美国农业补贴政策的演变及其影响

■ 王 鹏 王 磊

从20世纪30年代经济危机开始,美国的农业补贴政策经历了从奠定基础到淡化再到保护加重的循环上升过程,至今已比较完善。

第一阶段:20世纪30年代至80年代的奠定基础阶段

1933年罗斯福新政时期,美国国会通过了《1933年农业调整法》,开始全面干预农业经济。决策者认为,美国农业的根本问题是生产过剩和居民购买力不足,因此生产控制和价格支持就成了农业政策最重要的手段。有关农产品补贴政策主要有以下几个方面:一是农产品计划补贴政策。政府通过制定一年一度的“农产品计划”(即生产与产量计划),与农场主签订合同,执行农产品价格与收入支持政策。二是农业的信贷补贴政策。美国的农业信贷系统虽独立于政府部门之外,但它仍能从政府获得低息贷款转而提供给农场主。三是农作物保险补贴政策。1980年通过的《联邦作物保险法》规定,美国农业部为所有保险物提供30%的保险费补贴,向提供作物保险销售和服务的私人公司支付一定费用。

美国的这种价格支持与收入支持政策,对于保护中小农场主、稳定发展美国农业经济起到了重要的作用。然而,随着国内外经济环境的变化,这种政策的副作用越来越明显,妨碍了市场机制在农业领域的有效发挥。

一是没有解决生产过剩问题。价格支持和收入支持政策鼓励了农场主扩大生产规模,使他们不是按市场需求变化而是根据政府的支持水平来决定自己的生产。二是增加了美国政府公共负担。美国农业政策中一些政策使消费者普遍得益,但有关价格和收入支持政策又人为地抬高了农产品价格,增加了消费者负担。而且,由于食品在低收入家庭开支中占的比例最高,他们所受的影响也最大。到20世纪80年代,政府的补贴开支加上消费者损失,其总和已大大超过了美国农场主的得益。三是降低美国农业的国际竞争力。美国有扩大农产品出口的政策措施,但其产品的国际竞争能力又因价格支持政策而大受影响。只要国际市场价格降到某种产品的“贷款率”之下,美国农场主就不再把自己的产品出口,而是作为贷款抵押品送进农产品信贷公司的仓库。

第二阶段:20世纪90年代后的淡化阶段

20世纪90年代,美国政府干预农业的政策思想也发生了转变:主张充分发挥市场机制的作用,从严格干预政策转向以市场机制为基础,政策只用于纠正市场失效问题,并遵循成本-效益原则。

20世纪90年代农业政策的变化主要反映在《1990年农业法》和《1996

年农业法》中。1990年的农业政策改革,在原来的价格支持和停耕补贴的基础上,增加了计划合同参加者进行生产的自由度。规定“农产品计划”的参加者,在占合同面积15%的土地范围内,可自主选择所生产的农产品种类。这样一方面减少了政府的农业补贴,另一方面增加了生产者的利润和收入,生产者可以选择种植价格最高、利润丰厚的农产品,能够在获得补偿其损失的补贴后增加额外收入。

1996年农业政策改革彻底地摒弃了已实行60多年的农业补贴政策体系,旨在7年后取消政府为农场主提供的价格和收入补贴,把农场主完全推向市场,使政府彻底摆脱越来越沉重的农业补贴负担。这对美国农业产生了深远影响。一是导致农业生产的集中。大量中小农场经营者将被迫退出农业领域。农业生产集中和垄断程度不断加强,农场规模稳步扩大。大农场主有能力采用新技术降低生产成本,并且可以利用农产品期货和期权市场防范价格风险。同时,农业生产集中度提高使得美国农业危机的可能性增大。二是农产品市场风险加大。从理论上讲,改革增加了市场因素在生产决策中的作用,减少了原来由于事先人为确定的农产品计划所造成的资源配置的扭曲现象。但由于市场的不确定性和生产的盲目性,且价格信号传递

有一个较长的周期，从而导致农业生产波动性的增大。

第三阶段：2002年至今美国农业补贴政策加重阶段

2002年以来，在历次多边回合谈判中，尽管美国政府建议实行“零补贴方案”，主张取消一切生产补贴和出口补贴，补贴总量也时有反复，但其高强度补贴的特征却一直没有改变。《2002年农业安全及农村投资法》更是直接宣布美国对农业的直接补贴，力度、范围之大，可谓空前。一是销售贷款差额补贴。销售贷款差额补贴始于《1933年农业调整法》，是政府保证农民顺利出售农产品的最低保护价，即政府预定一个农产品的销售价格，并以此价格贷款给农民。二是生产灵活性合同与直接支付。生产灵活性合同下的直接支付，即所谓“不挂钩补贴”，也是延续1996年法案的做法。直接支付额为支付率与该农产品的支付面积和支付单产之乘积。各种产品的支付率在新法案中明确确定。新法案同原法案相比，新增加了大豆、花生和其他油料作物，同时提高了原有产品的直接支付率。三是反周期支付。农民可以获得的总反周期支付等于单位产品反周期支付额与支付面积和支付单产之乘积。其中的支付面积与支付单产的确定与直接支付相同，是根据基期情况确定的，而单位产品支付额则与当年的市场价格情况直接相关。四是农产品贸易补贴。美国农产品40%销往国外市场，农产品出口贸易，尤其是对新市场的开拓，对于稳定国内农业生产和农场主收入具有极其重要的作用。因此，美国农产品出口补贴以出口信贷和鼓励市场进入为重点。主要补贴项目有出口信贷担保、新兴市场项目、市场进入项目和出口提高项目。

2002年的农业法案，实际上是对自《1985年农业法》以来，特别是

链接：

凯恩斯集团，又称为卵石组织，由14个农业生产和出口国于1986年8月在澳大利亚凯恩斯成立，包括大部分从事农产品出口的发展中国家，它们因生产效率低和资金缺乏而深受欧美国家出口补贴之苦，强烈要求纠正正在农产品贸易上的扭曲现象。

《1996年农业法》的大踏步后退。这集中体现在以下几个方面：第一，以往的几个农产品自由贸易法案都强调农场主理应注重市场自由经营，他们应该把注意力瞄准国际市场，而不是政府的价格支持体系。2002年农业法案中不再提及，而是通过政府拨款增强所谓的安全保护。第二，过去通过的农产品自由贸易法案，都强调减少政府财政拨款，不管是《1985年农业法》，还是《1990年农业法》和《1996年农业法》，无一不是强调通过市场自由经营，旨在减少政府用于农业的补贴，而2002年农业法案却把增加农业拨款提到重要议事日程。第三，美国政府把过去很少得到补贴的水果、蔬菜和畜牧业也列入补贴范围，这不能不说是以往自由贸易的明显退步。

2007年，美国参议院又以压倒性的优势通过了《2007年农场、营养学以及生物能源法案》，补贴程度较之前有过之而无不及。新法案维持了对于如玉米、小麦、大麦、大豆等农作物的补贴，还将补贴范围扩大到了其他所谓的专业农作物，如水果、蔬菜，而水果及蔬菜在美国已经接近于自由市场。这项法案将会对农产品市场造成重大影响，美国政府通过财政补贴手段推进生物能源的计划将使得食品供应更加紧张，而其中玉米将受到最直接的影响。

2002年与2007年的法案不仅是

1985年以来自由贸易的倒退，也是半个多世纪美国农业补贴政策的进一步深化。其对美国国内外产生的消极影响概括起来有如下几点：首先，农产品贸易保护政策的进一步实施无疑将使联邦政府的财政赤字上升。其次，将给新的全球贸易谈判罩上阴影。再次，新农业法将使发展中国家遭受的损失较大，这在拉美国家表现得尤为突出。美国新农业法对其农产品实施的保护性政策，促使其农产品补贴范围比过去大大扩展，这无疑使得主要依靠农产品出口的拉美国家雪上加霜。第四，引发新一轮贸易保护。对于欧盟来说，新法案的影响也是灾难性的，欧盟的农业生产如果没有高额的补贴与美国相比根本没有比较优势，在国际市场上也就无法与美国农产品进行竞争。对于凯恩斯集团来说，因为具有先天的自然优势，其农产品一直有很强的国际竞争力，长期以来其农产品一直没有得到过政府的有效保护，美国对农业的大额补贴将削弱凯恩斯集团农产品的国际竞争力。美国新农业法案是美国的国内法，尽管将对国际农产品市场造成重要负面影响，但他国却不能阻止它的实施。因此，各国不得不调整各自的农业政策，特别是农产品对外贸易政策，以减少美国新农业法案带来的负面影响。据欧洲粮食行业官员以及贸易人士称，继美国通过新的农业法案后，欧盟很可能维持粮食出口补贴，可能还会进一步提高保护水平，以减少过剩的库存，保护欧盟农业市场。其他国家也都宣布将会采取各种措施应对美国农业补贴的负面影响。因此，相当长的一段时间内农产品国际贸易保护高潮将不可避免。^[1]

（作者单位：北京特华投资控股有限公司 财政部财政科学研究所）

责任编辑 冉鹏