

关注 2007

马雪松 王国良 主编

关注
2007

社会学、法学研究论文集。
分农民工问题研究，社会
发展，法治新探，江西发
展研究，环境保护，社会
心理，社会问题，新农村
建设八个部分40余万字。

农民工问题

社会发展

法治新探

江西发展研究

环境保护

社会心理

社会问题

新农村建设

江西出版集团



江西教育出版社
JIANGXI EDUCATION PUBLISHING HOUSE

关注：2007

主 编：马雪松 王国良

副主编：邓 虹 聂爱平

江西出版集团 · 江西教育出版社

JIANGXI EDUCATION PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

关注:2007/马雪松,王国良主编. —南昌:江西教育出版社,2007.12

ISBN 978—7—5392—4841—7

I. 关… II. ①马…②王… III. ①社会学—文集②法学—文集 IV. C53 D9—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 188853 号

关注:2007

主编 马雪松 王国良

江西出版集团·江西教育出版社出版、发行

URL:<http://www.jxeph.com>

E-mail:jxeph@public.nc.jx.cn

(南昌市抚河北路 291 号 邮编:330008)

江西省社会科学院印刷厂印刷

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 560 千字 20.5 印张

ISBN 978—7—5392—4841—7 定价:36.00 元

赣教版图书如有印装质量问题,可向我社产品制作部调换
电话:0791—6710427(江西教育出版社产品制作部)

目 录

农民工问题研究

- 马雪松·“不完全城市化”的负面影响及应对建议····· (1)
- 王国良·农民工维权成本分析及其对策····· (13)
- 熊道庚·关于农民工生存状态的几点思考····· (18)
- 张晓霞·于都县农村留守妇女调查报告····· (29)
- 易外庚·江西农村留守儿童研究报告
——江西省留守问题调研分报告····· (41)
- 张晓霞·江西农村留守老人问题研究
——以于都县为例····· (54)

社会发展

- 赖丽华·迈向国民平等与自由的公民社会之路
——我国城乡二元户籍法律制度改革研究····· (59)
- 吴道明·试论社会政策在消除社会矛盾中的作用····· (71)
- 平欲晓·碰撞·融合·超越
——南昌市城市居民中外节日认知调查报告····· (83)
- 叶 萍·我国股票指数期货市场的风险管理····· (94)
- 姜俊华·我国市场经济条件下的垄断与法律对策研究····· (103)
- 帅 庆·社区慈善组织与治理模式转变分析····· (111)
- 汪永涛·社会资本理论综述····· (116)

法治新探

- 聂爱平·和谐社会与法治建设····· (120)
- 周亦峰·和谐语境下的民事诉讼审前程序····· (126)
- 赖丽华·不动产物权统一登记法律制度研究····· (145)
- 王国良 曾明生·在贯彻宽严相济政策中刑事辩护的地位与作用····· (155)
- 曾明生·宽严相济刑事政策与和谐社会的几个问题····· (161)
- 杨 舸·物业服务合同纠纷产生的原因分析····· (172)
- 王国良 赖丽华·论“赃物”所有权的归属
——兼论物权法脱离物善意取得法律制度····· (179)
- 雷朝晖·“双拥”立法 势在必行····· (184)

江西发展研究

- 王明美·历史地科学地看江西崛起…………… (189)
- 查明辉·新时期江西民办高校师资队伍建设面临的问题与挑战及应对措施
——以 D 学院为中心…………… (200)
- 王国良·树立法治理念 建设法治江西
——“浙江经验”中一个可忽视的重要内容…………… (213)

环境保护

- 邓 虹·论我国水环境保护法律监管体系的建立和完善…………… (215)
- 袁小农·环境问题与环境保护…………… (231)

社会心理

- 郭晓菁·多视角解析“80 后”独生子女的独特心态…………… (235)
- 宋智勇·略谈“社会焦虑”…………… (242)

社会问题

- 杨 达·论中观腐败…………… (248)
- 杨芳勇·试论下岗职工的人力资本特点与再就业中社会资本的作用…………… (269)
- 郭 际·新时期青少年性犯罪及对策探究
——来自劳教所的一封信,所引发的社会问题…………… (273)
- 曾明生·以和谐社会的理念推进未成年人犯罪预防…………… (280)
- 周亦峰·精神障碍者危害行为对策研究…………… (292)
- 谢 丹·从崔英杰案看城市无照商贩的治理…………… (299)

新农村建设

- 宋智勇·2002 年河江村第五届村委会换届选举观察报告…………… (305)
- 梁 娟·对社会主义新农村建设中法治建设的几点建议…………… (320)

后 记…………… (324)

“不完全城市化”的负面影响及应对建议

马雪松

摘要:数以亿计的农民进城务工经商,实现了职业转变,却没有实现身份和居住地的转变,没有实现完全迁移,形成不完全城市化现象。不完全城市化造成土地浪费、农业不能集约化经营、农村留守问题、进城农民工角色转换受阻等社会问题。解决这一问题,需要制度创新。制度创新的核心是改革户籍、土地制度。

关键词:不完全城市化;节约用地;留守问题;制度创新

进入新世纪以来,我国城市化的进程明显加快。1958年我国城市化水平为17.2%,到1978年为17.9%,20年只提高了0.7个百分点;1979年到1990年的12年,共提高8.5个百分点,年均提高0.71个百分点(一年超过二十年);1991年到2000年的10年,共提高9.8个百分点,年均提高0.98个百分点;而2001年到2005年的5年间,共提高了6.8个百分点,年均提高了1.36个百分点。¹但是,从2000年开始,官方统计的城市化率中,不仅包括具有城市户口的常住居民,同时也包括没有城市户口、但在城市居住6个月以上的流动人口,这些流动人口大部分为进城务工经商的农民。2000年第5次人口普查数据中乡—城迁移且居住在6个月以上的人口为8500万。目前,一般认为进城务工经商的农民已达1.2亿,且每年以500万的速度增加。这些农民已在城市工作,但户籍却在农村,没有城市户口的“城市人口”实现的迁移是“不完全”的,每年他们还必须乡城两地奔波,他们大部分是单身外出,把这些人统计进城市化率,我们以为就是“不完全城市化”。数以亿计的实现了就业转移,但没有实现身份转变和居住地转移的“不完全城市化”人口,带来一系列社会问题,必须引起人们的高度重视。

一、“不完全城市化”概念的提出

国内学术界对这种“不完全迁移”已有一些研究,最具代表性的观点是王春光先生提出的“半城市化”：“上世纪80年代以来的20多年时间里,农村人口进城,一直被当作纯粹的就业者和劳动者,被局限在次级的劳动力市场,大多从事非正规就业,有限地参与城市的劳动分工,并没有与城市的社会、制度和文化系统实现有效的衔接,真正融入城市社会,我们将这种现象概括为‘半城市化’”²。王春光先生从整合理论出发,认为半城市化“这个概念有三层涵义:第一层涵义是系统之间的不整合,即城市各个系统之间相互不衔接和不整合,在中国主要表现为市场系统与社会、体制和文化之间的不整合;第二层涵义是社会不融合,表现为不同城市人群在生活、行动等实践层面之间相互不融洽、隔绝和排斥等;第三层涵义表现在心理上的排斥、歧视和不认同。”³王春光先生从“非正规就业和发展能力的弱化”、“居住边缘化和生活‘孤岛化’”、“社会认同的‘内卷化’”等三个方面为我们展示和分析了农村流动人口“半城市化”的“社会具象”。

我们为什么没有使用“半城市化”的概念呢?并不是为了标新立异,而是基于以下两种原因:

其一、王春光先生是从整合理论出发提出了“半城市化”概念,但国内还有学者从地理空间的角度提出了“半城市化”概念。

有学者指出,“所谓半城市化,是指一种在经济结构、社会形态和景观上介于农村与城市之间的非正规的城市化形态,即在对城市化的需求刺激之下出现的一种城市化的过渡性地域空间和经济社会环境。”⁴这里的“半城市化”指的是“过渡性地域空间和经济社会环境”。“……在长江三角洲、珠江三角洲等沿海发达农村地区,普遍发育和形成了一种城乡土地利用混杂交错、变化快速的过渡性地域类型——半城市化地区:其产业结构和就业构成的工业化和非农化水平已相当高,但产业、人口与城镇的空间集聚程度却仍比较低,呈现出‘村村像城镇,镇镇像农村’的独特空间景观形态。”⁵这里的“半城市化”仍然是指“空间景观形态”。

王春光先生的“半城市化”指的是“进城农民”,其他学者的“半城市化”指的是空间形态,两种“半城市化”的内涵并不相同。尽管我们说的“不完全城市化”与王春光先生的“半城市化”概念有相同之处,但为了避免与其他学者“半城市化”概念相混淆,我们还是使用“不完全城市化”这个概念。

其二,我们非常赞同王春光先生如下观点:“与城市化相比,‘半城市化’的关键就在‘半’上,形象地看,犹如一个人一只脚已经跨进门槛,另一只脚还在门外一样,是一种分离的现象。农村流动人口的‘半城市化’就在于,他们虽然进入了城市,在城市找到了工作,也生活在城市,但是,问题在于,城市只把他们当作经济活动者,仅仅将他们限制在边缘的经济领域中,没有把他们当作具有市民或公民身份的主体,从体制上没有赋予其他基本的权益,在生活和社会行动层面将其排斥在城市的主流生活、交往圈和文化活动之外,在社会认同上对他们进行有意无意的贬损甚至妖魔化。”⁶但我们的研究视角又不仅仅停留在进城农民工个人社会角色转变这一个维度上,我们将研究视角由进城农民的“不完全”迁移扩展到由此引发的社会问题上,所以我们更倾向采用“不完全城市化”的概念。

二、不完全城市化的负面影响

1. 不利于节约集约用地

加快城市化进程与保护耕地一直是对矛盾。如何认识和解决这一矛盾,是各级政府和有责任

的学者必须认真思考的问题。

人多地少是我国的一个基本国情,同时,随着城市化工业化速度的加快,耕地减少的速度也在加快。1958—1994年,平均每年减少耕地700万亩;⁷而“十五”期间我国减少耕地9240万亩,平均每年减少1848万亩。⁸

于是,有研究者认为,“城市建设用地外延增长必然占用大量耕地,使‘吃饭和建设’的矛盾更为尖锐。同时,耕地减少又导致大量劳动力剩余,给城市带来压力。”⁹“因此,合理控制城市规模,充分挖掘城镇内部土地潜力,已成为解决‘发展与吃饭’矛盾的当务之急。”⁹

这种观点陷入了明显的误区,只看到城市化需要占用耕地,而没有看到城市化更可以集约用地,通过集约用地,使全国(或某区域)的土地不是减少而是增加。

一个很简单的道理,城市因为集聚功能,城市规模越大,人均占地面积就越小。

表一 我国不同规模城市人均占地比较

单位:m²/人

全国 666 个 城市平均	超大城市 (200 万人以上)	特大城市 (100—200 万人)	大城市 (50—100 万人)	中等城市 (20—50 万人)	小城市 (20 万人以下)
99	66.2	86.2	99	105.3	131.6

资料来源:张华《论城市化建设与耕地保护》《资源—产业》2000年第3—4期 P52

而在农村,人均生活用地和公共设施占地却大大超过城市水平。有学者测算,每增加一个城镇人口比每增加一个农村人口少占用 47.5% 的土地¹⁰。另有学者在对辽宁省人均建设用地进行调查后指出:“1996 年,辽宁全省城市人口 1355.8 万人,建设用地规模 1133.23km²,人均建设用地 83.6m²;农村人口 1933 万人,建设用地规模为 6632.83km²,人均建设用地 348m²。”对大连的调查也说明,“农村居民点同样呈现随着规模的扩大,人均建设用地面积缩小的规律。……农村居民点规模介于 300—400 人之间,人均占地介于 200—300m² 之间。”¹¹

以上资料说明,随着城市化进程的加速,农村人口从农村迁往城市,耕地不应减少而是应该增加。

国外城市化发展的历程也证明,“耕地面积与城市化率表现出了正相关的关系,即城市化率提高得越快,则耕地面积就越增长。如日本的 1930—1940 年和 1950—1960 年间,这两个时期都是日本城市化速度最快的时期,同时也是耕地面积不降反增的时期。”“韩国可耕地面积在 1955 年为 2003 千公顷,到 1988 年为 2138 千公顷。”¹²同样是不降反增。

在我国,城市化进程的加快并没有使耕地增加,而是城市化水平每提高一个百分点,耕地面积就减少 47.785 万公顷¹³。尽管,把耕地面积减少主要归因于城市化,我们认为是片面的。历史证明,城镇扩展不是耕地面积减少的主要原因。国土详查数据显示,从 1994 年到 1996 年,珠三角耕地面积减少了 215337.22 公顷,而城镇面积只增加了 62539.89 公顷;从统计数据的角度看,1992 年—1998 年期间,珠三角地区耕地面积每年平均减少 164764.2 公顷,而在减少的耕地里,只有 35.68% 用于国家基建。这说明从绝对数值来看,城镇扩展占用的耕地面积并不多¹⁴。但是,我国耕地面积急剧减少却是一个不争的事实。

造成耕地面积急剧减少有很多原因,我们认为城市化肯定不是原因之一,而“不完全城市化”恰恰是一个重要因素。从 2000 年开始,我国就将在城市生活 6 个月以上的流动人口统计为城市人口;目前有 1.2—1.4 亿农民进城务工经商,他们当中在城市生活半年以上的占 73.8%¹⁵。但是,这些人只是在城市找到了工作岗位,在身份、制度、心理等方面并没有被城市接纳和认同,每年他们都必须从打工地回到自己的家乡,从情感到身份进行一年一次的恢复性认同,然后又踏上征程,外出打工。他们在城市肯定要占用土地,而他们在农村占有的建设用地又没有放弃,这样城乡两头占地,就使我国耕地面积与城市化率呈现出违背规律的负相关。

我们以城市人均占地 100m²,农村人均占地 200m² 计算,每 1 万人实现从农村到城市的完全迁移,就可节约建设用地 1km²,1.2 亿进城农民就可节约建设用地 12000km²,相当于 119.99 万公顷。

当然,1.2 亿进城农民不可能在一个短时间内实现完全迁移,应当是有步骤地实现完全迁移。权威人士认为,今后建设用地每年至少需 400 万亩¹⁶,其中以 70% 耕地计,占用耕地面积为 280 万亩;其中又以 70% 为城镇建设用地,为 196 万亩。如果每年有 1300 万农村人口转化为城市人口(即城市化率提高一个百分点),实现完全迁移,那么,实现完全迁移的农村人口退出的农村占用土地达 195 万亩,和城镇建设用地可以实现基本占补平衡。所以,只要是逐步地实现完全迁移,逐步地用农村建设用地置换城市建设用地,农村的建设用地就可以进行整理复垦,随着城市化加速而减少耕地的现象就可以得到遏制,就可以逐步地但是从根本上实现节约集约用地。

2. 不利于农业实现规模经营

人多地少是我国的基本国情。2005 年底,我国耕地总面积为 18.31 亿亩,以 13 亿人计,人均耕地只有 1.4 亩,只相当于世界平均水平的 1/3。按照联合国粮农组织确定的人均耕地 0.8 亩为警戒线,我国有 663 个县低于此线,其中 463 个县不到 0.5 亩/人。¹⁷

人均耕地少,我国目前的土地制度又限制了土地的规模化经营;由于不能规模化经营,在这么少的耕地上无论如何精耕细作,农民的收入都很难增加。2007年1月,我们到江西省宜春市金瑞镇进行了一次调查。该镇4万人,户均4人,全镇8千户左右;有耕地2.8万亩,人均耕地0.7亩。镇领导给我们算了种植水稻的一笔账:水稻两季能产2千斤,1千斤能卖700元,计1400元;二季的成本300元左右,其中包括种子五斤,约40元;肥料100斤约100元,二季需200元;农药两季30~50元。另外,养了耕牛就能耕地,没有耕牛请人翻地,一人一天35元,包吃包住,放水也收费,20~30元一亩。加上这些费用,一亩种两季水稻收入不到1000元。因为耕地少,栽种水稻,户均收入不到3000元,所以该镇大部分青壮劳力都外出打工。

我国城乡居民的收入差距近年一直呈扩大趋势,与耕地减少、不能形成规模经营不无关系。1978年农民的人均纯收入为133.6元,城镇居民的人均可支配收入为343.4元,两者收入的差距比为1:2.57。改革开放之初,由于农业农村经济的快速增长,城乡收入差距曾一度明显缩小,1985年城乡居民的收入分别为739元和398元,差距之比降到了1:1.86;但由于城乡二元经济的结构尚未打破,农民增收缺乏长效机制,进入上世纪九十年代以后,城乡居民收入差距首次突破1:3,达到1:3.11;2005年,农民人均纯收入为3255元,城镇居民的可支配收入为10493元,两者的收入差距之比为1:3.22。尽管工资性收入已占农民人均纯收入的34%¹⁸,但因为不能集约化生产,农民增收已经十分困难。

只有减少农民才能使农民增加收入,实现致富。数以亿计的农民进城务工经商,已为农民增加收入作出了较大贡献。但这种“减少”不是真正的减少,保留承包地的不完全迁移,限制了农地的集约化生产,从而也限制了农民收入的进一步增加。

我国人均耕地面积1.4亩(2006年已经不到这个数),除去44%的城市人口,我国农村人均耕地可达2.5亩。如果进城农民可以实现完全迁移,同样以每年实现完全迁移1300万计,留在农村的人口每年可增加耕地3250万亩,10年就有3.25亿亩耕地可用来重新分配。农业的规模经营才有实现的可能。

3. 制造了农村的“留守问题”

因为进城农民工的不完全城市化,农村出现了日益严峻的留守问题。“留守”问题作为社会问题,具有社会问题的一般特点,即普遍性。

(1)留守人员有多少?

留守问题主要指留守妇女、留守儿童和留守老人带来的社会问题。既然是社会问题而不是个别现象,要分析“留守问题”,首先要弄清各类留守人员的总数。对留守人员总数,全国一直没有一个权威的统一的说法,很多相关研究把关注的重点放在了进城农民工生存状况和权益维护上,农村留守问题还没有引起足够的重视。如2006年4月出版的《中国农民工调研报告》对农村留守问题就没有专题调研。

2006年下半年以来,媒体比较流行的说法是,“留守妇女”4700万人,“留守儿童”2300万人,“留守老人”1800万人。但这些数据又是令人生疑的。4700万留守妇女当然是已婚妇女,4700万已婚妇女只有2300万留守儿童,显然与事实不符。¹⁹

为了更接近事实,我们只有根据各种数据进行艰苦的推算。

首先,我们来计算留守妇女人数。根据国务院研究室课题组的数据,2005年我国外出农民工数为1.2亿左右²⁰。有关调查显示,农村劳动力外出者中,已婚比例为81.7%²¹,那么,外出农民工中已婚人数为9804万。有调查表明,夫妻一起外出的占19%,核心家庭(夫妇带孩子)外出的占29.3%²²,两者相加,外出农村劳动力中共有4733万即2366.5万对夫妇;从已婚农民工中减去

4733万,还有5071万;再以70%为男性计算,已婚农民工中男性为3549.7万,那么,留在农村老家的已婚妇女也应为3549.7万。

我们再来推算留守儿童的人数。我们已经知道,外出农民工中已婚人数为9804万,其中外出的核心家庭占29.3%,也就是说29.3%的孩子随父母进城了,70.7%的孩子留在农村。以一对夫妇两孩计算,农村留守儿童应为6931.43万;以一对夫妇一孩计算,农村留守儿童应为3465.71万。需要说明的是,把除核心家庭之外的孩子全算作留守儿童是不准确的,因为已婚男女单方带孩子进城的可能性也是存在的,但考虑到这种可能性比较小,目前又没有这方面的调查数据,所以在这里就忽略不计了。农村留守儿童又存在两种情况,其一是或随父或随母一方在农村“留守”,其二是亲戚,主要是随祖辈生活在一起。两种留守是有很大的区别的。中央教科所的调查表明,有56.4%的留守儿童与留在家中的妈妈或爸爸生活在一起,与祖父母生活在一起的(即隔代抚养的)占到32.2%,4.1%的留守儿童和其他亲戚生活在一起,0.9%的留守儿童寄养在别人家里²³。以一对夫妇两孩计算,隔代抚养的留守儿童达2231.92万人;即使以一对夫妇一孩计算,隔代抚养的留守儿童也达1115.95万人。

农村留守老人的数据显得更为复杂,1800万显然与实际情况不相吻合。我们以一对夫妇4个孩子计算,1.2亿农民工也应该有3000万老年父母留守在农村。中国社科院社会学所研究员唐钧先生指出:“农村中与儿女分户独自居住的老年人,因为家中没有‘外出流动务工的子女’,很可能淡出了研究者的视野,正因为如此,对‘留守老人’的推算数字(1800万)可能与农村的实际情况不符”²⁴。

(2)“留守”有哪些问题?

留守儿童。有关调查显示,由于家庭环节缺失,在生活和学习上得不到父母关爱,留守儿童普遍存在四大问题:一是日常生活质量下降,家务负担加重;二是学业隐忧增多;三是性格孤僻、自闭、自卑者多。有的甚至违法犯罪;四是安全隐忧增加,伤亡事故时有发生。

河北省张北县一位“留守儿童”在作文中写道:“上小学是奶奶抚养,上初中是姨家抚养,只有到银行领取父母寄来的学费、生活费时,才能感到父母的存在。”

于都县是江西省赣州市人口最多、外出务工人员最多的一个县。据于都县2004年4月的调查统计,全县在校中小学生有17.1万多人,其中“留守孩子”就有6.2万人,占学生总数的36.4%。“留守孩子”长期与父母分离,负责照顾孩子的农村老人绝大多数是文盲、半文盲,难以从体力和智力上担负监管重任,导致“留守孩子”群体当中出现了较严重的心理危机。盘古山镇中心小学副校长刘庆祥2004年初在全镇9所农村小学调查中发现,近60%的留守孩子存在心理问题,甚至有30%的留守孩子直言恨自己的父母。²⁵

大部分农民外出打工主要原因是为了支付子女的教育费用,让他们能接受更多更好的教育,以期下一代能改变“为农”的命运。而教育科学则表明,在基础教育阶段,“一个母亲胜过100个教师,一个父亲胜过100个校长。”儿童在社会化早期更需要父母的关爱、指导和家庭早期教育的支持。这个时期父母一方甚至双方的“缺席”,都会在小孩的人格成长上形成某种障碍,影响他们今后成为一个健全的社会成员。因为进城农民工的不完全迁移,造成了严重的留守儿童问题,如果不引起足够的重视并尽早解决,留守儿童不仅不能改变“为农”的命运,而且可能成为被“毁掉的一代”,那么,对农民家庭和国家都是一个悲剧!解决留守儿童的根本出路就是结束“留守”,而结束“留守”,其父母就必须实现完全迁移或退回农村。退回农村,从总体上讲既不现实也不可能;只有加快城市化,进城农民实现完全迁移,才是结束“留守”的符合人类发展规律的正确选择。

留守妇女:“三座大山”压心头。一是劳动强度高,干农活忙家务,赡养老人抚养孩子,柔弱的肩上挑着本该夫妇两人承担的重担。二是精神负担重。她们的丈夫外出打工,通常是半年、一年甚至

几年才能回家团聚一次,在这漫长的等待中,留守妇女的生理需求得不到正常满足,特别是青壮年留守妇女,正处在性需求的旺盛期,长年没有正常的方式释放压力,极易产生生理和心理问题;她们白天不敢与男人多说话,怕人说闲话;担心男人在外边花心,万一抛妻弃子,自己什么都没有了。夫妻感情缺失,家庭功能失衡;农村离婚,因为夫妻一方外出的占五成。与此同时,数以千万计的已婚男性农民工长年在外也是过着“无性”的生活,双方不仅有思念与牵挂,同时也有担忧与猜忌,2005年1月6日的《晨报》报道:《亲子鉴定“一到过年就热闹”》,讲的就是农民工;这种亲子鉴定对双方的心灵与情感是何等的伤害!。三是缺乏安全感。小偷、光棍经常光顾、骚扰。农村性侵害案件的被害对象70%是留守妇女。

留守老人。承载了太多的负担与痛苦。一是工作辛苦,留守老人既要承担繁重的体力劳动,又要承担管护孙辈的重任;据调查,与子女外出前相比,留守老人感到农业劳动负担加重的占46.2%,感到家务劳动负担加重的占44.4%²⁶。在北京朝阳区打工的四川农民讲述了一个悲剧故事。他说:“有个老乡在北京西坝河卖菜,他的两个孩子都留给爷爷、奶奶带。两个老人为两个儿子带了5个孩子,根本照看不过来。去年夏天,一个6岁的孙子跑到河边玩水,掉到河里淹死了。奶奶觉得对不起儿孙,就跳河自杀了。”²⁷二是生活清苦,一般经济拮据,精神生活更加贫乏枯燥;三是缺乏关爱,儿女们忙于谋生,无法进行精神赡养和抚慰;调查发现,子女外出后,有28.6%的留守老人得过大病,而其中得了大病后身边没有子女照顾的老人的比例高达62.4%。²⁸四是对现代生活非常陌生,经常与外出儿女发生矛盾,因此更加痛苦。

数以千万计的留守儿童,他们在本该“承欢膝下”的年龄却长年失去父爱母爱;数以千万计的留守妇女,她们在田野痴情守望而失去了亲情伦常;数以千万计的留守老人,孤独的他们不仅要在田野劳作,还要承担起隔代抚养的重任。如此庞大的留守人群,如此严峻的留守问题,亘古未有,举世罕见!

4. 进城农民难以转变角色、真正融入城市

王春光先生在论及“半城市化”的时候指出,“城市化包含三层涵义:一是系统层面的整合,即经济系统、社会系统、文化系统及制度系统四者相互衔接,而不是脱节的,农村流动人口仅仅从经济系统上被接纳,在其他系统中却受到排斥,不能说是实现了城市化;二是社会层面的整合,即农村流动人口在行动、生活方式等方面与城市居民不存在明显区隔;三是从心理上认同于城市社会,对城市有着归属感。”²⁹对此,我们完全赞同。

目前,进城农民实现完全城市化、完成永久迁移的进程依然十分缓慢,依然障碍重重。

进城农民实现完全城市化的最大障碍是制度障碍。我国城乡分割的二元体制,形成了以户籍制度为核心,以控制农民流动为主的土地、就业、教育、社保等制度为体系的阻滞进城农民永久迁移的制度“网络”。

制度障碍的直接表现就是,城市对农民工在经济制度上接纳、在社会制度上拒斥;农民工在城市可以“立业”,但是不能“安家”;农民工职业角色可以转换,但身份地位不能改变,不管你在城市工作生活了多少年,你的身份只能是农民。笔者曾在《积极推进农民工社会角色转变》³⁰一文中,讨论过主要的制度障碍,现转述如下:

(1)户籍制度。户籍制度在社会主义建设进程中曾发挥过一定的积极作用,但它又阻碍延缓了我国城市化进程,阻滞了进城农民的角色转变。户籍制度的核心是属地管理和身份管理,属地管理的主要功能是控制人口流动(特别是农村人口向城镇流动)和社会资源分配;身份管理则深刻地打上了等级烙印,这种制度安排的“等级”,给进城农民工“末等公民”的强烈心理暗示,使他们认为能到城市打工赚钱已经是某种恩赐了。进城农民工与原住民之间的一切不平等待遇,均源自于户

籍制度,户籍制度从身份和心理上严重阻滞了农民工的角色转变,使进城农民不能实现永久迁移。

(2)土地制度。现行的土地制度是农民工实现永久迁移的又一大障碍。农民外出打工,农村的承包地仍可保留,土地保障既为他们化解了部分外出风险,也使他们无法割断与乡村的“脐带”关系,土地的牵制使农民工无法对城市产生依赖与归属。据我们调查,不少已经在城市工作、定居的农民工,他们也不放弃农村的土地,因为制度的安排,他们宁愿“两栖”。

(3)就业制度。农民进城打工,首先遭遇的就是就业歧视,不少城市都曾出台过对进城农民从事职业进行限制的文件,规定进城农民只能从事收入低、劳动条件差、城市人不愿干的脏重险累的工作。因为农业剩余劳动力人数庞大,进城农民工就业选择的空间非常狭小,还常常面临被解雇的命运。同时,农民工被排除在城市社会的各种组织团体之外,没有表达利益的渠道,没有保护自己的权利的能力,从而使得违反劳动工资政策法规,侵犯农民工权益的现象比比皆是。这无疑在很大程度上扼杀了农民工在城市长久居住下去的信心和希望,从而阻滞了进城农民实现永久迁移的进程。

(4)教育制度。教育制度对进城农民完成永久迁移的障碍主要是随子女接受义务教育的权利受到歧视和侵害。农民工子女在城市入学难,因为他们入学没有纳入城市教育规划,教育职能部门并没有根据进城农民工子女人数而调整或增设教学网点;即使农民工子女能够在城市上学,也是或者在不合格的非法的打工子弟学校就读,或者通过缴交高额费用进入公办学校。据初步测算,目前随父母进城子女近2000万,失学率高达9.3%。近年,政府发文要求输入地承担农民工子女教育,以公办全日制中小学为主。但不少地方要求出示:暂住证、务工证、劳动合同或工商执照、房屋产权证明或一年以上的租约、参加了养老保险等。专打农民工的软肋!这种现实使进城农民工备感无奈,成了进城农民难以逾越的障碍。

(5)社会保障制度。在制度设计上,各种社会保障体制改革的思路,基本上还是以户籍为基础的,对于进城农民工的社会保障基本上没有考虑到。农民工虽然工作、生活在城市,为国家的繁荣与发展贡献了青春与体力,但在养老、医疗、住房等社会基本保障上,却因其农民身份而被排斥于城市社会保障制度覆盖范围之外。以住房制度为例。最近几年,各级政府推出的“廉租房”和“经济适用房”制度,确实为城市困难群体解决“居者有其屋”作出了贡献,深得城镇困难群众拥护,但“廉租房”和“经济适用房”的文件和政策,都明确规定“申请家庭必须有当地城市户口”。农民工即使在这个城市工作了十年二十年,也无权申请“廉租房”和购买“经济适用房”。不是农民工不想转变社会角色融入城市,这种制度安排叫农民工如何转变得了社会角色、如何能真正融入城市?!

对进城农民实现永久迁移起阻滞作用的制度安排中,户籍制度和土地制度起着核心和关键的作用,户籍制度使农民不能真正融入城市,土地制度使农民不能真正离开农村。

由于进城农民工不能实现完全城市化,社会角色转变滞后,容易造成原住市民与进城农民的隔阂与矛盾。城市市民对农民工表现出既欢迎又拒斥的矛盾心态。欢迎农民工,是因为城市已经离不开农民工,市民生活已经离不开农民工;拒斥农民工,是因为长期二元结构形成的优越感,认为农民工是城市“二等公民”,加剧了城市就业竞争,扰乱了城市正常秩序。这种矛盾心态表现在与农民工的交往中,就是对农民工的歧视与不尊重。进城农民工对市民的态度是敬而远之,形成以血缘、地缘为主的社会关系网络而自我封闭,很难融入城市主流社会,与原住市民总有一种挥之不去的隔阂,在交往中极易产生矛盾。由于农民工角色转换的滞后,这就等于在城市复制了一套二元结构,这种城市中的“二元结构”对和谐社会建设是极为不利的。

进城农民不能实现永久迁移,不能实现完全城市化,造成角色与身份分离,使大多数农民工对所在城市没有归属感,产生了一种“过客”心态,在他们看来,城市是别人的城市,自己来城市的目的只是“淘金”,一旦这个城市无金可淘,或者他们找不到工作无法立足,他们便会背起行囊走人。据

王春光等学者在温州、杭州、深圳等地对农民工的调查,回答自己是农民的人占78.5%,认为自己不是农民了的占10.9%,还有4%的人觉得自己对这个问题拿不准³¹。另据浙江农民工流动意愿调查显示,有较强意愿在城市定居的占36.8%,有明显返乡意愿的占44.5%³²。这种过客心态,严重地抑制了他们的积极性和创造力;当过客心态遭遇正当权益被损害,很容易产生相对剥夺感,促使产生对社会的不满情绪。由于角色与身份的分离,大多数农民工为城市发展贡献了青春与体力后,又不得不回到农村,这个时候,受过两种文化洗礼的边缘人、过渡人,他们将产生角色错位,自我认识上的困惑,从角色意识来看,他们将面临既进不了城又回不了乡的悲剧命运。如此庞大的人群面临悲剧命运,将是社会的不幸。

三、讨论

(一) 产生“不完全城市化”的原因

造成“不完全城市化”的原因是多方面的。有历史的因素也有现实的原因,有制度的安排也有思维的制约。

1. 历史积累的问题在改革开放后逐渐表现出来

从1958年实行严格的户籍管理以来,农村人口被锁定在农村,农业剩余劳动力隐性化;当时生产力低下,不能为城市的发展提供足够的农副产品,同时城市也不能为农业剩余劳动力提供就业岗位,所以,农业劳动力就被固化在土地上。1978年以后,农村改革使农业生产率不断提高,农产品产量大幅度增长,为农村劳动力向城镇转移提供了物质基础。农村剩余劳动力由隐性转为公开,户籍制度的松动、身份证制度的实行,数以千万计的农村剩余劳动力井喷式地涌入城镇。二十多年前的中国,对数以千万计的农民涌入城市是没有准备的,无论是政策、制度,还是基础设施,在应对中都显得局促和尴尬。于是,历史积累的问题,就以不完全城市化的形式表现出来,进城农民以候鸟式迁移、以忍受种种不公正待遇,为历史支付发展的成本。

2. 改变不了的思维定势

大量农业剩余劳动力锁定在土地上,与国家发展城市的政策有关。国家建委在1955年9月给中央的报告中首次提出“今后新建的城市原则上以中小城镇及工人镇为主,并在可能的条件下建设少数中等城市,没有特殊原因,不建设大城市。”“新建的重要工厂应分散布置,不宜集中”。这可以被视作中国城市政策的最早版本。控制大城市和分散布局,逐渐演化成中国城市建设的基本政策。而控制城市发展的政策,又来源于消灭“三大差距”的思想,将抑制城市发展、实现城乡一体化作为消灭城乡差别、工农差别和脑体劳动差别的重要手段。上个世纪八十年代以来“离土不离乡”、“进厂不进城”的政策,目前仍然存在的“就地就近”安排和消化农业剩余劳动力的想法,都是建国以来城市政策的余绪。实践证明,我国于上个世纪五十年代形成的城市政策是不成功的,不仅没有缩小“三大差别”而且扩大了差距,并且将缩小差距的路也给堵上了。在这种政策安排下,城市当然得不到正常的发展,闸门一开,农业剩余劳动力进入城市当然只有接受“不完全迁移”的安排。

3. 摆脱不了的历史阴影

新中国成立以后,我国城市化有过大起大落的教训。1959—1960年超越客观条件的城市膨胀,仅两年时间城镇人口就增加了2342万人口,增长了22%,城市化水平提高了3.5个百分点。之后,由于政策失误和三年自然灾害,粮食供给成为大问题,国民经济全面萎缩,减少城市人口被作为解决难题的政策。据1963年6月统计,城镇人口两年减少2600万人。这种作法开了今后40年城市经济一旦出现问题便清退农民工以缓解城市压力的先河³³。有学者至今仍有这种担忧,“当世界经济高速发展,中国经济从中获益时,城市可以提供更多就业机会,从而可以容纳更高质量的总

体城市生活水平。但若出现世界性经济萧条,其后果就会非常严重,经济萧条带来各种政治社会问题就无法预料。”³⁴这是目前不完全城市化政策的“决策阴影”。但是,此一时彼一时,发展条件完全改变。决策者应该走出“阴影”,不能因噎废食。至于发生“世界性经济萧条”,我们也不能用“不完全城市化”来等待萧条的到来,不能因可能的“世界性经济萧条”而停止我们的城市化步伐,这应该是很明确的道理。

4. “土地是保障”的认识误区

长期以来,人们持有“土地是农民社会保障”的认识,从而认为进城农民“不完全迁移”既维持了城市的稳定,农民又没有失去最后的保障。“农村土地承包制度发挥着进城农民的‘社会保障’作用。在我国诸多社会保障制度中,这项制度的直接成本是最便宜的。……虽然从事农业收入比较低,存在着城乡二元结构的客观事实,但却给进城的农民留下了退路。一旦在城里失去工作岗位,还可以回乡种地。我国现有的土地承包制度起到了农民社会保障和把农民留在土地上的作用,……”³⁵

我们不排除这种观点的良好用意和在实践中的一些积极作用,但从长远和深层的角度分析,我们又不能不指出这种观点(实际已是制度安排)的不足和弊病。

(1)土地不是农民的社会保障。土地是农民维持生存的一种保障,而不是现代意义上的社会保障(我们使用“维持”一词,是从农村的现实出发而得出的结论,人均一亩多一点的耕地,不论种什么,不论用何种方式去种,都不可能致富,而只能是维持生存)。社会保障权是国际人权公约规定的每一个公民都应当享有的基本人权,给全体国民提供社会保障是公认的国际准则,也是现代国家存在和发展的合法性基石。中国农民没有享有国家提供的社会保障,这有历史的原因也有现实的原因。历史上形成的二元社会结构,将市民与农民划分为两种不同身份的人,农民没有享有充分的国民待遇;而现在仍将政府应当提供的社会保障责任推给土地去承担,对农民是极不公平的,国际上也没有惯例。

(2)土地承担不了社会保障的责任。首先,人多地少是中国的基本国情,我国人均耕地1.4亩,不足世界平均水平的40%,有三分之一的省人均耕地不到1亩,有600多个县人均耕地不足0.5亩,低于联合国确定的0.8亩的最低标准线,这么少的人均耕地无法承担农民的社会保障;其次,按照现有生产力水平,人均1.4亩耕地的产出,维持生计都是困难的,一旦有了伤病农民只能因病返贫,这是已为实践证明了事实。第三,如果土地具有社保功能,能让七十、八十岁的人通过耕种来养老吗?

(3)按照现在的制度安排,我国的人均耕地只会越来越少。一方面,我国城市化统计已将1.2亿农民工算在内,他们又没有放弃农地,尽管部分土地进行了“流转”,但又没有从根本上增加农村的人均耕地;另一方面,农村人口还在不断增加。“九五”时期,农村劳动力年均增加584万人,年均增长1.3%;“十五”前4年(2000年~2004年),农村劳动力年均增加433万人,年均增长0.9%。随着人口逐年增多,农村人均耕地只会逐年减少。

(4)现在有种观点,农民工保留了承包地,可以在当他们在城市无法生存时回到农村,不给城市增加不稳定因素。这种观点有明显的缺陷。我们已用工农产品价格剪刀差的方式剥夺了农民一次,现在的制度安排,不仅又一次剥夺了农民工在城市创造的剩余价值,有资料表明,企业招用一名农民工,比招用一名城市工节约成本开支年均7千元以上³⁶。同时,还在占有农民工的青春和健康,当他们年纪大了或有了伤病,就让他们回到农村去,农民工的青春、体力和健康为城市的发展作了贡献,而把城市本应承担的对农民工的社会保障的责任推给本已落后、贫穷的农村,这是极大的不公平。同时,根据调查,已有不少农村人没有承包地。有学者对2373名农民工进行调查时,“对

‘您在农村有责任田需耕种吗?’这一问题,回答‘有’的占61.1%,‘无’的占38.9%。相当一部分的农民工已无责任田可耕种,这说明以往关于农民工以土地为最终保障的认识并不完全正确³⁷。

(5)从农民工的现状和意愿考虑,也应在土地问题上作出符合实际的制度安排。目前,进城打工的农民,年龄大多在18岁到35岁之间,人们称之为第二代农民工或农民工的新生代。他们与第一代农民工在打工目的、思维方式、人生追求等方面都有很大的差别。他们大多是从学校一毕业就汇入打工洪流,对农业生产不熟悉也不热爱。国家统计局服务业调查中心发布的一项城市农民工生活质量状况调查报告显示,有超过半数(55.14%)的农民工希望能留在城市发展、定居,只有不到三成(28.55%)的农民工想赚钱或学到技术后回家乡生活。不难看出这55.14%的农民工主要是新生代,也就是说希望留在城市发展、定居的农民工会越来越多。如果能够在户籍和土地问题上作出适当的制度安排,希望在城市定居的农民工肯定会更多。

(二)解决“不完全城市化”的一些建议

解决“不完全城市化”问题,是一个系统工程,要在科学发展观的指导下,统筹兼顾,妥善解决。我们认为,要促进农民工实现永久迁移、角色转变,必须首先对户籍制度和土地制度进行改革,为进城农民工融入城市生活、割断乡村“脐带”,作出适当的制度安排。

1. 深化户籍管理制度改革。户籍制度是阻碍进城农民实现完全迁移的制度基石,是城乡分割制度安排的主要依据。实行城乡统一的户口登记管理制度,将附着在户籍上的、用以分割城乡的配套政策从户籍上剥离开,使户籍制度真正成为(或仅仅成为)人口登记制度,而不是区别“身份”的等级制度。根据实际情况,进城农民工的户籍可有条件、分步落实。所谓条件,就是有稳定收入和固定住所。稳定收入可以设定一个标准,比如月收入在800元以上,这样既使进城农民有经济来源,能在城市生活下去,又不会给城市带来不稳定因素;固定住所是指买房、就业单位住房和租房,租房凭一年以上租约。所谓分步落实是指,符合条件的,第一年发给暂住证,第三年发给蓝印户口,第五年发给正式户口。分步落实,既给进城农民工实现在城市定居以希望,又兼顾了城市的实际情况,使农民工能够有序进入,不会给城市管理造成混乱。

2. 为进城农民放弃农地作出制度安排。进城农民放弃农地,可以加快农业规模经营的步伐,可以消解“不完全城市化”的阻力,促使进城农民完成永久性迁移;进城农民完成永久性迁移,可以减少、化解“候鸟”式迁移带来的如公共设施城乡重复建设、季节性交通拥堵、进城农民在城市的边缘化和农村“留守”等诸多社会问题。解决这一问题必须城乡统筹。科学设计以放弃农地置换城市商品房(经济适用房)的制度。进城农民在城市居有定所,并拥有自己的房产,才能实现永久性迁移,才能实现角色转变。目前,我国已进入“扶助农业阶段”,政府应该并可以在放弃农地置换商品房的制度中投入部分资金,用以补助放弃农地的农民购买城镇商品房。这种投入就是从城乡统筹的角度,既扶助了农业、农村,又推动了城镇化进程,从根本上解决农民工问题。进城农民如果没有用放弃农地置换城镇商品房,应该对他们作出与市民同等享受城市低保的制度安排,以增加城市“拉力”(纳入低保体系内,并不是进城农民都要享受低保,他们中的绝大多数都都能在城镇就业,纳入低保体系只是为他们解除后顾之忧。对可能享受低保的人数、比例及资金,应作专题调研),这同样是城市反哺农村、一举而数得的举措。

3. 制度创新应遵循的原则

(1)农民工自愿的原则。要充分尊重农民工的意愿,要充分相信农民工会作出理性的选择,不能有丝毫的勉强,不能用搞运动的方式去追求城市化的比率和农民工转变角色融入城市的速度。

(2)分步实施的原则。需要转移的农业剩余劳动力是一个庞大的群体,数以亿计的人不可能在短时期内完成从农村到城市的永久性迁移和角色转变。要与中央制定的和谐社会建设目标和时间

安排相结合,与国家城市化规划相结合,同时也与各地城市化进程相结合。

(3)中西部优先的原则。落实农地置换城镇住房或城镇社会保障的制度应实行中西部优先的原则,因为进行这一制度创新,可以缩小地区差距。进城农民工从综合素质看是农村的精英,是推进中西部城市化的宝贵人力资源,把这批人转化为中西部的市民而不是继续流向发达地区,对提升中西部城市化质量、促进中西部发展意义重大。一般认为,外出打工的农民比留守农民受教育年限平均高出3年。以中部的江西为例,“十一五”规划期间,江西城镇化将以年均1.6%的速度增长,每年城市人口要增加60万左右,其中绝大部分是农村人口转化为城市人口。每年60万,五年就是300万人;以每人多接受3年教育计算,就是900万年的受教育年限,对欠发达的江西来说,这是一笔多么宝贵的人力资本。在中西部优先的原则下,中央政府应对这一制度创新加大转移支付的力度,促使这一制度首先在中西部顺利实施。这一制度在中西部优先实施,不仅可以提高中西部城市化的质量,加快中西部农村剩余劳动力转移的速度,同时,也可促进沿海发达地区产业结构调整,促进发达地区产业向中西部梯度转移,达到欠发达地区与发达地区兼顾,不同地区实现多赢共赢的目的。

(4)土地制度改革与户籍制度改革相配套的原则。前面已讲到户籍制度改革分三步走,用农地转换城市住房或城市社会保障的制度创新必须与之相配套,或者说户籍改革是前提。这一原则与《农村土地承包法》第四节第二十六条的规定相吻合³⁸。

参考文献:

- 1 陈锡文《当前的农村形势和农村工作》《社会科学报》2007年3月15日第1版。
- 2 王春光《农村流动人口的“半城市化”问题研究》《社会学研究》2006年第5期P109
- 3 同上
- 4 于北溟、郭东明《中国半城市化现象溯源及其存在价值研究》《理论观察》2006年第4期P60
- 5 刘盛和、叶舜赞、杜红亮、陆翔兴《半城市化地区形成的动力机制与发展前景初探——以浙江省绍兴县为例》《地理研究》2005年第7期P601
- 6 王春光《农村流动人口的“半城市化”问题研究》《社会学研究》2006年第5期P110
- 7 赵金芸、李培仁《城市化工业化与耕地保护》《中国土地》1997年第9期P15
- 8 新华社2007年7月7日电,《南昌日报》2007-7-8第4版。
- 9 赵金芸、李培仁《城市化工业化与耕地保护》《中国土地》1997年第9期P15-17
- 10 贾绍凤、张豪禧、孟向京《我国耕地变化趋势与对策再探讨》《地理科学进展》第16卷第1期P26
- 11 栾维新、王茂军《提高城市化水平与耕地面积变化的关系研究》《地理科学》第22卷第2期(2002年4月)P209。
- 12 赵俊超、朱喜《在城市化进程中实现耕地增加——一个大胆而具有现实可行性的构想》《科学学研究》2006年第1期P53
- 13 同上
- 14 欧阳婷萍《城市化——解决人地矛盾的重要途径》《城市问题》2003年第5期P12
- 15 课题组《农村劳动力转移就业现状、问题及对策》《农业经济问题》2005年11月24日
- 16 陈锡文《当前的农村形势和农村工作》《社会科学报》2007年3月15日第1版
- 17 沈立人《中国农民工》P27,民主与建设出版社2005年9月版
- 18 国务院研究室课题组《中国农民工调研报告》P7中国言实出版社2006年4月版
- 19 参见唐钧《我国究竟有多少农村“留守家庭”》《社会科学报》2007年6月14日第2版
- 20 国务院研究室课题组《中国农民工调研报告》P4中国言实出版社2006年4月版
- 21 唐钧《我国究竟有多少农村“留守家庭”》《社会科学报》2007年6月14日第2版

- 22 孙鹏娟《劳动力迁移过程中的农村留守老人照料问题研究》《人口学刊》2006年第4期 P15
- 23 《中国青年报》2005年1月20日
- 24 唐钧《我国究竟有多少农村“留守家庭”》《社会科学报》2007年6月14日第2版
- 25 沈立人《中国农民工》P169,民主与建设出版社2005年9月版
- 26 孙鹏娟《劳动力迁移过程中的农村留守老人照料问题研究》《人口学刊》2006年第4期 P16
- 27 新华社2007年4月4日电,《南昌日报》2007年4月5日第5版
- 28 孙鹏娟《劳动力迁移过程中的农村留守老人照料问题研究》《人口学刊》2006年第4期 P16
- 29 王春光《农村流动流动的“半城市化”问题研究》《社会学研究》2006年第5期 P109
- 30 马雪松《积极推进农民工社会角色的转变》《2007年江西发展形势分析与预测》江西人民出版社2007年4月
- 31 束鹏. 冲突、排斥和边缘化——当前农民工再社会化困境原因探究[J]. 求实 2005(2)
- 32 吴兴陆等. 农民工迁移决策的社会文化影响因素分析[J]中国农村经济,2005(1)
- 33 白南生《中国的城市化》《管理世界》2003年第11期 P79
- 34 贺雪峰《中国城市化道路的结构前提》中国社会学会第十七届年会论文
- 35 仇保兴《实现我国和谐城镇化的若干对策》《南京财经大学学报》2006年第1期
- 36 吴玉琴等. 中国农民工再社会化进程中的教育问题研究[J]. 佳木斯大学社会科学学报,2006(5)
- 37 蒋月《中国农民工劳动权利保护研究》法律出版社2006年2月 P5
- 38 《中华人民共和国农村土地承包法》第四节第二十六条规定:“承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。”