

美国农业补贴政策的演变趋势分析*

尹凤梅

(陕西师范大学 国际商学院, 陕西 西安 710062)

摘要:从 1933 年第一部系统的农业法开始实行以来,美国先后出台了数十个有关农业补贴的法律,对农业进行了长期高强度的补贴,形成了有特色的补贴体系。

关键词:美国;农业补贴政策;演变趋势

中图分类号:F33/37 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6439(2007)01-0089-04

Analysis of changing trends of agricultural subsidy policy of the United States

YIN Feng-mei

(International Commerce School, Shaanxi Normal University, Shaanxi Xian 710062, China)

Abstract: Dozens of agricultural subsidy laws have been issued in the United States since the first systematic agricultural law was implemented in 1933. A lot of long-term subsidies for agriculture are conducted and the subsidy system with characteristics is formed.

Key words: the United States; agricultural subsidy policy; changing trends

二十世纪 30 年代以前,美国政府对农产品市场基本采取自由放任不干预的政策,但通过对农业基础设施的投资,促进了农业的发展。自 30 年代开始,美国政府正式通过农业补贴政策,直接干预农产品市场。美国的农业补贴政策大多是通过法律形式规定的。1933 年大危机期间,为拯救农业,美国出台了第一部系统的农业法。此后,随着农业发展要求、市场行情、甚至政治因素的变动,美国又对农业法进行了多次修订。可以说,美国政府的农业补贴政策是在不断调整中发展和完善起来的,自 1933 年美国国会通过《农业调整法》以后,经过 70 多年的调整和充实,发展成了一个相当完整而又复杂的政策体系。

不同的农业法中农业补贴政策的内容是不尽相同的,因此每一部新农业法的出台都意味着美国的农业补贴在作相应的调整。专家认为,总体看来美国农业补贴政策可以分为三个阶段:

第一个阶段是 1933~1995 年,可以称为价格补贴政策阶段。农业补贴政策以限制农产品播种面积、政府建立农产品储备调节市场供求关系、扩大农产品出口为主要特征,农业补贴直接与市场价格相挂钩;

第二个阶段是 1996~2001 年,可以称为收入补贴政策阶段。补贴与当年市场价格脱钩,直接计入农民收入;

第三个阶段是 2002 年以后,可以称为收入价格补

贴政策阶段。既保留了收入补贴,又保留和创造了一些价格补贴手段。

一. 1933~1995 年美国农业补贴政策类型

(一) 直接补贴

1. 灾害补贴。灾害补贴,是联邦政府向遭受干旱、洪水、冰雹或龙卷风等自然灾害的农场主提供财政援助,即对农业灾害给予直接的补贴和成本补贴。

2. 目标价格与价格差额补贴。目标价格,是美国政府实施农产品价格干预时采取的一种支持性价格,它的高低由生产成本和生产者利润来决定。它与市场平均价格之差乘以销售量的积,即是差额补贴。差额补贴主要提供给与政府签订休耕计划和销售合同的农场主,在合同面积之内生产的农产品可以获得价格支持。享受差额补贴的农产品,主要是占收获面积绝大部分的小麦、玉米、花生、棉花及乳制品等基本商品。这是政府对生产者实行的目标价格保护,当相关产品的市场价格低于目标价格(或规定价格)时,生产者可以得到差价补贴。

3. 休耕补贴。休耕补贴是美国农业限产计划的重要内容。限产计划始于 1933 年(包括播种面积配额和销售限额)。根据 1956 年农业法制订的土地银行计划,确立了耕地面积储备和土壤保护储备。前者是允许主要农产品的生产者短期停耕土地的计划;后者是农场把一部分土地长期退出耕种,用于植树和保护土地的目的,而每年都可以获得补贴。实

* 收稿日期:2006-06-11

作者简介:尹凤梅,女,陕西师范大学国际商学院。

施土地银行计划初期,尚未达到削减农产品产量、稳定农产品价格的目的。1960年又转向一种新的自愿生产控制计划,在1961年的紧急饲料谷物计划中,明确规定农场主应停耕至少20%的耕地,且必须将这些耕地用于土壤保护目的的情况下,农场主才可获得停耕土地正常产量50%的现金或实物补偿。以后陆续通过的一些农业法对休耕计划作了一些修订,但基本目的都是一个,就是把耕地面积减少的额度和结构,同某种或某几种重要农产品的期末库存与消费量之比的高低联系起来,以达到即控制农产品供应,又保护农产品价格的目的。

4. 储藏补贴。美国农业的问题在于农产品过剩。为了减少收获季节农产品的上市量,美国政府建立了农产品储备计划。其基本内容之一,就是由政府向农场主支付一定的储存费,使农场主暂时把农产品储存起来,等待有利的销售价格。凡参加自我储藏项目的生产者,可以得到长期贷款,同时可以就其储存的产品得到一定比率的补贴。

5. 土地转产的实物补贴,这是对参加土地转产项目的农场发放的实物补贴。

6. 奶制品转产补贴,1984~1985年美国政府对放弃出售牛奶的生产者给予补贴。补贴按生产者往年出售牛奶数量的5%~10%发放,每50公斤补贴10美元。

(二)投入品补贴

1. 农场储藏设施补贴。对于农场储藏设施建设,政府给予低息贷款作为支持,利率与商品信贷银行贷款利率相同。这种补贴主要给予作物生产者。

2. 农场贷款补贴。农场主家庭管理机构提供生产者低息贷款,包括农场经营、防灾和救灾、处理经济危机、保持所有权、放牧、土地改良、水资源保护和灌溉设施建设所需贷款。

3. 作物保险补贴。为了减轻因自然灾害给农业造成的损失,美国联邦自己对农业或农牧场主提供作物保险。1938年,美国国会授权拨款1亿美元,建立了联邦作物保险公司,为农场主提供全风险作物保险。联邦作物保险公司对由于气候和无法避免的自然灾害所造成的损失提供保险,农场主支付保险费。目前,美国的作物保险补贴分为三类:一是全风险保险补贴,对遭受各种自然灾害影响而减产的作物提供政策性保险。二是“区域—单产”保险补贴,即向单位面积产量接近的地区提供作物保险,保险费和赔偿费都按统一的标准支付。三是“气候—作物”保险补贴,这是一种对具有某些特殊气候因素地区提供的保险补贴。从1980年起,政府对这部分保险费给予补贴,补贴额占保险费的40%~60%。

4. 燃料税补贴。1983年前,政府对农业生产者在所有非高速公路上消耗的柴油和汽油免收联邦税;1983年后,政策有所改动,农业用油完全免税,其它用油则部分免税。

5. 紧急饲料补贴。在由于自然灾害引起牲畜饲料损失的情况下,一定比例的外购饲料的费用可由

商品信贷银行支付,最高可达50%。

6. 放牧费补贴。林业管理机构和土地管理局对西部16个州在公共草场上放牧收取的放牧费低于一般市场价,这一补贴主要用于牛肉生产。

(三)市场价格支持

1. 不归还贷款收益。当商品信贷公司(CCC)提供的无追索权贷款到期后,生产者可选择不归还贷款和利息,而以抵押作物偿还。若贷款的本息高于当时作物的市场价值时,这相当于政府以高于市场价格的价格收购农产品。

2. 液体牛奶补贴。美国许多地区对牛奶实行价格支持,例如最低价格政策、多余牛奶收购政策等。这些政策导致液体牛奶价格居高不下,牛奶价格甚至高于加工后的奶制品。

3. 牛肉收购补贴。由于某种原因,政府在一些年份指定商业信贷银行以一定的价格办理收购牛肉事项,这时的收购价有利于生产者。

(四)营销环节支持

1. 运输补贴。联邦政府对于内陆水路和铁路的运行、维修和运输系统的建设给予资金支持。

2. 检查补贴。几乎所有的农产品均需接受检查,检查费用包括联邦粮食检查机构、食品安全机构、包装管理机构的开支。政府对这类机构的开支给予政策支持。

(五)长期性补贴

1. 农业科研推广补贴。美国注重构建实现农业现代化所必需的、完整的农业科研、教育与推广体系。联邦政府拨款成为农业科研经费的主要来源。美国用于农业科研的公共拨款占农业GDP的百分比,从1960年代的1.6%上升到1980代前期的2.4%。同时,政府对农业科技推广也予以资助。1977年联邦预算中,与州合作的农业推广经费为2.4亿美元。

2. 农业资源保护和保护性利用的补贴。1934年的干旱和1935年春季席卷美国大部分地区的“尘暴”,促使美国开始注意土壤破坏的灾难性后果,并采取相应措施和支付财政补贴予以保护。美国从1930年代的土壤资源保护、1970年代初开始的治理水污染,逐步发展为综合保护农业资源。包括防止水土流失,保护土壤有机物和耕地的生产能力,积蓄、合理利用天然降水和天然湖泊,保护森林等等。

3. 研究支持、咨询支持、病虫害控制支持、营销支持。这部分经费用于发挥政府的服务功能,具体运用在农产品营销服务、农业研究及推广服务、经济研究、国家农业统计上作、动植物卫生检查等项目。

(六)促销补贴

1. 农产品出口补贴。为了降低农产品出口价格,提高农产品的国际竞争力,美国实施农产品出口补贴。其中,小麦、玉米、大豆、棉花等出口时都有政府的补贴。1985年“粮食保障法”规定,补贴10亿美元用于增加美国谷物的出口,夺回美国在国际市场上的份额。此外,美国还扶持建立不同产品的行业团体、协会,开发世界市场。1953年,联邦政府成立

了农产品外销局,其最重要的工作就是开发市场。为实现这一目标,农产品外销局极富创造性地与有关行业团体、协会合作,并给予财政援助,以充分调动其销售农产品的积极性。到1980年,与农产品外销局合作的各类团体、协会已达50个以上。

2. 食品补贴。为扩大国内需求并实现社会公平,美国尝试过许多针对“目标人口”的营养补贴计划,如食品券计划、妇女、婴儿和儿童的特别补充食品计划,学校的早餐和午餐计划,直接食品分配计划等。1988年,这些计划花费了212亿美元。因为低收入家庭粮食需求的弹性较大,所有这些计划都有助于提高对粮食的需求。

(七)其它支持

1. 税收补贴。联邦所得税法规定对一些收入实行减税和免税政策。在计算PSE时,这部分补贴按各种农产品的产值分配。

2. 州立项目支持。州政府对农业科研、推广、信息、营销和检查等服务给予经费支持。

就具体农业补贴政策而言,无追索权贷款政策、液体牛奶补贴、目标价格与价格差额补贴、作物保险补贴比较典型。

二. 1996~2001年美国的农业补贴政策内容

WTO农业协定生效后,美国对其农业补贴政策进行了重大调整,主要体现在1996年克林顿总统签署的《1996年联邦农业完善与修改法》(以下简称《1996年农业法》)中,主要调整如下:

(一)取消目标价格和价格差额补贴,实行多种收入支持措施

美国《1996年农业法》规定,从1996年起取消长期实行的农产品目标价格和价格差额补贴,2002年后将停止向农场主提供农产品价格和收入支持方面的补贴,使美国农业“完全过渡到市场经济”。政府将引导农场主参加期货交易和农业合作组织,并推行作物收入保险计划,通过社会环节来化解和分担农民的市场风险,以保证农民收入稳定。

(二)设立过渡性的弹性生产合同补贴,以直接固定收入支持替代国内价格支持

为了弥补“农产品目标价格和价格差额补贴”取消后对农民收入造成的损失,作为过渡,在1996~2002年间设立“弹性生产合同补贴”。只要农场主自愿执行政府制定的环境资源保护计划和沼泽地保护条款等法规,并一次性签订7年“弹性生产合同”,即可得到补贴,其补贴额按平均补贴基准和农民种植合同面积计算。此外,美国已经将补偿性支付与谷物种植者脱钩,进而使“黄箱”价格支持转变为“绿箱”对农民直接固定支付。

(三)土地休耕保护计划

土地休耕保护计划最早是根据1985年的“食品安全法案”提出的,当时的目标是休耕4500万英亩耕地。“联邦农业发展与改革法”延长了这项计划,计划到2002年,休耕保护土地3640万英亩。按照这项计划,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者具有其他生态敏感性的耕地转为草地或者林地,时间为10~15年。该计划对每个农民的补贴数额在50~50000美元之间,平均全国为5000美元。这项政策的目的是减少水土流失,增加鱼类和动物的栖息地,改善水体质量,保护土壤,改善农村景观等。进入计划的土地一是要休耕,退出粮食种植,二是要采取植被绿化措施,包括种植多年生的草类、豆科草类、灌木或林木。

(四)取消对农场主储备的补贴

美国以前的政策形成了存粮于民的体系,但国家财政补贴负担很大,于是,《1996年农业法》仅保留用于国际人道主义食品援助的400万吨粮食储备,而取消了对农场主储备的补贴。

(五)导入市场丧失补助政策

1998年美国农业收入,受国际市场谷物价格持续下落和亚洲金融危机的影响,比美国农业史上农业收入最高的一年1996年减少了21%。美国政府为提高农民收入,于1998年10月实施市场丧失补助政策。1999年市场丧失补助支出28.57亿美元;2000年农业支持计划中用于市场丧失补助的支出为55.4亿美元,约为1999年的2倍。

(六)解除大部分农作物的种植限制

农场主若不参与政府的农业计划,他一直拥有完全的种植自由。但对参加政府计划的农场主而言,其种植自由曾受到种种限制。实施1996年农业法之后,只要耕地不被非农业占用,农场主有权在其所有的耕地面积上种植除水果蔬菜以外的任何农产品,却不影响其获得收入补贴的权利。农场主可以根据市场的需求状况自己决定种植什么和种植多少,但市场风险完全自己承担。

(七)终止农产品供给管理

艾德温·扬(E. Young)认为,美国1996年农业法案的主要调整之一是取消小麦、稻米、饲料粮与棉花种植休耕计划,从而结束了长期实行的农产品供给管理政策。

(八)修正无追索权贷款率的确定方法

《1996年农业法》保留了基本的无追索权贷款,但要求农场主必须保证一定数量的农产品作为从政府那里取得贷款的抵押。对小麦、饲料粮、棉花、大米、油料等各种农产品的贷款率作了具体修改,确定了最低保护价的上限,此标准低于1990年农业法案的水平,政府的用意是不承担大量库存。

三. 2002年以后的美国农业补贴政策

(一)2002年美国农业法规定的主要农业补贴政策

美国2002年5月出台的农业法名称为《2002年农业保障和农村投资法》(以下简称《2002年农业法》),实施期为2002~2007年的6年,有10个部分组成。其中规定的主要农业补贴政策大多集中于“商品补贴”、“资源保育补贴”和“农产品贸易补贴”条款之中,其中“商品补贴”条款中,主要通过“贷款差额补贴”、“固定收入补贴”和“反周期补贴”等措施,对种植小麦、饲料谷物、棉花、大米、油籽的农民

构建“三级收入安全网”,提供巨额收入补贴。对乳制品、食糖、花生生产者继续提供价格,贷款补贴和进口保护。

1. 商品补贴。商品补贴也叫农业补贴,是美国最重要和最根本的农业补贴。依据《2002年农业法》,今后10年的年均补贴将通过直接补贴、销售贷款差额补贴、反周期波动补贴3种形式进行。

(1)直接补贴。直接补贴是一种与农产品生产、价格不挂钩的固定补贴。农民可以自愿参加,政府以农民预先确定的作物面积和产量为基础对具体商品提供一个固定的补贴。《2002年农业法》将大豆、花生和其他油籽纳入了补贴范围,扩大了对农民收入的支持范围。同时,还将羊毛、水果、蔬菜等纳入补贴范围,这是前所未有的,极大地扩大了补贴的范围。

(2)销售贷款差额补贴。销售贷款差额补贴是政府保证农民顺利出售农产品的最低保护价,即政府预定一个农产品的销售价格,并以此价格贷款给农民。农民收获后如能在市场卖到这个价格,政府就不给予补贴。如农民卖的价格低于预定价格,二者之差就是政府给予农民的补贴。《2002年农业法》将花生、羊毛、蜂蜜、杂豆等品种纳入了销售贷款差额补贴范围。

(3)反周期波动补贴。反周期波动补贴是《2002年农业法》新设计的一种补贴制度,即农民在收获后的10月份可得到上限为35%的计划支付,待翌年2月份可再得35%的支付,到12个月的市场运销结束后结账。当农产品的实际有效价格低于政府确定的目标价格时,政府向农民提供反周期补贴。该补贴与市场价格成反向运动。当农产品价格下跌时补贴增加,反之则减少。反周期波动补贴保证了农民的收入水平,也意味着政府为农民分担了生产风险,刺激农产品出口。《2002年农业法》将大豆、其他小品种油籽、花生纳入了反周期波动补贴的范围。

2. 资源保育补贴。根据《2002年农业法》,美国计划在2002~2007年再投资220亿美元用于农业资源保育计划项目,主要包括土地休耕计划、农田水土保持、湿地保护、草地保育、农田与牧场环境激励项目等。此外,美国联邦政府还提供自然灾害救济补贴,用于自然灾害发生后的非保护农作物灾害援助计划、农作物灾害支付计划、紧急饲料计划、青饲料援助计划、牲畜赔偿计划及树木援助计划;提供用于生产结构调整的投资补贴,以优惠利息给农民提供短期或长期贷款,给各州拨款,帮助偿还贷款有困难的农民。

3. 农产品贸易补贴。根据《2002年农业法》,美国计划在2002~2007年,投资8.75亿美元用于提高美国农产品出口的市场机会和拓宽国际市场;每年投资4.78亿美元用于援助那些因国外有关农产品实施出口补贴而受到损失的美国出口商;每年对新增生物技术项目投资6的万美元,用于商签双边动植物和转基因议定书及快速对付非关税措施对出

口造成的影响。此外,美国农业部还将向美国出口商免费提供国际农产品综合信息服务。

除直接的出口补贴外,美国还实施了规避出口补贴的间接出口补贴,即出口信贷。美国每年提供的额度约为30亿美元。依据《2002年农业法》,美国在2002~2007年将继续提供出口信贷,以促进加工品和高价值的农产品出口,同时还将还款期由180天延长为360天。

由此可以看出2002年美国农业法规定的主要农业补贴政策呈现出大幅度提高农业补贴水平、调整补贴方式、扩大补贴范围、补贴分配相对集中等特点。

(二)美国《2003年农业援助法案》规定的农业补贴政策

2003年2月20日,美国总统签署了《2003年农业援助法案》,向遭受与气候有关的灾害及其他紧急情况损失的生产者提供补贴,包括作物灾害计划、牲畜补偿计划和牲畜援助计划三种农业补贴政策。该法案再次扩大了农产品补贴范围,及时修补了《2002年农业法》执行中的一些漏洞,进一步提高了美国农产品的竞争力。2002年因气候反常等原因导致美国受补贴农产品减产,价格上扬,使许多农产品的贷款差价补贴和反周期补贴悬空,资金节余,而遭受产量损失的生产者却不能尽享高价的收益,于是美国通过该法案把节余的资金用于救灾补贴,以保证美国农民能最大限度的得到农业补贴。这样会使美国农民形成“农业收入稳定”的预期,从而调动农业生产的积极性。

从以上分析,我们可以看出,近年来为了做到与WTO规则相一致,美国农业补贴政策更是朝着WTO规则所规定的方向调整,从总体趋势来看,其调整呈现出了主张取消一切生产补贴和出口补贴,补贴方式逐渐由价格支持向收入支持转移,逐步削减农业流通补贴额度,把流通领域和中间环节的补贴改为农民的直接补贴,大幅度增加对农业综合开发的支持力度等。

参考文献:

- [1]张桂林,宋宝辉,Michael Reed. 美国联邦政府农业补贴上[J]. 世界农业,2003(11).
- [2]李平. 美国农业补贴政策及其支持力度[J]. 中国农村经济,2002(6).
- [3]张时霖. 美国农业保险制度[J]. 世界农业,1999(11).
- [4]周建华,胡跃红. 美国农业补贴政策的调整及启示[J]. 求索,2006(2).
- [5]陈亚东. 美国农业补贴立法与我国的对策选择[J]. 农村经济,2005(7).
- [6]陈锡文,程国强. 美国新农业法对中国农业的影响和建议[J]. WTO经济导刊,2003(3).
- [7]蓝海涛. 美国《2003年农业援助法案》及农业补贴新动态[J]. 农业经济问题,2004(2).

(责任编辑:弘流;责任校对:段文娟)