

温铁军 主编

中国新农村建设报告

ZHONGGUO XINNONGCUN

JIANSHE BAOGAO



温铁军 主编

中国新农村建设报告

ZHONGGUO XINNONGCUN

JIANSHE BAOGAO



海峡出版发行集团 | 福建人民出版社

THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP | FUJIAN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国新农村建设报告/温铁军主编. —福州: 福建人民出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-211-06155-6

I. ①中… II. ①温… III. ①农村—社会主义建设—研究报告—中国 IV. ①F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 035297 号

中国新农村建设报告

ZHONGGUO XINNONGCUN JIANSHE BAOGAO

主 编: 温铁军

责任编辑: 刘进社

出版发行: 海峡出版发行集团

福建人民出版社

电 话: 0591-87533169 (发行部)

网 址: <http://www.fjpph.com>

电子邮件: 211@fjpph.com

地 址: 福州市东水路 76 号

邮政编码: 350001

经 销: 福建新华发行 (集团) 有限责任公司

印 刷: 福州诚信达彩色印刷有限公司

地 址: 福州市健康工业区 15 号

邮政编码: 350013

开 本: 770 毫米×970 毫米 1/16

印 张: 21

字 数: 350 千字

版 次: 2010 年 4 月第 1 版

2010 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-211-06155-6

定 价: 40.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

版权所有, 翻印必究

国家社会科学基金重点项目（批准号：06AJY003）“建设社会主义新农村目标、重点和政策研究”的最终成果

课题负责人：温铁军

主要参加人：仝志辉 谷 莘 董筱丹 杨殿闯 杨 帅 王 平
刘海英 童 波 贺 潇 郑风田 康晓光 周 立
何慧丽 杨雅如 刘相波 姜柏林

目 录

导 论 / 1

主报告：新农村建设战略 贯彻中的主导与主体之辨

第一部分 新农村建设的背景、问题与战略意义 / 9

- 一、新农村建设的提出 / 9
- 二、“三农”问题的基本背景与制约矛盾 / 11
- 三、新农村建设的国家战略意义 / 17

第二部分 新农村建设中的“政府主导” / 28

- 一、我国农业政策的演进及政策效果 / 28
- 二、部门和资本下乡的农民合作化道路 / 35
- 三、乡村治理危机及其缓解 / 48
- 四、新农村建设需要讨论的两个“认识误区” / 53

第三部分 新农村建设的重点与难点：农民主体 / 60

- 一、“农民主体”关乎成败 / 60
- 二、地方和基层培育“农民主体”的试验经验 / 64

第四部分 农村基础设施投资体制改革的 “双重两难” / 85

- 一、农村基础设施问题产生的背景 / 85
- 二、农村基础设施建设中政府与市场双重“失灵” / 91
- 三、农民主体的成长悖论 / 95
- 四、社会资源广泛动员的激励机制难以形成 / 96

第五部分 农村金融新政与金融体系重建/99

- 一、背景回顾：农村金融发展的三个阶段/99
- 二、改革以来农村金融体系改革的影响评价/101
- 三、“三农问题重中之重”与农村“金融新政”/103
- 四、与农村综合发展相关的组织创新和机制创新/105

第六部分 新农村建设的重点政策建议/112

- 一、以综合合作社作为中国农民合作的发展目标/112
- 二、促进中国农民合作发展的政策组合/113

结 语/117

附录 日本、韩国和中国台湾省的新农村建设/118

- 一、日本新农村建设/118
- 二、韩国新农村建设/134
- 三、台湾省新农村建设/149

分 报 告

第一部分 2000年以来新农村建设研究综述/162

- 一、理解“三农”问题的基本逻辑框架/162
- 二、当前农村发展面临的问题/167
- 三、新农村建设的对策/189

第二部分 农村对抗性冲突及其预防和转化/202

- 一、引言/202
- 二、改革以来宏观经济波动与农村治理危机/217
- 三、农村对抗性冲突的微观视角/230
- 四、农村对抗性冲突难以转化的问题分析/237
- 五、农村对抗性冲突良性转化的实践经验/242
- 六、结语/250

第三部分 部门和资本下乡之下的农民合作化道路/252

——3个“新农村建设试验区”的做法和政策启示

- 一、兰考试验：外部力量、农民精英和当地政府结合增强农民发展合作社的主体意识/253
- 二、梨树试验：创设资金互助合作社制度，突破发展合作社的资金瓶颈/264
- 三、瑞安试验：搭建涉农部门合作平台，利用部门资源扩大农民合作社成长空间/273

第四部分 农村基础设施投资和管理体制改革/281

——以农田水利设施建设为例

- 一、农村基础设施建设的相关制度供给/281
- 二、支农资金整合改革的困境——从“天女散花”到“单兵突进”/283
- 三、对我国农村基础设施投资管理体制改革的反思/293
- 四、对策之一：“农民本位”/298
- 五、对策之二：社会资源动员机制/301
- 六、结论与建议/316

主要参考文献/319

后 记/331

导 论

一、基本规律之不可逆与科学发展观之内在逻辑

“三农”问题属经济基础问题，其实质仅在于体现了资本收益导向的市场经济条件下必然出现生产力三要素净流出而导致农村经济衰败的普遍规律。^①

“三治”问题是上层建筑问题，其实质也仅仅体现了在剩余过少的分散小农与包括政府在内的任何外来主体之间存在交易费用过大的负外部性条件下，随着城市工业化扩张经济危机代价持续向“三农”转嫁而必然出现农村治理危机的一般规律。^②

除了与大多数发展中国家类似的基本规律问题之外，我们应该进一步汲取的教训还有：在“三农”问题上市场失灵；在“三治”问题上政府失灵。

本报告分析的“三农”与“三治”这两个受到对立统一规律制约的基本矛盾是否被思想理论界认可并不重要，最令人尴尬的是这两个问题无论怎样在主观上被反复强调但都还在继续恶化着，历史不过用了足够长的时间冷酷地证明本报告所述之基本规律是怎样地具有不以人的意志为转移的客观性。

这种已经是常识的理论问题本来极为清晰明了，但在如何与现实对应，形成有关政策却是个现行体制条件下的复杂技术过程。因为，本报告是对2005年提出、2006年正式开始实施的、作为国家战略的“建设

^① 所谓“三农”问题，字面上指农民、农村、农业这三个交织在一起的问题（英文雅译为 Three Dimensional Agrarian Issues）。具体分析可参阅温铁军，第二步农村改革面临的两个基本矛盾，战略与管理，1996(3)；温铁军，中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思，北京：中国经济出版社，2000。

^② 所谓“三治”问题，是指乡土中国不同于城市的村治、乡治、县治这三级治理结构问题，也可以称为“乡村治理问题”。具体分析可参阅董筱丹，温铁军，宏观经济波动与农村治理危机，管理世界，2008(9)。

社会主义新农村”的提出背景、核心目标和当前需要重点解决的政策问题的长期研究成果的归纳。根据立项设计，本报告立足于一种对科学发展观之下的中国农村新的发展观内在逻辑的辩证阐述，遂有以下关于时政的分析：

根据胡锦涛在新农村战略提出之前作出的具有历史意义的“两个阶段和两个反哺”的著名论断，笔者认为：新农村建设作为新时期缓解“三农”困境的国家发展战略的有机部分，既不应该再是工业化原始积累时期从农业提取剩余支持工业、从农村征发劳动力支援城市基本建设所形成的城市本位的城乡二元结构体制及其在改革中形成的市场经济条件下得以延续的制度路径依赖所推行的城市“化”掉农村、城市去“统”农村，更不可能是一切唯农村是举的保守主义或一切唯农民意愿是从的民粹主义的“三农”本位论。^①

这两种互相对立的见解无论各自在主观上具有多么完整的理论解释，客观上却都只会强化城乡二元结构的基本体制矛盾。

既然，无论新中国诞生以来还是改革开放以来，我们明确强调的从来都是不同于西方模式的中国特色的社会主义道路，乡土中国客观上也走不上西方模式的现代化道路，那么，为政者就应该把以“三农”的全面发展有机地融入中国可持续发展全局作为国家发展战略的一个重要组成部分。

二、中国的重大战略调整与新农村建设的提出

1998年党的十五届三中全会文件全面阐述了跨世纪的农业与农村工作指导思想；1999年国家十五计划指导意见中提出“以人为本”的发展前提；2002年党的十六大则进一步把“全面小康”作为新世纪的战略目标，特别是自2003年年初以来，中央先后多次把“三农”问题强调为全党、全国和全部工作的“重中之重”，并针对性地提出统管“三农”工作全局的“建设社会主义新农村”，同时在2005年的中共中央十六届五中全会上将其列为全面贯彻科学发展观的8项战略之首。2007年党的十七大文件中，“三农”问题不仅继续被强调为“重中之

^① 在中国近现代史上的任何统治阶级中无论怎样搜寻，也难以找到民粹主义在国家政策领域中的实际表现，是故，后者只是前者杜撰的、因其明显弱智而只能服务于前者代表的强势集团的论敌。

重”，并且首次提出“生态文明”理念，这使得中华民族的伟大复兴的内涵从以往的“三个文明”（物质文明、精神文明和政治文明）进一步充实为包括生态文明在内的“四个文明”。

党在新时期的这些重大战略调整和随之必然发生的方针路线的改进，意味着新农村建设作为国家战略体系的一部分，不仅要解决广大农村长期以来发展不足问题，还要解决几十年来经济高速增长所累积的生态环境恶化、社会治理失序等严重负外部性问题。据此，“建设社会主义新农村”，应该是追求科学发展观所要求的兼顾农民权益、农业可持续、农村治理的综合发展目标。这种多重挑战，既不可能从中国过去的发展历程中找到经验支撑，也不可能从先行工业化国家中找到现成的答案。

之所以把建设社会主义新农村强调为国家宏观政策体系调整，还因为如下具有比较意义的历史经验：

在人类进入资本主义主流文明阶段以来的近现代历史演进中；在亚当·斯密“看不见的手”的经济规律作用下，工业化和城市化必然带来“三要素”——土地、劳动力和资金都大幅度地流出“三农”。应该明确认识到：世界上没有任何经济领域在生产力“三要素”长期净流出的条件下能够维持住不衰败。^①于是，中国市场化改革加速度时期的“三农”问题，当然会越来越严峻，而且，这也是包括中国在内的所有人口过亿的大型发展中国家追赶西方国家主导的现代化进程中普遍面临的难题。因此“三农”问题和化解“三农”困境的经验过程，也就有了开展理论研究的普遍意义。

三、新农村建设的两个方面： 政府主导易，农民主体难

既然“三农”问题愈演愈烈的实质是生产力诸要素的净流出，而且又如此地具有普遍意义；既然这些世纪之交发生的战略调整和政策思想，寄希望于以农村全面发展拉动国民经济的内需型增长和均衡发展，从而贡献于中国特色的和平崛起的发展战略，那么，不仅作为“重中之重”的“三

^① 众所周知的通俗解释是：既然土地是母亲、劳动是父亲，资金是父母结合的儿子，那么市场化加速推进时期出现的约2亿亩土地这个“娘”被强制征占，受土地与劳动力对应关系制约的1.8亿劳动力这个“爹”就外出了，至于资金这个“儿子”，每年约3000亿元的农村资金也是“嫌贫爱富”，跟着商业银行流走了。

农”工作顺理成章地具有显而易见的公共物品的性质，而且缓解“三农”困境就要更多地依靠两手：一是各级政府使用“看得见的手”来促使“三要素”回流；二是要靠农村亿万群众的劳动之手直接参与新农村建设的项目来改变农村基本条件。

据此，也就合乎逻辑地决定了新农村建设的两个不可偏废的方面：“政府主导，农民主体”。

民国黄金十年

又称“黄金建十”，是指1920—1930年，那时工商业资本和金融资本利用农业的商品化和货币化程度提高得到了“下乡”的历史机会，成倍于地租剥削，加剧了对小农经济的剥夺。其结果是民国时期的民族资本主义工业化原始积累尚未成功，农民起义和社会动乱已经如火如荼。

近年来的情况表明，形式上的政府主导不是问题，问题在其实质性内涵。

随着早在1997年就确立了“农业产业化”战略而普遍出现的“部门和资本下乡”——类似“民国黄金十

年”的工商业资本与政府涉农部门在这种政策环境之中名正言顺地结合，便自然而然地体现了资本与权力的同盟关系；同时，还进一步形成了部门和资本下乡与村内精英集团的结合，于是导致了政府输送到农村的优惠被“精英俘获”的普遍化。随之而伴生的，则是权钱交易引发的制度性腐败以及贫富差别导致的势所必然的社会冲突。

笔者认为，如果不能针对这个难点实行农口的大部制改革，同时大力发展综合性的农民合作经济组织体系，那么，即使有足够的“政府善意”，也难以在农村真正实现“政府善治”。

在新农村建设中，最为关键的是如何提高农民的组织化程度，并使之发挥建设性的积极作用，否则，既不可能降低政府使用“看得见的手”的时候与高度分散的2亿多农户、8亿多农民之间必然发生的“交易费用”，也不可能化解长期以来被单纯追求GDP的发展导向和市场主义改革所忽视但却实际上已经发挥了巨大负面作用的“制度成本”。

与之高度相关的，正是“中国特色的社会主义市场经济新体制”的基础问题。中国理论界的左右翼只要哪怕是暂时放弃派系之争就会看到问题的关键所在——市场经济体制所要求的起码的“契约关系”难以建立更难以维护的问题之根源，恰恰就在于分散的原子化小农经济的无组织、导致没有通过群体谈判形成真正可维护“契约”的前提条件，当然也没有双方努力维护合约的可能性，反过来也表明破坏合约的制度成本不可能由个别分散小农承担。

因此“劣币驱逐良币”的市场外部性问题遍布的乡土中国，也就逐渐

失去以信用关系作为基础的现代市场经济体制形成的基本条件。

当然，我们身处其中的这种复杂的负外部性问题，看来不是引进某些制度就能缓解的。如果对农村基层这些方面的改革实践及其经验教训予以足够重视，那就可能会带动社会科学理论研究的创新。

其实，无论宣称何种体制，信奉何种意识形态，包括日本、韩国、中国大陆和台湾等在内的东亚的工业化国家和地区，几乎都在工业化中期阶段（虽然年代不同）开展过不同名义的综合性的农村复兴运动，也都曾经在政府大幅度增加投入的同时强调发动农民积极参与，而且都由于广大农民的积极参与而起到了促进农村经济和社会稳定发展的作用，客观上也极大地消化了工业化和城市化进程与生俱来的制度成本。

四、理论工具与方法论

本报告使用的理论工具主要包括新制度经济学的非均衡发展理论、制度变迁理论、利益集团理论、比较制度经济学理论、农户合作理论、社会资本理论、委托—代理理论、外部性理论等。

鉴于中国农村问题的复杂性，单一理论不足以构成对现实问题的完整解释。本报告尝试通过对理论成果的综合驾驭，形成对新农村建设这一重大理论问题的粗浅的、具有初步逻辑相关性的认识与分析。

其中，制度变迁理论和利益集团理论解释了由计划经济向市场经济转型中城乡二元结构的体制惯性；非均衡发展理论解释了单纯市场经济条件下农业作为比较弱势产业，其生产力“三要素”大量流出导致农村相对衰败、城乡差距日趋拉大；比较制度经济学理论解释了地方政府、部门利益主导下的“部门和资本下乡”的新农村建设往往适得其反，加剧了普通小农的被边缘化；组织行为理论、社会资本理论和农户合作理论用以说明农民组织化的相关问题。

本报告方法论的最大创新是，借鉴了世行参与式、干预式的试验方法，利用遍布全国 14 个省市区的新农村建设试验区”进行了大量乡村建设试验，这些试点经验和教训对本报告的写作大有裨益。

五、内容结构

基于上述背景，本报告在第一部分力求对新农村建设的宏观背景和深远意义作深入阐述，在新农村建设被中央提出并不断做出反哺决策、给出

惠农措施，被各地方政府大力推进，被农民和广大乡村建设志愿者实践的今天，这种分析并不是纯粹的政策解读，而是为了使人们更好地理解新农村建设因必须缓解上文述及的制度成本及负外部性问题而导致的长期性和艰巨性。

本报告第二部分认为，作为国家战略的新农村建设当然应该政府主导，但鉴于地方政府的认识误区和行为偏差以及农村社会的治理生态，“部门和资本下乡”后形成的农民合作经济组织，虽然可以节约与分散农民之间的交易成本，但普遍表现为或强化了“精英俘获”。

本报告第三部分认为，只有以国家战略的名义构建覆盖传统兼业小农的农民综合性合作社，才能在降低政府交易成本的同时贯彻新农村建设的“普惠”理念。为维护农村社会稳定、促进经济发展，地方政府、民间组织、志愿者和农民自发探索了很多新农村建设道路，其经验可资借鉴，亦各有不足；政府凭借强大的体制资源优势，在“政府主导”和“农民主体”的互动中属于矛盾的主要方面。

在第四部分，本报告集中对政府如何更为有效地利用“看得见的手”促进农村基础设施等基本公共品均等化、发展农村合作金融体系进行了专题分析。就目前情况来看，以上两个宏观方面的政策改进十分紧迫。

在第五部分，为正确贯彻国家新农村建设战略，本报告集中提出了政策建议，包括：以农民综合合作社作为发展农民合作目标和新农村建设载体，试点县级综合农协和区域综合农协，发展合作金融，实行涉农大部制改革等。这些政策的有机组合将最终促成政府主导和农民主体有机结合，使新农村建设战略获得有力和长久的制度支撑。

对于构成政策建议参考的有关日本、韩国以及我国台湾省的新农村建设战略实施及其农民协会的成立过程和运作机制，附件做了详细介绍。

六、理论创新

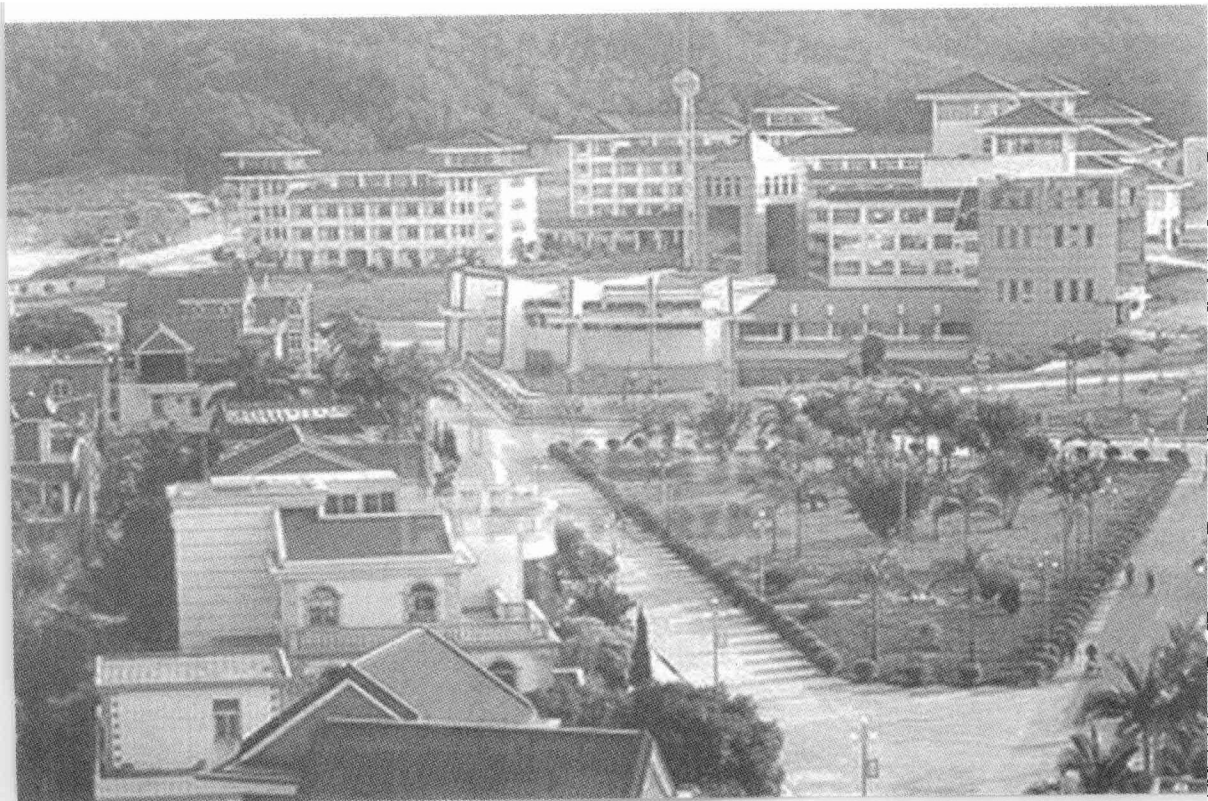
一般的研究都将政府作为单一的行为主体，而笔者认为政府具有多利益主体的行为特征，在条块分割的行政体系下，新农村建设的“政府主导”实际上是“部门主导”；在提供公益性服务中（如农村基础设施建设等），政府内部条块之间普遍存在着上下博弈，其目标是部门“租益”最大化；部门与借产业化之名下乡的资本通常选择与农村社区中的精英农户（或“大农”）合作降低“下乡”的交易成本，在资源和剩余分配中三者共同形成对普通兼业小农的优势地位。在此基础上，本报告提出新农村建设存在

着“目标悖论”：以社会公平为出发点的“政府主导”的新农村建设，在“部门和资本下乡”的背景下往往陷入“精英俘获”，使财富分配向着政策设定目标的反方向越发倾斜。引申出来的另一个悖论是：“政府主导”和“农民主体”本来应该是相互配合、不可偏废的两股重要力量，却日益演变成带有对抗性质的矛盾关系，并且居于矛盾主要方面的，正是权力“寻租”的政府；而本应处于“主体”地位的农民，实践中却常常表现为被“客体化”或被边缘化。

笔者认为，一方面应该充分肯定新农村建设的政府主导的投入政策，尽管内含着有利于部门与资本相结合的利益获取机制，但对于缓解内需不足和改变农村基本建设不足这两个结构性的缺陷，对于扩大内需的战略作用仍然是显著的。然而另一方面，如果新农村建设的目标在于缓解“三农”困境、改善农民的国民待遇、增加农民的福利，则需要多种政策的有机配合，必须使农民成为新农村建设的真正主体。这既应该作为国家战略的新农村建设的核心目标，也客观上是全面实现党制定的新农村建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”二十字目标的唯一可能途径。



主报告



第一部分 新农村建设的背景、问题与战略意义

本报告讨论新农村建设的战略背景，就是要与其他新农村建设的研究开门见山的思路区别开来。为此，主报告用专门部分讨论新农村建设的战略背景，意在凸显新农村建设战略的前瞻性、深刻性和全局性。而更主要地在于将新农村建设置于中国发展的宏观战略调整与中华民族的伟大复兴之中；置于新世纪以来中国面临的重大挑战和“三农”问题的困扰之中，尤其要置于党的执政思想和指导理论的创新脉络中，由此可以认为，新农村建设是体现市场经济条件下中国特色社会主义道路的发展模式的诱致性制度创新。这个判断，将为后面的政策讨论确立基本的前提。

一、新农村建设的提出

（一）联合国新千年发展目标与中国宏观政策的转变

首先要认识的是，新农村建设有着宏大而深刻的国际国内背景。因为无论人们的主观愿望如何，中国已经客观上融入了经济全球化进程。

世界上负责任的主要国际组织，在全球化进程之中发出的声音相对比较冷静。例如，联合国的“新千年发展目标（The Millennium Development Goals，简称 MDGs）”由于关注的主要是消除贫困、扶助弱势，保障人类安全、推进社会公平，几乎无可置疑地得到了不分政治体制和经济制度的世界各国领导人的共识。中国于 2000 年签署了“新千年发展目标”。

在国内，2002 年，党的十六大开始了重大战略调整，提出到 2020 年全面实现“小康社会”；其后一系列政策毅然决然地放弃了单纯追求 GDP 导致三大差别拉大影响国家稳定的发展观，提出了一系列符合“全面小康”新战略的基本方针，按照先后顺序可归纳为“城乡统筹、科学发展、自主创新、和谐社会”。在 2007 年党的十七大报告中，结合以往发展经验提出了中华民族伟大复兴的历史进程，将以上重大调整进

一步明确为四个文明——物质文明、精神文明、政治文明、生态文明，还提出中国思想理论界必须遵循的“四个坚持”——解放思想、改革开放、科学发展与和谐社会以及全面小康。

这些重大转变，不仅表明中国作为一个负责任的大国主动地呼应了“新千年发展目标”的宗旨，也反映了面对全球化挑战的中国经济社会发展的内在要求。

到2008年9月联合国第29次大会召开之前，联合国秘书长潘基文强调指出，如果没有中国在贯彻“新千年发展目标”方面作出的优异成绩，世界范围的扶贫和社会发展多项指标是难以好转的。^①

（二）中国“三农”政策的重大转变，是随着国家战略调整而伴随发生的

党的十六大在提出“全面建设小康社会”大目标时，以十六大政治报告的形式，承认了中国城乡二元结构的体制矛盾和客观差别长期存在，明确指出“全面建设小康社会”的“重点和难点都在农村”。随即，胡锦涛指出，今后的“三农”政策要重在给实惠；接着在2003年1月中央召开的农村工作会议上，胡锦涛针对有关部门滞后于中央战略调整的情况振聋发聩地提出“三农问题是全党工作的重中之重”。此后5年，党中央和国务院每年两次重申“三农问题是重中之重”的思想；期间，胡锦涛还做出了“两个阶段和两个反哺”的重要论断。在党的十七大上，“三农问题是重中之重”作为党的指导思想，前所未有地以党代表大会政治报告的重要形式再次强调。

（三）新农村建设是为全面贯彻科学发展观而提出的总揽全局的国家新战略

就在“三农问题是重中之重”不断得到强调期间，2005年9月中央政治局在关于国家十一五规划的指导意见讨论中，提出了国家十一五规划必须全面贯彻落实科学发展观的指导意见和“建设社会主义新农村”的政策思想。随后，中央在10月召开了十六届五中全会，正式把建设社会主义新农村作为8项战略任务之首，并在2006年初《中共中

^① 有关中国具体落实情况，见中国外交部与联合国驻华系统共同编写的2008年《中国实施千年发展目标进展情况报告》，该报告由中国政府于2008年9月24日在纽约联合国总部发布。