

國家安全以鄉村善治為基礎

溫鐵軍 張俊娜 邱建生 董筱丹¹

2016-01-28 （轉載自《國家行政學院學報》2016 年第 1 期）

摘要：課題組在“全球—國家—鄉村”的研究框架下，認為需樹立發展中國家為本位的“安全觀”研究意識，看到發展中國家承受的風險特徵：國際的外部性風險疊加國內的內生性風險。風險的複合型與復雜性決定了中國的安全問題研究需同時關注多個維度。本報告考察了國家總體安全視角下的發展中國家鄉村治理的案例；提出我國正面臨來自鄉土社會的五大風險；認為雖然鄉村正在成為大量製造安全風險並將風險不斷外溢、從而對國家綜合安全產生嚴重負外部性的區域，但是鄉村仍有成為國家安全危機軟著陸載體的可能。必須以國家總體安全為目標，進行鄉村治理的結構調整和機制創新，強化鄉村“外部風險內部化”的功能。

關鍵詞：國家安全；內生性風險；鄉村善治；外部風險內部化

概述

盡人皆知“基礎不牢地動山搖”。專司此項研究的本課題組在關於國家綜合安全與鄉村治理的相關性研究中，形成了三個方面的認識。

（一）首先應該強調兩個問題意識

一是我們通過國際比較研究認為：對於中國的“國家綜合安全”的研究必須走出西方發達國家給定的安全觀視角，重新確立全球化挑戰下發展中國家自主的“安全觀”，那就要看到發展中國家安全風險的複合性和復雜性，亦即：來自國際的外部性風險疊加國內的內生性風險。

二是我們對中國近代歷史經驗的歸納表明：鄉村是歷次經濟危機軟著陸的載體，現實中為了短期政績推動的激進城市化而破壞鄉村社會，是在自毀國家安全軟著陸的基礎。

（二）我們需要認識到當前鄉村治理劣化存在風險累積的趨勢

一是從現實上看，如果以上兩個問題意識屬於人們應該了解的老常態，那麼，當然需要看到“新常態”——鄉村治理領域中的“市場失靈+政府失靈”正在被

¹作者簡介：溫鐵軍，課題組首席專家，福建農林大學經濟學院特聘講座教授，中國人民大學教授；張俊娜，溫鐵軍指導的博士研究生，福建農林大學經濟學院研究助理；邱建生，福建農林大學經濟學院教師；通訊作者董筱丹，中國人民大學農業與農村發展學院副教授，為以上 3 個課題的執行人。

造成這種困境的政策思路所不斷深化、並且會按照“路徑依賴”規律加強自身南轅北轍的趨勢——鄉村基層正在成為兩極分化加劇、精英治理劣化、安全風險不斷累積的領域。

二是從理論上看，課題組在申報書中提出中國鄉村治理正面臨難解之“不可能三角”，國內外尚沒有與之對應的理論創新。因此，若要客觀研究現實問題，務必屏蔽西方後冷戰意識形態影響才能重新求解：中國在現行體制上根本不可能形成“集中製”或“集權制”——中央政府與地方政府的經濟結構存在質的差異性；相應地，勢必造成政令不暢——中央反復強調的善治改良之所以不可能與地方政策對接，在於當前體制內在地發生中央-地方-鄉村“三元悖論”。

（三）我們需要給出緩解這種複雜問題的、不同於主流思路的政策建議

課題組認為，農村深化改革應該特別重視中國現代化進程中客觀地顯現出來的兩大“比較優勢”：政府理性和村社理性。藉此，能夠實現“自上而下”與“自下而上”有機結合，提高農民和農村的組織化程度。惟其如此，才能切實地加強基層社會的可治理性，來對接官方強調的“自上而下”的政府善治。

本報告討論的問題兼具長期性和基礎性，是建基於此前 11 年期間獲批的社科基金多個重大重點項目研究成果上的進一步綜合創新，是長期堅持實事求是的客觀研究發現。為了體現這個重大項目在研究上的最新成果，本文扼要彙集了課題組從立項申請以來發表的相關研究成果。

一、樹立發展中國家為本位的“安全觀”研究意識

本課題認為不同的時空條件和考察視角，會賦予國家安全不同的結構內涵。我們在對發展中國家長期開展比較研究的基礎上認為，討論發展中國家的綜合性安全問題，尤應藉鑑薩米爾·阿明的第三世界“依附理論”和伊曼紐爾·沃勒斯坦的“世界系統論”。

阿明多次強調金融資本階段的全球化危機，認為金融投資的爆炸性增長需要各種形式的債務作為“燃料”，尤其是主權債務。金融化壟斷集團吸納壟斷的剩餘利潤的策略要求，就是債務增長。過去意義的主權國家對金融體系的控制手段如匯率、利息等，都已經因為強大的壟斷金融資本的肆虐而失去其效用。

因全球化壟斷資本體系強勢制定了遊戲規則並使體系內成員國接受，內生性地加強了金融集權對弱勢群體轉嫁代價。經濟主權不再自主，國家缺乏能力去保障其民眾的生存權，繼而民眾大規模赤貧化、暴力化。

沃勒斯坦早已指出：“全球資本化的巨大成本是從核心國家遞次向邊緣國家轉嫁的，這是核心國家佔有全球化製度收益的另一面”。而且，在理解他們的分析的同時，更值得我們關注的是，這些向外轉嫁制度成本的核心國家，歷來是國家安全問題的最主導的研究者和研究對象。

因此，我們要從發展中國家在應對全球化挑戰中如何維護自身權益的視角出發，研究我國的國家綜合安全問題。

二、發展中國家承受的風險特徵：國際的外部性風險疊加國內的內生性風險

在全球生產過剩長期化的製約下，由於金融資本具有流動性、短期性和集中性，在壟斷集團的控制下，大部分的剩餘價值不再被用來投資於沒有流動性可言的實體經濟擴張及深化生產系統，資本持續累積的唯一選擇是把這些剩餘用作金融投資，產生不斷增長的剩餘，而且以此自肥。這必然要藉助全球化擴張泡沫經濟來獲取收益並向外第次轉嫁成本。這就派生出來發達國家和發展中國家之間的矛盾。

美國每次的“量化寬鬆”都不在國內發生通貨膨脹，原因就在於大量貨幣流動性進入全球期貨市場導致石油、原材料和糧食價格上漲，進口糧食和能源的發展中國家相當於被迫“進口通貨膨脹”。隨著發達國家淘汰的實體產業向發展中國家轉移，產業資本內生的勞資對抗性矛盾、環境問題亦隨之轉移。發達國家的金融危機，頂多惡化成經濟危機。但是發展中國家的金融危機，不僅會演變成經濟危機，還會遞進成社會動亂、政權顛覆、國家分裂。

顯而易見，發展中國家的安全風險受制於國內外兩個方面的複雜因素，且越來越多地在經濟、文化、科技、環境等非傳統安全問題上體現。

三、中國的安全問題研究需同時關注多個維度

中國在新世紀全面納入全球化，客觀上是個充滿張力的過程。其伴生的綜合性安全問題研究也需同時關注國際和國內、中央和地方、城市和農村、農村集體和農戶個人等多個維度，具有其他國家不可比擬的複雜性。

（一）美國“雙重搭便車”與中國“雙重輸出”

課題組在全球化研究中依據前述沃勒斯坦的“世界體系論”歸納了資本主義全球化的三個階段，並發文分析了中美分別是兩個不同階段第一大國的觀點：資本主義經濟體系的最高階段，是金融資本階段；下一個層次是產業資本階段；再下一個層次則是資源經濟階段。在金融資本階段，美國是第一大國，其金融衍生品的交易規模佔全球份額近 40%。在產業資本階段，中國是第一大國，裝備製造業佔全球比重超過 1/3。世界由此形成美國占據金融資本高級階段，中國處於產業資本次級階段，大多數發展中國家處於資源經濟低級階段的世界經濟新格局。中國長期以來用低價出口賺取的外匯再在美國資本市場投資國債，不僅補貼了美國的消費者和金融資本，還支撐了美國產業資本的全球擴張，並低成本低地收購發展中國家的戰略產業，所以美國在搭中國的“雙重便車”。

中國現在沿海發生“去工業化”，面臨著向金融資本升級；這與美國向實體

經濟回調正好迎面相撞，造成中美關係從互補轉向互斥，美國正在成為一個有吸引力的製造業大國，積極吸納中國有潛質的高新產業去美國投資設廠。2014年中國在美國的直接投資額達到120億美元。

這種金融資本階段的大國對抗趨勢是顯然的，因為大國急速擴張金融資本信用只能派生於國家政治軍事強權。該國貨幣作為國際硬通貨的“硬度”，主要地來源於該國的軍事政治實力的硬度。但是中國目前確實不具備直接對抗的條件。由此看，中國被動地接受更多美國金融擴張和產業回調轉嫁來的代價，使得中國的國家安全風險具有顯著的國際國內聯動性。

（二）中央-地方-鄉村社會之間“三元悖論”及民間調和

梁漱溟先生曾說，中國近百年史，從頭到尾就是一部鄉村破壞史。中國在追求現代化的進程中，中央政府應對國際壓力和挑戰從來都是藉助地方和基層，三農是最大的剩餘輸出者，而鄉村治理結構的數輪重大調整，核心指向都是對中央、地方與基層社會之間不斷進行三農社會剩餘分配調整，當然，不同的分配方式對基層社會的動員具有顯著的影響，但利益矛盾本質上就具有對抗性，中央政權、地方政權和鄉土社會很難達到利益上的一致性。

整體性的“現代化”進程都共存著“都市本位、工業優先、從三農提取剩餘、巨大成本向鄉土轉嫁”等特點，具體表現為：鄉村經濟中的“生產力三要素”多形式外流、鄉土社會低成本穩態治理秩序隨之解體、“鄉/土”成之為問題與必須克服的目標對象；外加資本主義全球化與製度代價向發展中國家弱勢群體和資源環境遞次轉嫁這一宏觀國際背景，共同產生著“鄉土社會整體性衰敗”的普遍效果。

而正是因為看到了農村所承受的國家現代化的代價及其嚴峻後果，百年來的愛國知識分子紛紛通過自己的努力去挽救衰敗的鄉村。課題組研究了近代歷史上的三波鄉村建設運動，參與者們強調“鄉村建設，實非建設鄉村，而意在整個中國社會之建設。”

1. 第一波中國鄉村建設高潮，表現為20世紀初，本地鄉紳米春明父子自發創造的“翟城試驗”及1920年代由晏陽初及中華平民教育促進會所主持的“定縣試驗”和梁漱溟“縣級合署辦公、鄉村學校取代行政”的鄆平治理試驗；同期還有清末狀元實業家張謇先生抱定“村落主義”在其家鄉南通開展的縣級綜合發展實驗；社會企業家盧作孚的北碚鎮級綜合發展實驗。這一時期投身於鄉村以實現“救民”願望的還有在戰亂頻仍、土匪亂世與地方割據環境下推行農民組織化的早期鄉村建設領導人、河南村治學院與宛西自治開創者彭禹廷先生；以及辛亥革命先驅、曾任孫中山大元帥府秘書，旨在分期實現“三民主義”，以革除差役整頓警政、設立民團肅清土劣、清理丁糧改革賦稅、破除迷信倡導文明等系列建設實踐的福建營前模範村（1928-1933）創辦人黃展雲先生。即使在抗日和內戰

的條件下，也先後有在不同政黨開辦的、內容相似的延安和華西試驗區。

2. 第二波鄉村建設運動表現為：1949 年土地革命對底層社會全面動員，並以此為基礎對鄉村社會進行全面整體的組織化改造。由於新國家社會廣泛參與基礎的形成，而使得鄉村建設的理念和工作在國家建設背景下，以新的形式被高效、全面地替代與覆蓋。比如：全民掃盲、技術推廣、赤腳醫生、鄉村民兵，社隊企業、大眾文藝、水利建設、互助合作，以及對農民主體地位、婦女解放、尊嚴勞動等。

3. 第三波鄉村建設著力點在於如何讓紛紛外流的“三要素”及有利於鄉村可持續發展的各種資源逆向回流。以“人民生計為本、互助合作為綱、多元文化為根”為基本原則；以城鄉一體為新的分析單位與建設對象；以組織創新與製度創新為基本方針；以城鄉互助與包容為生態文明背景下的基本方向；以“學生下鄉教育支農”“農民合作改善治理”“農業生態城鄉融合”“工友互助尊嚴勞動”“社會參與文化復興”等五大工作為基本形式。在民間進行著豐富多彩的創新性探索。由上，如何將持續百年的努力延續下去，構建中央政府-地方政府-鄉土社會這三者之間激勵相容的製度框架，使得從中央到農村基層的各層級政府治理主體和各種城鄉市場主體之間，形成一種新的有機組合，相互補充功能，這是鄉村治理和國家安全治理長期以來面臨的重大挑戰。

（三）糧食安全危機

本課題組提出國際糧食價格的劇烈波動與美國數次量化寬鬆的貨幣政策存在緊密聯繫，由於美元的大量增發，造成越來越多的過剩流動性衝擊糧食市場，導致糧食價格出現劇烈波動；糧食市場成為過剩金融流動性的垃圾消納場，糧價的一次大起大落就能替西方主導國家製造的過剩流動性做“消化”。這顯示出糧食市場的運行脫離實體層面，糧食被人為創造出“金融屬性”。

越是糧食對外依存度高的國家，越是面臨糧食金融化的壓力。在核心國家擴張信用推動全球通脹、虛擬資本泡沫化並向糧食市場轉嫁危機代價的時候，這類國家被迫承擔制度成本，表現為進口高價糧，同時不得不應對國內時局動盪。

我國糧食價格因“地板”高於“天花板”（生產成本高於國際價格），糧食種植實際上早就是虧本的，於是傳統農區越來越多的農民放棄種糧，進城打工謀生。2014 年，如果算上大豆，和直接的肉、奶進口折算，則我國糧食的總進口量已經突破 1 億噸，佔全國總消費量的比重接近 20%！即使在中國的糧食生產量“10 年連增”的大好形勢下，進口占比 5%的安全線也早已失守；遑論遭遇糧食減產之因應。

需知：現階段的全球化，本質上是國家之間的資本競爭。虛擬化金融資本主導全球化已經造成的“糧食金融化”。這對中國為適應過剩產業資本向農業擴張而建立的糧食安全戰略，及因此而缺乏“責任主體”的糧食安全保障方式，敲響

了警鐘。但，近期中國有關糧食安全的政策討論，對此尚缺相應關注。

人們還應該理性看待中國糧食安全“缺乏責任主體”的有關背景：

在整個 1980-1990 年代中國糧食安全很大程度依賴佔比約 1/3 的農戶存糧，國家每年收購和儲存佔比 1/8 即可實現市場調節和產銷安全。但 1997 年遭遇東南亞金融風暴、1998 年以後順應金融商業化改革必須壓減壞賬而要求糧食配套改革，主要實行了“統一收購、順價銷售、資金封閉運行”。加之全面推進農業市場化而使得農戶糧食生產和消費的商品化率大幅度提高，農戶存糧佔比隨即大幅度下降到幾乎忽略不計。由此所形成的集中依賴國家儲備體制維持安全之最大弊病，就在於：本來與糧食安全有實質性相關的農民生產者和種養殖企業、市民消費者和地方政府等四類主體幾乎完全不承擔糧食安全責任；諾大一個 13.6 億人口的中國，實際上只有中央政府這一個主體承擔著對保障全民糧食安全的無限責任！這個責任主體 1：4 的客觀情況，造成中國糧食安全形勢不僅嚴峻，且隨著消費主義左右社會輿論而更加難以改觀。

（四）“中央下鄉”和“地方下鄉”

人們都知道，中央要穩定，地方要發展，因而政令不暢。百姓認為中央的好經被地方念歪了；但實質卻是官員升職被 GDP 決定的競爭機制促使地方政府親資本政策取向和不顧條件追求激進發展主義。所造成的巨大製度成本，最終還是要由客觀上屬於“無限責任政府”的中央來埋單。因此，隨著中國進入到資本過剩階段，中央和地方關係很大程度上是一種零和博弈。

我們將鄉村基層治理中的“政權下鄉”分為兩類：“中央下鄉”和“地方下鄉”。

所謂中央下鄉，以集中製國家的強大主權信用所派生的國家財政和金融作為鄉村基本建設和社會政策的主要資金來源，目的在於構建“民生新政”之下的和諧社會。

所謂地方下鄉，實際是大多數不可能升級到金融資本階段而只能過去“以地套現”、現在“以地托債”的地方政府，與被親資本的優惠政策吸引來的外部投資結合在一起搞“資本下鄉”，實質上還是以資源和土地的資本化開發來實現產業化經營；儘管客觀上推進了國民經濟過度依賴房地產投資造成的快速增長，但經濟下行期，政府債務負擔嚴重的情況下，地方政府卻很難有能力實施親民生的政策。

鑑於任何外部主體都面臨著與分散小農的交易成本問題，中央下鄉只能經由地方下鄉實施，由此勢必遭遇重重尷尬。

四、鄉村仍有成為國家安全危機軟著陸載體的可能

課題組近年來多次承擔國家重大項目研究中形成的自主創新指出：鄉土中國

支撐的國家現代化進程幾乎不間斷地延續了 60 多年。然而，也需要看到，鄉村正在成為大量製造安全風險並將風險不斷外溢、從而對國家綜合安全產生嚴重負外部性的區域。這似乎是一個悖論，在鄉村“去組織化”改革 30 多年之後，鄉村幾乎全面地進入了“有組織地不負責任”的狀態。

（一）國家綜合安全的主要矛盾發生在鄉村

在國家綜合安全的諸多領域中，除軍事安全和核安全外，都與鄉土社會直接或間接相關。本報告大致歸納為以下五個方面：

1. 鄉村社會衝突不可能靠照搬城市的現代化政治手段（法制、官制、黨制）予以化解。選舉、打官司和上訪等過去曾經被認為普遍有效的現代政治手段，已經成為影響當前農村社會穩定的最嚴峻問題之一。
2. 農村文化建設落後，在官方意識形態缺乏組織載體而流於形式的同時期，宗族、宗教、宗派（包括“準黑社會”）等非規範組織派生的亞文化已經佔據主流。國家文化安全在農村基層缺乏有效維護和保障。
3. 國家糧食安全在內外矛盾疊加造成的巨大壓力下，仍然缺乏有力的微觀基礎。面對愈益嚴峻的糧食安全問題，最大的安全隱患是指部門利益集團代行國家安全職責造成的新世紀“假大空（數據假、成本大、倉儲空）”。
4. 鄉村面源污染愈演愈烈，與地方政府親資本政策取向被意識形態化、及其導致的國家環境安全責任缺失相關。那些被當做深化改革典型的地方政府“公開親資本、暗中反生態”的長期政策取向，已經事實上成為國家生態安全及食品安全的重要威脅。
5. 鄉村經濟可持續對國家經濟安全具有長遠影響。在快速的工業化和城市化進程中，城市資本擠壓鄉鎮企業發展空間，鄉鎮企業 70% 以上倒閉（從無破產保護），而大量土地被征占。進城打工農民面臨著“留不下的城市，回不去的鄉村”這樣的尷尬境地。2014 年以來三四線城鎮房地產泡沫崩潰，不僅造成地方債務過重，也使農民原有的生計基礎被摧毀，這是因農村不能再成為軟著陸基礎而使得當期危機只能“硬著陸”的最為突出的經濟安全風險來源。

（二）鄉村既可成為風險膨脹的氣球，亦可成為吸納風險的海綿

從我國的實際經驗出發，一方面是在歷史上的規律與其他發展中國家具有共同性，即每當鄉村社會的內部治理機制受破壞到一定程度，從而導緻小農大量破產、鄉村普遍衰敗，就會爆發嚴重的社會衝突乃至農民革命；另一方面，新中國也表現出顯著的特殊性——因土地革命建立政權，從而鞏固了農村以“小農村社制”為基礎的中國特色的內在穩定性和歷史延續性。

據此看，凡是能夠有效利用鄉土社會的內部化機制處理鄉村經濟和社會問題的，就能維護鄉村內部的穩定機構。

例如，在整個 80 年代蘇南等地方經濟的高速發展之中，幾乎沒有發生一起

破壞穩定的群體性事件，連上訪告狀的現像都很少見。蘇南綜合發展經驗，相對於 90 年代以後偏重城市化的教訓，值得認真總結。

從歷史經驗來看，城鄉二元結構賦予中國的，除了發展主義和現代性話語下廣受批判的城鄉差距之外，還有生態文明視角下農村的獨特比較優勢——因多樣性、多元性而使得低成本的內在穩定性和可持續性成為可能。而正由於這是西方學者因缺乏實際經驗而難以納入分析範疇的，遂使歆然於邯鄲學步的中國學者和官員不僅對於自己的獨特製度優勢熟視無睹，缺乏立足本土經驗開展理論創新的信心與勇氣，反而一邊倒地訴諸內在具有高成本、高風險屬性的現代化警治體系來維護國家綜合安全，無異於緣木求魚！

但，要讓鄉村繼續發揮承載城市資本危機軟著陸的安全功能，必須以國家總體安全作為治理的“矢量性”目標，進行鄉村治理的結構調整和機制創新，才能強化鄉村“外部風險內部化”的功能，使國家安全宏觀戰略和國家綜合安全體系具有有效落實的微觀基礎。這方面的探索，既是對當前的鄉村治理研究的拓展，也是對治理理論的重大創新。

五、國家總體安全視角下的鄉村治理——來自發展中國家的案例

我們的“子課題一”著眼於發展中國家比較研究。該研究來源於我們課題組已經開展了 3 年的新興七國（E7）國別比較研究。

課題組以國家總體安全為矢量來看鄉村治理，對比研究了其他發展中國家的案例如“缺乏鄉土社會作為危機軟著陸基礎”的巴西教訓、“重建地方治理”的印度經驗，和“植根大眾民主”的委內瑞拉等。

巴西是金融資本全球化進程中的“深化資源型經濟”發展模式，搭上跨國金融資本投機糧食及能源市場的便車得到資源溢價收益，GDP 快速增長，2010 年巴西人均 GDP 首次突破 1 萬美元，超過英國躍居世界第六大經濟體。然受制於外國資本及市場的急劇波動，隨著幾大經濟體發展減速，需求下降，巴西也陷入經濟持續低迷的泥沼。2014 年貿易逆差額達 39.3 億美元。自世界杯之後，巴西雷亞爾貶值趨勢加速。工業部門萎縮，產業結構無法改出單一經濟制度。在高增長的 GDP、外匯儲備外表之下，巴西成為為國際資本打工的淨負債國。隨之而來的是城市居民上街抗議政府福利政策、農民抗爭佔領土地，示威的數量開始上升。

印度南部有個“喀拉拉民眾科學運動”（Kerala Sastra Sahitya Parishad），簡稱 KSSP。KSSP 的思想來源之一乃甘地鄉治思想。甘地認為，印度的未來不在城市，而是村落。印度政治應是由民眾直接參與的製度。這種民主政治不在國會，而在村會，就是鄉村的代表會，即民主政治制度的基礎。甘地指出地方自治的條件之一，需要發展本地經濟系統，本地生產與消費。1987 年，KSSP 成立民用科技研究中心（IRTC），培養農民學習真正實用的低成本技術。IRTC 研發太陽能、

沼氣、小型水利發電、省柴灶、保暖盒、省電起動器、蓄水池、水流域管理、綜合農畜模式、豬種改良、草藥等。1994年，喀邦根據國家憲法修訂鄉鎮議會法，及舉行鄉鎮議會代表民主普選。發起“人民計劃運動”，不僅在機構和體制上把權力交到鄉鎮，而且培養村民的自治能力。這些項目的重大意義，在於發展日常生活的知識與技術，緩解民眾生活資源極端短缺的問題，推動社會參與，嘗試解決代議制民主或集權體制都不能解決的問題，讓民眾決定自己的需求。這對於全球化過程中越來越邊緣化的農民群體是很重要的。

委內瑞拉的案例：查韋斯上台後，政府推行“玻利瓦爾任務”（Misiones Bolivarianas），開展以消除貧窮、提高社會福利、掃除文盲等工作，旨在重新分配財富、實現社會正義。包括開辦掃盲班、夜校，開國營商店，設立診療所，提供免費醫療，為窮人蓋房，重新分配土地等等。這些都是通過社區議會、合作社、社區媒體等組織創新去低成本完成的。委內瑞拉的國債，從1998年佔國內生產總值45%，下跌到2011年的20%。委內瑞拉還因提早還清拖欠國際貨幣基金和世界銀行的所有債務，而退出這兩個國際金融組織。委內瑞拉的失業率，從1998年的15.2%，下跌到2012年的6.4%。政府提供了逾400萬個新的就業機會。但是，2013年美歐日為主的西方國家全面推進量化寬鬆的金融政策以後全球經濟衰退更加嚴重，國際原油市場價格連續下跌，導致俄國和委內瑞拉等產油國的出口收入大幅度減少，委內瑞拉政府也發生了過高負債，已經無力支付反貧困等領域的社會性開支。

通過以上案例可以看到，不論喀拉拉邦的民眾科學運動還是委內瑞拉的玻利瓦爾革命，他們都在積極地推動大眾民主，下放權力給窮人，讓窮人掌握重新分配財富的政治權利。唯有讓底層人民自主參與政治決策的民主賦權過程，才能打破國內寡頭精英和跨國公司在政治和經濟上的壟斷格局。在中國，只要保留著傳統的鄉土社會仍然在發揮著政府主導和人民參與作用的內部化機制，就能構建和鞏固國家綜合安全體系。

六、國家安全戰略對鄉村治理的理論研究與實踐探索提出新的要求

課題組在關乎國家安全的重大問題研究中，只能勉力去除意識形態束縛，盡可能立足於現實，構建宏觀與微觀相結合，海外與國內相比較的研究框架，對“不可能三角”“中央下鄉與地方下鄉”“中央風險與地方競爭”“逆週期調節與資本替代”等現象做了理論歸納。

（一）走出鄉村微觀敘事，超越“國家-社會”二元對立，構建“全球-國家-鄉村”的研究框架

第一步，將“中國在全球挑戰下作為後發國家追求工業化進程”作為大背景，認識到近代以來的鄉村治理格局改變乃是工業化需要內向型地從農村地區提取

剩餘完成資本原始積累所致，必然將國家發展階段的演變納入“國家-社會”的關係研究。

第二步，需注意的是，在不同的文化和社會中，對於“國家-社會”問題有著明顯不同的思考和回答；從西方經驗衍生出來的這一範式潛在地預設了國家和社會的對立關係 [30]，這種對立性，既不符合中國的社會和文化語境，也與當前中國參與以民族國家為基本單位的全球化競爭之歷史使命不相符。

第三步，認識到以往農村研究的局限性。一般從中國農村基層實際情況出發的學者，對於上世紀中葉以來中國宏觀政治經濟環境的變化及作用於鄉村治理的內在機制往往缺乏把握，其研究或是以某一片段的經驗事實代替一個更長時期的歷史演變，或是缺少對農村土地與國家財稅等重大製度變遷背景的關照，或是缺少全球化的視角，從而影響了鄉村治理研究的深度。

（二）從特殊中歸納一般經驗，提出中國本土的理論創新

我們注意到，即使在政府和市場雙重失靈的條件下，構建善治也是可能的，並且在國內一些地方和鄉村也存在著很多治理創新的經驗實踐。

如前所述，蘇南在 80 年代的高速發展之中，幾乎沒有發生一起破壞社會穩定的群體性事件，連上訪告狀都很少見。課題組關注了蘇南農村平和地實現工業化的進程，蘇南避開了發達國家原始積累期間不可避免地發生對抗性矛盾的歷史軌跡，這是對馬克思主義原理的實踐改寫或實踐創新。村社理性是蘇南農村工業化得以實現的根源。據此，在資本稀缺的情況下，通過以集中勞動替代稀缺資本，使勞動力剩餘價值實現了社區內部轉化。社區企業是以社區成員土地共有為基礎成立的，社員以土地入股，企業的經營風險也由社區共同承擔，通過內部分工、公平分配的機制，最終在實現了工業化原始積累的同時，避免了西方工業化進程中“資本增密排斥勞動”這個內在機制所導致的對抗性矛盾的發生。

這些實踐經驗對國內其他地區，乃至對製度資源貧弱的後發國家，都具有重要的啟發價值，但一直以來受重視程度不夠。對這些經驗的歸納，需要擺脫先入為主的假設和學術框架，以參與式方法融入這些經驗和實踐當中，對其進行機制性、規律性的歸納研究，形成有借鑒價值的理論昇華和政策建議。

七、構建鄉村綜合治理體系以破解中央-地方-鄉村的“三元悖論”

課題組以新經濟社會學視角來分析鄉村治理對國家安全的基礎性作用，認為發展是與治理是密不可分的，農村政策思想要以國家安全為目標，才能統籌協調中央與地方、三農與三治的關係，頂層設計與基層創新相結合，構建有利於國家安全的綜合結構體系。

三農經濟基礎決定三治上層建築，要將三農政策的重心轉變到三農與三治有機結合，下決心從改革以來較多強調提高經濟收益，調整到強調有利於穩定鄉村

社會、改善地方和國家治理上，構建縣鄉村各有側重的綜合治理-發展體系。

（一）縣政改革建議。

第一，改變中央和地方的財稅關係，創造縣域綜合體制改革條件；第二，重點改革條塊分割的涉農體制，設立體現普惠原則的“農村綜合發展基金”，將各部門分散把持的國家糧食與食品安全、生態與環境安全、社會與文化安全以及美麗鄉村建設等專項資金統合起來，作為縣級資本金對鄉、村農民綜合性合作組織持股；第三，將縣級政府各單位凡屬涉農的金融、保險、物流、倉儲、科技、房地產、旅遊、餐飲、加工、流通等領域，參股納入綜合性合作組織，使產生的經營收益反哺三農。

（二）鄉（鎮）政改革建議。

通過打造結構相對完整的在地化產業鏈條，產生穩定的製度收益，同時保持內部的低成本治理。民國鄉村建設實踐，如 1920 年代的盧作孚在重慶北碚、晏陽初在河北定縣，基本上都是以一個鎮作為試驗的範圍；農業集體化時期，也是以鄉鎮同級的人民公社作為一級核算單位來進行農田綜合整治和使用大型農業機械；當代中國的“超級村莊”，如江甌的華西村、永聯村、長江村等，從地域範圍來說，都是擴大到以一個鎮的土地面積才能形成相對完整的產業資本價值鏈。當前，自然村和行政村的社會和資源整合仍然受到或隱或顯的派性力量的製約，而鄉鎮則為各種農村公共活動和社會組織的發育提供了空間。客觀地比較東亞鄉村，只有中國大陸在鄉鎮一級沒有組建綜合性合作社，農民組織化程度最低。另有一些案例表明，在農村中各種民間社會和文化力量日益活躍的局面下，鄉鎮政府可以通過“購買服務”實現治理創新，低本地撬動各種民間資源，推進農村組織創新與製度創新。

（三）村治改革建議。

第一，成立以體現成員嵌入關係、集發展與治理於一體的農村綜合性合作組織（而不是“大農吃小農”“私人企業翻牌”的專業合作組織）；或者擴大農村集體經濟的資產量。第二，並且，村兩委與綜合性合作社有機整合，才可能有效地降低歷史上長期存在的政府與鄉村社會之間的“交易成本”。第三，中央部門應以政府公共財政為槓桿，向農民綜合合作組織注資入股，再通過股權分配自下而上地形成農村綜合合作體系，使農村資源收益水平提高與農村公共資源總量擴大同步推進，通過增量分配將村莊積累的歷史矛盾化解在村莊內部，變“行政吸納社會”為“合作吸納衝突”。

綜上所述，地方“三農與三治”的綜合體系如下：因為村社作為“一個社會-地理實體”的成員關係和土地財產關係都在村，所以村級農民綜合合作能夠最大程度地活化鄉村社會關係和社會資源，構建基本的合作單元。在村合作的基礎上，鄉鎮是實現規模收益的主要層級和上下聯動的重要銜接，一方面為鄉村內的

各種社會能量提供場域，另一方面應該組建綜合性合作社來承接自上而下的中央資源和國家戰略任務。而縣級發展-治理則需要通過財稅體制改革和涉農收益整合，使地方政府從積累矛盾的經濟發展競爭轉向能夠弱化矛盾、緩解衝突的發展-治理綜合體。