

流动中的农民异质化及其社会治理

罗峰

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

[摘要] 改革开放以来,农民自主权大大提高,日益频繁地流动于城乡之间,这不仅加速了农村社区的解体,而且为城乡二元、地域分割的封闭社会治理体制提出了新的挑战。为保障农民流动合法权益,使其公平共享社会发展成果与公共服务,针对农民流动性特点,必须创新社会治理体制,促进在乡农民安居乐业、在城农民融入当地、流动农民享受异地可衔接服务。

[关键词] 农民流动;异质分化;社会治理

[中图分类号] C913 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1001-4799(2014)01-0133-04

DOI:10.13793/j.cnki.42-1020/c.2014.01.027

计划经济时期的统购统销政策、人民公社体制、户口管理体制这“三驾马车”,共同阻碍了农民的流动^[1]。从改革开放至今,虽然农民逐渐摆脱地域的束缚,游走于城乡之间,但是城乡分治的二元结构、地域分割的“蜂窝结构”仍然使其处于体制性分割与社会性排斥的框架之中,农民的经济功能逐步提升,而社会地位却未能出现根本性的变化。作为个体,流动农民的历次工作经历无法累积、工作机会相关性弱,因职业上升机会少,一定程度上导致了其精英分子的失范行为^[2];作为群体,进入城市后,与当地社会处于“功能互赖性整合为主,制度性整合薄弱,认同性整合畸形”的状态^[3]。

流动农民因职业、地域、社会关系等多种因素的影响,也日益分化为多种层次,内部异质化程度增强。从横切面来看,流动农民形成了两个基本群体(雇佣就业者、自营就业者)和两个特殊群体(管理者、游民)^[4]。从历时性与年龄来看,流动农民可分为第一代、第二代及第三代(新生代)农民工。从流动状态看,流动农民可分为长期在外、短期周期流动两种类型。由于城市社会的排斥,农民以其独特的方式生存于城市之中,或是携带资金、技术、劳动力等资源,聚居一处从事相同及配套产业,形成“开放下的聚合”社区^[5],以北京的“浙江村”为代表;或是以某一边缘行业为主业聚居而成,以北京的“河南村”为代表^[6]。尤其令人关注的是,新生代农民工对“三农”不甚熟悉,且长期甚至举家生活于城市,渴望融入城市。

然而,受到城乡二元结构及相关体制的多重约束,流动农民在城市公共供给制度缺位,面临融入难与公共服务匮乏问题,特别是新生代农民工处于“城乡双重边缘化”境地^[7]。与此同时,农民的大量流动也导致了明显的经济社会分层^[8]。那么,流动起来的农民对其原来赖以生存的农村社区产生了何种影响?农民又会流向何方?如何管理与服务流动起来的农民?这些问题是关乎农民的权益保障、社会稳定及社会发展走向等重大课题。显然,流动农民所面临的难题,不仅在农村,而且也在城市,还是跨区域的,因此必须立足城乡统筹、社会融合的宏观视野与发展趋向,思考和应对社会治理体制与社会结构变迁之间的紧张关系。

一、农民流动与传统农村社区解体

长期以来,土地束缚下的农民处于相对封闭的社区之中,并与社区相依存。改革开放后,伴随着市场化、工业化、城市化及农地流转合法化进程的加快,农民逐渐摆脱土地束缚、流动于城乡及不同地区之间。计划经济体制下相对封闭的社会服务模式及管理方式,与日益流动的社会主体之间的紧张关系逐渐显现。

[收稿日期] 2013-05-28

[基金项目] 国家社会科学基金资助项目 :11CSH015 ;教育部人文社会科学研究资助项目 :11YJC810026 ;中央高校基本科研业务费专项资金资助项目 :2011RW015

[作者简介] 罗峰(1980-)男,山东济南人,华中农业大学文法学院讲师,政治学博士,华中农业大学经济管理学院博

改革后,计划体制下的“大锅饭”被农户“小灶”所代替。起初农村的变化还只是从村庄内部人地关系、人与人之间关系的重新组合与调整。正是这种关系的调整,一定程度上重构了国家、集体与个人之间的互动关系,使得农民的独立性增强,社会可选择机会增多。农民逐渐从封闭的、静止的状态,向开放的、流动的状态转变。特别是伴随着城市化、工业化进程的加快,为了谋求生存或更好地发展,农民日益频繁地穿梭于城乡之间,其流动强度以前所未有的方式展现于世人面前。“我国外出就业农民工数量从1983年的约200万人增加到2009年的1.45亿人,26年增长了近73倍,年均增长18%左右”^{[9]65}。农民的流动,打破了城乡之间泾渭分明的“楚河汉界”,给城市带来廉价劳动力及工业化、城市建设快速发展的同时,也对其赖以生存的农村社区产生了巨大冲击。农村青壮年劳动力的外流,不仅直接引发了农业生产主体老龄化与妇女化等经济问题,以及留守儿童、留守妇女、留守老人等社会问题,而且从更为深层次上导致乡村治理的困境、社区共同体的解体。

为应对农民流动下的农业与农村问题,国家对农村实行“多予少取放活”方针,树立“工业反哺农业,城市支持乡村”战略,逐渐加大对“三农”投入力度。“2003年至2007年,中央财政用于‘三农’支出达15060亿元,相当于前10年(1993年至2002年)的总和。2009年,中央财政支农资金达7161.4亿元,比上年增长20.2%”^[10]。但是,显而易见的是经济因素仅仅是社区维系的一种因素,绝非全部,仅仅依靠物质投入难以挽回农村社区衰落的颓势。对于农村社区而言,除了对物质资源的需求以外,更为重要的是要有能够利用这些资源的“人”以及分配这些资源的合理机制。现在所面临的最大困境:一是青壮年劳动力外出带来的社区主体“空心化”,输入的物质资源“无人能用”;二是社区成员之间、村民与社区之间的联系越来越少,相互信任程度与合作能力都在大幅下降,社区成员共同利益稀释、归属感降低,社区之所以为社区的基础不复存在。政府的惠农政策虽然一定程度上改善了“三农”处境,提供了最低安全保障,却因不能增加社会资本而无法重塑农村社区的内核。

传统农村社区的解体,是由城市化、工业化、市场化引发的社会总体变迁所致,重构农村社区既要加大以财政投入为主的物质投入,还应立足于农民群体整体性分化与流动的现状,不断增强社区内部社会资本的整合力度。

二、应对与限度:农民流向何方?

针对流动日益频繁、规模日益扩大的农民工群体,国家陆续出台了一系列政策及法规。2006年发布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》就农民工工资偏低和拖欠问题、农民工劳动管理、农民工就业服务和培训、农民工社会保障问题、为农民工提供相关公共服务、维护农民工权益的保障机制、农村劳动力就地就近转移就业、加强和改进对农民工工作的领导等多方面提出了建设性的意见。随后制定了《农民工参加基本养老保险办法》,力图解决农民工参加基本养老保险缴费难和转移难问题。针对农民工陆续出台的政策,体现了国家对流动农民,尤其是对进城务工农民的管理及服务的意识与水平都在提高。2010年1月31日,国务院发布的2010年中央1号文件《关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》中,首次使用了“新生代农民工”的提法,并要求采取有针对性的措施,着力解决新生代农民工问题,促进新生代农民工市民化。

与此同时,束缚农民半个多世纪的户籍制度逐渐松动。广东、江苏、湖北等省份已经按照把全省的“农业户口簿与非农业户口簿”改革为统一的“居民户口簿”,户籍改革正试图打破农业、非农业户口管理二元结构,废除由此衍生的“农转非”计划指标管理政策以及蓝印户口等户口形式,建立全国城乡统一的户口登记管理制度,逐步放宽户口迁移的限制,已具有合法固定住所、稳定的职业或生活来源为基本落户条件、调整户口迁移政策,根据经济、社会发展的客观需要和社会的综合承受能力,最终实现户口自由迁徙,逐步剥离有关部门附加在户口管理上的诸多行政管理职能,还户口管理的本来面目。2010年中央1号文件进一步明确指出:“深化户籍制度改革,加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策,促进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享有与当地城镇居民同等的权益。”

现有的政策跟进与体制变革,在农民工进城务工权益、社会保障乃至市民化等方面作出了引导及探索,显然与农民流动的行为特点、范围及其需求相比,还远远不够。从农民的流向来看,不仅存在“从家乡所在地的农村社区向单个或多个城市社区”的上向流动,也存在“从家乡所在地农村社区向异地农村社

区”的平行流动,还存在“从城市社区向农村社区”的下向流动及多频次周期流动等等。这些流动不仅是跨城乡的,而且也超越了特定的行政区域。这不仅要立足于特定行政区域内的城乡一体化,而且还应着眼于全国范围跨区域管理及服务的转移与衔接。《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》(2009年)在异地服务衔接方面做了有益的探索,但是无论以农民与市民平等化的标准衡量之,还是从农民流动的需求评判之,都需进一步完善相关体制机制。与此同时,与流动农民密切相关的一系列基本公共福利的内容与水平也有待丰富、拓展与提高。

总体而言,农民流动仍然受到城乡二元、地域分割的两种结构性因素的影响,在城乡二元体制方面,“迄今城乡有别的政策和制度并没有完全消除,城乡之间在户籍、居住、就业、社保、教育、医疗以及土地、产权等方面的二元化制度在相当程度上依然存在,基本医疗卫生服务及社会保障等制度设计仍是坚持城乡分离的思路,按照人们的身份和地域来设计,农民进城及流动仍受到诸多的政策上歧视和制度上的束缚”^[11]。在地域分割方面,“块块”管理体制下的“蜂窝结构”依然非常顽固,“改革并未同时构造出对地方政府的权力与利益的约束机制,加之区域经济增长指标成为地方政府官员任职考核、升迁的依据,地方政府作为相对独立的区域利益主体意识、地位和职能得以强化。地方政府已经具备‘经济人’人格特征,出于‘经济人’的自利动机,为在短时间内尽快实现自身利益的最大化,在区际博弈中,每个地区都选择了自己的最优战略”^[12] 122-123,这在很大程度上强化了各地利己且分割的管理及服务模式。不仅如此,建立在集体产权基础上的农村社区,同样也在排斥着外来流动人员,使之无法成为平等的社区成员。

在城市,一方面农民仅仅是地理入住,难以融入当地社会;另一方面,农民在城乡以及异地社区流动过程中,不仅其工作业绩难以累计,而且所需要的各种公共服务缺乏就地保障与异地衔接。农民在城乡之间、异地之间的自由流动,既是一种趋势,也是一种权利。无论从城镇的人口吸纳能力(社会体制变革、资源、地理空间等),还是从大规模人口的城镇化而言,大多数农民工真正融入城市还需要一个过程。2006年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》中指出:“我国农村劳动力数量众多,在工业化、城镇化加快发展的阶段,越来越多的富余劳动力将逐渐转移出来,大量农民工在城乡之间流动就业的现象在我国将长期存在。”现在的问题即是从农民走出农村之后,融入城市及自由迁徙与流动之前,这段时期内、这个过程中,我们应从农民流动的多端,即城市社区及农村社区管理与服务及其相互衔接着眼,在强化农民作为社会成员平等身份的基础上,加强社会治理体制在城乡之间、不同行政区域之间的一体化进程。

三、分流与衔接:社会治理创新之路

现阶段,社会各界在“工业反哺农业、城市支持农村”、促进城乡一体化发展格局方面基本达成共识。然而,从当前流动农民在城市、乡村及其城乡衔接点等多方面,仍然面临着物质、地理、体制、社会等诸多方面的现实难题。依据流动农民异质化、多样化需求及供给能力建立多层次、针对不同类型人群的、城乡一体的社会治理体制已是大势所趋。对于处于大规模流动的农民而言,应在机会均等、权利平等原则下,根据其流动范围及特殊需求,建立动态、异地相衔接的管理和服务体系。

首先,实现在乡农民安居乐业。在经济方面,继续坚持“多予少取放活”的方针,加大各级政府对农业基础设施、农业技术推广、农产品开发等方面的投入力度,对农业进行现代化改造,提升其产业化水平,增强其环境、社会、文化等多方面的功能,使其在粮食安全、农民收入等方面最大限度发挥其效能。在社区建设方面,以丰富及凝聚社会资源为重点,加快农村基层组织从“村组”向“社区制”转变,一方面适应农民流动、社区开放的社会新形势,建立以社区居民而非集体产权为基础的社区管理和服 务体制;二是提升社区组织在承接基本公共服务、提供社区服务方面的能力,促进村民自治向社区自治转型,提高社区居民参与社区事务的水平,增强社区凝聚力与归属感,真正将农村社区建成“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。

其次,促进在城农民融入当地。长期在城农民之所以不能融入当地社会,主要障碍在于城乡二元结构基础上的户籍制度及其附着其上的社会福利体制。对于长期供职于城市并一心想要在城市定居的农民,应逐步敞开城门,跟进相应的政策措施,促进农民工市民化进程。一方面,深入推进户籍制度改革,废除针对农民进城落户的各种歧视性政策,剥离现行的城镇户籍与就业、教育、医疗、社保和住房等多方面

的福利关系,逐步建立以居住地为基础的人口管理体制及公共服务体制;另一方面,开放城市社区,为新落户城镇的居民(包括农民工)提供与原城镇居民均等机会与平等权利,使其在社区自治与管理、社区事务、邻里关系等方面处于平等参与的地位,从而真正从地理入住到社会融入,实现其社会身份的市民化。

再次,完善流动农民异地可衔接服务。对于以农业为主、外出务工为辅的农民,虽然周期性地远赴城镇打工,却无心落户城镇的流动农民,需要在城镇、乡村及其异地衔接方面提供相应的管理与服务。一是保障这部分流动农民的土地承包权益,不得以进城务工为由收回承包地,在不撂荒的前提下,维护其各项土地权益。二是针对其周期性流动特点,在留守儿童、妇女及老人的照顾方面提供相应的社区服务,在涉及计划生育、社会保障等方面提供可转移的、可衔接的异地服务;在村委会选举、村级事务等方面通过适当方式保障其知情权与参与权。三是因土地流转、城镇居民“非转农”等原因入住农村社区的人员,应给予平等的社区成员身份,逐步废除建立在集体产权基础上农村社区封闭管理模式。

四、结论:流动中的农民异质分化及社会治理

农民在城乡之间、异地之间流动日益频繁与常态化,一方面在全方位地解构着“农民”的内涵,另一方面迫切需要相应社会治理及服务体制的变革。

1.从社区成员到社会成员:流动中的社会身份解构

自上世纪农业集体化之后,农民被以户籍制度为基础的制度体系赋予农民有别于市民的特定身份,“农民”的社会属性是在相对封闭的农村社区中得以实现的,离开该社区就意味着失去其社会身份,其主要依托是集体产权及行政控制。改革后,在城市化、工业化及市场化的背景下,农民超出所属的农村社区范围、大规模流动起来,越来越多的农民开始脱离作为主业的农业及作为居住地的农村,或在不同农村社区流动,其行为选择得以在广阔的城乡空间内实现,使社区成员一定程度上演变成社会成员。然而,农民还仅仅是地理上的流动,社会身份并未突破户籍所属农村社区的束缚,无法在异地实现社会融入。日益流动的农民不断否定着特定的农村社区身份,却遭遇到城市社区或异地农村社区的歧视性体制排斥。为适应流动农民的特性及其需求,变革相关管理及服务体制显得迫在眉睫且至关重要。

2.分类治理及服务:基于流动农民的异质性分化

流动起来的农民日益分化,异质化程度不断提高。以地域为参照,可将其划分为在乡农民、在城农民、异地(城乡之间或异地农村社区之间)流动农民。处于不同流动状态的农民对乡村、城市及异地相衔接的管理及服务体制产生了新的、各具差异的需求。针对这些不同流动状态的农民,需通过社会治理及服务体系创新,实现在乡农民安居乐业、在城农民融入当地、异地流动农民享受可衔接服务。显然,上述区分具有明显的阶段性与过渡性,最终目标仍然是促使农民摆脱既有的身份束缚,使之成为具有平等公民身份的社会成员,并能够自由迁徙、在居住地公平享受相应的公共服务。

[参考文献]

- [1] 蔡彩.中国流动人口问题[M].郑州:河南人民出版社,2000.
- [2] 李强.中国大陆城市农民工的职业流动[J].社会学研究,1999(3).
- [3] 王春光.社会流动和社会重构——京城“浙江村”研究[M].杭州:浙江人民出版社,1995.
- [4] 农村劳动力流动的组织化特征课题组.农村劳动力流动的组织化特征[J].社会学研究,1997(1).
- [5] 项颢.跨越边界的社区——北京“浙江村”的生活史[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2000.
- [6] 唐灿,冯小双.“河南村”流动农民的分化[J].社会学研究,2000(4).
- [7] 王春光.新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系[J].社会学研究,2001(3).
- [8] 林辉煌.江汉平原的农民流动与阶层分化:1981-2010——以湖北曙光村为考察对象[J].开放时代,2012(3).
- [9] 金三林,王宾,许召元.新时期农民工总体特征及发展趋势[J].开放导报,2011(4).
- [10] 王卫星.我国城乡统筹协调发展的进展与对策[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2011(1).
- [11] 项继权.城镇化的“中国问题”及其解决之道[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2011(1).
- [12] 孙海鸣,赵晓雷.2003年中国区域经济发展报告——国内及国际区域合作[M].上海:上海财经大学出版社,2003.