

中美农业直接补贴政策的比较及启示

王楠¹, 张军²

(1. 中国社会科学院研究生院, 北京 102488; 2. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

摘要: 中国的惠农政策, 尤其是粮食补贴、农资综合补贴、良种补贴和农机购置补贴等四项直接补贴政策, 为保障中国粮食总产“十一连增”, 以及促进农民增收起到了重要推动作用。即使这样, 与美国国家农业补贴政策相比, 中国的农业补贴政策在政策目标、补贴标准、补贴对象、补贴力度等方面仍存在较大的完善和提升空间。

关键词: 中美农业; 补贴政策; 比较及启示

中图分类号: F313 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2015)68-0032-07

1 农业直接补贴政策的定义和类别

1.1 农业直接补贴政策定义

农业补贴是指政府通过转移支付, 对农业的生产、流通、贸易等方面补贴, 从而达到保证一国农业生产顺利进行、促进农民增收、维护国家粮食安全的目的。农业补贴政策则是为了实现上述目的, 一国政府所出台的一系列政策法规, 是政府最常用的保护农民利益、促进农业发展的政策工具。

农业补贴政策按政府补贴金是否直接向农民支付, 可分为直接补贴政策和间接补贴政策。直接补贴政策指一个国家或地区事先制定好某个标准, 并按照这个标准直接向农民发放补贴金的政策。与之相对的是间接补贴政策, 即政府不是直接将补贴金发放到农民手中, 而是通过其他方式间接补贴农民, 让农民受益。有学者通过对世界上主要发达国家农业政策的变化研究, 得出各国虽然在农业政策的实施方式、对象、目的、手段等方面有所不同, 但是其发展, 都经历了由农业间接补贴政策向直接补贴政策的演变过程, 在当今世界发达国家和主要经济体所实行的政策中, 直接补贴政策已经占据了主体位置。

1.2 农业直接补贴政策的类别

1.2.1 综合补贴和专项补贴

按照补贴的性质可分为综合补贴和专项补贴, 主要差别在于补贴的目的有所不同。综合补贴是一种直接以增加农民收入为目标的农业补贴, 由国家

和地区通过事先制定的标准将补贴金直接支付给农民, 保证农民能够维持正常的生活水平。专项补贴是通过国家和地区对农民的财政转移支付、从而引导农民的生产行为, 保证粮食产量、提高粮食综合生产能力的一种直接补贴方式。特点是与农民的某种特定生产行为相挂钩。

1.2.2 固定补贴和差价补贴

按照补贴与价格的关系可分为固定补贴和差价补贴, 主要区别在于补贴水平是否和农产品市场价格相关联。固定补贴是指相关部门根据基期标准制定补贴水平后便在若干年中不再因为市场价格等因素而发生改变的一种补贴。差价补贴的水平是根据农产品的市场价格和政府事先制定的支持价格之间的差额来确定的, 并会随着差额的变动而变动的一种补贴。

1.2.3 挂钩补贴和不挂钩补贴

按照补贴的发放依据可分为挂钩补贴和不挂钩补贴, 主要区别在于其补贴水平是否和农户当年生产和上交的农产品数量挂钩。挂钩补贴意味着农户所能够获得的补贴金额与其当年生产和上交的农产品数量有着紧密的联系, 是政府通过上述两项指标向农户发放的补贴。不挂钩补贴是按照农户基期年的农产品生产数量和交售数量, 或者按照农户的计税土地面积、计税常年产量而确立的补贴, 这种补贴不和当年的农产品生产数量和交售数量相关联。

直接补贴之所以成为各国普遍采用的农业补贴方式, 主要原因在于直接补贴政策较之于接补贴政策所产生的对市场价格、粮食产量及农户的生产行为不会造成明显扭曲, 也不会对农产品贸易产生很大影响, 并且属于“WTO”农业协定中所提倡的“绿

收稿日期: 2015-05-25

作者简介: 王楠, 硕士研究生; 张军, 研究员, 城乡关系研究室副主任, 主要从事农村产业经济、发展金融、城市化等方面的研究。

E-mail: nm_wangan@126.com

箱政策”。此外,与其他补贴政策相比,农业直接补贴政策能够增加农民收入,保证粮食安全供应,是国家、农户双赢的一种政策,所以,农业直接补贴政策已成为许多国家调控农业的重要工具。

2 美国农业直接补贴体系

美国作为农业强国和农业大国,是较早采用农业直接补贴政策的国家,也是运用农业直接补贴政策比较成功的国家。美国的农业直接补贴政策产生于20世纪90年代,在此之前一直实行的是农产品价格支持政策。1994年关贸总协定主持下的第八轮乌拉圭回合农业协定多边谈判,突出强调了农产品的自由贸易原则。美国以此次谈判为契机,改变了农业支持的重心,并于1996年颁布了《联邦农业完善和改革法》,一改以往的价格支持,而将直接收入支持作为农业补贴的主要手段。美国所实施过的直接补贴政策主要有固定直接补贴、耕地休耕补贴、反周期补贴和农业灾害补贴。

2.1 固定直接补贴

固定直接补贴的前身是生产灵活性合同补贴。2002年新颁布的《农业法》中将生产灵活性合同补贴修改为固定直接补贴。固定直接补贴是指补贴水平与当年实际生产情况和价格不相关,属于脱钩的补贴政策,同时也属于综合补贴政策,目的是保证农民的收入。此种补贴的计算方法是确定基期年区间,算出基期年的平均单产量乘以支付面积再乘以支付率。其适用对象从1996年的小麦、玉米、高粱、大麦、燕麦、水稻和棉花7种农作物增加到了2002年《农业法》规定的10种农作物,其中新增加了大豆、花生和其它油料作物。此外,新法案中也上调了一些农作物的支付率水平,使农民的受益程度大幅度提高。2008年经过修改后的《农业法》又规定,如果不超过总直接补贴额的22%,在2008到2011年间,农户可申请提前支付补贴。提前支付补贴不仅可以使农业生产者的收益固定化和有法律保障,还有利于稳定农业生产。

2.2 耕地休耕补贴

耕地休耕补贴伴随1985年美国出台的“食品安全法案”所制定的土地休耕保护计划应运而生,其目的一是为了恢复森林植被,维护生态平衡;二是为了减少粮食产量,保证粮食价格平稳,所以属于专项补贴政策。当时土地休耕保护计划的目标是要实

现4500万英亩耕地休耕。此项补贴采取农民自愿申请的原则,农民可根据当地政府的通告,递交申请书,申请书中写明休耕土地的要价,经过相关部门的研究讨论给出农民答复,每个农民的补贴金额在50到50000美元之间。

2.3 反周期补贴

反周期补贴来源于1998年实施的“市场损失援助”。为了应对农产品市场价格波动对农户造成的影响,2002年的《农业法》首次提出进行“反周期补贴”。“反周期补贴”属于综合补贴政策范畴,其补贴标准是当有效价格低于目标价格时,就启动反周期补贴,其中有效价格为市场价格和贷款率中的较高者再加上直接补贴,目标价格是按照事先规定的。此补贴的计算方式为反周期支付率、反周期支付单产和基期面积三者的乘积。其中,支付面积与支付单产是根据事先规定的基期年的情况来确定,与农户当年的生产面积和产量没有直接关系,而支付率是根据当年农产品的市场价格来计算。反周期补贴的补贴对象与固定直接补贴不同,它几乎涵盖了大部分农产品,补贴范围较广。

2.4 农业灾害补贴

农业灾害补贴也是美国比较常用的一种直接补贴政策。这项政策可追溯到1973年制定的《农业和消费者法》,该法案提出:生产小麦、高粱、玉米、大麦、棉花和水稻等主要作物的农户,当产量因灾害减少到35%以上时,政府将给予其一定数量的现金补偿,以增强农户抵御风险的能力,保障农民的收入。农业灾害补贴属于综合补贴政策范畴。1977年的《农业法》又将小麦和饲料粮因灾减产的补偿起点提高到减产的40%以上,把水稻和棉花因灾减产的补偿起点下降到减产25%以上,此外还扩大了灾害补贴的项目,将牲畜和家畜的生产者纳入到灾害补贴范围内。但随后由于农业灾害的非保险补贴存在种种缺陷,美国政府决定减少灾害补贴的力度,大力发展农业保险,所以在1981年的《农业法》中规定,“凡是根据1980年联邦农作物保险法可以获得农作物保险的生产者,不能自动取得灾害补贴”。但是农业保险还没能完全取代农业灾害补贴政策,在随后的几年中一直延续此项政策。2008年颁布的《农业法》把原灾害救助计划作为联邦农作物保险计划的补充范围,并将补贴范围扩大到农作物、鱼类养殖、蜜蜂和畜牧业。

3 中国农业直接补贴体系

中国农业直接补贴政策主要有以下四类:粮食直接补贴、农资综合直补、良种补贴、农机购置补贴。

3.1 粮食直接补贴

2001年国务院同意进行粮食直补试点,2002年首先在安徽和吉林的三个县进行试点,2004年开始在全国范围内实施粮食直接补贴政策。实施粮食直补政策的目的是稳定和保持粮食生产安全,提高农民种粮积极性,促进农民增收,该政策属于综合补贴政策。中国的粮食补贴对象是种植大豆、小麦、玉米和水稻四大粮食作物的农民,并将粮食主产区作为补贴重点。粮食直补在中国最初是按照计税面积、计税常产和粮食种植面积进行补贴的,之后又于2005年统一了补贴方式,即粮食主产区、自治区按照种粮农户的实际种植面积进行补贴,如采取其他补贴方式,也要剔除不种粮的因素,尽可能做到与种植面积接近;其他省、自治区、直辖市要结合本地实际选择切实可行的补贴方式;具体补贴方式由省级人民政府根据本省实际情况确定。

3.2 农资综合直补

考虑到成品油价格的波动以及化肥等农业生产资料增支等因素,2006年国家出台了直接给农民发放补贴的农资综合直补政策,其主要目标是降低农民的生产成本,从而保障粮食安全和农民增收。农资综合直补的对象是种粮农民,此外,补贴资金原则上主要考虑各省(区、市)粮食播种面积、产量、商品量等因素分配到省(区、市),并适当考虑地区农资价格差异等因素,补贴资金分配向粮食主产省(区)倾斜。补贴方式主要是依照粮食直补的面积,即按照实际粮食播种的面积进行补贴。

3.3 良种补贴

中国在2002年开始实施良种补贴,即对特定区域内购买国家规定良种的农民进行补贴,其政策目标是鼓励农民种植优良品种,实现良种推广,从而提高粮食产量,保障农民收入的持续增加。良种补贴执行初期的对象主要是生产大豆的农民,之后,随着该政策实施对象的不断扩大,补贴范围也逐渐扩大。2009年补贴对象扩大到水稻、小麦、玉米、棉花的生产者,大豆的良种补贴范围也覆盖了整个东北地区和内蒙古的一些地区;2010年补贴范围进一步扩大到马铃薯、青稞以及花生;2014年又增加了对油菜

的补贴。根据农业部发布的《2014年国家深化农村改革、支持粮食生产、促进农民增收政策措施》,良种补贴的现行标准为中晚稻、棉花每亩15元;大豆、玉米、小麦、青稞、油菜每亩10元;马铃薯一、二级种薯每亩补贴100元;花生良种繁育每亩补贴50元、大田生产每亩补贴10元。其中水稻、玉米、油菜补贴采取现金直接补贴方式,小麦、大豆、棉花可采取现金直接补贴或差价购种补贴方式,具体由各省(区、市)按照简单便民的原则自行确定。

3.4 农机购置补贴

农机购置补贴政策于2004年启动,当年覆盖了66个县。该政策主要是对购买国家规定范围内农业机械的农民按照一定标准进行补贴,其政策目标是通过政府引导,促进农户使用先进农业机械,提高农业综合生产水平,优化农业产业结构,改善农业生产条件,从而保障粮食安全和农民增收。农机购置补贴政策的对象从政策出台到现在也在不断发生变化,之初补贴对象为农民个人和直接从事农业生产的农机服务组织,经过调整,该政策落实到全国所有农牧业县(场),补贴对象为纳入实施范围并符合补贴条件的农牧渔民、农场(林场)职工、农民专业合作社和从事农机作业的农业生产经营组织。中央财政补贴倾向于粮棉油糖等主要农作物生产关键环节所需机具,补贴机具种类涵盖11大类43个小类137个品目。根据2015年农业部和财政部出台的《2015-2017年农业机械购置补贴实施指导意见》,农机购置补贴的一般标准为农机每档次产品补贴额原则上按不超过该档产品上年平均销售价格的30%测算,单机补贴额不超过5万元;挤奶机械、烘干机单机补贴额不超过12万元;100马力以上大型拖拉机、高性能青饲料收获机、大型免耕播种机、大型联合收割机、水稻大型浸种催芽程控设备单机补贴额不超过15万元;200马力以上拖拉机单机补贴额不超过25万元;大型甘蔗收获机单机补贴额不超过40万元;大型棉花采摘机单机补贴额不超过60万元。

4 中美农业直接补贴政策比较

4.1 中美直接补贴政策的相同之处

(1) 政策目标

由于农业的弱质性、农作物价格不稳定、农民收入经常波动,所以中美两国农业直接补贴政策都把保障农民收入作为主要目标(表1)。

表1 中美农业直接补贴政策的比较

政策名称	美国				中国			
	固定直接补贴	反周期补贴	耕地休耕补贴	农业灾害补贴	粮食直接补贴	农资综合补贴	良种补贴	农机购置补贴
实施时间	1996年	1998年	1985年	1973年	2002年	2006年	2002年	2004年
政策类别	综合	综合	专项	综合	综合	综合	专项	专项
政策含义	政府将补贴直接发放给粮食生产者,与生产者当年的生产情况无关。	当农产品的市场价格低于政府确定的目标价格时,农场主便可获得反周期支付补贴。	政府对自愿向政府申请将易发生水土流失或具有其他生态敏感性的耕地转为草地或林地的农民进行补贴的政策	政府对遭遇自然灾害的农户的补贴。	政府按照一定标准直接向种粮农户发放的补贴。	政府考虑到成品油价格的波动以及化肥等农业生产资料增支等因素,直接给农民发放的补贴。	政府对特定区域内购买国家规定的良种的农民所进行的补贴。	政府对购买国家所规定范围内农业机械的农民按照一定的标准进行补贴。
政策目标	保证农民的增收,促进农产品的生产	保证农民的收入	退耕还林,获得长期的生态效益;减少粮食产量,保证粮食的价格平稳。	保障农场主收入和粮食的生产	稳定和保持粮食生产,促进农民增收。	降低农民的生产成本,从而保证粮食安全和农民增收	鼓励农民种植优良品种,从而提高粮食的产量,保证农民收入的持续增加。	促进农户使用先进农业机械,提高农业的综合生产水平,改善农业生产条件。
适用对象	种植小麦、玉米、高粱、大麦、燕麦、水稻、棉花、大豆、花生、其它油料作物的农户	小麦、玉米、高粱、大麦、燕麦、陆地棉、大米、花生、大豆、其他含油种子、豌豆、扁豆、小鹰豆、大鹰豆的农户	符合标准并申请休耕的农户	花生、大豆、甜菜、甘蔗等农作物、鱼类养殖、蜜蜂和畜牧业	种植大豆、小麦、玉米和水稻四大粮食作物的农民	种粮农民(含国有农场的种粮职工)。	水稻、棉花、大豆、玉米、小麦、青稞、油菜、马铃薯、花生	纳入实施范围并符合补贴条件的农牧渔民、农场(林场)职工、农民专业合作社和从事农机作业的农业生产经营组织
补贴标准	补贴金额 = 基期单产 * 支付面积 * 支付率	补贴额 = 单位产品反周期支付额 * 支付面积 * 支付单产	对每个农民的补贴数额为 50-50000 美元之间。	根据受灾的产量进行补贴	尽可能做到与种植面积接近。	主要是依照粮食直补的面积。	按照良种的生产面积,国家制定相关标准。	农民实行差价购机;全国总体上继续执行 30% 补贴比例。
补贴占农民收入比重	$\cong 40\%$				$\cong 3\%$			
农业直补占财政支出比重	2.68% (12年)				1.27% (12年)			

(2) 政策组合

两国都采取综合补贴政策和专项补贴政策配合使用的形式,综合补贴政策扩大了农业补贴政策的广度,专项补贴政策延展了农业补贴政策的深度。二类政策的同时使用,实现了广度与深度的结合,更好地促进了农业补贴政策目标的实现。

(3) 补贴标准

两国农业补贴政策的标准大多数都是按照农作物种植面积和产量进行补贴,与农作物的市场价格无关,基本实现了 WTO 农业协议中“绿箱政策”的要求。

(4) 补贴力度

根据 2012 年的数据显示,美国的农业直接补贴约为 50 亿美元,占财政支出总额的 2.68%;中国的农业直接补贴为 1600 亿人民币,占财政支出的 1.27%。以此计算,在农业补贴强度方面,美国高于中国。

4.2 中美直接补贴政策的不同之处

(1) 实施时间

两国在农业直接补贴政策的实施时间上不同,美国最早实施农业直接补贴政策是在 1985 年,而中国是在 2002 年。2013 年 6 月 10 日,美国参议院通过了新的《农业法》,取消了农业直接补贴,同时加大了农业保险的补贴力度;在中国,农业直接补贴政策仍然为改善农业生产的主要政策。

(2) 政策目标

美国直接补贴政策的目标主要是为了通过补贴保障农民的收入,在美国,每个农民的收入中大约 40% 是直接补贴;而中国由于人口数量大导致粮食供给压力巨大,所以中国直接补贴政策除了保障农民增收的目标外还有一个就是保障粮食安全。

(3) 适用对象

两国的补贴对象都主要包括粮食,但美国的补贴范围更广泛,几乎涉及所有的农作物;中国的直接补贴仍然把粮食补贴放在主要地位,只将很小一部分其它农作物纳入补贴范围。

(4) 补贴标准

美国直接补贴政策的实施最终都落实到农户的土地面积,并制定了统一详细的补贴标准,政策的操作成本低;中国的补贴政策虽然主要是按照农民的土地面积进行补贴,但由于各地的具体情况较为复杂,导致在执行的过程中不能统一标准,政策操作成

本较高。

通过以上对两国农业直接补贴政策的比较可以看出,由于中国农业直接补贴政策实施时间较晚,并且与美国相比,中国农业实际情况较为复杂,政策的推行很难一蹴而就,所以仍然还存在一些问题,需要完善和解决。

5 基本结论

经过多年的实践,中国的四项农业直接补贴对促进农民增收,提高粮食产量有很大推动作用。从政策实施以来的情况看,粮食生产实现了连续 11 年增,这对于地少人多的中国来说很不容易,农业直接补贴政策发挥了重要作用。此外,农业直接补贴在农民人均纯收入中所占比重逐年增加,也促进了农民收入的提高。但随着中国工业化和城镇化进入到一个快速推进时期,粮食安全和农民增收仍然是败在中国经济发展面前亟待解决的一个问题。从工业化国家的发展经验看,实行农业补贴是目前各国解决上述两个重大问题最行之有效的办法。与工业化国家,主要是美国农业补贴政策相比,中国的农业补贴政策在以下四个方面仍然有很大的改进空间。

5.1 明确目标,突出重点

与美国的农业补贴政策目标比较,中国除了要保证农民增收外,还要保障粮食安全,受此影响,中国实行的四项农业直接补贴基本带有“普惠制”性质,即按照农户的种植面积进行补贴,与土地上所种农作物种类和总量不挂钩,因此既不能真正收到促进粮食增产的实效,也不利于农业生产结构调整,所以现行的农业补贴政策要根据国民经济进入新常态发展的需要,以转变农业生产方式和调整农业生产结构为出发点,从“普惠制”向目标更明确、重点更突出的“专惠制”转变,真正发挥出农业补贴政策的应有功效。

5.2 细化标准,促进公平

由于现阶段中国仍然以小农生产为主,土地较为分散,各地区情况千差万别,受此影响,中国出台的农业补贴政策,尤其是补贴标准较为笼统,难以向美国农业补贴政策那样细化和具体,例如中国四项补贴政策中除农机购置补贴外,其它三项补贴主要是按照种植面积进行补贴,农机购置补贴主要是根据所购买农用机械的种类进行补贴。由于补贴标准制定的较为笼统,在实施过程中造成以下两种情况:

一是补贴政策难以操作,各自为政的现象十分突出,导致补贴范围、补贴对象混乱;二是补贴金分配不公的情况比较突出,不应补贴的补了,该补的没有拿到补贴,所以国家和各地政府应该根据各地的实际情况,将标准精细化和具体化,努力做到补贴的公正公平,是农业生产者能够真正享受到农业补贴,调动农业生产者的生产积极性。

5.3 提升金额,加强监督

虽然中国农业补贴金额逐年扩大,从2004年的145亿元增加到2013年的1700.55亿元,增长了近11倍,占财政支出的比重从2004年的0.51%提高到2013年的1.22%,增长了139.22%,但是由于人口基数巨大,中国农业补贴还是远远落后于美国和发达的工业化国家。与美国农民相比,美国农民收入中的40%来自于补贴,而中国的农民还不到4%。随着中国土地价格、劳动力价格、农资价格和农产品运输成本的逐年提升,农业补贴政策的功效逐渐衰减,现有补贴标准下的补贴政策目标的实现越来越困难。因此,应根据中国财政收支情况,适当提高补贴标准,增加农业补贴总额,特别是要建立农业补贴标准和补贴总量与国民经济发展挂钩的提升机制,确保农业发展能够有足够的补贴支持。同时,也要加强对补贴资金使用和发放的监督,防止资金的滥用,保证农民真正能将补贴拿到手,得到实惠。

5.4 丰富种类,完善结构

美国是实施直接补贴政策较早的国家,其政策也较为成熟,涉及农业的方方面面,补贴种类比较齐全,补贴结构比较完善。与美国相比,中国农业直接补贴政策的种类不仅相对较少,而且结构也不够全面和完善,比如土地休耕补贴和农业灾害补贴都不成熟,仍然需要不断改进,建立健全更加完善的农业补贴机制,创新补贴政策种类,在追求农业快速发展的同时,实现农业的可持续发展。

农业发展的启示[J].对外经贸实务,2014(8).

- [5] 刘彦伯.美国农业补贴政策的优劣和启示[J].经济纵横,2013(8).
- [6] 张玉环.国农业保险项目与灾害救助项目关系变化[J].农村经济,2010(3).
- [7] 夏益国,刘艳华.美国联邦农业安全网的演变特点及发展趋势[J].中国农村经济,2014(1).
- [8] 中华人民共和国财政部经济建设司.财政部关于印发实行对种粮农民直接补贴调整粮食风险基金使用范围的实施意见的通知(财建[2004]75号)[Z].http://jjs.mof.gov.cn/zhuantilanmu/czzxzyzf/201110/t20111028_603105.html,2004-3-24.
- [9] 中华人民共和国财政部.财政部关于进一步做好2007年对种粮农民直接补贴工作的通知[Z].http://www.gov.cn/zwgk/2007-05/22/content_622160.htm,2007-5-17.
- [10] 中华人民共和国财政部、农业部、发展改革委.关于进一步完善农资综合补贴动态调整机制的实施意见(财建[2009]492号)[Z].<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao>,2009-8-19.
- [11] 中华人民共和国农业部产业政策与法规司.2014年国家深化农村改革、支持粮食生产、促进农民增收政策措施[Z].<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen>,2014-4-25.

参考文献

- [1] 马晓春.中国与主要发达国家农业支持政策的比较研究[D].中国农业科学院研究生院,2010.
- [2] 肖大伟.中国农业直接补贴政策研究[D].东北农业大学,2010.
- [3] 肖国安.粮食直接补贴政策的经济学分析[J].中国农村经济,2005(3).
- [4] 郭玮,张海风,苑连霞.美国农业财政补贴政策对我国

The Comparison of Agricultural Direct Subsidy Policy between China and the United States and the Enlightenment

WANG Nan¹, ZHANG Jun²

(1. Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing102488, China;

2. Rural Development Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing100732, China)

Abstract: Policies to benefit agriculture of our country, especially four direct subsidy policies of grain subsidy, comprehensive agricultural materials subsidy, seed subsidy and farm machinery purchase subsidy play an important role in ensuring a steady increase in total grain output continuously in recent 11 years and promoting the increase of farmer's income. However, compared with America's, China's subsidy policy still has some room for improvement in the respects of policy target, subsidy standards, object of subsidy, and strength of subsidy.

Key words: agriculture of China and America; subsidy policy; comparison and the enlightenment