



价格理论与实践
Price: Theory & Practice
ISSN 1003-3971, CN 11-1010/F

《价格理论与实践》网络首发论文

题目： 农业政策视阈下美国农业财政预算变化特征及其借鉴
作者： 曹斌，全银华，柯宓
DOI： 10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2024.01.011
网络首发日期： 2024-01-24
引用格式： 曹斌，全银华，柯宓. 农业政策视阈下美国农业财政预算变化特征及其借鉴 [J/OL]. 价格理论与实践.
<https://doi.org/10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2024.01.011>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

农业政策视阈下美国农业财政预算变化特征及其借鉴

内容提要：本文基于2018年美国农业法案和美国农业部2023财政年度预算报告，系统考察美国农业部不同政策领域的财政预算变化和特征，探讨美国农业政策与农业部财政预算之间的联动机制。研究发现：美国在基本稳定的农业政策框架内，注重灵活和高效地使用预算。这主要体现在以政策目标为导向、强调高比例的强制性支出以及在生产和消费方面的高预算投入。其核心思想是通过合理的财政预算分配，有序地引导农业发展。中美农业预算政策立足不同农业农村发展阶段，在立法体制、编审系统方法存在一定差异。虽然中国农业预算政策更具弹性，但仍然可从其经验中获得针对性的借鉴：在深入推进农业农村现代化的战略时，应进一步完善农业法律法规体系，保障农业财政预算高效利用；推进滚动预算编制，促进农业预算支持和农业政策执行的一致性；明确强制性预算支出，增强涉农资金对实现农业农村现代化的基础支撑能力。

关键词：财政预算 农业政策 农业补贴

DOI: 10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2024.01.011

农业作为国民经济的基础、立国安邦的保障，是实现社会主义现代化的根基。党的十八大以来，党中央国务院高度重视农业农村发展，要求提升小农户发展现代农业能力，加快推进农业农村现代化。2023年习近平总书记在参加十四届全国人大一次会议时强调“强国必先强农，农强方能国强”（习近平，2023）。农业财政补贴作为世界各国保护农业和提高农民收入的政策手段之一，是许多国家经济发展的基本战略（靳黎民，2007）。而农业补贴形式和力度最直观地体现在农业财政预算上，反映了一定时期内政府在农业领域的主要工作，其深层意义是向社会公众展示政府对农业公共资源的配置情况，对政府的施政和绩效有着深远的影响（周津春，2003）。农业财政补贴是中国推进乡村振兴的重要路径（曾虹，2022），随着中国经济的不断发展和“三农”工作的稳步推进，农业农村部的财政投入持续稳定增长的长效机制得到完善和巩固。但是，相对于部分发达国家而言，中国农业财政预算和补贴等政策无论在补贴精准度，还是在效率等方面仍存在改进空间。本文从农业政策视域，分析美国农业财政预算变化和特征，以期为建立健全适合中国实际情况的农业投入机制和实现农业农村现代化目标提供经验借鉴。

一、相关研究文献评述

中国学者较早关注美国农业政策及其变化。由于几十年来，美国农业预算政策较为稳定，没有较大变化，因此相关研究主要集中于美国农业补贴政策的历史变迁，抑或基于某项具体补贴政策分析。

美国补贴政策起步早，补贴体系较为完善。1933年罗斯福新政以来，美国农业补贴方式不断改进，政策工具日益丰富（刘合光和潘启龙，2015）。冯继康（2007）把美国农业补贴政策演进划分为三个不同阶段：价格补贴阶段（1933-1995年）、收入补贴阶段（1996-2001年）与收入补贴和价格补贴并存阶段（2002年至今）。万玛草（2017）则根据不同政策目标把20世纪30年代至90年代美国农业补贴政策演进历史划分为三个阶段：缓解供需为目的发展阶段（20世纪30-40年代）、促进出口为目的发展阶段（20世纪50-70年代）、以市场化为导向发展阶段（20世纪80年代至今）。赵将等（2021）则是根据乌拉圭谈判为节点，将美国农业支持政策分为两个阶段：1933-1985年是政府干预性农业政策阶段，1996年至今为降低政府对市场的干预，建立新型农业收入保护体系阶段。总的来看，美国农业补贴政策从初登舞台至今虽然经历数次演变，但其核心始终围绕农民增收（刘景景，2018），并且强调农业补贴是对收入的二次分配，是把资源由消费者和纳税人转移至农业生产者的过程。

在具体的农业补贴政策方面：付蕾和冯静静（2017）具体分析了美国农业补贴对生猪产业的影响，认为美国农业补贴促进了生猪生产的规模化，专业化发展，在提高生猪产量的同时降低了产业链的运行成本。张怡等（2018）通过研究美国农业保险补贴政策，认为其政策设计提高了农业保险的参保率，在增加政府财政收入的同时，有效转移了部分农业生产中的经营风险。孙浩（2018）把研究重点放在了美国农业环境补贴政策，认为该补贴通过影响农业

生产者的生产行为,在改善农业资源环境、保障农业生产同时,实现绿色发展。许荣和肖海峰(2020)通过分析美国农业补贴政策的主要特点和变化,提出美国新农业法案是以政策项目为导向,强化农业补贴效率和风险管控。全银华和 IM(2023)认为,构成美国农业安全网的三大补贴,即农产品计划、农作物保险计划和灾害援助计划在稳定农产品价格和农业经营结构,保障农户收入中起到至关重要的作用。

通过文献梳理发现,关于美国农业财政预算的研究主要集中在以农业生产和收入补贴为核心的农业补贴政策,鲜有从宏观层面出发系统考察财政预算与农业政策的内在联系。鉴于此,本文基于2018年美国农业法案(Agriculture Improvement Act of 2018)和美国农业部2023财政年度预算报告(USDA FY2023 Budget Summary)^①,考察美国农业部不同政策领域的财政预算构成及变化,分析美国农业财政预算特点,探讨美国农业部财政预算与农业政策之间的联动机制。虽然中国形成了特色的农业财政政策体系,为增加农民收入,实现相对脱贫、保障粮食安全,推动乡村全面振兴和实现农业农村现代化提供了有力的支持。但是,美国农业预算的立法体制、编审系统方法等理论和实践,对建立健全适合中国国情的农业投入机制、完善中国农业财政政策体系仍具有一定的参考借鉴意义。

二、美国农业部财政预算构成及特征

(一)美国农业部财政预算构成及其变化

1. 美国农业部不同支出类型的财政预算变化。20世纪30年代美国着手建立相对清晰的农业支持体系。目前,美国国会预算办公室(CBO)将财政支出分为自由裁量支出(discretionary spending)、强制性支出(mandatory spending)和净利息(net interest)。其中,强制性支出是指通过拨款法案以外的授权性法律确定的支出,具有可预测性以及政策延续性等特点。美国农业部的强制性支出预算主要依据美国农业法案编制,具有较强的约束性和可控性。长期以来,强制性支出占美国农业部财政预算的80%左右,这也反映出农业在美国整个产业体系中的重要性和特殊性。

美国农业部财政预算占联邦总预算的比重在不同年度有所差异,但持续下降。如表1所示,其占比从1980年的5.9%下降至2020年的3.0%。2021年和2022年,受到新冠疫情影响,美国农业遭受严重

表1 美国农业部1980-2025财政年度预算权限及变化趋势 单位:百万美金,%

财政年度*	美国农业部预算权限** (A)	美国联邦政府预算权限 (B)	美国农业部自由裁量支出预算权限 (a)	美国联邦政府自由强制性支出预算权限 (b)	A/B	a/b	a/A****	b/B****
1980	39559	670062	6693	32866	5.9	16.9	83.1	4.9
1990	55214	1286164	10881	44333	4.3	19.7	80.3	3.4
2000	75162	1824870	16951	58211	4.1	22.6	77.4	3.2
2010	130983	3484600	27632	1264263	3.8	2.2	21.1	36.3
2015	142471	3772698	25029	1116668	3.8	2.2	17.6	29.6
2020	235204	7735013	42542	1898880	3.0	2.2	18.1	24.5
2021	275050	7141642	28430	1617961	3.9	1.8	10.3	22.7
2022***	269124	5590258	43704	1634646	4.8	2.7	16.2	29.2
2023***	197760	5935265	33417	1667694	3.3	2.0	16.9	28.1
2024***	202721	5988343	34438	1718584	3.4	2.0	17.0	28.7
2025***	200509	6398881	35161	1744122	3.1	2.0	17.5	27.3

注:*美国联邦政府财政年度是从上一年的10月1日至当年的9月30日;**美国联邦政府部门只有在国会依法授权的情况下才可以支出财政资金,该支出授权被称为“预算权限”,预算权限可以通过拨款法授予,在授予时通常规定预算目标、最大数额和固定期限;***估计值;****自由裁量支出预算权限占比以外的绝大部分都可以看作强制性支出预算权限占比。

资料来源:根据 Budget FY 2023 - Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2023, Table 5.2 和 Table 5.4 整理得到, <https://www.govinfo.gov/app/collection/budget/2023/BUDGET-2023-TAB>。

冲击,美国农业部加大农业支持力度,预算权限分别为2750.5亿美元和2691.2亿美元,占美国联邦政府预算权限的3.9%和4.8%,达到历史较高水平。但由于2023年农业生产条件和农场经济状况的改善,预计美国农业部财政预算在联邦总预算中的比重将回落至3%左右。从结构变化来看,2010年以来,美国农业部自由裁量支出占比显著下降,而强制性支出占比明显提高,约占美国农业部财政预算的80%,高于美国联邦总预算中强制性支出占比约10个百分点。

2. 美国农业部不同政策领域的财政预算变化。2023年美国农业部财政预算按政策目标分配在八大政策领域,即农业生产和生态保护(12.7%)、贸易和海外农业事务(1.5%)、农村发展(2.5%)、食品、营养和消费者服务(73.0%)、食品安全管理(1.0%)、自然资源与环境(5.4%)、农产品流通、检疫和检验(1.7%)以及研究、教育和经济(2.2%)。本文将研究重点放在“农业生产和生态保护”以及“食品、营养和消费者服务”两个领域,其余政策领域则主要针对近年值得关注的财政变化进行说明。其原因是,上述两者农业财政预算综合占比高达85.7%,对美国农业政策影响较大。

——“农业生产和生态保护”政策领域。该领域是由美国农业部主管下的多个行政部门通过提供作物保险、环境保护计划、技术援助、贷款等重要的农政项目来减轻农业生产中的重大风险(见表2)。该政策领域涉及美国粮食供给调控、农产品价格补助与农户收入补贴等问题,聚焦“三农”议题中最为重要的生产和分配问题。近几年,由于风险管理局预算额度快速上升,导致美国该政策领域财政预算占比逐年提升,2021年为7.6%,2023年上升到12.7%,3年间增长了5.1个百分点。其中,2023年风险管理

① US DA, FY2023 Budget Summary [EB/OL]. <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/2023-usda-budget-summary.pdf>, 2023-08-10.

表 2 2021-2023 财政年度美国农业部 FPAC 政策领域执行机构财政预算 单位:百万美元,%

农业部机构	2021财政年度决算	2022财政年度决算估计值	2023财政年度预算	主要政策工具
农场服务局 (FSA)	1534 (0.6)	1532 (0.6)	1618 (0.8)	保护储备计划, 价格损失保障计划, 收入风险保障计划等
商品信贷公司 (CCC)	6248 (2.3)	8032 (3.0)	5026 (2.5)	提供包括营销援助贷款在内的各种项目资金
风险管理局 (RMA)	7781 (2.9)	12341 (4.7)	13318 (6.6)	农作物保险计划等
自然资源保护局 (NRCS)	4625 (1.7)	5735 (2.2)	5255 (2.6)	环境质量激励计划, 环境管理等
FPAC事业支援中心 (FPAC Business Center)	291 (0.1)	291 (0.1)	322 (0.2)	-

注:括号内数字为在美国农业部本财政年度总预算中所占百分比。

资料来源:2023 USDA BUDGET SUMMARY-Appendix 1, <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/2023-usda-budget-summary.pdf>。

局预算为 133.2 亿美元,占 2023 年总预算的 6.6%,较 2021 年决算的 77.8 亿美元增长了 71.2%。该项大幅增长的原因是:2022 年严重的干旱、洪水等灾害导致美国联邦政府提高了保险补贴预算以应对未来更加严峻的气候变化危机(Leah, 2022)。另外,农场服务局 2023 财年预算额度较 2021 年决算额度增加 0.8 亿美元,占比上升 0.2 个百分点。但农场服务局管辖下的价格损失保障计划(PLC)和收入风险保障计划(ARC)却呈现降低趋势。PLC 和 ARC 是美国以收入补贴为主的农业收入保障政策迈入成熟完善阶段的标志(赵将等, 2017)。2023 年,PLC 和 ARC 的预算为 6.4 亿美元,相较于 2021 年的 62.8 亿美元下降了 89.8%。造成其大幅降低的主要原因是:根据美国国家农业统计局(NASS)资料,近几年美国主要农作物年度市场平均价格(MYA)呈上升趋势,美国农户降低了对农业收入补贴的依赖。除此之外,向农户提供各种金融支持的商品信贷公司,2023 年预算较 2022 年决算下降了 30.1 亿美元,预算占比下降了 0.5%;自然资源保护局 2023 年预算虽然比 2022 年的决算降低了 4.8 亿美元,但预算占比提升了 0.4%;FPAC 事业支援中心预算占比较低,2023 年预算较 2022 年决算增长 0.3 亿元,预算占比提升了 0.1%。

——“食品、营养和消费者服务”政策领域。该领域的目标包括提倡和扩大健康饮食的同时,向居民提供安全营养的食物。该政策领域下针对低收入群体、失业者人群、老年人和青少年的营养和健康相关的资金占比较高。其政策管辖只有一个职能机构,即食品营养局。该机构和该政策领域在美国农业部持有最大的预算权限,2023 财年的预算达 1467.3 亿美元,占美国农业部财政预算的 73.0%,比 2021 财年决算的 2120.3 亿美元下降了 30.8%。这主要是因为在疫情暴发初期,美国政府为避免可能出现的食品短缺和居民营养摄入不足等问题,增加了食品营养局的预算,加大了财政支持力度。但随着疫情结束,预算额度被相应地削减了。在该政策领域中,强

制性支出预算最高的科目是补充营养援助计划(SNAP)和儿童营养计划(CNP),2023 财年预算分别为 1111.8 亿美元和 285.9 亿美元。补充营养援助计划的受益人口规模预计为 4350 万人,2021-2023 年受益人口的每年平均增长数量约为 100 万人。该领域政策目标之所以在农业财政预算中占据绝对的比重,不仅是为了保障社会弱势群体的基本生存权,同时也是为了刺激消费,进一步强化美国农业发展的重要政策手段。由此可见,美国作为世界最大的农产品生产国,将剩

余农产品分配给失业、低收入等社会弱势群体,起到调控农产品供需、保障本国农业生产者收益和维持消费者基本营养供给的三大战略目标。

——其他政策领域。其他政策领域中预算变化最大的是主管“自然资源与环境”的林务局(FS)。近年来,受到异常气候变化的影响,美国森林火灾频率增加,且破坏性增强,例如 2021 年夏季美国遭遇了最为严重的火灾季,大火烧毁了美国 760 万英亩的土地,其中 410 万英亩在火灾中被烧毁的土地属于美国国有林^{①②}。因此,2023 财年美国将林务局预算增加到 108.6 亿美元,相较 2021 财年决算的 83.0 亿美元提高了 30.8%,在美国农业部财政预算中的占比增加了 2.3 个百分点。林务局管辖范围广、劳动强度大、相应危险系数高,对于劳动力需求也较大,因此林务局是美国农业部下属机构中劳动力成本支出最多的机构。2023 财年,林务局劳动力成本预算为 399.8 亿美元,占美国农业部劳动力成本总预算的 37.0%,相较 2021 财年决算的 315.4 亿美元,提高了 26.8%。

(二)美国农业部财政预算的主要特征

结合美国主要农业政策对美国农业部财政预算构成及变化的分析,本文将归纳其特征如下:

1. 生产端和消费端的补贴力度大。“农业生产和生态保护”与“食品、营养和消费者服务”这两个领域,易受市场变动、自然环境、国际形势等外部影响,需要更多的财政投入才可能保障农业的有序发展。而其余的六大政策领域则是一旦形成良序的运行机制,在财政上可相对减少调整和支援力度。

2. 强制性支出占比高。高强制性支出反映出农业在美国整个产业体系中的重要性和特殊性。如补充营养援助计划、联邦农作物保险计划、价格损失保障计划和收入风险保障计划等大部分重要农业政策在预算上属于强制性支出,只要满足启动标准,财政支出便会发生。这种依据现有法律直接进行保障的

① “自然资源与环境”政策目标下有 1.93 亿英亩土地属于美国国家森林系统(NFS)。

② Forest Service, Fiscal Year 2023 Budget Justification [EB/OL]. <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/30a-2023-FS.pdf>, 2023-08-10.

程序可有利于扶持相关产业发展。

3. 财政预算支出波动性较大。其原因：一是由农业生产和农产品价格的不确定性所致；二是由高强制性预算占比所导致。如图 1 所示，美国财政支出高波动性可体现在政府补贴与农户净收入比率变化上。特别是从 2008 年开始，美国对于农业的政府直接补贴 (direct government payments) 与农户净现金收入 (net cash income) 总体呈负向变动趋势。2008-2022 年，政府直接补贴与农户净现金收入之比最小值为 7.4% (2014 年)，这一年恰是 2014 年美国农业法案 5 年有效期内美国主要农作物市场平均价格最高的一年；而政府直接补贴与农户净现金收入之比最大值为 39%，对应的年份为 2020 年，正是疫情暴发的第一年。

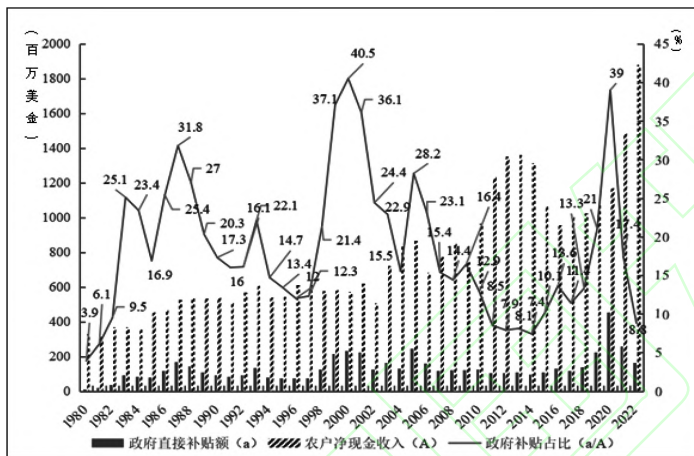


图 1 美国 1980-2022 年政府直接补贴及其农户净现金收入占比变化

注：该数据截至 2022 年 12 月 1 日，故 2022 年数据为预测值 (F=forecast)。

资料来源：<https://data.ers.usda.gov/reports.aspx?ID=17831>

4. 农业政策驱动预算分配。美国农业部 2023 财年预算报告看似是以行政机构为单位划分财政预算，但从报告整体来看，实际上是政策目标制定在先，再根据具体的政策机构权责分配财政预算。由于政策主要依据是最新颁布的美国农业法案，因此至少在农业法案颁布的五年内政策目标基本稳定。在政策实行阶段，预算则依据过去发生的现象预测未来可能使用的资金体量，可以具体反映这一年美国农业部在政策目标间的权衡结果。

三、中国与美国农业预算的比较

中美两国在预算管理的立法体制、监督制衡和编审系统方法等方面存在一定差异 (张曼曼, 2018)，单从 2023 年中国农业农村部和美国农业部预算报告内容来看，最直观的区别如下：第一，美国农业预算额度相对更高。美国农业部财政预算为 1777.6 亿美元，中国农业农村部预算为 309.8 亿人民币，两者相差较大。第二，美国农业财政预算是将资金划分到各政策实施机构，并结合当年市场预测结果和行政部门使用

情况制定预算及相应的绩效指标。中国偏重行政机构为导向的预算结构，农业补贴更加关注整体产业发展和短期的宏观政策变化 (许荣和肖海峰, 2020)。第三，美国补贴项目中的强制性预算占比较高。美国农业产业化发展较早，农业生产经营结构稳定，需要稳定的预算支持其稳步发展；中国农业产业化发展自 20 世纪 90 年代。当前，部分农业产业化发展还处于投入阶段或者成长阶段，农业集约化发展速度较快，预算弹性较强，还没有强制性预算科目。第四，美国采取滚动预算。美国农业发展稳定，采取两年以上的滚动预算，有利于农业政策长期、连贯地运行；中国农业发展面临的国内外制约因素的变动性较强，实行灵活性更强的单一年度预算。

中美两国处于不同的经济发展阶段，拥有不同的

农业经营结构，两国通过预算所要解决的农业问题大相径庭，农业预算的差异性本质上是两国国情差异。具体而言，第一，发展阶段不同。中国刚刚进入中高收入发展阶段，城乡之间存在一定的差距，消费需求呈现多元化发展趋势，农业发展要承担保障粮食安全和保障农民增收的双重政策目标；而美国属于高收入国家，基本已经实现农业现代化，几乎不存在口粮供给不足的问题，农业政策目标更多是强调在保持农业市场竞争力的前提下保障农户收入。第二，农业经营结构不同。美国基本国情是以大规模家庭农场为主的生产经营结构 (陈雪等, 2021)，2021 年农业直接就业人口仅为 260 万，占美国总就业人口的 1.3%^①，户均经营规模高达 176 公顷；中国是以大量小而散的农户为主的经营结构，农业从业者超过 2 亿人，其中，小农户数量占到农业经营主体数量的 98% 以上，小农户从业人员占农业从业人员的 90%，这意味着中国不可能简单通过提高补贴力度来实现保障粮食安全的政策目标，只能把有限的财政预算精准投入到效用产出较高的政策领域。因此，中国农业预算主要关注农业基础设施建设、农业科技推广及农业生产补贴等领域，分配的针对性更强，优点显而易见。

近年来，随着中国经济发展、改革深化，中国也关注到了加快农业预算政策改革的重要性和必要性，加快推进收入保障性领域的政策试点，并取得了长足进步 (肖鹏, 2009)。一方面，中央财政把更多的财政资源倾注到了农业发展，逐步加大了工业反哺农业的力度；另一方面，中央预算内的农业投入项目规模不断优化，且呈现出明显的公益性特征，更好地满足了农业发展的需求 (曾凡清, 2023)。目前，包括农业保险在内的农业补贴发展内外环境都面临新格局、新变化 (宁威等, 2021)。相信在不久的将来，中国

情况制定预算及相应的绩效指标。中国偏重行政机构为导向的预算结构，农业补贴更加关注整体产业发展和短期的宏观政策变化 (许荣和肖海峰, 2020)。第三，美国补贴项目中的强制性预算占比较高。美国农业产业化发展较早，农业生产经营结构稳定，需要稳定的预算支持其稳步发展；中国农业产业化发展自 20 世纪 90 年代。当前，部分农业产业化发展还处于投入阶段或者成长阶段，农业集约化发展速度较快，预算弹性较强，还没有强制性预算科目。第四，美国采取滚动预算。美国农业发展稳定，采取两年以上的滚动预算，有利于农业政策长期、连贯地运行；中国农业发展面临的国内外制约因素的变动性较强，实行灵活性更强的单一年度预算。

① ERS, 2023. <https://www.ers.usda.gov/data-and-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/ag-and-food-sectors-and-the-economy/?topicId=b7a1aba0-7059-4feb-a84c-b2fd1f0db6a3>, 2023-08-10.

农业预算政策将不断得到优化,进一步满足新时代实现农业现代化的需求。

四、完善中国农业财政预算体系借鉴与思考

基于上文分析结果,中美两国在经济发展阶段、农业经营结构方面存在较大差异,并且呈现出不同的优势和特点,出于进一步完善中国农业财政预算政策的目,认为美国经验可提供如下借鉴:

(一)健全农业法律法规

农业发展是一个长期过程,政策目标的实现往往需要几年甚至数十年,稳定的政策环境是政策目标得以实现的重要保障。美国农业法案具有很强的政策指导性以及稳定性,对农业财政补贴提出了具体方向(全银华和 IM,2023),有利于防止财政资金投入碎片化,保证了中长期农业政策的稳定实行。而财政预算则是根据市场及气候环境等变化进行相应的变更,在总体补贴目标方针不变的情况下根据具体需要灵活使用财政资金。中国可从制定和完善农业相关法律法规着手,对战略性的主要政策目标加大财政投入,并应依法简便扶持资金启动的程序。与此同时,财政预算可按政策职能再精细为机构间的长期项目资金,进一步保障财政资金使用透明度和效率,这也将有利于在长期稳定的政策指导下考核特定政策项目或政策机构的绩效。

(二)推进滚动预算编制

农业作为需要被稳定扶持的弱质产业,滚动预算编制对农业财政具有特殊意义。滚动预算服从“近细远粗”的原则,随着预算的执行不断向后逐期补充延伸,保持政策预算的持续性,有利于政策项目的长远考虑。中国自1953年起已经经历了14个五年国民经济和社会发展规划,但并未发展出与之相匹配的财政五年预算规划。因此可根据以往的财政支出、制定的政策目标和对未来几年农业经济发展的预测信息,推进滚动预算编制。

(三)明确强制性预算支出

农业生产的季节性、周期性和在国民经济发展

中的基础地位决定了稳定财政预算的重要性。而明确的强制性预算支出是财政预算编制中重要内容,对于确保粮食安全、农产品供给以及应对自然灾害等方面具有现实意义。目前,中国农业农村部预算还没有提供具体的强制性支出金额或占比,建议今后要有步骤地将固定支出纳入强制性预算支出之内,并逐步扩大其资金规模,明确预算内容,增强涉农资金对实现农业农村现代化的基础支撑能力。

参考文献:

- [1]习近平.加快建设农业强国,推进农业农村现代化[EB/OL].http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2023-03/15/c_1129432282.htm,2023-03-15.
- [2]靳黎民.财政补贴与反哺农业:我国农业补贴方式转变的思考[M].北京:中国财政经济出版社,2007.
- [3]周津春.中美农业预算支出的比较研究[D].中国农业大学,2003.
- [4]曾虹.财政支农助推乡村振兴的路径思考——评科学出版社《新型农业经营主体构建与财政金融支农服务创新研究》一书[J].价格理论与实践,2022(02):207.
- [5]刘合光,潘启龙.中美农业比较分析[M].北京:中国经济出版社,2015.
- [6]冯继康.美国农业补贴政策:历史演变与发展走势[J].中国农村经济,2007(03):73-78+80.
- [7]万玛草.二十世纪三十五至九十年代美国农业补贴政策研究[D].西北师范大学,2017.
- [8]赵将,张蕊杰,段志煌.美国的农业政策与WTO合规:2018—2020[J].农业经济问题,2021(08):113-124.
- [9]刘景京.美国农业补贴政策演进与农民收入变化研究[J].亚太经济,2018(06):70-77+147-148.
- [10]付蕾,冯静静.美国农业补贴对生猪产业的影响及启示研究[J].黑龙江畜牧兽医,2017(14):14-16.
- [11]张怡,高志韩,林昱雯,马璐瑶.美国农业保险的财政补贴制度研究[J].中国市场,2018(21):48-49.
- [12]孙浩.美国农业环境补贴政策绩效评价与启示[D].山东师范大学,2018.
- [13]许黎,肖海峰.美国新农业法案中农业补贴政策的改革及启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(02):135-142+169.
- [14]全银华,IM Jeongbin.美国农业安全网内容与特点及其对韩国和中国农业政策的启示[J].农业现代化研究,2023,44(01):10-20.
- [15]赵将,张蕊杰,黄建,段志煌.美国粮食供给调控与库存管理的政策措施——美国农业法制定过程的经验[J].农业经济问题,2017,38(08):95-102+112.
- [16]张曼曼.比较中美政府预算管理的差异与共性[J].纳税,2018,12(21):125.
- [17]陈雪,毛世平,马红坤.耦合视角下生产性服务业与智慧农业发展的研究——基于美国的经验与启示[J].农业现代化研究,2021,42(4):610-618.
- [18]肖鹏.中美政府预算编制机制设计差异与启示[J].中央财经大学学报,2009(11):14-19.
- [19]曾凡清.分享发展视野下农业补贴政策实施的问题与解决路径[J].农业经济,2023(08):100-102.
- [20]宁威,李艳春,周静娴.我国农业保险财政补贴最优比例研究——基于三阶段DEA模型的分析[J].价格理论与实践,2021(10):106-111+194.
- [21]Leah D.. U.S. crop insurance payouts rise sharply as climate change worsens droughts, floods [EB/OL].<https://www.reuters.com/markets/commodities/us-crop-insurance-payouts-rise-sharply-climate-change-worsens-droughts-floods.htm>,2022-01-27.

(作者单位:曹斌、柯宓,中国社会科学院农村发展研究所;全银华,韩国首尔大学农业与生命科学院)

The Change of The U.S. Agricultural Budget from An Agricultural Policy Perspective and Its Implications for China

CAO Bin, QUAN Yinhua and KE Mi

Abstract: Based on the USDA Budget Report for FY2023 and the Agriculture Improvement Act of 2018, this paper examines the changes and characteristics of the USDA budget in different policy areas, discusses the linkage mechanism between the USDA budget and agricultural policy. The study found that the USDA seeks flexibility and efficiency in the allocation and use of budgets within a fundamentally stable agricultural policy framework. This is most evident in the fact that the use of budget is policy-driven, the proportion of mandatory spending is high, and the budget is essentially used for production and consumption purposes. The ultimate goal for USDA is to guide agricultural development in an orderly manner through reasonable fiscal budget allocation. The agricultural budget policies of China and the United States are based on different stages of agricultural and rural development, so there are certain differences in legislative and budget accounting systems. Although China's agricultural budget policy is more flexible, targeted lessons can still be drawn from the U.S. experience: when further promoting the agricultural and rural modernization, we should further improve the agricultural laws and regulations system to ensure the efficient use of agricultural budgets; seek to establish rolling budgets that reflect consistency in agricultural budget support and policy implementation; clarify mandatory budget and enhance the basic support capacity of agricultural-related funds to realize agricultural and rural modernization.

Keywords: financial budget; agricultural policies; agricultural subsidies