

经济合作与发展组织政策摘要

重新制定农村政策

OECD Policy Brief: Reinventing Rural Policy

© OECD 2006



2006年10月

重新制定农村政策

左侧：农村地区如何应对经济变化？

农业对农村经济的重要性如何？

影响农村政策制订的新的因素是什么？

农村政策制订的方式是如何运作的？

谁来执行农村地区的政策？

综合性的农村政策有效吗？

获取其他信息

获取其他阅读资料

如何与我们取得联系？

《经合组织观察家》

引言

在经济合作与发展组织国家，农村地区占四分之三的土地，居住着四分之一的人口。国际经济的快速变化对这些地区的影响明显不同于对城镇的影响，它既带来了不同的挑战，但也带来了不同的机遇。

例如，通信和互联网的进步使许多人能够在乡村的小屋里和在城市办公室里一样有效地工作，而更加便宜的交通费用和休闲时间的增加使农业活动更加容易地扩大到非农业活动中去。因此，政府不再对农村政策采取本质上以努力阻止下滑为重点的保护态度，而是更加注重抓住新的机遇。其中一些机遇与农业联系在一起，但大多数将是在非农业活动领域里。

问题是，如何调整当前经常以部门为基础的农村战略，将农村地区不同的发展需求考虑进来，其中许多需求是以利用具体的当地资源为基础的——例如，鼓励开展诸如渔业和航海等以水为根本的活动的政策很明显不适合所有地区。

但是，在采取这些农村发展新措施的同时，没有按照综合的农村政策对资源进行实质性的重新分配。制订这种针对不同社区或区域的政策需要在部门政策之中寻求更多的一致性，从广泛的不同公共和私营参与者中集思广益。传统的等级管理结构很可能不足以有效地管理这些政策。本政策摘要探讨了来自经济合作与发展组织国家正在实施的无数议案的经验与看法，并对这些政策挑战提出了可能的解决方案。

从表面上看，经济合作与发展组织国家的农村地区不如城镇地区那样表现较佳。利用最常见的经济绩效指数人均国内生产总值（GDP），2000年，绝大多数经济合作与发展组织国家的农村地区仅为国家平均水平的83%。而且，1995年至2000年期间，在提供数据的13个经济合作与发展组织国家中，农村地区的人均国内生产总值占国家平均水平的比例一直下降。经济绩效变弱受到多个因素的影响，这些因素经常造成恶性循环，推动农村经济下滑。其中包括人口迁移到城镇地区和老龄化，受教育水平较低，平均劳动力生产率较低，以及公共服务水平总体较低。

但是，这些数字仅仅说明了事情的一个方面。事实上，农村地区之间在绩效方面存在着广泛差异——实际上，在三分之一以上的经济合作与发展组织国家里，产生就业机会比率最高的地区是农村地区。

农村地区的资产，如，生活与环境的质量，以及交通纽带和基础设施的改善，能够有助于留住或吸引人员与企业。基础设施尤其重要，因为它有助于减少企业成本。事实上，20世纪90年代，绝大多数农村地区的产业就业水平每年增加0.5%，而其他地区则在下降。由于在较长的距离内交通比较方便，人们能够住在农村地区而在城里工作。农村资产，包括自然遗产和环境设施，也受到更多的需求，构成了吸引投资和工人的真正属性。这些因素促使包括法国、英国和荷兰在内的国家出现了向外迁移趋势出现颠倒的现象。

尽管农业对于许多经济合作与发展组织国家农村景象的形成发挥着重要的作用，它在农村经济中的权重却经常很低，并且正在下降。最近几十年里，生产率的提高促使经济合作与发展组织国家的农业就业率急剧下降。目前，不到10%的农村劳动力就业于农业领域。即使考虑到生产率的大幅提高，农业占经济总附加值的份额仍然很低。在25个欧盟国家里，96%的农村土地用于农业（包括林业）目的，但是，只有13%的农村就业是在农业领域，仅创造6%的农村地区总附加值。在经济合作与发展组织国家里，这种情况甚至更加鲜明——农业的总附加值占国内生产总值的百分比一直稳定下降，2001年时达到2%。

尽管如此，农业仍然对农村经济有着重要的影响。农业，特别是生产性农业，能够成为本地投入的一个主要采购者，不仅是与农场相关的，而且包括企业服务。它还能够为本地加工业或制造业（例如，农业食品企业）提供产品，并帮助提供一些公共或半公共货物。而且，当然，农场和农场家庭是本地消费者。也许更重要的是，农场家庭越来越多地依靠非农场收入（在大多数情况下，来自农场的直接收入不到家庭收入的一半）意味着，农场家庭也对农村经济进入新部门的多样化感兴趣。

在这种背景下，农业政策的有效性，特别是作为农村地区公共政策主要组成部分的农

业补贴倍受关注。农业补贴为农村地区带来大量的资源，但它们的目的是不是直接带来农村发展，而且，在大多数情况下，它们也没有做到这一点。这一现象的主要原因是，农业补贴的重点是少部分农村人口——农民和其他从事农业企业的人——而不是农村地点或地区。来自美国和欧盟的证据表明，当前的以补贴为基础的政策不能有效地解决农村社区面临的一些最紧迫的社会经济挑战，对整个农村地区的影响是不平衡的。

国际和国内的发展都在改变农村地区的惯例，使得采取新的措施成为必要。特别是，对环境设施关注的增加；改革农业政策的压力；以及分权管理等三个因素正影响到经济合作与发展组织国家的农村政策制定。

- 对环境设施关注的增加：社会（包括农村和城镇）对自然和文化环境设施的重视对经济合作与发展组织国家制定农村发展政策的方法有着重要的影响。因为农村地区占经济合作与发展组织国家 75%以上的土地，农村地区的政策对土地管理起着重要的作用，因此，必须考虑到广泛的环境和经济发展问题。考虑到由于未能恰当地处理与土地、水、空气相关的自然系统和其他相关的自然资源可能造成的普遍损害，农村对国家自然资源的管理地位经常引起所有人的关注。其中一些最重要的古迹、历史遗址和其他对农村经济发展非常重要的休闲环境设施，如，滑雪和水上胜地，也位于农村地区。政策制定者们不再狭隘地注重农业对农村经济的作用以及它对诸如景观和野生生物保护等农村环境设施的贡献，越来越多地强调确认和评估农村地区的广泛资源及其利用。因此，农村地区多种属性的管理地位成为农村发展基于地点的政策的一个关键组成部分。
- 改革农业政策的压力：除了与农业政策的限制相关的考虑，改革当前农业发展以农业为基础的措施的压力至少表现为两种不同的形式。第一种形式与特定的农业政策对国际贸易造成的障碍有关。世界贸易组织强烈质疑与农业政策相关的扭曲的支付性质。最近的世界贸易谈判表明，如果发达国家不改革农业补贴政策，几乎无法取得进展。这一国际压力与国内预算压力联系在一起。在许多经济合作与发展组织国家里，由于它们对公共财政的影响，农业补贴日益受到质疑，从而引发了农村地区公共资源通过其他方式使用的辩论。对于欧盟来说，由于扩大进程，预算压力也非常大。这一进程提出了一个问题：由于新成员国的加入，成本增加，而且其中一些新成员国包含庞大的农业部门，希望获得与“老”成员国平等的待遇，欧盟如何在财政上维持这个系统。
- 地区政策的分权管理和趋势：经验表明，仅仅向农村地区拨款不足以解决它们的

问题和帮助它们发展。因此，许多国家通过调动本地资产采取旨在发展农村地区和让他们更具竞争力的政策与计划。自 20 世纪 80 年代以来，地区再分配政策在政治议程上的突出性减少，而旨在确认和瞄准地方经济机会的政策变得越来越重要。因此，地区政策开始出现典范式的转变，从由上到下、以补贴为基础以减少地区差距的战略转变成更加广泛的一系列旨在增加地区竞争力的政策。这些新措施具备几个特征。首先，发展战略涵盖许多因素，如，基础设施和适当的劳动力可利用率，这些因素影响着本地公司的绩效。其次，更加关注本地资产和知识，对来自相关农村地区外部的投资和转让关注减少。最后，对这类事务采取集体的/谈判的治理措施，使国家、地区和地方政府以及其他利益相关者参与进来，中央政府发挥的主导作用减少。

由于上述因素的存在，几个经济合作与发展组织国家正在制定多部门、以地点为基础的措施，旨在确认和利用农村地区多样化的发展潜力。“新农村典范”以两个原则为特征：关注地点而不是部门；关注投资而不是补贴。

在成员国越来越多的议案里，可以看到农村政策所采取的新的综合措施。

| 表 1 | | 旧的措施 | 新的措施 |
|-------|--------|----------------|---|
| 新农村典范 | 目标 | 平等化，农业收入，农业竞争力 | 农村地区的竞争力，本地资产的稳定措施，未使用资源的利用 |
| | 关键目标部门 | 农业 | 农村经济的各个部门（例如，农村旅游业、制造业、信息通信技术产业，等） |
| | 主要工具 | 补贴 | 投资 |
| | 关键参与者 | 国家政府、农民 | 各级政府（国家以上、国家、地区和地方），各种各样的地方利益相关者（公共、私营、非政府组织） |

- 加拿大实行政策、计划和服务采用“农村透镜”的决定旨在确保政府在制定政策时考虑到农村发展的重点领域，各部门的农村目标保持政策一致性。社区未来计划则推动农村地区自下而上的经济发展。
- 芬兰自 1990 年起一直实行的多年农村政策计划，同样力求对农村地区特定需求的关注。“广泛的”政策主动将这些需求融入中央政府不同部门的决策。“限定性”

政策则专门针对农村地区。

- 德国制定了“区域活化”计划，以解决现有农业和其他部门政策措施不足的问题。在这里，选出了许多小的示范区（“区域”）并建立起地方合作伙伴关系，来提高公共政策对地区的关注。
- 英国于 2001 年 6 月设立环境、食品和农村事务部（DEFRA），以扩大农村政策的焦点问题，通过将几个农村职能部门合并到一起，确保更加一致的政策。2004 年颁布的农村战略强调了基础更加广泛和更加关注地方问题的农村政策的变化。最近的几项议案，包括农村开拓者和地方战略合作伙伴关系，都在对这些变化进行着部分引导。
- 墨西哥的小区域战略通过协调针对 263 个高度边缘化的农村小区域的政策议案，对农村发展采取全盘措施。每个小区域都包含一个战略社区中心，通过地方社区所有部门广泛参与的程序来确定发展的重点领域，行动围绕中心开展。
- 荷兰于 2004 年颁布“生机勃勃的乡村议程”，以荷兰方式推行农村发展的重要变革。该议程详细说明了国家的乡村政策目标和预算，地区和地方当局则将这些政策转化成行动，把它们融入地方和地区发展计划之中。
- 最后，“领导者社区议案”是一项较著名的欧洲农村发展计划，它是作为农村发展的综合和内生措施而制定的。由于它的创新特征，也因为尽管预算相对有限但在许多农村地区取得了成功，该计划被普遍认为是一大成功。

“新农村典范”要求政策的制定与实行方式发生重大变革。为不同的社区和地区制定农村发展政策涉及到从广泛的公共和私营参与者中集思广益。传统的层级管理结构很可能不足以有效地管理这些政策，因此，中央和地方政府以及不同层次的政府之间都需要进行调整。

中央政府经常努力越过他们自己的农村发展部门措施，倾向于采取综合政策措施。为鼓励制定和执行农村政策的各个机构和管理系统合作，有必要进行协调。为确保各项政策不出现矛盾，并且按照连贯的战略达成一致，还要求保持一致性。这一进程要求政治承诺，以克服部门倾向，并对农村发展领域各个不同部门或机构的职责进行总体说明。各种各样的协调方法包括专门高层单位，综合部门，“政策检验”以及通过工作组和正式合同进行的部门间协调。

在地方层次上，为整合部门措施，使私营合作伙伴参与进来，实现适当的地理比例，也需要进行协调。地区或地方层次上的管理边界并不总是符合发展需求。因此，这些实体利用广泛的法律和经济形式彼此协调，这些形式经常以农村地区的特殊需求为特征。从法律上

看，合作类型包括“合作领域”、市政协会，或者甚至是市政间合作权力机构。从经济形式上看，一些团体行使职能，由市政当局共同提供具体的公共服务，或者另一个管辖区域从它这里购买服务。它们也可能更加具备战略性，范围广泛，涵盖各种各样的经济发展问题，在这种情况下，它们更有可能经常以公私营合作的形式使私营部门参与进来。挑战在于组织这一地方议案而不要抑制它。

中央政府和国家级以下的权力机构之间也需要协调。与国家级以下的权力机构发展真正的合作伙伴关系意味着参与决策，同样也参与执行地区或地方政府帮助制定的农村发展政策。这些安排要求地方代表高度的投入，有效的知识共享和胜任能力。其中一个关键问题是，如何确保提供适当的激励机制，使农村社区以一种动态的方式行动，不仅在部门和地区奖励议案和试验，而且促进公共政策的一致性。

尽管政策制订者们越来越关注以地点为基础的农村发展政策，几乎没有什么研究记录它们的结果以及成功或失败的决策因素。这部分是因为评估跨部门政策在客观上存在难度，特别是从定量的角度。政策制订者们的一个关键挑战是，当因果并不总是可确认而结果可能仅仅会在中期或长期实现时，特别是由于许多综合农村发展计划目前还处于初期阶段，如何确认清楚地说明政策影响的指标。围绕农村政策的研究和信息差距也是由于在考虑综合农村发展政策时，很难将其中涉及到的各种各样分析方法汇合到一起。

这些新政策战略的一个共同因素是，即使它们并没有都涉及重要资金，它们有助于与农业政策相关的文化变革。首先，地方层次上基于地点的措施有助于培养公私合作伙伴关系，将新的利益相关者和资源纳入到发展进程中。其次，这些议案在中央和地方政府内形成一种跨部门合作的文化，从而使政策议案更加一致。第三，以地点为基础的措施要求更多的自下而上，而不是自上而下的议案，这已经成为共识。这带来了各级政府之间垂直合作的新途径和对地方知识的更好利用。

农村发展的新研究议程应当瞄准两个关键目标。首先，应当制定对农村发展政策的全面分析框架，包括适当的定性和定量指标集，以便进行跨国家和国家内跨地区之间不同政策的评估与比较。其次，应当进行农村发展国家战略的系统性评估，并向经济合作与发展组织各成员国政策制订者提供评估结果。经济合作与发展组织积极致力于完成这两项分析挑战。

如想了解关于经济合作与发展组织农村政策工作的更多信息，请联系：尼古拉·克罗斯塔，nicola.crosta@oecd.org。

请登录www.oecd.org/gov/ruraldevelopment。

- 经济合作与发展组织（2006年），《经济合作与发展组织农村政策评估：新农村典

范：政策与治理》，ISBN 92-64-02390-9，30 欧元，第 130 页。

- 经济合作与发展组织（2005 年），《建设竞争性地区：战略与治理》，ISBN 92-64-00946-9，30 欧元，第 142 页。

可通过我们的网上书店购买经济合作与发展组织的出版物：

www.oecd.org/bookshop

我们的网上图书馆也提供经济合作与发展组织出版物和统计数据库

www.SourceOECD.org

如何联系我们？

经济合作与发展组织总部

2, rue André-Pascal 75775 PARIS Cedex 16

电话：(33) 01 45 24 81 67

传真：(33) 01 45 24 19 50

电子邮箱：sales@oecd.org

互联网：www.oecd.org

德国

经济合作与发展组织柏林中心

Schumannstrasse 10 D-10117 BERLIN

电话：(49-30) 288 8353

传真：(49-30) 288 83545

电子邮箱：berlin.contact@oecd.org

互联网：oecd.org/deutschland

日本

经济合作与发展组织日本中心

Nippon Press Center Bldg 2-2-1 Uchisaiwaicho, Chiyoda-ku TOKYO 100-0011

电话：(81-3) 5532 0021

传真：(81-3) 5532 0035

电子邮箱：center@oecdtkyo.org

互联网：www.oecdtkyo.org

墨西哥

经济合作与发展组织墨西哥中心

Av. Presidente Mazaryk 526 Colonia: Polanco C.P. 11560 MEXICO, D.F.

电话：(00.52.55) 9138 6233

传真：(00.52.55) 5280 0480

电子邮箱：mexico.contact@oecd.org

互联网：www.oecd.org/centrodemexico

美国

经济合作与发展组织华盛顿中心

2001 L Street N.W., Suite 650 WASHINGTON DC. 20036-4922

电话：(1-202) 785 6323

传真：(1-202) 785 0350

电子邮箱：washington.contact@oecd.org

互联网：www.oecdwash.org

免费电话：(1-800) 456 6323

经济合作与发展组织政策摘要由公共事务与交流司公共事务处制作。秘书长负责出版。