

# 应对不确定性:日本城乡变动中 职业转换政策的启示

李全鹏

(吉林大学哲学社会学院,吉林 长春 130012)

**摘要:**日本战后因产业结构的调整,大批农村剩余劳动力进城务工却不得不面临着人身事故高发的风险。此后,随着大城市过密化与乡村过疏化的加剧,于20世纪90年代开始逐步推动城乡间的对流以挽救颓废的乡村社会。日本在这前后两轮的城乡变动中,通过安全教育与技能训练等一系列的政策来支持农民应对职业转换的不确定性,于2000年后针对扎根到乡村的新农人的职业生涯更是进行了全方位的帮扶。半个多世纪的对策史,其核心理念逐渐凝结为运用政策的确定性来抵消城乡变动这一巨大的不确定性。对中国而言,这一政策路径可应用于官民共建的机制以应对职业转换的不确定性,以及在乡村振兴事业上也可参照日本“地域振兴协力队”制度对从城市移居到乡村的新农人的脱嵌与再嵌入进行的帮扶措施。

**关键词:**日本城乡变动;职业转换;不确定性;地域振兴协力队;新农人

**中图分类号:**C91 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2021)06-0107-12

**DOI:**10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2021.06.010

## 一、问题的提出

所有现代化进程中的国家均面临着农民职业转换的课题。放眼世界,城乡变动一直关乎着社会能否平稳有序的过渡,正如法国大革命前夜那样,涌入城里的农民由于动荡的职业生涯带来了贫困、卫生、治安等一系列问题,从而加速了大革命的爆发。“二战”后,即便是贫困国家,农村人口的离土导致城市人口从1940年的1.8亿,急剧上升到1975年的7.7亿<sup>[1]</sup>,他们职业转换的困境衍生出贫民窟等一系列的社会顽疾。留在农村的农民往往也在农业全球化的推动下,土地被大型农贸企业(Agribusiness)收购,变成了“田地工厂”里的工人,从事种植、除草、收割、包装等工作<sup>[2]</sup>。可见城乡变动带来的农民职业转换的困境,必然会反作用到城乡变动,使社会转型变得举步维艰。

此类的情景同样发生在中国,而针对城乡变动所引发的农民流动的研究,大多围绕着农民工市民化和就业保障等问题进行探讨<sup>[3-4]</sup>。这些研究虽然对农民工权益的提升有着重要的指示性作用,但忽

收稿日期:2021-09-20

基金项目:国家社会科学基金重大项目“东亚乡村振兴的社会政策比较研究”(18ZDA119)

作者简介:李全鹏,男,吉林大学哲学社会学院副教授,社会学博士,主要从事环境与社会变迁研究。

视了农民工市民化及就业保障实则是建立在职业转换的基础之上,即他们只有职业转换的顺利过渡,才能获得与城市居民同样的市民化与社会保障的资格。而频繁变动的现代社会已使职业转换成为常态,其不确定性加大了每一个个体的生存焦虑。关于现代社会的不确定性,从涂尔干、韦伯到贝克、吉登斯均探讨了为消解不确定性的制度安排<sup>[5]</sup>。因此,针对农民工职业转换的帮扶政策才能使他们的才能生发出长远的职业规划乃至人生规划。农民职业转换的困境除了社会二元结构的区隔性作用外,还需要探讨他们在从事一个全新的业种中,如何能得到职业训练以及安全卫生的教育,以此才能支撑他们应对职业生涯的不确定性。可以说,职业转换的艰难导致了他们既融入不了城市也无法脱离农村,生活基础也必定处于动荡的状态。如果将此原因皆归咎于个体意愿或能力的大小,则忽视了他们被动员为城市劳动力资源的政策性背景——无论是直接的还是间接的。因此,在呼唤他们的工匠精神或是职业精神之前,针对职业转换的帮扶措施不可或缺。

关于职业转换能否平顺的问题往往可以用职业的“不稳定性”加以概括,但“不稳定性”只能概括一个人职业生涯的动荡,是不确定性中的一个表象而不能涵盖不确定性所关涉的范畴。因为不确定性是现代风险社会的特质,如下文所述,日本农民在从事新职业时不仅要面临职业生涯的动荡,还要面临着生命与健康的风险,显然“不稳定性”难以概括这一层面。相较而言,中国的现实情况则更为复杂,农民流向城市的城乡变动还未完结,却又不得不面临着乡村过疏化的课题,而我们如何也无法否定农村社会承载着悠久的农业文明与粮食安全的基础。为此,如何吸引其他产业的人员进入农村成为新农人,并使他们能安心地从事农业就成为中国乡村振兴工作,乃至下一个转型期无法绕开的课题。2021年3月召开的“两会”上,就有政协委员提出建议鼓励大中小学开设学农实践,表明让更多人关注农业,从事农业的重要性。其实质是对一直以来农民流动方向的逆向思考,来推进城市居民与农村居民的对流。可以想见,第二、第三产业人员进入农业领域可以为凋敝的农村社会注入新的气息。但更需要思考的是,如果仅仅是呼吁或宣传,而在职业转换上欠缺政策扶持,那么新一轮的城乡变动也必然如同农民入城那样,问题丛生且延宕至今。迄今为止,先行研究对于从城市迁移到乡村的新农人该如何进行制度建设还未有充分的讨论。

作为中国现代化参考系的日本社会经历过农民涌向城市的人口流动,同时也先于中国发生了乡村人口过疏化而不得不推出一系列政策来吸引城市人口向地方及农村的移居。对此,相关研究已有一定积累<sup>[6]</sup>(焦必方,2020),但这些研究首先忽视了日本城乡变动中职业转换的视角,当然也就难以呈现日本在城乡变动这一巨大的不确定性中,因职业转换政策而带来的确定性。其次,不能忽视的是,进入21世纪以来,日本实施了一系列“新农人”政策,即推动青壮年到乡村定居、从事农业,以试图修复“重工轻农”的现代性弊端。2007年出台的《为促进农山渔村活性化而定居及地域间交流的法律》标志着日本已进入城乡对流的时代,对“新农人”的职业转换给予了全方位的扶持。如果说在农村人口涌入城市的大潮下,他们职业转换的确定性是社会健全发展的基石,那么,在城乡人口对流的时代,城市人口移居乡村的职业转换及对未来的确定性,关系到下一轮城乡变动的成败,乃至左右未来社会的走向。日本前后两次的城乡变动中的职业转换政策的实施背景与意义,先行研究还未充分进行探讨,因此也难以为转型期的中国提供政策参考。为此,本文首先梳理日本城乡变动所带来的职业转换的课题与相关对策,在此基础上考察其对中国的启示。

## 二、日本城乡变动中农民的职业转换政策

### (一) 农民职业转换的动因

战后,伴随着长期的和平红利,日本进入了所谓的经济高度成长期,农村人口大规模流入城市,不

可避免地为农村地区的凋敝、过疏化埋下了伏笔。从人口流动的方向即可管窥日本城乡变动的激烈程度,1945年只有27.8%的城市化率,相当于1890年的美国(28.2%),而在战后复苏下骤然上升到1970年的73.5%,已可比肩当时的美国(73.5%),至1995年三大都市圈(东京、大阪、名古屋)的人口达到6164万,已接近全国总人口的一半<sup>[7]</sup>。而骨干农业从业者<sup>①</sup>的人口数量也从1960年的1175万,至1975年下降到489万,1985年346万,2005年224万,2015年175万,2020年136万<sup>[8]</sup>。最初是工矿业吸收了离乡的农民,主要原因是农村地区的贫困化与农作业机械化导致剩余劳动力的大量出现,他们与改革开放后中国农民工的境遇别无二致。在此期间,以高于农作业的收入来吸引日本农民从事强劳动或危险作业,而这些轻视他们权益的工作一旦出现不付工资或人身事故等情况,往往致使他们流离失所而挣扎在社会的最底层。

农民成为工资化劳动者的机制如果只归因于他们个人的意愿显然忽视了外在的结构力量。农民出于经济上的原因,以农外打工的方式进入工矿业,但打工的性质显然不能满足日本产业结构调整的需要。1964年出台的OECD《关于促进经济增长手段的劳动力政策的理事会劝告》指出,应进一步有效利用公共资金以促进劳动力的流动和职业培训,通过职业训练和再培训的人力资源开发才能不会妨碍产业技术的升级。此后,日本出台的“积极的劳动力政策”及农政完全与该劝告的方针一致,通过产业结构改革使农民成为可利用的农外劳动力,即在农业经营结构的现代化理念下,大举推动农业机械化以制造出剩余劳动力,迫使他们离开乡村,进入不安定的劳动力市场,以填补工矿业劳动力的欠缺。可见,农民在地域间和产业间的职业转换实际上是国家政策的一环,是社会管理工程化的结果,这一政策鲜明地展现了日本农民因政策性因素而成为工矿业劳动力资源化的路径,也是工具理性的体现。

农民进城务工当然属于社会流动的一环,景气时劳动力需求增大,不景气时劳动力回流到农村。此类“打工挣钱”有别于永久离村,外出打工的特质是无论时间长短都会有一个回归的节点。随着时间的推移,农村剩余劳动力外出打工的业种,已不再局限于工矿业,“杂业层”也成为农民职业转换后的主要选择<sup>[9]</sup>。杂业层包括小作坊和家户工厂的工人、小买商、服务业人员、工匠助手、建筑工等,其中一部分在不景气时回归农村,但不会长久停留,大部分还会再流入都市杂业层里。可以说,从容纳农村过剩人口的蓄水池功能这一角度来看,都市杂业层要比农业本身更具有容纳力。

社会流动研究的鼻祖索罗金于20世纪20年代运用定量方法着重探讨了社会流动的定义,及其数量、方向和地区分布。而对于日本农民离村的研究,野尻重雄指出了只围绕在空间上、地理上劳动力移动(Geographical Migration)研究的局限性,认为离村作为一种社会的迁移(Social Migration),是以社会的、职业的地位转换为前提的移动<sup>[10]</sup>。因此,劳动力人口的社会流动,是在职业转换的基础上而形成的地域性移动。如果基于这个视角,即以职业转换来探讨城乡变动的离农,局限于经济行为层面的研究,显然不能充分解释农民离农动因的全貌。对此,可参考韦伯于1893年受德国社会政策学会的嘱托而进行的德国农业劳动者研究。韦伯锁定农民生活的内核,发现以家庭为单位的农场劳动者当中,最富裕的阶层无法继续忍受乡村忍耐顺从的生活,即便牺牲已有的物质生活,也要移居到无物质确定性的城市,因此,韦伯认为他们从农村移居到城市不是出于地域上的薪资差异,而是劳动者追求自由的心因性动机<sup>[11]</sup>。韦伯对农民离土离乡的研究视角,注重的是他们的生活情感与生活态度,可弥补只关

<sup>①</sup>骨干农业从业者数据从1960年开始每五年统计一次,统计目标是在所有农业就业人口当中,日常工作为农业的独立经营的农户。从1985年开始改为贩卖农户(耕地面积30a以上或农产品贩卖金额每年50万日元以上)。参见日本农林水产省:“農林業センサス累年統計年齢別基幹の農業従事者数”,载日本农林水产省官网,[https://www.maff.go.jp/heya/kodomo\\_sodan/0108/12.html](https://www.maff.go.jp/heya/kodomo_sodan/0108/12.html),最后访问日期2021年3月22日。

注经济条件和社会结构等外在因素的研究,因为这些研究忽视了个人选择的能动性,不免会陷入结构功能主义的窠臼。从上述的杂业层分析也可以看出,即便是在不景气时回流到故乡的农民也仅仅是一部分,他们过不了多久又会重新进入城里。同理,20世纪80年代后日本农民的收入已不低于城市居民,但依然没能阻挡离农的潮流,都可以佐证韦伯这一范式的泛用性,即经济理性仅仅是离农动因的一环而已。这一点与下述的日本“离城进村”现象也能产生一定的呼应。

## (二) 农民职业转换的帮扶政策——以建筑业官民一体化的对策为例

日本不存在城乡二元结构,户籍制度上的约束力也极为轻微,理论上任何人都可以自由流动、择业。但如果人口流动没有相应的职业帮扶政策,那么农民进城务工也仍然处于最底层,职业转换能够带来社会地位的上升也只会停留于空谈。因为,农民在城乡变动中的职业转换及职业生涯的确定性,需要他们在城市里寻得一份安身立命的工作,那么,权益被轻视的问题就不得不加以解决。战后日本职业政策,最初以《职业安定法》(1947)、《失业保险法》(1947)、《紧急失业对策法》(1949)为支柱,但还不足以应对剧烈的社会变动所带来的职业转换大潮。日本于20世纪70年代逐渐形成了以中产阶层为主体的“一亿总中流”社会结构,其政策背景是在上述三部法律的基础上出台了一系列职业转换的帮扶措施,如《职业训练法》(1958年)、《雇佣促进事业团法》(1961年)、《关于劳动灾害防止团体的法律》(1964年)、《雇佣对策法》(1966年)、《中高年等雇佣促进特别措置法》(1971年)、《雇佣保险法》(1974)等。这些法律均属于普惠性的政策,毋庸讳言,农外就业的农民也能依此获得权益的保障,对于他们职业转换及确定性,以及终身雇佣体制下他们对企业的忠诚度都有所助益。然而,困境在于他们不仅要面临着不安定的劳动力市场,更是从一个熟悉的业种向另一个全新业种的转换,以致他们在工作中时刻面临着生命及健康的风险。本节以日本建筑业为例,总结日本如何构建官民一体的职业安全网以应对转换职业后的不确定性。

第一,针对农民从事建筑业事故率高发的举措。农外务工的人身事故以及罹患疾病是他们权益被轻视的最典型表征。仅以日本农业主产地青森县为例,1969—1973年劳动死亡事故达213人,事故引起的负伤、疾病达522人,包括机械设备和车辆、电力设备所引起的事故,以及高空坠落、建筑物倒塌、被物体砸中等;事故死亡者的农外就业路径有:经职业安定所介绍32人,企业直接招工43人,基于亲缘或地缘介绍的为138人<sup>[12]</sup>。另外,所有业种里,建筑业事故率最高,1973年日本全国劳动事故死亡者中有46.3%发生在建筑工地<sup>[13]</sup>。这个时期正值日本经济的快速腾飞,如此多的安全事故可见劳动力就业场所的不规范性。

1964年以促进资方自主性地采取劳动事故防止措施为目的的《关于劳动灾害防止团体的法律》出台后,资方开始有组织性地采取了相关对策。根据该法,由企业自主成立了中央劳动灾害防止协会与各业种独自の劳动灾害防止协会,各企业可自愿加入。事故率最多的建筑业的劳动灾害防止协会在成立之初指出,安全管理本应是各企业自主进行规定,但是考虑到建筑业里存在大量的中小企业,自主规定的难度较大,因此本协会制定劳动灾害防止规程,为业界成员提供了遵守的规范。针对建筑工地不断出现的低级事故,该协会对典型案例进行分析,并分享给所属企业,以推进劳动事故的零发生。该协会认为,不断出现的低级事故的原因在于安全卫生教育与职业训练的欠缺。从中也可以看出在高速经济成长期,效率意识远远大于安全意识,集中体现了资方对劳动安全意识的滞后。为此,建筑业劳动灾害防止协会,为厉行安全原则,派遣协会的“安全指导员”对工地进行巡视,以修正工地的安全教育方针与安全措施。至1975年,安全指导员已达到3000名,他们作为专业人员,具备法律与劳动规范等相关知识,在巡视中有权要求工地负责人与安全管理者同行,根据法律与劳动规范进行检查、检举、指导、监督等工作。

该协会不包括工会组织而一直被诟病,但从确保技能劳动力与降低事故成本出发,资方也不得不有组织性地推进安全卫生教育,如建筑业劳动灾害防止协会至今已形成了一整套的教育项目,包括五大类,即技能教育、特殊业务教育、安全卫生教育、安全卫生管理讲座、讲师培训讲座。由于安全卫生教育制度的逐步完善,建筑业死亡事故从1961年的峰值2500余人,至1975年跌破2000人后逐年降低,2020年为269人<sup>[14]</sup>,而上述仅青森县一地在1973年就已达到了213人。

第二,农民职业转换训练的体系化举措。农民对新技术与新知识的掌握不足也是人身事故多发的缘由之一。为了推动农村剩余劳动力持续且有序地向第二、第三产业转移,作为积极劳动力政策的一环,日本于1969年全面修改了《职业训练法》,以推动生涯(终身)教育训练的体系化。该政策的性质并非是针对失业的对策,而是积极地将农业等夕阳产业的劳动力推到新兴产业里。为支援农民的农外就业,各地的公共职业安定所、公共职业训练机构、各市町村的行政单位与农业委员会等机关纷纷设置相关部门,在一些地区甚至设置了农业人才银行、巡回职业咨询人员,综合性地推动农民的职业转换。对策内容包括,职业咨询、职业介绍、离农咨询等与职业转换相关的业务与新职业训练的指导,及职业训练设施的安排等。农民转职训练的实施以各地公共职业训练学校为主体,名义上是以农民能力的再开发为目的,但在手续上农民需要从当地农业委员会开具“离农证明”才能参加培训,可见政策的初衷也是通过此类的职业训练来促进农民离农进城。但在实际操作上,几乎没有农民开具“离农证明”再去参加受训,在积极劳动力政策下,行政部门不得不容忍了这项手续的虚化。由于训练学校数量有限,在实际运作中各地行政单位的设施、公民馆、托儿所、儿童活动馆、民间的工厂设施均成为职业转换的培训场地。

然而,随着技术变革日新月异,即便是经过职业训练,也难以快速掌握大规模的工程机械技术。对此,日本劳动基准局指出,经营规模的扩大与技术进步所导入的新型机械,以及大规模建造、新材料的使用等,都使起因于动力装置的事故有所增多。这从侧面也显示出,即便出台了上述的职业训练措施,日本农民依然在没有经过充分职业技术训练的基础上,就被匆匆地动员到了新的劳动场所里。日本建筑业工会则指出,在建筑业中需要技能资格的业种非常多,但实施训练场所非常少,无资格操作的情况大行其道。这表明事故原因不仅仅是“个人的不注意”,更应该是“集体性的制度不完善”。为此,1974年劳动省基准局发布《安全教育推进纲要》,对企业、国家、各级政府的职责进行了明确的规定,强调劳动者的安全及技能教育不应该与工作现场相分离。据此,在各地的职业安定所等开展了技能资格获取的讲座,尤其是针对事故率高发的建筑行业,规定了作业主任的资格取得、各业种的就业资格获取、小组领导者的培养等。作业主任的资格包括技术知识和劳动安全卫生法及相关规范;各业种的职业资格内容包括讲座学习与实际操作,机械、设施的结构、操作方法等。小组领导的培养是指,日本农民外出就业往往是以团队形式共同就业,特别是建筑工地的同乡团队占有所有外出务工农民的八成以上。将基于血缘或地缘的领导者培训为技能与安全的监督者,在与同乡工友共同劳动时,他们的角色可弥补作业主任与现场监督管理者的不足。

针对农民转变到建筑工人,该职业训练体系的确立,除了推动农民的劳动安全与技能习得外,基于血缘或地缘再加上职缘的纽带,也可帮助他们在新的环境里应对不确定性时提供心里安定的基础。从“个人的不注意”到“集体性的制度不完善”的蜕变,是确保个体不会陷于孤立无援的境地,也是对日本产业结构调整的作用进行的修正。官民一体化的举措是良治社会的体现,从后续的发展来看的确起到了相应的作用。于农民个人而言,在获得相关技能资格后,不仅降低了新职业所带来的生命及健康的风险,在城市不安定的劳动力市场中也能够拥有更大的竞争力。如此,他们才会对自己职业的未来抱有更大的确定性,职业精神也就会应运而生。

### 三、日本城乡对流中的新农人政策

日本第一部针对农村过疏化的法律(《过疏地域对策紧急措置法》)于1970年制定,可见过疏化现象早在20世纪60年代就已显现,而当时的经济腾飞虚化了该问题的严重性。90年代初,日本泡沫经济的繁华喧嚣戛然而止,随之而来的政治经济混乱、少子高龄化、农村过疏化等问题接连出现,日本已进入名副其实的“缩小型”社会——自2005年开始出现人口低于前一年的情况。这一时期,农村人口向城市的流动趋缓,但大城市对农村及地方小城青壮年的吸引力未减,造成农业人口持续萎缩,粮食自给率连年跌破40%。如何挽救濒于崩溃的农村社会,确保粮食安全,日本于90年代后出台了一系列的城乡人口对流政策,并逐步建立起新机制以扶持从城市迁移到乡村的新农人应对职业转换的不确定性。

#### (一) 城乡对流政策的就农布局

乡村过疏化的法案出台后,相关的配套措施出台缓慢,导致该法案没能发挥效力,直至20世纪90年代中期才逐步开展了城乡对流的系列政策。其中《农山渔村滞留型余暇活动促进法》(1994),除了推动“农泊”的绿色旅游外,还试图推动城市人口在乡村定居或半定居等具有广泛意义的城乡交流,以实现城乡对流的新生活方式。2002年,隶属于日本政府的“经济财政咨问会议”提出将城市与乡村的共生与对流作为“产业发掘战略”的一环(基于生活方式的变化而引起的消费需求)的政策建议后,内阁开始推动城市与村落之间双向往来的生活方式(Dual Life)的国民运动。以此为契机,城市与乡村间的对流作为一种潜在的商业机会,日本政府各部门纷纷出台了各自的对流政策项目,如总务省的地方信息基础设施完善、文部科学省的农业体验活动、环境省的绿色旅游、国土交通省的定居促进事业、经济产业省的地域资源活用商品的开发、厚生劳动省的长期休假普及、农林就业支援等,至2007年已达到94个专项事业,其中农林水产省为28个,国土交通省为26个<sup>[15]</sup>。

进入21世纪后,日本高龄少子化的趋势越发明显。此时,日本决策者发现,与定居乡村相比,双地域居住的门槛更低,潜在的需求是前者的10倍以上,被认为蕴含了大量的新商业机会。因此,国土交通省着重推行了此类“交流人口”的扩大,以创造出更多消费与住宅的需求,利用废弃农地的“周末农业”,及增加村落地域文化活动的组织人员以维系地域活力。“双地域居住”是日本推动城乡对流的典型政策,是城市居民基于自己或家人的需要,作为实现生活方式多样化的手段,中长期(1—3个月)在农山渔村定期的、反复的居住,即在城市生活的基础上,再增加一个乡村生活据点,并与当地保持一定的关系。至2006年,为开展此类业务,日本全国各地有42个道府县设置了相关部门以进行咨询、农业体验与研修的安排、闲置房屋的利用等业务。

然而,在“缩小型社会”这一大背景下,青壮年的流失导致了农村地区高龄少子化与过疏化现象并未有根本性的缓解。农村内发型的发展趋势被认为已达到了极限,而2005年历史上第一次出现的人口负增长震动了日本社会,各项政策与制度的完善也终于开始快马加鞭地出台。2007年《为农山渔村活性化定居与地域间交流促进法》试图更进一步推动城市人口向农村的移居,规定各地均须制定相关制度,并为此提供专项资金。同年12月,由农林水产省发布的《农村政策推进的基本方向研究会·中途汇总》,指出“着眼于引进外部人才和组织,再生和强化因人口减少和高龄化而丧失了共同体功能的乡村社会,发挥地域特色确保人才、收入、居民服务”,并将“区域间交流”作为农村政策的方针,为此明确提出了:①支援村落共同体的振兴(村落内部的重组与再生);②与外部主体(NPO、企业、大学)的合作(村落内外交流的桥梁);③引进外部人才(是①与②成败的关键力量)。2007年的《观光立国推进基本计划》与2010年的“欢迎到农村来”旅游项目,是以观光为基础的城乡交流,城市居民的来访促进当地

经济活动的活跃,利用地域资源发挥当地优势,村民也可以借此机会重新发现当地的魅力。这些政策的发力点都是推动城市居民重新认识乡村及农渔业的价值,以实现城乡对流,吸引城市居民到农村定居、从事农业,进而突破农村内发型发展的局限。

在乡村过疏化的同时,东京地区的一极化现象却愈演愈烈,说明一些非农地区的小城镇也开始出现了过疏化现象。为阻止这一问题的继续恶化,2014年内阁发布的《经济财政运营和改革的基本方针》中指出,全体国民需要对人口的骤减及超高龄化社会持有危机意识,推动政策的整合以维持地方活力,遏制东京一极集中,克服少子化和人口减少,建立中央政府一体化的对应体制。据此,由内阁成员组成的“街区、人、工作的创生本部”,为解决“地域特性”的课题提出了3个基本观点:①满足年青一代的就业、结婚、育儿的需求;②遏制东京一极集中,在维持和提高东京圈活力的同时,减少过密化、人口集中,实现舒适、安全、安心的环境;③根据地域特性解决地域课题,推进“多世代交流·多功能型”的生活服务支援,通过地方中枢城市与临近市町村的地域间合作,形成有活力的经济圈,以提高移居及定居的吸引力。该政策标志着日本政府在面对大城市过密化,地方乡村过疏化的巨大压力下,政府各部门整合体制的确立,以实现中长期的政策目标,即推动大城市的人口向地方乡村的流动。为此,日本政府试图缩小地方与东京等大城市的各项差距,通过地方服务体系的完善与经济活力的提高,来减少从大城市移居乡村的障碍。

城乡对流中,移居农村的城市居民必定少于移居城市的农村居民,但日本新一轮的城乡变动已然在进行中,从一项相隔10年的舆论调查的变化即可管窥。根据日本内阁府实施的“关于城市和农山渔村的共生·对流的舆论调查”(2005年11—12月调查)显示,针对“是否有定居在农山渔村的意愿”的设问,20.6%的城市居民回答“有”或“比较有”<sup>[16]</sup>,而在2014年的调查中已提高到31.6%<sup>[17]</sup>。同时,2005年的调查显示,在年龄结构上20—29岁与50—59岁定居乡村的意愿最高,而2014年的调查显示,所有年龄段的意愿都有所提高,20—29岁达到30.3%,表明包括育儿年龄段在内的各年龄层均展现出显著的乡村定居意愿。可见,上述城乡对流政策的出台实际上也是回应了从城市移居乡村的社会需求,中央政府为此陆续开启“双地域居住”“农村定居”“UJI-Turn”<sup>①</sup>等一系列专项政策,以扭转乡村人口降低的趋势,进而为新农人的增加提供人口储备的蓄水池。

## (二) 支持新农人应对职业生涯的不确定性——以“地域振兴协力队”为例

日本从20世纪70年代已开启了乡村过疏化的对策,但进入21世纪后,日本政府才明确要从根本上采取综合性的对策,并为此在行政上整合了所有中央政府的相关部门来推动城乡对流,以扭转大城市过密化,地方乡村过疏化的进一步恶化。可见,这一现代性顽疾的解决并非易事,而日本行政对策的缓慢造成该问题的解决延宕至今。同时,针对城乡交流这一涉及方方面面的结构性困境,日本这几十年的对策史表明,唯有以政府一体化的姿态才能撬动城乡关系重构的板块。近年来,为鼓励年青一代投入农业生产领域,连续出台了“关于人·农地的支援施策”(2018)、“新农人指南”(2018)与“高中生就农指南”(2019)等相关政策。

经过近20年的发展,日本已出现了城市人口向乡村移居的趋势,从上述意识调查也显示出定居乡村的市民意愿有所增加。然而,仅有定居意愿,还不可能形成潮流,特别是现代人的人生中不可或缺的

<sup>①</sup>UJI-Turn:大城市居民向地方(包括农村地区)的移居。U-Turn是指回归到自己的出身地;J-Turn是指移居到临近的地方城市;I-Turn是指移居到出身地以外的地方。参见日本农林水产省:“田园回归の動き”,载日本农林水产省官网,[https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w\\_maff/h26/h26\\_h/trend/part1/chap0/c0\\_1\\_02.html](https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h26/h26_h/trend/part1/chap0/c0_1_02.html),最后访问日期2021年3月30日。

职业规划需要在政策上提供相应的准入机制。作为城市居民,舍弃原有的职业,进入一个陌生的农业生产领域,不仅面临着作为新农人能否持续的不确定性,也会忧虑一旦有一天离农返城就要面临新一轮的脱嵌、再嵌入的不确定性。同时,如果没有相应的政策性帮扶,也难以在一个新环境中发挥自己的专业特长。为此,日本出台了多项针对新农人职业生涯的扶持政策,其中最为典型的是总务省的“地域振兴协力队”。

地方振兴协力队在日本各地的普及度、队员的任期长度,以及任期结束后在当地的定居率都明显高于其他人才引进政策,从最初2009年的89人,如今已近6000人,可见该制度的生命力与效力。根据《地域振兴协力队推进纲要》,地方自治体(市町村政府部门)接收城市居民,委托其作为地域振兴队员,在一定期间内从事农林渔业或水源保全及管理活动,以及支援居民生活等各种地域合作活动。各地方有必要采取政策将他们留在当地、定居当地,对此总务省给予必要的支援:①面临人口减少等课题的地方自治体(主要是地方小城镇和乡村)募集城市居民作为队员,派遣到离岛或山区等自然条件不利的地区,队员必须将户籍转移到当地;②该队员的任期一般为1—3年,在该地区居住,开展地区合作活动;③队员任期结束后,各地方政府要推动队员定居,总务省将为此实施财政及其他支援措施。每个队员每年最多有400万日元的活动经费,其中,200万日元(2015年后为250万日元)为队员的薪酬上限,队员创业经费每人最多100万日元,各市町村为募集协力队员的经费最多为200万日元。与此相配套的措施有“地域振兴协力队商务奖”“地域振兴协力队接收体制·支援体制示范项目”“地域振兴协力队创业示范项目”“地域振兴协力队支援工作”等政策均可同时利用。地方政府如能很好地利用各项制度,一方面可免于财政负担,另一方面又能够运用队员的能力来帮助当地名优产品的开发、销售及宣传,或更好地推动当地农林水产业的发展,及支援居民生活,再加上队员在任期结束后定居当地,这些多重利好措施对于凋敝的偏远村落来说是一个极具吸引力的制度。

然而,对于从城市而来的移民来说,即便他们拥有相应的能力,也未必对新地方、新职业能够得心应手,为此还需对他们赴任前后的整个职业生涯给予一定的帮扶,以消解他们嵌入当地的不确定性。基于时间轴,各地方政府给予队员的帮扶,大致可分为“录用阶段”“任期阶段”“任期结束阶段”。第一,在录用阶段,地方政府在接收协力队前,需要明确离岛或山村等接收地的特性与发展规划,当地要发挥振兴的主体性作用,同时地方政府也需要明确针对协力队制度的各项政策,以便于队员在报名前判断自己的专业能力是否能应用于当地的振兴事业,也可以使队员在录用后快速融入振兴过程中;第二,在任期阶段,协力队与政府及地域社会形成有机互动,通过该制度共同成长,并为引进的外部人才在当地扎根确立有效的支援体系;第三,在任期结束阶段,地方政府应意识到协力队只是阶段性的功能,因此需要采取积极措施填补“交流”与“定居”之间的空白,为留住人才提供相应的帮扶,如针对队员在就农、住宅、及从事其他业种或创业等方面的支援。

日本学者中尾裕幸与平野正树针对队员申请加入协力队的目的进行了调查,显示“想对地域活性化贡献自己的力量”占22.6%，“能够运用自己的能力或职业经验”占22.6%，“想在农村生活”占20.4%<sup>[18]</sup>。若将这些意愿付诸实践,难以想象在没有职业准入机制的情况下能得以成形。应该说,日本行政部门对协力队员的支援机制起到了决定性的作用。比如,为支援队员的创业,打消他们初期投资及初期利润获得难度大等不确定性,日本政府与各地方制定了丰厚的支援制度,如创业资金的投入,提供居住房屋,可领取工资的农业研修制度等形式,对协力队员创业或从事农业的过渡期保驾护航。一些队员在任期结束后,成为“受雇就农者”,显示他们的就农环境与其他产业的雇佣条件及各项保障制度并无差别,工作与收入的稳定也增加了他们持续农业的信心。这其中日本农业技术的革新也不能忽视。农林水产省推动的“智能(Smart)农业”模式,即作业内容与生产管理的自动化使农作业不再是重



体力工作。农民所独有的经验与直觉在很大程度上已数据化,新农人可调取已储备好的技术知识进行探索。新农人的另一大困境是农作业的性质决定了取得休假的困难程度,对此,可通过智能手机等终端设备确认栽培环境,利用云服务在远程地区也能进行农作业。

协力队在制度上并无任何强制留任或就农的手段,任期结束后约有60%的队员选择继续扎根当地<sup>[19]</sup>。但从另一个侧面来说,有40%未能留下,流失率不可谓不大,究其原因,协力队政策虽然已普遍开展,但这划一性的中央政策实际上忽视了各地千差万别的具体需求。这导致了当地政府对制度的理解有限,特别是对如何利用队员的能力一筹莫展,队员往往陷入学非所用的困境,在任期结束后只能一走了之<sup>[20]</sup>。而期待他们能够创业、定居的当地政府也会因此对下一批队员的采用踌躇不定,因为对政府部门来说,留不下人的打击更大。而队员的定居,经济层面的要素依然重要,他们的薪资水平与大城市的收入差距甚大,因此定居当地的队员还需要创业来扩大收入来源,但并非是每一个队员都具有创业的意愿或能力<sup>[21]</sup>。只有在创业型的队员与当地的需求高度一致的情况下,队员的定居率才会提高,这也对队员对已有技能的继续深化,以及新技能的习得提出了高要求<sup>[22]</sup>。

即便离职率高达四成,日本依然投入公共资金来开展此类事业,第一,说明了日本农村社会的危机程度,第二,说明了重振乡村已是社会共识。但日本在谋求新农人数量之前,首先为新农人应对从事农业的不确定性,从经济、福利、技术、教育等方面进行了全方位的政策布局。除了协力队制度外,现推行的“田舍工作队制度”“青年就农支付制度”等多种多样的政策项目齐头并进,以重构城乡既有的人口流向。虽然总体的农业人口依然在减少,但近年的数据显示,新农人已在持续增加。从2012年开始,每年有5万人以上的新农人(包括农业经营主与受雇就农者),从2017年开始年龄低于49岁的新农人已连续4年超过2万人<sup>[23]</sup>。而关于新农人离农的问题,日本政府一体化机制展现出一定的功效,总务省在对农林水产省2019年发布的劝告《关于确保农业劳动力的行政评价与监视——以新就农促进对策为中心》中指出:①新农人关于农业机械与农业经营的研修需要进一步充实;②通过农业普及指导中心对新农人进行信息的提供、农作业指导、生活支援的实施;③针对新农人的离农问题原因进行调查,并向相关部门提供调查结果。对此,农林水产省已表明将根据该劝告来检验相关政策的实施,并对40岁以下约10%的新农人未参加农业机械研修,以及新农人收入期待与实际收入的差距等问题采取对策。可以看出,日本针对新农人的政策以及对其不合理性的修正,皆以“支援”为核心,力求保证新农人的职业转换及未来人生规划的确定性。

#### 四、结语:职业转换不确定性的应对路径

纵观日本战后的社会演变,实则为一部城乡不断变动的社会史,而能够平稳地过渡到一个现代化社会,从上述所梳理的内容来看,其职业转换的系列政策功不可没。这一段历史不是线性的发展史,而是经历了迂回曲折的过程,如为了工矿业把农民作为劳动力资源的政策充斥着工具理性的特质,没有经过充分职业训练的农民背井离乡后又不得不面临着人身事故的高发,从而使他们成为城乡变动这一不确定性的受害者。以及在乡村过疏化愈演愈烈时,日本的对策一度极为缓慢,对新农人职业转换以及职业生涯的确定性没有及时建立起相应的政策机制。但其先行的政策经验对中国来说依然具有参考价值。因为,目前中国的城乡变动,一方面农村人口流向城市的潮流还未完结;而另一方面,农村的凋敝、农业人口的骤减正呼唤着新农人的出现。这两个同时存在的困境导致中国社会平稳转型的难度必定远大于日本社会。虽然我们因此不能完全照搬日本的经验,但其相关政策在前后两轮城乡变动中应对不确定性的意义不可忽视。基于比较视角,本节重点探讨日本职业转换政策对中国的启示。

第一,职业转换政策是消解身份同一性(Identity)危机的主要力量。相较于传统社会,现代社会的变动已成为常态,像祖辈那样一眼望到底的人生路径不复存在,不确定性是所有现代人都要面临的课题。职业与居所的分离、地域间的迁徙,以及投身于新的职业场域,无一不对已建构起的身份同一性造成冲击,如果任由“我属于哪里?”“我将向何处去?”的个人顾虑所体现出的不确定性叠加为集体焦虑,那么社会的变动必然会放大不确定性的存在,其平稳过渡也就无从谈起。而随着城乡变动,如何在制度上确保职业转换的确定性,在中国还未建立起体系化的制度安排。也因此,农民工在改革开放后的几十年来,非农职业适应问题的解决延宕至今<sup>[24]</sup>,他们的就业质量又与幸福感、社会认知度紧密相关<sup>[25]</sup>,而更为紧迫的是,他们的工作常常面临着事故高发、受威胁劳动、强制加班、就业歧视等种种困境<sup>[26]</sup>。如前所述,类似的问题也曾在日本发生,但日本针对农民职业转换的政策,经历史的沉淀后逐步凝结为“政策的确定性”,除了完善各项雇佣政策外,通过采取职业训练、安全教育等措施,可使农民最大限度安心地进行职业转换。如果没有这些相关政策,新职业的适应问题必然会不断重复,他们只能成为既融入不了城市,也脱离不了农村的存在,而呈现出碎片化的状态。在充满不确定性的现代社会中,职业转换的顺利过渡才能生发出对未来的确定性与相应的人生规划,敬业与工匠精神也才会随之而来,如此,漂流于现代社会中的身份同一性也就有了停靠之处。

第二,从“个人的不注意”到“集体性的制度不完善”显示日本官民一体的职业转换机制加固了社会良知的底线。职业转换的顺利过渡包含对员工身心健康的关怀,而中国农民工的事故高发率一直饱受诟病,其病理与农民工的技术熟练度、个体安全防范意识强弱呈正相关<sup>[27]</sup>。但受制于资方的农民工的职业安全难以得到根本的改善<sup>[28]</sup>,时至今日,政府监督管理机制与企业内部安全生产管理体制依然未能有效施行<sup>[29]</sup>。日本建筑业的安全事故由高发到低事故率,盖因将一个“个体的问题”上升到“集体的问题”,从而在相关制度出台与执行后,资方也不得不以行会的形式来带动企业的自我约束。行会的价值也是社会本身应该发挥的力量,其自我管理实质是,是否相信社会良知存在的试金石。政府部门不可能拥有十全的职能,那么,只能通过各行各业进行自我约束,对其赋权实则是相信社会良知能够发挥作用。同样,日本在第二轮的城乡变动中,对新农人给予了相对优渥的待遇,但在任期结束后并无强制留下举措,甚至也无法保证所选之人能够在当地尽心尽力地从事新职业,也不存在相应的考核制度。但从数据来说,超过一半的人留在农村,与其说选对人,不如说是制度相信人可以基于理性与良知进行治理。在这样的理念下,日本由官民共建的职业转换政策体系才能为社会变动提供平稳过渡的基石。

第三,筑巢才能引凤的新农人政策。当今,中国面临乡村振兴的艰巨课题,关键在于构建乡村人才振兴机制,要让新农人真正能在农村“留得住、留得下”<sup>[30]</sup>,同时为他们提供充实的创业资源与创业机会<sup>[31]</sup>,但该如何进行制度建设还未有充分的探讨。如果说,日本农民职业转换的困境,是在他们的生命健康大规模发生问题时才进行的制度完善,那么,针对从城里进入乡村的新农人的扶持则事先从经济、福利、技术培训等角度进行了全方位的政策布局。特别是关于振兴协力队员从原有社会关系的脱嵌到乡村社会的再嵌入这一过程中有可能产生的不确定性,给予了全盘考虑,也才使得其成为日本最具效力、最为广泛的新农人政策。这些举措实质就是引凤之前的“巢”,此类对新农人职业生涯帮扶政策可以最大程度上确保他们对未来的确定性,打消他们的后顾之忧,保证他们能够扎根当地,安心地钻研事业。虽然,这伴随着财政负担的增大,但不能忽视当他们扎根当地后所带来的经济效益及社会效益。九成以上的市町村政府希望任期结束后的协力队员继续留在当地,足见他们对地方乡村活性化贡献度。同时,对此类事业加大财政的投入也是修正现代性偏重于城市与工业这一缺陷的契机,因为我们谁都无法承受无人继农的危机。

除了上述的启示之外,在由政策所主导的城乡关系与产业结构的变动中,我们更应该关注的是在

这巨大的洪流中个体的角色与命运。如果单从产业结构调整政策的角度来看,日本第一轮城乡变动的政策初衷是成功的,推动了工业化的前进步伐。但显然这并非是农民的初衷,而是决策者为解决大规模工业化的劳动力不足,通过拉大城乡收入差距和农业生产的机械化,制造出大量的农业剩余劳动力,从而变相地将他们驱离出田地。对此,社会事实的外在性与制约性等客观实体论似乎依然具有强大的解释力。但离土的农民,一方面,如“都市杂业层”的从业人员即便在不景气时也不愿跟随政策的指挥棒回到田地;另一方面,进入20世纪80年代后,农业收入已不低于其他产业,但也不愿响应政策号召留在当地。由此可见,基于政策所主导的城乡结构与产业结构的变动,并非想当然地带来决策者的预期效果。其中所凸显的结构功能主义的政策缺陷依然鲜明,盖因即便在社会政策的引导下,行动者往往会运用常人方法学,以策略性与权宜性的方法将各种明文规定加以解构来重新构造社会现实。因此日本第二个时期的城乡变动中,修正了对个体的忽视,对新农人的职业生涯进行了极为细致化的、全方位的帮扶。可以说,摒弃只聚焦于如何推进城乡变动这一宏大叙事的冲动,在决策上如何凸显对个体角色与命运的关切以应对现代社会的不确定性,对中国来说更具启示意义。

#### 参考文献:

- [1] HARRISON P. Inside the Third World[M]. Harmondsworth: Penguin, 1981: 145.
- [2] COHEN R, KENNEDY P. Global Sociology[M]. New York: Red Globe Press, 2017: 185.
- [3] 徐勇, 张慧慧. 规划性变迁视角下的农民工走向与对策[J]. 2021(2): 53-62.
- [4] 张经纬, 陈志, 丁士军. 就业质量、社会信任与农民工主观幸福感研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021(2): 128-137.
- [5] 王君柏. 应付不确定性: 社会学研究的一个传统[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2006(5): 32-35.
- [6] 焦必方. 日本城市的过疏化现状、成因及启示[J]. 复旦大学学报(社会科学版), 2020(3): 178-188.
- [7] 张兵. 中国における大都市問題と日本の経験: 北京と東京の事例を中心に[J]. 日本山梨县立大学国际政策学部纪要, 2015(10): 103-113.
- [8] 日本农林水产省. 農林業センサス累年統計年齢別基幹の農業従事者数[EB/OL]. (2020-11-30) [2021-03-22]. [https://www.maff.go.jp/j/heya/kodomo\\_sodan/0108/12.html](https://www.maff.go.jp/j/heya/kodomo_sodan/0108/12.html).
- [9] 隅谷三喜男. 日本資本主義と労働市場[M]. 东京: 东京大学出版会, 1979: 63.
- [10] 野尻重雄. 農民離村の実証的研究[M]. 东京: 岩波书店, 1942: 90.
- [11] 小沢脩. ドイツ農業労働者論[M]. 东京: 御茶の水書房, 1965: 130-137.
- [12] 青森県出稼対策室. 出稼労働者の人身事故概要. 出稼労働者人身事故状況業務資料[R]. 日本青森县: 青森県出稼対策室, 1972: 1-24.
- [13] 日本厚生劳动省. 労働災害動向調査[EB/OL]. (2020-11-30) [2021-03-22]. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/44-23.html>.
- [14] 日本建设业劳动灾害防止协会. 建設業における労働災害発生状況[EB/OL]. (2021-03-09) [2021-03-30]. [https://www.kensaibou.or.jp/safe\\_tech/statistics/occupational\\_accidents.html](https://www.kensaibou.or.jp/safe_tech/statistics/occupational_accidents.html).
- [15] 都市与农山渔村共生·对流关系省联络协议会. 都市と農山漁村の共生·对流関連施策集 平成19年度版[R]. 东京: 都市与农山渔村共生·对流关系省联络协议会, 2007: 2-15.
- [16] 日本内閣府. 都市と農山漁村の共生·対流に関する世論調査[EB/OL]. (2006-06-08) [2021-03-27]. <https://survey.gov-online.go.jp/h17/h17-city/index.html>.
- [17] 日本内閣府. 農山漁村に関する世論調査[EB/OL]. (2014-09-08) [2021-03-27]. [https://www.maff.go.jp/j/nou-sin/nouson/bi21/pdf/sanko1\\_140926.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nou-sin/nouson/bi21/pdf/sanko1_140926.pdf).
- [18] 中尾裕幸, 平野正树. 地域サポート人材の定着とその支援のあり方について: 地域おこし協力隊制度と地域社会のサステナビリティ[J]. 岡山大学経済学会雑誌, 2016(3): 1-27.
- [19] 日本经济新闻. 地域おこし協力隊役割型に[N]. 日本经济新闻, 2017-6-22(5).
- [20] 小竹森晃. 地域おこし協力隊の政策目的と実態: 鳥取県智頭町を事例に[J]. 同志社政策科学院生論集, 2016

- (3):41-52.
- [21] 栗原良樹, 中島正裕. 地域サポート人材事業における定住促進のプロセスと課題[J]. 農村計画学会誌, 2014(11):251-256.
- [22] 房安功太郎. 地域サポート人材の定住に向けた所得確保の現状と課題[J]. 農村計画学会誌, 2015(11):202-212.
- [23] 日本农林水产省. 新規就農者調査[EB/OL]. (2021-01-19)[2021-03-27]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sinki/#r>.
- [24] 郭庆. 社会融入与新生代农民工就业质量差异[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2020(4):56-66.
- [25] 卢海阳, 杨龙, 李宝值. 就业质量、社会认知与农民工幸福感[J]. 中国农村观察, 2017(3):57-71.
- [26] 曹兆文, 黎春竹. 农民工的工作稳定性及其影响因素分析[J]. 重庆理工大学学报(社会科学版), 2019(5):49-61.
- [27] 吕惠琴. 农民工工伤事故及其影响因素——基于珠三角地区的调查[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2014(1):53-61+161.
- [28] 赵伟. 建筑业农民工职业安全问题研究——基于对职业安全问题的社会学文献分析和实证研究[J]. 江苏社会科学, 2013(2):19-25.
- [29] 赵见阳, 孙国帅, 左娜. 建筑业农民工安全生产管理现状与对策[J]. 辽宁工业大学学报(社会科学版), 2020(4):47-50.
- [30] 张慧泽, 高启杰. 新农人现象与乡村人才振兴机制构建——基于社会与产业双重网络视角[J]. 现代经济探讨, 2021(2):121-125.
- [31] 曹小霞, 李练军. 基于机会与资源视角的新农人创业成长路径研究[J]. 农业经济, 2021(4):108-110.

## Against uncertainty: the Enlightenment of Career Transformation Policy in the Change of Urban and Rural Areas of Japan

LI Quanpeng

(School of Philosophy and Sociology, Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** After the war, due to the adjustment of industrial structure, a large number of rural surplus labor force had to face the risk of high accidents in cities. Since then, due to the intensification of overcrowding in big cities and depopulation in rural areas, it began to gradually promote the convection between urban and rural areas in the 1990s to save the decadent rural society. In the two rounds of urban and rural changes, Japan supported farmers to cope with the uncertainty of career transformation through a series of policies such as safety education and skill training, and provided all-round assistance for the career of new farmers after 2000. In the history of countermeasures for more than half a century, its core idea gradually condenses into the use of policy certainty to offset the great uncertainty of urban-rural changes. As far as China is concerned, the Enlightenment of this policy path can promote the mechanism of Co-Construction between officials and enterprises to deal with the uncertainty of career transformation, and in the work of rural revitalization, we can also refer to the measures of Japan's "community-reactivating cooperator squad" to help new farmers' de-embedding and re-embedding.

**Key words:** Japan's urban and rural changes; career change; uncertainty; community-reactivating cooperator squad; new farmers



(责任编辑 彭何芬)