

公共政策与公共管理译丛

丛书主编 朱德米

新农村范式：政策与治理

The New Rural Paradigm:
Policies and Governance

原著 经济合作与发展组织

翻译 陈 强 徐瑞祥等



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

公共政策与公共管理译丛

丛书主编 朱德米

新农村范式：政策与治理

The New Rural Paradigm: Policies and Governance

原著 经济合作与发展组织

翻译 陈 强 徐瑞祥等



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新农村范式:政策与治理/经济合作与发展组织编著;
陈强,徐瑞祥等译. —上海:同济大学出版社,2011.9
(公共政策与公共管理译丛)

ISBN 978-7-5608-4647-7

I. ①新… II. ①经…②陈…③徐… III. ①农村经
济—经济模式—研究 IV. ①F30

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 165827 号

Originally published by the OECD in English and in French under the titles:
The New Rural Paradigm: Policies and Governance
Le nouveau paradigme rural: Politiques et gouvernance
© 2007 OECD

© 2011 Tongji University Press for this Chinese edition
Published by arrangement with the OECD, Paris

公共政策与公共管理译丛

新农村范式:政策与治理

经济合作与发展组织 著 陈 强 徐瑞祥等译

责任编辑 徐国强 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 江苏句容排印厂

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 9.75

字 数 195 000

版 次 2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-4647-7

定 价 21.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

经济合作与发展组织介绍

经济合作与发展组织(OECD)是一个由 30 个民主国家政府共同联合创办的论坛组织。它主要应对全球化的经济、社会和环境挑战。同时,经济合作与发展组织努力地帮助政府应对发展中出现的新问题和新机遇,类如公司治理、信息经济和人口老龄化带来的挑战。与此同时,该组织为政府提供了一个良好的环境,政府可以通过比较政策经验,寻求解决一般问题的政策方案,确定良好的实施方式,努力协调好国内和国际政策。

经合组织的成员国包括:澳大利亚,奥地利,比利时,加拿大,捷克,丹麦,芬兰,法国,德国,希腊,匈牙利,冰岛,爱尔兰,意大利,日本,韩国,卢森堡,墨西哥,荷兰,新西兰,挪威,波兰,葡萄牙,斯洛伐克,西班牙,瑞典,瑞士,土耳其,英国和美国。欧洲共同体委员会也参与经济合作与发展组织的一部分工作。

该组织对关于经济、社会和环境问题的数据进行收集和统计,致使经合组织出版物得到广泛的传播。同时,其规定、准则和标准都得到了成员国的一致同意。

此项工作由经合组织秘书长负责。

其中所采用论点及意见并不一定反映了成员国的官方观点。

提供法文版本

在这份报告中,来自欧洲空间规划观测网站(ESPON)研究项目的文字和地图并不代表 ESPON 管理委员会的观点。

译者序

纵观 OECD 成员国,近年来大多经济发展势头不错。然而,占 OECD 全体国家 75% 的土地面积,人口达 1/4 的农村地区的整体发展却遇到了不少困难。农村问题俨然成为 OECD 国家整体发展的一个巨大包袱。其实,在 OECD 国家中,仍然有一些农村地区的发展状况良好。农村地区究竟是经济发展的“枷锁”,还是前进的“引擎”?从 OECD 各成员国得到的答案也不尽相同。

2006 年初,OECD 出版了《新农村范式:政策与治理》报告。这份报告充分收集和利用了 OECD 成员国提供的针对国内农村问题的政策设计和制度安排的大量素材和案例,汲取了 OECD 于美国弗吉尼亚州 Warrenton, VA 以及墨西哥瓦哈卡会议的相关成果,该报告的最大特点是从事实出发,紧密结合 OECD 成员国农村地区的发展现状,对各国采用的各种新型政策工具进行了深入分析,据此提出了政府关于推动农村经济发展的战略构想。报告中的数据以及相关结论不仅值得 OECD 各成员国相互之间学习,对于我国解决农村地区发展问题也具有一定的借鉴价值。

2005 年 10 月,中共十六届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,其中提出了社会主义新农村建设的新政策。政策目标十分明确,就是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。新农村建设是一项系统工程。既要求发展农村生产力,又要求调整和完善农村生产关系;既要求加快农村经济发展,又要求推动农村社会事业发展;既要求加强农村物质文明建设,又要

求促进农村精神文明、政治文明与和谐社会建设。OECD 国家与我国的政治、经济、社会、科技、文化等背景情况有很大差别，一些适用于 OECD 国家农村地区的政策工具和治理经验未必适用于我国的新农村建设。但是，译者相信其中的一些线索对于我国农村政策制订者和农村问题研究专家会形成有益的启示。

在本书的初译和校对过程中，南京大学城市与资源学系的涂军平硕士、同济大学经济与管理学院的孙冬梅硕士、刘丽娜硕士、赵珏硕士以及博士研究生赵程程、硕士研究生刘娜等均做出不同的贡献，在此表示感谢。

译者

目 录

译者序

0	绪论	1
0.1	农村地区如何应对经济变化 / 1	
0.2	“农村”并不等同于全面落后 / 2	
0.3	农业与农业补贴在农村经济中的作用 / 2	
0.4	影响农村政策制定的新因素是什么 / 3	
0.5	农村政策是如何演进的 / 5	
0.6	谁负责实施农村政策 / 7	
0.7	一体化的农村政策真的有效吗 / 8	
1	农村地区状况	10
1.1	日益多元化的农村前景:机遇和未利用资源 / 12	
1.2	在农村经济中的农业比重与农业政策 / 29	
1.3	结论 / 43	
2	农村政策:新方法	45
2.1	农村政策的趋势 / 46	
2.2	整合农村政策和项目的国家战略 / 69	
2.3	结论 / 93	

3	支持农村政策的治理战略	96
3.1	中央层面的治理 / 98	
3.2	地方层面的治理 / 104	
3.3	纵向治理关系 / 121	
	TDPC 主席呈辞	133
附录 A	区域类型地图	142
A1	OECD 区域类型:欧洲 / 142	
A2	OECD 区域类型:北美 / 143	
A3	OECD 区域类型:亚洲和大洋洲 / 144	
附录 B	区域竞争因素	145
B1	人均 GDP 的统计分析 / 145	

0 绪 论

在经合组织(OECD)成员国中,农村土地面积约占总面积的 75%,农村人口差不多是总人口的四分之一。随着国际经济的迅速发展,农村地区面临巨大的机遇和挑战,需要新的农村政策予以应对。这些变化包括:全球化、通讯水平的提高和运输成本的下降、商品贸易形式的变化以及农村地区重要的非农经济活动的涌现。现在的问题是如何适应当前的经济发展战略——通常采用由部门分管和全国采取统一政策——去考虑农村地区不同的发展轨迹,其中许多策略是建立在开发地方特有资源基础上的。本报告试图通过 OECD 成员国家大量已实施的经验和启示,为农村地区面临的政策挑战提供可行的解决方案。

0.1 农村地区如何应对经济变化

人均国内生产总值是最为常用的经济绩效评价指标。2000 年, OECD 成员国的农村 GDP 平均只有全国水平的 83%。此外,1995 年至 2000 年之间,超过半数的 OECD 成员国(23 成员国中的 13 个国家)的农村人均 GDP 与全国水平相比,每年以 1%的速度下降。这种逐渐脆弱的经济特征是由多方面因素造成的,而这些因素也常常会造成农村衰落的恶性循环。这些因素包括:①人口外迁和老龄化;②教育水平低下;③较

低的平均劳动生产率；④总体公共服务水平低下。

0.2 “农村”并不等同于全面落后

表征 OECD 成员国农村均值指标，掩盖了农村地区之间存在的巨大差异。举例而言，超过三分之一的 OECD 成员国，其新就业机会最高的地区是农村地区。

农村地区的特有资源、改进的交通运输网络和改善的基础设施为留住或吸引人口和企业提供了条件。农村的基础设施能有助企业降低生产要素成本。事实上，在 20 世纪 90 年代，工业部门的就业率在绝大多数农村地区每年保持 0.5% 的增长，而与此同时，城市和城乡结合部的就业率却逐年下降。交通的便捷，有效地扩大了重要城市地区的影响范围，使得人们有条件在城里工作而在农村安家。人们对农村特有品质的需求也日益增长，如更好的生活质量、环境质量、自然风光和其他一些美好农村特征，确实起到了吸引投资和人口的作用。正是这些因素扭转了农村人口外迁的趋势，这在对法国、英国和荷兰的研究中得到了实证。

0.3 农业与农业补贴在农村经济中的作用

尽管在多数 OECD 成员国的农村土地规划中农业具有重要的地位，但农业在农村经济的比重通常较低，并且逐年下降。农业生产力的提升导致 OECD 成员国家农业人员就业率，无论是绝对值还是相对值都在急剧下降。目前，只有不到 10% 的农村劳动力受雇于农业生产。尽管农业生产力有了大幅度的提高，农业占经济总增加值的比重仍然很低。在欧洲 25 个国家的农村地区，尽管农业（包括林业在内）占用了 96% 的农村

土地面积,却只有约 13% 的劳动力从事农业生产,在国民总增加值中只占 6%。在 OECD 成员国中,农业 GVA 在总 GDP 中所占的比例一直在稳步下降,并在 2001 年时降至 2%。

虽然农业在增加值上不断下降,但它对农村经济持续地起着重要影响作用,在某些方面,农业对其他产业起着支持和补充,甚至可以使其他产业更具竞争力。比如,农业,尤其是种植业,可能是输入本地产品和服务的重要购买者,它不仅要消费与耕作相关的物品,还要购买商务服务;同时,农业还提供输出性产品和服务,包括为当地加工和制造业(如农产品企业)提供原料以及提供公共或半公共产品。另外,农民和农民家庭本身就是地方消费者。可能更为重要的是,农户越来越依赖非农业收入(大多数情况下,农业直接收入不足家庭总收入的一半),这就表明农户也充分关注农村经济进入新纪元的发展变化。

在这样的背景下,作为农村地区公共政策的最主要组成部分,关于农业政策绩效特别是农业补贴问题,就成为各界关注的热点。尽管农业补贴能为农村地区带来巨大资源,但并不意味着它是农村经济发展的直接驱动力,在很多情况下,农业补贴在促进农村经济发展方面不起作用。主要原因是,农业补贴是一种作用于农村小部分人口(农民和在农业企业的相关职员)而不是作用于地区的政策。美国和欧盟的数据都显示,现行的补贴政策在某些领域,特别是在处理农村社会的社会经济问题时并不有效,而且对农村地区的影响也不平衡。

0.4 影响农村政策制定的新因素是什么

农村地区规则随着国内外政策的不断发展而变化,也不断促使新举措的产生。在 OECD 成员国中,有以下三个主要因素影响农村政策的制定:

(1) 日益重视农村综合设施建设。在 OECD 成员国农村发展政策的制定过程中, 一个重要的影响来自社会(包括农村和城市社会)对自然和文化设施价值的评价。由于 OECD 成员国超过 75% 的土地在农村地区, 因此农村政策在土地管理中居于重要地位, 并必须统筹考虑一系列环境保护和经济发展问题。鉴于可能对于如土地、水、空气等相关自然资源的潜在而广泛威胁, 农村地区政策制定引发了各国的担忧。许多农村地区还包括了对与农村经济发展有重要促进作用的古迹、历史遗迹以及其他一些休闲娱乐设施(如滑雪场和水上乐园等)的保护管理。政策制定者们不仅考虑农业的多重功能, 并逐渐更多地将重点放在了识别和平衡农村广泛资源以及考虑农村地区不同行为所产生的正负外部性上。因而对于农村地区经济发展多样性的把握已成为地方性农村发展政策的重要依据。

(2) 农业政策改革的压力。除考虑农业政策的限制和其潜在空间负效应, 以农业为基础的农村经济发展改革至少还面临两种形式的压力。首先是现行农业政策形成国际贸易壁垒, 世界贸易组织早就强烈质疑与农业政策相关联的补偿本质受到扭曲, 更在最近指出, 发达国家如果不对农业补贴政策进行改革, 其贸易协商将寸步难行。这种来自国际的压力同时也伴随着来自国内预算的压力。在许多 OECD 成员国, 农业补贴政策越来越多地遭到质疑, 因为它们对公共财政的影响而造成了农村地区其他方面建设债务孳生。在欧盟, 预算压力还很大程度地来自扩张进程。这种进程带来一个如何维持财政性系统平衡的问题, 即一些拥有大量农田的国家加盟门槛不断提高, 而他们渴求获得与“老”成员相同的待遇。

(3) 区域政策的分散化和趋势。理论和实践都证明, 满足不同区域特征并促进其发展, 仅仅通过财务上的再分配是远远不够的。由此许多国家都能制定出有明确目标的农村发展政策和规划并充分利用农村当地资源使其更具竞争力。从 20 世纪 80 年代起, 地区性再分配政策很少

在政治议程上出现,而针对识别和寻找地方经济发展机会的政策却变得越来越重要了。地区性政策因而开始了一个新的范式,即从原来的自上而下、以补贴为主以减少地区性差异的政策策略变成旨在增进地区竞争能力的系列政策设计。这些新政策都有以下几个共同特点:首先,发展策略涵盖了直接或间接影响地方企业行为的广泛因素;其次,它们极大地关注内生性(地方的)的资源 and 智慧,而很少关注外生性的投资和转移;最后,它们采用合作/协商的管理方法,包括国家、地区以及地方政府和其他相关人员的共同治理,而中央政府不居支配地位。

表 0-1 新农村范式

	老方法	新方法
目标	均等、农业收入、农业竞争力	农村地区竞争力、地方特色资源的保持、未利用资源的开发
关键目标部门	农业	农村经济的各种门类(不包括农村旅游、制造业以及 ICT 工业等)
主要手段	补贴	投资
主要行动者	国家政府、农民	所有层级的政府(超国家的、国家的、地区的、地方的)、各种利益相关者(公共的、私人的,NGOs)

0.5 农村政策是如何演进的

综上所述,许多成员国都在寻求一种以地方为基础多部门的新方法,旨在确定和开拓农村地区各种发展潜能。这种新的农村范式主要有两大特点:①从以行业为主转变为以地方为主;②从以补贴为主转变为以投资为主。

越来越多的成员国都在尝试这种新的综合性的农村政策模式:

- 加拿大的“农村视角”(rural lens)旨在确保政策制定中农村的优

先地位以及覆盖农村地区跨行业政策的一致性。它的社区未来计划(CFP)倡导农村地区自下而上的经济发展模式。

- 芬兰的“农村政策多年计划”，首期启动于 1990 年，同样也是旨在满足各个农村地区不同的需求。“广义的”政策将这些需求整合进中央政府的决定中由不同部门执行；“狭义的”政策专门针对农村区域。
- 德国开展的“地区服务”(REGIONEN AKTIV)计划目的在于补充现行农业和其他行业政策上的不足。这项计划目前选出一定数量小的示范区(“Region”)并在当地建立合作关系以加强公共政策对此示范区的聚焦。
- 英国于 2001 年 6 月成立了 DEFRA(环境,食品 and 农村事务部,即“Department for Environment, Food, and Rural Affairs”),目的在于加强农村政策建设,同时废除一个部门集中管理多方面农村事务的集中管理现象。在 2004 年公布的农村发展战略中,该组织强调了农村政策向以地方为主的产业多样化发展趋势。近年来“农村开拓者”以及“本土战略伙伴”(LSPs)等组织都在往这个方向上不断尝试。
- 墨西哥的“微观区域”(Micro-regions)战略采用的一种高度整合的方式,将相关政策规范实施于 263 个“微观区域”。每个“微观区域”都有一个社区战略发展中心,关注高度整合农村多种行业的发展政策。
- 荷兰 2004 年发布的关于农村发展的重要计划(Agenda for a Vital Countryside),介绍了荷兰对于农村建设措施的重大变革。这项计划详细汇编了荷兰关于农村问题的国家政策目标和相关财务预算,由各个地区和当地的政府再根据自身情况将该计划融入当地的农村发展计划中去。
- 最后要介绍的,LEADER 社区带头计划是欧洲农村发展计划中

较为出名的一项,由于其创新精神以及在相当小的预算范围内取得的不俗成绩,该计划被认为是一个对于农村发展问题高度综合且针对内部的成功方案。

0.6 谁负责实施农村政策

新农村范式需要在如何让政策通过包括一个横向截面和多层级监管途径进行设计和实施的重要改变。为不同社区或地区设计农村发展政策,需要汇集广泛的共同为许多不同的社区或者地区设计最合适的发展政策,需要决策者具备各种有关公众和私人的智慧。传统的多层级行政管理结构难以有效管理这些政策,因而需要对三维管理模式进行调整。这个三维模型的水平面由中央和地方政府构成,而纵轴为跨级别监管部门。

中央政府通常都将大量精力消耗在将它们自己的部门政策综合成统一的政策运用到农村发展中去。为了让多个机构和管理系统很好地制定并实施农村政策,良好的合作协调是必不可少的。统一性同样需要用来确保各个单体政策相互不抵触,并使这些政策聚成一致性的战略。这个过程就需要行政承诺来克服农村发展中各个部门不同的趋向,以及对在农村发展领域的不同部门或代理处的职责进行全面澄清。多种横向层级管理协调包括特别高层单位、综合管理部门、“政策检验”以及跨部门不同层级合作,要通过工作组以及正式约定进行。

不同层级的合作也需要地方政府层面去整合部门举措,尤其是引入私人合作伙伴以使政策覆盖合适的地域范围。地区或者地方性行政区域并不总是与发展需求相吻合的。因而,这些单位彼此之间的协作多采用一系列法律和经济形式,通常伴随着农村地区特殊需求的差异。从法律角度来看,从自治政府协会到政府内部的跨部门机构,其合作的类型

都呈现出“地域性合作”的特点。从经济角度而言，一些集团分支能够享受自治政府提供特殊的公共服务，或者其他权限购买服务。因为在涉及私人的领域，通常是公私合作领域，这些集团分支可能更具战略性，更为广泛地解决一系列经济发展问题。面临的挑战在于如何组织引导地方的积极性而不能抑制这种积极性的发挥。

协调模型的第三个坐标轴是与上述两个相正交的，即处于中央政府和地方政府之间的。与地方政府之间的合作关系意味着在参与对由地区或地方政府联合设计的农村发展政策和执行。这些安排需要高层的承诺，有效的知识共享以及地方代表的能力来保证。一个关键的问题即如何确保农村社区执行政策时既有积极性又有创新意识，同时也要促进公共政策在跨部门和地区推行时的一致性。

0.7 一体化的农村政策真的有效吗

决策制定者越来越倾向于制定以地区为基础的农村发展政策，但目前探索这些政策执行后果以及对政策成败的关键因素的研究却很少。原因一方面是因为对跨部门政策进行评估存在客观困难，尤其是难以量化。政策制定者遇到的一个最大困难就是，很难确定可以客观地反映政策影响的评价指标体系。因为在这个过程中，因果关系并非总是可确定的，而且一些长期项目的效果要在项目中期才会逐渐显现，特别是许多一体化的农村发展项目还只在起步阶段。另一方面，关于农村政策的调研与智力的缺口也是由于难以将考虑一体化的农村发展政策时需要用的各种分析方法进行整合。

这些新政策有一个共同因素是，即便它们现在还没有全部引入重大的集策项目，但它们对农村政策的文化环境的重要变化作出了巨大贡献。首先，在地方层面以地区为基础方法培育了公私合作关系，同时还

整合了新投资者和资源加入发展进程中；其次，这些创举发展了中央政府和地方政府之间跨级合作的文化氛围，而且也是使政策更加连贯创新；第三，已形成这样一个共识，以地区为基础的政策更需要自下而上而不是自上而下的创新。这就创造了不同层级政府之间纵向协作的新方法，同时也很好地利用了地方智慧。

新的农村发展研究议程应该针对两项关键目标。一个目标是，开发对农村发展政策进行了综合分析的框架，应包括适当的定性和定量指标集群，可以用来对跨国或一个国家内不同地区的不同政策进行评价和比较。另一个目标是，对应当实施的关于农村发展的国家战略进行系统回顾，包括政策绩效一同为 OECD 成员国政策制定者使用。OECD 积极关注这两项分析性挑战，已通过它的研究工作组开展关于区域指标和农村发展政策的研究。