



普通高等教育“十一五”国家级规划教材


农业政策学

第二版

● 钟甫宁 主编

Nongye Zhengce Xue



 中国农业出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

农业政策学

第二版

钟甫宁 主编



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策学/钟甫宁主编.—2版.—北京: 中国农业出版社, 2011.4 (2014.4重印)
普通高等教育“十一五”国家级规划教材
ISBN 978-7-109-15618-0

I. ①农… II. ①钟… 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 (2011) 第 065825 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 夏之翠

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2003年6月第1版 2011年4月第2版
2014年4月第2版北京第4次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 23.75
字数: 428千字
定价: 34.50元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

内 容 提 要

本教材第一版是教育部“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”的成果，是经教育部批准的“面向 21 世纪课程教材”，同时于 2002 年 4 月又被列为“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”，2006 年被列为“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”。全书共 15 章及 3 个附录。第一至五章是农业政策学理论部分，主要介绍了农业政策的本质及内涵、农业政策的经济原理与方法、农业政策的制定、农业政策的执行过程、农业政策的评估及调整；第六至十三章介绍了具体的农业政策，主要内容有：农业结构政策、农业土地政策、农村人力资源政策、农业科学技术政策、农产品流通政策、农业财政与金融政策、农业可持续发展政策、农村社会发展政策；第十四章介绍了 WTO 协议中有关农业的主要规则、我国入世在农业方面的主要承诺，分析了入世对我国农业的影响以及入世后中国农业政策的调整；第十五章是农业政策案例分析。书后还附有《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国农村土地承包法》和 WTO《农业协议》。

主 编 钟甫宁 (南京农业大学)

副 主 编 卫龙宝 (浙江大学)

翟印礼 (沈阳农业大学)

参 编 (按姓氏笔画排序)

叶春辉 (南京农业大学)

史建民 (山东农业大学)

邢 鹂 (新疆财经学院)

何 军 (南京农业大学)

应瑞瑶 (南京农业大学)

栾敬东 (安徽农业大学)

第二版编写说明

本教材是全国高等院校农业经济管理（农业经济学）专业核心课程教材之一，是教育部“面向21世纪课程教材”，同时于2002年4月又被列为“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”，2006年被列为“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”。教材内容是根据农业经济管理（农业经济学）专业的特点和课程教学大纲的要求进行选择 and 撰写的。

《农业政策学》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年出版。1999年进行过一次重编，由南京农业大学钟甫宁教授担任主编，中国农业大学谭向勇教授担任副主编，中国农业大学出版社2000年出版。自1999年重编以后，政策理论和农业政策的研究又有了一些新的进展，农业和农村发展的外部环境有了新的变化，国家又出台了新的农业政策，特别是2001年12月中国加入了世界贸易组织，世界贸易组织的农业规则将影响我国农业政策的各个方面，2000年版的教材已经不能很好地适应“农业政策学”课程的教学需要，为此我们重新组织人员进行编写。新编《农业政策学》，保留了原教材的基本框架和比较成熟的内容，增加了“WTO与中国农业政策”（第十四章）和“农业政策案例分析”（第十五章），强化了农业政策理论和经济理论在农业政策分析中的应用。新版教材的编写体例也较原教材有较大变化，各章增写了学习目标、小结、关键概念、课堂讨论题、复习思考题和补充阅读材料。书后附有《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国农村土地承包法》和WTO《农业协议》。

本教材由钟甫宁教授任主编，卫龙宝教授和翟印礼教授任副主编。各章的撰稿人是：钟甫宁编写第一、二、四章，第十一章第三

节；栾敬东编写第三、八、十章；邢鹂编写第五章；卫龙宝编写第六、九章；史建民编写第七章；翟印礼编写第十一章第一、二、四节及第十二章；何军编写第十三章；应瑞瑶编写第十四章；叶春辉编写第十五章。全书由钟甫宁统稿。

本教材编写过程中，吸收了政策科学和农业政策研究领域的新成果。在此向有关作者致以诚挚的谢意。

《农业政策学》编写组

2010年12月

目 录

第二版编写说明

上编 农业政策学总论

第一章 导论	2
第一节 政策与政策科学	2
一、政策	2
二、政策科学	4
第二节 农业政策的本质及内涵	5
一、农业的概念、地位及作用	5
二、农业政策及其重要性	7
第三节 政府、市场与农业政策	8
一、政策形成的逻辑起点	8
二、政府政策干预的目标及其缺陷	9
三、市场经济条件下的农业政策	9
第四节 本书的框架	10
第二章 农业政策分析的经济原理与方法	14
第一节 农业政策分析中的经济福利	14
一、制定农业政策相关的经济理论简介	14
二、农业政策与经济福利的关系	15
三、经济福利的概念及其内涵	16
四、帕累托最优及其实现条件	18
五、福利变化的测度	20
第二节 农业政策分析的模型	21
一、理性决策模型	22
二、渐进决策模型	22
三、系统模型	23
四、过程模型	25

五、精英模型	26
第三节 农业政策分析的方法	27
一、现代科学方法论的内容	27
二、农业政策分析方法的基本内容	27
三、农业政策分析的具体方法	29
第三章 农业政策的制定	33
第一节 农业政策问题的确定	33
一、农业政策问题的内涵	33
二、农业政策问题的基本特征	34
三、农业政策问题的认定与论证	35
四、构建农业政策问题的方法	36
第二节 农业政策目标	38
一、农业政策目标的基本含义	38
二、确定农业政策目标的原则	39
三、确定农业政策目标的基本思路与要求	40
四、不同经济制度下的农业政策目标	41
第三节 农业政策手段的选择与方案设计	41
一、农业政策手段的选择	41
二、农业政策方案设计	44
第四节 农业政策方案的论证与决策	46
一、农业政策方案的比较论证	46
二、农业政策方案的决策	47
三、农业政策方案的修正与完善	49
四、农业政策方案的采纳与合法化	53
第四章 农业政策的执行过程	53
第一节 农业政策执行的内涵、特点和作用	53
一、农业政策执行的内涵	53
二、农业政策执行的特点	53
三、农业政策执行的作用	55
第二节 农业政策执行模型	55
一、史密斯政策执行过程模型	56
二、浴盆模型	57
三、互动模型	58
四、循环模型	58
第三节 农业政策执行的影响因素	59
一、农业政策方案的优劣对政策执行的影响	59

二、农业政策资源对政策执行的影响	60
三、农业政策执行环境对政策执行的影响	61
四、农业政策执行机构与人员对农业政策执行的影响	63
五、农业政策对象对政策执行的影响	66
第四节 农业政策的具体执行	66
一、农业政策执行的主要原则	66
二、农业政策执行的方法和要求	67
三、农业政策执行的基本程序	68
第五章 农业政策的评估及调整	73
第一节 农业政策评估的原则和标准	73
一、农业政策评估的原则	73
二、农业政策评估的标准	75
第二节 农业政策评估的方法和程序	76
一、农业政策评估的内容	76
二、农业政策评估的方法	78
三、农业政策评估的基本程序	82
四、农业政策评估中的困难	83
第三节 农业政策的调整	84
一、农业政策调整的原则	84
二、农业政策调整的内容及形式	86

下编 农业政策学各论

第六章 农业结构政策	92
第一节 农业结构政策目标	92
一、农业结构政策的目标概述	92
二、农业结构政策的具体目标	93
第二节 农业区域结构政策	95
一、比较优势理论与农业区域结构	95
二、农业区域结构政策目标	97
三、农业区域结构调整的基本思路与政策建议	98
第三节 农业部门结构政策	100
一、农业部门结构的概念	100
二、农业部门结构政策	101
第四节 农业经营规模政策	103
一、农业经营规模的内涵	103

二、实现农业经营规模的政策建议	104
第七章 农业土地政策	108
第一节 农业土地政策目标	108
一、农业土地的范围与确定土地政策目标的原则	108
二、土地政策目标的演变	108
第二节 农业土地产权政策	109
一、农业土地所有政策	110
二、农业土地使用政策	111
三、对农业土地的拥有、分割和用途的限制	119
第三节 农业土地流转政策	120
一、国外农业土地流转政策	120
二、中国农业土地流转政策	122
第四节 农业土地保护政策	123
一、基本农田保护政策	124
二、对农业土地闲置的管理	125
第八章 农村人力资源政策	127
第一节 农村人力资源政策目标	127
一、人力资源的含义和特点	127
二、中国农村人力资源的基本状况	129
三、农村人力资源政策的内容与目标	131
第二节 农村就业政策	133
一、21世纪我国农村就业形势及特点	133
二、农村就业政策及其目标	135
三、农村劳动力转移与扩大就业政策	136
第三节 农村人力资源流动政策	140
一、农村人力资源流动的理论 with 政策模型	140
二、我国农村人力资源流动政策的形成与缺陷	143
三、加强农村人力资源流动管理，促进城乡统一的劳动力市场形成的政策措施	145
第四节 农村人力资源开发政策	146
一、21世纪我国农村人力资源开发的基本目标与要求	146
二、农村人力资源开发应遵循的原则	148
三、农村人力资源开发的途径	148
第九章 农业科学技术政策	152
第一节 农业科学技术政策目标	152
一、21世纪面临的形势与要求	152
二、农业科学技术政策的内涵	153

三、我国农业科技政策的指导思想和目标	153
四、“十五”期间我国农业科技政策的主攻方向和重点	155
五、建立现代科技农业的政策体系	156
六、实施现代农业科技政策的措施	157
第二节 农业科学技术发展政策	157
一、农业科学技术的内涵、特点和作用	157
二、“九五”期间我国农业科学技术取得重大进展	159
三、农业科技发展的方针、原则、目标与任务	160
四、农业科学技术发展政策的主要内容	161
第三节 农业技术推广政策	163
一、农业技术推广的定义及原则	163
二、建立农业技术推广体系的重要意义	163
三、发展我国现代农业推广的基本思路及目标	164
四、农业技术推广的保障措施	165
五、农业推广发展趋势的探索	166
第十章 农产品流通政策	170
第一节 农产品流通政策目标	170
一、农产品流通政策的含义和分类	170
二、农产品流通政策目标	170
三、农产品流通政策手段	171
第二节 农产品国内价格政策	172
一、价格管制	172
二、补贴措施	177
三、数量管理	180
四、国内农产品流通和价格体制与政策演变	182
第三节 农产品对外贸易政策	184
一、出口鼓励政策	184
二、进口限制政策	187
三、出口限制和进口鼓励政策	191
四、其他措施	193
五、WTO与农产品国际贸易	194
第四节 农产品市场结构政策	194
一、农产品市场结构的主要类型及特点	194
二、市场管制措施	195
三、发展农业合作	197
四、提高市场透明度措施	197
五、改善市场基础设施	199

第十一章 农业财政与金融政策	202
第一节 农业财政金融政策目标	202
一、农业财政政策目标	202
二、农业金融政策目标	205
第二节 农业投入政策	208
一、农业投资的投入机制及投入来源	208
二、农业的投入政策	210
第三节 农业税收政策	213
一、农业税与农林特产税的计征	213
二、农村税费制度改革	215
三、中国农业税收政策的评价	218
第四节 农业金融政策	219
一、我国农村金融组织体系	220
二、农业金融政策的依据	222
三、农业金融政策的内容	224
四、我国农业金融政策的完善	229
第十二章 农业可持续发展政策	232
第一节 农业可持续发展政策目标	232
一、农业可持续发展思想的由来	232
二、农业可持续发展的政策目标	235
三、实现我国农业可持续发展的政策措施	236
第二节 农业环境保护政策	237
一、我国面临的环境危机	237
二、农业环境政策	238
第三节 农业自然资源保护政策	240
一、我国面临的资源危机	240
二、农业可持续发展中的资源保护政策	242
第十三章 农村社会发展政策	247
第一节 农村人口政策	247
一、农村人口政策的重要性	247
二、当前我国农村的人口问题	248
三、我国农村人口政策的目标及内容	250
第二节 农村教育政策	251
一、我国农业教育发展的状况	251
二、我国农村教育存在的问题	253
三、我国农村教育政策的目标	254

四、我国农村教育政策措施	254
第三节 农村扶贫政策	255
一、贫困的含义及测量	255
二、我国农村贫困的现状	257
三、我国扶贫进展以及扶贫工作存在的问题	258
四、我国的扶贫政策及扶贫方式的选择	261
第四节 农村社会保障政策	264
一、社会保障制度的含义与功能	264
二、我国农村社会保障制度的现状与问题	266
三、我国农村社会保障体制建设的目标与政策选择	268
第十四章 世界贸易组织与中国农业政策	273
第一节 WTO 农业规则的框架与主要内容	273
一、乌拉圭回合农业谈判的历程	273
二、WTO《农业协议》的基本框架	275
三、WTO《农业协议》的主要内容	276
第二节 我国加入 WTO 的农业谈判与主要承诺	282
一、加入 WTO 农业谈判的背景	282
二、我国加入 WTO 在农业方面的主要承诺	285
第三节 加入 WTO 对中国农业的影响与农业政策的调整	288
一、加入 WTO 对中国农业的影响	288
二、中国农业政策的调整	289
第十五章 农业政策案例分析	294
案例一：中国 20 世纪 90 年代初的粮食流通体制改革	294
一、政策背景	294
二、20 世纪 90 年代初的粮食流通体制改革	297
三、1998 年的新一轮粮食流通体制改革	301
案例二：欧盟共同农业政策的形成与调整	305
一、欧共同体共同农业政策的形成	305
二、欧共同体共同农业政策的成败	306
三、欧盟共同农业政策的调整与改革	310
四、欧盟共同农业政策的评价	311
案例三：日本丘陵和山地的农业政策选择	312
一、政策背景	312
二、主要的农业政策和近期的发展	314
三、结论：制定出更好的政策组合	317

附录I 中华人民共和国农业法	312
附录II 中华人民共和国农村土地承包法	337
附录III WTO《农业协议》	346

上 编

农业政策学总论



第一章 导 论

● 学习目标:

- ◇ 政策的含义、要素以及政策科学的产生与发展
- ◇ 农业的特征与地位以及农业政策的本质、内涵与作用
- ◇ 市场经济的缺陷与政府政策干预的必要性
- ◇ 市场经济条件下农业政策的特征

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、执行和检查修正构成都是个人、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。

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，反对政府在社会、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，基本上排除了个人、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