

日韩两国农业直补政策及启示

■方 鸿

一、日本农业直接补贴政策

日本政府在很长一段时间内都是通过农产品价格支持的形式对农民进行补贴。WTO《农业协定》签订后,以价格支持政策为主的传统的农业保护措施被列为削减的对象,已不再适应新的国际环境。面对比较优势逐渐下降的农业,以及它背后存在的各种政治势力的压力,日本政府不得不在WTO框架内寻找新的农业保护手段,引入直接补贴制度。

(一)对山区半山区实施的直接补贴政策。山区半山区是日本重要的农业区域,但是,这些地区倾斜坡地多,农用地较少且狭小、分散,农业生产基础条件落后,农业生产成本高于平原地区。而且,由于距离城市地区较远,交通不便,山区半山区的居民很难获得各种就业和增加收入的机会。在这种情况下,山区半山区青壮年劳动力流失非常严重,留下来从事农业的大多是老人和妇女,劳动力短缺使得农业生产不能正常有效地开展,也造成放弃耕作现象的产生。因此,日本政府在2000年出台了对山区半山区实行直接补贴的政策,以弥补生产条件上的差距,使山区半山区的农户能够有足够的收入安心地留在当地劳作。日本政府在实施对山区半山区的直接补贴时,尽量使该政策符合WTO“绿箱”政策的要求,并力争使补贴有针对性地补贴给确实需要政策性援助的农

户。直接补贴政策的实施对象设定为陡坡地和缓坡地两个档次,并给予不同的补贴金额。除了倾斜度大的坡地之外,受自然地形条件限制的一些不规则的小块农用地也被指定为直接补贴对象。此外,草地面积占土地面积的比重超过70%的地区也被指定为生产条件差的地区,其草地也可作为直接补贴对象。

在直接补贴政策实施过程中,日本中央政府仅制定一个框架性的标准,熟悉村落情况的市町村政府则结合各个村落的具体情况再做出具体规定。此外,直接补贴政策实施中要求签订村落集体协议,村里应享有补贴的农户,也包括少数没有享受补贴的农户和非农户,在经过商讨如何开展有助于环境保护的生产活动的基础上,将商量的结果写入协议书中,经过市町村政府认可并按协议内容执行后方可享受直接补贴。

另外,农户并不单纯是因为生产条件差就一定能够得到补贴,还附带有其它条件和要求,比如,要求有资格享受补贴的农户必须从事一些有助于维系自然环境和发挥农业多功能性的农业生产活动。至于直接补贴金额,基本上设定在山区半山区与条件好的平原地区农业生产成本的差距范围内。为了平衡与周边农户以及非农业居民的关系,补贴政策还规定了单个农户享受的直接补贴金额的上限为100万日元。

(二)农业环境直接补贴。日本

的农业环境直接补贴首先在滋贺县实施。位于滋贺县境内的琵琶湖为日本关西地区1400万人的生产、生活水源,其水质因农业及生活排水而恶化。为减少来源于农业的水质污染,向消费者提供更加安全的农产品,滋贺县于2003年4月开始在全国首先实施“环境直接补贴”制度,对“环境友好农产品”实行直接补贴。“环境友好农产品”采用的栽培技术包括将化学农药和化学肥料使用量削减到常规用量的五成以下、适当使用堆肥、污水不向琵琶湖排放、用完的农用塑料要得到妥善处理等。与县政府签约,并且生产情况得到确认的农户可以得到认证,并在出售的农产品上张贴“环境友好农产品”标签,得到认证的农户可以得到环境直接补贴,补贴单价通过对“环境友好农业”与“常规农业”的产量、销售价格、生产成本进行调查比较而确定。

(三)新农业经营稳定政策。日本的新农业经营稳定政策采用对农户整体经营收入(不分品种)进行支持,补贴对象集中向骨干农户倾斜,培养支撑农业和农村经济发展的骨干农户,促使农地向骨干农户集中,以期扩大农业经营规模,强化农业竞争力。同时,在一定程度上解决国内农业经营人才不足、专业农户不断减少和兼业农户数量增多、农业劳动力老龄化以及大米生产经常性过剩与食品自给率低下、农业结构调整步伐较缓等系列问题。

二、韩国的农业直接补贴政策

韩国的农业是在政府的长期高度保护下发展起来的。韩国政府保护农业最重要的一项政策是对国内农产品价格的直接干预和对国内农产品市场的严格保护。这种保护虽然促进了农民收入的增长,但同时也严重扭曲了韩国国内农产品价格。1993年,韩国政府成为关贸总协定GATT的成员国,按协商的要求,韩国政府必须减少形成农产品价格扭曲的农业保护。此后,韩国政府颁布了几部法案,旨在把原来的价格支持转化直接补贴,以符合WTO农业支持规则。2004年,韩国政府制定了《农业、农村综合对策》,这是一项关于农业发展的中长期对策,农业直补政策的地位在其中得到进一步加强。

韩国政府目前推行的农业直补有稻农固定型直补、耕地转让补贴、环保农业补贴、农业条件恶劣地区补贴和农村景观保护补贴等多种直接补贴制度。

稻农固定型直补的目的是减少市场价格波动对稻农收入的影响。固定型直补是不与大米生产以及大米价格联系的中立性质的直补制度,不管水稻种植与否,只要保全了农地及农地功能就可以领到固定直补金。耕地转让直补制度始于1997年,是通过将耕地转让农户的补贴,鼓励高龄农户转让自己所拥有的耕地,以促进种植规模的扩大、提高农业的竞争力的一种直补制度。另外,韩国政府实施了亲环境农业补贴、亲环境畜牧业补贴、农业条件恶劣地区补贴、农村景观保护补贴等直接补贴制度,以维护本国的生态环境、保障农产品质量。亲环境农业直补制度是1999年开始实施的,对已被认定为亲环境农业生产的农户进行直补的一种制度。亲环境农业直补制度的对象是被认定为生产亲

环境农产品的拥有农地0.1公顷以上或年农产品销售100万韩元以上的农户。亲环境畜牧业直补制度是2004年开始实施的一项直补制度,对实行亲环境养殖户进行直补,主要目的是维护畜牧业的可持续发展,直补的对象是牛、猪、鸡的饲养户。农业条件恶劣地区直补制度是2004年政府对农业生产条件和居住条件不利的山区农户开始实施的一种直补制度,目的是维持地区及农业的多元化功能和活跃山区农村,支付对象是以倾斜度与耕地比率为依据所选定的村落中经营农地或草地的农户。农村景观保护直补是2005年开始实施的一种直补制度,以对在农地中栽培景观作物的农户进行补偿,目的是提高农村的公益功能与活跃农村社会,支付对象为景观作物种植连片面积在1公顷以上的农户。

韩国农业直补资金主要的来源是中央政府的农业投入资金。在现行的农业直补中,只有条件不利地区直补和景观保全直补是由中央和地方政府共同投入的,投资比例为中央70%、地方30%,其他的农业直补资金全靠中央政府投入。

韩国政府在推行农业直补政策时除了亲环境畜牧业直补以外,都采用以耕地面积为基础计算直补金额的方式,即先规定每公顷耕地的直补额度,再在全国范围内使用这统一的直补标准。

三、对我国农业直接补贴政策的几点建议

借鉴日韩经验,结合我国国情,我国的农业直补政策应着重从以下几个方面加以完善。

(一) 强化中央财政在主产区粮食直补资金投入中的主体地位。目前,我国粮食直补资金来源于粮食风险基金。中央粮食风险基金的资金来源由中央财

政预算安排,地方粮食风险基金的资金来源由中央补助和地方财政预算安排构成,两项资金的配备比例原则上为1:1.5。在这种情况下,粮食越丰收的地区财政支出负担越沉重。由于产粮最多的粮食主产区多是处于中西部地区,经济发展程度较低,财政实力较弱,粮食风险基金往往难以准时配备到位,难免存在缺口,加上粮食主产区耕地数量多、粮食播种面积大,这样造成主产区粮农得到的粮食直接补贴标准往往要比经济发达的主销区低很多。因此,为了保障国家粮食安全,在主产区的粮食直补资金上,中央财政应该承担起更多的责任。

(二) 粮食方面的直接补贴资金应向种粮大户倾斜。由于受农业劳动力老龄化、国内农业经营人才不足等影响,日本与韩国目前的农业直接补贴政策都有向骨干农户倾斜趋势,以期扩大农业经营规模、强化本国农业竞争力、同时解决国内农业劳动力不足的问题。目前,我国农村劳动力老龄化现象也很明显,因此,今后对粮农的直接补贴资金应向种粮大户倾斜,通过对种粮大户的扶持来解决粮食生产劳动力不足的问题。

(三) 对粮农直接补贴标准的确定应与粮食价格以及粮食生产成本的高低关联起来。当粮食价格高于粮食生产成本较少时,直接补贴标准应高一点,反之则可以低一点,通过直接补贴标准的动态调整把种粮利润控制在适当水平,以利于粮食生产的长期稳定。

(四) 适当增加农业直补类型。目前,我国的农业直补类型较单一,应考虑增加对西部农业生产条件恶劣地区农民的直接补贴,提高农民收入水平。另外,应逐步在一些地区试点环境友好型农产品生产直补政策,通过直补政策引导农民的生产活动,提高农民对生态环境以及农产品质量的关注。

(作者单位:西南财经大学)

责任编辑 冉鹏