



## · 在线咨询 ·

- 蘑菇的种植
- 下层民众的切身利益
- 人口普查是为什么
- 该中心与研究生培养有关么
- 中国农村调查·2010年..

## · 中心动态 ·

- 村民自治暨合寨村村民委员..
- 湖北省委常委、纪委书记黄..
- 全国政治学专家团莅临中心..
- 吉林大学周光辉教授莅临中..
- 中国社会科学院陆学艺研究..
- 中心主任徐勇教授赴福建永..

## · 新农学院 ·

## · 调研基地 ·

《农村研究通讯》

《中国农村研究》

《中国农村调查》

## · 新书推荐 ·

农民家庭内部分工及其专业化演进  
对农村土地制度变迁的影响研究您现在的位置: [首页](#)>>[海外农村经验](#)>>

## 德意英三国农村发展考察及其启示

作者: 李炳坤 李萌等 来源: 中国农经信息网 发布时间: 2010年5月14日

为了解发达国家农村发展的经验,前些时候我们组团对德国、意大利和英国进行了考察。考察组访问了三国农业农村主管部门,实地考察了一些乡镇、村庄、合作社和农场,并与有关部门和专家学者进行了座谈,对于我国推进新农村建设获得了不少有益的启示。

## 德意英三国农村发展的主要特点

## (一) 农业多种功能得到开发,彰显出新的重要性

食品安全功能成为对农业的基本要求。消费者普遍将食品安全视为当然,政府也将农产品安全作为基本责任,严格控制有害残留,高度重视农产品的原产地保护,积极推进农场质量认证,努力提供安全、优质的食品。

环境资源保护功能正在充分发挥出来。三国普遍将保护资源环境作为农业发展的重要目标和任务,并都安排了许多支持资金。如英国有超过40%的农地得到了各种形式的环境管理资金支持。主要措施包括:大范围划定保护区,意大利已划定的保护区占到国土面积的11.6%,英格兰占到了26%;严控农业化学品使用,2004年英国的氮肥施用量比1990年减少27%,磷肥减少33%;控制农业温室气体排放,2004年英国农业排放的温室气体总量比1990年减少了22%;积极发展有机农业,意大利的有机农业面积占到全国耕地的6.9%,德国提出2010年有机耕作的农田比重要提高到20%。

能源原料功能日益受到重视。德国能源作物种植面积已占耕地面积的7%以上,油菜籽是第一大作物,主要用于提炼植物柴油。英格兰能源作物目前虽然仅占耕地的0.03%,但预计未来4年会增长10倍。

观光休闲文化功能快速拓展。农业农村的文化遗产意义日益凸显,享受田园风光成为备受推崇的生活方式。保护乡村的历史、地理和景观特征,保持和恢复乡村的传统文化,日益成为重要的政策目标。2004年意大利的旅游农场发展到13519个,乡村旅游收入超过8亿欧元,旨在让学生重新认识农业的教育农场增长了150%。

总之,随着农业多功能性的充分发展,农业具有了新的重要性。我们接触的机构和专家都特别强调农业的意义,其中英国给我们留下的印象尤为深刻。英国农业占GDP不到1%,就业不到全国的2%,但农业、食品工业及相关服务业增加值占GDP的比重达17%,农场主管理着全国75%的土地和80%的国家公园,在发展生物能源、保护生物多样性方面有着不可替代的作用和潜力,而且许多今天很具价值的自然景观都是通过数百年的农业实践人为创造的。因而英国提出要重新认识农业和农村的特征,他们的政策就是保护农业和农村,保护农村的自然景观,保护国家的生态环境,保护公众的食品安全。2001年英国政府改组时将农业、食品和环境三个部门合为一体,成立“环境、食品和农村事务部”,体现了其对农业功能和意义的全新理解。

## (二) 农村与农业普遍分离,农业劳动者居住在城市的现象日趋增多

“村业分离”是三国的普遍格局,住在农村的居民只有一小部分从事农业,从事农业的则相当一部分居住在城市。我们访问的几个村庄,从事农业的居民都不到10%。意大利费拉拉省约有50%的农业劳动者不居住在农场,而是居住在附近的城市或者城镇,白天到农场来“上班”。

与此同时,由于农业劳动生产率和收入偏低,难以吸引年轻人。2004年,意大利农业劳动生产率仅为工业的60%、服务业的47%,农业劳动者人均收入只及全国平均水平的46%。为此,欧盟和各国都把吸引年轻人务农作为农业政策的重要内容。

## (三) 经济社会发展呈现“逆城市化”趋势,农村经济和就业日益占有重要地位

以英格兰为例,“逆城市化”进程中的农村主要表现出以下特征:一是农村人口不断增长。最近20年以来,英格兰大部分农村地区的人口增长将近20%,2004年有10.5万人从城市移向农村。二是农村的人口、经济和就业举足轻重。英格兰的农村人口占到全部人口的19%,农村地区创造的GDP占到20%左右,农村地区提供的就业岗位占到15%左右,这三个比重远远高于农业占GDP的比重。三是农村非农业十分发达。农村的产业结构中,农业占10%左右,制造业和建筑业占20%,第三产业占70%左右。农村中小企业和高科技企业的发展尤其引人注目。四是农村就业形势好于城市。2005年,农村失业率3.4%,城市失业率达5%。农村的自我就业和家庭就业更加发达,农村家庭就业者占经济活动人口的16%以上,城市只有12%左右。五是农村房价高于城市。2000—2005年,英格兰不少地方的房价翻倍,目前农村房价全面高于城市,小村子比大城市高出将近1倍。人口稀疏的农村,房价已经达到家庭收入的10—15倍。

#### （四）城乡统一的社会政策，努力提供均等化的基本公共服务

教育方面，德国实行普通教育和职业教育双义务教育（共12年），意大利实行8年制义务教育，英国实行11年制义务教育（小学6年，中学5年），三国义务教育阶段的教学标准、教学条件都是城乡统一的。

医疗卫生方面，英国和意大利实行的是全民公费医疗，德国实行的是全民医疗保险制度，在制度的保障和实施方式方面城乡没有差别。

社会保障方面，三国城乡的社会保险、社会救助、社会福利等政策也都完全一致。

村镇公共事业发展，完全由政府预算提供融资。在德国，法律对各级政府的权责有明确而具体的规定，凡是联邦和州委托地方政府建设的项目，全部开支由联邦和州以专项转移支付的方式拨付；如果是法律规定村镇政府必须强制性完成的项目，则由村镇与州和联邦政府共同承担，联邦和州根据给定的公式统一为各地方拨付一定资金，村镇从自己预算中支付其余支出；如果是法律规定村镇可以自主决定的项目，村镇则要全部从自己的预算中支付，也可以由本地区公民投票决定，并为这个项目单独设立一次性的税收。

据德国有关专家介绍，村镇基层出资建设公共设施，最后往往能吸引各方面投资几倍甚至十几倍。基赛尔维茨镇近些年累计用于公共设施建设的资金共149.88万欧元，其中71.4%来自外面。

#### （五）村镇作为税权独立、高度自治的基层政府，对农村发展起着极为重要的作用

近年来政府权力总的呈下放趋势。意大利2001年宪法改革的一个重要变化就是中央权力下放，有的直接下放到市镇，改革后市镇获得了在辖区决定征税的权力。在德国，村镇基层政府对农村发展具有重要作用，主要原因：一是村镇属于完全自治的基层政府，与高于县、市等地方政府没有行政隶属关系和上下级关系。二是村镇政府是全体居民选举产生，具有较高的权威性。三是村镇拥有独立的征税权，可以自行向居民征收消费税、娱乐税、养狗税、第二居所税、狩猎税等，而辖区更大的县却没有征税权。

我们考察的德国奥德—斯普瑞县是勃兰登堡州第二大县，19万人口，辖有100个市镇，但县政府无权对它们下行行政指令，自己也不能征税，除了完成法律规定必须完成的任务（主要是社会福利事务）外，它主要做那些小村庄单独不能完成、需要多方协调合作的事情。基赛尔维茨镇是100市镇中的1个，只有448名居民，要与另外2个小村联合作为一个选区，共同选举村镇长。村镇长直接对选民负责，负责制定发展规划，承办公共事务，作用十分重要。

#### 德意英三国农村发展面临的主要挑战

一是农村老龄化问题。目前，英格兰农村45岁以上人口超过一半，60岁以上人口占到24%，75岁以上人口占到8%，85岁以上人口占到2%。意大利和德国的老年人比例居世界前列，农村老龄化的问题更加突出。这就对农村医疗、养老等基础设施和社会服务提出了严峻挑战。正常情况下，城市迁到农村的多是富有的人，他们需要服务时一般还是回到城市；但当他们老得没办法开车的时候，生活就面临很大困难。向他们提供公共服务，是政府的重要职责；但向分散居住在农村的这一小部分高龄老人提供公共服务，成本很高，政府面临很大财政压力。

农村基础设施和社会服务问题，也是目前英德社会的热点话题之一，但基本还停留在讨论和关注阶段，仍没有实质性推进措施。英国正在制定一个为期10—20年的计划，打算在农村建立灵活的小型医疗设施，以解决农村老年人的就医问题。

二是农业补贴和竞争力问题。欧盟农业很大程度上是靠高额补贴来维持的，没有补贴就谈不上农业。2005年，英国农业补贴占到农业增加值的58%；德国农民40%的收入来自产品出售，60%则来自政府补贴；意大利每公顷稻米的补贴（土地脱钩补贴加稻米补贴）将近1000欧元，折合每亩67欧元，数倍于稻谷的收入，有些农场主纯粹是为了获得补贴才从事某些农业生产的。实施农业补贴，是因为农业竞争力弱；但越补贴越影响农业竞争力。

欧盟之所以对削减农业补贴异常敏感，一是其农业经营规模小，生产成本低，国际竞争力差，削减补贴将会直接威胁许多农业产业的生存；二是农民人数虽然不多，却是影响选举的重要政治力量，削减补贴将会影响农民的政治倾向和选票。从未来发展看，全球经济一体化和贸易自由化是大势所趋，欧盟农业补贴必定要走削减、改革之路，这就要求欧盟必须同时提出提高农业竞争力、增加农民收入的相应政策，以应对削减之后的新矛盾。

三是区域发展不平衡问题。尽管德意英三国经济社会总体发展水平已经很高，但是区域间的发展不平衡依然存在。德国的区域发展差距主要是两德统一造成的。德国统一后，由于原东德工业彻底崩溃，农业经历结构转型，导致东部地区年轻人和高素质人口大量外迁，东部城镇和农村都陷入萎缩。目前，东部人均收入平均比西部低30%左右，东部失业率高达17%，比西部9.4%的失业率高出7.6个百分点。意大利的南北差距有一定历史，北部是欧盟最富裕的地区之一，而南部有些地区则是欧洲最贫困的地区之一。意大利按照发展水平的不同将全国农村分为四类：第一类是人口较多、与城市结合紧密的地区，第二类是农业比较集中的区域，第三类是非农产业比较发达的区域，第四类是存在严重发展问题的区域。第一类和第四类地区的人口密度相差17倍，农业就业比重相差7.7个百分点，经济发展更是存在着巨大差距。

三个国家也存在着城乡发展不平衡的问题，城乡均衡发展也是他们议论较多的话题。这主要起因于农村基础设施和社会服务跟不上农村人口增加和结构变化的要求。从这个意义上讲，农村的基础设施和社会服务水平确实不如城市。由于农村和城市具有不同的特点，要做到城乡完全相同是相当困难的，这就对政府提出了严峻的挑战。

#### 对我国新农村建设的几点启示

1、将开发农业多种功能作为现代农业建设的重要内容。德意英三国是在已实现农业现代化的基础上开始重视农业多功能性、推进农业新的转型的。我国则必须将开发农业多种功能纳入现代农业建设范畴，作为现代农业的重要推进

方向。需要切实转变农业发展的理念，更加科学准确地把握农业的新内涵和新意义，更加积极主动地拓展农业的多种功能。通过农业多种功能的发挥，巩固和增强农业的基础地位，增加农民就业和增收的机会，提高农业的整体素质和效益，改善整个国家的生态环境，促进经济社会的可持续发展。

2、把发展县域经济作为新农村建设的战略任务。英国等发达国家农村的繁荣，根本在于农村经济特别是非农产业的发展。我们应学习借鉴他们的有益经验，加快实施统筹城乡发展方略，在调整和优化经济布局中把县域作为重要环节来考虑，推进县域经济持续较快发展。要根据城乡经济协调发展的要求，大力发展农村劳动密集型产业、非公有制经济和中小企业，积极引导和鼓励非农产业向小城镇集中，努力打造促进农村发展的产业集聚地和经济增长极。要在破除体制约束、激发发展活力、挖掘区域特色上下功夫，有效调动各方面发展县域经济的积极性，努力形成符合实际、不拘一格的发展格局。要加强相关农用资金的整合与管理，集中、配套用于重点地区、重点项目，加快改善农村生产生活条件，为县域经济更好更快发展打下良好基础。

3、重视发挥乡镇政府和村级组织的作用。欧洲三国的村镇是强有力的一级政府，对农村发展起着十分重要的作用。我国取消农业税后，不少乡村组织连基本运转都出现困难。如果不能充分调动乡村基层组织的积极性，农村工作就会陷于被动。为此，必须切实帮助解决乡村组织面临的实际困难，提供经费保障，确保有效运转，增强领导协调作用。要完善对乡镇政府的考核内容和考核办法，引导他们转变职能、加强服务，认真解决关系农民群众切身利益的各种问题。要相信乡村基层组织并充分考虑基层的操作，注重发挥农民群众在乡村公共事务中的作用，避免上级政府管得太多太细。

4、尽快研究探索农村老龄化问题的应对之策。近年来我国农村老龄化问题凸显，但与欧洲有根本不同，欧洲更是“逆城市化”进程中城市老年人向农村转移的结果，我国则更多是城镇化过程中农村年轻人向城市转移的结果。老龄化对农业和农村发展的影响不容忽视，必须及早研究应对之策。要在稳定和完善的农村基本经营制度的前提下，根据依法、自愿、有偿的原则，有序推进承包地流转和集中，发展农业适度经营规模，提高农业比较效益，吸引科技文化程度较高的年轻人务农。新农村建设规划要充分估计农村劳动力转移的长期影响，避免造成投资浪费。积极探索和开展针对农村老年人的各种服务。推动农民工输入地与输出地深入合作，共同分担农村老龄化的成本。

5、切实加大政府对农业农村发展的支持力度。德意英三国对农业的支持保护是全方位甚至是过度的，对农村公共事业的政策是与城市完全相同的。我国近年来虽然加强了对“三农”的支持，但是与农业农村发展的要求还相差很远。应当借鉴国外的有益做法，继续加大对农业农村的支持力度。要进一步落实工业反哺农业、城市支持农村的方针，下决心调整国民收入分配格局，努力增加财政支出用于农业农村的份额，扩大公共财政覆盖农村的范围。要继续加大对农民实行直补的力度，让农民得到更多的实惠。要在农业综合生产能力建设、农村基础设施建设和社会事业发展方面，加快现有项目推进步伐，开辟新的推进项目，加大专项支持力度。要进一步增加对农村地区的转移支付，不断增强县乡政府服务农业和农村的能力。发达地区尤其要加大社会政策支农力度，努力建立基本公共服务均等化的运行机制。（本文作者国务院研究室李炳坤 李萌 田少龙 陈爱清 李福荣 董忠）

本网站为纯公益性学术网站,无任何商业目的.因部分文章来源于网络,如有侵权请来邮或来电告知,本站将立即改正。

Copyright 华中师范大学中国农村问题研究中心 鄂ICP备05015407号

Tel: 027-67865845 Fax: 027-67865189 Mail: newccrs@yahoo.com.cn