

# 发达国家农业补贴政策调整及其经验借鉴

——基于欧盟、美国、日本的考察

徐雪, 夏海龙

(农业部农村经济研究中心, 北京 100810)

**摘要:**以欧盟、美国、日本为例,分析了发达国家和地区农业补贴政策调整的社会经济动因,政策调整的主要内容,以及政策调整机制与主要影响、效果。中国应当借鉴其经验,加大对农业补贴的投入,用足可使用的补贴空间;转变补贴方式,由生产补贴向收入补贴转型;建立生态保护性的补贴制度,促进农业发展、农民增收与环境保护协调发展,进而提升政策执行的效果,提高农业竞争力,有效应对国外农业政策调整产生的影响。

**关键词:**农业补贴;政策调整;经验借鉴;欧盟;美国;日本

中图分类号:F320

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2015)03-0070-05

## Experience of agriculture subsidiary policy adjustment of developed countries:

——Taking European Union, US and Japan as examples

XU Xue, XIA Hai-long

(Research Center for Rural Economy, Ministry of Agriculture, Beijing 100810, China)

**Abstract:** This paper takes European Union, US and Japan as examples to analyze the socio-economic background and motivation, the mechanisms and major impact of subsidy policy adjustments in developed countries and regions. China as a large agricultural country, its agricultural subsidiary policy-making need to learn experiences from those developed countries and regions, to increase its agricultural investment, to switch production subsidy to income subsidy, and to set up biological agricultural-oriented protection policy framework for an integrated development with the objective of growth of agricultural production, farmers' income and environmental protection, and finally to reform our agricultural and trade policies timely to confront other countries's policy adjustment by improving our policy effectiveness.

**Keywords:** agriculture subsidiary; policy adjustment; experience and inspiration; European Union; US; Japan

当前学术界对农业补贴作用的观点并不一致,国内大致有两类观点:一类认为当前的农业补贴方式对增加农民收入有作用,但对农业发展尤其是粮食生产和农业投资影响有限<sup>[1,2]</sup>,另一类认为农业补贴能对粮食生产发展有显著的正向影响,对贫困地区的农业投资有更明显的正向影响<sup>[3]</sup>。无论定性分析还是定量研究均表明,农业补贴对促进农业生产和增加农民收入具有一定作用,有必要对农业补贴的支持和操作方式进行改革<sup>[2-5]</sup>。

进入21世纪以来,受制于世界贸易组织规则

和财政压力,西方发达国家和地区相继对农业补贴政策进行了调整与完善。笔者现以欧盟、美国、日本为例,总结发达国家和地区农业补贴政策调整的经验,以期对中国调整和完善农业补贴、提升政策执行效果、合理应对国外农业补贴政策调整对中国农产品贸易的影响提供借鉴。

### 一、农业补贴政策调整的社会经济动因

进入21世纪以来,欧盟面临一些新的问题,不得不进行农业补贴政策的调整。一是成员增加,财政负担过重。2004年,欧盟增加了10个新成员国,扩大后的农业就业人数成倍增加,若按原先的共同农业政策,欧盟农业补贴的支出将大幅增加。为降低财政负担压力,不得不调整农业补贴政策。二是

收稿日期:2015-05-28

基金项目:自然科学基金项目(71341015)

作者简介:徐雪(1967—),女,北京市人,副研究员,研究方向为国际农业政策。

长期以来，欧盟农业补贴政策引起了以美国为代表的国外政府的反对，认为这种高补贴不仅会影响国际农产品价格，而且会对国际农产品市场造成严重伤害。为在新一轮的世界贸易组织谈判中争取主动，欧盟不得不考虑来自外部贸易谈判中的压力，顺应贸易自由化的要求，与美国等西方盟友相互妥协，对农业补贴政策进行相应调整。

美国自 1933 年制定第一部《农业调整法》到 2014 年的《食物、农场与就业法案》，一共出台过 17 个农业方面的法案，其间对农业法案进行了 37 次调整<sup>[6,7]</sup>。农业法案的调整主要是对农业补贴政策的调整。不过，无论农业补贴政策如何调整，其“保障农业生产、增加农民收入”的政策目标基本不变，变动的主要是政策工具，即具体方式和涵盖内容。美国农业补贴政策工具主要有以下类型，即直接支付、目标价格和目标收入补贴、农业灾害保险保费补贴及援助、反循环支付补贴、资源保护补贴<sup>[7]</sup>。

美国进入 21 世纪以来的农业补贴政策调整源于两大动因。一是美国政府财政预算紧张，对农业法案虽然两党争论不休，但是对农业补贴的预算进行削减比较一致。二是 2008 年制定的《美国食物、资源保护及能源法案》一反市场化的走向，无视世界贸易组织关于成员国必须削减对贸易造成扭曲作用的国内补贴，加强了对本国农业补贴尤其是属于“黄箱”的补贴支持力度，引起了世界范围的反对和诉讼，并遭到部分成员国的报复。

1999 年日本政府颁布《粮食、农业、农村基本法》，将粮食稳定供给、发挥农业多功能性、实现农业可持续发展与乡村振兴作为农业发展的重要功能定位，同时将基本法理念与政策目标具体化为“粮食、农业、农村基本计划”，该计划每五年调整一次，以此为基础构建开放条件下的日本农业政策框架体系。在日本农业财政预算当中，农业补贴占比非常高，1999 年超过 70%。日本农业补贴主要针对农业生产者，也有部分用于提高农业生产率、改善流通等方面。农业补贴中购买农机和农业设施的投资较高，一般占到总补贴额的一半以上。除此之外，还有基础设施补贴、农贷利息补贴、灾害补贴、农业保险补贴。日本农业补贴对稳定农民收入和促进农业生产均起到重要支持作用<sup>[8]</sup>。

日本农业补贴政策调整主要基于以下原因。一是农业人口老龄化问题。随着日本老龄化社会的到来，如何保证足够数量的农业经营体，是日本政府必须面对的现实问题。2011 年，日本农业劳动力平均年龄为 65.8 岁，65 岁以上的超过 62%，其老龄化问题非常严重。二是耕地有效利用问题。2012 年，日本耕地弃耕面积超过 40 万公顷，占到总耕地面积的近 10%。如何实现有限耕地的充分利用，抑制弃耕现象的发生，是农业补贴政策调整所要解决的问题。三是农业规模化经营问题。日本属于传统的东亚农业经营模式，是典型的小农经济。促进农业的规模化集约经营是提升农业生产力、增加农业产出的重要手段，也是农业补贴政策进行调整的重要目标。

## 二、农业补贴政策调整的主要内容

欧盟共同农业政策是欧盟实现经济一体化的重要支柱。欧盟农业补贴政策主要包括价格政策和结构政策(表 1)。

表 1 欧盟农业补贴政策的主要内容

政策项目	政策目标	政策工具
价格政策	价格制定和价格波动管理	上限价格
		下限价格
		进口控制价格
结构政策	调整农业产业结构	针对各国的普遍性结构政策；
	提高农业生产效率	针对特定区域特定产业的专门性结构政策

价格政策适用于价格制定和价格波动管理的农产品价格调控。具体包含三个系列：第一是上限价格，如目标价格、基准价格、标准价格，主要发挥安排生产、基准价格、保证消费者利益的作用。第二是下限价格，由购入价格、干预价格、代表性价格和参考价格等构成，前两者主要是为保障生产者收入水平所设定的补贴价格；后两者则是进行干预的警戒价格。第三是进口控制价格，包括门槛价格和闸门价格等，前者指最低进口价格，后者是世界主要生产国成本的平均价格。欧盟农业结构政策的目标是调整农业产业结构和提高农业生产效率。主要包括两方面：一是针对各国的普遍性结构政策；二是针对特定区域特定产业的专门性结构政策。具体措施包括促进农场现代化、对农民进行指导培训、促进贫困地区的农业发展、促进农产品的加工和销

售、改善生产结构等。共同农业政策的实施,在改善生产效率、提高农民收入、扩大出口、稳定农产品价格等方面成效显著,但也带来了财政压力巨大、补贴过度、资源配置扭曲等诸多问题。进入21世纪以来,农业的可持续发展问题日益凸显,为共同农业政策带来了新命题<sup>[9-11]</sup>。

欧盟新一轮农业补贴政策调整,主要思路是减少直接补贴、补贴方式脱钩、建立环境保护型补贴制度和促进区域均衡发展。

(1)减少价格支持补贴力度。欧盟财政负担和农产品过剩状况不断加重,来自外部的贸易谈判压力也逐渐加强,促使欧盟启动旨在调低价格支持的改革。在2003年对油菜籽、谷物和蛋白类作物降低价格支持的基础上,2008年欧盟降低了谷类、奶制品、糖类的价格支持。欧盟对农产品的价格干预大幅减少,1991—2009年间,对硬质小麦和大米的价格干预分别下降了75%和71%。2012年价格支持支出在农业总支出的比重从1990年超过90%降为21%<sup>[11]</sup>。

(2)转变农业直接补贴方式。对农业直接补贴的计算方式进行改革,推出了“单一农场补贴”(Single Farm Payment),由以当年作物种类和种植面积为基础的补贴计算方式,转为以2000—2002年间的作物种类和面积为基础加以确定。同时,农民如果想要获得补贴,还需要在环境保护、动物福利等方面达到一定标准。新的补贴政策减少了对生产的扭曲,把挂钩的直接补贴改为脱钩的直接补贴,实现了由“黄箱”向“绿箱”政策的转变。

(3)密切关注环境问题。欧盟委员会非常重视维护农业生产与生态环境二者之间的平衡关系,强调两者有机结合、协同发展,因此在农业政策调整时采取了许多举措来应对环境挑战、实现绿色发展。欧盟共同农业政策要求农户在从事农业生产活动时必须遵守相关的环境保护规定,并签署相应的条款,同时将大约30%的直接支付与农户的履行情况挂钩。此外,还通过制定环境标准、鼓励轮种、提倡休耕的方式来减少农业生产对环境的负面影响。

(4)加大农村发展支持方面的补贴力度。近年来,为应对农民老龄化、农业经济萎缩等挑战,欧盟农业政策做出适时调整。削减了对大农场主的直接支付,将结余下来的资金用于农村发展项目。增

加对青年农民和小农户的扶持力度,规定对青年农民的补贴在最初5年给付标准的基础上再额外增加25%,对小农户计划中的农民每年都给予一定的补贴支持。

美国补贴政策调整主要有以下内容:

(1)取消直接支付补贴。2008年农业法案规定,2008—2013作物年度,美国政府以固定比例对农场生产者基础面积内的涵盖商品(小麦、玉米、高粱、大麦、燕麦、陆地棉、大米、大豆和其他油籽)提供直接支付补贴。支付比例是固定的,不依赖市场价格。支付总额=直接支付比率×基础面积的85%×直接支付产量,其中2009—2011作物年度支付面积为基础面积的83.3%。

(2)取消反循环支付补贴。在2008—2013作物年度,美国政府同样向涵盖商品提供反循环支付补贴。支付比率是法律规定的目标价格与全国市场平均价格(或贷款利率,取较高者)之间的差额,减去直接支付比率。

(3)取消平均收入选择计划。在2008—2013作物年度,平均收入选择计划是用来作为反循环支付补贴的一种替代。这种以收入为基础的补贴适用于两种情况:一是农产品的实际州收入低于保障州收入水平;二是农场实际收入低于平均收入选择计划的基准收入水平。补贴总额等于平均收入选择计划保障收入水平-实际州收入与25%平均收入选择计划保障收入水平二者之间的较少者×83.3%(针对2009—2011作物年度)或85%(针对2012—2013作物年度)的涵盖商品种植面积(不超过涵盖商品的基础面积)×5年奥林匹克农场平均产量(除去产量最高和最低年份)。对于参加平均收入选择计划的生产者,其营销援助贷款计划的贷款利率减少30%,直接支付减少20%<sup>[6-7,12]</sup>。

(4)出台价格损失覆盖计划和农业风险覆盖计划。2014年美国农业法案规定,价格损失覆盖计划覆盖的商品主要有小麦、饲用谷物、水稻、油籽、花生以及豆类,主要程序是首先设定参考价格,在市场价格低于参考价格时向农户提供补贴。农业风险覆盖计划是指当种植作物的收入低于近5年平均水平14%以上,农户将获得超过近5年作物收入平均水平10%的补贴。

(5)新增针对棉花的重叠收入保护计划,扩大作

物保险所覆盖的产品范围,增加水果、蔬菜等园艺作物。2014 年美国农业法案新增对棉花的累计收入保险计划和对其他作物的补充保险计划,分别为棉花和其他作物种植者提供更多的补贴<sup>[13]</sup>。

(6)调整资源保护补贴。2014 年农业法案保留了用于农业资源保护项目的补贴,但数量有所下降,休耕的面积也将下降。根据国会预算局的调查,在 2014—2018 年间,用于美国农业生产保护项目的固定资金将减少 2 亿美元,不到 280 亿美元的百分之一,2017 年休耕储备项目面积限制减少到 2 400 万英亩。

2012 年日本提出构建“日本型直接补贴政策”的农业补贴改革思路。其补贴政策调整的主要内容是综合现有补贴内容,扩大补贴范围,加大对国内农业生产和农民收入提升的力度。将对以稻米种植户为对象的收入直接补贴,扩展到对于保持水土、保护农业文化遗产和拓展农业多功能性更大范围。2012 年日本通过《农业多功能性法》,对水田、旱地等农地作为农地有效利用的行为进行直接补贴,以构建日本型直接补贴政策的法制化框架。2013 年农业补贴政策的设计着眼于农地有效利用,推出了丘陵山区等直接补贴政策、农地水环境保护管理直接补贴和环境友好型农业直接补贴<sup>[8]</sup>。

### 三、农业补贴政策的调整机制与重要影响

依据欧盟法规,欧盟共同农业政策由欧盟委员会负责制定。委员会要想触及农业的核心问题、制定新的农业政策时,须做出政策提议,并交由理事会加以裁定。理事会内部设有 25 个农业工作小组、农业部长理事会和农业特别委员会等相关的部门组织。为了同其他政策领域一致,农业工作小组在收到委员会的政策提议之后,不是将其提交给常设代表委员会,而是提交给特设的农业特别委员会,后者又将其提交给农业部长理事会,最后进行讨论、批准。

欧盟农业补贴政策调整的影响主要有二:第一,减少了对市场的干预,保障了农民收入。过度的价格支持会导致财政负担加重和农产品过剩,进而扭曲市场。欧盟共同农业政策改革通过降低价格支持水平,转而直接给农户支付补贴,既成功削减了财政预算,降低了对市场的干预,也一定程度上

保障了农民收入。第二,在世界贸易组织谈判中赢得了主动。补贴政策的改革引导了新成员国调整农业结构,降低农业就业人口,扩大市场开放。在世界贸易谈判中,欧盟通过变通方法对农业进行补贴,在不违背世界贸易组织规则的情况下,有效保护了农业。

美国农业补贴政策的调整主要是通过农业法案中的补贴政策调整来实现的。从整体上看,美国农业补贴政策通过对收入保险和作物保险对农户进行直接支持符合世界贸易组织政策,虽然仅仅是形式上有所改变,但对农业的支持保护并没有降低。美国新农业补贴政策对中国补贴政策和正在出台的目标价格政策无疑会产生冲击。美国新农业补贴政策大幅度削减了属于“黄箱”政策的农业补贴。在新一轮的世界贸易组织谈判中,美国已经争取到了主动权,可以借此批判欧盟等发达国家和包括中国在内的发展中国家的补贴政策,并对中国正在试点的目标价格补贴政策进行攻击。

日本农业政策补贴政策有明确的执行机制。《粮食农业农村基本计划》规定,“基本计划各项措施的执行,在明确执行顺序、时间安排、政策手段与政策目的的同时,对各项措施的执行情况进行必要管理”。作为基本计划规定的措施执行管理环节,日本农林水产省每年都需要对主要政策措施的落实情况与最新进展进行总结并公开发布,对相关预算的执行进行必要说明,总结当前主要措施的效果与存在的问题。从日本农业政策措施上看,日本型直接补贴政策的构建基础应该是收入经营稳定政策(原户别直接补贴政策)、丘陵山区等直接补贴政策、农地水环境保护管理直接补贴和环境友好型农业直接补贴。目前日本型直接补贴政策虽然还没有具体的实施方案,但与价格脱钩、以农业多功能性保护为基础,将农地面积作为补贴依据、考虑各地差异应该是其基本特征<sup>[8]</sup>。

在日本农业预算中,补贴费用所占的比例非常高,可以说日本的农业政策就是补贴型农业政策。1999 年农业补贴占农业预算比例超过 70%,同期通商产业所占比例只有 50%左右。为了农业公共利益的需要,预算中的补贴并非全部在农业生产中用来保护生产者的利益,其中相当部分投到提高农业生产率、改善流通和促进公共财物供给等方面。对于

农产品的补贴形式也是多种多样。例如农民联合购买插秧机等大型设备以及某些灌溉、施肥设施等都可以得到政府的补贴,一般可占到全部费用的50%左右。另外还有基础设施补贴、农贷利息补贴、灾害补贴、农业保险补贴,这些补贴对促进农业生产和稳定农民收入起到了重要支持作用。

#### 四、发达国家农业补贴政策调整经验的借鉴

欧盟、美国和日本等发达国家农业政策调整的主要方向是加大农业支持力度、创新补贴方式、发展绿色生产。欧盟农业政策改革一方面加大了农业财政支持投入,提高资金使用效率,另一方面继续加强对农民补贴和农村支持,切实发挥农业政策的收入分配职能,并强调农业发展、农民增收与环境保护的协调发展,具有明显的生态化指向。美国新的农业法案虽然大幅削减了农业直接补贴额度,但仍然通过农业保险补贴等途径加强了对农业的支持与保护,对农业补贴力度不但没有削弱反而还有一定程度加强。日本的直接补贴从收入补贴扩大到发挥农业多功能性等更广的补贴范围。其对农民直接进行收入补贴,是在国际农产品市场开放的条件下,为顺应世界贸易规则而在传统价格补贴基础上的创新,而将农业多功能性保护等作为直接补贴政策,为保护农业发展、在国际谈判中争取主动提供了理据。

主要发达国家和地区的农业补贴政策调整经验值得中国学习和借鉴,未来中国农业补贴政策的调整需遵循国际农业发展趋势,从以下方面对现行农业补贴政策进行完善。

一是加大对农业补贴的投入,用足可使用的补贴空间。随着中国持续对农业生产的支持和补贴加强,棉花等产品在世界贸易组织规则中关于“黄箱”补贴占农业产值8.5%的空间已经不多,但是中国还有很多的重要农产品的补贴,如大豆、糖料等还在允许的范围,补贴空间依然存在,应该充分用好、用足,进一步加强对重要农产品的支持和补贴力度<sup>[14]</sup>。二是转变补贴方式,由生产补贴向收入补贴转

型。加强对农民补贴和农村支持力度,充分发挥农业补贴在提高农民收入分配环节的作用。推动补贴目标向收入支持方向转变,将“黄箱”补贴向“绿箱”补贴转变,在确定补贴额度时,要综合考虑历史单产、播种面积、收入水平等多种因素,实现补贴数量不与当前生产的面积和产品挂钩。三是建立生态保护性的补贴制度,促进农业发展、农民增收与环境保护协调发展。通过建立生态保护性补贴制度,利用激励机制引导农户加强对耕地资源和生态环境的保护。

#### 参考文献:

- [1] 张红宇,赵长保.中国农业政策的基本框架[M].北京:中国财政经济出版社,2009:104-118.
- [2] 黄季焜,王晓兵,智华勇.粮食直补和农资综合补贴对农业生产的影响[J].农业技术经济,2011(1):4-12.
- [3] 王欧,杨进.农业补贴对中国农户粮食生产的影响[J].中国农村经济,2014(5):20-28.
- [4] 程国强,朱满德.中国工业化中期阶段的农业补贴制度与政策选择[J].管理世界,2012(1):9-20.
- [5] 蒋和平,辛岭.改善我国农业补贴的政策建议[J].政策解读,2008,(8):11.
- [6] 黄季焜.增加收入、市场化:美国农业补贴政策的历史演变[N].中国社会科学报,2009-08-13(10).
- [7] 彭超.美国2014年农业法案的市场化改革趋势[J].世界农业,2014(5):77-81.
- [8] 黄波,李欣.日本型直接补贴政策的构建及启示[J].世界农业,2014(1):7-12.
- [9] 戴蓬军.欧盟共同农业政策的新改革[J].农业经济问题,2001(10):61-63.
- [10] 陈彬.欧盟共同农业政策对环境保护问题的关注[J].德国研究,2008(2):41-46.
- [11] 蒋姝.欧盟共同农业政策改革的环境气候因素[J].世界农业,2013(7):34-37,140.
- [12] 彭超,潘苏文,段志煌.美国农业补贴政策改革的趋势:2012年美国农业法案动向、诱因及其影响[J].农业经济问题,2012(11):104-109.
- [13] 蔡海龙,韩一军,倪洪兴.美国2012年农业法案的主要变化及特点[J].世界农业,2013(2):48-50,60.
- [14] 宋洪远,张红奎,武志刚.中国村庄经济社会发展的特征与趋势[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2015(2):1-5.

责任编辑:曾凡盛