



“三农”

工作机制创新

—— 一条独特的路径

解安 等著

清华大学出版社

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

“三农”工作机制创新:一条独特的路径/解安等著. —北京:清华大学出版社,2013

ISBN 978-7-302-31426-4

I. ①三… II. ①解… III. ①农业经济—研究—中国 ②农村经济—研究—中国 ③农民问题—研究—中国 IV. ①F32 ②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 018535 号

责任编辑:陆滢晨

封面设计:张 冉

责任校对:王凤芝

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:三河市君旺印装厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印张:17.75 插页:2 字 数:341 千字

版 次:2013 年 3 月第 1 版

印 次:2013 年 3 月第 1 次印刷

印 数:1~15000

定 价:48.00 元

产品编号:052229-01

目 录

第一章 导论	1
一、严峻的“三农”形势亟待突破单向流动的二元经济模型	1
二、在推进工业化、城镇化过程中确保农业不被边缘化	6
三、彻底破解城乡“二元结构”，亟待创新农村工作机制	8
四、相关研究的简要综述	10
五、本研究调研概要和创新点	13
六、各章内容简介	15
第二章 南平机制：一项来自中观层面的探索	16
一、南平机制的产生背景	16
二、南平机制的具体做法与成效	19
三、南平机制的保障措施	40
四、南平机制的内涵	46
五、本章小结	52
第三章 南平机制在全国推广情况	54
一、科技特派员制度	54
二、下派村支书制度	61
三、流通助理制度	65
四、金融助理制度	68
五、企业助理制度	70
六、本章小结	72
第四章 南平机制与国外“反哺”路径比较	75
一、国外农村建设的成功经验	75
二、南平机制与国外农村建设模式的综合比较	94
三、本章小结	99



第五章 南平机制的理论分析	101
一、人力资源反哺的理论逻辑	101
二、人力资源反哺的工作机制	118
三、人力资源反哺的制度绩效分析	127
四、本章小结	130
第六章 南平机制推广的意义	132
一、从全局层面来看,南平机制对缩小城乡差别、破解“二元结构” 有积极作用	132
二、从政府层面来看,南平机制对中央政府的政策落实和地方政府的 角色转换有重大意义	134
三、从农村层面来看,南平机制对农村体制创新和多元化服务体系的 建设有重要启示	142
四、需要进一步研究思考的深层次问题	146
附录一 本课题公开发表的成果	149
国内动态清样	
“五路特使”帮扶农村解发展难题 ——福建南平选派干部支农形成有效模式	149
用人力资源反哺论化解“三农”难题 ——访“三农”问题专家、清华大学教授解安	152
反哺农村应以实际需求为导向 ——访“三农”问题专家、清华大学博士生导师解安教授	155
人力资源反哺论 ——由福建省南平市相关试验引发的思考	159
人力资源反哺论之理论分析	165
谨防农村社会崩溃:亟待人力资源反哺 ——人力资源反哺论的运作机理	171
中国特色:城乡互动的双向流动模型	176
南平机制:一种有效解决“三农”问题的政府规制	184
实现农村基本公共服务的有效供给 ——南平机制对转变政府职能的启示	189

农村基层党组织建设的成功探索	
——以南平模式为例	196
高素质农村基层党组织带头人队伍建设的有效探索	
——以南平下派村支书做法为例	203
附录二 部分媒体报道目录	212
附录三 部分领导相关文稿	215
在全国科技特派员试点工作会议上的工作报告	215
在全国科技特派员试点工作经验交流会上的讲话	222
在南平市农村调研结束时的讲话	229
福建省南平市探索解决“三农”问题的情况汇报	236
推动科技特派员制度持续创新	
——在全国科技特派员工作经验交流会上的发言	242
附录四 部分调研报告目录	248
附录五 系列文件目录	250
附录六 南平市相关决议、意见	252
参考文献	265
后 记	269

图表目录:

图 2-1 农民对科技特派员的满意度	21
图 2-2 科技特派员服务模式	22
图 2-3 科技特派员服务模式选择情况	23
图 2-4 “宝塔形”农业科技传导网络	23
图 2-5 科技特派员下派后对原单位的影响	24
图 2-6 任期结束后继续申请做科技特派员的意愿	25
图 2-7 每位科技特派员指导农户情况	25
图 2-8 每位科技特派员培训农民情况	25
图 2-9 下派村支书对工资待遇的满意程度	28
图 2-10 村民对下派村支书的满意程度	28
图 2-11 村民参与村里重大问题讨论情况	29
图 2-12 村民对村务公开满意程度	29
图 2-13 流通助理建立涉农信息网情况	32



“三农”工作机制创新

——一条独特的路径

图 2-14 流通助理帮助农民建立农产品特色市场或专卖店情况	32
图 2-15 农民对流通助理的满意程度	33
图 2-16 农民对金融助理的满意程度	35
图 5-1 “资源种子”示意图	103
图 5-2 城乡互动的双向流动发展模式	114
图 5-3 人力资源反哺工作机制示意图	121
资源种子示意图	166
附图 1 城乡互动的双向流动模型	180
科技特派员詹夷生在建瓯市小桥镇阳泽村指导榛农修剪枝条	242
表 5-1 2009 年全国就业人员按行业分受教育程度	107

第一章《导论

一、严峻的“三农”形势亟待突破单向流动的二元经济模型

长期以来,指导发展中国家发展的一直是“以城市为中心”、“以工业化为核心”的发展经济学理论,经济发展的过程就是一个不断掏干农村过剩劳动力“澡盆”的过程,使得大量人力资源不断地流向城市。这一理论始终未跳出牺牲农业的“城市发展中心战略”的窠臼:农村是落后的代表、城市是发达的象征,因此城市拉着农村的手才能走向现代化。中国严峻的“三农”形势亟待突破并创新这一发展经济学理论。

(一) 传统二元经济模型的缺陷:单向流动

诺贝尔奖获得者、美国著名的发展经济学家威廉·阿瑟·刘易斯(William Arthur Lewis)所建造的二元经济模型具有经典的地位。他在1954年《劳动无限供给条件下的经济发展》一文中,把发展中国家经济的二元性明确地刻画出来。他认为,发展中国家的一个基本特征是“弱小的资本主义部门”(这里的资本主义部门与社会制度或所有制成分无关,而是指雇用工人、创造利润,并再生产资本的现代工业部门)和庞大但落后的传统农业部门或“自我雇用的农业”并存。他认为,经济发展必须改变这种二元结构,扩张现代工业部门,而传统农业部门则可以为此提供“无限的劳动供给”,并因转移剩余劳动力而获得效率。刘易斯这一模型的实质内容是在劳动力无限供给条件下,工业部门的扩大和农业部门的缩小。农业的现代化只能被动地适应或附属于工业的现代化。

其实,“农业消极论”是20世纪50年代大多数西方发展经济学家所持有的观点。他们认为,农业不是经济增长的重要贡献者,而工业才是经济增长的发动机,发展被理解为现代工业不断吸收传统农业的资源而得到扩张的过程。在这一过程中,农业只是工业化的被动工具,它被当作只能从其中榨取食物、劳动力和资本等的黑箱,无须考虑这一落后、被动部门的发展问题。英国福利经济学家利特尔

(I. M. D. Little)曾对持这种观点的发展经济学家有过恰当的评论,他说:“非常明显,50年代的主要发展经济学家对农业和乡村生活知道得太少,他们没有时间去农村考察,也没有关于农村的大量经验资料可资利用。”^①

到20世纪70年代,一些经济学家在分析发展中国家农村贫困、城乡不平衡发展的根源时,提出了城市偏向(urban bias)理论。他们认为,与发达市场经济国家农业和农民受保护的情况相反,在许多发展中国家,城乡关系是城市偏向的。即在投资、税收、价格、外贸等经济政策上,对城市地区实行优惠而歧视农村地区,造成城市地区与农村地区在消费、工资和生产力水平上的分化。实施这种城市(工业)偏向政策的后果是,这些国家长期存在城市与乡村之间不平等交换的机制,乡村为城市提供大量廉价的食物和劳动力,政府却把有限的资源以生活补贴的形式投资于城市居民,从而错误地配置了资源,使发展中国家出现极度不平衡增长,少数繁荣的城市与普遍贫困的农村并存这种城乡二元社会经济结构长期维持,难以消除。^②

后来,美国经济学家古斯塔夫·拉尼斯(Gustav Ranis)和费景汉(John Fei)纠正了刘易斯二元经济模型的这一缺陷,强调了提高农业生产率的重要意义(从农业经济到二元经济——从二元经济到现代经济增长这样两个过程中,提高农业劳动生产率都是必要的前提条件)。他们坚持认为:“任何试图加快工业化步伐的不发达经济,当其无视先行的——或至少与其他部门同时进行的农业革命的必要性,都将在前进中遇到极大的困难。因此,我们强烈地意识到这样的事实,即任何只是反映工业部门吸收劳动力能力的成功标准,纯粹是明确总结农业部门同时释放劳动力能力的指数。”^③

其实,刘易斯本人后来也改变了把农业作为一个消极的发展部门的观点。在1978年发表的《国际经济秩序的演变》一书中,他反复论证了发展中国家农业的重要性,指出这是最重要而又易为人忽略的事实。强调农业革命是工业革命的前提,因而先于工业革命或与之同时发生;工业的发展受农业生产状况的制约,工业部门的规模是农业生产状况的函数。如,18世纪末的工业革命就是在农业生产率最高的国家——英国开始兴起的;在西欧和北美农业发生革命性变化的国家,工业革命也迅速展开;但在一些农业生产率低的国家,各个工业部门的规模也都较小,工业革命进展缓慢。^④

① I. M. D. Little. *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*[M]. New York: Basic Books, 1982.

② Michael Lipton. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*[M]. Harvard University Press, 1977: 145-159.

③ 费景汉, 拉尼斯. 劳动剩余经济的发展[M]. 北京: 经济科学出版社, 1992.

④ Xie An. *A New Perspective to Solve the Issues Concerning "Agriculture, Rural Areas, and Farmers"-Economics Analyses and Policy Proposals*[J]. *Seoul Journal of Economics*, 2006, 19(3): 316, 317.

综上所述,传统发展经济学家虽然也强调了农业的重要性,但囿于对“发展”概念理解的偏差,其主流观点仍未跳出“从农业向工业、城市单向流动”的窠臼。

(二) 对单向流动的二元经济模型的反思

针对以农业劳动力向城市单向流动为基点的二元经济模型,西奥多·舒尔茨(Theodore W. Schultz)、迈克尔·托达罗(Michael P. Todaro)等人作了一些反思、批判和改进。

刘易斯劳动力模型的基点是发展中国家农业中存在着隐蔽性失业。在这些国家,由于人口增长很快,在农业中,劳动力供给相对于资本和土地的供给而言过于丰富,以致边际劳动力生产率很低,甚至为零或负数。所以,这个隐蔽性失业的观点又被称为“零值农业劳动假说”。由于一部分农业劳动力的劳动贡献为零,则把这部分人转移出农业部门,在其他要素条件不变的情况下,不会影响农业产量。

“零值农业劳动假说”的这一说法遭到了一些学者批评。其中,美国著名经济学家舒尔茨对其批评最有代表性。他在《改造传统农业》一书中,一方面,指出这种学说的理论根源是靠不住的;另一方面,根据1918—1919年印度流行感冒引起的农业劳动力减少导致农业生产下降的事实证明“零值农业劳动假说”是欠科学的,亦即在传统农业中,农业劳动力的减少必然使农业生产下降,从而对整个经济造成不良影响。舒尔茨指出,解决问题的办法是向农村引入现代生产要素来改造传统农业。其中通过教育、在职培训、健康保健等途径对农民进行人力资本投资,提高农业劳动力的素质是很重要的一点。这是对单向流动的二元经济模型的一个重要改进。

对于刘易斯劳动力转移模型来说,只要非农产业能够支付一个高于农业收入的“实际”工资,农村剩余劳动力就会源源不断地流入城市。经济发展的过程就是一个不断掏干农村过剩劳动力“澡盆”的过程。但是事实上,我国不仅农村存在着失业或就业不足,城市照样也存在着失业或就业不足,所以农村剩余劳动力流入城市后也面临着失业的风险,并不一定总能获得高于农业收入的“实际”非农收入,尽管城市的实际平均收入高于农村收入。当前我国经济发展面临着掏干农村和城市两个剩余劳动力“澡盆”的任务。

美国经济学家迈克尔·托达罗曾针对刘易斯劳动力模型的局限,建立了城乡劳动力转移模型。托达罗观察到了发展中国家与发达国家人口流动的不同特征:城市中的失业和就业不足与大量的农村人口源源不断地流入城市相伴而生。托达罗模型的出发点是,农村劳动力向城市转移的决策是根据预期收入最大化目标做出的。这样就回答了为什么我国农村剩余劳动力不顾城市失业和就业不足的风险而继续向城市转移。在托达罗看来,影响农民进入城市的因素是城市的就业机会



和预期收入。由于发展中国家城市和农村一样贫困和缺乏就业机会,因此他认为城乡平衡的途径是要重视农业和农村的发展,鼓励农村的综合开发,在农村兴办第二、第三产业,增加农村的就业机会,缓解或改变农村劳动力向城市的单向流动。激发农村内在活力需要外在动力机制,亟待城市向农村人力资源反哺。

(三) 中国特色的国情

事实上,与西方经济学界所走的弯路形成鲜明对比的是,早在 20 世纪三四十年代中国农业极其落后、工业基本没有的情况下,一大批中国学者就已经指出应当重视农业和农村的发展对经济社会总体发展的重要作用。其中,张培刚作为国际公认的发展经济学奠基人,更是系统地和创造性地阐述了工、农业关系和农业国家工业化的道路。

张培刚指出,农业对工业化和国民经济的总体发展起着至关重要的作用,农业可以为工业化提供粮食、劳动力、原料、市场和资金,是工业化和经济发展的基础。他把农业发展纳入工业化范畴,认为工业化不能以牺牲农业和农民为代价,应将工、农业视为一个整体协调发展。他强调农业技术进步对经济发展的重要作用,指出农业技术进步能够提高农业生产率,释放出大量农业剩余劳动力,形成农业劳动力向非农产业转移的推力,而非农产业相对于农业的较高收入则形成吸引农业劳动力的拉力,如此“推”、“拉”将促进包括农业发展在内的工业化的发展。张培刚的理论立足点是中国的实际情况,具有鲜明的中国特色,符合中国国情,至今仍有重大现实意义。

时至今日,中国仍处于传统向现代的转型期,具有中国特色的复杂国情,不能简单套用西方发展经济学家建立的模型来解决中国的发展问题。

目前,中国仍有近 7 亿农民,官方公布的城镇化率,2011 年虽然已经达到 51.27%,但实现农业现代化的任务还很艰巨,农业劳动力向非农产业转移的压力仍然很大。并且,当前城乡各方面差距巨大。以城乡收入比为例,2006 年为 3.224:1,2010 年增至 3.228:1。在诸如社会保障、医疗、教育、公共服务等方面,农村与城镇都还有巨大的差距。这样大的城乡差距,再加上中国传统的习惯性的“跳出农门”的价值偏好,大量农村精英人才通过上学、外出务工等途径流入城市。

随着农村市场化、城市化、工业化和现代化进程的加快,越来越多的剩余劳动力从农业中转移出去。于是,我国沿海发达地区的农村自 20 世纪 80 年代以来出现了一些十分值得注意的现象。随着大量农民转移到第二、第三产业,非农收入已成为当地农民家庭收入的主要来源,农业收入微不足道。因此,那些主要依靠非农产业获取收入的农民几乎没有心思耕种土地。这样,一是大量耕地被抛荒;二是“三化”(农业人口兼业化、老龄化、妇女化)现象严重等,导致“空心村”大量出现,农

村开始呈现出凋敝的景象。后来,全国各地的农村随着劳动力的转移几乎都不同程度地出现了这些现象。前几年粮食产量“产不足需”不能不说与此有重要关系。我国许多城市出现人力过剩的现象,且不能合理配置,造成大学生就业难、文凭贬值、政府机构臃肿等问题突出。与此同时,一个重要问题是农民科学文化素质低的现象同样突出。2005年,中国4.8亿农村劳动力中,小学及以下文化程度占37.3%,初中文化程度占50.2%,高中文化程度占9.7%,中专文化程度占2.1%,大专文化程度占0.6%。^①如果这种情况不能较快地得到改观,将严重影响中国农业现代化的推进,进而影响中国社会主义现代化的整体进程。

(四) 中国应该是城乡互动的双向流动模型

中国现行行政管理体制是:政府在乡上,农民在村子里,而村又是自治的。乡和村是政府与农民连接的纽带。连接这一“纽带”的途径无非有两个:一是乡以上政府为农民实际利益的代表者,这个代表者有表达农民利益的权利;二是通过发挥政府的政治优势,针对农民的需求,把人才、技术、管理、服务以及信息、资金等优质要素由城市导入农村,打通脉络,弥合乡村工作断层,使机制畅通起来,以外部力量的注入激发农村基层内在活力,将强制型的制度变迁与内生型制度变迁有机结合,把党的强农惠农富农政策实实在在地写在农村的土地上。长期以来,我们对单向流动关注更多,每年从农村中选拔优秀农民进入公务员队伍,但由于体制机制的缺陷,进入公务员队伍的农民个人身份改变了,进而淹没在公务员队伍的洪流之中,结果只是在农村少了几个农民而已。对农村、农民而言,惠农政策落地才是硬道理。正如习近平所说,“关键在落实。”“从各级党委、政府和领导干部工作方面讲,就是抓党和国家各项方针政策、工作部署和措施要求的落实。落实到哪里去?就是落实到实践中去,落实到基层中去,落实到群众中去,使之成为广大党员、干部、群众的自觉行动,以确保党和国家确定的目标任务顺利实现。”^②

鉴于中国的特殊国情,要解决中国的问题,应当建立中国特色的城乡互动的双向流动模型。作为使用其他一切生产要素的主体,劳动力、人才的流动是这个双向流动模型的核心流。当前我国的市场经济条件下,各种生产要素能够比较自由地在市场中流动。农业自身的弱质性决定了农村的各种生产要素的逐利本能在自然流动的情况下必然是从农村流向城市。等量等质的人力资本在农村的(预期)收益小于在城市的(预期)收益,这就导致农村的人力资源大量外流,而城市的人力资源由于城市优越性很难外溢于农村。在当前高新技术迅速发展使得大量的自动化设备能够替代劳动力的情况下,这样的单向流动造成两方面后果:农村人才匮乏和城市人才

^① 人民日报(海外版),2005-11-16(第2版)。

^② 参见习近平2011年3月1日在中共中央党校春季学期开学典礼上的讲话。

过剩,其典型体现是“空心村”和大学生就业难。长此以往,农业和农村不断凋敝,城市失业率不断走高,工资提升日渐困难,将严重影响经济发展和人民福利的提高。

上述单向流动是一个通过自主选择而实现的自然流动过程。要改变这种现状,就需要通过社会治理即政府政策引导,根据农村和农民的实际需要,将以人力资本为核心的各种生产要素由外部导入农村,这样方能解决城市人才过剩和农村人才匮乏的问题。中国作为社会主义国家,社会和谐、均衡发展是我们的社会目标追求,可以充分发挥政府的强势作用,根据农村和农民的发展需求,有针对性地将人才、技术、信息、资金等优质要素由城市导入农村,再造农村机制、农村组织、发展现代农业。需要强调的是,这种生产要素的导入不能违背市场经济规律。在市场经济中,生产要素是逐利的。农村与城市各方面的差距使农村与城市之间形成了一种能够导致生产要素流动的利差,使生产要素流向城市;如果要引导生产要素向农村回流,则需要创造出生产要素回流的局部牵引力,即改善农村吸引生产要素的环境。具体来讲,政府以行政力强势推进的同时,应注意利益引导,使导入农村的生产要素在农村获得的实际利益高于城市。例如应为下乡的人才提供高于在城市获得的收入、待遇和自我实现的机会,这是农村能够吸引和留住人才的必备条件。非政府组织(NGO)引导和组织各类志愿者(携带某些资源)进入农村进行各种支农工作也是城市生产要素回流到农村的一个重要渠道。近年来,NGO在农村发展中起到了日益重要的作用。NGO能够引导人才流向农村的原因,主要是在农村的支农工作能够为某些人才提供大于在城市的自我价值实现的机会。在生产要素回流农村的同时,应注意这些回流的生产要素的适用化,使其能够有效地发挥作用。例如,以回流的人才为催化剂,对农民进行人力资本投资,提高其综合素质。提高农民的综合素质是人力资源回流的一个重要内涵。这种通过政府或NGO引导以人力资源为核心的各种生产要素回流农村的机制,实质上是一种人力资源反哺机制。通过发挥政府政治优势和NGO的道德优势整合优质“人力资源”到农村去,关键是要让他们在农村找到人生坐标,找到施展才华、实现自身价值的广阔舞台。要解决中国的发展问题,破解中国的“三农”难题,需要以中国特色的城乡互动的双向流动模型为依据,充分发挥党和政府的组织功能动员社会力量,引导以人力资源为核心的各种生产要素向农村回流,实现工业化、城市化、农业现代化同步推进,走出一条中国特色的现代化道路。

二、在推进工业化、城镇化过程中确保农业不被边缘化

世界上的发达国家无一例外地都经历过从传统农业社会向现代工业社会的转型。在转型过程中,工业化与农业现代化是一车之两轮、一鸟之两翼,不可偏废。

经济学理论和世界各国现代化成功实践表明:在工业化进程中,当一个国家人均GDP达到1 000美元的水平时,通常工业化也进入了中期阶段,这一阶段“工业反哺农业、城市反哺农村”几乎成了一条铁律。

(一)“三农”的投入与现状

2003年我国人均GDP达到1 090美元,标志着我国社会发展进入工业化中期阶段。党中央对我国工业化所处阶段和农村形势有着非常清醒的认识,提出了一系列“反哺”的政策:2004年到2012年,中央连续发出9个“一号文件”,不断健全强农惠农富农政策体系,推动资源要素向农村配置。

自2003年起,中央逐步加大对“三农”的投入力度:2003年至2008年,仅中央财政用于“三农”的投入就达2.15万亿元,年均增长22.7%;2009年为7 161.4亿元,比2008年增加1 205.9亿元,增长20.2%,高于中央财政收入增幅;2010年为8 183.4亿元;2011年为9 884.5亿元;2012年增加到12 286.6亿元。尽管投入很多,但“三农”现状仍不容乐观。2008年党的十七届三中全会指出:农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快。这是党中央对“三农”形势实事求是、切中要害的判断。经过2009年、2010年的努力,这些问题虽有所改进,但仍未有大的改观:2009年、2010年全国大面积水旱灾害暴露出我国在农田水利等基础设施建设方面仍然落后;农村公共产品如教育、医疗、文化等服务与城镇相比仍然有很大差距;城乡居民收入差距仍然在扩大(由2000年的2.8:1上升到2009年的3.3:1)等。这些问题关系到中国社会主义现代化建设的全局,是当前亟待解决的重大问题。

(二)“三农”投入缺失与破解之道

实践证明,仅靠国家财政资金的注入来解决“三农”问题,是一个严重的缺失,缺失在投入的经济性差、效率低,缺失在未充分考虑承受者的转化能力,即使调整出宝贵的资金,增加了投入,然而期望与成效的差距仍然巨大,对“三农”的困难仍很难从根本上破解。究其原因,当前我国正处于“四个转型”时期:一是计划经济向市场经济转型;二是农业从传统农业向现代农业转型;三是农民向市民转型;四是城乡分割的二元结构向城乡一体化转型。在这“四大”转型期,城乡二元结构的矛盾是全方位的,突出表现在城乡资源配置的非均衡性上,而这一非均衡性又突出表现在人力资源配置上,城市人才严重过剩与农村人才严重短缺并存。在社会转型期,即使完全按市场规律运行,生产要素也必然是从农村流向城市。等量人力资本在农村得不到等量收益导致农村人力资源的外流,而城市的人力资源由于城市优越性很难外溢于农村——这是由农业特有的自然属性与社会属性相统一决定的。



所以,“三农”问题说到底是“人”的问题。2004 年中央一号文件提出了“多予、少取、放活”的方针。从当前我国的实际情况来看,统筹城乡发展,贯彻“多予”的方针,既要在资金、科技、政策上“多予”,更要注重“人”的“多予”,予“三农”活的要素去转化农村已有和新注入的物质要素使其发挥内在禀赋的效用。“人”的“多予”是贯彻“多予”方针的核心。

反思 30 多年来的农村改革,我们似乎一直任土地、技术、资本、信息、劳动者、社会化组织形式等生产要素自由选择与流动,使得农村空虚甚至处于崩溃边缘。

在这一重大转型期、在二元结构尚未突破的情况下,福建省南平市抓住了破解“三农”问题的要害,做活“人”的文章。通过派遣各类干部下农村,把管理和服务以及各种资源由城市延伸到农村去,让党中央的惠农政策在广大农村落地、生根、结果,以人力资源来带动资金、科技、信息、管理等关键要素优化配置到农村去,发挥“放大”、“倍乘”效应。这一导向是正确的,顺应了社会发展规律,符合马克思历史唯物主义基本原理——上层建筑适应经济基础、生产关系适应生产力发展的需要,所以,它是科学的、富有生命力的。这一成功的社会实验,引发了我们的思考:以“人力资源反哺论”破解“三农”难题,创造性地开辟了“两个反哺”的新路径。

三、彻底破解城乡“二元结构”,亟待创新农村工作机制

“三农”本身,面临的一切难点问题,其深层次原因都在于根深蒂固的城乡“二元结构”没有从根本上得以破解。

破解“二元结构”,光靠农民本身的力量是远远不够的,我们已经看到农村中的精英人才正携带各种优质资源逃离农村,致使农村愈发凋敝。对此,中央有着清醒的认识,出台的一系列解决“三农”问题的政策也都是围绕着统筹城乡发展、破解“二元结构”这一主线,这是符合中国国情和世界各国现代化发展的内在规律的。所以,要彻底破解城乡“二元结构”,在政府方面,最为关键的还是要真正贯彻落实这些惠农政策。但遗憾的是,由于工农、城乡产出的比较效益差,在现行体制框架内,这些政策在贯彻落实过程中存在着很大问题,操作起来政策到不了位,执行起来很难避免扭曲变形,对中国农村发展产生的影响非常有限,一阵风过后,原来农村怎么做,现在还是怎么做。究其原因,恐怕要害问题还是“皮球论”^①,即政策落不了地的问题。

这一问题,除上面已经说明的“乡村工作断层”外,还有另外一个根本性的原

① “皮球论”源自一个南平农民。1998 年年底时任南平市市长的李川,去延平区王台镇溪后村蹲点调研,一位农民对他说:“政府对农村的许多好政策,就像水面上的皮球,你们从上面看,皮球下了水;我们从下面看,皮球还是漂在水面上。”

因:我国农村工作体系是在计划经济时期建立起来的,主要特征是行政管理延伸到村一级,管理内容无所不包,与集体化的农业生产高度结合在一起。随着人民公社制度的瓦解、家庭联产承包责任制的推行,农村工作体系的环境、对象和构成发生了深刻变化,人民公社社员成了独立的生产经营者,党政领导自上而下自成体系与农民自发性生产经营“两个循环体”互不衔接、相互游离。

为了破解“皮球论”,必须从“相互游离”到“有机融合”,重构农村工作体系。从1999年开始,南平市相继向农村下派了科技特派员、村支部书记、金融助理、流通助理、龙头企业助理五支队伍,他们像“皮球”底下的五块坠物,使“皮球”沉到了水下。南平机制从根本上讲,是在做“人”的文章。干部下派,带动了党对农村工作领导力量的迁移,增强了党在农村的领导力量,夯实了党在农村的执政基础。与此同时,五支队伍沉到基层,构筑起了党委、政府政策措施直达农村基层的“直通车”。南平通过下派干部,促成了大批知识型干部和专业人才向农村回流。以人才回流为纽带,带动城市科技、流通、金融等现代资源要素源源不断地导入农村,使科技对农业发展的贡献率明显提升,农产品“卖难”问题基本解决,金融支持大幅度强化,给闽北农业农村发展注入了新鲜活力。这些新鲜要素的注入和组合,同时也激活了农村传统资源要素,进一步放大了资源导入的效应。

下派干部解决的更多的是外力注入的问题,而农村发展还需要本土力量的培育和成长。南平机制所设计的下派干部机制,最终目的是为了不再下派干部,即通过下派干部的“传、帮、带”,培养造就更多有文化、懂技术、会经营的本土人才,带动发展更多的本土干部,让农民在新农村建设中真正发挥主体作用。在下派干部的牵引下,一批乡土人才相继成长起来,他们一个教一个,一个教一户,一批带一村,这种几何式的连锁效应正在使由农民构成的主体发生质的变化。

截至2012年6月,南平共下派科技特派员八批7901人次、村支书五批2346人次、流通助理四批354名、金融助理410名、龙头企业助理138名,在基层构筑起一支较高素质的人才队伍,全方位引领农业农村发展。^①

南平选派进入农村的干部,数量只占行政事业单位干部总数的5%左右,对机关的运转并未产生实质性的影响,反倒有效地盘活了人力资源的存量,很好地解决了机关人才闲置和农村人才匮乏的矛盾,更为重要的是,这样的运作机制对农村工作产生了巨大的作用。其行政成本相对较低,收效却是相当明显的:各支队伍的下派都是“嫁接”,“嫁接”效应有其内在的科学性,它是一种跳跃式发展。外力的注入有效激活了农村经济的细胞,不仅下派干部找到了施展抱负的大舞台,充分迸发出创业冲动和潜能,更为关键的是把农民发展经济的积极性“激活”了。其结果是取

^① 福建省南平市委办公室提供。

得了农民增收、农业增效、经济发展和社会稳定等“多赢”效果,有效地缓解了城乡二元结构的矛盾,促进城乡经济社会一体化的发展。

南平这一中观层面的社会实验,人们将其称为农村社会改良而非农村社会革命。因为所有的参与者都是受益者,没有人的利益受到损害,没有人的利益受到剥夺,所有人都是利益的获得者。只要谁参与了这个过程,谁都是赢家。这是典型的帕累托改进。^①

南平正是在现行政治体制框架内另辟蹊径,探索出了一条以“高位嫁接、重心下移、互动联动、一体运作”为核心的新的农村工作机制。在解决外力注入的同时,积极培育农村发展的内生力量。遴选优秀农民村干部通过两到三年的学习使其掌握农村公共管理、市场、信息等方面的专业知识,获取大专以上文凭,培育农村本土大学生村干部;选聘农民技术员、国土环保协管员、乡村医生、综治协管员、文化协管员、动物防疫员农村“六大员”队伍,增强农村自我服务、自我发展的能力。经过十多年的实践、创新与发展,逐步形成了一套较为成熟的机制,即“南平机制”。

四、相关研究的简要综述

十多年来,南平机制创新的内涵持续拓展、制度逐渐完善、成效不断显现,受到了广大农民群众的欢迎和拥护,得到了中央和地方各级领导的肯定,引起了各方的关注,研究成果日渐丰富。习近平同志曾深入南平广大乡村观察、调研、思考,撰写了《努力创新农村工作机制——福建省南平市向农村选派干部的调查与思考》专题文章,发表在《求是》杂志上。^②胡锦涛、温家宝分别对南平机制作过批示。中央组织部、中央宣传部、全国政协发表过专门的简报,中央各大媒体有过大量报道。^③关于南平机制的专著主要有两部:一部是章敬平所著的《南平寓言》(浙江人民出版社2004年版);另一部是冀言所著的《“三农”突围——解读南平机制》(福建人民出版社2005年版)。还有相关论文数篇。

目前,关于南平机制的研究成果主要围绕以下几个主题展开。

(一) 关于南平机制的总体介绍

南平机制的整体性、持续性、示范性和普适性引起了各级领导、专家学者关注。

^① 所谓帕累托改进(Pareto improvement)是以意大利经济学家维弗雷多·帕累托(Vilfredo Pareto)命名的,是微观经济学,特别是福利经济学常用的概念,指在某种经济境况下如果可以通过适当的制度安排或交换,至少能提高一部分人的福利或满足程度而不会降低所有其他人的福利或满足程度。

^② 习近平. 努力创新农村工作机制——福建省南平市向农村选派干部的调查与思考[J]. 求是,2002,16.

^③ 见附录二。

章敬平所著的《南平寓言》以文学叙述的方式,用细腻的手法再现了南平机制的运作过程。冀言所著的《“三农”突围——解读南平机制》详尽地介绍了南平机制产生的历史背景、主要过程、主要做法和未来展望等。新华每日电讯以“中观上的突破——福建南平市探索农村管理新机制”为题,《人民日报》以“下派三支队伍 破解三道难题——南平下派千名干部纪实”为题,《光明日报》以“实践‘三个代表’的新创举——南平下派千名干部纪实”为题,对南平机制的创新做法进行了报导。此外,《经济日报》、《科技日报》、《法制日报》、《农民日报》、《福建日报》等报纸也都对南平机制的实施情况进行了宣传报道。人民网于2009年12月11日将《南平机制:十年的实践 十年的奉献》视频上传到网站上。

(二) 关于南平机制的主要做法的研究

南平机制通过派遣高素质的科技人才、机关干部“嫁接”到落后的农村担任科技特派员、村支书、流通助理、金融助理、龙头企业(项目)助理,帮助农村发展经济,使闽北农村发生了深刻的变化。冀言所著的《“三农”突围——解读南平机制》详尽地介绍了福建省南平市探索新时期农村工作的方式方法,分别对“五路特使”的下派原因、所做工作及其取得的成效进行了梳理。张国、林卿将南平机制的主要做法归纳为:①科技特派员实行双向选择,提高资源配置的有效性;②建立利益共同体,形成科技人员和农户携手共进的长效机制;③建立保障和激励机制,激发科技特派员的工作激情;④发挥典型示范和带动作用,培养农村科技人才;⑤整合农村科技队伍,实行集约化联动服务;⑥加强与科研院所合作,构筑起开放型的科技服务网络;⑦实施一体化运作,不断放大“南平机制”的作用能量。^① 南平机制开拓了农村工作的新局面,取得了“三农”问题的新突破,南平市的一系列做法已被全国各地广泛借鉴,成为新形势下经济和社会发展相对落后的农村地区工作的一项创新。

(三) 关于科技特派员的研究

科技特派员制度始创于南平,科技特派员又是南平市探索农村工作新机制最早下派的一路特使,因此科技特派员这路特使备受社会关注,国家科技部连续4年召开全国科技特派员经验交流会,科技特派员在新农村建设中发挥了重要作用,其相关报道和研究也相对丰富。中共福建省委党校科技教研部课题组对福建省南平市科技特派员制度的实行情况进行了实地调研,对科技特派员的主要做法进行的总结:①坚持双向选择,提高科技资源配置的有效性;②加强组织领导,健全科技特派员的管理体制;③落实保障措施,营造科技特派员的创业环境;④拓展服务功能,

^① 张国,林卿. 县域政府组织体制及农村工作机制创新探讨——“南平机制”及其启示[C]. 2005年中国农业经济学会年会论文集,北京,2005:297-299.