



湖南农村

公共政策运行机制研究

HUNAN NONGCUN GONGGONG ZHENGCE
YUNXING JIZHI YANJIU

王学杰 著

HUNAN SCIENCE & TECHNOLOGY PRESS
湖南科学技术出版社

序

湖南行政学院党委书记、常务副院长、教授 张松业

农业、农村和农民问题,历来是我们党最重视的问题之一。建国以来,特别是党的十一届三中全会以来,党和政府的农村政策取得了极其巨大的成绩,同时也有值得认真总结的经验教训。在社会主义市场经济条件下,党和政府如何解决农业、农村和农民问题,如何制定和实施正确的农村政策,是我们必须认真研究的重要课题。

湖南作为农业大省,农业、农村和农民问题必然作为重要的政策问题,进入省委、省政府的政策议程。因此,总结湖南农村政策运行过程中的经验教训,深入探讨在社会主义市场经济条件下,湖南农村公共政策运行机制,是有着重大学术价值和实际意义的课题。

由湖南行政学院副教授王学杰同志撰写的专著《湖南农村公共政策运行机制研究》,就是一个有意义的探索。这本书,是王学杰同志承担的湖南省哲学社会科学规划课题“社会主义市场经济条件下湖南农村公共政策运行机制研究”的最终成果。现在由湖南科学技术出版社出版,是一件令人高兴的事。我为青年教师的探索精神和学术上的进步而感到由衷的高兴。

公共政策是 20 世纪 50 年代,由美国政治学家拉斯韦尔创立的一门新型学科,20 世纪 80 年代开始在中国形成自己的公共政策理论。20 多年来,我国学者做了大量的开拓性研究,公共政策的论著不断问世,有关公共政策的论文发表就更多了。但是,把这门学科的基本理论运用到农村公共政策的具体领域,深入探讨农村公共政策运行机制的论著却难以见到。本书的重要意义就在于

为填补这一学术空白做了可贵的尝试,尽管这种尝试还是初步的。

《湖南农村公共政策运行机制研究》的一个重要特点是运用历史和逻辑统一的方法,对湖南农村公共政策运行规律做了初步理论概括。本书从研究我国农村政策运行现状开始,介绍了湖南农村公共政策运行的背景、条件、过程,研究了计划经济和市场经济两种不同体制下农村公共政策运行的差异,并且进行了湖南农村公共政策形成的个案分析,在此基础上提出了著者对湖南农村公共政策体制改革的思考。这种分析方法能够把公共政策的理论与湖南农村公共政策运行实际结合起来,对湖南农村公共政策运行的规律做了有益的研究。我相信本书的出版,会有益于湖南农村公共政策的制定者对科学和民主决策的重视,从而对湖南农村公共政策的研究和制定产生积极的影响。

尽管本书还有一些不足之处,例如理论的挖掘还可以更深入一些等,然而这仍然是值得鼓励的。希望年轻的学人发挥自己思想活跃的优势,积极探索、勇于创新,出更多、更好的成果。

是为序。

2001年6月

前 言

现行农村政策运行机制,是指建国以来逐步形成的党的农村政策制定、执行、监督等环节的连结方式,它是与社会主义计划经济体制同步建立和发展起来的,或者说它是社会主义计划经济体制所决定的。在几十年的实践中,党的农村政策产生了极其深刻的影响,它有辉煌的成功,也有沉痛的失误。它引导中国从一个分散落后的小农经济大国,逐步走向了初步繁荣昌盛的小康社会,中国农村的面貌发生了翻天覆地的变化。同时,20世纪50年代末期曾经实行的某些带有空想色彩的农村政策和后来长期实行的“一大二公”的人民公社制度,都对农村生产力发展形成巨大障碍。总结这些政策运行的经验教训,探讨社会主义市场经济条件下农村政策运行的规律,无疑是具有十分重大的意义的。

20世纪50年代兴起的政策科学,把公共政策作为研究对象,形成了一整套理论、模型和方法。政策科学的发展,最近的渊源是19世纪80年代美国政治学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)提出政治与行政分开。此后,美国公共行政学家弗兰克·古德诺(Frank J·Goodnow),进一步提出,政治家依据一定的标准,从各自集团的利益出发制定公共政策,行政以价值中立的态度去执行公共政策^[1]。1951年,哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)、丹尼尔·勒纳(Daniel Lerner)合著《政策科学:近年来在范畴与方法上的发展》一书,标志着政策科学正式诞生。此后政策科学帮助政府解决复杂的公共问题,应对经济和社会发展难题,消除因民族和宗教冲突、环境与生态破坏造成的逆境状态发挥了巨大的作用。政策科学也在这个过程中变得日益成熟。

政策科学传入中国是20世纪80年代之后的事。20年以来,

[1] 彭和平,等,《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社,1997年版,第14~16页。

中国政策科学家帮助政府解决公共政策问题发挥了重要作用。公共政策的理论和方法逐步形成了中国自己的特色,研究公共政策体制、过程、方法等著述不断出现,也有学者对中国宏观政策作了较深入的研究^{〔1〕}。然而,把公共政策研究的视角对准农村发展,探讨市场条件下农村公共政策运行的规律,还是一个具有开创意义的课题。

农村政策和农村公共政策不是一个概念,前者主要指党的农村工作方针、政策,主要体现的是政治规范性,由一套比较抽象的目标和行为准则组成,受意识形态的影响很深;后者主要指政府解决农村公共问题和提供公共服务的方案、规划和相对持久的决策,主要体现的是社会设计性和公共服务性,由一套具体的目标、方案、措施和策略组成,往往超越意识形态的限制解决公共问题。对上述两个概念加以区分,决不仅仅只有学理上的意义,实质上代表了计划经济和市场经济两种不同体制下政策运行的不同规律。然而,在我国计划经济体制向社会主义市场经济体制转变过程中,农村政策运行机制还没有来得及同步实行这种转变。虽然,农村市场化改革的进程,对现行农村政策运行机制形成了尖锐挑战,但它的改革却是明显滞后于经济体制转变的。

本书的任务,就是研究市场经济条件下,农村公共政策运行的机制。为了深入研究这个机制,就必须从对现行农村政策运行机制分析入手,揭示它与市场经济体制的深刻矛盾,从而阐述市场经济对农村公共政策运行的基本要求,在此基础上描述与市场经济体制相适应的农村公共政策运行的诸要素。本书以湖南为背景,因而书名定为《湖南农村公共政策运行机制研究》。这决不是说市场经济条件下各省、市、区有各自不同的公共政策运行机制(这是与市场经济所要求的统一性和开放性相矛盾的),而仅仅是指作者研究的课题是地方性的,因为本书是作者承担的湖南省资助的哲学社会科学规划项目的最终成果。

〔1〕 刘斌,中国宏观政策研究,中国经济出版社,1998年11月第1版。

目 录

第一篇 湖南农村公共政策运行背景

第一章 农村政策运行状况	(3)
第一节 农村政策运行阶段	(3)
一、农村政策运行过渡阶段(1950 ~ 1956 年)	(3)
二、农村政策运行曲折发展阶段(1957 ~ 1978 年) ...	(5)
三、农村政策运行第一步改革阶段(1979 ~ 1983 年)	(9)
四、农村政策运行第二步改革阶段(1984 年开始) ...	(10)
第二节 农村政策运行特点	(13)
一、政治动员是农村政策运行的动力	(13)
二、价值评判是农村政策运行的准绳	(14)
三、摸索前进是农村政策运行的基本方式	(15)
四、粗放管理是农村政策运行的主要方法	(16)
五、土地产权制度和粮食问题是农村政策的中心问题	(19)
第三节 农村政策运行机制形成原因	(21)
一、战争年代党的政策运行机制的自然延伸	(21)
二、高度集中的计划经济体制的有机组成部分	(22)
三、党对农村认识发展的必然结果	(23)
四、自给自足的小农经济的深刻反映	(24)
第四节 农村政策运行机制转换	(25)

一、农村政策运行机制与市场经济的内在矛盾	(25)
二、市场经济对农村政策运行机制的要求	(27)
第二章 农村公共政策界定	(31)
第一节 农村公共政策涵义	(31)
一、公共政策涵义	(31)
二、农村公共政策涵义	(34)
三、农村政策与农村公共政策的区别	(35)
第二节 农村公共政策结构	(37)
一、农村公共政策纵向结构	(37)
二、农村公共政策横向结构	(39)
三、农村公共政策职能结构	(40)
第三节 农村公共政策功能	(41)
一、农村公共政策规范功能	(41)
二、农村公共政策设计功能	(43)
三、农村公共政策调控功能	(44)
四、农村公共政策诱导功能	(46)

第二篇 湖南农村公共政策运行条件

第三章 湖南农村公共政策主体和客体	(51)
第一节 湖南农村公共政策主体	(51)
一、农村公共政策官方主体	(51)
二、农村公共政策民间主体	(58)
三、湖南农村公共政策主体	(62)
第二节 湖南农村公共政策客体	(69)
一、农村公共政策问题	(69)
二、农民	(71)
三、非农居民	(73)
四、湖南农村公共政策客体	(74)
第四章 湖南农村公共政策资源和环境	(78)

第一节 湖南农村公共政策资源	(78)
一、湖南农村公共政策主观资源	(78)
二、湖南农村公共政策客观资源	(87)
第二节 湖南农村公共政策环境	(91)
一、湖南农村公共政策环境构成	(91)
二、湖南农村公共政策环境因素	(92)

第三篇 湖南农村公共政策运行过程

第五章 湖南农村公共政策问题	(103)
第一节 湖南农村公共政策问题认定	(103)
一、湖南农村公共政策问题认定过程	(103)
二、湖南农村公共政策问题认定原因	(104)
第二节 湖南农村公共政策问题调查研究	(106)
一、湖南农村公共政策问题调查研究内容	(107)
二、湖南农村公共政策问题调查研究作用	(108)
第三节 湖南农村公共政策问题整合	(110)
一、湖南农村公共政策问题的关联性	(111)
二、湖南农村公共政策问题整合的过程	(113)
第四节 湖南省农村公共政策问题进入议程	(115)
一、湖南农村公共政策问题进入议程的途径	(115)
二、影响湖南农村公共政策议程的因素	(118)
第六章 湖南农村公共政策方案	(120)
第一节 湖南农村公共政策方案形成的个案分析	(120)
一、湖南农业产业化政策的形成	(120)
二、湖南小城镇发展战略的形成	(122)
三、湖南农业应对加入 WTO 对策的形成	(127)
第二节 湖南农村公共政策方案形成的方式分析	(132)

一、经验总结型	(132)
二、问题推动型	(134)
三、目标引导型	(135)
第三节 湖南农村公共政策方案形成影响因素	(137)
一、客观形势的压力	(137)
二、中央政策的引导	(138)
三、思想解放的推动	(138)
四、成功经验的启发	(139)
第七章 湖南农村公共政策研究	(141)
第一节 湖南农村公共政策研究课题	(141)
一、湖南农村公共政策研究课题来源	(141)
二、湖南农村公共政策研究课题确立	(142)
三、湖南农村公共政策研究课题类型	(144)
第二节 湖南农村公共政策研究信息	(146)
一、湖南农村公共政策研究信息的类型及来源	(146)
二、湖南农村公共政策研究信息搜集	(148)
三、湖南农村公共政策研究信息处理	(154)
第三节 湖南农村公共政策研究方法	(159)
一、统计分析方法	(160)
二、系统分析方法	(166)
三、预测分析方法	(174)
第四节 湖南农村公共政策研究报告	(175)
一、湖南农村公共政策研究报告的主题	(175)
二、湖南农村公共政策研究报告的角度	(177)
三、湖南农村公共政策研究报告中实例的运用	(178)
四、湖南农村公共政策研究报告失真现象分析	(180)
第八章 湖南农村公共政策执行	(183)
第一节 湖南农村公共政策执行条件	(183)
一、湖南农村公共政策执行主观条件	(183)

二、湖南农村公共政策执行客观条件	(188)
第二节 湖南农村公共政策执行动力	(191)
一、湖南农村公共政策执行动机	(191)
二、湖南农村公共政策执行动力运用方式	(192)
第三节 湖南农村公共政策执行行为	(196)
一、湖南农村公共政策执行行为特点	(196)
二、湖南农村公共政策执行行为方式	(198)
三、湖南农村公共政策执行行为误区	(200)
四、湖南农村公共政策执行规范	(202)
第九章 湖南农村公共政策评价	(205)
第一节 湖南农村公共政策评价课题	(205)
一、湖南农村公共政策评价课题的引入	(205)
二、湖南农村公共政策评价课题筛选	(207)
第二节 湖南农村公共政策评价程序	(211)
一、政策评价贯穿于湖南农村公共政策运作的全过程	(211)
二、湖南农村公共政策评价程序的说明	(213)
第三节 湖南农村公共政策评价标准	(217)
一、湖南农村公共政策评价标准的客观性	(217)
二、湖南农村公共政策评价的价值标准	(219)
三、湖南农村公共政策评价的行为标准	(222)
四、湖南农村公共政策评价标准组合	(226)
第四节 湖南农村公共政策评价方法	(229)
一、湖南农村公共政策评价的组织方法	(229)
二、湖南农村公共政策评价的比较方法	(237)
三、湖南农村公共政策评价的系统方法	(239)
第五节 湖南农村公共政策评价控制	(245)
一、湖南农村公共政策评价控制要素	(245)
二、湖南农村公共政策评价控制过程	(249)
三、湖南农村公共政策评价控制方式	(252)

第十章 湖南农村公共政策体制	(255)
第一节 两种不同体制下农村政策运行的差异	(255)
一、政策观念的差异	(255)
二、政策环境的差异	(256)
三、政策形成机制的差异	(257)
四、政策执行方式的差异	(258)
五、政策权力配置的差异	(259)
第二节 湖南农村公共政策体制改革的必要性	(260)
一、社会主义市场经济必然要求有与之配套的农村 公共政策体制	(261)
二、WTO 的游戏规则对湖南农村公共政策体制提出 尖锐挑战	(261)
三、政治体制改革和政府机构改革的深入,必然触及 湖南农村公共政策体制改革这个主题	(262)
第三节 湖南农村公共政策体制的构建	(263)
一、建立有效的农民利益合理表达机制	(263)
二、建立农村公共政策决策与研究相对分离又相互 耦合的机制	(265)
三、建立农村公共政策执行与监督相互独立的体制	(266)
四、建立迅速有效的农村公共政策信息反馈渠道	(268)
五、适度拓宽农村公共政策的社会参与渠道	(268)
参考文献	(271)
后记	(273)

第一篇

湖南农村公共政策运行背景

第一章 农村政策运行状况

研究社会主义市场经济条件下湖南农村公共政策运行机制,首先要对建国以来农村政策运行状况有清楚的了解,因为这是研究的出发点。我国农村政策运行的阶段、特点和形成原因是构成农村政策运行状况的基本因素,研究了这些基本因素,就为构建社会主义市场经济条件下湖南农村公共政策运行机制提供了前提。

第一节 农村政策运行阶段

我们党从成为执政党开始,就致力于把一个落后的农业国建设成为先进的工业国,把分散的小农业改造成为现代化的大农业,把贫困落后的农村建设成为繁荣昌盛的社会主义新型农村。正是从这个美好的愿望出发,党在农村全面推行了一整套路线、方针、政策,由此形成了党的农村政策运行模式。它经过了大约四个发展阶段:

一、农村政策运行过渡阶段(1950~1956年)

1950年到1956年社会主义改造完成,是我国从新民主主义社会转变到社会主义社会的过渡阶段,党的农村政策运行也经历了从战争时期向社会主义和平建设时期转变的过渡阶段。在这个阶段,党的农村政策的中心任务是完成土地改革和农业合作化两件大事。

土地改革主要是完成民主革命遗留下来的任务。旧中国农村土地差不多一半以上归地主所有,租给佃农耕种的地租高达30%~50%,佃耕农依靠出卖劳动力来维持自己及其家人的最低需求^[1]。农民的这种悲惨境遇,决定了他们对土地的强烈渴求。要

[1] 陈吉元、韩俊,等.人口大国的农业增长.上海远东出版社,1996年12月第1版,第4页。

赢得农民,就必须满足农民对土地的要求。党领导农民实行土地革命,就是为了从封建地主阶级手中把土地夺回来,使农民变成土地的主人。党在革命根据地先后实行过各种土地政策,抗日战争时期为了服从抗日民族统一战线的需要,则实行了减租减息的政策。1949年新中国成立时,广大新解放区大多数土地仍然集中在少数地主手中。广大贫苦农民在政治上翻了身,必然要彻底铲除封建地主阶级土地所有制。因此,党的农村政策第一件大事就是土地改革,变土地的封建地主所有制为农民所有制,实现孙中山先生“耕者有其田”的社会理想。在强大的政权支持下,大规模的土地改革运动在全国展开,到1952年底就基本完成了。土地改革政策产生了巨大的效益,农民成为土地的主人后表现出来的生产积极性是前所未有的,1952年与1949年相比,粮食产量年平均增长了13.14%,棉花总产量年平均增长了43.15%,不仅迅速恢复了战争的创伤,而且提高了农业生产力,为国家工业化的起步奠定了基础^{〔1〕}。

完成土地改革后,农村中产生了新式富农,出现了贫富之间的差别,农民的土地个体所有制暴露出了一些问题。党中央及时把农民引上社会主义农业合作化的道路。这时党的农村政策的中心就是推动从互助组到高级社为内容的农业合作化运动。从1955年秋开始,党中央召开了一系列会议,公开批评农村合作化运动中的“右倾机会主义”,把所谓右倾机会主义讽刺为“小脚女人”,形成了农村合作化运动中的巨大压力。从1956年上半年开始,北京、天津、上海及河北等12个省、市,加入高级社的农户已占该省、市总农户的90%~95%;1956年下半年湖南、江西、安徽三省已基本完成了农业高级社,加入高级社的农户占该省总农户的百分比分别为90%、94%、97%以上;江苏、浙江、内蒙古加入高级社的农户占该省总农户的百分比均在80%以上。到1956年11月,我国

〔1〕 陈吉元、韩俊,等.人口大国的农业增长.上海远东出版社,1996年12月第1版,第4页。

农村就基本上实现了从半社会主义合作化到完全社会主义化的转变^{〔1〕}。

这个阶段的农村政策具有过渡的性质,实质上是指由战争时期的动员农民、组织农民翻身闹解放和支持革命战争的政策向和平时期的农村经济建设政策的转变。完成这个转变,就必然要继续完成民主革命遗留的任务和为社会主义奠基两项任务,土地改革和农业合作化政策就是完成这两项任务的必然选择。本来,从个体农民发展到社会主义性质的合作经济,是符合中国社会发展方向的,农民群众是可以接受的。问题是党保护农民的土地个体所有制时间过短,推行农业合作化过快过急,违背了农民自愿入社的原则,特别是用政治压力的方式来搞一场群众运动,难免会出现不少问题,挫伤农民的积极性。限制农民个体经济发展,过早消灭富农的政策加上粮棉油统购统销的政策,使中国农村失去了一次商品经济大发展的机会。

二、农村政策运行曲折发展阶段(1957~1978年)

1957年到1978年,是我国经济建设曲折发展阶段。在这个阶段,党的农村政策运行也同样经历了曲折发展的过程。在这个阶段,一方面党的农村政策以不断强化人民公社制度为主线,出现了越来越多“左”的倾向;另一方面,党的农村政策确立了农产品统购派购制度,成为农村计划经济体制的基石。与此同时,党的农村政策在促进农业特别是粮食增产、农田水利建设等方面取得了巨大成就。

农业合作化完成之后,各地组织的一些大社大都经营不善,矛盾很多,一部分农民以自发的退社行为,抵制那种超越生产力发展需要的生产关系变革。这本是农民要求党纠正农业合作化运动中“左”倾错误的信号。但我们却错误地把“少数人闹退社”当成了他

〔1〕 陈吉元、韩俊,等.人口大国的农业增长.上海远东出版社,1996年12月第1版,第6页。

们想走资本主义道路的严重阶级斗争,在农村进行了一次大规模的社会主义教育运动,批判党内的右倾机会主义思想,批判富裕中农的资本主义思想。在这个基础上,实行了小社并大社,促成人民公社化运动。

1958年召开的党的八大二次会议,提出了“鼓足干劲,力争上游,多快好省地建设社会主义”的总路线。1958年8月,毛泽东视察河北、河南、山东等地,作了“人民公社好”的著名论断。同月中共中央政治局举行扩大会议,毛泽东在会上提出“社以大为好,人民公社的特点是一曰大,二曰公”。会议通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》,这个决议吹响了在全国范围内向人民公社化进军的号角。在这个政治号角鼓舞下,人民公社出现了令人预想不到的迅猛发展。到1958年11月,全国74万多个农业社合并为28500个人民公社,加入公社的农户12690多万户,占全国农户总数的99.1%。这就是说,幅员辽阔的中国只用了不到3个月的时间,就全面实现了人民公社化。

人民公社运动中出现了“左”倾狂热,提倡人民公社实行供给制、工资制、大办公共食堂,吃饭不要钱,穿衣不要钱,有的地方准备用1到2年的时间进入共产主义社会,有的地方一县一社,宣布把集体所有制改为全民所有制,实行无偿调拨产品。脱离实际的人民公社运动,派生出了瞎指挥、浮夸风和“共产风”,加上大办钢铁等数不清的“全民大办”,破坏了农村生态环境,挫伤了农民的积极性,以后又遇到连续3年的自然灾害,使我国经济发展遭受重大挫折。1959年初,粮、棉、油均出现紧张形势,全国粮食库存比上年同期减少25亿千克,油料库存在许多城市只能供应几天、十几天,为此不得不减少农村销售量以保证城市供应。1959年农业总产值比上年下降13.6%,粮食产量比上年减少了15%,棉花、红黄麻、烤烟、油料、糖料和生猪产量,也分别比上年减产13%~32%,农民吃不饱饭的现象到处发生。1960年经济状况仍极度恶化,粮食比歉收的1959年又减少265万吨,下降了15.6%,棉花产量比上年减少1292万担,下降了34.89%。由于粮食减产和征购粮食比