

农村发展 制度创新

段应碧 主编

NONGCUN
FAZHAN YU
ZHIDU CHUANGXIN



中国农业出版社

农村发展 与 制度创新

林毅夫 主编

WINDING
ROADS TO
RURAL DEVELOPMENT
AND INSTITUTIONAL INNOVATION

中国农村出版社

农村发展与制度创新

段应碧 主编

钱克明 戴思锐 李玉勤 副主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村发展与制度创新/段应碧主编. --北京: 中国农业出版社, 2006. 12

ISBN 7-109-11288-8

I. 农... II. 段... III. ①农村经济-经济发展-中国-文集②农村经济-经济体制改革-中国-文集
IV. F320-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 143086 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 王琦琰 姚红 刘明昌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 15.75

字数: 402 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 42.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

关于农村管理体制改革的几点思考

——在 2005 年中国农业经济学会年会结束时的

讲话（摘要）	段应碧（1）
当前的农村经济发展形势与任务	陈锡文（6）
关于建设社会主义新农村的几个问题	郑新立（15）
中国农业经济学会 2005 年学术研讨会综述	段 艳（24）

产权制度与经营组织

创新农业基本经营制度 发展现代农业	张晓山（30）
中国农业微观经济组织体系研究	谭向勇（44）
我国现代农业组织创新的制度含义与组织形式	关付新（52）
农村集体经济组织制度创新与功能发挥的 理论思考	李洪波（65）
关于陕西省农民专业合作经济组织发展情况的 调查与建议	罗久序 白西兰（84）
超产权理论与中国乡镇企业发展	方天堃 李燕南（96）
加强农村集体资产与财务的监督管理 切实保护 农民的合法权益	于风华 王桂芹（106）
构建农村信用社新型产权组织模式与 运行机制的探讨	宋 磊（120）
农村信用社产权与内部治理结构优化的制度 经济学分析	王家传 宋 磊（129）
集体土地制度创新与农村工业化城市化	

- 昌平区北七家镇郑各庄村调查 王 新 (140)
村庄布局调整中的集体经济组织制度问题 张 强 (152)

社会发展与公共产品

- 中国农村社区公共物品投资的决定因素分析 黄季焜 (160)
缩小城乡社会发展差距 提高农村公共服务水平
..... 李燕凌 曾福生 (179)
农村公共产品供给中的主体博弈及制度选择 董前程 (189)

村民自治与社区管理

- 论村民自治与社区管理 党国英 (198)
乡镇政府改革与乡村治理 郭书田 (213)
完善农村村民自治制度 构建社会主义和谐社会
..... 邵立民 (222)
深圳市农村城市化管理体制改革探析 张信源 (233)

政府职能与机构改革

- 中国农村乡镇机构改革研究 马晓河 武翔宇 (244)
关于对当前农村管理体制综合改革若干问题的
认识和思考 陈 进 (269)
现代管理与农村社会管理体制创新 段豫川 石 品 (279)
对农业税取消后乡镇管理体制改革的思考
..... 陈克毅 赵旭强 (286)
县域政府组织体制及农村工作机制创新探讨
——“南平机制”及其启示 张 国 林 卿 (295)

其他问题研究

- 建设社会主义新农村当前的战略措施重点应放在
农村教育攻坚上 王庭栋 (304)
转变农业增长方式的新突破

——略论浙江省创新农作制度的探索与实践	
.....	许行贯 (307)
关于城乡统筹推进过程中若干问题的思考	张红宇 (316)
经济发展与城乡统筹互动关系的实证分析	
——以浙江省为例	朱允卫 黄祖辉 (344)
给农民更多的发展权	
——解读“多予少取放活”	朱淑芳 (357)
江西省新农村建设的实践与探析	陈昭玖 周 波 (367)
社会主义新农村建设探析	
——以湖北省为例	
.....	李庆仁 邹进泰 陈 杰 马德富 (378)
从权利与义务平衡的角度解决我国的	
“三农”问题	胡元聪 (390)
农业信贷、财政支农与农村经济发展	温 涛 王煜宇 (403)
农村城镇化：统筹城乡发展的战略选择	吴志军 (423)
适应新形势，重新确定我国农垦系统改革与发展的	
新战略	贾大明 (436)
创新农村扶贫开发机制的几点思考	张 平 王晓春 (443)
农村社会职业教育发展理论与实践	
——对江苏省的实证分析	王永作 (452)
发展市场经济 促进农村进步	
——对宁波市发展市场经济的思考	
.....	王凤山 戴国华 (467)
县域经济发展低迷的二元结构效应：基于辽宁省	
县域经济的分析	翟印礼 (479)
都市农业地域资源体系的建立	周玉新 (488)

关于农村管理体制改革的几点思考

——在 2005 年中国农业经济学会年会
结束时的讲话（摘要）

中国农业经济学会会长 段应碧

当前我国农村物质文明、精神文明、政治文明与和谐社会建设正处于加快推进的关键时期。农村经济社会的管理体制和治理结构都在发生重大变化。如何适应新的形势，积极推进农村基层的制度创新和组织创新，为社会主义新农村建设构建微观基础，是一个重大的课题。这次中国农业经济学会年会围绕这个主题深入讨论很有必要、很及时、很有意义。下面，谈谈我对这个问题的一些看法和思考，重点讲四个方面的问题：

一、以深化土地制度改革为重点， 推进农村产权制度建设

在农村发展社会主义市场经济，构建市场经济的微观主体是基础，而市场主体的发育又以明确产权关系为前提。如果产权界定不清晰，制度不完善，发展农村市场经济将遇到很大障碍。回顾我国农村改革的历程，第一步是废除人民公社，实行家庭承包制。通过实行家庭承包制，农户有了生产经营自主权，获得了自主经营、自负盈亏的市场主体地位。20 多年农村改革始终坚持了市场的取向。市场经济体制逐步完善，农村经济日益繁荣。所有这些都是在成功构建了农户这个市场主体基础上发展起来的。目前，农村产权制度确有很多不完善的地方，有些本身就不明

确，有些名义上很明确，实际上经常受到侵犯。所以在深化农村改革过程中，在推进农村的物质文明、精神文明、政治文明与和谐社会建设过程中还必须做好明晰产权工作。

明晰产权最重要的是土地问题。土地是农民的基本生产资料，是农民赖以生存的基础。如果土地产权不明晰将对农村的发展造成很大影响。一方面要把农民对土地的承包权物权化，另一方面要改革现有土地征用制度。承包权应该是物权，而不是债权。土地是集体所有，承包给农户使用。在承包期内，只要履行承包合同，发包方就不应该进行干预。可是实际上，集体经济组织经常以所有者的身份去干预承包户的经营权，这本身就表明它不符合产权界定的需要。至于促进土地流转、发展土地规模经营等，我觉得这些都不是干预承包权、弱化承包权的理由。在承包期内，农民怎么流转、怎么经营那是他的权力。强调尊重土地承包权不是不要土地流转，而是反对以所有者的名义或者是以行政的名义去干预它，去强制推行某种方式。比如，一些地方往往以防止土地撂荒名义来干预农民的承包经营权，必须看到土地撂荒的根本原因是种地不合算，应该在让农民种地有收益上找出路，而不应强制收回农民承包地。如果农民认为种地赔钱，他为什么不撂荒？因此，要切实做到土地承包经营权的物权化。

当前，从土地产权角度看，问题最大的是土地征用制度。首先明确的是，城市土地国家所有，这是宪法规定的。但是，城市土地的范围是什么？是不是城市规划到了哪里，哪里的土地就国有了？有些地方把城市郊区的县改成区，把整个郊区变成城市，进而宣布土地国有，宣告这个城市没有农民。我认为，这是对农民土地权利的极大侵犯。我国宪法规定得非常明确，国家为了公共利益的需要征用土地，只有是公共利益的需要，国家才有征地权，不是说搞商场、房地产都有这个权利。十六届三中全会提出要推进土地征用制度改革，并明确了改革的基本思路，但是解决这个问题进展缓慢。许多地方提出“以社保换土地”，这比“一

脚踢”的解决办法好，但不能满足于只给农民解决社保就够了。老年人没有土地了，给他社保或是低保还可以。对于那些年轻人，没有劳动岗位，让他长期吃低保，能稳定住吗？有一些国家就是没有处理好城乡关系，尤其是土地问题，造成大量农民进入城市，形成城市贫民窟。我们国家必须避免这种情况。在土地制度上有个基本观点要明确，就是土地是农民的财产。明确了这一点，其他问题就好办。所有有关土地的政策都要建立在这样的概念上。没有这样的概念，那就难免出现种种不符合农村实际的侵犯农民权益的做法。

二、在稳定家庭承包经营制度基础上，发展多种形式的联合与合作，推进农村经营体制创新

统分结合的经营体制是我国农村的基本制度。随着农业市场化的发展，随着农村现代化进程的推进，农村必然要发展出各种形式的联合与合作。农村出现的各种形式的合作组织就说明了这一点。要继续稳定和完善双层经营体制，坚持农村基本经营制度，并在这个基础上推进各种形式的联合与合作。从目前实际情况来看，农民自发组成的各种联合和合作组织是有生命力的。其发展壮大中所缺乏的是发展的环境，包括社会环境和经济环境。下一步工作的重点就是要为农民合作经济组织的发展创造良好的环境。

首先，要解决法律地位的问题。目前全国人大正在研究制定有关法律。在引导农民合作经济组织发展方面，需要特别强调的就是要从实际出发，从农民的愿望出发。完全套用别国经验来进行规范，在我国是行不通的、有害的。引导规范要在大的方面着眼，不对细节问题做出限制。比如，是不是要股份制，是不是要有公共积累，应该由农民自己商量。其次，农民参加合作组织就是为自身利益来的。参加合作组织，对具体成员来说肯定是有

利有弊，农民对此会做出合理的权衡，利大于弊他就参加，否则就不参加或者退出。他们肯定有很多利益纠纷，但大家能从协商中找出共同点来。如果别人告诉他们应该这样应该那样，其结果往往是束缚而不是促进合作组织发展。对农民合作经济组织没有必要在细节问题上过早地去规范，要相信农民能创造出最适合他们的形式。无论是联合还是合作，只要对他们的发展有利就应该支持。这方面，还是应先多样化后规范化，现阶段还是处在迫切需要多样化的阶段，规范工作只能着眼于大的方面，否则会束缚其发展。

三、完善村民自治，推进农村社区管理制度的创新

村民自治是我国基层民主政治建设的重要内容。目前一些地方村民自治出现了这样那样的问题，有不尽如人意的地方。应该看到，村民自治会受方方面面原有体制的制约，农民对民主也有一个学习、了解和正确运用的过程。在这个过程中，不能期望它在短时间内就能很完善。但是这个方向必须坚持，这条路必须走。必须逐步克服前进中的障碍，为它的发展扫清道路。

四、改革乡镇机构，推进农村行政管理体制的改革创新

推进乡镇机构改革，很重要的问题是明确出发点。出发点是什么？现在有些地方把减人减机构减开支作为出发点。这有理，但不全面。乡镇机构改革应该首先着眼巩固农村政权，完善行政管理。研究乡镇机构的改革，首先应该明确它的职能是什么，如果职能不明确就去减人减机构，很可能事倍功半，出现反复。明确乡村政府的职能，既要问县以上的部门需要乡政府做什么，也要问农民需要乡政府做什么，哪些事必须要乡政府办的，哪些事

县以上政府能办。同时，要看到我们国家农村的不平衡性，各个地方情况大不一样。乡镇政府要退出具体的经营活动，这个大方向是对的。可是有的地方企业一二百个，怎么退得出呢？因此，应先明确职能再设置机构，再来研究需要多少经费。改革的结果，很可能是有的地方乡政府要弱化，有的地方可能撤销了，有的地方可能还要加强、扩大。不应当统一规定在一个乡设几个办公室，应该根据需要设置机构，千万避免一刀切。要着力推进乡镇政府职能的转换，要做到对农村经济发展、社会发展有用，要体现农民的切实需要。实现了产权制度创新、经营组织创新、社会管理体制创新、行政管理体制的创新，才能真正构建起农村改革发展的微观基础，再加上国家宏观经济政策的调整，农业和农村才能持续较快发展，社会主义新农村建设进程才能加快推进。

当前的农村经济发展形势与任务

陈锡文

一、农业与农村经济发展出现了重大转机

近几年农业、农村经济，无论是形式还是内容越来越复杂，也越来越难概括，更不能简单地用好与不好来定论。概括地讲，从近两年农业、农村经济以及农村社会发展的情况来看，可以概括为六个方面：

第一，与 20 世纪 90 年代末到 21 世纪最初的两三年比较，农业、农村经济的发展在近两年确实出现了重大的转机。能够衡量的非常重要的标志就是粮食生产和农民收入。尽管用这两个指标来衡量农业、农村经济确实不够全面，但这两个指标对整个中国农业、农村经济发展和稳定确实非常重要，所以我还是主张用粮食生产和农民收入作为基本的指标来衡量。

2004 年的粮食总产量是 4 684.5 亿千克，2005 年总产量比 2004 年增产 115 亿~120 亿千克是有可能的，2005 年粮食总产量超过 4 800 亿千克是有把握的。增产 500 亿千克粮食对保持粮食供求平衡、支撑国民经济平稳快速发展和社会稳定的作用是怎么估价都不高的。与此同时，近两年农民增收的情况也比较好，2004 年农民人均纯收入增加了 314 元，增幅达 6.8%，这也是从 1997 年以来增幅最高的一次。2005 年由于粮价回落，农民从农业增收的难度加大了，但是全年农民人均纯收入增幅在 6% 左右还是可能的，全年全国农民人均纯收入可能达到 3 200 元。不敢说和城市居民收入差距在缩小，但是对农民来讲也是迈出了一大

步，上了3 000元。从这个角度来说，农业、农村经济的发展确实出现了重大的转机。当然，存在的问题也很多。但是要看到，如果这两年没有粮食增产、农民增收这么一个比较好的局面出现，那么可能对全局的影响会非常大。

第二，农村公共事业的薄弱环节确实得到了加强，虽然和城市相比差距还很大。因为过去很长时间中，我们一直强调农村的公共事业由农民、农村集体组织自己办，国家的公共服务没有向农村倾斜，因此城乡之间公共事业发展的差距是非常大的，突出的问题，一是基础设施建设缺乏，二是教育、卫生、文化等社会事业发展明显滞后。近两年在这些方面都得到了比较大改变，特别是连续几年来，国家在农村实施“六小”工程，2004年投入280多亿元，其中包括一部分道路建设资金。连续几年下来有了比较大的变化。交通部之所以能够提出在“十一五”期间基本做到通乡公路、通村公路，应该说没有“十五”期间的“六小”工程为基础是做不到的。应该说农村基础设施的面貌确实有了一定程度的改善。国家在教育 and 卫生方面的投入在不断增加，但是差距还是非常大。

第三，农村经济管理体制和社会治理结构正在发生深刻的变化。主要是两方面的原因在起作用：一方面是税费改革进展到今天，明显地改善了国家、集体和农民三者之间的经济利益关系，由此引起了经济管理体制和社会治理结构方面的一系列的变化；另一方面是民主政治建设在农村的推进。

到2005年还保留着少部分农业税的地方只剩下了河北、山东和云南三省，其他的省份或是在中央的支持下，或是通过省级政府的努力基本都取消了农业税。农业税一共还剩下不到15亿元。再有就是取消除烟叶以外的一切农林特产税。总体算下来，各项农民承担的税费减了1 200多亿。农民过去负担的1 200多亿的税费现在基本取消之后，各级财政对农村的转移支付现在已经超过了900亿元，乡村两级每年自己要消化300亿元。农村税

费改革进展到现在，基层干部体会非常深，很多基层干部也处在一个比较茫然的阶段。过去管理农村经济的思维方式和体制都很难适应了，必须要有创新，各地都在探讨到底应该怎么创新。原来村委会最重要的事情就是乡镇政府派给他的税费催缴，那么现在他到底该干什么事情？在一些经济不发达的地区，干部没什么事干，农民也很高兴用不着找村干部了。在一些发达地区则有很多农民反应现在的村干部不作为，拿了工资不做事情。所以我说，农村经济管理体制和农村基层的社会治理结构正在发生非常深刻的变化。

这方面的影响可能是超出了我们很多人的想像的。下一步怎么去构建一个既符合社会主义市场经济又符合中国农村特点的一种经济管理体制，以及符合农民科学文化素质的实际状况、历史传统的社会治理结构，是一个非常重大的任务。

第四，农村过去就存在的一些深层次的矛盾开始凸现，并且又出现了不少新的矛盾和问题。在发展、增产、增收的同时，大家明显地感觉到矛盾和问题也层出不穷，其中很多矛盾和问题，对于各级干部来说是以前没有遇到过的，怎么去解决是一个很深刻的问题。如果把它和前面讲的第三方面情况结合起来看，这个问题就更严峻，就是原有的管理体制和治理结构正在松散化，或者正处在转型又没有转过来的阶段，而新的矛盾又不断出现，原有的矛盾凸现出来，因此大家感到农村问题越来越多。包括相对来说现在农民收入水平比较高、增长速度也比较快的地方，农村问题也越来越突出。比如浙江的农业、农村经济发展走在全国前头，农民收入水平是最高的，但是最近这些年农民上访、群体性事件也是最多的省之一。

第五，虽然出现了转机，但是保持农业稳定增长、农民持续增收、农村社会全面进步的有效的机制和体制并没有形成。这两年，政府拿出资金直接对农民进行刺激，对于农业增产、农民增收起了很大的作用。那么这些政策是不是年年能出台？比如农业

税到 2006 年就没有了。怎么形成一个稳定的、有效的、长效的机制？

第六，对下一步农业经济、农村社会的发展和进步确实不可以掉以轻心。正是针对这样一种情况，十六届五中全会对“十一五”规划的建议明确提出了要建设社会主义新农村的重大任务。新农村建设是综合性很强、包容量很大的一项任务。而且非常重要的一条，新农村建设或者叫社会主义新农村建设，并不是一个新概念，但是必须要意识到现在提出的新的时代含义。这个新的时代含义就是要在科学发展观的指导下统筹城乡经济社会发展。怎么去统筹？就是城市支持农村。当然，各地农村发展差别很大，去推进社会主义新农村建设要有创造性的思维。

二、下一步农业、农村经济的发展问题

第一，粮食问题。

从好的角度讲，近两年粮食增产 500 亿千克，农民增收的绝对额大概有 600 元，这在历史上不多见，应该说效果很显著。但问题是，2006 年能有个什么结果？2006 年粮食产量怎么样？农民收入又怎么样？

我们现在管理粮食生产、流通、进出口、需求的技术要求是越来越高了。国内现在总需求到底多少？各方面的看法差距较大。2003 年全国的粮食国内总需求是 4 860 亿千克，2003 年的粮食总产量是 4 306.5 亿千克，缺口为 500 亿千克。2004 年一下子增产 377.5 亿千克，还有 125.5 亿千克的缺口。到了这个水平，市场就开始出现反应，2005 年春节刚过，一些主产区粮价就开始下降，2005 年，湖南、湖北的大多数地方稻谷价格实际上没有达到 1.4 元/千克，说明实际上供求关系是在逐步平衡。假如 2005 年粮食产量达到 4 800 亿千克，而需求是 4 950 亿千克，缺口可能就有 150 亿千克。现在我们把大豆算到粮食里的，

每年大豆进口都在 150 亿千克以上，150 多亿千克大豆进口加上 4 800 亿千克的国内粮食产量就是接近 5 000 亿千克。那么粮食政策怎么提，尤其是对年度产量的政策目标怎么提，这就是一个比较严重的问题。因为粮食的产量和价格跟农民收入是紧密联系在一起，如果处理不好，粮食产量上去了，农民收入下来了，这个完全可能。

所以，现在我们确实应该对粮食调控提出一个更加符合实际的政策，只有这样才能把粮食生产、粮食价格、农民收入的关系处理好。在粮食问题上，中央绝对不会掉以轻心。年度的粮食产量根据市场的需求有所波动这是正常的，可以通过进出口和库存来调节，但是随着总需求的增长保持相应的粮食增产能力是必要的。

到 2004 年年底，国土资源部公布的数字，我国现在耕地总面积是 18.37 亿亩^①，而 1996 年公布的是 19.51 亿亩，不到十年已经减了将近 12 000 万亩。土地供给和信贷资金这两个手段控制得这么严，平均每年都减少了 1 000 多万亩，耕地减少的情况不能不充分估计到。因此，怎么制定好 2006 年的粮食政策，怎么有效地把这一信息传导到农民那里是重要的工作任务。

第二，农民增收，2006 年靠什么？

让农民直接增收是 2004 年农业出现非常重要转机的杠杆，历史上没有出现“两免三补”政策。总的来说，2004 年的“两免三补”使农民得到的实惠是 450 亿元。这个是空前的，所以农民非常高兴，再加上 2004 年粮食价格明显回升，所以确实出现了一个很难得的增产增收的局面。但是进入 2005 年情况就严峻得多。首先，税收没有那么多可减免的了。2005 年农民从减税中得到的实惠是 228 亿元，补贴也有增加，2005 年一号文件带给农民的实实在在的可以得到的直接的实惠是 251.4 亿元。

^① 15 亩=1 公顷，下同。