

《农业软科学研究丛书（2004—2009）》之六

农村改革 与统筹城乡发展

农业部软科学委员会办公室



中国财政经济出版社

《农业软科学研究丛书（2004—2009）》之六

农村改革与统筹城乡发展

农业部软科学委员会办公室

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村改革与统筹城乡发展/农业部软科学委员会办公室. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 8

(农业软科学研究丛书. 2004 ~ 2009; 6)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2406 - 0

I. ①农… II. ①农… III. ①农村经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国
②城乡建设 - 经济发展 - 研究 - 中国 IV. ①F320. 2②F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 153921 号

责任编辑: 刘五书

版式设计: 董生萍

封面设计: 郁 佳

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

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 31.75 印张 411 000 字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 59.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2406 - 0/F · 1934

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

《农业软科学研究丛书（2004—2009）》

编辑委员会

主 编 张红宇

编委会 杨春华 张海阳 姜长云

郑有贵 侯 锐 蓝海涛

曹利群 张云华 杨洁梅

刘 锐 张雯丽

编者说明

呈现在读者面前的这套丛书，是农业部软科学研究 2004—2009 年成果汇编。

农业部软科学委员会曾编纂《农业软科学研究丛书》和《农业软科学研究新丛》，收录 1994—2000 年、2001—2003 年间的软科学研究成果。丛书出版后，受到了社会各界的广泛好评。2004—2009 年，农业部软科学委员会组织专家对农业和农村改革发展的重大问题、热点难点问题开展深入研究，形成了一大批高质量的研究成果。许多研究成果既注重前瞻性，又注重战略性；既注重理论性，又注重操作性，为领导决策发挥了重要的咨询服务作用，为推动农业农村经济持续健康发展提供了重要的理论支撑。为进一步强化农业软科学成果的转化利用，扩大农业软科学研究成果的社会影响，现将这六年的研究成果汇编成《农业软科学研究丛书（2004—2009）》继续公开出版，供读者研究“三农”问题时参考。

在丛书编辑过程中，农业部软科学委员会办公室组织有关专家在全面整理农业软科学 2004—2009 年研究成果的基础上，筛选出仍具有理论和实践参考价值的研究成果，按主题和内容分类，编纂形成 6 册专集（著作）出版，分别是：《农业综合生产能力与农业社会化服务》，《现代农业与新农村建设》，《农业产业政策与农业宏观调控》，《农村劳动力转移与农民收入》，《农村基本经营

制度与农业法制建设》，《农村改革与统筹城乡发展》。

各专集编纂人员对各项研究成果进行了认真的遴选，按一定的逻辑关系进行了整理和编排，并尽量保持原貌，以反映出认识与实践演进的时代脉络。同时，为方便读者阅读和参考，对入选研究成果作了内容综述。此外，为了保证这套丛书的质量，编审人员作了认真细致的审校工作。限于编者水平，书中不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

农业部软科学委员会办公室

2010年7月



编者说明

综述	(1)
----------	-------

第一章 农村改革的背景、进展与总体思路	(21)
---------------------------	--------

第一节 我国农业和农村经济发展的阶段性特征	(21)
第二节 农村改革的新进展和农村经济社会体制的新变化	(29)
第三节 农村经济社会发展面临的主要体制机制障碍	(37)
第四节 深化农村改革的目标、任务与思路	(46)
第五节 农业税减免后农村新情况、新问题 ——以吉林省为例	(52)

第二章 财政支农：现状、经验与建议	(66)
-------------------------	--------

第一节 我国财政支农状况的变化	(66)
第二节 当前我国财政支农的主要问题	(74)
第三节 财政支农的国际经验	(79)
第四节 整合政府支农投资的经验和建议	(90)
第五节 建立农业投入稳定增长机制的政策思路	(98)

第三章 农村建设用地流转和征地制度变迁 (113)

- 第一节 农村集体建设用地流转 (113)
- 第二节 经济发达地区农村宅基地的流转分析 (131)
- 第三节 现行征地制度及其改革 (149)
- 第四节 与征地相关的失地农民补偿安置问题 (157)

第四章 农村金融改革 (177)

- 第一节 我国农村金融市场的现状 (177)
- 第二节 农村金融改革和市场开放 (198)
- 第三节 农村信用社改革的成效、问题和建议
——以江苏省为例 (211)
- 第四节 农村资金互助合作的机制与绩效 (226)
- 第五节 发展村镇银行的探索
——四川省仪陇模式研究 (239)

第五章 农村公共品供给与社会事业发展 (255)

- 第一节 基本概念与理论框架 (255)
- 第二节 我国农村公共品供给和社会事业发展的现状与问题 (263)
- 第三节 财政支持农村公共品供给和社会事业发展的战略思路 (274)
- 第四节 统筹发展战略下的农村公共品供给机制建设 (289)
- 第五节 农村公共基础设施的运营机制 (298)
- 第六节 新型农村合作医疗试点情况调查 (一) (306)
- 第七节 新型农村合作医疗试点情况调查 (二) (320)
- 第八节 农村居民最低生活保障制度 (339)
- 第九节 建立农村新型养老保险制度的探索 (353)

第六章 乡村治理与农村和谐社会建设 (373)

- 第一节 乡村治理及其机制问题 (373)

第二节	乡镇机构改革的实践与评价	(381)
第三节	乡镇政府职能的定位和转换	(390)
第四节	推进乡镇机构改革的政策建议	(403)
第五节	构建农村和谐社会的战略研究	(408)
第七章 统筹城乡发展的理论与实践		(429)
第一节	统筹城乡发展的内涵、基本要求和目标	(429)
第二节	国外统筹城乡发展的模式与经验	(445)
第三节	我国统筹城乡发展的主要途径和政策建议	(455)
第四节	以城带乡的发展战略选择	(466)
第五节	促进工业化、城镇化和农业现代化协调发展的对策 建议	(470)
第六节	我国统筹城乡发展的实践与道路选择	(477)

综 述

三十余年的农村改革，极大地解放和发展了农村社会的生产力，为农村经济社会发展提供了强大动力，也为农业、农村发展方式的转变和农村可持续发展奠定了基础。农村改革还带动了城市改革，为城市发展乃至社会主义现代化建设，为探索社会主义初级阶段的基本经济制度、建立社会主义市场经济体制发挥巨大作用。当前，随着工业化、城镇化和农业现代化的加快推进，我国农业和农村发展面临的有利条件和积极因素迅速增加，出现的问题和挑战也在日益增多。与此同时，我国城乡经济的关联度显著提高，协调推进工业化、城镇化和农业现代化，建设城乡经济社会发展一体化新格局，日益成为时代的要求。在此背景下，重新审视农村改革的环境、目标、方向和思路，并将深化农村改革与推进城乡统筹发展结合起来，具有重要的战略意义和现实作用。本书以“农村改革与统筹城乡发展”为题，收集、筛选了2004—2009年由农业部软科学委员会资助的37项课题的研究成果，并进行了逻辑化处理，归

纳为本书的七章内容。通过本书，可以窥见同期我国农村改革和统筹城乡发展的研究进展情况，也可以为未来深化同类研究提供重要的理论参考和背景支持。

一、科学认识农村改革的进展，明确深化农村改革的方向和思路

长期以来，我国推进农村改革的一个重要经验，就是适应农业农村发展阶段的变化，科学认识农村改革的进展，不断调整农村改革的目标、任务和思路。本书第一章系统研究了农村改革的背景、进展与目标、思路。基于由范小建主持，陈晓华、张红宇负责的课题——“科学发展观统领农业和农村经济战略研究”而成。第一节提出我国农业和农村经济发展正处于一个关键的转折时期，出现了一系列阶段性特征，具体表现为：农业和农村发展的外部环境正在发生积极变化，同时面临诸多体制性、机制性障碍；农业增长方式正在发生积极变化，同时资源短缺和生态环境脆弱的制约日益突出；农民就业结构和收入结构积极变化，同时城乡居民收入差距扩大的趋势并没有根本改变；农业发展的国际市场环境正在发生积极变化，同时农业竞争力亟待进一步增强；农业和农村经济的运行机制正在发生积极变化，同时农村公共服务能力严重滞后。这些特征表明，深化农村改革比较迫切，任务依然很重！

近年来，党中央大力推进农村改革，取得了明显的进展和成效。这些进展主要表现在哪些方面？农村改革导致农村经济社会体制出现了哪些新变化？第一章第二节基于李炳坤主持、黄守宏负责的课题——“‘十一五’期间深化农村改革的总体思路研究”，提出近年来农村改革的新进展主要表现为：农村税费体制改革进入新阶段、粮食流通体制改革取得历史性突破、农村金融体制改革积极推进、农业投资体制改革进行了多方面探索、土地征收制度改革在曲折中前进、城乡二元体制改革迈出实质性步伐、农村社会事业的体制改革稳步推进。农村

改革带来了国家与农民分配体制的新变化、高端财政与基层财政分配体制的新变化、农村经济运行机制的新变化、农民权益保护机制的新变化、农村社会事业发展机制的新变化、农村社会治理模式的新变化。尽管受完成时间的限制，该课题不可能囊括近年来农村改革的最新进展和成效，但在本书完成时，回过头来看，“十一五”规划实施以来，我国农村改革呈现了全面推进、加快深化的态势，出现了从微观领域向宏观领域加快拓展、从经济领域向社会领域加快延伸、微观改革和宏观改革日趋互动的景象，为统筹城乡发展、加快解决“三农”问题提供了良好基础，其后续影响将会更加广泛而深远。

尽管农村改革不断推进，目前制约农业和农村发展的深层次矛盾尚待消除，农业稳定增产、农民持续增收和农村社会稳定繁荣的制度基础尚不牢固，特别是有利于消除城乡二元结构、合理配置城乡资源、促进城乡协调发展的体制机制尚待真正建立起来。因此，在第一章第三节、第四节，进一步分析了农村经济社会发展面临的体制机制障碍，提出深化农村改革、推进农村制度创新的任务十分艰巨，主要有要进一步完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和以家庭承包经营为基础、统分结合的基本经营制度；要着力健全农村市场体系；要大力破除城乡二元体制；要建立促进农村社会事业发展的有效机制，尽快完成农村社会治理结构的转型。“十一五”时期深化农村改革的总体目标应该是：更大程度地发挥市场在农村资源配置中的基础性作用，增强农户和农村经营主体的活力，健全国家对农业、农村和农民的支持政策体系，建立精干高效的基层行政管理体制和覆盖城乡的公共财政制度，为统筹城乡发展、加快农村全面小康建设，提供有力的体制保障。随着农业税的取消和粮食流通的全面市场化，“十一五”期间农村改革的整体思路和侧重点应当有所调整，围绕“两条主线”展开。一是提高农村社会管理和公共服务水平，着力推进农村综合改革；二是更大程度地发挥市场在资源配置中

的基础性作用，着力培育农村要素市场体系。“十一五”即将成为历史，展望“十二五”，这些结论尚有其适用性。

进入 21 世纪以来，推进农业税费制度改革、减免直至取消农业税，是农村改革的精彩一笔，其后续影响和长远效应不可低估。那么减免农业税之后，农村出现了哪些新情况、新问题呢？第一章第五节主要以吉林省为例，基于李添和侯贵斌主持的两个同名课题而成，提出免征农业税及其综合配套改革，引发了一些深层次问题：由于免征农业税的实施，使化解乡村债务的难度陡然增大，提前引发了乡村债务危机，影响农村社会稳定，制约农村发展；加重农民负担的体制性因素没有完全清除，农民隐性负担增加的趋势不容忽视；村内“一事一议”筹资筹劳管理办法难以操作，农村公益事业发展前景堪忧；乡镇政府职能转变未能到位，如何组织管理农民的问题尚待破解；农村基层财政困难，公共财政制度尚待进一步建立；乡镇事业站所人员精简安置的难度较大；人地矛盾纠纷多，政策供给不到位。因此，深化农村税费制度及相关配套改革，要注意适时调整政府架构，创新乡镇行政管理体制；尊重农民的主体地位，提高农民组织化程度；努力化解乡村债务，消化历史包袱；完善和建立相关法律及政策，强化土地管理；大力发展县域经济，壮大地方财力。

二、科学认识财政支农的现状与国内外经验，探讨完善财政支农政策的方向

当前，我国“农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快”。统筹城乡发展必须基于我国财政支农的现状，把加强和改善财政支农作为突出的方向，努力解决农业基础薄弱、农村发展滞后和农民增收困难的问题。第二章第一节选用的两个课题对于“财政支农”的口径和范围存在差别，但借此有利于全面了解我国财政支农状况的变化。第二节主要选自张照新主

持的课题——“建立新型农业支持和保护体系研究”，提出当前我国财政支农的主要问题表现在5个方面。一是支持和保护农业的力度不足，缺乏支农投资稳定增长的机制；二是支农投资的结构不尽合理；三是政府财政支农资金管理体制不完善，资金使用效果不理想；四是财政支农投入高度依赖中央政府，地方政府对农业的投入严重不足，农村中小型基础设施建设资金缺乏稳定来源；五是支农投入的方式和手段相对单一。

前事不忘，后世之师！他山之石，可以攻玉！加强和改善财政支农，国内外有大量经验可供借鉴。第二章第三节基于王铁主持的课题——“公共财政支持新农村建设机制研究”，将财政支农的国际经验概括为多元化的支持目的、广泛的支持范围、灵活多样的支持方式和法制化的财政支持机制。第四节利用胡恒洋主持的课题——“整合政府支农投资问题研究”，分析了江西、甘肃和国内其他地区整合政府支农投资的经验，提出了整合政府支农投资的近期工作建议。如统一思想认识，先从中央各部门内部协调做起；发挥规划的引导和统筹作用；加快建立部门工作协调机制；规范项目管理程序和办法；开展县级政府支农投资整合试点工作等。

近年来，在我国财政支农投入迅速增长的同时，财政支农投入增长的随意性仍然比较突出。如何建立财政支农投入稳定增长的长效机制，带动农业综合生产能力的持续加强和农民的持续增收，仍是一个亟待解决的问题。农业投入除来自支农投入外，还包括金融和社会资本对农业的投入等。第二章第五节基于杨坚主持的课题——“建立农业投入稳定增长机制研究”，提出了建立农业投入稳定增长机制的基本框架和保障措施：合理调整国民收入分配格局；完善国家农业投入法律法规体系，硬化农业投入约束机制；多渠道筹集社会资金，形成多元农业投入格局；深化财政体制改革，明确各级政府的支农责任；深化投资管理制度改革，完善投资管理制度；完善相关制度，促进农业和农村经济社会协调发展。

三、科学认识农村建设用地流转和征地制度问题，深化相关改革

土地是重要的生产要素，也是城市建设的依托。在工业化、城镇化加速推进的阶段，城乡之间对土地要素的竞争不断加剧，土地的资产属性不断增强。近年来，我国关于农业用地制度改革的研究较多，农用地承包经营权流转市场的建设开始引起广泛重视，但对于农村建设用地的研究仍然较少。许多地方甚至借“统筹城乡发展”之名，行将农村建设用地转变为工业和城镇建设用地之实。至于城镇化过程中，将农业用地征为工业和城镇建设用地，则是影响城乡统筹发展的焦点问题之一。因此，本书第三章将农村建设用地流转、征地制度改革及与此相关的失地农民补偿安置问题，作为关注内容。

第三章第一节选自江华主持的课题——“农村集体建设用地流转问题研究”，回顾了农村集体建设用地流转发展的过程，指出农村集体建设用地流转中存在以下矛盾和问题：一是流转无序，产生了土地二次利用不合理的问题；二是流转不透明，农民利益可能受损；三是流转增加了土地供给，对国家垄断土地市场造成了冲击；四是流转管理不规范，容易引起土地利用混乱，导致规划难以落实；五是农村集体土地产权不清，交易混乱，加大了土地管理的难度。这些矛盾和问题，强化了改革农村集体建设用地流转制度的需求。从长远来看，作者揭示的这些矛盾和问题，还为未来的改革发展提供了契机。如农村集体建设用地流转对国家垄断土地市场的冲击，为建立城乡统一的建设用地市场指明了方向。作者分析了农村集体建设用地流转的几种典型模式，如统征统管模式、整体国有化模式和产权二元化模式。基于对不同土地流转模式的比较，农村集体建设用地的流转，必须坚持市场机制和计划管理的有机结合；流转收益的分配是否合理，决定着土地流转模式运转的成败；应该因地制宜，允许多样化的土地流转模式并存。在此基础

上，作者提出规范我国农村集体建设用地的流转，要注意流转的规范——农地产权重构、流转的平台——土地有形市场建设、流转的控制——小城镇建设、流转的程序——法律法规的配套、流转收益的分配——各方利益的均衡。

近年来，许多地方在将农村建设用地转为工业和城镇建设用地的过程中，农村宅基地往往成为农村建设用地的首选，发达地区更是如此。第三章第二节选自秦中春主持的课题——“发达地区农村宅基地流转问题研究”，通过分析我国农村宅基地的性质及其管理制度的演变，提出农村宅基地兼具生活和生产双重功能。在经济发达地区，农村宅基地具有更重要的经济价值，优化农村宅基地利用具有特殊重要的意义。一是有利于满足城乡人口发展多元化、多方面的需求；二是有利于按照政策和规划引导，更好地集约使用土地；三是有利于发育城乡土地市场，规范流转行为；四是有利于城市化快速推进地区建立农民进城的财富积累机制，探索从制度上援助农民从农村向城市转移、促进农民增收的途径。在此基础上，通过分析北京郊区、上海市金山区等典型地区的农村宅基地流转模式，探讨了经济发达地区农村宅基地流转管理的创新和问题，并提出了促进农村宅基地的健康有序流转时需要注意的事项：（1）明晰农民土地财产权，加快建立宅基地有偿使用制度；（2）加强前瞻性管理，逐步建立健全农村土地使用权流转交易市场；（3）加强战略性管理，稳步推进土地整理工作，并探索城乡移民；（4）加强综合性管理，通过探索农村宅基地置换，逐步引导农民集中居住；（5）加强规范性管理，建立健全农村宅基地流转收益合理分配的体制机制。细究起来，作者提出的这些政策建议，对于建立严格规范的农村土地管理制度，引导农村建设用地集约利用和可持续利用，统筹解决工业化、城镇化和农业现代化过程中的土地利用问题，具有重要启示。

鉴于当前我国工业化、城镇化加快推进的国情，加强土地征用制度的改革，是深化农村土地制度改革、统筹城乡发展不

可回避的问题。许多地方在土地征用过程中，严重侵犯了农民土地权益，甚至损害了农民的生存权和发展权，成为妨碍城乡统筹发展的突出问题。第三章第三节选用李明月主持的课题——“沿海地区农村征地制度改革与农民权益保护研究”，分析了我国征地制度变迁的轨迹和现行征地制度对农民合法权益的侵害，对现行征地制度改革的路线之争、实践轨迹进行了反思，提出新一轮征地制度改革存在三个重大问题。一是改革没有一个明确的思路，甚至前后不一；二是政策不能及时响应实践，一些成功改革经验没有能得到高层认可而上升为政策。三是自由协商征地补偿已成普遍现象，实行统一年产值标准和征地区片综合价的征地补偿模式存在可行性问题。笔者认为，在实行最严格耕地保护制度的同时，加快征地制度改革的一个方向是，切实保障征地过程中农民对土地增值收益的分享。这方面的研究仍待进一步深入。

征地制度改革的一个突出问题，是城镇化过程中失地农民的补偿安置问题。第三章第四节利用郭晓鸣主持的课题——“城市化进程中失地农民补偿安置研究”，探讨了与征地相关的失地农民补偿安置问题，内容涵盖征地补偿从货币补偿到社保补偿、就业补偿从招工安置到引导型就业、住房补偿从货币安置到集中居住安置和中心村建设等方面。在此基础上，提出要建立合理的征地补偿和利益分享机制，强化农地征用的法律和政策支持，促进失地农民就业和培训，完善失地农民社会保障制度等。

四、科学认识农村金融改革的重要性，加快建立现代农村金融制度

农村金融是现代农村经济的核心。建立现代农村金融制度是推进农村改革发展的迫切要求。加强对农村金融发展的支持，发挥城市金融对农村金融的带动作用，是统筹城乡发展的题中应有之义。中共十七届三中全会通过的《中共中央关于