



全国高等农业院校教材

全国高等农业院校教材指导委员会审定



# 农业政策学

---

杨德祥 主编

农业经济专业用

北京农业大学出版社

全国高等农业院校教材

全国高等农业院校教材指导委员会审定

# 农业政策学

杨德祥 主编

农业经济专业用

北京农业大学出版社

(京) 第164号

图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策学/杨德祥主编.-北京:  
北京农业大学出版社, 1993.10  
全国高等农业院校教材  
ISBN 7-81002-530-9

I. 农…

II. 杨…

III. 农业—政策

IV. D.922.4

北京农业大学出版社出版发行

(北京市海淀区圆明园西路二号)

北京市海丰印刷厂印刷 新华书店经销

1993年10第1版 1993年10月第1次印刷

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 7.5

字数: 193千字 印数: 0~2000册

定价: 3.70元

**主 编：**杨德祥

**副 主 编：**柯炳生

**编 者：**(以姓氏笔画为序)

史建民 刘佑庭 曲福田

杨德祥 柯炳生 黄祖辉 鄂玉江

**责任编辑：**赵玉琴

**封面设计：**郑 川

**版式设计：**赵玉琴

# 目 录

<b>第一章 绪论</b> .....	(1)
<b>第一节 农业与农业政策</b> .....	(1)
一、农业的地位与特点 .....	(1)
二、政策与农业政策的涵义 .....	(2)
三、政策的本质和特点 .....	(4)
<b>第二节 农业政策科学的研究内容</b> .....	(6)
一、农业政策科学的研究对象 .....	(6)
二、农业政策科学的历史演变 .....	(7)
三、农业政策科学的研究内容 .....	(9)
<b>第三节 研究方法 with 学习意义</b> .....	(10)
一、农业政策科学研究方法 .....	(10)
二、学习农业政策科学的意义 .....	(11)
<b>第二章 农业政策制定</b> .....	(13)
<b>第一节 农业政策主体与客体</b> .....	(13)
一、农业政策主体 .....	(13)
二、农业政策客体 .....	(17)
<b>第二节 农业政策制定的信息系统</b> .....	(18)
一、信息系统是农业政策制定工作的基础 .....	(18)
二、农业政策制定过程中的信息分类与处理 .....	(19)
三、农业政策制定信息的分析研究 .....	(21)
<b>第三节 农业政策问题与农业政策目标确定</b> .....	(23)
一、农业政策问题 .....	(23)
二、农业政策目标确定 .....	(26)
<b>第四节 农业政策手段的选择与方案设计</b> .....	(29)
一、农业政策手段的选择 .....	(29)
二、农业政策客体的发展变化状态预测 .....	(30)

三、农业政策方案的设计 .....	(31)
第五节 农业政策方案的论证与决策 .....	(32)
一、农业政策方案的比较论证 .....	(32)
二、农业政策方案的筛选、确认 .....	(33)
三、农业政策方案的修正、完善 .....	(34)
四、农业政策方案的检验和批准 .....	(35)
<b>第三章 农业政策的实施 .....</b>	<b>(37)</b>
第一节 农业政策实施的意义和特点 .....	(37)
一、农业政策实施的意义 .....	(37)
二、农业政策实施的特点 .....	(38)
第二节 农业政策实施的影响因素 .....	(39)
一、政策的制定 .....	(39)
二、政策的资源 .....	(39)
三、政策执行者 .....	(40)
四、社会环境 .....	(41)
第三节 农业政策的试验 .....	(41)
一、农业政策试验的意义 .....	(41)
二、农业政策试验的步骤和方法 .....	(42)
三、政策试验成果的推广 .....	(44)
第四节 农业政策的普遍实施 .....	(45)
一、农业政策实施中应遵循的基本原则 .....	(45)
二、农业政策实施中的主要工作 .....	(46)
<b>第四章 农业政策评估与调整 .....</b>	<b>(49)</b>
第一节 农业政策评估的任务和原则 .....	(49)
一、农业政策评估的任务 .....	(49)
二、农业政策评估的原则 .....	(50)
第二节 农业政策评估的标准体系 .....	(51)
一、政策运行费用 .....	(52)
二、政策效益 .....	(52)
三、农业政策效率 .....	(53)
四、社会满足程度 .....	(54)
第三节 农业政策评估内容与方法 .....	(55)

一、农业政策评估的内容 .....	(55)
二、农业政策评估的方法 .....	(60)
第四节 农业政策调整 .....	(64)
一、农业政策调整所解决问题的边界 .....	(64)
二、农业政策调整的原则和程序 .....	(65)
<b>第五章 农业生产组织政策</b> .....	(68)
第一节 农业生产组织政策目标 .....	(68)
一、提高农民的组织化程度 .....	(68)
二、建立健康的农业结构 .....	(70)
三、完善农业生产关系 .....	(70)
四、推进农业生产集中 .....	(72)
第二节 农户经营政策 .....	(74)
一、农户经营的一般政策 .....	(74)
二、我国农户经营政策的演变 .....	(79)
第三节 农业合作经济政策 .....	(80)
一、农业合作经济组织原则 .....	(80)
二、农业合作经济优惠政策 .....	(82)
三、其它的农业合作经济政策手段 .....	(83)
第四节 农业生产集中政策 .....	(85)
一、实施农业人口减少计划 .....	(85)
二、确立规模下限控制标准 .....	(86)
三、控制租期和地租水平 .....	(88)
四、阻止农业生产组织分割 .....	(88)
<b>第六章 农业土地政策</b> .....	(89)
第一节 农业土地政策目标 .....	(89)
第二节 农业土地所有政策 .....	(90)
一、土地所有政策的涵义 .....	(90)
二、中国农业土地社会主义公有政策 .....	(92)
第三节 农业土地使用政策 .....	(94)
一、农业土地使用政策 .....	(94)
二、中国农业土地使用政策的演变 .....	(95)
三、我国农业土地使用政策的创新 .....	(97)

第四节	农业土地金融政策	( 99 )
一、	农业土地金融政策的意义	( 99 )
二、	创立我国土地金融制度的政策建议	(100)
第五节	农业土地税政策	(102)
一、	土地税及其形式	(102)
二、	我国的土地税政策	(104)
<b>第七章</b>	<b>农产品市场与价格政策</b>	(108)
第一节	市场与价格政策目标	(108)
一、	农产品市场与价格政策的重要性	(108)
二、	农产品市场与价格政策的目标	(109)
三、	政策价格的概念及其判定标准	(109)
四、	农产品市场与价格政策的分类	(111)
第二节	国内价格政策	(112)
一、	限价政策	(112)
二、	保证价格政策	(114)
三、	补贴政策	(116)
四、	限量政策	(120)
第三节	对外贸易政策	(122)
一、	进口关税	(123)
二、	差价关税(撇油关税)	(125)
三、	出口关税	(125)
四、	出口补贴	(126)
五、	进口限额	(127)
六、	出口垄断	(127)
七、	技术与行政性管理和限制措施	(128)
第四节	市场结构政策	(128)
一、	市场管制措施	(128)
二、	提高市场透明度措施	(130)
三、	改善市场营销设施措施	(132)
<b>第八章</b>	<b>农业财政与信贷政策</b>	(134)
第一节	农业财政信贷政策的目标	(134)
一、	农业财政政策与信贷政策的联系区别	(134)



二、农业财政政策的目标·····	(134)
三、农业信贷政策的目标·····	(136)
第二节 农业投资政策·····	(137)
一、农业投资主体与方式·····	(137)
二、农业投资政策的分析·····	(138)
三、农业投资政策的完善·····	(140)
第三节 农业税收政策·····	(141)
一、农业税征收的特点·····	(141)
二、农业税收的基本政策·····	(142)
三、农业税收政策的完善·····	(144)
第四节 农业信贷政策·····	(145)
一、农业信贷基本政策·····	(145)
二、农业信贷具体政策·····	(147)
<b>第九章 农业区域发展政策·····</b>	<b>(150)</b>
第一节 农业区域发展政策目标·····	(150)
一、农业区域发展政策目标概述·····	(150)
二、我国农业区域发展政策的具体目标·····	(150)
第二节 农业资源综合开发政策·····	(153)
一、农业资源综合开发投资政策·····	(153)
二、农业资源综合开发组织政策·····	(154)
三、农业资源综合开发优惠政策措施·····	(154)
第三节 农产品商品基地建设政策·····	(155)
一、商品粮基地建设政策·····	(155)
二、“菜篮子工程”建设政策·····	(156)
第四节 贫困地区扶持政策·····	(158)
一、贫困地区标准与扶贫工作的领导体制·····	(158)
二、国家财政和信贷支持与优惠政策·····	(159)
三、国家机关定点扶贫与经济发达区的对口支援 政策措施·····	(162)
<b>第十章 农业科技教育政策·····</b>	<b>(163)</b>
第一节 农业科技教育政策目标·····	(163)
一、农科教结合是科技成果转化为现实生产力	

的重要关键·····	(163)
二、农科教结合是深化农村教育改革的重要途径·····	(164)
三、农科教结合是振兴农业的必由之路·····	(164)
第二节 农业科技政策·····	(164)
一、农业科技工作的基本方针，是科学技术必须为农村 经济服务，发展农村经济必须依靠科学技术·····	(164)
二、加强农业技术推广工作·····	(165)
三、不断增加农业科技的投入·····	(166)
四、进一步稳定和发展农村科技队伍·····	(167)
五、加强农业高新技术和基础研究工作·····	(168)
第三节 农业教育政策·····	(169)
一、农业教育的基本方针·····	(169)
二、实行九年制义务教育·····	(170)
三、继续抓好扫盲工作·····	(171)
四、大力发展职业技术教育·····	(171)
五、认真办好农民文化技术学校·····	(172)
六、增加农村教育的投资·····	(173)
七、进一步加强师资队伍的建设·····	(173)
<b>第十一章 农村人口与就业政策</b> ·····	(174)
第一节 农村人口与就业政策的目标·····	(174)
一、人口与就业政策目标的多重性与时期性·····	(174)
二、我国农村人口政策的目标·····	(175)
三、我国农村就业政策的目标·····	(177)
第二节 农村人口政策·····	(178)
一、农村人口生育政策·····	(178)
二、农村人口质量政策·····	(181)
三、农村老年人社会保障政策·····	(182)
第三节 农村劳动力就业政策·····	(183)
一、我国农村劳动力的就业形势·····	(183)
二、农业劳动力的就业与转移政策·····	(183)
三、提高农村劳动力就业水平的政策途径·····	(185)
<b>第十二章 农业环境政策</b> ·····	(187)

第一节 环境政策问题的提出	(187)
第二节 农业环境政策目标	(189)
一、原则目标	(189)
二、具体目标	(191)
第三节 农业环境污染的控制政策	(193)
一、实施环境控制标准	(193)
二、严格实行“谁污染谁治理”的原则	(193)
三、对工业企业项目建设实行“三同时”和 “三同步”制度	(194)
四、加强乡镇企业环境管理	(194)
五、实施污染赔偿和处罚制度	(195)
第四节 农业生态资源的保护政策	(195)
一、土地保护政策	(195)
二、森林资源保护政策	(197)
三、草地资源保护政策	(198)
四、水资源保护政策	(199)
五、生物资源保护政策	(200)
六、控制人口, 减缓环境压力	(201)
<b>第十三章 主要国家和地区的农业政策简介</b>	(202)
第一节 欧共体的农业政策	(202)
一、历史背景	(202)
二、政策目标	(203)
三、基本原则	(204)
四、市场与价格政策	(205)
五、结构政策	(206)
六、决策组织与影响集团	(208)
七、农业政策开支的来源与分摊	(210)
第二节 美国的农业政策	(210)
一、美国农业政策的决策目标和程序	(210)
二、对生产的调节政策	(211)
三、对农产品的财政补贴	(213)
四、对农业的信贷支持	(213)

第三节 日本农业政策·····	(214)
一、日本农业土地政策·····	(214)
二、日本农业投资政策·····	(217)
三、日本农业生产组织政策·····	(217)
四、日本农业科技教育政策·····	(218)
五、日本的农民收入政策·····	(219)
六、日本的农产品贸易政策·····	(220)
第四节 印度农业政策·····	(222)
一、印度农业政策的演变过程·····	(222)
二、近10年来印度政府的农业发展政策·····	(225)
三、对印度农业政策的评价·····	(227)

# 第一章 绪 论

## 第一节 农业与农业政策

### 一、农业的地位与特点

农业是人类社会最基本的物质生产部门，是国民经济的基础。任何一个国家国民经济的繁荣和发展不以本国农业为基础，就必然要依赖它国农业，这是一个普遍的规律。在中国这样一个拥有11亿多人口的大国里，农业的极端重要性更加显而易见。中华人民共和国成立以来的实践证明，只有实现农业的稳定发展，才会有全国政治、经济和社会的稳定，才会有整个国民经济的持续发展。

农业政策虽然是人们（企业或个人）从事农业经济活动的行为规范，但也必须体现农业生产过程的特点。农业与国民经济其它部门相比，有共同点，也有其自己的特点，农业生产如同一切社会生产一样，也是一个经济再生产过程，在这个过程中，农产品由结成一定生产关系的社会成员，凭借一定的生产手段和劳动对象生产出来，然后通过交换和分配，部分投入消费领域，部分又重新成为劳动对象回到下一个生产过程，如此周而复始。从这一方面来说，农业生产具有一切社会生产的共性，即按经济再生产的客观规律来发展。但农业生产又有不同于其它社会生产的特殊性质，即它是有生命物质的再生产，它的经济再生产过程总是同自然再生产过程交织在一起的。

所谓自然再生产，是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。所谓经济再生产，是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。在现实的农业生产中，既没有脱离了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。农业的自然再生产和经济再生产过程总是密切结合和交织在一起的，这是农业生产不同于其它生产部门的基本特点。因此一切农业政策的制度既要反映自然规律的要求，又要反映经济规律的要求，以调动劳动者的积极性，促进农业持续、稳定、协调发展，不断提高国民收入水平。

## 二、政策与农业政策的涵义

人们要进行生产、交换、分配、消费等经济活动，就要有一定的行为规则和非标准，使整个社会的经济运行有组织有秩序地进行。行为规则和非标准的确立可以通过法律手段和政策手段来实现。

政策是一个复杂的社会政治现象。由于人们所处地位不同，由于政策和人们的根本利益相关联，不同的人会从不同角度来认识政策。《辞海》中政策一词解释为“党和国家为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则。”这是目前比较通行的定义。我国有的学者认为，“政策是党和国家用来调动或约束社会力量以达到政策制定者预期目标的一种策略和策划。”有的学者把政策解释为“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略”。把政策作为治国的规则和方略，作为对人们的利益进行分配和调节的政治措施。

在我国，人们常把政策理解为“重大措施和行动准则”。这是由于人们对问题的观察从不同的角度造成的，两者没有本质区别。对于政策的制定者、发布者来说，政策是一种“重大措施”；对于政策的执行者，更多地表现为“行动准则”。因此，政策的基本涵义也可确定为决策者为实现一定任务而规定的行动准则和采取的重大措施。在当前社会，政策常表现为政党的政策，当某

一政党成为执政党时，其政策就成为国家的法律和国家的政策。

农业政策是国民经济政策中的一个重要分支，是指国家、政党为实现一定时期内在农业方面所要达到的目标而制定的具有刺激或约束其经济活动的各种重大措施、行为和行动准则。许多国家都把农业政策视为治国安邦的重要政策，作为指导和管理农业的重要手段。自人类进入奴隶社会，形成奴隶制国家，就有某种农业政策，例如在中国：奴隶社会初期有“平水土”（《尚书·舜典》），“教民稼穡”，编制农历等政策思想和实践；封建皇朝为维护封建土地所有制制定了许多关于土地买卖、兴修水利、垦殖荒地、征收赋税的农业政策；在革命根据地时期，中国共产党领导的人民政权，制定了一系列解放和发展农业生产力的政策，如土地改革、减租减息，发放贷款扶持贫雇农、推广农业技术等。新中国成立以后，党和政府把农业看做是国民经济基础，十分重视农业政策的制定。1978年底中国共产党十一届三中全会以来，制定一系列调整农业经济关系、发展农业生产力的政策，促进了农业发展。

农业政策的范围和内容在不同国家和不同历史时期是不相同的，它随着农业发展水平、国家经济状况和社会制度的不同而有所不同。不同社会经济制度的国家，农业政策不相同。同一种社会经济制度的国家，农业政策也不尽相同。同一国家，在不同历史时期的农业政策也不同。从农业政策发展的历史来看，古代国家农业政策的范围和内容，主要包括土地政策、水利政策以及税收政策。资本主义社会初期，国家对农业基本上采取自由主义政策，农业政策的范围很窄，内容也不复杂。资本主义发展到垄断时期，资产阶级国家越来越多地通过政策手段来干预农业。凡和农业有关的活动，国家都要实行政策干预和调节，甚至发展到无所不包的程度。社会主义国家的经济是在公有制基础上建立起来的，国家主要通过政策宏观地调节农业经济关系。

现在各国农业政策的内容，主要是农业经济政策。包括：

(1) 农业经济结构政策。如经济组织结构政策、产业结构政策、技术结构政策、流通结构政策、分配结构政策和消费结构政策等；(2) 农业生产和再生产政策。如土地政策、劳动政策、科学技术政策、资源保护政策、生产资料供应政策、基本建设政策、财政金融和农业保险政策等；(3) 农产品流通政策。如农产品价格政策、农产品储备政策、农产品购销和国际贸易政策等。除了农业经济政策外，还有农业社会政策（包括贫困、灾害救济政策，农民社会团体组织政策），农业教育政策，以及乡村建设政策等。

在我国社会主义革命和社会主义建设中，农业政策对发展农业生产和提高农民的生活水平有着极其重要的意义。我国农业发展上的正反两方面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深刻的影响。十一届三中全会以后，由于实行了一系列的正确的农村政策，农民积极性普遍高涨，农村经济得到迅速发展。

### 三、政策的本质和特点

(一) 政策的本质可以概括为两点：一是统治阶级的意志表现；二是统治阶级经济关系的集中表现。

在阶级社会中，各阶级都有自己的阶级意志。政策所反映的是整个统治阶级的根本利益和共同愿望，是为统治阶级统治服务的。在我国，政策是无产阶级意志与全体人民意志的体现。

#### (二) 政策的特点

1. 阶级性 这一特点是由经济基础的性质所决定的。在阶级社会中，不同的阶级所制定的各方面政策，总是符合本阶级利益，体现本阶级意志的。社会主义国家的政策是为了巩固和发展社会主义经济和政治制度，体现着工人阶级和广大人民群众意志和利益。

2. 原则性 所谓政策的“原则性”是指政策规定的行为规范不是很具体的，它不提供如何处理各种具体社会关系的具体办



法和具体措施，政策作为反映社会经济关系的上层建筑因素，是社会关系最集中的反映，体现着事物的本质和规律，具有高度的原则性。

3. 系统性 所谓系统性是指由相同或相关的事物互相作用互相制约形成的一个有机整体。政策是一个复杂的系统，包含着许许多多的母系统和子系统。每项政策都由政策目标子系统、政策手段子系统和政策界定三部分组成。

各项政策都可看成是一个系统，都是处于不同层次系统之中，它不能孤立地发生作用，而是以政策系统整体效应的形式发生作用。任何一个整体组成部分的变化都要影响其它组成部分，都要影响到整体的作用。因此，要求制定每一项政策既要考虑在小系统内的合理性，又要把它放在整体即大系统中考虑。

4. 实践性 政策是实践的产物，先有积极主动的实践，才有切合实际的政策，制定政策是为了解决实际问题，在制定、调整、实施政策时必须既要考虑实践的需要，又要充分考虑政策实施的现实可能性。总之要实事求是，一切从实际出发。我们在讲政策的实践性，并不否认理论在政策中的地位。有人认为政策是联结理论与实践的桥梁，是理论指导实践的中间环节和工具，这是对理论、实践、政策三者之间关系的较好概括。

5. 稳定性 政策必须保持一定的稳定性，才有利于政策的实施及政策目标的实现。政策变化太多，朝令夕改，就会使人无所适从。政策是否稳定，影响人民群众对政策的信任程度和执行政策的坚定性，进而会影响社会生活秩序的安定和生产力的发展。因此，政策的稳定是经济得以持续稳定发展的必要前提。当然，政策的稳定也是相对的，不是任何政策都一成不变。随着政治、经济、文化的发展和形势的变化也要发生变化。政策的稳定性，要求政策的提出应该比较成熟，符合客观规律；要求政策发展变化是渐进的，不能变化太大。

6. 阶段性 所谓阶段性，是指在不同历史时期，政策具有