

对法国农业补贴的分析及经验借鉴

张 莉

(中国农业科学院农业信息研究所, 北京 100081)

摘 要: 本文主要对法国农业补贴水平与结构进行了简要分析, 并结合具体情况分析了法国补贴政策的演变, 以及法国最新补贴政策的走向与选择。最后, 综合了相关经验, 提出了对我国农业补贴政策的建议。

关键词: 农业经济; 农业补贴; 农业政策

中图分类号: F3 S-01 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2010.05.006

当前, 农业补贴是世界各国普遍采用的保护农业的法律制度, 在各国农业法律体系中占有重要地位。法国农业补贴政策是法国农业政策的中心之一, 补贴的最终目的是充分发挥政策的导向作用, 促进法国农业结构调整, 使法国农业能够实现多效益、可持续发展, 以满足社会的需要。

一、法国农业补贴的水平与结构

(一) 补贴总额度与主要领域

自 20 世纪 90 年代以来, 法国的农业补贴一直呈增长的趋势(见表 1), 其中, 2006 年的补贴额达到历史最高峰, 为 134.38 亿欧元。2008 年法国的农业补贴总额为 114.18 亿欧元, 与 2007 年相比下降了 0.9%。法国对农业和农村地区的补贴占农业公共支持总额的 73.7%。虽然, 法国的公共支持方向正转向农村地区, 但是对农业市场和农场收入的补贴额仍然维持在 95 亿欧元左右, 同时, 对防治植物病虫害和动物疫病的补贴力度则明显加大。

(二) 补贴经费来源结构

法国农业补贴中, 来自欧盟的农业补贴占到了 80% 以上, 法国政府提供的补贴平均每年仅为 20 多亿欧元(见表 2)。在法国, 源自欧盟的补贴大多用于支付市场和农场收入补贴, 极少部分支付动植物健康补贴。政府提供的补贴主要用于支付农村发展补贴, 而且还支付了 90% 以上的动植物健康补贴。总体来看, 市场和农场收入补贴、农村发展补贴和动

表 1 1990~2008 年法国的农业补贴情况(单位: 亿欧元)

年份	市场和农场收入补贴	农村发展补贴	动植物健康补贴	合计
1990	66.76	18.14	0.40	85.30
1992	87.42	17.64	0.45	105.51
1994	95.58	22.3	0.42	118.30
1996	102.03	22.11	0.56	124.70
1998	99.49	20.45	1.49	121.43
2000	103.30	19.23	2.37	124.90
2002	99.99	20.63	6.15	126.77
2004	98.52	21.77	4.32	124.61
2005	100.69	22.29	3.75	126.73
2006	108.48	21.90	4.00	134.38
2007	93.59	18.08	3.55	115.23
2008	93.38	16.64	4.16	114.18

数据来源: 法国农业部网站。

作者简介: 张莉 (1974-), 女, 农业经济管理博士, 中国农业科学院农业信息研究所 副研究员; 研究方向: 农业信息分析及国际情报研究。

收稿日期: 2010年3月5日

表 2 1990~2008 年法国农业补贴的经费结构(单位:亿欧元)

年份	市场和农场收入补贴		农村发展补贴		动植物健康补贴		法国政府 补贴合计
	欧盟	法国	欧盟	法国	欧盟	法国	
1990	54.08	12.68	2.23	15.91	0.05	0.35	28.94
1992	76.54	10.88	4.72	12.92	0.03	0.42	24.23
1994	86.25	9.33	6.78	15.52	0.03	0.39	25.24
1996	91.69	10.34	6.90	15.21	0.04	0.52	26.06
1998	91.45	8.04	11.59	8.86	0.14	1.35	18.25
2000	92.24	11.06	6.25	12.98	0.08	2.29	26.33
2002	91.33	8.66	7.58	13.05	0.61	5.54	27.25
2004	90.10	8.42	9.56	12.21	0.32	4.00	24.63
2005	92.40	8.29	10.94	11.35	0.26	3.49	23.13
2006	98.12	10.36	11.96	9.94	0.29	3.71	24.01
2007	84.73	8.86	8.64	9.44	0.26	3.29	21.59
2008	84.81	8.57	7.59	9.05	0.70	3.46	21.08

数据来源:法国农业部网站。

植物健康补贴的支出构成大致为 82%、15%和 3%。

(三)补贴方式

从目前法国实施的欧盟农业补贴来看,市场和农场收入补贴占欧盟总补贴的 21.0%,农村发展补贴占 15.4%,均居欧盟国家之首。在法国的市场和农场收入补贴中,以直接补贴的方式提供的占 87.3%,其余 12.7%以调节和干预市场的方式提供。

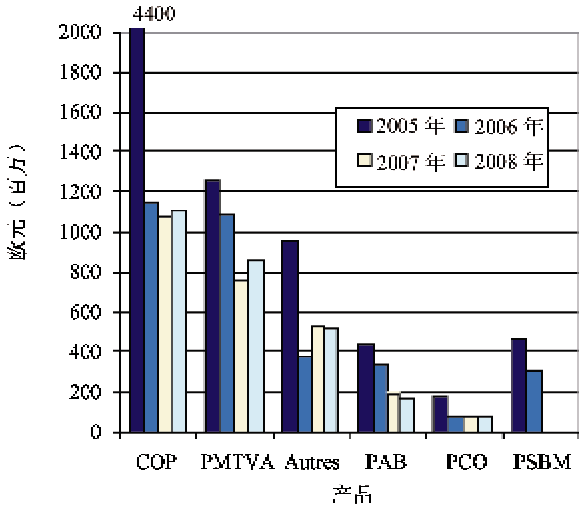


图 1 2005~2008 年法国不同产品的直接补贴情况

注:COP 为谷物、油料和蛋白质类作物;PMTVA 为哺乳牛补贴;Autres 为其他;PAB 为牛屠宰补贴;PCO 为绵羊或母羊补贴;PSBM 为公牛特殊补贴。

来源:法国农业部和法国经济财政部

直接补贴主要包括:单一支付以及作物种植面积补贴,维持哺乳牛补贴(PMTVA),公牛特殊补贴(PSBM),小牛和成牛屠宰补贴(PAB),绵羊和山羊补贴(PBC),奶制品、烟草和其它产品的补贴等(见图 1)。

干预和调节市场的补贴主要是对:谷物、糖、纤维作物、水果蔬菜、葡萄酒、奶及奶制品以及其它产品采取出口退税、干预消费、限制产品流入国内市场以及调节产业链和关税等支持措施。

从 2008 年法国农业市场和农场收入补贴的具体支出情况来看(见下页表 3),单一农场支付所占比重最大,占 62.2%,其次为产品补贴,占 28.9%。在产品补贴中,谷物、油料和蛋白质作物的种植补贴占比为 41.0%,牛、羊养殖补贴占比为 41.3%,其它产品补贴占 17.8%。

(四)补贴受益群体

由于法国过去的价格支持政策和与产量挂钩的补贴政策对农场结构、行业部门和地理区域(如山区、草地等)的改善作用不明显,因此,目前的补贴政策主要是收入支持。

据法国农业部的数据显示:法国受惠欧盟共同农业政策“第一支柱”的直接支付的人数为 37.88 万;受惠“第二支柱”农村发展补贴的人数为 13.38 万。在两大类补贴的实施公平性上没有明显差异,

表3 法国各类农业补贴的支出情况(单位:百万欧元)

法国农业补贴	2007 年	2008 年	2008 年比 2007 年 的变动率
1 农业和农村地区	11 522.5	11 418.0	-0.9%
1.1 市场和农场收入	9359.4	9338.2	-0.2%
1.1.1 市场调节	799.4	640.8	-19.8%
出口退税	258.5	211.4	-18.2%
干预支出	136.6	96.2	-29.6%
国内市场流动援助	123.2	90.5	-26.6%
其他支持(产业链调整、清关和税收)	281.1	242.6	-13.7%
1.1.2 有关产品的援助	2643.1	2703.1	2.3%
PMTVA	765.0	861.4	12.6%
PSBM	0.4	0.0	-105.0%
屠宰补贴	194.1	182.3	-6.1%
PBC	74.9	71.5	-4.6%
每公顷 COP 耕作的补偿性援助	1074.5	1107.7	3.1%
ADL	0.1	0.0	-102.2%
其他与产品相关的直接支付	534.1	480.3	-10.1%
1.1.3 控制供给	-294.1	-379.0	28.9%
休耕补助	20.7	10.9	-47.4%
停止奶业生产的援助	35.6	45.8	28.6%
帮助控制供给	93.8	77.3	-17.6%
制糖业转型	-444.1	-513.0	15.5%
1.1.4 单一支付	5693.4	5804.5	2.0%
1.1.5 分支的组织与现代化	94.5	122.2	29.4%
生产动态(包括葡萄园重建)	83.7	82.9	-0.9%
市场渠道动态(为了流通现代化)	10.8	39.3	264.2%
1.1.6 生产促进活动和提升产品质量	77.9	88.8	13.9%
1.1.7 食品援助	86.4	75.8	-12.2%
1.1.8 危害管理和生产成本的减少	258.8	282.0	9.0%
农业灾害补偿(FNGCA), 灾害贷款补贴	157.6	90.7	-42.5%
其他措施	25.2	23.4	-7.3%
部分石油产品和消费退税(TIPP)	76.0	168.0	121.1%
1.2 农村发展	1808.3	1664.1	-8.0%
1.2.1 安置和污染控制	524.2	503.0	-4.0%
1.2.2 停止农业生产活动	74.6	69.2	-7.3%
1.2.3 自然灾害补偿(LEA 和其他措施)	535.0	517.6	-3.3%
1.2.4 农业环境措施	414.1	380.2	-8.2%
1.2.5 乡村发展与保护	187.6	37.5	-80.0%
1.2.6 农产品加工与营销(POA)	15.2	98.7	551.5%
1.2.7 马业活动	57.7	57.9	0.4%
1.3 动植物公共卫生安全	354.8	415.7	17.2%
1.3.1 公共服务提供	177.2	182.0	2.7%
1.3.2 防治动植物疾病	177.6	233.7	31.6%

数据来源:法国农业部网站。

基尼系数分别为 0.524 和 0.508。此外,法国 16.5% 的农场获得了一半的直接支付。直接支付对规模大于 100hm² 的大农场有利,而对小于 20hm² 的小农场不利。

二、补贴政策的走向与选择

(一)WTO 协定和动物疫病等外部环境的影响
法国的农产品进口遵循欧盟制定的共同关税,

但是,也对一些特别敏感的产品(如羊肉)另外征收附加关税。自1995年WTO成立以来,新西兰和澳大利亚受到贸易优惠,这两个国家可以在关税配额下以零关税向欧盟出口羊肉产品,从而,在欧盟的羊肉贸易中占据了主导地位。此外,根据WTO协定的一些规定,欧盟不再限制部分羊肉产品的进口。但由于法国对羊肉产品很敏感,担心大量进口会给国内羊肉产品的生产带来直接竞争,仍设定了进口限额。2000年时,法国的羊肉自给能力进一步下降,自给率从1980年80%下降到44%,因此,活羊和羊肉的进口对法国十分重要,特别是要从英国、爱尔兰和新西兰进口。2003年和2004年,为了在欧盟内部建立贸易自由流动秩序,逐步破除了贸易壁垒并取消了东欧国家的贸易配额和贸易特惠制。相应地,法国农业补贴政策做出了适应性改变。

此外,1998年法国为了应对疯牛病对贫困地区农民收入的影响,实施了哺乳牛和哺乳羊补贴,作为支持农民的一系列措施之一。与此同时,实施了壮年育种公牛转化为生产用牛的补贴、幼牛提前上市补贴、哺乳牛和公牛附加补贴等,并对载畜量在每公顷1个牲畜单位以下的农场提供粗放经营补贴。

(二) 自身供求变动引起价格波动等内部因素变化

在法国,与价格干预相关的补贴维持了多年。但在不同时期,为了适应当时的供求关系以及特殊情况,采取内涵不同的具体补贴政策措施。1990年法国取消了收储政策,取而代之的是各种形式的私有收储补贴措施,以保证价格下跌时期的产品供给安全。在地区和欧盟价格低于干预价格的90%时,以固定的补贴标准或通过招标补贴方式鼓励建立私人储藏库。在欧盟价格和市场价格低于干预价格的70%时允许私人收储,但仅限少量存储。

1998年,法国养猪业面临了前所未有的生产过剩,不仅养殖数量过大,而且养殖周期也过长,接近两年,全国的猪肉价格降至生产成本之下。导致此次严重危机的因素:首先,来自国内市场和欧盟市场,其中包括对1997年荷兰因爆发猪瘟而禁止猪出口的反应,导致法国养猪生产的增加,1998年荷兰猪重返市场时增加了猪肉的市场供应。其次,1996年疯牛病的发生也导致猪肉生产的增加。由于

从牛肉消费向其他肉类消费的转换存在时滞性,快速增加的生产超过了市场消化能力。最后,亚洲和俄罗斯的金融危机也延缓了出口市场的拓展。

面对这种困境,1998年秋法国出台了一系列其它的国家补贴政策,重点补贴最困难的农场。在1998年12月至1999年3月实施了偿还贷款制度,以促进农民的流动。此外,还提高了出口退税率,采取了干预措施。1998年12月至1999年12月启动了私人收储补贴,支出占到了1999年所有农业补贴的10.3%,并且收储量达到了史无前例的最大值。2000年,由于法国养猪生产下降,取消了鲜冻猪肉的出口退税政策。

从上述可以看出,法国的补贴政策具有明显的时代背景,外部和内部因素都对它有着显著影响。在外部环境方面,最主要的是WTO协定和动物疫病,WTO协定要求贸易自由化对法国补贴政策的影响极为深远。在内部因素上,供求关系变动导致价格波动,对农民收入的影响巨大,因此,导致补贴政策成为调节市场、稳定农民收入的有利工具。

(三) 走向与选择

1. 从市场支持转向收入支持

在WTO农业多边协议框架下,农业补贴主要是按照其是否会对农产品的贸易产生扭曲来分,分成“绿箱”、“黄箱”补贴。多年来,法国农业补贴的方式发生了较大变化,对农产品价格补贴、出口补贴

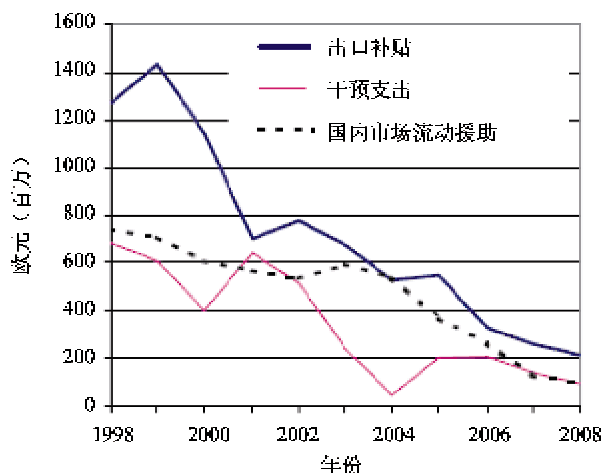


图2 1998~2008年法国出口退税干预支出与对国内市场销售的援助

注:价格以2008年为基期。

来源:MAP-SAFSL

等“黄箱”政策进行了削减,但这种削减的相当一部分又以收入补贴等形式进入“绿箱”政策的范围。在WTO农业规则的约束下,改变的仅仅是农业补贴的方式。例如:1991年,法国的农业补贴为68亿欧元,其中用于市场方面的补贴(主要是价格补贴和出口补贴)为62亿欧元,用于直接补贴给农场的仅6亿欧元;到2006年,法国的农业补贴增加到98亿欧元,其中用于市场方面的补贴仅为21亿欧元,用于直接补贴给农场的达到77亿欧元。

2. 从产量挂钩支付转向单一农场支付

总体来看,法国的农业补贴主要有农产品价格

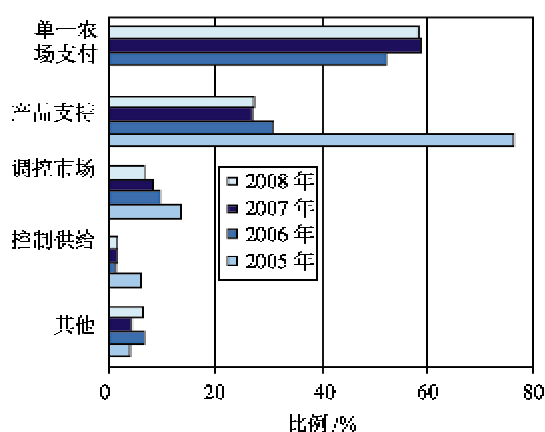


图3 2005-2008年法国各类补贴支出情况

注:其他指农业分支部门的组织与现代化、产品质量提高、食物援助计划、抵御自然灾害等方面的补贴。

来源:MAP-SAFSL

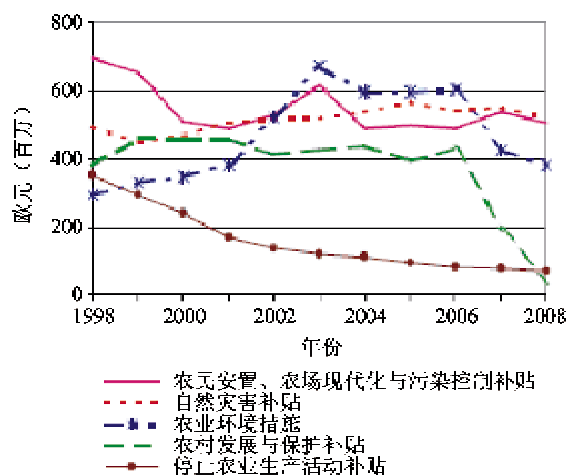


图4 1998-2008年法国农村发展计划下的补贴情况

注:价格以2008年为基期

来源:MAP-SAFSL

补贴、农产品进出口补贴、农业投入补贴、农民收入补贴和农村发展与环境保护方面的补贴等。世界贸易组织农业协议生效后,法国和欧盟对农业补贴政策进行了方向性调整,总的趋势是:减少农产品价格和进出口方面的补贴,增加对农民收入和农业结构调整等方面的直接补贴。与此同时,直接补贴方式由与产量挂钩支付方式转变为脱钩方式,实行单一农场支付(见图3)。2006年,法国对农产品产量的直接补贴仅占农民收入的22%,而农民收入的55%都是来自国家对农户的非产量性补贴。与2000年国家对农产品的产量补贴占农民收入的49%相比,产量补贴额锐减。

3. 政策选择

欧盟共同农业政策的直接支付和农业环境发展补贴政策目标不同,特别是单一农场支付和作物种植支付,影响着商品作物的产量,而哺乳牛和母羊补贴则间接与农业环境发展相吻合。直接支付和农业环境补贴的相对分离是由于历史和预算原因造成的。

2008年欧盟对共同农业政策进行了健康检查调整,从而为制定2013年后的政策做准备。因此,法国2009年最新制定的调整策略将使政策实施更灵活。具体内容包括:不断调整单一农场支付形式,到2010年完全取消对耕作面积、蛇麻草、硬质小麦、橄榄油和能源作物的挂钩支付;到2012年完全取消对牛肉(哺乳牛除外)、坚果、种子和蛋白质类作物的挂钩支付;将全国直接支付最高限额的10%转移到具体目标措施下,并将部分直接支付资金转移为农业环境支持资金,使农业环境支持份额逐步增加到10%,最高支付限额为31.2万欧元;适当降低哺乳牛补贴(25%),取消母羊补贴并设立一种新的更有价值的补贴;建立新的生产草地援助(7亿欧元)、马铃薯和陆地蔬菜援助(3000万欧元)、饲草援助(3000万欧元);提供山区绵羊和山羊养殖补贴(1.35亿欧元),奶补贴(4500万欧元),传统地区硬质小麦补贴(800万欧元),哺乳牛补贴(460万欧元),蛋白作物补贴(4000万欧元),有机农场维护补贴(5000万欧元),风险管理补贴(1.4亿欧元)。补贴预算主要转向草地畜牧业生产者:粗放放牧、不发达地区的畜牧生产以及环境友好的农场。

三、经验借鉴与政策建议

农业补贴政策是法国财政资助的一项行之有效的政策,对法国农业的发展起到了非常重要的作用。主要表现在农产品市场日趋稳定,农民收入大幅增加,政府通过价格补贴、国内支持等政策将国内市场存在的价格扭曲现象成功地“出口”转移至世界市场,从而使本国由于价格扭曲而产生的福利损失减至最低。因此,借鉴法国的农业补贴政策及其做法提出以下建议:

(一)继续稳定增加农业补贴

法国具有一套比较完善的农业补贴政策体系,而且农业补贴额一直保持稳定增长的态势。在巨额补贴的作用下,法国的农业发展取得显著成效。而目前,我国也已初步形成了以农业生产性补贴与农民收入性补贴相结合、综合补贴与专项补贴相配套的农业补贴政策框架。

2008年,我国仅良种补贴、农机具购置补贴、农民种粮直补、农资综合直补等“四补贴”资金规模就达1028.6亿元。但由于我国农村人口众多,与法国相比补贴差距仍很大。当前,解决粮食安全问题的首要任务。因此,仍需以促进粮食生产为重点继续扩大农业补贴,一方面要扩大现有补贴的覆盖面,充分利用世界贸易组织农业协议的有关规则,扩大我国农业直接补贴的应用空间,另一方面要提高补贴标准,要改变目前补贴标准偏低的情况,增加补贴总量。

(二)科学合理建立补贴项目

法国实施的补贴政策涵盖了农产品生产与市场、农场收入、农业结构调整和农村社会发展与环境保护等多个领域。而从当前我国宏观经济发展水平来看,政府补贴农业生产要素和改善农业生产环境也是符合我国基本国情和宏观经济发展特点的。

目前,我国的农业补贴总体水平还很低,自2004年起才引入对农民收入的直接支持补贴和结构调整补贴。与法国实施的补贴政策相比,我国在促进农业农村发展上政府的支持力度明显不够。因此,我国政府还要继续针对促进农业生产、农村发展出台相应的补贴政策,合理确定补贴项目,扩大补贴范围。例如:法国山区农民收入的50%来自国

家和欧盟的补贴,说明法国政府对不发达地区的支持力度很大,政府在政策的导向上充分鼓励和帮助山区等不发达地区农民的农业生产活动。

除此之外,还提供农民重新就业补贴,促进农民参加再就业培训。建议政府加快建立完善对不发达地区的特殊补贴和农民就业培训补贴,以促进社会的和谐发展。

(三)补贴重点转向农业生产者

法国农业补贴政策的一个重要走向是减少农产品价格和进出口方面的补贴,增加对农民收入和农业结构调整等方面的直接补贴,意即更倾向于选择符合WTO协定规则的“绿箱”补贴政策。目前,我国根据入世规定,已全部取消了农产品出口补贴。但我国过去曾实施了“黄箱”补贴政策,主要包括两种:一是粮食、棉花政府定价收购及保护价收购;二是农业生产资料价差补贴。这主要是生产流通领域的补贴以及价格补贴,补贴主体是消费者,而农民只是间接获得利益。

近年来,我国逐步引入了直接补贴政策措施,政府逐年加大了对良种补贴、农机具购置补贴、农民种粮直补、农资综合直补的投入,有效地促进了农业科技水平的提升,降低了新品种和新技术的利用成本,增加了农民转移性收入。因此,建议政府进一步拓宽对农民收入的直接补贴渠道,建立农民综合性收入补贴与农产品价格、农资价格的联动机制,使农民真正受益。

(四)加强补贴项目的实施管理

法国的各项补贴政策都制定了具体的实施细则,有专门的机构负责发放补贴,并以项目或计划的方式实施,同时进行实施监督与评估。法国对各补贴项目的实施绩效评估包括:补贴总投入金额、受益者数量及地区分布、补贴政策实施前后农产品的生产和贸易以及农村社会发展情况等。同时,根据评估结果结合新出现的问题,及时对补贴政策进行调整。

借鉴法国的经验,建议加强我国补贴项目的实施管理,在充分调研的基础上制定出比较规范的操作细则和办法,保证受益人群的广泛性与针对性,实现补贴政策实施的公平与效率。要不断完善补贴办法,做到公开、公平、公正,操作简单,确保政策不折不扣落实到位,确保政策效应充分发挥。特别要

尽快完善与农业生产资料价格上涨挂钩的农资综合补贴动态调整机制,将化肥、柴油等主要农业生产资料的价格变动与农资综合补贴标准直接联动,随农资价格上升及时提高农资综合补贴标准,保持农业生产的合理收益。■

参考文献:

- [1] 黄亚林,李明贤.对农业支持与保护的国际经验借鉴[J].农业经济,2007,(1):23-26.
- [2] 陈锡文.法国、欧盟的农业政策及其对我国的借鉴作用.中南林学院学报,2003,23(6):11-14.
- [3] 农业部赴法国农业税费与对农民补贴制度考察团.法国、欧盟农业补贴政策及其对我国的几点启示[J].农村经营管理,2004,(11):45-47.
- [4] 刘飞.法国的农业补贴政策[J].全球科技经济瞭望,2002,(3):22-26.
- [5] 于跃,崔莹.法国农业保护政策的正效应[J].经济论坛,2007,(5):42.
- [6] 戴蓬军.法国农业政策的改革及启示[J].农村经营管理,2003,(7):43-45.
- [7] European Union: Estimates of support to agriculture. 欧盟委员会网站.
- [8] Common Agricultural Policy. <http://commonagriculturalpolicy-wikipedia-the-free-encyclopedia.htm>.
- [9] 法国的农业公共支持. <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/budget-soutiens-publics>. 2009-8-26.
- [10] 李先德.法国农业公共支持的演变与趋势[J].农业展望,2008,(3):35-37.
- [11] Pierre Boulanger. Distribution of farm subsidies: the french experience. [http://www.cap2020.ieep.eu/assets/2009/6/26/Distribution_of_Farm_Subsidies_The_French_Experience.ppt#284,1,Distribution of farm subsidies: The French experience](http://www.cap2020.ieep.eu/assets/2009/6/26/Distribution_of_Farm_Subsidies_The_French_Experience.ppt#284,1,Distribution%20of%20farm%20subsidies%3A%20The%20French%20experience)
- [12] Yann Desjeux, Hervé Guyomard, Laure Latruffe. Agricultural policies in France: from EU regulation to national design, Report for IERiG?, Warsaw, Poland.

Analysis on French Agricultural Subsidies and Its Experience

ZHANG Li

(Agricultural Information Institutes of Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081)

Abstract: The paper analyzes briefly the level and structure of French agricultural subsidies. Combining with the specific situation, the paper analyzes the evolution of agricultural subsidy policies in France and its latest selection and trends. At last, the paper proposes the experience which is worthy of learning to formulating agricultural subsidies policy in China.

Key words: agricultural economy; agricultural subsidies; agricultural policy