

现代政府管理与法律实践书系

城乡一体化之现代 农业形态

ChengXiang YiTiHua Zhi XianDai
NongYe XingTai

聂亚珍 梅友松 胡博◎著

 中国书籍出版社
China Book Press

现代政府管理与法律实践书系

城乡一体化之现代 农业形态

ChengXiang YiTiHua Zhi XianDai
NongYe XingTai

聂亚珍 梅友松 胡博◎著

 中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化之现代农业形态/聂亚珍,梅友松,胡博著. —北京:
中国书籍出版社,2012. 11

ISBN 978-7-5068-3144-4

I. ①城… II. ①聂…②梅…③胡… III. ①农业经济—
研究—中国 IV. ①F323

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第259060号

责任编辑/ 武 斌

责任印制/ 孙马飞 张智勇

封面设计/ 中联华文

出版发行/ 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路97号(邮编:100073)

电 话: (010)52257143(总编室) (010)52257153(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销/ 全国新华书店

印 刷/ 北京彩虹伟业印刷有限公司

开 本/ 710毫米×1000毫米 1/16

印 张/ 16.5

字 数/ 297千字

版 次/ 2015年9月第1版第2次印刷

书 号/ ISBN 978-7-5068-3144-4

定 价/ 68.00元

版权所有 翻印必究

序 言

随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入推进，城乡二元结构造成的深层次矛盾日益显现。破解城乡二元结构，弥合城乡差距已经成为一个不能回避的重大命题。党的十六大以来，党中央采取一系列大政方针统筹城乡发展，城乡二元结构的演进呈现出历史性的转变。但2010年基本实现农村全面小康社会的总要求并没有完成，党的十七届五中全会指出：“要推进农业现代化、加快社会主义新农村建设，统筹城乡发展，加快发展现代农业”。由此可以看出，统筹城乡发展，推进城乡一体化是我国妥善解决“三农”问题必由之路。而统筹城乡发展，推进城乡一体化不仅仅是我国妥善解决“三农”问题必由之路，也是农村面对城市化挑战的必然选择，还是城市化自身发展的必然归宿。因此，要以推进农村城镇化转型为龙头导向，以实施村落社区化建设为现实要求，以落实土地市场化流转、金融组合化支撑、农民市民化转换为关键环节，以统筹制度化运作为根本保障，加快构建城乡经济社会一体化的体制机制。

正是在这种背景下，该书作者在协力成功申报湖北省教育厅重点研究项目《城乡一体化进程中新型城乡形态研究》（项目编号：2011jyte059）的基础上，以经济研究所和省人文社科基地为依托，通过开展调研，撰写了该部著作。本书的主要研究目的：第一，从总体上界定城乡一体化的目标和判定标准，为城乡一体化建设提供理论借鉴。第二，系统总结了我国在城乡一体化实践中各地的实践经验，感触城乡一体化的城市形态和城乡形态，着重分析了农村社区这个特殊城乡形态的在城乡一体化建设中的地位和作用，有利于较全面地了解城乡一体化的建设思路。这件工作虽然是

尝试性的，但却值得做。第三，经济现代化、农业工业化是城乡一体化的必然途径，本书理论联系实际，集中论述了城乡一体化条件下我国现代农业的主要产业及其发展所需要的支持，为中国制定农业发展战略提供理论借鉴。

本书是湖北省人文社科基地“资源枯竭城市转型与发展研究中心”、“长江中游矿冶文化与经济发展研究中心”的研究成果之一，湖北省教育厅重点研究项目《城乡一体化进程中新型城乡形态研究》（项目编号：2011jyte059）的成果之一。

该书不是一本教科书，没有涉及现代农业发展的所有问题。本书作者是按照自己设计的理论框架和逻辑关系来写作的，每章既有相互联系，又相互独立。该书大量地借鉴和利用了同仁们关于现代农业产业发展方面的研究成果，并在大的框架内，对现代农业的主要产业及其发展的路径和发展所需要的支持做了适当的研究和分析。本书一定有很多的缺点和不足之处，但与国内其他农业发展的著作相比，本书主要以调查数据为例，在方法上和内容上都有自己的特色。

本书在写作的过程中，是通过分工合作完成，由于时间仓促和水平有限，在衔接上难免有疏漏之处，敬请读者提出批评。

聂亚珍

2012年3月18日

二、生态农业产业发展现状	/ 84
三、我国农业发展阶段的生态经济分析	/ 87
四、生态农业的主要模式及技术	/ 90
五、促进现代生态农业发展的“十大工程”	/ 100
第四章 城乡一体化之休闲观光农业	103
一、休闲观光农业的产生背景和发展特点	/ 103
二、休闲观光农业发展需求和现状	/ 107
三、海外休闲观光农业产业发展的成功经验	/ 117
四、休闲观光农业产业发展战略	/ 120
第五章 城乡一体化之农业物流产业	125
一、农产品的购销体系	/ 125
二、发展农业物流产业的必要性	/ 129
三、我国农业物流产业的发展条件	/ 133
四、农业物流产业的发展战略	/ 139
第六章 城乡一体化之农业产业组织	149
一、相关概念的界定	/ 150
二、现代农业组织形式的演进	/ 151
三、基于交易费用的产业组织绩效	/ 159
四、组织创新:现代农业发展之路	/ 166
五、国外农业经济组织	/ 172
六、农业产业组织设计	/ 174
第七章 城乡一体化之农民出路	177
一、一体化进程中农民的生存现状	/ 178
二、培育新型农民是农民就业的根基	/ 180
三、提高人力资本是培育新型农民的现实要求	/ 184

四、培育新型农民的路径	191
第八章 城乡一体化之农业技术支持	196
一、我国现代农业产业技术体系	196
二、现代农业发展的技术障碍及科技创新重点	200
三、现代农业技术供求问题	204
四、现代农业技术推广	212
第九章 城乡一体化之农业财政金融支持	220
一、现有财政金融支农状况	220
二、现代农业发展的资金需求	225
三、财政金融在现代农业发展中的功能	228
四、金融服务现代农业的国际经验借鉴及启示	230
五、财政金融支持现代农业的有效途径	236
六、新时期农村金融组织创新	242
参考文献	245

第一章

城乡一体化概述

统筹城乡发展，形成城乡一体化新格局是党的十七大针对新农村建设提出来的发展目标。这个决策跳出了就农业论农业、就农村论农村、就农民论农民的传统思维方式，拓宽了加快我国现代化进程的视野和思路。因此，统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化是新形势下解决“三农”问题的根本途径，是社会主义新农村建设进一步深化和提高，是涵盖农村和城市整体发展更高层次的目标。

一、城乡一体化的提出

党的十七届五中全会指出：“要推进农业现代化、加快社会主义新农村建设，统筹城乡发展，加快发展现代农业”。由此可以看出：统筹城乡发展，推进城乡一体化是我国妥善解决“三农”问题必由之路。而统筹城乡发展，推进城乡一体化不仅仅是我国妥善解决“三农”问题必由之路，也是农村面对城市化挑战的必然选择，还是城市化自身发展的必然归宿。

（一）城乡一体化是农村应对城市化挑战的必然选择

城市与城市化的兴起城市是人类社会生产力发展的必然产物，也是人类文明的象征。在现代汉语中，“城市”一词可以分为“城”和“市”两个词。城是人类社会生产力发展到一定阶段，在人类产生农业和定居的生活之后出现的，它是人类为了实现防御功能在聚集区设立的设施。而市是商品经济的产物，它是随着商品经济的产生和扩大而出现的，是商品交换

的场所。城市起源尽管很早，但都是各自发展，后来，由于社会经济的不断发展，交换不断扩大，商品交换场地便日益设在人口比较集中的城内，“城”与“市”逐渐相互结合，城市方才产生。虽然城市是伴随人类社会的发展而产生并逐步扩大完善其功能的，但是至今理论界对城市的定义还没统一的认识。“人类用了5000多年的时间，才对城市的本质和演变过程获得了一个局部的认识，也许要用更长的时间才能完全弄清它那些尚未被认识的潜在特性”^①。国内外学者从人口学、地理学、社会学、经济学等不同学科对城市的含义进行阐述，如人口学：城市是人口高度聚集的地区，人口规模和密度是判断城市的标准；地理学：城市是建筑物和基础设施密集地区，是一种本质上不同于农村的空间聚落；社会学：城市之所以为城市，主要是城市形成了一种特有的生活方式——城市性（urbanism）；经济学：城市是工业和服务业经济活动高度聚集的结果，是市场交换的中心^②。马克思就曾认为：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散”^③。列宁曾指出，“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力”^④。综上各家观点，城市的定义应该包括以下因素：一是一定的人口密度；二是非农业人口和非农业生产；三是政治、经济、文化等方面综合的中心或某一方面的中心；四是城市具有独特的文明——城市文明。虽然城市在人类社会发展的早期已经出现，而人类社会城市化进程却没有伴随着城市的出现而出现，人类社会城市化是伴随着第一次产业革命带来的工业化的出现而出现的。城市化作为一个历史范畴，它是人类社会由传统农业社会向现代城市社会发展的历史过程。城市化也是一个多层面的进程，它涉及由农民转向市民的过程中人们思想和行为所有领域里的变革。城市化主要包括以下4个方面：一是城市在地域空间的扩大和城市数量的增加；

① 刘易斯·芒福德. 城市发展史——起源、演变和前景 [M]. 倪文彦, 宋俊岭译. 北京: 中国建筑工业出版社, 1989年版, 第1页

② 尤建新. 城市定义的发展 [J]. 上海管理科学, 2006 (3)

③ 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1972; 年版, 第57页

④ 列宁. 列宁全集第19卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1972; 年版, 第264页

二是农业人口向城市转移；三是经济产业结构的转变；四是城市文明的扩张。在我国现代化过程中，城市化是一个必经的发展阶段，城市化必然使农村特别是城市边缘的农村在经济、政治、社会、基层党建等方面发生深刻变化。

1. 城市化与农村经济的变迁

(1) 城市化使农村产业结构发生变迁。在大规模城市化和工业化之前，我国农业产业结构单一，主要以种植业，尤其是粮食种植业为主，农村社会结构也呈现单一、同质的模式。随着我国城市化和工业化的发展，我国农村产业结构也不断变迁。农业结构开始由单一种植向农、林、牧、副、渔全面发展转变，并且农村工业、建筑业、服务业等产业都有较快发展，农村产业结构异质性增加，农村产业结构的调整也使农民收入有所增加，农民生活水平逐渐提高。

(2) 城市化使农村就业结构发生变迁。社会产业结构的转变必然带来社会就业结构的转变。在城市化和工业化的冲击下，我国农村劳动力就业结构发生了较大的变化，并呈现出多元化的就业格局，非农产业成为吸收农村劳动力就业的重要途径，大量劳动力从农村转移到城市，并且在农村就业的劳动力也出现多元化的趋势，这是我国农村经济发展以及农村产业结构调整的结果。

(3) 城市化使农村经济组织发生变迁。城市化和工业化的推进，打破了农村自给自足的模式，给农村经济带来了极大的竞争压力，使我国农村经济组织结构发生了变化。农民采取农工商联合的经济组织形式，把分散的家庭经营同集中的市场需求有机地联系起来，有利于克服小生产与大市场的矛盾，也有利于帮助农户避免自然风险和市场风险，提高农户经营的效益，促进农户走向专业化和商品化经营。农村经济组织，为适应城市化和工业化发展要求，并适应市场变化需要，向着产权明晰、自主性高、竞争性强的组织形式发展。

2. 城市化与农村政治的变迁

(1) 城市化造成农村权力的分化。传统的中国是农业社会，农业生产的季节性强，需要长期经验的积累，因此，长老统治、家族治理成了实质

的统治形式。改革开放后，随着我国城市化和工业化的发展，农村权力出现多元化的特征，众多文化精英、科技精英、经济精英取代以前的长老权威、村干部权力，农村权力出现分化，农村中不再有实质性权力中心的存在。与此相适应，农村政策的落实也由任务分配型向经济引导型变迁。

(2) 城市化造成农村政治体制的变迁。在城市化和工业化发展过程中，我国农村政治体制出现变迁，正进行重新的角色定位中，社会功能由行政性向服务性转换，运作模式由官僚性向群众性转化，行为风格由理想型向务实型发展。一些发达地区的农村基层组织主动改变自身的观念和行为习惯，以此来适应外在环境的变化。这使我国农村基层组织威信不但没有受到损害，反而提高了，权力不但没有缩减，反而加强了。

(3) 城市化造成农村基层组织职能的变迁。城市化和工业化之前，我国农村基层组织的职能是无所不管、无所不包，组织职能无限扩张，最后却是“该做的没做好，不该做的更是民怨沸腾”，“好心却没做成好事”。履行职能的方式是习惯于计划经济条件下的控制型管理，重管理轻服务。在城市化和工业化的冲击下，农村基层组织的职能向有限转变，主要以社会服务为主，履行职能的方式变为民主型、协商型管理，动态化管理的趋势明显加强。

3. 城市化与农村社会的变迁

(1) 城市化促使农村阶层分化。随着城市化和工业化的推进，使农村居民的社会分化明显加速，原先具有相同农民身份的人们分化为具有明显阶层特征的群体。根据对农民的生产资料所有状况、所从事的职业、所拥有财富的存在规模及收入水平状况、文化教育程度，以及在农村社区中享有的政治权力和权利的差别的整体把握，把农民分为以下7个具有不同社会地位的阶层：农业劳动者阶层；农民工阶层；雇工阶层；智能型职业者阶层；个体工商户和个体劳动者阶层；私营企业主阶层；管理者阶层^①。

(2) 城市化发展引发了农村新的社会矛盾和冲突。在城市化过程中，由于城市的就业、社会保障等福利没有及时惠及失地农民，从眼前和长远

^① 汪传信，曾祥明：城镇化对农村社会结构的影响[J]，小城镇建设，2005（1）

生计考虑，农民陷入对未来的不确定预期中，这极易引发新的社会矛盾和冲突。城市化进程，往往会使农民变成“种植无地、工作无岗、保障无份”的“三无”农民。这种变化更深层次的影响是在土地、就业、社会保障等问题上的利益分配不均衡。

(3) 城市化带来农民流动。我国亿万农民长期被禁锢在土地上，随着城市化和工业化的开始，农民开始了流动，并逐步形成了具有中国特色的“民工潮”。农民流动，实质上就是通过乡村工业化和农村城市化的过程使农民逐步从土地的束缚中摆脱和解放出来，实现农民职业与身份的分离。农民的流动对农村社会带来了前所未有的难题，如留守儿童问题、农民工子女教育问题等。这种变迁直接对原来农村社会的原有的权威、规则和秩序进行冲击，造成社会秩序的震荡。

(4) 城市化带来农村生活方式发生变化。从现代社会经济发展规律看，由于社会生产的集中化、社会化、市场化程度不断提高，必然引起社会生活方式集中化、社会化、市场化程度的提高。随着城市化和工业化程度的迅速提高，农村生活方式日益城市化，主要表现为：生活消费支出中用于文化教育、休闲娱乐、交通通讯、医疗保健等享受与发展方面的比重日益提高；农村居民家庭传统的分散化、个体化生活方式日益改变；农村居民的生活消费意识、生活消费习惯、生活消费结构日益趋向城市化。

4. 城市化对农村基层党建的冲击

(1) 城市化对农村党组织设置的挑战。随着我国城市化和工业化的进程越来越快，农村经济社会出现多样化，这与党组织设置的模式化、单一化之间的矛盾日益突出，农村基层党组织对农村新经济组织和新社会组织的影响力、渗透力在减弱。由于基层党组织的组织机构设置明显滞后，设置依然是以行政村为单位的传统方式，形成了党建工作的“死角”，农村党建工作的空白点增多，任务落实不到位，难以有效地对流动分散在各行各业、不同阶层的群众进行宣传和组织，也难以有效地管理党员，更难以有效发挥基层党组织的战斗堡垒作用。

(2) 城市化对农村党的传统工作方式的挑战。城市化和工业化引起农村经济社会多样化和农村阶层分化，导致了农村工作的指导思想、工作重

心、运作方式都发生了深刻的变化。这种变化亟须农村基层党建工作与之相适应，不断开拓创新，积极探索农村基层党组织建设的新途径、新方法、新路子。主要表现在传统的领导方式主要是以管理为中心，但是在阶层分化的现状下，使得农村基层党组织的领导要转变到以服务为中心上来；传统的农村基层党组织的工作职能主要是单一的抓农业、抓经济，而当今随着农村社会阶层的不断分化，基层党组织的工作职能要适应阶层分化的社会趋势，把党的工作渗透到居住、环境卫生、教育、文化生活、治安等全方位的社会生活中。

(3) 城市化对农村党员管理的影响。城市化和工业化的发展，一方面，使中国共产党出现新社会阶层党员队伍，他们大多与新兴的阶层、职业相联系的，有别于传统的阶级、阶层并相对稳定和具有一定规模的新型社会群体。这些党员数量少、分散且流动性大，联系困难，参加组织活动难。另一方面，使农村党组织在新社会阶层中发展党员难，导致农村党组织的凝聚力、号召力下降。这是因为在新阶层的农民往往对政治上进步不太重视，入党意愿较淡，而对经济利益和职务升迁比较看重，加上就业稳定性不强，职工流动比较频繁，特别是跨区域的外来员工较多，考察培养难，也是造成新社会阶层中发展党员难的一个方面。

面对城市化的挑战，如何处理城市化进程中的城乡关系，是一个亟须解决的问题。而统筹城乡发展，推进城乡一体化是解决“三农”问题，处理好城市化进程中城乡关系的必由之路。

(二) 城乡一体化是缩小城乡发展差距的主要途径

经过 30 多年的改革开放和现代化建设，农村发生了很大的变化，总体上达到了小康水平。但是，随着工业化和城市化进程的不断推进，工农差距、城乡差距和区域差距日益扩大的趋势并没有从根本上得到扭转。因而，促进和实现城乡经济社会一体化，是贯彻落实科学发展观，寻求突破城乡二元结构，建设和谐社会的客观要求。近年来，城乡一体化成效显著，但要想加快进程，必须找出差距，分析问题、认真解决，才能有更好的效果。目前，城乡发展的差距表现在多个方面，其中，在部分政府工作

职能上的表现尤其明显。

1. 城乡规划编制及实施上的差距

从其名称上来看，政府规划组织、实施和管理部门名为“城市规划局”，其行使行政管理职能的法律法规依据是《城市规划法》。由于当初行政管理职能的设定就是以城市为主要规划管理和实施的重点区域，因而城市规划基本没有覆盖到乡村的职能，这也间接地导致城乡规划在城乡之间的不平衡。由于规划管理部门的主要经历投放在城市区域，而对于农村地区则有所忽视，在城乡结合部出现的大量的城中村，固然有多种原因，但城市规划职能在这些地区的缺失也是不能忽视的一个重要原因。

2. 城乡道路基础设施建设上的差距

道路建设的行政管理权限被不合理分割。由于历史原因，城市道路即市政道路的管养主体是市政部门，而公路（农村道路）的管养主体是交通部门。在财政投入上也不尽一致，市政道路由市财政投入，而农村公路管养资金的来源主要是公路规费，即地方交通主管部门征收的机养路费的返还部分，返还的多资金投入会多一些。而目前由于城市化进程的推进，农村拖拉机已经没有，很多地方又禁止摩托车通行，造成养路费的实际征收额在下降。资金投入的减少无法保证农村公路建设需求的增长。

税费政策上也有天壤之别。城市公交车辆由于政策扶持与倾斜，享受免税、免缴养路费、客运附加费以及其他公共建设性费用的待遇，不仅税费负担较小，而且大多数还有政府补贴；而农村客运车辆不仅无免税待遇，而且每月要缴纳上千元的养路费、客运附加费以及其他公共建设性费用等，负担较重。而在营运规定上也是区别对待，城市公交车辆实行站站停式上下客模式，可随意超载而不受处罚；农村客运车辆则不可以在市内随意上下客，而且严禁超载，由此形成了严重的不公平竞争。

近年来，有些地方开始推进“村村通公交”，事实上“村村通公交”有相当部分是属于公益性质的，但属于农村公路范围，只要上路就要征收规费，本来到行政村的客源就少，运营成本高，而征收公路规费又不能少，导致部分公交企业亏本经营。

3. 城乡居民在社会保障上的差距

城市居民在养老保障上有相应的政策规定，政府负担的比例也相对高于农村，而农村地区特别是转制后的农村地区，失地农民不仅养老保障水平低，整体水平不高。在城市中，失业保险、养老保险、大病医疗保险、最低生活保障制度一应俱全，城乡居民在养老保障投入及水平上差距比较明显。

目前，上海、杭州、苏州、北京等城市先后于1997、2007、2003、2006年建立了农村养老保险制度，有的城市还同时建立了城镇或城乡老年居民的养老保障制度和医疗保险制度，实现了社保制度覆盖全体城乡居民。而大多数地区在统筹城乡、建立农村社会保障制度方面还没有实质性的进展，农村居民养老方式主要依靠传统的家庭养老；社会保险政策目前主要覆盖就业群体，未能覆盖城镇全体居民，更未能覆盖到城乡全体居民。

4. 城乡居民医疗保障上的差距

公共卫生资源集中投向城市也是不争的事实。目前，城市居民的医疗保障是医疗保险，而农村的医疗保障是新型农村合作医疗（简称新农合），下面是广州与珠三角部分城市及国内主要城市在新农合方面的比较情况。

表 1-1 珠江三角洲部分城市新农合筹资水平和保障水平情况表

地区	筹资水平（元）	政府负担		农民负担		住院报销封顶线（元）
		金额	比例	金额	比例	
广州市白云区	100	62.5	62.5	37.5	37.5	25000
花都区	102	70	70	30	30	30000
番禺区	162	80	50	80	50	30000
南沙区	152	90	60	60	40	30000
萝岗区	120	90	75	30	25	30000
增城市	100	78	78	20	22	22000
从化市	100	78	78	20	22	20000
珠海市	400	150	37.5	250	63.5	100000

续表

地区	筹资水平 (元)	政府负担		农民负担		住院报销封顶线 (元)
		金额	比例	金额	比例	
佛山市南海区	190	76	40	114	60	30000
顺德区	250	130	52	120	48	60000
高明区	100	40	40	60	60	15000
三水区	100	60	60	40	40	60000
禅城区	250	100	40	150	60	15000
中山市	92 - 212	40 - 160	75	50 - 120	25	15000 - 不封顶
东莞市	252	60	24	190	76	35000

资料来源：广州市卫生局提供，2008年3月。

可以看出，珠三角部分城市新农合筹资水平中珠海最高达到了400元，东莞、中山、佛山的南海区、顺德区、禅城区都超过了广州162元的最高水平，这几个地区的住院封顶线也比广州要高，但是在政府负担比例上，广州整体上均要高过其他几个地区。

表 1-2 国内部分城市新农合筹资水平比较 (2007 ~ 2008)

城市	农业人口 (万人)	筹资水平
广州	231	150 (2009年)
北京	300	300
上海	190	300 - 700
南京	200	150 - 210
杭州	370	250

资料来源：广州市卫生局提供，2008年3月。

可以看出，广州市新农合筹资水平均低于相比较的几个城市，广州力争2009年筹资水平达到150元，2010年达到200元，就是2010年200元的水平，也比目前几个城市2007~2008年的水平低。按目前的筹资水平，