

美国农业与食品政策

叶裕惠 黄得勋 等编译

MEIGUO

NONGYE

YU

SHIPIN

ZHENGCE

广西民族出版社

译者名单

顾问：何友嘉 杨通明

编译主持人：叶裕惠

编译人员（按所译章节为序）：

李蜜蜜 刘为民 黄 飏 叶裕惠

尹建国 邵法焕 邹荣林 黄得勋

宋多魁 李伟民 杨克斯

总译校：叶裕惠 黄得勋



编 译 说 明

为了促进我国农业持续、稳定、协调地发展，在认真贯彻党中央、国务院一系列有关方针政策的同时，有必要学习和借鉴外国发展农业的成功经验与有效政策，以制定符合我国国情而又科学合理的具体政策。

本人近年之中曾作为访问学者赴美进修，专门考察美国的农业与农业政策，受到一定启发。为使国内从事这方面工作的同志也增强了解，从本人所携回国资料中，择其两本内容较优者——罗纳德·纽特逊等著的《农业与食品政策》(Ronald D. Knutson, J. B. Penn, William T. Boehn: 《Agricultural and Food Policy》, 1983 by Prentice-Hall, Inc, Englewood cliffs, New Jersey) 与美国农业经济学会土壤保护政策课题组的报告《美国的土壤侵蚀和土壤保护政策》(《Soil Erosion and Soil Conservation Policy in the United States》, A report prepared by An American Agricultural Economics Association Task Force, January 1986)——组织一批同志统一译编为本书，以供我国广大从事和有兴趣于农业与食品政策工作的读者们参考。

本书对美国农业与食品政策的历史与现状进行了比较系统的阐述，不但介绍了美国农业与食品政策的制订与演变过程，世界农业经济与政策环境，影响当代农业的基本经济关系与原则，美国农业政策中的目标价格、贷款定价、粮食储备与生产控制等内容，还分析了农业结构、价格控制、营养政策、食品安全、农业劳力与资源利用、土壤侵蚀与土壤保护等现实问题。书末还附录了若干最近的美国农业统计资料。上述内容，不但为认识美国农业的发展提供了一把钥匙，也可以对我国的农业政策制订提供有

益的启示。因此，该书可以成为我国各级政策研究、计划、农业、土地、物价、外贸、粮食与食品卫生等部门领导与工作人员的重要参考资料，也可以成为各教学、科研单位学习了解美国农业经济政策的业务用书，具有较高的学术价值和实用意义。当然，由于中美两国社会制度的不同，书中的一些观点和做法需要我们加以分析和鉴别，不能全盘照搬。在编译中我们对原书内容作了少量的必要删节。

本书在编译过程中，得到了广西壮族自治区农村发展研究中心的大力支持。该中心的何友嘉主任与杨通明副主任对本书还提出了宝贵意见，在此仅向他们表示衷心感谢。

本书的编译人员由广西一批出国留学人员与高学历的中青年教学科研人员组成，在编译中分工如下：

李蜜蜜——第一章与第四章；

刘为民——第二章；

黄 颢——第三章；

叶裕惠——第五章与第九章及附录；

尹建国——第六章与第七章；

邵法焕——第八章；

邹荣林——第十章；

黄得勋——第十一章与第十二章；

宋多魁——第十三章；

李伟民——第十四章；

杨克斯——第十五章。

其中第三章与第十章的译稿分别由李学金和邵法焕同志初校过。最后，由叶裕惠（农业经济副教授），黄得勋（英语副教授）两同志负责全书的总译校与统纂工作。由于我们的水平有限，文中错漏不确之处在所难免，亟盼读者们给予宝贵批评。

叶 裕 惠

一九九〇年六月于广西南宁

中 文 版 序 言

我国十年经济体制改革，带来了市场经济的日益拓展。在我国经济发展过程中，首先是在农业和食品经济发展过程中，市场机制的作用变得越来越明显了。经验证明，一旦农民取得了农业经营权，增加家庭收入便成了他们的主要目标。于是价格涨落，税赋轻重，财政补贴多少与形式以及信贷难易与利率高低等便必然要影响农民的经济行为和农业状况。在这种新的历史条件下，要实现政府的农业计划，在很大程度上有赖于适当的并且是配套的农业和食品政策，通过价格、税赋、补贴、信贷各种经济杠杆引导农民安排他们的经济活动，包括生产什么、生产多少、怎样生产以及仓储、加工、贸易和消费活动。只有这样才能有效的把农业和食品产业的发展纳入统一的国民经济计划轨道。十年来在新的经济体制下，我国在制定和执行农业和食品政策工作中，已经积累了不少经验，并取得一定成效。当前和今后的问题是：怎样把农业和食品政策搞得更完善一点，不断提高我国的政策水平。主要是政策目标要明确，各项政策要相互协调，政策手段要可行而又确实有效。

其实，不但农业，那些与农业产前产后密切联系的国营和集体企业及经济单位，也受到了市场机制的影响。特别是已经推行了各种不同形式经济责任制的企业，他们虽然仍属全民所有，但是已出现了企业本身及其职工的利益。所以，在我国现行经济体制下，一个行之有效的农业和食品政策，还要把有关国营和集体企业的经济行为及政策反应一并考虑在内。

随着经济体制改革的发展，我国理论界对于农业和食品政策的理论研究与实践经验的总结工作，正在逐步开展起来。有的高等学校已开设了或正在准备开设农业和食品政策课程。不过，这

方面较有系统的出版物还很少见。现在由叶裕惠等同志翻译的《美国农业与食品政策》一书，可供我国农业政策实际工作和理论研究的参考。

《美国农业与食品政策》是美国高等学校本科阶段采用的一个教本。它的主要内容，是为有关系科大学生提供农业与食品政策的基本知识。全书在简要复述了本课程的预备知识之后——其中主要包括政策一般形成过程、国际农业经济环境以及基本经济关系和规律，即逐章讨论并阐述传统的农业政策问题，诸如农业结构，价格政策，营养政策，食品安全，农业劳工等等。正如作者所说的，这本书主要不是要教学生怎样制订农业政策，而把重点放在引导学生对于农业政策的理论与实践有个较深刻的理解和认识。为此，全书贯穿了与农业政策密切联系的经济分析，并在很多地方运用了数量分析方法。

当然，顾名思义，这本书是以美国的经验为背景编写的，因此，从理论框架到具体农业和食品政策的提出与分析，都与我国情况相差很远。所以，在用作参考过程中，当然不能生搬硬套，而仅仅是一种借鉴而已。

安希俊

1991、2、28

于北京农业大学

目 录

中文版序言	(1)
-------------	-----

第一篇 政策制定过程

第一章 政策环境	(1)
第一节 事实、信念、价值观和目标	(1)
第二节 政府卷入的原因	(10)
第三节 经济学、经济学家与公众的政策	(10)
第二章 食品与农业中的政策问题	(18)
第一节 变动中的问题与政策	(18)
第二节 当今的食品与农业问题	(21)
第三节 解决农业问题的哲学观点	(32)
第四节 简化问题的危险	(35)
第三章 政策制定过程	(36)
第一节 立法机构	(37)
第二节 行政机构	(51)
第三节 司法机构	(62)
第四节 农业部, 农业权力圈及未来	(65)
第四章 食品与农业政策利益集团	(66)
第一节 影响的实效	(66)
第二节 利益集团	(70)
第三节 利益集团的战略与未来	(93)

第二篇 国际贸易

第五章 世界食品问题	(98)
第一节 世界的供需平衡	(98)

第二节	短缺恐惧症·····	(116)
第六章	贸易的作用 ·····	(117)
第一节	贸易的权衡·····	(117)
第二节	贸易壁垒·····	(125)
第三节	贸易差额与国际收支·····	(132)
第四节	贸易结构·····	(135)
第五节	经济发展·····	(138)
第六节	日益加强的政治与经济相互依存性·····	(140)
第七章	国际贸易与发展政策 ·····	(141)
第一节	美国在世界政治经济中的地位·····	(141)
第二节	国际政策目标·····	(143)
第三节	国际政策措施·····	(144)
第四节	未来国际政策的选择·····	(172)

第三篇 农 业

第八章	农业问题 ·····	(176)
第一节	变化中的农场部门·····	(177)
第二节	农业的经济状况·····	(196)
第三节	价格与收入的不稳定性·····	(205)
第九章	国内农业政策 ·····	(213)
第一节	农业政策的目标·····	(213)
第二节	农业政策与计划项目的演变·····	(215)
第三节	未来的国内农业政策与计划抉择·····	(240)
第四节	将来的政策因素·····	(251)
第十章	农业结构 ·····	(253)
第一节	关注结构的根源·····	(254)
第二节	可选择的结构·····	(263)
第三节	结构政策·····	(265)
第四节	结构政策的未来·····	(289)

第四篇 消费者

第十一章	消费者对食品的关注	(292)
第一节	食品政策问题.....	(292)
第二节	食品价格.....	(293)
第三节	营养与健康.....	(303)
第四节	食品安全与质量.....	(309)
第十二章	食品与营养的政策和计划	(314)
第一节	控制食品价格的通货膨胀.....	(314)
第二节	食品援助计划.....	(322)
第三节	营养与健康政策.....	(333)
第四节	食品安全与质量政策.....	(336)
第五节	未来的食品计划.....	(345)

第五篇 资源

第十三章	资源问题与政策	(347)
第一节	土地资源.....	(348)
第二节	水资源.....	(364)
第三节	能源资源.....	(371)
第四节	劳力资源.....	(375)
第五节	科技资源.....	(382)
第六节	未来资源问题的挑战.....	(385)
第十四章	土壤侵蚀和土壤保护政策	(386)
第一节	土壤侵蚀为什么成为政策问题.....	(386)
第二节	侵蚀状况.....	(395)
第三节	侵蚀对土地生产率和生产成本的影响.....	(398)
第四节	农场外的侵蚀费用.....	(414)
第五节	政策问题.....	(426)

第六篇 国民经济

第十五章 国家的农业与食品政策：与国民经济政

策的相互关系.....(451)

第一节 国民经济政策.....(451)

第二节 国家的农业与食品政策.....(460)

附录 美国农业统计资料.....(467)

表1 美国食品与纤维部门的就业人数与增加值 (1975—1986年).....(467)

表2 农场人口与就业人数(1960—1986年).....(467)

表3 农场数量与面积(1960—1986年).....(468)

表4 按经营者租地状况划分的农场数量与面积 (1969—1987年).....(468)

表5 农场不动产概况(1970—1987年).....(469)

表6 农场负债情况(1970—1986年).....(469)

表7 农场收入与支出情况(1970—1986年).....(470)

表8 若干农产品价格支持实施情况(1982—1986年)(471)

表9 按计划项目与农场销售值划分的政府对农场的 补贴(1980—1986年).....(472)

表10 农民供销合作社概况(1970—1984年).....(473)

表11 若干农业投入的指数变化(1960—1985年).....(473)

表12 农业机械与设备(1970—1986年).....(474)

表13 农场生产率——人工小时与每小时产量指数 (1960—1984年).....(474)

表14 农场单位面积用工量、产量与每单位产品的年 平均工时(1960年代—1980年代).....(475)

表15 若干农产品的生产与出口情况(1985年).....(477)

第一章 政策环境

美国宪法规定，政府的存在，为的是保障国内的安定，提供公共防务，~~独立正义~~，保护公民的自由权利及增进公共福利。从历史上看，扩大政府机构及其作用范围一直是一个主要的政策议题，尤其因为它与增进公共福利这一职能有关。对于为了解决经济和社会问题，政府的权力应该运用到何种程度，公众的意见存在着很大的理论分歧，对农业问题尤其如此。政府卷入农业的程度长期以来始终是一个主要争议之点。

政府应该做些什么来解决农产品低价格和农场低收入问题？有的人提议，政府不必介入，因为自由市场会解决这个问题。他们认为，农产品低价是供大于求的结果。如果允许这种状态存在下去，就会刺激削减生产和扩大消费。生产的偏少将会带来较高的价格和较高的农场收入。可见，如果让市场机制运转的话，这个问题最终会自行解决。

另一些人则认为，这样的市场矫正方式太严酷了。食品生产过于重要，不宜采用自由放任的方式。没有援助，只有最大的和最有效率的农场才能生存。他们提议，政府应该提供一定水平的援助，以便让所有农民都有生存下来和参与竞争的机会，并获得相当于非农部门经营者的收入。

第一节 事实、信念、价值观和目标

事实、信念、价值观和目标的作用及其相互影响，对于理解个人、企业、各种组织以及政府官员怎样形成和持有某种特定的政策立场是十分重要的。对于政府在某个特殊问题上或某一特殊

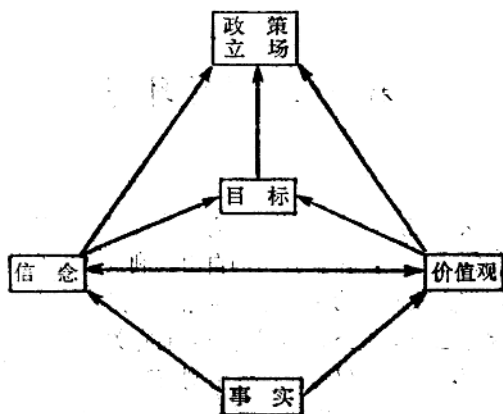


图 1·1 影响个人政策立场的因素

境况下应该起怎样的作用，有几种政策主张就有几种结论。政策主张产生于个人所拥有的事实、信念、价值观和目标的相互影响（见图 1·1）。在企业或组织中，个人间对于事实、信念、价值观、价值观和目标的不同看法必须经过讨论并使之合理化。在这之后才能产生一项政策主张。这通常包含着一个教育和折衷的过程。认识这一点十分重要，即一切政策主张都是合法的——建立在折衷个人观点的基础上。这种折衷是在尊重个人对于事实、信念、价值观和目标的解释的情况下所达到的。

一、事实

事实是指众所周知的确有之事。它经得起客观验证。有理性的人对事实会趋于一致的看法。事实描述出真实的图景，即“它是什么”。

在物理学和生物学中比在社会科学中更易于确定事实，也更易于就事实取得一致的看法。社会科学如经济学中的事实较为模糊。以如何表述农场收入为例，在比较农民的收入和非农者的收入时，农场收入应不应该包括农场外工作中获得的收入？应不应该

该包括自有农场土地价值的变化？这些都是存在分歧的问题。

因果关系在物理学和生物学中也更具有确定的意义。如特定的除草剂灭除某类杂草。而在社会科学中，因果关系则不够严谨，不便于测量，不容易取得一致的看法，而且几乎总是受制于限定条件。例如，对于政府补贴农场价格和收入这一做法是帮助了家庭农场生存还是加速其消亡，经济学家的看法颇不一致。对于继承税豁免是有助于保护家庭农场代代相传，还是仅仅能吸引外部投资者，或者两者都不是，他们也各有各的看法。

这种难以定论并不意味着经济学无用武之地；也不意味着并不存在看得见的事实，或者说经济的解释毫无用处。它恰恰意味着需要识别、分析、估量和评价经济的事实和关系。事实的不同方面需要在政策问题的分析中加以理解和作出评价。此外，与事实有关的知识对于客观地作出政策决定是十分重要的。因此，本书用大量的时间来阐明这些事实，并从不同的角度对它们作出解释。

二、信念

信念描述的是人们把什么信以为真。信念包含有内心的确信、接受、信赖，或者是相信某一说法为正确。

信念并不从属于某一命题固有的、客观的真实性。存在着正确的信念、部分正确的信念和错误的信念。因此，信念可能完全建立在事实之上，也可能部分建立在事实之上，或者没有事实根据。从这些信念中区分出有事实根据的信念一般来说是可能的。

许多政策争议都是产生于当信念仅仅部分地建立在事实之上时。这样的信念不仅是产生意见分歧的根源，而且也可能是靠不住的。平均数常常存在这类问题。例如，七十年代期间，农场人口全部来源的收入平均为非农者收入的90.2%，但是其中有两年，农场收入高于非农收入。此外，销售总额超过10万美元的农民的平均收入始终高于非农人口的平均收入。

有时，政策分歧具有神话或观念上的根源。它们更多地是建

立在传统、价值观或想当然的基础上，而较少以事实为基础。例如，许多农民都迷信地把土地看作是一切财富的来源。这种虚构观念来源于十八世纪重农主义者的经济思想。它未能认识到土地仅仅是经济变量中的一个变量而已，其他的变量通常是劳动、资本、管理和水源。其他变量对于生产来说也象土地一样重要。重农主义学说的发挥又产生了其他的想象，诸如认为农业的衰退或萧条会造成整个经济的衰退或萧条。实际情况表明，农业对经济的影响并不大于它在整个经济活动中所占的比重。

三、价值观

价值观是对事物应当怎样才算好坏是非所持的观念。它们提供了什么是好的和对的的构想，并由此指出某些事物较别的事物更好。价值观表明了人们的期望，为提议或实际采取的行为提供正当理由。

价值观受信念和事实的影响，价值也影响信念。例如，农民看重个人的进取性。这种价值观的树立部分来自这样的信念：认为个人通过自己有无进取性对自己的命运负责。因而，农民们往往相信，许多接受公共救济的人，假如他们愿意工作，是可以养活自己的。

从历史上看，许多发源于农民的价值观与杰斐逊农本主义的基本观念有关联。农本思想信守三条基本准则：

- 1、农业是人类的基本职业。
- 2、乡村生活从道德上优于城市生活。
- 3、自给自足的小农之邦是民主社会的良好土壤。

农本思想由于宣扬道德优越以及对民主勾画的蓝图，在十九世纪和二十世纪初为美国人民广泛接受。从这一思想中产生出称之为农业提纲的统一说法。这种农业提纲为农场计划赢得了广泛的支持。据帕尔伯格解释的农业提纲包括以下要点：

- 1、农民是优秀公民，因而大部分人口应该务农。
- 2、务农不仅是一种经营活动，而且是一种生活方式。

- 3、农业经营应以家庭为单位。
- 4、田地应为耕者所有。
- 5、使土地产量翻番是件好事。
- 6、想务农者都应有可能务农。
- 7、农民应当能为自己作主。

即使在今天，认为农本思想及与之相关的农业提纲已经过时的想法也是一个错误。它的运用仍可在竞选辞令中看到。在颂扬家庭农场和赞美农民的言词中，把农民比作民主的脊梁，倾向于把农民看作是有着同类问题的清一色的群体，论证需要一种单一的国家农场政策等等。农本思想于是乎继续用来为农场计划作辩护。与此密切相关的是，农民及他们的组织仍旧坚持的许多价值观都离不开农本思想的理由根据。

撇开这类竞选辞令和~~组织教条~~不谈，城乡价值观是否存在着差别，在这个问题上有着很大的意见分歧。一种学派坚持认为存在着差别。持这派意见者选择城乡价值观差别为研究题目。研究表明，农民高度推崇下列价值观。

1、素质教育被看作是取得业绩和成功的手段。技术——作为教育与研究之成果，传统上受到农民和牧民的看重。

2、干一行，精一行是成功的关键。一般都认为，农民比城市居民更强烈地推崇坚持本职工作的道德标准。

3、美国乡村更强调清教徒的道德准则。一般来说，农民们更信奉宗教，他们更为反对离婚、婚前性行为、堕胎及饮酒。

4、个人自由、爱国主义、支持民主制度都是不易动摇的价值观。这些价值观与农本思想也是一致的。

建立在个人自由之上的高层次价值观可以与农民和牧民希望成为他们自己主人的欲望相联系。然而，研究也已表明，农民倾向于遵从典型的行为模式，并且通常坚持美国乡村的信念和价值观。除了这种随大流的趋向之外，农民们的价值观、有关的信念或行为都没有共同一致之处。价值观上缺乏一致性可能是导致处

理问题所采用的政策补救方法不同的一个根本原因。

虽然农民们为自己要求平等的社会地位，但研究一直都显示出，他们对给予少数民族和妇女平等权利的运动持一种非常保守的态度。这种态度与研究农民意愿的调查结果是一致的。农民们愿意在人们需要之时伸出援助之手。从对政府的食物券计划所表示的不大支持来说，这种姿态还算温和，尽管食物券计划增大了对农场产品的需求。看来，农民们似乎把少数民族和穷人的许多问题归咎于缺乏劳动愿望所致。

持反对意见的学派坚持认为，乡村和城市的价值观已经在时光中发生变化和相互融合。人们今日的看法如此相似，以致重大的差别已不存在。例如，柯普评论道，“我们过去所熟知的乡村社会事实上已不复存在”。甚至连价值观差别存在论者拉森也承认，研究结果显示，乡村居民和城市居民的价值观排列之间有着令人吃惊的相同性。由于流动性的增大、学校的统一、电视的普及、教育的改良以及农场外就业的增加，这些都已成为加快价值观变化的主要推动力。

城乡价值观实际上是否存在重大差别，已成为在社会学家中引起论战的一个主要原因。平希指责说，价值观差别的存在是假定的，并不真实。比勒企图使人相信这种差别存在，但也承认需要更为审慎地提出证据。比勒提出，所需的证据必须有待对不同规模和不同类型的农场主的价值观进行详细的研究之后才能得出。

如果农民的价值观与一般人的价值观并无差别，农本思想关于保护家庭农场的主张就可排除。这并不意味着农场计划不再有正当的理由，但这确实会将为国内农场政策必要性辩护的主要理由转向农场与非农部门之间的经济差异，反对把这种经济差别混为一谈并维护杰斐逊的农本主义思想和农业提纲。

农业获得公众支持和寻求立法帮助的能力受城市和城郊大多数人对农民抱有的信念和价值观的影响。乡下人的形象在他们的城市同胞的印象中是十分有利的。乡下人让人觉得更友善，更健

康，更诚实和勤奋。他们享受更多的人生乐趣，而较少感到紧张和压抑。乡村地区曾被当作是养育儿女的最好地方，不过，人们也认为那里提供给年青人的机遇最少。

乡村和城市价值观合乎情理的统一的证据以及城里人对农民的良好印象是与消费者对农民的看法相一致的。消费者并不把农民看作是造成食品价格上涨和食品安全这类问题的根源。相反，消费者活动家已倾向于把他们的批评意见集中针对政府作出的糟糕决定，针对向农民提供生产投入品的供应商，或者是针对食品加工和食品分销方面过度的市场集中。

四、目标

目标是所谋求的最终结局或目的。一个目标也就是朝着一个方向去努力的意图。目标具有长期性。没有能力去实现其目标的个人和团体可能会流露不满、焦虑、最终转向政府寻求帮助，以实现其目标。

目标的选择受个人的价值观和信念的影响。一个没有能力实现的目标是否会成为公众关心的问题取决于这一目标有无重要性、支持这一目标的团体的影响力、以及现政府和个人的初步努力究竟在多大程度上没有能力实现这一目标。农民们持有的目标是广泛而多样化的。比较重要的有以下这些：

1、自我保护和维持生存是世上每个人的目标。虽然许多农民的价值观念赞成通过个人努力，反对通过政府的努力去解决问题，但他们通常在农产品价格和农场收入下跌并威胁他们的生存之时转向政府。然而，他们转向政府并不见得是去寻求增加利润的解决办法，或寻求采取从长期来看会导致他们自我毁灭的难以把握的行动。例如，向大规模农场经营和生产销售一体化体系过渡的进展趋势从没有使大多数农民感到特别的困扰。他们并不主张采取政策步骤来有效地抑制这种趋势。

2、家庭农场的农民不愿支持那些将会禁止公司和非农业利益集团侵入的政策。布莱米尔引述了这一点作为自我保护本能已