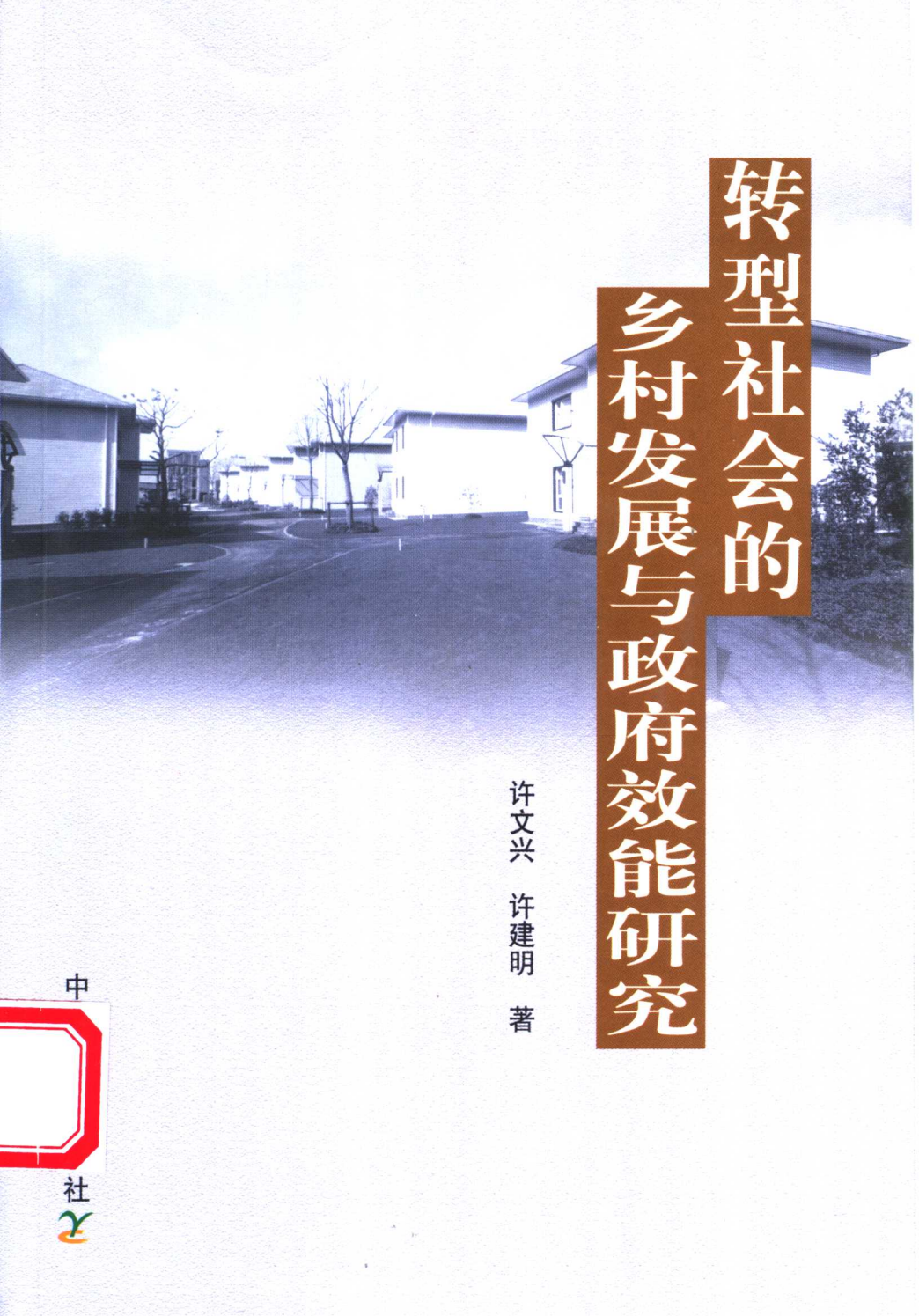




转型社会的 乡村发展与政府效能研究

许文兴
许建明 著

中

社



转型社会的乡村发展 与政府效能研究

许文兴 许建明 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型社会的乡村发展与政府效能研究 / 许文兴, 许建明著. —北京: 中国农业出版社, 2005. 4
ISBN 7-109-09686-6

I. 转... II. ①许...②许... III. ①乡村-社会发展-研究-中国 ②国家机构-行政管理-研究-中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 018254 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥
责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 11.75

字数: 300 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

乡村社会经济的发展对于全世界来说是一个古老的学术与实践命题，对中国而言，实现乡村社会发展，无论对实现现代化目标和提高综合国力还是实现社会和谐稳定都是至关重要的。因而如何实现乡村社会经济发展才是问题的关键。

由于农业的弱质性、农村处于社会经济网络的边缘地位以及农民的分散经营与其知识、讯息滞后于现代社会经济进程，使得乡村社会经济的发展问题不仅对于欠发达国家（或发展中国家）是一大难题，就是对于发达国家来说也是一个不小的难题。由于发达国家已经实现工业化，农业在国民经济中的比重很小而且已经产业化，使得这些国家有能力对农业、农民进行补贴；而发展中国家，农业在国民经济中的比重很大并且处于小农经营状态，农民占从业人口的大部分，对于这些国家来说，乡村社会经济的发展问题存在相似性，同样是举步维艰，以至于在学术界中产生了一个误解，把中国的乡村社会经济发展问题等同于一般发展中国家。

鉴于此，在此专著中，我们对中国的“三农”问题的性质进行辨析并形成有层次的系统的认识划分，分别从中国作为一个发展中国家的加速发展取向，作为一个

在国土面积和人口规模上的大国的城乡平衡发展取向，来论述中国的“三农”问题的特殊性质，这不同于当前学术界中对中国的“三农”问题不加辨析或仅仅将之当作一个普遍发展中国家的现代化过程中所出现的一般性问题。在此专著中，我们希望在“三农”问题的思路分析进行梳理，有助于加强我们今后政策制定的针对性。

诺斯在《经济史的结构与变迁》中提出以他名字命名的悖论：“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源。”政府作为关键行动者，对于今日中国尤其如此。本书紧紧围绕着后进国家的政府权责职能来展开的。对后进国家来说，仅仅依靠社会和市场来求得发展是十分困难的，因而需要政府的积极参与；但随之而来的出现“政府失灵”问题。因而本书解决的中心问题是如何在保证发挥政府效能的同时减免“政府失灵”，特别是在乡村社会发展中，如何妥当解决这个问题。

中国作为一个发展中国家，与一般发展中国家一样，乡村社会经济的发展面临着许多普遍性问题，如物质资本短缺、人口压力沉重、人力资本低积累、技术落后等等。这类问题使得中国的工业化、城市化与国民经济产业结构的升级、优化缺乏必要的物质基础与技术手段，这类问题的解决或缓和，需要政府的参与。

中国的乡村社会经济发展问题不同于一般发展中国家主要有两个：一是物质性方面，中国作为一个在国土面积和人口规模上的大国——其人口占世界总人口的

1/5 强,国土面积居世界第三位,其一个县的区域面积比世界上 2/3 国家的国土面积还大——要进行乡村社会经济发展,其所面临的问题比起国土面积和人口规模中等的一般发展中国家更为复杂而且艰难,因此对于中国而言,乡村社会经济的发展离不开地方政府效能的发挥;二是体制性方面,中国实行户籍制度,在中国,农民不仅仅是一个单纯的职业意义或文化意义或社会关系网络意义上的农民,而且是一种身份,农民身份的终身性和继承性构成了乡土社会向现代契约型社会转型的制度性障碍。

因此,中国的乡村社会经济发展问题的解决都与政府权责和效能紧密相关,然而,政府效能的发挥又可能引发出“政府失灵”难题。对此,学术界提出两种思路,一种是扩展市场机制的运作范围,减少政府干预的范围和程度,另一种以第三部门非政府社团组织来替代政府行使某些职能;然而对于前者而言,会出现“市场失灵”难题,而这又往往导致寻求政府干预,对于后者而言,也会出现“自愿失灵”,第三部门的运作也离不开政府资助,总之,这两种思路的局限在于导致问题的循环,却不是问题的解决。

本书提出第三种思路即通过政府内部权责职能的层次分工:中央政府、地方政府等,即根据各层级政府所处的局限条件与权责职能进行政府内部纵向分工分权,来作为前两种思路的互补解决手段,而且对于处于欠发达水平的中国而言,“政府失灵”现象尤其严重,因而这一新思路在政策操作实践上具有特别的意义。因此,

我们提出“地方政府干预”这一理论概念，以丰富、深化我们对政府效能发挥与社会经济发展特别是乡村社会经济发展之间关系的认识。

中国的乡村社会经济发展问题的解决是一个整体性的工程，需要全部相关行为主体的参与，也就是，以市场化运作为基础，针对“市场失灵”问题，要通过政府效能发挥来解决；同时针对政府行为所伴随的“政府失灵”，要辨清是中央政府还是地方政府由于自身所处的局限条件所导致的——这也才有助于“政府失灵”的克服，我们这里在“政府干预”这一政策实践与理论概念上进一步区分并提出“中央政府干预”、“地方政府干预”，在中央政府逐步退出乡村社会经济发展的问题领域，要突出地方政府效能发挥与第三部门/非政府组织的重要作用。

所以，我们认为，转型社会中的核心是政府的转型，即发挥政府效能并能克服“政府失灵”。这样，有助于我们形成对转型社会中乡村发展问题与克服“政府失灵”一个较全面的而又明晰的认识，有助于我们农村发展政策的制定与实施“以人为本”，协调城乡平衡发展，落实“科学发展观”与实践“三个代表”重要思想，推动中华民族复兴。

此外，本专著在理论分析的同时，也注重案例分析，其中对中国台湾地区农村发展的转型分析，有助于我们更好地认识其转型的成功经验与负面教训，可以对我们制定可操作性的政策提供借鉴和参照样本。

本书由许文兴、许建明提出研究思路与写作提纲，

并撰写书稿的大部分章节，郑晶、洪志生、陈春、陈斌、林勤、周慧蓉、许小晶提供部分章节的初稿，许文兴、许建明在初稿的基础上进行全书的统一修改、整理与最后定稿，最后由许文兴审定。本书的出版得益于福建省“百千万人才工程”人选培养资金的资助，得到了福建农林大学校领导和同仁的大力支持，本书撰写过程中也参阅和引用了有关著作者的信息、数字和观点，使得本书得以充实，在此一并表示衷心感谢。最后，我们要感谢张敏女士在整个书稿大部分章节文字输入方面所做的耐心、细致而且高效的工作。

著 者

于福建农林大学观音湖畔

2004 年 12 月

目 录

前言

第一章 导论	1
第一节 基本概念分析	1
第二节 分析框架	22
第二章 全球视野下的乡村发展	33
第一节 前言：为什么要从全球视角关注乡村发展？	33
第二节 社会科学体系中关于乡村发展的论题	34
第三节 柔性世界体系与政府效能	58
第三章 政府角色的效能	63
第一节 后进外发型现代化中的政府角色	63
第二节 政府失灵及其解决思路	69
第四章 作为镜子的台湾经验	85
第一节 前言：为什么要以台湾为案例？	85
第二节 历史的遗承：日据时代的“台湾农业，日本工业”	86
第三节 乡村发展中政府的作为	89
第四节 社会资本：民间社团组织	96
第五节 结果：台湾乡村经济发展	101
第六节 台湾之谜：威权体制下的经济发展	107
第五章 多重交困的中国乡村社会	120
第一节 “三农问题”	120

第二节	转型社会的特征	124
第三节	全权政治体系系统摄下的乡村社会	132
第四节	中国乡村发展的制约因素	137
第六章	传统农村的现代命运	143
第一节	传统农业的基本特征	144
第二节	传统农业长期停滞的缘由	149
第三节	向现代农业转型的挑战	152
第四节	中国农业发展的困境	162
第七章	乡村剩余劳动力转化问题	171
第一节	中国乡村剩余劳动力的现状	171
第二节	乡村剩余劳动力的生成机制	174
第三节	人力资本理论	178
第四节	剩余劳动力的转移：城市化及其后果	188
第八章	乡村工业化及其问题	199
第一节	乡村工业化的制约条件	199
第二节	乡村工业化与环境	204
第三节	政府的作为	209
第九章	乡村发展中的技术进步问题	214
第一节	技术进步的意义	214
第二节	技术传播相关理论	218
第三节	技术传播的机制	222
第四节	技术更进中的农民行为类型及其意义	226
第五节	中国乡村社会中技术更进的壁垒	234
第六节	“适当技术”的意义	241
第十章	乡村现代化进程中的资本支持问题	245
第一节	资本及其作用	245
第二节	资本形成与储蓄	251
第三节	资本形成与投资	260
第四节	发展经济学关于资本制约理论	269

第五节 乡村社会资金融通	275
第六节 中国乡村发展的资本缺失	279
第十一章 国际分配中的政府职能	284
第一节 比较成本（利益）理论：参与国际分工与 摆脱物质匮乏	284
第二节 国际价值分配进程中的政府：摆脱价值匮乏	295
第十二章 作为关键行动者的政府	306
第一节 现代文明政府的职能	306
第二节 作为后发国家的政府职能	315
第三节 政府职能的准则	323
第四节 乡村发展中政府权责职能的转型	326
第十三章 地方政府干预	335
第一节 事实与理论的启示	335
第二节 事实性分权	340
第三节 制度性分权	346
第十四章 结论：政府失灵的克服途径	350
参考文献	352

第一章 导论

第一节 基本概念分析

在进入正式讨论之前，我们先对本书的一些基本概念进行界定，以便更好地标识研究分析问题的基础切入点。

一、基本概念界定

(一) 转型 (Pattern Change)

转型是近年来中国社会中盛为引人注目的一个概念。其实，自“鸦片战争”始，中国就面对“三千年来未有之强敌”，进入了“三千年来未有之变局”（李鸿章语），便开始了费正清的“挑战—回应”模式的现代化进程，其间经历了梁启超先生所谓的“从器物到制度再到文化”的层层剥入深化三部曲。

19 世纪 60 年代，晚清政府中的曾国藩、李鸿章、左宗棠等官僚利用在太平军冲击下中央集权弱化而地方自主权上升的整体局面松动时期开展了洋务运动，这是中国人应对外部列强挑战下的实行器物层面的变革，相应地开办工厂，引进先进技术，发展现代工商业，介绍国外科学著作，初步创办了现代军队，以求国强民富，但由于变革举措的开展仅局限于直观的器物层面上，而后随着外患危险的恶化，洋务运动的最显著成果北洋舰队的覆灭，导致自身安全的诉求和解决迫在眉睫危机的焦虑上升，邻近

的“蕞尔小邦”日本在经历与晚清政府开展洋务运动的基本同步的“明治维新”之后打败了“同光中兴”的中国，随后又打败了富有扩张传统的白种人强国俄罗斯，中国便转入了政治制度层面变革，其中有秉承了“治国平天下”、“经世济民”责任感的知识分子，于19世纪90年代开展了戊戌变法，由满清统治集团自身承继了戊戌变法的改革方案而发起的“立宪维新”，但由于满清作为少数民族主宰的统治集团对占人口绝大多数的被统治的主体民族的警惕，导致他扼杀了戊戌变法和“皇族内阁”的出现，最后失信于天下，导致失败。

20世纪初期由陈独秀、胡适等人发起领导的“新文化运动”使中国进入了文化层面的变革，但由于后来的“救亡压倒启蒙”（李泽厚语）引起了整体性格局变迁，而未能深化。因此，我们可以说转型的第一个含义是传统社会向现代社会的转型，封闭社会向开放社会的转型，这一进程现在仍在进行，这就意味着主导整个社会运行的诸多规则必须作出相应调整，以应对和引导。

中国社会转型自现代产业革命及战争技术革命开始，现代战争及其武器、军需物品的供应都是建立在现代大工业生产和社会化大经济运作基础之上，因此，现代工业体系的建立及其完善是必要的，也是随着对外开放过程中非军事的经济综合实力的竞争及其由于民族主义的普及与民族国家的建立使政权必须获得了一种在这种国际竞争中争强的合法性资格认证所必需的。因而，转型的第二个含义是农业社会向工业社会的转型。而且，在产业革命之后，一国国民财富不再是以依靠自然禀赋的土地、人口与农业生产为主体，而是主要领先工业生产的积累与科学技术的创新能力，因此，无论是从国强还是民富角度而言，工业化都是其必需的。

1949年后新中国政府开展了一系列基础的工业化进程（许建明，2004）。这次工业化是以中央政府为主体的，与前一阶段的工业化运动相比，随着世界工业化水平的提高与战争—技术

质量的提升，这一次的工业化的任务和问题更显艰巨，是依靠地方政府难以完成的，并也难以短期解决的，因此，这一次的工业化的承担责任就落在中央政府身上。军工产业的生产是以重工业为基础，而且，军工产业与重工业都是资本高度密集型的产业，要发展这两个产业就必须筹集巨大资本；但由于中国的国力资源的贫困与科学技术的落后，为此中央政府为了筹集大量资本，就建立了对所有资源的集权性的计划控制。在微观层面，由于层次过多而导致信息不对称加重引起的微观个体为了自身效用水平优化而自发进行的资源配置，因而为了避免基于类似情况所引发的资源逸出以军工产业为核心的资源动作系统，而剥夺了微观经济个体的自主权，这时微观生产个体已不是正常经济状态下的企业，而是成为生产车间，中央政府集中全国的一切资源开展工业化运动。“洋务运动”中由于官办企业的行政性调配资源以及对基于盈利与亏损的责任在政府与个人之间分配的不对称，与官办企业中行政性激励的不确定性，导致官办企业效率低下，资源浪费严重，后来政府把这些官办企业的运作方式转为了“官督商办”。基于类似的理由，由于中央政府的集权性计划支配一切资源以及支配一切微观个体的运行，这样，信息过程中的扭曲、失真以及不对称所导致的虚假信息，而且市场机制的取缔导致既无竞争机会又无配置资源所需要的合理的价格体系，因而，基于这种资源配置极度无效率局面，中国社会经济开始了中央政府集权性控制的松动节奏。因此，转型的第三个含义是集权性计划控制的社会经济转型为分权性、自由型市场化的社会经济。

与此相应的，基于在对民族国家基本安全威胁清除，而且具备基本安全防卫能力后，一个政权及制度的合法性就转移至民富的提高，或国民财富的积累与生活水平提高的速度快慢上，因此，政府的使命是转为如何实现这些目标及如何服务大众上。因而，需要政府的转型，也就意味着政府从排他型的政府转型为服务引导型的政府。

(二) 农业、农村和农民

1. 农业。农业是人类进入文明状态的第一步台阶，是人们培育植物、动物和微生物，以取得人类生存与发展所必需的物资资料的社会生产部门。也就是说，农业系统不是单一的生态系统，也不是单一的经济系统，而是生态—经济的复合系统。这一复合系统不是简单的线性组合，而是二者的有机结合。因此，农业系统既不同于它所从属的便于生态系统中的其他子系统，因为任何以植物为基础的自然生态系统虽然都能储蓄太阳能，但它们并不需要投入劳动；也不同于它所从属的国民经济系统中的其他子系统（如工业、建筑业、交通运输业等），因为它是利用生物的生命过程来取得人们所需要的产品的。

从这一根本特性出发，农业生产还具有以下具体特征：

(1) 农业生产是生命性的生产，其对象即动植物有机体是有生命的，具有自身的生长、生育、繁殖的自然规律，要求适宜的外界条件（光、热、气、水、土、能等），它在自身的生命活动中合成碳水化合物、蛋白质、脂肪及其他有机物质，是一部自动化的“活机器”，它的这种“活机器”的性能，对农业生产具有决定性的作用。

(2) 土地是农业中基本的不可取代的生产资料，动植物都要以土地作为其生产的立足点，以及养分和水分的贮存器与供给者，因此土地的改善及其利用状态对农业生产具有极为重要的影响。

(3) 以太阳能为代表的自然力，是农业生产中无法取代的自然资源。太阳能是开动动植物有机体这部“活机器”并使之不断运行的自然能源。在农业生产中，植物以太阳能作为直接的不可取代的能源，而动物则通过植物来利用太阳能。此外，自然力还包括土地的自然肥力、水力、风力等自然力的善及其利用状态，在相当大的程度上决定着农业生产的优劣成败。

(4) 鉴于上述特点，动植物生产一般具有一个相对固定的，

相当长的生产周期，而且由于生产时间和劳动时间的不一致，因而使农业生产具有强烈的季节性。

(5) 在一定的空间范围内，各种动植物与微生物、客观环境之间，形成多因素相互联系、相互制约的生态系统，农业生产是以人类为主体，在一定气候、土壤等环境条件下，以动植物为基础，包括周围的林木、草地，也包括寄生虫、杂草、微生物等共同构成的能量转移、物质循环系统，称之为农业生态系统。因而，人类在进行农业生产的同时，也在干预着农业生态系统。

(6) 以上是农业的自然—社会特性在生产方面的体现，但现代的分工—市场经济下，农产品主要不是被生产者消费，主要是用于交换，由于农产品相对于工业品而言，难以标准化，致使交易费用高，农产品的生产区域即乡村相对于工业品的生产区域而言地理位置偏僻，交通不便，导致附加成本大。

(7) 由于农业生产依赖于自然条件、天气状况等不可控因素以及生产周期长，因而自然风险大，这对于现代社会的契约经济而言，农产品交易的交易风险与契约成本高。

(8) 由于农产品的收入需求弹性小于 1，因而农产品的需求增长速度往往低于社会经济增长速度，而且逐渐收敛于零增长。

(9) 当人们为交换而生产，同时农产品的生产周期长，人们由预期进行的决策往往因为消费需求弹性的绝对值小于供给而导致“蛛网震荡”的离散性供给。

2. 农村。农村，又称乡村。要立体地理解一个概念，往往需要理解这个概念的对立概念。农村是相对于城市而言，虽然农村的产生早于城市，但是在逻辑上二者是同时出现的，因为如果没有城市，也就无所谓乡村，也无需“乡村”这个概念。因而，了解城市的概念，有助于了解乡村的概念含义。

德国的经济地理学家冯·杜能于 1826 年提出孤立国模型，理论上的城市与乡村的区别只是区位的优劣和产业分工不同而

已，他写道：“想像一个充分大的城市，它位于一个富饶的平原上，平原上没有不可忽视的河流和运河穿过，在整个平原上土地是适合耕种并又同样的肥沃，在远离城市的外围，平原转变为不可耕种的荒芜地，它截断了这一地区与外部世界的全部联系。”“在平原上绝没有第二个城市，这个中心城市因此提供给农村以自己全部的加工品，并且从周围地区获取城市的全部必需品。”^①在这些前提假设下要达到社会生产区位的最佳配置，农业生产的区位该如何分布呢？

在冯·杜能的农业区位结构模型中，各个产业带区位呈环状，其农业区位结构中的环称为杜能环，区位结构的中心为城市，之所以各产业带呈环状，是因为产品的运输费用与生产点离中心城市的距离成正比。第一个杜能环是为自由农作区，该区离城市最近，主要生产新鲜蔬菜、牛奶等，由此向外距离变远，运费增加，新鲜农产品可能来不及运抵城市就腐烂并失去价值。因此，第二个杜能环形带所生产新鲜农产品不如其他产业生产有利，从而使这个带转变为别的农作物生产区，杜能按照当时的价格计算，如果在第一个环外生产粮食并没有生产木材利润大，那么就会形成林业带，生产木材供城市能源消费，之所以在第一个杜能环内不发展林业，只是由于新鲜农产品生产比林业有更大利润。类似的，第三个环为谷物耕作区，第四环为谷草轮作区，第五环为牧业区，第六环为荒芜土地，因为在这个地带生产任何产品在运往中心城市后都不足以支付运费。从冯·杜能的理论模型中，我们可以知道，理论上的城市与农村的区别只是区位不同引致交通成本不同进而导致产业分工不同的产业生产区域而已。

在实践上，世界通行的做法是，采用由联合国提供关于乡村和城市的区分标准。^②

① 王铮等：《理论经济地理学》，北京：科学出版社，2002.39

② 韩明谟：《农村社会学》，北京：北京大学出版社，2001.71~73