



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

从行政推动到内源发展： 中国农业农村的再出发

郁建兴 等著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

从行政推动到内源发展： 中国农业农村的再出发

郁建兴 高翔 等著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

从行政推动到内源发展：中国农业农村的再出发 / 郁建兴，
高翔等著. —北京：北京师范大学出版社，2013.4
(国家哲学社会科学成果文库)
ISBN 978-7-303-16078-5

I. ①从… II. ①郁… ②高… III. ①农业发展—研究—中
国 ②农村—社会发展—研究—中国 IV. ① F323 ② C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 040251 号

营 销 中 心 电 话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电 子 信 箱 beishida168@126.com

CONG XINGZHENG TUIDONG DAO NEIYUAN FAZHAN

出版发行：北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码：100875

印 刷：北京京师印务有限公司

装 订：北京盛通印刷股份有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：170 mm × 240 mm

印 张：28.75

插 页：3

字 数：500 千字

版 次：2013 年 4 月第 1 版

印 次：2013 年 4 月第 1 次印刷

定 价：80.00 元

策划编辑：马洪立

责任编辑：姚 兵

美术编辑：毛 佳

装帧设计：肖 辉

责任校对：李 茵

责任印制：孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话：010-58800697

北京读者服务部电话：010-58808104

外埠邮购电话：010-58808083

本书如有印装质量问题，请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话：010-58800825

《国家哲学社会科学成果文库》

出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进我国哲学社会科学繁荣发展，全国哲学社会科学规划领导小组决定自 2010 年始，设立《国家哲学社会科学成果文库》，每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审，代表当前相关领域学术研究的前沿水平，体现我国哲学社会科学界的学术创造力，按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室

2011 年 3 月

序 一

党的十六大以来，中央政府连续密集出台强农惠农富农政策，社会主义新农村建设上升为一项国家战略。2002—2012年，我国的GDP总量从10.24万亿元增加到51.93万亿元，财政收入从1.89万亿元增加到11.72万亿元。在国力、财力不断提升的背景下，国家就能办一些过去想办但能力不及的事情，开始从战略高度、全局高度重视解决“三农”问题，出台了一系列旨在减轻农民负担、提高粮食产量、增加农民收入、改善农村状况的政策。概而言之，一是废止农业税条例。在1999年制定农业税费改革方案、2000年开始试点后，中央审时度势，经全国人大常委会批准，从2006年1月1日起全面废止了农业税条例，同时取消农业税、农业特产税、牧业税、畜禽屠宰税四项税收。二是对农业生产者实行直接补贴。2004年，中央出台三项补贴政策，对种粮农民进行直接补贴，对农民购买良种进行补贴，对农民购买农机具进行补贴；后又增加了农业生产资料价格综合补贴。三是放开粮食市场和实行最低收购价。四是把基础设施和社会事业发展的重点转向农村，大大改善了农村的路、电、水、气。五是构建了覆盖城乡的社会政策体系，通过改革农村义务教育经费保障机制、建立新型农村合作医疗制度、建立农村最低生活保障制度、建立新型农村社会养老保险制度，以及制定《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，显著促进了农村的教育、卫生、文化等事业的发展。六是保障农民工合法权益和稳步推进户籍制度改革，加快了城乡一体化的进程。可以说，我国农业农村的发展、农民增收、农村社会的进步等都处于历

史上最好的时期。在这个黄金时期，我国粮食连续增产，实现了历史罕见的“九连增”；农民收入保持较快增长，实现改革开放以来首次“九连快”。特别是在2010—2012年，农民人均纯收入增幅超过城镇居民人均可支配收入增幅，初步显示了城乡居民收入差距缩小的态势。其中，上海、北京、浙江、天津以及江苏等省市农民人均纯收入已超过万元。

社会主义新农村建设是一项长期、全局性的事业。我国在解决“三农”问题上尽管已经取得了重要成就，但也还面临着不少复杂问题，其中最突出也最值得我们深入研究的有三个问题：粮、地、人。首先是粮食问题。从粮食等主要农产品的供求问题来看，我国粮食的生产形势正处于历史上最好的时期，但粮食需求也进入了增长最快的阶段。由于人口数量的持续增加，城市化进程中城乡人口结构变动带来的生活习惯、饮食结构变化，大量粮食用于深加工，导致农产品总体上还是供不应求，而土地不可能增加，水资源不可能增加。正因为如此，中央反复强调“三化同步”，要求“在工业化、城市化深入发展中同步推进农业现代化”。解决粮食安全问题，我们需要转变思想观念，既要依靠国际市场特别是与后发国家开展农业技术合作，也要着力推进农业现代化、提高农业生产效率。其次是工业化、城镇化过程中的农村土地问题。随着土地出让收入已经在地方（特别是市、县两级）财政收入中占据重要地位，地方政府越来越多地通过征收农村集体建设用地来增加城镇建设用地指标，以压低对被征地农民的补偿水平、抬高对城镇住宅和商业服务用地的供地价格来维持工业用地的低价格和提高土地财政收入，结果引发了土地利用中的大量利益矛盾。但是，情况也正在发生变化，由于征地拆迁补偿成本在提升，土地出让纯收入在地方财政收入中的比重不断下降。2011年，土地出让金收入总额比2009年增长了137.50%，但征地拆迁补偿的支出却增长了356.13%。可以看到，我国征地制度改革的条件正在逐渐成熟，怎样完善城乡土地制度、规范政府征地权力的使用，以及改革用地制度优化土地使用效率，是下一阶段农业农村发展中必须解决的问题。最后，我国城镇化进程中存在的一大问题，就是土地城镇化大大快于人口城镇化，如何促进农村居民市民化，要有多少农村人口转为城镇人口，大中城市发展和小城镇协调发展之路是否走得通，都是当前农业、农村未来发展和建设中必须解决的问题。

新农村建设是中国现代化进程中的一项长期战略，在不同阶段需要政府

出台不同导向的制度政策。经过十年努力后，农业农村发展进入了一个怎样的发展阶段？需要解决哪些重点难点问题？我认为，当前农业农村发展最重要的背景就是城镇化。粮、地、人等问题的解决，不可能外在于城镇化发展这一背景孤立地展开讨论。党的十八大报告明确指出，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。相应地，推动城乡一体化的实质是破除城乡二元结构的体制，其中的关键就在于“增强农村发展活力，逐渐缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣”。这一目标的实现，要求我们在城乡两方面都大力推进改革创新，要求我们深化农村改革，适应工业化、城镇化快速推进中农村经济社会发生深刻变化的新形势。

浙江大学郁建兴教授主持的国家社会科学基金重大项目“加强和改善国家对农业农村发展的调控和引导对策研究”，正是对我国农业农村发展进入新阶段后农村改革新目标、新任务的集中讨论。从2008年开始，郁建兴教授及其课题组对我国东西部地区的新农村建设情况进行了比较研究，着重对我国统筹城乡发展的先进地区浙江省，以及成都市、重庆市这两个统筹城乡发展试验区开展了深入调研和比较研究，写出了这部很有分量的著作。这本书的立意很高。作者提出，我国正在经历从“转型中国家”向“城市化国家”的转变，传统“三农”问题初步得到解决，新“三农”问题凸显。其中，加强和改善国家对农业农村发展的调控和引导，就不能仅仅是向原有发展战略的回归，不能仅仅是对原有农业农村发展政策的延续，而是要适应现代化建设的新变化，适应农业农村发展的新变化，在农业农村发展的重要领域和关键环节上实现新的突破。通过系统回顾、评述现有农业农村发展政策，他们提出了新形势下加强和改善国家对农业农村发展调控和引导的总体战略，系统设计了促进农业农村发展的公共政策体系，以及确保相关政策得以落实的政府管理体制，从而构建了一个包括战略、制度、政策等在内的系统框架。其中，他们对一些重要问题提出了一些有价值的观点，比如“内源发展”的新战略，认为政府应该把“放活”置于政策的优先地位，把“解制”和“赋能”作为新的政策重点，确立并巩固农民在农业农村发展中的主体地位，激发“三农”活力。我特别赞赏他们对政府在农业农村发展中应有角色的讨论，其中提到政府在农业农村发展中最优职能边界的动态特征，认为政府需要承担农业农村发展中的兜底职能，根据市场、社会主体的发育程度及时调整自身

的职能范围和职能类型。这一观点对我国不同地区政府因地制宜、因时制宜促进农业农村发展，很有启发性。此外，以农民市民化替代农民工市民化的新议程，积极培育农村社会自治能力，创新农村社会管理体制，也都是当前时期农业农村发展中的重要政策议题，值得深入探讨和研究。

值得一提的是，七年前，我曾为郁建兴教授所著的《统筹城乡发展与地方政府》一书作序，其中提到了新农村建设中政府管理体制和运行机制的重要性。我特别高兴地看到，郁建兴教授的这本新著除了讨论农业农村发展的总体战略和具体政策，也对政府管理体制，特别是纵向的政府间关系，如省级政府与地市、县级政府关系，县级政府与乡镇政府之间的关系，以及地方政府自身的行为逻辑和创新动力等问题进行了富有新意的深入探讨。可以说，这本著作的价值不仅在于提供了作者有关农业农村发展的重要观点，更在于为关心中国农业农村发展的研究者、实践人员提出了一些应当引起关注并深入研究的重要议题。

承蒙郁建兴教授厚爱，我早于读者看到了这本分量颇重的新著。作为一名农村理论、政策研究工作者，我非常高兴看到严肃的科研人员关心中国的农业农村发展事业，开展深入、细致的研究，形成高质量的研究成果。出于这样的原因，我写下上述文字，为关心中国农业农村发展的同行们提供一点对中国“三农”问题的想法，以及阅读本书后的感想，权作为序。

陈锡文

（中央财经领导小组办公室副主任、
中央农村工作领导小组办公室主任）

2013年1月23日于北京

序 二

2009年5月，我应邀出席了浙江大学郁建兴教授主持的国家社会科学基金重大招标项目“加强和改善国家对农业农村发展的调控和引导对策研究”开题会。两年半后，郁建兴教授邀请我出席由他主办的“农业农村发展中的战略、制度与政策”研讨会暨项目成果评审会。在这两次会议上，我都谈到了应重视农业农村发展新变化、加强农业农村发展战略研究的想法。现在，郁建兴教授及其团队潜心多年的研究成果《从行政推动到内源发展：中国农业农村的再出发》一书即将出版，我很高兴地看到其中设立专篇展开了中国农业农村发展战略转型的讨论。借此机会，我想谈谈对近年来农村研究状况的一些观察和思考。

自20世纪我国农业、农村和农民面临新问题以来，“三农”问题就成为社会广为关注的热门话题。学界大量介入，“三农”问题也成为热门的学术课题。但与“‘三农’研究热”相比，“三农”研究的学术水平并没有相应得到提升，大量的低水平重复，甚至意气之争。其中受到三种情结的左右。

一是问题情结。农业、农村和农民引起关注，成为公众话题的一开始，是作为问题出现的，即所谓“三农”问题。在现代化进程中，农业、农村和农民成为“问题”，能够引起政府和社会的广泛关注，自然是好事，有助于破解这一难题。但是，如果仅仅将“三农”作为问题，久而久之也会产生对“三农”的负面认识，将“三农”视为发展的包袱而不是发展的动力和财富。在中国语境下，问题并不是一个正面词汇。一个人有错误，常常说其“有问

题”；青年人老出轨，就被称为“问题青年”。“三农”成为问题，就只能就问题谈问题，就问题解决问题，从而影响了我们从发展战略的高度和积极的角度认识农业、农村和农民。

二是悲苦情结。毫无疑问，近些年“三农”问题非常严重。特别是新世纪初有人表达“农村真穷，农民真苦，农业真危险”，一时引起群情悲怨。做“三农”研究，必须有感情。在现代化进程中，农业、农村和农民确实处于弱势地位，没有对其深厚的感情，是难以深入田野和村落、倾听基层和农民的声音，就很难取得研究的资格。但是，感情无法代替理智，愤怒能够出诗人却无法出学者。长期的悲情很容易遮蔽智慧的光芒，从而影响对大格局的判断。“三农”问题的严重是个相对性概念，是相对现代化发展而言的。其实，在现代化之前，农村并非乐土，农民不是富人，农业也不是没有风险。现代化进程中的“三农”问题与之前的“三农”问题不在一个层面，而且也正是现代化的进展为解决“三农”问题打下了坚实的基础；否则，延续上千年的“皇粮国税”怎可以全部废除？长期处于悲情之中，很容易成为反现代化和逆现代化者，从而影响我们对现代化进程中“三农”问题的战略认识。

三是向后看情结。传统农民凭借的是经验处世，小农更是经不起一点点风浪。“民以食为天”的“天理”也使当政者在面对农村和农民时格外谨慎，不敢折腾。而当下的中国已处于现代化的不归之路。现代化将农村和农民置于从未有过的新环境之中。现代化为农村和农民带来巨大发展空间的同时，也会带来相当的风险。面对风险，“三农”研究者很容易产生向后看的情结，似乎只有在前现代化时期才有农村和农民的美好世界，为此，甚至不惜美化历史。即使是过去无限好，也已回不到过去。向后看的情结妨碍着我们面对现代化的现实，去寻求解决问题的战略思路。

正是基于以上观察和认识，我在浙江大学会议上提出了加强农业农村发展战略研究的观点。一是从现代产业理念来看，农业不单纯是一个产业，而是作为一个特殊的产业，有的国家将它作为一个国家战略产业来看，一头是高科技，一头就是最基础的农业。如果从国家战略产业来看的话，国家对农业的支持和保护就是顺理成章和理所当然的了。二是从现代人本理念看，农村不简单是农民的居住地，还是文明的保护区，也是未来适宜人居的生活集聚地。公共资源要按照这个目标来配置，大力推动公共服务下乡。三是从

现代国民权利看，当下农民的弱势还包括农民权利的缺失。国民权利是跟着人走的，农民无论在农村还是进城之后，都要增加一部分权利，最终获得平等的国民权利。2011年12月，我在河南许昌学院主办的中原农村发展论坛上专门作了“战略导向下的现代农业”的发言。我在会议上提出，我们过去看待农业主要是问题导向，所以经常讲到“三农”问题。“三农”成了问题以后，就存在就问题解决问题的局限。很多政策、举措具有临时应对性，缺乏长远发展规划。新中国成立以来，农业领域是折腾最多、损失最大的领域。由于农村穷，便急于改变贫穷，但由于缺乏正确认识，就出现折腾，也叫作穷折腾，折腾穷。在现代工业化、城市化进程当中，如果仅仅把农业当作一个问题，就会将其视为一个包袱，说起来重要，放下来次要，时间长了也就忘掉；所以，需要我们深化对农业的认识。国家提出家庭承包政策长久不变，其用意在于不再折腾。要发展现代农业，变革是必然的。现在，现代化已经进入了中后期阶段，特别需要从问题导向转变为战略导向，通过顶层设计，从战略高度来深化对中国农业、农村和农民的认识。就问题谈问题，“三农”永远是问题；从战略上看问题，可能就不是问题。

本书作者郁建兴教授长期从事政治学与公共管理学研究，具有扎实的社会科学理论和方法训练，业已取得诸多高水平学术成果。他以新时期我国农业农村发展为议题，组建了一支公共政策研究团队，致力于探究国家在农业农村可持续发展中的应有职能及其实施方式。他们基于翔实的文献、数据和资料，提出了中国农业农村内源发展的新战略，构建了包括战略、制度、政策等在内的系统框架，为国家加强和改善对农业农村发展的调控和引导提供了新思路。这一对农业农村发展的战略性研究，弥补了以往农村研究之不足，许多真知灼见给人以启发。值得一提的是，郁建兴教授及其团队着眼于农业农村发展，但又不限于就“三农”论“三农”，而是将农业农村发展视作一个国家制度、政府职能与公共管理体制的问题，他们立足中国经验，为国家角色与职能理论研究做出了新贡献。我相信，无论是关心中国农业农村发展，还是关心政府管理与创新的研究人员和实务工作者，都能从本书中获益匪浅。

徐 勇

（教育部长江特聘教授、
华中师范大学政治学研究院院长）

2013年2月15日于武汉

目 录

导 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、基本思路与全书结构	(3)
三、研究方法与数据来源	(10)

第一篇 战略篇

第一章 从行政推动到内源发展：当代中国农业农村发展的战略转型	(15)
一、从“转型中国家”到“城市化国家”：中国农业农村发展新阶段	(16)
二、新农村建设的成就与限度	(20)
三、内源发展：中国农业农村的再出发	(31)
第二章 农业农村发展中的政府与市场、社会：一个分析框架	(35)
一、中国政府的农业农村政策述评	(36)
二、国外政府调控和引导农业农村发展的经验教训	(44)
三、加强和改善政府对农业农村发展的调控和引导	(51)

第三章 新农村建设与城市化	(57)
一、新农村建设与城市化之争	(58)
二、新农村建设与城市化的互动关系	(62)
三、浙江、重庆和四川的案例	(68)
四、构建城市化与新农村建设的良性互动机制，实现城乡发展一体化	(83)

第二篇 政策篇

第四章 农业农村发展中资源要素培育和激活政策	(89)
一、农业农村发展中的资源要素困境和约束	(89)
二、基于城乡要素平等交换的主要资源激活政策	(97)
三、基于政府主导与市场机制的人才培育政策	(103)
四、基于确权赋能与市场流动的土地政策	(111)
五、基于政策倾斜与体系构建的金融政策	(117)
第五章 农业市场化与组织化及其政策选择	(125)
一、现代农业中的市场化与组织化	(125)
二、中国农业市场化的现状与问题	(127)
三、中国农业组织化的现状与问题	(137)
四、推进中国农业市场化与组织化	(152)
第六章 农民市民化的新议程	(161)
一、新时期农民工的新问题	(162)
二、农民市民化的国家政策转型	(167)
三、农民市民化的地方经验	(174)
四、地方政府推进农民市民化改革的困境与约束	(181)
五、从农民工市民化到农民市民化	(185)

第七章 农村社会管理创新中的政府角色	(194)
一、社会管理与农村社会	(194)
二、政府参与农村社会管理的主要类型	(196)
三、当前农村社会管理中的政府“行政侵蚀”	(201)
四、“能促增效”模式构建与政府角色转变	(206)
第八章 农业农村发展中的政策工具创新	(216)
一、政策工具理论及其在农业农村发展中的应用	(216)
二、农业农村发展中已有政策工具的效应	(230)
三、农业农村发展中的政策工具优化	(250)

第三篇 制度篇

第九章 发展型政府的行为逻辑及其制度基础	(261)
一、中国地方发展型政府的形成	(264)
二、以社会政策促进经济发展：地方发展型政府的新型态	(268)
三、发展型政府的制度基础	(277)
第十章 统筹城乡发展中的省管县体制改革	(284)
一、市管县体制下的城乡关系	(285)
二、省管县体制对于统筹城乡发展的意义	(290)
三、省管县体制改革的维度和进展	(294)
四、省管县的条件及对 26 个省区的聚类分析	(297)
五、省管县体制改革的总体思路	(306)
第十一章 农业农村发展中的县乡关系	(312)
一、县乡政府之间的相互依赖关系	(312)
二、县乡关系调整的成都样本：“下放—上收—分权”	(315)
三、县乡关系调整的浙江样本：强镇扩权与扩权强镇	(321)

四、县乡分权：县乡关系调整的路径选择	(325)
第十二章 农业农村发展中的财政体制创新	(333)
一、中国政府财政支农政策述评	(333)
二、改革完善现行财政体制，加强转移支付功能	(341)
三、整合财政支农资金，提高支农支出效益	(351)
四、农业农村发展资金供给的政府引导和撬动作用	(357)
五、构建财政支农体系的法律保障	(361)
结 论	(366)
一、战略转型：以“内源发展”取代“行政推动”	(366)
二、治理转型：突出政府职能的“兜底性”	(367)
三、政策体系重构：推进农业农村全面发展	(368)
四、政府再造：增加农业农村发展的制度供给	(370)
附 录 1978—2012 年中国农业农村政策名录	(373)
索 引	(400)
主要参考文献	(404)
后 记	(427)

表 目

表 1	当前中国的农业农村发展阶段 (2011 年)	(18)
表 2	中国各省级区域 (港澳台地区除外) “三农” 发展指标比较	(19)
表 3	2004—2013 年的中央一号文件	(21)
表 4	主要农作物产量、牲畜饲养情况 (2002—2012 年)	(24)
表 5	农村居民家庭平均每百户年底耐用消费品拥有量 (2005—2011 年)	(25)
表 6	全社会固定资产投资 (农村)	(28)
表 7	“行政推动” 与 “内源发展” 战略比较	(32)
表 8	国家财政用于农业的支出统计 (1978—2011 年)	(37)
表 9	乡村从业人员就业去向构成情况 (1978—2010 年)	(40)
表 10	农村居民人均纯收入变化 (2004—2012 年)	(41)
表 11	农村劳动力文化程度构成情况 (2006 年)	(41)
表 12	全国、浙江省与慈溪市城市化主要指标比较 (2011 年)	(68)
表 13	浙江省慈溪市城市化率、农业总产值与农村居民人均 纯收入 (2006—2011 年)	(69)
表 14	重庆市南川区城乡户籍制度改革中的社会保障实施状况	(77)
表 15	重庆市南川区各类农转非人员的主要数据 (2010—2011 年)	(78)
表 16	近年来的农村金融政策 (2010—2012 年)	(118)
表 17	农业产业化经营组织总数和产业分布等情况 (1996—2008 年)	(138)
表 18	农业产业化经营组织带动类型和联结方式情况 (1996—2008 年)	(139)
表 19	进入 21 世纪以来不同阶段农民工问题的主要特点比较	(164)
表 20	广东省中山市积分入户资格认定统计	(180)
表 21	农村社会管理中的行政侵蚀模式与能促增效模式比较	(208)

表 22	推进农业市场化和组织化的政策工具	(226)
表 23	匡正市场失灵和支持保护农业发展的政策工具	(227)
表 24	消除农民市民化障碍的政策工具	(228)
表 25	推进城乡基本公共服务均等化的政策工具	(229)
表 26	农民市民化各种政策工具的效果评价及其条件具备程度	(243)
表 27	基础教育中生均经费的城乡差距 (2009 年)	(246)
表 28	城乡卫生经费比较 (1990—2010 年)	(247)
表 29	板块式行政合治与一体化城乡合治的比较	(288)
表 30	26 个省区的描述性统计	(304)
表 31	26 个省区分成五类后的方差分析表	(305)
表 32	26 个省区分成五类后的各指标均值	(306)
表 33	成都市龙泉驿区街镇乡工作目标体系	(317)
表 34	支农财政支出与总财政支出及比重变化 (1998—2011 年)	(338)

图 目

图 1	农村居民人均纯收入与城乡居民收入比 (1978—2012 年)	(24)
图 2	农村居民基本公共服务需求意愿及其对政府公共服务供给情况的评价	(27)
图 3	“行政推动”与农业农村发展的非良性循环	(31)
图 4	农村居民人均纯收入构成情况	(40)
图 5	农业农村发展中政府与市场、社会关系的分析框架	(54)
图 6	新农村建设与城市化的互动关系	(67)
图 7	按三次产业划分的就业人员结构 (2000—2011 年)	(91)
图 8	农业劳动力年龄结构 (2011 年)	(91)
图 9	农村劳动力资源的受教育程度 (2006 年)	(92)
图 10	按城乡分就业人口与人口数之比 (2000—2011 年)	(92)