

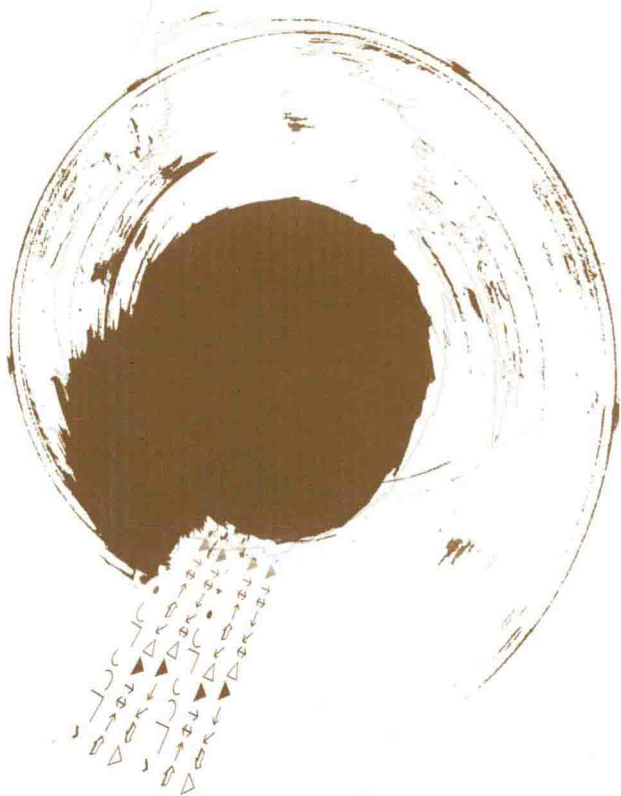
“十一五”国家重点图书出版规划



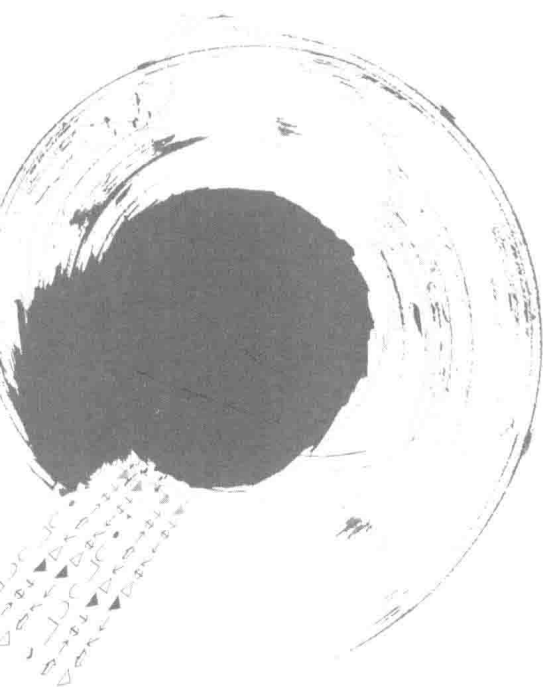
中国经济问题丛书

SANNONG YU SANZHI 『三农』与『三治』

温铁军 杨帅 编著



中国人民大学出版社



“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

“三农”与“三治”

SANNONG YU SANZHI

温铁军 杨 帅 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

“三农”与“三治”/温铁军, 杨帅编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 7
(中国经济问题丛书)

ISBN 978-7-300-23134-1

I. ①三… II. ①温… ②杨… III. ①三农问题—研究—中国 IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 158342 号

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

“三农”与“三治”

温铁军 杨 帅 编著

Sannong yu Sanzhi

出版发行	中国人民大学出版社				
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)		
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)		
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)		
网 址	http://www.crup.com.cn				
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)				
经 销	新华书店				
印 刷	北京易丰印捷科技股份有限公司				
规 格	148 mm×210 mm 32 开本	版 次	2016 年 7 月第 1 版		
印 张	13.875 插页 4	印 次	2016 年 7 月第 1 次印刷		
字 数	369 000	定 价	58.00 元		

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



《中国经济问题丛书》

总 序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识 and 解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目

的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



目 录

导 序	导 言	1
	“中国经验”、比较优势与乡建 试验	9
第一部分	问题——何谓“三农”与“三治”	23
	乡土中国经济基础的“三农”与 上层建筑的“三治”	27
	两个发展阶段的转变与国家战略的 重大调整——中国工业化进程中 的“三农”问题	43
	市场失灵条件下的“三农”问题	53
	新农村建设化解对抗性冲突的机制 分析——改善乡村治理的理性 讨论	63
	后农业税时代的乡村治理与农村发展 ——掐走“草尖”之后的“草根” 问题	71
	村社理性：破解“三农”与“三治” 困境的一个新视角	78

第二部分	背景——宏观经济与制度变迁	87
	30 年改革中经过实践检验的 3 个思考	89
	宏观环境变化背景下的城乡统筹与中国发展的可 持续性	99
	农村财税体制与公共服务问题	108
	中国农村金融体系建设与机制创新研究	118
	新时期的乡村治理与扶贫开发中的问题与对策 研究	130
	宏观经济波动与土地资本化——对改革以来三次 “圈地”相关问题的实证分析	146
	宏观经济波动与劳动力流动问题	170
	宏观经济波动与集体林权制度改革——20 世纪 80 年代 以来集体林区三次林权改革“分合”之路的制度 变迁分析	184
第三部分	分析——微观机制与区域发展	205
	30 年 3 个村——农村改革中的财产制度变迁案例 介绍	209
	新农村建设的重点与土地私有化的理论逻辑 ——缓解“三农”问题的道路之辨	225
	“被动闲暇”中的劳动力机会成本及其对粮食生产的 影响	234
	约束条件变化与农户经济行为——中国加速资本化 时期的小农理性选择	260
	中国工业化资本原始积累的负外部性及化解机制 研究	279
	农村基本制度建设与农业稳定增长 ——山东省平度市农村 1987—1997 年综合性制度 试验的实证研究	295



	部门和资本“下乡”与农民专业合作经济组织的 发展.....	315
	农村资金互助社的“精英俘获”与“大农依赖” ——中央民生新政与“普惠金融”的困境分析 之一.....	335
	农村基础设施长效投入的问题、经验与对策.....	344
第四部分	比较——国际调研.....	361
	中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训.....	363
	发展生态农业的国际经验及本土试验研究.....	377
	日本农村综合建设的投入方式及其对农业破产的 挽救.....	387
	阿根廷的另类货币与穷人的市场经济.....	393
	关于尼泊尔“科学土改”与发展的调查思考.....	402
	埃及农村地权冲突调查分析.....	409
参考文献		421
后 记		431



导读

展读此书者，需有使自己的问题意识清晰化的自觉性。

当全球化将发展中国家经济都纳入“发展主义”带来的“有增长无发展”中，形成了对“发展陷阱”的路径依赖时，无论何种体制都追求资本收益，贫富差别随之显著扩大成为必然趋势；真可谓成也资本，败也资本。而中国在经济长期高速增长中问题多多，终于也落入 L 形的经济下行期，真可谓“得也政府，失也政府”。在各种关于中国政策得失的清议之中，最值得讨论的，还是先被忽视、后被称为重中之重的“三农”问题。^①

① 本书主要作者温铁军基于十年农村改革试验区的经验总结了于 20 世纪 90 年代中期提出的关于“三农”问题的政策建议，并且发表了相关理论文章，但其观点被当年已经确立了城市倾向的政策主流认为有背于市场化和全球化的大方向。2001 年 12 月 25—26 日已经因此调离农口三年的温铁军经汪道涵老人推荐被特别邀请在江泽民主席主持的“三农”问题座谈会上直陈“三农”与“三治”的困境并得到了首肯。此后，“三农”问题成为全党全国的重中之重。

由是，本书愿意实事求是^①地讨论“三农”问题。

全球资本化乃当代资本主义主流，唯需通过资本更多地占有全球资源才形成资本化收益；因而，与生俱来的派生于资本需求的全球治理，就与因自然资源与生俱来的多样性而形成的千差万别的地方治理之间形成了对立，并且势必成为任何以招商引资来维持亲资本制度的政府无法化解的难题！就在这种主流的支持者不断争论国际政治经济秩序是不容挑战还是必须重构的同时，中国不同地方农村社会的复杂矛盾却正在演化为对抗性冲突，且有直接威胁国家安全的趋势。

由是，本书就得讨论以“三治”问题为主题的乡村治理。

从以上两段关于问题意识的表述中可以看出本书不同于一般讨论农业问题的学术著作，其特点主要在于重视宏观背景和历史视角；作者试图坚持科学的方法论，做到“理论逻辑在起点上与历史的经验过程一致”。当全球——无论发达国家还是发展中国家——都主动或被动地融入经济全球化，国内外学者都在积极地讨论“中国特色社会主义市场经济”的成功之道时，我们尤其需要清醒地面对那些把中国经验纳入某种意识形态的努力。

本书是具有内在逻辑关系的文集。所辑录的文章按照研究报告的一般结构大致归类成四个部分，分别是问题提出、宏观背景、微观分析、国际比较。每个部分收入的文章都按照表述客观规律的逻辑关系认真排序，放在最前面的大多是相当于综述或摘要的议论文，其后则是构成这个部分主要观点的理论阐释和调研报告。

在序言和第一、二两个部分的讨论中，我们借助中国经验中不断强调为国家战略的重中之重的“三农”（农民、农村、农业）问题和尚未引起足够重视的“三治”（村治、乡治、县治）问题，提出了区别于主流话语的、对发展理论有重构意义的挑战，这些观

^① 实事求是乃是中国人民大学校训。本书主要作者温铁军 2004 年被中国人民大学引进担任农业与农村发展学院两届院长共 9 年，于 2013 年辞职。此书于 2014 年形成框架，所收入的文章主要是这个时期发表的。



点不幸言中地被 2008 年华尔街金融海啸引发的 2009 年全球经济危机及其成本转嫁造成中国输入型通胀和通缩之后的经济下行所不断验证。因而，本书观点既有继往开来，又有自主创新。也因此，本书主要作者退休之前承接的最后一个国家级重大项目的创新性就在于把与国家安全高度相关的危机软着陆与改善乡村治理结合起来，开展国别比较研究。

此外，本书与那些受制于微观学科而研究“三农”问题的学者之最大不同，还在于做出了集成创新的另类努力：我们试图以去意识形态化的客观态度，力求比较实事求是地解释中国农村发展过程中的“三农”和“三治”问题与国家工业化历史和宏观经济周期性危机之间的渊源关系——这是作者 20 世纪 80 年代以来屡败屡战仍不敢苟且流俗，遂得一以贯之的主要特点。尽管这种超越学科化和派别化的“跨界”研究常常被一般强调微观学科的书斋研修者们不解，但其梳理出的有逻辑解释力的理论体系，却在国内外很多实践者中不胫而走。

本书主要作者自 20 世纪 80 年代从事农村政策研究以来，一向把财税金融制度变迁纳入考察范围，并将其与宏观经济波动结合起来作为背景，开展对具体问题的研究，遂得以在以“三治”问题（这只是为了区别那种掉书袋的乡村治理研究而提出的、并不严谨的概念）为题来归纳乡村治理的研究中显得别开生面。作者通过改革以来财税体制几次重大变迁来考量在农村构建现代化上层建筑的过高成本及其向弱势群体的转移，再辅之以以农民为主体进行的缓和“三农”与“三治”问题的试验研究案例及实证分析，论证了土地产权制度在不同地区的多样性及对不同乡村社区的治理的有效性。这些与西方话语体系主导的以土地产权私有化解决农村土地及乡村治理问题的主流意识形态倾向相比，虽然是另类，但至少是应该被允许的不同思考角度。

即使是在第三部分的微观分析与个案研究中，作者的“和而不同”也有表现——无论是政府还是企业，任何外部主体进入乡土社

会都一定与分散小农之间存在交易费用过高的矛盾。由此看来，新农村建设的政府善意和支农资金的多部门体制运作，因其势必与精英结盟而造成显而易见的却有意无意地视而不见的“精英俘获”。

此外，本书关于农户理性和村社理性之微观机制分析的创新意义在于中国农业经济学界一直以来都是以产生于欧美历史经验的理性小农或产生于俄国历史实践的生存小农之区别及其派生的对个体理性和集体理性的不同的分析来解释现实的中国农业经济问题的。但由于来自海外的这两个不同理论派别的体系性的假说均难以解释在中国长期的城乡二元结构经济环境下的农民行为，遂有本书融合了两派在乡村巨变之中国的各自的适应性问题而提出的讨论：由于中国农村土地产权的所谓“残缺”源于三次土地革命战争派生的政治性分配而成为农村基本制度，并得到国家法律固化而当然无可厚非，于是，就有了依据中国乡土社会提出的村社理性得以成立的以下两个内在相关性很强的内部化机制。

一是风险化解机制。在这种基本财产关系的决定作用下，一方面，村社共同体（village community）不能开除作为村社成员的农户；另一方面，村社可以利用“小农退出成本过高”与其土地财产之无风险相辅相成才能够形成的内部化机制来化解外部性风险。

二是收益整合机制。因由内部化应对外部性风险而派生了村社对其获取的风险收益做符合内部成员福利原则的理性调节。

这两种高度相关的内部化机制的综合性作用，恰是 20 世纪 80 年代起步的农村工业化的制度成本大幅度低于城市的原因。在农村改革 1979 年起步以来短短 15 年内，那些维持了村社理性的农村地区不仅完成了工业化必需的资本原始积累，而且完成了产业扩张，到 20 世纪 90 年代中期县以下工业占全部工业增加值的半壁江山。这些理论上的创新，已经在作者的团队 2011 年出版的《解读苏南》（该书于 2015 年获得高等学校科研优秀成果（人文社科）二等奖及其他多个奖项）中予以论述。



与此同时，本书也深入分析了农户理性。根据农民家庭内部化的劳动力组合投资可知，其本来有利于维护小农经济的简单再生产，但在激进市场化促成的劳动力机会成本显化和城乡收入差距扩大的刺激下趋向于理性地选择“被动闲暇”，这也是影响粮食安全并使政府粮食生产补贴无效的内因之一。何况体现政府善意的各种农村公共开支和社会福利政策的贯彻落实，把以往半自给自足的小农因风险厌恶而长期维持的农户分散存粮几乎彻底地改造为依赖市场购销的、内含风险偏好的、高度货币化的粮食消费，遂派生性地使农民生产者和地方政府都不再对粮食安全承担任何责任——这才是中央政府独木难支的粮食安全政策难以在地方和农民中贯彻的内因。

也许归因于对我国“三农”领域的村社理性和农户理性的知识积累不足，在这种市场主义现代化的内生性代价无处转移的大趋势之下，在粮食安全上承担着绝对责任、非败亡或战乱便没有所谓“退出权”的中央政府，自 20 世纪 90 年代以来便客观上尴尬地验证着我们提出的“得也政府，失也政府”的判断——已经不可能通过市场经济条件下一般意义的调控和投入政策来缓解国家粮食安全困局。并且，进入 21 世纪以来越发困窘，哪怕再英明的政治家，面对粮食数量与质量的双重不安全，加之生态环境愈益恶化农业三重不安全交织的恶化趋势，都实在难觅良策。

杜润生先生在世时，一直主张提高农民组织化程度，希望建立综合性的农民组织。习近平主席在浙江工作期间也曾经积极评价浙江瑞安建立的市级综合农协。但政策趋势却南辕北辙。在农村政策上搞“去组织化”也许符合个体理性，但也摧毁了传统小农村社制度能够创造环境正外部性的优点；几十年激进市场化的外部性累积的制度成本已经形成“困局既成，再改也难”的深度困境。如今，唯有痛下决心，像其他东亚国家和地区（日、韩）那样集中所有的国家优惠政策和支农投资来推进综合性乡村合作社建设、全面提高农民组织化程度，才能借助村社理性的整合作用从而有走出困境的

可能。

可以作为案例与村社理性研究相呼应的，是本书在第三部分的微观研究中收入的作者的学生们调查起草的案例和分析报告。

其中，不同年代的三个村代表着村社理性得以存续的条件下经由农户土地“成员权”演化的社区股份合作制，其产权安排及激励机制体现了基层农民维护村社理性的财产制度的创新。而重新对20世纪曾经引起主流学者争议的山东省平度试验区做调研和数据处理，据此对村社与农户的委托代理关系进行分析，则属于作者在安排学生调研时有意为之，也可说是“旧话重提”。20世纪80年代到90年代的平度试验，展现的是乡土中国村社理性能够有效应对市场化的负外部性、保持农业稳定增长。只要愿意心平气和、客观地看平度农村十年制度试验的成果就能发现，在村社和农户共有土地产权的基础上利用种植和养殖两业的价格周期与生产周期的不同步来促进农户家庭的种养两业都扩大为适度规模，就可以发挥村社的内部化机制的整合作用。即使在外部市场波动加剧的压力下，也能“外部风险内部化”地维持村庄共同体的农业，特别是粮食生产的稳定发展。行文至此，作者只能对当年意识形态化地否定平度经验的学术家和政治家至今在“三农”问题上的颟顥和蹒跚表示子曰其“不可污”的遗憾……

至于第四部分的国际比较，作者辑录了这些年在海外调查研究中形成的几个报告，分别介绍了南亚、南美、北非等主要来自“南方”国家的另类金融与土地问题，也提供了对日本新农村建设运动的不同于一般的分析视角。

再者，在论述农业多功能性这一关乎农业本体论之本源性内涵的主题下，强调与不断向资源环境转嫁成本的“现代化”和“产业化”农业不同的生态农业，以此为解决“三农”困境和“产业化”农业带来的环境负外部性问题提供的新的政策研究方向，并且进一步论证了生态农业对提高农民收入的作用和解决食品安全问题的方法。

如果有些被“意识形态包装物”的理论体系影响而难以自拔的读者看了第四部分的国际调研案例时“出离愤怒”，则请也亲自来做点调查研究。只有体会了耳听为虚眼见为实，才可能真有所谓的“看法”。

综上所述，本书做出的所有努力，仅在于“从特殊上升到一般”；否则，焉敢称为理论创新！若真愿意放眼全球，则当代中国的发展经验，大致可简单化地归为不同类型的资本从形成到扩张的一般经验过程：回首中国 1949 年以来六十多年的发展过程，20 世纪的 50 年，无外乎是一个产业资本从形成到扩张，乃至走向资本过剩的一般经验过程；而进入 21 世纪的这十多年，则主要是产业过剩必然促使金融资本异化，并愈益明显地提升获利能力以参与全球金融化竞争的一般经验过程。

我们不仅对对中国发展经验的归纳做出了“从特殊上升到一般”的理论创新，而且对制度变迁亦然。作者在中国加入 WTO 之前的 2000 年曾经提出：不同资源禀赋条件下的工业化原始积累方式和过程，内生性地导致不同的制度类型，并对其后的制度变迁形成“制度路径依赖”。^①最近，作者在 1996 年提出的“发展的过程就是一个资源被不断资本化的过程”的经验判断的基础上又进一步强调指出：所谓制度变迁，主要是原有制度体系内居于主导地位的利益集团不断获取制度收益并转嫁制度成本的社会演进过程。^②只不过人们以往更愿意研究制度变迁收益而很少关注制度成本如何转嫁罢了。

以上这些简单的归纳概括，是作者多年前以政治经济学为理论框架和以制度经济学的批判性作为分析工具提出的理论假说，不断地借助中国纳入全球化进程而在世界范围内得到了更多的客观验证机会。

① 参见温铁军：《中国农村基本经济制度研究》，北京，中国经济出版社，2000。

② 参见温铁军：《我们到底要什么》，1 版，北京，华夏出版社，2004。

对一个学者来说，理论假说被多国经验验证何其难得；但这绝非幸事，因为对于源于发展主义的经济规律内在的冷酷无情和制度成本转嫁所造成的各种冲突和矛盾，作为弱势群体的被动无奈是何其不幸！

唯愿读者理解我们尽可能实事求是地揭示经济与社会发展的本质规律的初衷和为此付出的不懈努力；我们把近年来发表的理论见之于实践的文章汇编出版，并不是为了探求“蹊径”。人类社会作为自然界的一部分本来就应该多样化存在的，本来不必非得让五彩斑斓归于单一色调；应该做的，只能是对多样化本体的客观经验开展去意识形态化的比较研究，这才是向生态文明的进步。

诚然，虽然作者努力把农村诸多问题在本书中归纳为“三农”与“三治”，但仍担心所涉及的很多背景情况太复杂，一般人读懂个中原委确有难度。聊以自慰的是，本书一如既往地体现了作者著书之初衷：立此存照而已。

“中国经验”、比较优势与乡建试验^①

历史是渐进的，人的认识，即所谓主观见之于客观的过程，也一般是渐进的。

由于任何时代大大小小的“造神运动”，都是那个时代对客观历史的认识能力存在局限但却需要“漂白”主流经验的既得利益群体发起的，还由于任何执着于某种漂白需求打造的意识形态化的话语体系都可归类为派性理论，都是不同利益集团结党营私和党同伐异的工具，并且任何体制下占据主导地位的利益集团所推进的制度变革，都因其急于获得所宣称的预期收益而通常是激进的，因此人们对这些变革造成的成本及其对外转移方式形成相对客观的认识，也就往往会拘泥于“造神运动”和派性

^① 本部分来源于为2007年10月上海复旦大学关于改革30年的研讨会准备的会议论文，参见温铁军：《“中国经验”与“比较优势”》，载《开放时代》，2008（2）。本部分是修订版，先由董筱丹综合其他相关文章重新整理，再由温铁军审阅定稿。