

国外农业财政政策简介(一)

○ 财政部农业司政策研究处

编者按:农业是一项弱质产业,如果没有国家的支持,则很难保持其在国民经济中的基础地位,很难建立起适应社会主义市场经济需要的现代化大农业,很难保证广大农村居民尽快富裕起来,甚至无法解决我们这个人口不断增长的大国的吃饭问题。从本期开始,我们选择介绍几个发达国家的农业财政政策,以供参考借鉴。

法国的农业财政政策

法国是欧洲农业最发达的国家之一,也是世界农产品出口大国。但在二战以前,法国却是发达资本主义国家中农业最落后的国家。1950年以后,法国政府采取了一系列的农业发展政策,从而使法国农业进入一个飞跃发展阶段,其发展速度超过了所有资本主义国家。法国政府的农业财政政策主要有三个方面:农业基础设施建设和农业地区开发;促进土地集中和农业规模经营;维护市场稳定,保护农场主利益。在资金方面,如1970—1984年法国支农预算一直占其预算总规模的13—15%,支出规模14年间年均递增12.9%。

(一)财政支持农业基础设施建设和农村地区开发。法国政府的农业基础设施建设主要包括水利工程

和土壤改良、道路建设、自来水、农村用电。在这些方面,国家财政都给予大力支持。如在水利和土壤改良方面,1951年5月,政府正式通过法令,成立各种专业化的公私合营公司来承担农田水利和土壤改良工程,由政府统筹管理。1955年又通过法令扩大公司范围,吸收农业部门和工业部门都参与投资和管理。为发展西部、西南部、中部和东部山区等落后地区的经济,还采取了所谓“大型整顿”的措施:第一,大力发展山区原有的工矿企业,使之经过国家投资改造后成为农业地区和落后山区的经济中心。从大工业区迁往落后地区的工厂企业,国家提供财政补贴,实行燃料减价,给予税收优惠,免费搬迁,减收新厂址地价款。第二,奖励原五大工业区的资本家去山区和农村建厂,鼓励发展落后地区农村的食品工业、小型机器制造业等行业。第三,发展落后地区暂时还不适合机器操作的手工业生产及旅游业。

(二)政府支持土地集中,促进农业规模经营。法国大革命是通过和平的方式迫使贵族将土地分给农民,从而形成小农经营的模式。但长

墨西哥金融危机对其经济的打击是极为沉重的,外来援助犹如“阿斯匹林”可暂缓阵痛,但根本出路还要靠墨西哥自身的努力和采取标本兼治措施。目前的应急性拯救措施,很可能使墨西哥陷入“高利率—高通胀—低增长”的恶性循环之中。

现在西方大国答应的援助(共500亿美元)大部分尚未到位,墨西哥政府为吸引外资和抑制通货膨胀,实行高利率政策。墨西哥的利

率几年来一直高于国际利率。最近采取大幅度提高利率的应急措施,28天期的短期国库券利率高达35.2%,升幅之高可谓世所罕见。高利率对平抑通胀,吸取资金,固然有一定作用,但也可能使国家陷入高利率—高通胀—低增长的恶性循环之中。本来,墨西哥加入北美自由贸易协定之后,由于市场开放太快、太猛,已引起国内某些部门萎缩和破产。譬如,由于近年墨西哥粮食进口逐年增加,1990—1993年,平均每年粮食贸易逆差达19.8亿美元,每年有几十万农民抛弃土地,离乡背井,外出谋生。墨西

哥全国小企业联合会主席曼努埃尔·比利亚估计,由于北美自由贸易协定生效,最近两年至少将有7500家小企业倒闭。现在,发生金融危机之后,资金更加缺乏,利率又更高,已使许多企业,特别是中小企业,濒临破产。如果大量企业倒闭,生产停滞,即使金融形势略有好转,国家经济也不会有多大起色,也难以摆脱衰退。所以,一些经济学家指出,克服危机的根本出路,还是主要应依靠本国资金积累,增加储蓄,发展生产,现在的一些措施只能治标,不能治本。

(责任编辑 江正银)

期以来存在的大量分散小农户,却使法国农业规模经营比美国、澳大利亚等资本主义国家要小得多,影响了农业劳动生产率的提高和农产品的竞争能力。二战以后,法国政府积极支持土地集中,扩大农业经营规模,提高农业劳动生产率。如通过财政补助鼓励商品率低下、购买力差、无力改进技术的中小农户放弃农业经营;通过财政补助鼓励老年农业经营者脱离农业和青壮年农民经营农业。1963—1969年间,脱离农业的终身补助受益者人数22万人,腾出土地380万公顷。又如通过财政支持建立政府的土地调整公司,收购土地然后再把土地租赁或出售给大农场主。土地调整公司是一种非常特殊的组织,它是一种不以赢利为目的,而且由国家委派代表进行监督的股份有限公司。它的资本金由各有关涉农的部门和机构提供,活动经费依靠国家财政拨款。

(三)政府积极干预农产品市场。法国采取的农产品市场调控政策可分为三个阶段:第一阶段,从战后到40年代末,主要是实行保护关税,向农场主提供保护金。第二阶段是从50年代初到60年代中期,为了扩大农产品出口,政府进一步通过补助金形式,使法国农产品的价格同世界市场价格拉平,同时继续实行对农产品价格的支持。第三阶段,从60年代末到现在,由调节市场政策逐渐转化为全面干预农业生产、加工和销售过程。通过农业一体化来解决结构危机和农产品相对过剩问题。在第三阶段,欧洲经济共同体的农业政策起了重要作用。在欧洲经济共同体内实行统一的农产品市场和价格政策,限制进口,建立农产品储备,对出口给予补贴,实行出口许可证制度,对消费价格进行补助以刺激消费。政府在这一方面的开支很大,每年约为90亿法郎,大

约相当谷物产值的一半以上。

(四)协调财政政策与金融政策,促进农业发展。法国的农业政策性金融非常发达,对农业发展起到了非常重要的作用。农业政策性金融的发展与财政的大力支持是分不开的。法国农业金融体系分为两部分,即半官方的金融组织和合作金融组织。半官方的金融组织主要是国家农业信贷银行和法国土地信贷银行。财政对农业金融机构的支持手段是贴息,由于有财政贴息,法国的农业金融机构发放大量的长期贷款,支持农业基本建设。在农业贷款中,购买耕地贷款期限最长为25年,购买农业机械最长为7年,养奶牛基建贷款最长为12年,购买奶牛贷款最长为15年。1980年至1984年,7—25年的长期贷款合计占农业金融机构总贷款的80%以上。

美国的农业财政政策

美国的农业经过200多年的发展,也是经历了一个由不发达到发达的过程。在不同的历史时期,政府的农业财政政策也呈现出明显的阶段性特征。本世纪30年代以前,美国农业尚不发达,财政政策的重点是支持农业生产,包括与农业发展密切相关的交通、水利、教育、科研和科技推广等方面,促进了农业综合生产能力的迅猛提高。本世纪30年代以来,农产品的大量过剩,迫使政府把财政政策的支持重点由生产领域转移到流通领域。

(一)本世纪30年代前美国政府的农业财政政策。第一,出售公有土地。美国政府支农资金的一项主要来源就是政府出售公有土地收入,加上政府的其他资助和补贴,既保证广大拓荒者得到了土地,又使政府得到了必要的农业发展资金,为美国资本主义农业的发展提供了条件。第二,通过关税政策保护本国农业。美国的第一部关税法就是保

护本国农业的征收农产品进口关税法律。第三,支持交通运输、农业灌溉等基础设施建设。美国灌溉设施建设一般由州政府或私人灌溉公司主办(由政府招标),其资金来源于用政府出卖公共土地收入安排的灌溉基金和向农场主收取的水费。第四,支持农业教育、科研及推广。如联邦政府拨款给各州,要求建立创办一所农学院或一所有机械系的大学,或帮助州政府建立农业试验站等。

(二)30年代后的农业财政政策。这一时期有特色的是流通领域的财政政策。美国农业流通领域的财政政策主要是“收入—价格支持计划”和其他刺激农产品出口的措施。美国的农产品价格支持政策是由平价、融资、政府收购三个手段组成。政府授意商品信贷公司(由政府出资建立的政策性公司)向农场主发放以稳定价格为目标的、用农产品作抵押的贷款。当市场价格高到贷款所规定的价格(平价)时,农场主就必须出售农产品以归还贷款;当农产品供过于求时,市场价格低于平价时,生产者以略低于平价但高于市价的水平把产品卖给商品信贷公司。与此同时,政府也通过发放贷款、价格补贴等办法,支持农产品出口,以争取市场。

美国用于“收入—价格支持计划”和农产品出口等方面的补贴是从联邦预算中开支的,州及州以下政府没有这笔开支。从近几年的补贴情况来看,农产品补贴支付最多的一年是1986年,为314亿美元,占联邦预算支出的3.1%,最少的是1990年,为158亿美元,占联邦预算总支出的1.37%。就占农业预算的比重来看,补贴支出一般要占到60%以上。

(责任编辑 吴春龙)