



大国治理书系

主编：陈潭

中国农民工政策研究

ZHONGGUONONGMINGONGZHENGCEYANJIU

刘小年 著



湖南人民出版社

Hunan People's Publishing House



大国治理书系

主编：陈潭

中国农民工政策研究

ZHONGGUONONGMINGONGZHENGCEYANJIU

刘小年 著



湖南人民出版社

Hunan People's Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

中国农民工政策研究 / 刘小年著. —长沙: 湖南人民出版社, 2007.8

ISBN 978-7-5438-4951-8

I. 中... II. 刘... III. 农民—劳动就业—劳动政策—研究—中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 125061 号

责任编辑: 戴 军

装帧设计: 陈 新

中国农民工政策研究

刘小年 著

*

湖南人民出版社出版、发行

网址: <http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编: 410005)

(营销部电话: 0731-2226732)

湖南省新华书店经销 长沙富洲印刷厂印刷

2007年8月第1版第1次印刷

开本: 730×960 1/16 印张: 16.5

字数: 254000

ISBN 978-7-5438-4951-8

定价: 35.00 元

大国治理书系

学术谘议

(按音序排列)

- | | |
|--------------|------------|
| 陈振明 (厦门大学教授) | 陈志武 (耶鲁大学) |
| 邓正来 (吉林大学) | 林尚立 (复旦大学) |
| 谭君久 (武汉大学) | 王浦劬 (北京大学) |
| 王乐夫 (中山大学) | 徐湘林 (北京大学) |
| 薛 澜 (清华大学) | 严 强 (南京大学) |
| 姚先国 (浙江大学) | 朱光磊 (南开大学) |

主编：陈 潭

编辑委员会 (按音序排列)

- | | |
|---------------|---------------|
| 陈 潭 (中南大学) | 陈晓春 (湖南大学) |
| 陈英武 (国防科技大学) | 冯周卓 (中南大学) |
| 孔繁斌 (南京大学) | 龙兴海 (湖南商学院) |
| 刘小年 (东莞理工学院) | 李建国 (湖南人民出版社) |
| 李建华 (中南大学) | 孙多勇 (国防科技大学) |
| 王建平 (华南农业大学) | 颜佳华 (湘潭大学) |
| 于建嵘 (中国社会科学院) | 张卫良 (中南大学) |

总序

地球是圆的，世界是平的。世界历史波澜壮阔，大国兴衰构成了其中重要的篇章，此所谓“三十年河东，四十年河西”。然而，无论是“兴”还是“衰”，人类文明总是向前踏步，时代的发展和社会的进步往往相伴相随。大国崛起背后的经验教训促使人们缅怀既往、面向未来，从而在历史的伤痕中烙下文明的印记、延展人类的理性。历史经验和人类实践反复证明，实现大国崛起必然需要良好的制度安排和合理的治理结构以及人类处理公共事务的理性行为。毫无疑问，无论是人口地理、军事力量还是经济总量，无论所经历过的辉煌、曾经的没落还是现在的崛起，中国一直以来都是大国。令人兴奋的是，经过若干年的自力更生和艰苦奋斗，依赖英明的领导和民族的智慧，中国走向了大国崛起之路，这是千百年来中华民族的集体努力和不懈追求。然而，要真正实现大国崛起需要良好的大国治理。 001 ▶

2006年11月，CCTV推出了一部以世界性大国的强国历史为题材并跨国摄制的大型电视纪录片《大国崛起》，全片以15世纪后陆续崛起的葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、日本、俄罗斯、美国九个国家作为解读的对象，分析世界性大国崛起的历史，展现它们通过不同方式、在不同时期内完成的强国历程，探究其兴盛背后的原因及其经验教训。这是一部发人深省的电视纪录片，也是一部回味无穷的强国教科书。综观西方大国早期的崛起之路，多数国家无不体现利用“坚船利炮”进行殖民扩张的历史痕迹。实际上，西方资本主义的成功有两个非常重要的因素：一是地理大发现；二是机器革命。地理大发现使早期的葡萄牙、西班牙、荷兰乃至英国等国都大为受益，它们从全球范围内占领土地、攫取资源、分流人口、寻求财富，最终形成殖民帝国。而机器革命促使资本主义内部生产率大力提高，资本积聚的



速度大大加快，财富累积的总量大大增加，因而全球范围内的“坚船利炮”和“资本统帅”显现出巨大威力，武力输出、商品输出、资本输出、品牌输出、文化输出的帝国路线至今还残留于世。然而，20世纪30年代至40年代，跃居军事强国的德国、日本，选择了以坦克大炮为先驱的“强力崛起”之路，这种以武力输出的法西斯模式无可避免地导向幻灭和灾难。而作为一个后起的资本主义国家，美国在大约一个世纪的时间里，赶上并超过当时世界上最先进的资本主义国家——英国，并由此而崛起、发展、壮大起来。除了天然的地理位置和丰富的自然资源之外，以生产力的高速发展、顺畅的法律机制以及争取更多的国际资源支持为美国崛起提供了契机。

历史不可复制，历史拒绝假设。中国无法重走西方列强所走过的资本主义道路，无法照抄照搬英国模式或者美国模式，中国有着自己的国情和特色发展道路，但大国崛起的各国历程对于正在崛起的中国无疑起着“以史为鉴、面向未来”的启迪和警示作用。今天我们可以看到，大国崛起需要“内外兼修”，对内要求建立合理的治理结构和现代国家制度，促进经济发展、政治文明、社会和谐，对外要求和平共处、担当责任，做一个负责任的大国。建设一个强大的国家，必须要有凝聚力，需要有支撑一个国家的法律和政治制度。一个国家的公共政策、法律及其法治不但可以维护和保障一个社会的稳定秩序、树立起国家权威，而且还可以促进人民自由和幸福。法治昌明，政体稳定，人民才有追求财富的欲望和恒心，国家的税收才会源源不断，公民美德才会发扬光大。良好的公共政策和治理机制构建对于一个国家消除社会弊病、催化社会发展、保障社会健康无疑发挥着基础性作用。

众所周知，中国三十年来的改革开放取得了举世瞩目的成就，无论在经济、政治、文化、社会建设方面长足不少。然而，“崛起困境”也不可小视。在世界市场经济已经相当发达的今天，中国市场经济才刚刚起步，市场经济发展面临着资源过度开发、市场空间狭小、产业结构不合理的矛盾，一种以劳动密集型和资源密集型为主导的发展模式影响着经济社会的可持续发展。资源约束与资源配置机制扭曲的存在导致了某些领域出现“烂尾楼”工程，“劣币驱逐良币”的格雷欣法则以及阶层差异、城乡差异、区域差异所导致的马太效应不可避免地显现，腐败现象、农民负担过重、中央与地方利益冲突、公司治理结构难以改善、产权保护不足、环境污染、能源危机等等问题不同程度地影响着社会的和谐机理。显然，我们还远未到能为改革而大唱赞歌的

时段。作为一个发展中国家而且是最大的发展中国家,没有任何条件允许中国低估发展中的矛盾和前进中的困难,更没有称霸世界的野心和决心,只能在对外关系中长期处于战略守势,一种毫无根据的“中国威胁论”和“中国崩溃论”只能博取强势者的笑颜和西方话语霸权的狂欢。

如今,中国的经济社会格局与利益格局发生了重大变化,多元化的利益阶层和利益群体正在形成,利益平衡和利益调整成为中国改革与转轨实践的重大政治命题。在解决温饱问题之后,生活在农村和城市的人们对教育、医疗、社会保障、生活环境等公共产品的需求持续上升,如何在继续深化市场化改革、促进经济高效运行的同时,解决好公共产品和服务的供给问题,如何促进社会公平正义以及解决好收入分配、城乡二元结构和增长方式等问题,是中国改革进入新时期新阶段所面临的重大公共政策问题。因此,中国改革开放的深化和经济社会的全面发展需要公共政策的适时调整和公共管理的有效变革。中国新一轮改革必然要求从局部试点、单项突破转为综合配套和整体推进,必然需要完成从主要重视提高效率转为重视促进公平和推动均衡协调发展、从着重解决基本物质供给不足问题转为着重解决公共需求与效益的平衡、从以红利为动力和以普遍受惠为基点转为更多涉及利益格局的调整。

与此相适应,加快转变政府职能、建设服务型政府,培育壮大市场主体、全面建设现代企业制度,合理配置城乡公共资源、建设公共服务体系,建立公平与效率并重的分配机制、调整利益分配格局,这些均将成为走向共享式改革的主要着力点,并以此全面推动体制改革和制度创新。因此,立足于公共领域之上的现时的大国治理必须扭转原有改革中的利益失衡,要求实现由“少数人先富”走向“多数人共富”;必须改变“内部人改革”的某些不合理做法,要求由扭曲式改革走向共享式改革;必须改变片面追求效率和速度的做法,要求由单一的经济改革走向全面的综合改革;必须降低改革的不协调成本,要求剔除思想和行动中的“改革疲劳”甚至“改革厌倦”。我们始终认为,“科学的发展观”并非一种智力蓝图或公式化语言,而是一种实实在在需要付诸实践行动的改革哲学。

大国问题和崛起困境的解决,一方面需要普通公众的参与和热情,另一方面需要知识精英的声音和在场。在突破体制转轨的艰难时段,众多瓶颈的攻坚尤其需要知识精英们的专业素养和改革技术,需要依赖于关注改革和现代化事业的知识人可贵的道德勇气与牺牲精神。作为以学术为业的研究者们,

我们应该告别那种脱离现实生活的玄虚的致思方式，以关注现实、关怀民生的学术伦理和脚踏实地、开拓创新的学术精神直面中国公共管理实践，从而确立大国治理研究的问题意识、研究旨趣和学术路向。在走过概念引进和理论移植的学术早期岁月之后，公共行政、公共政策、公共事务以及公共管理研究的本土化路径已经确认，我们要做的也许只有正直、勤奋和付出。或许，面向大国治理研究的微观进路和实证视角对于中国公共管理研究的本土化应该会有所裨益。

21 世纪是中国的世纪，21 世纪的中国是崛起的中国。

陈 潭

2007 年 7 月 7 日于长沙

中文摘要

随着当代中国现代化进程的展开,中国农民工登上历史的舞台,关于中国农民工的写作也随之出现,到目前从各种学科各种方法的著述已超过千种,但还没有一本研究中国农民工政策的专著。这是激发本书写作热情的第一个方面。

第二个方面,当代中国政策科学发展的一个基本方向就是本土化,但本土化的作品还是凤毛麟角。因此,不揣冒昧,想为这种进程抛砖引玉。

与上述两种旨趣相对应,本书的目标是:一方面,发展中国农民工政策的文本分析,掌握其文本生态;另一方面,进行中国农民工政策的政治分析,揭示其利益旨趣;第三,开展中国农民工政策的制度分析,反映其发展变迁。 001 ▶

在写作上,本书具体分成以下篇章:

第一篇 中国农民工政策的文本分析,包括三章:第一章,文本学方法与中国农民工政策研究,介绍文本分析的方法;探讨其在中国农民工政策研究上的适用性;第二章,中国农民工政策的文本系统,解析中国农民工政策的文本结构与功能;第三章,中国农民工政策的文本历史,探讨中国农民工政策的历史轨迹。

第二篇 中国农民工政策的政治分析,也包括三章:第四章,谁得到什么:中国农民工政策的利益分配分析,反映中国农民工政策利益分配的结果;第五章,为何得到:中国农民工政策利益分配的条件,分析中国农民工政策利益分配的原因;第六章,怎样得到:中国农民工政策利益分配的机制,揭露中国农民工政策利益分配的规则。

第三篇 中国农民工政策的制度分析,也有三章:第七章,中国农民工政策发展的环境,分析中国农民工政策发展的社会条件;第八章,中国农民工



政策发展的利润,探讨城乡统筹对中国农民工政策生成的政策利润空间与动力;第九章,中国农民工政策发展的路径,研究中国农民工政策发展的路径选择。

通过本书的写作,在对中国农民工政策实践的认识上有如下重要结论:

一是发现了中国农民工政策的五种文本类型,即政策原文本、政策执行文本、政策宣传文本、政策分析文本、政策阅读文本,以及松绑、控制、引导与扶持等四个阶段的之字型渐进政策演进道路;

二是提出了三重二元混合经济社会的概念,对中国农民工政策发展的社会条件进行了新的理论概括;

三是指出中国农民工政策过程发展的关键在于其中包含的政府与社会的互动关系;

四是探讨了城乡统筹作为中国农民工政策发展的新环境所具有的四层含义,即:作为基础、方向、政策与过渡,三种要求,即:发展基于市场基础性作用的政策、发展突出公平的政策、发展追求可持续的政策,以及三种矛盾,即:作为附属政策之矛盾、作为政府政策之矛盾、作为渐进政策之矛盾;

五是讨论了城乡统筹之下中国农民工政策发展的利润空间,即在社区与经济上的和谐利润,在政治与人权上的平等利润,在自由与未来上的发展利润;以及相关政策主体之政策利润预期;

六是分析了作为一种组合渐进模式的、中国改革政策之下的、中国农民工政策发展路径,提出渐进主义仍然是中国农民工政策发展的现实选择,其出路则在由城乡统筹走向城乡一体。

此外,还在政策科学的研究上得到如下重要观点:

一是提出了一种新的政策文本分析的结构功能方法;

二是论证了政策在解决社会利益矛盾中的地位;

三是重新探讨了政策利益的概念;

四是指出了社会条件在政策利益分配上的三种基本作用,即作为背景、作为资源、作为规则;以及总政策在政策系统中的三大功能,即:目标导向功能、资源规划功能与协调进退功能;

五是在对政策范式进行批判的基础上,提出了政策过程展开的关键在于政府与社会之互动的观点;

六是对政策环境的概念进行发展,提出其纵向与横向的结构;并指出了

政策环境在政策发展上的三种作用，即：压力约束、资源供给与利润生成；

七是系统发展了政策利润的概念；

八是结合中国政策实践研究了政策路径问题。

总之，本书力图体现政策科学发展的新趋势，进行一种理论与实践相结合的中间层次写作。但受到时间与能力的限制，肯定存在一定缺点与不足之处。对此，敬请专家与读者不吝赐教。

关键词：中国农民工；政策研究；公共管理。

ABSTRACT

With the development of Chinese modernization, Chinese peasant - workers have appeared in history and many studies in some disciplines from many methods have made. But in these documents there has not existed a book of policies of peasant - workers in policy science. So it arouses my writing fervor.

On another hand, in china the development of policy science needs to study policy practice. At the same time, there exists seldom research in policy practice on the basis of policy science.

In my writing, there are three aims: one is to analysis the documents of policies of peasant - workers, two is to explore the political interest in these policies; and three is to study these policies' change by the way of institutions analysis. 001 ►

In order to gain my aims, the book has been divided into some chapters as following:

Chapter 1 is about the method of documents analysis and its application in the study of policies of peasant - workers;

Chapter 2 is to analysis the system of documents of policies of peasant - workers;

Chapter 3 is of the history of the documents of policies of peasant - workers;

Chapter 4 is about who has gain or lost something in the policies of peasant - workers;

Chapter 5 is on the conditions to the interest's distribution;

Chapter 6 is how the policy process develops;

Chapter 7 is of the situations of the policies change of peasant - workers;

Chapter 8 is of the profits produced in these policies development;

Chapter 9 is about the path of Chinese policies of peasant – workers.

There are some findings of Chinese policies of peasant – workers:

1. it finds out the five kinds of Chinese peasant – workers' policies such as the original document, implement document, propaganda document, analysis document, reading document. And according to the attitude of the government to peasant – worker, there are also four phrase in these policies' change: free, control, guide, and protect.

2. it develops a concept to descript the social conditions under it's the policies of peasant – workers' made: threefold dual complex economical society.

3. it points out that the key for the development of policies of peasant – workers is the relation between the government and society;

4. it explores to coordinate the development between city and country the new circumstance to the policies of peasant – workers' development and finds its four meanings such as fundamental, direction, policy and transition, and its three demands for the policies' development, that is to develop policy on the basis of market, on the basis of equality and on the basis of sustention. At the same time, it also points out the three cons tractions in the policy development in the future: as the subsystem to Chinese reform, as the government – controlled policy, and as the incremental policy.

5. it discusses the profits in that policy process including harmonist for the community and economy, equality for the politics and human rights, the development for the freedom and future.

6. it analysis the path for the development of policies of peasant – workers under the combining incrementalist Chinese reform and finds it is a practical choose for this policies' development with incrementalism. The future for the development is to unify the city and country.

On the other hand, the book also set up some debates on the theory of policy:

First, it has put the documental analysis into use in policy research;

Second, it makes a dispute on the statue of policy in deal with social problem;

Third, it has rediscussed the concept of interest in policy;

Fourth, it finds out three basic functions of social conditions to the interest distribute by policy: background, resources, and rules. It also finds the whole policy has three functions in the system of policy such as aim - guided, resources planning, and behavior - controlled;

Fifth, it finds the key factor in the policy process is the reaction between government and society;

Sixth, it develops the concept of policy environment, and finds its structure in broad wise and in lengthwise; and points out that it plays three roles in the policy development: pressure, resources, profit;

Seventh, it makes a system discuss on the concept of policy profit;

Eighth, it studies policy path in the Chinese policies of peasant - workers.

As a whole, the author tries to make a writing along the newly tendency in policy science, that is unifying the practice and theory and forming a middle line. But limited by time and capability of the author, there must be some shorting in the book. By the way, any comments on this book are welcome.

Key words: Chinese policies of peasant - workers; studying.

自序：中国农民工政策研究问题的提出

政策科学在国外创立已半个世纪了，但对国内学术界来说，它仍然是一门新兴学科：一方面，大学里的学科体系仍处于完善之中，极少数大学有了完整的从本科、硕士到博士的国民教育系列，大多数学校这种教育体系的链条仍未形成；另一方面，国内政策科学的理论研究与实践应用都有与新兴学科一样巨大的空间，尽管从上个世纪80年代算起，政策科学的引入也有20年左右的时间，表现在理论研究上具有重要影响的成果并不多见，在实践应用上，政策分析的领域大部分没有被开拓出来或者说被其他学科的方法如经济学占据了；第三，就是政策科学在改造社会或者从另一个层面来说影响政府决策上，其表现尚不尽如人意。政府设有成系统的政策研究机构，但其使用的方法不是传统的马克思主义、矛盾分析，就是时兴的经济分析、数学分析，纯政策科学或民主的政策科学在这里似乎无用武之地。由此，作为国际显学，政策科学引进来后，根本不能与经济学系列的MBA相提并论，政策科学专家在国内政策事务上的声音也同样不能与经济学家甚至其他政治学领域内的专家相比拟。

由于政策科学的这种现状，政策研究又是一个十分重要的社会实践领域，那些致力于这门学科发展的国内学者，要求政策科学的本土化的呼声便显露出来了。本土化，可以从三种角度理解：一是理论指导实际的层面，也就是像常讲的马克思主义中国化那样，将政策科学已有理论应用于中国政策实践，并推动这种实践；二是实践改造理论的层面，理论应用于实践的过程，也是理论接收实践检验的过程。在这一过程中，理论也会得到检验、改造与发展。因此，它是本土化第一个角度的另一面。这两个方面结合起来，也就是马克思主义的实践与认识互动统一的辩证逻辑。所以，讲本土化，似乎到这里就

可以了。但是所有实践都只是人的实践，只是人的一种社会生活形式，都是在一定社会文化传承与制度结构中进行的。因此，本土化，还可以有第三个角度，即文化、实践与理论整合的过程。当然，不应忘记的是，文化也是人的社会生存方式，从时间角度来看，不过是人的实践的记录。所以，本土化政策科学发展的核心就是要直面中国社会政策实践。

直面中国社会政策实践，这就提出了中国农民工政策研究的任务。或者说，中国农民工政策研究是政策科学中国化中应有的一个研究课题。

当然这样讲，还只是指出了中国农民工政策研究的一个立足点，立足于中国政策科学的发展。另一个重要的立足点就是回应中国生动的当代社会政策实践。正如马克思指出的：认识世界，是为了改造世界。这是一个更重要的任务。就此而论，这是一个更具体的意义。一个层面，就中国政策科学研究来说，还极少有理论结合实践的系统研究成果，在许多杂志与媒体上的多为一些个别政策的评论或分析，极少运用政策科学理论的有深度的研究成果，系统的实践研究则是更为少见。另一个层面，就中国农民工政策研究来说，不光在政策科学领域内没有成系统的专门研究成果，就是其他介入农民工研究比较多的经济学、人口学与社会学领域也没有这种研究成果的出版。因此，十分有必要补上这种学术发展的空白。而且，就现实来讲，这种政策研究也是具有明白的时代性与历史性的。农民工是当代中国现代化进程中出现的重大社会现象，农民工问题的解决不光与“三农”问题有关，与城市化有关，也与中国阶层结构的变化相关，农民工已成为中国新生的工人阶级，因此，解决农民工问题的政策，是一种重要的经济、社会与政治基本决策，是影响与制约中国当代现代化进程的重大政治事实。研究这个重要政治事实，便具有深刻的历史性。

对于中国农民工政策这样一种重大的课题，如何开展研究是一个需要慎重对待的问题。不过，由于这里是从政策科学的角度考虑的；研究方法自然也应从这门学科里选择。这样说，好像问题很简单了。只是由于政策科学的跨学科性质，从严格的意义上，它还没有一种纯的完全意义的政策科学研究方法。在它的框架下选择研究中国农民工政策的方法，就成了一个难题。不言而喻，这种状况也给了政策研究人员自由，一种选择方法的自由。本书在中国农民工政策的研究上，主要应用了三种方法，一是文本分析；因为政策作为一种现象，其主要表现形式或正式表现形式就是各种文本，研究政策自

然应该从各种政策文本的解读开始；二是政治分析，政策在载体上主要以文本的方式存在，但文本记录的却是政治事实，因此，研究政策离不开政治分析，应该通过这种分析揭示其中的政治含义；三是制度分析，政策作为一种文本承载着人们的政治生活，在历史的时空中经历变化，所以从宽泛的意义上，可以运用制度分析的方法来描述其变迁。

在本书具体的研究框架上，在第一篇文本分析上，先探讨了这种方法在中国农民工政策研究上的适用性，然后研究了中国农民工政策的文本系统，在此基础上解读了中国农民工政策的文本历史。第二篇接着讨论了从政治角度研究中国农民工政策的问题，分三章进一步研究了这种政治活动（利益分配）的过程、条件与机制。第三篇制度分析，研究了中国农民工政策变迁的制度环境、利润与路径。

当然，以上这些都只是本书关于中国农民工政策研究这个重要课题的一种设想与实践。做得如何，只有留待阅读本书的读者评价与教正了。

刘小年

2006年8月16日于东莞东城