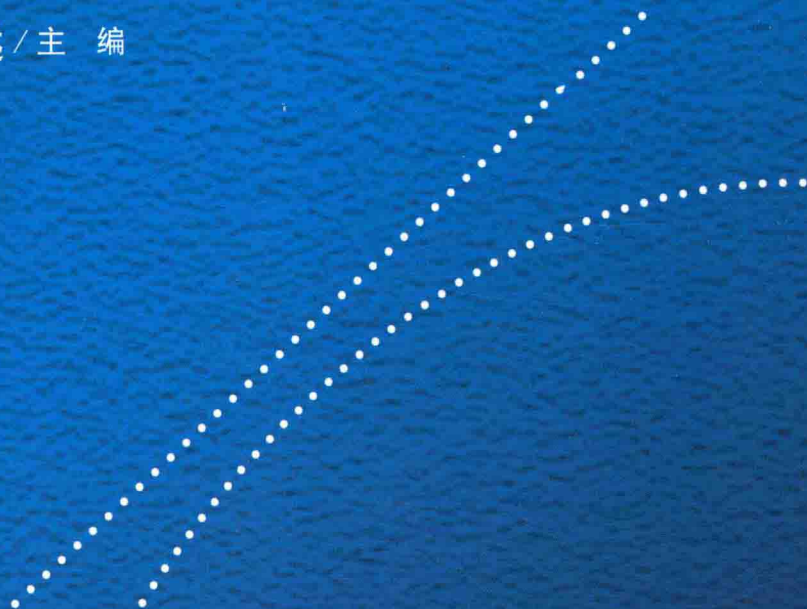




国家自然科学基金应急项目系列丛书

中国“三农”重要政策 执行情况及实施机制研究

宋洪远 / 主 编



科学出版社

国家自然科学基金应急项目系列丛书

中国“三农”重要政策 执行情况及实施机制研究

宋洪远 主编

国家自然科学基金委员会应急项目(编号: 71341017)

科学出版社
北京

内 容 简 介

党的十六大以来,中央对我国“三农”政策做出重大调整,连续下发 12 个指导“三农”工作的一号文件和一个三号文件,做出《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,形成新时期“三农”工作的战略思想和指导方针,不断丰富完善强农惠农富农政策体系,推动农业稳定发展、农民持续增收、农村和谐稳定。本书分别从政策实施的背景、政策的形成过程和演进特点、政策框架及政策内容等四个方面对十六大以来的涉农政策进行梳理,全面系统地分析和总结了我国“三农”重要政策执行情况及实施机制。

本书供研究“三农”政策的学者及社会爱农人士参阅。

图书在版编目(CIP)数据

中国“三农”重要政策执行情况及实施机制研究 / 宋洪远主编. —北京: 科学出版社, 2016

(国家自然科学基金应急项目系列丛书)

ISBN 978-7-03-047369-1

I. ①中… II. ①宋… III. ①农业政策—研究—中国 ②农村经济政策—研究—中国 ③农民—问题—方针政策—研究—中国 IV. ①F320②D422.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 031037 号

责任编辑: 马 跃 魏如萍 / 责任校对: 王晴晴 景梦娇
责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 2 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2016 年 2 月第一次印刷 印张: 21 1/2

字数: 433 000

定价: 126.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

国家自然科学基金应急项目系列丛书编委会

主 编

吴启迪 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

副主编

李一军 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

高自友 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

编委 (按拼音排序)

程国强 研究员 国务院发展研究中心

方 新 研究员 中国科学院

辜胜阻 教 授 中国民主建国会

黄季焜 研究员 中国科学院地理科学与资源研究所

李善同 研究员 国务院发展研究中心

李晓西 教 授 北京师范大学

汪寿阳 研究员 中国科学院数学与系统科学研究院

汪同三 研究员 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所

魏一鸣 教 授 北京理工大学

薛 澜 教 授 清华大学

杨列勋 研究员 国家自然科学基金委员会管理科学部

本书课题组成员名单

课题总协调人：农业部农村经济研究中心主任 宋洪远 研究员

课题一：我国“三农”重要政策执行情况及实施机制研究

承担单位：农业部农村经济研究中心

主持人：宋洪远

课题组成员：仇焕广、彭超、赵海、谭智心、张红奎、张恒春、高强

课题二：十六大以来我国重要“三农”政策措施的演变

承担单位：农业部农村经济研究中心

主持人：习银生

课题组成员：张海阳、杨丽、姜楠、徐伟平、张红奎、杭静、郭树龙

课题三：我国“三农”重要政策的执行情况评估

承担单位：中南财经政法大学

主持人：陈池波

课题组成员：吴海涛、郎晓娟

课题四：我国现有“三农”政策执行情况评估

承担单位：农业部农村经济研究中心

主持人：王欧

课题组成员：武志刚、张照新、谭智心、吴比、张恒春、刘媛媛、
李婕、苏祯

课题五：完善我国“三农”政策框架体系和执行机制对策研究

承担单位：农业部农村经济研究中心

主持人：邓志喜

课题组成员：闫辉、刘景景、赵海、刘洋、李成贵、方松海

课题六：主要国家和地区农业政策制定和执行经验与启示

承担单位：农业部农村经济研究中心

主持人：徐雪

课题组成员：彭超、赵海、黄波、夏海龙

课题七：近十年来我国农村土地政策执行问题研究

承担单位：农业部农村经济研究中心

主持人：廖洪乐

课题组成员：马永良、刘守英、李剑、方华

课题八：影响我国农产品价格形成机制的政策评价

承担单位：华南农业大学

主持人：谭砚文

课题组成员：杨重玉、关建波、陈丁薇、汤慧、左两军、李丛希、肖艳、
张培君

课题九：我国重要“三农”财政、金融和组织扶持政策落实情况、实施机制
及提升对策研究

承担单位：华中农业大学

主持人：李长健

课题组成员：王乐君、李玲玲、李秋萍、刘磊、苗苗、刘文华、张伟、
刘姣华

总序

为了对当前人们所关注的经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题快速做出反应，为党和政府高层科学决策及时提供政策建议，国家自然科学基金委员会于1997年特别设立了管理科学部主任基金应急研究专款，主要资助开展关于国家宏观管理及发展战略中急需解决的重要的综合性问题的研究，以及与之相关的经济、科技和社会发展中的“热点”与“难点”问题的研究。

应急研究项目设立的目的是为党和政府高层科学决策及时提供政策建议，但并不是代替政府进行决策。根据学部对于应急项目的一贯指导思想，应急研究应该从“探讨理论基础、评介国外经验、完善总体框架、分析实施难点”四个主要方面为政府决策提供支持。每项研究的成果都要有针对性，且满足及时性和可行性要求，所提出的政策建议应当技术上可能、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现和政治上能为有关各方所接受，以尽量减少实施过程中的阻力。在研究方法上要求尽量采用定性与定量相结合、案例研究与理论探讨相结合、系统科学与行为科学相结合的综合集成研究方法。应急项目的承担者应当是在相应领域中已经具有深厚的学术成果积累，能够在短时间内（通常是9~12个月）取得具有实际应用价值成果的专家。

作为国家自然科学基金的一个特殊专项，管理科学部的“应急项目”已经逐步成为一个为党和政府宏观决策提供科学、及时的政策建议的项目类型。与国家自然科学基金资助的绝大部分（占预算经费的97%以上）专注于对管理活动中的基础科学问题进行自由探索式研究的项目不同，应急项目有些像“命题作文”，题目直接来源于实际需求并具有限定性，要求成果尽可能贴近实践应用。

应急研究项目要求承担课题的专家尽量采用定性与定量相结合的综合集成方法，为达到上述基本要求，保证能够在短时间内获得高水平的研究成果，项目的承担者在立项的研究领域应当具有较长期的学术积累。

自1997年以来，管理科学部对经济、科技和社会发展中出现的一些重大管

理问题做出了快速反应，至今已启动 45 个项目，共 323 个课题，出版相关专著 16 部。其他 2005 年前立项、全部完成研究的课题，其相关专著亦已于近期出版发行。

从 2005 年起，国家自然科学基金委员会管理科学部采取了新的选题模式和管理方式。应急项目的选题由管理科学部根据国家社会经济发展的战略指导思想和方针，在广泛征询国家宏观管理部门实际需求和专家学者建议及讨论结果的基础上，形成课题指南，公开发布，面向全国管理科学家受理申请；通过评审会议的形式对项目申请进行遴选；组织中标研究者举行开题研讨会议，进一步明确项目的研究目的、内容、成果形式、进程、时间结点控制和管理要求，协调项目内各课题的研究内容；对每一个应急项目建立基于定期沟通、学术网站、中期检查、结题报告会等措施的协调机制以及总体学术协调人制度，强化对于各部分研究成果的整合凝练；逐步完善和建立多元的成果信息报送常规渠道，进一步提高决策支持的时效性；继续加强应急研究成果的管理工作，扩大公众对管理科学研究及其成果的社会认知，提高公众的管理科学素养。这种立项和研究的程序是与应急项目针对性和时效性强、理论积累要求高、立足发展改革应用的特点相称的。

为保证项目研究目标的实现，应急项目申报指南具有明显的针对性，从研究内容到研究方法，再到研究的成果形式，都具有明确的规定。管理科学部将应急研究项目的成果分为四种形式，即一本专著、一份政策建议、一部研究报告和一篇科普文章，本丛书即应急研究项目的成果之一。

为了及时宣传和交流应急研究项目的研究成果，管理科学部决定将 2005 年以来资助的应急项目研究成果结集出版，由每一项目的协调人担任书稿的主编，负责项目的统筹和书稿的编撰工作。

希望这套丛书的出版能够对我国管理科学政策研究起到促进作用，对政府有关决策部门发挥借鉴咨询作用，同时也能对广大民众有所启迪。

国家自然科学基金委员会管理科学部

前 言

党的十六大以来,我国“三农”政策框架结构和主要内容发生了重大变化,党中央、国务院对“三农”问题给予了前所未有的高度重视。自2002年以来,连续13年召开中央农村工作会议,连续下发了12个指导“三农”工作的一号文件和1个三号文件,做出了关于推进农村改革发展和加快林业发展的两个重要决定,出台和实施了一系列促进农业农村发展的重要政策和主要措施。2013年中央一号文件明确提出,加强监督检查,实施绩效评价,开展强农惠农富农政策执行情况“回头看”,确保不折不扣落到实处。

从已有的研究情况看,无论是政策研究者还是决策部门,对党的十六大以来形成的“三农”政策框架体系和主要政策措施尚缺乏全面系统的归纳和梳理,对这些政策措施的执行情况和执行效果还没有进行综合深入的分析和评价;对导致有关政策措施执行偏差的原因和效果不同的机理也没有进行详细深入的分析和研究。对与我国农产品贸易、农业投资和农业产业政策关联程度较高的一些主要国家和地区近期农业政策的演变背景、基本框架、主要内容及其经验启示也缺乏连续追踪的分析和研究。

正是在上述背景下,2013年5月,国家自然科学基金委员会管理科学部适时启动了2013年第2期应急研究项目“我国‘三农’重要政策执行情况及实施机制研究”课题。管理科学部组织评审专家,在全国范围内择优评选具备长期研究积累的科研团队,成立了以农业部农村经济研究中心主任宋洪远研究员为课题总协调人的课题组,针对上述问题开展专项研究。该项课题研究的主要目标和任务如下:通过对已有的特别是十六大以来实施的“三农”政策框架和主要内容的系统梳理,为学术界和决策层深入开展“三农”政策理论研究和实证研究提供基础和条件;通过开展政策执行情况和执行效果的综合评价研究,为学术界和决策层深入开展政策执行情况和执行效果评估提供基础资料和研究平台;通过研究提出完善我国“三农”政策框架体系的基本思路和调整政策内容的对策建议,为中央和有关部门完善我国“三农”政策框架体系和调整主要政策措施提供参考和借鉴。

本书从系统梳理十六大以来我国“三农”政策的框架和内容入手,全面开展我国“三农”政策执行情况和执行效果分析评估,深入分析导致有关政策措施执行偏差的原因和效果不同的机理,总结借鉴主要国家和地区农业政策制定和执行的做

法和经验,研究提出完善我国“三农”政策框架体系和调整政策措施的对策建议。在各课题组的共同努力下,形成了一批有价值的研究成果。

首先,课题组分析了我国现行的“三农”工作领导体制和工作机制、“三农”政策的决策体制和分工机制、“三农”政策法规文献形成的制度规范和工作程序,为更好地理解 and 把握“三农”政策提供了背景和依据,有助于破除制度迷思、增强制度自信。

其次,课题组系统搜集整理了十六大以来中央制定和实施的有关“三农”工作的政策法规文件、专家学者关于我国“三农”政策研究方面的有关文献、相关部门有关“三农”政策运行情况的调研报告和统计分析资料、世界主要国家和地区农业政策法规文献及专家学者有关这些国家和地区农业政策研究的文献,为深入开展“三农”政策理论研究和实证研究提供了基础和条件。

再次,课题组在研究过程中,开展了大规模的“三农”政策落实情况问卷调查,并对调查取得的翔实数据进行了深入分析。该项调查共涉及 21 个省(自治区、直辖市)、190 个县(市、区)、208 个村、4 885 个农(牧)户、222 个合作社、1 102 个农业产业化龙头企业。数据样本质量整体较好,代表性比较强,为深入开展“三农”政策执行情况和执行效果评估提供了基础资料和信息平台。

最后,课题组在总结借鉴“三农”政策制定和执行的国际经验及其启示、分析未来我国“三农”政策变化趋势和调整方向的基础上,提出了完善我国“三农”政策框架体系、调整“三农”政策实施机制、健全“三农”政策评价和反馈机制的对策和建议,为完善我国“三农”政策框架体系和调整主要政策措施提供了参考和借鉴。

根据国家自然科学基金委员会管理科学部的研究安排,由科学出版社出版发布本项研究的最终成果。根据本项研究的技术路线,本书形成了 11 章内容,在逻辑关系上呈现出“8+3”的结构。前 8 个章节主要是对我国“三农”政策制定、执行情况及实施机制的综合分析,后 3 个章节主要是对几项重要政策措施的专题研究。第 1 章承担决策机制分析的功能,详尽地描述我国“三农”工作领导体制和政策决策机制。第 2 章承担政策措施回顾的功能,对十六大以来我国的“三农”重要政策措施进行系统的梳理和归纳。第 3 章承担指标体系设计的功能,研究提出我国“三农”政策执行情况和执行效果评价的指标体系。第 4 章承担执行情况评价的功能,对我国“三农”重要政策执行的满意度和参与度进行较为全面的评估。第 5 章承担实施机制分析的功能,对我国“三农”政策执行机制的现状和问题进行深入的分析。第 6 章承担国际经验梳理的功能,对 21 世纪以来 4 个国家和地区“三农”政策的演变及其启示进行深入的研究。第 7 章承担政策趋势展望的功能,对我国“三农”政策的变化趋势和未来调整的方向进行分析和预测。第 8 章承担对策建议的功能,提出完善我国“三农”政策框架体系和实施机制的对策建议。第 9 章是对农村土地政策的专题研究,对我国农村土地政策的内容、执行情况和实施机

制进行全面的分析和研究。第 10 章是对主要农产品价格和市场调控政策的专题研究,主要对我国粮棉糖及猪肉储备调控政策实施效果进行分析和评价。第 11 章是对农村金融和农业保险政策的专题研究,主要对我国农村金融和农业保险政策的执行情况进行分析和评价。

在本项课题研究过程中,国家自然科学基金委员会管理科学部组织召开了三次研讨会,分别是在北京召开的开题报告会、在广州召开的中期汇报会以及在武汉召开的结题验收会。课题组编发了 5 期简报,各课题组召开了若干次专题研讨会,分别形成了各自的专题研究报告。国家自然科学基金委员会管理科学部李一军常务副主任、高自友副主任、杨列勋处长、吴刚项目主任、方德斌项目主任等多次参加课题组的研讨会,对本项课题的研究给予了悉心的指导和帮助,提出了很多建设性的意见和建议。华南农业大学温思美副校长、中国人民大学唐忠教授、中国农业科学院张陆彪研究员、南京农业大学周应恒教授、湖北省农业厅王红玲副厅长、北京理工大学胡瑞法教授等专家学者,对本项课题的研究给予了指导和帮助,对课题组的工作和研究成果给予了充分的肯定,提出了建设性的修改意见和建议。科学出版社的马跃编辑为本项研究成果的出版提供了有力的支持和帮助,付出了辛勤的劳动和汗水。在此,向他们表示诚挚的感谢和敬意!

本项课题的顺利完成,得益于全体课题组成员的共同努力。农业部农村经济研究中心主任宋洪远研究员作为课题总协调人,与各课题组多方联系、沟通,协助解决各课题组研究中遇到的问题,对最终研究成果进行了审阅、修改,为书稿的顺利出版做了重要贡献。邓志喜副主任、习银生研究员、陈池波教授、王欧副研究员、徐雪副研究员、廖洪乐研究员、谭砚文教授、李长健教授等各课题组主持人,负责组织各课题组成员认真开展研究工作,出色地完成了各课题组承担的研究任务。农业部农村经济研究中心科研管理处承担课题研究工作的同时,为各课题组之间的联系、组织、协调工作做出了很大的贡献。农业部农村经济研究中心彭超副研究员作为课题组联络员,在书稿统稿的过程中做了很多意见征求和文字修改的工作。

由于本书成稿时间仓促,衔接沟通资源有限,难免有一些未尽人意之处,请各位学界同仁给予批评指正。

宋洪远

2015 年 2 月 15 日于西四砖塔胡同

目 录

第1章 中国“三农”工作领导体制和政策决策机制·····	1
1.1 “三农”工作领导体制演变脉络·····	1
1.2 “三农”政策决策体制和分工机制·····	3
1.3 “三农”政策法律制定过程案例分析·····	4
第2章 21世纪以来的中国“三农”重要政策措施·····	13
2.1 “三农”政策调整的背景·····	13
2.2 “三农”政策的形成过程及其演进特点·····	17
2.3 “三农”政策的基本框架·····	22
2.4 “三农”政策的主要内容·····	32
第3章 中国“三农”政策执行情况评价指标体系·····	50
3.1 “三农”政策执行情况评价的整体框架·····	50
3.2 “三农”政策执行情况评价的指标体系·····	53
第4章 中国“三农”重要政策措施执行情况评价·····	86
4.1 研究的背景、调查方案与方法·····	86
4.2 “三农”政策执行基本情况评价·····	94
4.3 “三农”政策执行满意度评价·····	112
4.4 “三农”政策执行参与度评价·····	117
第5章 中国“三农”重要政策措施执行机制分析·····	122
5.1 研究背景和研究方法·····	122
5.2 中国“三农”重要政策执行机制的现状分析·····	125
5.3 行政管理体制对“三农”政策执行的影响·····	132
5.4 财政体制对“三农”政策执行的影响·····	134
5.5 监督考核机制对“三农”政策执行的影响·····	142
第6章 “三农”政策制定和执行的国际经验及其启示·····	144
6.1 主要国家和地区“三农”政策演变的脉络·····	145
6.2 主要国家和地区农业政策最新调整的重点内容·····	155
6.3 对中国的经验启示和政策建议·····	160
第7章 中国“三农”政策的变化趋势和未来的调整方向·····	165
7.1 农业发展现状、制约因素和政策调整方向·····	166
7.2 农村发展的成就、面临的挑战和政策调整方向·····	174

7.3 宏观和国际经济对未来中国农业和农村发展的影响及建议 179

第8章 完善中国“三农”政策框架体系和执行机制的对策建议..... 193

8.1 优化“三农”政策设计 194

8.2 强化政策执行监督 197

8.3 加强政策评估和反馈 199

第9章 农村土地政策执行情况评价与对策建议..... 202

9.1 研究背景 202

9.2 农村土地政策的主要内容 206

9.3 农村土地政策执行情况评价 208

9.4 农村土地政策执行面临的突出问题 222

9.5 改善农村土地政策执行效果的建议 225

第10章 农产品价格和市场调控政策执行情况分析 228

10.1 研究背景和研究方法..... 228

10.2 影响粮食价格形成机制的政策及其评价..... 233

10.3 棉花储备调控政策的实施效果评价..... 244

10.4 影响食糖价格形成机制的政策及其评价..... 254

10.5 猪肉储备政策的实施效果评价..... 259

第11章 农村金融和农业保险政策执行情况和执行机制分析 266

11.1 农村金融和农业保险政策提升的理论分析..... 267

11.2 农村金融和农业保险政策的归纳梳理..... 270

11.3 农村金融和农业保险政策落实情况分析..... 281

11.4 农村金融和农业保险政策的执行机制分析..... 294

11.5 农村金融和农业保险相关政策的提升对策..... 303

参考文献..... 314

中国“三农”工作领导体制和政策决策机制^①

1.1 “三农”工作领导体制演变脉络

改革开放以来，经过积极探索，我国逐步形成了党委统一领导，党政齐抓共管，农村工作综合部门组织协调，有关部门各负其责的农村工作领导体制和工作机制(十七届三中全会，2008)。

1.1.1 1978~1993 年

(1)1978~1993 年，先后有三位在党和政府担任领导职务的负责同志分管农业农村工作。1979~1980 年，王任重分管农业农村工作。1980~1988 年，万里分管农业农村工作。1988~1993 年，田纪云分管农业农村工作。

(2)先后设置过两个农村工作综合部门，负责组织协调农村工作。1979~1982 年，根据十一届三中全会决议成立国家农业委员会，王任重和万里先后兼任主任。1982~1989 年，中央决定撤销国家农业委员会，成立中共中央书记处农村政策研究室，后改为中共中央农村政策研究室，并加挂国务院农村发展研究中心牌子，杜润生任主任。

(3)国务院设置国家农业部(或国家农牧渔业部)、国家林业部(或国家林业局)、国家水利部三个主要涉农部门，分别承担农业、林业、水利等方面的行政管理职能。

^① 本章执笔人：宋洪远、张红奎、高强。

1.1.2 1993~2003 年

(1)1993~2003 年，先后有三位在党和政府担任领导职务的负责同志分管农业农村工作。1993~1995 年，中共中央政治局常委、国务院副总理朱镕基分管农业农村工作。1995~1998 年，中共中央政治局委员、国务院副总理姜春云分管农业农村工作。1998~2003 年，中共中央政治局委员、国务院副总理温家宝分管农业农村工作。

(2)中央农村工作领导小组建立后，下设办公室，作为农村工作综合部门，负责组织协调农村工作，段应碧任主任。

(3)国务院设置国家农业部(或国家农牧渔业部)、国家林业部(或国家林业局)、国家水利部三个主要涉农部门，分别承担农业、林业、水利等方面的行政管理职能。

1.1.3 2003 年至今

(1)2003 年至今，先后有两位在党和政府担任领导职务的负责同志分管农业农村工作。2003~2013 年，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉分管农业农村工作。2013 年至今，中共中央政治局委员、国务院副总理汪洋分管农业农村工作。

(2)中央农村工作领导小组办公室作为农村工作综合部门，负责组织协调农村工作，陈锡文任主任。

(3)国务院设置国家农业部、国家林业局、国家水利部三个主要涉农部门，分别承担农业、林业、水利等方面的行政管理职能。

农业农村工作历任分管领导名录见表 1-1。

表 1-1 农业农村工作历任分管领导名录

姓名	时间	职务
王任重	1979~1980 年	国务院副总理、中共中央书记处书记
万 里	1980~1988 年	国务院副总理、中共中央书记处书记
田纪云	1988~1993 年	中共中央政治局委员、国务院副总理
朱镕基	1993~1995 年	中共中央政治局常委、国务院副总理
姜春云	1995~1998 年	中共中央政治局委员、国务院副总理
温家宝	1998~2003 年	中共中央政治局委员、国务院副总理
回良玉	2003~2013 年	中共中央政治局委员、国务院副总理
汪 洋	2013 年至今	中共中央政治局委员、国务院副总理

1.2 “三农”政策决策体制和分工机制

改革开放以来,经过探索与实践,我国基本确立了在党中央、国务院领导下,分管领导主持,综合部门牵头,有关部门参加的农村政策决策体制和分工机制。

1.2.1 中央农村工作领导小组

(1)中央农村工作领导小组是中央领导农村工作的议事协调机构。自1993年3月成立以来,先后有5位在党和政府担任领导职务的负责同志任组长。1993~1998年,朱镕基和姜春云先后任组长。1998~2003年,温家宝任组长。2003~2013年,回良玉任组长。2013年后,汪洋任组长。

(2)中央农村工作领导小组成员单位由中央和国家有关部门组成。1998年,由中央财经领导小组办公室、国家发展计划委员会、科技部、财政部、水利部、农业部、中国人民银行、全国供销合作总社、国家林业局9个单位组成。2003年,除国家发展计划委员会调整更名为国家发展和改革委员会(简称国家发改委)之外,其他成员单位没有变化。2006年,在原有成员单位的基础上,增加中共中央组织部、中央宣传部、中央机构编制委员会办公室、中央农村工作领导小组办公室(简称中央农办)、教育部、民政部、劳动和社会保障部、国土资源部、交通部、卫生部10个单位。2007年,在原有成员单位的基础上,增加建设部为成员单位。2008年,除劳动和社会保障部调整更名为人力资源和社会保障部(简称人社部)、交通部调整更名为交通运输部、建设部调整更名为住房和城乡建设部(简称住建部)之外,其他成员单位没有变化。2010年,在已有成员单位的基础上,增加商务部为成员单位。2013年,除卫生部与计划生育委员会调整合并更名为国家卫生和计划生育委员会(简称国家卫生计生委)之外,其他成员单位没有变化。目前,中央农村工作领导小组成员由21个单位组成。

(3)中央农村工作领导小组下设办公室。主要职责是组织开展农村重大问题调查研究;研究起草“三农”工作重要文件;组织协调国家有关部门之间的涉农工作事宜;承担完成中央交办的“三农”工作重要任务;等等。

我国“三农”工作领导机构概览见图1-1。

1.2.2 中央农村工作会议文件起草组

文件起草组在中央分管农业农村工作负责同志主持下开展工作,由中央农办主任具体负责,下设三个小组。

(1)领导小组由中央农办、国务院办公厅、国家发改委、财政部、农业部、中央政策研究室、国务院研究室等单位的分管领导组成。

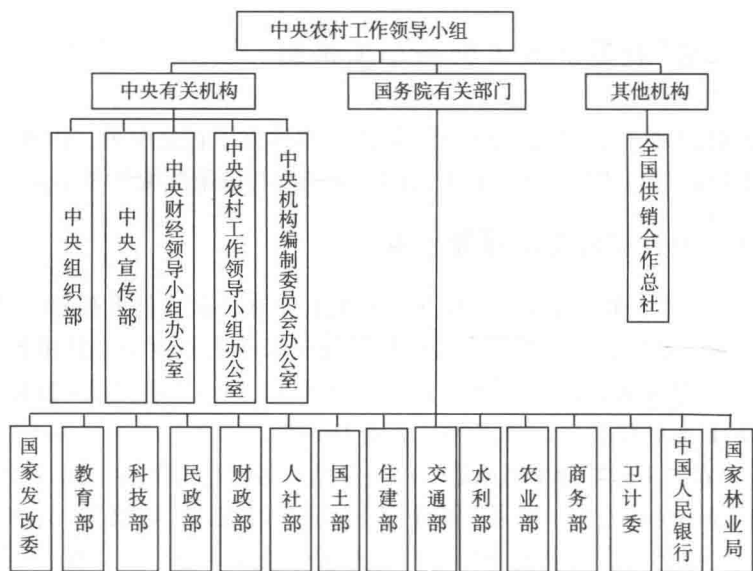


图 1-1 我国“三农”工作领导机构概览

(2)调研小组由中央农村工作领导小组部分成员单位分管司局负责人、其他有关单位分管司局负责人和长期从事“三农”问题研究的有关专家学者组成。

(3)工作小组由调研小组的部分成员、中央农村工作领导小组部分成员单位分管司局和其他有关单位分管司局的有关人员组成。

1.2.3 中央农村政策措施落实部门分工

(1)根据有关部门职能，落实有关政策措施部门分工，明确牵头单位和参与单位，牵头部门对分工任务负总责，其他部门根据各自职能分工配合，建立工作机制，抓好落实工作。

(2)对各部门承担的分工任务，属于制度建设的，抓紧研究提出设计方案；属于项目实施的，抓紧制订实施工作方案；属于原则性要求的，研究提出推进工作意见和措施。

(3)国务院负责督促检查各项任务的落实情况，各牵头部门在当年 10 月底前将牵头负责分工任务的落实情况报送国务院办公厅。国务院办公厅负责与有关部门的协调与沟通，在当年 11 月底前将各项分工任务的落实情况汇总报送国务院。

1.3 “三农”政策法律制定过程案例分析

党的十四大以来，我国“三农”重要政策法律文献的形成过程表明，从主题确