

# 美国对

## 农业和农民的投入保护政策

○ 王征 翟俊武

美国的农业是市场经济下的农业，种什么、种多少，由农业生产者自己决定，政府不干预、不命令，只是从政策上鼓励和引导。当政府制定和颁布政策后，农民会在政策周围周旋，只有那些能给农民在经济上带来实惠的政策才会得到顺利推行。美国政府介入农业的发展，主要基于三个目的：一是保证足够的食品供应；二是保证食品以适当的价格提供给消费者；三是保护小农场的生产经营不被大农场在竞争中挤跨。美国对农业和农民的投入保护政策体现在价格补贴、土地保护、贷款扶持、财政拨款等多个方面。

### 一、农产品价格补贴

美国农产品的价格一般由市场供需情况决定，农场主无法自主决定作物价格，往往靠增加产量增加收入，但产量大增的结果，反而会造成价格的下跌。当然，大多数农作物的价格政府不会介入，但对小麦、棉花、大豆等非常重要的作物，政府会结合基本成本和最低利润，考虑制定目标价格，即全国统一的指导价。如果当年产品价格达不到目标价格，政府就会以补贴的办法，使之达到目标价规定的水平，以保护农民的收入。农民如果因自然灾害使农作物绝收，除通过农业保险获得一定的赔偿外，也能通过政府农产品减收项目获得价格补贴。为了避免价格过低，政府通过制定优惠政策使农民自动减少种植面积，最终提高市价。当然，减少的土地可以不种粮而改种其他经济作物。除此之外，价格必须接受市场的决定。需要说明的是，1996年美国已取消了指导

价政策，这与WTO组织“减少政府对农业的补贴、干预，让市场发挥更大作用”的要求相符，也符合贸易自由化、经济全球化的发展要求。

### 二、土地保护

美国制定了专门的农场用地保护法，主要是为了使适合农业用的土地不被挪作他用。这个法规的核心是用税收政策鼓励农民用地，即如果农民能够将适合于农业的用地用于农业，就会得到政府的减税激励，用于非农业则不享受减税政策。为了更好地执行该法，农场主和州、县政府的官员等共同开发出一种对土地进行评级分析的评价体系。该体系既基于土壤质量的分析，也基于土地位置区域的评级（主要考虑离水源、种子、交通的远近），两者权重分别为60%、40%，当然也要考虑产量因素。美国每个县都执行这种土地评价体系，以此将土地按等级划分。

针对不同种类土地，美国也制定了不同的保护政策。如对陡坡等不宜耕种土地，为防止水土流失，政府给钱不让种；对湿地，美国过去往往是将其抽干作为农场，后来发现湿地有过滤污染、宜于鱼类繁殖、蓄洪等重要作用，政府也掏钱保护；对野生生物保护带，河流两侧一定范围内，为保持水草肥美，也规定不能种地，养殖的牲畜也不得进入该区域，如果农民能做到，就可以享受政府的补助。

美国的大学教授认为，在下个世纪，有两种东西会使人类毁灭：一是核战争；二是环境恶化。环境恶化，会殃及子孙后代。而土地保护在一定

程度上对人类的资源和居住环境影响很大。因此，在美国，政府既出巨资保护耕地，也保护城市周边地区的土地。城市发展和土地保护本身就是一对矛盾，但美国政府在这方面关注较多。保护土地，还注重气候变化，因为气候对农业的影响很大。美国农业科学家正在精心研究和试验那些抗旱、抗倒伏性能强的作物品种。联邦、州、县各级政府环保方面配合、协调较好，达到了农业可持续发展的目标。在注重环保的同时，美国对自然灾害也有应急法令。

### 三、信贷支持

信贷支持与美国的土地价格息息相关。在美国，每公顷土地平均价格为400美元，但农用耕地的售价一般为每公顷400—1300美元。地区不同，地价也不同。如加州地区每公顷土地1300美元，这是因为加州地区作物附加值高；中西部地区每公顷400美元，是因为该地区作物经济价值不是很高。加州10英亩的农场，大概需要3.2万美元的投入。如果种小麦，农场主需要投入37.3万美元的资金才能建起一个农场；畜牧、奶牛场则需投入100万美元。因此，农民大部分用于购买土地的花销就靠信贷支持。

美国约有51%的农场主通过信贷支持购置地产、从事农业生产。借款的主要来源是：

1、商业银行。美国41%的农业贷款资金来自商业银行，主要用于生产和购置不动产，也通常用来购买化肥、围栏、农用设备等。商业银行一般倾向于给生产领域贷款，利率是浮动的。

2、保险公司。主要向不动产投资，以求得大的回报。一般贷款期20—30年，有的长达50年。美国农民的不动产贷款约有25%来源于保险公司。

3、农业信用系统。是联邦政府用法律规定专门向农民贷款的非政府机

构, 1916年成立。农业信用系统相对独立, 不受美国联邦储蓄委员会的支配, 靠发行债券取得资金, 利率由美联储确定(1998年债券利率为5.32%)。主要向农业生产领域提供资金, 承担约32%的不动产贷款。农业信用系统特别照顾年轻农场主, 可以从每年的特殊计划中给这些人以好处, 由于利率低, 加上不考虑信用因素, 能帮助年轻人尽快进入农业领域。

4、向政府借款。美国政府也根据生产成本向农民贷款, 当农产品价格高于成本有利润时, 农民就归还政府借款; 当农产品价格低于成本时, 由政府收购产品, 农民不用归还借款。向政府借款适合于能长期储存的作物, 如棉花、小麦等。但大多数农场主无法申请到贷款, 因为他们种其他经济作物。

#### 四、财政拨款

财政拨款通常通过农业立法来明确。美国农业立法约每4—5年一次。每年财政预算审议案都要考虑农业方面的拨款, 以使农民保持合理利润。近年来, 美国的议员们逐渐关心起了财政平衡, 希望尽量减少赤字, 为使农民多得收入, 只能从其他方面减少支出。1998年, 国会通过法案, 采取直接拨款的方式使农民得到一笔钱, 保证了农民收入不降低。主要是因为该年全球粮食丰产, 粮价大跌, 加上美国有些地区发生洪涝灾害, 致使农民单纯从农作物产量上得到的收入大大减少, 过去靠目标价体系渡过难关, 随着目标价体系的取消, 对农民的价格补贴取消了, 政府就通过财政拨款方式直接把钱拨补给农民。今后, 随着市场上农产品价格的涨落, 美国政府会越来越地考虑通过财政拨款手段保护农业生产者的利益。

#### 五、农村财政援助

1、农村房屋服务。通过赠款、贷款和担保的方式进行服务, 包括:

(1) 社区设施的资助; (2) 租赁住房; (3) 帮助社区农民购买自住房屋。

2、农村公共设施服务。主要是用水、路灯、垃圾处理、道路建设等。

3、农村经济和合作发展服务。包括: (1) 向农村提供贷款及担保, 鼓励发展规模, 创造就业(按行业和领域, 主要是别人不管的小领域); (2) 农村经济企业赠款, 主要是与非盈利组织合作, 帮助小型企业发展和创业; (3) 中介再转借项目, 资助中小型项目, 通过借款给非盈利组织和地区级机构, 转借给中小型农业企业, 一般借款期为30年, 年利率1%, 收取一定的管理费, 管理费比例一般为2—3%; (4) 农村经济发展赠款和贷款, 电力、公路企业向大的企业贷款, 中介机构再向农村经营者提供贷款; (5) 向农村合作社提供技术服务, 使其管理资产、处理债务更为妥当。

#### 六、农业可持续发展赠款、贷款

农业可持续发展有三大支柱: 一是环境保护; 二是发展农业经济, 使农民增收赚钱; 三是保证农民能按自己的方式生活和生产。这里以明尼苏达州为例, 说明美国政府部门如何通过赠款和贷款的方式扶持农业的可持续发展。

1、赠款。1987年开始, 明州立法院和州政府授权农业部从事可持续发展农业方面的研究, 所需经费由立法院批准, 主要用于农场设备、农业生产及农业科研等。政府的可持续发展农业赠款, 一部分用于研究分析, 一部分用于信息收集与传播等。过去10年, 有175项赠款已批准应用, 正在进行的赠款有51项, 每项赠款的额度各不相同, 最大的有2.5万美元, 平均每项赠款在1—1.1万美元之间。一般地, 属于展示性的农场获得的赠款

要多一些。获得赠款必须由农户提出申请, 经由农户、专家、学者组成的9人评定委员会讨论审定。评定委员会要按规定进行评审, 即考虑是否对农业发展有好处, 有无推广价值, 农户是否有能力用好这笔钱, 项目是否受到其他农场主欢迎, 并要监督使用。赠款项目大多数是3年期, 分4次付款。受益人每年要提供年度报告, 详细说明使用情况, 评定委员会根据报告决定以后年度是否继续给予赠款。政府给评定委员会成员每人40—50小时的工资作为评审费, 他们一般需要工作3周。

2、贷款。80年代末开始, 立法院和议会批准由州政府拨款100万美元作为启动资金, 用于可持续发展农业的设备购置, 这种贷款是对农民的最直接的贷款, 每个农民最多可贷1.5万美元, 年利率为6%。贷款到期还清后, 继续用于新的项目。利息用于贷款和赠款的管理费开支。已批准的贷款有254项, 累计达300万美元, 每笔贷款滚动了3次。每年审议4次, 一季度审议一次。农民可以在3、6、9、12月申请, 这样在审议时效上更贴近农民。贷款早期主要用于设备购置, 现在发展到购买新牲畜品种等方面。在明州, 过去只有一笔贷款没有收回, 表明可持续发展农业搞得还是很成功的。

审议可持续发展农业贷款, 由评审委员会进行。与赠款评审的区别是评审成员中增加了银行家和农村管理人才。农民申请时要交财务报告、财产抵押明细表、现金流量表等资料。贷款对于任何居住在明州的农业生产者均适用, 申请贷款的人也不一定必须是专职的农业生产者。贷款期5—7年, 还款一年一次或一年两次。贷款的目的是鼓励农民从可持续发展农业的角度去进行农业生产, 使农民改变传统的生产方式。一笔贷款由申请到得到一般需要4—6周。

(作者单位: 国家农业综合开发办公室)