



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

中广题

国家惠农政策的成效评价 与完善研究

THE EVALUATION AND IMPROVEMENT
OF THE NATIONAL BENEFITING -
FARMER POLICIES

祁大才

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

国家惠农政策的成效评价 与完善研究

THE EVALUATION AND IMPROVEMENT
OF THE NATIONAL BENEFITING –
FARMER POLICIES

邓大才
等 



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国家惠农政策的成效评价与完善研究/邓大才等著.
—北京: 经济科学出版社, 2015. 1
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
ISBN 978 - 7 - 5141 - 5474 - 0

I. ①国… II. ①邓… III. ①农业政策 - 研究 -
中国 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 032281 号

责任编辑: 刘 茜 庞丽佳
责任校对: 徐领柱
责任印制: 邱 天

国家惠农政策的成效评价与完善研究

邓大才 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

787 × 1092 16 开 38 印张 720000 字

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5474 - 0 定价: 95.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))



课题组主要成员

首席专家 邓大才

主要成员 徐 勇 张利明 白雪娇 胡平江
郝亚光

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	
	刘 茜				

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学与自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学作出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了21世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果 and 优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，作出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此作出重要批示，指出重大攻关项目有效调动了各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展作出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前言

国家的发展目标和发展阶段决定了国家发展的方式和方向，从历史角度看，自新中国成立以来，我国的农村政策主要经历了两个阶段：一是国家从农村汲取资源的阶段，在这一阶段，国家为了促进城市和工业的发展，主要采取“以农促工、以农促城”的战略，以此来促进工业化和城市化的发展，但是长期以来的非均衡发展战略和非农化政策，导致 21 世纪初期“三农”问题矛盾众多，农民反响强烈；二是国家对农村进行政策反哺的阶段。进入 21 世纪，以农村税费改革为标志，国家逐渐从单方面汲取农村资源向“多予少取放活”以及“工业反哺农业，城市支持农村”的政策转变，历史性地实现了农村资源输出与输入的反向发展。尤其是 2004 年以来，国家连续出台“三农”工作的中央一号文件，其中包括了一系列致力于解决“三农”问题的惠农政策。

目前国家惠农政策已实施多年，势必会对农业、农村和农民的发展产生影响。对国家惠农政策的成效评价及完善研究既是现实的需求，也是政策科学的需要，既有国家的需求，也有农民的要求，还有实践对理论倒逼的需求。从现实角度来看，一方面，这是政策本身的需要，2004 年以来，国家出台了不少惠农政策，但是随着时间的推移、条件的变化，惠农政策本身也在不断发生变化，对当前惠农政策进行系统性、科学性的评估是政策活动的内在现实要求；另一方面，这是农民需求的需要，目前的惠农政策对农民产生了哪些成效，是否符合农民的需求，农民对政策有什么期盼，这些都具有现实意义，农民的需求要求相关专业部门对我国惠农政策进行评估，以便改进和完善惠农政

策,使惠农政策能够更好地满足农民需求。从理论角度来看,通过对我国惠农政策的绩效进行总体评估,可以建构立足于中国本土实践的政策评价的一般方式、方法,概括我国惠农政策安排和运行的基本逻辑,同时可以归纳出我国惠农政策调整和优化的机制,建构惠农政策的基本分析框架。

早在21世纪之初,华中师范大学徐勇教授就带领学术团队对“三农”政策特别是对国家出台的惠农政策展开了深入研究。为科学、准确、深入地了解和把握惠农政策的实施状况,在徐勇教授的带领下,我开始组织学术团队走进农村,深入农户,开展了持续多年的全国范围的大规模田野调查,积累了丰富的第一手数据和调查资料,并以此为基础形成了丰富的研究成果。正是立足于团队多年的实证调查和研究,我们于2010年申请成功,承担了教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“国家惠农政策的成效评价与完善研究”,课题组依托华中师范大学中国农村研究院“百村观察”项目,根据研究主题和研究计划,在2009年和2010年调查研究的基础上,2011年和2012年寒暑假期间,课题组针对“惠农政策的绩效评估”这一专题进行了全国范围内的问卷调查和深入访谈,自此形成了连续四年的调查数据和调查材料。调查对象包括寒假约200个村庄,5000户农户;暑假约300个村庄,3500户农户;同时对100名乡镇干部和50名县级干部进行了深入访谈。

以调研获得的第一手数据和材料为主要研究素材,并结合我国惠农政策的具体实践过程,利用统计分析和计量分析工具,对我国惠农政策的成效进行了多视角、多维度、多层面的深入探讨和系统分析,在此基础上形成了本课题的最终成果。

在研究中,本书紧紧围绕国家惠农政策供求(或)“制度供给—制度需求”这条主线展开。国家惠农政策的评价主要是对供给政策和需求政策之间的一种相互满足程度的评价。简言之,就是指政策供给满足政策需求的程度。满足程度包括两个方面:政策本身满足程度和政策内容满足程度,前者是指政策数量的满足程度,后者是指政策的质量的满足程度。

在围绕一条主线的同时,本书致力于通过科学、系统的政策分析,

解决公共政策运行过程中所面临的三大矛盾。

第一大矛盾是政策供给与政策需求的矛盾。这对矛盾体现在三个方面：首先是政策供给与政策需求之间的矛盾，即国家供给政策的数量无法满足农民对政策的需求，政策供给远远小于政策需求。其次是供给结构与需求结构之间的矛盾，即在政策存量结构中，供给结构与需求结构不相符；在供给的政策中，农民不太需要的政策供给较多，农民需要的政策又供给较少。最后是国家供给目标的多元性与农民需求目标的单一的矛盾。农民对政策的需求比较单一，但是国家惠农政策的目标具有多重性，两者之间有着不可调和的矛盾：满足农民的目标，政府的目标难以实现；满足政府的目标，农民的目标又难以实现。

第二大矛盾是政策供给统一性与政策对象差异性之间的矛盾。国家出台的政策都具有统一性、一致性的特点，即国家在制定政策时，考虑的是大多数情况，针对的是平均水平，但现实丰富多彩，需求也多种多样。对于中国这样一个大国来说，尤其如此。不同的区域、不同的阶层、不同的群体的差异很大。国家政策照顾了多数，则忽略了少数，照顾了平均数，则忽略了特殊数。如有些政策可能“惠农”，但是无法“惠贫”，有些政策可能还“惠富”。因此，这就导致了统一性的政策与差异性对象之间的矛盾，即惠农政策很难照顾到地区的特性，很难照顾不同的阶层，也很难考虑所有的群体。这种矛盾是永恒的，政策制定可以根据自己的经验尽可能缩小两者之间的差异，最大化的兼顾对象的差异性，即最大可能提高政策的适用性。

第三大矛盾是政策制定、执行、反馈之间的矛盾。政策制定者与政策执行者有着各自的利益，也有着各自的目标。当两者利益完全一致时，执行者会执行中央的惠农政策，不一致时则会选择性地执行中央的惠农政策。当前惠农政策都强调了地方政府的责任性，强调了地方财政的配套。因此，这就会影响地方政府的财力分配和积极性，地方政府在执行惠农政策时就会大打折扣，或者不予以配合，或者象征性的执行，而且执行者也不会将农民的反馈信息传输给政策决策者和制定者。政策制定、执行与反馈之间也有矛盾。一是农民得到实惠的程度、惠农政策落实中的问题等没有有效的渠道和机制反馈给中央政府。二是执行者有选择性的将农民所反映的信息反馈给决策者、制定

者,对自己有利的就反馈,不利的就不反馈,或者歪曲地反馈。三是执行者根本不将农民的反映反馈给决策者和制定者,即执行者截留农民反馈的信息,导致政策调整和优化比较困难。决策者和制定者在无法得到准确信息时,既无法制定新政策,也无法优化已经出台的政策。

以此为目标,通过利用一手的调研数据和调研材料,在科学、系统分析的基础上,对惠农政策的绩效进行了总体评估。具体来看,本研究成果主要包括以下六个部分。

第一部分,理论背景和评估指标建构。这编主要是进行一些理论梳理和指标建构。一是导论,主要考察惠农政策的定义、分类,惠农政策的产生与发展,特别是惠农政策经过的发展阶段。二是对惠农政策评估的文献进行梳理,包括对评估的方式、方法、工具进行梳理,在这个基础上考察我国学术界对惠农政策评估的现状和问题,并在此基础上建构惠农政策评估方法,主要包括三个部分:个人评价指标、效应评价指标和过程评价指标。

第二部分,惠农政策成效的类型学研究。这编主要从三个维度来分析惠农政策的成效,一是惠农政策类别分析,即对不同的惠农政策及其成效进行分析,这里采取四分类方法,即生产类、生活类、产业类、社会保障类。二是惠农政策的群体分析,即从年龄、学历、职业、收入等不同的群体来考察惠农政策的影响。三是惠农政策的地域分析,即从不同的地域来考察惠农政策的成效及影响。

第三部分,惠农政策的效应分析。惠农政策的效应分析主要是着重于惠农政策所带来的直接或者间接效果,主要包括三个方面:一是惠农政策的经济效应,分析惠农政策对经济方面所带来的影响。二是惠农政策的社会效应,考察惠农政策对社会关系、社会结构、社会组织、社会保障等方面的影响。三是惠农政策的政治效应,评估惠农政策对政治结构、政治关系、政治观念等方面的影响。

第四部分,惠农政策的过程评估。公共政策过程包括制订、执行、反馈三个主要的过程,本书也按照三个过程进行评估:一是惠农政策的决策过程评估,因为无法调查高层决策过程,因此从基层视角来反映决策过程的科学性。二是惠农政策的执行过程评估,将评估惠农政策为地方政府执行的程度,包括资金到位率、配套率及宣传、布置等

工作。三是惠农政策的反馈过程，主要考察惠农政策相关主体将惠农政策存在的问题反馈给执行、决策层的渠道、途径及问题解决率、采纳率等。

第五部分，惠农政策的主体评价。前面主要通过对惠农政策涉及对象的研究而评估惠农政策，这一编主要从执行惠农政策的若干主体来从执行、落实层面评估惠农政策：一是县级主管领导评价惠农政策；二是乡镇干部评价惠农政策；三是村干部评价惠农政策。通过三个执行、落实层面干部的评价来评估惠农政策的成效。

第六部分，具体惠农政策的评估。惠农政策类别多、数量多，进行类型的分析，能够从面上了解惠农政策的情况，但是主要的惠农政策还需要进行具体的评估，为此在第六编对主要的惠农政策进行评估，主要选取新型农村养老保险（简称新农保）政策、新型农村合作医疗（简称新农合）政策、粮食直接补贴政策、农村最低生活保障（简称低保新农合）政策、家电下乡政策及农业保险政策等。通过这些对农村影响比较大、涉及对象比较多的惠农政策进行具体评估，与综合类别分析相互佐证，共同对 21 世纪我国惠农政策的绩效进行科学的评估。

在上述研究的基础上，本书最后提出了惠农政策的基本结论、问题和建议。通过对惠农政策的不同维度的绩效评估，以及对主要的惠农政策的考察，认为 21 世纪以来实施的惠农政策比较成功，成效比较显著，对“三农”的发展有着积极的作用，但是惠农政策过程、惠农政策安排也存在诸多问题，维持惠农政策的可持续绩效面临着挑战，一些政策开始出现了边际效应递减的问题。

摘 要

21 世纪以来尤其是 2004 年以来,为了解决“三农”问题,国家出台了一系列惠农政策,以此来促进农业增产、农民增收和农村发展。随着惠农政策的不断推行,其实施的成效如何、作用怎样、走向何方、如何优化和完善等问题均颇受关注。目前关于惠农政策的研究成果可谓汗牛充栋。但是现有的研究存在若干问题,具体政策研究较多,但整体性政策研究较少;规范性研究较多,而实证性研究较少,难以客观、科学、全面地对惠农政策的实施绩效进行评估。本书在立足实证调查的基础上,采取理论与研究相结合的方法,通过利用华中师范大学中国农村研究院“百村十年观察”项目 2009~2012 年连续四年的调查数据和调查资料,利用第一手的调查数据和资料,对 21 世纪以来的惠农政策进行全面评估。

科学的评估需要建立完善、系统的评估指标和体系。本书在分析借鉴国外成熟的政策评价标准和指标的基础上,结合中国惠农政策的特点和实践,确定我国惠农政策的评价标准和指标体系。在研究过程中,构建了评价惠农政策的三类指标:一是个人评价指标,主要包括惠及率、受益率、满意率、认可率、知晓率、政策落实率等;二是效应指标,主要包括经济效应、社会效应、政治效应等;三是过程指标,主要包括资金到位率、政策反馈率、政策回访率和政策需求率等,通过这些指标建立了一套惠农政策的绩效评估体系。

惠农政策作为一项综合项目,其实施过程涉及不同的利益主体,不同主体对惠农政策的评价有所差异,而惠农政策对不同利益主体也会产生不同的效应。本书一方面从政府和村庄层面,分别从县、乡、

村这三个维度对惠农政策进行了分析；另一方面，从农民内部的不同群体层面，分别从年龄、收入、教育程度、职业等维度对惠农政策加以研究，由此从不同利益主体的视角对惠农政策进行了细致深入的研究。

惠农政策作为一项系统工程，其成效是政策实施的结果，但政策结果与政策过程的各个环节都紧密相关。本书以惠农政策的执行过程为线索，从政策决策与制定、执行与落实、监控与反馈等环节来考察惠农政策实施成效与政策过程之间的因果关系，即从政策的各个环节考察政策实施成效，并根据对政策各个环节的评价结果提出具体的政策意见。

此外，本书不仅从静态层面上对惠农政策的实施情况及其成效进行了分析和研究，也从动态角度对惠农政策的发展趋势进行了分析和预测。通过对惠农政策与不同地区、不同阶层、不同人群进行交叉分析，探讨不同地区、不同阶层、不同群体与惠农政策成效之间的关系，以此来评估国家惠农政策的成效，同时了解不同变量组合下农民对政策需求程度、需求内容以及享受惠农政策的程度、受益程度、满足程度和肯定程度等，在此过程中，本书引入时间变量，通过利用连续四年的跟踪调查，发现惠农政策成效的基本走向，并预测其未来的发展趋势。通过趋势分析和预测，发现出规律性的现象和趋势性的问题，以此来预测今后一段时间国家惠农政策安排的基本路径或者方向。

通过综合系统的分析，本书认为 21 世纪以来国家实施的惠农政策总体比较成功，成效比较显著，对“三农”的发展有着积极的作用，但是惠农政策过程、惠农政策安排也存在诸多问题，维持惠农政策的可持续绩效面临着挑战，一些政策开始出现了边际效应递减的问题。书中根据惠农政策的评价结果，运用制度供给和需求分析框架对国家惠农政策存在的问题进行分析，在此基础上，采取从小到大、从具体到一般、从微观到宏观的方式提出改革和完善惠农政策的基本建议，认为只有改革政策的程序、理念，对现有存量政策进行调整，同时按照科学、参与、民主的原则整体规划转型期的惠农政策，才能确保惠农政策的持续性。



Abstract

Since the new century, especially after 2004, in order to solve the problems of “*sannong*”, the state has adopted a series of benefiting-farmer policies to promote agricultural production, increase farmers' income and enhance rural development. With the implementation of the policies, issues like policies' implementation, effects, directions and police improvement gain more and more attentions. Up till now, lots of achievements have been obtained in benefiting-farmer polices research. But some problems exist in these researches: more researchs on specific policies rather than comprehensive studies; more normative researches rather than empirical investigation. These problems make it difficult to objectively, scientifically and systematically evaluate the performance of benefiting-farmer policies. This book adopted theoretical and empirical approaches by using the data collected from 2009 – 2012 by Institute for China Rural Studies, Central China Normal University. By using the first-hand data, this book systematically evaluates the benefiting-farmer polices in the new century.

Scientific evaluation needs to identify systematic indicators and establish comprehensive evaluation system. This book builds the benefiting-farmer policy evaluation indicator system by adapting the foreign sophisticated indicator system to the China's benefiting-farmer policies's characteristics and practice. Three types of indicators have been used. The first are individual evaluation indicators, including coverage rate, benefit rate, satisfaction rate, recognition rate, awareness rate, policy execution rate; the second are effect indicators, including economic effects, social effects, political effects and so on; the third are process indicators, including fund appropriative rate, policy feedback rate, policy demand rate.

As an integrated project, the benefiting-farmer policies' implementation involves different stakeholders, and their evaluations on the polices are different while the poli-

cies have different effects on these them. On one hand, this book analyzes the polices at different levels, including county, town and village levels. On the other hand, it analyzes the effects of the polices from perspentives of different subgroups within farmers in terms of their age, income, education level and occupation.

As a systematic project, benefiting-farmer policies' effects are the outcomes of the policy implementation, and the outcomes have close relations with every links of the implementation process. This book pays attention the policy implementation process and analyzes the causal relations between implementation effects and the process from the links of decision-making, implementation, mornitoring to feedback. It analyzes the effects of every links and put forward police suggestions to them.

This book not only statically analyzes the implementation and effects of the polices, but also analyzes and projects the trend of the polices from a dynamic piontview. It cross analyzes the polices with the regions, status, subgroups to evaluate the effects of the benefiting-farmers policies. At the same time, it also investigates the extent of farmers' needs, contents of needs, benefiting extent, satifisfaction extent. In the analysis, the book introduces time variable by using four years' tracking investigation data to understand the trend of the benefiting-farmers polices and project their development. It helps to find regular patterns and tendencies to project the furture approache and directions of the policies.

From our comprehensive analysis, this book argues that the benefiting-farmer polices in the new century is successful in general and has significant effects on the "sanong". However, there are several problems in the implementation process and polices arrangement. The sustainability of the policy is facing challenges while some polices' marginal returns are decreasing. Based on the evaluation results, the book adopts institution supply and demand analysis framework to find the problems in the benenfit-ing-farmer polices. The book puts forwards suggestions to improve the polices from micro to macro, from concrete to general perspective. In order to ensure the polices' sustainability, we suggest to reform the implementation procedures and ideas of existing policies, systematically program benefiting-famrer policies in transition period under the scientific, participatory and democratic principles.