

农业问题还是农民问题?

贺雪峰

摘要: 三农政策的重心只能是农民问题而不应当是单纯的农业问题。“以代际分工为基础的半工半耕”结构是支撑中国经济的一个关键性制度安排,这一模式不仅降低劳动力再生产的成本,而且为缺少进城务工就业能力的农民提供了基本的农业收入和农业就业,为进城失败的农民提供了返乡的保障,为中国最可能在现代化进程中失败的最为庞大的群体提供了底线生存条件,从而为中国现代化提供了稳定器和蓄水池。由于研究者经常混淆农户与大生产的对接和农户与大市场的对接两概念,因此当前三农政策被似是而非地表述为:引导农户走向市场、引导农村土地流转以形成适度规模经营。既然三农问题最重要的是农民问题而非农业问题,那么三农政策的重点就一定不是所谓扶持农业龙头企业以及所谓农业新型经营主体,而是集中于公共服务体系、农业技术服务体系、村社组织的建设,保持稳定的小农经济、弹性的社会结构。

关键词: 三农问题; 中等收入陷阱; 小农经济

中图分类号: F30; C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2015)06-0064-14

作者简介: 贺雪峰,华中科技大学中国乡村治理研究中心教授、博士生导师(湖北 武汉 430074)

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2015.06.007

一、当前中国发展阶段与发展战略选择

经过改革开放以来三十多年的高速发展,中国已经成功地由低收入国家步入到中等收入国家行列,目前正处在由经济增长到经济发展、由低端加工制造业向高附加值产业转型过渡的关键时期,处在能否走出中等收入陷阱、由一个发展中国家跃升为发达国家的关健时期。

中等收入阶段,有一个众所周知的中等收入陷阱,从历史来看,自 20 世纪以来,从世界体系边缘国家成功进入到体系中心的国家几乎没有。发达国家集团一如 20 世纪之初,集中为欧美日国家,一百多年未有变化。其中值得一提也为发展经济学家所津津乐道的是“亚洲四小龙”的崛起,此外再鲜有成功者。“亚洲四小龙”是在冷战的特定背景下面发展起来的,且总体来讲体量都很小。新加坡和中国香港只有数百万人,中国台湾地区只有 2000 万人,最大的韩国也才 5000 万人口。“四小龙”加起来才 8000 多万人口,只有目前中国大陆地区人口的 1/15。这个意义上讲,当前的世界格局在一百多年前就已定型,基本上没有一个大的经济体可以通过快速经济

发展来改变这个世界经济基本结构或格局。一般发展中国家要么经济缺少发展, 仍然处在低收入阶段, 要么经历一定发展, 到了中等收入阶段即落入到中等收入陷阱中, 发展停滞了。

当前正在改变世界格局的力量是中国的发展或崛起。经过三十余年的快速经济发展, 中国由一个低收入国家成功地迈入中等收入国家行列。若中国成功突破中等收入陷阱, 进入发达国家行列, 则近代以来的世界基本格局将为之大变。这将是世界历史上的重要事件。问题是, 中国能否突破中等收入陷阱, 中国如何才能跃入到世界体系的中心国家中去?

中等收入陷阱有两个面向, 一是国际, 二是国内。从国际上看, 或从世界体系角度来看, 世界体系中心国家是国际规则的制定者, 经济处在体系中心位置, 产业集中在高附加值部分, 从而形成了一个中心国家向边缘国家转嫁危机与输出负担, 而从边缘国家吸取资源和输入利益的结构。世界体系的边缘国家要进入中心, 就要打破这样一个国际既得利益结构, 就必然会有重重冲突。从国内看, 经济发展到一定阶段, 增长潜力耗尽, 而国内各个阶层和阶级既得利益结构又已成型, 所有人都不能忍受利益的损失, 可供分配的利益却没有增加, 各个阶层与阶级之间的硬碰硬的斗争就可能导社会失序甚至政治动荡, “发展导致不稳定”的铁律因此起作用。这在 20 世纪进入中等收入国家普遍出现的政治不稳定中可见一斑。

导致中等收入陷阱的根本问题就在于, 经济发展到一定阶段, 要向世界体系中心跃进时, 必与体系中心国家的既得利益结构发生直接冲撞, 这种冲撞会反过来对中等收入国家内部结构产生影响, 其中一个方面是一直享受经济成长并形成利益预期的国内各阶层无法面对冲撞的代价, 国际上的突围困境通过经济周期等形式变成国内阶层之间的矛盾与斗争, 这种斗争以激烈方式表达出来 (甚至通过政治失序来表现), 变成国内危机。国内危机削弱了国家突破既有世界体系既得利益结构的能力, 从而止步于中等收入国家。

当前中国正处在这样一个中等收入国家发展的关键且微妙时期, 其中核心是中国在国际经济贸易中能否进入到高附加值的产业上去, 从而改变目前对中国不利的经济结构和国际利益格局。

中国能否走出中等收入陷阱因此就取决于两个方面的战略, 一是中国能否将主要资源集中于发展高新技术、实现产业升级的国家发展战略。中国不能将千辛万苦通过牺牲环境、资源和几代人所获得不多的血汗钱浪费掉了, 而应该集中到发展战略产业、实现产业升级, 从而使中国在国际经济结构中成功地由低端加工制造业向高附加值产业跃升。只有当中国主要经济结构进入全球产业链的中高端, 在国际经济结构中处在高附加值产业的位置, 中国才可以真正进入世界体系中心, 才能够说由一个中等收入国家变成了发达国家。反过来说就是, 当前国内关于民生、环境、就业、经济增长的讨论, 大都是无的放矢。中国必须实现国家战略, 其中核心就是发展高科技、进行产业升级。第二个战略是中国能否继续保持国内各阶层之间的利益协调, 保持中国社会结构的弹性, 保持中国的社会政治稳定。其中包括中国具有应对经济周期以及各种外来冲击的国内稳定的能力。

如何实施这样两个国家战略? 笔者曾在《城市化的中国道路》一书中提出“三轮驱动”的中国现代化战略构想, 未来 30 年是中国能否走出中等收入陷阱、跃入发达国家的关键时期, 中国必须同时在三个方面用力, 首先是集中资源发展高新技术、实现产业升级, 这个产业升级的关键是可以在国际高附加值产业中占有位置。这是根本。^①

中国集中资源发展高新技术实现产业升级, 其中可以集中的资源来自何处? 在当前中国乃至未来很长一个时期, 主要资源只能来自出口导向型的“中国制造”。“中国制造”集中在低附加值的产业, 可以说是主要靠中国廉价劳动力和牺牲环境、资源的代价所获得, 甚至是血汗工厂所获得。改革开放以来, 中国获得高速增长, 由一个低收入国家发展到中等收入阶段, 主要

① 参见贺雪峰《城市化的中国道路》, 东方出版社 2014 年版, 第五章第四节。

就靠这个出口导向的加工制造业, 靠这个“世界工厂”。

中国发展高新技术, 以突破世界既有经济格局, 不可能立即从高新技术中获得回报, 而需要大量的前期投入, 这个前期投入只可能来自出口导向加工制造业所形成的积累。在未来 30 年, 中国必须在加工制造业上保持国际竞争力, 从而可以获得实现发展高新技术国家战略所必须的资源条件。

中国加工制造业能否继续有国际竞争力, 既与国家所采取的发展模式有关, 又与中国的比较优势有关。中国之所以在改革开放三十年通过出口导向的“中国制造”取得快速经济发展, 是因为中国具有一般发展中国家所不具备的比较优势。一是高素质且廉价的劳动力; 二是土地制度上的优势, 土地制度上的优势, 核心是中国土地制度基本上清除了土地食利者; 三是中国高效的行政法治体系, 稳定的政治社会格局。

随着中国由低收入国家变为中等收入国家, “中国制造”中的廉价劳动力已开始不再廉价, 尤其是相对于“印度制造”、“越南制造”, 中国劳动力价格已远远超过一般发展中国家。但是, 当前“中国制造”仍然有三大优势: 一是基础设施良好, 二是已经形成“中国制造”产业集群链, 这个产业集群链有助于降低“中国制造”的成本, 三是继续高效的中国行政法治体系。其中, 良好基础设施又与中国土地制度有关, 因为中国土地制度可以做到涨价归公, 地方政府可以通过土地出让金而来的土地财政建设良好的城市基础设施, 从而做到“地利共享”。

也就是说, 当前中国劳动力成本上涨对“中国制造”的负面影响被中国良好基础设施和产业集群体系的正面影响所抵消, “中国制造”仍然具有国际竞争力。保持“中国制造”的国际竞争力, 是中国获得实现国家战略资源的关键。

当然, 保持中国制造竞争力的一个前提是劳动力价格不能涨到“中国制造”难以消化的地步。当前“中国制造”的劳动力价格之所以还不是太高, 是由中国特殊的劳动力再生产模式决定的。具体地说就是, 当前中国通过“以代际分工为基础的半工半耕”实现了劳动力的再生产, 且正是“半工半耕”为进城失败农民工提供了返乡退路。^① 换句话说就是, 中国当前普遍存在的年老父母留村务农、年轻子女进城务工的模式, 使进城农民工可以接受比较低的劳动报酬而仍然可以体面地完成劳动力的再生产。若没有农村的“半耕”, 进城务工的农民工全家进城, 他们要在城市生活, 就必须要有更高的工资收入, 若年老不能返乡, 国家就必须为他们提供更多的社会保障。正是“半工半耕”极大地缓解了“中国制造”的劳动力成本压力, 从而使“中国制造”可以保持国际竞争力。

这个意义上, “以代际分工为基础的半工半耕”结构是支撑“中国制造”的一个关键性制度安排, 而“半工半耕”制度又是以老人农业和小农经济以及小农村社制度的存在为基础的。这个意义上讲, 未来三十年小农经济仍然需要维系。同时, 也正是小农经济的维系, 使进城失败的农民有退路, 且遇到经济周期, 农民工仍然可以返乡。农民工进城失败可以返乡是中国未出现大规模城市贫民窟的原因。小农经济不仅为中国保证了粮食安全, 而且是中国保持社会结构弹性的关键。正是小农经济为中国应对危机、保持稳定提供了强有力的保证, 也是在这个意义上讲, 农村是中国现代化的稳定器和蓄水池。

也就是说, 未来三十年, 依靠小农经济、中国制造、产业升级三轮驱动, 中国才可以突破中等收入陷阱, 步入发达国家行列。三者之间, 最基础同时认识误区也最大的是小农经济, 因为当前政策部门和学界都似乎正力图消灭小农经济。

二、作为稳定器和蓄水池的农村

在未来三十年, 中国农村的主要目标应当是服务和服从于中国崛起这一战略, 中国经济发展

^① 相关研究可以参见夏柱智《论“半工半耕”的社会学意涵》,《人文杂志》2014年第7期。

极在城市,中国社会稳定器在农村,所有农村发展的考虑,其焦点都在于能否及如何服务于中国现代化的大局。中国若能发展高新科技、实现产业升级,从而真正进入世界体系的中心国家,农村和农业问题自然迎刃而解。否则,农村问题和农业问题本身仍是难解。

那么,农村和农业要解决什么问题?或要为关键时期的中国现代化提供什么样的支持?

大体来讲,在未来三十年,农村和农业要有如下三个方面特别重要的功能。一是保证粮食安全,让中国人能吃饱,最好还能吃好。农业生产粮食、养活中国人,这是农业是国民经济基础的最基本含义;二是继续再生产廉价而高素质的劳动力,从而可以为具有国际竞争力的“中国制造”提供比较优势;三是为进城失败的农民工提供返乡退路。正是进城失败农民工可以返乡,才降低了城市社会保障的压力,同时也可以避免出现大规模城市贫民窟。

事实上,在过去三十年,中国农村已经在以上三个方面为“中国制造”从而为中国现代化提供了巨大支持,这是中国可以有过去三十年快速而稳定经济发展的关键。之所以农村可以提供以上三大支持,又是与中国特殊国情下面形成的农村普遍存在的“以代际分工为基础的半工半耕”家计模式或劳动力再生产模式紧密相关的。

具体来说,改革开放以来,之前隐藏在农业中的剩余劳动力大量转向二、三产业,从“离土不离乡”的乡镇企业到“离土又离乡”的进城务工经商,农村青壮年劳动力进城务工经商,年龄比较大的中老年劳动力留村务农。中国以“家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制”,形成了中国特色“人均一亩三分、户均不过十亩”的小农经营体制。因为农业劳动力过剩,劳多地少,在青壮年劳动力进城以后,留村务农中老年劳动力仍然可以轻松种好田,农业产出尤其是粮食产出并未随着大量青壮年劳动力的进城而降低,反而出现了粮食产量“十一连增”。尤其重要的是,几乎所有中国农村地区都形成了年轻子女进城务工经商、年老父母留村务农的“半工半耕”结构,农民家庭因此在并没有减少农业收入的情况下增加了务工收入。农民家庭收入增加,生活条件改善。

在一般农村普遍形成“以代际分工为基础的半工半耕”结构的同时,有一部分进城农民运气比较好,很快在城市体面安居,全家进城了,他们不再耕种土地,他们的承包地就近流转给仍然在村务农的亲朋好友,而农村总有一些因为各种原因无法或不愿进城的青壮年劳动力,他们只种自家承包地,面积太小、收入太少,而有流入农地的强烈需求,这样,全家进城不再种地的农户将土地流转给仍然留村务农的青壮年劳动力,这些留村务农青壮年劳动力因此可以扩大耕种面积,甚至形成适度规模经营。这些留村务农的青壮年劳动力有较大经营规模,有副业收入,有其他农村收入,在农村的消费又比较低,他们就可以获得不低于外出务工的收入,同时又可以保证家庭生活的完整,这样一种经济收入在农村、社会关系在农村,可以保持完整家庭生活,又因为收入不低而且有良好的精神面貌的农村青壮年劳动力,我们称之为“中农”,这个“中农”群体人数不一定很多,可能仅占农村留守人口的 10%~20%,但很重要。正是这个中农+留守老弱病残群体,可以形成一个相对稳定的基层治理结构^①。

当前中国农村普遍存在的“以代际分工为基础的半工半耕”结构和“中农”群体,又是一个可以再生产的动态结构。这个动态表现在以下三个方面:

第一,农民家庭中,随着时间的延续,年龄增长,留村务农父母的年龄越来越大,他们不仅无法进城务工,而且务农也越来越力不从心了,他们退出农业。在这些留守父母到了退出农业的年龄(70岁左右),他们进城务工子女也已不再年轻,也有快50岁了,他们在城市务工机会越来越少,最终进城失败,无法在城市体面安居,而开始返乡。返乡是一个过程。经过几年时间,他们终于回到自己家乡来接替父母务农。而这些已经年老子女子女又已成长起来,开始进城务工,或考取大学到城市正式工作。这样就实现了“以代际分工为基础的半工半耕”结构自身的

^① 具体讨论参见《人文杂志》2014年第7期“农民分化与农村阶层研究”专题。

再生产^①。

第二，进城失败的农民，正因为父母仍然在农村务农，他们返乡务农就不仅有耕地，而且有农业场所、农作工具、耕种技术等等，从而可以顺利返乡务农。已经全家进城的农民即使已经将承包农地流转给亲戚朋友耕种，只要他们想种地，随时可以要回土地耕种。这样一来，农民就可以在进城与返乡之间自由选择。当他们进城困难甚至失败而无法在城市体面安居时，随时可以返乡。正是农民可以自由返乡，使中国城市没有形成大规模贫民窟。有人讲农民愿意进城而不愿返乡，这个说法不全面。农民愿意进城是希望在城市体面安居，若农民进城只能落入到贫民窟，返乡就是他们无比重要的权利。

第三，中农本身并不稳定，且中农收入来源是多元的，他们既流入土地以形成适度规模经营，又从事副业、手工业，还当农业经纪人以获取收入，甚至依靠当村组干部的收入来补贴家用。中农也可以进城务工，而只要农村有多元的收入机会，这些多元收入机会就可以留住仍然是青壮年的农民在村庄以获取这些机会。

“半工半耕”的“半耕”之所以很重要，并不只是在于农民家庭要从“半耕”中获取收入，而是有着广泛得多的内容。留守在农村的中老年父母耕种自家承包地，“户均不过十亩”，他们很难面向市场进行高价作物的种植，而一般只能种大宗农产品，因为大宗农产品所需农资和生产产品都是标准化的，不存在购销问题，其生产技术也是常规化的成熟技术，不存在学习的困难。种植大宗农产品风险低，生产技术简便，不存在与市场对接难题，当然也不可能获得很高收入。不计劳动投入，一亩大田作物一年纯收入 1000 元，10 亩也就是 1 万元，这个收入可能只相当于当前务工收入的 1/3。

现在的问题是，中老年农民进城务工经商本身是缺少机会的，他们进到城市可能只是纯粹的消费者而非生产者。而在农村种田可以有不高也不算低的种田收入。

除种田收入以外，在农村还多少可以有副业收入，而最为重要的是，农村有土地，有庭院，从而可以自给自足，一般生活用品都可以自己生产而不用到市场上购买，且自己住自家房子不用出房租。农村生活成本大大低于城市。

这样一来，“以代际分工为基础的半工半耕”，不仅有务工 + 务农的两笔收入，而且比全家在城市生活的成本要低得多，这就使这样一种劳动力再生产模式远离开农村全家进城的劳动力再生产模式更能让农民体面完成劳动力再生产。

尤其重要的是，在当前农业生产技术条件下面，农民种大田作物不存在技术、市场风险，机械化的普及使得种田成为一件比较轻松包括中老年人也不难完成的工作。甚至有很多农村老年人讲，种田是锻炼身体的一种好办法。是否锻炼身体不一定，但从事农业生产是一种收入以外的就业，是证明自己仍然有价值的重要方式。没有就业，生活就没有意义。农业是随季节展开的，农村中老年人种田，随季节展开的是他们的播种与收获、艰辛与希望。

除此以外，农民进行农业生产，是在生于斯长于斯的熟人社会进行的，这个熟人社会是自己的，亲朋好友聚在附近，即使外出工作甚至进城安居了，村民仍然与村庄保持密切联系，年节要回来，去世要安葬到村庄，要落叶归根、魂归故里。中老年农民在村庄从事农业，很容易获得熟人社会关系网络的支撑，又有强烈的归属感、安全感。这与城市所产生的疏离、陌生、不安全是正好相对的。这个意义上，农村的确是远比城市要好的养老之所。灯红酒绿的城市生活在年轻进城时已经经历过了，且这些都是别人的（富人的），宁静的乡村正是自己不错的归处，是所有人都不会认为不好的归处。

也就是说，过去数十年所形成的“以代际分工为基础的半工半耕”结构在未来 20—30 年仍然可以发挥重要作用。一方面，经济越发展，就有越多进城农民工具备在城市体面安居的条

^① 参见张世勇《返乡农民工研究》，社会科学文献出版社 2013 年版。

件,他们从此离开农村融入城市,他们甚至将留守农村的父母接到城市生活。同时,总有部分进城失败农民还要返回农村,在农村生活。这个时候,保留农民返乡退路对他们很重要,对中国现代化同样重要。一旦中国可以完成产业升级,进入到发达国家行列,城市可以为绝大多数进城农民工提供体面安居的就业与收入条件,即使少数农民工进城失败,国家也有办法提供让他们在城市住得下来、生活得下去的社会保障。那个时候农民能否返乡就不重要了。

也就是说,维持目前农村“人均一亩三分、户均不过十亩”的小农经营,不仅可以维系“以代际分工为基础的半工半耕”的廉价劳动力再生产模式,而且可以为进城失败农民提供退路,从而为“中国制造”提供强大支持,且为中国在现代化进程中应对经济周期及各种不稳定提供强力保障。农村成为了中国现代化的稳定器和蓄水池。

还有一个问题,就是小农经济能否保证中国粮食安全,老人农业能否养活中国?应该说,全世界农业发展的经验都已证明,小农经济种粮食的产出能力高于和优于规模经营。中国在劳动力大量外流情况下的粮食产量十一连增也是最好的证明。老人农业种粮食,精耕细作,亩产一定是很高的。当然也不是没有问题,更不是说农业就没有问题。下面我们进一步讨论。

三、种粮与种菜

当前对三农问题关注的焦点,除了粮食安全就是农民增收,而很少从农村是中国现代化稳定器与蓄水池的角度进行讨论。前面讨论试图说明,农村和农业问题只是中国现代化全局的一个侧面,不能仅就农村和农业问题来讨论“三农”。

从农民增收角度讨论农业发展问题是中国政策的主导方面。几乎所有中央“三农”政策文件中都有增加农民收入的要求。为了让农民增收,中央文件以及学界、媒体大体有三种主张,一是调整产业结构,让农民种植高价的经济作物(后面用“种菜”来代表),以增加农业收入。问题是,决定农业产业结构的核心是需求而非生产。当前中国农村一轮一轮调结构,都是种什么亏什么,原因是总体市场上的需求有限,数亿农民不可能从调结构中致富。二是扩大规模,认为农民种田规模太小肯定富不起来,因此要推动土地向大户集中。国家因此出台政策支持所谓新型农业经营主体。三是所谓减少农民,让农民进城去。问题是,进城农民干什么?尤其是在城市根本就无就业优势的中老年农民进城干什么?多数农民进城到了贫民窟,而少数留下来的农民就是富裕起来了,这样能说问题解决了?

总体来讲,当前各方面都认为“三农”存在问题,尤其是农业中存在问题,因此需要通过政策来予调整。问题是,如果没有对三农问题包括农业问题的准确把握,政策调整可能会起负面作用。一般性地说法,要改造中国小农经济,因为小农经济存在两个“不适应”:一是小农户与大生产的矛盾,二是小农户与大市场的矛盾。小农户与大生产的矛盾处处可以见到,尤其是当前农民土地细碎且人地分离的情况下,农民经营规模小而田块又分散,机械下田不方便、灌溉不方便、植保不方便、管理不方便甚至种植也不方便(因为地块太小而无法独立耕种),这种小农户与大生产的矛盾,使当前细碎分散的农地无法最有效地使用机械和其他农技农艺,并导致大量的无效劳动投入,极大地提高了农业生产成本,降低了农业效率。

第二个不适应是小农户与大市场的不适应。当前农民要靠农业增收致富,就必须为市场而生产,而要为市场生产,小农户又缺少与市场打交道的能力,他们就至少要组织起来,通过合作社、通过中介组织或通过龙头企业来与市场打交道,并响应市场的需要改造种植结构。市场变化很快,农民生产农产品只有适销对路才能赚钱。尤其是保鲜性差无法储存的经济作物,市场价格起落很大,赚大钱和亏血本都是正常的,这是市场本身的风险。

一般性地讲,小农户与大生产和大市场容易产生尖锐的矛盾,而如果小农组织起来形成一定规模,就可以比较好地应对这个问题。组织起来的方式,最佳模式是小农户变成适度规模经营主体,从而具备对接大生产和在市场经济中游泳的基本能力;其次是小农户通过合作社组织起来应

对大生产与大市场,再就是通过龙头企业的中介。当然,若工商资本可以通过土地流转而形成农业企业,这样的农业企业就可能更有能力应对大生产与大市场了。

不过,以上所说的小农户与大生产和大市场的矛盾,只是一般来说。更具体地看,小农户又要分为两种,一种是主要从事大宗农产品生产的农户,可以简称为“种粮户”,这些种粮户,其所种粮食由国家保护价收购,所需要农资都是标准化产品,因此,种粮农户一般不存在与市场的对接问题,他们的主要问题是与大生产的矛盾;还有一种农户主要从事经济作物种植,从而希望虽然种植有风险的经济作物在市场上能够获取更大利润,这种的农户可以简称为“种菜户”。经济作物不耐储存,价格波动大,可能收益大,可能损失也大。正是其可能收益大,有的农户才会冒险种经济作物,又正是因为可能亏本,一般农户出于避险的考虑,不愿种经济作物。这样,在种粮农户与种菜农户之间就会形成一个均衡,如果种菜总体来讲收益高于风险很多,就会有更多粮农转而种菜,从而增加种菜的风险而降低其收益,若种菜有太大风险,之前种菜的农民就去种粮,总之之间有一个均衡,其中的均衡点与农民风险意识及避险考虑有关。这是一个市场行为,市场的均衡点。

从事粮食生产的农户基本上不存在与市场的对接问题,他们关心关注的焦点是与大生产的对接。即能否获得基本的农业生产服务的便利。这个问题后面再讲。从事经济作物种植农户的核心问题是如何与市场对接。如果农户的生产基地就在大中城市附近,或农户生产基地有比较完善的市场,农户就可以比较方便地利用这个市场种经济作物来获益。这部分农民就比缺少市场优势的农户更能获得较高收益。

离市场比较远的小农户从事经济作物种植,因其信息成本比较高而风险更大。解决问题的办法自然是农户组织起来,从而降低与市场对接的成本。这就是为什么粮农几乎不可能组织起来,而种经济作物的农户比较容易组织起来的原因。

种经济作物的农户组织起来生产经济作物甚至可能比具有地理优越位置的城郊农户更有市场竞争力,其结果就是,组织起来农户生产经济作物替代了离城市近的、具有地理区位优势的小农户,而成为城市(或市场)经济作物的供给者。

无论是由城郊农户生产经济作物还是由组织起来农户生产经济作物,亦或由工商资本生产经济作物,市场并不会由于供给增加而消费增加。即使经济作物生产者开发出新的品种从而开发出新的市场需要,总体来讲,市场所消费经济作物总量在一个特定时期是相对恒定的(虽然总量是不断上升的,全国人民消费副食能力在增强),新开发出来的经济作物会替代旧经济作物的消费。也就是说,新经济作物生产者的加入会对旧经济作物生产者产生挤出效应。这就是为什么自1980年代全国都在学习山东寿光调整农业结构种蔬菜但鲜有成功者的原因:相对恒定的市场需求决定了只可能有相对固定的供给。生产者越多,供过于求,就会降价亏本,就不得不有生产者退出。从微观上看,调整产业结构、组织小农户对接市场可能是农户增收的手段,从宏观和全局来看则是荒唐的。政府推动产业结构调整,推动农户种经济作物,就同时将政府和农户置于风险之中:更多经济作物的种植可能导致市场供过于求从而亏本,农户亏本后的必然反应是责怪政府多事。有些地方政府在推动产业结构调整中的大包大揽及由此出现众多群体性事件的教训,至今还鲜有人深刻总结。反过来,当前中国建立的市场经济体制已经相当完善了。一旦市场上有对经济作物的需求,自然会有农户响应市场去生产,且一定会有农户跟随。时间稍长,市场上的供给就会充分,甚至可能过剩,然后再自发调节。这是一个市场的自生秩序。

因为生产经济作物存在一个如何与市场对接的问题,这就使得种植经济作物的农户更有组织起来的内在要求,同时也可能使公司+农户更有生命力,也使大户经营乃至工商资本进入更有效率。这些可能更有效率的规模经营就会对小农户产生挤出效应,小农户因为无能力获得市场信息及不敢冒市场风险因此转而种粮。当然会有小农户尝试扩大经营规模而在经济作物种植上面一试身手。

在经济作物市场总需求相对固定的情况下面，政府指望通过指导农民来调整产业结构以增加收入，这在本质上是荒谬的，是不可能成功的。目前国家给了各种产业发展资金来支持农业龙头企业，来支持产业结构调整，从市场上看，这种支持是无效的，从利益分享上看，对被因此而挤出去的农户来讲是不公平的。这个意义上讲，笔者以为，目前国家在农业投资上有些操之过急。应该归市场去做的事情，就让市场去做好了。当有农户看准种植经济作物可以赚钱的机会，且认为这个机会比进城务工更有好处时，他就成为了一个在市场上游泳的人，他可能成功，从而赚很多钱，也可能失败。正是可能成功又可能失败的几率，决定了种经济作物的收益率与农户是种粮还是打工还是种菜的选择可能性。这是一个均衡。

若我们不是关注种经济作物从而希望到市场上游泳的农户，而是关注粮食，情况则大为不同。粮农生产的粮食，国家保护价收购，粮食作物是大宗农产品，价格稳定，种植粮食所需农资几乎都是大宗的标准化产品，其市场易得性很高。甚至种粮技术也都是一般的成熟技术。因此，粮农基本上不存在与市场对接的问题。

但今天以农村中老年人为主体的粮农存在着与大生产相适应的难题。分田到户时，为了公平，一般在村庄集体内将土地分成数等，每等土地按人均分，从而使本来就规模狭小的农户承包土地分散为很多块，土地细碎化程度很高。更糟糕的是，随着农村人口大量进城，之前承包土地的农户进城了，他们所承包的细碎土地转包给村庄内的亲朋邻里，流入土地的农户虽然耕种土地的面积增加，但田块数量也更多了，田间管理和机械使用及灌溉等等也就更难了。据我们调查的估计，若将农户经营土地小块并大块、连片经营，其农业投入成本可降低 1/4，劳动投入可以减少 1/3，农业收入增加，经营农业的难度大大降低。如果农民经营耕地可以形成连片的适度规模经营，可以方便使用机械及灌溉，由农村中老年人来种粮，种粮对体力要求就不是那么重要，而田间管理方面，中老年农民都是高手，他们这些种自己田的农户，必精耕细作，必有最高的粮食亩产。且对他们来讲，种田本来就是比较轻松的事情。

小结一下。农业 GDP 总量是有限的，这个 GDP 不决定于生产而决定于消费。全国人民消费农产品的总量缓慢增长，在某个时点是相对恒定的，且全国人民消费的粮食和经济作物的权重虽然也在缓慢变动，但在一个固定时点上也是相对恒定的。更多粮食和经济作物的供给不会增加农产品的消费，但会降低农产品的价格，经济作物对市场的反应尤其强烈。国家为增加农民收入，推动农民调整产业结构，改种粮为种经济作物，不能从根本上增加农民收入。国家扶持龙头企业和工商资本进入农业，这些工商资本会分享农业 GDP，从而减少了农户从农业中可以获得收入份额，而不是增加了农民的收入。从这个意义上讲，凡是国家直接推动的调整产业结构都要存疑。若国家只是做市场建设的基础工作，从而为具有市场敏感性的农户乃至工商资本响应市场机会进入经济作物种植提供便利，则可能提高经济作物种植的效率，包括种植经济作物满足市场需要的效率（更快地满足市场需要）。

如果国家不直接介入到产业结构调整，农产品的市场稀缺情况就会通过价格传递到农业生产者，农业生产者也就会通过进入或退出形成自发市场调节。一般来说，更有资本、更有风险意识、更接近市场及更将农业作为主业的农户，会倾向种市场风险大的经济作物，农业企业也可能进入，工商资本也可能进入。这是一个有激烈利益博弈的领域，可能收益巨大，也可能风险巨大。在利益与风险上面，种植经济作物会形成一个市场均衡点。从当前中国耕地上用于种植经济作物的播种面积上看，可能要占到全部耕地的 1/5 稍强。多了就会有退出，少了就有进入。

而用于种粮的面积大约占到全部耕地面积的 4/5 弱一点，全国耕地大约 70% 是用于生产粮食、棉花、油料等大宗农产品。也就有大约 70% 的农户主要从事大宗农产品的生产，而这些主要从事大宗农产品的生产者往往或尤其是“以代际分工为基础的半工半耕”家庭的中老年农民。

即使在全国大约 70% 耕地上种粮的农户也并非只是生产而完全不考虑市场，他们应对市场的方式相对不如经济作物种植者敏感，其中最典型的应对是通过复种指数来体现。粮价太低就降

低复种指数, 粮价比较高就提高复种指数。当前农村普遍存在季节性抛荒, 或者说农田复种指数不高, 是因为当前市场上粮食供应充足、粮价不高。一旦粮食短缺、粮价上涨, 中国土地上还可以大大地提高粮食生产能力。这个意义上讲, 谁来养活中国至少在现阶段还不是问题。

这样一来, 当前全国农户可以依据其种粮还是种菜区分为是响应市场型的农户还是自给自足型的农户。全国绝大部分农户仍然是种粮的自给自足型农户, 他们往往是家庭年轻劳动力进城务工后留村务农的农户, 这部分农户分享虽然不多但极其重要的粮食 GDP 收益。我们尤其应当保护这部分粮食 GDP 的利益由仍然留村务农的农户分享, 或者说, 中国 70% 用于种粮的耕地仍然应当由小农来经营, 政府千万不能推动将粮田流转给大户来经营。若是那样, 大量农民就会失去收入与就业, “以代际分工为基础的半工半耕” 家计模式就会瓦解, 构成中国现代化基础的农村这个稳定器也不复存在, 后果也就会极为严重。

糟糕的是, 当前政策的导向似乎恰恰是在推动农民土地向所谓新型经营主体流转。

四、农业经营主体问题

显然, 小农户与大生产对接和大市场的对接是两个不同的问题, 也针对不同的农户。在实践中却容易被混淆起来。

当前三农政策中, 这种混淆被似是而非地表述为: 引导农户走向市场, 引导农村土地流转以形成适度规模经营。两者都服务于农民增收致富。问题是, 依前面的分析, 中国绝大多数农户家庭需要有留守务农的家庭成员依然从农业中获取农业收入与农业就业, 他们离开农业和离开土地, 不仅对中国大多数农户而且对于国家来讲, 都将是灾难性的。为了少数人增收致富, 而让多数人流离失所, 这显然不是政策的本意。

为什么会这样的错位呢? 我们先从小农户与大生产的矛盾说起。如前已述, 小农户经营土地规模小, 地块分散, 无论是机械化还是灌溉都很困难。在农村劳动力未大规模进城之前, 农业劳动力过剩, 地块细碎分散并非不可克服的困难, 而且在取消农业税前, 村社可以通过收取共同生产费为农户提供他们一家一户 “不好办、办不好和办起来不合算” 的事务, 地块细碎的弊病被农民调动起来的积极性所掩盖。取消农业税后, 村社集体组织退出共同生产事务, 农村青壮年劳动力大量外出务工, 留守中老年农民尤其需要通过将细碎分散土地集中连片以方便机械使用和农作管理, 包括灌溉。换句话说, 当前留守中老年农民出现了种田难。这个种田难某种意义上不是农户个体能解决的。

农户的种田难反映到国家变成了农民不愿种田, 变成了农田抛荒。因此产生了 “谁来种田” 之问。谁来种田? 农民不愿种田了, 就应当将农民承包的土地经营权流转给愿意种田的新型农业经营主体那里, 由新型农业经营主体来种田。新型农业经营主体包括种田大户、家庭农场、合作社、工商企业等等。新型农业经营主体种田, 他们有技术、有资本、有与市场对接的能力, 这些新型农业经营主体必将是中国农业的未来发展方向, 是养活中国的主力, 因此就应当给这些主体以支持, 让他们代替农民种粮。一旦得到国家政策扶持, 又有一定经营规模, 还可以对接市场, 这些新型农业经营主体就可能增收致富。农民增收致富了, 城乡差距也减少了。一举多得。

但这里面的问题是, “以代际分工为基础的半工半耕” 的中老年农民, 进城已无就业机会, 他们不再种田, 他们可以干什么去? 这些中老年农民或一般小农, 他们种田仅仅要求 “户均不足十亩” 的承包地连片, 要求村社为他们提供基本的进行农业生产的公共服务。结果变成了政府支持新型农业经营主体来流转他们的土地, 替代了他们, 而不是着力为他们解决种田的困难 (即小农户与大生产对接的困难)。

问题是, 仅就种粮来讲, 新型农业经营主体以规模经营来代替小农并不能提高粮食产量, 因为不可能比小农更加精耕细作。若这些新型农业经营主体为面向市场而转入种经济作物, 这可能加剧经济作物生产的竞争, 而无法持续。最终仍然要转而种粮。

从种粮上看，政府有两个选择，一是扶持帮助目前小农户与大生产之间存在矛盾的小农，主要是通过村庄力量允许农民调地以形成适应小农户生产要求的连片经营，同时帮助和支持一家一户小农解决共同生产事务，这种支持也可以通过现存的村社组织进行，还可以通过现存的作用不大但仍然有的自上而下的社会化服务体系进行，使小农可以维持最低限度的有效率的农业生产，从而让 9 亿农民可以从农业中分享收入与就业，以支持“半工半耕”。二是对小农困难视而不见，而通过推动小农土地向大户流转，甚至通过各种财政和政策支持大户，最终是小农破产。国家支持的所谓新型农业经营主体代替了小农，成为主要的粮食生产者。

在小农户与大生产存在矛盾的情况下，采用什么样的政策十分重要。缺少政策支持，小农破产，新型农业经营主体在政府支持下面种粮，但粮食产量不如小农。农业问题解决不了，农民问题也会极其严重。

而如果政策支持帮助小农解决与大生产的矛盾，则粮食问题不是大问题，农民问题根本就不会产生。遗憾的是，当前三农政策的方向都是推动农村土地流转以扶持建设新型农业经营主体，国家将农业的希望寄托在新型农业主体上。这样一来必会产生严重的农民问题。

当前土地确权，目的就是要让农民的土地经营权长期而稳定地流转 to 新型农业经营主体上去。这样一来，失去土地的农村中老年农民，他们到哪里去？他们的家庭再生产会如何延续？

正如前述，小农户与大市场对接比较困难。恰恰生产粮食的农户不存在与市场对接的问题，因为粮食是大宗农产品，价格稳定。真正存在与大市场对接的是种经济作物的农户，这些农户要么离市场近，要么有极强的风险意识，敢于到市场上一博。这样的农户早已不是自给自足的小农，也不是用“半工半耕”家庭中的中老年劳动力的带有强烈自给自足性质的农户，而是具有企业家性质的农户。若没有政府支持的工商资本进入经济作物生产领域，这个领域中就会出现大批这样一类企业家性质农户的致富增收，并引领那些具有冒险意识农户的跟进。若政府支持或不反对工商资本进入经济作物生产，工商资本的进入会压缩这些企业家性质农户的空间，但可能提高经济作物供给效率。

这些带有企业家性质的农户，他们成功了，会引领更多人进入，从而生产更多经济作物，市场供给过剩，一些人亏本退出，最终形成均衡。但无论如何，这一部分具有冒险精神的农户只是中国农民的少数，他们的成功和失败都不代表全国农民。

也就是说，在粮食生产领域推动规模经济，推动农民土地向所谓新型农业经营主体流转，是极端错误的，也是十分危险的。中国种植粮食的土地应主要由小农来耕种，小农耕种既是粮食高产的保证，又可以为 9 亿农民的大多数提供农业收入和农业就业。当前用于种粮食的土地是农民的保障，也是中国现代化的保障。国家现在是要千方百计地保护小农在小块土地上耕种的权利和想方设法为他们提供耕种的便利，而不是反过来支持新型农业经营主体来打败他们。

这里面有一个重要的问题，就是打败不仅是直接的，而且甚至更重要的是间接打败。当前小农经济和老人农业之所以仍然还有生命力，是因为村社集体以及自上而下的社会化服务体系仍然在为小农提供最基本的服务。如果国家为了推动新型农业经营主体的成长，而在财政和政策诸方面打造与所谓新型主体相一致的服务体系，则这个新的体系就会替代过去的体系，过去小农仍然可以获得的虽然不够好但多少还有的服务就可能完全丧失，他们因此更加难以完成农业生产，因此不得不更快退出农业生产。^① 这样问题就会十分严重。

此外还需要从社会结构方面考虑。在资本或所谓新型农业经营主体进入农村前，农村外出务工不再种地的农户将承包地流转给仍然愿意留村种田的农民耕种，从而形成具有适度经营规模的“中农”，加上农村仍然留守种自家承包地的中老年农民为主体的“老人农业”，再加上其他无法

^① 更为深入详尽的调查和讨论参见孙新华《再造农业：皖南河镇的政府干预与农业转型（2007—2014）》，华中科技大学博士论文，2015 年。

进城的留守农村老弱病残,可以形成一个相对稳定的社会结构,尤其是自发形成的中农,人数不多,十分重要,他们是村庄中最为活跃的力量,他们与农村其他人群构成有机联系的整体,可以生产出稳定秩序。反过来,如果农民的土地都流转给了外来规模经营主体,这些外来的经营主体只关心种田赚钱,而与村庄留守老弱病残没有关系。之前可以通过流入进城村民土地从而达到适度规模经营从而可以留在村庄的“中农”,因为土地流转给了外来规模经营主体,而不再能从村庄中获得维持体面生活的收入,他们不得不进城去了。这样,在村庄中就形成了一个互不相关的两个部分:人数极少却占有全村绝大多数耕地的外来规模经营者,和人数众多不再种地的老弱病残,这两个互不相关主体,相关的时候可能就是冲突,因为外来经营主体总是担忧村民偷盗自己农产品,而整天无所事事又无法进城的老弱病残对这个外来的与自己几乎无关的规模经营主体当然也不会有什么好感。尤其重要的是,这两个群体无关,从而使村庄社会秩序无法得到如前述“中农”一样力量的支撑。缺少秩序,会进一步加剧农村的衰败和进一步将农民生活推向困境。

五、若干讨论

1. 关于均衡的问题

当前中国已经在经济领域中实现了极大程度的市场化,这个市场化的经济体系中有各种活跃的经济主体,其中包括农户、农民工。农户又包括粮农和菜农。农民可以根据自己的资源禀赋情况在市场中做出自由选择。既然是自由选择,市场就会达到均衡。这个均衡应当是市场最有效配置资源的基点。具体来讲,农民主要有以下两种选择,从而会形成相应的两种均衡:(1)选择留村务农还是进城务工;(2)选择种粮还是种菜。

进城务工收入比较高时,就会有更多人进城务工,留村务农总人数减少,在农业总收入不变的情况下,留村务农人员扩大了耕种面积,增加了农业收入。一直达到进城务工工资不再具有吸引更多人进城务工的均衡点。注意,这里面,对不同的人来讲,进城务工的工资收入是不一样的,或就业机会是不一样的,处在均衡点附近的往往是中老年劳动力,这部分劳动力进城务工已无优势,收入不高,漂泊不定,支出不低,而务农收入虽然也不高,但生活安定,支出很少,他们可能对城市务工工资具有远比青壮年劳动力高的敏感性。出现经济繁荣,城市劳动力短缺,就有更多中年甚至老年农村劳动力进城务工,一旦出现经济衰退,城市劳动力过剩,工资下降,这些中老年劳动力首先被降低工资甚至裁员,他们也就返乡务农了。这样一个均衡点很重要,这是典型的市场秩序。

留村务农的农户也在种粮还是种菜之间形成均衡。种粮泛指种大宗农产品,大宗农产品价格稳定,种植技术成熟,与市场对接容易,风险比较小,收入也不高。种菜泛指种经济作物,风险比较大,收入也可能比较高。种粮是保温饱,种菜则可能致富。

因为全国农产品消费需求相对稳定,无论是粮食还是经济作物,供过于求必价格下降,供不应求必价格上涨。相对说来,因为粮食作物耐储存,且作为国家战备物质,由国家进行战备储存,而可以通过国家力量调剂余缺从而保证粮价的相对稳定。经济作物保鲜要求高,难以储存,也不是国家战备物质,其价格波动就比较剧烈。

当更多农户为了追求经济利益而种经济作物时,经济作物生产过剩,价格下降,因此有农户(当然首先是最弱小的农户)退出。最终,在种粮和种菜之间会形成一个利益均衡点,种粮收入少但收入稳定,种菜风险大但收益高。避险意识强的农户更多种粮,致富意愿强的农户种菜。离市场近的农户更多种菜,离市场远的农户更多种粮,等等。总之,在均衡点附近的都是一些居于中间位置对蔬菜价格反应敏感的农户和一些对市场反应不够便利的地区,通过这些农户的进入与退出,而在农民种粮与种菜之间形成均衡,而在中国耕地中的哪些部分种粮或种菜,及多大比例种粮或种菜之间形成均衡。

除以上两种主要的均衡以外, 还有一些补充性的均衡可以进一步细化考虑。比如, 种菜需要相对较多投入, 收益可能比较大, 甚至高于外出务工收入, 因此会有外出务工赚钱的青壮年农民返乡创业, 发展种养业。种养业的投入越多, 生产能力越大, 种养业的供过于求就越可能发生, 因此就一定要挤出一些农户。到一定程度, 种养业风险太高, 外出务工农民返乡创业就不再发生, 种养业的投资进入与投资退出达到平衡, 均衡点即告形成。

如果不只是外出务工的农民工进入种养业, 而且资本也进入进来, 资本进入就一定会产生挤出效应, 且一定是最缺乏市场优势及最缺少冒险精神和经营能力者首先被挤出去。种养总产出维持在一个相对稳定的值上。资本进入农业也是要获取平均利润的, 若农业竞争过于激烈, 利润少而风险大, 资本就会退出, 反之则进入。资本进入与退出往往与政府的政策扶持、财政支持力度关系极大。

粮食生产也存在均衡问题。虽然粮价相对稳定, 但粮价受很多因素影响, 最终还是受国家储备情况的影响。粮食生产太多, 国家粮库装无可装时, 国家就缺少刺激农民种粮积极性的引导性粮价, 农户因为粮价缺少吸引力而降低复种指数。一旦国家感到粮食生产太少, 可能影响战略储备, 就会鼓励粮食生产, 农户就可能提高复种指数, 且带动更加愿意避险逐利的菜农转为粮农。这当然又会带动蔬菜供给不足和菜价上涨, 从而形成新一轮调整以达到均衡。

之所以当前粮食市场上会有如此均衡, 前提当然是当前中国土地仍然具有极强的粮食生产能力。注意, 粮食生产能力而不是生产多少粮食是粮食安全的实质。中国当前粮食安全无虞, 原因就是粮食生产潜力巨大。在复种指数不高的情况下, 中国农民生产的粮食就已装满了国家的粮食战略储备仓库。

正是以上均衡使中国市场体系可以发挥极大作用来最有效率配置资源。从某种意义上讲, 当前中国是世界上极少能让市场体系充分发挥此方面资源配置作用的国家。从社会结构上讲就是中国社会目前仍然没有形成强大既得利益集团, 中国社会结构具有极大弹性, 从制度安排上看, 中国当前的政策为具有活力的市场提供了基础性制度安排。在中国发展的当前阶段, 中国走出中等收入陷阱的“制度红利”正源于此。我们应当保护这样一种均衡, 再保护 20 年, 中国经济结构就可能彻底改造, 中国崛起就有望实现了。

2. 市场秩序还是政府干预

上面简单勾勒出一幅市场配置资源的秩序图。这个过程中, 政府应做的事情有二, 一是为市场提供基础性的支持, 包括市场硬件软件建设等, 但政府不应当直接扶持某一类型市场主体, 因为这种扶持对其他市场主体就是挤出, 这不公平且无效率; 二是对市场失败者进行安抚, 包括为了保护农民利益, 可以对资本下乡提出限制性政策, 对市场风险进行评估, 为所有人提供底线保护。当前以及一直以来, 国家试图通过政策和财政支持让农民致富, 这既不可能, 又无效率, 还不公平。

3. 耕地: 致富、保障还是退路

不同的人对这一问题有不同的回答。对于希望通过投资农业、经营农业的人来讲, 土地是致富的手段, 一直以来, 国家也一直通过政策甚至财政支持, 试图通过扩大农户经营规模和调整产业结构让农民致富。但如前述, 无论可以找到多少农民通过调结构与扩规模的致富案例, 都因为存在挤出效应, 使这样的案例只可能是个案, 从宏观上讲都是没有意义的。

宏观上没有意义, 并非是说微观上就没有人去实践及就没有人因为种田而致富。各种经营农甚至资本也下乡来务农以获取收益。

当前中国农村, 因为绝大多数农民家庭都存在以代际分工为基础的半工半耕的家计模式, 农业变成老人农业, 土地因此具有明显的保障性质, 是缺少进城机会中老年农民获取农业收入与农业就业的基本手段。

土地也是进城失败农民的退路。正是有自家承包地, 进城失败农民就不愿不体面地呆在城市

贫民窟中。如前面所讲,农民在务工与务农之间具有自由选择的空间,在进城与返乡之间,在充分农业就业与不充分农业就业之间,在贫民窟与农村之间进行选择,并形成市场性的均衡。国家的新农村建设可以提高农村和土地对农民的吸引力,从而可以将城市政治社会风险分散到农村,同时让农民有一个可以在熟人社会体面生活的期待。

总体来讲,既然仍然存在完善的市场机制,农民要致富,就应是农民自己的事情。国家要做的事情是要让所有缺少进城务工机会的农村中老年农民仍然可以从土地上获得农业收入与农业就业,土地仍然是绝大多数农民家庭获得收入和体面生活的基础,也是村庄生活的基础。土地因此更多应看作农民的保障,国家应当通过政策来支持保证这个保障的可靠。同时,土地是进城失败农民的退路。农民有退路,中国现代化才有出路,这是一个不用多讲的道理。

4. 小结

以上讨论归结为一句话就是,在当前中国仍然具有完善市场机制发挥作用情况下,该归市场的就归市场,该归国家的就归国家。政府千万不要去代市场行事,同时又不能放弃自己责任。增收致富是作为市场主体的每个农户的本能,他们不用政府教,就会且有会寻找任何一个可能的市场机会。政府同时又必须考虑全国九亿农民的出路,无论是缺少进城务工机会而不得不依托农业但从事农业生产的基本条件越来越差的小农,还是进城失败需要返乡的农民工。这是农民的底线。政府要做的事情是保持社会公平的底线,让大多数人可以维持基本的生活水平。

结 语

从农业政策上讲,依以上讨论可以总结为两条基本原则,一是保障基本权利,尤其是保护中国最大多数农民维持体面生活底线的权利,包括进城农民工的返乡权和仍然从事小规模农业生产农户进行农业生产基本条件的权利;二是维护市场秩序,让市场在配置资源过程中充分发挥作用,从而有效配置资源。

当前中国的三农问题显然主要不是农业问题,更非粮食问题,也不是农民致富的问题,而是9亿农民的基本保障问题,9亿农民在现代化过程中是否可以获得基本的体面生活基础的问题。从全世界经验来看,在中国这样的发展阶段,农民大规模不可逆进城的结果几乎没有例外地都是,农民在城市无法获得体面安全的稳定就业与较高收入,从而沦落到了城市贫民窟中。^①城市贫民窟的生活质量与治理状况远远不如当前中国农村的情况。巨大城市贫民窟成为放大经济周期及任何不稳定因素的结构力量,结果就是,在发展中国家普遍出现了政治不稳定,从而落入到中等收入陷阱走不出来。

中国小农经济不仅具有极高的粮食生产能力,从而可以保证粮食安全,而且不排斥具有经营热情和致富野心的农民乃至工商资本到具有风险的经济作物领域种地,从而为中国提供了十分丰富的果蔬产品。更重要的是,中国农村相当平均的土地分配制度使全国农村的农民家庭都形成了“以代际分工为基础的半工半耕”家计模式或劳动力再生产模式,这一模式不仅降低劳动力再生产的成本,而且为缺少进城务工就业能力的农民提供了基本的农业收入和农业就业,为进城失败的农民提供了返乡的保障,为中国最可能在现代化进程中失败的最为庞大的群体提供了不高却也不错的底线生存条件,从而为中国现代化提供了稳定器和蓄水池。

稳定的小农经济、弹性的社会结构,不仅为“中国制造”提供了源源不断的发展助力,而且可以让国家有能力通过实施国家战略将“中国制造”所获剩余输送到高新技术实现产业升级,形成三轮驱动的中国现代化,从而使中国在未来真正崛起。既然当前中国三农政策最重要的是要解决农民问题,三农政策就一定要回应9亿小农的需要。其中当然最重要的是粮农的需要。

对于粮农来讲,这部分农民种全国70%的耕地,占全国农民的绝大多数,耕种土地面积狭

^① 参见温铁军、温厉《中国城镇化与发展中国家城镇化的教训》,《中国软科学》2007年第7期。

小, 地块分散, 有众多一家一户“不好办、办不好和办起来不合算”的共同生产事务, 需要有自上而下的社会化服务帮助。这些帮助的核心不是要解决小农户与大市场的对接问题而是解决小农户与大生产的对接难题。

站在小农立场上看, 国家所要做的事情就是要解决小农户与大生产对接难题, 具体办法则是真正了解小农需要, 而不再是抽象讲农民致富、土地确权、土地流转、新型农业经营主体。要立足未来相当长一个时期农村土地仍然要由小农耕种、即使进城农民工的大多数也与小农有千丝万缕联系的现实, 为小农提供服务。

具体地, 当前小农最需要的是适应农村人地分离和技术进步要求进行方便农业生产的土地连片耕作, 及为小农生产提供他们无法独自解决的公共服务。这都离不开强化当前村社集体建设和自上而下的农业技术服务体系的建设。

当前中央自上而下的资源转移首先应当转移到为小农服务的村社组织建设上来和自上而下的农业技术服务体系的建设上来, 而不是所谓扶持农业龙头企业以及所谓农业新型经营主体。我们一定要记得, 在未来二三十年, 三农政策的重心只能是农民问题而不应当是单纯的农业问题。

(责任编辑: 薛立勇)

Problem of Agriculture or Problem of Peasant?

He Xuefeng

Abstract: *Sannong* Policy should focus on peasant rather than agriculture. The structure of ‘half labor and half peasant’ based on intergenerational labor division is a key system which supports Chinese economy. It reduces the cost of reproduction of labor, provides basic income and employment from agriculture for peasants unable to get urban employed, and guarantees those who fail in the city and have to return. In this way, it creates a baseline of living conditions for the massive group most likely to fail in the process of modernization, and surely becomes a stabilizer and tank for China. Researchers often confuse the concept of ‘peasants to large-scale production’ and the concept of ‘peasants to large-scale market’, and accordingly, current *Sannong* Policy is paradoxically expressed as follows: guide peasants to the market, and prompt rural land trading to form moderate production. As peasant is the key of *Sannong* Problem, *Sannong* Policy should not tend to the so-called agricultural enterprises and new agricultural business entities. In order to keep resilient social structure and stable peasant economy, the focus of *Sannong* Policy should be reversed to the construction of public service system, agricultural technology service system and village organization.

Keywords: *Sannong* Problem; Middle-Income Trap; Peasant Economy