

中国农业政策变迁的注意力分布及其逻辑阐释

李 青,钱再见

(南京师范大学 公共管理学院,江苏 南京 210023)



摘 要 农业问题历来是党和国家公共政策制定的重点领域。对新中国成立以来农业政策文本进行考察,可以清晰地描绘农业政策变迁的政策图谱。基于政策文本的量化研究方法,运用文本分析工具 Nvivo 11 和 Rost Content Mining 6.0 对新中国成立以来国家层面颁布的 669 份农业政策进行量化研究,探析农业政策变迁的注意力分布与阶段性特征。通过对农业政策变迁四个阶段的总体趋势、高频议题和注意力分布进行描述性统计和文本分析后发现,农业政策变迁蕴含着以下深层逻辑:国家与农民利益的不断调整,政府主导下的渐进式变迁,以及政策环境、理念和政策主体的合力推进。基于对当代中国农业政策变迁注意力分布及其逻辑的初步阐释,为农业发展乃至乡村振兴的理论与实践提供政策变迁视角的知识积累。

关键词 农业政策; 政策变迁; 注意力分布; 政策文本; 乡村振兴

中图分类号:D 60 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)04-0108-11

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.04.013

中国作为一个农业大国,解决“三农”问题是国家现代化建设的基础性任务,也是国民经济发展和社会稳定的基石,而要较好解决“三农”问题,一要靠执行稳定的农村政策和深化改革,二要靠推广和发展先进的农业科学技术,三要靠增加农业投入,增强农业发展后劲^[1]。农业问题因此成为历来党和国家公共政策制定的重点领域。党的十九大以来,在实施乡村振兴的政策情境下,党和国家施政活动对农业发展问题进行了持续的政策部署和创新。2017 年 10 月 18 日,党的十九大报告作出“实施乡村振兴战略”的重大决策,并强调农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重^[2]。2018 年 9 月 26 日,中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》进一步强调夯实农业生产能力基础、加快农业转型升级、建立现代农业经营体系、强化农业科技支撑、完善农业支持保护制度^[3]。2020 年中央“一号文件”明确指出集中力量完成打赢脱贫攻坚战和补上全面小康“三农”领域突出短板两大重点任务,持续抓好农业稳产保供和农民增收,推进农业高质量发展^[4]。党的十九届五中全会进一步指出要优先发展农业农村,全面推进乡村振兴^[5]。农业问题和农业政策已成为党和国家公共政策制定的优先议程。

在国家治理的实践意义上,政策兴农是乡村振兴和乡村治理现代化的重要面向,那么,从党和国家农业政策的变迁来观察我国的兴农历程便有了现实意义。从政策注意力的视角来说,农业政策变迁在一定程度上体现为党和国家农业政策注意力分布在不同时期的动态变化。探寻当代中国农业政策变迁的注意力分布,并在此基础上理解中国农业政策变迁的逻辑和规律,进而总结当代中国农业发展的政策经验,对于实现乡村振兴和乡村治理现代化具有重要意义。正是在这个意义上,运用政策文本量化研究方法,对新中国成立以来国家层面颁布的农业政策文本进行量化分析,探究其注意力分

收稿日期:2020-12-02

基金项目:江苏省社会科学基金重点项目“中国特色社会主义新型政党制度运行机制完善和效能提升研究”(20ZZA001);中央社会主义学院统一战线高端智库课题“新时代中国特色社会主义参政党建设研究”(ZK20180222)。

布、特征及变迁逻辑。

一、农业政策变迁的注意力模型

在政治学和公共管理研究中,注意力被看作是一种稀缺的决策资源,是政策活动主体的精神活动在公共政策上的集中程度^[6]。有限理性决策学派认为,基于有限理性的决策者不可能对输入的所有信息都能进行处理,面对众多纷繁复杂的社会问题,决策者有限的注意力,决定了那些只有得到决策者关注的社会问题,才能进入政策议程^[7]。正如美国著名政治学家 Bryan 教授所认为的,在个人层面,注意力起着向主题分配处理能力的作用^[8]。也就是说,决策者在庞大的信息输入过程中不可能均衡分配注意力,输入的信息只有被决策者注意到才有可能引起政府的回应,进而被纳入决策范围。以此为认知基础,注意力深刻影响着政策变迁的过程,常常被政治学家们用来为回溯政策变迁提供经验证据。

基于注意力分布的政策变迁受到多方面复杂因素的影响,其中最为关键的就是政策情境及政策主体的行为选择,或者说,政策变迁就是在政策情境、政策注意力和政策行为选择三个因素相互作用的情况下发生的。关于上述因素之间的因果机制,William 以西蒙的组织决策分析为知识基础,通过研究企业管理组织的注意力问题给出了较好的回答。他认为,解释企业行为就是解释企业决策者如何分配和调节注意力,这一观点基于以下三个相互关联的层面:(1)决策者的行为选择取决于决策者注意力所聚焦的议题和答案(注意力的聚焦);(2)决策者关注的议题和答案及其行为选择,取决于决策者所处的特定背景和位置(定位注意力);(3)决策者所处的特定背景和位置及其行为选择,取决于企业的规章、资源和社会关系如何规范与控制议题、答案与决策者注意力在具体活动、沟通和程序中的分布和分配(注意力的结构性分布)^[9]。根据 William 对注意力分配如何影响组织决策行为的论证可知,注意力分布是连接具体政策情境与政策行为选择的中间变量。由此,构建出一个政策变迁的注意力模型(如图1),具体的推演逻辑如下:

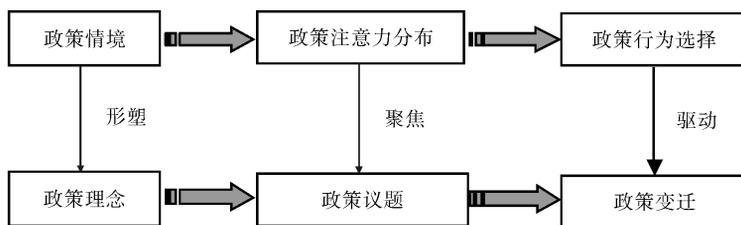


图1 政策变迁的注意力模型

首先,基于政策情境的政策理念形塑。任何领域的政策制定都离不开特定的政策情境,党和国家的重大政策制定与变迁更是与特定历史时期国家发展战略的具体情境紧密关联。情境理论认为,情境化能够加强现有理论,改进其精确度,以及提升其预测能力;深入情境化尤其能发展出有效的理论来解释新情境中的独特现象^[10]。在政策变迁中,每一个时期的具体政策都是情境化的政策,或者说,政策情景化是分析长时段政策变迁的重要前提。当然,政策情境又是一个复杂的系统,它包括诸如体制内的科层规则、官僚利益、体制外压力、时代环境等多重因素的组合。在政策情境的作用下,决策主体的“精神活动”往往不是自主选择的,而是受具体的政策情境影响。正是在具体的政策情境中,决策者才能完成对具体政策问题的认知,进而形塑决策者乃至政策利益攸关方的政策理念,并影响政策行为选择的发展方向。

其次,结合政策注意力分布的政策议题聚焦。政策理念是政策主体关于公共政策主张及预达到目标的一种相对稳定的主观认知与偏好。当政策方案被制定以后,它直接体现在政策文本当中。政策议程研究者认为,真实政治选择中的变化往往表现为固定的偏好,变化的注意力^[8],这在很大程度

上决定了决策者针对同一政策问题在不同的时间点会选择不同的行动方案。由此可以推论,在政策变迁过程中,政策理念和偏好往往不容易改变,但决策者的注意力却经常随着政策情境的变化而变化,并通过在不同政策议题领域的分布与聚焦,将政策理念不同程度地嵌入实际的政策制定中。

最后,依据政策行为选择驱动的政策变迁。行动主义认为,无论是相对固定的政策理念与偏好,还是变化的决策注意力,最终都会通过具体的政策行为选择落实到实际行动中。由于特定政策情境下的政策理念是通过政策注意力变化体现在政策议题当中,针对特定议题所采取的行动方案构成不同时期具体情境下政策行为选择的具体表征,并直观地呈现在政策注意力的分布图谱中。当不同时期聚焦的政策议题发生变化,政策行动方案的选择也会随之变化。因此,从长时段的政策回溯来看,政策变迁的过程就是在具体政策情境下以注意力的动态分布和议题聚焦为特征的政策行为选择过程,由此可以勾勒出政策演进的独特图景。

根据上述政策变迁的注意力模型,农业政策变迁始终离不开特定时期政策情境下党和国家施政行为与广大农民农业发展实践的影响。伴随政治经济环境的变化,决策者对农业政策领域具体议题的注意力分配存在差异,不同时期注意力聚焦决定什么样的农业问题能够被纳入政策议程并形成不同的政策问题,并针对该政策问题制定相应的解决方案。可以说,农业政策变迁实际上就是特定情境下基于农民的农业发展实践和决策者注意力分布的政策行为选择过程。当然,在这一过程中,农业政策变迁始终都是围绕实现农业现代化和提升农民生活水平的永恒主题展开的,但在不同阶段,由于受施政理念、农业发展工作重心、国家与农民利益关系、时代需求等因素变化的影响,不同时期农业政策注意力分布是动态变化的。因此,作为决策权力运行重要微观体现的决策者注意力分布,可以为考察农业政策变迁过程及其内在逻辑规律提供一个恰切的理论视角。

二、中国农业政策变迁的注意力分布:基于政策文本的量化分析

通过引入注意力变量观察农业政策变迁的规律,一个重要的前提是对注意力进行有效测量。在政府决策领域,对注意力的测量一般都是通过政策文本内容分析来完成的,即通过对政策文本内容的基本统计描述来展示政治注意力在政策议题分配上的基本占比及变化情况^[11]。政策文本量化分析是政策科学领域新兴的研究方法,它以政策文本的内容和属性为研究对象,可以精确地、定量地、可视化地描述和呈现政策变迁过程^[12],弥补了定性研究的主观性和不确定性,为开展政策分析提供了新的科学方法。在本研究中,主要通过对决策者的注意力在特定时期农业政策文本中分布情况进行量化描述与分析,进而考察农业政策变迁的逻辑规律。

1. 农业政策变迁分析的文本选择与总体趋势

对农业政策文本的选取主要来源于:中共中央党史文献研究院成果总库中的《建国以来重要文献选编》、国务院政策文件库以及中华人民共和国农业农村部(包括原农业部)官方网站,并以“北大法宝”作为补充。鉴于资料收集的可及性、有限性和可操作性,对农业政策文本的选择遵循以下原则:主要选取党中央、国务院及其各部委发布的与农业直接相关的代表性政策;政策文本内容与农业问题高度相关,稍带提及的不予采用;时间跨度为1949年10月1日至2020年12月31日。经过人工筛选、剔除后,共获取农业政策文本669份。经统计分析发现,农业政策文本数量的时间分布总体上呈波动上升趋势,表明党和国家对农业问题越来越重视(如图2)。结合新中国成立以来的政治发展周期变化规律,农业政策变迁必然受到不同时期党和国家施政理念与现实发展需求的深刻影响。改革开放前的30年,农业政策变化服务于计划经济体制下的国家发展任务需求和工作布局;改革开放以来至21世纪初,对“三农”改革影响最大的事件莫过于家庭联产承包责任制和市场经济体制的探索与确立,农业政策的发展变化也与此紧密相关;十六大以来,随着科学发展观的提出,农业发展重心是要解决农民负担过重与城乡协调发展问题;十八大以来,随着国家治理现代化命题的提出,农业发展需要在乡村治理现代化与乡村振兴的话语情境下再出发。依据这一历史发展脉络来观察,农业政策发文

数量的变化与政治周期的变化也基本相吻合。因此,综合以上各方面因素,将农业政策变迁的过程分为以下四个阶段:

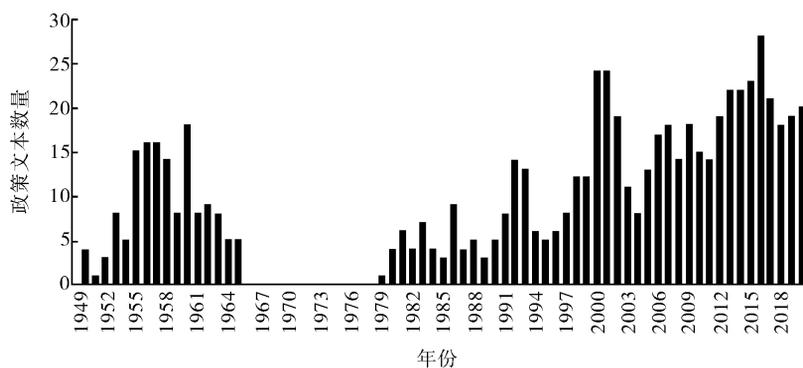


图2 农业政策发文数量的总体趋势

第一阶段:1949—1977年,政策数量为143项,占比21.38%,平均每年5.1项。其中,1949—1965年间政策数量较为集中,这是因为新中国成立以后我国农业政策主要围绕土地改革、农业合作化、人民公社化所展开。1966年开始的“文化大革命”导致农业发展受到挫折,农业政策处于较明显的间断期。

第二阶段:1978—2002年,政策数量为206项,占比30.79%,平均每年8.6项。该阶段处于农业发展的恢复期和改革开放的探索期,政策数量处于稳步上升中。农业政策的基本导向是解决粮食供给问题和农民收入问题^[13],这与到20世纪末基本实现小康社会的目标是相适应的。具体而言,80年代农业政策围绕着家庭联产承包责任制的确立,其发文数量集中增长;90年代随着社会主义市场经济改革的推进,农业政策内容开始侧重农业市场化、农产品流通体制改革、农业对外开放等。

第三阶段:2003—2012年,政策数量共计147项,占比21.97%,平均每年14.7项。该阶段处于政策的快速上升期,随着税费改革的逐步完成,农业政策侧重社会主义新农村建设、城乡统筹发展以及农业基础设施完善等,顶层制度设计重心转向“工业反哺农业”。

第四阶段:2013年至今,政策数量为173项,短短7年的发文量达到总数的25.86%,平均每年高达24.7项,是农业政策的爆发期。十八大以来,党和国家大力推进乡村治理体系和治理能力现代化,不断完善与“三农”相关的政策法规,满足农民群众美好生活的需求,巩固党在基层的执政基础,在一定程度上促使了农业政策的爆发式增长。

结合上述农业政策变迁总体趋势的量化分析及重要历史节点,将四个阶段的农业政策归纳为集体化时期、初步建设小康社会时期、税费改革时期以及全面推进农业农村现代化时期。需要说明的是,由于税费改革已于2006年前后完成,而将2007—2012年间的农业政策纳入税费改革时期主要因为税费改革完成后,党和国家颁布的农业政策防止农民负担反弹、巩固农业税费改革的成果,并以进一步促进农民增收、增进农民福祉为主要政策目标,有学者称之为“后税费”时期^[14]。为了分析时间跨度处理的连贯性,故将其看作税费改革的延续,属于广义的税费改革。

2. 农业政策变迁的注意力分布:关键议题与政策选择

在政策文献量化研究中,词频反映了文本内容的代表性,它是政策议题与注意力分布情况的直观反映。为清晰认识新中国成立以来农业政策的演变脉络与注意力分布,采用了澳大利亚QSR公司开发的质性分析工具Nvivo 11对农业政策文本进行编码,归纳主题内容;在此基础上,利用描述性统计对编码结果进行量化分析,进而计算不同主题的出现频次^[15]。借助词频查询功能对四个时期重要议题和高频关键词(主要选取排名前20的关键词)进行统计梳理(如表1),突显每个阶段农业政策的关键议题。

根据表 1 不难发现,“农业”“农村”“农民”“发展”“建设”等词在每个阶段均属于高频词,说明“三农”问题历来是党和国家政策制定的重点领域,且农业政策制定始终离不开“发展”的主基调,不论在社会主义探索时期还是改革开放 40 多年来,发展始终是农业政策制定的第一要义。通过高频关键词统计可知,农业政策变迁呈现以下特征:第一,“改革”“生产”“建设”等关键词始终贯穿新中国成立以来以来的农业政策文本,成为农业政策制定的“主旋律”;第二,粮食、农产品等关键词是根本,是农业政策制定的“最强音”,“人民公社”“农业税”等关键词在特定阶段是农业政策的核心议题,随着政策目标以及政治经济环境的变化又逐渐消失,具有阶段性特征;第三,“绿色”“现代”“振兴”等关键词是现代农业政策制定的关键点,越来越受到重视。在结合高频词分析的基础上,进一步采用文本内容挖掘工具 ROST Content Mining 6.0 进行分析,该软件可以实现分词、聚类等文本内容分析功能^[16]。利用该软件功能性分析中的社会网络与语义网络分析,对每个阶段农业政策的社会网络与语义网络结构关系进行可视化呈现,深层次展现各要素之间的关系,进而对农业政策变迁的注意力分布和阶段性特征作进一步分析。

表 1 农业政策的高频词分布

时期	词频(Top 20)
集体化时期 (1949—1977)	农业(533)、社员(374)、土地(349)、农民(275)、发展(265)、人民公社(245)、粮食(231)、农村(226)、群众(209)、分配(200)、合作社(199)、领导(179)、计划(176)、收入(170)、土地改革(154)、生产队(149)、互助(141)、经营(137)、征收(137)、农业税(114)……
初步建设小康社会时期 (1978—2002)	农业(2090)、粮食(1781)、农村(1592)、发展(1459)、农民(1434)、企业(869)、经营(774)、经济(742)、改革(739)、市场(652)、土地(494)、技术(471)、资金(445)、服务(421)、稳定(406)、承包(404)、负担(360)、棉花(359)、流通(301)、责任制(263)……
税费改革时期(2003—2012)	农业(5548)、农村(2884)、发展(2573)、建设(2465)、农民(1825)、技术(1630)、加强(1477)、农产品(1436)、服务(1174)、推广(842)、改革(841)、补贴(571)、现代(542)、人才(530)、税费(510)、新农村(490)、信息化(438)、扶持(426)、产业化(416)、试点(398)……
全面推进农业农村现代化时期 (2013 至今)	农业(8928)、发展(4401)、农村(3809)、建设(3729)、服务(2524)、农民(1725)、经营(1633)、技术(1535)、资源(1444)、乡村(1288)、生态(947)、新型(847)、安全(830)、治理(827)、市场(818)、绿色(692)、金融(659)、土地(629)、补助(592)、数据(408)……

(1)集体化时期(1949—1977 年):恢复农业生产,探索社会主义道路。首先,从政策情境来看,新中国成立后,农业恢复见效快,能够解决人民的吃饭穿衣问题,对于巩固新生的人民政权有着重大的帮助^[17],进而成为新生政权的主导性执政话语,因此,农业政策主要围绕农业生产力的恢复和提高展开。随着土改的完成,国家的战略目标从恢复农业生产转向社会主义工业化建设,中央认为,个体所有制的生产关系与大量供应是完全冲突的,个体所有制必须过渡到集体所有制^[18],并开启了农业社会主义改造,农业合作化成为政策的重心。1956 年底完成了社会主义改造,实现生产关系的重大变革。然而,随着“大跃进”和人民公社运动的展开,农业生产逐渐偏离了现实条件,严重打击了农民生产的积极性。

其次,从政策注意力的分布图谱来看,通过 ROST 对集体化时期农业政策文本进行分析得到如图 3 所示的语义网络分析,“农业”“农村”“社员”“组织”等词位于网络图的中央,与其他节点的关键词联系紧密,“土地”“运动”“人民公社”“生产队”“分配”“经济”等关键词处于语义图的边缘地区,处于次核心地带,结合词频统计可知,“土地改革”“合作社”“人民公社”等共同形成集体化时期政策注意力聚焦的主要政策议题。

最后,从政策选择来看,在这一阶段,农业在曲折发展的同时,也在一定程度上为国民经济的恢复奠定了物质基础。集体化时期农业政策注意力分布的重要特征之一是适应工业化发展的需要,在优先发展重工业的战略目标下,工业化的战略决策对农业发展起支配作用。此外,新生政权首先要解决的就是人民温饱问题,因此农业政策主要围绕生产力的恢复和提高、农业增产所展开。再者,城乡二元结构形成,高度集中的计划经济体制为汲取农业剩余价值提供了保证,户籍制度从根本上限制了城

乡流动。总之,集体化时期高度集中的计划经济体制强化了国家对农业乃至整个农村的垂直管理,打击了农民的生产积极性,农产品供不应求。在这一政策情境下,决策者的注意力分布体现出明显的国家和集体利益高于一切的政策理念,因而决定了最终的政策行为选择。

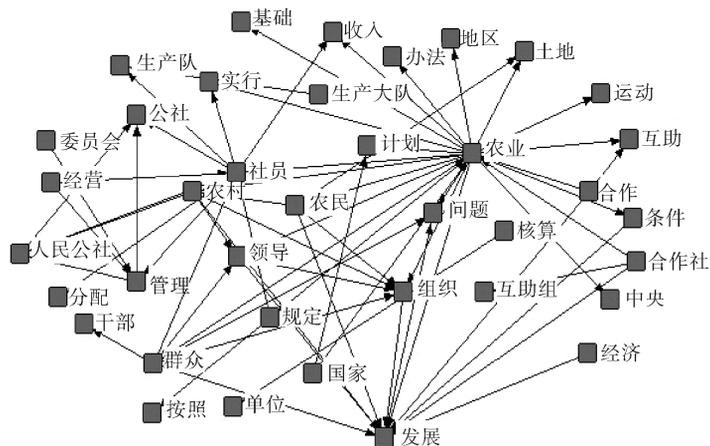


图3 集体化时期农业政策注意力的语义网络分析

(2)初步建设小康社会时期(1978—2002年):家庭经营为基础,逐渐走向市场。首先,从政策情境来看,十一届三中全会的召开和《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》的出台,提倡保障农民权利、致力于解决农民温饱问题成为农业改革的逻辑起点。与此同时,“包产到户”的实践探索率先在安徽、四川等地出现并得到中央的肯定,农业政策出现新的突破。1985年人民公社解体,彻底瓦解了公社时期的经营体制,农业政策的重点开始转向粮食和农产品生产流通领域。可以说,这一阶段国家农业政策的重点是“纠正改错”,致力于解决农民温饱问题,同时进行流通体制改革进而解决农民收入的问题。

其次,就政策注意力的分布而言,由图4及表1可知,初步建设小康社会时期的农业政策注意力分布不仅以“农村”“农业”“农民”等关键词为核心要素,还通过“稳定”“发展”“建设”“经营”“改革”等高频关键词体现了该时期阶段性特质,共同构成农业政策的聚焦议题。总的来说,这一阶段的农业政策对农业发展具有一定保护性特征。

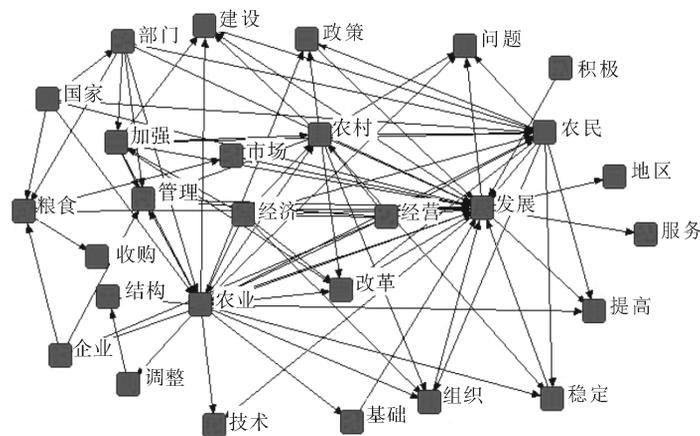


图4 初步建设小康社会时期农业政策注意力的语义网络分析

最后,从政策选择来说,政策的问题情境与注意力变化决定了初步建设小康社会时期农业政策的不同选择。其一,逐步确立家庭联产承包责任制的法律地位。1982年首次规定其社会主义性质后,1993年将其载入《宪法》,同年颁布《中华人民共和国农业法》,充分以法律形式保障了农民的权益。

代化”。其一,强调农业供给侧改革,2017年中央“一号文件”专门以农业供给侧结构性改革为主题,在农业供给质量、体制改革、创新等方面提出了一系列意见和措施。其二,乡村振兴战略的伟大决策部署。2018年出台《关于实施乡村振兴战略的意见》以及《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》将实施乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手。其三,农业政策内容注重发展绿色农业,2017年提出农业绿色发展的制度框架,为农业绿色发展提供了重要的制度支撑。

其次,观察政策注意力的分布图谱可知,全面推进农业农村现代化时期农业政策注意力分布依然以“农业”“农村”“发展”“改革”“建设”等关键词为主导。不过,根据图6以及表1词频统计可知,“现代化”“乡村”“绿色”“技术”“治理”“信息化”“振兴”“数据”等关键词也成为该时期农业政策的重要聚焦点,为“农业”“农村”“发展”“改革”“建设”等主导关键词注入了新的内涵。

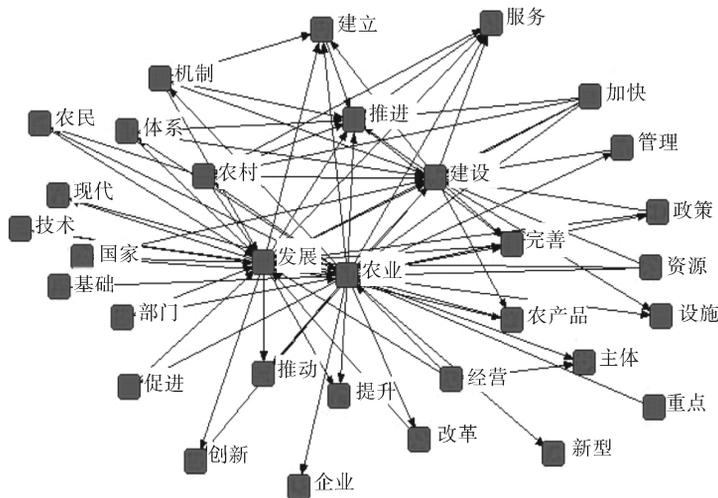


图6 全面推进农业农村现代化时期农业政策注意力的语义网络分析

最后,就政策选择而言,全面推进农业农村现代化时期农业政策选择聚焦点是大力发展现代农业产业体系,促进实现乡村振兴乃至乡村治理现代化,农业政策目标走向多元化,不仅包括保障粮食安全、增进农民福祉、实现农业可持续发展,还将乡村治理体系和治理能力现代化作为重要内容和重要目标。另外,城乡关系也迈入新阶段,十八大以来,国家向农业发展注入了大量的资金、物力以及人才,为农业发展提了制度保障、物质基础、智力支撑,形成了对农业发展的全方位支持。十九大提出“城乡融合发展”更是进一步打通了城乡的发展渠道,为农业发展提供更多的资源。

三、新中国成立以来农业政策变迁的逻辑阐释

根据上述对新中国成立以来农业政策变迁注意力分布的量化分析,不难发现,农业政策的演进是与国家现代化建设的历史进程紧密关联的。具体来说,农业政策变迁总是围绕利益而展开的,而且,这一过程的演进始终离不开政策情境(政策理念)、政策注意力分布(政策议题)和政策行为选择这三个核心因素的相互作用。据此,我们可以对新中国成立以来农业政策变迁的深层逻辑作进一步提炼,以更加深入理解我国农业政策变迁的政策意涵与内在规律。

1. 国家与农民利益关系的不断调整

在中国政治发展过程中,国家与农民之间存在“共赢、共在、共生”的互构过程^[22],而这种互构过程在一定意义上就是国家与农民之间的利益调整过程。或者说,农业政策的演变就是国家与农民利益不断调整、农民权益逐渐增加,进而实现国家与农民“共赢、共在、共生”的过程。纵观当代中国农业政策变迁的实践进程,呈现出以下三个阶段逻辑:

第一,国家利益占主导的农业政策逻辑。集体化时期的农业政策呈现出典型的国家利益主导特

色,通过政策文本内容分析不难发现,“人民公社”“生产队”“分配”“计划”等关键词在语义网络中具有重要地位,这些关键词体现了国家权力的强制性输出进而获得主导地位,政策的调整与变迁均是国家意志的体现。例如在建国初期,为顺利实施优先发展重工业战略,国家通过建立高度集中的计划经济体制来强化对资源的控制^[23],于是,“以农补工”的路径选择为工业化乃至国家其他各项事业发展奠定了重要基础,尤其是国家采取工农产品价格“剪刀差”的形式为工业化提供资本积累,在一定程度上损害了农民利益。

第二,国家与农民利益竞合下的农业政策逻辑。在家庭联产承包责任制和税费改革时期,农业政策的演进则集中体现为国家与农民利益不断竞争与合作。尽管说家庭联产承包责任制时期国家对农民的利益“掠夺”依然存在,但农业政策已开始利益竞合中逐步“放权”,尤其到了税费改革时期,还增加对农业的财政支持力度,最终实现由“取”向“予”的转变,且“予”处于不断增加的趋势,并以“增量革命”的方式打破原有体制对农业的限制。例如,农业产权制度从集体垄断到改革开放时期所有权与承包经营权的“两权分离”,再到“两权裂变”^[24],充分发挥了农户经营的积极性,推动土地资源的再配置。这就是在维护和增强农户土地权益方面不断作出的边际性调整,体现了农民权益不断增加的过程。

第三,国家与农民利益共享的农业政策逻辑。全面推进农业农村现代化时期,农业政策的演进突出表现为国家利益与农民利益的共享。十八大以来,党和国家不断提高农业发展的政策效能,倡导绿色农业发展、努力实现城乡服务均等化、实施精准扶贫、精准脱贫、乡村振兴战略等都是国家与农民利益共享的体现。在这个过程中,国家虽退出对农业的直接管理和控制,但农民增收所带来的正外部性也增加了国家利益,如惠农富农政策使全国粮食产量实现连续“十一连增”,2019年全国粮食总产量创历史最高水平。

2. 政府主导下的渐进性变迁

自新中国成立以来,尤其是改革开放以来,中国的发展与制度变革始终走的是一条渐进性道路,农业政策的变迁也是如此。从国家与社会的关系角度来看,在社会和公民个体力量相对较弱的条件下,农业政策的稳定有序发展,只能依赖国家和政府力量的积极引导。

从农业政策变迁的政策实践来看,新中国成立以来农业政策的演进总体上是由国家“自上而下”的强制性变迁为主,并采取先易后难、先局部再整体的步骤。政府以制度供给者的身份,通过法律法规、政策等手段实施制度供给^[25],很多农业政策是由国家强制推行的,特别是那些难以执行的政策,如根据既定的政策目标制定关于农业问题的约束机制,建立惩罚条令,约束各行为主体在制度范围内活动。

同时,政策演进的总体趋势是以渐进性变迁为主。尽管当代中国农业政策在不同历史发展阶段的侧重点不同,但每一阶段农业政策都是循序渐进的变革,既体现了政策制定的创新性和时代性,又具有一定的延续性。新的农业政策一般在原有基础上进行边际性调整,以平稳温和的方式实现新旧农业政策有效衔接,如税费改革就是采取先试点、后推广的模式实现渐进性变迁。总体而言渐进性农业政策变迁的重要特征之一是遵循“帕累托改进”原则,即某项农业政策的出台和实施努力使部分群体收益,也尽量减少对另一部分群体利益的损害。

3. 政策环境、理念与政策主体的合力推进

第一,政策环境为农业政策变迁提供机会窗口。在历史制度主义看来,制度的产生、延续、变迁受到制度环境(政策情境)的影响。集体化时期实行高度集中的计划体制,讲求“姓资姓社”的区隔,政治集权化、经济指令化、社会政治化^[26],国家在农业政策过程中占据主导,依靠计划指令进行农业生产和分配。改革开放后的体制转型在宏观环境上为农业政策变迁提供了机会窗口,尤其是国家从计划经济向市场经济转型,以及中国加入WTO后与国际市场的接轨,导致原来农业政策功能已无法适应新环境的需求,由此引发了农业政策注意力的变化。税费改革时期,农民沉重的税费负担以及工业化

发展历史赊账导致城乡差距进一步拉大,农村社会发展不够全面、协调、可持续,进而诱发了新的政策变迁。党的十八大以来,我国农村改革迈入新阶段,对外开放步伐不断加快,可以说,环境的变化引发了农业政策的发展目标、体制模式以及发展方式的变化,为农业政策变迁提供重要动力。

第二,政策理念的更新为农业政策变迁提供牵引力。在政策变迁的过程中,政策情境塑造着决策者的政策理念,进而成为决策者政策注意力分布的认知基础。新理念的产生对旧的理念和政策构成挑战,为农业政策变迁提供方向性指引。例如,改革开放以后,在城乡差距不断拉大的情况下,在“全面、协调、可持续”的科学发展观以及城乡统筹发展的理念指导下,农业政策开始向“农民增收”“以城促乡”等政策转变。十八大以来,“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,进一步影响着农业政策的注意力分配。随着我国社会主要矛盾的转变,农业发展的主要矛盾也发生了变化,由总量不足转变为结构性矛盾,这就要求农业政策朝着供给侧方面进行改革。可以说,农业政策变迁是在政策理念不断转变基础上的政策创新。

第三,政策主体的行为选择为农业政策变迁提供重要推动力。农业政策的变迁离不开决策者、农民等相关政策主体的认知、策略和行动,正如有学者所认为的,不论制度处于稳定期还是变动期,强势行为者往往对制度设计和变迁具有更大的影响^[27]。例如,改革开放初期,作为政策实践主体的农民率先在农村探索“包产到户”的农业生产实践,为家庭联产承包责任制改革打开了先河。然而,这一改革起初在中央决策层存在分歧,邓小平、万里等在基层视察后发现包产到户确实能有效解决农民温饱问题,明确指示“效果很好、变化很快”,进而促使包产到户以“一号文件”的形式得以确立,对推行家庭联产承包责任制改革起到了关键推动作用。由此可见,农业政策变迁既离不开广大人民群众的农业实践,也离不开决策者的推动。

四、结 语

基于当代中国农业政策变迁的注意力分布、特征与逻辑分析,农业政策的变迁与国家现代化建设的政治过程是紧密相关的。农业政策的变迁经历了集体化时期、初步建设小康社会时期、税费改革时期和全面推进农业农村现代化时期四个阶段,尽管各个时期农业政策的注意力分布与具体政策选择有所差异,但一个不变的事实是随着国家现代化步伐的向前推进,农民利益不断增长,国家与农民“共赢、共在、共生”的关系日渐形成。从未来政策演进的目标和政策实践来说,新中国70余年来农业政策变迁的实践逻辑启示是:农业政策的制定与创新,需要坚持党的全面领导,适应国家治理体系和治理能力现代化的需要,以及乡村治理现代化建设和全面实施乡村振兴的现实需求,始终以不断扩大农民福祉、增进农民利益为核心,在尊重农民主体地位、充分了解农民偏好基础上以合理方式引导农民表达利益诉求,在农业产业发展、农业基础设施建设、农业供给侧改革等方面取得突破性发展,实现我国从传统农业大国向现代农业强国的根本转变。

参 考 文 献

- [1] 中共中央文献研究室.十三大以来重要文献选编(上)[M].北京:人民出版社,1991:439.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:32.
- [3] 中共中央 国务院.乡村振兴战略规划(2018—2022)[M].北京:人民出版社,2018:26-40.
- [4] 中共中央 国务院.关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见[M].北京:人民出版社,2020:2.
- [5] 中共政府网.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL].(2020-11-03)[2021-06-02].http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm.
- [6] 叶良海,吴湘玲.政策注意力争夺:一种减少地方政府政策执行失效的分析思路[J].青海社会科学,2017(2):82-87.
- [7] 文宏,杜菲菲.注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015年)的考察[J].行政

- 论坛,2018(2):80-87.
- [8] BRYAN D J. Reconceiving decision-making in democratic politics; attention, choice, and public policy[M]. Chicago: The University of Chicago press, 1994.
- [9] WILLIAM O. Towards an attention-based view of the firm[J]. Strategic management journal, special issue: organizational and competitive interactions, 1997(18): 187-206.
- [10] 徐淑英,任兵,吕力.管理理论构建论文集[M].北京:北京大学出版社,2016:279.
- [11] 陶鹏.论政治注意力研究的基础观与本土化[J].上海行政学院学报,2019(6):63-71.
- [12] 黄萃.政策文献量化研究[M].北京:科学出版社,2016:5.
- [13] 肖小虹,王婷婷,王超.中华人民共和国成立70年来农业政策的演变轨迹——基于1949—2019年中国农业政策的量化分析[J].世界农业,2019(8):33-48.
- [14] 温铁军.农村税费改革及“后税费时代”相关问题分析[J].税务研究,2006(7):3-5.
- [15] 李晓园,钟伟.中国治贫70年:历史变迁、政策特征、典型制度与发展趋势——基于各时期典型扶贫政策文本的Nvivo分析[J].青海社会科学,2020(1):95-108.
- [16] 邓雪琳.改革开放以来中国政府职能转变的测量——基于国务院政府工作报告(1978—2015)的文本分析[J].中国行政管理,2015(8):30-36.
- [17] 许建文.中国当代农业政策史稿[M].北京:中国农业出版社,2007.
- [18] 中共中央文献研究室,中央档案馆《党的文献》编辑部.毛泽东重要著作和思想形成始末[M].北京:人民出版社,1993:238.
- [19] 任景明,喻元秀,王如松.中国农业政策环境影响初步分析[J].中国农学通报,2009(15):223-229.
- [20] 陈斌开,李银银.再分配政策对农村收入分配的影响——基于税费体制改革的经验研究[J].中国社会科学,2020(2):70-92.
- [21] 唐园结,孙林.黄金十年:党的十六大以来强农惠农富农政策轨迹[M].北京:中国农业出版社,2012:2-4.
- [22] 陈浩天,胡白钰.国家与农民互构:观瞻乡村治理进程的政治发展理路[J].内蒙古社会科学,2020(5):14-20.
- [23] 刘俊杰.我国城乡关系演变的历史脉络:从分割走向融合[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(1):84-92.
- [24] 高帆.中国农地“三权分置”的形成逻辑与实施政策[J].经济学家,2018(4):86-95.
- [25] 陈天祥.论中国制度变迁的方式[J].中山大学学报(社会科学版),2001(3):86-93.
- [26] 许晓龙,李里峰.“五年计划”的变与常:一项历史制度主义的考察[J].浙江学刊,2017(3):59-65.
- [27] 马得勇,张志原.观念、权力与制度变迁:铁道部体制的社会演化论分析[J].政治学研究,2015(5):96-110.

(责任编辑:陈万红)