华南农业大学学报(社会科学版)
2005年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2005
(第4卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 4)

中澳农业补贴政策比较研究

刘迎霜

(上海社会科学院 法学研究所, 上海 200020)

摘 要: 介绍和分析了中国农业补贴政策和澳大利亚农业补贴政策的特点。指出澳大利亚农业补贴政策用足绿箱政策, 加大科研和环保投入, 实施"农业——推进澳大利亚"战略的现实意义。

关键词: 农业补贴; 绿箱政策; 黄箱政策

中图分类号: F320 文献标识码: A 文章编号: 1672-0202(2005)02-0001-08

一、WTO 框架下农业补贴概述

农业补贴是一国政府对本国农业支持与保护政策体系中最主要、最常用的政策工具, 是政府对农业生产、流通和贸易进行的转移支付。也就是政府通过行政手段, 干预资源转移到农业领域, 以支持本国农业的发展。在入世后能够对农业的补贴是指针对于国内农业生产及农产品的综合支持。

在 WTO 农业多边协议框架下, 农业补贴具有两层含义: 一种是广义补贴, 即政府对农业部门的所有投资或支持(support), 其中较大部分如对科技、水利、环保等方面投资, 由于不会对产出结构和农产品市场发生直接显著的扭曲性作用, 一般被称为农业协议的"绿箱政策"。"绿箱政策"措施主要包括: (1)一般农业服务, 如农业科研、病虫害控制、培训、推广和咨询服务、检验服务、农产品市场促销服务、农业基础设施建设等; (2)粮食安全储备补贴; (3)粮食援助补贴; (4)与生产不挂钩的收入补贴; (5)收入保险计划; (6)自然灾害救济补贴; (7)农业生产者退休或转业补贴; (8)农业资源储备补贴; (9)农业结构调整投资补贴; (10)农业环境保护补贴; (11)地区援助补贴。

另一种是狭义补贴, 如对粮食等农产品提供的价格、出口或其他形式补贴, 这类补贴又称为保护性补贴, 通常会对产出结构和农产品市场造成直接明显的扭曲性影响, 一般被称为"黄箱政策"。主要指的是那些容易引起农产品贸易扭曲的政策措施, 包括政府对农产品的直接价格干预和补贴, 种子、肥料、灌溉等农业投入品补贴、农产品营销贷款补贴、休耕补贴等, 一般称"黄箱政策"。又叫保护(Protection)性补贴, 通常会对产出结构和农产品市场造成直接明显的扭曲性影响。《农业协定》规定用综合支持量(Aggregate Measurement of Support 简称 AMS)来衡量"黄箱政策"补贴的大小。WTO 在理念上不赞同保护性补贴, 并试图通过多边贸易协议框架加以限制和消除。

WTO《农业协定》的"黄箱政策"中规定了给予发展中国家特殊差别待遇, 对发展中国家为促进农业和农村发展所采取的下述支持和补贴措施可免予削减承诺, 简称"发展箱"。主要包括: (1)农业投资补贴; (2)对低收入或资源贫乏地区生产者提供的农业投入品补贴; (3)为鼓励生产者不生产违禁麻醉作物而提供的支持。一般称此为"发展箱"政策措施。

收稿日期: 2005-01-28

基金项目: 澳中理事会资助 2004 年澳洲研究竞争项目课题

作者简介: 刘迎霜(1977-), 女, 湖南人, 上海社会科学院法学研究所助理研究员, 主要研究方向为经济法、国际经济法.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

《农业协定》第6·4条规定了农业补贴的"微量允许",按发达国家和发展中国家两种情况区别对待:(1)对发达国家而言,如果"黄箱政策"补贴(AMS)不超过农业总产值的5%,则无须进行削减,此称对发达国家农业补贴的"微量允许"。(2)对发展中国家而言,如果"黄箱政策"补贴(AMS)不超过农业总产值的10%,则无须进行削减,称为发展中国家农业补贴的"微量允许"。《农业协定》还规定,没有超过"微量允许"的补贴,可以不纳入农业黄箱补贴额AMS的计算。

由于"绿箱政策"是对生产和贸易没有影响或者影响非常微弱的政策,所以,农业协议既不要求削减这些政策,也不限制将来扩大和强化使用这些政策。无论是发展中国家还是发达国家,一个共同的特点是"绿箱政策"支持的绝对数额以及在整个农业补贴中的比例都在增加。而"黄箱政策"则是对生产和贸易有直接扭曲作用,需要限制和逐步削减的。

根据WTO规则,各国有权不受限制地采取"绿箱"政策扶植农业,但必须按规定的时间和幅度削减造成贸易扭曲的"黄箱"政策支出。所依据的是各国基期的"综合支持量",即AMS。

二、中国农业补贴的现状及特点

我国的农业补贴政策形成于20世纪50年代之后的计划经济体制时期。最早以国营拖拉机站的"机耕定额亏损补贴"形式出现,之后逐渐扩展到农用生产资料的价格补贴、农业生产用电补贴,贷款贴息补贴等方面。

(一)我国农业补贴的具体项目

现阶段,我国农业补贴的具体项目有:(1)农村开荒补助费;(2)草场改良补助;(3)造林补助;(4)林木病虫妨害防治补助;(5)退耕还林粮食补贴;(6)农业生产资料补贴;(7)粮棉流通补贴。

农业生产资料补贴是对低价销售农业生产资料包括化肥、农药、农业用电、农业塑料薄膜和其他农业生产资料的价差补贴。目的是保持种子、化肥、农药、农膜、农机等价格的稳定,从而在一定程度上降低农业生产成本。

粮棉流通补贴实际上是通过支持国有粮食企业经营,来间接支持粮食生产,目的是配合粮棉流通体制改革,实行保护价收购政策。目前这方面的补贴包括国家储备糖利息费用补贴、国家粮油差价补贴、粮食风险基金、国家储备粮油利息费用补贴、粮食财务挂帐消耗款、出口粮食亏损补贴、棉花发展补贴款、国家储备棉花利息费用补贴、国家棉花差价补贴、销售棉花定额补贴等13个子项目。

其中(1)农村开荒补助费、(2)草场改良补助、(3)造林补助、(4)林木病虫妨害防治补助和(5)退耕还林粮食补贴,与国外采用的为保护环境提供的补贴相类似。属于"绿箱"补贴范畴。

在棉粮流通补贴项目中,国家储备糖利息费用补贴、国家储备粮油利息费用补贴、国家储备粮油差价补贴、国家储备棉花利息费用补贴虽然发生在流通环节,但具有国家储备的功能,可以算作"绿箱"补贴中的食品安全措施项目。

属于"黄箱"补贴的有两种:对粮食、棉花的政府定价及保护价收购措施和对农业生产资料的补贴。1998年以后中国政府逐步缩小了粮食收购补贴范围,如一些地区的小麦玉米已经退出保护价范围。农业生产资料的补贴,有八十年代对农膜的补贴。出口粮食亏损补贴和棉花差价补贴中包含出口差价补贴属于入世谈判中我国已经承诺放弃的补贴项目。

(二)中国农业补贴的水平和结构

我国对农业的财政支出相对规模:1978~1980年财政支农支出占财政支出的比例为13%,"六五"时期降到8.8%,"七五"、"八五"分别为9%和9.3%。到2000年,国家财政用于农业的支出仅为1231.54亿元,占财政支出的7.75%,低于《农业法》规定的10%。而且用于农业的支出中,支援

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

生产的支出和相关部门的事业费占了大半。

中国目前的农业补贴水平显然不高，财政实际补贴的比率大约是 2% ~3%，大大低于中国政府对 WTO 8%的承诺。为了便于分析，笔者在此选取 1996 ~1998 年间农业补贴支出来研究我国农业补贴的水平和结构。

符合“绿箱”补贴政策的 1996 ~1998 年平均支出为 1514.2 亿元人民币（182 亿美元），其中对农业提供“一般服务”补贴达 785.6 亿元人民币（95 亿美元），占“绿箱政策”补贴的 52%。其次是粮食安全储备补贴，约 383.8 亿元，占 25%；以及自然灾害救济、扶贫、农业生态环境建设支持等。而对农民的直接收入支持、结构调整补贴等，中国尚未列入财政预算科目。

表 1　1996~1998 年中国农业绿箱补贴支持水平与结构　　单位：亿元

措施种类	数量	百分比
1. 政府一般服务	785.6	52%
①农业科研	40.58	2.7%
②病虫害控制	21.32	1.4%
③农业技术推广和咨询服务	62.5	4%
④农业基础设施支持	485.9	32.1%
⑤农业培训服务	2.1	0.1%
⑥其他	173.2	11.46%
2. 粮食安全储备	383.8	25.3%
3. 自然灾害救济、扶贫、农业生态环境建设	53.45	3.5%
4. 其他	287.92	19.06%

数据来源：《中国统计年鉴》1998 年

中国农业“绿箱政策”的结构具有以下特征：（1）绿箱政策措施总支持水平呈增长趋势。1997 年的总支持水平为 1312.54 亿元，比 1996 年增加 190.76 亿元，增幅为 17%；1998 年的总支持水平为 2108.15 亿元，比 1997 年增加 795.61 亿元，增幅为 60.6%。1996 ~1998 年三年的平均支持水平为 1514.16 亿元人民币，相当于 183 亿美元。（2）“政府一般服务”支持所占比例较大。“政府一般服务”约占“绿箱”补贴的 52%，其中：农业基础设施支持比重最大，1996 ~1998 年平均 485.9 亿元人民币（59 亿美元），占“绿箱”支持水平的 32.1%；农业技术推广和咨询服务支持，1996 ~1998 年的平均支持水平为 62.5 亿元（7.6 亿美元），占“绿箱”支持水平的 4%；已有支持中，支持水平最低的是农业培训服务，1996 ~1998 年的平均支持水平只有 2.1 亿元，仅占“绿箱”总支持水平的 0.1%；1996 ~1998 年三年农业科研平均支持水平为 40.58 亿元人民币（4.9 亿美元），占绿箱支持的 2.7%；对病虫害控制的平均支持为 21.32 亿元人民币，仅占 1.4%。（3）粮食安全储备支出较大。1996 ~1998 年平均支持水平为 383.78 亿元（46.4 亿美元），占“绿箱”支持水平的 25.3%。（4）对农业环境和生态农业建设的支持逐步增加。1996 ~1998 年三年平均支持水平为 53.45 亿元（6.5 亿美元），占“绿箱”支持水平的 3.5%[1]。

1996 ~1998 年间中国“黄箱政策”补贴的状况是：（1）粮棉等特定农产品在总体上处于负保护状态。1996 ~1998 年中国特定农产品 AMS 年均为－252 亿元，这是由于中国长期以来一直实行的是农业支持工业发展的产业政策，国家宏观政策是向工业和农产品消费者倾斜，形成政府对农业部门的征税政策，即不仅没有给农民以价格上的支持，反而以低于国际市场价格的国家干预价格，拿走了属于农民的利益，年均达 252 亿元。（2）对特定农产品的负保护水平呈逐渐下降趋势。1996 ~1998 年间，特定农产品 AMS 总量分别为－349.8 亿元、－200.53 亿元、－186.22 亿元。这是由于近年来国家提高农产品收购价并加强了对农业总体投入的结果。（3）对于农业生产资料的价差补贴在 1996 ~1998 年平均达 281 亿元。但这项开支是针对农资生产企业的，而不是补贴给农业生产者。（4）中国农业的国内支持仍有一定的补贴空间。在现有支持水平的基础上，对粮食、棉花的价格等补贴可增加 617.5 亿元。需要指出的是，WTO《农业协定》规定，政府提供的价格支持应针对农产品生产者，而不是流通部门。因此，尽管今后价格支持在总量上有一定调控空间，但在支持

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

结构及补贴目标上则需作较大的改革。应通过调整农产品价格支持效率,保护农民利益。据国务院发展研究中心信息网提供的研究成果表明,中国对农业生产资料、信贷以及主要农产品储运、流通等补贴也有一定的调控空间,可在目前的基础上增加1768亿元。但也同样存在调整支持补贴目标,由对中间环节、流通部门的支持,转向对农业生产部门支持的问题。

(三)我国农业补贴的特点

中国的农业补贴政策虽然在80年代之后进行了多次重大改革。但是,在计划经济体制下,农业政策的基本目标是在确保农业为工业化作出持续贡献的前提下,实现我国主要农产品的基本自给。因此所采取的农业补贴政策仅仅是在对农业进行"剥夺"的同时为了维持农业的供给能力而进行的必要补偿,其主要特征是通过扭曲生产者价格的方式来实现消费者价格扭曲。

与其他国家和地区相比,我国财政对农业补贴的特点表现在:

1. 补贴范围的普遍性。财政对农业生产流通领域补贴,几乎涉及到农产品生产与流通的全过程。补贴面较广,补贴很分散,补贴的作用难以集中发挥,补贴的效果较差。

2. 以价格补贴为主,贴息贷款为辅。大多数补贴用于降低农用生产资料的价格、支农服务的收费标准,以及农产品购销环节的补贴。这些补贴占财政对农业补贴的比重较大。1991年至1996年,中央财政和地方财政用于粮棉油在流通环节的补贴达1866亿元,占整个财政补贴总额的50%,其中绝大部分用于城镇居民的消费补贴,农民从中间接获得补贴利益。

3. 从补贴的环节看,我国目前农业补贴项目主要集中在流通环节上,除农村开荒补助费、草场改良补助、造林补助、林木病虫妨害防治补助和退耕还林粮食补贴外,其他各项补贴都属于对流通环节的补贴。

4. 从补贴对农民的受益程度看,我国目前的农业补贴大多数是间接补贴。长期以来,财政对农业补贴方式多采用"暗补"的方式,即财政补贴资金不直接以财政拨入的方式进行,而是通过流通渠道间接地给予补贴。这种方式体现在农业生产中,带有一种补助性质。但这种"补助"并不为大多数生产者所知晓,对生产的直接刺激力度不大,且容易流失。

5. 从对补贴形成的机理看,我国现有的农业补贴,特别是流通环节的补贴都是隐含在价格之内的价内补贴,类似与国外的价格支持,具有隐蔽性特征。

三、澳大利亚农业补贴政策

农业是澳大利亚的基础产业,是主要外汇收入来源,澳为其自身农场主的利益,为保持农业领域在国际市场中的竞争优势,采取了一定的农业和农产品保护措施。澳大利亚基本建成了较为成熟的农业补贴机制。

澳大利亚国内农业支持在过去十年来比较稳定,2000年为6%,大大低于经合组织平均34%的水平。据经合组织统计,2000年,澳对每个农户平均资助的金额为2894美元,经合组织平均为11334美元;对每公顷土地的资助澳大利亚为2美元,经合组织平均为198美元[3]。

表2 澳大利亚的农业补贴结构 单位:百万美元

年份	1995	1996	1997	1998
绿箱政策	707.0	739.8	855.2	818.9
蓝箱政策	0	0	0	0
微量允许补贴	0	2.0	1.7	4.1
现行总AMS	115.2	112.9	89.6	75.1
总计	822.2	854.7	946.5	898.1

资料来源:WTO. 2000(a)

(一)澳大利亚的绿箱政策

澳大利亚几乎取消了目前世界各国最广泛使用的对农产品的价格补贴,而趋向于为世贸组织认可的绿箱操作。主要的支持措施包括:一般性服务,如农产品的研究与开发、病虫害控制、推广咨询和培训服务、产品检验、营

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

销、促销等各种基础设施服务；为粮食安全目的的公共储备；国内粮食援助；不挂钩的收入支付；收入保险和收入安全计划；自然灾害救济；农业产业结构调整资助（对新增或现存贷款利息进行补贴，期限长达 3 年，以支持家庭农场的发展）；环境计划、区域经济发展援助计划等。

澳大利亚对农业的支持无论在政府部门内部还是政府与相关机构资金安排的比例上，明显倾向于研究开发与销售环节。获得政府资助的机构主要分为两大领域，一是研究与开发机构，二是市场营销机构。澳大利亚联邦科学与工业研究组织（CSIRO）是联邦政府最具权威的科研机构。CSIRO 共有 22 个科研部门，其中的农业研究部门承担对农产品及生产工艺的各项农业研究，这些部门均有政府财政拨款，也是农业领域获得政府资助最多的机构。1999 年仅在农业研究方面，CSIRO 就获得政府 8000 万澳元的资金支持，占同年政府对农业额外支持总额的 80%。联邦和州政府另外的一种研发机构是研究开发中心（CRC），由国营和私营部门组成从事合作研究，典型的 CRC 包括大学、CSIRO、州政府有关部门、公司及相关产业协会等，政府提供较少比例的资金扶持。

表 3　1997 年澳大利亚绿箱政策补贴水平与结构

单位：百万美元

措施种类	数量（百万美元）	百分比
1. 政府一般服务	521.1	61.1%
①农业科研	175.9	20.6%
②病虫害控制	115.4	13.5%
③培训服务	17.7	2.1%
④技术推广和咨询服务	113.3	13.3%
⑤检验服务	10.8	1.3%
⑥市场促销服务	12.7	1.5%
⑦农业基础设施建设	75.2	8.8%
⑧其他		
2. 粮食安全储备补贴		
3. 食物援助补贴		
4. 与生产脱钩的收入支持	12.4	1.5%
5. 收入保险和收入安全网计划		
6. 自然灾害救济补贴	37.3	4.4%
7. 通过生产者退休计划提供结构调整援助	7.7	0.9%
8. 农业生产资源储备补贴		
9. 农业生产结构调整的投资补贴	25.4	3.0%
10. 环境计划	228.4	26.8%
11. 地区援助计划	20.8	2.4%
12. 其他		
总计	853.1	

资料来源：WTO. 2000（a）

市场营销机构包括研究与开发公司（RDC）及政府法定的营销机构（SMA）。研究与开发公司主要负责将农业研究成果市场和商品化；市场营销机构负责其专营农产品在国内市场的消费与国际市场销售，这两种机构的资金部分来源于政府对相关产品征收的农业税，也即政府的财政拨款。在澳大利亚几乎每种大宗农产品都存在这种具有政府性质的研究与开发公司和营销公司或与之性质类似的公司，如小麦、奶制品、猪肉、酒、干果、园艺、畜牧业等，一些小型农产品如鸡肉、鸡蛋、蜂蜜、稻米等由各州下属的相应公司负责。

从上表也可知道，澳大利亚对政府进行直接市场干预的资金非常有限。澳在其农业发展的纲领性文件《澳大利亚农业行动方案》中指出，“政府的目标是减少干预，向农业生产者、加工者及出口商提供自主经营权，由其自行决定产业的未来发展。”

（二）澳大利亚的黄箱政策

《农业协定》规定，自 1995 年开始，发达国家以 1986～1988 年为基期，在 6 年内逐步消减 20% 的 AMS，发展中国家在 10 年内逐步消减 13%的 AMS。要求各国在执行期间每年的总 AMS 不能超过乌拉圭回合谈判承诺的 AMS 约束水平。

澳大利亚 1986～1988 年基期农业综合支持量为 7.86 亿美元，占农业总产值的 8%，承诺在

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

2000年实施期末削减为6.29亿美元,削减幅度为20%。1998年澳大利亚总AMS为0.73亿美元,低于承诺的6.8亿美元的约束水平[3]。

(三)"农业——推进澳大利亚"战略[4]

1997年9月,澳大利亚政府开始实施"农业——推进澳大利亚"战略,公布了一系列政策推动农业和乡村地区经济的发展,旨在帮助澳农场调整经营格局,提高盈利水平;确保农场主获得福利保障。

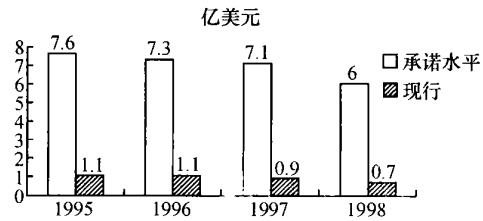


图1 澳大利亚黄箱补贴削减承诺执行情况

"农业——推进澳大利亚"战略包括:1.改善农场经营项目。由政府向从事农业生产的所有人员,包括农场主、配偶、农场雇工提供资助,提高他们的技能,改善农场管理水平,确保农产品质量,增强农产品营销能力;2.农场主经营重新启动项目。1997年12月开始的这一项目,主要是向那些希望退出农场经营的农场主提供帮助,包括提供商业建议、收入补贴和协助策划未来商业前景。接受收入补贴的农场主,其个人资产应在9万澳元以下,接受补贴的最长期限为1年;3.异常环境(包括干旱)减灾项目。该计划目的在于帮助农民应付自然灾害所造成的经营风险和损失。农场主在该计划下可获得收入补贴,并有资格获得医疗卡,享受保健服务;4.退休农场主领取养老金项目。那些到了领取养老金年龄的农场主,在向家庭成员中的年轻一代转让农场经营后,可领取养老金。这些农场主必须拥有农场资产(包括土地、资本、机器、牲畜等)15年以上或从事农场经营20年以上。接受农场的家庭年轻成员在过去3年中必须积极参与农场经营活动。该计划的目的在于鼓励年老农场主向年轻一代转让农场经营;5.农业生产行动计划。这是一项为期10年的行动计划,从1998年7月开始实施。其目标在于提高澳农业的盈利水平,增强农业竞争力,实现农业可持续发展。该计划规定了前4年的目标、原则、各方的责任(政府、农场主、服务商);6.农村妇女发展计划。妇女在乡村社区和农业经济中发挥着重要的作用。该计划主要是向乡村妇女提供支持,包括提高她们的文化水平;资助妇女组织发挥其主导作用;农业部向从事乡村妇女工作的人员提供奖学金等。2000/2001年澳联邦政府预算中,"农业——推进澳大利亚"战略在今后4年里将获得3.09亿澳元投资,包括1.67亿澳元用于提高农场主管理技能;1.11亿澳元用于农场经营重新启动计划;1800万澳元(2年期)用于鼓励和扶持农业创新计划;2200万澳元用于防治虫害;1500万澳元(本年度)用于乡村乳品业资助计划。此外,将老年农场主退休领取养老金的项目延长到2001年6月;开展为期18个月的宣传活动,向乡村地区推广和介绍政府所提供的服务。除联邦政府的支持外,各州也有各自对农业的保护和支持计划,对农业生产者的资助有些属于是对联邦政府相关政策的拾遗补阙,有些也与联邦政府重叠。并安排一定的资金。以澳大利亚新南威尔士州为例,比较具有代表性的资助包括:1.阳光启动方案,其中具体内容包括商业规划补贴、再发展赠款、培训资助、资产购置利息补贴、家庭转产重置赠款。2.特殊情况利息补贴。3.特殊农业环境保护方案。4.2000年西部发展方案。5.水资源结构调整方案。6.赈灾救济方案。7.沙化、盐碱地支持方案。此外还有由社区、政府、大学、企业等共同参与的爱护土地方案等。应该说,这些措施绝大部分是世贸组织认可的绿箱操作和可以保留的黄箱措施。

四、比较与学习

我国的农业补贴政策由于它带有计划经济的痕迹,同时又主要是在封闭经济体系下形成的,因此,无论是从市场化改革的要求看,还是从国际化趋势看,我国现行的农业补贴政策都将面临着重大的变革。在加入WTO之后,农产品市场的逐渐开放将迅速提高国内农业的国际化水平,国内

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

农业将不再是仅仅面对国内市场，而是要在很大程度上直接面对国际市场，也就是说，国内农业将国际化，在这样的情况下，国内农业补贴政策也需要符合国际规范①。澳大利亚于 1995 年 1 月正式成为世贸组织成员国。在国际贸易领域，一贯积极倡导贸易自由化和反对不公平竞争，积极参与全球多边贸易谈判和区域性贸易谈判，并按世贸组织的要求在关税水平、国内支持和出口补贴等方面率先采取了一系列切实措施。在农业领域，澳是《农业协议》的签字国，同时，澳也是凯恩斯集团成员，在农业开放方面也较大多数国家更激进。然而，澳是农业生产大国，其农业自身发展的特点也决定必须采取若干措施对农业进行一定程度的保护和支持，这些保护措施大部分为世贸组织所允许，或是为世贸组织没有明确界定禁止使用的，也就是说澳在一方面履行自己承诺，遵守世贸组织的基本原则，同时，另一方面也在借用世贸组织的规定进行合理的自我保护。澳多年来按世贸组织要求所形成的一系列措施和作法及相应的组织机构形式值得我们学习和借鉴。

澳大利亚农业补贴政策最大的特点是用足“绿箱政策”支持之范围。绿箱补贴占总量补贴的 85％以上，黄箱补贴一般仅占 10％左右。以 1997 年为例，在绿箱政策补贴的 11 种措施中，澳大利亚只有粮食安全储备补贴和食物援助补贴两种没有。在政府一般服务中，其支持范围覆盖了农业科研、病虫害控制、培训服务、技术推广和咨询服务、检验服务、市场促销和农业基础设施建设等等八项。而我国的农业补贴中，1996～1998 年，绿箱占 83％，黄箱占 17％。绿箱政策仅利用了一部分②。对应起来分析，我国至少有六项是空白的：对生产者的直接支付、不挂钩的收入支持、收入保险计划、农业生产者退休或转产补贴、农业资源储备补贴、农业结构调整投资补贴。澳大利亚的绿箱政策中，又特别偏重农业科研和环境计划。以 1997 年为例，澳在绿箱政策中，农业科研占 20. 6％，环境计划占 26. 8％，技术推广和咨询服务占 13. 3％。而这三项却正是我国农业补贴中政府财政支持所严重匮乏的。以 1996～1998 为例，我国农业培训服务只有 2. 1 亿元，仅占绿箱总支持水平的 0. 1％。三年的农业科研平均支持水平为 40. 58 亿元，占绿箱支持的 2. 7％。对农业环境和生态农业建设的支持虽然在逐步增加，但三年的平均支持水平为 53. 45 亿元，仅占绿箱支持水平的 3. 5％。这不论绝对数额还是相对数量都是很少的。

当前，党和国家已经充分认识到农业在国民经济中的重要地位，提出了农村税费改革试点工作和计划，建立农村义务教育公共支付、农村养老保险等社会保障制度机制。这些都是非常重要的。就笔者此文从 WTO 框架下农业补贴政策和对澳大利亚农业政策的比较研究的角度来说，我国必须加大对农业的保护和支持力度，创新适应加入 WTO 要求的农业管理体制。必须继续充分利用 WTO 的“绿箱政策”，即对市场无干扰作用，不影响农产品自由贸易的政府扶持政策，增加中央政府和地方政府对农业的财政投入。具体应做到：

第一，严格按照《农业法》，保证对农业的投入增长幅度高于财政经常性收入的增长幅度。

第二，增加对农业基础设施建设的投资，尤其是加大对农村电网、道路和其它交通途径、市场和港口设施、供求设施、堤坝和排水设施以及与环境保护有关的基础设施工程的建设投资。

第三，建立和完善有效的农业金融、保险体系，要进一步发挥政策性金融机构的作用，加大信贷资金对农业的投入力度。尽快建立政策性的农业保险机构，降低自然灾害和技术风险对农业生

① 根据 WTO 规则，各国有权不受限制地采取“绿箱政策”扶持农业，但必须按规定的时间和幅度削减造成贸易扭曲的“黄箱政策”支持，所依据的标准是各国基期的“综合支持量”即 AMS，中国在基期的 AMS 为零。参见：卢锋，《我国入世谈判农业补贴僵局分析》（内部讨论资料）；卢锋，《我国是否应当实行农业保护政策——外国农业保护政策的经验教训和启示》，载《战略与管理》，1998 年 6 月。

② 农村开荒补助费、草场改良保护补助、造林补助、林木病虫害防治补助以及退耕还林粮食补贴，与国外采用的为保护环境所提供的补贴相似，属于“绿箱”措施范畴。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

产的消极影响。对农业灾害的补贴和政府的农业保险政策是保障农业生产稳定的有效途径。农业灾害发生的频率快、损失程度也较大,预防和施救措施也很有限,这就特别需要政府对农业生产的保障。通过对农业灾害的补贴,补偿农业生产者因灾害所造成的经济损失,使农业生产者能恢复和发展农业生产。这是价格补贴方式所不能做到的。如上文所提到的澳大利亚"农业——推进澳大利亚"中就有异常环境(包括干旱)减灾项目。

第四,加大对农业科技开发研究的投资补贴。《农业协议》允许各成员对农业研究及环境保护有关的研究实行政府投资支持。研究和开发具有较高科技含量的农产品是增强农产品国际竞争力的有效途径。国家要重点扶持各地发展"两高一优"农业,采取多种形式扶持农业高科技的创新,如设立农业高新技术产业风险基金;采取贴息的方式引导金融部门或企业投资农业高新技术;建立全球农业高新技术信息网并提供信息咨询服务;以股本投入的方式为农业科技企业提供资本金扶持;加大对龙头企业的直接科研资助,或通过高等院校、科研机构签订协议给予其研究活动以财政资助;在产业政策制定和组织重大项目合作攻关等方面起主导作用。

第五,农业补贴政策要向初级生产要素倾斜,主要向农村基础教育倾斜。向农民提供基础教育是对"三农"最大、最有价值的补贴。教育能有效地打破贫穷的循环。现今农村劳动力市场的趋势显示,农民教育水平直接影响收入的多寡。根据国家统计局2000年的资料,一名农民的教育水平每增加一年,其转到非农就业后,平均可为家庭每年增加198元收入。但是目前我国用于教育的开支,只占本地生产总值的2.3%,还不如低收入国家平均的3.3%(世界银行2001),农村教育的普及与质量严重不足。这要求政府主导为农民提供必要的转产转业培训、技术培训和职业就业教育,以提高劳动者素质。近期来看,要推进农村税费改革,保证农村教育工作的正常运转;长期来看,要实施真正意义上的九年义务教育,建立完善的农村人力资本市场,加快开发与利用农村人力资源的衍生工具创新[5]。

参考文献:

[1] 陈 斓. 中国农业补贴现状[J]. 云南农业, 2002,(5).
[2] 叶 宁. 发达国家农业补贴政策调整的启示与借鉴[J]. 2002,(3).
[3] 程国强. WTO 框架下的农业补贴结构与政策调整——对主要 WTO 成员国履行农业补贴承诺的分析[J]. 中国农业科技导报, 2002,(4).
[4] 王 旭. 澳大利亚实施"农业——推进澳大利亚"战略[J]. 国际经贸消息, 2000,(8).
[5] 何忠伟,蒋和平. 我国农业补贴政策的演变和走向[J]. 中国软科学, 2003,(10).

Comparative Study on Policy of Sino-Australia Agricultural Subsidies

LIU Ying-shuang
(*Institute of Law, Shanghai Social Science Research Institute, Shanghai* 200020, *China*)

Abstract: China and Australia are both agricultural countries. This article introduces and analyzes Chinese and Australian agriculture subsidy policy. Pointing out China should learn from the Australia agricultural subsidy policy of using completely of green box policy, the enlargement technology and environmental section "agriculture —— Push forward the Australia" strategy.

Key Words: Agriculture Subsidy; Green box; Yellow box

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.