

21 世纪初美国农业政策浅析与借鉴

An Analysis on US Agricultural Policies Early in the 21st Century

罗晓东

(四川省农机局 成都 610017)

2002 年 5 月 13 日,美国总统布什签署了《2002 年农业安全及农村投资法》(FARM SECURITY AND RURAL INVESTMENT ACT OF 2002),即“2002 年农业法案”,宣布大幅度提高农业补贴,在未来的 10 年时间里将联邦补贴提高 67%,总计达 1 900 亿美元(到 2007 财年为 1 185 亿美元),一时间世界舆论哗然。按照 WTO 农业协定,美国的农业补贴限额大约是每年 191 亿美元。美国一举将“政策”用到底,不仅违背了其削减农业补贴的国际承诺,将使国际农业市场受到重大冲击,而且意味着美国政府从 1985 年开始的以减少补贴和市场化为方向的“自由市场农业”改革发生根本逆转。

一、美国大幅度提高农业补贴的深层次原因

其实,对农业进行补贴是美国的一贯政策。早在 1933 年罗斯福“新政”时期,为挽救美国农业由于市场紧缩和生产过剩而面临的严重经济危机,美国政府就颁布了《农业调整法》,开始对农业实行保护政策。战后经历届政府的完善,形成了以农业支持与保护为主旨的联邦农业政策体系。这也正是美国成为世界最发达农业生产和农产品贸易大国的根本保证。但是,巨额农业补贴导致的沉重赤字负担给联邦政府带来巨大财政压力和舆论压力。与此同时,美国又积极倡导和参加 GATT 乌拉圭回合谈判,要求他国削减农业补贴,实现农产品贸易自由化。在此形势下,美国政府于 1985 年和 1996 年两次颁布农业法案,开始市场化方向的农业改革。

那么为什么美国又要在 2002 年农业法案中改变这一方向呢?一般认为,经济原因占主要成分。自 1996 年起,在国际市场需求疲软和农产品价格持续下跌的双重打击下,美国农业部门收入下降,许多农场兼并破产。美国声称本国国内农产品价格的持续下跌已经有 5 个年头,同时美国在国际市场上受到了不平等的待遇,需要通过增加补贴来提高其农产品的竞争力。同时也有看法认为,新农业法具有

浓厚的政治色彩,即美国国会议员需要在 2002 年的中期选举年中争取农业利益集团和农民的选票,以及布什需要为两年后的总统选举制造政治影响。

但是,美国甘愿在国内巨大财政压力和国际社会强烈反对的情况下,冒着可能在 WTO 新一轮农业谈判中丧失信誉和要价筹码,以及可能导致破坏国际农产品公平自由贸易环境的巨大风险,大幅度增加农业补贴,却不能不问一问更深层次的原因。

这里必须提两个问题:美国农业仅占 GDP 的 2.2%,农业人口也仅占总人口的 0.77%,如此小的比重却为什么不惜代价进行补贴?美国是最推崇和坚持“自由市场经济”的国家,却为什么始终坚持甚至加强对农业的保护?

笔者认为,根本的原因,在于美国确保其全球战略利益的长远考虑。这里起码有 4 个方面的重大考虑:(1) 农业自身的特殊战略地位;(2) 美国农业在全球的领导地位;(3) 制约战略对手的需要;(4) 确保美国的国家利益不受威胁。

首先,农业是战略产业,事关国计民生和国家安全,因此,世界绝大多数国家都对农业实施不同程度的保护。比如日本在粮食自给率仅为 20% 的情况下,始终对稻米生产给予保护,即使政府承担着巨额赤字,国民承担着远高于国际市场价的负担也在所不惜,就是出于对稻米这一特殊产品(占日本主食的 3/4)必须生产自给的战略安全考虑。美国作为世界大国,在这一点上更是不敢掉以轻心。

其次,美国必须确保其在全球农业生产和农产品贸易中的领导地位和战略优势。美国是世界最大的农业现代化发达国家,其生产水平、产量、出口量均位居世界前列;2000 年农产品出口总值 529 亿美元,占世界市场的 19.2%,其中谷物占世界市场的份额达 36.7%、棉花达 29.1%、油料达 42.5%。但是,其出口总值曾一度由 1996 年的 625 亿美元(历史最高点)跌落至 1999 年的 503 亿美元。从 1999 年起,美国大幅度增加对农业的“紧急扶持”补贴和“贷款不足补贴”(LDP)(2001 财政年度两项合计达 140 亿美元),才维持了出口不致继续下跌。新农业

法案正是要将这些补贴措施法律化,以维持美国农产品的国际竞争优势,确保其全球领导地位和战略优势不受动摇。

再次,由于美国农业在全球的地位和优势,使其具备了对全球农产品贸易进行主导和调控的能力,加之农产品的特殊重要性,由此更使其产生了对他国政治经济的重要影响力。因此这也就成为了美国制约战略对手的重要手段,成为美国全球战略的重要组成部分。

最后,世纪初美国经济衰退和“9.11”事件的重大影响,使美国人少了许多盲目乐观,同时也认为自身利益受到了来自方方面面的一系列威胁。2001年,由于经济衰退和“9.11”事件的双重打击,美国的GDP年增长率由上一年的4.2%猛跌到1.1%。出于维护美国自身利益的需要,因此,一系列带有明显单边主义和保守倾向的政策出台便不足为奇了。最近连续发生的美国对钢铁、木材等实行保护主义的措施便是明显例证,新农业法案的出台只不过是这一方向的延续而已。应当认为,美国的这一单边主义倾向并非权宜之计,而是美国面对世纪初形势的重大变化而采取的针对性战略应变措施。可以预计,这一倾向在较长一段时间内不仅不会收敛,甚至可能进一步强化。

总之,对于美国来讲,无论市场化改革也好,增加补贴也好,都是出于其战略利益的根本考虑,因循循而采取的战略措施。只有充分认识到这一点,才能对美国农业政策的变化和战略走向有一个根本的把握。

二、中美农业概况对比及美国农业政策分析

在经济全球化的今天,特别在中国加入WTO以后,中美两个农业大国实际上已经成为面对面的战略竞争对手。中国农业发展战略要适应形势的变化和发展,就必须知彼知己,方能立于不败之地。以往我们对国内的情况比较关注、研究,但对于美国的了解还很不深入。应当说,美国作为农业现代化发达国家,其农业政策是相当成功的。充分了解美国农业政策,在此基础上结合我国实际加以借鉴,对于世纪初中国的农业发展战略具有重要意义。

对于美国农业政策来讲,其政策措施是由其基本国情和战略目标选择所决定的。因此,了解美国农业政策,最根本的是要把握好其不同国情下的战略目标选择,否则便会陷入盲目。

首先,有必要对中美两国在农业方面的基本战略形势进行一个对比(参见表1)。

总的来看,中美两国土地资源相当、气候条件相似、均适宜于农业,但美国在耕地面积上占优。我

表1 中美两国农业基本战略形势对比^[1]

	人口			土地				经济指标				
	总人口 (亿)	非城市人口 (亿)	农业劳动力 (百万)	国土面积 (万平方公里)	可耕地 (百万公顷)	牧地 (百万公顷)	林地 (百万公顷)	GDP (万亿美元)	经济增长率 (%)	农业总产值 (亿美元)	农产品出口 (亿美元)	农产品进口 (亿美元)
中国	12.95	8.07	328	960	130	266	228	1.08	8.0	1 720	129	95
美国	2.82	0.64	2.16	937	184	233	223	9.8	4.2	2 186	529	405

注:(1)土地数据中国为1996年统计,美国为1997年统计,其余数据为2000年统计;(2)其中实际种植面积为141(百万公顷),其余为休耕和牧用地;(3)数据来源:国家统计局,国土资源部,美国农业部。

国农业劳动力众多且廉价,但劳动力素质低、劳动生产率低;美国农业劳动力少而昂贵,而劳动力素质高、劳动生产率高。中美均为世界农业生产大国,主要粮食和肉类产量均居世界前列,但中国主要为自身消费、进出口量少,对世界市场影响小;美国自身消费较少、进出口量大,对世界市场影响大。由此可见,中美两国农业作为战略竞争对手的判断并不为过,而且这一格局将长期存在。

美国农业政策的战略目标选择,主要包括4个方面,即粮食及农产品供应、农业支持与保护、资源与环境保护、农村社会发展。

美国农业的主要矛盾,是农产品长期全面过剩的矛盾。美国农业早在1860年基本实现商业化以后不久便出现长期的农产品过剩,历史上曾出现多次因过剩而引起的严重农业危机,目前美国农产品的1/4需要出口到国际市场。因此,美国农业战略目标的核心是农业支持与保护,即通过政府补贴、贷款扶持、市场扩张、调节供应、支持生产与科技推广等政策措施,对农产品价格和农民收入实施保护,以避免和抑制由于农产品的全面过剩而可能导致的农业危机,保障农业的健康发展。这也正是美国农业政策措施的主要内容和施政重心。在新农业法案里,这主要体现在其庞大的“日用品计划”中,包括直接补贴和循环计算(Counter-Cyclical)补贴、销售援助贷款(MAL)和贷款不足补贴(LDP),以及羊毛、牛奶、花生等专项补贴,其总额约占总补的75%左右。

粮食及农产品的供应已不是美国农业的主要问题,但作为农业的根本宗旨,保证粮食供应作为基本战略目标而始终存在,其指导思想是“保证安全、充足、营养、便利的粮食供应”,实现美国农业“通过农产品来提高美国国民生活质量”的根本宗旨。可见,在粮食供应上,美国已经实现了由追求数量目标到追求质量目标的飞跃,“安全、营养、健康”已成为粮食供应的主旨。在新农业法案里,其“营养计划”方面耗资64亿美元(六年期),包括“食品券”计划、日用品分配计划、社区粮食安全计划、儿童营

养计划、学校午餐计划等。

资源与环境保护已逐渐成为美国农业政策一个日益重要的长远战略目标。由于可持续发展对于一个国家的战略性意义,美国政府及公众对于解决因农业发展而产生的环境保护问题的要求越来越高,美国农业政策中逐步实行“绿色补贴”(Green Payment)的趋势越来越明显,即把大量农业补贴转变成农业污染补贴,将保护农民收入与改善环境质量目标有机挂钩。新农业法案大幅度提高了“保护”方面的补贴,“六年期计划”高达 171 亿美元,其中,“环境质量鼓励计划”就达 90 亿美元,其它还包括“保护储备计划”(CRP)、草原储备计划、湿地储备计划、野生动物栖息地鼓励计划、资源保护和发展计划等等。

农村社会发展历来是美国农业政策中一个值得关注的战略目标。随着美国现代社会的发展,美国农村也呈现出显著的变化。政府的农村政策目标就是要引导和促进美国农村与美国现代社会的同步发展。美国农村已基本实现现代化,目前呈现出信息化和非农化的发展趋势。政府在继续巩固传统的通讯、电力、污水及废物处理系统、交通网络几大支柱的同时,加大了对全球定位系统(GPS)、宽带网络、光纤及无线通讯等信息化发展的支持力度。同时,由于非农经济在农民收入和农村经济中所占比例的不提高,政府也加强了对农村投资、农村居民职业技能和高科技知识教育方面的支持力度。目前,美国的全职农民越来越少,符合人均农产品年销售额标准的农民已下降到只有 216 万,而为美国提供绝大部分农产品的农民(农场主)实际上仅为 15 万(美国农业部 2001 年的 FAP 报告)。1999 年农民的农业现金净收入为 557 亿美元,而非农业净收入达到了 1 240 亿美元,二者比例为 1:2.2。此外,政府还注意加强对新能源利用、防灾减灾等的支持。新农业法案里,“农村发展”方面的联邦政府支持力度为 10.3 亿美元,另在“能源”方面有 4 亿美元。

以上从战略目标上对美国农业政策的分析,有助于为正确制定中国发展战略、应对 21 世纪的战略竞争提供借鉴。

三、制定正确的农业发展战略, 应对战略竞争

美国农业政策的变化对全球农业的影响是巨大而深远的。中国作为 WTO 成员国,也不可避免地深受其影响。充分运用 WTO 的机制和规则,尽最大努力减少对中国的负面影响,是我们应当尽快采取的对策措施。中国作为世界农业大国,制定好世纪初中国农业发展战略,从战略的高度主动应对形势

的变化和发展,积极参与国际竞争,维护好中国在农业上的根本利益,才是根本大计。

长期以来,中国农业政策的主要战略目标是实现粮食自给、确保国家粮食安全。这对于人口众多的中国来讲无疑是具有全局意义的正确选择。经过改革开放 20 多年来的艰苦努力,随着“三步走”战略前两步目标的实现,我们的形势已发生了根本性的变化:人民生活总体上达到小康水平,实现了主要农产品由长期短缺到总量平衡、丰年有余的历史性转变。在这一基础上,确保国家粮食安全依然应当成为新世纪中国农业的基本战略目标。而要从根本上确保国家粮食安全,就必须实现持续的、一定程度的粮食供大于求。理由是:中国粮食已实现丰年有余,依靠农业发展、科技进步和劳动生产率提高,实现持续的、一定程度的粮食供大于求是可行的;只有实现持续的粮食供大于求,才能应对各种情况下的风险,确保国家粮食安全;实现持续的粮食供大于求,将使中国在国际农业竞争和国际政治中赢得充分的主动权和进退空间。实现粮食供大于求的主要障碍是对农民增收的负面影响,这需要集中力量加以解决。在此基础上,农产品供应应向着提高国民身体素质和生活质量的方向转移。

随着粮食供应问题的基本解决,农民增收的问题日益突出:农民收入长期缓慢增长,部分年份增长持续减缓。这已逐渐上升为农业和农村经济发展中最突出的问题。造成农民增收难的原因很多,而深层次、根本性的矛盾在于:人多地少的基本矛盾限制了农民人均资源占有量,致使农民人均农产品产量难以大幅度提高;而伴随农业发展必然出现的农产品的相对过剩和市场化程度增强限制了农产品价格的提高,致使农民人均农业收入难以大幅度增加。由于关系到现代化发展全局和共同富裕宏伟目标的实现,解决农民增收问题无疑应当成为新世纪中国农业政策的主要战略目标。目前,对农业和农村经济结构进行战略性调整已被确定为增加农民收入的根本途径,也成为当前农业和农村工作的主要内容。但调整经济结构依然面临着深层次、根本性矛盾的制约,主要在于分散平均的、小规模、自给自足式的土地经营方式与社会主义市场经济对专业化分工、规模化经营、商品化竞争要求的矛盾。要解决农民增收的问题,既要治标,更要治本。只有让农民不断地从第一产业转移第二、三产业,从农村转移到城镇,与此同时不断地实现土地的集中经营,才能解决农业经济发展和农民增收的根本性问题。目前实施的小城镇建设、户籍制度改革、土地流转等政策正是基于这一方向的重要探索。由于增收问题日益突出,更要求我们要尽快集中力量,全面地推进根本性问题的解决。考虑到事关全局,

(下转第 12 页)

术会议,以吸纳新的学术思想和观念;也可以和国外同行一起承担国际一流的研究课题,及时地接触国际前沿的新信息、新知识和新方法。同时也可以聘请外国著名教授来校讲学,以增进学术交流、扩大学校影响、提高学校在国际上的名望。

其次,研究生教育国际化将促进留学生教育的发展,扩大国际交流。留学生作为学术文化的传播者,对促进国际间的学术文化交流具有极为重要的作用。目前,全世界约有150万留学生在外国求学。学术水平越高的大学,往往能吸引世界各地的留学生来此求学深造。因此,一所大学的留学生发展情况,也是决定一所大学的学术水平和国际声望的重要因素。综观世界著名的研究型大学,都有庞大的留学生队伍。根据2002年3月的资料统计:哈佛大学在校研究生为11269人,其中留学生2400人,占21.3%;麻省理工学院研究生7089人,留学生2363人,占33.33%;牛津大学研究生3600人,留学生1500人,占41.67%;东京大学研究生6562人,留学生1571人,占23.94%。且这些大学的留学生又主要以获取硕士、博士学位的学历生为主。而同时期我国4所大学的情况是:北京大学研究生9399人,留学生289人,占3.07%;南京大学研究生4466人,留学生119人,占2.66%;浙江大学研究生6624人,留学生84人,占1.27%;清华大学研究生9063人,留学生87人,占0.77%^[16]。通过比较可知,我国大学的留学生教育与世界著名大学相比,还有很大差距。因此,要提高我国研究生教育参加国际研究生教育的竞争力,我们必须努力创造条件。例如,逐步增加培养外国留学生的高等院校数量;逐步扩大培养外国留学生的学科;借鉴发达国家经验,积极设立留学生专项奖学金;加大我国研究生教育的宣传力度,使更多的国家和地区了解我国的研究生教育,增强我国研究生教育的吸引力。通过采取上述有效措施,吸纳世界各地优秀留学生来我国大学攻

(上接第50页)

因此政策的制定既要积极,又要稳妥;既要全面协调,又要分类指导。可以考虑采取渐进式的改革方式,根据实践的发展状况,从沿海向内地推进,从发达城市的城郊向远郊推进,从已完全扎根城市的进城务工农民向尚未完全脱离农村的进城务工农民推进,从已彻底脱离农业、具有二三产业专长的“专业”农民向尚未彻底脱离农业的“专业”农民推进。

农村社会的稳定与发展关系到全社会的稳定与发展,因此作为农业政策的重要战略目标而长期存在。与增收问题比较起来,农村社会的稳定与发展带有一定的从属性质。增收问题解决得好,农村社会稳定便有了保障,农村社会发展便有了基础和条件;增收问题解决不好,将直接关系到农村社会稳定问题。因此,集中力量解决农民增收和农业发

展中的根本性问题对于农村社会的稳定与发展同样具有重要的意义。

展中的根本性问题对于农村社会的稳定与发展同样具有重要的意义。进入新世纪,中国加入了WTO,中国农业已全面进入国际竞争。如何在严峻的国际农产品竞争中立住脚,在此基础上充分发挥我们的优势,在国际分工合作中取得一席之地,是关系到国家利益的重大问题,也是今后农业政策的重要战略目标之一。要从根本上应对国际竞争,最关键的也就是要有一个全面的、正确的农业发展战略,从战略上来应对入世后的挑战,赢得竞争。只要我们制定正确的农业发展战略,充分发挥我们的优势,完全可以在21世纪的战略竞争中立于不败之地。

参考文献

- [1][5] 沈红. 美国研究型大学的形成与发展. 华中理工大学出版社, 1999, 271, 265
- [2][4] 中国高等教育评估, 2002(2)
- [3] 柯汉琳. 什么是世界一流大学. 杂文选刊, 2002(4)
- [6] 徐希元. 博士生教育在高校中的地位与作用. 江苏高教, 1997(4)
- [7] 1999年我国高校教职员工资料分析. 中国高等教育评估, 2002(2)
- [8] 邓小平同志论教育. 人民教育出版社, 1990
- [9] 陈文村. 世界一流大学的特征及对我们的启示. 学位与研究生教育, 2000(6)
- [10] 王荣. 大力发展研究生教育, 为科教兴国省服务. 江苏高教, 2001(3)
- [11] 中国青年报, 1998-10-23
- [12] 中国高等教育评估, 2002(1)
- [13] 王战军. 新世纪的研究生教育. 清华大学教育研究, 2000(4)
- [14] 周刚. 美国高水平大学学科布局研究. 学位与研究生教育, 2001(5)
- [15] 刘鸿. 研究生教育国际化与世界一流大学建设. 中国电力教育, 2001(4)
- [16] 2002年4所世界一流大学与4所中国一流大学外国留学生情况对照表. 中国高等教育评估, 2002(1)

(责任编辑 肖庆山)

(责任编辑 王宏章)