强农村地区的交通、通讯、卫生、教育、文化设施的建设,提高农村福利水平。[8]

(五) 公共政策

为了促进农村发展,缩小城乡差距,发达国家普遍制定了专门支持农村发展的公共政策。社会救济和社会福利资金全部由财政承担,医疗保险和各种收入保障方面约1/3的费用由中央财政直接补贴。

1763年瑞典制订《教会法》,规定教会对在其区域内的贫民有给予救济的义务,当年还制订了《济贫法》,救济孤苦无依者,其中大多数为老年人。另外,实行国民基本年金制度。到1946年修改时,把覆盖面扩大到全体公民,资金来源主要由政府提供,个人交纳为辅,无力负担者减免但不影响其年金收入。对于65岁以上所有老年人(包括农村的老年人)和享受互惠协定待遇的外侨,一律发给“国民基本年金”,金额按政府公布的基本数额(即基数)计算,单身为基数的95%,夫妇为155%,对于只领取基本年金而妻子年满60岁但不到领取养老金年龄的老年人,发给配偶补助金。享受基本年金的老年人去世后,其配偶和16岁以下子女,可领遗嘱抚恤金。

在挪威,社会负责医疗卫生和保障病残公民的收入,所有公民不管居住在什么地区,都能享受到同样的公共福利和医疗卫生服务,在农村的公民也不例外。挪威的公共医疗卫生机构从三个渠道取得资金:一是通过税收得到拨款;二是通过全国保险计划的补偿得到资金;三是从病人对一定的治疗付费中得到资金。其中,第一个渠道最主要,医疗卫生机构的管理要靠这些拨款。通过税收得到的资金包括国家和地方税收及固定拨款。

北欧的社会福利制度目前已遍布城乡,将广大农民纳入社会保障体系中。从历史沿革的角度分析,早期的社会福利以及后来的社会保险主要是提供给工资收入者的,后来进一步扩大到薪金收入者,再进一步扩大到农民(包括林区农民、渔民),从而使普遍性原则成为北欧社会福利制度的一个基本特征。

二、对我国的几点启示

(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,并且把农村作为党的工作的重中之重,也出台了许多的支农政策,如取消了几千年的农业税等,极大的促进了我国农业的发展和农民收入的提高。但与国外发达国家相比,我国对农业的投入还远远不够。

从国外的总体情况来看,多数国家对农业的财政投入总量可观,而且结构合理,这是我国应该借鉴的经验。1996—2000年,如果按WTO协议计算口径,发达国家对农业的支持总量占当年农业总产值的比

重达到30%—50%，巴基斯坦、泰国、印度、巴西等发展中国家约为10%—20%。按照相同的口径，我国在这五年中的农业支持总量为1083亿元、1267亿元、826亿元、1709亿元、2200亿元，占当年农业总产值的比重分别为4.9%、5.3%、7.4%、7%、8.8%。与我国农业的重要地位和发展要求相比，政府对农业的支持总量仍是低水平的。在WTO规则允许的12种“绿箱”政策措施中，我国只使用了6种（政府的一般服务支出，食物安全储备、国内食物援助、自然灾害救助、生态环境保护、地区发展援助）。从结构上看，1996—1998年我国政府一般性服务费用占“绿箱”政策总支出的67.5%，这些费用都是政府机构花费的（在财政支出中表现为各类事业费），而同期的国际平均值仅为39.4%，这种差距说明我国农业投入的结构还不太合理。因此，要把农业政策的重心从保护转到支持上，充分利用WTO的“绿箱政策”，包括加大农村水利等基础设施建设、农业科研及技术推广、农业综合开发、扶贫开发、病虫害防治及农产品质量标准体系建设等方面的投入。

（二）健全农业补贴政策，把间接补贴改为直接补贴

美国、欧盟、日本等发达国家的长期实践表明，政府的直接农业补贴不需要借助产品和流通过程，财政支出全部用于农民，其效果要远远好于· 108 · 中国井冈山干部学院学报2009年间接补贴。发达国家的直接补贴政策不仅促进了农业的稳定发展，而且农业生产力的提高还为工业的发展提供了广阔的空间，进而带动了整个国民经济的全面发展。1996—1998年，国际上直接转移给农民的各种补贴占“绿箱”政策总支出的比例平均为25.5%，而我国同期直接转移给农民的补贴仅占“绿箱”政策总支出的1.4%（主要是自然灾害救济）。2003年起，我国对农民实行直补的改革试点在13个省区实施，补贴重点是粮食生产区，范围是种植粮食，为社会提供商品粮的农户。2004年中央一号文件公布后，党中央、国务院相继出台了粮食直补、良种补贴、农机补贴、保护价收购等政策，其中直补成为重中之重，这是符合国际发展趋势的政策取向。

另一方面，国外的农业补贴并不是一成不变的，而是不断地在WTO框架下进行调整。为适应WTO的要求，多数发达国家对农业补贴的方式作了调整，对农产品的出口补贴、价格补贴等“黄箱政策”适当削减，同时以收入补贴这种“绿箱政策”加以弥补。在这方面，美国的不挂钩的直接补贴政策最具代表性。这种补贴不违反世贸组织规则，属于“绿箱”措施，大大加强了美国农产品的竞争力。我国加入世贸组织近8年，因此必须学会在WTO游戏规则下灵活变通，改变低效率的价格支持政策，实行对农民和农业生产的直接补贴，逐步减少对流通环节的价格补贴，充分利用WTO的“绿箱”政策，增加农业科研和推广、质量安全和检验检测、农产品流通设施、农民培训等方面的投入。此外，将特定农产品价格补贴与化肥、农药、农膜和种子等非特定农产品补贴实行捆绑作业，按农民出售农产品数量直接发放补贴。进一步深化粮食补贴方式改革，逐步建立固定的不挂钩直接支付制度，将现行的核定差价补贴标准逐步改为与粮价无关的固定补贴标准。这样既可以切实增加农民收入，又符合国际扶持农业的基本规则，是一条可行的支农途径。

（三）不断调整财政支农政策的目标和手段，提高财政支农效率

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有利于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，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。

(四) 重视用立法手段保证对农业的长效投入

在世界许多农业发达国家,农业支持政策和实现政策目标的措施,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、预算安排、政府执行机构的职责范围均作出明确规定,行政机关在授权的范围内行使职权。近年来为解决三农问题,中央和各省出台了一系列政策支农,如粮食直补政策、良种和农机具购置补贴政策、农村合作医疗制度、最低生活保障制度等。但我国对农业的投入还没有建立法制化的管理方法,随意性较强,如当农业出现危机了,国家和政府高度重视加大农业投入力度,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。因此,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。

(五) 加大对农村人力资源开发的财政投入

美国克林顿总统和小布什总统分别签署REAP,通过专项拨款实现其对州和地方学区教育发展影响和教育政策的引导,为农村学区提供更强有力的资金支持和灵活政策。我国国民基础教育尤其是广大农村、中西部边远地区的义务教育尚未全面普及,农村教育经费匮乏。加强农村人力源开发,提高农民的素质,各级政府加大对农村的教育投入是关键。农村公共财政应当向中等、初等教育加大扶持力度,争取在农村全面普及九年义务教育,在发达的省市可普及到高中阶段的教育。同时,加大对农民的技术培训力度,为转移农民奠定素质基础,使更多农民能够到第二、三产业就业。

(六) 通过财政建立健全农村社会保障体系

将社会保障体系向农村延伸,正处在从无到有的起步阶段。万事开头难,目前应以保障农民基本生活为目的,以制度建设为核心,分地区(先发达地区,后边远地区),分项目(先农村最低生活保障和农村合作医疗,后农村养老保险),分重点(先保障农村中的弱势群体,后一般群众),分阶段(先试点,后推广)进行。就农村最低生活保障制度建设来说,可以在试点地区试行以下办法,即按基本生活费支出占农民人均收入的一定比例科学确定保障线标准,由各级财政和村集体合理分担保障资金,并吸收部分社会捐赠和社会互助。强化工作机制,正确界定最低生活保障对象,规范农村低保对象的申报、审批程序,建立农村低保户日常管理网络。就新型农村合作医疗制度建设来说,要加大财政部门的责任,重点做好合作医疗资助经费的保障、审核和监管工作。就农村养老保险制度建设来说,应当对农村不同阶层群体采取分类指导的办法。对在农村靠种植业和养殖业为生的农民,应主要靠基金的稳定增值和优质服务来吸引农民参保;对进入城市务工经商的“农民工”可建立社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度;对失地农民采取以土地换保障的办法。财政部门应主动承担起增加投入、促进基金的保值增值、规范基金征收与支付方式、建立健全财政专户管理和财务会计制度等责任。

[参考文献]

[1]张正河. 美国政府农业公共政策分析[J]. 中国软科学, 2003 (07).

- [2]温桂荣. 国外财政支农政策的比较与借鉴[J]. 湖南商学院学报, 2006 (03) .
- [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]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).
- [5] 周建华, 胡跃红. 美国农业补贴政策的调整及启示, 求索[J]. 2006 (02).
- [6] 胡子昂. 新时期财政支农的目标导向及政策调整[J]. 农业经济, 2008 (01) .
- [7] 魏朗. 财政支农支出对我国农业经济增长影响的研究——对1999 - 2003年农业生产贡献率的实证分析[J]. 中央财经大学学报, 2007 (09).
- [8] 张新华. 我国财政支农存在的问题及对策研究[J]. 未来与发展, 2007 (04).

文章来源: 中国井冈山干部学院学报 (责任编辑: x1)