

冷向明◎著

# 农民工市民化研究

——理论、实证与政策建议

# 农民工市民化研究

——理论、实证与政策建议

冷向明◎著

## 图书在版编目(CIP)数据

农民工市民化研究:理论、实证与政策建议/冷向明著.

武汉:湖北人民出版社,2016.5

ISBN 978-7-216-08936-4

I. 农… II. 冷… III. 民工—城市化—研究—中国 IV. D422.64

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第114392号

责任部门:大众纪实分社

责任编辑:丁雪

封面设计:董 昀

责任校对:范承勇

责任印制:王铁兵

---

出版发行:湖北人民出版社

印刷:武汉市首壹印务有限公司

开本:787毫米×1092毫米 1/16

字数:326千字

版次:2016年6月第1版

书号:ISBN 978-7-216-08936-4

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:17.25

插页:3

印次:2016年6月第1次印刷

定价:35.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)



本书受到国家社会科学基金青年项目“农民市民化进程中的政府治理变革研究”(11CGL075)、湖北省社会科学基金以及国家留学基金的资助，特此致谢。

## 摘 要

进入 21 世纪,城镇化成为中国社会发展的主题。由乡土中国向城镇中国转变的关键之一是处理好农民工问题。新型城镇化从根本上来说,就是以农民工市民化为内涵的深度城市化。因此,研究农民工市民化问题,无疑具有重要的理论价值和现实意义。

本书综合采用规范研究与经验研究两种方法范式,采用问卷调查法、深度访谈法、参与观察法等资料收集方式,使用历史分析、个案分析、单变量统计分析、相关分析、线性回归分析等资料分析手段,系统研究了农民工市民化的宏观演进规律、权利演进逻辑、现状、影响因素、政治社会后果,以及如何促进农民工有序市民化等问题,提出了一些具有一定创新性的思路和观点。

本书包括绪论和正文七章。

绪论简要阐释了研究的主题和出发点,界定和分析了农民工市民化的基本含义和研究状况,交代了本文的研究思路和方法。研究指出,在中国,“农民”这一概念具有多重身份含义:一是职业身份,指农业产业的从业者;二是政治身份,指工人阶级的联盟;三是地域社区成员身份,指与城市社区成员即市民相对应的农村社区成员;四是户籍身份,指农业户口的拥有者。农民工在身份上具有如下特征:职业身份是非农产业从业者,政治身份是“新型产业工人”,这是“工”的身份特征;地域社区成员身份依旧被视为农村社区成员而非务工经商的城市社区成员,户籍身份是农业户口,这是“农民”的身份特征。显然,农民工群体的“农民”身份特征是城乡二元治理体制建构的结果。取消农业户口与非农业户口性质区分,农民工的“农民”身份特质又被抽离一项,即户籍身份。这意味着“农民工”一词的终结,但不意味着“农民工的终结”。从实际进程来看,新二元治理体制成为农民工市民化的主要障碍。

第一章基于“农民理性扩张理论”对农民(工)市民化的中国道路进行了理论解读,提出了“农民工市民化三阶段假说”。研究认为,中国乡城劳动力转移将遵循“农民→农民工→新市民→市民”的路径,在时序上经历前后相继的三个阶段,即农民→农民工、农民工→新市民、新市民→市民。研究指出,一方面,农民工农民身份的终结是中国特殊社会制度下产生的命题,具有中国特色;

另一方面，农民工市民理性的养成又是一个世界性的命题，具有普遍性。因此，获得市民身份的“新市民”向“市民”转化的过程依然是农民工市民化的重要阶段。研究分析了农民工产生之始、发展之中以及“终结”之后这三个阶段，市民化的内容、面临的问题以及公共政策调整的侧重点与方式等问题，以期更加系统、更加符合现实情况地解读农民工市民化进程，从而提升有关农民工市民化理论的解释力和政策引导力。

第二章基于现代公民身份理论框架对农民工市民化进程进行分析，揭示了农民工权利演进的差序格局<sup>①</sup>。研究认为，农民工市民化的过程是城乡一体、工农平权的过程，实质是现代公民身份及其权利的实现，与中国现代国家构建是同一进程，是其重要内容。现行宪法赋予了农民工与市民平等的公民身份以及权利，城乡二元治理体制以地域社区成员身份以及户籍身份僭越公民身份，形成农民工与市民权利的差序格局——一方面是权利不平等（差），另一方面是民事、政治与社会权利发展失衡（序）。改革开放以来，农民工权利变迁进程，从权利内容变化来看，是一个迈向现代公民身份、工农平权的过程，农民工与市民的权利“差”逐步缩小；在权利演进序列上则不同于马歇尔的经典序列，初步呈现出“民事权利—社会权利—政治权利”的“序列”特征，二者共同构成了中国农民工特有的“公民身份差序格局”。基于“行政赋权”机制主导的农民工赋权路径，在赋予农民工广泛的现代公民身份权利的同时，也呈现出“非均衡赋权、碎片化赋权、个体化赋权、被动式赋权”的特征与问题，潜藏着弱化国家权威与制度认同、社会冲突以及秩序失控等政治社会风险。因此，中国要实现农民工有序市民化，最大限度地避免社会冲突与动荡，在公共政策以及制度建构方面，从长远看，需要国家解构“公民身份差序格局”，实现工农平权：一方面，“找回国家”，“地方公民身份”必须让位于“国家公民身份”；另一方面，构建现代国家，实现农民工民事、政治、社会三权均衡发展。从当前看，需要国家赋予农民工“集体权利”，规范有序地构建农民工“工业公民身份”，需要社区动员与支持，开放包容地构建农民工城市“社区公民身份”。

第三章对农民工市民化的现状进行了实证测量。研究首先构建了一个农民工市民化测量指标体系，包括心理融合、社区参与、身份认同、经济融入、文化适应5个维度以及众多三级指标。继而运用这一指标体系对农民工市民化现状进行测量。测量结果显示：从市民化总体情况来看，当前农民工总体的市民化水平较低，指数化得分为45.06分（满分为100分）；农民工市民化水平按年龄段呈“倒U型”分布，80后农民工市民化水平最高；农民工市民化的主观文化性维度快于客观结构性维度，农民工自身意愿强烈，城市尚未接纳，实际市民化水平低于其市民化愿望。从经济融入维度来看，农民工收入处于中低等水平，职业声望

也处于较低水平。从心理融合维度来看,农民工与市民接触交往的意愿较高;市民对农民工的刻板印象已有较大改观,呈趋向中立发展的态势;二者在“通婚意愿”上,表现出最大的社会距离,市民对通婚最为排斥;在“就近居住”方面呈现较强的排斥状态;完全的心理融合还有很长的一段路要走。从文化适应维度来看,新生代农民工的现代性显著高于第一代农民工,比第一代农民工更为接受城市生活方式,网络等“大众传媒”在新生代农民工的现代性养成方面发挥了突出作用。从身份认同维度来看,农民工的市民身份认同比较低,新生代农民工身份认同困境和焦虑较为突出,城乡二元体制及其形成的二元文化的双重隔离作用,导致农民工社会身份认同有内卷化倾向。从社区参与维度来看,农民工社区参与的程度很低,总体上被屏蔽在社区公共事物的平等参与、共同治理之外,但怀有较高的社区参与意愿,“高社区参与意愿”与“实际的低参与率”形成了较大的落差。

第四章分析了农民工市民化的影响因素。研究发现,公共服务对市民化具有显著的正向影响,各因子对市民化作用的维度及强度有所不同。社区支持类公共服务对市民化具有高度显著的正向影响,从作用的强度来看,其对市民化的影响最大,在公共服务各因子中居于首位;从作用范围来看,其对市民化各因子影响最广,包括心理融合、社区参与、身份认同以及文化适应。研究据此认为,城市社区是向农民工供给均等化的基本公共服务的最佳平台,是有序推进农民工市民化的最佳平台。此外,人力资本尤其是技能水平对农民工市民化具有重要影响,异质性社会资本是破除农民工隔离融合与社会身份认同内卷化的有效途径,户籍制度、劳动保护、政治参与以及居住空间均对农民工市民化有显著的影响。研究基于上述发现,提出了促进农民工市民化的政策建议,包括推进基本公共服务均等化,使农民工享受城市基本公共服务;打造能够有效吸纳农民工的综合性社区公共服务平台;主动变革传统社区政治运行模式,拓展农民工政治参与的制度通道;提升农民工的人力资本、拓展其社会资本,从根本上提升农民工社会融合的能力;将社会规划纳入城镇规划,破除及预防居住隔离等。

第五章以政治信任为对象,分析了农民工市民化的政治社会结果(后果)。研究发现,农民工政治信任呈现代际递减趋势,新生代农民工政治信任显著低于第一代农民工。而市民化对农民工政治信任有显著的正向影响。就市民化的各维度而言,在其他变量不变时,经济融入、文化适应、心理融合对政治信任有显著的正向影响;身份认同与社区参与对其政治信任影响不显著,但具有显著的正向相关关系。研究认为,农民工市民化具有重要的政治意义,直接影响农民工的政治信任,事关政治社会稳定;新生代农民工的市民化是个重大问题,对于未来中国,新生代农民工不是稳定的根源,就是动荡的原因,成为何者,取决于他们能

否顺利的实现市民化；在经济融入方面，政策要解决农民工最直接最现实的问题；在文化适应和心理融合方面，政策应帮助农民工解决继续教育、文化生活、城市生活习惯养成等问题，促进农民工与市民的交流，帮助农民工融入城市社会，建设城市身份认同；在政治上，应切实解决农民工的合法权益保障、民主权利履行、入党入团等问题，尤其要从法律上赋予农民工社区权利主体资格，拓展制度的社区政治与社会参与渠道。

第六章剖析了公共服务对农民工政治信任的影响。研究指出，公共服务及其各类别对新生代农民工的政治信任有显著的正向影响。具体而言，在其他变量不变时，社会保险类、住房保障类、生活支持类、就业支持类、子女保障类公共服务对政治信任有显著的正向影响。就影响程度而言，由大到小依次为生活支持类公共服务、社会保险类公共服务、就业支持类公共服务、住房保障类公共服务、子女保障类公共服务。研究认为，这为优化对农民工公共服务供给的优先序提供了经验依据。

第七章从农民工社区融入的角度，研究了社区治理问题。研究认为，社区治理是国家治理基层单元，是促进农民工融入城市的重要载体和有效手段。研究以个案分析的方式，剖析了农民工社区治理的主体、结构、机制、存在问题及其原因。分析表明，社区对农民工的治理正在形成一种以公共服务供给和社区活动开展为基点，以社区为组织平台，以农民工服务站为载体，以农民工党支部为抓手的“政府主导、社区运作、居委会引领、各方参与”的社区治理结构模式；其治理机制体现为有效的精英领导、广泛的社区互动、有效的上下联动。农民工的社区生活状态得到了很大的改善，农民工的社区归属感逐步提高，新老居民的心理认同感以及农民工的文化适应性逐渐增强。但与此同时，农民工社区治理也存在社区组织和制度“空壳化”、社区资源分配“区隔化”、公民权利“差序化”、社区互动“往而不深”等问题。压力体制下的政绩取向、自上而下的培育方式、差异化的资源禀赋以及社区治理能力的局限性则是出现这些问题的主要原因。解决这些问题，是完善农民工社区治理体系和增强社区治理能力，从而推进农民工有序市民化的关键。基于此，提出如下政策建议：一是深化户籍制度改革，实现农民工“制度与权利融入”；二是加强组织建设，破除“政治冷漠”，有序推进社区公共参与，实现农民工“组织与政治融入”；三是增进社区互动，构建联系纽带，实现农民工“社会与文化融入”；四是增强社区资源动员能力，完善社区公共服务体系。

**关键词：**农民工；市民化；理论；实证；政策

# 目 录

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 摘 要 .....                                 | 1  |
| 绪 论 .....                                 | 1  |
| 一、问题的提出与研究意义 .....                        | 1  |
| (一) 问题的提出 .....                           | 1  |
| (二) 研究意义 .....                            | 4  |
| 二、基本概念界定 .....                            | 5  |
| (一) 农民工 .....                             | 5  |
| (二) 市民化 .....                             | 6  |
| 三、研究综述 .....                              | 7  |
| (一) 农民工市民化及其主要理论 .....                    | 7  |
| (二) 文献评述 .....                            | 10 |
| 四、研究思路与研究方法 .....                         | 11 |
| (一) 研究思路 .....                            | 11 |
| (二) 研究方法 .....                            | 11 |
| 五、可能的创新与不足 .....                          | 12 |
| (一) 可能的创新 .....                           | 12 |
| (二) 存在的不足 .....                           | 14 |
| 第一章 农民工市民化的中国道路：基于“农民理性扩张理论”的总体分析 .....   | 15 |
| 一、“农民→农民工→市民”：乡城劳动力两步转移理论反思 .....         | 15 |
| (一) 乡城劳动力两步转移理论的提出及内涵 .....               | 15 |
| (二) 乡城劳动力两步转移理论的贡献 .....                  | 16 |
| (三) 乡城劳动力两步转移理论的反思 .....                  | 18 |
| 二、“农民→农民工→新市民→市民”：农民工市民化三阶段假说及其关键变量 ..... | 19 |
| (一) 农民工市民化三阶段假说的内涵：基于“农民理性扩张”理论 .....     | 19 |

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| (二) 中国农民工市民化的阶段特性 .....               | 21 |
| 三、本章小结 .....                          | 23 |
| 第二章 “终结农民工”: 农民工市民化的权利逻辑 .....        | 24 |
| 一、现代公民身份理论框架: 经典权利三分及其演进序列 .....      | 25 |
| (一) 基于工人阶级的命运关怀: 公民身份框架与演进序列 .....    | 25 |
| (二) 是否具有普遍性分析价值: 关涉主题的三个典型争论 .....    | 26 |
| 二、冲突与融合: 英国公民权利演进序列及其启示 .....         | 28 |
| (一) 18 世纪民事权利: 自由传统、立法与革命 .....       | 28 |
| (二) 19 世纪政治权利: 社会结构、社会运动与议会改革 .....   | 30 |
| (三) 20 世纪社会权利的回归: 以“福利国家”吸纳阶级冲突 ..... | 32 |
| (四) 小结: 英国公民权利演进的启示 .....             | 35 |
| 三、差序格局: 中国农民工权利演进逻辑 .....             | 35 |
| (一) 20 世纪 80 年代初: 农民工民事权利破冰潜行 .....   | 36 |
| (二) 始于 21 世纪初期: 社会权利优先全面赋权 .....      | 37 |
| (三) 农民工政治权利: 城乡双重边缘化 .....            | 38 |
| (四) 小结: 中国农民工权利演进的差序格局 .....          | 39 |
| 四、中国农民工权利演进逻辑的政治社会影响 .....            | 40 |
| (一) “雅诺斯基的序列命题”: 权力滥用 .....           | 40 |
| (二) T. H. 马歇尔与吉登斯的预测: 威权主义与社会解体 ..... | 41 |
| (三) 莫里斯·罗奇的忧虑: 公民身份“鸿沟”引致合法性危机 .....  | 45 |
| (四) 小结: 农民工权利演进差序格局存在的问题和风险 .....     | 47 |
| 五、有序市民化诉求下的赋权进路: 找回国家与“三权”均衡 .....    | 50 |
| (一) 平等公民身份: 现代国家构建与底线赋权理念 .....       | 50 |
| (二) 阶段公民身份: 工业公民身份与城市社区公民身份 .....     | 53 |
| 六、本章小结 .....                          | 55 |
| 第三章 农民工市民化的现状 .....                   | 57 |
| 一、测量指标体系与数据来源 .....                   | 57 |
| (一) 农民工市民化的测量指标体系 .....               | 57 |
| (二) 样本选取与调查实施 .....                   | 60 |
| (三) 样本代表性与均衡性 .....                   | 61 |
| (四) 重要变量的统计描述 .....                   | 63 |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 二、调查结果分析 .....                  | 86         |
| (一) 农民工市民化的总体状况 .....           | 86         |
| (二) 经济融入维度 .....                | 89         |
| (三) 心理融合维度 .....                | 91         |
| (四) 文化适应维度 .....                | 96         |
| (五) 身份认同维度 .....                | 101        |
| (六) 社区参与维度 .....                | 102        |
| 三、本章小结 .....                    | 104        |
| <b>第四章 农民工市民化的影响因素 .....</b>    | <b>106</b> |
| 一、问题的提出 .....                   | 106        |
| 二、变量与测量 .....                   | 108        |
| (一) 公共服务的测量 .....               | 108        |
| (二) 其他变量的测量 .....               | 109        |
| 三、结果与分析 .....                   | 111        |
| (一) 公共服务变量的影响 .....             | 112        |
| (二) 人口统计特征类变量的影响 .....          | 116        |
| (三) 人力资本类变量的影响 .....            | 117        |
| (四) 社会资本类变量的影响 .....            | 119        |
| (五) 制度与政策类变量的影响 .....           | 119        |
| (六) 权利意识与政治参与类变量的影响 .....       | 120        |
| (七) 城市工作生活类变量的影响 .....          | 122        |
| 四、结论与政策启示 .....                 | 123        |
| (一) 基本结论 .....                  | 123        |
| (二) 政策启示 .....                  | 126        |
| <b>第五章 市民化对农民工政治信任的影响 .....</b> | <b>129</b> |
| 一、问题的提出 .....                   | 129        |
| 二、变量测量与数据来源 .....               | 130        |
| (一) 变量测量 .....                  | 130        |
| (二) 数据来源 .....                  | 131        |
| 三、农民工政治信任现状 .....               | 132        |
| 四、市民化对农民工政治信任的回归分析 .....        | 134        |
| 五、研究结论与政策含义 .....               | 136        |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| (一) 研究结论·····                     | 136 |
| (二) 政策含义·····                     | 136 |
| 第六章 公共服务对农民工政治信任的影响·····          | 138 |
| 一、问题的提出·····                      | 138 |
| 二、变量测量与数据来源·····                  | 138 |
| (一) 变量测量与概念操作化·····               | 138 |
| (二) 数据来源与变量描述性统计·····             | 140 |
| 三、结果与分析·····                      | 141 |
| 四、结论与政策含义·····                    | 144 |
| (一) 研究结论·····                     | 144 |
| (二) 政策含义·····                     | 144 |
| 第七章 农民工社区融入与社区治理·····             | 146 |
| 一、农民工社区治理的主体与结构·····              | 146 |
| (一) 治理主体·····                     | 146 |
| (二) 治理结构·····                     | 147 |
| 二、农民工社区治理的机制·····                 | 149 |
| (一) 有效的精英领导·····                  | 150 |
| (二) 广泛的社区互动·····                  | 151 |
| (三) 积极的上下联动·····                  | 152 |
| 三、农民工社区治理：成效、问题与原因分析·····         | 153 |
| (一) 成效·····                       | 153 |
| (二) 问题·····                       | 156 |
| (三) 原因分析·····                     | 158 |
| 四、结论及政策含义·····                    | 161 |
| 附录一：进城务工人员市民化与公共服务调查问卷（农民工卷）····· | 163 |
| 附录二：城市居民与进城务工人员社会融合调查问卷（市民卷）····· | 173 |
| 附录三：农民工政治信任调查问卷·····              | 181 |
| 附录四：农民工社区融入访谈录·····               | 186 |
| 参考文献·····                         | 252 |
| 后记·····                           | 263 |

# 绪 论

## 一、问题的提出与研究意义

### （一）问题的提出

随着工业化和城市化的发展，农民从乡村走向城市，从农业转移到二、三产业是世界范围内的普遍现象。但是由于城乡分割的二元治理体制以及城乡发展的不平衡，我国改革开放后大量农民进城基本是“移而不迁”，从而形成了农民工这一充满矛盾和过渡色彩的社会群体。“农民工”这一称谓是中国特定城乡二元结构的产物。在中国，“农民”这一概念具有多重身份含义：一是职业身份，指农业产业的从业者；二是政治身份，指工人阶级的联盟；三是地域社区成员身份，指与城市社区成员即市民相对应的农村社区成员；四是户籍身份，指农业户口的拥有者。农民工在身份上具有如下特征：职业身份是非农产业从业者，政治身份是“新型产业工人”，这是“工”的身份特征；地域社区成员身份依旧被视为农村社区成员而非务工经商的城市社区成员，户籍身份是农业户口，这是“农民”的身份特征。显然，农民工群体的“农民”身份特征是城乡二元治理体制建构的结果。

城乡二元治理体制的建构、松动以及破除均有着深刻的经济动因。新中国成立以后，出于实施“赶超战略”的需要，国家在经济体制上实行计划经济，在工业发展策略上实行“重工业优先”。与之相配套，国家以户籍制度为载体，建构了城乡分割的二元治理体制，将农民固定在农村和农业，并在权利配置和利益分配上秉持工业优先、城市优先、市民优先的原则，以此为国家工业的发展提供各种资源，包括资本、劳动力以及原料等。

改革开放以后，市场经济体制逐步确立，中国逐步融入全球经济体系，符合中国比较优势的劳动密集型工业不断发展壮大，中国成为“世界工厂”，创造了经济发展的“中国奇迹”。正如有学者指出的，创造这一奇迹的，是数以亿计的农民工<sup>①</sup>。工业的迅猛发展需要大量的劳动力，正因为如此，国家逐步松动了城乡二元体制，允许

---

<sup>①</sup> 徐勇：《农民理性的扩张：“中国奇迹”的创造主体分析》，《中国社会科学》2010年第1期。

农民工进城务工经商。然而，出于自身利益的考量，以及借助制度的惯性，城市政府对农民工采取了“经济吸纳、社会排斥”的对待策略。这里所谓的“社会排斥”，是指“对基于公民身份（citizenship）的民事、政治与社会权利的否认，或这些权利未充分实现，权利得不到认同或得到认同却缺乏实现这些权利所必需的政治和法律体系”<sup>①</sup>。社会排斥的结果是农民工离土离乡，务工经商，却享受不到与市民同等的“国民待遇”，大量被统计在城市人口中的常住农民工及其家属市民化进程滞后，难以融入城市社会，产生了“半城市化”“半市民化”等种种问题。

近年来，一方面，中国经济发展阶段发生重大变化，即“刘易斯转折点已经到来”<sup>②</sup>。这意味着“农业不再是剩余劳动力的‘蓄水池’，农民进城的不可逆转性愈发确定，农村作为化解社会风险的功能失去存在基础”<sup>③</sup>，“单纯依靠廉价劳动力和高储蓄率的人口红利逐渐式微，迫切需要创造新的经济增长源泉”<sup>④</sup>。国家统计局《2014年全国农民工监测调查报告》显示，2010年以来农民工总量增速持续回落，年轻农民工比重逐年下降。另一方面，国际经济形势在2008年西方经济危机之后发生重大转变，中国出口导向型的发展战略难以为继。中国经济发展需要新的引擎。在此背景下，新型城镇化战略被提出，并被视为经济发展重要的新引擎。显然，过往的“半截子”城镇化模式起不到经济增长引擎的作用。一方面，由于户籍制度的屏蔽，农民工没有享受到与城市户籍人口均等的基本公共服务，因此“作为稳定的劳动力供给、新增消费需求、城市基础设施建设需求、社会保障制度贡献者的作用，难以得到充分发挥”<sup>⑤</sup>，制约了城镇化对扩大内需和结构升级的推动作用；另一方面，“‘一城两制’的格局造成相当多数的农民工对城市缺乏归属感，甚至因被排斥而干扰正常的社会秩序，尤其是‘在乡无根，在城无靠’的二代农民工愈来愈不满意这样的处境”<sup>⑥</sup>，这无疑潜藏着巨大的社会风险。正是在这样的背景下，中央明确提出了“新型城镇化”战略。所谓“新型城镇化”，是“以人为本、集约高效、绿色智能、四化同步的中国特色新型城镇化道路”，“人口城镇化是其核心”<sup>⑦</sup>。也就是说，新型城镇化是

① 丁开杰：《社会排斥与体面劳动问题研究》，中国出版社2012年版，第13页。

② 蔡昉：《城市化与农民工的贡献——后危机时期中国经济增长潜力的思考》，《中国人口科学》2010年第1期。

③ 蔡昉：《被世界关注的中国农民工——论中国特色的深度城市化》，《国际经济评论》2010年第2期。

④ 蔡昉：《户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹》，《经济学动态》2010年第12期。

⑤ 蔡昉：《人口转变、人口红利与刘易斯转折点》，《经济研究》2010年第4期。

⑥ 徐勇：《城镇化的几个关键点》，《老区建设》2013年第4期。

⑦ 徐绍史：《国务院关于城镇化建设工作情况的报告》，中国人大网，[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jdgg/bggy/2013-06/27/content\\_1798658.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jdgg/bggy/2013-06/27/content_1798658.htm)。

以农民工市民化为内涵的深度城市化。

因此,近年来,国家以城乡统筹思想为指导,着力破除城乡二元结构,构建“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”。中共十八大提出“加快改革户籍制度,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”。2014年,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》(下文简称《意见》)明确提出,“取消农业户口与非农业户口性质区分,统一登记为居民户口”。国家治理体制由城乡二元分割向城乡一体迈出了具有历史意义的一步。前述农民工的“农民”身份特质又被抽离一项,即户籍身份。这意味着“农民工”一词的终结,体现在国家权威规范文本中就是逐步以“农业转移人口”一词替代“农民工”一词;但不意味着“农民工的终结”。因为从农民工市民化的实际进程来看,最近几年,我国农民工的市民化又出现了一些新的情况和特征,超出了以往的理论预设。

首先,新二元体制成为阻碍农民工市民化的主要障碍。进城务工经商的农民工面临双重弱势,即基于户籍身份“农业—非农”造成的“城乡差分”与基于地域社区成员身份“本地—外来”造成的“内外之别”<sup>①</sup>。随着城乡一体化管理的推进,1950年代后期到1970年代后期城乡分割体制的原型已经淡出历史舞台,但是,一种新的、更为隐蔽的新二元体制却巧妙地移植到城市体制中。原来的二元体制主要是针对农业户口和非农业户口作区分,表现为“城乡差分”;新二元体制则对“外来人口—农民工”与“本地户籍居民”作区分,表现为“内外有别”。所谓内外有别,是指城市政府优先保护本地户籍居民的利益,而将农民工纳入次等的城市福利体系。新二元体制形成的原因是多重的,既有城市政府本位主义的原因,也有中央政府与地方政府、城市政府在农民工市民化中事权与支出责任定位与划分的原因,还有人口、资源、财政等综合承载能力的原因。最根本的原因则在于,没有将制度与政策建基于农民工的公民身份之上。这一体制方便了移居地城市政府和企业将“劳动力再生产”成本转嫁到农民工户籍地政府和原生家庭<sup>②</sup>,但农民工在国家治理和企业管理中的法定权利均未得到应有的保障。这种格局固化了农民工的弱势与边缘化的再生产,使其成为城市中最易陷入贫困的群体,构成了城市社会最明显最庞大的“城市下层”<sup>③</sup>,是中国城市贫困的重要组成部分。农民工面临的贫困,如阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)所说的,

① 杨菊华:《城乡差分与内外之别:流动人口社会保障研究》,《人口研究》2011年第5期。

② 吴介民:《永远的异乡客?公民身份差序与中国农民工阶级》,《台湾社会学》2011年第21期。

③ 陈映芳:《城市中国的逻辑》,三联书店2012年版,第370~372页。

“不单是供给不足，更多的是权利不足”。尤其需要指出的是，随着农民工的代际更替，这种格局面临着更大的政治社会风险。因为与父辈不同，新生代农民工一个显著的特点是“拔根”农村更为彻底。

其次，农民工的文化心理层面的市民化问题越来越突出。以往学界普遍把户籍制度看作农民工市民化的最大障碍，认为一旦解决户籍制度的城乡二元分割问题，农民工市民化问题将迎刃而解。但是，近几年的实践表明，农民工市民化的逻辑并非如此简单，有些农民工在户籍身份上已经转化为市民，但是在文化层面、心理层面却难以适应城市生活以及与市民实现融合，农民工身份认同问题也逐渐成为学术界讨论的焦点问题。

从《意见》内容看，国家突破新二元体制、有序推进农民工市民化的思路是：一方面，“促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化”；另一方面，“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。换言之，一方面，各地根据经济社会发展水平和综合承载能力，采取差别化的落户政策；另一方面，对于不能落户的农民工，提供均等的公共服务。从既往的实践来看，这一思路能否取得预期成效，取决于能否解决好以下四个问题：一是如何理顺中央和地方基本公共服务均等化的事权关系和支出责任，建立科学的促进基本公共服务均等化的公共财政体系。以往中央政府将“保障农民工权益”的事权及责任授予地方政府，但并没有提供相匹配的财力，地方政府自保自利的逻辑，带来了农民工的“福利真空”<sup>①</sup>。二是如何在增加农民工公共服务和福利待遇的同时，避免出现现在西方国家的福利国家危机。三是如何及时并稳妥地完善城乡政治制度安排，适应农民工不断发展的公民权。四是如何有效促进农民工文化心理层面的市民化。

以上分析也表明，农民工市民化进程将是一个长期和复杂的过程。本研究试图系统反思农民工市民化的既有理论，分析中国农民工市民化的阶段性演化规律，揭示中国农民工市民化的权利逻辑及其影响，阐释不同因素如何影响农民工市民化的进程，并在此基础上提出若干促进农民工市民化的政策建议。

## （二）研究意义

破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局战略目标的关键是处理好农民工问题。如何适应社会发展中出现的新问题、新情况，改进政府的治理模式，有序推进农业转移人口市民化，进而促进社会可持续发展，这方面的研究无疑具有重大的理论价值和现实意义。

在理论价值方面，首先，有助于回答我国社会发展中的重大理论问题，为我

---

<sup>①</sup> 陈映芳：《“农民工”制度性安排与身份认同》，《社会学研究》2005年第3期。

国的现代化进程提供理论解释和理论支持。国际经验表明,伴随工业化、城镇化,农业劳动力向非农产业和城镇转移是普遍趋势,也是农业现代化的必然要求,但城乡二元体制的特殊性,使得中国农民(工)市民化进程呈现出特殊性。加强对该进程的研究,可以检验国际移民理论对中国农民(工)市民化现象的解释力和适用性,可以归纳总结农民(工)市民化的“中国模式”,创造现代化建设的中国经验。其次,有助于探索、总结农民工市民化问题发展的客观规律,为科学、正确地解决农民工问题提供智力支持。

在现实意义方面,首先,有助于政府及相关部门明确解决农民工市民化问题的重点、难点和方向,并为具体政策法规的制定提供理论支撑。例如,关于农民工政治信任的研究,有助于政府及相关部门充分认识农民工市民化问题对于我国政治经济社会和谐发展的重大意义;关于农民工市民化影响因素及其影响机制的研究,有助于提升制度的有效性和政策的针对性、可行性;关于公共服务对市民化影响的研究,有助于改进公共服务的瞄准机制、优化公共服务的供给顺序和供给水平。其次,有助于政府从理念、组织、体制、职能、公共政策等方面全方位优化治理体系,从而在农民工问题的解决中更好地发挥应有作用。

## 二、基本概念界定

### (一) 农民工

“农民工”一词在我国以多种形式出现,如“农村外出人口”“外来务工人员”“城市流动人口”“乡—城移民”“新市民”“农业转移人口”等,尽管这些词在内涵和外延上并不完全一致,但基本含义相同,因而在大部分文献中,这些词时常通用。

关于“农民工”一词的内涵和外延,学界比较普遍使用的一种观点是,农民工就是在城市工作而户籍仍在农村的人。如《国务院关于解决农民工问题的若干意见》认为,农民工就是“户籍仍在农村,主要从事非农产业,有的在农闲季节外出务工、亦工亦农,流动性强,有的长期在城市就业,已成为产业工人的重要组成部分”<sup>①</sup>。国家统计局将农民工定义为,“指户籍仍在农村,在本地从事非农产业或外出从业6个月及以上的劳动者”<sup>②</sup>。本研究中的“农民工”主要指

<sup>①</sup> 孙立平:《转型与断裂:改革以来中国社会结构的变迁》,清华大学出版社2004年版,第322~323页。

<sup>②</sup> 国家统计局:《2014年全国农民工监测调查报告》,国家统计局官方网站,2015年8月18日, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429\\_797821.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html)。