

高等学校农业经济管理类专业核心课程教材

农业政策学

主 编 张广胜
副主编 李忠旭 梁 山

高等教育出版社

高等学校农业经济管理类专业核心课程教材

NONGYE ZHENGCE XUE

农业政策学

主 编 张广胜
副主编 李忠旭 梁 山

高等教育出版社·北京

内容简介

本教材分三篇。第一篇是中国农业政策总论,包括农业政策制定、农业政策执行、农业政策评估及调整。第二篇是中国农业政策各论,包括农业土地政策、农村劳动力政策、农产品市场与流通政策、农产品质量安全政策、农产品国际贸易政策、农业基本经营制度政策、农民收入政策、农业财政与金融政策、农业结构政策、农业科学技术政策、农业可持续发展政策、农村社会发展政策。第三篇是外国农业政策概论,包括美国农业政策、欧盟农业政策、韩国农业政策、日本农业政策。

本教材结构完整,既包括了农业政策的理论,又对我国目前各类农业政策分别介绍,同时对典型国家的农业政策进行概括并突出其经验借鉴。本教材既注重农业政策学理论与体系的完整,又突出了农业政策的时效性,在编写过程中特别注重“工业反哺农业”以来的新政策,使教材更具时代特征与前沿性。

本教材是高等院校农林经济管理等相关专业的本科教材,也可以作为农业经济管理及相关专业的研究生参考用书,同时适合作为政府部门人员、农业经济组织人员的自学与培训用书。

图书在版编目(CIP)数据

农业政策学 / 张广胜主编. -- 北京: 高等教育出版社, 2016. 5

ISBN 978-7-04-045158-0

I. ①农… II. ①张… III. ①农业政策-中国-高等学校-教材 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 075534 号

策划编辑	刘 荣	责任编辑	刘 荣	特约编辑	吕培勋	封面设计	赵 阳
版式设计	马 云	插图绘制	郝 林	责任校对	刘娟娟	责任印制	毛斯璐

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京玥实印刷有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 21.5
字 数 480 千字
插 页 1
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>

版 次 2016年5月第1版
印 次 2016年5月第1次印刷
定 价 37.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 45158-00



张广胜

男，1970年10月生，二级教授、博士生导师，教育部新世纪优秀人才，辽宁特聘教授，辽宁省教学名师，农业经济管理学科（辽宁省重点）带头人，辽宁省高校创新团队带头人。主要从事农业经济管理领域的教学与研究工作。1999年博士毕业于中美联合培养 WINROCK 博士班，曾在美国加州大学做访问学者1年，在日本北海学园大学讲学3个月。2005年1月起任沈阳农业大学经济管理学院院长。

主持国家自然科学基金项目4项、国家社会科学基金项目1项，省部级课题等10余项。在 *China Agricultural Economic Review*、《农业经济问题》等重要核心期刊上发表论文100余篇，其中 SSCI、CSSCI 收录50余篇，出版著作4部。

主持完成的研究成果获得第七届高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）三等奖1项、全国商业科技进步一等奖1项，辽宁省哲学社会科学成果一等奖1项、二等奖1项，沈阳市农村科技推广一等奖1项，沈阳市社科优秀成果一等奖1项，辽宁省教学成果三等奖1项。已指导博士后6名、博士生20余名、硕士生30余名，指导的2篇博士学位论文获得辽宁省优秀博士论文（提名）。

编写组成员:(以姓氏笔画为序)

- 王振华(沈阳农业大学)
江金启(沈阳农业大学)
李忠旭(沈阳农业大学)
杨 欣(沈阳农业大学)
张广胜(沈阳农业大学)
张守莉(吉林农业大学)
张慧琴(黑龙江八一农垦大学)
陈志英(东北农业大学)
陈金涛(吉林大学)
金正浩(延边大学)
金龙勋(延边大学)
周艳波(沈阳农业大学)
周 密(沈阳农业大学)
栾香录(沈阳农业大学)
梁 山(河北农业大学)
韩晓燕(沈阳农业大学)
谭晓婷(沈阳农业大学)

前 言

农业政策是市场经济条件下政府调控农业经济的主要手段,特别是在“工业反哺农业”、增加农民收入、发展现代农业的过程中,农业政策学提供了国家和政党为实现一定的社会、经济目标而采取的方法和手段。沈阳农业大学农林经济管理专业农业政策学课程作为辽宁省省级精品课程,在教学过程中努力探索农业政策学学科体系的完善与内容的创新,教学大纲几经修改,融入课程组成员的科研成果,在借鉴已有的农业政策学教材体系的基础上,形成了自己的特色。首先,本教材特别突出了农业政策的时效性,注意把握农业政策的最新动态,并对未来农业政策的发展进行了展望;其次,本教材体系完整,包括了我国农业政策的理论与实践应用部分和外国农业政策以及对我国农业政策的借鉴;最后,本教材把编写人员的科研成果与规范的农业政策科学原则相融合,体现了教材的前沿性和实践性,使教材更具应用价值。

本教材主编由沈阳农业大学张广胜教授担任,副主编由沈阳农业大学李忠旭教授、河北农业大学梁山教授担任。张广胜、李忠旭、梁山、陈志英、张慧琴、周艳波、栾香录、韩晓燕、杨欣等老师参加了教材编写大纲讨论会。具体编写任务分工如下:第1章由张广胜、王振华编写,第2章由陈金涛编写,第3章由陈志英编写,第4章由梁山编写,第5章由陈志英编写,第6章由周密编写,第7章由杨欣编写,第8章由周艳波编写,第9章由张慧琴编写,第10章由李忠旭、谭晓婷编写,第11章由江金启编写,第12章由张守莉编写,第13章由金龙勋编写,第14章由韩晓燕编写,第15章由栾香录编写,第16章由周艳波编写,第17章由韩晓燕编写,第18章由张慧琴编写,第19章由金龙勋、金正浩编写,第20章由杨欣编写。全书由张广胜统稿。李忠旭教授协助主编做了大量的协调工作。

本教材在编写过程中参考的文献已列在书末,在此谨向作者表示诚挚的谢意。在本教材编写出版过程中得到了高等教育出版社的支持,也一并表示感谢!

由于编者掌握的资料有限和水平有限,本教材难免存在不足,敬请读者提出宝贵意见!

编者

2016.01

目 录

第 1 章 导论	(1)
第 1 节 政策与政策科学	(2)
第 2 节 农业与农业政策	(5)
第 3 节 政府、市场与农业政策	(9)
第 4 节 农业政策分析的经济理论与方法	(11)
第 5 节 本书的框架	(16)

第一篇 中国农业政策总论

第 2 章 农业政策制定	(21)
第 1 节 农业政策问题分析	(22)
第 2 节 农业政策目标确定	(27)
第 3 节 农业政策的制定程序	(31)
第 3 章 农业政策执行	(39)
第 1 节 农业政策执行概述	(40)
第 2 节 农业政策的执行	(50)
第 4 章 农业政策评估及调整	(57)
第 1 节 农业政策评估的原则	(58)
第 2 节 农业政策评估的标准	(59)
第 3 节 农业政策评估的内容	(61)
第 4 节 农业政策评估的方法	(65)
第 5 节 农业政策的调整	(68)

第二篇 中国农业政策各论

第 5 章 农业土地政策	(77)
第 1 节 农业土地政策概述	(78)
第 2 节 农业土地政策目标	(81)
第 3 节 农业土地所有政策	(83)
第 4 节 农业土地利用政策	(85)



第5节	农业土地流转政策	(87)
第6节	农业土地保护政策	(90)
第6章	农村劳动力政策	(94)
第1节	农村劳动力政策目标	(95)
第2节	农村劳动力就业政策	(99)
第3节	农村劳动力流动就业中的问题与展望	(102)
第7章	农产品市场与流通政策	(109)
第1节	农产品国内价格政策	(110)
第2节	农产品补贴政策	(116)
第3节	农产品流通政策	(119)
第8章	农产品质量安全政策	(126)
第1节	农产品质量安全政策目标	(127)
第2节	农产品质量安全政策内容	(130)
第3节	农产品质量安全问题与展望	(136)
第9章	农产品国际贸易政策	(141)
第1节	农产品国际贸易政策的背景、目标及手段措施	(142)
第2节	农产品国际贸易政策的内容及经济效应分析	(144)
第3节	WTO 与我国农产品国际贸易政策	(151)
第10章	农业基本经营制度政策	(159)
第1节	农业基本经营制度的历史沿革	(160)
第2节	农业家庭经营政策	(163)
第3节	农业规模经营政策	(169)
第11章	农民收入政策	(176)
第1节	改革开放后农民收入的变化	(177)
第2节	改革开放后城乡收入差距及农村内部收入差距的变化	(182)
第3节	促进农民持续稳定增收的总体要求、基本思路与政策选择	(186)
第12章	农业财政与金融政策	(193)
第1节	农业财政与金融政策的作用、手段和目标	(194)
第2节	农业财政投入政策	(198)
第3节	农业金融政策	(204)
第13章	农业结构政策	(211)
第1节	中国农业结构调整的发展历程	(212)
第2节	农业结构政策目标	(214)
第3节	农业结构调整的政策内容	(216)
第4节	农业结构调整的矛盾与问题	(219)

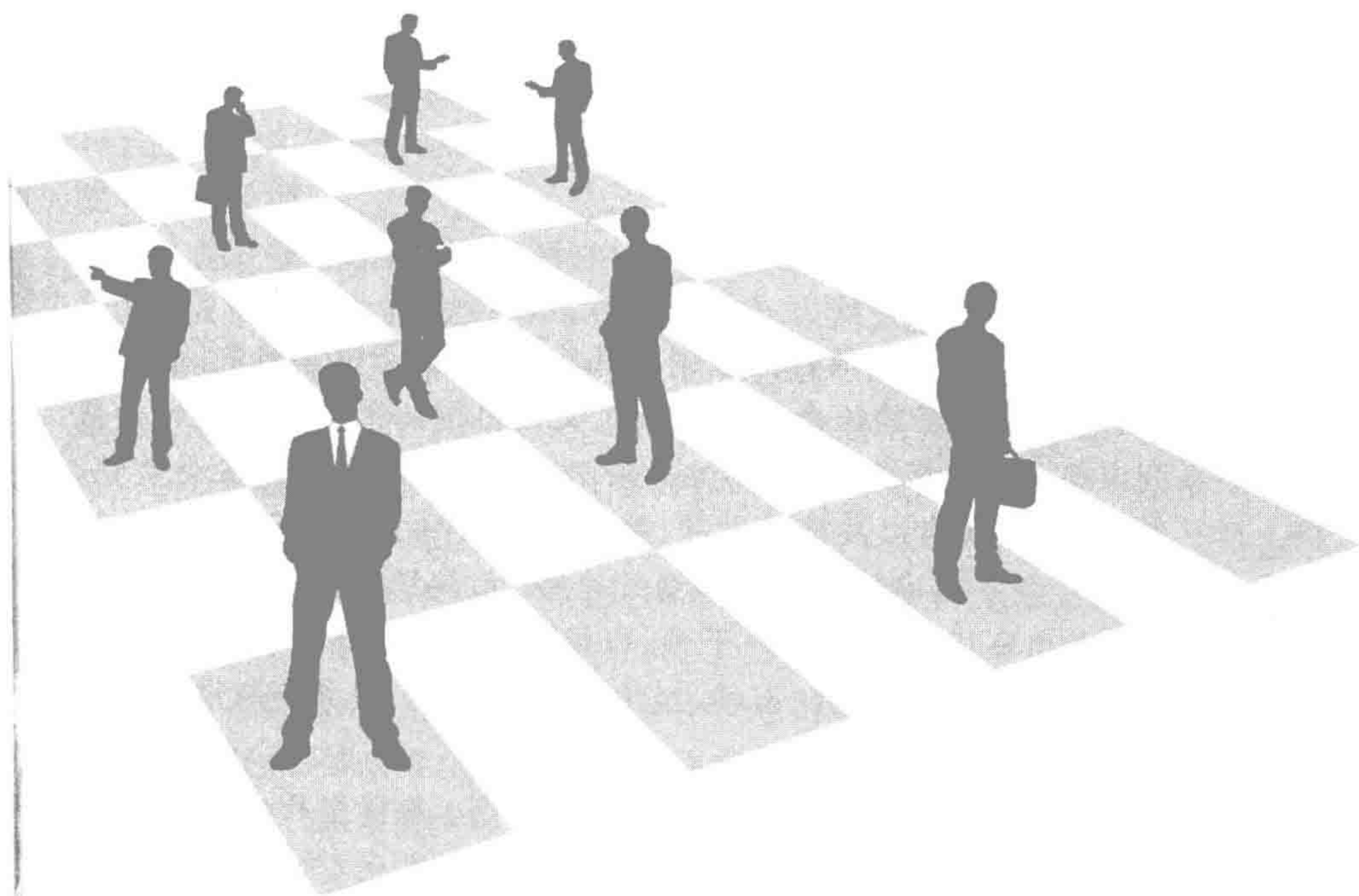


	第 5 节 农业结构调整的发展趋势	(220)
第 14 章	农业科学技术政策	(226)
	第 1 节 农业科学技术政策背景与政策依据	(227)
	第 2 节 农业科学技术发展政策	(230)
	第 3 节 农业科学技术推广政策	(233)
第 15 章	农业可持续发展政策	(242)
	第 1 节 农业可持续发展理论产生的背景	(243)
	第 2 节 中国农业可持续发展政策	(246)
	第 3 节 农业环境保护政策	(248)
	第 4 节 农业自然资源保护政策	(252)
第 16 章	农村社会发展政策	(259)
	第 1 节 农村教育政策	(260)
	第 2 节 农村扶贫政策	(264)
	第 3 节 农村社会保障政策	(269)

第三篇 外国农业政策概论

第 17 章	美国农业政策	(279)
	第 1 节 美国农业政策的形成	(280)
	第 2 节 美国农业政策的主要内容	(283)
	第 3 节 美国农业政策趋势和启示	(286)
第 18 章	欧盟农业政策	(292)
	第 1 节 欧盟共同农业政策的产生与发展历程	(293)
	第 2 节 欧盟农业政策的目标、原则及运行机制	(295)
	第 3 节 欧盟农业政策对中国农业发展的借鉴与启示	(300)
第 19 章	韩国农业政策	(304)
	第 1 节 农业政策的发展历程	(305)
	第 2 节 农业政策的主要制度和措施	(307)
	第 3 节 韩国农业政策的发展趋势	(311)
第 20 章	日本农业政策	(315)
	第 1 节 日本农业政策背景及目标	(316)
	第 2 节 日本农业政策内容	(319)
	第 3 节 日本农业政策对中国的启示	(323)
参考文献	(327)

第1章 导论

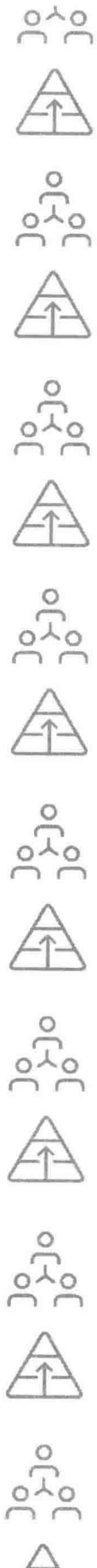


本章学习目标

1. 理解并掌握农业政策的概念和特征。
2. 理解农业在国民经济中的地位与作用,明确农业政策对指导农业发展的必要性、重要性。
3. 了解与农业政策相关的经济学原理及农业政策的分析方法,整体把握教材的内容和框架。

导读

政策是政府或政党为了达到特定目标而制定的行为规则或采取的手段。农业政策在一国政策体系中显得尤为重要而且复杂。农业政策是政府管理与干预农业发展的重要手段,从这个意义上讲,农业政策与其他产业政策别无二致。但由于农业作为一次产业有其极为特殊的属性,是经济再生产和自





然再生产的综合体,这就使得农业政策在执行中存在很大的不确定性。此外,当前农业发展面临新的形势,如转基因等生物技术的使用、农业国际化程度加深、农产品质量安全、农业环境保护等,使农业政策变得日益复杂,成为具有很大挑战性的一个领域。

第1节 政策与政策科学

一、政策

(一) 政策的含义

政策是国家、政党为实现一定目标而制定的行为准则。具体而言,是指国家机关、政党及其他团体在特定时期为实现或服务于一定的社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总和。也可以说是政党、政府在政治上、经济上所采取的方针、策略以及推行方针、策略所采取的手段。自20世纪70年代以来,世界范围内各国政府对经济活动的政策干预愈加全面,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。在我国的社会主义市场经济体制下,政策是体制、市场、经济效益和科技、服务等驱动因素的保障和原动力。

政策的本质是政治的表现形式和实施原则,是人民利益的具体体现。在阶级社会中,政策是统治阶级意志的体现,是国家政权用来实施社会管理的基本手段。政策的制定、执行、改进、完善过程就是当代政治、经济的发展过程。政策的正确与否,关系着一个国家、一个政党的兴衰。不同性质的国家政权和代表不同阶级、阶层利益的政党及政治组织,总是从不同的利益出发,制定符合自身利益方面的政策。

政策与不同利益人群的关系不同。一项具体的政策对不同利益人群所造成的影响是不一样的,不同的人群或利益集团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。为此,一项具体政策的制定、执行和检查修正都是个人、家庭、企业、社会团体和政府机构相互活动的结果。其中,政府行为占主导地位。

(二) 政策分类

政策的科学分类,一是有助于我们理解各种类型的政策,二是有助于我们执行政策过程中对各种政策关系的协调。政策分类的标准很多,包括政策制定的主体、政策的层次、政策的地域范围、政策所起作用的性质、政府行为影响的范围等。

1. 从政策制定的主体分

一是政党政策,直接体现了一定阶级的意志、利益。二是国家政策,反映统治阶级意志的同时,更多地体现了社会的利益。三是政治团体政策,反映的是该团体的切身利益。



2. 从政策的层次分

一是总政策,又称为总路线、总纲领,是政党或国家的全部政策中处于最高层次的政策,它从客观上把握全局,是指导党和国家在较长历史时期内全部活动的基本准则。二是基本政策,是党和国家在某一方面工作的基本行动准则,即党和国家政治、经济、科技、教育、文化、工业、农业、军事、外交等各方面的方针、政策。三是具体政策,是各级党组织和政府指导各项具体工作的行动准则,是基本政策的具体化,从微观上把握具体问题。

3. 从政策的地域范围分

一是全局性政策,指在全局范围内发生效力的政策。二是局部性政策,指仅在局部范围内发生效力的政策。

4. 从政策所起作用的性质分

一是鼓励性政策,是一种带有奖励手段,以调动人们的积极性、促进某项事业发展为目的,从而鼓励人们朝着某方面努力的政策。二是限制性政策,用于限制人们行为选择的范围,以制止政策制定者所不希望的行为发生。这类政策往往带有“不准”、“严禁”、“限制”、“杜绝”等字眼。如“不准拖欠农民贷款”,“不得任意向农民进行摊派”等。

5. 依据政府行为影响的范围分

政策包括社会政策、经济政策、技术政策、农业政策、农业市场政策等。

(三) 政策的逻辑体系

政策主要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,是政策作用的对象及周围环境的现状;政策目标是终点,是政策作用于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。

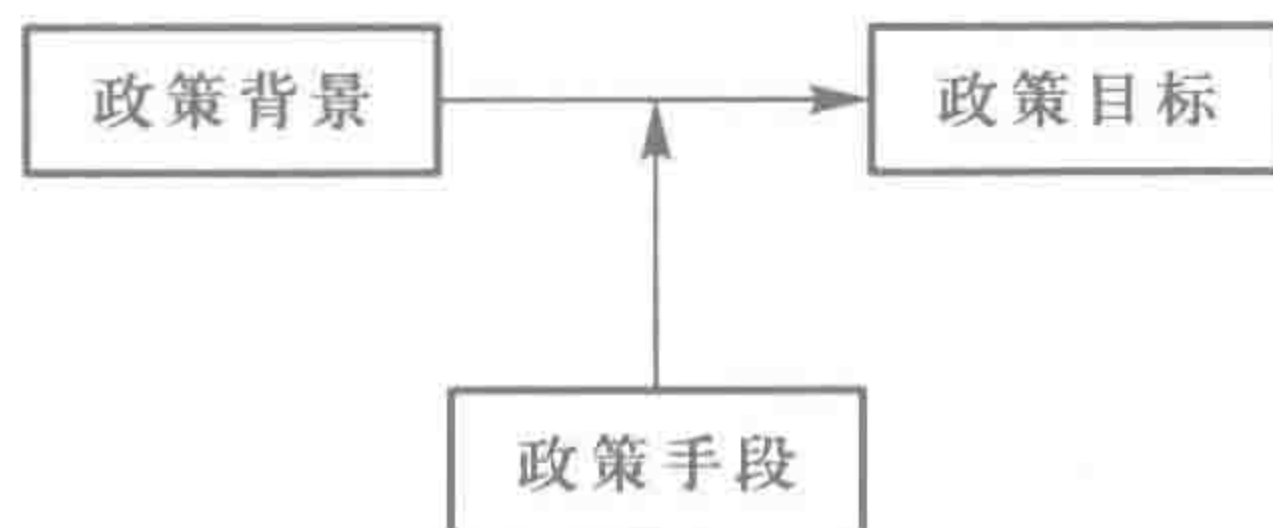


图 1-1 政策三要素及其逻辑关系

(四) 政策的特征

第一是整体效应性。任何政策都有它的相对独立性,需要独立制定、独立贯彻,同时它与其他政策存在密切的相关性,这种相关性形成一个政策系统。因此,制定一项政策既要重视单项政策的优化,也要重视政策的整体效应。

第二是相对稳定性。政策是建立在一定的经济基础上并为一定时期的历史任务服务的,因此必须有相对的稳定性。政策的稳定性是社会经济保持持续、稳定、协调发展,社会政治生活秩序基本稳定的保证。政策的稳定是相对的,不是一成不变的,而是随着国际国内一定时期政治、经济、文化形势的发展和变化而变化的。政策的相对稳定性体现在政策内容的连续性、时间的持续性上。

第三是原则性和灵活性。政策由于是一种政治措施,代表了国家和人民的意志和利益,应当具有高度的原则性。由于政策适用的范围比较广,在政策的实施过程中,在严格遵守政策原则规定的前提下,可以结合本地、本单位的实际情况灵活应用,以保证政策落到实处。



第四是层次性与相关性。政策本身是一个完整的体系,有总政策、基本政策、具体政策。层与层之间,有着内在的联系。而每个层次的政策中,即各项基本政策或各项具体政策之间相互补充、渗透、依赖、制约,具有相关性。

二、政策科学

政策科学是人们对政策运动规律的总结。政策科学(政策研究或政策分析)是在第二次世界大战以后在美国首先兴起的一个新的跨学科研究领域。

(一) 政策科学的产生

一般认为,最早提出“政策科学”概念的人是美国学者拉斯韦尔。1951年,斯坦福大学出版社出版了由拉斯韦尔(Harold D.Lasswell)和勒恩(Daniel Lerner)主编的《政策科学:范围和方法的新近发展》一书,被学者们当作政策科学诞生的标志。

(二) 政策科学的概念

拉斯韦尔认为政策是“以制定政策规划和政策备选方案为焦点,运用新的方法对未来的趋势进行分析的学问”;克朗(R.M.Krone)认为“政策科学是通过定性和定量的方法,探求对人类系统的了解与改进,它的焦点之一是政策制定系统”。中国政策学者对政策科学概念的观点可概括为四种:第一种观点为政策科学主要是研究政策制定的理论和方法,是研究如何制定优化政策、避免错误政策的科学领域。第二种观点为政策科学是关于制定政策方案、规划政策的实施、评价政策的结果、预测政策的方向的一门学科。第三种观点为政策科学是研究政策的属性及特点、政策制定和执行规律的科学。第四种观点为广义的政策科学是对不同的公共政策的性质、原因和结果进行的研究;狭义的政策科学可以界定为对目标、方案及社会效果之间相互关系的研究。

从学者们对政策科学的定义看有所差异,但是大都承认政策科学是以政策系统及政策过程为研究对象的,即政策科学是人们对政策运动规律的总结。本书认为政策科学是通过定性和定量的方法,对政策的制定方案、政策的规划实施、政策结果的评价、政策预测进行分析的一门学科。进一步讲,政策科学主要是研究政府行为的。

(三) 政策科学的内涵

从经济理论上讲,所有社会都存在三个主要的经济问题:生产何种商品和服务?如何去生产这些商品和服务?怎样分配这些商品和服务?政策科学在经济领域所要研究的就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。政府行为是经济活动中一个最重要的因素,政府的活动也应遵循一定的规律和准则;政府的行为必须有科学的决策,这种决策系统的最终输出产品就是政策。它强有力地影响各部门的经济活动,产生不同的绩效。

中国正在发展社会主义市场经济,不断完善和发展政策科学具有重要的意义。一方面,要破除“政府无所不能,政府永远是正确的”的习惯错觉;另一方面,要防止市场代替政策的极端倾向。只有不断发展我国的政策科学,才能使我国的各项政策不断科学化。



第2节 农业与农业政策

一、农业的含义、地位与作用

(一) 农业的含义

农业是农业政策的作用对象,要研究农业政策,首先要搞清楚什么是农业。农业指的是人类利用生物机体的生命力,把外界环境中的物质和能量转化为各种动物、植物、微生物产品,以及为这些产品改变其形态和时空条件的生产活动。或者说,农业是人类依靠生物体(包括动物、植物、微生物)的生理机能,利用太阳能、地力、通过人的劳动去控制和强化生物体的生育成长过程,以获得所需要的物质产品的生产过程。

农业一般包括植物种植业和动物饲养业。植物种植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。动物饲养业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。在美国等发达国家,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、推广等也属于农业的内涵。

农业的目的在于获取动物、植物、微生物的初级产品以及与之相应的各种二级产品、精细产品和深加工产品。

(二) 农业的特点

农业生产的根本特点是经济再生产与自然再生产相互交织在一起。经济再生产指的是在一定的生产方式下,按照一定的经济目标,通过人们的劳动过程使社会生产、交换、分配和消费不断重复和更新的过程。自然再生产指的是生物机体自身生命的周期性变换,即生物体依靠本身的代谢机能,通过同自然环境之间物质、能量的交换与转化,实现不断繁育和自我更新的过程。

农业的根本特点决定着农业生产具有以下一些具体特点:第一,土地是农业中不可代替的最基本的生产资料。第二,农业生产的地域性很强。第三,农业生产具有强烈的季节性。第四,农业生产具有不稳定性。第五,农业生产中的产品具有消费资料和生产资料的双重性。第六,农产品具有生物学特性。第七,农业生产的劳动时间与生产时间不一致。

认识和掌握农业生产的特点,按照自然规律和客观经济规律的要求来组织指导农业生产,对合理利用人力、物力、财力,时间、空间,自然资源和经济优势,有较好的指导作用,对搞好农业经济管理工作,促进农业生产和农业经济的发展具有重要的意义。

(三) 农业的地位

1. 农业在国民经济中的地位

农业是国民经济的基础。农业的本质和内容决定了农业在国民经济中处于基础地位。这是各国经济发展证明了或将证明的一个普遍规律。



第一,农业是人类赖以生存和发展的基础。首先,农业为人类的生存和发展提供了最基本的生活资料。其次,农业为人类生存提供了良好的周围环境。

第二,农业是国民经济其他各部门独立发展的基础。首先,农业是第一产业,它为其他产业提供原材料和劳动时间;其次,农业为其他产业提供市场,构成整体发展的重要因素;最后,农业的发展为其他产业的发展提供人力、财力、物力。

2. 农业在我国经济上、社会上和政治上的地位

(1) 农业的经济地位。这体现为四种贡献。首先是产品贡献:第一,提供食品;第二,农业是工业原料的重要来源。其次是市场贡献:一是满足非农业部门对农产品的需要;二是它是工业产品的重要购买者。再次是要素贡献,包括资金贡献、劳动力要素贡献、土地要素贡献。最后是外汇贡献,包括直接外汇贡献和间接外汇贡献。

(2) 农业的社会地位。从社会的角度看,农业是安天下的产业,俗话说“民以食为天”。农业的稳定和持续发展,就能为社会提供与经济不断增长相适应的农产品。中国从古至今就有“五谷丰登,六畜兴旺,方能国泰民安”之说。反之,如果农产品匮乏,甚至出现饥荒,必将影响社会安定,以致天下大乱。只有稳定的可持续发展的农业,才能满足人们生活所需,保障社会供给,稳定物价,也才能为实现政治的稳定打下基础。

(3) 农业的政治地位。从政治的角度看,农业是国家独立、民族独立与自立的基础。如果农产品特别是粮食产品不能保持基本自给,过多地依赖进口,则不仅在经济上难以承受,而且在政治上将受制于人,一旦国际局势发生变化,势必陷于被动状态,甚至危及国家和民族的安全。同样,在国内依然如此,农业、农民和农村工作问题是应当放在首位的问题,只有农业发展了,农民富裕了,农村发展了,农民的收入水平和政治地位提高了,我们国家的安全才有保证。

(四) 农业的作用

国家的荣辱兴衰取决于二、三产业,而社会的生存安全却取决于农业。无论在国家经济发展的何种阶段,农业的兴衰对一个国家经济发展的进程都有决定性的影响。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

农业是人类的衣食之源、生存之本,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。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。没有农业的发展,社会稳定会失去安全保障。

2. 为经济发展做出要素贡献

在一个国家实现从贫穷向富裕转变的过程中,二、三产业的发展离不开要素的投入,农业的重要贡献突出地表现在为其他经济部门的发展提供土地、资金和劳动力等要素贡献。

3. 为其他经济部门提供市场

农业生产所需的投入部分来自本部门的供给,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



需求市场,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。尤其是在一个国家的早期发展阶段,出口商品以农产品为主,采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。在我国经济发展的初期也是如此。

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方面也具有重要价值。农业不仅是一个产业部门,而且与国土整治、动植物保护、生态优化息息相关。在我国,把农业作为生态系统的主体来建设,正在成为自觉行动。数亿亩^①的生态林构成生态系统的基干,种植业、畜牧业的生态功能在越来越多的地方得到发挥。

二、农业政策及其重要性

(一) 农业政策的含义

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,对农业发展过程和重要方面及环节所采取的一系列有计划措施和行动的总称。农业政策的主体部分从属于一般经济政策,是公共政策的一个重要组成部分。农业政策的主要目标是农业生产长期稳定增长。为了实现这一目标,各国政府通常在农业生产结构、组织形式、资源配置、生产要素流通、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,并保障最终目标的实现。

鉴于我国越来越强调农民、农村、农业这“三农”问题之间的密切联系,目前广义的农业政策也涉及农业、农民和农村的其他领域。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置,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内。

农业政策一直是我国政府引导和推动农业发展的根本手段,受到政府的高度重视。2014年推出的中央一号文件《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》再度聚焦“三农”问题。至此,我国政府在进入21世纪以来已连续11年将一号文件聚焦于“三农”问题。

农业政策涵盖的内容较多,并且在不同国家、不同的发展阶段是不同的。目前我国的农业政策主要是农业技术经济政策,包括三方面的主要内容:一是农业经济结构政策,有经济组织结构政策、产业结构政策、技术结构政策、流通结构政策等;二是农业生产和再生产政策,包括土地政策、劳动政策、资金政策、技术政策、资源保护政策、生产资料供应政策、基本建设政策以及新形成

^① 1亩=666.67平方米。



的农业保险政策等；三是农产品流通政策，包括价格政策、农产品储备政策、农产品购销政策和国际贸易政策等。除此之外，农业政策还涵盖农业教育政策、乡村建设政策及消贫、救灾、农民社会团体组织政策等方面。

（二）农业政策的特点

农业政策与其他部门经济政策相比有自身的特点，这是由农业的特点决定的。农业是弱质产业，由于具有自然再生产的属性，很难与其他部门进行市场竞争。而农产品又是人类生存的基本物品，极为重要，其供给数量和价格不能有较大波动。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。

农业政策的特点主要包括三个：第一是与其他政策的相关性。农业政策是国民经济政策系统的一个组成部分，与整个国民经济政策、农村、农民、相关产业的政策紧密相连。第二是相对的独立性和完整性。农业是个相对独立的经济系统，对于它的发展政策有其独立性，因此制定农业政策要有系统思维并保持整体性，各个方面不得偏废。第三是受条件的制约性。农业的发展会受国家经济发展、政治形势的影响，而不同国家、不同发展阶段的农业政策也要考虑不同的外界条件，因地制宜。

（三）农业政策与农业法律的区别

农业法律是国家法律体系的重要组成部分，它是由国家制定或认可的并以国家强制力保证实施的在农业经济活动领域的行为规则的总称。狭义的农业法律是由国家立法机构制定的有关农业的法律。广义的农业法律包括国家立法机构制定的有关农业的法律，也包括其他国家机关制定或认可的有关农业的法律规范。农业法律的特征包括：国家意志性、强制性、普遍约束性、非逆性、范围明确性、相对稳定性。

政策与法律是两个相互联系又相互区别的范畴。所谓联系，指的是二者在本质上是一致的，都是统治阶级意志的体现。所谓区别，是指政策与法律各有自己的特征，其地位和作用是有明显区别的。农业政策指导农业法律的制定，同时，农业法律对农业政策有制约作用。

农业政策与农业法律的区别包括：第一，制定主体不同。农业法律的主体是国家法律机关及依法授权的有关机关，农业政策的主体是政党、政府、利益集团等不同的政治主体。第二，表现形式不同。农业法律以规范性的法律文件正式公布出来，农业政策由决定、决议、纲领、宣言、通知、纪要等形式表现出来。第三，实施方式不同。农业法律是以国家的强制力为后盾保证实施的，农业政策则不一定以国家的强制力为后盾保证实施。如政党和社团的农业政策主要靠宣传、教育、说服、劝导等方式来贯彻实施，靠人们对政策的信任和支持，并使得人们自觉遵守。有些政党和社团的农业政策只对该组织的成员有约束力和强制力。政府对违反农业政策的人不能像国家司法机关那样以司法手段对其进行惩处，只能以行政手段给予处分或强制其遵守执行政府的农业政策。第四，调整范围不同。农业政策对社会经济生活的调整范围大于农业法律，农业政策一般比较原则和概括地对社会经济生活予以调整。农业法律则比较具体、明确，它规定行为人权利义务采取的方式是：你可以怎么样，你应该怎么样，你不能怎么样。第五，稳定程度不同。农业政策相对于农业法律而言，比较灵活多变，它可以根据变化的农业以及整个国民经济形势作出迅速的