



面向 21 世纪 课 程 教 材

Textbook Series for 21st Century

# 农业政策学

钟甫宁 主 编  
谭向勇 副主编



中 国 农 业 大 学 出 版 社

面向21世纪课程教材  
Textbook Series for 21st Century

# 农业政策学

农业经济专业用

钟甫宁 主 编  
谭向勇 副主编

中国农业大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

农业政策学/钟甫宁主编. —北京: 中国农业大学出版社, 2000. 8  
面向 21 世纪课程教材  
ISBN 7-81066-229-5

I. 农… II. 钟… III. 农业政策-中国-高等学校-教材 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 29182 号

出 版 中国农业大学出版社  
发 行 新华书店  
经 销 新华书店  
印 刷 莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司  
版 次 2000 年 8 月第 1 版  
印 次 2003 年 6 月第 3 次印刷  
开 本 16 16.5 印张 272 千字  
规 格 787×980  
印 数 8 051~11 050  
定 价 25.00 元

---

社址: 北京市海淀区圆明园西路 2 号  
邮编: 100094 电话: (010) 62892620

## 中华农业科教基金会简介

中华农业科教基金会经中国人民银行批准，民政部注册登记，于1995年12月20日成立。基金会得到国家科委、中国人民银行、民政部、农业部等部委的大力支持；得到国内外企业界、知名人士的积极响应。基金会归口农业部管理，接受中国人民银行和民政部监督。

中华农业科教基金会的宗旨是：通过广泛吸收国内外和社会各方面的资金，用以支持中国农业科教事业，补充国家主渠道对农业科技的投入，以加快实施“科教兴农”战略。

中华农业科教基金会的任务是：发展农业科教事业，推动农业科技进步，提高农业劳动者素质，促进中国农业发展和农村经济繁荣。基金会资助农业基础研究、应用研究、试验示范、成果推广和农业科教前沿重大课题的研究；资助有突出贡献和有发展潜力的中青年农业科技人才；资助优秀农业科技著作的出版；奖励在中国农业科教事业中做出重要贡献的个人。

中华农业科教基金会将根据政府制定的农村经济发展规划，定期公布资助方向。资助项目的遴选实行“公开申请，专家评审，民主公正，择优资助”原则。基金会建立严格的筹资、管理和使用制度，公正、合理、规范、科学、有效地使用农业科教基金，向捐赠者公开收支帐目，接受监督。

中华农业科教基金会热忱欢迎国内外企业、社团、各界人士向本基金会捐赠资金，本基金会可根据捐赠者的意愿，设立名人基金、专项基金等。

**主 编** 钟甫宁 (南京农业大学)  
**副主编** 谭向勇 (中国农业大学)  
**编 者** 傅龙波 (南京农业大学)  
徐志刚 (南京农业大学)  
张秋林 (南京农业大学)  
**主 审** 朱道华 (沈阳农业大学)

**责任编辑** 宋俊果  
**封面设计** 郑 川  
**版式设计** 宋俊果

## 重 编 说 明

《农业政策学》是全国高等农业院校规划教材，主要供高等农业院校农林经济管理各专业教学使用，也可作为农村经济管理干部培训教材和政府相关部门工作人员参考用书。

本教材原由南京农业大学杨德祥教授主编，北京农业大学出版社1993年版。在重编过程中，我们保留了原教材的体例，即先介绍原理，再介绍具体政策。根据农业经济专业的特点和课程教学大纲的要求，在具体内容上做了较大幅度的修订、补充，增加了农业政策经济原理、农业可持续发展政策、农村社会发展政策，为了不至于同其它课程重复，本次修订删去了原教材中主要国家和地区的农业政策介绍。在重编过程中，吸收了政策科学和农业政策研究领域里的一些新成果，书后列出了主要参考文献。我们在此和读者一起向被本书引用其研究成果的专家学者致以诚挚的谢意。

此次《农业政策学》的重编工作得到中华农业科教基金专项经费资助。由于年龄和工作等原因，原1993年版《农业政策学》的主编杨德祥教授、副主编柯柄生教授不再担任此次重编任务的主编和副主编工作。本教材重编工作由南京农业大学钟甫宁教授任主编，中国农业大学谭向勇教授任副主编，并请沈阳农业大学的朱道华教授担任主审。参加编写成员：钟甫宁（第1章，第2章，第3章）；谭向勇（第4章第1节，第6章）；傅龙波（第4章第2、3、4节，第5章，第8章，第9章，第10章，第13章，第14章）；徐志刚（第11章，第12章）；张秋林（第7章）。

本教材在编写过程中，得到了南京农业大学经贸学院、南京农业大学土地管理学院资料室的大力协助，在此表示感谢。

由于我们的水平有限，书中缺点在所难免，恳请读者批评指正。以便今后再版时加以修订。

《农业政策学》编写组

1999年8月

# 目 录

<b>第一章 导论</b> .....	( 1 )
第一节 政策与政策科学.....	( 1 )
第二节 农业政策的本质及内涵.....	( 4 )
第三节 政府、市场与农业政策.....	( 7 )
第四节 本书的框架.....	( 10 )
<b>第二章 农业政策的经济原理与方法</b> .....	( 12 )
第一节 农业政策与经济理论.....	( 12 )
第二节 农业政策的分析方法.....	( 20 )
<b>第三章 农业政策的制定</b> .....	( 25 )
第一节 农业政策问题的确定.....	( 25 )
第二节 农业政策目标.....	( 30 )
第三节 农业政策手段的选择与方案设计.....	( 34 )
第四节 农业政策方案的论证与决策.....	( 38 )
<b>第四章 农业政策的执行过程</b> .....	( 45 )
第一节 农业政策执行的背景分析.....	( 45 )
第二节 农业政策执行的含义与理论模型.....	( 52 )
第三节 农业政策执行的影响因素.....	( 57 )
第四节 农业政策的具体执行.....	( 65 )
<b>第五章 农业政策的评估及调整</b> .....	( 71 )
第一节 农业政策评估的原则、内容和指标体系.....	( 71 )
第二节 农业政策评估的方法与程序.....	( 79 )
第三节 农业政策的调整.....	( 83 )
<b>第六章 农业结构政策</b> .....	( 86 )
第一节 农业区域结构政策.....	( 86 )
第二节 农业部门结构政策.....	( 94 )
第三节 农业经营规模结构政策.....	( 97 )
<b>第七章 农业组织政策</b> .....	( 101 )
第一节 农业组织政策及其目标.....	( 101 )
第二节 中国农业组织政策的演变.....	( 104 )
第三节 农业组织政策的创新.....	( 110 )

第四节	农业组织创新的政策思路·····	(113)
<b>第八章</b>	<b>农业土地政策</b> ·····	(117)
第一节	土地问题及农业土地政策目标·····	(117)
第二节	农业土地所有政策·····	(121)
第三节	农业土地使用政策·····	(124)
第四节	土地赋税政策·····	(130)
<b>第九章</b>	<b>农村劳动力政策</b> ·····	(135)
第一节	农村劳动力政策目标·····	(135)
第二节	农村劳动力就业政策·····	(138)
第三节	农村劳动力资源开发政策·····	(144)
<b>第十章</b>	<b>农业科学技术政策</b> ·····	(148)
第一节	农业科学技术政策概述·····	(148)
第二节	农业科学技术体制政策·····	(151)
第三节	农业技术政策·····	(156)
<b>第十一章</b>	<b>农产品市场与价格政策</b> ·····	(160)
第一节	市场与价格政策的内容·····	(160)
第二节	农产品国内价格政策·····	(161)
第三节	农产品对外贸易政策·····	(173)
第四节	农产品市场结构政策·····	(186)
<b>第十二章</b>	<b>农业资金政策</b> ·····	(192)
第一节	农业资金的作用与投入·····	(192)
第二节	农业资金政策的一般内容·····	(194)
第三节	中国的农业资金政策·····	(199)
<b>第十三章</b>	<b>农业可持续发展政策</b> ·····	(212)
第一节	农业可持续发展理论产生的背景·····	(212)
第二节	中国农业可持续发展面临的问题·····	(216)
第三节	中国农业可持续发展政策·····	(222)
第四节	农业可持续发展中的资源保护政策·····	(225)
<b>第十四章</b>	<b>中国农村社会发展政策</b> ·····	(230)
第一节	中国农村人口政策·····	(230)
第二节	中国农村教育政策·····	(238)
第三节	中国农村扶贫政策·····	(243)
<b>参考文献</b>	·····	(254)



# 第一章 导 论

## 第一节 政策与政策科学

### 一、政 策

政策是国家、政党为实现一定目标而制定的行为准则。为了实现社会、经济、政治、文化等方面的发展目标，政府可以凭借其权力，通过政策来规范个人、家庭、企业、社会团体的行为，包括政府部门的行为。正因为如此，我们有时将为了实现政策目标而采取的措施和行动也包括在政策范畴之中。由于人们所处的社会地位不同，政府政策与不同人群的利益的关联度有所区别，同一具体政策所造成的影响也不一样，不同的人会从不同的角度认识政策并试图在力所能及的范围内影响政策的制定和执行。因此，一项具体政策的制定、执行和检查修正过程都是个人、家庭、企业、社会团体和政府机构相互活动的结果，其中政府行为占据主导地位。

在存在阶级的社会里，政策是统治集团实现本阶级利益的一种工具。封建制度国家制定的政策为地主阶级利益服务，资本主义制度国家制定的政策为资产阶级利益服务，社会主义制度国家制定的政策则是为无产阶级利益服务。可以说，任何一个阶级社会的政策从来就是为其统治者服务的，政策具有它鲜明的阶级属性。

早期的资本主义提倡自由放任的市场经济，除了维持社会秩序以外，反对政府对社会、经济和文化等领域采取任何形式的干预行动。自19世纪后半期以来，反复发生的经济危机揭示了资本主义社会制度内在的深刻矛盾，两次世界大战便宣告了自由放任政策的破产，各主要资本主义国家纷纷采取积极的干预政策，以维护社会经济的正常发展。

另一方面，高度集中统一的计划经济制度片面强调政府的作用，基本上破除了个人、家庭、企业和社会团体在制定、执行和检查修正政策过程中的作用。在经历了一定高速发展时期以后，实行中央计划经济的国家都面临资源配置效率低下和经济缺乏活力的困境，因而自20世纪70年代后期以来，这

些国家先后进行了市场导向的社会和经济改革，逐步减少政府对社会生活的全面行政干预，充分发挥个人、家庭、企业和社会团体在社会经济发展中的积极作用。到目前为止，中国的改革最为成功，不仅经济增长速度快，而且个人、家庭、企业和社会团体越来越多地参与政策的制定、执行和检查修正过程，社会经济生活充满了活力。

自 20 世纪 70 年代以来，各国政府对社会生活的政策干预更趋全面，尤其是加强了对科学技术和社会发展以及资源的开发利用和环境保护领域的干预，以维持经济、社会的可持续发展。与此同时，个人、家庭、企业和社会团体也越来越积极地参与政策的制定、执行和检查修正过程。随着经济全球一体化进程的不断深入，人类不仅面临资源、环境等全球性问题，科学技术发展中的许多问题，甚至社会和经济发展中的一些问题，都日益具有全球性质。因此，政府和个人、家庭、企业、社会团体之间的交换活动也逐渐超越国界，一些政策的制定、执行和检查修正必须放在全球的背景之上，在地区和世界范围内相互协调。

在现代社会经济条件下，政府在政策的制定、执行和检查修正过程中既要充分发挥个人、家庭、企业和社会团体的积极性，又要积极承担起自身的主导责任，使整个社会的发展既充满活力，又协调一致，保证社会全体成员最大福利的可持续发展。

依据政府行为影响的范围底下，一般可以把政府政策分为不同类型和层次，如社会政策、经济政策、技术政策、农业政策、农业市场政策等等。

政策主要是在一定信念、价值观和目标基础上的有计划的工作。它是由三大要素组成的一个严密的逻辑体系，即政策背景、政策目标、政策手段。政策背景是起点，是政策作用对象及其周围环境的现状；政策目标是终点，是政策作用对象后希望其改变成的理想状况；政策手段是起点到终点的桥梁，是政府所采取的如何把其认为不合理的现状改变成理想状况的一系列措施。三者之间的逻辑关系如图 1.1 所示。

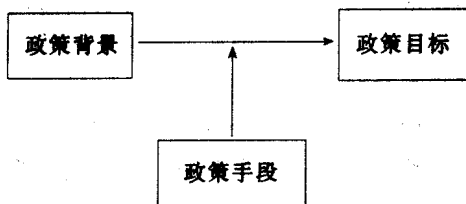


图 1.1 政策的三要素及其逻辑关系

## 二、政策科学

政策科学是人们对政策运动规律的总结。以经济学为例，人们一度把主要的精力用于企业和居民家庭的微观经济问题研究。随着资本主义经济危机的出现，经济学家逐步把宏观经济问题以及政府行为也作为重要的经济问题来研究，就是说“宏观经济”与“经济政策”等等也成为经济学的研究对象。

19世纪40年代，德国历史学派经济理论家曾经提出，国家要干预经济生活，要把经济政策作为经济科学的研究对象。1890年，资本主义世界经济危机发生以后出现“经济政策论”，这可以说是研究经济政策的先声。但一般认为，最早提出“政策科学”概念的是美国学者拉斯韦尔（H. Lesswell）。1951年美国著名政治学家拉斯韦尔与勒恩（D. Lerner）合著的《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》一书的出版是政策科学诞生的标志。可以看出，政策科学是一门在第二次世界大战之后兴起和发展的新兴学科。

在20世纪70年代，政策科学被普遍接受而且得到迅速发展。这一时期，不仅涌现了大量的有关政策科学的专业性研究遵循组织和学术期刊，而且发达国家的许多大学也将政策科学列为主要的进修课程。在整个70年代，政策科学的理论和技术不但在许多国家的各级政府得到了广泛应用，而且由于其潜力和普遍的适用性，同时也在私营部门得到了推广。进入20世纪80年代，政策科学的理论和方法已经成为工业发达国家政府乃至实业团体管理决策的基本方式，以至出现了未做政策分析，不做政策决定的现象。

在社会主义国家中，有关经济政策学的概念提出是在20世纪80年代以后，但运用经济理论研究经济政策的现象早在马克思时代就已经出现。马克思关于对小农不能剥夺的思想，关于按劳分配的思想，关于大力发展生产力的思想等，都明显带有政策主张的色彩。列宁提出的管理俄国，把提高劳动生产率放在首位，发展合作制，把经济建设建立在关心个人利益的基础上以及实行“新经济政策”等，也明显反映出了列宁的政策主张。毛泽东提出的正确处理工农轻重关系、正确处理各种经济利益关系和权力关系的思想，邓小平提出的发展经济的“三个有利于”标准等，都对社会主义经济政策的制定和实施有着极大的影响。

政策科学主要研究政府行为。就经济政策科学领域而言，要研究的是政府为什么要干预经济活动，干预哪些经济活动，怎样干预经济活动。政府是经济活动中一个非常重要的主体，其活动也应遵循一定的规律和准则。比如

说，企业的行为决定于能够获得多少利润，一切活动都要考虑其成本和收益的关系；政府的活动则是为了宏观经济效益，综合经济利益，长远经济利益，直至社会和环境利益，因此也要考虑成本和收益的关系。“政府成本”和企业成本都很重要，政府不能不惜一切代价地去干某些事情。政府的行为必须有科学的决策。对政府的行为也必须做出科学的评价。这一系列问题都是政策科学要研究和回答的。

中国正在建设和发展社会主义市场经济，政策科学还刚刚起步，不断地完善和发展政策科学具有非常重要的意义。一方面要破除“政府无所不能，政府永远正确”的看法；另一方面也要防止全盘否定政府政策的极端倾向，只有不断发展我国的政策科学，才能使我国的各项政策的制定、执行和评价不断科学化。

## 第二节 农业政策的本质及内涵

### 一、农业的概念、地位及作用

#### （一）农业的概念

农业是农业政策作用的对象。要研究农业政策首先要搞清楚什么是农业。农业是人类利用太阳能，依靠生物生长发育机能以获取劳动产品的社会物质生产部门。农业生产的对象是生物体，获取的是动植物产品。

农业一般包括植物栽培业和动物饲养业。植物栽培业是指绿色植物利用太阳光、热和自然界的水、气以及土壤中的各种矿物质养分，加工合成植物性产品；动物饲养是指利用动物的消化合成作用，把植物性产品转化成动物性产品。我国习惯上把农业分为农（种植业）、林、牧、渔业。在一些发达国家，农业产前（如饲料加工等）和产后（如农产品加工等）部门有时也算在农业范畴内。在一些情况下，农业教育、科研、推广等等也属于农业的内涵。

农业与其它部门相比具有其显著的特点。农业最根本的特点是经济再生产和自然再生产过程相互交织在一起。所谓经济再生产，指社会生产过程中经济方面的投入和产出周而复始、不断更新，包括物质资料、劳动力和生产关系的再生产。所谓自然再生产，指生物依靠其新陈代谢机能，借助自然力和外界环境条件，通过生长发育和繁殖等一系列生命活动，使自身不断更新繁衍。在现实的农业生产中，既没有脱离经济再生产的纯自然再生产过程，也

没有脱离自然再生产的纯经济再生产过程。

另外，农业还有一些其它特点，如土地不可替代；自然环境因素对农业有较强的影响力；农业生产周期长；农业生产时间和劳动时间不一致；农产品体积大、价值低、易腐烂、难储运；农业生产单位往往是一家一户，等等。

### （二）农业的地位

农业是国民经济中最重要的物质生产部门，同时也是最古老、最基础的部门。由于农业的发展，其它国民经济部门才得以产生和发展。如果没有农业劳动生产率的提高，农业剩余的增加，其它国民经济部门的产生和发展是不可能的。

中国几十年的发展历程表明，什么时候农业发展了，国民经济其它部门也就随之发展；反之亦然。世界上的国家大体上可以划分成发达国家和发展中国家两种类型。一般来说，发达国家的农业都比较发达，如北美和西欧，其农业生产主要是解决农产品过剩问题；而发展中国家的农业则较为落后，经济发展的最大难题是农业问题，农业问题没有解决，就不可能实现工业化。这是世界各国发展的一般规律。

在经济发展的早期，农业是国民经济中的主要部门，其它国民经济部门的发展有赖于农业发展。在这一阶段，农业要为整个国民经济的发展积累资金做出贡献，这一阶段可称为农业支持国民经济发展阶段。随着经济的发展，农业发展速度变慢，农业在国民经济中的份额不断下降，一些国家开始对农业实行保护，这一阶段称为国民经济保护农业发展阶段。不同的发展阶段，农业在国民经济中的地位有所不同，农业政策就有所区别。总体上来说，我国农业还处在发展的第一阶段。

### （三）农业的作用

国家的繁荣靠二、三产业，而社会的生存安全却靠农业，农业的兴衰对经济发展的进程有着重大影响，这一切均源于农业在国民经济成长过程中所发挥的重要作用。

1. 为社会发展提供安全保障。农业是人类衣食之源，无粮则乱的客观事实促使世界各国高度重视农业，尤其是粮食生产。充足、稳定的农产品供给是人们生活稳定的保证，也是国家安全的保证。没有农业的发展，社会稳定就会失去安全保障。

2. 为经济发展做出要素贡献。在实现从贫穷向富裕转变的过程中，农业的重要贡献突出地表现在为其它经济部门的发展提供土地、资金和劳动力等

生产要素。

3. 为其它经济部门提供市场。农业生产所需的投入部分来自本部门自己的供给,部分来自非农部门的产品。在农业部门的消费方面,即农村人口消费方面,部分生活消费品来自农业产出(如粮食、蔬菜等),部分来自非农部门的产出(如衣着、日用品等)。农业部门对非农部门生产资料和消费品的需求,扩大了非农部门的销售市场,促进了非农部门的发展。从这个意义上说,农业部门为非农部门做出了市场贡献。

4. 为经济发展提供紧缺的外汇。经济发展的进程表明,农业可能是外汇的一个主要来源。尤其是早期发展阶段,出口商品主要是农产品。另外,用国内农产品代替进口以节约外汇也是缓解国家外汇紧缺的可能途径。出口导向和进口替代不仅对工业部门有积极意义,对农业也同样具有重要意义。

5. 为人类提供良好的生态环境。农业是国家的绿色资源,是自然景观、乐生环境的供给者。没有遭受污染之害的农业以及与之相联系的自然环境,不仅可以保持生态平衡,在发展观光旅游和假日休闲也具有重要价值。

## 二、农业政策及其重要性

农业政策是政府为了实现一定的社会、经济及农业发展目标,对农业发展过程中的重要方面及环节所采取的一系列有计划的措施和行动的总称。农业政策的主体部分从属于一般经济政策,属于部门经济政策,是公共政策的一个重要组成部分。作为部门经济政策,农业政策的主要目标是保持农业生产长期稳定增长。为了实现这一共同目标,各国政府通常在农业的生产结构、组织形式、资源配置以及生产要素和产品流通等领域制定一系列相互联系的政策,引导市场中各行为主体做出符合总体利益的决策,并且保障最终目标的实现。

由于农业问题和农民、农村问题的密切关系,广义的农业政策也涉及农业、农民和农村的其它领域。例如,农业环境政策和农村社会发展政策就超出了农业生产的范畴,也超出了经济范畴。它们不仅涉及社会学领域,而且也涉及自然科学领域。尽管它们不是严格意义上的农业政策,但是,由于研究、制定和实施政策的机构相同或重叠,实施政策的地域范围和受影响的人群相同,加上与主要农业政策之间的相互影响非常明显,我们将这一类政策也包括在农业政策的范畴之类。毫无疑问,这些政策都与农业生产的长期稳定发展相关。但是,这些政策本身更关注农民收入和生活质量,以及农村的社区发展。

农业政策与其它部门经济政策相比也有显著不同，这是由农业的特点决定的。农业是弱质产业，由于农业进行的是动植物生产，受自然影响大且生产规模小，很难与其它部门进行市场竞争；而农产品（特别是粮食）又是人类生存的基本物品，其供给数量和价格不能有较大波动，否则就会转化成严重的社会问题。因此，政府必须采取有力的政策措施，保证农业在市场经济条件下的市场地位和市场竞争能力，从而保证整个社会经济稳定。

同时，农业政策的特点还源于农业生产关系的特点。农业是需要生产者精心照料的产业，农产品还不能像工业产品一样实行标准化生产，这就决定了它的生产组织形式必须实行多样化，以满足不同地区、不同动植物生产的需要。多样化的组织形式，必然涉及到农业生产资料的不同占有形式，因此，农业经济活动过程中实行什么样的组织形式，就需要做出政策选择。

随着经济的发展，人们消费支出中用于食品的部分不断下降；加上社会食品支出中加工和流通领域获得的比重在不断上升，初级产品的生产者（即农民）获得的总收入在国民收入中所占比重必然以更大幅度下降。如果农民占全国人口的比重不能相应减少，农民人均收入就可能持续下降。从大多数国家的经验来看，农村人口和劳动力向非农产业和城镇转移是一个漫长的过程。这一过程不仅困难、痛苦，而且通常滞后于国内生产总值中农业所占比重的下降速度。这一现象同时也严重阻碍了农村社区的社会发展。因此，政府有必要制定和实施一系列政策，减少这一过程中可能产生的摩擦和痛苦，保障农民的人均收入不至于过度下降，保证农村的经济社会发展速度与城镇保持一定的平衡。

在中国农业政策对发展农业生产和提高农民生活水平有着极其重要的意义。中国农业发展上正反两方面的经验也足以证明政策的威力。农业政策正确与否对农业生产和农民生活有着极其深刻的影响。十一届三中全会以后，由于实行一系列正确的农村政策，农民积极性普遍高涨，农村经济得到迅速发展，农民生活也得到明显改善。

### 第三节 政府、市场与农业政策

#### 一、市场经济体制下政策形成的逻辑起点

各国经济发展的事实表明，在生产力到达一定水平后，国家经济的进一步发展必须以市场为导向。正是市场这只“看不见的手”引导着经济逐步向

前发展,并最终促成国民经济现代化。然而,市场经济也有其自身不可避免的缺陷。为弥补市场缺陷,需要政府制定必要的政策加以补救。政府政策对市场的干预,其必要性仅以市场失灵为限。市场机制的有效性在大多数场合必须得到肯定,但在某些情况下,也会出现市场失灵。政策的基本作用就是补救经济生活中这种现实的失灵或可能出现的失灵,弥补市场机制的缺陷。这就是市场经济条件下政策形成的逻辑起点。

市场经济自发调节存在着一些固有的缺陷或局限性,对某些经济活动领域,无法实施有效调节。突出地表现在以下几个方面:

### (一) 市场机制本身不能解决社会目标问题

市场经济追求的首要目标是各决策主体自身的效率,是其自身资源的最优配置。对资源最优配置的评价受社会集团的偏好、社会目标的取向制约,市场调节并不能保证资源配置与社会的偏好和目标取向一致,有时就会造成对社会公正的严重损害,或激化社会矛盾。

### (二) 市场经济无法承担公共职能

一个社会总有出自全民需要的诸如国防、教育、基础设施、环境保护等等公共产品。这些公共产品具有“外部性”特征,它们有些是生产私人产品部门不愿提供的,有些是生产私人产品部门无法提供的。因此,单靠市场机制的调节不能保证它们有足够的供应,需要依靠发挥政府的经济和行政功能,将市场缺口填平补齐。

### (三) 市场经济的调节作用具有一定的盲目性

市场机制是自发的经济运行机制,仅仅依靠市场调节的经济运行难以避免盲目性,甚至出现无政府状态,带来社会经济的不稳定。例如,反周期政策已成为现代市场经济国家政府的一项重要职能。

## 二、政府政策干预的目标及其缺陷

由于市场失灵的存在,需要政府介入社会经济生活。但政府的介入并不意味着由政府完全替代市场,而是要以市场机制为基础,运用政府的力量,协调局部利益与整体利益的矛盾,保证公共产品的供应,同时遏制或限制市场机制自发运行所产生的经济波动。在经济发展过程中,市场机制始终是第一位的,政府的干预则是第二位的。政府干预的基本目标,是对宏观经济进行总量控制 and 政策控制,从而使国家经济的总供给和总需求达到基本平衡,以实现经济的稳步增长。



但是,政府的政策干预也存在一定缺陷。首先,政策的制定和实施是一种政治和行政行为,其目标不可能与市场经济的理想目标完全一致,其措施也不可能与市场机制完全相容。如果政府有关部门和机构的政治、经济利益以及职权等方面的矛盾和冲突得不到有效的控制和协调,实际制定的政策或政策的实施结果可能与初始目标相去甚远。因此,政府的政策干预必须严格限制在必要的范围内,即仅仅针对那些市场机制无法解决经济的政策问题,同时尽量遵守市场经济的行为准则。

其次,政策的制定和实施离不开具体的人,而每一个抱有良好愿望的人都可能犯错误。不了解实际情况或者缺乏应有的理论素养和思想方法都可能导致政策的失败。因此,必须强调政策科学的重要性,加强政策制定和实施过程中的科学性。

### 三、市场经济条件下的农业政策

经济活动中市场失灵存在的客观事实导致政府干预的必要性,而政府的干预活动主要是通过政策来实现。政策的作用是按照政府的目标去修正市场失效,所以政策的制定与实施,就是要在政府与市场的关系中找到一个相对满意的平衡点。

市场经济中政府干预的作用举足轻重。但政府要真正发挥好它的作用,就应当搞清楚它在市场中的地位。在市场经济活动中,政府的作用是充当市场竞争的裁判,制定比赛规则,以消除竞争障碍,维护竞争秩序,提高竞争质量。这些竞赛规则多数就是以政策形式来表现的。市场经济活动中政府所处的裁判位置,决定了它只负责裁决、监督,而不直接参与如何在一个市场经济主体的活动。“不与民争利”是各国政府行为最基本的准则。

由于农业自身的特点和它在国民经济中所处的地位,需要政府采取措施对其进行干预。事实上,几乎所有的国家都毫无例外地干预了农业经济事务。在传统自给自足经济条件下,农业生产不需要政府进行宏观调控。只有在商业性农业生产发展到一定阶段后,由于农业生产和农产品需求之间出现了脱节现象,农产品市场成为现代农业经济发展的核心因素以后,政府调控才成为必要。

政府通常采取法律、经济和行政手段对农业实行干预,干预的内容包括:  
①为农民提供直接补贴;②提供农业信贷服务;③加强对农产品市场的宏观调控;④提供农业教育的科技服务;⑤对土地资源和环境进行保护;⑥建立