

第 16 章 农业政策的制度框架

当下的问题和未来的挑战

主题摘要

自 1978 年改革至今，中国农业已实现从高度集中的人民公社制向以家庭联产承包制的体制转型。中国的领导正在弱化对农业的指令性计划并逐渐接受市场调节机制。然而农业仍属服从政府干预的敏感领域。本章介绍了农业政策制定和执行的主要机构并对深化改革提出了若干建议。

政策成型出台需依次经过以下决策部门：1) 国家高层领导明确提出国家政策目标和指示；2) “领导小组”、研究中心和相关组织等工作人员协同领导通过正式行政程序全面磋商，给出切实可行的分析和建议；3) 接受上级全面委任的国务院部委同相关各部及其归口部门、省、市、自治区沟通协调、密切配合，负责起草工作；4) 有关国务院各部委、各省、市、自治区、国营企业等直属部门依照下达计划贯彻执行。

最高行政部门：国家主席和副主席，中共中央高层领导，国务院高层领导和各共中央各领导小组是中国政府组织结构中最主要的担任制订大政方针职能的行政机构。

立法部门：中国最高立法机关全国人民代表大会通过法律。立法过程中，全国人民代表大会广泛充分地听取各部、顾问参谋机构和中共中央各部门的意见。

不少文件由中央部委直接单独发布；涉及多方问题的决议可由数部委联合颁布，必要时由国务院办公厅或中共中央共同发布。2004年中共中央和国务院联合发布了第1号文件《中共中央、国务院关于促进农民增收若干政策的意见》。¹

执行部门：国务院下属的机关单位担任执行机构。这些机构中不仅包括担负广泛职责的部门，

融部门的不足。对待发展过程中所出现的问题,“症状”可能恰恰正是解决办法。

- 4) 不要扶优扶强。不论是在公共部门还是私营领域,无人可以预知一切。在采取措施创造公平竞争环境的同时,应培养有利于强者脱颖而出的土壤。
- 5) 尽管建立新制度会有所帮助,但相对于“造砖和泥”式的传统制度建设,更应着眼于寻找恰当的激励机制。制度有可能滋长既得利益,甚至导致问题(包括其下达的指令)长期拖延而得不到解决。