

质疑新农村运动

2006年2月2日

本文质疑的不仅仅是林毅夫提出的新农村运动，也包括温铁军提出的新乡村运动，以及目前政府提出的新农村建设。虽然，政府如果有钱，我不反对它把钱首先花在农民身上和农村地区，但是，对于一场运动（虽然政府没有用“运动”这个词，可中国政府五十多年来搞运动的习惯，促使我暂时也用“运动”概括政府说的新农村建设。但愿我的概括是错误的），尤其是一场首先由经济学家提出的运动，我们需要公开自由的讨论，以便更全面地考虑可能出现的困难，保证运动的成功。当然，笔者没有能够和其他学者一起，为政府制定政策提供足够的理论研究成果，是应当自责的。不过，研究从疑问开始。所以，本文拟对新农村运动提出若干质疑，以就教于各位朋友。

本文的质疑集中在以下三个方面：

1. 新农村运动的确定含义是什么？
2. 中国到底有多少农民？
3. 新农村运动不能够回避的若干重要问题

一、新农村运动的确定含义是什么？

几十年来，我们中国没有确切定义的运动太多。这样的运动大都好开场难收场。1958年的三面红旗运动，开场时何等鼓舞人心，结果却以几千万人死于非命而不了了之；文化大革命在1966年开场时如何地宏伟和纯洁，收场时却只好等毛泽东去世。1978年开始的经济改革，现在快30年了，成了1949年以后中国跨时最长的运动（除了那些宣布开始但没有宣布结束的运动外），始作俑者邓小平、赵紫阳已相续作古，可如何收场？恐怕现在谁都难以预测。如果说这场经济改革的目标是建成市场经济，那么，早几年中国政府便到处争取别国承认中国是市场经济国家了，经济改革作为一场运动照理就应当正式结束了，可是在国内，笔者从来没有听说改革已经或者即将完成的官方说法。目前提出的“社会主义新农村”运动，五十多年里中国也搞过了若干次。每一次也是开场一片颂扬，落幕无从知晓。温铁军、我本人以及其他许许多多人在30多年前下乡，不也是为着建设新农村吗？可它的结果却一言难尽……

如今，新的新农村运动正在开场，我衷心希望它不蹈覆辙。但不蹈覆辙的保证需要两点：一是它的阶段性和目标明确，二是为在这一阶段达到目标的经济政策明确。就新农村运动的阶段性而言，由于它不是永续过程，而是一个为达到特定目标的短期过程（当然这短期也可以是5年、10年或更长，但肯定不能太长）。因此对它提出的第一个问题是运动的目标。如果目标具有可操作性，那么，运动的含义便明确，成功收场就是可以预期的；反之，我们就很难把握运动确切含义，也就很难避免无法收场的疑虑。

目前，政府对新农村运动目标的正式说法是农村的“生产发展、生活宽裕、

乡风文明、村容整洁、管理民主”。这个目标显然不具备可操作性。三十多年前我去农村时，报纸上就说了我国农村生产发展、农民生活宽裕、风俗文明、贫下中农管理。反过来，一百年后，我们同样可以把这 20 个字做为当时又要发动的“新新……”新农村运动的目标。这是因为，这 20 个字的口号表述了某种理想，某种对远景追求的宣示，但恰恰不是某个阶段性运动的目标。这一点，我们的政府其实也意识到了。例如，根据报道，2005 年底的中央农村工作会议强调，“建设社会主义新农村是一项长期的任务，必须因地制宜，从实际出发，尊重农民意愿，注重实效，着力解决农民生产、生活中最迫切的实际问题，使新农村建设带给农民实惠、受到农民拥护，扎实稳步地向前推进。”(<http://finance.people.com.cn/GB/8215/55904/55925/3989102.html>)。这里的“长期”便难以把握。因此，政府强调要针对“农民需要解决的最迫切的实际问题”。可是，“新农村运动”这样的活动，是用来解决某些基本问题的，并不适合用来解决“最迫切的实际问题”。

作为学者，林毅夫提出了比较完整的新农村运动思路。林毅夫的角度是中国工业严重产能过剩，为避免由此引发通货紧缩危机，国家应当刺激农民大量消费工业品尤其大型家用电器，以提高工业产能利用率；而要刺激农民消费，国家财政便应当大量投资于农村电力、自来水、道路等基础设施，以降低农民使用大型家用电器的成本。如此一来，不但农民个人消费增加了，积极财政政策也有了花钱的地方，中国经济便可以避免可能出现的通货紧缩危险。（林毅夫：要搞一场新农村运动，http://www.china-review.com/execute.asp?path=/content_files/jlin-sxwl-03.htm20010626/jlin-sxwl-03.htm&luntantitle=要搞一场新农村运动）如果我们认为林毅夫说得通货紧缩威胁确实严重存在，并且同意林毅夫的逻辑，那么，我们要提出的是：他的政策建议值得用“新农村运动”这个大标题吗？第一，“新农村”的概念显然超出了林毅夫建议的范围。当然，农村道路多了，电和自来水方便和便宜了，会影响到农村的其他方面，但林毅夫所谈的毕竟主要只是刺激内需，因此，用这个标题并不适合。第二，在林毅夫的建议中，农民还作为中国经济避免通货紧缩的某种工具来看待。他的“新农村运动”是手段，目标是避免通货紧缩。他的看法也许有其合理性。可任何真正的“新农村运动”却需要把农民作为主体，新农村的某些指标做为目标。第三，即使按照林毅夫的建议，中国 2006 年前后的通货紧缩威胁得以避免了，我们也应当承认，通货紧缩可能是中国经济经常面对的威胁。假设比如到 2010 年中国又出现了通货紧缩威胁，由于我们可以肯定那时候农民的消费水平仍然比城市人低得多，林毅夫是否还要提出“新‘新农村运动’”来应对通货紧缩威胁呢？第四，假如中国利用其他方式能够更好地避免通货紧缩危险，或者干脆假设中国目前就不存在严重的通货紧缩威胁，新农村运动是不是就不搞了？

所以，林毅夫提出的“新农村运动”，和任何从语义学上正确理解的“新农村运动”都有着泾渭分明的区别。因此，林毅夫提议尽管有可操作性的目标，但标题失之过广，缺乏针对性。如果改成比如“农民生活电气化”或者一类的标题，林毅夫的提议将切题得多，并具有了阶段性和历史感。如果林毅夫再进一步考虑到，反通货紧缩政策属于反周期政策范畴。反通货紧缩往往要用积极财政政策，但财政把钱花在什么地方，对不同社会群体有什么影响，属于财政政策或者反通货紧缩政策的社会福利效应研究范畴。1998 年中国反通货紧缩政策，财政把钱主要花在城市和工业。2006 年如果反通货紧缩，林毅夫提出把钱花在农村和农

业，自有其道理。但就象 1998 年的财政政策无需加上“社会主义新城市运动”标题一样，对 2006 年的财政政策建议可能也无需加上“社会主义新农村运动”的标题。

温铁军从事了多年的新乡村建设，试图用民间力量一个一个村庄地建设新乡村。无论温铁军的目标、方法如何，他的新乡村建设运动不属于政府经济政策本身，因此本质上具有社会无害性。例如，他可能随时宣布因为某种原因他的乡村建设学院关闭、新乡村建设失败。中国农村不会因此而受冲击，我们不会因此失去对他的尊重。可政府不同。中国政府不可能承认象新农村建设这样政策的失败。因此，学者向政府提出某个“运动”或某个政策的建议，应当非常谨慎。

不过，温铁军最近对政府提出的新农村建设多次发表意见，例如他认为新农村建设的“新”主要体现在三个方面：城乡之间的良性互动；农村和谐社会的构建；农村自然人文的全面恢复（怎样建设社会主义新农村，<http://finance.people.com.cn/GB/8215/55904/3903643.html>）。可温铁军的三个“新”缺少确切含义。若做到这三个“新”，新农村运动将变成了无法预期的长久过程，需要 50 年，100 年？因此，温铁军的这一意见无法让人严肃看待。

二、中国有多少农民？

新农村运动的第二个问题，是它对中国现状的把握。我们知道，要搞新农村运动，先得了解中国现在的“旧”农村状况。农村情况复杂，什么最重要？温铁军准确地提出农民最重要。确实，农业问题更多地和城市人能否买到便宜农产品有关，而和农民较少有关。农村问题之产生是因为它是农民的生息地，有农民，农村才有意义。于是，了解中国当前农村状况要澄清的第一个疑问便是：中国有多少农民。

注意，我们在这里讨论的是经济政策问题，而非经济理论问题。在高度抽象的理论层次，我们只要假定农民足够多就行了。但针对比如 2006 年及以后几年的经济政策，却需要以这几年的实际状况为基础来制定。因此，在讨论新农村运动的时候，政府和提倡这一运动的林毅夫、温铁军就应当负责任地告诉我们中国有多少农民，否则，讨论就成了空谈。

但正是在这里，我们遇到了混乱。一方面，新华社在报道新农村运动的时候，多次用了 9 亿多农民的数字。林毅夫（出处同上）、温铁军（出处同上）在不同地方，也用了相应于 9 亿多农民的农户数字（2.3 亿或 2.4 亿农户，相应于 9 亿多农民，参见《中国统计年鉴 2005》第 445 页）。另一方面，温铁军（我们还需要乡村建设，<http://www.gongfa.com/wentjxinxiangcunjianshe.htm>；城市化 解 决 不 了 “ 三 农 ” 问 题 ，<http://www.nanfangdaily.com.cn/southnews/zt/rdzt/snwt/200507140006.asp>）多次指出中国 7 亿多农民。9 亿多和 7 亿多相比，差数就是一亿到两亿左右。连农民人数都出现这么大的差距，我们又如何讨论下一步的新农村运动呢？

我们观察一下政府公开发布的中国农民数据。下面的数据来自《中国统计年鉴 2005》

表1 《中国统计年鉴 2005》中的两个乡村人口数据

万人、%

年份	总人口	户口农民		住乡乡民		相对差	绝对差
		B	C=B/A	D	E=D/A		
1980	98,705	81,096.0	82.2	79,565	80.6	1.6	1,531
1985	105,851	84,419.7	79.8	80,757	76.3	3.5	3,663
1990	114,333	89,590.3	78.4	84,138	73.6	4.8	5,452
1995	121,121	91,674.6	75.7	85,947	71.0	4.7	5,728
1996	122,389	91,524.7	74.8	85,085	69.5	5.3	6,440
2000	126,743	92,819.7	73.2	80,837	63.8	9.5	11,983
2004	129,988	94,253.7	72.5	75,705	58.2	14.3	18,549

注：A、B、D 栏数据分别来自于《中国统计年鉴 2005》第 93、第 445 页。其他栏数据为笔者计算。“户口农民”、“住乡乡民”是笔者用词，原书用词都是“乡村人口”。

我们从表 1 看到，户口农民和住乡乡民这两个乡村人口数据在 1980 年的相对差距不到百分之二，混用它们的差错还不大。但到了二十一世纪，两套数据就完全不能够混用了。2004 年两套数据相对差超过 14%，绝对差超过 1 亿 8 千 5 百万人。从变化趋势看，户口农民数呈上升趋势，1990—2000 年每年增加千分之三点五；住乡乡民数呈下降趋势，同期每年下降千分之四。而在 1990—2004 年之间，户口农民年增长率千分之三点六，住乡乡民年下降率千分之七点五。可见，这两套数据不但数量差距大，而且变化趋势完全相反。所以，无论政府还是学者，在利用统计数据讨论中国三农问题的时候，都只能两者择一，而不能混同。

那么，这两套数据中，哪套数据更能够代表中国农民的真实数量和真实增、减趋势呢？这立即牵涉到谁是农民的更大问题。可这个问题在中国也还没有解决。我们很难想象，这两个问题没有搞清楚之前，针对中国农民的经济政策能够实现多大的预期效果。因此，政府和学者踏实地解决这两个问题，而后再开展“新农村运动”，应当更顺理成章。

谁是农民？根据经济学常识，我们暂且简单地定义农民是以农业为职业的劳动者以及由他们赡养的非劳动人口。这些人的问题才是农民问题。因为他们从事农业，所以他们的问题又是农业问题；因为农业离不开乡村土地，所以他们居住在乡村，于是便产生了农村问题。那些在城市已经有了稳定工作的农民，户口尽管是农民，但他们既不从事农业，也不居住在农村，他们的生活来源依靠城市的非农业工作。因此，从经济学、农业经济学的角度说，他们已经不是农民。

根据《中国统计年鉴 2005》所附的解释，户口农民数据表示的是以 1964 年建镇标准划分的户口在农村的常住人口。这个概念本身还算清楚，问题只是它和经济学的农民定义风马牛不相及。第一户口农民只是一种政治身份，和农民的经济学概念完全无关。试想，一个在城镇已经工作 10 年，生活早已城市化的“农民”家庭，“新农村运动”对它还有什么意义？提高农民收入、补贴农民，自然也不应当补贴到这个家庭。第二户口农民概念早已过时。1964 年中国的镇只有 2906 个，而 2004 年有 19171 个。更重要的是，中国的建镇概念、标准也有重大改变。40 多年前，中国农村地区还是严格意义上的乡村（尽管把乡改成了“人

民公社”的称呼)风貌,但今天中国农村已经形成了近 20000 个人口、非农产业、公共设施相对集中的镇,中国农村已经形成了主要以镇一村为架构的地理和社会形式,在这种情况下,“新农村运动”还以 1964 年的情况为基础,把根据 1964 年标准统计的 9 亿多农民为对象,便难免离题过远。

那么,第二套住乡乡民数据能够代表农民吗?按照《中国统计年鉴 2005》的解释,住乡乡民指的是居住在城镇范围以外的全部人口,而非农民。一方面,在城镇范围外,居住着许多不从事农业的人,包括如中小学教师等事业单位人员及其家属,另一方面,城镇范围内尤其小城镇也居住不少以农业为主的居民。按照该统计年鉴(第 443 页),2004 年乡村从业人员近 5 亿人(49695 万人),其中从事农林牧渔的人员只有 3 亿多一些(30596 万人),因此有接近 2 亿乡村从业人员不是经济学意义上的农民,如果再加上他们家庭的非劳动人口,不应当算作农民的人“农民”就更多。如果我们进一步考虑,一个来自农村,但常年在城市当“农民工”的未婚青年,因为经济和农村的父母联系在一起,也被算做“住乡乡民”(而这样的青年又很多很多),那么,住乡乡民的数据在多大程度上能够代表中国农民的实际数量,也是要打问号的。

我们举个例子来说明在“中国有多少农民”问题上的混乱。温铁军不至一次表示,尽管二十年多年来,中国资本急剧扩张,但也仅仅吸纳了一亿多农民到城市。(温铁军:我们还需要乡村建设, <http://www.gongfa.com/wentjxinxiangcunjianshe.htm>; 城市化解决不了“三农”问题, <http://www.nanfangdaily.com.cn/southnews/zt/rdzt/snwt/200507140006.asp>)。温铁军的根据就是本文引用的户口农民和住乡乡民的数量差距。这个差距在 2004 年就是 1 亿 8 千 5 百多万。但温铁军忽视了,中国非农经济(或者城市化)吸纳的农民,除了这一部分外,还包括了大量“农转非”人口。下面的表 2 列出了中国总人口和市民人口数据以及它们的增长率。从 1980 年到 2004 年,中国总人口的年增长率是 1.2%,

表 2 《中国统计年鉴 2005》中的两个城镇人口数据

万人、%

年份	总人口	户口市民	住城市民	绝对差	总人口	户口市民	住城市民
	A	H=A-B	J=A-D	L=J-H	增长率,以 1980 年为基期		
1980	98,705	17,609	19,140	-1,531	0.0	0.0	0.0
1985	105,851	21,431	25,094	-3,663	1.4	4.0	5.6
1990	114,333	24,743	30,195	-5,452	1.5	3.5	4.7
1995	121,121	29,446	35,174	-5,728	1.4	3.5	4.1
1996	122,389	30,448	37,304	-6,856	1.4	3.5	4.3
2000	126,743	33,923	45,906	-11,983	1.3	3.3	4.5
2004	129,988	35,734	54,283	-18,549	1.2	3.0	4.4

注: A、J 栏数据来自于《中国统计年鉴 2005》第 93 页。H 栏数据为 A 栏数据与户口农民之差,它和其他栏数据一样为笔者计算。L 栏数据与表 1 的 G 栏数据相同,只是用了负号。“户口市民”、“住城市民”是笔者用词,原书 J 栏用词是“城镇人口”。

同期户口市民每年增长 3%,住城市民每年增长 4%。而我们知道,由于市民生育率低于农民生育率,所以,户口市民的自然增长率小于户口农民的自然增长率,也小于总人口的自然增长率。就算户口市民的自然增长率等于总人口的自然增长

率，那么，从1980年到2004年，根据表3，户口市民也只能够增加到2亿3千多万。而2004年多出来的近1亿2千3百万户口市民，便只能够是农民变成的户口市民（包括他们农转非后生育的子女）。这样的农转非人口，占到了2004年户口市民的三分之一以上，仅此一点，我们也可看出中国人口在农民、市民之间转移的程度。如果加上温铁军说的两组农民或市民数据差额1亿8千5百多万人，中国在最近24年内就有3亿多农民转变成了市民。表4的数据表明，1980到2004年间，中国住城市民增量超过了中国总人口增量，因此，在这24年里，不但中国新增加的全部人口都被城市吸纳了，而且还吸纳了近4000万1980年时的农民，也就是说，中国农民的绝对数在2004年比1980年还少。这和报纸上常说的9亿多农民显然大相径庭。当然，我的这些分析不具有权威性，它们只是指出了“中国有多少农民”还是个问题。有权威性的中国农民的实际数量，需要中国统计部门告诉我们。

表3 2004年户口市民的统计数和模拟计算

万人、%				
总人口	户口市民	按总人口增长率模拟计算的户口市民	绝对差	相对差
A	B	C	D=B-C	E=D/B
129,988	35,734	23446	12288	34.4

注：数据来源见表2，笔者计算。

表4 1980—2004年中国总人口增量和住城市民增量比较

万人			
总人口增量	住城市民增量	两增量之差	住乡乡民增量
31,283	35,143	3,860	-3,860

注：根据表2数据，笔者计算。

三. 新农村运动不能够回避的若干重要问题

在关于新农村运动的讨论中，工业反哺农业、国家财政支农已经大量谈及；而关于农村行政机构过多、农村土地占用、农村资金外流、农村权力滥用等问题，人们也有了许多讨论。尤其农村土地占用、农村权力滥用的问题，都是新农村运动必须面对的问题。但仍然有若干重要方面，好像少有涉及；可要建设新农村，这些方面也是无法回避的。下面我仅仅提及四个方面

- 1) 农民绝对减少的可能性
- 2) 城乡收入差距问题
- 3) 农村土地制度问题
- 4) 土地作为社会保障的问题
- 5) 户口制度改革
- 6) 农业劳动者队伍建设问题

- 1) 农民绝对减少的可能性

开展一场运动之前，我们不但需要了解现状（中国现在有多少农民），我们

也需要对运动结束时的状况做出有一定把握的预期，比如 10 年、15 年后中国有多少农民。有关新农村运动的文章除了现在中国 9 亿多农民的说法外，还有一种说法以住乡乡民数量为依据，认为住乡乡民在未来一段时期内将绝对增加（“就地多元化”是促进中国农民现代化的必然选择，<http://cppcc.people.com.cn/GB/34961/51372/51380/3672924.html>；温铁军，我们还需要乡村建设，<http://www.gongfa.com/wentjxinxiangcunjianshe.htm>）。确实，我们应当考虑农民绝对增加的可能性，可我们也不应当排除农民绝对减少的可能性。下表是笔者估计的中国农民绝对减少的情形。中国总人口的年增长率近年没有超过 0.65%（参见《中国统计年鉴 2005》第 93 页），表 6 以 0.65% 来计算中国总人口在未来 16 年的增长。中国住城市民近 20 多年来年增长率显著超过 4%（参见本文表 2），我们用 1.53%，2% 和 4% 三个很低和较低的比率分别计算了住城市民到 2020 年的增长。表 6 的计算表明，中国住城市民的增长超过了中国总人口的增长，新增住城市民超过新增总人口的数量，即住乡乡民绝对减少的数量。所以，中国农民在未来 16 年将绝对减少，按照最低估计，中国农民到 2020 年也不会比 2004 年增加；按照比较乐观的估计（住城市民每年增长 4%），到 2010、2015、2020 年，中国农民将比 2004 年分别减少 7 千 5 百多万，1 亿 6 千多万和 2 亿 7 千多万，也就是说，中国到 2020 年，可能只有 4 亿多人口生活在农村。

表 6 中国农民绝对减少的估计

万人

	总人口	估计 1	估计 2	估计 3	增量：以 2004 年为基期				住乡乡民绝对减少数		
	A	B	C	D	总人口	估计 1	估计 2	估计 3	估计 1	估计 2	估计 3
年增长率	0.65	1.5	2	4							
2004	130000	54283	54283	54283							
2010	135153	59355	61131	68685	5153	5072	6848	14402	-81	1776	7554
2015	139603	63943	67494	83566	9603	9660	13211	29283	57	3551	16072
2020	144200	68884	74519	101671	14200	14601	20236	47388	402	5635	27152

注：估计 1、估计 2、估计 3 分别表示用相应的 3 个年增长率（百分数）估计的住城市民。

当然，笔者不是人口学家，这里的估计并不可靠，但它也许能够指出，象新农村运动这样的运动，不但需要了解当前中国有多少农民，而且需要对未来若干年内农民数量的变化，也从其绝对减少的角度加以考虑，这样形成的新农村运动的含义亦才比较确切。

2) 城乡收入差距问题

进入二十一世纪后，中国城乡收入差距显著拉大。根据《中国统计年鉴 2005》，我们列表 5。它表明中国现在的城镇人均纯收入超过了农村人均纯收入 3 倍以上，远远高于上世纪最后 30 年的差距。我们暂且不讨论表 5 数据的可靠性问题。事实上，这些数据是人们常说的城乡收入差距扩大的依据。所谓工业反哺农业、财政支持农业，从某种意义上说，都是为了提高农民收入，重新缩小这个差距。

表 5 中国城乡收入差距

元

年份	城镇人均纯收入	农村人均纯收入	比值
	A	B	C=A/B
1978	343	134	2.56:1
1989	1374	602	2.28:1
1997	5160	2090	2.47:1
2003	8472	2622	3.23:1
2004	9422	2936	3.21:1

注：A、B 栏数据来自于《中国统计年鉴 2005》第 32、33 页。C 栏为笔者计算。

但是，为了让新农村运动多少具有（阶段性的？）确切含义，或者为了提高农民收入的目标多少有可操作性，政府有关经济政策应当订立城乡收入差距的目标。这是因为，无论工业如何反哺农业，财政如何支持农民收入，只要城市个人收入增长速度超过农村，农民就仍然穷，农村可能就仍然“旧”。比如，现在的农村显然比 1970 年前后大批城市青年下乡时富裕得多，但现在农民真苦、真穷的感觉却比那时候强烈，为什么？其中重要原因就是城乡差距的扩大。因此，要改变农村面貌和公众感觉，提高农民收入的目标便应当转变为缩小城乡收入差距的目标。比如，政府是不是可以订立目标，在五年或八年内，把城乡收入差距降到 2.5:1，并且把它保持在比如上下各为 0.3 的波动幅度内（即 2.2:1 - 2.8:1 之间）？具体的目标区间和波动中点当然需要仔细的研究，可有了这样的目标，相应采取的经济政策的成效才可以评价，某项“运动”或者政策才有了确切的含义。

3) 农村土地制度问题

新农村不仅仅是一个利用财政手段提高农民收入、改善农村面貌的概念，而且是一个农村新制度的概念。后者其实更为重要，因为和中国经济长远发展、中国公民自由平等相配套相适应的制度，才是提高农民收入、改善农村面貌的基石。农村制度的关键是土地制度。由于大量农业劳动力（一亿多！？）不再常年务农，农村耕地在农民间的流转已经很普遍，农村土地制度的改革已经很难回避。另一方面，中国长期采取的“农转非”就得无条件放弃土地所有权和使用权的惯例也受到了挑战。如果中国象许多人预期的那样改革户口制度，那么，可能有两亿多农民（农业劳动力和其赡养人口）将放弃土地，继续留在农业的农民的土地所有权在数量上将大大扩张；非农产业发达的地区，将会出现中国条件下的个人大土地所有者。新农村运动如果仅仅考虑农民收入问题，这个运动就太狭隘了。目前的做法仍然在回避制度改革的困难。但新农村运动如果多少具有长期性（当然也是有时限性的长期性，比如 10 年）那么，它即使不能够解决农村土地制度改革问题，它也应当为所预想的改革创造条件。就这个意义来说，仔细地、公开、自由地讨论农村土地制度改革的困难与条件，对于中国农村基本制度的建设是非常必要的。

4) 土地作为社会保障的工具

新农村运动无法回避的另一个重大问题，是土地和农民社会保障的关系。可

是，如果我们更仔细地探讨，就会发现它其实是已经不再务农的“农民”的社会保障问题，因为务农农民总是有土地使用权的，因此总有土地带来的社会保障。只有非农产业的“农民”才不需要土地使用权。狭义地说，农村土地制度改革的关键是处理这样的“农民”的土地所有权。

为什么要维持不是农民的“户口农民”的土地所有权呢？这里的主要理由是国家财政无法保障这些“农民”遭遇困难时的生活，而他们的土地所有权为他们提供了这样的保障。直到今天，许多人之所以强调中国还有9亿多农民，也是因为所谓的户口农民，就是国家不提供保障的人口。至于他们是不是农民，已经与问题无关。相反，国家之所以向户口市民提供保障，也是因为他们和农民相比没有土地，更象“无产阶级”。

这就是中国问题的死结。它远远超越了农民、农村、农业范畴，而涵盖了中国城乡全局问题、中国政治自由和人权问题、中国公民社会问题。不解开这个死结，农村土地制度、农民以及农民工身份、公平和进步、新农村、新社会等中国问题都不会得到解决。引入户口制度，打了这个死结，是我的祖父和父亲辈留给我们这一代人以及我们后代的耻辱。而和平有序地解开这个死结，需要我们这一代以及我们后代高度的智慧和勇气。

不过，从根本上说，把土地当成非农“农民”社会保障工具，是专制制度仍然具有的民族责任感的一种特殊表现。一方面，排除了言论自由的专制制度无法了解底层人口的实际情况，另一方面，专制制度同样希望民族中的底层人口避免巨大灾难。因此，它把土地当成非农“农民”生存的最后一道保障线，一旦中国出现重大的自然灾害或经济危机，非农“农民”可以大规模地返回乡村，从那些使用他们土地的住乡乡民手里索回他们所有的土地的使用权，重新靠种田来维生并避免饿殍。在这里，上世纪六十年代初中国出现的农民大批饿死的悲剧，不但在学者中、而且在最高当政者中仍然记忆犹新。应当说，这样的记忆对我们民族是件好事。

然而，如果我们换一个思路，就会发现严重饥荒的发生与蔓延，总是和民情不能公开传播有关，因为一旦公开传播，饥荒初起时就会受到重视，而不会发展到严重的地步，象上世纪六十年代初那种悲剧将不会发生。所以，与把土地当成非农“农民”社会保障工具相比，政治清明、言论自由是防止饥荒、避免饿殍的根本保障。因此，打开非农“户口农民”土地所有权死结的关键，是政治改革。可是，这里需要注意的是，解决户口农民问题对政治改革程度的要求并不很高。今天中国的互联网即使不能发现几十个人饿殍的情形，数百人因粮食歉收或者因贫困而同时在同一地区饿死的情况，还是难以躲过互联网的眼睛。而中国政治再不清明，只要消息一公开，最高当局也不会怠慢，饥荒很快就能控制住。因此，自然灾害和经济危机会有，但严重饥荒不会再出现。就此而言，在今天的中国，只要政府保证对互联网言论网开一面，政府就可以考虑改革把土地作为社会保障工具的户口制度，并把它作为新农村运动的一部分。

4) 户口制度改革

改革户口制度以后，目前的非农“农民”才能够确定自己的职业和居住意向。在这种情况下，我们才能够对“中国有多少农民”的问题提出比较“科学”的统计。随后，农村土地制度才能够改革，农民（继续留在农业的农民）、农业、农村问题才有了了解的基础，讨论“新农村”也才有意义。新农村运动，世界许多国家都搞过。德国、日本、韩国包括中国的台湾省都搞过。可它们在开展之前，

都先调查清楚农民（包括各类农民）人数、土地面积和结构，特别是土地的所有权和使用权结构。这样的前期工作对于规定新农村运动的含义，设计政策措施以及运动的成功是必不可少的。中国现在的情况恰恰是缺少这类的前期工作，这就不得不使新农村运动缺乏确切含义，显得空洞。可中国要开展这类前期工作，首先就得对谁是农民做出比较正确的定义。为了正确地定义谁是农民，中国首先必须改革现行户口制度，按照一定规则正式承认非农“农民”尤其住城农民是市民，按照一定规则让农民和市民的身份能够正常地互换。这是中国和其他国家开展新农村运动时面临的不同特殊环境：中国有户口制度，别国没有。在这里，户口制度改革比农村土地制度改革更为根本。现行集体所有、私人使用的农村土地制度也许可以不改，在其上也许可以展开某种新农村运动，但户口制度不改，农民市民不分，农民、农村和农业问题都无从解决。

5) 农业劳动者队伍建设问题

虽然很多人担忧中国农民太多，三农问题即使长期也难以解决，但笔者认为，任何新农村运动，都需要考虑农业劳动者的队伍问题，具体地说，现在谁在种田？五年后、十年后、二十年后谁在种田？一方面，在许多人的头脑里，中国别的不多，农民多，种田人不缺。另一方面，我们又经常看到农村只有妇女、老人种田的报道。哪一种印象或者说法更准确？笔者偏向于后者。中国农业劳动力三亿多人，已经转移到非农产业的有1亿7千万人。显然，转移到非农产业的劳动力主要是年轻农民和成年男性。那么，留在农村从事农业的自然主要是成年女性和老年人（这里的老人可以理解成50岁以上）。如果笔者的推理大体正确，笔者的问题也就出现了：现在谁在种田？十年、二十年后谁在种田？可以设想，每一批达到比如十八岁的年轻农民都会去城市寻找工作。不管农民收入如何提高，不管新农村运动如何成果辉煌，城乡之间总有着显著差距，大部分年轻农民总要走上进城寻求就业的道路。试图通过新农村运动把农民留在农村和让农民工回流，说到底只是幻想。因此，如果其他情况不变，未来的种田人也许将是来自城市淘汰下来的成年“农民”。我们知道，农业技术推广、土地整治、农民自己的组织或者政府主导的农民组织、农村权力结构等等所有农民、农业、农村问题，都和谁在种田有关。因此，在讨论新农村运动的时候，我们需要正视这个问题，因为只有正视了，作为学者，我们才可能深入探讨，才有希望提出比较切实的经济政策建议；而政府正视了这个问题，也才可能采取有针对性的政策。