



松湖政法论丛

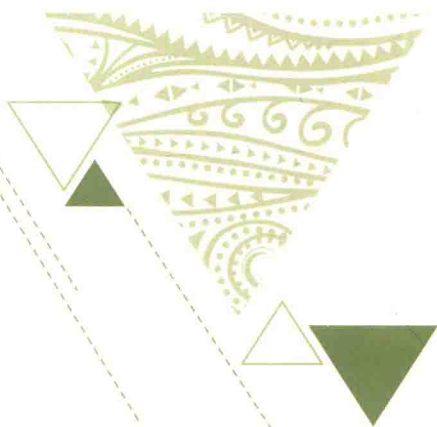
总主编 强昌文

Migrant Workers:
Living Conditions, Public Policies and Citizenization
A collection of research papers on migrant workers in the past ten years

农民工：生存条件、公共政策 与市民化

——十年来农民工研究论文集

刘小年◎著



中国政法大学出版社



Migrant Workers:

Living Conditions, Public Policies and Citizenization

A collection of research papers on migrant workers in the past ten years

农民工：生存条件、公共政策 与市民化

——十年来农民工研究论文集

刘小年◎著



中国政法大学出版社

2018·北京

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目(CIP)数据

农民工: 生存条件、公共政策与市民化/刘小年著. —北京: 中国政法大学出版社, 2018. 8

ISBN 978-7-5620-8511-9

I. ①农… II. ①刘… III. ①民工—城市化—研究—中国
IV. ①D422. 64

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第203785号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	10.5
字 数	250 千字
版 次	2018 年 8 月第 1 版
印 次	2018 年 8 月第 1 次印刷
定 价	45.00 元

本书为东莞理工学院学术著作出版基金资助



自序

Preface

改革开放以来，在国家现代化进程中，伴随着工业化与城市化，农民不断由农村进入城市就业与生活，形成蔚为壮观的农民工现象。这种壮观的社会现象，吸引了一批又一批学者的眼球，形成了持续的农民工研究热潮。一开始主要是经济学、社会学、人口学学者们的研究，后来政治学、城市学、管理学等各学科的学者纷纷介入，调查报告、学术论文、专著、政策建议等各种成果不断涌现。农民工研究，已然成为当代中国时间长、成果多的热门显学之一。

本人从2003年底论证博士论文选题时确定研究农民工行为，开始正式研究农民工现象，至今已有15年。在农民工的研究上，本人从马克思的现实的个人人性思想出发，将农民工看成在一定社会条件下，运用政策并追求自我发展的群体。在国内较早形成了农民工研究的主体视角，对学术界常见的从世界潮流、国外移民理论等由一般到个别的研究方式，以及基于学者观察的调查研究等旁观或客观的视角，形成了补充。

由于长年关注农民工问题，故而也取得了较丰硕的成果。

除公开出版的两部农民工政策研究专著及一篇农民工行为研究的博士学位论文，从2004年至今，共发表核心期刊论文24篇，除去2005年找工作及2013年生病的时间，平均每年约有2篇学术论文公开发表。这些论文在内容上可以划分为三个领域：第一个领域是关于农民工的涵义与生存状况的，有6篇论文。在涵义的研究上，2篇论文分别厘正了农民工认识上的几种误区，指出了农民工跨城乡生存与发展的特点；对生存状况的研究则涉及农民工所处的社会环境结构、农民工的组织状况、社会分层及代际发展等方面。这些论文大多在十年前写就，但在今天仍具有一定的意义。如其中一篇论文提到农民工是农民与工人的混合体即矛盾体，这是一种客观事实，因此，称呼进城务工的农民为农民工，不是歧视他们，而是坚持一种学术的求真精神；至于农民工身上遭受的各种不平等待遇，并不是农民工这个称谓加给他们的，而是改革开放前形成并在现实中继续发挥作用的城乡二元结构，特别是其中一系列制度安排的产物。这样，就可以帮助人们从热衷于给农民工改称谓中解放出来，以有更多精力去改变不平等的城乡二元结构，扎扎实实地去为农民工的平等发展办实事。又如其中一篇论文指出第一代农民工发展是一个重大问题，对于纠正人们过于重视新生代、忽视亿万第一代农民工发展的认识与行为偏差，追求社会公平正义与和谐，有着重要价值。

论文聚焦的第二个领域，是农民工政策及农民工的相关实践，共有7篇论文。其中4篇论文是关于农民工政策的，分别探讨了改革开放以来农民工管理政策的具体分期、变迁机制、发展规划、政策内容等方面；另外3篇则讨论农民工

的政策实践，分析了这种实践的模型、特点及具体的政策表达行为。这类论文，一方面厘清了改革开放以来的农民工政策发展的具体阶段，并探索了未来发展的方向，有助于人们把握农民工政策演变的历史；另一方面建构的农民工政策实践模型与分析的农民工政策变迁机制，对学术界以中国实践为例，跟踪国际政策科学前沿，进一步研究政策模型与政策过程理论有启发与借鉴的价值。

论文关注的第三个领域，是农民工的发展即其市民化，包括 11 篇论文。其中，有 5 篇论文分别探索了农民工市民化的影响因素、历时性发展阶段划分、共时性实践模式及路径等理论层面，其余 6 篇论文则分别分析了农民工市民化存在的落户、社区分红、社区参与等现实问题以及相关地方政策创新（如积分制）与政策执行（如户口迁移）等方面存在的问题。这些论文，力图在理论上发现中国特色的农民工市民化过程机制，并具有针对性地提出解决实践中问题的思路，具有较重要的理论与实践意义。

本人来自农村，兄弟姐妹多为农民工，对农民工的需求与面临的发展问题感同身受，这是本人长期坚持农民工研究的一个基本动力。虽然这些年探讨了一些问题，反映了农民工的一些要求，但同农民工的发展及国家现代化的要求相比，可以说是微不足道。目前，农民工的发展面临代际变化之下，第一代农民工发展的进退机制建构、新生代农民工的城市融入及农民工发展在社会环境上的城乡统筹等重大问题。结集出版这些年写就的论文，固然有自我总结的意味，但更主要的是想与学术界火热的研究相结合、倡导社会进一步关注农民工的发展、呼吁政府进一步加大在农民工发展问题上的支

持力度，与农民工一起努力一起发展，以共同谱写人民更加幸福、城乡更加和谐、国家更加富强、未来更加美好的现代化新篇章。

是为序。

刘小年

2018年5月

于湖南岳阳

目 录

Contents

自 序	1
第一部分 农民工的涵义与生存状态	1
第一篇 重新认识农民工 ——兼论农民工认识上的四大误区	1
第二篇 界线上生存及其政策意义： 关于农民工定位的新探索	10
第三篇 农民工社会系统的结构研究	18
第四篇 农民工的组织状况研究	26
第五篇 农民工阶层分化机制功能与政策研究	35
第六篇 第一代农民工发展： 一个不容忽视的社会问题	45
第二部分 农民工的政策及其实践	60
第一篇 农民工政策的阶段新论 ——兼与胡鞍钢教授商榷	60
第二篇 “孙志刚事件”背后的公共政策过程分析	70

第三篇	农民工政策“三步走”发展战略研究	81
第四篇	论农民工市民化的政策支持： 主体的视角	92
第五篇	烧水壶： 基于农民工实践的政策科学模型研究	112
第六篇	农民工的政策实践与政策范式新检讨	126
第七篇	农民工的政策表达行为研究 ——基于东莞市某厂农民工调查	133
第三部分	农民工市民化的理论与过程	146
第一篇	农民工市民化的影响因素： 文献述评、理论建构与政策建议	146
第二篇	农民工市民化的历时性与政策创新	168
第三篇	农民工市民化的共时性研究： 理论模式、实践经验与政策思考	193
第四篇	农民工市民化：路径，问题与突破 ——来自中部某省农民进城的深度访谈	220
第五篇	适应性市民化：农民工市民化的新思路 ——来自某厂农民工的调查	236
第六篇	家庭半移民、代际市民化与政策创新： 某城市社区农民落户家庭的调查	251
第七篇	农民工市民化参与城市社区分红： 新型城镇化应正视的一个重要问题	261
第八篇	农民工参与社区治理的机制研究： 主体的视角	274

第九篇	农民工市民化与户籍改革： 对广东积分入户政策的分析	280
第十篇	农民工落户城镇过程中的问题分析： 政策执行的视角	298
第十一篇	谨防农民工市民化政策实施上的五大误区	314
后 记		325

第一部分

农民工的涵义与生存状态

本部分包括 6 篇论文，其中前 2 篇论文辩证了农民工的涵义，指出农民工是农民与工人的混合体，具有城乡双重资源与发展前景。后 4 篇论文分别探讨农民工所处的社会环境及自身的组织、阶层与代际等情况。

第一篇 重新认识农民工

——兼论农民工认识上的四大误区*

21 世纪以来，农民工问题在政府政策的引导下再次受到各方面的重视。特别是 2005 年一些局部地区“民工潮”演变成“民工荒”，又成为一种突出的社会问题。在这样的过程中，农民工的权益保护被提上政府议事日程，其生存条件在一系列方面得到实质改善。这些都是有目共睹的进步。但是，在这样的进展中，除有一些难点热点问题需要继续攻坚外，仍然有一些

* 本篇原载《安徽农业科学》2006 年第 15 期。

基本的问题需要重新提出来，并得到更多的重视。在这些基本的问题中，一个理论上的初始问题就是对农民工的认识问题。客观地说，对于这个问题，社会各方面对它的理解经过风风雨雨十几年，已有长足的进步。其中一个突出的方面是对农民工的社会历史定位问题，已由过去的“盲流”发展到当今的社会进步力量。但在这个问题上也有比较多的误区，需要重新探讨。笔者拟从以下三个层面，对农民工进行重新认识，对其误区进行揭示：一是农民工的认识问题的意义；二是农民工的对象界定；三是农民工的特征。

一、认识农民工仍然是一个基本问题

首先，认识农民工作为一个基本的理论与实践问题，在于人的行为的一个共性，这个共性表现在无论是人的理论活动还是实践活动，都需要先对自己行为指向的对象进行界定。就此而论，农民工认识问题的基本价值的获得，在于当前在这个问题上的一大误区，即在对农民工名称的使用上是多种词语混用。这种局面，对人们的社会实践造成了麻烦：如对政府管理来讲，“外来务工人员”这个称呼就可以包括外来的民工、外来的城市人口、外来的大学生，因而在政府管理中会混淆具有不同管理层次的对象。又如，在学术研究上，“城市移民”与“民工”同等应用，则抹杀了那些迁移了户口的外来务工者与未迁移户口的外来务工者的地位差别。再如，在社会交往上，“暂住人口”既用来指“洗脚上田”的农民，又可指旅游或出差的干部等，模糊了人们的不同身份。

当前，在农民工的称呼上，除前述几种混用外，尚有以下几种在实际生活中经常同时使用：流动人口、打工者与打工妹、农民工、进城农民、兼业人口等。同一个对象，上十种称呼共

同使用，既暴露出有关认识的混乱，也反映了有关认识有待进一步的整合与统一。

其次，认识农民工作为一个基本问题，在于这个问题与农民工问题的关系，而后者是一个对中国现代化具有根本意义的历史课题。现代化作为一种历史进程，具有工业化、城市化等特点。^{〔1〕}这两个特点都与农民工相关：工业化需要大量的新的由农业转移而来的廉价劳动力，也就是农民工。城市化，则本身在很大程度上就是一个农民由农村到城市的过程。由于这样的共性，现代化也可以说是农民由农业转入工业，由农村来到城市的过程，这个过程也就是农民工产生与发展的历史过程。因而，农民工问题是事关现代化成败的一个基础性方面，对于中国现代化自然也是这样。这是问题的一个方面，另一个方面是要解决好农民问题，一个必要条件是必须对农民工本身有一个比较全面与正确的科学认识。这样，由于在当代农民工认识上存在误区，农民工认识问题就获得了基本的意义。这种意义，就中国现代化实践来说，在于下述战略的推进，都需要加深对农民工的认识，这些战略是：农民增收的战略，农民非农化与城市化战略，可持续发展战略，科教兴国战略，和谐社会建设的战略，等等。

最后，认识农民工作为一个基本问题，在于这个问题对农民工政策实施的影响，当前以人为本的农民工政策需要加深对农民工的认识。认识农民工作为农民工问题这个现代化课题的一个子课题具有历史性，这是前面指出的农民工认识的价值的一个重要方面。另一个重要方面是，农民工认识问题不光具有

〔1〕〔美〕西里尔·E. 布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社1996年版，第5页。

历史价值，它还具有现实意义。这种现实意义突出表现在它作为以人为本政策的重要方面——农民工政策的认识基础，具有现实性与紧迫性。

当前中国政府倡导以人为本，对农民工合法权益开展大规模的保护行动。如在有关农民工生存与发展权利与利益的下述方面进行政策努力：农民工就业条件，农民工社会保障，农民工教育培训，农民工户口迁移，农民工安全保护，农民工家庭发展，农民工政治参与，等等。由于“人是天生的政治动物”〔1〕，农民工必然要参与到与自己利益相关的农民工政策的实施中来；同时，农民工作为农民工政策的管理对象，政府也必须对农民工进行科学、合理、有效的管理。这样，农民工与其政策互动问题就是农民工政策必须理解的前提条件，这自然包括对农民工的认识，特别是在对农民工这一特定群体的称呼都是一片混乱的时候。

二、农民工是谁？

前面已经指出，认识农民工是一个在当前具有基本意义的问题。那么，与这个问题相关的第二个层面就是，认识农民工的对象界定问题。

在这里，同样存在误区，表现在以下方面：对农民工外延的认识上，不是宽了就是窄了，总之学术界与人们日常生活用语都存在一定的误差与不合理性。换句话说，人们对农民工的认识还不能完全清楚地将农民工与其他社会群体区别开来。比如，在农民工群体上应用最广的词语“民工”，它本身的含义指

〔1〕〔古希腊〕亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1997年版，第7页。

的是在政府动员下参与一些基础工程的农民，而改革开放后大规模的农民工却是具有很大自发性、从农村流动到城市的农民。又如，被广泛使用的“打工者”“打工妹”与“外来务工人员”等，也与农民工的外延有明显的出入，主要是上述三类人员在使用上都可以包括城市间流动人口，即具有城市户口、在城市间流动就业的人口，而典型的农民工却是由农村走向城市的农民。再如，“流动人口”“暂住人口”，这两个概念在管理对象上也主要针对的是农民工，但又与农民工的外延有一定的差别：一个基本事实是，这两个概念都可以指区域间流动的非务工人员，如观光人员、公务人员、探亲人员等。此外，像“城市移民”“进城农民”等类似概念，都在外延上与农民工有一定的区别，其核心是这两类概念所指对象都可以指已取得城市户口的人，而农民工在现实上大多数都没有进行户口迁移。至于在经济学上常用的“兼业人口”，也存在对农民工与城市户口的兼业者之间在社会地位与经济收入、政治参与等方面的角色距离。

人们对农民工认识在外延上的误区，折射出对农民工认识上的另一个问题，即对农民工内涵把握不准的问题。自20世纪80年代末“民工潮”爆发以来，人们对农民工内涵的认识经历了两个基本阶段：一是“民工潮”爆发初期，人们对农民工的流动性的认识，甚至错误地将农民工称之为一时的“盲流”；二是此后人们慢慢发现了农民工身上的另一个有价值的点——大量外来的廉价劳动力。因此，就形成了对农民工定位的特定传统，即一种具有片面性的基于农民工流动务工特征的概括。这种认识归纳，对于农民工身上的身份变迁与社会地位的流动没有给予应有的注意，如对农民工由农民向工人的发展问题，在21世纪之前，由于人们对农民工的历史性认识不够，一方面

认为农民工的异地流动只是暂时性的，另一方面认为农民工的正当归属主要在乡镇。这样，对农民工向城市进军的前景就做出了错误的估计，也在实际中产生了对农民工权益的不正当侵犯现象：如，一方面要农民工在城里做工，另一方面又不愿意承担农民工入城的社会保障等方面的成本。

全面把握准确地理解农民工的内涵与外延，可以从农民工的语义学分析与对农民工的现实考察来结合进行。从语义学分析，农民工就是“农民”与“工人”的组合，具有三重矛盾：一是职业上，农民工作为工人与农民的结合体的矛盾，农民主要采取一种遵循作物自然规律的生产节奏，时间性不强，常有单干的特点；工人则在流水线上作业，较严格，常为有组织的生产。二是身份上，农民工法律上的乡下人与生活中的城里人之间的矛盾，这种矛盾突出表现在农民工的农村户口与城市工人职能的冲突上，这种冲突反映了深刻的城乡差别，以及现实生活中社会阶层差别。现实的表现集中为农民工干着和城里工人一样的活，却拿不到和城里人一样的工资，不能享受和城里人一样的社会福利。三是管理上，农民工体现的计划与市场的矛盾，新中国的农民是一种计划经济的产物，现在的农民工则是改革以后农民遵循市场配置资源进行社会流动的结果。作为这种矛盾的另一层面，是城市以户口进行社会福利资源配置的计划制度与以市场进行经济要素整合的经济制度的不协调。通过语义学的分析可知，农民工是一种将农民的社会身份与工人的职业身份矛盾结合的弱势群体。从现实来观察，农民工是在中国当代新的现代化进程中产生的，具有从农村向城市流动特征的，其主体在身份上具有农民与工人的二重性的那一类人。把语义学分析与现实观察结合起来，笔者主张，农民工就是在当代中国现代化的进程中，由于计划经济让位于市场经济，经