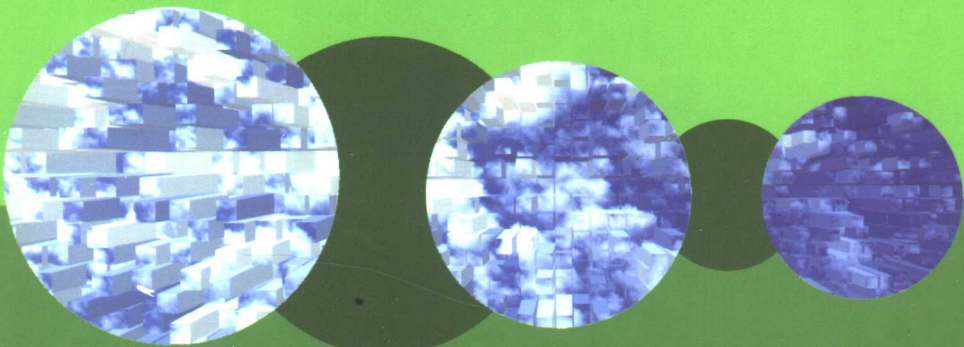


◇ 乡村治理书系 ◇



流动中的 乡村治理

——对农民流动的政治社会学分析

徐 勇 徐增阳 著

中国社会科学出版社

◆乡村治理书系◆

流动中的乡村治理

——对农民流动的政治社会学分析

徐 勇 徐增阳 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

流动中的乡村治理：对农民流动的政治社会学分析/徐勇
徐增阳著. —北京：中国社会科学出版社，2003.10

(乡村治理书系)

ISBN 7-5004-4082-0

I. 流… II. ①徐…②徐… III. 农民-劳动力流动-政治
社会学-研究-中国 IV. D669

中国版本图书馆·CIP 数据核字 (2003) 第 090379 号

责任编辑 冯春风

责任校对 杨 柳

封面设计 王 华

版式设计 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

电 话 010—84029453

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

版 次 2003 年 10 月第 1 版

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 9.5

字 数 240 千字

定 价 20.00 元

邮 编 100720

传 真 010—84017153

装 订 广增装订厂

印 次 2003 年 10 月第 1 次印刷

插 页 2

印 数 1—3000 册

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

编委会名单

主 编 徐 勇

副主编 项继权

成 员 (以姓氏笔画为序)

于建嵘 石 挺 卢福营

吴 毅 罗兴佐 贺雪峰

项继权 徐 勇 曹 阳

董磊明

出版说明

乡村治理是中国现代化进程中一个十分重要的问题，关系着九亿农民的生活和命运，也与国家的稳定与发展密切相连。自20世纪80年代，我们华中师范大学中国农村问题研究中心就十分关注乡村治理，并将这一问题作为中心的主要研究领域。20世纪90年代，我们的研究重心主要在村。1997年起，在华中师范大学出版社的支持下，我们出版了“村治书系”，计10部著作。20世纪90年代后期以来，我们的研究领域进一步拓展，试图从更广阔的视野和更深的层面研究乡村治理。进入新世纪，有关成果陆续问世。为此，我们准备以“乡村治理书系”将这些成果统合起来，并奉献给社会。这套书延续了“村治书系”重实证研究的风格，但无论是内容，还是方法，更为丰富和多样化。由此也可以反映我们的研究正在步步深入。

编委会

2003年5月

导 论

一、流动中的乡村

直到进入 21 世纪，中国的大多数人口都居住在乡村。对乡村的有效治理是国家治理的基础。而现阶段乡村的一个突出特点，就是农民的大规模和持续不断的流动。这是今日乡村治理面对的基本事实。

农村人口众多且未经前现代化时期农业商品化的改造和消化而直接卷入现代化浪潮，是中国的基本国情之一。如何将堆积在土地上的众多农村人口解放出来，便成为 20 世纪以来知识界十分关注的重大问题。50 多年前，著名社会学家费孝通先生便致力于这一问题的探究，认为我们的民族“从这里长出过光荣的历史，自然也会受到土地的束缚”。^① 他曾经以英文出版了一本名为《被土地束缚的中国》(Earthbound China)，^② 认为中国发展的根本出路是将亿万农民从土地的束缚中解放出来，其具体途径就是乡村工业化。美国著名汉学家黄宗智也持同样观点，由此对中国的乡镇企业给予了高度评价。^③ 中国改革开放的总设计师邓小平在改革开放之初更是呼吁，“总不能老把农民束缚在小块土

① 费孝通：《乡土中国/生育制度》，北京大学出版社 1998 年版，第 6-7 页。

② 费孝通：《费孝通选集》，天津人民出版社 1988 年版，第 158 页。

③ 参见黄宗智：《长江三角洲的小农家庭与农村发展》，中华书局 1992 年版。

地上,那样有什么希望?”^①这无疑是远见卓识。但乡镇企业并不是解决众多农村人口的惟一,或者是主要的出路。

正当中国的领导人和学界都将“离土不离乡,进厂不进城”作为乡村发展的主要导向之际,亿万农民却走出故土,涌向城市,寻找生存与发展的机会。20世纪末期中国出现了一股大规模、持续不断的农民流动潮流,即所谓“民工潮”。据统计,80年代初期,全国流动就业的农村人口不超过200万人,占全国农村劳动力总数0.7%。1985年后,农民流动量不断增加。特别是1989年后,农民流动量以异常的速度增长,平均增额为10%,高时达20%。^②自1989年春节爆发首次“民工潮”,这股浪潮持续多年不断,一直到进入21世纪。农民流动的影响已远远超出农村和农民本身,且引起全社会和政府的广泛关注与高度重视。

突然爆发的“民工潮”使中国农村人口流动具有两个鲜明的特点。一是流动者数量大。由于缺乏精确的数量统计(精确统计也十分困难),出现了多种统计数字,但能够取得一致认同的数字是,在20世纪90年代中期,全国大约有8000万至1.2亿农民处于流动状态。^③这一数字主要指流出县境以外的人口。如果包括在本县境内的流动人口,流动量可能更大。由于中国农村人口的基数大,农村存在着庞大的劳动力后备队伍。随着农村新增劳动力的增加,农民流动的数量会进一步增长。这一增长趋势可能会持续到2010年以后。二是职业与身份的分离。如此众多的农民离开土地和村庄,使中国的农村人口流动具有非常特殊的性质。它不同中国历史上由破产农民背井离乡而形成的“流民”。

① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第214页。

② 赵树凯:《1997年民工流动:新阶段新问题》,汝信等主编《1998年:中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社1998年版,第76—78页。

③ 参见蔡防:《中国流动人口问题》,河南人民出版社2000年版,第6页。

当代中国农村人口流动是在实行家庭承包经营，且每个农户所承包的土地一定30年不变的背景下出现的，这就意味着农村人口流动并不是因为失去土地这一生存根基而离开乡土。与此同时，当代中国农村人口流动也不同于一般农村人口迁移。农村人口迁移指农村人口完全脱离原住地的乡村。迁移人口已完全脱离原住地，与原住地不再构成经济、政治、社会联系，原住地对他们来说，只是一种文化上的关联，是一种对过去的记忆。农村人口流动则是指农村人口从原住的乡村向外流动，他们可能完全脱离原住地的乡村，成为迁移者，但也可能再回去。对于当代中国农村流动人口而言，绝大多数属于后者，尽管前者的数量会不断增加。对于仍然会回到原住地乡村的农村人口来说，虽然他们曾经离开过家乡，但并没有改变过去的身份。他们在经济、政治和社会等各个方面仍然与原住的乡村保持着紧密的联系。对于这部分人，我们仍然称他们为农民。这些处于流动状态中的农民，是当今乡村社会的重要组成部分。因此，与“安土重迁”的传统乡村相比，当今的乡村处在流动之中。虽然乡村的土地没有变，但在乡村居住的人口却在不断地流动。所以，我们将当今的乡村称之为流动中的乡村。

二、乡村治理视角下的农民流动

学术研究总是由研究对象的出现而兴起，并因对象的特性和影响而产生不同的研究视角。

在发展中国家，传统农业社会与现代工业社会，换言之，传统乡村与现代城市的二元并存是社会结构的基本特点，而乡村人口向城市流动则是一个普遍的社会现象。为此，以研究发展中国家经济为主要对象的发展经济学对农村人口向城市流动的问题进行了分析和研究，并提出了著名的“推拉理论”来解释农民流动

的动因。

1980年代,在中国迅速兴起的农民流动浪潮使世人惊叹。特别是中国的农民流动有着自身的突出特点,农民流动因此成为中国学术研究的重要对象。赵树凯先生是中国农民流动问题研究的权威人士。他将中国的农民流动研究分为三个阶段:第一阶段是农村改革之初至1988年。这一阶段出现了农村劳动力向第二、三产业的转变,还没有形成大规模的农民流动,也没有农民流动的专门研究;第二阶段是1988年至1992年。这一阶段出现了大规模的农民流动潮流,引起了一些学者的关注,但缺乏较为系统深入的研究;第三阶段是1993年以后。进入这一阶段以来,有关的学术机构和政府部门对农民流动开始进行大规模的调查。联合国粮农组织1994年后委托了大量的相关研究。^①美国福特基金会同时资助中国8个单位进行农民流动的专门研究。^②系统化专门性的农民流动研究蓬勃兴起,并取得了丰富的研究成果。主要专著有:袁亚愚的《中国农民的社会流动》(1994)、杜鹰、白南生的《走出乡村——中国农村劳动力流动的实证研究》(1997)、黄平等人的《寻求生存——当代中国农村外出人口的社会学研究》(1997)、赵树凯的《纵横城乡——农民流动的观察与研究》(1998)、蔡昉的《中国流动人口问题》(2000)等;有关论文则难以计数。

通过对现有研究成果的检视,我们发现有两个特点。第一,现有成果主要是经济学、社会学和人口学等学科的研究。这是因为,农民流动会改变农民的收入和职业,会引起乡村社会结构的

① 黄平:《寻求生存——当代中国农村外出人口的社会学研究》,云南人民出版社1997版,第1页。

② 赵树凯:《纵横城乡——农民流动的观察与研究》,中国农业出版社1998年版,前言,第34页。

变化并产生新的社会问题，会促使农村人口结构和素质的变化并会出现新的人口问题。这都亟待经济学、社会学和人口学等学科加以解释和分析。第二，现有成果主要集中于对农民流动状态的研究，如农民流动的动因、组织方式、就业状况及劳动力市场、农民在流动中自身的改变等。

以上的研究无疑是非常有价值的，但也是远远不够的。因为，在现阶段的中国，农民流动是在现代化进程中产生的，而“现代化带来的一个至关重要的政治后果便是城乡差距”，^①这一差距并不是短时间能消除的。在传统农业社会向现代工业社会的转变中，农民流动的动因和影响十分广泛和复杂，它不仅深刻地改变着传统“安土重迁”的农民自身，而且深刻地改变着传统乡村的社会生态。持续不断的大规模的农民流动已成为乡村治理中一个不可忽视和十分重要的变量因素。为此，本书将从乡村治理的视角，运用政治社会学的方法研究农民流动问题，分析农民流动的政治社会动因、农民流动的政治社会后果、不同的乡村治理格局对农民流动的影响等，以此把握农民流动与乡村治理的关联性，并为在农民流动的条件下改善乡村治理提出公共政策性设想。

三、核心概念与研究资源

任何一项研究都有特定的研究领域和限定性。在本书的展开之前，有必要对本书的核心概念和研究资源作一交待。

近年来，无论是政府，还是学术领域，“治理”一词的运用愈来愈广泛。也正因为如此，这个词的不确定性和模糊性也十分

^① [美] 塞缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，三联书店 1989 年版，第 66 页。

明显。但无论是西方文化还是中国文化背景，治理都是与统治、管理、政府、参与等政治社会活动联系在一起，属于政治学的一个术语。从中国文化背景看，治理除了公共权力运作过程这一基本含义外，还有一层意思，就是通过公共权力运作过程所达成的政治稳定与社会平安的目标，与“乱”相对应。如《墨子·兼爱上》：“天下兼相爱则治，交相恶则乱。”《孟子·滕文公下》：“天下之生久矣，一治，一乱。”所以，本书所说的乡村治理主要指人们运用公共权力对乡村社会的治理过程和绩效。

乡村治理概念中的“乡村”通常指广义的乡村社会。但在现阶段，乡村社会由一个个村所构成。自人民公社体制废除以后，国家在乡镇设立基层政权，在乡镇以下设立村民委员会，实行村民自治。依照国家法律设立村民委员会的村被视为行政村。行政村是农民政治和社会活动的基本领域。所以，本书所说的乡村治理的范围，主要指行政村，乡村治理亦可简化为“村治”。

农民流动是一个动态的概念，实际上指处于流动状态中的农民，而处于流动状态中的农民是很难用“农民”一词加以界定的。因为，从职业看，农民（Farmer）主要指从事种植业的人口。农民的劳动对象是土地。土地与其他生产资料不同，就在于其固定性，无法随意移动。因此，以土地为生的农民，在本质上是固定不动的。在费孝通看来，“被土地束缚住的人的生活方式是种田种出来的。”^①由于各种原因而处在流动状态中的农民流出农村后绝大多数都从事的是非农业活动，所以，流动中的农民更多的是一种社会身份，即原从事农业活动或生活在乡村并通过一定经济、政治、社会和文化制度及习惯加以固化的农村人口（Peasant）。在现阶段的中国，主要有土地制度和户籍制度。土

^① 费孝通：《农村调查自述》，《费孝通选集》，天津人民出版社1988年版，第162页。

地制度是指国家关于乡村人口从村集体承包一定数量的土地作为其生活的主要来源和基本保障的规定；户籍制度是国家按出生地对人口登记并给予合法性认可的规定。在城乡二元结构下，城市市民和乡村农民享受着不同的待遇。在土地承包制度和户籍制度下，流动中的农民尽管没有从事农业活动，但其社会身份仍然是农民。特别是他们的角色在不断地变动之中。当他们流出原村，可能只是身份性农民；当他们流回原村时，他们又会恢复其农民的职业性。职业的变动性和身份的恒定性是中国农民流动的一个重要特点。

在这里，有必要对农民流动中的“流动”概念再做一些界定。中国学术界对农民流动进行研究的许多论著中，往往从不同的意义上界定“流动”，从而使研究内容和结论有很大的差别。如最早从社会学的角度研究农民流动的著作之一《中国农民的社会流动》一书，是运用社会学中的“社会流动”这一概念来分析农民流动的。^① 社会流动是指：处于一定社会地位并属于确定阶级、阶层的社会成员，由于其身份、职业、工作性质和处所等的变化，他们原来的社会地位也会发生相应的变化（包括地位上升、下降和基本维持原状三种情况）。我们以为，用社会学的“社会流动”是很难界定中国的农民流动的。社会流动实际上是人口的职业、身份、处所的整体变化，如农民流向工厂变为工人，农村人口流向城市变为城市人口，一般社会人员流向机关变为领导干部等。“文化大革命”中，城市知识青年上山下乡后便被称之为“知青农民”，尽管他们来自于城市，但已属于农民的身份，成为农民。而在中国，由于特定的体制，职业、住所和身份往往是分离的。对于农村人口尤其如此。许多农村人口流入工厂、城市，从事着非农工作，并居住在城市，但他们仍然属于农

① 袁亚愚：《中国农民的社会流动》，四川大学出版社1994年版，第7页。

村人口，其农民身份没有改变，如被称之为“农民工”、“外来妹”。即使从事非农工作已很有成就的人也无法改变其身份，如所谓“农民企业家”等。更重要的是，当代中国的农民流动具有不稳定性、暂时性等特点。他们虽然外出务工经商，但并不属于固定的工人和市民，他们中的大多数随时都可能回到原地或重新从事农业生产。所谓“民工潮”就是其典型特点。“农民工”每年如候鸟一般，年初离乡年终回。还有的是随时随地走，随时随地回。他们所从事的非农工作与其身份、地位没有什么必然联系。他们中的许多人外出务工经商只是对农业生产不足的补充，属于兼业性质。这部分人是农民流动中的大多数。所以，社会学意义上的“农民流动”主要属于人口迁移，是农村人口与农村的分离。因为对于已迁入城市的人来说，他们已不再具有农民的身份，已不属于农村人口，对于乡村治理也没有什么实质意义。因此，本书对农民流动的研究，是从“流动”的一般意义上讲的，即“位置的移动”。所谓农民流动，就是农民为寻求其他生活来源而暂时或者长时间离开原村而处于流动状态。农民流动的实质是流动中的农民，只有这部分人与乡村治理才有着密切的关联性。

现代社会中，农民流动本质上是一个国家经济社会发展不均衡的产物。在现阶段的中国，不仅存在城市与乡村发展的非均衡性，也存在地区发展的非均衡性，还存在因城市化和地区性而产生的乡村发展的非均衡性。由此使中国的农民流动状态及乡村社会构成十分复杂，主要可分为三种类型：流出村，即该村的人口均流向原地以外；流入村，即在该村生活着大量外来农村人口；流出与流入村，即该村既有流出本村的人口，也有流入本村的人口。第一种类型占绝大多数，为本书的主要研究对象；第二、三种类型也有相当数量，因而也将纳入本书的研究范围。显然，在农民流动的三类村庄，乡村治理的变量因素有很大的

区别。

本书分为两个部分。第一部分为理论研究，主要对农民流动与乡村治理的关联性进行理论性分析。其研究资料除来源于作者及同事的实地调查外，还引用已有的调查和研究成果。中国地域辽阔，社会千差万别，农民流动数量众多，仅靠几个人的调查是远远不够的。当然在已有的调查和研究成果中，涉及到农民流动与乡村治理关联性的成果十分有限，这也将对本书的研究构成一定的不利影响。

第二部分为个案调查，主要是作者及合作者对流动中的农民及三种类型的村庄所进行的具体调查。作者向来认为，进行社会科学研究，没有第一手资料，难以做出一流成果。通过亲身的调查和体验，我们体验到农民流动的艰难，感受到农民流动对村治的影响，同时也获得理论研究的泉源和灵感。当然，这些个案还相当有限，很难充分反映农民流动与乡村治理相关联的复杂性。

目 录

导 论	(1)
-----	-------

上篇 理论研究

第一章 国家治理格局下的农民流动	(3)
一、重农固农中的农民流动	(3)
二、无序失衡中的农民流动	(9)
三、稳农限农中的农民不动	(13)
四、改革开放中的农民流动	(17)
第二章 农民流动与村治资源	(23)
一、农民流动与人地矛盾的缓解	(23)
二、资本积累、人力素质与经济发展	(34)
三、流动对沿海农村现代化的贡献	(40)
第三章 农民流动与村治秩序	(44)
一、流动中的社会有序性	(44)
二、脱离乡土性规则后的秩序震荡	(47)
三、地缘社会的形成与秩序重构	(57)
第四章 农民流动与村治权力	(63)
一、能力性权力的生长	(63)
二、开放性权力的构成	(68)
三、权力运作中的多变量	(71)

第五章 农民流动与村治参与·····	(81)
一、流动中的农民分化与村治参与·····	(81)
二、村外流动与村治参与不足·····	(86)
三、社会开放性与村治参与封闭性·····	(91)
第六章 农民流动与村治文化·····	(94)
一、乡土性的家族文化与臣民文化·····	(95)
二、流动、开化与政治文化的双重性·····	(98)
三、村治转型与村治文化的重塑·····	(107)
第七章 农民流动与政策选择·····	(113)
一、自发流出、被动管理与积极支持·····	(113)
二、自然流入、防范管理与融入包容·····	(117)
三、有序流动、控制引导与城乡统筹·····	(121)

下篇 实证调研

农民流动对村治的双重影响及村治改善

——河南省刘村调查·····	(127)
----------------	-------

农民流动的治理性动因及后果

——湖南省高村调查·····	(143)
----------------	-------

震荡：遭遇流动人口的村治秩序

——湖北省灵村调查·····	(160)
----------------	-------

流动人口与半封闭型村庄的秩序整合

——湖南省清塘村调查·····	(175)
-----------------	-------

双向流动中的村庄“弱治理”

——河南省林州市 Y 镇调查·····	(206)
---------------------	-------

秩序与参与的关联：农民流入村的治理

——广东省中山市西山村调查·····	(226)
--------------------	-------

武汉市农民工政治参与状况调查·····	(243)
---------------------	-------

流动人口公共参与与公共意识调查统计·····	(263)
流动人口公共参与与公共意识调查问卷·····	(274)
主要参考文献·····	(279)
后记·····	(282)