

从身份壁垒到市场性门槛： 农民工政策 40 年

王小章 冯 婷

【摘要】从政府对于户籍身份意义上的“农民”进城务工的态度这一角度,我国政府 40 年来的“农民工”政策大体上经历了从严控到松动,经过短暂的紧缩,再到规范流动,最后经由城乡统筹而走向共享发展的“公平流动”这样几个阶段。进一步分析体现在不同阶段农民工政策中的政府对于“农民工”这个群体的认识,则又经历了从“问题农民工”到“农民工问题”,再到推动“农民工”“市民化”从而成为与城市常住人口平等的“居民”的过程。“市民化”作为政策语言正式频频出现在政府文件中,以及“户籍管理制度改革”拓展深化为“户籍制度改革”,意味着“农民工终结”已开始提上议事日程。“农民工终结”并不意味着对人口涌入城市失去调节和控制,而只意味着控制和调节的方式由依赖于“身份壁垒”而转变为借助于“市场性门槛”。为了“市场性门槛”的正常作用,政府需要在提供基本社会保障、健全市场性秩序、均等城乡公共服务、土地制度改革等方面承担起责任。

【关键词】农民工政策;身份壁垒;市场性门槛

【作者简介】王小章,杭州师范大学政治与社会学院教授,博士生导师;冯婷,中共浙江省委党校社会学文化学教研部副主任,教授(杭州 311121)。

【原文出处】《浙江社会科学》(杭州),2018.1.4~9

2018 年是中国改革开放 40 周年。在这 40 年中,世界见证了中国的巨变,也见证了一个规模巨大的独特群体在中国社会的遭际沉浮、变革发展,这个群体就是中国农民工。说这个群体独特,是因为它的成员混合了我国特定户籍制度下的社会制度身份(农民)、分工体系下的职业身份(非农从业者)和劳动关系下的经济身份(雇佣劳动者)。回顾这 40 年历史,我们可以看到,尽管期间不乏顿挫回复,但总体上,中国农民工这个群体走过了一个从被排斥拒绝,到被接纳承认,再到参与共享发展的进程。本文主要着眼于政府农民工政策的演变,来

回顾分析这一进程,在此基础上,再对我国农民工的下一步发展,或者说,可能的终结,作一点自己的展望。

一、农民工政策 40 年来发展的简要回顾

总体上,农民工这个独特群体的产生与发展受到农村对于剩余劳动力的推力和城市吸引剩余劳动力的拉力的共同作用,但在不同的历史阶段,这两股力量的作用大小、表现并不一样,而政府基于我国特定户籍制度的农民工政策,则在这种推力和拉力之间发挥着或堵或疏或拒或迎的调节阀的作用。考察分析 40 年来我国政府农民工政策的演变

发展,大体上可以将其划分为三个阶段。

1. 从严控到松动(1978~1988)

作为如上所述混合了社会制度身份、职业身份和经济身份的独特群体,农民工作为社会现象而非个别现象是随着上个世纪70年代末80年代初中国农村以家庭联产承包责任制为核心的改革的开启而出现的。随着农村改革的推进、深入,农村劳动力过剩的问题由原先的隐性状态日益转为显性状态,农村对剩余劳动力的推力由此显现,日后所谓的“农民工”问题开始以“农村劳动力转移”的问题形式呈现在人们眼前。大量从农业劳动中解放出来的劳动力需要转移到非农产业中。可供选择的转移方式主要有两种,一是“离土不离乡”,就地转移到乡镇企业中;二是“离土又离乡”,跨地区转移到城市务工就业。出于成本和风险的考虑,农民本身的首选是第一种方式,对于第二种方式,绝大多数没有能够被本地乡镇企业吸纳的富余劳动力一开始基本上处于观望犹豫之中,真正勇下决心试水的人,虽然逐年是在增长之中,但比之现在,可谓凤毛麟角。而此时政府的态度更是积极鼓励第一种转移方式,同时严格控制第二种转移方式。如1980年全国劳动就业工作会议通过的《进一步做好城镇劳动就业工作》和1981年国务院出台的《关于广开门路,搞活经济,解决城镇就业问题的若干决定》这两个文件,都在解开对城镇职工流动的禁锢、鼓励灵活多样的就业形式的同时,强调要严格控制农村劳动力的流动,尤其控制其涌入城镇;对于已经流入城市的农村劳动力,则要尽可能清退。

鉴于1980年代中期以前城市经济体制改革尚未展开,城市经济对于剩余劳动力的吸纳能力有限,兼之在所谓三年自然灾害之后的人口出生高潮期出生的人口于此时开始进入就业年龄,再加上知青返城的浪潮,当时政府采取这种严控农村剩余劳动力进城的政策选择应该说是可以理解的。但大量农村剩余劳动力需要转移就业同样是一个客观

的要求。乡镇企业固然就地吸纳了不少剩余劳动力,但还有相当数量的农村劳动力需要寻找出路。在经过了初期的犹豫观望之后,农村剩余劳动力中下决心试水的人逐渐增多,尤其是那些过去即有外出打工谋生之传统的地区,如浙江省的义乌、东阳、温州等。这种自发的、客观的态势并不是政府的政策举措所能完全遏止的。于是,在这个初期阶段就出现了这样一种情形,一方面是政府严格控制,反复清退,另一方面则是进城农民工不减反增。这种情形,加之农村改革的巨大成功和城市就业压力的缓解,促使政府从1980年代中期开始放松严格控制农民工进城的政策。1984年6月国务院发布《矿山企业实行农民轮换工制度试行条例》,1984年10月劳动人事部、城建环保部联合颁发《国营建筑企业招用农民合同制工人和使用农村建筑队暂行办法》,1984年12月劳动人事部发布《交通、运输部门装卸搬运作业实行农民轮换工制度和使用承包工试行办法》。特别是1985年1月1日,中共中央、国务院发布了《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,其中第九条指出,要“进一步扩大城乡经济交往”,要“在各级政府统一管理下,允许农民进城开店设坊,兴办服务业,提供各种劳务。城市要在用地和服务设施方面提供便利条件。”尽管措辞还比较谨慎,但相比于以前对于农民进城就业基本上都是严格限制的态度,这一文件显然传递了一种积极的信息,因此,可以说是国家关于农村劳动力流动政策变动的一个具有标志性意义的文件。值得一提的是,也正是从1985年开始,农村外出劳动力作为统计指标正式纳入统计体系,这也可以看作是对农民外出务工这一事实的一个正式承认。

2. 从紧缩阻遏到规范流动(1989~2002)

从1988年下半年开始,为了应对控制日益严重的通货膨胀,国家开始了为期三年有余的宏观调控治理整顿,经济增长速度放慢。在此形势下,政府重新加强了对农村劳动力外出的限制。从1989

年开始,中央在三年中接连下发了一系列文件:1989年年初,国务院发出《关于严格控制民工盲目外出的紧急通知》;1990年4月,国务院发出《关于做好劳动就业工作的通知》;1991年2月,国务院办公厅发出《关于劝阻民工盲目去广东的通知》;1991年7月,国务院发布《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》。这些文件的措辞精神,在某种程度上回复到了80年代中期以前的状况,即严格控制农村劳动力进城务工,强化对城市企业单位使用农民工的限制,强调解决农村劳动力过剩的根本办法是“离土不离乡”的就地转移。

1992年邓小平南巡讲话推动了我国改革开放的又一轮高潮,经济体制加速向市场经济转轨,城市经济体制改革正式开始全面铺开,与此同时,经济增长加速。如果说,在此前,推动农村劳动力向城市流动的动力主要是来自农村的推力,那么,从这个阶段开始,随着城市经济体制改革向纵深发展,随着城市经济的迅速增长(以及,在1990年代中期以后,城乡差别的再次拉大),城市的拉力开始真正大规模地显示出来。正是在这种拉力和推力的共同作用之下,才开始出现所谓的“民工潮”。同时,也正是这种客观存在的拉力和推力,作为我国体制转轨和结构转型所生发的客观力量,彰显出农民工的发展在总体上是合乎社会经济发展的客观需求的,是顺应现代化的潮流的,从而使政府日益认识到,农民工进城的潮流并不是一味人为地阻止所能奏效的。当然,对于在各种配套制度上尚未完全走出传统体制的、还没有充分做好准备的城市来说,“民工潮”的突然涌现确实造成了各种压力。面对这种压力,政府不能无所作为,一味放任,但这时政府的作为或者说应对方式也不复是一味消极的严控限制,而是规范疏导、宏观调控,目的是使农民工流动有序化。这一阶段,中央政府为规范农村劳动力跨地区流动、促使流动的有序化发布了一系列文件,其中重要的如:1993年劳动部发布的《关于印发〈再就业工程〉和〈农村劳动力跨地区流动有序

化——“城乡协调就业计划”第一期工程〉的通知》;1994年劳动部发布的《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》;2000年劳动和社会保障部办公厅发布的《关于做好农村富余劳动力流动就业工作的意见》等。这些文件的基本精神,就是规范、引导农民工有序流动。

3. 从城乡统筹走向共享发展的“公平流动”(2002~)

进入二十一世纪,特别是2002年“十六大”以后,我国的经济体制改革进入了全面建设社会主义市场经济的时期,我国的现代化进程也进入了全面建设小康社会的阶段,这就在客观上提出了逐步解决城乡分割分治的二元经济社会结构问题的要求。农民工问题作为这种二元结构的集中表现,开始前所未有地引起社会各界共同的广泛关注。在这种宏观的经济社会政治背景下,政府的农民工政策有了进一步的调整,开始由前一阶段旨在促使农民工有序流动的管理引导,进一步转向在城乡统筹下的扶持农民工进城就业,具体措施包括:逐步放宽农民工进城条件,降低和逐步撤消农民工进城就业门槛;逐步放松、解除对农民工进城的管制,变管制为救助,并减少对农民工不必要的管理;逐步统一劳动力市场,加强对农民工的就业服务,维护农民工的合法权益等。所有这些,都体现在这一时期国家发布的一系列重要文件中,如2003年1月国务院办公厅发布的《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,2004年12月国务院办公厅发布的《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》,2005年5月劳动和社会保障部发布的《关于废止〈农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定〉及有关配套文件的通知》,以及2006年3月国务院发布的《关于解决农民工问题的若干意见》等。

“十八大”以来,政府的农民工政策在继续城乡统筹的基础上拓展了新的内涵。“十八大”提出、十八届三中全会重申,要“加快户籍制度改革,有序推

进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。”长久以来停留在学术研究文本中的农民工“市民化”终于成为政策语言频繁出现在一系列重要的文件中,让农业转移人口更充分地共享改革发展成果成为政府农民工政策的基本目标。可以说,这期间的一系列与农民工有关的政策文件,都是围绕着这一目标出台的。这些文件包括:中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》(2014),国务院印发的《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》(2014)、《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(2014)、《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》(2016)、《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》(2016),国务院办公厅印发的《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》(2016),人社部会同国家发改委等部门印发的《关于做好进城落户农民参加基本医疗保险和关系转移接续工作的办法》(2015),文化部等部门印发《关于进一步做好为农民工文化服务工作的意见》(2016),以及2016年1月1日开始实行的《居住证暂行条例》,等等。

某种意义上,农民工“市民化”作为政府政策目标的正式提出,实际上意味着农民工“终结”问题提上了议事日程。

二、从“问题农民工”到“农民工问题”到“农民工终结”

进一步考察分析上述40年来我国政府农民工政策的发展演变,可以发现,政府对于农民工这个群体的认识和态度大体上走过了一个从“问题农民工”到“农民工问题”,再到最近隐隐将“农民工的终结”提上议事日程的历程。

在1980年代中期之前,政府对于农民工可以说基本上持“问题农民工”的认识。也就是说,在当时政府的眼中,这些离开家乡的土地进城务工的农民,不是正常的农民,而是一些思想行为上有问题、甚至伦理品行上有缺陷的人,这从当时屡屡以“盲

流”来看待称呼农民工就可以看出。因此,对于这个群体的基本政策措施,就是反复清退,也就是强行将他们驱离城市,赶回老家。在这个“清退”的过程中,伴随着各式各样明显包含惩戒意味的“管理”措施。

不过,这个持“问题农民工”认识的阶段并不长。进入1980年代中期,政府的农民工政策从总体上就进入了“农民工问题”的阶段(当然,这只是“总体上”,并不意味着此后绝对没有任何反复)。也就是说,不再将构成农民工这个群体的那些人本身看作是有问题的,真正作为问题而存在、需要认真研究和应对的,是大量户籍身份为“农民”的人纷纷离开农村家乡而进城打工这一经济社会现象。这个阶段一直持续到最近,至少到“十八大”之前。不过,这个阶段又可以分为认识上有所区别的先后两个时期,即“经济视角”时期和“社会视角”时期。“经济视角”时期大体持续到中共“十六大”。在这个时期,有关农民工的政策基本上将农民工单纯地看作是一个经济要素(“劳动力”),将农民工问题单纯看作是一个“农村剩余劳动力”转移的问题,主要从城乡经济发展(特别是城市经济发展)需要的角度来分析认识和处理这一问题,这一点,从这个时期出台的有关农民工政策的文件名称即可看出。“十六大”以后,在日益强调以人为本、包容发展的“科学发展观”下,在建设“和谐社会”的理念下,“经济视角”下的农民工观念开始逐步转向“社会视角”下农民工观念,即不再将农民工单纯地看作为经济要素的“劳动力”,而是有着物质(经济)的、社会的、政治的、精神文化的等各种需求的社会生活的综合主体。于是,相关的农民工政策也开始着眼于如何推动在现有条件(包括现有户籍制度)下尽可能地解决、满足农民工这个特殊群体的这些多方面的需求。这集中地体现在2006年出台的《关于解决农民工问题的若干意见》中。在这一由国务院发布的文件中,针对农民工在就业、生活、子女教育等方面存在的突出问题,提出了一系列的政策应对

措施,包括抓紧解决农民工工资偏低和拖欠问题、依法规范农民工劳动管理、搞好农民工就业服务和培训、积极稳妥地解决农民工社会保障问题(包括工伤保险、大病医疗保障、养老保险等)、切实为农民工提供相关公共服务(包括把农民工纳入城市公共服务体系、保障农民工子女平等接受义务教育、加强农民工疾病预防控制和适龄儿童免疫工作、进一步搞好农民工计划生育管理和服务、多渠道改善农民工居住条件等)、健全维护农民工权益的保障机制(包括保障农民工依法享有的民主政治权利、逐步地有条件地解决长期在城市就业和居住农民工的户籍问题、保护农民工土地承包权益、加大维护农民工权益的执法力度、做好对农民工的法律服务和法律援助工作等),等等。

不过,总体上说,持“农民工问题”认识的这个阶段有一个基本特点,那就是,无论是“经济视角”下的政策还是“社会视角”下的政策,都将农民工看作是一群在总体上不能、不会成为城市永久居民,其中的大部分终有一天必将、必须回归乡下老家的特殊暂住人口。这方面一个明显的表现就是,尽管农民工的市民化问题在学界已经受到相当多的关注,但是,却很少作为政策概念出现在正式的重要官方文件中。虽然,2006年国务院发布的《关于解决农民工问题的若干意见》中确实讲到了“户籍管理制度改革”,但在农民工的城市落户方面,表述是极其谨慎的:要“逐步地、有条件地”解决长期在城市就业和居住的农民工的户籍问题,“小城市”和“小城镇”要“适当”放宽农民工落户条件;大城市要积极稳妥地解决符合条件的农民工户籍问题,对农民工中的劳动模范、先进工作者和高级技工、技师以及其他有突出贡献者,应优先准予落户。从这种极其谨慎的表述方式可以看出,“落户”在当时更多的只具有一种象征意义,而不具有可以让农民工们普遍期待的普遍意义。而且,正如“户籍管理制度改革”这一表述本身所明确表示的,这种改革所着意的是户籍“管理”制度,因此,即使

“落户”了,也只意味着落户者户籍“管理”关系的变动,而不一定意味着“同城同待遇”的完全市民身份的获得。

中共“十八大”以后,这种情形有了明显的变化。首先,长久以来停留在学术文本中的农民工(农业转移人口)“市民化”概念开始作为政策概念频频出现在党和政府的一系列重要文件中,从“十八大”报告,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,到《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》、《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,再到“十九大”报告;与此相应,“暂住证”从2016年开始也改为“居住证”。其次,作为推动这种“市民化”的根本性举措,“户籍管理制度改革”终于转变深化为“户籍制度改革”,前者属于狭义的社会管理的范畴,而后者则直指户籍身份与权利待遇之关系这一户籍制度的核心本质问题,也即“户籍制度改革”实际上意味着要逐步将国人的权利待遇与其户籍身份脱钩;也正因此,在一系列相关文件中,凡论及“户籍制度改革”,必与基本公共服务的“全覆盖”、“均等化”等联系起来,这实际上也就意味着国家必须拿出大量的“真金白银”为“户籍制度改革”,为推动这种“市民化”提供财政保障(这也就是为什么2016年国务院要出台《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》的原因)。第三,“十八大”以来的农民工“市民化”政策以及与此紧密相连的“户籍制度改革”是联系着“以人为核心”的“新型城镇化”战略的推进而展开的。所谓“以人为核心”的“新型城镇化”,就是说,城镇化的核心是人的城镇化,而人的城镇化在目前中国的当务之急,就是农民工的城镇化或者说“市民化”。正是在这样的语境下,政府才提出了要在近期内实现一亿农业转移人口充分市民化的宏大目标。所有上述这些变化实际上都表明,“十八大”以来,我国的农民工政策开始进入了一个通过推动大规模的、实质性的农民工“市民化”而走向“农民工终结”的新阶段。换言之,如果说在持“农民工问

题”认识的阶段,政府的农民工政策基本上是专门针对农民工这个特殊群体而出台的特殊政策,那么,“十八大”以来的农民工政策则呈现出了一种新的取向,即更着重于如何有序地撤除阻碍这些“农业转移人口”进入普遍性的城市公共服务体系的户籍身份壁垒,推动他们和城市原住民一样平等地共享城市经济、社会、文化生活的机会。当然,这里所谓的“农民工的终结”,并不意味着从此城市居民(乃至全体社会成员)中将不再存在底层成员,更并不意味着城市(社会)中将不再有职业分化、阶层分化,而只意味着这种分化将不再建基在户籍身份这样一种刚性的身份性壁垒之上,而是市场性选择机制作用的结果,也就是说,这种分化是建立在身份平等、机会均等的基础上的。

三、从“身份壁垒”到“市场性门槛”

“户籍制度改革”,进而以此为基础的大规模的农业转移人口的市民化,所引发的一个突出的担忧,就是城市,特别是大城市、特大城市的人口规模的急剧膨胀,进而带来城市社会生活、社会治理方面的一系列问题。应该说,这种担心是可以理解的,毕竟,只有当城市的人口规模与它的经济社会发展程度基本适应时,城市才能正常运行,城市社会生活才能保持正常的、良好的秩序。但是,从另一个角度说,这种担心也不是完全必要的,因为,“户籍制度改革”以及紧随而来的“市民化”并不意味着对人口涌入城市失去调节和控制,而只意味着变换一种控制和调节方式,换成一种更加符合现代社会的基本价值观的控制和调节方式。

如上所述,“农民工的终结”,并不意味着从此城市居民中将不再存在底层人员,不再有职业分化、阶层分化,而只意味着这种分化将不再建基在户籍身份这样一种刚性的身份性壁垒之上,而是市场性选择机制作用的结果。同理,从控制和调节城市人口规模的角度说,户籍制度改革、充分的市民化所导致的“农民工的终结”同样也不意味着调节和控制方式的阙如,而只意味着调节和控制的方式

的转变,即从主要依赖于刚性的“身份性壁垒”转变为主要通过“市场性门槛”来实现。一个正常的、运行良好的市场首先必须是开放的,也即它允许而不人为地排斥任何一个愿意进入的主体;但是,允许所有主体进入并不意味着所有主体都真正能够现实地进入并成功立足,只有那些具备必要的资源、能力,愿意付出相应的努力的人,才有可能现实地进入相应的市场并成功地立足于其中,缺乏这种必要的资源、能力和相应的努力,即使勉强进入了,最终也必将被淘汰出局。类似的,所谓调节、控制城市人口适当规模的“市场性门槛”,也就是,城市首先必须是开放的,允许所有愿意进入的国民进入;但是,允许所有愿意进入的国民进入并不意味着所有这些人都能在实际如愿,同样只有那些具备必要的资源、能力,做好各种必要的准备,从而能够在城市找到体面或不那么体面的工作、拥有舒适或不那么舒适的栖身之所、能够适应迥异于农村的现代城市社会生活方式的人,才能最终在城市真正生存扎根下来,否则,就像市场会淘汰不适者一样,进入城市的这种“市场性门槛”也会自然地使那些不适应城市中生存的人们离开城市。须知,人既有梦想,也有理性;人们之所以希望进入城市,归根结底是希望能够获得更好的生活,因此,一旦他们中的某些人发现自己不能适应现代城市经济社会的运行方式,无法在城市中获得他们希望的更好的生活,这时,不需要有关部门来驱赶,他们自己就会去寻找更加适合他们的生存之地。正是基于“市场性门槛”的这种自然的调节作用,笔者以为,我们没有太大的必要担忧“户籍制度改革”以及紧随而来的大规模“市民化”一定会带来城市人口的过渡膨胀以及伴随而来的各种城市社会问题——当然,这并不是说不会有城市社会问题,只是说,这些问题未必与“户籍制度改革”和大规模的深度“市民化”政策有关。而之所以说上述“市场性门槛”是一种比“身份壁垒”更加符合现代社会的基本价值观的控制和调节方式,是因为,这种方式不是基于先赋性

的出身,而是主要基于自致性的能力和努力,更体现作为现代社会之基本价值共识的自由和公平精神。可以这么说,在“身份壁垒”不消除的前提下,“农民工政策”的最好结果是“出得去,回得来”^①,即农民既能走出农村进城打工谋生,也能在年老体衰或由于其他原因而不能在城里生存下去的时候返回农村老家,这“出去、回来”的主体,都固定在“农民工”身上;那么,“市场性门槛”作用的结果应该是“进得去,出得来”,即农村居民既可以进城寻求生活机会,城市居民(不管是出于喜爱农村生活还是因为城市中谋求不到好的生活机会)也能够出城到农村寻求生活机会,这是一种更加公平、自由的城乡流动。

当然,必须说明的是,强调“市场性门槛”的作用不是要豁免政府的相关责任,更不是提倡“社会达尔文主义”。恰恰相反,为了社会的正常运行,也为了“市场性门槛”能够健康地发挥作用,政府必须通过一系列政策举措承担自己的责任,发挥自己的功能。举其急而要者,包括:

第一,政府必须为城乡全体社会成员提供能够满足其最基本的生存需要(是“need”而不是“want”)的平等的基本社会保障,城乡居民获得这种保障是基于其生存权利,因而不仅与其任何先赋性的身份(如性别、民族以及如今在我国正在消除中但尚未最终消除的“户籍身份”等)无关,而且也与其自身通过市场获取生存资源的能力无关。^②

第二,政府必须花大力气维护、健全市场性秩序。就目前而言,这种努力须包括正反两个方面:反面是要进一步撤除各种目前在诸如就业等方面事实上依旧存在的各种身份性壁垒;正面是,要在撤除身份壁垒的同时尽可能同步地确立适当的市场性进入门槛,包括各种行业之从业者的准入标准、城市公共行为(公共道德)标准等等,从而一方面将不合格、不适应者挡在门槛之外,同时保障城市经济社会生活的基本正常秩序。

第三,在上面第一条所述的为城乡全体社会成

员提供平等的基本社会保障之外,政府还必须进一步大力推动基本公共服务的城乡均等化。而鉴于长期以来政府为农村提供的公共服务、公共产品明显不足,与城镇差距极大(这也是“十九大”报告所说我国发展之“不平衡”的一个突出表现),因而在推动基本公共服务的城乡均等化方面,重点无疑是要强化农村公共服务、公共产品的供给,大力发展农村的教育、卫生、文化等公共事业。事实上,影响不少城市居民出城意愿的一个重要因素是农村教育、卫生、文化等公共事业的落后,而农村教育的落后更是导致农民及其子女缺乏跨越进城的市场性门槛的能力的一个重大因素,就此而言,公共服务的城乡均等化乃是“市场性门槛”发挥正常作用、从而实现“进得去、出得来”的公平、自由的城乡流动的重要前提。

第四,进一步推进和深化农村土地制度改革。这里的关键是要逐步地确立农民(无论是作为集体还是个体)对于名义上作为其财产的土地的自由支配权,从而使这宗资产成为农民自由流动的可资灵活利用的资本,而不是牵制其自由流动的因素。^③在这方面,目前以赋予“经营权”以应有的法律地位和权能、从而放活“经营权”为核心要义的“三权分置”,在某种意义上可以看作是向这一方向迈进的开始。

注释:

①参见贺雪峰:《乡村的前途》,山东人民出版社2007年版,第7~8页。

②有人可能会担心政府提供这样的保障会导致人口涌向城市,实际上这种担心同样是没太必要的,因为第一,这是为城乡居民平等地提供的,第二,这只是最基本的生存保障,而由于城乡生活成本上的差异,理性的人们自会作出理性的选择。

③冯婷:《农村的前景与农民的前途》,《浙江社会科学》2008年第11期。