

中国农村发展研究报告

N0.4

China's Rural Development Report No.4

中国社会科学院农村发展研究所 编
社会科学文献出版社

中国社会科学院农村发展研究所 编

中国农村发展研究报告

China's Rural Development Report

No. 4

社会科学文献出版社

Social Sciences Documentation Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村发展研究报告 No.4/中国社会科学院农村发展研究所编. - 北京: 社会科学文献出版社, 2004.9

ISBN 7-80190-245-9

I. 中... II. 中... III. 农村经济-经济发展-研究报告-中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 050004 号

《中国农村发展研究报告 No.4》

代前言

《中国农村发展研究报告 No.4》收入的是中国社会科学院农村发展研究所的研究人员在 2002 年间撰写的学术论文和研究报告，本应在 2003 年结集出版，为何延后了一年？此中固然有 2003 年上半年“非典”影响，但更重要的是，在《中国农村发展研究报告 3》的“代前言”中，我们希望“明年呈现在读者面前的第四本农村发展研究报告在质量上能有长足的进步”。如何兑现这个承诺，使第四本报告在研究质量上确实有所提高，真正做到不辜负读者的期望，这是我们一直在思考的问题，为此进行的讨论和探索耗费了一些时间，延误了本集的出版，在这里特向作者、热心的读者和出版社表示诚挚的歉意！

为保证收入文集的研究成果的质量，首先要从体制和工作程序的规范上着手。2003 年，农村发展研究所成立了《中国农村发展研究报告》编委会，由所学术委员担任编委，在编委会下面设立编辑小组，由《中国农村经济》、《中国农村观察》两刊编辑部的资深编辑任成员，由编辑部主任陈劲松同志具体负责。工作程序是先由编辑小组成员对汇集的稿件认真进行审读，以稿件是否达到月刊或双月刊发表水平为取舍标准，提出审阅意见，在此基础上，召开编委会，由陈劲松同志介绍来稿情况和对每一篇稿件的审阅意见，编委们就编选原则、用稿标准等问题进行了讨论，最后决定了入选的稿件。这 13 篇论文或研究报告就是经过

上述程序筛选后收入集中的，相对于前三本文集而言，篇幅有所缩小，全书仅 20 万字，但文章更为精粹，质量也更有保证。

13 篇论文或研究报告，在一定程度上反映了农村发展研究所的优势研究方向和粗具规模的团队力量。

农村发展研究所的生态经济研究室在生态经济研究方面历史长远，研究基础较扎实，中国生态经济学会（全国性一级学会）的秘书处亦设在该研究室。2003 年，生态经济学科已被确定为中国社会科学院“重点学科建设工程”项目。现该室正在使生态经济学科建设逐步朝着专业知识结构更合理，研究方法更先进，成果质量更高，国际交往更广，团队精神更强的国内外知名的学科点的方向发展。文集中收入了这个研究集体的 3 篇研究成果。其中《生态农业的经济学基础》一文运用经济理论来分析生态农业。《中国流域环境综合管理》一文分析了流域环境管理系统的构建框架和运行流程，并从水资源管理机制建立、水资源法治建设、市场经济手段应用、生态需水量保证、信息网络平台构筑等方面，提出了中国流域环境综合管理的对策。《西北半干旱地区集水型生态农业与生态环境的恢复重建》一文则论证了为实现该地区农民的脱贫与农业、农村经济的可持续发展以及生态环境的恢复与重建的多重目标，则要推广集水型生态农业，使农民成为生态环境恢复重建的主体，认为这将成为该地区农业可持续发展的可供选择的模式之一。

中国农村金融问题研究小组的几位成员近年来主持和参与完成了多项相关的重大课题。比如《中国农村金融研究》分析了农户对金融服务的需求；《关闭农村合作基金会对农村金融市场影响与政策建议》课题则偏重金融服务的供给机构和政府作用的分析；《金融创新与农村金融市场发育研究》分析了金融机构的创新行为、能力和环境；《农村金融组织行为规范研究》强调了政府与金融机构之间的关系；《农村金融市场建设研究》重点分析市场构建框架等。该课题组成员结构合理，专业知识互补性强，涵盖了农业、农村经济发展、金融、发展金融等相关领域。他们

研究经验较为丰富、创新能力较强，拥有丰富的研究资料和文献。近年来他们的许多科研成果都得到了社会各界的认可和好评，多次获得省部级以上各项奖励。本文集中收入的《金融创新与农村金融市场发育》、《试论中国农村金融组织机构的多元化》及《农村合作基金会的行为与政府干预》等3篇文章即是他们近年来部分研究成果的精粹。

如何改革和完善乡村治理结构，是农村社会发展和稳定的重大问题。《乡村低水平制度均衡：发生机制与破解路径》一文指出，在强大的国家权力体系下，一个村落可能形成一种低水平的制度均衡。低水平制度均衡长期不能打破意味着农村社会的停滞，这种停滞不仅使农民痛苦，也使国家的现代化目标不能实现。打破低水平制度均衡关键是要调整国家权力体系与乡村社会之间的关系。文章提出把政府为主的农村公共权力体系的重心放在乡一级，并由农民直接选举乡政府领导。是不是搞“乡公所”，是不是要一级财政，都不很重要；重要的是权力授予机制。在村一级则建立以民间志愿者为主的公共权力体系。

《新时期中国乡村政治的基础和发展方向》一文指出，在新时期，分权与分治成为国家治理方式总的特征。乡镇作为国家最基层政权，是社会公共权力的组成部分，同时是国家权力运作体制中的一环。其体制性特征就是压力型运转。随着乡村经济和政治改革，这种压力体制在乡镇与村庄之间出现了转轨，国家行政权力在文本制度上退出了村庄公共权力领域，出现了“乡政管理与村民自治二元并存”。为了解决乡镇行政权与村庄自治权之间的结合，一种选择是将这种压力体制继续扩大化，使村庄行政体制化；另一种选择是改革这种压力体制，使乡村社会在市场经济的发展中保持相对独立的空间。文章提出国家对乡村社会的管制应从行政性的“命令—服从”模式转为建立一种“法制—遵守”模式。在这种模式中，可以将乡村社区事务与国家目标进行适当的区分。其中，乡村社区性事务，应在国家授权性的法律权威下，实现村民自治。对于诸如各种税收、计划生育和国土管理等

国家目标，则依靠法律手段，进行职能部门的法制管制。在确定国家行政权力与村庄自治权边界的同时，还需要确定在实行村民自治过程中社区组织与村民个人权利的合理边界。

两篇文章从不同角度、不同层面阐述了乡村治理结构改革的路径，读者应着重了解的不应是他们最后开出的药方，而是他们的命题的依据和全文对命题所展开的分析论证过程。

文集中收入的《理想与实现——关于河北省滦南养猪专业合作社和北京房山区长坊柿子专业合作社的分析报告》、《乡镇财政制度缺陷与农民负担》、《略论我国西部牧区细羊毛生产方向的战略调整》以及《农村人口养老资源的数据分析》等4篇文章分别是中国社会科学院“重点学科建设工程”项目“农村经济组织与制度”以及具有相对研究优势的农村财政、畜牧经济、农村社会保护等方向的部分研究成果。至于《农业和农村经济结构性调整中的国内支持政策：现状评价、未来的基本目标和支持方式》一文则是农村发展研究所博士后、中国农业大学林万龙副教授等人的研究成果。应该强调的是，农村发展研究所的各个团队、各种平台都是开放的，乐于和外界各方人士建立良性的互助合作关系。我们欢迎各界有志于“三农”问题研究的志士仁人通过读我所的研究生、博士后、开展合作研究、任我所特邀研究员、副研究员等各种形式参加到我们的队伍中来，大家为一个共同目标而并肩战斗。

农村发展研究所今后科研工作的重点是在充分发挥个体创造力的前提下，鼓励团队的发展。

从20世纪80年代以来，中国社会科学院经历了从计划、集体科研为主向以个体自由发展为主的转化，但在市场化的今天，尤其在应用科学领域，团队更具有竞争力，更容易出重要的、系统的研究成果。但用计划的方式、人为的方式打造不出团队，关键是创造团队形成的环境。团队是在个体的研究能力、研究方向已得到一定发展的基础上形成的，而团队的形成又为个体的进一步的发展创造机会、提供平台。形成一个团队需要有领军人物、

一支具有互补性和梯度、能形成合力的研究力量以及具有比较优势的研究方向，从现有条件来看，农村发展研究所现已形成几个粗具规模的团队，这些团队不断涌现出的研究成果将是未来《中国农村发展研究报告》质量的可靠保证。

在《中国农村发展研究报 No.4》付梓之际，《中国农村发展研究报告 No.5》的论文征集工作也即将展开，编委会对第5本报告的文章质量已提出了更为具体、更加严格的要求。相信在全所人员的共同努力下，我们的《中国农村发展研究报告》的质量将不断提高，以此来回报广大读者的厚爱和关注。

张晓山

2002年4月10日

目 录

《中国农村发展研究报告 No.4》代前言	张晓山 / 1
农业和农村经济结构战略性调整中的国内支持政策： 现状评价、未来的基本目标和支持方式	林万龙 张莉琴 / 1
生态农业的经济学基础	李 周 / 15
中国流域环境综合管理	包晓斌 / 31
西北半干旱区集水型生态农业与生态环境的 恢复重建	于法穗 / 43
金融创新与农村金融市场发育	张元红 张 军 / 56
试论中国农村金融组织机构的多元化	冯兴元 何梦笔〔德〕 何广文 / 80
农村合作基金会的行为与政府干预 ——两类农村合作基金会的比较研究	李 静 / 106
乡镇财政制度缺陷与农民负担	张 军 / 137

略论我国西部牧区细羊毛生产方向的战略性调整

..... 刘玉满 / 156

理想与现实

——关于河北省滦南县养猪专业合作社和北京房山区

张坊柿子专业合作社的分析报告 苑 鹏 / 165

农村人口养老资源的数据分析 齐莉梅 / 187

新时期中国乡村政治的基础和发展方向 于建嵘 / 221

乡村低水平制度均衡：发生机制与破解路径

——一个案例研究 党国英 / 234

Contents

Introduction of Working Papers of Volume 4 on Rural Development Studies,	Zhang Xiaoshan / 1
Domestic Support Policies of Strategic Adjustments of Rural and Agricultural Structure: Situation Evaluation, Future Basic Aims, and Support Measures	Lin Wanlong and Zhang Liqin / 1
The Economics Foundation of Ecological Agriculture	Li Zhou / 15
Comprehensive Management of Catchment's Area Environment in China	Bao Xiaobin / 31
Recovery and Reconstruction of Water-Collecting Ecological Agriculture and Ecological Environment in Northwest Semi-Drought Areas	Yu Fawen / 43
The Financial Innovation and Development of Financial Markets in Rural Areas	Zhang Yuanhong and Zhang Jun / 56
Primary Study on Diversification of China's Rural Financial Institutions	Feng Xingyuan, Herrmann-Pillath and He Guangwen / 80

- The Rural Co-operative Foundation's Behavior and
the Government's Intervention-a comparison between
two types of rural cooperative foundation Li Jing / 106
- The Defects of Township's Fiscal System and
Farmers' Burden Zhang Jun / 137
- Primary Study on Strategic Adjustment of Fine Wool
Production in Pasture Area of Western China
..... Liu Yuman / 156
- The Ideality and Reality: Analyses on the Pig
Cooperative in Luannan County of Hebei Province and
the Zhangfang Persimmon Cooperative in Fangshan
District of Beijing Yuan Peng / 165
- Quantitative Analyses on Pension Resources of
Rural Population Qi Limei / 187
- The Foundation and Development Directions of
Politics in Rural China in New Era Yu Jianrong / 221
- Low Level Institutional Equilibrium in Rural Areas:
The Generating Mechanism and the Resolution
Path-a Case Study Dang Guoying / 234

农业和农村经济结构战略性调整中的国内支持政策： 现状评价、未来的基本 目标和支持方式^{*}

林万龙 张莉琴

论文摘要：本文首先对我国国内支持政策在农业和农村经济结构调整中绩效的回顾评价；其次，论文提出了国内支持政策促进农业和农村经济结构战略性调整的基本目标；在这一目标下，针对农业和农村经济结构战略性调整的需要，论文提出了四类国内支持政策方式，即：一般性支持方式、引导性方式、保护性方式和补偿性方式，从而为政府部门构建系统的政策体系提供了一个参考。

关键词：国内支持政策 经济结构调整

农业和农村经济结构战略性调整是在新的国内和国际背景下进行的。从内涵上讲，与适应性调整相比，农业和农村经济结构的战略性调整有着更为深刻的含义，它是新阶段我国农业发展过程中的一次深刻变革，是关系农业和农村经济长远发展、关系国民经济全局的重大部署。积极推进农业结构战略性调整，

• 本文是农业部财务司委托课题“国内支持政策与农业和农村经济结构战略性调整问题研究”的部分研究成果。课题主持人林万龙

对于满足市场对农产品多样化、优质化需求，增加农民收入，提高我国农业国际竞争力，巩固农业基础地位具有十分重要的意义。

国内支持政策对农业和农村经济结构的战略性调整有重要的推动作用，但是目前对我国农业和农村经济结构调整中的国内支持政策进行系统研究的文献尚不多。本文拟对我国农业和农村国内支持政策做一个系统分类，对其在促进农业和农村经济结构战略性调整方面的绩效进行初步评价；并且对未来国内支持政策促进农业和农村经济结构的战略性调整的基本目标和支持方式进行探讨。

一 近年来我国国内支持政策在 农业和农村经济结构调整 方面的绩效评价

1. 政策分类

本文将对近年来我国所实施的、对农业和农村经济结构调整有客观影响（而不论政策制订者的主观政策目标）的国内支持政策分为五类，即：①为农业结构调整和农业可持续发展提供支撑的政策。这类政策本身并不直接针对结构调整，但它们为结构调整提供了基础和条件；②提高农产品质量竞争力的政策。这类政策从农产品品种、品质方面促进农业生产结构的调整；③扶持优势产业和优化产业组织的政策。主要指促进农业内部农、畜、渔生产结构变化和改变农业产业组织方式的政策；④优化农业生产区域结构的政策。指调整农业生产空间区域布局的政策；⑤实现区域经济和城乡经济协调发展的政策。这是从国民经济协调发展的宏观高度来考察农业和农村经济结构的调整。具体见表1。

表 1 本文所分析的具体国内支持政策

政策归类	具体政策
为农业结构调整和农业可持续发展提供支撑的政策	基础设施建设投资政策 农业生态环境建设投资政策 农业灾害救助与农业保险政策 粮食保护价政策与“粮食自给工程”政策 农业科研及推广政策 农业信息咨询方面的政策 农业综合开发政策
提高农产品质量竞争力的政策	良种科研及推广政策 农产品标准化生产方面的政策 提高农产品安全性方面的政策
扶持优势产业和优化产业组织的政策	重点产业发展政策 农业产业化政策 农业税种税种设置的设置
优化农业生产区域结构的政策	农产品商品生产基地建设政策
实现区域经济和城乡经济协调发展的政策	减轻农民负担的政策 农村社会保障政策 扶贫政策 小城镇发展战略 西部大开发战略

2. 对国内支持政策在农业和农村经济结构调整中绩效的评价^①

①国内支持政策对农业和农村经济结构的调整发挥了作用。第一，国内支持政策促进了我国农业和农村经济的发展。我们的分析表明：近 20 年来，农业国内支持投入不仅和其他农业投入一起对农业经济的发展起了重要促进作用，而且它还对其他渠道的资金投入到农业领域有明显的带动作用。

① 相关的详细分析可参见“国内支持政策与农业和农村经济结构战略性调整问题研究”课题报告。

第二，总体来说，国内支持政策对农业和农村经济结构调整起了重要的促进作用。这主要体现在以下几方面：一是政府对农业基础设施、农业生态环境、农业灾害救助、农业科研与推广体系等方面的投资极大地改善了农业生产条件，从而为农业和农村经济结构的调整提供了良好的基础；二是在我国特定的经济环境下，商品粮基地建设和粮食自给工程等政策与投入保障了我国的粮食安全，从而为农业产业结构的调整提供了前提；三是政府对良种科研与推广、农产品标准化与安全性等方面的投资，在一定程度上提高了我国农产品的质量竞争力；四是政府顺应市场趋势所采取的重点产业发展政策改善了我国农产品生产的产业结构，政府所大力倡导和支持的农业产业化使许多地区的农业生产组织方式发生了积极的变化；五是政府所规划和扶持的农产品基地建设以及农业综合开发投资在一定程度上优化了项目区的生产结构，从而优化了农业生产区域结构；六是政府所实施的扶贫政策、西部大开发政策、小城镇建设政策和农村税费改革政策极大促进了我国区域经济的协调和城乡关系的协调，从而为农业和农村经济结构的调整提供了社会经济环境支撑。

第三，许多农业国内支持政策顺应农业和农村经济结构的变化而相应有所调整。例如，农业综合开发政策和丰收计划，原来都以增加粮食产量作为主要政策目标，随着我国农产品市场供求关系发生的变化，又都在一定程度上调整了政策目标，即由产量目标转向质量目标；又如，我国的粮食保护价政策也随着粮食供求关系的变化和农业产业结构调整的需要而相应发生了变化。当然，政策的变化反过来又对农业经济结构的调整起了促进作用。

②我国的农业国内支持力度远远不够。有研究（张莉琴、林万龙、辛毅，2003）在根据WTO规则下农业国内支持政策的分类，将我国财政预算科目体系进行调整后，计算得出：1996～1998年，我国的“绿箱”支付为年均773亿元，“黄箱”支付为年均290.26亿元，即国内支持总水平为年均1063.26亿元（折合120.5亿美元），相当于农业生产总值的4.51%。而美国2001

年农业生产总值为 1940 亿美元，农业国内支持为 970 亿美元，国内支持量相当于农业生产总值的 50%，世贸组织其他成员国的这个比例也大多在 5%~20% 左右，因此可以说我国农业国内支持力度远远不够。如果考虑到农业税收及农民的社会性负担作为负的国内支持，那么我国的农业国内支持是负值。尽管由于经济发展阶段不一样，不能进行简单对比，但是它至少说明我国的农业国内支持力度还很不够。

从“黄箱”政策来看，我国 1997~1998 年两年的“黄箱”补贴实际规模占农业生产总值的比例仅为 1.23%，按我国承诺的 8.5% 补贴，我国最高“黄箱”补贴规模为 1741 亿元，现在不到 300 亿元，还有 1400 多亿元的补贴空间。由于“黄箱”措施能够直接影响农业贸易行为，所以尽管有 WTO 农业协议的严格限制，大多数世贸组织成员国还是一直在设法把“黄箱”政策的支持用足。最近几年印度使用非特定产品支持一直保持在国内农业生产总值的 7.5%，对 12 种农产品有保护性收购价。由此可见，相对按规则履行义务而言，各国更重视权益和利益，重视利用各种可能的国内支持措施来提高本国农业的竞争力。

研究表明：我国农产品的价格和质量的国际竞争力都很弱。农业的成本外支出是造成竞争力弱的一个主要原因，农业成本外支出之所以居高不下是由于它是农村公共服务的一个重要资金来源。而农产品质量竞争力差，则与我国检验服务体系、病虫害控制体系、营销服务体系不健全有很大关系。因此，要提高我国农产品国际竞争力，优化农业产业结构，保证农民收入一定水平的增长，增加农业国内支持力度是一个重要措施。

③目前尚缺乏明确系统的针对农业和农村经济结构战略性调整的国内支持政策体系。从对政策的回顾来看，尽管我国近年来所实施的国内支持政策在农业和农村经济结构的调整方面发挥了重要作用，但是，总体来看，我国目前尚未有意识地、主动地建立一个明确系统地针对农业和农村经济结构战略性调整的国内支持政策体系。这主要表现在：