## 秦晖：什么是农民工的“退路”？

*我认为，真正要讲保证失业农民工的“退路”，那就要分两个方面：一方面，以保障农民地权、制止“圈地运动”（而不是相反地“只许官圈，不许民卖”）来保障农民可以“自由地返乡务农”；另一方面，为失业但未返乡的在城“待业”农民工提供基本保障*

#### **农民地权与“民工退路”**

　　去年10月的“十七届三中全会决定”并不是在反危机的背景下形成的，但10月后因经济危机引起的农民工失业问题很快成为社会关注的新热点，也给本来并不“明晰”的政策带来了新的变数。最近一些政策发言人强调：必须给失业农民工留出“退路”。我认为这个提法很好也很及时。

　　但是关于“退路”的一些问题需要讨论。首先，目前的问题是农民工本来有“退路”，而我们不要出台新的改革断了这种“退路”呢，还是本来没有“退路”，我们需要改革来开辟这样一条“退路”？

　　有人说，土地的官办集体所有制就是农民工的退路，他们找不到工作就可以回去种田，所以千万不要搞什么地权归农，免得农民鼠目寸光、吃喝嫖赌把地卖了就断了自己的“退路”。这还是过去那种“土地保障论”（实际上是“不准农民处置土地”保障论）的重复。目前农民工失业潮的出现似乎使这种说法更时兴了。对这种说法，我过去批评过多次，似乎从来也没有见到像样的回应。现在我也不想重复了。

　　这里我只想退一步说。地权归农的意思无非两个：一是农民如果想卖，就可以卖；二是如果他不想卖，就可以不卖。假定你真的关心农民竟然胜过农民关心他自己，担心农民鼠目寸光可能会自断退路，我说农民没你想像的那么傻，也说不服你，那么好吧，你可以管制农民卖地，也就是“农民如果想卖，未必就可以卖”。但你能不能至少把地权归农实行一半，同意“农民如果不想卖，就可以不卖”呢？如果做不到这一条，遏制不住“圈地运动”，又何谈什么保证农民的“退路”？如果根本不想做这一条，人们难道不会怀疑你关心农民“退路”是假，关心官府“卖地财政”的钱袋才是真吗？

　　要知道，如今还根本没有“农民如果不想卖，就可以不卖”这么一回事。这次三中全会决定承诺缩小政府征地范围，我觉得是非常好的一个表态。但我春节回家乡时，问过一位在区“征地拆迁办”任职的朋友：今年征地任务是不是轻松点了？他说：哪里，今年征地指标又比去年大大加码了，不然怎么完得成那些加大投资“刺激经济”的项目？我说：不是说如今征地只限于重大公益项目吗？他说：什么是公益？我们只要想征，那就是公益。我说：有没有讨价还价呢？他说：一亩8万元，一刀切！讨价还价，你想可能吗？我说：不是有的地方搞“土地换保障”吗？他说：换什么还不是从那8万元里出，你当农民是傻子？他们不会算账？我问：农民愿意吗？他说如果愿意，还要我们这些人干什么？我默然。

　　这就叫保留了农民的“退路”？

#### **防止“退路”问题上的尺蠖效应**

　　长期以来，一些有权有势的人在城里扫荡棚户区、取缔“贫民窟”、清理城中村、驱赶“外地人”时，从来没有考虑这些进城者的“退路”问题，他们大搞“腾笼换鸟”、挤压民营劳动密集型经济时，也没有考虑这些就业者的“退路”问题。应该说，这些做法近年来还是有所改变、有进步的。例如清理“城中村”，过去是一味强制拆迁，如今对城中村原居民（户籍居民）有了一些协商，拆迁补偿大幅度提高了，虽然还不是“市场交易”价，但这些原居民也部分地分享了都市化带来的土地大幅增值（即所谓级差地租）。然而众所周知，今天城中村基本是“外来人口”租住的贫民区，原居民多是收租者，并不在此居住，“改造城中村”涉及的最大的利益相关群体并不是他们，而是为数比他们多得多、也弱势得多的外来租户（主要就是外地农民工）。如今，“改造城中村”相对较多的考虑原居民的利益，较之原来只考虑官家“政绩”和开发商盈利当然是个进步，但这种进步并不涉及租户。“清理城中村”基本上就是对他们的驱逐，而且没有任何补偿，有谁过问这些被驱逐者的“退路”呢？

　　而今“退路”问题不能回避了，有人马上想到的却是禁止农民处置自己的土地，同时对官府的圈地却仍然没有有效的约束。似乎农民如果没了“退路”就只是他们鼠目寸光轻易卖地的结果。说实话，我虽然对那些视农民自有其地为洪水猛兽的言论很反感，常常忍不住要反驳，但并不认为土地私有制能包治百病，也并不完全反对对农民卖地进行某些管制，特别是对改变用途的卖地。如果能够做到“农民不想卖，就可以不卖”，那么“农民想卖，未必就可以卖”也算是有些理由。但是如果做不到“农民不愿，就可以不卖”（“重大公益”的征地另当别论，但如我曾说过的，公益的认定与征地的方式也应该改革），那么“农民愿意也不能卖”恐怕就会有猫腻。这就是我说过的：在涉农问题上的“尺蠖效应”。

　　就说保护耕地吧，茅于轼先生出于相信市场调节而反对“18亿亩红线说”，我并不太同意他的这个主张（理由另说）。但是我不愿意加入讨论。因为按尺蠖效应的逻辑，如果“保护耕地”之说得势，上面就会更加严禁农民自愿售地，但官府圈地仍然是想圈就圈；如果“无需保护”之说得势呢？那官府就会更加狂圈土地了，但农民却仍然不能自愿售地。

　　类似地，现在某甲说小农太低效，只有“规模经营”才代表“先进生产力”；某乙说“稳定”要紧，必须保留小农免得“无地则反”。可是他们却都反对地权归农：某甲认为地权归农后，“稳重”的小农将妨碍公司圈地扩大规模；某乙说地权归农后，“轻佻”的小农将急于卖地进城流浪。我就奇怪，他们为什么不能反过来想想呢？如果规模经营需要发展，农民自愿卖地不是很好吗？你为什么不支持他们去与买主讨价还价以争取大、小农各得其所，而要像“蒋巷事件”那样官商联手强圈农民土地？如果保留小农事关“稳定”，地权归农他们不就可以理直气壮地当“钉子户”了吗？假如怕单个农民钉子户力量还不够，就应该支持“农会赶走圈地客”嘛，为什么舍此不为，而要把农民像农奴似地束缚在土地上呢？

　　诸如此类的问题很多。我想在“退路”问题上也是如此：土地究竟是不是农民工的“退路”？如果说是，那么保持这种“退路”的主要途径是什么？是明晰农民的产权、限制行政方面的权力，使得那种以“圈地运动”、“动员式交易”或“模糊产权、促进流转”之类方式向农民土地伸手的现象尽量减少呢，还是反过来模糊农民的产权、强化行政方面的权力、限制乃至阻止农民配置要素处理地产，实行“只许官府圈，不许农民卖”的土地政策？这后一种政策真能保住农民的“退路”吗？

　　反过来讲，回家种田真的是失业农民工所选择的惟一“退路”或最好“退路”吗？如果我们怀疑这一点，那当然不是要得出“官府尽管放心大胆圈地”的结论。为了防止土地问题上形成尺蠖效应，如果我们要保障农民的土地“退路”，就应当尊重农民的地权，制止愈演愈烈的圈地大潮。而如果农民工自己并不认为回乡种田就是他的退路，国家也应该为他们留下别的可能——但这当然并不能成为官府扩大圈地的理由。

#### **农民工在什么意义上是“有退路者”？**

　　事实上，经济危机时期失业农民工究竟有多少人能把回乡种田当成“退路”，这的确是一个问题。已经有不少调查指出，当今返乡农民工只占失业农民工的一部分，有人说只有一半，很多失业农民工仍然滞留在城市等待机会。另一方面，去年因经济萧条而“提前返乡”的农民工也并非一去不回，很多人在过年后又重新外出寻找工作了。

　　其实白南生在2007年的调查研究就指出，返乡农民工中表示“不想再出去了”的只有四分之一。而在占调查农户15%的“回流户”中，被大肆宣传的“回乡创业”者只占极少数，绝大多数都是失业后被动回乡。他们回乡后真正去种田的又更少：有11.2%回流后仍然在家乡附近打工（但工资多不如前），2.7%从事非农自由职业（摊贩等），只有1.6%搞种植、养殖。真正把土地当成“退路”的就是这1.6%而已。

　　更有甚者，早在民工潮初起的十年前，赵树凯等人就曾经做过调查，指出农民工绝非都是“饱而求富”，他们很多人进城实际上是为糊口谋生，而不是满足温饱之后进城淘金。我记得当时已有40%多的被调查农民工表示在经济上他们已经无法以种田为生，另有百分之几因为社会原因（如在家乡得罪了什么人）无法回乡。两者合计已经占到当时农民工的将近一半。

　　十年以后这个比例有了什么变化？一方面，当时农民无法以种田为生的一个原因是那时农民税费负担沉重，种田得不偿失。后来税费改革取消了这些负担，加上实行了种粮补贴，这个因素有所缓和。但另一方面，首先，十年后人口增加，耕地减少，人地关系日趋紧张的进程无法逆转。其次，城乡收入差距这些年持续扩大，而农民收入中打工收入的比重也持续扩大。这两个“持续扩大”相叠加，意味着除去打工收入后的农民种田收入与市民收入的差距扩大得就更厉害，绝非税费-补贴因素所能弥补，“种田”这一职业的相对弱势在这十年里总的来说是更加凸显了。在这种情况下，能够以回乡种田作为“退路”的农民工比例不可能比十年前更高。何况，十年前许多农民工就仅仅是户籍上的“农民”，他们从学校出来就进城打工，实际上根本就没有务过农，经过十年再让这些进入中年的人学习种庄稼难度更大，加上这十年“民工子弟”与“第二代农民工”已经从无到有成长起来，将来还会不可逆转地越来越多，这些不仅不会农活、甚至也从未在家乡生活过的“农民”要回乡以种田为生，怕是比我们这些当年的上山下乡知青在农村“扎根”还困难。

　　这两方面的因素中，税费改革与补贴政策增加的种田吸引力在2004-2007年间已经基本释放，成为造成前年“民工荒”的原因之一。“民工荒”如今再度变成打工难，意味着这个因素已经不太能够指望。税费既已全免，而补贴在如今农民人口仍占如此大比例的情况下提高的幅度也很难有多大，因此这方面的因素已不太可能继续强化。但另一方面的几个因素都在不可逆地强化着。因此，指望失业农民工都把“回乡种田”作为“退路”，无疑是不现实的。

#### **警惕以“有退路者”为理由的农民工歧视：南非的前车之鉴**

　　更重要的是，如果我们预先假定农民工可以把“回乡种田”作为“退路”，并以此为前提来设计制度和政策，那还会有强化对农民工歧视的可能。事实上，年前这一波农民工失业过程就显得相当没有规则：很多倒闭的工厂只是事实上“关门停工”而并未经过破产停业的相关程序，一些厂商更是突然“失踪”，工人没有得到被解雇的事先通知，没有缓冲期，没有遣散费，甚至有的欠薪都未付。农民工的社会保障机制也不起作用，使得到处排起了“退保”的长队……而虽然很少人明说，实际上把农民工看成“有退路者”确实是一些人对失业农民工的善后工作漫不经心的重要心理原因。我就曾听到一位官员宣称：农民工用不着遣散费，“他们可以回去种田，他们反正是有‘退路’的”。还有一位学者，甚至把这当成是我国比西方国家更能经得起经济危机冲击的“成功经验”，而且这个“成功经验”更证明我们千万不能把地权交给农民，这真可以说是“低人权优势”的危机版了。

　　的确，与发达国家“难以对付的”工人相比，我国的农民工平时就是“候鸟”、“两栖人”或姚洋所说的“流动工人”，碰到危机让他们“流动”回去就是了。但这真的可持续下去，成为我们可以炫耀的一种反危机“优势“吗？

　　关于这方面，我们可以看看南非这个前车之鉴：南非土地制度中一直存在英国传统的私有制与布尔传统的国有制的冲突。19世纪英国占领开普殖民地后曾一度试图进行土地私有化改革，允许黑人购买和拥有土地。这一举措惹恼了布尔人。为安抚布尔人，英国妥协了，后来南非实行的仍然主要是布尔人制度。1894年的格伦格雷法规定，黑人实行部落传统下的份地制，在主要的好地都被白人国家圈走的情况下，该法伪善地在余下的黑人地区实行“平均地权”，规定部落必须保证黑人家庭拥有份地，但每份不超过10英亩，一家不能拥有多份，份地不能买卖。1913年、1936年南非又两次通过土地法，最后形成了一种“二元土地制度”：在“最终实现白人国家所有”的框架下，一方面白人社会内部基本上按英国传统建立了适应市场经济发展的实际上的私有地权制度，另一方面对黑人却强化了部落集体下的家庭“份地”平均使用制，不仅禁止黑白间的土地交易，在黑人内部也只承认部落土地所有制，不承认私有制，“限制个人对土地的权利”，“限制个人土著土地拥有量”。但对这些黑人部落区保有的土地，国家仍可以随意征用来搞开发。这种土地制度中的“二元结构”给南非白人当局带来两方面的好处：一方面当局得以用部落身份束缚黑人，即便黑人长期在城里打工，也得不到市民的权利，同时又以黑人都在其部落内拥有份地为理由，把所谓保障的责任推卸给黑人部落，否认国家对他们的社会保障和公共服务责任。

　　于是南非便形成了这样的“优势”：经济繁荣时让“流动工人”（黑人劳工在南非的官方称呼）进城卖苦力，一旦遇到萧条就把他们视为城里“多余的人”，竭力把他们赶回家（所谓“黑人家园”）靠狭小的部落份地生活，以此一次次地把危机的打击转嫁到他们身上。南非官方把这种“流动劳工”加“黑人家园部落所有制”的设计自诩为“有序的城市化”，并大肆挖苦美国让黑人进城安家形成大片贫民区是一种“无序”的“失败”政策。另一方面，白人国家以防止“黑人无地”为由，伪善地维持黑人部落集体所有制，但国家却可以凌驾于“集体”之上，利用不承认黑人土地私有权的方便，任意廉价征地，把黑人从一块又一块的故土赶走。因此，南非一方面从来不存在所谓黑人内部“土地私有自由买卖”造成“土地兼并”的问题，但白人国家“兼并”黑人土地的问题却比任何“土地私有制”国家都严重。用法国记者波尔-理查德的话说：南非黑人就这样成了“‘有序城市化’政策的牺牲品”。

　　但是，这种歧视在黑人的抗争下终于走到了尽头。而由于黑人劳工在种族隔离时期长期“低自由也无福利”积累的欠账太多，南非在废除种族隔离制度后一度面临非常严峻的都市治理问题。

　　但愿我们不要走到那一步。

#### **以农民权利和政府责任来安排农民工“退路”**

　　温铁军先生最近提出：以亦农亦工的兼业方式没有“效率”为由来强制推行“规模经营”是行不通的。我们一方面要让农民自由地进城打工，另一方面也要保证他们能够自由地返乡务农。这个观点我是完全赞成的。

　　但是他因此提出的土地政策却与一些主张“强制推行规模经营”的人很类似：他担心农民会卖地，而那些人担心农民抵制圈地，以此理由，温先生和他们都反对地权归农户。如前所述，这就是尺蠖效应的一种典型表现。要跳出这种怪圈而真正做到农民可以“自由地返乡务农”，我以为就是要让后一些人的担心成为现实：农民有了地权，圈地就困难多了，农民工返乡务农的“自由”不就大了吗？而如果所谓“自由返乡”是以事先禁止他们处置土地（同时却不阻止圈地）为前提，那不是先就剥夺了他们的自由了吗？马克思曾经说过：近代无产阶级是没有保障的，而中世纪的农奴是有保障的。他这就是指农奴被束缚在土地上，因此没有“失业”问题而言。但是马克思当然不会真的认为中世纪的农奴比后来的工人更值得羡慕。现在发达国家的工人当然不再是没有保障，而是拥有我们难以企及的福利保障了。但与中世纪相反，这不是用牺牲工人的权利，而是由政府承担了服务责任来实现的。

　　实际上，禁止地权归农户与农民的“退路”有多少关系呢？且不说如前所述，2007年时“回流”农民真正回来种田的就不过十分之一（15.6%中的1.6%），只说如今政策也允许“使用权流转”，很多农民工已经把自己的“承包地”“流转”出去了，与所谓“私有制”下的卖地区别只有两点：一是这种“模糊产权、促进流转”特别容易引起纠纷，事实上去冬以来因农民工回乡导致的土地纠纷已经明显增加。二是通常认为“使用权流转”不能卖断，原承包人有回赎之权。这实际上类似于传统时代可回赎的土地出典。因此所谓“不搞私有制”的实际意义就是土地“可典不可卖”。但是，真正有权势的人拿走了你的土地，你想要回来实际上很难。而土地市场上“典价”总是大大低于“卖价”，因此“可典不可卖”其实是大大降低了农民手中土地的变现价值。在过去所谓的土地私有制时代，没有受到禁止卖地的农民也知道珍惜自家的土地，一般也都是尽量出租出典而不轻易“绝卖”的，许多地方“田面”的流转量往往大大超过“田底”。但一旦遇到真正急需变现时，他们就可以卖出很高的地价。如今的“可典不可卖”惟一的功用其实就是使这种应急变现能力成为不可能、农民“流转”了自己的土地只能获得微不足道的“典价”。这到底是“保障”了农民呢，还是损害了农民？

　　曹锦清先生最近说：土地承包制未必就是永恒的，未来“随着中国经济与财政持续增长，国家有能力将农民的社会保障彻底地从土地上剥离出来，并成为国家对农民承担的义务”，那时就可以搞“土地私有化”了。但是现在绝对不能搞。我想，他知不知道自己在说些什么？如果国家真能“对农民承担义务”了，它禁止农民卖地（即不搞“土地私有化”）倒还有几分理由。但假如像他说的，现在一旦有难，国家还不能“对农民承担义务”，却又要禁止农民“卖地救命”，那农民还怎么生存？

#### **农民工的社会保障问题：走出“负福利”困境**

　　我认为，真正要讲保证失业农民工的“退路”，那就要分两个方面：一方面，以保障农民地权、制止“圈地运动”（而不是相反地“只许官圈，不许民卖”）来保障农民可以“自由地返乡务农”；另一方面，为失业但未返乡的在城“待业”农民工提供基本保障。由于我上面提到的那些事实，后一方面应该更为重要，而且今后会越来越重要。无论如何，那种南非式的“流动工人”制度的“反危机优势”并不值得夸耀，也很难指望它可以长期持续。我们不能永远以农民工“失业了就回去种田”为假设来制定政策，“正常的”失业保险和待业期居住问题应当进入我们的议事日程了。

　　事实上，当前在中国国家“汲取能力”已经以数倍于国民经济和居民收入的增速急剧膨胀了15年（从1994年分税制算起）之后，已经不能说它还没有能力“对农民承担义务”了。尤其是对进城农民工的社会保障问题，实际上这些年也有了一些安排。各地都有了一些“三方统筹”账户的规定。但是，我们如今的一些制度缺陷却使这些安排往往变形、扭曲，甚至变成我过去指出过的那种“负福利”困境。这次农民工失业潮出现后发生的返乡农民工退保现象就是一个典型体现。

　　本来社保账户在农民工正常就业、拥有正常工资收入时并不体现保障功能，这一功能应该在他们失业时体现出来。但是现在却相反：由于农民工社保账户不能异地接续，他们在业时号称是有“保障”的，一旦失业反倒没了“保障”，如果不取出自己被强制储蓄了的那部分工资扣除，就等于额外遭到损失。而事实上即便他们退保，也只能取回自己的工资扣除，国家财政出的部分、尤其是企业为自己出的那部分都取不出来，而被留在当地社保基金之中，这等于是用农民工、而且是失业农民工的钱来给“城里人”增加福利基金。有人分析说，这正是一些地方政府乐于保留这种明显的制度缺陷的利益动机。而这不是典型的“劫贫济富”、“取弱补强”、典型的“负福利”吗？应该说，既然可以建立这样的统筹账户，就不能说没有财政能力了，仅仅解决“接续”问题并不需要增加投入，这就看你是不是真想为农民工建立“退路”了。

　　再者，我们的农民工如今在既没有廉租房又不断“清理城中村”、摧毁“违章建筑”的情况下很难有自己的住所，他们大部分住的是自己打工企业提供的集体宿舍、工棚，这不但使他们无法有正常的家庭生活，而且也削弱了他们在劳务市场上的讨价还价能力：因为一离开企业就无处安身，他们事实上无法“待价而沽”、“择木而栖”，而只能在接受任何条件留在企业里和离城返乡二者间作出选择。而今天在失了业又不愿或不能返乡的“待业”农民工越来越多的情况下，我们能不能在居住方面给他们在城里也留条“退路”呢？

　　总之，对于农民工的“退路”问题，也许由于“国情”所限，人们还无法要求过高，但至少，如果国家不能对他们承担更多的“义务”，起码不要在危机时期进一步取消他们的“权利”吧。