

澳大利亚农业国内优先权政策评审

周 立 人

澳大利亚的农业对该国的经济发展具有极其重要的作用。澳大利亚农民生产的农产品 80% 供出口。农业的出口收入占全国的 25~35%。但是,近年来该国的农业面临一些急需解决的问题,其中尤为突出的是农产品价格的下跌,农业贸易的每况愈下及土壤

的日益退化。因此,澳大利亚政府不得不对其原有的农业政策作一些相应的、必要的调整,制订出农业国内优先权政策,以期提高农业在国际市场上的竞争力。本文侧重围绕以下三大问题,对澳大利亚农业国内优先权政策作一评审。

一、反农业保护的多边努力

澳大利亚农产品所得的利润主要由国际市场所决定。近年来,其农产品销售价格的下跌和成本的增加使广大农民的收入相对减少。农民的收入目前低于全国人均收入的一半。澳大利亚对国际市场价格变量因素的直接控制力是有限的。例如,中国等国家购买澳毛量的减少导致了 90 年代初期澳大利亚羊毛业的危机。美国和欧盟之间的贸易补贴战使国际小麦价格下跌,从而使澳大利亚小麦种植者在每一吨小麦的收益中减少了约 30 美元的收入。但是,它却能通过多边解决方案等途径促使打破进口壁垒,减少和废除对农产品出口和生产的补贴。例如,为了在关贸总协定谈判中最大限度地施展影响,澳大利亚和持同样的“自由贸易”观点的国家携手努力,建立了凯恩斯集团。这一集团包括澳大利亚、新西兰、加拿大、匈牙利、菲律宾、

乌拉圭和哥伦比亚等十多个国家。它的建立旨在依靠成员国的集体力量,同实行农业补贴的国家展开有效的竞争。除此之外,澳大利亚还寻求在美国、欧盟和日本内部就农业保护的成本和有效性开展讨论。一些经济专家认为:国内的政治压力对减少保护性措施是必要的,内部解决总比来自外部的压力更为奏效。因此澳大利亚全国农民协会(NFF)还利用农民和资源经济局及国际经济中心提供的各种信息,对这些国家政府在农业保护上的开支提出质疑,定期向它们的一些大公司提供简报,讲明它们的投入成本由于对农产品的保护措施而大大增加。

虽然反农业保护的多边努力等举措已纳入农业国内优先权政策之中,但澳大利亚政府认为,这是一场长期而又艰苦的斗争。

二、阻止并扭转农业成本上升

对澳大利亚的农业部门来说,国内方面的主要问题在于如何阻止并扭转农业成本上

升的局面。事实上,几十年来,农业成本一直比总收入增长得快。农民曾采用提高生产率

的办法来抵消这一不利影响。其结果是农业生产率的提高一直是制造业部门生产率提高速度的二至三倍。但从90年代以来,农产品收入与成本之间的差距已减至平均为7%。谷物类则为负数。在这种情况下,许多农民已无法维持为保护生产率提高而必需的支出费用了,农机维修大大削减,这必然削弱了生产率的提高。鉴此,澳大利亚农业国内优先权政策主张:当农民接受的价格主要由国际价格决定时,应立即采取行动改进农产品在出口市场上的地位,即农业部门应把相当多的财力物力用于质量的控制、提高、产品的宣传和售后服务上。这样就能同那些价格虽廉但质量较次的产品竞争以争得市场份额。

此外,农业的生存和竞争力还受到工业成本等经济要素的很大影响。由服务性工业部门强加给农业部门的成本消耗以及农民所

处的总的经济环境给农业发展带来一些负面效应。考虑到这一点,政府的农业优先政策表明:在农业研究与发展方面的投资必须得到重视,并增加教育和培训方面的支出,由此提高农民的管理技能。

目前,澳大利亚农业部门已和联邦政府共同合作,把农业生产总产值的0.5%用于研究与发展。这些基金由合法的研究和发展协会管理并用于每一宗大的农产品。而教育和训练则是澳大利亚农村培训委员会(RTCA)的责任。它是一个由全国农协、工会和联邦政府提供资金的三位一体机构,为农民及其雇员制订地方培训计划。

全国农协还专门设立了一项“战斗基金”(Fighting Fund)。它是由农民和那些从事农贸的商人提供的,用来开展多种法律事务活动,同侵犯农民利益的行为作斗争。

三、开展土地保护运动

除了政治与经济上的压力外,澳大利亚农民还面临严重的土壤退化问题。根据有关资料的统计,澳大利亚土壤退化的结果造成每年农业生产的损失达7亿澳元。因此,政府有关部门制订了土地保护规划,积极治理风和水的侵蚀,土地的盐碱化和酸化,土壤结构的破坏和自然植物的日益减少。如果没有这些措施,土地资源便无法重复使用,农业产量就会降低,农产品价格会变得更贵,农产品的国际竞争力会受到削弱。

过去,澳大利亚政府很难把土地退化作为国家优先考虑的问题。原因之一是城市公民优先权。尽管农业对澳大利亚经济具有重要作用,但农民在国会制度的合格选民中只占6%。在众议院148个席位中只有1个席位是由农民投票选举的。政治权力是由城市中的广大选民决定的。这样城乡之间便出现一种交流上的差距,支持农业的政治社会基础就不够广泛。

目前,农业部门同环境保护运动组织联

手,将公众舆论引导到土地退化问题上,激起了普遍的社会关注。在发展国家土地管理战略方面,农业部门还谋求同澳大利亚自然资源保护基金会(ACF)合作,以求达成共识。现在,土地保护已成为全国环境保护议程上的头号议题。政府宣布:本世纪的最后几年为土地保护年,并拨款3.2亿澳元用于土地保护支出费用。

农民也积极参与土地保护运动。在全国范围内,现已有500多个自愿组织起来的土地保护小组,还有更多的新组织正在不断出现。

然而,土地保护运动的最大障碍是农民面临严重的成本和价格方面的压力。由于经济压力同环境压力一样巨大,在短期内许多农民可能没有足够的财力参与他们本来愿意加入的土地规划中去。

总之,澳大利亚农业国内优先权政策为澳大利亚农业的振兴提供了战略上的指导。它的最终成果还有待于实践证明。