

美国农民收入保障政策发展动态——基于2014和2008年农业法案对比

郑 珊, 宗义湘* (河北农业大学, 河北保定 071001)

摘要 2014年美国颁布了农业新法案。为了研究并借鉴美国对农民收入保障政策, 通过对比美国2014和2008年农业法案, 发现2014年农业法案在对农业收入补贴的改革、农业风险保障、资源环境保护项目方面有了新的发展。美国农业政策的调整对我国农民收入政策发展的启示是: 改善农业补贴政策效能, 健全农业保险制度, 完善农产品价格形成机制, 加强农业生态治理。

关键词 美国; 农民收入; 政策调整; 农业法案

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)20-333-03

The Development of American Farmers Income Protection Policy—Based on 2014 and 2008 Farm Bill

ZHENG Shan, ZONG Yi-xiang* (Agricultural University of Hebei, Baoding, Hebei 071001)

Abstract The United States in 2014 issued a new farm bill. In order to study and draw lessons from the United States to the farmers' income protection policy, by comparing farm bill of 2014 and 2008, it was found that farm bill in 2014 has new development in the reform of the income support for agriculture and agricultural risk guarantee, resources and environment protection project. The adjustment of the United States' agriculture policy has the enlightenment to farmers' income policy development in China: to improve the efficiency of the agricultural subsidy policy and improve the agricultural insurance system, perfect the price forming mechanism, strengthen the agricultural ecological management.

Key words The United States; The farmers' income; Adjustment of the policy; Farm bill

美国是世界上最大的农产品出口国, 农业技术发展水平处世界前列。美国农业现代化的发展不仅是依托辽阔的幅员和禀赋的资源, 更重要的是政府对农业政策的支持和不断完善。美国的农业发展形式以家庭农场为主, 为了保证农业的可持续发展, 设法增加农民收入和稳定农民利益是发展的必要因素。

2014年2月美国通过《2014年农业法案》(又称《2014年美国农场法案》、原《2013年联邦农业改革与风险管理法案》), 相对于2008年农业法案(称《食物、资源保护及能源法案》), 逐渐放弃了以高补贴为主要手段的农业保护和扶持的方法以及联邦政府对农业市场的直接干预, 对农业的宏观调控手段向市场化靠拢, 特别是在农业收入补贴改革、农业保险、农业资源环境保护等方面对农民收入的保障进行了很大的调整和完善。

美国2014年农业法案规定, 2014~2018财年, 联邦政府平均每年在农业方面的财政支出约为1 000亿美元, 补充并优化了农业补贴项目, 同时拓宽了联邦政府对农业保险保障项目的力度和范围, 这一政策的改革对我国农民收入政策的完善和调整有一定的借鉴意义。

1 2014年相对于2008年农业法案收入保障政策改革

1.1 改革收入补贴政策, 多方面补偿农民收入损失

美国政府一直都十分注重农民收入保障的问题, 2014年农业新法案着重改革农民收入补贴问题, 将以前较为单一的补贴政策更新完善为更加综合的补贴方式。

2008年农业法的直接补贴延续了2002年农业法的做法, 并且继续加强对农业的保护力度, 进一步加大对棉花、大

豆、玉米、小麦、大麦等作物的补贴, 在此基础上, 扩大了对新从业农民的直接支付。为了更好地调整市场扭曲, 建立平均作物收入选择计划以及“基于收益的反周期支付”。而2014年农业新法案删除了直接支付(DP)、反循环支付(CCP)、平均收入选择计划(ACRE), 保留补充了收入协助计划(SURE), 建立了农业风险覆盖计划(ARC)、价格损失覆盖计划(PLC)^[1]。这种政策的改革一定程度上规避了黄箱政策的约束, 使其更加适应WTO协议的要求。

1.1.1 价格损失覆盖计划(PLC)

价格损失覆盖计划的实施是通过农业法案设定一个指导价格, 若指导价格高于市场价格时, 政府就会对生产者进行一定的补贴。支付的标准参照指导价格与市场实际价格的差额, 具体公式为: 支付标准 = (指导价格 - 市场价格) × 支付单产 × 85% × 基础面积。2014年农业新法案设定的参考价格比2008年农业法案的目标价格有所提高, 见表1。

表1 2014年参考价格与2008年目标价格的比较

商品类别	2008年农业法案	2014年农业新法案
小麦//美元/L	146.94	193.81
玉米//美元/L	92.68	130.38
高粱//美元/L	92.68	139.19
大麦//美元/L	92.68	174.43
燕麦//美元/L	63.08	84.57
大米//美元/t	231.48	308.65
大豆//美元/L	211.43	296.00
花生//美元/t	495.00	535.00
干豆//美元/t	183.43	242.51
扁豆//美元/t	282.41	440.27
高地棉//美元/t	320.00	N/A

注: 资料来源于美国农业部经济研究局。

1.1.2 农业风险覆盖计划(ARC)

实际上, 农业风险覆盖计划ARC与平均收入选择计划(ACRE)相似, 但ARC不同于ACRE利用州来平均单产, 而是用个人或者县单产来获得补贴。

基金项目 农业部农业农村资源等监测统计经费(农业产业损害监测预警)项目; 河北省高校百名优秀创新人才计划项目II。

作者简介 郑珊(1990-), 女, 河北保定人, 硕士研究生, 研究方向: 产业经济学。* 通讯作者, 教授, 博士, 从事农业经济管理研究。

收稿日期 2015-05-21

个人农业风险保障补贴是当个人进入商品计划后,实际收入低于标准收入时,对个人的整人农场的所有品种进行补贴,所以当农产单个品种受到严重损失时而整体收入高于标准收入时,就得不到对该品种的补贴。

县农业风险保障补贴的保证标杆是 86% 的县农业风险保障收入,一旦县农业实际收入低于这个标准,就会得到政

府的补贴。不同于个人农业风险保障补贴的是,县农业风险保障补贴的对象是农场单一品种,因此不同生产者可以根据实际情况选择不同的覆盖补贴计划。

价格损失覆盖计划(PLC)和农业风险覆盖计划(ARC)均是对农业生产者面对风险后的一种补贴政策,但是具体标准存在一定差别,见表 2。

表 2 PLC 和县级 ARC 的对比

项目	PLC	县级 ARC
保障	指导价格	县收入
标杆单产	FSA 计划单产	5 年奥林匹克平均县单产
标杆价格	指导价格	5 年奥林匹克平均最大
标杆保证	指导价格	$86\% \times \text{标杆价格} \times \text{标杆单产}$
实际单产	-	县级单产
实际收入	-	县单产 \times 市场平均价格
支付面积	$85\% \times \text{基础面积}$	$85\% \times \text{基础面积}$
最大支出	没有限制(除了商品计划总支付不得超过 12.5 万美元)	$10\% \times \text{标杆收入}$ (商品计划总支付不得超过 12.5 万美元)

注:FSA 为美国联邦农业安全管理局(Farm Security Administration)英文缩写。

2014 年作物年度 ARC 保证价格与 PLC 参考价格比较见图 1。由图 1 可知,在美国,大豆、玉米、高粱的 ARC 价格补贴覆盖水平更高,而大麦、大米、花生的 PLC 价格选择更有利。

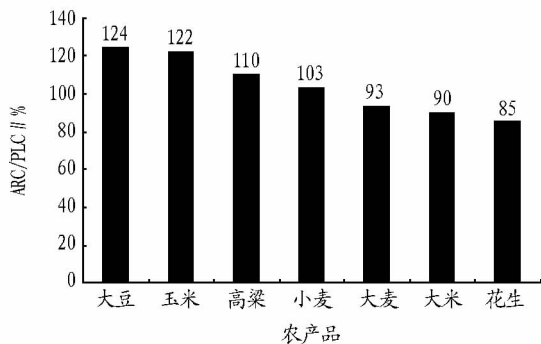


图 1 2014 年 ARC 保证价格与 PLC 参考价格比较

1.1.3 乳制品利润保护项目。2014 年农业新法案取消了 2008 年农业法案的乳品价格支持项目,取而代之的是乳制品利润保护项目(Margin Protection Program,简称 MPP)^[2]。实施乳制品利润保护项目的前提是饲料的成本价格和牛奶的价格之间存在差异。

由于在不同的市场环境下,牛奶的价格和饲料价格之间的差异是不一致的,所以当实际的乳制品利润降低到 88.19 ~ 176.37 美元/t(生产者可以根据实际情况选择 88.19 ~ 176.37 美元/t 的覆盖水平,以获得最大的保护)。如果这种情况持续 2 个月之久,乳制品利润保护项目(MPP)就会启动,为乳制品的生产者提供相应的补贴。

1.2 强化农业风险保障,构建农民收入安全网 为降低生产风险,更全面地保障生产者的利益,2014 年农业新法案相对于 2008 年农业法案对农业的风险保障进一步扩展,扩大了农作物保险的补贴额度和覆盖范围,与收入补贴改革一起形成了农民收入的“安全网”。

1.2.1 补充保险方案。美国补充保险方案(Supplemental

Coverage Option,简称 SCO)项目是为生产者提供了一份县级保险来弥补其收入损失的选择,当实际收入小于预期收入时,政府则为生产者提供 65% 的保费补贴,但是覆盖水平不能超过 86% 与单一政策覆盖水平间的差额。补充保障选择计划与农业风险保障政策措施中的其他保护计划只能选其中一个,而不能同时共享。

1.2.2 浅层次收入保护计划。浅层次收入保护计划(Stacked Income Protection Plan,简称 STAX)是美国农业新法案中特意为棉花生产者提供的一种新的农业保险产品,当棉花生产者获得损失时,政府则提供 80% 的保险保费补贴。而 80% 的保费补贴的最大补偿由不同的计算方式,第一种:Min(20%, 90% - 个人其他保险覆盖率) \times 预期县收入 \times 保险乘数(最大 120%);第二种:(90% - 实际县收入/预期县收入) \times 预期县收入 \times 保险乘数(最大 120%),当政府进行保费补贴时选择其中的较小值。

1.2.3 灾害援助项目。美国 2008 年农业法案的灾害援助项目在 2011 财政年度到期之后,农业生产者因天气灾害造成的损失无法得到财政补偿。2014 年农业新法案补充农业灾害援助计划,并建立永久性的自助计划,其中包括由于旱灾和火灾等对禽畜饲料损失的补偿计划、因恶劣天气影响造成家畜损失的补偿计划。

美国 2014 年农业新法案在强化保障农业风险方面更加支持和鼓励农业部门掌握的各个数据的共享,来促进以县为基础的农业保险产品的覆盖性和实施性。2008 年提出的法案,允许的“黄箱”大幅度减少,并且对相关特定农产品的“黄箱”进行制约。而 2014 年农业新法案删除直接支付以及建立价格损失覆盖计划(PLC)、农业风险覆盖计划(ARC),高地棉花的浅层次收入保护计划(STAX)的结果就是增加了美国的“黄箱”支出,减少了“绿箱”支出。

1.3 通过资金补偿,加强资源环境保护 资源环境保护是世界日益关注的问题,资源环境的好坏直接影响农业的发展。美国近年来逐步将资源环境问题作为制定农业政策更

为重要的内容。

美国 2008 年农业法案在 2002 年法案的基础上继续为农场主和农民提高更多的资源保护机会,2014 年农业新法案更加注重因地制宜,针对当地实际情况较灵活地制定资源保护项目,促进项目的可操作性和可计量性。为了保护高侵蚀地和湿地、草原、森林等资源,美国农业部采取与农作物保险相结合的方式,为农民提供成本补贴,新法案还建立了农业资源保护地役权项目:一是同 2008 年农业法案相类似的湿地保护地役权,目的是进一步保护湿地及促进湿地的恢复;二是农地地役权,农业部可以对地役权进行长期和永久购买,来制约谋求私利的生产者将农用地转为非农使用。

对于具有合作的农业生产,美国政府支持鼓励生产者之间签订资源环境保护项目,并为创新的保护方式进行资金补助,这为农业生产者加强资源环境保护意识和付出行动创造了更大可能。

2 美国农业法案变化对我国农民收入政策调整的启示

2.1 改善农业补贴政策效能,稳定农民收入

2015 年我国中央一号文件对农民增收问题进行特别强调,提出要通过完善和调整对农业补贴相关政策,来提高农业补贴的实效性,进一步落实到增加农民收入。继续维持农业补贴政策的稳定性和持续性,遵循 WTO《农业协议》的规则,逐渐拓展“绿箱”政策的适用范围,优化改进“黄箱”政策对农业的支持,真正实现农民增收。为充分保障农民增收,我国要继续推行对农民种粮的直接补贴、对购置农机补贴、良种补贴等优惠支持政策。支持鼓励农业示范区的发展,加大对其的补贴力度,逐步扩大对节水灌溉农业的补贴范围。由以往对单一农业的补贴向多品种、创新经营主体等方面拓展,实行对种粮大县、蔬菜大县、生猪养殖大县等的财政支持政策。美国 2014 年农业新法案废除了直接支付和反循环支付,取而代之的是通过目标价格和实际价格之间的差异来进行风险补贴,加大了对农民利益的保障^[3]。我国是农业大国,但农民收入水平比较低,农产品的国际竞争力也比较低,因此我国政府必须进一步发展和完善农业的补贴政策,加大对农业发展的支持力度,坚持以市场为导向,建立灵活的农业补贴政策,具体问题具体分析,因地制宜地细化农业补贴内容和补贴水平,充分利用财政支农资金,为农民谋利益。

2.2 健全农业保险制度,填补农民收入损失

自 1933 年美国罗斯福总统制定第一个农场法为开端,美国农业法案经过了 80 余年的不断发展和完善,其中农业保险制度的模式已然值得世界许多国家学习和借鉴。美国 2014 年农业新法案在农业风险保障和管理方面进行了完善,加大了对生产者的农业风险保障,提高了农业生产者的积极性。因此,我国在制定农业政策时要进一步完善农业保险制度,从农业生产的成本、价格、风险等方面制定相应的配套风险补偿政策,细化

具体补偿标准,兼顾市场价格和农户利益,最大程度满足农户的风险管理需求。加大政府财政支出向粮食作物保险的方向倾斜,优化中央财政保费补贴政策,使得对农民的保险补贴直接物化成本;加快创新适用于我国的农业保险制度,更大范围地覆盖我国农业生产各个流程。

2.3 完善农产品价格形成机制,保障农民收入

保证农民的增收,应该使农产品的价格保持在合理的水平之上。政府应该针对不同时期的市场价格对粮食等作物实行价格支持和调整政策,保障农民的根本利益。2014 年我国取消了对大豆和棉花的临时收储政策,对新疆棉花及黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古的大豆进行价格目标改革试点,通过对其的生产指导和市场监测,对农产品的成本、收益、补贴、收入等指标进行跟踪,适时调整价格的支持政策,保障了农民的利益。政府应总结借鉴该试点工作的经验,进一步优化对农产品生产的补贴,保证补贴资金真正落实到农民手中。在 2014 年我国粮食实现“十一连增”的基础上,应更加注重加大对粮食储备调节,一定程度上保证市场上的粮食价格在合理区间变化,保障粮食安全。

2.4 加强农业生态治理,维护农民收入可持续性

美国 2014 年农业新法案通过建立农业资源保护地役权项目,使得农业用地、草地、森林、湿地等得以保护,从而改善农业生态环境。我国为了促进粮食增产增收,农业生产方式长期实行粗放化经营,不加节制的使用农药、肥料、农膜等化学制品,不仅对土地资源、水资源、环境等造成严重的污染,而且加大了粮食质量安全的风险,生态环境恶化,自然灾害严重,严重阻碍了我国农业的发展,加强农业的生态环境治理迫在眉睫。2015 年中央一号文件强调加强生态治理,我国应大力鼓励支持科技创新,研发新药物,减少对农产品的化学污染,大力推行生物有机肥和秸秆还田;加快节水技术的推广,逐步实现规模化节水灌溉;开展新一轮的退耕还林政策,防治水土流失造成的生态破坏;健全关于农业生态环境保护的法律法规,实现有法可依,有法必依,追责到底,提高人们保护生态环境的意识并落实到行动上。

我国在稳定粮食产量和确保粮食安全的基础上,借鉴美国农业新法案的资源环境保护项目,将对农业资源和环境的保护与农业补贴政策相结合,进一步转变农业的生产经营方式,提高农业生产效率,提高农民收入,维护我国农业的可持续发展。

参考文献

- [1] 彭超. 美国 2014 年农业法案的市场化改革趋势[J]. 世界农业, 2014(5): 77-81.
- [2] 谢秋菊. 美国 2014 年农业法案对中国农业补贴政策的启示[J]. 湖北函授大学学报, 2014(21): 80-81.
- [3] 吕晓英, 李先德. 美国农业政策支持水平及改革走向[J]. 农业经济问题, 2014(2): 102-109.