

从新制度主义看中国农民身份的制度变迁

——兼论中国现代化进程中的农民问题

冯道军 施远涛

(华中师范大学 公共管理学院,武汉 430079)

提 要: 在农民中国,农民不仅是一种职业,更是一种身份。新中国成立以来,伴随经济社会的转型和土地制度的改革,农民身份制度经历了三次变迁,每一次变迁意味着农民身份有新的内涵。作为中国社会的主体,农民的生存和发展状况直接关系到政治稳定和社会发展。在现代化的进程中,中国农民身份将向何处去成为一个亟待回答的时代命题。

关键词: 农民身份;制度变迁;现代化

中图分类号: C913 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2014)03-0122-04

人是政治发展的主体,也是政治发展的归宿。农民是一个伴随农业社会而产生的社会群体。上至五千年的农耕文明史直至今日,农民始终是中国人口结构中最大的群体。近代以来,在工业化和现代化的强力冲击下,传统社会结构逐步解体,但农民问题始终是中国革命和建设的根本问题。对此,毛泽东同志曾指出“中国这个国家,离开了农民休想干出什么事来。我们办事情,做计划,要时刻记着我国有几亿农民。”^[1]邓小平也说“中国社会是不是安定,中国经济能不能发展,首先要看农村能不能发展,农民生活是不是好起来。”^[2]在当代,农民改变了中国^[3]。当代中国农民的一系列创造行为,不只是改变了自己的命运,而且引发了整个制度的变迁。其中,农民身份的制度变迁尤为突出。

一、农民身份制度的内涵

20世纪80年代,西方政治学有选择地吸收了传统政治学与行为主义政治学的研究成果,借用经济学方法分析现实问题,兴起了一股新制度主义思潮。新制度主义将制度置于最核心的位置,在对社会结构演进的分析中,注重使用整体的方法,研究特定历史条件下,制度对个人、群体行为的深层次影响。对于制度这一核心变量的涵义,舒尔茨认为,制度是“一种行为规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为”^[4]。诺斯认为“制度是一系列被制定出来的规则、秩序、行为道德、伦理规范,它旨在约束追求主体福利和效用最大化利益的个人行为”^[5]。简言之,制度是在特定的社会环境下维系社会运行的一套规则体系,具有一定的历史性。当制度赖以生存的土壤,即社会环境发生改变时,制度本身也会发生相应的调整。制度变迁的实质是一种效率更高的制度对另一种制度的替代过程。作为一种上层建筑,制度本身具有一定的稳定性,在大多数情况下,制度变迁仅仅是指某个特定制度安排的变迁,而不是指整个结构中每个制度安排的变迁。

在我国,农民始终是社会的主体。“日出而作,日落而息,耕田而食,凿井而饮”是传统社会中国农民的生动写照。农民,

既是一种职业,也是一种身份(Status)。身份的确定来自两个方面:一是社会关系形成的身份,二是血缘关系形成的身份^[6]。身份制是国家集中和动员社会资源,协调社会流动的工具^[7]。农民身份的形成是国家制度安排的结果,是建立在特定的生活方式、正式教育过程、因出生或因职业而获得的声望等方面基础之上由法律、法规、规范认可的制度体系。新中国成立以来,农民身份制度经历了四次变迁,即农民身份的阶级化、农民身份的结构化、农民身份的社会化、农民身份可能的公民化^[8]。农民身份的转变并不是独立的,要受经济社会结构的影响,特别是与土地制度密切相关。

二、新中国成立以来中国农民身份的变迁历程

新中国成立以来,国家不断从农业文明走向工业文明,小农社会结构日渐式微,农业在经济结构中的占比不断缩小,特别是改革开放以来,人口流动政策的松动和农业比较收益的降低,使得越来越多的农民走出乡村,寻求更大的发展空间。

(一) 制度宽松阶段(1949—1957年):农民可以自由流动

1947年,中国共产党在解放区颁布《中国土地法大纲》,废除封建性及半封建性剥削的土地制度,将地主土地分配给农民,实行耕者有其田。此项改革,极大地调动了农民革命与生产的积极性,为保证抗战胜利发挥了决定性作用。新中国成立后,解决人民群众的吃饭等问题成为最紧迫的任务。在此背景下,土地改革的成功经验上升为国家制度。1950年,《中华人民共和国土地改革法》正式颁布,根据“耕者有其田”的原则,以人口为依据,将土地平均分配给农民耕种,消灭地主阶级,农民成为土地的主人,获得了土地生产经营的自主权,农民生产的积极性得到极大的释放,农业生产获得了迅速发展。到1952年底,我国工农业总产值达到827.2亿元,较历史最高水平的1936年增长20%。随后,经济社会发展步入正轨,国家制定实施五年发展计划,开始大规模经济建设,但原有的工业积累和城市职工数量都无法满足快速增长需求。由此,大量的农民开始进入城市。据统计,“一五计划”时期,平均每年300万左

右农民涌入城市,总共约1500万左右^[9]。这一时期,农民可以在城乡之间自由流动和择业,并且政治地位有了宪法保障。1954年颁布的《宪法》明确规定“公民有居住和迁徙的自由”,从农村进入城市没有太多的制度障碍,“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家”,农民和工人共同构成新政权的执政基础。建国初期,正是农民这一社会主体的参与,农业生产、城市建设以及工矿企业都获得了较快的发展,“一五”计划提前超额完成。

(二) 制度约束阶段(1958—1978年):农民身份逐渐固化

大量的农民进入城市有效地支持了城市建设,但城市并没有做好充分的准备,特别是在粮油食品等基本生活资料供应上。1953年,城市出现了严峻的粮食紧张等问题。为此,中央对全国的粮油和棉花实行统购统销。农民生产的农产品必须交给政府,由政府来统一分配,优先保障城市建设和工业发展的需要,而农民自己却没有处理自己劳动成果的自主权,也难以获得相应的收益。统购统销制度为城乡二元结构和农民身份制度的形成奠定了基础。在解决了基本生活资料供应这一问题之后,社会管理的压力随之而来,要把农民固定在农村的地域范围内,不能盲目外流,以缓解城市的粮食、就业等压力。由此,户籍制度应运而生。1958年通过的《户口登记条例》对城乡人口实行严格的户籍管理,“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”^[10]。此外,受高度集中、严格管控的计划体制影响,新修订的《宪法》直接删除了城乡人口自由流动的条文规定,国家正式以法律的形式限制农民自由迁入城市。在国家权力的强力控制下,农产品统购统销和城乡户籍分类管理等制度相继建立,使城市和农村逐步成为封闭的二元社会,严格的粮油供应和户口管理将农民和市民牢牢地束缚在各地的生存空间,城乡互动的制度壁垒由此确立。

“一五”计划超额完成后,受苏共“二十大”等国际环境的影响,全国上下处于头脑发热的状态,毛泽东主张反对“右倾保守”,要打破平衡和四平八稳的状态,依靠群众运动的方式和威力,推动经济发展^[11]。在农村,人民公社化运动迅猛开展,个体农民陆续被编入互助组、初级农业生产合作社和高级农业生产合作社,土地改革分配给农户的土地、农具等生产资料无偿划归集体所有。在“一大二公”的人民公社体制下,所有社员共同劳动,按劳分配。农民既是合作社的成员,也是合作社的劳动者。事实上,在国家高度管控下,农民仅仅是集体组织的劳动者,既无权行使生产经营决策权和利润分配权,也无法进入城市获得非农收入,农民被死死地束缚在农村,按照集体的要求劳动生产,一来为城市建设和工业发展提供原始积累,二来满足城市社会福利制度的物资需求。正是基于这种制度安排,农村和城市处在两种完全不同的制度体系之下,城乡分割的完备制度壁垒最终形成,城乡二元社会结构开始出现,农民身份

特征开始突显^[12]。城镇居民和农村居民在身份上分为两个截然不同的社会群体,公共资源配置和基本公共服务等向城镇和城镇居民倾斜,农村得到的公共资源和农民享有的基本公共服务明显滞后于城镇和城镇居民。

(三) 制度创新阶段(1978—2013年):农民身份开始淡化

发轫于安徽凤阳小岗村的“大包干”掀开了农村改革序幕。在传统耕种模式下,承包到户符合农业生产特点,释放了农民作为“经济人”的经济冲动,解放了农村发展的生产力,获得了事实上的极大成功,“一夜之间”解决了农民的吃饭问题。随后,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制全面取代了人民公社统一核算、统一分配的经营体制。此时,农村土地制度改革的重点逐步从“以所有为中心”转向“以利用为中心”上来,在土地归集体所有的前提下,获得土地承包经营自主权的农民已不满足于承包地的经营收益,开始走出农村,寻求更多的收入来源。就在农村改革如火如荼的同时,城市改革也在稳步推进。受改革开放政策的影响,乡镇企业和规模工业得到了空前的发展,城乡二元隔绝的社会结构逐步松动,越来越多的农民进入城镇。从20世纪90年代开始,农村外出务工经商的人口越来越多,目前已超过2.6亿人次,规模庞大的“民工潮”为“中国奇迹”的出现做出了巨大贡献。城乡人口的自由流动,为经济社会发展注入了新活力。一方面,农民获得了更多的非农收入,收入水平和生活质量得到了较大的提升;另一方面,城镇基础设施建设和劳动密集型产业的发展获得了数量充足的廉价劳动力,“人口红利”充分显现。

此时,城乡人口的自由流动并没有从根本上改变城乡二元化结构。大量进城务工农民虽然已经不再从事农业,大部分时间也不在农村居住,但仍然无法真正获得市民身份,无法在城市安家落户和融入城市,在就业、子女教育、医疗、社会保障、住房等公共服务领域享受同城镇居民相同的待遇,合法权益不能得到充分保护。特别是基本公共服务和公共产品的供给上仍然城乡有别,农村社区的公共设施建设、义务教育、医疗卫生、养老等公共服务由农村集体承担,而城市则大部分由政府财政负担。此外,走出乡村的农民仍然遭受制度性歧视,“农民工”这一奇异的称谓就是最鲜活的表现,而农民工已成为中国产业工人的重要组成部分。

虽然从新中国成立以来,农民的身份已经经历了三次变迁,但时至今日,中国农民身份制度的变迁仍然处于起步阶段,中国农民从总体上依然处于身份化阶段。主要表现在以下几个方面:(1)农民由出身决定。在中国,农民的身份往往是通过“世袭”获得的,如果不通过后天自身的努力去改变这种身份,那么,农民的身份将会一直“世袭”下去。(2)没有准入门槛。在农业发达的国家,农民已经成为一种职业,要想获得这份职业,就像从事其他非农职业一样,必须符合相应的条件,或者经过一定的专业训练获取相关资质;而目前在中国要想当农民,除必须出生农家外,没有其他任何条件要求。(3)因为农民身

份而受到一系列的政策性歧视。在中国长期形成的城乡二元结构,使得城乡间的差距越来越大,农民并不能公平的享受公共福利、教育资源以及社会保障等。(4)即使职业改变,农民的身份也没有改变。始于20世纪80年代初的人口流动大潮,数以亿计的农民从农村流动到城市,从事非农的职业,但他们的农民身份依然没有改变,被称之为“农民工”,他们依然不能与所在城市的城里人同等享受公共服务、社会保障等,即使其中少数已经成为企业家的精英人物,仍然被冠以“农民企业家”的称号,这些人的政策性待遇依然等同于留在土地上的农民。

三、中国农民身份制度变迁的根源

纵观新中国成立以来发展历程,经济社会发展取得了显著成就,尤其是城乡居民生活水平得到了显著提升。根据前面的分析,中国农民的身份在新中国成立以来发生了三次重大转变,农民身份每一次变化对社会结构的调整和社会经济的发展都产生了重大影响。那么,究竟是哪些因素致使中国农民的身份制度发生了重大变迁呢?

(一) 交易成本

制度变迁的关键要素在于交易成本。当一种制度在运行过程中交易成本过高时,就会影响制度绩效的发挥,使得预期的设定目标难以实现。新中国成立以来,土地制度和户籍制度是致使农民身份制度变迁的两个关键变量。建国初期,新政权为了巩固新生政权和解决吃饭问题,强制推行土地改革,使农民获得了迁徙自由和生产自由,并成为新社会的主人。但1958年“左”倾冒险政策的推行,使农村全面建立起“一大二公”的人民公社体制。该体制严重脱离了农村发展实际,过分夸大生产关系对生产力的能动反作用。不仅未能实现“跑步进入社会主义”的美好远景,反而设置了控制严格的户籍制度,城乡二元结构完全确定下来,农民被固定在集体土地上,不能自由迁徙和流动,严重阻碍了农村生产力发展。对此,改革开放和家庭联产承包责任制的推行,倒逼二元隔绝的城乡社会由封闭走向开放,减轻过于沉重的交易成本,逐步实现人员流动、资源共享和信息互通,加快经济社会发展的步伐。在此背景下,部分农民开始逐步走出乡村,离开土地,从事非农产业,实现“农民—农民工—产业工人”的身份变迁。

(二) 正式制度因素

诺斯在论述制度变迁过程时指出“初始的制度选择往往会强化现行制度的惯性,使之继续沿着既有的路径运行,从而减少风险,增加收益。”^[13]即所谓的路径依赖。在农民身份变迁的过程中,初始形成的许多制度也影响着农民身份的变迁,最主要的就是户籍制度。建国前,我国不存在严格的户籍管理制度,公民的迁徙是自由的;在新中国成立初期,为了便于城乡户口管理,控制“盲流”,1957年12月18日,中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》,并在此基础上,1958年1月9日,第一届全国人大常委会第91次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》,由此,国家限制农民进城

的二元户籍管理制度开始以立法的形式确立下来。这一条例在随后近三十年的时间深深地影响着中国农村,将农民牢牢地控制在土地上,使农民既不能离土也不能离乡;改革开放以后,城乡二元的户籍制度有所松动,农民可以逐渐地向城市流动,继而出现了大量农民从“离土不离乡”到“离土又离乡”式的转移。但是,近半个世纪的这种户籍制度的执行,使得城乡二元结构已经形成,既有利利益格局已经固化,初始制度的执行所形成的路径依赖,使得农民身份的转变困难重重,即使现在许多农民进城从事非农职业,但因户籍制度的限制,其真正融入城市依然很艰难,其农民的身份依然无法改变。在新型工业化和城镇化的过程中,农民要想实现从“农民”到“产业工人”和“新市民”的转变,依然任重而道远。

(三) 非正式制度因素

新制度主义中“制度”的意蕴,除了指正式制度之外,还指人们在长期社会交往过程中逐步形成,并得到社会认可的约定俗成、共同恪守的行为准则,包括价值信念、风俗习惯、文化传统、道德伦理、意识形态等非正式制度。在特定的社会条件下,非正式制度对正式制度都会形成强大的排斥力量。在中国农民身份制度变迁的影响因素中,除了土地制度和户籍制度这两个正式制度外,观念这一非正式制度的影响也是一个重要的变量。在传统农业社会,农民和市民分别居住在农村和城市,农民依靠农业生产维生,市民依靠商业经营和手工艺维生,彼此之间很少有直接的交往。城里人“狡猾”、“宰人”的传闻使得进城农村人口对城里人心存戒备,这种陌生和恐惧使得他们任何行动都会小心翼翼,以免“越轨”。城乡价值观念和生活方式的差异使得进城农民心理上缺乏归属感,远在他乡的孤独极易产生强烈的恋土情节,对家乡的农村产生强烈的心理依赖。对城里人来说,城乡二元化的制度安排使城市居民享有完善的社会福利,粮油食品等生活物质优先保障城市的需求,而农民的一切需求都靠农村集体组织自我积累、自我解决。制度设计使农民与市民的身份出现差别化待遇,以致很多市民为了维护城市居民群体的利益,对农民产生强烈的偏见,缺乏包容心,甚至排挤、歧视进城农民,对农民市民化及相关政策也持谨慎的保守姿态,担心现已享有的公共服务和公共产品在被进城农民平等分享后变得难以获得,城市居民内心的自我优越感将不复存在。

四、中国的农民身份制度向何处去

当前,“三农问题”是影响全面建设小康社会的重点和难点。“三农”问题的核心是农民问题,农民问题的核心是身份问题。农民身份的形成是国家制度性安排的结果。农民向何处走?该问题是由城镇化所带来的,就必须在城镇化和城乡一体化的进程中加以妥善解决。

(一) 改革户籍制度,建立城乡一体的人口管理制度

当前,城乡之间的发展差距,除了资源禀赋等客观条件的影 响,很大程度上是制度安排的结果。新中国成立以来,城市的发展是建立在对农村的压制和农业生产剩余的剥夺基础之

上的。缩小城乡差距 统筹城乡经济社会发展首先要打破城乡二元结构 在权利公平、机会公平、规则公平的原则指导下,加快户籍制度改革 逐步把农业转移人口转为城镇居民,逐步剥离附加在户籍制度上的不公平待遇,构建一体化制度体系,营造公平的社会环境,消除身份歧视,使农民与城镇居民享有平等的公民权 实现身份平等 这是对人权最起码的尊重。

(二) 创新财政体制,实现城乡基本公共服务均等化

降低交易成本是制度变迁的重要动力。新制度取代旧制度是利益调整的过程。在农民身份的变迁中,财政体制发挥着重要作用。实现城乡基本公共服务的均等化,必须构建起现代财政制度,完善财政预算编制,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,把进城落户农户纳入城镇住房和社会保障体系,实现农村养老保险和医疗保险与城镇社保体系有序对接,实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。与此同时,加大各级财政对农村的投入力度,统筹城乡基础设施和公共服务设施建设,改善农村生产生活环境,让农民共同分享经济社会发展的成果。

(三) 创新基层治理,构建农村居民生活共同体

村民自治是有中国特色的基层民主政治制度,具有民主启蒙和权利觉醒的价值。在城镇化和现代化进程中,农民身份的变迁是一个不可逆转的趋势。随着社会的发展,将有更多的农民放弃耕种,走出乡村进入城镇,从事非农产业。但农村土地归农民集体所有和家庭经营在农业中的基础性地位都不能轻易改变,要保障农民集体经济组织成员权利,赋予农民更多财产权利。不仅要让农业转移人口“安心创业/务工”,而且要让农村种地的农民有盼头。在这一过程中,要充分发挥农民的主体性作用,畅通村民的利益诉求,维护村民的集体利益。通过村民自治,让村民在公共参与中重建现代文明乡风,构建起农民社会生活共同体。

结 语

当前我国正处在经济、政治和社会的全面转型期,社会转型是一场复杂的整体性的社会嬗变,政治稳定尤为重要。具体到农民身份制度,其赖以生存的计划经济和小农经济这一社会土壤逐步瓦解。面对未来,城乡二元结构将逐步走向城乡一体,农民的内涵也将发生两方面转变:一是在职业上,将有很大一部分农民从事非农产业,一部分农民成为新型职业农民;二是在权利上,将与城镇居民一样享有同等的公民权,在就业、住

房、社会保障等方面受到同等的对待和尊重。需要注意的是,在农民身份变迁的过程中,要充分发挥市场在资源配置中的决定作用,发挥政府协调各方利益的主导作用,推进内部制度创新;要重视建构合理的外在制度,促进经济发展和社会转型,引导制度变迁走向正确的方向,让农民在现代化进程中能够平等参与、共同分享。

参考文献:

- [1]孔继宁. 尊重农民,重视农民,教育农民[N]. 人民日报,2005-01-18(5).
- [2]邓小平. 邓小平文选(第三卷)[M]. 北京:人民出版社,1993:77-78.
- [3]徐勇. 农民改变中国:基层社会与创造性政治——对农民政治行为经典模式的超越[J]. 学习月刊,2009(5):5.
- [4]R. 科斯. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M]. 上海:上海人民出版社,1994:253.
- [5]道格拉斯·C. 诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海:三联书店,1994:226.
- [6]王沪宁. 当代中国村落家族文化——对中国社会现代化的一项探索[M]. 上海:上海人民出版社,1991:93.
- [7]柏骏. 农民身份——一个社会学研究的视角[J]. 唯实,2003(12):90.
- [8]周作翰,张英洪. 从农民到公民:农民身份的变迁路径[J]. 湖南文理学院学报(社会科学版),2007(6):21.
- [9]陆学艺,李培林. 中国社会发展报告[M]. 沈阳:辽宁人民出版社,1991:284.
- [10]国务院法制局等. 中华人民共和国法规汇编[M]. 北京:法律出版社,1958:206.
- [11]沈志华. 处在十字路口的选择:1956—1957年的中国[M]. 广州:广东人民出版社,2013:106-143.
- [12]陈祥福. 关于我国农民身份的思考[J]. 长白学刊,2005(6):58.
- [13]道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁和经济绩效[M]. 上海:三联书店,1994:127.

作者简介:冯道军(1977—),男,安徽宿州人,华中师范大学公共管理学院博士,研究方向为政府发展与社会政策,国有企业改革;施远涛(1986—),男,湖北襄阳人,华中师范大学公共管理学院博士,华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心助理研究员,研究方向为政府发展与社会政策,农村发展问题。

责任编辑:胡政平;校对:宁远