

美国 农政道路研究

◎ 李典军 著

农民群体与政权主体的关系问题是大国政治的基本问题。两者相融国则兴，两者相恶国则衰。本书第一次从这两者关系的角度，对美国殖民地时期以来农业转型、农民转化和农村转变的历程进行了分析，并将其归纳为“美国农政道路”而揭示了美国农政发展的特点



 中国农业出版社

美国农政道路研究

李典军 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国农政道路研究/李典军著. —北京: 中国农业出版社, 2005. 1

ISBN 7-109-09522-3

I. 美... II. 李... III. 农业经济-经济发展-研究-美国 IV. F371.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 135771 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 赵 刚 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 13

字数: 300 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

谨以此书献给奋进中的汉南人民

——作者题记



国务院发展研究中心农村经济研究部部长 韩俊
中国社科院研究生院博士生导师

美国是当今世界上农业现代化程度最高的国家，美国农业发展的历史和美国的农业政策长期以来一直是一个非常重要的研究领域，国内这方面的研究成果也很丰富。李典军同志的《美国农政道路研究》是这一领域非常有价值的一份研究成果。在该书中，作者从美国农民群体和政权主体两者关系的角度，对殖民地时期以来农业转型，农民转化和农村转变的发展历史进行了分析，并将其归纳成为“美国农政道路”，揭示了美国农政发展的特点。

李典军同志最近十余年，潜心研究世界各国的政权主体与农民群体的关系问题，在农政史研究中辛勤耕耘，发表了大量的相关论文。他二〇〇〇年完成的《社会主义农业思想史研究》一书，就显示了他在这一领域的丰富知识和较好的理论功底。按他自己的原来的计划，是在完成苏联、中国等社会主义国家农业思想和农政实践的研究之后，再进行欧美等资本主义国家农业发展历程的研究。但他在进行苏俄社会主义农政史的研究中，遇到了列宁和斯大林两位领袖人物都曾经历了转变自己早期农业发展思想的问题。作者不想就事论事，但也找不到转变的历史答案。于是他把这一想法告诉了我，并提出先研究集欧洲资本主义农业

农村发展之大成，又是当代世界最为先进的美国农业之后，再来进行苏俄的研究也许会找到一些解答这一答案的线索。我非常赞同他的计划。经过四年多的潜心研究，他终于形成了《美国农政道路研究》这一成果。他对两位革命领袖农业思想的转变也有了新的认识，他的结论是：这种转变很大程度上是美国二十世纪初一系列矛盾的影响造成的。当时的美国正处于非农时代，农业在经历着市场机制的危机，农民在经受着城市化的阵痛。否定这条道路，遵循马克思恩格斯的社会主义农业发展理论，是列宁和斯大林根据当时国内外形势所能做出的唯一选择。更为重要的是，作者通过对美国农政道路的研究，也使自己进行的社会主义农政史的研究有了重要的参照系，对于他今后对社会主义农政发展道路的研究都是很有帮助的。

他在基层工作，在业余时间却长期专著于农政史的研究，这是非常难得的。作者出生在湖南湘西山区农村，对中国农村有着较为直观的感受和了解。上个世纪八十年代初和九十年代初他又分别就学于武汉大学历史系和中国社会科学院研究生院农村发展系，从历史学和经济学两个方面的理论充实了自己。作为一个善于思考的有才华的年轻学者，他得以亲身感受了中国农村的变迁与发展。这种经历对于进行他选定的农政史研究来说是很重要的。近年来他发表的一系列著作都是用心之作，我个人作为读者也受益匪浅。

为撰写《美国农政道路研究》，尽管作者参阅了大量的中外资料，但他没有到过美国，未能亲身感受美国农业的气息和农民多彩的生活，因而对美国农业和农民的把握就不可能是全面的，深刻的。因此，本书也只能作为我们了解美国农业、农村和农民问题的一个窗口。

我祝愿他在农政史研究领域中取得更多的学术成果。

导 言

美国不仅是发达的工业化国家，而且有着发达的市场化农业，田园化农村和中产化农民以及为此服务的农业部。这一切为人们所共知。但它是怎样演变而来，又是如何成长的，其中有没有可资借鉴的规律，它对世界各国农业乃至政治有没有影响，是否具有普遍性的指导意义，这些都需要我们沿着美国人民三百多年实践的脚步去探索去研究，这也正是本书所要回答的问题。

本书研究的是美国农政道路，即美国农民群体和政权主体两者之间关系的演变并形成独特的农政道路的历史。^①我们所说的农民群体，是指直接从事农业生产的劳动者的总和。它是人类最基本的群体，始终处在成长转化之中而成为其他群体产生的源泉；它还是人类发展史上最广泛的群体，始终存在各种相差悬殊的需求而成为多元文化产生的源泉。我们所说的政权主体，是指国家权力机关的总和。政权主体中的国家权力无论是哪个阶级、哪个政党执政，其主导意志始终只有一个；无论是哪个时代、哪个地区，其主导的强制性职能始终不曾改变。因此，政权主体在两者的关系中居决定性地位而成为农政史的主体；农民群体在两者关系中居于从属性地位而成为农政史的客体。

两者相融国则兴，两者相恶国则衰。决定两者关系相融程度的不是政权主体的主观意志，而是主客体之间的基本目标是否一

^① 本书的“农政”概念，不是目前中国内地和台湾流行的“农政”即是“农业政策”之简称的界定。我们把“农业政策”作为政权主体的策略而纳入两者关系之中。在今后的研究中，也不对“农业政策”作概念性的简称处理。

致，两者是否有一个沟通的桥梁而形成一个良性互动的机制。为此，除了“政权主体”和“农民群体”概念之外，我们还提出了“农政使者”和“农政官员”两个概念。

我们知道，美国南北战争后产生了严格意义上的务农体系，在农民群体以外新的社会群体中，建立起了服务于农业、农民和农村的互相关联的有机整体。这种务农体系以法律为支撑，依靠公共资金开展活动。它由两个层面组成，一是由各州赠地大学农学院及其农业试验站和合作推广站组成的农学院综合体；二是农业部农业研究局、合作推广局等联邦农业职能机构。在农学院综合体的形成过程中，诞生了农政使者。我们理解的农政使者，是指既向农民群体传播农业科技知识，进行农业科学研究与试验，为农村培养各类人才，同时又为政权主体提供相关服务，为农民代言的学者群体，它是联结农民群体和政权主体的桥梁。在农业职能机构形成过程中诞生了农政官员。我们理解的农政官员，是指调整国家与农民、农业与非农业关系，实施政权主体农业政策的官员群体。它既是政权主体农业政策的执行者，也是调节政权主体与农民群体的关系，服务于农民群体的参加者、协调者。作为参加者，它通过自己的科学研究和信息传播系统向农场主提供多方面的服务；作为协调者，它又利用自己的独特地位和身份从总体上为务农体系的有序运行提供了保障。在调整农政关系方面，美国农业职能机构起着中枢神经的作用，农学院综合体则起着润滑剂的作用。这两者顺利有效地运作，是一个国家农业兴衰的重要因素。

我们依据美国“政权主体”、“农民群体”、“农政使者”和“农政官员”四者的产生、演变及其矛盾运动的进程，把美国农政的发展历程划分为六个不同的阶段。

第一个阶段是美国农政的起源时期，它是美国农民群体和政权主体酝酿成长的阶段。这一时期的美国农民群体是幸运的。他们一来到北美大陆的目标定位就很明确，那就是获取利润，改变

命运，为此甘冒风险。这一目标因为与欧洲各国政权主体的目标基本一致，得到了宗主国，特别是英国举国上下的支持，也得到了英国政权主体的认同。英国政权主体初期的支持成为殖民地农业经济发展的必要条件。殖民地农民群体改变命运获取利润的目标得以长成，并成为主旋律而贯穿于美国农政史的全部。但是英国统治者随着殖民地经济的发展而试图调整和改变方向，那就是要变美国为英国的殖民地，使美国成为其农产品的供应地和原材料的来源，这一目标对于美国农民群体发家致富，建设家园构成了重大的挑战，战争不可避免。这种矛盾斗争与印第安人争夺土地的奋争过程，构成了美国农政史的起源，最终只能通过战争的形式解决两者的冲突。这一时期从17世纪初英国殖民地时代到美国独立战争结束，历时百余年。

第二个阶段是建国者们的开创时期，是美国独立的政权主体和农民群体成长的阶段。独立战争胜利后，新生的美利坚尽管获得了政治独立，并根据宪法建立了一个稳定的政府，形成了自己独立的政权主体。以开国者为核心的政权主体顺应历史潮流，立志要把美国建设成为一个自由平等的国家，因而它也在较大的程度上满足了农民群体占有土地，并通过国内外贸易获取收益的要求。但美国还没有取得经济上的真正独立，一直到1820年前后，它的大多数制造品仍然依赖英国，它仍然被英国视作重要的原料产地和一个有前途的投资地区。为了争得自己经济的独立，美国打赢了第二次独立战争，为农民的成长和农业的发展创造了一个十分有利的环境。然而，由于地域的广袤，禀赋条件的差异，使美国农民形成了不同区域、不同阶层的集团，在建立一个什么样的国家问题上，其内部的斗争又异常激烈，由此导致了平衡内部集团矛盾的南北战争。这一时期从1776年建国到19世纪60年代的南北战争结束，历时80余年。

第三个阶段我们称之为林肯时代，它是美国真正意义上的农政史开端。开国者的探索是基础性的，可变性的。独立战争后的

美国农政关系由于我们上面提到的几个因素的综合作用，比之殖民地时代还要紧张，还要尖锐，它表明开国者所建立的一套机制需要调整，需要完善。林肯受命于危难之际。他不仅领导美国人民打赢了南北战争，而且在战争的短暂时期内完成了美国农政关系史上划时代的革命，创造了美国农政关系和谐共生的一套机制：颁布《解放宣言》解放了几百万奴隶，使他们有可能成为真正意义上的农民群体而向其他阶层转化；签署宅地法使无数的农民无偿得到赖以生存和转化的土地资本，使美国国民经济有了赖以生存和快速发展的基础；签署莫里尔法初创务农体系孕育出了一大批农政使者，成为连接政权主体与农民群体化解农政矛盾的桥梁；签署农业部组织法组建了农业部诞生了农政官员，使政权主体有了调节农政关系的具体执行者，成为连接城市与农村化解城乡矛盾的中枢系统和绿色通道，保证了美国有一个和平安定的环境进行建设。林肯因建立一套完整的化解农政矛盾的体系，奠定了美国强盛的体制与机制性基础而成为美国最伟大的总统。也正是有了林肯的历史性贡献，美国才有可能结束三百年农业国的历史，实现了农业国向工业国的转变。这一时期从1861年林肯执政到19世纪末的美西战争结束，历时40余年。

第四个阶段是美国农政史上的非农时期，是政权主体由解决农村农民群体之间的矛盾开始转化为解决城市居民群体矛盾的阶段。由于前40年的建设，美国农政体系已趋完善，它为美国经济的大发展奠定了体制和机制上的保证，加上美西战争和第一次世界大战以及苏俄十月革命后各帝国主义国家因围剿这一新政权而产生的粮食危机，使美国农业进入一个极为繁荣的时期。它的突出表现就是资本主义农业的“美国式道路”得以形成，以农产品的极大丰富为基础的国民经济的发展铸就了城市文明，启动了大量的农民向非农的转化，成为美国最为典型的非农时代。随着非农时代的来到，其农政矛盾开始转化。随着城市化和工业化的加速，农村人口大量向城市转移，成为城市居民，因而矛盾也向

城市集中，是一个向城市集中矛盾的时期。美国政权主体在上一个时期比较好地解决了农政矛盾的前提下，开始进行一个解决城市居民群体与政权主体矛盾的时代。这个时代由于城市的复杂性，要比解决农政矛盾困难得多复杂得多。这一时期可谓矛盾丛生，城乡之间的矛盾，城市和农村各自内部的矛盾，国内外的矛盾交织在一起，是美国农业体制一个生死存亡的转折点。苦难、阵痛、危机和希望同在。这一时期从1901年西奥多·罗斯福执政到20世纪30年代经济大危机，历时30余年。

第五个阶段是美国农政史上的调整时期，也是美国农业政策全面变革的阶段。非农时代的各种矛盾需要解决，它促使罗斯福总统不得不进行农政方略的重大战略性调整。这种调整并不是受凯恩斯理论的指引，主要是由如下因素促成的：一是要化解非农时代出现的因生产力高速发展形成的各种体制性矛盾；二是纽约州所开展的调整实践所起的表率作用；三是斯大林所领导的社会主义计划农业的直接影响；四是20世纪30年代的罗斯福农业新政等等。罗斯福的调整是全方位的。首先是着力于农业生产关系的调整，保证美国农业健康持续发展。这种调整促成了政权主体施政方式的变化，形成了以农业政策为主流，农政官员具体组织实施执行，以影响美国农业发展进程的一整套农业政策运作体系。在生产力方面，促成了美国政权主体建设方向的调整。通过清除贫民窟集中解决了历史上流入城市的农民群体的居住问题；通过建设“伟大社会”解决了弱势群体的人权问题；通过引导郊区建设化解了城乡的各种矛盾问题；通过建设贫穷落后地区促进了全国区域经济的平衡发展；为了建立农产品市场体系进行了市场化的制度化建设。在农民群体自身方面，其农业生产方式，服务组织形式都发生了变化，并形成了具有自身特色的农村文化社区，培育和造就了一批能够代表农民权益的利益集团。农政使者的作用在这一时期最为突出，它在很大程度上影响了政权主体关于农业方面的决策，对农民的服务因其质量的提高而成就了农业

发达的生产力，它进行的世界发展中国家农业方略的设计对这些国家的政治经济产生了较大的影响。这一时期从1933年富兰克林·罗斯福执政开始，到20世纪80年代初期里根提出农政改革为止，历时50年。

第六个阶段是为美国农政史上的全球时代，是政权主体与农民群体和谐共生，融为一体转变为与世界各国农民群体矛盾冲突的阶段。经过20世纪30年代罗斯福新政到80年代中期的50年的农政调整，美国实现了农业现代化。随着农民群体在美国人口中的比重越来越小，而政权主体又通过集中解决城市矛盾和问题而化解了农民群体的矛盾，这就使美国政权主体与农民群体的关系基本上进入和谐共生的时期。农民群体实际上融入政权主体而成为一体，与美国政权主体的政治目标高度一致而进入美国农政的全球时代。这一时代完成于美国的新经济为主流的美国农业革命，它使美国产生了新的经济形式，产生了改革政权主体农业政策体系的要求，这就有了美国农业政策的一系列改革，并为此建立了适应全球化的农业管理体制。美国农民群体在政权主体的大力帮助下，独领世界农业风骚。作为一个阶层，他们绝大多数已成为中产阶级的一部分，极少部分成为大资产阶级的一部分。他们在目标取向上与政权主体越来越趋于一致。在争得利润的前提下，他们同样也支持美国的各种对外战争。美国农民群体在与政权主体的和谐一致中丧失了自我。美国政权主体与农民群体一道，以粮食作武器，并以农业创造的高效率作为其他产业的支撑，摧毁了苏联和东欧各国的社会主义计划体制，扭转了其他社会主义国家的农政取向，实现了美国资本主义“粮食武器”的不战而胜，之后转向了农产品贸易战。这一时期从里根进行的农业政策改革直到今天。

与此同时，美国农民群体与政权主体一道，在引领世界农业新潮流的过程中，必然对世界各国各地区的农民提出了挑战。至此，美国农民群体与政权主体的矛盾发生了转移，即由两者国内

的相济共生并使美国农民群体在执行政权主体的国家目标过程中，与国外农民群体产生了历史性的矛盾和斗争。它迫使世界各国各地区的政权主体与它的农民群体一道，不得不应对美国政权主体和农民群体在农业问题上提出的挑战。农业领域的合作与农产品贸易战成为应对这种挑战的主要形态。

这就是美国自殖民地时期以来 300 多年农政发展史的基本线索，也是本书的主体框架结构。

目 录

序

导言

第一章 美国农政的起源时期	1
第一节 早期印第安人的土地与农业	1
一、印第安人土地的丧失	1
二、印白农业文明之交融	7
第二节 美国私有化土地制度的起源	9
一、美国大地上的各类土地制度	9
二、各类公有土地的私有化进程	12
三、私有化中的土地利用与开发	15
第三节 美国商业化农民群体的起源	18
一、种植园主与农场主的起源	18
二、欧美共生的契约奴的起源	22
三、备受奴役的黑人奴隶的起源	27
第四节 美国市场化农业形态的起源	29
一、市场化农业的生产形态	29
二、市场化农业区域的形成	32
三、市场化农业所需的环境	39
第五节 美国自由化农政管理的起源	42
一、殖民地政府管理体制的特征	42
二、英国对北美的农业殖民政策	48
三、殖民地农村基层组织的建立	51

第二章 美国农政的开创时期	57
第一节 开创时期的政权主体之产生	57
一、农民群体之军队产生的反叛	58
二、政权主体的全面形成与体制	61
第二节 建国的工农立国之争及影响	64
一、两种建国方略的形成与分歧	65
二、共和党执政时期的政策转变	69
三、共和党与联邦党的政策合流	74
第三节 政权主体的土地立法与政策	76
一、土地无偿分配和处置的办法	77
二、土地收归国有的不平凡历程	79
三、土地出售转让进程中的立法	81
第四节 农民群体的生产与经营形态	87
一、农产品的生产与改进	87
二、农产品的收获与加工	89
三、农产品的交换与销售	94
四、农产品市场的再拓展	97
第三章 美国农政的林肯时代	102
第一节 解放宣言与农民群体的转化	102
一、南北战争与解放宣言的颁布	103
二、南北战争后农民群体的转化	109
三、转化引起的农政矛盾与运动	112
第二节 宅地法与美国经济全面变革	116
一、争取获得土地的斗争与宅地法	116
二、宅地法引发的土地政策的完善	120
三、宅地法和土地政策产生的影响	124
第三节 莫里尔法与农政使者的诞生	127

一、务农体系形成的历史源流	128
二、农业教育体系的基本形成	130
三、农业科学试验体系的形成	132
四、农业推广体系的初步形成	135
五、农政使者的形成及其成就	137
第四节 农业部法与农政官员的产生	140
一、美国农业部的初步创建	140
二、农业部的早期工作职能	143
三、农政官员的产生与成就	146
第五节 农民群体的生产与技术改进	152
一、工具的改进与半机械化的实现	152
二、农产品运输和加工体系的形成	155
三、畜牧技术的改进与产业的形成	157
第四章 美国农政的非农时期	160
第一节 城市化的兴起与农业的形态	161
一、美国城市化的起源与演变	162
二、城市化的一般形态与农业	163
三、城市化的特殊形态与农业	168
第二节 农民群体流动与矛盾的转移	171
一、农村劳动力转移的进程	171
二、农业劳动力转移的特点	181
三、转移形成的矛盾之转化	187
第三节 农场主的农业生产经营形态	191
一、农业生产工具全面改进	191
二、农作物技术的不断改进	194
三、牲畜业生产技术的改进	196
四、农业市场供需矛盾转化	198
第四节 政权主体的想作为与难作为	202

一、农业服务体系的高效运作	202
二、试图有所作为的总统群体	205
三、难有作为的农业政策尝试	214
第五章 美国农政的调整时期	220
第一节 政权主体施政方式的变化	221
一、依靠系统的农业政策调控	221
二、健全农业政策的运行机制	227
三、扩大农政官员的服务范围	231
四、完善农村的基层管理体制	235
第二节 政权主体建设方向的调整	244
一、城市更新重点建设民居工程	245
二、帮助弱势群体建设伟大社会	247
三、平衡区域发展建设落后地区	253
第三节 农政使者服务内容的拓展	259
一、为政权主体的农业决策服务	260
二、为农业部门的施政管理服务	263
三、为农民群体服务体系的发展	267
第四节 农民生产生活方式的转变	269
一、农业生产形态的一体化	269
二、农村生活方式的服务化	272
三、农民争取经济效益的合作化	274
四、农民争取自身利益的集团化	277
第六章 美国农政的全球时代	279
第一节 新经济与农政关系全球化	279
一、加利福尼亚引领全美新潮流	280
二、新经济引发农业形态的变化	285
三、全球化推动的农业学科建设	287