

# 维稳大局与“三农”新解

文/温铁军

在小农经济社会，只有提高农民组织化程度，才能形成制度创新的空间改善乡村治理，并以组织创新和制度创新来承接政府各项惠农和生态文明导向资源的注入，最终实现农村经济、社会和治理的可持续。

只有农村的可持续，才有中国全局的可持续。

从2002年中央政府明确“三农”问题为“重中之重”已经过去10年，从国家“十一五”规划为改变“三农”困境于2006年大幅度增加“新农村建设”投资也已经过去5年。同期在资本主义主流世界绝无，但在中国却重复出现的“中国特色”还有很多。例如：中央一号文件连续发了8个，中国粮食连续增产了8年。

这一切，西方文字很难意译，笃信西方文化者更难以理解，但却被实践证明是中国在应对2009年全球危机之际，走出“V形”反弹的重要的基础条件。

中国的“三农”改革已经出现了很多不同以往的新问题和新挑战，“三农”问题的内涵也亟须重新鉴定：由原来是农业增产、农村发展和农民增收，转变为农民权益保护、农村可持续稳定与农业生态安全的“新三农”。

在2012年中国新农村建设年度新增投资规模将超过1万亿元之际，“三农”领域出现的新动向，应该引起执政者的高度重视。

## 重中之重：

维护农民权益就是维护国家稳定

当代“三农”问题中，第一位的是

农民权益，因其关乎国家基本安全。

在上个世纪提出“三农”问题并引起讨论之时我们就指出：世界上任何发展中国家加快城市化，几乎都伴生“空间平移，集中贫困”的贫民窟扩张，并且内生性地导致灰色经济及相应的黑社会治理，同时导致法治失效、腐败蔓延和动乱发生。

百年来，中国人不论何种体制，都在试图完成工业化原始积累并且加快产业资本扩张进程。其与一般发展中国家之最大不同，恰恰在于没有同步推进城市化。

这不仅是中国工业化没有以大型贫民窟来储备劳动力后备军，却长期维持劳动力低成本竞争的唯一“比较制度优势”；而且还是中国在高速增长时期得以维持稳定的客观条件：亿万贫困人口分散在380万个自然村里，政府还可扶贫。然而，若一旦被那些食洋不化的政策剥离土地资产把农民集中到城市，那无论是否搞贫民窟都改变了其农民小有产者属性；一旦农民通过劳动生产线被改造为世界最大规模且组织性最强的工人阶级，中国就有了类似于西方19世纪阶级政治主导暴力革命的社会条件。

各地近年来有些人不顾农民权益对

于国家基本安全作用，强行推进城市化，不仅造成与美国“次贷危机”类似的、总额在10万亿以上地方融资平台债务推给中央政府去偿还；而且对中国这个占世界人口两成的超大型国家构成极大制度成本——人类在资本主义文明阶段的城市化，只不过是资本集聚和风险集中的过程。

我们一向认为，资本及其风险集中导致爆发经济危机、进而引发社会动乱，只不过是城市化的规律性结果——中国群体性事件从2005年的8万多起飙升到5年之后的翻番，乃强行剥夺农民权益推进城市化的规律性后果；根本不可能靠维稳经费和维稳队伍的增加化解！

中国在工业化阶段的所谓“比较优势”，主要在于城乡二元结构体制下长期维护小农理性的基本财产制度稳定。因为：土地革命使全体农民平均得到最大的无风险资产——土地，才有农民劳动力投入非农产业使资本获取风险收益的前提。

中国政治家在维护农民权益的基本制度上的一以贯之可谓萧规曹随，每隔差不多20年，就给农民再平均分一次——毛泽东1950年土改、邓小平1980年大包干、江泽民1998年二轮承包……

唯此举，才是农民得以承担流动性非农就业风险、使企业家或国家得到风险收益的制度条件。

发达国家现代化的既往经验，是借助对外产业转移推动“接受国”构建亲资本制度体系，从而得以顺畅向发展中国家层级梯次转嫁制度成本；而发展中国家更具共性的教训是在债务危机中落入“发展陷阱”。

中国作为原住民人口过亿的人口大国中唯一完成工业化的国家总体上维持稳定，与其他发展中国家比较，能够承受历次危机的考验，尚未堕入“现代化”陷阱（即土地私有化推动无地农民进城引发的大规模贫窟冲突和生态灾难），一个重要的原因就是有“三农”作为城市危机软着陆的载体，中国可以凭借城乡二元结构，向广大的农村分散城市经济危机的巨大制度成本。1978年以来受城市危机转嫁代价的影响，农村也先后发生了三次治理危机。

从这个意义上说，恰恰是资本力量薄弱的“作为劳动力池的三农”，是中国经济资本化进程中能够保持总体稳定的“稳定器”。

乡土中国之所以能够承接经济危机的制度成本，依托的并不是资本动作的逻辑，反而是传统兼业化小农家庭和多功能村庄因内部人力、土地和资金的多样化组合，我们称之为“农户理性”和“村社理性”。它不仅在当代能够内部化处理外部性市场风险，而且在历史上本来就是能够化解自然和经济双重风险的内在机制。

本国邦宁：  
基于村社理性构建乡村良治

民国年间的乡村建设，秉持的基层治理思想是“民为邦本，本固邦宁”，只

有自下而上地“启迪民智，开发民力”才能构建良性的乡村治理结构。然而，1935年日本进占华北，政府迫于内外战争压力急于获取农村资源，从而在全国自上而下推行“保甲制”，这几乎中辍了民本思想的乡村治理试验进程。

民国教训很直白：官本位乡村治理高成本且必致良绅变劣绅、逼出来良民变刁民。

当代中国教训欲说还休：我们近7年的一项关于乡村稳定的课题研究梳理出一个规律：任何外部主体进入乡土社会都因与分散小农交易费用过高而造成畸形治理的制度成本；除非政府为恢复乡村组织化基础上的自治而全面改善外部条件。

我们的研究还指出，新中国60年来发展产业资本期间的8次经济危机，凡是能够向“三农”转嫁制度成本的，位于城市的产业资本就能“软着陆”；不能转嫁的就都硬着陆——“砸”在城里的危机都造成城市失业和治安形势严峻，引发重大激进的财税、金融和其他体制变革。上世纪50年代初和80年代初的两次城市危机，都导致了城市财产关系重大变迁。

但是，在经历了三十年改革尤其是最近15年的激进西化改革，农村政策中某些似乎刻意的去组织化制度安排，已经被意识形态化到政治正确高度，这导致过去有效帮助经济危机软着陆的“村社理性”机制越来越失去其依存的组织载体，应对内外风险的能力日趋弱化。

由于罔顾村社所有权的土地产权制度改革客观效果已经发挥了比“单嗣继承制”更甚的对“农户理性”的破坏作用，催使更多原本属于小有产者农户家庭为增加现金需求而派生的有退路的打工者，短期就演化成为必须留在城市的农民工，相对于中国特色的、依附于

政府的资产阶级而言，他们成为更易于自觉地推进自我政治化的工人阶级！

这个人为了的颠顽演变终于证明中国也“可以”有符合西方经典理论的政治架构，随即，使21世纪的中国终于走向了经典理论早已全面论述过（但长期以来却很难经典地发生）的两大对立阶级主导的社会演进。

同期，农村也由于可被资本化的要素（如青壮劳动力和土地）率先离农，而导致最难以被资本化的老人、妇女和儿童成为留守农村的主要群体和不断被边缘化的弱势群体，遂使农村加剧衰败。

当然，这一切，不仅符合一般市场规律，而且也符合被多数发展中国家教训不断地证明着的市场失灵。由于当前各地招商引资盛行所体现的主流的发展逻辑仍然是以资为本，因此当前迫切需要推进农村组织载体的建设与组织创新，使“草根”为主的农村真正享受农村发展新政的实惠，而这正体现了新的发展阶段对乡村稳定及良性治理的要求。

中国共产党十六大提出“城乡统筹”，并且近年来不断强化涉农投资，就是因为中国这个农民人口大国的“三农”发展（而不仅仅是一般发达国家的农业生产），客观上具有国家稳定战略的公共品属性，而长时间以来，这种仍然属于这种国家层次的公共品供给明显不足。“城乡统筹”内在地呼应了这样一种客观要求。

也就是说，任何相对而言超脱了一般资本利益诉求的各地政府，均须将“三农”发展与乡村稳定作为一项国家战略，使其服务于整体经济社会稳定发展的需要，而不是将其简单地视作私人物品，追逐其作为产业经济和市场领域的利益最大化。

也因此，“城乡统筹”的内涵首先是城市对传统多样化乡村社会的反哺，使

其得到可持续的条件；而非简单地任由城市去“化”农村。

### 生态文明： 加强农业生态安全 缓解农业现代化的负外部性

“三农”中的农业问题，早已不是产业扩张阶段要求的数量目标；增产和增收，而是农业生态安全。这是一个包括了农业资源与环境的安全、食物的数量及质量的安全等方面的综合性概念。

中国是一个在地理位置上和西亚北非干旱带相似的大陆地区，只是中国东部有太平洋季风带来的季节性的降水，中西部有沿着横断山脉南北走向上攻至秦岭的印度洋暖湿气流。客观上看，有这两个特殊地理条件，才有五千年灌溉农业内涵村社理性的所谓东方文明。其实当代中国人解决吃饭问题，客观原因也主要是在1960~1970年代政府出资组织劳动力大规模投入农田水利基本建设，把有效灌溉面积从不足20%提高到接近50%。要知道，非灌溉与灌溉之间的产量差别是70%。

人们应该知道，1956年提出农业现代化，主要不是农民和农业的需求，而客观上是工业部门为了工业品下乡的需求提出来的——以乡为单位实现规模经济作为“集体化+机械化”的基础条件是其主要内容。那一轮农业现代化造成的后果是农民贫困和集体化失效。

而这一次，如果继续搬用盎格鲁撒克逊野蛮资本主义模式下的简单生产力外延扩张的所谓规模化的现代农业的方式，顺理成章地增加现代要素投入，其结果一定会造成双重负外部性最大化的问题。

一是农业成为最高面缘污染的行业。二是越来越严峻的食品质量安全问题。

这两个方面的负面影响也就是农业现代化制造的巨大的外部性问题，都主要是以有限农业资源追求高产量甚至追求收入增加所必然带来的结果。

缓解农业外部性问题绝不是简单地重复过去说法，我们面对的新问题是如何使农业不再成为一个过度破坏资源环境、造成污染和食品安全的领域。

既然农业生态安全内涵有三个不可分割的范畴——资源、产量、质量，那就既包括资源领域的水土光热、草原、林区、高原和山区等生态化的资源条件及生存其中的乡土社会的生态化存在；也包括产业领域的从品种品质到生产经营的全要素投入产出过程的生态化改造，及其相关的海内外市场的全面和立体的统筹协调。在资源方面主要体现为生态化的环保问题；在质量方面，则是食品安全问题；产量方面前文已指出单纯强调增产可能会带来的负外部性。下文主要就资源、质量方面进行探讨。

2005年国务院发展研究中心研究发现，中国农业污染对全国污染总量的贡献率为1/3~1/2，农业污染已经严重影响国民经济的可持续发展。分析2010年2月6日中华人民共和国环境保护部、国家统计局、农业部联合发布的《第一次全国污染源普查公报》，也可发现农业源排放的总氮和总磷对两种水污染物总量的贡献率已经超过一半，分别占到57%和67%，农业已经成为这两种水污染物的最大来源。

种植业污染主要是因为长期过量使用的农业化学品流入环境，畜禽养殖业重大污染则主要是粪便集中大量排放进入环境而得不到土壤消纳。而如果畜禽粪便还田，1个标准畜禽单位的年存栏至少应有1亩耕地来消纳粪尿废弃物，否则土地环境负担过重无法消纳。

可见，追求农业的专业化集约化造

成农牧脱节，是导致农业源污染的主要原因。只要复兴传统的兼业化小农经济就能做到农牧结合，实现节约农业化学品和缓解畜禽粪便污染环境的双赢效果。

如果能够提高小农组织化，因地制宜发展合作型农牧沼气复合生态农业模式，不仅可以克服生态农业生产主体分散导致的市场、政府双失灵问题，还可以通过外部资源注入规模生产主体的途径改善生态农业劳动比较收益低的不利因素；合作型农牧沼气复合生态农业模式所蕴含的制度创新与组织创新不仅在理论上能够达到逻辑自治，客观也具备坚实的财政条件和物质基础，符合国家的政策转型要求。

民以食为天，食以安为先。近年我国食品安全乱象频出，此起彼伏的食品安全事件刺痛我们的神经。对此，人们大多局限在食品安全领域发生的具体问题上做分析。

我们认为全球化之下的食品安全领域的主要矛盾已经发生了变化。资本化以前的传统农业存在的是农民生产和市民消费之间的矛盾，现在则是食品作为产业“被资本化”——农业外部的资本进入农业领域，占有了农地、草场，转而使农民成为雇佣劳动力，发生资本与农民的对立矛盾。

进入农业的资本需要控制食品加工和销售产业链，在加工和仓储、批发和销售、包装和广告等各个环节加长产业链条提高获利能力，这就势必推高消费者价格而造成资本与市民之间的对立矛盾。

当资本成为食品安全矛盾的主要方面，就决定了食品安全领域主要问题的性质是“资本化”。同理，这个主要矛盾又决定了食品安全的“食物链”（利益链）的客观变化。

回顾历史我们不难发现，正是随着

传统的社区自主型——无论是定居村落还是游牧部落——农牧业和林草业的破坏，以前可以内部化处理的外部性问题就势所必然最大化了。资本主义之前的这一套传统社会内部化机制对人类安全和生态安全高度结合的保护作用，由于没有了传统的人与自然和谐，也就是外部问题内部处理的一套，同时社会体系又被资本化体系解构，剩下的就只有外部性最大化了。

之后，随着西方主要针对发展中国家问题的制度经济学问世，又把外部性问题极端地简单化为制度问题。结果，农村社群理性破坏和农牧民高度分散缺乏有效组织载体等具体问题被这种理论极端化理解之后，成为被占有收益的主流认为只有通过全面私有化和市场化才能解决问题的借口。

而我们今天遇到的主要规律性问题仍然是，在几乎所有涉农产业和领域，凡是完全依靠市场力量运行的，几乎无一例外地都呈现出“市场失灵”的结局。没有任何利益相关者愿意承担这种制度造成的外部性最大化的代价，还是按着经济生态链条的方向在向弱势群体和资源环境转嫁。

幸运的是，近几年率先摆脱资本不足窘境的中央政府层次的国家政策的调整，内在体现了“三农”在国民经济发

展中的战略意义的伟大转变。继“三农”问题于2003年成为全党工作的“重中之重”以后，2004年胡锦涛总书记在中共十六届四中全会上顺势提出著名的“两个阶段和两个反哺”论断，指出工业化国家发展过程中初始阶段“农业支持工业”、达到相当程度后“工业反哺农业、城市支持农村”的两个“普遍性趋向”。

中国共产党在新时期战略调整的思想上进一步丰富充实，明确了科学发展观的经济方针和构建和谐社会的政治路线。2007年的中央1号文件提出“现代农业”这一具有更加符合生态文明的农业的多功能性内涵。2008年十七届三中全会又进一步提出到2020年要把农业建设成为“资源节约型、环境友好型农业”的长期目标。

据此认为，中央政府已对农业政策作出调整，而调整的方向正是从化学农业阶段的反生态方式转变为体现多功能性的生态农业方式。同期，中央政府直接运用国家财政力量，于2004年启动了取消农业税费的改革，并于2005年提出新农村建设投资每年增长10%以上，政策连续十年不变，迄今财政支农资金已经超过2万亿人民币。

由于农村生态环境的治理在很多方面超出了小农单家独户的生产和生活范围，因此这些内涵着生态文明的要求要

真正落实，必然要以农村治理的改善为前提，而生态环境功能和社会稳定功能都是农业和农村发挥外部性的重要领域。

### 结语： 提高农民组织化程度

假如我们一如既往地很多领域盲目照搬西方个体主义为基础的且内涵着一定意识形态化的教化功能的理论体系，则会愈发将一些“三农”相关问题，比如农业产业化问题、农村稳定与地方治理问题、农业与农村生态环保问题、流动劳工问题等推向不可解的两难困境。

我们认为，唯有复兴生态文明以维持乡土社会内部化应对外部性风险的综合性合作与自治，才是中国免于重蹈负债过高的现代化危机的合理取向。而国际经验比较研究也表明，在小农经济社会，只有提高农民组织化程度，才能形成制度创新的空间改善乡村治理，并以组织创新和制度创新来承接政府各项惠农和生态文明导向资源的注入，最终实现农村经济、社会和治理的可持续。

只有农村的可持续，才有中国全局的可持续。

(作者系中国人民大学农业与农村发展学院院长、教授)

