

主要发达国家农业政策变化及启示

杨军

2015年4月21号

2015中国农业展望大会
2015 China Agricultural Outlook Conference

报告内容

- 一. 美国农业政策变化趋势
- 二. 欧盟农业政策变化趋势
- 三. 日韩农业政策变化趋势
- 四. 主要发达国家PSE变化特征
- 五. 主要结论和政策建议

2015中国农业展望大会
2015 China Agricultural Outlook Conference

一、美国农业政策变化趋势及特征

2015中国农业展望大会
2015 China Agricultural Outlook Conference

一、美国农业政策变化趋势

- 美国是世界上最大的农产品生产国和贸易国，其农业支持政策的变化对全球农业生产和农产品市场都有重要影响。
- 美国现代农业法案始于20世纪30年代的大萧条时期，之后随着社会和经济环境的变化而不断演变。大约每隔5年，美国国会就会对现行的农业法案进行修订，使得农业法案更加适应新的社会经济形势、农业发展特征和国际农业生产贸易格局。

根据法案出台的背景、主要目标和政策侧重，美国农业政策可分为四个阶段：

第一阶段（1933年—1984年）：

农业政策以价格支持和供给管理为中心

- 为解决农产品生产过剩问题，提高农产品价格，增加农民收入，美国在1933 年出台了第一个农业法《农业调整法》，核心内容主要在于通过补贴等方式限制农业生产（如减少农业播种面积、屠宰多余牲畜等），以减少农产品生产过剩进而提高农产品价格。这是美国首个涉及农业补贴的立法，其最主要的贡献却在于引入直接干预生产规模的机制以调节农产品市场供求。
- 在 1985年之前，美国共出台了12 个农业法，基本上都将通过补贴方式进行价格支持和供给管理作为中心议题之一。比如，肯尼迪政府提出的指令性供应管理计划，对农产品的生产和销售总量都做出严格的限制，从限制生产规模转向限制实际产量，并对参与减产计划的农业予以实物或现金形式的补贴。

第二阶段（1985—1995 年）： 农业政策开始向引导农业生产市场化方向调整

- 从《1985 年美国食品安全法》开始，美国农业政策的重心在于**削减联邦政府预算支出，同时增强美国农产品的国际竞争力。美国政府逐渐将自身角色从农业发展的直接干预中剥离，更多地依靠市场机制来调节农业的生产和销售，而将政策的重点放在对农业的支持和引导和保障农民收入上。**主要措施在于：
 - 降低对农产品价格的支持标准，减少受政府补贴的面积；鼓励农场主根据市场需求调整产品结构；
 - 通过国际农产品贸易谈判等方式积极扩大出口。特别值得注意的是，美国1985年的农业法案为1986年美国积极倡导开展乌拉圭回合谈判打下了伏笔。。乌拉圭回合首次将农业纳入关税与贸易总协定谈判，旨在降低各国农业关税、改善市场准入、减少国内支持对贸易的扭曲这从国际市场的角度扩展了美国农产品的需求，而且提供了一条国内农业政策与国际贸易谈判结合、相辅相成的思路。
- 在这一大背景下，《1990 年食品、农业、资源保护和贸易法》延续了1985 年农业法的调整方向，继续降低价格支持水平，放松生产控制，减少农业补贴，积极扩大农产品出口，这些农业政策进一步推动了农业生产的市场化。

第三阶段(1996 年—2013年)：

农业政策的重心转向直接收入支持及农场安全网的构建

- 以乌拉圭回合协议的履行为契机，1996 年农业法进一步减少了政府对农业生产的直接干预，其核心内容为实施脱钩直接补贴，以建立在历史记录基础上的直接支付来取代价格支持和供给管理计划，**农民的收入保障从价格支持为重点转向直接的收入保障为重点**。
- 2002 年农业法重点关注农场安全，更加重视经营风险管理和灾害援助，建立了反周期支付、农作物平均收入选择计划、补充农业灾害援助等一些新制度，构筑了有效的农场安全网。
- 2008 年农业法在进一步完善农场安全网的基础上，更加注重食品安全、环境保护和能源安全。

第三阶段(1996 年—2013年) :

农业政策的重心转向直接收入支持及农场安全网的构建

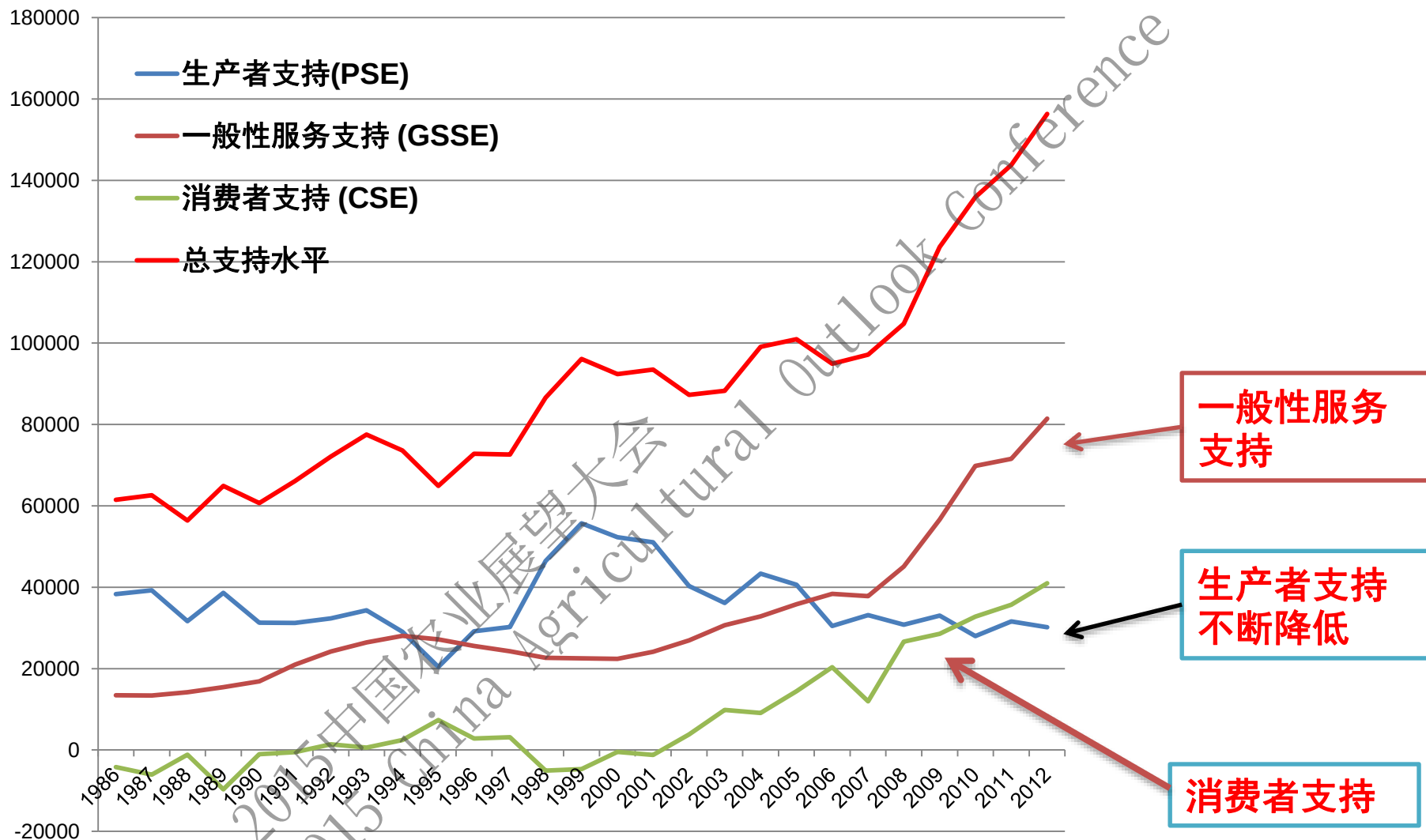
- 美国现行收入安全网政策始于1996年的《农业法案》，主要政策框架由2008年《农业法案》确立。当前直接补贴、反周期补贴、营销援助贷款和贷款差额补贴三类政策构建了现行调控政策中价格支持体系，为农场防范市场价格风险提供了较好的安全网防护。
 - **直接支付和反周期支付是2008年《农业法案》商品计划中保证农场主实现一定收入目标的主要政策手段。**直接支付是一种“不挂钩”补贴，农户只要种规定的农产品就可以按1998年—2001年登记的种植面积获得补贴，可获得直接支付的品种有小麦、玉米、高粱、大麦、燕麦、棉花、稻谷、花生、大豆及其他油籽。
 - **反周期支付是指当农民获得的有效价格低于目标价格时，农民可以得到数量为目标价格与有效价格之差的补贴。**值得一提的是，随着近年来粮食价格的高位运行，美国农场经营状况得到了极大改善。

第四阶段： 美国2014年的新农业法案

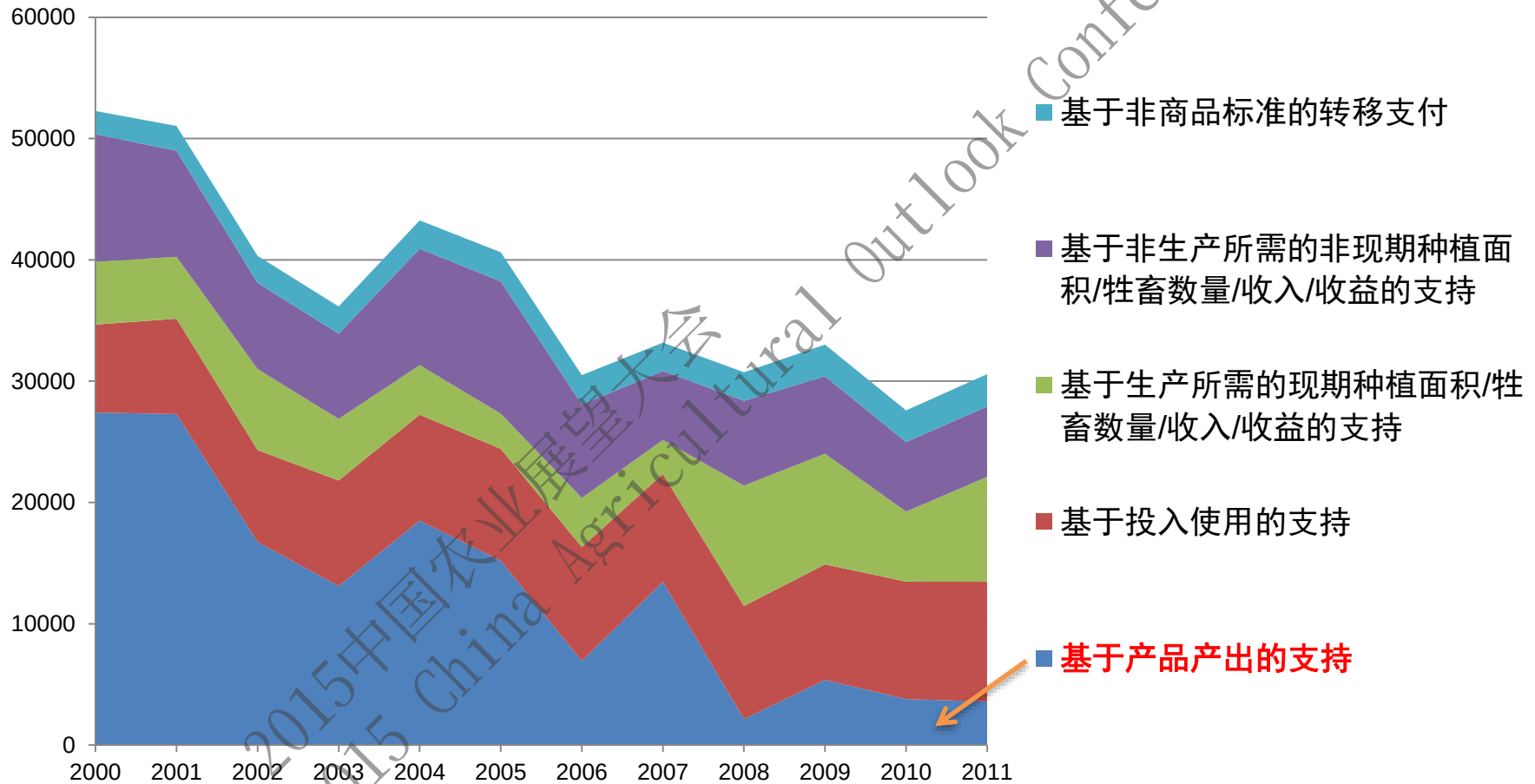
- 新农业法《2014农业法》（Agricultural Act of 2014）于2014年2月7日经由奥巴马总统签署生效，有效期至2018年。

2014年美国农业新法案依然是美国前期农业政策的延续，通过建立更加完备的保险体系，加大对农业和农民的保护。

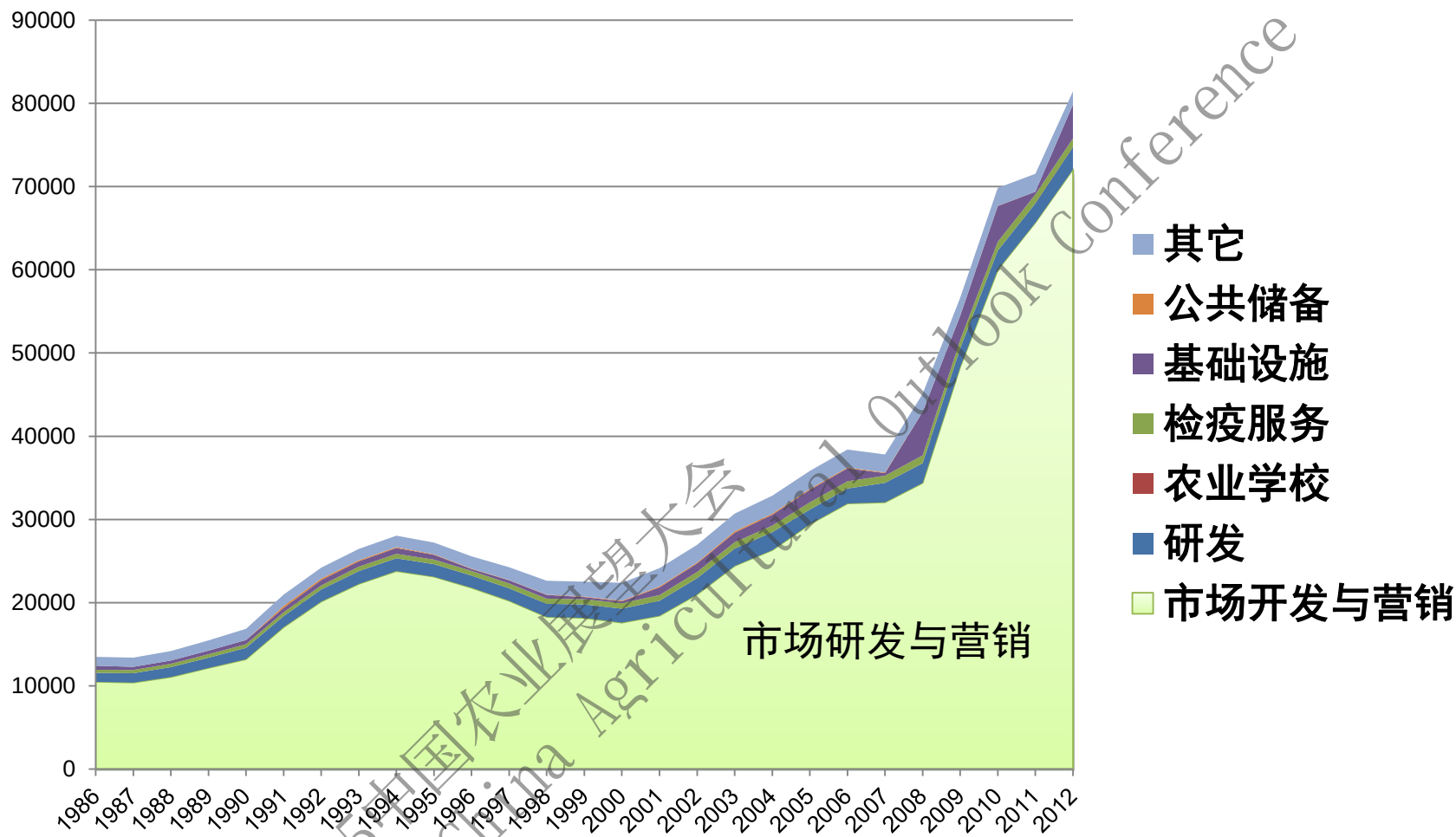
美国农业支持及构成变化 (million USD)



美国生产者支持（PSE）变化（million USD)



美国一般服务支持（GSSE）变化（million USD）



在2012年市场研发与营销占GSSE支出的88.5%

第四阶段： 美国2014年的新农业法案

1. 《2014农业法》共分12部分内容：商品、环境保护、贸易、营养、信贷、乡村发展、研究、推广和其他事务、林业、能源、园艺、作物保险和杂项。与《2008农业法》相比减少了三个部分，分别是《2008农业法》中的畜牧业、农产品期货、贸易和税收，这三章内容或是被取消或是被融入其他章节。
2. 根据美国国会预算办公室（CBO）的计算，《2014农业法》五年预算约4890亿美元，其中80%的预算将支持营养计划，8%将支持作物保险计划，6%将支持环境保护计划，5%将支持商品计划，1%将支持其他计划，包括贸易、信贷、乡村发展、研究和推广、林业、园艺和杂项计划。

《2014农业法》主要内容变化

（主要体现在5个方面）

1. 取消直接支付（DP）、反周期支付（CCPS）等支持政策，新建农业收入风险保障计划（Agricultural Risk Coverage, ARC）和价格损失保障计划（Price Loss Coverage, PLC）。
2. 新增对棉花和其他作物的保险计划，并扩大了现有作物保险计划所覆盖的产品范围。美国国会预算办公室预计，新计划和现有计划的调整将增加不到20亿美元（5%）的支出。
3. 取消了乳品价格支持计划、牛奶收入损失支付和乳品出口刺激计划，增加了乳品利润保护计划和市场捐赠计划。
4. 整合了环境保护项目，项目资金预算和总面积均有所减少。
5. 营养项目基本政策和预算不变，但将修改项目规则。

第一：农业收入风险保障计划（ARC）和价格损失保障计划（PLC）：

- 当农户种植的作物收入低于基准收入水平的86%时、产量低于参考产量的70%、作物年度全国平均价格低于目标价格时，农业收入风险保障计划将开始为农民提供补贴。
- 当作物年度有效价格低于目标价格时，价格损失保障计划（PLC）开始为农民提供补贴。该计划覆盖的产品范围与原有的直接支付计划基本一致，受巴西起诉美国棉花补贴案的影响，棉花没有被纳入其中。

第二，新增计划主要是棉花的累计收入保险计划（STAX）和对其他作物的补充保险选择（SCO）。在棉花和其他作物种植收入下降至一定程度时触发，政府将对这两个保险计划的购买者分别提供保费补贴。

第三、乳品利润保护计划和市场捐赠计划

- **乳品利润保护计划：**保证牛奶的生产利润（全国牛奶平均价格和全国饲料成本之间的差额）不低于每英担4美元（每英担等于50.8公斤）。当乳品生产利润连续两个月低于4美元/英担时，按照利润差额给予生产者补贴，奶农按照参加的不同计划缴纳不同的费用。
- **乳制品捐赠计划：**在牛奶价格和饲料成本的差额低于最低水平时进行支付。在此项下，当利润下降至法律规定的触发水平时，美国农业部进行乳制品采购并向低收入居民分发，以便刺激乳制品的消费，保护奶农的利益

美国新农业法的主要特点

- **前期农产品价格高位运行为新农业法缩减预算提供了可能。** 美国国会预期未来五年农产品价格仍将普遍高于目标价格，原有的直接支付、反周期支付、平均作物收入选择计划等政策手段对保障农场主收入的作用减弱，因此在新农业法中被取消并由新的农业收入风险保障项目所取代，加上环境保护项目和营养项目通过合并重组节省的财政支出，整个农业法预计每年将为已经巨额赤字的财政支出节省大量资金
- **通过构建农业安全网来保障农场主收入和农业发展目标是农业法核心。** 虽然新农业法对农业收入支持项目进行了精简优化，更换了名称，改变了操作方式，但目标不变，即从不同角度保障农场主的稳定收入，促进农业发展。
- **生物质能源作为支撑农产品高价的重要手段得到了加强。**
- **新农业法通过调整了支持手段以更好适应WTO规则。** 减少了对价格和收入的直接支持，更多通过保险计划的实施对农场收入进行较为间接地支持，具有更强的隐蔽性

二、欧盟农业政策变化趋势及特征

2015中国农业展望大会
2015 China Agricultural Outlook Conference

第一阶段（1957-1972）： 以制定共同价格和管理价格波动为核心

二战后，欧洲农业问题突出，农业生产仅能满足基本生存需求，生产组织不完善，农民收入较低。此阶段的农业政策以价格政策为主，结构政策起补充调节作用。

- 价格政策以制定共同价格和管理价格波动为核心。
 - 共同价格是同一农产品在共同体范围内实行的同一价格，一旦价格超出管理价格上下的范围，相关机构将直接进行干预，使其恢复正常。
 - 对于进口农产品，通过门槛价格（最低进口价格）和闸门价格（世界主要生产国平均价格）两个角度实行进口控制价格。
- 结构政策主要措施包括：促进农场现代化，通过退休补贴鼓励老年农场主停止耕种，对农民进行社会、经济指导和职业培训，促进贫困地区的农业发展，促进农产品的加工和销售，改善生产结构等。

第二阶段（1972-1994）： 以直接收入支持取代价格支持体系

第一阶段的政策效果，欧盟共同体出现生产过剩的现象，并由此引发了一系列财政问题，迫使欧洲农业进入改革阶段。改革大致上可以分为两个阶段：

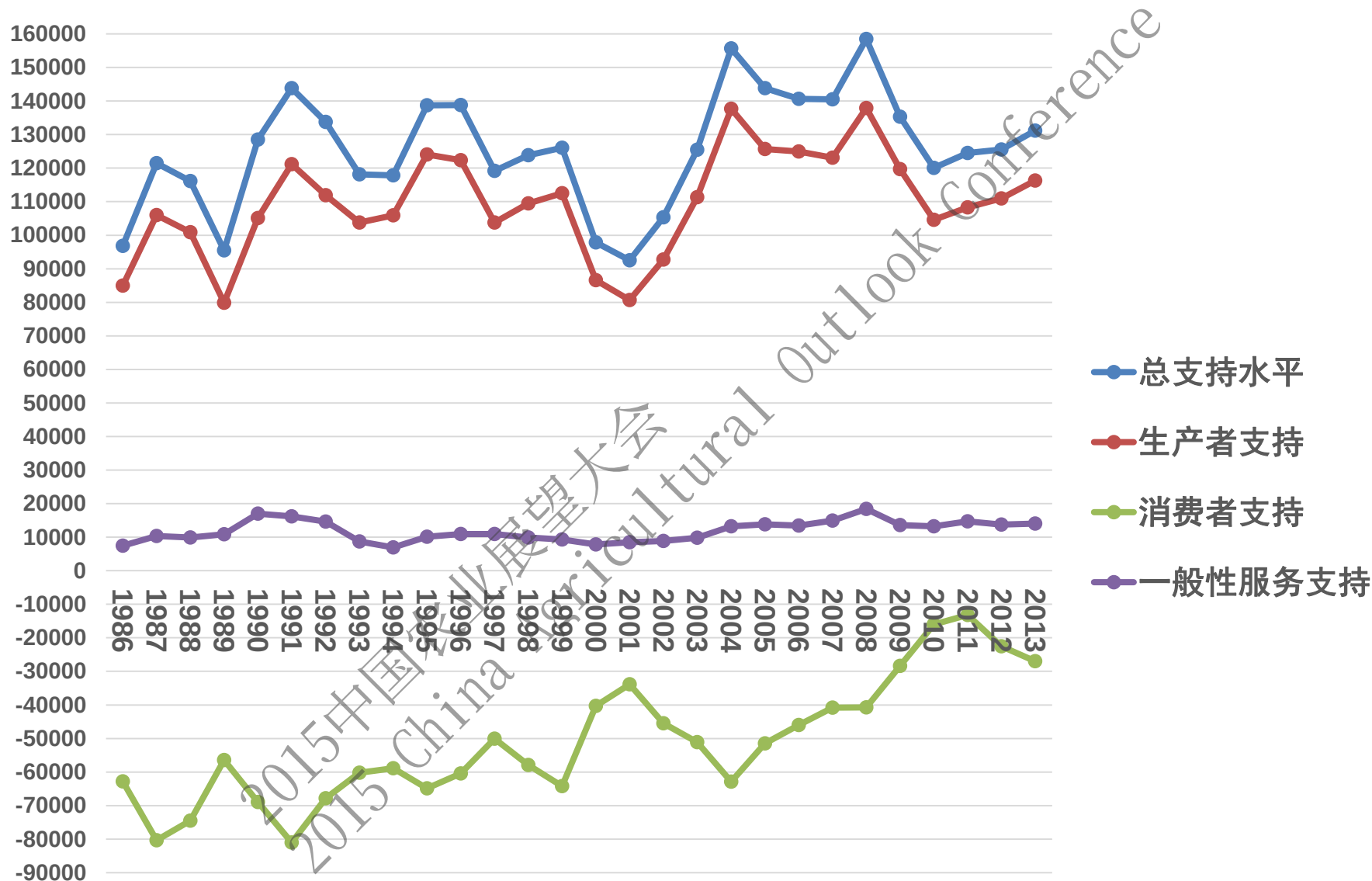
- 第一阶段以曼斯霍尔特计划为标志，政策重点在于扩大生产规模、实现农业现代化和农民培训，没有实质上改革市场价格支持政策、从根本上解决生产过剩，最终在1988年以失败告终。
- 第二阶段以麦克萨里计划为标志，主要手段包括：
 - 调低支持价格，确定的 1995/96 年度的谷物价格比之前下降29%；
 - 采用补偿援助或者补偿金制度来抵消下调价格对农民收入的影响，援助取决于土地面积而非农产品的产量；
 - 制定以庄稼轮作为主要内容的土地闲置计划；其他配套措施，比如环境保护、建立农民提前退休体系和农业土地造林等。
 - 第二阶段的改革虽然力度仍然不大，但是取得了理念上的进步，以直接收入支持取代价格支持体系，成为主要的农业支持手段。

第三阶段（1994-2013）：

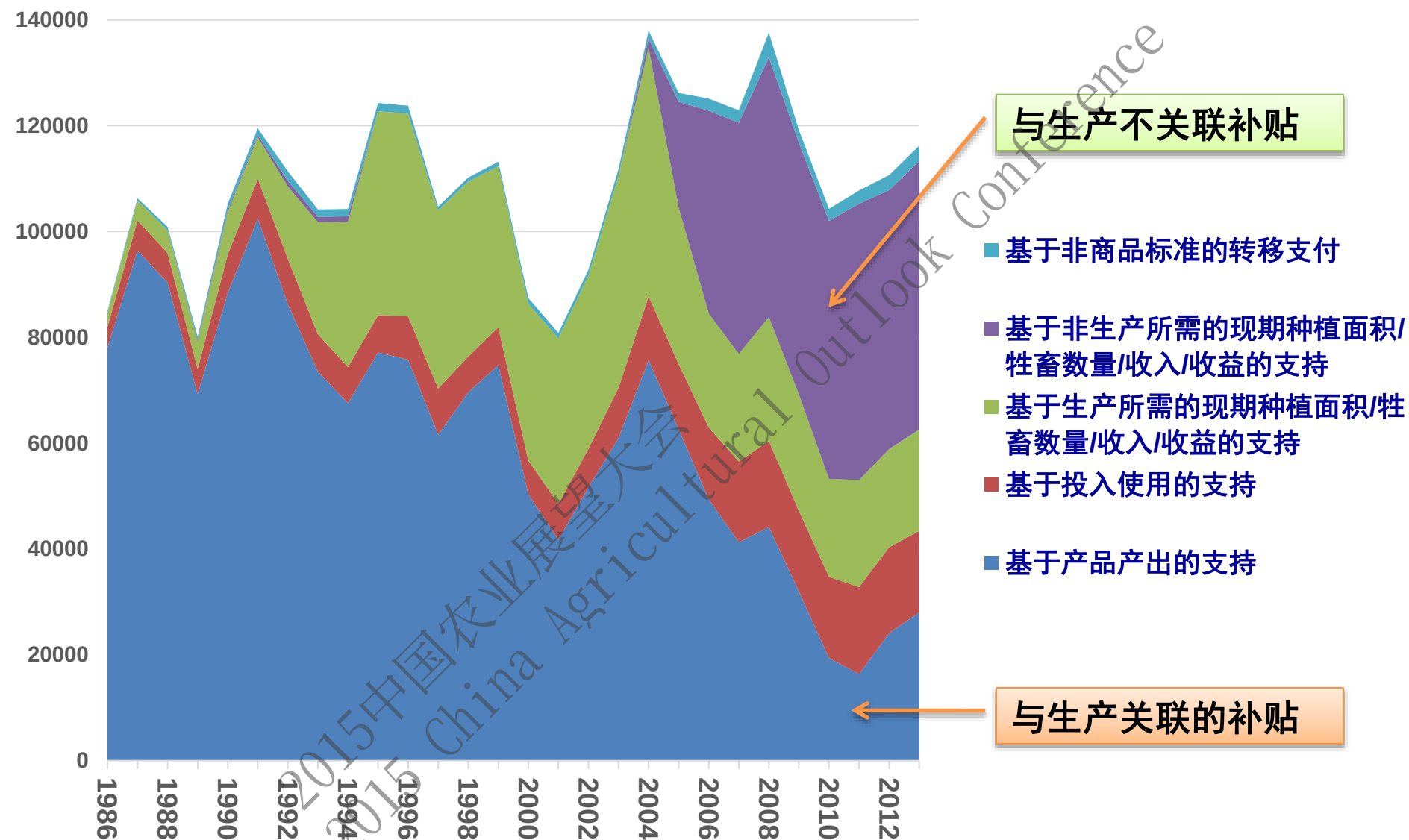
转变直接补贴方式、调整农业结构和关注农业环境问题

- 2003年，新一轮多边贸易谈判中提出以“单一农场补贴”取代原有直接补贴方式，补贴额度不再与当年作物种类与种植面积相关。
- 2008年，为了力争使农业补贴更公平合理，欧盟大力扶持绿色农业发展，以及解决粮食价格居高不下的问题。强制休耕规定被废除，农场主不再被要求每年空置其 10% 的土地，但是牛奶生产配额会被逐年提高，农产品补贴进一步与生产脱钩，产量不再是农场主领取补贴的重要参考指标，环境保护、食品安全和动物福利等因素将会被综合考虑，并赋予更大的权重；对大农场主的补贴数额进行进一步的削减；更多的资金投入对于落后地区农业和社会发展的支持上面。

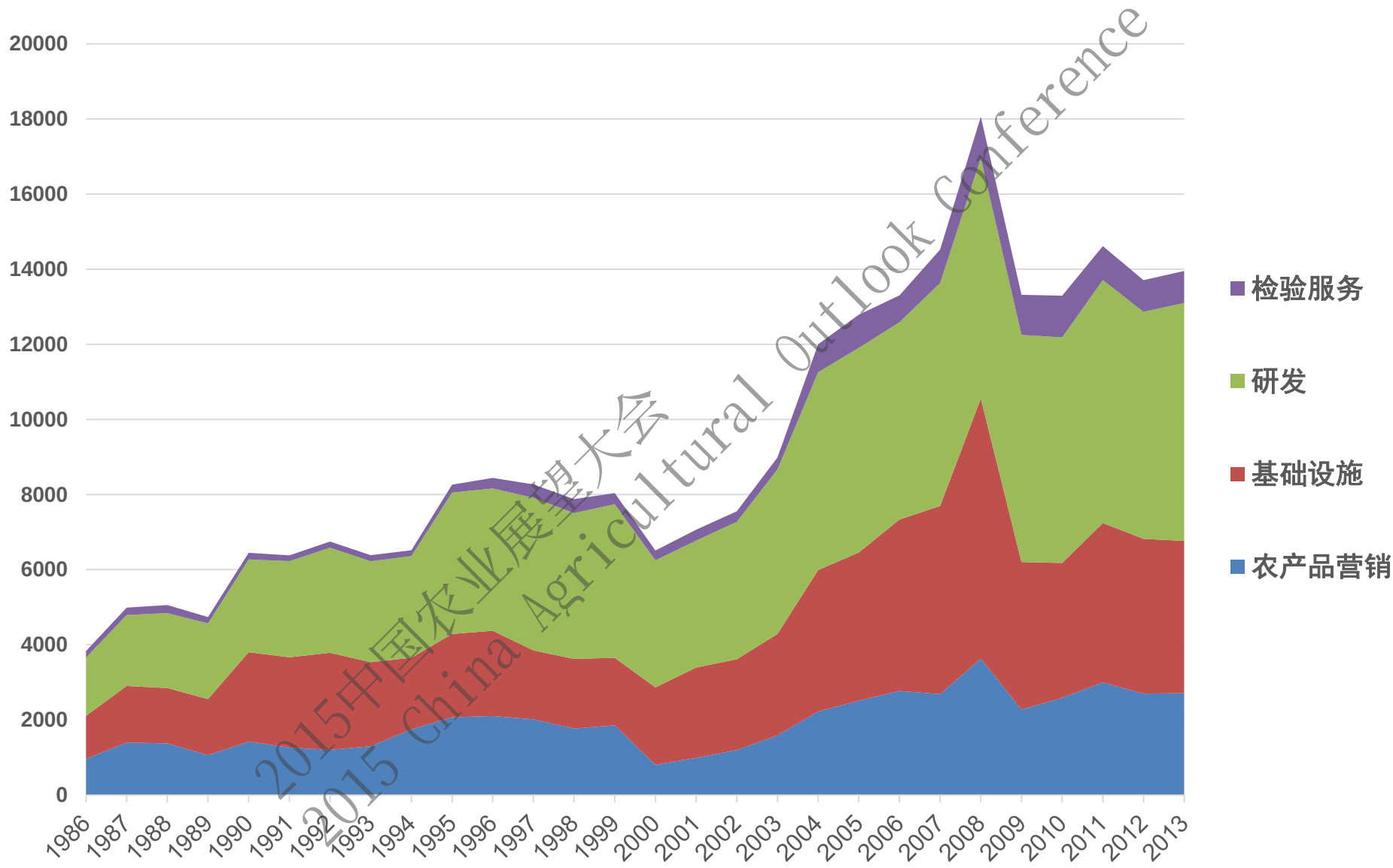
欧盟农业支持及构成变化 (million USD)



欧盟生产者支持（PSE）变化（million USD）

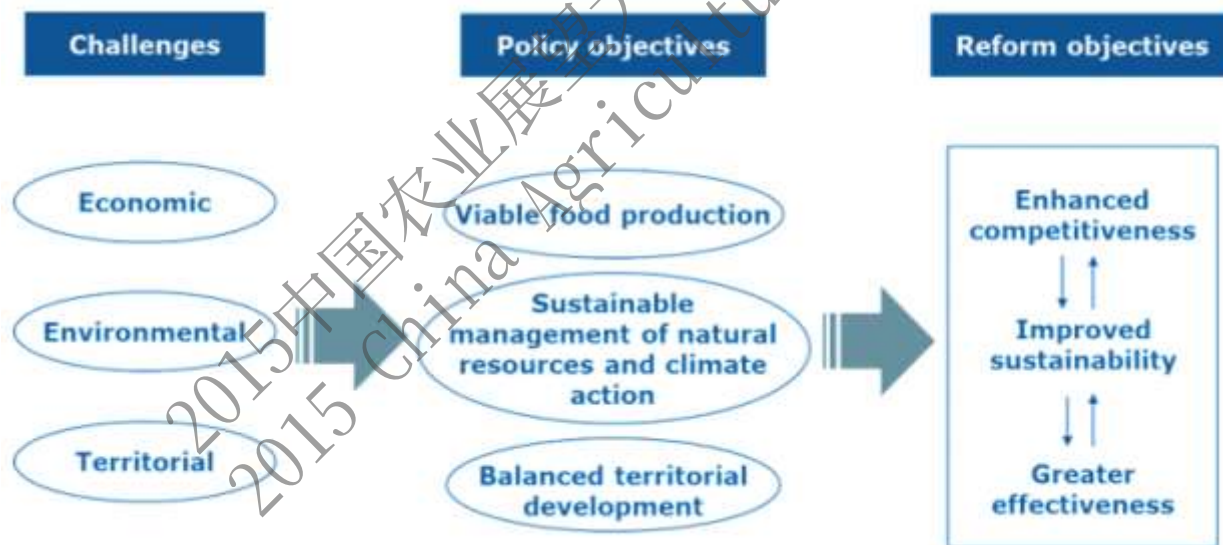


欧盟一般服务支持（GSSE）变化（million USD）



第四阶段（2013-）欧盟新农业法案提出的 “三个目标”成为农业政策的新核心

- 2013年农业法案提出了三个长期目标：
 - 可行的食物生产，
 - 可持续的自然资源管理和气候变化适应
 - 平衡的区域发展。



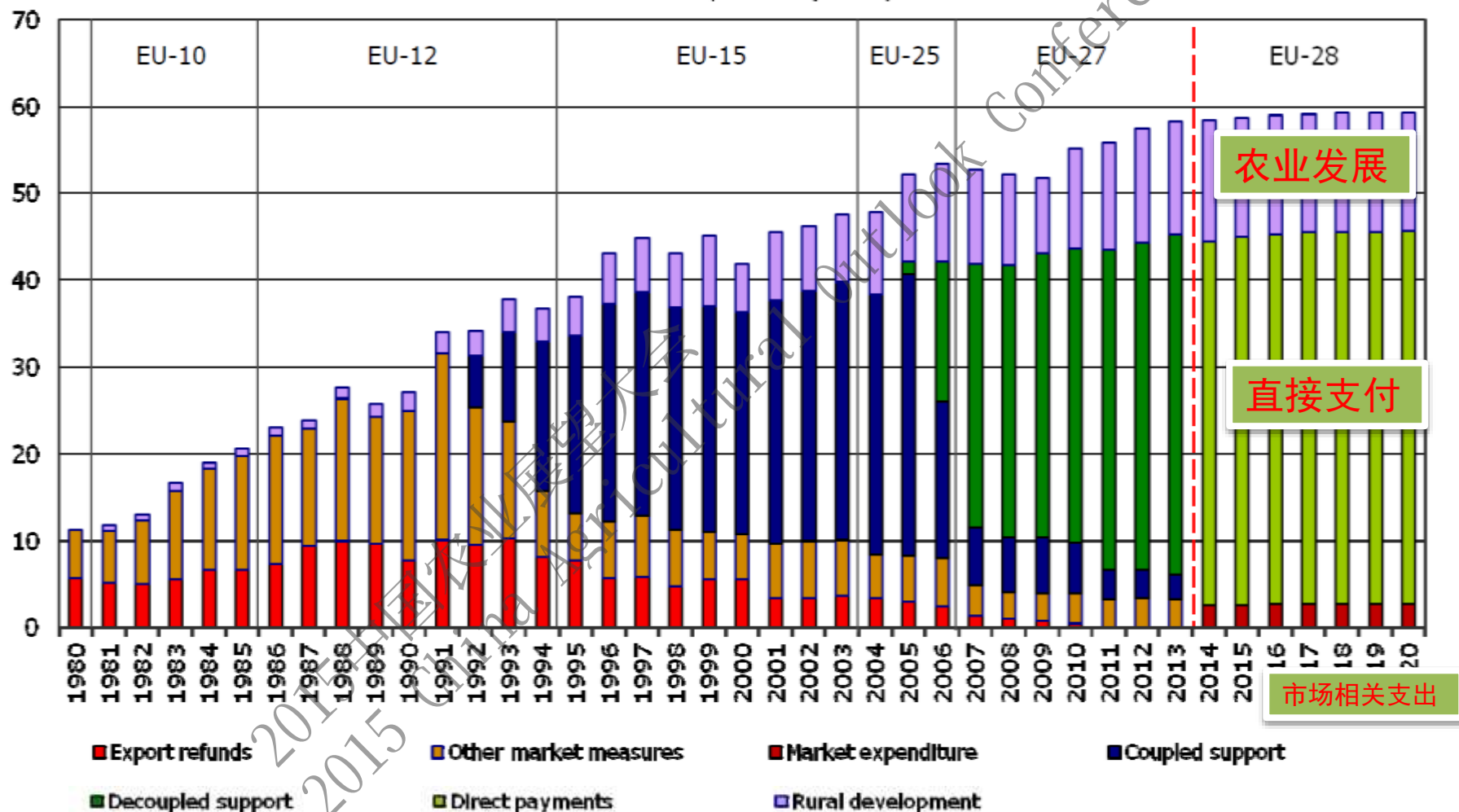
第四阶段（2013-）欧盟新农业法案提出的 “三个目标”成为农业政策的新核心

政策改革方向：

- **第一，取消产量限制。**对于糖（2017年）、牛奶（2015年）、红酒（2015年）的产量限制都将取消，部分商品辅助计划也将被取消或修改。
- **第二，强调农业生产中更高水平的安全性和食品质量，保护自然资源。**
 - 2015年之后CAP将引入绿色直接支付，占直接支付的30%，农民需要达到3个强制性要求（保护永久性草地、生态重点区域和作物多样性）才可以获得资助，
 - 而且所有农村发展项目预算的30%要用于有利于环境保护和气候变化适应的措施，主要包括有机农业，自然约束区域（ANC），自然保护区，森林保护和投资。

1980-2020欧盟农业共同法案的各项支出

billion EUR (current prices)



Source: DG Agriculture and Rural Development.

2014-2020农业预算

以2011年价格为基准，2014-2020年CAP预算为3627.87亿欧元：

- 2778.51将用于直接支付和市场相关的支出（Pillar 1）
- 849.36亿欧元将用于农村发展（Pillar 2）

MFF Ceiling 2014-2020 (in billion EUR)

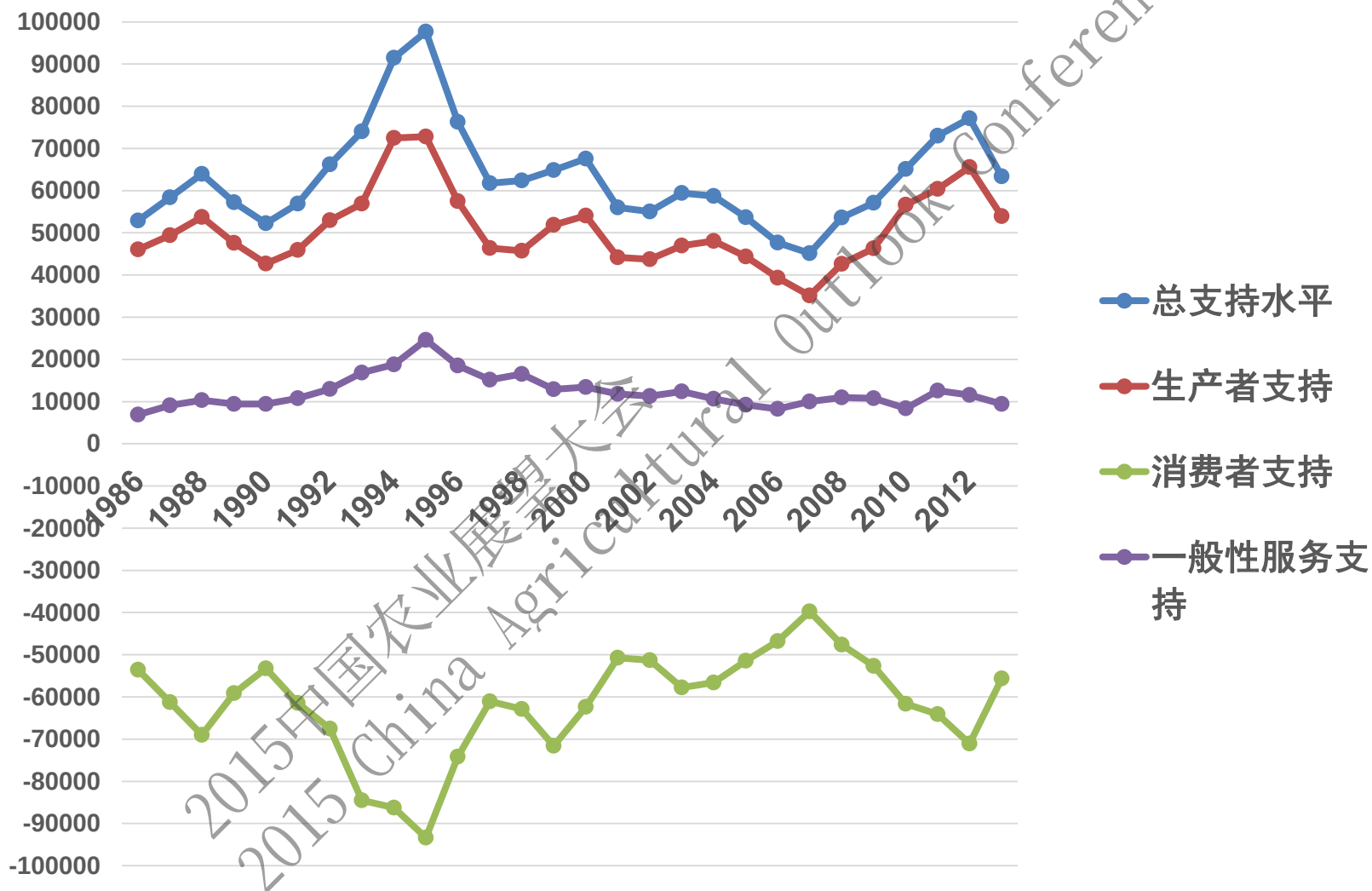
	2014-2020 Ceiling (Current Prices)	2014-2020 Ceiling (2011 Prices)
Pillar 1	312,74	277,85
Pillar 2	95,58	84,94
Total CAP	408,31	362,79

Source: DG Agriculture and Rural Development

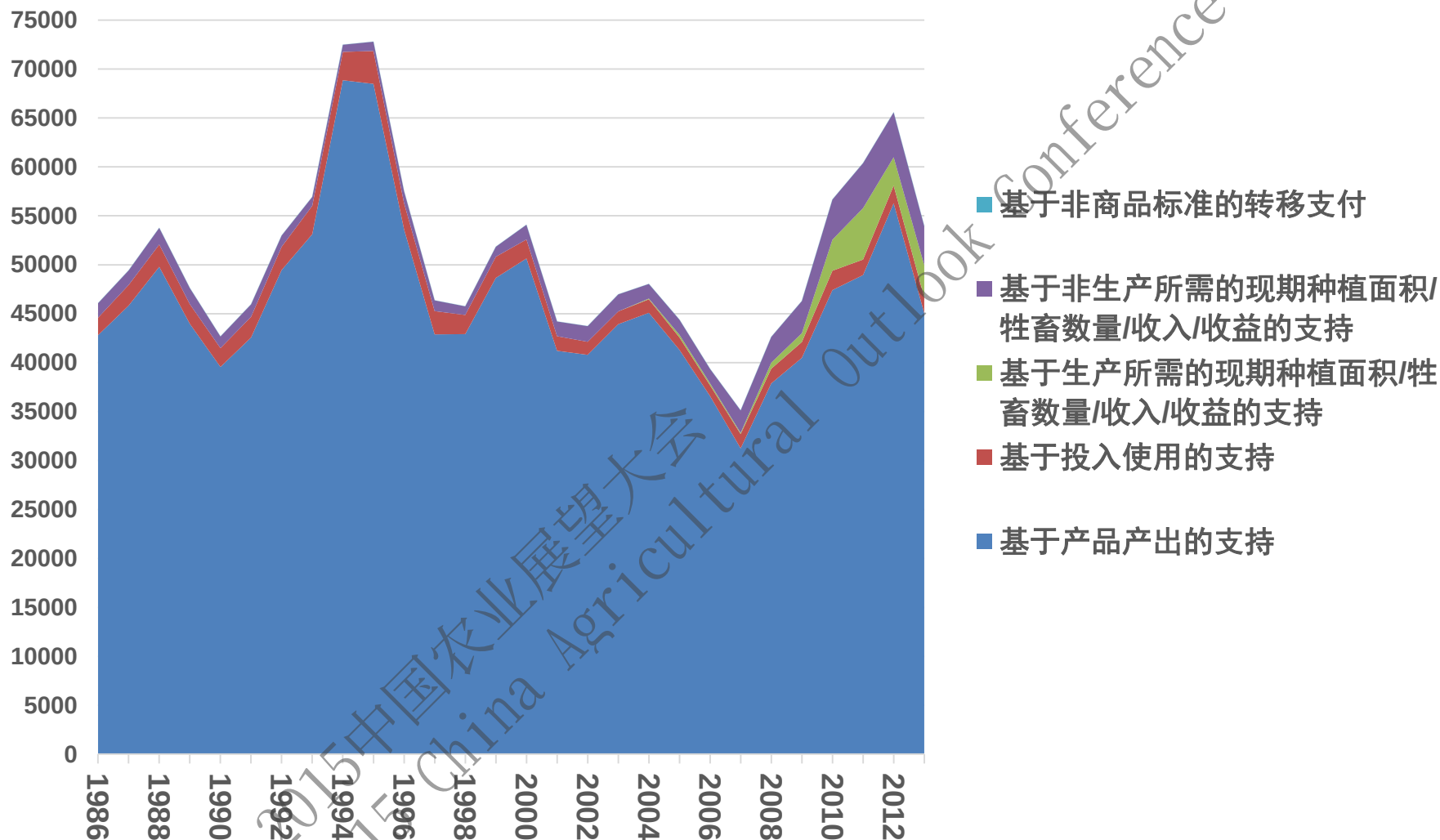
三、日韩农业政策变化趋势及特征

2015中国农业展望大会
2015 China Agricultural Outlook Conference

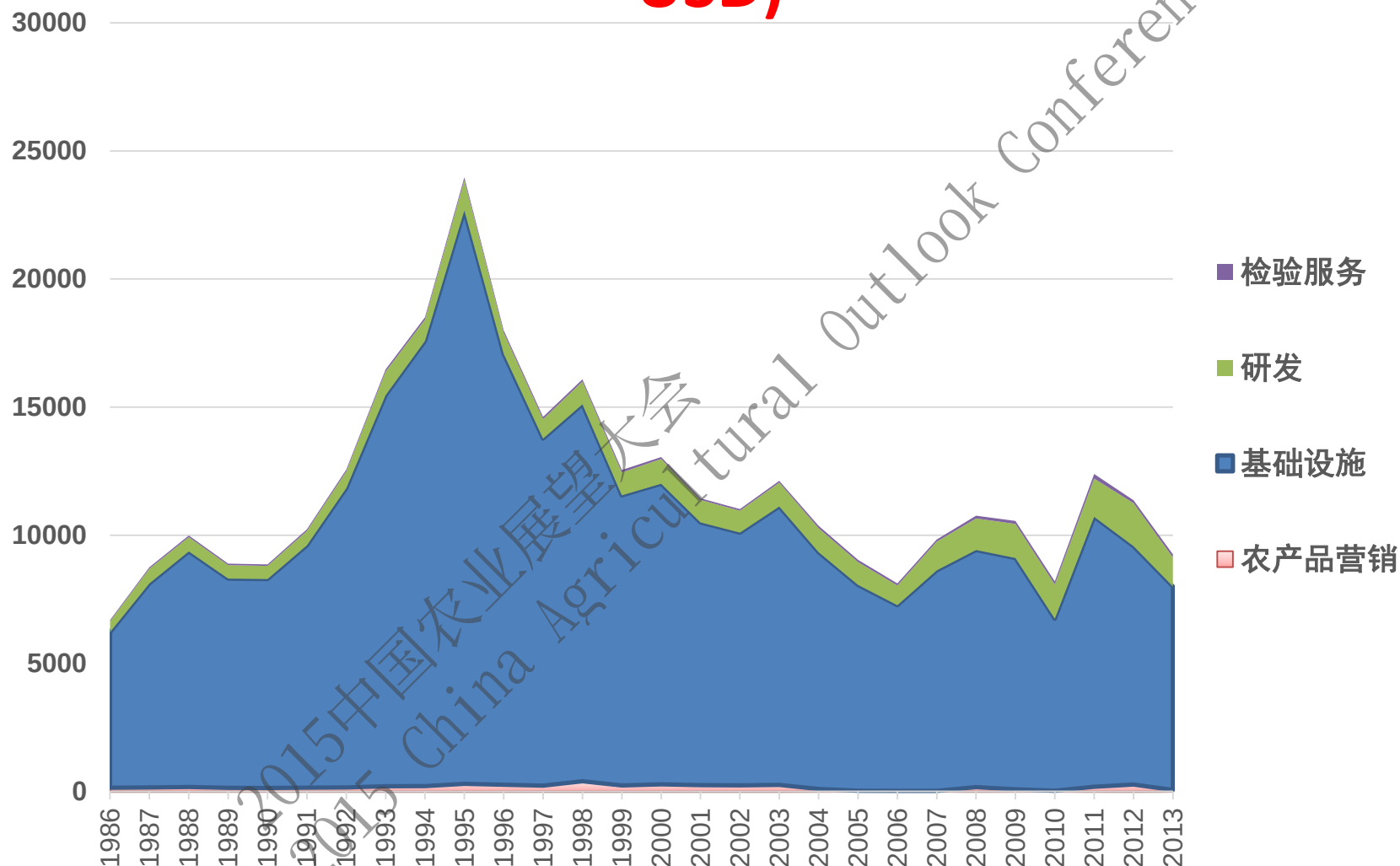
日本农业支持及构成变化 (million USD)



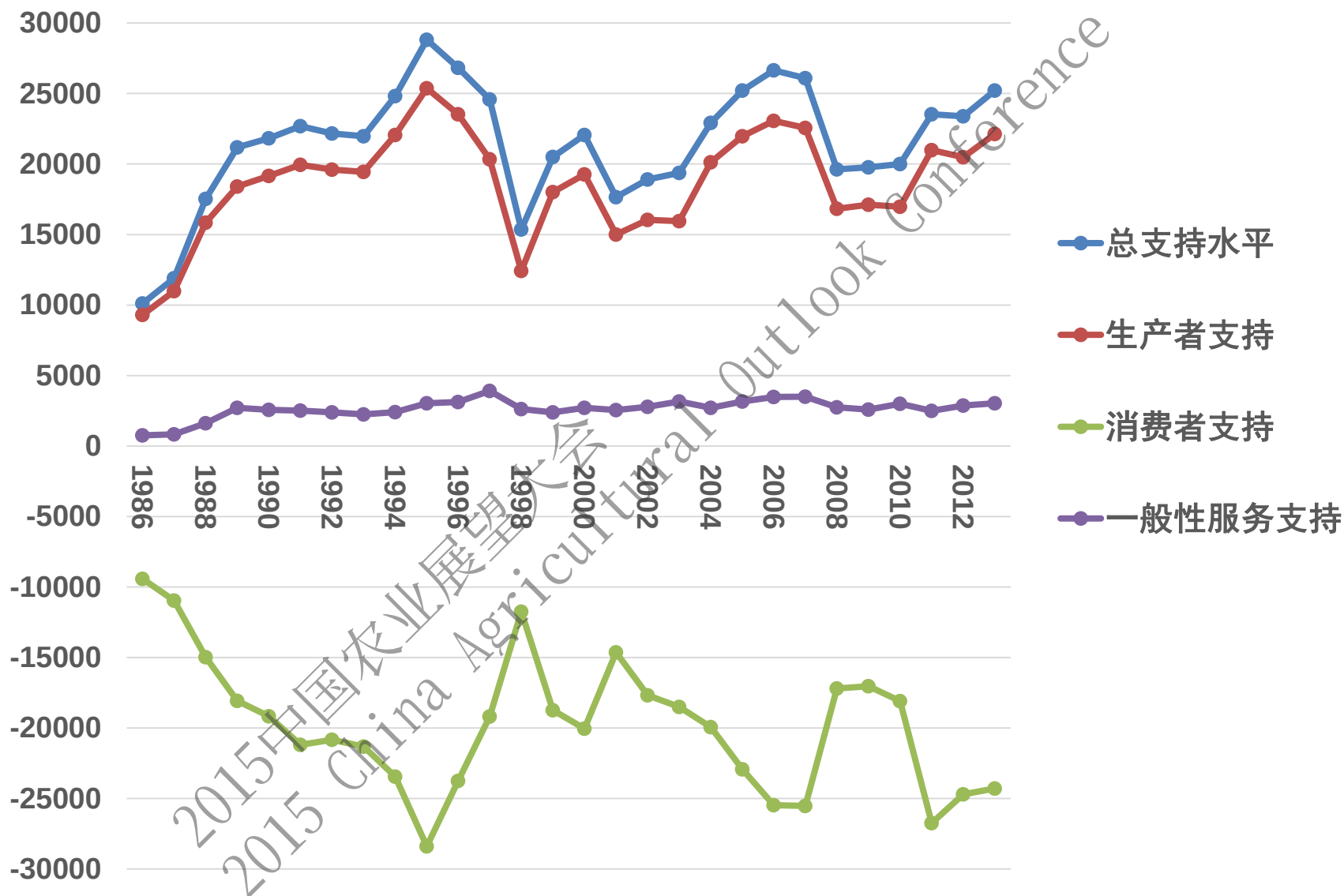
日本生产者支持（PSE）变化（million USD）



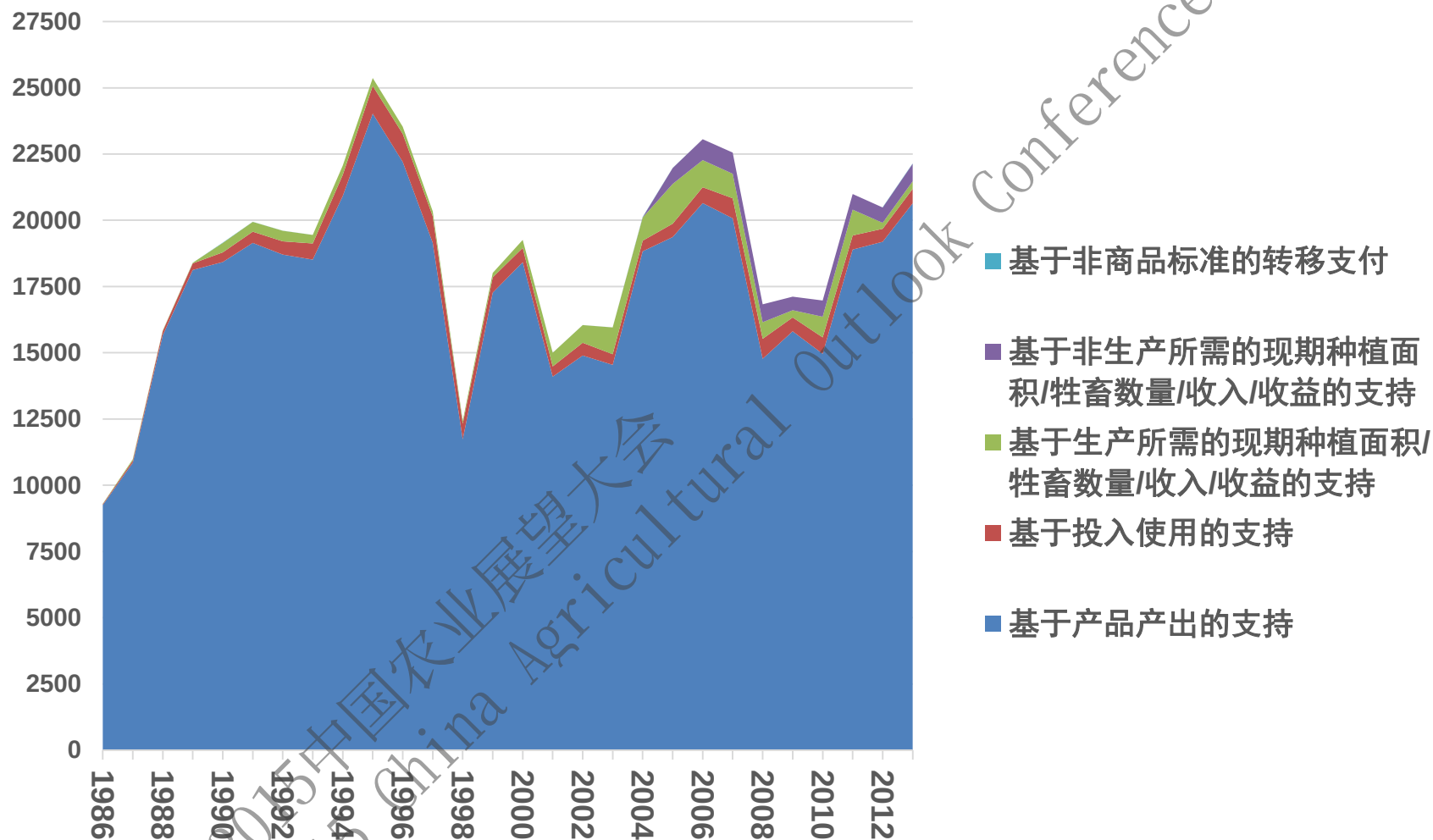
日本一般服务支持（GSSE）变化（million USD）



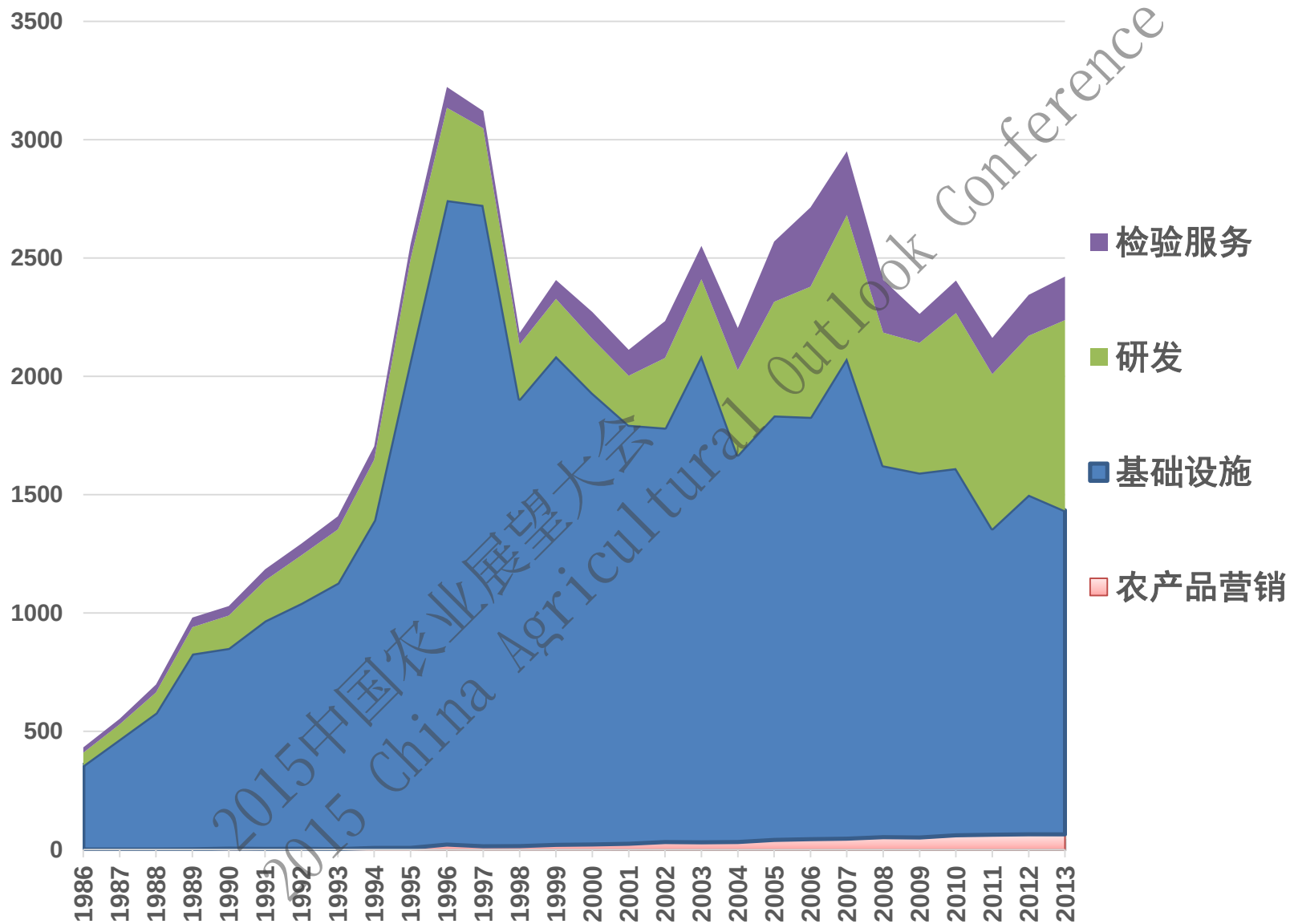
韩国农业支持及构成变化 (million USD)



韩国生产者支持（PSE）变化（million USD）



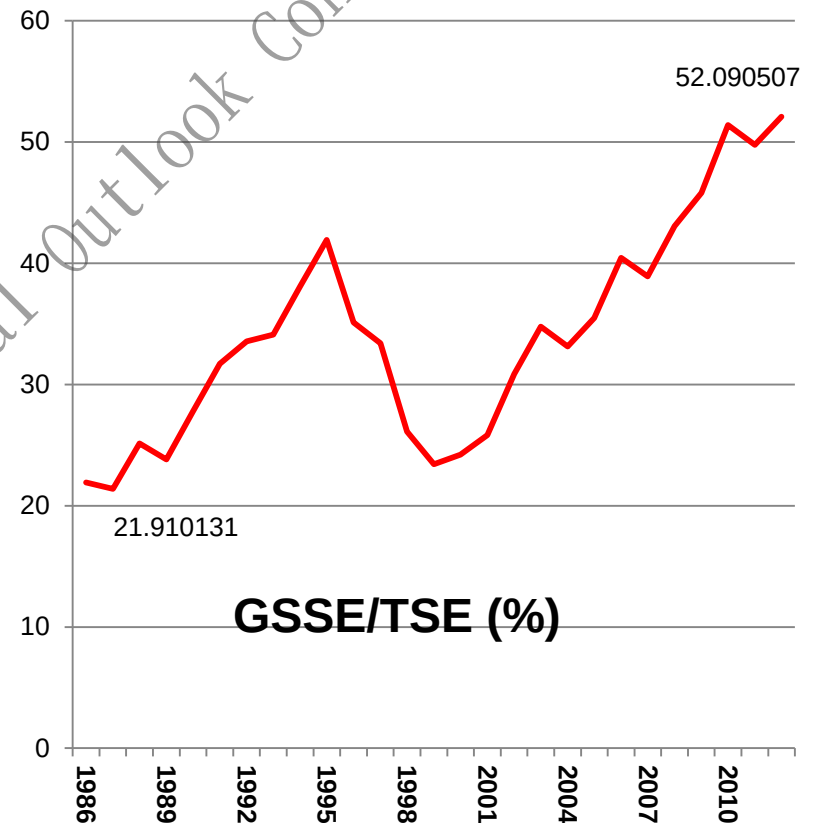
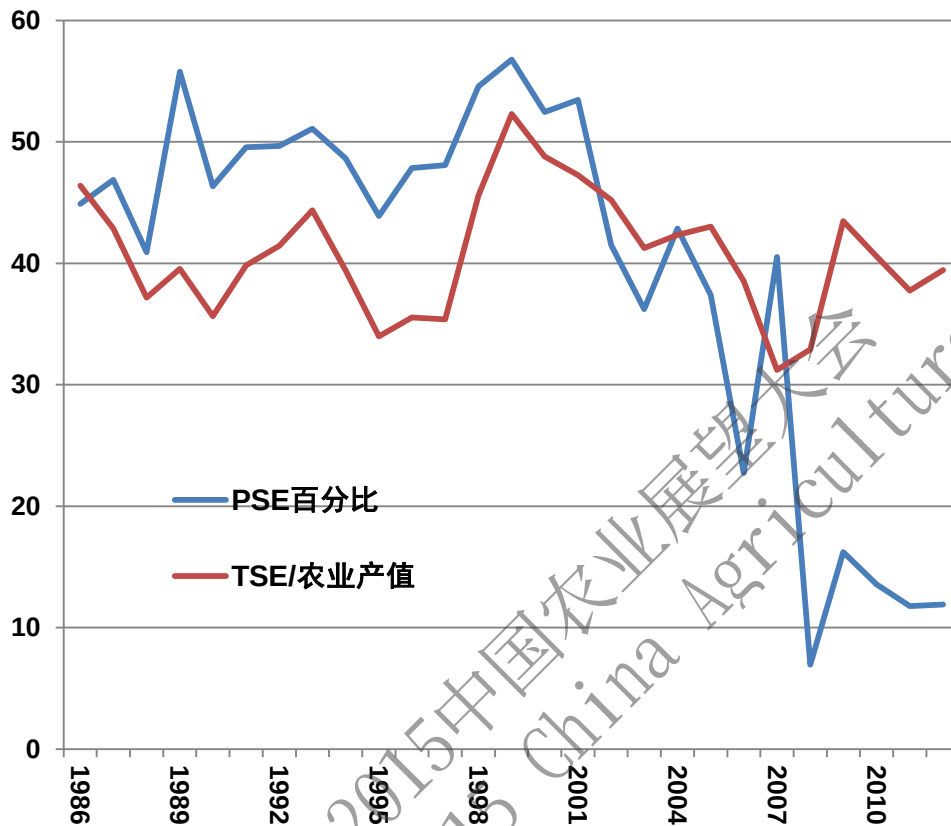
韩国一般服务支持（GSSE）变化（million USD）



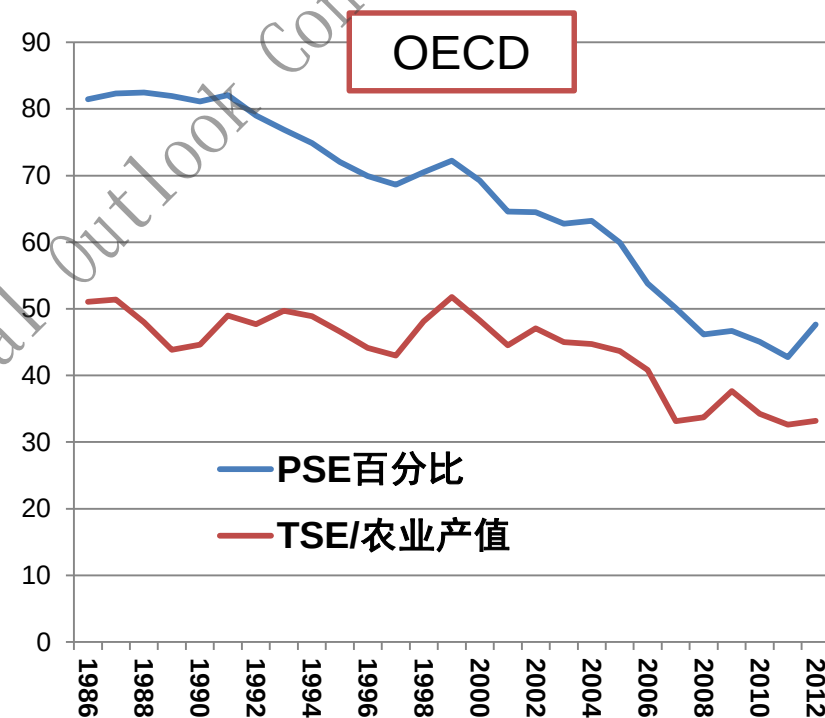
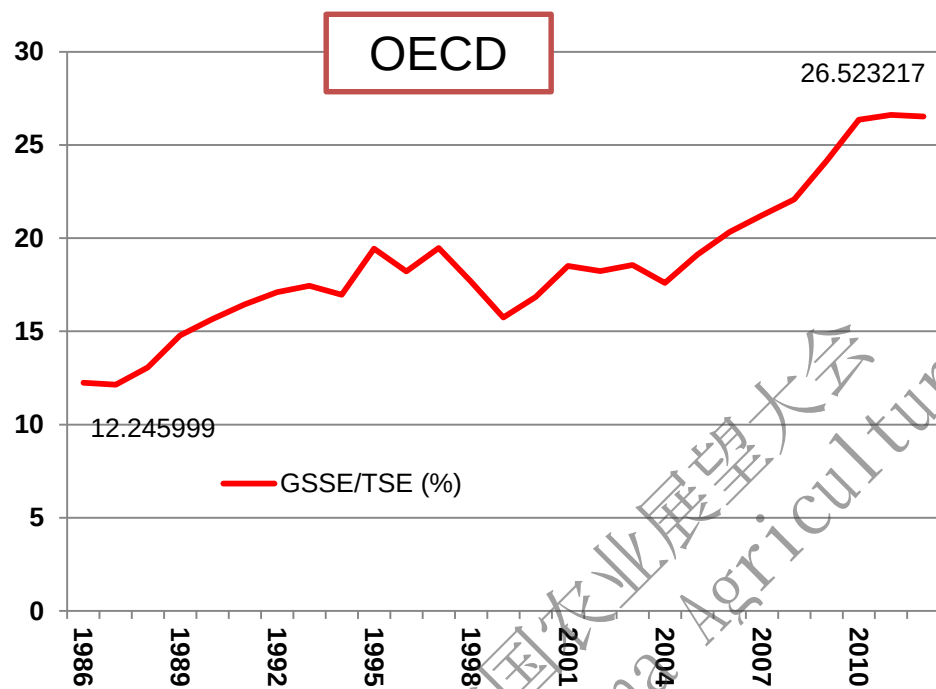
五、主要发达国家PSE变化特征

2015中国农业展望大会
2015 China Agricultural Outlook Conference

美国农业补贴从对生产者直接补贴 转向其他形式补贴

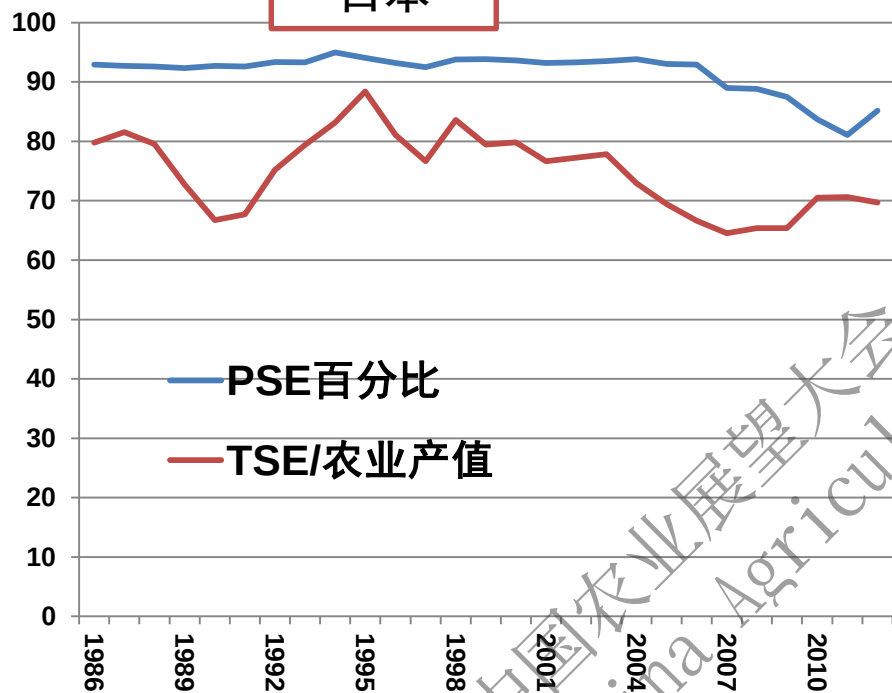


从总体上看，发达国家的农业补贴从生产者支持转向其他形式的补贴

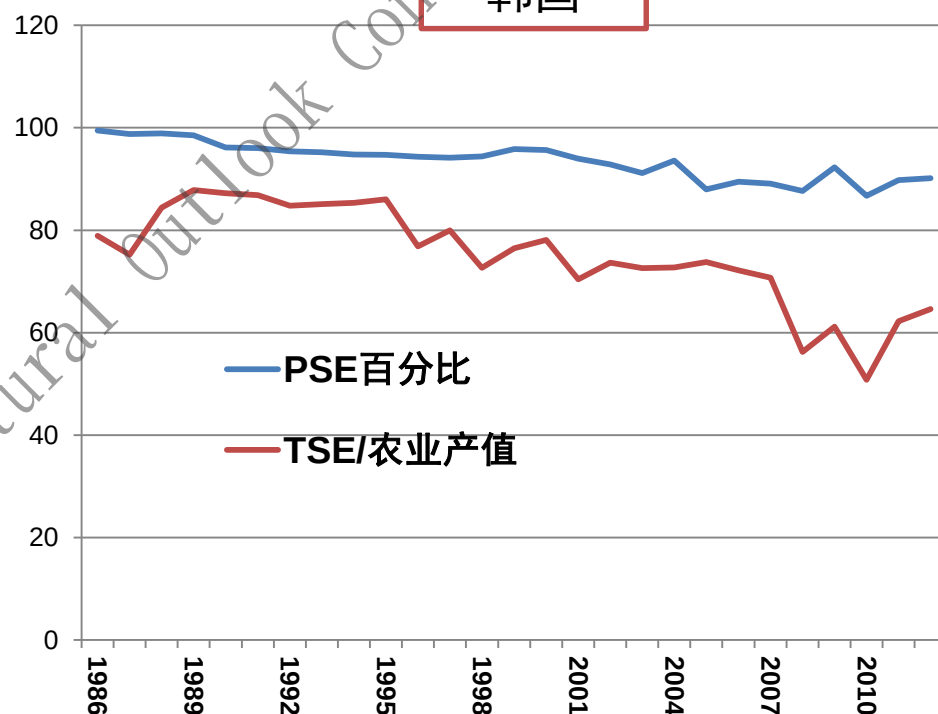


日本和韩国依然是农业补贴最高的国家，而且主要是补贴到生产性补贴

日本



韩国



四、主要结论和政策建议

2015中国农业展望大会
2015 China Agricultural Outlook Conference

主要结论（1）

欧美等发达国家对农业总量支持在不断增加，补贴的形式和内容发生显著改变：

- 由以前的直接干预市场（价格和产量），转向采用市场机制。
- 加大对技术研发、科技推广和市场开拓等一般服务性支持，提高生产能力和产品的国际竞争力。
- 强化市场保险机制，通过系统和多样的保险机制，保障国内农场主收入稳定。
- 重视环境保护，提高农业发展的可持续性。

结论（2）

日本和韩国是世界上农业补贴最高的国家之一，其中，生产者补贴集中在基于产品产出的支持；一般服务支持集中在基础设施建设。

虽然日本和韩国在推进市场化和贸易自由化上做了较大努力，但就从农业补贴的数量和内容来看，几乎没有改变，依然是通过高补贴政策维持部分农产品生产。

结论（3）

从发达国家农业政策发展演变看，有以下两个关键性结论：

- 第一，极为重视农业和农村发展，虽然形式在变化，但是对农业支持和保护力度并没有降低，提高农业竞争力、保障粮食安全和促进农村发展始终是核心。
- 第二，发达国家从直接干预市场，转向以市场机制为主导是一个渐进过程，导致这个变化的因素很多，但是必须注意的是，农业基础设施、市场主体发育和市场化水平等基础条件的发展和完善是重要基础。从日韩农业支持历史变化可以得到，在其农业发展初期，投入大量资金加大基础设施建设。

结论（4）

- 我国农业发展水平低、脆弱性强。相对于发达国家，我国农业在基础设施建设、农业科技发展和技术推广、市场信息服务等诸多方面都存在较大差距，以小农为主的生产方式难以适应高度开放和大资本运作的市场环境，市场风险大幅提高，部分农业产业和以农为主地区的脆弱性明显增强……。
- 虽然近年来我国农业支持水平有所提高，但是依然显著低于OECD国家，特别是如果从历史支持总量来看，我国农业支持水平极低。

因此，当前我国农业政策的制定必须立足于实际，在充分发挥市场机制的同时，加强对农业的支持和适度保护。