深化农业支持保护政策改革：欧美镜鉴与推进策略

◈ 杨巧妮[1] 张宁宁[1] 芦千文[2]

(1. 中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京 100081；
2. 中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732)

摘要：农业支持保护是农业强国的关键支撑。推进农业支持保护政策改革，亟须从制约农业强国建设的关键瓶颈出发，处理好粮食和重要农产品稳定安全供给、农民稳定持续增收、产业综合效益和竞争力持续提升、政府财政投入可持续性等多方面的矛盾关系。这些矛盾关系是发达国家推进农业现代化过程中面临的共性问题，从美国和欧盟等典型农业支持保护政策的演变中可以获得中国推动农业支持保护政策改革的经验和启示。整体上看，在农业支持保护政策的演变过程中，美国注重发挥产业链前端优势，设置多重价格标准应对市场风险，形成与市场机制相结合的良性互动机制；欧盟注重发挥产业链后端优势，弱化价格支持保护，强化直接支付补贴，并通过优化直接支付结构激活经营主体市场竞争活力。同时，美国和欧盟都强调资金效率和精准支持，推动政策执行的连续性、公平性、针对性、策略性，不断提高政策实施效能。基于“大国小农”的基本国情农情，着眼于加快建设农业强国，中国应从发挥全产业链综合效益和竞争优势为切入点，深化农业支持保护政策改革，寻找保障粮食安全、保障农民收益、激发市场活力的平衡点，提高资金利用和政策执行效率，构建稳定连续、公平公正、精准支持、策略灵活的支撑农业强国的农业支持保护政策体系。

关键词：农业现代化；农业支持保护；农业强国；欧盟共同农业政策；美国农业法案

DOI：10.13856/j.cn11-1097/s.2023.11.001

1 引言

农业支持保护政策是指各类有助于提高农业生产者收入或者农业生产要素收益的政策措施。党的二十大报告提出：“加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。农业强国的建设离不开强有力的农业支持保护政策体系。优化农业支持保护政策，提高政策执行效率，解决“三农”领域面临的突出问题，是当前政府和学界关注的焦点。实践证明，农业支持保护政策能有效解决“大国小农”带来的一系列问题，在提升要素投入报酬、激发农民种粮积极性、推动现代农业发展等方面发挥着积极作用。但随着内外部环境的变化，特别是国内农业需求形势演变及农业日益突出的战略地位，对优化农业支持保护政策改

收稿日期：2023-05-22。

基金项目：国家自然科学基金“执行偏差视角下的国内农业支持政策机制创新研究”(71703158)。

作者简介：杨巧妮（1998—），女，山东烟台人，硕士研究生，研究方向：农业经济理论与政策，E-mail：yang_qiaoni@163.com；芦千文（1989—），男，山东临清人，博士，助理研究员，研究方向：农村组织与制度，E-mail：luqianwen@cass.org.cn。

通信作者：张宁宁（1982—），男，山东泰安人，博士，副研究员，研究方向：农产品市场与贸易，E-mail：zhangningning@caas.cn。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

革路径、完善农业支持保护政策体系、提升国内农业竞争力提出了新的要求。农业支持保护政策体系的构建需要与乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴的建设目标相契合，才能为农业强国的建设提供充足驱动力。当前中国农业支持保护政策尚未完全对接以上五个目标，并不符合农业强国的建设要求，主要表现在：对市场干预力度较强，难以激发农业经营主体的竞争意识，增收作用不突出，激励作用有限，留不住农业人才；精准性和强制性不足，对农民生产行为的约束作用不强，政策效果并不明显。借鉴他国农业支持保护政策的发展经验有利于丰富中国的农业支持保护政策，加快与发达国家农业支持保护政策改革趋势接轨的步伐，有利于建立与现代农业发展相适应的政策体系。美国与欧盟的农业支持保护政策历史悠久，政策体系建设较为完善，涵盖收入保障、风险防范、可持续发展等方面内容，政策内容随着国内与国际农业发展情况不断更新变化，对中国推进农业支持保护政策体系改革具有深刻的借鉴意义。

已有文献对欧美农业支持保护政策的政策内容、政策结构、演变历程和政策效果进行了详细分析，普遍认为中国农业支持保护政策的改革步伐落后于发达国家和地区，农业支持体量和政策结构均需要调整。当前的研究成果可分为以下三类：一是分析欧美农业支持保护政策演变历程并得出经验启示。芦千文和姜长云从农业农村经济发展、社区发展、自然环境保护和农村组织培育四个方面对欧盟和美国农业支持保护政策进行了梳理分析，认为中国应从建立城乡发展伙伴关系、激发各方参与农业农村发展积极性、增强政策互补性等方面进行改革[1-2]。二是对比欧美国家与中国农业支持保护政策存在的差距提出改进建议。乐昕认为中国应合理应用价格支持和直接支付补贴工具，注重农村发展的相关政策改革[3]。刘超等认为中国应将政策目标由增产导向调整为提质增效导向和竞争力导向[4]。郭琰等认为中国应注重农业科技投入，优化生产者支持结构，持续加大农业支持总量[5]。三是聚焦某一农业支持保护政策进行深入分析并提出改革建议，包括农业绿色发展[6]、农业保险[7]、有机农业[8-9]、农业生产性服务[10]等。可见，已有文献对美国和欧盟农业支持保护政策已经有充分的研究，富有启发意义。但仍存在问题有待深入挖掘：一是现有文献的分析与中国的农业发展背景和政策演变结合不够紧密，二是以往文献多从农民增收、环境保护和可持续发展的角度对欧美农业支持保护政策进行分析和经验总结，研究视角较为单一。因此，需要进一步挖掘欧美农业支持保护政策的新功能，拓宽对农业支持保护政策的认知视角。本文在分析中国农业支持保护政策演进历程和存在问题的基础上，以美国和欧盟为案例，分析其补贴模式形成的过程和实践特征，为拓展中国农业支持保护政策功能，构建具有中国特色的农业支持保护政策体系提供可参考的意见和建议。

2　中国农业支持保护政策的架构与挑战

2.1　演变历程

农业支持保护政策的内容与农业战略定位以及农业发展目标息息相关。中国农业支持保护政策可以分为三个阶段：第一个阶段是家庭联产承包责任制确立之后，中国通过实施农业市场化改革以调动农民生产积极性，具体措施包括按保护价向农民收购余粮、粮食收储企业实行顺价销售和农业发展银行资金封闭运行三项措施以支持粮食生产和有序流通；第二个阶段是加入世界贸易组织（WTO）之后，中国于 2006 年取消了农业税，农业支持保护政策进入了一个全新阶段，农业支持保护力度不断增强，在 2015 年之前，中国国内农业支持保护政策以最低收购价（稻谷、小麦）、临时收储（玉米、大豆、油菜和棉花等）、种粮农民直接补贴、良种补贴、农资综合补贴和农机购置补贴为主，但 2014 年将大豆和棉花的临储政策调整为目标价格政策；第三个阶段是 2016 年至今，中国于 2016 年将玉米临储政策调整为玉米生产者补贴政策，将种粮农民直接补贴、良种补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴，2017 年之后，中国国内农业支持保护政策以最低收购价（稻谷、小麦）、生产者补贴（玉米、大豆和稻谷）、目标价格补贴（棉花）、耕地地力保护补贴为主要框架，与此同时，中国也加大了对构建农业全产业链的支持力度，鼓励地方政府建立现代农业产业园区建设和乡村特色产业。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

2.2 政策结构

中国当前农业支持保护政策具有多样性、全面性、层次性的特点。第一类是要素支持政策，是指对农机、农资、农业服务和土地流转等方面的支持政策。具体来说，包括农机购置补贴、耕地地力保护补贴、适度规模经营补贴以及托管补贴。这类补贴的作用对象是农户、新型农业经营主体或者农业服务主体，用于解决农户或者新型农业经营主体生产经营过程的资金约束问题，提高农业经营主体的种植积极性。第二类是收入支持政策，主要包括生产者补贴政策、目标价格政策和保险政策等。其中，生产者补贴政策和目标价格政策是根据农民当期的种植收入情况和市场价格情况进行补贴，保险政策主要是为了缓释农户生产经营过程中的自然风险和市场风险冲击，这些政策主要用于稳定农民的农业收入。第三类是价格支持政策，主要是指稻谷和小麦最低收购价政策。这类政策的直接作用对象并非农民，而是粮食收购企业。当粮食供给过剩、市场价格过低时，粮食收购企业通过高于市场价格的粮食收购价格吸纳过剩的粮食，稳定市场价格，保证农民的种粮收益不受损、粮食收储企业和粮食购销企业利益不亏损。第四类是产业发展支持政策，主要是产粮（油）大县奖励政策。产粮（油）大县奖励政策的主要作用是缓解产粮（油）大县财政困难、促进粮食和油料产业发展，保障国家粮油安全（图 1）。

从 WTO 合规性来看，2015 年之前，中国国内农业支持保护政策的“黄箱”政策支持量较大，“黄箱”政策类型主要有最低收购价、良种补贴、农资综合补贴、农机购置补贴；2015 年中国将具有“黄箱”性质的良种补贴和农资综合补贴与“绿箱”性质的种粮农民直接补贴合并为“绿箱”性质的农业支持保护补贴；2017 年棉花目标价格补贴由“黄箱”政策转变为具有数量上限管理的“蓝箱”政策，大豆、玉米生产者补贴转变为“蓝箱”政策，规避了 WTO 的约束限制。

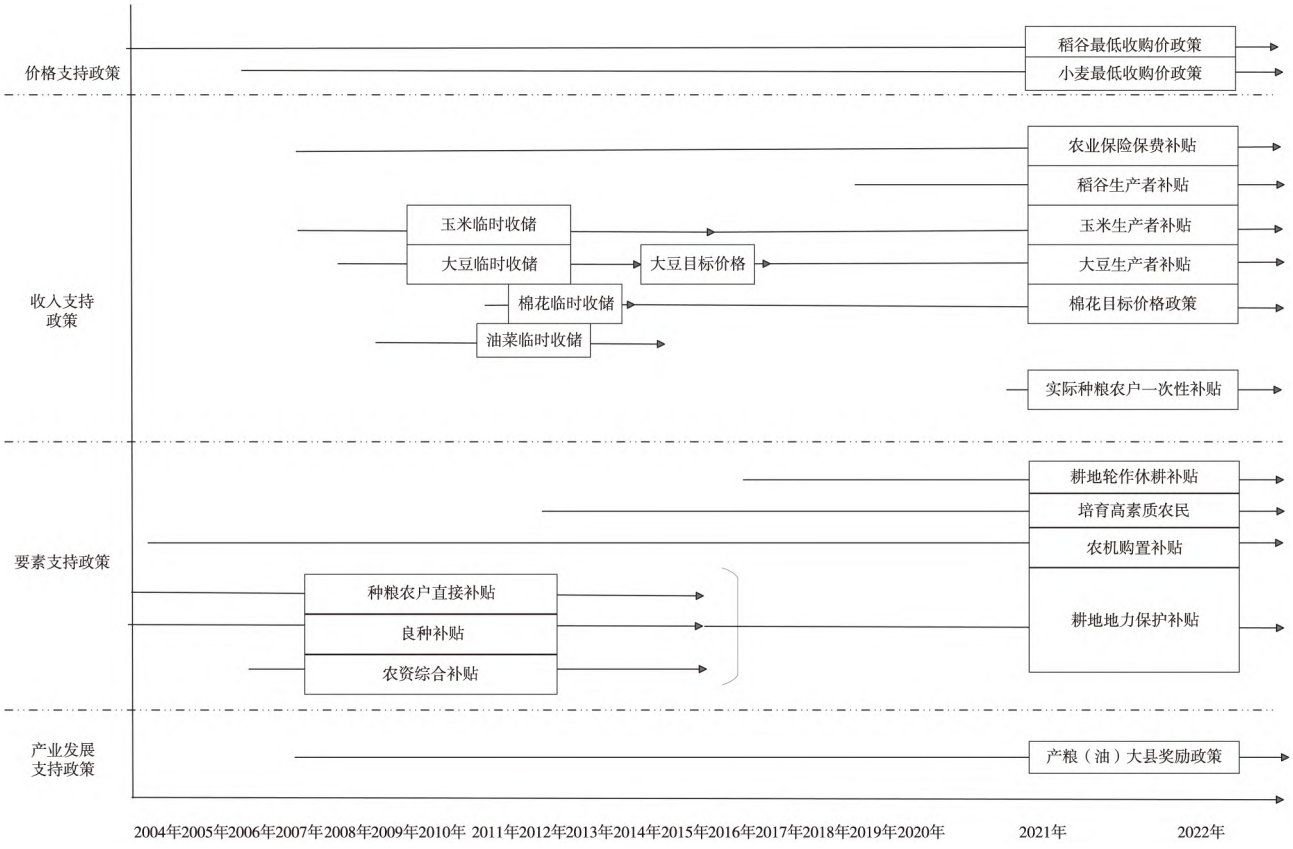

图 1 2004 年至今中国农业支持保护政策演变历程

资料来源：本图主要根据叶兴庆[11]一文以及历年中央一号文件整理，但实际政策内容不局限于所列出的内容。

注：箭尾端表示该政策开始时间，箭头端表示该政策结束时间，从箭尾到箭头表示该政策的开始到结束。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2.3 面临挑战

在农业强国的建设过程中，农业支持保护政策的内容设计既要满足粮食和重要农产品稳定安全供给的底线要求，又要处理好这一底线要求与农民增收、产业综合效益提升、政府财政投入可持续性和农业可持续发展等目标之间的矛盾关系，这使中国农业支持保护政策改革面临诸多挑战。

一是供给和需求结构转型带来的资源约束问题。中国粮食以及农产品供需长期处于紧平衡状态，因此需要将更多的资源注入农业生产中以弥补供给端存在的缺口，但产出依然会受限于有限的土地资源。随着生活水平的不断提升，城乡居民的食物消费需求不断趋于多样性、均衡性，对农产品的质量要求不断提高，农业生产将会面临更强的环境压力和资源条件约束。二是人力、物力和财力资源的内生发展动力不足问题。政府对地方农业农村发展战略的目标定位不够长远，局限于短期政绩目标，导致农业农村发展项目缺乏充足可持续的资金流而停滞。资金审批程序繁杂琐碎导致资金耗散巨大，降低了财政资金的使用效能，最终可能会使农业支持保护政策陷入资源错配或资源浪费的内卷陷阱。农业农村发展所需要的人才存量虽有明显扩充，但受福利待遇不高、发展环境不优等不利因素的影响，依然无法形成稳固优质的农业强国建设人才队伍。三是产业体系韧性和竞争力较弱的问题。中国农村土地制度和基本经营制度决定了中国农业生产经营形态将长期处于细碎化、分散化的状态，农业生产难以发挥规模经济优势，而且随着农村老龄化、空心化问题的加剧，土地撂荒问题和粗放经营问题越加严重，一二三产业融合缺乏基础动力，导致竞争力不足、经营效益不高、带动作用小、抗风险能力弱，甚至出现“强者更强，弱者更弱”的不平衡发展现象。农村对外来资本的排挤和不信任限制了农业产业链的拓展空间，小农户的增收空间有限。四是农业科技创新机制不完善的问题。中国农业科技创新体系在成果研发、转化和推广三个环节存在衔接不畅问题。研发环节陷入低水平重复困境，与发达国家和地区相比仍存在差距。公共技术研发机构和私人机构分工不明确，政府主导特点较为明显，技术成果的市场价值容易被忽视，农业科技创新动力不足。技术服务机构缺位导致很多技术研发成果难以通过市场主体普及到小农户，降低了成果转化率。农户的技术需求未能及时反馈至研发机构，农业技术供给与农业技术需求脱节。小农户的技术需求具有小而散的特征，容易被农业科技服务组织和科研机构忽略，从而被边缘化。

应对多重目标的激励困境问题、政策执行机制不完善问题和破除要素投入机制缺乏内生动力困境可以借鉴和总结欧美经验，找到中国农业支持保护政策的落脚点和着力点，为建设农业强国提供充足驱动力。

3 美国农业支持保护政策的演变历程与实践特征

美国农业经济的发展与国际市场环境息息相关，农业收入既归功于成本优势，又受到国际市场因素的综合影响，美国农业法案以收入支持、环境保护、出口支持、农村发展、食品安全等计划为基本框架，嵌入国内和国际农产品市场运行机制中，形成了以市场导向间接补贴①为核心内容的农业支持保护政策体系。自1933年《农业调整法》实施以来，美国农业法案根据经济发展趋势、总统选举、利益集团之间的争夺和妥协进行了多次修订，确保政策与时俱进，更好地适应不断发展变动的经济与社会环境，到2018年，美国共形成了18部农业法。美国农业支持保护政策的显著特点是与国际市场联系较为紧密，通过发挥粮食生产低成本的竞争优势来扩张美国农产品的国际市场和影响力，并成为世界上最大的农产品出口国和粮食生产国。

3.1 演变历程

自美国农业支持保护政策实施以来，美国的农业产出显著增长，1948—2019年，美国农业产出平均增长

① 本文对美国农业支持保护政策特点的总结主要来自孙大光[12]一文中对间接补贴模式的定义：间接补贴政策主要是根据政府规划制定的目标价格政策来鼓励生产，间接提高农民收入水平。这类政策与市场机制联结较为紧密，受市场价格影响较大。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

速度为 1.42%，显著高于投入增长速度，劳动力投入、资本投入和物质投入增长速度显著放缓，全要素生产率的增长速度显著提升，说明美国农业产出的增长速度和现代化进程的推进主要依赖农业科技进步。20 世纪 80 年代之后美国农业产出增长速度要低于 20 世纪 80 年代之前的产出增长速度。从农业支持保护政策的角度来看，20 世纪 80 年代之前的主要目标是处理农产品过剩与农民增收之间的矛盾，维护农民利益和农业经济的平稳发展，提高农业现代化水平；20 世纪 80 年代之后，世界各国农业生产力显著提升，国际贸易竞争和冲突加剧，财政预算压力逐渐增大，为遵守乌拉圭回合谈判的规定，美国农业支持保护政策将支持目标转向削弱价格支持力度，提升农业国际竞争力，促进农业农村全面发展，农业产出增长速度逐渐放缓，要素生产率和利用效率提升速度加快。

在第一部农业法律建立之前，美国已经具备了农业经济高速发展的制度基础和政策基础。1785—1890 年，“农场”政策的重点是土地分配和通过许多私人企业经营扩大生产范围。1830—1914 年的政策目标是通过支持研究和教育来提高农场运作的生产力。1870—1933 年，美国开启了对市场的有限管制，并对农业基础设施进行改善，提供市场信息帮助农民竞争。自 1924 年以来，美国政府对农业进行直接干预，提供农业收入支持。前期（1933—1984 年）的美国农业支持保护政策较为注重农业经济发展，侧重于稳定和提高农民收入、解决农产品过剩和稳定农产品价格等方面。后期（1985 年之后）在兼顾农业经济平稳发展的同时，逐渐开始注重环境保护、农村发展以及农业多样性。美国农业支持保护政策的演变历程可以分成如下三个阶段。

一是 1933—1984 年。这一时期是农业支持保护政策的导入期，主要目的是缓冲世界经济危机以及农产品过剩问题带来的收入下跌风险。20 世纪 30 年代，受世界经济危机影响，农产品价格大幅下降和农产品严重过剩对农民收入构成严重威胁。1933 年美国出台了《农业调整法》，核心内容是实施价格支持并限制农业生产，设立商品信贷公司，由其实行农业生产调整和补贴分配政策。随着农业科技的发展与规模化水平的提升，美国农业生产力迅速提高，再一次引起农产品过剩问题。1954 年美国在《农业法》中引入弹性价格支持，同时增加农用地保留地制度，实现对种植面积的管理，以解决农产品生产过剩问题。1965 年《食品和农业法》削弱了价格支持力度，继续实施对种植面积的管理措施。1973 年《农业和消费者保护法》中提出目标价格和差额补贴，防范国际市场价格变动对农场主造成的收入损失。

二是 1985—2001 年。这一时期是农业支持保护政策的完善期，主要目的是增强农产品国际竞争力。20 世纪 80 年代，全球农业生产力提升较快，欧盟与日本等发达国家和地区的农业支持保护力度均增强，农产品国际竞争日趋激烈，同时美元升值对美国农产品出口带来不利影响。在乌拉圭回合谈判的推动下，1985 年《食品安全法》在 1973 年《农业和消费者保护法》实施的目标价格和差额补贴政策的基础上，进一步降低了价格支持标准，减少补贴面积，放宽对农产品生产结构的限制，促进农产品出口。1990 年《食品、农业、资源保护和贸易法》延续了 1985 年《食品安全法》的方向，实施脱钩直接补贴，以取代价格支持和供给管理计划。为了提升农业的可持续发展能力，1985 年《食品安全法》将环境保护项目作为独立章节写入法案中，1990 年《食品、农业、资源保护和贸易法》已经涵盖有机农产品证书、农业资源保护、谷物质量、农村发展和全球性气候变暖等多项内容。

三是 2002 年至今。这一时期是农业支持保护政策与市场机制的深入融合期，主要目的是优化和丰富补贴结构，适应时代发展，稳定农民收入和农业农村发展。1998 年亚洲金融危机后，国际农产品价格大幅下跌，为维持农场主收入稳定，美国农场收入安全网逐渐严密，补贴方式逐渐丰富。2002 年《农场安全和农业投资法》建立了反周期支付、农作物平均收入选择计划、农业灾害补充援助等一系列新政策。2008 年《食品、环保和能源法》引入平均作物收入选择计划，农场主可以在平均作物收入选择计划与反周期计划中选择一个。2014 年《食物、农场及就业法》取消了直接支付，将反周期支付与平均作物收入选择计划替换为价格损失保障计划以及农业收入风险保障计划，新增了累计收入保险计划和对其他作物的补充保险选择两个项目。2018 年《农业进步法》延续了 2014 年农业法案的补贴方式，但提高了价格损失保障的补贴标准，持续强化风险保障水平，以稳定农民收入与农业经济发展。这一时期，有关乡村发展的农业支持保护政策体系也在不断

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

丰富，2008 年《食品、环保和能源法》进一步强调了环保、能源以及农业多样性在农村发展过程中的重要性，并将特种作物的发展纳入农业法中，增加了休耕计划以及环境保护计划的政府资金支持。2014 年《食物、农场及就业法》对环境保护项目进行了整合，保留了休耕计划、环境质量激励计划和资源保护管理计划等项目，新建了农业资源保护地役权项目和区域合作保护计划。

3.2 实践特征

美国农业支持保护政策注重发挥产业链前端优势，设置多重价格机制应对市场风险，形成与市场机制相结合的良性互动机制。

美国农业研究体系一直是世界上生产力最高的农业研发体系之一。2018 年《农业进步法》设立了农业高级研究与发展局（AGARDA）试点机构。该试点机构的主要作用是通过针对粮食和农业领域具有长期性和高风险性挑战来开发技术、研究工具和产品，专注于私营企业不太可能承担的研发领域，有利于美国形成公私部门协调平衡、共同发展的商业化研发体系，促进农业创新的可持续性，从而有助于稳固美国在全球农业研发领域的领导者地位。公私部门合作的互补机制结合健全的农业知识产权保护法律体系以及美国地广人稀的天然农业生产优势构筑了美国农业产业链的前端优势，为美国农产品市场势力扩张奠定了良好的基础。

2018 年《农业进步法》基本上延续了 2014 年《食物、农场及就业法》的做法，但资金支出较 2014 年《食物、农场及就业法》减少了 71 亿美元，作物保险计划、商品计划和保护计划的资金支出占比有所增长，营养计划支出占比略有下降。2018 年《农业进步法》较 2014 年《食物、农场及就业法》的支持力度和灵活性明显增强，与市场机制结合得更加紧密。

3.2.1 政策联动防范风险，应对冲击稳定农民收入

2005 年之前，国际粮食价格指数处于低位，尤其是在 1998 年亚洲金融危机之后的几年间，美国农业支持保护政策的支出显著提高，2005 年之后，受粮食能源化的影响，国际粮食价格指数上涨，美国财政预算紧张，美国农业支持保护政策支出减少（图 2）。美国农业支持保护政策应对市场风险的措施主要包括营销贷款计划支付、反周期支付、直接支付三种手段。营销贷款计划支付发挥了“托底”作用，为农场主从事农业生产活动提供基本的资金保障；直接支付起到收入支持作用；反周期支付起到价格支持作用。由于贷款价格略高于可变成本，只有市场价格的 40%～60%，营销贷款计划较难触发。1996—2013 年，直接支付支出占据

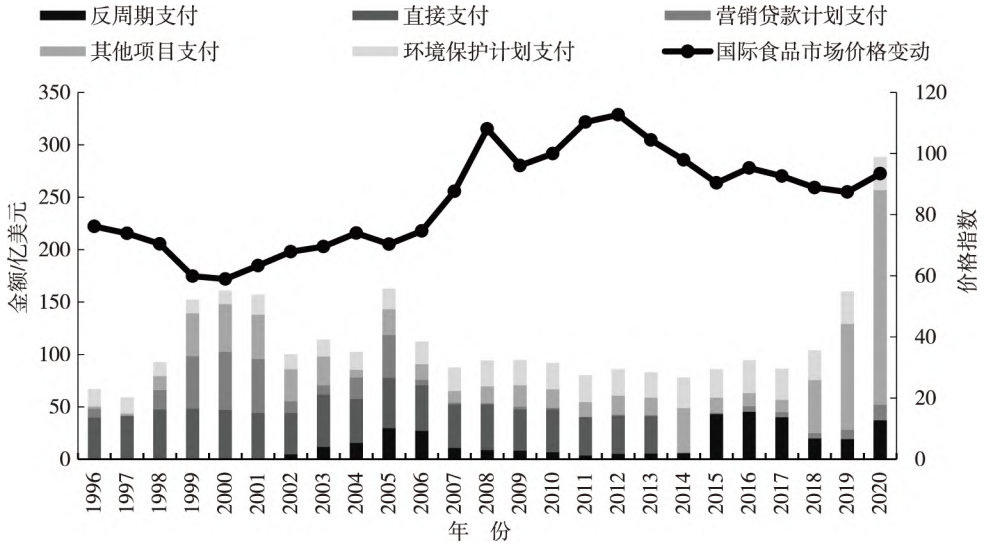

图 2 美国农业支持保护政策实际支出与国际价格指数波动（2010＝100）

数据来源：“国际食品市场价格变动指数”来源于 FAO 网站，反周期支付、直接支付、营销贷款计划支付和其他项目支付数据来源于美国农业部经济研究局和国家农业统计局（NASS）。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

美国农业支持量的绝大部分，比例接近 50%；2008—2014 年，反周期支付仅占总支出的 10%以内。这是因为直接支付制度的存在，保证部分农场的有效价格超过了目标价格，无法触发反周期支付。2014 年直接支付取消后，以价格损失保障计划和收入风险保障计划为代表的反周期支付支出占比有所提高。2015—2017 年，反周期支付约为总支出的 50%。

美国还设置市场准入计划（MAP）和新兴市场计划（EMP）等政策促进出口，弥补因关税造成的价格损失。为弥补中美贸易摩擦带来的收入损失，美国于 2018 年和 2019 年相继发放 100 亿美元和 145 亿美元的市场促进项目补贴。为应对新冠疫情对农场经济带来的经济冲击，美国设立多个项目来缓解农场企业和农场家庭的经营压力，2020 年农场企业和农场家庭分别有 296 亿美元和 56 亿美元的项目支持金额。

3.2.2 设置政策门槛和上限，提高支持的精准性、公平性

为避免规模较大农场主获得过多的补贴导致的不公平问题，1938 年农业法案设立了最高补贴上限的规定①。2014 年农业法案中明确只有那些“积极从事”农业的人才有资格获得偿付。2018 年农业法案延续了之前的资格限制，规定总收入（农业收入和非农收入总和）超过 90 万元的个体无法获得商品计划和环境保护计划的补贴；另外，2018 年农业法案将价格损失保障计划和农业风险保障计划对个人或法人实体的生产者付款限额维持在 12.5 万美元②。在资格限制与补贴上限等多重配套措施的作用下，在每一类家庭农场中，参与补贴项目与未参与补贴项目的家庭农场的平均总收入保持着相对公平状态（表 1）。

通过一系列补贴上限和参与资格的限制，各类农场中参与政府支付计划与未参与政府支付计划者的现金净收入呈现此消彼长的态势，体现了美国农业支持保护政策的相对公平特点。以 2011 年、2016 年和 2020 年的数据为例（表 1），在超大型家庭农场中，未参与政府补贴项目农场的现金净收入要高于参与者的现金净收入，而且两者的差距在逐渐缩小；在大型家庭农场群体中，2016 年未参与者的现金净收入超过了参与者的现金净收入，2011 年和 2020 年则相反；在中型家庭农场和兼业型家庭农场这两类农场群体中，参与者和未参与者的现金净收入差距不明显。

表 1 参与计划与未参与补贴项目的家庭农场③净现金收入对比

单位：万美元

家庭农场类型	2011 年	2016 年	2020 年
超大型家庭农场			
参与者的现金净收入	224	217	326
未参与者的现金净收入	448	350	345
大型家庭农场			
参与者的现金净收入	63	53	55
未参与者的现金净收入	51	58	46
中型家庭农场			
参与者的现金净收入	17	16	18
未参与者的现金净收入	16	19	15
兼业型家庭农场			
参与者的现金净收入	6	6	7
未参与者的现金净收入	7	7	7

数据来源：美国农业部经济研究局和国家农业统计局（NASS）。

① 操作上，该法案确定以 1909—1914 年农场人均净收入与非农场人均净收入比值作为基准，通过支持农产品价格来使农民净收入的购买力维持在不低于基期的水平。另外，针对农场规模及商品化程度差异较大可能带来的补贴金额差距较大问题，制定了单个农场补贴上限，进而维护公平。

② https：//www. ers. usda. gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/title-i-crop-commodity-program-provisions/。

③ 超大型家庭农场是指销售收入在 500 万美元及以上的农场，大型家庭农场是指销售收入在 100 万～500 万美元的农场，中型家庭农场是指销售收入在 35 万～100 万美元的农场，兼业型家庭农场是指销售收入在 15 万～35 万美元的家庭农场。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

3.2.3 差异化供给政策，满足中小农场可持续发展要求

自美国实行农业支持保护政策以来，美国农场数量呈显著下降趋势，农场平均规模显著增加，农场数量从1933年的655万家下降至2019年的202万家，平均规模从151英亩扩大至444英亩①。中小规模农场数量和经营优势大幅衰减，耕地不断向集约化、专业化的大规模农场集中。为了维持美国农业经营形态的多样化和均衡性，美国农业支持保护政策的政策工具和作用范围不断扩大，生产者可根据市场变化、种植品种以及自身经营实力选择合适的政策工具组合。大型和中型家庭农场在规模、生产能力和经营实力上均有优势，有能力与保险公司共同承担农业经营风险。2020年，中型和大型家庭农场占美国农场数量的8%，但占到联邦作物保险计划参与者数量的38%，并获得77%的赔款金额。环境质量激励计划（EQIP）和资源保护管理计划（CSP）提供的技术援助和资金援助被大多数中等规模、大规模家庭农场和非家庭农场所接受；小型农场规模较小，农场主以老年人居多，竞争实力低，更倾向于保护性耕作，休耕计划中81%的资金被小型家庭农场使用②。此外，政府通过提供农场房地产和经营贷款、提供保费支持、农业部机构联合购买商品等方式维持小型农场的稳定发展③。商品计划中的农业风险覆盖项目（ARC）被大多数玉米和大豆生产者所采用，而价格损失保障计划（PLC）被水稻、花生和小麦生产者所采用④。

3.2.4 公私结合，推进产学研一体化

美国农业科技创新主体分为公立研发机构和私人研发机构，公立研发机构包括美国农业部及附属研究机构和赠地大学的农学院，私人研发机构包括私人企业和非营利私人机构[13]。私营部门的农业研发支出增长迅速（目前已超过公共部门），致力于研发可销售的技术产品。公共部门研发侧重于能够造福整个社会的基础研发和应用农业研发，可以解决农业短期回报率低的问题。公共部门和私营部门相互配合使美国农业发展过程中的长期和短期问题得以解决，使农业经济高效运转。为提高农业科研人才素养、留住农业人才，2018年《农业进步法》规定，2020—2023财年每年对1 890个在赠地大学的学农人才发放1 000万美元奖学金。该法案规定在2019—2023财年每年授权拨款500万美元，用于设置其他类型奖学金和服务以留住在校学生。同时，赠地大学与发展中国家的类似机构之间建立伙伴关系，提高国际农业研究、推广和教学能力，使其他国家的先进技术传入美国，吸收其他国家的先进经验。除此之外，美国农业支持保护政策鼓励对新兴农业生产形式进行研究，注重有机农业研究和推广，并逐步增加该项研究计划的资金支持（2019财年支持资金额为2 000万美元，2021财年为2 500万美元，2022财年为3 000万美元，此后每年5 000万美元）。

4 欧盟农业支持保护政策的演变历程和实践特征

第二次世界大战后，为重新提振农业经济，1957年德国、法国、意大利、荷兰、比利时和卢森堡六国与其他经济部门联合签署《罗马条约》，并制定了农业支持的五大目标：提高农业生产力、保障农民与其他行业人员有相同的生活水平、保障事务供给、稳定农产品市场和以合理的价格提供稳定的供给。1960年6月30日，共同农业政策（CAP）提案出台，坚持三项基本原则，其中之一是共同财政，要求共同农业政策所引起的财政开支由各成员国共同承担，建立有关的统一财政，统一管理运行费用。1962年1月14日，欧洲理事会建立欧洲农业指导和保障基金（EAGGF），为欧共体提供农业政策资金保障。至今，欧盟已形成欧洲议会、欧洲理事会和欧盟委员三者联合补贴的财政框架。

欧盟农业支持保护政策较为注重国内农业经济和农村发展的协调统一，不断强化自身农业发展基础及实力，提升农业经营组织的多样性和农业发展的稳定性，发挥农产品比较优势，延伸产业链，拓展国内国外市

① 1英亩≈0.405公顷。

② http：//www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=102807。

③ http：//www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=44463。

④ http：//www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=89201。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

场，提升国际竞争力和影响力。从 2021—2027 年的预算支出可以看出，欧盟市场支持的资金总量占比较低且较为稳定，政策资金主要以收入支持（直接支付）的形式分配给农业生产者。欧盟农业支持保护政策是以市场支持、直接支付和农村发展为基本补贴框架，以直接收入补贴①为核心内容的农业支持保护政策体系。

4.1 演变历程

欧盟农业支持保护政策与美国农业支持保护政策的不同点在于欧盟更侧重实现农业经济、乡村发展、乡村文化和环境保护之间的均衡发展，而美国更侧重巩固农业生产优势、稳定农场主收入。据欧盟相关数据统计，2014—2020 年 CAP 改革使欧盟农村贫困率从 2014 年的 28%下降至 2020 年的 23%，使欧盟农民的农业收入比例从 2014 年的 43%提高至 2020 年的 52%②。CAP 的演变历程可以分为如下三个阶段。

一是 20 世纪 50—60 年代。该时期的政策目标是保障主要农产品供给安全，提高生产效率。为了恢复受到第二次世界大战重创的欧洲农业经济，保障欧洲人民的食品安全，1962 年 CAP 建立以价格支持为核心的农业补贴机制，通过目标价格、干预价格、门槛价格来平稳价格波动，同时通过公共干预、私人存储、进口干预、出口干预以及产量配额共同保障欧盟优势农产品的供给安全，提高农产品自给能力。

二是 20 世纪 70 年代至 21 世纪初。该时期的政策目标是解决农产品过剩问题，削减预算支出，增强竞争力。1968 年底，欧共体执委会副主席曼斯霍尔特起草并制定了一项 10 年农业计划。该计划旨在提高农业现代化水平，减少过剩农产品。该计划提出要将欧共体的平均农场规模从 80 公顷提升至 120 公顷，减少 500 万公顷的农业用地，通过转业和提前退休，减少 500 万左右的农业人口，减少农场数量，提高农场规模化和集约化水平。该计划提出对低收入农民提供资金支持，通过培训提高农民生产技能，为年满 55 岁的农民发放补助鼓励其退出生产，对山区和难以耕种地区提供更大扶持。虽然曼斯霍尔特计划已经开始调整农业生产结构，提出削弱价格支持力度的想法，但遭到农业部部长和农民组织的一致反对，仍然没有撼动价格支持政策的在 CAP 中的核心位置，农产品过剩问题依然存在。1980 年，为应对农产品过剩带来的财政压力，欧盟实施了多项生产限制政策，并对预算支出进行限制和调整。例如，针对食糖、牛奶实施生产配额制度；同时，规定 CAP 资金的增速不得高于欧共体国民生产总值增速的 74%，设定补贴上限，制定农业生产结构调整方案，从而保障资金的有效利用。欧盟 2000 年议程进一步降低谷物、油籽、乳品和牛肉的价格支持水平，并开始将直接支付与食品安全、环境保护等目标相挂钩，约束农民生产行为。

三是 2003 至今。该时期的政策目标是优化补贴结构，实现经济、环境和社会均衡发展。欧盟成员国不断增多带来的巨额农业补贴压力、WTO 贸易协议要求削弱“黄箱”政策补贴空间为欧盟农业支持保护政策改革带来了挑战。但这一时期，国际农产品价格处于上升期，缩小了农产品国际价格与国内价格的差距，使 CAP 改革比上一时期相对容易。2003 年 CAP 将挂钩直接支付改为脱钩直接支付，补贴与当年种植的作物种类与种植面积无关；同时，明确 CAP 中的各项补贴政策必须与环境保护、食品安全、动物健康和动物福利标准等方面的法规要求相联系，如果农民未达到有关要求标准，则削减补贴幅度不超过 5%，若重复性违规将削减 15%。这次 CAP 改革增强了对农村发展的政策支持。2008 年 CAP 继续削减价格支持水平，同时将部分直接支付补贴政策资金转移至农村发展资金中。2013 年 CAP 改革继续削弱价格支持水平，允许成员国将资金在两个支柱③之间相互转换，但不得超过本国 CAP 总额的 15%。在新一轮 2023—2027 年 CAP 中，价格支持政策水平（市场支持水平）已经维持在总支持量的 5%左右，农业支持保护政策的重心已经转移至收入支持和农村发展两方面，分别约占总支持量的 68%和 21%。

① 本文对欧盟农业支持保护政策特点的总结也是根据孙大光[12]一文中对直接收入补贴的定义：直接收入补贴模式不通过价格或产量等间接手段进行补贴，而是根据基期产出水平和收入水平直接给予补贴，与市场机制衔接程度并不紧密。

② https：//agriculture. ec. europa. eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/cap-performance-2014-20 _en。

③ 第一支柱包括市场价格支持和直接支付，第二支柱是农村发展。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

4.2 实践特征

尽管60年的农业支持保护历史为欧盟农业奠定了坚厚的发展基础，但欧盟农民仍面临着全球食品贸易往来增加和贸易自由化带来的外部环境压力以及农业可持续发展问题。2007—2016年，欧盟农场平均收入仅占欧盟其他经济部门平均收入的40%左右，国际经济和政治环境的不稳定使农民容易陷入收入不稳定的风险之中。随着年龄较大的农民即将退休，选择从事种植业的年轻人越来越少，欧盟40岁（截至2016年）以下的农场管理者仅占11%。

欧盟2023—2027年的CAP计划设立了确保农业生产的经济可持续性、提高农场长期和短期竞争力、提高农民在价值链中的地位、减少温室气体排放和加强碳固存、促进水和土壤等自然资源的有效管理、阻止和扭转生物多样性丧失、吸引和维持青年农民及新农民、促进农村地区就业以及性别平等、响应社会对食品和健康的需求、促进知识创新十项目标，对每一项目标确立了考核指标，并对各国的直接支付金额和农村发展金额做出了明确规定。其中，收入支持的资金分配量维持在380亿欧元以上，农村发展资金的分配量维持在120亿欧元以上，市场支持资金的分配量维持在31亿欧元以上。

4.2.1 丰富直接支付方式，推动经济、社会和环境均衡发展

CAP的直接支付措施起到了提高生产效率、增加农民收入和支持农业可持续发展等多重效果。自农村发展变为CAP的第二支柱以来，欧盟开始注重补贴的均衡性，例如增加对自然环境恶劣地区的直接支付、鼓励农业经营主体进行土地管理、改善农村社区的基础服务、加强信息流通、鼓励构建领导小组为当地制定农业农村发展战略等。另外，CAP与欧洲地平线计划①相联系，促进先进农业绿色环保技术的应用。

2013—2019年，欧盟农业的全要素生产率增长了6%（不含英国）。2014—2020年，欧盟28国②的劳动生产率提高了24%。与2011—2013年这一时间区间相比，2017—2019年，每公顷支付给规模最小类别农民（产出低于8 000欧元的农民）的款项增长了18%，改善了低收入人群的生活水平。到2019年，欧盟有机农业用地面积显著增加，其中66%的有机农业用地获得了CAP的支持③。

4.2.2 支持发展优势农产品产业链，逐渐扩大和巩固出口市场

欧盟对具有竞争优势和经济价值的葡萄酒等果蔬行业给予较高的支持。2020年，意大利受到的分配资源总值为42.8亿欧元，占9.7%，并将1/3用于蔬果产业和葡萄栽培，2/3用于橄榄油产业[14]。2022年葡萄的丰收以及疫情造成的市场销售困难导致欧盟葡萄库存积累。与2022年相比，2023年欧盟葡萄酒产量增长了4%。而意大利的葡萄酒消费量下降了7%，西班牙下降了10%，法国下降了15%，德国下降了22%，葡萄牙下降了34%。与此同时，欧盟2023年1—4月的葡萄酒出口比2022年下降了8.5%，进一步增加了葡萄酒库存。因此，欧盟委员会在执行2023财年葡萄酒资助方案时对葡萄酒产业的结构调整、绿色收获、促进和投资有关的措施的共同供资率从50%提高到60%④。除了获得丰厚的资金支持，葡萄酒产业也是CAP最先给予地理标志保护的产业，地理标志保护政策的延续和不断优化为葡萄酒产业链的延伸、保护消费者权益、提高欧盟葡萄酒的国际声誉奠定了坚实的基础[15]。

4.2.3 明确支持对象，提高资金利用率和政策精准性

欧盟农业支持保护政策直接支付项目的资金分配细致且明确。以2014—2020年和2023—2027年CAP计划为例（表2），两个计划均对补贴对象和分配的资金比例做出了明确规定，使资金分配更加公平，但后者

---

① 欧洲地平线计划（Horizon Europe）负责处理气候变化问题，帮助实现联合国的可持续发展目标，并提高欧盟的竞争力和增长。该方案促进合作，并加强研究和创新对制定、支持和执行欧盟政策的影响，同时应对全球挑战。它支持创造和更好地分散优秀的知识和技术。该计划可以创造就业机会，充分吸收欧盟的人才库，促进经济增长，提高工业竞争力，并在一个得到加强的欧洲研究领域内优化投资影响。

② 英国于2020年初脱欧，之后存在一年的过渡期，此处的28国仍包括英国。

③ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/cap-performance-2014-20_en。

④ https://agriculture.ec.europa.eu/news/european-commission-adopts-market-measures-support-eu-wine-producers-2023-06-23_en。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

简化了补贴对象类别，降低了基础收入支付的补贴水平，将更多的补贴资金用于改善农场经营环境和促进农业可持续发展。另外，在 2014—2020 年 CAP 计划中，欧盟通过降低成员国之间的直接支付水平差距和成员国内部不同地区间的直接支付水平差距来缩小农场主之间获得的补贴差异，促成一个均衡、透明和公平的分配体系。2023—2027 年 CAP 计划要求，每个农场至少有 3%的耕地用于生物多样性，将至少 25%的直接支付预算用于生态环境保护，为气候和环境友好型农业实践和农业技术提供更有力的激励；在农村发展方面，将至少 35%的政策资金用于支持气候、生物多样性、环境和动物福利。

表 2　2014—2020 年与 2023—2027 年欧盟农业直接支付分类明细

2014—2020 年		2023—2027 年	
作用范围	资金分配比例	作用范围	资金分配比例
面积小于 30 公顷的农场主	小于等于 30%	中小型农场	大于等于 10%
总直接支付低于 100 欧元以及获得直接支付的农场面积小于 1 公顷的农场主	小于等于 10%		
青年农民	小于等于 2%	青年农民	大于等于 3%
所有农场主（新基础支付）	小于 70%	基础收入支付	小于等于 50%
自然条件恶劣地区	小于等于 5%	用于生态环境相关的支付资金	大于等于 25%
支持与经济、社会和环境的农业生产	小于等于 15%		
绿色农业	等于 30%		

资料来源：2014—2020 年 CAP 政策框架和 2023—2027 年 CAP 政策框架。

5　启示与建议

处理好粮食和重要农产品稳定安全供给、农民稳定持续增收、产业综合效益和竞争力持续提升、政府财政投入可持续性等多方面的矛盾关系是中国农业支持保护政策面临的主要挑战，也是中国农业发展实力与欧美国家的差距所在。中国农业支持保护政策的构建亟须从突破要素约束瓶颈、增强产业竞争力和韧性、激活人力物力财力内生动力、完善科技创新体系四个方面入手。

从突破要素约束瓶颈方面来看，中国亟须突破土地数量约束和土壤质量提升瓶颈。中国土地资源有限，现有耕地数量在满足口粮需求的基础上已难以满足 14 亿人口的高端消费需求，而耕地质量因遭受农药化肥等化学药品的侵蚀每况愈下。美国国会在 1936 年通过了《土壤保护和国内分配法案》，该法律允许政府补贴农民因土壤保护而造成的产出损失，并设立了土壤保护局，在后续的法律中农业生产环境保护相关的政策被逐渐丰富和细化，形成了地役权购买类、休耕类和技术援助类保护政策[16]。欧盟的粮食供求也处于一种紧平衡的状态，容易陷入不可持续发展与粮食生产过剩的困境，自 1992 年麦克萨里改革之后，CAP 开始注重环境保护，以直接支持方式逐渐取代价格支持方式，降低对市场的干预程度，使生产者的经营重点转移至绿色生产上，并构建交叉遵守机制约束农户的机会主义行为。中国在保证口粮供应安全的基础上，应注重对耕地的合理利用和保护。一是加快将永久基本农田建成高标准农田的进程，提高土地产出能力，改良土壤品质。二是合理安排农作物种植方式，强化农户对农业绿色生产的认知，树立可持续发展观念，提高农户轮作休耕的自主意识。三是对于因进行农业生产而过度透支的耕地，除了给予休耕补贴之外，应强化技术支持和资金支持力度，帮助其恢复基本生产能力。四是构建合理有效的激励机制，鼓励市场主体和政府参与耕地保护和土壤改良工作，通过与农民进行土地产权交易来获取耕地改良权利。五是构建耕地保护效果评价机制，保证补贴标准的动态性和灵活性，提高耕地保护相关补贴机制的可监督性。

从增强产业竞争力和韧性的角度来看，中国亟须突破产业融合层次低和链条较短的瓶颈。中国细碎化的

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

农业经营形态弱化了中国的农业基础竞争力，因此增强产业竞争力和韧性需要从塑造多样化的产业组织形态和强化产业链资金保障机制入手。美国农业支持保护政策体系为美国农业产业发展提供了充足的资金支持和制度保障。一方面，美国得天独厚的自然优势容易发挥规模经济优势，使农业生产者受益；另一方面，广袤的农场土地有利于科技成果的集中推广和落地，提高成果转化率，使技术研发者受益。美国农业支持保护政策在风险防范和收入安全两方面发挥了重要作用，从而提高了美国农业产业链韧性，使美国农业产业链从前端到后端形成一个良性循环。欧盟农业支持保护政策体系注重培育多样化的产业组织形态，以支持和培育橄榄油、蜂蜜等地方特色产品经济带动农业产业发展，制定严格的产品质量标准，重视地理标志保护及延伸产业链和价值链，以此带动农场经济发展。欧美做法给中国的启示在于：一是以区域特色农业经济为依托，鼓励家庭农场、合作社和农业生产托管组织等新型农业经营主体的发展，为小农户的农业生产活动提供技术支撑，形成强农联农带农的利益联结机制，对于积极“服务小农、带动小农”的新型农业经营主体应给予额外资金支持，促使形成区域性的产业联合体。二是重视地理标志的设计，完善相关法律法规，保护特色农业文化遗产资源。三是要发挥政府的衔接主体作用，打破城市资本下乡壁垒，促进城乡要素融合，激活城乡资本流动活力。四是坚持“要素支持＋价格支持＋收入支持”的基本支持框架，不断完善农业保险政策的构建机制，提高农业产业组织的抗风险能力。

从人力物力财力的内生性动力角度来看，中国既要注重建立高效透明的农业支持保护政策资金运转机制，又要注重对支持保护政策的绩效考核和评价。美国与欧盟的农业支持保护政策均对支持项目、支持对象和预算金额有明确规定，并对支持保护政策的阶段成效进行研究和公布，且政策内容随着经济环境的变化而不断丰富和发展，适时废除冗余和过时政策以及机构，对于处于弱势地位的生产者提供必要的保护和支持，提高中小规模农业生产者的发展韧性。为保证各国改革步伐的一致性，欧盟各国根据 CAP 制定了适合本国的发展规划和预期目标。欧美农业支持保护政策在激发人力物力财力的内生动力方面给中国的启示在于：一是明确各项支持政策的内容、支持对象和预算金额，加快地方乡村振兴法律体系的建设，保证中央与地方政策内容和执行进度的一致性和统一性，提高农业支持保护政策体系的透明度，保证政策的精准落实。二是对资金下发、审核流程进行监督和效率评估，撤销冗余的机构，降低政策执行成本，提高执行效率。三是保证政策与时俱进，废除过时政策，并及时对新政策进行宣传，降低政策落实的滞后性。四是注重政策资金分配的公平性和可持续性，加强对弱小经营主体的扶持力度，对于资金回报期限长的项目应给予充足的发展空间和更多更持久的资金支持，并进行分期考核。

从农业科技创新体系角度来看，中国亟须从完善知识产权保护和健全农业科技创新体制机制两方面突破农业科技创新瓶颈。美国重视对知识产权以及技术成果的法律保护，《植物专利法》《植物新品种保护法》和《实用专利法》等法律的确立有效保障了私人企业的知识产权，平衡了企业私有利益和公共利益之间的矛盾，激发了农业私营企业的技术创新动力。美国农业支持保护政策兼顾公益性科研部门的技术研发与私人企业的分工合作，优势互补，构建了安全性较强的产业链前端优势。欧盟注重农业科技成果的可获得性，在 2023—2027 年的 CAP 中，欧盟要求成员国扩大农场咨询系统的范围，使农民可以借助农业技术顾问的意见进行生产经营，欧盟 2023—2027 年 CAP 还与欧洲地平线计划建立联系，加速绿色低碳农业科技成果落地。欧美农业支持保护政策在农业科技创新体系给中国的启示在于：一是加强知识产权保护相关法律体系，建立执法机构，提高违法成本，保护农业技术企业的合法权利和利益。二是设置“最后一公里”技术服务机构，负责对农民进行技术指导和技术应用反馈，将公共技术研发机构与私营机构的科研成果推广至生产者，使技术供给端和需求端相衔接。三是提高农民的科技素养，激发农户的技术需求，并结合地方农业生产实际培育职业农民，并颁发资格证书。四是对公共科研机构和私营机构的技术成果进行定期检查和绩效评估，削弱对科研绩效较差和成果转化率较低的科研机构的支持力度，遏制低水平重复的科研态势。

综上，基于“大国小农”的基本国情农情，着眼于加快建设农业强国，中国应以发挥全产业链综合效益和竞争优势为切入点，围绕产业振兴、人才振兴、生态振兴、文化振兴和组织振兴五个中心，从要素、收

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

入、价格和产业发展四个维度发力，明确各项政策的支持对象、支持时间、支持力度、阶段性考核标准。废除冗余机构和政策，注重政策的宣传和推广，提高资金利用率和政策执行效率，健全与农业科技创新相关的政策法律体系；发挥产业链前端优势，继续推进要素支持相关补贴，提高要素回报率，优化收入支持政策和价格支持政策结构；培育新型农业经营主体和农业产业联合体，促进小农户与现代化农业有机衔接，打造韧性强和带动能力高的农业全产业链；寻找保障粮食安全、保障农民收益、激发市场活力的平衡点，深化农业支持保护政策改革，构建稳定连续、公平公正、精准支持、策略灵活的支撑农业强国的农业支持保护政策体系。

参考文献

[1] 芦千文，姜长云．欧盟农业农村政策的演变及其对中国实施乡村振兴战略的启示［J］. 中国农村经济，2018（10）：119-135.

[2] 芦千文，姜长云．乡村振兴的他山之石：美国农业农村政策的演变历程和趋势［J］. 农村经济，2018（9）：1-8.

[3] 乐昕．我国农业支持政策探析：基于欧盟共同农业政策的比较研究［J］. 生产力研究，2011（5）：158-160.

[4] 刘超，刘蓉，朱满德．高保护经济体农业支持政策调整动态及其涵义：基于欧盟、日本、韩国、瑞士、挪威、冰岛的考察［J］.世界农业，2020（4）：13-22，30.

[5] 郭琰，肖琴，周振亚．农业支持水平及政策结构变动的国际比较分析：基于欧盟、美国、澳大利亚、日本、韩国、巴西、中国的考察［J］. 世界农业，2023（1）：17-29.

[6] 宗义湘，崔海霞．环境规制如何嵌入农业政策：欧盟交叉遵守机制经验［J］. 世界农业，2022（1）：15-23.

[7] 夏益国，谢凤杰，周丽．美国农业安全网政策保险化：表现、动因与启示［J］. 保险研究，2019（11）：42-55.

[8] 钱静斐，李宁辉．美国有机农业补贴政策：发展、影响及启示［J］. 农业经济问题，2014，35（7）：103-109，112.

[9] 谢玉梅．美国有机农业发展及其政策效应分析［J］. 农业经济问题，2013，34（5）：105-109.

[10] 芦千文，韩馥冰．农业生产性服务业：世界历程、前景展望与中国选择［J］. 世界农业，2023（5）：32-43.

[11] 叶兴庆．我国农业支持政策转型：从增产导向到竞争力导向［J］. 改革，2017（3）：19-34.

[12] 孙大光．直接收入补贴改革与我国农业国内支持政策［J］. 中国农村经济，2002（1）：21-29.

[13] 陈天金，任育锋，柯小华．中国与欧美农业科技创新体系对比研究［J］. 中国农业科技导报，2020，22（11）：1-10.

[14] 广德福，李波，黄飞，等．关于意大利葡萄酒产业发展情况的调研报告［J］. 世界农业，2022（12）：5-9.

[15] 赵小平，苗荣．农业现代化视角的欧盟地理标志法律保护研究［J］. 山西大学学报（哲学社会科学版），2011，34（4）：112-117.

[16] 李靖，于敏．美国农业资源和环境保护项目投入研究［J］．世界农业，2015（9）：36-39.

Deepening the Agricultural Support and Protection Policy Reform: Evidence from Europe and the United States and Policy Progress

YANG Qiaoni ZHANG Ningning LU Qianwen

Abstract: Agricultural support and protection policy is the key pillar of a strong agricultural country. To push forward the reform of agricultural support and protection policy, it is urgent to proceed from the key bottlenecks restricting the construction of a powerful agricultural country, we will handle the contradictions between the stable and safe supply of grain and important agricultural products, the steady and sustained growth of farmers' income, the sustained improvement of the overall benefits and competitiveness of industries, and the sustainability of government financial investment. These contradictory relations are common problems faced by developed countries in the process of promoting agricultural modernization, from the evolution of agricultural support and protection policies in typical countries such as the United States and the European Union, we can get the experience and enlightenment of promoting agricultural support and protection

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

policy reform in China. On the whole, in the evolution of the agricultural support and protection policy, the United States pays attention to the front-end advantage of industrial chain, and sets up multiple price mechanism to deal with market risks, and forms a benign interaction mechanism with market mechanism. The EU pays attention to the back-end advantage of industrial chain, and weakens the price support protection, and strengthens the direct payment subsidy, and activates the competitive vigor of business entity by optimizing the direct payment structure. At the same time, they all emphasize the efficiency and accuracy of fund utilization, and improve the continuity, the fairness, the pertinence of the policy implementation, enhances the policy implementation efficiency unceasingly. Based on the basic national conditions of China and focusing on speeding up the construction of a powerful agricultural country, China should advance the reform of agricultural support and protection policies from the point of giving full play to the comprehensive benefits and competitive advantages of the whole industrial chain, to find a balance point to ensure food security, protect farmers' income and stimulate market vitality, so as to improve the efficiency of capital utilization and policy implementation, to build a stable and continuous, fair and just, accurate and flexible strategies to build a powerful agricultural support and protection policy system.

Keywords: Agricultural Modernization; Agricultural Support and Protection; Agricultural Power ful Country; Common Agricultural Policy; American Agricultural Act

（责任编辑　张雪娇　卫晋津）

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net