

中美农业支持政策体系的比较与分析

唐 红 杜世纯 冯建英 著

中国农业大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

中美两国作为排在世界前两位的经济体,在国际经济社会中发挥着重要的作用。两国在实现各自国家现代化的历史进程中,特别是在农业发展的过程中,既有许多相同点,也有巨大的差异。本书通过对中美农业支持政策体系和构建过程的比较,探索可供中国农业现代化和国家工业化借鉴和吸收的发展经验。中美农业支持政策体系的比较研究,本质上是两国工业化与现代化发展历史与发展道路的比较研究。美国是已经完成工业化,且是国家整体现代化水平最高的国家,中美之间既有广泛的合作与关联,更存在巨大的差距与对立、竞争。中国既需要广泛借鉴世界各国农业现代化和国家工业化与全面现代化的经验,也需要在自己实现全面现代化的过程中,做出独立和创新的理论和实践探索,从更大的历史跨度和地缘政治、经济、文化的基础上寻找实现中华民族伟大复兴的方向、道路、政策与策略。

图书在版编目(CIP)数据

中美农业支持政策体系的比较与分析 / 唐红,杜世纯,冯建英著. —北京:中国农业大学出版社,2019.2

ISBN 978-7-5655-2173-7

I. ①中… II. ①唐…②杜…③冯… III. ①农业政策-对比研究-中国、美国
IV. ①F320②F371.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 040743 号

书 名 中美农业支持政策体系的比较与分析

作 者 唐 红 杜世纯 冯建英 著

策划编辑	王笃利	责任编辑	王笃利
封面设计	郑 川		
出版发行	中国农业大学出版社		
社 址	北京市海淀区圆明园西路 2 号	邮政编码	100193
电 话	发行部 010-62818525,8625 编辑部 010-62732617,2618	读者服务部	010-62732336
网 址	http://www.caupress.cn	出版部	010-62733440
经 销	新华书店	E-mail	cbsszs@cau.edu.cn
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
版 次	2019 年 2 月第 1 版		2019 年 2 月第 1 次印刷
规 格	787×1 092 16 开本		10.25 印张 150 千字
定 价	56.00 元		

图书如有质量问题本社发行部负责调换

目 录

第一章 引论	1
第一节 中美农业支持政策体系比较的重要意义	3
第二节 科学的比较分析及其所求目标	5
第二章 农业支持的概念、内涵及理论沿革	9
第一节 基本概念	9
第二节 理论沿革与文献综述	11
第三章 中美农业支持政策的形成过程与特点	21
第一节 美国农业支持政策的形成过程	22
第二节 美国农业支持政策的主要特点	28
第三节 中国农业支持政策的形成过程	30
第四节 中国农业支持政策的主要特点及存在的问题	36
第四章 对农业基础设施与产业开发的支持政策分析	41
第一节 农业基础设施与产业开发支持概述	42
第二节 美国对农业基础设施和产业开发的支持	45
第三节 中国对农业基础设施和产业开发的支持	62
第五章 对农业科学技术及其推广应用的支持政策分析	76
第一节 农业科学技术及其推广应用概述	77
第二节 美国对农业科学技术及其推广应用的支持	81

第三节 中国对农业科学技术及其推广的支持	95
第六章 对农业生产资料及贸易服务的支持政策分析	119
第一节 农业生产资料及贸易服务概况	120
第二节 美国对农业生产资料及贸易服务的支持	122
第三节 中国对农业生产资料及贸易服务的支持	128
第七章 中美农业支持政策的比较分析	141
第一节 中美农业支持政策的背景不同	141
第二节 中美农业支持政策的目标取向不同	144
第三节 中美农业支持政策的重点内容不同	145
第四节 中美农业支持政策的表达方式与实施方法不同	147
参考文献	151
后记	156

第一章

引 论

起自 18 世纪中叶的第一次工业革命，为人类社会的现代化进程开辟了一条更具普世性和规范性，且不同于以往任何历史时期的发展道路，即通过工业化推动一个国家或地区社会经济结构、产业结构、就业结构和消费结构不断调整、转型和升级，进而改变整个社会的生产能力、生活方式、文明程度、精神面貌和人类的福祉。一般而言，农业产业在国家工业化和现代化的历史过程中，始终都扮演着十分重要，却又极具挑战性、戏剧性和多元性的角色。

在工业化的启动阶段，甚至其中前期的大部分阶段，农业产业主要承担着为工业化提供资金积累、贸易市场、原材料供给、基本运转条件和完整的产业与贸易环境的角色，并以此推动工业化很快形成规模和有机的产业体系，使新兴的工业产业在产业效益和竞争力上获得优势。但当工业化发展到一定阶段，农业由于其传统生产方式的自然属性和产品交换与价格的较低弹性，逐渐显现出与工业和其他非农产业相比，收益低下的特性。这种现象如不加以调整和改善，长此下去，便会造成

农业与包括工业在内的非农产业在发展速度、产业质量与竞争力上的巨大差距，进而影响整个社会经济体系中各产业之间关系的协调性，造成整个国家或一个区域总体产业体系内部的严重矛盾；这种经济结构关系上的不协调，又反过来滞缓，甚至破坏工业化进程。这样的现象与规律在工业化中期之后表现得愈加明显和强烈。许多已经实现了工业化的国家和正在进入工业化高速发展中的国家都不同程度地经历过这样的问题与遭遇。因此，随着人们对社会经济发展和工业化过程中这一规律认识的逐渐深化，工业反哺农业和让农业现代化的步伐与国家工业化尽可能保持同步的要求便日益凸显。有关这方面的发展理论和政策的探讨与实践，逐渐演进为各国政府动用社会资源和国家公共政策支持农业发展的普遍性策略，即所谓的农业支持与农业支持政策体系的构建。

美国是世界上较早开始并率先完成了国家工业化，并已进入后工业化社会的国家之一；美国更是在发展工业化的同时，最早和率先实现了农业现代化的国家，其在工业化过程中处理农业与其他产业的关系，动用国家和社会力量支持农业发展的经验既十分丰富，又极具启发性与示范性。相比美国而言，中国则是被西方工业化进程长期抛在后面，历经苦难，直到1949年才摆脱了受西方工业化国家长期欺负的国家。即使到今天，中国也还是一个后起的、处在加速工业化进程的发展中国家。因此，在未来的发展中，中国应认真总结、学习和借鉴美国在工业化进程中和完成工业化之后，始终重视农业发展，甚至动用国家力量，形成长期稳定的农业支持政策体系的经验，推动整个社会尤其是国民经济总体结构保持健康、协调、可持续的关系，并适时加速农业现代化的进程。这是一个重大的历史性课题。

第一节 中美农业支持政策体系比较的重要意义

中美两国对当今世界的意义是不言自明的。美国是最大的发达国家，早在第二次世界大战之前就实现了工业化，也是当今世界上现代化程度最高的国家之一。中国则是最大的发展中国家，目前正在全力推进整个国家的现代化进程，在快速变革的世界政治、经济、文化、科技大潮中迅速崛起。中美两国在许多方面既存在明显的不同点，也存在着巨大的相似性，比如，两国的历史文化、自然资源特征和禀赋、社会制度、工业化起点和历史发展轨迹，以及未来所要实现的发展目标等，都明显不同。但作为同属当今世界中的两个大国，中美在实现各自国家现代化的历史进程中，也存在许多共同的特点，如在实现国家经济发展目标的过程中，两国都受着相同的工业化规律支配；都是举足轻重、对世界有重大影响的大国；两国最大的相似点是在对农业产业的认识与定位上，以及在国民经济体系格局的构建上。美国虽然是个年轻的国家，仅有 200 多年的历史，但它是农业立国的，特别重视农业产业的发展，较早启动了农业现代化进程。中国则是有着悠久、灿烂的农业文明的国家，十分重视农业的发展及其在国民经济体系中的重要作用；虽然双方的发展起点不同，所处的发展条件与环境不同，但发展的主线与前进方向也具有极大的相似性和同一性，特别是两国都是世界上经济体系、产业体系最完整的国家，相互在经济、贸易、金融和地缘政治关系上存在着很强的关联性与依存度。现在，中国已经成为世界第二大经济体，并在未来的世界变革中发挥越来越大的作用。凡此种种，都赋予中美两国在农业支持政策体系构建与实施过程中相互比较、借鉴的特殊和巨大的历史与现实意义。当然，现阶段主要是以中国学习和借鉴美国的经验为

主，中国经验、中国故事和中国理论的形成，还需要长期的实践与探索。

中美农业支持政策体系的比较研究，本质上是两国工业化和现代化（包括农业现代化）发展历史与发展道路的比较研究，其理论与实践价值，远不止仅是在客观上认识两个国家外在的相同点与差异点这样简单。其更深远的意义和影响，在于美国在其工业化和现代化发展过程中，有许多成功的经验与经受挫折的教训，其在成为整体现代化水平最高的国家之后，也仍然在不断探索保持世界领先地位的政治、经济、科技、金融、贸易和实现持续、平衡、健康发展的规律，谋求通过国家的综合政策体系，实现国家的战略目标，这一点对中国极具借鉴与学习的价值。从长远看，中美之间既有广泛的合作与关联，更存在着巨大差距与对立、竞争，甚至在很多方面互为对手；向竞争对手学习，研究对方，完善自己，对于一个后来的追赶者，既是迎头赶上的捷径，更是借用前车之鉴、有所创新、实现超越的法宝。中国在过去几十年里，一直处于快速变革与发展中，既需要广泛借鉴世界各国农业现代化和国家工业化与全面现代化的经验，也需要在自己实现全面现代化的过程中，做出独立和创新地理论和实践探索，从更大的历史跨度和地缘政治、经济、文化的基础上寻找实现中华民族伟大复兴的方向、道路、政策与策略。

2018年是中国改革开放40周年。自1978年以来，中国在自己的改革和发展目标上，或多或少，时多时少，是把美国作为一个参考与比较体系的，至少是参考和比较的标杆之一。中国改革与发展的目标，不仅是尽快地、健康地、高效地完成国家的工业化进程，向全面现代化迈进；而且还要坚持中国特色社会主义道路，构建带有自身特点，又有一定普世意义的理论与实践体系，为世界提供中国经验，讲出中国故事，做出中国贡献，表达中国自信。从这样的维度上认识和比较中美农业经

济体系，以及农业支持政策体系的内涵与特征，才会更好地唤起人们对农业产业发展以及农业支持政策体系的关注与努力，推动我国农业现代化进程更加稳定、快速、健康地发展。中美农业支持政策比较分析的另外一层意义，则是其对现实中我国农业支持政策在内涵、目标、实施办法与现实效果的全面检视；对农业支持政策体系形成的客观环境条件、作用规律的总结与重新认识。这方面的研究与分析，将是本书关注的另一个重点和主要工作。

第二节 科学的比较分析及其所求目标

我国的工业化起步与成长经历了非常曲折的过程，在时间上，比美国晚了近一百年；如果从真正成为一个完整、独立、自主的主权国家与经济体算起，则落后于美国的时间更长。美国从独立建国之日起，由于其与英国、法国等欧洲强国在历史、文化、科学技术和现代化进程的天然联系，很自然地便搭上了第一次工业革命的快车，而且很快就成为19世纪率先启动工业化的国家之一；其后，便加入了欧美列强掠夺海外殖民地和开辟世界市场的行列，所获颇丰。因此，其工业化进程是在非常有利和优越的环境与条件下开始的，而且，由于其独特和优厚的自然环境，形成了许多国家不具备的农业与非农产业齐头并进的发展优势。当然，美国对农业产业开发和快速增长的支持，及率先把农业现代化与国家工业化进行整体性规划和安排，都是极具独特意义的创新。这对推动美国工业化和农业现代化的快速发展，及其后来赶超欧洲老牌工业化国家起到了至为关键的作用。

美国立国之初就确立了大力开发农业的国策，以欧洲移民为主体的社会精英是主导美国国家政治、经济、教育、科技、贸易和文化发展的

统治阶层主体，其在制定农业开发与推进工业化策略的过程中，既有对北美原住民的野蛮与残暴，对海外扩张的贪婪和野心；也有对国家发展战略的深入思考，以及对自身优势的长远认识。而中国的工业化起步与现代化进程则是在屈辱和丧失独立的背景下开始的。

1840年鸦片战争后，以英国为首的欧美工业化国家先后敲开了中国的大门。清朝政府在列强大炮和军舰的武装打击和威逼下，先后在广东、广西、福建、浙江、江苏、上海、山东、辽宁和河北等地陆续开放了多个贸易口岸，资本主义工业化国家的生产技术、贸易方式，及其现代工业产品传播到中华大地，给这块厚重的古老文明之地带来了巨大冲击。中国人从此开始了睁眼看世界的学习历程，有关工业化的理论、观念、社会经济制度、生产方式、贸易体系、科学技术与现代教育等方面的知识开始以各种方式走进中国人的视野，为越来越多的有识之士所知晓，并逐渐引起朝野上下一些知识分子的关注、向往与思考。肇启于19世纪中叶的洋务运动，可以算作中国学习西方，开始现代意义上的工业化的起点。但令人遗憾的是这一次工业化的启动与后续发展的成果却是非常令人失望的。清朝政府在其于1911年辛亥革命被推翻前的近半个世纪中，工业化的成绩可以说是完全不及格的。客观地说，在当时条件下，中国令人无法恭维的工业化成绩，除了自身的原因外，西方老师的居心不良、以强凌弱、巧取豪夺也是不容忽视的根由。即使辛亥革命之后，长达30多年的民国时期，我国工业化的进程依然是十分缓慢，乏善可陈。

直到1949年中华人民共和国成立，中国仍然是一个以农业产出为主的国家。1950年，中国工业产出在国民总产出的比重仅占10%。而美国在1860年工业化已经进入加速阶段，1890年，工业产品的总值便首次超过农产品总值；1900年，工业产品总值是农产品总值的2倍。从全球层面来看，1860年，美国工业产值位居世界第四，30多年后的

1894年，美国工业产值跃居世界第一，总量占到欧洲所有国家总量的50%，到了1913年，美国工业总产值比后四名的英、法、德、日四国的总量还高。相对于中国充满辛酸的工业化历程而言，即使同是亚洲的后起工业化国家日本，也交出了不一样的答卷。其在明治维新之后，开始大规模学习欧美工业化国家，兴学校，建工厂，修铁路，改良国家政治经济体系，几十年后，便成为亚洲率先实现工业化的国家。到20世纪30年代，日本已经基本实现工业化，建成了现代工业体系、教育体系、科技体系和政治经济体系。当然，日本也正是在现代工业化进程中实现了其对中国的赶超，加之其贪婪、野蛮的军国主义本性，又促使其走上了侵略、掠夺的邪路，这是早期工业化国家由资本主义走入帝国主义怪圈的共同特点。

中国工业化的曲折历程，有许多惨痛的历史教训，也留下了不同一般国家的特殊启示。近代中国，以1840年鸦片战争为开端，英法联军入侵（1856—1860年）、中法战争（1883—1885年）、甲午战争（1894—1895年）、八国联军入侵（1900年）、日俄战争（1904—1905年）、九一八事变（1931年）和日本对东北的占领、以七七事变为开端的日本全面侵华战争（1937—1945年）、美国对国共内战的介入（1945—1949年）、朝鲜战争（1950—1953年）、对台湾海峡的封锁（1950年开始）、越南战争（1955—1975年），等等，构成了一个漫长的帝国主义对中国及朝鲜、越南等国家进行侵略、干涉和占领的连续进程。帝国主义的军事侵略与干涉，不仅以经济掠夺为动力，而且也造成了中国在工业化过程中经济结构的转型与一般国家的不同。总结中国工业化发展的经验与教训，不是本书的任务，但是，特殊的工业化发展历程，确实又是造成中国产业结构特征的重要原因。

我们之所以回顾中美两国工业化的历史，是要说明：对农业支持政策体系的形成与比较，不能只见树木，不见森林，就农业支持政策而论

农业支持政策。因为，农业支持政策体系的构建与形成是一个国家工业化过程的伴随产物，更是国家整体现代化战略的有机组成部分。

比较中美农业支持政策体系所要达到的目的，既不是完全照搬美国的经验与做法，也不是要与美国做谁更优秀的比赛，而是通过研究美国的工业化发展历程及其处理农业与其他产业关系的做法，总结其推进国家工业化和全面现代化，尤其是农业现代化的历史经验，学习其成功之处，借鉴其出现过的教训与失误，以此全面洞察两国的差别、差距，探索符合中国特色社会主义发展规律的农业现代化之路。因此，在后续的比较分析中，我们将针对农业支持的概念、内涵及理论沿革，中美农业支持政策的形成过程与特点，中美对农业基础设施与产业开发的支持政策，中美对农业科学技术及其推广应用的支持政策，中美对农业生产资料及贸易服务的支持，中美农业支持政策的主要异同与特点等进行全面的梳理。我们的研究工作，重点围绕上述方面，考察不同历史时期农业支持政策形成的过程及提出的背景，主要政策的目标及内容，政策实施的方式、方法及其产生的效果与影响等。

农业支持的概念、内涵及理论沿革

第一节 基本概念

关于农业支持的概念有多种表述，WTO的前身关贸总协定在其1993年12月出台的《乌拉圭回合农业协定》^①中指出：农业支持是指政府对农业提供一般性政府服务（如农业科研、病虫害控制、培训、推广与咨询、检疫、市场促销、水利等基础设施服务）；以食物安全为目的的公共储备；国内食品援助；与生产不挂钩的收入支持；自然灾害的救济支持；通过投资提供的公共调整计划；地区援助计划；通过资源休闲计划提供的结构调整援助；环境规划等。后来，这个农业协定在1995

^① 1986年“乌拉圭回合”谈判开始时，农业贸易问题被确定为本轮谈判的中心议题。农业谈判主要在三大集团展开，即美国、欧洲共同体和凯恩斯集团（即澳大利亚、加拿大、阿根廷、巴西、智利、新西兰、哥伦比亚、斐济、匈牙利，印度尼西亚）经过多次艰苦的谈判，美欧双方终于做出让步，于1992年11月20日达成了《布莱尔大厦协定》，并在此基础上，谈判各方终于在1993年12月15日签署了《乌拉圭回合农业协定》。

年转变成了 WTO 的《农业协议》^①。

还有一些学者从农业支持的目的、实施方式及其效果对农业支持进行了定义。如张哲、和丕禅（2002）认为，农业支持是政府从改善农业生产的基本条件入手，通过对农业科技、教育、水利、环保、基础设施等公共产品的财政投资，为农业的发展夯实基础，增加后劲；农业支持的基本目标是通过改善农业生产条件增加农民的收入，实质是协调农业与非农产业的关系，使农业在工业化进程中获得更多的保护与支持，具有可持续发展的能力。

与农业支持相对应的农业支持政策，或者叫农业支持政策体系，便是基于农业支持内涵与目标而形成的一个国家、区域发展的政策及相关措施的集合。经济合作组织（OECD）^②是这样定义农业支持政策的：“政府致力于增加农户收入或降低其成本而给予农民或整体农业的支持、补贴、协助和援助”。通过该定义可以看出，农业支持政策的主要对象为农民和农业，目的是农民增收或生产成本降低，步骤和措施为支持、补贴、协助、援助等。因此，农业支持政策可以进一步解释为：政府及其社会组织为达到农民增收或农业生产成本降低的目标而采取的支持、补贴、协助和援助。从 OECD 对于农业支持政策定义中的描述可以看出：农业支持政策包含了一系列支持、补贴、协助和援助农业和农民的概念。但是，OECD 的定义太过于就农业而论农业了。它没有说明农业支持与农业支持政策在整个国民经济体系中的作用。对此，有的学者站在社会经济发展的全局做了进一步的概括。蒋永穆（2000）认为，农业

^① 《农业协议》（Agreement on Agriculture）是世界贸易组织管辖的一项多边贸易协议，由前言和 13 个部分共 21 条及 5 个附件组成。

^② 经济合作与发展组织 [Organization for Economic Co-operation and Development，简称经合组织（OECD）]，是由 36 个市场经济国家组成的政府间国际经济组织，旨在共同应对全球化带来的经济、社会和政府治理等方面的挑战，并把握全球化带来的机遇。成立于 1961 年，总部设在纽约。

支持政策是指政府为实现国民经济持续协调发展、社会安定和良好生态环境而采取的，有利于农业发展的一系列经济、法律和行政政策的总称。这里，他强调了农业支持政策概念的两个重要内涵：其一，在国家贸易政策系统之下的关于农产品的制度安排，包括农产品进出口政策；其二，政府为解决其国内农业与其他产业协调发展而实施的一系列直接或间接的支持措施。

综上所述，农业支持与农业支持政策是一系列有关农业产业及其与国民经济整体关系的不断发展、丰富和完善的概念、认识、理论和具体政策措施的集合。它随着一个国家或独立经济体的发展及内部与外部社会经济体系的调整、变化而不断充实、完善，构成国家或区域的总体社会经济战略与政策的有机组成部分。

第二节 理论沿革与文献综述

有关农业支持和农业支持政策的理论沿革，涉及了十分广泛的经济与社会发展理论。其核心问题是经济发展过程中的农业与非农产业的关系，尤其是工业化过程中及其之后，如何保持整个国民经济系统和社会政治经济体系的同步、健康发展与协调、稳定的关系。

早在 200 多年前，古典经济学家就注意到了这一课题。亚当·斯密(Adam Smith)在其著名的《国富论》^①中指出：“工匠的数量随食品数量的增加而增加，即随土地改良和耕作的进步而增加”“农业劳动生产

^① 《国富论》全称为《国民财富的性质和原因的研究》，是英国古典经济学家亚当·斯密用了近 10 年时间创作的经济学著作，首次出版于 1776 年。这部著作奠定了资本主义自由经济的理论基础，该书的出版标志着古典政治经济学理论体系的建立，堪称西方经济学界的“圣经”。

率的增长起码要能使农业中的劳动能供应整个社会所必需的食品”。同一时期，大卫·李嘉图^①和威廉·配第^②等也曾论证了农业增长和剩余对社会经济发展的作用及其剩余产品与劳动力向非农业转移的某些规律。马克思则是用资本主义原始积累概念分析了农业作为资本主义大工业生产前提的重要作用。这位伟大的革命导师在其不朽名著《资本论》中充分肯定了重农学派关于农业剩余的理论，特别是提出了“超过劳动者个人需要的农业劳动生产率是一切社会的基础”的那句名言。他在《资本论》第37章论述地租的特点和规律时，特别强调指出：“因为食物的生产是直接生产者的生存和一切生产的首要条件，所以在这种生产中使用的劳动，即经济学上最广义的农业劳动，必须有足够的生产率，使可供支配的劳动时间，不致全被直接生产者的食物生产占去；也就是使农业剩余劳动，从而农业剩余产品成为可能。进一步说，社会上的一部分人用在农业上的全部劳动——必要劳动和剩余劳动必须足以为整个社会，从而也为非农业工人生产必要的食物；也就是使从事农业的人和从事工业的人有实行这种巨大分工的可能；并且也使生产食物的农民和生产资料的农民有实行分工的可能。虽然食物直接生产者的劳动，对他们自己来说也分为必要劳动和剩余劳动，但对社会来说，它所代表的，只是生产食物的必要劳动。”这里，马克思不仅指出了农业剩余劳动和剩余产品的一般意义，而且发展和深化了重农学派关于农业是一切社会基础的理论，是早期经济理论关于农业与非农产业关系最深刻和最全面的论述

① 大卫·李嘉图(David Ricardo, 1772. 4—1823. 9) 英国古典政治经济学的主要代表之一，也是英国古典政治经济学的完成者。主要经济学代表作是1817年完成的《政治经济学及赋税原理》。李嘉图继承并发展了亚当·斯密的自由主义经济理论，他认为限制政府的活动范围、减轻税收负担是增长经济的最好办法。

② 威廉·配第(William Petty, 1623. 5—1687. 12) 是英国古典政治经济学之父，统计学创始人，最早的宏观经济学者。一生著作颇丰，主要有《关于税收与捐献的论文》《献给英明人士》《政治算数》《爱尔兰政治剖析》《货币略论》等。