

城乡户籍制度下的农村城镇化与“农民工”

许经勇

(厦门大学 经济系, 福建 厦门 361005)

摘 要:农村城镇化是解决“三农”问题的根本出路。城乡分割的户籍制度和城乡二元经济结构,是农村城镇化进程中产生“农民工”这一特殊社会群体的基本条件。在我国特殊条件下,“农民工”是推进农村城镇化的生力军。但是,“农民工”所面临的歧视性待遇,又会制约城镇化的健康发展。把“农民工”转变为真正意义上的城市居民,是农村城镇化必须完成的艰巨历史任务。

关键词:农村城镇化;城乡户籍制度;“农民工”

中图分类号:F323.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2003)12-0050-05

一、城市化与城镇化

从理论上说,城镇化与城市化的提法,并没有本质上的区别。党的十六大报告之所以采用“城镇化”的提法,是为了纠正以往曾经出现过的偏差。从世界各国城市发展的历史经验看,城市人口的增长主要依靠农民的分化,也就是大量农民流向城市。因为如果仅仅依靠城市人口的自然增长,农村人口按照同样方式和速度再生,而没有向城市转化,那么,社会中城乡结构也就会处于相对静止的状态,不会有实质性的变迁。我国经济体制改革之前,农村人口向城市转移是受到极其严格的限制,因而导致城市化的严重滞后。1949~1978年的30年间,我国的城市化率仅提高8.3个百分点,年平均增长0.28个百分点,比世界同类经济发展水平的国家低20个百分点。城市人口占总人口的比重为19.4%,80%以上的农村居民被排斥在现代城市文明之外。据国家统计局预计,今后20年我国将有3.3亿人口由农村向城镇转移,平均年转移1500万人以上。我国农村需要向外转移的人口数量之多,仅仅依靠大中城市是不可能解决的,必须采取“两条腿走路”的方针,坚持中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。

那么,什么是中国特色的城镇化道路?有人认为指的是注重发展小城镇。我们认为这种看法并没有抓住问题的实质。因为在当今世界上,无论是发达国家,或者是发展中国家,都存在着大量的小城镇。例如,美国、法国、德国、意大利等都有上千个小城镇。应当说,发展小城镇是世界城市化的一个共同特点。正确的观点应当是中国特色的城镇化道路,集中表现在它是和解决农业、农村和农民问题紧密联系在一起。现阶段城镇化的主要目的,是解决农村人口向城镇转移,优化城乡人口布局,为建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入创造更加适宜的环境和条件。改革开放以来,我国小城镇之所以获得蓬勃发展,在相当程度上是和我国工业化道路联系在一起。即在城乡二元经济结构体制下,我国的工业化不仅表现为城市工业化,还表现为农村工业化,以及与此相联系的大力发展乡镇企业。正是乡镇企业的迅猛发展推动着小城镇的建设与发展。我国的小城镇建设是和我国的农村工业化以及“三农”问题的解决紧密地联系在一起。

收稿日期:2003-08-15

作者简介:许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济系教授,博士生导师。

分布于广大农村之中的小城镇居于城之尾、乡之首,既具有农村社区所固有的优势,又能发挥城市的功能,可以作为联结大中小城市和农村的纽带,逐步增强小城镇的辐射力和带动力,沟通城乡市场,繁荣城乡经济,缩小城乡差别。

我们强调发展小城镇对带动农村经济社会发展的战略意义,并不意味着可以忽视大中小城市的发展,而是必须坚持大中小城市和小城镇协调发展的中国特色的城镇化道路。改革开放以来,在农村兴起的小城镇,更多的是从农村地区自身的角度来规划,忽视了与大中小城市之间的依存关系,所以在一些地方(例如福建山区)虽然兴建了一些小城镇,但并没有起到带动周围农村经济发展的辐射作用。而我国沿海发达地区的广大农村,正是借助于大中小城市分布密度高、辐射能力强,以及辐射范围广的条件,带动乡镇企业和小城镇的迅速发展,加快城镇化进程,繁荣农村经济。离开大中小城市的辐射功能,小城镇就不可能得到健康发展,更谈不上独立地发挥改造农村经济社会的重任。珠江三角洲、长江三角洲、京津唐地区,之所以成为我国城乡经济最发达的地区,关键在于这三个地区都市经济圈的迅速崛起,大中小城市和小城镇协调发展,形成超级经济拉动引擎,极大地拉动该区域经济的发展。

二、城镇化进程中的“农民工”

我国农村人口城镇化过程中,出现一种很特殊的社会群体,即“农民工”社会群体。任何一个国家,从传统社会向现代社会转型过程中,必然经历一个产业结构和城乡结构的转换过程,以及与此相联系的,经历着由农业人口向非农业人口、农村人口向城市人口、农民向工人转化的过程。这个过程又是同社会流动人口和社会分化密切联系在一起。可以这样说,改革开放以来的最大社会分化,堪称农民分化,而农民的分化最明显的就是分化出一个独特的且人数越来越多的“农民工”阶层。所谓“农民工”,是指从事非农产业的农民,即其农民身份还没有或未能得以转换又在城镇从事非农产业生产经营乃至居住生活的。之所以形成这一悖论,是渊源于传统的城乡分割户籍制度。“农民工”是我国经济社会转型时期的特殊范畴,体现我国向现代化转变的过渡性特色。

本源意义上的农民是一个职业概念,是指从事农业生产劳动和取得土地经营收入的那部分劳动者。然而,在中国这种特定的二元社会结构体制下,农民又代表了一种身份。农民作为一种特殊身份,是与城乡户籍制度联系在一起,是指除了拥有非农业户口(即城镇户口)之外的所有人。农业户口是指落户在农村社区、与农业生产相联系的人口,而城镇则是由从事工商业等非农业人口构成的社区。城乡分割的户籍制度把农村人和城市人严格划分开来,把农民严格禁锢在农村社区范围内。以实行家庭承包经营为主要内容的农村微观经济体制改革,显著地提高了农业劳动生产率,在创造出更多农产品的同时,却也创造出大量剩余农业劳动力,并因此开始了农民从农业向非农业、从农村向城市转移的新时代。先是在农村社区范围内农民自发地向二、三产业转移,就地办起乡镇企业。于是,就有了“离土不离乡,进厂不进城”的“农民工”。这时候的“农民工”,户籍身份是农民,在家承包集体耕地,但他们又是在乡镇企业上班,从事二、三产业劳动,拿乡镇企业工资,就职业而言,他们已经是工人。随着经济体制改革由农村扩展到城市,城市二、三产业获得迅速发展,需要大量劳动力,再加上粮食、副食品的购销逐步放开,于是,“离土又离乡,进厂又进城”的“农民工”大量出现了。目前,“农民工”已远远超过城镇国有和集体所有制企业职工的和。“农民工”实质上已成为工人阶级的主力军,但在身份意义上仍然属于农民。进城“农民工”是指常年或大部分时间在城市企业务工,但户籍仍在农村的社会群体,也就是人们通常所说的进城“打工农民”。他们在现行的户籍制度下仍然被定为农民,但他们却已经从农民中分化出来,不同程度地融入城市社会,不再从事农业生产。

这就涉及到如何正确理解城镇化的本质和内涵。完整意义上的城镇化,不仅包括农村人口

向城镇人口的流动,还应包括转入城镇的那部分人口,同原有的其他城镇人口一样,享受同等的权利,获得同等的待遇,即完全融化为一体。问题的实质在于,“农民工”现象的出现,本来只能说是应急性的权宜之计,但却逐渐演变成一种制度性安排。“农民工”作为一种制度性安排,是和城镇化的本质要求相脱离的。由于有城市户籍的正规就业职工的利益是刚性的,他们的工资水平是呈上升的趋势;同时由于进城的“农民工”队伍越来越庞大,数量越来越多,劳动力供大于求的趋势有增无减,企业主往往采用更换工人的办法,使“农民工”的工资水平越来越低,更谈不上能够享受原有城镇职工的各种福利待遇。如此庞大的“农民工”,虽然已经从农村走向城镇,但却成为城镇的边缘群体,不被城镇所完全接纳。这就不难理解“农民工”问题的出现是与我国城镇化进程严重滞后联系在一起这一现象。现行户籍制度下形成的城乡二元结构,以及由此决定的城市的制度安排和基础设施建设的相对封闭性,使得相当数量的“农民工”只能成为城市当中匆匆来去的过客,而难以在城镇安居乐业。由此可见,“农民工”问题,本质上还是归属于农民问题。

三、“农民工”是城镇化的生力军

一个似乎不好理解的现象出现了,即一方面是城镇相当数量的劳动力找不到就业岗位,另一方面又有近1亿的农村劳动力涌入城镇就业。这说明了我国城镇的失业在相当程度上是属于结构性失业,同时也说明了进城“农民工”和原有城镇工人具有相当的互补性质,在城镇就业的“农民工”所从事的相当一部分岗位是原有城镇工人所不愿意进入的。我们不应片面地认为,大批“农民工”进入城镇,必定会加大城镇就业的压力。况且,大批“农民工”进入城镇,还会从消费的角度拉动城镇经济增长和二、三产业的发展,从而为扩大城镇就业创造条件。相反的,如果我们采取消极的办法,在城镇发动一次又一次的清退“农民工”(即以前在许多城市曾经出现的现象),必然导致农村有支付能力的有效需求下降,进而导致城镇企业开工不足,失业问题愈加严重。需要指出的是,尽管“农民工”在城市劳动力市场上受到一系列歧视性待遇,但却具有较强的竞争力,其失业率远远低于城市的实际失业率,完全可以称得上是低成本、高效率。如果没有数以千万计的“农民工”进城,我国的城镇化就不可能发展到今天这样的规模。客观现实表明,哪里的“农民工”聚集数量最多,规模最大,哪里的城镇化程度就最高,经济社会文化最为发达。珠江三角洲、长江三角洲、京津唐地区的发展现实,正是有力的证据。如果我们禁止“农民工”向城市流动,由于没有低工资的劳动力抑制城市工资水平的过快增长,城市化成本必然越来越昂贵,城市化速度必然大大延缓。从某种意义上说,“农民工”是中国城镇化的生力军、先锋队。

从我国城市经济增长的角度看,已经进城和将来可能进城的“农民工”,由于劳动力成本低廉,已成为拉动城市经济增长的不可或缺的重要因素。我国农民为城市的发展承担着繁重的资本原始积累任务。经济体制改革之前,主要是依靠工农产品价格剪刀差。经济体制改革以来,主要是依靠领取比城市职工低得多的工资,即借助于农村劳动力无限供给态势和城市劳动力市场分割格局,把“农民工”的工资压到很低的水平。后一种资本原始积累形式,对农民来说虽然带有歧视性,但却是有利的。因为大规模“农民工”进城,减少农村单位耕地面积的就业压力,有利于提高农业劳动生产率和增加农民收入。20世纪90年代后半期以来,农民收入的增长,主要不是依靠农业收入,而是依靠非农业收入,特别是农民进城的打工收入。2002年与1998年相比,农民外出就业的劳务收入增长68.4%,对农民收入增长的贡献率达70%。大规模“农民工”进城,虽然从劳动力供给总量角度看,城市的就业压力是增大了,但是,由于“农民工”的就业渠道与城市原有职工的就业渠道,在相当程度上是分流的,因而其就业压力主要不是来自“农民工”。纵观经济全球化进程,为了增强我国经济竞争力,拉动城市经济的增长,应当充分发挥劳动力供给充裕、劳动力成本低廉的优势。这种优势起码还可以持续二、三十年的时间。我国现阶段利用农村劳动力资源供给充裕的优势,可以为城乡经济结构的变革提供较长时期的低成本经济增长动力。

如果劳动力市场发育正常,宏观调控得当,是可以做到既促进城市经济增长,又增加就业数量。这就要求我们必须转变决策观念,视“农民工”为结构调整的积极力量,坚持用行之有效的城乡协调发展的思路,来解决城乡就业与再就业问题,千方百计促进城市经济的增长,并由此带动城镇化的发展。

四、促进“农民工”转变为城市居民的对策

数以千万计的农民进城“打工”,冲破传统体制的约束和习惯势力的束缚,是中国农民积极参与工业化、城镇化、现代化的自觉行动和创新行为。为了加快中国的工业化、城镇化、现代化进程,充分调动广大“农民工”的积极性和创造性,客观上要求必须因势利导地解决“农民工”所面临的歧视性政策和歧视性待遇,还“农民工”予国民待遇,即实现“农民工”向市民的转变。但“农民工”要真正地转化为市民,并不是简单地宣布“农民工”的市民身份就可以实现的,必须因势利导地采取以下一系列对策:

首先,必须改革长期实行的城乡分割户籍制度。中国各地目前正陆续推行新一轮户籍管理制度改革,沿用多年的户口迁移审批制度在许多地区已逐步被取消,取而代之的是以条件准入方式、按实际居住地进行户口登记管理的新模式。这一户籍制度的变革,将有望使城乡人口之间原有的身份差别从根本上得以改变,实现公民的自由迁徙和择地居住。为此,中国从2001年开始着手推进小城镇户籍管理制度改革,逐步降低农民进城的“门槛”。目前全国参与户籍改革试点的小城镇已达到2万多个。吉林、广东、福建、湖南、江西、浙江、山东等省份还相继在更大范围内对现行户籍制度进行了相应的调整和改革。截至目前,全国约有近半数的省、市加入到全面户籍改革的行列。这些户籍改革的共同目标是按照在居住地登记户口的原则,建立城乡统一的户口登记制度,从根本上打破“二元结构”户籍管理模式。以条件准入取代进城人口指标控制,逐步放宽户口迁移的限制,以具有合法固定住所、稳定的职业或生活来源为基本落户条件,最终实现户口自由迁徙。积极而又稳妥的做法应当是先放开中小城市和小城镇,实现人口自由迁徙,而在特大和大城市实行相对迁移控制,优先解决当地发展所需人才和劳动者的户口迁移。

其次,必须着力提高“农民工”的文化素质和就业技能。我国“农民工”问题的出现,毫无疑问是与我国城乡分割的户籍制度密切相关。但是,这并不意味着只要改革传统的城乡分割的户籍制度,宣布取消“农民工”的农民身份,就可以毫无阻力地推进我国城镇化进程。姑且不说由于体制存在的惯性和改革的渐进性,还会在一段较长时间内,使得大量进入城市社区的“农民工”无法在城市社会中获得合法的市民资格和工人身份;“农民工”现有的文化素质和就业技能,也很难使他们在城市就业竞争中处于平等的地位。我国目前农村人口总体素质很低,农民平均受教育年限不足7年,大专及大专以上文化程度的人数只占0.16%。相对于城市居民,就整体而言,“农民工”受教育程度较低,他们只能在低层次的产业中形成过度性竞争。随着城市经济水平的提高和高新技术产业的兴起,可供低素质劳动力转移的领域越来越窄,这将会给“农民工”向真正意义上的市民转变蒙上一层阴影。如果这部分进城的“农民工”没有获得相应的就业岗位,就会成为城市中的弱势群体。即使从表面上看来,这部分人已经进入城市了,已经人口城市化了,但实际上,从享受城市文化,从满足人的基本生存需求及各种不同层次需求的角度看,这种表面现象的人口城市化,并不是真正的城市化。因为城市化的本质是为了让人民享受现代城市的物质文明和精神文明。

再次,必须增强“农民工”货币资本原始积累能力。农村人口城镇化,是一个伴随着资本原始积累的经济过程。城市二、三产业部门通过资本原始积累,增强吸纳农村人口的能力,与此相联系,农民通过自身的资本原始积累,增强进入城市安居乐业的能力。如果农民自身的资本原始积累严重滞后,农村人口向城市的转移就只能形式上的转移,而不可能是实质上的转移。即农

民虽然进入城市,却享受不到现代城市的文明。由于绝大部分农民尚未纳入社会保障体系,已经进城的“农民工”享受不到城市居民一样的待遇。在住房、医疗、教育、养老等方面,“农民工”只能自己承担高额的费用,因为受政府财力的限制,政府是很难把对原有城镇居民的义务,扩大到进城的“农民工”身上。这就需要“农民工”积累最低限度的货币资本。

此外,必须在全面繁荣农村经济的基础上逐步缩小城乡差别。党的十六大报告在论及“三农”问题的解决途径时,概括为:“全面繁荣农村经济,加快城镇化进程”。全面繁荣农村经济和加快城镇化进程,是相互制约、相互促进的互动关系。如果农村经济繁荣不起来,城镇化进程就不能加快;如果忽视了农业和农村自身的现代化,忽视了农民收入的持续增长,“三农”问题就不可能得到根本解决,更谈不上把“农民工”转化为市民。农村工业化、城镇化过程,包含着农村人口自身的生活消费方式、闲暇生活方式、社会交往方式、工作方式、思维方式、价值标准及接受现代化传播和教育的程度等各种因素在内的变化,其实质就是农村地区生产力结构、生产经营方式、收入水平与收入结构、生活方式、思想观念、人口素质等方面与城市文明逐渐接近,趋向同一的自然历史过程,是城乡差别逐步缩小、融合,并最终走向城乡一体化的自然历史过程。城市化是一个双向互动的关系,而不是城市单向地把农村化过来,还表现为农村通过自身的发展以及城市文明的普及,逐步转化为城市。即城镇化不仅仅表现为农村人口向城镇的转移,而且表现为城乡差别的缩小,乡村的生存方式、生产方式、生活方式、人口素质等逐渐向城市接近,乃至最终融为一体。只有当这个过程演化到一定程度,社会转型意义上的“农民工”必将成为过去,转变为真正意义上的市民。

参考文献:

- [1]许经勇. 中国农村经济改革研究[M]. 北京:中国金融出版社,2001.
 [2]许经勇. 论我国资本原始积累[J]. 新华文摘,1992,(3).
 [3]杜润生. 中国农村制度变迁[M]. 成都:四川人民出版社,2003.
 [4]陆学艺. “三农论”[M]. 北京:社会科学文献出版社,2002.

Urbanization of Rural Areas and “Farmer Workers” in the System of Urban and Rural Registration

XU Jing-yong

(Department of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Urbanization of rural areas is the fundamental solution to the issue of farmers. Separated registration system of the urban and rural areas and the dual economic structure of the urban and rural areas are the basic causes of the special social community of “farmer workers” in the process of urbanization of rural areas. Under the special circumstances of china, “farmer workers” is the new force to promote the urbanization of rural areas. The biased treatments faced by the “farmer workers” will restrain the healthy development of the urbanization of rural areas. Converting “farmer workers” into urban citizens in the actual sense is the hard historical task that must be fulfilled in the process of urbanization of rural areas.

Key words: urbanization of rural areas; registration system of the urban and rural areas; “farmer workers”