



# 农业政策学教程

肖海峰/主编

中共中央党校出版社

# 农业政策学教程

肖海峰 主编

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

责任编辑 蔡锐华  
封面设计 孙超英  
版式设计 李 灵  
责任校对 王洪霞  
责任印制 张志军

### 图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策学教程/肖海峰主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2005. 11

中央党校函授教材

ISBN 7-5035-3329-3

I. 农… II. 肖… III. 农业政策—中国—党校—函授教育—教材 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 129291 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

北京市宇海印刷厂印刷

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 10.875

字数: 280 千字 定价: 14.50 元

属印装质量问题印厂负责调换

# 目 录

<b>第一章 导言</b> .....	( 1 )
第一节 政策及政策科学 .....	( 1 )
第二节 农业与农业政策 .....	( 5 )
第三节 本书的框架结构 .....	( 7 )
<b>第二章 农业政策背景分析</b> .....	( 9 )
第一节 农业政策背景分析的意义和方法 .....	( 9 )
第二节 农业政策背景分析的内容 .....	( 15 )
第三节 中国农业政策背景分析 .....	( 19 )
<b>第三章 农业政策目标分析</b> .....	( 34 )
第一节 农业政策目标的含义与特征 .....	( 34 )
第二节 农业政策目标确定的理论基础 .....	( 36 )
第三节 农业政策的具体目标 .....	( 42 )
<b>第四章 农产品市场与价格政策</b> .....	( 51 )
第一节 农产品市场与价格政策的目标和分类 .....	( 51 )
第二节 国内价格政策 .....	( 54 )
第三节 对外贸易政策 .....	( 69 )
第四节 市场结构政策 .....	( 79 )
<b>第五章 农业结构政策</b> .....	( 86 )
第一节 农业区域结构政策 .....	( 87 )

第二节	农业部门结构政策 .....	(101)
第三节	农业经营规模结构政策 .....	(109)
<b>第六章</b>	<b>农业土地政策 .....</b>	<b>(114)</b>
第一节	农业土地政策目标 .....	(114)
第二节	农业土地所有政策 .....	(117)
第三节	农业土地使用政策 .....	(126)
第四节	农业土地流转政策 .....	(134)
<b>第七章</b>	<b>农业财政与金融政策 .....</b>	<b>(142)</b>
第一节	农业财政政策 .....	(142)
第二节	农业金融政策 .....	(159)
<b>第八章</b>	<b>农业环境政策 .....</b>	<b>(171)</b>
第一节	我国面临的农业环境危机 .....	(171)
第二节	农业环境政策目标 .....	(178)
第三节	农业环境政策措施 .....	(182)
<b>第九章</b>	<b>农村社会政策 .....</b>	<b>(193)</b>
第一节	农村人口政策 .....	(193)
第二节	农村劳动力就业政策 .....	(207)
第三节	农村社会保障政策 .....	(219)
<b>第十章</b>	<b>WTO 农业规则与中国农业政策 .....</b>	<b>(235)</b>
第一节	WTO 农业规则 .....	(235)
第二节	中国入世在农业方面的主要承诺 .....	(247)
第三节	加入 WTO 对中国农业的影响及中国 农业政策的调整 .....	(254)

<b>第十一章</b>	<b>农业政策的制定</b> .....	(263)
第一节	农业政策问题的确定 .....	(263)
第二节	农业政策的制定者与影响者 .....	(271)
第三节	农业政策的制定环境 .....	(275)
第四节	农业政策方案的设计与论证 .....	(280)
<b>第十二章</b>	<b>农业政策的执行</b> .....	(289)
第一节	农业政策执行的含义、特点与意义 .....	(289)
第二节	农业政策执行模型 .....	(293)
第三节	农业政策执行的影响因素 .....	(299)
第四节	农业政策的具体执行 .....	(308)
<b>第十三章</b>	<b>农业政策的评估</b> .....	(318)
第一节	农业政策评估的作用、主体及困难 .....	(318)
第二节	农业政策评估的理论基础、基本标准与原则 .....	(324)
第三节	农业政策评估的方法 .....	(330)

# 第一章 导 言

## 本章摘要：

本章主要介绍了政策、农业政策的基本概念，分析了农业的地位及作用，并说明了本书的基本框架体系。

## 第一节 政策及政策科学

### 一、政 策

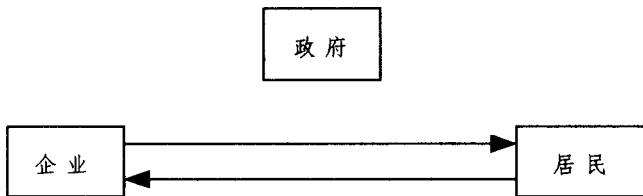
政策是政府的行为，是政府凭借其权力，为了实现一定的目标而对社会经济的某些方面或环节采取的一系列措施和行动。

在资本主义早期自由放任的市场经济条件下，不论在理论上还是实践上都反对政府对经济的过多干预。但随着资本的集中以及垄断的出现，市场经济自发调节的神话被打破，严重的资本主义经济危机困扰着世界经济的发展，世界经济危机引起了两次毁灭性的世界大战，从而给人类造成了巨大的灾难。

在此背景下，传统的社会主义者从根本上否定了资本主义制度，用社会主义公有制基础之上的计划经济制度代替了以私有制为基础的放任自流的资本主义市场经济制度。这种理论和实践在世界许多国家相当长的一段时期内都是合理的和成功的。但由于在理论与实践上过分地极端化，政府过多地甚至全部地干预和参与社会经济的各个方面，使社会经济又出现了另外一个极端点（相对于自由放任资本主义市场经济的问题）上的问题，具体表

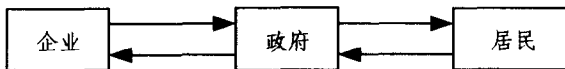
现为资源浪费、劳动者没有积极性、经济决策严重失误，从而造成社会经济发展停滞，甚至倒退。面对这种状况，传统的社会主义国家坚持马克思主义历史唯物主义的观点，都进行了程度不同的政府行为改革。基本趋势和内容是减少政府对社会经济的干预，调整所有制结构，引进资本主义市场经济条件下的一些成功的作法。中国是这方面最成功的典型。

面对资本主义经济危机的现实，传统资本主义国家也进行了经济制度的改革和修正。英国著名经济学家凯恩斯（Keynes，1883—1946年）的经济思想（见《就业、利息和货币通论》，1936年）为变革提供了理论上的指导，核心内容是加强了政府对经济发展的干预。在二战以后的社会经济发展中，资本主义各国也不同程度地吸收了社会主义国家的一些经验，使政府在社会经济发展中的行为逐步规范化和系统化，从而促进了第二次世界大战以来世界资本主义经济的长期稳定发展。我们把上述三种情况用图 1—1 表示出来，可以看出，不要政府的行为或过分强调政府行为的极端做法都是不妥当的（当然要考虑到社会发展的阶段性以及不同国家的不同条件）。在现代社会经济条件下，政府处在一个特殊的地位，它的主要任务是要保证社会经济在市场经济条件下充分合理的竞争，弥补市场经济的不足，调节企业和居民个人的微观利益服从社会和国家发展的宏观利益，促进社会经济向着有利于全社会最大福利化的方向发展。

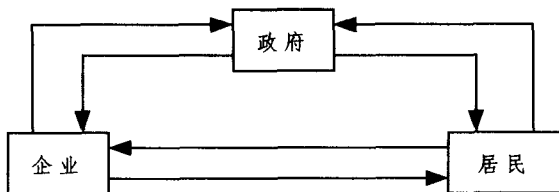


第一种模式：完全不要政府行为（自由市场经济）





第二种模式：过分强调政府行为（计划经济）



第三种模式：适当的政府行为（现代市场经济）

图 1—1 政府在社会经济运行中的地位和作用

政策一般由三大要素组成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，是政策作用对象的现状；政策目标是终点，是政策作用对象后希望改变成的理想状况；政策手段是起点到终点的桥梁，是政府所采取的把其认为不合理的现状改变成理想状况的一系列措施。它们三者之间的逻辑关系如图 1—2 所示。

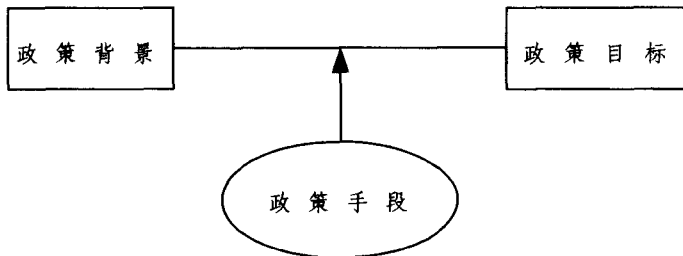


图 1—2 政策三要素及其逻辑关系

## 二、政策科学

政策科学是人们对政策运动规律的总结。在经济学中，人们一直把主要精力用于对企业和居民家庭微观经济问题的研究上，随着资本主义经济危机的出现，经济学家逐步地把宏观经济问题以及政府行为也作为重要的经济问题来研究，也就是说“宏观经济”、“经济政策”等也成为经济学研究的对象。一般认为，最早提出“政策科学”概念的是美国学者拉斯韦尔。1951年美国著名政治学家拉斯韦尔与勒恩合著的《政策科学》一书的出版是政策科学诞生的标志。可以看出，政策科学是一门新型的学科。

政策科学是研究政府行为的。就经济政策科学来说，要研究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。政府也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。比如说，企业的行为决定于能获得多少利润，一切活动都要考虑其成本和收益的关系。政府的活动是为了宏观经济利益，综合经济利益，长远经济利益，甚至于社会和环境利益。政府的活动也要考虑成本和收益的关系。“政府成本”和企业成本都是很重要的。政府不能不惜一切代价地去做某些事情。政府的行为必须有科学的决策，政府的行为也必须做出科学的评价，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。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、农业的概念、地位及作用

#### (一) 农业的概念

农业是农业政策作用的对象，有必要首先搞清什么是农业。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。

农业一般包括植物栽培业和动物饲养业。植物栽培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；动物饲养是指以植物产品为饲料，利用动物的消化合成作用，转化成动物性产品。我国习惯上把农业分为农（种植业）、林、牧、副、渔五业。在一些发达国家，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、推广等也属农业的内涵。

农业与其他部门相比有其显著的特点。最根本的特点是农业的经济再生产和自然再生产过程相互交织在一起。除此之外还有其他一些特点：如土地不可替代；自然环境因素对农业有较强的影响力；农业生产周期长；农业生产时间和劳动时间不一致；农产品体积大、价值低、易腐烂、难储运；农业生产单位往往是一家一户等。

#### (二) 农业的地位

农业是国民经济中最重要的物质生产部门，同时也是最古老、最基础的部门。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，其他国民经济部门的产生和发展是不可能的。

我国社会经济的发展历程表明，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。世界上的国家大体上可以分为发达国家和发展中国家，发达国家首先都是农业比较发达，如北美和西欧；发展中国家最大的难题是农业问题，农业问题没有解决，所以不可能去实现工业化、城市化、现代化。这是世界各国发展的一般规律。

在经济发展的早期，农业是国民经济中的主要部门，其他国民经济部门的发展有赖于农业的发展。在这一阶段，农业要为整个国民经济的发展积累资金、做出贡献。这一阶段可称为农业支持国民经济发展的阶段；随着经济的发展，农业在国民经济中的份额不断下降，国民经济开始对农业实行保护，这一阶段称为国民经济对农业保护阶段。不同的发展阶段，农业在国民经济中的地位有所不同，农业政策就有所区别。总体上来说，我国农业已越过发展的第一阶段，正逐步向第二阶段过渡。

### （三）农业的作用

首先是提供食物的作用。食物是人类的第一需要，虽然近些年我国居民食品消费支出占总消费支出的比重在不断下降，但食品市场仍然是我国容量较大的市场之一。其次是提供原料的作用。许多工业原料都是来源于农业。再次是提供各种生产要素的作用。工业化、城市化需要大量的土地、劳动力和资本。最后是提供市场的作用。农业的发展为工业产品提供了市场，从而刺激工业的发展，这就像发展中国家为发达国家提供市场的作用一样。另外，从社会的角度来看，农业还有着多种功能：即保护传统文化与自然环境，缓冲就业压力，保证食品安全和社会稳定等。

### （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

向生产、加工、销售综合化；五是世界农业正在走向国际一体化。

## 二、农业政策及其重要性

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，对农业发展过程中的重要方面及环节所采取的一系列有计划的措施和行动的总称。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远超过农业本身的范畴。

农业政策与其他部门经济政策相比有显著的不同，这是由农业的特点决定的。农业是弱质产业，在市场经济条件下由于农业是动植物生产，且生产规模狭小，很难与其他部门进行市场竞争；农业产品（特别是粮食）是人们生存的基本物品，不能有较大的波动，否则就会转化成严重的社会问题。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，保证市场机制充分发挥作用，保证农业基础地位的稳定，从而保证整个社会经济的稳定。农业政策在国家经济政策中处于非常重要的地位，特别是在一个国家经济发展的早期阶段，农业政策的重要性就更明显一些。

### 第三节 本书的框架结构

本书共分十三章。第一章是导言，主要介绍政策、农业政策的概念以及本书的基本结构。第二章是农业政策背景分析，主要介绍农业政策背景分析的理论与方法，并简要介绍中国农业政策的基本背景。第三章是农业政策目标分析，主要介绍农业政策目标的概念和特征，农业政策目标确定的理论基础以及农业政策的具体目标。第四、五、六、七、八、九章是农业政策手段分析。

这六章分别介绍农产品市场与价格政策、农业结构政策、农业土地政策、农业财政与金融政策、农业环境政策和农业社会政策。这六章内容是本书的核心部分。第十章是 WTO 农业规则与中国农业政策，介绍 WTO 农业规则和中国入世在农业方面的主要承诺，并分析了加入 WTO 对中国农业的影响和中国农业政策的调整。第十一章是农业政策的制定，介绍农业政策的制定者和影响者、农业政策制定的环境以及农业政策方案的设计和论证。第十二章是农业政策的执行，介绍农业政策的执行模型以及制约因素。第十三章是农业政策的评估，介绍了农业政策评估的理论基础以及具体评估方法。

## 思 考 题

1. 政策的含义是什么？政策是如何产生的？
2. 政策的要素有哪些？其逻辑关系如何？
3. 农业的特殊性和重要性是什么？
4. 什么是农业政策？

## 参 考 文 献

1. 沈承纲：《政策学》，北京经济学院出版社，1996 年 9 月版。
2. 仲甫宁、谭向勇：《农业政策学》，中国农业大学出版社，1993 年 10 月版。
3. 徐更生：《美国农业政策》，中国人民大学出版社，1991 年 11 月版。
4. 谭向勇，谷树忠：《农业经济学教程》，山西经济出版社，1994 年 12 月版。

## 第二章 农业政策背景分析

### 本章摘要：

农业政策背景是农业政策三大要素之一，也是制定农业政策目标和措施的基础。本章讲解的内容包括：农业政策背景分析的意义、方法和程序；农业政策背景分析的主要内容；中国农业经济发展的历史、现状以及未来基本趋势。

### 第一节 农业政策背景分析的意义和方法

#### 一、农业政策背景分析的意义

农业政策背景分析是指对农业经济发展各主要方面的现状、形成这种现状的历史演变过程以及影响农业经济发展各个主要因素的分析。

农业政策背景分析的目的在于摸清政策所要作用对象的现实状况，只有了解了现实的情况，才能明白现实存在问题的根源，提出解决问题的目标和方法。许多政策的失误其最终的原因是由于对现实问题没有搞清楚。因此，政府在制定政策之前，对政策背景做科学的全面的分析是非常重要的。政策背景分析是政策制定的基础，没有扎实的基础，政策目标和手段就会变成空中楼阁和无源之水。

#### 二、农业政策背景分析的方法

在进行农业政策背景分析时通常采用实证研究方法。实证研究就是要对客观存在进行科学的描述和分析，确认和解释。实证

研究是相对于规范研究而言的，实证研究是要回答“是什么”和“为什么”的问题，而规范研究则是要回答“应该是什么”的问题。实证研究的结论有争议，可以通过重新检验论证达到统一，实证研究具有客观的结论标准，它很好地避免了研究者个人感情色彩的影响。因此，实证研究能完整准确、客观真实地说明事情的现状。现实中许多调查研究报告一般大致分三个部分，一是基本情况；二是存在问题；三是政策建议。而往往重心是放在第三部分，这是不正确的。在第一、二部分中经常犯的错误的只是有一般的描述，而没有深入的分析；只有简单地确认事实，而没有深刻的解释事实。有的报告列出了许多数据，也做出了许多图表，但图表与数据实际上是一回事，甚至图表下面的文字也是对图表中数据的重复说明。问题的关键是没有解释和分析各经济变量之间的内在关系，没有说明变量之间相互作用的程度及发展变化趋势。某年农大研究生考题中有“论述中国农业投资不足的原因与对策”的题目，许多考生仅写了“中国农业投资严重不足，农业投资不足影响了农业的发展，因此，必须增加农业投资”方面的内容，这显然就远远不够。应该首先确定中国农业投资不足，根据中国农业投资的发展变化，用国外的经验来确认这个事实，说明不足的程度；其次从经济的角度分析解释为什么农业投资不足，如投资报酬率低，投资风险大等；最后再根据上述分析提出政策建议。总之，实证研究是农业政策背景分析的基本方法。下面介绍几种具体的实证方法。

### （一）历史分析方法

任何事情都有其发展演变的历史过程，如果不寻根问底，就很难说明事物的现状和未来。经济的现象更是如此，例如对我国农户经营规模过小的现状分析必须历史地看待问题。如果只是简单地对现状予以评价，或者简单地与欧美国家家庭农场予以比较，就必然得出不切实际的结果，从而提出不断扩大经营规模的政策设想。假如能历史地予以分析，就会发现中国农户经营规模



小是一个长期的历史现象，而不仅仅是家庭承包责任制后出现的问题（见图2—1）。我国人多地少，工业化和城市化水平较低是长期以来的客观存在。20世纪50—80年代，我们曾试图扩大经营规模，但由于生产力没有质的改变，实践证明是不成功的。后来我们又不得不退回到以家庭为单位的经营规模。如果了解了这一背景，在考虑中国未来的规模发展时，也许会更客观地考虑中国的实际情况，而不是不顾客观条件，只追求经营规模的简单扩大。

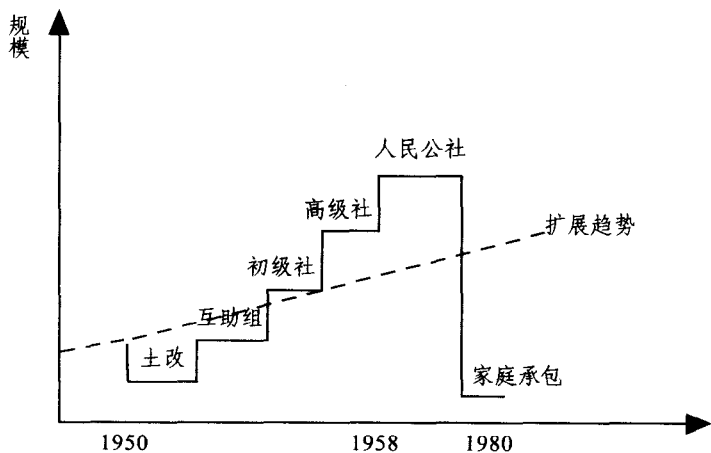


图2—1 中国农户经营规模历史演变示意图

## （二）结构分析方法

结构分析法接近于自然科学研究中的解剖方法。为了搞清事物的本质，就必须把事物解剖开来，深入研究组成事物的每个要素的情况以及各要素之间的相互关系，这样就能深入细致地认识事物。解剖可以是多层次的。任何事物都是一个系统。研究可以根据需要在不同层次系统上展开。经常听到“研究不深入”的批