

各国支援 农业的财经 政策比较 研究

丁元林 编著

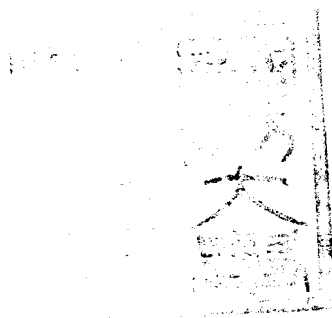
GE GUO ZHI YUAN NONG YE DE
JING ZHENG CE BI JIAO YAN JIU



2 019 1537 5

各国支援农业的 财经政策比较研究

丁元林 编著



中国财经出版社

(京)新登字038号

各国支援农业的财经政策比较研究

丁元林 编著

*

【中国财经出版社出版】

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市通县永乐印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 9.625印张 228 000字

1991年11月第1版 1991年11月北京第1次印刷

印数: 1—1500 定价: 5.25元

ISBN 7-5005-1029-2/F·0967

编者说明

近年来我国农业出现了连续数年的徘徊局面，农业的发展，一靠政策，二靠科学，三靠投入，那么对于农业投入的资金来源、投资方向和提高资金使用效益问题，不能不作些先期性的对策研究。由于这个问题涉及面广，牵连问题多，相关制约因素复杂，所以我们先从搜集一些主要国家农业发展的状况和扶持农业财经政策的资料入手，以供我们研究借鉴，提出有可行性的参考对策。资料是从大量的书刊、报纸、调查报告、学术论文和世界银行的《金融与发展》中摘录整理的。多数是中文的，也有少数是由原文直译的，经过筛选、整理和分类，选出了一些有不同代表性的国家，把他们对农业的扶持政策汇在一起，并把分散的资料分析归总，以便于比较研究。

汇总整理之后，我们写了比较研究和可资借鉴的意见。从各国支农财经政策和措施看，对深入探讨我国农业经济政策和财政怎样扶持农业有普遍参考意义，所以我们把它独立成书，以供关心农业、愿在财经政策方面研究的同志们参阅，亦可免去一些重复劳动。由于成书时间仓促，内容广泛，而且各国农业的发展在日新月异，我国农村经济改革正在深入进行，新的、好的经验介绍定有不少遗漏，比较研究亦会存在一些不足之处，希望读者惠予批评指正，以便我们

作继续研究之用。

参加本书资料搜集整理工作的有财政科学研究所农财研究室的丛安妮、苏明、刘保军、冯立新、董学思、王朝才、罗文光等同志。本书的出版也得到财科所方晓丘、赵秀山、叶振鹏所长,农业财务司汪雁题司长,农村发展研究中心张忠法同志和农村财政研究会及中国财经出版社的同志们的热心指导与支持,在此谨致以衷心的感谢。

编 者

1989年11月1日

目 录

第一章 绪言	(1)
第二章 苏联农业的财经政策	(10)
第一节 列宁时期的粮食政策.....	(10)
第二节 斯大林时期的农产品收购制度.....	(14)
第三节 农产品收购制度的改革.....	(19)
第四节 农业战略的转变.....	(24)
第五节 国家财政对农业的支援.....	(28)
第六节 戈尔巴乔夫与苏联农业经济改革.....	(38)
第三章 匈牙利农业财经政策的改革	(46)
第一节 改革农业管理体制.....	(46)
第二节 改革农业生产组织形式.....	(50)
第三节 增强农业现代化的主要措施.....	(56)
第四节 改革农业价格和补贴政策.....	(59)
第五节 发挥与农业密切相关的经济组织的 作用.....	(66)
第四章 罗马尼亚的农业投资政策	(75)
第一节 重视农业投资的作用.....	(76)
第二节 农业投资政策.....	(78)
第三节 农业投资的迅速增长.....	(79)
第四节 提高农业投资的经济效益.....	(84)

第五节	农产品的采购制度和价格政策·····	(86)
第五章	美国农业的补贴政策·····	(93)
第一节	美国农业的发展和长期不衰的原因···	(94)
第二节	政府对农业生产的调节政策·····	(96)
第三节	历年政府对农产品的财政补贴·····	(103)
第四节	政府对农业的信贷支持·····	(113)
第五节	美国农业面临的困境及对策·····	(115)
第六章	法国干预和支持农业的政策和措施·····	(119)
第一节	政府干预和支持农业的政策措施·····	(121)
第二节	扶持农业的财政政策措施·····	(129)
第三节	欧洲共同体的共同农业政策·····	(137)
第七章	日本对农业的扶持政策·····	(144)
第一节	农户耕地规模的变化·····	(144)
第二节	政府对农业的投资政策·····	(149)
第三节	金融机构的各种农业贷款·····	(157)
第四节	农民自有资金的积累·····	(160)
第五节	农产品支持价格制度·····	(165)
第六节	日本的农业保险·····	(169)
第八章	印度发展农业的政策·····	(171)
第一节	印度的农业投资政策·····	(171)
第二节	政府对农业的补贴·····	(174)
第三节	对农业的信贷扶持政策·····	(176)
第四节	农产品的价格政策·····	(178)
第九章	泰国的农业及农业财政政策·····	(182)
第一节	主要农产品生产和出口的情况·····	(182)

第二节	农村土地制度改革·····	(186)
第三节	农产品购销和价格政策·····	(188)
第四节	农业财金政策和措施·····	(190)
第十章	菲律宾的财政支农政策和措施·····	(194)
第一节	菲律宾的农业·····	(194)
第二节	鼓励增加农业投资·····	(197)
第三节	增加农业低息生产贷款·····	(198)
第四节	加强农业科学研究和农技推广工作·····	(199)
第五节	其他有利于发展农业的措施·····	(202)
第十一章	世界银行对支援发展中国家农产品价格 和贸易政策的分析·····	(205)
第一节	政府的直接干预·····	(207)
第二节	政府的间接干预·····	(210)
第三节	政策制定过程中的缺陷·····	(213)
第四节	政府干预政策的评价·····	(214)
第十二章	各国农经政策的比较研究意见·····	(217)
第一节	农村经济体制问题·····	(217)
第二节	经营规模问题·····	(221)
第三节	农业的集约化经营·····	(224)
第四节	农村产业结构的调整·····	(227)
第五节	农产品的购销制度·····	(232)
第六节	农产品及农业生产资料的价格政策·····	(237)
第十三章	各国支农财金政策的比较研究意见·····	(246)
第一节	国家财政对农业的投资占财政支出 的份额·····	(247)

第二节	各国财政支农的共同规律·····	(251)
第三节	银行对农业的信贷扶持·····	(261)
第十四章	解决我国中近期农业发展资金的设想··	(268)
第一节	农业的形势和任务·····	(268)
第二节	农业资金需求量的各种估计·····	(270)
第三节	按生产增量目标测算农业投资的设 想·····	(272)
第四节	农业投资需要按增量估算的可行性··	(279)
第五节	新增农业资金的来源与可能性·····	(281)
第六节	农业资金的运用机制·····	(295)

第一章 绪 言

过去很长时间，有不少领导和同志们曾提出想了解一下世界上各主要农业国家是怎样对待农业的，特别是这些国家财政是怎样扶持农业生产的。一般的概念都认为，所有的国家都对农业有投入，对农产品价格有补贴。但是国家究竟投入多少，投入占国家预算份额多大，投入的方向、方式和方法如何，对农产品的价格是怎样补贴的，补贴数字多大，是补贴给农民，还是补贴给消费者，或是补贴在经营环节，这些都还不很清楚。为了适当满足这一要求，我们平常有意识地积累了一些资料，既未分类整理，也未进行比较研究。适值农业资金课题组有研究各国财政扶持农业政策的打算，所以作了一些加工整理并写了比较研究的意见。

对世界主要农业国家的农业经济，有些国家有专门著作予以介绍，有些则是在介绍一般经济情况时，作为一项内容附带涉及，资料虽多，却比较零碎。至于专门介绍这些国家财政对农业的扶持政策和措施的，更少见到有完整的资料。由于各国农业经济发展情况的差别，各国财政对农业的扶持政策、手段、方法都有很大不同，效果也不一样。有些国家是在农业投资上给予大力支持，兴建农田水利基础设施，以改善农业生产的条件。有些是在鼓励增加农业投入，提高作业能力、降低农业成本，以提高农业劳动生产率和经济效

益。有些是增加软投入，安排较多的农业科研教育培训经费，以提高农业的技术和农民的素质。有的是在补贴上大作文章，或在农产品销售价格上给予补贴，以提高农民收入；或对停耕土地给予补偿，以减少农场主因减少种植而遭受的损失。有些是通过国家银行给农民以优惠贷款，帮助解决资金困难。有些是承担农民的风险，给农民以社会保险和保障实惠，以安定农民生产情绪。有些是在税收上给予照顾，减轻农民的负担，以便农民修养生息，安居乐业。大部分是在一个国家同时采取几种做法，配套进行；一部分是在一定时期侧重某几种做法。即使在同一国家内，由于时间推移和经济形势的变化，也常是在不同时期采用不同的做法。以上种种都散见于各种书籍、杂志、报纸、考察报告和学术论文之内。

我们首先从搜集素材开始，遍查各国有关国家对农业的扶持资料，然后分类整理，开展进一步的分析、比较、研究，希望整理出一个比较完整、足以借鉴的资料。经过汇集筛选，整理了以下国家相关的农经政策和财政支农政策。在苏东国家中选择了苏联、匈牙利和罗马尼亚，大体上可以代表社会主义国家农业发展的各种类型。在发达资本主义国家中，选择了美国、法国和日本，代表着资本主义各种不同类型的农业国家。在发展中的国家中，选择了印度、泰国和菲律宾，代表着从传统农业发展到新型农业比较快的国家。我们选择这些国家的原因，一是这些国家都是世界上有名的主要的农业生产国，特别是粮食生产占有相当比重而又有典型意义的国家，二是这些国家的有关资料，我们搜集到的比较

多一点，容易说明问题，有不少好的经验供我们借鉴，对于我们分析、比较研究和吸取他国经验，意义更大一些。他山之石，可以攻玉，对我们来说，用以研究我国农业应采取的对策，是很有参考价值的。

苏联是最早的社会主义国家，是我们过去学习的典范。苏联农业走过的历程，在我国都能看到它的影子，如苏联的集体农庄、国营农场、拖拉机站和我国的高级合作社、人民公社、农垦企业、农业机械化等等，大体都有相类似的地方。为了全面分析苏联的农业政策，吸取有益的经验教训，避免重蹈过去覆辙，所以我们对苏联农业引证的资料多一些，时间跨度也长一些，虽然有些历史上的做法早已变化，但对他们改变的背景、原因和措施，也是很值得人们回味的，使后来者对苏联农业模式，有个梗概的了解。虽然有些人口头上批判人家极左僵化，但还不了解人家的实际情况，不知道他们是怎样艰难地走出困境和失误是怎样造成的，容易形成无的放矢，不着边际，言不及义。对戈尔巴乔夫的农业经济改革，我们也搜集了一些材料，受资料的限制，还显得简单了点。匈牙利和罗马尼亚代表着大部分东欧国家，如保加利亚、南斯拉夫、捷克斯洛伐克和民主德国等，也同苏联和中国一样，有很多类似之处。不过这两个国家农村经济改革早一些，改革的成效也大一些。南斯拉夫虽然改革更早一些，但情况不稳定，经验也不够成熟，我们就没有选入。因此，对这两个国家我们所介绍的，主要是他们的改革做法和财政投资、价格等方面所采取的措施。

美国的农业类型，代表着加拿大、巴西、阿根廷和澳大利

利亚等新兴的农业国家。美国土地经营规模大，机械化水平高，从事农业的人口比重很小，劳动生产率很高，主要农产品——小麦、大豆、棉花等生产过剩，靠出口来维持农业的生存。虽然美国农业也存在着相当严重的问题，随时都可能出现农业危机，但它有一点是各农业国所共同的，那就是对农业也进行补贴。不过，它的补贴对象、补贴目的和补贴方法却有独特之处，补贴数字占国家预算比重很小，却能维持美国农业产量的长久不衰，这一点是很值得借鉴的。我们用了较多的篇幅介绍美国从罗斯福直到里根的农业补贴制度，以便从中悟出点道理来。

西欧的法国，它代表着荷兰、丹麦、比利时、意大利、联邦德国等发达资本主义国家。二次大战期间，这些国家的农业受到的摧残很大，但是战后却恢复得较快，农业也有了显著的发展。法国在农业上下的力量较大，虽然耕地规模不算很大，但国家的正确投资政策和农业现代化、集约化经营却发挥了显著作用，成为当今世界除美国之外农产品的主要出口国家。法国是欧洲共同体的一个重要成员，欧洲共同体在农业上是世界不可忽视的经济集团，为了客观地研究欧洲共同体的农业政策，我们也把欧洲共同体共同农业政策的产生、影响和改革放在一起，供研究参考。

日本在世界二次大战结束后工农业生产都存在很大困难，经过数十年的艰苦奋斗，成为战后世界工业发展最快的国家，目前正在向赶超美国和欧洲发达国家挑战，已经变成资本主义世界的佼佼者。虽然日本工业发展迅速，但它也没有丢掉农业的发展。日本农业在小块土地上向深度延伸开拓，

推进集约化和现代化经营，采用先进农业技术，增加机械作业能力，提高农业产量。当然，日本的国土面积小，耕地面积少，农产品难以全部满足自给的需要，近些年来自给率每况愈下，但是从某些主要食物的自给率来看，他们也非常注意自给的品种。最近，《日本经济新闻》报载，1987年的几种重要生活资料的自给率，大米为100%，鸡蛋为99%，鱼贝类为97%，蔬菜为94%，果品还达到75%，只有玉米、大豆、小麦、猪肉和牛肉需要大量进口，这已是难能可贵了。近几年来，日本农民的触角伸向其他行业，兼业的情况非常普遍，兼业不离土，他们称作“在宅兼营”，广辟生产门路，开展农产品深加工，因而农民的收入并不比工人收入少。农业自我发展能力强，农民用于农业的资金已显得富余，为日本农业发展奠定了坚实的基础。日本农业经营的规模和我国家庭承包小土地经营有类似之处，对我国南方和沿海地区以及城市郊区的农业经营有很高的参考价值。

印度、泰国和菲律宾三个国家在地理上同我国接壤，农业在国民经济中的比重也较大，又都是由农产品（主要是粮食）不足，经过努力发展到自给或略有余粮可供出口的国家。长期以来，他们的农业和我国过去传统农业差不多，不过近十余年来它们都取得了可喜的成果。特别是印度过去是生产落后、人口众多的穷国，基本上以农业为主，60%以上的劳力从事农业生产，若干年来脱离不了长年饥馑。进入70年代后，他们的粮食生产增长速度加快，已经基本上满足了国内食用谷物的需要。到80年代初，谷物的生产水平又有所提高，丰年还可有部分粮食出口。泰国和菲律宾都是主产大

米的国家，泰国还是有名的大米出口国家，其他农作物如橡胶、甘蔗和玉米也是主要出口物资，近些年来农业发展速度也在加快，它们的农业政策和投资政策对我国农业也有可以借鉴的经验。

另外，还有第三世界的一些发展中农业国家，他们大都是新从殖民统治下解放出来的新兴国家，在发展经济中曾得到世界银行及联合国其他一些国际金融组织的援助。世界银行的专家们曾对一些受援国先后进行了考察，对过去各国政府干预农业的政策作了些分析。我们主要引证了以下一些国家的资料：非洲的尼日利亚、肯尼亚、津巴布维；美洲的哥伦比亚、牙买加；亚洲的巴基斯坦。这些国家对农业都是比较重视的，他们在农产品价格和贸易政策上出现了一些问题，专家们对此曾作出过评论，这些资料对我国也有可借鉴的地方，所以，我们也把它整理出来作为一章。

为了对介绍的这些国家的农业有个概括的了解，我们都是先把各国的农业基本情况作简单的描述，提供给读者一个概念的印象，以便根据其特点来理解他们所采取的政策和资金安排使用的重点所在。譬如，苏联、匈牙利和罗马尼亚，农业已走上合作化、集体农庄和国营农场的道路，自然农业的投资和补贴均以国家财政扶助为主，一方面国家以低价收购农产品，一方面国家财政拿出大量资金投入农业。但是经过多少年的实践，投资效益并不十分理想，都不同程度地存在着平均主义、“吃大锅饭”的弊端。农民不大关心农业产量，不注意农田建设和保护地力，不爱护农业机械和维修保养，成为比较普遍的现象。特别是苏联农业一直处在徘徊和

缓慢发展的状态，苏共曾经几次把改变农业生产面貌作为经济改革的重点，国家对农业的投资也在尽力而为。赫鲁晓夫、勃列日涅夫都曾对农业改革特别关心，但收效甚微，戈尔巴乔夫的农业改革也还有待于进一步考验。资本主义国家的社会制度是以私有制为基础，他们对农业的扶持，除必要的国土整治由国家投入外，农业生产的投入主要靠农业的自身机制，所以，他们利用国家银行的贷款资助多，国家的直接投资少。农产品的价格基本上是放开的，产品可以在市场上自由销售。但是，为了鼓励农产品出口，国家也给予补贴；为了稳定农民收入，有时还给予限耕补偿。资本主义的经营规模多受土地条件的限制，大小不一。如美国式的几千亩的大农场，法国式的几百亩的家庭农场，日本式的十多亩到数十亩的家庭农户。他们凭藉资本主义经营方法，利用现代化的科学技术，农业的发展都能与工业同步进行，有些经营管理和提高经济效益的经验也是值得我们学习的。发展中国家的印度、泰国、菲律宾、尼日利亚等，都曾经过工业发展倾斜政策的过程。近些年来，国家在投资政策上转变了倾斜工业的偏向，着重发展本国农业，农业才有了较高速度的发展。国家在兴建农田水利设施、鼓励土地集中、改革传统农业等方面，财政上予以大量投资，同时也提高了农产品的价格和补贴，取得了显著成效。此外，国际金融组织给予它们的贷款援助也发挥了较好的作用。

鉴于读者对自己国家的农业大都比较熟悉，所以，本书只是在后边几章同各国作比较时，才简略地予以说明，只针对我国当前存在的问题和有待改革的地方多讲了一些，以

避免行文中先后重复。

国家对农业的政策，不仅仅是投资政策，由于篇幅和主题所限，不可能把所有各方面政策都加以介绍，因此介绍内容，除详细地阐述和财政直接有关的经济政策和财政支农政策外，也包括了农产品的购销制度、各种农产品及农业生产资料价格和补贴的政策，农业的信贷支持、农业社会保险保障事业、农村税收负担等有关资料，凡是我们能够收集到的，都略作介绍，以利于读者全面地理解各个国家农业政策的全貌。

后边有两章是比较研究的意见，这只是一些主观研究的结果。因为，我们用的资料中绝大部分是国内所收集到的第二、三手材料，少数翻译的章节，也是人家研究的结果，不是自己的调查研究，体会不深，了解不透，并且受到自身水平的限制，比较研究的一些看法，难免有主观片面之处，甚至会有错误，但若作为一种线索，或许能对读者有所启发，仅供参考。仁者见仁，智者见智，高明者自然有自己的取舍和借鉴之处，比较研究的意见，也只能当作抛砖引玉之举，愿把研究一得之见，作为垫脚石，供理论和实际工作的同志们继续深入研究，以提高我国农业发展的理论研究水平，安排好国家财政支农资金，为农业的持续、稳定、协调发展，做出更大贡献。

附带声明一下，比较研究中没有从社会根本制度上去分析衡量社会主义的优越性和资本主义的腐朽性，对各国采取的农业措施所产生的后果也未加批判。如：帝国主义通过出口补贴、贸易壁垒政策，扩大市场竞争，进行掠夺性经营，