

## 加拿大农业支持政策改革的效果及其启示

朱满德<sup>1a</sup>, 袁祥州<sup>2</sup>, 江东坡<sup>1b\*</sup>

(1.贵州大学 a.经济学院, b.马克思主义经济学发展与应用研究中心, 贵州 贵阳 550025;

2.华中农业大学经济管理学院, 湖北 武汉 430070)

**摘要:** 加拿大 20 世纪 30 年代以来持续改革调整农业政策形成了现行的以农业“未来增长的政策框架(二)”为核心的揽子政策。基于生产者支持估计法的评估结果表明: 加拿大农业支持政策改革效果明显, 形成了以农业风险管理为核心、非风险管理为补充的农业支持框架, 创造了一个充满创新与活力、富有竞争力和适应力的农业部门。对于中国具有如下启示: 应加快改革农业管理体制, 探索由中央政府—省级政府—市县联合构建“一体化”农业支持政策; 加快完善农业风险管理体系, 进一步优化政策组合, 发挥好价格支持与挂钩补贴的互补作用; 加强对关键敏感产品的支持和保护, 加强对提高农业竞争力、适应力和可持续发展能力项目的政策支持。

**关键词:** 农业支持政策; 价格支持; 直接补贴; 农业风险管理; 加拿大

中图分类号: F330

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)05-0061-09

### Reform effects and implications of Canada's agricultural support policy

ZHU Man-de<sup>1</sup>, YUAN Xiang-zhou<sup>2</sup>, JIANG Dong-po<sup>1</sup>

(1a.College of Economics, b. Research Center of Marxist Economics Development and Application, Guizhou University, Guiyang, Guizhou 550025, China; 2.College of Economics & Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070, China)

**Abstract:** Canada government constructs the package of agricultural policies through continually policy reform from the 1930s, which current takes Growing Forward 2 Policy Framework as the core of agriculture. Using producer support estimates (PSE) method to assessment Canada's agricultural support policy reform, the result shows Canada's agriculture sector is full of innovation, dynamic, competitiveness and adaptability due to supporting by business risk management (that is BMR) and Non-BMR programme for agriculture. There are important implications for China's agricultural support policies reform in transition period, such as: form the integration agricultural support policy which joint the central government, provincial government and county government through agricultural management institution reform, construct business risk management for agricultural and take advantage of market price support measures and direct payments linked agricultural production through the polices optimization, protect the sensitive products and support to improve agricultural competitiveness, adaptability and sustainable development programme.

**Key words:** agricultural support policy; price support; direct payments; business risk management for agriculture; Canada

加拿大是世界农业大国和重要的农产品出口国, 小麦、油菜籽、大麦等农产品的产量及出口量

均位居世界前列。世界贸易组织(WTO)统计数据显  
示, 2012 年加拿大农产品出口额达 628.3 亿美元,  
仅次于欧盟、美国、巴西和中国, 为第五大农产  
品出口经济体<sup>[1]</sup>。加拿大是中国重要的农产品贸易  
伙伴, 双边农产品贸易额从 2001 年 9 亿美元、2005  
年 15.3 亿美元快速增长到 2012 年 63.6 亿美元。2012  
年, 加拿大对中国农产品出口 53.5 亿美元, 占到双  
边农产品贸易额的 84.2%, 主要为谷物、油籽和植  
物油, 出口额 40 亿美元, 占到加拿大对中国农产

收稿日期: 2014 - 06 - 10

基金项目: 国家自然科学基金项目(71273069、71473052); 教育部人文社会科学研究青年基金项目(12YJC790296); 贵州省高校人文社会科学研究基地项目(JD2013025)

作者简介: 朱满德(1983—), 男, 安徽庐江人, 博士, 副教授, 主要研究方向为农业经济政策。\*为通讯作者。

品出口额的 3/4, 为中国农业调剂品种余缺、确保粮食安全做出了重要贡献。

作为《关税与贸易总协定》(GATT, 即世界贸易组织 WTO 前身)创始国之一, 加拿大积极推进农产品贸易自由化进程。1992 年签订的《北美自由贸易区协定》(NAFTA), 既为加拿大农业带来了重要的发展机遇, 同时也使加拿大面临美国、墨西哥农业的严峻挑战。为顺应农产品贸易自由化的总体要求, 加拿大分别在 20 世纪 90 年代初和 21 世纪初对其农业政策实行以市场化为导向的改革和调整, 逐步形成了指向明确、结构合理、协调配套的农业支持政策体系, 农业取得显著发展, 国际竞争力不断增强, 特别是在农业风险管理、农民收入保障、食品安全等方面成效显著, 成为世界的典范。

### 一、加拿大农业支持政策的演进

加拿大是联邦制国家, 实行联邦政府、省政府、市政府三级政府管理体制。联邦政府和省政府对农业拥有共同管辖权<sup>[2]</sup>。联邦政府负责制定农业政策(涉及价格稳定、销售、信贷、保险、援助等各领域)、农业科学研究、农产品质量标准和地区农业开发计划等, 农业部是联邦政府负责农业事务的主要机构, 负责所有与农业相关的问题; 地方政府负责实施有关政策, 并承担农业研究与推广、咨询服务等。这一管理体制既能保障农业政策制定及改革的统一、协调和高效, 又可提高政策执行的灵活性、针对性和有效性。

纵观加拿大农业支持政策的改革进程, 其大体可分为如下三个阶段:

(1)20 世纪 30 年代中至 80 年代末, 逐步构建以价格支持措施为主的农业政策框架。早在 20 世纪 30 年代中期, 加拿大联邦政府即组建了加拿大小麦局(CWB)<sup>①</sup>, 主管有关小麦的生产、运输、销售、出口等各环节的一切活动, 并通过垄断销售、统一价格、政府担保, 对小麦提供价格支持, 同时还提供农场贷款、农产品营销、土地改良、水利设施建设等支持或补贴。进入 20 世纪 50 年代, 加拿大联邦政府陆续出台一系列支持农业、保护农业的法案, 如《农产品价格支持法(1944)》、《农场改良贷款法(1945)》、《农产品市场营销法(1947)》、《农业稳

定法(1955)》、《草原谷物预付款法(1959)》等, 初步确立以农产品价格支持措施和供应管理体系为重点的农业政策框架。特别是 1955 年的《农业稳定法》, 开始对牛、猪、羊、奶、鸡蛋、玉米、大豆、马铃薯、小麦、大麦、燕麦等 20 多种农产品提供价格保障, 通过政府购进或补贴等方式确保农场主获得一定水平的出售价格(不低于过去 10 年平均价格的 80%)。20 世纪 70 年代, 加拿大对《农业稳定法(1955)》进行修订, 尽管缩小了补贴品种范围, 但却提高了价格支持水平, 支持价格调整为过去 5 年平均价格的 90%, 而且还规定, 如果地方政府负担相关费用, 联邦政府允许地方政府提高支持价格水平。1976 年, 《西部粮食稳定法》进一步为加拿大西部地区的粮食和油料作物提供收入稳定保障。此外, 1975 年加拿大修订《草原谷物预付款法(1959)》, 为指定区域的小麦、大麦、燕麦提供预付款支持(即商品贷款担保); 并在 1977 年通过《农作物预付款法》, 对《草原谷物预付款法》指定区域外的其他全部可储备的农产品提供预付款支持。

(2)20 世纪 90 年代初至 21 世纪初, 农产品价格支持政策向直接收入补贴措施过渡转型。20 世纪 80 年代末 90 年代初, 加拿大的农业支持保护水平达到顶峰, 农业总产值的近 1/3 源自于政府的农业政策<sup>[3]</sup>, 联邦政府财政负担加重, 预算赤字日益突出。与此同时, 北美自由贸易区协定签订和 WTO 乌拉圭回合农业谈判, 要求限制使用扭曲贸易和市场的农业支持政策。在国内国际双重压力下, 加拿大实施市场化导向的农业政策改革, 减少政府干预, 使用经济合作与发展组织(OECD)倡导的与农业生产与经营不挂钩的直接补贴(decoupling payments, 即脱钩补贴), 支持和稳定农场收入。为此, 1991 年《农场收入保护法》取消对谷物、油籽的价格支持, 按照 WTO 农业规则重新设计支持政策, 将支持政策的重心放在稳定农场收入、降低对生产决策的影响上, 除乳制品、禽肉和蛋类维持供应管理以外, 对其他农产品以市场导向的农民收入安全网(包括作物保险计划、总收入保险计划、净收入稳定账户等)替代具体的商品支持项目, 并对不同地区所有生产者给予公平的对待和支持。由于政策改革调整, 加拿大政府对农业和食品部门的支持大幅下

降,显著低于同期欧盟和 OECD 的平均水平。

(3) 21 世纪初至今,逐步构建市场导向的农业政策体系。这一阶段加拿大将农业政策目标集中在:提高农业部门的竞争力和创新能力;增强农业部门的风险管理能力;促进农业部门能够适应社会发展的需要,特别是满足消费者对健康和环境的要求;以及确保食品安全有效供给,增强农业部门可持续发展能力。为此,2003 年加拿大开始实施“农业政策框架”(Agricultural Policy Framework,简称 APF),这是由联邦政府—省政府—地方政府联合构建“一体化农业政策”的尝试,由此形成农业风险管理、食品安全、创新、环境保护等综合协调的支持政策体系。APF 实施期限为 5 年,在 2008 年实

施期满后,针对未来农业发展可能面临的机遇和挑战,加拿大制定了“未来增长的政策框架”(Growing Forward Policy Framework,简称 GF),试图通过协调联邦、省和地方政府的农业支持政策,共同致力于增强农业部门的长期竞争力和可持续发展能力。GF 覆盖农业监督管理、商业风险管理、可持续农业、食品安全、贸易与市场、农业创新增长等诸多内容(表 1),主要包括农业稳定、农业投资、农业保险、农业恢复、特设项目等具体支持政策,同时强调应当根据地方实际灵活实施相关政策,以更好地为农业部门提供公共服务<sup>[4]</sup>。GF 实施期间为 5 年(2009—2013 年),基本达到预期效果,加拿大农业部门竞争力、创新能力和风险管理能力显著增强。

表 1 加拿大农业“未来增长的政策框架(GF)”主要计划

政策计划	性质	目标
农业监督管理行动计划	农药监管	解决影响农业部门创新和竞争力的监管挑战
商业发展	农业企业	鼓励采用健全的农业企业管理实践
商业风险管理	农业生产	对不同类型的损失和现金流提供保护
可持续农业	农业环境	解决农业环境挑战,鼓励更多环保行动
综合食品安全倡议	食品安全	保证食品安全,降低生产安全风险
贸易与市场发展	农业市场	帮助企业抓住市场机会,促进其国内外市场取得成功
农业创新增长计划	研究开发	促进农业科技创新投资,加快评估与采用创新产品,抢占商业机会

资料来源:加拿大农业部网站。

2013 年 3 月 31 日 GF 实施期满后,一个为期 5 年的新农业政策框架——“未来增长的政策框架(二)”(Growing Forward 2 Policy Framework,简称 GF2)自 2013 年 4 月 1 日开始实施。GF2 强调实施更加积极主动的、前瞻性和战略性的支持项目,以提升农业部门创新、竞争力和适应性。GF2 继续沿用了 GF 政策框架中的农业稳定、农业投资、农业保险、农业恢复等项目,但在项目覆盖范围、支持力度、农户对市场信号反应、便利性等方面进行调整和完善,并增加了 3 项非农业风险管理的支持项目,即农业创新、农业营销与推广、农业竞争力,其目标在于进一步提高加拿大农业竞争力、创新力和可持续发展能力<sup>[5]</sup>。

经过 80 多年持续的改革发展与健全完善,当前加拿大已初步形成以农业风险管理(Business risk management,简称 BRM)为核心、非风险管理项目(Non-BRM Programme)为补充的农业支持保护的基本框架和政策体系。

## 二、加拿大现行农业支持政策框架

加拿大农业“未来增长的政策框架(二)”(GF2)是一揽子政策,包括支持农业风险管理、食品安全、农产品价格、农产品营销与推广、农业科技创新、农业竞争力等政策工具,旨在提高农业部门竞争力和可持续发展能力。出于篇幅限制和政策评估的考虑,笔者依据 OECD 对农业政策评估的框架,即按对农业生产者的支持(包括农产品价格支持和直接补贴)和对整个农业部门的支持(即一般服务支持),对加拿大主要政策进行简要梳理。

### 1. 市场价格支持

农产品供应管理体系至今仍是加拿大最主要的价格支持措施。加拿大政府把易受国内外市场供求影响、易出现周期性过剩和价格大幅波动的敏感性农产品置于国家供应管理体系下生产或经营,由联邦政府和省政府授权的机构或销售委员会管理,实行配额管理、经营许可证制度,实施有计划的国

内生产、行政管理下定价体系和进口控制管理。GF2体系下农产品供应管理体系仍覆盖乳制品、禽肉、蛋三大类产品。以乳制品为例,加拿大牛奶供应管理体系由加拿大乳制品委员会负责,与各省营销委员会及政府有关部门共同商定牛奶的支持价格和产量配额;联邦政府负责管理跨省交易和国际贸易,地方政府负责区域内牛奶的生产与销售;奶农只有获得经营许可证后方能生产乳制品,且只能通过各省销售组织向乳制品加工企业定向销售牛奶。

关税、关税配额等边境贸易保护措施对国内农产品价格也起到了重要的支撑作用。按照海关编码协调制度(HS)计算,2012年加拿大农产品(包括水产品)8位税目共1370个,其中税率超过100%的税目占到3.2%,表明加拿大使用关税高峰对农产品实施保护。加拿大还对21种农产品实施关税配额,涵盖小麦、大麦、牛肉、乳制品、禽肉和蛋六大类产品。但与供应管理体系相比,边境贸易保护措施带来的价格支持效果较弱。

## 2. 直接补贴

对供应管理体系之外的其他农产品,加拿大对农业生产者实施收入支持政策,主要包括收入稳定计划、作物保险计划、融资信贷计划、税收优惠计划。其农业风险管理计划(BRM)涵盖了收入稳定计划、作物保险计划,以及融资借贷计划的一部分,是收入支持的核心。

一是收入稳定计划。收入稳定计划一直是加拿大最重要的收入补贴措施,GF2中收入稳定计划包括农业稳定(AgriStability)、农业投资(AgriInvest)、农业恢复(AgriRecovery)和特设项目(Ad Hoc Disaster)。其中,农业投资计划和农业稳定计划是根据当期利润低于历史平均利润的幅度给予不同额度补贴,如果当期利润低于历史平均利润的0~30%,启动农业投资计划,政府补贴生产者净销售额的1%,每年最高补贴额不超过15000加元(相当于15000美元);如果当期利润低于历史平均利润的30%以上,则实施农业稳定计划,政府补贴当期利润与历史平均利润差额的70%(表2)<sup>⑥</sup>。这意味着,农业投资计划主要应对小幅生产损失;而农业稳定计划主要保障大规模的生产损失,是收入稳定计划的基础和核心。此外,农业恢复计划是加拿大主要的巨灾风险管理工具,用于补贴罕见自然风险造成的损失(性质是临时性的灾害援助),它不会经常触发,也缺乏明确的定义和补贴标准,需在具体咨询或商讨中决定。但2012年包括不列颠哥伦比亚省饲料援助和草原恢复援助等6个农业恢复项目支出即达2750万加元。特设项目是为应对当前计划无法覆盖到的社会风险损失,该项目一般只补贴一次或最长持续两年,属临时计划,无明确的启动程序,像2003年疯牛病恢复计划、2007年生产成本补贴计划等都属该类型。

表2 2013—2018年加拿大农业风险管理计划<sup>[6]</sup>

计划名称	适用情况	补贴标准	风险来源	补贴频率
农业投资	当期利润减少0到30%	ANS的1%	所有	很高
农业稳定	当期利润减少大于30%	损失的70%	所有	高
农业恢复	现有计划未覆盖且超个体承受能力	咨询过程中决定	自然	很少
农业保险(标准级)	产量减少10%~50%	损失的60%	自然(特定)	中等
农业保险(灾难级)	罕见事件(概率低于7%)	损失的90%~100%	自然(特定)	非常少
特设项目	没有明确框架和适用情况	特设决定	市场	很少

注:1.当期利润与历史平均利润进行比较。当期利润指某一年份可支配收入减去相应费用,并对应收款项、应付款项和库存进行调整。历史平均利润指过去五年利润(最高值和最低值除外)的算术平均。2.ANS指净销售额。

二是作物保险计划。自1957年《作物保险法》实施以来,加拿大始终将作物保险计划作为其农业政策的重要组成部分。GF2继续沿用了GF的农业保险名称,即作物保险计划(AgriInsurance),将其分为标准和灾难两个等级,主要为应对不同程度自然灾害所造成的产量损失。如表2所示,当自然灾害导致标准级的产量损失,赔付标准是损失的60%;

当引起灾难级的产量损失,则赔付损失的90%~100%。原则上,作物保险计划与收入稳定计划重叠,没有存在的必要。但由于收入稳定计划赔付不及时,作物保险计划则对稳定农场现金流和迅速恢复农业生产发挥重要作用。作物保险计划的费用由联邦政府、省政府和农场主共同承担。其中,联邦政府提供一定份额的保费补贴和管理成本,与省政府

一起制定“国家标准”；省政府参照国家标准来灵活决定如何实施作物保险方案；保险机构通常为各省农业部门分支机构或省属公司，私人保险公司较少参与；农场主自愿选择参加作物保险计划。尽管农场主也要缴纳保费的一部分，但作物保险计划更像是一个补贴措施而非风险管理工具<sup>[7]</sup>。加拿大作物保险计划的一个重要原则是，保障责任尽可能广泛，最大程度减少农场主对政府其他援助项目(如农业稳定计划等)的需求。当前加拿大约 70% 的农户已经参加作物保险计划，2012 年联邦政府和省政府为此支出财政补贴资金 8.75 亿加元<sup>[8]</sup>。

三是融资信贷计划。商业金融机构、政府支持的信贷机构和农民组织的信贷联合会，是加拿大农场主生产信贷资金来源的 3 种主要渠道。2011 年，加拿大信贷规模增加到近 700 亿加元，其中商业金融机构占 1/2；农民信贷联合会占 1/6；政府支持的信贷机构占 35.3%，表现出明显上升势头。对商业金融机构和农民信贷联合会，政府通过债务担保和减免税收等给予支持；对政府支持的信贷机构——加拿大农业信贷公司，联邦政府给予补贴。加拿大农业信贷公司主要面向农场主提供长期抵押借款，已持有所有农场债务的 27%、农场抵押的 43.5%，农场主占其顾客群的 87%，同时还向农业产前产后部门提供灵活的金融产品和服务。加拿大政府专门为农户借贷提供一个担保计划——预付款计划，旨在向符合条件的生产者垫付现金来改善营销机会，促进农产品在价高时销售。但是，预付款不得超过农产品平均价格的一半，且单个农场主最高限额 40 万加元，其中前 10 万加元免息；借款需要在 18 个月内还清，联邦政府将支付此计划的所有费用。

### 3. 一般服务支持

创新、竞争能力与市场发展、适应能力与行业产能，是加拿大农业“未来增长的政策框架(二)”(GF2)强调的三个优先关注领域，也是加拿大政府一般服务支持政策一直关注的焦点。GF2 对此专门设计三个新的非风险管理项目：农业创新(AgriInnovation)、农业营销与推广(AgriMarketing)、农业竞争力(AgriCompetitiveness)，政府计划在未来 5 年(即 2013 - 2018 年)累计投入 30 亿加元，其中联邦政府单独出资 10 亿加元，FPT(即 joint Federal, Provincial and Territorial，联邦政府—省政府—地方政府)联合出资 20 亿加元。其中，农业创新主要针

对提高农业部门发展能力、新产品新技术商业化等支持，如行业主导的研究与发展(R&D)、商业技术的应用推广、政府自然研究及其技术转化等，并规定了用于农业创新的项目资金不得低于非风险管理项目投入的 25%，即不低于 7.5 亿加元；农业营销与推广主要在于提高产业担保体系的能力，如对满足市场和消费者需要的食品安全和农产品可追溯体系、维持或开拓市场所需采取的品牌和促销策略给予项目资金支持，或者政府参与其中；农业竞争力则主要在于提高农场主和食品企业的适应能力、在国内国际市场的盈利能力等，这一部分资金投入亦要求不低于 7.5 亿加元。

## 三、加拿大农业支持政策改革效果评价

20 世纪 80 年代中期以来，经济合作与发展组织(OECD)开始运用生产者支持估计(PSE)方法评估和监测其成员国农业政策改革的进展与成效<sup>[9]</sup>，采用生产者支持估计(PSE)、消费者支持估计(CSE)、一般服务支持估计(GSSE)和农业支持总量估计(TSE)等组成的综合评价指标体系，以反映农业支持水平、结构特征及市场干预效应等信息，为此专门建立并更新 PSE 数据库。笔者利用 PSE 数据库的相关数据(已更新至 2012 年)评估和分析加拿大农业支持政策改革的成效。

### 1. 支持水平与市场效应

第一，农业支持总量水平呈“U”型变化，历经 20 世纪 90 年代持续下降后逐步回升。20 世纪 90 年代初，加拿大对其农业支持政策进行改革，农业支持总量(TSE，用于衡量由纳税人和消费者转移到农业部门的补贴支持量)从 1986 - 1988 年 99 亿加元(3 年平均值，下同)大幅下滑至 1995 - 1997 年的 69 亿加元。自 2003 年实施农业政策框架(APF)以来，加拿大农业支持总量在 2004 - 2006 年反弹到 100.2 亿加元，此后基本维持在该水平，2010 - 2012 年为 100.9 亿加元(表 3)<sup>①</sup>。但就相对水平而言，加拿大农业支持总量百分比(percentage TSE，是 TSE 占国内生产总值 GDP 的比重)不断下降，由 1986 - 1988 年 1.78% 下降至 2010 - 2012 年 0.59%，显著低于 OECD 国家平均水平(0.94%)。

第二，农业生产者支持(PSE，用于衡量农业生产者获得的来自消费者和纳税人转移的补贴总额)与农业支持总量变动趋势大体一致，呈“U”型变

化——自1986 - 1988年79.4亿加元下滑到1995 - 1997年49.0亿加元,此后再度回升到2004 - 2006年74.7亿加元,2010 - 2012年平均为75.1亿加元。生产者支持百分比(percentage PSE,是农业生产者支持PSE占农业总收入的比重,衡量生产者支持的相对水平)由1986 - 1988年35.7%<sup>①</sup>下滑到1995 - 1997年16.3%,虽然2004 - 2006年回升到20.8%,但2010 - 2012年再度下降到15.4%。这表明近20多年加拿大对农业生产者支持总体呈下降趋势。尽管如此,加拿大农业生产者支持水平仍高于同期的中国(15.1%)、美国(7.5%)、巴西(5.0%)、澳大利亚(2.9%)、南非(2.5%)、新西兰(0.6%),低于挪威(59.9%)、日本(51.3%)、韩国(49.7%)、欧盟(18.9%)、俄罗斯(16.2%),以及OECD国家平均水平(18.7%),在OECD成员中处中等偏下水平(图1)。

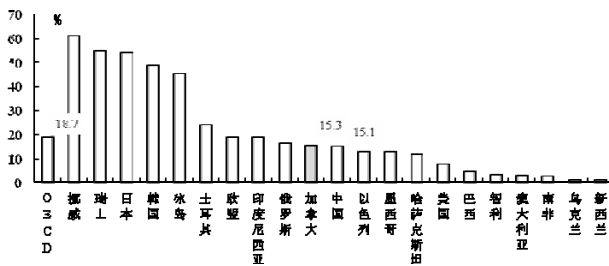


图1 2010-2012年OECD与非OECD国家生产者支持百分比

数据来源: OECD, PSE/CSE Database, 2014.

第三,农业一般服务支持(GSSE,用于衡量政府财政对整个农业部门的支持)保持基本稳定,略有增加。1986 - 2003年,一般服务支持在20亿加元

附近波动,2004年至今在25亿加元上下波动(表3)。

第四,农业支持政策对国内农产品市场的干预和扭曲明显减弱。数据显示,生产者名义支持系数(NAC<sub>p</sub>,是包括对生产者补贴支持的总收入与不包括对生产者补贴支持的总收入的比率)从1986 - 1988年的1.56和2004 - 2006年的1.26下降至2010 - 2012年的1.18;消费者名义支持系数(NAC<sub>c</sub>,是消费者购买国内生产农产品的实际消费总额与以边境价格计算的消费总额的比率)从1986 - 1988年1.30下降至2010 - 2012年1.18,都表明农业政策对市场干预越来越小。

### 2. 农业支持政策结构

(1) 农业支持总量(TSE)结构。从加拿大农业支持总量的构成看,农业生产者支持(PSE)占比由1986 - 1988年80.2%下降到2010 - 2012年74.4%,一般服务支持百分比(percentage GSSE)相应地由19.7%提高到25.3%。这表明:一方面,农业支持政策主要支持和补贴生产者,另一方面,农业支持政策对生产者行为和决策的影响越来越弱。在实施“未来增长的政策框架”(GF)之前,农业支持总量中源自纳税人的转移占到60%左右,源自消费者的转移约占到40%,表明农业支持的政策成本主要由纳税人承担。自2008年GF实施以来,消费者在承担农业支持政策成本方面发挥越来越重要的作用,截至2012年,消费者承担的政策成本与纳税人大体相当(表3)。

表3 加拿大农业支持政策评估

		1986 - 1988年	1995 - 1997年	2004 - 2006年	2010 - 2012年
生产者支持估计	生产者支持/亿加元	79.4	49.0	74.7	75.1
	生产者支持估计百分比/%	35.7	16.3	20.8	15.4
	生产者名义支持系数	1.56	1.20	1.26	1.18
一般服务支持估计	一般服务支持/亿加元	19.2	20.0	25.5	25.8
	一般服务支持百分比/%	19.6	29.0	25.4	25.6
消费者支持估计	消费者支持/亿加元	-37.6	-24.2	-40.1	-50.4
	消费者支持百分比/%	-22.8	-11.2	-16.8	-15.4
	消费者名义支持系数	1.30	1.13	1.20	1.18
农业支持总量估计	农业支持总量/亿加元	99.0	69.0	100.2	100.9
	消费者转移/亿加元	41.1	24.3	40.1	50.4
	纳税人转移/亿加元	58.4	44.9	65.0	55.7
	财政收益/亿加元	-0.5	-0.3	-4.9	-5.2
	农业支持总量百分比/%	1.78	0.82	0.73	0.59

注:1986 - 1988年、1995 - 1997年、2004 - 2006年、2010 - 2012年均均为3年的均值。数据来源: OECD: PSE/CSE Database, 2014.

(2) 农业生产者支持(PSE)结构。第一,价格支持措施仍发挥重要作用。20世纪80年代末90年代

初,市场价格支持(MPS)在加拿大农业生产者支持中的占比大多高于50%,个别年份在60%以上;由于

1995 年取消对小麦、大麦和油菜籽的价格支持,随后几年市场价格支持占比有所下降,多数年份仅略高于 40%<sup>⑫</sup>。现阶段,加拿大仍对乳制品、禽肉和蛋类实施价格支持,自 2008 年国际乳制品价格低迷以来,价格支持水平再度上涨,由 27.3 亿加元增加到 2012 年的 48.3 亿加元(其中牛奶价格支持由 18.2 亿加元增加到 32 亿加元),占农业生产者支持的比重因此接近 60%。第二,近年一个显著的特征是,加拿大用挂钩补贴(与产量、面积、价格、投入品、收入等挂钩的直接补贴)逐步替代脱钩补贴。21 世纪初至 2008 年,脱钩补贴在农业生产者支持中的比重呈上升趋势,基本维持在 10% 以上,2005 年达到顶峰 23.6%<sup>⑬</sup>。但 2008 年实施“未来增长的政策框架”(GF)以来,挂钩补贴特别是与现期种植面积或动物数量挂钩的补贴(如农业稳定、农业投资、农业收入保险等项目),占农业生产者支持的 35% 以上,但同期脱钩补贴下降到 7% 以下,2010 年和 2012 年分别只有 0.9% 和 0.4%。这也显示了挂钩补贴已成为当前加拿大直接补贴的主要方式(图 2)。

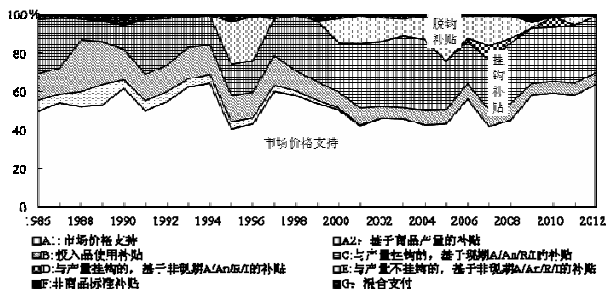


图 2 加拿大农业生产者支持结构

注:(1)A/An/R/I 表示种植面积/牲畜数量/经营收益/所得收入。(2)A1 属于市场价格支持; A2~D 类均属于挂钩补贴; E~F 类为脱钩补贴; G 类难以归类至挂钩补贴或脱钩补贴。数据来源:根据 OECD:PSE/CSE Database(2014)处理。

(3) 农业一般服务支持(GSSE)结构。研究与发展是加拿大农业部门保持创新和竞争力的重要途径,其在一般服务支持始终处于基础地位,2010 - 2012 年占到 20.1%;基础设施投入亦保持相对稳定状态,占比维持在 20% 左右。一个重要变化是,2005 年以前重点在于营销与推广,1986 - 1988 年占比为 28.6%、1995 - 1997 年为 27.8%、2004 - 2006 年为 24.4%,但 2010 - 2012 年快速下降到 9.3%;与此相反,检验检疫服务占比由 1986 - 1988 年 17%、1995 - 1997 年为 17.3%,快速上升到 2004 - 2006 年 28.5%,2010 - 2012 年 39.3%,已成为最大的一般服务支持计划(图 3)。

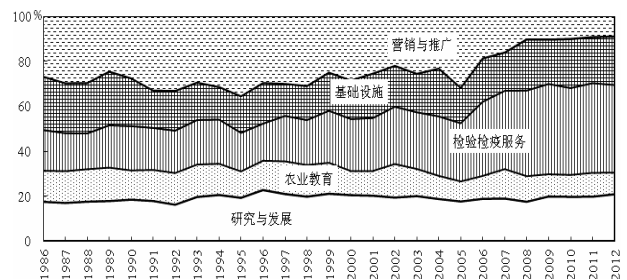


图 3 加拿大一般服务支持支持结构

数据来源:根据 OECD:PSE/CSE Database(2014)处理。

### 3. 农业支持产品结构

加拿大近年增加了对具体的特定农产品支持。2008 年以来,针对特定农产品的支持在农业生产者支持中的占比明显增加,2010 - 2012 年平均达 75.7%,较 2004 - 2006 年增长 18 个百分点;而针对所有农产品的补贴和生产者的其他补贴则显著下降,显示出农业支持政策的针对性增强、指向性更加明确(表 4)。

表 4 加拿大农业生产者支持

	%				%		
	1986 - 1988 年	1995 - 1997 年	2004 - 2006 年	2010 - 2012 年	2010 年	2011 年	2012 年
对特定农产品的补贴	71.6	58.0	57.6	75.7	73.2	73.7	80.1
对产品组的补贴	13.2	9.1	5.6	9.6	12.4	7.9	8.5
对所有农产品的补贴	13.1	14.6	20.3	12.3	13.2	13.2	10.6
对生产者的其他补贴	2.1	18.4	16.5	2.4	1.2	5.2	0.7

注:OECD 将农业生产者支持(PSE)划分为 4 个独立的支持指标,即特定农产品转移支付、产品组转移支付、所有农产品转移支付和对生产者其他的转移支付,这四类指标数值相加,就等于 PSE 水平。数据来源:根据 OECD:PSE/CSE Database(2014)处理。

总的来看,加拿大农业支持产品结构具有如下特征:其一,加拿大特定农产品补贴率<sup>⑭</sup>(percentage PSCT)总体有大幅下降,由 1986 - 1988 年平均 28.4% 下降到 2010 - 2012 年 12.1%,但自 1995 年以

来一直都稳定在该水平。其二,政策支持品种发生较大变化。数据显示,20 世纪 80 年代末,小麦、玉米、大麦、油菜籽、牛奶、禽肉、蛋的特定农产品补贴率均在 20% 左右,其中 1986 - 1988 年牛奶

平均补贴率达 73.6% ;现阶段支持的重点只有牛奶、禽肉和蛋。其三,不同品种的支持水平有较大差异。2010 - 2012 年,牛奶、蛋、禽肉是支持水平位居前三的农产品,补贴率平均为 50.8%、25.2%和 24.8%,远高于 OECD 同类产品的平均支持水平。而猪肉(5.6%)、大麦(3%)、牛肉(2.8%)、小麦(2.2%)、玉米(1.4%)、大豆(1.1%)等补贴率明显低于 OECD 同类产品的平均支持水平(图 4)。

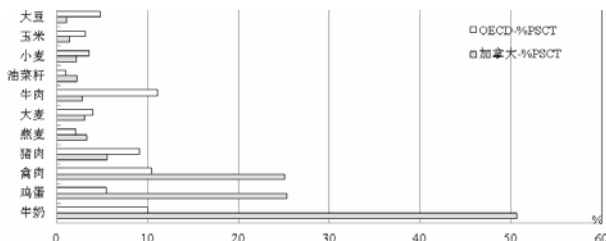


图 4 2010—2012 年加拿大与 OECD 的特定农产品补贴率比较

注:特定农产品补贴率(%PSCT)均为 2010 - 2012 年平均值。数据来源:OECD: PSE/CSE Database, 2014。

#### 四、对中国农业支持政策改革的启示

为顺应农产品贸易自由化的时代潮流,加拿大积极推进农业政策改革,构建市场导向的支持政策体系,使农业成为一个充满活力和创新、富有竞争力和适应力的部门,对于中国农业支持政策的改革和调整,探索构建综合配套、指向明确、结构清晰、操作简便的农业支持政策体系有如下启示:

一是应加快改革农业管理体制。加拿大对农产品实行双重管理——对具有竞争力的生产部门实行市场化,对乳制品、禽肉和蛋类实行国家供应管理,无论哪一种管理,都注重形成生产—加工—销售一体化的管理体制。加拿大联邦政府农业部负责“所有”与农业相关的事务,避免部门分割、管理重叠等问题,确保农业部门管理的协调高效。而当前中国农业管理体制的部门分割、政出多门、管理多头、职能错位与失位并存等问题突出,亟待建立统一、协调、高效的农业管理体制机制。

二是应积极探索由中央政府—省级政府—市县联合构建“一体化”农业支持政策。从 2003 年的“农业政策框架”(APF)开始,加拿大即尝试构建联邦政府—省政府—地方政府一体化农业政策,联邦政府负责政策制定和预算,省政府和地方政府负责灵活实施相关政策。近年,中国不断加大

对农业的支持补贴力度,中央政府出台了很多新的支持政策,财政支农资金快速增加。与此同时,省、市、县各级政府也纷纷出台各种农业支持政策、给予大量的财政补贴。但是,由于政出多门、多头管理,乃至每年全国究竟投入多少支农资金、用到何处、实际效果怎样,对此甚至无法弄清楚。因此,中国有必要探索由各级政府联合构建一体化农业支持政策,做好财政支农资金预算,归并各项政策,减少重复性和不合理的补贴项目,整合各类财政资金,减少漏损,提高资金利用效率。

三是应加快探索农业风险管理体系。加拿大农业风险管理涵盖了收入稳定、作物保险、融资借贷等内容,既是风险管理的工具,又是收入支持的基石。如收入稳定计划包括农业投资、农业稳定,以及农业恢复和特设项目,分别对不同程度的风险损失给予保障或补偿;作物保险计划也是针对不同程度的风险损失进行补偿,亦是对收入稳定计划的进一步补充。中国农业风险管理体系设计可参照这一思路,采取多种政策工具组合,共同承担自然和市场风险造成的收入损失。中国已选取东北大豆、新疆棉花,以及对粮食、生猪分别试点目标价格补贴、目标价格保险,对于以后的推广,笔者建议:当市场价格与目标价格的价差较小(可确定某一具体范围),可由目标价格保险赔付;当二者价差较大,可由目标价格保险和目标价格补贴(也可配合其他政策)共同补偿生产者的损失。

四是应进一步优化政策组合,发挥好价格支持与挂钩补贴的互补作用。价格支持措施因市场扭曲、效率低下而备受批评,加拿大不断缩小价格支持的品种范围,采用与农业生产、经营或收入挂钩的“安全网”替代此前的针对具体产品的价格支持,但对牛奶、禽肉、蛋等敏感产品仍采取供应管理体系进行价格支持,这是发达国家农业政策改革的共性特征和一般经验。对中国的启示在于,当前最低收购价、临时收储等价格支持措施的品种范围不宜盲目扩大,应逐步收紧品种范围,但对事关“口粮安全”的稻谷和小麦,仍需以价格支持为主,并辅以挂钩补贴措施;对其他农产品,应加快探索用挂钩补贴措施逐步替代价格支持政策,既保持政策的针对性和指向性,又减少对市场的干预和扭曲。

五是应加强对关键敏感产品的支持和保护。加



拿大对农业生产者支持在 OECD 成员中处于中等偏下水平,对特定农产品支持也呈下降趋势,且大多数特定产品补贴率明显低于 OECD 同类产品的平均支持水平,但是对牛奶、禽肉、蛋等敏感产品仍维持高保护,补贴率远高于 OECD 同类产品的平均支持水平。借鉴加拿大的经验,对于中国现阶段而言,事关经济社会发展全局的粮食特别是口粮,必须强化支持、加强保护,不能由于外部压力或其他原因而放弃支持保护。

六是应加强对提高农业竞争力、适应力和可持续发展能力项目的政策支持。加拿大农业政策旨在增强农业竞争力和可持续发展能力,将一般服务支持集中于农业创新、营销与推广、竞争力等领域。而中国现阶段实施一系列农业支持政策,却存在引发农业竞争力下滑、农业可持续发展堪忧等问题,亟需调整政策目标,更加注重农业可持续发展和农业竞争力。为此,应进一步加强对农业研究与发展、检验检疫服务等支持,促进农业部门向充满活力和创新、富有竞争力和适应力的方向发展。

#### 注 释:

- ① 包括 27 个成员国,即 EU (27)。
- ② 农业部实施首长负责制,农业部长对农业与食品相关的所有事务负全部责任。农业部长除管理农业部外,还负责食品检验署、谷物委员会、全国农产品委员会、乳制品委员会、农业信贷机构,涉及动植物检疫标准,谷物分级标准、新品种批准和出口认证,家禽及蛋类营销或推广,乳制品国内支持价格,农业信贷等。
- ③ 加拿大还有 10 个省级农业部和 3 个地区农业管理部门。
- ④ 加拿大小麦局成立于 1919 年,由于经济压力只维持了 1 年。1935 年《加拿大小麦局 1935 年法案》再度推出这一方案。直到 2012 年《粮农销售自由方案》通过,加拿大小麦局的小麦销售垄断权方被解除。
- ⑤ 还包括谷物委员会、乳制品委员会、全国农产品委员会、牲畜饲料局、火鸡销售局、鸡蛋销售局,对乳制品、禽肉、蛋类等实施供应管理。
- ⑥ 这与 GF 相比有所简化。GF 规定,若当期利润低于历史平均利润的 0~15%,启动农业投资计划,补贴生产者净销售额的 1.5%;若当期利润低于历史平均利润的 15%~30%,启动农业稳定计划(稳定部分),补贴损失的 70%;若当期利润低于历史平均利润的 30%~100%,启动农业稳定计划(灾害部分),补贴损失的 80%;若当期利润为负值,则实施农业稳定计划(负利润),补贴损失的 60%。
- ⑦ 1995 年仅为 25.2%。

- ⑧ 近年,OECD 将 PSE 方法扩展运用到中国、巴西、俄罗斯、南非、乌克兰、印度尼西亚、土库曼斯坦等非 OECD 国家农业政策的评估和监测。
- ⑨ 有关 PSE 方法可参考:OECD, 2010, "OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concept, Calculations, Interpretation and Use \_the PSE Manua)", OECD Publications Service, Paris.
- ⑩ 如果利用 GDP 平减指数(2005 年为 100)消除通货膨胀因素影响,加拿大实际农业支持总量由 1986—1988 年平均 120.1 亿加元减少到 2010—2012 年平均 64.6 亿加元。
- ⑪ 即意味着农业总收入的 35.67%来自于农业政策的作用。
- ⑫ 期间,1997—2000 年仍高于 50%。
- ⑬ 1995 年和 1996 年对西部地区的谷物转型给予脱钩补贴,因此这两年脱钩补贴占农业生产者支持的比重分别为 22.3%和 23%。
- ⑭ 衡量对某一特定农产品的支持水平,用该特定农产品获得的生产者支持(PSCT)占生产该产品经营收入的比重表示。

#### 参考文献:

- [1] World Trade Organization(WTO). International Trade Statistics 2013 [R]. Geneva:WTO, 2013: 68-69.
- [2] Kathleen K. An overview of the Canadian agriculture and agri-food systems [J]. Agriculture and Agri-Food Canada, 2011: 143-157.
- [3] Skogstad G. Canadian agricultural programs and paradigms: The influence of international trade agreements and domestic factors [J]. Canadian Journal of Agricultural Economics, 2008(56) 493-507.
- [4] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Agricultural Policy in OECD Countries: At a Glance [R]. Paris: OECD, 2008: 62-64.
- [5] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD countries and Emerging economies [R]. Paris:OECD, 2013: 97-105.
- [6] Antón J, Kimura S, Martini R. Risk management in agriculture in Canada [R]. Agriculture and Fisheries Working Papers No.40, OECD Publishing, 2011.
- [7] Milton Boyd, Jeffrey Pai, 易细纯,等. 加拿大农业保险的经历和经验[J]. 中国农村经济, 2007(2): 72-76.
- [8] 虞国柱. 美国加拿大农业保险政策和监管的经验借鉴[J]. 保险职业学院学报, 2014(2): 64-66.
- [9] 朱满德,程国强. 中国农业政策:支持水平、补贴效应与结构特征[J]. 管理世界, 2011(7): 52-60.

责任编辑: 李东辉