

# 农业政策与法规

应瑞瑶 张秋林 主编

北京理工大学出版社

## 内 容 简 介

本教材从农业政策与法规的原理出发,阐述了我国农业政策与法规制定的理论及背景,对农业有关的重要政策和法规作了较详尽的介绍,并对我国农业经济政策法规的建设提出了一些建议,具有一定的前瞻性。在编写过程中,力求从专业考试计划提出的培养目标出发,以课程自学考试大纲所规定的各项要求为依据,充分考虑到农村自学者的特点,突出了浅显、通俗、易懂、强调可读性和可自学性。

### 图书在版编目(CIP)数据

农业政策与法规/应瑞瑶,张秋林主编. —北京:北京理工大学出版社,2000. 11

ISBN 7-81045-744-6

I. 农… II. ①应…②张… III. ①农业政策-中国②农业经济-经济管理-法规-中国  
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 72379 号

责任印制:王 军 责任校对:陈玉梅

北京理工大学出版社出版发行

(北京市海淀区中关村南大街 5 号)

邮政编码 100081 电话 (010)68912824

各地新华书店经售

北京地质印刷厂印刷

\*

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.5 印张 303 千字

2000 年 11 月第 1 版 2000 年 11 月第 1 次印刷

印数:1—3000 册 定价:16.20 元

※ 图书印装有误,可随时与我社退换 ※

# 目 录

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| 第一章 农业政策与法规导论.....       | ( 1 )   |
| 第一节 农业与农业政策.....         | ( 1 )   |
| 第二节 农业政策与农业发展.....       | ( 7 )   |
| 第三节 农业法规与农业发展.....       | ( 16 )  |
| 第四节 农业政策与农业法规的关系.....    | ( 21 )  |
| 自学指导.....                | ( 23 )  |
| 第二章 农业政策与法规的制定和实施.....   | ( 27 )  |
| 第一节 农业政策的制定和实施.....      | ( 27 )  |
| 第二节 农业法规的制定和实施.....      | ( 31 )  |
| 自学指导.....                | ( 37 )  |
| 第三章 农村基本经济制度与农业基本法.....  | ( 38 )  |
| 第一节 农村基本经济制度.....        | ( 38 )  |
| 第二节 农业基本法.....           | ( 43 )  |
| 自学指导.....                | ( 52 )  |
| 第四章 农业用地政策与法规.....       | ( 54 )  |
| 第一节 农业用地政策与法规概述.....     | ( 54 )  |
| 第二节 农业用地的所有权与使用权.....    | ( 58 )  |
| 第三节 耕地保护法律制度.....        | ( 62 )  |
| 第四节 土地用途管制法律制度.....      | ( 66 )  |
| 自学指导.....                | ( 68 )  |
| 第五章 农业财政、信贷政策与法规.....    | ( 70 )  |
| 第一节 农业财政、信贷政策的基本概念.....  | ( 70 )  |
| 第二节 农业投入政策与法规.....       | ( 71 )  |
| 第三节 农业财政支农政策.....        | ( 72 )  |
| 第四节 农业信贷政策.....          | ( 76 )  |
| 第五节 农业税制与农业税收政策.....     | ( 79 )  |
| 自学指导.....                | ( 83 )  |
| 第六章 农业科技政策与法规.....       | ( 84 )  |
| 第一节 农业科技与农业发展.....       | ( 84 )  |
| 第二节 农业科技立法.....          | ( 89 )  |
| 第三节 农业技术推广法律制度.....      | ( 92 )  |
| 第四节 促进农业技术推广工作的政策建议..... | ( 97 )  |
| 自学指导.....                | ( 100 ) |
| 第七章 农业生产政策与法规.....       | ( 103 ) |

|     |                       |       |
|-----|-----------------------|-------|
| 第一节 | 农业生产结构调整政策.....       | (103) |
| 第二节 | 农业生产资料管理法律制度.....     | (106) |
| 第三节 | 农业生产安全法律制度.....       | (116) |
|     | 自学指导.....             | (121) |
| 第八章 | 农产品市场、价格政策与法规 .....   | (123) |
| 第一节 | 农产品市场与价格政策的基本概念.....  | (123) |
| 第二节 | 农产品国内价格政策.....        | (128) |
| 第三节 | 农产品市场体系建设与市场结构政策..... | (132) |
| 第四节 | 农产品对外贸易政策.....        | (137) |
| 第五节 | 农产品流通贸易政策演变及政策法规..... | (141) |
|     | 自学指导.....             | (145) |
| 第九章 | 农业可持续发展政策与法规.....     | (146) |
| 第一节 | 农业可持续发展概述.....        | (146) |
| 第二节 | 农业可持续发展中的资源保护政策.....  | (148) |
| 第三节 | 农业可持续发展中的环境保护政策.....  | (152) |
|     | 自学指导.....             | (154) |
| 第十章 | 农村社会发展政策与法规.....      | (155) |
| 第一节 | 农村人口政策与法规.....        | (155) |
| 第二节 | 农村教育政策与法规.....        | (157) |
| 第三节 | 农村就业政策与法规.....        | (158) |
| 第四节 | 减轻农民负担政策与法规.....      | (160) |
| 第五节 | 农村扶贫政策与法规.....        | (162) |
| 第六节 | 农村社会保障政策与法规.....      | (166) |
| 第七节 | 乡镇企业发展政策与法规.....      | (170) |
|     | 自学指导.....             | (172) |
|     | 各章复习思考题参考答案.....      | (173) |
|     | 综合练习题及答案.....         | (186) |
|     | 农业政策与法规自学考试大纲.....    | (195) |
|     | 参考书目.....             | (206) |
|     | 后记.....               | (207) |

# 第一章 农业政策与法规导论

## 第一节 农业与农业政策

### 一、农业的地位与特点

#### (一) 农业的地位

农业是人们培育植物、动物和微生物，以取得产品的社会生产部门，它是人类社会最基本的物质生产部门，是国民经济的基础。农业这一基础地位的确立，是由农产品的特殊的使用价值所决定的。它是人类生存的基础，它在解决人类衣食方面起着巨大的、不可替代的作用；它是国民经济其他物质生产部门和非物质生产部门独立和发展的基础，农业生产力的提高，农业所能提供的剩余产品的多少，在很大程度上决定了非农业部门的发展速度和规模。任何一个国家国民经济的繁荣和发展如果不是以本国农业为基础，就必然要依赖于它国农业。农业是国民经济的基础，这是一条普遍的经济规律，过去如此，现在如此，将来也是如此。对农业落后的国家适用，对农业发达的国家也仍然适用。

农业是“母亲产业”这是因为：它既是“基础产业”，社会效益大；又是“弱质产业”，经济效益低。农业的基础地位和产业的弱质性特点，决定了国家在国民经济发展中必须高度地重视农业，对农业的发展采取特殊的倾斜政策、保护政策。中国是一个拥有 13 亿人口的大国，80%是农民，农业、农村、农民问题始终是经济发展的头等重要的问题。中国社会主义革命和建设的实践证明：“农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础，农民和农村问题始终是中国革命和建设的根本问题。没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化”。

#### (二) 农业的特点与农业政策

农业政策虽然是人们从事农业经济活动的行为规范，但也必须体现农业生产过程的特点。农业生产的根本特点是自然再生产与经济再生产相交织，即农业既是劳动产品、劳动力、生产关系等经济现象的再生产过程，同时又是生物繁衍及其与自然界进行物质和能量相互转换等自然现象的再生产过程。因此，这就要求我们制定与实施农业政策既要尊重经济规律，按经济规律办事；同时又要符合自然规律。

从农业这一根本特点出发，农业生产还具有一些具体特点，主要有：

##### 1. 土地在农业中处于特殊地位

在农业中土地不仅是劳动的场所，而且是农作物生长的基地。农作物生长、发育的优劣，直接依赖于土壤肥力的高低。可供人们种植的土地面积是有限的，在我们人多地少的国家，土地是极其珍贵的稀缺的资源。土地对于中国的农民来说，不仅仅是生产资料和劳动对象，而且依然是生存资本，是农民最基本的生活保障。因此，我们的农业政策要保护农民的土地承包经营权，并保持长期稳定不变，要提高农民的生产积极性，提高农民收入，要保护

耕地资源，要引导农民珍惜土地，增加投入，培育地力，充分合理地利用土地实行集约经营。

## 2. 农业生产受自然因素的影响大

农业生产是在广阔的空间上进行的，是露天作业。劳动过程的管理和监督都比工业困难。因此，要搞好农业生产，农业政策的关键在于调动农业劳动者的积极性，这就决定了以家庭为单位从事农业生产有很大的优越性。由于各地的自然条件千差万别，不同生物的生长发育要求有不同的外界环境条件。因此，农业生产必须坚持因地制宜，充分合理地利用各地的自然资源，农业政策的制定与实施也要符合实际，具体问题具体分析、具体对待。农业的收成受自然条件变化的影响大。农产品供应量年际间波动往往较大，且难以避免，丰年往往导致农产品生产过剩，灾年又容易导致农产品供应短缺。由此必然要产生许多农业经济中特殊经济问题和特殊政策问题。

## 3. 农业的生产时间和劳动时间的不一致特别明显

农业生产具有强烈的季节性。要使农业生产获得好的经济效益，必须使人们的生产活动与季节的变化密切适应。而由此又产生了农业劳动力利用的季节性、产品供应的季节性、生产资料需求和资金周转的季节性等问题。因此，农业政策要引导农民积极开展多种经营，以充分利用农业生产资料和劳动力。

## 4. 农产品的供求弹性远比一般工业品小

农产品一方面由于其生产的季节性很强、生产周期长和贮藏运输的费用大，因而其市场供应量不易随着需求的增加而增加。另一方面，由于农产品是最基本的生活资料，其需求量也不易随着供给量的增减而变化。这个特点决定了一个国家、一个地区，农产品的生产、供应稍有不足或稍有多余，就会引起其价格的较大波动。这种情况再加上农业受自然条件变化的影响，经常出现丰收和歉收的不同年景，就使得保持农产品的供求平衡，成为特别重要，而又特别不易解决的经济问题。因此，保持农产品的供求平衡，保障农产品供给始终是农业政策的首要目标。

## 5. 农业生产社会效益大，竞争力差

在市场经济条件下，人们的行为受利益的驱动，而农业的比较利益较低，因此农业生产的资源极易向非农产业转移。农业若无国家对农业的特殊保护政策，农业就不可能得到必要的发展。中国加入 WTO 已近在眼前，在世界农产品贸易日益自由化的大背景下，中国农业正面临着接受国际市场竞争的考验，我国农业基础地位还相当脆弱，农业依然是国民经济中最薄弱的部门，如何建立既符合国际规则，又适合中国国情的农业支持和保护政策体系，是我国农业当前及今后长期所面临的重大政策问题。

### (三) 现阶段我国农业的基本国情与农业政策

#### 1. 生产资料公有制是所有制的基本形式

目前我国农业中的所有制经济形式有全民所有制的国营经济、劳动人民集体所有制的集体经济和合作经济、私营经济、个体所有制经济、多种所有制结合的联合经济等所有制经济形式。在多种经济成分组成的农业所有制结构中，生产资料（特别是作为农业基本生产资料的土地）公有制是我国农业所有制的形式。在社会主义市场经济条件下，积极探索公有制经济的有效实现形式，调动劳动者的积极性，是我国经济体制改革，经济政策制定的重要内容。

## 2. 自然资源总量丰富，但人均占有量相对较少

我国幅员辽阔，国土面积约 1000 万平方公里，地形复杂，有平原、高原、盆地、山地、丘陵等。这种地形状况为农业提供了丰富的自然资源。然而，资源的人均占有量却比较少，特别是耕地、水资源和森林面积。我国人均耕地面积仅 0.07 公顷左右，相当于世界平均水平的 1/3；人均水资源仅 2400 立方米（且严重地分布不均匀），相当于世界平均水平的 1/4；人均森林面积仅 0.13 公顷左右，而世界人均水平为 1.03 公顷。世界平均森林覆盖率为 22%，而我国只有 12.7%，在大约 160 个国家和地区中，占第 120 位。因此，实行农业可持续发展战略是我国农业政策的一个长期的目标。

## 3. 农业人口多，农业劳动力资源丰富，农业的科技文化水平低

我国有 9 亿多农民，4 亿多农业劳动力，但文化水平低、劳动力素质较差。据典型调查，农业劳动力中文盲占 25% 左右，初识字者占 18% 左右，小学文化程度占 31%，中学文化程度约占 25%。农村中科技人员十分缺乏。因此，提高农民的素质，转移农村剩余劳动力，实施科教兴农政策将是一项长期、艰巨的任务。

## 4. 我国农业的生产力水平较低，农业劳动生产率不高，且差异性较大

我国农业的基础设施建设还相当薄弱，“有雨则涝，无雨则旱”，自然灾害频繁，农业生产“靠天吃饭”的局面还没有从根本上得到扭转，而且已经在严重削弱着未来农业发展的条件和能力，对农业乃至整个国民经济的可持续发展带来严重的不利影响。目前，我国农村还有 1000 多万贫困人口，温饱问题还没有解决。因此，增加政府对农业的投入，加强农业基础设施建设，提高农业的综合生产能力，帮助贫困人口尽快摆脱贫困，是国家实施向农业倾斜政策，加强农业这一国民经济基础的重要内容。

## 5. 农业生产受市场需求制约日益明显

近年来，我国部分农产品供给出现相对过剩，意味着需求对农业增长的制约作用日益明显。农民收入的增长已不仅仅取决于农产品产量的提高，而越来越受市场需求的影响。

粮食连续几年丰收，使得国内粮食供给出现相对过剩，库存大幅度增加，价格下降。由于市场需求一直疲软，国内棉花大量积压，库存爆满。蔬菜、水果和一些养殖业的生产，供给总量趋向饱和，已经普遍积压滞销，价格大幅度下跌。在农产品连续几年丰收之后，过去农产品长期短缺的格局已经有了根本转变，包括粮食在内的农产品供给已进入较为充裕的阶段。表明我国农业和农村经济的发展已经进入了一个新的发展阶段，即温饱问题基本解决，人民生活水平的质量正在提高，农产品需求制约问题日益加强。因此，农业政策的制定必须要适应农业和农村经济发展这一新阶段的要求，要尽快制定政策引导农民按照市场需求生产，按照市场需求搞好产业结构的调整、提高农产品的品质。过去为解决温饱而主要追求产量增长的农业生产，就可以在保持总量平衡的基础上突出质量和效益，向多样化、高品质的方向发展，促进人民生活质量的提高，过去由于短缺而以提供初级产品为主的农业，就可以将更多的农产品用于发展畜牧业和各类加工业，更大规模地实现转化增值，使农业成为有活力的现代产业，过去迫于生存压力而过度开垦的土地，就可以有计划、分步骤地退耕还林、还草、还湖，逐步恢复生态的良性循环，创造更加适合于人类生存与发展的自然环境，实现可持续发展，过去相对滞后的城镇化进程，就可以加快步伐，通过发展乡镇企业和小城镇，更快地降低农业人口的比重，提高城镇化水平，为农业和国民经济的持续发展提供更广阔的市场空间和新的增长动力。

对农业和农村经济结构实行战略性调整，不仅是解决当前农产品销售不畅、农民收入增长缓慢等困难的客观要求，更是提高我国农业、农村经济整体素质和效益的有效途径。积极推进农业和农村经济结构的战略性调整，是现阶段农业和农村工作的中心任务，是当前及今后农业政策所要研究的主要内容。

## 二、农业政策的涵义

政策是人类社会发展到一定历史阶段的产物，是随着阶级和国家的出现而形成的社会政治现象。政策是国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行为准则。

农业政策，是根据党的路线、方针和原则，为了发展农业生产和农村经济，在一定时间内为实现在农业方面所要达到的目标而制定的具有激励或约束其经济活动的各种行动的准则。目前，党在领导农村改革的实践中，已逐步形成了一系列基本政策，主要是：实行以家庭联产承包为主的责任制，建立统分结合的双层经营体制的政策；以公有制经济为主体多种所有制经济共同发展的政策；以共同富裕为目标，允许和鼓励一部分地区和一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来的政策；在确保粮食增产的同时，积极发展多种经营，鼓励和引导乡镇企业健康发展的政策；实行科教兴国，科教兴农，鼓励科技人员深入农村，为农村发展服务的政策；建立国家、集体和农民个人相结合的农业投资体系的政策；推进农产品流通体制改革，逐步理顺农产品价格，实行多渠道流通的政策；增加农民收入，减轻农民负担政策；扶持老少边穷地区脱贫致富的政策；保护生态环境，保护农业资源，实施农业可持续发展政策；促进农业剩余劳动力向二、三产业转移，加速小城镇发展政策等等。这些基本政策适应我国现阶段农村生产力发展水平，深受广大人民群众的欢迎，必须长期保持稳定，并根据客观情况的不断变化加以完善。且通过政策立法的程序，把这些经过实践证明是非常成功的政策用法律的形式固定下来，即通过有关的农业法律把党的政策具体化、条文化、定型化。确保政策长期稳定不变。

## 三、农业政策的本质、特征

### （一）政策的本质

政策的本质可以概括为两点：一是统治阶级的意志表现；二是统治阶级经济关系的集中体现。

政策作为国家或政党的行动准则，是阶级社会的产物。在阶级社会中，各阶级都有自己的阶级意志。政策所反映的是整个统治阶级的根本利益和共同愿望，是为统治阶级统治服务的。在我国，政策是无产阶级意志与全体人民意志的体现。

### （二）政策的特点

#### 1. 阶级性

这一特点是由经济基础性质所决定的。政策要体现本阶级的意志。社会主义国家的政策是为了巩固和发展社会主义经济和政治制度，体现工人阶级和广大人民群众意志和利益。即政策体现人民性。

#### 2. 科学性

我们说政策具有阶级性，并不是说凡是反映了统治阶级利益和意志的政策就是正确的政策。任何阶级的政策都有正确或错误之分。问题在于衡量政策正确与错误的标准是客观的，

是主观与客观的统一。只有符合客观实际，符合事物发展的客观规律，能够成功地推动社会生产力发展的政策才是正确的政策、科学的政策。反之，就是错误的政策。因此，凡是正确的政策，都具有科学性的特征，是阶级意志与客观规律的统一。

### 3. 原则性

所谓政策的“原则性”是指政策规定的行为规范不是很具体的，它不提供如何处理各种具体社会关系的具体办法和具体措施，政策作为反映社会经济关系的上层建筑因素，是社会关系最集中的反映，体现着事物的本质和规律，具有高度的原则性。

### 4. 针对性

政策总是为了解决某种问题或倾向而制定的。没有问题，不解决问题就不需要政策。因此，一个正确有效的政策，必须具有很强的针对性，即有的放矢，解决什么问题，采取什么对策，都应该是鲜明的。这就是政策的针对性。

一个具有很强的针对性的政策，一般具有两个特点：一是抓准了问题，抓住了重点；二是注意区分具体情况。没有区别就没有政策。

### 5. 系统性

所谓系统性是指由相同或相关的事物互相作用互相制约形成的一个有机整体。政策是一个复杂的系统，包含着许许多多的母系统和子系统。每项政策都由政策目标子系统、政策手段子系统和政策界定三部分组成。

各项政策都可看成是一个系统，都是处于不同层次系统之中，它不能孤立地发生作用，而是以政策系统整体效应的形式发生作用。任何一个整体组成部分的变化都要影响其他组成部分，都要影响到整体的作用。因此，要求制定每一项政策既要考虑在小系统内的合理性，又要把它放在整体即大系统中考虑。

### 6. 实践性

政策是实践的产物，先有积极主动的实践，才有切合实际的政策，制定政策是为了解决实际问题，在制定、调整、实施政策时必须既要考虑实践的需要，又要充分考虑政策实施的现实可行性。总之要实事求是，一切从实际出发。我们在讲政策的实践性，并不否认理论在政策中的地位。政策是联结理论与实践的桥梁，是理论指导实践的中间环节和工具。

### 7. 稳定性

政策必须保持一定的稳定性，才有利于政策的实施及政策目标的实现。政策变化太快，朝令夕改，就会使人无所适从。政策是否稳定，影响人民群众对政策的信任程度和执行政策的坚定性，进而会影响社会生活秩序的安定和生产力的发展。因此，政策的稳定是经济得以持续稳定发展的必要前提。当然，政策的稳定也是相对的，不是任何政策都一成不变的。随着政治、经济、文化的发展和形势的变化也要发生变化。政策的稳定性，要求政策的提出应该比较成熟，符合客观规律，要求政策发展变化是渐进的，不能变化太大、太快。

### 8. 阶段性

所谓阶段性，是指在不同历史时期，政策具有不同的具体内容。在不同的历史时期内，由于社会实践具体内容不同，社会生活所包含的矛盾不同、各种社会关系的变化趋势不同。随着实践的变化，政策的制定者就要经常调整、改变、完善自己的政策，以维护本阶级的政治、经济利益。政策的阶段性与政策的稳定性是互为存在，因为只有政策的稳定性才会有政策的阶段性。

### （三）农业政策的特点

农业政策除具有政策的一般特点外，从其本身性质出发，还具有如下特点：

#### 1. 内容上的纲领性

农业政策一般是从整个国家或地区农业发展的要求出发，纲领性地规定农业经济活动应遵循的共同原则，向人们指出党和国家提倡什么或反对什么，并不规定具体目标和政策实施的具体措施。因此，要求在贯彻、落实、实施农业政策时要结合各地的具体情况，具体问题具体分析，具体对待。把政策的原则性与实际的灵活性结合起来，创造性地执行政策，切忌一刀切。

#### 2. 工作范围的广泛性

农业政策的调整范围一般是整个国家或地区的农业生产经济活动和经济关系，因而具有普遍的指导意义。农业政策的具体作用范围一般来说是与制定政策的主体所处的组织层次相一致的。在我国，有关全国性的重大政策问题，只有党中央有权作出决定，各部门、各地方的党组织可以向党中央提出建议，但不得擅自作出决定和对外发表主张。地方性政策一般由党的地方各级人民代表大会及其地方各级委员会作出决定。当然，地区性的农业政策也可由党中央或党的上级组织决定。党的下级组织必须坚决执行上级组织所制定的政策。下级组织如果认为上级组织所制定的政策不符合本地区、本部门的实际情况，可以请求改变；如果上级组织坚持原决定，下级组织必须执行，并不得公开发表不同意见，但有权再向上级组织报告。

#### 3. 具体应用上的灵活性

由于政策一般规定的比较原则，对政策的理解和具体应用就带有一定的灵活性。政策的灵活性有利于在政策的实施过程中结合各地、各部门的具体情况，采取相应的措施和对策，在实践中，要正确地处理好政策的原则性与政策的灵活性的关系，政策的原则性是由政策的本质所决定的，原则性遭到破坏，就会引起思想混乱，导致政策失误。但是，在不违背原则性的前提下，根据客观形势的变化和各地的具体情况，注意政策的灵活性，灵活地创造多样的实施具体形式，实际上这也是政策原则性的体现。

正确认识政策原则性和灵活性的关系，应注意以下两点：

第一，灵活性必须是在原则性所许可的范围内的灵活性。否则，就是违背政策的原则。

第二，灵活性应是为了实现原则性所必需的灵活性。原则性是党和国家规定的长远的全局性的方针任务，灵活性则是为了实现这一方针任务而采取的措施和方法。判断某一具体措施和方法的正确与否，一定要根据它对长远的全局性的任务是否有利而定，决不能从一时的成效来看，更不能为了灵活性而采取违反政策原则性的做法。原则性是灵活性的前提。如果没有原则性，不顾国家整体利益，只顾当前利益，不顾长远利益，各取所需，就会出现“上有政策，下有对策”的现象。但原则性也不能离开灵活性，否则就成了僵死的教条。因此，必须善于把原则性与灵活性结合起来。

#### 4. 政策效力的有限性

所谓政策效力，是指保障政策有效实施的约束力。政策效力是政策有效实施、实现既定政策目标的重要保证。政策效力通常是通过政策纪律来体现的。所谓政策纪律是指人们在实施政策中必须严格遵守的若干准则。违反农业政策应受到相应的行政处分或行政处罚。

农业政策的效力相对于农业法的效力而言是很有限的。农业政策效力的有限性与农业政

策的制定特点有着密切的关系。我国农业政策是由党的组织制定的，党和国家政权机关的性质、职能不同，决定了党一般是就农业发展的方针、路线和原则向国家和全体人民提出自己的主张。当然，党制定的农业政策应当被国家接受。党可以制定对全体党员具有约束力的党的政策纪律，也有权对国家实施农业政策进行必要的监督，但不能也不应代表国家对农业政策实施规定具体的、有关国家机关工作人员必须遵守的国家农业政策纪律，否则就会出现“以党代政”、“党政不分”的种种弊端，反而影响政策的有效实施。正因为如此，党的农业政策一旦被国家接受后，国家就尽可能地把党的农业政策以及政策纪律用法律的形式明确固定下来，以增强政策的效力，保证政策的有效实施。农业政策一旦上升为国家法律，政策效力也就转化为法的效力，而法的效力已超出政策效力的范畴。法的效力作用是覆盖全体公民，人人必须按照法律的要求去做，违法就要承担法律责任。

## 第二节 农业政策与农业发展

### 一、农业政策的基本目标

#### （一）农业政策目标的意义

农业政策目标，是指农业政策所要实现的一种期望状态或理想结果。任何一项农业政策，都要有其具体的目标。无目标或目标不清的政策，不可能成为好的农业政策。所以，确定恰当的政策目标非常重要。

农业政策目标是由若干具体目标形成的系统。具体政策目标的多少，与农业政策制定者所要解决的问题的多少有关。需要解决的问题越多，政策目标也就越多。但是，一项具体的农业政策，其政策目标不宜过多，目标过多，会弱化一项农业政策所要解决的主要问题。事实上，寄希望所有的问题都能用一项政策来解决，是不现实的。

农业政策目标还具有层次性。有大目标和小目标，最终目标和中间目标之分。一般来讲，小目标、中间目标是实现大目标、最终目标的阶梯或手段。各具体农业政策目标重要程度上的差异，是由客观现实决定的，即各具体目标之间在客观上就有轻重缓急之分，但决策者的主观意志和价值取向对政策目标重要程度的形成也有决定作用。

农业政策目标一般都要用数量指标来表现，如农产品数量及增长率，农村产业结构格局及变化率，农民收入水平及增长率，人均农产品占有量及增长率等。数量化的目标，不仅使政策目标更加明确具体，而且便于对政策的实施结果进行评估。

#### （二）农业政策目标的确定原则

农业政策的科学性，首先取决于农业政策目标的科学性。因此，确定政策目标，对于农业政策实施的成败至关重要。

农业政策目标的确定，要综合考虑各方面的影响因素。在具体运作过程中，应遵循以下几个原则。

##### 1. 突出主要目标原则

任何一项农业政策，都会面临多个目标选择。但在多个目标中，必须突出主要目标。只有突出主要目标，围绕主要目标而形成政策目标体系，才能使政策发挥预期作用。

##### 2. 合理性原则

农业政策目标要符合事物发展的客观规律。在农业经济活动中，起作用的既有一般的经

济规律，又有农业自身的特殊规律。农业政策目标是否科学，是由其是否符合农业发展规律决定的。因此，确定农业政策目标，必须按经济规律办事，防止凭主观臆断提出脱离实际和违背规律的目标。

### 3. 可行性原则

由于政策目标是一定时期所要达到的结果，因此，政策目标就必须考虑其客观的可能性。农业政策目标的实现，不仅受人力、物力、财力、技术、信息等经济资源和技术资源的制约，而且受自然资源和整个社会经济水平、政治经济体制等因素的影响。农业政策目标的确定，必须与这些现实条件相适应。目标过低，不能充分利用现有条件，固然不可取，但目标过高，超越现实条件，不仅难以实现，而且会使正常的发展过程受到破坏，因而更为有害。因此，确定农业政策目标时，一定要充分考虑所确定的目标在现实中的可行性。

### 4. 准确性原则

政策目标是一定时期内人们的奋斗方向和行动指南，因此在表达上务必准确、具体，不能含糊，更不能模棱两可。如果一个政策目标可以这样理解也可以那样理解，则会直接影响这个政策目标的实现。为了实现政策目标的准确性，应力求目标表达的数量化，凡是能数量化的目标都应该用数量指标来表达。

### 5. 协调性原则

即保持农业政策目标之间、农业政策目标与国民经济总目标之间、中央农业政策目标与地方农业政策目标之间的协调。如果目标相互冲突，则不仅政策的效果会相互抵销，而且很难实现国民经济的协调发展。当目标之间发生冲突时，一般来讲，农业政策目标应服从于国民经济总目标，地方农业政策目标应服从于中央农业政策目标，具体的农业政策目标应服从于农业政策总目标。

## （三）农业政策的基本目标

国际农业发展经验表明，尽管各国的农业政策目标不尽相同，但有一些目标则是基本的。农业政策的基本目标主要有四个。

### 1. 产量目标，或称供给目标

这是农业政策的首要基本目标。产量目标的基本含义是：农产品的供给必须要能够满足人民生活和经济发展对农产品的需求，即实现农产品的供求平衡。这种平衡关系同时包括了总量平衡和结构平衡。总量平衡是一定时期内农产品的供给总量与该时期内对农产品需求总量的平衡；而结构平衡则是农产品供给结构与需求结构之间的平衡，结构平衡又具体包括了品种结构的平衡、质量结构的平衡和地区之间的平衡。总量平衡和结构平衡是互相联系、彼此制约的，总量平衡是结构平衡的前提，没有总量平衡，就不可能有结构平衡；结构平衡是总量平衡的基础，没有结构平衡，也就不可能真正实现总量平衡。随着经济发展和人们收入水平的提高，农产品供求结构平衡的重要性越来越突出，在产量目标中的地位越来越重要。因此，农业政策目标，既要保持农产品供求的总量平衡，又要保持农产品供求的结构平衡。在实现总量平衡的基础上，随着经济发展水平的提高，要不断提高对结构平衡重要性的认识，并建立相应的政策手段，实现结构平衡。

### 2. 收入目标

这是同供给目标同等重要的又一个基本目标。收入目标的基本含义是：在经济发展过程中，要保持农民收入的不断增加，城乡居民的收入差距要保持在合理的范围内。不同地

区农民之间的收入差距，也要保持在一个合理的范围内。当经济发展达到一定的水平后，就要逐步缩小上述差距，并最终消除这些差距。

### 3. 环境目标

农业是与自然环境关系最为密切的产业。一方面，农业的发展离不开良好的生态环境，离不开自然资源的支撑；另一方面，农业生产活动又对生态环境和自然资源形成影响。不当的生产方式，会危害生态系统的平衡，造成自然资源的破坏和浪费。自然资源及生态平衡的破坏，则又会影响农业的持续发展。因此，农业宏观调控必须十分注重保护资源，保护环境，维护生态平衡，实现资源持续利用和农业持续发展。以资源持续利用和农业持续发展为内容的环境目标，因而成为农业政策的一个基本目标。

### 4. 社会目标

即实现农民的安居乐业和农村社会安定，为农业和农村经济发展创造一个良好的环境。

需要指出的是，在一些人地比例条件很宽松的发达国家，如美国、加拿大、澳大利亚等，外贸目标，即出口尽可能多的农产品，也是其农业政策所奉行的一个基本目标。但外贸目标由于受农业天赋条件的约束较大，因而并不构成一般意义上的各国都奉行的农业政策目标。

上述四个基本目标，产量目标与国家的食物安全密切相关，收入目标与农村市场的开发和形成以及工农关系，城乡关系等密切相关，环境目标关系到农业的持续发展，社会目标涉及到农村社会的繁荣和稳定，四个方面形成了一个有机整体。

发展经验表明：产量目标、收入目标、环境目标和社会目标，虽然在构成农业政策总体目标方面缺一不可，但是，在经济发展的不同阶段，这几个基本目标的重要程度是不同的。也就是说，并非在经济发展的所有阶段，农业政策的几个基本目标都同等的重要，政府的农业政策都要同时奉行和实现这几个目标。一般来讲，农业政策基本目标的重要程度表现为一种层次性和结构性分布，这种层次性和结构性分布与经济阶段的阶段性密切相关。在经济发展的某一个阶段，一些目标就十分重要，而另一些目标则相对次要；在经济发展的另一个阶段，原先十分重要的目标就可能变得不那么重要，而原先并不十分重要的目标则可能变得十分重要。比如，在经济发展尚处于未解决温饱问题时，农业政策的产量目标就非常重要，提高农业生产能力、增加农产品生产量，就成为农业政策要实现的优先目标，而收入目标和环境目标的重要性都会因粮食生产的绝对重要而被掩盖起来。随着农业生产能力的提高和农产品供给能力的增强，农产品尤其是粮食对经济发展的约束作用会逐渐弱化，产量目标的重要性也会随之降低。经验显示，粮食对经济发展的约束作用，表现为三个阶段性的特征：第一阶段，人均粮食占有量在 300 公斤以下，粮食生产居于绝对重要的位置，粮食的约束是缺乏弹性的“硬约束”；第二阶段，人均粮食占有量在 300~500 公斤之间，粮食约束成为有较大弹性的“软约束”；第三阶段，人均粮食占有量超过 500 公斤，粮食对经济发展的约束程度大大减弱。因此，产量目标作为农业政策的一个基本目标，它并不都是农业发展要实现的优先目标，它的重要程度并不是永恒的，而是随着经济发展水平的提高而改变，随着粮食生产能力的提高而降低。与此相应，收入目标的重要性会不断提升，在经济发展由温饱阶段向小康阶段过渡时，提高农民的收入水平和生活水平，就变得十分重要，收入目标就变为农业政策的关键目标。同样，随着人们收入水平和生活水平的不断提高，环境作为人们生活质量的一部分，其状况会受到越来越多的关注，保护资源、保护环境的重要性会逐渐凸现出来，环

境目标在农业政策目标体系中的重要程度就会相应增大。

由此可见，农业政策目标，并不是一个固定不变的模式，而是一个动态的组合，是几个基本目标重要程度的变化与调整所形成的基本目标结构的动态优化组合。不同的经济发展阶段，基本目标结构有不同的优化组合，因而就有以某一基本目标为主体的不同的农业政策总体目标。农业政策目标与经济发展阶段之间这种相互呼应性，即农业政策目标的阶段性转化，是农业政策目标的一个重要特征，也是在确立农业政策目标时应该遵循的一个基本思想和原则。提出这一特征的意义在于：它可以防止为农业政策设定一个固定不变的目标模式，可以避免某一个基本目标超越经济发展阶段而成为农业政策的优先目标，可以指导在实践中保持农业政策目标与经济发展阶段之间的一致性，即时随着经济发展阶段的改变，及时调整农业政策基本目标的结构组合，适时进行农业政策目标的阶段性转化，形成与经济发展阶段性适应的农业政策目标。

#### （四）经济体制转变时期我国农业政策的具体目标

目前，我国正处于由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的时期。这个时期大约还要持续 10—15 年甚至更长的时间。在经济体制转变时期，农业的发展不仅会遇到资源环境、物质投入、技术进步等方面的约束，而且会遇到市场需求的约束，这种市场需求的约束不仅来自于国内市场，而且来自于国际市场。而目前我国的农业政策、农业技术、农民素质、农业生产组织形式以及农产品质量、品质、加工等等还不能适应农业市场化的要求。根据我国目前的经济发展水平、经济发展对农业的基本要求和农业的自身状况，以及未来一段时期内农业发展所依赖的若干条件的变化，经济体制转变时期我国农业政策的具体目标应包括以下几个方面：

（1）保证农产品尤其是粮食产量的稳定增长，实现农产品供求的基本平衡，是农业政策的重要目标。在我国的农产品供求平衡中，粮食的平衡最为重要。因此，必须把实现粮食供求的基本平衡列为我国农业政策的一个极为重要的具体目标。

粮食问题一直是我国经济发展中的一个重要问题。虽然改革开放以来，我国粮食生产有了很大发展，但并未过关，在今后较长一段时期内，粮食生产状况对我国经济的发展仍然起着至关重要的作用。自从 1978 年人均粮食占有量突破 300 公斤、跨入粮食约束的第二个阶段以来，人均粮食占有水平就一直在 350 公斤左右徘徊，始终未突破 400 公斤，离 500 公斤的上限还有很大距离。这说明，粮食状况对我国经济发展的约束力只是有所软化，还远远没有弱化。从长远看，我国粮食生产受到耕地减少、人口增加和生活改善的三重压力。今后每年大约要增加 1400 万人，中国人口总数已达到 13 亿，2010 年人口总数将达到 14 亿，按目前的生活标准计算，一年至少需要增产粮食 70 亿公斤；如再考虑人民生活的改善，需要的粮食则更多。同时，耕地将继续减少，每年净减少耕地 46.7 万公顷左右。我国目前人均占有耕地不足 0.07 公顷，仅相当于 1949 年人均占有量的 1/3。很明显，我国今后要以更少的耕地养活更多的人口，农业生产任务相当艰巨，压力很大。从国际间的资源转换情况看，虽然我国即将加入 WTO，但历史已经证明，发达国家手中的粮食，绝不仅仅是贸易产品，而且是“政治武器”。当你不需要粮食时，它们可能会以贸易规则逼迫你开放粮食国门，但当你真正需要粮食时，它们更可能会以某些借口实行制裁，限制对你出口。鉴于我们这样一个人口大国，把粮食供给问题的解决立足于国际市场、寄希望于国际资源转换来获取粮食供给能力，是非常危险的。在粮食问题上，我们必须坚持立足于国内生产的原则，要保证粮食

95%左右的自给率，否则，我们将会受制于人，粮食安全将有失主动。这也是我国的农业政策要以实现粮食供求的基本平衡为具体目标的一个基本依据。

当前我国包括粮食在内的农产品供给已进入较为充裕的阶段，温饱问题已基本解决，农产品出现了一些结构性、地区性的相对过剩，我们要抓住这一有利的时机进行农业生产结构、农村产业结构和农村经济结构的调整，在确保总量平衡的基础上力求结构，农村产业结构和农村经济结构的调整，在确保总量平衡的基础上力求结构平衡突出质量和效益。使农产品的供给更好地满足市场需求，更好地满足人民生活水平提高的需要。使农业向市场化，农产品多样化、高品质的方向发展。全面提高农业和农村经济的素质和效益，增加农民收入。

(2) 保证农民收入水平的不断提高，实现农民收入与农业生产的同步增长，是农业政策的关键目标。80年代中期以来，我国经济发展暴露出的一个突出问题是，农民收入增长缓慢，在农产品供给状况全面好转的形势下，农民收入却基本处于徘徊状态，城乡居民收入差距呈扩大趋势。见表1-1

表 1-1 1978—1999 年我国农民人均纯收入名义增长和实际增长率

| 年份      | 1978 | 1984 | 1985 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 农民人均纯收入 | 134  | 355  | 398  | 545  | 602  | 686  | 709  | 784  | 921  | 1220 | 1578 | 1926 | 2090 | 2162 | 2210 |
| 名义增长率   | —    | 17.9 | 11.9 | 11.0 | 10.4 | 14.1 | 3.2  | 10.6 | 17.5 | 32.0 | 29.3 | 22.1 | 8.5  | 3.1  | 2.3  |
| 实际增长率   | —    | 17.7 | 5.0  | 4.6  | -1.6 | 1.8  | 2.0  | 5.9  | 3.2  | 5.0  | 5.0  | 9.1  | 4.6  | 4.3  | 3.2  |

农民收入增长缓慢以及城乡居民收入差距的扩大，给我国经济的健康发展带来了一系列不利影响。首先是不利于农民生产积极性的调动、发挥与保护，而农民生产积极性的高低又直接影响到政府的产量目标的实现。其次是不利于全国小康目标的实现。农民占大头，没有农民的小康就没有全国的小康。再次是不利于农村市场的开发和形成。我国80%左右的人口居住在农村，农村是一个广阔的市场，农村市场的开发和形成程度，主要取决于农民购买能力，而农民购买能力又决定于农民的收入水平。在农民收入增加很慢的条件下，农村很难为工业品提供一个有活力的市场。城乡居民收入差距的扩大，还成为近年来农村人口向城市大规模流动从而引发一系列经济社会问题的重要因素。

从经济发展阶段的一般意义上讲，目前我国已进入工业化中期阶段。在由温饱向小康过渡的时期，农业政策的收入目标的重要性已经明显地表现出来了。

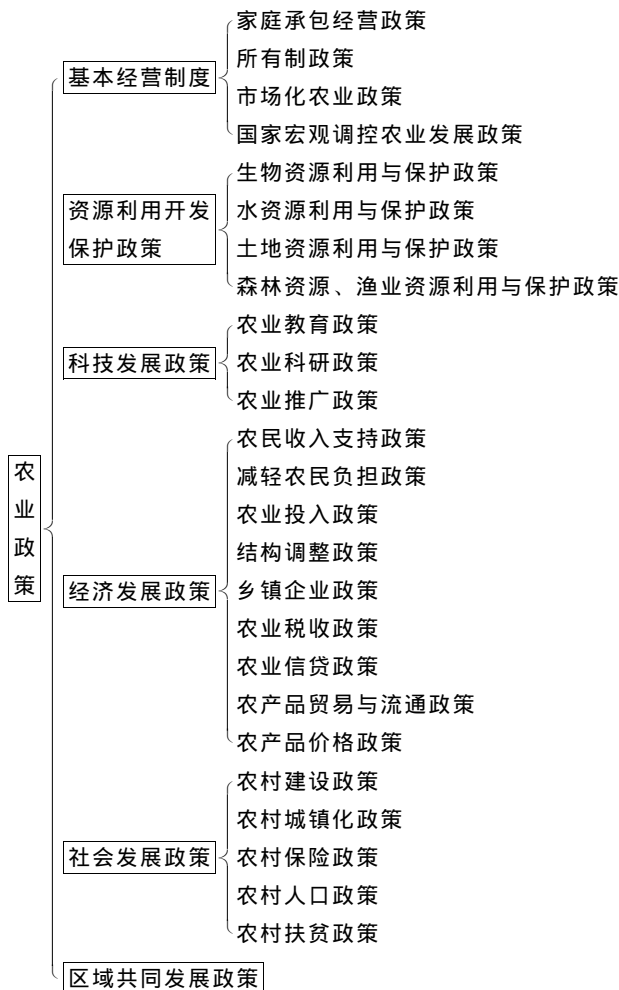
因此，不论是从近年来我国经济发展的现实来讲，还是从经济发展阶段的一般规律来讲，都要求今后一段时期内我国的农业政策要把较快地增加农民收入作为一个关键性的目标。

(3) 保证农村社会的安定，实现农村经济与社会的协调发展，是农业政策的一个兼顾目标。在经济、社会变革时期，利益调整会导致各种摩擦和矛盾，这在农村社会性问题上表现的较为突出。主要问题：一是社会分配不公，少数人利用非法手段暴富，而且“为富不仁”；二是许多地方农民负担过重，造成干群关系紧张；三是社会风气不好，在一些农村地区，这些年来落后的、愚昧的东西包括封建迷信、宗族势力、非法宗教活动等不仅重新滋长，甚至泛滥起来；四是社会治安不好，赌博、卖淫、抢劫、偷盗、拐卖妇女儿童等犯罪活动，黑社会势力、地方恶势力活动，在一些农村地区日益加剧，搅得老百姓不得安宁，甚至没有了安

全感。这种状况如果持续下去，不仅严重干扰农村经济建设，而且直接影响农村基层政权的巩固和社会发展。如果没有一个祥和文明的农村社会环境和秩序，农村经济很难持续发展，整个社会也不可能稳定，改革开放和现代化建设就不可能顺利进行。因此，必须高度重视农村社会问题，把实现农村社会安定作为农业政策必须兼顾的具体目标。

## 二、农业政策体系

所谓农业政策体系，是指各种具体的农业政策所形成的有机整体。大致来讲，我国农业政策体系包括下述内容：



## 三、农业政策在农业发展中的作用

农业政策一贯是党和国家指导和推动农业发展和改革的基本手段，通过农业政策来指导农村工作，这是党的基本领导方法。一项政策的正确或错误都是一种政治行为和行政行为，是一种阶级的、群众的行为，而不是个人行为，因而它的成功或失败，也总是涉及千百万群众的利益，影响一大片，甚至影响一个国家和民族的命运。回顾新中国社会主义建设走过的50年艰辛而又光辉的历程，每一位亲身经历过这段不平凡历史的中国人，都会有许多感想，

许多感慨！从“合作化”、“大跃进”、“人民公社”和“文化大革命”两度使国民经济陷入崩溃边缘的困境中，从改革开放以来国家的欣欣向荣、蓬勃发展中，我们不难得出这样一个结论：兴也政策，败也政策。

“政策和策略是党的生命”，毛泽东同志的这一精辟科学的论断，高度概括了政策的重要作用。对我们党来说是如此，对我们国家来说也是如此。我国农业发展的经验已经充分说明，发展农业“一靠政策，二靠科学，三靠投入”。政策是影响农业发展的最重要因素。具体来说，政策在农业发展中的作用表现在如下方面：

### 1. 指导作用

即通过确定农业发展的宏观方向，为微观主体提供宏观指导。在农业发展过程中，微观主体的基本行为是，在各自的预算线以内，配置生产要素，从事生产活动，出售产品或提供服务，实现经济利益的最大化。每一个微观主体的行为都影响着农业发展的宏观总体，农业发展就是由微观主体的这种行为推动的。但是，微观主体不可能对农业发展的宏观方向做出选择。事实上，当微观主体追求自身的经济利益时，他们也许根本不考虑宏观总体的状态及演进。非但如此，微观主体的追求自身利益最大化时还会生成一些对宏观总体发展不利甚至有害的行为，如对自然资源的掠夺，对生态环境的破坏，制售假冒伪劣产品等。因此，政府必须通过农业政策，确定农业发展的宏观方向，以对微观主体的经济行为进行指导。通过政策的指导作用，把微观主体的行为统一于农业发展的宏观方向，从而减少甚至消除微观主体从事农业经济活动的盲目性，提高整个社会农业经济活动的效率。

### 2. 协调作用

即协调农业发展过程中的各种利益关系和矛盾。农业发展会遇到各种各样的矛盾，如部门之间、地区之间、城乡之间的矛盾，农业内部各产业之间的矛盾，农产品供求之间的矛盾，农业增产及农民的增收的矛盾，生产增长与资源环境保护之间的矛盾等。这些矛盾的协调和解决，要依靠农业政策。由于政策规定了处理各种关系的基本原则，提供了解决各种矛盾的基本规范，因而农业政策就成为解决农业发展中各种矛盾的重要手段。通过制定和贯彻各种政策，使农业发展的各方面关系达到协调，是农业政策作用的重要方面。

### 3. 激励作用

即通过政策调动和保护农民的积极性。农民的积极性如何，对农业发展影响极大。如果农民缺乏积极性，即使其他条件再好，农业也很难发展。而政策则是调动农民积极性的重要手段。政策通过对物质利益的调整，给农民以恰当的物质利益刺激；通过对产权关系的调整，保护农民的物质利益不受侵犯；通过对价格关系的调整，使农民能得到更多的物质利益等。这些都能给农民以激励作用，从而调动农民的积极性。80年代初期我国在农村实行家庭联产承包责任制的政策，以及90年代中期对农民的土地承包期再延长30年不变的政策等，都广泛地调动了农民的生产积极性，这些都是农业政策激励作用的体现。

### 4. 调控作用

即通过各种政策，实现政府对农业发展的宏观调控。政策是调控农业发展的重要杠杆，各种政策的制定和执行，如产业政策、财政政策、信贷政策、价格政策、税收政策、投入政策等，都对农业发展具有重要的宏观调控作用，如产业政策对产业发展方向的调控，税收政策和价格政策对资源配置的调控等。正是由于政策的调控功能，使得政策成为在市场经济条件下政府对农业发展进行宏观调控的重要手段。