

国外公共财政支持农村建设的典型做法及启示

<http://www.criifs.org.cn> 2009年9月4日 张晓林

【摘要】国外财政支农由来已久，支农资金巨额投入，支农项目形式多样，支农立法完备可行，为农村各项事业的发展奠定了坚实的物质基础。为了使“公共财政”的阳光尽快“普照”到农村，我国应借鉴西方发达国家的经验，继续加大财政支农的投入力度，健全农业补贴政策，立法规范公共财政，建立健全农村社会保障体系。

【关键词】财政支农；典型做法；启示

西方发达国家的财政支农由来已久，而且更具有有效性和实用性。本文从分类支农政策的视角出发，着重探究美国、欧盟等发达国家或地区财政支农的政策措施，为我国财政支农提供经验与启示。

一、国外公共财政支持农村建设的典型做法

（一）补贴政策惠及农民

这类政策工具是许多发达国家政府为了减少政府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三：一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年~15年。对每个农民的补贴在50美元~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。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。

英国政府每年要拨出一笔资金，对农业基本建设进行补贴。同时，对农场合并和农业合作也给予一定补贴。另外，还对农业固定资产进行直接投资、对建设与农业有关的工程设施和公用设施进行补贴。为了鼓励发展畜牧业，英国1957年的《农业法》规定，对经常耕种的草地，凡连续三年以上耕种的，政府给予补助，对翻耕多年荒废的草地，政府给与补助金。同时，英国政府对饲养牲畜也给予补贴。对于山区和边远地区的畜牧业，英国政府给予特别补贴，以弥补由于不良的自然条件造成的较低的收入水平，从而使这些地区的畜牧业生产能够得到发展。

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，并按陡坡地和非陡坡地设定两级标准。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一点。

（二）巨额资金支持农业现代化

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。这些国家除了给予农民合作经济组织税收优惠外，还利用对农业信贷的财政支持来扶持农民合作经济组织。

美国从20 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5 000 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。

德国（原西德）从20 世纪60 年代以来，每年将70%的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%。

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。为了适应农产品贸易自由化及WTO 农业规则的要求，从1995 年WTO 成立开始，日本政府较大幅度地调整了财政支农政策。在WTO 规则允许的“绿箱”政策范围内，从过去以补贴生产、流通环节为主转向补贴支持农业的公共性服务、农业基础设施、农业生产结构整等方面。以1997 年为例，“绿箱”政策支出占当年政府农业预算支出的90%。信贷方面，日本农协承担着为农户筹集生产资金、发放贷款的任务，其信贷资金来源于农户存款、发放债券和财政补贴三个方面，从而直接满足农户增加农业投入的需要。

（三）立法规范财政支农

美国早在罗斯福政府颁布的《1993 年农业调整法》中，就确定了支持农民收入为农业政策的主要目标，即应使农产品的购买力恢复到对农场主比较有利的1909 年~1914 年的水平。

自20 世纪30 年代以来，美国的农业政策几经调整和修改，但直到《1996 年联邦农业完善与改革法案》（简称《1996 年FAIR 法》）颁布之前，对农业的价格支持一直是美国农业政策的最重要手段和基本方向。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）财政援助项目繁多

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和农村房屋服务项目。

美国政府从19世纪末20世纪初开始便全面干预经济、社会事务，尤其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，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，农村孩子和城市孩子一样，可以享受费用低廉或免费的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。主要为向农村提供贷款担保，鼓励发展规模，创造就业；农村经济企业赠款，主要是与非盈利组织合作，帮助小型企业发展和创业；中介再转借项目，资助中小型项目，通过借款给非盈利组织和地区级机构，转借给中小型农业企业；农村经济发展赠款和贷款；向农村合作社提供技术服务等。（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。

日本于1999年制定的《食品、农业、农村基本法》将振兴农村、促进不同地区城乡的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：一是强调对山区半山区的重视。二是有利于调整补贴政策，从价格补贴转向属“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。

（五）社会福利制度遍布城乡

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。1913年伴随着对卷烟业的垄断，瑞典建立了老年保险制度。规定每个16岁以上的公民（包括农村的公民），都要按照自己的收入交纳一定比例的保险费，到67岁时有权领取养老金。另外，实行国民基本年金制度，由个人按自己的收入交纳一定比例的保险费。在20世纪30年代经济大萧条期间，这项制度无法向投保人提供足够的津贴，只好由政府予以财政补助。到1946年修改时，把覆盖面扩大到全体人民，资金来源主要由政府税收提供，个人交纳为辅，无力负担者减免但不影响其年金收入。

在挪威，社会负责医疗卫生和保障病残公民的收入，并奉行平等的原则，即除个别的以外，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，并有权要求社会支付这种服务的费用，在农村的公民也不例外。挪威公共医疗卫生机构的资金来源有三个渠道：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、国外公共财政支出向“三农”倾斜的政策启示

农业受自然因素的影响较大，生产周期较长，属于弱质产业。世界各国的农业财政政策虽然不尽相同，但有一点是基本一致的，即无论是发达国家还是发展中国家，在其发展的不同时期，政府财政都不同程度地对“三农”加以保护和扶持，其最终目的都是促进农民增加收入。综观欧美主要国家公共财政向“三农”倾斜的典型制度及其实践，对我国有如下几点启示：

（一）必须继续加大财政支农的投入力度

在国外发达国家的财政支农政策中，无论是补贴政策、支持政策或是援助政策，其核心都是要求财政加大对支农的投入力度。在全国上下都开始注重“三农”问题，并且把“三农”工作作为全国工作的重中之重，也出台了很多的支农政策，但是从总体上看，支农力度还是不够。从国外财政支农的情况看，多数国家对农业的财政投入总量占当年农业总产值的比重非常可观，而且结构合理，这是我国应该借鉴的经验。1996年—2000年，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、巴西等发展中国家也占到了10%—20%，相比之下，我国这个比重也不到10%。所以说，继续加大财政支农力度任重而道远。

（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，其效果要远远好于间接补贴。另外，国外的农业补贴并不是一成不变的，而是在WTO框架下不断地进行调整。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，美国的不挂钩直接补贴政策最具代表性。这种补贴不违反世贸组织规则，大大加强了美国农产品的竞争力。我国对农业的财政补贴也应当在WTO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。

（三）必须立法规范公共财政对农村的扶持政策

欧美主要发达国家对农村、农业的财政扶持都通过国家制定法律法规的形式来实现。近年来，我国为解决“三农”问题，中央和各省出台了一系列政策和支农举措，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，但是对农业的投入还没有建立法制化的管理方法，随意性较强。因此，我国应当加快地方性法律法规的制定进程，将支农政策首先上升到地方性法律法规的层面，争取在这方面走在全国前列。

（四）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，是一个大的发展趋势。目前，应以保障农民基本生活为目的，以制度建设为核心，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。“十五”以来，我国财

政状况日渐好转，财政工作成绩斐然，应当抓住当前的大好时机，进一步加大财政的投入力度，尽快建立健全农村社会保障体系。

【参考文献】

- [1] 周仕雅. 欧美国家农村公共财政制度及典型做法[J]. 财政与税务, 2006, (2).
- [2] 申学锋. 部分国家促进农民增收的财税政策及经验借鉴[J]. 财政与税务, 2006, (1).
- [3] 冯书泉. 国外农村建设的基本经验[J]. 科学社会主义, 2006, (1).
- [4] 衷言. 国外的农业合作社[J]. 乡镇论坛, 1997, (1).

文章来源：生产力研究 （责任编辑： x1）