

农村综合改革

利益主体和政策主体问题研究

RESEARCH ON INTERESTS SUBJECTS AND POLICYMAKERS QUESTION
OF INTEGRATED RURAL REFORM

黄维健 著



中国财政经济出版社

农村综合改革利益主体和 政策主体问题研究

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村综合改革利益主体和政策主体问题研究/黄维健著. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3282 - 9

I. ①农… II. ①黄… III. ①农村经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国
IV. ①F320. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 243441 号

责任编辑: 王 丽

责任校对: 王 英

封面设计: 盛天行健

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 18.5 印张 313 000 字

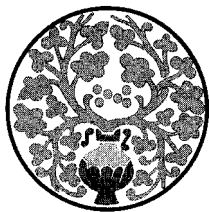
2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3282 - 9/F · 2777

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 88190744



序

中国是一个农业大国，农村人口超过 8 亿，农业的发展、农村的繁荣、农民的富裕，关系到中国现代化发展全局。新中国成立后，在当时的国际国内历史条件下，我国靠农业来实现工业的原始积累，走农业支持工业、农村支持城市的道路是历史的选择。

新中国成立以来，我国农村农业改革发展走过了 60 年的历程，取得了巨大成就，发生了翻天覆地的变化。由于我国长期以来形成的城乡二元结构，以及实行城乡分割的管理体制和运行机制，城市和农村在基础设施、户籍管理、劳动就业、社会福利、文化教育、医疗卫生、政治待遇等许多方面存在较大差异。进入新世纪新阶段，我国经济社会发生了深刻变化，社会主义市场经济体制框架基本建立，我国已经成为世界第二大经济体，综合国力明显增强，再沿用过去的管理体制和机制，已经不适应农村和整个国民经济发展的需要，应该尽快打破城乡二元结构，改革完善农村上层建筑，解决基层行政管理体制不适应农村生产力发展要求、农村公共产品供给体制不适应农村公共服务要求的问题。实践证明，农村经济社会发展需要也兴

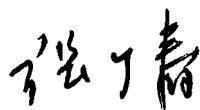
须依靠改革来提供体制保障、财力支持和改革动力。我国农村改革历时较长，丰富多彩，波澜壮阔，既有成功的经验，也有失误的教训，需要认真总结，探索实践，开拓创新。

我国农村改革走过了不平凡的历程。建国初期，实行土地改革；改革开放后先后进行了集体土地家庭承包经营改革、农产品流通体制改革、农村税费改革和农村综合改革。在农村改革中，既涉及到各方利益主体，包括国家、部门、地方、集体、企业、农户等，又触及各个层级的政策主体，如中央、地方各级政府和部门。改革是对利益格局的调整，是对现存体制机制的革命和创新，一种旧的利益格局被打破了，一种新的利益格局应运而生，从利益的不均衡达到暂时的均衡。随着经济社会的发展变化，各种利益矛盾日积月累，新的不均衡出现了，需要进行新一轮的改革创新，由此循环往返。因此，推进改革的过程，就是在利益主体和政策主体的博弈过程中，不断调整利益关系，建立利益平衡机制的过程。从根本上说，农村综合改革就是对国家、集体和农民主体利益关系，城市和农村的利益格局进行调整，对相关的中央与地方以及地方各级政府、部门政策主体行为进行重新规范，从而建立健全农村管理体制和运行机制。

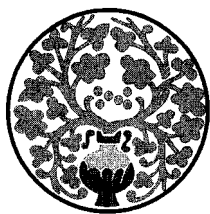
农村综合改革需要理论指导，更需要实践创新，其改革要求越来越高，任务不断增加，领域越来越广，难度越来越大。随着经济社会不断发展，改革逐步走向深入，遇到的问题越来越多，对一些将要涉及的改革领域，需要作一些超前性研究，进行理论储备。每项改革制度都包含着体制创新和实践突破，每项改革政策都关系着百姓的切身利益，改革每前进一步，都意味着对中国经济发展和社会进步的贡献。黄维健同志从事财政工作和“三农”工作多年，喜欢学习，注意积累，不断钻研，求真务实。利用业余时间攻读博士研究生，经过三年时间完成学业，获得中国科学技术大学管理学博士学位，撰写的论文《农村综合改革利益主体与政策主体问题研究》，既是该同志三年学习研究的成果，也是他

长期以来的工作积累和心血结晶。希望作者站在新的历史起点上，按照科学发展观要求，在统筹城乡发展，促进城乡公共服务均等化，以及推进城镇化和新农村建设方面深入研究，积极建言献策，为改革作出新的贡献。

是为序。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '张' (Zhang), '景' (Jing), and '青' (Qing).

2011年7月



目录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究的背景和意义	(1)
第二节 研究思路和结构安排	(3)
第三节 研究过程	(4)
第二章 关于农村税费改革问题	(7)
第一节 农村税费改革的历史背景	(7)
第二节 农村税费改革的主要历程和取得的成效	(10)
第三节 取消农业税对中国经济社会产生的深远影响	(15)
第三章 关于农村综合改革问题	(25)
第一节 农村综合改革的历史背景	(25)
第二节 农村综合改革的重大意义	(27)
第三节 农村综合改革的目标任务	(28)

第四章 关于乡村债务问题 (48)

- 第一节 乡村债务总体状况 (48)
- 第二节 乡村债务的主要特点 (52)
- 第三节 当前制止新债、清理化解旧债面临的矛盾和问题 (56)
- 第四节 乡村债务形成原因分析 (59)
- 第五节 地方清理化解乡村债务的典型做法 (72)
- 第六节 处理乡村债务的基本原则和思路 (84)

第五章 关于我国农村公共产品供给机制问题研究 (94)

- 第一节 农村公共产品供给理论分析 (94)
- 第二节 我国农村公共产品供给的现状和问题 (99)
- 第三节 各地创新农村公共产品供给机制的做法和经验 (103)
- 第四节 创新我国农村公共产品供给机制的政策思路 (108)

第六章 关于农村行政管理体制改革问题研究 (112)

- 第一节 我国县乡行政管理体制的现状与问题 (113)
- 第二节 改革开放前的农村行政管理体制 (123)
- 第三节 改革开放以来农村行政管理体制改革探索与实践 (125)
- 第四节 发达国家基层行政管理体制简介 (127)
- 第五节 推进我国农村行政管理体制改革的原则与模式选择 ... (133)
- 第六节 推进农村行政管理体制改革的三个配套措施 (159)

第七章 关于建立现代农村金融制度问题 (162)

- 第一节 我国农村金融服务的基本状况 (162)
- 第二节 农村金融发展中的困难和矛盾 (164)
- 第三节 国外支持农村金融和农业保险发展的主要做法 (167)
- 第四节 外国农村金融政策借鉴 (170)
- 第五节 支持农村金融发展的政策建议 (172)

第六节 推进农业保险制度改革	(177)
第八章 关于农村土地制度与家庭承包经营体制问题	(181)
第一节 新中国土地制度的演变	(181)
第二节 外国土地和土地流转制度简介	(185)
第三节 关于农村土地基本经营制度	(187)
第四节 我国农村土地承包与土地流转的关系	(190)
第五节 关于保护耕地, 完善土地征用制度问题	(192)
第九章 关于粮食产销政策问题	(197)
第一节 我国粮食生产的基本情况	(197)
第二节 关于立足国内实现粮食基本自给问题	(200)
第三节 关于稳定发展粮食生产问题	(202)
第十章 关于国有农场办社会职能改革问题	(213)
第一节 全国国有农场基本情况	(213)
第二节 国有农场办社会职能改革	(216)
第十一章 关于新时期农民负担问题	(234)
第一节 新时期我国农民负担状况及特点	(234)
第二节 新时期农民负担形成原因分析	(239)
第三节 加强农民负担监管的政策建议	(241)
第十二章 关于农村新型社会化服务体系建设问题	(251)
第一节 关于农村社保问题	(251)
第二节 关于农村教育问题	(257)
第三节 关于农村文化问题	(261)
第四节 关于农村金融问题	(265)
第五节 关于农业科技问题	(270)

第十三章 结论	(274)
---------------	-------

参考文献	(279)
------------	-------

后 记	(283)
-----------	-------

第一章 绪 论

第一节

研究的背景和意义

一、研究背景

中国是一个农业大国、农民大国，农村人口超过 8 亿，农业的发展、农村的繁荣、农民的富裕，关系到中国经济社会发展全局。新中国成立以来，我国农业农村改革发展走过了 60 年的历程，取得了巨大成就，发生了翻天覆地的变化。由于我国长期以来形成的城乡二元结构，以及实行城乡分割的管理体制和运行机制，城市和农村实行两种政策，客观上造成城市居民与农民在经济收入、户籍管理、劳动就业、社会福利、文化教育、医疗卫生、政治待遇等许多方面存在较大差异。

新中国成立后，在当时国际国内历史条件下，我国靠农业来实现工业的原始积累，走农业支持工业、农村支持城市的道路是历史的选择。进入新世纪新阶段，我国经济社会发生了深刻变化，再沿用过去的管理体制和机制，已经不适应农村和整个国民经济发展的需要，应该尽快打破城乡二元结构，改革完善农村上层建筑，解决基层行政管理体制不适应农村生产力发展要求、农村公共产品供给体制不适应农村公共服务要求的问题。实践证明，农村经济社会发展需要也必须依靠改革来提供体制保障、财力支持和动力源泉。农村改革历经时间长，内容多姿多彩，层级纷呈繁杂，既有成功的经验，也有失误的教训，需要不断总结，不断探索，不断改革，不断创新。

二、研究意义

新中国成立以来,我国农村先后进行了土地改革,初级社、高级社、人民公社改革,改革开放后,先后进行了土地家庭承包经营、农产品流通体制、农村税费制度和农村综合改革。在所有农村改革中,既涉及各方利益主体,包括国家、部门、地方、集体、企业、农户等,又触及各个层级的政策主体,如中央、地方和部门。本书着重从农村税费改革入手,分析后税改时期农村发展面临的形势,实施农村综合改革涉及的利益主体和政策主体。改革是对利益格局的调整,是对现存体制机制的革命和创新,一种旧的利益格局被打破了,一种新的利益格局应运而生,从利益的不均衡达到暂时的均衡。随着经济社会的发展变化,各种利益主体矛盾日积月累,新的不均衡出现了,由量变逐渐演变为质变,需要进行新一轮的改革创新,由此循环往复。因此,推进改革的过程,就是在利益主体和政策主体博弈的过程中,不断调整利益关系,建立利益平衡机制的过程。从根本上说,农村综合改革就是对国家、集体和农民三者主体利益进行调整,对中央与地方以及地方各级政府、部门政策主体行为进行重新规范,在管理上、制度上进行顶层设计,从而建立健全农村管理体制和运行机制。农村综合改革牵涉农村上层建筑的方方面面,利益关系复杂,应尽力杜绝负和博弈,避免政府、集体和农民三者俱伤;反对零和博弈(非合作博弈),农民失去的不等于政府和集体得到的;提倡合作博弈,实现政府、集体和农民三者共赢。厘清农村管理体制机制上存在的问题,探究其形成原因,借鉴国际先进管理经验,提出相关改革对策建议,对于完善农村管理体制,加快农村管理制度建设,正确处理国家、集体与农民以及中央与地方的分配关系,维护农民合法权益,推进统筹城乡一体化发展,促进农村社会和谐,均具有重要意义。

从理论角度讲,本书从农村综合改革的利益主体出发,研究改革中宏观主体、中观主体和微观主体受利益机制驱动,不同利益主体表现出不同经济行为,进而导致不同的经济和社会效果;从政策主体来说,研究我国五级政府,中央宏观政策、省市中观政策、县乡微观政策,各级政策主体相互博弈,对政策执行力产生不同影响;从实践来讲,通过农村综合改革,调整国民收入分配关系,从制度层面规范不同利益主体行为,兼顾各方利益诉求,理论联系实际,提出相应的农村管理制度建设和政策建议,对疏导农村治理结构、促进城乡市场要素流动、推进城乡统筹协调发展等都具有重要的现实

意义，其政策措施具有前瞻性和可操作性。

由于我国长期以来形成的城乡二元结构，以及实行城乡分割的管理体制和运行机制，城市和农村实行两种政策，是导致农村贫穷落后、农民收入低下的制度原因。进入新世纪新阶段，我国总体经济实力明显增强，农业农村发展总体上进入了以工促农、以城带乡的新阶段。进入这一阶段的标志：一是人均 GDP 达到 3 500 美元以上；二是非农产值占 GDP 的 85% 以上；三是非农劳动力占 60% 以上；四是城市化水平在 40% 以上；五是工业部门已建立起完整的体系。这表明我国已进入了加强改造传统农业，走中国特色农业现代化道路的关键时期。我国工业化快速发展，具备了为改造传统农业提供现代科技、物质装备，管理手段和资金积累的能力，进入了着力破除城乡二元结构，形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。城乡二元结构已成为制约城乡协调发展，缩小直至消除城乡差别的体制性障碍，是构建新型工农、城乡关系的首要难题。城乡一体化不是把农村都变为城市，不是追求城乡一样化，城市和农村的功能在任何时候都是有区别的。强调城乡一体化，主要是用现代化的理念、管理手段、发展方式，协调推进城镇化和新农村（新社区）建设，形成我国现代化建设“两轮驱动”的格局。

我国的改革首先是从农村开始的，农村改革波澜壮阔，成就辉煌。它带动和促进了城市改革，并为我国经济管理体制改革创造积累了丰富的经验。农村经济社会发展需要也必须靠改革来提供体制保障、提供财力支持、提供发展动力。本书着重对农村税费改革到农村综合改革、农村行政管理体制改革等问题进行论述。通过分析农村综合改革面临的形势，厘清其利益主体和政策主体博弈行为及其原因，提出相关对策建议，以期为探索改革农村管理体制机制问题，贡献绵薄之力。

第二节

研究思路和结构安排

本书力图运用宏观经济和微观经济理论，分析我国经济社会发展中农村生产关系不适应生产力、上层建筑不适应经济基础的问题，农村公共产品供给机制不适应农村社会管理和公共服务要求的问题，提出创新相关管理体制、改革管理决策机制的政策主张。由于本人长期从事“三农”工作，对

其国际国内相关领域有比较深入的了解，而且自己自始至终参与了国家农村税费改革和农村综合改革方案的制订过程，可以说是改革的见证人之一，对相关政策的来龙去脉有深入把握和系统研究，使有关研究具有前瞻性、操作性和有效性。

为了实现上述研究思路和既定目标，本书从 20 世纪 80 ~ 90 年代的中国农村社会经济形势状况开始，分析为什么要进行农村税费改革，进而开展农村综合改革；在农村综合改革中，当前为什么以农村行政管理体制、农村义务教育管理体制、县乡财政管理体制和集体林权制度改革为主要内容；与此同时，对事关农村社会经济发展，与农民切身利益相关的农村土地、粮食流通、农村金融、农村公共产品供给、乡村债务、国有农场办社会职能、农民负担监督管理等方面的问题分别进行了阐述，提出了改革完善的政策建议。

第三节

研 究 过 程

我是一个财政工作者，长期从事财政工作，20 世纪 80 年代后期开始从事“三农”工作。我国改革开放以来，农村实行土地家庭承包经营，极大地解放和发展了农村生产力，农民被压制了多年的劳动积极性释放出来了，劳动生产率大大提高，农民生活得到明显改善，农民收入也增加了，农村出现了农业生产发展、农民安居乐业的稳定局面。在城乡二元体制下，公共财政实际上是城市财政，导致城市的事政府办，农村的事农民办，一些地方政府部门错误估计了农民的收入水平，为了搞农村建设和发展本部门事业，开始向农民伸手，乱收费、乱集资、乱摊派，加重了农民负担，使得农民意见较大，严重影响了党群干群关系。国家注意到这一问题并高度重视，出台了相关文件，采取了一系列措施展开治理，收到了一定效果，但由于治标不治本，到 20 世纪 90 年代，这一问题愈演愈烈，农民负担越来越重，干群矛盾愈加突出，因此引发的群体事件时有发生。从那时起，从中央到地方各级政府，每年都要组织开展农民负担监督检查工作，我自己几乎每年都参与，其结果是查处一批案件，查处一批干部，治一阵好一阵，过后又反弹。期间，各地也在积极探索治理农村“三乱”的根本办法，比如“税费大包干”（将农业税收和收费合并定额征收，除此之外不得征收其他任何费用）、实行

“公粮制”（将农民缴纳税费统一折合成粮食征收，除此之外不得征收其他任何费用）、征收“农村公益建设金（税）”（除征收农业税外，将农民的各种收费统一合并征收农村公益事业建设金）等。这种状况一直持续到 20 世纪 90 年代后期。

为了有效治理农村“三乱”，从根本上规范政府部门行为，理顺农村分配关系，1998 年下半年，中央决定进行农村税费改革，并于 2000 年开始试点，实行了以取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的各种政府性收费，取消屠宰税，取消劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税政策；改革村提留征收使用办法（简称三取消、两调整、一改革）为主要内容的改革措施。2003 年，改革在全国全面铺开，2005 年，以取消农业税为标志，农村税费改革完成历史任务，取得了减轻农民负担，规范农村分配秩序，理顺国家、集体和农民分配关系，改善干群关系，促进农村改革发展的重大成效。

农村税费改革的阶段性历史任务虽然完成，但农村分配领域的一些深层次问题并没有得到解决，譬如涉及农村上层建筑领域方面的体制、机制问题，统筹城乡发展问题，公共产品供给和公共服务均等化问题等，都需要通过采取进一步的改革来解决。这时候，中央顺势而为，乘势而上，决定从 2006 年起，不失时机地由税费改革阶段转入农村综合改革新阶段，实施了以乡镇机构、农村义务教育、县乡财政体制、集体林权制度等为主要内容的改革措施。在对农民少取甚至不取的同时，开启了国家给予种粮农民直接补贴的新纪元。我国总体进入工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段，国家在加大对“三农”投入、实行农村义务教育阶段免费上学、将农村“五保户”全部纳入财政保障范围、在农村实行合作医疗制度和养老保险试点等政策的同时，对农村土地流转制度、农村金融保险制度、粮食流通体制以及乡村债务管理、国有农场管理等方面进行了改革，并取得初步成效。农村综合改革的范围逐步扩大，任务不断增加，领域越来越广，改革难度也更大。我对农村综合改革的研究随着国家整个改革部署逐步走向深入，改革前进一步，我的研究也深入一步。对一些将要涉及的领域，本人也进行了一些超前性研究，以期对新的改革提出一些建设性的建议。每项改革制度都包含着体制创新和实践突破，每项改革政策都关系着百姓的切身利益，改革每前进一步，都意味着对中国经济发展和社会进步的贡献。本人深知研究意义重大，责任重大，自己无论在理论基础还是在研究能力上都存在差距，很有压力。

但作为一个农民的儿子、一个“三农”工作者，对农村农民有深厚的感情，“生于斯，长于斯”，永远不能忘记农村的山山水水养育了我们，我们愿意也有责任去探索和研究农村问题，如果在这方面可以力所能及地做点什么，也算了却了自己多年的夙愿。

第二章 关于农村税费改革问题

第一节

农村税费改革的历史背景

起始于 2000 年的农村税费改革是进入新世纪以来，我国为加强农业基础地位、保护农民利益、维护农村稳定而采取的一项重大改革措施，是新中国成立后继农村土地制度、家庭承包经营制度之后的又一次重大改革，影响了中国的发展进程，具有划时代的意义。

1985 年，我国完成了“撤社建乡”的农村行政管理体制改革，农村基本确立了家庭承包经营体制，各级政府和部门之间形成了多元化的利益主体。家庭承包经营解决了农村集体生产经营“吃大锅饭”、“出工不出力”的问题，调动了农民的生产积极性，农民生活过了“温饱线”。但是，农民收入增长依然非常缓慢，增收十分困难，1989～1991 年，农民人均纯收入平均每年只增长 0.7%。在过去计划经济长期形成的城乡二元结构制度下，大部分地方农民刚刚解决温饱问题，一些农民还在为温饱而努力奋斗。在这种情况下，一些部门和地方受利益驱动，不能正确估计农民的承受能力，政府行为不规范，执法随意性大，出现向农民乱收费、乱罚款、乱集资的现象，导致了农民负担问题凸现。当时讲的负担主要是指在国家税收之外对农民的各种收费、罚款和摊派。特别是 20 世纪 90 年代初开始的各种达标评比升级活动，比如教育达标、卫生达标等，纷纷向农民伸手要钱，让农民背上了沉重的负担。加上 1994 年开始实行分税制财政管理体制后，基层政府为了筹集建设资金，不顾农民的承受能力，随意向农民伸手，对农民的各种乱