

- 现阶段中国农民流动的主要特征
- 转型时期的中国农村社会成员结构变迁
- 村级治理下的村民公共参与
- 新中国成立以来村落非农经济变迁
- 加强凝聚力 促进农村稳定与发展

# 乡村社会变迁与乡村治理

詹启智 / 主编 卢福营 / 著



中国“三农”问题研究学者文库

# 乡村社会变迁与 乡村治理

詹启智 主编  
卢福营 著

中国农业出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

乡村社会变迁与乡村治理 / 詹启智主编; 卢福营著.

北京: 中国农业出版社, 2006. 3

(中国“三农”问题研究学者文库)

ISBN 7-109-10775-2

I. 乡... II. ①詹... ②卢... III. ①乡村—社会变  
迁—研究—中国 ②农村—群众自治—研究—中国  
IV. ①C912. 82 ②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 017109 号

© 2005—2015 北京三面向版权代理有限公司

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 卫 洁

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行  
2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 10. 75

字数: 260 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 20. 00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

# 出版说明

---

《中国“三农”问题研究学者文库》是根据党中央、国务院在新形势下把解决“三农”问题作为全党工作重中之重的战略意图，为深入研究“三农”问题，真实反映我国理论工作者研究成果而编辑的丛书。

本文库作者是在全国“三农”问题研究领域享有盛誉的著名学者和专家。文库汇编作品是各作者在多年研究“三农”问题取得成果的基础上精心编著的高水平学术著作，反映了作者与时俱进的理论探索和学术成果。本文库是研究中国“三农”问题的力作，展示了我国新时期“三农”问题研究的新走向。

选入本文库的作品，表达了理论界、基层工作者对“三农”问题的各自思路。有的观点新锐，凸显改革情结；有的看法不同，可能见仁见智，本文库编者对此均未加评述，只是构建了一个“百花齐放，百家争鸣”的学术平台，从而给理论界、基层工作者的研究和思考提供丰富多彩的具有现实意义的学术思想。相信读者会根据自身的理论底蕴和实践经验做出实事求是的判断和取舍。

编者对本文库选编的作品进行了适当的编辑加工，对一些作品根据体例统一要求，增加了部分小标题，个别作品对篇名进行了适当的调整。

本文库的编辑出版，是我们对“三农”问题研究和出版事业探索的阶段性成果。今后，我们在“三农”问题上还要继续为优秀学术成果的出版与传播进行不



懈的努力。期望全国各地理论界的专家学者、在基层工作的朋友们继续支持“三农”图书的出版工作，共同为繁荣我国“三农”问题研究事业做出贡献。

在本文库的出版过程中，得到有关作者与朋友们的大力支持，在此，我们深表谢意。

编者

2005年12月18日

# 目 录

出版说明

## 上篇 理论分析

现阶段中国农民流动的主要特征	2
现阶段农民流动的不彻底性浅议	7
“第二个飞跃”是一个很长的过程	12
转型时期的中国农村社会成员结构变迁	15
论农村社会转型中崛起的经济能人群体	29
边缘化的农村社会成员	34
论村民自治运作中的公共参与	37
村级治理下的村民公共参与	45
现阶段农村村级社区公共决策探析	50
论现阶段农村基层政治生活中的派系	54
村民自治面临种种挑战	60
农村经济社会变迁与村治发展	66
提升村民自治的现实路径	72

## 下篇 实证研究

新中国成立以来的村落非农经济变迁	
——以浙江义乌市后乐村为个案的一项农村经济史研究	78
转型时期的中国农民分化	
——以浙江四个村庄为典型案例分析	88
艰难的民主尝试	
——浙江白村村委会选举调查	101
村社区公共权力的监督	
——兼以浙江省的两个村庄为例分析	112
不同类型村庄村民公共参与之差异	
——以浙江省的三个村庄为例	117
论村民自治发展中地方政府的角色转换	
——以浙江省航埠镇“两监督一赔偿”改革为例	122



个体私营经济发达背景下的能人型村治	
——以浙江省东阳市白坦一村为例·····	130
集体工业发达背景下的村治	
——以浙江省绍兴县友谊村为个案·····	136
农民流动：嵌入村民自治的新变量	
——浙江省奉化市庄家村调查·····	143
两种经济发展模式与社区治理方式比较	
——以浙江省友谊村和白坦一村为例·····	151
加强凝聚力 促进农村稳定与发展	
——浙江省东阳市横店镇调查·····	156
有益的探索 成功的实践	
——浙江省永康市农村基层党组织建设的调查·····	162
后记	

# 新时期中国农村发展主要问题

新时期中国农村发展主要问题，是党中央、国务院在党的十八届三中全会作出全面深化改革重大决策部署后，对农村改革发展提出的新要求。农村改革发展事关国家粮食安全、农民增收、农村稳定，是全面建成小康社会的关键所在。当前，我国农村改革发展进入攻坚期和深水区，面临许多深层次矛盾和问题，必须进一步解放思想、实事求是、与时俱进，勇于改革创新，不断开创农村改革发展新局面。

## 上篇

## 理论分析

农村改革发展是全面深化改革的重要组成部分。党的十八大以来，党中央、国务院作出全面深化改革重大决策部署，明确提出要毫不动摇推进农村改革发展，加快转变农业发展方式，提高农业综合生产能力，增强农村发展活力，让广大农民过上更加美好的生活。农村改革发展是全面建成小康社会的关键所在，也是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要组成部分。当前，我国农村改革发展进入攻坚期和深水区，面临许多深层次矛盾和问题，必须进一步解放思想、实事求是、与时俱进，勇于改革创新，不断开创农村改革发展新局面。

农村改革发展是全面深化改革的重要组成部分。党的十八大以来，党中央、国务院作出全面深化改革重大决策部署，明确提出要毫不动摇推进农村改革发展，加快转变农业发展方式，提高农业综合生产能力，增强农村发展活力，让广大农民过上更加美好的生活。农村改革发展是全面建成小康社会的关键所在，也是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要组成部分。当前，我国农村改革发展进入攻坚期和深水区，面临许多深层次矛盾和问题，必须进一步解放思想、实事求是、与时俱进，勇于改革创新，不断开创农村改革发展新局面。

农村改革发展是全面深化改革的重要组成部分。党的十八大以来，党中央、国务院作出全面深化改革重大决策部署，明确提出要毫不动摇推进农村改革发展，加快转变农业发展方式，提高农业综合生产能力，增强农村发展活力，让广大农民过上更加美好的生活。农村改革发展是全面建成小康社会的关键所在，也是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要组成部分。当前，我国农村改革发展进入攻坚期和深水区，面临许多深层次矛盾和问题，必须进一步解放思想、实事求是、与时俱进，勇于改革创新，不断开创农村改革发展新局面。





## 现阶段中国农民流动的主要特征

世界经济发展史表明，现代化过程总是伴随着农民流动，而国籍的差异又决定了农民流动在各个国家及其不同发展阶段中都有独特的个性和特点。认识和把握这些特点，具有重大意义。新中国成立以来，农民流动的发展过程大致可以分为改革前和改革后两个阶段。本文所说的现阶段即指改革后这个阶段。从宏观上研究这一阶段的农民流动有如下主要特征：

### 1. 流动方式的多元性

相对于西方迁移理论研究的农业劳动力转移，农民流动是一个更为广义的概念，一般地说，农业劳动力迁移主要是指农业劳动力就业地域的更换和劳动行业的改变，而农民流动不仅是农民的地域性迁移和行业性转移，至少还包括农民的就业单位的变换（也即生产资料关系的转变）。事实上，包括农民在内的每个劳动者，都是在一定的地域和一定的单位里从事着一定的劳动，并由此决定了他们的社区身份、产权身份（同生产资料的关系）和职业身份。农民流动的目的说到底就是要通过改变自己的身份，实现个人效用的最大化，不同国家的农民流动在其方式上所表现的特点，正是从农民的三种身份关系的变换中得以揭示的。

对于西方主要资本主义国家在原始积累时期的农民流动方式，马克思在研究资本主义制度产生、发展、消亡的过程中曾经作过深刻的分析。他指出：“所谓原始积累只不过是生产者和生产资料分离的历史过程。”<sup>[1]</sup>在这一过程中，农民受到了无情剥夺，丧失土地后被迫背井离乡，大批地甚至举家迁移到城市，充当产业后备军。英国的圈地运动就是以暴力形式剥夺农民土地，迫使农民涌进城市出卖劳动力，成为除自身劳动力之外一无所有的雇佣工人。所以，西方国家原始积累时期的农民流动方式呈现为一元性，即地域上，由农村到城市；单位上，由个体小农家庭转入资本家私有工厂；行业上，由从事农业变成从事工业。无论在流动地域，流动单位，还是流动行业，农民都“只此一途”，没有更多的选择余地。相应地，其身份转换也表现为高度的一致性：由乡村居民变为城市居民、由个体所有者变为无产者、由农业劳动者变为非农业劳动者，三种身份转换完全重合，农民阶级一元化为工人阶级。

新中国成立后前30年的农民流动，主要是在超经济的行政干预下实现的。流动方式单一，而且大起大落，一会儿把大批农民转移到农村非农产业部门或城市国有企业，一会儿又让他们种农田，甚至于把大批城市劳动力下放到农村从事农业。例如：1958—1960年“大跃进”时期，农民响应“公社工业化”的号召，大办农村社队企业，一时间有5000多万农民转入农村非农产业。与此同时，还有2000多万农民转移到城镇，造成农业劳动力离农过度，致使农业和城市经济面临困难，导致了国民经济困难时期的到来。于是，从1961年开始经济调整，政府对农民流动采取了另一种极端形式，禁止农民向城市

和非农产业转移。大批社队企业职工重新归田，到1963年农村非农产业劳动力由5180万降到71万人，减少99%。同时，刚进城的农民又被赶回农村务农，并且还下放了一些原来在城市就业的工人。这样，经1961年以后的3年调整，使城镇人口锐减2600万人。<sup>[2]</sup>又如：1966—1976年，下放了1600万名城市知青到农村插队，若干年后又回城安置。<sup>[3]</sup>唯乎此，有人把这一阶段的农民流动称为“模糊转移”阶段。

现阶段的中国农民流动则亦同，它既不是农民失掉土地后被迫迁入城市成为雇佣工人，也不是超经济行政干预的产物，而是农民群众遵循个人效用最大化原则，在比较利益驱动下实现的流动，是农民对自己的内在素质和外在条件，以及就业地域、就业单位、劳动行业等诸多因素做通盘考虑的结果。今天的中国农民可以较自由地选择合适的就业地点、工作单位、劳动行业。就流动地域而言，农民可以留守本地农村、进入城镇或去异地农村；就流动单位而言，农民可以选择国有单位或集体单位、其他公有制单位、个体和私营单位、三资企业以及其他所有制单位；就流动行业而言，他们可以坚持务农、到第二产业或第三产业部门工作，或从事兼业经营。以上海市马陆乡农民的流动情况为例，据调查，该乡从事农业的农民人数从1978年的74.98%逐步递减到1990年的7.52%，相反，从事第二产业的农民由1978年的22.66%，迅速增加到1990年的80.41%，从事第三产业的农民从1980年的7.16%，逐步增加到1990年的12.07%。到1990年年底，全乡有个体工商户247个，从业人员381人；私营企业7家，就业人员115人；其余97.2%的劳力都在各类集体单位就业。同时，马陆乡也有不少跨地域流动的农民，一是本社区农民流出马陆社区的，1985年有271人，占全乡农村总劳力的1.52%，到1990年外出农民增加到738人，占该乡农村总劳力的4.2%；二是外地农民流进马陆社区就业的，1990年年底有1725人，到1991年4月已增加到2273人。<sup>[4]</sup>如此，当前我国农民流动在方式上也显现出明显的多元化特征。当然，由于各地经济社会发展模式和发展水平不同，农民流动多元性的具体表现必然会有所区别。

流动的多元性，导致了农民三种身份转换的不一致和多样化，从而使中国农民阶级多元化为若干阶层。之所以如此，完全是由中国特殊的工业化、城市化道路所决定的。对此，拙作《论中国农民分化的多元化特征》<sup>[5]</sup>已有较为详细的论述，故不重复。

## 2. 流动量度的不充分性

现阶段中国农民流动的不充分性，首先表现在农民流动的数量只占农民总数的一小部分。改革开放以后，中国农民逐步开始按经济发展规律流动，10多年来，尽管也有波折，但基本趋势是流动规模越来越大。然而，受种种因素的制约，迄今加入流动行列并已从传统农民中分离出来的人数还不到9亿农民（即9亿农业户口）的20%，国家统计局最新资料认为，9亿农民中迁入城镇的1.05亿人，转入农村非农产业的近8000万人，合计仅占农民总数的18%左右，其余的农民中有4.6亿多人尚在农村从事农业生产，还有2.74亿农村未成年的儿童和已丧失劳动能力的老年人。<sup>[6]</sup>所以，远远没有完成工业化、城市化所要求的农民流动任务，农民的真正流动只能说仅仅是开始，离全面流动、全员流动的目标相距甚远。

其次是已从传统农民中转移出来的流出人员不同程度地带有“农民性”，尚未完全切断与农民的身份联系，表现出流动深度的不彻底性。



其一，从流动地域来看，迁入城镇的农民工，还属于农村，他们的户籍在农村，绝大多数的家庭也在农村，其中的多数人甚至主观上也没有长期移入城市的想法和奢望。一项抽样调查资料表明，在 260 个流入北京的农民中，有 70% 的人根本不曾有过在北京定居的想法。<sup>[7]</sup>此外，城市也没有力量最完全接纳他们，使之成为完全的“城里人”。因此，流进城镇的农民成了在城乡之间摇摆的、介于乡民与市民之间的“城市农民工”。

其二，从流动单位看，流出农民即使已经到其他单位就业，仍然通过人格化的集体单位在原行政村里占有一份土地，拥有一份集体经济产权，还是一定意义上的集体所有者；并且凭此身份可以坐享一份集体经济的利益。所以，他们“身在曹营心在汉”，在流入单位形成了新的生产资料关系之后，未能彻底割断同原农村集体单位的生产资料关系；于是，获得了一种不是集体农民，又是集体农民的边缘性产权身份。

其三，从流动行业来看，一方面，绝大多数流出农民都有一份责任田。朱素红的调查表明“只有 10.9% 的人已把土地转让或租让给别人，与农业暂时无联系。但是他们随时都可能要回土地使用权。”所以，他们今天虽然在非农业部门就业，但依然与农业脱不了干系，还准备着有朝一日回去从事农业劳动。另一方面，农民中兼业现象很普遍。据中国社科院农村发展研究所对全国 11 个省、市 222 个村的调查资料反映：兼业型转移的农业劳动力在转移劳动力总数中所占的比例，在不同地区有所差别。1986 年，在较发达的东部地区占 47%、中部地区占 52.9%、较落后的西部地区出 70.6%。在有的调查资料中，兼业型转移的农户竟高达调查农户的 97%。可见，流动农民中约有半数以上属于亦工亦农的“两栖人”。显而易见，现阶段我国流动农民的职业身份带有过渡性质。

总而言之，无论就流动的广度和数量说，还是就流动的深度和质量说，中国社会转型过程的当前阶段，均只是农民流动的初级阶段，实现其充分流动的目标还有很长的路要走。

造成农民流动不充分性的原因是多方面的、复杂的，我们认为主要有以下几点：

第一，是由中国的现实国情决定的。我国农民数量大、素质低，城市化严重滞后，而且在农村劳动力大量过剩的同时，城市劳动力同样过剩。这就决定了在短时间内无法完成中国农民完全流动和彻底流动这一异常艰巨的任务。

第二，是由中国选择的农民流动道路的特殊性决定的。基于以上国情，在探索中国特色的农民流动道路的过程中，我们借鉴和吸取了国外农民流动的经验教训，从实际出发，选择了一条按经济发展规律循序渐进、分阶段逐步实现充分流动目标的农民流动道路。这种渐进性的进程意味着农民流动有一个从不充分到充分的演变过程，在初期，只能是不充分的农民流动。

第三，是由于传统制度的阻滞。党的十一届三中全会以来，我们虽然已对传统社会主义体制进行了一系列改革，可是，迄今尚未实现从旧体制向新体制的彻底转轨，传统制度还在不同程度地影响我国社会的发展进程。例如：传统的户籍制度、就业制度、教育制度、社会保障制度、土地制度等，都制约着农民的流动。从某种角度讲，制度滞后是导致现阶段中国农民流动不彻底性的关键因素。所以，必须大声疾呼制度创新，为实现农民充分流动创造有利的制度条件。

### 3. 流动程序的无序性

中国农民流动的闸门刚刚打开，对于来势汹涌的农民流动潮，一切准备都不足，包括物质准备、思想准备、组织准备、法律制度准备等。在日益扩大的农民流动军面前，不只是一般老百姓，而且有关政府部门都显得茫然不知所措，因而出现农民流动的失序现象也就不足为怪了。目前农民流动的无序性主要表现在：

第一，农民流动的行为处于自发，盲目状态。在现阶段，农民的流动以自发性为主，或零星外出；或按血缘、地缘、人缘关系，三五成群，数十成百地结伴而行，流动的组织化程度很低。据有关部门统计，自发流动的农民占流动农民总数的70%左右。许多农民往往是在“打工潮”的诱惑下，在自身准备不足的情况下，盲目地随潮流动。至于去后干什么，能不能找到工作，挣到钱，心里茫然不知。从1989年来时起时落的大规模的“民工潮”中可以发现，盲目流动的农民每年有上百万人。据统计分析，1993年上海浦东用工市场容量为50万~60万人，而当年1月31日至2月1日两天涌入浦东的民工竟达126万人。<sup>[8]</sup>农民流动的盲目性由此可见一斑。

农民流动的自发性和盲目性，一方面增加了农民流动的成本和风险，给流动农民本人带来了不少经济损失和心理创伤；另一方面，也导致了社会生活的失序和混乱，造成了一定的社会危害。近年来，随着内地与沿海、劳动力输入地区与输出地区联系的逐步建立和加强，使农民流动的自发性和盲目性有所改变，但要从根本上改变这种自发性和盲目性，还有大量的工作要做。

第二，农民流动的管理处于混沌、失序状态。现在，农民的流动已经大规模发生，这其中不仅有职业流动和所有制流动，而且有跨县、跨省的区域流动；有单个农民的流动，也有以家庭为单位的农民流动。在一些城市和地区，不仅有了大量的外来农民，而且有了相当数量的外来家庭。农民流动所造成的这种现实状况，打乱了我国原有的社会管理秩序，引发了不少社会问题。特别是以户籍管理为中心的一系列制度改革的滞后，直接导致了当前农民流动管理的混沌状态。流动农民在异地就业，原地政府管得着但鞭长莫及，当地政府管得了又管不着。流动农民犹如悬在一种管理真空中，没有约束，也没有保护，无法正常地参与有组织的社会生活。

管理上的混沌、失序还表现在有关部门引导和管理农民流动的措施具有极大的随意性和无序性。由于人们特别是一些管理部门的同志对农民流动的认识不清，加上目前还没有统一、完备的管理农民流动的制度依据，致使有关部门对农民流动这一新事物应如何引导、管理感到有些手足无措。他们可以撒手不管，也可以“卡、赶、压、罚”，随意地对农民流动采取“管理措施”。加上现在还没有专业农民流动管理的组织机构，许多部门都可以作“视而不见”状，也可以伸手“抓一把”。各个部门各行其是，缺少协调；管理措施政出多门，相互不配套；管理方式主要采用突击方式、运动方式，而且往往以惩罚为主。所以，当前农民流动的管理明显地具有无序性，处于一种混沌、失序状态。

第三，农民流动的法规处于准空白状态。农民的有序流动必须要有一整套的法律规章来规范和保障，但现实情况是法制建设严重滞后于农民流动实践。目前基本上还是无法可依、执法不严、违法难究的状况。单位招工、用工缺乏法规制约；劳务中介机构组织和制



度不健全，也缺乏法规的制约；劳动双方的利益协调和劳动纠纷的仲裁缺少法律依据等。由于法制不健全，使一些动机不纯的雇主、用工单位、劳务中介机构等，没有受到应有处罚，受害民工是有苦难言、有冤难申、有状难告。譬如：有的企业招来工人，试用期满后多数不被录用，又重新招新工人，借此少发或不发工资，损害农民利益；有的企业超量加班加点，侵犯民工权益；另外，诸如安全卫生、医疗保健、人身自由等问题都难以有效解决。反过来，民工损害企业利益的行为也没有法规约束。如：民工随意“跳槽”影响企业的正常生产，企业对此也很有意见，但又无可奈何。法规的空白，引发了不少混乱和社会冲突。

现阶段中国农民流动过程中出现种种无序现象，究其缘由在于：

首先，由于我国农民中存在着异常规模的有待转移的劳动力存量，特别是低素质的劳动力供给量庞大，而经济建设的落后又制约着城镇的发展和城市化严重滞后于工业化状况的迅速改变，制约着农村乡镇企业的发展规模和速度。换句话说，我国城市和非农产业不能在短期内提供大量的就业机会，劳动力市场的需求有限。于是，形成了劳动力市场供需极度不均衡的状况，农民流动出现无序也就难以避免。

其次，由于在当前急剧的社会转型过程中，制度建设跟不上现实社会实践的发展。当农民流动突破了原有制度系统的束缚之后，新的制度系统尚未建立起来，从而导致了规范农民流动的制度真空和法规空白。制度创新和法规建设的严重滞后，必然会产生农民流动无序的后果。

再次，由于劳动力市场发育不全。我国社会主义劳动力市场建设刚刚起步，一切都还不完善，市场组织不全、市场机制不全、信息网络不全、市场法规不全等，致使率先进入劳动力市场的农民在一种发育不良、运行不畅的市场环境中流动，受市场的自发调节，这岂有不造成农民流动无序之理！

最后，由于政府和有关部门宏观调控不力。农民流动的宏观调控体系在我国尚未建立起来，国家和地方政府对农民流动缺乏科学的预测和规划，农民流动基本处于自流状态。由于缺乏对农民流动的科学分析，常常导致对农民流动宏观调控的失当，使农民流动发生挫折。如：1984和1985年，因宏观调节失控，造成农民向城市和乡镇企业超量流动，超过了经济发展的承受度，致使1989年以后再次出现农民流动的“倒流”现象，至少有1000万流出农民重新回流到土地上。<sup>[9]</sup>又如，近年来每年一度的民工大潮给社会带来的紊乱格外引人注目。这固然有各方面的原因，但宏观调控不力也难辞其咎。宏观调控的不力使农民的有序流动失去了保证，所以，失序也就成了现阶段中国农民流动的“题中应有之义”。

## 参 考 文 献

- [1] 马克思. 资本论, 第1卷
- [2] 陈吉元. 中国农业劳动力转移. 北京: 人民出版社, 1993
- [3] 潘义勇. 论传统农业文明向现代工业文明转换的户籍障碍. 江苏社会科学, 1994 (1)
- [4] 陆学艺. 改革中的农村与农民. 北京: 中共党校出版社, 1992

- [5] 论中国农民分化的多元化特征. 社会主义研究, 1993 (5)  
[6] 中国改革报, 1994-4-3 (2)  
[7] 程为敏. 社会流动中的边缘群体. 农村经济与社会, 1994 (3)  
[8] 宇剑. 中国人, 你走好! 北京: 红旗出版社, 1993  
[9] 陈智勇. 新形势下农村劳动力“回归”的疏导政策. 经济体制改革, 1990 (4)

(本文原载《社会主义研究》1995年第1期)

## 现阶段农民流动的不彻底性浅议

农民流动是指农民的社会位置变动。在社会层面上，它表现为农民在不同的行业、地域和单位间的流动，其实质是社会结构的变动。现代化过程中的农民流动，主要是指农民由农业向非农业的职业流动和由农村向城市的区域流动，以及相伴发生的单位变动。在中国现代化的现阶段，农民流动在深度上呈现不彻底性，从传统农民中转移出来的流出人员不同程度地带有“农民性”，尚未完全切断与农民的身份联系。之所以如此，主要是由于中国农民的流动在现阶段受到了以下因素的制约：

(1) 社会经济发展的制约。经济的发展是农民流动的客观条件和基础。中国是在经济较落后的基础上转向社会主义现代化建设的，加上受错误思想指导，在一个很长的时期里，忽视了经济建设，致使中国目前仍处于相对落后的社会主义初级阶段。工业化的落后和传统的二元经济社会发展战略，造成了农业劳动力的大量剩余。远远超过了城市和农村工业化发展对劳动力的吸纳能力。据有关部门测算，目前我国农业剩余劳动力数量估计有1.5亿，农业劳动力占社会劳动力的比重到20世纪末才有可能下降到45%左右，到2000年才有可能下降到25%左右。<sup>[1]</sup>这就决定了短时间内实现我国农民彻底性流动目标不具备现实的可能性，从而意味着中国农民流动必然是一个从不彻底到彻底、分阶段逐步演变的过程，而且在现在和今后一个相当长的时期里，主要是不彻底性流动。

(2) 农民素质的制约。农民自身的素质是其能否顺利流向农外的主体条件和决定因素，农民流动不仅要求他们具备一定文化的教育水平，一定程度的非农生产技能，而且要求具备与社会转型过程相适应的思想观念和心理素质。我国农民的素质状况，总体而言显然不适应工业化、城市化的发展，难以满足现代化的需要。

第一，农民的教育文化和非农生产技能素质低下。据统计，1990年我国农村劳动力的文化构成是文盲、半文盲占20.73%，小学占38.86%，初中占32.84%，高中占6.96%，中专占0.51%，大专占0.10%。其中文盲、半文盲占1/5，高中以上还不到8%。<sup>[2]</sup>另据调查，1987年调查样本每户平均有技术特长的劳动力仅0.3人，占7.4%；受过职业教育或培训的劳动力0.1人，占2.5%。<sup>[3]</sup>



第二，思想观念落后。长期被排斥在工业文明和城市文明之外的农民群众，改革开放以来思想观念有了很大进步，但观念更新远未达到实现彻底性流动的要求。诸如市场意识、竞争意识、主体意识、平等意识、民主观念、法制观念、权利义务观念、组织性和纪律性等都较为淡薄。当前，农民参与流动的动机绝大多数是出于“多挣几个钱”的经济利益考虑，至多再加上看看“外面的世界”，不能从更深的意义和层次上去认识自己的流动行为。所以，大多数人转移出去一段时间后，等挣到了一笔钱又回归故里，有的重操旧业。固然，这里面有复杂的背景和原因，但从农民的主体因素看，主观上确实没有彻底性流动的“奢望”。例如：据对 260 个进北京的农民的抽样调查，其中 70% 的人根本不曾有过在北京定居的想法。<sup>[4]</sup>

第三，传统制度的制约。制度变革滞后是导致农民流动不彻底的关键因素。传统体制表现在人员管理上的重要特征是固定人的身份、限制人员流动。特别是农民被吸附于农业和农村，缺乏流动自由。经过 1978 年以来 10 多年的改革，限制农民流动的政策逐渐放开，农民获得了流动的相对自由。然而，迄今为止，我国的体制转轨过程尚未结束，传统制度还在不同程度地影响着社会的发展进程。譬如，传统的户籍制度、土地制度、社会保障制度等，都阻滞着农民流动彻底性目标的实现，成为现阶段农民流动呈不彻底性的重要缘由。

可见，在一个相当长的历史阶段，中国农民流动的非彻底化是难以避免的。

## 二

现代化进程中的农民流动是伴随经济社会的发展而发生的，又对社会经济发展产生广泛影响。在现阶段，中国农民流动尽管因受各种因素制约而具有不彻底性，但其产生的积极效应仍极其明显。

(1) 增加了农民收入，提高了农民素质。据调查，1993 年，河南林县“十万建筑大军出太行”，劳务收入占农民全年收入的 60%。<sup>[5]</sup>1994 年，浙江省东阳市横店镇，80% 以上农村劳力就地转入乡镇企业，其中在横店集团公司从业的农民人均年收入超过 7 000 元。现在，经济发达地区的农民收入中，非农收入已构成主要来源。流动还使农民步入新天地，直接受到现代工业文明和城市文明的熏陶，开阔了视野、学到了本领、更新了观念，促进了农民素质的提高和个性发展。

(2) 促进了经济的发展。农民流动使农业剩余劳动力资源由包袱转变为财富，成为促进经济发展的重要因素。首先，农民流动推动了农村经济的发展。这主要表现在：①部分农民完全或部分地从土地中转移出来，不同程度地缓解了人多地少矛盾，客观上有利于土地的集中，从而为发展农业规模经营创造了机遇。②农民就地转入非农产业，推动了农村非农经济的发展和农村工业化的进程。20 世纪 80 年代以来，乡镇企业异军突起，成为中国国民经济的重要组成部分，这一农民创举无疑是与大量农民的职业流动互为条件的。其次，农民流向城市和发达地区从事二、三产业，为城市和发达地区提供廉价劳动力，填补了劳动力的结构性短缺，促进了城市和发达地区的经济发展，方便了当地居民的生活。在这方面，最具代表性的要数深圳经济特区。深圳市 238 万人口中，有 118 万农民工，占

50%左右。

(3) 有力地冲击了传统体制,有助于实现经济社会结构的重组和优化。在传统的城乡分割的二元社会经济体制下,亿万农民长期被排斥在工业化、城市化进程之外。现阶段的农民流动实际上是农民对长期用城乡隔离制度限制其分享工业化、城市化利益政策的对抗,是农民对传统体制的冲击。首先,农民通过发展乡镇企业,实现离土不离乡式的就地非农转移,冲击了把农民排除在工业化之外的传统工业化方式和二元性经济结构;其次,农民通过大规模的跨区域流动,冲击旧的城乡分割、区域封闭的社会管理体制和传统的二元社会结构。所以,从一定意义上说,农民流动是农村劳动力寻求解放的表现,它将导致我国经济社会结构的重组。长远地看,只要引导得当,无疑会有益于促进社会结构的优化,成为加快现代化进程的有利契机。

可见,农民流动不仅具有可观的经济效益,而且具有深远的社会进步意义。在社会经济增长和人民收入提高被视为首要目标的我国现代化初期阶段,正视其积极意义更显重要。

当然,我们也不能无视现阶段农民流动的不彻底性与现代化事业的矛盾。事实上,它已经给经济发展和社会转型造成消极影响。

第一,影响了农业进步和农业现代化的发展。农业现代化要求把大量的农业劳动力转移到非农部门,使土地相对集中到适度规模,实现农业的机械化、科技化和商品化。可见,农民流动的不彻底使得不少劳动者从农业中转移出来之后,依然不愿轻易放弃土地。甚至像苏南这样经济较发达地区,农民已有较稳定的非农就业机会和非农收入,并因农业比较收益低而不希望多种田,但仍不愿意完全放弃土地。根据一项调查,苏南地区“不要承包田要口粮田”的农户占59.3%,而“不要任何田”的农户仅占2.9%。如此,一方面,流入非农产业的农民无力或无心经营农业,对土地实行粗放经营,造成了有限耕地资源的人为浪费和不经济利用;另一方面,土地按户均分承包,经营权分散于广大农民,使土地难于集中,无法实现农业的规模经营。土地和农业的小规模经营使农业机械难运用、新技术难推广、产出率难提高。再加上农业比较效益低而造成的农民生产积极性下降,使农业再登新台阶缺乏现实的基础和动力。这种状况不改变,农业要在短时间内实现大的跳跃是不可能的,更不用说实现农业现代化目标了。

第二,阻碍了城市化的发展。从城市化的国际经验来看,农民向城市流动越彻底,就越能有力地推动城市化进程。而在不彻底流动的条件下,流入城市的农民只是暂时性转移,而不是永久性转移,只是某种意义上的“离乡”,而不是完全意义上的离乡。这就堵塞了人口城市化的通道,使中国城市化发展严重滞后。目前,我国工业产值在工农业总产值中的比重已由新中国成立初期的30%上升到80%左右,但农村人口占总人口80%左右的状态没有多大改变。这种城乡人口结构的倒置状态,显而易见地是对社会发展常规的扭曲,是经济和社会发展不协调的表现。

第三,造成了不少复杂的社会问题。现今最为引人注目的问题:一是城市农民工问题。由于农民地域性流动的非彻底化,农民流入城市后不能为城市完全接纳,成为处于城乡两种文化之间的“城市农民工”这一边缘性群体扮演着社会转型过程中的矛盾角色,处在城市文明和农村文明之间强烈的文化冲突的地位,已成为当今中国的重大而复杂的社会





问题，若得不到妥善处置，就难保社会的长期稳定和发展。二是“民工潮”问题。“民工潮”造成的社会震荡，引起了社会各界的广为关注。“民工潮”何以形成？有关人士提出了众多解释，这里不予赘评。我们认为，农民流动的不彻底是形成“民工潮”的深层原因之一。正是由于地域性流动的不彻底，跨区域流动的农民不能在流入地区安家落户，致使其中绝大部分人的家庭和工作地点被分割在流出地和流入地。每当春节到来之际，民工们寻求回乡探亲 and 团聚乃合乎情理之事。然而，正是民工们集中于春节前后在家庭和工作单位之间的一来一往，汇成了“民工潮”。据此，笔者以为，农民一日不能实现彻底性的地域转移，由民工不能在流入地区安家落户而造成的民工家庭和工作单位分割两地的问题得不到有效解决，那么，“民工潮”问题就无法根本解决。

### 三

农民流动的不彻底已经成为经济社会发展的制约，阻滞着中国的现代化进程。所以，积极探讨对策，逐步实现彻底性流动目标，是促进现代化的重要环节。为此，这里提供如下对策建议。

#### 1. 深化改革，为实现农民彻底性流动清除制度障碍

由于农民流动不彻底的关键症结在于传统制度的阻滞，在于体制改革滞后于农民流动的实践。因此，实现农民的彻底性流动目标，必须借助于改革的深化和制度的创新。

第一，改革现行户籍管理制度，逐步建立人员自由流动的机制。中国现行的户籍制度是建立在稳定区域人口居住和稳定就业为目标之基础上，但严格限制人的自由择业和居住权利，阻碍了人员的合理流动，已成为农民流动的主要障碍。农民彻底性流动的基本条件之一，就是农民拥有自由流动的权利。具体地说，就是有选择劳动职业、选择就业地点、选择工作单位的自由权。否则，农民不是不能流动和转移，就是临时性转移和非彻底性流动。故此，必须改革与现代化进程相悖的现行户籍管理制度，逐步废除户籍身份的终身制和世袭制，取消过时的“农业户口”与“非农业户口”的户籍分类，建立和健全以人员居住管理为核心的新的人口管理体制，实现公民的身份平等和人员的流动自由。

不过，户籍制度改革难度较大，宜慎重、分步进行。现在，可以在广泛试点的基础上，在农村、小城镇范围内首先推开，今后视条件逐步扩大到小城市——中等城市——大城市，最终实现全国范围内的自由流动。

第二，改革农村土地制度和集体产权制度，建立和健全土地使用权和集体资产流转机制。在现行的农村土地制度和集体经济产权制度下，农民“离土离乡”转换身份之后，仍不能切断与农村集体，特别是土地相联系的“脐带”。由此，需要进行土地制度和集体产权制度的改革和创新。首先，应明确土地集体所有权主体，同时承认土地使用权的商品属性，允许土地使用权流转。也就是说，土地承包者可以对土地使用权实行转让、转包、转租、抵押以至拍卖。其次，农村集体资产产权应明晰化，并允许集体资产自由流动和转让。只有这样，那些有能力脱离土地和村集体经济而生存和发展的农民，只要自愿就可以