



农村政策评估: 中国

中国农村的状况如何?

农村政策的做法如何演进?

多级治理中出现了哪些挑战?

农村政策的重点是什么?

农村治理如何更加有效?

更多信息

深度阅读

怎样与我们联系?

介绍

过去30年来, 中国在提高农村人口生活水平方面取得了显著的进步。若采用中国的贫困定义, 农村地区贫困线以下人口的数量从1978年的2.5亿降至2006年的2100万。

这项进步目前可能受到威胁。目前的全球金融与经济危机正开始影响农村经济, 外出人员回流, 汇款随之减少。由于尚不清楚中国的农业能否重新吸收上述大量返乡人员, 实现农村经济多元化和加强农村经济变得更加重要。必须在农业之外的部门创造出大量就业机会。基建及公共服务投资拥有中短期机会。从长期来看, 就业多元化的最佳机会是扶持污染较少的农村企业及其它新兴行业, 扩大人员培训, 强化不同类型金融机构的作用, 改善土地使用及相关权利。

中国农村政策的做法演变迅速。目前的策略: 建设社会主义新农村(新农村建设)及相关改革具有创新意义。然而, 为了缩小城乡差距, 需要更加注重投资而非再分配措施, 并需要各级政府开展重要的治理改革。中国政府应对当前危机的经济刺激方案中包含的措施, 应当考虑重要的地域及农村政策要素。

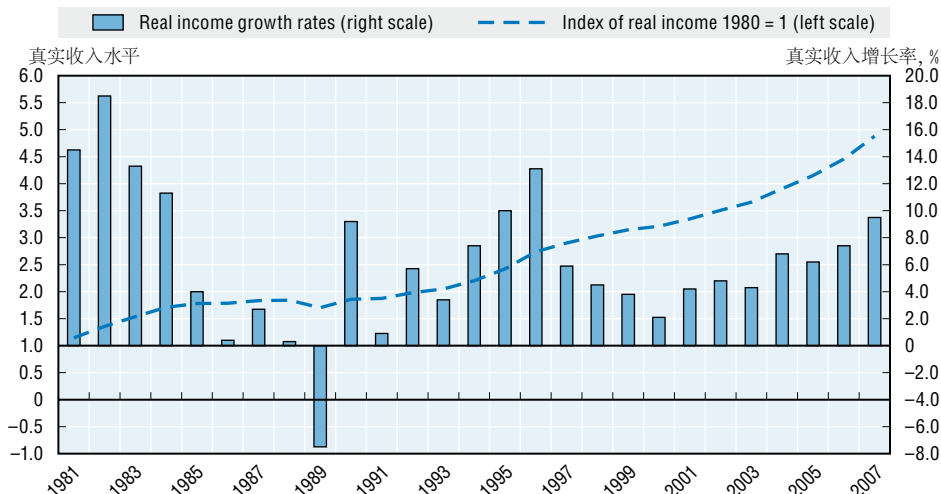
本《政策简报》阐述了中国农村如今面临的挑战与机会, 并提供了在新的《经合组织中国农村政策评估》中提及的具体建议。 ■

中国农村的状况如何？

中国仍然是以农村为主的国家，2006年农村人口为7.37亿，占全国总人口的56%。1980年至2007年期间，农村家庭的实际人均收入提高了将近五倍，年增长率约为6%（图1），农村贫困率大幅下降。这项进步反映出农村地区社会经济状况改善，并且农村外出务工人员流向城市地区。2006年，这些人员的数量已达到1.321亿，他们对农村地区的经济发展及收入来源多样化作出了巨大贡献。外出人员汇回的额外收入，使得农村地区的家庭人均收入提高了8.5%至13.1%。然而，城乡差距及不同农村地区之间的差距在扩大。2007年，城乡人均名义收入比率达到创纪录的3.3。各省之间的农村人均收入水平差异巨大，因为农村地区非农业工作的数量及农业劳动生产率相差悬殊。依赖农业的农村地区最为脆弱，它们的贫困率往往也最高（参见图2）。

尽管近来有所改善，公共服务的提供方面依然存在巨大差距。通过加快投资填补这些差距可以作为针对目前经济增长放缓的其中一项措施。城乡及各省人口在享受教育方面差距巨大。平均而言，15岁以上农村人口就学时间为7年，而城市人口就学时间为10年。城市定居人口（外来人员除外）享受医疗保险，但绝大多数农村人口却无此福利。就医往往带来高额成本，令其债台高筑，乃至放弃治疗。在向农村地区提供基本服务及基础设施（譬如交通和电力）方面，中国取得了显著进步，但仍未向全部农村人口提供清洁饮用水：2005年底，约有3.12亿农村居民没有安全的饮用水。获取信贷及其它金融服务亦非常不平等，金

图1.
农村家庭人均净收入，1981-2007



资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》，多个版本。

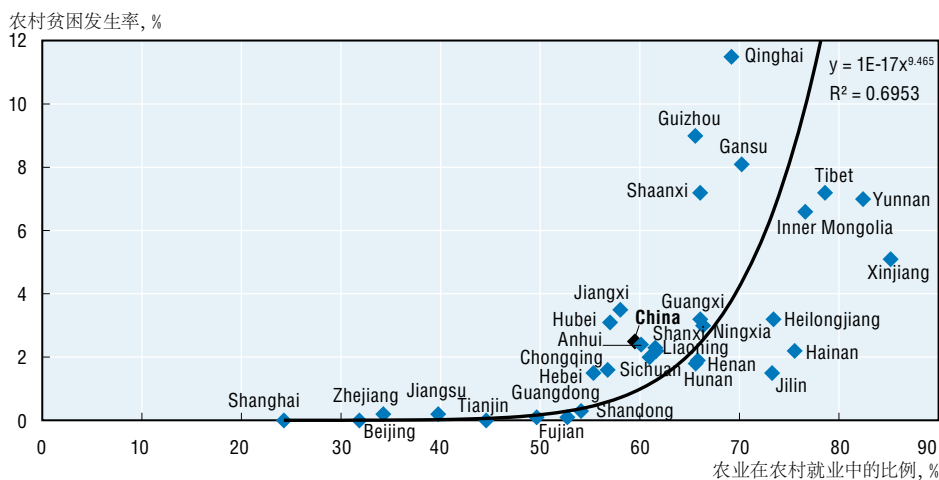
融资源从农村净转移到城市地区。这成为了许多农村地区经济发展的重大障碍。

即使农业依然是重点，农村经济亦正在经历重大转型，农业在农村就业和收入中的比例不断下降（图 3）。尽管农业生产增长及持续结构调整令人瞩目，但农业劳动生产率依然低下。农业部门难以重新吸收回乡人员，除非劳动生产率显著下降，但这会导致农民人均收入大幅减少。

农村企业的迅速发展支持了中国农村经济的结构化转型。农村企业从1978年的150万家增加到2006年的2300万家，在此期间创造出1.19亿个新的工作岗位。1990年代初，这些企业的表现异常强劲；1990年代后半期显著放缓；2000年代前半期稳步改善，附加值、出口值及利润的年增长率接近20%。在农村企业产值最高的10个省份中，有8个位于沿海地区。

进一步经济多元化的未开发潜力巨大，同时由于当前的经济放缓，这也变得更加紧迫。中国是世界环境多样性程度最高的国家之一，农村地区待发现的文化遗产尤为丰富。而且，可再生能源资源丰富，并得到政府的扶持，但依然显著利用不足。然而，这种潜在的多样性正在受到某

图2. 农村贫困发生率及农业占农村就业的比例，2005



资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴2006》，CDRF 2007.

些威胁，因为快速的经济增长对环境造成了相当大的压力。水资源稀缺、水污染、土壤流失及沙漠化是中国农村许多地区的严重问题。 ■

农村政策的做法如何演进？

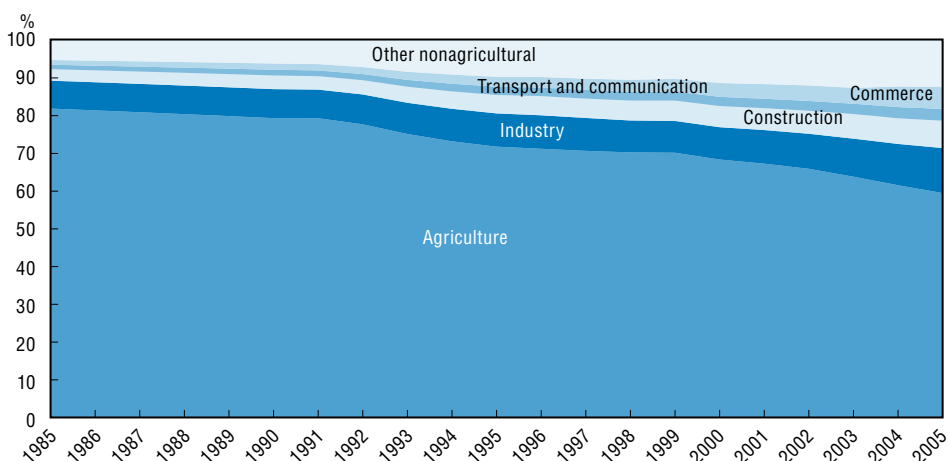
中国政府扩大了农村政策的范围，最近的政策手段是建设社会主义新农村（新农村建设）。这项政策着眼于农业生产率、土地使用、农村收入、地方治理改革及提供公共服务，旨在解决三农问题：农业、农村、农民。从1978年的改革期开始，中国的农村地区政策日益趋于采取更加市场化的做法，包括放宽农业管制，以及采取集约化程度较小的生产体制，称为家庭联产承包责任制。中国成功地提高农村收入，很大程度上归功于1970年代后期及1980年代早期的一系列农业改革。相关改革促进了经济活动的进一步多样化，并催生了更加自治化的农村治理体制。

农村地区的公共支出不断增加，与此同时，政府更加关注地区不平衡状况。目前政府可能需要进一步加强这一趋势以应对危机。2004年至2007年期间，针对农村地区的名义支出几乎翻了一番，最大部分来自于农业政策措施（2007年占总量的55%），随后是农村基础设施建设（23%）及社会发展，后者包括扶持农村教育、医疗保健、农村扶贫及农村社会治安（20%）。 ■

多级治理中出现了哪些挑战？

中国现行的制度框架与治理框架、以及部门间的分割，影响了中国农村政策的统一性和有效性。尽管中国共产党中央委员会（中共中央）及有关领导机构发挥了重要作用，但政策设计中的横向协调依然薄弱，

图3. 中国农村就业行业构成的变迁, 1985-2005



资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴2006》

因为没有单个机构或正式机制负责整合最重要的新农村建设政策。这些困难亦出现在下级政府中。各级政府、部门机构之间往往出现利益冲突。运转不良的政府间财政转移体制及近期改革出现的意外效应，阻碍了资源的分配。虽然综合性的农村税费改革成功地解决了农民对财政负担的抱怨，但同时也削弱了地方政府自筹资金的能力。政府间财政转移支付有所增加，但地方政府的责任也在加大，使得支出与财力之间出现缺口。各农村地区政府的财政支出存在巨大差距。而且，许多较富裕的地方政府收取相当巨大的预算外收入，主要来自土地相关交易，也包括地方债务（尽管他们在法律上并没有权力借贷）所带来的收益。上述职能失调也与农村利益在人民代表大会中代表薄弱有关。

由于地方治理中存在下列四大薄弱环节，中央指示的实施尤为困难：一些地方官员行政能力不够，他们往往通过非竞争性流程当选；问责程度低，因为政府结构往往尚不完善，依靠自上而下的机制，尚不足以有效地监控、评估政策；法治薄弱，因为地方法院在体制中的地位较低；公民参政议政的实际范围有限。 ■

农村政策的重 点是什么？

正如《经合组织中国农村政策评估》所示，政策回应应当解决影响土地的使用权、提供包括获得信贷在内的农村服务、经济多元化、环境保护等问题。经合组织各国的经验以及中国的许多政策试验表明，如果实现上述条件，中国农村可以成为国家平衡发展与增长的动力源泉。

随着当前经济增长放缓，投资可相应地着眼于以下重点领域：

- **土地使用：**实施耕地权利方面必须取得进展，这会有助于实现许多农村地区的经济潜力。应当明确规定宅基地权利，令其完全上市交易，并可以抵押贷款。土地征用方面的近期政策改进措施必须完全纳入法律，允许农民直接就补偿开展谈判，并明确界定公共利益的范围。
- **服务提供：**制定更加统一、资金更充足的农村服务策略，其目标应当是缩小城乡及农村之间的差距。除了各级政府改善财政状况，还必须进行更加灵活、因地制宜的投资。这些投资应当考虑到地方的反映，鼓励持续创新。投资将得益于信息通讯技术所带来的机会，偏远地区尤为如此。这项策略应当充分考虑市场机会，以及农村合作社、农村金融机构等非政府服务提供者的作用。

- **经济多元化**: 在经济金融危机的背景下, 进一步促进发展农村企业可以增加农村地区商业活动的多样性并提供新的就业机会。供求两方面的变化要求政策制定者在农业之外寻找中国农村的未来出路。由于农村地区拥有文化、地貌及生物多样性方面的巨大财富, 商业与服务方面的城乡联系存在重大机会。前景广阔的新兴行业包括: 农村旅游、再生能源生产, 以及高附加值的传统食品和农林产品。
- **环境保护**: 可持续发展和经济多元化有赖于可靠的环境政策。必须解决中国农村在保护自然环境和生物多样性方面所面临的挑战。应当降低水污染程度, 提高农业生产的用水效率。可以通过改善监控、检查与执法, 减轻农村企业造成的污染。 ■

农村治理如何更加有效?

一个更加有效和具有包容性的农村多级治理体制, 将改进政策设计和执行, 这对于应对危机和长期政策挑战至关重要。治理改革需要包括横向协调、政府间财政转移体制、地方治理及司法体制。

- **横向协调**: 中央一级政府应当对农村发展采取更加统一并具有策略性的手段, 其中可包括加强、规范部门间协调、监督和财政分配。经合组织国家在法定协调机制方面的经验、建立综合部门, 或建立农村检验机制可能有所帮助。
- **政府间财政转移体制**: 政府间财政转移体制内部必须开展进一步的改革, 以便修订支出分配, 增加地方收入, 建立更加有效的转移体制。中央政府应当向中央之外各级权力机关提供适当的资源, 以便其履行义务, 并且应当将中央的支出限定于具有全国性意义的活动。可以考虑在中央一级制定综合性的农村预算, 其中包括中央及中央以外的支出, 并且可以建立更加透明的地方税收体制, 该体制与实际投资相挂钩, 并接受公众监督。应当增加反映新农村建设目标的整体转移, 并随之对技术援助和监控评估体系进行投资。
- **地方治理**: 应当强化运用地方性政策, 根据当地情况调整中央指示, 同时提高地方行政能力和问责性。还需要改善公民的参政议政程度。重点应当包括改善人力资源管理, 与此相关, 应当制定更加严格的招收程序, 以及更具竞争力和灵活性的薪资。可以在人民代表大会中建立更加平衡的城乡代表比例, 加强获取信息的公共参与机制, 更大程度地参与村级自治和社会组织, 从而提升农村居民利益受代表的程度。

- **司法体制：**必须进一步提升司法的独立性和法院的权威，因为它们与党组织和地方政府具有关联。实施两项改革可以加强农村地区的法治：提升最基层司法机构（它们大多位于农村）的质量，加强整个农村地区执法的统一性。法官必须与其他地方公务员明确区分，应当重新评估他们的薪资。此外，法律体系必须在横向和纵向上做到完全一致，以确保农村居民的案件得到依法诉讼。 ■

更多信息

有关《经合组织中国农村政策评估》的更多信息，请联系：

David Freshwater, 电邮：david.freshwater@oecd.org,

电话： +33 1 45 24 98 45.

Markus Berger, 电邮：markus.berger@oecd.org,

电话： +33 1 45 24 92 74.



深度阅读

OECD (2009), **OECD Rural Policy Reviews: China**, ISBN 978-92-64-05956-6, 258 pages.

OECD (2007), **OECD Environmental Performance Reviews: China**, ISBN 978-92-64-03115-9, € 45, 336 pages.

OECD (2005), **China in the Global Economy: Governance in China**, ISBN 978-92-64-00842-7, € 59, 574 pages.

OECD (2005), **OECD Review of Agricultural Policies: China**, ISBN 978-92-64-01260-8, € 50, 236 pages.

OECD (2008), **OECD Rural Policy Reviews: Finland**, ISBN 978-92-64-04194-3, € 40, 298 pages.

OECD (2008), **OECD Rural Policy Reviews: Netherlands**, ISBN 978-92-64-04196-7, € 40, 184 pages.

OECD (2008), **OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK**, ISBN 978-92-64-04163-9, € 40, 175 pages.

OECD (2006), **The New Rural Paradigm: Policies and Governance**, ISBN 978-92-64-02390-1, € 21, 168 pages.

Or visit: www.oecd.org/gov/ruraldevelopment.

经合组织的出版刊物可以通过经合组织网上书店购买
www.oecd.org/bookshop

经合组织的出版刊物和统计数据库也可以通过登陆经合组织网上图书馆获取：
www.SourceOECD.org

怎样与我们联系？

经合组织总部

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
电话: (33) 01 45 24 81 67
传真: (33) 01 45 24 19 50
电子信箱: sales@oecd.org
网上订购: www.oecd.org

GERMANY

经合组织柏林中心
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
电话: (49-30) 288 8353
传真: (49-30) 288 83545
电子信箱:
berlin.contact@oecd.org
网上订购:
www.oecd.org/berlin

JAPAN

经合组织东京中心
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
电子信箱:
center@oecdtokyo.org
网上订购: www.oecdtokyo.org

MEXICO

经合组织墨西哥中心
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
电子信箱:
mexico.contact@oecd.org
网上订购:
www.oecd.org/centrodemexico

UNITED STATES

经合组织华盛顿中心
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC. 20036-4922
电话: (1-202) 785 6323
传真: (1-202) 785 0350
电子信箱:
washington.contact@oecd.org
网上订购: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate. They are published under the responsibility of the Secretary-General.