

农业政策学

杨学成 史建民 主编
曲福田 李 鸿

NONG YE ZHENG



CE XUE

江苏人民出版社

封面设计：郑曦阳

ISBN 7-214-00399-6

S·1 定价：4.30元

农业政策学

杨学成 史建民 主 编
曲福田 李 鸿

江苏人民出版社

农 业 政 策 学

杨学成 史建民
曲福田 李 鸿 主编

江苏人民出版社出版发行

淮安印刷厂印刷

开本:850×1168毫米1/32 印张10.375 字数250,000

1990年2月第1版 1990年2月第1次印刷

印数1—7100册

ISBN 7-214-00399-6

S·1

定价: 4.30元

责任编辑: 吴永和

江苏人民版图书凡印刷、装订错误可随时向承印厂调换。

前 言

在我国，党和政府历来重视运用政策指导和推动农业经济的改革与发展。在实践中，我们曾有政策成功、事业顺利的喜悦；也有政策失误、事业曲折的苦痛。几十年的顺利与曲折、成功与失败，喜与忧的反复，农业政策科学化问题历史地提到了广大的农业领导者，研究者的面前。为此我们从中国实际出发，以马列主义毛泽东思想为指导，综合运用和借鉴决策学、经济学、政策学等多学科的理论与方法，研究农业政策过程的规律性，为创立具有中国特色的农业政策学体系，促进我国农业政策的科学化，作了一些探索和尝试。书中肯定有不少错误，不足和疏漏之处，希望广大读者批评指正。

本书分总论和分论两篇。总论部分着重阐明农业政策学原理。分论部分主要介绍和探讨了我国主要的农业政策和农村经济政策。

本书由中共中央农村政策研究室、南京农业大学、西南农业大学、山东农业大学、山东农业管理干部学院等单位的中青年农业经济理论工作者集体编著而成。参加编者的有（按承担章节的顺序排列）：杨学成（绪论、第1、2、15章）；王兴国、周衍平、陈会英（第3章）；孙中华、李芹（第4章）；孙传尧（第5、12章）；曲福田、王立来（第6、9章）；史建民（第7、8章）；綦好东（第10章）；宋士忠（第11章）；张森（第13章）；李鸿、丁忠民（第14、16章）。初稿完成后，由孙传尧、杨学成、史建民、曲福田、綦好东、李鸿分工修改。在此基础上，由杨学成、史建民、曲福田、李鸿完成全书的统纂工作。王洪谟同志作为本书的主审，对全部书稿作了最后审订。

本书由老一辈农业经济学家卜宪基先生担任顾问。他对编著工作给予了悉心的指导，在此特表示诚挚的谢意。

1989年9月

绪 论



农业政策学是研究农业政策及其过程的规律性的科学。它是经济政策学的重要分支。

农业是一个古老的社会经济部门，在国民经济中处于基础地位，它与工业等其他国民经济部门相比，存在着许多特殊矛盾和特殊问题。因此，世界各国的政府、政党在指导农业经济活动中都有一系列解决农业问题的特殊政策。农业部门的经济特征不仅反映在农业政策的内容中，而且表现在农业政策制定、颁布、施行、调整的全过程。因此，农业政策的特殊性便构成了农业政策学的现实基础。

农业政策学是一门应用性很强的社会科学。农业政策学旨在探讨农业政策的内容、结构、本质、作用；探讨农业政策制定、实施、评价、调整等方面的基本原理、原则和方法；探讨各种农业政策的客观基础及其运用规律等，从而可以达到正确地运用政策这一强有力的手段、促进农业经济发展的目的。农业政策学的研究立足于农业经济实践又为农业经济实践服务，所以它有很强的应用性。当然，强调农业政策学的应用性并不是说它是各种现行农业政策的理论注释，也不是说它可以直接向决策者提供各种具体农业政策的现成方案。在农业政策学研究中，必然涉及到许多现行的和过去的具体农业政策，然而，对现行和过去农业政策的研究主要是为了发现农业政策发展变化的规律性，为制定、实施新的农业政策提供理论上和方法论上的依据。

二

辩证唯物主义和历史唯物主义是我们研究农业政策学的指导思想和方法论基础。因此，在我们的研究中必须坚持实事求是，一切从实际出发，理论联系实际并服务于实践的原则和作风；用全面的观点、发展变化的观点看待农业政策的产生，发展和变化；坚持经济基础决定上层建筑、经济关系决定一切社会关系，生产力是社会变革的根本原因和动力等基本原理。然而马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义原理作为农业政策学研究的指导思想和方法论基础，它并不能代替农业政策学研究的具体方法。农业政策学研究除了坚持马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义这一指导思想之外，还必须有自己的具体方法和手段。我们认为，农业政策学研究的主要方法和手段包括：

1. 社会调查。社会调查就是运用科学的方法，有计划有步骤地去考察社会现象，收集必要的社会资料，并进而分析各因素及其相互关系，以达到了解情况，解决问题的目的。由于政策是社会生活的一种反映，所以每项政策都有自己的现实基础和客观背景。农业政策当然也不例外。因此，研究农业政策必须紧密联系社会实际，深入进行调查研究，占有大量的可靠资料，这样才能对农业情况作出科学的分析和判断，制定出来的政策才会有合理性，有效性和可行性。同时，只有深入实际，不断总结各种农业政策在实践中的经验教训，才能使政策进一步完善，并推进农业政策学研究的发展。因此，社会调查是农业政策学研究的最基本、最常用的科学方法。

2. 比较法。比较就是根据一定的标志把彼此有关的事物进行对照，确定事物间的共同点和不同点，然后通过进一步分析事物间所存在的异同点的原因，来揭示事物的规律性。运用比较法可以通过比较不同时期，不同国家，不同社会制度下的农业政

策，揭示各种农业政策的内在规律性。对不同时期农业政策的比较属于纵向比较或历史考察；对不同国家，不同社会制度下的农业政策的比较属于横向比较。我们只有通过农业政策的历史考察即纵向比较，才能揭示农业政策运行的一般规律性，为制定新的农业政策提供科学依据。另一方面，通过比较不同国家、不同社会制度下的农业政策，可以发现不同国家某些农业政策的共同性，还可以揭示农业政策与不同社会经济条件的关系，从而能够在实践中更好地借鉴国外的成功经验或避免重复别人走过的弯路。总之，比较法也是农业政策研究的重要方法。

3. 系统分析法。所谓系统分析就是根据事物的系统特征，从事物的整体出发，着重分析研究整体与部分，整体与层次，整体与结构、整体与环境的相互作用和相互联系，以求得优化的整体目标效应。农业政策也是一个系统，具有整体性、层次性、结构性、目的性、动态性等特点。运用系统分析方法，便可弄清农业政策问题的内部结构、性质、特征，从而制定出切合实际的农业政策方案。系统科学的理论和方法在农业政策研究，特别是在农业政策制定中有着广泛的用途。

4. 实验法。即按照一定的政策构想，选择一定的实验区域，在实验区内把某些政策构想变为现实，然后进行观察、总结、分析，在现实中研究政策。这种方法对研究制定具有长期意义的政策十分重要。

农业政策研究，涉及政策信息搜集、方案设计、优选、政策实施、调整以及各种不同政策的分析比较等许多方面，所以，研究不同的问题需要采用不同的具体方法，这些不同的具体方法分别在有关章节中介绍，这里就不再展开讨论了。

三

西方社会历史上，统治阶级治理国家的主要手段是国家法

律。也就是说，其“政策精神”以法律的形式表现出来，政策并未作为独立的调节手段而存在。政策成为调整社会关系的重要手段，是资本主义进入垄断阶段以后的事情。因此，政策研究作为一门独立的学科，其历史也很短。1890年资本主义世界的经济危机发生以后，出现了一些“经济政策论者”，他们主张经济学应该把经济政策当作自己的研究对象，这可算作经济政策学的萌芽。

“政策科学”这一概念是本世纪50年代才出现的。1951年在美国出版了拉斯韦尔与勒恩纳合著的《政策科学》一书。这是政策学正式诞生的主要标志。

本世纪50年代以来，许多西方政治学者纷纷转向公共政策的研究，使政策研究逐步从政治学中独立出来。政策科学在西方的兴起，有着深刻的社会原因。二次大战以后，西方各国抛弃了亚当·斯密的经济自由主义学说，转而推崇凯恩斯主义，从此，西方各国政府不断加强国家对社会生活和经济生活的干预，以期刺激经济增长，摆脱经济危机。这样一来，政策的作用迅速强化，各种政策相继出笼，如财政政策、货币政策、福利政策、外贸政策、工资政策、技术政策、产业政策等等。资本主义国家在运用政策手段克服社会矛盾和危机，促进社会经济发展和科学技术进步方面取得了一定的效果。但是，也应看到实行政策干预并没有完全解决也并不可能完全解决资本主义国家的各种矛盾，相反有些则进一步恶化了。资产阶级学者认识不到许多问题是资本主义基本矛盾所决定的，而是把它们归咎于各种政策的失误。在本世纪60年代和70年代，西方世界矛盾百出。经济危机、能源危机、生态危机相继发生，许多社会问题如种族歧视、社会犯罪十分严重。这些问题一方面对各国的政策提出了严重挑战，另一方面向政府提出了新的政策要求。同时，在这个时期，系统论、信息论、控制论和电子计算机技术不断发展、完善，为大规模的政策研究提供了有力手段，在这种背景下，资本主义国家普遍加强了

对公共政策的研究，各种“智囊团”、“思想库”应运而生。一方面他们力图运用现代科技提供的新理论，新方法（手段）制定更有效的具体政策方案；另一方面着力研究政策过程本身的规律性，探索并逐步完善了政策科学的基本原理、原则、方法体系。70年代以后，政策科学日渐成熟，涌现出一大批著名的政策分析学者。在美国各大学，陆续开设政策学课程，成立纯学术性的政策研究组织，创办了《政策科学》，《公共政策》，《政策分析》等专业刊物。

在西方政策研究中，农业政策是一个重要的研究领域，他们的农业政策研究主要探讨市场经济条件下如何运用政策手段调节农业生产、流通等问题。在研究具体农业政策的过程中，农业政策学的基本理论、方法也逐步形成、完善。出现了一些农业政策学专著，在现有的农业政策专著中，最接近教科书性质的当首推美国依利诺斯大学农业经济学教授H·G·哈尔克劳所著的《农业政策分析》一书。该书的基本内容包括：“农业政策分析基础”；“产品市场分析”；“投入市场分析”等。该书可谓以美国为代表的西方国家农业政策的理论概括。

在本世纪上半叶，我国许多大学里就开设了农业政策学（又称农政学）课程。这时农业政策学的主要内容是介绍各种具体的农业政策、农业法规和政策主张。当时流行的观点是：农业政策学研究农业部门的重大问题，（当时人们将这类问题称为“公经济”）其目的是增进社会公共福利。与此对应的农业经济学研究农场（农户）经营问题，（即当时人们所称的“私经济”）目的是为了增进农民个人的利益。当时的农业政策课程虽然也论及一些农业政策学原理，但大多是在一些农政学专著的绪论中简单地谈到。可见，这种农业政策学与今天我们的农业经济学有一定的相似之处。在这个时期，不少学者将外国的农业政策学著作翻译介绍到我国，影响比较大的有：马君武译自德国菲里波维的《农业政

策》，黄通译自日本桥本传左卫门的《农业政策纲要》，谭国栋译自日本气贺勘重的《农业政策》等。国内学者也编著了多本农业政策学专著和教材，象张受均编著的《农业政策》，刘光华著的《农业政策》，唐启宇编的《农业政策》，熊伯蘅著的《农业政策》等。

在台湾，农业政策学研究一直延续至今，出版过许多农业政策学专著和教科书。例如：1970年出版的陈琮著的《农业政策学》，1978年黎明文化事业公司出版的张研田著的《农业政策学》等。其内容基本上是以以往农业政策学的延续。

中华人民共和国成立以后，从1949年至1979年的30年间，独立的农业政策学研究中断了。在政治经济学社会主义部分和农业经济学等学科中，虽然也包括一些农业政策问题的研究，但多是对不同阶段党和国家有关农业政策、制度的理论注释。农业院校几度开设过“农业政策与法规”之类的课程，但其内容至今还是主要介绍各种具体的农业政策和法规，因此很难称得上是农业政策“学”。进入80年代以来，为了适应中国农村的形势，从中央到地方普遍成立了农业政策研究机构，如各级党委、政府专设的农村发展研究中心、农村政策研究室等。他们的主要任务是研究制定各种农业政策和农村经济政策，为党和政府提供政策咨询，从官方的政策研究机构到群众性的学术团体和研究机构都十分重视农业政策和农村经济政策的研究。农业政策研究的广泛开展，为农业政策学的创立提供了客观基础。所以，总结农业政策研究工作中的经验教训，并把这些经验教训上升为抽象的概念、原则、理论等等，不仅是一种现实需要，而且具有很大的可能性。因此，目前有许多农业经济科研工作者和农业经济教学工作者，正从不同侧面、不同角度积极努力，试图创立具有中国特色的农业政策学体系。本书便是这种尝试的结果。

四

我们研究农业政策学，就是为了促进和实现农业政策过程的科学化；是为了更好地运用政策这一有力手段调节农村的社会经济生活，促进中国农业现代化的早日实现，具体地说，研究和学习农业政策学的意义表现在如下方面：

1. 学习和研究农业政策学可以促进农业政策过程的科学化。首先，研究和学习农业政策学，可以使人们科学地把握农业政策的科学含义、基本特征、功能作用等基本问题，增强人们正确运用政策指导农业生产和农村社会生活的自觉性。其次，可以使人们正确地掌握农业政策制定、实施、评估、调整等方面的基本原理、原则和基本方法，使人们自觉按照农业政策运行的规律办事，避免和限制主观因素包括领导者的个人意志对政策过程的干扰。我们认为，过去我们的某些农业政策出现失误的原因，除了认识原因和“大气候”影响之外，政策制定、调整工作没有一个系统的、完善的政策科学理论作指导，也是一个主要原因。这从反面说明，研究和学习农业政策学，逐步实现政策工作的科学化已成为实践的迫切要求。

2. 研究和学习农业政策学，可以总结国内外各种农业政策的经验教训，为党和政府制定、调整相应的农业政策提供依据。由于不同国家不同历史时期的农业生产内部矛盾和所处的外部环境不同，从而产生了种类繁多，内容复杂的农业政策。系统地比较、分析、研究各种农业政策，总结他们在实践中的利弊得失，可以从中发现某些规律性的东西，从而为我国制定和调整农业政策提供科学依据或重要参考。

3. 研究和学习农业政策学，可以推动本学科的建设。建国以来，不仅农业政策而且一般政策学，一直是一个被遗忘的角落或难以涉足的禁区。这方面的研究和讨论基本上没有进行过。具有

中国特色的政策学和农业政策学体系很少有人探讨过。政策学和农业政策学研究的这种现状与我们“一靠政策，二靠科学”来发展社会经济的基本战略方针是很不相称的。我们过去的政策研究多限于具体政策的制定和调整，以及解决政策实施过程中出现的各种问题等等，并没有从“学”的角度来研究政策和农业政策。因此，从理论与实践的结合上开展农业政策学研究，有助于促进具有中国特色的农业政策学体系的创立和完善。

特别应该指出的是，在我国研究和学习政策学和农业政策学具有特殊的实践意义。我党在领导全国人民进行新民主主义革命和社会主义革命建设的历史实践中，历来十分重视依靠政策来唤起民众，指导各项工作。毛泽东同志曾经说过：政策和策略是党的生命。党和国家的政策是各项工作的指南这样一种观念已经深入全体党员，全国人民的心中。因此，人们实际上把政策作为最高的社会规范来约束自己的行为，形成了按政策办事的习惯。这种状况在农村社会生活中表现的尤为突出。解放后，我们党和政府一直运用政策来指导农业生产，并把“一靠政策，二靠科学”，（现在又增加了“三靠投入”）的战略思想首先用于农业经济实践中。农民在历史的实践中不仅感受到了正确政策为他们带来的好处，也深刻地体会到了政策失误为他们造成的灾难。广大农民对政策的反映十分敏感，并对党和政府的政策寄予厚望。在这种社会历史背景下，农业政策的正确与否必然对农业生产和农民生活产生深刻的影响。因此，我们必须全面系统深入地开展农业政策学研究，揭示农业政策过程的规律性，促进农业政策过程的科学化。一方面制定出适合农村实际的好政策，^①促进农村经济的全面发展；另一方面努力减少人为因素导致的政策失误给农业经济和农民生活造成的巨大损失。

五

同一切社会科学著作无不打上阶级的、时代的烙印一样，本书也是植于中国农村社会经济这块土壤的一棵幼苗。中国农业政策的历史和现实实践，是我们研究的主要素材和原型。当然，这并不是说要排除其他国家农业政策的研究。

本书除绪论外，分为总论和分论两大部分。总论部分包括七章，主要阐述农业政策学的基本原理。由于目前一般政策学的体系尚未形成，同时为了方便广大读者的学习研究，我们所阐述的农业政策原理，比较接近一般政策学。其中：第一、二章为政策概述，它并不局限于农业政策这一具体政策类型，而是阐述一般政策的基本原理。总论部分的以下各章是按农业政策的过程即农业政策的信息系统、农业政策的制定、实施、评估、调整的顺序来按排的，它们向人们展示农业政策过程各环节的基本内容、基本理论和基本方法，是总论部分的主干，也是全书的核心内容。

分论部分包括农村合作政策，农村土地政策，农村人口（劳动）政策，农业科技与农村教育政策，农村产业政策，农产品贸易政策，农产品价格政策，农业财政与信贷政策，农村消费政策等，共九章。主要阐述了各种政策的内容、意义，政策依据或制定原则；我国各种农业政策的历史演变、简要评价和政策建议；外国有关政策的简介等内容。分论部分既体现了总论中的原理、原则，又不是总论的简单重复或缩影。分论部分阐述的各项农业政策都是根据其重要性，现实性和成熟性选择出来的，有些虽不成熟甚至没有正式的、明确的政策规定，如农村消费政策，农村产业政策，但它们却十分重要并具有现实意义，所以我们主要从政策原理和政策建议的层次上对此进行了一些探讨。

目 录

前言

绪论

上 篇 总 论

第一章 政策概述（上）

——政策的形式与本质

- 第一节 政策的概念……………（ 1 ）
- 第二节 政策的本质与基本特征……………（ 5 ）
- 第三节 政策的作用……………（ 11 ）

第二章 政策概述（下）

——政策与几个相关范畴的关系

- 第一节 政策与客观规律……………（ 15 ）
- 第二节 政策与理论……………（ 18 ）
- 第三节 政策与法律……………（ 23 ）
- 第四节 政策与道德……………（ 28 ）

第三章 农业政策过程中的信息系统

- 第一节 信息系统在农业政策过程中的作用……………（ 33 ）
- 第二节 农业政策过程中信息的分类与处理……………（ 35 ）
- 第三节 农业政策过程中的信息收集……………（ 39 ）
- 第四节 农业政策信息的分析研究……………（ 47 ）