

如何实现乡村的振兴？*

——基于美国乡村发展政策演变经验借鉴

胡 月 田志宏

摘要：美国推进乡村发展的过程历经了 80 多年时间，可以为中国实施乡村振兴战略提供一定的经验借鉴。在乡村发展的不同阶段，美国政府的政策工具和目标也在不断调整完善。从 1936 年施行《农村电气化法》开始，美国政府以促进乡村发展为目标，支持政策经历了从关注农业生产到改善基础设施条件，解决乡村贫困问题，再到培育乡村自我发展能力的多元化发展路径，呈现出鲜明的阶段性特征。在美国乡村发展政策的演变过程中，政府起到了积极的主导作用，通过农业立法、构建管理制度体系和借助社会资本的方式，促进了城乡一体化的有效落实。对中国来说，乡村振兴战略是一项前所未有的重大决策部署，要做好长期攻坚的准备。中国实施乡村振兴战略的背景与美国 20 世纪七八十年代的情况相近，推进乡村的全面振兴可以吸取美国乡村发展政策演变过程中的经验教训，分阶段、有侧重地实施战略内容，以立法为保障、以市场为基准，加快建立乡村振兴政策体系和制度框架，鼓励产业延伸和创新，逐步推进新乡村、新乡风和新乡貌形成。

关键词：美国 乡村振兴 乡村发展政策 农业立法

中图分类号：F310 **文献标识码：**A

一、引言

乡村振兴作为新时期中国乡村发展的新理念，把农业发展、乡村治理和农民生活作为系统的综合体来考量，强调广大农村地区生产、生活和生态的协同发展。乡村的发展关系着乡村振兴战略的落实和落地，更关系着中国经济社会的全局。在改革开放 40 年后，中国乡村发展取得了历史性成就，但受到各种因素的制约，乡村的全面振兴还面临着基础设施落后、产业结构不合理、环境治理任务艰巨等突出问题。繁荣的城市经济和落后的乡村仍然存在着鲜明的对比，乡村发展到了一个需要全面反思和改革的关键时期。乡村振兴战略该如何规划，政策体系如何设计，已经成为当下中国政策制定者和研究者关注的焦点。

*本文研究得到农业部软科学委员会研究项目“农业补贴政策‘黄转绿’问题研究”（项目编号：D201714）和农业部财政项目“美国农业国内支持政策分析研究”的资助。

作为城乡发展一体化的典型代表，美国在 20 世纪 30 年代就已经开始了促进乡村发展的积极实践，通过立法为各项财政支持政策提供了法律支持，建立了城乡共生的一体化模式，在解决农民增收和实现乡村振兴方面发挥了积极的促进作用。在此过程中，美国提出了乡村发展（Rural Development）概念，以提高乡村居民生活质量和经济福祉为目标，以政府扶持、社会参与和技术援助为手段，通过培养乡村社区的自我发展能力实现城乡一体化和经济增长。中国“乡村振兴”战略以农业强、农村美、农民富为宗旨，强调城乡融合的协调发展。从战略内涵上看，中国与美国促进乡村发展的理念是一致的。

中美两国在资源禀赋、产业结构和经济制度等方面有所不同，但是，站在长期和宏观的角度，可以发现两国乡村发展受共同经济规律的支配，美国的乡村发展历程对中国来说具有一定的先导性和参照作用。从农业就业人员占比来看，19 世纪末美国工业化浪潮兴起，农村劳动力开始大规模转移。二战前美国农业劳动力占社会总劳动力的比重为 22%，1950 年减少到 12%，1970 年农业人口仅占 3.1%（李仙娥、王春艳，2004）。对比美国，中国也经历着农业劳动力快速转移的过程，2018 年农业就业人口比例已下降至 16.5%^①。从农业增加值占 GDP 比重来看，美国第一产业占比从 1948 年的 8.6% 开始下降，近十多年都稳定在 1% 左右；而改革开放以来中国经济积极向好，增长动力强劲，工业和服务业快速扩张，农业增加值比重从 1978 年的 29.6% 逐年减少到 2017 年的 7.9%^②。

以目前的发展趋势，中国要达到美国现阶段的城乡发展水平，还有很长一段路要走。在这个特定的历史时期，深入解读美国乡村发展政策，可以了解美国乡村问题演变和政策调整的过程，特别是能够总结学习美国在面临城乡失衡、乡村经济停滞等矛盾时进行的政策创新和处理方式，系统全面提升对乡村价值和乡村建设的理解与认识。

从历史的角度看，乡村与城市发展不平衡、不协调是世界各国在经济发展中面临的共同问题，在发展中国家这种情况更为严峻。欧美等发达国家的城市化进程时间较长，在这一过程中消化了大量的农村劳动力，使得城乡结构矛盾得以缓解。而在广大的发展中国家，新城市缺乏吸收农村人口的能力，国家又没有足够的财力支持农业农村发展，加之政府的“城市主义”倾向，导致城乡分离、对立的问题十分突出（李泉，2005）。

在理论研究方面，二战后西方经济学家对发展中国家城乡关系和二元经济结构进行了广泛的学术探讨。以 Lewis（1954）为代表的一些经济学家认为，乡村的衰败与凋零是市场经济的结果，农业剩余劳动力的非农化转移会促使二元经济结构消减，政府没有必要对此进行干预（张军，2018）。随后，研究者们逐渐认识到，刘易斯的二元经济结构模型与发展中国的社会现实并不一致，工农之间、城乡之间存在的巨大差距会给一国的经济发展带来负面影响。他们论证了乡村建设与发展的价值和重要性，并提出了缩小城乡差距、促进工农协调发展的政策主张（Kuznets, 1955; Ranis and Fei, 1961; Lynch, 2005）。

^① 数据来源于世界银行数据库（<https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS>）。

^② 数据来源于世界银行数据库（<https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>）。

国内学者对中国城乡发展和二元体制改革问题的研究始于 20 世纪 80 年代，内容集中在统筹城乡发展的内涵、构建评价指标体系和促进城乡发展举措方面。围绕国外乡村建设与发展，国内学者的研究内容集中在两部分：一是基于政策视角，考察他国乡村发展政策制定的背景和内容框架（例如李超民，2008；曹斌，2018；芦千文、姜长云，2018）；二是基于实践视角，分析各国支持乡村发展的典型案例，对其进行经验总结和效果研判（韩立民，1996；张永强等，2007；沈费伟、刘祖云，2016）。

总体来看，这些文献为了解国外乡村发展的演变历程提供了参考素材，但深入分析美国乡村发展政策的特征和调整经验的研究并不多见。有鉴于此，本文以美国促进乡村发展的措施和政策体系为主线，梳理其乡村发展政策制定的背景，分析政策的演变特征和主要工具，归纳中美两国在促进乡村发展方面的异同。在此基础上总结美国经验，探讨中国实现乡村振兴、农业农村现代化的可能路径。

二、美国乡村发展政策的历史演变及关键点

美国乡村发展政策经历了长期持续的演变过程，在不同时期，联邦政府根据城乡现实特征适时调整农业农村政策，使之能够顺应时代发展需要。20 世纪 30 年代大萧条时期，农场支持和农产品支持政策是农业政策的重点，在 1936 年《农村电气化法》出台以后，国会开始关注乡村发展。随着工业化、城市化进程不断加快，农业人口急剧向非农部门转移，城乡结构失衡、乡村经济停滞等问题随之凸显。到 20 世纪 70 年代，如何振兴乡村经济的议题得到国会重视，农村政策的法制化进程由此开启。美国政府先后采取了完善立法、构建乡村发展政策管理机制等措施，形成了针对乡村基础设施建设、就业、环境保护等多方面、多层次的政策框架，有效解决了城乡发展不平衡的问题。

（一）乡村发展政策的演变过程及关键举措

纵观美国乡村发展政策的演变历程，笔者发现有 3 个关键时间节点：1936 年《农村电气化法》的出台、1972 年《农业发展法》颁布以及 1990 年《粮食、农业、保育和贸易法案》实施。详见表 1。与此相对应，本文将美国乡村发展政策分为 3 个阶段。

1. 乡村发展政策导入阶段：1936~1971 年。20 世纪 30 年代的经济大萧条时期，美国农业过剩问题十分突出，农产品价格下跌、大量农场主破产，农民的平均收入只有全国平均收入的 1/3。1932 年，联邦紧急救济署、农场安全管理局开始对农村家庭给予资金支持，以维持农场主的生活水平（Cowan, 2016）。随后，《1933 年农业调整法案》规定为签署种植协议、主动削减种植面积的农场主提供高额补贴和生产者贷款。1936 年，联邦政府出台《农村电气化法》，标志着美国乡村发展政策体系正式开启。《农村电气化法》的初期目标是通过提供电气化贷款应对经济衰退，主要包括为农村合作社提供低息贷款，建设农村电气化设施。《农村电气化法》的实施加快了美国乡村地区的电气化进程，1935~1975 年间，由中央变电设备送电的农场比重从 10.9% 上升到了 99%，电话普及率也上升至 95%。

二战结束后，国会把恢复国民经济作为首要任务。在此期间，农产品成为非常重要的战略物资，

联邦政府对国内农产品的供给能否满足战后恢复期需要表示担心。《1948年农业法》及1949年的新增条款都规定各级地方政府、州政府要为农民提供补贴，如销售贷款补贴、差额补贴、储藏补贴等。与此同时，美国政府建立了各种农作物保险和规模庞大的信贷体系（姚桂桂，2010）。

总体来看，这一时期美国的农业政策主要围绕着保障农产品供给展开，通过提供直接补贴和价格支持，维持和提高农场主收入。乡村发展并未受到决策者的特别关注，相关政策内容很少，政府只是出于对整体经济的考虑出台涉及农业农村的扶持政策，间接促进了乡村发展。

表1 美国构建乡村发展政策体系的历史沿革

时间	重要事件	关键举措
1936年	出台《农村电气化法》，成立农村电气化管理局。	推动乡村电力普及，解决电力短缺问题；在广大乡村地区建立电气化合作社，开发电源和建设电网。
1955年	艾森豪威尔政府首次提出“乡村发展”计划。	帮助低收入的乡村居民，保障基本生活水平。
1964年	约翰逊政府倡议开展“向贫困宣战”活动。	核心问题是解决乡村贫困，扩大了政府财政支出。
1965年	成立经济发展管理局（EDA）。	扩大对落后地区的经济援助，支持乡村重建。
1972年	出台《农村发展法》，成立国家乡村发展协调委员会。	推进农村政策立法，规定农业部负责领导和协调全国乡村发展工作确立了乡村发展政策的领导部门。
1980年	出台《乡村发展政策法》，设立小社区乡村发展副部长，增加乡村发展计划的财政支持。	明确乡村发展的总目标和基本战略，建立有效的政策管理体系制度。
1983年	农业部发布《更好的国家：20世纪80年代的乡村发展战略》报告。	对农村基础设施和服务、住房、就业和协助地方政府等议题给予重点关注。
1987年	提出“农村再生计划（Rural Regeneration Initiative）”。	关注教育培训、信息化、失业、贫困等问题。
1989年	乡村发展咨询委员会在年度报告中提出两点建议：①将农业部改名为农业农村事务部；②充分发挥联邦和地方政府的作用，扩大推广服务力度和乡村发展计划。	呼吁社会关注非农经济在乡村发展中的重要性，特别强调政府的主导地位。
1990年	出台《粮食、农业、保育和贸易法案》。	授权成立乡村发展署（RDA），负责制定政策和出台规划方案；“乡村发展计划”作为单独一章被纳入到农业法中。
1990年	布什总统提出促进美国乡村发展的3条倡议。	成立美国农村总统委员会（President's Council on Rural America）；重新建立国家乡村发展理事会（SRDCs）；成立乡村发展经济政策理事会小组，负责执行农村总统委员会的各项倡议。
1993年	国会批准在7个地方试点成立乡村发展署（RDA）。	负责协调SRDCs事项，使联邦政府的战略规划更切合乡村发展实际。
1994年	乡村发展计划由农村住房、公共事业和商业与合作发展服务局三方共同承担，RDA地方试点关闭。	确立乡村发展职能的管理体系和组织机构。
1996年	启动乡村社区促进计划（RCAP），优先考虑最贫困的	农业部有权提供州乡村发展区块补助金，直

如何实现乡村的振兴？

	社区，给予各州乡村发展领导人灵活的资金使用权力。	接和担保贷款以及其他援助，以满足全国乡村发展需求。
2002年	出台《农场安全与农村投资法案》。	为“乡村发展计划”提供700多亿美元的资金支持，特别增加了州层面的财政资金支持；对农村新兴产业的兴起给予高度关注。
2008年	出台《粮食、保育和能源法案》。	强调农村商业和经济发展，加强了基础设施投入，特别是健康医疗和通讯系统的投资；高附加值农业行动也得到了重视。
2014年	出台《食物、农场及就业法案》。	重点关注乡村就业机会、地方和区域粮食系统、新能源和生物经济、安全住房、社区基础设施投资以及合作伙伴关系6方面内容。
2017年	成立乡村发展事务的跨部门联合工作小组。	负责乡村发展政策的监管和调整事宜。

2. 乡村发展政策立法完善阶段：1972~1989年。20世纪60年代以来，美国经历了战后经济社会的重大转折。农村社会快速向非农社会结构转变，大量农村人口涌向城市。农村人口老龄化、经济落后的问题非常突出，社会出现“平衡城市和农村”的呼声。为此，美国政府进行了一系列结构性改革，以立法为支撑推进乡村发展。

1972年《农村发展法》的实施开启了农村政策制度化时代。国会频频立法，成立专门机构保护乡村经济发展。《农业与消费者保护法》《食品与农业法》《乡村发展政策法》《农业与食品法》《住房与社区开发法》《灾害救济法》接连出台，从基础设施建设、农村信贷、农村供水、公共住房、农村研究与开发活动等方面明确了乡村发展目标。

这一时期，联邦政府对乡村发展问题的理念发生了变化。此前乡村发展问题曾被视作单纯的农业问题，政府试图通过支持农场和农产品政策来解决。实际上，非农经济的快速崛起使得农业收入的重要性不断降低，乡村发展问题早已超出了农场经济范畴。乡村发展的目标也不再局限于保障农村人口的最低生活水平，而是向着为农村人口提供新的和高收入的就业机会，创造良好社区环境转变（Stauber, 2001; Drabenstott, 2003）。

1987年，里根政府提出“六点乡村再生倡议”，强调加大农村教育培训、建立地方农村信息中心、创造就业机会、促进乡村商业发展、加强环境保护和改善基础设施六方面内容（Efland, 1993）。倡议提出后，农业部增加了专门针对乡村居民和地方项目的拨款资金，明确了乡村发展各项目资金的使用方案。

美国把对乡村发展的支持内化为制度，强化了联邦政府支持农业的刚性，保证了乡村发展支持资金的长期性和有效性。随着执政方式和公众政治共识的变化，促进乡村发展已经从最初的仅受联邦政府关注的问题转变为公众、民间机构和地方部门都密切重视的一个问题，各州和地方政府在乡村发展政策制定中扮演着日益重要的角色。与政策导入阶段相比，这一阶段的乡村发展政策目标逐渐丰富，政策指向性不断增强，乡村地区开始进行多样化探索，制造业、服务业等新兴产业快速发展，使得生产性农业在乡村经济中的地位逐渐降低。

3. 乡村发展政策体系成熟阶段：1990年至今。自20世纪90年代始，联邦政府主要通过整合各

机构的行政职能，构建政策管理体系来实现乡村的可持续发展。从外部环境看，全球化给农村经济增长带来了巨大的挑战。随着关贸总协定和区域协定的实施，贸易和国际资本流动已经广泛自由化，外部竞争不断加剧，小农场主面临着被边缘化的风险。从内部因素看，联邦政府财政赤字和债务问题突出，农业支持手段的市场化改革迫在眉睫。这一时期，美国主要通过农业法案推行政策调整，乡村发展政策向着政策主题多元化、政策导向市场化的方向转变。

(1) 通盘考虑乡村发展问题，弱化联邦政府的管理角色（1990~2000年）。1990年《粮食、农业、保育和贸易法案》的实施是美国农村政策的一个转折点，“乡村发展计划”作为单独一章被纳入到农业法案中，开始成为美国农业政策的重要考量。

1993年，克林顿总统上任，美国大幅增加了乡村发展计划的支持资金，还着重强调地方的创新精神，将农村管理权限下放至各州和地方政府（Porter et al., 2004）。克林顿政府提出《美国乡村发展战略计划：1997~2002年》倡议，并授权农业服务署发放777亿美元农村发展贷款（Marshall, 2001），用于支持农村商业合作、住房、社区公共服务、电力、通讯、水和废物处理以及贫困社区可持续发展方面的项目。在克林顿执政的8年时间里，美国乡村得到了前所未有的发展机遇，乡村地区贫困率从1993年的17.2%降至2000年的13.4%^①。

(2) 增加资金投入，刺激乡村经济增长（2001~2013年）。美国政府在2002年《农业安全与农村投资法案》中规定10年内大幅提高对乡村地区的支持力度，新增拨款700亿美元。与此同时，2002年还对“乡村发展计划”项目进行了扩充，如实施农村电子商务推广计划，支持贫困乡村社区优先发展和水土保持与农业资源保护。

2008年7月，美国实施的《粮食、保育和能源法案》在保留前期农业法内容的基础上，进一步扩大了乡村发展政策的覆盖范围，新设“小型企业援助”和“农村合作风险投资”项目为创业者提供融资担保。这些计划的实施，其目的就是支持中小企业发展，鼓励农村居民积极发挥主体作用，解决乡村地区就业率低的问题。2008~2013年，美国农业部在乡村地区累计创造了37.8万个工作岗位，失业率从2008年的8%降至2013年的7.2%^②。

(3) 促进资金来源多元化，发展合作伙伴关系（2014年至今）。自2013年开始，美国农民和农场主收入大幅下滑，许多家庭农场陷入危机，农民自杀率大幅上升。究其原因，债务危机和农产品价格的持续走低对农场主造成了严重的打击和心理影响。有专家指出，上游的农业投入部门和下游的农产品储运、加工和销售部门几乎拿走了全部的财政补贴，而中小农场主很难得到足够的资金支持。为此，《2014年食物、农场及就业法案》（简称“2014年农业法”）意图加强对中小农场的支持水平，以保障农场主的利益。与此同时，受到财政预算的限制，2014年农业法特别强调政府、企

^①参见：USDA Economic Research Service, 2018, Rural Poverty & Well-being, <https://www.ers.usda.gov/topics/rural-economy-population/rural-poverty-well-being/#historic>.

^②参见：USDA Economic Research Service, 2018, Rural Employment and Unemployment, <https://www.ers.usda.gov/topics/rural-economy-population/employment-education/rural-employment-and-unemployment/>.

业与民间的相互配合，鼓励以政府为主导、市场为基础的农村投融资机制的形成，大力发展农村信贷系统。2018年12月，美国国会通过了新的农业法案——《2018农业进步法案》，新法保留了2014年农业法中乡村发展项目的大部分内容，同时也提高了对农村宽带计划的支持水平，旨在为更多的农村居民提供宽带服务。

从政策内容看，当前美国乡村发展政策的关注重点在加强乡村社区建设、培育乡村经济增长新动力和创新环境保护工作3个方面。在乡村社区建设方面，联邦政府十分重视乡村公共服务的提供，如促进乡村基础设施投资，推进宽带网络建设；在培育经济增长新动力方面，美国力图提高非农经济在乡村发展中的地位，旨在通过扶持能源经济和农村商业等项目创造更多的就业机会；在创新环境保护工作方面，美国农业部特别注重和农场主及农业企业的合作关系，开展了一系列行之有效的工作，如环境保护激励项目、区域资源保护合作项目以及退耕项目等。

（二）美国乡村发展政策的演变特征

经过80多年的发展，美国对乡村振兴的认识不断深化。乡村发展政策形成了以联邦政府为主导，公众、区域性组织和地方政府相互配合的框架体系，政策内容逐渐从单一的农产品支持政策向环境保护、就业、竞争力培育等多方位的全面发展政策转变（Byerlee et al, 2005; Efland, 2008; Gibbs, 2018）。总体来看，美国支持乡村发展的过程表现出4个主要特征：

1.在促进乡村发展的长期过程中，政府的财政支持起到了主导作用。在联邦政府的财政预算中，对乡村发展计划的支持水平是不断提高的。二战以前，政府对农村公共服务的投资额很少，每年大约10亿美元。进入政策成熟期后，政府不断加大财政投入资金，2017年仅农业法案中“乡村发展”项目的拨款金额就达400亿美元。若同时考虑企业、地方、州和联邦政府的投资，促进乡村发展的支持总额将更为可观。

2.政策目标随着乡村发展现实不断调整，阶段性特征明显。20世纪50年代，乡村发展仅仅是农场支持政策的附属成果，农业政策聚焦在稳定和保障农场主收入方面；随着城乡结构失衡、农业收入占比下降等问题的加剧，乡村发展的政策目标从保障乡村居民基本生活向促进乡村社区可持续发展、提升生活质量的方向转变。整体来看，美国对乡村发展的认识历经了3个阶段：一是单纯对农场实施政策支持阶段；二是整合农场支持与乡村发展政策，强化乡村基础条件与农业基础阶段；三是乡村多元化发展和城乡共生的一体化阶段。

3.对乡村发展的支持遵循着从改善乡村基础设施、解决乡村贫困问题再到培育乡村自我发展能力的实施路径。从美国的实践经验看，联邦政府前期投入大量财政资金用于解决水、电、路等公共基础设施；中期开始关注贫困问题，通过引入新兴产业、提供技术援助等多种手段提高居民收入水平，缓解城乡收入差距；后期美国政府更多关注教育培训、就业、生态环境保护等领域，着重培育乡村的自我发展能力。

4.政府对乡村发展的支持手段从单一的财政资金支持向市场与政府结合的多元化方向发展。随着联邦政府财政赤字的不断扩大，美国政府有意识地引入社会资本，借助市场力量来保障乡村地区能够获得足够的支持资金，支持手段由财政直接补贴向金融信贷扶持转变。

三、美国乡村发展政策的实施机构及重点项目

(一) 乡村发展政策实施机构及其职能

农业部作为美国推行乡村发展事业的主体部门，其机构和职能随着农业农村经济的发展不断完善和调整。目前，农业部实施乡村发展事业的核心机构有农村商业与合作发展局（Rural Business-Cooperative Service, RBS）、农村公共事业服务局（Rural Utilities Service, RUS）和农村住宅服务局（Rural Housing Service, RHS）3个部门（详见图1），它们承担着帮助乡村可持续发展，提升居民生活质量的重要职能。

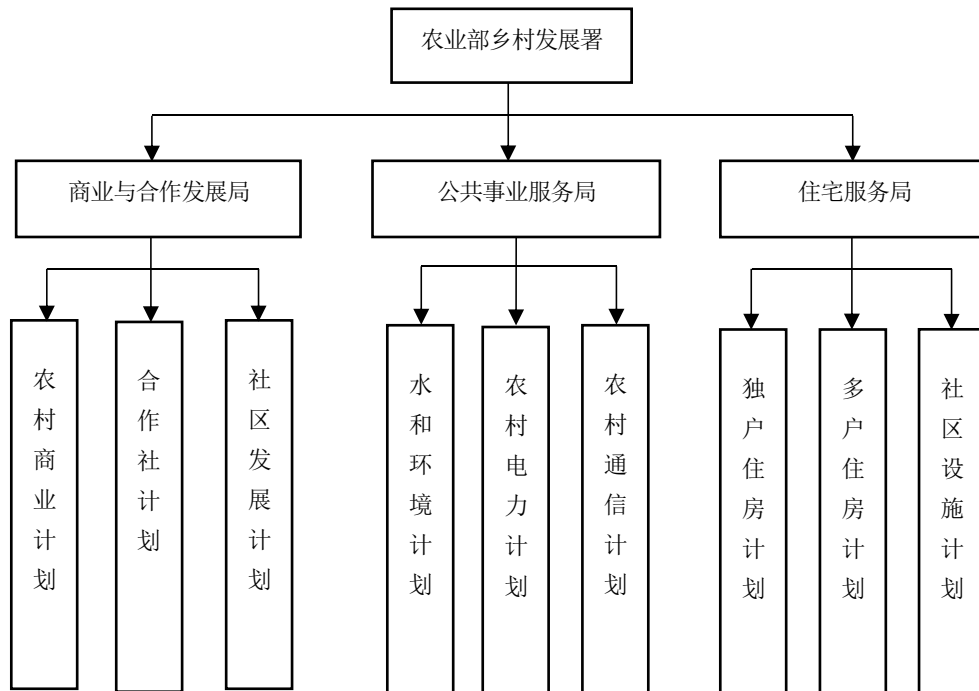


图1 美国乡村发展政策的实施机构及重点项目

在资金支持方面，2009年以前，农村公共事业服务局的资助金额在乡村发展计划中一直占比最大，之后农村住宅服务局增加了租赁住房贷款的发放力度，贷款和赠款规模大幅上升。2017年，农村住宅服务局的支出占比为74.5%，农村公共事业服务局和农村商业与合作发展局的支出占比分别为22.0%和3.5%（详见图2）。

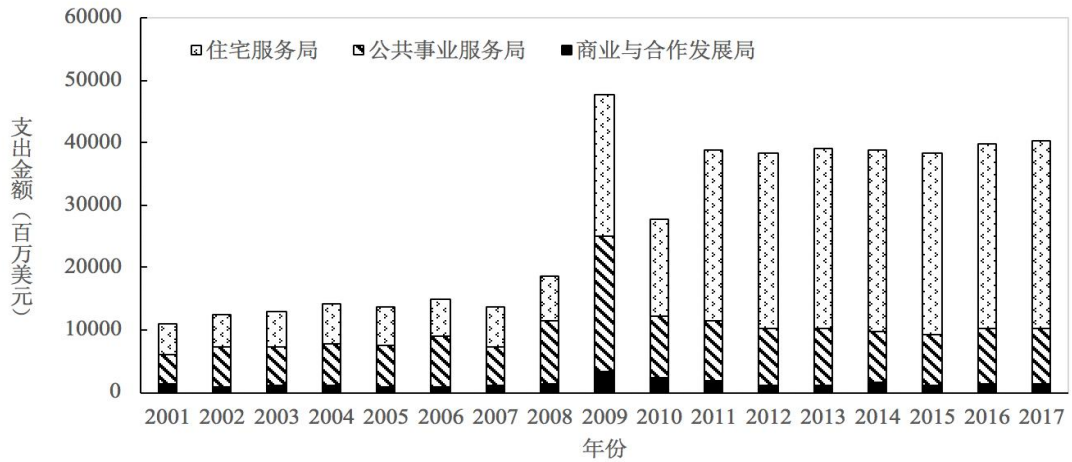


图2 美国乡村发展计划的支出结构（2001~2017 财年）

注：本图数据来源于美国农业部预算和项目分析办公室发布的财政预算报告，参见 https://www.obpa.usda.gov/budsum/budget_summary.html。

1.农村商业与合作发展局。农村商业与合作发展局的宗旨是为乡村地区提供工商贷款和技术支持，创造就业机会，改善乡村的经济和环境条件。从实施的项目类型看，RBS的资助项目主要分为农村商业计划、农村合作社计划和社区发展计划三类（详见表2）。从支持结构来看，农村商业计划是RBS的主要支持项目，2017年的支持水平占RBS总支出的65.0%；对合作社计划的支持比重较少，同期占比仅为1.9%。2009~2016财年^①，RBS在美国农村地区创造了约79.1万个就业岗位，为10.7万家企业提供了资金援助。

表2 美国农村商业与合作发展局实施的支农计划

项目	核心内容
商业计划	该计划中包含农村商业和工业贷款、商业发展补助、合作社发展资金、微型企业援助等多个项目，政府通过直接贷款、贷款担保和发放补助金的方式助力发展农村地区的小型和新私企业。
合作社计划	合作社计划的支持种类多样，如农村合作社发展赠款、生产者附加值赠款、社会弱势群体补助金和先进生物燃料拨款，旨在帮助合作社扩大经营范围，促进生产者积极参与新产品的加工、营销等增值活动。
社区发展计划	政府提供财政资金，帮助失业率高、经济严重萧条的地区发展社区基础设施。

商业与合作发展局的管理体系有两个特点：一是具有完善的风险控制机制。农村商业服务对象的特定性使得其面临的金融风险较大，因此RBS在发放贷款中，对申请对象、准入条件和运行程序等方面都有着明确的规定和管理办法。二是有多元化和多层次的资金来源。在支持方式上，RBS鼓励与私人机构和当地企业的合作，通过建立战略伙伴关系丰富资金来源，降低支出成本。由于私人企业在项目管理上更富有灵活性，这种合作伙伴关系的建立可以充分发挥它们的管理优势，调动当

^①根据美国的统计制度，政府财年是指上年的10月1日到次年的9月30日。

地村民与合作社的广泛参与，最大限度发挥政策效应（Lurie and Brekken, 2017）。

2. 农村公共事业服务局。公共事业服务局的主要任务是向乡村提供基础设施投资、制定信贷项目，从而实现公共设施服务的普及化。具体地，RUS 建立了面向三大领域的计划，即农村电力计划、电子通讯计划、供水和废物处理计划（详见表 3）。

表 3 美国农村公共事业服务局实施的支农计划

项目	核心内容
电力计划	为非营利及合作机构、公共机构和其他公用事业单位提供保险贷款和贷款担保。资金可用于建造配电、输电和发电设施（包括在农村地区提供电力服务所需的系统改善和更换）。
电子通讯计划	对于符合条件的农村地区，提供宽带接入服务资金，以满足社区所需的基础设施和设备，降低采购成本。
供水和废物处理计划	向市、县、特别区域、印第安部落和非营利性的社团单位提供贷款和赠款，为人口不足 1 万人的农区和城镇提供供水和废物处理系统。

从支持金额来看，美国对农村公共服务的供给一直实行着积极的投资政策。在美国农业部的财政预算中，RUS 的被授权水平从 2001 年的 48.5 亿美元增长至 2017 年的 79.8 亿美元。在支持结构方面，农村电力计划的支出占比最大，2017 年支出金额达 63.1 亿美元，占比 79.0%；供水和废物处理计划次之，通信计划占比最少，约 5% 左右（详见表 4）。

表 4 美国农村公共事业服务局“三大计划”的支出水平（2001~2017 年）

年份	电力计划 (百万美元)	通信计划 (百万美元)	供水和废物处理计划 (百万美元)
2001	2615	817	1413
2004	3832	1396	1506
2007	3890	722	1580
2010	7100	1164	1571
2013	7100	770	1421
2016	6250	744	1731
2017	6305	416	1257

注：数据来源于美国农业部预算和项目分析办公室发布的财政报告，参见 https://www.obpa.usda.gov/budsum/budget_summary.html。

在政府统筹管理的情况下，美国形成了以政府补贴为主，社会投资为辅的公共服务调节体系。规模较大的项目，比如水利、通信和供电项目，由联邦或州政府投资兴建，中等规模的项目由地方政府出资兴建，而较小规模的项目则可以由合作社和农业大户自己投资建设。

3. 农村住宅服务局。美国农村住宅服务局的职能范畴是为乡村提供安全住房和改善社区基础设施，支持方式有赠款、直接贷款和担保贷款三种。RHS 使用的政策工具非常丰富，2017 年实施的各项贷款计划有 18 种，其中独户住房贷款、多户住房贷款和社区设施贷款计划是最主要的支出项目（详见表 5）。2017 年上述 3 个项目的支出之和占 RHS 总支出的 94.5%。

表 5 美国农村住宅服务局实施的支农计划

项目	核心内容
独户住房贷款计划	为低收入且无法获得其他贷款的申请人提供资金支持，帮助其建造、修复、改善或重新安置住所。
多户住房贷款计划	针对低收入的租房者设立。为租房者提供租金补助和融资支持，使其支付的租金不超过租金总额的 30%，确保低收入居民获得可负担的安全出租房。
社区设施贷款计划	向人口少于 2 万人的社区提供基础设施贷款，优先考虑卫生、公共安全和教育设施项目。

美国的农村住宅支持政策有 3 个特点：一是形成了以政府为主、市场为辅的住房贷款制度。联邦政府一方面为农民提供直接贷款和担保，以确保农民能够获得足够的住房资金支持，另一方面还会向一些非营利机构发放贷款，使其帮助政府改善农村地区的公共基础设施。二是形成了多样化的贷款种类，根据申请对象的不同收入水平给予低息的长期贷款。三是结合贷款提供全方位的住房服务，如对农村住宅的建设、维修和设计提供技术支持和咨询。

（二）乡村发展政策管理体系的特征

总的来看，美国乡村发展政策的管理体系具有 3 个主要特征：

1. 围绕振兴乡村经济、实现城乡共生的长期目标，美国政府设立了专门的乡村发展管理机构，以多种手段助力乡村发展。农业部乡村发展署作为美国推进乡村发展的主要责任机构，在以财政手段帮助乡村经济发展的同时，还注重鼓励社会与市场力量的参与，以“信贷支持+政府担保”的形式促进乡村经济多层次和多元化的增长。

2. 乡村发展三大管理机构权责清晰，职能分工明确，形成相互补充。公共事业服务局关注基础设施，为乡村发展提供基本条件；商业与合作发展局注重乡村的经济增长，强调乡村产业发展能力的提升和就业机会的创造；农村住宅服务局强调乡村地区的生活质量，为低收入群体和偏远乡村地区提供特殊保障。三大机构各行其职、相互监督、互相依存，保障了美国乡村发展政策的有效落实。

3. 政策工具多样，呈现出阶段性和系统性特征。美国乡村发展署一直重视乡村经济发展、公共社会事业和生态环境保护的投入，实施了多样化的支持计划。有些属于长期性的基础政策，如 1936 年实行的《农村电气化法》至今仍是公用事业服务局“电力计划”中的重要内容；有些则根据环境的变化被取消或更新，如 2014 年农业法对“农村商业计划”和“电子通讯计划”中的多个项目进行了合并。从政策工具的使用上看，美国乡村发展政策的覆盖面广、灵活性高。

四、美国支持乡村发展的经验与启示

乡村地区的相对衰落是各国共同面临的严峻问题，如何实现乡村的振兴？什么样的政策措施才能发挥最大效应？在漫长的乡村发展进程中，美国政府也曾面临一些困境，经济增长放缓、公共事业发展滞后等问题不断显现。随着乡村发展政策目标和手段的调整，如今美国乡村地区的经济实力得到了显著提升，城乡关系已进入城乡一体化的高级阶段，其支持和促进乡村发展的经验可以归结为以下四个方面。

（一）明确的政府导向和高效的管理体系是支持乡村发展的基础条件

乡村自我发展能力弱，实现乡村振兴需要依赖政府稳定和持续的关注支持。纵观美国支持乡村发展的经历，不难发现，美国城乡一体化的快速发展得益于其明确的政府导向和良好的制度保障。美国针对乡村经济发展滞后的现实情况制定了一系列增强乡村发展的支持政策，以财政补贴和信贷支持相结合的方式，大力扶持乡村发展，促进乡村地区经济增长。

为确保乡村发展政策的顺利实施，美国农业部成立了专门的乡村发展署用以替代原有的农业研究和商业中心，负责研究制定乡村振兴的政策和长期规划，组织实施乡村振兴相关项目。截至 2017 年年底，乡村发展署与全国 47 个州的农业部门合作，提供的贷款组合超过 2220 亿美元，同时乡村发展署还拥有一支专业的研究团队负责收集、整合和研究乡村发展信息，制定实施各项规划。美国支持乡村发展的经验表明，贯彻和落实农业农村政策，要加强相关立法工作，构建完备的职能管理体系，规范执行机构的权责范畴，进而调动各方面的积极性、主动性和创造性，提高政策效能。

（二）有序解决乡村发展的阶段性矛盾，坚持城乡一体化的发展路径

美国支持乡村发展并非一蹴而就，而是随着经济发展和城乡矛盾的变化不断调整完善。20 世纪 30 年代，美国乡村经济发展水平相对城市非常落后，乡村发展政策目标聚焦在水、电、路等硬件基础设施建设方面，力图通过政府财政资源的再分配缩小城乡差距。20 世纪 80 年代，美国乡村贫困问题突出，经济增长与减贫关系逐渐减弱。因此，联邦政府加大了财政扶贫支持力度，政策重点向解决乡村贫困问题转移。20 世纪 90 年代后，经济全球化和贸易自由化严重影响了乡村传统产业的发展，为提高乡村地区的竞争力，美国政府决定通过培养乡村自我发展能力实现乡村社区的可持续发展。乡村发展政策内容逐渐丰富，教育培训、新兴产业、生态环境等偏软的领域成为乡村发展政策关注的焦点。

特别重要的一点是，美国非常重视乡村规划。在制定乡村规划过程中，地方政府会和社会团体联合负责当地的乡村发展总体规划，动员村民参与到乡村建设中，有效保障了乡村发展政策的落地落实，加速了城乡一体化的发展进程。美国通过推进城乡公共服务均等化，重视激发乡村社区内生动力等方式，逐步缩小城乡差距，实现了城乡一体化。

（三）完善的立法为美国乡村发展提供了强有力的制度保障

完善的立法是乡村发展的根本保障，美国始终把对农业和农村政策的立法保护作为推动乡村经济发展、促进城乡一体化的重要举措。1936 年《农村电气化法》实施标志着美国乡村发展政策的开启。之后，联邦政府陆续出台了《农产品信贷公司特许法》《联邦农业完善和改革法》《农业安全与农村投资法案》等一系列法律。1990 年，乡村发展计划在《粮食、农业、保育和贸易法案》中单独成章，内容涵盖基础设施投资、自然环境保护、商业服务合作、社区可持续发展等方面。法律的强制性保障了美国乡村发展政策资金投入的连贯性和平稳性，避免了资金因外界因素的变更发生变化。

值得一提的是，美国在推进乡村环境保护立法方面也不遗余力。这不仅仅体现在农业法案中包含的环境保护政策，还表现在其他法律法规也对乡村地区的生态环境保护作了详细规定，比如《水土保持法》《农业保护和防洪法》《自然资源保护法》《水土资源保护法》《清洁空气法》《清洁水法》

等（陈秋红、蔡玉秋，2010）。这些法律围绕农业污染源治理等内容，划定了具体标准和实施措施，为持续推进美国乡村规划建设奠定了基础。

（四）政府、市场和社会的良性互动是城乡融合的核心机制

建立政府与私人机构之间的合作伙伴关系是美国促进乡村经济发展的重要手段之一。在美国支持乡村发展的演进过程中，联邦政府积极借助市场力量，逐渐强化政府与私人部门之间的互动模式。从当前美国支持乡村发展的资金来源看，除了政府补贴以外，各种合作方也为乡村地区提供了重要的贷款和补助支持。这些合作方既包括白宫的乡村委员会、农村基金会、也有地方农业部的发展雇员、非营利性组织和房产公司经纪人等。

随着乡村发展政策目标的广泛化，市场和社会组织在美国乡村发展中的角色逐渐增强。对于美国政府而言，这种合作动力不仅来自于财政资金的短缺，更是源自市场力量的推动。借助公私合作关系的杠杆力量，政府可以撬动更多的社会资金，缓解财政资金压力。对于私人企业而言，它们不仅可以通过资源和信息共享提升科研能力，还能通过参与项目获得稳定的收益。如联邦政府规定投资西部建设或铁路的法人，有权开发公路沿线的土地，可以将其出售或出租给当地村民。美国的实践经验表明，乡村发展不是靠政府大包大揽的，随着发展环境的改变，政府与市场的关系需要进行相应的调整。在乡村发展到一定程度后，政府可以适时引入私人部门，借助和发挥市场作用。

总体来说，美国乡村政策与发展改革具有明显的前瞻性、系统性和科学性，突出体现在两个方面。一是形成了立法、标准和政策“三位一体”的制度体系。美国的乡村政策以立法为根基，在此基础上又对农村产业发展、生态环境等内容做出了明确的政策标准和要求。二是政策目标导向清晰，注重增强政策执行的灵活性和不同政策间的协调配合。乡村发展是一个连续渐变的历史过程，在这一过程中，联邦政府一直在不断地改革创新，以适应农业农村发展的需要。对于中国而言，乡村振兴战略涉及到农业农村的各个方面，更需要以全局的高度和长远的眼光，做到统筹兼顾，合理配合。

五、对中国乡村振兴战略实现路径的思考

美国支持乡村发展的历程比中国领先了半个世纪的时间，虽然中美两国发展阶段不同，工业化和城镇化的背景特征、土地所有制也存在差异，但两国都十分重视乡村在社会经济中的发展问题，美国现在的情景在一定程度上是对后发国家未来情景的一种展示，学习其乡村发展政策调整过程中的经验对中国乡村振兴的实现具有一定的借鉴意义。

（一）准确把握乡村振兴的背景与目标，完善支持政策手段

乡村振兴战略的提出，是基于中国基本国情和经济发展阶段性特征考虑的。改革开放后，中国的城市数量和质量都取得了长足的进步，但广大的乡村地区却一直发展缓慢，经济停滞不前。中国农村人口的比例高，密集度强，人口数量与乡村公共服务和资源禀赋之间的矛盾使得乡村经济难以跟上城市发展步伐，青壮年劳动力的大量流失又使得乡村人口老龄化的问题日益严峻。这一现实背景与美国 20 世纪七八十年代面临的城乡结构失衡的困境相似（见表 6）。从政策目标看，美国政府当时主要关注如何促进城乡协调发展、创造就业机会和良好乡村环境，相比之下，中国“乡村振兴”

则更注重“三农”问题的一体化解决，目标性更强。

表 6 美国乡村发展政策与中国支农政策对比

	国家	时间	背景	目标	措施
政策导入期	美国	20 世纪 30~70 年代	城乡差距拉大, 农民收入低下	增加农民收入、保证粮食生产	直接补贴, 价格支持, 投资基础设施
	中国	2004 年前后			农村税费改革, 直接补贴, 价格支持, “村村通”工程
立法完善期	美国	20 世纪 70~80 年代	城市化和工业化进程加快, 农村人口大规模向城市转移, 城乡结构失衡, 乡村经济滞后	城乡协调发展、创造就业机会和良好乡村环境	教育培训、环境保护等系列政策调整
	中国	2010 年至今			统筹城乡发展、供给侧结构性改革、乡村振兴战略等

美国的“乡村发展”计划涵盖在农业法案中，政策设计紧扣农业法中的设定内容，其核心是乡村社区的自身发展问题。中国实施乡村振兴战略的目标则是农业强农村美农民富，实现农业农村现代化。作为追赶型国家，中国面临着城市快速发展与乡村转型缓慢不同步的难题，应该认识到，乡村振兴不仅是经济的振兴，更是生态、社会、文化、科技、教育和农民素质的振兴。只有实现乡村振兴，乡村居民才能安居乐业，中国才能建设成为现代化强国。

从支持方式看，美国乡村发展的促进手段经历了从政府财政支持向市场化运作的转变。通过借助社会资本和市场力量，美国政府较好地缓解了财政赤字短缺的难题，为其支持政策的实施提供了可靠的资金来源。中国目前的支农政策主要还是依靠政府的财政促进，信贷等金融政策工具使用还不充分，尚具有较大的拓展空间。从国内实践看，中国政府调动资源的能力比较强，在促进乡村发展中发挥的作用已经初步显现，但还需要从政策立法、管理制度和实施手段方面进行细化。

（二）充分认识乡村振兴的长期性，分阶段、有先后、循序渐进地改革

乡村振兴是一个长期性的发展过程，美国从 20 世纪 30 年代开始构建支持乡村发展的政策体系，到现在已经历了 80 多年的时间，至今仍然处于不断调整完善中。中国农村人口多，乡村基础条件差，面临的困境和挑战将更为复杂。美国在促进乡村发展过程中的战略思维启迪我们，城乡融合不可能只是短期工程，而是长期的历史性任务。对此，要做好打持久战、攻坚战准备，分阶段、有侧重地支持乡村发展，久久为功。要善于站在时代前沿和全局的高度思考和处理问题，不仅要正确处理当前与长远的关系，还要把握全局，克服急功近利等问题，不断提高战略意识和政策实施效率。

近些年，中国对农业农村基础设施建设的投入持续加大，“村村通”等支持措施接连出台，在一定程度上缓解了农村地区基础设施严重匮乏的问题。但由于历史欠账等多方面原因，农村基础脆弱的问题仍然十分严峻，水、电和公路等设施建设普遍滞后，产业发展缓慢。为此，现阶段中国政府有必要继续加大财政资金的支持力度，优先将学校、医院、消防等公共基础设施纳入发展规划，提高交通、能源和通讯设施的投入力度，推动公共服务向乡村延伸，以满足农村居民的生活与工作

要求，适应信息化的发展形势。在支持乡村发展过程中，要将阶段性短期目标和长期目标结合起来，分阶段、分步骤实施，逐步完善政策工具和制度框架。

（三）加快推进乡村振兴政策法制化，以立法保证乡村振兴战略的实施

美国经验表明，通过农业农村立法保障乡村经济的发展，以法律形式规定对乡村发展的补贴制度和信贷支持体系，是应对政策执行随意化的有效手段。当前中国对农业农村政策的立法层次低，绝大多数政策措施停留在行政法规、地方法规和规章制度层面上，缺乏高层次法律效力的约束，也由此导致了政策执行规范性差、落实不到位等问题。因此，必须加快农业法制建设，从全局性角度做好乡村振兴的顶层规划，确保财政补贴资金的常态化和可持续性。在资金投入方面，制定农业资金管理法规，保障农业融资渠道畅通，增加资金流通的透明度；在政策监管方面，构建农村政策实施的督查机制，规范各项政策的实施方案，使农业农村政策能真正达到促进乡村发展、扶持农业的目的。在立法重点上，应以农业供给侧结构性改革为主线，把规划和政策法定化，优先对乡村产业发展、生态建设、民生保障等方面制定法律，推进农村一二三产业融合；在法律执行上，应该深入推进行政执法改革向基层延伸，推动执法队伍整合，提高执法能力和水平。

（四）建立乡村振兴的管理体系，明确政策制定和执行部门的权责

为构建一个高效的乡村发展政策管理机构，美国曾频繁地设立不同的组织，经历多次调整和整合，最终形成了现在的管理体系和制度框架。经过这样调整后稳定下来的组织架构，既保障了乡村发展政策的专业性和针对性，又提高了乡村发展政策的实施效率。

与美国乡村发展政策的内容相比，中国乡村振兴战略涉及的内容更加广泛，“农业”“农村”“农民”问题更为复杂。为更好推进中国乡村振兴战略的落实，有必要成立专门负责乡村振兴的行政机构，明确和强化各级政府的“三农”投入责任，保障乡村发展政策的有效落实。2018年3月，国家撤销农业部，正式组建农业农村部，其职能包括统筹研究和组织实施“三农”工作战略、规划和政策，这一举措正是完善乡村发展政策框架和制度的良好契机，充分体现了国家做好“三农”工作的决心。

（五）建立多元化资金投入渠道，借助市场力量和社会资本支持乡村发展

美国联邦政府一直将市场机制视为促进农村经济发展的决定因素，通过不断加强与地方、各州政府和私人力量的合作，将新兴的金融机构引入到乡村社区建设过程中，与财政政策一起为乡村地区提供资金支持。

中国乡村的基础条件非常薄弱，更是需要巨额的资金投入支撑乡村经济的发展。因此，中国政府可考虑适当引入社会资本，鼓励广大农民和社会各界参与乡村振兴。在具体实施过程中，财政部门可以创新社会资金的管理模式，发挥财政资金的杠杆“撬动”作用，制定金融机构服务乡村振兴的考核方法，积极鼓励金融和民间社会资本投入乡村发展，提高支农资金配置效率，为乡村振兴提供更加可持续的资金来源。

（六）乡村振兴政策的实施要把握好政策兼容性和地区多样性

美国在推进城乡一体化的进程中有着非常成功的经验，但这并不意味着解决中国“三农”问题

要“美国化”。实施乡村振兴战略需要从中国实情出发，尊重中国特色，把握乡村发展的阶段性特征。

第一，促进乡村发展的方向和措施要与促进农业发展、农民增收的措施相一致、相协调。促进乡村振兴的措施体系应该是一体化的，农业、农村、农民这三大主体不可被分割对待。与发达国家相比，乡村仍然是中国的发展短板，农民收入水平低、农业产业结构不合理的问题至今依然严峻。因此，乡村振兴的实现还是要以推动现代农业发展为重点，以提高农民收入为根本核心，通过推动一二三产业融合，使农业成为盈利产业，实现农业综合生产能力的稳步提升，进而带动农民增收。

第二，乡村振兴战略要顺应城镇化和工业化进程。目前中国还处于城镇化和工业化的快速发展阶段，工农差距仍然很大。这种情况下，乡村振兴战略要与城镇化和工业化进程相结合，一方面要确保新型城镇化的顺利实施，另一方面要做好顶层设计，充分避免和弱化人口流失带来的负面影响。

第三，农村地区的多样化决定了乡村振兴要依据各地区的发展状况采取相应的政策手段。中国地域辽阔，不同地方乡村的发展特征差异显著。因此，乡村振兴不能搞一刀切，要根据地方特色分类推进。对于空心化较为严重的村庄，由于其基础条件薄弱，乡村振兴的重点应当更加注重基础设施的完善和公共服务的供给；对于基础条件较好的村庄，则要鼓励发展新型产业，建立长期的竞争优势。

参考文献

- 1.曹斌，2018：《乡村振兴的日本实践：背景、措施与启示》，《中国农村经济》第8期。
- 2.陈秋红、蔡玉秋，2010：《美国农业生态环境保护的经验及启示》，《农业经济》第1期。
- 3.韩立民，1996：《韩国的“新村运动”及其启示》，《中国农村观察》第4期。
- 4.李超民，2008：《城乡对立：制度根源、矛盾化解与农村发展立法》，《农业经济问题》第6期。
- 5.李泉，2005：《中外城乡关系问题研究综述》，《甘肃社会科学》第4期。
- 6.李仙娥、王春艳，2004：《国外农村剩余劳动力转移模式的比较》，《中国农村经济》第5期。
- 7.芦千文、姜长云，2018：《乡村振兴的他山之石：美国农村政策的演变历程和趋势》，《农村经济》第9期。
- 8.沈费伟、刘祖云，2016：《发达国家乡村治理的典型模式与经验借鉴》，《农业经济问题》第9期。
- 9.姚桂桂，2010：《美国重农神话与美国农业政策》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第5期。
- 10.张军，2018：《乡村价值定位与乡村振兴》，《中国农村经济》第1期。
- 11.张永强、郭翔宇、秦智伟，2007：《日本“一村一品”运动及其对我国新农村建设的启示》，《东北农业大学学报（社会科学版）》第6期。
- 12.Byerlee, D., X. Diao, C. Jackson, 2005, "Agriculture, Rural Development, and Pro-Poor Growth: Country Experiences in the Post-Reform Era", Synthesis Paper for the Operationalizing Pro-Poor Growth in the 1990s Project. The World Bank, Washington, DC.
- 13.Cowan, T., 2016 "An Overview of USDA Rural Development Programs", CRS Report for Congress No, RL31837. Washington, DC: Congressional Research Service.
- 14.Drabenstott, M., 2003, "A New Era for Rural Policy", *Economic Review*, 88(4):81-99.

15. Efland, A. B., 1993, "Federal Rural Development Policy Since 1972", *Rural Development Perspectives*, 9(1): 8-14.
16. Gibbs, R., 2018, "Education As a Rural Development Strategy", *Amber Waves*, 3(5):20-25.
17. Kuznets, S., 1955, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 45(1):1-28.
18. Lurie, S., C. Brekken, 2017, "The Role of Local Agriculture in the New Natural Resource Economy (NNRE) for Rural Economic Development", *Renewable Agriculture and Food Systems*, 1-11.
19. Lynch, K., 2005, *Rural-Urban Interaction in the Developing World*, London: Routledge.
20. Mills, K.G., E. Reynolds and A. Reamer, 2008, *Clusters and Competitiveness: A New Federal Role for Stimulating Regional Economies*, Washington, DC: Brookings Institution.
21. Marshall, R., 2001, "Rural Policy in the New Century", *International Regional Science Review*, 24 (1): 59-83.
22. Porter, M., C. Ketels, K. Miller and R. Bryden, 2004, "Competitiveness in Rural US Regions: Learning and Research Agenda" Report Prepared for the Economic Development Administration, U.S. Department of Commerce, Washington, DC.
23. Ranis, G., J.C. Fei, 1961, "A Theory of Economic Development" *American Economic Review*, 51(4):533-565.
24. Stauber, K., 2001, "Why Invest in Rural America-And How? A Critical Public Policy Question for the 21st Century", *Economic Review*, 86(2):33-63.

(作者单位：中国农业大学经济管理学院)

(责任编辑：陈静怡)

How to Achieve Rural Revitalization? An Examination of the Experience of Rural Development Policy Change in the United States

Hu Yue Tian Zhihong

Abstract: The process of promoting rural development in the United States has gone through more than 80 years, which can provide some experience for China in the implementation of the strategy of rural revitalization. At different stages of rural development, the policy tools and objectives of the United States government are constantly being adjusted and improved. Since the implementation of the Rural Electrification Act in 1936, the U.S. government's support policy has experienced a diversified development path from focusing on agricultural production issues to improving infrastructure conditions, solving rural poverty, and cultivating rural self-development capabilities. Each stage has demonstrated distinct characteristics. As for China, rural revitalization strategy is an unprecedented reform, which should be implemented as a long-term task. The strategic background of China's rural revitalization is similar to the conditions of the United States in the 1970s and 1980s. The study suggests that to promote the overall rural revitalization, China can learn from the experience and lessons of the rural development policy in the United States. It means that China should implement the strategy in a phased manner, establish the rural revitalization policy system and institutional framework, encourage industrial extension and innovation, and gradually promote the formation of new villages, new rural customs and new rural appearances.

Key Words: The United States; Rural Revitalization; Rural Development Policy; Agricultural Legislation