



美国农业政策

徐更生 著

美国农业政策

徐更生 著

①259/23

中国人民大学出版社

(京)新登字156号

美国农业政策

徐更生 著

中国人民大学出版社出版发行
(北京海淀路39号 邮编 100872)
中国人民大学出版社印刷厂印刷
(北京鼓楼西大街石桥胡同61号)

新华书店经销

开本: 850×1168毫米32开 印张: 12.25
1991年11月第1版 1991年11月第1次印刷
字数: 309 000 册数: 1-2 000

ISBN 7-300-01165-9
F·327 定价: 5.60元

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。那里的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，我有意识地总结和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1章 绪 论	(3)
§ 1.美国政府干预农业经济的必然性.....	(3)
§ 2.农业政策的目标及其经济依据.....	(8)
§ 3.农业政策的体系.....	(19)
第2章 农业政策的发展简史	(26)
§ 1.建国初期的政策.....	(26)
§ 2.农业半机械化时期的政策.....	(31)
§ 3.农业机械化时期的政策.....	(35)
§ 4.战后时期的政策.....	(42)
第3章 农业政策的制定和执行过程	(51)
§ 1.农业政策与农业立法.....	(51)
§ 2.农业法律的制定过程.....	(53)
§ 3.利益集团在农业立法过程中的作用.....	(64)
§ 4.对立法程序的评估.....	(75)
§ 5.农业政策的制定和执行.....	(79)
第4章 农业政策的效果及其发展前景	(89)
§ 1.农业政策的效果.....	(89)
§ 2.战后关于农业政策改革的尝试.....	(96)
§ 3.农业政策的发展前景	(105)

• 下 篇 •

第5章 农业的价格和收入支持政策	(115)
§ 1. 20年代的农业政策大辩论	(115)
§ 2. 支持政策的主要内容	(120)
§ 3. 支持政策解决不了农产品过剩	(141)
第6章 土地和水资源的利用和保护政策	(159)
§ 1. 早期土地资源的开发和利用	(159)
§ 2. 土地资源的保护和利用政策	(169)
§ 3. 水资源的利用和保护政策	(181)
第7章 农业教育、科研和推广政策	(190)
§ 1. 政策的社会历史背景	(190)
§ 2. 农业教育、科研和推广体系的建立	(196)
§ 3. 农业教育、科研和推广政策与美国农业的发展	(207)
第8章 农业信贷政策	(222)
§ 1. 政府干预农业信贷的必要性	(222)
§ 2. 政府赞助的信贷机构的信贷计划	(226)
§ 3. 联邦政府的保证贷款和直接贷款	(234)
§ 4. 农业信贷市场的现状	(245)
第9章 农业税收政策	(255)
§ 1. 联邦税收制度及其在农业中的应用	(257)
§ 2. 税收政策对美国农业的影响	(266)
§ 3. 新税法对农业税收政策的重大改革	(270)
第10章 农产品对外贸易政策	(279)
§ 1. 美国对世界农产品市场的依赖	(279)
§ 2. 农产品对外贸易的法律依据	(286)
§ 3. 农产品出口推销计划	(291)
§ 4. 贸易保护主义措施和政策	(304)

§ 5.面临的挑战	(307)
第11章 国内食物援助政策	(321)
§ 1.粮食过剩与饥饿现象并存	(321)
§ 2.早期的食物分配计划	(329)
§ 3.战后的食物援助计划	(332)
§ 4.食物援助计划未能达到预期目的	(344)
附 录 I .1933年以来主要农业立法的内容简介.....	(351)
II .美国常用的英制度量衡与公制度量衡	
的换算表.....	(381)

• 上 篇 •

第 1 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。一般地说，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。

§ 1. 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）^①。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。在上世纪末、本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

^① 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，如果是年鉴，如1985年第306页，表示为1985/306；如果是杂志，如1985年第10期第21页，表示为1985.10/21。下同。

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，只有帮助农业摆脱困难，才能保证国民经济的顺利发展。

1. 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。^①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约占全国制造业总数的2/5左右

^① 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，制造业在1879—1884年间超过农业，而工业则是在1869—1874年间超过农业的（9，239）。

(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年度为12.1%, 1988年度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年度的比重只占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, 随着国民经济发展步伐的加快, 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。

2. 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，最终导致大批农场主（尤其是中、小农场主）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所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，就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%和农场销售总额的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①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分努力扩大生产，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，为了度过难关，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

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”。

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，决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。

§ 2. 农业政策的目标及其经济依据

对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们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) 增进社会福利和农村发展。