

国外财政支农的经验与启示

<http://www.criifs.org.cn> 2009年6月10日 李树 陈刚

发达国家的实践表明，农村经济发展滞后于城市经济是工业化过程中必经的阶段，城乡经济并不会随着工业化的推进而自动趋于协调发展。加速农村经济发展，实现城乡协调，需要政府对农村发展给以政策扶持和引导。

一、经验

（一）美国

美国的现代化起步较早，20世纪40年代就已实现了农业机械化。1959年人均国民生产总值已超过1000美元，成为世界上农业发达的工业化国家，但农民收入却长期低于非农业人口收入。30年代，农民收入大约是非农民收入的40%，50—60年代为50%—70%，80年代为80%。如果以30年代美国出台《农业调整法》，政府致力于农业发展和农民增收为标志，差不多经历了70年努力，工农收入差距才由2.5：1缩小到1：1，期间政府的财政投入功不可没。

1970年，美国财政农业投资为64.3亿美元，1982年达145.4亿美元，1985年~1989年分别为257.7亿美元、341.8亿美元、306.7亿美元、208.8亿美元和218.9亿美元。这些支出，一是用于保护农业的补偿性支出，旨在维护农产品价格和农业所得，包括进行价格支持、限制生产、鼓励出口等。二是投向农业技术进步、资源开发、基础设施建设、农业教育、科研与技术推广、资源利用与保护、农村经济和合作发展服务、举办乡村公用事业等方面，包括：（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，保证适龄儿童的上学机会是政府农村财政援助的重点。公立学校的经费来自政府拨款，农村学生和城市学生一样享受免费的或费用低廉的基础教育服务，私立学校可以收费也可申请政府补助。联邦政府通过转移支付提供基础教育经常性开支的30%—40%，州政府负担40%—50%。（2）农村经济和合作发展服务。向农村提供贷款担保，鼓励发展规模经营，创造就业机会。农村经济发展赠款和贷款，向农村合作社提供技术服务。中介再转借项目，资助中小性项目，通过借款给非盈利组织和地区级机构，转借给中小城市型农业企业等。（3）农村公共设施服务。主要是自来水、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、贷款和担保的方式服务，如社区设施的资助、租赁房屋、帮助社区农民购买自住房屋。（5）农业科研与技术推广。美国的公立农业科研项目经费主要来源于政府的预算拨款，30%—33%来自联邦农业部拨款和其他联邦机构，55%—60%来自州预算拨款，15%来自民间私人企业合同和赠款等。高等院校农业科研机构的经费来源主要也是联邦政府预算和国家科学基金拨款，其他还有各种基金组织、个人或企业的资助。

美国的农业投资使美国拥有了发达的农业，农业技术和劳动生产率得以大幅度提高，补助性财

政投资一定程度上缓和了农业生产过剩的危机。巨额的投资使美国农村地区的基础设施与城市差别不大，提高了农民生活水平。大量的出口补贴使美国成为世界最大的农产品出口国，增强了农产品的国际竞争力。

（二）法国

法国素有“欧洲的中国”之称，是欧洲的农业大国。但在农业现代化的道路上，法国却曾远远落后于欧美其他发达国家，到20世纪初仍是小农经济加手工劳动占主要地位。由于农业生产率低，加上天灾人祸，在二战后的初期竟出现了农产品不能自给、粮食依赖进口、不得不实行配给制的严峻局面。此后，法国政府加强国家干预，出台了一系列引导农业发展的措施，不仅在较短的时间内全面实现了农业的现代化，而且成为欧洲第一农业强国和仅次于美国的世界第二大农产品出口国。在法国农业现代化历程中，政府财政职能同样发挥了重要的作用。

1. 增加国家农业投资。二战前，法国农业以私人投资为主。战后，政府重视对农业的投资，决定把农业投资正式纳入国家预算项目，农业在国家预算中所占的比重不断提高。1975年用于农业的财政支出达339.79亿法郎，用于农业投资的新增贷款150亿法郎，农业财政投资占当年农业投资总额662.79亿法郎的51.3%，如果算上新增贷款，国家投资占73.9%。1980年、1985年、1986年、1987年法国政府农业财政投资分别为134、150、260、269亿法郎。在对农业的投资过程中，法国政府强调使用效率，注重引导、激励其他投资主体参与。国家通过“经济社会发展基金”奖励农业投资。1965年，该“基金”提供私人农场的投资达1.9亿法郎，发给补助金达0.19亿法郎，奖金占10.1%；同期，提供合作农场的投资达2.4亿法郎，发给补助金达0.28亿法郎，奖金占11.5%，投资总额共4.3亿法郎，其中补助和奖金占20.5%。

2. 完善农村教育体系。二战后，为了提高农民教育素质、提升农业科技实力，提供相匹配的农业科研推广体系，法国出台了一系列政策措施以提高农民文化素质。一是建立以中等农业职业技术教育、高等农业教育和农民成人教育为主要内容的农业教育体系，培养农牧林等各个领域、各个层次的人才。除了正规农业院校教育外，法国每年还有10多万农民接受职业培训，这对推动农业发展起到了十分重要的作用。二是对从事农业经营者提出一定资格要求。法国政府规定：农民必须接受职业教育，取得合格证书，才能享受国家补贴和优惠贷款，取得经营农业的资格。相当于高中一年或两年的“农业职业能力证书”和“农业职业文凭”持有者，只能在农场或农业企业中当雇工；具有高中两年以上学历的“农业技师证书”持有者，或通过农业职业和技术会考的学生，才有资格独立经营农场。法国有的农场继承人在接受基础教育之后，还要再上5年农校，再经过3年学徒期，考试合格并取得绿色证书才有从事农业经营的资格。

3. 建立完整的农业科研体系和健全的推广体系。法国在农业研究方面，形成以国家农业研究院（INRA）为主体的农业科研创新体系，拥有数量众多且类型各异的农业科研机构 and 庞大的农业科技人员队伍。国家农业研究院现有工作人员近1万人，年度预算达30多亿法郎。其主要任务是为法国农业现代化提供基础研究和应用研究，内容涉及从国土调查到各种高科技在农业中的应用。该研究院每花费1法郎，可给农业部门增加100法郎的效益。在农业技术推广方面，积极探索教育、科研、推广三位一体的农业科研新机制。政府鼓励地方和私人在农业地区创办农业科学研究机构，为此还设立了“科学研究活动地方奖金”，规定凡投资额在1000万法郎以上的科研企业可获得占设备投资的15%—25%的该项奖金。国家和地方政府、农业行业组织和工业企业从各自不同的角度参与农业技术的推广和普及，全国形成了一个农机、农药、化肥、良种和先进农艺的立体推广网络。法

国的农业科研和技术推广经费大部分都是政府提供的。政府的相应拨款都有稳定的渠道，每年政府要按规定从农业耕地税和产品税中划出10%拨付给农业发展署和联合会，专门用于农业科研和技术推广。

4. 实施农业保护政策。在法国农业现代化、农业生产力和产量提高方面，法国政府对农业实行的政策性补贴起着重要作用。20世纪60年代初，法国政府出台的对生产领域的补贴政策，一是鼓励土地兼并，对失去土地的农民给予赔偿和生活补贴。为了扩大农场经营规模，法国政府和国家银行高价购买“无生命力农场”，并优先卖给大农场主，出售土地的农场主可得到35年的预备年金。鼓励年老体衰者提前退休，给予终身生活补助。允许安置青年农民的土地5年内免交50%的土地税。二是动用国家财力（低息贷款或无偿投资）协助建立各种类型的农业合作社和互助组织，引导农民走向互助和合作。三是对农作物、畜产品和加工品进行补贴，农作物按面积补，牲畜按头数补，葡萄酒按质量补。四是建立一系列服务型的机构，从金融机构、道路交通到农产品加工，为法国农业、农村和农户服务。五是对购买农业机器设备、农用燃料、农用化肥采取补贴或免税等优惠办法，如购买农机具给予15%的补贴，使用燃料给予免税等优惠待遇。

二、启示

1. 政府财政支农支出稳定增长，绝对数增长较快。美国从上世纪50年代开始致力于实现农业的现代化，农业支出的绝对数1986年为253亿美元，比1960年14.8亿美元增长了大约16倍。

2. 财政农业投资的重点主要是农业基本建设。包括农田水利、生态环境、乡村道路等农村基础设施建设，以改善农村生产生活环境。同时，工业化程度比较高的国家把农业投资的较大份额用于农业科研与推广、农村卫生、农村教育，包括农民的职业技术教育、农产品流通网络建设等，以实现农业的高度现代化。

3. 财政农业投资用于支持银行对农业的贷款。财政对银行补助，银行对农业实行低息贷款、贴息贷款等。财政以这种方式支持农业要比直接支持农业的方式灵活，提高了资金的使用效率。美国通过“无追索权贷款”的办法，用农户多余农产品抵押向银行贷款，解决了农户剩余农产品的销售问题。

4. 财政农业投资的目的因农业发展水平而有所不同。一个国家对农业的财政投资无非是保护农业或发展农业。这两个目的在美国农业发展的进程中表现的非常明显，在美国农业发展的早期，农业财政投资主要是发展农业。在农业发展到一定阶段后，财政投资主要是对农业保护。

5. 重要公共产品的供给由各级政府共同承担。美国联邦政府主要从基础教育、基础设施建设等方面对农村投入。据有关部门专家估计，美国州和市县镇政府的总支出中，教育、卫生、各种社会保障和社会管理支出高达70%以上。1990年联邦政府基础教育投入占6.1%，州政府和地方政府的投入分别占47.1%和46.5%。联邦政府、州、县政府是农学院、农业实验站与农业推广站的共同资助者。其中，州政府是主要资助者，而农业部则设有大笔教育、科研、推广基金。在美国《2002年农业法案》中，联邦政府增加了乡村发展计划，对农业基础设施建设给以支持。

6. 实行专门支持农业发展的公共政策。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。

文章来源：财政部网站

（责任编辑：Hlh）