

国内外粮食补贴政策比较研究及其启示

叶慧 (中南民族大学公共管理学院, 湖北武汉 430074)

摘要 通过对美、欧、日的分析,从补贴目标、补贴力度、补贴方式和补贴趋势4个方面与我国进行比较,从中寻找有益经验,从而为21世纪初我国粮食补贴政策改革和调整提供参考和借鉴。
关键词 粮食补贴政策; 直接收入补贴; 价格支持
中图分类号 F316.11 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)19-08331-03

Comparative Study on Grain Subsidy Policy both at Home and Aboard and Its Enlightenment
YE Hui (College of Public Management, South-central University for Nationalities, Wuhan, Hubei 430074)
Abstract Through the analysis of the United States, EU and Japan, the comparison with China was made from four aspects: subsidy goals, inputs, mechanisms and trends. So good experiences could be found to provide the reference for the reform and adjustment of grain subsidy policy in China in the early 21st century.
Key words Grain subsidy policy; Direct income subsidy; Price support

21 世纪初世界贸易组织在卡塔尔首都多哈举行了新一轮全球多边贸易谈判,即多哈回合。其中农业谈判是难度最大、最为重要的谈判内容之一。多哈回合通过了促进农产品贸易自由化的《部长宣言》,该宣言揭示农业谈判的目标是促使各成员国显著扩大农产品市场准入机会,分阶段削减并最终消除各种形式的出口补贴和大幅度削减造成贸易扭曲的境内支持措施,以改善并防止世界农产品市场受到的限制及扭曲。但《部长宣言》并非完全禁止各国采取境内支持措施,它将农业补贴分为3类,即“黄箱”、“绿箱”及“蓝箱”措施,其中后2种政策无需纳入AMS 削减承诺中。根据WTO 要求,2000 年以来各成员国均以补贴方式调整为重点对国内粮食补贴政策进行了改革,如美国构建了目标价格和反周期支付制度、欧盟建立单一农场支付补贴制度等,这些国家在实践中积累了宝贵经验,可为现阶段我国粮食补贴政策改革和调整提供参考和借鉴。

1 中美粮食补贴政策比较

美国的粮食补贴政策始于20 世纪30 年代。美国政府为保护农业生产者,制定了一系列的农业补贴政策,其中采用的措施主要有无追索权贷款制度、直接支付制度、反周期支付制度等^[1]。

1.1 补贴目标 在补贴目标选择上,我国粮食补贴目标主要为粮食安全和农民增收目标。其中粮食安全目标,即粮食供需“紧平衡”,是指粮食需求量至少90 % 以上需由国内自身提供,粮食平衡侧重国内充分供给。美国粮食补贴政策的基本目标是:为全体国民生产并提供数量充足、价格合理健康粮食食品;为提供这些食物的商业性农场维持一个丰产、繁荣的经济环境;保护现存的约66 万个中小家庭农场的生存^[2]。中美两国均强调粮食自给和农民的生存问题,补贴目标较为相近。

1.2 补贴方式 在补贴方式上,由于粮食补贴政策实施的重点包括价格支持和收入支持,因此这里着重分析两国在这两类政策补贴方式上存在的差异。我国包括最低收购价制度、直接收入补贴和生产要素补贴;而美国包括价格支持措

施、固定直接支付制度和反周期支付措施。两者的差异有3 方面:第一,在价格支持方面,我国最低收购价制度规定了主要粮食品种的最低收购价,对粮食价格的补贴取决于市场价格和最低收购价之间的差距,价格支持措施与其他农业政策之间没有整合。美国的价格支持措施为“目标价格与反周期支付”政策,该政策整合了无追索权贷款制度和直接支付制度,价格补贴取决于市场价、固定直接支付额、贷款价格和目标价格之间的差距。当市场价格低于贷款价格时,政府会给予贷款价差补贴,同时当市场价格、贷款价差补贴和固定直接支付金额的总和低于目标价格时,政府还会给予反周期补贴来弥补差额;当市场价格高于贷款价格,但市场价格与固定直接支付金额的总和低于目标价格时,政府给予反周期补贴;当市场价格与固定直接支付金额的总和高于目标价格水平时,余额给农民所得。由此可见,美国农业支持政策之间的联动性非常强,美国政府通过整合多种政策来保证农民获得不低于目标价格的粮食收益,这值得我国参考和借鉴。此外,与美国相比,我国的最低收购价制度是无限量收购制,美国则规定了最高补贴限额。第二,在收入支持方面,我国的直接补贴制度包括按实际种植面积补、按商品交售量补、按计税面积和计税常产补,美国的直接补贴只与农户基期产量挂钩,属于绿箱政策;另外,我国的直接补贴制度实行“省长负责制”,各省补贴标准不一,而美国补贴标准各州统一且固定。在要素补贴方面,我国对种粮农户有良种补贴、农机具购置补贴和农资增支综合补贴,美国出台有农业机械销售和使用减免税政策,并对农业柴油实行免税,可见中美两国在减轻农民生产成本的政策设计上采取的是补贴和减免税收这两种截然相反的方法。第三,我国农业政策实施主要通过文件形式下发,美国则立法来推行。

1.3 补贴力度 从补贴力度来看,2000 年美国年均农业补贴总额为228 亿美元,平均每个农场补贴10 541 美元,政府补贴收入占农场农业经营收入的40 %,2001 年农业补贴占农场农业经营收入的比例增加到42 %,2002 年颁布的新农业法规定以后10 年内,农业补贴将达到1 900 亿美元,平均每年190 亿美元。而我国2004 年“两减免、三补贴”使农民得到补贴共451 亿元,2005 年为700 亿元,补贴总量虽大,但折算到每公顷粮田中,补贴收入占农业经营收入的比例不到10 %。相比

之下,我国单个农户得到的粮食补贴金额太少。

从补贴标准来看,我国粮食补贴标准并不低于美国,以大米为例,我国主产区稻谷最低收购价约1.4元/kg,折合成大米约1.75元(假定稻谷折粮率为0.8),而美国大米贷款价格1元/kg,目标价格为1.62元(折合人民币,假定美元与人民币兑换汇率为17,且1磅=0.4536kg),按照2002年新法案规定,美国按目标价格标准对粮农进行支持,此标准还低于我国的最低收购价。

1.4 补贴趋势 基于世贸组织对贸易自由化的要求和我国实际农情,未来年份我国粮食补贴政策将以直接收入补贴、最低收购价政策和生产要素补贴并行。其中如何将生产要素补贴和直接收入补贴进行整合,价格支持和直接收入补贴进行整合,以减少政策实施成本,并提高政策效果,是当前理论界和政策层讨论的重点。美国经历了近百年的实践探索,已形成较为完备的财政支持体系,将来应会延续当前以收入支持为主的粮食补贴政策体系,但也不会放弃价格支持工具的使用。在粮食短缺时,提高目标价格以加大反周期补贴力度,确保粮食安全;而在粮食丰收时,加大种粮固定直接支付力度,确保农民稳定增收。

2 中欧粮食补贴政策比较^[3-4]

欧盟粮食补贴政策属于共同农业政策范畴,具体包括价格支持政策、直接收入补贴和其他补贴措施。共同农业政策始于1962年,经过近50年的改革,从过去以价格支持为基础的机制,逐步过渡到以价格和直接补贴为主的机制,形成了《共同农业和农村发展政策》。

2.1 补贴目标 在补贴目标选择上,欧盟粮食补贴政策的基本目标,一是保障和提高欧盟粮食产品日益增长的出口竞争能力;二是确保农民增收,通过促进农村经济全面发展来确保农民的合理收入与生活水平。与欧盟相比,我国粮食补贴政策侧重国家层面的粮食安全,诉求粮食产量的提高,而欧盟更强调提高粮食出口竞争力。

2.2 补贴方式 在补贴方式上,两者的差异在于:第一,在价格支持方面,我国对农户出售粮食的价格补贴取决于市场价格和最低收购价之间的差距;欧盟的价格支持措施包括目标价格和干预价格等价格标准。其中干预价格是农民出售粮食的最低限价,目标价格是最高限价,当市场价格低于干预价格时,农民可获得政府补贴,当市场价格高于目标价格时,政府要出面平抑粮价。欧盟的干预价格类似于我国的最低收购价。第二,在收入支持方面。 欧盟直接收入补贴以农户基期拥有的种植面积为核算基础,属于“绿箱”政策;我国的直接补贴方式大部分还属于“黄箱”措施; 欧盟的直接补贴有面积限制,限制标准各国不一,这与中国各省实践较为相似; 欧盟大部分作物的补贴率是固定的,少数作物每年才有变化。我国的粮食补贴方式还处于试验阶段,补贴标准没有固定; 欧盟的直接收入补贴在不同国家有不同标准,但补贴方式一致,而我国不同省份的补贴标准不一,补贴方式也尚未统一。第三,我国的农业政策实施主要通过文件形式下发,欧盟则立法来推行。

2.3 补贴力度 在补贴力度上,虽然欧盟25个成员国2002年通过了新的预算标准,但实际上农业补贴总额仍然非常

高。据新方案规定,欧盟农业总预算在2006年预算期内将控制在453亿欧元左右,并维持这一水平直至2013年。考虑到干预价格和直接补贴政策的双重效果,欧盟对粮食的支持水平一直维持在351欧元/t水平上,其中2000年干预价格为298.35欧元/t,直接补贴标准平均为52.65欧元/t。当然由于各会员国粮食单产不同,各国的单位面积直接补贴标准也不相同,其中法国最低,希腊最高。以法国为例,2000年以前水稻补贴标准为298欧元/hm²,小麦为378欧元/hm²。2000年以后都调整为370欧元/hm²,相当于补贴3700元/hm²(假定欧元与人民币兑换汇率为110)。比较我国各省市自治区直接补贴标准,补贴标准最高的上海补贴900~1200元/hm²,与之相比,我国的补贴力度远低于欧盟诸国。

2.4 补贴趋势 迫于不断增加的农业补贴支出压力,欧盟2002年通过了《欧盟东扩后的农业政策和预算标准》法案,计划到2013年为止将价格补贴全部转变为直接补贴,并逐步建立脱钩的单一农场支付补贴(SFP),单个农场补贴以生产者2000~2002年的历史补贴数量为计算基础,属于“绿箱”政策。而我国粮食补贴政策受粮食安全长期目标导向,仍会与当期产量或种植面积挂钩,属于“黄箱”政策范围。

3 中日粮食补贴政策比较

1995年日本颁布和实施新粮食法,提出了以保障粮食安全为核心目标的各种直接或间接补贴政策。具体方式主要有稻作安定经营对策、直接支付制度和生产调整促进对策等。

3.1 补贴目标 在补贴目标选择上,根据日本1999年通过的《食物、农业、农村基本法》规定,日本粮食补贴政策以保证食品安全、农业可持续发展和振兴农村作为基本目标。与我国政策目标不同的是,日本受国内稻米生产过剩和稻农收入减少影响,更为追求稻米出口竞争力提高,以及国内稻米供需平衡目标的实现。而我国受庞大的人口基数限制,仍强调粮食自给率。

3.2 补贴方式 在补贴方式上,两者的差异在于:第一,在价格支持方面,日本的稻作安定经营政策与过去3年的市场价格挂钩,补贴方式取决于农户前年确定的合同销售数量,属于“蓝箱”政策范围^[5];我国则是按产地当年粮价与最低收购价的差距进行补贴,如果粮价高于最低收购价,就予以补贴,反之则补贴价差,属于“黄箱”政策范围。第二,在收入支持方面,日本的直接支付制度只对耕作地自然资源较差山区或半山区的农民实行直接收入支付,从而弥补山区或半山区与平原地区农业生产成本的差异,进而调动山区农民生产积极性,补贴方式按农户拥有的农用地面积大小来补贴。而我国直接收入补贴的重点区域是主产区,重点补贴对象是种粮大户,其收入支持的目的与日本截然不同。第三,我国的农业政策实施主要通过文件形式下发,日本则立法来推行。

3.3 补贴力度 我国的粮食补贴资金来源于取消原来的粮食保护价收购的节余资金和中央及省市粮食风险基金等政府专项资金,补贴力度取决于政府财政状况;日本的稻作安定经营资金来自农户和中央两部分,补贴力度取决于基准价格大小,而基准价格受过去3年市场价格影响,因此补贴力度取决于市场机制作用。在补贴标准上,我国不同粮食品种

的最低收购价不同,但同一品种不同产地的收购价是一样的,而日本的稻作经营安定制度给出3 种方式供农民选择:一是农民缴纳费率为基准价的2%,政府6%,差额补贴水准为当年度产地价格与基准价格之间价差的80%;二是农民缴纳费率为基准价的2.25%,政府6.75%,差额补贴水准为当年度产地价格与基准价格之间价差的90%;三是对计划外流通米农民也可获得安定补贴,所需缴纳费率为基准价的2%,政府4%,差额补贴水准为当年度产地价格与基准价格之间价差的60%。由此可见,日本的粮食价格补贴力度取决于市场机制和农民自身选择,这对我国最低收购价补贴标准的设计具有借鉴意义。

3.4 补贴趋势 受国内稻米供需平衡影响,日本粮食补贴政策将可能出现的调整,一是在稻作经营安定政策上,将改变原来全国统一的方式,以求发展具有地域特色的水田农业。政府根据一定基准计算补贴金额,交付给县,县再将补贴金交付给地方,地方对补贴金的使用方法及单价可自行设定;二是在生产调整促进对策上,将改变目前追求转作作物面积最大化的政策方案,转为以转作作物生产数量为补贴目标的数量调整方式,使农民能够根据市场状况,自主决定是否生产稻米^[6]。而我国的粮食补贴政策在粮食安全目标导向下将发展最低收购价、直接收入补贴与生产要素补贴整合的政策体系。

4 国际经验对完善我国粮食补贴政策的启示

4.1 直接收入补贴代替价格支持政策成为国际趋势 从各国实践来看,直接收入补贴代替价格支持政策已成为国际趋势,如欧盟计划到2013 年为止,将价格支持全部转变为直接补贴。我国作为粮食生产和消费大国,政策制定历来受国际社会所关注,虽然“黄箱”政策受AMS 约束较小,但粮食补贴政策改革需符合国际环境,即削减价格支持力度,加强直接收入补贴力度。

4.2 种植面积和粮食数量是当前国际社会最主要的直接收入补贴依据 从各国实践来看,种植面积和粮食数量是最主

要的两种直补依据,如美国的固定直接支付制度与农户基期产量挂钩,欧盟直接收入补贴以农户基期种植面积为核算基础,日本的直接支付制度按农户拥有的农用地面积大小来补贴。现阶段我国粮食主产区统一按实际种植面积进行直接收入补贴是符合国际发展潮流的。

4.3 粮食补贴政策需进行整合 从国际经验来看,我国粮食补贴力度并不低于其他国家,补贴标准也算合理,但是补贴效果并不明显,农民从补贴政策,尤其是从直接补贴中获得的收益较少,这与我国户均耕地拥有量较少且补贴工具又过杂导致补贴力度分散的事实相关。因此,粮食补贴政策需进行整合。参考其他国家做法,如美国的“目标价格与反周期支付”制度,欧盟对干预价格和直接支付措施的整合,均可为我国当前粮食补贴政策的整合提供有益经验。

4.4 粮食补贴政策需进行法制化管理 美、欧、日等国农业补贴政策的演变自始至终无一不是以法律为依据和准绳的。以日本为例,日本政府通过经济立法,把政策目标和经济措施法律化,形成了保护农业的法律体系,实现了“以法保农”。而在我国,粮食补贴政策至今仍没有长期、稳定的法律保障,无论是粮食最低收购价制定,还是直接收入补贴政策实施,都留下了政策临时性和阶段性的明显痕迹。从长期来看,这样的保护很难收到成效。因此,我国应该加紧制定和出台新法规,建立既适应WTO 规则、又能有效保护和促进我国农业发展的法律体系。

参考文献

[1] 柯炳生. 美国新农业法案的主要内容与影响分析[J]. 农业经济问题, 2002(7):58- 63.
[2] 王丹. 美国对粮食市场的调控及其借鉴[J]. 世界农业,2005(7):10- 13.
[3] 丁声俊. 欧盟共同农业粮食政策大改革[J]. 粮食问题研究,2001(2):10- 12.
[4] 陈明健. 欧盟农业政策的调适历程与方向[EB/OL]. [2008-05-04] www.coa.gov.tw/htn/area_file/.
[5] 韩喜平,李二柱. 日本农业保护政策的演变及启示[J]. 现代日本经济, 2005(4):55- 59.
[6] 陈建宏. 日本稻米政策改革大纲之内容及今后之课题[EB/OL]. [2008-05-04] www.coa.gov.tw/htn/area_file/.

(上接第8314 页)

现代农业产品,如种植哈密瓜、扩展葡萄园;另一方面开展“吃农家饭、住农家院、观农家景、干农家活和享农家乐”为特色的农业旅游,建设农家乐景点,开设农具展示、公社食堂、知青小屋、百年老屋等景点,还销售农民编织的草鞋等极具地方特色的旅游纪念品。这些措施使村民不断增收,2007 年人均可支配收入突破万元,高于整个上海农民的平均收入。

目前,毛桥村的名片效应已辐射到了周边,也给华亭镇带来了发展机遇。目前正在规划建设一个占地22 km² 的农业园区,发展有机农产品、林果花卉种植和名特优水产养殖^[7]。

3 结语

新农村的建设与发展是实现工业和农业、城市和乡村均衡发展的一个重要方面,也是我国全面建设小康社会的

难点问题。而旧村改造是新农村建设的起点,引起了全国人民的高度重视。可以借鉴国外解决此类问题的经验,充分调动农民的积极性,首先集中在农村生产、生活设施等方面进行改造,再把工作重点转移到改善农业现代化等问题上,从硬件改造到软件完善,“先易后难”逐步解决“三农”问题。

参考文献

[1] 斯蒂芬P·罗宾斯. 管理学[M]. 北京: 人民大学出版社,1998.
[2] 吴良壖. 人居环境科学导论[M]. 北京: 中国建筑工业出版社,2001.
[3] 刘海荣. 韩国新村运动对中国新农村建设的启示[D]. 青岛: 青岛大学, 2006.
[4] 赵海宾. 旧村改造应立足保护地域风貌[N]. 乐清日报,2005-04-21(02).
[5] 李树基,朱智文. “三农”问题研究综述[J]. 甘肃社会科学,2003(4):68- 71.
[6] 毛刚强. 参与式与新农村建设[EB/OL]. (2007-02-08) [2008-04-12]. http://www.srzg.cn/atide/show.php?itemid=3847/page=1.htm.
[7] 记全国新农村建设示范村——毛桥村[EB/OL]. (2007-01-31) [2008-04-12]. http://www.jiadinglife.com/jiading/htm/2007-1-31/2007131185307.htm.