

“三农”问题的本土化思路(温铁军)

[信息来源:《凤凰周刊》]

[上传时间: 2005-05-13]

关闭窗口

“三农”问题的本土化思路

温铁军

“三农”问题是历史必然和世界普遍现象

20世纪中国经济史主要是一个追赶工业化的过程。工业化的原始积累一般都是从农业提取的。中国是一个人口过多、资源短缺的国家,农业资源短缺,而农业人口总量很大,人均资源量就很小,相对的,人均农业剩余就更小。在这种情况下,怎么能够从农业提取高度分散又很少的剩余,来完成工业化的资本原始积累呢?那就是只有少数人在城市,才能更多地去占有农村的资源,才能形成城市的工业化;而农村,会仍然停留在相对比较传统的生产方式,比较落后的社会形态中。这就是城乡二元结构在中国的客观历史必然。所以,只要追求工业化,就必然产生“三农”问题。如果工业化只能靠占有国内的农业剩余来完成原始积累,其制度成本就非常高,产生城乡二元结构就可以被作为高成本的制度来看待。

“三农”问题其实也是世界普遍现象。我已经去过三四十个国家,不论是印度、孟加拉、泰国、菲律宾还是墨西哥、巴西等等,发展中的人口大国具有普遍性的问题,都是从农业提取积累来完成工业化,也都会出现农村凋敝,小农破产。随着工业化的发展而出现两极分化,城乡差别拉大。

中国是这些发展中人口大国之中唯一以战争形式(三次土地革命战争,成千上万人的牺牲),完成了民主革命的核心任务-平均地权。20世纪的下半叶,任何一代中国领导人,毛泽东、邓小平、江泽民都宣布过给农民平均分地:1949年毛泽东宣布给农民土改,分了一次地;1978年邓小平推进大包干,给农民分了一次地;到1996年江泽民宣布二轮承包,30年不变,又给农民分了一次地。

无论是墨西哥,还是巴西,无论是印度,还是孟加拉,无论是菲律宾,还是印度尼西亚.....比较普遍的问题是土地私有化条件下大地主、大农场主、大庄园主扩张土地,同期是农村凋敝、小农破产。而中国则表现为工业化进程加快时,拉动了农村流动打工人口,因此没有出现其他国家都出现了的大型贫民窟。也不是绝对没有,北京朝阳区“河南村”、丰台区“温州村”之所以被拆迁,其实就类似于贫民窟。

尽管我们已经有1.4亿农民人口流动出来,到沿海和大城市去打工谋生(2004年底据说达到1.7亿),这几乎是整个巴西的人口。但中国却是唯一的虽有大规模人口流动,却没有出现大型贫民窟的国家。这种不幸之中的大幸,是因为中央政府强调的是“城乡统筹,协调发展”,而并没有简单地强调城市化。

我第一次去墨西哥看到的是百万人口规模的大型贫民窟,找了一辆出租车,司机不敢熄火,调过头来随时准备跑,嘱咐我说,发现任何不对头,咱们就赶快逃。为什么害怕?这些地方根本没有所谓的法制、政府治理,警察、官员都不敢进去,是黄赌毒泛滥、黑社会控制的地方。

国内有些知识分子说,只要加快城市化,农民的问题就解决了。如果他们上发展中国家去看看城市化,就可能明白,百万千万的农民是“城市化”了,但是大多数在贫民窟里。现在很多人主张土地私有化,一旦实现,那就是农民大量破产涌入城市,就是大型贫民窟。

大凡是人口过亿的发展中国家,都有城市化加快、农村贫困人口转移及其引发的问题。墨西哥总人口1.3亿,中国仅2003年转移到沿海和城市的农业人口就已经1.4亿了。我们转移出了

一个墨西哥人口，发生过墨西哥的政变、黑社会和社会混乱吗？至今还没有。为什么？是因为我们的基本制度，中央强调的农村基本经济制度长期稳定不变。如果仅仅几个学者出来一讨论，我们就把这个制度改了，必然天下大乱。所谓城市化，是一个根据西方发展经验提炼出来的经典概念，就是城市人口的比重增加，而到中国，就变成了城乡统筹协调发展。大家都希望把西方的现成概念搬过来就能用，但实际上，搬过来肯定不能用。也不要轻易听信谁可以解决“三农”问题。学者开出药方很简单，只要加快城市化，只要土地私有化，“三农”问题就解决了，所以“三农”问题是伪问题。可是有调查研究依据吗？有比较分析吗？前不久有一位著名的经济学家跟我说了一套完整的理论，这个理论是美国的，在美国也许都对，但是这个理论不是中国的。美国现在一共才两亿多人口，面积跟中国960万平方公里差不多大，且没多少沙漠、高原、戈壁，大部分地区水草丰茂。中国已经是五千年农业文明，垦得很多地方寸草不生，55年前是在四五亿人口这样一个基数上搞工业化，拿美国那个经验形成的理论来做中国的指导思想，行吗？

“拉美化”问题与南亚的启示

江泽民在1990年代中期就指出，如果继续放任社会差别拉大，“恐会酿成大祸”。

近年来到一些发展中国家的游击区、贫民窟、容易闹暴动的地方调查，跟老百姓交流，我在心里问：这么好的资源条件，这么富的国家，他们为什么还会闹革命？难道是受点苦受点压迫就反抗，就起义？中国很多人可能也不理解，觉得能给你工资，让你吃饭就不错。这种理论已经成为主流。去国外调查后，才知道他们到底为什么。社会暴力冲突问题在中国应该说是迫在眉睫的威胁，有些地方甚至已经开始不断发生了。防止中国出现类似的社会动乱，有几个案例也许可资借鉴。

一个是巴西的无地农民运动，那是全国范围的大型革命运动。现在一般的观点认为，只要中国把土地私有化就解决问题了。可巴西土地完全私有化，资源条件极好，却既有大规模的贫民窟，又有大量的无地农民参与运动。20多年中，400多无地农民在反抗中被警察和地主武装打死，受伤的更是不计其数，这是一种暴力性的社会冲突。

再看墨西哥，有印第安土著武装控制的一千多个社区的游击区。我到那里的原始森林去，坐他们的独木舟，住在他们的棚子里，不到那里永远不会明白，为什么资源条件那么好，农民却会走传统的武装反抗道路。

再去印度看看。印度和我们人口接近，现在10亿多，估计再过10年，会跟中国齐平。但印度的人均可耕地面积比我们多60%，而且气候温润，土壤肥沃，资源条件也比我们强得多。但在水土资源最好的北方现在却是印度两极分化最严重、农民游击队武装反抗最剧烈的地方，有的地方1/3以上的山区政府管不着，是游击队控制的。

我们计划到2020年全面小康时，达到人均国民收入3000美元，城市化率55%，而墨西哥现在的城市化率是80%，人均国民收入比我们2020年预计达到的目标还多50%；可为什么还有大量贫困、大型贫民窟，还有农民战争、社会动乱？巴西城市化率82%，发生金融危机前，曾经达到人均国民收入近8000美元，是我们2020年要达到目标的两倍多。可巴西为什么也会有全国性的无地农民运动，每一个大城市周围都是好几个百万人的大型贫民窟？

小农平均占地的制度效益

有人说，只要放开市场，充分加入全球化的国际竞争，“三农”问题就会自然解决。也有说，只要进一步推进土地私有化，问题就解决了。还有说，只要把户口取消了，中国的城市化现在就可以提高到50%，就已经解决“三农”问题了。听到这样一些云里雾里的说法，觉得有点困惑。为什么？

第一，我们现在这种农地制度，真实的制度作用是什么？从制度经济学研究问题的角度来说，是稳定；获取这种制度收益的是这个国家。在如此庞大的人口压力、如此短缺的资源矛盾之下，仍然能够基本维持安定，靠什么？根本就不可能靠警力。

农民在自己本社区基本上不犯大罪，小偷小摸、调戏妇女可能有，但是大的刑事犯罪很少。为什么？首先是地权在起约束作用。很多基层治理依据的乡规民约都明确，一旦刑事犯罪，其地权或者村社内部的福利丧失。尤其是在那些有一定工业的乡村，实行的是以“土地为中心的社区股份合作制”，把村社土地做股，把社区的工业资产也做股，每户都得到股权。这

种制度是经过大多数村民同意的，其中一条约定就是，如果有刑事犯罪，股权取消。

其二，传统农村社区是具有血缘和地缘关系的环境，有天生的"低成本"监督的特殊作用，如果一旦打破社区制约，那么流动人口犯罪必然增加。从1992年前后流动人口开始大量增加，流动人口犯罪占刑事犯罪的比重从不到50%到现在的超过80%。刑事犯罪发案率进入高峰，不再是一般规律：随着经济形势好转下降，随着经济箫条上升，有波峰就有波谷；而是进入一个斜坡式的不断增长。尽管司法部门调整刑事犯罪发案标准，从原来报案50块钱可以立案，现在500块钱以上才可以立案，是过去的10倍，犯罪率仍然处于高峰。

为什么主要是流动人口犯罪？这应该属于一种社会性犯罪，因为大批农村人口离开了社区财产关系制约，离开了社区血缘关系、地缘关系制约，离土离乡出来后受到歧视，又没有组织，任何个人的冲动都可能导致犯罪。而且原来是"个体复仇"，现在变成群体性的。例如万州事件，就是典型的从个体性的冲突演变成群体性的事件，短时间就出现社会暴乱，最后不得不出动武警，使用催泪瓦斯，橡皮子弹.....

农村土地按人口平均分配，按户占有产权，这种中国特色的制度设计拴住了农民人口，使之不至于形成大规模流动条件下的贫民窟，不至于引发社会性犯罪和动乱。但是流动人口增加所导致的刑事犯罪增加是必然规律，不是教育问题、法制建设问题。所谓约束，在农村社区内部是自然天成的，而一旦变成流动人口，进入所谓现代社会之后，必须有一个庞大的警察制度维系的社会治理，导致高成本的政治制度，但那也未必能管得住。

人们说美国的制度好，我去美国十多趟了，有一回开车迷了路，在一个小区里转不出来，转了刚第二圈，两辆警车把我截住。他怎么知道我在那儿转呢？可见警察系统很灵敏。还有一回我过十字路口，稍微速度慢了一点，被别人撞了，我下来刚想跟他"理论"几句，警车来了。谁报案了？警察登记后是保险公司来解决问题。现代法治社会就是靠这种警制维持，高效，却也是极高成本的。

法治社会靠警制支撑。如果照搬这种事情，我们有钱撑得起高成本的警制吗？没有警制，这套现代法治怎么玩？所以我们看农村问题不能就事论事，单纯谈中国的农业问题谈不清楚。小农平均占用土地这种基本制度的作用根本就不在农业上，而在维持社会基本安定，这是它最大的制度效益。

20世纪前50年打了三次仗，后50年经历了三次所谓改良式的改革，为什么领导人都坚持给农民平均分地，而且说"土地不许动"？领导人明白，动则大乱。只要不去夺农民的地，不去抢人家媳妇，不给人加重负担，农民就不反抗，大部分是在村里呆着。这是一个多大的社会蓄水池，蓄积着多少矛盾不爆发？

中国现在13亿人口，将来16亿。这个社会矛盾只会不断增加、不断恶化。谁能稳得住，那是天大的本事。老外不用这样稳，过剩的人口经过殖民化转移出去了。中国人有这本事往外转移吗，没有，只能在这么点地方容纳十几亿人。十几亿人口如果是在欧洲，早打翻天了，在中国却没打翻天，最大的一个稳定器就是现在的土地制度。

城市体制和经济增长方式

1980年代时，北京户口值多少钱？无价。1990年代初北京郊区一个户口卖20万，那是等价交换，意味着一个人进城带来的城市财政增加对你的开支，包括交通、教育、医疗、社保等，大体等值20万。为什么一般的中小城市的户口价值等而下之？因为政府能够提供的财政保障是越来越低的，到县以下基本没有了。再后来，县以下放开户口也没人愿意要了。了解了这些过程再看，城乡二元结构难道就是个户口问题吗？不是，是户口背后隐含着一系列的城市体制问题。城市的体制没有深化改革，如果简单地取消户口，带来的问题往往大于解决的问题。

不能简单化地给"三农"问题开药方。

有人说，只要我们尊重农民意愿.....我做了20多年农村调查，也长期强调尊重农民意愿，可是不能绝对化。同理，也不能简单地看是否在理念上认同给农民以国民待遇。

中国的"三农"问题将会长期存在，直到2020年全面小康目标达到，也未必能实现预期的城市化目标，不妨以十五计划执行头三年为例。

中央给国家十五计划提供的指导意见中，首次强调"以人为本"。后来的十五计划提出每年新增就业至少应该比新增人口多，那时新增人口大约1100万，所以提出每年新增就业1200万。可十五计划执行三年了，经济高速增长，到2003年达到9.4，国外的分析甚至认为是13点以

上，但是，新增就业每年却是下降的。十五第一年大概1000万多一点，第二年降到900多万，2003年尽管GDP增长率最高，但就业不到900万。2004年GDP达到9.6，就业才略有增加。

连经济高速增长都并没有带动就业增加，那城市化率怎么提高？近年来所谓城市化加快的结果，却造成数以千万的农民失地和城乡差别的进一步加大。所以这不是一个简单的户口问题，背后隐含了大量的城市体制问题和经济增长方式问题。

2004年出现的民工荒延续到了2005年，国内外的人们都很奇怪，既然中国劳动力过剩，怎么会出现民工荒呢？客观上，到东南沿海地区打工的人数总量并没下降，出现民工荒是因为有些企业过分压榨了民工的劳动剩余价值。尽管今天在理论上不再讲剩余价值。但是城市人的人均收入这十几年来提高了多少？至少是成倍增长了；可农民工的工资呢，据说广东做了调查：12年只增长了86块钱。而物价呢？此外，延长工时算不算，假日不给休息算不算，这些都没有算进去。不管理论界怎么说，最终还是导致民工得到的收入，连起码的住房、起码的生活开支都不够，由于收入低到维持一个劳动力简单再生产都不够，所以他不再干了。

农民工不再干了，还只是问题的一个方面；现在广东这一带大量犯罪，拦劫大巴，抢人，街上杀人……警察即使不消极怠工，也难以控制局面。继续这样下去国无宁日。今天的很多问题事件，引起中央高度重视。接着又出现长沙那个毫无道理的爆炸，无辜的人牺牲生命。人如果长期被歧视，像陀斯妥也夫斯基写的那个《被侮辱被损害的》，就要搞反社会行动，类似这种事情不胜枚举。

有鉴于此，我们面对的不是一个简单的“三农”问题，进入新世纪以后，它已经是一个重大的战略问题，已经是关乎中华民族能不能稳定地可持续地走下去的问题。因此才不能信邪，别简单化、庸俗化的去信那些万金油或者灵丹妙药，不妨先重视地方的实践，为基层多做一点实事。

现在中央采取的措施可以称为“均田免赋”，有利于农民休养生息。但农业税一旦取消以后，基层治理将弱化，乡村债务问题也将爆发。这时候，农村各种非正规组织，包括家族势力、流氓或者黑恶势力，可能趁虚而入。这时候，如果我们不抓紧帮农民发育健康的社会中介组织，农村怕就稳不住。

因此，一方面要把科学发展观这个重大战略转变落到实处；另一方面要稳住农村。只有把“三农”困境缓解了，中国才过得下去。

来源：《凤凰周刊》2005年09期(总178期)

上一篇文章：[“三农”问题与和谐社会](#)

下一篇文章：[《南方都市报》社论：除了富翁，更需要公平的增长模式](#)