

“三农”决策要参

2018 年第 35 期（总第 253 期）

清华大学 中国农村研究院

2018 年 9 月 25 日

美国农业价格支持政策的信贷优化及中美比较^{*}

内容摘要：农业价格支持政策关乎农民生计和价格形成，是中国农业供给侧改革的重点难点。美国政策性贷款直接内嵌于农业补贴体系，促进支持手段市场化；具有产业链贷款性质的政策性贷款强化农业从业者的风险抵御能力，充分调动市场调节力量。此外，政策性信贷严格限定政策执行范围和边界，保证财政可行性，为市场调节留足空间。美国经验的表面是补贴方式的市场化，背后的逻辑是在建立基本安全网的前提下，努力培养市场的自发调节能力，提高生产者应对风险的能力。以此为鉴，中国的农业价格支持政策除了考虑优化补贴方式之外，还应当优化政策思路。

关键词：价格支持 政策性信贷 营销援助贷款 设施信贷 市场调节

^{*}本文为清华大学中国农村研究院 2015-2016 学年度“清华农村研究博士论文奖学金资助项目”（编号：201525）的部分研究成果，同时受到国家自然科学基金“我国政府粮食储备的规模优化与政策评价”（编号：71673289）的支持。

一、引言

政策性贷款通常被认为是农业价格支持政策的辅助工具，主要功能是为政策主体提供资金支持。然而在美国的农业价格支持体系中，政策性贷款本身就是政策主体的关键构成之一。美国农业价格支持体系中有两类信贷项目：商品信贷和设施信贷。其中，商品信贷就是一种价格支持手段，发挥了市场托底的作用；设施信贷项目具有产业链贷款的性质，加强了农户商品运营能力，鼓励市场自发调节。美国的政策性信贷项目跳出了一般政策性信贷的传统定位，发挥价格支持作用的同时，还避免了一般价格支持政策普遍带来的政府大包大揽问题，一定程度上保留了市场活力。本文主要介绍美国以政策性信贷优化农业价格支持政策的经验，以期为我国农业价格支持政策调整提供一些借鉴。

二、美国政策性信贷的“内嵌”与“外延”

以往有关美国农业价格支持政策的经验分析比较重视目标价格制度，事实上，除了以目标价格为代表的直接补贴政策之外，政策性信贷也占有重要位置。美国农业部的价格支持政策体系中，政策性信贷有两类，商品信贷（Commodity Loans）和设施信贷（Facility Loans）。两类政策性信贷项目分别从“内嵌”和“外延”两个角度优化了美国农业价格支持政策，促进了支持手段的市场化。

（一）内嵌：优化价格支持方式

商品信贷具体是指营销援助贷款项目，1938年以前，营销援助贷款是美国政府进行农产品价格支持的主要手段。1938年目标价格

制度开始建立，逐渐成为营销援助贷款项目的补充政策。后来，虽然目标价格政策的具体实施形式不断变化，但也未动摇商品信贷项目的基础性作用。1985年以前的营销援助贷款以无追索权为特征（**Non-Recourse Marketing Assistance Loan**），生产者在市场价格较低时可以选择不承担本金和利息，抵押物由商品信贷公司没收，然后进入政府库存，生产者相当于获得了补贴。后来随着越来越多农场选择直接获取政府补贴，商品信贷公司没收的抵押物不断增加，政府库存也不断攀升。于是，在1985年引入可追索营销援助贷款（**Recourse Marketing Assistance Loan**），商品信贷公司可以拒绝接收抵押物，迫使生产者变卖产品以偿还本金和利息，从而在一定程度上减轻了政府负担。1996年，美国棉粮油作物的营销援助贷款全部改为有追索权营销援助贷款。

商品信贷项目是以政策性信贷优化最低收购价制度的结果。商品信贷项目中制定的贷款率相当于最低收购价，在无追索权贷款中，生产者不还款且由商品信贷公司没收抵押物，等同于政府以最低收购价收购农产品。有追索权贷款则与贷款差额补贴（**Loan Deficiency Payments**）搭配，即便美国商品信贷公司拒收，生产者仍能获得实际价格与贷款率之间差额的补贴。可见，商品信贷项目是以抵押贷款的形式取代了政府直接收购的模式，且保证了支持力度不削弱。从总体政策布局来看，美国的目标价格是各种价格支持政策综合作用的结果，商品信贷项目则内嵌于目标价格支持体系中，发挥托底作用。在贷款率之上的价格支持政策主要是目标价格政策，而当时

场价格下跌到贷款率以下时，是由商品信贷项目发挥托底作用。所以，商品信贷项目是目标价格政策乃至整个价格支持政策的基础。

（二）外延：加强自我调节能力

美国农业价格支持体系中，还包含一个与价格不直接相关的信贷项目——设施信贷项目。该项目下只包含一种设施的信贷项目，农场储备设施贷款项目（Farm Storage Facility Loan Program）。农场储备设施贷款项目给生产者提供低息贷款，用于建造修缮农场储备和处理设施，从而协助生产者在生产年份内更有序地销售农产品。

美国农业部对设施信贷项目的 15 种设施做了详细规定，包括作物储备和处理的设施、设备和卡车等，农作物生产设备则不包含在内。覆盖的农作物除了与营销援助贷款相关的大宗农产品之外，还包含一些水果和蔬菜。2008 年，美国农业法案单独设立食糖储备设施贷款项目（Sugar Storage Facility Loan Program），主要用于国内以甘蔗和甜菜为原料的原糖和精糖储备设施建设和修缮。同年，把一些可再生能源原料作物纳入项目范围，2009 年 8 月，进一步把蔬菜水果的冷库建设加入贷款项目。2014 年，美国农业法案继续批准这两个储备设施项目的运行。贷款年限从 3 年到 12 年不等，最高贷款额为 50 万美元，储存和搬运卡车的最大贷款额为 10 万美元。贷款者的首付款比例为 15%，且需要提供过去三年正常年份的历史生产储备数据作为贷款凭证。贷款利息随年限调整，2007 年 4 月三年贷的利息为 1.625%，五年贷为 2%，七年贷为 2.25%，十年贷和十二年贷为 2.5%。2016 年，农场服务局推出了新的贷款类别——小额贷款

(Microloan)，贷款总额可达 5 万美元，相比通常的 FSFL 项目，小额贷款的首付款要求仅为 5%，且免除了历史数据作为凭证的要求。

政府通过设施贷款项目极大地提高了生产者的储备能力，尤其是储备能力较弱的农场。2000—2013 财年，美国农业部共发放了超过 31000 份农场储备设施贷款，总额达 16 亿美元，覆盖的农产品储备量超过 9.7 亿蒲式耳。贷款申请数量从 2005 财年的 1717 人次上升到 2009 财年的 3290 人次；2011 财年略有下降，为 2925 人次；2013 年为 1767 人次。2010 财年开始到 8 月上旬，共有 3363 份申请得到批准，批准金额达 2.65 亿美元，2011 财年共有 2925 份申请合计 2.9 亿美元被批准，2012 年共 1711 份申请合计 1.49 亿美元被批准。根据美国 2012 年农业普查数据，2007 年美国农场的总储备能力为 113.33 亿蒲式耳，农场平均储备能力为 36633 蒲式耳，2012 年总储备能力增加为 117.78 亿蒲式耳，农场平均储备能力为 44754 蒲式耳，增加了 8000 蒲式耳。储备能力的增强提高了生产者的市场运营能力和风险应对能力。可以看出，美国农业价格支持体系并不局限于直接的价格支持，而是外延到产业链最上端的生产环节，加强生产者的自发调节能力。

总的来看，两个项目都通过增强农户的商品运营能力提高农户的风险应对能力。商品贷款内嵌于价格支持体系之中，在起到托底作用的同时，利用贷款的特征使生产者与市场维持一定联系，鼓励生产者进行市场运作，避免生产者完全脱离市场。设施信贷则具有产业链贷款的性质，把支持范围从价格延伸到产业链上游，通过完

善农户的仓储能力鼓励农户通过收储适时进行粮食投放，增强风险抵御能力和市场运作能力。

三、美国政策性信贷的执行边界

为了达到支持农业的政治目标，政府在农业支持政策实施过程中往往会有大包大揽的倾向，易引起较大的财政风险和社会负担。美国的农业价格支持政策种类繁多、形式多样，但美国政府并没有大包大揽。尤其是在起到托底作用的营销援助贷款项目上做了明确的规定，限定项目执行范围和边界。具体来看，营销援助贷款项目从特定农场、特定作物、特定面积、特定价格四个方面对项目执行范围进行约束。

（一）特定农场

并不是所有农场都有资格申请参与营销援助贷款，美国农业法案规定，有资格申请贷款的生产者必须满足以下四个条件：第一，遵守生态涵养和湿地保护条款；第二，必须提交农场种植作物的地块报告，相当于下一年的作物种植计划；第三，在营销援助贷款偿还或者商品信贷公司取得所有权之前，生产者持有作物的收益权；第四，符合调整总收入（Adjusted Gross Income Limitations）的限制。第一个条件不仅涉及农业环境保护，而且和美国政府限制农作物种植规模的政策相关，这意味着要想获得营销援助贷款，必须遵守国家规定，控制生产规模，这是农业价格支持政策的一个重要方面。第四个条件是在 2008 年农业法案才提出的，不符合收入限制的农户不能获得营销贷款补贴（Marketing Loan Gains）或者贷款差额补贴

(Loan Deficiency Payment), 他们有权资格参与营销援助贷款项目, 但必须偿还贷款的本金和利息, 而不能把作物抵押给商品信贷公司。2009 年美国农业法案规定, 平均调整总收入超过 50 万美元的生产者不能获得 MLG 或 LDP, 2014 年美国农业法案把这一上限调整为 90 万美元。根据美国 2012 年农业普查数据, 近 90% 的农业销售收入来自 12% 的大农场。收入限制实际上是限制了大农场获得政府支持的范围, 保护绝大多数小农户, 迫使大农场参与市场活动, 减轻政府的收储负担和财政压力。

(二) 特定作物

美国农业法案对营销援助贷款的作物范围和质量做了明确的规定, 具体来看, 包括五个条件: 第一, 由有资质的生产者在农场上所生产; 第二, 产出实际存在且在一定储备设施内; 第三, 适用于商品信贷公司规定的食品、饲料或其他用途的作物或动物制品; 第四, 不含汞化合物、生产毒素的霉菌或其他对人类或动物有毒的物质; 第五, 满足商品信贷公司规定的最低品级和质量标准。产出质量与生产者能够获得的贷款率密切相关, 商品信贷公司会根据质量高低确定贷款率浮动标准 (Premium and Discount Schedules), 质量较高能够获得较高的贷款率, 质量较低则在国家统一规定的基础上有所下调, 具体由地方自行决定, 这与中国最低收购价执行过程比较类似。

(三) 特定面积

价格支持政策对市场扭曲的一个重要方面是生产者有扩大生产

面积的倾向。生产面积过大导致产量过大，会加剧价格下跌风险，还会增加政策支持的负担。美国的营销援助贷款项目通过贷款前后种植面积的监督、审核严格控制种植面积。

美国政府利用农场地块报告控制种植面积的不合理扩张。生产者在提交营销援助贷款申请时必须提交农场地块报告（**Acreage Reports**），交予商品信贷公司审批。地块报告相当于农场种植计划，审核通过之后，生产者必须严格按照报告开展农业生产，政策受益范围也严格限定在种植计划内。县管理部门（**County Offices**）复核生产者提交的各种文件，保证有需求的生产者都填写了农场地块报告。对农地权属归多个县所有的生产者，管理部门必须协调配合，确保地块报告的完整性和准确性。生产者在营销援助贷款或贷款差额补贴发放时，必须准确填写种植面积。如果实际面积与报告面积不相符，生产者需要退还多获得的那部分补贴。

农场的生产和收获过程也要受到政府监督。一方面，地方管理机构会对项目范围内的生产者进行抽查（**Spot Check**），确认农户的生产行为，对产品检测监督。另一方面，在生产者获取营销援助贷款或贷款差额补贴之前，必须提交商品信贷公司认可的生产证明（**Production Evidence**），比如销售证明、仓储收据、装卸记录表等。旨在确保生产的真实性，防止生产者虚报。

（四）特定价格

营销援助贷款中的贷款率相当于托市价格。与中国的托市价格挤压“天花板”的情况不同，美国的贷款率远低于市场价格，但能

大致覆盖生产成本。贷款率由美国农业法案确定一个国家平均水平，产地或者储备地可以根据过去的平均价格水平和储备水平做一定调整。根据美国基线农业预测数据和历年贷款率，小麦的贷款率比农场价格低至少 2 美元/蒲式耳，玉米的低 1 美元/蒲式耳。从可变成本来看，小麦和玉米的贷款率与可变成本的差额大致在 0.4~0.6 美元/蒲式耳，如果把固定成本考虑在内，差额会更小。可见，贷款率的设置主要参考成本，基本不考虑额外收益。较低的贷款率设置，突出了营销援助贷款项目的托市定位，给其他价格支持政策留有空间，也把关乎收益补偿的任务转让给其他价格支持政策。由于营销援助贷款与国家收储密切相关，较低的贷款率能够避免较大的收储负担。

四、中美农业价格支持政策比较：政策性信贷视角

把政策性信贷考虑在内，全面分析美国农业价格支持政策体系，能够更好地厘清美国农业价格支持的政策逻辑。以政策性信贷为切入点，观察美国农业价格支持体系，可以发现，美国农业价格支持各类政策的职能和手段都经过细致的规划和设计。中国正在经历农业价格支持政策调整，调整方向与美国政策的市场化调整方向接近，将两国的结构进行比较可以得出一些有益的结论。

（一）美国农业价格支持政策的特点：政策性信贷视角

1. 政策体系分层，逐步实现目标。农业价格支持政策的政策目标通常是要保证种植者的基本收益。这里可以分为两个部分：一个是保证至少能覆盖生产成本；一个是在成本的基础上获得合理的收益。从美国农业价格支持政策的演变路径可以看出，在 1938 年逐步

引入目标价格政策之后，整个政策体系一直都是多层次的。覆盖成本部分由商品信贷项目负责，成本以上的合理收益部分由目标价格政策负责。前者负责托底，后者负责保收入，两类政策协调配合。在每一类政策内部还有细分，不同的细分政策之间仍然是协调配合的关系。营销援助贷款中，不可追溯和可追溯营销援助贷款分别适用于不同的支持对象，可追溯营销援助贷款又与贷款差额补贴配合使用。目标价格政策体系中，2002年的固定直接补贴和反周期补贴互相配合，2014年改为价格损失保障补贴，但补贴的性质没有大的变化。

2. 创新商品信贷，优化托市政策。商品信贷政策以信贷的方式优化了农业托底政策，提高了支持政策的市场化程度，是美国价格支持政策中比较精妙的一个设计。托底政策要在价格下跌时保护生产者，必然会引起市场扭曲，难点在于控制市场干预的强度。在商品信贷政策中，生产者与市场的关系没有完全割裂。生产者在早期获得商品信贷，可以用于农业生产活动，生产过程中仍然需要收集信息，根据市场情况作出调整。在收获期，生产者有选择还贷还是不还贷的权利，生产者可以根据当前市场形势决定。

3. 发放设施信贷，强化农场储备。设施信贷虽然不是直接的政策支持工具，但作为辅助工具，旨在强化农场层面的储备能力。农场储备能力增强，有助于农场有序地向市场提供农产品，应对市场波动。储备能力完善的农场，能在收获期价格下跌时把产出储备起来待价而沽，避免价格下跌带来损失；在价格上涨时抛出储备，赚

取高价收益。设施信贷对农业价格的支持是间接的，但也是根本性的。其具有产业链贷款的性质，提高了农场的议价能力，调动了市场自发调节能力，引导市场良性运转。

4. 限定政策范围，保留市场空间。美国的农业支持政策非常复杂，没有形成过强的市场干预的原因在于严格限定政策执行范围。商品信贷虽然是托底政策，但实施范围在农场、作物、面积、价格层面都有具体规定。不符合规定的生产者不允许留在商品信贷项目保护范围之内。目标价格政策也类似，2014年美国农业法案把过去目标价格体系中的固定直接补贴和反周期补贴改成价格损失保障补贴之后，把补贴范围压缩到基期产量的85%，进一步缩小了支持范围。政策范围的有限性把财政风险控制一定范围内，也能够给市场自发调节保留一定空间，使政策真正成为市场的干预工具，而非主导市场。

（二）中国农业价格支持政策的特点：政策性信贷视角

1. 政策结构单一，试图一步到位。中国的农业价格支持政策比较单一，通常试图以一项政策实现全部价格支持的目标。最低收购价和临时收储政策中，托市价格的设定同时包含了成本覆盖和合理收益两个部分。在目标价格试点过程中，目标价格的设定也按照“生产成本+基本收益”的原则来确定。这样的价格设置需要斟酌。价格支持两个部分的功能有所差异，对应的政策手段可能会有所不同，尤其是在经济社会环境快速发展变化的阶段，区分这种差别或许是有必要的。

2. 依靠托市补贴，手段较为简单。目前的农业价格支持政策主要是托市收购政策、目标价格制度。托市收购和目标价格政策的设计中，很少考虑保留一定的市场自发调节空间。从政策内容和具体执行步骤来看，这两种方法在操作上相对简单和直接，政策受众与市场的衔接较少，给市场留的空间较狭窄。这样的政策设计或许简化了操作过程，能够在短期内达到较好的政策效果，但从长期来看，压制了市场自发调节功能。

3. 发放购销贷款，鼓励企业收粮。中国的农业价格支持政策中也有政策性信贷，但贷款是发放给粮食收购企业用于收购粮食。粮食购销贷款发放的目的主要是解决农民卖粮难的问题。鼓励收购企业收购、增加产业链下游的粮食需求确实是农业支持的一个思路。在我国农户规模小而分散的背景下，给粮食收购企业贷款或许也是一个更为可行的手段。但企业收购大多时候主要依据市场需求，企业过多收购而消费者需求不足会导致产业链阻滞，阻滞反向移动最终会损害农户。

4. 政策大包大揽，弱化农户能力。一直以来中国的农业价格支持政策都是敞开收购或者补贴全面覆盖，导致较大的财政负担。由于支持范围较广，不可避免地会带来较大的政策干预，导致市场政策化倾向。虽然政策目的在于保护小农户，但过多保护只会适得其反。政府托市的长期作用下，农户储备迅速下降，农户与市场信息长期脱离，市场分析能力和适应能力降低，加剧了农户的脆弱性。现在突然要放开粮食市场，对农户的威胁非常大。

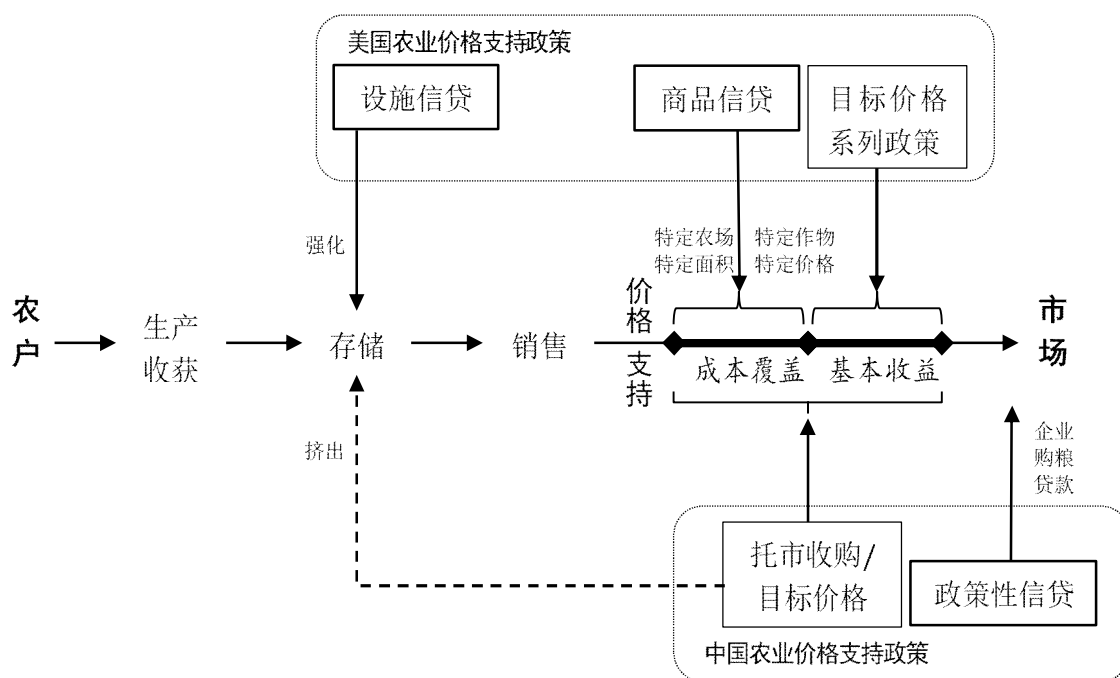


图 中美农业价格支持政策的思路比较：政策性信贷视角

（三）中美政策比较

美国经验的表面是政策的市场化，背后的逻辑是在建立基本安全网的前提下，调动市场的自发调节力，尤其是引导培养生产者的市场风险应对能力。政策的市场化体现在两个方面：一个是限定政策支持范围，给市场保留空间；一个是政策手段的市场化，突出体现在商品信贷项目。尽管表面上看，支持政策的市场化程度非常高，但美国政策在托市上毫不含糊，商品信贷的托底功能并没有因为信贷手段的加入而减弱。此外，美国的政策尤其注重对生产者市场参与能力的培养，商品信贷项目以强制性手段把生产者置于市场环境中，设施信贷则支持农场完善市场风险应对能力，两者协调配合。政策执行结果增强了农场的管理运营能力，维持了政策的灵活性和

可持续性，保证了市场的自由度。

中国政策突出保护农民种粮积极性，目前朝着市场化的方向转变，但仍然存在一些问题。最大的问题是政府大包大揽，目标价格制度试点也没有改变政府大包大揽的传统，政府负担仍然很重，长期来看，农民易丧失缓冲市场风险的调节能力。而对于玉米，政府取消了临时收储，完全交给市场调节，农民损失较大。过去政策性信贷的调节对象主要瞄准产业链下游，试图通过拉动需求解决农民卖粮难问题。但需求调节的范围受制于全社会粮食总需求，目前还增加了国外市场的影响，调整空间十分有限，调节不当易导致市场阻滞。农户作为政策保护对象，输血式的保护政策不可持续，培养农户的农产品营销能力非常重要。

五、优化我国农业价格支持政策的启示

我国农业供给长期偏紧，国内外农产品市场波动加剧，保护农民生产积极性、保障国家粮食安全至关重要。目前我国的农业价格支持保护手段对市场干预过多，对农民的托底作用和对市场的调节效果已经大打折扣，迫切需要通过市场化方式调整农业价格支持保护机制，美国经验能够拓展我国政策设计的思路。

第一，严格限定政策执行范围。政府敞开收购、全面覆盖的本意是好的，这种思路在日韩等较小的国家或许可行，但对中国这样一个大国，基数决定了政策干预的体量会非常大，易加剧市场扭曲。所以，限定政策支持范围和边界非常重要。可以根据国内外市场变化趋势、生产者实际情况，确定政策执行的目标和支持总量，逐步

细分到政策作用对象。通过限定生产者的资格条件、支持面积、作物种类，调整补贴水平的高低，来控制政策影响的范围。

第二，探索市场化的支持方式。农业价格支持方式除了托市价收购、直接补贴等传统方法之外，还应该创新补贴手段，美国农业价格支持政策中的营销援助项目提供了一个行之有效的思路。以政策性信贷优化农业价格支持保护机制，能够给予农户足够保护的同时维持种植决策的灵活性，减少目标价格和国家收储对市场的干扰，给市场自发调整预留空间，避免市场政策化。可以考虑建立政策性信贷补贴试验区，在特定品种、特定地区进行政策探索。此外，可以进一步探索其他市场化的农业价格支持方式。

第三，培养农户的产品营销能力。授之以“鱼”不如授之以“渔”，传统补贴方式不仅本身难以为继，而且可能加剧小农户的脆弱性。农户的粮食经营行为本身既具有生存性质，又具有投机性质，培养农民的商品运营能力非常重要。过去农户小而分散，政策执行可能会有一定的难度，目前我国新型农业经营主体快速发展，培养新型农业经营主体的商品经营能力恰是一个契机。应当拓展政策性信贷范围，建立具有产业链贷款性质的信贷补贴方式。促使政策性贷款从产业链下游向上游转移，提供储备、运输和初加工等设施建造和修缮的低息贷款，鼓励生产者进行农产品储备和营销。

第四，细化政策目标和手段，精心设计政策体系。农业价格支持政策设计是一个系统工程，即使只针对一种农产品，依靠单一政策也很难实现好的政策效果。因为农业价格支持的目标通常是多层

次的，不同层次上农户需求、市场反应都有所差异。应当细化政策目标，区分成本覆盖和合理收益的差别，区别农产品之间的内部差异，有针对性地设计支持方式。考虑到政策之间的相互作用，做好政策分工和配合，理顺政策执行的逻辑，避免倒行逆施导致市场阻滞。建立配套措施，比如农业信息收集和监督体系，为价格支持政策提供支持。农业价格支持政策需要精心设计，即便不能在很大程度上降低政策执行成本，但能够实现以较低的财政风险达到更好的政策效果，且引导市场健康良性发展。

中国农业科学院农业经济与发展研究所 普冀喆

中国人民大学农业与农村发展学院 郑风田



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）