

中國三農問題政治經濟學

◎ 李成貴

「求中國國家之新生命必於其農村求之；必農村之有新生命而後中國國家乃有新生命焉。」

——梁啟超

恩格斯曾指出，「革命勝利以後，農民在政治上和經濟上日益退居次要的位置」；中國革命勝利後，農民正是經歷了這樣的遭遇。一樣的是，中國的改革取得初步成功後，農民的利益再次被日侵月蝕。在過去的近百年裏，農民總是被利用者，而不是成果的平等分享者。他們為政權的建立流血，為國家工業化流汗，現在他們中的一部分人則因貧窮和不公正的遭遇而流淚。

——作者

一 引言

三農，農業、農村、農民之謂也¹。這一稱謂今天已經納入了官方話語之中，被廣泛使用。從近況看，三農問題已經引起了政府和社會各界的廣泛關注和高度重視。領導人言之鑿鑿把它視為重中之重，為政之首；媒體則把它作為重大題材連篇累牘地予以報導；在年初的「兩會」上，三農問題甚至成了代表們最關注的焦點問題，有關提案的數量在所有的提案中遙遙領先；由此也足見三農問題的嚴重性。

那麼，甚麼是三農問題的真實情形呢？一位農村基層幹部說「農民真苦，農村真窮，農業真危險」（李昌平，2002），觀之大多數農村，大抵沒有錯。從收入這項核心指標看，過去幾年農民收入一直處於十分低迷的狀態，農民生產投資和生活消費都受到了明顯的影響，不少地方的農村經濟已不再像改革初期那樣充滿活力和生機。2000年全國農民人均純收入僅為2253元，而且根據全國農村固定觀察點系統對全國三十一個省、市、自治區、直轄市所屬三十二個市縣的二萬多個農村家庭的調查（郭建軍，2001），低收入組和中低收入組佔了54.2%²，這部分人是二十一世紀中國的貧下中農；調查還顯示，1%的最高收入農戶擁有的全部收入是20%的最低收入農戶全部收入的1.7倍。

同時，城鄉居民收入差距也在顯著擴大。2002年二者的差距已經超過1：³。如果考慮到農民收入的統計資料有一定的水分，而城市居民還享有農民無法享受到的多種福利，如福利住房、公費醫療、單位發放的實物收入等，那麼，差距將會更大。世界銀行（1998）在一份報告中認為這部分福利應達到城市居民可支配收入的3/4左右。如果按照世界銀行的估計進行調整，真實的差距接近6：1。這一差距，按照國際標準衡量是巨大的和少見的。在同一報告中世界銀行還指出，「三十六個國家的資料表明，城鄉之間收入比率超過2的極為罕見；在絕大多數國家，農村收入為城市收入的2/3或更多一些。」中國的情況已經遠遠超出這一標準。目前國內五十

個最富有的人所擁有的財產等於五千萬農民的所有家當。我們不能否認，當城市的富人一擲千金極盡奢華的時候，還有許多農村小孩因繳不起學費而輟學，有許多農民因看不起病而過早地離開了人世。

這種情形，已經嚴重損害了社會公正。回顧剛剛過去的二十一世紀，可以清楚地發現，中國革命的勝利和改革的成功，都無法離開幾代農民的支持和奉獻。新民主主義革命時期，正是由於走農民武裝、農村保衛城市的道路，才取得了革命的勝利。就像摩爾（1966）指出的那樣：

「在中國，農民在革命中的作用甚至超過了俄國。他們為最終摧毀舊秩序提供了炸藥。」新中國成立之後，廣大農民又馬不停蹄地拉動了國家工業化的重軛，默默地做出奉獻，「剪刀差」剪去了原本屬於他們的幾千億財產；是他們幫助國家成功地擺脫了低收入國家發展初期所共同面臨的投資不足的難題，逐漸建立起獨立完整的民族工業體系，維護了中國政治和經濟的獨立，強化了中國在國際交往中的權利基礎。最近的二十餘年，中國農村又率先進行了改革，聯產承包責任制的實行，不僅以較大的貢獻份額推動了農業的高速發展，而且給整個中國經濟帶來了希望和啟示，為經濟體制的全面改革提供了契機；如果沒有農村承包制和稍後鄉鎮企業異軍突起對傳統體制的衝擊，就很難引進今天如此之多的市場機制，從而使資源配置的基礎發生如此之大的變化。可以說，正是由於有農村腹地的有力支持，中國從計畫走向市場的經濟體制改革，才獲得了成功，並在世界範圍的改革大潮中一枝獨秀，令人注目。此外，作為一個重要的事實，改革以來，幾千萬農民湧入城市，極大地促進了城市經濟發展和城市面貌的改變。近些年，中國城市日新月異，變化神速，樓越蓋越高，橋越建越多，路也越修越長，一派繁榮景象。然而，繁榮的背後是廣大農民辛勤的汗水，是他們廉價的勞動。十幾年來，城市職工工資有了大幅度增長，公務員工資更是長了再長，而民工不僅勞動條件惡劣，且工資幾乎原地不動，他們苦幹兩年的工資也許抵不上自己親手所建的一平方米房子。試想，若是在發達國家，這些建築的投資將不知要增加多少倍。廣大農民不僅在農村建設自己的家園，也用勤勞的雙手建設了一座座現代化的城市。

毫無疑問，沒有人懷疑中國經濟的快速增長離不開農民的巨大貢獻，然而，我們今天所看到的增長結果基本是工業的現代化而非農村的工業化，是城市的現代化而非農村的城市化。經濟增長和現代化是全民族的共同事業，廣大農民卻沒有平等地分享這「共同事業」的成果。

這種情形，也導致了嚴重的效率損失。由於消費是收入的函數，農民收入增長緩慢直接的結果是影響了其消費總量的擴大和水準的提高，許多地方農民的消費增長基本上處於停滯狀態，1999年全國農民人均生活費支出竟比上年下降了13元。現在，按社會消費品零售總額計算，佔全國人口2/3左右的農村居民所佔的份額僅有1/3，從而嚴重地制約了國內需求的擴大。在國際上，一般人均GDP3000美元以上才會形成買方市場。中國人均不到1000美元就形成買方市場，主要原因就是佔人口大多數的農民購買力太低。

在此背景之下，政策安排本應調整國民收入分配格局，如採取支農的財政政策和利農的金融政策。但實際的情況卻未免是逆勢而行，如公務員的幾番加薪就直接拉大了城鄉收入差距。這不僅不公平，對擴大內需的經濟目標也幾乎無效。因為公務員每月增一、二百元，對其消費幾乎不構成任何影響。農民卻不同，他們在衣食住行、生老病死、購買種子化肥農藥等方面，都可能面臨著急切的現實經濟困難，如果政府善政養民能幫助他們增加一些收入，很快就會轉化為最終消費需求，拉動投資需求（特別是鄉鎮企業的投資需求），形成整個經濟發展的良性機制。歷史經驗和理論分析都說明，在市場經濟-買方市場的條件下，擴大內需需要刺激的重點應是消費需求，要使經濟增長得到長期而穩定的保障，還必須得到社會最終需求的足夠支撐。如果城鄉嚴重失衡的局面持續下去，就不可能實現擴大內需，中國經濟的快速增長也將難以為

繼。

那麼，為甚麼三農問題會陷入今日之困境呢？這倒不是因為政府置農民於不顧，漠視農民之窮困。事實上，在道統上與農民有著極深淵源關係的中共政權對農民的利益一直也是念念不忘的。比如，早在1979年的《中共中央關於加快農業發展若干問題的決定》中曾明確指出：「確定農業政策和農村經濟政策的首要出發點，是充分發揮中國八億農民的積極性，在經濟上充分關心他們的物質利益，在政治上切實保障他們的民主權利。」此後的二十多年，強調農業重要性的言論可謂不絕如縷俯拾即是，及至今日強調到了言盡其辭無以復加的程度，似乎與古代的重農言論也已相差不遠。然而，所謂的重視更多的是文本的口頭的和懸在空中的，實際的情況卻如上所述的那樣，三農問題愈來愈嚴重，處於不斷地相對惡化的過程之中，未免有些口惠而實不至。人們不禁要問，是甚麼原因導致了這種局勢呢？我以為，深層的原因就在於城鄉利益集團力量對比相差懸殊，在於城鄉居民作為社會系統的兩類行動者，對資源的控制、結構位置、行動的能力和可能性，存在著明顯的不平等和能力反差，這些差異又通過社會相互作用的過程對權力資源的積聚和政策安排的損益產生了巨大的影響。在社會博弈中，農民儘管人數眾多，但他們始終是弱勢集團，缺乏利益表達的管道和強度，在利益表達——利益綜合——政策制定——政策實施的整個過程中，都不能形成積極的參與和有效的影響，不能通過組織化的反抗來爭取自己的利益，其結果是使得有關政策安排不能保證他們作為「最少受惠者的最大利益」（羅爾斯，1988），反而是不斷地損害和剝奪他們的利益，使得城鄉二元結構日趨強化——它已不是傳統工業化戰略下形成的二元結構的餘韻遺緒，而是呈現出路徑依賴上的積重難返和持續強化之勢。這樣地日積月累，終於導致了今日之三農困境。

二、中國農民：弱勢群體

自從三農問題日趨突出並成為公眾話題以來，（農民是）弱勢群體這樣一個關鍵性術語，便流行開來。然而，至今還很少見到有關於此的完整論證。我以為，中國農民作為弱勢群體的表現和原因，可以從兩方面進行解釋和觀察。一則是農民自身的局限性，這要從歷史傳統及農民職業特點等多方面加以理解³；二則中國的國家權力構架下，國家完全主導社會，農民的政治活動空間和組織行動能力被壓抑在極為狹小的範圍內，這樣就使得先天不足的中國農民變得更加缺乏社會活動能力，不能形成對政權的破壞力，進而不能形成政治壓力。就像個人需要社會建構一樣，農民先天之本本已不強，後天又受到體制性的壓抑和束縛，弱勢者形象和命運便由此而確立。

（一）農民自身的局限性

1、農民的保守傾向

從文化批判和現代性建構角度看，農民總被視為落後和消極的力量。陳獨秀、晏陽初等人都曾指出中國農民身上愚昧狹隘眼光短淺的頑疾，魯迅則塑造了潤土這一麻木愚鈍的農民形象，這些都被認為是阻礙中國向前發展的重要原因。這種總體性的評價，當然不能反映農民精神特性的全貌，因而受到了不少學者的置疑和反駁。的確，我們還應看到農民身上的另一面，即農民所特有的勤勞質樸，這是現代社會中的稀缺品行。在我看來，中國農民一向務實而重行，不長於抽象理論，也很少巧佞的辭令和一切浮虛的東西。他們無分寒暑、整年地自早至晚茹苦耐勞，孜孜不息地勤奮做事，頑強地推動著小農經濟向前發展。中國的農業實際上是一種過密型

增長(overdue increase)，在勞動投入邊際產量降到零點前，農民會持續地投入勞動，雖不能取得效益的最大化，但能夠實現總量的最大化，從而能應付沉重的人口壓力。中國農民的勤勞，無論是在鄉村田野，還是在城市工地，都是顯而易見的，這是中國發展最可靠的基礎。如果與另一人口大國印度相比，我們就更能發現這一點。印度也從來是農民佔絕大多數的，但印度農民對閒暇的評價過高，遠沒有中國農民勤快，不像中國農民那樣盡心出力，所以他們的生存狀態一直非常惡劣，並在很大程度上導致了整個國家的落後。

但是，在我們讚揚農民勤勞質樸的同時，不能否認農民愚昧和保守一面，這並沒有脫離了事實，而且不能不說，即使到了今天，農民身上落後的一面，也還是很容易觀察到。而這一點恐怕需要從農民的職業特點和歷史傳統加以考究。

農業是人類最古老的職業，在漫長的歷史時期，農民處在周而復始的春耕秋收的時間流程與狹小固定的土地上，很少存在不確定性，在關鍵性技術、制度、經濟和文化變數上長期變化甚微。一則，傳統農業知識和技藝通過口頭傳授和示範而得以代代相傳，在長期內缺少意義重大的發明，僅局限於量上的累積和修補。再則，在傳統農業中人們對擁有或獲取經濟物品和服務的偏好和動機長期保持不變。這種變化緩慢的社會裏，人們更為關切的是維持傳統，並期望把那些具有實際效用的標準行為傳之後人，超越個體有限的生命週期。在傳統農業運行過程中，農民從他童年期就開始學習那些被許多代人證明是可靠的經驗和技術，即把祖輩相傳的農業經濟過程中的有關規範內化為自己的人力資本。這種農業中，老農老圃對青年農民來說，相當於一位老師，在某些技術性較強的農活、天氣識別及種植期選擇等方面，青年人都應向長者虛心學習，但就大部分的技術和經驗而言，是靠機械性的模仿就可獲得的，正如熊彼特（1935）所言，是不需要「用腦來反應的」。

很顯然，在傳統農業中，成為一個良農或種田能手固然是不容易的，但似乎也難以找到不會種田的農民。生產本身的技術特徵和環境決定了這一點。作為一種理論上的推論，傳統農業是一種以習慣為契機的「周而復始的經濟（the circular flow）。其本質是，沒有不確定性，農民事先就知道他的行為的結果，無須學會高深的統計和預測，日復一日，不變的經濟機制可以教會他們所需的投入和產出量。周而復始，終會把行為轉化為習慣，這是理性為自然立法的過程。農民在傳統的模子裏塑造出來，已習慣於緩慢的常規的運行機制，他們不需要創新，創新可被視作富人的奢侈品，技術進步的「水珠」幾乎不會在鄉村的畫布上留下擴散的痕跡。而且，也不能高估傳統農民的決策自由和決策權力，它們都是表面的而非真實的，因為農民儘管在原則上是按照自己的意願自由地掌握經營方向以及資源流向和組合方式的，但是，傳統的技術結構和社會結構使他們幾乎沒有選擇。這樣便由此形成了希克斯（1969）所說的習俗經濟。

農民在傳統社會的模子裏塑造出來，已習慣於緩慢的、常規的運行機制。及至今天，科技進步和現代要素的投入極大地改變了農業的質態水準，市場的邏輯和力量愈來愈主宰著農民的命運，不斷地改變著農業的結構、功能和屬性，鄉村工業的興起、農工商一體化的發展和農民的流動則把農民從孤立的田野勞動中解放出來，帶入了開放的產業體系和社會交往之中，同時一些人們所熟悉的鄉村事物也已從視野中消褪，代之而來的是新的村莊構架和生活方式。但是，不到三十年時間所帶來的變化相對三千年的歷史傳統，畢竟根底太淺，我們所看到的變化更多的是經濟活動的外在變化，而農民作為一個整體，文化行為上的變化，還不可能是本質上的脫胎換骨，其保守傾向也不可能完全改變，而仍然是他們相對於其他職業者所特有的劣勢。

2、農民是政治意識淡漠的群體

從政治角度看，農民基本上認識不到自己對政治體系和政府決策過程可能施加的影響或是應該

承擔的義務。他們瞭解情況不多，也不瞭解自己的利益，很難組織起來有效地捍衛自己的利益，表現為他們受政府行動的影響，而不是積極地去影響政府的行動。他們可能被某個政黨所利用，成為革命的工具，但只是工具而已，一旦完成作為工具的使命後，就會被打發回原來的世界。他們對革命和政治的參與，通常是因為受到了虛假的許諾和宣傳的鼓動，而不是自發的行動。

這些缺少文化、在社會階層結構最底層的農民，倒是可能積極參與村莊一級的決策，並在農村社區內形成平民事務，參與社區的自我運行。可以說，農民在生活和人生中（態度、信仰和價值）只關心非政治性事務，而且對自己與國家政治過程的關係很少認識，表現出明顯的政治冷漠感。這種對政治事務和政治變革可能性的冷淡和敬而遠之的態度形成了農民的保守主義的基礎。恩格斯在〈法德農民問題〉中就此寫道：「作為政治力量的因素，農民至今在多數場合下只是表現出他們那種根源於農村生活隔絕狀態的冷漠態度。廣大農民的這種冷漠態度，不僅是巴黎和羅馬議會貪污腐化的強有力支柱，而且是俄國專制制度的強有力支柱。」

從中國的農民看，他們曾經是長期的封建集權統治的基礎，儘管有時他們也要起事，要揭竿而起，但那不過是冷兵器時代在沒有活路的情況下的極端行為，常態的情況下，他們是政治的莫名其妙的觀眾和國家權力的俯首貼耳的受眾，表現出的是低調的集體意識和政治意識。在歷史上，早在戰國時期，商鞅在秦國著手變法時，曾不折不扣地宣導「農戰」政策，奉為國家富強之要政，原因就在於他的心目中，「民農則朴，朴則易用」，直接說明了問題的實質。即使到了今天，這種歷史鑄造的政治冷漠意識，對權力的馴服和膜拜，在中國農民中間，仍然是普遍存在的，成為一種顯著的文化型態，並從根源性質上制約著他們的利益表達和對政治生活的參與。

有一個有趣的例子，頗能說明問題：在鄙鄉張北一帶，我注意到，村民們對選舉村委會熱情極高，選舉的幾天，村子裏人來人往，活動頻繁，有謀劃策略的（一般是不管兩頭，專攻中間），有打探消息的，有遊說的，有負責送煙送酒的，還有負責罵人的（用一個沒人敢惹的「大王爺」威脅給其他候選人投票的村民），甚至一個候選人的老婆成了最忙的人。村民們所以有如此之高的熱情，原因就在於這是他們自己的事物，誰當村長與他的利益休戚相關。可是，也還是這些鄉親，每當電視中播放「新聞聯播」時，就會匆匆跳下炕去改換頻道，那些新聞似乎離他們太遙遠了，外國的事兒則更是不著邊際，看看熱鬧還可以，至於有甚麼政治含義，那簡直是無從談起。這種情況，根據廣泛的諮詢，在全國農民中都具有普遍性。

3、農民是容易異化的群體

在農民的利益表達中，為數很少的代表得到了機會，到城裏參加會議。這些代表通常並不是普通的農民，而是農民中的佼佼者，他們在某些方面取得了引人注目的成就，並因此而獲得代表的資格和證書，但是，榮譽的光環也正是他們精神活動的枷鎖，他們離開村莊去參加代表大會，在全國性會議的各色人等中，顯得很不起眼，為了顯示自己不是土氣十足的農民，就會模仿別人的行為方式，鄉村的實際問題就會被拋在一邊，或者只是輕描淡寫，無關痛處，因而也就不再是農業生產者的忠實代言人，不能把農民中最迫切通常也是最尖銳敏感的問題反映出來。這些原本優秀的小農一旦登上政治舞台，就很可能捲入文化的衝突和權力的紛爭中，而不斷發生異化，從而慢慢地脫離了「自己的基礎」。返回村莊後，他開始按城市的規則而不再是按周圍存在的問題來看待事物，他既在城市裏局促不安，也不再屬於村莊了。這種尷尬狀態，使農民利益表達的能力大打折扣。

農民的異化比起他的保守、冷漠和愚昧，某種程度上更為可怕。略知近代中國歷史的人，可能

就會想到150年以前，在長江流域發生的太平天國運動。那時，成千上萬的中國農民遵從天地間唯一真神「皇上帝」的意旨，以「天下多男子，盡是兄弟之輩，天下多女子，盡是姊妹之群」的平等關係，享受著「天朝」「婚娶彌月喜事，俱用國度」的完全供給制，披長髮，揮刀殺妖，過著軍事共產主義生活。他們要建立的是一個「有田同耕，有衣同穿，有錢同使，無處不均勻，無人不飽暖」的人間天國。洪秀全、楊秀清等人以大無畏的精神，率領太平軍，橫掃長江南北，建功立業。然而，定都天京後，首先想到的是三宮六院，聲色犬馬，繼而爭名奪利，自相殘殺。這些農民領袖已完全發生了異化。結果農民得到的是「天父殺天兄，終歸一場空，打起包裹回家轉，還是做長工。」轟轟烈烈的太平天國運動終以失敗告終，農民們以命相抵，最後卻不得其果。

還有一種與農民有關的異化，就是農民子弟的異化。一些農家出身的人士，在某些方面取得了業績，甚至還成了社會名人，但同時也變得虛偽做作起來，計較個人言行的得失，儘管他們思想深處鄉村的小溪還在嘩嘩流淌，但他們在外在行為上卻試圖抹掉農村的印記，自然也就不會為農民的利益鼓呼，而是把鄉村的根本和農民的疾苦拋在了一邊。他們本來應該成為農民利益的代言人，但由於發生了異化，也就再也靠不住了。

4、農民人數龐大，反而影響了他們的集體行動

按照集體行動理論，較大的有共同利益的階層在自願結成團體和形成共同利益的代表方面受到了更多的限制，一是團體愈大，個人在團體取得的成果中所得份額愈小，也愈是難於對個人的努力進行適當的獎勵；二則是因為團體愈大，結成團體的組織成本也就愈高。因此，在較大的團體中，由於缺乏決策的內聚力，很難指望有真正的一致行動。相比之下，較小的團體在代表共同利益方面要有利得多，更可能取得合作的成果。因研究集體行動而聲名顯赫的奧爾森（1965）就曾明確指出，成功的利益集團通常是較小的利益集團。另一位著名人物奧斯特洛姆（1985）也指出，在小規模組織內，所有成員都很容易監督每個人的行動，比大規模組織更容易阻止不合意的行為，並且保持集團的內聚力。倫斯基（1984）在《權力與特權：社會分層理論》一書中，針對美國的農場組織談到，「農場組織隨著農民人數的降低而變得更強。」因此，在世界各國，農業就業人口比重和農業產值所佔比重顯著下降，並不意味著政府農業政策不力和農民活動能力的低下，反之同樣，農業就業人口比重和農業產值所佔比重高的後進國家，也不等於農業政策積極和農民的政治要求活躍。這或許說明一個問題，在利益集團的行動中，人多未必力量就大。中國農民數量龐大，但由於有這種集體行動機制的制約，反而影響了他們的政治活動能力。

（二）國家嚴密控制農民，二者力量對比懸殊，農民失去了反抗能力

中國農村原本是一個自治的社會，「皇權不下縣，縣下是宗族，宗族皆自治，自治出於倫理」，幾千年來都是如此。廣大農民「交了糧，自由王」，強制他們的力量也並不多，相反，小農們對封建國家有很強的約束力，直接決定著社會的治亂、經濟的衰榮，是影響統治者效用函數最重要的變數。一則是因為小農經濟是封建統治的經濟基礎，是財政收入最大化最可靠的來源。《管子·立政》篇說：「桑麻殖於野，五穀宜其地，國之富也；六畜育於家，瓜瓠葦菜百果備具，國之富也。」又說：「民事農則田墾，田墾則粟多，粟多則國富。」「粟者，財之歸也」（《治國》篇）。韓非也指出：「田荒則府倉虛，府倉虛則國貧。」在整個傳統經濟時期，農業是國庫充實的源泉，來自農業經濟的捐稅構成了全部財政收入的主體部門。據研究（郭壽玉，1992），即使是到了商品經濟已得到明顯發育的明代，商稅也只佔全部貨幣賦稅的

16%，遠不及農業賦稅之重要，可見封建國家機構運行對農業的高度依賴性。再則，更重要的是，小農們安居樂業，還是「嘯聚倡亂」，直接關係到封建政權的穩定性，影響著政治收益最大化目標的實現。中國封建政治社會具有很強的修復機制，是一個超穩定系統（金觀濤和劉青峰，1984）。但這種穩定性是動態的，封建王朝處於危機——滅亡——重建的不斷的更替之中。而導致改朝換代的原因，除了宮中事變和異族入侵外，主要是由農民起義所引起的。那麼，這裏就有一個問題，既然小農們保守順從，對政治冷漠，為甚麼還能「鋌而走險」，起來反抗統治政權呢⁴？究其原因，一是像薩繆爾遜在《經濟學》中告訴我們的那樣，「人並不總是一聲不響地餓死」，而小農經濟是低水準的脆弱均衡，承受災害風險的能力很弱，遇到大一點的天災人禍，小農就可能要流離失所，面臨餓死的命運；二是在冷兵器時代刀棍劍弩為基本武器，即使後來有了火統鳥槍，農民與國家的武力對比也不是強弱分明的格局，官軍殺「敵」五千，自傷三千，並無必勝的把握，所以農民才敢起來反抗。就因為這樣的機制，中國封建社會經歷了無數次農民起義，而每一次大規模的農民起義都給封建王朝以沉重的打擊，甚至使其元氣大傷，走向覆滅。農民對封建政權的這種威懾力是其他階層所遠遠不及的。所以，自先秦以來，中國無論在意識形態層面，還是政策層面，都表現出了明顯的重農抑商取向，視農為天下之本，政策是向農業和農民傾斜的⁵。

但是，上世紀中葉以來，情況完全發生了變化。儘管農民被餓死的可能和事實都仍然存在，但以下的原因卻使農民失去了大規模反抗的能力。

一是國家的力量深度地進入了農村，共產黨不僅把政權建在公社、鄉的一級，甚至不可思議地把支部建在了村上，牢牢地控制住了農村。特別是在人民公社時期，傳統的自治體制被徹底摧毀，每個農民都成了龐大的政治肌體中的一個小小的細胞。最近一些年，農民開始選舉村委會（所謂的「鄉政村治」），這一點草根民主，在原有體制的大幕下，猶如微弱的燈光，讓人看到了一點光亮，讓人為之興奮為之幻想，甚至有人認為這是「民主的蝴蝶在飛」（榮敬本，1999）。然而，所謂的自治實在是很有限的，因為大多數情況下村支部書記才是老大，而村書記在很多情況下又基本由鄉書記一手搞定。這好像在對農民說，這就是你的天空，請自由飛翔吧。

在村之上則是鄉鎮政府和黨委，這一層政權組織是實現共產黨對農村絕對控制最基本的組織依靠，是政權穩定的減震器和防火牆。這些年，農村局部衝突持續不斷，群體性事件屢有發生，但衝突的邊界一般僅停留在鄉鎮而已，並沒有波及更大的範圍，衝擊更上面的層次。原因就是鄉鎮成了農民與國家衝突的前沿陣地，衝突在鄉鎮一級就被就地消化了。根據調查，農村衝突最極端的例子也不過是農民圍一下鄉鎮政府，打幾個幹部，砸幾塊牌子⁶，僅此而已，掀不起甚麼大的波瀾。而對付這些性質相同但互不連屬的事件，中共政權組織極有經驗和手段，任何一個政權、黨派都無法望其項背。甚至某部選拔司局級幹部面試試題就是，「下鄉調研遇到了農民鬧事，怎麼辦？」可見，解決農民反抗這類事件，是幹部必備的能力。這種背景之下，不要說一般的鬧事，即使農民有「減負代表」，或有甚麼小範圍的准組織，打出了甚麼口號，也都無濟於事。

二是與古代農民起義時的情況完全不同，現在的國家機器極為強大，不僅武裝的力量強大，而且有發達的情報系統和嚴密的通訊交通控制。農民的反抗無異於以卵擊石，像古代農民那樣「斫木為兵」，拉起一竿人馬就可以東奔西殺的現象，已經絕無再次發生的可能。農民並不是沒有反抗的理由，而是沒有反抗的力量。

三是農民沒有形成全國性的政治組織，不能「團結一氣，共圖公益」，不能有組織地進行合法

化的利益表達，不能把農民事物納入國家-社會的關係之中，直接影響政府的決策。

三 在另一端：城市及市民

社會系統是各種階層以一定的相互作用方式和結構方式組成的。不同的階層處於各異的權力相關性位置，並導致結構上不平等的交換和不平衡的發展模式。我們已論及了農民的情況。與此很不相同的是結構上的另一層次——城市和市民。

在國家工業化過程中，城市逐漸成為新型經濟活動、新興社會階級、新式文化和教育的場所，這一切使城市與仍被傳統的桎梏所羈絆的鄉村有著本質區別。換言之，工業化改變了城市的性質，打破了城鄉之間的平衡。經濟活動和經濟機會在城市驟增起來，簡直不可勝數，與此同時，也改變了城市居民的文化機制和政治意識，使城市居民具有更高的文化和組織程度，並不斷滋生出新的社會意識或愈來愈多地接受新的觀念。他們逐漸感到自己在政治上也有能耐並要求以某種形式參與政治體系。與作為順從者群體的農民不同，他們某種程度上可稱為政治和社會經濟的參與者，是對政治體系施加於他們的影響或潛在影響有所認識的公民，並且表現出對社會的輸入過程，即他們對介入政治的過程有一定的認識，並形成了鼓勵自己利用各種參與機會的態度，一定程度上相信自己努力去做就能夠或多或少地影響國家的政治事務，進而產生行動的意向。他們已經融入政治體系，成為重要的組成部分。

也就是說，工業化過程使城市力量確定了自己的地位。城鄉在政治能力上發生了分野，城市居民成為政治體制內佔優勢的集團。城市內部的各集團諸如文職官員、學生、知識份子、商人、醫生、銀行家、手工業工人、企業家、教師、律師和工程師等，能夠利用他們在技能、地利和集聚在一處等優越條件去影響國家中央一級的政治。正如亨廷頓（1968）指出的，「城市是國內反對派的中心；中產階級是城市反對派的集中點；知識份子是中產階級反對派內部最活躍的集團；而學生則是知識份子內最有內聚力也是最有戰鬥力的革命者。」在世界範圍內，「知識份子帶有革命性幾乎是處於現代化之中的國家普遍的現象，他們的目標往往是不著邊際的和屬烏托邦式的，同時他們又是敏感和挑剔的。」亨廷頓繼續說：「沒有一個政府能指望造反學生感到滿意，但一個政府如果是真心實意的話，就能夠極大地影響農村的情況，從而化解農民的造反傾向。」因此，「政治越是變成城市化的政治，它就越不穩定。」與鄉村的沉默和冷漠相比，對於政治生命，「城市可能象炸彈一樣要命」。

由於城市居民具有政治力量優勢和更具有行動能力，因此他便能夠在或大或小的程度上建構或重建社會交往和交換活動的規則和條件，在這種情況下經常可以保證在交換的損益上對他們自己比對鄉村居民更為有利。塞爾索·弗塔多（1962）評述巴西的情況時，一針見血地指出：

「我們的社會是一個隻對產業工人開放的社會，對農民卻不開放。事實上，我們的政治體制允許城市集團組織起來，以便在民主鬥爭的法規之內實現他們的要求。農業工人的情況則截然不同。因為甚麼權力也沒有，他們就不可能提出合法的要求和具有討價還價的力量。」城市與鄉村之間的不對稱（甚至可稱為「鴻溝」），實乃處於工業化之中的國家的政治癥結。

在中國，共產黨依靠農民運動，並通過農村保衛城市的武裝革命道路，建立了政權。因而從道統上講，共產黨政權與農民血脈相連。然而，當共產黨人帶著泥土氣息進入城市，其政治和經濟的中心也就由農村轉移到了城市，城市成了政府權力的樞紐和官員們角逐的場所，農村則逐漸成了邊緣地帶。正如恩格斯指出的，「革命勝利以後，農民在政治上和經濟上日益退居次要的位置」；相應地，城市居民的政治重要性呈上升態勢。二者對權力資源的控制以及行動的能

力上發生了此消彼漲的變化。

考察歷史，我們會發現，中共建立政權後，依靠強大的權威以及帶有濃厚平民主義色彩的意識形態控制⁷，通過沒收官僚買辦資本，實行農村土地改革和合作化運動，以及對城市資本主義工商業進行社會主義改造，實現了對幾乎所有的重要社會資源的壟斷和控制，同時也實現了對所有重要的社會活動空間的壟斷與控制，國家完全主導了社會。這種政治框架之下，無論城市還是鄉村都受到了國家的強力控制，城鄉居民在利益表達和對政策影響方面並不存在現實的明顯差別。這意味著，在完全的集權和計畫體制下，利益集團分析方法和公共選擇理論是不適用的。但是，問題是當時中國選擇重工業優先發展的工業化戰略，為了更方便地提取農業剩餘，中共依靠集權採取了「城鄉分治，一國兩策」的做法（陸學藝，2000），通過統購統銷、人民公社和戶籍制度「三駕馬車」以及其他一系列配套政策，人為地割裂了農業與城市經濟的聯繫以及農村與城市的聯繫，確立了城市偏向政策和城鄉二元經濟社會結構，把城鄉置於不平等的勞動分工和貿易條件之下，為城市利用不平等的經濟、政治關係對農村進行剝削確立了基礎，即人為地確立和強化了城市相對於農村的優勢地位，以及城市居民對政府決策的潛在的更大的影響力。以至當後來決策環境發生了變化，即中共放鬆了政治控制，逐漸形成一個對利益集團壓力做出反應的環境後（蔡昉、楊濤，2000），城市居民的這種優勢地位和潛在影響力，就會直接影響政府制定甚麼樣的政策。

我們可以看出，中國的二元結構與路易斯（1954）所總結出的發展中國家普遍存在的二元結構在性質上明顯不同。按照一般規律，在經濟增長過程中存在農業的小部門化趨勢，也就是庫茲涅茨（1966）所說的「告別農業」的變化趨勢，相應地農民的經濟和政治影響也必然會趨於下降，城市居民的力量愈來愈強大，為了避免這種變化給農民帶來在國民收入分配和社會價值分配等方面的不利影響，政府可以通過一定的政策安排和機制設計（mechanism design），加以協調和統籌。就像原西德農業法的第一條中聲明的那樣：「為確保農業參與國民經濟的發展，需要利用一般經濟政策以及農業政策上的手段，調整農業與其他部門相比由於自然條件制約所導致的經濟上的不利地位，必須使之提高農業生產率，並使農民的社會地位與其他職業人口相平等。」可是，中國為了加快國家工業化而採取了城市剝奪農村和城鄉隔離政策，這是依靠集權力量而實施的逆向操作，集權體制人為地賦予了城市居民相對於農民的特權。這才是問題的要害。

四 結構—功能⁸：二元結構導致三農困境

最近一個時期，各界人士爭言三農，甚至連電梯工、計程車司機都能說上幾句。這實在是個怪現象，然而也說明三農問題的嚴峻性。我在調查中，曾聽農民說「我爺爺流血，我爸爸流汗，到了我自己則是流淚」。這句話換成可被接受的表達方式應該是，中國農民曾為共產黨政權的建立流血，為國家工業化流汗，現在他們中的一部分人則因貧窮和不公正的遭遇而流淚。而他們流淚是發生在整個經濟快速增長，城市生活日新月異的情況底下，因而就格外痛苦，比流血和流汗的遭遇更慘。這也許就是三農問題形象的概括。

那麼，為甚麼會出現這種情況呢？為了深入理解這個問題，在分析中國的情況之前，我們有必要進行理論和國際經驗的考察。

根據已有理論，在公共選擇過程中，各社會階層和集團之間的權力和影響是不平等的，有些利益集團處於明顯的優勢，他們的行動對政策選擇產生重大影響，而另外的利益集團可能在政治

機器這個龐然大物面前表現得束手無策和無足輕重。這意味著，不同的人群或階層的政治影響是以不同的權重進入執政者效用函數的。因此，執政者在政策決策時，要綜合社會各方面的利益，但首先要考慮某些強勢集團輸入的要求和支持。任何國家的執政者都可能對某些群體有著特殊的依賴。正如舒爾茨（1988）所指出的那樣，「處在統治地位的個人在政治上依賴於特定群體集團的支持，這些集團使政體生存下去。經濟政策在這個意義上講是維持政治支持的手段。」社會學家布勞（1964）也有類似的看法，「政府權威依靠它作為合法權威受到的承認以及國民的主要群體對它的支持，就是說受到參與政治生活的並對公共事務關心的那些人的多數支持，而不必是所有居民的支持。」這說明，政府決策首先是要滿足這些強勢集團的要求，以換取政治支持，否則就會造成政治收益的巨大損失，甚至像亨廷頓（1968）所說的那樣，「陷入政治的泥坑」。其結果就有可能是，儘管所有的官方意識形態都包含有這樣的命題：現行的政策是為公眾利益服務的，但作為一種權威性社會價值分配方案的政策，還是傾向了那些能夠更為有效地參與政治生活的群體。正像馬克思在〈路易·波拿巴的霧月十八日〉中說到的那樣，「國家的權力並不是懸在空中的，波旁王朝是大地產的王朝，奧爾良王朝是金錢的王朝，波拿巴王朝是農民的王朝。」摩爾（1966）分析了中國國民黨政權，認為「國民黨的主要社會基礎是鄉紳後裔、城市工商業和金融業的利益混合體」。簡言之，政策不是決策人為了所謂的「全民利益」而設計出來的，而是各個利益集團競爭的結果。

從農民利益角度看，長期以來，發達國家的農民人數的比重已有很大下降，農業產值在國民生產總值中也只佔很小的份額，但農民組織在國家政治生活和決定農業政策方面一直發揮著巨大的作用，農民組織給政府決策帶來了巨大政治壓力。有一個典型事例，很能說明問題。1965年，戴高樂就是由於缺少農民的支持而在首輪選舉中未獲得半數選票的（44.6%，對手密特朗為32.7%），因為他拒絕英國加入歐洲市場，這使盼望著擴大自己的出口量的法國農民失望了，並且在共同市場的馬拉松式的談判過程中，掀起了暴力示威活動（阿爾蒙德等，1978）。時隔30年，法國的情況給我們以更深刻的印象。報載，1995年法國總統選舉前夕，候選人之一巴拉迪爾總理前往北部里爾地區遊說拉票，當地農民卻以強烈的抗議迎接他，農民們不滿意農產品收購價過低，在當地政府辦公廳前焚燒車輪等物以示抗議。「這樣他在4月23日法國大選首輪投票中名落孫山，也就不十分意外了。」⁹我們似乎可以說，統治者面對農民團體的壓力，逆之者要付出高昂的代價，順之者則會獲得好處。農民是政治天平上有份量的砝碼。在華盛頓、倫敦、巴黎、東京，情況莫不如此。比如，美國的三大農民團體：農民協會、農民聯盟、農場局所代表的農民政治勢力，對政府決策顯示了強大的影響力。再如，在日本，自本世紀初就開始實行農業保護政策，在長達近百年的時期內，農業政策的保護性質幾乎沒有甚麼改變，其主要農產品特別是大米的價格遠遠高過了國際市場價格，這使得消費者的利益受到很大損失。究其原因，就在於日本的農民團體具有較強的利益表達能力，在政治市場上處於優勢地位。目前日本農業人口不足全國總人口的5%，但控制著全國25%的選票，並且有自己的得力的團體——農協，從而迫使政府決策去顧及農民的要求，對農業保護政策欲罷不能，並使得其在農產品國際貿易自由化的潮流中陷入了尷尬的境地。在農業政策的集團競爭中，特別要提到的是，農民的要求並不是孤鴻哀鳴，農民以外的壓力集團在政府決策中可能起著更大的作用。比如美國農業中的各種行業協會一般都有自己的院外遊說集團（lobby，也稱「第三院」）。說客們頻頻出入於國會兩院，進行疏通、收買或脅迫活動，以影響國會立法和政府決策。

因此，在發達國家中，儘管政府援助作為弱質產業的農業，意味著損失一定的效率，但必須如此。否則將會形成強大的政治壓力，統治者不可能無視這種要求解決困難產生的壓力。其結果是，這些國家普遍實行了農業支持政策，如對農產品給予價格支持，對主要農產品的進口進行限制，出口給予補貼，等等。這裏，也可以理解為政府是應農業集團的邀請而對農業實行保護

的。美國的情況最為典型。長期以來，美國的農業政策不斷進行調整，形成了非常複雜的農業政策體系，但它的中心目標並沒有變，即通過農產品計畫和價格支持來保障農民的收入。比如2002年5月美國頒佈的新農業法，以為農場主「提供可靠的收入安全網」為主要目標，在農產品補貼、資源保護、農產品貿易促進、農業信貸、食品營養、農村發展、科研和技術推廣、林業發展、能源發展、作物保險和災害救助等方面，出台了一攬子支持措施。據美國農業部測算，新農業法，今後十年（2002年至2011年）政府補貼農業的資金為1900億美元，比1996年農業法增加約830億美元。2002—2007年六年間，按1996年農業法，法定農業補貼為666億美元，2002年農業法在此基礎上增加了519億美元，六年總計達1185億美元（Paul C. Westcott, C. Edwin Young, 2002）¹⁰。

相比之下，中國多年來一直實行的是向城市偏斜的財政政策，而且近年來財政資源在城鄉之間的分配益加失衡。2000年，中國財政用於農業的支出1298億元，佔財政總支出的比重大致維持在8%左右，比1990年的10%約低2個百分點，比1980年的12%約低4個百分點。如果按WTO協定計算口徑，把支援貧困地區發展的財政支出、糧棉油糖價格補貼計算在內，1996年—2000年，中國農業支援總量分別為1083億元、1267億元、1826億元、1709億元和2200億元，分別佔當年農業總產值的4.9%、5.3%、7.4%、7%和8.8%。按照相同的口徑，發達國家的支持水準約為30%—50%，巴基斯坦、泰國、印度、巴西等發展中國家約為10%—20%。在WTO規則允許的十二種「綠箱」政策措施中，中國使用了六種（政府的一般服務支出、食物安全儲備、國內食物援助、自然災害救助、生態環境保護和地區發展援助）。「黃箱」支出在1996年—1998年計算基期內年均297億元，佔農業總產值的1.23%，與談判允許的8.5%（1740億元）相比，中國「黃箱」政策的支持空間還有1443億元。1998年以來，中國實行積極的財政政策，增發長期國債，加強了基礎設施建設投資。但用於農業（不包括林業、水利）份額很低。1998—2001年，中央安排國債資金5100億元，其中用於農業基礎設施建設的為56億元，佔1.1%，僅能滿足同期農業基礎設施建設資金的10%左右（農業部，2002）。

在社會發展方面，城鄉在獲得資源方面更為不平等，農村的落後表現得更為明顯¹¹。比如，在農村醫療方面，中國曾經有成功的合作醫療體系，然而當亞洲的一些國家還在效仿中國的合作醫療制度的時候，合作醫療卻在中國的絕大部分農村解體了，解體的後果是嬰兒死亡率的上升和地方病、傳染病在一些地方的再度流行。陳錫文（2003）指出，因病去世的農民很少死在醫院裏，而在城裏則很少死在家裏；農村婦女很少在醫院生孩子，而城裏人基本上沒有在家裏生孩子的。很多農民好不容易脫離貧困，解決溫飽了。但只要有家裏人一病，馬上又返回貧困，而且遲遲解脫不了。現在城市的新居一般都要雙衛（兩個衛生間），而農村的廁所簡直骯髒不堪。世界衛生組織在2000年的《世界衛生報告》中指出，中國在191個國家的衛生系統中排名188位元。據衛生部基層衛生和婦幼保健司的有關資料，佔總人口70%的農村人口只享有20%的衛生資源配置，87%的農民是完全自費醫療。僅就2000年5歲前兒童死亡前治療情況為例，農村56.6%的孩子是死在家裏，而城市91.3%的孩子是死在醫院裏（張曉山，2003）。

表 1 全國財政預算內義務教育和農村義務教育經費投入水準（單位：千元）

	全國各級各類學校教育經費總投入	全國義務教育經費總投入		全國農村義務教育總投入		農村義務教育總投入佔義務教育總收入%
		小計	佔總投入%	小計	佔總投入%	
1994	141663980	78265317	55.25	48552584	34.27	62.04
1995	177089878	100005805	56.47	61914360	34.96	61.91

1996	212692846	120533046	56.67	73894711	34.74	61.30
1997	238871477	1306559860	54.70	78866827	33.02	60.36
1998	277227724	153398455	55.33	81198817	29.29	52.93
1999	315382017	168180456	53.33	86207364	27.33	51.26
2000	362741163	185263389	51.07	91997779	25.36	49.66
注：1998-2000年的資料中包含完全中學經費投入。						

資料來源：1.《中國教育經費統計年鑒》（1994-2000年），中國統計出版社，1997-2001年曆年。2.《全國教育經費統計報表》（2000年），教育部財務司，2001年。

在教育方面，城鄉教育資源分享方面也存在嚴重的不平衡，農村義務教育投入主體發生了錯位，農村教育附加和教育集資顯著加大了農村基礎教育的成本和農民負擔（李成貴、李人慶，2003；杜育紅，2000）。自1985年開始在全國範圍內對農民徵收「教育附加費」（徵收基準原則上為農民純收入的1.5%-2.0%）以來，徵收金額是逐年增加的，1998年達到165億元，而在1985-1999年的15年間，其總額超過了1100億元¹²。現在，教育支出已經成為農民開支中僅次於生活費的第二大項，全國平均而言，每個小學生一年的各種費用在500元左右，初中生則在1000元左右，這對於人均收入只有2000多元的農民家庭而言，無疑是很難承受的。如同電影《鳳凰琴》、《一個都不能少》所表現的那樣，農村教育條件非常落後，與城市別若天壤。基礎教育是一個社會文明存在、延續和進步的基礎，然而「義務教育」對於許多農民和農家子女來說，成了難以享受的「奢侈品」，這對於一個民族的未來命運而言，無疑是最大的威脅。

諸如此類的事實都說明，中國的城鄉反差是巨大的，政策安排整體性地不利於農民，農民處於被持續地歧視之中，而且這種歧視愈來愈嚴重。中國的改革並沒有因工業化中期的到來而做出政策安排上的適應性變化和調整，而是保持和放大了工業化初期特定條件下的政策扭曲，持續向工業和城市偏斜。這種變化是對改革以前經濟社會二元格局的「鞏固」，而不是「改革」¹³。正如費正清（1979）所說，改革是一種變化，這種變化導致「現在特權集團的權力受到抑制，而非特權集團的經濟和社會地位則相應地得到改善。」亨廷頓（1968）也說，這種變化「意味著社會、經濟或政治上的進一步平等，意味著人民對社會和政治生活的更為廣泛的參與。向著相反方向的變化，稱之為『鞏固』則要為恰當」。這種情況使人不由想起哲學家維特根斯坦的一句評論，他曾針對荒謬東西的現實性指出，「可怕的不是歷史是怎樣的，而是歷史是這樣的」。那麼，三農問題為甚麼是這樣的呢？

按照我們上面的分析思路，答案其實很明確：三農困境原因在於二元結構。在於當改革給人民帶來公共選擇的可能，即出現對利益集團壓力做出反應的政治環境後，來自不同階層和集團對政府決策的影響開始顯現出來。過去在集權體制下形成的潛在的城鄉利益集團的能力反差，現在轉化為在影響政策方面的現實差別。原集權體制賦予城市居民的特權以及農民的弱勢地位，為城鄉資源分配以及農業政策制定提供了初始制約條件，並在路徑依賴上鎖定了資源分配方案和政策變化內容的性質。在二元結構中，城鄉居民對政策安排的約束權數相差十分懸殊，市民的利益表達管道和強度都遠勝於農民，他們憑著政治壓力上的優勢而獲得更多的資源和利益，而農民作為弱勢集團則無力阻止那些對他們不利的政策出台，無法改變國民收入分配上的城市傾斜政策，這就使失衡的二元結構不僅難以打破，反而益加傾斜，城鄉關係的變化愈來愈不利於農民。

針對這種情況，盛洪（2003）研究指出，中國的選舉法實際上規定，「農民選舉一個人大代表

的人數是城裏人的四倍，也就是四個農民的權利相當於一個城裏人的權利。這是農民成為政治上弱勢集團的一個重要原因。根據這樣的規定，在權利上，在政治上，八億農民就變成了二億農民。他們就很難和五億城鎮居民抗衡這種規定在法理上和在道德上顯然存在問題。」他還說，「從經濟學角度看，一致同意是帕累托最優的政治對應物，而不言而喻，前提是平等的投票權，也就是說，在權利上不平等，在經濟上就無效率。一個社會中最大的人群被壓縮了權利，經濟政策就會出現系統性的偏差。僅從幾十年的農業政策史及其經濟後果來看，缺少一個反映農民利益的、平衡的政治結構，是許多損害農民利益進而損害全社會利益的政策輕易出台的重要原因。對於制度和政策，如果農民能夠直接發出與他們的人口比例相稱的聲音，我們就無需等待一個檢驗政策的週期來承擔政策錯誤的所有後果，而是直接將損害農民的政策排除在外。」孫立平（2003）也指出，「90年代以來，改革的動力已經發生了明顯的變化……改革更多地反映了強勢群體的主張」，「從目前情況看，強勢群體與弱勢群體之間支配與被支配的關係已經基本形成。」這些論述都說明，城鄉二元結構造成的政治不平等是導致三農困境的核心原因。

五 改變現狀：把農民組織起來

三農問題顯然已經無法通過三農內部的政策調整和體制改革加以解決，而必須在改革和完善三農體系內的政策的同时，通過一系列宏觀層面上經濟、社會以及政治的綜合改革和政策調整，實現城鄉經濟社會的協調發展和共同繁榮¹⁴，改變「工業化國家+農民社會」的現狀。正是在這樣的背景之下，中共十六大報告提出要「統籌城鄉經濟社會發展」。新一屆政府也把城鄉協調發展作為基本的施政綱領。

關於城鄉統籌發展，目前已有大量研究和說法，概括地說基本思路就是要「多予、少取、放活」，也就是要調整國民收入分配和保障農民權益。關於「多予」，重要的是要調整國民收入分配格局，為農村提供更多公共品，實行支農的財政政策和利農的金融政策。陳錫文（2003）指出，「最重要的是完善財政體制、完善公共財政政策和財政轉移支付」。政府不僅要加大對農村經濟發展的支持，還要重點支援農村社會事業的發展，後者比前者更為迫切。農業部（2002）組織的一項大型研究闡述了對加大國內農業支持的政策要求，該研究報告把中國農業支持政策體系的建立放在WTO的背景之下，提出要「加大綠箱政策支持力度」，「用足黃箱政策」，並提出了對農民進行直接補貼的建議。林毅夫（1999）則提出增加政府對農村投入，開展「新農村運動」的倡議。關於「少取」，主要是要完善農村稅費改革，但秦暉（2001）通過歷史研究，指出現行的費改稅不能從根本上解決農民負擔問題，反而容易陷入「黃宗義定律」的陷阱。秦提出的解決辦法是要在政治改革上做文章，要改革農村基層政權組織，保障農民的基本權力，從源頭上解決農民負擔問題。關於「放活」，某種程度上是與「少取」聯繫在一起的，除了搞好村民自治和基層政權改革外，重要的就是要為城鄉間要素流動，特別是勞動力流動，創造平等的環境。

然而，在我看來，「多予，少取，放活」以及其他利農政策都不能指望政府「善政養民」式的主動賜予，而是靠農民自己有組織地去爭取。其實，早在1994年江澤民就在中央農村工作會議上指出：「在發展社會主義市場經濟的過程中，如果沒有強有力的宏觀調控，單純靠市場調節，工業和農業發展速度的差距、城鄉居民收入的差距、發達地區與欠發達地區經濟發展的差距將會日益拉大。如果這樣發展下去不但工業和整個經濟的發展會失去支撐，而且經濟和社會生活中的矛盾會更加突出，還可引發出一些新的矛盾問題。」但為甚麼最高領導人的認識沒有

轉化為具體的政策措施，三農問題反而愈來愈嚴重呢？關鍵就是因為農民沒有組織的力量，在政策決策過程中沒有農民的聲音。道理其實很簡單，從認識到行動，需要有一種力量來推動，如果沒有這種力量，遇到的反而是阻力，那麼，認識就很難轉化為行動。

所以，解決三農問題，必須**回應核心問題**，就是要**解決農民組織化問題**，改變其弱勢群體的地位，提高其對資源的控制的能力、社會行動的能力和利益表達的能力。我們已經提到，中國農民相互分離，處於散漫的無組織狀態，這是其人數眾多但政治資源甚少並且對政府決策約束權數甚小的根源性原因。因此，廣大農民必須聯合起來，意識到他們的共同利益，並通過有計劃的集體行為提出一致要求；必須有農民組織作為利益獨立化的團體，不斷增進對經濟、社會和政治生活的參與度，形成一支有影響的社會力量，為其成員謀求利益和保護而進行有效的活動。即要實現農民由政治體系的順從者向參與者的角色轉換，農民不應是分散的政治意識淡漠的弱勢小農和二等公民，而是組織起來的可以平等競爭的政治公民。只有如此，才能強化利益表達能力，優化政策過程機制，才能改變持續向城市偏斜的政策，爭取到屬於他們自己的利益。正如孟德拉斯（1975）指出的那樣：「怎樣才能在國家中得到公正的地位呢？首先是團結起來。」

我以為，農民對政治的參與至少要經過四個階段，即第一步**從看不見到出現**，把農民從局外拉入到政治體系中，讓他們感覺到自己不是旁觀者，而是龐大的政治機器中有效部件；第二步**從出現到給意見**，農民開始對政策帶來的損益和如何改變自己的處境發表意見，形成鼓勵自己利用各種參與機會的態度；第三步**從給意見到有主見**，農民能夠明確地意識到自己的利益所在，對自己與國家的關係有理性的認識和獨立的見解，第四步**從有主見到集體行動**，即以共同的利益為紐帶，提出一致要求，以集體行動方式參與到利益集團的競爭中，給政府決策施加政治壓力。這個變化過程，關鍵是要把農民組織和團結起來。恩格斯在〈法德農民問題〉中對農民的政治冷漠態度評價說，「決不是不可克服的」。農民參與組織不僅使自己更多地接觸到他人所做的動員努力，而且也能成為促進政治參與態度的主要來源，有助於克服他們在形成政策過程傾向中的抑制性影響，並能提高其自信心，使其不再消極地認為通過正常途徑進行利益表達是一種希望渺茫的過程，並最終形成利益集團，產生有組織的集體行動。

1979年，聯合國及有關組織聯合在羅馬召開了「世界農村改革和發展大會」，通過了號稱為〈農民憲章〉的宣言號召：「鼓勵農民組織起來，以便通過其親身的參與，開展自救活動」。梁漱溟當年也曾說，「鄉村建設之所求，就在培養起鄉村力量，更無其他。力量一在人的知能，二在物質；而作用的顯現要在組織。凡所以啟發知能，增植物質，促進組織者，都是我們所要做的。」¹⁵今天，在共同的利益追求和共同的價值準則的基礎上，把分散和缺乏有機聯繫的農民組織起來，把他們團結到一個共同的事業中，這是改變中國農民政治、社會和經濟地位低下的現狀，增強其在交易談判桌上的討價還價的必然要求。我認為，如果政府試圖真正地保護農民利益，就有必要通過改變現存社會力量的對比關係，來改變政府決策的目標函數和約束條件。事實上，世界各國的經驗都已證明，為了使社會中某些群體受益，決策者可以有計劃地改變組織體制，從而有利於制定新的政策使相關群體受益。中國九億農民如果沒有直接代表其利益的組織，在社會結構上毫無疑問是病態的，也就不可能真正走出三農困境。

事實上，把農民組織起來，成立農民協會這樣的說法，我們一點都不陌生。杜潤生先生說：「80年代中期的時候，我曾給鄧小平同志建議過恢復農民協會。鄧小平同志說，成立一個農民協會的意見可以考慮，這樣吧，我們看三年，真的需要即可籌辦」¹⁶。前總理朱鎔基1999年在出訪美國期間也曾表示，要考慮成立農民協會。遺憾的是，這些說法都沒有下文，不了了之

了。而在今天，解決三農問題面臨歷史性選擇，成立「農會」的問題已經成了不可回避的現實問題，必須進入決策者的「議事日程」。

我認為，農民協會應該是全國農民的政治性組織，該組織的權力必須得到法律的保護，並在政府的支持下實現其自身的合法化。從組織結構看，全國農民的聯合組織是一個包括從中央到基層的縱向梯階結構，在各個層次上，又是一種包含各種亞組織或專項組織的橫向網路結構。就現實情況而言，中央和地方首先應支持農民在基層成立聯合自助組織，這不僅是建立全國性農民組織的基礎，而且在向市場經濟過渡時期，具有特別重要的現實經濟意義，它可以有效地解決「小農戶」和「大市場」的對接和適應問題，是農民以較低的交易成本進入市場，有序地參與商品和要素流通，合理分享市場利益必不可少的組織保證。沒有這一類的組織，就談不上農民平等有序地進入市場；同時，沒有基層組織的良好發育和厚實的基礎，也就無法建立全國性的農民政治組織。現在要做的是，在繼續發育這類組織的同時，賦予它們政治活動的空間，賦予他們參與社區治理的自由，把它們以適當的方式改造組合成政治性的基層農民協會，並逐步成立全國性的農民協會。

這裏，特別重要的是，基層農民協會的成立要與鄉村政治改革結合起來。我的看法，一是要取消村黨支部，如果時機尚不成熟，則至少要對《村組法》中關於黨支部是「領導核心」的說法，加以修改，合理界定黨支部的地位和許可權；二是進行鄉鎮直選，農民協會積極參與鄉鎮直選¹⁷，這是基層農協發揮政治作用的最主要的方式。這才是鄉村泥土中羽化出的真正的民主的蝴蝶，而她美麗的翅膀一定能夠煽動出對傳統體制強大的衝擊波。

對於這個問題，本人有較多思考，但限於篇幅，不能做出完整的論證。倒是有一項研究，要在這裏提一下，即榮敬本等人（2000）關於從壓力型體制向民主合作型體制的轉變的研究。這項研究在調查的基礎上，對從村到鄉鎮民主制度建設做了嚴密完整的論述，認為從村治到鄉治的發展，是一種歷史性的趨勢。其中，給人印象最深的是，他們把很大篇幅和心思用在說明鄉鎮直選不是反共產黨而是有利於健康統治的這個問題上，這裏不妨摘錄片段。他們說：

「民主的基本規則同市場經濟的規則和現代企業制度一樣，並不存在姓『資』姓『社』的問題，是屬於人類文化的演進和人類文明的創造。

「過去在國民黨統治時期常常說『黨國』。中國共產黨是反對黨國概念的，毛澤東、特別是鄧小平明確地反對『以黨治國』的觀念，指出『以黨治國』是國民黨的錯誤概念，中國共產黨必須實行民主政治。

「巴黎公社式的政治體制不同於波拿巴軍事官僚機構的主要特徵：（1）公職人員不是採用等級授權制即從上到下由上級任命的，而是各社區代表普選產生的，並且隨時可以撤換。……

「恩格斯說：……『州政府任命專區區長和市鎮長官，這在講英語的國家裏是絕對沒有的，而我們將來也應該斷然消除這種現象，就像消除普魯士的縣長和參政官那樣』¹⁸。

「史達林說：『……在許多地區都是由一小群人在管理農村，這些人同縣和省的聯繫多於同農村居民的聯繫。這種情況就使得農村的管理者多半朝上看，朝縣裏看，而很少朝下看，朝農村居民看，他們覺得自己不是對農村負責，不是對選民負責，而是對縣和省負責，他們顯然不懂得『上層』和『下層』在這裏是一根鏈條，如果鏈條在下面斷了，整根鏈條就必然散開。結果，一方面是管理者無人監督、獨斷獨行和恣意妄為，另一方面是農村中的不滿和抱怨。現在正在堅決而徹底地消除農村中的這種秩序。』」¹⁹

榮先生在其研究中用心良苦地論證了民主的好處，論證了中國可以與民主接軌。這多餘嗎？不，絲毫不！中國的民主，還需要更多的人士來鼓動呼籲，本人執筆的心思部分地也正在這裏。

參考文獻

白雪秋：〈韓國政府在新村運動中的作用及啟示〉，《長春市委黨校學報》，2000年第4期。

蔡昉、楊濤：〈城鄉收入差距的政治經濟學〉，《中國社會科學》2000年第4期。

陳錫文，〈統籌城鄉發展，解決三農問題〉，人民網2003年1月12日。

杜育紅：《教育發展不平衡研究》，北京師範大學出版社，2000年。

郭建軍：〈現階段中國農民收入增長特徵、面臨的矛盾和對策〉，《中國農村經濟》2001年第6期。

郭壽玉：〈中國封建社會晚期資本主義不能充分發展的原因〉，《經濟科學》，1992年第4期。

金觀濤、劉青峰：《興盛與危機——論中國封建社會的超穩定結構》，湖南人民出版社，1984年。

李昌平：《我向總理說實話》，光明日報出版社，2002年。

李成貴、李人慶：《中國農村基礎教育投入：主體確認與增長機制研究》，研究報告，2003年3月。

林毅夫：〈新農村運動與啟動內需〉，北京大學中國經濟研究中心《研究簡報》1999年第7期。

陸學藝：〈走出「城鄉分治，一國兩策」的困境〉，《讀書》，2000年第5期。

農業部：《農業國內支持政策研究》，研究報告，2002年9月。

秦暉：〈「農民減負」要防止「黃宗羲定律」陷阱〉，《中國經濟時報》2001年3月21日。

榮敬本：〈村民自治——民主的蝴蝶在飛〉，《改革內參》，1998年第3期。

榮敬本、賴海榕：〈關於縣鄉兩級政治體制改革的比較研究——從村到鄉鎮民主制度建設的發展〉，《經濟社會體制比較》，2000年第4期。

盛洪：〈讓農民自己代表自己〉，《經濟觀察報》2003年1月27日。

世界銀行：《共用增長的收入》，中國財經出版社，1998年。

孫立平：〈改革反映強勢主張〉，《改革內參》2003年第16期。

蕭瑞、李利明：〈農村土地制度的變革之路——訪原中共中央農村政策研究室主任杜潤生〉，《經濟觀察報》2002年9月30日。

吳立山：〈日本農產品貿易自由化的經驗與對策〉，《中國農村經濟》1999年第12期。

于建嶸：《岳村政治》，商務印書館，2001年。

張曉山，〈深化農村改革 促進農村發展〉，《中國農村經濟》2003年第1期。

A·阿爾蒙德等，1978：《比較政治學：體系、過程和政策》，曹沛霖等譯，上海譯文出版社，1987年。

彼德·布勞，1964：《社會生活中的交換與權力》，孫非等譯，華夏出版社，1988年。

C·弗塔多：《巴西的發展模式》，載於K·威爾柏編《發達與不發達問題的政治經濟學》，中國社會科學出版社，1984年。

費正清，1979：《中國：傳統與變革》，陳仲丹等譯，江蘇人民出版社，1992年。

- 撒母耳·P·亨廷頓，1968：《變化社會中的政治秩序》，王冠華等譯，北京三聯書店，1989年。
- 西蒙·庫茲涅茨，1966：《現代經濟增長》，戴睿等譯，北京經濟學院出版社，1991年。
- 亞瑟·路易斯，1979：《二元經濟論》，施煒等譯，北京經濟學院出版社，1989年。
- 格爾哈斯·倫斯基，1984：《權力與特權：社會分層的理論》，關信平等譯，浙江人民出版社，1988年。
- 約翰·希克斯，1969：《經濟史理論》，厲以平譯，商務印書館，1987年。
- H·孟德拉斯，1975：《農民的終結》，李培林譯，中國社會科學出版社，1992年。
- 巴林頓·摩爾，1966：《民生和專制的社會起源》，拓夫等譯，華夏出版社，1987年。
- 李約瑟（Joseph Needham）：《四海之內》（論文集），勞隴譯，北京三聯書店，1987年。
- 文森特·奧斯特洛姆，1985：《制度分析與發展的反思》，王誠等譯，商務印書館，1992。
- 約翰·羅爾斯，1971：《正義論》，何懷宏等譯，中國社會科學出版社，1988年。
- 約瑟夫·熊彼特，1934：《經濟發展理論》，何畏譯，商務印書館，1990年。
- I·沃勒斯坦，1974：《現代世界體系》（第一卷），羅榮渠等譯，高等教育出版社，1998年。
- Paul C. Westcott, C. Edwin Young, 2002: *The 2002 Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Markets*, www.ers.usda.gov/features/farmbill.

註釋

- 1 古之三農，旱農、澤農、山地農之謂也。
- 2 低收入組年均純收入界於0-999元，佔18.7%；中低收入組界於1000-1999元，佔34.5%。
- 3 我注意到，人們在論說三農問題時，很少提到農民自身的局限性問題，而一味地責備政府。這是不正常的。實際上農民自身的局限性是很明顯的，是解決三農問題的一個基礎性約束。故此本文做一專門論述。
- 4 秦暉有一個觀點，農民起義原因從來就是官逼民反，而不是所謂的地主與農民利益不可調和。那麼，官逼民反是體制性的，還是與個別的官員行為有關；農民起義是反貪官，還是反皇帝，這個問題需要重新研究。起碼，有一點現在就可明確，過去革命史學的階級分析方法把封建統治者一律罵倒，把國家與農民的關係說成是完全對立的矛盾，是完全錯誤的。
- 5 對重農抑商的做法需要做出檢討。就像現在持續向城市傾斜的做法最終阻礙了整個社會經濟的發展一樣，歷史時期長期的重農抑商，也直接阻礙了資本主義和近代化在中國的發展。
- 6 于建嶸博士在《岳村政治》中詳細記載了嶽北農村的多次衝突事件。其中的一起是1996年9月祁東縣農民群體衝擊鄉鎮黨政的事件，直接參與群眾近萬名。該縣磚塘鎮雙江村村民劉某，62歲，妻子去世，三個女兒出嫁，91年因10元教育附加費未交，鄉幹部將他銬進鄉政府，並關進鐵籠子，後設法跑了出來。在這次事件中，他說：「造反有理，革命無罪。同志們我來遲了，這幾塊牌子留給我砸」。於是，一連砸了六塊牌子。城連墟鄉香花村8組的匡某，女，71歲，因93年她兒子超生罰款沒有錢，鄉幹部將她的棺材抬走了。這次事件中，她手持拐棍帶頭沖砸。
- 7 關於意識形態的作用，這裏需要做一補充說明。依我的理解，意識形態具有確認現行政策合乎義理以及凝聚集體的功能，同時也是社會政治集團合法化和進行合理辯護的觀念體系。從某種角度講，它可視作是節約管理國家的交易費用的有效工具。事實上，正如廠商可以借助廣告影響購買者的選擇行為一樣，意識形態也對執政者權威的合法性和他所推行政策的合理性起到了廣告作用，因而執政者總是要費盡心機操縱輿論和宣傳工具，通過投資於教育和宣傳而使人們受到意識形態上的諄諄教誨和勸諭。為了強化其觀念工具的有效性，意識形態總是自封為真理和絕對知

識，並通過平民文化（不是學者文化）的教條，如訴諸公式、口號、標語等通俗化的形式而強化其效果，從而在社會團體中形成「對統治合法性的信仰」（the belief in legitimacy）。倫斯基（1984）曾以蘇聯為例做出解釋，他說：「在這個問題上大概再沒有比蘇聯更好的例子了。在這裏，一部分人1917年奪取了對國家機器的控制，並運用國家強制性權力去將國家的教育系統和大眾傳播媒介轉化為一種巨大的宣傳工具，在一代人當中，絕大多數俄國人皈依到了對共產黨的事業的真摯坦誠的支持上。」中共在這方面的行為一度有過之而無不及，強大的共產主義教育曾為有關政策提供了強有力的合理性辯護。這種教育將社會整合成一個有利於對共同事業純粹獻身的龐大體系，人們虔誠地依附於政治共同體，並不斷為之做出貢獻，而不期望在每種情況下都得到明顯的回報。李約瑟曾特意表明他對1958年的中國的實地觀察印象，「我所得到的最鮮明的印象是，有些西方人認為中國人是受武力強迫勞動的想法完全是脫離現實的幻想。與此相反：我們所看到的是人民自覺自願，滿懷熱情，共同努力提高生產和實現現代化（有時越過了政府計畫的要求）」。然而，就像哈貝馬斯和法蘭克福學派的其他成員發現的那樣，馬克思和恩格斯對意識形態的定義就是虛假意識、夢幻、顛倒性反映。在馬恩看來，意識形態是一種「虛假的意識」，是「唯心的詞句、有意識的幻想和有目的的虛偽。」（見《德意志意識形態》以及恩格斯致梅林的信）。

- 8 結構—功能分析方法最初由馬林諾夫斯基奠基，後經帕森斯的創造性發展而被廣泛應用，在分析社會經濟系統和組織體系的運行和效率時十分流行。這一理論把政策作為外生變數，與此不同的是，本文的研究將政策視為內生變數，即結構影響政策，政策決定功能。
- 9 見《北京青年報》1995年4月28日。
- 10 再比如，1970年韓國開展的新農村運動中，政府不僅是強有力的組織者，而且是積極的直接參與者，政府為新村運動的順利進行投入了大量的人力、物力和財力。到1980年的十年間，政府投資總額達到了27571億韓元，興建了大量的農村基礎設施，包括農田水利設施、鄉村道路、農村市場體系、能源設施等，極大地改變了農村的面貌（白雪秋，2000）。日本對農業和農村的支持更是不遺餘力。1994年，為了應付貿易自由化的衝擊，日本政府做出了一項高達6兆100億日元的投資決定，專門用於農業基礎設施建設和農業發展。這一巨額投資對日本的農業安全和提高競爭力，起到了重要作用（吳立山，1999）。
- 11 關於三農問題的嚴峻性和城鄉的不平等，有大量的描述性的文獻，幾乎俯拾皆是（包括網路論壇上大量的故事和評論）。其中，安迪·羅思曼《中國的農村危機》和郭岩華《內陸農村：中國下世紀的最終之敵》有選擇性地堆砌羅列了中國農村大量的消極東西，不能準確地反映中國農村的真實情況，未免失之偏頗，但還是讓人感到了問題的嚴重性。安迪·羅思曼形象地指出，「如果你最近訪問過上海或北京，你可能會問為什麼要擔心中國農村地區的現狀。從上海金茂凱悅大酒店的53樓邊喝飲料邊讚賞滿目的摩天大樓，或在紫禁城容納1000多人的場所聽著三大男高音演唱，都足以讓你忘記中國是一個貧窮的國家，然而大多數中國人從沒見過大城市繁華的方面。中國可能是世界第三大電腦硬體出口國，但也是有著數億農民從未在網際網路過的國家。」
- 12 根據國務院發展研究中心「縣鄉財政與農民負擔」課題組（2002）的調查，自實施義務教育以來，在農村義務教育資金投入比例中，中央政府負擔的部分僅為2%，省和地區（包括地級市）的負擔部分合計起來也只有11%，縣和縣級市的負擔為9%，而鄉鎮則負擔了全部的78%。問題是，即便鄉鎮政府將其近80%的財政支出都用於義務教育，仍然不能滿足需求，這就造成鄉鎮政府不斷向對農民徵收教育費用。
- 13 需要說明的是，1978—1984年是中國農民的黃金時代，這期間的農村改革增進了農民的利益，但同時並沒損害城鎮居民的利益，是一種帕累托改進，因而這期間的城鄉關係一度好轉。
- 14 沃勒斯坦（1974）在研究「世界體系」時指出，在不平等的國際勞動分工和貿易條件下，世界日趨兩極分化，形成中心——週邊的依附格局；週邊的現代化不能走西化道路，只能通過「脫鉤」謀求自身發展。與此不同的是，中國城鄉關係儘管極不平衡，城市持續地剝奪農村，但農村的發展不是要與城市脫鉤，相反，必須實行城鄉一體化的統籌發展。
- 15 見《梁漱溟學術精華錄》，北京師範學院出版社，1988年6月第一版，第495頁。
- 16 蕭瑞、李利明：〈農村土地制度的變革之路——訪原中共中央農村政策研究室主任杜潤生〉，《經濟觀察報》2002年9月30日。

- 17 本人不同意取消鄉鎮政府的說法，而是主張鄉鎮直選。直選的好處首先在於民主，在沒有民主傳統的國家打開民主的缺口，還在於可以從根本上減輕農民負擔。我還要提到的一點是，根據我對一些基層官員的近距離觀察，他們所好的是四件事，即喝酒，打麻將，洗桑拿（找女人）和跑官要官，這四件事佔了他們相當的時間和精力，讓人有一種不可救藥的感覺。一旦實行了直選，將在很大程度上改變這種狀況。
- 18 《馬克思恩格斯列寧史達林論政治和政治制度》，第285-286頁。群眾出版社1983年版。
- 19 同上，第861-865頁。

李成貴 1966生，中國社會科學院農村發展研究所農村政策研究室主任，研究員

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第三十七期 2005年4月30日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第三十七期（2005年4月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。