

美国新农业法案中农业补贴政策的改革及启示

许 荣,肖海峰

(中国农业大学 经济管理学院,北京 100083)



摘 要 基于美国历史上第 18 个农业法案《2018 年农业提升法案》文本,文章在梳理其主要内容的基础上分析了美国农业补贴政策的主要特点和变化趋势。总体上看,2018 年美国农业法案保持了农业政策的延续性和针对性,继续实施 2014 年美国农业法案中实施的价格损失保障政策和农业风险保障政策及营销援助贷款和贷款差价支付等多项基础政策,仍将保障农民收入作为首要目标,并对支持和保护水平进行了相应的提高,为农民提供一个更加安全的农业收入网。同时,美国新农业法更加注重政策项目的实施效率,试图构建一个注重补贴效率和强化风险管理的新安全网。2018 年美国新农业法案中农业补贴政策的改革对我国的农业支持保护制度具有重要的启示意义,即农业政策改革的方向是支持方式市场化、保护手段隐蔽化、项目执行效率化等。

关键词 美国农业补贴政策;改革;延续性;针对性;效率化

中图分类号:F 310 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)02-0135-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.02.016

2018 年 12 月,美国《2018 年农业提升法案》出台,极大地提升了对农业补贴的程度。农业补贴是一国政府对本国农业支持与保护的一种最主要的政策工具,对稳定农产品价格、促进农业生产和农民增收具有重要意义。在 WTO 农业多边协议框架下,农业补贴措施可以分为两类:一类是不引起贸易扭曲的政策,叫做“绿箱”政策,它是指政府执行某项农业计划时,其费用由纳税人负担而不是从消费者转移而来,且对生产者没有影响的农业支持措施,这些措施均可以免于减让承诺,如一般农业服务、与生产不挂钩的收入补贴、自然灾害救济补贴等;另一类是可以产生贸易扭曲的政策,如对粮食等农产品提供价格、面积、出口或其他形式的补贴,叫做“黄箱”政策,要求成员方必须进行消减,如价格支持、面积补贴、农产品营销贷款补贴等。根据 WTO《农业协定》,各成员国制定了相应的农业补贴政策,并取得了重要的成效。

近年来,随着美国玉米、大豆等主要农作物产量的激增致使全世界粮食供应过剩,导致美国农作物价格持续下跌,美国农场净收入也持续下降。据美国农业部统计,2018 年美国农场净收入已由 2013 年的 1 233 亿美元逐渐下降至 548 亿美元,美国农业经济已连续 5 年呈现下行状态。此外,自 2018 年初以来,涉及美国主要农业出口市场(包括中国、加拿大、墨西哥和欧盟等)的一系列贸易纠纷破坏了美国农产品出口,而这些出口正是美国农产品价格和农场盈利能力的关键支持。在农业收入的下降及农产品出口前景不确定性的背景下,美国历史上第 18 个农业法案《2018 年农业提升法案》正式出台。这项为期五年的法案重新修正了关于美国农业生产、环境保护、营养、农村发展、农业贸易等多项计划内容,尤其是在农业收入补贴方面,对政策实施效果进行了强化,在严峻的农业经济形势

收稿日期:2019-05-22

基金项目:农业农村部 and 财政部“国家绒毛用羊产业技术体系产业经济研究专项资金”项目(CARS-39-22)。

作者简介:许 荣(1990-),女,博士研究生;研究方向:农业经济理论与政策。

通讯作者:肖海峰(1964-),男,教授,博士;研究方向:农业经济理论与政策。

下为美国农民收入安全提供了保障。本文试图通过梳理总结 2018 美国新农业法案中农业补贴政策的主要变化及特点,并为我国农业政策制定的提出相应的启示。

一、《2018 美国农业法》农业补贴政策内容主要变化

2018 年美国新农业法案共 12 章,分别是“商品计划”“环境保护”“贸易”“营养”“信贷”“农村发展”“科研及其他事项”“林业”“能源”“园艺”“作物保险”与“其他”,其中商品计划包含了美国农产品主要支持政策,例如主要针对粮食生产的价格损失保障计划、农业风险保障计划和营销贷款计划以及专门针对乳制品、棉花及食糖的相关保障措施等^[1-2],为美国农民生产制定了更加严密的农场收入安全网。相比较 2014 农业法案,2018 美国农业法实施的农业补贴政策类型没有变化,但为了应对农产品价格的持续下跌和农民收入的下降,多项政策措施补贴力度有所增加,具体体现在以下 4 个方面。

1. 农业补贴预算有所增加

美国国会预算办公室利用基线分别测算了 2019—2028 年实施 2014 农业法和实施 2018 农业法的支出情况(见表 1)。结果显示,如果继续实施 2014 农业法案,2019—2028 年共支出 7 867 亿美元;实施 2018 农业法案共支出 8 672 亿美元,较前者增加 10.23%。与 2014 农业法预测支出相比,如果实施 2018 农业法,研发、园艺、贸易、商品计划、能源和其他支出将会增加,其中 2019—2023 年商品计划将累计增加 2.63 亿美元(见表 2),说明美国政府将增加预算来支持农民生产,保障农民收入的稳定。

表 1 2018 美国农业法支出(2019—2028 年)

亿美元

项目	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2019— 2023	2019— 2028
2014 美国农业法案	779	769	781	772	771	777	786	797	810	826	3872	7867
2018 美国农业法案	854	846	860	853	852	858	868	879	893	909	4265	8672

注:数据来源于美国国会预算办公室网站:<https://www.cbo.gov/>,表 2 同。

表 2 2018 美国农业法与 2014 农业法相比各农业项目支出增减情况(2019—2028 年)

亿美元

项目	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2019— 2023	2019— 2028
商品计划	0.67	0.30	-0.74	0.21	0.57	0.84	0.24	0.16	0.36	0.02	1.01	2.63
环境保护	3.65	2.83	0.17	-0.81	-0.29	0.15	-1.92	-1.46	-1.31	-1.06	5.55	-0.06
贸易	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	2.35	4.70
营养	-0.12	0.33	0.29	0.26	0.21	0	-0.19	-0.24	-0.27	-0.27	0.98	0
信贷	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
农村发展	7.50	-1.50	-3.50	-3.80	-4.00	-4.00	-4.00	-4.00	-4.00	-4.00	-5.30	-25.30
研发	0.19	2.16	0.35	0.41	0.55	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	3.65	6.15
林业	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
能源	0.04	0.17	0.28	0.32	0.28	0.11	0.03	0.02	0.00	0.00	1.09	1.25
园艺	0.30	0.40	0.60	0.60	0.60	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	2.50	5.00
作物保险	-0.01	-0.10	-0.12	-0.12	-0.12	-0.12	-0.12	-0.12	-0.12	-0.11	-0.47	-1.04
其他	1.36	1.59	1.19	1.22	1.49	0.82	0.85	0.85	-2.85	0.87	6.85	7.38
总支出	14.06	6.64	-1.01	-1.24	-0.25	-0.73	-3.65	-3.33	-6.72	-3.07	18.20	0.70
总收入	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.35	0.70
赤字	13.99	6.57	-1.08	-1.31	-0.32	-0.80	-3.72	-3.40	-6.79	-3.14	17.85	0.00

2. 继续实施并加强价格损失保障计划和农业风险保障计划

在预算吃紧、价格持续下跌的双重压力下,2014 年美国农业法案对 2008 农业法案中商品计划做了较大的调整。在农业补贴政策方面,取消了农业直接补贴、反周期支付和平均作物收入选择补贴,设立了价格损失保障(price loss coverage, PLC)和农业风险保障(agriculture risk coverage, ARC)项目。生产者可选择参加两个项目中的一种。其中,价格损失保障项目主要是针对市场价格下跌给生产者带来的损失,政府根据价格差进行补偿,效果与反周期支付类似;农业风险保障项目主要是补偿生产者的收入损失,其实施目的与之前的平均作物收入选择补贴相似,因而可视为该补贴方式的改进^[3]。2018 年美国农业法将继续实施价格损失保障(PLC)项目和农业风险保障(ARC)项目。

价格损失保障项目实施原理与我国的目标价格补贴实施原理相似。其实施范围包括小麦、玉米、高粱、大麦、燕麦、长粒米、花生和豆类油料等。该计划起初先设定一个参考价格,如果当年市场价格低于法定参考价格时,则向生产者提供补贴。补贴率(单位农产品补贴额)是法定参考价格与本年度国内市场价格 12 个月平均值之间的差额,两者差额越大,补贴率越高,反之亦然^[4]。价格损失保障计划补助金额=(法定参考价格—年度全国平均市场价格)×支付单产×85%×基础面积。其中,补贴单产可以延续 2014 年美国农业法案实施过程中农场主已经在美国农业部农场服务局(FSA)登记的单产水平,但鉴于许多生产者在 2008—2012 年期间作物产量欠佳,因此,允许农场主选择按照 2013—2017 年平均单产(不包括种植面积为零的任何作物年)的 90%向农场服务局重新登记;基础面积确定方法与 2014 年美国农业法案规定相同,可以延续农场主在农场服务局登记的基础面积,也允许按照 2009—2012 年农场的种植情况进行产品间比例调整,但是每个农场的基础面积总量不得改变^[4]。

2018 年美国新农业法案为价格损失保障计划涵盖商品创建了新的有效参考价格,有效参考价格在下述(1)和(2)两者中选择较小者,其中(2)为(a)和(b)中更高者:

(1)2014 年美国农业法法定参考价格的 115%;

(2)(a)和(b)两者更高者

(a)2014 年美国农业法法定参考价格;

(b)最近 5 个营销年度涵盖商品销售年平均价格的 85%,不包括平均价格最高和最低的营销年度。

可见,2018 年美国农业法案中有效参考价格允许参考价格增加至法定参考价格的 115%,涵盖商品参考价格的潜在增加,可能会增加政府补贴支付的频率和规模。

农业风险保障项目是一项收入保障计划,分为县和个人两项农业风险保障计划,生产者可以在两项计划之间做出选择。具体来看,个人农业风险保障计划主要是针对农场主整个农场的作物品种进行补贴,如果只是单个农产品受损,但整体收入高于保障收入时,农场主则不会得到补贴^[4],反之,如果农场主整体收入低于保障收入,则政府将根据农场主的总收入与保障收入之间的差额来确定补助金额,整个农场补助总金额=65%×单位面积的补助金额×整个农场的基础面积,其中单位面积的补助金额=单位面积基准收入×86%—实际收入,基准收入=本农场最近 5 年单产的奥林匹克平均值×最近 5 年国内平均价格的奥林匹克平均值。与个人农业风险保障政策不同的是,县农业风险保障政策补贴的对象是农场单一品种,而非整个农场的收入,其补贴条件为某种农作物实际的县收入水平低于县农业风险保障收入基准水平的 86%^[4]。如果农场参加的是县级计划,政府可以分作物进行补助,每个作物的补助总金额=85%×每个作物单位面积的补助金额×基础面积(与价格损失保障政策内容中基础面积规定相同),其中每个作物单位面积的补助金额=单位面积基准收入×86%—实际收入,基准收入是最近 5 年单个作物的平均县产量(不包括县产量最高和最低的年度)乘以最近 5 年该作物的全国平均市场价格(不包括国内平均价格最高和最低的年度)^[5],实际收入是当年县的平均产量乘以全国平均价格。单位面积的补助金额不得超过单位面积基准收入的 10%。

2014 年的美国农业法案规定,农民或农场主在法案实行初期可自主选择参与价格损失保障或农业风险保障项目,一旦选择将在法案施行期间内不能更改。2018 年底出台的美国新农业法案有所不

同,法案规定生产者可在 2019 年首次在价格损失保障项目和农业风险保障项目之间进行选择,但该选择仅在 2019 年和 2020 年两个作物年度有效,从 2021 年开始,生产者可在剩余的三个作物年度中每年改变他们在价格损失保障计划和农业风险保障计划之间的选择,这也是 2018 年美国新农业法案中农业政策内容的重要变化之一。但生产者如果选择了单个农场级的农业风险保障项目,当年整个农场的作物都不能选择价格损失保障项目;如果选择了县级农业风险保障项目,农场主可以分作物类型选择加入价格损失保障或农业风险保障项目,但只能选其一,且一经选择当年不能更改。此外,新农业法延续了 2014 农业法案对生产者补贴限额的规定,要求每个农场主在所有补贴政策中可获得补贴限额为 12.5 万美元,且此人每年总收入限额为 90 万美元,高于 90 万美元则不可获得补贴。

3. 营销援助贷款和贷款差价支付补贴政策继续保留,营销援助贷款率相应增加

除价格损失保障补贴政策 and 农业风险保障政策外,营销援助贷款和贷款差价支付补贴政策也是美国实施的一项重要的农业补贴政策。其主要目的是在市场价格大跌的背景下为农场主提供一定的生产流动资金。该项政策是美国政府为解决美国农民融资难等问题提出的一项政策计划,在 1993 年被写入美国第一部农业法案中,历经数次改革后发展成现在的形式。美国营销援助贷款和贷款差价支付政策涵盖商品范围包括小麦、玉米、高粱、大麦、燕麦、特长主棉、长粒大米、中粒大米、花生、大豆、其他油料种子及羊毛等。具体的实施办法是政府对涵盖商品设定了相应的援助贷款利率(实际上是最低保护价),在作物种植季节前,生产者可以用未来作物的产出作为抵押品,并根据农业法案规定的贷款率计算出的金额向政府申领贷款,2018 农业法案规定农场主可贷款期限为 9 个月。等收获季节过后,如果作物市场价格低于贷款率,农户可选择不要回抵押品,抵押品归政府所有,贷款不需要偿还^[6]。反之,如果作物市场价格高于贷款率,生产者可以向政府赎回抵押品并在市场上出售,这就是“营销贷款援助”政策。如果,在市场价格低于贷款率的情形下,生产者也选择要回抵押产品在市场上进行出售,则政府将对抵押产品的市场价格与贷款率差额部分给予生产者补贴,这就是“贷款差价支付”政策^[7-8]。2018 美国农业法将继续实施该政策,但相比 2014 年农业法,大多数商品的营销援助贷款和贷款差价支付政策的贷款率都有所增加(见表 3),如小麦、玉米、大麦、燕麦等产品已分别从《2014 农业法案》规定中的 2.94 美元/蒲式耳、1.95 美元/蒲式耳、1.95 美元/蒲式耳、1.39 美元/蒲式耳增加至《2018 农业法案》规定的 3.38 美元/蒲式耳、2.20 美元/蒲式耳、2.50 美元/蒲式耳和 2.00 美元/蒲式耳。

4. 继续实施乳品利润保险计划,提高保险水平

在商品计划中,针对乳制品的政策也值得关注和借鉴。牛奶产业在美国农业生产中占有重要的地位,从 1933 年第一部农业法《农业调整法》出台以来,美国就实施了一系列奶业支持政策,如牛奶价格支持政策和奶农牛奶生产收入补贴政策等,来保障国内奶产业的持续发展^[9]。但随着玉米等饲料产品价格的大幅度上涨挤压了美国奶农的利润空间,原实施的奶业支持政策再无法达到预想的成效,有学者研究认为,对奶农生产利润进行支持比对牛奶收入支持更能保障国内的牛奶产业发展。因此,

表 3 《2018 农业法案》与《2014 农业法案》营销援助贷款率的比较

商品类型/单位	《2014 农业法案》 营销贷款率/美元	《2018 农业法案》 营销贷款率/美元
小麦/蒲式耳	2.94	3.38
玉米/蒲式耳	1.95	2.20
高粱/蒲式耳	1.95	2.20
大麦/蒲式耳	1.95	2.50
燕麦/蒲式耳	1.39	2.00
超长棉/磅	0.797 7	0.95
长粒米/英担	6.50	7.00
中粮大米/英担	6.50	7.00
大豆/蒲式耳	5.00	6.20
其他油料种子*/ 英担	10.09	10.09
干豌豆/英担	5.40	6.15
小扁豆/英担	11.28	13.00
小鹰嘴豆/英担	7.43	10.00
大型鹰嘴豆/英担	11.28	14.00
分级羊毛/磅	1.15	1.15
未分级羊毛/磅	0.40	0.40
马海毛/磅	4.20	4.20
蜂蜜/磅	0.69	0.69
花生/吨	355	355

注:* 其他油料种子主要指向日葵籽、油菜籽、菜籽油、红花、芥子、亚麻籽、克拉姆及芝麻籽等;数据来源于 2014 和 2018 美国农业法案,表 4 同。

2014 农业法案中针对乳制品生产的政策实施有较大的变动,取消了 2014 农业法中的乳品价格支持计划、牛奶收入损失支付和乳品出口刺激计划,增加了乳品利润保障计划和市场捐赠计划^[2]。2018 年美国农业法将乳品利润保障计划改名为乳品利润保险,实施方式没有变化,但提高了保险水平,降低了保费。

美国乳品利润保险计划的目的是保证奶农每生产百磅牛奶可以获得一定范围的利润保障。2014 年美国农业法案规定奶农可选择利润保障范围为 4~8 美元,在 2018 农业法案中利润保障范围增加至 4~9.5 美元,保险水平有所提高。若牛奶生产者选择最低保障利润(4 美元/百磅),只需支付 100 美元的管理费,政府承担全部保费。如果保障利润超过 4 美元/百磅,保费则随着保障利润水平的提高而上升。为更好的保障中小奶牛场主的利益,政府制定了双重保费标准。2014 和 2018 年美国农业法案对适用于双重保费标准的奶农产量规定有所差别,2014 农业法案规定奶牛场的产量低于 400 万磅即可使用 I 级保费标准^①,高于 400 万磅可适用于 II 级保费标准;在 2018 农业法案中可使用 I 级保费标准的奶农产量提高至 500 万磅,高于 500 万磅适用于 II 级标准。相比于 II 级保费标准,适用于 I 级保费标准的奶农承担的保险费将适度降低(见表 4)。2018 年美国农业法案对双重标准奶农产量的调整,明显增加了可适用 I 级标准保费奶农的数量,在相同利润目标下,保费的降低增加了多数奶农的利益。分保费标准来看,对于年产量低于 500 万磅的奶农,2018 农业法对于其所适用的保险费水平的规定明显低于 2014 农业法,这一举措大大降低了美国中小奶牛生产者的保费负担,增加了利润的空间;对于年产量大于 500 万磅的奶农的保费水平,多数利润目标的保费水平也相应减少。可见,2018 年美国农业法案为乳制品的生产者提供了更大的利润空间,尤其是对年产量低于 500 万磅的奶农,保护程度更强。

表 4 美国乳制品利润保险项目保险和保费水平

美元/百磅

保障利润	2014 农业法案		2018 农业法案	
	年产量低于 400 万磅的奶农需缴纳的保险费	年产量大于 400 万磅的奶农需缴纳的保险费	年产量低于 500 万磅的奶农需缴纳的保险费	年产量大于 500 万磅的奶农需缴纳的保险费
4.0	无	无	无	无
4.5	0.010	0.020	0.0025	0.0025
5.0	0.025	0.040	0.005	0.005
5.5	0.040	0.100	0.030	0.100
6.0	0.055	0.155	0.050	0.310
6.5	0.090	0.290	0.070	0.650
7.0	0.217	0.830	0.080	1.107
7.5	0.300	1.060	0.090	1.413
8.0	0.475	1.360	0.100	1.813
8.5	/	/	0.105	/
9.0	/	/	0.110	/
9.5	/	/	0.150	/

二、《2018 美国农业法》农业补贴政策的特点

1. 农业政策实施具有长期性与有效性

回顾美国历史各农业法案中农业补贴政策的一系列变革,虽然补贴名称及实施方式发生过很多

① I 级保费标准是指《2014 美国农业法案》规定年产量低于 400 万磅的奶农需缴纳的保险费水平;II 级保费标准是指年产量高于 400 万磅的奶农需缴纳的保险费水平。

变化,但基本原理可以总结为以下两种类型。一是支持性收购,与我国历史上实施的粮食保护价收购类似,但在具体操作方式上略有不同。如营销援助贷款政策,生产者可按法案规定的支持性价格(即贷款率)将农作物抵押给国家,获得贷款资金;之后,如果市场价格持续低于贷款率,则农民可以放弃抵押品,而不需要向国家偿还贷款,贷款收入就成了销售收入;如果市场价格回升,农民还可以要回粮食重新到市场上进行售卖,只需偿还国家贷款本金。营销援助贷款该项政策在过去的 17 部法案中始终保留^[10-12];二是差价补贴。2014 年农业法案取消了反周期支付补贴措施改为实施价格损失保障计划,虽然政策实施方式发生变化,但政策实施基本原理没有改变,均是事先确定一个目标价格(参考价格),之后根据目标价格与市场价格之间的差额对农民进行补贴^[13]。2018 年美国新农业法案继续保留价格损失保障补贴政策,来保障农民因作物价格的降低而遭受的损失。除此之外,2018 年美国农业法案将延续 2014 年农业法案中针对棉花、食糖及乳制品实施的特定产业政策,从而保障了农业政策实施的长期性与有效性。

2. 农业补贴政策实施仍以市场化为导向

20 世纪 80 年代中期,美国农业补贴政策开始向市场化方向调整,发展至今,美国农业补贴政策已表现出成熟的市场化特征。1985 年美国《农业和食品法案》的颁布标志着美国农业补贴政策市场化的开始,该法案规定实施补贴政策作物的补贴数额不再与农民当年的种植面积有关,而是与事先确定好的“基数”面积相关,这样就大大减少了政策实施对市场的干预,充分发挥了市场引导的作用。到 1996 年,美国《联邦农业促进和改革法案》开始实施“农业直接补贴”政策,该政策的操作方式完全与当期农产品生产(单产和面积)及价格脱钩,政策实施手段转向完善农业生产的市场导向,因此,该法案被认为是美国历史上第一部市场化特征明显的农业法案。随后纵然美国农业补贴政策也经历一系列改革,但农业政策的操作方式并没有改变:一是只与当期价格有关但与当期面积及单产无关的半脱钩补贴,如营销援助补助计划、反周期补贴和价格损失保障补贴等;二是只与基期面积、单产和基期价格有关的完全脱钩补贴,如农业直接补贴政策与农业风险保障政策。在这些农业补贴政策实施过程中,市场仍然发挥着重要的资源配置作用^[2]。2018 年美国新农业法案将继续保留充分发挥市场引导作用的三大基础性政策:营销援助贷款计划、价格损失保障计划和农业风险保障计划,为美国农业安全生产提供了保障^[14]。

3. 农业补贴政策促使农业收入安全网更加牢固

2018 年农业法对农业收入支持项目进行了强化,完善了价格损失保障计划、农业风险保障计划、乳制品利润保险计划及灾害援助项目等^[15],增加了对生产者的补贴力度。具体来看,当农场主因市场因素遭受一定收入损失时,农业收入风险保障计划可以及时为其提供一定的收入补贴;当遭受自然灾害或市场剧烈波动,收入损失更大时,2018 年农业新法案将继续实施补充农业灾害援助计划,对任何不受疫苗控制由于恶劣天气导致牲畜死亡损失都要给予补助、由于旱灾和火灾等对禽畜饲料造成的损失进行补偿^[5]。与 2014 年农业法案政策规定内容不同的是,从 2021 年开始农业生产者每年可以重新选择价格损失风险计划和农业风险保障计划,从而使农民选择更具有灵活性,促使农业收入安全网更加牢固。

4. 补贴政策的黄箱体积变大

2018 年农业法案继续实施价格损失保障补贴政策和营销援助贷款政策。价格损失保障政策和营销援助贷款政策虽与基期面积挂钩,但是与当年市场价格相关联,也属于世界贸易组织《农业协定》中规定的受削减承诺约束的“黄箱”政策^[1]。2018 年农业法案对价格损失保障补贴政策中的参考价格设定了 115% 的上浮率,潜在提高了补贴价格。此外,2018 年农业法案中实施的营销援助贷款政策的贷款率也相应增加,均使得美国农业补贴政策的黄箱体积变大,将会对农产品国际贸易产生更大的扭曲,也可能产生新的贸易摩擦和争端。

5. 政策项目实施更加注重执行效率、可获得性

2018 年美国新农业法案加大了对农业政策项目执行过程和结果数据收集工作的要求力度,大大提

高了政策项目的执行效率及操作性,有助于保证项目实施效果。如 2018 农业法案对生产者生产的每种作物县平均产量数据的获得和县行政区域的划分进行了重新的规定。以往历史上美国农业补贴政策中可使用的平均县产量是通过国家农业统计服务局(NASS)进行的年度调查获得的,并发送给农牧业企业。但由于一些县的低反应率和各县之间的不同经验导致了县农业风险保障项目付款在相邻县之间差别较大,影响了政策项目的实施效果。为了解决这个问题,2018 年农业法案允许农业部用从作物保险合同中获得的产量数据来替换国家农业统计服务局(NASS)获得的基准县产量。这个规定的实施提高了农业补贴政策项目数据的可获得性,也减少了项目的执行成本。并且 2018 年农业法案对于县的行政范围做了明确规定(必须是大于 1 400 平方英里、包含并超过 190 000 个基本英亩),且从 2019 年开始县农业风险保障项目的支付将基于农场的实际位置,跨越多个县的农场按比例分配到每个县。此外,2018 年美国农业法案也严格规定在每个适用的 12 个月营销年度结束后的 30 天内,部长应公布实施的所有农业补贴政策的付款信息,如实施补贴作物的历史县产量、全国的平均市场价格以及各项农业政策的付款率等,保障项目的实施的准确性和透明性,从而提高政策项目的执行效率。

三、2018 美国新农业法案对我国农业政策的启示

2018 美国新农业法案保持了农业政策的延续性和针对性,继续延续 2014 年美国农业法案中针对各作物实施的价格损失保障政策、农业风险保障政策及营销援助贷款和贷款差价支付等基础政策,并对支持和保护水平进行了相应的提高,为农民提供一个更加安全的农业收入网,帮助美国农民在经济下行的时期,不会因扭曲的市场或成本增加而造成损失。梳理 2018 年美国农业法案中农业补贴政策的改革做法,反观我国现行农业支持保护政策,提出如下几点启示:

(1)加快农业投入立法进程,实现我国农业支持保护的长效机制。美国高度重视农业生产,其农业政策的制定通常由立法机关通过法律或法规形式来规范,以确保对农业保护起到长期有效地支持。但我国财政对农业补贴缺乏一个长期性的部门政策目标,往往是作为短期宏观稳定政策的一个组成部分。财政直接用于农业补贴的政策一般与中国各级政府制定的农村经济政策有关,通常作为农村经济政策的配套措施。由于我国农业补贴缺乏规范的长期目标且具有较大的变化性,导致农业支持与生产不协调统一,补贴效率低,总体效果并不理想。因此,美国农业法的稳定性和权威性值得我国借鉴。今后,我国应加快《农业投入法》的研究和制定,将实践证明行之有效的各种农业扶持和保护政策纳入法律体系,实现农业政策的制度化和程序化,确保农业补贴政策实施效果。

(2)不断完善农业补贴机制,减少对市场的扭曲程度。目前,我国针对棉花实施的目标价格补贴、针对玉米和大豆实施的生产者补贴以及针对小麦和水稻实施的最低价格收购补贴政策,其实施原理都是与当期的面积和当期的价格挂钩,均属于 WTO 规则规定的黄箱政策。实施上述政策也存在一些问题,一是由于我国实施的补贴政策与当期面积挂钩,政府需每年重新核实农民种植面积,不仅增加了物力和财力投入,核算程序也较复杂,大大增加了操作成本;二是根据 WTO 规则的规定,我国的黄箱补贴数额为农业生产总值的 8.5%,并且严格规定我国每年的综合支持量不能超过所承诺的约束水平,但上述政策的实施也有可能突破这个限制。因此,考虑到 WTO 规则要求及操作成本较高等问题,我国需要不断完善农业补贴机制,可以借鉴美国实施的“价格损失保障政策”的操作方式,如参与补贴商品的价格计算可以与当期有关,但补贴商品的面积需按照基期面积来计算,从而减少政策实施对市场的扭曲程度。

(3)保障农民收入稳定,促进农业保险业的发展。农业生产在很大程度上依赖于自然条件,特别是气候条件,这就决定了农业是一个高风险的产业。为了促进农业的持续稳定发展,减少农民收入的波动,保障农业投资的安全,美国实施了农业风险保障项目、灾害援助项目以及针对棉花生产的累计收入保险计划和针对乳制品生产的利润保险项目等等,并取得了较好的政策实施效果。虽然我国自

2007 年开始就实施了农业保险试点,但成效并不理想。因此,应借鉴美国保险制度实施特征,基于我国农业生产的实际特点,制定针对我国不同类型农作物生产的保险政策,实现不同经营主体的风险管理需求。

(4)充分利用黄箱政策空间,增加绿箱政策补贴力度。保障我国粮食安全供给和农民生产收入不减少始终是我国农业补贴政策实施的主要目标,而加大农民的补贴力度,完善农民生产的利益保障机制,必须在 WTO 规则的约束下充分利用我国黄箱政策空间,增加绿箱政策补贴力度。近年来,我国农业黄箱支持水平虽然增长较快,但仍处于“微量允许”范围内,我国黄箱政策支持还有一定的空间,绿箱政策利用也很不充分,与美国等发达国家相比也有较大差距。基于当前我国农业发展的现实情况,目前实行的黄箱政策在短期内还不能大规模削减,应该以调整改进为主,进一步用足用好;同时,扩大绿箱支持政策实施规模和范围,强化农业保险、自然灾害救济补助、农业科研及农业基础设施建设等项目的支持力度等。

参 考 文 献

- [1] 费文俊,王秀东.美国 2014 年农业法案调整对我国粮食补贴政策的启示[J].中国食物与营养,2015,21(5):18-21.
- [2] 代瑞熙,包利民,徐智琳.2014 年美国农业法商品计划改革及启示[J].世界农业,2015(4):21-24.
- [3] 顾和军,李青.2014 年美国农业法案商品计划的调整及对中国的启示[J].世界农业,2016(7):110-113.
- [4] 韩一军,徐锐钊.2014 年美国农业法改革及启示[J].农业经济问题,2015(4):101-109.
- [5] 郑姗,宗义湘.美国农民收入保障政策发展动态——基于 2014 和 2008 年农业法案对比[J].安徽农业科学,2015(20):333-335.
- [6] 王亮方.美国的农业政策对中国农业发展的启示[J].经济地理,2006,26(5):152-155.
- [7] 庞辉,关郁波.美国新农业法产品补贴政策浅析[J].农业经济,2005(3):62-63.
- [8] 柯炳生.美国新农业法案的主要内容与影响分析[J].农业经济问题,2002,23(7):58-63.
- [9] 袁祥州.美国 2014 年农业法案对奶业安全网的调整及其影响[J].世界农业,2015(5):78-81.
- [10] 彭超.美国农业法案新动向及其启示[N].农民日报,2018-12-22(3).
- [11] 杨春华,杨洁梅,彭超.美国 2014 年农业法案的主要特点与启示[J].农业经济问题,2017(3):107-111.
- [12] 王月荣,张秀珍.美国 2014 年新农业法案的特点、影响及其启示[J].世界农业,2014(7):67-99.
- [13] 杜艳艳.2014 年美国农业法案的主要政策变化及其影响[J].世界农业,2014(12):69-73.
- [14] 刘景景.美国农业补贴政策演进与农民收入变化研究[J].亚太经济,2018(6):70-77.
- [15] 张晶.新常态下完善农业支持政策的总体思考——以美国农业政策新动向为借鉴[J].世界农业,2018(6):65-72.

(责任编辑:陈万红)