

高等学校农业经济管理类专业核心课程教材

农业政策学

孔祥智 主编

高等教育出版社

高等学校农业经济管理类专业核心课程教材



Nongye Zhengcexue

农业政策学

孔祥智 主 编

辛 毅 陈卫平 毛学峰 副主编
崔海兴 钟 真

高等教育出版社·北京

内容简介

本书分为上下两篇。上篇是农业政策理论分析,详细介绍了农业政策学的基本理论和方法,包括农业政策的概念、地位、运行过程、农业基本经营制度、农业法律体系,以及农业政策分析的一般框架和主要内容。下篇是农业政策各论,详细分析了农业土地、金融、劳动力、价格、税收与补贴、流通、对外开放、产业结构和区域布局、组织化、社会化服务、教育与科技、基础设施、粮食政策、农产品质量安全、资源环境、扶贫开发等现行农业政策。

本书适合作为高等院校农林经济管理及相关专业的本科生教材和研究生的教学参考书,同时也可以作为农业经济管理干部的培训教材和政府部门进行政策分析、政策调研时的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

农业政策学/孔祥智主编. --北京:高等教育出版社,2014.7

ISBN 978-7-04-040094-6

I. ①农… II. ①孔… III. ①农业政策-中国-高等学校-教材 IV. ①F320

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第128739号

策划编辑 刘荣	责任编辑 刘荣	特约编辑 吕培勋	封面设计 赵阳
版式设计 余杨	插图绘制 杜晓丹	责任校对 杨凤玲	责任印制 刘思涵

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印刷 北京明月印务有限责任公司
开本 787mm×1092mm 1/16
印张 37
字数 830千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版次 2014年7月第1版
印次 2014年7月第1次印刷
定价 48.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究
物料号 40094-00



孔祥智

中国人民大学农业与农村发展学院教授、博士生导师，党委书记兼副院长；中国合作社研究院院长。

1963年生，山东郯城人。1985年在山东农业大学获农学学士学位，1988和1997年在中国人民大学分别获经济学硕士和博士学位。1988年留校任教至今。近年来在《经济研究》、《管理世界》、《中国人民大学学报》等刊物公开发表学术论文200余篇，著作（含合著）30部。曾获第二届、第四届中国农村发展奖、第九届北京市哲学社会科学优秀成果二等奖、第十届中国人民大学优秀科研成果一等奖、宝钢教育奖，入选教育部2004年度新世纪人才支持计划。学术兼职：中国合作经济学会副会长、中国农业技术经济学会副会长、中国农村合作经济管理学会副理事长、农业部软科学委员会委员、北京市农业经济学会常务副会长、北京市城郊经济研究会副会长等。主要研究领域：农业政策分析、合作经济、林业经济等。

农业政策学编写人员

主 编：

孔祥智

副主编：

辛 毅 陈卫平 毛学峰 崔海兴 钟 真

参加编写人员(按姓名音序为序)：

陈卫平	程瑶瑶	崔海兴	丁守海	董 翀	董筱丹	高 强	何安华
柯水发	焦万慧	孔祥智	李 宾	李莹星	刘同山	楼 栋	毛学峰
庞晓鹏	彭 超	乔光华	辛 毅	钟 真	史冰清	王雨濛	王志刚
曾俊霞	张清勇	郑力文	郑风田	周 振			

前 言

农业政策学历来是国内外高校农业经济(管理)专业的核心课程之一。原因很简单,无论发达国家还是发展中国家,政策都是支撑农业发展的最重要因素之一,这是由农业的特点决定的。在一些发达国家,农民收入的20%~30%来自政府补贴,我国农业发展、农民收入提高都强调“一靠政策,二靠科学”,这说明了政策在农业发展中的重要作用。

按照我们的理解,作为教材,农业政策学首先要讲清楚农业政策产生及运动的规律,即农业政策学的基本理论和分析方法。在此基础上,要讲清楚当前农业政策的主要内容、产生背景、实施过程及实施效果。本书在充分借鉴国内外同类教材优点的基础上,尽可能达到上述两方面的要求。

就我所知,由于课程的细分化,国内任何一所高校在讲授农业政策学课程时课时数都不会超过54学时,一般为36学时。在这样短的时间内要把本书的内容全部讲完是不可能的。我们建议:第一,把每一章的核心内容讲清楚。按我们的设计,上篇各章的核心内容是政策的运动过程,下篇各章的核心内容是每一项政策的目标、工具、执行效果等。第二,重点章多讲,非重点章少讲。具体说来,上篇的第2章、第6章为重点章,下篇可以根据授课教师的专长选择10章左右作为重点。这样,全书需要重点讲授的约为12章。对于36学时的课程,每章讲2~2.5学时,其余时间讲非重点章(非重点章并非不重要,更不能不讲);对于54学时的课程,每个重点章可讲授3学时左右,剩余时间讲非重点章,非重点章的讲授时间可以适当增加。

本书适合作为农林经济管理以及其他经济管理类专业的本科生和研究生教材。本书认真梳理了每一项农业政策的内涵、目标、政策工具、实施过程和实施效果等。除了作为教材使用外,还可以作为农业政策研究人员、政策制定和执行人员的参考资料。

孔祥智

2014年2月

目 录

导论	(1)
第一节 政策与政策科学	(2)
第二节 政策与农业发展	(9)
第三节 本书的框架结构和特色	(15)

上篇 农业政策理论分析

第1章 农业在国民经济中的地位	(21)
第一节 农业的贡献	(22)
第二节 农业的地位及其演变	(27)
第三节 城乡统筹与农业发展	(29)
第2章 农业政策分析框架	(43)
第一节 政策体系与形成机制	(44)
第二节 政府与市场的关系	(48)
第三节 农业政策的内涵、类型和主要分析方法	(52)
第四节 中国农业政策的目标沿革、现状与发展	(57)
第3章 农业政策制定	(65)
第一节 公共政策制定概述	(66)
第二节 农业政策问题的确定	(78)
第三节 农业政策议程	(83)
第四节 农业政策方案规划	(89)
第五节 农业政策的合法化	(97)
第4章 农业政策执行	(104)
第一节 农业政策执行概述	(105)
第二节 农业政策执行的主要理论	(107)
第三节 农业政策执行的资源条件和影响因素	(111)
第四节 农业政策执行的具体过程	(115)
第5章 农业政策评估	(129)
第一节 农业政策评估概述	(130)
第二节 农业政策评估的功能、原则和标准	(134)



第三节	农业政策评估的内容与方法	(138)
第四节	农业政策评估的程序	(144)
第五节	农业政策监控、控制和调整	(146)
第6章	农村基本经营制度	(154)
第一节	农村基本经营制度的发展历程	(155)
第二节	家庭承包经营的优势及成效	(158)
第三节	农村基本经营制度的缺陷与阶段挑战	(162)
第四节	稳定和完善的农村基本经营制度	(166)
第五节	农村基本经营制度与新型农业经营体系	(173)
第7章	农业法律体系	(177)
第一节	农业法律与农业政策概述	(178)
第二节	农业法律体系的基本构成框架	(181)
第三节	中国农业法律体系的建设与发展	(187)

下篇 农业政策各论

第8章	农业土地政策	(203)
第一节	农业土地与农业土地政策	(204)
第二节	农业土地承包经营政策	(206)
第三节	农业土地流转政策	(212)
第四节	耕地保护政策	(217)
第9章	农业金融政策	(226)
第一节	农业金融政策的概念、政策目标与政策工具	(227)
第二节	农业金融政策的沿革	(232)
第三节	农业金融政策的成效	(239)
第四节	农业金融政策的经验	(243)
第10章	农业劳动力转移政策	(248)
第一节	农业劳动力转移的相关概念与理论	(249)
第二节	我国农业劳动力转移的政策目标及工具	(253)
第三节	农业劳动力转移的政策沿革	(255)
第四节	我国劳动力转移政策的评价	(260)
第11章	农业价格政策	(266)
第一节	农产品市场与价格政策的目标与分类	(267)
第二节	1949—1978年农业价格政策与政策成效	(271)



第三节	1979—1984年农业价格政策与政策成效	(272)
第四节	1985—1997年农业价格政策与政策成效	(276)
第五节	1998—2003年农业价格政策	(279)
第六节	2004年至今的农业价格政策	(281)
第12章	农业税收与补贴政策	(289)
第一节	农业税收与补贴政策的内涵、目标与工具	(290)
第二节	新中国成立以来农业税收与补贴政策的演进脉络	(294)
第三节	现阶段我国的农业税收与补贴政策	(302)
第四节	政策执行效果评价	(308)
第13章	农产品流通政策	(319)
第一节	农产品流通及其政策的定义	(320)
第二节	我国流通政策的历史沿革	(322)
第三节	农产品流通政策的目标	(327)
第四节	政策工具和基本研究方法	(329)
第五节	政策的影响和效果	(344)
第六节	政策的经验与教训	(347)
第14章	农业对外开放政策	(354)
第一节	农业对外开放的概念、政策目标与政策工具	(355)
第二节	农产品国际贸易政策与政策效果	(359)
第三节	农业利用外资与“走出去”	(364)
第四节	农业国际合作与交流	(369)
第15章	农业产业结构和区域布局政策	(374)
第一节	农业产业结构和区域布局的概念、政策目标与政策工具	(375)
第二节	农业产业结构和区域布局政策的沿革	(378)
第三节	农业产业结构和区域布局政策的成效	(387)
第四节	农业产业结构和区域布局政策的经验	(389)
第16章	农民专业合作社政策	(394)
第一节	农民专业合作社的内涵和政策背景	(395)
第二节	农民专业合作社政策目标、政策工具和研究方法	(402)
第三节	农民专业合作社政策的沿革	(407)
第四节	农民专业合作社政策的效果评价	(413)
第五节	农民专业合作社的发展趋势和政策着力点	(415)
第17章	农业社会化服务体系政策	(421)
第一节	农业社会化服务体系的内涵、政策目标和政策工具	(422)
第二节	改革开放以来农业社会化服务体系政策的沿革	(428)



第三节	农业社会化服务体系政策的效果和影响	(434)
第四节	农业社会化服务体系政策的发展与完善	(438)
第 18 章	农业科技政策	(446)
第一节	农业科技政策的内涵与目标	(447)
第二节	农业科技政策工具与政策评估方法	(449)
第三节	我国农业科研机构组织体系	(452)
第四节	农业科技体制改革的进程与效果评价	(455)
第五节	农业科技领域的重大政策及其效果评价	(463)
第 19 章	农业基础设施政策	(470)
第一节	农业基础设施政策的内涵与目标	(471)
第二节	农业基础设施政策研究方法和政策工具	(474)
第三节	我国农业基础设施政策演变	(478)
第四节	我国农业基础设施政策效果与经验	(484)
第 20 章	粮食政策	(495)
第一节	粮食、粮食安全与粮食政策	(496)
第二节	政策工具和政策评估方法	(498)
第三节	近十年我国粮食政策措施及其效果评价	(506)
第 21 章	农产品质量安全政策	(518)
第一节	农产品质量安全的内涵、政策目标、研究方法和政策工具	(519)
第二节	农产品质量安全政策历史沿革	(523)
第三节	农产品质量安全政策基本内容	(531)
第四节	农产品质量安全管理现实挑战	(534)
第五节	农产品质量安全政策的未来方向	(537)
第 22 章	农业资源与环境政策	(543)
第一节	农业可持续发展政策	(544)
第二节	水资源政策	(549)
第三节	退耕还林政策	(556)
第 23 章	农村扶贫开发政策	(563)
第一节	贫困的概念、政策工具和研究方法	(564)
第二节	农村扶贫开发政策的演变	(568)
第三节	农村扶贫开发政策的效果评价	(577)

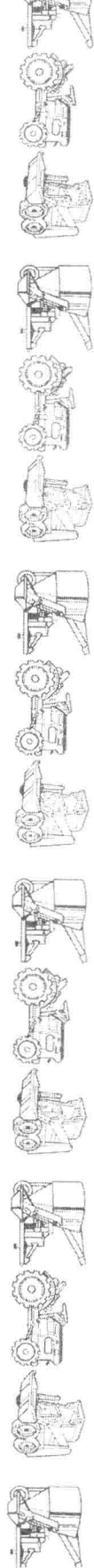


学习目标

1. 了解政策的概念、特点,以及政策科学的内容;
2. 掌握农业政策对农业发展的作用;
3. 对全书内容有一个概括性的了解。

导读

政策,是日常用语和报刊文献中出现频率较高的词汇之一,人们的命运、社会的进步都和政策的水平紧密地结合在一起。进入 21 世纪以来,十一个中央一号文件都是对当年的农业政策进行了具体的部署。2013 年召开的中共十八届三中全会指出:“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工





农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”并从三大方面规划了未来5~10年的农业政策走向,即加快构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。这些对于学习和研究农业政策是非常重要的。那么,什么是政策?它有哪些特点?政策对农业发展会产生什么影响?

第一节 政策与政策科学

政策,顾名思义,就是政治上的策略或谋略。在古汉语中,虽然没有“政策”一词,但却存在“政”、“策”两字,它们是被分开使用的。前者指“政治”、“政权”、“政事”等,后者则指“策划”、“策略”、“计谋”。日本是接受西方文化较早的国家,明治维新后,大量西学传入日本,有些学者在翻译英文“policy”时,从早已传到日本的汉字中挑选了“政”、“策”两个字组合在一起,再传到中国,便形成了汉语中的“政策”一词。对于政策科学的研究,首先是从西方国家开始的,经过多年的探索 and 争鸣,逐渐形成了一套学者们共同遵守的研究规范,政策的内涵也基本固定下来,即:①政策是为目标、价值和实践而设计的一项计划;②政策是政府要做或不做的决定;③政府的重要活动即为公共政策。①本书所讨论的政策又可称为公共政策。

一、政策的概念、内涵和要素

(一) 政策的概念

在现代社会经济生活中,“政策”一词被广泛应用于社会上的任何性质的组织或者团体,包括政府、企业、学校和教会等,这说明“政策”并非只是政府才能使用的术语。从这个角度出发,我们可以认为政策是一个组织或团体为实现某种特定目标而制定并付诸实施的行为规则和行动方案。

政策或公共政策(public policy),是由政府及其部门组织制定和实施的。本书所讨论的农业政策是政府为了促进农业发展、农民增收和农村繁荣,并使农业与整体国民经济体系、社会和生态环境协调发展而制定和实施的一系列行动方案和行为规则的总称,属于公共政策范畴。

(二) 政策的内涵

1. 政策是约束人们行为的规范和准则

作为具有一定的目标和纲领,拥有国家机器的政治实体,它的意志总要通过一定的形式表现出来,其中,政策是十分重要的一种形式。它在一定程度上具有法规性和制约性,要求人们以它作为行为准则,起码要求绝大多数人民遵从它,否则,政策就失去了应有的效力。

在同一社会里,制约着人们行为的规范和准则大体有三种:伦理道德、政策和法律。其中,伦

① 参见王沪宁.当代西方政治学分析.成都:四川人民出版社,1988:178-179.



理道德是一种软性规范,它根植于人们的生活之中,用人们大脑中固有的“对”与“错”、“美”与“丑”等观念来约束自己的行为,它的最大特点是具有很强的区域性和民族性,也就是说,不同区域、不同民族人们所遵循的伦理道德是不一样的。同时,当某人违反了群体的道德规范时,群体也不是硬性地对它处罚,而是用社会舆论的力量敦促其悔改。法律是一种硬性规范,它要求人们必须严格遵守它的约束,一旦违反,就要受到它的处罚。政策处于二者之间,属于中性规范,它对人们行为的制约,不是依靠舆论,也难以划定罪与非罪的界限,而是通过对较为重大的政治、经济等活动的界定,运用国家行政的力量使人们遵从它。作为约束人们行为的规范和准则,政策既不像道德那样松散,也不像法律那样严格,它处于二者之间,是原则性和灵活性的统一。

2. 政策主要是通过引导来发挥作用的

在国家行政力量发挥得当的前提下,政策之所以能够发挥作用,关键在于其本身的引导和示范。从积极方面来看,它鼓励人们在其规定的范围内充分发挥积极性和主动性,进行创造性工作;从消极方面看,它规定人们应该怎样,不应该怎样,以及活动范围和主要方式。政策的引导,主要体现在宏观上、方向上和性质上,尤其是对于一些较为重大的政策,更是体现了这一根本性的引导原则。

实例

2004年3月,国家对市场供求偏紧的重点粮食品种稻谷首先实行了最低收购价格政策,规定:当市场价格高于最低收购价格时,粮食经营企业按实际市场价格收购;当市场价格低于最低收购价格时,国家指定的粮食经营企业按照最低收购价格敞开收购,从而农民可以根据最低收购价格合理安排种植结构。尽管2004年稻谷的市场价格一直高于最低收购价,最低收购价的政策工具实际上并未使用,但这一政策等于让农民吃了定心丸,并引导了粮食价格合理回升,促进了粮农增收。2006年,这一政策扩大到了小麦。最低收购价政策实施10年来,对于引导粮食生产、稳定粮食市场起到了基础性作用。

3. 政策是一种手段和策略

任何政治实体,要想达到自己的目的,就必须采取一定的政策作为手段实现一定时期的执政目标。

实例

为了应对蔬菜价格上涨、农副食品供应偏紧的局面,国务院办公厅在1987年一份批转原商业部报告的通知中,首次提出了“大中城市的人民政府都要切实关心群众的‘菜篮子’”。进一步提出了“建设和扩大现有的蔬菜批发交易市场、集市贸易市场和零售网点”的政策,要求各地把建设蔬菜批发交易市场、集市贸易市场和零售网点纳入城市建设总体规划。1988年5月9日,农业部向国务院提出《关于发展副食品生产保障城市供应的建议》(简称“菜篮子工程”),国务院委托原国家计委批复同意了农业部的这一建议,今天为大众所熟知的“菜篮子工程”正式拉开了建



设序幕。这一阶段市场流通的主要特点在于,集贸市场的发展扩大和批发市场的建设开始,更多的批发市场逐渐从集贸市场中脱身,从区域流通逐渐发展到具有全国集散功能的大量流通市场,涌现出了一批大规模的典型农产品批发市场和集散中心,如山东寿光的蔬菜批发市场。“菜篮子工程”的实施,不仅保障了城市副食品的充足供给,还极大地振兴了蔬菜等相关产业。目前,我国蔬菜、水产品等已经出口到几十个国家,成为我国出口创汇的重要产业。

(三) 政策的要素

1. 政策范围

政策范围又称政策域,指一个政策包括的领域和影响的范围。每一个政策都是针对具体的阶级、阶层或利益集团制定的,都有一定的范围。制定政策的目的是对特定范围内人们的行为进行约束、规范或控制,或者充分调动他们的积极性和主动性。在制定政策时,正确地确定政策范围是非常重要的。当然,政策范围也不是绝对固定的,它要随着社会、经济、政治形势的变化而发生变化。



实例

对农民合作社免税政策的目的是减轻农民经济负担,促进合作社又好又快发展。2013年国家税务总局、农业部发布的《关于进一步做好农民专业合作社登记与相关管理工作的意见》就是要规范合作社的发展。这些政策实施的范围只是农民合作社,与别的农业经营主体无关。



实例

粮食的最低收购价格政策在2004年仅限于早籼稻、中籼稻和粳稻,2005年扩大到晚籼稻,2006年扩大到白小麦、红小麦和混合麦,并一直延续至今。

2. 政策目标

政策目标指政策实施后所要达到的目的和后果。作为政治实体所采取的手段和策略,任何政策都是为了实现一定目标服务的,有的是单目标,有的是多目标;有的是低层次目标,有的则是高层次目标。一般说来,低层次目标大都是单一的,而高层次目标则大都是复合的。在一定的时期内,政党或国家正是借助于明确而稳定的政策把人们的行动统一在一个共同的目标下,使每个个体的目标服从于总目标。政策的目标规定着人们共同的活动方向,给人们以希望和前进的动力。在政策的制定、执行、监督、反馈等各个环节中,政策目标既是终点,又是始点,始终贯穿于整个政策运动的过程之中。



实例

中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。



实例

中共十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，提出“到2020年，农村改革发展基本目标任务是：农村经济体制更加健全，城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立；现代农业建设取得显著进展，农业综合生产能力明显提高，国家粮食安全和主要农产品供给得到有效保障；农民人均纯收入比2008年翻一番，消费水平大幅提升，绝对贫困现象基本消除；农村基层组织建设进一步加强，村民自治制度更加完善，农民民主权利得到切实保障；城乡基本公共服务均等化明显推进，农村文化进一步繁荣，农民基本文化权益得到更好落实，农村人人享有接受良好教育的机会，农村基本生活保障、基本医疗卫生制度更加健全，农村社会管理体系进一步完善；资源节约型、环境友好型农业生产体系基本形成，农村人居和生态环境明显改善，可持续发展能力不断增强。”

政策目标的表述首先应该是科学的，即在定性分析与定量分析相结合的基础上，慎重地选择目标，使其能够贴切地反映政策的基本内涵和奋斗方向，并有科学依据。其次，应该是十分明确的，即政策目标的表述是明确的，不能模棱两可，似是而非。只有这样，才能起到鼓舞士气的作用。最后，应该是分阶段的，即每个社会发展阶段都有特定的政策目标，它是根据政治、经济、社会的实际需要提出的，因而具有动态的性质。

3. 政策措施

政策措施指实现政策目标所必须采取的手段和方法。政策目标确定后，要想实现它，就必须采取一定的手段，通过一定的途径。只有内部条件和外部环境都比较适宜，政策才能正常运转，政策目标才可望实现。因此，在制定政策时，最重要的就是确定政策措施，从而把政策目标建立在可行的基础上。没有措施保证的政策，只是一句空洞的口号而已。当然，在极特殊的环境下的确存在过口号性政策，比如在战争年代，为了团结各种力量来对付主要的敌人，有时会把某种政策用一句口号提出来，如“团结一切可以团结的力量，打倒日本帝国主义！”再如20世纪50年代，苏联撤去专家后，我党为了依靠自己的力量进行社会主义建设，提出“自力更生”的口号，但这些口号也仅仅是当时一系列政策的体现而已，在口号的背后，已经具有了较完整的政策措施。因此，政策措施是政策最主要的要素，是一项政策的核心，它反映了某项政策的实质性内容。

实例

中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，提出了三大改革任务，即大力推进改革创新，加强农村制度建设；积极发展现代农业，提高农业综合生产能力；加快发展农村公共事业，促进农村社会全面进步。其实，这就是实现全会所确定的目标而采取的政策措施。每一项改革任务又通过若干条具体措施来实现，总计21条具体措施，实际上构成了2020年之前我国农村政策的总框架。



作为实现目标的手段,政策措施首先应该是可行的,即各项措施在满足一定的约束条件下具备能够实施的现实性。再好的政策措施,如果满足不了各项约束条件,不具备实施的可能性与现实性,也仅仅是纸上谈兵而已。这里,“约束条件”指政策措施得以实施的外部环境,如人口、劳动力、科技人员数量、干部素质、资金、技术装备、文化教育水平、市场状况、交通运输状况、现行管理体制及自然环境条件等。其次,要求各项政策措施必须是可操作的。也就是说,在可行的条件下,政策措施必须是具体的。当然,这种“具体”,不是包罗万象的感性具体,把一切看得见、摸得着的东西都包括进去,而是理性的具体,即把每一作用对象所具有的东西真实地、科学地反映出来。因而,这种“具体”高于生活的具体,具有较为普遍的指导意义,它要求政策措施所涉及的时间、空间、作用对象、外部条件是具体的,同时,表述上要准确、简练,不能含糊不清。

上述三要素是构成一个完整政策所必需的组织成分,缺一不可。任何政策都是为了特定的对象而制定出,并在特定对象范围内发生作用的,失去了作用范围,政策也就不复存在。政策范围是政策制定的原动力,是政策的首要要素。政策目标是要确立一定历史时期的主要任务,使政策完成在政策范围发挥特定作用的使命,是引导政策前进的基本方向,故可称之为方面性要素。为了完成这种特定目标,还必须制定相应的措施,没有措施保证,要想实现目标是不可能的,因此,政策措施是行为性要素。这三个要素是互相制约、互为条件的,缺少任何一个,另外两个就失去了存在的基础,只有范围(对象)、目标、措施的有机结合,才构成一项完整的政策。

通过上述分析,我们可以给政策定义如下:政策是政治实体为了实现特定目标而规定的、用来调控社会行为和发展方向的规范和准则。它是范围(对象)、目标和措施三方面的有机统一。



知识链接

我国的政策主要表现在以下方面:(1)党的政策文件,如各种纲领、决定、决议、通知、宣言、声明等;(2)党的领导机关与国家机关联合发布的各种决议、决定、通知等;(3)国家中央机关制定、发布的有关文件,如国民经济和社会发展规划、国家预算、标准,对某些党和国家的批文,同外国签订的宣言、声明等;(4)见之于党和国家的报纸、刊物的有关党和国家领导人的重要讲话、报告和文章等;(5)政府投资或布局的大型项目,如“京九”铁路、三峡工程等,就是一定时期内中央政府某些重大政策的体现。^①



知识链接

2004年以来,中共中央连续发布十一个一号文件,构建了中央“强农、惠农、富农”政策的基本框架。这十一个一号文件如表0-1所示。

^① 参见郑欣森.政策学西安:陕西人民出版社,1989:29-30.



表 0-1 21 世纪以来十一个中央一号文件

年份	文件名称
2004	中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见
2005	中共中央国务院关于进一步加强农村工作,提高农业综合生产能力若干政策的意见
2006	中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见
2007	中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见
2008	中共中央国务院关于切实加强农业基础建设,进一步促进农业发展农民增收的若干意见
2009	中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见
2010	中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见
2011	中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定
2012	中共中央国务院关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见
2013	中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见
2014	中共中央、国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见

二、政策科学的基本内涵

政策科学是专门研究政策现象的学问,是第二次世界大战后在美国兴起的一个新的学术领域。作为概念,政策科学一词首先由美国政治家 H. 拉斯韦尔(Harold Lasswell)于 20 世纪 50 年代初提出并赋予特定内涵。60 年代末至 70 年代初,来自耶路撒冷希伯来大学而后到美国兰德公司任高级智囊的德热(Y. Dror)发表了被称之为政策科学“三部曲”的经典性著作:《重新审查公共政策制定过程》(1968)、《政策科学探索》(1971)、《政策科学的构想》(1971),奠定了政策科学的基础。德热还发表了大量论文,推动了在高等院校开设政策科学课程;与别人合办了《政策科学》杂志。在拉斯韦尔、德热、林布隆(E. Lindblom)、戴伊(R. Dye)、安德森(E. Anderson)等人的合力推动下,政策科学在西方学术界已有一席之地,学科本身在体系上也比较成熟。

政策科学在我国的兴起主要是党的十一届三中全会以后的事情。在改革开放的方针指引