

# 外国政府如何管理农业

图书在版编目 (CIP)数据

外国政府如何管理农业 李向民 .—南昌 :江西人民出版社 ,2004 .8

(全球视野中的现代农业)

ISBN 7-210-02934-6

.外... .李... .农业政策—研究—发达国家 .F310

中国版本图书馆 CIP数据核字 (2004)第 029895号

外国政府如何管理农业

作者 李向民

江西人民出版社出版发行

×××厂印刷 新华书店经销

2004年 8月第 1版 2004年 8月第 1次印刷

开本 :850毫米 ×1168毫米 1/32 印张 : 插页 :

字数 :180千 印数 :1—3000册

ISBN 7-210-02934-6 /F·459 定价 : 元

---

江西人民出版社 地址:南昌市三经路 47号附 1号

邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

E-mail: jpph@163.net

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

## 序

中华人民共和国农业部副部长 刘 坚

农业是国民经济的基础,是安天下的产业。中国是农业大国,农业发展始终是我国经济和社会发展中的重大问题,历来是党和政府的头等大事。随着人类社会的世纪跨越,我国经济和社会发展也进入了一个新的历史阶段。21世纪将是中国完成社会主义现代化建设第三步战略目标,中华民族实现伟大复兴的世纪。在这一光辉的历史进程中,实现农业现代化无疑是我们必须完成的最为重要而紧迫的任务之一。正如江泽民同志所指出的,“没有农业的现代化,就不可能有整个国民经济的现代化”。但是,农业又是一个弱质产业,始终面临着自然和市场双重风险。目前,我国农业的人均资源占有水平和组织化程度都很低,农业的物质技术基础也很薄弱。而随着世界经济全球化进程的加快,在我们尚处于逐步完善市场经济阶段的同时,我国又做出了加入世贸组织的选择。在这种新的形势下,我国的政府农业管理工作,无论是体制机制还是政策工具,都必须加快改革创新步伐,在尽可能短的时间内走出一条既和我国基本国情相适应,又符合国际通行规则的农业管理的新路子。

发达国家的农业现代化从19世纪六七十年代开始,到上个世纪七八十年代基本结束。在长达一个多世纪的时间中,各国政府先后制定和出台了一系列推动农业现代化的战略举措,形成了一整套的政策措施,积累了丰富的政策调控经验。这对于当前和今后一段时期我国政府改革农业管理体制,制定农业发展政策,有着极为重要的借鉴意义。改革开放以来,我国先后向西方发达国家派出了不少农业经济方面的专家和学者,他们通过开展访问研究和实地考察,具体了解了这些国家在农业发展上的成功经验和有益做法,并出版了一系列的专门著作。这对于我国农业领域的改革与开放,起到了很大的推动作用。但是,具体阐述、全面总结、系统分析发达国家政府农业管理体制和农业政策的著作尚属阙如。呈现在读者面前的《外国政府如何管理农业》,正是一部详细介绍外国政府农业管理的专门著作。

这部著作的作者李向民同志与我相识已久。他是20世纪90年代初毕业于复旦大学经济学系的博士研究生,学养丰厚,思想敏锐。毕业后,长期在江苏省的政府决策部门工作,参与了江苏农业经济改革与发展的不少重大决策。1999年,他被公派到美国农业部经济研究局进行为期一年的访问研究工作,从而在感性和理性上进一步加深了对外国政府农业管理的认识。这部著作中的主要内容,正是他在美国工作期间学习和工作的成果。相信它的出版,必将有助于拓宽我国农业经济管理人员的视野,从而有助于推进我国各级政府农业政策的研究和政府农业管理体制的改革创新步伐。

## 本书由来

大约 150 年前,书生魏源在其《海国图志叙》中说:“是书何以作?曰:为以夷攻夷而作,为师夷长技以制夷而作。”因为这句话惊四座的名言,他成了中国第一个提出学习西方的学者。

此后,向西方学习逐步成了朝野的共识,于是就有了顶戴花翎的大清官员在欧、美的考察。但是据说这些达官显贵们罕有真正用心者,所到之处,无非是观光游览,为姨太太选些奇巧物事而已。然后在归国途中在日本稍事逗留,找几位笔头快的穷苦留学生帮助写一下考察报告,以便对皇上皇太后交差,顺便也可以探访一下日本歌舞伎的神韵。当年,梁启超曾经指名道姓地批评过这种现象。

了解西方不能走马观花、道听途说,也不能光看表面的政策措施和机构变迁,需要系统地研究和挖掘其背后的文化渊源和民族心理。毕竟,现代西方社会的政治文明是建立在“社会契约论”和“三权分立”理念之上的,其规则和行为也很难简单地用东方语言来诠释。

近代大学者严复曾经对译员提出要求,即“信、雅、达”。对国外社会制度的介绍也应该符合这三个要求,即准确、文雅、流畅。近年来,大量的中国人走出国门,或留学,或访问,或工作,他们对西方社会文化都有不同的理解,也常常为国人贡献一些花花世界的秘事。但是看“西洋景”终究是坐井观天的一孔之见,只有从不同视角进行全方位的审视,才能真正窥见全豹,不至于犯常识性错误。

因此,我通常不敢写出访的报告,怕自己因为食洋不化,好心办了坏事,误导了实践家。所以这一次,丛书的编者约我写一本介绍外国政府如何管理农业的书,我确实有些勉为其难。

一方面,对于西方国家的政府来说,他们往往扮演的是另一种角色。其农业政策除了管理,更多的是体现一种扶持和服务。另一方面,客观地说,大概也没有谁能真正把各国的政策与制度全部弄懂。更何况朝令夕改,最终落在文字上的永远比时代慢上半拍。

但似乎确实需要这么一本书,让中国的农业管理者较为系统地了解国外政府及其农业政策。

为了完成这本书,除了我在美国直接了解的有关情况外,还必须仰仗其他学者的著作与大量的国外考察报告。先是找出其中的一些规律,力求客观地搭起一个框架,然后再将大量的情况放进去,并且尽可能地说清楚。

需要说明的是,政策只是工具,是手段,只有在一定的条件下才能起作用。就像不能把海鱼养在淡水里一样,我们不能轻易地将国外的农业政策作为指导改革的蓝本。别人能做成的事,中国不一定能做。归根到底,中国的事情还得从中国的实际出发。

所以,我不希望大家太相信书中的具体政策措施。那些五光十色的政策工具只能供参考。因此,我也没有按流行的惯例,在介绍完别人的经验后,就马上提出改革的思路和建议。那需要更为深入的研究,不是这本书的任务。

考虑到这本书的用途,尽管它是一本严肃的著作,但没有板起面孔,而采取了一种夹叙夹议的方式,在行文上也没有采取学术研究的体例。因此,书中的舛误之处也在所难免,敬请读者赐教指正。

## 目 录

第一章 政府应该管些什么 :政府职能	1
第二章 谁来为民做主 :农业立法	32
第三章 谷贱伤农与政府平余 :价格支持政策	65
第四章 拉农民兄弟一把 :收入支持政策	87
第五章 谁要拆除高高的城楼 :农业贸易政策	110
第六章 深挖洞 ,广积粮 :粮食安全政策	140
第七章 农夫不出门 ,也知天下事 :信息农业政策	164
第八章 赤脚专家在行动 :农技推广政策	181
第九章 天有不测风云 :农业保险政策	200
第十章 无冕之王 :农业标准与食品安全	223
第十一章 仁慈的债主 :农业信贷政策	248
第十二章 远亲不如近邻 :合作社政策	264
后记	282

---

第一章

---

## 政府应该管些什么 :政府职能

在国外 政府农业政策是一个十分笼统、十分抽象的概念 抽象得几乎不着边际。任何政府 在制订其政策时 都离不开当时所处的实际境遇 也就是此时此地此景。世界上从来都不会有包医百病的灵丹妙药 以后也不会有。因此 我们要讨论外国政府与农业的关系 实在是有点无从下手。正如美国学者考夫曼在《组织变革的局限性》一书中所说,“没有任何一种特定行政模式会永无止境地提高效率 增加效益和反应能力。在特定情况下 相同的组织结构可能产生完全不同的效果 而根本不同的组织结构也可能产生相同的效果”。但是 如果说各国政府在对待农业政策方面还有一些规律可循的话 那就是 政府为什么要管理农业 如何管。

这个问题是与不同时期的政府职能直接联系的。由于生产力水平、社会结构和政府形式等多方面的原因 各国在这方面的具体情况可谓千差万别 而且同一国家在不同历史时期也有很大变化。对此 西方发达国家的历程较为完整 也便于我们研究。下面 我们首先根据政治学和行政学研究的理论做简要回顾。

### 一、背景分析 :不同历史时期的政府职能

概括而言 现代政府的职能内涵一般有四个方面 :一是阶级统治 二是社会管理 三是社会服务 四是社会平衡。

政治学界一般把现代发达国家的政府职能及其结构性特征分为三个阶段来表述 :

一是现代化启动时期 (第一次工业革命发生之前)。在这一时期 社会虽然拥有了经济生活领域的独立支配权 但在政治领域仍然是国家至上的。公民还不可能真正控制政府 而政府却可以凭借其对公民的治权权威凌驾于公民之上。这一时期政府的职能主要是以其自身结构功能的完善化来维护阶级统治的社会秩序 经济和社会管理职能都很薄弱 即亚当·斯密所说的“守夜人”式的政府。

二是现代化进程时期 (两次工业革命发生阶段)。在这个阶段 代议制政府的一整套体制和程序日益完善 为公民制衡政府提供了相对有效的方法。同时 在这一时期 由于社会财富的迅速增加和社会矛盾的日益尖锐 政府的阶级统治和社会管理职能迅速膨胀 社会平衡责任也不断加大。

三是后现代化时期 (20世纪七八十年代以后)。这一时期 国家与社会的关系从对立对抗的二元分立结构向互相渗透的一元包容结构过渡。政府职能快速膨胀的势头虽有所遏制 但政府职能仍然十分庞杂 政府的规模并没有缩小。这一时期 政府的社会服务职能和社会平衡职能十分突出 社会管理寓于社会服务之中 阶级统治的色彩逐步弱化。

从上述情况看,政府的权能在不同历史时期差别很大,但基本上可以看出,阶级统治和社会管理是基本权能,其主要表现形式是国家税收,制订经济和社会运行的游戏规则。这是由国家的根本性质决定的。国家是一种上层建筑,是阶级统治的工具,利用强制力对社会进行镇压和管理。向社会征收税赋、劳役、兵役是其实行统治的基础。同时,为了保证社会的稳定,国家还通过制订法律,将统治阶级的意志强加给社会。这都是国家的天赋权力。在任何社会,政府都具有这两项职能。

随着社会力量的崛起,国家不可能再继续简单地维持这种与社会的对立关系,而越来越多地考虑社会公众的意愿,这样又使对社会提供服务和维持社会平衡的目标更为突出。这一切变化都是社会民主进程的产物,统治阶级再也不能不顾社会反应,一意孤行地推销自己的意志。只有与社会进行良性对话和互动的政府才能成立和维持。

因此,好的政府应该尽可能地弱化统治意识,增强服务意识,既能及时制订完善的法律,以规范社会的行为,又能以民为本,为社会提供公平周到的服务,增进人民的福祉。

具体到政府与农业的关系,国外政府的职能大致可以分为三个方面:一是社会管理,如立法、制订强制性标准并监督执行;二是提供公共产品,如信息服务、灾害救济、技术推广、环境保护等;三是政府直接干预,如价格支持、转移支付等。

## 二、干预的理论基础 经济思想与农业政策

对农业的管理是政府干预经济的一个方面的内容。熟悉西方经济学的人都知道,在西方国家,政府应不应该干预经济,曾经经过了多次反复。一般来说,当经济活动较强、景气指数高的时候,往往经济自由主义的呼声就高,反之则经济保护主义会再现。干预与反干预就像是一个跷跷板的两头,此起彼伏。

我们不需要全面回顾西方的经济史与经济思想史的交互影响,仅从工业革命以来的情况,就不难发现其端倪。先是重商主义盛行,主张政府应设法阻止黄金的出口,千方百计地增大出口,以换回黄金,只有这样,国民财富才会增加。此后,随着经济运行环境与质量的变化,主流思潮也或左或右。一会儿是“焚书坑儒”,一会儿又“罢黜百家,独尊儒术”。说到底,其实并不是人心的改变,而是时势使然。

### (一) 斯密主义的农业政策

当美国独立战争甫告结束的同时,英国教文学修辞的大学教授亚当·斯密出版了他的划时代巨著《国富论》,其核心就是反对当时欧洲广泛存在的政府对经济的干预,他认为市场本身就有一只“看不见的手”在起作用,它可以自我调节,自然发展。政府只是个人财产和国家安全的“守夜人”,“管得越少越好”,只有实现经济自由才能加速国民财富的增长。这一理论在此后的100多年中,被各国政府奉为圭臬。各国的经济之舟在周期性的波动中,悠悠荡荡,向远方的财富之岛驶去。尽管有时也有惊涛骇浪,但各国政府都是作壁上观,稳坐钓鱼台。这一时期,政府对农业也基本上是听之任之,在一旁冷眼看着农场主联合、分化、自生自灭。

这方面的一个典型例子是,第一次世界大战以后,随着欧洲农业的复苏,战争中迅速膨胀起来的美国农业面临严重的市场危机,农产品价格在一年之中跌了一半,农场主的实际购买力急剧下降。当时有不少人提出,政府应采取措施对农场主进行支持,并推动了麦克纳利—豪根提案的出笼。经过长达5年的辩论,由于社会的需求是如此的迫切,国会竟不顾斯密的“天条”,两度通过这一法案,但最终仍然被当时的柯立芝总统所否决。可见,在当时的情况下,人们根深蒂固地认为,政府不应该干预经济活动。

## (二)凯恩斯主义的农业政策

1929—1933年的大萧条使经济自由的美妙泡沫终于破灭了。西方各国的经济在这场前所未有的危机中几乎濒临破产。继续恪守斯密教条不仅不能挽狂澜于既倒,而且几乎要引发众怒。这样,经济学上有名的“凯恩斯革命”应运而生。

针对当时的世界经济危机,具有学者和经济活动家双重身份的凯恩斯早就直觉地认为传统理论经济过时,政府必须干预经济。1933年12月31日,他在《纽约时报》上发表了《给罗斯福总统的一封信》,并在次年6月拜访了罗斯福,但一片献芹之心却未被接纳。正如凯恩斯所说,12年来唠唠叨叨地说了很多,但对事态的发展丝毫没有产生影响,主要原因就在于还没有形成一个有说服力的新理论。

在1936年出版的《就业利息与货币通论》一书中,凯恩斯提出了改变政治家行为的有效需求不足理论,明确要求政府加强对市场运行的干预以减少失业,重新掀起了经济干预主义的旗帜。

凯恩斯认为,由于“三大心理基本定律”的存在,市场机制的自发调节功能不可能实现充分就业,政府必须出面干预经济,实行宏观需求管理,通过机动性的财政政策和货币政策,即当经济萧条时采取扩张性的政策以提高总需求,在经济高涨时期采取紧缩性的政策以降低总需求,来实现充分就业目标。凯恩斯的政策处方是:

——调节社会总需求。一方面扩大政府支出,以补充私人需求的不足;另一方面采取税收调节政策和推行“收入维持方案”,以扩大社会购买力,增加私人支出。

——调节社会再生产过程。降低利率和放松信贷,刺激固定资产投资,扩大抵押贷款和消费信贷,刺激经济回升。

——调节国际经济关系。通过对外贸易谈判,突破其他国家的关税壁垒和非关税贸易壁垒,扩大商品出口。

这一理论迅速引起了世界各国的共鸣。罗斯福总统首先采纳凯恩斯的主张,实施“新政”,第一次理直气壮地对经济进行干预。在这一背景下,罗斯福政府的农业政策从形式到内容,都氤氲着行政干预的色彩和凯恩斯主义的气息:

- 一是控制农业生产,实行农产品价格支持政策;
- 二是保护地力,防止土壤侵蚀;
- 三是建立和完善农业信贷制度,为农场主提供资金;
- 四是政府受权对外签订贸易协定,扩大农产品出口;
- 五是以剩余农产品救济国内穷人,减少库存;
- 六是加快农村基础设施建设,促进农村开发。

从此,美国政府正式站到了农业经济活动的前台,直接对经济进行理直气壮的干预。

罗斯福新政取得了显著效果。世界各国纷纷仿效,凯恩斯主义也随之黄袍加身,继承了西方主流经济学的大统,并在此后的几十年时间里成为西方国家的政策指南。各国对经济生活的干预多以“反危机”“反周期”为主要目标,通过财政政策、货币政策和对外经济政策,采取多种调节经济的措施来进行。

实践需要理论的指导,理论则随着实际情况的变化而发展。凯恩斯主义并没有也不可能一劳永逸地解决所有的经济问题。实践的发展终究会出乎思想家的预料,并呼唤新的思想诞生。

按照凯恩斯的理论,政府对经济的调节应包括膨胀政策和紧缩政策两个方面。但事实上,膨胀性的财政和货币政策就像毒品一样使西方经济一直处于兴奋状态,并且无法摆脱。最后的结果是,一方面,赤字财政和通货膨胀推动了经济的膨胀,另一方面,膨胀的经济又要求财政和货币政策的

进一步支持。其结果是经济出现了新的两难局面,即通货膨胀和经济停滞并存,高物价和高失业率并存,即经济学家所说的“滞胀”。

### (三)新自由主义的农业政策

成也萧和,败也萧和。被日益恶化的经济形势所困扰的人们纷纷对凯恩斯主义提出了质疑。标榜同凯恩斯主义对立的、以货币主义和供应学派为代表的新的自由主义经济学的信徒们开始积极鼓吹其政策主张。他们认为,市场经济具有自我调节的机制,应该对政府干预进行限制。要减低税率,削减政府开支,控制货币发行量的增长,为私人企业发展提供稳定的、有利的条件。

1980年,加利福尼亚州州长里根在竞选美国总统时,就对政府的过多干预提出批评,并将此作为他赢得选民的政治宣言。他说:“从我们的学校到我们的农场,华盛顿的政府官僚正在设法随心所欲地支配美国人,而且正把官僚控制描绘成得到华盛顿的联邦资助而必须付出的代价。美国人向联邦政府缴纳税金,而钱却川流不息地被扔进了波托马克河。”

英国保守党政府1979年上台后,推行了货币主义政策。1981年里根政府上台后,美国也以供应学派和货币主义理论为依据,提出“经济复兴计划”。其特点是“两减一增”,即减税、减少政府开支和增加军费。

与此相适应,里根总统于1985年2月向国会提出了“1985年农业调整法”议案。从其主要内容中,我们随处可以看到供应学派的影子:

一是以目前生产成本为基础的价格支持政策,实行按国内三年平均市场价格为基准给予价格支持的“市场导向”的农业政策,逐步降低价格支持水平。

二是逐步降低并最后取消生产控制计划。

三是改变原有的粮食储备制度,把灾害储备、国际小麦储备、紧急饲料储备、农场主储备以及根据农产品信贷公司价格支持计划取得的储备等,联合成统一的国内和国际小麦饲料谷物储备计划。

四是限制政府向农场主提供的贷款。

五是逐步降低政府给农场主的直接补贴。

六是削减政府向农场主的各种贷款。

尽管这一议案在国会经受了巨大的反弹压力,而且最终通过的法律也与此不一样,但有一点是大家都同意的,即国会和白宫都要求逐步降低农产品价格支持水平,使政府的支持价格逐步降到市场价格以下。

通过以上叙述,我们可以看出政府直接干预农业的一些规律:一是经济学理论始终是引导政府农业行政行为的“看不见的手”,农业政策离不开经济理论的指导。二是政府干预农业的目的在于保证农产品的供需平衡,从而保证农户的收入。隐含的目的是调节社会再分配,获得社会各界广泛的支持。三是政府干预的主要途径是转移支付、价格支持、调节信贷、生产控制、扶持国际贸易。四是国内外经济形势决定政府干预农业的深度和广度。

但是,我们不必过于执著于政府是否干预,如何干预,而应该注意经济形势自身的变化。政府干预只是一种手段,一种应对措施,而不是一种哲学。它是一个应变量,而不是自变量。这是一种西方式的工具理性,当我们将其与东方的“治大国若烹小鲜”的观念相结合,就可以领悟到更多的东西。

## 三、干预的具体手段:政府对农业管理的方式

历史地看,纯粹的市场经济是不存在的,在经济发展的不同阶段都会有政府的不同程度的干

干预,正如有的学者所说,“所有的政府都在干预,不是由于这个原因就是由于那个原因,重要的是干预的目的和方法”。政府行为经常被证明是市场增长和发展所必不可少。特别是在危机和国际竞争力变化的情况下,政府引导产业发展的企图更是明显。在美国,大约有 1/4 的经济活动由政府经营或监督。当然,这一切都是建立在政府的社会权威性之上的。

### (一) 农业立法

立法是国家制订经济法规和必要的管理条例,通过制订并颁布重大经济技术政策、法律,规定并颁布主要经济技术标准、定额和规范。许多国家的农业立法的体系较为完备,既有综合性的基本法律,又有专业性的法规,相互配套衔接,内容周密,可操作性强,成为政府对农业进行调控、干预、管理和监督的依据。

在日本,政府在不同时期将农业政策的目标和措施加以法律化,以加强对分散农户的控制和领导。1881年农林水产省成立以后,国会先后通过了 54 个农业立法,涉及粮食管理、农地管理、耕地改良、农产品价格、灾害补偿、农村金融、农药管理、技术更新等所有领域。其中最重要的是被称为“农业宪法”的《农业基本法》。

美国的农业立法有近百部,如定期修订的《农业法》是一个综合性的法律,它规定了一个时期政府农业行政的目标和手段,也为农户调整生产经营结构提供了指南。此外,更多的是专项法律,如《食品资源与贸易法》《农业信贷法》《联邦农作物保险法》《灾害救济法》《农产品销售协议法》等。通过这一系列法律,美国将与农业相关的几乎所有领域的所有问题都纳入了法制化的轨道,真正做到了有法可依。

不仅如此,为保证人民的身体健康,各国政府还对农产品制订了大量严格的技术标准法规。根据不同的执法机构,美国的农产品技术质量标准分为几大类。由农业部农业销售局负责的有“商品标准和标准容器法规”“易腐农产品销售法规”“依据 1946 年农产品销售法案的法规和标准”(包括约 350 项专门标准)“联邦种子法案”,由农业部联邦粮食检验局负责执行 1987 年制订的 13 类官方粮食标准,农业部动植物卫生检查局负责动物(包括家禽)及动物制品的进出口、病毒和类似生物体、动物育种等方面法规的执行,农业部食品安全检验局则依法实行“肉类强制性检验”“强制性家禽检验”等。这一切法律规定的出台和实施完全是建立在国家强制力的基础之上的,也是任何其他社会机构和组织无法代替的。

法国也在 1991 年明令禁止使用污染严重、残留多的除草剂和杀虫剂,还制订了《自然食品法》,包括各类生产法规、商标法规和销售法规,以保证消费者的权益。

### (二) 农业税收

孟德斯鸠在《论法的精神》一书中说,税收是“公民所付出的自己财产的一部分,以确保他所余的财产的安全或快乐地享用这些财产”。事实上,在今天,税收已经不再仅仅是政府对人民的一种强制性征收,用以支付谋取公共利益的费用,而且已经成为政府为实现其经济目标而灵活使用的重要经济杠杆。

在美国的税收制度中,对农业影响较大的主要是个人所得税、遗产税和公司所得税等。在今天的美国,无论是根据所得税规则还是根据遗产税规则,农业投资都可以得到优惠。

所得税的优惠主要体现在,由于农业的所得税采用现金记账法,许多农业资本开支可以在支出的当年从收入中一次性扣除,而且用这种资本开支购买的资产在出售时又可以享受资本收益的待遇。在遗产税方面,应纳税的遗产可以按低于它们的市场价值估算和纳税,而且遗产税可以在支付低于市场利率的情况下延期缴纳。因此,农业投资实际上成了农场主合法避税的主要渠道。

美国的这种税收政策,对农业结构产生了一系列的影响。由于只要土地所有者一直掌握着土

地,就不需要纳税,因此购买土地就意味着赋税的节省。在这种情况下,对土地的需求不断增大,从而导致农地价格不断上涨,也使农用地往往代代相传。而遗产税的优惠又鼓励人们继续经营农业和小商业,因为这样可以获准延期缴纳和减轻遗产税负担。

由于现金记账法使农业成为一个可以合法避税的行业,实际上也鼓励了人们向农业的投资和农业公司的发展。农户还可以在收益多的年份提前支付开支,在收益少的年份提前出售农产品以少缴所得税。此外,农户还享有资产的“加速折旧”优惠。

在实际生产过程中,由于国家制订了不同产品的税收政策,也引导人们对农业的生产结构进行调整。

1986年,美国国会在经过两年的辩论后,通过了财政部提出的税收改革法。这一法律取消或限制了投资方面的税收优惠,对个别农场主的影响主要取决于他的收入和投资的多少。对每年投资较多和收入主要来源于出售牲畜的牧场主来说,他们必须支付更多的赋税。

在欧洲,政府的投资或税收、价格的优惠建立在独立核算、自负盈亏的基础上。对于欧洲的每一个农场主来说,虽然其平均规模只有美国的1/10,但劳动生产率并不低,也是独立的经营法人,因此必须依法照章纳税。欧盟对农产品生产的税收没有优惠政策,优惠主要体现在流通领域,对进口农产品征收差价税,包括水果、蔬菜、花卉、蛋、禽肉以及酒类等,约占欧盟农产品的12%。由于欧盟信贷(无息)支持不超过项目总投资的25%,但欧盟通过对进口农产品征收差价税和其他关税,就解决了欧盟农业政策经费26.5%的预算问题,从而平衡了欧盟区域内外的农产品供求关系。

### (三)提供农业公共产品与公共服务

社会向政府缴纳了税金,是为了向政府购买各种公共产品和服务,如国防、公用设施、信息等,只有这样,才能达成公平交易。在农业领域,各国政府也都提供了不少公共产品和服务,其中最重要的是国家粮食安全的保证、农业基础设施的建设、环境保护、农产品市场信息的整理和发布、农业教育和技术推广、灾害救助等。

#### 1. 解决粮食安全问题

粮食安全一向是关乎国家稳定和社会公平的战略性课题,各国政府对此都十分重视。1996年世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言》和《行动计划》再次提醒世界关注粮食安全,并要求各国政府做出明确的承诺。粮食安全的基本目标是“人人享有免于饥饿和营养不良的权利”,使“人人都有饭吃”。有些国家还提出了更高的标准,通过采取有效措施,“保障人人获得安全而富有营养的食物”。

为此,各国除了继续促进农业的“可持续发展”以外,更多地着眼于采取各种必要的政府干预,加强粮食流通领域的各项基础设施(包括运输、储存、通讯、金融等方面)建设,合理布局,强化市场和价格管理,并实行国家的粮食储备制度。一些国家还将配合实行包括人口、就业等方面的社会措施也纳入粮食安全的综合战略中来。

#### 2. 加强农业基础设施投入

农业的基础设施投入也是政府为社会提供服务的重要方面。在乡村进行交通、通讯、水利、电力、土壤改良等方面的建设往往利润菲薄,许多私人公司并没有多大的积极性进行投入,因此各国政府都把它作为政府为农服务的内容直接组织实施。

如美国农业部就把“致力于发展乡村经济,改善农村人口的生活质量”作为自己的一项重要职责,包括建设给水和排污系统,提供合理的、可负担的住房资金,支持电力和乡村的商务,通过信息和技术的帮助,支持社区发展等。联邦政府资助农业地区发展交通运输、供电和通讯事业。政府资助水利设施的兴建和维修,提供价格低廉的农业用水。为保护土地,政府还出资修造梯田,按等高

线平整土地 施用石灰,等等。20世纪30—60年代,政府农业投资累计88亿美元,使680万农户受益。政府补贴的结果使农户在不增加农业生产要素的情况下,可以获得更多的收成。随着1994年“农业部改组法案”(the Department of Agriculture Reorganization Act)的通过,乡村发展已经成为美国农业部工作的一个新焦点。乡村发展由四个新的直接向主管乡村发展工作的副部长负责的机构来承担:乡村商务和合作社局(RBS)、社区发展办公室(OCD)、农村房屋局(RHS)、农村公用事业局(RUS)。在农业基础设施建设的投入上,美国的大型灌溉设施都是由联邦政府和州政府投资兴建的,中小型灌溉设施由农场主个人或联合投资,政府给予一定的补助。

英国的农业法规定,凡修建农场的道路、堤坎、供电系统等农业基础设施,政府承担2/3的费用。

日本政府也设立了多种资助和补贴项目,支持农业基础设施建设。对于一般的农田改造项目,只要能通过一定的审批程序并达到一定的标准,中央财政都要从农业预算中补贴其全部费用的50%左右,都道府县和市町村财政分别补贴25%和15%,剩余部分才由农户自己负担。从农林水产省所管理的会计账户看,1990—1995年,日本的国家农业财政预算支出增加了37%,其中用于强化农业基础设施建设的支出却增加了175%。(张红宇,王锋,2001)

### 3. 保护农业资源和环境

农业资源和环境的保护正日益受到各国政府的重视。1991年4月,联合国粮农组织在荷兰召开的“农业与环境国际会议”上,对农业可持续发展的内涵做了进一步的阐释:“采取某种使用和维持自然资源的基础的方式,以及实行技术变革和机制性改革,以确保当代人类及其后代对农产品的需求得到满足,这种可持久的发展(包括农业、林业和渔业)维护土地、水、动植物遗传资源,保证环境不退化、技术上应用适当、经济上能生存下去以及社会能够接受。”

对此,发达国家和发展中国家有着不同的政策重点。发达国家重点是发展“低投入持续农业”(LISA)、“综合农业”(IA)或“高效持续农业”(HESA),以减少农业生产对环境的负面影响。如美国早在1935年就通过了《土壤保持法》,此后又陆续制订出台了《国家环境政策法》《土壤和水质保护法》《食物保障法》等。20世纪90年代,美国农业部又进一步提出实行购买性资源低投入的持续农业发展道路。作为世界最大的农产品进口国,日本也通过国家财政来支持乡村建设、农业基础设施和维护农业资源环境,如目前实施的土壤改良长期(1993—2002)计划就投资400亿美元。

发展中国家持续农业的战略主要是“持续农业与乡村发展”(SARD),以减缓因农业投入过低导致的资源过度利用与过度垦荒、土地资源全面退化。

## 四、干预实践的结果:形成了不同的农业调控模式

经过多年发展,目前,发达国家的农业政策工具已经蔚为大观。参见下表:

发达国家常用的农业政策工具

(资料来源:Webb et al, 1991)

政策类型	政策工具、手段	政策类型	政策工具、手段
------	---------	------	---------

收入支持	直接收入支持	营销支持	灌溉系统补贴
	差额转移支付		机器购置补贴
	减灾转移支付		营销开发项目
	转产转移支付		存储补贴
	生产者赋税(负收入支持)		分级监控服务
价格干预	干预价格	基础设施支持	研究与推广
	出口补贴		农场建设补贴
	进口关税		灌溉项目补贴
	双轨价格政策	农场重组补贴	
	国内价格控制 非关税壁垒 国家收购 定额管理	区域支持	国家或省级项目
投入支持	可变投入补贴	其他经济政策	汇率政策
	农业信用补贴		税收政策
	农业保险补贴		一般运输补贴

这些政策工具在实际运作过程中,通过搭配使用,可以构成各具特色的政策框架,如同三原色可以叠加出姹紫嫣红的五彩世界。举一个例子来说,由于美国政府长期以来实施价格支持和保护政策,农业生产持续增长,农产品大量过剩,造成资源的巨大浪费。但是,迫于国内政治的压力和经济的需要,任何一届美国政府都不能完全放弃对农业的支持政策,惟一可以做到的就是引进新的政策工具,以减轻农产品过剩的压力,如通过休耕计划和生产配额制度等限制国内生产,通过农产品出口促进计划补贴出口。至于具体何时亮出何种招数,则完全是相机而行。

但是,由于历史和现实的多方面原因,经过多年的发展,各国根据自身的国情,综合运用各种农业政策工具,对本国的农业和农村经济进行有效干预,仍然形成了几种各具特色的宏观调控模式(蒋和平,苏基才,1997)。在发达国家,大致有四种模式:美国自由经济调控模式、德国社会市场调控模式、法国政府计划调控模式和日本政府主导型市场经济调控模式。

(一)美国自由经济调控模式

美国是一个以自由经济著称的以私有制为基础的资本主义发达国家。美国政府调控农业的模式属于自由经济调控模式,它的特点是竞争和垄断并存,是一种有调节的自由市场经济。政府干预农业活动保持在一定范围内,政府并不直接介入农业经济活动,不制订指令性的生产计划,对农业的产量不提出具体数字指标。政府调控农业是通过灵活的价格政策、信贷政策和农产品贸易政策,控制农业产品总供给以维持总需求,以达到农产品的供需平衡。同时利用完善的市场体系联结生产与消费,具体农业经济活动放手让合作社、农民协会、公司、农场主等自主经营。充分竞争、自由经营、法制规范、调而不乱,是美国自由经济调控模式的主要特点。美国农业政策的框架是在1935年建立的,直到今日,美国农业宏观调控的着重点基本上是围绕既要发展生产,又要控制生产和解决生产过剩,减少政府的财政补贴这四个方面来进行的。主要措施:一是实施农产品价格支持,通过政府的价格支持政策,防止农业收入因市场需求变化而下降过多。二是通过农业信贷系统向农场主提供低息贷款和实施税收优惠政策,帮助农场主发展生产,降低生产成本。三是实施有补偿的限制生产的休耕、限耕等,以缓解农业生产的过剩。四是想方设法扩大农产品的国内消费范围,如向低收入者发放“食品券”,将政府收购的一部分农产品赠送给贫民和儿童等。五是采取多种措施

增加农产品出口,同时对某些农畜产品实行严格的进口限额制度,以保护美国的农场主的经济利益。

### (二)德国社会市场经济调控模式

德国的市场经济体制在西方发达国家中独具特色,“自由+秩序”是德国社会市场经济的核心。它的基本构想就是要把建立在自由竞争基础上的市场经济同通过市场经济效率所保证的社会进步与社会平衡结合起来。实质上它是一种国家参与调节的有秩序的市场经济,是以市场自由竞争为基础,加上校正市场配置资源的缺陷和偏差的一种经济制度,以便尽可能让市场力量来自行调节全国的经济活动,同时由政府进行必要的干预和调控。在德国,国家的宏观职能和干预职能主要通过联邦、州、地方三级政权在各自的职责范围发挥,但涉及全国性的经济政策和发展政策,均由联邦政府负责制订。州政府尽管有相当大的自主权,但在财政政策和货币政策等方面要遵守联邦的统一规定。联邦政府对农产品价格形成过程进行调控的原则是要适应市场,换句话说,政府所进行的干预,在不干预、不阻碍市场正常发挥调节作用的情况下,才可以被接受。这一原则主要体现在如下方面:一是政府调控农产品价格尽量选择灵活形式,应尽量降低干预的程度,当市场调节的力量有尽可能大的活动余地时,应尽量避免由政府制定固定价格及最低价格。二是政府调控农产品价格应当考虑市场的长期情况,要研究市场情况是否暂时被扭曲。三是定期审查政府的农产品价格调控,哪些领域的价格调控还应保持,哪些领域价格管制应取消,或从形式上应该放松,或根据市场条件用间接调控替代直接管制。四是尽可能放开价格,实行“自由定价优先于固定定价”和“放弃管制优先于保留管制”,其目的在于保持市场机制能充分发挥作用。除了对农产品价格进行间接调控,德国政府还制订了农业信贷政策,强化农业投入和提高投入效率,重视整个农业的效益和国民经济一体化的发展。

### (三)法国政府计划调控模式

法国的宏观经济管理与其他发达的市场经济国家有所不同。基本特征之一就是实行市场经济基础上的双重调节机制,即市场调节机制与国家计划调节机制的有机结合,在以市场调节机制为主的前提下,国家计划调节机制占有比较突出的地位。尽管从20世纪80年代以来,已经出现了经济自由化的新潮,但国家计划调节机制仍发挥着主要的作用。农业实施计划调控的结果,使法国的农业得以迅速发展,从20世纪70年代初就一跃成为世界上第二大农产品出口国。法国政府调控农业的主要措施:一是推行农业结构改革,加快农业现代化进程。20世纪60年代初,法国政府颁发了《农业指导法》和《农业指导补充法》,成立了“土地整治与乡村装备公司”,实行小块土地合并实现机械化规模经营,同时设立了调整农业结构的社会行动基金,促进农业向集约化经营方向发展。二是政府通过调节对生产进行诱导,逐步建立一套比较完整的农产品价格体系。其中目标价格(根据市场预测规定若干年后达到的价格)和指标价格(新的农业年度将执行的价格)对农业生产和结构变化起到了重大作用。三是加强财政干预,大力扶持农业,以免税或补贴方式对农民购买生产资料,特别是对农机具给予资助。政府发放的农村工种补贴一般占工种费用总额的25%以上。四是通过一系列农业政策措施,对农业合作制给予奖金支持。以贷款为主,有相当部分贴息贷款,也有部分无偿投资,一般不给农场主,只给农业合作组织。五是对农业产品实行价格保护政策,保护农村产品的开支占政府预算的23%。

### (四)日本政府主导型市场调控模式

日本的农业经济运行机制的特点,可以用一个简单的公式概括为“市场经济+政府调控”。日本政府的调控进行得主动、广泛和深入,甚至在一定时期、一定范围、一定程度上起主导作用。第二次世界大战后,日本政府在管制经济的基础上,加强对农业经济的宏观调控,实行“经济计划+实

业政策+行政指导”的政府干预方式。农业宏观政策的第一个目标是稳定农产品价格,第二个目标是使农民与其他产业部门工人之间的收入趋于平衡,第三个目标是保持粮食的自给自足,第四个目标是区域经济开发。由于日本是一个农业资源相对贫乏的国家,他们认为把本国经济发展的基础完全建立在外国农业上是不可能的,于是极力对农业予以保护,价格支持、财政补贴、进口配额和高额的关税都是保护农业的主要手段。除此之外,日本政府大力促进农民合作组织的发展,借以提高农业生产力以及农民的经济与社会地位。依靠农协来引导农民,组织农民进行农业生产和农业经济活动,是日本农业经济运行机制的一大特点。另外,日本政府在农业经济计划实施上,有一套较为完善的政策体系。其特点表现:一是以财政、金融手段为主,以“行政指导”为必要的补充。在推行农业价格支持计划过程中,日本都非常重视运用财政、金融手段,但也不放弃对农民的“劝告”和诱导。其中包括对农协和农民提出指示、建议、希望和意见等。这种“劝告”没有明确的法律依据,而是以政府掌握一定财政分配权、金融控制能力为基础的。政府对宏观经济的控制力量越强,在计划实施中“行政指导”的效果也就越显著。二是以经济立法和司法作为实施计划的间接手段。政府通过经济法规规定一定时期内农民活动的准则,并采取一些强制性的措施,从而有力地调节了农场主的经营方向,促进了农业计划的实施。

综合以上讨论,我们可以看出,外国政府与农业的关系不外乎以下三方面:

类别	内容
行政管理(强制性)	制定并监督执行行政法规
	税收
社会服务(自愿性)	国家粮食安全
	农业资源与环境保护
	农村基础设施建设
	灾害救助
	农业科技开发与推广
行政干预	农产品市场信息整理与发布
	转移支付
	价格支持
	调节信贷
	生产控制
	扶持国际贸易

## 五、农业管理体制的剖析:以欧盟、日本、美国为例

为了有效地实现政府的农业管理,各国政府都在政府中设置了各类专门机构,以研究制订相关政策、监管政策法律的实施、执行农业政策、承办各类政府计划项目,保证农业和农村的健康发展。这里,我们分别剖析一下欧盟与美国的农业管理体制。

### (一)欧盟的农业管理体制

欧盟是由多个主权国家组成的,因此它的农业管理体制实际上由两个层次组成:一个是国家层次,一个是欧盟层次。

#### 1 欧盟层次的管理体制

欧盟研究制订各个成员国的共同农业政策措施,各成员国则根据欧盟共同农业政策(Common

Agriculture Policy, CAP), 研究制订本国的农业政策, 在很大程度上带有执行欧盟共同政策的性质。

CAP是一项共同政策, 它的基础是欧盟总财政预算中的农场预算。原来的《罗马条约》为资助农业政策设立了共同基金。自它诞生以来, 欧洲农业指导与保证基金成为共同体财政预算中最大的惟一项目(亦称农场预算)。每当理事会和欧洲议会就共同体预算做出决定的时候, 这便成为讨论的固定焦点。欧盟的CAP是一个复杂的体系, 其对象包括谷物、牛、羊、水产等23类主要农产品, 覆盖了欧盟90%的农产品产量和70%的农产品种类。主要是通过税收(主要是关税)和财政补贴的手段, 对农产品市场进行调控管理, 支持农业生产与结构调整。1995年, 欧洲农业指导与保证基金(EAGGF)吸收了欧盟总预算的约48%。1996和1997年度, 共同农业发展基金预算为410亿欧元。具体由欧盟负责的干预委员会及其派出机构以及各成员国的农业政策机构来执行。另外, 还设立了听众法庭, 这是一个独立的监督机构, 监督决议的资金使用是否合理。

欧盟设有农业委员会, 由各个成员国委派代表组成, 研究涉及成员国共同利益的重大农业政策问题, 并提交各成员国农业部长讨论和决定。欧盟农业委员会是欧盟最具特色的一个委员会, 直接掌握农业预算, 而农业预算占整个欧盟预算的一半以上。农业委员会主要研究制订各个成员国共同的农业发展政策、农产品价格和市场政策、农业补贴政策、农产品关税政策等。农业委员会制订的政策和法规一旦通过, 各成员国都必须执行, 其法律效力在各个成员国自己制订的政策法规之上。欧盟这样的农业宏观管理体制, 对于减少各个成员国之间的利益冲突, 化解各个成员国之间的矛盾, 建立统一、规范的共同市场, 促进农业的协调发展, 起到了极其重要的作用, 并且对世界农业发展产生了重要影响。1992年6月, 欧盟农业部长委员会正式采纳CAP改革方案。这是历史上最激进的一次改革。(谢扬、周洁, 2000)

欧盟的共同农业政策是一个包含四大内容、四大原则的完整体系, 其主要内容包括立法体制、价格政策、结构政策和财务体制, 并且共同遵循统一市场、区域优惠、共同财务和共同责任的原则。

欧盟农业管理体制的具体运行和机构设置如下:

(1) 财政政策的一致性: 欧盟农业的最基本原则。EAGGF的资金主要由成员国提供。最初, 共同体预算原来由各成员国捐款筹集, 1975年起, 共同体预算集资来源已改为: 共同体内部对进口农产品征收的差价税和工业品进口征收的关税; 经协调后各成员国缴纳1%左右的产品增值税(TVA)。至此, 共同体预算资金就不再按比例分摊, 也不考虑他们将从农业经费中得到的最大受益。EAGGF是共同体总预算的一部分, 成员国经济状况基本上决定了其受资助的多少。富裕经济和欠富裕的成员国之间的财政一致是共同体的基本原则之一。这是共同体内较高水平的经济和社会平衡的先决条件, 也是农业政策将起深远作用的目标。至于共同体政策对国家财政的贡献, 这可从共同体在进口时对非欧盟国家征收海关关税中体现。

总农业经费和它在不同产品及范围内的分配, 是由部长理事会和欧洲议会在总预算程序下做出决定。价格和市场政策的花费被称为“义务”费用: 共同体不得不争取可能获得的必要资源以确保CAP的运行。因此, 农业政策的连续性得以确保, EAGGF提供了稳定的框架结构, 使长期实现CAP的目标成为可能。

(2) 市场和价格的金融政策: 保证部。正如它的名字暗含的意思一样, 欧洲农业指导与EAGGF由两部分组成。在政策保护下的价格和市场方面, 保证部给共同体提供了资金, 包括CAP的改革补偿金和附加措施。EAGGF费用的绝大部分在保证部运营, 1995年农业预算的90%中的约一半花在对农场主的直接支付上。

(3) 结构政策的资助: 指导部。指导部是负责配置给结构政策的共同体资源, 如拥有现代化的援助、加工和推销的援助以及多样化经营等方面。这和欧洲地区基金、欧洲社会基金一起受到关

注,它还给边远地区的发展活动提供资助。这些措施的计划和执行,在与个别成员国或地区的合作上,运用互相提供资金的原则上,都是非常独立的。1995年预算内,指导部的份额约占农业预算的10%。

(4)市场的共同组织(COM)。根据产品的不同采取不同的形式。在单一市场基础上,它保证60%以上的农业产品的价格。COM的特色干预用来购买过剩产品,并提供外部保护以抵制低价进口的产品,如谷物、大米、糖、牛奶和牛奶制品、牛肉和小牛肉。COM的特色制度提供了价格支持和直接援助(如谷物、小麦、橄榄油)。直接援助包括油籽、亚麻、大麻、棉花。出口援助如家禽和鸡蛋,进口保护如某些水果和蔬菜等。

## 2. 成员国层次的管理体制

各成员国的农业宏观管理体制除注重运用法律手段外,多实行“大农业”范围的行政管理,而不是只局限于农业产业发展的部分环节。以法国为例,法国农业部的机构设置和管理职能,涵盖了从农产品的生产、加工到销售以及与农业直接相关的某些方面。部长直接向总理负责,部长下设顾问办公室,由15名顾问组成,每个顾问各负责一个方面的事务,主要是执行部长做出的决议,协调各个司局之间的关系。农业部设有生产和交易、食品管理、行政、财务事务和经济、国际关系、乡村和森林、社会政策和就业、科研教育、海洋渔业及海水养殖、养马及骑术等10个司局级机构。此外,还设有一个由德高望重的农业部元老组成的监督局,主要协助部长处理棘手问题,可以对各司施加影响和压力。该部国际关系局的有关负责人介绍说,法国农业部这样的职能划分和机构设置,有利于将农业和相关产业作为一个“完整的产业”进行统筹考虑和协调安排,也避免了不同部门之间的很多不协调的情况发生,以提高工作效率,使农产品的生产、加工、销售等环节能够较好地连接起来,促进整个农业的协调发展。

法国政府的农业管理机构除农业部对农业产品的生产加工和销售实行全面管理外,有两个特点:一是与农业相关联的经济部门对农业的管理职能很强,如财政部对外经济关系局负责管理和跟踪初级农产品及其加工品的出口贸易,跟踪农业政策的执行情况,负责部际之间的农业外援计划和协调等。二是政府对农业设置了12个行业间管理局,包括谷物组织中心、海洋捕捞和海水养殖产品市场组织活动基金会、糖市场调节及活动基金会、全国肉类畜牧和家禽行业管理局、全国林业管理局、全国粮食行业管理局、全国水果蔬菜及花卉行业管理局、全国奶及奶制品行业管理局、香精香味植物和药用植物行业管理局、全国葡萄酒行业管理局、油料植物蛋白植物和纺织植物管理局,这些机构对行业的管理相当严格,保证了农业内部不同行业的有序发展。

## (二)日本的农业管理体制

日本的农业从政府的管理上,主要有国家一级的农林水产省与各地的农政部。但在实际运作过程中,农协等农民合作经济组织发挥着举足轻重的作用。农协在很大程度上起着政府的助手作用。早在1947年,日本政府就通过“农业协同组合法”,在全国各地普遍建立“农业协同组合”,并将其作为贯彻国家农业政策的重要支柱。多年来,日本农协通过开展营农指导、直接经营、信贷业务、商品供应、加工销售和提供各类与农民生活有关的服务,有力地支持了国家对农业的管理。这一点也正是日本农业管理体制的一大特色。

近年来,日本政府提出了农业多功能性的理念,并将其确认于1999年7月通过的《粮食·农业·农村基本法》中。农业多功能性的理念正逐步成为日本农业政策改革的理论基础,对其政府农业管理体制造成直接的影响。

随着2000年启动的日本政府新一轮机构改革,农林水产省也于2001年1月进行了机构重组。为了确保粮食和食物的稳定供应,培养农业继承人,发挥农业在保护国土、水源和自然环境中的作