



NONGYE
ZHENGCE XUE



农
业
政
策
学

庄小琴 主编

气象出版社

内 容 简 介

农业政策学主要是研究农业经济活动中政策形成和政策应用问题；研究国家和政党如何用政策手段管理和调节农业经济关系；具体探讨农业政策内容、本质和作用；探讨农业政策制定、实施、评估、调整等方面的基本原理、原则和方法；探讨我国现阶段党和政府出台的一些重大的农业政策，研究其政策目标、政策背景和政策措施的客观基础及其运用规律等。本书共三编十九章，其中有一编专门介绍了国外农业政策。本书虽然是一部理论专著，但也不失其对各级领导同志和研究政策者的指导意义。本书可作为全国成人自学考试、函授本、专科教育的教材以及各级政府农业管理部门的工作人员学习和研究时参考。

序 言

曹泽华^{*}

新中国诞生前夕，有一位名叫艾奇逊的美国人提出了一个“谁来养活中国人”的问题，他预言，新成立的中国共产党领导的中国政府无力解决人民吃饭问题，最后要“靠美国的白面粉过日子。”

无独有偶。90年代初期，又有一位名叫布朗的美国人提出同样一个问题：“谁来养活中国人？”他认为中国人口发展到16亿时，全世界所有剩余粮食都要卖给中国人过日子。

不管这两位美国人出于什么动机提出一个同样的问题，但中国人民用同样一个答案回答他们，也回答历史：中国人过去、现在和将来完全能够靠自己养活自己！

以占世界不到7%的国土面积养活了占世界将近1/4的人口，这就是我们中国人创造出来的世界奇迹！

当然，中国人解决自己吃饭的问题确实也是不容易的。新中国成立后，直至1978年党的十一届三中全会之

* 作者现为中共江西省委党校副校长。

前，中国人有过解决了吃饭问题的欢天喜地的日子，也有过后来较长时期温饱未能解决的苦堪岁月。党的十一届三中全会以后不到几年时间，中国人创下了世界奇迹：十几亿中国人基本解决温饱，并向小康生活迈进。

这奇迹是改革开放创造出来的，是党的十一届三中全会以后党中央制订了一系列的正确的农村政策创造出来的。“政策和策略是党的生命”。党的政策更是中国人的“生命”。

所以，农业问题、农村问题、农民问题，说到底就是农村政策问题。农民的积极性从哪里来？靠党的政策去调动。有正确的政策，农业就增产，农村就发展，农民就致富。我们党在十一届三中全会以后，制订了一系列的基本政策，而这些基本政策从研究制订，到宣传落实，再到贯彻见效，不断地调整、补充、完善和提高，形成了一个科学的政策体系。由此也使农业政策成为了一个相对独立的研究领域，应运而生了专门的研究机构、专业研究队伍。农业政策科学作为研究党和国家的政策在农业这个特定领域的结构特点、功能、类型、运行机制和运动规律的科学完全成熟，而具有独立科学的资格。

《农业政策学》一书的作者们正是为这付出了艰辛的劳动，使本书在充分体现农业政策学的科学性质上进行了积极的探索和创新，使本书既有很强的农业政策科学的理论性，又更加注重了对农业和农村工作实践的指导意义。因此，本书较好地体现了农业经济转轨时期农业政策变化的内在规律。尤为难得的是，从本书中可看出作者

编著本书时,参照了国外,特别是一些发达资本主义国家农业政策的基本类型、制订政策的特点和基本政策的形成体系,使本书对农业政策科学研究上更具有时代性,并揭示出发展现代化农业必须要有具有现代化特征的农业政策相适应,在研究空间上使农业政策作为一门科学,增强了它的国际互融性。

本书作者大都是较长期从事农业经济教学与科研的中青年学者。他们不仅学历层次高、政策视野开阔、研究成果颇丰,而且更有扎实的政策理论功底,既善于从实践中作理论思考,又善于在理论指导下进行实践运作。所以本书虽然是一部理论专著,但也不失其对各级领导同志和研究政策者的指导意义。《农业政策学》的出版,对推动农业政策的研究,对各级领导干部提高政策理论水平,对从事农业政策的教学人员都会有很大的帮助,我向大家推荐这本书,希望大家喜欢这本书。

2000年4月

目 录

序 言	(1)
-----------	-------

第一编 总论

第一章 农业政策与农业发展	(1)
第一节 政策与政策科学	(1)
第二节 农业与农业政策	(6)
第三节 农业政策的研究对象及研究方法	(13)
第四节 农业政策与农业法律	(18)
第二章 农业政策的制定	(24)
第一节 农业政策的主体与客体	(24)
第二节 农业政策制定的环境	(29)
第三节 农业政策问题与农业政策目标的确定	(33)
第四节 农业政策制定的程序	(40)
第三章 农业政策的执行	(46)
第一节 农业政策执行的意义与影响因素	(46)
第二节 农业政策执行的过程与手段	(52)
第三节 农业政策执行应遵循的主要原则	(57)
第四节 农业政策执行的沟通协调与检查监督	(60)
第四章 农业政策的评估和调整	(64)
第一节 农业政策的评估	(64)
第二节 农业政策的调整	(75)

第二编 中国农业政策

第五章 农业基本经营制度政策	(79)
第一节 农业基本经营制度的历史沿革	(79)
第二节 双层经营体制和多元所有制结构的基本内容 ..	(85)
第三节 深化农业基本经营制度改革的思路和政策建议	(92)
第六章 农业结构政策	(97)
第一节 农业生产结构政策	(97)
第二节 农业区划政策	(105)
第七章 农业土地政策	(112)
第一节 农业土地政策的制度背景	(112)
第二节 农业土地所有政策	(117)
第三节 农业土地利用政策	(123)
第四节 农业土地使用权流转政策	(128)
第八章 农业流通政策	(133)
第一节 农业生产资料供销政策	(133)
第二节 农产品流通政策	(138)
第三节 农产品国际贸易政策	(147)
第九章 乡镇企业发展政策	(152)
第一节 乡镇企业发展政策的演变	(152)
第二节 乡镇企业发展的政策内容	(158)
第三节 新时期促进乡镇企业发展的政策	(162)
第十章 农业财政金融支持政策	(171)
第一节 农业财政金融支持政策背景	(171)
第二节 农业财政支持政策	(178)

第三节	农业信贷支持政策·····	(185)
第十一章	农业产业化政策·····	(191)
第一节	农业产业化政策背景·····	(191)
第二节	农业产业化政策内容·····	(198)
第三节	农业产业化政策与市场中介组织的培育·····	(203)
第十二章	增加农民收入与减轻农民负担政策·····	(211)
第一节	增加农民收入与农民奔小康政策·····	(211)
第二节	减轻农民负担政策·····	(219)
第十三章	农村人口与就业政策·····	(228)
第一节	农村人口政策·····	(228)
第二节	农村劳动力就业政策·····	(239)
第十四章	农业科技教育政策·····	(247)
第一节	农业科技教育政策背景·····	(247)
第二节	农业科技政策·····	(253)
第三节	农业教育政策·····	(261)
第十五章	资源环境保护与可持续发展政策·····	(269)
第一节	资源环境保护与可持续发展政策背景·····	(269)
第二节	农业资源、生态环境保护政策·····	(271)
第三节	农业与农村可持续发展政策·····	(281)

第三编 国外农业政策

第十六章	国外农业政策概况·····	(289)
第一节	国外农业政策的基本类型·····	(289)
第二节	国外农业立法与农业政策制定的特点·····	(297)
第十七章	美国、日本的农业政策·····	(303)
第一节	美国的农业政策·····	(303)

第二节	日本的农业政策·····	(317)
第十八章	原欧共体国家的农业政策·····	(324)
第一节	原欧共体农业政策的经济背景·····	(324)
第二节	原欧共体农业保护政策的主要内容·····	(326)
第三节	荷兰的农业政策·····	(334)
第四节	丹麦的农业政策·····	(339)
第十九章	发展中国家的农业政策·····	(344)
第一节	泰国的农业政策·····	(344)
第二节	越南的农业政策·····	(349)
第三节	印度的农业政策·····	(353)
第四节	以色列的农业政策·····	(357)
第五节	巴西的农业政策·····	(361)
后 记	·····	(367)

第一编 总 论

第一章 农业政策与农业发展

农业政策,作为一种基本的社会现象和学科范畴,有其特定的内涵和外延,也有其特殊的社会功能。我们研究农业政策的涵义、特征和本质,并揭示农业政策在农业发展中的地位和作用、农业政策与农业法律的关系,是本章的主要内容。

第一节 政策与政策科学

一、政策的涵义、本质与特征

(一)政策的涵义

政策是指国家机关、政党及其他政治团体在特定期为实现或服务于一定社会政治、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、条例等的总称。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。在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。无产阶级政党在马克思主义基本原理指导下,从实际出发制定和执行正确的政策,是社会主义革命和建设事业获得胜利的重要保证。政治路线决定政策,政策为政治路线服务。

(二)政策的本质

政策是政治的表现形式和实施原则,是人们利益的具体体现。

在阶级社会里,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。任何国家的政府、政党都是通过制定和实施它们的政策来体现它们的政治纲领、活动性质、方向和方法的。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,小则关系着某项事业的成败;大则直接决定着一个国家、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。

(三)政策的特征

1. 整体效应性。任何政策都有它相对独立性,需要独立的制定、独立的贯彻,同时它又与其它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。

2. 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。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。

3. 原则性和灵活性。由于政策是一种政治措施,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。

4. 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相互之间相互补充、渗透、依赖、制约,具有相关性。

二、政策的分类

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。

(一)从政策制定主体的角度,可将政策划分为政党政策、国家政策、政治团体政策

政党政策直接体现了一定阶级的意志、利益;国家政策则在反映统治阶级意志的同时,更多地体现了社会的利益;政治团体政策反映的是该团体切身利益。从内容上看,执政党的政策是国家政策和政治团体政策的制定依据,如现阶段国家所制定和执行的经济政策,都贯穿或体现着党所提出的建设有中国特色的社会主义理论和社会主义市场经济理论。同时,党的政策和国家政策有交叉部分,一部分党的政策可以通过国家机关成为国家政策。区分执政党政策与国家政策,意义重大。看不到两者的区别,就会导致“党政不分”、“以党代政”;看不到二者的联系,又会产生国家活动脱离党的领导的危险。

(二)从政策层次的角度,可将政策分为总政策、基本政策、具体政策三个层次

1. 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。在现阶段,我们国家的总政策是党的十三大确定的基本路线,完整表述是:“在社会主义初级阶段,我们党的建设有中国特色的社会主义的基本路线是:领导和团结全国各族人民,以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放,自力更生,艰苦创业,为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗”。简而言之就是“一个中心,两个基本点”。

2. 基本政策。是政党和国家在某一方面工作的基本行动准则,即党和国家在政治、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。如中国共产党第十五届三中全会通过

的《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》和十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，就是我们党和国家分别在农业和工业方面的基本政策。

3. 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，从微观上把握具体方面。如《江西省人民政府关于切实减轻农民负担的通知》（赣府发[1993]7号）和《中共江西省委办公厅江西省人民政府办公厅关于切实做好1999年减轻农民负担工作的通知》（赣办发[1999]2号），就是中共江西省委和江西省人民政府在减轻农民负担工作方面的具体政策。

政策体系的三个层次是相互联系的有机统一体。总政策是“纲”，占主导作用，基本政策和具体政策是总政策在各个领域的延伸和具体化。基本政策和具体政策必须以总政策为依据，符合总政策的精神，为总政策服务。

（三）从政策效力地域范围角度，可将政策分为全局性政策和局部性政策

在一个国家范围内，全局性政策就是指在全国范围内发生效力的政策，如改革开放政策和建立社会主义市场经济体制的政策；局部性政策是指仅在局部地区，如省、市、县范围内发生效力的政策。

（四）从政策所起作用的性质角度，可将政策分为鼓励性政策和限制性政策

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。如我国制定的延长土地承包期30年不变的政策。

限制性政策在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“不准拖欠农民款项”，“不得任意向农民进行摊派”等规定就属于限制性政策。

鼓励性政策同政策对象之间有极大共同性，易于被接受；限制

性政策因其目标与对象之间存在矛盾、潜伏着冲突,容易受到抵制、干扰甚至破坏。

三、政策科学

政策科学(政策研究或政策分析)是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性研究的新领域,它的出现被誉为当代西方社会科学发 展过程中的一次科学革命。1951年,斯坦福大学出版社出版了由拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和拉纳(Daniel Lerner)主编的《政策科学:范围和方法的新近发展》一书,被人们当作政策科学诞生的标志。

按照拉斯韦尔等人的观点,政策科学是:“以制定政策规划和政策备选方案为重点,运用新的方法对未来的趋势进行分析的学问。”^① 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,它的研究焦点之一是政策制定系统。^②

我国的政策科学学者给政策科学或政策学下过一些定义,可以概括为这样四种基本看法:一是认为政策科学主要研究政策制定的理论和方法,是研究如何制定优化政策、避免错误政策的学科领域。二是认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。三是认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。四是从广义和狭义两个方面界定政策科学,认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的相互关系的研究。

从上述这些定义可以看出,国内外学者对政策科学的界定有所不同,但一般都承认政策科学以政策系统及政策过程作为研究

^① [美]Harold D. Lasswell and Daniel Lerner《政策科学:范围和方法新近发展》斯坦福大学出版社,8—11页,1951年。

^② [美]R. M. 克朗:《系统分析和政策科学》28~29页,北京商务印书馆,1987年。

对象,也就是说政策科学是人们对政策运动规律的总结。

进一步说,政策科学是研究政府行为的。所有社会都存在三个主要的经济问题,即生产何种商品和服务,如何去生产以及怎样分配这些商品和服务。就经济政策科学来说,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。政府是经济活动中非常重要的因素。政府的活动也应遵循一定规律和准则。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——政策,强有力地影响各部门的经济活动,产生不同的绩效。因此,对政府的行为也必须作出科学的评价,这一系列问题都是政策科学要研究和回答的。

中国正在建立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,政府永远是正确的”习惯错觉;另一方面,还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。

第二节 农业与农业政策

一、农业的涵义、地位与作用

(一)农业的涵义

农业是人类利用太阳能,依靠生物生长发育的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。不同国家、不同时期划分国民经济部门时,对农业所包括的范围,规定得并不完全相同。在我国现阶段,狭义的农业是指种植业;广义的农业则包括种植业、林业、畜牧业、渔业和乡镇企业、服务业等。在一些经济发达国家还把为农业提供生产资料的农业生产前部门和农产品加工、储藏、运输、销售等农业生产产后部门也包括在内。现在我们常将农业教育、科研、推广等也包括在农业的范围内。1993年7月我国颁布的《农业法》中所称的农业,

是指种植业、林业、畜牧业和渔业。

农业与其他部门相比有其显著的特点。马克思曾精辟地指出，农业是自然再生产与经济再生产的交织过程。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。这个“二合一”过程反映了农业与其他产业所不同的特点，如土地不可替代；自然环境因素对农业的影响力；动植物生产周期长；农业生产时间和劳动时间不一致；农产品收入需求弹性小；农产品体积大、价值低、易腐烂、难储运，等等。

（二）农业的地位

农业是国民经济的基础，同时是社会主义现代化建设的基础。由于农业的发展，其他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，农业剩余的增大，那么其他国民经济部门的产生和发展是不可能的。马克思多次讲过，食物的生产是直接生产者的生存和一切生产的首要条件。超过劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础。马克思的这一科学论断揭示了这样一个道理，即无论社会性质如何，无论是发达国家还是发展中国家，农业为基础的规律都普遍发生作用，在我国尤其如此。我国几十年的发展进程表明，什么时候农业发展了，国民经济其他部门也就随之发展；反之亦然。从世界各国经济发展规律来看，发达国家首先都是农业比较发达，如北美和西欧；而发展中国家面临的最大难题是农业问题，农业问题没有解决好，就不可能去实现工业化。

（三）农业的作用

第一，农业是人们衣食之源，生存之本。食物是人类的第一需要。

第二,农业是工业原料的重要基地。许多工业原料都是来源于农业。我国目前工业原料的40%,其中轻工业原料的70%、纺织工业原料的90%来自农业。

第三,农业是为国家经济建设积累建设资金的重要部门。

第四,农业为国家的经济建设提供各种生产要素。工业化、城市化需要的大量土地、劳动力和资本都来源于农业。

第五,农村是工业产品的广阔市场。农业的发展为工业产品提供了市场,从而刺激工业的发展。

(四)世界农业发展的趋势

世界农业发展总体上来说有以下几大趋势:一是农业的现代化水平不断提高;二是农业的弱质地位越来越明显;三是农业以种植业为主转向以畜牧业为主;四是农业以生产初级产品为主走向产加销综合化;五是世界农业正在走向国际一体化。

二、农业政策的涵义、特点与作用

(一)农业政策的涵义

农业政策是国民经济政策中的一个主要分支,是指党和政府为实现一定历史时期内的社会、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措施和行动准则的总称。农业政策从属于一般经济政策,可以说是部门经济政策。由于农业与农民和农村的密切关系,农业政策一般也涉及到农业和农村的其他领域,如农业环境政策和农业社会政策已远超过农业本身的范畴。

农业政策一贯是党和国家指导和推动农业发展与改革的基本手段,通过农业政策来指导农村工作,这是党的基本领导方法。过去实施的农业政策也有失误的地方,造成了一定损失。自党的十一届三中全会以来,党中央制定了一系列政策,促进了农村的改革与发展。1978年12月党的十一届三中全会制定了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》,它以经济上充分关心农民物质利益、政治上切实保障农民民主权利为指导思想,规定了包括建