

中国社会政策调整与农民工城市融入

□ 王春光

内容摘要 农民工群体正在发生整体性变迁,应加快“事实城市化”、“事实市民化”的进程。从社会政策角度看,农民工处于“半城市化”状态的关键在于,其融入社会的公平性存在诸多问题。不仅如此,中国社会政策对于农民工群体还存在较为严重的缺位,即使涵盖农民工的社会政策,很多也没有得到很好落实。农民工现在与城市社会之间出现种种张力,给当前社会政策提出许多新的挑战。加快社会政策的整体性改革和创新,构建以社会公正为机制的社会主义公民权体系,是解决农民工问题的不二选择。

关键词 农民工 半城市化 市民化 社会公正 社会政策

作者 王春光,中国社会科学院社会学研究所研究员、博士生导师。(北京:100732)

进入新世纪,农民工“市民化”、融入城市社会问题渐渐地成为研究和讨论的焦点问题,而之前却鲜有这样的研究。为什么会有这样大的变化呢?笔者认为,农民工群体自身的变化和国家社会政策的调整是两大关键性催化剂:一方面农民工这个群体本身发生一些质的变化,比如新生代农民工已经出现,农民工内部发生一定的分化,有更多的农民工希望在城市获得市民权;另一方面,国家对农民工的社会政策从过去的控制转向一定程度的接纳和肯定,为农民工提供了更为宽松的政策环境。但是,社会政策和制度的变革无法满足农民工“市民化”的要求,由此出现各种各样的问题和矛盾,其中一些矛盾趋于激化,乃至以“孙志刚事件”的出现而达到“高潮”。这就使得研究者们开始思考、研究农民工怎样才能融入城市社会、实现“市民化”等问题。

农民工群体的整体变迁

农民工还有其他一些称呼,诸如“农村流动人口”、“进城务工人员”、“盲流”、“暂住人口”等。这些叫法充分说明这个群体是介于农村与城市、农民与市民、农业与非农业之间,也反映了整个社会尤其是城市社会从未将农民工视为理所当然的新移民,只是将他们当作城市社会的暂住者。在过去的30年时间里,他们一直处于流动状态,但不可回避的是,在流动的实践中,他们渐渐地表现出移民的意愿和行为,也有少数人实现了移民。从这个角度看,过去30年是农民工从流动开始向移民转变的阶段。

从中国社会政策层面来看,移民有着特定的涵义,指国家政策允许而永久改变居住地乃至身份的那些人。长

期以来,中国最大的移民群体是水库移民,过去60年累计多达4000多万人,仅三峡水库建设导致的水库移民就高达120万人以上;还有一些异地扶贫移民和其他建设工程带来的永久改变居住地的移民等。在中国的社会政策中,移民是经过政府同意和支持而实现永久变更居住地的那些人,而农民工则是没有获得政府同意其永久变更居住地的那些人。故而,农民工进城务工,不是政府意义上的移民,而仅仅是为了就业赚钱临时改变居住地的一群人。

在当代中国,农民工群体至少经历了这样的演变:从过去的“离土不离乡”到“离土又离乡”、从“第一代”到“新生代”和“第二代”、从“暂住”到“常住”或“居住”的转变,显示出他们从“流动”到“迁移”的移民意愿,彰显了农民工“事实城市化”、“事实市民化”的步伐和进程。

在中国历史上,已经有农民工现象,其中不少是在农闲季节外出打工。史国衡先生在抗战期间对农村的实地调查发现:“看到不少的农民离别家园,丢开土地,跑向都市里过活,而且知道其中有不少人进入了内地新式工厂。”^[1]但是,当时还没有制度性的农民身份规定,所以,他们与我们现在所说的农民工还是有本质的差别。现在所说的农民工真正缘起于计划时代社队企业的发展,尤其是后来的乡镇企业发展。

在上世纪80年代初,苏南乡镇企业和小城镇发展,就出现了一个被张雨林教授称之为“农民工”的群体,他们就地参与企业工作,实现了“离土不离乡”的非农化转变。但是广大农村地区并没有像苏南那样有发达的乡镇企业,因此没法满足农村广大劳动力的非农化要求。农村改革释放出大量的农村劳动力有待转移,特别是沿海以苏南、

珠三角等地区为代表的乡镇企业和三资企业蓬勃发展，造成当地劳动力的短缺，对其他地方的农村劳动力也产生了巨大的吸引力，因此，农村劳动力“异地转移”的“离土又离乡”现象也就不可避免地出现，并成为主要现象。

刚开始，大量农村劳动力“离土又离乡”的异地转移目标是沿海乡镇企业和外资企业发达的农村地区，如苏南地区、珠三角地区、温州地区和杭嘉湖地区、福建晋江地区等，后来才有大量农民工转向城市。进入90年代，转向城市寻找就业的农民工开始超过去发达农村地区寻找就业的人数。2000年的全国人口普查表明，离土进城的农民工成为主体。这自然带来“市民化”问题。

一开始大多数农民工没有想到要“市民化”、城市化，都是想找个工赚点钱而已。但是，随着大量农民工进城，特别是随着时间的推移，越来越多出生于80年代及其以后的年轻农民加入到农民工行列，新生代的农民工群体横空出世，加上一批在城市出生的农村流动人口孩子成长起来，城市化问题就显得越来越突出。由此可见，在过去的30年中，农民工群体自身发生了明显的变化，出现从第一代农民工向新生代和第二代农民工的演变。这种代际演变的社会后果是农民工开始在城市安营扎寨了，有越来越多的农民工不想离开城市、返回农村。

新生代农民工（指80年代出生在农村、同时在农村接受教育、然后从学校直接进入打工者行列的农民工）和第二代农民工（指父母是农民工而自己出生或成长在城市的农民工）与第一代农民工在价值取向、受教育水平、生活经历和态度、家庭经济条件、城市认同等方面有着明显的差别和不同的表现，这些不同直接影响到他们与城市社会的关系。新生代和第二代农民工具有越来越强烈的市民化和城市化倾向，他们希望获得城市居民的地位和身份，享受市民权利。

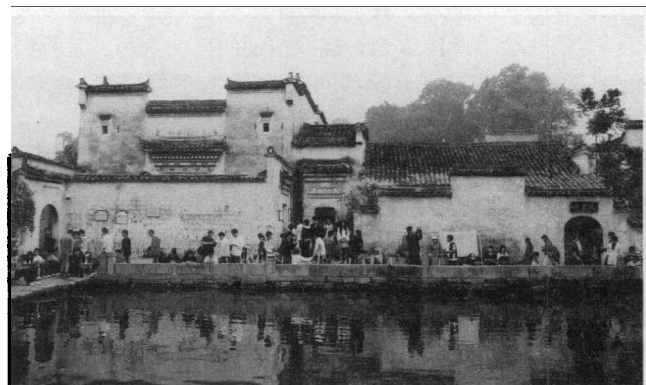
农民工在城市的居住时间越来越长，出现“长期化”、“常住化”现象，在沿海一些城市，一部分农民工的“移民”倾向越来越明显。据宁波市公安部门的人员介绍，不少农民工已经成为事实上的“移民”。按照国家的政策规定，居住时间在半年以下的人口属于临时性暂住人口，半年以上的人口属于“常住人口”。现在，像深圳、上海乃至北京等城市开始将“暂住证”改为“居住证”，虽然只是一字之差，而且并没有等同于市民权利，但是这种改变在一定程度上反映了农民工在城市的“事实移民”现象。

与此同时，农民工群体内部的分化也越来越明显，随着农民工的受教育水平提高以及农民工在企业工作技能提升和管理经验积累，有一些农民工上升到管理层，担当部门经理、车间主任等职位，有较高的收入，甚至有的还拥有企业股份，这为他们融入当地社会奠定了很好的经济和社会基础。当然这部分人数占农民工的比例比较小，但也显示出农民工存在着市民化、本地化的客观条件和趋向。

社会政策与农民工融入城市机会的公平问题

对农民工群体在进城务工中经历的上述转变，可做多种的解释。如果纯粹从自由主义的角度来解释的话，那么，农民工进城是他们根据市场规则所做的理性选择。与此同时，他们之所以难以融入城市，处于“半城市化”状态，也是市场机制作用的结果。另一种是制度主义观点，认为由于城市制度的限制，农民工在融入城市、实现市民化中存在着诸多的困难和障碍，但是城市的市场经济改革已经给了农民工进城务工的机会，他们就可以进城打工，不过这种改革并没有达成市民化，因为这种改革仅仅限于经济层面，并没有扩展到社会层面。这两种解释都有一定的合理性，但是，第一种解释显然忽视了制度的影响，而第二种解释在一定程度上也忽视了农民工在市场上存在着职业竞争能力弱、收入低等不利于他们融入城市的这一现象。问题是从什么样的角度来评判农民工的目前状况呢？笔者的一个基本观点是，农民工从事的职业比较差，所获收入比较低，如果没有制度和政策的限制，也不一定有利于他们融入城市；而现在是制度和政策的限制甚至障碍，不但直接阻碍农民工在城市的融合，而且还强化了他们在职业地位和收入上的劣势，间接地增大了他们融入城市社会的难度。故而，笔者将着力通过社会政策的变化及其影响，来把握农民工融入城市的状况。社会政策研究（或社会政策学）的一个核心价值是社会公平，该学科主张从社会公平的角度来研究社会政策现象，这也符合我们对农民工城市化、市民化的基本立场。

从社会公正的理论来看，农民工能否融入城市与能否给他们公平的融入机会，是两个不同的问题，这里的区别在于后者的解决并不意味着前者一定会解决，但是后者解决不了，前者根本就无法解决，因此，后者的解决是前者解决的基本前提。因此，我们在讨论农民工城市化的时候，首先要关注的是融入机会的公平问题，然后才进一步讨论他们是否能融入城市的问题。但是，以前的研究往往



图为皖南宏村，大量农民工从乡村汇入城市

把这两个问题混在一起讨论。于是，自由主义理论的主张者认为，农民工之所以融入不了城市，在于他们没有相应的技能和较高的收入；而制度主义的坚持者则强调制度和政策的影响。笔者认为，个人的技能、职业地位和收入水平确实是一些重要的影响因素，但是，在讨论这些因素的影响的时候，必须要基于一个公平机会的框架下进行，否则，会提出一些不符合实际的观点和判断乃至政策主张。

那么，什么样的机会状况才是公平的呢？最直白的解读就是，在国家政策上，不论是城里人还是农村人，不论是本地人还是外来的人，只要是本国公民，就享受同等的待遇或权利，当然也承担同等的义务。把这种看法上升到理论层面，最重要的一种是公民权理论，而“公民身份是社会政策学的核心概念”^[2]。虽然公民这个概念是2000多年前希腊哲学家亚里士多德提出来的，带有排斥妇女、儿童、奴隶和乡下人的概念，但是到了20世纪，这个概念被上升为人类文明的一种标志，其含义发生了很大的变化。T.H.马歇尔认为：“西方‘文明’社会在18世纪的首要任务不是改善社会环境，而是发展公民权利，包括公民自由、财产权利和法典。”^[3]在他看来，进入19世纪，又发展出政治权利，进入20世纪，出现社会权利，由此，公民身份的发展得以最终完成。^[4]虽然马歇尔的线性公民身份进化理论受到各种批判，但是他阐述的公民身份内涵受到广泛肯定，并且将公民身份与社会政策进行了有效的连接，为现代社会政策制定提供了基本的理论平台：“执行社会政策是现代西方公民身份发展不可分割的一部分。这样一来，社会层面和社会平等问题最终进入了公民身份议程之中。”^[5]也就是说，每个公民享有这些权利的公平机会。这就是笔者讨论农民工融入城市的一个重要理论支撑点。

如果将马歇尔的公民理论加以引申，用机会公平的视角来理解，那么，所有的中国公民都应享受平等的就业机会、居住机会、受教育机会、社会保障机会、社会参与机会、医疗卫生、基本生存安全等由国家社会政策提供的福利权利，农民工也不例外，具体到农民工在城市的生存、发展以及融入。那么，城市是否给予了他们与其他城市人口同等的机会以及国家是否确保他们的公民身份，是我们最为关注的。当然，对这些问题的研究和讨论已经较多。如陈映芳从“市民权”概念入手，考察了乡—城迁移人员在城市中的身份和权利问题，探讨了他们成为“非市民”的制度背景和身份建构机制。苏黛瑞直接从公民权角度指出农民工在城市的的不平等地位。2006年国发5号文件《国务院关于解决农民工问题的若干意见》虽没有直接提到农民工的公民权问题，但所列的具体内容已经折射出国家对解决这个问题的关注：工资偏低，被拖欠现象严重；缺乏社会保障，职业病和工伤事故多；培训就业、子女上学、生活居住等方面也存在诸多困难，等等。为此，该文件提

出提高农民工工资、将农民工纳入社会保障和城市公共服务体系、确保农民工子女接受平等教育机会、深化户籍制度改革等政策。这些都是针对农民工的社会政策，涉及到就业、收入、社会保障、医疗、教育、居住，以及社会参与和政治参与等领域。如果能真正落实下去，得以执行，那么该文件的出台确实具有里程碑的政策意义，至少在这些方面虽然没有赋予农民工与城市居民平等的机会和权利，却缩小了他们之间的差异。遗憾的是，尽管一些社会政策不可能在短时间内产生显著效用，但是在该文件颁布以来的4年内并没有实质性地改变农民工的基本生存状态。我们的调查说明了这点。

中国人非常重视“安居乐业”，而农民工在城市则是工作或者说就业优先，对居住并不十分讲究，通常有个栖身之所就可以了。即使在就业方面，他们获得的仅仅是干活赚钱的机会，至于与就业相关的福利待遇，更不能与城市职工相提并论。所以，与就业有关的第一个问题就是工资问题，我们的调查发现，承认同工同酬的农民工只占43.1%，有超过半数的农民工不能享受或者稳定地享受“同工同酬”待遇。而这么低的工资还不能足额及时兑现，清理拖欠工作并没有断绝拖欠现象，有一部分农民工多次或1~2次曾被无故拖欠或克扣工资。需要指出的是，我们调查的还都是有一些规模的企业，管理也比较正规，由此可以推断说，农民工工资被拖欠或克扣的实际情况可能会严重一些。

与就业有关的第二个问题是加班和休息问题。我们的调查表明，农民工中只有54.30%的人享有8小时工作权利，有45.20%的人每天工作达9~14小时，还有少数人每天工作多达15小时以上，处于超强度的劳动状态。至于节假日休息情况，2009年第三季度每周休息2天的农民工只占29%，不到1/3；35%的人每周只休息1天时间；还有36%的农民工每周很少有休息或没有休息。可见，虽然农民工的加班情况有所改善，但是还有不少农民工没有获得与城市居民同等的休息权利，更恶劣的是，有25.5%的农民工很少领到或基本上领不到加班工资，这不仅仅是同工不同酬问题，而且是一个被严重剥削的问题。

在社会政策理论看来，企业为员工提供职业技能培训，是一种企业福利，与此同时，政府也应该有一定的义务为工人提供职业培训，这是政府提供的社会福利内容。不论在计划经济时代，还是改革开放时期，政府一直有为城镇居民提供职业培训的政策，有的是直接为居民进行职业培训，有的是通过单位来提供，尤其是上世纪90年代后期为了配合国有企业改革，国家出台了为城镇下岗职工提供再就业培训的服务，但是这些职业培训服务并没有涵盖农民工群体。进入21世纪，特别是从2004年开始，国务院八部委联合出台培训农村劳动力的“阳光工程”，为农村劳动力外出务工提供一定的技能培训。而我们的调查

却显示,有 48.7%的农民工没有参加过任何职业技能培训;有 48.7%参加过职业技能培训,在接受过培训的农民工中,有 7.5%的农民工的培训是由家乡所在地政府提供的,5.5%的农民工的培训是由家乡所在地的民办机构提供,有 15.3%的民工享受到了进城务工所在地政府提供培训的权利,还有 6.5%的民工在进城务工所在地参与民办机构提供的培训。尤其值得注意的是,18.4%接受过培训的农民工是自己掏钱买培训,只有 2.4%的民工完全免费享受政府提供的培训,还有 16.7%的人自己掏一部分钱,政府或单位也掏一部分钱。可见,农民工在流入地以自费参加职业培训为主,政府和单位提供的免费职业培训很有限,无法与城市职工享受的职业培训相提并论。

有研究认为,城市工人与农民工之间的收入差别不是在工资上,而是在社会福利上,特别是社会保障上。“在控制了城市政策的宏观影响后,对城乡工人收入回报机制的分析也表明了福利在城乡收入差异中的决定性作用。”^[6]从公民权理论来看,享受社会保障权利的水平是农民工在城市社会融入程度的重要标志之一,中央文件也明确要求把农民工纳入到城市社会保障制度中去。而我们的调查显示,参加外来务工人员社会保险的农民工达到 51.24%,其中参加城镇职工养老保险的达到 50.5%,参加城镇失业保险的达到 24.5%。有将近一半的农民工还没有参加城镇社会保险,尤其是 2/3 以上的农民工没有参与城镇失业保险。即使参加了城镇社会保险,由于农民工具有很强的流动性,也不能确保农民工以前的社会保障能随着他们流动而进行异地转移和接续。最近国家已经出台政策在解决这个问题,但是否有效,还难以确定。没有有效地进入城市的社会保障制度,就意味着农民工在城市还不能真正地融入当地社会中去,市场体系与制度体系的错位和不衔接造成了农民工在城市社会生存和发展的不完整性。

对那些有子女的农民工来说,他们融入城市社会的最大困难有两个:一是住房问题,二是子女教育问题。让城市居民都头痛的住房问题尚且不说,我们的调查显示,子女真正享受免费上城镇公办学校的农民工占 5.5%,子女缴费上城镇公办学校的农民工占 12.1%,两者之和只占 17.6%,如果再包括子女上城镇民办学校的农民工(6.3%),也只占 23.9%左右,可见,不到 1/3 的农民工把子女带在身边上学,2/3 的农民工将子女留在家乡上学;而将子女带在身边上学并免费接受义务教育的农民工只占将子女带在身边上学的农民工的 1/8。

从就业到社会保障以及子女受教育,农民工已经开始享受到一部分机会,但是,与城镇居民相比较而言,农民工享受的机会不仅少很多,而且是不均等的。第一,从国家目前的就业政策来看,并没有将农民工在城市找不到工作作为“失业”来对待,也没有将他们纳入城镇失业率统计范围,由此也没有为他们提供相应的失业和再就业政策

和待遇。第二,农民工在城市获得了就业权和机会,却没有获得相应的职业福利,包括休息权、就业保障权等。第三,他们虽然参与一些社会保障,但不论是保障水平还是覆盖范围,都没有达到城镇居民的程度和广度,而且享受不到同样的方便。第四,农民工子女在城市还碰到这样或那样的公平教育障碍,尤其是在免费义务教育方面,有各种各样或明或暗的制度性门槛。第五,城市还没有为农民工提供与城镇居民同等的住房安全保障权利,不但城市廉租房、经济适用房政策没有覆盖到农民工,而且在城市拆迁政策方面也没有考虑到农民工居住的稳定性问题,而只考虑城镇居民的房屋产权利益,农民工在城市拆迁和重建中成为最容易受到驱赶和不重视的群体。

社会政策的缺位

从过去 30 年有关农民工的社会政策演变中,我们可以看到这样的一种进步过程:从不接纳到有控制的接纳和有公开歧视的接纳,再到相对宽松的放开。迄今为止,有些政策理念和规定的公平性有所提升。比如,国家规定农民工子女在流入地享有同等的义务教育;要求将农民工纳入社会保障体系;修改后的《劳动合同法》赋予了农民工更多的权利,像确保休息权、就业稳定权以及社会保障权等;一些城市也开始对户籍制度进行一定的改革,变暂住制度为居住制度,放宽了对农民工入户的限制,试图为农民工提供均等的公共服务。出台如此多的社会政策,显然有助于改善农民工在城市生活的处境,从 2001 年以来,农民工在城市所处的状况是有了一定的改观,比如,他们不再像以前那样随时受到拘留、驱赶和其他的侮辱等;农民工在城市的就业没有了公开的歧视;农民工也开始享受部分的社会权利等。尤其重要的是,一些社会政策理念发生了重大转变:决策者渐渐地意识到有责任和义务为农民工提供与城市居民同等的社会政策待遇。

但是,社会政策的缺位问题还是相当严重,表现在两个方面:一是社会政策没有涵盖农民工,二是虽然涵盖了农民工但没有很好落实的社会政策。前者如住房保障政策、公共服务政策、各种补贴政策等。至于已经将农民工涵盖进来而没有让农民工真正受益的社会政策也不少,如农民工子女教育政策、农民工培训政策、劳动权益保障政策等。拿新修改的《劳动合同法》来说,它对保护工人的权益在规定上有了很大的进步,至少将农民工和城镇职工放在同等的劳动主体上看待,但是在落实上面临着地方政府、企业以及其他制度的相应掣肘。地方政府的有关部门往往因管理人员人数少而无法去监督《劳动合同法》的落实情况。一些地方政府在 GDP 政绩观的指导下,往往也把《劳动合同法》视为不利于促进经济增长的法规,能规避就尽可能规避,不能规避的想办法规避。

至于农民工培训政策，国务院有关部门从2003年开始便出台了《2003-2010年全国农民工培训规划》，明确了农村劳动力转移培训工作的目标任务。2004年，农业部、财政部、劳动和社会保障部、教育部、科技部和建设部共同组织实施“农村劳动力转移培训阳光工程”。团中央还出台了进城务工优秀青年培训计划。实际效果是，不到1/3的农民工享受到这些政策举措，而接受过培训的农民工并不能获得技能的提升。这些政策之所以名号响而效果不显著，一方面在于出台政策的部门并没有投入充足的资源，另一方面配置机制存在严重的缺陷。机制的缺陷尤其是致命性的，表现为一些政府部门垄断培训资源，导致培训质量差，与市场脱节等问题。

农民工子女义务教育问题是最近几年社会政策关注的重点之一，我们的调查显示，这个问题解决得并不好，有关社会政策在落实中被层层肢解、弱化，农民工子女中真正享受到社会政策所宣称的公平义务教育的比重并不高。当然各地在这方面存在一些差距，由于最近几年出现民工荒或用工荒，那些用工比较多的一些城市开始想办法去解决这个问题，以留住更多的农民工。当然还有不少城市，并没有动力去解决农民工子女教育问题，这些城市认为如果解决好农民工子女问题，会带来更多的农村人口涌入，会增加城市拥挤，损害城市人口控制目标，也不愿意拿出更多的财政资源用于解决农民工子女教育问题。相比较而言，上海较好地解决农民工子女教育问题，而大多城市给农民工子女享受义务教育设置重重障碍，比如一些学校暗中收取“赞助费”（有的名为捐资助教）。当然，这跟中国的教育制度乃至整个国家的社会治理体制密切相关，仅有政策的调整而不进行教育制度改革，解决农民工子女教育问题的力度就会明显不够，有关社会政策显然会大打折扣。

不管是社会政策没有涵盖农民工，还是落实不好，一个重要的原因是所有社会政策的出台，并不是以农民工市民化为前提的。虽然中央提出推进城镇化的发展战略，但是各地尤其是超大城市对吸纳更多农村人口，仍然持犹豫、恐惧的态度，不少城市还在考虑如何控制外来人口（特别是农民工）进城的措施，近来一些城市出台的房地产政策都将有关控制的想法进行了落实。笔者最近在沿海一些中小城市调查也发现，凡是遇到的当地政府官员都明确拒绝给农民工同等的市民待遇，或是根本没有考虑社会建设中内外接轨（本地人与外地人）的问题。有的城市尽管将暂住证改为居住证，每年给农民工10000名左右的市民化指标，如果要实现1000多万外来人口（主要是农民工）的市民化，就要花1000年时间，城市化之路何其远兮？国家政策难以落实的另一个重要原因就是农民工在中国社会政治生活中缺乏影响力，他们的需求不能获得决策者的公平对待，而只能服从于决策者的政治需求。因为任何社会政策的实施都要依靠惠及对象的讨价还价能

力，而不论在《劳动合同法》规定的三方谈判机制中还是在与政府的谈判上，农民工都是非常弱势的，是可以不被重视的对象；所以，现有有关农民工的社会政策只能使农民工在城市社会处境得到一些改善，但无法使他们“市民化”。现有的社会政策还不足以破除城乡二元体制和“各自为政”的地方行政管理体制。

农民工在城市社会中面临的张力对当前中国社会政策的挑战

虽然农民工与城市社会的关系状况不能都由社会政策的缺位来解释，但是社会政策确实对农民工在城市的处境以及与城市的互动关系造成很大的影响。有关农民工对城市社会的影响以及城市社会对农民工的排斥，已经有过很多的研究和结论；但是有关观点有很大的差别。有的认为，农民工的积极作用大于消极作用；有的认为农民工如果长期不被城市接纳，就会给城市社会带来很大的冲击。如果从适应角度去讨论农民工与城市社会的关系，公平的社会政策对农民工和城市社会都显得重要和迫切。

世界各国的城市化实践表明，即使没有中国这样的城乡二元体制的影响，农村人口进入城市、完成城市化也是一个需要不断学习和适应的过程，而不是一蹴而就的，这个过程一般要历时一代人。相对其他国家而言，在中国过去30年中，农民工经历了不止一代人，而今还没有完成城市化的学习和适应。这并不是因为农民工没有这样的学习和适应能力，也不是因为他们不愿意去学习和适应，而是因为中国独特的城乡体制和行政管理体制延缓、阻止了农民工的城市化学习和适应进程。农民工与城市社会之间已经出现社会体制、社会认同、价值观念、行为方式上的张力、冲突和紧张。

从城市社会角度来看，农民工从一开始就是被作为入侵者看待的：首先是严重冲击了二元体制下构建起来的城市社会秩序，农民工并不是按照城市既定规则行事的，比



图为北京奥运村，其房价畸高，农民工仰望着不禁冷汗淋漓

如找工作不需要单位安排,而是依靠市场(有形或无形)和人际关系;农民工不享受城市的各种福利,生活和居住都是在体制外实现;城市的公共资源配置并没有考虑到农民工因素,因此农民工的进来在一定程度上导致公共资源的紧张,特别是公共交通的拥堵;更重要的是农民工成为一群城市居民不熟悉的邻居,为后者所戒备;农民工的许多行为举止并不为城市居民喜欢,比如随地吐痰或小便,不经常洗澡和洗衣服,高声说话等,都会惹不少城市居民反感。城市社会指责农民工对城市社会秩序破坏的一点就是农民工进来后大大恶化了城市社会治安问题,因为在所有城市社会治安犯罪人中农民工占80%以上比例。所有这一切给城市社会造成这样的偏见:农民工不合乎文明城市的要求。这种偏见的背后潜台词就是,农民工没有资格成为市民。因此,在城市现代化进程中,农民工往往被有意无意地排斥出去。虽然进入上世纪90年代末尤其是21世纪后,城市社会已经不再公开宣扬农民工没有资格当市民,但是,农民工没有资格当市民的社会格局依然没有彻底地改变,仍有个别所谓的知名人士不时站出来说,“像北京这样的大城市只吸纳高素质人才”、“广州吸纳更多的高级人才,而不是农民工”等。目前像上海、深圳等大城市放开口口、让农民工中的优秀人才转变为市民的做法,实际上还是这种“城市吸纳高素质人才”观念的体现,如果有一点进步的话,那就是把优秀的农工作为高素质人才看待。

城乡二元体制下铸就的城市高于农村、城市居民高于农村居民的等级现象迄今没有任何改变,而且还在城市社会跟农民工近距离的交往中表现为一种社会歧视形式。在上世纪80年代和90年代,城市社会以公开形式表示对农民工的社会歧视,从语言上对农民工“污名化”,限制农民工的就业范围,随时对农民工进行搜身检查和驱赶、强制遣送等。进入21世纪,公开的歧视表达越来越少,但是隐蔽性的、潜在的、根深蒂固的社会歧视仍然存在,不时在一些场合或言语中流露出来,甚至出现在一些行动中。我们的调查表明,在城市找工作过程中,还有15.7%的农民工认为,城市社会仍然存在对农民工的歧视;有8.5%的农民工之所以选择将来返回农村,其主要原因是“在城市里受到歧视,回到农村可以享受平等和尊严”。显然,还有不少农民工在城市社会或多或少感受到歧视,这虽然并不意味着城市社会一定就有这样或那样的歧视,但是城市社会至少有歧视农民工的先例和历史,表明城市营造出了一种让农民工感受到歧视的社会氛围,影响到农民工在城市社会的融入程度。

农民工不会被动地去忍受城市社会的排斥和歧视。如果城市没有任何歧视,那么农民工也就不会有太多的激烈反弹,否则,作用力有多大,反作用力也就有多大。农民工进城或通过为城市居民提供各种服务,或在城市企业

从事生产工作制造出更多更好的产品,他们进城并不是想与城市社会相抗争的,而是想跟城市社会合作好,从中赚到更多的钱。我们的调查显示,农民工之所以离开家乡进城务工,是为了“子女进城接受更好的教育”、“就业和生计有保障”、“收入高、福利好和生活好”、“能学技术、长知识”等。这样的目的无法在与城市的对抗中实现,而只能在与城市合作中达成。农民工只有在遭到城市的不公对待和欺压的情况下才会做出激烈的反弹:为了讨回被拖欠的工资,他们会采用一些极端的方式,比如跳楼要挟;再比如采取集体行动,上街抗议,或罢工瘫痪企业,或堵截公路或卧轨以中断交通,或围堵政府大楼;又比如结成团伙,保护自己不受城市社会的欺压和排斥,等等。这些农民工与城市社会有着很深的隔阂。

农民工的另一个城市融入问题表现在社会生活行动层面。首先是他们的群体特性是否还是那么鲜明?这种独特性越是鲜明,就越意味着他们融入城市社会的水平还很低。农民工这种叫法本身就是群体特性的标志。农民工在城市往往是群居在一起,形成自己的聚落,在生活中呈现得非常清晰。另外,相比城市居民而言,大多数农民工过着夫妻、子女分居的生活,在城市没有享受到家庭生活,而家庭生活是一个人在一个地方稳定下来并长期融入当地社会的重要基础。其次,衡量农民工融入城市的水平的一个重要指标就是群际交往水平。一般而言,内群体交往越多,意味着群际交往越少,反之亦然。增加群体交往的方式有参与城市社区生活和参加城市各种社会组织。而我们的调查显示,只有36.8%的农民工参加了单位的工会组织,更多的人想参加但没有参加或者根本不想参加;只有8.2%的农民工经常参加社区居委会组织的活动,10.6%的农民工有时参加。尽管农民工与城市其他群体的交往比较少,但是56.7%的农民工称比较适应城市的工作和生活。一方面农民工在城市的群际交往较少,局限于自己群体内部交往,另一方面他们又比较适应城市工作和生活,这说明大部分农民工处于愿意生活在城市、但又不能完全与城市社会融合的“半城市化”状态。

农民工对城市化的看法则相当矛盾,这种矛盾也折射出他们目前的处境。对于“如果经过户籍制度改革后,可以将自己(和家人)的户口迁入城镇”,只有31.4%的农民工回答说“愿意”,17.6%的农民工表示愿意留在农村,33.3%的农民工表示“两可”。首先,我们可以看到,如果能让农民实现城市化的话,会有更多的农民工选择城市化。他们选择留在城市的主要原因依次是“为了子女进城接受良好的教育”、“就业和生计有保障”、“收入高、福利好、生活好”、“能学技术、长知识”、“可能改变自己的命运、有发展前途”等。在农民工看来,城市有更好的教育资源,也有更多的就业机会,因此,他们选择留在城市,不仅是为了获得更好的生活,更是为了子女未来的发

展。农民工选择进城，还是非常务实的，至于能否提升他们的社会地位，不是他们优先考虑的因素；当然生活条件改善了，子女享受良好的教育，社会地位自然也就提高，生活也就会更有尊严了。但是，并不是所有的农民工都喜欢现在这种城市化状态的，他们只是想在城市务工期间能获得同等的市民对待，他们在未来的归属上，并不一定选择城市，随着城乡交通便利化以及农村生活水平提高，也许会有更多的农民工选择回农村。就目前而言，农民工处在城市化矛盾状态：一方面城市可以给他们提供更多的收入和就业机会，城市生活也是他们羡慕的，但是城市并没有给他们安稳的生存保障。另一方面，农村有他们的家人、房子以及熟悉的邻里，还有可供温饱的田地，但是农村还是那么落后、贫穷。因此，农民工对城乡的选择，出于安稳生计的实惠看法，而不敢采取冒太大的风险的行动。这就是目前还没有在农民工城市化上出现大的失序问题的主要原因。但是，这并不等于说，国家不应该去改善农民工的城市化处境而使他们享受真正的城市化机会，也不等于说农民工可以长期忍受这样的不公平的城市化机会而不会做出自己的反应。

我们可以对农民工在城市社会的融入问题做如下总体的刻画和分析：在观念和认同层面，农民工与城市社会的互相评判存在着相当程度的负面效果；在互动层面，城市社会与农民工存在着一定程度的疏离和隔阂；在生活上农民工就像候鸟似地在城乡之间来回摆动；在权益上，农民工与城市有着非常明显的差别和不平等。一些城市居民认为，城市居民之间也存在各种各样的不平等和差异，为什么农民工在城市社会所处的地位就不正常呢？有些城市下岗职工的生活条件还不如农民工呢？农民工虽然在城市住得很差，但是他们在农村还有自己的房子、土地，而城市的贫困人口不但居住、生活艰难，而且根本没有属于自己的田地呢！

笔者认为，这是两个相互并不排斥的社会问题，当我们讨论农民工的城市融入问题的时候，并不意味着不要关注城市不平等、不公平尤其是城市贫困人口面临的问题。一个社会总得有一些基础性社会公平、生活机会底线，这些公平和底线不因一个人的出生地、种族、性别、宗教信仰、政治主张、职业、年龄、教育等不同而不同。因此，在讨论农民工的城市融入问题的时候，笔者首先关注的是他们是否与城市居民一样享受同等的基础性社会公平和机会底线。对农民工来说，最近十年来中，基础性社会公平和机会底线确实有了不少改善，比如许多职业准入限制取消了，社会保障制度向他们覆盖了，子女的教育问题有所缓和了等，但是，他们还没有真正、全面地享受到这样的基础性公平和机会底线，这里的关键问题是国家还没有从战略上去考虑农民工融入城市的问题，仍然把农民工视为城市社会的暂住者。

加快社会政策的整体性改革和创新是 解决农民工问题的不二选择

需要声明的是，讨论农民工的城市融入问题，不等于关注所有农民工都要转变为城市居民的问题。我们的价值取向是，每个农民工是否想成为城市居民，是他们自己的选择，我们更关注的是农民工是否享受平等的、自由的城市化机会问题。这要求加快推进改革和创新中国社会政策体系。

如果我们将社会政策改革和创新与过去 30 多年经济体制改革做简单的类比，那么我们从经济体制改革中可以获得一些对推进社会政策改革的启示和经验：从上世纪 80 年代初开始，中国的经济改革也是渐进、分部分地进行，从农村联产承包责任制到乡镇企业、城镇商业包干、国企厂长负责制等，当时也不是一种系统的改革，确实是“摸着石头过河”，但是这样的改革逐渐累积起来，为 1992 年以建立“社会主义市场经济体制”为目标的系统性经济体制改革奠定了基础。同样，上世纪 90 年代末开始，国家的社会政策也开始碎步改革：从确保农民工工资及时足额发放、取缔收容遣送制度、社会保障向农民工覆盖、农民工子女教育以及农民工培训等，到现在也有 10 多年时间，也积累了一些经验，为社会政策的全面和系统改革奠定了较好的基础。推进社会公正，已经成为社会政策改革和创新的共识；推进城镇化，已经成为国家的重要发展战略。现在最重要的是，要把局部进行的社会政策改革和创新上升到国家层面的全面、系统和整体的社会政策改革和创新。

如果说经济体制改革的总体目标是构建以市场为资源配置的基础性机制的社会主义市场经济，那么社会政策改革和创新的总体构想应该是建构以社会公正为机制的社会主义公民权体系，在这样的体系中，每个中国人都享受同等的公民权，不应存在性别、区域、种族、职业、户口等方面的差异和歧视。具体到农民工在城市社会的融合问题，在社会政策上要推进以户籍制度改革为引擎的整体性社会体制改革，使农民工享受同等的居住权、就业权、教育权、保障权、参与权、表达权、组织权等。

参考文献：

- [1] 史国衡. 昆厂劳工. 李培林等. 中国社会学经典导读. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 533.
- [2] 白南生、宋洪远等. 回乡, 还是进城——中国农村外出劳动力回流研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2002: 19.
- [3][4][5][6] 哈特利·迪安. 社会政策十讲. 上海: 格致出版社和上海人民出版社, 2009: 17、19、19、19.
- [7] 谢桂花. 农民工与城市劳动力市场. 社会学研究, 2007 (5).

编辑 李梅

王春光, 1964 年出生于浙江省温州市永嘉县, 1985 年毕业于杭州大学哲学系, 1988 年毕业于南开大学社会学系, 获硕士学位, 1994 年毕业于中国社会科学院研究生院社会学系, 获博士学位。现任中国社会科学院社会学所社会政策研究室主任, 中国社会科学院社会政策研究中心副主任, 中国社会科学院研究生院社会学系教授、博士研究生导师, 兼任中国社会学学会副秘书长。2007 年获国务院政府特殊津贴。长期从事农村社会学、社会流动和社会结构以及海外移民研究, 在农村流动人口社会融合和城市化、海外中国移民、中国社会分层与流动领域取得了一定的研究成果, 提出的“新生代农民工”、“半城市化”等概念在国内学术界有一定的影响。在国家计委工作期间, 曾参与和承担了《中国社会稳定预警指标体系研究》等课题, 其研究成果获国家计委 1997 年科技成果三等奖。1995~1998 年, 主持出版《中国社会发 展丛书》(云南人民出版社), 获国家图书奖。较早地对北京“浙江村”进行调查研究, 研究成果主要有:《社会流动和社会重构》(浙江人民出版社 1995 年)、《巴黎的温州人》(江西人民出版社 2000 年)等专著。参与合著的《当代中国社会阶层研究报告》(社会科学文献出版社 2002 年)把当代中国社会阶层结构分为十个社会阶层, 成为研究中国社会转型的重要参考。此外, 在《中国社会科学》、《社会学研究》、《中国人口科学》等学术期刊发表了多篇有影响力的学术论文。



探索与争鸣®

理论争鸣

2011 年第 5 期
(总第 259 期)
定价: 9.00 元
每月 15 日出版

《探索与争鸣》学术指导委员会

主任 沈国明 上海市社会科学界联合会
党组书记、专职副主席、研究员

秘书长 秦维宪 《探索与争鸣》杂志主编

委员 (以姓氏笔画为序)

丁 钢	王晓明	王家范	尹伯成
邓正来	邓伟志	叶 青	华 民
余伟民	何勤华	陈卫平	胡 伟
胡守钧	赵修义	俞吾金	姜义华
袁恩桢	桑玉成	葛剑雄	潘世伟

主 编	秦维宪
本期执编	叶祝弟
美术编辑	朱静伟
目录英译	张家哲
法律顾问	盛雷鸣