

论城乡社会结构的转换

● 陈成文 赵锦山

(湖南师范大学 公共管理学院, 湖南 长沙 410081)

〔内容提要〕 要实现城乡社会结构从二元到一元的转换,就必须选择适宜的社会政策。户籍制度的改革是城乡社会结构从二元到一元化转换的重要前提;城市化发展道路的选择是城乡社会结构从二元到一元化转换的重要条件;城乡二元社会保障结构的消解是城乡社会结构从二元到一元转换的现实基础;而城乡统筹就业体制的建立则是城乡社会结构从二元到一元转换的重要途径。

〔关键词〕 城乡社会结构;户籍制度;城市化道路;社会保障结构;城乡统筹就业

〔中图分类号〕C912 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-3637(2004)01-0079-04

在急剧的社会转型过程中,城乡二元结构的转换是一个关键性的环节。我国的城乡二元社会结构并非经济学家刘易斯在20世纪50年代提出的劳动力无限供给条件下的二元经济结构或二元经济社会结构,而是指我国特有的城乡隔离的社会结构。这种特有的社会结构是一种高度整合的、僵化的社会结构,它保持了社会的高度同质性,限制了社会流动和社会分化,从而成为全面建设小康社会的重大障碍。如何转换城乡二元社会结构,使之朝着一元的方向发展,直接关系到全面建设小康社会目标的实现,因而是一个十分重要的现实课题。由于我国城乡二元社会结构的形成与计划经济体制下的一些社会政策息息相关,因此,要实现城乡社会结构从二元到一元的转换,就必须着眼于一些相关社会政策的正确选择。

一、户籍制度的改革:城乡社会结构从二元到一元转换的重要前提

户籍制度与二元社会结构是一对双胞胎。户籍制度造就了二元社会结构,二元社会结构固化了户籍制度。目前,我国城乡二元格局的确立和维系,正是以严格的户籍管理制度为基础的。中国是一个长期经济与社会发展十分落后的国家,稀缺的社会资源对于现代化发展目标来说是一个巨大的制约。不仅如此,20世纪50~60年代国家所处的敌对国际环境也使得中国扩大资源来源的可能性变得十分渺茫,中国的现代化主要依靠自身,立足于国内的资源,当工业化成为国家现代化发展的最高目标,并且国家有能力动员社会资源于这一目标时,农村自然成为积累工业化所需资源的重要来源。随着国民经济的逐渐恢复,特别是三大改造完成以后,工业化的高速发展与资金不足之间的矛盾越来越突出。为了保证农村能够为城市的工业化提供尽可能多地资金甚至做出无偿的贡献。国家在城乡之间划出一条严格的界限,阻止资源在城乡之间的自由流动。从此,户籍制度便被赋予了一项新的功能:限制公民自由迁移。在计划经济时期,中国二元户籍管理制度成为维护社会治安稳定的重要因素之

一,但它也造成了社会整合在城乡之间的断裂:城市集中和垄断了大部分工商业,而广大农民集中在有限的耕地上“找饭吃”;城市掌握了先进生产技术,而农村基本保持依靠人力、畜力的落后的劳动方式;城市发展日新月异,而农村基本停滞不前。改革开放以来,随着市场经济的不断发展,现行户籍制度所发挥的正功能越来越小,负功能越来越大。一个突出的表现是,它进一步加剧了城乡差距,已越来越明显地成为社会不稳定的重要因素。要实现城乡社会结构由无序向有序的运转,使之顺利完成从二元到一元的转换,户籍制度的改革势在必行。

户籍制度的改革是一项十分复杂的社会系统工程,牵涉到各种复杂的利益关系,要顺利完成户籍制度改革必须从以下四方面着手:

1. 要给地方政府制定户籍制度改革的充分权力。我国地域辽阔,人口众多,各地区经济社会发展情况不同,户籍制度改革也应该审时度势,因地制宜,采取不同的方法、不同的策略。这就要求,国家要给地方政府足够的自主权,充分发挥其自主性和创造性,从而为户籍制度改革提供新思路、新方法,并行之有效地加以推广。

2. 要加强国家对户籍制度改革的引导和控制。在政策制定上,给予地方政府充分的权力,这有利于当地政府根据本地实际对户籍制度进行有益探索。然而,地方政府的这种自主权,往往也成为户籍制度改革的阻力。现在许多地区的户籍制度改革,基本上是从本地区的利益出发,希望更多地吸引人才但又不想承担增加人口所带来的压力和就业负担。因此,要保证户籍制度政策的正确方向,国家就必须加强引导,制定阶段性的政策,必要时以强制力量保证其实施。

3. 要加大“补贴型”城市户籍制度改革的力度。户籍制度改革的重点不是小城镇,而是大中城市。这是因为,大中城市多属“补贴型”城市,户籍制度所附带的各种各样的福利因素多,改革难度较大。当然,绝不能以此作为延缓户籍制度改革的借口。实际上,“补贴型”城市的户籍制度改革完全

可以走得更快。以石家庄为例,2001年8月1日,石家庄市出台了新的户籍政策,允许在石家庄市连续居住工作两年及以上的外来人口(包括农村人口)落户市区。这是全国第一个全面放开城市户口的省会城市和特大城市。该市的户籍改革政策经过两年时间的实践检验,总体上是比较成功的,它并没有出现原来人们所预料的流动人口蜂拥入城的情况。因为,这里存在成本与收益的比较关系问题:如果农民进城,就有一个机会成本;如果这个机会成本很高,与收入不成比例,他可能就仍会选择留在农村。当然,这只是一种理性选择而已,但是至少可以证明一点,对于石家庄这样的大型城市,目前人们的理性选择仍占主导地位。因此,户籍制度改革应积极转变观念,进一步降低“补贴型”城市的户籍门槛。

4. 要加强户籍制度改革的立法工作,尽早出台户籍法。从1985年,公安部便开始起草户籍法,然而这一法律一直“犹抱琵琶半遮面”。目前,中国各地正陆续推进新一轮户籍管理制度改革,立法的各项条件已基本具备。要尽快完成城乡社会结构从二元到一元的转换,就必须尽早出台户籍法,将公民迁移自由的权力以法律形式确定下来。

二、城市化发展道路的选择:城乡社会结构从二元到一元转换的重要条件

城市化的集聚效益决定了城市化进程和经济发展水平之间的内在关系。目前我国的城市化已远远落后于工业化发展水平。从统计数据来看,我国的城市化率已由1999年的30.4%上升到2001年的37.7%,仅两年时间就提高了7.3%,这让人感觉不可思议。究其原因,不过是改变了统计指标口径,将进城半年以上的农民工也统计为城镇人口。如果按原口径计算,这个比例不会超过32%。实际上,按农业户口和非农业户口计,我国2001年的农业户口仍占73%^①。中国城市化进程之所以缓慢,除户籍壁垒以外,城市化发展道路的偏差也是一个重要因素。可以说,中国在城市化道路上存在的失误,极大地延缓了城乡一体化进程。面对这种情况,20世纪80年代,政府强调“离土不离乡,进厂不进城”,并实行优先发展小城镇的战略。当时政府制定这一战略的依据,主要是考虑现有大城市容量有限,新建中等城市代价过高,而小城镇能“化零为整”。据当初计算,如果有5万个建制镇,平均吸纳20000人,就可转移1亿农村人口。这种投资少、见效快的城市化道路,被认为是符合国情、国力的城市化道路^②。然而,20多年的发展实践表明,小城镇战略的负面作用是我们始料未及的。乡镇企业天女散花般地分散在全国各地,出现了“村村点火,户户冒烟”的现象,集聚效益十分低下。贫困落后的农村几乎没有基础设施,许多企业都不得不独立去解决交通、电力、通讯等一系列问题,但由于资金短缺,乡村企业又无能力来建设这些基础设施。落后的通讯设施使企业很难及时掌握现代多变的市场信息。资金、技术、人才、熟练劳动力和管理经验也难以得到,偏僻的地理位置使企业的运输成本剧增,经济效益的低下又使环境、工作条件恶劣、事故频繁等问题长期得不到解决。这样,除一部分以农村资源为依托且无集中要求的非农产业外,大多乡镇企业经济效益和社会效益低下,尤其是1997年的亚

洲金融危机以来,大批的乡镇企业停产倒闭,大批农民工回流田间,乡镇企业吸纳农村剩余劳动力的能力明显降低。可以说,城市化发展道路选择的失误,在很大程度上延缓了城乡二元社会结构的一元化进程。

城市的规模效应是城市化道路选择中必须考虑的重要因素。根据各国经验,一个城镇的经济要稳定发展,人口规模不能少于10万;一个城市要达到自我增长,其人口规模最低点是25万人,当一个城市人口规模达不到25万时,它主要从周边吸取资源;到了25万时,不仅会继续从周边吸取资源,还可以发挥向周边辐射作用。鉴于此,在全面建设小康社会时期,城市化发展可按照以下思路:

1. 要有选择性地发展一批小城镇。对于小城镇,不能盲目投资,必须考虑其资源或地域条件,应当以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科学规划,合理布局。

2. 要重点发展中等城市。在我国县级城市中,超过25万人口的仅为10%左右,不能充分发挥城市资源的积聚效应。从中国国情出发,中等城市应该是今后发展的重点,在中等城市的建设中,应该注重发展本地的支柱型产业,以此来带动中等城市的发展。

3. 要积极发展大城市。与美国、日本、英国、法国等发达国家相比,我国人口超过100万以上的大城市在全国城市中所占的比例很小,无法发挥大型城市的经济龙头作用。因此,要加快大型城市特别是上海、北京等国际性大都市的建设。当然,城市规模也不能无限制的扩大,否则会带来交通拥挤、生态恶化等负面影响。

4. 要着力打造一批具有发展潜力的城市带。一些地域相邻的城市如果具有良好的经济基础,交通便利,可以使之融为一体,打造成中国经济发展的“航空母舰”。目前,长江三角洲、珠江三角洲等城市带已为中国城市发展树立了成功的典范。今后,中国完全有必要培育更多城市带,比如,湖南的长沙、株洲、湘潭三座城市,工业基础雄厚,且地域相近,交通便利,应推进其向一体化的方向发展。

三、城乡二元社会保障结构的消解:城乡社会结构从二元到一元转换的现实基础

受制于城乡二元社会结构,传统的社会保障主要集中在城市国有企业。而在广大农村,农民除了少量国家救济和集体福利外,在医疗、工伤等方面都缺乏社会保险,养老也主要以家庭养老为主,这是很不利于社会稳定的。社会保障本身就具有“社会安全网”的作用,只有当大量的社会成员个体处于一定的安全网之内,由个体组成的社会系统才能处在一个稳定安全的运行环境中,而社会保障覆盖面小,就无法发挥其“社会安全网”的功能。中国相对完善的城市社会保障体系与残缺不全的农村社会保障并存的“二元社会保障”强化了城乡差异,成为中国城乡社会结构转换的重大障碍。

要消解“二元社会保障”结构,建立城乡统筹的社会保障制度,就必须从以下三方面着手:

1. 要建立健全农村社会保障体系。当前,要健全农村社会保障体系,就必须做到:一是要建立多层次的农村社会保障体系。我国农村发展极不平衡,单一层次的社会保障体系

很难照顾到各方面的要求。因此,应建立以我国法定基本社会保障为主体、乡村集体保障和家庭储蓄保障等并存的多层次社会保障体系。二是要稳定农村社会养老保险的基本政策。坚持低标准起步,坚持个人缴纳资金为主、集体补助为辅的原则,坚持以个人账户为主的保险方法,坚持自愿参与与政策鼓励相结合的政策措施,坚持社会养老保险与家庭养老保障相结合的制度。三是要确立农村社会保障的法律地位。农村社会保障制度必须以法律的形式出现,而不能以政策的形式出现,因为法律所具有的强制性,对于农民按期缴纳社会保险的保险费以及国家在一定的条件下为农民提供社会保险都具有很强的约束性。因此,必须加快社会保险法等有关法律的立法工作。

2.要坚持城乡一体化的社会保障政策导向。只有改变重城市、轻农村的社会保障政策,才能逐步缩小城乡社会保障水平的差距。而要实现社会保障政策选择的城乡一体化,就必须做到:一是必须逐步削减政府在城镇的福利开支,取消或降低城镇居民的福利补贴,按照权利与义务对等的原则,完善城镇社会保障制度。二是必须改变长期以来实行的重城轻乡的政策,加大对农村社会保障的投入力度,提高农村的社会保障水平。这就要求政府对于以往采取的“挖农补工”的政策,而以“剪刀差”的形式从农村抽走的大量利润,应当适当返回给农村和农民,以此资金作为建立农村保障机制的基金。三是国家必须在政策、资金上向农村、农民倾斜,加大对农村基础设施、农村基础教育的投入力度,以加快农村经济的发展,为社会保障的建立奠定经济基础,缩小城乡社会保障的差距^③。

3.要推动城乡社会保障制度的有机衔接。在衔接模式选择上可以采取“三维社会保障”。一是要建立覆盖全国城乡的统一的法定的基本保障。虽然基本保障层次低但范围广,凡中华人民共和国公民都有权享受。它保障的是全体公民在生命波折期最基本的生活需要。主要是公民老年最基本的生活保障、城乡预防和基本卫生保健。当然城市和不同地区间保障水平可以有所差别。保障费用应从全民征收的社会保障税中支出。基本保障由城乡社会福利、城乡社会救助和城乡优抚安置或城乡居民最低生活保障制度等组成。国家按一定的条件和程序发放和使用。基本保障可采取受益基准制,保障基金的支付方式宜采用半积累、半现收现付制。二是要建立省(市)级统筹的补充保障。该层次的保障水平略高,是基本保障的补充。保障范围包括所有企业和事业单位的职工及政府公务员。这种保障属于法定强制性保障。保障费用由企业和职工各按职工工资额的一定比例缴纳,政府部门公务员由财政和公务员共同负担费用,采用“社会统筹与个人账户相结合”的方式。保障项目主要是失业、工伤、生育保险与在养老和健康基本保障之上的养老、健康保险等社会保险。补充保障可采用混合制,保障基金的支付方式也适宜采用半积累、半现收现付制。三是要建立以商业性保障为主的附加保障。该层次主要是为那些不满足于基本保障和补充保障的经济收入较高的公民提供保障,属自愿性质。保费完全自负或由个人愿意支付保费的雇主协商共

同支付保费,但国家可给予某些税收优惠。附加保障可采用受益基准制,保障基金的支付方式宜采用完全积累制。这种有机衔接的城乡社会保障制度的特点是“就地起步,由低到高,多层次、高弹性”^④。

四、城乡统筹就业体制的建立:城乡社会结构从二元到一元转换的重要途径

自从1985年实施居民身份证制度之后,户口管理本身对于社会流动的约束已经大大减弱。现在要做的工作是使在计划体制下依附于户籍制度的就业权、居住权、教育权、社会参与权、社会保障权、医疗服务权和公共设施与福利服务权逐步剥离。使各种基本权利在“城里人”和“乡下人”、“本地人口”与“外来人口”、“常住人口”与“流动人口”之间一视同仁,因为在这些权利上的不平等以及随之而来的社会排斥和社会剥夺,才真正是城乡分割的藩篱^⑤。由于就业权是其中最主要的,因此,打破城乡分割的重点应该放在就业问题的解决上。就业问题是中国面临的重大难题。中国目前已在建国以来第5次失业高峰,虽然统计的城镇失业率只有3%~4%,但实际失业率却有8%~9%。失业人员包括700万左右的城镇登记失业人员、1000多万下岗失业人员和120~150万城镇农民工失业人员。我国每年新增的劳动年龄人口仍保持在2000万左右。其中城市新增800万劳动年龄人口,加上1200多万失业、下岗及无业人员,现在城市有2000万需要找工作的人,但每年新增的就业机会只有800万个。在相当长的一段时间内,劳动力供给仍保持持续增长,到2010年,我国劳动人口将达到10.6亿左右,与2000年相比,将增加1.2亿人,增长13%^⑥。来自农业部的一项分析表明,今后5年将是我国农村劳动力供给的高峰期,预计每年新增劳动力857万人。专家估计,今后几年内,每年新增外出打工农民不少于800万人^⑦。随着城市农民工的不断增多和户籍限制的逐步放松,城市职工和城市农民工分离的二元劳动力市场正在消解,城乡劳动力对就业岗位的竞争也趋于激化,因此,必须积极探索城乡统筹就业的有效途径,以避免城乡两大劳动者利益集团之间的矛盾激化。

在城乡统筹就业体制的探索上,可以采取以下措施:

1.要实行城乡统一的就业、失业登记制度,并以此作为政府宏观调控的依据。建立覆盖城乡的人才劳动力服务网络,形成统一竞争、有序的市场运行规则,充分发挥市场配置劳动力资源的功能和作用,促进劳动力资源的合理有序流动。

2.要实行灵活多样的就业形式。劳动力可根据自身需要选择各种就业形式,包括阶段性就业和弹性就业。企业自主用工,劳动者自主择业,实行双向选择。事业单位招聘人员和国家机关录用公务员,应面向社会,公开招考。凡具备条件的城乡居民均可报考。

3.要鼓励农村居民到城镇就业。农村居民在城镇就业并落户后,在住房、参军、子女入托、入学等方面享受与当地城镇居民同等的待遇,履行相应的义务,并可继续保留农村的宅基地使用权,继续享受原集体资产的收益分配^⑧。

(下转第87页)

和博厄斯论及的爱斯基摩人一样,也具有相互同一的“是非观念、娱乐方式和对特定艺术类型的欣赏”¹⁷,人们与周围的环境相似得无法辨认,但历史已经雄辩地证明:这,并没有给我国社会带来真正的繁荣。

众所周知,涂尔干在早期著作中是非常强调社会化过程的制约成份的,但到学术生涯的晚期,他也逐渐清楚地认识到,必须强调该过程“兼具制约性和使动性”。有对与此,安东尼·吉登斯在被认为是“英语世界在过去10年中最重要且最有份量的社会理论著作”《社会的构成》中论证到,虽说个体无法“选择”自己的母语,并且对母语的学习会限制认知活动(因为学习母语的过程必定包含有一定的遵从因素),但正是通过这种遵从过程,才能够大大扩展个体的认知能力和实践能力¹⁸。100多年前,涂尔干就曾写到:“除非共性没有完全吞没掉我们,否则个性就永远不会产生”,当个性消失得无影无踪时,“我们已经不再是我们自己,因为我们只是一种集体存在。”¹⁹我国的学校教育应认真从中获取必要的借鉴意义。

如此看来,学校教育一方面应该注重培养学生的社会角色意识,另一方面应该充分尊重学生的个性化差异,要坚持学生社会化基础之上的个性化,努力培养学生的社会化个性,追求一种有利于他们全面、健康、自由发展的社会教育网络。

四

诚如美国人类学家弗朗兹·博厄斯所言:“选择教育方法依赖于我们自己的观念”²⁰,在这个意义上,我们会因素质教育的提出而欣慰,但应该指出的是,从教育活动的现实性倾向来看,素质教育毕竟是一项艰苦的实践活动,它内在要求人们要为学生的社会化个性的流露所欢欣鼓舞,并以此来反过来刺激学者们对社会化理论、学校教育理论的实践和探索,更为重要的是,在此过程中会有意识地达成各种不同学科之间的优势互补,实现它们之间的话语共识,以消解某一种单一学科的表述危机和学科困局。

注 释:

①②拉德克利夫——布朗著,夏建中译:《社会人类方法》,华夏出版社,2002年,第55、36~38页。

③④乔治·E·马尔库斯、米开尔·M·J·费彻尔著,王铭铭、蓝达居译:《作为文化批评的人类学——一个人文学科的实验时代》,生活·读书·新知三联书店,1998,第23、33页。

⑤乔治·赫伯特·米德著,霍桂恒译:《心灵、自我与社会》,华夏出版社,1999,第219页。

⑥岳天明:《试论个人社会化的标准 and 目标》,《西北师大学报》,2001年,第4期。

⑦⑧石元康著:《从中国文化到现代性:典范转移?》,生活·读书·新知三联书店,2000年,第163、270页。

⑨郑杭生主编:《社会学概论新修》,中国人民大学出版社,1997年,第112页。

⑩查尔斯·霍顿·库利著,包凡一、王源译:《人类本性与社会秩序》,华夏出版社,1999年,第7页。

⑪戴维·波谱诺著,李强等译:《社会学》(第10版),中国人民大学出版社,PRENTICE HALL 出版公司,1999年,第142页。

⑫哈贝马斯著,刘北成、曹卫东译:《合法化危机》,上海人民出版社,2000年,第13~18、60页。

⑬岳天明:《论我国民族地区社会变迁的制约因素》,《中央民族大学学报》,2002年,第6期。

⑭王鉴著:《民族教育学》,甘肃教育出版社,2002年,第122页。

⑮岳天明:《〈民族教育学〉评介》,《民族研究》,2003年,第3期。

⑯⑰埃米尔·涂尔干著,渠东译:《社会分工论》,生活·读书·新知三联书店,2000年,第237、90~100页。

⑱⑲⑳弗朗兹·博厄斯著,刘莎、谭晓勤、张卓宏译,王建民校:《人类学与现代生活》,华夏出版社,1999年,第119、120页。

㉑安东尼·吉登斯著,李康、李猛译,王铭铭校:《社会的构成——结构化理论大纲》,生活·读书·新知三联书店,1998年,第272~273页。

本文为国家青年基金课题(CMA010127)“西部大开发背景下优先发展民族教育的政策研究”阶段性成果之一,该文的写作得到甘肃省和西北师范大学重点学科建设经费资助,特此致谢!

责任编辑:胡政平;校对:亚中

(上接第81页)

注 释:

①陆学艺:《农村要进行第二次改革》,《2003年中国社会蓝皮书》[M].北京:社会科学文献出版社,2003年。

②《全面建设小康社会专题讲座》[M].北京:中共中央党校出版社,2002年。

③《二元经济结构下的中国农民社会保障制度透视》[J].《中国农网》,2003年。

④王国军:《中国城乡社会保障制度衔接初探》[J].《战略与管

理》,2002(4)年。

⑤⑥先江:《户籍制度改革的新起步》,《2002年中国社会蓝皮书》[M].北京:社会科学文献出版社,2002年。

⑦李培林:《当代中国发展的若干问题和新趋势》,《2003年中国社会蓝皮书》[M].北京:社会科学文献出版社,2003年。

⑧樊平:《2002年农民、农村发展报告》,《2002年中国社会蓝皮书》[M].北京:社会科学文献出版社,2002年。

⑨唐钧:《城乡统筹就业:打破二元社会结构的突破口——浙江省义乌市实践》[J].中国经济与社会观察网。

责任编辑:胡政平;校对:亚中