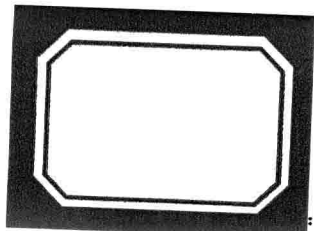


温晋锋 张传广 著

多面相司法： 新农村纠纷解决机制研究

——以江苏等地的乡镇为例

 吉林大学出版社



江苏省哲学社会科学基金 (07FXB004)

江苏省教育厅高校哲学社会科学基金 (07SJB820004)

中华人民共和国司法部国家法治与法学理论研究项目 (09SFB509)

多面相司法： 新农村纠纷解决机制研究

——以江苏等地的乡镇为例

温晋锋 张传广 著

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

多面相司法：新农村纠纷解决机制研究：以江苏等地的乡镇为例 / 温晋锋, 张传广著. -- 长春：吉林大学出版社, 2011.11

ISBN 978-7-5601-7809-7

I. ①多… II. ①温… ②张… III. ①农村-民事纠纷-处理-中国 IV. ①D925.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 207872 号

书 名：多面相司法：新农村纠纷解决机制研究——以江苏等地的乡镇为例
作 者：温晋锋 张传广 著

责任编辑、责任校对：丛立新 王 洋

吉林大学出版社出版、发行

开本：787×1092 毫米 1/16

印张：19.75 字数：300 千字

ISBN 978-7-5601-7809-7

封面设计：刘洛瑜

吉林省吉财印刷有限公司 印刷

2011 年 10 月 第 1 版

2011 年 10 月 第 1 次印刷

定价：38.00 元

版权所有 翻印必究

社址：长春市明德路 421 号 邮编：130021

发行部电话：0431-89580026/28/29

网址：<http://www.jlup.com.cn>

E-mail：jlup@mail.jlu.edu.cn

法律的实质在于解决问题，把复杂的问题简单化，而不是简单的问题复杂化。

——温晋锋

绪 论

一、从三农问题到新农村建设

在后发生现代化的国家中，由于现代化进程是被迫启动的，不具有自然发生的性质，因此其最根本的特性是国家在现代化的建设进程中起着重要的作用。政府过去是、现在是，将来很长一段时间之内仍然还是主角。这种特性就决定了每一次国家发展战略的重大调整都以政府为主体。

中国农村的发展经历过不同的时期。改革开放后最重要的时期是从 2006 年开始的新农村建设。2005 年 10 月 11 日中国共产党十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出：“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，扎实稳步地加以推进。”紧接着 2005 年 12 月 31 日中共中央、国务院联合下发了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，即用俗称的“中央一号”文件规划、推进中国的新农村建设战略。2006 年对中国农村来说，还有一件对农村治理产生重大影响的事件，即宣布全国取消农业税。这标志着中国的农村建设进入了一个崭新的阶段。

那么在 2006 年为什么会有新农村建设的国家战略呢？2006 年以前，在党和国家的文件中、政府的行动中、学者的研究中大量出现“三农”问题，即农业、农村、农民问题。2006 年国家对于农村政策的重大调整，是针对中国的特殊国情作出的。如果说“三农”主要以农村经济的发展为主要问题的话，那么新农村建设实际是针对农村问题的全面治理，是国家发展的根本战略。

我国的农村建设和发展问题实际是中国现代化进程中的重要一环，如果没有中国农村的现代化，中国就不会有完整意义上的现代化。

（一）“三农”问题

1978年以前没有这么多人关心“三农”问题，那时我们采取了自力更生的发展策略，把世界关在门外，把他人关在门外，过着“躲进小楼成一统，管他冬夏与春秋”的日子。虽然中国的改革开放导源于乡间的农民手印，但有意意识的、主动的现代化进程则是由政府启动的。1978年中国政府的改革开放政策，使中国的城市很快纳入到全球化的发展轨迹。在消费品领域我们用二十年的时间走完了西方国家二百年的路程：城市的高楼大厦鳞次栉比足以形成“热岛效应”；商品已丰富到买家是市场的主角，消费者成为上帝；交通工具的快速更替让城里人梦幻般地认为我们已赶上甚至超越了西方发达国家；城里各种后现代行为艺术的粉墨登场使人们感受到不可抗拒的文化多元性。然而中国是一个以农业为基础的国家，城市的高速发展与农村的缓慢行进形成了鲜明的对照，“三农”问题显现出来。举国上下都开始关注“三农”问题，这其中至少有五个方面的原因：

第一，“三农”问题成为国家发展的障碍。在中国，“所谓走向现代化，指的是从一个以农业为基础的人均收入很低的社会，走向着重利用科学和技术的都市化和工业化社会的这样一种巨大的转变。”^①虽然全球化概念有比现代化更丰富的内涵和外延，但两者的共同之处在于经济的发展和物质的丰富。从这个意义上说，中国目前现代化的阻力直接来源于落后的农业经济和由此而来的农村和农民问题。传统的靠天吃饭的农业无法产生出大量的财富，工业制造的产品已取代种植和养殖的产品，成为人类财富的主要来源。现在中国的土地数量已无法承载众多农业人员，当他们从土地的束缚下解放出来之后，便形成大量的剩余劳动力，给社会的管理造成巨大的压力。所以“三农”问题的解决，直接关系到国家的发展、社会的稳定，直接关系到生活在这片国土上的每一个人的利益。

第二，知识分子的自觉、感觉和被引诱。在研究中国“三农”问题的学者中，大致有三类：第一类是出于知识分子的本能和良知研究“三农”问题；第二类是出于学者的职业眼光和学术敏锐程度来研究“三农”问题；第三类则因

^① [美] 吉尔伯特·罗兹曼：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，江苏人民出版社1983版，第1页。

“三农”问题成为国家政策的凝聚对象后而被卷入这一研究序列。无论是哪一种情况，人多势力就大，势力大就会形成影响。经济学学者胡鞍钢、茅于軾、温铁军等从中国经济增长的角度论证“三农”的中国性；社会学、人类学学者黄宗智、张厚安、贺雪峰、李培林等从文化变迁的视角考察“三农”问题的变迁；政治学、法学学者党国英、苏力、李昌麒、高其才等从政治和法律角度论证怎样在中国的语境之下找到中国农村法治化的具体方法。这些专家、学者为农业、农村、农民问题的研究提供了扎实的理论支撑和现实的数据凭证。

第三，全球化状态下农民权益的实际状况。2001年12月，中国正式加入世界贸易组织，这表明中国的农民不再仅仅是中国意义下的农民，他们必须参加国际经济大循环，他们实际变成了世界农民，面临极大的压力。“首先，农产品进口压力增大，贸易逆差日益增加，直接影响到中国农民的生存。其次，农产品市场放开，导致农产品相对价格持续下跌，农民的生计日益困难。再次，农产品大量进口，直接减少中国农民的就业机会，加剧中国的失业问题。最后，瓦解了中国农民的经营观念，涣散了中国农民的人心。”^①只是由于中国政府采取的各项政策及中国传统自给自足的农业生产方式使农民暂时对国际的压力感受不明显，但这种痛苦迟早会来临。另一方面世界贸易组织提出的“体面工作”原则，又为保护农民的合法权益提出了新的问题。中国是世界贸易组织成员，必然要履行诺言，可体面工作需要大量的金钱和财富。

第四，农民权益实际受损引起人们的怜悯和担忧。对于大多数城里人来说，对农民的贫穷和落后只是一个抽象的概念，在进城后的农民与城里人同台共舞时，农民的窘境和遭遇一下子摆在众人面前。城里人给他们取了一个非常有意思的名字——“农民工”。他们是农民的身份，无法享受与城里人同样的待遇，只是在城里干活，但又不是工人。他们为城市的建设立下了汗马功劳，可是由于他们是“农民工”，所以他们干活最多，工作时间最长，劳动条件最差，没有节假日，工资最少，还可以任意克扣，甚至是只干活不付钱；他们不仅没有城里人的劳保、医疗保险，还要受城里人的歧视；小孩子无处读书，还有数不清的管理陷阱。当这些问题通过媒体大量披露出来之后，人的恻隐之心促使城里人对农民工产生同情和关注。

第五，弱势群体——农民的抗争。毫无疑问，在当下，农民是弱势群体。

① 唐任伍：《全球化体系下的中国农民》，<http://finance.sina.com.cn/ecomist/jingjixuerer>。最后访问日期：2009-12-16。

“弱势群体应该是指由于自然、经济、社会和文化方面的低下状态而难以像正常人那样去化解社会问题造成的压力，导致其陷入困境，处于不利社会地位的人群或阶层。在传统意义上，弱势群体主要指老弱病残者或无劳动能力的依赖人群。但是随着农村改革和城市国有企业改革的不断深入，弱势群体还包括那些在劳动市场和生活机会分配中竞争力较弱、综合性能力较低而受到不平等对待的群体。”^① 中国的农民成为弱势群体不仅仅是由于自然的原因，更多的是由于特殊时期的政策导向所致。在新的背景之下，弱势群体开始觉醒，他们采用常态和非常态的方式向现行的秩序发出呐喊。这方面从农民的抗争变迁史中得以印证，“在 1992 年以前，农民的多数维权抗争可以大体归纳为西方学者所谓的‘弱者的武器’的‘日常抵抗’形式；自 1992—1998 年，农民的维权抗争可归结为‘依法抗争’；自 1998 年以后，农民的维权抗争实际上已进入了有组织抗争或以法抗争阶段。”^②

农民、农村和农业问题后来被归结为“三农”问题。作为“三农”问题的首倡者之一的温铁军先生曾在其书中这样描述“三农”提法的由来：“我在 1987 年就已经作为自己从事农村试验区工作指导思想，并于 1995 年正式经公开的发表文章的形式提出‘三农’问题，从 20 世纪末被官方写入正式文件，到新世纪之初不期然竟会被社会广泛接受。”^③ 他指出，“所谓‘三农’问题，主要是国家在工业化必需的资本原始积累进程中从农业提取剩余和向农村转嫁危机，并‘锁定’为国内基本经济制度变迁路径所导致的一系列结果。”^④

“三农”问题是针对中国特殊的境遇而提出来的，它没有统一的概念，是一典型的中国式问题，它对世界的知识生产提供了一个新的研究视角。“在世界各国的工业化、现代化的进程中，关于农业，关于农村，关于农民问题，都只有分别的论述，而没有把这三者联系起来的‘三农’问题的论述，所以也就没有‘三农’这个概念。应该说，‘三农理论’是中国学术界的一项理论创新，它是从有中国特色的社会主义现代化实践过程中总结出来的，是一项重要的社

① 张敏杰：《中国弱势群体研究》，长春出版社 2003 年版，第 21 页。

② 于建嵘：《当前农民维权活动的一个解释框架》，载《社会学研究》，2004 年第 2 期。关于农民维权抗争更深入系统的理论分析可以参见于建嵘：《抗争性政治：中国政治社会学基本问题》，人民出版社 2010 年版。

③ 温铁军：《“三农”问题与制度变迁》，中国经济出版社 2009 年第二版自序。

④ 温铁军主编：《中国新农村建设报告》，海峡出版发行集团福建人民出版社 2010 年版，第 11 页。

会科学研究成果。”^① 国家对“三农”问题的全面治理是新农村建设的现实背景。

（二）新农村建设的背景

如果从时间序列上来看的话，从“三农”问题过渡到新农村建设，2006年是其标志。从这一年开始，国家不仅政治上确定了路线，而且在经济上也步入了实质性的新农村建设阶段。从学者的论述中我们可以明显地看出国家发展的转型。在2005年以前的农村问题的出版物中，以“三农”问题为标题，而2006年以后，则以新农村建设为标题。2005年温铁军有书《三农问题与世纪反思》（生活·读书·新知三联书店2005年），2002年陆学艺有书《“三农论”——当代中国农业、农村、农民研究》（社会科学文献出版社2002年版），2005年中国21世纪议程管理中心可持续发展战略研究组编著的有《全球化与中国“三农”》（社会科学文献出版社2005年版）。到2006年之后，学者们的出版物通通以“新农村建设”作为醒目的标题。孙君和王佛全合编的《专家观点——社会主义新农村建设的权威解读》（人民出版社2006年出版），温铁军主编《中国新农村建设报告》（海峡出版发行集团福建人民出版社2010年出版），贺雪峰著《乡村的前途——新农村建设与道路》（山东人民出版社2007年版）等等。

新农村建设战略任务的提出并不是对“三农”问题的摒弃，而是国家在更深更广层次上解决“三农”问题的战略转移。“新世纪针对‘三农’和‘新农村建设’与20世纪90年代注重‘农业’的政策思路之最大不同，就在于这既不是针对农业这个微观产业的政策安排，也不仅是为了促进农村发展而提出的战略措施；它既是解决中国农民权益、农村治理和农业可持续发展问题的农村发展战略，也是以‘三农’问题来维护国家稳定、促进国民经济向内需拉动型增长方式转变而提出的重大的综合性国家战略。”^②

早在2003年1月，胡锦涛总书记在中央召开农村工作会议时发表的重要讲话中就明确提出全面建设小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村，同时他要求：要把解决好“三农”作为全党工作的重中之重。中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议2004年9月16日至19日在北京举行。在十六届四中

^① 陆学艺：《“三农论”——当代中国农业、农村、农民研究》，社会科学文献出版社2002年版，前言第1页。

^② 温铁军主编：《中国新农村建设报告》，海峡出版发行集团福建人民出版社2010年版，第17页。

全会上，胡锦涛总书记深刻指出：“纵观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”2005年底国家提出社会主义新农村建设战略意味着我们已经实现从总体小康向全面小康建设过渡。

具体可以从以下五个方面来看：

第一，2006年农业税全部取消。2005年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议，全国人大常委会以162票赞成、无人反对、1票弃权的表决通过：第一届全国人民代表大会常务委员会第九十六次会议于1958年6月3日通过的《中华人民共和国农业税条例》自2006年1月1日起废止。这意味着，中国9亿农民将彻底告别在漫长的农业社会里被认为是天经地义的“皇粮国税”。

2004年开始试点，到2006年开始在全国实行的农村无农业税政策，使国家与农民的关系发生了很大的变化。农民不再承担养干部、养城市、养军队的责任，农村成为国家权力的“真空地带”。国家如何应对这种变化，如何调整管理农村的方式，这对国家而言都是一种巨大的挑战。同时国家开始实行中央财政转移支付政策，这对中国的国家管理和法治管理都提出了新的要求。

对于广大的农民来说，国家取消农业税，他们也有实际的迷惘。曹锦清先生在其《如何研究中国》一书中讲述的一个故事，非常值得人们思考，我们在农村访问时也遇到过类似现象。

我2001年去访问过的一个91岁的老农讲（2006年作者又一次去访问这位农民——本书作者加），这个税费取消以后的现在，是太平盛世。我说：“怎么会用太平盛世这个话呢？”91岁的老农民反问我，说“怎么不是太平盛世呢？”他讲中国历史上有几个太平盛世呢？他讲“文景之治”算是太平盛世吧，他讲“贞观之治”算是太平盛世吧。哎，他很有历史知识啊。后来我打听才知道，他在解放前教过中学历史。他讲“文景之治”的时候说，这个官方的农业税收啊，原来一般的税率是十税一，到“文景之治”的时候是十五税一、三十税一。他说十五税一、三十税一，农民的负担大为减轻。虽然如此，那时还遭遇到七国之乱，就是天下也不那么太平。到现在我们国家是比较团结的吧，而且农民的负担全部减免了，不是十五税一、三十税一，是全部取消。他说这难道不是太平盛世？最后他

说：“自古以来，土地是养农民的，农民是养官的。怎么现在农民不养官了呢？我是井底之蛙，这个想来想去想不明白。不管怎么样，现在官太多了。农不养官的话，官要大大地精简才是。”这基本是他的原话。^①

国家取消农业税表明政府建设新农村的决心和勇气。但任何一项政策的实施都会有我们想象不到的事情发生。农业税的取消，是国家对农民的“大解放”。对于没有束缚的农民来说，它与国家之间的关系变化通过何种方式体现出来呢？1978年家庭联产承包责任制的产生就是出现在国家政治权力处于真空的农村。现在的农村面临类似的境遇，它具体会发生什么样的变化？农村会爆发出怎样新的改革方式？我们必须给予极大的关注。

第二，国家有了“工业反哺农业、城市反哺农村”的实力。2005年3月温家宝总理在《政府工作报告》中明确提出要“适应我国经济社会发展新阶段的要求，实行工业反哺农业、城市支持农村的方针，合理调整国民收入分配格局，更多地支持农业和农村的发展”。

中国实施工业反哺农业的政策，不仅与其他国家的发展经验相吻合，更重要的是具备了工业反哺农业的能力。中国的工业经过五十年发展，已成为门类齐备、结构合理的自我发展的部门，不再需要从农业经济中提取积累。而且我们在各方面已经达到工业反哺农业的具体条件：

(1) 人均 GDP 已经超过1 000美元，进入中等收入国家行列。按现价和官方汇率计算，2003年我国人均 GDP 达到1 090美元，相当于中等收入国家的水平，许多东部沿海省市已经超过3 000美元，个别省市还超过了5 000美元。按照国际货币基金组织的购买力平价方法计算，2002年我国人均 GDP 达到4 390美元。这表明我国已具备工业反哺农业的能力。(2) 国家财政收入保持快速增长，财政能力不断增强。20世纪90年代以来，国家财政收入保持两位数的年均增长幅度，从而使国家财政实力不断增强。2003年我国财政总收入达到2.17万亿元，比上年增加2 800亿元。2004年财政总收入上升到2.6万亿元，比2003年增加5 500亿元。值得注意的是，2003年农业各税在全国税收总额中所占比重已经降到4.4%以下，2004年这一比重进一步

^① 曹锦清：《如何研究中国》，上海人民出版社2010年，第226页。

降低。这表明在历史上对我国工业化曾做出重大贡献的农业税，其作用已经降低。(3) 农业在 GDP 中的份额逐年下降。20 世纪 90 年代以来，农业在 GDP 中的份额呈现加速下降的趋势。1991—2003 年，农业在 GDP 中的份额下降了 9.9 个百分点，而间隔期一样的 1978—1990 年，只下降 1 个百分点。目前，我国农业在 GDP 中的比重只有 14.6%，二三产业在 GDP 中的比重高达 85.4%，占主导地位。农业份额的加速下降，是我国进入以工补农阶段的主要象征之一。(4) 非农产业就业比重发生转折性变化。1997 年，我国农业部门就业的劳动力占全社会就业的比重首次下降到 50% 以下，2003 年为 49.1%。这表明我国就业结构发生转折性变化，非农产业取代农业成为就业的主体地位。^①

中央农村政策研究室主任陈锡文先生也指出：

“2000 年，我国 GDP 的总量是 8.9 万亿元，2005 年为 18.23 万亿元。2000 年，全国的财政收入是 1.34 万亿元，2005 年达到了 3.16 万亿元。2000 年，居民储蓄是 6.4 万亿元，2005 年达到了 14.1 万亿元。2000 年，全社会的固定资产投资是 3.29 亿元，2005 年是 8.86 亿元。五年之内，这些重要的指标，都翻了一番以上，确实表明国力大大增强。放到国际上看，经过“十五”时期经济发展，我国经济总量在全球的排位上，跃升了两位，超过了法国和英国，排位世界第四。五年以前我国 GDP 占全球总量的 4.2%，现在占全球 GDP 的 5%。只要坚持全面贯彻落实科学发展观，保持国民经济的平稳快速增长，可以说，越来越有能力支持农业农村的发展。”^②

第三，中国的矛盾只能由中国自己来解决。经过三十年的发展，中国的经济建设取得了世界瞩目的成就。但我们因此也积攒了太多的问题，最主要的表现是农村与城市之间的差别越来越大。1978 年城乡收入差距为 2.571:1，到

① 马晓河：《我国进入工业反哺农业阶段的政策调整思路》，http://iple.cass.cn/show_News.asp?id=10410 最后访问日期 2010-11-18。

② 陈锡文：《关于建设社会主义新农村的若干重大问题》，载《南方日报》，2006 年 5 月 18 日。

2008年,我国城镇居民人均可支配收入增加到15 781元,农民人均纯收入仅为4 761元,城乡收入差距进一步扩大为3.31:1。2009年城镇人均收入为17 175元人民币,农村地区为5 153元。城乡收入比为3.33:1,较2007年的3.32:1和2008年的3.31:1扩大。中国国家统计局的数据显示,2009年中国城乡收入差距达到1978年以来的最大水平。^①如何缩小城乡差距和实现农村人口的富裕等等,就成为制约国家发展的重大问题。

类似的问题在西方发达国家也曾发生,但他们是先发生现代化的国家。在发达国家现代化的进程中,解决此类问题所采取的方式无非有两种:其一,向外发动战争,用野蛮的方式掠夺其他国家的财富。为自己国家的工业化、现代化建设进行原始的资本积累。1840年开始的鸦片战争,英国就从中国掳走大量的财富。英国在世界各地建立大量的殖民地,号称“日不落帝国”,世界各地的财富源源不断地流向英国。1900年八国联军对我国侵略,导致中国损失大量的财富。近代史上中国的战争赔款又使中国的财富大量外流。当中国有了国家主权进行现代化建设时,世界秩序已经形成,主权国家纷纷独立,我们只能依靠对农民的掠夺完成工业化建设。其二,向国外大量输出口。欧洲国家之所以有今天的现代化成就,与他向世界各地输出三亿多人口有密切的关系,现代的美洲、澳洲、拉丁美洲、非洲、亚洲都有大量的欧洲后裔。中国现在的实际状况是,农村人口众多而土地资源十分有限。在这种国内与国际条件的双重压力下,必须找到一条不同于西方国家实现现代化的道路。这个问题只能由中国人自己解决。新农村建设战略的实施,其意在探寻一条在国内消化大量劳动力、解决有限资源约束、让农村生产发展、让农民生活富裕的道路。在战略选择上,中国的问题只能由中国自己来解决。

第四,“三农”问题剧烈化。“三农”问题即农村、农民、农业问题。农民问题是国民待遇问题,是指无身份限制的国民待遇,与城里人一样享受国家所提供的医疗保险、就业保障和养老福利。农村问题是指国家管理问题,即用管理城市的方式管理农村,使城乡和农村一体化,使国家的法律从上至下实现统一,国家的政策不再有农村和城市之别。农业问题主要是指一个国家的粮食自

① 中证网 http://www.cs.com.cn/xwzx/14/201003/t20100302_2353674.htm, 最后访问日期 2010-11-13。

给和粮食安全问题。如果一个国家粮食不能自给，就不能说已解决农业问题。如果一个国家的粮食生产体系不安全，也不能说是解决了农业问题。1995年温铁军先生提出“三农”问题，2001年李昌平先生《我向总理说实话》一书的出版，“三农”问题成为我们国家炙手可热、可圈可点的问题，国家对之投入大量的人力物力，但是“三农”问题的治理并没有达到预期目标。

中国的市场经济是政府推进的，它一开始就没有遵循机会平等和起点平等的原则。我们的政策是沿海地区先富裕，城市先富裕，精英先富裕，有权力和有能力的先富裕，这种政策符合市场规则、经济规则、丛林法则，但不符合政治规则、法律规则和社会规则。这期间中国的城市化、工业化、现代化取得了长足的进展，但是农村不但没有发展，反而出现了倒退。1996年“三农”问题终于不可避免地出现在国人的面前，政治矛盾、法律矛盾、社会矛盾就与经济矛盾一起成为不稳定的隐患，城乡收入、城乡福利、城乡生活水平、城乡财产拥有方面的差距越拉越大，农村的宗教势力、家族势力、恶势力抬头等等，这些问题使我们不得不对农村的各种政策进行反思。解决农村经济发展、保障农村社会稳定、促进农村的法治化管理就成了解决农村问题的重大举措。

第五，韩国的“新村运动”经验的启示。亚洲国家在其现代化的过程中，也同样进行农村现代化的建设，但各有不同的经验教训。按照陆学艺先生的观点，日本的农业一直是一个问题。“日本在20世纪60年代以后，实行的是大规模出口工业产品的经济战略，为了获得工业品市场，不惜牺牲本国的农业，大规模进口粮食和农产品，以至于从20世纪70年代以后，日本的食物和棉花等农产工业原料，大部或全部要依靠进口。现在日本的食物有40%以上要依赖进口。所以日本的粮食和农产品的价格，是全世界最高的，这使人民的生活质量不得不受到一定的影响。作为一个经济大国，日本的农业总是一个问题。可以这样说，日本的农民问题解决了，农村问题解决了，但农业问题还没有解决好。”^①但韩国的“新村运动”得到了我国不少专家的认可。

20世纪60年代，韩国政府推行优先发展工业化战略，使韩国工业在10年间得到了迅猛发展，人均GDP从85美元提升到275美元。但是，农村发展

^① 陆学艺：《“三农论”——当代中国农业、农村、农民研究》，社会科学文献出版社2002年版，前言第2页。

停滞。1970年4月，当时的韩国总统朴正熙发起了“新村运动”。“新村运动”大大推动了农业与农村的发展，富于创新精神，特点鲜明：

一是自始至终强调“勤勉、自助、合作”精神。这种精神后来扩展到城市，发展为民族自立、身土不二、事业报国的国民精神。政府设置了奖勤罚懒的机制，重在激发村民内部的积极性。

二是让农民选出“指导者”，自己的事情自己办。政府大力倡导、支持“新村运动”，但具体上什么项目，完全由农民自己选择。每个村选出新村建设指导者，负责组织大家的行动，里长（即村长）只管服务。指导者不拿报酬，但政府给予精神和物质奖励。如可随时面见公务员，优先选拔做公务员，坐火车、汽车票价便宜50%，子女在初高中考试排在前一半名次的免学费并发奖学金等。

三是政府提供物资、资金和技术支持。对农村基础设施和民居建设，政府除给予必要的建材、资金支持外，还帮助搞村镇建设规划，推荐了12种标准住宅图纸，道路桥梁建设由政府派技术人员指导。为了支持农村经济发展，政府还向农民普遍发放长达30年的长期低息贷款，争取国际组织贷款，从“住宅彩券”中拿出一部分支持农村建设。政府支农资金通过农协直接发放到户。

四是注重搞好骨干培训。韩国中央和地方都有相应的培训机构。中央新村运动研修院是专为培训新村运动骨干而建立的。培训期间从早晨6点到晚上11点都安排活动，公务员与农民选出的指导者同住同吃，共同讨论。研修班上制定出各村建设规划，交郡核准后实施。总统也曾到研修班与学员一起听课、讨论。

五是强化各级公务员的责任。政府要求，面、邑（相当于乡镇）和市、郡（相当于县市）两级公务员每人都要联系4个村进行帮扶；道（相当于省）一级课长和局长要负责一个郡；中央内务部（主管部门）的课长和局长要负责一个道。对县乡两级公务员实行奖罚分明的新村建设考核制度，帮扶干得好的提拔，干得不好的调往山区和岛屿去工作。

六是发动全社会帮助农村建设。政府要求各界名流、知识界人士和企业老总，都要与新村建设指导者一起培训，尽其所能支持“新村运动”。

从而不仅支持了农村发展，而且使“新村运动”发展为国民精神运动。^①

韩国“新村运动”的成功，为亚洲国家的农村建设提供了许多启示意义。韩国通过自己国家消化矛盾的方式，不仅解决了农村的贫穷问题，而且为国家的可持续发展提供了空间。韩国的模式契合中国的现实，为中国新农村建设提供了参考样板。

二、新农村建设的具体内容

2005年10月11日党的十六届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出：“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，坚持从各地实际出发，尊重农民意愿，扎实稳步推进新农村建设。”紧接着2005年12月31日中共中央、国务院制定的《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中指出：“‘十一五’时期是社会主义新农村建设打下坚实基础的关键时期，是推进现代农业建设迈出重大步伐的关键时期，是构建新型工农城乡关系取得突破进展的关键时期，也是农村全面建设小康加速推进的关键时期。”“十一五”时期要高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，全面贯彻落实科学发展观，统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。”这不仅概括说明新农村建设的内容和要达到的目标，而且总结出要进行社会主义新农村建设的具体路径。总体来说，要通过推动农村的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设，达到生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的新农村建设要求。

温铁军先生是这样描述新农村建设：“新农村建设不仅是缓解长期存在的‘三农’困境的一项重要举措，也是对20世纪90年代以来的‘三大过剩’造成经济失衡作出宏观调整的国家战略，它主要服务于中国作为发展中大国的和

^① 郑新立（中共中央政策研究室副主任）：《韩国新村运动启示录》，载《人民网》<http://www.people.com.cn/GB/paper85/16656/1466402.html>，最后访问日期2010-12-10。

平崛起、全面建设小康社会的宏伟目标。具体作用表现为两个方面：一是拉动内需，缓解国内生产过剩危机；二是维护社会稳定，促进和谐社会建设。所以检验与评价正在各地如火如荼推进的新农村建设，应该主要从这两方面出发。”^①

新农村建设是一个长期的过程，其主要内容是发展生产，富裕农村；保证稳定，解决纠纷；丰富生活，培养农民；保护环境，持续发展。

三、新农村建设的特点

新农村建设并不是独立于“三农”问题之外的一个全新的治理策略，“三农”问题并没有独立于新农村建设之外，它有机地揉和于新农村建设之中。“社会主义新农村建设”不是一个新的提法。现在提出来，和以前既有联系又有区别。以前提出新农村建设是作为长期发展的方向和目标，是给亿万农民一种美好的憧憬。党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设，则是既将其作为一项长期艰巨的历史任务，同时也将其作为一项当前就必须着手扎实推进的现实工作。^②

我们现在进行的新农村建设有以下几个特点：

第一，新农村建设绝不是一个断层，而是有历史的承续。从某种意义上说，新农村建设承载的任务比“三农”时期更加沉重。“国家工业化的资本积累阶段这个特殊的时代，给中国留下的不仅是数以万亿计的国家资本，还留下了一个城乡分割、对立的二元的社会经济体制。如果说前者是制度收益，后者则是工业化进程必然伴生的制度成本。……在后续的制度变迁中，更为严峻的规律性的问题，显然在于这个制度结构中获取收益与承担成本的主体的不对称性：既得利益集团都急于在各种改革中去参与分配，占有制度收益，‘权利贫困’的弱势群体则只能继续承担制度成本——在计划经济向市场经济转型的这一制度变迁过程仍然摆脱不了旧有的利益分配格局的‘路径依赖’制约。因此改革开放三十年来，城乡二元体制矛盾并没因农民名义上获得了‘平等’的市场主体地位而减弱，反而更加显化和固化。”^③

① 温铁军主编：《中国新农村建设报告》，海峡出版发行集团福建人民出版社2010年版，第61页。

② 陈锡文：《关于建设社会主义新农村的若干重大问题》，载《南方日报》，2006年5月18日。

③ 温铁军主编：《中国新农村建设报告》，海峡出版发行集团福建人民出版社2010年版，第12页。

1978年中国开始了改革开放，事隔二十年之后，我们终于想起农民，终于在1996年，“三农”问题在中国成为朝野关注的热点问题，在学界，也成为显学。其实这并不是因为“三农”问题给中国带来什么好处，而是由于“三农”问题的严重性引发人们的关注。这从“中央一号文件”的中断变迁中可以看出历史的痕迹。1982年开始，中央连续五年发一号文件，到1986年中止，事隔17年之后，直到2003年才又恢复关于农业的一号文件。“三农”问题进入政治生活的视线之后，经济领域、法律领域、社会领域、文化领域等等都随之而起，但是“三农”问题并没有因为全党、全国、全民的关注而减轻，这说明“三农”问题是一个长期的、艰巨的问题，而新农村建设是在更广范围、更深程度上对“三农”问题的综合认知。新农村建设既关注经济问题，又关注制度建设、人文建设，更重视中国的可持续发展。

第二，新农村建设必然与中国的现实国情相结合。中国在现代化的过程中形成了二元经济结构。“二元经济结构理论是现代发展经济学的结构学派提出来的。它最早由荷兰经济学家伯克提出，后被路易斯、拉尼斯、费景汉等经济学家加以发展，成为发展经济学的重要理论。这种理论将发展中国家经济结构概括为使用生产资本的组织的现代工业部门和自给自足维持生存的传统的农业部门，由此形成相对落后的传统经济与先进的现代经济并存的现象。其典型表现就是发展中国家在现代化进程中呈现出的城市和农村、工业和农业高低悬殊发展不均衡的二元反差现象，其实质表现为社会特别是经济的非均质性、生产方式或经济体制的根本差异、劳动生产率的巨大差别以及区别很大的收入分配。”^①二元结构是我国的国情，问题是我们能在短时期内消灭二元结构吗？西方国家在其现代化、工业化和城市化的进程中，并没有出现中国的二元结构，因此西方国家的理论和实践都无法为中国提供现成的可供模仿的模式。中国进行新农村建设必须立足于中国二元结构这个现实，依据中国特有的资源禀赋（人多地少、小农经济等），进行中国自己的新农村建设运动。这种经济上的二元结构也决定了在政治管理领域和法律治理领域充满多样性的特征。

再比如建设社会主义新农村，土地是否私有化并不能完全依赖西方的国家理论和实践。在我国理论界对于此问题有很明显的分歧。茅于軾先生就认

^① 李昌麒：《中国农村法治发展研究》，人民出版社2006年版，第11～12页。