

摇摇图书在版编目(CIP)数据

中美农业政策比较研究温卡华著 北京:中国经济出版社,

猿年猿月

猿年猿月猿日猿版

I 中... II 温... III 农业政策—对比研究—中国、美国

IV 经济

中国版本图书馆 CIP 数据核字(猿年)第 猿猿猿猿号

## 中美农业政策比较研究

作摇摇者:温卡华著

出版发行:中国经济出版社(猿年猿月·北京市西城区百万庄北街猿号)

网摇摇址:猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿

责任编辑:余静宜(电话:猿猿猿猿猿猿猿猿猿)

责任印制:常摇毅

封面设计:中子画艺术设计

经摇摇销:各地新华书店

承摇摇印:摇

开摇摇本:猿猿

印摇摇张:猿猿猿猿猿字摇摇数:猿猿猿千字

版摇摇次:猿年猿月第猿版

印摇摇次:猿年猿月第猿次印刷

书摇摇号:猿年猿月猿日猿版·猿猿

定摇摇价:猿猿猿元

版权所有摇盗版必究摇摇

举报电话:猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿

服务热线:猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿猿

# 中美农业政策比较研究

温卡华摇著

中国经济出版社

## 前摇摇言

众所周知,农业、农村、农民问题历来是中国经济社会发展中的重大问题,它不仅是一个经济问题,而且更重要的是一个政治问题。直接影响区域协调发展、城乡协调发展、社会经济可持续发展的大局,关系到改革开放的成败和现代化建设事业的兴衰。建国以来,党中央、国务院研究最多的是“三农”问题,下发文件最多的也是“三农”问题,而且,为了切实解决不同时期中国农业和农村发展中存在的焦点问题,相应地制定和实施了一系列的重要政策和措施,并取得了历史性的辉煌成就。1978年中国农业政策调整与改革的“亮点”就在于以补贴方式予以农业和农民前所未有的支持与保护,这可谓中国农业历经艰难,粮食安全面临挑战的必然选择。与此相类似的政策,具有发达农业的美国早在20多年前就开始实施,而且在业已实现农业现代化的今天还在强化,这无疑使我们在中国农业政策研究中多了几分思考的凝重。

在学术界中,长期以来对于“农”何以为难、何以为艰?中国“三农”问题的根源何在?政府要解决“三农”问题,必然从何着手?政府应该采取什么措施确保农业发展、农民增收、农村稳定等等问题。一些有识之士普遍意识到不仅关键在于农业客观存在的“弱质性”,而且更关键在于我国农村传统经济与城市现代经济并存的“二元经济”社会结构矛盾,使工农差别、城乡差别、地区差别日益突出。中国作为一个传统的、计划性很强的农业大国,随着国家体制从计划经济向市场经济转变,从传统农业走向现代农业,农业和农村发展必然会发生一系列的深刻变革,“三农”问题会自然成为我国经济社会的主要矛盾之一。尽管农业发展所面临的制约性因素很多,但作为政府,要解决农业和农村的发展问题,必须也只能从政策上着手,通过制定和实施一系列完善的、系统的、适应现实

需要的政策体系,来支持和保证农村经济社会全面、协调、可持续发展,才能切实推进“三农”问题的解决。本书正是基于这样一个出发点而形成的,这也是笔者所倾力研究的核心问题所在。

政策研究离不开基本国情,社会主义初级阶段理论是我们研究农业政策改革的基本依据,离开了“中国十几亿人口,九亿在农村”这个事实去思考农业政策改革,亦步亦趋地照抄照搬外国经验肯定行不通。然而,在经济全球化进程加快,中国加入世贸组织和农业面临着严峻挑战的背景下,学习借鉴发达国家农业政策制定和实施的成功经验显得尤为重要。当今世界,每一个国家、每一个民族都是在相互学习中求得自身发展。事实上,从传统农业走向现代农业是世界上绝大多数国家共同的必然选择。在其过程中,几乎所有的国家都采取了农业支持和保护政策,只不过是国情的差异性而采取了不同的措施而已。就以本书为例,尽管中美两国在农业发展道路的选择上截然不同,中国走的是以生物化学技术和精细耕作方式为主、机械化技术为辅的现代农业发展道路,美国走的却是以机械化技术和规模经营为主、生物化学技术为辅的现代农业发展道路;在人口数量、工农业人口比例、可利用土地面积、工业化和城镇化程度、科学技术水平以及民众理念上也存在着很大的差异性。但是,中美两国又具有地域辽阔、资源丰富、市场巨大的共同特征;在农业政策的实施手段上也有着许多相似、相通之处。比如,美国是市场经济发育非常成熟的国家,同时,也是最典型的农业计划经济国家,美国“农业中心计划”的收入与价格支持政策,无不体现其鲜明的计划性,农业的播种面积、生产数量、仓储规模、国内销售、出口比例等一切都得围绕着“收入与价格支持”这根计划指挥棒转。从这个意义上讲,进行中美两国农业政策比较研究,纵观美国农业政策发展历史,借鉴美国“农业中心计划”的核心政策,吸纳其成功精华,从我国农业和农村的实际情况出发,思考中国农业主体政策的改革取向,无论是理论上,还是实践上都是非常重要,也是十分必要的。

任何一个国家的农业政策,不管其如何的浩繁复杂,也无论它

涉及的面多么的广阔,但在众多的具体政策中,总有一个属于核心的、起到引领作用的政策,诸如美国“农业中心计划”的价格与收入支持政策就发挥着如此重要的作用。从中国的情况看,虽然农业具体政策也很多,书中所及的农业主体政策,也分为六种,但“一体多元”制度下的土地补贴政策却是其中的“牛鼻子”牵着它就抓住中国农业政策的根本。其原因是土地政策的改革直接涉及到方方面面农业政策的制定和实施效果,关系到农业发展、农民增收、农村稳定,影响到国家经济社会全面、协调、可持续发展的大局。正因为如此,本书不仅提出了土地问题是中国社会经济发展的根本问题,而且提出了土地补贴政策的构想。通过对土地的补贴,提高土地使用价值,增加农民收入,实现农业可持续发展。如果说,此书有一点理论研究成果,对解决“三农”问题有一定的贡献,那么,要首推土地补贴政策,当然也是本书最有价值之处。

实际上,我对美国农业政策的关注与研究始于一个偶然的機會。1989年11月,我作为团中央组织的青年领袖代表团成员访美,有幸第一次接触了美国国会议员关于“农业中心计划”之争。当时就惊异于一个仅用170多年时间实现农业现代化的国家,难道就依靠一个“计划”来指导吗?随后,通过国内外相关资料的查阅与研究,方知所谓的“农业中心计划”实际上是以农民的收入支持和农产品的价格补贴为中心,具有时序性发展特点的系统化政策纲领的概括,其最具代表性的农业计划是1938年的《农业调整法》,以后的农业法律制定都是在此基础上的补充、完善与修改。尽管随着国际、国内经济环境的改变和市场需求的变化,农业计划已由最初的“应急性”条例发展到今天的系统化政策纲领,但其政策制定的中心议题不变,实施的基本手段和根本目标也都没有本质的变化,所以称之为“农业中心计划”。与中国农业政策不同时期的制定议题不同相比较,两者既有相似性,又有差异性,这极大地激发了我的研究冲动。

从1989年7月至1993年12月,我在中央民族大学施正一教授的严格指导下开始了五年硕士、博士研究生学习生涯,专攻中国少

数民族地区经济发展战略。期间,1985年10月得益于中央民族大学前校长哈经雄教授的推荐和团中央的资助,我获得了到美国得克萨斯州休斯顿大学进行学术访问的机会,与该校亚美研究中心主任邹雅莉博士合作开展中美经济文化发展比较研究。利用这个机会,我对美国农业政策,尤其是美国“农业中心计划”做了深入的研究,并花了大量的时间到得克萨斯州和佛罗里达州的农场、牧场、果场和农业社会化服务机构进行调研,走访了一些从事农业生产经营的人士,进一步加深了对美国农业政策的认识。1988年元月回国后,在施正一教授的悉心指导下,完成了我的博士论文《美国“农业中心计划”透视与中国农业经济管理》,这可视为本人系统研究与比较分析中美农业政策的起步。

1988年12月获博士学位之后,同年10月进入中国农业科学院博士后流动站,与中国农业经济专家、博士生导师朱希刚教授合作,确定《欠发达地区建设现代农业的理论与实践研究》为博士后研究课题。此间,在朱希刚教授的指导和帮助下,进一步系统地研究了建设现代农业的理论,先后在国家级和省级刊物上发表了《农业发展新阶段——增加农民收入》、《现代农业是发达的科技型产业》、《实现农业技术推广体制由政府主导型向市场主导型的转变》等10多篇农业经济论文,取得一定的理论研究成果。同时,由于工作的需要,我和其他同志一道组建了梧州现代农业实验区,并与中国农科院合作,完成了《梧州市现代农业实验区总体规划》的研究制定与实践推广工作。这无疑使自己在农业政策研究与实践应用相结合方面获得了宝贵的经验,为进一步思考中国农业政策的改革与发展问题提供了条件。

现在付梓成书的《中美农业政策比较研究》是上述不同阶段研究的集成,其整个撰写过程中,无不凝聚了施正一教授、朱希刚教授的心血与厚望,本人的初衷是不负恩师们的期望,力争为中国农业和农村经济发展尽绵薄之力。同时,需要特别致谢徐更生先生、陈华山先生和刘志扬先生等一大批从事中美农业政策研究的专家们,没有他们大量科研成果的启发与指导,要独立完成这一课题的

研究决非易事。文中如遇取舍不当,注释不全之处,敬请谅解。

作为地方领导干部,我多年在基层工作,有很多的机会深入农村、了解农业、接触农民,“三农”问题自然就成为我的研究重点。与一些缺乏农业实践经验的理论工作者和缺乏理论基础的农村基层干部相比,我以为,自己从农业政策层面上研究“三农”问题或许体会更深一些,对农业政策实践的重要作用或许理解得更透一些,对农业政策改革的实际思考或许更多一些。愿本书能抛砖引玉,为中国农业政策的理论研究 with 改革提供参考与借鉴。

## 上摇篇

# 美国农业发展政策之轴——农业中心计划

众所周知,美国以强大的工业、科技为支撑建立起高度发展的农业。在其国家独立后短短的 100 多年时间里,国内几经战争和危机,而农业这一基础产业却奇迹般地成长为举世瞩目的产业。这除了得益于丰厚的自然资源条件,得益于两次世界大战中的“乱中求静”的和平环境,得益于先进的工业、科技条件之外,更不可忽视的是,美国政府长期以来为了稳定农业生产、保证农民收益,支持农业发展所做的一系列努力。其中,贯穿于美国农业发展政策之中的“农业中心计划”,是一个需要重点剖析的内容,通过对美国农业政策发展的认识,进一步审视这一“计划”制定的背景与内容,了解实施中的效应,把握美国宏观农业管理与微观措施的经验与教训,可以为中国农业政策的改革构想打开视窗。

## 第一章 摇美国农业政策发展追溯

一个国家农业政策的制定与实施总是与一定时期农业经济的发展水平密切相关的,而且对不同发展时期农业政策的调整,也总是围绕着农业生产力和社会生产关系的发展而有所侧重。美国农业发展以 1776 年 7 月美国宣布独立为界,之前主要是以土著民族印第安人的原始农业和北美洲殖民地农业为主体,农业生产的主要特点体现为生产力发展水平极为低下,农产品生产除了自给部分外,主要是向宗主国输出其经济发展所需要的初级加工品和原料,宗主国经济发展的市场需求就是北美殖民地农业发展的导向。此间没有独立的国家,自然也就不存在独立的国家农业政策。之后,即美国国家独立至今近 200 年间,其农业发展摆脱了宗主国的控制与影响走上了独立发展、日益繁荣的道路。与此同时,美国农业政策也伴随着国家的诞生而出现,并逐步完善,发展成为一个极其复杂的政策体系,几乎涉及到农业的每一个方面,对美国农业的全面发展具有重要的推动作用。例如资源保护政策,主要通过有效的立法和行政措施,制止对水、土资源的破坏性利用,保护水、土资源,维护农业生产和人类及其他生物的生存环境,使人与自然协调发展;农业科技政策,主要通过教育和推广培养能掌握现代科技和管理技术的农业劳动者,把先进科技和农业生产紧密结合起来,提高生产效率,增强美国农产品在世界市场上的竞争力;农业价格和收入支持政策,则通过对政府计划削减生产的农场主提供最低保证价格,保证农场主取得比较稳定的、可以与其他行业投资者相比的收益,以便达到既能控制生产,又能实现增加农场主收入和稳定农业经济的发展目的;农业信贷政策,主要是通过组织政

府、合作社和私人的借贷资本及时地为农场主提供各种生产所需资本,保证现代农业生产的稳定发展;农业税收政策,主要通过为农场主的农业投资予以优惠,从而增加农场主的收入,提高农场主对农业进行投资的积极性;农产品对外贸易政策,主要通过扩大农产品的国外市场需求,减轻剩余农产品对国内市场的供给压力,以便维持国内农产品价格在较高的水平上,等等。

在整个农业政策体系不断完善与发展的历史过程中,为了实现美国农业由传统农业走向现代农业的质变,农业经济水平的不断提高,适应国内、国际农产品及其制成品市场的不断变化,适应国内农业生产力与社会生产关系的不断变化,协调农业经济与国民经济各部门的发展,巩固国家政权、稳定社会秩序,美国农业政策相应地经历了无数次的修改、补充和调整。本着探求其内在的产生、发展规律,更好地把握美国农业政策的特点的目的,笔者结合前人的研究成果,按照美国农业经济发展的历史进程和生产力发展水平在不同时期的明显差异以及农业政策制定与实施的侧重点变化,将美国农业政策的完善与发展历程分为三个主要阶段来进行研究与分析。

## 第一节 传统农业时期的主要农业政策

这一阶段大致在 1789 年至 1862 年期间,即美国农业半机械化开始之前,历史上称为“美国的农业时代”,属于传统农业为主的发展时期。在此阶段,摆脱了殖民统治后的美国农业经济发展迅速。集中表现在:(1)领土得到成倍扩张,农业发展的土地资源得天独厚;(2)土地制度趋于合理,为家庭农场和商业性农业发展奠定了基础;(3)大批外国移民的进入大幅度增加了农业劳动力,缓解了农业发展所面临的地广人稀、劳动力奇缺的发展矛盾;(4)农业科技进步明显,出现了农业专业人才的培养院校;(5)交通运输发展迅速,为农产品运输及商品流通提供了条件;(6)农业经济总体势力增强,农产品市场迅速扩大。此时农业政策制定的出发点在于

巩固新生的国家政权,发展农业生产力,而农业政策的实施重点则在于推进西部的土地资源开发。

## 一、农业土地政策的实施

美国独立之前,西欧殖民统治者在北美大陆上采取了多种多样的农业资源开发政策,其目的是要将北美变为自己的农业殖民地。宗主国中以实施重商主义政策的英国为甚,当时,英国在其所属的北美十三州完全垄断了殖民地的农产品进出口贸易。为了抑制殖民地的农业发展,明令禁止开发阿利根尼山以西的广大地区,并从拓荒者购买的土地上收取高额免役地租。同时,还力图通过扩大殖民地,为英国商人扩大有利可图的市场,把小块土地授予符合规定的移民,而把大块土地授予贵族和投机商,并在1774年发表的《公告》中,明确禁止殖民地总督对“任何从西部或北部流入大西洋河流的源头以外的地区”发出土地测量许可证或注册证,其后又规定殖民地总督不得再赠送土地,等等。这些体现重商主义目的的土地政策助长了英国地主和商人在土地投机和垄断贸易中大获其利,使当时的殖民地农场主,特别是美国南部的农场主受到严重打击,激化了西部地区的土地矛盾。

美国独立后,为了巩固新生的政权,维护国家的独立,发展生产力,刺激经济的增长,新政府宣布取消负役地租,停止征收出口税,开放广大的西部地区,允许并鼓励人们向西部开发,以期大量增加可开发的农用地。同时新政府还面临着财政资源严重匮乏的困难,为了筹措必要的国民经济发展资金,只有充分开发和利用大量尚未开发的土地资源,出售公有土地。这成为新政府的重要经济政策。

事实上,在第一届政府没有成立之前,美国已经开始丈量 and 出售土地。1785年,美国联邦议会通过了第一部土地法令,即《1785年土地法令》(《1785年土地法令》)。其主要内容是丈量土地,清理地块,征收相关费用,实行使国库获得最大收入的土地分配制度。按照土地法令的具体规定:一是由政府负责丈量公有土地,由

宾夕法尼亚南部边界线的西部极点向北划一条基准线,将其以西的土地划分成区,每区占地 36 平方英里。在测量时以东西和南北方向的几条线把它划分为 36 块,每块 1 平方英里,折合 256 英亩;二是指定其中的第十六块用于发展公共教育事业;三是设立一个联邦机构,负责出售第十六块以外的其他公有土地。按照当时的规定,每个区的一半以整块出售,另一半以 256 英亩的单位出售,每英亩售价为 1 美元。1862 年邦联议会又通过《西北土地法令》(《Homestead Act》),进一步阐述了以上的规定,并在土地分配方面克服了一些明显的不平等现象。这既避免了封建土地制度的出现,又充分解放了农业生产力,有效地调动了农民向西部开发的积极性,为美国家庭农场的出现奠定了物质基础。

这两个土地法令在有力地吸引着人们去开发西部地区的同时,又在政府内部引发了美国历史上著名的关于现代化的第一次大辩论,其中的一个突出问题就是如何分配公有土地。争议的一方是以新政府国务卿托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson)为首的美国农业理想主义,他是占人口大多数的土地主的代言人。他在《独立宣言》中提出“生命、自由与追求幸福的权利”,充分体现了多数美国人的理想。为了实现这个理想,托马斯构思了一个农业理想社会,就是使社会的每个成员容易获得土地,以便提高获得平等的机会。他还提出将小块土地分给拥有较少土地和没有土地的人,以便让他们维持独立生活,避免对他人的经济依附,从而获得人身自由。

争议的另一方是以新政府财政部长亚力山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)为代表的银行和商业界,汉密尔顿认为,决定国家富强的是商业而不是农业,商业是国家财富最有效和最丰富的来源。因此,美国必须有一个强有力的银行体系,用于刺激工商业的发展。为了获得所需的巨额资金,必须以高价大面积出售公有土地。

在这场争论中,杰弗逊的农业理想派明显占了上风。1862 年,联邦政府通过的土地法明确规定,每笔出售土地的地块最小为 256 英亩

英亩,每英亩的最低售价提高到 1 美元,并要求在一年内付清,否则没收全部土地和押金。可是,在当时除了银行家和投机商之外,很少有人能一次拿出 1 美元。因此,在土地出售中,真正得益的是土地投机商,土地投资商从政府手上买到土地并不是为了经营农业,其目的是通过市场转卖土地,从中获取更大的利润。美国政府出售土地的目的是积累经济社会发展资金,因此,也就允许土地投资商的市场经营活动。如:在辛辛那提和匹兹堡等地都能获准成立土地营业所从事土地买卖。而那些真正需要土地的拓荒者却买不起公有土地,被迫从土地投机商那里以高价购买或租种小块土地,或者继续西进去开拓那些尚未被政府丈量的土地。

1862 年,联邦政府又通过新的《土地法》,根据新的《土地法》规定,不仅把出售土地的面积从原来的 160 英亩和 320 英亩缩小到 80 英亩和 160 英亩,而且把每英亩的价格从原来的 1 美元和 2 美元下降为 0.25 美元。即使如此,贫困的拓荒者也仍然无力购买土地。然而,新《土地法》对公有土地的出售却产生了巨大的影响,以至在 19 世纪 70 年代形成公有土地出售的第二个高潮。在这 10 年中,平均每年出售的公有土地达到 100 万英亩,比第一个高潮(1850—1859 年)年均出售土地 100 万英亩增加近 1 倍。

归纳起来,在这一阶段特点有:第一,美国政府通过颁布各种土地法令,采取一系列改进土地制度的政策和措施,实现了其大力向西扩展国家领土,开发西部农业资源的目的。期间通过战争、驱逐印第安人和向西欧各殖民国购买土地等手段,使美国领土从阿巴拉契亚山扩展到太平洋沿岸,国土面积扩大了 1 倍多,形成了今日的美国大陆版图,为农业发展提供了丰富的自然资源,并进一步稳定了国家的政权。第二,这个阶段,美国土地政策的实施过程中还围绕着发展农业生产力、振兴国民经济的根本目标,出台了相应的交通用地政策,加大了发展交通基础设施的力度。从 19 世纪末至 20 世纪初,美国政府实施向西部地区开发农业资源的政策,吸引了大量的人口西移,首先出现的是向俄亥俄河以北和以西地区开拓的大迁移,这是美国历史上最大的移民浪潮。从 1850 年至

1790年,俄亥俄州的人口从15万人增至50万人;伊利诺伊州的人口也从10万人增至50万人。良好的土壤和适宜的气候以及新土地法的有效实施,从俄亥俄到艾奥瓦和内布拉斯加东部,变成了美国最富饶的粮食产区。在此基础上,为更大范围地加快西部地区的经济开发,适应农业经济市场的需要,解决东西部农产品交流的通道问题,在18世纪初就开始实施由联邦和州政府拨出交通用地的政策,主要用于开挖运河、修建码头、修筑公路和铁路、兴办邮路等,同时还不断地改进内河、湖泊、海上和公路、铁路的运输技术,扩大通讯和交通网络。例如,1825年建成的伊利运河把五大湖同哈得逊河联接起来,从而使中西部大量的农产品通过运河直接运到纽约和东部地区。纽约市很快成为全国最重要的海港和商业中心,也因此引发了全美修建运河和其他运输设施的热潮,至1850年,全国修运河长达1.5万公里。从1825年巴尔的摩至俄亥俄铁路注册,至1850年建成投入运行后的短短十年中,美国修建铁路的热潮迅速高涨,至1860年美国铁路长度达3.5万公里,它不仅在长度上超过运河,而且以它的快速和高效及低运价的优势,强有力地吸引着政府和投资商把注意力转移到修建铁路上来。从19世纪中期开始,铁路经济逐步取代运河经济,铁路成为推动国民经济快速发展的强大动力。第三,美国农业土地政策的制定中还体现了发展农业教育和改进农业技术的实施内容。除政府拨出一定经费外,1850年的土地法令明确规定,要预留发展公共教育事业的用地,联邦和州政府均可出售这些土地而获得教育经费,通过兴办教育,消灭文盲,提高农民的文化素质,为其传播和应用现代农业科学、技术奠定了基础。这一政策内容的实效已在美国由传统农业走向现代农业发展的进程中得到最好的证明。

7

## 二、保护主义关税法的实施

关税问题一直是美国农业经济的敏感问题。美国独立之初,受原西欧殖民统治的影响,国内各地区、各州之间经济发展水平和经济结构各有不同,它们与原宗主国之间的经济联系也各有差异,

因此,关税问题对于不同地区(州)而言其态度是大相径庭的。在当时的情况下,一方面南部地区要求政府允许无限制的自由贸易,以便促进其农产品(烟草和棉花)出口和进口所需要的工业制成品;另一方面,新英格兰和中部各州从发展自己的工业出发,要求实行关税保护。于是,1790年7月国会通过了第一个关税法,根据关税法规定,对一般的进口商品按其价值征收5%的进口税,而对奢侈品则实行高关税。在以后的10多年间,关税法经过10多次修改,对保护国内经济和增加关税收入发挥着积极的作用。税率变化从总的方向来看,也是不断提高的。然而,为了发展本国的农业,1795年修改的关税法,取消了作种畜用的马、牛、羊、猪以及其他动物的进口税,这对增加关税收入有一定的影响,但却有利于农牧业生产的物种资源引进。

1796年第二次对英战争胜利之后,由于欧洲拿破仑战争的影响以及反英情绪的缓和,英国工业制成品大量涌进美国市场,严重地威胁着美国刚刚发展起来的工业。随即掀起了要求保护国内经济的浪潮,于是国会在1797年通过了第一个保护主义的关税法。这个关税法规定,对啤酒、杏仁、奶酪、棉花、醋栗、无花果、大麻纤维、兰靛、香料、李子、梅子、葡萄干、食糖和加工烟草等农产品以及农产品为原料的制成品进口征收特别税,对繁殖用的种畜仍然免征进口税。从此,美国保护主义倾向日趋高涨,保护主义关税法一个接着一个出台,关税率也日益增高。例如,按1798年的关税法规定,进口商品的关税率平均提高到商品价值的5%~10%。高关税率极大程度地保护本国农业经济的发展,但也直接影响了各州对外贸易的自由度,尤其造成了南部各州与联邦政府之间的关税问题纷争,最终国会不得不在1798年的关税法中达成妥协,明确规定:在1798年之前,把关税降低到5%左右。实际上,美国保护主义关税法中对农业予以保护的思想一直影响至深,它体现为美国农业政策在长期的完善与提高中由点及面形成了一套完整的、成熟的农业保护政策和实施体系,以致今天美国的农业经济发展仍然以弱势产业的地位披着明显的“保护”外衣。

## 第二节 过渡时期的主要农业政策

这一阶段大致在 1790 年至第一次世界大战前夕,即美国农业由传统农业向现代农业过渡的农业半机械化时期。这一阶段是美国农业经济发生重大变化的历史时期,突出表现为:(员)形成了联邦土地制度和以家庭农场为主体的农村社会经济结构,以家庭农场为主的农业生产经营制度正式确立;(圆)先进的农业科技进步成果得以广泛推广与应用,农业机械化开始出现。19 世纪 50 年代开始使用联合收割机,20 年代中期至 30 年代初开始推广播种机和中耕机,30 年代末广泛使用收割机械,40 年代开始出现拖拉机;(猿)生物技术得到发展,重点强化了优良品种的培育和引进,加快了家禽专业化生产的发展;(源)随着交通运输业的发展,农产品的流通能力增强;(缘)冷藏保鲜技术和农产品加工业发展迅速;(远)农产品市场和农业商业化程度扩大。以 1790 年纽约成立农产品交易所和 1804 年新奥尔良成立棉花交易所为发端,美国的农产品交易规模迅速发展;(苑)农场生产经营的专业化水平不断提高,全国以不同的农业发展条件地域差异为基础初步形成了农业专业化生产区域。这一时期美国农业政策制定的重点在于进一步促进农业生产力的发展,提高农业生产率,政策实施上主要通过农业立法来确立农业在美国经济发展中的重要地位。

9

### 一、促进美国农业和农业教育发展的立法

从美国农业经济发展历史角度来看,推动美国农业从传统农业向现代农业转变的原因有两个方面。一是 1776 年爆发了第二次对英战争,战争的胜利使美国摆脱了对英国的依附,从而走上了独立发展工业的道路。它在广泛地引进英国、法国等欧洲国家先进技术的同时,努力从事发明创造,加快了工业化的进程,也为农业生产工具变革奠定了基础;二是在运河和铁路等运输设施高速发展的基础上,中西部地区的农业商品化程度不断提高,农业规模

化生产已成为必然。但是 美国人少地多的状况 制约着农业生产的发展。于是从 19世纪 40年代末开始 农业生产工具从手工工具向畜力机械过渡 并在犁、耙和收割机等方面取得了突破。19世纪 50年代便开始了播种机、玉米摘穗机、脱粒机、饲草收割机的商业性生产 此后农业技术革命浪潮一浪高过一浪 农业生产获得了快速的发展。例如 谷物产量按人均计算从 1820年的 1000公斤增加到 1880年的 1500公斤。

随着农业经济的发展 从客观上要求政府对传统的农业政策作出相应调整。1890年是美国农业政策历史上具有特殊意义的一年。这一年国会通过三个立法 对美国农业和农业教育的发展具有决定性的意义。

第一 1890年 1月 1日 联邦议会通过法案 成立美国农业部 明确农业部的具体任务是：(1)收集、整理、统计和出版有用的农业信息资料；(2)引进和推广新的作物和动物品种；(3)向农场主提供有关的咨询；(4)试验和推广新农具；(5)对土壤、谷物、水果、作物、蔬菜进行化学分析；(6)开展植物学和昆虫学研究；(7)建立农业图书馆和博物馆。之后 农业部的职权范围不断扩大 逐步发展成为制定和执行农业政策的重要机构。

第二 1890年 1月 1日 国会通过了《宅地法》(Homestead Act)。在此之前 政府为了让拓荒者取得自己的土地 曾于 1862年通过了“先买权法” 承认在政府尚未丈量土地之前 占领或开发土地的拓荒者有权以每英亩 10美元的最低价格 优先购买他们已经开发的土地 但总数不得超过 160英亩。为了处理长期卖不出去的公有土地 1890年国会又通过《分等减价出售土地法》 该法规定 凡是政府标价出售不到 1862年的土地售价降为每英亩 5美元 对标价 1862年卖不出去的 土地售价减为 10美元 1862年卖不出去的 10美元 1862年卖不出去的 10美元 1862年以上卖不出去的 10美元。尽管如此 多数拓荒者还是很难购买土地。因此 国会不得不通过《宅地法》。根据这个法律规定 凡符合下列条例的任何人均可得到 160英亩的联邦土地：(1)美国公民或已送交加