

美国 2002年

农业法专题研究

Special Issue on
Farm Bill 2002

张汉麟 傅新民 邓亦武
何松森 李众敏

编译



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

美国 2002 年农业法专题研究

张汉麟 傅新民 邓亦武
何松森 李众敏 编 译

经济管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国 2002 年农业法专题研究/张汉麟等编译. —北京: 经济管理出版社, 2005

ISBN 7-80207-201-8

I. 美... II. 张... III. 农业法—研究—美国
IV. D971.224

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 005030 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602

邮编: 100038

印刷: 北京市银祥福利印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 张 马

技术编辑: 晓 成

责任校对: 剑 兰

880mm × 1092mm/32

6.5 印张

140 千字

2005 年 5 月第 1 版

2005 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1 — 5000 册

定价: 20.00 元

书号: ISBN 7-80207-201-8/F·190

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

致 谢

在本书翻译过程中,得到了中国人民大学农业与农村发展学院张辉、王全、任健、张莹等同学的大力支持,在此表示感谢。

目 录

- 专题研究一、2002 年农业法：内容及其对产品市场的影响 /1
- 专题研究二、脱钩补贴：当代美国农业的家庭收入转移 /63
- 专题研究三、直接补贴和反周期补贴计划 /131
- 专题研究四、无追索权营销援助贷款和贷款差价补贴 /143
- 专题研究五、农产品信贷公司与产品证书 /153
- 专题研究六、土地保护计划 /165
- 专题研究七、1996 年农业法与 2002 年农业法项目比较 /171
- 专题研究八、1996 年农业法与 2002 年农业法部分产品
项目比较 /177

2002 年农业法：内容及其 对产品市场的影响

内容摘要

2002 年《农场安全与农村投资法 2002》在 2002 年 5 月 13 日正式通过，新立法将管理从 2002 ~ 2007 年的农业项目，范围包括产品项目、土地保护、贸易、乡村发展、营养、信贷、森林和能源项目。

与 1996 年农业法和 1998 ~ 2001 年紧急支出法案相比，2002 年农业法在产品项目上引入了许多新的政策。比如，2002 年农业法延续了以前历次农业立法中的营销贷款，用直接支付代替了 1996 年农业法中生产灵活性合同下的支付，并试图通过反周期补贴将前几年的市场损失援助制度化。

本研究通过跨部门的模型运算，根据对两个备选方案的比较 2002 年农业法和 1996 年农业法，阐述了 2002 年农业法对农产品市场的影响。在分析方法上，运用美国农业部经济研究局食品与农业政策模拟模型，并以农业部跨部门产品委员会对部分产品的分析作为补充。模型分析了新的农业法实施后 10 年的情况，也考

虑了美国农业部对新农业法的立法意图,其中包括增强农产品在世界市场上的竞争力,加强出口,结果是在未来 10 年里市场价格的不不断上升。

2002 年农业法对种植业的影响主要是通过种植面积、生产的调整来完成的。因此,在对本报告关注的几个主要作物进行分析时,我们主要分析新的农业立法对农户生产决策及播种面积的影响,然后再分析产品市场的这些变化对价格的均衡水平、需求的影响。

结果显示,2002 年农业法中营销贷款率的变化带来的影响主要体现在计划实施的第一年,当时价格很低,农户可以从营销贷款中获利。与 1996 年农业法相比,2002 年农业法中 8 种主要作物的总种植面积有所上升,但是上升的幅度有限(大约 200 万英亩,不到 1%)。这主要是因为播种面积对价格缺乏弹性的原因。

如果是按照 1996 年农业法最高贷款率来估算,生产的上升幅度将更小(不到 100 万英亩)。从长期来看,当模型将价格提高到主要作物都无法从营销贷款中获利的水平时,土地保护计划的参与程度将提高,干豌豆和扁豆的种植面积将提高,主要作物的总播种面积将下降,但是下降的幅度很小,到 2006 年 11 月,大概下降 100 万 ~ 150 万英亩。

在 2002 年农业法下,干豌豆、扁豆、奶和花生等项目的变化将导致这些产品产量的增加。2002 年农业法对牲畜的影响相对较小,对饲料和高蛋白的肉产品影响也相当小。零售食品的价格变化不大,农民收入有所提高,主要是因为新农业法加大了对农业部门的投入。

2002 年农业法提供的反周期补贴和直接支付,及其允许调

整基础面积和支付单产的做法将对产品市场产生一定的影响。尽管这些条款和农户当前的生产不相关,但是它所提供的激励将改变农户的生产决策和总的农业产出。

反周期补贴和市场价格是联系在一起的,通过控制价格波动范围来减少风险,最终影响到生产决策。尽管在很多情况下,在某些作物的生产决策上净回报仍然是一个不确定的因素,但是反周期补贴减少风险的效果,势必影响一些风险规避的农户的生产决策。对一个风险规避的农户来说,他在进行生产结构决策时,通常要考虑以下因素:利润最大化、降低收入风险。

直接支付要比营销贷款和反周期补贴更与生产不相关,但是它可能通过收入效应和投资效应影响生产。允许农户调整基础面积和单产则容易让农户形成预期:下一次农业立法将也会提供这样的机会,从而影响到农户的生产。

本研究没有预测反周期补贴、直接支付和调整基础面积、支付单产带来的影响,因为到目前为止,还没有很好的办法对上述几种情况进行量化的分析。但是相对于价格和生产挂钩的项目而言,如营销贷款,上述各项的影响可能相对微弱,它们的影响究竟有多大只有一个经验数据,需要今后进一步的研究。

对这一类项目可能影响的分析需要对农业政策的更深刻理解。对农业部门的风险也需要进一步研究,包括反周期贷款究竟从多大程度上减少了收入风险,从而影响农业的生产,也是需要进一步研究的。农户如何使用政府支付?直接支付(和其他补贴)导致的现金流和流动资金增加,如何影响生产、借贷行为、农业投资(相对非农业投资)?对未来农业项目的预期,如果预期未来农业项目可能允许重新调整基础面积和单产,如何影响生产的?这

种影响在价格相对偏高或是价格相对偏低时有什么不同？这些问题都需要进一步的研究。

一、2002 年农业法出台的背景

在美国建国之前，农民就由于显著的优待政策获得补贴。在不同的历史时期，农业政策曾分别集中关注过：国家巨大的土地资源、增加农业生产力、提高美国农民生活水平和协助农民销售他们的产品。从 20 世纪 30 年代，农业产品政策就开始集中在价格和收入支付。从那时到 1996 年，农业政策部分地通过种植面积限制和产品储藏计划来管理农产品供给。

与传统的以产品为核心的政策相比，农业政策也进一步扩大了政策范围，把农业贸易、食品安全、食品援助、土地及环境保护计划等内容包容到农业政策之中。考虑到世界贸易的自由化，便于本国产品在市场上竞争，农业政策致力于减少政府项目对农户决策的影响，由此增加农户的自主性，以便于他们可以根据供求状况来进行生产和营销决策。这种思想从 1985 年开始在农业法中体现，在 1990 年农业法中则更明显，一系列的产品计划和其他农业政策开始把农业部门向市场导向的方向推进，不断地减少政府的干预。在 1985 年农业法中，降低了产品营销率和目标价格；1990 年农业法则通过 15% 的“常规灵活面积”和 10% 的“选择性灵活面积”来增加农户生产灵活性，同时改变了以前把粮食从农

民自己的库存中转移的做法，让农民在销售自己的产品上拥有更多的自主性。

(一) 1996 年农业法

1995 ~ 1996 年政策设定过程中，有两个大家关注的问题：

(1) 为了减少中央财政赤字，控制农业项目的成本，成了立法过程中最令人关注的问题。

(2) 农民呼吁政府更少地干预，希望从政府的管制中解脱出来，根据需求状况来进行生产。

1995 ~ 1996 年间的市场状况也对改革的努力有所贡献，因为当时的产品价格较高，对价格和收入支持项目的呼声相对较低。而且，在 1996 年农业法讨论过程中，人们都预计世界经济增长是可观的，加之乌拉圭回合农业协议为导向的贸易自由化，导致了对世界农产品贸易增长和农业出口的高预期。值得注意的是，世界贸易组织并没有在 1996 年农业法的讨论过程中起到多大的作用。

在这种市场状况下，1996 年农业法的导向是深化农业部门市场化导向的趋势。1996 年农业法的通过因为以下两点被视为是美国农业政策改革过程中的一大里程碑：其一，它第一次废除了根据目标价格来执行收入支持的做法；其二，它引入了脱钩的生产灵活性合同，给予农民充分的灵活性。农民可以根据市场信号而不是政府产品计划来进行生产决策，这提高了农业部门的效率，使美国农民在世界市场上更具有竞争力。

由于对农业部门的市场化导向和减少政府干预的关注，在

1996 年农业法中,风险管理成为一个重要内容。农民因为以下两个原因面临更大的风险:一是政府不再对供给进行管理(如面积减少计划和农民储粮计划);二是政府终止了以目标价格为基础的收入补偿。也有人在 1996 年农业法生效的时候指出:政府在减少干预上做得过于极端,而且是“在一个危险时期,拆除了一个保护农民和乡村美国的安全网”。

(二)中间出台的紧急立法

在 20 世纪 90 年代出现的农产品高价后,由于供给的增加和需求的弱势,从 1998 年开始农产品价格下降。20 世纪 90 年代的高价和 1996 年农业法提供的灵活性,导致了农业生产的扩大。高价同时鼓励了国外市场的扩充,随着种植面积的扩大,生产达到了历史新高。另外,1997~1999 年亚洲的经济和金融危机减缓了世界经济增长,削弱了对农产品的需求。

由于以上因素,美国农民纯收入从 1997 年的 498 亿美元下降到 420 亿美元。当收入下降越来越明显时,国会开始实施第一个补充的紧急援助一揽子计划,这样的计划国会一共实施了 5 个。市场损失援助在 1998 年总共提供了 28.57 亿美元的补贴。除此之外,还给奶生产者、牲畜生产者提供了市场损失援助,而且向农民提供了赈灾救济。1999~2001 年间提供的援助总额高于 240 亿美元,如图 1-1 所示。

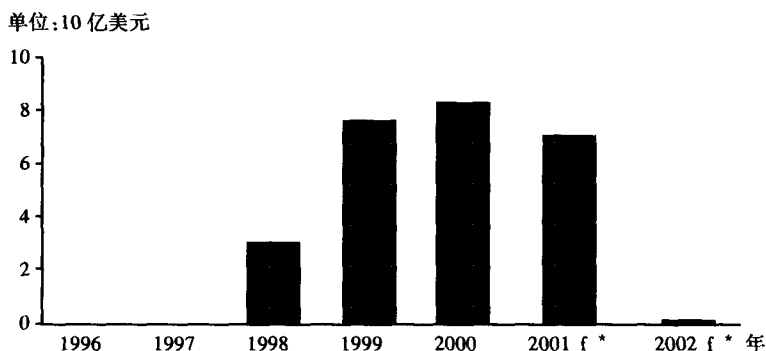


图 1-1 紧急援助支出

f*: 指 2002 年 6 月预测值。

(三) 新农业法的形成

诸多因素奠定了 2002 年农业法的各项条款,大家在讨论农业法时就如何满足农民和其他利益相关者的利益进行了广泛讨论,也讨论到了如何给生产者提供一个收入安全网,提高风险管理水平,支持土地保护和环境保护项目,提高农产品贸易机会和援助,只有少量或有限资源的农户等问题。

许多提案都提到了要坚持生产灵活性,以确保农民根据市场信号来进行生产决策。1996 年农业法中生产灵活性合同下的支付在很多提案中仍然受到欢迎。许多人呼吁用一种自动的反周期补贴来替代原来的特别市场损失援助。一些提案要求更高的营销贷款率,并希望有机会调整基础面积和支付单产。少数人欢迎回到供给控制的时期,而另一些人则希望继续市场化导向的改革。另

外，因为美国在世界贸易组织的承诺越来越重要，所以这一次在农业法的讨论中，世界贸易组织的关注也成了新农业法立法过程中的一个重要因素。

更重要的是，在 2001 年 5 月 10 日，国会通过了一个 2002 年的年度财政预算，其中也包括了一个对农业立法的多年计划。这个预案在以前的基础上，将 2002 ~ 2011 年的农业法支出增加了 735 亿美元。

众议院在 2001 年 8 月通过了一个农业法的版本，参议院也在 2002 年 2 月通过了自己的提案。起草新农业法的参众两院联合会议在 2002 年 3 ~ 4 月间召开，会议上通过的农业法草案在 2002 年 5 月上旬通过了参、众两院的投票，最后农业法被送到总统处去签署。

二、2002 年农业法中与产品相关的主要条款

2002 年农场安全与乡村投资法案在 2002 年 5 月 13 日经总统签署生效。尽管国会通过的财政预算是到 2011 年，但农业法只在 2007 年前有效，管理到 2007 年间的所有农业项目。它给产品市场带来的影响直接来自产品条款，有的也间接来自土地保护计划。

2002 年农业法通过三个项目（直接支付、反周期补贴和营销贷款）对以下产品进行收入补贴：小麦、饲料、陆地棉、稻谷和油籽。

对花生的支持以前是带有市场配额的价格支持，现在变为一个同时带有营销贷款、反周期补贴和直接支付的项目，并继续原来的配额损失补贴。在可能的情况下，与糖相关的项目是在不增加联邦政府支出的情况下进行的。新的农业法中还包括一个对奶产品的反周期补贴计划。

土地保护计划进行了很大的改动，主要是扩大了休耕计划：提高了参与土地保护计划的土地面积上限，并更加强调保护湿地。新农业法也加强了对在耕土地的保护，筹集资金进行环境保

护激励项目,并建立了一个新的土地安全保护计划,对接受或坚持保护行为的生产者进行补贴。除此之外,新的农业法还为农场保护筹集了资金,还建立了一个新的草地保护计划。

2002 年农业法修改了有关农产品出口的内容,以发展和扩大美国的农产品出口和提供国际食品援助。新的农业法要求,一旦发现总支出将超过美国在世界贸易组织承诺的支持上限,秘书长必须从实际出发,调整总支出,以免超过美国在世界贸易组织承诺的支持水平(即承诺使用的 AMS 水平)。

(一)直接支付

2002 年农业法中直接支付的内容与 1996 年农业法中的生产灵活性合同下的支付是相似的。直接支付率对每一种作物是固定的,并且不受当期产量或价格的影响,对农民的直接支付是根据历史面积和历史单产来进行的。直接支付的范围也扩大到包括大豆、其他油籽和花生。

与 1996 年农业法中生产灵活性合同下的支付不同的是,2002 年农业为每一单位的农产品设定了一个与农业法有效期一样长的直接支付率。相反,1996 年农业法对每一个财政年度的总支付量作了规定,对每一种产品的总支付量是根据 1996 年农业法中规定的比例来进行的。所以在 1996 年农业法中,支付水平是根据每一种产品在总预算中所占的配额、参加合同的面积及对应产品的单产来确定的。尽管新农业法直接支付水平要比 2001 ~ 2002 年间生产灵活性合同下的支付高,但总的水平低于 1996 年农业法的平均水平。