

美国参议院 2013 年农场法案评析

赵 亮

(福建师范大学 经济学院,福建 福州 350108)



摘 要 美国是世界上农业最发达的国家,主要农产品产量排名世界第一。对即将出台的美国 2013 年农场法案内容进行梳理,有助于了解其农业政策走向,同时警惕其中违反 WTO 规则的内容。研究发现,2014—2018 年间美国将会取消农业直接补贴,削减弱势群体营养补贴,但是会增加对乳品、水稻、花生以及特色农作物的支付力度,更加重视农业环境保护、农业保险、农业信贷、农业科技研发和推广、新入农民培训和收入保障等项目支出。在削减预算的约束前提下,美国农业的国内支持力度不降反升。最后,提出了美国农业政策可资借鉴之处。

关键词 2013 农场法案;农业;农业政策;美国;参议院

中图分类号:F 326 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2014)03-0130-08

2001 年 11 月 WTO 多哈部长级会议确定农业谈判成为该组织一揽子承诺一部分,应于 2005 年 1 月结束。2004 年 8 月 WTO 农业谈判委员会制定了农业谈判框架,2006 年 6 月该委员会又起草了农业谈判的草案模式。2009 年 1 月之后,WTO 成员方就数据获得、发展中国家粮食储备、食品援助和粮食安全等议题进行磋商。WTO 农业谈判一再陷入僵局,关键是因为各国农业政策,特别是补贴政策差异显著。美国是世界上农业最发达国家,也是农产品出口最多的国家。美国农业政策对 WTO 农业贸易谈判和世界农业贸易体系建设具有举足轻重的作用。作为发展中国家,我国农业部门需要及时掌握美国的农业政策动向。

农场法案是美国政府农业政策直接表达,通过农业财政支出预算方案实施,每 5 年制定一次。美国 2008 年农场法案本应于 2012 年 9 月到期,但是由于 2012 年农场法案没有能够在美国众议院获得通过,2008 年农场法案被延期至 2013 年 9 月。2013 年 6 月 10 日美国参议院以 66 票赞成,27 票反对通过了《2013 年农业改革、食品和就业法案》(S. 954),覆盖期限为 2014—2018 年。经过艰难谈判,2013 年 7 月 11 日美国众议院以 216 票赞成,208 票反对,通过了《2013 年联邦农业改革和风险管理农场法案》(H. R. 2642)。

2013 年 8 月份是美国国会休会期,参众两院农

业委员会未能在此期间进行磋商,形成第 113 届国会 2013 年农场法案最终版。美国参议院农业委员会主席 Debbie Stabenow 于 2013 年 9 月 26 日和 10 月 1 日两次呼吁与众议院农业委员会举行联合会议,就 2013 年农场法案相关议题进行辩论。但是,9 月份发生的美国政府关闭事件影响了农场法案立法进程,需要由美国总统签署的 2013 年农场法案一直未见踪影。虽然参众两院 2013 年农场法案农业议题相同,但是农场法案名称不同,每个农业议题细分项目名称也不同,支出预算金额也有差异,有必要对其进行逐一评析,以期寻找美国农业政策可资借鉴之处。

一、2013 年美国农场法案主要内容

美国参议院 2013 年农场法案涉及农业生产、农业环境保护、营养支持等 12 大类农业议题,涉及农业生产者、农产品消费者、农产品经营者等各个利益主体。美国国会预算委员会预计,2014—2023 年 10 年时间内,2013 年农场法案政府农业支出预算达到 9 550 亿美元,比 2008 年农场法案支出预算减少 178.40 亿美元,下降幅度为 1.87%。2014—2018 年期间政府农业支出预算减少 56.07 亿美元,农业财政收入增加 1 500 万美元,为联邦政府赤字削减贡献 56.22 亿美元。2014—2018 年及 2014—2023

表1 美国参议院2013年农场法案政府直接开支项目预算变化情况

百万美元

年份	2014	2015	2016	2017	2018	2014—2018
农产品	472	-4 173	-1 761	-871	-1 029	-7 362
农业环境保护	190	135	143	-62	-318	88
农产品国际贸易	15	15	15	15	15	75
营养	-55	-363	-408	-424	-429	-1 679
农业信贷	0	0	0	0	0	0
农村发展	9	37	53	45	37	181
农业技术研究、推广	45	84	99	141	123	492
林业	1	1	1	1	1	5
农村能源	23	93	147	179	173	615
特色作物和园艺	32	39	41	42	43	197
农作物保险	61	563	409	311	477	1 821
杂项	12	57	-26	-42	-42	-41
合计	806	-3 512	-1 288	-665	-949	-5 607

注:资料来源于美国国会预算委员会参议院2013年农场法案预测报告。

年两个期间执行2013年农场法案行政费用预估为301亿美元和399亿美元。美国参议院2013年农场法案各个开支项目预算变化见表1。

2013年农场法案12个支出项目中只有农产品、营养及杂项支出减少,农作物保险、农村能源和农业技术推广支出则显著增加。除了营养支出之外,农产品及杂项支出在2014年仍然是增加的,为美国农业生产者留有足够的缓冲期限,避免了新的农场法案对农业生产和农产品价格的短期较大冲击。

农产品项直接支出的减少主要是由于取消了农业直接补贴和反周期补贴,仅农业直接补贴一项就可以减少政府支出预算181.52亿美元。农作物保险、农业能源、农业技术研究及推广支出增加,表明美国政府对稳定农产品价格和农民收入、发挥农业多功能性作用及增加农业公共品供给的重视。农作物保险与产量不直接挂钩,一定程度上满足了世界贸易组织取消黄箱、限制蓝箱、提倡绿箱支出的国内支持要求。营养支出中标准效用津贴减少了18.30亿美元,但是增加了紧急食品援助及无饥饿社区项目支出。出于减少赤字的压力,在保障弱势群体食物可获得的基础上,美国农业部门严格筛选营养项目的受益人群,打击非法食品券买卖,减少了联邦政府营养项目支出预算。

针对部分美国农村经济萧条,影响美国传统乡村文化的继承问题,美国参议院意欲增加农村电信、

农村商业拨款,培养微型农业企业主。同时,为新入农场主和牧场主从事农业生产提供培训和资金支持,帮助其尽快掌握农场管理经验。此外,参议院2013年农场法案增加了水果、蔬菜、调味料、药用植物、花卉园艺等特色农产品支出预算,为优化美国农业生产结构奠定基础。美国参议院2013年农场法案主要内容如下。

1. 农产品

(1)农作物补贴项目。农业风险覆盖和不利市场支付项目不能补贴年农业总收入超过75万美元的农场主和没有实际从事农业生产的农场所有者,对每个农场主的补贴总额不能超过5万美元。参与农业风险覆盖和不利市场支付项目的农场主需要遵守农业环境和湿地保护项目要求。不利市场支付项目涵盖小麦、玉米等15种农产品,目标价格相对较低,为之前连续5个年度平均市场价格的55%。花生和水稻两类农产品是例外,其目标价格高于之前连续5年市场平均价格^[1]。

(2)乳品补贴项目。继续实施乳品价格报告和联邦牛奶营销订货项目(不包括加利福尼亚州),延长乳品远期定价机制、乳品赔偿支付(用于销毁受污染的乳制品)以及乳品促销和研发项目。乳品生产者利润保护项目目的是要稳定奶牛养殖户利润。对于200头奶牛以下规模的小型奶牛场,400万磅以内的产量也可以获得乳品生产者利润保护项目的保障。美国联邦政府借助分类价格、最低价格、交易条

件、订货系统管理等手段实施乳品利润保护项目。

参加乳品生产者利润保护项目的奶牛养殖户必须参加乳品市场稳定项目。当市场上牛奶供大于求的时候,乳品市场稳定项目鼓励奶牛养殖户降低产量。当每英担牛奶连续 2 个月的利润小于或等于 6 美元(5 美元、单月小于 4 美元)的时候,生产者可以获得基期销售收入的 98%(97%、96%)或者现期销售收入的 94%(93%、92%)补贴,最终补贴金额等于两者之间的大者^[2-3]。

(3)糖补贴项目。尽管面临国内外强烈的反对,美国国会参议院仍然决定在 2013 农场法案中延续糖保护项目。根据长期性的总量分配方案,美国市场上销售的国内糖产量比重不得少于 85%。2013 年美国原料糖关税配额为 123.15 万 t,提炼糖关税配额只有 2.43 万 t,远不能满足国内市场需求。如果国内糖提炼行业开工不足,不能增加提炼糖关税配额数量。为了防止糖业者贷款坏账,美国农业部需要负责购买国内剩余的糖产量,应用于乙醇生产^[4]。

2. 农业环境保护

农业环境保护管理项目鼓励采用新的农场、牧场和林场环境保护技术,取消参与项目林场数量的限制。每年纳入农业环境保护管理项目的农业用地面积达到 1 034 万英亩,每英亩农业用地可获 18 美元补贴。农场主可以通过参与自愿性公共准入和野生动物栖息地鼓励项目在私有农地上建立野生动物栖息地、向社会公众开放狩猎、垂钓或其他户外娱乐服务获得收益。

通过农业环境保护储备项目鼓励水土流失严重的土地退出农业生产,提高土壤、水和野生动物栖息地质量。高度重视草场环境保护,并继续执行农地流转激励项目。退休农场主将农业用地流转给新入农场主或牧场主之后仍然可以获得农业用地保护储备补贴。

将 2008 年农场法案中农业用水强化项目、合作社农业用地保护伙伴关系倡议、切萨皮克湾和五大湖 4 个项目整合成区域农业保护合作伙伴项目,支持在一个特定地区或区域所开展的土壤质量、水质或野生动物栖息地保护项目。

将农地保护项目、草地储备项目和湿地储备项目合并为农业环境保护休憩项目,包括农地休憩和湿地休憩项目两类。农地休憩项目目的是确保农业

用地继续用于种植业和畜牧业用途,避免农业用地被无序开发。湿地休憩项目目的是恢复、保护和强化湿地用于水质量、数量保护及野生动物栖息地用途。

3. 农业贸易

美国参议院 2013 年农场法案农业贸易政策关注重点是开发新的市场准入机会和克服农业贸易壁垒,提高食品援助的灵活性。继续通过出口信贷担保项目为缺乏资金的农产品进口国提供贸易融资。扩大市场准入项目支出预算,为在海外市场推销美国农产品提供资金。外国市场开发项目是美国长期农产品国际市场开拓计划,重点支持非营利农产品贸易协会。新兴市场和贸易设施担保贷款项目支持美国农产品开发新兴市场,为新兴市场建立农产品贸易设施提供贷款担保。特色作物技术援助项目为美国非大宗农产品生产者和贸易商提供技术支持,以帮助他们应对国际贸易壁垒。

4. 营养

补充营养支持项目亦称为食品券项目,目的是为社会弱势和贫困人口提供足够的食品。参议院 2013 农场法案要求打击补充营养支持项目食品券非法交易,加强参与项目零售店管理。彩票中奖者和赌博赢家不能获得补充营养支持项目补贴。根据珀金斯学生贷款标准为大学生提供补充营养支持,重点是两年制职业技术学院、补习班、成人识字班以及英语是第二语言的大学生。酒精饮料销售店不能参加补充营养支持项目,参与项目的零售店应储备更多的水果、蔬菜等食品。补充营养支持项目补贴可以用于购买社区支持农业股份,增加社区和农场主之间关联性,降低农场主面临的市场风险,并为社区提供充足食品来源。

禁止对食品券项目进行广告、促销以及征募宣传。杜绝将矿泉水倒出,用瓶子换现金的现象。每个州都要建立起移民数据电子文档,方便查询和确定申请人资格^[5-6]。

5. 农业信贷

通过营销贷款项目为农场主提供农业生产流动资金,但是要调低陆地棉种植户的贷款额度,以满足巴西在 WTO 对美国的贸易争端诉讼要求。继续实施 2008 年农场法案中营销支持贷款项目,在每年农产品收获之后,包括小麦、玉米在内的 20 种农产品种植户可以下一轮农产品销售额为担保,以现有产

量为基础,向农业部农产品信贷公司申请并提前获得贷款。

通过新入农场主和牧场主发展专项试点项目为新入农场主和牧场主提供农业费用支持。农场所有权贷款和运营资金贷款的一部分需要分配给新入农场主和牧场主。农业环境保护贷款和贷款担保项目为农场主建设农业环境保护设施提供信贷支持。所有农场服务机构可以继续获得农业信贷资金支持。美国各州农业调解项目信贷资金授权期限延伸至2018年^[7]。

6. 农村发展

目前美国很多乡村面临着严重的经济危机,生活水平倒退。参议院2013年农场法案致力于乡村社区重建,欲加大农村宽带和商业发展投资,振兴农村社区。

农村商业发展基金项目向有竞争力的公共机构及非营利性组织在农村商业发展、规划、技术援助以及就业培训领域活动提供资金支持。通过农村合作社发展基金支持农村商业合作社发展。农村微型企业扶持项目为农村商业发展提供培训、商业规划、市场开发等服务支持,培养有竞争力的农村微型企业主。通过增值农业市场开发项目鼓励农业生产者对其农产品原材料进行加工,以获得价值增值,为其提供农产品加工规划以及加工品销售的流动资金。通过商业和产业直接贷款和担保贷款计划为农村地区商业和产业发展以及就业提供支持,项目重点是农产品加工、配销、存储以及当地农产品营销。

在人口少于2万人的农村地区发展公共安全通讯系统,提高农村电信服务水平,便捷911报警处置,并提供商业、交通信息、紧急通讯、国土安全通讯以及定位服务。农村宽带项目为人口少于2万、存在人口迁出、低收入居民比重高以及距离大城市较远的农村社区宽带建设提供资金支持。加强农村远程教育和医疗服务的投入,提升农村远程教育设备和基础设施水平。为公共机构在人口少于5000人的农村地区实施饮用水开发、储存、处理、净化活动以及废水的收集、处理和处置活动提供资金或贷款。

优先支持农村社区和经济发展项目,项目的覆盖面要广泛、目标明确,且有可行的绩效评估方法。通过农村社区农业技术转移项目为农业生产者削减投入成本、保护能源资源以及扩大可持续农业市场份额活动提供支持^[8]。

7. 农业研究

继续实施关键研究项目,设立新的非营利性研究基金,将公共和私人农业资源整合,支持最新农业技术研究,确保美国农业科技及农业生产率国际先进地位。

成立食品和农业研究基金,以联邦政府资金为杠杆,带动私人基金投入农业技术研究。继续实施农业和食品研究动议,重点支持有竞争力的基础和应用研究项目。农业科技推广服务支出保持不变,并继续支持土地基金高校农业研究。为农业政策研究机构提供竞争性基金项目,鼓励其就农场和农业、农业环境、旱灾控制、农户和农村经济、农产品消费、食品和营养等议题开展研究。

8. 林业

森林可以提供饮用水、野生动物栖息地以及家庭休闲场所,森林的健康对美国经济、环境以及生活方式十分重要。通过自愿性健康森林储备项目,加强森林生态系统保护,恢复受威胁和濒临灭绝植物品种,提高生物多样性以及森林碳吸收能力。实施森林遗产项目和森林管理项目,帮助私有森林所有者能够科学管理森林。打击林木走私,防止外来生物入侵,解决森林昆虫和疾病疫情。

9. 能源

参议院2013年农场法案农村能源项目强制性预算为8亿美元,用于支持能够创造农村就业、减少美国对海外石油依赖的农业生物能源项目。为愿意种植生物质农作物的农场主和牧场主提供建设成本50%,项目建成后每年也可以获得一定数量的机会成本补贴。生物质农作物项目强制性预算为1.93亿美元,不仅包括设施建设支出,还包括采集、收获、储存以及运输支出。政府采购要向生物质能源倾斜,完善美国农业部生物质优先项目和联邦政府采购优先项目,真正做到“Make it Here, Grow it Here”。

10. 特色作物和园艺

基于农业多元化以及特色作物的重要性,支持水果、蔬菜、坚果、园艺和苗圃作物生产。通过农产品市场和地方食品促进项目,增加农村市场、路边摊、社区支持的农业项目以及其他生产者与消费者直接交易的市场数量,完善地方食品供应体系基础设施,建立食品销售终端,并为生产者提供农产品配销培训。

借助发展、提升、扩展、推广、培训和技术援助等手段,增加地方特色农产品市场消费。为期 10 年的特色作物研究动议为水果、蔬菜以及其他特色作物提供研究资金。根据产值和种植面积分配特色作物生产区基金,支持跨州特色作物病虫害防治、食品安全等项目,解决各个州面临的共性问题。

11. 农作物保险

农业保险项目仍然是农场主收入保障网最大的支出。棉花累积收入保护项目和补充保险选择项目并入农业保险项目。如果农场主已经参加了农业风险保险,当产量损失超过 22% 时可以获得补充农业保险赔付。没有参加农业风险保险项目的农场主产量损失超过 10% 的亦可以获得补充农业保险赔付。农业总收入超过 75 万美元的农户作物保险保费支持削减 15%。要求在不迟于 2015 年建立起有机食品作物保险。新入农场主和牧场主农作物保险保费比一般水平低 10%。

12. 杂项

2014—2018 年期间每年强制性拨款 5 000 万美元,为少数民族农民获得、拥有、经营以及保留农场和牧场提供支持,鼓励其全面参与美国农业部门的项目。继续实施农业职业和就业基金项目,帮助农业雇主和雇工发展农业技能,提供农业劳动市场信息,为农业劳工提供交通和短期住宿补贴。提高小型、新入以及弱势农场主和牧场主农业生产竞争力和盈利能力。在农业部设立退伍军人农业联络点,每年安排强制性预算 1 000 万美元,帮助退伍军人了解和参与农业部的相关项目,投身农业生产。

二、美国农业政策特征

美国种植业和畜牧业发达,牛肉、禽肉、牛奶、粗粮产量位居世界第一位,小麦、油料作物、糖、坚果、柑橘、植物纤维、猪肉、羊肉、禽蛋等农产品产量亦排名世界前三位。美国农业政策对于本国就业、农民收入、主要农产品世界市场价格、粮食进口国食品安全、多边农业贸易体系、世界生物质能源开发以及农业生态环境保护产生重要影响。从美国参议院 2013 年农场法案可以总结出美国农业政策的以下特征。

1. 农业国内支持支出预算居高不下

与 2008 年农场法案相比,参议院 2013 年农场

法案支出项目名称虽然有所变化,但是支出的实质内容没有太大的变化。虽然取消了农业直接支付,但是农业生产支持变化极小。在美国国内预算法的限制下,2013 年农场法案支出预算仅仅下降了 178.40 亿美元,下降幅度为 1.87%。大多数项目的预算在 2014 年并没有变化,为美国农业生产者提供了充足的调整时间。在 2013 年农场法案的执行期间农业生产预算下降 56.22 亿美元,仅为应削减额的 31.51%。如果在 2018 年之前美国经济复苏,财政赤字减少,新的农场法案支出预算仍然可以增加。

2. 农业支出预算结构确实有所优化

2013 年农场法案 12 大类农业支出预算项目中,农产品、营养和杂项支出减少。农产品支出预算中取消了违背世界贸易组织规则,并且效果不明显的直接支付项目,增加了乳品、水稻、花生、特色作物的支付,对美国农业生产结构调整有帮助。

营养项目支出涉及面广,但是项目重叠,且存在补贴对象不合理、项目执行管理困难等问题,甚至出现政府补贴的食品券被倒买倒卖现象。自 1996 年美国福利改革以来首次改革补充营养支持项目,对受益者进行严格的资产和收入审查,保证且仅仅保证缺乏食物的群体及时获得政府营养支出补贴,降低营养项目的执行成本。实施紧急食品援助、无饥饿社区项目,扩大社会弱势群体和老年农民获得食品的种类和渠道,营养项目的绩效将会提高。

农业环境保护、农村发展、农业科技研发与推广、农村能源、农作物保险等预算支出的增加,可以满足多功能农业发展需要,增加农业生产技术禀赋,不断提高美国农业竞争力。同时,美国农业抗市场和自然风险的能力有了切实提高,农民的收入更有保障。

3. 主要农产品直接生产支持不降反升

美国农业生产直接支付项目与生产挂钩,按照面积进行补贴,既违背了世界贸易组织规则,也不能真正起到刺激生产的作用。有些农场所有者本身并没有从事农业生产,但是仍然可以获得直接支付补贴。大农场主收入水平高,抗市场风险的能力也强,但是获得的补贴远远大于小型农场主,直接支付的激励效应有限。因此,美国取消农业生产直接支付项目理所应当。

虽然参议院 2013 年农场法案取消了农业生产国内直接支付,但是提高了主要农产品市场风险和

收入保障支付,提高了乳品、水稻、陆地棉、花生及特色作物的目标市场价格,继续对糖进行关税配额管理。排除农产品生产直接支付项目之后,2014—2018年美国对农产品直接生产支持力度不降反升。

4. 农业生产可持续性会不断提高

2013年农场法案改变了美国政府仅仅重视小麦、玉米、乳品等主要农产品生产的局限,开始增加对水果、蔬菜、坚果、园艺和苗圃作物等特色农产品的支持,使美国农业供给能力显著提升。美国特色农产品产量虽然不大,但是吸纳就业的人数较多,发展特色农产品生产具有积极意义。

农业支出预算安排向兽医人才培养、新入农场主和牧场主培训、农村基础设施建设、农村能源节约等领域倾斜,会不断增加美国农业的可持续发展能力。

5. 农产品国际市场开发力度会不断加大

参议院2013年农场法案农产品国际市场开发预算比2008年农场法案增加7500万美元。在WTO多边农业贸易体系下,最惠国和透明度原则使得农业国内支持、出口竞争和市场准入政策的应用空间逐步缩小。参议院2013年农场法案另辟蹊径,通过加大农产品国际市场开发项目促进本国农产品出口。农产品外国市场开发项目下美国政府与农业利益集团、行业协会或非盈利性组织共同承担开拓海外市场的费用。美国农产品出口商可以从农业部农产品信贷公司获得资助,举办农产品出口促销活动。新兴市场项目则为美国农产品在新兴市场的开拓提供可行性研究支持。质量样品计划主要用于支持美国农产品出口商向新兴市场的进口商提供农产品出口样品,让潜在客户发现美国农产品的优良品质。特色作物技术支持项目帮助农产品出口商应对出口贸易中面临的有关特色农作物出口的卫生、动植物检验检疫和技术贸易壁垒。可见,美国政府农业出口促进项目具有很强的针对性和可操作性,有力解决了农产品出口中面临的国际市场开发和产品推广问题。

三、中美农业支出差异及借鉴

中美两国农业发展水平差异显著,农业政策出发点不同。美国农业是以大规模农场为主体,农业机械化程度高,农业政策以提高农场主收入和消费

者福利为导向,兼顾农业多功能性。而我国是生计型农业,农业政策以粮食安全和农民收入保障为出发点^[9-11]。

1. 我国农业国内支持力度低于美国

2010年我国财政支农支出8580亿元,美国农业国内支持1330亿美元(约合人民币8808.19亿元)。虽然中美两国农业国内支持总额差别不大,但是我国农业国内支持占农业产值的比重为12.9%,低于美国40.3%水平^[11]。

2009年美国绿箱和黄箱支持总额1147.39亿美元,户均15.30万美元。2008年中国绿箱和黄箱支持总额为981.47亿美元,户均536美元,是美国农场主户均支持的0.35%^[11]。对于单个农户而言,我国农业国内支持力度远不及美国水平。

2. 两国农业国内支持结构差异明显

美国农业国内支持重点是为农民编制一张收入安全网,更加重视农业自然和市场风险防范,更加关注农业结构调整和农业生态环境的保护。同时,美国鼓励农业就业,农业国内支出向新入农场主和牧场主倾斜。为了改善农业结构,增加农业综合竞争能力,美国增加了对特色作物的补贴。美国特定农产品AMS除用于乳品、糖、小麦、大豆、牲畜、棉花和玉米外,还包括葵花籽、菜籽油、水果、蔬菜和种苗等共计25种商品。

我国农业是生计型农业,农业政策是以粮食安全为核心,目标是立足国内生产实现粮食基本自给。虽然政府努力兼顾农业的多功能性,但是农业国内支持重点仍然是增加农业产出,农业环境保护、农民生产技能培训投入较少。

3. 美国农业国内支持扭曲了农产品国际贸易

中国农业国内支持政策主要是绿箱政策和微量许可政策,对贸易没有或只有轻微扭曲作用。中国农业国内支持政策重点是大宗农产品,而不是具有比较优势的蔬菜水果等产品。2012年美国农产品贸易额2442亿美元,其中出口额1413亿美元,进口额1029亿美元,农业是美国为数不多具有贸易顺差的产业^[1]。为了配合WTO多哈回合农业谈判,美国取消了农业生产直接补贴,但是延续了对农产品生产的价格支持政策。同时,美国加大了农产品出口促销力度,为农产品协会国际市场开拓提供便利和资金支持,有助于扩大美国的农产品出口,增加了其他农业出口国的竞争压力。

4. 美国农业政策可资借鉴之处

具体来看,我国可以从以下方面借鉴美国农场法案。

(1)为各个利益主体提供发表意见的机会。虽然美国参议院农场法案制定过程缓慢,立法效率低下,但是美国参议院具有听证会制度,为农场法案相关团体提供了表达诉求的机会。而我国农业政策虽然也要征求各方意见,但是都是关起门来立法,透明度不高。

(2)更多关注消费者利益。美国农场法案支出最多的部分不是农业生产,而是农产品消费,重点确保消费者,特别是低收入弱势群体能够便捷获得健康、充足的农产品。随着我国经济发展,消费者不仅要吃得饱,而且要吃得好。目前我国食品安全状况与发达国家确实存在差距,农业支出应该向农产品消费领域倾斜,逐渐提高食品可获得性和安全性。

(3)政府农业支出应该继续增加。虽然迫于减少赤字压力,美国参议院 2013 年农场法案预算有所减少,但是美国农业支出只是削减了不合理的部分,农业生产、农业科技投入、农业贸易促进等支出丝毫没有减少。我国是发展中国家,农业弱质性明显。目前,我国国民经济发展平稳,政府财政收入逐年提高,有能力,也有必要不断加大农业部门支出预算。

(4)政策性农业保险支出是重点。美国农业保险发达,农户收入有保障。而我国农业保险落后,小规模农户仍然是看天吃饭,农业弱质性明显。美国农户种植规模大,每个农场就是一个企业,农业保险平均成本低。同时,美国保险文化盛行,农户参保意识强,农业保险并不像中国这样举步维艰。虽然政府农业保险支出不能防范所有农业风险,但是可以传达某种积极信号,有助于农业保险体系的建立。此外,农业多功能性、农业科技投入等方面都值得我们好好借鉴。

四、结 语

美国参议院 2013 农场法案是生产者 and 消费者等多方利益博弈的结果,涉及农业生产、农业环境保护、营养补贴等 12 大类议题。在减少联邦政府赤字压力下,2013 年农场法案支出预算略微减少,但仅是取消和降低了执行成本大且效果不佳的支出项

目,增加了对乳品、水稻、花生以及特色产品的支付力度,更加重视农业环境保护、农业保险、农业信贷、农业科技研发和推广、新农人农民培训和收入保障等项目支出,农业的国内支持力度不降反升。

我国农业国内支持项目简洁,以保证国内粮食安全为导向,重视主要农产品产量的提升。我国可以借鉴美国农场法案,按照增加总量、优化存量、用好增量、加强监管的要求,不断强化农业补贴政策,完善主产区利益补偿、耕地保护补偿、生态补偿办法。继续坚持以四项补贴为基础的农业政策,重视农业多功能性问题,增加农村基础设施建设、农民培训、农村环境保护投入,使农业与第二、三产业同步发展,确保农村不会成为荒芜的农村、留守的农村和记忆中的故园。

参 考 文 献

- [1] DEBBIE STABENOW. Summary of agriculture reform, food and jobs act of 2013[EB/OL]. (2013-02-18)[2013-07-15]. http://www.stabenow.senate.gov/?p=press_release&id=1011.
- [2] National Milk Producers Federation. Summary of senate agriculture committee farm bill dairy title [EB/OL]. (2012-05-23)[2013-06-17]. <http://www.nmpf.org/files/file/Summary-of-Senate-Agriculture-Committee-Dairy-Title-052312.pdf>.
- [3] US Farm Service Agency. Program fact sheet of the dairy indemnity payment program [EB/OL]. (2011-05-20)[2013-07-11]. http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/dairy_ind_pay_program.pdf.
- [4] Coalition for Sugar Reform. History of the sugar program america & sugar: A salty tale[EB/OL]. (2013-03-21)[2013-04-12]. <http://sugarreform.org/why-reform/history-of-the-sugar-program/>.
- [5] USDA Food and Nutrition Service. Standard utility allowances [EB/OL]. (2013-03-19)[2013-08-21]. <http://www.fns.usda.gov/snap/rules/Memo/SUAAAlpha.htm>.
- [6] DOUGLAS W E. CBO analysis of S. 954, the agriculture reform, food and jobs act of 2013[EB/OL]. (2013-02-14)[2013-06-23]. <http://www.ag.senate.gov/issues/farm-bill>.
- [7] National Farmers Union. Summary, senate agriculture committee farm bill draft [EB/OL]. (2013-03-18)[2013-07-12]. <http://www.nfu.org/farmbill>.
- [8] The United States Senate Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry. Summary of the agriculture reform, food and jobs act of 2013[EB/OL]. (2013-01-11)[2013-06-05]. <http://www.ag.senate.gov/issues/farm-bill>.
- [9] 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.

[10]张丽娟,高颂. 美国促进农业出口政策机制研究[J]. 美国研究, 2012(3):7-28.

[11] NIH X. Agricultural domestic support and sustainable develop-

ment in China, ICTSD programme on agricultural trade and sustainable development, Issue Paper No. 47[EB/OL]. (2013-05-19) [2013-07-28]. <http://ictsd.org/downloads/2013/05/agricultural-domestic0asupport-and-sustainable0adevelopment-in-china.pdf>.

An Analysis on the Senate 2013 Farm Bill of the United States of America

ZHAO Liang

(College of Economics, Fujian Normal University, Fuzhou, Fujian, 350108)

Abstract Regarded as the most developed country in agriculture, United States contributes the largest share of agricultural products in the worldwide. This paper introduces direct spending titles and their changes of the Senate 2013 Farm Bill of the United States of America, sorts out the main coverage of its every 12 title, and concludes characteristics of the Senate 2013 Farm Bill. It is revealed that in the period of 2014—2018, the United States of America will eliminate direct payments, reduce nutrition outlay, but strengthen the payment support to dairy, rice, peanut, and specialty crops production. Federal agriculture budget will be biased toward agricultural conservation, insurance, credit, research and extension, training programs for fresh farmers and ranchers, and income security. Agricultural domestic support of the United States America will be intensified given the background of budget restrict. Finally, this paper affords lessons that merit attention from the analysis of agricultural policy of United States of America.

Key words 2013 Farm Bill; agriculture; agricultural policy; USA; Senate

(责任编辑:刘少雷)