本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

编者按：中国是一个农业大国，农村的发展关乎社会的稳定和国家的富强。尽管各国农村发展过程中遇到的问题都是相似的，但所处的发展阶段不同，解决问题的思路和办法也不完全相同。在推进以人为本的新型城镇化过程中，如何把社会主义新农村建设和新型城镇化建设的规划政策有机协调？如何整合分散在各个部门的资源？如何平衡公共建设用地需要和个人权益保障的矛盾？如何在新农村建设中体现传统文化和道德的作用？他国的经验不妨作为一个参考。

日本农民富裕靠什么

□ 徐祥临

自1972年以来，日本农民的平均收入水平一直略微高于城镇居民。但此前的日本并不是这样，1960年前后农民的收入相当于市民的60%，再往前追忆到1930年，则是35%左右。日本是如何做到城乡居民收入均等的呢？基于实地考察和深入研究，笔者认为，以下几点值得借鉴。

依靠科学的理论指导农业发展

明治维新以后，资本主义工商业文明在日本很快扎下了根。在这样的历史大背景下，国家重视农业不可能刻舟求剑地模仿古代，必须形成发展现代农业的新思路。在这方面，日本经历过艰辛的探索过程。总体上看，第一次世界大战之前日本农业农村发展比较顺利，农业生产和农民生活较明治维新前有很大提高。但1918年出现了“米骚动”事件，接着在国内外政治经济多重因素作用下，从1926年起，日本农业出现危机，在1929—1931年世界性经济危机叠加打击下，很多农民穷到卖儿卖女的地步。残酷的现实对农业经济发展理论提出了迫切的创新要求。以往，日本的农业经济理论以立足于农本主义的经验总结为主，也有一些留学西方（主要是德法英）的学者把先进国家的农业经济理论照搬到日本，但都不能为日本农业走出困境提供有效答案。1936年，东京大学教授东畑精一出版了《日本农业的发展过程》一书，标志着日本农业经济发展理论从经验走向科学。该书以熊彼特的创新经济发展理论为基础，提出并分析了推动日本农业发展的“企业家”问题。东畑精一认为，推动日本农业经济发展的企业家既不是传统小农，也不是传统地主，而是农产品收购商和加工商，这些商人引导农业资源重新配置，提高了农业生产水平；但是，推动日本农业发展的最主要的还是政府。政府推动农业发展的基本手段是向农业生产经营系统注入货币资本。政府向农业注入货币资本的渠道是财政和金融。政府并不是像一般的企业家那样直接使用这些资本，而是交给其“别动队”即农民合作经济组织使用。东畑精一的理论创新得到了熊彼特的高度评价，并成为指导日本农业经济发展的基本理论依据。日本1961年通过的第一部农业基本法就是在这一理论指导下形成的。

农协提供全方位的社会化服务

除了理论层面的内容，真正解决农民增收致富问题最终要靠体制机制。日本作为东亚国家，农业的基本国情也是人多地少，农户经营规模细小。在工商业资本占主导地位的市场经济体制下，小农户如何参与市场竞争，是发展中国家必须回答的历史性课题。日本政府结合西欧尤其是德国的经验，并总结明治维新后农村产业组合发展的经验教训，在20世纪30年代中期形成了从上到下的农民合作经济组织体系（当时仍然称产业组合，战后改称农业协同组合，简称农协），成为政府发展现代农业的抓手。日本有三级政府，每一级政府都有农协组织与之对应。直接为农户提供生产生活服务的农协组织设在市（町、村）这一级，也称综合农协。在综合农协中，技术指导部门为农民提供农业技术服务，购销部门为农户提供产前购买、产后销售及生活资料购买服务，信用部门为农户提供资金存贷及各种结算服务，保险部门为农户提供生产与生活各种保险服务。此外，在土地规划与利用、医疗保健、业余文化生活等方面，农协都能够为农户提供服务。正是靠这样的合作经济组织，使农户在市场竞争中不是单打独斗，而是抱成一团连成一体。农协各项事业之间是相互支撑的。农业技术指导部门知道农户需要多少生产资料并生产出多少农产品，为购销部门开展服务奠定了坚实基础；如果农户发展生产需要融资，信用部门就可以通过技术指导部门和购销部门获得资金投放是否安全的充分信息。所以，靠农协体系支撑，日本农户不会遇到买难、卖难、贷款难这类问题，更不会发生假冒伪劣农资坑农和商人收购农产品压级压价的现象。以蔬菜的生产与销售为例，农协组织农户按照标准化农业方式进行生产，产品收获后对各户的产品数量和质量进行检验包装，



日本农村一瞥

然后统一运送到批发市场出售，农户得到的毛收入一般可达到最终消费者价格的2/3，要比我国菜贩子直接到田间地头收购高出一倍左右。特别需要指出的是，日本农协对农户进行技术指导是无偿的，购销部门收取的购销费用也仅限于必要的开支范围，也就是说直接为农户带来利益的服务部门并不赢利，支撑这类部门正常运转的经费主要来自于信用部门和保险部门的利润。农协的金融事业不仅解决了农户资金运转方面的所有难题，也为整个农协事业的顺利发展提供了经费保障。所以，农协实际上是以金融业务为核心的涉农垄断组织。东畑精一主张政府向农业注入货币资本，农协的金融部门就是主要渠道。当然，农协的垄断不是为了少数资本所有者的利益，而是保护所有农户的利益，并且通过农协内部的民主管理，保障所有农户公平公正地分享农协提供的服务。

政府对农业支持保护

以推广良种技术为契机，日本从1900年起在中央政府财政预算中列支农业发展项目，此后财政的支农力度不断加大。日本政府财政支农遵循一条基本原则，那就是城乡分享公共产品和公共服务一视同仁。比如，许多乡村学校学生人数很少，但校园建设、教学设施配备（如室内体育馆）、教师工资待遇等方面与一线城市没有任何差别，如果按照生均经费指标衡量，农村要高于城镇。交通、通讯、能源等基础设施建设也是城乡统一规划建设。政府还对主要农产品尤其是水稻生产实行保护价收购政策，确保农户投入的劳动力、资金等要素获得不低于社会平均水平的利益回报。政府还出资成立专门的政策性金融（被视为支农第二财政）机构，为农户进行现代农业经营性基础设施建设提供长期低息贷款。政府支农政策措施的落实一般都由农协组织配合，以确保农民得到实惠。

需要澄清一个误解，那就是这样的做法可能会使政府的财政负担过重。如果单纯看财政支出，这种观点不能说没有道理。但结合农协系统全面考察宏观经济运行则并不是这样。一方面，农户在得到政府支农政策扶持和农协周到服务的条件下，形成了强劲的农村市场需求，为国民经济发展提供了巨大的内需动力，政府可以通过税收获得财政支农实力；另一方面，农户在收入稳定下来后并没有强烈的贷款需求，农协的信用部门仅用三成左右的存款余额就能够充分满足农户的资金需求，其余七成左右的巨额剩余资金用于购买国债和企业债，也支持了整个国民经济的发展。

韩国新村运动打开财富源泉

□ 韩爱勇

20世纪60年代，韩国启动“出口导向”型工业化战略，工业化和城市化步伐大大加快。同一时期，政府忽视了农业和农村发展，导致农村生产生活环境极为恶劣。70年代初期，韩国人口约2700万，农村人口约为73%，农民户均收入只有272美元，40%村庄不通汽车，80%的农户不通电，80%的农民住茅草房。为改善生计，大量青壮年农民进城寻找就业机会，不仅给城市带来诸多社会问题，而且导致农村发展滞后、城乡发展严重失衡。

1970年，韩国大旱。在抗旱救灾过程中，政府发现全罗北道的一个村（韩国称为里）没有在慌乱中一味等待政府救助，而是自发组织群众抗旱救灾，生产生活秩序井然。受此启发，政府决定为全国所有村各免费提供300袋水泥，要求这些物资必须全部用于村里公共事业。第二年，政府对成绩显著的村庄继续提供并增加援助物质，平均每村为500袋水泥和1吨钢筋，同时将所有村划分成自立、自助、基础三级，成绩最佳定为自立村，最差划为基础村，而政府的援助物资只提供给自立和自助村。在此政策激励和引导下，一部分基础村的积极性被调动起来开始自觉行动，积极改善村庄的生产生活条件以获取政府的援助物资。有鉴于此，韩国政府认为，韩国山多人多地少、资源匮乏，依靠人力资源尤其是农村人力资源开发是实现快速、持续发展的唯一途径。紧接着，韩国政府把农村建设列为国家发展战略，振奋农民精神、建设家乡，实现农村经济发展和社会进步的“新村运动”由此而始。

新村运动大致经历了六个阶段。一是基础设施建设阶段（1970—1973年）。政府倡导“勤勉、自助、合作”的新农村精神，推行道路建设、荒山绿化、河道清理、村庄卫生等十大新农村事业，重点改善农村居住条件。二是扩散阶段（1974—1976年）。通过“增产”“勤俭”“邻保”三大运动和“新农村收入增加”“新农村工资收入事业”“新农村国民教育”“城市新农村运动”四大方针，工作重点集中于农民居住环境和生活质量的改善、提高，增加农（渔）民经济收入。三是充实和提高阶段（1977—1979年）。重点实施增产、勤俭、邻保三大运动，大力发展农村工业，提高非农收入，促进农村综合事业发展。新村运动经过调整，从政府主导的“下乡式运动”转变为民间自发，使新农村运动步入了名副其实的自理自立完成阶段。四是自发运动阶段（1980—1989年）。建立和完善全国性新村运动民间组织，培训和信息、宣传工作改由民间组织承担。政府工作重点转向调整农业结构、进一步发展多种经营、大力发展农村金融流通产业、改善农村物质文化生活环境、努力提高农民收入，使农村居民的经济收入和生活水平基本接近了城市居民的生活水准。五是自我发展、自我完善阶段（1990—1999年）。政府职能进一步弱化，有助于农村经济和文化发展的农技推广、培训组织、农村教育机构、农协、流通、农村综合开发、农村经济研究等民间组织机构应运而生。这些组织在不断优化自身结构的同时也传承了新农村运动的精神和理念。六是生活意识革新阶段（2000年至今）。政府倡导全体公民自觉抵制各种社会不良现象，并致力于国民伦理道德建设、集体意识和民主法制教育。

新村运动从当时农民最为关心的农村环境治理入手，从一开始就调动起农民参与的积极性。除此之外，韩国新农村运动的成功经验体现在以下几个方面。

注重精神改造，确立农民的主体地位。“勤勉、自助、协作”是新村运动的精髓，这是朴正熙总统针对当时韩国普遍存在的懒惰、等靠要、一盘散沙的国民性而提出来的新的价值观和精神理念，并用这种新价值观对国民进行精神启蒙和改造，鼓励他们行动起来，用自己的双手建设美丽家园。这就为整个运动营造了强大的思想氛围，纯正了民风。在政策导向上，政府将农村分为基础村、自助村、自立村三类，通过差异化的分类扶持来鼓励先进、鞭策后进，形成你追我赶的建设热潮。政府注重提高农民的行动能力，但不是仅仅依靠政府组织的各种技能培训，而是通过农民自主参加各种建设项目、增加体验活动，从中学到专门技能技术、团结协作精神和自我管理能力。同时，在各级新农村开发委员会中吸纳和培养农村骨干，让他们参加讨论、参与决策、养成主体意识，锻炼他们处理各种问题和做出决策的能力。

较好解决了政府和农民的关系问题。在新村运动初期，基本上是政府主导型的发展模式。由政府出资改善农民居住环境和生活质量、新村项目开发和工程建设、新村教育等公共基础设施，充分调动农民建设新农村的积极性。在新村运动中期采取的是政府培育、社会跟进的发展模式。政府把工作重点转移到鼓励发展畜牧业、农产品加工业、特色农业、农村保险业以及农协组织的建设上来，逐步培育社会发展实体。在新村运动后期逐步转入国民主导型发展模式，农业科技推广、农村教育机构、农业协同组合中央会、农村经济研究等组织机构在新农村运动中发挥主导作用，政府只是通过制定规划、协调、服务，运用财政、服务等手段，为国民的自我发展创造更有利的环境。这样，政府作用的适时转换与隐退，既发挥了政府的宣导和教育作用，也调动起农民的积极性；政府的规范、资源供给也与各级农村开发委员会的组织有效衔接起来。

重视传统文化与道德的作用，并强调传统文化和道德与现代化的有机结合。农村建设了大量新村会馆、村民会馆、敬老院、读书室、运动场、娱乐场、青少年活动中心等文化设施。通过讲课、读书、讨论会和发放宣传品等形式，向农民灌输正直诚实的价值观，培养农民勤勉、自强、团结和奉献的主人翁使命感，倡导勤俭节约的生活方式，对农村带头人和农民进行长期不间断的教育，使农民具有强烈的集体荣誉感、团结协作精神和良好的生活态度。

韩国新村运动揭示了这样一个规律：一个国家现代化的程度，根本上取决于普通民众参与经济活动的程度，只有普通民众参与到经济活动中来，创造财富的源泉才能被打开。

德国巴伐利亚州的农村综合发展

□ 郑寰

巴伐利亚州位于德国东南部，是德国面积最大，人口第二的联邦州。在魏玛共和国时期，由于农村积贫积弱，城乡矛盾异常激烈，巴伐利亚州曾一度成为纳粹势力崛起之地。二战结束后，东西德分裂，巴伐利亚州遭受战争重创，大量贫民涌入城市，城市不堪重负，乡村破败凋敝，使这一地区几乎再度陷入绝境。一些有识之士看到，如果不从根本上解决城乡发展的问题，社会将无法得到巩固，极端主义有可能卷土重来。因此，必须把农村发展提升到政治和社会问题的高度来对待。

农村综合发展的主要内容

针对这些问题，巴伐利亚州从上世纪50年代开始，推动了新农村建设试验，逐渐在实践中形成了“农村综合发展”的道路。农村综合发展的核心支柱，是土地整理和村庄革新。所谓土地整理，并非简单为了提高粮食生产能力，或者为了城市发展腾挪空间，而是注重农村地区的综合发展，目标是不断缩小城乡差别，使城乡之间和区域之间均衡协调发展。所谓村庄革新，并非局限于农田水利、乡村道路等基础设施建设，而是将生态景观规划和公众参与等方法引入农村发展，从生态、社会、文化、社区等多功能来重新看待农村。

农村综合发展，关键是平衡好四大矛盾：第一，既要增强城镇实力，又要保证农村地区的同步发展。在推进城镇化的过程中，不能仅仅关注城市，将乡村城市化，而是要按照农村特色建设农村，彰显农村的独特价值。但与此同时，也要让农民在工作条件、就业机会、收入水平、居住环境、社会待遇等生活质量方面与城市形态不同但等值。第二，既要保护私人财产，又要保证公共设施的土地需求。在城市化的过程中，尽量避免土地强制征收，损害土地所有者的权益。通过土地整理，有效调解建设用地和农业用地的矛盾，保证公共设施建设的土地需求。第三，既要保护自然环境，又要兼顾农业耕种。在乡村革新中，把水、空气、土壤等多种元素考虑进来，达到保护涵养水源、防止洪涝、防止水土流失、保护生物多样性等多重功能作用，同时又不以此限制农业的种植，损害农业的竞争力。第四，既要提高农林业的竞争力，又要保护耕地可持续利用。建设新的基础设施，发展地方经济，增加农林产品的附加值。但又要保证耕地得到休耕，保持土壤的肥力，遵循自然的规律。

农村综合发展的基本原则

在化解农村发展的多重矛盾中，巴伐利亚州突出强调了三大基本原则。

合作性原则，避免政府包办一切。巴伐利亚州早在1923年就确立了“助人自助”的合作原则。这意味着：农村发展不是政府一家的事情，所有利益相关者都要参与到村庄革新和土地整理中来，政府更多扮演辅助性的角色。农村发展的项目，主要以土地权利人为实施主体，即由参与者联合会、理事会全程组织开展。参与者联合会由土地整理或村庄革新项目所涉及的所有权人、使用权人组成，选出理事会成员，再加上土地整理机构派出的一名项目工程师组成项目理事会，全权负责项目的组织实施、协调等。在法律上，参与者联合会是一个临时性的公共机构，项目实施过程中的招投标、权属调查均由这个组织负责，而非交由乡镇社区来实施。从资金来源看，一般土地整治项目政府出资80%，村民出资20%，村庄革新项目政府和村民各出50%，并非完全由政府买单。对于个人承担部分，可以向国家申请低息贷款。贷款利率控制在3%，低于一般银行5%的利率。针对每个项目，农村发展局都会派出项目工程师作为理事会成员参与，从专业角度进行帮助和指导。这样做的目的，是要让农民对自己的社区负责，实现农村的可持续发展。

公众参与原则，强调互信与责任。在巴伐利亚州的农村综合发展中，利益相关者的参与至为关键。这样做的目的，就是要让村民参与管理地方公共事务，对自己的社区负责。通过共同讨论规划，执行规划，能够增强村庄的集体意识，获得对社区、家乡的认同。尤其是把年轻人引入决策过程，让大家学会倾听和分享，有助于建立代际互信。在项目实施过程中，必须通报参与者，甚至在相邻乡镇都要进行公示；必须通过个别谈话、分组谈话或召开大会等形式充分让公众了解具体计划和措施，并充分听取公众意见。为此，巴伐利亚州的《土地整理法》明确规定了组织的管理与决策方式、权利与义务等重要内容，为公众实质性参与农村发展项目提供了良好的组织保障。一般的参与过程包括四个阶段：第一，在村庄革新和土地整理项目开始实施之前，参与者联合会的相关人都要参加农村发展学校的培训，培训的主要内容是协商和讨论的技巧。第二，准备和规划阶段，主要是由专家引导促成参与者的互相信任，使得不同的利益相关者交换观念，将不同群体的利益呈现出来，对项目发展进行初步规划。第三，执行阶段，由专家引导不同的观点、需求和目的，着重强调可实现性。第四，持续深化阶段，由民众参与，分析、规划和执行项目。同时，在项目实施过程中，开展丰富多样的乡村公共活动，强化民众的公共责任意识，增强乡村的凝聚力。由此可见，农村综合发展是多目标的，最终还是回归到人和村庄共同体的再造上来。

平衡性原则，有效协调用地矛盾。土地作为农民最重要的生产资料、最重要的财产权益，是农村发展的核心。巴伐利亚州在取得土地的过程中，尽量不动用公权力，强行征地，而是运用土地整治，通过土地预先购买、等价交换和地块调整等手段，建立多方共赢机制，从而有利于避免因征地引发社会矛盾，维护原土地产权人权益。有效避免了政府征地中存在的超强制性和非程序化、补偿标准不合理、土地增值收益不公等问题。土地整理项目一般可分为常规性土地整理、简化土地整理、工程建设土地整理、加速土地合并和自愿土地交换五种类型。通过土地整理项目，可以将部分土地需求分配给整个区域的地产者，从而平衡项目实施区域的利益。与征地方式相比，土地整理项目能够减轻征地所涉及农民负担，避免少数农民失去大量土地，把失地风险转嫁到整个项目区范围内。同时，通过土地整理，还可以结合设施建设对整个区域进行农业用地改造，而非随意性建设工程项目，从而避免公共设施建设造成地块分割、水系破坏、水土流失及自然景观破坏等不良影响。

如今的巴伐利亚州，已经成功从农业州转型为工业州，成为世界领先的经济中心，被誉为“高科技的麦加”和“欧洲硅谷”。经过土地整理和村庄革新，巴伐利亚州的农业竞争力得到全面提升。全州农业和农产品加工业的年产值为320亿欧元，是仅次于汽车和机器制造业的第三大产业。通过空间规划和景观设计，巴州成为了全德最受欢迎的旅游度假胜地。2012年，到巴伐利亚州旅游的人数就达3000多万人，每年有接近30亿欧元的收入，政府的税收按照十分之一计算就是3亿欧元，而巴伐利亚州每年用于土地整理的投入仅仅为4000万欧元。更重要的是，通过充分调动民众参与，公共责任意识得以增强，乡村社区的凝聚力普遍增强，越来越多的年轻人回到乡村，将近三分之二的中小企业扎根农村，使农村可持续发展成为可能。