

意大利农业政策研究及启示

姚启平, 蒲勇健 (重庆大学经济与工商管理学院, 重庆 400044)

摘要 在考察意大利农业政策的基础上, 分析了意大利特色的农业政策及其对农业发展的影响。在此基础上, 结合我国国情和农业发展的实际需求, 提出了我国在新农村建设和城乡统筹中支持“三农”发展的政策性设想和建议。

关键词 意大利; 合作经济; 金融体系; 农业政策; 农业保险

中图分类号 F302.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)13-05658-03

Study on the Agricultural Policy in Italy and Its Enlightenment

YAO Q-ping et al (College of Economics and Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400044)

Abstract Based on investigating the agricultural policy in Italy, the special agricultural policy in Italy and its effects on the agricultural development were analyzed. On this basis, combining with the national conditions of China and the actual demands of its agricultural development, the policy assumptions and suggestions of supporting the development of “agriculture, farmers and countryside” in new countryside construction and the urban and rural harmonious development in China were put forward.

Key words Italy; Cooperative economy; Financial system; Agricultural policy; Agricultural insurance

意大利既是工业大国, 又是农业强国。意大利的农业是最近几十年才发达和兴旺起来的。这与意大利采用的特色农业政策是分不开的。

1 意大利支持农业发展的政策:

1.1 农业财政补贴和税收优惠政策^[1] 意大利作为欧盟的成员国, 对农业的财政补贴主要来自欧盟的预算; 同时, 意大利自身也提供了一些优惠政策。意大利常出台一些新的补贴项目, 以鼓励农业创新发展。农民收入补贴。主要是按土地面积进行补贴, 类似我国现行的粮食直补。农村发展补贴。欧盟为促进农村发展, 提供了各种各样的补贴, 如促进旅游农业发展补贴、促进农村环境保护补贴、促进农村基础设施建设补贴、鼓励青年人经营农业的补贴等。农业技术服务和新品种补贴。政府兴办的农业服务组织, 不仅免费提供技术、信息和培训等服务, 而且向农民免费提供良种和果苗等。对农业生产的投入品给予优惠政策。对不同的投入品采用不同的税收优惠政策, 特别是在农业生产用电方面给予极大的税收优惠。对农民的税收优惠。为了增加农民收入, 提高农民生活水平, 提高农民从事农业生产的积极性, 改善农民的生活条件, 意大利政府对农民个人所得税给予优惠。意大利的个人所得税是累进税制。这些税收优惠政策主要有个人所得税优惠、增值税优惠等。年收入1.5万欧元以下的人不缴所得税。增值税的征收办法规定, 工商企业从农民手中购买农产品时, 20%的价外增值税由销售该农产品的农民代缴。

1.2 农村贷款渠道和贷款服务 虽然农业在意大利的地位很重要, 但意大利既没有专门的农业银行, 也没有农民信用合作社。这与其他国家有很大的不同。意大利农民只能向商业银行申请贷款。农民自愿组织的农民贷款服务组织(COIFID), 是为会员贷款服务的组织。这个组织既不吸收存款, 也不发放贷款, 只是为农民贷款提供便利和担保服务。农民若要成为该组织的会员, 则只须交纳一定数额会员费就可以了。会员通过这样的组织向银行申请贷款, 可得到3个好处: 银行批准贷款的时间短、速度快; 贷款可以得到

2%的利率优惠; 当农民归还款有困难时, 可替农民偿还贷款的50%~80%。

1.3 农业保险服务 农业保险是现代农业发展的内在要求和必然产物。为降低农业生产面临的自然和市场风险, 发达国家把农业保险作为一种政策工具, 加强对农业的支持和保护。在意大利农业保险协会(COPRODI)也是农民自己办的协会。成立保险协会的目的是为了预防、减少灾害和病虫害等损失。保险的灾害包括冰雹、风灾、洪涝、病虫害等。保险的行业对灾害损失补贴80%, 农民承担20%。但有一些具体差别, 对大棚生产和养殖业的保险包括种植业和养殖业。国家设有农业救灾专项资金用于支持农业保险。在发生灾害时, 国家补贴50%, 农民自己承担50%。农业保险的原则是农民自愿参与, 没有强制。参加保险协会后, 会员实际缴纳的保费比非会员低近50%。农民缴纳的保费最高不超过其生产农产品价值的3%。发生灾害3d以内, 保险协会会派技术人员到受灾现场进行评估, 确定损失程度和各自承担数额。根据不同产业的受灾情况, 采用不同的保险赔款方式。农业保险服务主要特点为以完善的法律制度为保障、险种多且覆盖面广、发达地区和高价值作物投保比例大、坚持国家对政策性农业保险的主导作用。

1.4 大力支持合作经济^[2] 意大利拥有农业生产及农产品加工企业200多万家, 农业部门年实现附加值约300亿欧元。合作经济在推动意大利农业发展方面起着重要作用。在意大利现存的农业合作组织中, 有合作社系统、农业生产者联合会、农业康采恩三大系统。三大农业合作组织有一个共同目的, 即帮助农业经营者开展互助服务, 直接向下属成员提供较为优惠的商品与服务。合作组织的上级机构负责向下级机构提供多方面的服务和指导。合作组织将农业个体劳动者与商品市场联系起来, 解决了农业经营者与高度发达的商品经济之间的信息沟通等问题, 给经营者提供众多农业原材料的信息, 同时为其生产和加工的最终产品开辟了销售渠道。此外, 意大利的农业合作组织的活动还涉及农田灌溉与土壤改良、农机租赁等领域, 为成员在农作物收割、农产品储存、加工处理与销售方面提供有价值的信息。合作组织还可根据具体情况, 进行国外市场的调研, 改善产品与服务, 提高农产品的竞争力。

作者简介 姚启平(1982-), 男, 安徽阜阳人, 硕士研究生, 研究方向: 农村经济问题、农业政策。

收稿日期 2008-03-05

1.5 鼓励农业中小企业发展,提高农产品加工质量 在意大利农业企业总数中中小企业占95%以上,中小企业的产值占意大利国内农业生产总值的50%左右。可以说,中小企业的技术水平代表着意大利农业的整体水平。意大利的农业中小企业主要集中在种植、养殖、流通、农产品加工等领域。在农业中小企业发展过程中,意大利政府鼓励农业生产合作社集中发展。合作社基本上分3个层次。一级合作社集资或贷款兴建农产品种植、清洗、挑选、分级、包装、贮存设施,把生产者送来的产品进行抽样检验后进行统一分级、包装和销售;二级合作社即康采恩,主要负责一级合作社的全部出口商品和内销商品的销售,同时为其提供市场信息、生产建议、技术指导等服务;三级合作社即康采恩联合体,是全国性的合作社组织,主要代表各地康采恩与政府对话,确定商品价格和销售政策,协调各康采恩之间的关系。三级社一般不直接从事农产品经营,其经济来源为各地康采恩上交的管理费。中小企业经营灵活,产品质量高,经济效益好;产品独特,质量上乘,通常还有原产地的冠名,可避开与大公司的竞争,占据国内和国际高档商品市场,取得丰厚利润,弥补行业结构上的缺陷。政府大力鼓励中小企业提高农产品加工质量,对推动农业发展起着重要作用。

1.6 建立健全农业创新体系和科技推广体系^[3] 意大利农产品在世界上也占有很大的份额。这与它所推行的农业创新体系和科技推广体系是分不开的。国家在这方面采取以下政策。政府支持农户、农场主、农业技术推广机构、农业行业协会等采用农业新技术的方式。充分利用欧盟资金,调整农业结构,如从2000年开始,意大利先后实施“Leader+”计划、农业指导和保证基金(EAGGF)计划、设立“农产品促进基金”、为农户、农场主提供技术改造所需总费用85%的资金、出台了“生物多样性计划”;发展特色农业,鼓励新技术的应用和推广,意大利一方面积极发展种植、养殖和产品加工业,另一方面大力发展自己的特色产业和品牌;充分利用金融手段,鼓励农业技术推广;用互联网手段,提高农业服务效率;充分发挥农民协会的作用,向会员推广农业新技术;鼓励农业合作社形式,促进农业技术的传播。政府支持与农业相关企业开发应用农业新技术的政策措施。意大利多年来习惯的做法是支持国家公立研究机构进行种子、化肥等相关技术的开发,然后把技术转让给种子、化肥等公司。

政府支持农业研究开发机构、大学等公益型机构开展农业技术与推广的做法。意大利政府重视农业研究开发机构、大学等公益型机构农业技术与推广的工作。重组农业研究机构,集中资源进行研究开发;积极申请欧盟农业科研项目;积极制定农业科技发展规划;建立科技园区,促进成果的推广。公益型农业研究开发机构、大学及农业技术推广机构和农业行业协会支持农户、农场主推广农业技术的做法。建立技术转移机构,采用各种形式,宣传推广农业技术转移工作。科研院所和大学的技术转移中心会举办多种形式推广新技术,为农业技术的两端(技术的提供者科研单位与技术的需要者生产企业之间)建立联系,使新技术尽快产业化;研究机构和农业协会保持密切的关系,共同促进农业技术的推广。

2 启示

目前,我国正在进行“新农村”建设和统筹城乡发展。在实施这2项重大战略过程中,切实保护农民利益,促进农业持续、科学、健康发展,建设社会主义新农村有着重要意义。其间最重要的是保持农业科学和可持续发展,加快进行农业现代化建设,提升农产品质量。意大利在农业发展方面的政策与措施值得我国借鉴。

2.1 继续加大对农业的投资 经济增长的基本理论说明资本对经济增长的重要性。经济的增长需要一定的资本投入。在我国,对农业发展的资本投入严重不足。针对我国人多地少的状况,经济增长只能立足于提高技术效率和技术创新。然而,作为支撑要素的资本投入不足。据测算,我国农业每年资金流失约1000亿元,这与新农村建设的要求极不相称。从1985年到2006年,我国对农业投资绝对额在不断增加,而对农业投资额占全社会投资总额的比重却呈现下降趋势,这严重不符合我国“新农村”建设和“城乡统筹”发展的要求和目标。现有的中央对农业的投资还远远不能满足农业生产的资金要求。在社会主义新农村的建设过程中,农业现代化建设很大程度上取决于对农业的投资。所以,中央要进一步加大对农业的投资,主要包括投资建设农业生产所需的基础设施、农业生产公共设施、农产品深加工加工网点和销售渠道等方面。

2.2 发展金融供给多样化,拓宽农民筹资渠道 相对于实体经济而言,金融是第二性的。在经济发展不平衡的国家和地区,金融供给模式也应该是多层次、多样化的。我国是一个经济发展很不平衡的国家,不仅存在城乡差别、工农差别,即使在农业经济内部,也是多种生产组织形式并存。所以,应拓宽政策性银行和商业银行在支持农业发展的业务,使政策性银行与商业性银行在农村地区有机协调发展,共同促进农业发展。积极引导农村非正规金融组织的发展,主要包括农村民营金融和农村合作银行发展^[4]。农村民营金融就是农村非正规金融,也叫民间金融。农村民间金融是应市场需要而发展起来的,因而也是农村资金市场的一个重要参与者。政府进行农村金融体系的建设时,一定要积极引导而不是抑制农村民间金融组织的市场进入。只有如此,农村地区才有可能建立起一种合理、有序的支撑农村经济发展的长效金融体制。目前,我国针对支持农业发展成立的基金还是很少的,不能满足农民、农业、农村的融资需要。在有条件的地区,可以由政府出面募集社会资金组成农业发展基金,帮助农民筹措进行农业生产所需资金。通过上述措施,既可以使农村金融供给多样化,又可以拓宽农民筹资渠道,促进农业发展,有利于建设社会主义新农村。

2.3 大力发展农业保险,特别是农业政策性保险 我国农业保险业应有自身特色,建立符合农业保险发展的法律制度、农业风险分散机制、金融环境、农业保护制度,发展政府主导和推动性农业保险,有明确经营主体的农业保险政策,特别是发展政策性农业保险业务。根据不同地区的特点,设立不同的农业保险业务和政策。

2.4 完善农业财政补贴、转移支付和税收优惠政策 从2006年1月1日起,我国废止了农业税条例,加大了对农业

的财政补贴和转移支付,是新农村建设中“多予少取”的典型表现。完善农业生产补贴制度。农业补贴直补农民是一项系统的民心工程,对于增加农民收入、提高农业抵御市场风险能力有着重要的意义。建立一套包括补贴方式、标准及范围的科学、合理农业生产补贴制度。完善转移支付制度,先完善纵向财政平衡形式,再逐步向纵横交错的财政平衡形式转化;先采用纵向财政平衡的形式,即高一级次财政向低一级次财政进行拨款。按人均相关因素计算后,以县为单位,由中央或省财政通过拨款方式弥补缺口。完善对农产品生产的税收优惠制度,对于从事农产品生产的企业实行低于工业生产的税收制度,实行个别特色农产品生产少税甚至免税制度。

2.5 加快农业创新体系和科技推广体系的改革 改革现存不合理的体制,发展新的农业创新体系和科技推广体系。发展科技创新提速工程、科技推广提效工程、科技培训提质工程^[5]。国家农业技术创新与推广体系建设应达成共同理念,实现农业科技创新,推广体系程序的制度化;实行农业科技创新与推广体制的改革必须与现行政府行政管理体制的改革结合起来,并且日益依赖于国家建立起适应现代农业发展需要的新的综合性的行政管理体制;在农业技术研究和科技推广体系建设中,应充分发挥农民合作组织的特殊作用;加强对农业科技企业的市场监管力度,促进公共科研部门与私人科技企业的合作;公共的农业科技投资分配应更多地引入市场机制,通过招标竞争;应积极引进国外农业科技成果,以优化科研资源的合理配置,提高科技投入的产出效率,同时应建立大学农业科技创新推广体系^[6]。这种模式的主要推广方式有科技专家+公司、科技专家+公司+农户、科技专家+农户、科技专家+农协、示范基地+公司+农户。在这些方式中,科技专家起着关键的作用。所以,在现阶段应加大培养农业科技专家的力度。

(上接第5657页)

除不稳定因素也是至关重要的。

3.4 确定农业的发展战略 长期以来,农业的发展重点放在农区、放在现有耕地上,忽视了耕地以外的资源开发。随着耕地的减少,这种发展战略的局限性和弊端日益显现出来。为此,就需要调整农业本身的发展战略,除了严格土地管理,建立基本农田保护区,改造中低产田,提高复种指数,推广实用科学技术,进一步提高单位面积产量外,还应发展山地农业、草地农业和水体农业,重视和发展庭院经济,拓宽农业的发展思路。

3.5 促进农业的产业化 在计划经济体制下,把生产、加工、销售分割开来,农民只生产初级产品,加工、销售的增值效益转移到加工、销售部门,农民收入较低。近十几年,各地创造了包括水产品(渔工商)、畜产品(牧工商)、林产品(林工商)和农产品(农工商)等的一体化,使农村出现了一批国有、集体、个人、私营以及与外商合营的联合企业,形成利益共享、风险共担的共同体。这使分散的小规模经营的亿万农户经济与大市场联结起来的较好形式。此外,还有农民自己发展起来的以产品作为龙头的生产、加工、销售一

2.6 加快发展新型合作经济,培养新型农业中小企业 合作经济作为一种经济组织形式和经济关系,多年来一直影响我国农业与农村经济发展。农业合作经济要真正成为推动我国农村社会发展的重要力量,必须与时俱进,建立新型的合作组织,将农民联合起来,迎接市场的挑战。目前我国农村存在以下合作经济形式:不触动个人产权的专业合作组织、承认个人产权的股份合作组织、农民生产者协会、“公司+村、社+农户”。我国的合作经济组织还处在初级阶段,加之前几年运行失败的影响,除了合作经济组织自身进行改革外,政府在发展过程中要给予有效的支持。政府对新型合作经济的扶持政策有:加强理论指导和政策引导;激活农村资本市场,解决资金融通问题;完善组织机构,激活运行机制。

农业中小企业在我国农村经济建设中起着巨大的支撑作用,既是新农村建设的朝阳产业,又是弱质产业。培养新型的农业中小企业要做好以下工作:督促地方政府搭建中小企业融资平台,以保障农业中小企业的健康发展,为农业中小企业融资提供条件;突出信贷扶持重点,大力支持有地方资源优势的特色农业中小企业发展;尽快对扶持农业中小企业发展立法,用法律的手段有效保护和壮大农业中小企业;加快落后的农业乡镇企业向新型农业中小企业的转变。

参考文献

- [1] 丁国光. 意大利的农业财政政策和金融保险服务[J]. 经济日报, 2006(11-29): 11-29(07).
- [2] 张治理. 新型农业合作经济组织建设探索[J]. 中国棉花加工, 2007(4): 12-14.
- [3] 孙成永, 卓力格图, 姚良军. 意大利农业创新体系和科技推广情况[J]. 创新发展, 2006(9): 18-23.
- [4] 葛俊龙, 李新颜. 农村合作银行与农村民营金融的制度分析: 农村金融体制改革的两条思路[J]. 农村经济, 2007(2): 60-62.
- [5] 苑鹏国, 鲁来, 杜吟棠. 加快农业科技推广体系改革创新步伐[J]. 中国社会科学院院报, 2005(3): 12-13.
- [6] 高翔, 张俊杰, 胡俊鹏. 建立大学农业科技推广创新体系的思考与实践[J]. 研究与发展管理, 2003(1): 93-98.

体化专业合作社和专业协会,也是很有生命力的农民联结的中间组织。

3.6 重视农村社会发展 在注重经济发展的同时,必须高度重视农村社会发展。坚持不懈地在农村贯彻我国的基本国策——计划生育政策;在坚决实现“八七扶贫攻坚计划”和大力实施西部开发宏伟战略的基础上,加速实现全国农村的脱贫致富,加速农村经济和社会的发展;大力建立和完善农村的社会保障制度,有效地推行农村养老保险制度和农村社会保障医疗卫生、法制、社会道德建设;大力发展乡镇企业和小城镇建设,进一步优化农村产业结构,努力开发农村第二、三产业,更多地吸引农村剩余劳动力;大力实施“科教兴农”战略,普及农村教育,提高农村居民文化素质等^[3]。

参考文献

- [1] 程贵铭. 农村社会学[M]. 北京: 中国农业大学出版社, 2000: 44, 210, 64-65.
- [2] 李守经. 农村社会学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 36-39, 159-165.
- [3] 刘祖云. 发展社会学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 172-174.
- [4] 农业部软科学委员会办公室. 农民收入与劳动力转移[M]. 北京: 中国农业出版社, 2001: 2-5.