

分类号：  
密 级：

单位代码：10019  
学 号：B08050322

# 中国农业大学

## 学位论文

### 美国农业政策研究（1933-2010）

Study on the Agricultural Policies of America (1933-2010)

研 究 生： 王世群

指 导 教 师： 何秀荣

合 作 指 导 教 师：

申 请 学 位 类 别： 管理学博士

专 业 领 域 名 称： 农业经济管理

研 究 方 向： 农业经济理论与政策

所 在 学 院： 经济管理学院

2011 年 6 月

## 独 创 性 声 明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得中国农业大学或其它教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

研究生签名：

时间：            年    月    日

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解中国农业大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。同意中国农业大学可以用不同方式在不同媒体上发表、传播学位论文的全部或部分内容。

**(保密的学位论文在解密后应遵守此协议)**

研究生签名：

时间：            年    月    日

导师签名：

时间：            年    月    日

## 摘要

随着中国加入 WTO，农业的开放度更高、市场范围更广、国际竞争更加激烈。面对更为开放的国际环境，我国农业政策的调整，必须借鉴其他国家、特别是发达国家的经验。然而，静态地选择发达国家某一时期的农业政策或者截取发达国家农业政策的某一方面进行研究都不有利于全面、客观地认识发达国家农业政策特点及其背后发展规律。有必要选择一典型性国家系统地展开研究，分析其农业政策特点、农业政策演变规律等，并结合我国国情提出针对性建议。

本文选择美国农业政策作为研究对象，其基本原因在于美国农业在短短的两三百年里完成了由原始农业到传统农业再到现代农业的转变，农业发展的历程最典型、最完善，所经历的问题可能反映农业发展规律中普遍的一面；将研究起点选择于 1933 年，主要基于 20 世纪 30 年代后美国实施的农业支持政策，与我国当前“以工促农、以城带乡，工业反哺农业”的宏观大背景基本一致。当然，美国及美国农业在世界政治、经济、外交等方面的显著影响力也是重要的考虑因素。本文对美国农业政策（1933-2010）的研究主要从两个层面进行，即以时间为序，整体上把握 1933 年以来美国农业政策的演变；同时，针对美国农业政策的主要方面，分章节展开探讨。本文以实证分析为基础，规范分析相辅助，以定性分析为主。在研究过程中，有意识地将美国农业政策分析置于合理的经济学框架内，研究美国农业政策的形成背景、政策内容、发展趋势、演变规律等并尽量和我国农业实际比照，得到一些有说服力的结论与启示。

本文的主要研究结论有：美国农业政策是一个复杂、开放并且不断演进的政策系统；美国农业政策是以农产品价格与收入政策为核心，同时也涵盖食品与营养援助、农业灾害援助、农业与环境保护等庞杂的政策内容；20 世纪 30 年代以来，美国农业政策经历了初步形成、正式确立、稳定运行以及逐步宽泛化四个阶段；美国农业政策演变是 20 世纪 30 年代以来美国政治、经济、文化、观念等领域变迁的反映与缩影等。本文的主要政策建议为：加强我国农业政策法制化建设；理顺农业管理体制，整合我国农业管理资源；加大支农力度，增强政策的可操作性；建立农民合作组织，培育农民利益集团；加强农业环境保护、丰富支农政策体系；构筑全民食品与营养安全网；加快农业“走出去”步伐；加大农业科研投入，建立以政府为主导、多元化的农业科研投入体系；积极构建农业灾害援助体系等。

**关键词：**中国，美国，农业政策，演变，启示

## Abstract

With China's entry into WTO, agricultural degree of openness is higher, the market scope to be broader, the international competition to be more intense. Facing more open international environment, agricultural policy adjustment must profit from other countries, especially the experiences of developed countries. However, static choose the developed countries of a period of agricultural policy or intercept a certain aspect of agricultural policy of developed country are not conducive to comprehensively and objectively understanding developed country agricultural policy characteristics and behind law of development. It is necessary to choose a typical country to launch the research systematically, analyzes its agricultural policy characteristic, the agricultural policy evolution rule and so on, and unifies our country national condition to put forward the pointed proposal.

This article chooses American agricultural policy as the research object, its basic reason is that American agriculture in a short period of two or three hundred years completion from primitive agriculture to traditional agriculture to modern agriculture, the agricultural development course is most typical, is most perfect, experienced the question possibly reflected in the agricultural development rule universal one side. Choosing 1933 as research point, mainly based on after the 1930s the US implements the agricultural support policy, and our country current "promote the development of agriculture with industry, led the country by city, the back-feeding" macro background are basically the same. Certainly, American and the American agriculture in the world political, economic and diplomatic influence is also significant aspects of important considerations. In this paper, the research mainly carries on from two stratification planes, namely in time sequence, grasping 1933 since the evolution of American agricultural policy, At the same time, in view of the US agricultural policy's principal aspect, divides the chapter to launch the discussion. This article take the empirical analysis as a foundation, the canonical parse is auxiliary, by qualitative analysis primarily. In the research process, puts in consciously American agricultural policy analysis in the reasonable economic frame, studies American agricultural policy the formation background, the policy content, the trend of development, the evolution rule and so on and as far as possible with our country agriculture actual comparisons, obtains some convincing conclusions and the enlightenment.

main conclusion includes: American agricultural policy is a complex, open and continuous evolution of the policy system; American agricultural policy is taken the farm price and the income policy as a core, simultaneously also covers food and the nutrition aid, the agricultural disaster aids, the agriculture environmental protection and so on; Since 1930's, American agriculture policy experienced initially formed, establishment, stable operation and gradually wide generalization of four stages; The evolution of American agricultural policy since the 1930s is the reflections and the miniature of American politics, economy, culture, idea and so on. In this paper the main policy suggestions for: strengthening our country agricultural policy legalization construction; straighten out the agricultural management system, the integration of Chinese agricultural management resources; strengthen support activities, and enhance policy feasibility; establish farmer cooperative organizations,

cultivate the farmers' interest groups; strengthen the agriculture environmental protection, and rich supporting agriculture policy system; Construct national food and nutrition safety net; Speed up the pace of agricultural "going out"; Expand the agricultural scientific research investment, establish take the government as leading, the multiplex agricultural scientific research investment system; Construct the system of the agricultural disaster to aid positively and so on.

**Key word:** China, US, agricultural policy, evolution, enlightenment



# 目录

第一章 绪论 .....	1
1.1 选题背景及意义 .....	1
1.2 文献综述 .....	3
1.3 研究目标与研究内容 .....	8
1.4 研究思路与方法 .....	9
1.5 本文的创新 .....	10
1.6 概念界定与相关问题说明 .....	10
第二章 农业政策分析的基础 .....	12
2.1 变化中的美国农业部门 .....	12
2.2 农业政策的制定与执行 .....	17
2.3 农业政策分析的理论基础 .....	25
2.4 本章小结 .....	32
第三章 农业政策发展简史 .....	33
3.1 发展阶段的探讨 .....	33
3.2 二十世纪三十年代以前的主要政策遗产 .....	35
3.3 1933 年以来农业政策重要进展 .....	37
3.4 农业政策体系演化逻辑的探讨 .....	46
3.5 本章小结 .....	48
第四章 农产品价格与收入支持政策 .....	49
4.1 政策概述 .....	49
4.2 基本农产品价格与收入支持政策 .....	51
4.3 奶业支持政策 .....	54
4.4 农产品价格与收入支持政策绩效 .....	58
4.5 本章小结 .....	61
第五章 农业与环境保护政策 .....	62
5.1 政府对农业环境问题的关注 .....	62
5.2 农业与环境保护政策概述 .....	62
5.3 主要项目种类和基本内容 .....	63
5.4 农业与环境保护政策的特点 .....	67
5.5 结论与启示 .....	68
第六章 食品与营养援助政策 .....	69
6.1 食品与营养援助政策概述 .....	69
6.2 主要项目种类与基本内容 .....	70
6.3 食品与营养援助政策绩效 .....	75
6.4 结论与启示 .....	76

第七章 农业出口与粮食援助政策.....	79
7.1 美国对世界农产品市场的依赖.....	79
7.2 农业出口与粮食援助政策的形成与发展.....	81
7.3 当前农业出口与粮食援助政策体系.....	85
7.4 农业出口与粮食援助政策未来发展趋势.....	87
第八章 农业研究与开发政策.....	89
8.1 农业研究与开发的外部性.....	89
8.2 农业研究与开发相关立法.....	91
8.3 当前研发体系与发展趋势.....	94
第九章 农业灾害援助政策.....	100
9.1 农业灾害援助政策概述.....	100
9.2 主要项目种类与基本内容.....	101
9.3 农业灾害援助政策绩效.....	104
9.4 结论与启示.....	105
第十章 结论与政策建议.....	106
10.1 中美农业政策述评.....	106
10.2 结论与政策建议.....	107
参考文献.....	112
附录.....	119
致谢.....	137
个人简介.....	138



## 图表目录

表 1-1 2001-2010 年我国农业发展的宏观背景 .....	2
表 1-2 美国相关部门就业人口 .....	11
表 1-3 农业及相关部门在美国 GDP 的比重 .....	11
表 2-1 美国农场数量与规模的变化 .....	14
表 2-2 1960-2008 年美国农场主家庭收入变化情况 .....	15
表 2-3 1980-2002 年美国农产品出口结构变化情况 .....	16
表 2-4 第 111 届美国国会参众两院农业委员会及其小组委员会 .....	18
表 2-5 农业多能性分类 .....	28
表 3-1 1776-1862 年美国土地立法的主要内容 .....	36
表 3-2 1862 年至 20 世纪 20 年代末美国土地立法 .....	36
表 3-3 1960-1972 年政府直接支付、农场主家庭收入与非农家庭收入比 .....	42
表 4-1 1920-1933 年美国工农业品平价与农产品贸易差额 .....	49
表 4-2 不同利益集团在美国农场法中的利益诉求 .....	50
表 4-3 2010-2012 年农产品直接支付率、目标价格与贷款率 .....	53
表 4-4 A 级原奶最终四种用途 .....	56
表 4-5 混合价格计算方法案例 .....	56
表 4-6 1986-2008 年乳制品出口激励项目补贴金额 .....	57
表 4-7 2006 年美国居民食品开支费用构成 .....	59
表 4-8 2007-2009 年农产品信贷公司对主要农产品的净支出 单位：百万美元 .....	60
表 4-9 2007-2009 年农产品信贷公司主要项目支付 单位：百万美元 .....	60
表 5-1 1985-2008 年农业与环境保护主要政策立法 .....	63
表 5-2 2002-2007 年美国农业与环境保护主要政策项目支出 .....	64
表 5-3 主要农业与环境保护项目简介 .....	66
表 6-1 食品与营养项目实施年份 .....	70
表 6-2 1980-2008 年美国农业部食品与营养项目支出 .....	71
表 6-3 2008-2009 年美国健康与人社局（HHS）贫困指导线（单位：美元） .....	72
表 6-4 2009 年美国农业部营养券补贴 .....	73
表 6-5 2008 年 7 月-2009 年 7 月 WIC 收入指导线 .....	75
表 6-6 营养券项目对缓解低收入家庭贫困状况的作用 .....	76
表 7-1 1995-2009 年美国农产品与非农产品出口概况 .....	79
表 7-2 美国农产品出口结构变化趋势 单位：美元 .....	80
表 7-3 1954-1978 年美国农产品出口 .....	84
表 7-4 1998-2008 年农业出口与粮食援助主要项目开支 .....	87
表 8-1 2010 年美国农业部农业研究局预算分配表（%） .....	98
表 8-2 2008 年美国联邦政府研究与开发支出 .....	98
表 8-3 1970-2002 年美国农业部外部研究经费分配变化趋势 .....	99

表 9-1 美国相关立法对农业保险保费补贴 .....	101
表 9-2 2009 年农业保险保费补贴率 .....	102
图 2-1 2002 年美国土地使用概况（单位：千英亩） .....	12
图 2-2 1929-2009 年美国农场部门产值 .....	13
图 2-3 美国农业农村人口占总人口比重的变化趋势 .....	13
图 2-4 1980-2001 年牛奶加工商变化情况 .....	14
图 2-5 2007-2009 年美国农场主家庭收入构成 .....	15
图 2-6 美国农业立法程序 .....	18
图 2-7 美国农业部组织机构图（2009-2010） .....	21
图 2-8 2008-2017 年美国农业部项目预算支出 .....	22
图 2-9 2008 年美国农业部人力配备比例 .....	23
图 2-10 国民收入与政府雇员的关系 .....	29
图 2-11 契约型政府自身没有剩余 .....	29
图 3-1 美国农业部经济研究局对美国农业政策的划分 .....	33
图 4-1 2002-2009 年美国农产品信贷公司净支出 .....	51
图 4-2 农产品价格与收入政策作用机制 .....	54
图 4-3 2008 年不同类型农场接受政府支付金额比例 .....	58
图 4-4 2008 年政府支付对不同类型农场的影响 .....	59
图 7-1 2009 年美国农产品出口额排名前 10 的国家与地区（单位：美元） .....	80
图 7-2 美国农产品出口与国内农产品支持政策的关系 .....	81
图 8-1 1948-2008 年美国农业投入产出与全要素生产率 .....	89
图 8-2 美国农业研究社会回报率 .....	90
图 8-3 农业研发的外部性 .....	90
图 8-4 1970-2008 年美国农业研究投资金额变化趋势图 .....	95
图 8-5 1960 年与 1998 年私人部门农业研发经费分配图 .....	95
图 8-6 1970-2007 年美国农业专利申请概况 .....	96
图 8-7 1998 年农业研究支出与资金流向示意图 .....	96
图 8-8 2010 年美国农业部研究经费分配图 .....	97

## 美国农业部内设机构中英文对照

Agricultural Marketing Service (AMS) 农业营销局  
Agricultural Research Service (ARS) 农业研究局  
Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) 动植物健康检疫局  
Center for Nutrition Policy and Promotion (CNPP) 营养政策与促进中心  
Economic Research Service (ERS) 经济研究局  
Farm Service Agency (FSA) 农场服务局  
Food and Nutrition Service (FNS) 食品与营养局  
Food Safety and Inspection Service (FSIS) 食品安全检疫局  
Foreign Agricultural Service (FAS) 国外农业局  
Forest Service (FS) 森林局  
National Agricultural Library (NAL) 国立农业图书馆  
National Institute of Food and Agriculture (NIFA) 国立食品与农业研究所  
Natural Resources Conservation Service (NRCS) 自然资源保护局  
Risk Management Agency (RMA) 风险管理局  
Rural Development (RD) 农村发展局



## 第一章 绪论

一国农业所以停滞不前，不在于资源禀赋而在于宏观经济政策和农业政策的扭曲和失误。

——舒尔茨

### 1.1 选题背景及意义

#### 1.1.1 二十一世纪初我国农业发展的新变化

当前与未来较长时期内，我国仍将处于经济社会快速的变革期。以 2001 至 2010 年为例，我国 GDP 总量由 10.97 万亿元跃升至 39.80 万亿元，财政收入由 16386 亿元增加到 83080 亿元，农民人均纯收入由 2366 元增加到 5919 元，分别增长了 2.63、4.07 和 1.50 倍。与此同时，加入世界贸易组织使我国与世界经济的联系日益密切，年进出口贸易总额由 2001 年的 5098 亿元增长为 2010 年的 29728 亿元，增长了 4.83 倍。

经济社会巨大的变迁将我国农业推动到一个新阶段。与以往相比，我国农业发展的新变化表现为以下七个方面（刘明国，2010）。第一，在生产能力上，主要农产品生产逐步由频繁周期性波动转向较长时期基本稳定。2004 年至今，在一系列强农惠农支农政策的扶持下，我国打破了“两增一减”或者“两增一平”历史规律，粮食实现了“七连增”。第二，在要素投入上，农业增长由主要依靠土地、劳动力等传统要素更明显地转向科技、资本等现代要素。2001 年至今，在我国耕地面积减少了近 1.4 亿亩，农业劳动力减少了近 5000 万人的情况下，我国第一产业 GDP 由 14610 亿元增加到 40497 亿元，农药、化肥以及良种等的投入增加农业产出的效益明显。据估计，我国农业科技贡献率在 50% 以上，年均增长一个百分点。第三，在体制机制上，生产组织方式由千家万户分散经营逐步转向社会化组织带动下的规模化经营。2008 年全国各类农业产业化组织总数 20.15 万个，共带动农户 9808 万户，占全国农户总数的 39.2%。第四，在市场环境上，农产品价格主要影响因素由国内供求关系为主转向国际国内多种因素叠加。传统意义上我国半封闭的农产品市场格局已经被打破，自然灾害频发重发、重大动植物疫病、国内外农产品市场投机炒作以及能源市场价格变动等都可能对我国农产品市场造成重大冲击。第五，在功能作用上，农业产业发展的重点由单一保障食物供给转向越来越重视向多领域拓展。农业不在局限为“吃饭产业”，它在继续发挥食物保障功能的同时，向保护生态环境、传承历史文化、促进农民就业增收等方面拓展。第六，在财政投入上，国家强农惠农政策由应急扶持、框架构建转向稳定支持与完善体系。继 2004 年国家对种粮农民实施农业直补、良种补贴和农机具购置补贴之后，2006 年又增加了对农民的生产资料价格综合补贴。另外，根据农业发展需要，国家还适时启动了奶牛良种补贴、生猪良种补贴、能繁母猪补贴、后备母牛饲养补贴、蛋鸡补贴以及农业生产大县的奖励政策等措施。总体而言，2004 年至今许多政策得到坚持、强化和完善，逐步形成了新时期强农惠农政策框架，并加快向体系化、常态化转变。第七，在收入构成上，农民收入的来源由主要依靠农业生产经营收入转向主要依靠非农收入。2008 年，农民工资性收入比重上升到第一位，为 40.9%，农业经营收入比重下降到 38.9%，非农业经营收入比重略升到 10.3%，财产性和转移性收入比重上升到 9.9%。

表 1-1 2001-2010 年我国农业发展的宏观背景

年份	GDP 总量 (亿元)	财政收入 (亿元)	年进出口总额 (亿美元)	粮食产量 (万吨)	农民人均纯收入 (元)
2001	109655	16386	5098	45264	2366
2002	120333	18904	6208	45706	2476
2003	135823	21715	8512	43070	2622
2004	159878	26396	11543	46947	2936
2005	182321	31649	14221	48401	3255
2006	216314	38760	17605	49804	3587
2007	265810	51322	21766	50160	4140
2008	314045	61330	25633	52871	4761
2009	340903	68518	22075	53082	5153
2010	397983	83080	29728	54641	5919

资料来源：中华人民共和国统计局统计公报

### 1.1.2 政策研究的重要性

发展农业，“一靠政策，二靠科技、三靠投入”，但无论政策、科技、投入其实都体现了国家对农业发展的政策安排。政策本身不能增加农业资源，但可以改变生产要素配置的环境与相对价格，从而影响农业发展的方向、速度和效率。因此，研究一个国家的农业经济，不仅需要从劳动力、资本、土地等生产要素进行考察，政策也是不可或缺的。我国农业经济专家卫龙宝（1993）认为政策在所有构成农业生产力的要素中起着总揽全局的作用，政策杠杆是启动农业发展的根本因素。

农业的持续发展离不开国家的支持和保护，这既是我国农村改革实践得出的一条基本经验，也是农业本身固有的特殊性所决定的客观要求。改革开放以来的实践证明，我国农业发展的景气程度跟党中央和国务院的农业政策导向息息相关。以家庭联产承包责任制和八十年代初连续五个“中央一号”文件为代表的农业政策曾极大的释放了农业生产力，而随着八十年中后期国家工作重心向城市的转移，我国农业发展在 90 年代后陷入低谷。进入新世纪后，随着党中央和国务院对我国“三农”问题再次高度关注，我国农业迎来了新的发展期。自 2004 年起，中共中央、国务院连续出台了八个“一号文件”加大对农业的支持力度，不仅减免了农业税、而且通过直接补贴、良种补贴、农机具补贴、提高农产品的收购价等手段支持农业发展。农业发展过程中农业投入减少、农村生态环境恶化，农民收入增长趋缓等不利局面得到扭转（陈锡文，2010）。据统计，2003-2010 年中国粮食产量从 43070 万吨增加到 54641 万吨，年度的产量提高了 11571 万吨；农民人均纯收入也保持连续八年增长，2010 年农民人均纯收入达到 5900 元以上。因此，可以说农业政策强烈影响着农业的兴衰，是农业发展的关键。

但应当说，在经济、社会急剧变革的新形势下对农业政策的研究还是不够的。这因为：一是我国的农业政策长期以保证农产品供给为主要目标，存在较严重的制约发挥比较优势、进行区际

分工的制度障碍<sup>①</sup>。在新的历史条件下，原政策体系要进行边际调整以至于较大的局部变更；二是我国原有农业政策体系形成于计划经济体制条件下，而今我国处于快速的工业化、城市化的经济转型期。在工业化程度的不断提升、城市化进程的不断加快、农业的开放度不断提高背景下，农业政策运行的环境已发生很大的变化。三是影响与制约我国农业发展的因素在不断增多。一方面我国进入“以工促农，以城带乡”、“工业反哺农业”的新时期，发展农业农村事业的有利条件和积极因素在积累增多；但另一方面在今后很长一段时期内促进农业生产上新台阶的制约因素越来越多、保持农民收入较快增长的难度越来越大、转变农业发展方式的要求越来越高、破除城乡二元结构的任务越来越重，农业发展需要进一步政策创新。四是中国入世后农业政策要在 WTO 农业规则约束下运行，一方面要落实入世的农业承诺，另一方面要解决现行农业政策与世贸协议的冲突，外部约束不断增强、需要逐步调整。

对农业的支持与反哺政策不是中国的专利，许多国家在上个世纪二三十年代就开始了农业支持的历程，经过较长时间政策实践已形成一套较合理的政策体系。为了更好制定新时期我国的农业政策，必须要有前瞻性与全局性，必须要把我国农业问题放在较长的历史时期内去考察、全球范围内去参照，必须要用经济的眼光、市场化的视角、全球化的视野、政策的高度来看待。因而，深入、系统与全面地研究国外特别是发达国家农业政策的成功实践是非常必要的。本文选择美国作为研究对象时，主要基于四方面的考虑：第一，是农业发展历程最典型、最完善，所经历问题可能反映农业发展规律中普遍的一面。第二，是农业外向度较高，农业支持政策建立健全于快速工业化、城市化与市场化的历史进程中。第三，是农业支持政策体系比较系统，便于展开研究；第四，是农产品生产和贸易大国，在未来农业谈判中有较重要地位。将研究起点选择于 1933 年，主要基于 20 世纪 30 年代后美国实施的农业支持政策，与我国当前“以工促农、以城带乡，工业反哺农业”的宏观大背景基本一致。

## 1.2 文献综述

### 1.2.1 研究现状

#### 1.2.1.1 农业政策研究的一般探讨

##### ①政府干预农业的缘由与边界

为了解决或缓解本国农业问题，世界各国均根据自身独特的国情和理念，对农业实施了不同程度的干预。政府干预农业的基本原因在于经济活动中个人价值与社会价值的不一致，即由于农业具有的某些产业属性，如确保国家安全、农业多功能性等而导致市场失灵。具体来看，发达国家干预农业主要基于以下目标，如保证充足的食物供给、稳定农产品价格、平衡农业与非农家庭收入、保护自然资源、生物多样性、保护家庭农场、增强农产品的国际竞争力等。发展中国家，除了与发达国家拥有相似的政策目标如保证食品充足供给、稳定农产品价格外，还在不同时期与发展阶段持有以下某一或多方面的政策诉求，如提高粮食自给率、维护国家粮食安全，为工业与制造业发展提供积累资金，节省外汇等。

关于政府干预农业的边界，不少学者也阐述了自身观点。如柯炳生（2008）结合我国改革开

<sup>①</sup> 如 2004 年以来中央政府出台的一系列“一号文件”之中多次强调促进农业增产增收，继续实行“米袋子”省长负责制。

放以来的实践与探索,将政府在“三农”方面的职能与职责概况为三个方面:第一是改革。以 20 世纪 80 年代的五个一号文件为主要标志,改革实现了全面的突破。政府从计划经济体制下的无所不管改变为有限政府,把原来的大部分职能交给农民和市场机制,例如生产经营权、市场交易权和价格制定权等。第二是调控。市场机制是有缺陷的,有些问题靠市场机制是“解决不好”的。调控就是要限制市场机制的作用范围,在有些方面不让市场机制发挥作用。如对于垄断的限制、对于资源利用的限制、对于市场过度波动的平抑等。第三是服务。对于市场机制的缺陷,仅仅靠强制性的调控是不够的,政府还需要提高大量的服务,以公共服务和财政支持来解决仅仅靠市场机制“解决不了”的问题。服务与调控的区别在于:调控是解决市场“作用过度”的问题,需要对市场的作用进行适当限制;而服务是解决市场“作用不足”的问题。这在中共十六大以后表现得最为突出。卫龙宝(1999)结合我国实际,认为:第一,政府对农业的干预以不打破农产品交易市场化机制为限。第二,政府对农业的干预以不损害农民收入增长为限。第三,政府对农业的干预不能超越国民经济成长对农业发展的阶段要求。

## ②农业政策的作用

国家农业部人事劳动司(1997)认为政策在农业发展中的作用表现在如下方面:第一,指导作用。政府通过农业政策确定农业发展的宏观方向,对微观主体的经济行为进行指导。通过政策的指导作用,把微观主体的行为统一于农业发展的宏观方向,减少甚至消除微观主体从事农业经济活动的盲目性,提高整个社会农业经济活动的效率。第二,协调作用。即协调农业发展过程中的各种利益关系和矛盾。通过制定和贯彻各种农业政策协调部门之间、地区之间、城乡之间、各产业之间等各方面关系。第三,激励作用。即通过物质利益的调整、产权关系的调整等,给农民以积极性。第四,调控作用。即在市场经济背景下,政府通过产业政策、财政政策、信贷政策、价格政策、税收政策、投入政策等,对农业发展进行宏观调控。第五,约束作用。即政策对经营主体的行为实施某种限制,如环保政策对生产者向环境排放有害物质的约束,基本农田保护政策对耕地非农化现象的约束等。

## ③政策与农业生产力诸要素之间的关系

卫龙宝(1993)认为构成农业现实生产力的社会生产要素包括两类:一类是硬件,主要包括劳动、资金和土地,另一类是软件,包括技术、管理和政策。在农业发展中政策、科技和投入之间存在着非常密切的相互依存性:第一,农业政策效应的充分发挥,不仅取决于政策内容是否顺应经济规律的客观要求,而且还取决于政策内容是否顺应农业科技所揭示的自然规律的客观要求以及政策实施过程中农业投入的增减;第二,农业科技进步的实现,既要具备理想的农业政策环境,又要使农业科技成果与一定的物质投入相结合;第三,农业投入的增加,既要靠政策的正确引导,又要靠农业科技的科学指导。第四,农业政策是其他生产要素的外部环境,始终决定着其它农业生产力要素作用的发挥,农业政策的杠杆作用明显。

## ④农业政策目标的关联

农业政策是一个多目标的开放的经济系统,政策目标之间存在对立与统一关系。例如我国在计划经济时期稳定偏低的农产品价格与增加农产品供给相矛盾,提高农民所得与农业为工业增长提供积累相冲突等。西方经济学家也证实,政府对基于稳定农产品价格与提高农场主收入而实施



的价格补贴会对环境保护目标产生负面影响，同时也提高了从事农业生产的门槛。

#### ⑤农业政策演变规律的探讨

速水佑次郎(2003)认为,一国农业政策主题分为三个阶段,即食品问题、贫困问题、农业调整问题。在经济的发展的低级阶段解决吃饭问题,中级阶段解决农村贫困问题,而到了高级阶段则是农业调整问题。庄小琴(2000)认为随着一国工业化的发展,一国农业政策会从剥夺性政策、向中性政策以及反哺性政策的转变。政策转变的关键看农业、农村人口在国民经济及总人口的比例。李激(1993)对农业剩余向工业转移原因,时间、数量、方式等方面较深入的探讨。他认为,在农业社会如果没有外部资金,工业积累所需的资金只可能来源于农业;农业资金向工业转移的方式,有税收、储蓄以及工农业产品剪刀差;农业剩余向工业转移时间与数量取决于工业成长的速度以及国家的偏好。马晓河等(2005)认为:工业反哺农业始于工业化中期,并向工业化后期延续。工业化中期阶段的反哺农业可划分为转折期和大规模反哺期。转折期的反哺政策目标以增加农产品产量为中心,突出粮食安全地位;反哺力度不大、范围较小,形成点状支持;政策手段的中心为生产领域支持,兼用稳定价格和关税保护。大规模反哺期的政策目标以提高长效性的农业生产能力为主,兼顾增加农民收入和保护环境;政策种类开始增多、力度加大、范围得到拓展,形成扇面支持;政策手段以土地等基础设施投入、农用生产资料补贴、信贷服务和价格支持为主;资源短缺型国家和地区努力提高土地经营规模,资源富裕型国家开始保护生产能力。目前我国已跨过工业反哺农业的转折期,正在逐步向大规模反哺期过渡,但到全面、大规模反哺期还有差距。

#### 1.2.1.2.美国农业政策研究

美国农业政策一个复杂的政策体系,通观国内外文献,可以归类为以下主要方面:

##### ①美国农业政策阶段的划分

徐更生(1991)则按照生产力与生产关系的矛盾与统一,将美国农业政策分为:美国农业政策在大危机之前,以促进农业生产力发展为主;大危机后表现为,则表现为调整生产关系。

美国农业部经济研究局(2000)认为在第一个200年里美国农业政策可以分为:第一个时期(1785-1890)着重于土地分配;第二时期(1830-1914)通过对教育和研究的支持、着重于提高生产率;第三个时期(1870-1933)是市场规则限制、基础设施改善、为农民提供信息提高其竞争力;第四个时期(1924-)实施政府干预,向农民提供收入支持。

##### ②生产领域的农业政策

冯继康(2007)认为:始于1933年的美国农业补贴政策,一方面为美国农业持续发展创造了良好的外部环境,另一方面也暴露出一些负面效应。当前特征是:在补贴数量上达到历史最高水平;在补贴方式上以“黄箱”政策为主;在补贴范围上几乎覆盖所有主要农产品;在补贴分配上相对集中于大农场主。未来走向表现为:补贴程度日益强化;补贴方式由价格支持转向收入支持;补贴环节由流通领域转向生产领域;补贴工具由以“黄箱”为主转向以“绿箱”为主。李瑞锋、肖海峰(2006)对欧盟、美国和中国直接补贴政策进行了比较研究,其结论是:我国直接补贴在补贴模式、补贴环节、补贴依据、补贴标准的确定等方面与发达国家存在很大差异。

### ③流通领域的农业政策

流通领域的农业政策,包括国内和国际两个方面。李超民(2004)分析了美国农业的常平仓项目,认为对美国大危机之后的农业立法和常平仓项目,保持了美国农民收入的相对稳定,保证了美国农业的竞争力。薛庆根(2006)从食品安全组织管理体系、食品安全法律法规体系、食品安全风险分析体系等三个方面介绍了美国食品安全体系,并提出我国食品安全监管体制及制度设计的建议。修文彦等(2007)对美国、日本和欧盟等国和地区在食品安全立法、监管体系、管理方式等方面的情况进行了分析与述评,并进一步指出我国存在政府公共管理体系的制度缺位,缺乏统一标准公众认知程度低,对建立食品安全信息系统缺少支付意愿,参与监管食品安全的部门众多及职责不明监管混乱等问题。朱颖、李艳洁(2007)则从农产品的市场准入、国内支持和出口竞争三个方面入手,全面审视了美国的农产品贸易政策。张旭青等(2005)则对当前美国农产品出口政策支持措施进行扼要的介绍。刘志雄(2007)结合我国农业走出去现状,对美国对外粮食援助及市场推广项目进行了简单的介绍。王慧英(2006)对二十世纪五六十年代美国粮食援助政策即第480号公法,出台的背景、政策目标演变进行了较细致研究。曲云鹤(2009)对粮食援助国际贸易规则(包括美国在内)进行了比较。

### ④相关领域农业政策

相关领域包括教育、能源农业、转基因食品等。齐嘉(2007)分析了美国高等教育立法的历史演进和特点,他认为:美国高等教育立法分为,法制移植时期,法制散权制时期、法制集权制时期。总的趋势是政府介入日益深入,但大学自治和学术自由并没有改变。余燕春(2007)对不同国家的生物能源政策进行了国际比较,其结论是:美国、巴西、德国的能源农业发展战略各具特色。美国实施的是以玉米燃料酒精为先导、以纤维素酒精为方向的发展策略;巴西选择以甘蔗燃料酒精为突破口,大规模扩大本国市场、努力开拓国外市场的发展路线;德国推行的是大力发展生物柴油、汽车产业积极跟进、市场供应完善的发展战略。这些国家的能源农业之所以发展较快,与政府在总体上的系统规划,在市场、技术、资金、税收上的全方位政策支持密切相关。

#### 1.2.1.3.研究的视角与方法

##### ①经济学供求原理,制度经济学的分析方法

梁骞(2007)从农业政策制定者的角度,通过建立简单的供给需求模型,说明从剥削农业到反哺农业的政策演变。郝冰(2007)分析了美国政策经济管制的演进,其认为:经济利益是美国政府调整经济管制政策的逻辑支点。以经济利益而非以“市场”为中心,美国政府在经济管制的过程中不断进行着成本—收益的权衡,尽量选择能带来最大经济利益的方案。政府管制决策和管制制度运行的效果取决于管制博弈参与者的互动,取决于历史长河中逐渐形成的系统规则和偶然因素。美国政府经济管制的历史同时也是市场制度成长的历史。美国经济的发展很大程度上得益于政府经济管制制度的完善。

制度经济学家认为,农业政策也是一种制度安排。不少学者借鉴制度经济学研究方法分析农业政策。如张晓涛(2002)在其博士学位论文中,采用新制度经济学强制变迁理论说明中国农业政策的演变,说明中国农业政策的选择的边界受到国家发展战略、经济体制等因素制约。

## ②博弈论分析方法

蓝海涛(2001)借用简单的博弈矩阵,分析了美国和欧盟存在补贴的原因,然后根据持续博弈理论说明通过反复博弈可以使双方最终走向合作,部分解释了社会实际。Robert Paarlberg 和 David Orden (1996)通过模拟政党控制和市场条件的变化,对1996年前后美国农业政策的变化及其走向做了逻辑上的分析。

## ③引入公共经济学、政策学的思想

李超民(2007)认为2007年美国农场立法受农业集团、非农业集团及政府等多种因素影响。农业集团主张2002年农场法延长一年,在2007年农场法中增加“农场整体收益安全网”、水土保持以及中西部农场发展生物能源。而美国国会则关心农村整体经济发展及非农集团的利益。闫磊、阙巍(2005)对不同国家的农业利益集团进行了比较分析。

## ④采用定量、计量、比较等分析方法

符金陵(2005)对美国农业支持水平的测算,结论是目前美国蓝箱政策的水平低于WTO上限。益智(2004)对美国的扶农政策和美国的农业生产率做了计量分析,其结论表明:农业科研投入、农业技术推广、政府农产品补贴都提高了农业生产率。翟雪玲、张晓涛(2005)运用OECD开发政策分析矩阵(PAM)对美国农业的支持效应进行评估。王华巍(2005)对主要发达国家美国、欧盟、日本的农业政策,从农业财政政策、农业技术政策、农业土地政策和农产品国际贸易政策等方面进行比较研究和分析,得出如下结论:发达国家农业政策趋于法律化和制度化;在不同发展阶段制定有针对性的农业政策;农业支持正在成为世界农业的主流政策;政策支持是农民收入的主要来源;发达国家普遍重视农业多功能性。李成贵(2005)在分析美国和欧盟的农业措施的基础上,指出我国不能简单地用农业直补代替价格支持(收购价),而是应该建立直补,价格支持、生产补贴等政策体系。

### 1.2.2 现有研究不足

总体上看,国内外对美国农业政策研究不足主要体现在以下三个方面:一是多数是对某一时段农业政策的截取,缺乏系统、动态的研究。二是多数农业政策研究是局部分析,缺乏整体观。三是农业政策研究尚缺乏一个较理想的分析方法。研究不足的原因可能在于:

第一,美中两国农业政策的重心不同。我国人多地少的国情决定了我国中央政府必然将农业政策重心放在农业生产特别是粮食生产上,确保国家粮食安全。如在我国《国家粮食安全中长期规划纲要》中强调我国粮食的供需将长期处于紧平衡状态,要使我国的粮食自给率达到95%以上。因此,我国学术界也将较多的精力放在农业生产领域,相应对美国农业政策的研究也集中在农产品补贴领域。对美国而言,农作物补贴虽然仍是美国农业政策的重要内容,但重要性已经大大下降了。

第二,美中两国农业政策的边界不同。农业政策本身是一个相对宽泛的概念,不同国家由于历史传统、发展阶段以及认知等方面的差异对它的界定是不同的。对中国政府来讲,农业政策包括国家领导人讲话、中央部委如国家发展与改革委、农业部、商务部、国家粮食局、国家食品与药品管理局等有关政令等,但更多指的是与农业生产、流通有关的政策安排。对美国而言,农业

政策更加宽泛、覆盖“从田间到餐桌”。按照 2008 年农场法“食品、保护与能源”法案的划分，美国农业政策包括 18 个主题：农产品项目（Commodities）、保护项目（Conservation）、贸易项目（Trade）、营养项目（Nutrition）、信贷项目（Credit）、农村发展项目（Rural Development）、农业研发项目（Research）、森林项目（Forestry）、能源项目（Energy）、热带与基因作物项目（Hort & Organic Ag）、畜产品项目（Livestock）、农作物保险项目（Crop Insurance）、商品期货项目（Commodity Futures）、杂项（Miscellaneous）、商贸与税收项目（Trade&Taxes）。

第三，农业政策理论分析的困难。西方社会（包括美国在内）是崇尚经济自由的国家，国家对微观主体强制干预不多，相应西方主流经济学曾长期忽略对制度（政策）的研究，主要表现如下：①抽取制度（政策）或将其设定为给定。西方主流经济学认为制度（政策）是中性的，推动经济发展的要素主要包括劳动、资本、土地以及技术进步等。②经济活动与政治活动的两分法。现代西方主流经济学将政治决策视为经济决策的外生因素或既定因素，并认为，在经济市场上个人受利己心支配追求自身利益最大化，而在政治市场上个人的动机和目标是利他主义的，超个人利益的。显然，在经济市场和政治市场上活动的是相同的人，这种政治、经济截然对立的“善恶二元论”是不能成立的。③缺乏成熟规范的政策分析理论。当前政策研究运用较多的理论是制度经济学，然而制度经济经济学本身也是不成熟。正如美国经济学家阿兰·斯密德（Allan A.Schmid）在《制度与行为经济学》所说，制度经济学的问题不是没有理论，而是拥有太多彼此孤立的理论。

## 1.3 研究目标与研究内容

### 1.3.1 研究目标

本文从较长的历史时期（1933-2010 年）、全面地把握美国农业政策内容及其演变规律，在此基础上结合我国国情，提出若干建议。具体目标如下：

- 第一，全面、系统地把握美国农业政策内容；
- 第二，分析美国农业政策绩效、发展趋势及其演变规律等；
- 第三，结合我国实际情况，提出相关建议。

### 1.3.2 研究内容

为全面、系统地分析 1933 年至 2010 年美国农业政策的内容与演变规律，本文从两个大的角度展开分析。首先以时间为序，进行纵向分析、总体把握美国农业政策发展阶段以及变动趋势；其次以美国农场法为主要蓝本，分析不同政策主题下，美国农业政策的政策内容与演变规律；然后在此基础上，结合我国国情，提出若干政策建议。具体研究内容如下：

#### 第一章 绪论

具体内容是提出问题、文献综述、研究目标与研究内容、研究思路与方法、本文创新等。

#### 第二章 农业政策分析的基础

本部分首先分析了自 1933 年以来美国农场部门的变化，其次分析了美国农业政策制定与执行的过程；再次扼要介绍了与农业政策分析有关的经济学理论。

#### 第三章 农业政策发展简史

政策是连续变化的，具有继承性。本部分首先将 1933 年以前的传统农业政策作为政策遗产基于扼要的介绍，然而将 1933 年以后现代农业政策分为四个阶段，细化分析，最后对美国农业政策演变的逻辑进行简要分析。

#### 第四章 农产品价格与收入支持政策

农产品价格与收入支持政策是美国农场法的重点，也是我国学者研究美国农业政策最为集中的领域。从实践来看，美国重点支持的农产品有两类，其一是外向程度较高，国际竞争力较强的基本农作物如大豆、小麦以及棉花等；其二是外向程度较低，需要保护的农产品如牛奶、糖等。本章就农产品价格与收入政策的出台背景、政策内容、政策绩效等做简要分析。

#### 第五章 农业与环境保护政策

农业、农地是环境保护的载体，1985 年以来农业环境保护已成为美国农场法中独立的政策内容。本部分以农业的多功能性为切入点，分析联邦政府介入农业环境保护的原因，美国农业与环境保护政策内容、特点以及对我国的启示等。

#### 第六章 食品与营养援助政策

食品与营养援助是美国农业部最主要的项目支出，且支出比例仍有进一步上升的空间。本部分简要分析了美国食品与营养援助政策及其变化趋势，在此基础上提出若干政策建议。

#### 第七章 农业出口与粮食援助政策

美国农业出口与粮食援助政策是美国农业政策体系的重要组成部分，主要的政策立法包括第 480 号公法与 1978 年农业贸易法等。本部分扼要分析美国农业出口与粮食援助政策形成与发展、当前政策体系以及未来发展趋势。

#### 第八章 农业研究与开发政策

本部分从农业研究与开发的外部性、美国农业研究与开发政策的早期立法、当前政策体系以及未来发展趋势等方面展开论述。

#### 第九章 农业灾害援助政策

农业灾害援助政策是美国农村安全网的重要组成部分，它包括农业保险项目与自然灾害援助项目两类。本部分从美国农业灾害援助政策变化趋势、政策内容以及对我国的启示等诸方面展开论述。

#### 第十章 结论与政策建议

本章就已有研究进行总结，并结合我国国情提出若干政策建议。

## 1.4 研究思路与方法

### 1.4.1 研究思路

本文认为，静态的、局部的，根据研究者自身研究喜好截取美国农业政策片段进行研究有其合理性，但缺陷也是显而易见的。它不利于研究者全面、真实、系统地认识美国农业政策及其背后的演变规律。为全面、系统、深入地分析 1933 年以来美国农业政策内容及其演变规律，本文梳理已有研究成果的基础上，形成了以时间为轴，从整体上把握美国农业政策演变规律；其次以美国农场法为主要蓝本，分主题细化研究美国农业政策。同时，为增强政策分析的理论性与说服力，尽量将美国农业政策分析置于合理的经济学框架内。具体研究思路如下：

本文第一章与第二章在分析选题意义与研究背景的基础上,将美国农业政策分析置于变化的经济、政治背景之上,这是分析、理解美国农业政策及其演变的基础。

本文第三章将美国农业政策分为 1933 年之前的传统农业政策阶段与 1933 年之后的现代农业政策阶段,将 1933 年之后的现代农业政策分为形成、确定、稳定化发展以及政策泛化的四个阶段,细化分析。

本文第四至第九部分则根据美国农场法将美国农业政策分为 6 个研究主题,它们分别是农产品价格与收入支持政策、农业与环境保护政策、食品与营养援助政策、农业出口与粮食援助政策、美国农业研究与开发政策、农业灾害援助政策。

本文第十章为结论与建议。在总结已有研究成果的基础上,结合我国国情提出若干政策建议。

### 1.4.2 研究方法

本文以实证分析为基础,规范分析相辅助,以定性分析为主,将宏观分析与微观分析相结合、历史分析与现实分析相结合,分析美国农业政策演变规律及其对我国的借鉴意义。力争使论文既有学术上的创新意义,又有实践上的指导意义。

## 1.5 本文的创新与特色

本研究的主要创新与特色可能在于:

第一,本文是我国工业化进程不断加深、城镇化速度不断加快、全球经济逐步一体化背景下,对美国农业政策全面、系统地研究与借鉴。

第二,在研究过程中将美国农业政策分析置于合理的经济学框架内,注重考察美国农业政策整体发展趋势及其背后规律。

第三,注重考察美国农业政策绩效,并和我国实际比照,得到一些有意义的结论与建议。

## 1.6 概念界定与相关问题说明

### 1.6.1 农业、农场

农业是人们利用动植物体和微生物的生活机能,把自然界的物质和能转化为人类需要的产品的生产部门。狭义的农业仅指种植业或农作物栽培业;广义的农业包括种植业、林业、畜牧业、副业和渔业。有些国家还将为农业提供生产资料的前部门和农产品加工、储藏、运输、销售后部门等包括在内。美国农业部国家农业统计局《2005 年农业统计》中,农业包括七个大项涵盖小麦、大米、棉花、西红柿、糖、大豆、猪、牛、羊、鸡、蔬菜、水果、牛奶等农产品。美国农场法如“2008 食品、保护与能源法”将森林、热带与转基因作物也包括在内。

农场是指以从事农业生产或畜牧养殖为主,经营各种农产品和畜牧产品农业生产单位、生产组织或生产企业。1969 年以前,美国农业部将面积不足 10 英亩、但当年出售农产品达到 250 美元以及面积超过 10 英亩、年出售农产品 150 美元的农业单位界定为农场;1974 年以后,则将农场界定为年出售农产品超过 1000 美元的农业单位。当前(2007 年)美国农场的平均规模为 418 英亩。美国农场可为三类:农村居住型农场、中间型农场和商业农场。从经济规模上来看,美国

农场两级分化严重。2008 年占比 12% 的商业农场获得了联邦政府 62% 的支付，占比 62% 的农村居住型农场获得 18% 的联邦政府支付。

当前美国农业部门在国民经济中的比例已经是非常小，农业部门就业人口约 230 万人，其产值不足国内生产总值的 1%。但与农业相关的食品与纤维部门就业人口约 2400 万，其产值约在国内生产总值的 4.5%。具体见表 1-2 与表 1-3。

表 1-2 美国相关部门就业人口

单位：百万

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002
美国就业总人口	136.3	137.7	139.4	142.6	143.7	144.9
食品与纤维部门	23.9	24	24.1	24.2	24	23.9
农场部门	2.3	2.4	2.3	2.4	2.3	2.1

资料来源：USDA. Agricultural Outlook Statistical Indicators 2009.2

表 1-3 农业及相关部门在美国 GDP 的比重

单位：%

年份	2003	2004	2005	2006
美国 GDP（单位：十亿美元）	10961	11713	12456	13247
农业及相关产业在 GDP 的比重	4.8	4.8	4.5	4.3
农业占 GDP 的比重	0.8	1	0.8	0.7

资料来源：同上。

### 1.6.2 政策、农业政策

在辞海中，政策被解释为国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行为准则；《现代政策研究全书》中对政策的定义如下：政策是政治实体为了实现特定目标而规定的、用来调控社会行为和发展方向的规范和准则。而农业政策则是国家为了实现其经济利益和政治目的而对农业生产、分配、流通和消费等方面制定的规范和准则，其实质是协调社会不同利益群体之间的关系。

不同国家，由于历史传统、经济发展水平、认知方面的差异对农业政策的内涵和外延的理解是不同的。美国农场法“2008 食品、保护与能源法”将美国农业政策分为 18 个政策主题，涵盖农产品价格支持、自然资源保护、食品与营养援助、农村公共设施等。美国农业部在《美国农业部战略规划（2005-2010）》中将美国农业政策目标界定为以下 6 个方面，如加强美国农业的国际竞争力，提高农村及农场经济的竞争力和可持续发展能力，增加农村的经济机会及改善农村的生活质量，确保国家农业及食品供给安全，提高整个国民的营养和健康，保护和改善国家自然资源和环境等。因此，从农业政策的政策目标及内容上来看，美国农业政策与我国的“农业、农村、农民”政策存在较多的政策交集。

## 第二章 农业政策分析的基础

### 2.1 变化中的美国农业部门

#### 2.1.1 美国自然资源概况

美国位于北美洲南部，北接加拿大，南连墨西哥和墨西哥湾，东濒大西洋，西临太平洋，并拥有两块远离本地的“飞地”，即北美洲西部的阿拉斯加州和中太平洋北部的夏威夷州，总面积 963 万平方公里。2009 年美国人口 3.10 亿，人口密度为 32 人/平方公里。在美国 9.63 亿公顷的土地中，农业、林地、畜牧用地比重达 75%，除约 10% 的荒地（如不能作为农业用地的荒漠、冻土、冰川、盐碱地等）和 9% 的城镇居民点、工矿、交通、国家公园与自然保护区外，其余的土地均用于农林牧业生产。因而，美国发展农业生产具有得天独厚的条件。2002 年美国农业普查中，各类用地的分布情况如图 2-1 所示：

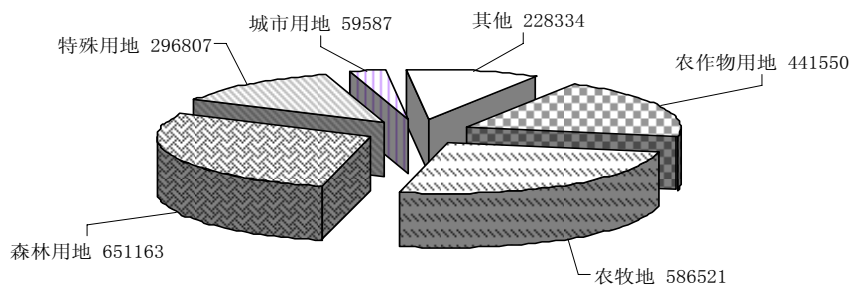


图 2-1 2002 年美国土地使用概况（单位：千英亩）

资料来源：Ruben N. Lubowski, Marlow Vesterby, Shawn Bucholtz, Alba Baez, and Michael J. Roberts. Major Uses of Land in the United States, 2002. Economic Information Bulletin No. (EIB-14), May 2006

#### 2.1.2.1933 年以来美国农业部门的变化

把握美国农业部门的长期变化趋势是理解美国农业政策制定、运行以及走向的基础。自 1933 年美国联邦政府对农业实施干预以来，美国农业部门主要变化趋势如下：

##### 2.1.2.1. 农业作为国民经济中的基础部门，但在国民经济中的比重不断趋降

农业作为国民经济的基础部门，自 20 世纪 30 年代以来保持温和增长态势。1929 年美国农场部门名义产值为 138 亿美元，其中农作物产值为 55 亿美元、畜产品产值为 74 亿美元、林产品产值为 9 亿美元。2009 年该部门产值为 3222 亿美元、其中农作物产值为 1647 亿美元、畜产品产值为 1180 亿、林产品产值为 395 亿美元，80 年间美国农场部门名义产值增加了 23 倍多。以 2005



年不变价格水平计算，农场部门产值由 1929 年的 1305 亿美元至 2009 年 2930 亿美元。具体如图 2-2 所示。

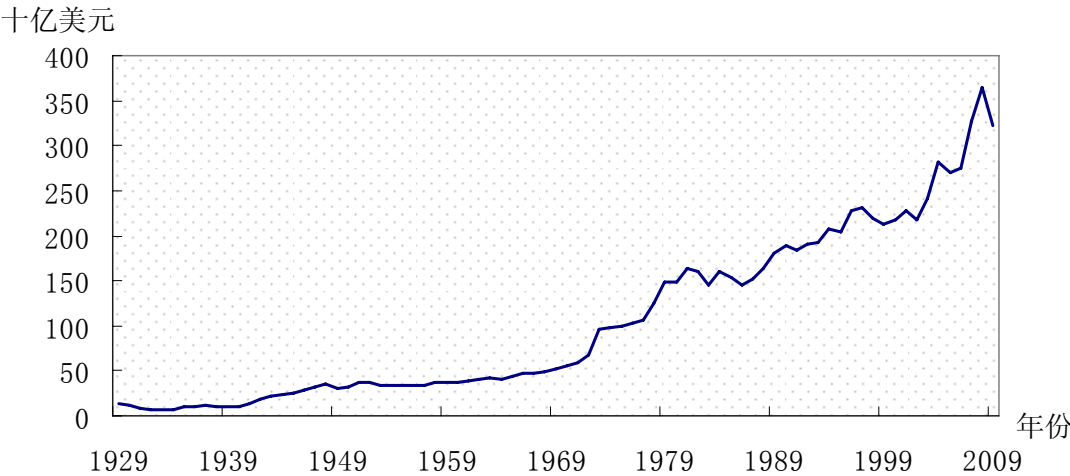


图 2- 2 1929-2009 年美国农场部门产值

资料来源：美国农业部经济研究局

就业方面。在建国之初，美国是典型的农业社会，1790 年美国总人口是 393 万，其中农村人口为 372.8 万人，农村人口占全国总人口的 94.9%。从事农业生产是当时绝大多数农村居民的唯一选择。19 世纪 60 年代后美国工业化进程的加快，美国农业人口的比重开始较大幅度的下降。1900 年农业人口比重约为 40%，1930 年为 25%，到了 2000 年美国农业人口不足 1%。当前美国就业总人口为 1.45 亿，其中从事食品与纤维的部门的就业人口为 2400 万，从事农业生产的人口约 200 万。与此同时，农业及其相关产业在国民经济中的比重也下降明显。当前，农业产值不及美国 GDP 的 1%，农业及相关产业产值不及美国 GDP 总量的 5%。具体如图 2-3 所示。

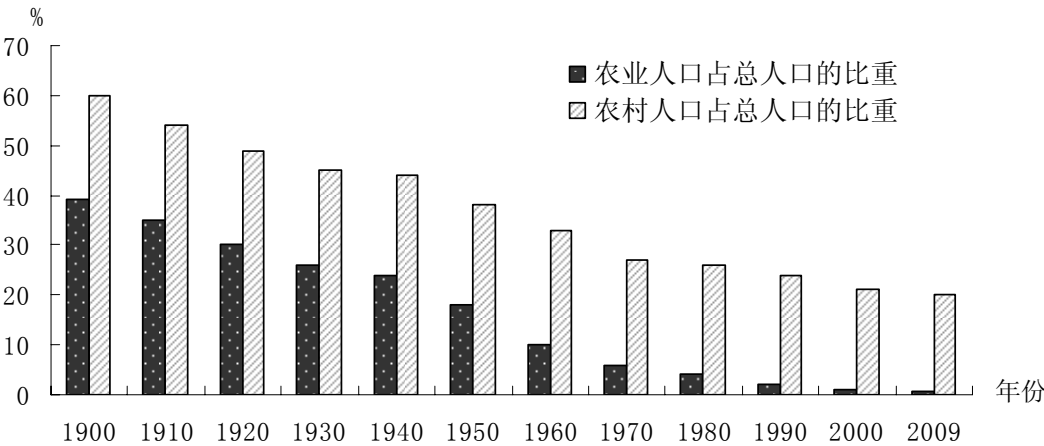


图 2- 3 美国农业农村人口占总人口比重的变化趋势

资料来源：美国农业部经济研究局

2.1.2.2.农场数量日益减少、农场规模不断扩大、专业化趋势加强且两极分化严重

20 世纪 30 年代以来，尽管美国耕地面积变化不大，但是由于农业比较利益相对较低、规模经济、政府支付以及竞争等因素的影响，美国农场规模有大型化与专业化发展趋势。1930 年美国农场数为 630 万个，平均每个农场的规模为 151 英亩，每个农场生产 4.5 种农产品；2002 年美国农场数下降为 210 万个，平均农场规模为 441 英亩，每个农场生产的农产品为 1.3 种农产品。如今，美国已经形成为数不多商业化大农场与众多中小型农场、农村居住型农场同时并存的局面。商业化大农场数量不多，却生产了绝大多数农产品；中小农场数量众多，生产的农产品却很有限。具体如表 2-1 所示。

表 2-1 美国农场数量与规模的变化

	1900 年	1930 年	1945 年	1970 年	2002
农场数量（百万个）	5.7	6.3	5.9	2.9	2.1
平均农场规模（英亩）	146	151	195	376	441
单位农场农产品（个）	5.1	4.5	4.6	2.7	1.3

资料来源：Carolyn Dimitri, Anne Effland. Milestones in U.S.Farming and Farm Policy. USDA, ERS, 2005.

美国农场大型化与专业化发展的结果是越来越大的农产品经营集中在少数农场。以乳制品行业为例，乳制品行业的兼并与重组发生在乳制品生产的各个环节如液体牛奶加工商、乳制品制造商以及奶农合作社。1980 年液态奶的加工商超过 1000 家，单个企业的生产规模大致维持在 5000 万磅；到了 2001 年液态奶的加工商不足 400 家，而每家企业的加工规模超过 1.4 亿磅。1980 年奶农合作社 435 个，生产的原奶占奶农原奶产量的 77%，到了 2002 年奶农合作社减少为 196 个，但市场份额却上升到 86%。如图 2-4 所示。

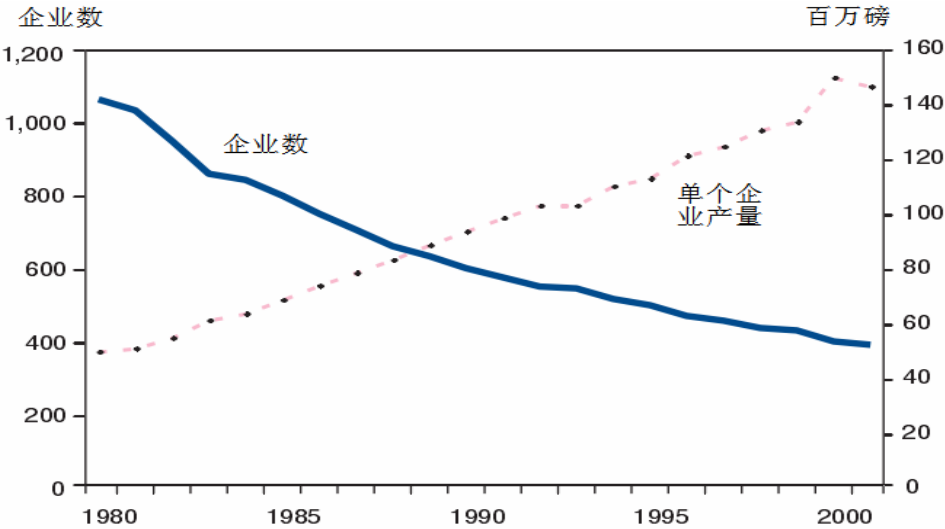


图 2-4 1980-2001 年牛奶加工商变化情况

资料来源：USDA. Economic Effects of U.S.Dairy Policy and Alternative Approaches to Milk Pricing, July 2004..P19.

2.1.2.3. 在农场主家庭收入提高过程中，农业生产性收入占农场主收入的比重不断降低，农业兼业化成为趋势

20 世纪 30 年代联邦政府对农业的干预，主要因为农产品价格过低而影响了农场主的收入。然而随着农业人口的不断减少以及联邦政府对农场主的转移支付，自 20 世纪 70 年代美国农场主家庭收入已与非农家庭相差不大，出现了正常年景农场主家庭收入与非农家庭收入相当、在年景较好的年份略高于非农家庭收入的局面。另外值得关注的是，农场外收入成为农场主总收入主要组成部分，农业兼业化成为不可逆转的趋势。

表 2- 2 1960-2008 年美国农场主家庭收入变化情况

单位：美元

年份	1960	1980	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FFI	4054	18504	62223	63983	65761	68597	80604	80472	80122	87740	78803
NFI	6227	21063	57135	58208	57852	59067	60466	63344	66570	67609	68424
FFI/NFI	0.65	0.88	1.09	1.1	1.14	1.16	1.33	1.27	1.2	1.3	1.15

注：FFI 为农场家庭收入，NFI 为美国家庭平均收入，FFI/NFI 为二者收入之比。

资料来源：美国农业部经济研究局农场家庭经济状况专题

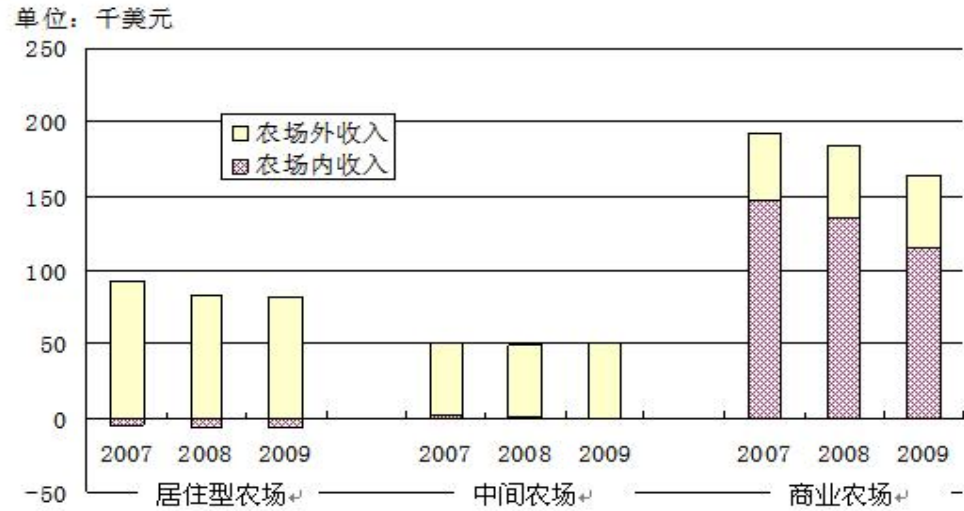


图 2- 5 2007-2009 年美国农场主家庭收入构成

资料来源：美国农业部经济研究局农场家庭经济状况专题

#### 2.1.2.4. 美国大宗农产品的出口比重在下降，高附加值农产品出口比重在逐步上升，农产品出口结构逐步优化

美国农产品具有比较优势，历来在对外贸易中占有重要地位。1930 年美国农产品的出口额约为 7 亿美元，而到了 2008 年达到创纪录的 1152 亿美元。美国生产的农产品中大约四分之一用于出口，农产品出口额占美国出口总额的 10% 左右，农产品成为美国出口创汇、弥补贸易逆差的重要手段。在出口农产品中，大宗农产品如小麦、棉花、玉米、高粱等曾占据主要地位，但近年来高附加值农产品如蔬菜、水果以及畜产品的出口增加很快，农产品结构逐步优化。具体如表 2-3 所示。

表 2-3 1980-2002 年美国农产品出口结构变化情况

				单位：%
年份	1980-84	1990-94	1999	2002
出口比重	29.2	23.1	22.8	21.9
畜产品	2.7	5.4	10.1	10.3
红肉	1.3	4.1	8	8.6
禽肉	3.9	7.4	14.3	14.4
乳制品	8.3	5	5.5	3.3
农作物	30.8	24.2	23.8	22.8
粮食	61.1	51	47.1	46.7
饲料	27.4	21.2	21.2	21.3
植物油	32.9	25.4	27.2	24
水果与坚果	8.7	12.2	13.3	13.9
蔬菜	5.1	5.7	6.5	6.5
棉花/烟草	49	40.7	39.3	57.6

注：该表数据为农产品出口量与生产量之比。

资料来源：<http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/November03/Indicators/behinddata.htm>

#### 2.1.2.5. 农业生产方式发生根本性变化，科学技术进步成为推动农业部门经济增长的持续动力

二战以来的科学技术彻底改变了美国农业的属性，美国农业已由资源性为基础的传统农业经济转向科学技术为支撑的现代农业。农业机械、计算机、卫星遥感、转基因等技术与发明在农业领域得到大范围的推广与应用，农业劳动生产率得到极大的提高。与其他国家相比，美国农作物与畜产品的人均产量遥遥领先。科学技术成为农业部门经济增长的持续动力，近年来每年农业 GDP 的 7% 用于农业研发。

## 2.2 农业政策的制定与执行

### 2.2.1 农业法律制定过程<sup>①</sup>

美国农业立法是一个比较复杂和相当严谨的过程。一项立法要经过法律提案、提案辩论、提案通过以及总统签署为法案几个阶段。

#### 2.2.1.1. 法律提案阶段

理论上讲,农业法律的想法和提案可以来自任何方面,任何人只要认为有必要都可以通过各种途径提出建议。首先,提案可以来自国会议员,他们可能是来自于在竞选期间对选民的承诺。其次是议员的选民,不管是个人或组织都可以把拟定的立法草案转交给议员,由议员正式在国会中提出。再次,法律提案也可由美国总统或内阁成员提出,这种立法来源叫做“行政沟通”(Executive Communications)。根据美国宪法,美国总统必须每年向国会发表国情咨文,在国情咨文发表过后,总统会正式把他的立法草案送交给国会有关委员会,委员会主席通常会立刻以原本的形式或修改过的版本向国会提出。

#### 2.2.1.2. 农业委员会听证和辩论阶段

农业法律提案提交国会之后,通常是由国会两院农业委员会所属小组委员会审议(具体见表2-5)。同时,该提案副本也被送到行政部门或与法律提案有关部门,要求这些部门从需不需要这样一部法律提出一份报告,供农业委员会参考。

当小组委员会意见分歧严重时,通常需要召开听证会。有关国会议员、行政部门官员、农产品组织、农商企业组织以及其他利益集团代表可在听证会上发表自身看法。听证会后,小组委员会要对提案逐条地进行充分讨论和修改,然后形成小组委员会最后提案。如果小组委员会通过,则再上交农业委员会审议。农业委员会需要重新召开听证会,进行辩论和听证,并形成农业委员会最后提案。以上任何一个环节通不过,这项农业立法工作就此搁置。

#### 2.2.1.3. 国会两院辩论阶段

按照法律规定,提案必须提交国会两院每一位成员审议,使他们有适当机会表达和提出修改意见。由于国会两院辩论是决定提案能否成为法律的最关键环节,因此在这一阶段辩论更加激烈,不仅两院议员们参与讨论,而且议会外各种组织和利益集团也通过各种途径表达自己的观点和立场并通过议员影响最后的立法。

由于参众两院分开审议法律提案并按照自身讨论形成新的修正案,因此两院最后得到的法律提案会有很多不一致的地方,但国会通过的法律提案必须只能是一个,所以必须就这两个提案的不同部分进行讨论。如果二者分歧不大,讨论修正后形成国会提案进入下一个环节;如果分歧比较大,则需成立两院联合委员会来做统一提案工作。联合委员会仅仅讨论和处理两个提案的不同之处并最后形成一个折中提案。如果两院都接受折中提案,则意味着国会两院的立法工作完成。下一阶段则是总统签署为法律。

<sup>①</sup> 本部分参阅:徐更生.美国农业政策.北京:经济管理出版社.2007, P45-54.

表 2-4 第 111 届美国国会参众两院农业委员会及其小组委员会

美国参议院农业、营养与森林委员会	美国众议院农业委员会
农村复兴、保护、森林与信贷小组委员会	保护、信贷、能源与科研小组委员会
能源与科技小组委员会	部门运作、督查、营养与森林小组委员会
国内外营销、视察与动植物健康小组委员会	一般农产品与风险管理小组委员会
产量、收入保护与价格支持小组委员会	园艺与有机农业小组委员会
饥饿、营养与家庭农场小组委员会	畜禽与乳制品小组委员会
	农村发展、生物技术、特种作物与国外农业小组委员会

资料来源：美国国会参众两院政府网站

2.2.1.4. 总统签署为法律阶段

总统在收到国会通过的议案后，先交由总统管理和预算办公室处理并由它送交各有关部门征求意见，权衡总统该不该批准这项立法，然后将各方面意见归纳起来形成“备忘录”提交给总统。“备忘录”内容包括立法梗概、有关各方意见、估计费用以及其他事项等。总统根据这些意见，在接到国会提交的法律提案 10 日内决定是否批准。如果总统同意该提案，则签署同意，法律提案自总统签署当日起成为法律；如果总统否决议案，则必须签署一份“否决声明”并随同议案一并退回国会。对于总统否决的议案，国会可以采取“再否决”，即如果两院分别以 2/3 以上的多数票坚持通过议案则总统否决无效，该议案自动成为法律。

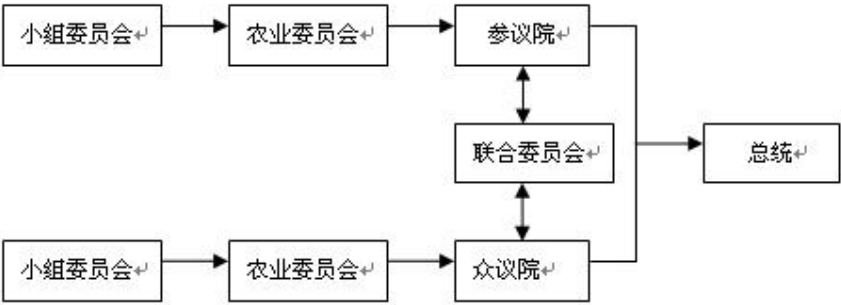


图 2-6 美国农业立法程序

资料来源：徐更生 《美国农业政策》，经济管理出版社，P54

2.2.2 农业政策的执行

农业立法完成以后，一般是美国农业部在农业立法的授权范围内制定与执行相应政策。因此，美国农业部内部机构设置以及工作重心，可以较好地反映美国农业政策边界、重心以及政策执行情况等。

### 2.2.2.1. 美国农业部内部机构设置与工作范围

美国农业部是根据“1862 年农业部法”成立的。早期农业部的工作重点是收集并发布农业统计信息，引进有价值的动植物以及回答农场主有关的农业问题等。随着经济社会发展，美国农业部的经济事务已经远超成立之初，如今美国农业部的经济事务分为 7 大领域，其组织机构与工作范围如下：

#### 自然资源与环境领域

负责自然资源与环境领域的部门是美国农业部森林局（the Forest Service）、国家自然资源保护局（the Natural Resources Conservation Service），它们的主要工作职责在于防止对自然资源与环境地破坏、恢复资源基础、促进土地的良好管理以及确保土地状况良好等。森林局与国家自然资源保护局同部落、州、地方政府、社区、相关团体以及其他联邦机构保持密切联系，保护整个国家的土壤、水源与生态。其中，森林局管理着超过 1.93 亿英亩国有的森林与草地，自然资源保护局帮助土地所有者与管理者保护其私人领域内的土壤、水与其他自然资源。

#### 农场与国外农业领域

负责农场与国外农业领域的部门是农场服务局（the Farm Service Agency）、国外农业局（the Foreign Agricultural Service）与风险管理局（the Risk Management Agency）。它们的工作职责在于帮助农场主处理天气与市场的不确定性，向农场主提供农产品、信贷、保护以及灾害与紧急援助项目支持，提高农业经济的实力与稳定性。农场服务局通过它在联邦政府、州以及县的办公室管理着国会所规定的农场农产品、信贷、保护、灾害以及贷款项目。国外农业服务局的工作范围在于提高美国农产品的国际市场进入机会、建立新市场以及提高国内农业在国际市场上的竞争力，向其他国家提供食品与技术援助等。风险管理局则是通过有效的、市场化风险管理措施帮助生产者管理他们的经营活动。

该领域内还包括两家国有企业，即农产品信贷公司（The Commodity Credit Corporation, CCC）与联邦农作物保险公司（The Federal Crop Insurance Corporation）。农产品信贷公司通过向农产品、信贷、出口、保护以及灾害与紧急援助项目提供资金，保持农场收益稳定，确保充分、可支付的食物与纤维供给。联邦农作物保险公司则是通过农业保险项目提高农业经济的稳定性。

#### 农村发展领域

负责农村发展领域的部门是农村公用事业局（the Rural Utilities Service）、农村住房局（the Rural Housing Service）与农村商业合作局（the Rural Business Cooperative Service）。其工作范围是提供必要的公共事业及服务如排水系统、住房、健康医疗诊所、电力与电话设施、紧急服务设施等，向农牧场主、农村中小企业提供赠与、贷款以及贷款担保等发展可再生能源、促进能源的有效利用，改善美国农村经济与生活质量。

#### 食品、营养与消费者服务领域

负责食品、营养与消费者服务领域的部门是食品与营养局（the Food and Nutrition Service）与营养政策与促进中心（the Center for Nutrition Policy and Promotion），其主要工作职责在于扩大农产品消费、降低饥饿以及改善全体国民营养与健康。食品与营养局负责国内营养援助，它管理

着美国农业部的 15 个营养援助项目。营养政策与促进中心通过开发消费者所需的科学营养食谱、促进整个国民的健康。

### **食品安全领域**

负责食品安全领域的部门是食品安全与检验局，它的工作职责是确保全国肉禽蛋产品的安全、健康以及标签与包装正确。

### **研究、教育与经济领域**

负责研究、教育与经济领域的部门有农业研究局（the Agricultural Research Service）、研究、教育与推广州立合作服务局（the Cooperative State Research, Education and Extension Service）、经济研究局（the Economic Research Service）、国家农业统计局（the National Agricultural Statistics Service）与国家农业图书馆（the National Agricultural Library），它们的工作职责不仅在于创造一个安全、可持续以及有竞争力的美国食品与纤维体系，而且在于通过一体化的研究、教育与分析，造就生机勃勃的社区、家庭与年轻人。

### **营销与规则相关领域**

营销与规则相关领域的部门有农业营销局（the Agricultural Marketing Service）、动植物健康检疫局（the Animal and Plant Health Inspection Service）、谷物检验、包装以及储存管理局（the Grain Inspection, Packers, and Stockyards Administration）。农业营销局负责美国农产品包括食品、纤维以及特种作物公平与有效地销售与便利化。动植物健康检疫局负责动植物健康。谷物检验、包装以及储存管理局负责畜产品、家禽、肉、谷物、油料作物以及相关农产品的便利化销售。



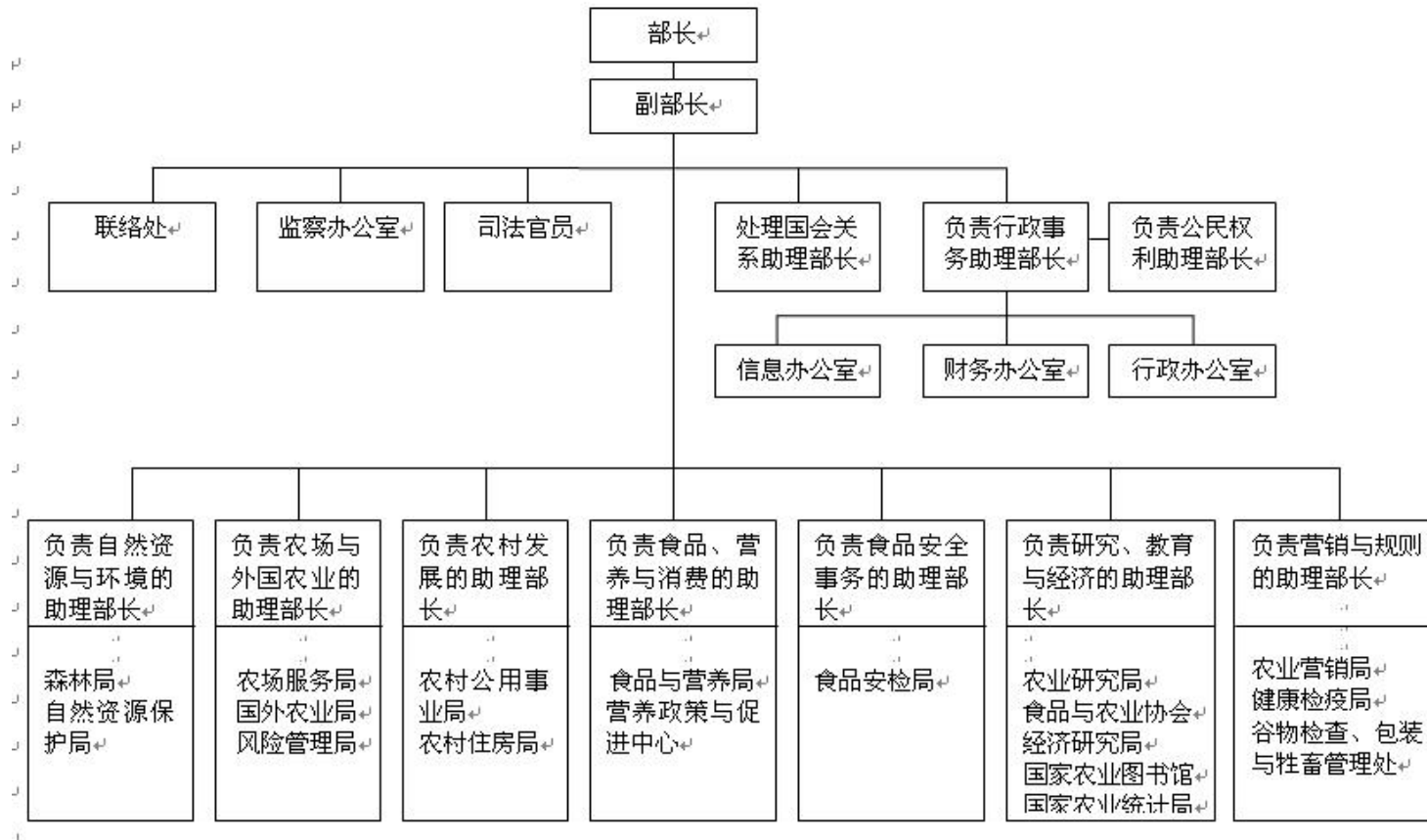


图 2-7 美国农业部组织机构图（2009-2010）

资料来源：美国农业部网站

2.2.2.2. 美国农业部工作重心

美国农业部（2006）将 2005-2010 年战略规划归结为 6 个方面。第一，加强美国农业的国际竞争力。第二，提高农村及农场经济的竞争力和可持续发展能力。第三，增加农村的经济机会及改善农村的生活质量。第四，强化保护，确保国家农业及食品供给安全。第五，提高整个国民的营养和健康。第六，保护和改善国家自然资源和环境。也就是说，可以简单地将美国农业部工作的着力点归结为以上六个方面。

然而，如果从美国农业部部门支出金额与员工分布来看，还是存在着较大差异的。以 2008 年农场法支出为基准，美国国会预算办公室预测：未来 10 年内三分之二的农场法预算支出将主要用于低收入家庭的营养援助；不足三分之一农场法支出将通过农产品项目、保护项目以及农作物保险项目等使农场主收益；剩下的约 1% 进入其他项目，如贸易促进、农场主信贷、研究以及能源项目。从 2008 年美国农业部员工分配来看，绝大部分员工从事环境保护与确保国家食品供给安全的工作，而较少员工从事加强美国农业国际竞争力与食品援助的领域。具体见图 2-8 与图 2-9。

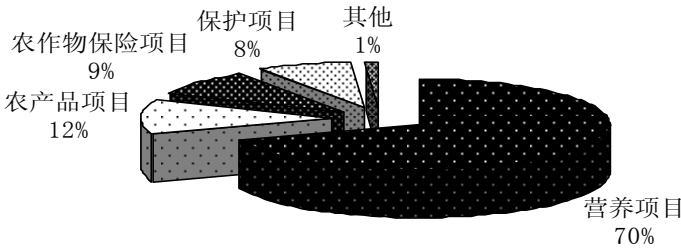


图 2- 8 2008-2017 年美国农业部项目预算支出

资料来源：Edwin Young, Victor Oliveira, Roger Claassen. 2008 Farm Act: Where Will the Money Go? .USDA, ERS. AMBER WAVES.November, 2008.

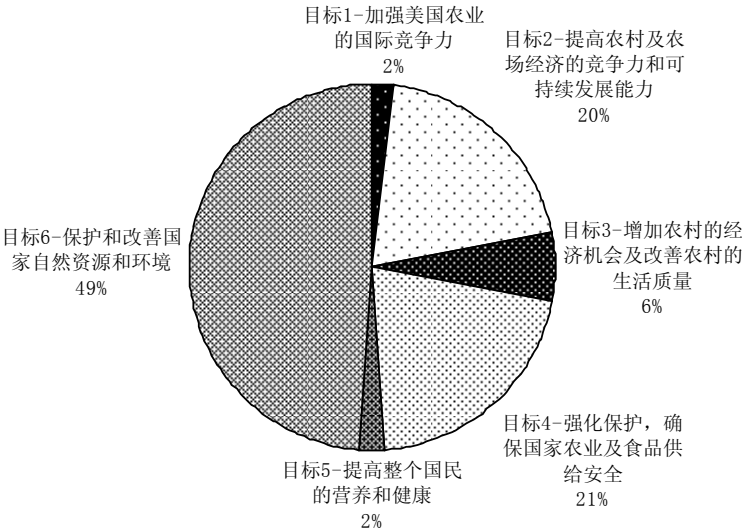


图 2- 9 2008 年美国农业部人力配备比例

资料来源：USDA . FY2008 performance and accountability report. November 2008

2.2.3 农业政策相关利益集团

所谓利益集团就是由具有相同利益的个人或组织联合组成的集团，为它们自身的利益而积极参与国家的政治生活（徐更生，2007）。利益集团是制定政策的推动力，他们发现问题并提出解决问题的建议。他们组织起来控制选举结果，改变候选人的态度，并对关键职位的任命、对关系其集团成员利益的最后表决或决策施加影响。

农业政策相关利益集团可简单分为以下三类，即一般农业组织、农产品组织与其他集团。一般农业组织规模较大、成员很多，通常是综合性、全国性农业组织；农产品组织则是以某种农产品为中心组织起来的农场主组织；其他集团则是指除了农业生产者以外一切与农业立法有关的利益集团，如食品消费集团、资源与环境保护集团等。在过去几十年里较明显的趋势是一般农场组织的影响力在下降，而农产品组织的影响力在上升，这反映出随着农业产业化、专业化、一体化程度不断加深，农产品组织具有更为一致的利益诉求，而一般农业组织不得不平衡成员间的利益关系。

2.2.3.1. 一般农业组织

美国农场局联盟（American Farm Bureau Federation）

美国农场局联盟也称农业之声（the Voice of Agriculture），成立于 1919 年。它是独立的、非政府以及自愿性质的组织，不仅拥有最多的会员，而且拥有最广泛的地理代表性，其组织领导人

多来自中西部或者南方。由于该组织会员众多、财力雄厚，因而相比较其他组织具有更强的竞争力。该组织关注教育改善、经济机会与社会进步，主张自由企业制度，支持市场导向型的农业政策，反对有组织的农业工人，反对农业部的食品与营养项目和平衡预算等。该组织与美国共和党的执政理念较为一致。

#### **全国农场主联盟（National Farmers Union）**

全国农场主联盟于 1902 年由几位草根农民成立，该组织成员主要集中在大平原与中西部地区。该组织通过支持现有农业合作社、帮助成立新农业合作社以及其他农村商业来促进农业经济与合作社的发展。该组织主张政府对农业的干预，希望保持与提高支持价格，支持食品券项目、儿童营养项目与国际粮食援助项目等。该组织领导人与工会、民主党保持着密切联系。

#### **全国格兰奇（National Grange）**

全国格兰奇是美国成立时间最早的农业组织，成立于 1867 年，曾领导过著名的反对铁路抬高运费和支持反托拉斯法等斗争。当前该组织成员主要是农村居民与非全职农场主，关注目标较为广泛，如自然资源保护、世界范围内自由贸易、农村教育、医疗、交通设施建设以及消除政府补贴以增强农业经济竞争力与效率、建立农村经济安全网等。

### **2.2.3.2. 农产品组织**

农产品组织代表的是农产品专业生产者，它们的发展与壮大反映出第二次世界大战后美国农业专业化的高度发展。这些组织虽然不如一般农业组织那么有名，但是这类组织通常比一般农场组织更有效率，其原因在于农业生产高度专业化使农场主关系更加紧密，他们能在少数问题上较好地达成共识。较有影响力的农产品组织有：

#### **全美小麦生产者协会（National Association of Wheat Growers）**

全美小麦生产者协会是美国最大和最有影响力的农产品生产者组织之一，其成员遍及 16 个州，历来是农业项目发展战略的领导力量。由于美国生产的小麦约有三分之一以上用于出口，因此该组织极为关心出口市场的开发以及政府政策项目对出口市场的影响，它们一贯支持那些给予农场主收入补贴而又保持小麦出口竞争力的政策项目。

#### **全国玉米生产者协会（National Corn Growers Association）**

全国玉米生产者协会成立于 1957 年，代表着 35000 名玉米生产者。近年来，该组织的关注的重点是通过确立可再生能源标准使之成为综合性能源政策的一部分进而增加乙醇的需求。

#### **美国大豆协会（American Soybean Association）**

美国大豆协会成立于 20 世纪 20 年代，现今有 22000 名组织成员。2010 年政策主张包括：实施生物柴油税收激励可追溯的延期，自由贸易协定的实施以及确保大豆生产者不受气候变化立法的影响等。

### **2.2.3.3. 其他集团**

其他利益集团包括除农业生产者以外的一切与农业立法有关的利益集团，如农业综合企业集团、食品消费者集团、资源与环境保护集团等，扼要介绍如下：

#### **美国商会（U.S. Chamber of Commerce）**

美国商会是世界上最大的商业联盟组织，代表着 300 多万家不同规模、部门与地区的利益，其成员超过 96% 是人数少于 100 人的中小企业。从传统上看，该组织较关心农业政策中的市场制度建设、扩大出口市场计划、降低贸易壁垒以及减少对食品受援国限制等。

#### **美国消费者联合会（Consumer Federation of America）**

美国消费者联合会是 1968 年由信贷联盟、电力合作社、工会和州、市消费者协会组成的非盈利组织。该组织成员收集事实、分析问题并将信息提交给公共部门、政策决策者以及其他消费者组织，该组织关心理财教育、食品政策、产品安全、住房政策等与生活密切相关的领域。

#### **环境保护基金会（Environmental Defense Fund）**

环境保护基金会成立于 1967 年，该组织主要通过科学研究、经济激励、合作以及付诸于法律来解决出现的环境问题。该组织关心的问题包括野生资源保护、空气和水资源污染、能源保护以及禁止使用有毒物质等。

## **2.3 农业政策分析的理论基础**

### **2.3.1 农业政策目标与优先序**

#### **2.3.1.1. 农业政策目标**

目标是指个人、部门或整个组织所期望的结果，农业政策目标则是指农业政策所要实现的一种期望状态或理想结果。农业政策目标是在政府干预农业与实施农业政策之前，就以理性的概念产生于政策制定人员的头脑中。这种主观意志一方面必须反映大部分民众的意愿和理想，另一方面应该与农业发展的经济社会政治环境相吻合。它既是农业政策设计和政策择优的基础，同时也是农业政策执行的指导方针，并为农业政策评估提供了标准。

概括起来看，发达国家农业政策目标可以包括以下几个方面：

第一，是保证食物供给。民以食为天，为消费者提供充足、多样、质量安全的食品，保证食品供给，是各个国家政府义不容辞的责任，发达国家也不例外。

第二，是稳定农产品价格。价格合理的波动是市场规律发挥作用的重要体现，它有利于平衡供求进而引导资源的合理配置。然而，大的价格波动以及时滞却容易导致农产品供求脱节与资源浪费。因此，尽管多数发达国家不对农产品市场实行直接干预，但是仍出台了稳定农产品价格的措施。

第三，是平衡农业与非农家庭收入。历史上看，如果没有政府的转移支付，即使在发达国家农场部门劳动力的收入也要比非农部门劳动力的收入低很多。因此，政府的干预与转移支付减少了农业部门与非农部门的收入差距。

第四，是保护自然资源、开放空间与生物多样性等。农业是具有较强外部性的战略性基础产业。二十世纪六七十年代以来，随着发达国家对环境保护的日益重视，发达国家加强了对自然资源、开放空间与生物多样性等方面的保护，农业无疑是重要的载体。

第五，是保护家庭农场。农本思想不仅在我国源远流长、广泛存在，在发达国家也有很长的历史情结，如英国古典经济学家创始人威廉·配第曾有一句名言：“土地是财富之母，劳动是财富之父”，它从侧面反映了发达国家早期对农业的重视。在不少发达国家，农民（农场主）被认

为是勤奋、独立、正直的象征，被认为是民主的根本。因此，许多国家对家庭农场给予了积极的保护。

第六，增强农产品的国际竞争力。农业是发达国家保护程度最强的部门，为增强农产品的国际竞争力、扩大农产品的国际市场份额，当前不少发达国家通过多种措施如出口补贴、信贷等措施鼓励农产品出口。

发展中国家政府，除了与发达国家拥有相似的政策目标如保证食品充足供给、稳定农产品价格外，还在不同时期与发展阶段持有以下某一或多方面的政策目标诉求：

第一，是提高粮食自给率，维护国家粮食安全。如粮食安全始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题，我国粮食的供需也将长期处于紧平衡状态。为此，我国中央政府多次强调要把粮食自给率维持在 95% 以上。

第二，是为工业与制造业发展提供积累资金。出于维护民族独立与加快自身发展等因素的考虑，不少发展中国家将农产品价格控制在均衡价格之下，人为的制造出工农业品剪刀差，从而为本国的工业与制造业发展提高发展资金。

第三，节省外汇等。不少发展中国家某种农产品的生产并不具备比较优势，需从其他国家进口。出于节省外汇的考虑，鼓励或强制这种农产品的国内生产进而减少该种农产品的进口。

### 2.3.1.2. 政策目标优先序

如上文所述，农业政策目标是多元的，但政策目标之间地位是不对等的。一般而言，确保农产品供应安全或增加或稳定农民收入是核心，是根本，而其他政策目标则是衍生、是辅助。农业发展的国际经验表明，在国民经济达到一定时期后，许多国家都要经历从增产优先到增收优先的政策基本目标的转变和相应的农业政策调整。

当前，许多发达国家已经完成从提高农产品产量到促进农民增收的转变，将农民增收放在农业政策设计的突出位置。如自 1933 年美国联邦政府对农业支持干预以来，尽管美国农场法的形式与内容发生了很大变化，但稳定与提高农场主收入始终是美国农业政策的明确或隐含的政策目标。1933 年美国农场家庭年收入只有非农家庭的 60% 左右，而到了 20 世纪 70 年代美国农场家庭年收入已与非农家庭相差无几。我国是拥有 13 亿人口的发展中大国，解决众多人的吃饭问题、确保农业（粮食）增产是我国中央政府考虑农业问题的基本出发点与政策着力点。但在工业化程度不断加快、市场化程度不断加深、国际联动不断加强的背景下，我国中央政府有必要将确保农民增产增收放在更加突出的位置。

## 2.3.3 相关理论基础

### 2.3.3.1. 市场失灵理论

各国经济发展的事实表明，当生产力发展到一定水平后，必须以市场为导向来发展经济，由市场这只“看不见的手”来配置各类资源，并最终促成国民经济现代化。然而，市场不是万能的、不可避免的存在缺陷，需要政府制定政策加以补救。政府的基本作用就是补救经济生活中市场失灵，弥补市场缺陷。市场经济固有的缺陷或局限性，突出表现在以下几个方面：

第一，是市场机制本身不能解决社会目标问题。市场经济条件下，微观经济主体是理性和逐

利的。在竞争的压力下,微观经济主体可以做出符合自身利益的理性决策,但其决策宏观结果可能与社会目标有偏差。如农业是我国的战略性基础产业,但在现阶段从事农业劳动的平均报酬要明显低于从事非农劳动的平均报酬,结果大量农民进城务工造成农田荒芜进而潜在影响了我国的粮食安全。

第二,是市场经济无法承担公共职能。在市场条件下,经济社会也需要一定的公共产品,这些公共产品具有“外部性”特征,它们有些是私人部门不愿提供的,有些是私人部门无法提供的。因此,单靠市场机制调节不能保证公共品足够的供应,需要依靠发挥政府的经济和行政功能,填补市场缺口。如农业基础研究具有投资金额较高、风险较大、回收周期较长、社会公益性较强的特点,私人部门不愿投资或者投资强度不大,这就需要政府部门介入或者出台政策引导与鼓励私人部门介入农业基础研究。

第三,是市场经济调节具有一定的盲目性。市场机制是自发的经济运行机制,仅仅依靠市场调节经济运行难以避免盲目性,严重的后果可能会带来社会经济不稳定。例如,20世纪30年代经济大危机与2008年世界金融危机是市场失灵的典型代表,它对发达国家的政治经济社会等方面产生了深远影响。

### 2.3.3.2. 农业多功能性理论

农业多功能性理论最初源于20世纪80年代日本对本国稻米产业与稻米文化的保护,后来经联合国、欧盟以及世界银行等国际组织的承认与利用而逐步发展起来。20世纪90年代以来,农业多功能性开始进入我国学者研究领域并逐渐被中央决策层所接受。如2007年中央“一号文件”中就强调积极发展现代农业,必须注重开发农业的多种功能,向农业的广度和深度进军,健全发展现代农业的产业体系,促进农业结构不断优化升级。

目前,对农业多功能性的理解有以下几种代表性观点:第一,是经合组织(OECD)对农业多功能性的界定。经合组织结合公共产品生产的外部性和市场失灵的有关理论,建立了分析农业多功能性的一般框架,在此基础上分析农业支持政策的合理性及其效果。第二,是联合国粮农组织(FAO)的农业多功能性观点。粮农组织强调农业的食品安全、环境外部性、经济功能和社会功能四个方面。第三,是欧盟对农业多功能性的界定。欧盟认为保持足够数量的农民有利于维持乡村景观、保护环境,对农业支持有利于整个社会发展。第四,是世界银行对农业多功能性的界定。世界银行在《2008年世界发展报告》中提出,农业的特殊属性使其成为促进发展的独特工具。作为一项经济活动,农业是国民经济增长的源泉;作为一种谋生手段,农业提供了大量的就业机会和相当于社会福利的保障;作为环境功能提供者,农业产生着正面和负面双重功能。第五,美国对农业多功能性理念持批判态度,但一直肯定农业对环境的影响与作用。

参考上诉界定,可以将农业的多功能性可分为四类:第一是农产品生产功能,这是农业最基本的功能。第二是社会保障功能即农业可以提供基本的生存保障,这是包括中国在内的大多数发展中国家认同的一个观点。第三类是生态环境功能,即农业兼具正向和负向双重生态环境功能的特点。第四类是文化休闲功能,如近年来流行的农家乐、创意农业等。

表 2-5 农业多能性分类

功能分类	功能描述
产品生产功能	提供粮食、蔬菜、水果、肉、蛋、奶等食物及纤维等。
经济社会功能	提供经济收入、就业、社会保障等。
生态环境功能	具有调节气候、保持水土、净化环境、维护生物多样性等正面环境功能； 具有资源消耗、环境破坏、降低生物多样性等负面环境功能。
文化休闲功能	提供休闲娱乐、传承农耕文化等功能。

资料来源：孙新章. 新中国 60 年来农业多功能性演变的研究. 中国人口·资源与环境.2010（1）：71-75

2.3.3.3. 国家（政府）理论

“国家”一词在新华字典的涵义有二：第一，阶级统治的工具，是统治阶级对被统治阶级实行专政的暴力组织，主要由军队、警察、法庭、监狱等组成。国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现，它随着阶级的产生而产生，也将随着阶级的消灭而自行消亡。第二，指一个国家的整个区域。而“政府”一词在新华字典的涵义为国家行政机关。按管辖范围分，单一制国家有中央政府和地方政府，复合制国家有联邦政府和邦(州)政府。从新华字典的解释可以看出，二者是有联系的，即政府是行使国家的权利的机构。在本文中，对“国家”与“政府”不做区分。现简要介绍几种有代表性的国家（政府）的理论。

掠夺论

掠夺论认为，国家是暴力机器、是某些阶级用来镇压另一些阶级的工具，它的作用是代表该阶级或集团的利益对其他阶级或集团进行压迫和剥削。国家理论的这种论调在我国居于主流地位，该理论对国家的掠夺性或非生产性作出较好解释。

契约论<sup>①</sup>

契约论认为，国家是人们相互之间或人民同统治者之间相互订立契约的结果，即国家是共同协议的产物。国家是被公众创造出来的保护公众权益、调解社会纠纷的制度安排，由国家来组织、实施各种契约或规则可以降低成本，节省如签约成本、实施成本和保护成本等。

该理论可由以下模型阐述，假设：

- （1）Y 为国民收入，L 为劳动力，K 为资本， $Y=f(L, K)$ 是生产函数。
- （2）除 L 和 K 之外，第三种生产要素被称为公共秩序 P。
- （3）国家是公共秩序唯一的提供者，且公共秩序是政府工作人员 G 的函数，即  $P(G)$ 。
- （4）劳动力总供给量是常量 H，且人们只能在公共或私人工作， $G=H-L$ ，所以  $Y=y(G)$ 。

因此，社会总生产函数为  $Y=f(L, K)P(G)$ 。将 Y 与 G 之间的关系在坐标轴里描绘出来，如图 2-10 所示。

<sup>①</sup>本部分内容参阅：程恩富、胡乐明. 新制度经济学. 经济日报出版社.2005 年 1 月第 1 版.P146-147.



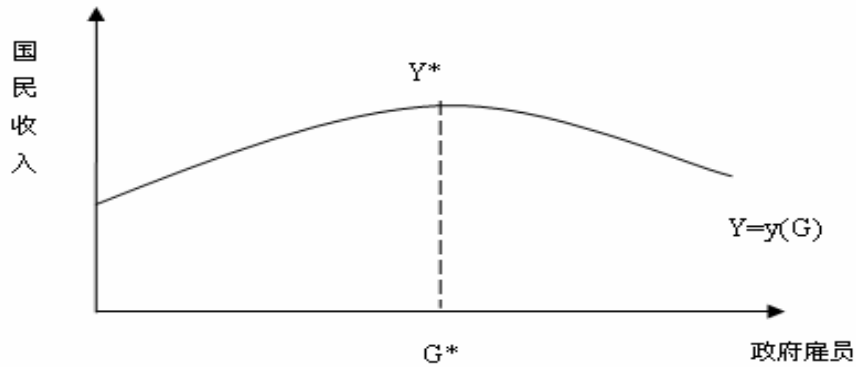


图 2-10 国民收入与政府雇员的关系

从图中可以看出，国民收入是公共部门投入的二次函数，呈抛物线型，即公共部门的扩张最初使国民收入  $Y$  增加，在达到某点后又使之降低。当公共部门的就业水平为  $G^*$  时，该社会的产出达到最大  $Y^*$ 。

显然在这一模型中，国家是一种契约安排，其目的是提供生产性的公共服务，但另一方面国家必须征税用于支付公共部门工作人员的工资。

进一步假设：

(5) 国家对一切收入征收一个比例税  $t^*$ ，该税率恰好能使政府预算平衡。

(6) 劳动力市场是竞争性的。公共和私人部门工资相等，且等于私人部门的劳动者的边际产出价值。

这样，在契约型政府的收入 ( $t^*y(G)$ ) 与支出 ( $(1-t^*) VMPL \cdot G$ ) 相等时达到均衡。如图 2-11 所示。

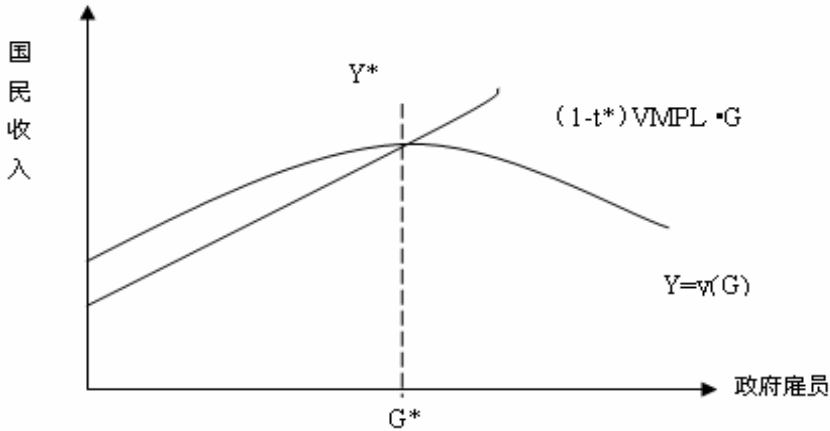


图 2-11 契约型政府自身没有剩余

唐斯假说——政治支持最大化

政治支持最大化理论由安东尼·唐斯于 1957 年在《民主的经济理论》一书中提出。唐斯从政府、政党、选民的理性行为入手，分析了西方民主制度背后的经济实质，在“理性人”和“利

益最大化”的经济学基本假设基础上，建立了一个理解公共政策和政府行为的理论模型。他认为政府是通过普选周期性地选出。政党是由一些谋求通过在选举中获胜来控制国家机器的个人组成的团队，一旦取得政权便制定和实施政策。政党与消费者、生产者一样，都是理性经济人。政党从事政治活动是为了使政治支持最大化，即政党的政治决策中遵循的一般原则是政策获益的人的选票的边际收益等于因这项政策而遭受损失的人的选票的边际损失。

### 暴力潜能说

暴力潜能说由经济学家诺斯提出。诺斯认为，国家兼有契约和掠夺的双重属性。如果暴力潜在公民之间进行平等分配，便产生契约性的国家；相反，如果分配是不平等则产生掠夺性的国家。

诺斯认为，国家是在行使暴力方面具有比较优势的組織，它由一位追求自身福利最大化或效用最大化的统治者操纵，垄断着暴力的行使权和公共服务的供给。统治者与选民达成一种长期的契约关系并为整个社会提供一组基础性的交易规则，主要目标有二：第一是统治者垄断租金最大化，即为统治者垄断租金最大化提供产权结构。第二是在满足第一个目标基础上，促进社会产出最大化。一般来讲，上述两个目标并不完全协调一致甚至存在着内在的矛盾。

#### 2.3.3.4. 小集团有效理论

美国经济学家奥尔森教授撰写的《集体行动的逻辑》一书是公共选择理论的奠基之作，该书观点从侧面阐述了西方发达国家农业利益集团强势的理由。按照集体行动理论，较大的有共同利益的阶层在自愿结成团体和形成共同利益的方面受到了更多的限制，一是团体越大，个人在团体取得的成果中所得份额越小，也越是难于对个人的努力进行适当的奖励；二是因为团体越大，结成团体的组织成本也就越高。因此，在较大的团体中，由于缺乏决策的内聚力，很难指望有真正的一致行动。相比之下，较小的团体在代表共同利益方面要有利得多，更可能取得合作的成果。奥尔森（1965）曾明确指出，成功的利益集团通常是较小的利益集团。奥斯特洛姆（1985）也指出，在小规模组织内，所有成员都很容易监督每个人的行动，比大规模组织更容易阻止不合意的行为，并且保持集团的内聚力。

许多学者也从实证角度说明了小集团行动的有效性。例如，在美国 3 亿的总人口中，农场主不及全国的 1%，约 200 万人。每个农场主获得联邦政府平均转移支付超过 1 万美元，但平均到每个城市纳税人身上不足 100 美元。对城市市民而言，尽管联邦政府对农场主的转移支付增加了其负担，但由于人口众多且共同关切较低，很难联合起来；对于农场主而言，尽管人数很少但利益重大，较容易团结起来游说政府。因此，农业就业人口比重和农业产值所占比重显著下降发达国家，并不意味着政府农业政策不力和农民活动能力的低下，反之同样，农业就业人口比重和农业产值比重高的欠发达国家，也不等于农业政策积极和农民的政治要求高。

#### 2.3.3.5. 制度（政策）变迁理论<sup>①</sup>

“制度”一词，英文为 Institution。牛津大辞典将制度定义为：一种已经在一个民族的政治生活和社会生活中建立起来或长期形成的法律、风俗习惯、使用习惯、组织或其他因素。一种遵

<sup>①</sup> 本部分内容参阅：程恩富、胡乐明. 新制度经济学. 经济日报出版社. 2005 年 1 月第 1 版. P184-204.

从于一个有组织的社团或作为一种文明的总的结果的有规则的原则或习俗。诺斯(1993)认为“制度是社会博弈规则,是人们所创造的用以限制人们相互交往的行为的框架。”青木昌彦认为“制度是参与人关于博弈重复进行方式的共有信念系统”。我国经济学家林毅夫教授(2000)认为“制度是一系列人为设定的规则。”制度可以使正式的,也可以是非正式的。正式的制度如家庭、企业、货币、期货市场、政府法令等等。相反,价值、意识形态和习惯就是不正式的制度。

### 制度起源

代表性观点有:第一,是合作起源说。根据囚徒困境理论,个体理性的非合作博弈往往是无效率的,相反,合作博弈则可以带来“合作剩余”。因此,解决个人理性和集体理性的冲突,协议逐步达成的过程就是制度起源的过程。第二,是减少交易费用说。根据科斯定理,如果没有交易费用,市场这只“看不见的手”将会引导社会资源发挥最佳效率。但事实上,社会交易是有成本的,若不对资源利用设置规则,“看不见的手”引导的不是繁荣,而是混乱。制度是为了减少交易成本而产生。

### 制度变迁

制度变迁是指制度由从均衡到非均衡再到新均衡的演变过程。一般而言,制度非均衡是由于现存制度安排的社会净效益小于另一种可供选择的制度安排,进而产生了对这种新的可供选择制度的潜在需求,潜在制度需求与现有实际制度供给存在缺口。一项制度安排如果出现了制度非均衡,就有可能引致制度变迁。制度变迁可表现如下形式:一是原有的各种制度安排保存、产生了新的制度安排,即在原有制度结构基础上增加了新的构成要素。二是原有某些制度安排因失去了存在意义而消亡。三是原有制度结构中,制度安排的相对地位发生变化。四是原有制度结构演变为新的制度结构。

按照制度变迁的性质不同,可将其分为以下几类:第一,是渐进式变迁与激进式变迁。渐进式制度变迁是指新旧制度之间变迁的过程相对平稳,不引起较大的社会震荡。这种制度变迁方式决定了从启动制度变迁到完成制度变迁将经历较长的时间。激进式变迁是指不顾及各种关系的协调,对制度安排的关键环节与主要方面进行制度革新,在短时间内完成制度的转换。一般而言,激进式变迁果断地完成关键性任务后,非关键性任务则在以后慢慢完成。如20世纪90年代前苏联的经济社会变革采取的是激进式变迁,在短时期内完成;我国自20世纪70年代末以来的经济社会变迁采取的渐进式变迁。第二,是强制性制度变迁与诱致性制度变迁。强制性制度变迁是以政府为主体,自上而下、强制推动制度变更,政府的权威能保证制度安排较好的运行。但是由于这种制度变迁方式相关利益主体博弈不充分,可能会出现政府制度安排执行效率较高,而制度运行效果较差的现象。诱致性制度变迁是指一群(个)人在响应制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性、自主式变迁。第三,是需求诱致型变迁与供给主导型制度变迁。需求诱致型变迁是指在给定的制度约束条件下,基于利益最大化的单个行为主体谋求对自己最为有利的制度安排和界定,一旦发现制度不均衡,就会产生制度变迁的需求。需求诱致型变迁是以市场经济为基础的,与分散型决策体制相适应,是一种自下而上的制度变迁,在西方国家较为普遍。供给主导型制度变迁是在一定的宪法秩序和行为的道德规范下,权利中心(政府)提供新制度安排的能力与意愿是决定制度变迁的主导因素。权利中心(政府)是决定制度供给的方向、形式、进程及其战略安排的主导力量。我国诸多经济社会变迁即是政府主导下的供给主导型制度变迁。

## 2.4 本章小结

本章首先分析了 1933 年以来美国农业经济部门的变化，它们包括以下五个方面：第一，农业作为国民经济中的基础部门，在国民经济中的比重是不断趋降的。第二，农场数量日益减少、农场规模不断扩大、专业化趋势加强且两极分化严重。第三，在农场主家庭收入提高过程中，农业生产性收入占农场主收入的比重不断降低，农业兼业化成为趋势。第四，美国大宗农产品的出口比重在下降，高附加值农产品出口比重在逐步上升，农产品出口结构逐步优化。第五，农业生产方式发生根本性变化，科学技术进步成为推动农业部门经济增长的持续动力。

其次，简要地分析了美国农业政策的制定与执行。结合美国农场法与美国农业部职责范围，说明美国农场法与农业政策是涉及农业、食品与自然资源保护的综合立法，美国农业部是美国联邦政府“从田间到餐桌”经济事务的管理者与执行机构，其工作重点包括食品、农业与自然资源保护，共七大领域。

再次，简要介绍了农业政策分析的理论基础。该部分对农业政策目标及其优先序，政府实施农业政策的缘由如市场失灵论、国家（政府）理论、小集团有效理论、制度经济学等理论进行了扼要介绍。

第三章 农业政策发展简史

梳理美国农业政策发展历史具有特殊而有重要的意义，它有利于我们了解美国农业政策的过去、认知美国农业政策的现在、从而更好地把握美国农业政策未来。同时，通过分析典型性研究对象美国农业政策的演化与发展，也有益于把握农业政策演变的一般规律。

3.1 发展阶段的探讨

3.1.1 已有文献的探讨

研究者根据自身需要将美国农业政策分为不同阶段，代表性的观点有：

按照马克思政治经济学的观点，以 20 世纪 30 年代罗斯福总统的“新政”为界，将美国农业政策分为前后两个时期。在前一个时期中，农业政策的重点是促进农业生产力的发展，而后一个时期重点则是调整农业生产关系。

部分学者根据农业产业发展特征将美国农业划分为几个不同的阶段，并在此基础上梳理不同阶段的农业政策。如大多数美国农业经济专家认为美国农业可以划分为：第一，是建国之初到 1840 年左右的传统农业阶段。在此阶段使用铁木农具和凭借直接经验从事农业生产活动。第二，是 1840 年到第一次世界大战前夕的农业半机械化时期。在此阶段，美国农业实现了从手工工具向畜力机械的过渡，农业生产能力迅速提高。按人均计算的谷物产量从 1839 年的 869 公斤，增加到 1914 年的 1108 公斤。第三，是二次世界大战之间的农业机械化时期，同时农业化学技术和生物技术有了初步的发展。在此阶段，政府的农业政策发生了根本性变化，即从促进农业生产力为主的政策转向农产品价格与收入支持为主的政策。第四，是二战以来的现代农业阶段，农业由传统以资源为基础的农业转变为科技为支撑的现代农业阶段。C.Culver 和 G.Becker 以 1996 年农场法为界进行划分，将美国农业政策分为前后两个阶段。

美国农业部经济研究局（2000）认为，根据侧重点的不同，在第一个 200 年里美国农业政策可分为四个时期，即第一个时期（1785-1890）着重于土地分配；第二时期（1830-1914）通过对教育和研究的支持、着重于提高生产率；第三个时期（1870-1933）是市场规则限制、基础设施改善、为农民提供信息提高其竞争力；第四个时期（1924-）实施政府干预，向农民提供收入支持。具体如图 3-1 所示。

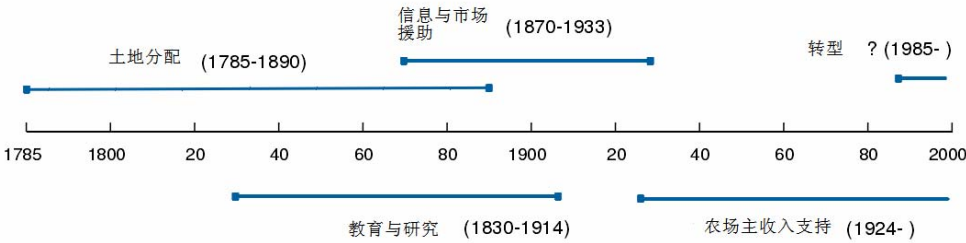


图 3-1 美国农业部经济研究局对美国农业政策的划分

资料来源：Economic Research Service/USDA.U.S.Farm Policy: The First 200 Years. Agricultural Outlook. March 2000

### 3.1.2 本文的划分

从以上的讨论可以看出,多方面的共识是:以 1933 年或者以罗斯福“新政”为界,美国农业政策可以分为 1933 年之前的传统农业政策阶段和 1933 年以后的现代农业政策阶段。1933 年之后现代美国农业政策阶段的划分,现有的文献探讨很少。主要原因是可归结为以下两点:

第一,1933 年后农业政策演变更更多的是边际调整,是渐变的历史进程。通过回顾美国农业政策历史,可以发现美国农场法的演变遵循以下两个主要的规则:第一是重大的政策改变主要是由突发事件推动的,它是对现实或潜在危机的一种反应。第二是新的政策或项目一旦被采纳倾向于延续进而演变成规则(制度)。相对来讲,保留现有政策项目比取消现有制度或指定新的项目更容易。

第二,农业政策目标与政策边界多样化与扩大给农业政策阶段的划分带来了困难。随着时间的推移,美国农场法已原来只涉及农产品价格与收入支持政策的单一政策立法演变为包括食品、农业与环境保护等方面的综合立法。1933 至 2008 年美国主要通过 17 部农业重要立法,它们是:

1. 1933 年农业调整法 (Agricultural Adjustment Act of 1933)
2. 1936 年土壤保护与国内分配法 (Soil Conservation and Domestic Allotment Act )
3. 1938 年农业调整法 (Agricultural Adjustment Act of 1938)
4. 1948 年农业法 (Agricultural Act of 1948)
5. 1949 年农业法 (Agricultural Act of 1949)
6. 1954 年农业法 (Agricultural Act of 1954)
7. 1956 年农业法 (Agricultural Act of 1956)
8. 1965 年食品与农业法 (Food and Agricultural Act of 1956)
9. 1970 年农业法 (Agricultural Act of 1956)
10. 1973 年农业与消费者保护法 (Agricultural and Consumer Protection Act of 1973)
11. 1977 年食品与农业法 (Food and Agriculture Act of 1977 )
12. 1981 年农业与食品法 (Agriculture and Food of 1981)
13. 1985 年食品保障法 (Food Security Act of 1985)
14. 1990 年食品、农业、资源保护与贸易法 (Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990)
15. 1996 年联邦农业完善与改革法 (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)
16. 2002 年农场安全与农村投资法案 (Farm Security and Rural Investment Act of 2002)
17. 2008 年食品、保护与能源法 (Food, Conservation, and Energy Act of 2008)

由上述农场法的名称可知,最初农场法仅有农业相关,然而随着经济社会的发展、政策内容逐渐泛化。以 20 世纪 70 年代为界,食品 (Food)、消费者保护 (Consumer Protection)、环境保护 (Conservation)、贸易 (Trade) 以及能源 (Energy) 逐步成为农场法的议题之一。

本文根据研究需要,将美国农业政策划分为以下几个阶段:第一,是 20 世纪 30 年代以前的政策遗产。第二,是 1933 年以来现代农业政策重要进展,分为以下四个阶段:第一阶段为现代农业政策的初步形成期 (1933-1938);第二阶段为现代农业政策的正式确立期 (1939-1949);第

三阶段为农业政策的稳定运行期（20 世纪 50 年代—20 世纪 70 年代初）；第四阶段农业政策主题的泛化期（20 世纪 70 年代初至今）。

以上对美国农业政策阶段的划分，出于以下考虑：

第一，是历史是无法割断的，农业政策具有历史继承性。尽管 19 世纪美国农业政策不是本文探讨的重点，但作为现代美国农业政策的前身和基础仍有扼要介绍的必要。

第二，20 世纪 30 年代以来美国农业政策框架及其目标经历了初步形成、确立、稳定运行以及逐步宽泛化的过程。综合多种因素，将美国现代农业政策重要时间窗口确定为 1933 年、1938 年、1949 年以及 20 世纪 70 年代初。以 1933 年农业调整法的出台作为现代美国农业政策的开端得到绝大多数学者的认同，无须讨论；1938 年农业调整法确定为美国永久性农场法表明对农业的干预与支持得到美国民众、主流决策层的认同并内化为制度；1949 年农业调整法再次确定为永久性立法标志着美国民众、主流决策层对联邦政府干预农业再次确认，美国现代农业政策最终确立；1970 年前后美国农业政策运行环境、政策目标、政策范围等都发生了较大变化。如农业政策运行环境方面：相对于二战初，20 世纪 70 年代美国的经济地位明显下降；布雷顿森林体系解体；政府干预经济负面因素逐步暴露出来，民众的经济自由化倾向增强；欧盟作为一个强有力的竞争对手出现在国际农产品市场；农产品长期过剩的局面被周期性不足与过剩取代。政策目标与政策范围方面，如农业政策的收入目标逐步淡化，农业政策目标转向国内食品与营养援助、环境保护等。

## 3.2 二十世纪三十年代以前的主要政策遗产

从历史上看，家庭农场制度和教育、科研与推广体系是 20 世纪 30 年代以前美国农业的重要政策遗产。它既构成了现代农业政策运行的基础，同时自身也处于不断完善过程。

### 3.2.1 土地政策与家庭农场

美国的土地立法与土地政策是紧密联系在一起的。土地法令是制定土地政策的依据，土地政策是政府对土地法令的具体化。土地法令与土地政策形成了紧密的联系，这是美国的政治体制与法制传统所决定的。

从美国土地政策的实践来看，从建国之初到 1862 年这段时期美国联邦政府主要是以拍卖的方式出售公有土地。以财政部长亚历山大·汉米尔顿为首的一派主张把大片的土地出售给国人。以国务卿托马斯·杰斐逊为首的一派则认为，这样做只有大资产者和土地投机者才能买得起，其结果必然造成土地制度与农业制度的大资产农场制，广大的农户只能靠租佃耕种，而且要备受大地主的盘剥，这种制度不利于农业发展，也不利能建立完善的农场制度。尽管后来土地法中每英亩的最低售价不断趋降，但还是与真正农业生产者的购买力有较大差距。具体如表 3-1 所示。

1862 年以后至 20 世纪 20 年代末这一阶段时期的土地政策重点转向了向拓荒者免费赠送土地。1862 年在美国的农业政策历史上是具有特殊意义的一年。1862 年 5 月 20 日美国联邦政府通过了“宅地法”，根据该法的规定：向那些在当地居住并耕种五年以上，年满 21 岁的个人或一家之主免费提供 160 英亩的公有土地，后期的土地立法延续了 1862 年宅地法的精神。根据这些法律的条款，凡是符合以下条件的人都可以申请得到 160 英亩土地，包括美国公民或想成为美国公民并已提出申请者，年满 21 岁的个人或一家之主，或在美国陆军和海军中服役满 14 天以上者，

从未同美国作过战的人等等。具体如表 3-2 所示。

表 3-1 1776-1862 年美国土地立法的主要内容

年代与立法名称	最低售价	出售地块规模
1785 年土地法	每英亩 1 美元	以 640 英亩为单位
1796 年土地法	每英亩 2 美元	以 2880 和 640 英亩为单位
1800 年哈里森土地法	每英亩 2 美元	以 640 和 320 英亩为单位
1820 年土地法	每英亩 1.25 美元	以 160 和 80 英亩为单位

资料来源：徐更生 《美国农业政策》，中国人民大学出版社，1991 年，第 161-163 页。

表 3-2 1862 年至 20 世纪 20 年代末美国土地立法

年代及立法名称	最低售价	出售地块规模
1862 年宅地法	免费	以 160 英亩为单位
1873 年植树法	免费	以 640、160、80 英亩为单位
1877 年沙漠土地法	每英亩 1.25 美元	以 160 英亩为单位
1878 年林地和砂石地法	每英亩 2.5 美元	以 160 英亩为单位
1909 年扩大的宅地法	免费	以 320 英亩为单位
1912 年 3 年宅地法	免费	以 320 英亩为单位
1916 年畜牧业宅地法	免费	以 640 英亩为单位

资料来源：同上。

3.2.2 教育、科研与推广政策

独立初期的美国是典型的农业国，90%的人生活在农村，约 90%的劳动力从事农业生产。即使进入 19 世纪 60 年代美国仍有 80%的人生活在农村。当时的美国农民几乎没受过正规的教育，农业生产方式非常落后，表现为：耕种普遍使用人力、畜力和简单的机械；农具既少且粗劣；人们不知怎样繁殖牲畜，也缺乏饲养的知识；肥料和农药在生产中很少应用。

为改变农场主文化水平低、农业生产方式落后的状况，迫切需要政府提供资助。自 1862 年开始，美国联邦政府通过 3 部与教育、科研与推广相关的政策立法，它们是：1862 年莫里尔法（Morrill Land-grant College Act of 1862）与 1890 年莫里尔法（Morrill Land-grant College Act of 1890），1887 年哈里齐农业试验站法（the Hatch Act of 1887）以及 1914 年史密斯—利弗农业推广法（the Smith-Lever Act of 1914）。这部分内容将在本文第八章，即美国农业研究与开发政策中做较详细介绍。



### 3.3.1933 年以来农业政策重要进展<sup>①</sup>

#### 3.3.1 农业政策的初步形成期（1933—1938）

1933 年至 1938 年美国国会通过了三部重要的农场立法，即 1933 年农业调整法、1936 年土壤保护与国内分配法以及 1938 年农业调整法。将此阶段界定为初步形成期的原因在于：其一是政府干预农业的目标、政策框架以及政策措施在此阶段初步形成，以后的农业立法就是在此基础上继承与发展。其二是政府对农业的干预与支持虽然深得人心，但仍有所反复。

##### 3.3.1.1. 政策背景

1933 年至 1938 年间美国处于经济大危机期间，也处在农业社会向工业社会转型的阶段。在这个阶段经济发展速度很快，但是产业间的比较优势地位发生了很大的变化，农业的弱质性开始显现。1920 年以后主要农产品价格不断下跌，工农业“剪刀差”日益扩大，农产品贸易则在 1926 年以后年年逆差。而经济危机则加重了这一趋势。具体见表 4-1。

##### 3.3.1.2. 主要政策立法贡献

###### 1933 年农业调整法（Agricultural Adjustment Act of 1933）

1933 年农业调整法于 1933 年 5 月 12 日签署成为正式法律。它的主要目标是要使农产品的购买力恢复到对农场主较为有利的 1909-1914 年水平。为了使农场主的收入达到法律规定的“平价”水平，该法采取了一系列政策措施如播种面积配额与销售配额，农产品加工许可证，农产品出口补贴，发放无追溯贷款，自愿销售协议等。政策项目覆盖小麦、棉花、玉米、生猪、水稻、烟草、牛奶及其制品等 7 种主要农产品。具体政策项目如下：

①播种面积配额与销售配额。对于基本农产品生产，联邦政府每年根据该产品的上年库存量以及对下年的生产量和国内外消费量预测，确定下年应当采取的控制政策，在年度开始之前向农场主公布。对于农产品销售，政府根据估算的总产量进行分配，确定各个农场销售某种农产品的限额。配额范围内的销售农场主可以得到较高的价格支持，而一旦超过配额不仅得不到价格支持，还要受到处罚。农场主则根据自身状况、联邦政府要求及补贴力度的大小等因素，自愿决定是否参加政府的项目。

②农产品加工许可证。该法规定，未经许可不得从事农产品加工。

③农业出口补贴。该法规定，利用农产品加工税收入补贴小麦与面粉的出口。1935 年农业法修正案规定，全部海关收入的 30% 交由农业部长可用于鼓励棉花、烟草、谷物、水果、鸡和鸡蛋等农产品的出口。

④贷款与无追索贷款。贷款率是指联邦政府按单位（蒲式耳、磅或公担等）农产品提供给参加农产品项目农场主的贷款数额，使农场主可以从容地选择较好的市场时机出售农产品，1933 年农业法规定贷款率为平价的 60%-70%。农场主可用收获后农作物抵押获得贷款。在销售年度的前 5 个月，如果农产品的市场价格高于贷款率，农场主可以出售农产品同时归还贷款及利息。相反，如果市场价格低于贷款率，农场主可以把抵押的农产品交给农产品信贷公司，抵充贷款。

<sup>①</sup>本部分内容参阅：权昌会主编《美国农业立法》，徐更生著《美国农业政策》。

农产品信贷公司无权向农场主追还二者价格之差,因而称其为无追索权贷款。贷款与无追索贷款相当于对农场主的融资,在一定意义上它与我国农产品最低保护价有类似之处,但不完全相同。

⑤自愿销售协议。自愿销售协议是指美国农业部同农业生产者签订自愿销售协议,控制农产品上市的时间、数量、质量、等级、品种等维护农产品的销售秩序,平滑农产品价格的季节性波动的手段。它适用于基本农产品以外的农产品。

### 1936 年土壤保护与国内分配法 (Soil Conservation and Domestic Allotment Act )

1936 年农场法是在联邦最高法院在宣布 1933 年农业法违宪背景下于 1936 年 2 月 29 日出台,主要目标为促进土壤保护以及使农业收入维持在一个合理的水平。主要政策措施如下:

①农作物分为消耗地力与增强地力两大类。前者是指小麦、棉花、玉米、甜菜、烟草等;后者是指豆科作物、牧草等。该法规定农场主只要把原本种植消耗地力的农作物的耕地转种增强地力的农作物,就可以从政府领取一定数额的补贴,平均每英亩 10 美元。

②收入平价。该法第一次使用“收入平价”的概念,即农场主纯收入的购买力与 1909 年至 1914 年期间农场外每个人纯收入之比。

### 1938 年农业调整法 (Agricultural Adjustment Act of 1938)

1938 年农业调整法于 1938 年 2 月 16 日签署为法律,为永久性立法。<sup>①</sup>该法将政策目标定为保护农业资源,并为州际和对外贸易提供适当平衡和供需平衡的农产品等。主要政策措施:

①再次肯定了农产品价格支持的手段。该法肯定了 1933 年农业法价格支持政策,授权政府采取两类项目,即耕地面积自愿削减项目与强制削减项目控制过剩农产品的生产。农产品分为两大类,即基本农产品与非基本农产品。对 5 种基本农产品(包括小麦、棉花、玉米、烟草、水稻)的生产控制与价格支持是强制性的;而对其他农产品则是非强制性的。凡是超过限额种植、销售的农场主不仅得不到价格补贴,而且还要受到处罚。

②“常平仓”制度。该法出台了一个新的政策项目即“常平仓”条款,它通过美国农业部向符合要求的农场主(主要是指玉米、小麦、棉花的生产者)提供无追索贷款得以实现。其政策目的有二,即在支持农产品价格的同时,帮助农场主暂时把农产品储存起来,协调农场主与消费者的利益。

③农作物保险项目。1938 年农场法在第五专题下出台了农作物保险项目,规定了参加农作物保险的资质、品种、范围等。它被认为是联邦政府通过现代保险手段支持农业发展的肇始。

④开发农产品新用途。1938 年法授权建立和维持四个地区性研究实验室,开发农产品新用途。

#### 3.3.1.3.政策评述

20 世纪 30 年代是美国经济社会急剧变革的年代,也是美国农业政策体系初步形成期。在此阶段,联邦政府就农业政策基本目标、政策框架以及政策措施等方面达成基本共识,随后的农业立法就是在此基础上和框架下继承与发展。应该说,此阶段的政策是收到一定成效的。如 1933 年农场法的实施确实给农民带来了好处,农场主的收入有明显的增加。到 1935 年,农场主的收入比 1932 年提高了 50%,相当程度上应归功于农业调整项目的实施。据估算,1933-1935 年期间

<sup>①</sup> 1948 年农业法将 1938 年农场法确定为永久性农场法。

农场的现金收入增加部分，来自政府的租金与补贴占到 25%。但是由于经济危机的持续蔓延，到了 1937 年水稻、烟草、奶制品等农产品又大量过剩，从而导致价格暴跌。

### 3.3.2 农业政策框架的正式确立期（1939-1949）

#### 3.3.2.1.政策背景

1939 至 1949 年大的背景是二战与战后恢复。在此期间，农产品成为非常重要的战略物质，联邦政府担心的不是农产品库存增加，而是农产品能否满足战时及战后恢复期需要。农业立法主要是放松对生产的控制，扩大价格支持的范围，提高价格支持水平，鼓励增加农产品供应等。与此同时，美国对农业补贴的认识也在深化，突出表现为美国联邦政府将 1938 年农业法与 1949 年农业法确立为仅有的两部永久性立法。这意味着在某部农业法期满失效后，由于某种原因又没能及时制定新的农业法律的情况下，1938 年农业调整法与 1949 年农业法自动生效。永久性立法保证了联邦政府干预农业的长期性、有效性与合法性，联邦政府对农业的支持内化为制度，现代农业政策框架正式确立。

#### 3.3.2.2.主要政策立法贡献

##### 1941 年斯蒂格尔修正案（Steagall Amendment of 1941）

该法于 1941 年 7 月 1 日正式批准为法律。它要求凡是第二次世界大战需要扩大的所有农产品一律实行价格支持，并要求把非主要农产品的价格支持在平价的 85%或更高的水平。这些非主要农产品就称做“斯蒂格尔农产品”。1942 年 10 月 2 日紧急价格控制法则是斯蒂格尔修正案的修正案，它要求对六种主要农产品与斯蒂格尔农产品的价格支持提高到平价的 90%。同时，该法还规定，上述主要农产品与斯蒂格尔农产品的价格支持在敌对行动正式宣布结束后的两年内维持不变。

##### 1948 年农业法（Agricultural Act of 1948）

1948 年农业法是二战结束后签署的重要农业立法，围绕着农产品的支持水平与方式等，不同利益方展开了激烈的争辩。代表农业地区的议员坚决主张继续实行固定的高水平价格支持；代表工业资本家利益的议员则要根据农产品市场供求关系的变化，实行灵活的价格支持。从立法结果来看，体现了二者利益的折中。

①修改了 1938 年农业法，使之成为永久性农业立法。

②采用新的平价计算方法，即放弃按照 1909-1914 的固定基期来计算“平价”，而按照前十年的平均价来计算。其基本原因在于随着经济社会的变化，新技术、新产品以及农业劳动生产率的提高已使原有计算平价方法变得日益不合理，如机械化的普及使得种植业的劳动生产率提高得很快，但社会需求增加不多；而饲料、水果、蔬菜劳动生产率提高得很慢，但是社会需求却增加很快。因此，必须重新选择计算方法才能反映真实的情况。该法规定，从 1950 年 1 月 1 日起开始采用新的平价计算方法。

③继续保持较高的价格支持水平，但又要求按照农产品的供求状况逐步降低支持水平。该法规定，对 1950 年 6 月 30 日前上市的主要农产品继续实施高价格支持，此后则实施灵活的价格支

持政策。

### 1949 年农业法 (Agricultural Act of 1949)

1949 年农场法是美国的永久性立法，主要政策如下：

①重新确立了高的、固定支持价格政策。该法否决了 1948 年法实行灵活的价格支持政策，继续把主要农产品的价格支持在平价 90%（1950 年农作物）和 80%-90%（1951 年农作物），1952 年以后则根据农产品供求情况把价格支持在平价的 70%-90% 上。该法规定，对乳制品、蜜蜂、马铃薯和羊毛等也实施强制性价格支持，支持水平为平价的 60%-90%，其他农产品由农业部长视供求状况而定。

②进一步修正了第 32 条款。农产品的补贴主要用于易腐的非主要农产品及其制成品。

③修正了新平价的计算方法。将对农业工人支付的工资、战时支付给农场主的补贴计算在平价指数内。1954 年以前的主要农产品的价格支持水平可按老的或新的平价计算方法，非主要农产品则从 1950 年起使用新的计算方法。

④限定了农产品信贷公司的行为。当市场价格低于支持价格的 105% 时，农产品信贷公司不得出售自己的农产品库存。

⑤授权出台第 416 条款。农业部长可以用剩余农产品救济国内外的穷人。

### 3.3.2.3. 政策评述

第二次世界大战是人类社会发展过程中的一场浩劫，但是对于美国来讲却是千载难逢的历史机遇。在战争的刺激下美国经济飞速发展，其农业也不例外。自 1939 年起美国农产品的价格逐步走出低谷。以棉花和小麦为例，棉花从 1939 年不足 10 美分/磅增加到 1945 年超过 20 美分/磅，而小麦的价格则从不足 60 美分/蒲式耳提高到 1945 年超过 140 美分/蒲式耳。与此同时，对农业支持得到主流社会阶层认同，农业支持政策内化为制度，至 20 世纪 40 年代末现代美国农业政策框架正式确立。

## 3.3.3 农业政策的稳定运行期（20 世纪 50 年代—70 年代初）

### 3.3.3.1. 政策背景

在现代农业政策稳定运行期内，维持和提高农场主收入成为主要政策目标，维系农产品价格至一定平价水平成为重要政策手段。在农场部门经济占国民经济中的比重不断降低的同时，环境保护、食品与营养援助等逐步成为公众关心的政策议题，农业部门利益逐步与其他利益集团产生交集。

### 3.3.3.2. 主要政策立法贡献

#### 1954 年农产品贸易开发和援助法 (Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954)

1954 年 7 月 10 日美国联邦政府通过了第 480 号公法，即农产品贸易开发和援助法。该法是战后美国关于农产品对外贸易与援助的重要立法，它把减少农产品库存、开拓国外市场与外交政

策结合在一起，为美国利用剩余农产品换取外汇、紧急救济品运送以及获取战略物资提供了法律依据，在以后的农业立法中该法不断得到再授权。主要政策如下：

①农产品外币销售规定。授权总统与“友好国家”商讨和执行以外币销售剩余农产品的协议。所获得的外国货币可用于为美国农产品开发新的市场、采购战备物资和军用物资、资助其他友好国家购买商品和劳务、承担美国的海外义务以及资助国际教育交流活动等。

②灾荒救济和其他援助。该法授权政府可以将剩余农产品赠送给任何处于紧急状态的友好国家的人民，允许政府向第三世界一些国家赠送或低价出售美国的剩余农产品换取当地货币转作援助资金等。

③扩大农产品信贷公司利用其剩余农产品实施国内外救济等。

### **1956 年农业法（Agricultural Act of 1956）**

该法于 1956 年 5 月 28 日正式批准为法律，是包括价格支持、生产控制、剩余农产品处理等内容的一揽子农业法。主要政策变化如下：

①土壤银行项目（Soil Bank）。该法第一章出台了土壤银行项目，其目的在于通过短期与长期休耕部分土地减少过剩农产品生产，在保护全国土地、水、森林和野生动植物资源免遭浪费和破坏的同时，保护和增加农场主收入，主要政策项目包括耕地面积储备项目与土壤保护储备项目。

②价格支持。该法规定，将燕麦、裸麦、大麦和高粱的最低价格支持水平从 70% 平价提高到 76%。为鼓励大米出口对大米提供为期两年的双重价格支持，即大米可以低于国内消费价出口。

③土壤保护储备项目（Conservation Reserve Program）。该项为期 15 年，农场主把一部分土地转产，用于植树种草，每年可以从联邦政府取得一定的补贴。

### **1964 年农业法（Agricultural Act of 1964）**

1964 年农业法于 1964 年 4 月 11 日批准，立法目的是维持农场主收入，确保农产品供给，减少过剩，促进出口等。主要立法贡献有：

小麦计划。1964 年农业法取消强制性小麦种植面积配额项目，改为自愿性的“小麦销售证书项目”。凡是自愿执行种植面积配额或者同意参加小麦种植面积削减项目的农场主，都可以得到政府补贴，包括价格支持与转产补贴。参加项目的小麦农场主，用于国内消费的部分可以得到 65%-90% 的平价水平支持，而用于出口的则可以得到平价 90% 以内的支持。不参加该项目的农场主没有种植农作物的限制和处罚，但是同时也享受不到政府的价格补贴等。

### **1964 年食品券法（Food Stamp Act of 1964）**

该法于 1964 年 8 月 31 日签署正式成为法律，其目的是加强农业经济，帮助实现更充分的、有效地食品利用，提高低收入家庭的营养水平。该法授权政府实施食品券项目，向低收入水平的家庭提供食品券，领取食品券的家庭可以使用这种有价证券购买食品，以增强他们的食品购买力，维持最低营养水平。联邦政府分配食品券的基本原则是，对为保证充足营养而花在食品上的开支超过 30% 的每个家庭提供补贴。

### **1970 年农业法（Agricultural Act of 1970）**

1970 年农业法于 1970 年 11 月 30 日正式通过，该法目的是建立更加完善的农业支持项目，既

保护生产者利益，也保护消费者的利益。该法一方面继续实施价格支持政策以保证农场主收入，另一方面也放松了对农作物播种面积的限制，向市场化方向又迈进了一步。其主要政策措施有：

①放松了农场主播种各种农作物的面积限制。按照农场面积总体上分配一定的播种面积，不再具体规定具体某一种农作物的播种面积限额。农场主只要按照规定的比例休耕，其余根据市场情况自由耕种，这标志着联邦政府对农业控制的放松。

②补贴总额的限制。基于控制支持成本的考虑，该法规定农场主来自于政府的补贴，包括价格支持补贴，转产补贴，国内销售政府补贴等单一农作物补贴上限不超过 55000 美元。

③继续实施土壤保护项目等。

3.3.3.3.政策评述

20 世纪 50 年代至 70 年代是美国农业政策确立与稳定运行期。农业政策体系在不断深化中扩大着边界，但政策内核仍围绕着解决农产品过剩与农场主收入过低的两大问题而展开。从政策绩效来看，在政府对农业持续干预与补贴下，农场主的收入得到持续的提高。与非农就业人口相比，二者之间的差距也在不断缩小，美国农业再也没有出现经济大危机的情形。但是政府干预农业具有短期抑制生产、长期鼓励生产的先天性缺陷，农产品过剩的局面始终没有改观，政府干预农业也背上了沉重的负担。政府的直接支付在经济大危机时期的 1933 年也仅有 1.7 亿美元，但是进入 60 年代则快速增长，1972 年曾高达 40 亿美元。

表 3-3 1960-1972 年政府直接支付、农场主家庭收入与非农家庭收入比

年份	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
I	4054	4567	4901	5285	5689	6344	7523	7178	7850	9009	9472	9822	12329
R	0.65	0.71	0.73	0.76	0.78	0.82	0.9	0.9	0.9	0.94	0.95	0.95	1.09
G	0.7	1.5	1.7	1.7	2.2	2.5	3.3	3.1	3.5	3.8	3.7	3.1	4.0

注释：（1）I 为农场主收入，单位美元；R 为农场主收入/非农家庭收入；G 为政府直接支付，单位 10 亿美元

资料来源：美国农业部。

3.3.4 农业政策主题泛化期（20 世纪 70 年代初至今）

3.3.4.1.政策背景

20 世纪 70 年代后，美国国内外经济社会情况发生了重大变化。虽然美国仍处于超级大国的地位，但相对实力已经下降。欧洲、亚洲等不少国家如法国、德国、日本等经济实力则快速崛起；东亚四小龙、中东石油输出国等国家和地区已成长为不可忽视的经济力量。

其次，20 世纪 70 年代后，西方社会被普遍的滞胀所困扰。高居不下的政府开支不仅没有使国家经济走出泥沼，而且使政府财政疲惫不堪。西方社会弥漫着要求减少政府干预，降低政府开支，提高经济自由度的思潮，这种情况显然也反映到政府对农业的干预上。

再次，美国农业状况变得日益复杂，20 世纪 70 年代之前农产品长期过剩的局面已经被此后

农产品供给周期性不足与过剩所替代。经过几十年的演化,农业部门在国民经济中的比重已很低,但与农业相关的部门与就业人数仍占据较大比重。决定农业政策走势的因素在增多,不仅包括农产品生产者,还包括消费者、城市集团、环保主义者以及不同国家集团、国际经济组织影响等。

### 3.3.4.2.主要政策立法

#### 1973 年农业与消费者保护法 (Agriculture and Consumer Protection Act of 1973)

1973 年农业与消费者保护法于 1973 年 8 月 10 日签署为法律。该法是美国自 1933 年以来第一次在农产品需求大于供给的情况下制定的农业法律,它可以看作美国农业政策重大的转折点。该法一方面强调要继续照顾农场主利益,维持和提高农产品价格与农场主收入,另一方面又要防止农产品价格上涨过快,损害消费者利益,这是在以前农业立法中没有出现过的。主要立法贡献有:

①确立目标价格制度。该法决定取消以往各个农业立法以平价为基础确定价格支持水平的做法,而采用更直接地目标价格制度来维持农场主的正常收入,确保农场主在经营农场的过程中,在除去正常的经营性开支后获取与其他部门经营者相当的利润。

②实行差额补贴。当目标价格高于市场价格时,不给予补贴。当市场价格低于目标价格时,目标价格与市场平均价格之差由政府给予补贴。

③建立灾害补贴制度。该法规定:凡是参加联邦政府价格支持和土壤保护项目的农业生产者,如遇干旱、洪水等农场主无法控制的自然灾害,造成农作物的收获量不足正常收获量的 2/3 时,可以从政府取得灾害补贴。为保证这一制度的实施,该法还授权建立一种自然灾害储备库存,必要时用于灾害补贴。

#### 1977 年食品与农业法 (Food and Agriculture Act of 1977)

1977 年食品与农业法于 1977 年 9 月 29 日签署成为法律。1977 年农业法是包括农产品项目、农场主谷物储备项目、食品券项目以及农业研究、推广与教育政策法在内的综合立法,有效期 4 年。该法是国会与行政当局妥协的产物,行政当局从减少预算的角度希望降低支持力度,而国会则希望给农场主更多的价格支持与收入保证。经过反复协商,其结果是继续采用目标价格与低的贷款水平。其主要立法贡献有:

①继续实施目标价格制度。1977 年粮食与农业法肯定了 1973 年农业法的目标价格与差额补贴制度。

②建立农场主谷物储备项目。该法授权制定了为期 4 年的农场主谷物储备项目,鼓励农场主将部分谷物储存在自己的仓库里,等待有利的时机再销售。该法授权农业部长可向参加该项目的农场主提供一定的无息资助援助,也可向农场主提供仓储设施贷款,最长期限为 10 年。

③修改食品券项目。该法修改了 1964 年食品券法并重新明确了参加该项目最重要的标准仍是收入水平。

④加强农业科学研究、推广和教育。授权农业部长会同卫生、教育和福利部长,建立粮食和再生性资源小组委员会、粮食和农业科学委员会、全国农业研究、推广和教育政策顾问委员会等三个机构。

### 1985 年食品保障法 (Food Security Act of 1985)

1985 年食品保障法于 1985 年 12 月 23 日签署成为法律。该法主要目标是实行灵活的农产品价格支持, 开发农产品出口潜力, 降低政府的农业支出等。主要政策立法包括:

①重新阐释了差额补贴率 (Deficiency Payment Rate)。与 1981 年农业法相比, 该法将贷款差额补贴率 (Loan Deficiency Rate) 也包括在差额补贴率内。

②启用销售贷款 (Marketing Loan)。该法允许生产者以低于贷款水平来偿还贷款, 鼓励农场主以低于市场价格出口农产品, 增强国际市场竞争力。

③逐步降低目标价格。该法为项目农产品制定了 1986-1990 年的目标价格, 但与以往不同, 1986 年后的目标价格是逐步降低, 其目的是使它与市场价格逐步接近。

④出口促进。为鼓励出口, 该法出台了两个重要的扩大出口项目。目标援助项目授权农业部长每年必须拨出专款用于对付或者抵消别国的各种出口补贴、进口限额或者其他不公平贸易措施。出口扩大项目要求农产品信贷公司帮助美国农产品出口商、加工商或国外的买主, 鼓励他们开发、维持与扩大美国农产品的出口市场。

⑤土壤保护项目。与以往农业立法不同, 该法突出了农业环境保护的优先地位, 并与农产品价格支持项目捆绑。农夫条款与大沼泽地等条款规定, 凡是把高度流失的草地和沼泽地用于生产的农业生产者将没有获得联邦政府农产品项目的资质。

### 1990 年食品、农业、资源保护与贸易法 (Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990)

1990 年农业法于 1990 年 11 月 28 日正式通过, 该法的主要目标是削减联邦政府农业开支、扩大农产品出口、加强环境保护等。该法包括农产品项目、资源保护、农产品贸易、农业研究、食品券等 25 个主题。与以往农业立法相比, 该法的主要贡献:

①延续了市场化的政策方向。为了减少联邦政府的项目开支, 该法首次采用了“三基数项目” (Triple Base Program), 以增加农场主播种农作物的自主性与灵活性。所谓“三基数项目”是指作物播种基数被分为三类, 即允许耕种的面积基数 (permitted acreage base) 和休耕面积基数 (Acreage Idled), 然后再把允许耕种的面积基数划分为项目作物播种面积基数和灵活耕种面积基数 (Flexible Acreage Based)。前者可以从政府那里得到项目补贴, 而后者允许种植任何项目作物、油料作物或除水果和蔬菜外的任何作物, 可以取得一般的无追索权贷款和销售贷款, 但不能获得差额补贴。

②扩大农产品对外援助与出口。为扩大农产品出口, 该法对第 480 号公法进行重大修改, 在第一章增加了政府对政府的优惠贷款; 第二章增加了紧急援助赠与和私人援助赠与; 第三章增设了粮食为发展项目 (Food for Development)。同时, 1990 年农业法也修改了《1978 年农产品贸易法》的一些规定, 要求出口政策项目的实施, 要有利于提高相关农业企业利润, 提供给农业生产者和经营者更多的就业机会等。

③重视农村发展。该法专门就农村发展问题制定了相应的项目并授权成立农村开发署 (Rural Development Agency, RDA), 专门负责处理农村给水、排水等基础设施以及农业部长确定的其他农村发展项目的具体业务。为促进农村发展, 该法授权实施两个项目, 即农村投资合伙项目和农村经济发展咨询项目。



### 1996 年联邦农业完善与改革法 (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)

1996 年联邦农业完善与改革法于 1996 年 4 月 4 日正式通过, 是联邦政府放弃农业支持政策的初步尝试, 联邦政府计划在 7 年的过渡期把农业完全推向世界市场。其主要立法贡献有:

①取消原有的农产品项目。

②实行“市场过渡补贴”。政府与农场主签订“市场过渡合同”, 它是指凡是 1991 年到 1995 年间参加了政府生产调整项目的农场, 或过去的 5 年内虽未参加政府的项目但可以被视为根据政府项目耕种土地的农场, 都有资格与政府签定“市场过渡合同”, 取得市场过渡补贴。该法同时也规定签定合同的生产者必须继续执行现有的农业资源保护项目和沼泽地保护的有关条款。

③取消农作物耕种面积的限制。签定“市场过渡合同”的农场主可以用自己的全部土地种植除水果和蔬菜以外的任何作物。种植水果和蔬菜农场主将有 15% 耕地面积得不到补贴。

④保留无追索权贷款和农产品销售贷款。1996 年农业法规定农场主可以依法获得无追索权贷款和农产品销售贷款, 但贷款利率有所提高。该法规定农场主支付给农产品信贷公司的贷款利率为从美国财政部取得贷款利率基础上增加了一个百分点。

⑤取消了农场主储备项目。

### 2002 年农场安全与农村投资法案 (Farm Security and Rural Investment Act of 2002)

2002 年农业安全与农村投资法案于 2002 年 5 月 13 日签署成为法律, 是在联邦政府经历有史以来最高盈余背景下制定的农场法, 它包含农产品项目、环境保护、贸易、营养项目、信贷、农村发展、研究和教育项目、林业、能源、其他等 10 个政策议题。相比较 1996 年农场法, 主要政策变化如下:

①指导思想和政策取向的转变。2002 年农场法的出台是对 1996 年农场法所倡导的农产品贸易自由化政策的彻底否定, 使美国农业政策重新回到农产品贸易保护的轨道上来。

②农产品补贴范围的扩大。新法案补贴范围几乎涵盖了所有主要农产品, 增加了对花生、牛奶和蜂蜜的补贴, 同时把过去很少得到补贴的水果、蔬菜和畜牧业也列入了补贴行列中。

③补贴手段和方式的改变。新农场法把以前以绿箱为主补贴转变为以黄箱为主补贴。新增加了反周期补贴项目用以代替 1998-2001 年间向农场主提供的销售损失援助补贴项目, 以固定的直接补贴代替 1996 年农场法的生产灵活性合同补贴。

④补贴金额大幅增加。2002 年农村法规定, 美国政府今后 10 年将向农业提供约 1900 亿美元的补贴, 相比以前的农业补贴额增加近 80%。新增补贴中 50% 用于农产品项目, 30% 用于自然资源与环境保护。

⑤贷款率普遍提高。除了大豆外, 其他农产品的贷款率都有不同程度的提高。

### 2008 年食品、保护与能源法 (Food, Conservation, and Energy Act of 2008)

2008 年食品、保护与能源法于 2008 年 6 月 18 日签署成为法律, 有效期为 2008-2012 年, 涉及金额高达 2860 亿美元。新的农场法包括 18 个主题, 主要项目如下:

农产品项目 (Commodities programs): 除了对小麦、饲料作物、稻米、棉花、油籽作物、乳品、花生、糖类等农作物实施补贴外, 对蔬菜、水果以及坚果等传统农业法案忽略的农产品也提供相关协助。除继续实施 2002 年农场法的农业直接补贴、反周期补贴外, 还授权出台了平均收益选择项目。

环境保护项目(Conservation program): 包括保护储备项目、保护储备强化项目(、紧急保护项目、紧急森林恢复项目、农业湿地项目、草地储备项目、水源地保护项目、生物农作物援助项目等。在稳定休耕项目支出的基础上,在耕地项目支出大幅增加。

农产品贸易项目(Agricultural trade): 包括出口促进、贸易拓展以及国际人道主义援助等项目。

营养援助项目(Nutrition): 通过营养券项目、全国学校午餐项目、学生早餐项目以及妇女、婴儿与儿童特别营养援助项目等 15 个营养援助项目救助低收入家庭。此项支出大概 2090 亿美元。

农作物保险(Crop Insurance)项目: 包括巨灾险、历史实际产量险、集团风险项目、农作物收益保险、收益保证等。

与 2002 年农场法相比,主要政策变化:

①补贴力度进一步增强。2008 年农业法不仅提高了部分农产品的目标价格和营销援助贷款率,而且取消了 2002 年农业法规定的每个农场主每个作物年度获得的贷款率补贴不应超过 7.5 万美元的上限。

②补贴范围进一步扩大。新农业法进一步将干豌豆、扁豆、大小鹰嘴豆等 4 种豆制品纳入反周期补贴;为块式奶酪、脱脂奶粉、黄油等提供最低保护价。

③引入农作物平均收益支付。农作物平均收益选择项目是对反周期支付的替代,它是 2008 年农场法新出台的一个项目。农作物平均收益选择项目可对农场主的收入提供 90%的保证,其产量的基准是不包括最高和最低值、而对过去 5 年州产值的平均,而担保的价格是过去两年该农产品全国的平均价格。该项目开始于 2009 年,一旦农场主选择参加该项目将持续到 2008 年农场法的有效期结束。同时,农场主获得的直接支付减少 20%,营销援助贷款率下降 30%。

#### 3.3.4.3. 政策述评

20 世纪 70 年代以来美国农业政策运行环境、政策目标以及政策取向等都发生了一系列变化,农业政策向着政策主题多元化、政策导向市场化的方向迈进。主要如下:第一,尽管农业仍是国民经济的重要部门,但重要性显著下降。据统计,农业部门产业增加值由 2.3%下降到不足 0.7%,吸纳的农业劳动力由 4%下降到不足 2%。第二,农业部门内部也发生了很大变化。经过联邦政府持续干预与补贴,农场主家庭收入与非农家庭平均收入已差别不大,但农场内部两极分化现象越来越突出,出现了为数不多的大农场主与数量众多的小农场同时并存的现象。政府农业政策重点由以前缩小农业收入与非农收入差别向缩小农业内部差距与构筑农业经济安全网转变。第三,农业政策主题增多,粮食安全、环境保护、食品援助、农村发展以及能源安全等成为美国农场法的重要内容。美国农场法由单一立法转变为一揽子、综合立法。第四,农业政策制约与限制因素不断增多,如预算压力、国际竞争以及 WTO 规则限制往往会影响农业政策的短期走向。第五,在补贴程度不断提高的过程中,联邦政府不断转换着干预方式。

### 3.4 农业政策体系演化逻辑的探讨

#### 3.4.1 农业政策体系演化的逻辑

任何一国农业的发展和政策演化都是基于一定时空条件的,如果发展的环境发生改变,发展的路径、方式、速率等就可能随之变化(何秀荣,2010)。如上文所述,20 世纪 30 年代以来美国

农业政策框架经历了初步形成、正式确立、稳定运行以及逐步宽泛化的过程。农业政策重要时间窗口确定为 1933 年、1938 年、1949 年以及 20 世纪 70 年代初。美国农业政策演化的逻辑是什么？值得我们进一步探讨。

第一，现代农业政策为什么会形成？美国农业支持政策形成于 20 世纪 30 年代，是经济大危机的产物，带有一定的偶然性。然而，如果我们将其放在 19 世纪 60 年代至 20 世纪 30 年代初美国工业化进程中背景去理解，农业支持政策的出台就具有一定必然性了。尽管在此期间的工业与农业生产总值都在飞速增长，然而农业品与工业品的比价却是不断徘徊趋降的（具体见表 4-1），农业的弱质性凸显。因而，在美国整体由农业社会演化为工业社会的背景下，通过联邦政府协调工农关系成为必须的选择。

第二，现代农业政策为什么会内化为制度？为什么会持续？1938 年农业法与 1949 年农业法确定为永久性立法，强化了联邦政府支持农业的刚性，也保证了联邦政府干预农业长期性、有效性与合法性。自 1933 年开始，联邦政府平均每隔 3-5 年便颁布新的农场法案以适应经济社会发展的需要。这说明，尽管农业在国民经济中的比例在不断降低，但农业的基础性与战略性地位没有变。尽管农场是美国经济社会的小部门，但农业仍然是与美国民众衣食住行、息息相关的大产业（具体见表 1-1，表 1-2，图 2-3）。联邦政府对农业的干预得到了社会主流阶层的认同，内化成信念与制度。

第三，农业政策主题为什么越来越多？政策措施为什么会越来越复杂化？美国农场法由最初的农业立法演变成为关于食品、农业、自然资源以及能源等方面的综合立法，是由多方面原因导致的。在这里，简要概括为五点：其一，政策具有累加性。一项政策立法通过后，很难被取消。其二，认知的深化。如二战后，随着人们对农业多功能性的认知。农业的能源属性，环境保护功能等成为农业政策的重要议题。其三，影响制定农业政策的因素不断增多。如二战后欧盟共同农业政策的变动与关贸总协定多轮谈判以及 WTO 运转等，都对美国农业政策的制定与执行产生一定影响。其四，政策目标多样化与政策措施作用效果不同，且彼此无法替代。其五，政治的需要。如食品与营养援助原本不是农场法的内容，美国农场利益集团出于联合城市市民利益集团的需要，将它纳入到农业立法中。

### 3.4.2 相关说明

在本文论述中，将美国现代农业政策分为四个阶段。但就具体政策目标、政策措施而言，没有明显的历史分期。我国著名农业经济专家柯炳生教授（2008）也认为：“国外市场经济国家中，基本经济和经营制度长期以来没有变化，因此，国外现在的农业政策，基本都不涉及基本体制改革问题，而主要是政府财政如何支持农业与农村发展。实际上，在市场经济体制下，政策就是国家拿钱办的事。国家的农业政策尤其是较发达国家的农业政策，就是国家为了既定的政策目标，以中央政府和地方政府的财政支出，为农业、农村和农民花钱的行动。”这就是说，自 1933 年以来美国农业政策的某些政策目标与政策措施长期存在，只是农业政策目标的表述，政策范围、着力点不同而已。

如果将美国农业政策目标分为历史目标、显性目标与隐性目标三类（具体见图 3-3）。对于历史目标而言，1970 年之前是锁定农产品平价，之后则为维持生产者合理的收入水平。对于显性目

标而言，1970 年之前是维持农产品价格稳定，1973 年之后则是以合理的价格提供充足的食物与纤维（1996 年之后美国农产品供求状况发生了大的改变，显性目标有所调整）。农业政策的隐性目标较多，如自然资源与环境保护一直是农业法的重要内容之一，但不同时期环境保护的政策目标地位、范围、侧重点等，有较大的不同。保护家庭农场也一直是美国农业政策重要的隐性目标。在原油日益稀缺的大背景下，农业的能源属性也在不断加强。

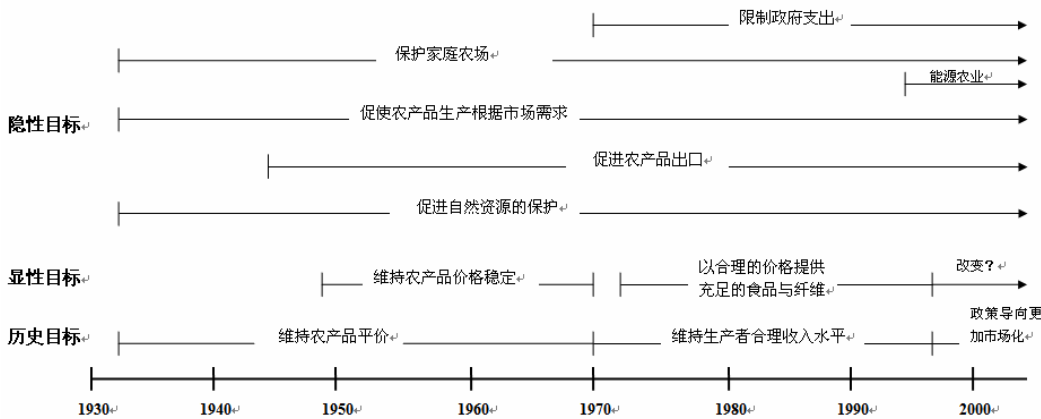


图 3-3 美国农业政策目标：1933 年——至今

资料来源：Otto Doering，Joe L. Outlaw. The Evolution of the Rationale for Government Involvement in Agriculture.choices，21(4)，2006

3.5 本章小结

本章以时间为序，从整体上把握美国农业政策的发展的历史脉络。

第一节就美国农业政策发展阶段进行了探讨，认为以 1933 年为界，可以将美国农业政策分为之前的传统农业政策阶段与此后为现代农业政策阶段。

第二节以土地分配政策与农业教育、研究与推广政策为主要线索，扼要梳理了 20 世纪 30 年代以前美国农业政策的发展。

第三节以美国农场法为主线，分阶段讨论了 20 世纪 30 年代以来美国农业政策的发展，认为美国农业政策框架 20 世纪 30 年代以来经历了初步形成、正式确立、稳定运行以及逐步宽泛化的过程。农业政策重要时间窗口确定为 1933 年、1938 年、1949 年以及 20 世纪 70 年代初。

第四节再次从整体上对美国农业政策演化的逻辑进行了探讨，分析了现代农业政策为什么会形成，为什么会持续以及政策主题为什么越来越多，政策措施为什么会越来越复杂化的缘由。最后强调说明的是，上述对美国现代农业政策的四阶段划分，并没有否定某些农业政策目标长期性。并进一步将美国农业政策目标区分为历史目标、显性目标与隐性目标。

第四章 农产品价格与收入支持政策

4.1 政策概述

4.1.1 联邦政府对农业的干预及其发展

19 世纪末到 20 世纪上半叶是美国由农业社会向工业社会转型的阶段。在此期间，产业间的比较优势地位发生了很大的变化，农业的弱质性开始显现。1920 年以后主要农产品价格不断下跌，工农业“剪刀差”持续扩大，农产品贸易则在 1926 年以后年年逆差，而经济危机到来则加重了这一趋势。与其他阶层相比，经济危机期间农场主受到的打击最大。据估算，从 1929 年到 1932 年，美国农场主的现金收入从 113 亿美元降为 47.5 亿美元，农场纯收入由 61.5 亿美元降为 20.3 亿美元。农业的不利状况引起国会内外要求政府采取措施支持农场主的社会浪潮。这种要求通过麦克纳利——豪根提案（McNary-Haugen Farm Relief Bill）的形式反映到国会中，国会曾经在 1924—1928 年进行了长达 5 年的辩论。但由于联邦政府内部没有统一意见而没有形成立法。<sup>①</sup>真正对农业系统的干预与支持开始于罗斯福新政。

表 4- 1 1920-1933 年美国工农业品平价与农产品贸易差额

年份	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926
农产品/工业品	99	80	87	89	89	95	91
农产品进出差额 <sup>※</sup>	440	547	545	-279	-8	223	-637
年份	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
农产品/工业品	88	91	92	83	67	58	64
农产品进出差额	-373	-379	-330	-404	-124	-82	-24

注：※农产品进出口单位为百万美元。  
资料来源：Judith Goldstein The impact of ideas on trade policy: the origins of U.S. agricultural and manufacturing.1985

1933 年农业调整法（Agricultural Adjustment Act of 1933）的出台标志着美国联邦政府支持农业的开端，它的目标是“要使农产品的购买力恢复到对农场主比较有利的 1909-1914 年的水平”。自此之后，联邦政府平均每隔 3-5 年便颁布新的农场法案以适应经济社会发展的需要。从政策主题来看，在较长的时期内维持和提高农产品价格与农场主收入是美国农场法基本的政策议题，即美国农场法是关于农产品价格与收入的政策安排。但是随着经济社会的发展，美国农场法也扩大了政策范围，把农业贸易、食品安全、食品援助、土地及环境保护项目等包括在内。因此，当前美国农场法与农业政策体系是关于农业、食品以及自然资源的综合政策立法，相关利益主体不仅包括家庭农场主、也包括商业农场主、农商企业、纳税人、消费者以及环保主义者、农村社区等利益集团。但总的趋势来看，无论联邦政府农业政策的政策主题如何变换、政策措施如何更新、对农场主的价格与收入支持始终是美国农场法明确或隐含的政策核心。

<sup>①</sup> 如柯立芝（Calvin Coolidge）总统 1927 年 2 月的否决申明中坚持认为：第一，提案以牺牲一部分人的利益来帮助另一部分人。第二，提案提出了固定价格的措施。第三，这个计划是难以或者无法管理的。第四，稳定基金不符合宪法精神。

表 4-2 不同利益集团在美国农场法中的利益诉求

不同利益集团	利益诉求
小规模家庭农场主	
农业是主业，销售额低于 249, 999 美元	价格与收入支持，价格稳定，信贷、教育与风险管理
退休者	收入支持但不与产量挂钩，高的土地价格
其他家庭农场主	
销售额在\$250, 000 以上的大型与超大型农场	更高而稳定的价格，减少政府干预，风险管理
农商企业	
非家庭农场	更高而稳定的价格，减少政府干预，风险管理
加工商	充足供给，低投入品、高产出品价格，强劲的出口。
纳税人	
全国	低的项目成本与管理成本
地区	高的收入与土地价格而导致地方税收增加
消费者	充足的、低廉健康多样的食品供给，食品安全
环保主义者	
自然资源、水质保护主义者	土壤侵蚀防护，农地保护，地表与地下水保护
荒地保护者	开阔景观
动物权利保护者	善待动物
农村社区	
长期居民	传统社区、就业机会，开阔空间，农村社区活力
观光者	农村景观，休闲活动
社会福利保护者	
市民权利保护者	少数人、少数农场主的经济机会
反贫困倡导者	农村居民最低收入

资料来源：美国农业部经济研究局“农场与农产品政策”专题（略有改动）。

#### 4.1.2 当前农产品价格与收入支持政策概况

美国农产品价格与收入支持政策由一系列政策项目组成，从生产、流通、消费等诸方面支持农场部门。这些政策措施包括：直接支付（Direct payments）、反周期支付（counter-cyclical payments）、农作物平均收益选择（Average Crop Revenue Election Program）、农产品贷款率（Commodity loan rate）、贷款差额支付项目（Loan Deficiency Payment）、销售规程（Marketing Agreement and order）以及配额（Quota）等。

在美国，农产品信贷公司（Commodity Credit Corporation）<sup>①</sup>是实施农产品价格与收入支持政策的具体部门，所有与农产品价格与收入支持的项目资金支出都必须由其经手。2002 年以来，该公司平均每年农产品项目支出金额为 150 亿美元，将其换算成每英亩农田上的资金支出 2004-07 年间平均每年约为 25 美元。<sup>②</sup>政府支付集中在以下地区与农作物：玉米带（玉米、大豆），东南沿海平原（棉花与花生），加利福尼亚（棉花与大米），亚利桑那州（棉花），密西西比河下游（棉花与大米）。

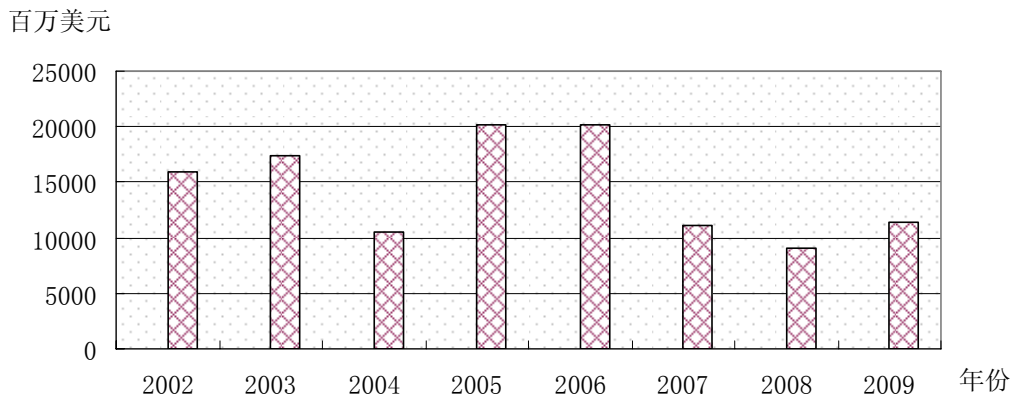


图 4-1 2002-2009 年美国农产品信贷公司净支出

资料来源：USDA，ERS. Agricultural Outlook: Statistical Indicators.2009

从政策支出类型来看，导致贸易扭曲的黄箱政策支出比例不断下降，而世界贸易组织所允许和提倡的绿箱政策如环境保护支付、灾害援助以及国内食品援助等，其政策支出比重不断提高。近年来，黄箱政策支出金额大约维持在 80 亿美元，而绿箱政策支出金额接近 800 亿美元。

## 4.2 基本农产品价格与收入支持政策

农产品过剩是美国农场主经常遇到的问题。由于农产品需求缺乏弹性的特点，其结果往往是增产不增收。因此，美国联邦政府对付农产品过剩或者农场主收入过低的问题主要是通过改变农产品的供给量或者农产品的流通速度来维持农产品的高价格，进而维持和提高农场主的收入。在新近生效的 2008 年农场法中，农产品价格与收入政策集中体现下在农产品（Commodity）项目政策主题下，它包括 6 个方面政策安排：第一，直接支付（Direct Payments）与反周期支付（Counter-Cyclical Payments）。第二，营销援助贷款（Marketing Assistance Loans）与贷款差额支付（Loan Deficiency Payments）。第三，花生（Peanuts）。第四，糖（Sugar）。第五，牛奶（Dairy）。第六，管理当局（Administration）。本节仅就基本农产品支持政策展开探讨，下节集中探讨乳制品支持项目。

<sup>①</sup> 农产品信贷公司是由联邦政府所有、设置于美国农业部的国有公司，其基本职能是通过贷款、购买、支付以及其他手段稳定、支持与保护农场收入与价格。所有农业价格与收入支持项目的资金都必须由农产品信贷公司经手。

<sup>②</sup> 政府的支付包括农产品支付与保护性支付，因地区与农作物不同而有所差异。农产品支付集中在生产区，2004-07 年平均每英亩农作物的支付不足 25 美元，但有的地区超过 100 美元；保护性集中在生态脆弱区，主要用于防止土壤侵蚀与水污染，每英亩平均支付不足 5 美元，但也存在部分地区超过 11 美元。



### 4.2.1 相关概念界定

农产品价格与收入政策在特定时期都有明晰的内涵和外延。因此,为了更好地理解农产品价格与收入政策,首先需明确相应基本概念。

#### 4.2.1.1. 基本农产品(Basic commodity)

所谓“基本农产品”、“主要农产品”或“项目农产品”的范围在不同法律中是有区别的。它们通常是指法律要实行价格支持的玉米、棉花、大豆、大米、和小麦等大田农作物。

#### 4.2.1.2. 直接支付(Direct payments)

直接支付是指给予农场主每一种农作物固定的,不受当期产量与价格影响的转移支付。在直接支付项目下,农场主获得补贴由以下因素组成:项目农产品的支付率、农场主的基期面积和该农作物的历史单产。以玉米生产者为例:

$$\text{直接支付金额}_{\text{玉米}} = \text{直接支付率}_{\text{玉米}} \times \text{支付单产}_{\text{玉米}} \times (\text{基期面积}_{\text{玉米}} \times 83.3\%)$$

根据 2008 年农场法,项目农作物的 2010-12 年项目农产品的直接支付率如表 4-3 所示。

#### 4.2.1.3. 反周期支付(counter-cyclical payments)

反周期支付是在 2002 年农场法引入的一个新的项目、在 2008 年农场法中仍被授权,它是指当有效(effective)价格低于目标价格时,参与该项目的农场主即可获得补贴。有效价格等于市场价格和贷款率之间高者与直接支付率之和。因此,可用以下方式计算出反周期支付率,以玉米为例:

$$\text{反周期补贴率}_{\text{玉米}} = \text{目标价格}_{\text{玉米}} - \text{直接支付率} - \text{Max}(\text{市场价格}, \text{贷款率})_{\text{玉米}}$$

因而,参加该项目农场主的反周期补贴金额是:

$$\text{反周期补贴金额}_{\text{玉米}} = \text{反周期补贴率}_{\text{玉米}} \times \text{支付单产}_{\text{玉米}} \times (\text{基期面积}_{\text{玉米}} \times 83.3\%)$$

在 2008 年农场法中,项目农产品的目标价格表 4-3 所示。

#### 4.2.1.4. 农作物平均收益选择项目(Average Crop Revenue Election Program)

农作物平均收益选择项目是对反周期支付的替代,它是 2008 年农场法新出台的一个项目。该项目开始于 2009 年,一旦农场主选择参加该项目将持续到 2008 年农场法的有效期结束。同时,农场主获得的直接支付减少 20%,营销援助贷款率下降 30%。

农作物平均收益选择项目可对农场主的收入提供 90%的保证,其产量的基准是不包括最高和最低值、而对过去 5 年州产值的平均,而担保的价格是过去两年该农产品的全国平均价格。

#### 4.2.1.5. 农产品贷款率(Commodity loan rate)

农产品贷款率是指农产品信贷公司按照单位农产品(如磅、蒲式耳、包)的价格给予参加农产品项目的农场主的贷款,其目的在于使农场主在收成后不急于将农产品卖掉,而是等待比较有利的市场价格。农场主欲获得贷款需用自己的农产品作为抵押,期限为 9 个月。



农产品贷款率中较为常见的一种是无追索权贷款（Non-recourse Loan），它是指如果销售年度的头 5 个月市场的价格高于贷款率和利息，农场主可以在市场上出售农产品，然后以现金归还政府贷款的本息；如果该产品的市场价格低于贷款率，农场主可以把农产品交给农产品信贷公司。政府无权要求农场主退回超过市场价格的那部分贷款。

贷款差额支付项目（Loan Deficiency Payment）是无追索权贷款项目的替代。在该项目下，联邦政府允许农场主在市场价格低于贷款率的情况下出售农产品，然后获得农产品贷款率与市场价格之间的补贴。联邦政府设置该项目的目的在于减少政府农产品库存和积压，增强美国农产品在对外贸易中的竞争力。

表 4-3 2010-2012 年农产品直接支付率、目标价格与贷款率

				单位：美元
农产品	单位	直接支付率	目标价格	贷款率
小麦	蒲式耳	0.52	4.17	2.94
玉米	蒲式耳	0.28	2.63	1.95
高粱	蒲式耳	0.35	2.63	1.95
大麦	蒲式耳	0.24	2.63	1.95
燕麦	蒲式耳	0.024	1.79	1.39
长粒大米	英担	2.35	10.50	6.50
中粒大米	英担	2.35	10.50	6.50
大豆	蒲式耳	0.44	6.00	5.00
其他油料	英担	0.80	12.68	10.09
山地棉	磅	0.0667	0.7125	0.52
长絮棉	磅	—	—	0.7977
花生	吨	36	495	355
分级羊毛	磅	—	—	1.15
未分级羊毛	磅	—	—	0.40
马海毛	磅	—	—	4.20
蜂蜜	磅	—	—	0.69
小鹰嘴豆	英担	—	10.36	7.43
大鹰嘴豆	英担	—	12.81	11.28
扁豆	英担	—	12.81	11.28
干豌豆	英担	—	8.32	5.40

资料来源：美国 2008 年农场法。

### 4.2.2 主要农产品价格与收入政策的作用机制

为稳定农场主收入，联邦政府设计了一个复杂与动态的政策支持系统。在下图中，项目农产品的目标价格、直接补贴额以及贷款率是事先确定，而反周期补贴额、贷款差额支付则随农产品的市场价格相机而动。如图 4-2 所示：

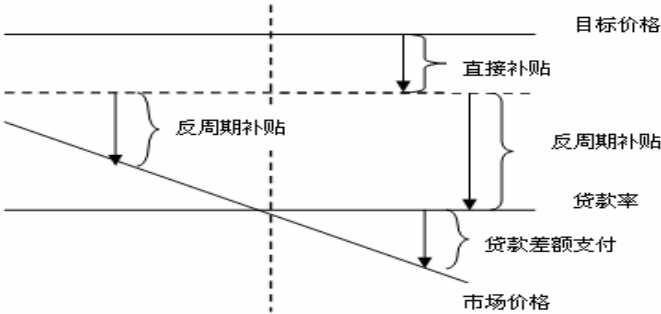


图 4-2 农产品价格与收入政策作用机制

由于农产品价格随市场供求发生波动的，因而，在农产品价格与收入支持政策系统下，可能的情形有：

情形 1：农产品价格高于目标价格。此时，农场主只能获得固定的直接补贴。

情形 2：农产品价格高于贷款率，但低于目标价格。此时，农场主不仅获得直接补贴，而且可以获得反周期补贴，即有效价格<sup>①</sup>与市场价格之差的价差补贴。

情形 3：农产品价格低于贷款率。此时，参加政府农产品项目的农场主不仅可以获得直接补贴、反周期补贴，而且可以将农产品交给农产品信贷公司进而获得贷款率水平上的农产品价格。为减少农产品库存与挤压、增强美国农产品的国际竞争力，农产品信贷公司也允许农场主以低于贷款率水平的市场价格出售农产品，农产品信贷公司给予农场主贷款率与市场价格之差的补贴，即贷款差额支付。

## 4.3 奶业支持政策

### 4.3.1 奶业支持政策概述

在美国，牛奶是仅次于肉牛的第二大畜牧产业项目，其经济产值与玉米相当，1999-2008 年间美国乳制品的年均产值约为 259 亿美元。然而由于历史传统、产业比较优势、国际竞争力等因素的影响，美国乳制品产业发展的外部依存度并不高，这显然与其他农产品如小麦、玉米、棉花等产业的发展有较大差异。据美国农业部统计，2007 年美国农产品的平均出口依存度为 24%，即美国生产的农产品中约有四分之一用于外销。但乳制品出口却相对较少，2005-2008 年间乳制品的年均出口量仅相当于国内生产量的 2.87%；乳制品的进口量也非常有限，出于对美国国内乳制品产业的保护，当前乳制品进口量约占国内生产量的 5%。

美国农场法是美国联邦政府关于农业政策的综合性立法，奶业支持政策包括在其中。在 2008

<sup>①</sup> 有效价格等于目标价格与直接补贴率之差。

年新农场法中,美国联邦政府对一系列奶业政策项目进行了授权或再授权,如牛奶收入损失合同项目(Milk Income Loss Contract Program)、乳制品价格支持项目(Dairy Price Support Program)、联邦牛奶销售规程(Federal Milk Marketing Orders)、乳制品出口激励项目(Dairy Export Incentive Program)等。可以简单地将这些政策归结为四大类,即进口限制、国内支持、出口促进以及其他。应该说这些政策项目之间有着较密切联系,如为确保奶农的合理利益并使国内奶制品价格保持在均衡价格水平之上,美国联邦政府必须广泛地实施国内支持政策如牛奶收入损失合同项目、乳制品价格支持项目等,而为使国内支持项目得到有效实施,又必须通过关税、配额等措施加强边境控制。同时,联邦政府为解决因国内政策支持带来的相关乳制品库存与积压问题。在政策实践中,联邦政府通过国内外食品与营养援助项目、乳制品出口激励项目等政策项目缓解乳制品过剩。因此,美国奶业支持政策实际上是国内支持为主体,其他政策措施作为补充的配套政策。

#### 4.3.2 主要项目种类与基本内容

##### 4.3.2.1 牛奶收入损失合同项目(Milk Income Loss Contract Program)

牛奶收入损失合同项目出台于2002年农场法,在2008年农场法中得到再次授权。该项目与反周期项目比较类似,其基本内容是:为稳定奶农收入,减少牛奶价格波动的市场风险,联邦政府对液态奶设立目标价。一旦牛奶市场价格低于目标价,联邦政府则给参与该项目的农场主提供部分收入补偿。

2002年农场法中,牛奶收入损失合同项目的规定是:全国的奶农都可以参加该项目,但奶农的年牛奶生产量不应超过240万磅(大约相当于拥有130头奶牛的农场规模);目标价格为波士顿一级液态奶16.94美元/英担。一旦市场价格低于目标价,联邦政府给予奶农二者差额的34%收入补偿。相比较2002年农场法,2008年农场法对牛奶收入损失合同项目做了三点修改:(1)支付比例提高了。2008年农场法将目标价格与市场价格之间差额支付比例由以前的34%的提高到45%。(2)支付上限提高了。2008年农场法将奶农年牛奶生产量上限由240万磅提高到298.5万磅(大约相当于拥有160头奶牛的农场规模)。(3)目标价调整与饲料成本变动挂钩。2008年农场法将每单位饲料成本设定在7.35美元/英担,一旦饲料成本超过7.35美元/英担、一级牛奶的目标价(16.94美元/英担)将按照饲料成本与7.35美元之间价格差的45%比例上浮。

##### 4.3.2.2 乳制品价格支持项目(Dairy Price Support Program)

乳制品支持项目首次在出台于1933年农业法,在1949年农场法中获得永久性授权。在该项目授权下,美国农业部通过农产品信贷公司购买奶油、脱脂奶粉以及奶酪等乳制品把乳制品的价格维持在一定水平之上,间接地保护奶农的利益。如在2002年农场法中为保证奶农销售的A级原奶价格不低于9.90美元/英担,乳制品价格支持项目中奶油、脱脂奶粉以及切达干酪的支持价格分别是:1.05美元/磅、0.8美元/磅、1.13美元/磅。一旦上述乳制品的市场价格低于支持价格,乳制品的加工商可将相关乳制品按照支持价格水平出售给农产品信贷公司。因此,联邦乳制品支持价格充当了该类商品的地板价(Floor Price)。

乳制品价格支持项目的支出规模因乳制品市场状况、乳制品支持价格水平等因素,造成年际差异较大。20世纪80年代初,由于乳制品市场不景气以及较高的乳制品支持价格水平,该项目

的开支曾达到创纪录的 26 亿美元、联邦政府的收购量占到当年生产量的 12%；而在乳制品行业较景气的 2007-08 年，该项目几乎没有开支、甚至小有盈余。

### 4.3.2.3 联邦牛奶销售规程（Federal Milk Marketing Orders）

联邦牛奶销售规程是美国奶业支持政策的重要组成部分，其基本内容是：为实现牛奶及相关乳制品有秩序地销售，在该项目的授权下美国农业部将全国划分为若干销售区域，并在不同区域销售，从而保护消费者、牛奶加工商以及奶农等相关主体的合理利益。当前在联邦牛奶销售规程下的销售区域为 11 个，销售限价的液态奶占到液态奶总量的三分之二。

在联邦牛奶销售规程项目中，对 A 级牛奶（Grade A）的分类定价（Classified pricing）和收入池（Revenue Pooling）做法具有显著特点。所谓分类定价是指美国农业部依据最终用途不同，对 A 级原奶规定了四种不同的最低销售价格，乳制品制造商收购 A 级原奶必须参照此规定执行，因此，该项目实际上是通过联邦政府干预确保奶农的合理利益。然而为平衡区域间的牛奶供求差异、引导牛奶由过剩区域向不足区域合理流动，美国农业部对不同区域的一级奶最低限价是有差异，其差额部分大致等于区域间的运输费用。

表 4-4 A 级原奶最终四种用途

类别 I:	类别 II:	类别 III:	类别 IV:
液态奶	液体奶油制品、酸奶、 新鲜乳制品（如冰激凌） 软奶酪及其他	奶油干酪以及硬 奶酪	固态奶油与牛奶

资料来源：USDA . Economic Effects of U.S.Dairy Policy and Alternative Approaches to Milk Pricing. 2004

另外，需要说明的是：奶农实际获得的牛奶支付价格并不是美国农业部规定的分类价格，而是基于收入池计算出的混合价格（Blend Price）。在联邦牛奶销售规程中收入池也称价格池（Pooling），它是指计算支付给奶农每单位 A 级原奶价格的算法。在这里，通过一简单案例说明：假设有 4 户奶农，他们出售一定数量的 A 级原奶；4 家企业，他们收购 A 级原奶用于加工成 4 种不同乳制品，其收购价格因最终用途不同。具体如 4-5 表所示。可以看出：尽管美国农业部对 A 级原奶的最低定价有 4 种，即类别 IV 为 10.89 美元、类别 III 为 11.41 美元、类别 II 为 11.81、类别 I 为 13.96 美元。但对于奶农来说，他们最终获得的唯一的 A 级原奶价格，即最低混合限价为 12.02 美元。

表 4-5 混合价格计算方法案例

奶农	加工商	类别	价格	数量（英担）	金额	最低混价
布朗	奶油厂	IV	\$10.89	37000	\$402930	
简	奶酪厂	III	\$11.41	80000	\$912800	
格林	冰激凌厂	II	\$11.81	15000	\$177150	
麦当劳	液体奶厂	I	\$13.96	48000	\$670080	
合计				18000	\$2162960	\$12.02

资料来源：同上

4.3.2.4 乳制品出口激励项目（Dairy Export Incentive Program）

乳制品出口激励项目出台于 1985 年，最初目的在于降低美国乳制品的价格，进而抵消国外乳品产业的不正当竞争给美国乳制品产业带来的不利影响（主要是指欧盟对乳制品的出口补贴），后来的农场立法将其政策范围拓展为市场扩展。在该项目授权下，美国农业部可对销往国外的乳制品如脱脂干奶、乳脂、奶酪的贸易商提供出口补贴。该政策项目在 20 世纪 80 年代使用较少，90 年代后则大幅增加，后来由于世界贸易规则的限制，年度补贴金额上限的限定为 1.17 亿美元。项目实施至今，支出金额超过 11 亿美元。

表 4- 6 1986-2008 年乳制品出口激励项目补贴金额

单位：百万美元

年度	补贴金额	年度	补贴金额
1986	0	1996	20
1987	0	1997	121
1988	8	1998	110
1989	0	1999	145
1990	9	2000	77
1991	39	2001	8
1992	76	2002	55
1993	162	2003	32
1994	118	2004	3
1995	140	2005-08	0

资料来源：Ralph M. Chite, Dennis A. Shields. Dairy Policy and the 2008 Farm Bill. CRS Report for Congress, January 22, 2009. P14.

4.3.2.5 食品与营养援助项目（Food and Nutrition Assistance Program）

食品与营养援助项目是美国联邦政府救助美国低收入家庭的重要政策工具，也是缓解农产品（包括乳制品在内）过剩的不可或缺的制度安排。当前美国食品与营养援助政策网络包括 15 个营养项目，2008 年该类项目支出 607 亿美元，占美国农业部总支出的 60% 以上。

牛乳是大自然赋予人类最有益于健康的食品、被誉为“最接近完善的食物”，再加上美国民众具有长期饮食牛奶的传统，因此，乳制品自然成为联邦政府不少食品与营养援助项目中的必备品。如涉及美国千万低收入家庭的全国学校午餐项目(the National School Lunch Program)、学校早餐项目（the School Breakfast Program）中都有免费或低价的牛奶，供美国中小学生饮用。如 2008 年参加全国学校午餐项目的学生为 3090 万/天，项目总支出金额为 93 亿美元；学校早餐项目支出金额相对较少，但也达到 24 亿美元。

4.3.2.6 乳制品进口分摊项目（Dairy Import Assessment ）

乳制品进口分摊项目是指从每单位的进口乳制品中收取一定比例税收作为促进国内乳制品消费、研究与营养教育资金来源的政策安排。该项目源于 1983 年乳制品生产者稳定法案(The Dairy

Producer Stabilization Act of 1983) 中的全国乳制品生产项目, 最初做法是对美国本土 (48 个州) 生产与流通牛奶的征收 15 美分/英担, 2002 年农场法将其修订为对进口乳制品征收英担 15 美分/英担。<sup>①</sup>2008 年农场法将进口乳制品征收比例降低为 7.5 美分/英担, 但将其适用区域扩展到阿拉斯加、夏威夷以及波多黎各。

#### 4.4 农产品价格与收入支持政策绩效

美国农产品价格与收入支持政策效果如何, 是政府和学者普遍关心但又很难精确回答的问题, 毕竟自 1933 年以来美国农业一直处于联邦政府的政策支持之下, 将农产品价格与收入支持政策分离进而考察其政策效果, 显然是无法完成的政策实验。尽管如此, 运用经济学有关知识对美国农产品价格与收入支持政策进行简要分析还是可行的。

##### 4.4.1. 对农场主收入的影响

整体而言, 农产品价格与收入政策提高了农场主收入。尽管农业仍然是“靠天吃饭”的产业、农场主收入波动性仍比较大, 然而自 1933 年美国联邦政府对农业实施干预以来, 政府通过一系列政策措施实现了收入由非农部门向农业部门的转移, 美国农业经济的稳定性大大增加、农场主经济状况明显的改善。到上个世纪 70 年代初美国农场主家庭收入已实现正常年份与非农家庭收入相当, 而好年景年份略高于非农家庭。2006-2008 年美国农场家庭年收入分别为 80122 美元、87740 美元与 78803 美元, 为同期美国家庭年平均收入的 120.4%、129.8% 与 115.2%。然而需要说明的是, 当前美国农场是不均质的, 不同类型农场主获得联邦政府支付的差异很大。2008 年数量众多的农村居住型农场获取政府支付有限 (18%); 而数量不多的商业化农场 (18%) 却获得了政府支付的绝大部分 (62%)。另一方面, 虽然商业农场中接受政府支付的比例很高 (70%), 但是政府支付金额占其现金总收入的比重非常有限 (4%); 农村居住型农场接受政府支付的比例相对较低 (30%), 但政府支付成为这类农场现金收入的重要来源 (16%)。

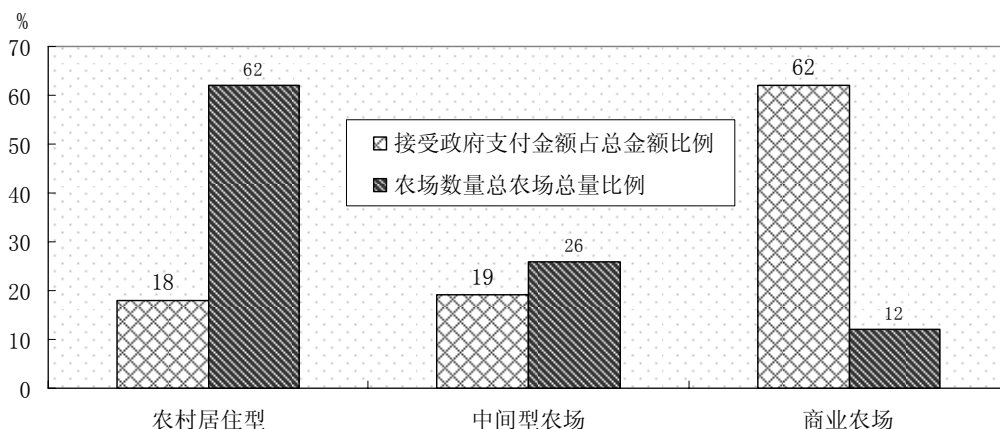


图 4-3 2008 年不同类型农场接受政府支付金额比例

资料来源: 美国农业部经济研究局“农场与农产品政策”专题, 2010 年 1 月。

<sup>①</sup>2002 年农场法第 1505 条款规定: 在该条款实施前, 美国农业部应与美国贸易代表协商以确保该条款与美国国际贸易协定一致。然而由于 2002 年农场法中若干条款与美国国际贸易协定不一致, 因而, 美国农业部没有遵照 2002 年农场法中乳制品进口分摊项目执行。

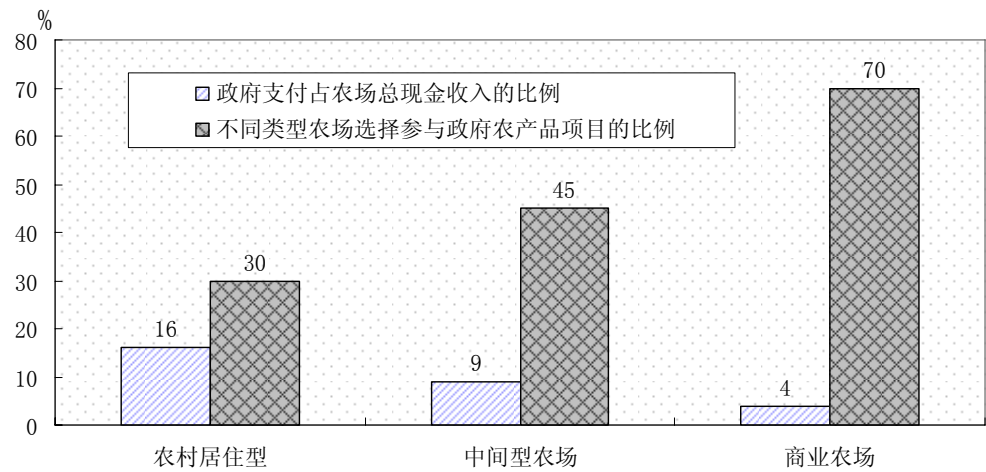


图 4- 4 2008 年政府支付对不同类型农场的影晌

资料来源：同上

另外，联邦政府对农业的支持与补贴在事实上提高了从事农业生产的门槛。长期而言，农产品项目收益会内化为农场资产，进而提高农场经营的成本。因此，联邦政府对农业的支持与补贴在提高现有农场主收益的同时，也提高了新进农业生产领域或者试图扩大经营规模农场主的经营代价。

4.4.2. 对消费者开支的影响

政府将农产品价格维持在均衡价格之上增加了消费者的食品开支，但总体而言对消费者的影响有限，其基本原因在于：（1）联邦政府支持的农产品仅占农产品数量的很少一部分。项目农产品集中在大米、小麦、棉花以及饲料作物等大宗农产品上，而对消费者支出份额较大的蔬菜与水果是没有价格支持的。（2）在最终消费品价格构成中，农产品价格仅占据很小的比重。美国农业部经济研究局的资料显示，2006 年美国食品支出总额为 8807 亿美元，其中营销如劳动力、包装、运输、广告等费用为 7170 亿美元，占到食品支出总额的 80%；农产品价值约 1632 亿美元，占食品支出比重的 20%。

表 4- 7 2006 年美国居民食品开支费用构成

单位：十亿美元

农场价值		营销费用					
农产品价值		人工	包装	租金	运输	广告	其他 <sup>①</sup>
金额	163.2	341	70.5	37.6	35.2	34.9	198
百分比 (%)	19	38.5	8	4	4	4	22.5

注：其他项目构成包括：能源、折旧、利息、商业税以及合理利润等。

资料来源：美国农业部经济研究局食品营销体系专题，价格由农场向消费者的传递，2008 年 5 月。

### 4.4.3.对政府支付的影响

农产品价格与收入支持政策是通过一系列政策项目实现的，这些项目包括直接支付、反周期支付、农产品贷款率以及平均收益支付等。在上述政策项目，种植或经营饲料、小麦、大米、山地棉、乳制品、大豆、花生等农场主可以获得美国农业部农产品信贷公司的资金支持。然而需要说明的是，农产品信贷公司的总支出并不等于农场主获得的转移支付，这一方面在于美国农业部在实施农产品项目时会发生管理成本，另一方面在于农产品信贷公司在实施农产品项目时并不总是亏损，比如在年份不好时农产品信贷公司收储的农产品在年景好时卖出，它也有可能获利。因此，农产品信贷公司发生的净支出更能反映农产品价格与收入支持政策的成本。上文已经论述，2002 年以来美国农产品信贷公司的净支出每年在 150 亿美元左右，这其中的大部分都运用农产品价格与收入支持政策项目。近 3 年的农产品项目支出如下：

表 4- 8 2007-2009 年农产品信贷公司对主要农产品的净支出

单位：百万美元

年份	玉米	麦类	山地棉	乳制品	大豆	其他 <sup>①</sup>	合计
2007	3195	729	2592	159	337	4028	11040
2008	1856	869	1604	0	446	4301	9076
2009	2175	1224	2176	994	596	4268	11433

注：其他包括：其他项目农产品、运行费用、烟草信托基金、利息开支、出口项目以及保护项目开支等。

资料来源：CCC NET OUTLAYS BY COMMODITY&FUNCTION，2010.2.

表 4- 9 2007-2009 年农产品信贷公司主要项目支付

单位：百万美元

年份	价格支持 贷款(净值)	直接支付	反周期 支付	牛奶收入 损失支付	贷款差额 支付	烟草买断 支付	棉花竞争 力支付
2007	4129	3957	3159	157	174	955	11
2008	450	4821	359	2	6	955	30
2009	2744	5222	731	757	146	953	10

资料来源：同上

### 4.4.4.对自然资源环境的影响

美国农场法是关于农业的综合立法，除了农产品项目外，还包括环境保护项目、食品与营养项目等，但在一定程度上存在着政策（项目）之间的冲突。如农产品项目旨在稳定和提高农场主收入，那么该项目可能潜在地影响了自然资源的质量，不利于其他环境政策目标的实现，其基本原因在于：第一，农产品项目鼓励了如玉米、小麦以及棉花等基本农作物的专业化生产。这些农作物对土壤具有很高的侵蚀性。第二，政府支付与农场规模相关，因此，农产品项目潜在地鼓励农场主过量使用化肥与农药进而获得较高的联邦政府支付。（3）联邦政府的土地休耕项目也加剧农场主高强度地开垦现有农田。



## 4.5 本章小结

本章简要分析了美国农产品价格与收入支持政策的产生、发展、政策体系以及政策绩效等。通过研究表明：农业是战略性基础产业，具有弱质性。农产品价格与收入支持政策本质上是联邦政府通过政策项目引导资源由非农部门流向农业部门，通过一系列政策项目的支持，如今农场主的家庭收入已与非农家庭相差无几。近年来农产品价格与收入支持政策的重点放在稳定农场主收入、构建农村经济安全网上。稳定农场主收入的主要政策工具有：直接支付、反周期支付以及贷款率以及奶农收入损失项目等。

农产品价格与收入支持政策会对农场主收入、消费者支出、政府开支以及自然环境等方面都会产生一定影响。长期而言，农产品价格与收入支持政策项目效果是温和的。

## 第五章 农业与环境保护政策

### 5.1 政府对农业与环境问题的关注

农业生产具有较强的正负外部性。正外部性与农业多功能性有一致的地方,农业多功能性是指农业不仅具有生产和供给农产品、获取收入的经济功能,还具有生态、社会和文化等多方面的功能。具体地说,经济功能是指农业的农产品供给和收入提供功能,它是农业的基本功能;生态功能是指土地与土地上的生物构成的生态系统所具有的调节气候、保护和改善环境、维持生态平衡和生物多样性等方面的功能;社会功能是指经济功能和生态功能的延伸功能,主要包括确保粮食安全、维护社会和政治稳定、提供就业和社会保障等方面的功能;文化功能是指土地本身构成的自然和人文综合景观带给人们的休闲、审美和教育的功能,以及维护原有乡村生活形态、保留农村文化多样性遗产、承传传统历史文化的功能。当然在农业生产中也不可避免产生负的外部性。负外部性表现在农业生产过程中土壤流失,农药、化肥、农膜等不恰当使用,以及大型牲畜饲养基地污染物的排放等则会导致土壤退化、水体污染与空气质量恶化等。在不少发达国家(包括美国在内)农业已经成为河流与湖泊的第一污染源。

农业生产的外部性导致私人利益与公众利益的不一致,这为政府出台农业与环境保护政策提供了理论依据。在美国,农业与环境保护政策是美国农场法的重要组成部分,它是以农场为单位,以农地为载体,关于土壤侵蚀,水,空气质量以及野生动植物及濒危动物保护等一系列政策措施。历史地看,对农业与环境保护政策产生重大影响农场法有:1933年农业调整法(Agricultural Adjustment Act of 1933),1936年土壤保护与国内分配法(Soil Conservation & Domestic Allotment Act),1956年农业法(Agricultural Act of 1956),1985年粮食安全法(Food Security Act of 1985)以及2002年农场安全与农村投资法(Farm Security and Rural Investment Act of 2002)等。

### 5.2 农业与环境保护政策概述

农业与环境保护政策作为美国农场法的重要组成部分,以1985年美国农场法“食品安全法”(Food Security Act of 1985)的出台为分段标志,其政策取向可分为1985年之前的早期政策和1985年之后的现代政策两个阶段。

早期政策取向是在提高农场主收入的基础上保护农业资源。<sup>①</sup>农业与环境保护的范围主要在农场层面,政策的重点是减少耕地土壤侵蚀。联邦政府通过土壤保护与国内分配法、耕地休耕项目、土壤银行项目等一系列政策措施直接或间接地保护农业环境。20世纪60年代末以来,农业多功能性与外部性逐步被人们认知与重视,农业环境保护开始跨越农业部门。如1972年联邦水污染控制法(FWPCA)首次明确提出控制农业面源污染,倡导以土地利用方式合理化为基础的“最佳管理实践”(BMPs)。1979年清洁水法修正案中提出了“农村洁水项目”,规定对农业面源污染自愿采取防控措施者,政府将分担一部分费用;自愿采取其它措施的,政府给予减免税额等。

1985年农场法“食品安全法”是美国农业与环境保护政策的转折点。该法第一次真正地将环

<sup>①</sup>为使农产品价格恢复到对农场主比较有利的1909-1914年的水平上,1933年农业调整法鼓励农场主自愿将一部分土地休耕,减少农产品供给、抬高农产品价格。而20世纪50年代的土壤银行(Soil Bank)项目,也是通过短期和长期两种停耕项目减少过剩农产品的供给,以达到“保护和增加农场主收入,保护土壤、水、森林以及野生动物等自然资源不被浪费和破坏”的目的。

境保护理念纳入农场法体系中，并将农业环境保护确立为政府明确追求的重要目标之一。1985 年农场法通过一系列政策措施如土地休耕项目，在耕地项目，大沼泽地条款（Swampbuster），农夫条款（Sodbuster），遵从条款（Conservation Compliance）等实施农业环境保护。1985 年食品安全法成为此后的农业与环境保护政策立法的重要基础，在以后的政策立法中农业与环境保护政策体系不断丰富，资金支持力度不断加大。农业环境保护不仅保护农田，也覆盖到湿地、草地以及环境敏感性地块等；关注的对象除了土壤外、也包括水、空气以及濒危野生动植物等。农业与环境保护支出占 2008 年农场法“食品、资源保护与能源法”预算支出约 9%，成为继营养项目，农产品项目之后第三大项目支出。

表 5- 1 1985-2008 年农业与环境保护主要政策立法

农场法	主要立法贡献
1985 年食品安全法	1.遵从条款要求农场主在享有政府补贴的同时，必须对高侵蚀地块采取保护性措施； 农夫条款要求如果将草地转化为耕地，必须将土壤侵蚀降低到可容忍水平；大沼泽条款则规定如果将湿地排干种植农作物，农场主将失去联邦政府的农作物补贴。 2.保护储备项目将高侵蚀耕地休耕，退出农业生产。
1990 年食品、农业、资源保护与贸易法	1.湿地储备项目提供资金与技术上援助帮助农场主将农田恢复成湿地。 2.水质质量激励项目帮助农场主采取污染防治措施。
1996 年联邦农业完善与改革法	1.农业与环境保护项目支出由联邦政府年度预算改为农产品信贷公司提供。 2.农田保护项目授权联邦政府提供资金给地方政府购买农地发展权，保护农田。 3.环境质量激励项目帮助农场主适应联邦、州以及地方政府的环境规则。
2002 年农场安全与农村投资法	1.大幅增加对在耕地保护，成为美国农业与环境保护新的趋向。 2.尝试变更农场主收入支持方式，试图用基于农场主农业环境保护操作水平的补贴代替农作物补贴。
2008 年食品、资源保护与能源法	1.进一步加大对在耕地环境保护的支持力度，相对于 2002 年农场法增加约 50%。 2.通过湿地储备项目、农地保护项目以及草地储备项目等进一步扩大湿地与农地的保护。

资料来源：美国农业部

5.3 主要项目种类和基本内容

美国现行农业与环境保护政策体现在众多具体项目中，主要分为四类：土地休耕项目，在耕地项目，农业用地维护项目及保护技术援助项目。土地休耕项目是农业与环境保护的传统项目，1985 年至 2002 年间其项目支出占美国农业部保护性支出的 50% 以上。但是 2002 年以后，联邦政府大幅增加了对在耕地项目的支出，显示出美国农业与环境保护政策新的趋向。农业用地维护项目与保护技术援助项目支出在农业与环境保护支出的比例较小且变化不大。

表 5-2 2002-2007 年美国农业与环境保护主要政策项目支出

单位：百万美元

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
土地休耕项目	2069	2074	2135	2129	2122	2196
保护储备项目	1785	1789	1850	1862	1931	1948
湿地储备项目	284	285	285	267	191	248
在耕地项目	430	765	1047	1263	1362	1477
环境质量激励项目	390	691	903	950	992	993
农业用水强化项目	25	45	65	65	70	60
保护安全项目	0	0	41	202	257	382
野生动植物栖息地激励项目	15	29	38	46	43	42
农业用地维护项目	51	152	148	183	109	86
农牧地维护项目	51	98	91	112	74	73
草地储备项目	0	54	57	71	35	13
保护技术援助	679	712	742	696	687	627
合计	3229	3703	4072	4271	4280	4386

资料来源：美国农业部经济研究局保护政策专题，2009.1

### 5.3.1 土地休耕项目（Land retirement programs）

#### 5.3.1.1. 保护储备项目（Conservation Reserve Program，CRP）

保护储备项目是美国最大的农业与环境保护项目，现由农业部农场服务局管理。保护储备项目通过将脆弱的（环境敏感性）土地退出农业生产并在其上种植保护性的覆盖物的方式，保护与改善土壤、水、空气以及野生动植物资源等。保护储备项目期限是 10 至 15 年。美国农业部向参加该项目的农场主提供土地租金，并对采取规定的保护性措施（比如植树、种草等）提供成本分担。参加保护储备项目主要有两类方式：（1）一般性合同（general signups）。它适合于所有农场，生产者以竞标的方式参加。而农场服务局则基于环境收益指数(Environmental Benefits Index, EBI)对申请者打分。（2）连续性合同（Continuous signup）。适合于优先考虑地块。对诸如沼泽恢复地，滤土带（草带），河岸缓冲区等优先保护地块不用竞标，在任何时间内都可以参加保护储备项目。每英亩支付是一般性合同的两倍。2008 年 3460 万英亩土地参加了保护储备项目，其中超过 90% 的是一般性合同。

#### 5.3.1.2. 湿地储备项目（Wetlands Reserve Program，WRP）

湿地储备项目由农业部自然资源保护局管理。在该项目下向农场主提供资金与技术上的支持，帮助其保护、恢复、强化湿地功能与价值。由于湿地巨大的环境价值，不仅可以减少土壤侵蚀，而且可以涵养水源，防洪减灾，保持生物多样性等。自 1990 年出台以来支持力度不断增加。

2002 农场法将湿地储备项目上限由 110 万英亩增加到 230 万英亩, 而 2008 新农场法又进一步增加到 304 万英亩。2010 年美国农业部对约 152 万英亩的湿地提供保护。

### 5.3.2 在耕地项目 (Working land programs)

#### 5.3.2.1. 环境质量激励项目 (Environmental Quality Incentives Program, EQIP)

环境质量激励项目由农业部自然资源保护局管理。该项目最早出台于 1996 年农场法, 在 2002 与 2008 年农场法中支持力度大幅增加, 成为美国最大的在耕地保护项目。该项目向农场主提供资金支持, 鼓励其采取环境友好性措施, 保护土壤、水、牧场、湿地以及野生动植物等自然资源。2010 年项目预算为 12 亿美元、覆盖约 1640 万英亩的土地。

#### 5.3.2.2. 农业用水改进项目 (Agricultural Water Enhancement Program, AWEP)

该项目前身为地表与地下水保护项目, 2008 农场法将其更名为农业用水改进项目。自然资源保护局向农场主提供资金与技术支持, 帮助其改善地表与地下水, 提高农业用水的质量。2010 年项目预算约 7300 万美元。

#### 5.3.2.3. 保护管理项目 (Conservation Stewardship Program, CSP)

该项目前身为保护安全项目 (Conservation Security Program), 2008 年农场法将其更名为保护管理项目。它不同于环境质量激励项目, 而是基于操作良好对合格农场主的支付。保护管理项目分三个等级: I. 部分农场地块参与水土管理与保护。II. 全部农场地块参与水土管理与保护。III. 农场内所有资源参与管理与保护。支付水平取决于当地土地租金以及整个农场的保护程度。该项目虽然是全国性的, 却局限在特定的流域 (积水区)。2004-05 年为 220 个地区, 2006 年为 60 个地区 (不同于 2004-2005 年)。自然资源保护局项目在未来 8 年内使所有的积水区都参与该项目一次。2010 年该项目预算为 4.47 亿美元, 约覆盖 1280 万英亩土地。

#### 5.3.2.4. 野生动植物栖息地激励项目 (Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP)

该项目提供资金与技术帮助农场主开发野生动植物栖息地 (山地、湿地以及濒危物种等)。2008 农场法授权未来 5 年内野生动植物栖息地激励项目将获得每年约 8500 万美元的资金支持。

### 5.3.3 农业用地保护项目 (Agricultural land preservation)

#### 5.3.3.1. 农牧地保护项目 (Farm and Ranch Lands Protection Program, FRPP)

农牧地保护项目由自然资源保护局管理。该项目主要通过购买农地发展权 (Development Right)<sup>①</sup>的方式限制农业用地向非农用地 (主要是城市用地) 流转。虽然该项目没有增加环境收益, 但是通过农地开发权购买保留了土地的农业用途, 间接保证了整个国民环境收益不减少。该项目费用由联邦、州、部落以及当地政府共同承担, 州、部落、当地政府以及非政府组织等具体

<sup>①</sup>农地发展权即变更农地使用用途的权利, 它是土地产权的一部分。通过农地发展权的创设与让渡, 一方面增加了农场主从事农业生产的收益, 另一方面也限制了农业用地向非农用地的流转, 减少了农业资源流失, 间接增加了整个国民的福利水平。该制度起源于英国, 而在美国得到广泛运用。

运作。2008 年农场法授权未来 5 年内该项目将获得约 7.43 亿美元的资金支持。

### 5.3.3.2.草地储备项目（Grassland Reserve Program, GRP）

草地储备项目始于 2003 年，在保持该地块适宜放牧的同时，帮助农场主恢复与保护草地。该项目由自然资源保护局与农场服务局共同管理，农场服务局负责合同管理与资金支持，自然资源保护局提供技术服务。2010 年预算为 5400 万美元，约覆盖 31 万英亩的土地。

表 5-3 主要农业与环境保护项目简介

项目名称	管理机构	项目简介
土地休耕		
保护储备项目	农场服务局	以成本分担与年度支付方式资助农场主在环境敏感的土地上植树种草。
保护储备强化项目		
湿地储备项目	农场服务局	成本分担或者提供长期或永久性设施，帮助农场主将农田恢复成湿地。
在耕地保护		
环境质量激励项目	自然资源保护局	成本分担或技术援助，帮助农牧生产者在耕地上采取环境友好性措施。
保护管理项目	自然资源保护局	对农业环境保护操作良好的农场主的补贴；提供资金与技术上的援助，帮助农场主保护农场内一项或多项自然资源。
保护储备项目（连续性）	自然资源保护局	提供成本分担与年度支付帮助农场主建立诸如河岸缓冲带、滤土带等缓冲设施，减少沉淀物与营养物质的排放。
野生动植物栖息地激励项目	自然资源保护局	提供资金与技术上的援助帮助农场主开发山地、湿地以及濒危野生动植物栖息地。
农田保护		
农牧地保护项目	农场服务局	提供资金给州、部落、地方政府以及私人组织购买农地发展权，保护土地的农业用途。
草地储备项目	自然资源保护局 与农场服务局	农场服务局提供资金支持，自然资源保护局提供技术援助；帮助农场主在保持地块适宜放牧的同时，恢复与保护草地。
保护技术援助		
保护操作	自然资源保护局	农业与环境保护体系规划、实施与维持等技术服务；农业环境保护技术开发、检测与转让；农场、州、地区以及国家层面的资源评估与分析。
保护遵从条款		
保护遵从，农夫条款，大沼泽地条款	自然资源保护局与 农场服务局	将联邦农作物补贴同农业环境保护联系在一起。

资料来源：美国农业部

### 5.3.4 保护技术援助（Conservation Technical Assistance, CTA）

该项目向私人土地所有者、部落、地方政府等提供技术性援助，帮助其保护、维持、改善自然资源状况。该项目不提供资金支持，但是它可以帮助农场主评价现有保护措施，制定保护项目，并帮助其获得其他项目资金支持等。2010 年该项目预算约 7.41 亿美元。

## 5.4 农业与环境保护政策的特点

### 5.4.1 政策立法推动农业与环境保护

在美国，任何公共政策的制定都必须以法律为依据。只有在现行法律的授权范围内，行政当局才能制定和执行相应的政策，农业与环境保护政策也不例外。在农场法下，联邦政府会对未来几年内主要农业与环境保护支出做出项目预算，而政府年度预算则会对某些项目做出适度调整。政策立法保证了项目支出的稳定性与连续性。<sup>①</sup>

### 5.4.2 政策覆盖范围广，牵涉利益主体多，支持力度大

农业与环境保护政策的覆盖范围大，不仅保护耕地、山地、也包括湿地、牧地、河岸缓冲地带等地块；不仅保护土壤、水、空气，也强调对野生动植物、濒危动植物的保护。其次农业与环境保护政策利益相关体多，支持力度大。不仅包括农业利益集团，也包括环保主义者，城市市民利益集团等。因此，农业与环境保护已成为公共政策的重要领域，它并没有随着农场主数量减少而日渐式微，反而支持强度越来越大。

### 5.4.3 政策执行中强调市场化运作

市场化运作时美国农业与环境保护政策一大特点。以保护储备项目为例，它主要以竞标的方式来选择项目参与者。农场主提交可能采取的保护性措施以及愿意接受的支付水平。而农场服务局则根据环境收益指数对农场主采取保护性措施所获得的潜在环境收益以及向农场主支付成本打分。农场主可以采取更好的保护性措施来提高潜在环境收益得分或者降低愿意接受的支付水平而入选参加该项目。

### 5.4.4 注重与其他政策协调

为发挥政策间的协同效益，美国政府也十分注重农业环境保护与其他联邦农业政策间的协调。如保护遵从条款要求农场主在享有政府补贴的同时，必须在高侵蚀地采取保护性措施减少土壤侵蚀；农夫条款要求：如果将草地转化为耕地，享有农作物补贴的农场主必须将土壤侵蚀降低到可容忍（tolerable）水平；而湿地条款则规定如果农场主将湿地排干种植农作物，他将失去联邦政府的农作物补贴。

<sup>①</sup> 1996 年农场法将保护项目资金由年度预算资金专项（discretion）转为农产品信贷公司提供（Mandatory）。这种转变大大减少了联邦年度预算的压力而保证了农业与环境保护资金的连续性与稳定性。

## 5.5 结论与启示

通过上文简要分析,可以得到如下结论:农业是外部性很强的产业,农业与环境利益相关主体很多,不仅包括农场主、也包括农村居民、城市市民、环境保护主义者、旅游观光者等。农业环境保护的对象不仅包括农田、湿地、草地以及环境敏感性地块等,也覆盖土壤、水、空气、开阔空间以及濒危野生动植物等。农业与环境保护政策不仅是联邦政府管理环境的手段,也成为联邦政府促进农场主增收的政策措施。农业与环境保护政策经历了由农业资源保护到环境管理的转变,当前农业与环境保护政策已成为美国农场法的重要组成部分,环境目标成为联邦政府追求的独立目标。近年来美国联邦政府加强了在耕地项目的环境管理,反映出美国农业与环境保护政策新的动向。

通过考察美国农业与环境保护政策并结合中国国情,可得到如下启示。

第一,进一步强化农业环境保护理念。近年来,我国政府已充分认识到农业环境保护的紧迫性与重要性。我国相继颁布实施或修订了一系列有关农业与环境保护的法律法规。但从整体上看还需要进一步强化农业与环境保护理念,从更大视角和范围来丰富我国环境保护政策体系。一方面将现有环境保护立法逐步扩展到农业环境保护领域,同时针对农业污染的特殊性积极出台农业污染专门立法;另一方面也应将农业环境保护作为硬性指标纳入政府工作日程。另外,基于环境保护的绿色支付手段已经成为不少国家保护本国农业产业,提高农场主收入的重要手段。因此,强化农业环境保护理念、加强农业与环境保护工作,不仅有利于环境保护,而且可以丰富我国的支农惠农政策。

第二,细化保护措施。美国农业环境保护工作做得很细,不仅将农业与环境保护项目内容进行有效分解,同时还对具体保护项目期限、资金配套、实施主体、适用条件等都做了明细规定,因此,政策操作性就很强。相反,我国有关法律、法规虽然对农业环境保护做了原则性的规定,但不系统和不具体,如《中华人民共和国农业法》中规定,要求加强农村环境保护,防止生态破坏,合理使用农药、化肥等农业生产投入,但由于缺乏明确的指导意见与激励措施,地方政府在工作中很难有效实施,使得立法的有效性大打折扣。因此,我国不仅应当强化当前环境保护政策,而且应当细化保护措施,增强政策措施的操作性、规范性与可预见性。

第三,注重调动地方政府和农民的积极性、提高项目的执行效果。美国农业与环境保护项目是自愿性的。一方面美国政府通过资金、技术以及政策方面的支持,积极引导农场主参与农业环境保护。另一方面为提高保护政策的实施效率,在项目的运作中引入市场机制。政府提供的支付水平取决于农场主环境保护水平与成效。而在我国实施退耕还林还草,防沙治沙等生态保护性工程过程中,也应当注重项目的实施效果,通过多种措施调动地方政府和农民保护农业环境的积极性。

第四,发挥政策间协同效益。进入 21 世纪党中央与国务院加大了扶持“三农”力度,可以预计在未来较长时期内对农民直补,良种补贴,农机补贴等措施不仅不会取消,而且会不断强化。但是国外的经验表明,这些政策在一定程度上会对农业环境造成损害。因此,可以借鉴美国做法,将优惠政策逐步跟农民环境保护性操作挂钩,发挥政策间协同效益。



## 第六章 食品与营养援助政策

民以食为天,获得食品是基本的人权。但是由于种种原因,各国总有一部分人群获取食品困难,即使在经济发达的美国也是如此。美国农业部经济研究局的调查数据显示:2007年美国约有11.1%的家庭曾在一年内遭遇过食品不安全(Food insecurity)<sup>①</sup>,其中4.1%处于非常低水平食品安全状态。而金融危机的到来使这一状况进一步恶化,2008年美国约有14.6%家庭(4918万人)食品不安全,其中5.7%家庭处于非常低食品安全状态。由于低收入家庭食品不安全问题始终存在,所以需要政府系统地实施救助。<sup>②</sup>自20世纪30年代美国联邦政府对低收入家庭实施食品援助至今,美国已形成较完善的食品与营养援助政策体系。

### 6.1 食品与营养援助政策概述

美国的食品与营养政策诞生于20世纪30年代,主要完善于60-70年代,80年代以后该政策趋于稳定。其政策的主要目标曾先后是缓解农产品过剩、减少饥饿与严重营养不良、促进低收入家庭的营养与健康。

20世纪30年代初期,美国联邦政府开启了利用部分过剩农产品援助低收入家庭的尝试。1933年10月联邦救济署农产品采购处首次以财政资金购买过剩农产品,直接分配给失业者和贫困家庭。1939年联邦政府改变了直接派送农产品的做法,开始实施食品券项目,符合条件的低收入家庭可以折价购买食品券。食品券分橙色与蓝色两种,橙色食品券可购买任何一种食品,而蓝色食品券只可购买政府认为供大于求的食品。该项目在美国参加第二次世界大战后于1943年3月1日中止执行。从早期政策实践来看,食品援助政策具有较明显的缓解农产品过剩的意图。

二十世纪六七十年代是多种食品与营养援助具体项目的主要出台期,如食品券项目、妇女、婴儿与儿童特别营养项目、学生早餐项目等先后恢复或新设,但政策的主要目标已经转向消除饥饿与严重营养不良。美国联邦政府运用食品“向贫困开战”,消除某些地区与部分阶层依然存在的饥饿问题。在此期间重要的政策进展包括:1964年通过“食品券法”,1969年成立农业部食品与营养局,1974年在全国范围内开展食品券项目,1975年“妇女、婴儿与儿童特别补充营养项目”与“学生早餐项目”的永久性立法以及1977年取消“现金购买食品券”等。

进入20世纪80年代后,随着经济社会的发展以及联邦政府食品与营养援助政策体系的建立健全,严重的饥饿与营养不良在美国社会已经非常少见了,然而不健康的饮食习惯与生活方式损害了美国国民的健康。近年来,食品与营养援助政策的重点是关注低收入家庭的营养与健康,如在食品券项目中增加了营养教育内容,引导低收入家庭更好地选择食物与健康饮食;在儿童营养项目中减少了脂肪类食品的配给,增加了新鲜水果与蔬菜等。

<sup>①</sup>按照2006年美国农业部新的定义,食品安全分为两类,即高水平食品安全(High food security)与临界状态食品安全(Marginal food security)。所谓高水平食品安全是指没有食品获取的困难与限制;而临界状态食品安全是指对不能获得足够食品而产生焦虑,但食谱或者食物摄入量几乎没有发生变化。食品不安全也包括两类,它包括低水平的食品安全(Low food security)与非常低水平食品安全(Very low food security)。低水平食品安全指人们通过减少食品菜单,参加联邦食品援助项目或者从社区食品餐厅获取紧急食物等方式尽量避免改变饮食习惯或者降低食物摄取量的状态。非常低水平食品安全即饥饿状态的食品不安全(Food insecurity with hunger),它是指由于缺钱或者获取食品的其他来源,处于食品不安全的家庭改变了饮食习惯,降低了食物摄入量。

<sup>②</sup>食品不安全与贫困发生率高度相关。美国普查局(US Census Bureau)统计数据显示,自1970年以来美国生活在贫困指导线以下的人口比例大致维持在12%左右,贫困发生率在经济景气期间相对下降,而在经济不景气期间相对上升。

## 6.2 主要项目种类与基本内容

良好的营养对人的生理和智力的健康发展都是十分必要的。当前美国农业部食品与营养局通过 15 个营养项目对低收入家庭展开援助。它们可归为 4 大组类：营养券项目组；儿童营养项目组；妇女、婴儿与儿童特别营养项目组；食品分配项目组。从具体的项目支出金额上看，营养券项目（Supplemental Nutrition Assistance Program）、全国学生午餐项目(the National School Lunch Program)、学生早餐项目（the School Breakfast Program）、妇女、婴儿与儿童特别补充营养项目（Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children）以及儿童与成人照料食品项目（the Child and Adult Care Food Program）构成了食品与营养援助项目的主体。据美国农业部统计，2008 年这五个具体项目的支出金额为 578 亿美元，占食品与营养援助总支出的 95% 以上。

表 6-1 食品与营养项目实施年份

项目	开始年份
全国学校午餐项目 National School Lunch Program(NSLP)	1946
特别牛奶项目 Special Milk Program(SMP)	1955
商品补充食品项目 Commodity Supplemental Food Program(CSFP)	1968
夏季食品服务项目 Summer Food Service Program(SFSP)	1968
食品券项目 Food Stamp Program(FSP)	1974
妇女、婴儿与营养项目 Special Supplemental Nutrition Programfor Women, Infants, and Children(WIC)	1975
学校早餐项目 School Breakfast Program(SBP)	1975
营养服务激励项目 Nutrition Services Incentive Program(NSIP)	1975
营养教育与培训项目 Nutrition Education and Training Program(NET)	1977
印第安保留区食品分配项目 Food Distribution Program on Indian Reservations(FDPIR)	1977
儿童成人照料食品项目 Child and Adult Care Food Program(CACFP)	1978
波多黎各、萨摩亚与北马里亚纳群岛（美属）营养援助项目 Nutrition Assistance Program for Puerto Rico, American Samoa, and the Northern Marianas(NAP)	1981
紧急食品援助项目 The Emergency Food Assistance Program(TEFAP)	1981
WIC 农场主市场营养项目 WIC Farmers'Market Nutrition Program(FMNP)	1992
合作营养项目 Team Nutrition Initiative(TN)	1995
高级农场主市场营养项目 Senior Farmers'Market Nutrition Program(SFMNP)	2002

资料来源：Mary Kay Fox et al. Effects of Food Assistance and Nutrition Programs on Nutrition and Health: Volume 3, Literature Review.

表 6- 2 1980-2008 年美国农业部食品与营养项目支出

单位：百万美元						
年份	营养券项目	儿童营养项目	妇女、婴儿与儿童项目	食品赠与	管理成本	总计
1980	9206.5	4033.9	749.2	172.9	80.4	14242.9
1985	12531.9	4391.0	1537.7	1390.8	84.5	19935.9
1990	16431.6	5496.2	2207.6	646.6	92.0	24874.0
1995	25760.0	8061.4	3539.6	413.8	106.4	37881.2
2000	18335.1	9670.7	4065.8	436.4	114.9	32622.9
2001	19103.3	10127.7	4252.2	605.0	118.2	34206.5
2002	22048.3	10726.4	4452.2	672.5	130.4	38029.8
2003	25287.5	11215.0	4641.4	535.1	139.1	41817.8
2004	28574.5	11884.2	5035.4	513.0	141.6	46148.7
2005	32639.9	12550.3	5145.6	464.1	142.3	50942.1
2006	34453.2	12922.9	5202.9	387.4	142.5	53108.9
2007	34770.6	13677.1	5554.0	345.9	140.5	54488.1
2008	39163.4	14622.7	6396.3	380.1	141.3	60703.8

注：（1）营养券的前身即食品券项目。

（2）儿童营养项目包括全国学校午餐、早餐项目，儿童与成人项目，夏季食品服务项目以及专门奶制品项目。

（3）妇女、婴儿与儿童项目包括妇女、婴儿与儿童项目，商品补充食品项目。

（4）食品赠与项目包括印第安保留区食品分配项目，灾害救济项目，紧急食品援助项目，慈善组织食品分配项目以及夏令营项目。

资料来源：美国农业部

6.2.1 营养券项目（Supplemental Nutrition Assistance Program ）

6.2.1.1 项目背景

营养券项目前身为食品券（Food Stamp Program）项目，2008 年农场法将其更名为“补充营养援助项目”，俗称营养券项目，其项目目标是“通过提高低收入人群的营养水平，保障全民健康与福祉”。

据美国普查局统计 1960 年美国的贫困人口达到 20%左右，贫困与饥饿在美国部分阶层与南部山区成为普遍现象。为救济穷人“向贫困开战”，联邦政府于 20 世纪 60 年代恢复了食品券项目试点。如 1959 年 9 月国会在第 480 号公法修正案中提出了食品券试验性项目；1964 年 3 月联邦政府在全国 22 个州的 40 个县和 3 个市中设立了 43 个试验性项目；1964 年 8 月国会通过了食品券法（Food Stamp Act of 1964）等。在食品券项目实行初期，项目参加人须用现金购买折扣价食品券，1979 年以后联邦政府取消现金购买食品券的规定。2008 年营养券项目支出额为 375 亿美元，平均 101.53 美元/人，平均每月的受益人口达到 2840 万，它构成了美国食品与营养援助政策体系的基石。

6.2.2.2 项目概况

与其他食品与营养援助项目不同，营养券项目对于大多数低收入家庭都适用，参加项目资质与补贴额主要取决于家庭人口，家庭资产以及家庭收入。

项目资质（Eligibility）

联邦政府规定：家庭毛收入在贫困指导线的 130% 以下，净收入在 100% 贫困线以及银行账户低于 2000 美元的贫困家庭可参与营养券项目。除了该要求之外，项目参加人必须接受合适工作申请，配合州福利机构工作或者参加培训。非美国永久性居民，参与罢工者不能参加营养券项目。

项目收益（Benefits）

1979 年之前食品券需要项目参与者用现金购买，食品券的实际价值与购买食品券支付之差构成了项目参与者的收益（补贴），1979 年之后取消了该规定。营养券项目参加人每月可以从地方福利部门领取营养券，然后到指定零售店购买食品。

近年来科学研究表明导致死亡的 10 大病因，其中 4 项（如冠心病，中风，糖尿病以及某些癌症）与饮食习惯有关。另外肥胖、高血压、骨质疏松，贫血以及新生儿出生缺陷等也跟饮食有很大关系。为了使低收入家庭“认识到仅有足够的食物是不够的，必须拥有选择食品促进健康与防止疾病的知识和动机”，联邦政府在营养券项目中增加了营养教育内容。营养券项目加强了参与者的营养教育，其核心包括 4 点，即食谱质量，食品保障，食品安全以及食品选购。

项目参与

从营养券项目参与情况来看，项目覆盖了绝大多数低收入家庭。美国农业部 2001 年统计，参与营养券项目 89% 的家庭收入低于贫困指导线；超过一半的家庭收入低于贫困指导线的 75%，三分之一的家庭低于或者等于贫困指导线的 50%。儿童，老人以及行动不便的人是该项目的主要受益群体。据统计，营养券项目受益人中，51% 的是儿童、10% 的是老人、13% 是行动不便的人。

表 6- 3 2008-2009 美国健康与人权局（HHS）贫困指导线（单位：美元）

家庭人口	48 个本土州及华盛顿特区	阿拉斯加	夏威夷
1	10830	13530	12460
2	14570	18210	16760
3	18310	22890	21060
4	22050	27570	25360
5	25790	32250	29660
6	29530	36930	38260
7	33270	41610	42560
8	37010	46290	40940
每增加一个人	3740	4680	4300

资料来源：Federal Register, Vol. 74, No. 14, January 23, 2009, pp.4199-4201

表 6- 4 2009 年美国农业部营养券补贴

单位：美元			
家庭人口	最大月补贴额	月增加额（2009 年美国复兴与再投资法） <sup>※</sup>	总计最大月补贴
1	176	24	200
2	323	44	367
3	463	63	526
4	588	80	668
5	698	95	793
6	838	114	952
7	926	126	1052
8	1058	144	1202
每增加一个人	132	18	150

注：本表仅适用于美国 48 个本土州。为减缓 2008/2009 世界金融危机对美国低收入家庭的冲击，2009 年美国复兴与再投资法授权给予低收入家庭额外的补贴。

资料来源：www.cachampionsforchange.net.

6.2.2 儿童营养项目（Child Nutrition Programs）

6.2.2.1.项目背景

充足的营养对儿童成长至关重要。它不仅使儿童更健康，而且促进儿童智力发展使儿童在校表现更优异，将来对社会的贡献可能更大，尤为重要是向低收入家庭的儿童提供免费或者减价的食物可以打破贫困循环。当前美国农业部食品与营养局管理着 5 类儿童营养项目，它们是：全国学校午餐项目( National School Lunch Program)，学校早餐项目（the School Breakfast Program），儿童与成人照料食品项目（the Child and Adult Care Food Program），夏季食品服务项目（the Summer Food Service Program）以及新鲜水果与蔬菜项目（Fresh Fruit and Vegetable Program）。

联邦政府对儿童营养的关注始于 1946 年全国在校学生午餐法，该法的目的是“通过对各州的援助，保护全国儿童的健康和福利，并鼓励营养丰富的农产品的国内消费”。在该法的授权下设立了全国学校午餐项目，联邦政府向低收入家庭的儿童提供免费或者减价午餐。项目资金最初来自第 32 条款基金，75%以上以现金的形式赠与各州，以支持公立和私立学校的非营利的午餐项目。美国农业部也可以用第 32 条款的基金购买一部分食物直接分配给学校。

在儿童营养项目中，规模较大是学校早餐项目与儿童与成人照料食品项目。当前超过一半的学生参加了全国学校午餐项目、17%的学生参加了学生早餐项目。2008 年儿童营养项目支持金额为 146 亿美元，占食品与营养援助总支出的 1/4。

#### 6.2.2.2.项目概况——以全国学校午餐项目为例

全国学校午餐项目从成立到现在已经超过 60 年，是美国儿童营养项目中参与人数最多，支出金额最大，存在时间最长，影响力最大的政策项目。全国学校午餐项目在运行中体现以下特点。

##### 项目申请

在学生在校学习的任何时间内，儿童的父母或者监护人可将申请提交学校食品管理局（the School Food Authority），自我报告最近几个月家庭的总人口，总收入以及儿童是否参与了其他联邦食品与营养援助项目等。该项目规定，凡是参加了贫困家庭临时救助项目（Temporary Aid to Needy Families），食品券项目以及印第安保留区食品分配项目的儿童自动符合该项目要求。

##### 项目收益

目前几乎所有的公立或私立中小学校都参加了全国学校午餐项目。午餐以 3 种方式提供：免费午餐（Free lunch），折价午餐（Reduced-price lunch）与全价午餐（Paid lunch）。其中家庭收入在联邦政府贫困指导线 130% 以下，参加贫困家庭临时救助项目，食品券项目以及印第安保留区食品分配项目的儿童都可以享用免费午餐。家庭收入在贫困指导线 130% 到 185% 的儿童可以享用折价午餐。其他儿童享用学校午餐则需要付费。2008 年 50% 的学生午餐是免费提供，10% 是折价销售，40% 的为付费全价午餐。<sup>①</sup>2008 年参加该项目的学生为 3090 万/天，项目支出为 93 亿美元，项目支出金额占联邦食品与营养援助总支出的 15.3%。

#### 6.2.3 妇女、婴儿与儿童营养项目（Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children, WIC）

##### 6.2.3.1.项目背景

妇女、婴儿与儿童营养项目设计者认为，早期营养干预不仅可以改善项目参与人的健康状况，而且有助于防范未来的健康风险。妇女、婴儿与儿童营养项目项目目标是：保护处于营养风险状态低收入家庭妇女、婴儿以及儿童的健康，在其成长与发展关键期提供补充性营养食品，营养教育以及医疗保健等服务，防范未来医疗与成长中的健康问题。妇女、婴儿与儿童营养项目成立于 1972 年，1975 年成为永久性食品与营养援助项目。1992 年在妇女、婴儿与儿童营养项目的基础上发展起来的一个新的项目，即农贸市场营养项目（the WIC Farmers' Market Nutrition Program）。在该项目向妇女、婴儿与儿童营养项目的参与者发放额外的赠物券，受援者可持这些赠物券就近到授权的农贸市场兑换新鲜水果和蔬菜。当前妇女、婴儿与儿童项目已成为联邦政府第三大食品与营养援助项目支出，2008 年该项目支出金额为 6.2 亿美元。

##### 6.2.3.2.项目概况

##### 项目资质

经过专家（包括医生、营养学家、护理以及其他保健专家）检查确认有营养不良现象的母亲和小孩可参加该项目。项目参与人的家庭收入应在联邦政府贫困指导线 185% 以下或者参加食品券项目，医疗补助项目以及贫困人口临时援助项目。

<sup>①</sup> 2006 年联邦政府对学生午餐的补贴：免费午餐为 2.40 美元，折价午餐为 2.0 美元，全价午餐为 0.23 美元。

项目收益

项目参与者可以获得营养补助品、营养教育以及医疗保健服务。2008 年参加该项目的 1-4 周岁儿童为 432.7 万人，婴儿为 222.3 万人，妇女为 215.3 万人。

表 6-5 2008 年 7 月-2009 年 7 月 WIC 收入指导线

									单位：美元
家庭人口	1	2	3	4	5	6	7	8	新增一人
年度收入	19240	25900	32560	39220	45880	52540	59200	65860	6660

注：仅适用于美国本土 48 州及华盛顿特区。

资料来源：73 Federal Register 19048

6.2.4 食物分配项目（Food Distribution Programs）

除了上述三大类项目外，美国农业部食品与营养局也通过食物分配的方式救助低收入家庭。食物分配项目种类较多，但项目支出金额很少，它们包括：学生/儿童营养商品项目（Schools/Child Nutrition Commodity Programs），商品补助食品项目（Commodity Supplemental Food Program），灾害状态食品援助（Food Assistance in Disaster Situations），印第安保留区食品分配项目（Food Distribution Program on Indian Reservations），营养服务激励项目（Nutrition Services Incentive Program）以及紧急食品援助项目（The Emergency Food Assistance Program）等。

6.3 食品与营养援助政策绩效

经过 80 年的发展，美国食品与营养援助政策项目从无到有、从小到大，如今已形成了较完善的保障低收入家庭营养与健康的安全网络。从政策绩效上来看，该类项目主要作用如下：

第一，减轻了低收入家庭的食品支出压力，改善了低收入家庭营养与健康状况。食品与营养援助项目以食品而不是以现金的方式援助低收入家庭，增加了食品的消费量。食品消费量的增加来自于两个方面：（1）营养券减轻了低收入家庭的支出压力，增加了部分食品消费。（2）相对于现金援助，营养券援助食品消费量大大增加。由于消费支出的替代作用，美国农业部专家估计，虽然 1 美元的营养券援助并不会必然导致 1 美元的食品支出增加，但是 1 美元的营养券援助大约可增加 17 到 47 美分的食品开支，远远高于现金援助的 5 到 10 美分的食品消费增加值。

食品与营养项目在多大程度上改善了低收入家庭的营养与健康状况，目前仍没有明确的研究结论。毕竟影响低收入家庭营养与健康状况的因素很多，不仅包括家庭收入、饮食习惯、文化、个体差异，甚至和被调查者当时的生理状况都有关。这给判断食品与营养援助项目的实际效果带来了困难。不过多数的研究表明，食品与营养援助确实部分改善了低收入家庭的营养与健康状况。例如，妇女、婴儿及儿童特别营养项目增加了儿童对铁、维生素 B6、叶酸等营养元素的摄入量，减少了贫血的发生；相对于其他儿童，参加全国学校午餐项目的儿童明显增加了对核黄素、维生素 B12、钙等元素的摄入量。

第二，降低了低收入家庭食品不安全状态。严重的饥饿现象在美国已经很少见了，这应该说食品与营养援助政策在其中发挥了重要作用。但低收入家庭的食品不安全风险仍然是存在的，据美国农业部专家估计平均每年美国约有 2400-2800 万的人群曾在一年内遭遇过食品不安全。食品



与营养援助政策是否降低了低收入家庭遭遇食品不安全的风险，美国哈佛大学乔治·博尔卡斯（George Borjas）教授最近给出了肯定的答案。他以 1996 年福利法改革前后，部分州停止了对移居美国不足 5 年公民的食品与营养援助，而部分州仍继续实施援助说明了该问题。他发现接受公共援助的家庭每减少 10%，将增加 5% 低收入家庭的食品不安全。

第三，缓解了低收入家庭的贫困。家庭中有老、弱、病、残者，或者家庭成员没有工作或其他收入来源是绝大多数低收入家庭陷入贫困的主因。联邦政府通过食品与营养援助项目对低收入家庭进行转移支付，现实地增加了低收入家庭的收入，缓解了贫困。按照联邦政府 2004 年公布的贫困线标准，将接受食品券的低收入家庭总收入分为三组，即收入水平低于贫困线的 50%、50%-100% 之间的以及高于贫困线 100% 的。如果不包含营养券收益，它们的比例依次为 40%，48% 以及 12%；而如果将营养券收益包括在内，将增加 9% 的低收入家庭其总收入超过贫困线 100% 的水平；低于贫困线 50% 的低收入家庭将减少 17%。具体见表 6-6。

第四，缓减了经济不稳定对低收入家庭造成的冲击。如上文所述，贫困可能是经济发展过程中始终存在的。因此，作为反经济周期的手段，政府的食品与营养援助项目在一定程度上可以缓减宏观经济的不稳定对低收入家庭造成冲击。以营养券为例，从该项目运行至今，营养券的参加人数同美国贫困人口，失业人口之间表现出明显的正向关系，即贫困人口，失业人口增加则参加营养券的人口也增加；而贫困人口，失业人口减少则参加营养券的人口也随之减少。营养券项目成为经济发展的减震器。

表 6-6 营养券项目对缓解低收入家庭贫困状况的作用

家庭总收入占贫困线的比例	营养券的发放		变化
	收入中不包含营养券时	收入中包含营养券时	
<50	40	23	-17
50—100	48	56	8
>100	12	21	9

资料来源：Anni Poikolainen: Characteristics of Food Stamp Households: Fiscal Year 2004, Food Stamp Program Report No.FSP-05-CHAR, USDA , FNS, September 2005.

6.4 结论与启示

6.4.1 结论

农产品过剩是美国农业经济中长期存在的一种现象。农产品过剩不仅降低了农场主收入，同时也使政府背上沉重的财政包袱。出于救助低收入家庭与缓解农产品过剩，政府出台食品与营养援助政策也就再正常不过了。当然在不同的时期即使是同一政策行为，其政策主要出发点与政策目标归宿也会不同。

由于历史和政治等诸多方面的原因，食品与营养援助政策立法与管理从一开始就掌控在美国国会农业委员会与美国农业部手中。因此，早期食品与营养援助政策立法较多地体现了美国农业部门的利益。如在二战之前的食品券项目。食品券为纸质，分两种颜色，橙色可购买任何一种食



物，蓝色只可购买政府认为供大于求的食品。1964 年食品券法（Food Stamp Act of 1964），其政策立法也强调“加强农业经济，帮助实现粮食的更充分的、有效的利用，提高低收入家庭的营养水平”。然而，二战后经济社会的发展使食品与营养援助政策逐步成为救助美国低收入家庭，构筑全美营养安全网的重要政策安排。这一方面因为在美国联邦政府的干预与支持下，二战后农场主收入得到普遍而又持续的提高，农场主收入再也没有出现 20 世纪 30 年代的情况，到 20 世纪 70 年代初农场主家庭收入已与非农家庭收入相差不大，这为农业支持政策与其他政策目标分离提供了基础；另一方面，二战后工业化、信息化以及城市化的发展，美国农业部门、农场人口在整个经济社会结构中的比重不断降低已是不争的事实。为维护农业部门利益集团，从立法的角度必须在将农业支持政策与其他政策如食品援助政策捆绑在一起才能获其他利益集团的支持。美国农业部农产品价格与收入支持政策项目支出比重的相对下降、食品与营养援助及自然资源保护支出比重的相对上升的发展趋势表明，美国农业部已经演变为涉及美国食品、农业与自然资源的大部。

#### 6.4.2 启示

当前食品与营养援助政策已经成为美国联邦政府消除饥饿、保障食品安全、普及营养知识的重要政策手段。食品与营养援助政策覆盖面很广，一年内每 4 个美国公民中有 1 人至少参加 1 项营养援助项目（美国农业部食品与营养局，2010）。2008 年食品与营养援助支出 607 亿美元，占美国农业部总支出的 60% 以上。美国食品与营养援助项目运行中，以下特点值得我们借鉴。

第一，食品与营养援助项目构筑了低收入家庭的营养安全网。在经济发展过程中，依然不可避免地会存在部分人群由于这样或那样的原因陷入贫困。对于贫困人群而言，首要的是吃饭问题。政府对低收入家庭的食品与营养援助在一定程度上相当于对全体社会成员买的保险，它应当是一种持续性的活动，应该有一定的覆盖面。然而从我国实际来看，目前对低收入家庭的援助还是小范围和低层次的，依我国贫困标准的贫困人数依然很巨大，如果依世界银行人均 1 天 1 美元的国际标准的话，我国贫困人口为 1.35 亿人。因此，我国构筑以食品与营养援助项目为主的低收入家庭的营养安全网极其必要，并且任重道远。

第二，食品与营养援助项目具有相对明确的目标与受益群体。虽然整体而言，食品与营养援助项目主要是针对的低收入家庭的，但具体到每个项目都有特定的目标、标准与侧重点。相比而言，我国的有关政策需要进一步明晰目标、完善政策体系，提高政策效果。

第三，食品与营养援助项目带动了农产品消费。上文已阐述，相比现金援助，营养券项目可显著地增加农产品的消费。显然，食品与营养援助项目具有社会救济、增加农产品消费进而促进农民增收双重政策功效。当前我国正处于复杂多变的国际经济形势中，如果我国针对低收入家庭系统地实施食品与营养援助，不仅可以减缓国际金融危机冲击，而且可以大大带动农产品的消费。这对于我国扩大内需的战略无疑具有现实意义。

第四，食品与营养援助项目注重克服项目参与人的“福利依赖”。美国食品与营养援助政策的一个重要趋势是尽量减少“福利依赖”。接受政府救济的人，必须有“工作”的要求，否则政府有权减少或终止福利。成人领取福利者一般需要每周工作 30 小时，双亲家庭则需要每周工作 35 小时。应该说，这一做法对增进公民责任、促进就业、自立发展，防止“养懒人”等方面发挥了重要作用。目前我们的社会救助还处于“福利给予”阶段，因此，在这方面我国还需要设计出

减少和防范“福利依赖”的援助及扶贫制度。

第七章 农业出口与粮食援助政策

7.1 美国对世界农产品市场的依赖<sup>①</sup>

7.1.1 美国农产品对外贸易发展概况

美国被称为“世界面包房”、又被誉为“世界饲料袋”，农产品出口对世界具有举足轻重的地位，它是世界上最大的农产品出口国与对外粮食援助国，农业产业出口导向特征明显。2007 年美国农产品的平均出口依存度为 24%，即美国生产的农产品中约有四分之一用于外销，出口比例较大的大宗农产品主要包括：小麦（50%）、棉花（50%）、大豆（33%）。

历史的看，美国农产品出口值保持长期上升态势。20 世纪 30 年代美国农业出口值大致维持在 7 亿美元左右，40 年代由于二战的影响农产品出口值曾接近 40 亿美元，五六十年代农产品出口值在 30 亿至 70 亿之间，20 世纪 70 年代后由于世界人口的增加、经济的稳定增长以及美元长期的贬值化趋势等一系列有利因素促使了美国农产品出口的长期增长。2008 年美国农产品出口达到创纪录的 1152 亿美元。近年来美国出口产品总值中农产品出口稳定在 10%左右，农产品成为美国出口创汇、弥补贸易逆差的重要手段。

表 7- 1 1995-2009 年美国农产品与非农产品出口概况

单位：百万美元				
年份	农产品出口值	非农产品出口值	出口总值	农产品/出口总值（%）
1995	56251	491910	548161	10
1996	60309	524343	584652	10
1997	57151	587878	645029	9
1998	51754	584701	636455	8
1999	48378	593811	642189	8
2000	51265	662450	713715	7
2001	53679	610642	664320	8
2002	53143	576455	629599	8
2003	59392	591975	651367	9
2004	61426	667729	729156	8
2005	63182	741714	804896	8

<sup>①</sup> 美国对世界市场的依赖，不仅体现在农产品出口，进口也是重要的方面。然而，从美国农场法与美国农业部门预算及年度安排来看，关于农业进口的政策项目不多。因而，本章不对美国农业进口政策做分析，仅对美国农业进口概况做扼要介绍。

历史上的看，基于食品多样化的需求，美国农产品进口保持温和增长态势。从大的历史分期来看，在 20 世纪 60 年代的绝大部分年份里，美国的农业出口小于农业进口，美国农产品贸易为逆差；而 20 世纪 60 年代以后的绝大部分年份，美国农业则保持顺差。1935 年美国农业进口为 10.72 亿美元，2008 年农业进口为 804 亿美元。

从美国农业进口结构来看，多数是美国本土生产成本较高或者不能的热带农产品、海产品等。据美国农业部经济研究局分析，2000-2005 年美国进口农产品（食品）量占消费总量最高的八类食品分别是：鱼及海产品（79%），水果与坚果（32%），酒与牛肉（16%），蔬菜（13%），谷物及其制品（12%），甜点与糖果（11%），红肉（10%），乳制品（3%）。

2006	70948	867017	937966	8
2007	89990	953472	1043462	9
2008	115278	1054414	1169691	10
2009	98611	838165	936776	11

资料来源：美国农业部经济研究局

另一方面，美国农产品出口结构不断优化。大宗农产品曾在美国农产品出口中占据绝对比重，但在 20 世纪 90 年代，大宗农产品如小麦、玉米、棉花等的出口比重开始下降，而附加值较高的农产品如禽类、猪肉、牛肉的出口比例开始上升，当前美国高附加值农产品出口占农产品出口中的比重超过 60%。

表 7- 2 美国农产品出口结构变化趋势

单位：美元									
年份	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
大宗农产品	17199	19457	25094	14514	22204	25712	36486	49840	38052
高附加值农产品	11843	20037	31112	36751	40978	45236	53504	65438	60559
高附加值农产品 比重（%）	40.1	50.7	55.4	71.7	64.9	63.8	59.5	56.8	61.4
农产品出口总额	29041	39495	56206	51265	63182	70949	89990	115278	98611

资料来源：美国农业部经济研究局

美国农产品的出口主要集中在北美，即加拿大、墨西哥是美国农产品的出口的目的地。近年来，新兴工业化国家以及转型经济国家如韩国、中国、俄罗斯等国经济的快速发展增加了美国农产品的需求，美国出口到这些地区的农产品金额明显增长。

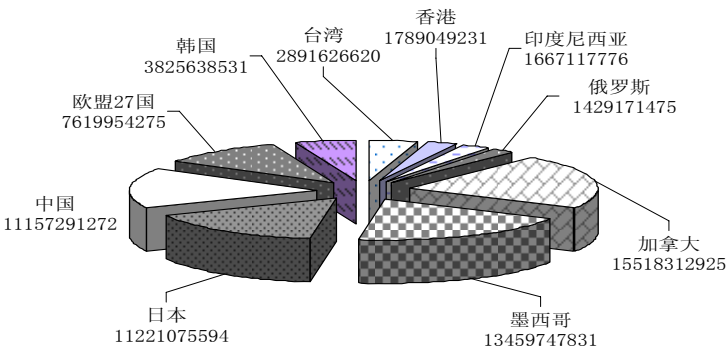


图 7- 1 2009 年美国农产品出口额排名前 10 的国家与地区（单位：美元）

资料来源：美国农业部经济研究局

### 7.2.2 对农产品出口市场依赖的缘由

美国农产品的外部依存度较高不是偶然，其基本原因有二：第一是美国国内农产品的生产率增长速度超过了国内需求的增长速度，供大于求，必须在国际市场寻找出路。第二是美国国内农产品的价格与收入支持政策将农产品维持在均衡价格之上，加剧了美国国内农产品的过剩。当然，二十世纪七十年代以来美元长期贬值趋势，也促进了美国农产品的出口。可以用下图简单表示：美国联邦政府将农产品价格维持在均衡价格之上即  $P_1$  处，结果导致了农产品过剩  $M_1$ ；而在国内农业生产率高于国内需求的增长速度的情况下，农产品过剩为  $M_2$ 。

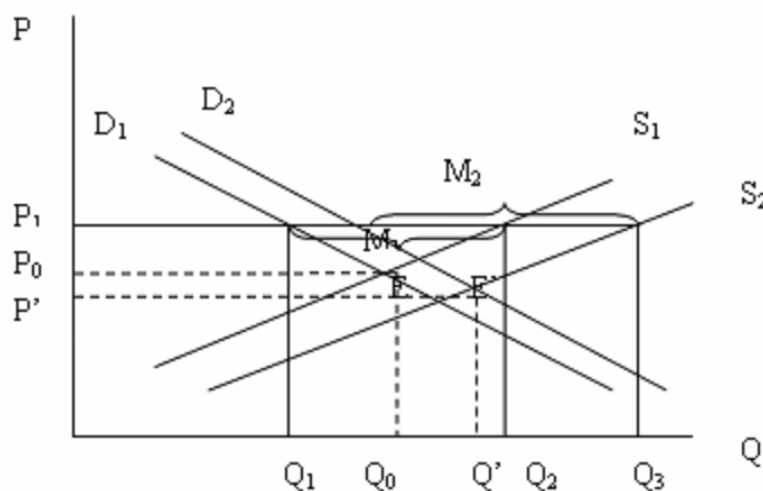


图 7-2 美国农产品出口与国内农产品支持政策的关系

## 7.2 农业出口与粮食援助政策的形成与发展

美国是世界上最大的农产品进出口国，也是世界上最重要的粮食对外援助国。经过近 80 年的发展美国已经形成较完善的农产品出口促进政策体系，但是国内对该领域的研究并不多。徐更生（1991）对美国农业政策进行了初步系统的研究，在其《美国农业政策》著作中对美国农产品对外贸易政策做了较细致的介绍，但是其文献资料基本反映的是 1988 年以前情况。张旭青等（2005）对当前美国农产品出口政策支持措施进行了扼要的介绍。刘志雄（2007）结合我国农业走出去现状，对美国对外粮食援助及市场推广项目进行了简单的介绍。王慧英（2006）对二十世纪五六十年代美国粮食援助政策即第 480 号公法，出台的背景、政策目标演变进行了较细致研究。曲云鹤（2009）对粮食援助国际贸易规则（包括美国在内）进行了比较。但总的来说，现有文献大多反映的是某一时点上美国农业出口与粮食援助政策，这样做的好处在于能够较好把握政策细节，但是局限性也相当明显，即不能够从整体上把握政策的全貌与走向。

### 7.2.1. 相关概念说明

农业出口政策是指美国政府为创造、扩大以及保持美国农产品出口市场份额所做的政策努力，它不是指具体某一项法案而是指与促进农业出口相关的政策措施集合。在美国农业出口政策

的立法与授权来自于国会，具体则是美国农产品信贷公司（Commodity Credit Cooperation, CCC）提供资金支持，美国农业部外国农业局（Foreign Agricultural Service, FAS）执行。1978 年农业贸易法（Agricultural Trade Act of 1978）及其相关立法构成了当前美国农业出口政策体系主体。

粮食援助政策是指美国政府为减轻世界范围内粮食不安全状态而向他国或地区提供食品援助；是基于人道主义援助的考虑，向饱受饥荒、战乱以及自然灾害而导致的食品短缺的国家（地区）提供的食物赠与。当然不可否认，粮食援助政策参杂着美国政治、经济、外交、军事等诸多方面的利益。粮食援助政策立法与授权同样来自美国国会，美国农产品信贷公司提供资金支持，美国农业部外国农业局与美国国际开发署（the U.S. Agency for International Development, AID）执行。粮食援助政策立法是以粮食换和平法（Food for Peace Act）为中心的政策体系。

鉴于不同时期美国农业出口政策与粮食援助政策立法大都安排在农场法贸易专题中，也由于农业出口与粮食援助政策之间存在较多政策交集。因此，将美国农业出口与粮食援助政策作为一个整体来进行研究是合适的。

### 7.2.2. 农业出口与粮食援助政策早期发展（20 世纪 30 年代—40 年代末）

#### 7.2.2.1. 第 32 条款

农业出口政策最早体现在第 32 条款中。为了扩大农产品销路，1935 年农业法修正案规定，全部海关收入的 30% 交由农业部长用于以下三个方面的目的：第一，鼓励农产品出口。第二，鼓励农产品消费。第三，恢复和提升农场主购买力。根据该条款的规定，该基金（通常称为第 32 条款基金）可以用做给农场主的出口补贴和支付给慈善机构、学校以及直接给穷人的食物分配项目的费用。其中，棉花、烟草、谷物、水果、鸡和鸡蛋等产品可以取得出口补贴。

#### 7.2.2.2. 第 416 (b) 条款

第 416 (b) 条款原本是 1949 年农业法中一部分，属于永久性立法授权，虽然经过多次修改，习惯上仍称其为第 416 (b) 条款。它授权美国政府可以将农产品信贷公司所拥有的在满足国内农业政策要求后剩余的商品捐赠给发展中的友好国家，以实施援助项目。但是这部分粮食援助变化最大，因为它是完全依赖于农产品信贷公司可用的剩余商品。

#### 7.2.2.3. 其他相关立法

“粮食就是力量”，它是一种重要的具有经济与政治双重含义的商品。在美国其他政策立法中为了特殊的战略目标，也会有关于农产品出口与粮食援助的政策安排。但由于其立法的主要目的不是在于处理剩余农产品，因而将其归为其他相关立法。如 1941 年 3 月美国国会通过了“租借法案”，根据该法案政府可以向它的盟国大规模援助，其中也包括大量的农产品援助。据估计，大概有 60% 的农产品是根据政府项目出口的。1948 年美国积极推行欧洲复兴项目（又称“马歇尔”计划）。这个项目的主要目的是控制西欧和对抗苏联以及其他社会主义国家，其中粮食援助是它的重要手段。1953 年共同安全法规定，以共同安全基金购买剩余农产品以后在国外以外币销售，然后用这些外币来支付海外的共同安全活动。

总的来讲，从 20 世纪 30 年代到 50 年代初期农业出口与粮食援助政策立法处于摸索期。一

方面是当时政策立法相对零散,没有体系化,制度化,另一方面则在于农业出口与粮食援助政策目标没有有效分离。但是早期的立法实践为 20 世纪 50 年代以来的美国农业出口与粮食援助政策制定、执行以及制度化运行提供了思想基础和实践经验。

### 7.2.3.农业出口与粮食援助政策制度化运行(20 世纪 50 年代—70 年代末)

20 世纪 50 年代以来,整个世界政治经济格局的相对稳定为美国农产品对外贸易政策向制度化阶段运行提供了良好的外部环境。从政策取向来看美国农产品对外贸易政策日益分为专门促进农业出口的政策项目体系与对外粮食援助政策项目体系。其中粮食援助政策以粮食换和平法为基础的政策集合;而农业出口政策则是由 1978 年农业贸易法及其他相关政策项目组成。

#### 7.2.3.1.立法背景

50 年代初期美国农产品过剩问题再次凸显。以农产品中剩余量较大的小麦和饲料谷物为例。1952 年,包括正常库存量在内的美国小麦库存量为 700 万吨,包括正常库存量在内的美国粗粮(大麦、燕麦、玉米、蜀黍和黑麦)的库存量为 1850 万吨。而 1953~1955 年间,这两项的年平均数分别猛增为 1930 万吨和 2750 万吨,增幅分别约为 276%和 149%(王慧英,2006)。剩余农产品大量堆积所带来的巨大国内政治和经济压力,使得艾森豪威尔政府把它作为头等大事想方设法加以解决。1954 年农产品贸易发展与援助法即第 480 号公法应运而生。该法的早期目的是为了了解决农产品过剩。艾森豪威尔总统在签署该法案时表示“该法为美国农产品永久性扩张,为美国及其他国家的长久利益奠定基础。”在约翰·肯尼迪时期,第 480 公法被作了重要修改,突出了粮食援助功能,这就是为世人所熟知的“粮食换和平”法。该法在五六十年的农产品销售与粮食对外援助中发挥了重要的作用。

20 世纪 70 年代以来,美国农产品出口获得爆发式增长。农产品出口从 20 世纪 50 年代平均每年不足 40 亿美元,60 年代不足 60 亿美元,而到了 70 年代则快速翻番。1970 年出口额为 72.59 亿美元,1973 年为 176.8 亿美元,1976 年为 229.78 亿美元并于 1978 年达到阶段性的峰值近 300 亿美元。农产品出口快速增长可以归结为以下因素:(1)世界范围内的贸易扩大,特别是西欧与日本的经济增长带动了农产品贸易的发展。(2)美元贬值。布雷顿森林体系的崩溃导致美元贬值极大地增强了美国农产品的竞争力。(3)前苏联等国家出乎意料地在国际市场上大肆采购粮食等。

为创造、扩大并保持美国农产品出口市场份额,显然需要从立法的角度系统得给予支持。1978 年农产品贸易法就是世界经济一体化不断加深,美国农产品出口贸易急剧扩大背景下出台的。1978 年农产品贸易法是农业出口项目的集大成者。它既是以前农业出口项目的总结,又成为以后政策立法的基础。

表 7- 3 1954-1978 年美国农产品出口

单位：百万美元

年份	1954-59（平均）	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
出口	3789.8	4832	5024	2034	5584	6348	6229	6881	6380	6303
年份	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
出口	6022	7259	7693	9401	17680	21945	21859	22978	23636	29382

资料来源：美国农业部

7.2.3.2. 政策内容

粮食换和平法

1954 年 7 月美国国会通过了“农产品贸易发展与援助法”，即第 480 号公法，它开创了制度化农产品销售与粮食援助的时代。它最初通过三类项目开展援助：标题 I 项目向发展中国家和转型期国家和私人实体购买美国农产品提供长期的低息贷款，包括长达 30 年的还款期限、低利息率和长达 5 年的宽限期。销售农产品所得的货款可用于开发美国农产品市场；补充战略储备；共同防御；支付美国的海外义务；经济开发赠款；给外国政府贷款；国际教育交流；举办学校、科学、医院、文化教育等。它基本上是共同安全法有关条款的延续。标题 I 项目由美国国外农业局执行。标题 II 的项目向营养不良、饥荒以及其他具有临时救济需求的国外人们提供人道主义援助。这种援助通过私人志愿者，合作社，国际组织，实际上是 1953 年饥荒救济法的延续。标题 II 项目由美国国际开发署执行。标题 III 为粮食为发展项目，即政府对政府的赠款，以支持最不发达国家的长期增长。标题 III 的项目由也由美国国际开发署执行。

1978 年农业贸易法

1978 年农业贸易法是美国农产品出口支持政策体系中运作非常成熟的立法。在以后的农场法中不断得到再授权。该法案的目的在于：通过农业出口项目实施与政策效果的改善等措施提高农业生产利润率，增加农场主及农商企业销售机会。1978 年农业贸易法主要包括以下项目：①直接信贷销售项目（Direct Credit Sales Program）。该项目包括短期以及中期信贷项目。授权农业部长可以提供该项目发展、扩大与保持美国农产品市场份额或者增加进口国购买、使用美国农产品潜力。②出口信贷保证项目（Export Credit Guarantee Program）。该项目主要对出口到发展中国家的农产品（包括大宗农产品、加工农产品以及高附加值农产品）提供信贷保证。该项目目的在于增加农产品的出口，同外国农产品出口者竞争以及帮助发展中国家与新兴市场国家满足粮食、纤维需求。③市场进入项目（Market Access Program，MAP）。在该项目下，农产品信贷公司以成本分担的方式向合格的贸易组织提供资金或者农产品用于外国市场开发。④易货贸易（Barter of Agricultural Commodities）。为获取出口者所需的外国农产品或者为发展、保持以及扩大美国农产品国际市场份额，农产品信贷公司可以提供合适农产品用于易货贸易。但是该项目不得取代或干扰美国农产品商业销售，不得过度地干预世界农产品价格以及与该贸易国正常的贸易模式。⑤外国市场发展合作者项目（Foreign Market Development Cooperator Program，FMDP）。该项目重点



强调出口到新兴市场国家的高附加值农产品。

## 7.3 当前农业出口与粮食援助政策体系

### 7.3.1 农业出口项目

#### 7.3.1.1 出口补贴项目 (Export Subsidies)

实行出口补贴项目旨在降低美国农产品的价格,提高国际竞争力,扩大国际市场份额。从立法实践来看,实行较多的是出口强化项目 (Export Enhancement Program, EEP),奶制品出口激励项目 (Dairy Export Incentive Program, DEIP)。在出口强化项目下主要对小麦、稻米、植物蛋类等农产品实行补贴。而奶制品出口激励项目则是对出口奶制品实行实物或现金补贴。由于出口强化与奶制品出口激励项目均导致贸易扭曲,它们的使用受到世界贸易组织规则限制。在 2008 农场法中仅有奶制品出口激励项目得到再授权。

#### 7.3.1.2. 市场发展项目 (Market Development Programs)

美国农业部外国局管理着五个项目用于促进美国农产品在海外市场的发展,它们包括:市场进入项目,外国市场发展项目,新兴市场项目 (Emerging Markets Program, EMP),质量样品项目 (Quality Samples Program, QSP),专项作物技术援助项目 (Technical Assistance for Specialty Crops Program, TASC)。

市场进入项目与外国市场发展项目由农产品信贷公司提供资金用于海外市场:广告、消费者促销、市场研究、技术援助,贸易服务等。它们的区别在于市场进入项目多用于高附加值农产品,而外国市场发展项目用于大宗农产品的促销。新兴市场项目则是为出口到新兴市场国家或地区的美国农产品提供资金,技术支持。而所谓新兴市场国家或地区按照 2002 年农场法的定义则是美国农产品潜在的大市场,在食品、农业、农商等部门采取了市场化措施的国家(地区)。质量样品项目为美国农产品贸易组织提供资助,鼓励他们少量的农产品样品提供给新兴市场国家潜在的进口者。质量样品项目关注于工业及制造业的使用者而不是最终的消费者。专项作物技术援助项目关注于阻碍或者威胁美国专业作物出口障碍,帮助美国农场主克服技术贸易壁垒。

#### 7.3.1.3. 出口信贷保证项目 (Export Credit Guarantees)

该类项目通过把某些同出口交易有关的风险从出口商那里转到农产品信贷公司的办法,鼓励农产品出口保持在较高的水平上。出口信贷保证项目包括:非商业性风险保证项目 (GSM-101),出口信用保证项目 (GSM-102),中期出口信贷保证项目 (GSM-103),供应者信贷保证项目 (Supplier Credit Guarantee Program, SCP),设施保证项目 (Facilities Guarantee Program, FGP) 等。

GSM-101 为诸如进口禁运、外汇冻结、革命事件和战争等风险提供保证。GSM-102 为商业性风险提供保证,适用于贷款年限不超过三年的私人贷款。GSM-103 则为中期贷款保证。在 GSM-102 项目下,农产品信贷公司也为供应者信贷保证项目与设施保证项目提供支持。在供应者信贷保证项目下农产品信贷公司为外国购买者提供支付保证。它属于短期信贷,2002 年农场法

将其期限由 180 天延长至 360 天。但是该项目在 2008 年农场法中未获授权。设施保证项目授权农产品信贷公司为改善或建立新兴市场上的农业相关设施提供保证, 便利美国农产品或服务的出口。目前, GSM-102 已成为美国最重要的农业出口支持措施, 2008 到 2012 年每年安排不少于 55 亿美元信用保证。

### 7.3.2 粮食援助项目

美国农业部通过以下项目向国外提供粮食援助: 粮食换和平法, 第 416 (b) 条款, 粮食为进步项目 (Food for Progress), 麦戈文—多尔国际粮食教育和儿童营养项目 (McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program), 艾默生人道主义信托法案 (Bill Emerson Humanitarian Trust, BEHT) 等。

#### 7.3.2.1. 粮食换和平法

粮食换和平法包括四类主题的粮食援助项目, 即 I 贸易与发展援助项目, II 紧急与私人援助 (非紧急) 项目, III 粮食为发展项目, V 约翰戈诺夫斯基农民项目 (The John Ogonowske Farmer-to-Farmer Program)。I 包括优惠销售项目与粮食为进步赠与项目。前者用于贸易与发展, 而后者用于支持民主化国家农业发展。II 专注于减轻脆弱人群的粮食不安全状况。它也包括两类项目, 即紧急与非紧急项目。紧急项目主要瞄准由于自然灾害 (洪水、干旱等), 冲突等因素而导致处于粮食不安全状态的人群。非紧急项目着眼于从长期改善粮食安全状态。III 粮食为发展援助。该项目为政府对政府的赠与, 支持最不发达国家经济发展。V 约翰戈诺夫斯基农场主项目。该项目为发展中国家和转型国家的农民, 农场, 组织和农业企业提供技术援助。其援助人员来自美国的农场, 土地赠款大学, 合作社, 私营农业企业和非营利组织的专业志愿者。该项目对加勒比海和撒哈拉以南非洲地区给予了特别的关注 (USAID, 2008)。

#### 7.3.2.2. 第 416 (b) 条款

1949 年农业法第 416 (b) 条款规定, 美国可以利用剩余农产品向国外提供粮食援助。但是这部分粮食援助变化最大, 因为它是完全依赖于农产品信贷可用的剩余商品。在 2008 农场法中该条款未授权。

#### 7.3.2.3. 粮食为进步项目

1985 年食品为进步法授权美国农产品可以提供给发展中国家或者新兴民主国家。这些国家在农业经济体中引入了或者扩大了自由 (私人) 企业。粮食为进步项目授权农产品信贷资金可运用于农产品的加工、运输以及与该项目相关的非商品性开支。通过该项目捐赠的商品在受援国出售以后, 产生的收益用于支持当地的农业、经济或基础设施发展。2010 年美国农业部该项目预算为 1.46 亿美元, 约 15 万吨商品援助。

#### 7.3.2.4. 麦戈文—多尔国际粮食的教育和儿童营养项目

该项目起始于 2002 年农场法, 在 2008 年农场法中再授权。该项目向国外学龄前后的儿童提

供美国农产品赠与及相关的金融与技术援助。母亲、婴儿及儿童营养项目也在该项目内。它们的目的在于降低饥饿与营养不良的发生以及改善基础教育。这些措施有助于培养健康，识字的劳动力，有助于经济发展和确保长期食品安全。2010 年预算增加了对该项目的专项资金，相对于 2009 年增加了 1 倍，即近 2 亿美元。2010 年受益妇女、儿童有望超 4500 万人。

7.3.2.5. 艾默生人道主义信托法案

该项目是一个商品或者货币储备，其目的是确保美国在第 480 号公法标题 II 的国际粮食援助项目。目前该项目得到重大修改并包含在 2008 农场法中。它放松了从该基金中得到资金或商品的标准，如只要国际开发署认为第 480 公法标题 II 的资金不能满足紧急需求，它可以使用该基金的资产。

表 7-4 1998-2008 年农业出口与粮食援助主要项目开支

单位：百万美元

项目	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
出口强化项目	2	1	2	7	0	0	0	0	0	0	0
奶制品出口激励项目	110	145	78	8	55	32	3	0	0	0	0
市场进入项目	90	90	90	90	100	110	125	140	200	200	200
外国市场发展项目	0	28	28	28	34	34	34	34	34	34	34
出口信贷保证项目	4037	3045	3082	3227	3388	3223	3716	2625	1363	1445	3115
粮食换和平项目	1138	1808	1293	1086	1270	1960	1809	2115	1829	1787	2327
粮食为教育项目	—	—	—	—	—	100	50	90	97	99	99
第 416(b) 条款	0	1297	1130	1103	773	213	173	76	20	0	0
粮食为进步项目	111	101	108	104	126	137	138	122	131	147	155
外国农业局开支	209	178	183	201	198	195	197	206	246	268	163
总计	5697	6693	6000	5854	5944	6004	6245	5408	3920	3980	5994

注：粮食换和平项目中包括艾默生人道主义信托法案支出。粮食为教育项目即麦戈文—多尔国际粮食的教育和儿童营养项目。

资料来源：数据由美国农业部各年度《预算概要与年度工作安排》整理而得。

7.4 农业出口与粮食援助政策未来发展趋势

结合近年来政策实践及 2008 年农场法，可以预计美国农业出口与粮食援助政策发展趋势：

第一，政策支出不断扩大。在上述分析中已经讲过，美国农业出口与粮食援助政策是国内农业支持政策的一部分。理论上说国内支持政策力度越大，农产品过剩的压力就越大。在其他条件不变的情况下，国内农业的高支持水平，也将促使农业出口与粮食援助政策支出维持在高水平上。1998 至 2008 年期间农业出口与粮食援助政策主要项目平均每年支出为 56.12 亿美元，总的特点为：中间高两头低。其原因在于：伴随着东南亚金融危机的结束，世界经济步入新一轮经济增长周期。而强劲的经济增长增加了对美国农产品需求，政府的开支随之也下降。但是 2008 年

世界经济危机的到来则迫使政府增加开支,预计美国政府主要农业出口与粮食项目支出都有较大程度的增加。

第二,政策组合不断丰富、细化。随着认知与政策实践深入,农业出口与粮食援助政策组合不断丰富、细化。以农业出口项目为例。出口补贴项目给予出口商实物或现金补贴,直接增强其市场竞争力。而粮食换和平法主题 I 项目下的长期优惠贷款目的在于培育美国农产品商业市场;出口信贷保证项目的目的是通过把某些同出口交易有关的风险从出口商那里转到农产品信贷公司的办法,鼓励农产品出口保持在较高的水平上。**GSM-101** 为诸如进口禁运、外汇冻结、革命事件和战争等风险提供保证。**GSM-102** 为商业性风险提供保证,适用于贷款年限不超过三年的私人贷款。**GSM-103** 则用于扩大美国农产品中长期海外需求。近年来又出台了供应者信贷保证项目,设施保证项目等。

第三,政策运行的国际制约因素在不断增强。农业出口与粮食援助政策中一些不符合世界贸易组织规范的做法受到越来越多的限制。以出口强化项目与奶制品出口激励项目为例,由于其导致了贸易扭曲而受到越来越多的限制。事实上 2005 年以来美国已经停止使用出口强化项目与而奶制品出口激励项目;而市场进入项目、外国市场发展项目与出口信贷保证项目由于符合世界贸易组织规范,近年来一直保持在较高水平支出。

再比如,近年来挂钩的粮食援助问题引起了国际社会极大地争议。所谓的挂钩即对受援国的粮食援助与对受援国的商业出口联系起来。美国法律要求不仅用于援助的粮食要从国内购买,而且这些粮食 75% 的运输要使用悬挂美国国旗的船,在运输前应该被加工和包装。这样不仅提高了援助成本,而且还延误援助的提供。据经济合作与发展组织(OECD)和发展援助委员会一份有影响力的报告指出:挂钩的粮食援助的成本平均至少提高 50%,而挂钩的粮食援助从获得紧急援助的求救需求到把援助粮食运送到目的港,美国提供紧急粮食援助的时间平均为 5 个月。2008 年农场法对这问题给予了积极关注。2008 年农场法适时出台了当地及地区粮食援助采购项目(Local and Regional Food Aid Procurement Projects),授权农产品信贷公司 2009 年至 2012 年提供 6000 万美元支持该项目。在该项目下农业部长可以购买当地及地区的农产品提供给处于粮食危机状态的人们,但是这种行为不应当明显提高当地低收入人群购买粮食的成本。

第四,粮食援助政策独立性不断增强,政策支出波动性日益缩小。从较长的时间序列来看,粮食对外援助政策支出与农产品剩余有较强的正向关系,即农产品剩余越多、国际农产品价格越低,粮食对外援助就越多;而农产品剩余越少,国际农产品价格越高,粮食对外援助就越少。对外粮食援助成为美国处理过剩农产品的工具。但是这种作用近年来在不断地弱化,自上个世纪 90 年代以来美国粮食援助仅占农产品出口的 2% 左右(Carol Canada, 2003)。2008 年农场法中也取消了:①粮食换和平项目中发展与扩大美国农产品市场的目标。②受援国成为农产品潜在市场的要求。③用销售农产品所得当地货币发展受援国市场的要求。

其次,政策支出波动性日益缩小。粮食援助支出一直是政策支出中最不稳定的一部分,原因在于:①灾难发生地不确定性。②粮食援助项目主要由标题 II 项目与第 416(b) 条款组成。而第 416(b) 条款下的粮食援助它完全取决于美国农产品信贷公司农产品剩余。近年来为增强粮食援助政策支出的可预见性,一方面没有启用第 416(b) 条款,另一方面也通过了艾默生人道主义信托法案。该项目是一个商品或者货币储备,其目的是确保美国在第 480 号公法标题 II 的国际粮食援助项目。

## 第八章 农业研究与开发政策

### 8.1 农业研究与开发的外部性

现代农业与传统农业的重要区别在于以科学技术实现对稀缺资源的替代。美国著名经济学家舒尔茨曾说过：一个亦步亦趋效仿其父辈种田的人，无论土地多么肥沃，劳动何等艰苦，只能取得微薄的收获。但一个懂得如何科学种田的农民，即使在不毛之地上却可能生产出丰硕的食物，且他也无须干得太长、太辛苦。形成这种差异的原因在于后者具备科学的知识和技能。

据美国农业部经济研究局估计，与 1948 年相比，2008 年美国农场的产出率增加了 158%，年均增加 1.58%，而与之相对应的是农业的投入年均增长仅 0.06%。因此，美国农场部门的经济增长得益于农业生产效率的提高，这其中很大一部分归结为农业领域的科技开发与技术进步。如果将 1948 年的美国农场部门的投入与产出假定为 1，1948 年至 2008 年美国农场部门的投入、产出以及全要素生产率变化趋势如图 8-1 所示。

指数，1948=1

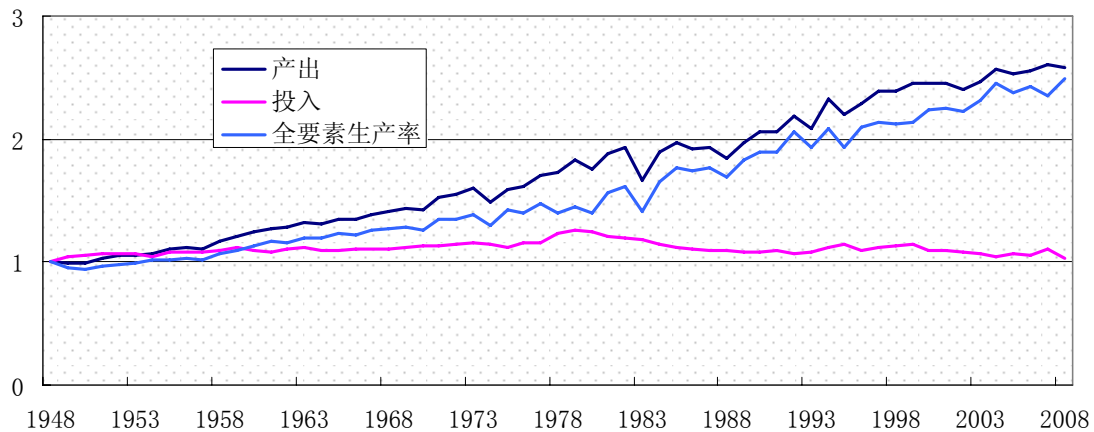


图 8-1 1948-2008 年美国农业投入产出与全要素生产率

资料来源：美国农业部经济研究局

农业研究与开发的社会收益是广泛的，它不仅使农业的生产效率得到提高，消费者获得充足、多样与廉价的食物与纤维供给，农业研究投资者也获取了比较丰厚的经济回报。据美国农业部专家（Keith O.Fuglie，2007）估计，农业研究的社会回报率为年均 40%。如果将联邦债券的年基准利率假定为 4%，那么农业研究的回报率将是其 10 倍。具体如图 8-2 所示。

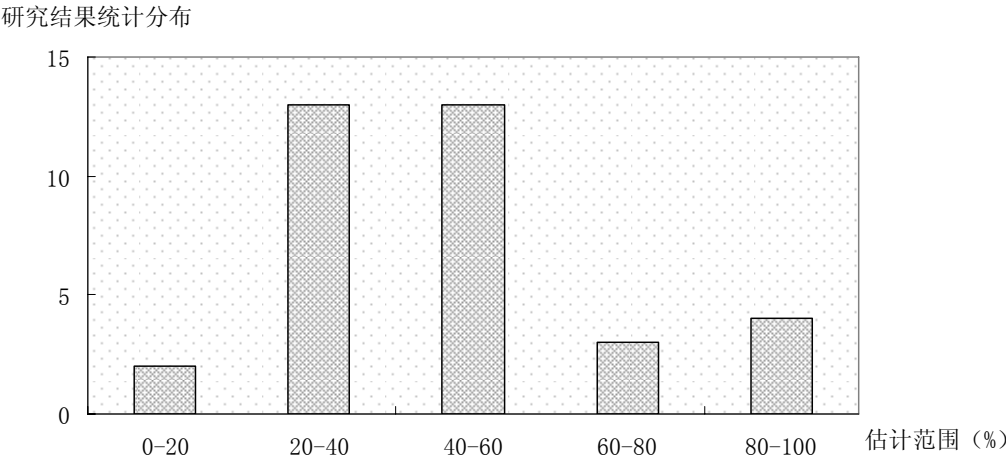


图 8-2 美国农业研究社会回报率

资料来源：Keith O.Fuglie and Paul W.Heisey.Economic Returns to Public Agricultural Research. Economic Brief Number 10.September 2007。

然而，不可否认的是农业研究与开发存在着部分公共品的特性，即农业研究投资方承担了农业研究领域全部投资成本，但只能获取部分投资收益，再加上农业研究投资风险较大、投资回收期相对漫长等原因，私人部门对农业研究的投资往往是不足的。如早期美国私人部门对农业研究的投资往往集中于改善农业机器设备，开发新产品与新工艺上；而对投入周期较长，外部性大的农业研究领域如增加农作物与畜产品的产量等的投资明显是不足的。因而，只有政府介入或者政府对投资者进行补贴等，才能弥补农业研究与开发的不足。具体如图 8-3 所示：

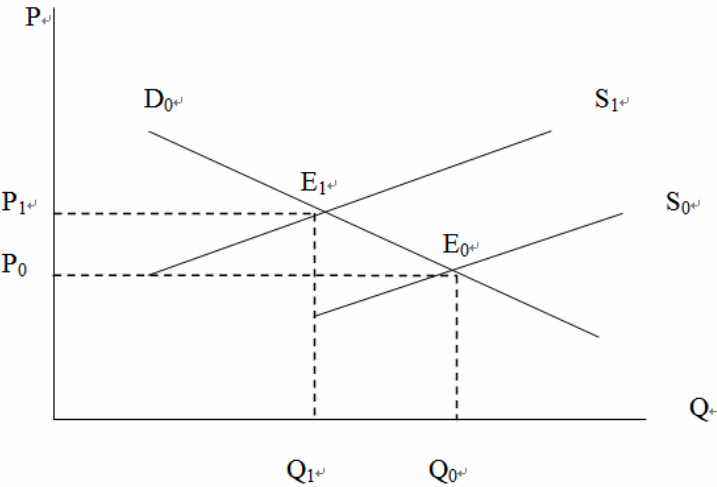


图 8-3 农业研发的外部性

假设社会所需的农业研究与开发产品数量在  $Q_0$  处，但由于农业研究与开发所得收益不能被私人部门全部占有，私人的投资  $Q_1$  是低于社会最优水平的，因而，为使农业研究与开发的投资达到社会最优水平，政府介入农业研究与开发领域或者给予私人投资给予补贴。

## 8.2 农业研究与开发相关立法

### 8.2.1 农业研究、教育与推广体系的建立

美国联邦政府对农业研究与开发的重视始于 19 世纪 60 年代。如果从 1862 年通过莫里尔赠地学院法到农业研究、教育与推广体系的基本建成,期间经历了半个多世纪。

#### 8.2.1.1 农业教育系统的建立

农业教育系统是在美国国会众议员莫里尔(Morrill)的积极推动下建立的,主要政策立法主要有两个:1862 年莫里尔法(Morrill Land-grant College Act of 1862)与 1890 年莫里尔法(Morrill Land-grant College Act of 1890)。

1862 年莫里尔法由林肯总统于 1862 年 7 月 2 日签署成为法律,该法案共 8 条。<sup>①</sup>根据这个法律规定,凡是接受本法的各州可以按照它们在国会议员人数(每人 3 万英亩土地)的比例从联邦政府获取公有土地,各州可以出售这些土地,所得款项用来创办和维持至少一所农业和机械技术学院,教授农业和机械技术有关的课程,同时也不排斥讲授其它课程。该法案执行的结果是 17 个州把它们分配到的土地转给了原有的州立大学,农学院附设在其中,而其余的州则建立了独立的农业与机械技术学院。例如,威斯康星、明尼苏达、北卡罗来纳和密苏里州用赠地资金转拨给当时的州立大学;俄克拉荷马、南达科塔和华盛顿州建立了独立的农业和机械工艺学院。这些通过联邦政府赠与土地建立的农学院或大学统称赠地学院或大学。

然而,新成立的赠地学院在相当长的时间遇到许多困难,如办学理念、资金等困扰着农学院的发展。许多农学院找不到教授农业合适的教师,也找不到合适的学生。那些具有较好条件的青年多数情愿当医生或律师,而愿意学习农业技术的青年却没有必要的学历。另外,《1862 年莫雷尔法》是不允许南方黑人进入赠地学院学习的。

在众议员莫里尔的再次推动下,国会于 1890 年通过了第二个莫里尔法案。该法案除了继续支持办好原有赠地学院外,还支持黑人创办赠地学院。这种依据 1890 年法建立的学院称为“1890 赠地学院”。

#### 8.2.1.2 农业研究系统的建立

美国公共农业研究机构主要有二,其一是附属于赠地大学的州农业试验站,其二是美国农业部内部研究机构。在这里,重点介绍农业试验站建立的相关立法。

美国农业试验站的立法开始于 1886 年,美国联邦众议院农业委员会主席哈里齐(Hatch)在综合众多提案的基础上提出了一个新的法案,经修改后获两院通过,并于 1887 年 3 月 2 日经克

<sup>①</sup> 第一,以 1860 年人口调查为依据而确立的国会议员名额计算,每名议员,联邦政府授予该州三万英亩无矿物资源的土地,以支持开设重视农业和工艺教育的学院。第二,授予各州的土地在该州范围内的土地中挑选并勘定,以每亩不低于 1.25 美元的价格向私人出售,如无足够的以最低限价出售的公有土地,则该州有权颁发所缺部分的土地证券,以供出售。第三,以出售土地或土地证券所得的全部钱款,要投资与联邦或各州的安全股票,这些投资构成永久性基金,其利息由各州全部拨给捐赠基金,维持农工学院之用。第四,经各州议员批准,用于学校地产或试验农场的经费不得超过所受数额款项的 10%。第五,任何受益的州在 5 年内必须提供至少 1 所农业和机械工艺学院,否则土地授予将被终止,由州政府义务偿还以前所售土地的全部款项。第六,发生发对美国政府的叛乱和暴动的州,不能得到本法案授予的权益,各州议会在总统批准本法案之日起两年内,批准本法案,否则不能得到本法案授予的权益。第七,土地官员在验证本法案规定办法的土地证券时,同根据现行法律验证军人补贴证书一样收费。第八,依本法案发给土地证券的各州州长,每年须向国会报告出售证券的全部情况。

利夫兰总统签署成为法律即“哈里齐法案”(the Hatch Act of 1887)。该法案全称为《关于建立与根据 1862 年 7 月 2 日通过法律及其补充法令诸条款而设立学院相结合农业试验站的法案》，其主要内容有：

第一，为更好地获取并向公众传播与农业有关的实用信息，促进农业科学研究和试验，应在各州农学院或赠地学院农学系的指导下建立名为“农业试验站”的部门。

第二，试验站的目标和职责是进行基础研究或就动植物基本机理进行试验，研究动植物疾病及其防治方法；分析植物在其不同生长阶段的化学构成，研究各种农作物轮作的比较优势；新植物适应水土的能力，分析天然肥料和人工照料的化学成分，通过试验测定它们对不同农作物的作用；国内动物对不同种类饲料的消化能力；有关黄油和奶酪生产的科学和经济问题；其他与美国农业直接相关的研究和试验等等。

第三，为研究试验费以及印制、分发研究成果的提供必要费用。国会每年从出售公共土地的收入中支付 1.5 万美元给各州或领地。任何接受的拨款试验站，第一年用于建造、扩建、维修试验站设施的开支不得超过 20%，此后则不得超过 5%。

《哈里奇法案》开创了合作试验站制度，即由农业部、赠地学院和农业试验站分工协作共同承担农业科学研究任务，从而使美国的农业教育和科学研究工作进一步结合起来。在以后的相关立法中，农业研究体系得到进一步强化与完善。

### 8.2.1.3. 农业推广体系的建立

早在 1914 年史密斯—利弗法通过之前，各州赠地学院、试验站和农业部就开始了形式多样的推广活动并已颇具规模，农业推广立法只是在法律上确认了这些活动并给予资金上的支持。美国联邦政府对农业推广体系的立法较晚，不过相对于农业教育体系与农业研究体系的建立，美国农业推广体系的建立要顺利的多。1911 年 6 月南卡罗来纳州国会议员利弗(Lever)在众议院提交了一份要求联邦政府资助成立农业推广系统的法案，后经乔治亚州国会议员霍克·史密斯(Hoke·Smith)修改后，提交参议院讨论通过，并于 1914 年 5 月 8 日由威尔逊总统签署成为法律，即《史密斯—利弗法》(Smith—Lever Act)。该法案目的是：“协助在美国人民之中传播有用的和实际可行的有关农业知识并鼓励人们运用这些知识；向没上过大学的人们提供农业方面的指导并进行实际示范。”

与农业试验站类似，农业推广中心一般都设在赠地学院内。具体而言，农业推广体系分三个层面。联邦推广局负责宏观管理和协调；州推广局负责组织农业教学与培训，并把最新的技术传授给农民；县级推广站负责对农民应用新技术的具体指导，帮助农民解决生产经营中的实际问题。一般而言，州农业推广中心一般由赠地学院副院长领导，由学校董事会或校长任命，报农业部批准。

### 8.2.2 基本运作特点<sup>①</sup>

经过 100 多年的发展，美国已形成了以农学院为依托，农业研究、教育与推广“三位一体”、紧密结合的体系。具体来讲，就是组织结构上的分权体制，管理和操作上的伙伴关系，以及业务

<sup>①</sup> 本部分观点参阅：王春法. 美国农业教育—科研—推广体系的得失观. 美国研究, 1993 (4): 43-63.



活动方面的三位一体。

#### 8.2.2.1. 组织结构上的合理性分权

美国是联邦制国家，联邦和各州的分权构成了联邦与州关系的基础。同样，美国农业研究与开发体系也体现了上述特点。美国农业部是农业研究、教育与推广体系的宏观管理机构，其主要权力在于通过管理联邦农业研究、教育和推广资金及其发放、合作研究、合作推广和公布优先研究课题等途径协调各州的农业研究、教育和推广工作。各州政府与赠地学院则是本州农业研究、教育与推广工作的主体。就农业教育而言，虽然联邦政府也资助各州农业教育事业，但它从来不曾构成赠地学院教育资金的主要来源。无论是在农学院系、处的设置，还是在具体课程安排上，它都属各州自身的权限，农业部无权直接干涉；农业研究方面，由于各州立大学的农业研究经费主要来自州拨款和私人捐赠，联邦政府的影响力也是有限。如 1998 年联邦政府对州农业研究经费的拨款为 7.33 亿美元，仅占州农业研究经费 23.86 亿美元的 24% 左右；农业推广方面，1914 年史密斯—利弗法以及其后的谅解备忘录明文规定了农业推广工作应由农业部与赠地大学合作，在赠地大学合作推广站内进行。这样，农业部的农业研究、教育与推广工作依各州赠地大学而存在和展开，各州赠地大学的有关活动又依农业部而得以协调。

#### 8.2.2.2. 管理和操作的伙伴关系

第一，是联合筹措资金。1914 年史密斯—利弗法明文规定在获得联邦赠款的同时，各州应提供对等资金用于该州的农业推广工作。1914 年后几乎所有农业立法都把各州提供“对等资金”和根据农村人口分配联邦资金作为一个重要条款保留下来。这就在法律上保障了农业研究与开发资金来源的多样化。

第二，是合作开展农业研究和推广工作。农业研究与推广是农业部与州重要的合作领域。大体上说，农业部内设研究机构如农业研究局、林业局、经济研究局、国立农业统计局等侧重于基础研究，目的在于解决基础性、长期性、全国性重大问题；各州农业试验站则侧重于地方性基础研究、应用研究和开发研究，目的在于解决本州的地方性农业问题。当然二者之间也有合作，有相当一部分研究工作是由农业部派到各地试验室的科研人员与州农业试验站合作完成的。

#### 8.2.2.3. 业务活动的三位一体

三位一体具有两方面的含义：一方面，它是指各州的农业教育、研究与推广活动都是在各州农学院的统一领导下进行的，州农业试验站和州农业合作推广站都是作为农学院的下属机构而存在的。从这个意义上说，从事农业教育的机构和研究机构、推广机构联合组成负有教育、研究、推广三大职能的农学院综合体，构成组织结构上的三位一体；另一方面，各农学院的教育、科研、推广职能又是由同一些教授履行的。他们往往一身三任，既搞教学，又进行研究，同时还搞推广，单纯从事某一项工作的农学院教授几乎是不存在的。至于何时进行何种工作，则由有关系的农业试验站和合作推广站协商确定，统筹安排，是为运行上的三位一体。总起来说，这两种三位一体既是美国农业教育、科研、推广工作的结构特征和运作特征的集中反映，又在不同层面上促进了美国农业教育、科研和推广活动的发展。以前者而言，由于它把一州之内所有有关农业教育、科研和推广的工作均归并到农学院，由它集中领导，统一管理，因此，这种组织结构不仅可以避免

许多不必要的摩擦和扯皮，而且可以使三者互相促进，加强协调，从而大大提高了整个农学院综合体的运作效率；以后者而言，由于农业教育、科研、推广工作原本就是紧密联系、密不可分的，现在通过农学院教授一身三任地把它们进一步紧密结合起来，可以促进这三方面更加均衡协调地发展。

## 8.3 当前研发体系与发展趋势

农业，在早期的美国农民看来主要还是一种技艺而不是一门科学，农民“半靠猜测半靠上帝”地从事农业活动。然而，过去一个世纪农业领域的科学研究与技术变革，如更有效率的农业机械的出现、农业化学与化肥、农作物基因改良以及农场管理技术的改变等改造了美国农业。农业已经由原来以资源为基础的产业演变为科学研究为支撑的产业。据美国农业部估计，当前美国对农业研发的投资在美国农业 GDP 的 7% 左右，科学研究成为是农业经济增长与发展的基石。

### 8.3.1 当前研发体系

#### 8.3.1.1 农业研究投资概况

在过去 30 年里，农业领域的研究投入明显增加与活跃了。相对于公共部门农业研究投资的温和增长，私人部门投资增长较快。以 2001 年不变价格水平为基准，1970 年、1980 年、1998 年以及 2008 年公共部门的农业研发投资分别为：25.25 亿美元、35.64 亿美元、37.52 亿美元以及 40.28 亿美元；私人部门在 1970 年、1980 年以及 1998 年的农业研究的投资分别为：22.79 亿美元、38.35 亿美元以及 51.03 亿美元。1980 年成为公共部门与私人部门农业研究投资的分界点，自此之后私人部门对农业研发的投入一直高于公共部门对农业研究的投资。具体如图 8-4 所示。

私人部门对农业研究的投资不仅体现在投资支出的增加上，也表现在投资结构的改善上。与 1960 年相比，1998 年私人部门明显增加了对农业化学、植物育种等方面的投资等。这得益于科学技术的发展拓展了农业研究领域、模糊了基础研究与应用研究的界限，促使私人部门投资于前沿农业研究领域成为可能。如近年来传统意义上的公共研究领域如基因组学、蛋白质生物学以及生物信息学等，私人农业研究投资明显增加了。

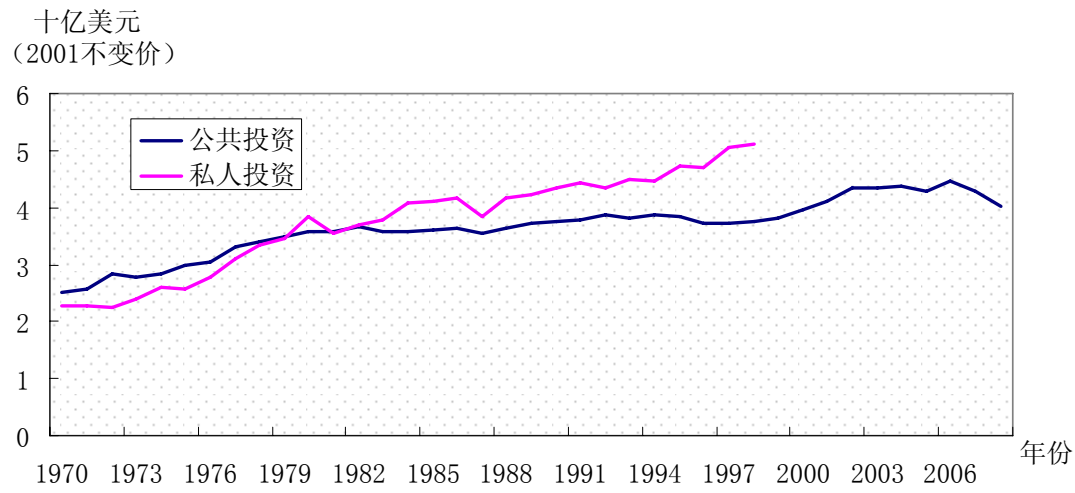


图 8- 4 1970-2008 年美国农业研究投资金额变化趋势图

注：1998 年以后美国农业部不在统计私人农业研发投资。  
资料来源：美国农业部经济研究局农业研究与开发专题。

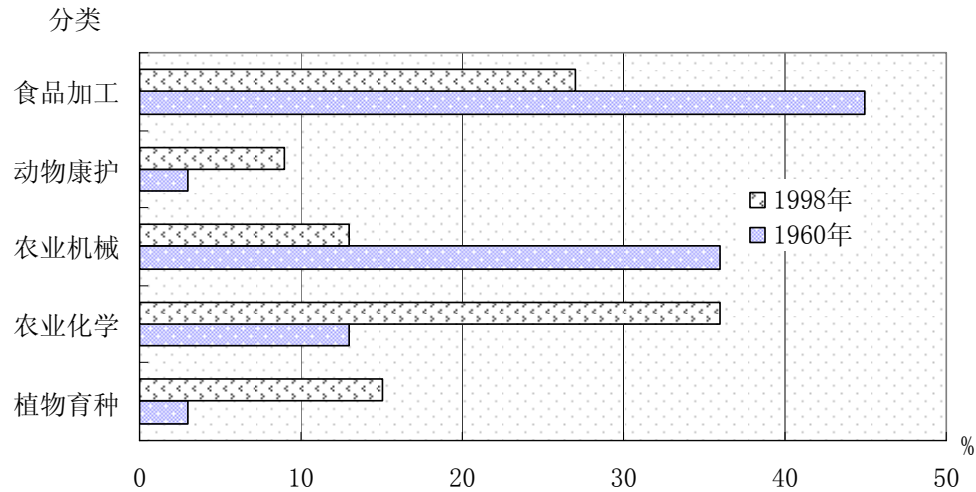


图 8- 5 1960 年与 1998 年私人部门农业研发经费分配图

资料来源：美国农业部经济研究局农业研究与开发专题。

应该指出，私人部门对农业研究领域投资的快速增加得益于 20 世纪 80 年代以来联邦政府对农业研究专利的保护。自 1985 年以来，农业研究领域的植物专利数、实用专利数以及植物品种保护证明数申请数大幅增加。具体如下图所示：

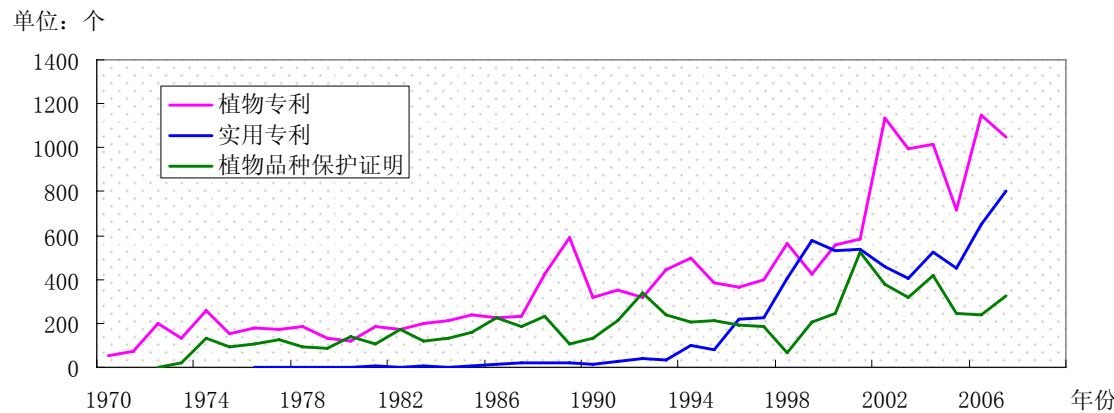


图 8- 6 1970-2007 年美国农业专利申请概况

资料来源：美国农业部经济研究局农业研究与开发专题

当前，美国农业研究投资形成了以私人部门为主体，私人部门、美国农业部、州农业试验站以及合作机构等多足并立局面。1998 年农业研究领域研究支出分别为：联邦政府 15.17 亿美元、州 11.43 亿美元、私人部门为 50.74 亿美元。如图 8-7 所示。

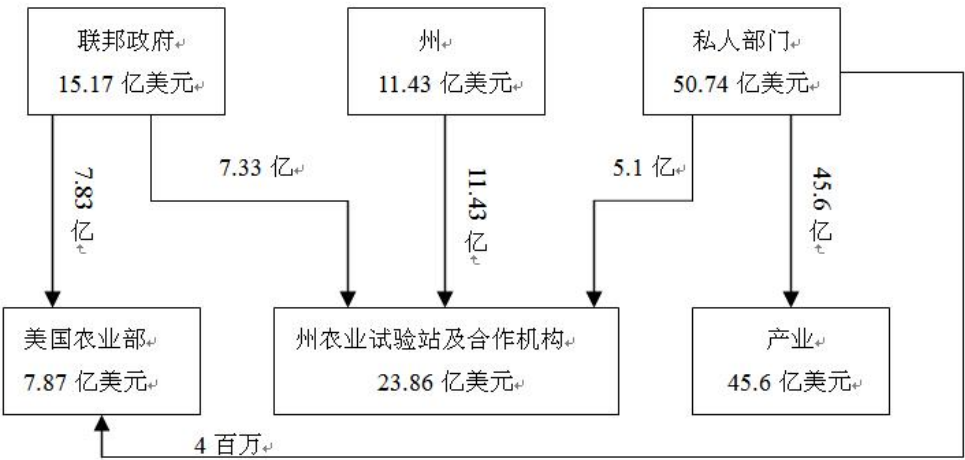


图 8- 7 1998 年农业研究支出与资金流向示意图

资料来源：David Schimmelpennig and Paul Heisey. U.S.Public Agricultural Research Changes in Funding Sources and Shifts in Emphasis, 1980-2005.ERS, Economic Information Bulletin Number 45, March, 2009. P8

8.3.1.2 公共部门农业研发构成

在美国，公共部门农业研究由联邦政府（主要是美国农业部）和州合作进行，1995-2005 年经通胀调整的公共部门农业研究支出为 45 亿美元。其中，州农业试验站、赠地大学以及其他协作机构（赠地大学之外的公立与私立大学）的研究支出占公共农业研发的绝大部门比重，2005 年州研究机构的农业研究经费支出占农业公共研究支出的 72%。

美国农业部成立于 1862 年。早期农业部的研究工作重点收集并发布农业统计信息，引进

有价值的动植物以及回答农场主有关的农业问题等。如农业部首任部长伊萨克·牛顿在第一份年度报告中曾把该部工作目标具体化为以下 7 项：(1) 收集并发表农业统计和其他有用的统计资料。(2) 引进有价值的动植物。(3) 回答农场主有关农业问题的查询。(4) 对农业工具进行检测。(5) 对土壤、谷物、水果、植物、蔬菜和照料等进行化学分。(6) 设立植物学和昆虫学教授职位。(7) 建立一个农业图书馆和博物馆。

然而，20 世纪经济社会的复杂化促使政府广泛地参与经济生活中，美国农业部的研究力量大大加强。例如 1914 年美国农业部拥有的科学家比所有各州试验站科学家的总数还多。1929-1933 年经济大危机进一步强化了政府干预经济的趋势，农业部研究范围进一步扩大。1935 年班克黑德一琼斯法明确授权农业部长对广义的农业进行研究，具体内容包括：对农业基本规律和原理进行科学的、技术的、经济的多方面研究，改进农产品质量；改进原有的或开发新的农业生产及分配形式；探索农产品及其副产品的新用途；研究农用水土资源的保护、开发和应用等等。1938 年农业调整法又授权农业部建立 4 个区域性试验室，其任务是研究农产品的新用途和新出路等。

当前，美国农业部内设农业研究机构包括农业研究局（Agricultural Research Service）、国立农业统计局（the National Agricultural Statistics Service）、经济研究局（the Economic Research Service）以及国立食品与农业研究院。从农业研究与开发经费支出比例来看，国立食品与农业研究院与农业研究局研究经费支出较高，而经济研究局与国立农业统计局研究经费支出较少。2010 年美国农业部农业研究经费支出预算，如图 8-8 所示：

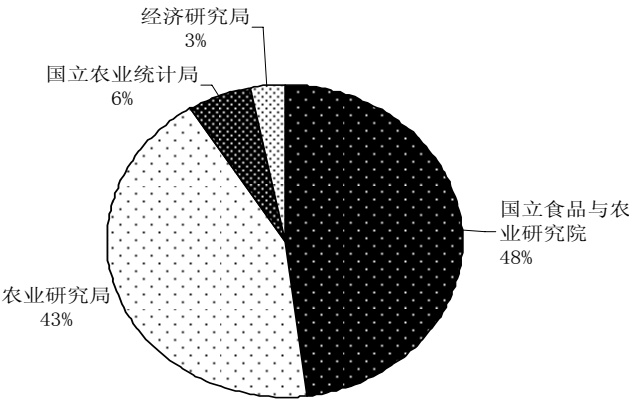


图 8-8 2010 年美国农业部研究经费分配图

资料来源：2010 年美国农业部预算概要及年度工作安排。

农业研究局是美国农业部的主要科学研究机构，当前农业研究局有 2100 名科学家、6100 名其他雇员、100 多个研究站、1200 多个研究项目。其主要任务是解决涉及从田间到餐桌的农业问题，具体工作如确保高质量、安全的食品以及其它农产品，评估美国人的营养需求，保持美国农业经济的竞争力以及强化资源基础等。2010 年美国农业部农业研究局的经费预算为 11.14 亿美元，主要预算安排如下表所示：

表 8- 1 2010 年美国农业部农业研究局预算分配表（%）

农作物	环境管理	食品安全与营养	畜产品	产品质量与附加值
36	21	18	14	11

资料来源：2010 年美国农业部预算概要及年度工作安排。

国立食品与农业研究院即州农业研究、教育与推广合作局（the Cooperative State Research, Education, and Extension Service），它是根据 2008 年农场法第 7511 条款于 2009 年 9 月 30 日成立的，它主要职责在于管理美国农业部拨付给州农业研究经费，2010 年该部门经费预算为 12 亿美元。

国立农业统计局的任务是提供准确、及时与有用的农业统计服务，2010 年预算为 1.62 亿美元。美国农业部经济研究局提供农业、食品与环境以及农村发展的社会科学信息与分析报告，2010 年部门预算为 8200 万美元。

### 8.3.2 发展趋势

第一，农业研究支出占美国联邦政府总支出中的比重不断下降，但农业研发支出在农业 GDP 中的比重有上升的趋势。在早期科学研究中，农业研究与开发一直占有优先与垄断的地位。如 1940 年联邦政府的研发支出 7410 万美元，其中 2910 万美元用于农业研究（Mowery and Rosenberg，1989）。然而随着美国经济社会结构的演变，第二次世界大战后农业部门的研发支出比重占联邦政府总的研发支出比例不断下降。2008 年联邦政府研发支出总金额为 1437.46 亿美元，其中研发支出排在前三位的分别是：国防部 802.78 亿美元，健康与人权局 292.65 亿美元，美国航天局 111.82 亿美元。美国农业部研发支出为 23.36 亿美元，占联邦政府总支出的 1.63%。另一方面随着美国农业由农业转变为现代农业，农业研究与开发在推动农业增长的作用更加明显，估计这种趋势仍将延续。

表 8- 2 2008 年美国联邦政府研究与开发支出

		单位：百万美元	
部门	经费支出	部门	经费支出
国防部	80278	本土安全局	995
健康与人权局	29265	退伍军人事务部	960
美国航天局	11182	运输部	875
能源部	9807	内政部	683
国家科学基金	4580	环保署	551
农业部	2336	其他	1074
商业部	1160	总计	143746

资料来源：John F.Sargent Jr., Coordinator.Federal Research and Development Funding: FY2010.Congressional Research Service.January 12, 2010.

第二，相对于公共农业研究，私人部门的农业研究支出仍将增加且农业研究范围仍将进一步拓展。1998 年以后，美国农业部不再统计私人部门对农业研究的投资。然而结合 20 世纪 80 年代以来公共部门农业研究与私人部门农业研究的发展趋势，我们可以预计：私人部门仍将是农业研发的主体，且农业研究支出仍将增长、农业研究范围仍将继续扩大。

第三，公共部门的农业研究资金来源日益多元化，且竞争性拨款的比例仍将上升。历史上，美国国会与美国农业部向州提供的研究资金分以下几类：①常规资金（Formula fund）。常规资金是根据农业人口和农场的数量分配给州，州提供配套资金。2005 年常规资金的为 2.21 亿美元。②竞争性赠款（Competitive grant）。它是由专家组根据申请者的水平来分配。③专项赠款（Special grants）。专项赠款由美国国会提供。

近年来公共部门的农业研究领域的主要变化为：（1）经费来源多元化。美国农业部与州的拨款曾是公共部门农业研究资金的主要来源，但近年来这种情况正逐步改变，如 1980-2005 年来自于其他联邦部门如美国国防部、能源部以及健康部对州的实际支出增加了 3 倍。（2）常规资金比重逐步降低，而竞争性拨款比重不断增加。

表 8-3 1970-2002 年美国农业部外部研究经费分配变化趋势

年份	常规资金	竞争性拨款	专门拨款	其他	总计
以 1984 年不变价为基准（单位：千美元）					
1970	143227	0	4075	17974	165276
1975	150461	0	19520	21721	191702
1980	146995	11505	11246	60728	230474
1985	174937	10701	18956	34244	238838
1990	154606	25140	38394	44462	262602
1994	144571	42201	46668	58728	292168
2002	120980	42817	33669	35901	233367
百分比（%）					
1970	87	0	2	11	100
1975	78	0	10	12	100
1985	73	5	8	14	100
1990	59	10	15	16	100
1994	50	14	16	20	100
2002	52	18	15	15	100

资料来源：Marc T.Law, Joseph M.Tonon, and Gary J.Miller. Earmarked: The Political Economy of Agricultural Research Appropriations

## 第九章 农业灾害援助政策

农业是战略性基础产业，内生性地具有高风险与弱质性的特点。为了降低农业经营风险，减轻不利天气、病虫害等自然灾害对农业造成的损失，需要政府做出相应的政策安排。美国联邦政府从 20 世纪 30 年代开始尝试构建农业灾害援助体系至今，已形成了一套较为完整、独特的农业灾害援助体系。这类政策在稳定农场经营、保障农场主收入以及构筑农村安全网等方面发挥了积极作用，但同时也衍生了一系列问题。因此，研究美国农业灾害援助的经历与经验，可以为我国相关部门制定有关政策措施提供有益借鉴。

### 9.1 农业灾害援助政策概述

相对于政府单方面的灾后援助，农业保险项目具有更高的福利效益。因此，自 1939 年以来，联邦政府一直致力于发展农业保险项目。在项目运行初期，联邦政府承担了所有行政费用和运营费用，并投资了 2000 万美元用于启动小麦保险。但由于农作物保险的费率很高，很多农场主不愿意参加保险，1939 年全国只有 13% 的小麦种植户参加了农业保险项目。在随后 40 年里农业保险项目发展非常缓慢。联邦农业保险项目面临与私人保险公司同样的遭遇，即低参保率、高赔付率的困境。到 1980 年联邦农作物保险的开展范围仅限于 26 种农作物、全国一半县的 2600 万英亩土地投保。农业保险项目处于长期的“试验阶段”。

1980 年联邦农业保险法的出台标志着农业灾害援助政策进入新的阶段。为了促使农业保险项目在农业救灾减灾中发挥更大作用，联邦政府对原有农业保险法进行了重大修改。一方面对农业保险实施保费补贴，鼓励更多的农场主参加农业保险项目；另一方面也允许商业保险公司和保险代理人参与政府农作物保险的经营和产品销售。在政府的积极推动下，农业保险项目获得了较大的发展，到 20 世纪 90 年代初的农业保险项目的参与率达到 30%。然而，农业保险参与率仍然较低，尚不能发挥农业救灾减灾的主导作用。为了应对特大自然灾害如 1988 年的严重干旱、2005 年墨西哥湾的 Katrina 与 Rita 飓风以及 2008 年美国中西部大洪水等对农业生产造成的影响，自 1988 年起联邦政府启动了特别灾害援助项目。在该项目下授权下，美国农业部一系列自然灾害援助项目将获得紧急补充性拨款。1994 年后联邦政府进一步强化了农业保险项目在农业灾害援助中的作用。为了突出农业保险项目在农业灾害援助中主导作用，在 1994 年农业保险改革法与 2000 年农业风险保护法中，农业保险保费补贴率进一步提高。同时，为减少农场主对灾害援助项目的依赖，在随后的几年里联邦政府取消了灾害援助项目。另外，联邦政府还尝试将农业保险项目同其他联邦农业项目挂钩。如 1994 年联邦农业保险改革法规定，不参加政府农业保险项目的农场主将不能获得联邦政府其他项目如农场主贷款项目、农产品价格支持项目和农业与环境保护项目的支持等。<sup>①</sup>

从支出金额来看，农业保险项目增长很快，它已由 20 世纪 80 年代的平均每年 5 亿美元，增加到 90 年代 10.1 亿美元，而进入 21 世纪平均每年支出金额超过 35 亿美元；灾害援助项目支出年际波动较大，但年平均支出金额也在 10 亿美元以上。当前，美国已经形成以农业保险项目为

<sup>①</sup> 1996 年美国联邦政府对农业保险政策再次进行调整，即农业保险项目不再做强制性要求，但不参加联邦农业保险项目的农场主必须书面承诺放弃申请灾害援助的权利。



主体，自然灾害援助项目为补充的农业灾害援助体系。

表 9- 1 美国相关立法对农业保险保费补贴

保障水平	1980 年《联邦农业保险法》农业保险补贴率	1994 年《联邦农业保险改革法》农险补贴率	2000 年《农业风险防护法》农险补贴率
55/100 <sup>※</sup>	30.0	46.1	64.0
65/100	30.0	41.7	59.0
75/100	16.9	23.5	55.0
85/100	—	13.0	38.0

注：55/100，即保障水平为历史产量的 55%以及预期价格的 100%，其他的数字涵义类似。

资料来源：美国农业部风险管理局

9.2 主要项目种类与基本内容

在美国，负责农业灾害援助的具体部门是美国农业部风险管理局（the Risk Management Agency）与美国农业部农场服务局（the Farm Service Agency）。它们分别通过农业保险项目，自然灾害援助项目帮助农场主转移、分散与降低农业经营风险。

9.2.1 农业保险项目

9.2.1.1.项目概述

联邦农业保险项目的目标是“通过向农场主提供行之有效的农业保险安全网，减轻因自然灾害与市场价格波动带来的经营风险、稳定农业经济，进而增进整个国家的福利”。当前农业保险项目由美国农业部风险管理局负责宏观管理，16 家私人保险公司承担具体的销售与运作，联邦农业保险公司则对私人保险公司承保的农业保险进行再保险。农业保险项目收益（损失）由农业美国农业部与私人保险公司共担。<sup>①</sup>

农业保险是否开办取决于美国农业部风险管理局。通常的情况是：在某一地区农场主的要求下，农业部首先在该地区进行农业保险项目试点，在获取足够多的经验与数据后再推广开来。农业保险分两类，即提供基本保障的农业险与农业附加险（buy-up）。提供基本保障的农业险即农业巨灾险（CAT），它由联邦政府提供 100%的保费补贴，农场主只需缴纳一定的管理费。农业附加险是则在农业巨灾险的基础上，农场主为追求更高保障水平而购买的农业保险。为鼓励农场主积极投保，联邦政府也给予一定的保费补贴。从整体来看，农业保费补贴比重较大，约占保费总额的 60%左右。

从实际投保情况来看，农业保险集中在四种基本农作物上，即玉米、棉花、大豆与小麦。2008 年这四类作物，投保面积占种植面积的比例分别为：81%、95%、81%与 77%。

<sup>①</sup> 联邦政府与私人农业保险公司之间收益（损失）分担比例以及联邦政府对私人农业保险公司农业保险的管理与运行开支的补偿比例在标准再保险协议（Standard Reinsurance Agreement）中有详细说明。一般来说，联邦政府对私人农业保险公司的管理与运行开支的补贴率在 22-24%之间。出于压缩开支的考虑，2008 年农场法将其补偿率降低了 2.3%。

表 9- 2 2009 年农业保险保费补贴率

产量保障水平 (%)	CAT	50	55	60	65	70	75	80	85
保费补贴率 (%)	100	67	64	64	59	59	55	48	38

注：该表格数据对主要保险产品适用，但不包括集团风险项目（Group Risk Plan），集团风险收入保护（Group Risk Income Protection）以及牲畜保险（livestock）。

资料来源：美国农业部风险管理局

### 9.2.1.2.主要农业保险类型

农业经营面临着自然灾害与价格波动的双重风险。但从农业保险项目实际运作来看，早期农业保险项目以规避自然灾害、承保农作物产量损失为主，保单种类比较单一。20 世纪 90 年代中期以后，农业保险项目金融创新加快，产品类型日益增多。不仅包括在原有产量险（历史实际产量险）基础上的创新，出现了诸如集团风险项目（Group Risk Plan）、美元项目（Dollar Plan）以及降雨指数（Rainfall Index）险等新的产量险险种；同时也出现了既保产量损失又保价格损失的收入类保险，如农作物收益保险（Crop Revenue Coverage）、收益保证（Revenue Assurance）等。这类保单一经问世便受到农场主的广泛欢迎，2008 年收入类保单已占于总保单份额的 50% 以上。主要农业保险种类如下：

巨灾险（Catastrophic Coverage）。巨灾险是向农场主提供最低程度的风险保障。它是在 1994 年联邦农业保险改革法的授权下出台的，在以后的农业立法中不断得到再授权。参加该类保险农场主只需支付一定的管理费，由联邦政府提供 100% 保费补贴。<sup>①</sup>当农作物实际产量低于生产者平均产量的 50%，农场主将获得农作物平均产量 50% 与市场预期价格 55% 二者乘积水平的赔偿，即巨灾险提供 50/55 风险水平的保障。

历史实际产量险（Actual Production History）。历史实际产量险是在巨灾保险的基础上开展的，是联邦政府为追求更高的风险保障水平的农场主提供的一种保险品种。其销售份额占产量保险单的 90% 以上。在该类保险下，其最高投保产量可达到平均产量的 85%，投保价格为风险管理局公布的市场预测价格的 100%。

集团风险项目（Group Risk Plan）。集团风险项目也叫做地区产量保险。它是以一个县的平均产量作为投保的基准，当一个县的实际产量低于投保产量，参加该类农业保险项目的农场主将会获得赔偿。该类保险适用于历史生产记录不全，但单个农户农作物损失与地区农作物损失情况较为接近的农场主参与。

农作物收益保险（Crop Revenue Coverage）。该类保险提供种植农作物的毛收入（价格×产量）保障。保险金额是根据农场主所选择的保障水平、个人历史平均产量和基本市场价格或收获市场价格来确定。<sup>②</sup>当农场主的实际收益低于保险金额时，保险公司负责赔偿其差额部分。该保险承保范围包括棉花、玉米、高粱、大米、大豆以及小麦等。

收益保证（Revenue Assurance）。收入保证项目与农作物收益保险比较类似，其差异有三：第一，农作物收益保险所使用的收获时间为 10 月，而收益保证保险为 11 月。第二，农作物收益保险限定了收获市场价格与基本市场价格（种植时间）之间的差额，而收益保证项目没有。第三，

<sup>①</sup> 2008 年新农场法规定，农场主所缴巨灾险的管理费由以往的 100 美元提高到 300 美元。

<sup>②</sup> 基本市场价格是指播种前一个月平均收获期货价格。收获市场价格是指同一期货合同在作物收获前一个月的平均价格。

承保范围不完全相同。除了棉花、玉米、大米、大豆、小麦外，收益保证项目还能对大麦、菜籽油、向日葵等农作物提供保险。

### 9.2.2 主要自然灾害援助项目

除了农业保险项目外，美国联邦政府也通过自然灾害援助项目帮助遭受自然灾害损失的农场主。自然灾害援助项目涉及范围较广，不仅包括对农作物损失的援助，对牲畜损失的援助，也包括帮助农场主灾后恢复生活生产等。为获得该类项目援助，农场主必须参加了农业保险项目或非保险农作物灾害援助项目。其主要项目包括：

#### 9.2.2.1 非保险农作物灾害援助项目（Noninsured crop Assistance Program）

非保险农作物灾害援助项目是在 1994 年联邦农业保险改革法授权下出台的，为永久性项目。该项目是对农作物保险项目承保范围之外的农作物提供的一种风险保障，其项目覆盖蘑菇、花卉、苗圃、圣诞树、草皮、水产品以及人参等。

为获得该类项目的支付，农场主必须在申请截止日之前，提交参加该项目的申请并缴纳 250 美元的管理费。一旦由于自然灾害导致农作物的损失超过 50% 或者导致播种面积减少超过 35%，农场主将获得灾害支付。非保险农作物灾害援助项目在一定程度上与巨灾险相似，该类项目支付上限为每人 10 万美元。自 2005 年至今，该项项目支付金额分别为 1.1 亿美元，6600 万美元，1.27 亿美元以及 1.05 亿美元。

#### 9.2.2.2 紧急贷款项目（Emergency Loans）

紧急贷款项目目的在于帮助农场主灾后恢复生产生活。当一个县被总统或者农业部长宣布为受灾地区后，该县的农业生产者就有机会获得低利率的紧急灾害贷款。紧急贷款项目申请者一般需满足以下条件：第一，是家庭农场主且为美国的永久性居民。第二，农作物损失（或者畜产品，实物资产等）超过 30%。第三，有偿还能力但不能获得正常的商业贷款。申请者可以以低于市场利率最多获得实际产量损失或者实物资产损失 100% 的贷款（不超过 50 万美元），其一般期限不超过 7 年。

#### 9.2.2.3 补充收入援助项目（Supplemental Revenue Assistance Program）

补充收入援助项目是 2008 年农场法中新出台的 5 个灾害援助项目中规模最大的一项，其援助农产品范围包括：农作物，畜产品、饲养鱼与蜂蜜等。为获得该类项目的援助，农场主也必须参加了巨灾险或者非保险农作物灾害援助项目。在该项目下，农业生产者可以获得实际收入与担保收入之差的 60% 的支付。

#### 9.2.2.4 紧急保护项目（Emergency conservation program）

该项目提供资金的分担与技术上的支持，帮助农场主严重干旱时期水资源紧急保护、灾后恢复农田生产。其最高支持比例可达紧急保护开支的 70%。

## 9.3 农业灾害援助政策绩效

### 9.3.1 稳定了农村经济

农业灾害援助政策体系已成为美国农村经济安全网的重要组成部分。一方面联邦政府通过高强度的农业保险补贴引导农场主参加各类农业保险,不断提高农业保险项目的密度和深度,利用市场化的手段转移、分散与降低农业经营风险。美国农业部经济研究局的数据表明:2009 年超过 100 种农产品,约 2.7 亿英亩农田进行了投保,农业保险参保率超过 80%;另一方面也通过灾害援助项目弥补农场主自然灾害损失,帮助农场主灾后恢复生产生活。自 1989 年以来该类项目年均支出金额超过 10 亿美元。

### 9.3.2 实现了国民收入的再分配

美国联邦政府通过农业保险项目与自然灾害援助项目实现了国民收入的再分配。仅以农业保险项目为例,1981 至 2007 年的 27 年间联邦政府对该项目的总支出超过 400 亿美元<sup>①</sup>。这其中很大一部分都转化为对农场主的补贴。美国农业经济专家葛德文教授(Goodwin, 2001)研究也表明,美国农场主平均支付 1 美元的保费可以收到 1.88 美元的赔款。农业灾害援助项目已经成为美国农场主社会福利与保障的重要组成部分。

### 9.3.3 具有增产效益,部分抵消了其它农场项目收益

农业灾害援助项目降低了农业经营的不确定性,促进了农业生产。对于参加农业保险项目的农场主而言,由于预期收入有保证,农场主会扩大再生产。在年景好的时候,农场主甚至会在边际成本很高但并不适宜耕种的地块如河滩,荒地等种植农作物。例如,在北达科他州种植硬质小麦的地区,1999 年当地的农场主在参加了收入保险项目后,硬质小麦的播种面积扩大了四分之一(增加了 100 万英亩)。另一方面由于农产品的供求特点,农业灾害援助项目的增产效益往往给农产品价格带来较大的下行压力,这部分会抵消其它农场项目的收益。当然,从整体上看农业灾害援助项目的增产效益并不大,据估计农业保险项目增产效益在 4%以内。

### 9.3.4 灾害援助项目增加了联邦政府财政负担,部分取代了农场主其他风险规避手段

为提高农业保险的保险密度与深度,发挥农业保险项目在农业灾害援助中的主导作用,多年以来联邦政府通过不断提高农业保险保费补贴来吸引农场主参加农业保险。但是多数研究已表明,农业保险需求是缺乏弹性的,其范围在 0.2 至 0.9 之间。按照 2000 年的价格水平,1981-94 年每增加一英亩的新增的保险补贴为 3.31 美元;1994-2000 年增加到 10.51 美元,而 2000 年以后则边际补贴成本增加到每英亩 26 美元。其原因之一,在于农业保险项目取代了农场主业已存在的如多样化种植等风险管理方式,导致了社会净福利的减少。

<sup>①</sup> 1981 年至 2007 年,联邦政府对农业保险项目的总支出金额为 406.84 亿美元,其运行费用包括,保费补贴、对私人公司销售农业保险产品的补偿、赔付以及风险管理局必要开支等。

## 9.4 结论与启示

我国是自然灾害频发的国家，农业灾害平均损失率在 10% 以上而农业灾害的损失补偿率不足总损失的 6%，农业灾害援助工作有待进一步加强。美国农业灾害援助体系在运行过程中，以下特点值得我们学习：

第一，始终通过相关立法来推动农业灾害援助体系的建设。以联邦农作物保险法为例，为适应经济社会形势发展的需要，自 1938 年以来联邦政府对该法进行过十多次重大修改，政策立法成为农业灾害援助政策体系不断演化发展的制度保证。相反，对于我国来讲，虽然农业保险的机构、产品等有所发展，但是顶端制度设计的缺乏导致农业保险发展迟缓。如我国新修订《中华人民共和国保险法》已于 2009 年 10 月 1 日执行，但是该法第一百八十六条规定：“国家支持发展为农业生产服务的保险事业，农业保险由法律、行政法规另行规定”。

第二，建立了以农业保险项目为主体，自然灾害援助项目为补充的农业灾害援助体系。美国农业灾害援助的实践证明，农业保险项目与灾后救济项目都是不可或缺的。相对于单方面的灾后救济，农业保险项目无疑是现代化的风险管理手段。它把灾后不确定的政府救济转变为灾前对农业保险的规范性补贴，为农业生产者提供安全稳定的生产经营环境。因此，该项目得到了联邦政府的积极支持。但是灾后救济并没有取消，由于农业灾害的特点，它仍然在联邦农业灾害救助体系中发挥积极作用。相关，我国的农业灾害援助体系尚不健全，农户规避农业风险的手段往往建立在较小范围内，甚至局限在亲友内。因此，很多农户选择低收益、低风险的经营活动，这将不利于农民收入的增加和稳定。结合美国农业灾害援助经验，我国在农业灾害援助体系规划与设计中也应当注重发展多层次的农业灾害援助体系。

第三，农业灾害援助政策本质上是农业补贴制度。以农业保险项目为例，联邦政府出台该项目初衷是利用市场化的手段处理农业风险。然而，在实践中它却演变为给予农场主的间接补贴。对于我国来讲，政策性农业保险也应当作为支农惠农政策之一加强建设。

## 第十章 结论与政策建议

### 10.1 中美农业政策述评

农业、农村与农民问题，是各国带有普遍性的问题。国外没有“三农”问题的提法，但同样存在“三农”问题。国外一般以农业问题泛指“三农”问题，以农业政策泛指“三农”政策（柯炳生，2008）。中美农业政策之间因经济、政治、文化、体制以及发展阶段的不同，既存在较大差异，也存在一定的相通之处。

#### 10.1.1 中美农业政策的差异

简而言之，中美农业政策的差异体现在以下几个方面：

第一，农业政策运行的宏观环境不同。尽管自改革开放以来，包括农业在内中国经济获得迅猛发展，目前中国已经成为继美国之后的全球第二大经济体。但从发展阶段来看，2010年中国人均GDP不过4000美元左右，农民人均纯收入也在6000元人民币左右，在世界排名仍在100之后。中美之间的差距不是同一个数量级。另外，当前中国仍处于城市化进程中，较为严重的城乡二元结构、较为悬殊的城乡收入差别也是美国不曾遇到的。目前，美国99%的是城市居民，农场主约200万人。极高的城市化不仅为农产品提供了广阔的市场需求，放宽了农产品的市场约束，而且极大地释放了农业生产力、提高农场主收入。

第二，农业政策的取向不同。粮食安全始终是关系国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。保证我国13亿人口食物安全供给是治国安邦的头等大事。对于我国而言，保供给，即确保国家粮食安全和基本农产品有效供给，是我国现阶段和今后相当长的时期内农业发展的主要任务（郭建军，2010）。对美国而言，由于地广人稀、资源丰富，再加上国内强大的农业生产能力，因而，在保障食物供给已经不是主要议题，提高农场主收入、保护自然资源、增强美国农产品的国际竞争力等成为联邦政府考虑的主要议题。

第三，农业政策运行的机制不同。摩尔在《民主与专制的社会起源》中曾形象地指出，“形形色色的政策种子散播在不同的土壤中，在某块土地上这一类种子破土而出，苗发为参天大树，而社会环境悬殊的另一片土地上，却遭到摧残，以至于不得不让位于另一类植物群落，由此形成了风格迥异，类别歧出的社会景观”。因而，政策运行环境与机制不同，也会导致相似的政策出现截然不同的结果。中国是典型集权制的国家，而美国是典型分权制的国家。政治体制的不同，导致决策权限在上、下级之间分布的不同。在中国，农业政策是主要由中央政府推动的，而美国农业政策有很多来自下级层面，能够反映农场主真实的意愿。因而，中国农业政策的短期效率较高，而美国农业政策的长期效果更好。另外，美国的农业政策由农业立法授权与保障，稳定性较高；而中国的农业法制不健全，农业政策的随意性较大。

第四，农业政策的范围、力度与着力点不同。对农业给予支持和保护，是我国实施“以工补农、以城带乡”方针，是统筹城乡、构建和谐社会的重要体现，也是我国转变农业调控方式的重要内容。近年来，国家加大对“三农”支持力度、减轻各项农民负担的同时，财政支农的形式也在发生变化。当前国家实施补贴有：农业直补、良种补贴、农机具购置补贴、生产资料价格综合

补贴以及奶牛良种补贴、生猪良种补贴、能繁母猪补贴、后备母牛饲养补贴和蛋鸡补贴等畜禽养殖补贴等。同时，国家还增强了对粮油生产大县的奖励力度。但是相比美国的农业支持政策，国家对农业支持还是小范围、初步的，支农政策体系尚处于健全与完善期，政策的基本着力点与出发点仍是保证主要农产品供给。而从现有美国农业政策来看，不仅强度大，而且范围广，政策体系已经比较完备。确保食品安全，提高农场主收入，促进农产品出口，保护自然资源与环境以及构建全民营养安全网都成为美国农业政策追求的独立目标。

### 10.1.2 中美农业政策的相通点

简而言之，中美农业政策的相通点体现在以下几个方面：

第一，中美两国农业发展具有一定的相似性。本文曾在第一章扼要阐述了世纪之交我国农业发展的新变化，第二章阐述了变化中的美国农业部门。可以发现：从宏观上看中美农业的发展具有相似性，即历史上美国农业发展过程中一些规律性的现象，也可以在当前我国农业发展中找到影子。如农业农村的人口不断减少，农业的规模化发展趋势，农业兼业化特征以及农业知识含量与科技含量不断提升的特点等。

第二，中美两国政府都高度重视农业问题。农业的基础性与战略性地位决定了中美两国政府高度重视农业问题。胡锦涛总书记也多次强调，“三农”问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题，要把解决“三农”问题作为全党工和全部工作重中之重。作为农业强国的美国，尽管农业在国民经济中的份额已经很低，但美国农业部仍是常设的联邦政府机构之一。因此，尽管两国农业支持水平不在一个水平线，但中美两国都进入了工业反哺农业的同一阶段，两国政府都必须用“真金白银”来推动农业进一步发展。

第三，中美两国都必须在市场经济背景下、法制的环境中寻求支持农业发展的合理方式。当前我国仍处于经济社会的转型期，尽管市场经济已占主导地位，但传统的计划经济思维仍在发挥作用；尽管法制理念已经深入人心，但离依法治国、通过法律手段保证农业生产经营的要求还有相当的距离。然而，总体来看中国支持农业的法制化倾向与市场化趋势是大势所向，这一点上是与美国相同的。

第四，中美两国都面临着全球化的挑战，制约与影响中美两国农业政策运行的因素越来越多。如面对欧盟的巨额农业补贴，20 世纪七八十年代美国对乳制品的出口也争锋相对地出台了相应措施；而根据 WTO 农业支持绿色化的要求，自 20 世纪 90 年代中后期美国联邦政府也减少了黄箱政策的支持力度，增加了绿色政策支持的比重。中国也面临着相似的情况，WTO 的农业谈判与重要经济体农业政策的调整等都将成为中国农业政策调整考量的重要因素。

## 10.2 结论与政策建议

### 10.2.1 结论

总体而言，美国农业政策是一个复杂、开放的政策系统，1933 年至今美国农业政策在不断增加新的政策议题基础上，渐进式发展。主要结论如下：

第一，美国农业政策演变是渐进的发展过程。本文将 20 世纪 30 年代以来美国农业政策框架

及其目标分为初步形成、确立、稳定运行以及逐步宽泛化的过程：第一阶段为美国农业政策的初步形成期（1933-1938）；第二阶段为正式确立期（1939-1949）；第三阶段为农业政策稳定运行期（1948—20 世纪 70 年代初）；第四阶段为农业政策泛化期（20 世纪 70 年代初至今）。

第二，美国农业政策是一个复杂、开放的政策系统。从政策主题来看，在较长的时期内维持和提高农产品价格与农场主收入是美国农场法的唯一的政策议题，即美国农场法是关于农产品价格与收入的政策安排。但是随着经济社会的发展，美国农场法也扩大了政策范围，把农业贸易、食品安全、食品援助、农业与环境保护项目等包括在内。目前，美国农业政策已形成以农产品价格与收入政策为核心，其他政策安排如食品与营养援助、环境保护等包含在内的复杂的政策系统。

第三，美国农业政策主要议题的优先序不断发生变化。美国农业政策按照政策议题可主要分为六大类，即农产品价格与收入支持政策、农业与环境保护政策、食品与营养援助政策、农业出口与粮食援助政策、农业研究与开发政策以及农业灾害援助政策。近年来，美国联邦政府对农产品价格与收入支持、农业出口与粮食援助、农业研究与开发领域等关注度相对降低，而对食品与营养援助、农业环境保护以及农业灾害援助等领域的关注度明显上升。

第四，美国农业政策演变是 20 世纪 30 年代以来美国政治、经济、文化、观念等领域变迁的反映。经过近 80 年的发展，美国农场部门与农业政策的运行环境已与 20 世纪 30 年代初相去甚远，如农业占 GDP 的比重、农场部门吸纳的就业人口、农业内部结构以及人们对农业的认知等等。当前，美国农场法是关于农业、食品以及自然资源的综合立法，相关利益主体不仅包括家庭农场主、也包括商业农场主、农商企业、纳税人、消费者以及环保主义者、农村社区等利益集团。

第五，农产品价格与收入支持政策是美国农场法的核心，它本质上是联邦政府引导资源由非农部门流向农业部门的一系列政策安排。主要政策工具有：直接支付、反周期支付以及贷款率以及奶农收入损失项目等。长期来看，这些政策项目效果是温和的。

第六，农业与环境保护政策是美国农场法的重要组成部分，以 1985 年美国农场法“食品安全法”的出台为分段标志，其政策取向可分为 1985 年之前的早期政策和 1985 年之后的现代政策两个阶段。早期政策取向是在提高农场主收入的基础上保护农业资源，而 1985 年之后则农业环境保护确立为联邦政府明确追求的目标之一。当前，美国农业与环境保护新的动向是侧重于在耕地的保护。

第七，美国食品与营养政策诞生于 20 世纪 30 年代，主要完善于 60-70 年代，80 年代以后该政策趋于稳定。其政策的主要目标曾先后为缓解农产品过剩、减少饥饿与严重营养不良、促进低收入家庭的营养与健康。从政策绩效来看，该政策项目在改善低收入家庭营养与健康状况、缓解贫困以及普及营养知识等方面都具有较好的作用。

第八，农业出口与粮食援助政策是美国支农政策的重要组成部分。结合近年来政策实践及 2008 年农场法，可以预计未来：政策支出金额不断扩大，政策稳定性进一步提高，政策体系日益丰富、健全。

第九，美国农业研究与开发政策起始于 19 世纪 60 年代，健全于 20 世纪初。针对 20 世纪经济社会复杂化的趋势，联邦政府进一步加强了对农业研究与开发的投入。预计未来：农业研究支出占美国联邦政府总支出中的比重不断下降，但农业研发支出在农业 GDP 中的比重有上升的趋势；相对于公共农业研究，私人部门的农业研究支出仍将增加且农业研究范围仍将进一步拓展；公共部门的农业研究资金来源日益多元化，且竞争性拨款比例仍将上升等。



第十, 美国农业灾害援助政策是农村安全网的重要组成部分。自 20 世纪 80 年代以来, 美国农业灾害援助政策形成了以农业保险项目为主体, 自然灾害援助项目为补充的援助体系。预计未来, 农业保险项目在保持较高补贴水平的基础上, 保险种类进一步丰富; 自然灾害援助项目金额在波动中上升。

### 10.2.2 政策建议

第一, 加强我国农业政策的法制化建设。从美国农业政策演变的过程看, 每一次农业政策的调整都是以颁布相关法律为序幕。这种以农业法律为依托, 不断调整农业支持政策的模式, 不仅能够全面包含农业支持的各个方面, 同时能够以法律的权威性、严肃性保障了农业支持政策的顺利实施。

对于我国来讲, 当前较为重要的工作是, 将我国新世纪以来形成的各种支农惠农强农政策进行梳理, 较为成熟的做法加快农业立法, 逐步形成以中华人民共和国农业法为龙头, 其他相关农业立法为支撑的现代支农政策体系。这在市场经济迅速发展, 各类利益关系日益直接、对立的背景下, 显得尤为重要。

第二, 理顺农业管理体制, 整合我国农业管理资源。农业管理体制是影响农业政策执行效果的关键因素之一。比较中美农业管理体制, 可以发现: 美国是实行“大一统”的农业管理模式, 美国农业部负责管理“从田间到餐桌”各项经济事务, 农业管理职能比较集中; 我国是实行的分散的农业管理模式, 农业管理职责分散于十多个部委, 部门分割严重。从制度设计的角度来看, 美国“大一统”的农业管理体制政策执行效率较高, 而我国分散的农业管理体制却产生较大的内耗、影响了农业政策效果的发挥。因而, 理顺国家农业管理体制、整合我国农业管理资源, 是降低农业政策执行成本, 提高农业政策执行效率重要措施之一。

第三, 加大支农力度, 增强政策可操作性。当前我国对农业支持是初步和低水平的, 与美国差距主要表现在以下三个方面: 第一, 是政策支持力度不同。美国联邦政府对农业的补贴是高水平, 平均每个农场获得农业补贴约为 12500 美元。政府补贴收入占农场农业总收入 10%, 占农场农业净收入的 40% 以上。而我国的农业补贴非常有限, 粮食直接补贴、生产资料综合补贴、良种补贴等各种补贴措施都加起来也仅占农户家庭收入的极少部分且地区间差异很大, 其“安抚”效用远大于“支持”效用。如 2004 年全国平均每公顷直补 150 元左右, 北京 750~900 元, 湖南 165 元 (王玉斌等, 2006)。第二, 是补贴方式不同。美国农业补贴相对集中, 超过 90% 的直接补贴投向五种农产品: 小麦、玉米、棉花、大豆和稻米。而我国的农业补贴几乎涉及到农作物生产与流通全过程。补贴面较广而且比较分散, 补贴效果较差。第三, 是政策的操作性不同。美国是崇尚法治的国家, 这也体现在农业事务方面。如 2008 美国农场法共 150 万字符、15422 条, 该法案将农业政策的适用范围、金额、主体、适用条件等都做了明细规定, 这样美国农业部以及其他行政机构就可以做到有法可依、政策空间相对较少。而与之相对比的是, 《中华人民共和国农业法 (2002)》仅为 99 条、1.3 万字, 农业法中充斥着“支持”、“提倡”、“鼓励”等不具有强制性的软性条款。

因此, 为提高我国财政支农的效果, 现阶段较为合理的选择是: 突出重点、循序渐进, 把有限的农业补贴用到关键区域和重点品种上, 强化其比较优势和国际竞争力。另一方面, 针对我国

农业特点,细化农业支持项目,合理分配项目资金、实施严格的监控措施和奖惩措施等。

第四,建立农民合作组织,培育农民利益集团。比较中美农业政策,可以发现:美国政府的立法与政策在很大程度上受到农业利益集团的影响;我国农业政策的制定与更改更多地来自于决策层对农业、农民和农村问题的认知,政策主体博弈不充分、利益相关者参与程度不够、农民的作用微乎其微。按照西方公共经济学理论的观点:利益集团同利益一样,是中性词。基本上所有的社会阶层或群体都有自己的“代言人”——利益集团。从微观上讲,个人可以通过代表其利益的集团来实现或增进他的个人利益;从中观上讲,数量众多的利益集团的相互作用,将会产生一种社会满意的结果,最终的均衡一般是代表全社会利益;从宏观上讲,它还可以促进政治文化、政治结构、政治过程的多元民主化,增强全社会的民主意识等。

因此,积极建立农民合作组织,培育农民利益集团,它不仅有助于将个体农民的真实呼声和利益诉求通过组织化的集体行动来表达集体意志,也有利于农民与政府间搭建起理解与沟通的桥梁。同时,也有利于我国农业的产业化、规模化发展等。

第五,加强农业环境保护、丰富支农政策体系。我国用占世界 7%的土地养活了占世界 22%的人口,创造了世界农业的奇迹,但也为此付出了巨大环境代价。例如,经济利益的诱导不仅使我国森林、草地、湿地等生态资源不断减少与退化,大量农药、化肥、农机、农膜等不合理施用也污染与破坏了环境,严重影响了我国经济社会的可持续发展。可借鉴美国做法:第一,是加大农业环境保护力度,使之成为我国支农政策体系的重要组成部分。第二,是引入市场化操作,增强地方政府与农民保护农业环境的积极性,提高环境保护的政策效果。第三,是将其他支农政策与农业环境保护挂钩,发挥政策间的协同效果。

第六,构筑全民食品与营养安全网。政府对低收入家庭的食品与营养援助在一定程度上相当于对全体社会成员购买的保险,它应当是一种持续性的活动,应该有一定的覆盖面。然而从我国实际来看,目前对低收入家庭的援助还是小范围和低层次的,依我国贫困标准的贫困人数依然很巨大,如果依世界银行人均 1 天 1 美元的国际标准的话,我国贫困人口为 1.35 亿人。美国的经验表明,食品与营养援助在消除饥饿、保障食品安全、普及营养知识等方面都具有较好的作用。因此,我国借鉴美国做法:第一,逐步建立以食品援助为主的社会救助制度,构筑全民食品与营养安全网。第二,完善援助体系,明晰具体项目目标,提高政策效果。第三,在食品与营养援助项目运作中,注重克服项目参与人的“福利依赖”。

第七,加快农业“走出去”步伐。农业“走出去”作为我国“走出去”战略中的重要组成部分,同我国“走出去”实际相比,还有着较大的差距,当前我国农业对外直接投资仅占总对外投资的 1%左右。主要建议如下:第一,灵活运用食物援助手段。从经验看,食物援助是一种良好的对外交往手段。我国可根据粮食丰欠情况支援友好国家的经济发展,这样既可扩大我国在国际社会影响力,也可拓展我国农产品出口范围,维护农民利益。第二,依照 WTO 规则和国际通行做法,构建市场推广项目。从某种意义上说,市场推广项目具有公共物品性质,私人部门往往不愿意承担,因此,我国政府可以仿效美国做法对于开发新兴市场的企业提供一定的补贴,不断丰富我国支农惠农体系。

第八,加大农业科研投入,建立以政府为主导、多元化的农业科研投入体系。主要建议:第一,加大农业科研投入。农业科研具有较高的经济社会效益已被国内外的实践所证明,因此,政府应在财政资金相对有限的情况下优先保证农业科研投入。第二,积极引导社会资金进入农业科

研领域。政府应在提高农业科研投资效率的基础上,采取各种有效措施引导社会资源进入农业科研领域,积极培育各级各类农业科研主体的创新能力。

第九,积极构建农业灾害援助体系。我国是自然灾害频发的国家,农业灾害平均损失率在 10% 左右,灾害损失补偿率也很有限(不及 6%),至今仍没有农业灾害援助的专门立法。主要建议是:第一,政府应在农业灾害救助体系建设中发挥主导作用。我国可借鉴美国做法,一方面政府可通过补贴引导农民参与农业保险,与此同时,注重培育农业保险市场主体,待农业保险市场发育成熟后再择机退出农业保险市场。第二,农业保险和自然灾害援助二者都不可偏废。美国农业灾害援助 70 余年的经验表明,农业保险项目与自然灾害援助项目都是农业灾害援助中不可或缺的手段。我国在构建农业灾害援助体系过程中切忌一刀切、简单化。

## 参考文献

- [1] (美) 阿兰·斯密德. 制度与行为经济学. 北京: 中国人民大学出版社, 2004
- [2] 陈立丰. 美国水土保持与环境保护——赴美培训团考察报告. 教学管理, 1997, (1): 58-61.
- [3] 陈秋珍, John Sumelius. 国内外农业多功能性研究文献综述. 中国农村经济, 2007 (3): 71-80.
- [4] 陈锡文. 当前农业和农村经济形势与“三农”面临的挑战. 中国农村经济, 2010 (1): 4-9.
- [5] 陈锡文. 美国食品券制度的借鉴意义. 国务院发展研究中心信息网, 2002-11-5
- [6] 程恩富, 胡乐明. 新制度经济学. 北京: 经济日报出版社. 2005 年 1 月第 1 版, P146-147.
- [7] 道格拉斯·C·诺思. 经济史中的结构与变迁. 上海: 上海人民出版社, 1994
- [8] 丁成日. 美国土地开发权转让制度及其对中国耕地保护的启示. 中国土地科学, 2009(3): 74-80
- [9] 冯继康. 美国农业补贴政策: 历史演变与发展走势. 中国农村经济, 2007 (3): 73-80
- [10] 符金陵, 孙东升, 吴凌燕. WTO 蓝箱政策改革对美国农业支持政策的影响. 农业经济问题, 2005(5): 74-78.
- [11] 国家发展与改革委员会. 国家粮食安全中长期规划纲要(2008-2020). 2008
- [12] 国家农业部人事劳动司. 农业政策与农业法制. 北京: 中国农业出版社, 1997
- [13] 国家统计局. 国民经济和社会发展统计公报(历年). 国家统计局网站
- [14] 郭建军. “十二五”期间我国农业支持和保护政策体系. 经济研究参考, 2010 (45): 14-23
- [15] 高涛. 我国的农业保险效应分析及对策研究. 农业经济问题, 2007 (S): 135-139
- [16] 郝冰. 美国政策经济管制的演进. [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2007
- [17] 何秀荣. 公司农场: 中国农业微观组织的未来选择?. 中国农村经济, 2009, (11): 4-16
- [18] 何秀荣. 中国农村政策要览. 北京: 高等教育出版社, 2010
- [19] 简立贤, 郑美姿, 黄琮琪. 美国新农业法案及启示. 台湾国立中兴大学, 2009
- [20] 柯炳生. 工业反哺农业的理论与实践研究. 北京: 人民出版社, 2008
- [21] 柯炳生. 美国新农业法案的主要内容与影响分析. 农业经济问题, 2002 (7): 58-63
- [22] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学——社会秩序与公共政策. 北京: 商务印书馆, 2004
- [23] 匡小明, 谭新华. 中美湿地保护立法比较研究. 中国环保产业, 2009 (2): 12-13
- [24] 蓝海涛. 国际农业贸易制度和中国农业政策的调整. [博士学位论文]. 南京: 南京农业大学, 2001
- [25] 李超民. 美国 2007 年农场法立法的政治经济学分析. 美国研究, 2007 (1): 107-119.
- [26] 李超民. 美国 70 年来农产品立法及农产品常平仓计划的现实意义. 农业经济问题, 2004(4): 73-80.
- [27] 李家才. 论保护农田的土地开发权交易政策. 社会科学, 2008 (12): 40-45
- [28] 李瑞峰, 肖海峰. 欧盟、美国 and 中国的农民直接补贴政策比较研究. 世界经济研究, 2006(7): 79-83.
- [29] 李激. 农业剩余与工业化资本积累. 昆明: 云南人民出版社, 1993
- [30] 林毅夫. 再论制度、技术与中国农业发展. 北京: 北京大学出版社, 2000
- [31] 刘国臻. 论美国的土地发展权制度及其对我国的启示. 法学评论, 2007 (3): 140-146.

- [32] 刘明国. 我国农业发展进入新阶段. 宏观经济研究, 2010 (3): 38-41
- [33] 刘明明. 英美土地开发权制度比较研究及借鉴. 河北法学, 2009 (2): 169-174
- [34] 刘蓉. 我国农业保险现状的统计分析. 统计研究, 2004 (11): 37-40
- [35] 梁睿. 农业政策演变规律的政治经济学解析. 理论研究, 2007(13): 23-24.
- [36] 刘志雄, 卢向虎, 沈琼. 美国农场变迁及其对我们的启示. 调研世界 2005 (4): 30-32
- [37] 刘志雄. 美国对外粮食援助和市场推广及启示. 经济纵横, 2007 (1): 64-65.
- [38] 刘志扬. 美国农业新经济. 青岛: 青岛出版社, 2003
- [39] 马述忠, 黄祖辉. 转基因农产品国际贸易游戏规则初探. 福建论坛(经济社会版), 2001(06): 29-33
- [40] 马晓河, 蓝海涛, 黄汉权. 工业反哺农业的国际经验及我国的政策调整思路. 管理世界, 2005 (7): 55-63
- [41] 美国国会. 国会参众两院政府网站
- [42] 美国农业部经济研究局. 农场家庭经济状况专题. <http://www.ers.usda.gov/Briefing/WellBeing/>
- [43] 美国农业部经济研究局. 农业研究与开发专题. <http://www.ers.usda.gov/Briefing/AgResearch/>
- [44] 美国农业部经济研究局. 美国食品安全专题. <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FoodSecurity/>
- [45] 美国农业部食品与营养局. <http://www.fns.usda.gov/fns>, 2010
- [46] 齐嘉. 美国联邦高等教育立法历史演进及特点分析. [硕士学位论文]. 吉林: 吉林大学, 2007
- [47] 曲云鹤. 粮食援助国际贸易规则比较. 中国农村经济, 2009 (2): 86-93
- [48] 权昌会. 美国农业立法. 北京: 经济科学出版社, 1997
- [49] 速水佑次郎. 农业经济论. 北京: 中国农业出版社, 2003
- [50] 苏杨, 程红光, 马宙宙. 解决农村现代化进程中的环境污染问题. 经济研究参考, 2006 (57): 37-44.
- [51] 孙立明. 农业保险的发展实践与理论反思—世界经验的比较与启示. 经济科学, 2003 (4): 51-62
- [52] 孙新章. 新中国 60 年来农业多功能性演变的研究. 中国人口·资源与环境, 2010 (1): 71-75
- [53] 唐斯. 民主的经济理论. 上海: 上海人民出版社, 2010
- [54] 庾国柱, 李军, 王国军. 外国农业保险立法的比较与借鉴. 中国农村经济, 2001 (1): 74-80
- [55] 王春法. 美国农业教育—科研—推广体系的得失观. 美国研究, 1993 (4): 43-63
- [56] 王华巍. 世界主要发达国家农业政策的比较研究. [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2005
- [57] 王慧英. “剩余品”时代美国的对外粮食援助政策. 世界历史, 2006 (2): 12-20
- [58] 王世群, 何秀荣, 王成军. 农业环境保护: 美国的经验与启示. 农村经济, 2010 (11): 126-129
- [59] 王世群, 李文明. 奶业支持政策: 美国的经验与启示. 农业经济, 2010 (10): 28-30
- [60] 王世群. 美国农业环境保护政策及其借鉴. 环境保护, 2010 (17): 64-65
- [61] 王世群. 美国农业出口与粮食援助政策: 历史演变与发展趋势. 农业经济, 2010, (1): 84-86
- [62] 王世群. 美国农业灾害援助: 政策、绩效与启示. 世界农业, 2010 (9): 55-57
- [63] 王玉斌, 陈慧萍, 谭向勇. 中美粮食补贴政策比较. 农业经济问题, 2006 (12): 34-40
- [64] 汪中芳. 美国社会救助体系建设及其启示. 中国民政, 2009 (5): 30-31.
- [65] 卫龙宝. 略论农业发展中政策、科技和投入的相互关系. 农业现代化研究, 1991 (12): 8-11

- [66] 卫龙宝. 农业发展中政府干预模式选择. 经济学家, 1999 (5): 90-98
- [67] 卫龙宝. 农业政策目标的多重性及其在现实中的矛盾. 经济研究, 1990 (1): 61-65
- [68] 卫龙宝. 市场经济条件下农业发展中政府干预的手段与边界. 管理世界, 1999 (4): 151-159
- [69] 卫龙宝. 政策杠杆仍是启动农业发展的根本因素——兼谈我与农业政策作用消退论的分歧. 农业经济问题, 1993 (6): 13-16
- [70] 西奥多·舒尔茨. 改造传统农业. 北京: 商务印书馆, 1999
- [71] 徐更生. 美国农业政策. 北京: 中国人民大学出版社, 1991
- [72] 薛庆根. 美国食品安全体系及对我国的启示. 经济纵横, 2006 (2): 62-64
- [73] 修文彦, 任爱胜, 冯忠泽, 郝利. 美日欧农产品市场准入制度对中国的启示. 农业经济问题, 2007 (S): 55-59
- [74] 闫磊, 阙巍. 农业利益集团的国际比较研究及其启示. 农业经济问题, 2005 (12): 42-46
- [75] 闫威, 夏振坤. 利益集团视角的中国“三农”问题. 中国农村观察, 2003 (5): 46-56
- [76] 余燕春. 能源农业发展战略的国际比较. 中国农村观察, 2007 (7): 76-80
- [77] 益智. 美国的扶农政策与农业生产率——基于二战后美国农业发展的实证研究. 中国农村经济, 2004 (9): 75-79.
- [78] 藏俊梅, 王万茂. 农地发展权的设定及其在中国农地保护中的运用——基于现行土地产权体系的制度创新. 中国土地科学, 2007(6): 44-49.
- [79] 翟雪玲, 张晓涛. 美国农业支持政策效应评估. 农业经济问题, 2005 (1): 74-78.
- [80] 张良悦. 土地发展权及其交易——基于农地保护的政策工具. 经济体制改革, 2008 (6): 37-42
- [81] 张晓涛. 中国粮食政策演变与选择——理论框架与应用分析. [博士学位论文]. 北京: 中国农业大学, 2002
- [82] 张旭青, 李源生, 朱启荣. 美国农产品出口支持措施及其对我国的启示. 国际贸易问题, 2005, (3): 42-46.
- [83] 张晓云. 外国政府农业保险补贴的方式及其经验教训. 财政研究, 2004 (9): 63-65
- [84] 张玉环. 美国农业资源和环境保护项目分析及其启示. 中国农村经济, 2010 (1): 83-91
- [85] 赵莹. 准公共物品定义下的农业保险供给. 财经科学, 2004 (4): 94-97
- [86] 庄小琴. 农业政策学. 北京: 气象出版社, 2000
- [87] 张蔚文, 吴次芳, 黄祖辉. 美国湿地政策的演变及其启示. 农业经济问题, 2003 (11): 71-74.
- [88] 张汉麟, 傅新民, 邓亦武等. 美国 2002 年农业法专题研究. 北京: 经济管理出版社, 2005.
- [89] 中央人民政府. 中华人民共和国保险法 (修订稿). 中央人民政府网站, 2009.2.28
- [90] 朱颖, 李艳洁. 美国农产品贸易政策的全面审视. 国际贸易问题, 2007 (6): 39-44
- [91] Agricultural Trade Act of 1978 [www.nationalaglawcenter.org](http://www.nationalaglawcenter.org)
- [92] Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954. [www.nationalaglawcenter.org](http://www.nationalaglawcenter.org)
- [93] Andrea Cattaneo, Daniel Hellerstein, Cynthia Nickerson, et al. Balancing the Multiple Objectives of Conservation Programs. USDA, ERS, May 2006.
- [94] Andy Jerardo. What Share of U.S. Consumed Food Is Imported?. AMBER WIVERS, February, 2008

- [95] Anni Poikolainen. Characteristics of Food Stamp Households:Fiscal Year 2004. Food Stamp Program Report No.FSP-05-CHAR. USDA , FNS, September 2005.
- [96] Bruce Gardner ,Daniel A. Sumner. U.S. Agricultural Policy Reform in 2007 and Beyond.
- [97] Carol Canada. Trends in U.S. Agricultural Export Credit Guarantee Programs and P.L. 480, Title I, FY1992-FY2002. CRS Report for Congress, 2004 .
- [98] Carol Canada. Trends in U.S. Foreign Food Aid (FY1992-FY2002) . CRS Report for Congress, 2003.
- [99] Carolyn Dimitri, Anne Effland. Milestones in U.S.Farming and Farm Policy. USDA, ERS, June 2005.
- [100] Carolyn Dimitri, Anne Effland, and Neilson Conklin. The 20th Century Transformation of U.S.Agriculture and Farm Policy. USDA, ERS. Economic Information Bulletin Number 3, June 2005.
- [101] Charles E. Hanrahan. Agricultural Export and Food Aid Programs .CRS Report for Congress, 2007.
- [102] Craig Cox. U.S.Agricultural Policy and the 2007 Farm Bill “U.S.Agriculture Conservation Policy&Programs:History, Trends, and Implications” Woods Institute For The Environment, Stanford University, 2007.
- [103] Daniel A.Sumner. Agricultural Policy Reform in the United States.The AEI Press, 1995
- [104] David Blandford, Richard N. Boisvert. Multifunctional Agriculture – A View from the United States.David Schimmelpfennig and Paul Heisey. U.S.Public Agricultural Research Changes in Funding Sources and Shifts in Emphasis, 1980-2005. ERS, Economic Information Bullentin Number 45, March 2009
- [105] Federal Crop Insurance Act (P.L. 111–80)
- [106] Federal Register, Vol. 74, No. 14, January 23, 2009, P.4199–4201
- [107] Food Assistance & Nutrition Research Program. The Food Assistance landscape (FY2008 Annual Report), Economic Information Bulletin No. 6-6. USDA, ERS, April 2009
- [108] Food Assistance & Nutrition Research Program. Informing Food and Nutrition Assistance Policy (10 Years of Research at ERS). USDA, ERS .2007.12.
- [109] Food, Conservation, and Energy Act of 2008 [www.nationalaglawcenter.org](http://www.nationalaglawcenter.org)
- [110] Edwin Young, Victor Oliveira, Roger Claassen. 2008 Farm Act: Where Will the Money Go? .USDA, ERS. AMBER WAVES.Novermber 2008.
- [111] Harold G.Halcrow. Agricultural Policy Analysis. McGRAW-HILL BOOK COMPANY
- [112] Helen H.Jensen. Food and Nutrition Assistance Policy. Iowa:Iowa State University, 2000
- [113] JohnF.Sargent, Coordinator. Federal Research and Development Funding(FY2010).Congressional Research Service, January 12 2010.
- [114] Joseph W.Glauber, Keith J.Collins. Crop Insurance, Disaster Assistance, and the Role of the Federal Government in Providing Catastrophic Risk Protection. Agricultural Finance Review, Fall 2002.

- [115] Judith Goldstein. The impact of ideas on trade policy: the origins of U.S. agricultural and manufacturing.
- [116] Kaush Arha, Tim Josling, Daniel A.Sumner, and etc. U.S.Agricultural Policy and the 2007 Farm Bill. Staford:WOODS INSTITUTE FOR THE ENVIRONMENT STAFORD UNIVERSITY, 2007
- [117] Keith O.Fuglie , Paul W.Heisey. Economic Returns to Public Agricultural Research. Economic Brief Number 10, September 2007
- [118] Keith Wiebe, Noel Gollehon. Agricultural Resources and Environmental Indicators, 2006 Edition. “Conservation and Environmental Polices”.USDA, ERS, July 2006.
- [119] Kenneth L.Robinson. Farm and Food policies and Their Consequences. PRENTICE HALL, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, 1989
- [120] Liefert, William, and Mathew Shane(2000).“The Macroeconomic Linkages to Agriculture,” in International Financial Crisis and Agriculture International Agriculture and Trade Report WRS-93-3, U.S. Department of Agriculture Economic Research Service.
- [121] Marc T.Law, Joseph M.Tonon, Gary J.Miller. Earmarked: The Political Economy of Agricultural Research Appropriations, 2005
- [122] Mark Nord, Margaret Andrews, Steven Carlson. Household Food Security in the United States, 2008.USDA, ERS, November2009.
- [123] Mathew Shane, William Liefert, Mitch Morehart, May Peters, John Dillard, David Torgerson and William Edmondson(2009). The 2008/2009 World Economic Crisis: What It Means for U.S. Agriculture , U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- [124] Mary Kay Fox, William Hamilton, Biing-Hwan Lin. Effects of Food Assistance and Nutrition Programs on Nutrition and Health .Literature Review.Volume 3. Food Assistance and Nutrition Research Report Number 19-3.USDA, ERS, October 2004.
- [125] May Peters, Suchada Langley and Paul Westcott(2009).Agricultural Commodity Price Spikes in the 1970s and 1990s Valuable Lessons for Today, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- [126] Michael LeBlanc, Biing-Hwan Lin, David Smallwood. Food Assistance: How Strong Is the Safety Net?. USDA, ERS, September 2006.
- [127] OECD.Agricultural Policy in the United States, 1973
- [128] OECD. Multifunctionality towards an analytical framework, 2001
- [129] OECD. The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter? , 2005.
- [130] Otto Doering, Joe L.Outlaw. The Evolution of the Rationale forGovernment Involvement in Agriculture.choices, 21(4), 2006
- [131] Patrick Sullivan, Daniel Hellerstein, Leroy Hansen and etc. The Conservation Reserve Program Economic Implications for Rural America. ERS, USDA. Agricultural Economic Report No.834, 2004
- [132] Peter Feather, Daniel Hellerstein, and LeRoy Hansen. Economic Valuation of Environmental



- Benefits and the Targeting of Conservation Programs:The Case of the CRP. ERS, USDA. Agricultural Economic Report No.778, 1999
- [133] Ralph E.Heimlich, Keith D.Wiebe, Roger Claassen and eta. Wetlands and Agriculture:Private Interests and Public Benefits. ERS, USDA, 1998
- [134] Roger Claassen. Emphasis Shifts in U.S.Conservation Policy.AMBER WAVES, July2006
- [135] Ralph M.Chite. Crop Insurance and Disaster Assistance in the 2008 Farm Bill. Congressional Research Service Report For Congress Order (Code RL34207), 2008.6
- [136] Ralph M. Chite, Dennis A. Shields. Dairy Policy and the 2008 Farm Bill. CRS Report for Congress, January 22 2009.
- [137] Robert Dismukes , Joseph Glauber. Why Hasn't Crop Insurance Eliminated Disaster Assistance.AMBE WAVES.ERS, USDA, 2005.6
- [138] Robert Paarlberg, David Orden. Explaining U.S Farm Policy in 1996 and Beyond: Changes in Party Control and Changing Market Conditions, Amer.J.Agr.ecom.78, December 1996
- [139] Roger Claassen, LeRoy Hansen, Mark Peters, Vince Breneman, et al. Agri-Environmental Policy at the Crossroads: Guideposts on a Changing Landscape. USDA, ERS, January 2001.
- [140] Roger Claassen, Vince Breneman, Shawn Bucholtz, Andrea Cattaneo, Robert Johansson, and et.al .Environmental Compliance in U.S. Agricultural Policy Past Performance and Future Potential.USDA, ERS, June 2004.
- [141] Ruben N. Lubowski, Marlow Vesterby, Shawn Bucholtz, et al. Major Uses of Land in the United States, 2002. Economic Information Bulletin No. (EIB-14), May 2006
- [142] Ruben N.Lubowski, Shawn Bucholtz, Roger Claassen and eta. Environmental Effects of Agricultural Land-Use Change—The Role of Economics and Policy. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.Economic Research Report Number 25, August 2006.
- [143] S. Elaine Grigsby and Cathy L. Jabara . Agricultural Export Programs and U.S. Agricultural Policy . U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, 1983 .
- [144] USAID . U.S. International Food Assistance Report, 2008 .
- [145] USDA. Agricultural Outlook Statistical Indicators , 2009
- [146] USDA. Agricultur&Wetlands is “No Net Loss ”Achievable?. Agricultural Outlook, June-July 1998
- [147] USDA. Economic Effects of U.S. Dairy Policy and Alternative Approaches to Milk Pricing, Report to Congress , July 2004.
- [148] USDA . FY2008 performance and accountability report, November 2008
- [149] USDA. Strategic Plan for FY2005-2010, June 2006.
- [150] USDA, ERS. U.S. Farm Policy: The First 200 Years. Agricultural Outlook, March 2000
- [151]USDA, ERS. Agricultural Outlook: Statistical Indicators, February 2010
- [152] USDA. USDA Budget Summary and Annual Performance Plan(2010FY), 2009
- [153] USDA, NASS.AgriculturalStatistics, 2005.theU.S.Government Printing Office. Washington, DC, 2005

- 
- [154] USDA. Food and Agricultural Policy-Taking Stock for theNew Century.
- [155] Victor Oliveira, Elizabeth Frazao. The WIC Program: Background, Trends, and Economic Issues, 2009 Edition. Economic Research Report Number 73, USDA, ERS, April 2009.
- [156] Willard W.Cochrane, C.Ford Runge. Reforming Farm Policy (Toward a National Agenda). Iowa :Iowa State University Press, 1992

## 附录

附表一：美国农业政策项目年表

<b>17th-18th Centuries</b>	<p><b>18th century</b></p> <p>Local governments often regulate the prices of basic foodstuffs</p> <p><b>1790</b></p> <p>Patent Office was created. The first patent issued on July 31, 1790 to Samuel Hopkins for a method of making potash and pearl ash by burning wood ashes a second time before dissolving them to extract potash, an ingredient used in fertilizer.</p> <p><b>1799</b></p> <p>George Washington suggests to Congress the establishment of a National Board of Agriculture</p>
<b>1800</b>	<p><b>1819</b></p> <p>State legislature sets up the New York State Board of Agriculture, first organization of this sort</p>
<b>1820</b>	<p><b>1820-35</b></p> <p>Agriculture begins to demand a place in government</p> <p><b>1820</b></p> <p>Agriculture Committee, U.S. House of Representatives, established</p> <p><b>1825</b></p> <p>Agriculture Committee, U.S. Senate established</p> <p><b>1830</b></p> <p>Massachusetts becomes first State to conduct a soil survey</p> <p><b>1839</b></p> <p>\$1000 appropriated for Patent Office work with agricultural statistics</p>
<b>1840</b>	<p><b>1849</b></p> <p>The Patent Office is transferred from the State Department to the newly created Interior Department</p> <p><b>1853</b></p> <p>New York appoints first State entomologist</p>
<b>1860</b>	<p><b>1862</b></p> <p>U.S. Department of Agriculture set up without Cabinet status</p> <p><b>1870s</b></p> <p>A few States begin to inspect dairy products</p> <p><b>1874</b></p>

	Georgia sets up the first State Department of Agriculture
<b>1880</b>	<b>1889</b> Department of Agriculture raised to Cabinet status <b>1890, 1891</b> Meat Inspection Acts <b>1897</b> Greater emphasis given to plant exploration and to the increase of agricultural production <b>1889</b> Farmers' Alliance develops subtreasury plan
<b>1900</b>	<b>1912</b> Plant Quarantine Act <b>1914</b> Cotton Futures Act <b>1916</b> Federal Farm Loan Act <b>1917</b> Food Control and Production Acts
<b>1920</b>	<b>1914</b> Cotton Futures Act <b>1916</b> Federal Farm Loan Act <b>1917</b> Food Control and Production Acts
1930	<b>Early 1930s</b> First Federal assistance to school lunch program <b>1933</b> Agricultural Adjustment Act (AAA) initiates crop and marketing controls; Farm Credit Act <b>1935</b> AAA amended to provide marketing orders and continuing funds for removal of agricultural surpluses; resettlement Administration created to combat rural poverty, leads to 1946 Farmers Home Administration <b>1936</b> Soil Conservation and Domestic Allotment Act follows Hoosac Mills decision <b>1937</b>

	<p>Agricultural Marketing Agreement Act</p> <p><b>1938</b></p> <p>Agricultural Adjustment Act provides acreage allotments and quotas, ever-normal granary, price-supporting loans, regional research laboratories, and Federal crop insurance</p> <p><b>1939</b></p> <p>Food stamp plan begun</p>
<b>1940</b>	<p><b>1941</b></p> <p>National Victory Garden Program launched; Steagall Amendment provides for price support to expand production of nonbasic commodities</p> <p><b>1942-49</b></p> <p>Price controls and food rationing during wartime emergency</p> <p><b>1946</b></p> <p>National School Lunch Act; Research and Marketing Act provides for research in improving marketing and distribution of agricultural products</p> <p><b>1948, 1949</b></p> <p>Agricultural Acts incorporate principle of flexible price support and provide change in parity formula</p>
<b>1950</b>	<p><b>1950s</b></p> <p>Debate about level of farm price support and surpluses</p> <p><b>1954</b></p> <p>Agricultural Act re-establishes flexible price supports, authorizes commodity set-asides, and provides support payment for wool</p> <p><b>1955-72</b></p> <p>Increased emphasis on rural development and renewal</p> <p><b>1956</b></p> <p>Soil Bank Program authorized</p> <p><b>1957</b></p> <p>Poultry Inspection Act</p> <p><b>1958</b></p> <p>Humane Slaughter Act</p>
<b>1960</b>	<p><b>1960s</b></p> <p>The Government uses food surpluses for the needy at home and abroad; State legislation to keep land in farming gains impetus</p> <p><b>1961, 1962</b></p> <p>Agricultural Acts extend and enlarge earlier programs</p> <p><b>1964</b></p>

	<p>Food Stamp Act; Agricultural Act provides voluntary control program for cotton and wheat</p> <p><b>1965</b></p> <p>Appalachian Regional Development Act; Food and Agriculture Act establishes voluntary 4-year price and adjustment program</p> <p><b>1966</b></p> <p>President's Committee on Rural Poverty appointed; Child Nutrition Act</p> <p><b>1967</b></p> <p>Wholesome Meat Act</p> <p><b>1968</b></p> <p>Wholesome Poultry "Products Act"; special food service program for children</p> <p><b>1969, 1971</b></p> <p>White House Conference on Food, Nutrition, and Health</p>
<b>1970</b>	<p><b>1970s</b></p> <p>Surplus disposal through sales abroad leads to easing of production controls and great reliance on market prices</p> <p><b>1970</b></p> <p>Agricultural Act reduces controls; Environmental Quality Improvement Act</p> <p><b>1972</b></p> <p>Rural Development Act</p> <p><b>1973</b></p> <p>Agriculture and Consumer Protection Act emphasizes maintaining or increasing instead of controlling production</p>
<b>1980</b>	<p><b>1983</b></p> <p>USDA Secretary John Block implements a payment-in-kind (PIK) program, resulting in the third-largest acreage reduction ever</p> <p><b>1985</b></p> <p>Food Security Act lowers government farm supports, promotes exports, and sets up the Conservation Reserve Program</p> <p><b>1989</b></p> <p>30 million acres retired under the Conservation Reserve Program of the 1985 Food Security Act</p>
<b>1990-2000</b>	<p><b>1990</b></p> <p>Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act and the Omnibus Budget Reconciliation Act increase farmers' flexibility in planting under</p>

	<p>government programs</p> <p><b>1990</b></p> <p>Congress passes the Organic Food Production Act, authorizing the U.S. Department of Agriculture to establish a nationwide definition for organic food</p> <p><b>1994</b></p> <p>USDA reorganizes to streamline functions and improve efficiency</p> <p><b>1996</b></p> <p>Federal Agriculture Improvement and Reform Act revises farm programs to increase reliance on market signals</p> <p><b>1998-99</b></p> <p>Emergency farm assistance acts provide relief for disasters and market losses</p> <p><b>1999</b></p> <p>USDA's Community Food Security Initiative aimed at aiding grass-roots efforts to reduce hunger and improve nutrition</p> <p><b>2000</b></p> <p>USDA unveils organic standards and official organic seal</p>
<b>2010</b>	<p><b>2002</b></p> <p>Farm Security and Rural Investment Act</p> <p><b>2008</b></p> <p>Food, Conservation, and Energy Act</p>

**附录二：美国农业部（USDA）对有关政策项目内涵的解释**

**Acreage reduction program (ARP)**—An annual land retirement system for wheat, feed grains, cotton, or rice in which farmers participating in Federal commodity programs idled a crop-specific, nationally set portion of their crop acreage base in order to be eligible for benefits such as Commodity Credit Corporation (CCC) crop loans and deficiency payments. No deficiency payments were made on the idled ARP land. The 1996 and 2002 Farm Acts did not reauthorize ARPs.

**Agricultural Act of 1949—P.L. 89-439 (October 31, 1949)**, along with the Agricultural Adjustment Act of 1938, makes up the major part of permanent law that mandates commodity price and farm income support. The original 1949 Act designated mandatory support for basic commodities and the following nonbasic commodities: wool and mohair, tung nuts, honey, Irish potatoes (excluded in the Agricultural Act of 1954), as well as milk, butterfat, and their products. Provisions of this law are generally superseded by more current legislation. If the current legislation expires and new legislation is not enacted, the law reverts back to the permanent provisions of the 1938 and 1949 Acts, unless Congress enacts an extension of current legislation.

**Agricultural Adjustment Act (AAA) of 1938—P.L. 75-430 (February 16, 1938)** was enacted to replace farm subsidy policies found unworkable in the AAA legislation of 1933. The 1938 Act was the first to make price support mandatory for corn, cotton, and wheat to help maintain a sufficient supply in low production periods, along with marketing quotas to keep supply in line with market demand. It established permissive supports for butter, dates, figs, hops, turpentine, rosin, pecans, prunes, raisins, barley, rye, grain sorghum, wool, winter cover-crop seeds, mohair, peanuts, and tobacco for the 1938-40 period. Title V of the Act established the Federal Crop Insurance Corporation. The 1938 Act is considered part of permanent legislation for commodity programs and farm income support (along with the Commodity Credit Corporation Charter Act and the Agricultural Act of 1949). Provisions of the law are generally superseded by more current legislation.

**Agricultural Management Assistance (AMA) program**—Established under the Agricultural Risk Protection Act of 2000 and amended under the 2002 Farm Act, the Agricultural Management Assistance program provides financial assistance for conserving practices under 3- to 10-year contracts. The program focuses on producers in 15 States where participation in the Federal Crop Insurance Program has historically been low. The 2008 Farm Act added Hawaii to the list of designated states.

**Average crop revenue election (ACRE)**—An optional revenue-based program provision introduced in the 2008 farm legislation that replaces counter-cyclical payments for those producers who elect to participate in ACRE. Once producers elect to participate, participation continues until 2012. Producers continue to receive reduced direct payments and are eligible for reduced loan deficiency payments.

**Capacity and Infrastructure Programs**—Programs that improve overall effectiveness and ability. Some important Capacity and Infrastructure Programs include Hatch funds for State Agricultural Experiment Stations, McIntire-Stennis funds for forestry research, and Smith-Lever funds for cooperative extension.



**Commodity certificates (Certs)**—Commodity certificates, issued by the Commodity Credit Corporation (CCC), can be purchased at the posted county price for wheat, feed grains, and oilseeds or at the effective adjusted world price for rice or upland cotton. The certificates are available for producers to use immediately in acquiring crop collateral they pledged to the CCC for a commodity loan. When the posted county price or effective adjusted world price is below the loan rate, producers who are facing payment limits can benefit from the lower loan repayment rates. Certificates were also used during the mid-1980s in lieu of cash to compensate program beneficiaries and to reduce the large, costly, and price-depressing commodity surpluses held by the CCC.

**Commodity Credit Corporation (CCC)**—A federally owned and operated corporation within the USDA created to stabilize and support agricultural prices and farm income by making loans and payments to producers, purchasing commodities, and engaging in various other operations. The CCC handles all money transactions for agricultural price and income support and related programs.

**Commodity loan rate**—The price per unit (pound, bushel, bale, or hundredweight) at which the Commodity Credit Corporation provides commodity-secured loans to farmers for a specified period of time.

**Commodity Supplemental Food Program**—Program providing food to supplement the diets of low-income pregnant and breastfeeding women, other new mothers up to 1 year postpartum, infants, children up to age 6, and the elderly. Predecessor to the WIC Program. Funded under the authority of the Agriculture and Consumer Protection Act of 1973.

**Competitive grants**—Funds that are allocated by panels of relevant professional peers after consideration of research proposals submitted to the review panel.

**Conservation Compliance**—Requires producers who cropped highly erodible land (HEL) before December 23, 1985 to implement a soil conservation plan or risk losing their Federal farm program benefits, including most commodity, conservation, and disaster payments. Conservation compliance requirements are similar to those of the Sodbuster requirements, (compliance on newly planted land) but tend to be less stringent.

**Conservation Reserve Enhancement Program (CREP)**—Initiated following the 1996 Farm Act, CREP is a State-Federal conservation partnership program targeted to address specific State and nationally significant water quality, soil erosion, and wildlife habitat issues related to agriculture. The program offers additional financial incentives beyond the Conservation Reserve Program to encourage farmers and ranchers to enroll in 10-15 year contracts to retire land from production. CREP is funded through the Commodity Credit Corporation.

**Conservation Reserve Program (CRP)**—Established in 1985 and administered by USDA's Farm Service Agency, CRP is the latest version of long-term land retirement programs used in the 1930s and 1960s. CRP provides farm owners or operators with an annual per-acre rental payment and half the cost of establishing a permanent land cover, in exchange for retiring environmentally sensitive cropland from production for 10-15 years. In 1996, Congress limited enrollment to 36.4 million acres at any time. The 2002 Farm Act increased the enrollment limit to 39.2 million acres. Beginning in 2010, the

2008 Farm Act will limit enrollment to 32 million acres. Producers can offer land for competitive bidding based on an Environmental Benefits Index during periodic signups or automatically enroll more limited acreages in such practices as riparian buffers, field windbreaks, and grass strips on a continuous basis. CRP is funded through the Commodity Credit Corporation.

**Conservation Reserve Program (CRP) Continuous Sign-up**—Initiated following the 1996 Farm Act, continuous sign-up allows enrollment of land in riparian buffers, filter strips, grass waterways, and other high priority practices at any time and without competition. Eligible land is automatically accepted into the program. Continuous sign-up acreage is under the overall CRP acreage cap.

**Conservation Security Program (CSP)**—Established in the 2002 Farm Act, CSP provides payments to producers for maintaining or adopting structural and/or land management practices that address a wide range of local and/or national resource concerns. As with the Environmental Quality Incentives Program, a wide range of practices can be subsidized. But CSP will focus on land-based practices and specifically excludes livestock waste handling facilities. Producers can participate at one of three tiers; higher tiers require greater conservation effort and offer higher payments. Participants must use the lowest cost practices that meet conservation standards. After September 30, 2008, new enrollment will be prohibited, but existing contracts will continue until they expire. CSP is replaced by a new, but similar program, The Conservation Stewardship Program.

**Conservation Stewardship Program (CSP)**—Established in the 2008 Farm Act, CSP provides payments to producers for adopting or maintaining wide range of conservation management and land-based structural practices that address 1 or more resources of concern, such as soil, water, and wildlife habitat.

**Contract crops**—The term that referred to crops eligible for production flexibility contract payments under Title I of the 1996 Act: wheat, corn, sorghum, barley, oats, rice, and upland cotton.

**Cropland**—Land used primarily for production of row crops, close-growing crops, and fruit and nut crops. It includes cultivated and noncultivated acreage, but not land enrolled in the Conservation Reserve Program. For details on land use of U.S. non-Federal lands, see USDA National Resources Conservation Services' National Resources Inventory.

**Dairy Export Incentive Program**—A program that offers subsidies to exporters of U.S. dairy products based on the volume of exports. The intent is to make U.S. products more competitive in world markets, thereby increasing U.S. exports. The Commodity Credit Corporation receives export-price bids from exporters and makes the payments either in cash or through certificates redeemable for commodities. The program was originally authorized by the 1985 Farm Act, and reauthorized by subsequent Acts.

**Deficiency payments**—Direct government payments made prior to 1996 to farmers who participated in an annual commodity program for wheat, feed grains, rice, or cotton. The crop-specific payment rate for a particular crop year was based on the difference between an established target price and the higher of the commodity loan rate or the national average market price for the commodity during a specified time period. Deficiency payments are not the same as loan deficiency payments.

**Direct loan**—"Direct" farm loans are made by USDA's Farm Service Agency (FSA) to family-size farmers and ranchers who cannot obtain commercial credit from conventional lenders. The FSA also services these loans and provides supervision and credit counseling so borrowers have a better chance for success. Farm Ownership (FO), Operating (OL), Emergency, and Youth loans are the main types of loans available under the Direct farm loan programs. Direct loan funds are also set aside each year for loans to minority applicants and beginning farmers. Direct loan applications are made at the local FSA office.

**Direct payments**—Fixed payments for eligible historic production of wheat, corn, barley, grain sorghum, oats, upland cotton, long and medium grain rice, soybeans, other oilseeds, and peanuts. Producers enroll annually in the program to receive payments based on payment rates specified in the Farm Act and their historic program payment acres and yields.

**Disaster payments**—Payments made to producers through existing or special legislation due to crop and livestock losses because of natural disasters such as floods, drought, hail, excessive moisture, or related conditions.

**Emergency farm loan**—The USDA's Farm Service Agency (FSA) provides emergency loans to help farmers and ranchers recover from production and physical losses due to drought, flooding, other natural disasters, or quarantine. The farmers or ranchers must own or operate land in a county declared a disaster area by the President or designated by the Secretary of Agriculture as a disaster or quarantine area. The FSA administrator may authorize emergency loan assistance for physical losses only. The farmer or rancher must have suffered at least a 30-percent loss in crop production or a physical loss to livestock, livestock products, real estate, or chattel property.

**Emerson Humanitarian Trust**—A special wheat, corn, grain sorghum, and rice reserve to be used for humanitarian food aid purposes. The Trust was formerly the Food Security Commodity Reserve and the Food Security Wheat Reserve. Created by the Agriculture Act of 1980 (P.L. 96-494), the reserve is generally used to provide famine and other emergency relief when commodities are not available under P.L. 480 (Food for Peace Program). The 1996 Farm Act expanded the reserve to include corn, grain sorghum, and rice in addition to wheat, and made other administrative changes. Commodity Credit Corporation also is authorized to hold money as well as commodities in the reserve.

**Environmental Quality Incentives Program (EQIP)**—EQIP was established by the 1996 Farm Act to consolidate and better target the functions of the Agricultural Conservation Program, Water Quality Incentives Program, Great Plains Conservation Program, and Colorado River Basin Salinity Program. The objective of EQIP is to encourage farmers and ranchers to adopt practices that reduce environmental and resource problems through 1- to 10-year contracts. The program provides education and technical assistance, as well as financial assistance through cost-share payments for structural and vegetative practices and incentive payments for management practices. EQIP is run by the Natural Resources Conservation Service and is funded through Commodity Credit Corporation.

**Export Enhancement Program (EEP)**—Program started in May 1985 under the Commodity Credit Corporation Charter Act to help U.S. exporters meet competitors' prices in subsidized markets. Under

the EEP, exporters received subsidies based on the volume of exports to specifically targeted countries. The program was reauthorized by the 1985 Farm Act and subsequent farm acts, until it was repealed by the 2008 Farm Bill.

**Farmland Protection Program (FPP)**—Established in the 1996 Farm Act, FPP provides funding to State, local, and tribal entities and nongovernmental organizations with existing farmland protection programs to purchase conservation easements or other interests in land that limit nonagricultural uses of the land. The Natural Resources Conservation Service purchases conservation easements by partnering with eligible entities that have pending offers for the acquisition of conservation easements.

**Farm ownership loan (FO)**—Farm Ownership (FO) loans may be made by the Farm Service Agency (FSA) to purchase farmland, construct or repair buildings and other fixtures, develop farmland to promote soil and water conservation, or to refinance debt. FO loans are made under both guaranteed and direct loan programs, and are made to producers unable to obtain credit from conventional lenders.

**Farm Security and Rural Investment Act of 2002 (2002 Farm Act) (P.L. 107-171)**—The omnibus food and agriculture legislation (2002 Farm Act) that provided a framework for the Secretary of Agriculture to administer various agricultural and food programs from 2002 to 2007. The legislation was signed into law on May 13, 2002. This farm act replaced production flexibility contract payments of the 1996 Farm Act with direct payments, and introduced counter-cyclical payments and the Conservation Security Program. The 2002 Act was the first farm act to include a separate energy title.

**Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 (1996 Farm Act) (P.L. 104-127)**—The omnibus food and agriculture legislation (Farm Act) signed into law on April 4, 1996, provided a 7-year framework (1996-2002) for the Secretary of Agriculture to administer various agricultural and food programs. The 1996 Act redesigned income support and supply management programs for producers of wheat, corn, grain sorghum, barley, oats, rice, and upland cotton. Production flexibility contract payments were made available under Title I of the 1996 Act (see Agricultural Market Transition Act). The legislation also suspended acreage reduction programs, revised and consolidated Federal milk marketing orders. Made program changes for sugar and peanuts, and consolidated and extended environmental programs.

**Federal Agricultural Mortgage Corporation** — An organization more commonly referred to as Farmer Mac, which is a secondary (resale) market for agricultural mortgages. Farmer Mac was authorized by the Agricultural Credit Act of 1987

**Federal Crop Insurance Act**—Legislation that provides a framework for the operation of the Federal crop insurance program. Enacted in 1938, with major amendments in 1980, 1994, and 2000. The 2000 amendment is referred to as the Agricultural Risk Protection Act of 2000.

**Federal Crop Insurance Corporation (FCIC)** —Federally owned and operated corporation within USDA that promotes the economic stability of agriculture through a sound system of crop insurance and provides the means for the research and experience necessary to devise and establish such insurance.

**Federal milk marketing orders**—Regulations issued by the Secretary of Agriculture specifying minimum prices that regulated handlers must pay for milk and other conditions under which milk can be

bought and sold within a specified area. The orders establish minimum class prices according to the products for which milk is used that are then "blended" as a weighted average. The 1996 Farm Act required consolidation of the Federal milk marketing orders into 10-14 regional orders, down from 33. In 2008, there are 10 Federal milk marketing orders.

**Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990 (1990 Farm Act)**

**(P.L.101-624)**—Omnibus food and agriculture legislation (Farm Act) signed into law on November 28, 1990, provided a 5-year framework (1991-95) for the Secretary of Agriculture to administer various agricultural and food programs. Commodity programs were continued, with modifications, such as creation of optional flex acreage, making the programs more market oriented.

**Food Distribution Program on Indian Reservations (FDPIR)**—Program created in 1977 as an alternative to the FSP because many Native Americans live in remote areas where food costs are high and access to food stamp offices and grocery stores is limited. FDPIR provides monthly food packages to low-income individuals and families living on reservations, and to American Indian households living in approved areas near reservations and in approved service areas in Oklahoma. In fiscal year 2003, 5 States and 98 tribal authorities administered the program on 243 reservations.

**Food Security Act of 1985 (1985 Farm Act) (P.L. 99-198)**—Omnibus food and agriculture legislation (Farm Act) signed into law on December 23, 1985, provided a 5-year framework (1986-90) for the Secretary of Agriculture to administer various agricultural and food programs. The law provided for lower price and income supports and a dairy herd buy-out program, and established marketing loans, loan deficiency payments, and the Conservation Reserve Program.

**Food Stamp Employment and Training (FSE&T)**—Program requirement that certain household members must register for work, accept suitable job offers, and fulfill work or training requirements (such as looking or training for a job) established by State welfare agencies. The Food Security Act of 1985 required all States to implement Food Stamp Employment Training (FSE&T) Program to improve work opportunities for FSP clients. Funds for FSE&T were made available to States by Federal grants with additional funding available on a 50-percent matching basis. Legislation in 1997 and 1998 targeted FSE&T funding to nonworking adults without dependents.

**Food Stamp Nutrition Education (FSNE) Program**—A component of the FSP supporting nutrition education activities that focuses on improving the likelihood that food stamp participants and other low-income Americans will make healthy food choices within a limited budget and choose active lifestyles consistent with the Dietary Guidelines for Americans and the Food Guide Pyramid. State agencies have the option of participating in FSNE if they are willing to match Federal funding. FNS approves State plans on an annual bases and then reimbursed States for 50 percent of allowable expenditures.

**Food Stamp Program (FSP)**—Program that provides monthly benefits to eligible low-income families to alleviate hunger and malnutrition by permitting low-income households to obtain a more nutritious diet. Benefits can be used to purchase food at authorized food stores.

**Fruit and vegetable planting restrictions**—Planting for harvest of fruits, vegetables (other than lentils, mung beans, and dry peas), and wild rice is prohibited on base acres of commodity program participants, except in certain situations specified in farm legislation (e.g., if the farm has a history of planting a specific crop in these categories. These restrictions were initiated in 1990 and extended in the 1996, 2002 and 2008 Farm Acts.

**Grassland Reserve Program (GRP)**—Program established in the 2002 Farm Act to assist owners, through long-term contracts or easements, in restoring grassland and conserving virgin grassland. Restored, improved, or natural grassland, rangeland, and pasture, including prairie, can be enrolled. Eligible grassland can be enrolled under long term contracts or easements. The program is administered jointly by the Natural Resources Conservation Service, Farm Service Agency, and Forest Service.

**Guaranteed loan**—Farm Service Agency (FSA) guarantees loans lenders (e.g., banks, Farm Credit System institutions, credit unions) up to 95 percent of any loss of principal and interest on a loan. The guarantee permits lenders to extend agricultural credit to farmers who do not meet the lenders' normal underwriting criteria. FSA guaranteed loans are made for both farm ownership (FO) and operating (OL) purposes. FSA can guarantee OL or FO loans up to \$949, 000 (amount adjusted annually based on inflation).

**Loan commodity**—Wheat, corn, grain sorghum, barley, oats, upland cotton, extra long staple cotton, long grain rice, medium grain rice, soybeans, other oilseeds, graded wool, nongraded wool, mohair, honey, dry peas, lentils, small chickpeas, and large chickpeas.

**Loan deficiency payments**—A provision initiated in the Food Security Act of 1985 that gives the Secretary of Agriculture discretion to provide direct payments for loan commodities to producers who agree not to obtain a commodity loan on their production for a particular crop year. Loan deficiency payments (LDP) continue to be available for all loan commodities except extra-long staple cotton. LDPs are also available for unshorn pelts or hay and silage derived from a loan commodity. The LDP provision is applicable only if a marketing loan repayment provision has been implemented (i.e., if the market price of a commodity is below the commodity loan rate). The intent of the LDP provision (as well as the marketing loan repayment provision) is to minimize accumulation and storage of stocks by the government and allow U.S. commodities to be marketed freely and competitively. The LDP payment amount is determined by multiplying the local marketing loan repayment rate by the amount of the commodity eligible for a loan. Loan deficiency payments are not the same as deficiency payments.

**Make allowance (or milk manufacturing marketing adjustment)**—Used by USDA in its calculation of Commodity Credit Corporation purchase prices for butter, nonfat dry milk, and cheese. It is intended to reflect manufacturing cost for the products purchased. This margin is administratively set so that manufacturers who receive the purchase price for their outputs should be able to pay dairy farmers the equivalent of the support price. The USDA make allowance is not a guaranteed margin to manufacturers.

**Marketing loan gain**—The difference between the announced commodity loan rate and the marketing loan repayment rate. This represents a program benefit to producers and is aimed at reducing government costs of stock accumulation.

**Marketing loan repayment rate**—Rate at which farmers are allowed to repay their loans when market prices are below the commodity loan rate. This lower repayment rate is based on the local, posted county prices (PCPs) for wheat, feed grains, or oilseeds; on the adjusted world price for rice or upland cotton; and on the national posted price for peanuts. Any accrued interest on the loan is waived.

**Market Access Program (MAP)**—Formerly the Market Promotion Program, designed to encourage development, maintenance, and expansion of commercial commodity exports to specific export markets. Participating organizations include nonprofit trade associations, State and regional trade groups, and private companies. Activities financed include consumer promotions, market research, technical assistance, and trade servicing

**Market loss assistance payments**—Direct payments to producers to partially offset financial losses due to severe weather and other natural disasters or stressful economic conditions, such as low commodity prices or pest and animal disease outbreaks.

**Marketing loan program**—Provisions that allow producers to repay nonrecourse commodity loans at less than the announced loan rate whenever the world price or loan repayment rate for the commodity is less than the loan rate. Marketing loan provisions are aimed at reducing government costs of stock accumulation. Marketing loan provisions were originally mandated only for rice and upland cotton. Marketing loan provisions are implemented for feed grains, wheat, rice, upland cotton, all oilseeds, peanuts, small and large chickpeas, lentils, dry beans, wool, mohair, and honey. Marketing orders—Federal marketing orders authorize agricultural producers in a designated region to take various actions to promote orderly marketing, such as influencing supply and quality and pooling funds for promotion and research. Marketing orders are initiated by the industry, but must be approved by the Secretary of Agriculture and by a vote among affected producers. Once approved, a marketing order is mandatory for all producers in the marketing order area. There are marketing orders for a number of fruits, nuts, and vegetables, and for milk.

**National School Lunch Program**—Federally assisted meal program operating in public and nonprofit private schools and residential child care institutions. Established under the National School Lunch Act in 1946. It provides nutritionally balanced, low-cost lunches that are free to children in households with incomes at or below 130 percent of poverty and reduced price for those in households with incomes between 130 and 185 percent of poverty.

**Noninsured Crop Disaster Assistance Program (NAP)**—Program that provides coverage similar to CAT insurance to producers of noninsurable crops. Administered by USDA's Farm Service Agency.

**Nonrecourse loan program**—Program providing commodity-secured loan funds to producers for a specified period of time (typically 9 months), after which producers may either repay the loan and accrued interest or transfer ownership of the commodity amount pledged as collateral to the Commodity Credit Corporation (CCC) as full settlement of the loan, without penalty. These loans, also referred to

as "commodity loans, " are available on a crop year basis for wheat, feed grains, cotton, peanuts, rice, oilseeds, pulse crops, wool, mohair and honey. Sugar processors are also eligible for nonrecourse loans. Participants in commodity loan programs receive loan funds based on the commodity-specific, per-unit loan rate specified in legislation. The loans are called nonrecourse because, at the producer's option, the CCC has no recourse but to accept the commodity as full settlement of the loan. Under the Marketing Loan Program, producers of eligible commodities may repay the loan at the world price (rice and upland cotton), posted county price (wheat, feed grains, and oilseeds) or national posted price (peanuts) when these prices are below the year's set commodity loan rate, thus providing a disincentive to crop forfeiture. Some commodity loans are recourse loans, meaning producers must pay back the loans in cash.

**Operating loan (OL)**—Farm Service Agency (FSA) operating loans (OL) may be used to purchase livestock, farm equipment, feed, seed, fuel, farm chemicals, insurance, and other operating expenses. Operating Loans can also be used to pay for minor improvements to buildings, costs associated with land and water development, family living expenses, and to refinance debts under certain conditions. Operating loans are made under both direct and guaranteed programs, to producers who cannot obtain funding from conventional lenders.

**Optional flex acreage**—Under the planting flexibility provision of the 1990 Farm Act, producers of specific crops could choose to plant up to 25 percent of their base acreage for a specific crop to other CCC-specified crops (except fruits and vegetables) without a reduction in their base acreage. Optional flex acreage is a term given to the 10 percent of a farmer's acreage base in 1991-95 beyond the 15-percent normal flex acreage that farmers could choose to plant to crops other than the base program crop. Optional flex acreage was eligible for deficiency payments when planted to the original program crop. However, no deficiency payments would be received on optional flex acreage if planted to another crop. The optional flex acreage planting provision was eliminated in the 1996 Farm Act.

**Other oilseeds**—Term referring to oilseed crops other than soybeans: sunflower seed, canola, rapeseed, safflower, mustard seed, flaxseed, crambe and sesame seed. Also referred to as minor oilseeds. Additional oilseeds may be designated by the Secretary.

**Paid land diversion**—Programs that offered payments to producers to reduce planted acreage of program crops, if the Secretary determined that crop-specific planted acreage should be reduced more than under the acreage reduction program. Farmers were given a specific payment per acre idled in a given year that exceeded acreage reduction program requirements.

**Parity-based support prices**—Commodity-specific support prices (such as loan rates or commodity program purchase prices) whose level in a given year is mandated to be calculated in a way that will maintain the commodity's purchasing power at the level of the 1910-14 base period. Under "permanent legislation" (whose provisions would automatically apply in the absence of current farm acts), the prices of some commodities would be supported at 50-90 percent of parity through direct government purchases or nonrecourse loans.



**Payment acres**—Equal to 85 percent of the base acres for calculating direct and counter-cyclical payments. The 2008 Farm Act set payment acres at 83.3 percent of base acres for crop years 2009-11.

**Payment limitation**—The maximum annual amount of commodity program benefits a person can receive by law. The total amount of payments must be attributed (linked) to a person, by taking into account direct and indirect ownership interests of the person in a legal entity, such as limited partnerships, corporations, associations, trusts, and estates, that are actively engaged in farming. Payment limits are set at \$40, 000 per person per crop year for direct payments and \$65, 000 for counter-cyclical payments. The 2008 Farm Act eliminated payment limits for marketing loan benefits. For producers who elect the Average Crop Revenue Election (ACRE) program the limit on direct payments is reduced by 20 percent. The limit on ACRE payments is \$65, 000 plus the 20 percent reduction in direct payments. The 2008 Farm Act established separate limits on the farm and nonfarm components of adjusted gross income based on the type of payment. These new limits include two applicable to nonfarm income and one applicable to farm income.

**Payment yield (also called program yield)**—Farm's yield of record (per acre) for a specific commodity, determined by a procedure outlined in farm legislation and used in calculating direct payments and counter-cyclical payments.

**Peanut poundage quota**—The maximum quantity of peanuts eligible for the higher of two price support loan rates under the peanut program ended by the 2002 Farm Act. The 1977 Farm Act initiated the two-tier price support program for peanuts. Each producer received a share of a national poundage quota. Producers could market more than their quota, but only the quota amount was eligible for domestic edible use. Over-quota marketings or "additional peanuts" could be sold only for export or processing (crush). Quota peanuts were eligible for a higher commodity loan rate than additional. The 1996 Farm Act permitted the sale, lease, and transfer of a quota across county lines within a State up to specified amounts of quota annually.

**Permanent legislation**—Legislation on which the major farm programs are based and that would be in effect in the absence of or expiration of a current farm act. Farm acts are essentially temporary amendments to permanent legislation that includes provisions of the Agricultural Adjustment Act of 1938, the Commodity Credit Corporation Charter Act of 1948, and the Agricultural Act of 1949. Generally, each new farm act suspends the permanent legislation for a specified period.

**Production flexibility contract (AMTA) payments**—Payments during 1996-2002 to farmers who enrolled "contract acreage, " under Title I, Subtitle B of the 1996 Farm Act in a one-time sign-up in 1996. The annual total amount, specified in legislation, was allocated to specific crops (wheat, rice, feed grains, and upland cotton) based on percentage allocation factors established in the 1996 Act. Each participating producer of a contract crop received payments determined by multiplying their production flexibility contract payment quantity by the national average production flexibility contract payment rate (see below). Farmers could plant 100 percent of their total contract acreage to any crop, except for limitations on fruits and vegetables. Production Flexibility contract payments were replaced with direct payments under the 2002 Farm Act.

**Production flexibility contract payment quantity**—The quantity of a farm's production eligible for production flexibility contract payments under the 1996 Farm Act. Payment quantity was calculated as the farm's payment yield (per acre) multiplied by 85 percent of the farm's contract acreage.

**Program crops**—Crops for which Federal support programs are available to producers, including wheat, corn, barley, grain sorghum, oats, extra long staple and upland cotton, rice, oilseeds, peanuts, and sugar.

**Public Law 480 (P.L. 480)**—Common name for the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954, which seeks to expand foreign markets for U.S. agricultural products, combat hunger, and encourage economic progress in developing countries. Title I of P.L. 480, also called the Food for Peace Program, makes U.S. agricultural commodities available through long-term dollar credit sales at low interest rates for up to 30 years. Government donations for humanitarian food needs are provided under Title II. Title III authorizes government-to-government "food for development" grants, with donated commodities sold in the developing countries and the revenue used for economic development programs.

**Pulse crops**—Term used in North American agriculture that commonly refers to dry (mature) peas, lentils and small and large chickpeas (garbanzo beans) used as food or feed crops (with "food" referring to human use and "feed" to animal use).

**Reinsurance year**—Year used to administer risk sharing and other terms of the Standard Reinsurance Agreement. The reinsurance year is from July 1 to June 30; the number of the year is the year containing June. For example, reinsurance year 2012 is July 1, 2011 – June 30, 2012.

**Revenue insurance**—An insurance policy offered to farmers that pays indemnities based on revenue shortfalls. These programs are subsidized and reinsured by USDA's Risk Management Agency.

**Safety net**—A policy that ensures a minimum income, consumption, or wage level for everyone in a society or subgroup. It may also provide persons (including businesses) with protection against risks, such as lost income, limited access to credit, or devastation from natural disasters.

**School Breakfast Program**—Provides nutritional meals to students at participating schools (and to children in a few residential child care institutions). Certified low-income students receive free or reduced-price breakfasts.

**Section 32**—Section 32 of Agricultural Adjustment Act Amendment of 1935 was enacted to widen market outlets for surplus agricultural commodities as one means of strengthening farm prices. Section 32 programs are financed by a permanent appropriation equal to 30 percent of the import duties collected on all items entering the United States under the customs laws, plus any unused balances up to \$300 million. Most funds are annually transferred by appropriators to pay for child nutrition programs.

**Section 416**—Section 416 of the Agricultural Act of 1949 provides for the disposition of agricultural commodities held by the Commodity Credit Corporation to prevent waste. Disposal is usually carried out by donation of commodities to charitable groups and foreign governments.

**Specialty crops**—Fruits, vegetables, tree nuts, dried fruits, nursery crops, and floriculture. Also referred to as horticulture crops.

**State Agricultural Experiment Stations (SAES)**—SAES work with land-grant universities to carry out a joint research-teaching-extension mission. The Hatch Act of 1887 offered States the option of establishing stations to perform science-based research and acquire and disseminate information of use to the agricultural sector. Each State (as well as some territories) now has an SAES, and some States have additional substations. The experiment stations cooperate closely with USDA.

**Stewardship threshold**—The level of natural resource conservation and environmental management required, as determined by the Secretary using conservation measurement tools, to improve and conserve the quality and condition of a resource.

**Supplemental Agricultural Disaster Assistance**—Disaster assistance payments provided to producers of eligible commodities (crops, farm-raised fish, honey, and livestock) in counties declared by the Secretary to be "disaster counties."

**Supplemental Revenue Assistance Payments**—Payments made to eligible producers on farms in disaster counties that incurred crop production or crop quality losses or both during the crop year.

**Swampbuster**—Wetland conservation provision first established farm legislation in 1985. Producers who drain a wetland to make it ready for crop production can lose Federal farm program benefits, including most commodity, conservation, and disaster payments. Natural Resources Conservation Service certifies technical compliance, and USDA's Farm Services Agency administers changes in farm program benefits.

**Target price**—Unit price level (e.g., for bushel, pound, or ton) established in the 2002 Farm Act used for calculating counter-cyclical payments for covered (program) commodities. Prior to 1996, target prices were used to calculate deficiency payments.

**Temporary Assistance for Needy Families (TANF)**—A Federal-State, block-grant program that replaced AFDC program in 1996. TANF provides cash benefits to low-income families with children. Under TANF, States have flexibility to determine eligibility requirements and benefit levels, but benefits are subject to a 5-year Federal time limit and work requirements.

**The Emergency Food Assistance Program (TEFAP)**—Provides commodities for distribution through the private emergency food system. Provides mandatory multiyear funding and commodity donations from excess CCC inventories of foodstuffs for food distribution by emergency feeding organizations serving the needy and homeless. TEFAP buys and donates commodities and provides grants for State and local costs of transporting, storing, and distributing them to emergency feeding organizations, soup kitchens, and food banks serving low-income persons.

**Thrifty Food Plan**—One of 4 USDA-designed food plans specifying foods and amounts of foods to provide adequate nutrition. Used as the basis for designing Food Stamp Program (FSP) benefits, it is the lowest cost food plan that can be priced monthly using the price data collected for the consumer price index. The monthly cost of the TFP used for the FSP represents a national average of prices (4-person household consisting of an adult couple and 2 school-age children) adjusted for other

household sizes through the use of a formula reflecting economies of scale. For food stamp purposes, the TFP as priced each June sets maximum benefit levels for the fiscal year beginning the following October.

**Transitional benefits**—Up to 5 months of transitional food stamp benefits provided by States to families that leave welfare without requiring the family to reapply or submit any additional paperwork or other information. During the transitional period, the household's benefit level is frozen at the amount it received prior to its TANF case closure, adjusted for the loss of TANF income.

**Wetlands Reserve Program (WRP)**—Established in 1985 Farm Act and administered by the Natural Resources Conservation Service in consultation with USDA's Farm Service Agency and other Federal agencies. WRP is funded through Commodity Credit Corporation and has an acreage enrollment cap. All landowners who choose to participate in WRP must implement an approved wetlands restoration and protection plan. They may sell a permanent or 30-year conservation easement to USDA and receive payments, or enter into a 10-year cost-share restoration agreement to restore and protect wetlands. The landowner voluntarily limits future use of the land yet retains private ownership.

**Wildlife Habitat Incentives Program (WHIP)**—The 1996 Farm Act created WHIP to provide cost-sharing and technical assistance to landowners for developing habitat for upland wildlife, wetland wildlife, threatened and endangered species, fish, and other types of wildlife. Participating landowners, with the assistance of the Natural Resources Conservation Service district office, develop plans for wildlife habitat restoration and development. Standard contracts are generally 5-10 years in length. Cost-share payments may be used to establish and maintain practices. Cooperating State wildlife agencies and nonprofit or private organizations may provide additional expertise and funding. WHIP funds are distributed to States based on State, regional, and national priorities, which may involve wildlife habitat areas, targeted species and their habitats, or specific practices.

**Youth loan**—The Farm Service Agency (FSA) makes loans to individual rural youths to establish and operate income-producing projects of modest size in connection with their participation in 4-H clubs, Future Farmers of America, and similar organizations. Each project must be part of an organized and supervised program of work. The project must be planned and operated with the help of the organization adviser, produce sufficient income to repay the loan, and provide the youth with practical business and educational experience. The project adviser must recommend the project and the loan, and agree to provide adequate supervision. The applicant cannot be less than 10 years or more than 20 years old and must live in a town of less than 10,000 people. The maximum amount for FSA youth loans is \$5,000.

## 致谢

2006年至今是我一生中最幸福、最重要，也是人生的涅槃阶段。在恩师何秀荣教授的关怀下，我有幸在菁菁校园读书五年并肆意汲取百年农大丰厚的学术滋养。导师是改变我人生轨迹与学术足迹的人。尽管学生是资质并不好的粗铁，然而导师却是神奇的铸剑师，导师在焯去学生身上的杂质同时因地制宜地注入少许稀有元素，从而百炼成钢。五年以来，每次与导师的交流都历历在目，如沐春风、受益匪浅。导师渊博的学识，敏锐的思维以及严谨但不拘一格的治学态度潜移默化地影响着我；导师开阔的胸怀、积极乐观的人生态度无时无刻不在感染着我。从导师身上我感受到了一种人格魅力。

在农大读书的五年，有幸接触到我国农经界的知识精英，他们宽广的视野、敏锐的思维、深刻的洞察力是我学习的榜样，如田维明教授、辛贤教授、郑志浩教授、林万龙教授、田志宏教授、王秀清教授、肖海峰教授等。在农大读书的五年，也结识了一群可爱可亲的同学与朋友，如张印午、李文明、赵安平、张林、张炳龙、丁孙亚、张丞、王军、宋凯、曹玫、任燕、覃蛟、王成军等。正是这些朋友使我感到五年的北京学子生活，温馨、惬意。他们是我生命中的财富。

能够在北京读书确实不易。除了导师外，许多朋友都给予了力所能及的帮助。景德镇陶瓷学院陈雨前副校长在我求学、成长、成才的道路上一一直委以信任与支持；工商学院现领导也给予我工作、学习上的便利；审计处徐小慈、赵有俊等好友也在生活中给予无微不至的照顾。当然，师母李平教授，红梅姐、景丹哥等也是我生命中的贵人，他们在关键的时候将我引荐给导师。没有这些人，也就没有我今天。

最后，我想把感谢留给我的至亲。尽管父母识字不多、能力有限，但是他们一直以来是我求学道路上的坚定支持者与无私奉献者，他们是我不断前行的动力。爱人黄静宇也是我学业道路上的坚强后盾，为了完成博士学业，我亏欠了她太多！

王世群

2011-6-10

## 个人简介

王世群，男，1977年10月生，籍贯湖北襄阳市。2001年毕业于武汉理工大学经济学院国际贸易专业，获经济学学士学位。2001-2006年在江西景德镇陶瓷学院工作。2006年考入中国农业大学经济管理学院，为硕博连读生，师从何秀荣教授，研究方向为农业经济理论与政策。

参与的课题：

- [1] 2007.07-08. 曹石村可持续发展投资的效果调查. 农业部科技发展中心、壳牌（中国）集团农村能源调研项目

发表的文章：

- [1] 王世群. 美国农业环境保护政策及其借鉴. 环境保护, 2010（17）  
[2] 王世群, 何秀荣, 王成军. 农业环境保护：美国的经验与启示. 农村经济, 2010（11）  
[3] 王世群. 美国农业部应对“墨西哥湾漏油事件”的举措. 世界农业, 2010（11）  
[4] 王世群. 美国农业出口与粮食援助政策：历史演变与发展趋势. 农业经济, 2010（1）.  
[5] 王世群, 李文明. 奶业支持政策：美国的经验与启示. 农业经济, 2010（10）