

改革的新创制：农村的城市化与农民的转型

孙 津

(北京师范大学,北京 100875)

摘要:中国农村的现代化建设进入深入创制的新时期,其核心问题,是土地生产关系的创制和农民自身的转型。从城乡关系的实际情况以及农村人口的转移来讲,该创制包括两个基本的现代化建设任务。其一,农村必须实施自己的城市化,而不仅仅是建设小城镇、更不是被动地接受既有城市的扩张需要;其二,农民必须在这种城市化的同时实现转型,也即农民将作为农村和农业的现代化建设主体,使农民本身不再成为“问题”。为此,国家批准新建一大批由农民自己建设的建制城市是一个可行的途径。

关键词:农村城市化;农民转型;现代化创制

中图分类号:F299.21 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2009)31-0051-06

改革开放三十年,中国农村的发展到了需要制度和模式创新的时候,即“创制”,农村的现代化建设进入深入创制的新时期。农村发展的途径和结果体现于两个事实,一是农村在经济业态和生活方式上的改变,二是农民综合素质的提高。这两个事实事关同一个问题,即农村多余劳动力及其相随人口的转移。这些人转到哪里去?现在的情况就是城市。到了城市如何生存?现在的情况就是农民如何融入城市,也就是具有在城市生存、生活和发展的整体能力。但是,据各方面专家的看法,需要转移的农村人口达四亿之多,现有城市无法容纳,而进城农民在为城市作贡献的同时,也带来了城市难以承受的压力、各种社会矛盾和不稳定因素。不仅如此,“农民工”实际上已经成了一种既非农民也非城市居民的特有身份,他们作为非正常流动型就业群体,也带来了巨大的经济浪费和发展的制约。因此,必须在两个基本方面进行新的创制。一方面,农村必须实施自己的城市化,而不仅仅是建设小城镇、更不是被动地接受既有城市的扩张需要;另一方面,农民必须在这种城市化的同时实现自身的转型,农民将作为农村和农业的现代化建设主体,使农民本身不再成为“问题”。

1 给农民自己建设城市的土地

农村的问题很多,但真正涉及农民利益和社会

稳定的问题都是由城市化扩张带来的。一方面,城市扩张因占用土地,突出了城市和农村的矛盾,从而带来城乡统筹的问题;另一方面,农民的根本出路在于城市化,而土地制度(尤其是土地变性)的限制使农民的利益总是被动地由既有城市来安排,并由此不断生成各种社会不稳定因素。因此,不仅城市化和土地问题有着紧密联系,而且这方面的创制已经成为农村发展的迫切要求和转折点,城乡统筹也只有基于这个前提才会有真正的实效。

撇开农业土地生产关系不谈,农村的城市化是农民摆脱土地束缚的真正解放,农民可以选择他对待土地的拥有和使用方式,包括从土地上退出。在中国,农民人数众多不仅是历史的客观情况造成的,而且是人为的制度安排。1954年,中国开始土地集体化改革,1958年,中国实行严格的城乡分立户籍制度,从此,农民占人口绝大多数的状况就被固定下来。所谓固定,是指除了国家的安排和干预,农民无论自愿与否、贫富与否都不得离开土地。因此,即使改革开放生成了大量农民脱离农业生产和农村生活的现实需要和可能机会,农民在本质上还是被土地所束缚。这种束缚体现为土地对于农民的特殊性,即土地是作为生产资料、生活条件和生存环境等因素的综合功能体与农民构成共生关系形态的。因此,土地解放的本质,在于农民摆脱生产、生活和生存三位一体的土地束缚,而中国现代化也只有解放土地才能最终解放农民。从纯粹的经济角度来说,一方面,务农农民必须能够以增进土地的产出和经营效益的方式摆脱土地的束缚;另一方面,多余的劳动力(他们及其家庭占现在农村人口的半数)必须

收稿日期:2009-03-30

作者简介:孙津,中国农民问题研究中心主任,教授,博导,主要从事政治学、社会学和农民问题等方面的教学和研究。

有能够自己建设城市的土地,而不是挤进城市打工,或者在城市的扩张中艰难地讨要自己的利益。

事实上,农民自己建立城市是中国实际情况的必需。从务农来讲,即使不考虑农业产值的刚性局限,从土地对于农民不仅仅是生产资料(实际上农民从来就无法将其土地真正地 and 完全地作为生产资料来对待、占有和使用)来讲,农民今天的困境仍然在于,他既无法完全脱离土地,又不可能依靠土地致富。土地对农民的另一个束缚,正是责任制本身的局限与弊端。即使肯定了土地流转的合法性,但是允许流转的也只是承包经营权,不得违背土地的集体所有制性质。中国的自然状况不可能使农业人口减少到发达国家那样的比例,社会主义共同富裕的原则也不可能让中国像西方那样经历一个迫使农民破产、甚至“消灭”农民的过程。因此,唯一的出路,就是创制一种适合土地解放的新型土地所有制。从现实来看,这种创制主要面对三个矛盾,即土地的公有性质与个体对土地的真实占有、实施市场经济与土地并不能市场化使用、城乡统筹与最终的决策权在城市而不在农村。

针对上述矛盾,可以大致看出新型土地生产关系创制的基本途径。比如,实行土地公共所有制;建立基层单位共同体的权力代表和利益代理组织;建立国家控制与市场交易相结合的土地管理制度和运作机制等。随着这些创制带来的土地解放,农村人口众多将不是问题,因为农民数量多少的辩证法将体现为对以下一些内容的处理。首先,农民的主体地位和相应权益不再与土地相联系,而是以公民待遇为标准;其次,务农成为一种职业选择,而且不与身份资格的土地责任制相联系;第三,在使用土地方面,建立一种对包括农民在内的所有人都适用的土地进入和退出机制;第四,土地的生产资料功能可以与土地的其他功能(包括生活、生态、环境等)剥离开来。

在这些途径中,真实的形态不仅是大批新建城市的出现,新型土地生产关系对于留下来务农的农民也才会真正有意义。就中国农民问题的产生来讲,新民主主义革命初期对农村划分阶级,目的是发动广大农民组成革命的主力军。现在,中国农村的情况发生了巨大的变化,主要体现在两方面。其一,尽管从城市统辖和管理农村、而农村并不具有自主发展权来讲,历来就不存在所谓的城乡“二元结

构”,但是就各项权利和发展形态的区别来讲,城市和农村长期以来确实是两个相互分立的社会。现在,这种城乡分立正在、甚至已经变成城乡的交叉和混合,“二元”的根据和界限越来越模糊。不仅国家把城乡统筹作为整体现代化主要的基本政策之一,而且现代农业经济形态的建设、农村的城市化进程、城市向农村的扩张、各种现代产业的城乡共同经营形态、以及越来越多的“农民工”进入城市等等现象都表明,很难再从理论和实践上把城市和农村相互分立了。其二,国家的发展正在由侧重积累的形式,转变为重视提高人民生活水平以及相应的各种积极保障。在这个变化中,尤其突出的是对农民生产和生活的扶持和保障(包括“扶贫”),国家日益在身份和权利上把农民作为与城市居民平等的公民来对待,并逐步为其兑现共同富裕的承诺。

上述两个主要变化预示了农村发展的形态变化可能,即农民可以通过自己兴建城市来改变农村的经济业态和生活方式,从而从根本上摆脱土地的束缚。在此意义上讲,如果说最初的农民阶级划分,是为了认识和运作确保革命成功所必需的敌、我、友关系,那么,现在和今后农民数量多少的辩证法所反映或体现的,就将是中国现代化的真实状况,甚至中国现代化的状况将会如何,也是由对于农民数量多少的辩证法运用来决定的。因此,现在的农民数量多少并不是人心向背的标准,而是农民如何通过自身转型达到现代化发展的问题。就直接关系到、或者体现为农民数量的多少来讲,这个辩证法所要处理的问题及其主要政治特性,大致包括以下几个方面,即随着农民身份变化而生成的新型群体、农民不再因为其人口众多而具有重要性、以及伴随着农民自身转型而出现的某种新型的身份形态及其相应的经济和城市形态等。上述问题都需要有相应的功能和结构载体,从空间上讲,就是农民自己的、或者说以原住农民为主的新型城市。

这些问题仅仅从道义上倡导工业反哺农业、城市支持农村是不可能解决的;同样,只要农民没有摆脱土地束缚的途径和载体,再多的惠农政策、以及由城市主导和统辖的城乡统筹都不可能使农民持续增收,也不可能使农村的经济业态发生根本的现代化转变。唯一的出路只能是让农民自己建设城市,从而实现土地资源利用的价值最大化、以及人口转移的质量现代化。

2 新生的现代化建设主体

各国开启并实施现代化的条件、所面对和所要解决的问题是不一样的。相对发达国家而言,中国的现代化是在农民革命成功的基础上实施的,中国的问题就是农民问题;而改革开放以来,更是把农村工作看作一切工作的“重中之重”,并且认为没有农业、农村和农民的现代化就没有中国的现代化。这种情况表明,农民问题在中国有着决定现代化状况的特殊意义。

中国的现代化建设需要解决农业、农村和农民的问题,这个意义上的“问题”其实是指与农业、农村和农民有关的具体工作和困难。从社会学角度讲,某个事情或现象之所以成为“问题”,原因在于如果不去处理或解决它们,与此相关的某种社会结构和功能就难以为继,或者说现行的结构和功能就将发生人们不愿意看到的变化。从这个意义上讲,中国农民本身就是“问题”。事实上,现在把农业、农村和农民并称为“三农”的说法,指的应该是这些方面的工作或困难,而不是“问题”本身。农业和农村都是主体的工作或活动对象,而真正成为“问题”的是作为主体的农民。农民问题包括对农业和农村的运作,如如何发展现代农业经济和农村现代化建设等内容。但是,中国农民问题的核心含义却是政治性的,即农民的状况不仅反映了农业和农村基本制度的实效,而且农村的经济和社会在很大程度上也是经由与农民问题直接相关的政治行为来推动和调节的。

真实的现代化总是由不同的利益主体来承载和运作的,利益相同的主体构成相互区别的群体。中国的实际情况是,从为了开启现代化而进行新民主主义革命时,区别利益主体的根本标准就是阶级,而中国的农民问题,就是由阶级划分、或者说农民阶级的形成而产生的。中国农民之所以本身就是“问题”,主要在于农民作为利益主体总是处于被动的分化和重组之中。对此,大致可以从四个方面来分析。

第一,就一般的现代化理论来讲,主权和统一是一国现代化的基本政治前提,而在中国,这个前提的具备是打倒帝国主义、封建主义和官僚资本主义。由于农村人口占绝大多数,争取这个前提的革命只能由农村人来担当主力军。但是,要想取得革命成

功,首先必须使农村中的绝大多数人具有自觉革命的阶级觉悟,并且成为利益一致的革命主体。因此,中国革命首先要在农村划分阶级,以便发动广大农民起来推翻地主的土地私有制以及与此相一致的上层建筑。但是,从土地的私人占有来讲,贫农和下中农其实也是地主,只不过占有的土地较少罢了。因此,农民之所以本身就成为“问题”,首先在于他必须从其所属社会的经济结构和政治结构中剥离出来,而这种剥离其实是被动的。在破除地主的土地私有制时,一方面必须使农民经由这种剥离成为革命主体,另一方面也必须使农民看出这场革命是改善其生活条件和生存境况的必由之路。中国农民问题就是由于新民主主义革命而产生的,因为此前历史上所有的农民起义从来都不谋求破除土地的私有制,他们的只是谋求对同样的土地私有制的取而代之罢了。因此,新民主主义革命之前农民本身并不成其为“问题”,从阶级自觉来讲甚至可以说那时中国根本没有农民,而是由大小地主构成的农村人;另一方面,正是大地主和富裕地主可以通过租地给小地主和贫穷地主、从而可以压迫和剥削他们的状况,使得农民阶级的划分具有了合理性及其保证革命成功的现实可能。

第二,中国的现代化建设是在取得反帝反封建斗争的胜利时正式开始的,而中国革命的性质和前途都与土地私有制相悖,这就导致了中国现代化的社会主义方向选择。农民本身继续成为“问题”,因为从逻辑上讲,当以夺取政权为核心任务的革命成功之后,农民将面对自己成为革命对象的境况。但是,占人口绝大多数的农民不可能自己消灭自己,唯一的出路,就是创制一种与社会主义政治理念相一致的经济制度和社会制度。于是,作为利益主体,农民再次被动地分化重组,其性质不是农民怎样从他所属的经济结构和政治结构中剥离出来,而是如何由革命主体转为建设主体,并且进入一个对他是完全陌生的、甚至不属于他的组织结构中去。这个组织结构就是经由集体化而形成的人民公社。由于革命在政治理念上的延续、以及农村有着太多人口的现实,不可避免采取了某种形式的土地公有制,从而使中国形成了城市领导和统辖农村的政治体制。在这种领导和统辖中,所谓城乡“二元结构”其实并不存在,存在的是权利的不公平。就“政社合一”的人民公社制度来讲,它之所以无法满足农民利益的不可

断增长,并不在于公有制本身,而在于所有的成员在这个组织结构中都无从负责,既无法对组织负责,也不能对自己负责,唯一属于自己的选择只有一个,就是偷懒。

第三,农村的改革开放实行家庭联产承包责任制的实质正在于,改变人民公社体制无从负责的困境。但是,农民本身仍然就是“问题”的真实含义在于,责任制只是用经营方式来松动生产关系对生产力的阻碍或制约,并不能从根本上变革生产关系。但这绝不意味着土地的私有化就能够使农民不成为“问题”。恰恰相反,即使不谈社会主义政治理念的要求,中国农民人数太多、土地太少,实行土地私有化不划算等复杂的现实也使土地私有化无法实施。因此,农民本身就是“问题”的情况,在改革开放中比以往任何时候都更加直接和突出地体现在生产关系和生产力的矛盾上。但是,更为合适的土地所有制形式需要长期的探索和确定过程,在此期间,相应的政治特性主要体现为以某种过渡性的权宜应对来调整各种相关法律和政策。此时,农民作为利益主体,一方面被动地希望法律和政策能够有利于自己,另一方面则随着市场经济的发展,随机地进行着分化和重组。

第四,所谓城乡“二元结构”虽然不曾存在过,但权利的不公平却是真实的;同样,虽然实施了责任制,但并不等于农民可以在所有方面对自己负责。因此,在今后一个较长时期内,农民本身还将是“问题”,其主要含义包括两个方面。一方面,农民不可能完全自我负责,而只能对他的困难负责,因此对如何提高其政治地位和整体素质产生了更高要求;另一方面,城市领导和统辖农村的情况更加严重,筹划并做出解决各种困难的政策都是由城里人来制定的。在这种情况下,农民的身份确立不再是依据其与地主的对立,而是依据与城市人的相对分立。但是,农民不可能去打倒和剥夺城市人,也不可能使自己也成为既有的那种城市人,所以“农民本身就是问题”在今天的真实含义,在于如何形成一种与此前的“城市人”和“农村人”都不一样的、新型的利益主体。正因为如此,农民问题才突出体现为农村人口的转移、农民工群体的增长、农村城市化的体制局限、以及农村经济发展的自谋出路等方面的困难,而建设社会主义新农村、城乡统筹等做法也才成为深化改革相应的主要内容。

正因为上述实际情况,中国形成了特有的、以众多农民为基础的体制结构。现在的问题是,经过三十多年的改革开放,农村发展必须的新创制,就是如何使农民真正成为现代化建设的主体。这方面的因素很多,但最重要的是要有农民自己的发展空间和途径,所以让农民自己兴建城市才是农民成为新现代化建设主体的必需选择。首先,人多地少的局限只有通过城市化来化解;其次,体制的格局和能力的差距使得农民不可能通过挤入现有城市来增进自己的利益;第三,现有城市不能容纳众多农民的转移;第四,继续扩张现有城市只会造成无序、浪费、以及农民和城市间无休止的矛盾。

3 农村的城市化与农民的转型

农民作为一个占大多数人口的群体,其状况的变化直接影响到整个现代化发展的结构和功能,而且,这个变化如果不能持续向着有利于农民的方向变化、尤其是如果农民不认为其状况在逐步改善、甚至仅仅是抱怨改善得太慢,现行的整个社会(包括政治、经济、文化等方面)结构和秩序就将难以为继。社会再分配本身就是政府的职能,也是依公正原则来实施的,但是,市场运作毕竟显示着财富的来源方式及其合理归属,而在这方面,城市相比农村的优势是明显而巨大的。因此,道义取向和资源配置的矛盾不得被说成某种“客观规律”才能加以缓解(甚至不过是加以掩饰)。比如,所谓“工业反哺农业、城市支持农村”不仅被作为社会主义的城乡统筹原则,而且被说成是世界现代化进程的一般规律。事实上,这些说法和做法不过是一种政治经济化,也就是用经济政策来替代体制的结构性改革或调整。

农村的城市化和农民的转型就是结构性的体制改革,其创制的主要途径,是由国家批准设置一批新的建制市,但不必有资金投入;从城市功能和实际需要来讲,这些市的人口规模可达到400万。这样做可以解决几个主要问题。第一,遏制既有城市的无序扩张,缓解由于土地问题带来的城乡矛盾。第二,大大减轻既有城市的各种压力。第三,消除外来就业人口(主要是农民工)的不必要流动、资源浪费以及与此相关的社会不稳定,从根本上为农民收入持续增长开辟途径。第四,解决既有城市在土地使用方面与农村的矛盾,并且使新增的城市用地直接与

所在地农民的城市化转型相一致。第五,真正调动社会资金的投入,形成大规模的新增内需市场。

这种新建的城市应该是一种城市形态,即由城市运作各基本要素构成的新型机制特征。城市形态在历史上有过很多变迁,不同的城市也都可能有各自的形态,不过这里提出的新型城市形态既是一个发展理念,也是一个具体的建设内容和文明形态。在中国,新型城市形态创制的主要根据和特点,主要在于城乡统筹的实施要求、以及与此相应的一些主要关系处理。作为城市文明的特征体现,它的建设包括产业结构和布局、各种生态和空间环境、公共用品的供给和分配、以及多种生活方式的融合等等,但这些建设内容只能是某种新型的城市形态,原因在于每个区域面临的特殊情况使之必需、或者有可能创制某种不同于一般自然进程的城市化或城市建设。换句话说,新型城市形态既是现代化发展中的某种必然要求,更是针对现实状况的一种自觉创制,而创制所针对的各种关系处理,就构成了某种城市形态的基本要素。这方面的内容也很多,直接涉及农民数量多少的基本要素关系大致包括:同一辖区内不同行政级别之间的职能及行为、本地(或常驻)居民与外来(或流动)农村人员、社会群体与发展取向、以及整体形象的内部城乡关系等。

随着这种新型城市形态的建设,农民问题将发生两个相互关联、互为表里的重要变化。第一,农民将不再是某种社会和政治身份,而仅仅是某种职业的区别标准。第二,中国将出现一大批较大规模的新型城市,如果有四亿农民彻底脱离土地,那么就可以构成100个400万人口规模的城市。在这两个变化中,农民(从而农业、农村)的发展出路不再单纯取决于农村劳动力数量的减少或转移,城市也不再统辖和领导农村。农民数量多少的辩证法将通过农民自身的转型状况来体现,农民不再有“敌人(或对手)”,他们和城市居民都是“自己”人。

以上所述农村的城市化和农民的转型是互为因

果和互为表里的,农民问题确实是中国特有的问题。从这个“问题”制约并体现了中国现代化的性质来讲,它就是中国现代化特有的一个基本属性。正因为如此,中国现代化在性质和模式上都将不同于发达国家,甚至不同于世界上任何一个国家的现代化,也正是这种不同,才使得农民问题根本不是也不可能“被解决”的,而只能在中国特色社会主义的现代化模式创制中“失去意义”,也即“问题本身不再存在”。因此,中国农民不再成为“问题”和中国特色社会主义现代化的创制成功是一致的、同步的,也就是说,农民问题根本无法在操作层面上被对象性地“解决”,只能随着其自身的变化发展而使“问题”失去意义。但是,这并不等于消极随意或者只能遵从所谓“客观规律”,相反,它是积极创制的理性自觉前提。农民问题失去意义的过程,就是农民问题走向解决本身的真实形态,即农民问题与现代化的互动越来越成为文明进步意义上的现代化建设机制和特征,而农民问题则在成为现代化建设内容的同时,随着农民自身的转型而趋向于失去意义。

由于中国发展极不平衡,上述创制可以选择在东部开始。这样讲主要有两个原因。一是东部地区人口稠密,土地问题更为突出;二是东部地区城市化水平较高,更多具有进行这方面创制的实力和条件。在东部实施这方面的创制,不仅对全国具有示范作用,而且可以形成今后较长一个时期整体发展的战略方向。

参考文献

- [1] 孙津. 中国“三农”问题的体制转型[J]. 中国人口、资源与环境, 2008(4).
- [2] 米格代尔. 农民、政治与革命: 第三世界政治与社会变革的压力[M]. 中央编译出版社, 1996.
- [3] 毛泽东. 中国社会各阶级的分析[M]. 毛泽东选集第一卷, 人民出版社, 1991.
- [4] 孙津. 中国改革的政治经济化[J]. 经济社会体制比较, 2002(4).

New Creations of Reform: Rural Urbanization and Transition of Farmers

Sun Jin

(*Beijing Normal University, Beijing100875, China*)

Abstract: The rural modernization of China has entered a new era of deepened creations, when the core issues are the creation of relations of production for land property and the transition of farmers. Based on the status quo of current rural-urban relations and the transfer of rural population, those creations should be tasked with two fundamental missions: firstly, rural areas must realize self-urbanization, which is neither to just construct small towns, nor passively meet the need of existing cities for expansion; secondly, farmers must materialize self-transition at the same time, that is to say, farmers should become the main body of rural and agricultural modernization, not the "problem". One of the feasible ways for China is to endorse batches of new-planned cities to be built by farmers.

Key words: rural urbanization; transition of farmers; creation of modernization