



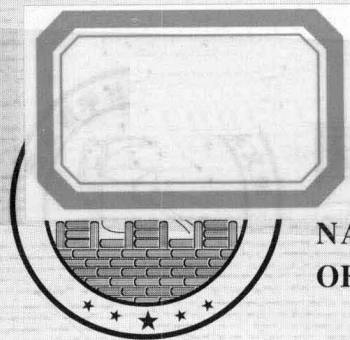
国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

国家调整农民工 社会政策研究

潘泽泉 著

 中国人民大学出版社



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

国家调整农民工 社会政策研究

潘泽泉 著



中国人民大学出版社

策划编辑：宋义平

责任编辑：田淑香 骆 骁

装帧设计：肖 辉 彭莉莉

图书在版编目 (CIP) 数据

国家调整农民工社会政策研究/潘泽泉著.

-北京：中国人民大学出版社，2013.3

(国家哲学社会科学成果文库)

ISBN 978-7-300-17156-2

I. ①国… II. ①潘… III. ①民工—社会政策—研究—中国 IV. ①F323.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 044068 号

国家调整农民工社会政策研究

GUOJIA TIAOZHENG NONGMINGONG SHEHUIZHENGCE YANJIU

潘泽泉 著

中国人民大学出版社 出版发行

(100080 北京中关村大街 31 号)

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

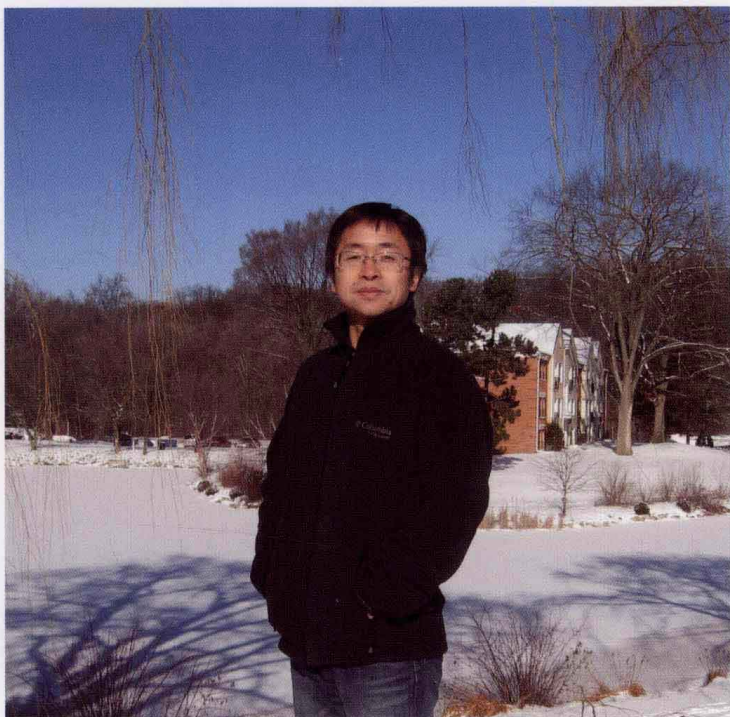
开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：38

字数：597 千字 印数：0,001—2,000 册

ISBN 978-7-300-17156-2 定价：158.00 元

邮购地址 100080 北京中关村大街 31 号

中国人民大学出版社读者服务部 电话 (010) 62515195 82501766



作者简介

潘泽泉 社会学教授、博士生导师，中南大学社会学系主任、中国农村发展研究院执行院长、社会发展与社会政策研究中心主任，美国密歇根大学访问学者，教育部“新世纪优秀人才支持计划”人选，中南大学“升华育英计划”人选，中南大学“人文社科杰出青年人才”，中国社会学学会理事。主要从事理论社会学、社会发展与社会政策、社会心理与行为研究。先后在《中国社会科学》（内刊）、《社会学研究》、《战略与管理》、《社会》等刊物发表学术论文100余篇，有20多篇被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》、《光明日报》、中国人民大学书报资料中心复印报刊资料《社会学》等报刊全文转载，先后主持国家社会科学基金项目两项，主持省部级课题20多项。

《国家哲学社会科学成果文库》

出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进我国哲学社会科学繁荣发展，全国哲学社会科学规划领导小组决定自 2010 年始，设立《国家哲学社会科学成果文库》，每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审，代表当前相关领域学术研究的前沿水平，体现我国哲学社会科学界的学术创造力，按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室

2011 年 3 月

序

国家调整农民工社会政策是在特定的中国社会结构转型与中国社会发展战略转变的基础上进行的，如何正确处理经济发展与社会发展的关系，保持社会持续稳定协调均衡发展，建构现代和谐社会，改善公民生活质量与提高社会质量，成为社会政策议程的核心议题，成为国家发展与社会发展的战略目标。农民工是改革开放以来最有活力，也是最为特殊的一个社会群体，国家对待农民工的社会政策过程也有一个变化的过程，本书以国家调整农民工社会政策为主题，具有重要的理论意义和应用价值。该研究包括社会政策和政策过程理论的最新理论进展、理论建构方式及逻辑；社会政策范式的经典论述、话语实践和学术路径；社会政策范式的解释性框架、核心概念、理论命题与方法论基础；中国社会政策的主要论域、知识谱系和解释传统；基于中国语境、多重逻辑下的中国农民工社会政策实践、政策文本变迁与话语特征；国家调整农民工政策的实践理性、策略空间和行动框架；国家调整农民工社会政策过程中农民工的个体化策略、行动逻辑和行为理性；国家调整农民工社会政策的社会影响与社会后果；国家调整农民工社会政策的社会影响的评估技术、评估指标体系和评估结果；国家调整农民工社会政策的对策性研究。

本书在对社会政策最前沿理论吸收、批判和创新的基础上，从个体心理与行为、生活质量、社会质量、社会发展四个层面开拓性地提出了社会政策影响的新的评估体系，并在坚持社会科学研究方法论准则和理论建构方法与

范式的基础上,在当代中国社会政策范式中首次引进了社会政策过程、实践理性、社会理性、生活质量、社会质量、和谐社会、包容性发展、脆弱性、可持续生计框架、空间政治、底层生态、道德判断的实践、反社会排斥与社会整合、发展伦理和正义等话语表达,构建了一种新的和突破性的社会政策理论架构、新的社会政策评估体系和新的政策知识建构逻辑。

本书提出国家调整农民工社会政策具有阶段性,其话语实践经历了控制与闭锁阶段、松绑与盲流阶段、堵疏交替阶段、政策局部调整阶段以及科学规划阶段。在整个政策调整过程中,农民工社会政策体现了弱势性、临时性、不平衡性、补偿性、配套性、应急性、盲目性、被动性、修补性、碎片性和渐进性等特点。本书提出:国家调整农民工社会政策过程是在国家发展战略、政治话语和发展谱系中进行的,包括国家发展战略、国家秩序的理性追求、现代化以及优先发展城市的战略性框架、国家宏观控制的效果反馈和宏观调控的可能阈限、政策过程的国家核心价值观与政治信仰系统等;压力集团是国家调整农民工社会政策的一个重要变量,压力集团体现为记者们的社会舆论力量、学者们的社会影响,也体现为不同的利益集团、支持联盟、专家系统、政策网络、政策社团、政治精英、媒体与慈善主义者等;农民工社会政策的调整是内生于国家社会政策系统和政策框架的,即服从于国家的“政策群”系统,服从中国社会发展的“基调理论”和“大的政策原则”;国家调整农民工社会政策通常由一种稳定和渐进主义逻辑所驱动,这是由社会政策制定和调整的有限理性、模糊性与时间性序列以及社会政策本身和实践的模糊性所决定的。

本书提出,国家调整农民工政策应从控制策略到整合策略、从“生存—经济”社会政策向“身份—政治”社会政策、从消极型社会政策向积极型社会政策、从干预型社会政策向发展型社会政策转变;国家政策调整应以实现“可持续生计框架”为目标,关注农民工在城市中的生存战略,帮助农民工实现劳动市场介入、提升能力和为他们提供收入支持,实现他们在城市中的社会整合和可持续发展;国家调整农民工社会政策应该提倡能动性政治,即在社会整体关怀和目标环境下寻求社会群体和社会成员个人分担责任的能动性和主动性;国家调整农民工社会政策应在城乡一体化或者城乡统筹框架下进行,倾向于选择构建城乡统一的和城乡一体化的社会政策体系和框架,应

考虑到全球化对传统社会政策的挑战，致力于消除或减少那些在全球化过程中使人们陷入不幸或困境的因素；国家调整农民工社会政策应以公正和社会公平作为基本立足点和基本价值理念，从对个人的福利服务转为通过提升个人能力、减少不公平和歧视来推进机会的公平，确立支持弱势群体的社会责任和道德伦理观，树立消除社会排斥和社会隔离、支持弱势群体的强烈的社会责任感，致力于建构发展性社会支持体系，促进社会弱者自立、自强，提升弱者社会参与能力，从而达到消除社会隔阂、实现社会整合的目的。

本书研究方法先进，定量与定性相结合，理论与实际紧密结合，历史与比较研究相结合，在理论分析与经验事实的结合方面取得了突破性的进展；研究视角新颖，将农民工的发展纳入国家的社会政策框架下进行研究，能够为国家调整农民工社会政策，引导社会重新关注农民工群体提供充分的理论依据；反映了当前社会政策研究的最新进展，代表该领域研究的较高水平，具有很高的学术声誉。此外，本书既关注理论内容与政策科学体系的建构，也关注实践前沿问题的对策研究，同时在基本原理论述、核心概念界定、理论范式建构、对策研究方面较为深入、细致与具体，体现了研究的科学性与创新性，催生了一系列具有创新意义的理论观点与研究方法，期望对于后期相关创新性研究具有积极的指引意义和示范效应。总之，本书研究方法专业，学理性强，学术规范性突出，是一部学术价值高、应用性强、有相当学术分量和厚重感的著作。

周晓虹

2012年12月8日于南京大学

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、选题背景及研究意义	(1)
二、文献综述	(6)
三、研究思路与解释立场	(35)
四、研究设计	(40)
第二章 政策过程与社会影响评估：框架、理论建构与方法	(53)
一、社会政策研究范式：谱系结构与知识的建构逻辑	(53)
二、政策过程：社会政策的中层理论及其解释路径	(62)
三、政策过程的理论基础：理论建构方式及其逻辑	(70)
四、政策过程：解释变量、知识框架与新的问题域	(75)
五、政策过程的社会影响评估：评估方法与技术	(96)
第三章 国家调整农民工社会政策：政策文本、话语变迁与特征	(107)
一、国家调整农民工社会政策与政策文本分析	(107)
二、农民工社会政策的演绎脉络：调整过程与文本实践	(112)
三、农民工社会政策：政策体系的文本特征与实践路径	(133)
第四章 国家调整农民工社会政策：政策实践与策略空间	(148)
一、政策过程的解释框架和策略：基于实践 社会学的解释路径	(149)

二、国家调整农民工社会政策：多重逻辑下的实践策略与建构方式·····	(164)
三、国家调整农民工社会政策：理性秩序建构、结构性不平等与实践逻辑·····	(175)
四、国家调整农民工社会政策：实践的理性逻辑、策略空间与政策选择·····	(197)
第五章 农民工政策与社会影响：基于个体行为维度·····	(214)
一、理论基础和分析框架：基于个体行动的逻辑过程·····	(214)
二、农民工社会政策认知状况、行为过程及其相关性·····	(218)
三、政策调整与社会影响：社会网络的封闭性与行为选择·····	(242)
四、政策调整与社会影响：社会分类、群体符号边界与污名化·····	(261)
五、政策调整与农民工的社会心理：自我认同与身份建构·····	(285)
六、政策调整与市场中的底层行为：市场的社会逻辑与个体行为·····	(294)
第六章 农民工政策与社会影响：基于生活质量维度·····	(300)
一、相关理论及其理论变量：基本的分析框架和研究路径·····	(301)
二、政策调整与社会影响：基于社会质量的农民工日常生活·····	(308)
三、社会政策与生活质量：基于农民工的社会心理与行为研究·····	(354)
第七章 农民工政策与社会影响：基于社会质量维度·····	(372)
一、问题的提出：理论维度和分析框架·····	(373)
二、调整农民工社会政策及其社会影响：基于社会质量的研究维度·····	(380)
三、政策过程与社会影响：社会地位变迁与农民工社会分层想象·····	(424)
第八章 农民工政策与社会影响：基于社会发展维度·····	(451)
一、农民工与中国社会发展：重大理论问题与认识判断·····	(453)

二、社会发展的话语过程和实践策略：农民工流动 与中国城市发展	(458)
三、政策调整与农民工进城：社会结构变迁与乡村社会发展	(475)
第九章 国家调整农民工社会政策：空间政治、 底层生态与秩序建构	(491)
一、空间的社会逻辑：基于社会空间的研究范式	(492)
二、农民工与空间政治：底层社会、空间实践与行动策略	(500)
三、空间政治与底层生态：底层社会、行动过程与秩序建构	(507)
四、空间政治：底层社会的空间实践与策略	(520)
第十章 结论与讨论：社会政策转型与发展	(541)
一、国家调整农民工社会政策及其社会影响：研究发现 和经验命题	(541)
二、农民工与社会政策调整：现实与挑战	(550)
三、最新进展及现实关注：基本理念和实践框架	(552)
四、社会政策变迁：发展方向和未来社会政策议题	(560)
参考文献	(565)
后 记	(591)

CONTENTS

Chapter 1 Introduction	(1)
1. The backgrounds and significance of the topic	(1)
2. Literature review	(6)
3. Study approaches and framework	(35)
4. Research design	(40)
Chapter 2 Policy processes and impact assessment: framework, theoretical construction and method	(53)
1. The research paradigm of social policy: classic statement and the logic of knowledge construction	(53)
2. Policy process: a middle-range theory and the main topic of social policy	(62)
3. The theoretical bases of policy processes: the way of theoretical construction and logic	(70)
4. Policy processes: the interpretation variables, knowledge framework and new topics	(75)
5. Social impact assessment of policy processes: method and technique	(96)
Chapter 3 Adjustment of social policies for migrant workers: the changes of policy text and discourse features	(107)
1. Adjustment of social policies and the analysis of policy text	(107)

- 2. The evolution of policies for migrant workers: adjustment process and textual practice (112)
- 3. Social policies for migrant workers: textual features and practical path (133)

**Chapter 4 Adjustment of social policies for migrant workers:
the policy practice and strategy space (148)**

- 1. The strategy and explanation of the policy process:
the explain path based on practice sociology (149)
- 2. Adjustment of social policies for migrant workers:
Multidimensional Logic practice strategy and way of construction (164)
- 3. Adjustment of social policies for migrant workers:
rational order building, structural inequality and practice logic (175)
- 4. Adjustment of social policies for migrant workers:
action rational, strategic space and policy options (197)

**Chapter 5 Social policies for migrant workers and social impact:
based on the dimension of the individual behavior (214)**

- 1. Theoretical base and analytical framework: based on the logical process of individual behavior (214)
- 2. The cognitive status of social policy, act processes and the correlation (218)
- 3. Policy adjustment and social Impact: closure of social network and migrant workers' behavioral choice (242)
- 4. Policy adjustment and social Impact: social classification, symbolic boundary of groups and stigmatization (261)
- 5. Policy adjustment and migrant workers' social psychology:
self-identity and the bottom society construction (285)
- 6. Policy adjustment and underclass behavior in the market:
Social logic of market and individual behavior (294)

Chapter 6 Social policies for migrant workers and social impact:	
based on the dimension of the life quality	 (300)
1. The related theory and their theoretical variable; the basic analytical framework and research path	 (301)
2. Policy adjustment and social impact; daily life of migrant workers based on social quality	 (308)
3. Social policy and life quality; empirical study based on social psychology and behavior of migrant workers	 (354)
Chapter 7 Social policies for migrant workers and social impact:	
based on the dimension of the social quality	 (372)
1. Problem introduction; theoretical dimension and analytical framework	 (373)
2. Adjustment of social policies for migrant workers and social impact; based on the dimension of the social quality	... (380)
3. Policy process and social impact; social status change and imagination of social stratification of migrant workers	 (424)
Chapter 8 Social policies for migrant workers and social impact:	
based on the dimension of the social development	 (451)
1. Migrant workers and Chinese social development; important theoretical problem and cognitive judgment	 (453)
2. Discourse process and practical strategy of the social development; social mobility of migrant workers and development of Chinese city	 (458)
3. Policy adjustment and migrant workers' entry into city; social structure reform and development of rural society	 (475)
Chapter 9 Adjustment of social policies for migrant workers:	
spatial politics, bottom ecology and order construction	... (491)
1. The social logic of space; based on the paradigm of social space	 (492)

2. The spatial politics and migrant workers: the bottom society, spatial practice and act strategy	(500)
3. The spatial politics and the bottom ecology: the bottom society, action process and order construction	(507)
4. Spatial politics: spatial practice and spatial policies from the bottom society	(520)
Chapter 10 Conclusion and discussion: the latest development and the transformation of policy	(541)
1. Adjustment of social policies for migrant workers and social impact: research findings and experience proposition	(541)
2. Migrant workers and adjustment of social policies: reality and challenges	(550)
3. The latest development and realistic attention of migrant workers policy: basic conception and practical framework ...	(552)
4. The changes of migrant workers policies: development direction and future trends	(560)
Reference	(565)
Postscript	(591)

第一章

绪论

一、选题背景及研究意义

1. 问题的提出

随着城市化在中国的全面推进，农民工的队伍也日益壮大，由此引发的农民工问题越来越引人注目，因为农民工问题直接关系到中国的城市化推进，甚至关系到中国社会的稳定和发展。自 20 世纪 80 年代后期以来，中国农民的大规模跨区迁移，已经成为令人瞩目的社会现象，农民工流动不但冲击着实行了多年的城乡分隔的户籍制度，也迫使城市做出持续的制度和政策调整：从“盲流”阶段的农民自由流动到以户籍政策为核心的保护城市政策下的农民工流动被禁锢，再到社会身份与职业身份相分离的“农民工”出现；从暂住证制度的实施，到计划生育实施流出地和流入地的双重管理，再到打工子弟学校在城市空间内的艰难生存；等等。从以往国家调整农民工社会政策的实践策略看，仅仅局限于流动农民工在城市中的身份合法性问题、进入门槛问题、城市安全问题，局限于如何完全控制或限额控制的问题，或者从经济角度考虑引导农民进城、提高农民工收入，而缺乏较为完善的社会政策来促进农民工在城市就业、定居并最终融入城市生活，成为真正意义上的“市民”。而且，以往的政策往往注重单一的社会保险项目，忽视社会救助和社会福利项目，过分注重农民工社会养老保险的未来收入保障项目，而忽视工伤、医疗、生育等短期保险项目。随着我国社会的急剧变迁和城市现

代化的积极推进，国家在调整农民工政策方面应重点转向对流动农民工进城后的整合，思考如何实现他们与城市的社会整合，实现社会适应；如何帮助他们实现劳动市场介入、提升能力和为他们提供收入支持；如何帮助他们获得更多的工作机会和更多的社会资源，即如何实现他们在城市中的社会整合和发展问题。同时就政策现状看，国家调整农民工社会政策不再只是一种宏观的调控，而是出现了一种更加微观、具体的调整，社会政策出现了一种细化的倾向，开始关注解决现实生活中所出现的关系流动农民工生存和发展的一些具体的问题。

国家调整农民工社会政策应该放在社会转型或者社会变迁的历史语境中予以理解，社会政策的制定和调整是一个动态的、历史的过程，也是特定历史的产物。党的十一届三中全会以后，我国的改革开放拉开了帷幕，并从农村率先突破，而农村改革最重要的举措就是突破人民公社集中经营、统一分配的模式，实行家庭联产承包责任制，这样做的结果是，一方面，极大地提高了劳动生产率，促进了农业的大发展；另一方面，使农业劳动力由“隐性剩余”转化为“显性剩余”，向外流动成为农村剩余劳动力转移的必然选择。同时，随着经济改革的推进和对外政策的引导，东南沿海地区率先实施了外向型经济，“三来一补”等劳动密集型产业及服务业迅速崛起，城市第二、第三产业进入快速增长期，急需大量的劳动力资源，农民流动到城市就业由历史的乌托邦神话变成了现实主义诉求。2006年3月，国务院颁布《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，提出要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，切实为农民工提供相关公共服务，健全维护农民工权益的保障机制，促进农村劳动力就地就近转移就业。农民工问题与农民工个人在城市中的发展问题被全面提上议事日程。改革开放30多年以来，近1.5亿的农村剩余劳动力离开了自己的故乡，走向城市寻求新的生活。从盲流、流动人口到新市民、新产业工人，农民工历尽千辛万苦，为社会主义现代化建设事业做出了巨大贡献。不管是从人数还是从他们所从事的行业来看，农民工都已成为我国工人阶级队伍的重要组成部分，而且已经演变为工人阶级的主力军。也就是说，农民工正在迅速地从农民中分离出来，顽强地融入产业工人阶层，并成为产业工人的主体部分。