

YUYE ZHENGCEXUE

渔业政策学

YUYE ZHENGCEXUE

孙琛 主编

YUYE ZHENGCEXUE



西北农林科技大学出版社

本书由上海市教育高地——农林经济管理教育高地资助

渔业政策学

主 编 孙 琛
副主编 徐 忠
参 编 车 斌 王晓静

西北农林科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

渔业政策学/ 孙琛主编. — 杨凌:西北农林科技大学出版社, 2010
ISBN 978-7-81092-633-1

I. ①渔… II. ①孙… III. ①渔业经济—经济政策—中国
IV. ①F326.40

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 264983 号

渔业政策学

主 编 孙 琛

出版发行 西北农林科技大学出版社
地 址 陕西杨凌杨武路 3 号 邮 编:712100
电 话 总编室:029—87093105 发行部:87093302
电子邮箱 press0809@163.com
印 刷 陕西杨凌森奥印务有限公司
版 次 2011 年 1 月第 1 版
印 次 2011 年 1 月第 1 次
开 本 787 mm×960 mm 1/16
印 张 14.75
字 数 273 千字

ISBN 978-7-81092-633-1

定价:28.00 元

本书如有印装质量问题,请与本社联系

前 言

政策科学是一门年轻的学科,第二次世界大战之后,随着政府对经济活动的干预逐步兴起和发展起来。在20世纪70年代,政策科学被普遍接受而且得到迅速发展,政策科学的理论和技术不仅在许多国家的各级政府得到广泛应用,而且也在私营部门得到了推广。进入80年代,政策科学的理论和方法已经成为发达国家政府乃至企业团体管理决策的基本方式。在我国,政策科学的概念是在20世纪80年代以后提出的,并在实践中得到不断地发展与完善。

伴随新中国60年的发展历程,我国渔业取得了辉煌成就,成为大农业中增长最快、最具活力、贡献较大的支柱性产业之一,成为农村经济的重要产业。尤其是改革开放30年,我国渔业积极探索并自觉实践可持续发展的理念,率先引入并成功构建具有中国特色的市场经济体制,走出一条“以养为主”的中国特色渔业发展道路,除了科技支撑和市场拉动,政策引导发挥了重要作用。

1985年国务院提出“以养殖为主,养殖、捕捞、加工并重,因地制宜,各有侧重”的方针,使渔业步入“以养殖为主”的快速发展轨道,对我国渔业的可持续发展具有重要而深远的影响。其后,我国在生物资源养护和水域环境保护领域、在水产品市场与流通领域、在水产品质量安全保障等方面实施了一系列的政策,极大地提升了渔业产业的品质和国际地位。2008年我国水产品产量达4 896万t,是1949年的108倍;人均水产品占有量36kg,是世界人均水平的1.6倍;全国人均动物蛋白食物摄入量,有1/3来自于水产品;渔业产值在大农业中的份额由新中国成立初期的0.3%提高至10%左右;渔业吸纳近1 500万劳动力,人均年收入

达 7 500 多元,而且带动了渔业机械、渔船修造、水产品加工、运输及旅游、餐饮等相关产业的快速发展,为一大批农村劳动力提供了长期稳定的就业岗位。渔业产业的快速稳定发展,已不仅仅是极大地丰富了城乡居民的“菜篮子”,已经成为保障国家粮食安全的重要支撑。

本书不仅对政策科学的基本理论和基本原理进行了详细的阐述,而且按照政策科学的基本脉络,对新中国成立 60 年尤其是改革开放 30 年来在渔业生产、水产品流通、资源保护等领域实施的一系列政策,包括大力发展水产养殖的政策、水产生物资源养护政策、伏季休渔政策、促进水产品流通的政策、水产品质量安全的保障政策等进行了解析。但必须指出,本书涉及的政策分析,其目的一是让读者了解该领域的主要政策,二是结合具体的政策实践对政策科学的基本原理及政策的有机构成加以阐释,对政策本身并不做规范判断,尤其对于政策效果分析仅针对政策目标的实现与否及其程度而言。本书可以作为渔业经济管理专业本科生及研究生的学习教材,也可以作为渔业行政管理人员的参考书目;同时本书在政策实践各章后附有相关政策涉及的主要管理办法,便于读者加深对相关政策的理解。

本书共分 10 章,具体内容主要是:

第一章是政策与渔业政策,主要介绍有关政策科学与渔业政策的概况;

第二章是渔业政策背景分析,主要介绍渔业政策背景分析的理论与方法;

第三章是渔业政策目标分析,主要介绍政策目标的概念和特点,渔业政策目标的具体表述和分析;

第四章是渔业政策的制定,介绍渔业政策的决策程序和过程;

第五章是渔业生产政策分析,总结和分析近 30 年来我国政府在渔业生产环节所实施的一系列政策,主要包括:大力发展水产养殖的政策、捕捞渔船安全生产政策、水产品质量安全管理政策;

第六章是水产品流通政策分析,总结和分析近30年来我国政府在渔业产出流通环节所实施的一系列政策,主要包括:搞活水产品市场流通的政策、加快水产品流通体系建设的政策、促进水产品进出口贸易的政策;

第七章是渔业资源政策分析,总结和分析近30年来我国政府在渔业资源养护方面所实施的一系列政策,主要包括:伏季休渔和禁渔政策、海洋捕捞零增长政策、水生生物资源养护政策、沿海捕捞渔民转产转业政策;

第八章是渔业分配政策分析,总结和分析近30年来我国政府在渔业二次分配环节所实施的一系列政策措施,主要包括:渔船保险政策、柴油补贴政策;

第九章是渔业政策的执行,介绍渔业政策是如何实施的;

第十章是渔业政策的评估,介绍了渔业政策评估的理论基础以及社会成本效益分析方法。

本书第一至第六章由上海海洋大学经济管理学院孙琛教授编写,第七章渔业资源政策和第八章渔业再分配政策分别由上海海洋大学经济管理学院徐忠副教授和王晓静副教授编写,第九章和第十章由上海海洋大学经济管理学院车斌副教授编写。2009级农业经济管理和渔业经济管理方向的研究生在资料的收集和整理方面做了大量的工作,在此表示衷心感谢。

由于编者水平有限,书中缺点和错误在所难免,恳请读者批评指正。

孙 琛

2010年3月于上海

目 录

前言	(1)
第一章 政策与渔业政策	(1)
第一节 政策及政策科学	(1)
第二节 渔业与渔业政策	(5)
第二章 渔业政策背景分析	(8)
第一节 渔业政策背景分析的意义和方法论	(8)
第二节 渔业政策背景分析的具体方法	(9)
第三节 渔业政策背景分析的程序和内容	(14)
第三章 渔业政策目标分析	(18)
第一节 渔业政策目标的含义与特征	(18)
第二节 渔业政策目标的具体分析	(22)
第四章 渔业政策的制定	(27)
第一节 渔业政策的主体与客体	(27)
第二节 渔业政策制定的环境	(34)
第三节 渔业政策方案的设计与论证	(40)
第四节 渔业政策的法律化	(49)
第五章 渔业生产政策	(53)
第一节 大力发展水产养殖的政策	(53)
第二节 捕捞渔船安全生产政策	(58)
第三节 水产品质量安全管理政策	(64)
附录 5-1 水产苗种管理办法	(71)
附录 5-2 水产养殖质量管理规定	(75)
附录 5-3 饲料和饲料添加剂管理条例	(78)
附录 5-4 中华人民共和国农产品质量安全法	(84)

附录 5-5 食品安全法	(92)
第六章 水产品流通政策	(113)
第一节 搞活水产品市场流通的政策	(113)
第二节 加快水产品流通体系建设的政策	(115)
第三节 促进水产品进出口贸易的政策	(119)
附录 6-1 水产品批发市场管理办法	(122)
附录 6-2 农产品批发市场建设与管理指南	(126)
第七章 渔业资源政策	(133)
第一节 四大海区伏季休渔和长江禁渔政策	(133)
第二节 海洋捕捞零(负)增长政策	(139)
第三节 水生生物资源养护政策	(144)
第四节 沿海捕捞渔民转产转业政策	(149)
附录 7-1 中华人民共和国水生动物植物自然保护区管理办法	(153)
附录 7-2 海洋捕捞渔民转产转业专项资金使用管理规定	(158)
第八章 渔业再分配政策	(161)
第一节 渔业保险政策	(161)
第二节 渔业补贴政策	(167)
附录 8-1 国外渔业保险具体做法	(173)
附录 8-2 渔业成品油价格补助专项资金管理暂行办法	(175)
第九章 渔业政策的执行	(179)
第一节 渔业政策执行的含义与理论模型	(179)
第二节 渔业政策执行的制约因素	(185)
第三节 渔业政策的具体执行	(195)
第十章 渔业政策的评估	(202)
第一节 渔业政策评估的作用、主体及困难	(202)
第二节 渔业政策评估的理论基础与基本标准	(208)
第三节 渔业政策评估的方法	(214)
参考文献	(223)

第一章 政策与渔业政策

第一节 政策及政策科学

一、政策的产生和基本概念

政策即政府的决策乃至行为,是政府凭借其所掌握的包括权力在内的各种资源,为了实现一定的目标而对社会经济的某些方面或环节所采取的一系列措施或行动。

人们对政府行为或者政策的认识是随着市场经济的实践逐步加深的,并随着市场经济的不断完善而更加客观。

在资本主义早期的自由放任的市场经济条件下,不论在理论上还是在实践上都反对政府对经济的过多干预。但随着资本的集中以及垄断的出现,市场经济的自发调节“看不见的手”的神话被打破,垄断带来的资源浪费和经济效益下降导致了整个资本主义社会市场的失衡。严重的资本主义经济危机自 19 世纪 30 年代开始困扰着世界经济的发展。资本主义大国为了摆脱经济危机的困扰,引发了(毁灭性的)第二次世界大战,从而给人类造成了巨大的灾难。

在此背景下,传统的社会主义者从根本上否定了资本主义制度,用社会主义公有制基础之上的计划经济制度代替传统资本主义以私有制为基础的放任自流的资本主义市场经济制度。这种理论和实践在世界上许多国家在相当长的一段时期内都是合理的和成功的。但由于理论的僵化与实践的过分极端化,政府过多地甚至全部地干预和参与社会经济的各个方面,使社会经济又出现了另外一个极端(相对于自由放任资本主义市场经济的问题)上的问题,具体表现为资源浪费、劳动者积极性丧失、经济决策严重失误,从而

造成社会经济发展停滞,甚至倒退。面对这种状况,传统的社会主义国家坚持马克思历史唯物主义的观点,都对政府行为进行了不同程度的改革。基本趋势和内容是减少政府对社会经济的干预,引进市场经济条件下的一些成功的作法。中国在邓小平理论的指导下所进行的一系列改革,正是这方面的成功典范。

面对资本主义经济危机的现实,传统资本主义国家也进行了自我反思,对经济制度进行了不同程度的改革和修正。英国著名经济学家凯恩斯在其《通论》中提出的经济思想^①为变革提供了理论上的指导,其核心思想是通过宏观财政政策和货币政策加强政府对经济运行的干预。在二战以后的社会经济发展中,资本主义世界各国也不同程度地吸收了社会主义国家在某些方面的一些成功经验,使政府在社会经济发展中的行为逐步规范化和系统化,从而促进了二战以来资本主义经济的长期稳定发展。

我们把上述三种情况用图 1-1 表示出来,可以看出,不要政府的行为或过分强调政府的行为都是不妥当的(当然要考虑到社会发展的阶段性以及不同国家的不同条件)。在现代社会经济条件下,政府处在一个特殊的位置,扮演着非常重要的角色,它的任务是要通过实施一系列微观政策保证社会经济主体在市场经济条件下的充分合理的公平竞争,通过实施一系列的宏观政策保证整个社会经济的平稳运行,通过实施一系列的公共政策调节微观利益与宏观利益的矛盾,促进社会经济本着有利于全社会最大福利的方向发展。

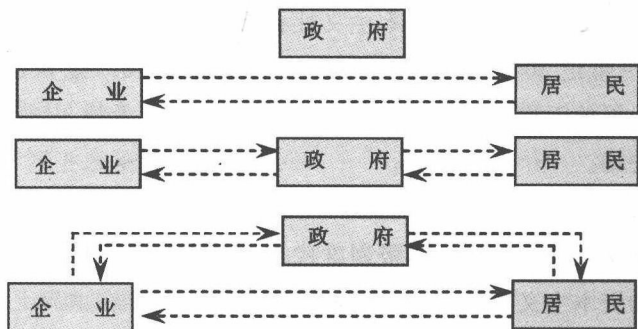


图 1-1 政府在社会经济运行中的地位和作用

① Keynes, 1883—1946 年, 见其 1936 年出版的代表作《就业、利息和货币通论》。

依据政府行为影响范围的大小,一般可以把政府政策划分为不同的类型和层次。如社会政策、经济政策、技术政策;农业政策、制造业政策、服务业政策;种植业政策、畜牧业政策、渔业政策、林业政策等。

政策是一个严密的逻辑体系,一般由三大要素组成,即政策背景,政策目标和政策手段。其中政策背景是政策的起点;是政策作用对象的现状;政策目标是政策的终点,是政策施加于作用对象后希望达到的理想状况;政策手段是起点到终点的桥梁和纽带,是政府所实施和采取的如何把其认为不合理的现状改变成理想状况的一系列行为或措施。它们三者之间的逻辑关系如图 1-2 所示。

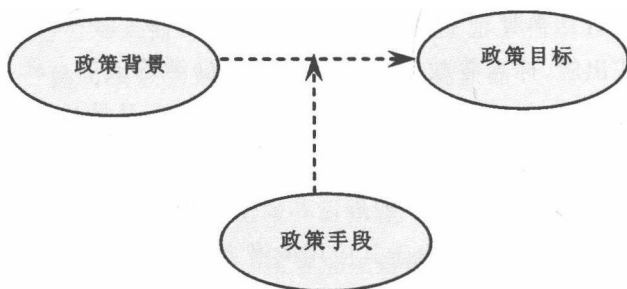


图 1-2 政策的三要素及其逻辑关系

二、政策科学的发展及其研究对象

任何一门科学都是人们对特定领域客观运动规律的认识与总结,政策科学是人们对政策客观运动规律的认识与总结。在经济学中,人们一直把主要的精力用于对企业和居民家庭的微观经济问题的研究上,随着资本主义经济危机的出现,经济学家逐步认识到政府行为的重要性并逐步把宏观经济问题以及政府行为也作为重要的经济问题来研究,即“宏观经济”、“经济政策”等也成为经济学的研究对象。因此,政策科学是一门在二战之后兴起和发展起来的一门新兴学科。

一般认为,最早提出“政策科学”概念的是美国学者拉斯韦尔(H. Lesswell)。1951年美国著名政治学家拉斯韦尔与勒诺(D. Lerner)合著的《政策科学:近来在范畴与方法上的发展》一书的出版标志着政策科学的诞生。因此拉斯韦尔成为政策科学的奠基人。《政策科学》一书出版后,并未引起应有的重视。直到 20 世纪 60 年代末,由于各种复杂的社会问题不断出现,

暴露出系统分析方法的局限性,政策科学才被普遍接受而且得到迅速发展。这一时期,不仅涌现了大量的有关政策科学的专业性研究组织和学术期刊,而且发达国家的许多大学也将政策科学列为主要的修习课程。1969年拉斯韦尔组织领导了世界上第一个政策科学研究小组。60年代末到70年代初美国兰德公司的J.德热主编了一套政策科学丛书,有人称之为政策科学三部曲,即《重新审查公共政策的制定过程》(1968)、《政策科学探索》(1971)、《关于政策科学的设想》(1971)。70年代初美国社会学家奎德主编的《政策科学》杂志正式创刊。政策科学的奠基人拉斯韦尔也发表新著《二十年之后》,对政策科学作了深入的探讨。1980年美国社会学家S.尼格尔主编的《政策研究手册》一书正式出版,1983年尼格尔主编的《政策科学百科全书》正式出版,标志着政策分析这一学科已渐趋成熟。80年代以来美国兰德公司正式培养政策分析博士研究生,社会上开始出现政策分析家。1985年美国设立拉斯韦尔奖,授予对政策分析作出重要贡献的学者。

在整个70年代,政策科学的理论和技术不但在许多国家的各级政府部门得到了广泛的应用,而且由于其应用的潜力和普遍的适用性,同时也在私营部门得到了推广。进入20世纪80年代,政策科学的理论和方法已经成为发达国家乃至实业团体管理决策的基本模式,以至出现了未做政策分析、不做政策决定的现象。

政策科学是研究政府行为的。就经济政策科学来说,要研究政府为什么要干预经济活动,干预哪些经济活动,怎样干预经济活动。政府也是经济活动中非常重要的部门。政府的活动也应遵循一定的规律和准则。比如,企业的行为决定于其能否获得利润以及获得利润的多寡,一切活动都要考虑其成本和收益的比较关系。政府的活动是为了宏观经济利益,综合经济利益,长远经济利益,直至于社会和环境利益。政府的活动也要考虑成本和收益的比较关系。“政府成本”和企业成本都是很重要的。政府不能不惜一切代价地去做某些事情。政府的行为必须有科学的决策,政府的行为也必须做出科学的评价,这一系列问题都是政策科学要研究和回答的。

中国正在深化经济体制改革和完善社会主义市场经济体制,不断地发展和完善政策科学具有非常重要的意义。一方面,要破除计划经济体制下遗留下来的“政府无所不能,政府永远正确”的传统习惯认知;另一方面,也要防止完全由市场代替政府、不要政府干预的极端倾向,在市场经济体制下

对政府行为做出合理的定位和规范,使中国的各项政策不断完善和科学化。

第二节 渔业与渔业政策

一、渔业的地位及作用

1. 渔业及其特点

渔业是渔业政策作用的对象,有必要首先搞清什么是渔业。渔业是农业的组成部门之一,是人类以栖息在海洋和内陆水域中的水产经济动植物为开发对象,进行合理采捕、人工养殖和增殖,以及加工利用的综合性生产部门。渔业生产的对象是生物体,获取的是动植物产品。

渔业一般包括捕捞业和养殖业。水产捕捞业是捕捞海洋和内陆水域中的经济动物,包括海洋捕捞业和淡水捕捞业。水产养殖业是利用适宜的水域和浅海滩涂进行人工饲养、繁殖水产经济动植物,包括淡水养殖和海水养殖,并包括渔业资源的增殖部分。随着加工规模和加工水平的日益提高,加工业也成为渔业的有机组成部分。

渔业与其他农业部门相比有类似的特点。最根本的就是渔业的经济再生产和自然再生产过程相互交织在一起。由此可知,水域不可替代;自然环境因素对渔业有较强的影响力;渔业生产周期长;水产品鲜活易腐烂、难储运;渔业生产单位往往规模较小等。

2. 水产品的地位

食品安全是世界各国政府都非常重视的头等大事。当今人类食物的90%是在耕地和牧场上生产的,10%来自海洋水域。随着世界人口的不断增长和经济的发展,陆地资源日趋减少,人类已经将生存的空间不断向占地球表面71%的海洋水域拓展,水生生物资源的合理开发利用,已经成为拓展人类生存与发展空间的必然趋势。1995年联合国粮农组织在罗马召开的各国渔业部长级会议和在日本东京召开的世界渔业大会,把水产品列为食物的重要组成部分,突出强调了发展渔业对保障世界粮食安全的重要作用,把发展渔业、增加水产品生产作为增进粮食安全的一项重要措施。

中国是一个人口众多,农业资源相对短缺的大国,农业和粮食问题始终

是经济发展中的首要问题。随着 21 世纪的来临,中国的人口增长仍将保持一定的惯性,峰值甚至可达 16 亿,这一问题似乎更加严峻。同时,中国又是一个水域大国,有着丰富的渔业资源,海域总面积 47 270 万 hm^2 ,渔场面积 28 000 万 hm^2 ,海水可养面积 260 万 hm^2 ,鱼、虾、蟹、藻类生物资源上千种,能提供可观的食物来源,为农业和粮食安全另辟蹊径。因此,考虑中国的粮食安全问题必须着眼于大农业,即从农村耕地、牧场草地和内陆及海洋水域几个方面加以解决。

3. 水产品的作用

首先,开发利用海洋和内陆水域发展水产品生产,既不与粮食争耕地,又不与禽畜争饲料,是增加食物总量的有效途径,同时还可获得较高的经济效益。2006 年我国渔民人均纯收入达 6 100 元,远远高于农民 3 500 元的水平。

其次,水产品生产不消耗粮食或少消耗粮食,便可获取优质的动物蛋白。捕捞渔业直接利用天然渔业资源,养殖贝、藻类等不需要消耗粮食,鱼类养殖多数使用低值鱼作为饲料,即使是少量使用粮食作为饲料的,饲料报酬率也高于畜禽生产。一般情况下,饲养肉牛的料肉比为 7 : 1,养猪的料肉比为 4 : 1,养禽的料蛋比为 3 : 1,而养殖鱼类的报酬率则高达 (1.5~2) : 1。

再次,水产品是优质的食物蛋白源,与肉蛋类食物存在替换性,且在蛋白质、脂肪含量、营养结构等方面优于肉蛋类。增加国民对水产品的食用,可以丰富、改善国民的膳食结构,提高国民营养水平和健康素质。早在 20 世纪 90 年代初,中国发布的《九十年代中国食物结构改革与发展纲要》中就对水产品生产和消费提出了具体要求。

二、渔业政策及其重要性

水产品的初级生产部门是渔业部门,包括捕捞业和养殖业。渔业政策是政府为了实现一定的社会、经济及环境发展目标,对渔业发展过程中的重要方面及环节所采取的一系列措施和行动的总称。渔业政策是农业政策的一个分支,由于农业政策从属于一般经济政策,属部门经济政策,因而渔业政策也属部门经济政策。

渔业政策(乃至农业政策)与其他部门经济政策相比有着显著的差异,

这是由渔业的特点决定的。渔业是典型的弱质产业,即使在大农业中它也是“弱中之弱”。在市场经济条件下,由于渔业是活体的动植物生产,且生产规模较小,很难与其他生产部门进行平等的市场竞争;同时由于水产品是不易贮藏或贮藏成本相对较高的鲜活易腐品,且多数经济鱼类的市场价值会因其鲜活程度的不同差异显著,也很难与流通等其他环节进行平等的市场竞争。因此,政府必须采取有力的政策措施,保证渔业在市场经济条件下的市场地位和市场竞争力,从而保证市场机制充分发挥作用,保证渔业部门的社会、经济和环境目标的实现。

按照市场经济体制的基本规则,渔民在生产活动中享有完全的自主权,生产什么、生产多少和怎样生产完全由渔民根据市场的变化自己做出决策,政府无法以直接的行政命令来制约渔民的生产活动和经济行为,从而使其向着政府所期望的方向发展。政府只能通过运用各种政策手段来引导渔民,使渔民的生产活动和经济行为朝着政府所希望的方向发展,以实现政府在渔业发展过程中的各项目标。

第二章 渔业政策背景分析

第一节 渔业政策背景分析的意义和方法论

一、渔业政策背景分析的含义

渔业政策背景分析是指对影响渔业发展的各个主要方面的现状,形成这种现状的历史演变过程以及影响渔业发展的各个主要因素加以分析。

渔业政策背景分析的目的在于摸清政策所要作用对象的现实状况,只有了解了现实的情况,才能找到现实存在问题的根源,从而提出解决问题的方法和目标。许多政策的失误其最终的原因是由于对政策对象的现状没有搞清楚。因此,政府在制定政策之前,对政策背景作科学的全面分析是非常重要的。政策背景分析是政策的基础,没有扎实的基础,政策目标和手段就会变成空中楼阁和无源之水。

要搞清渔业政策背景,就要进行深入细致的调查研究和分析。必须重视调查研究,特别是要重视和掌握调查研究的理论与方法。

二、渔业政策背景分析的方法论

方法是指人们在认识和探索事物发展规律变化的过程中,为解决问题而采取的各种手段和具体操作的总和。科学的方法一般分为三个层次:第一层次是哲学方法论,如辩证法、认识论等;第二层次是各学科中概括出来的一般方法,如逻辑推理方法、数学模型方法等;第三层次是隶属于各学科的具体方法,如模拟实验法、特区试点法等。

一般认为,现代科学方法论的内容可以概括为这样几个步骤:第一,问题的识别与表述;第二,相关资料的收集;第三,用归纳的方法得出假说,说

明资料中的因果关系或重要模式；第四，从假说做出演绎，并用实验方法或用更多的资料检验演绎结论的正确性；第五，完成推理的过程。若得出结果与演绎一致，则假说得到加强，反之则须重新考察假说的正确性。

第二节 渔业政策背景分析的具体方法

一、政策分析方法的基本内容

无论是政策的制定与实施过程，还是对政策内容本身的研究，政策分析的基本内容包括实证分析、价值分析、规范分析、可行性分析等四个方面。

(一) 实证分析

实证分析是相对于规范分析而言的。实证分析是要回答“是什么”和“为什么”的问题，而规范分析则是要回答“应该是什么”的问题。实证分析就是要对客观存在进行科学的描述和分析，确认和解释。政策分析中，无论是定性的或是定量的，人们通常按照经验的方法，首先对客观现实进行一定因果关系的描述研究，然后才能进行更深入的分析和研究，实证分析中最重要的是尊重客观实际，杜绝一切主观干扰。如果实证分析的结论及结果有争议，可以通过重新检验论证达到统一。实证分析的结论具有客观性标准。实证分析很好地避免了研究者个人主观因素的影响。因此，它能完整准确、客观真实地说明客观事情的现状。实证分析方法是渔业政策背景的基本方法。后面要谈的几种方法也是要在实证分析方法的前提下展开的。

客观存在的事实是独立于人的意识之外的，但在描述事实时，不论是判断、推理还是分析、综合，都离不开人的价值取向的引导。同样一个客观事实，人们在观察和描述时明显地表现出主体的价值观。呈现在人们面前的各种事实都是具有价值的事实，但是有价值的事实并不都具有同等地位。政策分析的一个基本点，是选择具有特定价值的客观事实。从这一点上讲，政策的功能范围，无论在空间上还是在时间上都是有局限性的。人们只能按照决策者或政策分析者的价值取向，选取具有特定价值的事实进行研究。

(二) 价值分析

价值是一定主体所具有的不依具体情况的改变而转移的期望、肯定、支