



全国高等农业院校教材
全国高等农业院校教学指导委员会审定

张文方 卞新民 主编

农业政策与法规

NONGYE ZHENGCE YU FAGUI
NONGYE ZHENGCE YU FAGUI

中国农业出版社

全国高等农业院校教材

全国高等农业院校教学指导委员会审定

农业政策与法规

张文方 卞新民 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策与法规 / 张文方, 卞新民主编. —北京: 中国农业出版社, 2006. 1

全国高等农业院校教材

ISBN 7-109-09907-5

I. 农... II. ①张...②卞... III. ①农业政策—中国—高等学校—教材②农业法—中国—高等学校—教材
IV. ①F320②D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 140635 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 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 夏之翠

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 21.25

字数: 380 千字

定价: 27.50 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



[前 言]

本教材努力反映我国农业和农村发展目前阶段的新特点、新问题和新要求，在认真参考吸收同类教材的基础上，反映出农业政策与法规在近年来的调整和今后发展的取向，以求对实际的发展提供较好的参照作用。本教材适合高校农林经济管理专业、公共管理类专业、法学专业、政策学专业学生使用，也方便从事政策研究特别是从事农业政策研究人员和实际工作者查阅使用。

本教材共分为十一章，各章的撰稿人是：第一章，张文方；第二章，卞新民、朱利群；第三章，葛文光；第四章，柴世民；第五章，许晓春；第六章，叶得明；第七章，柴世民；第八章，叶得明；第九章，朱利群；第十章，陈 莉；第十一章，许晓春。全书由张文方统稿。

本教材编写中，参考吸收了政策与法规研究领域的新观念和新成果，本教材编写者在此向有关作者表示诚挚的感谢。教材中存在的错漏或错误之处，敬祈指正。

编 者

2005年11月16日

农业政策与法规 第二章

对农业政策与法规的概述 第一节

农业政策的涵义与意义

农业政策的制定

农业政策的实施

农业政策的评价与终结

[目 录]

农业法规概述

农业法规的概念、调整对象

农业法规的地位与作用

国外农业立法的经验和启示

农业法规的基本原则

农业政策与农业法规的关系

农业政策与农业法规的联系

农业政策与农业法规的区别

农业政策与农业法规的辩证统一

我国农业政策与法规的沿革与发展

我国农业政策的沿革

农业法规的发展历程

前言

第一章 导论

第一节 农业政策概述

一、农业政策的涵义与意义

二、农业政策的制定

三、农业政策的实施

四、农业政策的评价与终结

第二节 农业法规概述

一、农业法规的概念、调整对象

二、农业法规的地位与作用

三、国外农业立法的经验和启示

四、农业法规的基本原则

第三节 农业政策与农业法规的关系

一、农业政策与农业法规的联系

二、农业政策与农业法规的区别

三、农业政策与农业法规的辩证统一

第四节 我国农业政策与法规的沿革与发展

一、我国农业政策的沿革

二、农业法规的发展历程

思考题

参考文献

第二章 农业用地政策与法规	34
第一节 农业用地的所有权和使用权	34
一、农业用地所有权概述	34
二、农业用地的使用权	37
第二节 农村土地承包制度	39
一、农村土地承包制度概述	39
二、农村土地承包的原则和程序	41
三、农村土地承包经营权的取得	43
四、农村土地承包经营权的继承	48
五、承包土地的调整和收回	50
六、农村土地承包经营权的流转	53
第三节 农业用地保护制度	56
一、土地用途管制制度	56
二、土地利用总体规划	59
三、耕地保护制度	61
四、土地复垦制度	63
思考题	65
参考文献	66
第三章 农业生产经营体制政策与法规	67
第一节 农业生产经营体制的沿革	67
一、从农户分散经营到集体统一经营的演变	67
二、家庭承包制的建立和完善	71
三、发展社会化服务体系,完善基本生产经营体制	73
第二节 农业产业化经营新机制	77
一、农业产业化经营的提出	77
二、农业产业化经营的内涵、特征和作用	78
三、农业产业化经营的两种基本模式	81
四、国家关于农业产业化经营发展的政策规定	85
思考题	87
参考文献	87

第四章 农业生产政策与法规	88
第一节 农业生产结构调整政策与法规	88
一、农业生产结构调整的政策内容	88
二、农业生产结构调整的法律规定	90
第二节 农业基本建设政策与法规	92
一、农业综合开发政策与法规	93
二、农田水利建设政策与法规	96
第三节 农业生产资料管理政策和法规	99
一、种子管理政策与法规	99
二、农药管理政策与法规	103
三、农药管理法规的基本内容	105
第四节 粮食安全政策与法规	108
一、粮食安全政策与法规概述	108
二、粮食安全政策的基本内容	109
三、粮食安全法规	111
思考题	114
参考文献	115
第五章 农产品流通政策与法规	116
第一节 农产品流通政策与法规概述	116
一、农产品流通政策与法规的意义	116
二、农产品流通政策与法律法规目标	118
三、农产品流通政策手段	122
第二节 农产品流通国内价格政策	122
一、价格管制政策	123
二、补贴政策	127
三、数量管理	130
四、中国农产品流通政策发展改革与法律法规建设历程	131
第三节 农产品对外贸易政策	138
一、农产品对外贸易政策概述	138
二、中国农产品对外贸易政策	142
三、世界贸易组织与中国农产品对外贸易政策调整	143
第四节 农产品市场政策与法律法规	145

一、农产品流通的市场政策概述	145
二、中国农产品流通市场体系的改革与建设	148
三、中国农产品流通市场法律法规建设	151
思考题	153
参考文献	153
第六章 农业投入与支持保护的政策与法规	154
第一节 农业投入的政策与法规	154
一、农业投入的意义	154
二、农业投资的投入机制与投入来源	156
三、鼓励农业投入的政策与法规	158
四、农业投资使用监督	161
第二节 农业支持与保护的政策与法规	162
一、农业支持与保护的一般理论	162
二、国外农业支持与保护政策概述	163
三、我国农业支持与保护的实施	168
四、我国进行农业支持与保护的相关规定	173
思考题	181
参考文献	181
第七章 农业科技教育政策与法规	182
第一节 农业科学技术与教育政策	182
一、农业科学技术发展政策	182
二、农业教育发展政策	185
第二节 农业科学技术与教育法律法规	188
一、发展农业科技与教育事业的法律规定	188
二、保护农业方面知识产权, 加强农业科技基础研究和应用 研究, 促进农业科学技术进步的法律规定	190
三、农业技术推广体系的法律规定	191
思考题	194
参考文献	194
第八章 农村金融与税收的政策与法规	195
第一节 农村金融的政策与法规	195

一、我国农村金融体系	195
二、我国农村金融政策与法规	199
三、发展我国农村信用合作社	204
四、我国农村金融体制的改革与发展	207
第二节 农业税收的政策与法规	208
一、我国农业税收制度	208
二、国外农业税收制度	212
三、我国农业税费制度的改革与发展	213
思考题	221
参考文献	221
第九章 农业资源利用和环境保护的政策与法规	222
第一节 农业的可持续发展	222
一、农业可持续发展概述	222
二、资源保护与农业可持续发展	228
第二节 农业资源利用与保护的政策与法规	230
一、土地资源的利用与保护	230
二、水资源的利用与保护	238
三、森林资源的利用与保护	242
四、其他农业资源的利用与保护	246
第三节 农业环境保护	250
一、农业环境概述	250
二、我国农业环境保护的目标	252
三、我国农业环境保护的政策与法规	254
思考题	261
参考文献	261
第十章 农村经济发展政策与法律	262
第一节 农村经济发展概述	262
一、我国农村经济发展现况	262
二、我国农村经济发展目标	266
第二节 我国农村经济发展的政策和法律措施	268
一、我国农村经济发展及法律措施	268
二、农村经济发展及政策措施	274

第三节 农民权益保护	277
一、农民权益保护的 法律措施	277
二、侵害农民合法权益的 法律责任	282
思考题	286
参考文献	286
第十一章 世界贸易组织与我国的农业政策与法规	287
第一节 世界贸易组织概述	287
一、世界贸易组织的 建立	287
二、世界贸易组织的 宗旨、目标和职能	288
三、世界贸易组织的 基本原则	288
四、世界贸易组织的 运行机制	293
第二节 世界贸易组织农业协议	296
一、农业协议的 基本框架	296
二、农业协议的 主要内容	297
第三节 世界贸易组织与国外农业政策法规调整	305
一、国外农业政策法规调整 综述	305
二、美国的农业政策与法规	308
三、欧盟的农业政策与法规	311
四、日本的农业政策与法规	315
五、对国外农业政策的 简要评价	319
第四节 世界贸易农业协议与我国农业政策调整	320
一、我国在农业方面的 主要承诺	320
二、对 中国农业的主要影响	322
三、 中国农业政策调整与法律法规建设	324
思考题	328
参考文献	328

一史田的案国味史田的案国。孔将宝一的会林科单，人个同升的会林科单并个

代。審重个一。的会林科单入新工代，并变的组天福主会林科单命革业工

第一章 导论

的，代出我或出如。的会林科单各的的十央重要主益的的。浪浪要主量

的，代出我或出如。的会林科单各的的十央重要主益的的。浪浪要主量

的，代出我或出如。的会林科单各的的十央重要主益的的。浪浪要主量

学习目标 理解农业政策和法规的含义以及它们的意义；把握农业政策和法规制订；了解我国农业政策和农业法制建设历程；理解加强我国农业政策和法规建设的途径和方法。

的，代出我或出如。的会林科单各的的十央重要主益的的。浪浪要主量

第一节 农业政策概述

一、农业政策的涵义与意义

政策的涵义 对什么是政策，存在多种不同观点。关于政策的比较流行的一种定义是：政策是政府或政党行动的总体规划（general plan）。政策研究强调，政策一般应与政府或政党行为相联系，通常是事关政府或政党重大事务的决定，由政府或政党制订并付诸实行，个人、家庭或企业对其行为的决定不被认为属于政策层面。与此相联系，政策涉及到比较大的社会生活领域，直接关系到个人、家庭、企业、社会团体。政府或政党决定任何一项政策，都为着实现一定的目标，解决一定的问题，都是对社会生活的干预，意识形态（价值偏好）在其中起着十分重要的作用，从来不可能价值中立。任何一项政策目标的实现，都需要多种措施并通过多种途径的努力，因此，政策一般包括政策目标（policy goal）和政策措施（policy instrument）这两部分，两者构成完整的政策系统。政策目标的确定和政策措施的选择，虽然是人们的主观行为，但必须依据并适合具体的环境、经济和社会条件，不能任意所为。政策又是一种过程，一般会包括政策的制订、执行、评价和调整等阶段，各阶段又都包含一定环节。

2. 国家与市场 自从有了国家，国家就凌驾于社会之上，指挥和控制整

个社会和社会的任何个人，维持社会的一定秩序。政策的历史和国家的历史一样长久。

工业革命使社会发生翻天覆地的变化，分工深入到社会的每一个角落。分工后的交换—市场，即成为人们相互联系、赚取收入、获取生活的基本机制和最主要场所。人们的利益主要取决于他们各自的市场参与，或出卖劳动力，或经营企业，或进行其他投资。在谋取利益的时候，人们可以各自独立行动，也可以采取团队行动，有权按照自己的意愿进行选择。在这样的情形下，国家还要对社会进行指挥和干预吗？国家又可以采取哪些行动能够使市场运行得更好、使社会中的个人的利益公平公正地得到增加？而且，国家如果要这么做的话，有恰当的理由吗？

人们对国家与市场的相互关系，有许多不同的态度。资本主义制度在它早期的时候，提倡“自由主义”（laissez-faire）——政府维持社会秩序，让市场这只“看不见的手”自由地引导经济运行。在这个阶段，资本要取代土地成为社会的新的统治力量，就必须打破各种封建藩篱对它的束缚，打破土地原先拥有的在社会的统治权威，自由主义的政策就是必须和积极的。随着资本统治地位的建立和巩固，市场得到充分发展，市场的缺陷也逐渐显明地暴露出来。它在越来越多的时候或场合显得无能为力而失败，其结果是经济危机越来越频繁、越来越巨大地发生，社会矛盾越来越多和越来越激化。

20世纪30年代资本主义经济大危机的爆发，宣告了自由主义的破产，国家干预（state intervention）主义取而代之。国家干预主义认为，市场不能自动达到均衡，市场只能维护“自由”竞争，但不能维护公平、公正的竞争，存在“市场失败”。国家，作为社会公众的代表，有纠正市场缺陷、维持社会秩序和公正、改善经济和社会运行的能力，并且是承担这一职责的合适角色。这是政策存在的理由和现实基础。

政策追求最大化公共利益，与市场追求的个人、企业等个体利益最大化不可避免地存在一定矛盾。最优化理论、社会福利理论的研究表明，整体的公共利益的最大化优于个体利益的最大化。因此，政策目标的实现应优先于个体目标的实现。国家权力的性质，为政策目标的实现提供了保证。这种情形，在理论上常常被概括为政策具有强制性、严肃性，即政策必须得到服从，得到执行，违反政策将受到处罚。政策的目的是解决问题，不同时期不同地域面临的问题不同，一个问题解决以后又出现新的问题，因此，政策又有时效性，即政策本身会有调整变化，不再需要或不再适用的政策会废除，符合需要的新的政策又会被制订出来。现代意义上的政策，是市场发展的产物，并且随着市场的发展而变化发展。

同样明白的是，国家干预市场，不是去代替市场，也不可能代替市场。现实生活 and 政策研究已经表明，与“市场失败”相类似，也有“政府失败”。政府在代表国家做出行为时，也面临着信息不充分的条件。政府机构的部门繁多、层次繁多以致决策时意见协调难，贯彻执行容易拖延。政府工作人员存有“经济人”理性且理性有限，难免做出错误判断和发生“寻租行为”。政府自身的种种缺陷，更加提出了加强政策研究的要求。

对国家与市场关系、国家干预市场行为的科学性和合理性的研究，形成政策科学。政策科学为国家正确和合理地制订、实施、评价政策提供理论依据和工具。西方国家一般认为，政策科学形成于20世纪50年代，尔后成为一门显学。政策科学的研究已遍及社会生活的各个领域，形成相应的学科分支，如经济政策学、社会政策学等，而且，在这些大的领域的学科分支下，还形成领域内分异的较小范围的学科分支，如经济政策学下有农业政策学、工业政策学，社会政策学下有收入维持政策研究、医疗健康政策研究、环境政策研究等。经济政策和社会政策研究是政策学的两个重大领域。

中国素来重视政策，崇尚“中庸”，关注君与民关系或国与家关系，还讲究“运筹帷幄之中，决胜千里之外”，毛泽东更加把“政策和策略”比作“党的生命”。但是，政策作为一门学科的研究，在我国只是最近10多年的事情。加强政策科学的建设，实现科学决策，改进和完善党和国家的政策及其体系，是推进我国经济和社会发展的一项重要任务。

3. 农业政策的涵义 根据政策的一般涵义，农业政策是国家为改善农业运行和促进农业发展而进行的干预。

一般地，农业政策被认为属于经济政策，是关于农业部门的经济政策。农业、农村、农民，“三农”密不可分，其实是一体的三面，农业政策必然涉及农村和农民问题，涉及农业以外的其他领域。例如，农产品价格政策不仅针对农业生产的稳定与发展问题，直接关系着农民收入问题，还直接关系着消费者利益问题以及国家财政问题，涉及广泛的公共生活领域。农业环境政策涉及的公共领域则可能更加广泛。很明显，农业政策有公共政策的性质。

农业政策的直接目标是改善农业运行过程和促进农业的发展，解决其中的问题。其服从整体的目标是改善和增加与农业相关的公众利益，增加社会福利。农业政策措施既有行政的，也有经济的，还需要法律的和教育的措施。

4. 农业政策的特点和意义

(1) 农业政策的特点。在国家的所有各种政策中，农业政策占有基础地位和特殊性。这是农业在社会生产中的基础地位和它的特殊性决定的。在全部政策研究中，农业政策学也是比较早成为一个独立分支，还是比较完整和成熟的

一个分支。

农业是人们利用动、植物生命机能获取符合自己和市场需要的产品的生产部门。迄今为止，农业一直是人们维持生存的食品和其他基本生活资料的惟一的直接提供者。在目前可预见的的时间里，农业的这种地位也不会改变，仍将是人类社会最基本的生产活动，是维持社会稳定的最重要的基础。从生物链生产的角度看，农业是第一性生产，影响和决定着其他后续性生产，发挥着稳定和改善生态环境的功能。

农业是社会生产中的第一产业，其稳定和发展以及其运行效率的高低，影响和决定着二、三产业的稳定与发展。世界农业发展的历史早已证明并且在继续证明着农业的基础地位。世界上的发达国家都有其发达的现代农业，发展中国家工业化、现代化进程缓慢在很大程度上是因为其农业滞留于传统的落后状态。马克思在《资本论》里曾明确指出，农业革命是工业革命的前提。这是我们需要去认真学习的一个重要结论。新中国半个多世纪以来的经历也已一再表明，只有农业稳定、实现了较大的增长和发展，才能有国民经济和社会的稳定与发展，否则，国民经济就会出现停滞，社会就会出现不安。目前，党和国家按照科学发展观的要求，统筹城乡发展，把加快农业发展、解决“三农问题”作为建设我国小康社会和实现现代化的“重中之重”。这就把农业政策在我国经济和社会发展政策中的基础地位明确了下来。

这应是重新审视我国经济和社会发展政策、审视农业政策的基本原则。农业和农村的现代化发展是国民经济和社会现代化发展的应有之义，是工业化发展所必须包含的内容和前提条件。加快对农业和农村的传统状态的改造，完成用现代工业和现代科技设备装备农业过程，稳定和增加农产品生产，提高农民收入，无疑是开发广阔的国内工业品市场、打破工业发展国内市场“瓶颈”的必须途径。我国现阶段出现的重大的“三农”问题，是工业和城市现代发展引发的问题，“三农”问题的解决不能不是工业和城市现代发展需要承担的责任。

农业是动植物生产，这是它不同于社会其他产业的特殊之处。动植物生产直接依赖于自然条件，取决于动、植物自身生长发育规律和新陈代谢功能，是自然再生产和经济再生产的结合。因此，农业在面对着市场风险的同时还面对着自然风险。水、热、光、温条件，旱涝灾害的发生，动植物品种的优劣等，都影响农业，并形成农业的明显的地域性。动植物的繁殖、生长发育、成熟过程使农业需要一个较长的生产周期，农业的生产时间和劳动时间不一致，季节性明显。土地既是农业的劳动资料又是农业的劳动对象，地形、地势、地力对农业产出的高低都有直接的影响，农业还需要大面积的土地，无可替代。农产品易腐烂，对储藏、保鲜、运输条件的要求高。这样多重因素的影响，使得农

业的增长和发展需要各种条件的同时具备和综合的改善，“木桶效应”明显，任何单一技术的进步和采用，或者单一影响因素的改善都无法实现农业的显著增长和发展。这是农业的增长和发展面对的特殊困难，往往相形滞后。因此，农业政策的制订与执行有明显的综合性，必须同时考虑和协调经济的、社会的、自然的因素。与此相联系，农业政策体系要有完备性，世界各国农业政策一般包括农业结构政策、农产品价格（保护）政策、农产品安全供给政策、农产品流通政策、农产品贸易政策、农业土地政策、农业投入政策、农业教育和科技进步政策、农业组织政策、农民收入政策等。农业增长和发展是为经济社会发展基础却相对滞后的现实，又要求农业政策的制订与执行对农业具有支持性、保护性和优先性，例如，农产品价格保护政策和农业投入支持政策。最后，农业政策的执行有较大的不稳定性，政策本身有比较大的调整性。

(2) 农业政策的意义。农业政策确定农业发展的目标和行动方案，从而决定着农业发展的方向。农业政策是农业发展的纲领性文件，是解决农业发展中的问题的基本原则和重大措施。从政策过程看，农业政策是直接针对存在的问题并通过解决问题而达成其目的的。农业政策的意义与现实存在的农业问题相联系。

农业政策是保证和增加农民收入的基本工具。目前我国农业中最为人们关切的问题，显然是农民收入增长缓慢、城乡收入差距不断扩大、农村贫困问题，这是国民收入的市场分配的结果。如果不加干预，单一地让市场分配国民收入，农民的收入只会更加缓慢地增长，城乡收入差距将更加扩大，农村只会更加贫困。这么多年来，国家为了增加农民的收入，出台多项政策，实行农产品价格保护，实施多项扶贫工程，最近两三年，更在全国范围内全面减免农业税费，发展农村社会保障事业，都是对收入的市场分配的直接纠正。世界各国特别是包括美国在内的所有发达国家，都采取有力的市场干预措施，纠正其市场分配的结果，以保证和增加农民收入。

土地是农业的最基本和无可代替的生产资料，农业问题首先是土地问题，土地政策是农业的基础性政策。土地问题的研究一再指出，在传统的农业社会，小至家庭邻里关系，大至社会动荡、朝代更迭，皆与土地关系的矛盾激化相联系。新中国成立的半个多世纪以来，20世纪50年代前中期的农业和经济社会的稳定增长，60年代初的经济困难，80年代初以来的经济社会的持续发展，都是我国土地政策调整和改革的直接结果。现阶段的“三农”问题，及至农业与工业、城市与乡村发展的矛盾、农民变居民（非农化）问题、农村社会稳定问题、农村社会保障事业建设问题也都与土地问题直接相关。可以说，合理的土地政策是农业和整个国民经济乃至社会稳定与发展的重要工具。

农业政策是保障农民权益的重要手段。我国市场经济体制目标确立以来，农民的土地权益如何实现又如何保障已经成为突出的经济和社会问题，农村集体土地所有权变更程序与原则、集体对土地的所有权及其与农民的土地承包权权益分配原则与程序等诸多问题，至今还没有得到很好的解决。农民外出打工的权益问题、农民享受社会保障权益的问题等，同样还没有得到很好的解决。其中的重要原因之一，就是在农民权益问题上的相关政策没有完整地制订出来，也就没有完整的相关法律法规，农民权益受到侵害的现象便频频发生。

农业政策又是从宏观上干预资源配置、优化产业结构的基本工具。市场对资源的配置以个体经济收益最大化为惟一准则，但是市场对不同的经济收益的长期趋势无法做出判断，市场价格只是对现实供给和需求关系的反映，资源配置和产业结构一旦形成却有长期的影响，其间差距只能由政策来调整。市场更不能对环境保护与改善、大规模基础设施建设这样一些不产生直接经济收益的资源配置提出要求，对那些经济收益低但社会效益高（如粮食生产）的资源配置也不能提出要求，这些方面都只能通过政策干预来弥补。

农业政策指导并保证农业组织的发展。例如，全国范围的土地改革实现了“耕者有其田”，我国在20世纪50年代初建立了普遍的小自耕农制度。50年代中期的合作化运动，我国农业又普遍建立了农业合作社组织。80年代初期的土地承包政策的实行，我国农业普遍建立起双层经营体制。现行双层经营体制的稳定、完善和发展，依赖于农业政策的调整和发展。

农业政策是农业科技进步不可缺少的条件。在我国目前工业和城市快速向现代化发展的阶段，农业滞留于传统状态不变就不可能得到实质性的发展，农业发展的路子只能会越走越窄。实现农业科技的进步，形成建立在现代科技基础上的先进的农业综合生产力，是现阶段我国农业走出困境、迈进现代化行列的根本途径。农业科技进步是一个复杂的系统工程，首先需要工业部门提供技术和机器等设备，需要科研和教育部门提供知识和人才，还需要社会各种力量提供资金，当然也需要农业内部各种条件和关系的根本性的改造以适应技术进步的要求。这些问题都只能通过政策去组织和协调，才能求得解决。

二、农业政策的制定

和其他各种政策一样，农业政策的意义就是为着解决问题，解决市场机制解决不好或解决不了的问题。农业政策的制定是一个发现和认定问题、确定解决问题的目标、选择解决办法与措施的过程。农业政策的制订可以分为以下一些环节：

1. 发现和认定政策问题 所谓问题，习惯上和方法论上都是指某种现实

状态与人们所期望的状态之间的差别。农业政策要解决的问题，即纳入农业政策考虑的是已经产生广泛影响、明显妨碍农业运行和农村和谐或农民生活、可以通过政府的努力加以解决的问题。这些问题不可能在市场中而是必须通过政府的协调和干预才能得到解决。问题的认定，是决定政府要不要和应不应该做某一行动的判断基础，也就是要不要和应不应该出台某项政策的判断基础。

农业政策问题的认定极为复杂。社会的不同利益集团，不同地区的人群，不同民族，不同职业、性别或年龄群体等不同阶层，对问题的存在与否及其严重程度会有极不相同的判断，对解决问题的方向和措施也会有极不相同的选择。因此，对问题的认定必须以客观事实为出发点，不隐瞒不夸大，并且为多数阶层特别是直接受影响的阶层的一致或相近的认可。任何阶层如果其传播和影响的能力强，他们所希望解决的事情就有较大的机会认定为政策问题，纳入议程。认定政策问题，必须广泛地进行调查，听取各方面的意见，用事实说话，用科学的方法去分析和得出结论。社会的重大突发事件，如灾害发生、疫病流行、群众集体上访、新事物出现等，往往是引发政策问题认定的重要因素。

政策问题认定过程，可以归结为问题觉察、问题界定和问题陈述三个阶段。在问题认定中，肯定有不同意见或争论，就需要进行认真讨论和争论，以求做出科学的论证。政府有关机构的工作人员，特别是其决策者，一定不能预存偏见。错误的问题认定，导致错误的政策决定，不但不能解决原先存在的问题，甚至还造成新问题，使状态更加恶化。

2. 确定农业政策目标 农业政策目标是指解决一定的农业问题所要达到的某种状态或结果。这是问题认定以后接着要明确的事情。目标的确定，规定政策的方向，并为实现政策目标的方案及其措施的选择提供准则，是政策制订阶段最关键环节。政策目标必须符合国家的农业发展和经济社会发展的要求，不能与之相违背。

农业政策目标是有明确层次性的一个体系。解决某一农业问题，其影响都可能是多方面的，即其目标不是惟一而是多重的，其中有优先要实现的主要目标和其余的次要目标，有过程中可以实现的中间目标和过程结束时才能实现的最终目标。有些目标的实现需要另外一些目标的先期实现为前提，前者就是上位目标，后者则是下位目标。这些不同的目标之间，有时是互相矛盾的，需要协调，理顺其间关系，达到各目标共同实现的功能最大。

农业政策目标的确定，必须遵循“可望又可及”的原则。这就是说，目标不仅是需要的，尽可能地接近理想状态，同时是能够做到的，各种主、客观条件都具备或基本具备。农业政策目标的确定，应该同时考虑其可能的经济和社