

李超民

〔内容提要〕美国国内目前正在激烈辩论 2007 年农场法案，主要农场利益集团已经相继提出延长《2002 年农场法》一年和在 2007 年农场法中增加“农场整体收益安全网”等农场收入支持政策，新的农场法还将涉及水土保持政策的大幅度修订，以及中西部等农业州发展生物能源等重大农场经济转型问题。美国农业部则提出 2007 年农业法要更多关注农村整体发展。美国国会除了支持延续现行农场经济保护政策，认为 2007 年农场法还要反映非农场利益集团关心的问题。本文认为，美国国内对 2007 年农场法的辩论和未来法律内容的变化，不但对美国不同利益集团的政治经济关系是一个新的调整，而且对参加新一轮世界贸易组织农业协议谈判各方提出了新要求。

关键词：美国经济 国会 农业立法 农场法 农场利益集团

美国农业立法是各个利益集团妥协的产物，在年度法案（bill）获得通过成为正式立法（act）之前，美国国会、联邦政府和各个农场利益集团都要进行大量调研、游说活动，并进行政策辩论，提出有利于本集团的立法建议，最后付诸法律程序。作为农产品生产和贸易大国，农场经济在美国政治经济生活中具有举足轻重的地位，同时农场利益集团历来在农场立法程序中扮演着决定性的角色。在美国联邦政府农业部和国会中，农场利益集团都有大量的代理人，参众两院的农业委员会在农场法案上有绝对的发言权，对于通过农场法保护美国农场经济起着举足轻重的作用。目前尚在实施的美国《2002 年农场法》（全称为《2002 年农场安全与农村投资法》，The Farm Security and Rural Investment Act of 2002）将在 2007 年 9 月由新法替代，也就是 2007 年农场法。目前这项法案正在进行调研、听证和辩论。本文拟对影响 2007 年农场法案制定的主要因素，农场利益集团的不同立场，以及该立法的政治经济学等问题进行探讨。

一、影响 2007 年农场法案制定的主要因素

一般认为，影响美国农场立法的政治因素主要是国会政党力量对比、农产品价格走势和当年财政预算约束。【注释】Robert Paarlberg, “The Political Climate for the Farm Bill Debate,” a paper in the conference of Fixing the Farm Bill, The National Press Club, Washington, DC, March 27, 2001, pp. 1~2. 【注尾】农场利益集团的游说活动也对农场法的具体内容起着关键作用。目前，对美国 2007 年农场法案的直接影响主要来自农场经济形势发展、国会农业预算状况和 WTO 农业谈判进程。

《2002 年农场法》实施以来，美国农场经济形势发展相对一直不错，其间农业支持政策发挥了重大作用，2004 年牛奶和棉花补贴、2005 年玉米和棉花补贴额度都很大，同时农产品出口强劲，其中 2002 年为 533 亿美元，2005 年达 624 亿美元，只是 2006 年略有下降。

【注释】USDA ERS, Foreign Agricultural Trade of the United States, <http://www.ers.usda.gov>, Sept. 20, 2006. 【注尾】

从美国农场经济政策的运作上看，国会财政预算计划直接影响下年度农业支持力度，因为美国农业支持计划分属不同的功能性科目，年度预算确定后很难突破，除非拆东墙补西墙，



或者由国会和总统额外增加支出。有些是强制性计划,如农产品价格支持计划和食品券计划,而农业研发与农业推广、农业信贷、农场销售服务和大多数农村发展计划则属于非强制性农场支持。2002年~2008年由农产品信贷公司(Commodity Credit Cooperation)执行的农场补贴每年平均达到115.43亿美元。【注释】根据 Farm Service Agency, USDA, Table 35. CCC Net Outlays by Commodity and Function, July 13, 2005; and Output 9, CCC Net Outlays by Commodity & Function, Commodity Estimates Book for FY 2006 President's Budget, released on Feb. 7, 2005 计算。【注尾】

美国国会研究发现,影响当前农场支持政策的国外因素主要是世界贸易组织农业谈判结果,包括现有承诺、新一轮谈判进程和结局以及农产品贸易争端的解决结果。【注释】Jasper Womach, *Previewing a 2007 Farm Bill*, Washington, DC: CRS/The Library of Congress, Jan. 30, 2006。【注尾】美国的“黄箱”补贴上限为191亿美元,主要包括牛奶和白糖补贴、农产品销售贷款、贷款不足支付及其他和单位产量挂钩的直接支付,还有反周期补贴、农产品储备计划、作物保险和信贷利息补贴等。“黄箱”支持很大程度上和价格变动相关,一旦国内价格上涨,这个上限很容易突破,而国内支持规则的改变又影响到农产品支持政策的走向。世界贸易组织农产品贸易谈判主要涉及市场准入、国内支持和出口补贴三个方面,如果新的农产品贸易规则不利于农场支持,则农场支持方向就会改变。目前世界贸易组织谈判出现僵局,因而美国国内维持现行农场支持政策的呼声十分高涨。当农产品出口形势较好时,改变国内支持政策未必会有利于美国的谈判地位。2004年,世界贸易组织确定了未来新一轮农业谈判的基本框架,其中可能涉及到美国取消“出口强化计划”(EEP)或“牛奶出口激励计划”(DEIP)。在对待农产品贸易争端方面,巴西上诉美国棉花补贴获得了世界贸易组织的支持,所以,对美国来说,为了避免其他国家效仿巴西,在农业补贴方面最好的选择就是暂缓实施新农场支持计划。因此,农场利益集团纷纷表态,支持《2002年农业法》继续延期实施,延缓新的农场法出台。

美国农业立法决策中,从国内因素看,农场利益集团的作用仍然是决定性的,主要的农场利益集团包括农业部、各种农场协会、各州赠地学院等,【注释】C. M. Hardin, “Reflections on Agricultural Policy Formation in the United States,” *The American Political Science Review*, XLII(5): 881~907, 1948。【注尾】而实际上国会也是强有力的利益集团,或代表着不同利益集团。

2005年以来,美国农业部先后举行了52场2007年农场法立法论坛,其中农业部长亲自参加21场,【注释】USDA Agricultural Outlook Forum, Feb. 24, 2005, <http://www.usda.gov/>, Sept. 25, 2006。【注尾】发表了5篇观点性文章,主要就水土保持、农村发展、能源与农村等三个问题阐述自己的认识。2006年9月美国农业部发表了《2007年农场法案主题论文:加强美国农业增长的基础》,探讨了国际农产品市场、美国农场主的竞争对策及国际农产品市场变化的因素等广为关注的问题。该报告的基本观点是,面对激烈的国际竞争,美国必须保护农业,并一再强调主要关注4个问题:重视对科学和私营经济激励;强化国际组织和外国政府的能力,最大程度发挥美国农业保护政策的功效;投资科研和教育,解决病虫害问题和动物性疾病问题;向广大消费者提供准确的农产品消费信息。对于美国新一代农民就业,农业部提出从信贷投放、信贷担保、科研和教育方面帮助新农民,通过风险管理计划帮助新农民等。【注释】参见 United States Department of Agriculture, 2007 Farm Bill Theme Paper: Energy and Agriculture, Washington, DC: USDA, Aug. 2006, 以及 2007 Farm Bill Theme Papers: Strengthening the Foundation for Future Growth in U.S. Agriculture, Washington, DC: USDA, Sept. 2006。【注尾】这些成为美国政府制定2007年农场法的基调。

美国农场利益集团如农场主组织、野生动物保护组织、森林利益集团、教会组织等都在对新农场法发表看法。2006年7月27日,最大的农场利益集团“美国农场局联合会”(American



Farm Bureau Federation, 简称 AFBF) 宣布,【注释】AFBF, “AFBF: Congress Should Extend the Farm Bill,” Farm Bureau News, July 31, 2006.【注尾】鉴于世界贸易组织农业谈判结果尚不明朗, 并且《2002 年农场法》有利于政府支持农场经济, 所以呼吁支持延长该法一年。另一大农场利益集团“全国农场主联盟”(NFU) 近期也要求美国国会延期实施《2002 年农场法》一年,【注释】“Buis Presents Farm Bill Forum Findings to Congress,” <http://www.nfu.org/>, Sept. 20,2006.【注尾】它们认为这项立法比以前的立法进步明显, 现在通过新的立法将会使美国农场经济面临更大挑战。而在 2006 年 1 月, 农场利益集团“全国农场主组织”(NFO) 曾宣布, 支持现行农场法继续实施一年【注释】“National Farmers Organization’s Agricultural Issues Forum and Dairy Media Roundtable Headline Final Two Days of Convention 2006,” <http://www.nfo.org/>, Sept. 23,2006.【注尾】。赠地大学【注释】Land Grant College, 美国各州最少有一所, 现在多数这类学院更名为“大学”获“州立大学”, 但为农场经济服务的功能没变, 这类大学与美国农场经济联系最紧密的下属机构是农业推广站 (Extension)。每年赠地大学的农业推广站从美国农业部、州、县和农场业得到预算拨款和服务经费。【注尾】也纷纷参加新农场法草案或建设性意见的起草, 如衣阿华州立大学、马里兰大学等。当然对于延长《2002 年农场法》也有不同意见, 如衣阿华玉米种植者协会 (ICGA) 认为应改写旧农场法, 纳入“收入保险计划”。【注释】Rod Swoboda, “ICGA Wants New Farm Bill in 2007,” Wallaces Farmer, Sept. 28, 2006.【注尾】不论是否支持如期出台新农场法, 提高农场支持或维持目前的支持政策是争论的焦点。

2006 年以来, 美国参院农业委员会进行了 8 场听证会, 听取对 2007 年农场法的看法,【注释】Regional Hearings - Listen and Comment, <http://agriculture.senate.gov/>, Sept. 20,2006.【注尾】农业委员会主席钱布里斯 (Saxby Chambliss) 明确提出, 2007 年农场法必须包含“安全网”条款。【注释】Tom Cherveney, “Senate Agricultural Chief Promises a Continued Safety Net,” West Central Tribune, Jan. 25,2006.【注尾】国会众院农业委员会也在 2006 年 1 月开始听证程序, 主席古德雷特 (Bob Goodlatte) 指出, 新农业法必须正视世界市场的机遇和挑战。【注释】Goodlatte and Peterson Announce First Farm Bill Hearings, <http://agriculture.house.gov/>, Sept. 20,2006.【注尾】国会来自农业州的议员代表农场利益集团或本州, 也在表达其期待。

由一家农场基金会组织的 2007 农场法调研报告【注释】Bradley D. Lubben, et al., The 2007 Farm Bill: U.S. Producer Preferences for Agricultural, Food and Public Policy, Oak Brook, IL: National Public Policy Education Committee, Farm Foundation, Sept. 2006, VIII, p.8.【注尾】发现, “从所有的结果看, 农场主把生物能源视作农场立法的基本目标, 同时也视为一项新的或者进行资助替代的优先项目。”在学术界, 衣阿华州立大学连续 3 年召开“生物技术产业展望大会”, 研讨生物能源工业发展问题。在 2006 年 5 月发表的美国农场局联合会政策计划中, 明确强调对生物能源的广泛议题的全面支持。【注释】“The Growing Ethanol/Biodiesel Industry,” AFBF Policy Development, <http://sdfb.fb.org/>, Sept. 23,2006.【注尾】2006 年 9 月, 美国农场局联合会专门召开了全国生物能源专题研讨会制定游说国会的计划。

由此可见, 美国农场利益集团对新农场法的关注涉及的主要议题是, 农场收入和农产品价格支持政策走向、水土保持计划政策和生物能源政策。农场信贷、农作物保险、畜产品销售、农业科研投入、农产品出口、农村发展等问题也是利益集团关注的重大问题, 相信都继续会在新农场法中得到体现。但是, 不同的声音仍然存在, 如美国农业部在上述难题之外, 更加关注农村发展问题, 美国国会则需要充分在新农场法中代表其他非农场利益集团关心的问题, 所以新农场法仍将是各方利益妥协的产物。而由于这项立法的管理对象是美国农场业, 因而主要的条款涉及农业补贴、水土保持和生物能源问题。

二、2007 年农场法立法的政治经济学



最初美国制定农场立法是为了解决农产品过剩、农场经济萧条和农场收入下降难题，这是从大萧条时期开始的，主要调整农场主、农村金融机构、农作物保险机构、农场合作社等农场利益集团的利益，所以参加法律制定的利益集团仅限于农场业。从《1933 年农业调整法》开始，每隔一年或者数年颁布一个短期农场立法（也叫农产品立法）。随着农场经济的发展和越来越多的其他利益集团的介入，出现的一个重要变化，就是农场法由主要涵盖农产品生产和水土保持等向综合立法转变。

（一）农场收入和农产品价格支持政策

在《2002 年农场法》的农场经济“安全网”政策中，享受“农产品计划”补贴的农产品达 25 种，补贴项目有“直接支付”、“反周期支付”、无追索“营销救济贷款”和“贷款不足支付”等。农场“安全网”的目标是为特定农场主提供最低水平经济福利，同时提供风险保障。【注释】C. Gundersen, et al., A Safety Net for Farm Households, Agricultural Economic Report No. 788. Washington, DC : USDA ERS, Dec. 2000, p.1. 【注尾】以白糖和牛奶等农产品为例，通过限产和对糖的无追索贷款支持蔗糖价格和甜菜糖价格；通过提供购买保证支持牛奶及奶产品生产，一旦牛奶价格过低，政府即启动反周期补贴。在非市场价格支持手段之外，另有直接收入补贴，保证采购处理库存牛奶。《2002 年农场法》实施后失去花生营销配额的农场主，还可以申请获得“赎买”支付。棉花补贴也由一种扩大到六种。因此，《2002 年农场法》获得农场主的广泛支持。

反对农场支持政策者认为，高额补贴扭曲了农产品贸易，同时成为农场土地价格上涨的主要因素，限制了美国农产品竞争力，而且农业补贴越来越被少数大农场占有，显然不公正。支持补贴者认为，其他国家的补贴限制了美国农产品出口，而且国内补贴下降将导致农场土地贬值，从而降低了地方政府在教育、基础设施方面的投入能力，将直接影响农村地区发展。大农场利益集团则认为，大农场效率高，理应得到高补贴，政府不应鼓励低效率的小农场。美国国会农业专家沃马克（Jasper Womach）认为【注释】Jasper Womach, Previewing a 2007 Farm Bill, Washington, DC: CRS/The Library of Congress, Jan. 30, 2006, p.10. 【注尾】，2007 年农场法首先应当满足国内需求，其次，在世界贸易组织体制下满足美国农产品贸易需求，同时还要满足财政预算要求。

2005 年美国农场净收入 832 亿美元，其中补贴高达 227 亿美元，【注释】Ibid., p.3. 【注尾】补贴主要流向大农场，而大农场利益集团的游说力量相当大，决定着政治选票。于是，立法、政策执行部门都在探索解决农场补贴难题，如限制农业补贴、控制农产品供给和进口配额问题、进行绿色支付问题（CSP 计划等）、赎买农产品计划，或者把农业补贴分解到州等。最近美国农业部还提出了建立“农场整体收益安全网”计划（Whole farm Revenue Safety Net Program），这是美国“农场收入安全网”的新发展，主要包括“收入稳定账户”和“农场整体收益保险”等措施。【注释】Robert Dismukes and Ron Durst, “Whole Farm Approaches to A Safety Net,” Economic Information Bulletin, No. (EIB-15), Washington, DC: USDA ERS, June 2006, pp.3~6, 8~10. 【注尾】如果新的农场法确定实施这项计划，将使美国农业补贴趋于长期化，并将影响到美国在世界贸易组织新一轮农业谈判中提出农业补贴新方案。这项建议的提出与美国当前农场集约度不断提高及世界贸易组织农业谈判发展有关。据统计，当前美国农场资产的专用程度维持在 75%~85% 上下，越大农场集约度越高，所以资产价格波动很大，影响到收入稳定。【注释】USDA ERS, “Agricultural Resource Management Survey (ARMS),” <http://www.ers.usda.gov/>, Sept. 23, 2006. 【注尾】此项建议还基于另一方面考虑，即以往美国农场计划以当前或以往农产品生产记录为基础进行支持，因扭曲了农产品价格而广受诟病，而且价格信号失真也误导生产。

美国农业部认为，建立“农场收入稳定账户”可以通过促使农场主在高收入年份增加储蓄、在



低收入年份提取收入激励农场主管理风险。迄今共提出了三种农场收入稳定账户计划：(1) 农牧场风险管理账户(FARRM)，允许农牧场主储蓄 20% 所得，并减免税收。储蓄进入生息账户，所得按年分配并纳税，农场主自行决定何时提取本金，政府在提取本金当年征税。每笔储蓄可存 5 年，实行先存先提原则。超过 5 年的储蓄不提取，将征收 10% 的罚金。该账户的资格要求是个人纳税户。农场主需在储蓄发生年份有未纳的联邦所得税才能减免税收。有资格参与该计划的农场主占 37%，储蓄额约为 35 亿美元，预计减免税收 9 亿美元。

(2) 反周期账户(CCA)，把农场主的特种储蓄控制在限额内，农场主根据需要储蓄，账户资金按照商业利率计息。征税限制在农场主 5 年平均总收益调整后的 2% 以内，每年不得超过 5000 美元，提款条件是调整后的总收益低于前 5 年均值的 90%。提取总额限于当前调整所得提高到 5 年平均所得的 90% 部分。

农场主要想参加该计划，其前 5 年的平均所得应达到 5 万美元，或者自己属于有限资源账户。约有 25% 的个人业主式农场主具有加入该账户计划的资格，平均每个账户储蓄得到 2100 美元补贴。农场合伙人和小企业合伙人也有资格参加，他们的储蓄总额可达 3.62 亿美元，在该账户中符合纳税要求的存款会超过 32 亿美元，政策成本达 16 亿美元。

(3) 个人风险管理账户(IRMA)，通过对农场主提供包括税收减免和政府征税上限激励，促使农场主储蓄，农场主只要有收入即可参加计划。农场主储蓄实行税前抵扣，储蓄和利息收入只在提取时才征税。提款条件是收入低于前 3 年平均收入的 80%，提取总额为当前调整的所得总额提高到 3 年平均总收益的 80% 部分。所有单个账户规模平均约为 1000 美元，符合要求的储蓄有 27 亿美元，总余额超过 55 亿美元。

上述三种账户计划旨在稳定农场经济，同时促进农场主投资。政府为此将减少数十亿美元的税收，但是这个补贴是隐性的，似乎并不违反世界贸易组织协议。

农作物产量与收入保险是《2002 年农场法》农场安全网的又一项新的发展。收益保险计划最早开始于 1996 年，现在有人提出农场整体收益保险方案，把农场的经营所得合并保险。【注释】AFBF, Making American Agriculture Productive and Profitable. Washington, DC: American Farm Bureau Federation, Nov. 14, 2005. 【注尾】目前政府开办的实验性农场收入保险有两种，即总收益调整保险(AGR)和小型总收益调整保险(AGR Lite)，两种保险方案都是按照农场整体收益保险的原则实施的，作者预计未来美国农场收入保险的基本方向大致如此。

统计显示，参加总收益调整保险和小型总收益调整保险计划能够抵消调整农场总收入下降。农场主按照前 5 年农场平均所得记录，可选择 65%、75% 或 85% 水平投保，一旦收入下降到投保值以下，即获得赔偿，保险公司的理赔金额等于实际收益和投保值之差乘以投保水平。在已经开办的收入保险试验中，赔付率为 75% 和 90%。两种保险试验均需要农场主提交年度农场规划，以便按照账户变动情况调整投保。两种方案的不足之处是无法全面建立农场整体保险，从承保对象看，是没有参加农产品产量和收益保险，包括多重风险产量保险、收入保障险、作物收益险和收入保障险的农场主，总收益调整保险不保约占农场收入 35% 的动物及动物性农产品，每个险种限赔 650 万美元；而小型总收益调整保险计划虽不限制动物投保，最高赔付额只有 100 万美元。由此可见，未来 2007 年农场法的补贴力度将高于《2002 年农场法》。

(二) 水土保持立法

相对于农产品价格支持立法，水土保持立法在美国农场业界也有非常重要的意义，尤其是在为期 10 年的农地休耕期到期后，这个问题更加引起关注，同时世界能源供给状况和近期美国乙醇汽油发展迅速，也为这个政策的延续添加了更多值得关注因素。首先，重视水土保持是 1930 年代以来美国农场政策的重要组成部分。《1933 年农业调整法》含有这项内容，《1936 年水土保持与国内配额法》及《1938 年农业调整法》都把它作为政府的职责，《2002



年农场法》水土保持部分政策条款，也是前几个农场法水土保持内容的延续，这部分内容最大而且增加最多。其次，目前美国水土保持立法已经和限制农产品生产、提高农场收入结合起来，通过政府支付使农场休养地力，改善环境，同时提高农产品价格，又符合世界贸易组织要求，一举数得。美国对世界贸易组织的“绿箱”承诺导致水土保持投入在农产品政策中成为最重要的因素。第三，《2002年农场法》的水土保持规定在激励农业用地开展水土保持方面开了两个头，一是大幅度增加水土保持计划资助，二是通过“水土保持安全”计划(CSP)。美国国会研究报告【注释】Jeffrey A. Zinn, *Soil and Water Conservation Issues*, Washington, DC: National Council for Science and the Environment, Aug. 20, 2001, pp.2~12.【注尾】认为，农场利益集团将对新的水土保持立法条款包括资金分配、绿色支付、休耕地面积和政策效果评价进行激烈辩论。可以预见，政府将分担越来越多农场主开展水土保持费用，而且通过绿色支付强化“水土保持安全”计划也是发展方向，这些对评价政策效果提出了更高要求。对于土地休耕，由于现有土地休耕计划在2007年将届满，同时“水土保持保留计划”(CRP)合同也到期了，所以农场利益集团都很关心这个问题如何延续。一些利益集团开始了减少休耕土地的游说活动，这些主要包括希望扩大乙醇产量和希望降低饲料价格的农产品用户，但是野生动物组织想法恰好相反，强烈反对恢复更多“水土保持保留计划”用地。无论如何，土地休耕带来的生态功效和提高农产品价格的功效实为一举两得，于是美国每年大约有10%（4000万英亩）的农用地休耕，而参加CRP计划的农地也用3500万英亩，后者占用了2005财年美国水土保持预算的40%，除此之外还有湿地保留计划和草地保留计划等。【注释】Jasper Womach, *Previewing A 2007 Farm Bill*, Washington, DC: CRS/The Library of Congress, Jan. 30, 2006, p.20.【注尾】美国农场主充分尝到了土地休耕政策的甜头。

（三）生物能源政策

能源对农业及农村发展关系重大。2006年，美国农业部发表《2007年农场法主题报告：能源与农业》，阐明农业部在这个有关美国农场经济转型的重大发展和政策问题上的看法。研究显示，20年来美国可再生能源消费增长与政府推动关系很大，美国先后出台了《1978年能源税法》、《美国2004年创造就业法》、《2005年能源政策法》(EPACT)和《1990年清洁空气法修正案》(CAA)。《农业部2000财年拨款法》在“水土保持保留计划”内实施农地生物收获试验计划和农产品信贷公司支持的“生物能源计划”，而《2000年农业风险保障法》中的《生物产品研发法》开始推动农业部和能源部在生物能源方面合作协调。《2002年农场法》第一次把能源问题纳入农业立法范畴，其中第九款制定了支持计划，资助购买生物产品以支持生物制造业，教育公众认识生物柴油的益处，资助具有资格的农牧场主及农村地区的小企业购买再生能源系统，并扩大3个、授权6项新的生物能源计划。从2000年12月到2006年3月，农产品信贷公司(CCC)的“生物能源计划”向生物能源制造商支付5.37亿美元，购买了25亿加仑乙醇和1.731亿加仑生物柴油。【注释】尽管生物能源增长很快，但2004年美国农村能源生产只占全国能源消费量的0.6%，其中农村能源产量中乙醇占74%，风能占25%，生物柴油占1%。参见Randy Schnepf, *Agriculture Based Renewable Energy Production*, Washington, DC: CRS/The Library of Congress, May 18, 2006, p.1.【注尾】美国生物能源用量的不断增长，在一定程度上延缓石油能源的紧张，减少了美国环保压力，同时为美国大量农场休耕地重新投放提供了可能。

美国农业部提出支持可再生能源产业发展，主要措施为：（1）扩大政府直接干预，措施包括提高“再生能源组合标准”(RPS，即Renewable Portfolio Standard)水平；把可在再生能源的税收支持政策延期到2015年之后；只有在生物能源税收激励无效后才停止该政策；制定加速使用可再生能源设备折旧投资政策；建立用于建设高压传输设施、风能或太阳能发电、地热发电、煤田沼气开发等特种用地的贬值补贴；利用纳入“水土保持保留计划”用地加速生物种植和风能开发；重新启用农产品信贷公司的“生物能源计划”等措施。（2）扩大政府间接



干预。通过全国性农业研发计划支持植物纤维制造乙醇；创新金融工程支持生物技术经济；加大对基础研究和应用研究之间的研发、实验和商用前期研究空档进行资助；推动生物经济教育和探索；提供农村发电和送电需求。【注释】USDA,2007 Farm Bill Theme Paper:Energy and Agriculture, Washington, DC: USDA, Aug. 2006.【注尾】

美国国会研究报告【注释】Randy Schnepf, Agriculture Based Renewable Energy Production, Washington, DC: CRS/The Library of Congress, May 18, 2006,p.3.【注尾】指出，对于生物能源的生产急需继续改进现有技术，开发新技术，降低生产成本。美国现有农场能源生产还无法显著减少对石油产品的依赖，同时快速增长的生物能源需求似乎影响到食品、饲料和工业加工用的生物原料。国会农业政策专家亚克布西（Brent D.Yacobucci）【注释】Brent D. Yacobucci, Fuel Ethanol: Background and Public Policy Issues, Washington, DC: CRS/The Library of Congress, Mar. 3, 2006, p.16.【注尾】指出，由于美国各级政府的激励和强制政策，生物能源的需求非常旺盛，但是由于产能等问题，很可能会刺激降低关税进口乙醇。“国会将继续对乙醇燃料和环保成本收益问题保持兴趣，同时也会关注美国燃料市场的效果。”近期美国国会关注生物能源问题，焦点主要集中在：（1）重组汽油（RFG）氧化要求与甲基叔丁基醚（MTBE）添加剂退出问题；（2）可再生燃料标准；（3）混合燃料；（4）酒精燃料税收激励政策；（5）从加勒比海地区进口乙醇问题；（6）对使用双燃料车辆的经济支持问题。国会所体现的政策意图是，任何清洁能源或生物能源问题与现有能源的生产消费密切相关，即使讨论也应当共同进行。

美国各州也纷纷通过税收政策、刺激生产政策和生物能源消费政策，强制推动生物能源生产。例如，2004年明尼苏达州规定生物柴油销售必须达到2%，从而创造了1600万加仑的市场。现在美国各州最少有一个推动使用再生能源的计划。另一项推动来自“再生能源组合标准”(RPS)，强制发电企业使用可再生能源，现在已经有华盛顿特区和其他20个州接受了“再生能源组合标准”。

如上所述，农场利益集团、美国农业部、国会及地方利益集团在美国能源问题上的政策思路差距很大，难于达成一致。篇幅所限，本文无法对石油利益集团的政策行为和2007年农场法案中的政策思路进行分析，但这个因素是无法回避的。

三、结论

美国农场立法涉及各方利益。从目前形势看。《2002年农场法》可能会延长实施一年。从《1985年农场法》，尤其是《2002年农场法》实施可以看出，首先，农场经济和其他产业的融和越来越紧密，甚至农场经济也将成为能源产业的一环，尤其是在中西部地区，所以以往基本有农场利益集团参与的政治进程，已经有越来越多的非农场利益集团参与，而且各种政治势力的交集越来越密，各种利益集团都在争取发言权，农场法已经成为综合立法，涵盖越来越多的内容。2007年美国农场立法的农业支持方式正在酝酿大的变化，其中美国农业部提出的所谓“农场整体收益安全网”计划值得研究；其次，水土保持问题和价格支持本质上同属一个问题。水土保持政策已经成为美国农场价格支持的重要渠道，世界贸易组织农业协议迫使美国的农场支持必然向强化环保，紧缩农业土地供给，扩大农场规模，进一步提高农场效率，提高竞争力方面发展，而农业管理部门也在想办法把以往显性农场补贴隐性化，既满足国内农场主的要求，又不至于与世界贸易组织规则冲突。第三，生物能源问题。它是《1938年农业调整法》提出的大力开辟农产品新用途思想的延续，也是解决美国农产品长期过剩趋势的基本办法之一。但是生物能源问题的提出，又对水土保持计划的实施增加了更多变数，对于农产品补贴方向提出了挑战，甚至直接涉及到石油利益集团的利益。若《2002年农场法》延期，对于世界贸易组织新一轮谈判来说，相当于美国的要价未变，在各方达成新的协



议之前，包括主要农产品生产国和出口国，以及日本、欧盟等各方力量都在重新积蓄力量，我国也需要对于国内农业保护政策重新检视，在管理体制方面学习美国的经验。

李超民：上海财经大学财经研究所副所长、副教授、经济学博士

