

农村内生式发展的理论与实践

——以罗江县白马关的嵌入式安置为楔子

王艳阳

(西南政法大学 重庆 400031)

【内容摘要】二元经济理论曾经在西方产生影响,但它并不符合经济发展的实际逻辑,可能导致实践中的重大偏误,通过城市摊大饼造成城市化的假象。四川省罗江县白马关镇摸索出一套致力于农村自身经济社会发展和增长的模式,是典型的农村内生式发展。从而提升农民对农村的高收入和幸福生活指数的预期,为解决三农问题提供了另一种可供选择的发展模式,使得发展的过程由本地控制,发展的选择由本地决定,发展的利益保留在本地。

【关键词】二元经济 内生式发展 三农

中图分类号 F30

文献标识码 A

文章编号 1007-9106(2012)03-0033-03

2010年1月8日,罗江县人大代表热烈鼓掌通过《全局建设“中国幸福家园”的决议》,掌声长达3分钟。自1996年复县,罗江就在艰难“寻路”——面积小、人口少、基础薄、总量微,“罗老六”帽子无法甩掉。干农业,浅丘地形难比平原,产业化推进缺少依托,比工业,原有基础支撑力弱,发展三产,人气尚未聚集。尽管罗江拥有三国文化、调元文化和吉祥文化等深厚的历史文化底蕴,也曾在历史长河中名噪一时,但在城乡二元化现象日趋严重的发展困境中,部分农民开始出现道德危机、心理失衡等困惑。罗江全县24万人口,随着城乡结构矛盾的日益突出,如今全县仅有7万劳动力,外出打工人员高达5万。白马关镇凤雏村是罗江县的一个小村子,这个1000多农户的小村庄一直以传统农业为生。但村里一半以上的青壮年农民都外出打工,农民子女也不愿意继续务农,留在土地上的多是“386159”部队,导致人力资源缺失,村落空洞化,基层组织体系涣散,农村社会处于衰退、解体过程之中。

总要找一条路走。是跟随,还是另辟蹊径?对于中国这个千差万别的国度讲,区域经济差别发展具有强烈的现实意义和历史意义。2006年,新一届县委选择了差异化发展路径,建设活力幸福新罗江。2008年“5·12”地震后,罗江县成立了白马关景区管委会,开始在白马关镇实行“嵌入式”安置,从第一个安置点开建起,镇上的干部就不断进村做宣传,“村民生活条件得到哪些改善”、“今后吃什么,靠什么致富”成为主要宣传点。2009年8月罗江县委首次提出全局建设“中国幸福家园”,在浙江大学的帮助下耗时5个月形成了开篇所述的纲领性决议,以嵌入式安置模式为主线的

白马关镇成为“幸福家园”的示范村落和蓝图缩影。

“幸福家园”蓝图和白马关镇的嵌入式安置究竟意味着什么,能否解决“孔雀东南飞”的问题,能否实现区域经济的统筹协调发展,实现农村和谐、健康发展,这是罗江县及白马关镇共同面临的现实问题。

一、二元经济理论指导下的农村人口向城市转移

在统筹城乡发展的大旗下,越来越多的关注和政府实践将城乡统筹的关键放置于加快城市化进程的步伐上,其理由主要是基于对二元经济理论的认同。在经济学领域,美国20世纪60年代流行的刘易斯(W.Arthur Lewis)的“二元经济”理论成为了中国社会今天的主流发展经济学。这个理论认为,发展中国家是传统农业与现代工业二元对立,现代工业部门必须吸纳越来越多的农村过剩劳动力,直至其不再过剩而达到一个“转折点”(其后被人们称作“刘易斯转折点”)^[1]。此后就会进入新古典经济学所勾画的劳动力(和其它生产要素一样)稀缺状态,工资将随之而快速上升,从而进入现代工业社会。

吴敬琏、蔡昉等经济学家几乎都是二元经济理论的拥趸,认为农村经济是一个基本停滞的部门,发展只能来自城市现代部门,特别强调中国“三农问题”的解决只能通过城市化,由现代工业部门来吸纳农村过剩劳动力。因此,在各地政府的发展改革思路中,统筹城乡就意味着农村人口向城市转移。如重庆市发改委在城乡统筹规划中就直言“转移农村人口是我们统筹城乡中一个牵牛鼻子的大问题”,“怎样才能使农村人口渐进式地向城市转移?在这个过程中既要使城市居民的水平不断得到提高,又要使迁入的

* 作者简介:王艳阳(1976—),女,西南政法大学博士生,四川省人民检察院研究室副主任。

农民尽快地市民化,同时还要考虑政府财力所能够承受的压力,迁移走的农民还要本着自愿的前提交出承包的土地”。

然而,农村人口向城市转移并不等于现代化。在美国,这个“农业向工业转移就是现代化”的模式,连同新古典经济学的一些基本理论前提,在20世纪60年代之后广泛受到批评,直至美国学术界几乎完全否定了现代化模式,甚至将这种非此即彼的观点等同于头脑简单的做法。事实上,应用经济学家和经济人类学家们发现,大多数的发展中国家在城市化过程中,其现代工业经济所吸纳的人员远远低于实际从农村转移入城市的人口。大量的农村人口在涌入城市后,并未在现代工业经济中就业,而是栖身于传统农业经济和现代工业经济之间的非正规经济部门。这些人被国际劳工组织称为“穷忙”人员(working poor)。在中国,这些人也就是我们所熟悉的农民工。他们的职业虽然脱离了传统农业,但其工作部门却又多是小规模的、不经国家管理,甚或是被国家法规压制的企业。因此,这些事实并不符合二元经济模式假设的传统与现代两部门简单对立的模型。

二元经济理论曾经在西方产生影响,而在今天实已衰微,它并不符合经济发展的实际逻辑,更不符合西方社会的真实状态。而我们仍将之奉为经典,用这样一种假想的模式评价乃至指导我们的实践,不仅不能客观地认识我国经济社会发展的现实,而且还可能导致实践中的重大偏误。通过城市摊大饼造成城市化的假像。事实上,面对城市高失业低收入而仍然选择迁入城市的移民,其动机不在于实际的高收入,而在于对高收入和幸福生活指数的预期。因此,若能摸索出一套致力于农村自身经济社会发展和增长的模式,从而提升农民对农村的高收入和幸福生活指数的预期,则为解决三农问题提供了另一种可供选择的发展模式。

二、白马关统筹城乡试点中的农村内生式发展

德阳市罗江县白马关镇的统筹城乡试点(以下简称白马关试点)是罗江县建设“中国幸福家园”工程的重要组成部分,因此对该试点的探研也必然与罗江县的“幸福家园”建设交织萦绕在一起。白马关试点启动于2007年,当时的目标是让农民成为“有土地的城里人”,在2008年后的地震灾民安置工作中,这个目标进一步完善为结合白马关景区建设的“嵌入式”安置——现有原住民不离开景区,嵌入景区建设之中——用当地村民的话说,就是“喊我们到景区里住”^[2]。集中安置点是从本地文化中挖掘出的徽派民居风格,看起来更像一个气派的寨子。虽然进入安置点后每户住宅占地面积只有219平方米,远远少于原有屋基,但新房有道路、绿化、水、电、气、光纤等配套,且建房的钱由政府从土地收益中统筹支付。在搬入安置点后,镇上找来专门的培训机构,进行首期7天的“新公民培训”。培训分3期进行,目的就是要让农民明白为什么要爱护环境。村上专门制定了“门前三包”的职责,成立保洁队和巡逻队,加强自我管理。

入住后,另一个现实问题就是如何谋生。村里首先是请专业人员长期开展就业培训,逐步从园区内就业向园区外企业用工培训延伸,提升了村民赚钱的能力。园区内的村民形成了三个层次,一个是“40、50”年龄人员进入园区的公益

性岗位就业,一个是年轻人到企业就业,一个是有经营意识的农民自主创业。2010年3月,罗江县举办第二届诗歌节,游客云集白马关,先期开办的4家餐馆、2家茶馆、2家超市都赚了一笔。餐馆“木林森”每天收入超过800元,诗歌节期间更翻了4倍。此外,为了帮助农民创业,镇上找到农村信用社,专门为安置点农民设计了两个产品:安居乐、创得通。县里探索制度创新,为安置点农房办理房屋产权证和集体土地使用权证,通过抵押又可在银行获得抵押贷款10万元。村民告诉笔者,“农民完全有资金创业”。目前,景区正着力规划业态,筛选创业项目,引入竞争机制,以政府帮扶形式吸引农户主动参与,使“嵌入式”安置成为永久的“嵌入”,让农民变身永久居民。

白马关试点是在广泛借鉴和参考全国各地的成功经验,听取浙江大学和美国公司的专业意见规划,结合本地的实际情况后而逐步形成的。这一模式目前仍然处在建构之中,但县委、县政府对这一模式的基本形态以及主要架构已经有了明确认知;更重要的是,这一模式已经进入实际运行,目前取得了较好的成效。县委相关文件以及试点实践显示出白马关模式主要有以下方面的内涵或元素:

1. 党委政府主导下的行动

罗江县委、县政府在2006年就选择了差异化发展路径,并采取全国招标方式引进浙江大学、美国公司等智囊团,为全县域建设幸福家园制定详细的路线图。这份规划将白马关试点纳入为实现城乡统筹的重要方面。为落实规划,党委政府又围绕“出如画、入有余、大和谐、同快乐”等四个方面,具体制定“中国幸福村庄”、“中国幸福小区”的创建内容及标准。对纳入“中国幸福家园”年度创建计划的实行百分制考核,考核评定在90分以上的为精品村(小区),全面完成“中国幸福村庄”建设的镇为“中国幸福镇”。更重要的是,县委还配套出台了财政专项资金管理暂行办法、村民议事代表制度建设的实施意见、整合使用涉农项目资金的实施意见等具体制度,尽力保障规划的实体化。

2. 统筹基础设施和公共物品建设

县委县政府加强力量统筹城乡公共服务。如整合城乡卫生资源,完善公共卫生和基本医疗服务体系,建立覆盖城乡的基本卫生保障制度。加强现有城乡医疗机构技术力量,保证村村有1个卫生站,并对卫生站工作人员每年定期进行不少于4次的职业培训。构建城乡文化体育统筹发展的体制机制,完善覆盖城乡的公共文化服务体系。恢复建设各镇文化站,保证资金和人力的投入。完善城乡一体的道路、管网、水利、电、气、电视、通讯、网络、邮政等基础设施,为城乡和谐发展提供基础。

3. 注重环境保护

县委高度重视城乡环境综合治理,大力开展“出如画”建设。一是在农村做好饮用水保护,有效处理生活垃圾和污水,开展畜禽和水产养殖污染防治,促进生态养殖的循环经济模式,保护和改善土壤环境,积极发展优质高效农业,推广节能增效技术,降低污染水平。加强指导、培训,引导农民群众转变农业生产方式,保护和改善土壤环境。二是大力绿化美化,全面提升城乡环境。三是通过建立专业管理队伍、

引入绿色 GDP 理念改革城乡干部政绩考核体系、激发城乡居民的内动力,全面维护城乡环境。

4.努力增收,实现共建共享。罗江有多样化的地域特征、多元化的族群构成和丰富的历史文化积淀。罗江县根据本地特色,对全县的城乡产业发展进行规划,以“三圈演义”为主要载体,根据宜工则工、宜农则农、宜旅则旅的原则,进行产业调整。然而“中国幸福家园”的建设覆盖面广、涉及项目多、参与人数多,建设资金不足是制约“中国幸福家园”建设快速推进的瓶颈。“中国幸福家园”的建设要充分体现政府前期主导、群众自主参与、社会多方支持的共建共享原则。县政府每年设立专项资金,用于“中国幸福家园”建设。乡镇财政要逐年增加对“中国幸福家园”的建设投入力度,并通过村级集体经济的壮大、农民收入的提升,提高农民参与的积极性和可能性。可以通过集体山林的认养、田地的认种,或者 BT、BOT 的形式,通过市场化的手段拓宽资金管道,也可通过村企结对、部门联村等形式,吸引社会资金参与“中国幸福家园”的建设,最终建立多方筹资、共建共享的投入机制。

5.注重村民民主参与治理

罗江县在地震后大胆探索实行村民议事代表制度,用民主的力量解决“幸福家园”建设中出现的矛盾和问题。议事机构在政治上坚持村党支部的领导,充分发挥党员在基层民主建设中的带头作用,在体制上实施议政分开。由议事代表组成议事会,负责讨论、审查和决定村组重大事务,协调村组集体与村民、村民与村民间的关系等问题,监督决议事宜的执行情况。村委会是执行机构,负责执行村民议事会的决议和村级事务日常管理。村民代表定向产生,以组或联户为单位,每 5—15 户村民以宗族、院落等形式产生一名代表。代表要定向联系群众,要对推选他的村民负责,代表其利益和主张,参与议事。

三、对白马关农村内生式发展的评价

白马关试点是典型的农村内生式发展。由于白马关的农村内生式发展基础是本地的景区资源,因此与其他大多数不发达农村地区在具体发展内容上缺乏共性。但就内生式发展本身而言,这却为解决不发达地区的乡村问题提供了一条新的发展思路。它使得发展的过程由本地控制,发展的选择由本地决定,发展的利益保留在本地。可以说,内生式发展意味着一种转换社会经济系统的能力;反应外界挑战的能力,促进社会学习,引进符合本地层次的社会规则的特定形式。换句话说,内生式发展是在本地层面进行创新的能力。首先,白马关没有过多依靠大都市的资本或是中央政

府的公共产品,而是和当地的产业密切关联,尽量在地区内创造附加价值。其次,从开发主体来分析,内生式的发展则以当地企业、乡村集体经济、非营利组织(NPO)和非政府组织(NGO),即市民社会(local community)为主体。最后,从环保角度来分析,由于主体来自于内部而不是以挣钱为目的的外来投资商,因此白马关内生式发展未采用大规模的资源型开发模式,而是更加注重地区的生活质量以及持续的发展能力,特别注重环境的保护。

白马关试点的衡量发展的指标已经由单一的经济指标向多元的经济、社会、文化、生态指标转化,曾经盛行一时的重工业化和现代化的外源型开发模式已经不能满足当地发展的需要。在内生式发展模式,追求的目标是人的基本权力的实现以及人的全面发展,这一点与马克思“自由人”的概念也是相符的。除了经济以外,生态和文化也被作为重要的指标纳入到考察乡村发展的体系中来,如 Jenkins 强调的,应保持传统文化在内生式发展模式中的重大影响。如果换一种表述方式,多元化的发展目标更接近于一种能力的培养,乡村地区只有具备了自发的生长能力,才能真正实现全面而长远的发展。

农村与城市二元对立的观点已经受到质疑和批判,乡村的存在并不是为了牺牲自身的利益以维护城市的发展,乡村和城市之间应该建立一种新的互相合作、协调的关系。

注释:

即农村中的妇女、少年、老年劳动力。

参见重庆市发展与改革委员会官方网站。

《中共罗江县委罗江县人民政府关于印发〈罗江县全面建设“中国幸福家园”行动纲要〉的通知》(罗委发〔2010〕2 号);《中共罗江县委办公室 罗江县人民政府办公室关于整合使用涉农专项资金加快推进中国幸福家园和新农村示范片建设的实施意见》(罗委办发〔2010〕4 号);《中共罗江县委 罗江县人民政府关于 2010 年建设“中国幸福家园”的实施意见》(罗委发〔2010〕3 号);《中共罗江县委关于全面推进村民议事代表制度建设的实施意见》(罗委发〔2010〕16 号);《中共罗江县委办公室 罗江县人民政府办公室关于印发〈罗江县“中国幸福家园”及新农村示范片财政专项资金管理暂行办法〉的通知》(罗委办〔2010〕64 号)。

参考文献:

[1] 黄宗智.中国被忽视的非正规经济:现实与理论[J].开放时代,2009(2).

[2] 罗江白马关:农民如何“嵌入”景区[N].四川日报,2010-5-31.