

# 中美农业现代化进程中政策目标比较研究

崔莹 王谊娟

中南民族大学

DOI:10.32629/as.v9i4.3926

**[摘要]** 本文比较分析中美农业支持政策体系,聚焦政策目标、支持结构、实施工具及演进路径。研究表明,两国农业政策基于资源禀赋、发展阶段与制度环境的差异,形成不同框架。美国作为农业现代化发达国家,政策目标从传统生产支持转向风险管理、收入保障与可持续发展;中国作为农业现代化进程中的发展中国家,仍以粮食安全、产能提升与农民增收为核心。中国农业支持政策在支持水平、结构优化与工具创新方面存在完善空间,未来可借鉴美国经验,结合国情构建高效、可持续且符合国际规则的农业支持政策体系。

**[关键词]** 农业政策目标; 发达国家; 发展中国家; 农业现代化

**中图分类号:** DF413.1 **文献标识码:** A

## A Comparative Study of Policy Objectives in the Process of Agricultural Modernization in China and the United States

Ying Cui Yijuan Wang

South-Central Minzu University

**[Abstract]** This paper presents a systematic comparative analysis of the agricultural support policy systems in China and the United States, focusing on policy objectives, support structures, implementation tools, and evolutionary pathways. The study shows that agricultural policies in the two countries have formed distinct frameworks based on differences in resource endowments, development stages, and institutional environments. As a developed country that has completed agricultural modernization, the United States has shifted its policy objectives from traditional agricultural production support to comprehensive risk management, income security, and sustainable development. In contrast, China, as a developing country in the process of agricultural modernization, continues to prioritize food security, agricultural productivity enhancement, and farmers' income growth. The study further reveals that China's agricultural support policies still have room for improvement in terms of support levels, structural optimization, and tool innovation. In the future, China can draw on the experience of the United States while considering its own national conditions to build a more efficient, sustainable agricultural support policy system that complies with international rules.

**[Key words]** agricultural policy objectives; developed countries; developing countries; agricultural modernization

### 1 引言

农业的基础性地位决定其始终是各国公共政策体系的核心。在全球粮食安全形势复杂、气候变化加剧、农业国际竞争激烈的背景下,农业政策目标的制定与调整影响深远。

美国作为全球农业最发达国家,农业增加值占GDP比重虽不足2%,但贡献了全球近1/5的农产品出口,形成了规模化、市场化、国际化的现代农业模式。其政策历经多次法案迭代,目标从早期稳定价格、保障收入逐步拓展至促进可持续发展、维护全球农业领导力。<sup>[1]</sup>依托成熟的智库体系、多元资金支持与科学评估机制,美国农业政策在平衡市场效率与公共利益方面积累

了独特经验。

中国作为世界人口最多的发展中国家,农业承担着保供给、保民生、保稳定的战略使命。改革开放以来,政策历经从家庭联产承包责任制到乡村振兴战略的重大调整,目标从解决温饱转向保障粮食安全、推进农业现代化、实现乡村全面振兴。<sup>[2]</sup>当前,中国处于加快建设农业强国的关键阶段,面临粮食安全刚性约束、现代化水平不高、城乡发展不平衡、农民收入增长放缓等挑战。如何在保障粮食安全基础上推进高质量发展,在借鉴发达国家经验的同时立足国情探索特色道路,成为政策制定的核心命题。

## 2 中美农业政策目标的现状分析

### 2.1 美国农业政策目标的现状

当前,美国农业政策目标呈现多元协调、市场主导、全球布局的特征,核心围绕以下维度展开。

#### 2.1.1 保障农产品供给与价格稳定

通过市场化手段保障供给,建立完善的风险保障体系。农业保险参与率高达85%,政府承担部分保费补贴,既保障供给稳定性,又避免直接价格干预对市场机制的扭曲。<sup>[3]</sup>

#### 2.1.2 促进农业可持续发展

可持续发展已成为核心目标之一,政策重点包括生态保护、气候变化应对、有机农业发展。2018年农业法案设立多个生态保护项目,鼓励环保生产方式,并加大对农业清洁能源的支持力度。

#### 2.1.3 支持农场主收入与乡村发展

注重保障农场主尤其是中小农场主的利益,推动乡村经济繁荣。政策工具包括直接补贴、低息贷款、税收优惠、乡村基础设施建设补贴,并支持乡村旅游、农产品加工、农村电商等产业。

#### 2.1.4 维护全球粮食安全

作为全球最大农产品出口国,将维护全球粮食安全作为重要目标,通过农产品出口、国际农业援助、技术合作等方式,影响全球粮食安全治理,强化全球农业领域话语权。

### 2.2 中国农业政策目标的现状

当前,中国农业政策目标呈现战略导向、多元叠加、民生优先的特征,核心围绕以下维度展开。

#### 2.2.1 保障国家粮食安全

粮食安全是首要目标,坚持“谷物基本自给、口粮绝对安全”底线。政策工具包括严守耕地红线、推进高标准农田建设、实施粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定、加大种粮补贴、完善最低收购价政策、强化粮食储备与流通体系建设。粮食产量连续8年稳定在1.3万亿斤以上,基本实现战略目标。<sup>[4]</sup>

#### 2.2.2 巩固脱贫攻坚成果与促进农民增收

促进农民增收是“三农”工作核心任务,政策目标转向巩固脱贫攻坚成果、防止返贫、促进收入持续增长。政策工具包括产业扶贫、就业帮扶、转移支付、农业补贴。农村居民人均可支配收入增速连续多年高于城镇居民。

#### 2.2.3 推进农业现代化

聚焦提高农业综合生产能力,推进规模化、集约化、智能化发展。政策工具包括农业科技研发与推广、产业化经营、高标准农田建设、数字农业建设。截至2023年底,农业机械化率达74.29%,高标准农田超10亿亩,现代化水平显著提升。

#### 2.2.4 实现乡村全面振兴

乡村振兴是新时代“三农”工作总抓手,目标涵盖产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。政策工具包括乡村产业发展支持、农村基础设施建设、人居环境整治、乡村治理体系建设。

### 2.2.5 促进农业绿色发展

聚焦减少农业面源污染、保护生态环境、实现可持续发展。政策工具包括化肥农药减量增效、秸秆综合利用、畜禽粪污资源化利用、有机农业与绿色农业补贴、生态保护补偿机制。近年来化肥农药使用量连续下降,面源污染得到有效控制。

### 2.2.6 提升农业国际竞争力

逐步转向提升国际竞争力、拓展国际市场。政策工具包括农业科技自主创新、农产品质量安全体系建设、农产品出口支持、农业“走出去”。农产品出口额从2001年约160亿美元增长至2023年980亿美元。<sup>[5]</sup>

## 3 中美农业政策目标的比较分析

### 3.1 目标导向比较

美国农业政策目标以市场化导向为核心,强调市场机制在资源配置中的决定性作用,减少政府直接干预。政策制定基于市场需求与农场主利益,通过市场化工具实现目标,避免扭曲市场价格信号。同时具有强烈的国际化布局导向,将农业作为全球战略组成部分,通过技术优势、贸易规则制定、农产品出口维护全球主导地位。此外,近年来愈加重视可持续发展目标,体现多元协调。

中国农业政策目标以战略导向为核心,始终围绕国家重大战略需求制定政策,具有强烈的国家意志与公共利益属性。政策制定首先考虑国家安全与民生保障,将粮食安全、农民增收作为首要任务,体现“生存优先、民生为本”的价值取向。政策目标实现以政府为主导,通过行政手段与市场工具相结合推动落实,政府在耕地保护、粮食生产、农业补贴等方面发挥主导作用。

### 3.2 实现路径比较

中美农业政策目标实践路径因制度环境、发展阶段差异呈现鲜明分野。政策制定上,美国以智库支撑和多元参与为核心,跨学科智库主导调研设计,农场主组织、企业等多方参与,政策兼具科学性与多元诉求;中国以政府顶层设计为主,中央一号文件为主要载体,智库作用尚未充分发挥,利益相关者参与度较低,更侧重战略落地。资金保障方面,美国形成政府拨款、基金会资助、企业捐赠等多元化渠道,资金稳定且灵活;中国主要依赖中央与地方财政拨款,社会资本参与度有限,资金来源单一易受财政压力影响。政策工具选择上,美国以市场化工具为主,农业保险、价格补贴等设计精准,差异化适配不同主体;中国采用行政手段与市场工具结合模式,行政手段保障核心目标,市场工具普惠性强但精准性不足,部分政策存在“一刀切”问题。评估反馈机制上,美国构建系统化闭环,独立主体开展多维度评估,结果直接指导政策优化;中国评估机制尚处起步阶段,以政府评估为主,指标聚焦经济效果,对政策调整的支撑作用有限。

### 3.3 约束条件比较

中美农业政策目标的约束条件差异显著,源于资源禀赋、发展阶段与制度环境三大维度。资源禀赋约束上,美国人均耕地面积为中国5倍,土地规模化经营条件优越,但农业人口占比不足

2%, 劳动力短缺决定政策需聚焦提高劳动生产率; 中国人均耕地仅0.09公顷, 土地碎片化严重, 农业劳动力总量充足但素质待提升, 政策必须兼顾粮食安全与农民就业, 推进适度规模化经营。<sup>[2]</sup>发展阶段约束方面, 美国已进入后工业化阶段, 城乡发展均衡, 农业无需承担过多就业与民生保障功能, 政策可聚焦国际化、可持续发展等高端目标; 中国处于工业化中期, 城乡发展不平衡, 农业需同时承担粮食安全、劳动力吸纳、乡村稳定等多重任务, 政策目标多元叠加、统筹兼顾。制度环境约束上, 美国是成熟市场经济体, 市场化程度高、产权制度清晰, 市场机制起决定性作用; 中国仍处于市场经济转型期, 城乡二元结构长期存在, 产权、市场、社保等体系尚不完善, 政策目标实现需依赖政府主导以弥补市场失灵, 同时逐步完善制度环境。

#### 4 美国农业政策目标经验对中国的启示

##### 4.1 强化粮食安全内涵升级, 构建多元化粮食安全保障体系

美国将粮食安全与国际市场、技术创新、生态保护相结合, 构建了多元化保障体系。中国应在坚持底线基础上推动内涵升级: 从“数量安全”向“数量与质量并重”转型, 加强质量安全体系建设; 从“国内自给”向“国内国际双循环”转型, 合理利用国际市场与资源; 从“生产安全”向“全链条安全”转型, 加强储备、流通、加工体系建设。

##### 4.2 完善市场化政策工具, 充分发挥市场机制作用

美国市场化政策工具的精准性与灵活性提供了重要参考。中国应优化农业补贴政策, 从普惠型向精准型转型, 聚焦新型经营主体; 健全农业保险体系, 扩大覆盖范围, 提高补贴精准性, 构建“政府+市场”的风险保障体系; 推进农产品市场化改革, 完善价格形成机制; 引导社会资本参与农业发展。

##### 4.3 推进农业可持续发展, 构建绿色农业政策体系

美国将可持续发展作为核心目标, 构建了完善的绿色农业政策体系。中国应加大生态保护补贴力度, 鼓励环保生产方式; 加强农业环保技术研发与推广; 建立农业绿色发展评估体系, 将碳排放、土壤质量、水资源利用等纳入评估范围; 加强气候变化应对政策, 构建低碳农业体系。

##### 4.4 提升农业国际竞争力, 构建国际化农业政策体系

美国通过技术创新、市场拓展、贸易规则制定等方式提升农业国际竞争力。中国应加强农业科技自主创新, 突破种业、农机装备等“卡脖子”技术; 推进农产品品牌建设, 加强“三品一标”认证与推广; 完善农产品出口支持政策, 拓展国际市场; 积极参与全球农业治理, 维护农产品出口利益。

##### 4.5 立足中国基本国情, 探索特色农业政策目标实现路径

美国经验虽具借鉴价值, 但中国必须立足国情探索特色道路。坚持政府主导与市场机制相结合, 在核心目标上强化政府责任, 在产业发展上发挥市场作用; 坚持适度规模化经营与小农户

发展并重, 完善小农户与现代农业的利益联结机制; 坚持城乡融合发展, 通过乡村振兴缩小城乡差距; 坚持短期目标与长期目标相结合, 实现农业可持续发展。

#### 5 结论

中美农业政策目标的演进均与各自发展阶段、国家需求密切相关。美国政策目标呈现“基础保障—市场化转型—国际化扩张—可持续发展”的演进特征, 核心聚焦农业效率、国际竞争力与生态可持续; 中国政策目标呈现“粮食安全优先—农业增长—现代化推进—乡村振兴”的演进特征, 始终兼顾国家战略安全、民生保障与产业升级多重诉求。两国在目标导向、核心维度、实现路径、约束条件等方面存在显著差异。美国以市场化导向、国际化布局、可持续发展优先为特征, 核心目标是保障全球农产品供给、提升国际竞争力、促进生态可持续; 中国以战略导向、民生保障优先、政府主导为特征, 核心目标是保障国家粮食安全、促进农民增收、实现乡村振兴。美国农业政策目标的实现机制具有明显优势, 包括完善的智库支撑体系、多元化的资金保障、市场化的政策工具、系统化的评估反馈机制。这些经验对中国具有重要借鉴价值, 但中国必须立足发展中国家基本国情, 坚持政府主导与市场机制相结合、短期目标与长期目标相结合、适度规模化与小农户发展并重、城乡融合发展的原则, 探索特色农业政策目标实现路径。优化中国农业政策目标体系, 需要强化粮食安全内涵升级、构建多元目标协调机制、完善市场化政策工具、加强农业智库建设、推进农业可持续发展、提升农业国际竞争力。通过这些措施, 可实现农业政策目标的精准化、协调化、市场化与可持续化, 为加快建设农业强国、实现农业高质量发展提供有力支撑。

#### [参考文献]

- [1]孙天昊, 郝碧榕. 21世纪以来美国农业法案的演进历程、逻辑、走势及启示[J]. 世界农业, 2024, (06): 27-37.
- [2]王爱玲, 李凌云, 串丽敏. 美国农夫市场的发展经验及对我国的启示[J]. 价格理论与实践, 2025, (03): 253-258+263.
- [3]耿月华, 郭雅双, 臧睿, 等. 中美现代农业模式的比较分析[J]. 山西农经, 2024, (20): 135-137.
- [4]李慧强. 美国农业政策转型经验对我国粮食产业发展的启示[J]. 农业研究与应用, 2022, 35(06): 65-70.
- [5]刘宝成. 美国现代农业体系及其对我国农业现代化的启示(下)[J]. 经济导刊, 2025, (07): 48-51.

#### 作者简介:

崔莹(2002—), 女, 汉族, 江西景德镇人, 硕士, 主要从事农业管理研究方向。

王谊鹏(1979—), 女, 汉族, 湖北武汉人, 博士, 副教授, 主要从事农业经济、农村经济的研究方向。