

献 / 给 / 中 / 国 / 改 / 革 / 三 / 十 / 年

In the Celebration of the 30th Anniversary of China's Reform and Opening-up

Supporting and Strengthening
Agriculture and Rural Development

强农·惠农

——新阶段的中国农村综合改革

—Comprehensive Rural Reform in the New Stage in China

◎中国（海南）改革发展研究院 编

By China Institute for Reform and
Development

献给中国改革开放 30 年

In the Celebration of the 30th Anniversary of China's Reform and Opening-up

强农·惠农

——新阶段的中国农村综合改革

Supporting and Strengthening Agriculture and Rural Development

——*Comprehensive Rural Reform in the New Stage in China*

● 中国（海南）改革发展研究院

By China Institute for Reform and Development

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

强农·惠农：新阶段的中国农村综合改革/中国（海南）改革发展研究院编. —北京：中国经济出版社，2008. 2

ISBN 978—7—5017—8430—1

I. 强… II. 中… III. 农村经济—经济体制改革—研究—中国 IV. F320. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 006369 号

出版发行：中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：www.economyph.com

责任编辑：苏耀彬 (电话：010—68354197)

责任印制：石星岳

封面设计：白长江

经 销：各地新华书店

承 印：北京金华印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印张：30.5 字数：500 千字

版 次：2008 年 2 月第 1 版

印次：2008 年 2 月第 1 次印刷

印 数：3000 册

书 号：ISBN 978—7—5017—8430—1/F·7422

定价：62.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225 68341878

代序：深化农村改革需要认真 探索的几个问题^{*}

段应碧^①

中国（海南）改革发展研究院是一个具有广泛影响的政策研究机构，自建院以来，紧紧围绕着我国经济体制改革进程中各个时期重大的理论问题和实践问题进行超前性的深入研究，提出他们的政策建议，对我们国家政策决策发挥着重要的作用。在我的记忆中，他们有关构建社会主义市场经济体制框架的研究、有关防范金融风险的研究、有关国企改革的研究、有关稳定农村土地承包关系的研究等，都曾引起政策决策层的高度重视，许多政策建议都被政府所采纳。比方说，1998年十五届三中全会决议中提出的“赋予农民长期而有保障的土地使用权”，就是直接采纳了中改院的建议。党的十六大以来，中改院贯彻科学发展观，深入开展建立公共服务体制的研究，据我所知，这方面的研究也引起了决策层的高度重视。我相信，这次论坛的成果和以往一样，必将对推进我国农村综合改革发挥积极的作用。

最近这些年来，我国农村的形势一年比一年好，党的十六大提出统筹城乡经济社会发展的方略，继而又提出了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的重大方针，采取了一系列的强农、惠农政策，使我国农村的经济社会发展进入了一个新的时期。

2003年以来，我们国家粮食播种单位面积产量和总产量同时增长，像这样连续四年三增，在我们国家50多年的历史上很少有过，大概只有1950年到1952年那三年有过。农民年人均纯收入2006年达到了3587元，连续

^{*} 本文系作者在“新阶段的农村综合改革”国际研讨会上的主题演讲。

^① 作者系全国政协经济委员会副主任、中国扶贫基金会会长。

三年大幅度增加，2007年肯定能够超过4000元，增幅8%左右。连续四年增加，而且幅度在6%以上，这在我们国家农村改革开放以来是第二次，第一次是农村刚实现包产到户的时候，连续6年增长10%左右。不仅粮食增产，农民增收，而且农村的基础设施建设，农村的社会事业也有了很大的发展。这几年，中央大幅度的增加了农业和农村基础设施的投入，2006年这方面的投入已占中央财政预算内基本建设总投入的48%，同时还给了农民许多直接的补贴。农村社会事业方面，免除了中小学生的学杂费，农村的合作医疗覆盖面达到80%以上，2007年又在全国范围内实行了低保。

总之，我觉得十六大以来的这个时期，是我们国家增粮、增产、增收协调，经济、社会协调，改革发展协调的一个新时期；也是农业得到加强，农村得到发展，农民得到实惠，党和政府得到民心的一个时期。既办了许多过去想办没有条件办的大事，又办了许多过去有条件办但是没有办的好事；既办了许多农民当前就能直接受益的事，也办了一些打基础、长远的事。

回顾我们国家农村改革开放这30年来的情况，像这样农业全面增长、农民收入迅速提高，而且连续时间长，大体上就是在农村改革初期出现过，从这个意义上，我们也可以说这些年是我们国家农村第二个或者说又一个黄金发展期。

但是我们也必须看到，困扰农村发展的许多问题并没有根本解决，“三农”问题仍然是我们实现全面建设小康社会目标的最难点。我们的农业基础设施仍然十分脆弱，农业靠天吃饭的局面没有改变。比如说水利，全国57%的耕地没有灌溉设施，8万多座水库中现在还有两万七千多座水库处于年久失修状态，小型农田水利设施事实上在退步，许多地方还在吃大跃进时期的老本，这些都是事实。农村基础设施更脆弱，欠账更多。比如说，到2006年年底，全国还有两亿九千万人存在着饮水困难和饮用水不安全的问题，2007年大概可以解决3000万，那就是说还有两亿六千万人存在着饮水困难和饮用水不安全问题；全国还有180多万农户、740多万人口到现在没有用上电；还有9万多个行政村至今不通公路。农村生态环境还处于局部改善、总体恶化的局面。除了长期威胁我们的荒漠化问题以外，现在农业又面临环境污染问题，每年6.5亿吨的秸秆、300万吨的生活垃圾、30亿吨的畜禽粪便、4700万吨化肥、140万吨的农药，不断的在污染着我们的土壤和水源，严重的制约着农产品质量的提高。社会事业发展方面，文化、教育、卫生等等，尽管国家采取了很多措施，但是城乡差距仍然很大。城

乡居民收入差距 2006 年已经达到了 3.28:1, 现在还呈现继续扩大的趋势。

除了这些问题以外, 近几年还出现了一些新的情况、新的问题值得我们关注。主要表现在两个方面:

第一, 国际农产品市场的竞争越来越激烈, 国外农产品对我国农产品市场的冲击越来越大, 大豆、棉花、植物油、羊毛、橡胶、木材、纸浆、原木等, 我们对国外产品的依赖度越来越大。许多产品, 进口量已经大大超过了我们的生产量, 还有很多产品的进口量大体上相当于我们全国的消费量和需求量的一半。过去, 我们分析, 土地密集型产品我们没有优势, 肯定要靠进口, 但是劳动密集型产品, 比如说花卉、水果、蔬菜我们可以大批的出口。现在的情况是没有优势的产品的进口量比我们原来预计的多得多, 而有优势的产品出口量却增长不多。连续三年, 我国都出现了农产品供给的逆差, 这在历史上是没有过的。

第二, 随着城镇化的发展, 农村大批青壮年劳动力进城务工经商, 留下老人在家种地, 农业变成了副业。农业劳动力老龄化, 农业生产副业化的趋势非常明显。这方面的统计数据现在还缺乏, 但是到中西部山区一看, 非常明显。前不久我到个省, 到了四个山区村, 他们都告诉我, 40 岁以下的青年男女一个都没有在, 村里 40 岁到 55 岁的还有 5 个, 他们都在县城打工, 留在村里的基本上是老头、老太太。现在到村里开个会, 除了小孩就是老人。农民外出打工是好事, 但是农村的老龄化, 把农业变成副业、变成“老人农业”, 恐怕是一个潜在的危机。本来我们农业的竞争力就不够, 又遇到国外农产品的冲击, 如果再把农业变成副业、变成“老人农业”, 这需要引起高度重视。

面对诸多的问题怎么办? 我认为应该认真贯彻十七大精神, 继续把解决“三农”问题作为全党全国各项工作的重中之重, 继续认真贯彻统筹城乡经济社会发展的方略, 不能因为这几年农村形势的好转, 就放松对农业的重视。具体讲, 我认为有必要在三个问题上去进行认真的思考和研究, 并在实践中进行探索。

第一, 怎么建立起工业反哺农业、城市支持农村的长效机制。要建立起多渠道增加农业投入机制, 来加强我国农业基础设施建设、农村基础设施建设。这是需要花很多钱的, 但是我们现在有条件做。这几年每年大体上农业支出增加 500 亿元左右, 但是 2006 年财政收入是 38000 多亿, 2007 年超预算收入就有 7000 多个亿, 可是我们只给农业拿出了 500 亿, 而我们农村

人口占总人口的 57%。主要是国家预算内基本建设投资规模小，今年 1300 多个亿，2008 年可能增加点，但不会超过 1500 亿，去年 48% 用到农业上，这个比例再提高有困难，总量不增加不行。应当看到，我们国家的农业现在进入了一个需要大量花钱的阶段，因为在这个阶段，我们要做两件事情，一是要把大量的农民变成市民，这是要花钱的；二是要把传统的农业改造成现代农业，这更是要花钱的。如果还是像过去那样蜻蜓点水的投入，解决不了问题。所以我们应当认真研究一下，我们的国民收入分配结构、财政的支出结构、基本建设的投资结构究竟怎么调整，在这方面一定要有显著的动作。

第二，要探索在我们国家小规模的生产条件下怎么发展现代农业。现在我们国家平均每个农户的土地规模是 0.47 公顷，美国大体上是 200 公顷，都说日本是小规模，日本平均每户还有 1.68 公顷，那么，我们户均这么一个小规模，怎么搞现代农业？日本的办法是大量的补贴，农业建设主要靠国家，农民收入 40% 以上也来自于国家。这个办法我们搞不起。台湾的办法是不种粮食，全种高产值的作物。但我国有十几亿人口，不种粮食行吗？十七大提出走中国特色社会主义农业现代化道路，目标是提出来了，任务是提出来了，但是这条道路怎么走法，是需要认真研究的。

第三，要探索在我们国家如何推进城乡一体化。十七大报告里提出了推进城乡一体化的要求，这是继提出统筹城乡社会经济发展之后又一个重大的部署，或者说是贯彻统筹城乡发展的一个重大部署，但是怎么推进？比方说，如何做到城乡生产要素合理的流动就是一个大难题，现在在许多方面，城乡是不一致的，两亿多农民在城里打工，常年在城市里，但他们不是市民。所以他们在农村的土地不能放弃，土地的经营规模越来越小。现在提出城乡公共服务均等化，但现在这方面的差距还很大，比方说，农村小学的经费大约只有城市小学经费的 40%，我国的卫生资源大体上 80% 集中在城市，其中 80% 集中在大医院。真正实现城乡公共服务均等化，还有许多工作要做。

除此以外，还要做一项重要的工作，就是这次论坛讨论的问题：推进农村综合改革。综合改革包括乡镇财政体制改革、乡镇机构改革、农村教育改革、金融改革等等，这是基础性的。我们一方面要破除城乡二元制度结构，促进城乡一体化，另一方面要打好农村的基础，把基础性的工作做好。这样，其他改革发展的措施才能顺利推进，才能更有成效。

目 录

代序：深化农村改革需要认真探索的几个问题/段应碧

总 论

统筹城乡基本公共服务/迟福林/3

以统筹城乡发展为目标推进新阶段的农村

综合改革（12条建议）/中改院/10

加大统筹城乡发展力度，深化农村综合改革/殷仲仪 夏 锋/20

统筹城乡发展与农村综合改革

农村综合改革的思考/郭书田/43

以农民为本 审视农村综合改革/刘登高/48

统筹城乡关系中的土地流转制度改革/廖元和/55

农民集体所有土地国有化有多弊而无一利/赵俊臣/65

新农村建设：五个重大关系及其政策选择/郭晓鸣/78

山东省农村综合改革的调查与思考/张述存/86

关于农村综合改革工作的实践与思考/钟绍萍/95

成都市农业产业化经营的模式创新研究/蒋永穆 郭晓鸣 纪志耿/105

乡镇机构改革与乡村治理

- 1949年以来国家与农民经济关系演变的历史分析/武力/121
加快乡镇政府职能转变为新农村建设提供体制保障/崔忠仁/149
关于乡镇机构及其管理体制改革的思考/高启杰/161
角色冲突视野下的乡镇政府职能异化问题与治理对策/何精华/169
加强对乡镇机构职能的定性和定量研究/吴仲斌/180
新一轮乡镇机构改革的性质与效应分析/刘正芳/186
建立“以钱养事”新机制，深化乡镇综合改革/傅光明/200
欠发达地区基层政府在新农村建设中的角色定位/周启柏/206
制度变迁与农业组织/孙世芳/218
中国农村基层行政体制改革的思路探索/师 丽/230

农村基本公共服务问题与对策

- 新时期农村基础设施和公共服务建设研究/郭建军/251
我国农村合作医疗制度的发展演进/王瑞璞/262
农村公共产品筹资：主体区分与长效机制构建/夏永祥 刘迪平/270
农村公共产品供给制度的诱致性制度变迁与政府职能转换/方正松/281
公共服务均等化进程中的农村义务教育新机制改革/袁方成/292
使农村基础教育运转起来：体制困境与出路/陈 朋 齐卫平/306
农村公共服务的财源与公共财政体制问题探讨/林家彬/322
县乡村财政体制改革与新农村建设/王习明 石 莹/329
以统筹城乡发展为重点的公共服务体制建设/中改院/340
四川省南江县农村基本公共服务现状与趋势调查报告/中改院/348
湖南省韶山市农村基本公共服务现状与趋势调查报告/中改院/366
农村基本公共服务现状与问题：入户调查报告/中改院/374
农村基本公共服务现状与问题：县、乡、村干部问卷
调查报告/中改院/391

农村基本公共服务现状与问题：“三农”专家问卷调查报告/中改院/410

国际视角

挪威经济政策调整的经验/罗杰·施杰瓦/433

中国和挪威的双边合作/裴 杰/439

新农村建设的进程和挑战/克里斯丁·纳肯/442

农村合作社/汤姆·约翰斯塔德/447

现代农业发展面临的主要挑战/雷达·阿尔玛斯/457

财政资源向农村转移支付的制度和机制/特蒙德·汉森/467

后 记

Contents

Preface: Some Outstanding Issues Needing to Be Addressed Seriously for the Purpose of Deepening Rural Reform/Duan Yingbi

Overview

Planning the Provision of Basic Public Services for Urban and Rural Areas as a Whole/Chi Fulin/3

Promoting Comprehensive Rural Reform for Coordinating the Development in Urban and Rural Areas (12 Points) /CIRD/10

Strengthening the Coordination of Urban and Rural Development and Deepening the Comprehensive Rural Reform/Yin Zhongyi, Xia Feng/20

Planning the Urban and Rural Development as a Whole and Comprehensive Rural Reform

Some Thoughts on Comprehensive Rural Reform/Guo Shutian/43

A Closer Look at the Comprehensive Rural Reform from the Perspective of the Farmer-Centered Principle/Liu Denggao/48

Reform of the Land Transfer System to Streamline the Relationship Between Urban and Rural Areas/Liao Yuanhe/55

It Is More Destructive Than Constructive to Nationalize Farmers' Collectively-owned Land/Zhao Junchen/65

New Rural Construction——Five Important Relationships and Choice of Policies/Guo Xiaoming/78

Reflections on an Investigation of the Comprehensive Rural Reform in Shandong Province/Zhang Shucun/86

Reflections on the Practice of Comprehensive Rural Reform/Zhong Shaoping/95

Innovative Models for Industrializing of Agricultural Production in Chengdu City/Jiang Yongmu, Guo Xiaoming, Ji Zhigeng/105

Reform of the Township Institutions and Rural Governance

Evolution of the Economic Relationship between the State and the Peasant since 1949/Wu Li/121

Accelerating the Transformation of the Role of the Township Government to Provide a System Guarantee for New Rural Construction/Cui Zhongren/149

Some Thoughts on the Reform of Township Institutions and their Administration System/Gao Qijie/161

Alienation of the Role of the Township Government and Governance Measures from the Perspective of Role Conflict/He Jinghua/169

Strengthening Qualitative and Quantitative Research on the Functions of the Township Government/Wu Zhongbin/180

Nature of the New-Round Reform of Township Institutions and Its Possible Effect/Liu Zhengfang/186

Deepening the Comprehensive Reform of the Township by Establishing a Principle of Granting Money according to Work——Findings out of an Investigation in Chongyang County of Hubei Province/Fu Guangming/200

Positioning of the Grassroots Government in New Rural Construction in Underdeveloped Areas/Zhou Qibai/206

Institutional Changes and Organization of Agricultural Production/Sun Shifang/218

Exploration of Measures for the Grassroots Administrative System in China's Rural Areas/Shi Li/230

Problems with the Provision of Basic Public Services for Rural Areas and Their Solutions

Construction of Infrastructure and Provision of Basic Public Services for Rural Areas in the New Stage/Guo Jianjun/251

Development of the Rural Medical Care Cooperative System in China/Wang Ruipu/262

Financing Rural Public Goods: Making a Distinction Between Major Players and Cultivation of Long-term Mechanisms/Xia Yongxiang, Liu Diping/270

Evolution of Inducing Institutions for the Provision of Public goods for Rural Areas and Transformation of the Role of the Government/Fang Zhengsong/281

New Mechanism for Financing Rural Compulsory Education in the Process of Equalizing Public Services/Yuan Fangcheng/292

Make Rural Basic Education Going: Institutional Dilemma and a Way Out/Chen Peng, Qi Weiping/306

Financial Sources for Rural Public Services and Issues in Public Finance Institutions/Lin Jiabin/322

Reform of the County-Township-Village Fiscal System and New Rural Construction/Wang Ximing, Shi Ying/329

Building of the Public Service System with Focus on Coordinating Urban-Rural Development—Provision of Basic Public Services in Developed Areas such as Jiangsu and Zhejiang Provinces/CIRD/340

Investigation Report on the Status Quo and Trends of the Provision of Basic Public Services for Rural Areas in Nanjiang County of Sichuan Province/CIRD/348

Investigation Report on the Status Quo and Trends of the Provision of Basic Public Services for Rural Areas in Shaoshan City of Hunan Province/CIRD/366

Report on Household Interviews on the Status Quo and Problems with the Provision of Basic Public Services for Rural Areas/CIRD/374

Report on a Questionnaire Survey of Cadres at the County, Township and Village levels on the Status Quo and Problems with the Provision of Basic

Public Services for Rural Areas/CIRD/391

Report on a Questionnaire Survey of Experts in the Field of Rural Research
on the Status Quo and Problems with the Provision of Basic Public Services
for Rural Areas/CIRD/410

International Perspective

Norwegian Economic Policy Experiences/Roger Schjerva/433

Cooperation between China and Norway/Kjell Tormod Pettersen/439

Progress in, and Challenges for, the New Rural Construction/Kristin Nakken/442

Rural Co-operatives-Principles and Experiences from Norway/Tom Johnstad/447

Major Challenges for the Development of Modern Agriculture/Reidar Almzzzås/457

Institutional and Financial Mechanisms for Economic Transfers to Rural Areas/Trond Hjelmervik Hansen/467

Postscript

强农·惠农

新阶段的中国农村综合改革

总 论

Overview

Supporting and Strengthening Agriculture and Rural Development
—Comprehensive Rural Reform in the New Stage in China

统筹城乡基本公共服务

迟福林

中国（海南）改革发展研究院执行院长

近30年的改革发展，我国农村潜在的基本公共需求开始变成全面的现实要求。适应这个变化，为广大农民提供基本而有保障的公共产品，已成为新阶段统筹城乡发展的重大任务。现实多方面的情况表明，基本公共服务是缩小城乡实际差距的重要因素，是新阶段农村反贫困的关键所在，也是全面提高农村人口素质的路径依赖。从广大农民的现实需求看，统筹城乡发展，重要的是统筹城乡基本公共服务。