



神农书系

中国人民大学农业与农村发展学院(SARD)编
温铁军 孔祥智 主编

我国山区综合发展 中的制度创新

严瑞珍 冯旭芳 等著



SARD

中国农业科学技术出版社



神农书系

中国人民大学农业与农村发展学院(SARD)编
温铁军 孔祥智 主编

我国山区综合发展 中的制度创新

严瑞珍 冯旭芳 等著

SARD

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国山区综合发展中的制度创新/严瑞珍, 冯旭芳等著.
—北京: 中国农业科学技术出版社, 2010
ISBN 978-7-5116-0164-3

I. 我… II. ①严…②冯… III. ①山区经济-经济体制改革-研究-中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 070821 号

责任编辑 张孝安
责任校对 贾晓红

出版发行 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081
电 话 (010) 82109708 (编辑室) (010) 82106624 (发行部)
(010) 82109703 (读者服务部)
传 真 (010) 82109709
社 网 址 <http://www.castp.cn>
经 销 新华书店北京发行所
印 刷 北京富泰印刷有限责任公司
开 本 880 mm × 1 230 mm 1/32
印 张 14
字 数 350 千字
版 次 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷
定 价 60.00 元

总 序

科学研究与问题意识

中国人民大学农业与农村发展学院随着自身科研竞争力的提高,从建院第5年的2009年起资助本院教师科研成果出版,是为神农书系。本文针对学术界之时弊而作,引为总序。

一、问题:关于科学的问题意识

1. 科学不必“实技求术”

20世纪80年代,中国进入新一轮对外开放的时候,笔者被公派到美国学习抽样调查和统计分析^①;第一次上课教师就先质疑

① 本序作者于1987年在国务院农村发展研究中心工作期间,被上级公派去美国密执安大学进修社会科学研究方法(1980~2000年的20年里先后3次去了以方法论见长的社会调查研究所ISR和ICPSR进修学习);后续培训则是在世界银行总部直接操作在发展中国家推进制度转轨的援助项目;随后,即被安排在中国政府承接世界银行首次对华政策性贷款的工作班子里,从事“监测评估”和应对世界银行组织的国外专家每年两次的项目考察评估工作;这就使作者本人在1980~1990年的农业部门有了与世界银行从发达国家聘请的经济专家直接对话和从事较高层次的涉外研究项目的机会。因此,当年被人戏称为农村政策领域中的“洋务派”。此外,作者在20世纪80年代中期即介入了第一个专业的“中国社会调查所”的早期研究,1988年参与了“中国民意调查中心”的民间创办,1990~1992年实际主持了“中国人民大学社会调查中心”的创办和科研工作;还在国务院农村发展研究中心直接操作过以全国城乡为总体的抽样调查,后来在农业部负责过多项全国农村改革试验区以县级为总体的抽样框设计和调查数据分析。20世纪90年代以来则参与了很多国家级科研项目的立项评估或结项评审。因此,本文实属作者有感而发,目的在于立此存照。



社会科学的科学性！问：什么是科学成果？按照自然科学领域公认的实验程序简而言之——只有在给定条件下沿着某个技术路线得出的结果可被后人重复得出，才是科学成果。

亦即，任何后来者在对前人研究的背景条件有比较充分了解的情况下，假如还能沿着其既定的技术路线重复得出与前人同样的结果，那么，这个前人的研究，应该是被承认为科学的研究……如此看来，迄今为止的大多数社会科学成果，都因后人难以沿着同样的技术路线重复得出与前人同样的结果，而难以被承认为科学！由此得出，无论东西方的研究只能转化为对某种或者某些特定经验归纳出的解释性的话语。

由于这些话语的适用性在特定时空条件下的局限性，因此，越是无法还原那个时空条件的研究，就越是体现了人们追求书斋学术的“片面的深刻”的偏执。

也许，除了那些“被意识形态化”了的话语因内在地具有政治正确而不应该列入科学性讨论之外，人类文明史上还不可能找到具有普遍意义或者普世价值的社会科学成果……

20世纪90年代以来的社会科学研究强调的科学化虽然在提法上正确，但在比较浮躁的意识形态化的氛围之中，却可能成为普遍化的学术造假的内在动因。因为，很多以“定量分析”为名的课题研究尽管耗资购买模型而且有精确的计算，却由于既缺乏“背景分析”，也没有必须的“技术报告”，因而既难以评估，也难以建立统一标准的数据库。更有甚者，有些科研课题甚至连做研究最起码的“基本假设”都提不出来，有些自诩为重大创新的、经院式的理论成果，却需要进一步讨论其理论逻辑与历史起点是否吻合等基本常识……

这些实际上与科学化背道而驰的缺憾，往往使得后人不能了解这种大量开展的课题研究的真实依据。如果科研人员不知道量化分析的基本功，不了解数据采集、编码和再整理以及概念重新界定等各个



具体操作环节的实际“误差”，就很难保证对该课题研究真正意义上的科学评价。对此，国内外研究方法论的学者多有自省和批评。

再者，由于很多课题结题时没有明确要求提供受国家基金资助所采集的基础数据和模型，不仅客观上出现把国家资金形成的公共财产变成“私人物品”的问题，而且后来者也无法检验该课题是否真实可靠。

何况，定性和定量作为两种分析方法，本来不是对立的，更没有必要人为地以此划线，非要偏向某个方面才能证明研究课题的科学性。

可见，科学研究还是得实事求是地强调具体问题具体分析，而不必刻意地“实技求术”，甚至以术代学。

方法无优劣，庸人自扰之。如果当代学者的研究仍然不能具备起码的科学常识——理论逻辑的起点与历史经验的起点相一致，则难免在皓首穷经地执著于所谓普遍真理的进程中跌入谬误的陷阱！

2. 农经研究尤需分类

如果说，早期对于不同方法的学习和实践仅形成了对“术”的分析；那么，后来得到更多条件从事大量的与三农发展有关的国际比较研究之后所形成的认识，就逐渐上升到了学的层次。诚然，面对中国小农经济的农业效率低下、农民收入徘徊的困局，任何人都会去看发达国家的农业现代化经验，但却几乎很少人能看到这枚“硬币”的另一面——教训。

我们不妨从农经研究的基本常识说起——如果不讨论未涉及工业化的国家和地区，那么，由于农业自身内在具有自然过程与经济过程高度结合的特征，在世界近代通过殖民化推进资本主义工业化的文明史中没有被根除，因此，工业化条件下的世界农业发展分为三个异质性很强的不同类型：

一是前殖民地国家（美加澳为代表）的大农场农业——因殖民化造成资源广大的客观条件而得以实现规模化和资本化，对应的则



是公司化和产业化的农业政策。

二是前宗主国（欧盟为代表）的中小农场农业——因欧洲人口增长绝对值大于移出人口绝对值而资源有限，只能实现资本化与生态化相结合，并且60%农场由兼业化中产阶级市民经营；遂导致一方面其农业普遍没有自由市场体制下的竞争力，另一方面与农业高度相关的绿色运动从欧洲兴起。

三是未被彻底殖民化的原住民为主的东亚传统小农经济国家（日本和韩国为代表）的农户经济——因人地关系高度紧张而唯有在国家战略目标之下的政府介入甚至干预：通过对农村人口全覆盖的普惠制的综合性合作社体系来实现社会资源资本化，才能维持三农的稳定。

由此看来，中国属于何者，应该借鉴何种模式，本来也是常识问题。

如果做得到“去意识形态化”讨论，那就会愿意借鉴本文作者更具有挑战性的两个观点：

其一，依据这三种类型之中任何一种的经验所形成的理论，都不可能具有全球普适性。

其二，这三种类型之中，也都没有形成足以支撑“农业现代化”并称之为国家发展战略的成功典范^①。

中国于1956年提出“农业现代化”的目标，一方面是当时在发展模式上全面学习苏联，并为此构建了意识形态化的话语体系和政策体系；另一方面，客观上也是迫于城市工业部门已经制造出来的大量工业产品急需借助国家权力而下乡的压力——如果不能完成工农两大部类产品交换，中国改革之前30年的国家工业化是难以通过从“三农”获取原始积累来完成的。

^① 温铁军. 三农问题与世纪反思. 北京：三联书店出版社，2006年第1版。



时至今日，虽然半个世纪以来都难以找到几个投入产出合理的农业现代化典型，人们却还是在不断的教训之中继续着 50 多年来对比照搬于先苏后美的教条化目标的执著，继续着对继承了殖民地资源扩张遗产的发达国家农业现代化经验明显有悖常识的片面性追捧。

显然，这绝对不仅仅是农经理论裹足不前的悲哀。

二、学科基础建设只能实事求是^①

以上问题，可能是国家资助大量研究而成果却难以转化为宏观政策依据、更难以真正实现中国话语权藉学术研究走向国际性的内在原因。甚至，令学术界致毁的、脱离实际的形式主义愈演愈烈，真正严肃的学术空气缺乏，也使得这种科研一定程度上演化成为各个学科“小圈子”内部分配——各种各样的人情世故几乎难以避免地导致学术造假和教育腐败的普遍化。

我们需要从以下两个方面入手，实事求是地抓好基础建设。

首先是清晰我们的问题意识，从本土问题出发深入调查研究；敢于挑战没有经过本土实践检验的理论观点。当然，一方面要放弃我们自己的意识形态化的讨论；另一方面，同时尤需警惕海内外任

^① 2004 年暑假，当我以 53 岁高龄被“引进”中国人民大学、担任农业与农村发展学院院长之职的时候，曾经有两种选择：其一是随波逐流、颐养天年；其二是最后一搏、厉振科研。本能告诉我，只能选择前者；良知却迫使我选择了后者。执鞭至今 5 年有余，在校领导大力支持和全体教职员工共同努力下，本院借国家关注“三农”之机一跃成为全校最有竞争力的院系之一：教师人均拥有国家级纵向课题 1.5 个，人均拥有课题经费 30 万元；博士点从 1.5 个增加到 4.5 个，还新组建了乡村建设中心、合作社研究院、可持续高等研究院、农村金融研究所等 4 个校属二级科研教学机构。期间，我虽然了解情况仍然不够全面，但对于现行教育体制问题的认识还算比较新鲜；再者，在这几十年来的“三农”研究中有很多机会与国外著名高校开展学习交流，或在几十个国家农村作考察，也算有条件做些比较分析。于是，便就科研进一步服务于我国“三农”问题的需求提出这些建设性的意见。



我国山区综合发展中的制度创新

何具有意识形态化内涵的话语权争论被学术包装成科研成果；尤其是那些被广泛推介为具有普适性的理论。在农经界，主要是力戒郎郎学步和受以术代学等多年来形成的恶劣学风的影响。

其次是改进定量研究，如果我们确实打算“认真”地承认任何一种新兴交叉科学在基础理论上的不足本身就是常态，那么对于新兴学科而言，最好的基本研究方法，其实恰恰是“后实证主义”所强调的试验研究和新兴起的文化人类学的参与式的直接观察，辅之以采集数据做定量分析。同时，加强深入基层的科学试验和对个案的跟踪观察。近年来，国外相对比较先进的研究方法讨论，已经不拘泥于老的争论，而是开始从一般的“个案研究”演变为资料相对比较完整、定性和定量结合的“故事研究”。我们应该在现阶段仍然坚持定性与定量分析并重的原则，至少应该把参与式的试验研究和对不同个案的实地观察形成记录，都作为与定量分析同等重要的科学方法予以强调。否则，那些吃苦耐劳深入基层从事调查研究的学者会越来越少。

再次是改进科研评价体系。我们在科研工作中应该修改开题和结题要求，把支持科研的经费综合统筹，从撒胡椒面的投入方式，转变为建立能够容纳所有国家资助课题的数据库和模型的共享数据系统，从而，对研究人员的非商业需求免费开放（个别需要保密的应该在开题前申明），以真正促进社会科学和管理科学的繁荣；同时，要求所有课题报告必须提交能够说明研究过程的所有环节出现的失误或偏差的“技术报告”（隐瞒不报者应该处罚）；要求任何重大观点或所谓理论“创新”，都必须提供比较全面的相关背景分析。

既然中国人的实事求是传统被确立为中国人民大学的校训，那就从我做起吧。

2009年国庆中秋双节于北京后沙峪

绪 论/1

第一章 制度创新在山区开发中的地位/7

- 一、制度与制度创新/7
- 二、制度创新与山区的综合发展/12

第二章 引进社会主义市场经济是启动山区开发的关键/48

- 一、市场经济对山区经济发展的决定性作用/48
- 二、山区市场化水平定量化测度/67
- 三、通过制度创新引入市场经济/91

第三章 民营经济是山区综合发展的新亮点/99

- 一、民营经济是启动山区市场经济的主体/99
- 二、民营经济在山区开发中的作用与前景/106
- 三、民营经济介入山区建设的方式与制约因素/111
- 四、以制度创新促进山区民营经济发展/122

第四章 通过制度创新, 构建山区资源转化、科技进步
及资源流动的新机制/129

- 一、建立提高山区资源转化效率的开发机制/130





我国山区综合发展中的制度创新

- 二、建立有利于山区发展的农村投融资体系/149
- 三、建立农业科技创新体系，带动贫困山区脱贫致富/167

第五章 创建山区先进生产力的社会组织形式/197

- 一、经济全球化下的山区经济/197
- 二、面临挑战，贫富差距已在不断拉大/202
- 三、面向世界的山区先进生产力分析/207
- 四、山区各种社会组织形式分析和先进生产力的组织模式/212
- 五、未来山区现代农场组织的培育和创建/229

第六章 推进山区与平原的协调、均衡发展/238

- 一、山区与平原经济发展状况之间存在差距/238
- 二、山区与平原地区存在差距的根源分析/242
- 三、山区与平原地区经济发展差距的扩大及产生的严重后果/250
- 四、实施山区与平原协调、均衡发展的制度及政策/254

第七章 通过制度创新，提高山区反贫困的效率/260

- 一、山区的贫困 /260
- 二、山区的反贫困战略思考 /275
- 三、提高扶贫资源的使用效率 /295
- 四、山区扶贫中的制度创新/305
- 五、山区脱贫的前景评估 /315

第八章 山区的社会发展/321



- 一、山区社会发展的总体框架分析/321

- 二、建立健全山区社会养老保障制度/330
- 三、建立健全山区医疗卫生保障制度/337
- 四、山区最低生活保障制度的实践与探索/348
- 五、发展山区教育/357

第九章 山区的民主政治建设/370

- 一、市场经济呼唤与市场经济相适应的民主政治/370
- 二、基层民主建设/378
- 三、用司法救济代替政治救济——健全法律保障
制度/404

参考文献/426

后记/432



绪 论

经历了一个很长的历史时期，人们才认识到制度对经济增长的作用。以往的古典经济学家对经济增长源泉的看法都只是着眼于投入，特别是土地、资本及劳动力的投入。他们认为投入越多，经济增长就越快。

随着认识的逐步深化，人们发现技术进步对经济增长也发挥着重要的作用。技术的因素在以前都是被隐含在物质要素之中而不是被作为一种独立的引起经济增长的因素加以对待。直至强大的现代科学技术登上人类历史舞台，人们认识到，科学技术不仅物化在物质要素之中，极大地强化了投入要素之中的现代科学技术，如工艺、农艺、信息、管理、人力资本、知识、教育、卫生等，都独立地作用于经济的增长。于是人们开始把科技作为经济发展中的一种独立的内生变量，开始构筑模型，并计算其贡献率。

20 世纪的 80 年代，人们在计算投入及技术进步对经济增长的相互关系时，发现了一个十分有趣的现象，即经济的增长往往超过投入的增长和技术进步的增长，存在着一个余额。人们在跟踪这个余额，并探索这个余额产生的原因时，发现了存在着影响经济增长的另外一个因素，即制度。即便投入及技术进步自身，也同样受制于制度。有了好的制度，能够调动起人们增加投入和加快技术进步的潜力和积极性，降低耗费。可见，要讲投入及技术进步，也不能



不讲制度。从此，制度被引入了经济科学，并出现了一个崭新的学派，即制度学派。制度学派把制度作为投入及技术进步之外的另一个独立的决定经济增长的因素，看成是经济增长中一个独立的内生变量发挥着作用。

无独有偶，在我国 20 世纪 80 年代以来经济快速增长时期，人们也经历了相同的认识历程。一开始，我们的口号是：经济增长靠的是投入；后来发展成为一靠投入，二靠技术；最后更进一步发展成为一靠投入，二靠技术，三靠政策及制度。我们也达成了西方整整两个世纪始达成的相同结论，走完了相同的认识历程。

制度是什么？西方学者的具体定义也不尽相同，大致说来，他们都把制度定义为一种行为规则。行为是一个十分广泛的领域，包括政治行为、社会行为及经济行为，因此，行为规则也波及政治行为、社会行为及经济行为的规则。作为一本经济学著作，本书主要着重研究经济行为规则。但经济要发展，不可能光要约束经济行为，当然还要约束政治行为及社会行为，因此不能不波及政治行为及社会行为。约束行为的规则有：合同、规则、规定、办法、法规、政策、组织机构以及法律等。在所有约束个人行为及集体行为中，最重要的是法律。制度中除了这些有明文规定的行为规则外，还有没有明文规定的行为规则，如习惯、道德规范等。它们都起着规范人们行为的作用。

任何一种行为规则，它能针对的不是某个个人的个别行为，而是一种集体行为，经济行为规则也不例外，它所规范的是一种集体经济行为。既然是集体经济行为，就不是主观、任意的而是深植于经济关系之中的。有什么样的经济关系，就会有什么样的经济行为。它不是主观的，而是客观的，经济关系是根，经济行为是果，规范经济的经济行为规则即经济制度源于经济关系，是经济关系的反映。它属于上层建筑，反映经济基础的要求，最终为经济基础



服务。

在农业领域，经济关系不仅只是波及生产中农民相互间的种种关系，从更大范围来观察，还波及不同区域农民之间的种种关系，城市居民、农民和社会上其他阶层的关系，更重要的还常波及农民和国家的关系。所谓一个好的制度，即这个制度正确反映所有上述这些关系方方面面的要求，调节好人们的利益关系，最大限度地实现人们的和谐相处。可见，在构建和谐的过程中，制度起着决定性、基础性的作用。

既然制度源于经济关系，我们研究制度必然要研究经济关系，以及两者的相互关系。脱离了经济关系，制度就成了无本之木、无源之水，制度就成了主观、偶然的东西，就无法加以认识了。但这并不意味着任何一项具体制度都必然和经济关系相一致的，这里有以下两种情况：一种是正确地反映了经济关系的要求，成了有效调节经济关系的工具，能够保护和发展生产力，推动经济的增长；一种是扭曲了经济关系的要求，这种制度就会戕害生产力，损害了经济的增长。因此，我们所要求的不是任意的一种制度，而是能客观、正确反映经济关系现状的、科学的正确制度。

在所有经济关系中，有些涉及人们全局及长远性的利益关系；有些则只局限局部及近期的利益关系。例如，市场经济或计划经济这样的经济关系，涉及的就是关系到全局及长远性的利益关系，经济的其他关系都从属于这种关系，它起着基础性作用，那么反映这种关系的制度也起着基础性的作用，其他制度都要从属于这种起着基础作用的制度。这种起着非基础作用的制度就称为具体制度，它维护着基础制度，使基础制度更加完善、更有效地发挥作用。可见，在对待基础制度时要十分慎重，但也不能因此而忽视具体制度，没有它们，基础制度难以维系，难以有效发挥自己的功能。

经济关系是在不间断地发展变化之中的，它活跃地随生产力的



我国山区综合发展中的制度创新

发展而处于不断变革之中，反映经济关系要求的经济行为规则也必须随着不断地加以变更，只有这样两者动态的相互适应中。但在实际经济生活中往往存在着以下两种情况：第一，经济关系变化了，制度都没有相应跟上，两者脱节。第二，经济制度提前发生变更，反映不了经济关系的要求，两者也会脱节。不论是前者或是后者，结果都一样，阻滞了经济的增长。

通常，经济制度是通过经济关系作用于经济的增长。它的功能有：通过协调经济关系，保护了经济秩序，实现了人们在经济生活中的和谐；由于制度反映了作为大多数人的要求，激发了它们在资源配置中的积极、主动及进取精神，实现了整个社会资源潜力的最大限度发挥；规范了人们在生产中的竞争和合作关系，通过进入和退出，把资源集中在效率最高的市场主体手中，产生最高的效率；抑制人们的机会主义，降低市场的不确定性，从而降低交易成本；制度的创新还有利于外部利益内部化。所有这些都极大地为新的生产力开辟了发挥作用的场所，推动了经济的增长。这正好说明了，为什么在投入和技术进步之外，制度也能推动经济的持续增长。

我们平时所说的经济领域制度创新，就是把不适应于经济关系的旧经济制度，改变为适应经济关系的新经济制度。

但是，制度的创新与投入、技术进步等影响经济增长的要素不同，它的创新往往直接或间接地触动人们的经济利益格局。因此，对新制度的要求首先会被利害关系最密切一部分人群所痛切地感受到。然后，被期于利害关系并不十分密切的群体所感受到。最后，被所有人群感受到。这是一个从量的积累发展到新制度的诞生的质的飞跃的过程，正因为这样，人们要自始至终都要密切关注各不同群体对待新制度的感受，支持新制度的诞生，帮助新制度成熟和完善起来，过时的旧制度顺利地退出舞台。此外，还要看到，在新旧交替中，也会有个别群体的经济利益和旧制度密切相关。制度创新



触动了他们的利益，因而受到了这部分人的抵制也是不足为奇的。假使这个群体是社会上掌握实权的群体，制度创新所面临的抵制还会更大一些。可见，制度创新会在大部分人群赞成、发起和推动下，并不断克服各种阻力而实现的。

制度创新的速率在不同的社会经济形态下是不同的。在自给自足的农村经济形态下，农户的生产资料绝大部分是自己生产并提供的，生产的产品主要用于自己的消费，使用的劳动力、技术及资金也都是家庭自己的，农民的生产要求及消费要求也都局限于现成的低水平，缺乏更高的预期和要求，这是一个独立于瞬息万变社会之外的封闭经济体，既无外来的冲击又缺乏内部制度创新的冲动，整个经济关系处在一个低水平的惰性平衡之中。直至市场经济兴起，整个农业及农村经济在强大的市场经济冲击下，自给自足及半自给自足的经济基础被瓦解，农业不仅被现代工业的产品装备起来，农业资源按市场规律配置，农业被逐步改造成为一个面貌崭新的现代产业。与此同时，处于惰性状态的制度也从休眠中复苏，参与了从新制度不断替代旧制度的变革之中。制度创新就成了经济社会发展的常态，推动农业快速增长。

这是就农业的总体来说的。可是，山区农业及农村由于地域的特殊性，社会主义市场经济的引进远远滞后于一般农村，制度创新也远远滞后于一般农村，从而阻滞了山区经济的增长，继续拉大了山区和一般农区、东部和中西部经济发展水平的差距。这正是为什么，我们这本书特别把山区经济发展中的制度创新单独挑出来加以研究。

研究集中于当前影响山区经济增长中最主要的制度切入，包括在山区引进社会主义市场经济，发展山区的民营经济，资金和技术的投入，农户经济组织形式的沿革，山区和平原的协调发展，山区的反贫困，社会及政治领域的建设等方面的制度创新。我们热切地呼唤这些领域已经实行和将要实行的制度创新，能够激发山区综合