



中国社会科学院文库·国际问题研究系列  
The Selected Works of CASS · International Studies

# 美国农业政策

THE AGRICULTURAL POLICIES  
OF AMERICA

— 徐更生 / 著 —



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国社会科学院文库·国际问题研究系列  
The Selected Works of CASS · International Studies

# 美国农业政策

The Agricultural Policies  
of America

徐更生 著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 (CIP) 数据**

美国农业政策/徐更生著. —北京: 经济管理出版社,  
2007

ISBN 978-7-80207-733-1

I. 美... II. 徐... III. 农业政策—研究—美国  
IV. F371.20

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第 023793 号

**出版发行: 经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京银祥印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 严厚琤 申桂萍

技术编辑: 蒋 方

责任校对: 龙 萧

720mm×1040mm/16

20 印张 320 千字

2007 年 3 月第 1 版

2007 年 3 月第 1 次印刷

定价: 52.00 元

书号: ISBN 978-7-80207-733-1/F·608

**·版权所有 翻印必究·**

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

# 《中国社会科学院文库》 出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

为迎接中国社会科学院建院三十周年，我们将历届院优秀科研成果奖中的部分获奖著作重印出版，作为《中国社会科学院文库》的首批图书向建院三十周年献礼。

中国社会科学院科研局

2006年11月

## 前 言

美国农业的高度发达是人所共知的。但是，美国这样一个后起的国家，怎么会在短短的 200 年时间内使农业发展到如此高度？对于这个问题，通常的回答是，因为它的自然条件好，没有封建传统的约束和长期处于和平环境等。这些条件对美国来说是重要的，但是，我相信一定还有别的原因。比如说，政府和政府政策在农业发展中起的作用。关于这个问题，国内还没有专门的著作。因此，当我争取到去美国进修的机会以后，就决定以“美国农业政策”为题来安排自己的进修活动。为了弄清楚美国政府在这方面的作用，我还特地到美国农业部（U. S. Department of Agriculture, USDA）的经济研究局（Economic Research Service, ERS）去进修和研究了半年。那里丰富的资料为我的研究工作提供了十分有利的条件。这本《美国农业政策》基本上是那次赴美研究和考察活动的结果。

在本书的写作过程中，我有意识地总结 and 介绍了对我国农业经济发展和改革有用的经验和教训，甚至想着重介绍一下美国农业经济发展到相当于我国目前阶段的农业政策及其构成。但是，所谓“相当的发展阶段”因所用标准的不同而在时间的划分上会有很大的差异，因此实际上不可能就某个固定的阶段来比较分析。于是，我采取在第二章农业政策的发展简史中综合地介绍了自美国独立以来主要农业政策的社会经济背景。另外，在分别论述各项政策和计划时，我都尽可能简要地说明它们的时代背景。尽管我在主观上想多介绍一些读者感兴趣的政策问题，但是由于美国政府干预经济的方式、方法上的特殊性，不可能完全做到这一点。譬如，读者对产业结构政策表示出浓厚的兴趣，但是美国政府实际上并没有产业结构政策。美国的产业结构（包括农业产业结构）是在市场经济条件下自发形成的，政府只是通过某些政策或计划间接地影响产业结构。如通过生产限制和价格支持政策来鼓励农场主少种生产过剩作物和多种非过剩作物，从而



导致农业生产结构的变化，如此而已。因此，用专门的篇幅来论述农业结构政策就显得过于牵强附会了。

作为我国第一本专门论述美国农业政策的著作，我力求全面地、历史地介绍美国政府的主要农业政策和计划。但因篇幅限制，又不可能论述得十分详细。如果读者想要进一步了解这些政策和计划，请详见每章末尾“参考书目”中列出的资料。

关于美国农业政策的史料和专著不少，特别是我在美国农业部的朋友们至今还为我邮寄农业经济局的大量最新出版物，大大丰富了本书的第一手资料。但是，正如大家所知道的，由于思维逻辑、写作方法等一系列差异，它们通常只为我提供丰富的素材，从思路以及对材料的分析和归纳方面讲，基本上是我自己的研究成果。作为一个外国人，能否从浩瀚的素材之海中把有用的东西恰如其分地选择和归纳起来，这是我没有十分把握的。从这方面讲，这只是我一家之言，提出来供广大读者特别是研究和教育工作者讨论，欢迎批评指正。

对于这本书的出版，我要感谢美国温洛克国际农业发展协会（Winrock International）以及美国农业部的段志煌（Francis Tuan）先生、威斯康星大学的勃罗姆莱（Daniel W. Bromley）教授和斯坦福大学的罗思高（Scott Rozelle）教授等美国朋友的鼎力相助。特别是段志煌先生和美国农业部的林文荣（William Lin）先生还抽空阅读了本书的全部手稿，并提出了宝贵的意见和建议。段先生和纳尔逊（Fred Nelson）先生还为我寄来了一部分国内找不到的资料。在此，我对他们表示诚挚的谢意。但愿本书的出版有助于中国人民进一步了解美国，增进中美两国人民之间的友谊与交往。

最后，还想说明一点，本书完稿于1988年年底，现在看来有些资料已经显得陈旧了，尽管在付印前更新了一部分数字，并增加了1990年《农业法》等部分内容，但很难彻底消除这种感觉，希望广大读者原谅。

徐更生

1991年4月

# 目 录

## · 上 篇 ·

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第一章 绪 论 .....             | 3  |
| 第一节 美国政府干预农业经济的必然性 .....  | 3  |
| 第二节 农业政策的目标及其经济依据 .....   | 7  |
| 第三节 农业政策的体系 .....         | 16 |
| 第二章 农业政策的发展简史 .....       | 23 |
| 第一节 建国初期的政策 .....         | 23 |
| 第二节 农业半机械化时期的政策 .....     | 27 |
| 第三节 农业机械化时期的政策 .....      | 30 |
| 第四节 第二次世界大战后的政策 .....     | 35 |
| 第三章 农业政策的制定和执行过程 .....    | 43 |
| 第一节 农业政策与农业立法 .....       | 43 |
| 第二节 农业法律的制定过程 .....       | 45 |
| 第三节 利益集团在农业立法过程中的作用 ..... | 54 |
| 第四节 对立法程序的评估 .....        | 62 |
| 第五节 农业政策的制定和执行 .....      | 65 |
| 第四章 农业政策的效果及其发展前景 .....   | 73 |
| 第一节 农业政策的效果 .....         | 73 |
| 第二节 战后关于农业政策改革的尝试 .....   | 78 |



|                     |    |
|---------------------|----|
| 第三节 农业政策的发展前景 ..... | 85 |
|---------------------|----|

· 下 篇 ·

|                        |    |
|------------------------|----|
| 第五章 农业的价格和收入支持政策 ..... | 95 |
|------------------------|----|

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第一节 20 世纪 20 年代的农业政策大辩论 ..... | 95 |
|-------------------------------|----|

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第二节 支持政策的主要内容 ..... | 99 |
|---------------------|----|

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第三节 支持政策解决不了农产品过剩 ..... | 115 |
|-------------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第六章 土地和水资源的利用与保护政策 ..... | 129 |
|--------------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第一节 早期土地资源的开发和利用 ..... | 129 |
|------------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第二节 土地资源的保护和利用政策 ..... | 136 |
|------------------------|-----|

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第三节 水资源的利用和保护政策 ..... | 146 |
|-----------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第七章 农业教育、科研和推广政策 ..... | 153 |
|------------------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一节 政策的社会历史背景 ..... | 153 |
|---------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第二节 农业教育、科研和推广体系的建立 ..... | 158 |
|---------------------------|-----|

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第三节 农业教育、科研和推广政策与美国农业的发展 ..... | 167 |
|--------------------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第八章 农业信贷政策 ..... | 179 |
|------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第一节 政府干预农业信贷的必要性 ..... | 179 |
|------------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第二节 政府赞助的信贷机构的信贷计划 ..... | 182 |
|--------------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第三节 联邦政府的保证贷款和直接贷款 ..... | 189 |
|--------------------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第四节 农业信贷市场的现状 ..... | 197 |
|---------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第九章 农业税收政策 ..... | 205 |
|------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第一节 联邦税收制度及其在农业中的应用 ..... | 207 |
|---------------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第二节 税收政策对美国农业的影响 ..... | 214 |
|------------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第三节 新税法对农业税收政策的重大改革 ..... | 217 |
|---------------------------|-----|

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| <b>第十章 农产品对外贸易政策 .....</b>   | <b>225</b> |
| 第一节 美国对世界农产品市场的依赖 .....      | 225        |
| 第二节 农产品对外贸易的法律依据 .....       | 231        |
| 第三节 农产品出口推销计划 .....          | 235        |
| 第四节 贸易保护主义措施和政策 .....        | 245        |
| 第五节 面临的挑战 .....              | 247        |
| <b>第十一章 国内食物援助政策 .....</b>   | <b>259</b> |
| 第一节 粮食过剩与饥饿现象并存 .....        | 259        |
| 第二节 早期的食物分配计划 .....          | 266        |
| 第三节 第二次世界大战后的食物援助计划 .....    | 268        |
| 第四节 食物援助计划未能达到预期目的 .....     | 278        |
| <br><b>· 附 录 ·</b><br>       |            |
| 一、1933 年以来主要农业立法的内容简介 .....  | 285        |
| 二、美国常用的英制度量衡与公制度量衡的换算表 ..... | 308        |

• 上 篇 •



# 第一章 绪 论

所谓农业政策，是指为影响农业经济健康发展而制定和执行的行为准则。一般来说，制定和执行政策的主体可以是政府，也可以是集团、公司和个人。不过，本书是一本专门论述美国政府农业政策的著作，所以不准备涉及政府政策以外的其他方面。

## 第一节 美国政府干预农业经济的必然性

根据美国宪法的规定，美国政府的任务是建立完善的联邦，树立正义，保障国内安宁，提供共同防务，促进公共福利，并使美国人民享受自由和幸福（4，A—3）<sup>①</sup>。可见，宪法未曾授予美国政府直接插手和经营经济事务的权力。美国政府也历来标榜自己执行的是“放任自流政策”（Laissez Faire Policy）。但是，如果我们考察一下美国经济发展的历史就可以发现，美国政府早就插手和干预了农业经济事务，并且随着国民经济的发展，政府对农业经济的干预不断加深。在 19 世纪末、20 世纪初美国进入帝国主义阶段，政府全面卷入了经济事务以后，美国政府对农业经济的干预仍然远远超过它对国民经济其他部门的干预。美国政府为什么如此偏爱农业部门呢？主要是因为农业在国民经济中占有最重要的地位，只有使农业摆脱困难，才能保证国民经济的顺利发展。

---

<sup>①</sup> 表示引文出处。括号内第一个数字表示本章末尾所列参考书目的序号；第二个数字表示引自该参考书的页码。如 1985/306，表示 1985 年年鉴第 306 页；1985.10/21 表示 1985 年期刊第 10 期第 21 页。

## 一、维持国民经济中的最大部门

农业历来是美国经济发展的基础部门。一直到 19 世纪 80 年代以前, 农业在美国经济中仍占有绝对的优势<sup>①</sup>。即使在 19 世纪 80 年代初制造业超过农业而成为一个工业国以后到 1912 年期间, 农产品出口仍占全国出口额的半数以上。从那以后, 随着工业及其他部门的发展, 农业的比重越来越小。目前, 虽然从传统的观点看, 无论是农业人口和农业劳动力占全国人口和劳动力总数的比重, 还是农业在国内生产总值中的比重, 都只占 2%~3% 左右。但是从美国所谓的“食物和纤维体系”(Food and Fiber System) 或农业综合体 (Agribusiness) 的角度看, 全国就业总数的 1/5 弱和国内生产总值的 1/6 强都与它有关。可见, 农业在国民经济各部门中仍然是首屈一指的。

农业历来是为工业提供原料和销售市场的部门。制造业在很大程度上是在农产品加工业的基础上发展起来的。一直到 1921 年, 食品、烟草、纺织、木材和皮革 5 种农产品加工业在企业数、生产工人和增加价值方面占全国制造业总数的 2/5 左右 (9, 666~676)。第二次世界大战后, 1946 年美国消耗的原料总额中, 食品和其他农产品 (包括渔产品) 占 64.3%, 1960 年占 56.8%, 1969 年占 52.9% (9, 818~819)。可见, 一直到 20 世纪 60 年代末, 农业提供的原料仍占全国原料消耗总额的半数以上。此外, 有许多工业部门, 如农业机械制造、农业化学以及其他一些工业, 完全或主要是依靠农业而存在和发展的。

农产品从来就是美国最重要的出口物资之一。尽管从 1912 年以后它在美国出口贸易总额中的比重下降到半数以下, 并且有不断下降的趋势, 但一直到 80 年代初始终保持在 20% 以上, 只是近年来有所下降, 1987 年

---

<sup>①</sup> 按当年价格的增加价值计算, 1879 年, 农业的增加价值为 26 亿美元, 占全国增加价值总额的 49.1%, 制造业的增加价值只有 19.6 亿美元; 而到了 1884 年, 制造业超过了农业, 它们的增加价值分别为 30.5 亿美元和 28.4 亿美元。如果按部门分类, 1869 年工业 (包括制造业、建筑业和采矿业) 的增加价值总额为 22 亿美元, 农业为 25.4 亿美元; 而 1874 年这两者分别为 28.7 亿美元和 25.3 亿美元。可见, 制造业的增加价值在 1879~1884 年超过农业的, 而工业的增加价值则是在 1869~1874 年超过农业的 (9, 239)。



为 12.1%，1988 年以后出口虽比上一年有大幅度上涨，但因出口总额增长幅度更大，1990 年的比重只占 11.0%（1，1991.10/55）。长期以来，农产品出口是美国赚取外汇的重要来源。特别是在 70 年代美国出现外贸逆差以来，农产品出口顺差则是弥补外贸逆差的外汇来源。此外，农产品还是美国从其他国家换取重要战略物资的手段，也是它进行外交斗争的工具。例如，美国经常利用发展中国家和其他国家缺乏粮食的机会，以提供粮食为条件，要它们执行某种政策，这就是所谓的“粮食武器”。

在美国经济发展的整个过程中，农业不仅为国民经济其他部门的发展提供了劳动力和原料，而且也为它们的发展提供了资本和积累，因此可以说，在一个相当长的历史时期内，农业起着支持整个国民经济发展的作用。但是，随着国民经济步伐的加快，农业的发展则由于其生产特点和资金不足而遇到越来越多的困难。作为国民经济基础的农业发展受阻，势必影响到整个国民经济的持续发展。为了不拖工业和国民经济发展的后腿，政府必然采取各种措施，支持和加快农业经济的发展。

## 二、协助农场主摆脱困境

美国农场主面临的困难主要来自两个方面：一方面，农业生产以大自然为对象，生产活动的地盘大，地形复杂，气候多变，而且农作物的生长通常以年为周期，因此从事农业生产的风险大。直至今日，农业生产即使在美国仍然基本上还是靠天吃饭，特别是种植业部门更是如此。农业生产的发展过程也是农业生产者改造自然和战胜自然的过程。但是在美国，农业生产大多是以家庭为单位，势单力薄，即使是一些大规模的农业生产单位，与大自然比也总是十分渺小的。因此，在遇到包括干旱、洪涝、病虫害和其他自然灾害以后，许多生产者不仅生产难以维持，就连生活也很难保证。

另一方面，美国农业经济长期受到农业危机的困扰，使农业生产和农场主生活长期处于不稳定状态。农业危机是资本主义制度下农业过于发达而产生的生产过剩危机。它的主要表现是，农产品销售受阻，库存激增，价格下跌，农场主收入锐减，最终导致大批农场（尤其是中、小农场）倒闭。

农业危机的发生，如同工业危机一样，根源于生产的社会性与生产资料的私人占有之间的矛盾。生产的社会性要求社会各生产部门之间相互配合，有计划地发展。但是，生产资料的私人占有制却把整个社会分裂为许多各自为政的资本主义企业。它们为了追求最大利润，各自都会盲目地扩大生产，使社会供应量趋于膨胀；与此同时，在资本主义制度下，工人和其他劳动者的购买力相对缩小，使社会的供求关系严重失调，最后导致危机的爆发。在资本主义条件下，商业性农业的实现使农业危机的产生成为可能。因为在商业性农业条件下，农场生产出来的产品大部分或全部都要供应社会需要，这就意味着这些产品有得不到实现的可能性。一旦社会上供应大大高于需求，危机就成为现实。美国的第一次农业危机正是在 1860 年基本上实现农业商品化以后不久爆发的。

但是，农业危机与工业危机的不同之处是，它的周期长、破坏性大。首先，农业生产的周期通常是一年，要比工业生产周期长得多。在一个较长的时期内不可避免地还要受到气候、社会和政治条件的影响，使农业危机出现反复，不仅延长了危机持续的时间，而且也打乱了危机的周期性。其次，生产过剩危机的历史使命是通过对生产力的破坏使社会供求关系达到新的平衡，但是农业中的一系列特点阻碍着对农业生产力的破坏。①迄今为止，农业中的垄断程度尚远不足以达到由少数生产者控制产量和供应量的程度。尽管第二次世界大战后美国农业中的集中程度有了很大的提高，但仍然无法与工业相比。例如，根据 1987 年农业普查资料，当年销售额在 100 万美元以上的大农场有 1.1 万个，占全国农场总数的 0.5%，拥有的土地面积占全国农场土地面积的 6.5%，占农场销售总额的 27.8% (17, 642)。另据 1978 年农业普查资料，全国有 370 个年销售额在 1000 万美元以上的巨型农场，占商业性农场<sup>①</sup>总数的 0.02%，占销售总额的 7.85% (13, 46)。②农业中普遍存在的租佃关系促使农场主在危机年份努力扩大生产，因为租来的土地不论收成好坏和价格高低都是要缴纳地租的。③广大中、小农场主在危机中备受盘剥，为了渡过难关，他们往往被迫以过度劳动和降低生活水准的办法来扩大生产。④在危机期间，政府为农场主提供的各种形式的援助往往起到延长危机的作用。所有这些因素都

---

① 根据美国商务部普查局的定义，凡是年销售农产品的总额在 1000 美元以上的即为“农场”，而年销售额在 2500 美元以上的农场为“商业性农场”。



加剧了农业中的过剩现象。

在危机期间，农场主由于农产品供过于求，价格下跌而深受其害。如上所述，在危机阶段价格下跌的情况下，农场主为了维持原有的收入，以保证维持家庭最起码的生活水平，在一定的时间内不仅不会压缩生产，反而会扩大生产，从而迫使价格进一步下跌。此外，由于农业生产技术的迅速发展，农业生产扩大的时间总是长于生产收缩的时间，农业生产经常处于过剩状态，因此农产品价格下跌的时间往往多于上升的时间，这就迫使农场主的收入经常偏低。而农业收入长期偏低势必使农业生产萎缩，从而影响整个国民经济的正常发展。然而，摆脱农业生产的不稳定性，增加农业收入，绝不是个别农场主所能办得到的，因此只能求助于政府的帮助。

## 第二节 农业政策的目标及其经济依据

关于美国农业政策的目标，历来众说纷纭。由于立场和观点不同，每个人都有自己的说法。例如，长期在美国农业部任职的韦恩·拉斯缪森（Wayne Rasmussen）和非官方的农业经济学家雷纳·希克利（Rainer Schickele）等对此都有过专门的论述（11，3；12，167~171；3，328），甚至经济合作与发展组织的专家从局外人的角度对此也有自己的论述（10，37）。实际上，即使从政府的角度讲，每一项政策都是为了解决农业中的某个问题或实现某项计划而制定的，因此彼此都有不同的目标。即使是同一项政策也会因为时机不同和条件不同，其具体目标也有所不同。但是，仔细分析一下美国农业政策的历史，我们确实可以发现某些“始终不变的”目标。我以为，贯穿美国 200 多年历史的农业政策的目标，至少可以归结为以下三个方面：①提高农业生产效率。②增加和稳定农场收入。③提高社会福利和促进农村发展。

### 一、提高农业生产效率

美国是一个由移民组成的后起国家。18 世纪后期，当它摆脱英国殖民

主义统治而获得独立的时候，英国和法国等老牌的资本主义国家已经发展到了很高的阶段，并且在业已开始的产业革命的推动下突飞猛进。美国想要在这个世界上立足并求得发展，必须加速自身的发展。另外，正因为它是一个后起的国家，因此在它的发展过程中，不仅可以广泛采用别国发明创造的先进技术，而且还可以借鉴在别国已经得到证明的行之有效的组织和管理经验。正是因为美国充分地利用了这一切有利条件，才可能在一个较短的时期内建设成为世界上最发达的国家。然而，领先并不能消灭竞争。相反，为了争夺市场，美国必须保持领先地位。此外，要想克服农业面临的上述困难，最有效的办法也是发展农业生产力，提高效率，降低生产成本，增加农场主的利润。因此，提高农业生产效率，加速农业发展，一直是美国农业政策的主要目标之一，特别是在 1933 年以前，它几乎是美国农业政策的唯一目标。当然，在农业发展的不同阶段，美国政府采取了内容不尽相同的政策，从而使农业生产效率获得了稳步提高。

首先，在独立后，政府引导在全国确立了家庭农场制度。

美国是一个新兴的国家，在它的发展过程中，遇到了许多其他国家不可能遇到的问题。例如，其他国家都是在长期的发展过程中逐步形成自己的土地制度和经营方式的。但是，美国在独立后边疆西移的过程中，政府占领了原属印第安人（当时已变成无人占有）的大片国有土地，政府面临着要重新组织农业生产的任务。于是，在独立后不久就出现了如何把土地分配给农民和建立什么样的农业制度的争论。这种争论主要是在第一届政府中担任国务卿的杰弗逊为一方和财政部长汉密尔顿为另一方之间展开的。正如我们在本书第二章中将要谈到的，经过一段时间的较量，主张在美国建立小农制度的杰弗逊一派逐步取得了优势。政府把公有土地以小块、低价出售给拓荒者，最后在 1862 年根据“宅地法”免费向拓荒者赠送 160 英亩公有土地，从而在美国农业中牢固地确立了家庭农场制度。

所谓家庭农场，通常是指农场主拥有全部或部分土地和其他生产资料，对农场具有自主决策的权力，主要使用家庭劳动力，并依靠自己的经营管理才能取得适当收入的以家庭为单位的农场。这种农场由于生产者的劳动好坏与他们本身的经济利益紧密地联系在一起，因此他们不仅在生产上始终兢兢业业，而且在管理上也精益求精，努力降低生产成本，提高生产效益。美国农业发展的历史证明，家庭农场制度在美国农业的高速发展中起了重要的作用。这是因为：一方面，家庭农场主可以根据市场信息及