

战略与管理 ①

Strategy and Management

国家治理现代化

中国战略与管理研究会 主编

政府购买农业公益性服务专题研究报告 关锐捷 周 纳

结构失衡和宏观政策 王小鲁

当代中国精神：从中国道路、中国模式到中国梦 程广云

“红色”汉学家的中国学缘——李克访谈录 程方毅

推进我国军民融合的深度发展 宋纯利

12532
307

战略与管理

2016
①

Strategy and Management

国家治理现代化

中国战略与管理研究会 / 主编

战略与管理 1: 国家治理现代化 / 中国战略与管理研究
会主编. — 北京: 中国计划出版社, 2016. 2
(2016 战略与管理丛书)

ISBN 978-7-5182-0370-3

I. ①战… II. ①中… III. ①国家—行政管理—现代
化管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 041970 号

图书在版编目 (CIP) 数据

战略与管理 1: 国家治理现代化

总 编 辑: 秦朝英

执 行 主 编: 郭琼虎

编辑部主任: 蒋湘陵

专题部主任: 连 乐

研究部主任: 林官宝

特 邀 编 辑: 陈壁生 梅剑华 杨秀娟 厉克奥博 阎小骏 曹勉之

责 任 编 辑: 晋壁东

封 面 设 计: 樊 俊

中国计划出版社出版

网址: www.jhpress.com

地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 3 层

邮政编码: 100038 电话: (010) 63906433 (发行部)

发行: 新华书店北京发行所

印刷: 北京时捷印刷有限公司

787mm × 1092mm 1/16 19 印张 224 千字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5182-0370-3

定价: 48 元

【版权所有 请勿翻印、转载, 违者必究】

盗版侵权举报电话: (010) 63906404

如有印刷质量问题, 请寄本社出版部调换

编者前言

一年光阴逝去，仅在弹指一挥间，但改革的复杂局面所引致的焦虑和纠结情绪却令人久久难以释怀。“金猴奋起千钧棒，玉宇澄清万里埃。”国人亟盼决策者以大决心大担当，携雷霆万钧之势深化结构性改革，在2016猴年这个“十三五”规划的开局之年、全面建成小康社会决胜阶段的开局之年，也是贯彻落实“四个全面”战略布局的关键之年，扭转经济颓势，推进国家治理现代化，为中华民族伟大复兴打下坚实的基础。《战略与管理》也将继续聚焦国家根本利益，重视实证调查研究，希望能为读者诸君提供一个对接可能性空间与可行性空间的“顶天立地”的视角。

近年来中国经济增速逐年放缓，2015年的GDP增长率跌至25年来的最低点。经济增长乏力的原因，归根结底在于经济结构失衡。结构失衡的一大表现，就是消费过低，投资率和储蓄率过高。王小鲁先生通过数据分析，发现目前制约经济增长的关键因素还是在需求一侧。外需下降，出口不振，但经济模式并没有及时转换到内需拉动的轨道上来。过高的储蓄率和投资率要降下来，必须实现结构的再平衡，需要改善收入分配机制，实施一系列体制方面的改革。特别是，目前的货币政策仍然过于宽松，再继续下去

会放大金融泡沫。投资过度、消费不足的结构失衡与政府的支出结构有直接的关系，亟需加快财税体制改革，改善政府支出结构，重点放在公共服务和民生上。如果结构调整和改革措施都能够到位的话，未来几年会迎来增长复苏，需求结构转向消费与投资均衡增长条件下的内需拉动为主。如果结构调整和改革不能落到实处，中国掉入“中等收入陷阱”的可能性也是存在的。

他山之石，可以攻玉。拉美国家自上世纪80年代以来，经济出现了停滞，和东亚国家的高增长形成了强烈反差。赵亮亮先生的分析表明，土地制度是造成这种差别的重要原因，拉美的土地分配高度不均，形成了大地产制，导致大量无地农民进入城市，超出了工业化的吸收能力，加重了福利开支负担；土地所有者也通过影响政策，抑制了工业化。而东亚国家由于实行了深入的土地改革，土地分配较为公平，小农经济为工业提供了资金。小农经济的存在也使东亚的城市化是渐进式的，减缓了工资上涨和福利开支的压力。因而，小农经济是有效率的，未来仍然有可能通过提供福利保障服务于中国的工业化。这对于中国避免重蹈“拉美化”陷阱，有着较大的借鉴意义。

我国已进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时期，加快现代农业建设，是新时期农村改革与发展的基本方向，是农业、农村经济发展的主要任务，是新农村建设、小康社会建设的前提条件和重中之重。进一步完善创新农村发展体制机制，加快农业发展方式转变，构建新型农业社会化服务体系，显得十分必要和紧迫。关锐捷先生和周纳教授认为，以公共财政保障促进公益性服务供给，以公益性服务供给完善公共财政保障，形成公益服务供给机制和公共财政保障机制，是政府购买农业社会化服务的宗旨和预期所在，也是对强农、惠农、富农政策的重大突破，具有明显的普惠性。

在国家治理现代化的进程中，社会动员作为执政党的一种政治传统，

具有重要的理论意义与现实价值。它不仅体现了执政党“发动群众”的政治优势，有助于强化社会成员对其执政理念的认知及认同，也是其执政能力的重要构成和具体表现。随着中国社会的转型与日趋多元化，传统自上而下的动员模式日渐式微。周凯先生认为，在新的时代背景下，现代社会动员机制应建立在利益引导、法治保障、多元共治的基础之上，同时必须克服社会动员与国家治理现代化之间存在的内在张力。这对于探索有中国特色的国家治理模式，凝炼国家治理中的中国经验具有重要意义。

只有正确地理解我们的昨天，才能正确地理解我们的今天和明天。中国梦是中国道路和中国模式的历史结晶。程广云教授认为，揭示中国道路、中国模式和中国梦的历史和逻辑关联，就是呈现当代中国精神的生成和发展。从中国道路和中国模式到中国梦，描述了中国近代以来革命和建设的历史进程。“中国梦”的提出，意味着在现代化历史进程中，我们比以往任何时候都更接近中华民族伟大复兴的目标；意味着在全球化历史态势中，我们比其他任何地方都更接近新兴大国和平崛起的目标。

在2013年6月18日至2014年10月8日，全党开展了以“为民务实清廉”为基本主题、以“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”为基本要求的群众路线教育实践活动。该活动一方面可以提高党组织的纯洁性，增强活力，从而为全面深化改革奠定组织基础，一方面也可以让党对不断壮大的社会领域进行再渗透、再吸纳，以达到巩固执政基础、增进执政合法性的目的。鉴于此，夏璐对此次活动的新举措、新特点进行了一番简要梳理和结构性分析，颇有新意。

“为政奚先？必也正名乎！”谁是人民？共和国是什么性质？“人民共和国”应当怎样理解？这些中国宪法学界应当努力研究和解释的问题，迄今为止似乎还没有令人满意的答案。马岭教授对这些概念进行了认真梳理，指出“人民共和国”中的“人民”应当是全体，是各部分人民彼此“共和”。民主与共和的结合是民主共和制，它是以民主为基础的共和制，又

是以共和为补充的民主制。这对于厘清我们常见的观念混淆，具有正本清源的启示作用。

南太平洋地区是中国海上丝绸之路的自然延伸。这一地区属于中国外交大周边的“六大板块”之一，对中国有着重要的地缘战略价值、外交战略价值、海洋战略价值和战略安全价值。目前，中国在南太平洋地区没有具体和清晰的战略。随着该地区战略环境的改变，中国更新和明确南太平洋地区战略越来越有必要。梁甲瑞从大战略的视角出发，剖析了打造战略支点的必要性和紧迫性，认为可以将斐济和巴布亚新几内亚作为中国在南太地区的战略支点。这将有助于中国“一带一路”战略在南太地区的顺利实施，增强中国在南太地区的影响力，而且对中国建设海洋强国和践行“总体国家安全观” also 具有重要的现实意义。

20 世纪 90 年代以来，国际社会对于促进性别平等的事业备加关注，将社会性别平等与赋权妇女列为一个核心议题。在国际发展潮流的推动下，中国的“社会性别主流化”努力在某些领域取得了斐然成果。但同时，中国的社会性别平等事业仍面临重重挑战。在现实生活中，城乡妇女仍面临形形色色的性别歧视和发展障碍。胡玉坤副教授梳理了以往 20 年中国促进性别平等的行程，认为应当正视挑战，审慎地予以应对。比如，出生人口性别比多年来一直严重偏离正常值，要有效遏制这一现象，必须建立健全党政负责、部门配合、群众参与的工作机制，采取更为有效、更具针对性和“治本”性质的政策措施。

山河悠远，天地常新。改革与发展的征途，道阻且长，机会和风险并存，希望与挑战同在。在汹涌澎湃的变革大潮中，把握住时代的机遇，担当起历史的使命，克难奋进，大有可为。“志行万里者，不中道而辍足”，让我们凝聚起沉潜的力量，向着阳光步伐坚定，砥砺前行。

目 录

国家治理现代化

- 1 政府购买农业公益性服务专题研究报告
——关锐捷 周 纳

- 54 国家治理现代化视域下的社会动员
——周 凯

经济战略

- 69 结构失衡和宏观政策
——王小鲁
- 94 从土地分配制度看东亚和拉美工业化进程的差异
——赵亮亮

政制之道

- 110 当代中国精神：从中国道路、中国模式到中国梦
——程广云
- 124 作为合法性的纯洁性——对中共群众路线教育实践活动的结构性分析
——夏 璐

法治论衡

- 144 民主与共和
——马 岭

目 录

国际关系

- 172 浅析中国在南太“一带一路”的战略支点——基于大战略的视角
——梁甲瑞

社会视野

- 193 中国履行促进性别平等的国际义务
——胡玉坤

历史研究

- 237 “红色”汉学家的中国学缘——李克访谈录
——程方毅

文化与哲学

- 250 圣王制器与礼乐中国
——吕明烜

管理科学

- 264 推进我国军民融合的深度发展
——宋纯利

政府购买农业公益性服务专题研究报告

关锐捷 周 纳

我国已进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时期，加快现代农业建设，是新时期农村改革与发展的基本方向和农业农村经济发展的主要任务，是新农村建设、小康建设的前提条件和重中之重。适应发展需求，中国共产党十七届三中全会决定提出，加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充，公益性服务与经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。

必须清醒地认识到，分散、小规模、兼业化经营仍是我国现阶段农业经营方式的基本特点，随着统筹城乡经济社会发展的快速推进，农村青壮年劳动力大量外流、务农人员整体素质低，农业生产经营组织化程度低、农业社会化服务体系不健全等问题日趋显露，难以适应工业化、城镇化、信息化和农业现代化同步推进的要求。中共中央办公厅国务院办公厅 2015 年 11 月印发的《深化农村改革综合性实施方案》明确，家庭经营在相当时期内仍是农业生产的基本力量，要通过周到便利的社会化服务，把农户经营引入现代农业发展轨道。充分发挥农业公益性服务机构作用，大力培育

多种形式的农业经营性服务组织，健全覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务体系。综上所述，进一步完善创新农村发展体制机制，加快农业发展方式转变，构建新型农业社会化服务体系显得十分必要和紧迫。

导 论

（一）研究背景

根据国际经验，从中长期发展分析，现代农业发展的趋势是，从事农业社会化服务的间接从业人员将大大超过直接从事农业生产的人员（如 30 年前的美国，前者占社会总劳力的 20%，后者仅占 1.9%）。同农业发达国家相比，我国的农业补贴空间较大。因而，科学总结以往实施农业补贴政策的经验教训，将国家新增政策扶持的重点逐渐转向社会化服务领域，不失为明智之举。以农业社会化服务综合标准化创新政府购买服务，是符合国家农业政策补贴“存量稳定、增量调整”原则的有益尝试和重大突破，政策惠农潜力巨大，可谓利在当代、功在千秋，利国利民、利农业发展，将对现代农业发展、农民持续增收、农村繁荣稳定产生不可低估的重要影响。鉴于目前我国新型农业社会化服务体系的发展正处于起步阶段，基础较差，百事待举，经验无多，亟待整合资源、加大政策扶持力度。

习近平总书记在中央农村工作会议上要求：“加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。”2014 年中央 1 号文件明确，“采取政府订购、定向委托、奖励补助、招投标等方式，引导经营性服务组织参与公益性服务，大力开展病虫害统防统治、动物疫病防控、农田灌排、地膜覆盖和回收等生产性服务”。2014 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》要求，“开展政府购

买农业公益性服务试点，鼓励向经营性服务组织购买易监管、可量化的公益性服务。研究制定政府购买农业公益性服务的指导性目录，建立健全购买服务的标准合同、规范程序和监督机制”。2015年中央1号文件——中共中央、国务院《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》明确，“采取购买服务等方式，鼓励和引导社会力量参与公益性服务。”

（二）研究假设

研究探索政府购买农业公益性服务的指导性目录，建立健全购买服务的标准合同、规范程序和监督机制，鼓励向经营性服务组织购买易监管、可量化的公益性服务，是保障农业社会化服务有效实施的制度基础，对于构建新型农业社会化服务体系乃至新型农业经营体系至关重要。

（三）研究方案

充分利用农业部分管农村经营管理优势，有效发挥中国社科院中国城市发展研究会和中国标准化研究院已有研究成果作用，科学运用全国农经统计、农业社会化服务监测网络数据，合法挖掘各类网络、期刊和内部资料的潜力，广泛收集相关研究资料，归纳、分析、提炼、总结、升华，为研究奠定基础。

研究制订并细化调研提纲，科学借鉴相关领域服务标准化的经验做法，按照综合标准化的理念，组织课题组成员分赴各地开展专题调查研究，听取各级农村干部、广大农民，特别是各类公益性服务机构、新型农业生产经营和服务主体代表的意见和建议。在形成初步研究成果的基础上，邀请国家级科研院所、大专院校和政府主管部门的专家座谈，进行深入研讨分析，听取政策咨询建议。

（四）研究内容

按照中央有关要求，政府购买农业公益性服务研究将着眼点放在综合标准化体系建设上，即明确：

1. 服务内容，包括政策性信贷保险、生产资料供应、测土配方施肥、病虫害统防统治、集中育种育秧、农业机械作业（机耕、机平、机插、机播、机管、机收等）、谷物烘干、产品初加工、政策性保险以及标准化生产、增施有机肥提升地力、新品种新技术推广、农作物秸秆综合利用、综合治理农田地膜残留污染等。

2. 服务标准，包括生产技术标准和服务质量标准。

3. 主体资质，包括对服务主体的组织形式、服务手段、服务范围等服务能力的综合评价标准。

4. 购买程序，包括招标方式、服务对象、补贴标准、规范协议、审核验收、兑现补贴等。

5. 监管方式，包括政府购买服务的监管机构、工作原则、检查方法、认定过程、张榜公示等。

6. 标准协议，包括政府部门与服务主体、服务主体与服务对象对社会化服务的各环节内容所签订的合作服务协议等。

（五）理论价值

立足于整合资源、发挥优势、扬长避短、趋利避害，对各类新型农业服务主体和服务行为与传统公益性服务方式进行利弊比较分析，研究提出农业社会化服务综合标准化的概念、标准、合同样本和实施原则，促进规模化、专业化、规范化、社会化农业服务转型升级、提高效益、健康发展。

（六）政策含义

研究提出支持新型服务主体实施农业社会化服务综合标准化的政策建

议，研究探索政府购买农业公益性服务支持政策，创新完善相关政策法规。

（七）应用前景

为中央及农业部等相关政府职能部门推进构建新型农业社会化服务新体系提供决策参考，为规范农业社会化服务行为提出分类指导建议。

一、农业社会化服务生产性需求

党中央、国务院始终高度重视建立新型农业社会化服务体系，千方百计为农民提供全方位的生产经营服务，早在改革开放初期，就提出了农业社会化服务的概念。上世纪 80 年代，伴随着以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制逐步取代人民公社体制，将“发展农业社会化服务，促进农村商品生产发展”作为农村第二步改革的突破口，1983 年到 1986 年中央连续出台的 4 个一号文件分别予以强调。进入 90 年代，中央将发展农业社会化服务体系首次提到与稳定家庭承包经营同等重要的高度，1991 年国务院下发《关于加强农业社会化服务体系的通知》（国发〔1991〕59 号）。进入 21 世纪，从 2004 年开始，中央连续 12 个一号文件和十七届三中全会决定都对“健全农业社会化服务体系”提出明确要求。

在各级党委、政府的重视支持和全社会的共同努力下，我国以公益性服务为基础，以经营性服务为延伸，以农技推广、农经管理、农机服务、农资供给、农产品流通等为重点的农业社会化服务体系不断完善，在促进传统农业向现代农业转变过程中发挥了重要作用。

（一）组织载体“多层次”格局基本形成

全国已初步形成了以家庭承包经营为基础、以政府公共服务机构为主

导、多元化市场主体广泛参与的农业社会化服务体系。根据农业部经管司、经管总站对全国 29 个省、自治区、直辖市的 86 个县市区 2013 年农业社会化服务体系发展情况跟踪监测分析推测（下同），县均农业社会化服务体系人才数为 8589 人，其中公共服务机构、农民合作社、龙头企业的人才占比分别为 4.9%、58.5% 和 32.2%；县均有专业技术职称的 1336 人，其中有高级职称的 52 人，有中级职称的 711 人。

——**公益性服务体系初步形成。**逐步建立了从中央到乡镇 5 级政府公益性服务组织。目前，全国种植业、畜牧兽医、渔业、农机、农经管理等系统共有县乡两级公益性监管服务机构 19.6 万多个，其中各类农技推广站所占 63.0%，农经管理部门占 14.5%，疫病防控部门占 8.2%，综合服务中心（站）占 8.1%，质量监管部门占 6.3%；乡级公共服务机构仍占多数，占比为 78.9%；各级农业公共服务机构人员超过 120 万人，服务对象日趋多元化，普通农户仍是最主要的服务对象，占公共服务机构提供服务的 76.8%；其次是专业大户，占 11.5%；专业合作社占 8.6%，各类涉农企业占 3.1%。

——**经营性服务体系初具规模。**包括病虫害防治专业合作社、动物诊疗机构、渔民合作社、畜牧合作社、农机作业服务组织、农机维修厂及维修点、农机经销点、农机供油点、沼气服务站、各类中介服务组织、专业服务公司、专业市场和农业产业化龙头企业（含农产品加工企业），以及各类农产品市场、信息服务平台等，组织总数超过 428 万个，人才总计约 2338 万人。

随着农业产业化的深入发展，在生产加工、市场流通等领域涌现了大批农产品加工、购销和农业生产资料供应的农业企业，农户产前生产资料供应和产后销售服务体系进一步健全。据农业部统计，全国各类农业产业化组织达 33.41 万个，其中龙头企业 12.34 万家（销售收入 7.86 万亿元）、中介组织 19.36 万个、专业市场 1.72 万个。各类产业化组织辐射带动种植

业生产基地面积约占全国农作物播种面积的六成，带动畜禽饲养量占全国的三分之二以上，带动养殖水面占全国的八成以上，辐射带动农户 1.2 亿户，农户参与产业化经营年户均增收超过 3000 元。

全国初步建立了经营规模不断扩大、专业分工逐步完善、区域布局比较合理、运行机制趋于规范的农产品流通服务体系，已建成农业部定点市场 776 家、批发市场约 4500 家，大中城市消费的鲜活农产品有 70% 通过批发市场提供。农资供销服务体系建设不断创新，流通渠道实现了多样化，基本形成了由供销社农资公司、农资生产企业、农业“三站”、种子公司、个体工商户等多种市场主体共同参与农资经营的格局。全国供销合作社县及县以下连锁、配送网点达 77.8 万个，辐射 40% 以上的行政村，农资市场占有率达到 70% 以上，日用消费品在农村消费品零售总额中的占比超过 10%，成为农村现代流通重要主导力量。全国农机化作业服务组织 16.7 万个，农机户 4192.3 万个，农机经销企业和经销点 9.5 万个，农机供油站 1.8 万个。其中，拥有农机原值 50 万元以上的农机大户、农机服务组织 7.8 万个，农机服务专业户 519.6 万个，农机合作社 3.44 万个。

——**合作性服务组织快速发展。**作为农村基本经营制度“统”的层次的重要承担者，农村社区集体经济组织充分发挥农村土地集体所有制优势，加强集体“三资”管理和民主管理、推进产权制度改革，实现集体资产保值增值，着力增强统一服务功能，特别是在水利设施建设、农田灌溉、道路交通等公益事业方面。2014 年年底，全国 58.4 万个村统一管理经营的集体经济账面资产共有 2.6 万亿元，村均 447.3 万元，当年支付的公共服务费用 129 亿元，公益性基础设施建设投入 939.9 亿元，共有 24.6 万个行政村建立了集体经济组织。全国依法登记的农民专业合作社达到 133.74 万家，农民合作社在农业技术推广、生产资料供应、农业机械化、标准化生产、农产品营销等服务方面发挥着越来越重要的作用，有 1.51 万家合作

社在 130 个城市的 2.82 万个社区设立了 2.35 万个直销店，办起了农民自己的“超市”，直接受益的城市居民达 7820 多万人。

（二）服务内容“多元化”格局基本形成

——公益服务与经营服务相结合。政府农业技术推广、农村经营管理、农产品质量安全监管、动植物疫病防控等公共监管服务机构，与农民合作社、产业化龙头企业、专业服务公司、农村经纪人等，发挥各自优势，强化有机结合，通过技物结合等方式为农户提供多种形式的便利化服务，服务领域更广，服务内容更新，服务机制更活，在一定程度上减弱了公益性农业服务组织覆盖不足、服务缺位的影响。农业公共服务机构的基础设施条件持续改善，为各类新型农业经营主体提供服务频次提升，与上年相比，为专业大户、农民合作组织、涉农企业服务人次分别增长了 4.6%、8.0%、9.4%。在集体经济组织用于农业生产的支出中，投资农田基本建设、支持生产粮食的补贴和投资小水利工程的修建是三项最主要的支出，分别占农业生产性支出的 29.1%、20.4% 和 15.2%。村集体经济组织服务能力不断提高，提供统一灌溉服务的农作物面积比上年增长 28.1%，组织技术培训人次比上年增长 9.8%。农民合作社县均服务农户 4.4 万户，其中入社农户 2.8 万户，比上年增长了 17.4%，非社员农户 1.6 万户，比上年增长了 5.5%。县均龙头企业合同采购额达 8.3 亿元，带动专业合作社数 88.5 个，比上年增长 9.2%，带动农户数 8.8 万户，比上年增长 7.5%；带动农户增收总额 2.3 亿元，比上年增长 19.4%；基础设施建设投入为 7142.7 万元，比上年增长 27.7%，占原料基地总投入的 51.3%；为农户垫资购买生产资料 3447.1 万元，占总投入的 24.8%。

——专项服务与综合服务相结合。适应农户需求，社会化服务组织不但提供农资、施肥、植保、机耕、机收、加工运输、农产品销售等专项服务，还提供技术、信息、金融、保险、经纪等综合性服务，且越来越多的从简