

农民合作问题散论

贺雪峰

一

农民合作问题显然是一个经典话题了。温铁军讲，在市场经济条件下，中国个体小农的经营规模太小，农民如果不能合作起来，就无法应对市场的风险。秦晖则以蛛网原理解释为什么小农条件下会发生农产品价格的周期性波动：因为生产农产品几乎没有进入门槛，当农产品市场价格较高时，所有小农都进入生产，市场供过于求，农产品价格大跌，一旦农产品价格大跌，大量小农亏本（而非破产）而退出，市场出现供不应求，农产品价格上涨，小农因此再次进入，再次供过于求，再次亏本。如此循环。查昌平前不久写文章批评财政部愚蠢，说财政部在猪肉价格上涨时，出台政策支持万头养猪场，及给养母猪农户以补贴，必然导致猪肉供过于求，最终养猪农户亏本。李昌平不幸言中，不到一年时间，猪肉价格大跌，猪农破产者众多。

农民合作的意义恐怕还不止是应对市场，比如，面对自上而下的国家权力，个体农户无力自保，这就是在 1990 年代取消农业税前，我们常常听到的十几顶大盖帽压倒一顶破草帽的说法。单个农民根本不可能抗衡外来的权力和暴力，无论这种外来的力量是政府的还是黑社会性质的。

农民合作的意义还在于他们要解决他们生产和生活中的公共品供给问题，或者说形成一致行动的能力问题。农民通过合作来解决生产和生活中的公共品，较通过私力解决要有效率得多。尤其我们要理解，中国农民人均一亩三分地，户均不足十亩地，试图依靠单家独户来解决农业生产中的公共品供给如灌溉、植保、机耕、道路等，是非常困难的，也是极高成本的。生产中如此，生活中也是如此，因为农民生活在村庄中，村庄的道路、环境、卫生、供水等等，都是公共性的事务。解决这些生产与生活中的公共事务，需要农民合作，以克服搭便车行为，防止钉子户的扩散。

农民合作的意义还在于，村庄将在未来相当长一个时期，仍然是农民的生产、生活和娱乐三位一体的依托，是外出务工农民的年老父母及年幼子女的家和还要回来过日子的地方，村庄良好的硬件条件是重要的，村庄良好的软件条件同样重要。农民合作起来，形成文明乡风，建设和谐社会，村民家庭和睦，人际互动良好，就会使农民在村庄生活中，获得更多精神上的安慰，村庄成为外出农民的“乡愁”。

因此，我们应该让农民合作起来，或农民应该合作起来。只有农民合作起来，农民才能有效应对市场经济，有效应对外来暴力，有效解决内部问题及有效提高生活的意义。甚至，只有农民合作起来，农民才有能力对接外来的物质资源，若农民是一盘散沙，外来资源就无法真正地用于改善农民生产和生活的基础条件，外来资源在使用过程中就会出现严重的耗散。

农民合作因此成为世纪性命题，且农民合作早已是世界性的命题。如何解决农民

合作的问题，世界各国采取了不同的模式。

二

欧洲国家解决农民合作的主要模式是成立合作社，比如荷兰的花卉市场拍卖合作社，法国葡萄合作社，德国赖夫艾国家联盟等等，这些合作社基本上者是专业化的合作社。荷兰的花卉拍卖合作社几乎占 100% 的市场份额，其中最大的阿斯米尔合作社占全国 45% 的市场，平均每个农民和花卉种植农户要加入 3 到 4 个合作社。荷兰农民合作社在乳制品、糖和甜菜、马铃薯产业都占 80%~100% 的市场份额。法国合作社含括了 90% 的农民，收购全法农产品的 60%，占食品加工工业产值的 40%。享誉世界的法国葡萄酒业，一半以上由合作社配制。法国合作银行是法国最大的银行。德国赖夫艾国家联盟是世界上最大的合作社联盟，有 4000 多个合作社成员，300 多万社员。欧洲农场的平均规模约 14 公顷，法国为约 50 公顷，德国为约 40 公顷。欧洲农业严重依赖政府补贴。平均而言，欧洲农民收入的 1/3 为政府补贴，法德农业更是严重依赖政府补贴，德国农民收入的 60% 来自各级政府和欧盟，约 1.7 万美元，而法国为 65%，超过 2 万美元。

美国农业主要靠农场主。美国农场主的经营规模往往比较大，一个农场主的经营规模往往在数百公顷（2002 年，美国平均一个农场主的耕地规模在 180 公顷左右），比中国一个行政村的耕地总面积还多。美国式农业依靠的是大规模社会化服务和农业补贴。因为美国农场主规模大，数量比较少（全国有约十七万个农场），农场主之间的合作反而较少，主要集中在农业生产和加工、技术推广、农资购销、信贷、保险等方面，依靠专业合作社来取得规模经济。农场主年收入的 90% 来自于非农收入，农场主的生活也是融入到城市体系的。美国政府近年来对农业的补贴都在 200 亿美元以上，平均每个农场主约 1.4 万美元，占其年收入的 20%。换句话说，美国并无中国式的农民生产和生活于其中的村庄。美国式农场农业，在一些耕地辽阔人少地多的国家如澳大利亚、阿根廷、墨西哥和巴西，具有相似之处。

东亚国家和地区如日本、韩国和台湾地区，农民合作的主要模式是综合农协。日韩台农协是日本对外扩张和美国东亚政策的结果，因此，政府的扶持扮演了重要作用。综合农协的运作以小农经营为基础，以合作金融为核心，包括保险、农资流通、农业生产、农产品加工以及乡村生活指导、公共设施提供、农村教育、医疗、婚丧嫁娶等等，涉及乡村社会生活的各个方面。东亚模式中农协利润的 90% 以上来自于合作金融领域。日本农协为三级，即“中央—县—村”，中央农协有“第二农林省”之称，对国家政治有极强的影响力。韩国农协分为中央和地方二级，韩国农协 1997 年加入国际合作联盟董事会，并在“国际食品进口国 NGO 讨论会”、“亚洲农民合作组织”、“国际农业生产者组织”等国际主要农业组织中扮演重要角色，以加强本国农业在 WTO 谈判中的地位，和为本国农业政策提供支持。每次国内重大选举或农业政策投票，以及国际农业会议或谈判举行，韩国农民都会举行大规模的示威游行，以使政府维护本国农业利益。韩国农协银行由 400 万农民与市民投资，是其国内第二大的银行，韩国第四大企业。东亚综合农协模式主要是由于国内的小农分散经营，日本农民每户经营规模不足 1.2 公顷，韩国更是只有 0.6 公顷，综合农协降低了农民与市场之间的交易成本与乡村社会内部的

治理成本。

三

如果要从世界上其他国家学习农民合作的经验，则显然，美国模式无法学。一个美国农场主经营土地规模比中国一个行政村的耕地面积还大，而中国一个行政村往往是几百户数千人的组成，或者说是由几百户小农组成，美国农场的私人决策和私人行为，在中国农村就成为了公共决策和集体行动，美国农场因此与中国小农具有完全不同的行为逻辑的基础条件。

欧洲农业合作是以高度专业化为前提的高投入的农业合作，这种合作是以农民人数已经很少，农村生活已与城市生活无异，农业高度资本化为前提的。这样的农民合作的核心是农业高度专业化和资本化，是专业合作和资本整合。农民合作的重点在农业，这样的农民合作与中国当前仍有九亿农民前提下的合作差异颇大。

与中国情况最为类似的是东亚国家和地区的农民合作，即日、韩、台的农民合作。日、韩、台农村人均耕地较少，农村仍然大量存在，且日、韩、台的农民合作起始于其经济腾飞前，即农民仍然占国民多数时即开始的农民合作。日、韩、台农民合作模式是以上所讲综合农协。综合农协的核心是通过为农民提供多方面的服务（其中尤其重要的是农村金融服务）来获取经营利润，又通过经营利润来为农民和农业提供各种服务。农民因此可以获得应对市场的能力，农业因此可能赚钱。

不过，即使东亚的综合农协，目前所以仍然具有生命力，有四点我们不能不特别关注的，一是日、韩、台均已高度现代化，农业人口只占其总人口的极少数；二是日、韩、台在农业上的保护力度很大，其农产品价格远高于国际市场；三是日、韩、台农民的政治谈判能力极强，韩国农民在香港世贸谈判中的生猛表现并非特例；四是日、韩、台的综合农协的重点是农业而非农村，是保护农业的利益而非保护农民的利益。

那么，中国农民合作，到底要借鉴哪个国家和地区的经验？

在回答这个问题之前，我们首先要回答另外三个问题，即农民为什么要合作，怎样合作和合作起来做什么，这是三个相互联系的问题，每一个问题的答案都会影响另外两个问题。

农民为什么要合作，前面第一节似乎已经回答了，但是，问题仍在，因为前面讲中国农民要合作的理由时，有很多个理由，而每个理由其实是不同的，是若干不同的合作理由要求农民合作，而每一个要求农民合作的理由，其实会要农民用不同的方式来进行合作，及他们用不同的合作方式来达到不同的目的。换句话说，农民合作这个大词，显然具有相当不同的内涵，我们若不对这些不同内涵进行仔细清理，我们就可能陷入语词的误区。

农民合作起来做什么，首先要回答的问题是农民合作起来能做什么，这是一个普遍式的问题而不能用特例回答。这个问题是要解决大多数农民要求合作的理由，

而不是只解决少数农民的问题的问题。要回答这个问题，就必须对农民的现状有个了解，对中国农民所处的结构性条件有所了解，对农民的生存状况，农民的需要，农民的各个方面的客观结构和微观基础，都有一个系统的了解。之后我们再回来回答怎样合作的问题。

四

农民合作起来做什么，首先是他们合作起来能做什么。九亿农民合作起来提高农业生产效率，则农业就会面临灭顶之灾。九亿农民合作起来发展高科技农业，高效农业，则高效农业一定会低效起来。

在中国十八亿亩耕地上的九亿农民的大多数，其实注定只能种植大田作物，这是低效的农业，双重低效农业（低生产效率和低效农业），但这是中国农业的基本路数。中国农业首先要解决的是粮食问题，比如种植大米、小麦、玉米、大豆等，再就是种棉花、蔬菜，种植大米、小麦、玉米、大豆和棉花的耕地面积，总要占中国全部耕地面积的80%以上，占到70%农民以上。这是大数定律决定的。

中国农民越来越不单纯依靠农业收入。当前中国农民收入中，接近一半的收入来自务工，但农民收入也离不开农业，因为农民家庭结构中，往往是通过代际分工来同时获取务工和务农两笔收入，从而可以获得超过温饱的生活水平。这种代际分工的核心是，年龄较大的父母在家务农带孙子，年轻子女外出务工赚钱。务农收入解决一家温饱，务工收入成为闲钱，用于购买奢侈品，用于为子女读书，用于老人治病，用于婚丧嫁娶，用于修建住房等等。缺了任何一笔收入，农民家庭生活都可能陷入贫困。这正成为当前中国农村最为普遍的收入模式。

在种植大田作物的情况下，农民首先要面对的就不是市场问题而是生产的基础条件问题；在人多地少，农业生产机械化和轻便化技术推广的情况下，农民面对的往往不是要提高农业收入的问题（从宏观结构上讲也无法提高），而是闲暇如何有意义的问题；在现代性日益向农村渗透，农民越来越原子化和丧失主体性的情况下，农民所要求的并非仅仅经济收入提高，而是如何获得人际关系的改善，主体意义的坚守和生命中的理所当然的维系的问题；在青壮年农民大量外出务工的情况下，农民所焦虑的往往不是增加收入问题，而是在家庭代际分离的情况下老人和小孩如何照料，弱势群体如何保护，及外出务工人员如何可以获得一个安全大后方的问题；在取消农业税且国家有越来越多支农资金的情况下，农村所要解决的不是如何向农民收钱，而是如何有效率地用好自上而下转移支付资金的问题。我们应该在这种背景下来谈农民合作。

五

在以上背景下来看农民合作，显然，无论是欧洲农民合作，美国农民合作，还是日、韩、台农民合作，似乎都难以为中国农民合作提供有意义的普遍性的借鉴。在个例上，以上国家和地区的农民合作都可以为中国农民提供示范，而从寻找普遍模式角度看，则似乎都有极大不足。

除了向国外学习，农民合作似乎还可以向新中国的历史学习，或者农民合作就可以在当前中国农村基层组织基础上进行。我们常常忘记了，中国新中国的农民合作也是一种模式，且是一种极为成功的模式，中国农村有健全而完善的基层组织体系，完全可能通过进一步改造农村基层组织体系来为农民提供基本服务的目标。我们在谈农民合作时，总是眼睛向外，以为外国的月亮比中国圆，竟然忘记了中国也有月亮。

六

农民怎样合作，秦晖说，农民合作应是农民主动的合作，而不能是被合作，比如不能通过集体化来达到农民合作。秦晖这话讲得似是而非。若集体化可以解决农民的问题和中国的问题，那又有什么不好？

当然，今天的中国不需要再集体化，因为时代不同了，语境不同了，国家发展战略与内外环境都不同了。

但我们为什么不可以通过目前农村仍然存在的农村基层组织来解决当前农村、农民和农业中存在的以上需要合作起来解决的问题？依据这么多年农村调查经验，我以为只要对当前农村基层村社组织稍加改造，村社组织即可以解决当前我们认为农民应该合作起来解决的绝大多数问题。

七

村社组织如何可以解决农民合作的问题？很多人不相信村社组织，其中一个原因是 1990 年代村社组织在向农村收取税费时的赢利特征。在向农民收税的背景下，村社组织具有赢利性特征也是正常的，因为国家指望通过农村基层组织汲取资源用于中国现代化建设的各个方面，在国家向农村抽取资源，而又已经失去诸如人民公社一类组织手段时，就容易发展出乡村利益共同体，县乡通过默许村干部加重农民负担，来换取村干部协助上级收取税费的积极性。

取消农业税之后，农村基层治理形势发生巨变，国家不仅不向农民收取税费，反而有大量自上而下的转移支付，若这些自上而下的转移支付转到村庄组织一层，就可能非常有效地发挥农村基层组织的作用。

自 1980 年代以来，中国农村实行村民自治 20 多年，农民已经有相当成熟的进行社区民主的经验，农民懂得怎样进行民主决策、民主管理和民主监督，当然更是懂得怎样进行民主选举。如果将国家自上而下的转移支付资金下移到村社一级，而由农民通过民主的办法来决定如何使用这些资金，农民就不仅可以有效地表达出他们的公共品需求偏好，而且可以最大限度地使用好国家的资源。2003 年，笔者曾在湖北五村主持乡村建设实验，每村每年投入 4 万元建设村庄公共品，我们规定，投入每村的 4 万元，只能用于公共品建设，且只能有村民代表会议决定建设何种公共品、如何建设。结果，五村都利用投入的资源建设了相当有效的公共品，尤其是基础水利设施。

现在国家大量向农村投入资源，但是这些投入的资源，往往离农民的实际需要有很大的距离，原因是农民公共品需求偏好无法表达。而若可以发扬村庄民主，由农民通过民主的办法来决定如何使用这笔自上而下投入进来的资源，则就有可能在自上而下的国家资源投入和自下而上的农民需求偏好表达之间找到结合点，村社基层组织就可能为农民生活和农业生产，提供极大的帮助。

一旦有了可以有效使用自上而下的转移支付资金的手段，农民生产和生活中的大部分公共品可以通过合作来解决，在这样一个有力的公共品供给体制下面，农村村社组织也会进一步地发育强健起来。村社组织因此可以在生产、生活和娱乐的各个方面，在经济、社会和文化的各个方面，在硬件和软件的各个方面，为农民提供基础性的服务，为解决中国三农问题提供强有力的社会基础。

八

目前有一种观点，就是农村基层组织建设上也应该“官退民进”。这种说法存在问题，就是正式的行政性组织退出农村是很容易的，但是，在各种资源不断流出农村的背景下，农村民间组织的发育是很困难的，真正能够发育起来的，往往是带有暴力特征的灰色甚至黑色组织，也包括各种邪教组织。在实践中，尤其是取消农业税后，很多地方，通过合村并组，减少村组干部，行政性组织在很快地退出农村基层。这种做法是很危险的，因为这样一来，农村基层就可能出现组织真空，农村基本秩序的维持就可能出现危机。有人说，取消农业税了，不再向农民收税，还要基层组织干什么？但是，取消农业税后，不再向农民收税，不正是可以充分发挥农村基层组织作用，来为农民提供生产和生活基本服务的时候吗？就是在农民负担很高的时候，农村基层组织也必须为农民提供基本的服务，否则，收取税费时，农民就可以借口村组干部没有提供灌溉而拒绝交税。取消农业税后，农民仍然需要基本的公共品，离开村社组织，农民找不到更好的办法。因为农民找不到更好的办法，我们就要向国外借带有强大外国烙印的合作组织模式。问题是，我们借过来的办法大多不适应中国的国情，而我们本来是有办法的——就是发展农村基层组织来解决中国农民的合作问题。

发展村社组织来解决农民合作，应是当前中国农村发展的主要渠道，是正途，也是捷径。秦晖担心基层组织来承担农民合作的功能，有农民被合作的危险。但是无论是农民合作还是被合作，在九亿中国农民户均不足 10 亩的土地上，基层组织不仅可以解决农民生产和生活中的基本公共品，而且可以为农民提供其他各种方便的时候，农民被合作又有何不好？如果说日韩台的综合农协是应对他们国家和地区农业与农民问题的基本办法的话，加强中国农村基层组织建设则是应对中国“三农”问题的最有力武器。可惜的是，在目前农民仍然需要基层组织来解决问题的背景下，学界和政策部门几乎是异口同声地在乡村体制改革名下认为应该“国退民进”、“官退民进”。官员是可以退出的，农村基层组织是可以再涣散下去的，只是农民问题会更加无解。我们就更加期待引进日韩台的综合农协模式，或者欧美农业模式——虽然到了今天，谁也没有见到这些模式在中国实验成功过。

当前无论是学界还是政府部门，在农民合作方面，都在注重特殊案例，注重少数典型，而缺少基本的总量概念和辩证思维，缺少对中国九亿农民和中国当前基本

的经济结构的想象与理解。比如，中央电视台七套总是播放可以让农民发财的产业结构调整，但为什么调了几十年，越调农民越是亏本，以至于农民正确总结出来“政府号召我们种什么，我们就不能种什么”？在农业上想太多的办法，不如在基层村社组织建设上想些办法，这才是解决三农问题的主渠道。当然，这并不反对其他渠道。若能在这一主渠道之下，融合其他办法，中国农村就能保持稳定，中国现代化就有希望，中国三农问题就终会解决。

2009年8月26日下午于九宫山