

中国新农村建设的制约因素及国际经验借鉴

胡智超^{1,2}, 龙花楼¹

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 北京 100101;

2. 中国科学院研究生院, 北京 100049)

摘 要:本文分析了中国新农村建设存在的问题:①农村土地空心化和人口过疏化现象不断加剧,耕地资源浪费严重;②农村发展资金短缺,农村金融体系建设滞后;③农村组织建设不健全;④农村基本公共服务水平落后,各类乡村公共物品供给缺乏;⑤农村建设决策体系不完善,缺乏规划引导;⑥新农村建设过程中农民主体性不强,公众参与程度较低。结合问题分析,总结出中国新农村建设存在3个方面的制约因素,即保障力短缺、参与力短缺和服务力短缺。随后,针对各制约因素在国际典型地区农村建设中的经验和教训进行了梳理,就德国、比利时、以色列、荷兰、法国、匈牙利、英国、美国、日本、韩国、澳大利亚和意大利等国在土地资源供给、人才资源供给、农业产业化、农民合作组织构建及农村公共物品供给等方面的具体做法进行了总结和分析。通过综合分析世界各国的农村建设经验和教训,从政府、社会机构和农民个人3个层面对中国今后如何顺利推进新农村建设提出相应对策建议。

关 键 词:新农村建设;制约因素;国际经验;中国

1 引言

1978年以来,尽管中国广大的农村地区获得了前所未有的发展,但社会经济发展水平仍然存在显著的区域差异^[1]。伴随着城乡“二元结构”体制的日趋明显,中国城乡居民收入差距持续扩大^[2]、农业比较效益低下、村镇环境不断恶化^[3]等问题进一步显现,并对城乡一体化发展进程造成严重阻碍。为了缓解区域发展矛盾、统筹城乡发展以达到构建和谐社会的目标,近年来国家相继出台了一系列支农惠农政策,并于2006年中央“一号文件”中明确提出了建设社会主义新农村的战略目标^[4]。自此,新农村建设正式成为新时期寻求解决中国现代化进程中日益凸显的“三农”问题,实现统筹城乡协调发展、构建和谐社会宏伟目标的战略部署^[5]。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》进一步强调“推进农业现代化,加快社会主义新农村建设”。这些战略部署对新时期加强农村建设的国际经验学习也提出了更高的需求^[5]。

从世界范围来看,建设新型农村已经成为很多

国家与地区实现由传统社会向现代社会转型的一个必经阶段^[6],例如,韩国于20世纪70年代在全国范围内开展了以“勤奋、自助、合作”为宗旨的新村运动,旨在缓解由于城乡居民收入差距不断拉大、农村人口大批涌入城市所导致的诸多社会问题^[7];日本在70年代后期为了解决“地域过疏化”,实现乡村可持续发展和农民收入增加,实施“造村运动”并开始推行“一村一品”的发展模式^[8];比利时为了重振农村地区活力,于80年代初开展针对瓦隆地区的农村更新运动^[9];印度在60年代为了解决粮食短缺、农民收入过低问题,在全国范围开展的以技术更新为主要内容的“绿色革命”^[10-12]。

此外,法国、英国、德国等国家也同样经历了类似的农村更新改造过程^[13-17]。目前,已有学者针对国外的农村建设经验进行了总结^[18-20],部分学者还对其中较为典型的国家进行了深入分析,并就建设社会主义新农村得出了一些启示^[21-22]。

纵观各方关于农村建设相关经验的研究,可以发现2个特点:①研究对象主要集中在日本、韩国、德国、法国、美国等少数几个发达国家,而对于其他

收稿日期:2010-10; 修订日期:2011-02.

基金项目:中国科学院知识创新工程重要方向项目(KZCX2-YW-QN304, KZCX2-EW-304);国家自然科学基金项目(40771014, 40635029)。

作者简介:胡智超(1987-),男,江西南昌人,硕士生,研究方向为土地利用与乡村发展。E-mail: huzc.09s@igsnrr.ac.cn

通讯作者:龙花楼(1971-),男,湖南醴陵人,研究员,博士生导师。主要从事土地利用与乡村发展研究,发表论文近100篇,近5年来在土地利用与乡村发展领域国际SCI/SSCI主流源刊发表第一作者论文11篇。E-mail: longhl@igsnrr.ac.cn

发达国家农村建设过程中的经验总结相对缺乏;②研究往往从国外乡村建设的特点和阶段入手,侧重于阐述国外乡村建设本身,而忽视对中国建设社会主义新农村过程中制约因素的针对性分析。此外,中国新农村建设战略的实施进程中面临的诸多困境与问题^[23-24]也表明亟需加强该领域研究的针对性。基于上述情况,本文将以世界主要发达国家作为研究对象,从新农村建设的制约因素入手对各国的农村建设经验进行分析梳理,以期为中国今后持续推进社会主义新农村建设提供参考和借鉴。

2 中国新农村建设存在的问题与制约因素分析

2.1 新农村建设的战略目标与存在的问题

《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(2006年)中提出的新农村建设战略目标,包括统筹城乡经济社会发展、推进现代农业发展、促进农民持续增收、改善农村物质条件、发展农村社会事业、培育新型农民、深化农村改革以及加强农村民主建设等8个方面^[25]。十七大召开之后,国家又从推进农村改革发展的角度,要求进一步加强农村组织建设、改善农村人居和生态环境、增强农村可持续发展能力。

上述政策的颁布和实施有力地促进了中国农业和农村发展^[26],粮食连续6年增产、农民工就业快速回升、农民收入持续较快增长、农民生产生活条件大幅改善^[27],新农村建设工作取得了一定进展。但应当认识到,中国作为内向积累型发展国家,长期以来采取的都是“以农支工”和“以乡育城”的发展模式,国家的快速工业化建立在严格制约农村地区发展要素供给的前提之上^[28],长期存在的“城乡收入差”和“工农剪刀差”既制约了中国农业基础设施建设与农村社会事业发展,也不利于提高农民生活水平。新农村建设依然存在着诸多亟待解决的问题。

(1)农村土地空心化和人口过疏化现象不断加剧,耕地资源浪费严重。农村空心化是指在城镇化发展过程中因为人口大规模外流而产生的农村聚落“外扩内空”现象^[29]。伴随着人口外流,过疏化问题逐渐出现,农村土地空心化现象也随之而来。一方面农村住宅空间结构的外向化趋势造成农村内部大量农宅日趋老化甚至被废弃,农村中心地区景

观出现衰败;另一方面,在村庄发展过程中,还往往会出现建新不拆旧、新建房空置的现象^[29-31],造成农村地区有限的土地资源尤其是耕地资源被严重浪费。农村空心化现象的产生给中国建设社会主义新农村工作带来的困难,主要包括以下几个方面:首先,农村空心化造成耕地资源严重浪费,对中国新农村建设过程中扩大农业生产规模、连片推进高标准农田建设产生负面影响;其次,农村空心化的产生和加剧会改变农村地区的整体面貌,增加新农村建设过程中基础设施改造和农村住宅更新的成本和难度;此外,农村空心化现象还有可能引发公众安全、疾病传播等各类社会问题^[31]。

(2)农村发展资金短缺,农村金融体系建设滞后。新农村建设既需要改善农村基础设施等硬件环境,也需要提升制度保障力度等软件环境,这些都需要通过良好融资环境和充足资金来支撑^[32]。2010年中央财政用于“三农”方面的支出达到8183.4亿元,比上年增加930.3亿元,尽管增幅较大,但是占中央财政支出的比重变动不大,其增幅仅比总支出增幅高出1个百分点,尚不足以满足新农村建设过程中推进农村各项事业发展的需要。从融资现状来看,农村金融一直以来就是中国金融体系的薄弱环节^[33]。一方面农村金融服务普及情况尚不乐观,截至2009年末,全国仍然存在2792个金融机构空白的村镇和342个金融服务空白乡镇^[34]。另一方面,农村金融机构定位不明确的问题^[33]较为突出,很多农村地区尽管存在金融机构,但往往是“只进不出”,资金流失严重,村镇一级的贷款总量维持在较低水平,这不利于在新农村建设过程中发挥农村地区自身的能动性。

(3)农村组织建设不健全。农村组织不仅包括了农村党组织和地方行政组织,还包括由农民自发形成的,服务于农村生产、销售、加工和贸易等各个环节、保护农民利益并向其提供相应教育及培训机会,带领农民摆脱贫困走向富裕的各种民间组织,如农村专业合作社、专业协会及专业研究会等。农村组织建设是确保中央解决“三农”问题和建设社会主义新农村各项政策落到实处的关键环节,因此农村组织的构建在中国一直都是各界关注的焦点之一。自建设社会主义新农村的方略提出以来,中央一号文件已连续5年就农村发展过程当中的各类农村组织建设和培育工作做出指示,并通过各种方式和手段推进农村组织建设。

尽管如此,中国的农村组织建设依然存在诸多问题:①农村组织内部存在定位不明确,职能划分不清等问题,各类组织之间功能交叉、地域重叠、类型繁杂,造成农村资源的不必要浪费;②农村组织的权力范围受到严重制约,许多民间组织受制于农村的行政边界,无法有效组织大规模生产、建立大型农产品流通贸易市场;③农村组织的管理和运行情况不容乐观^[35-36],多数农村组织处于一种松散或半松散状态,联合功能几乎丧失。

(4) 农村基本公共服务水平落后,乡村各项公共物品供给缺乏。改革开放近30年来,中国关于公共服务设施的建设存在着明显重视城镇忽略农村的现象^[37]。公共服务水平的不均衡发展导致了农村地区的社会保障事业、教育医疗事业及各类社会文化事业发展严重滞后。作为中国农村发展的薄弱环节,农村公共事业也是新农村建设的重要内容之一,党的十七届三中全会指出,加快发展农村公共事业,促进农村社会全面进步^[25]。为了稳步推进相关政策的落实有必要加强农村公共物品的供给力度。

(5) 农村建设决策体系不完善,缺乏规划引导。农村各项事业的推进需要各级地方政府根据地区特色制定符合当地实际情况的发展规划,并引导当地农民参与农村建设活动。从目前中国农村发展现状来看,由于农村各类民间组织发展还不够健全,尚不能有效起到组织生产、保障生活功能^[38]。上述问题的存在对于建设社会主义新农村、促进农村社会全面进步将产生较大的负面影响。

(6) 新农村建设过程中,农民主体性不强,公众参与程度较低。社会主义新农村建设本质上是面向全体农民进行的大规模社会建设活动,农民是这场活动的主体和受益者,也应当成为这场活动的主导者。但是,目前中国农民参与新农村建设的积极性不高,主体性缺失情况较为明显,具体表现在以下3个方面:①长期管理体制的弊端使农民游离于农村发展建设之外,无法参与决策;②政府的多数政策执行不符合新农村建设的初衷,农民参与的积极性

不高;③农村居民素质培养和农村教育体系不完善,使农民难以参与新农村建设。

2.2 新农村建设的制约因素分析

综合新农村建设的目标定位以及发展过程中面临的现实问题,现阶段中国建设社会主义新农村主要存在3个方面的制约因素,分别为新农村建设服务力、新农村建设保障力和新农村建设参与力(图1)。

新农村建设服务力是指在农村发展过程中为了缩小城乡发展差距、提高农民生活质量、激发农村地区活力,对农村发展各项公共服务事业的总体投入力度。新农村建设过程中的服务力度短缺,主要体现在农村各项公共事业的滞后发展及乡村公共物品的供给缺乏方面。基于此,要保障公共服务事业的稳步推进,就需要完善乡村公共物品供给体系、加强农村社会保障力度。现阶段,中国乡村公共物品供给在结构和力度上亟需改善和加强^[39],存在供给结构失衡、监督体制缺失、资金保障不力、供给主体单一、缺乏法律保障等问题^[40]。

新农村建设保障力指的是政府、社会机构和民间组织为确保新农村建设工作顺利实施和展开,针对各类要素(包括有形要素和无形要素两方面)供给能力的保障。其中,有形要素供给包括劳动力、资金及土地资源等方面;无形要素供给包括国家的制度环境及发展政策等方面。新农村建设中有形要素的保障力缺失主要体现在2个环节:其一是农村人才资源环节,中国农村地域广阔、人口基数庞大,要开展全国范围的建设运动需动用大量的基层人才。现阶段,中国基层人才数量明显不

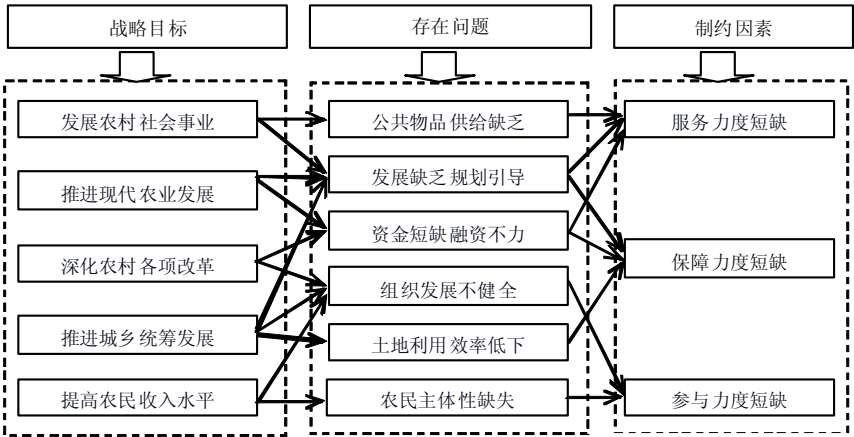


图1 基于战略目标与存在问题的我国新农村建设制约因素分析
Fig. 1 The constraining factors of building new countryside in China based on the strategic objectives and the existing problems

足、质量相对低下,均未达到建设新农村的人才要求。其二是土地资源环节,改革开放以来随着工业化和城镇化进程的加剧,农用地资源尤其是耕地资源开始呈现供不应求的状况^[41-43],为确保粮食生产安全,国家相应出台一系列政策措施以保障耕地资源总量不变。

新农村建设中无形要素的保障缺失主要体现在产业发展缺乏政策引导方面^[32]。农村产业发展需要国家政策的有力保障。现阶段,中国针对农村产业发展的引导性文件还相对较少,很难有效落实保障职能。政策保障缺失使中国在农业发展过程中出现了很多问题,如农村经济结构不合理、经营方式粗放、资源浪费严重、生态环境恶化^[44]等。

新农村建设参与力所反映的是新农村建设过程中农民对于各项活动响应与参与的程度。农民理应成为新农村建设活动的主要参与者,但从中国农村发展的现状来看,农民参与建设的情况不容乐观。一方面,农民参与建设的意识不强;另一方面,由于农村民间合作组织建设不够完善,使得部分农民即使有意愿参与,受客观条件的限制也很难在新农村建设过程中体现出个人价值。

3 基于中国新农村建设各制约因素的国际案例分析

基于上述分析,中国新农村建设的制约因素主要体现在保障力度、参与力度和服务力度不足3个方面。世界多数国家在其农村发展过程中也遇到过类似的问题,借鉴不同国家解决这些问题的经验和教训将有助于解决中国新农村建设中面临问题。

3.1 基于保障力的国际案例分析

3.1.1 有形要素供给的国际案例分析

(1) 土地资源供给。土地资源是农民赖以生存和发展的基本生产要素,新农村建设过程中土地资源的有效供给一方面可满足现代农村产业发展的用地需求,另一方面可为农村大型基础设施建设提供用地储备。农村土地整理作为增加土地资源供给、挖掘土地利用潜力的重要手段,对保障土地资源供给意义重大。中国现阶段农村土地整理中存在的问题主要体现在权属关系不明晰和融资结构不合理2个方面。以下是结合国际经验进行的具体分析。

土地整理权属关系调整。土地整理中的权属

关系调整既是对生产要素分配格局的重构,也是对利益主体相互关系的再调整。土地权属调整会直接触及农民的切身利益,并影响土地整理工作的开展。德国等发达国家在土地整理权属调整方面有值得借鉴的地方。依照当地法律,德国土地整理过程中如出现权属调整并需要进行土地交换的情况,不是以面积作为测算交易的基本单位,而是以得到与原有地块价值相等的新地块作为衡量标准来调整的,换言之,是“以价议价”而非“以地议价”^[45],这种方式能有效保障农民的利益不会因土地整理的权属变动而遭受损失。比利时在土地整理过程中也非常重视权属调整,但有所不同的是,为了促进农牧业的产业化和规模化,比利时政府要求土地尽可能向占有土地面积多的农户集中,因此在权属调整方面存在一定的政策倾斜,为了平衡农民利益,政府采取其他方式补贴权属置换造成的利益损失,如税负减免、公共服务事业建设等。

土地整理融资结构优化。农村土地整理的资金状况将直接关系土地整理的顺利进行。现阶段中国土地整理融资的问题较为明显,具体表现在融资效率低下、融资渠道单一^[46]等方面。德国应对土地整理融资不力的方法主要体现在融资体系完善方面。德国农村土地整理融资体系由联邦政府、州政府、土地所有者和其他团体共同构成,在此基础上面向不同对象形成包括常规性土地整理融资、简化土地整理融资在内5类融资模式^[47],保证了土地整理融资的顺利实施。

(2) 人才资源供给。农村的人才资源缺乏主要体现在农村领导人才和专业技术人才供不应求等方面。农村人才缺乏的原因主要体现在有以下2个方面:一是由于快速城镇化吸引了大量农村人口流向城市致使农村人才大量流失^[48];二是农村人口的基本素质普遍偏低,能够有效服务新农村建设的领导人才和专业技术人才严重匮乏。

从应对农村人口流失、地区过疏化的视角来看,日本的经验值得借鉴。随着城市化进程的加快,日本在20世纪60年代出现农村人口的大规模转移。农村人口尤其是农业劳动力流动加速,乡村地区出现了人口过疏化现象。为应对农村人口流失,日本政府一方面制定了大量促进农村发展的政策法规(例如《过疏地域对策紧急措置法》),在法律中对农村过疏化地区提出具体应对措施;另一方面加强对农村、农业的投资,大力开展针对农村的各

种公共设施建设工程^[49],旨在缩小城乡差距,减小农村地区的人口外推力。此外,为了恢复过疏化地区的发展活力,日本还特别强调地区自立,并在2000-2010年实施的《过疏化地域自立促进特别措置法》中,对过疏化地区自立制定了具体目标^[21],内容涉及产业发展、设施建设、环境改善、文化振兴以及福利提高等方面。通过上述各种努力,日本有效控制了过疏化蔓延,防止农村人口的进一步流失。

从农村人才素质培养方面来看,韩国在农村人才培养方面的经验值得借鉴和学习。韩国国内最具代表性的农村发展项目是开始于上世纪70年代的“新村运动”,该运动由当时的韩国总统朴正熙倡议实行,并一直延续至今。通过新村运动的开展和实施,彻底改变了韩国农村的落后面貌并有效带动国内的经济的发展,使韩国在短短30年的时间里从贫困落后的发展中国家一跃成为世界发达国家。“新村运动”之所以能够成功实施,关键在于设立了一套完整的村庄指导员培训体系(根据韩国相关法案规定,村庄指导员是“新村运动”的领导者)。针对村庄指导员的培训项目开始于1972年初(即新村运动实行的第二年)^[22],参加培训的指导员不仅需要听取各类讲座、接受关于“新村运动”实施方法的教育,还要参与小组讨论。通过与同伴的沟通和探讨,指导员们能够了解民主的决策制定方式,并获取相应的建设经验和教训。“村庄指导员培训计划”的开展有效提高了韩国农村领导人才的管理能力和个人素质。此外,在对专业人才的培养方面,韩国通过大规模兴建“村民会馆”和各类培训机构,一方面加强农民的农业技术培训,提高了专业技术水平;另一方面也提升了当地农民的教育水平和文化素养,为“新村运动”的顺利实施提供了有效的人才保障。

3.1.2 无形要素供给的国际案例分析

(1) 农业综合发展政策。从提高农业生产力、优化农村经济结构的角度来看,中国可以参考德国、法国等发达国家的部分做法。德国尽管从整体上看农业水平发达,但各地区的经济发展状况却差异较大^[50]。部分地区农村存在高失业率、低生产率的情况。为了缓解区域间发展的不均衡,德国联邦政府和各州政府根据《联邦-州改善农业结构和沿海地区保护共同任务法》出台了大量引导和资助农业及农村发展的政策措施(如农民收入渠道多样化促进方案等),并将资助农村综合发展作为现阶段

的发展重点,通过政府的政策引导保障农业发展。法国政府在推进农业发展方面同样值得借鉴。法国的农村改革开始于20世纪50年代,为了改变法国农村产业发展滞后、农业生产效率低下的状况,法国政府不仅通过一系列财政、税收、福利补贴政策保障农业发展,同时还进行了农业一体化改革^[51],通过整合农业产前、产后各部门形成一体化的农业产业链,确保农业的高效发展。以色列政府为了促进农村产业发展,更是设计了一套乡村综合发展策略用以保证农村产业发展,其中明确强调了农业发展的重要性,并对第二三产业的协同发展提出了相应要求。

(2) 农业产业化政策。日本和荷兰在发展高效农业、促进农业产业化的过程中积累了许多值得参考和学习的经验。日本政府促进农村产业化发展的办法概括起来可以称为“企业参与、科技兴农、产业协同”。具体来看,就是要一方面综合社会各界力量推进农业产业化、提高农业技术含量,另一方面加快农业上下游的二三产业发展,实现规模化和高效化。基于上述办法,并结合“一村一品”的发展模式,使日本的农业产业化得到快速推进。荷兰作为农业高度发达的国家,农业产业化水平远高于发达国家平均值。其之所以具备有如此好的发展态势,关键在于政府对农业发展的政策支持。荷兰政府通过长期的制度建设,形成了一套完整的金融和市场运行体系,在保障农业生产所需各项要素正常供给的同时,有效发挥市场调控手段,建立和健全了农产品供应链条,保障了农业的产业化推进。

3.2 基于参与力的国际案例分析

3.2.1 农民参与意识培育

提升新农村建设的参与力不单需要调动农民的参与意识、激发农民的建设热情,同时还需要各类农村合作组织的配合与协调。从提升农民参与积极性的角度来看,德国和比利时两国的经验值得借鉴。德国作为法制国家的代表,通过立法的形式保证了公众参与的权利和义务,以农村土地整理过程为例,德国在《土地整理法》第138条中规定^[52],最高行政法院需设立一个土地整理审判委员会,委员会成员中必须要保证至少有两名具有农场经营管理经验的农场主参与;此外在第37条中规定^[52],只要土地整理涉及公共利益,则公共利益代表机构的代表就要参与土地整理过程。通过相关法律法规的制定和颁布,德国保证了较高的民众参与程度。与德

国不同,比利时在农村建设中对农民参与性的激励方式更多体现在利益导向上。同样以农村土地整理为例,比利时在设立土地整理项目委员会时,会充分兼顾土地相关受益人的利益^[53],通过政府与利益相关者的结合,一方面提高了工作效率,另一方面也激发了农民参与公共事业的热情,有效保障农村建设的参与力度。

3.2.2 农村合作组织建设

农村合作社是与农民关系最密切的村一级民间组织,也是中国目前各类民间组织的主要构成部分^[60],农村合作社的建设和完善对提高农民的参与积极性意义重大。下面就德国、澳大利亚及荷兰的农村合作社建设经验加以总结。

德国农业合作社的快速发展是建立在国家倡导、地方支持和民众参与的基础之上。合作社在德国有着悠久的发展历史,其有关合作社的思想萌芽可以追溯到19世纪50年代^[54-55]。德国政府对合作社的大力倡导是合作社得以长久存在并发展的关键因素。在德国,政府为了促进合作社制度的稳步推进,针对入社农民制定很多优惠政策^[55],内容涉及提高农民收益、保障农民各项生活福利、提高农民的知识水平与生产技术水平等各个方面^[56]。此外,德国还通过对合作社立法来保障其正常运行。在政府倡导与法律保障的基础上,尽管合作社实行的是自愿进退原则,但是由于个人利益能得到充分保障,农民的入社积极性普遍很高。与德国相比,澳大利亚在农村合作组织建设方面则更多采用“自下而上”式的经营理念^[57-58]。澳大利亚在国家层面上既没有统一的机构管理合作经营事务,也缺少统一的法律来指导规范合作社的发展。农村合作社的蓬勃发展更多是依靠合作社内部企业化的管理模式和农民自身的努力。与之相应,合作社的经营理念也就更多的围绕在如何增加农民收入、提高生活质量等方面展开。

荷兰的农村合作社发展与德、澳两国相比既有共性,也有其特殊性。作为国际社会高效农业发展的典范,荷兰政府对于发展农村合作社同样采取倡导鼓励的态度^[59],但是从管理体制上来看,荷兰农村合作社与政府的联系并不密切,不仅组织内部运行不受政府干预,而且各项外部经营活动的实施也是由组织自己来决定^[60]。从这个层面上来看它更接近澳大利亚农村组织的经营模式。此外,合作社成员的集中性、熟悉性以及合作社的较高专业化程

度,都能保证合作社的低费用运作^[61]。

3.3 基于服务力的国际案例分析

提升新农村建设服务力、保障公共服务事业稳步推进,就需要进一步完善农村公共物品供给体系。从这个层面来看,韩国、美国、德国等国家的实践经验可资借鉴。下面将对公共物品的供给结构、监督机制及参与主体等方面加以阐述。

从完善公共物品供给结构的角度来看,韩国与美国的很多做法值得学习。韩国在新村建设运动过程中,通过村民选举的方式选出新村领导人(指导员),各类建设项目和公共物品供给计划都是在新村领导人和村民共同协商的基础之上形成。通过指导员和每个村民的切身交流,有效保障了公共物品供需关系的一致性和高效性。与之类似,美国的乡村物品供给结构也是在基于满足民生的前提下形成的。在美国,乡村社区居民能够通过多种渠道来反映其需求意愿^[62],并通过这种方式改变各州政府的建设意愿,进而影响联邦政府的法令制定。

从公共物品供给的监督角度来看,德国的经验值得借鉴。德国在公共物品供给过程中采用了双重监督模式^[63-64],即对于法律规定范围以内的供给行为,通过强有力的制度、法规保障和严格的处罚措施进行约束;对于法律规定范畴以外的供给行为督导,则更多借助于社会舆论、媒体等手段。从资金保障的角度来看,匈牙利和意大利两国的经验值得借鉴。为确保公共物品供给过程的资金充足,匈牙利采用了多元化的融资模式,以各级政府、国际组织、农村民间组织及农民个人作为多元融资主体,通过中央财政转移支付、中央税收分享、自由收入、公共使用费用、投资补助和国际资助^[65]等形式补贴供给。与之相比,意大利的资金来源相对单一,主要源自政府公共财政,但在对公共财政投入的地区权衡和结构配给方面有自己的独特优势,因此同样保证了公共物品供给资金的稳定^[66]。

从提高供给主体参与程度来看,韩、美两国的做法值得推崇。韩国在新村运动期间,为避免因单一主体而导致的公共物品质量问题,通过政府引导的方式鼓励社会团体参与公共品供给过程,带动新村运动走向自发建设的阶段。美国所采取的模式与韩国不同,更多是借助已有的组织体系来实现多元供给。美国非政府组织遍布全国各地,囊括几乎所有行业,在乡村基础设施建设和相关事业发展、辅助政府管理^[62]等方面,非政府组织发挥了重要补

充作用。

4 国外农村建设经验对中国新农村建设的启示

基于以上对国外农村建设经验的分析,结合中国新农村建设的战略目标及制约因素,可以从政府、社会机构以及农民个人三级主体层面就国外农村建设的经验对中国新农村建设的启示加以总结。

各国政府在农村建设的过程中都扮演了极为重要的角色。具体来看,要推进新农村建设首先应该强化政府的引导和保障职能:

在政策引导层面,应当制定科学的发展规划,针对新农村建设过程中的土地要素供给、人力资源培养、产业综合发展等方面制定和颁布相应的法律法规,以确保建设的有序展开。具体来看,在土地要素供给方面应当在参考国外经验的同时,结合中国的所有制结构制定合理可行的权属分配政策,保证农户的利益不会受到侵犯;在人力资源的保护和培养方面,可以参考日本应对人口过疏化问题的实践经验,根据中国各地区不同发展特点制定相应的发展政策,在体现农村地区比较优势的同时有效缓解人口的大规模流失;在产业发展方面可以参考以色列、法国、德国的具体做法,综合产业现状、经济现状和地区特点制定相应的发展政策,整合产业链,推进本地区的农业产业化进程。在物质保障层面,借鉴德国、荷兰等国政府的建设经验,在加强财政支持力度的同时,大力完善新农村建设的融资体系,实现多元化融资。在建设实施层面,应该参考韩、日等国政府的实践经验,一方面通过开办各类农民培训机构,提高农民的个人素质并强化其专业技能水平;另一方面通过立法形式来规范农民参与建设的具体方式,激发其建设热情。

从社会机构的角度来看。新农村建设需要利用巨大的社会资源并协调多方面的利益关系,因此仅仅依靠政府力量尚不足以确保建设的稳步推进。企业与各类社会机构同样应当参与到建设活动当中。具体来看,社会机构应该在以下几个方面发挥作用:

(1) 配合地方政府做好农村土地整治工作。农村土地的综合整治工作一方面能优化用地结构,提高农村土地利用效率,另一方面能促进农业规模化与产业化经营,实现农村土地资源的节约集约与高

效利用。企业和社会机构可以在土地综合整治融资和运行等方面发挥作用,通过增加融资渠道、提高工作效率来确保土地整治工作的顺利展开。

(2) 配合地方政府保证农村各项产业稳步发展。结合荷兰、法国和日本的建设经验可知,农村产业的综合发展不仅需要政府支持,同时也要有企业和各类社会组织的参与,企业应当在自身发展的同时,协助地方政府发展农村产业、推动农业一体化进程。

(3) 充分发挥农村合作组织功能,激发农民参与建设活动的热情。

从农民自身的角度来看,综合国际经验可知,农民个人应当加强在新农村建设当中的责任意识训练。一方面积极参与各类培训,提高个人素质和专业技能;另一方面要放开思路,勇于创新,在参与建设的过程中挖掘个人价值,通过个人价值的实现来带动农村整体价值的提升,进而推进新农村建设工作。

参考文献

- [1] 龙花楼,刘彦随,邹健.中国东部沿海地区乡村发展类型及其乡村性评价.地理学报,2009,64(4): 426-434.
- [2] 王梦奎.中国现代化进程中的两大难题:城乡差距和地区差距.农业经济问题,2004(5): 4-12.
- [3] 刘彦随.中国新农村建设创新理念与模式研究进展.地理研究,2008,27(2): 479-480.
- [4] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要.北京:人民出版社,2006.
- [5] 龙花楼,胡智超,邹健.英国乡村发展政策演变及启示.地理研究,2010,29(8): 1369-1378.
- [6] 时玉阁.国外农村发展经验比较研究[D].郑州大学,2007.
- [7] 陈昭玖,周波,唐卫东等.韩国新村运动的实践及对我国新农村建设的启示.农业经济问题,2006(2): 72-77.
- [8] Yamagishi K, Kobayashi H. A study on the regional landscape planning framework on the relationships between urban and rural areas: Case study of Tokachi region, Hokkaido, Japan//Marchettini N, Brebbia C A, Tiezzi E, et al. The Sustainable City III: Urban Regeneration and Sustainability. Southampton: WIT Press, 2004: 401-410.
- [9] Christians C. 比利时农村整治的经验.地理译报,1992(2): 57-62.
- [10] 金永丽.印度农业发展道路探索.北京:中国农业出版社,2006.
- [11] Shilpi F, Umali-Deininger D. Market facilities and agricultural marketing: Evidence from Tamil Nadu, India. Ag-

- ricultural Economics, 2008, 39(3): 281-294.
- [12] Mukherjee A, Zhang X B. Rural industrialization in China and India: Role of policies and institutions. *World Development*, 2007, 35(10): 1621-1634.
- [13] Böcher M. Regional governance and rural development in Germany: The implementation of LEADER. *Sociologia Ruralis*, 2008, 48(4): 372-388.
- [14] Moseley M J. *Rural Development: Principles and Practice*. London: Sage, 2003.
- [15] Woods M. *New Labour's Countryside: Rural Policy in Britain since 1997*. Bristol: Policy Press, 2008.
- [16] Valentinov V. Explaining the rise of rural governance in Europe. *European Planning Studies*, 2008, 16(8): 1161-1165.
- [17] 李丽纯. 法国农村社会转型对中国新农村建设的启示. *世界农业*, 2006(4): 32-35.
- [18] 陈晓华, 张小林, 梁丹. 国外城市化进程中乡村发展与建设实践及其启示. *世界地理研究*, 2005, 14(3): 13-49.
- [19] 许丹. 国外乡村建设经验及对我国新农村建设的启示[D]. 黑龙江大学, 2009.
- [20] 李瑞霞, 陈烈, 沈静. 国外乡村建设的路径分析及启示. *城市问题*, 2008(5): 89-95.
- [21] 焦必方, 孙彬彬. *日本现代农村建设研究*. 上海: 复旦大学出版社, 2009.
- [22] 朴振焕. 韩国新村运动: 20世纪70年代韩国农村现代化之路. 潘伟光, 郑靖吉, 等译. 北京: 中国农业出版社, 2005.
- [23] Han J. Building a new countryside: A long-term task in China's modernization drive. *China Economist*, 2007, 6: 93-111.
- [24] Long H L, Liu Y S, Li X B, et al. Building new countryside in China: A geographical perspective. *Land Use Policy*, 2010, 27(2): 457-470.
- [25] 本书编写组. *推进农村改革发展若干重大问题解读*. 北京: 中共中央党校出版社, 2008.
- [26] 中共中央, 国务院. 关于推进社会主义新农村建设的若干意见. 2006-2-21[2010-9-6]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-02/21/content_4207811.htm.
- [27] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定. 2008-10-019[2010-9-10]. http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm.
- [28] 温铁军. “三农”问题与制度变迁. 北京: 中国经济出版社, 2009.
- [29] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究与整治实践. *地理学报*, 2009, 64(10): 1193-1202.
- [30] 龙花楼, 李裕瑞, 刘彦随. 中国空心化村庄演化特征及其动力机制. *地理学报*, 2009, 64(10): 1203-1213.
- [31] 王成新, 姚士谋. 中国农村聚落空心化问题实证研究. *地理科学*, 2005, 25(3): 257-262.
- [32] 邱家洪. 社会主义新农村建设: 背景、难点及对策. *中共成都市委党校学报*, 2005(12): 19-21.
- [33] 本书编写组. *《推进农村改革发展若干重大问题》问答*. 北京: 中共中央党校出版社, 2008.
- [34] 吴雨, 刘诗平. 2010年涉农贷款要实现“三个高于”. 2010-2-26[2010-8-5]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-02/26/content_13057249.htm, 2010.
- [35] 刘宝龙, 王政宇. 论我国农村组织形态创新. *农业经济*, 2002(2): 35-36.
- [36] 朱国云. 农民合作经济组织发展的现状、问题和对策. *江海学刊*, 2005(6): 81-86.
- [37] 王国奇. 国外农村社会保障法律制度的借鉴及启示. *经济与社会发展*, 2008(5): 140-143.
- [38] 本书编写组. *《推进农村改革发展若干重大问题》解读*. 北京: 中共中央党校出版社, 2008.
- [39] 雷晓康, 贾明德. 有效解决我国农村公共物品供给问题的对策研究. *华中农业大学学报*, 2003(1): 37-41.
- [40] 张红. 农村公共物品资源瓶颈: 现状、成因及对策. *中国矿业大学学报*, 2003, 3: 56-62.
- [41] 蔡运龙. 中国经济高速发展中的耕地问题. *资源科学*, 2000, 22(3): 24-28.
- [42] 傅泽强, 蔡运龙, 杨友孝, 等. 中国粮食安全与耕地资源变化的相关分析. *自然资源学报*, 2001, 16(4): 313-319.
- [43] 邹健, 龙花楼, 胡智超. 国际土地资源开发利用战略初探. *资源科学*, 2010, 32(5): 1006-1013.
- [44] 蔡运龙. 农业与农村可持续发展的地理学研究. *地理科学进展*, 1999, 14(6): 602-606.
- [45] Tan R, Beckmann V, van den Berg L, Qu F T. Governing farmland conversion: Comparing China with the Netherlands and Germany. *Land Use Policy*, 2009, 26(4): 961-974.
- [46] 曹汝华. 中国农村融资问题的研究[D]. 东北农业大学, 2004.
- [47] 董利民. 德国乡村土地整理融资机制及其启示. *新疆农垦经济*, 2003(5): 69-73.
- [48] 陈晓华, 张红宇, 黄延信, 等. 农村劳动力转移就业现状、问题及对策. *农业经济问题*, 2005(8): 29-34.
- [49] 有田博之, 王宝刚. 日本的村镇建设. *小城镇建设*, 2002(6): 86-89.
- [50] 刘向, 刘青. 德国、加拿大农村建设的启示. *中国改革报*, 2006-3-3(6).
- [51] 杜朝晖. 法国农业现代化的经验与启示. *宏观经济管理*, 2006(5): 71-74.
- [52] 徐建春. 联邦德国乡村土地整理的特点及启示. *中国农村经济*, 2001(6): 75-80.
- [53] 王成文, 高世昌. 比利时土地整理模式的特点及其启示. *资源导刊*, 2009(2): 44-45.
- [54] 肯特·阿瑟沃弗·埃卡尔特. 德国合作社制度的基本特征. *农村经济*, 1997(8): 21-24.

- [55] 杨青. 德国农业合作社的成功之道. 农村工作通讯, 2010(3): 40-41.
- [56] (德)肯特·阿瑟沃弗·埃卡尔特, 享尼森. 德国合作社制度的基本特征. 农村经济, 1997(8): 21-24.
- [57] Pini B. A critique of 'new' rural local governance: the case of gender in a rural Australian setting. *Journal of Rural Studies*, 2006, 22(4): 396-408.
- [58] O'Toole K, Burdess N. New community governance in small rural towns: the Australian experience. *Journal of Rural Studies*, 2004, 20(4): 433-443.
- [59] 张玉, 赵玉, 祈春节. 荷兰高效农业研究及启示. 农场经济管理, 2007(3): 57-59.
- [60] 崔贵芹, 王健, 赵宪军. 荷兰农业产业化经营对我国农业发展的借鉴. 商场现代化, 2007(9): 26-27.
- [61] L·道欧, J·鲍雅朴. 荷兰农业的勃兴: 农业发展的背景和前景. 厉为民, 檀学文, 王永春, 等译. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2003.
- [62] 赵杰, 王惠平, 陈有方, 等. 美国乡村地区公共产品供给情况考察. 中国财政, 2010(1): 67-70.
- [63] Sattler C, Nagel U J. Factors affecting farmers' acceptance of conservation measures: A case study from north-eastern Germany. *Land Use Policy*, 2010, 21(1): 70-77.
- [64] 汪贵生, 郭晓鸣, 杨钢, 等. 德国农村发展状况的考察及其启示. 经济体制改革, 1999(5): 122-126.
- [65] 刘承礼. 匈牙利乡村治理的模式解读与经乡村经验借鉴: 基于乡村公共品提供机制的研究. 经济社会体制比较, 2006(1): 107-113.
- [66] 丁国光. 公共财政怎样覆盖农村: 有关意大利农村的调查报告. 村里村外, 2007(1): 24-26.

The Constraining Factors of Building New Countryside in China and Corresponding International Experiences

HU Zhichao^{1,2}, LONG Hualou¹

(1. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 2. Graduate University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: The existing problems in the process of implementing the building new countryside policy in China were concluded as follows: (1) the rural hollowing phenomenon is widespread; (2) shortage of funds for rural development is universal and the construction of rural financial system is lagged behind; (3) the development of rural organization is inadequate; (4) the supply of basic public-service and public-goods cannot meet the basic demands in the rural areas; (5) the decision-making system of rural construction is not perfect; and (6) the participating consciousness of farmers is still at a low level. There are some constraining factors in three aspects, i.e., low serving capacity, low safeguarding ability and low public participating level, which hinder the smoothly implementing of building new countryside in China. By analyzing the international experiences of Germany, Belgium, Israel, Netherlands, France, Hungary, England, America, Japan, Korea, Australia and Italy concerning these constraining factors, e.g. land resources supply, talent availability, agricultural industrialization, farmers cooperative organization construction and rural public-goods supply, some policy implications for carrying out new countryside construction in China were obtained in the three aspects of governments, social organization and farmers, respectively.

Key words: building new countryside; constraining factor; international experiences; China

本文引用格式:

胡智超, 龙花楼. 中国新农村建设的制约因素及国际经验借鉴. 地理科学进展, 2011, 30(8): 1028-1036.