

## 关于新时期“农转非”问题的思考

张兴校 马翦玉

(云南农业大学经贸学院,云南昆明,650201)

**摘要:**目前学术界和理论界普遍认为要解决“三农问题”,就必须减少农民,将农村剩余劳动力转移到城市,即“农转非”。由于“农转非”制度的历史原因、现阶段制度的不确定性、城乡文化冲突等原因,“农转非”问题并没有得到很好解决。该文提出了各级政府应切实考虑农民利益和意愿,以农民为主体,做好“农转非”的准备和社会保障工作;缩小城乡差别和文化隔阂;加快建设中小城镇,使其成为吸纳农民的主要阵地;有层次、分阶段地进行转移,切实解决中国的“农转非”问题,加快实现城市化。

**关键词:**农民;农转非;城市化;市民

中国共产党和中国政府在21世纪初已经提出,中国下一阶段的目标是全面建设小康社会,并指出建设小康社会的重点和难点都在农村,没有农村的小康,就没有全面的小康。为了实现这个目标,中共十六大和十六届三中全会明确提出了具体的政策方向,即统筹城乡经济和社会发展,走城乡一体化之路。在十六届五中全会,提出了建设社会主义新农村。这是一个具体化的过程,而在这一过程中,农民将是新时期这一战略措施具体化过程中的最重要的角色<sup>[1]</sup>,必须围绕这一角色、这一主体来发展,要尊重农民的利益和意愿。而不是反客为主,将农民作为一个客体来看待,损害其利益,不顾其意愿,主观地、人为地、强制地使农民从某一状态的“弱势群体”转变为另一状态的“弱势群体”。

随着中国工业化的程度不断加深和扩大,中国的城市化、城镇化的要求也越来越高;城市化、城镇化的速度也越来越快,这是符合中国国情的,并且是中国经济和社会协调发展的客观要求。城市化、城镇化过程中,一个重要的内容即为农民的“非农化”过程,即向市民转变的问题,也是减少农村剩余劳动力(存在1.5亿以上)的过程,对于中国的“三农问题”和整个国家的发展都具有重要的战略意义。

### 1 “农转非”制度的起源及其演变

中国对农业户口与非农业户口的区分开始于

收稿日期:2006-08-07

作者简介:张兴校(1982-),硕士研究生,主要从事农业经济管理研究,E-mail:zhangxy3124@163.com;马翦玉(1964-),副教授,主要从事农村发展与区域经济研究。

20世纪50~60年代。1963年以后,公安部在人口统计中把是否吃国家计划供应的商品粮,作为划分户口性质的标准,吃国家定量供应粮食的户,即城镇居民户,就划为“非农业户口”。1984年2月,在正式文件中首次使用“农转非”一词。1989年11月,国务院发布的《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》中第一次正式解释了“农转非”的含义。“农转非”应包括通过升学、招工、参军转干、军人家属随军等所有从农村迁移到城镇、户口由农村户口转变为城镇户口的人口。也就是说,凡是1958年《户口登记条例》及其以后户口迁移条例和国家政策中规定允许的由农村迁入城镇的户口都属于“农转非”。如前所述,自从1958年中国实行了限制农村人口向城市自由迁移的户籍制度之后,整个六七十年代,国家一直严格控制“农转非”人口的增长。直到1977年底,“农转非”政策才开始松动。大致从1980~1989年,是“农转非”制度的调整时期。这次调整主要是放宽了“农转非”的条件,对一些特殊部门和行业实行了照顾性政策。大致在1992年开始,是“农转非”的混乱时期。1992年,各地卖户口风潮骤起,在严令禁止买卖户口行为的同时,公安部匆忙出台了试行“当地有效城镇居民户口”政策,各地不断出现蓝印户口、红印户口等五花八门的“农转非”户口。据有关部门统计,截至1995年,国家及中央有关部委出台的“农转非”政策有36项之多。不过,新时期的“农转非”政策并没有改变1958年以来的户籍迁移制度的实质<sup>[2]</sup>。总之,1977年之后国家连续出台的一系列“农转非”政策并没有解决所预期解决的问题,反倒使“农转非”问题更加混乱。

这些“农转非”政策到目前也没有从根本上推动户籍制度的改革,更没有建立起良性的户口迁移秩序。

## 2 制约或影响“农转非”的原因分析

2003年,北京政府出台了“农转非”的一些优惠政策,江苏省的部分地区为了加快城镇化的速度,也出台了一些“农转非”措施,但两地遭到了不少农民的反对和拒绝<sup>[3]</sup>。在中国的“农转非”过程中有不同的人群:一类是升学、参军转干、军人家属随军等所有从农村迁移到城镇、户口由农村户口转变为城镇户口的人口;一类是在城镇化过程中一些失地农民,这一类是被动的;还有一类是一些私营企业主、个体户、农民工等长年在市里工作,但并没有成为市民。在调查中发现他们中有很大部分不愿或无法成为市民,想成为市民的愿望不强烈,甚至深恶痛绝。为什么?

### 2.1 原有户籍制度的束缚和现“农转非”制度的不确定性

从1952年起,中国对人口进行了城乡不平等的划分,分为农村户口和城市户口,并将其割裂开来,阻止农村人口流入城市。城乡分割的二元结构长期存在,加上工农业产品剪刀差,使得农村和城市的差距越拉越大,阻碍了中国城市化的发展,增加了“农转非”的难度。1977年之后国家连续出台了一系列“农转非”政策,随着时间的迁移,那时的政策已无法解决现在的问题,但是目前中央并没有出台新的明确的政策,各地“农转非”政策也没有从根本上推动户籍制度的改革,更没有建立起良性的户口迁移秩序,存在着很多不确定性,使得很多农民对之产生不信任感,处于一种观望态度。

### 2.2 “农转非”后的农民并不能得到市民待遇和社会保障

目前,在中国,随着城市化的不断扩大和深入,在现实生活中迅速出现一个新的社会群体——失地农民(即被征地农民)。现代农业经济理论认为,每征用一亩地,就伴随着1.5个农民失业。据调查,全国1999—2001年被征用的耕地已超过1887万亩,造成近3000万农民失去土地,照此速度发展,2030年,中国失地农民将有现在的4000万左右增加到1.1亿人<sup>[4]</sup>。这部分农民是被迫转变为市民,而非自己意愿。由于农民的自身素质不高、缺乏技能、生活方式与城市不相同,难以适应城市生活,大量失地

农民的生活、生存成了很大的问题。很多失地农民沦为了“种田无地、上班无岗、低保无份”的现代“三无”游民。

除了上述由于城市化使得农民被迫沦为所谓的“市民”之外,在中国的现阶段,还有大量涌入城市的农村人口,即所谓的“民工潮”,在这个大的人群中也不乏掌握一些高技术的农民工或私营业主等人群。他们中的很多人长时间的在城市工作,也已慢慢适应了城市生活。但是由于政府的限制和管制,或者家人无法进入城市或成为城市市民难,加上自身素质不是很高,子女的教育(据了解,农民工子女在城市的上学费用是城市子女的4—5倍)、父母的养老、医疗保障、自身的医疗、养老保障难以得到市民待遇,况且,在城市的生活成本远高于农村的生活成本,使得他们中的很多人不大可能成为真正的市民。

### 2.3 农村文化与城市文化的冲突

由于长期的城乡分割,工农业剪刀差的存在,使得城市与农村的差距越拉越大,长此以往,城市市民在不知不觉中形成了一种优越感。市民阶层受到固有的世俗观念影响,至今仍视农民为一种“身份”(地位),天生就只该在农村里种地,农民的职业是低贱的,城里人原来就比“乡下人”高等。城市市民的伦理、道德观念和习俗习惯随着工业文明的发展也带来了他们对农民的排斥和歧视。另一方面,城市大都是以自我为中心的家庭模式,在邻里之间交往甚少,以一些朋友或业务往来作为社交圈,对农民是冷淡甚至敌对的态度。城市生活节奏快、消费观念超前,这与乡村文化——憨厚、朴实、热情好客、重视血缘、地缘关系,相对轻松、悠闲——有很大的不同,所以初到城市的农民在衣、食、住、行、社会规范等方面常常感到不适应,再加上,现在的农民与原住市民交往甚少,比较闭塞,这也与城市市民的排斥不无关系,导致了农民工与城市市民的隔阂和排斥越来越大,形成恶性循环。这是城市对农民很大的“推力”,相反,在农村有股强大的“拉力”,如家人团聚的欢乐、熟悉的社区环境、已有的社交网络、亲切的语言(乡音)环境等。这一“推”一“拉”,使得众多农民不能也不愿成为城市市民,而乐意在城市与农村之间来回流动。如果在城乡差距很小,城市人口和农村人口的可支配收入相差不是很大的情况下,可以说农民更倾向于生活在熟悉的农村。

## 2.4 “农转非”的农民缺乏组织,降低了农民与政府的谈判能力

不论是因失地而被迫转为“市民”的农民还是从乡下进城的农民,他们在城市或是单独分散居住或是有一定血缘或地缘关系的人在一起居住,但总体上,他们的力量是很薄弱的,加上自身文化素质不高,缺乏一定的农民组织或其他社会组织,无法与当地政府进行谈判。如在征地过程中,政府只需要付给原有农地所有者主体比较少的土地补偿,就可以改变土地性质,将土地强制变为国家所有而发生产权的根本改变,显然有失公平原则。与农民相比,在土地非农化过程中政府部门获得了巨大的收益。根据国家有关统计资料显示,土地收益分配中,农民只得5%~10%,村一级得25%~30%,政府及有关部门得60%~70%。有关资料显示,政府通过“征用—转让”这一过程,土地增值收益占51%~93%,获得了大量的权力租金,这也是旧城改造、新城建设遍地开花的一个原因,利益的驱动,为政府“政治创租”创造了环境。政府和失地农民之间利益分配机制的缺失或未制度化,从成本价到出让价之间所生成的土地资本巨额增值收益,大部分被中间商或地方政府所获取。

## 3 解决现阶段“农转非”问题的措施和建议

### 3.1 彻底打破城乡二元结构,改革户籍制度,建立城乡统一的劳动力市场

长期以来,城乡分割的二元结构造成了城市与农村的巨大断裂。并在继续影响着农民城市化的过程。不合理的户籍制度和附着在户籍制度上的就业权、居住权、教育权、社会保障权等权利的分隔,导致了农民工在城市中无法获得合法的身份。因此,要实现农民身份到城市身份的转变,就必须打破城乡二元结构,深化户籍制度改革,取消以居住和职业来划分农业居民和城镇居民的制度,保障农民正常迁移和择业的权利,使国民不分地域,享受平等待遇;还应进一步统一城乡劳动力市场,取消农民进城务工的各种限制,形成城乡劳动力平等就业的制度;要加强对农民进城务工的引导和管理,有条件、有步骤地将进城农民工转为城镇居民。

### 3.2 建立健全维护进城农民权益的法律和制度

农民的经济、政治和社会权利在中国不同程度上受到制度上的剥夺,无法和城市市民一样享有自

己的合法权益,需要通过逐步法制化的途径来加强对农民利益的保护。从目前最急需保护的权利来看,农民在城市劳动力市场上应该享有平等的就业权、劳动保护权和相应的社会保障权,而现有的《劳动法》、《工伤保险条例》等法律法规主要使用于城镇居民,无法实现对农民工的保护,应当尽快根据实际情况加以修改,进一步扩大和具体化其适用的对象范围,将农民工的权益保护纳入其中,为农民工提供更有效的法律保障和社会保障。农民工大多经济状况较差,缺乏法律知识和维权手段,权利受到侵犯时,由于上述原因及诉讼成本高昂,较难通过司法途径来获得救助。因此,建立农民合作组织等和司法援助制度,帮助农民维权提上日程。

### 3.3 妥善解决失地农民就业保障问题

大力发展城郊劳动密集型企业,同时积极向第二、三产业转移就业。城郊中小企业是农村城市化过程中的重要经济支撑,也是推进农村城市化的关键。鼓励和引导当地企业招收农村劳动力,出台相应的优惠政策对积极招收当地失地农民的企业给予奖励。建立失地农民就业专项资金,实施再就业援助。主要用于岗位补贴、职业技能培训、小额贷款和贴息、再就业补贴等专项支出。并筹集失地农民小额贷款担保基金的担保基金。政府投资开发的公益性岗位,应优先安排持证的失地农民。加强失地农民就业培训,努力提高他们的素质和技能。制定各种优惠政策,鼓励失地农民自主创业和自谋职业。

### 3.4 采取分层次、有阶段的“农转非”政策和措施

从目前的实际出发,农民工阶层可分为4个集群:失地农民集群、经营户集群、技术人集群、低技能劳动力集群<sup>[5]</sup>。由于中国现阶段经济社会的发展状况以及国家财政还无法使农民一揽子的转变为市民,因此,分层次、有阶段地使农民转变为市民是必要和现实的。中共十六届三中全会通过的《决定》表明,“在城市有稳定职业和住所的农业人口,可按当地规定在就业地或居住地登记户籍,并依法享有当地居民应有权利,承担应尽义务。”(1)失地农民集群。土地被征用,他们失去了赖以生存的根基,这部分农民应及时确认他们的城市居民身份,转为城市户口,享受城市居民的各种福利待遇,在就业问题上应按照政府扶植、政策引导、市场运作的思路多渠道予以解决。(2)经营户集群。这部分农民一般具有一技之长,有一定的经营头脑和管理经验;有

较固定的谋业手段,并长期居住在城市,已初步融入了城市生活;他们作为进城务工的农民,是较富裕、较稳定的阶层。应当将这部分农村居民及时转变为城市居民。(3)技术人集群。这部分人一般具有各种专门的生产劳动技能,在很多生产或服务部门已成为不可缺少的技术人才,甚至骨干,有相对稳定的经济收入和工作岗位,可以对这部分农村居民转为城市居民。(4)低技能劳动力集群。他们一般不具有经营管理能力,也无劳动专长,收入微薄、经济力量薄弱、工作不稳定、流动性大。对之转变为城市居民应区别情况区别对待。总之,对这四个阶层的市民化,应在尊重他们意愿、不损害其重大利益的基础上有层次、有阶段地转变为市民,并应使他们在市民化后能享受同样的市民待遇,包括他们的子女。

### 3.5 引导改变市民对农民或农民对市民的文化对立

通过正式或非正式的制度,建立起相应的促进市民和农民相互融洽的社会机制,建立和谐社会。在城市,应通过相关政策、舆论、大众传播媒介等手段,树立正确的“公民”观念、“权利平等”理念,改变一些城市市民对农民工、“准市民”的偏见和歧视,通过多种途径在社会伦理道德、习惯风俗和意识形态方面不断促进城市市民和农民工或准市民之间的交往和沟通,从而为农村居民顺利地转变为市民,融入城市作好铺垫<sup>[6]</sup>。对于农民,要转变为市民,应该尽快转变乡村文化风俗习惯,融入到城市的主流文化中去,积极地适应它而非排斥它。尽快转变价值观念、生活方式等,在社会规范上应遵循城市要求。通过积极地培训和学习,提高劳动技能,适应城市工作岗位的要求。积极学习和适应城市生活和主流语言,主动与市民交往沟通。

### 3.6 加快中小城镇建设,把中小城镇作为吸纳农民的主要阵地

随着中国经济的快速发展,农民世代相传的一小点土地的收入已无法满足他们的生产生活需要,因此,现阶段,大量的农民涌入大城市。但是,大城市对农民的吸纳是有限的,对于“农转非”的容量更是有限的,然而,中国有大量的中小城市需要大力发展,人力资源(资本)却是最重要的要素之一,为此,现阶段应该放开农民到县级市、县城及县以下小城

镇落户的限制,建立以居住地划分城镇人口和农村人口,以职业划分农业人口和非农业人口的户籍管理制度,彻底消除户籍制度“等级烙印”的功能,最终实现城镇户籍管理一体化。与此同时,在农村小城镇逐步建立有利于农民成为永久性城镇居民的社会保障制度。这一方面有利于农村劳动力向城镇转移,加快中国城镇化的步伐;另一方面有利于农村土地的合理流转,实行土地规模经营,提高土地使用率,增加农民收入。

## 4 结束语

随着中国工业化的迅猛发展,城市化的速度随之迅速加快,在这一城乡一体化的过程中,必然涉及到“农转非”这个问题。这是不可避免的,世界上很多发达国家或发展中国家都相继经历过这一阶段,但中国应避免出现“拉美”现象,走良性发展的道路。政府(尤其是地方政府)必须从农民的角度看“农转非”问题,切实考虑农民利益,为农民着想、急农民所急,切实做好农民转变为市民的各项工,以及“准市民”真正融入城市的准备工作和事后在城市生活的保障工作等。发挥农民的主体性、自主性、能动性和创造性<sup>[7]</sup>。以全面、协调、可持续的科学发展观建设全面小康与和谐社会。

### 参 考 文 献

- [1] 汤安中. 读不懂农民 读不懂中国[M]. 改革出版社, 1997.
- [2] 秦昊扬, 赵文远. 新时期“农转非”制度评析[J]. 西南交通大学学报, 2004(5).
- [3] 南音. 农转非遭受农民冷脸[J]. 农村实用技术和信息, 2003(5).
- [4] 王燕华, 张大勇. 城市化进程中农民工群体的“再社会化”问题——农民转化为市民的一些制约因素思考[J]. 中国农业大学学报, 2004(01).
- [5] 白志礼. 另类思考: 从转移农民到转移农户[J]. 农业经济问题, 2005(12).
- [6] 胡平. 简述城市农民工市民化的障碍及实现途径[J]. 农村经济, 2005(5).
- [7] 李阎魁. 城市化过程中农民的主体性建设[J]. 城镇建设, 2005(11).