

中国农业人口非农化进程中的制度因素

尹鹤灵
王迪

任何一个国家在其工业化的进程中都存在着农业人口非农化的过程,这种过程是职业的流动,也是身份的转变。本文所关注的是在中国这样一种业已存在的现实的转化进程中,是什么因素起到了主导性的作用。

一、历史的发展

1、土地改革。中国共产党领导的土地改革是对原有土地制度的彻底变革。在土地革命时期和解放战争时期,土地改革已经在解放区广泛实行,赢得了广大农民阶级的信任和支持,为其夺取全国政权提供了有力的保证。建国以后,这一制度在全国范围得到了彻底贯彻。1950年6月6~9日,中共七届三中全会通过了《中华人民共和国土地改革法》(草案),6月14~23日,中国人民政治协商会议第一届全国委员会第二次会议讨论通过了该草案,6月28日中央政府开始执行《中华人民共和国土地改革法》,土地改革在整个中国大陆范围内全面展开。从1950年冬开

始,到1953年春天为止,除了约有700万人口的若干少数民族地区暂不进行土改以外,中国大陆地区已基本完成了土地改革。作为由国家自上而下推行的强制性制度变迁,土地改革彻底否定了原有土地制度,剥夺了地主手中的土地,改变了大量农村人口的职业属性。农民获得土地后的喜悦和高昂的生产积极性完全将之吸引于土地之上,乡土情结和传统的生存伦理的支配力无疑占据上风,随后而来的农业合作化运动,使得土改所带来的农业人口的职业转换只是昙花一现。

2、重工业优先发展的赶超战略。土地改革使中国农村土地所有制得到了根本性变革,接下来在城市工业部门又确立了“重工业优先发展”的赶超战略。这一战略对于农业人口的非农化进程也产生了较大的影响。首先,在确立和推行这一发展战略的过程中,中国当时的经济现实和发展重工业的必需要求之间产生了巨大的矛盾。“重工业优先发展”的战略在当时是一种“赶超”战略。鉴于当时中国的实际经济情况,只有确立起一套不同于市场调节机制的宏观经济环境,使资源的配置有利于重工业的发展。这样,在50年代中期,一系列配合重工业优先发展的资源计划配置体得以建立,中国形成了金融管制体制、外贸外汇管制体制、物资管理体制和农产品统购统销制度。这一套制度在城乡之间和工农业之间形成了不同的经济政策安排,国家运用强制性力量保证工农业产品的价格剪刀差,采取确保工业部门优先,一方面促进了工业部门的迅速发展,另一方面这种政策制度上的不平衡使得工业部门相对于农业部门而言拥有明显的比较利益,加之城市工人优越的福利条件,对农业人口产生了极大的吸引力。这一段时期出现了进厂热和招工热,大批农业人口脱离土地进入工厂,1958年的“大跃进”和“大炼钢铁”运动,更是将大量农业人口拉入工业部门,全民所有制单位的职工人数在这一年里增加了85%。据统计,1958年一年(实际上只是后半年),全国就有1104万名农村劳动力经过招工成为城市职工,城市人口比上年净增2066万人。

3、户籍制度。建国以后,真正对农业人口的非农化进程产生了实质性影响的制度安排是户籍制度以及建立在户籍制度之上的城乡二元分离结构。1951年7月,公安部颁发了《城市户口管理暂行条例》。这

是一部治安户籍法,但其宗旨里面还有保障人民暂住和迁移自由的字眼。从1953年起,农民涌入城市的情况逐渐严重,政务院相继发出了《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》,开始实行严格的“准入限制”。1955年6月9日,国务院通过了《关于建立经常户口登记制度的指示》,规定在全国范围内建立经常性的户口统计制度。1958年1月9日,全国人民代表大会常务委员会第91次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》,第一次用法律的形式将城乡有别的户口和迁移制度固定下来,标志着现行的户籍制度体系正式确立。对于中国农业人口的非农化进程而言,由于户籍跟随人的一生,故而这种不平等也伴随人的一生。同时承受着巨大的负担压力,直接导致了农村在建国以后一直只能以低水平的农业生产和农业收入为主要来源,无法在农村自行的发展非农产业,农村的长期贫困已是不争的事实。在改革开放以前的中国农村,根本没有可能实现自发自行式的非农化。

4、家庭联产承包责任制。由最初的“包产到户”到后来的联产承包,无疑都是中国农民的伟大创造。联产承包责任制首先在农村实现了产权的重新划分。在制度变革以前的农村,农民只有参加集体劳动的义务,对于农业生产几乎没有自主性可言,劳动成果的分配制度也是只求机械平等而不顾效率。家庭联产承包责任制将所有权、经营权和对剩余的获益权重新划分,农民拥有了自主决定生产的权利和自由,获取了使用权和剩余索取权。“交够国家的,留足集体的,剩下的全是自己的”,这一新的制度安排极大的鼓舞了农民的生产积极性,农民在完成农业生产之余,也有了从事各种副业的机会,剩余产品也有了销售市场,这一切使得农村的各种非农产业和副业得以迅速发展。1980年以来,农民更是创造性地建立了各种乡镇企业,发展“离土不离乡”的工业,第一次在农村实现了自行的非农化。在联产承包责任制的推动下,国家进行了一系列的制度改革。在价格制度上对“剪刀差”进行了改革,在经济政策上开始向农村和农业倾斜,推出了各种发展乡镇企业和农村非农经济产业的优惠政策。同时,国家将地方经济和官员的政绩考察挂钩,使得地方激励机制发生了变化,在“去集体化”的过程中,农村的各种非农产业得到了迅速的发展。接下来,国家开始大

力建设小城镇,对于小城镇的“蓄水池”功能日益重视,80年代中期,国家规定农民可以通过自理户口和生活的方式进入小城镇,农业人口的非农化进程得到了前所未有的推进。迄今为止,家庭联产承包责任制对于非农化进程的推动作用无疑是最大的。

二、理论思考

诸多的理论研究和实证研究证实,制度因素在中国的非农化进程中无疑处于核心地位。如果我们认定非农化是现代化的必然趋势和必经阶段,那么,所有促进了这一进程的制度安排都应被视为是“好的制度”,而所有阻碍了这一进程的制度都应该被改变和再建构。因此,笔者认为,在中国目前进行的关于非农化的制度变迁和再建构是无可避免的。但是,中国的制度建构必须实现人的“有限理性”和事物“自生自发状态”的良好契合,要做到这一点,必须充分调动一切与制度建构相关的力量和信息;在现行的政治制度下,必须充分听取非农化主体的利益诉求,任何脱离了非农化实际的建构行为都是有害的,而任何没有实际参加建构实践的学者的主观认识和意见也都是“隔靴搔痒”般的无济于事。

对于制度因素的分析无疑是一个庞大的课题,本文的简单论述无非是想说明制度因素在中国非农化进程中的核心地位和极端的重要性。制度因素应该而且也必须引起人们的足够关注,而由于制度本身的滞后性和制度异化的可能性的存在,要求制度的制订者们只有在充分认识到自己的“有限理性”的基础之上,充分运用一切现存的信息,才能够建构出真正适用的制度。

毋庸置疑,“中国要在完全意义上实现现代化,必须要使亿万农业人口实现现代化,因为所有的现代化都取决于人的现代化,而乡村人转化为城市人,是塑造社会整体意义上现代人群体的前提。”(张鸿雁,2002)正如笔者在前面所提及的,非农化不仅仅是职业的流动和转化,更是身份和思想的转变。只有在完全的非农化中实现了由“传统的人”向“现代的人”的过渡,非农化才能算是真正完成。中国的现代化是历史所趋,这必然意味着要以传统农业的终结为结果。在这一进程中,笔者对中国的现代化前景充满了乐观的信心。

(作者:北京大学社会学系)