

毕玉琦,张立中. 国际农产品价格调控相关政策及经验借鉴[J]. 江苏农业科学,2018,46(18):351-357.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.18.082

# 国际农产品价格调控相关政策及经验借鉴

毕玉琦,张立中

(北京林业大学经济管理学院,北京 100083)

**摘要:**农产品价格作为农业生产中的重要要素,受到诸多因素的影响,美国、日本、欧盟作为发达经济体,其农产品价格调控措施值得我国借鉴和学习。笔者从价格调控目标角度入手,从保供给、保增收、稳价格、保区域市场 4 个方面进行概括和分析,归纳出这 3 个经济体的农产品价格调控政策的实施背景和政策效果,总结经验,并结合与我国调控条件的对比,提出适用于我国的调控启示。

**关键词:**农产品价格;价格调控;国际政策;经验借鉴;启示

**中图分类号:**F304.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2018)18-0351-07

近年来,随着我国重要农产品市场运行环境的变化,现行农产品价格调控政策面临一系列挑战,亟待完善。对农产品价格进行调控是世界上的通行做法,尤其是发达国家已经形成了比较完善的农产品价格调控体系,例如,美国通过立法的形式,对农产品价格调控手段进行法律上的约束和保障实施;日本也通过《粮食法》《新农业法》等法律法规,对农产品补贴进行了详尽的规范,对具体数额进行了规定;欧盟则自从欧共同体成立以来就实行共同的农业政策,确保成员国的农业生产得到统一保护,保障生产者的权益。笔者系统梳理了美国、欧盟、日本三大经济体的农产品价格调控政策,阐明其近年来农产品价格调控方法,提炼政策的实施背景、条件,评价实施效果,总结成功经验和失败教训,为我国农产品价格调控提供有益借鉴。

## 1 基于不同目标的发达国家农产品价格调控政策

采用什么样的农产品价格调控方法,主要取决于价格调控目标。因此,发达国家在不同的历史时期、不同的国内外环境和不同的农产品供求状态下,采用了不同的调控方法。

### 1.1 保供给的农产品价格调控政策

1.1.1 美国无追索权贷款政策 1929—1933 年,美国出现经济大萧条,农产品供给严重不足,农业政策主旨以价格支持和供给管理为中心,通过稳定农产品价格和农民收入,以增强农产品的供给能力。1933 年实施的罗斯福新政中,为确保农产品供给,美国开始实施无追索权贷款政策,这一政策主要由农业部直属的商品信贷公司(CCC)实施,商品信贷公司的资金由政府 and 农业部来提供。生产该类农产品的农民自愿提出参加农产品计划,信贷公司每年给自愿参加的农户提供 9 个月的贷款。在销售农产品时,当农产品的售价低于在接受贷

款时的预定价格(相当于政府为农民设置的最低保护价),农户可以把粮食交给商品信贷公司,来抵消 9 个月的贷款,商品信贷公司在任何时候都无权向农户要求追索偿还市场价格和预定价格的差额款项;而当销售时的价格比贷款时设定的预定价格高,农户就可以自行进行销售,还清贷款后,余额属于农民收入。

1996、2002 年相继发布的新农业法案,优化了无追索权贷款项目,推出了市场营销援助贷款以及在此基础上发展而来的贷款差价支付,具体实施过程和实施主体与无追索权贷款类似。重要变化是当市场售价低于贷款时的预定价格时,农户将农产品直接在市场上进行销售,无须交给商品信贷公司,政府向农民直接提供差价补贴。贷款差价补贴额的计算公式为:贷款差价补贴额=(贷款率或预定价格-市场价格)×申请贷款的农产品量。其中,贷款率已在《农业法案》中规定,是由政府预先制定的,指以每一单位农产品做抵押可以获得的贷款额。获得贷款差价补贴的生产者要接受产量抽查,必须向商品信贷公司提供符合要求的产品数量证明(如销售单据、仓单、装卸记录等)。每年的市场价格,各月价格的平均值等数据一般通过美国农业部全国农业统计服务局收集。

2014 年通过的新《农业法案》即《食物、农场及就业法案》保留贷款差价补贴,生效期内(2014—2018 年)保持不变。

由于补贴与实际种植面积和产量及市场价格挂钩,所以该政策属于“黄箱”政策。无追索权贷款政策实施后,一定程度上刺激了农户的生产意愿和积极性,在确保不会有太大损失的前提下,利用申请的贷款来进行农业生产,保障农产品的供给,在 1933 年后的 5 年时间里,美国农产品的产量比大萧条时期上涨了 150%,稳定了供给。这一政策的实施对象是玉米、小麦、棉花等主要农产品。2014 年新农业法案修订后,是唯一保留下来的直接补贴项目。另外,新农业法案保留了一些原有农作物保险方面的内容,还新增了农作物保险项目,因农业保险项目与当期产量和播种面积挂钩,并与市场价格相关,在保障农民增收的同时,一定程度上也提高生产积极性,就是说农业保险项目具有保障收入和供给的双重功效。

1.1.2 日本管理价格制度 米价支持政策是日本最主要的价格支持政策。自 19 世纪中期以来,日本就采取了鼓励水稻

收稿日期:2017-02-23

基金项目:国家社会科学基金(编号:11BJY097)。

作者简介:毕玉琦(1992—),男,山东淄博人,硕士研究生,主要从事农业经济政策研究。E-mail:byq0211@163.com。

通信作者:张立中,博士,教授,主要从事农业经济政策研究。E-mail:zllzz777@163.com。

种植的一系列措施。1942 年制定了《粮食管理法》，当时背景环境是作为日本国民主食的大米，市场缺口达到 50% ~ 80%，所以，这部法律规定大米的收购价格、批发价格和零售价格都由政府来决定，生产者必须以政府规定的价格将全部大米出售给政府，并以较低的价格卖出，亦即高价收购、低价销售的“双重价格”制度。大米的收购价格是政府根据非农业部门的劳动工资和平均利润率核算出来的，因此，随着日本工业的快速发展，使得大米收购价格也在急剧升高，大米的种植面积和产量也逐年增加，逐步形成了大米的高关税、高成本、高价格的“三高”局面。20 世纪 60 年代后期，日本步入发达国家行列，为缩小工农收入差距，更是为了保证米农的收入和生产积极性，日本始终保持较高的米价支持，保证了大米的充足供应。

随着工业化的实现和居民收入水平的提高，居民的消费结构不断调整，大米消费量逐年下降：1963 年日本大米消费量达到峰值，为 1.35 亿 t，至 1970 年剧降至 1.2 亿 t，降幅为 11.1%；而当期大米产量却达到历史最高水平，为 1.45 亿 t，大米生产量已远远超过了消费量，供过于求矛盾突出。由于大米是日本的重要主食，维持大米价格，就是为了国家粮食的自给、粮食安全保障以及农户收入的不减少。因而，对大米价格支持成为农产品价格支持政策的核心，其补贴占整个价格补贴的 70% 以上。但是，随着本土大米生产过剩，大米存储费用和农民大米价格补贴的不断增加，给政府带来了沉重的财政负担。

从 20 世纪 70 年代开始，日本政府开始对大米进行调整，主要通过补助金的诱导让农户从种植大米转向种植其他农作物。如 1970 年减反政策（休耕政策）、1978 年引入转耕补助金政策以及后来的务农者户别收入补偿制度等，为减少大米种植面积和产量，降低财政支出，同时维持高米价发挥了很好的作用。至 2015 年，日本的国产大米产量降到 8 700 万 t，比 20 世纪 60 年代末减产 40%，实现了大米的供需平衡。

温铁军等指出，基于日本人多地少的基本国情，日本政府通过各种农业保护政策保证本国主粮的自给，即巨大的补贴使财政预算大量支出，从而不断加强农业保护<sup>[1]</sup>。

**1.1.3 日本原料价格补贴政策** 由于日本国土面积狭小，土地、水等资源匮乏，生产过程中的各个环节成本的提升必然会导致供给不足，为此，日本政府对于大豆、油菜籽和乳制品等加工原料实施补贴。具体做法是政府根据该原料的生产成本、运输成本、贮藏成本等综合计算制定该农产品的标准价格，如果市场销售价格比标准价格低，则政府会将差额补给农民；对于蔬菜、加工用水果、鸡蛋等农产品，政府实施稳定价格基金制度，即当市场价格出现非正常大幅度下跌时，一般在 15% 以上，其中大部分差价由政府补助给生产者，余额由生产者自己负担。但是，一旦市场价格提高较快，就由这些农户将农产品在市场上进行销售。但价格是政府指导价，以此手段来控制价格。中间产生的成本由政府承担，同时，政府会扶持栽培种子、育苗等农业生产环节，以增加农产品有效供给。政策实施中遇到了一些问题，如农户为提高补贴，虚报生产环节的成本，导致补贴所带来的边际效益较小，没有让补贴真正用到实处，继而也给政府带来了一定的负担。不过该政策实施之后取得了很好的效果，其调控的一些农产品数量充足，不会

出现供给不足的情况。

## 1.2 保增收的农产品价格调控政策

**1.2.1 美国直接支付补贴与农业收入风险保障项目** 美国的直接支付补贴是一种固定补贴，采取以历史数据为基础的计算方式，而不是依据当期农作物的播种面积或收获产量。该类补贴与农产品价格、产量脱钩，属于“绿箱”政策补贴，这一政策标志着美国农业补贴由价格补贴为主转向收入补贴为主。农民所获补贴总额等于单位产品直接支付率与补贴面积和补贴单产的乘积：补贴面积为农户 1998—2001 年种植面积平均值的 83.3%；补贴单产是依据 2002 年《农业法》计算出来的单产；各种产品的直接支付率是由农业法事先确定的，如大米为 2.35、小麦为 0.52、高粱为 0.35、玉米为 0.28、大麦为 0.25。类似的该类补贴属于固定补贴，按照农户在之前确定的种植面积和产量进行补贴，不强制参加。2002 年后，补贴的范围进一步扩大，大豆、花生、水果、蔬菜等产品也属于此范围。这一举措力度之大前所未有的，当然也取得了很好的支持效果。该政策实施使得农民收入得到增加，农民损失得到了降低，但财政负担加重。

郭玮等提出，2014 年美国新《农业法案》，将实施近 18 年的直接支付补贴取消，新增农业收入风险保障项目。农业收入风险保障项目为不挂钩补贴，农场主种植收入低于近 5 年平均水平的 89% 时，政府将提供总额不超近 5 年平均水平 10% 的补贴，最高限额 5 万美元；若农场的年收入超过 75 万美元，则不允许申请。该计划覆盖品种，与直接支付相似<sup>[2]</sup>。受巴西 WTO 诉美国补贴案的限制，棉花未被纳入。

**1.2.2 日本目标价格补贴政策** 2009 年，日本进行了新一轮农业政策改革，出台了新的补偿制度——农户所得补偿制度，这一制度核心内容就是将生产成本与市场销售价格之间的差额以现金的形式给予农民。对水稻种植户的“大米所得补偿支付金”有定额直补与变动直补，这 2 种补贴方式可以看成是目标价格补贴的实施方式。2013 年后，日本政府将这一制度又进行了调整，改名为“经营收入安定政策”，以收入补贴来逐渐替代价格补贴。

田聪颖等提出，日本对于水稻的政策十分重视，其目标价格补贴政策内容为：补贴对象是生产农户，但这些农户必须要按照生产目标进行生产，分为定额和变动 2 种补贴，而生产目标是日本政府根据自给率目标，将自给农产品产量换算成种植面积后分摊至每个农户，以指导农户进行生产，水稻的超产部分不在补贴范围之内。其中，定额补贴的计算公式为：补贴额 = (标准生产费用 - 标准销售价格) × 单位面积产量 × 补贴面积。以 2006—2008 年的标准生产费用与标准销售价格计算出的全国统一定额补贴标准为 28.75 日元/kg；单位面积产量为全国统一单位面积产量，即 5 300 kg/hm<sup>2</sup>；则单位面积的补贴标准为 15 万日元/hm<sup>2</sup>（2014 年该标准调整为 7.5 万日元/hm<sup>2</sup>）<sup>[3]</sup>；补贴面积为种植的总面积剔除自用种植的面积，这一数量每年都会重新核对。定额补贴是一种脱钩的补贴，按固定数额支付，不与市场价格相关，属于“绿箱”补贴。当年实际销售价格低于标准销售价高时，同时启动变动补贴，享受变动补贴的面积与定额补贴的面积相同。变动补贴额 = (标准销售价格 - 实际销售价格) × 单位面积产量 × 补贴面积。就是说当年实际销售价格低于标准销售价格，稻谷生产

者获得的补贴为定额补贴与变动补贴之和;若实际销售价格高于标准销售价格,只获得定额补贴。日本的这一补贴政策保障了农民的基本权益,增加了农民的收入。后期更多的是实行定额补贴,补贴标准和数额与面积、产量脱钩。

1.2.3 欧盟的直接补贴政策 20 世纪 70 年代至 80 年代,欧盟粮食生产从自给自足到生产过剩,价格支持使得财政负担沉重,较多的价格支持以及高农业关税引来了各国的不满,农产品贸易摩擦不断,纠纷频繁。除农业多边谈判和多边规则等外界推动外,农业政策目标已经从促进农业生产和提高农产品的自给率水平,转变为减少过剩、提高产品质量、保护生态环境、农村发展等,欧盟在 1992 年进行了农业政策改革,大幅度降低了国内支持价格水平,推出了具有“蓝箱”性质即以限制生产面积和产量的直接补贴政策,作为农产品价格支持减少给予农民直接补贴。目前,直接补贴约占欧盟农民收入的 40%,已成为其主要的收入来源。2002 年,欧盟计划以一种渐进的方式对其每年 40 亿欧元的农业预算支出进行彻底的改革,2 年内谷物的支持价格降低 15%;切断产出和补贴之间的传统联系,农民接受补贴的多少将不以他们生产多少粮食、养了多少牛羊为标准。就是说改变挂钩的直接补贴政策,最终实现与生产不挂钩的单一直接支付制度,即由“蓝箱”而转变为“绿箱”政策。每个农民获得的补贴额,将根据 2000—2002 年历史基期作物种类和面积等情况确定,与当年种植的作物种类和面积无关。单一支付制度属于“绿箱”政策,最大特点是没有贸易扭曲作用,不违背市场原则,且操作简便,无须每年统计、计算和核查。

欧盟的单一直接支付制度不再与生产挂钩,但与环境、食品安全、动植物健康和福利、农业条件等挂钩。如环境方面必须遵守 3 种类型的标准:保持永久性草地的数量,保护生态重点区域(EFAs)以及提高作物的多样化水平等。欧盟农业政策改革也做了一些妥协和保留,如可以将现在的面积补贴幅度的 25% 予以保留,仍然与当年的生产面积挂钩,而其余部分改为不挂钩补贴。

另一项重要的直接补贴为休耕补贴。休耕补贴分为 2 种,一是每年同面积补贴一起申报,作为享受面积补贴的前提条件,按国家规定划分的较大农场必须休耕 10% 以上的面积。这种每年 1 次的休耕,享受与谷物同等的面积补贴标准。二是多年性休耕,至少休耕 10 年以上。这种补贴的标准略高一些,而且对于休耕的土地还有具体的要求,不准裸露,须进行绿化或种草;休耕地不能施肥,不能施农药。

这些补贴有效地保障了农民权益,脱钩补贴政策对于农民权益的保障十分有效。

### 1.3 稳定农产品市场价格的调控政策

1.3.1 美国反周期补贴与价格损失保障项目 2002 年,美国新农场法案进一步加强了政府对农业的直接支持力度,重新启动之前曾经废除的目标价格补贴政策,改称为“反周期补贴”。即反市场价格的周期性波动,实际上是贷款差额补贴与直接支付补贴相互混合的产物,是在农产品市场价格波动到一定水平下,给农户提供的一种保障性补贴。其实施方法与目标价格补贴基本相同。唯一的不同之处,就是引入了一改新的概念——有效价格。计算方法:反周期支付 = 反周期支付率 × 反周期补贴单产 × 反周期补贴面积。其中,反周

期支付率 = 目标价格 - 有效价格,有效价格 = 直接支付率 + max(该农产品年度市场平均价格,该农产品营销贷款率),反周期补贴面积 = 核定的基础面积 × 85%。该政策适用于大宗谷物农产品。农业生产者有多种补贴方式可以选择,如 2002 年农场法案为农业生产者提供了 5 种计算反周期支付基础面积的选择方案和 3 种计算反周期支付单产水平的选择方案。农业生产者除了可以选择计算目标价格补贴的参数外,还可以选择是否提前领取部分目标价格补贴。差额补贴的实质是政府提供保护价格,以确保农民的基本利益。

2014 年,美国新《农业法案》在取消直接支付补贴的同时,也取消了反周期补贴,取而代之的是新增的价格损失保障项目。该项补贴覆盖小麦、饲用谷物、水稻、油籽、花生、豆类等大宗商品。当市场价格低于参考价格时,该项补贴启动。价格损失保障补贴计算方法:补贴 = (参考价格 - 年度全国均价) × (基础面积 × 85%) × 补贴单产,基础面积可使用以往在农场服务局登记的面积,或以每种作物 2009—2012 年度种植面积均值为标准进行一次性调整,补贴单产可以参考现有反周期支付政策的单产,或按照 2008—2012 年作物收益的 90% 作为标准。新法案规定的农产品参考价格高于 2008 年以来的目标价格,其中,小麦从 2008 年的 4.17 美元/蒲式耳提高到 2014 年的 5.5 美元/蒲式耳、大豆从 6 美元/蒲式耳提高到 8.4 美元/蒲式耳、玉米从 2.63 美元/蒲式耳提高到 3.7 美元/蒲式耳,提高幅度均在 40% 或以上。生产者可以选择要加入该项补贴的农产品,一旦确定,该农产品补贴将会在农业法案生效期内 2014—2018 年保持不变。可见,与反周期补贴支付相似,是反周期支付的一种新形式,只是操作更简单。

无论是反周期支付补贴,还是价格损失保障补贴,都与当年农产品市场价格和农产品实际收益相关,因而,属于“黄箱”补贴,不属于“绿箱”政策。费文俊等指出,2014 年美国新农业法案的调整实际上增加了“黄箱”补贴(价格损失保障项目),却相应减少了“绿箱”补贴(直接支付补贴),将会对农产品国际贸易产生更大的扭曲作用,违背了公平贸易和反国家补贴的基本原则,很有可能产生新的贸易摩擦和争端<sup>[4]</sup>。也使美国的农业补贴由价格补贴为主转向收入补贴为主打了折扣。

通过一系列的补贴措施,农民生产的积极性得到了提高,政府通过这些措施将农产品的供给和价格控制在一个相对稳定的范围内,不会出现农产品市场价格的较大波动。

1.3.2 日本调节价格制度 价格制度的前提是市场定价价格,即依据市场供求关系确定价格,政府对农产品的价格进行调控,但涉及范围不包括大米和烟草等。价格制度分为 4 种方式:(1)最低价格保证。政府规定价格下限,如果市场销售价格比这个价格低,政府就会按照价格下限来收购农户手中的农产品,从而调节这些产品的市场价格,这一方法主要针对小麦、马铃薯、甘薯等;而价格下限的具体水平是要根据往年市场价格和当年生产资料的成本来综合计算得出的,每年每种农产品的最低价格不同。(2)价格稳定带政策。该政策主要针对除了大米和烟草以外的农产品,并针对不同的农产品实施不同的价格方针。如对牛肉、猪肉、蚕茧实施的浮动价格政策,即产品可以进入自由市场进行买卖,但其市场零售价应在政府规定的上限价格和下限价格之间浮动。若产品供不应

求,导致市场零售价格高于价格上限时,则由准政府机构——事业团(畜产振兴事业团、蚕丝砂糖类价格安定事业团)抛售其库存,或者通过进口税减免促进进口,增加市场供给量以平抑市场价格;若市场零售价格低于价格下限时,政府指导生产者团体调整库存量,或者由负责监控该产品价格水平的事业团从市场购入增加库存。吞吐储备发生的库存管理费和购货贷款利息等由财政负担。当然,价格的上限和下限也要根据具体产品的生产成本以及国内外市场价格来综合制定,太高或者太低都会影响到市场的稳定。(3)差额补贴。这一政策就是由政府事先规定目标价格,市场价格低于这个价格时,农民就可以获得 2 个价格的差额作为补贴。(4)价格平准基金。这一制度实际就是一种差额补贴的形式,但是并不完全由政府承担,而是由政府、农协、农民三者共同投资的“价格平准基金”来进行支付,具体比例会根据不同产品的不同规定来分配。这主要针对蔬菜、肉牛、蛋类等。

日本对部分国内小宗农产品采取不干预市场,但事后修正的价格调控政策。

**1.3.3 欧盟干预价格政策** 1962 年,欧共体成立后不久,即开始实行农产品共同价格制度,建立了统一的农产品市场,以其作为自由流通的条件。在共同价格制度下,成员国农产品市场价格可以在共同价格限定范围内波动,一旦超出范围,价格支持机制会发生作用,使之复归到允许波动的范围。干预价格政策与边境价格(原“门槛价格”)政策是欧盟保留至今的价格支持政策。每 6 年确定公布 1 次,2013 年欧盟公布了 2014—2020 年公共干预农产品的参考价格和干预价格。

参考价格仅是计算农产品干预价格的依据。参考价格是对实施公共干预的谷物、肉类和乳制品等,依据欧盟最供不应求地区的市场价格确定。

干预价格是一个价格下限,即农产品最低下浮价格,形成方式有 3 种:(1)等于参考价格;(2)参考价格的一定比例;(3)通过招标形成。当实施干预的农产品市场价低于干预价格时,农民可以在市场上出售农产品,然后再去各国政府相关部门领取市场价格与干预价格二者差额作为补贴;另外,农民也可以直接以干预价格将农产品卖给政府的收购部门,也就是干预中心,获得农产品出售收入。干预中心由政府进行管理,起到了调节市场供给、稳定市场价格的作用。总体来看,通过干预价格政策,欧盟可以很有效地统一成员国内的农产品价格,使价格稳定在合理可控的范围之内。

#### 1.4 保护区域市场的农产品价格调控政策

**1.4.1 欧盟边境价格** 20 世纪 70 年代以后,欧盟农产品产量巨大,部分农产品出现了过剩的情况,同时生产成本一直居高不下,国内市场的压力较大,同时,进出口贸易也冲击了欧盟的内部市场。欧盟为了改善贸易上的压力,保护国内市场,进而保护农民的利益不受影响,欧盟制定了所谓的“门槛价格”,对于畜产品称为“闸门价格”。

门槛价格,顾名思义,就是第三国和地区的农产品进入欧盟地区的价格,如果农产品到岸价比门槛价格低,则要征收税款,即二者的差额。门槛价格主要针对谷物交易。对于牛羊肉和畜类产品的交易,欧盟设置了闸门价格。闸门价格,也就是欧盟为了保护国内畜类、副产品的价格而制定的入境价格,这一价格根据市场上生产这些农产品所需的饲料等价格以及

普遍的生产成本来制定。与门槛价格不同,凡是低于闸门价格的产品,一律不能进入欧盟市场。门槛价格的制定也会随着国际农产品市场的变化而变化,一般来说,门槛价格高于国内平均价格和国际市场价格,以此来保护国内的农产品市场。

2007 年,欧盟共同农业政策(CAP)评估后,新的农产品价格体系将“门槛价格”调整为边境价格[边境价格=到岸价(非欧盟国家谷物、肉禽蛋、奶制品和糖类等农产品运达欧盟边境)+进口税]。与原门槛价格不同,进口税由欧盟在多双边谈判中确定,而差价税则用门槛价格减去到岸价。其实质仍然是建立一种保护性“闸门制度”,避免外部低价农产品倾销。对欧盟内部成员国的利益起到了很好的保护作用,保证了本国农产品的合理供给,减少了欧盟外农产品对国内市场的冲击,保护了欧盟农产品生产者的利益。

**1.4.2 日本非关税措施** 与欧盟的政策不同,日本为保护国内市场,主要采取了非关税的措施,例如禁止、限制农产品进口、确定数量和价格等,同时也确立一些壁垒来控制农产品进入本国市场,从而保护国内的农业生产。如日本对大米的需求量很大,而美国大米出口量大,日本特地针对美国大米进行“即时买卖系统”进行管理和限制,即须将美国大米和日本大米混合进行出售,或者通过政策如食品援助来进口。对于进口的农产品,日本在进行检验检疫时制定了非常苛刻和复杂的标准,从产品的质量、包装、形状、运输方式、环保程度等多个方面进行严格的限制,一旦不合格,就予以进口;而对于食品添加剂类产品,日本进口的标准一直非常高,远高于国际标准,其他国家的植物和土壤一律不准进口。除此之外,日本对于进口国的经济水平也进行了严格的考量,凡是农产品安全性不高、农业生产环境恶化国家的农产品,一律严格限制进口。

**1.4.3 日本关税措施** 日本是一个国内资源极其匮乏的国家,国内农产品自给率不高,大量农产品须要进口,因此为保护本国市场,日本采取了一些关税措施,对进口农产品征收高关税。2004 年,农产品平均关税税率达到 17.7%,是总体关税水平的 2.8 倍。80% 以上品种的农产品都征税,且 50% 以上的税率超过 15%,尤其是奶制品、淀粉、糖及制品都受到高水平的关税保护。2015 年,大米的关税更是高达 490%,若按照 WTO 的关税计算方法,日本的大米关税高于 700%。日本还实行关税升级,即对农产品的初级品、半加工品、加工品采用不同税率。例如,小麦、大麦、裸麦等初级农产品的进口税率为 0~10%,玉米粉、马铃薯粉等初级加工品的税率为 15%~25%,点心、饼干等面食加工品的税率为 25%~34%,水果加工品的税率则高达 34.0%~46.8%。从产业链视角看,鼓励初级农产品进口,抑制深加工农产品进口,对本国农产品加工业进行保护。

## 2 发达国家农产品价格调控经验

### 2.1 农产品价格调控始终围绕农产品供给

农产品价格波动的成因复杂,但供求关系变化是根本原因,因此,调整农产品供求关系就成为农产品价格调控的关键。观察发达国家农产品价格调控,其重点并不是放在农产品需求方面,而是始终围绕农产品供给展开。像人少地多、人均资源丰富、农产品供给过剩的国家如美国、加拿大、澳大利

亚以及欧盟等,通过采取休耕补贴、制定目标价格等,对农产品价格和供给进行调节,以稳定农产品价格;对于人多地少、资源匮乏、农产品供给不足的国家如日本、韩国等,则会采取各种手段,确保农产品有效供给,以稳定农产品价格,确保本国农民利益,保证农产品数量安全。尽管不同国家调控农产品供给的着力点有所不同,但是世界上几乎所有的国家都采用各种方法和手段,以提升其农业综合生产能力。

农业生产能力对于一个国家的生存和发展有着极其重要的作用,影响着国内农产品价格是否稳定。尽管发达国家的农业在整个国民经济中所占的比重不高,远远低于第三产业和第二产业,但是,这些国家一直投入了大量资金,以此来支持农业技术的发展,推进了农业综合生产能力的提高,进而保障农产品产量不断增长。美国、欧盟的粮食自给率常年保持在 140% 和 110% 以上,其中,欧盟小麦自给率保持在 120% 以上;虽然日本国内粮食市场供不应求,但其口粮大米的自给率仍然非常高。可见,农产品产量是一国农产品价格实现基本稳定的根基。

## 2.2 适应本国国情和发展实际,选择调控政策

农业是国民经济的基础,在世界范围内已经形成共识。但是各国对于农产品调控政策的制定却有很大的差异,原因就是每个国家国内的农业发展情况和农产品销售情况差距较大。美国、日本、欧盟在调控政策的制定和实施方面积累了丰富的经验,虽然这 3 个经济体在农产品价格调控方面采取了截然不同的政策,但归根结底都是根据本国实际的经济情况来制定的。美国地大物博,经济发展水平高,集约化水平高,所以会采取对大户补贴的政策;而在农产品的流通环节,美国的交通、物流体系也非常完善,所以在这方面不会担心农产品的价格过高或者过低。欧盟国家数量多,大多数国家为发达国家,但是各国情况又不相同,各国农产品生产水平不同,所以供给也不同,要想保证稳定供给,确保价格基本稳定和各国农民利益,必须要考虑到可持续发展,所以进行了休耕补贴:一是可以保护土地,确保可持续发展;二是也可以在保证供给稳定的情况下确保农民的收入不会受到较大影响。日本是一个资源极度匮乏的国家,要想保护国产农产品市场免受强烈冲击,肯定要限制进口,保证国产农产品生产,进而制定一系列政策来限制进口,从而可以保护国内农产品价格的稳定,而本国农业发展不能采取粗放式经营,必须要在十分狭小的土地上发展资源节约型现代化农业,减少资源浪费。

## 2.3 与农产品价格脱钩的直接补贴力度不断增强

价格支持对保障农户收入及稳定农产品供给、提高农产品价格竞争力以促进国际贸易等方面发挥过重要作用。然而,由于一些政策存在对农产品价格的扭曲作用,价格支持这一政策被 WTO 确定为“黄箱”政策,只允许在“综合支持量”的范围内采用,超出的部分须要削减直至取消。所以,包括许多发达国家在内的多数 WTO 成员国,对农产品的价格支持总体水平越来越低,尽量避免农产品补贴对价格的扭曲,大力推行与农产品价格脱钩的生产直接补贴政策。在美国、欧盟等发达国家和地区,农业补贴已经实现由价格补贴为主向收入补贴为主的转变。

另外,从农业发达国家的农产品补贴变迁中看出,各国都降低对农产品流通领域的直接支持力度,转而增加对农业生

产领域的支持力度。并且取消了对农产品流通领域的直接控制,而是通过法律手段和其他手段增加了间接调控的力度,提高了农产品流通效率和市场的平稳性,已经构建起以市场为导向的现代农产品流通体系、合理的农产品加工产业和农产品消费模式,实现农产品价格的基本稳定,有力地保障了农产品价格稳定。

## 2.4 有效的价格预警机制

价格预警机制是调控农产品价格的有效手段之一,众多发达国家在农产品价格调控机制形成过程中,已经建立起了较为完善的价格预警机制。如美国农业部在全国范围内建立起了庞大的信息网络,收集和发布官方农产品信息。针对粮食生产,美国农业部专门建立了国际粮食供需月度、年度报告制度,使生产者 and 消费者及时了解和掌握国际不同品种粮食的供给量、需求量、库存、进出口以及价格的变化,为粮食种植安排提供有力依据。同时,借助先进的技术装备,对自然灾害、降水量及分布等进行预警,极大地降低了灾害损失,稳定了农产品供给,避免了农产品价格的剧烈波动。日本也有一套非常完善的价格预警制度,日本政府除建立了完善的国内农产品如生产量、消费量、供货方、需求方、价格等系统的信息服务体系,还建有覆盖全国的农产品生产和销售、农产品价格预测系统等。另外,农林水产省还设有专门机构收集、整理、分析国际农产品贸易和市场信息等,为农产品生产经营者、企业等单位 and 部门提供决策支撑。

## 2.5 完备的法律体系保障

作为制度性的保障,农业立法是关键一环。美国的农业法律、法规体系比较完善,其中农业基本法是核心,自 1933 年以来每隔 5~6 年都会出台 1 项农业法案,另外还会配以各种专项法律、补充条款或是调整法案,形成了完善的农业补贴体系,有力确保国家农业补贴目标的实现。这些法律在农业科技、农业环境保护、农业生产及贸易等方面对农业实施切实保障。而日本政府采取众多政策和手段,影响农产品市场价格,利用《粮食法》《农业法案》等法律对农产品的生产、销售等环节进行法律上的约束,例如限制大米的生产、销售、进口等诸多环节。欧盟自农业政策实施以来,其整个农产品价格调控机制的发展分为 2 个阶段,即 1962 年的共同农业政策(共同体国家统一的价格政策)及 1992 年农产品价格政策调整,2 个阶段都有其相应的法令颁布,约束成员国内农产品价格调控,并不断地改革和调整,逐步建立起农业支持和保护政策体系。

# 3 我国与发达国家农产品价格调控条件比较

## 3.1 调控目标、采取的主要调控方法、手段不同

我国与发达国家相比,国情不同,经济发展水平也不同,因此调控的目标和手法也不同。美国是世界上最发达的国家,农业现代化水平高,农产品产量高,并且经常出现产量过剩的情况;而日本虽然部分农产品的自给率不高,但是大米的自给率却一直很高,同样,也会面临国产大米产量过剩的问题。因此,单纯考虑农产品的供给并不是唯一考虑因素,一些补贴政策的主要目标还是要保证农户的收入稳定。而我国为了实现“口粮绝对安全,谷物基本安全”的国家战略,对口粮实施最低保护价收购政策,解决供求失衡问题仍是政策制定

的初衷。2014 年中央一号文件提出“稳定存量,增加总量,完善方法,逐步调整”的农业补贴指导方针,在此战略方针的指导下,现阶段最主要目标就是提高产能、调整结构、保障供给。

目前,我国价格支持政策仍然是最主要的调控手段。但是美国、欧盟、日本等地区都逐渐降低了政府对农产品价格的支持力度,但并没有完全摒弃不用,仍然是农产品价格保护的手段之一。通过分析可以得出,发达国家的政策都遵循市场导向,通过立法的形式来规范农产品价格支持政策,最常见的方法就是最低保证价格和差额补贴,而且目前多是以收入补贴来代替价格补贴。2016 年,中央一号文件提出“市场定价、价补分离”原则,不断完善我国农产品价格支持和调控方法。

### 3.2 行政方法仍然是农产品价格调控的重要手段

目前,我国农业生产以小规模的农户为单位分散经营,这一形式在短期内仍然无法改变,合作社发展也需时日,加之基础设施建设滞后,市场化程度不高,法治环境不完善,所以,在政策的执行上,行政方法仍然是重要的手段,并且中央与地方政府的权责划分必须明确。法律和法令因为具有强制性,所以效果更明显。美国农产品价格支持政策基本都会体现在法律中,以立法的形式来确定和监督实施,农业法案为价格管理提供了保障。我国在实施目标价格政策时,可以参考美国经验,将目标价格政策制度化,并建立一系列配套的法律法规。此外,目标价格政策的目标必须是阶段性的,随着社会经济状况变化和农业发展需要而变化,相应的法律法规也要作出相应调整。

### 3.3 我国财力比较弱,对农产品价格的总体调控力度不强

经济发展状况和国家财政收入会在一定程度上影响政府对农产品价格的支持力度。要想保证农户的权益不受侵害,国家一定要有充足的资本和财政收入。我国财政收入虽处于一个较高水平,而且财政支农力度也逐年增强,但总体支持力度不强。同时,在权责分配上,中央与地方政府如何合理分权,一直以来是我国面临的一个重要问题。

回顾各国农产品价格调控的历史,其重点是维持农产品价格的基本稳定或合理波动,并且要保障农民也就是生产者的利益。随着我国现代化水平的提高,经济发展水平也不断提高,居民收入提高,支付能力得到增强,但用于农产品价格调控方面的支出不足。国家在制定政策和实施的过程中,要讲求社会公平,保障农民都能从中获益,进而提高价格支持力度。

相比来看,欧美日等发达国家经济基础雄厚,市场经济更为完善,而且经验丰富。所有这些条件和物质基础我国并不具备。所以,在当前的情况下,我国要合理发放补贴,根据国家经济状况进行发放。

### 3.4 我国农业信息化程度不高,农产品的供给预测、价格预警困难

尽管国家在这方面的投资也较少,但目前农产品信息化水平总体来说较低,尤其是到了县(市、区)一级,农产品供给的预测、价格的预警机制建设更急须加强建设力度。只有信息化水平提高了,信息传输通畅,农民才会根据市场价格和政府导向进行农业生产。

对于目标价格政策来说,这一政策实施的关键是要确定目标价格和市场价格。美国农业部在全国范围内建立了庞大的信息网络,收集、发布官方农产品信息,为目标价格和市场

价格的确定提供参考决策。此外,美国的目标价格每年在生产前公布,稳定生产者预期。如 2002 年的《农业法案》公布了 2002、2003、2004—2007 年各种农产品的目标价格,2008 年的《农业法案》公布了 2008、2009、2010—2012 年各农产品的目标价格。

## 4 发达国家农产品价格调控政策对我国农产品价格调控的主要启示

### 4.1 遵循市场经济规律对农产品价格进行调控

农产品价格调控的主导者和实施者包括政府、国有企业及中标单位,参与者包括农户、经销商、农产品加工企业等。政府进行农产品价格调控时,应广泛、深入、细致地了解市场情况,从利益相关主体的根本利益出发,挖掘各个方面参与者的经济诉求,有针对性地选择和确定调控手段。尽管我国仍处于社会主义市场经济的初级阶段,市场经济体制建设不完善,但市场经济主导着人们的经济行为,因此,要以市场经济的运行规则作为政策制定的依据和参考。党的十八届三中全会明确提出“发挥市场在资源配置中的决定作用”,这也要求政府在农产品价格调控过程中保障农民基本利益的前提下,保证调控政策的实施要符合市场经济运行规律,处理好市场调节和政府调控的关系。

此外,要正确了解市场经济周期性波动给农产品价格带来的影响,在一定范围内的、合理的价格波动是可以通过市场供求关系来自行调节的,不必因为价格的波动就实行价格调整,甚至出现价格调控或价格听证就是涨价的怪事,这样既不利于发挥市场调节的优越性,也不利于农产品市场的平稳、健康发展。

### 4.2 基于不同调控目标,采用不同调控方法

不同农产品、不同的供求状态,调控目标不同,不同农产品在不同时期采用的调控方法也不同,坚持按品种施策。21 世纪以来,政府在关于我国大宗农产品价格问题上面临利益冲突:国家粮食安全目标要求粮食持续增产,农民须要提高粮食价格增加收入,城镇居民须要稳定食品价格维持生活,权衡后的价格政策更多地偏向国家粮食安全和消费者对物价的担心,农民虽然会由于收购价格小幅度提高获得一些利益,但总体看农民的利益没有得到充分关注和保护,农民收入水平还很很低。价格调控不是保证国家粮食安全、农民增收、维持物价稳定的唯一有效手段,要实现这 3 个目标需要更有效率的替代政策,不能靠一种政策解决所有问题。当前,市场调控的目标:一是总量基本平衡,包括品种和结构的基本平衡;二是市场波动可控,既要提高对价格波动的容忍度,不要过多过频干预市场,也要设置波动的合理区间和应急预案,防止大起大落;三是保护农民利益和促进生产发展,通过价格和补贴政策的相互配合,保证农民合理收益,稳定国内生产。

### 4.3 加大农产品价格支持与脱钩直接补贴力度

农产品价格支持政策会与种植面积(或饲养量)、产量、市场价格等挂钩,属于“黄箱”政策,超过“综合支持量”是被禁止使用的。但是,发达国家和经济体都曾以农产品价格支持政策为主,就是说过去农产品补贴以“黄箱”补贴为主,只是进入 21 世纪以后,脱钩补贴才逐步增加,即使是现在的日本、欧盟、美国仍然广泛采用与市场价格、生产者收益挂钩的



“黄箱”政策,以保障各自的农产品安全和农民收入,所以,基于我国仍然是发展中国家,人口众多,农产品尤其是粮食安全关乎到国家长治久安,既是经济问题,更是政治问题,加大农产品价格支持力度不容置疑。

在农产品价格支持政策实施过程中,必须与面积(或饲养量)、产量、市场价格挂钩,才能对农业生产的发挥促进作用,使非常有限的国家财力产生最大的效率。当然必须遵守 WTO 规则要求,支持力度在“综合支持量”许可的限额以内,并遵循市场经济规律,多采用经济手段和法律手段,实现价格支持补贴的启动精准、存储农产品吞吐及时有度等,尽可能避免对 market 价格的扭曲。确保国家“口粮绝对安全”“谷物基本安全”和农民增收。

另外,逐步增加脱钩的直接支付补贴力度,应尽可能地采用“绿箱”政策。这样既符合 WTO 规则,减少贸易摩擦和风险;又操作简便,降低政策的执行成本,避免对 market 价格的扭曲。目前,发达国家对农民的直接补贴力度非常大,如欧盟的直接补贴约占农民收入的 40%,已成为其主要收入来源;2005 年美国的农业补贴比 2001 年增加了 68%,新农业法案规定 2014—2018 财年联邦政府每年农业开支约为 1 000 亿美元;即使巨大的补贴造成财政预算大量支出,日本政府也不断加强农业保护。发达国家的农业补贴涵盖了所有的主要农产品。因此,我国农业直接支付补贴在提高单位补贴标准的同时,扩大补贴的覆盖面。

农业保险的财政补贴力度也须要加大。目前,农业保险覆盖了粮、棉、油、糖料、能繁母猪和育肥猪、奶牛等 15 种,尽管农业保险制度初步形成,但补贴金额比较低,保险公司和投保农民的积极性不高,保障作用不强。目前,美国农产品保险产品多达 150 多种,保险项目覆盖范围从传统的粮食作物增扩到花生、棉花、水果和蔬菜等园艺或有机作物。国际上通行的农业保险补贴包括保费补贴、保险机构管理费用补贴及再保险补贴,而我国仅保费补贴 1 种方式,且为中央与地方财政“联动补贴”机制,省级补贴到位后,中央财政才拨付,造成地区间的不公平。

直接补贴可以在很大程度上保护农民的利益,即使在气候恶劣、农产品产量低的情况下也能保证农民的权益得到保障,这有利于进一步提高农民的生产积极性,在得到直接补贴的情况下,农民会投入更多精力到生产上。

#### 4.4 完善基础设施建设,保障信息传输通畅和农产品流通畅通

在目标价格补贴政策实施过程中,如何测量和确定种植面积、单位面积产量、市场价格等是一个繁重而关键的问题。美国之所以在目标价格补贴制度方面取得较好的效果,是因为其有完善的基础设施,尤其是信息采集和反馈体系。在美国国内,各州(市)都有很多调查机构,也都有非常完备的调查系统,每年都会进行种植面积、单产的测量和计算,并且结合农产品价格报告、农业生产投入报告等内容来全面获取相关的数据和信息。而在我国以小农分散经营为主,且人口数量庞大,统计起来难度非常大,信息采集的成本较高,一些数据获取难度很大,而且很有可能得到虚假数据。所以,我国要想完善目标价格补贴制度,必须要加快信息系统建设,全面采集相关数据。利用科技支撑,依据卫星监测,预先对农产品产

量进行估计和测量,对农产品价格调控政策的制定做好前期的信息收集、计算,以便于政策有针对性地制定。

在农产品流通环节中,要注重配套设施和服务建设,例如,要建设好农村金融服务,改善目前农产品生产资金不足的现状,让农村金融更好地服务于农业生产,提高农产品产量;农业相关财政税收也在流通环节中有重要的作用,从农业补贴、税收优惠等方面进行着重关注,制定相关的政策,保障农产品供给的稳定和价格的稳定;农业保险也是十分重要的一个方面,很多农民担心由于不可抗力因素导致收成变少,农民的利益受到损失,这时候就需要农业保险发挥作用,同时要探索适合我国国情和农业发展情况的农业保险种类,鼓励农户购买农业保险,保障他们的利益;对于进口,要采取一系列保护措施,来控制 and 减少对国内市场的冲击。

#### 4.5 健全法制,依法进行农产品价格调控

农业支持相关法律体系欠缺,是我国农业支持政策存在的严重问题之一,如基于我国粮食补贴政策的实施,只颁布了一些规定、办法或是临时性文件,并没有完善的粮食补贴法,在一定程度上阻碍了政策目标的实现。农业相关的大部分法律法规缺乏强制性,调整农业关系的法律实施难度较大,权责界限不明确,法律适用困难,随意性大,这直接影响了财政支农资金的使用效率,因此,农业支持政策的法制化建设亟待完善。基本的《农业法》配以全面的专项法规,在农业生态、农业投入、粮食安全、农产品监管、农业组织建设等方面进行有效的立法实践,重点在于建立易于实践的、权责明确的法律制订,这些法律可以在实施过程中定期评估,缺位即补,与现实不适应则及时予以调整。

积极利用国际规则减少农业发展的负外部性。所以,农业立法的重点应该是那些足以支撑农业发展大环境的领域,如农业资源保护、农业环境生态建设、动植物资源的利用、农业生产资料的使用、农林资源生态保护等方面的法律法规亟待健全。

在农业资金投入方面,我国目前还没有一部明确的《农业投资法》。国家对农业财政投入比例应该得到法律保障,支农资金的投入目标、来源、监管等有赖法律关系确定。《农业补贴法》应当完善,明确界定各个农业补贴发放管理部门的权限和责任,政府补贴发放的全过程都要受到法律的严格管控、依法投入,从而提高政策的效率。农业补贴法规还要有具体的措施细则和量化内容,在西方的补贴法规中,农民可以清楚地计算出自己所获得的补贴数额,所以农业支持法规的发展方向是透明化和高效化。法律健全、组织健全、监管有力,才能使我国农业支持政策的效果大大增强。

#### 参考文献:

- [1]温铁军,侯宏伟,计 晗. 日本高米价背后的农协垄断及其政党联系[J]. 农业经济问题,2016(2):100-109.
- [2]郭 玮,张海风,苑连霞. 美国农业财政补贴政策及对我国农业发展的启示[J]. 对外经贸实务,2014(8):35-38.
- [3]田聪颖,肖海峰. 农产品目标价格补贴政策的国际比较与启示[J]. 经济纵横,2016(1):123-128.
- [4]费文俊,王秀东. 美国 2014 年农业法案调整对我国粮食补贴政策的启示[J]. 中国食物与营养,2015,21(5):18-21.