

# 城市化过程中的农民工市民化问题<sup>\*</sup>

刘爱玉

[摘要] 本文认为,目前官方的关于2009年城镇化水平达到47.6%的结论,只是一种表象,原因在于官方城镇人口统计中的农民工群体,其目前的生存状态无法与作为城市化主体的市民相称。农民工市民化的缺失表现为非正规工作、社会保障的有限性与不平等性、政治参与和利益代表不足、家庭分离的居住形式、平等教育权的缺失。文章从历史的视角考察了国家发展战略及其制度安排和结构性压力的相互作用及其对农民工市民化进程的影响,指出农民工市民化的出路在于外部“赋能”与自身“增能”。为此,需要:(1)国家在制定发展战略时对农民工的市民化予以高度重视,对农民工的城市化进程、定位、路径安排等要有整体性的规划与布局,要将农民工看作是公民而不仅仅是城市经济发展所需要的劳动力;(2)国家全面、系统地改革现行的社会政策体系,而不仅仅是考虑改革户籍制度甚至取消户籍制度本身;(3)让农民工获得足够的收入并拥有支付城市生活费用的能力,特别是组织能力和市场能力。

[关键词] 农民工;市民化;城市化

[中图分类号] C931 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2012)01-0112-07

## 一、问题的提出

工业化、城镇化过程中,流向工业和城市的农民实现农民身份的转变,是发达国家曾经历过的过程,中国能否顺利实现这种转变,对社会经济的发展乃至整个世界而言都意义重大。按照官方的统计,2009年中国的城镇人口为62186万人,城镇人口比重达47.6%,城镇人口在1979-2009年的31年间有一个较快速度的增长,期间年均城市化率为0.89,美国的城镇化水平由1970年的25%提高到1920年的51.2%,用时50年,英国的城镇化水平由1860年的20%左右到1950年的80%,用时90年,日本的城镇化水平由1908年的18%提高到1970年的70%,用时62年<sup>[1]</sup>,三个国家的年均城市化率分别为0.48、0.67、0.84,作为人口规模位居世界第一的中国来说,即使与上述三个国家城市化率相比,也属不低。

问题是中国的城市化是否真的如官方统计数据所显示的那样成就巨大?本文认为不然,目前的城市化,是一种表象的城市化,而非实质的城市化,中国的城市化水平远未如城镇人口比例所展示的那样高。原因在于被统计为城镇人口的农民工群体的生存状态无法与作为城市化主体的市民相称,2009年中国农民工的总量为22542万人,其中外出务

工者14533万人,占官方统计的城镇人口的23.4%。<sup>[2]</sup>

表象的城市化要成为实际的城市化,关键是农民工的市民化问题。本文希望探讨的问题是:(1)为什么在城镇打工的农民工未能经由城市化而变为真正的市民?目前其生存状态如何?(2)为什么会出现这样的问题?(3)农民工市民化的出路何在?

## 二、为什么农民工还不是市民?

从社会学的意义上讲,市民并不仅仅是指具有城市户籍的居民,更是具有公民身份的居民。马歇尔认为,公民身份是赋予共同体正式成员的一种地位……成员被赋予这种地位后,他们之间在权利与义务关系上相互平等,最为重要的三种权利即为公民权利、政治权利与社会权利。<sup>[3]</sup>在城市打工的农民工,并未被看作是具有市民或公民身份的主体,他们在制度上未被赋予基本权益<sup>[4]</sup>,在生活和社会行动层面被排斥在城市的主流生活、交往圈和文化活动之外,在社会认同上被有意无意的贬损甚至妖魔化。<sup>[5]</sup>目前在城市打工、被统计为城镇人口的农民工的生存状态表明他们难以被称之为真正的市民,表现为:

### 1. 非正规就业

\* 本研究系教育部人文社会科学重点研究项目(项目编号:08JJD840192)和国家社会科学基金课题项目(08BSH059)“和谐社会建设中企业社会责任的社会学研究”、北京大学/香港理工大学中国社会工作研究与发展中心“社会转型过程中农民工权益维护与劳动关系研究”资助项目的阶段性研究成果。

按国际劳工局的定义,就业非正规化是指所从事的劳动得不到公共当局的承认、记载、保护或管理,因此经常被剥夺了七种基本保障:劳动力市场保障、就业保障、工作保障、生产保障、技能更新保障、收入保障和代表性保障。<sup>[6]</sup>绝大多数农民工在城镇从事的是非正规工作:(1)工作无保障。首先表现为劳动合同签订率低。据劳动和社会保障部2004年对全国40个城市的抽样调查,农民工劳动合同的签订率仅为12.5%。<sup>[7]</sup>其次是签订的劳动合同基本以短期为主。根据笔者2009年的调查,纺织、服装企业农民工基本上是签订短期合同为主,签订2年及以下合同者占53.7%,签订3-5年者占29.3%,签订无固定期限合同者17.0%。而那些签订劳动合同的城镇工,合同在2年及以下者占23%,3-5年的占46%,无固定期限合同的占31%。其三是在经济衰退或调整时期,农民工总是首当其冲被企业辞退,如2008年就有约2000万农民工因经济不景气失去工作或找不到工作而返乡,占外出就业农民工总数的15.3%<sup>[8]</sup>;(2)工作不稳定。主要表现为换工频繁、工作持续时间短。调查显示,珠江三角洲农村外来工的平均工作持续期为1.6年,平均换工率为0.393。农村外来工变换工作次数在2次及以上者的比例在2006年为46%,在2008年为59%<sup>[9]</sup>。根据笔者2009年的调查,城镇工中56.3%的人自工作以来换过工作,平均换工2.2次,农民工中72.4%的人换过工作,平均换工3次。城镇工在目前企业的平均工作时间为8.6年,农民工为3.3年;(3)低收入、高强度。根据国家统计局发布的“2009年农民工监测调查报告”,2009年外出农民工月平均收入为1417元,比城镇工低1022元。在工作时间方面,根据笔者2009年的调查,8个城市24个企业农民工在平均每月工作27.4天、每天工作9.3个小时的情况下,每月工资平均值为1690元,而当地职工月平均工资为3012元。

总体而言,农民工大多集中于脏、累、险、重、苦、差的非正规部门,工作无保障、不稳定、低收入、高强度,承受着“同工不同酬”、“同工不同时”、“同工不同权”的不公待遇。作为非正规、不稳定、临时性劳动力的主体,他们在城市打工获得的工资,难以维持其在城市中长期劳动力的再生产(安家或者在城市中赡养父母、抚育后代),并积累出可以支持其在城市中生根的资本和技能。

## 2. 社会保障的有限性与不平等性

农民工社会保障存在的主要问题是参保率低、保障水平不高、工伤医疗保险严重缺位、失业保险几乎没有、养老保险高不可攀。(1)养老保险。2009年农民工参加基本养老保险的比例为18.2%,远低于城镇就业人员约90%的参保率<sup>[10]</sup>;(2)医疗保险。2009年外出农民工参加医疗保险的比例为29.8%<sup>[11]</sup>,而同年城镇职工参加医疗保险的比例接近73%。已参保的农民工尽管可以享受医疗费用报销,但由于只报销超出起付线部分的一定比例,农民工仍然要自付一部分,对于难以承受自付部分的人来讲,实际上也享受不到相应的待遇;(3)失业保险。2009年农民工参加失业保险的比例为11.3%,而同年城镇工失业保险的参保率

为67%。<sup>[12]</sup>农民工在遭遇失业时,往往会因无保险而陷入生活困境;(4)工伤保险。至2009年底,参加工伤保险的农民工人数为5587万人,参加工伤保险的比例也由2007年的19.2%增加到了2009年的38.4%<sup>[13]</sup>,但绝大多数农民工依然在工伤保险覆盖之外,许多农民工发生工伤事故后得不到及时的治疗和经济赔偿,拖着伤残的身体回到原籍,成为农村新的贫困户。<sup>[14]</sup>

## 3. 政治参与和利益代表不足

农民工政治参与和利益代表不足表现在:(1)基本上被排除在城市政治过程之外;(2)无法有效地通过工会组织表达自己的利益诉求。

农民工不仅被排斥在城市选举活动之外,他们甚至无权参与城市基层社区的自治活动,虽然在有的城乡结合部,他们的规模远远超过了当地居民,但他们几乎没有任何正式途径去影响城市各项政策的制定和执行。<sup>[15]</sup>在城市的各级各类权力机构中,例如党代会、人代会和政协中,农民工代表极少,与他们在城市总人口所占的比重极不协调。《全国人大和地方各级人大选举法》(1995年2月28日通过)的第12条规定“自治州、县、自治县的人民代表大会代表的名额,由本级人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于镇每一代表所代表的人口数的原则分配。”其中的第14条也规定“省、自治区的人民代表大会代表的名额,由本级人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配”。由于农民工的政治表达权无法得到保障,因此其合法权益的被侵害成为了一种常态。

在中国,工会一向被认为是工人阶级的群众性组织,虽然在维护工人权益上的作用颇为有限<sup>[16]</sup>,但毕竟在某些方面还能发挥一些作用。<sup>[17]</sup>工会的组建和会员的来源一向聚焦于城镇国有企事业单位和拥有城镇户籍的职工,直到2003年9月召开的中国工会十四大会议,才有“农民工已经成为我国工人阶级的新成员和重要组成部分”的表述,农民工加入工会也被首次写入这次大会的报告中。虽然七年来加入工会的农民工人数和比率有了很大的提高,工会会员数由2005年的2071.4万人增加到了2009年的8014.8万人,入会率也由16.4%提高到35.4%<sup>[18]</sup>,但与城镇职工的工会入会率相比,还是有很大的差距。根据中华全国总工会的资料,截至2009年底,全国工会基层组织数达184.5万个,会员总数(包括农民工工会会员)达到2.26亿人,入会率达78.4%。<sup>[19]</sup>

## 4. 家庭分离的居住形式

农民工因其农村户籍而被排除在城镇房屋计划之外,他们在城市中的居住格局主要有三种类型,一是城市中以地缘为纽带的外来人口聚居区,如北京的“浙江村”<sup>[20]</sup>;二是在城市扩张时期外来人口聚集的“城中村”<sup>[21]</sup>;三是在城市工业区或经济开发区中常见的工厂宿舍,通常与当地社区形成分割的二元社区。在居住形式上,则以家庭分离的集体性居住为主。笔者2009年对8个城市24个纺织服装

企业 850 个农民工的问卷调查显示,农民工居住工厂集体宿舍者占 59%,居住出租屋者占 30.1%,其他居住方式者占 10.9%。根据国家统计局 2009 年农民工监测调查,农民工的居住形式是:12.3% 住工棚里,7.1% 住操作间,33.7% 住工作单位提供的集体宿舍,15.7% 与别人合伙租房,17.1% 独自租房,另外 11.3% 住家里或寄住亲友家,只有 0.8% 住自购房。<sup>[22]</sup> 潘毅将农民工居住工厂集体宿舍为主的状态概括为宿舍劳动体制,这种体制使得劳动力在工作时间上灵活、方便并具有伸缩性、约束了工人的工作寻找时间、减低了工人社会再生产的成本、扩展了雇主对于工人个人生活的控制。<sup>[23]</sup>

家庭分离的居住方式使得进城务工的农民工不能享受正常的家庭生活,家庭在个体社会化、亲情培育、社会团结、养老、甚至最基本的满足生理需求的功能丧失。

### 5. 平等教育权缺失

中国义务教育阶段实行的是“分级办学、分级管理”,即基础教育由县、乡财政管理的教育体制,义务教育阶段后的高中教育,则实行户籍所在地考试入学的办法。农民工子女因此在城市里很难有上高中的机会,更不可能在城市参加高考。上个世纪 90 年代中期后,政府开始意识到农民工子弟的入学难问题,在 1998 年由国家教委和公安部联合正式颁布的《流动儿童少年就学暂行办法》中,已允许流动儿童在城市借读。2000 年之后,政府对农民工子女入学问题逐步重视,也出台了一些政策或规定,如在 2006 年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》中,提出要“保障农民工子女平等接受义务教育”,并明确提出了“两为主”的原则,即以流入地政府为主,负责农民工子女义务教育;以全日制中小学为主,接受农民工子女入学。不过政府试图改变农村流动人口子女受教育不平等状态的努力并没有取得理想的效果。如各地政府不再允许公立学校向外来人口子女收取赞助费,但各种变相的收费仍层出不穷;在公立学校上学的成本(包括生活成本)太高,使得农村流动人口难以承受;还有不少学校拒绝接纳农村流动人口子女入学;公立学校对农村来的孩子存在严重的歧视;他们中的不少人不能持续而稳定地在城市上学,到了上初中的时候,因为受升学的学籍限制,父母不得不把他们送回农村上学等等。<sup>[24]</sup>

目前进城务工者采取两种方式解决子女的入学问题:一是自己进城务工而将子女留在农村老家,由配偶或者父母照看其生活,在老家上学;二是将子女带在身边,以体制外的自发的市场化方式解决子女入学问题,或通过支付昂贵的教育费用在公立学校读书。<sup>[25]</sup>或在流动儿童规模不断扩大而应运建立的农民工子弟学校读书,这些“打工学校”基础设施简陋,师资力量极差,教学质量很难得到保证。无论是以哪一种方式解决读书问题,都彰显了农民工子弟相比于城镇阶层子弟在接受平等教育权利上的不足。甚至,相比于那些没有外出打工者的子弟而言,农民工子弟也因其父或母不在身边而处于社会资本、文化资本缺失,进而致学业陷于不利的处境。

### 三、制度、结构与农民工市民化问题的历史脉络

以 1970 年代后期启动的改革开放政策为界分,本文从历史的、过程的视角对改革前后的国家发展战略、制度安排、结构性压力与农民工市民化问题进行梳理。

#### 1. 改革之前

1949 年中华人民共和国建立之初,新政权面临的是一个以传统农业和手工业为主、人口负担过重的社会经济。在生产力极为落后却面临国际社会的敌视与封锁的情况下,中国选择了一条以国家为主体,以重化工业为核心的工业化道路,这是一条资本排斥劳动的工业化道路。<sup>[26]</sup>资本对劳动排斥的结果是就业结构与产业结构的严重偏离,就业结构的转换远落后于产业结构的转换。

改革之前中国的工业化发展道路是通过一套以国家财政为中心的强制性积累机制实现的,其主要的制度安排以户籍制度为核心,在农村实行人民公社制度,在城镇实行单位制。在农村,通过人民公社制度,层层下达指标和命令,对农民的活动范围进行了严格的控制,以户籍制度为核心的将城乡割裂,14 项制度安排,将农村人口流向城市的大门堵得严严实实。在城镇,单位制下的企业在产、供、销和人、财、物等方面根本没有自主的权力,企业不是自主经营和自负盈亏的独立实体。企业无择人权、辞退权,劳动者无择业权、辞职权。在一套与户籍制度相联系的统包统配的劳动就业制度、城镇生活必需品计划供应制度、城市居民系列福利制度下,农村劳动力被雇用的机会完全由制度控制,农村人口越过制度安排而在城镇生存的空间几乎全然消失。农民除了通过升学、入伍及入党提干外,很少有改变自己职业身份和农民身份的机会。因此,在 1952 到 1978 年的 27 年间,农业劳动力占社会劳动力的份额由 88% 降为 76.1%,年均下降仅 0.46%,农业产值的比例由 50.9% 下降到 29.1%,年均下降 0.84%,工业劳动力比重由 7.4% 上升到 17.4%,年均增长 0.38%,工业产值由 21.2% 上升到 47.9%,年均增长 1.03%,城镇人口的比例由 10.6% 上升到 17.9%,年均增长 0.28%<sup>[27]</sup>,中国城市化基本处于停滞状态。在这 26 年间,中国农业劳动力的转移滞后于产业结构的变迁,产业工人化滞后于工业化,城市化滞后于工业化。

可以预期,在制度约束松动的情况下,农村人口必将被压制的工业化和城镇化期待化为行动。

#### 2. 改革以来

1979 年以来,中国经济发展的总战略是改革开放,积极引进外资。在改革开放发展战略的指导下,在区域发展上实施非均衡发展战略,在工业化发展战略上,倾向于出口导向型的工业化模式,在城镇化发展战略上,2002 年之前实施非城市化的农村工业化发展战略,提倡“离土不离乡、进厂不进城”,积极发展小城镇,2002 年提出大中小城市和小城镇协调发展战略。<sup>[28]</sup>农民工的市民化问题是由上述国家发展战略及相关的制度安排、结构性压力共同形塑的结果。

农村劳动力大量外出始于国家发展战略转变下农村和

城市社会经济制度安排的变化,而国家政策对农村外来工的态度也经历了一个从严到宽、从紧到松的调整过程<sup>①</sup>。在农村,自1979年以来,中国首先实行了以家庭联产承包责任制为主的改革,允许农民在农闲时间从事各种非农产业活动,农民因而有了相对改变自己职业的自由。但在1979年至1983年,由于大批下乡知识青年返城,大批下放职工落实政策回城,全国约有2000万人需要就业,因而国家明令“严格控制农村劳动力流入城市”、“严格控制使用农村劳动力”、“严格控制农业人口转为非农业人口”。这一时期城镇企事业单位遵循的是中央在1980年提出的“三结合”就业方针,虽然突破了国家统包统配和单一渠道就业的传统,逐步形成了多元化的就业格局,但其在城镇户籍之外劳动力的权限依然受控。因此1979年以后虽然有不少农民冲破阻力进城,但主要不是进入城镇企事业单位,而是在小城镇及城市中的第三产业。

1984年以后,改革的重点逐步由农村而转为城市。城镇国有企业进行了“利改税”的改革,企业在自主经营、自负盈亏上向前走了一大步,同时也开始了对国有企业劳动力增量实行劳动合同制的改革。1984年10月中共中央发出《关于经济体制改革的决定》,指出要加快企事业单位劳动制度的改革,在矿山、建筑、装卸、搬运等行业中推行农民轮换工制度和招用农民合同工制度。1986年7月,国务院又发布了关于劳动制度改革的四项暂行规定,核心是推行劳动合同制,初步建立了企业与劳动者的双向选择机制,将市场机制引入到就业的体制中。从1987年开始,在部分企业中还进行了改革固定工制度的试点,这些改革增加了企业的活力,也使企业有了一定的权力去雇用城镇户籍之外的劳动者。与此同时,1984年的《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》1号文件,开始了中国小城镇户籍制度改革,允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户,1985年的《关于城镇人口管理的暂行规定》允许农民在不改变身份的前提下进城务工,其目的是为城市经济发展提供劳动力,而农民也因此部分获得了改变自己居住地的权利,进城务工的农民工的规模开始增加<sup>[29]</sup>,而国家也适时对农村流通体制进行了改革,农产品的合同订购制取代了统购统包制<sup>[30]</sup>,使农村劳动力获得了通过市场性购买获得在城镇生存所需粮油供应的可能。根据世界银行的估计,1980年代后期进城务工的农民工大约在3000万人左右。<sup>[31]</sup>

1992年邓小平南巡讲话后,中国建立社会主义市场经济体制改革的步伐加快。国有企业自1993年开始了“产权明晰、责任明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度变革,1997年党的“十五大”则强调股份制是现代企业的一种资本组织形式,国有企业的现代企业制度变革就是要进行股份制改造。“十五大”明确肯定了非公有制经济的地位与意义,指出个体与私营经济是中国社会主义初级阶段基本经济制度中的一种所有制成分,是社会主义市场经济的重要组成部分,并将与公有制经济共同发展。“十五大”还提出了两个重要政策:一是缩小国有经济的范围,国有资本要从非关乎国民经济命脉的领域退出,二是寻找能够促进生

产率的多种公有制实现形式。国有企业改革的步伐因此加快,国有资本快速从一些领域退出,生产率最高的企业变成了合资企业,相当多数量的国有中小企业通过兼并、租赁、承包、破产、委托经营、出卖、与外商合作等形式,变成了民营企业。<sup>[32]</sup>非公有制经济在上述背景下获得了突破性的发展,并逐步成为吸纳劳动力尤其是吸纳农村进城务工人员的主体。地方政府则以极大的热情扩大投资,大力发展乡镇企业,尤其是沿海地区的乡镇企业获得了大发展。非公有制经济的快速发展对廉价农村劳动力产生强烈需求,使得农村劳动力的流动从1993年起进入一个高潮期。其后的两年,每年的农民工数量均成倍增长。由于城镇经济发展对农村劳动力的强烈需求,在该时期对农村人口的户籍管理进一步松动,但为了稳定城市秩序,政府对于农村外来工还是以管理限制为主。因为在国有企业股份制改造过程中全面实施了劳动合同制,广泛地采用了“下岗分流、减员增效”的手段,其直接后果是大量国有企业职工因此下岗、失业。全国失业人员由1992年的364万人增加到2002年的770万人,11年间累计失业人员6101万人,平均每年554.6万人。全国下岗职工由1992年的约250万人增加到1997年的1151万人,其后虽有所下降,但在2002年仍有617.7万人,11年间累计下岗职工7601万人,平均每年约691万人。因此1994年《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》和1998年《关于做好灾区农村劳动力就地安置和组织民工有序流动工作的意见》要求农民工须持流动就业证外出就业,以及提出要限制农村劳动力的盲目流动。

2001年底,中国加入世界贸易组织(WTO),经济增长模式由此发生重大转变,通过融入全球性经济秩序,外向型加工制造业、海外投资与国际贸易成为拉动GDP总量增长的重要力量。中国在“市场换技术”的战略指导下,变成了“世界工厂”,变成了为世界资本的廉价打工者,成为国际分工的低端产业链条<sup>[33]</sup>,源源不断供应的灵活、流动、年轻、廉价、新鲜的来自农村的劳动力,是上述经济模式得以维系的关键。由于农民工规模的扩大以及在中国经济发展中地位的日益重要,以及大量农民工因基本权益被剥夺所导致的生存环境恶化问题日益引起社会的关注,政府对农村外来工的工作环境也日益重视,并通过劳动政策对农民工的权益做出回应。2003年颁布的《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》及2004年的《国务院办公厅关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》标志着国家对农村外来工政策调整的新阶段。该阶段的政策反映出政府对改善农村外来工就业环境的重视。特别是2006年伊始,国务院发出第1号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,其中也提出要“保障务工农民的合法权益”。2006年3月27日,国务院颁发了《关于解决

<sup>①</sup> “国家政策对农村外来工的态度是从严到宽,从紧到松”这一观点以及接下来在此段中对部分农民工政策的列举和回顾参考了由人力资源社会保障部社会保障研究所副所长金维刚博士主持的2008年国家社会科学基金课题“国家调整农民工政策的社会影响评估研究”的研究成果(未公开发表),在此特别注明并感谢。

农民工问题的若干意见》。这是中央政府关于农民工的第一份全面系统的政策文件,它涉及了农民工工资、就业、技能培训、劳动保护、社会保障、公共管理和服 务、户籍管理制度改革、土地承包权益等方面的政策措施。

从 30 年来中国的国家发展战略及相应的制度安排变迁看,对农民工的城市化进程、定位、路径安排等在总体上缺乏整体性规划和布局,有关农民工的政策基本上是回应性而非前瞻性,是问题导向型而非预防引导型。农民工始终被当作是城市经济发展所需要的劳动力而非需要市民化的公民对待。当城镇经济发展对廉价劳动力需求增加时,政府通过放松管制而允许农村劳动力进城,当城镇经济本身也遭遇城镇大量下岗、失业人员的压力时,则对农村劳动力进城的速度以及可以从事的行业、职业、工种进行限制。2003 年以来虽然政府在改善农民工工作环境、解决农民工问题的政策、规定上有了很大的进步,但对农民工的定位依然没有实质性的改变。农民工在经历了 30 年的发展后仍然处于表象的城市化或者“半城市化”状态,便是上述国家发展战略、制度安排和结构性压力的产物。

#### 四、“赋能”与“增能”:农民工市民化的希望

农民工市民化问题的出路何在?本文认同郑杭生关于农民工市民化问题解决在于外部“赋能”与自身“增能”的观点<sup>[34]</sup>,并认为应该从国家发展战略及其制度安排、结构性压力的互动视角来思考“赋能”与“增能”问题。

首先,对农民工的外部“赋能”与自身“增能”需要国家在制定发展战略时对农民工的市民化予以高度重视,对农民工的城市化进程、定位、路径安排等在总体上要有整体性的规划与布局,要将农民工看作是公民而不仅仅是城市经济发展所需要的劳动力,只有这样,农民工的市民化才不至于成为一个出了问题需要寻求药方的应景性问题。

其次,需要国家全面、系统地改革现行的社会政策体系,而不仅仅是考虑改革户籍制度甚至取消户籍制度本身。全面、系统的社会政策体系改革,首先是要开放户籍制度背后的福利与公共服务,让户口成为仅仅是一种登记的凭证,而不是一种享受不同福利与公共服务的身份标识。其次是要改革财政收入和分配体制,增加劳动报酬在中国国内生产总值(GDP)中所占比重。劳动报酬在中国 GDP 中所占比重从 1983 年的 57% 降至 2005 年的 37% 2007 年这一数据是 39.7%。而在过去 22 年里,资本收入占 GDP 比持续上升,企业营业盈余占 GDP 的比重从 21.2% 升至 31.3%<sup>[35]</sup>,利润挤占工资的现象突出。劳动者的收入并没有随着财富的增长而增长。第三是教育制度和政策的改革、社会保障制度的改革和住房制度的改革。教育制度和政策的改革可以提升农民工及其子女的人力资本,社会保障制度的改革旨在建构覆盖所有公民的一体化社会安全网络,减少农民工市民化过程中遭遇的风险。住房制度的改革旨在将农民工纳入城镇住房保障计划之中,解决其在城镇的居住问题。本文认为,纯粹的取消农民工的户籍身份并不能真正地解

决其市民化问题,今天人们看到的社会事实是,大量离开土地从事各种非农产业的农民工在理性思考后仍然谨慎地保持着自己的农村户口和农民身份,而发达地区一些城市的城郊结合部更是出现了已经转换了户籍身份的人千方百计想恢复曾经的农民身份的现象<sup>[36]</sup>,其最大理由是为了保留在农村的土地。因为有了土地,也就有了生存的资本,没有土地也没有城镇生存能力者,即使拥有了城镇户籍又有何用?

第三,农民工能否市民化,能否融入城市,也取决于其能否获得足够的收入并支付城市生活费用的能力。有两种能力至关重要,一是组织能力,即农民工作为新兴的工人阶级形成自己的组织、通过各种集体行动表达自己诉求的能力,这种能力在很大程度上决定了这个群体的劳动报酬在分配格局中的位置。二是市场能力,即个人可以带到市场上去进行讨价还价的一切品质。按照吉登斯的观点,有三种市场能力构成了资本主义社会中阶层差别的重要因素:对于生产资料财产的占有,对教育或技术资格的占有以及对体力劳动力的占有。<sup>[37]</sup>他认为,无产阶级因其拥有的“市场化技能”的类型与垄断程度而产生分化,那些拥有市场价值技能的工人,其境遇要强于那些除了体力没有什么东西可以提供的工人。在现代社会中教育资历非常重要,但体力工人对职业技能的垄断,对于其市场能力的作用也非常重要。<sup>[38]</sup>从吉登斯的讨论可以看出,工人的市场能力(特别是教育资历与职业技能)对于其收入、就业保障、职业生涯前景、各种福利的获得至关重要,它决定了工人的行动能力。吉登斯所讨论的教育资历与职业技能,也是人力资本的核心要素。

近年来关于人力资本对就业和收入影响的大量研究都证明了农民工在教育程度和劳动技能上与城市工人相比存在的明显差距<sup>[39]</sup>,人力资本中的教育年限、培训、工龄等变量对农民工工资有显著的正向影响。<sup>[40]</sup>教育资历的差异是造成城市工人与农民工收入差距的主要原因<sup>[41]</sup>;同时,农民工内部也会因为人力资本的不同而产生一定的收入差异。<sup>[42]</sup>文化程度和职业培训是制约农民工就业和提高其职业层次的主要因素。农民工组织能力的提升有赖于工会组织的变革与自主性的成长。农民工市场能力的提升需要:(1)宏观人力资本投资,这涉及国家如何公平、公正地配置教育资源、对技术培训进行投入和分配,对卫生健康资源进行公正、有效的配置等问题。(2)微观人力资本投资。孙立平认为农民工真正的融入城市可能需要代际传递的保持来实现,而代际的实现,一个重要的路径就是针对流动人口子女的教育安排,通过宏观人力资本投资环境的改善和微观人力资本投资,使农民工子女有可能成为有技能的一代,这样就是向真正的城市定居前进一步,期望到其第三代拥有与城市子女同样的教育资源。流动人口真正融入城市的过程,可能需要几代人的时间,要通过代际的传递才可能实现。<sup>[43]</sup>(3)农民工人力资本使用环境的改善,需要理顺农民

工技术的认定、技术等级与晋升之间的关系。 ④

[参考文献]

[References]

- [1] 中华人民共和国卫生部编. 中国卫生统计年鉴 [M]. 北京: 中国协和医科大学出版社 2008.  
Ministry of Health. *Yearbook of Health in the People's Republic of China*. Beijing: Peking Union Medical College Press 2008.
- [2] [10] [11] [12] [13] 人力资源和社会保障部. 2009 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报 [EB/OL]. [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node\\_5436.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node_5436.htm) 2009.  
Ministry of Human Resources and Social Security. *Human Resources and Social Security Development Bulletin of 2009*. [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node\\_5436.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node_5436.htm), 2009.
- [3] [美] T. H. 马歇尔, 公民身份与社会阶级 [M]. 南京: 江苏人民出版社 2007.  
Thomas Humphrey Marshall. *Citizenship and Social Class*. Nanjing: Jiangsu People's Press 2007.
- [4] 苏黛瑞. 在中国城市中争取公民权 [M]. 杭州: 浙江人民出版社 2009.  
Dorothy J. Solinger. *Contesting Citizenship in Urban China*. Hangzhou: Zhejiang People's Press 2009.
- [5] [24] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究 [J]. 社会学研究 2006(5).  
Wang Chunguang. A Study of Rural Floating People's "Semi-urbanization". *Sociological Studies* 2006(5).
- [6] ILO. *Employment Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. ILO Publication, 1972.
- [7] [14] [25] [31] 中国农民工问题研究总报告起草组. 中国农民工问题研究总报告 [J]. 改革, 2006(5).  
The Drafting Team of the Report. A Report of Rural Migrant Workers in China. *Reform*, 2006(5).
- [8] 陈锡文. 约有 2 千万农民工因经济不景气失去工作岗位返乡 [EB/OL]. <http://news.163.com/09/0202/14/515E3KCL000120GU.html> 2009.  
Chen Xiwen. About 20 Million Migrant Workers Returned to their Hometowns owing to Economic Depress. <http://news.163.com/09/0202/14/515E3KCL000120GU.html> 2009.
- [9] 张春泥. 农村外来工为何频繁变换工作? ——户籍制度下珠三角农村外来工的工作流动研究 [D]. 北京大学硕士论文, 2010.  
Zhang Chunni. *Job Mobility of Migrant Workers in Pearl River Delta under Hukou System: Why They Are So Prone to Job Changes*. Master Thesis of Peking University 2010.
- [15] 徐增阳 黄辉祥. 武汉市农民工政治参与状况调查 [J]. 战略与管理, 2002(6).  
Xu Zengyang, Huang Huixiang. Political Participation of Migrant Workers in Wuhan City. *Strategy and Management* 2002(6).
- [16] 黄德北. 当代中国雇佣工人之研究 [M]. 台北: 韦伯文化国际出版有限公司 2008.  
Huang Debei. *A Study of Employed Workers in Contemporary China*. Taipei: Weibo Culture International 2008.
- [17] [26] [27] 刘爱玉. 劳动社会学教程 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1999/2004.  
Liu Aiyu. *Introduction to Labor Sociology*. Beijing: Peking University Press, 1999/2004.
- [18] [19] 中华全国总工会研究室. 工会组织和工会工作发展状况统计公报 [EB/OL] 全国工会统计调查网 <http://stats.acftu.org> 2005/2009.  
Research Office of the All - China Federation of Trade Unions. *Development Bulletin of Union Organizations and Union Workers*. Statistic Network of All - China Federation of Trade Unions. <http://stat.acftu.org> 2005/2009.
- [20] 王春光. 社会流动与社会重构: 京城“浙江村”研究 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1995.  
Wang Chunguang. *Social Mobility and Social Reconstruction: A Study of "Zhejiang Village" in Beijing*. Hangzhou: Zhejiang People's Press 1995.
- [21] 李培林. 巨变: 村落的终结——都市里的村庄研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社 2001.  
Li Peilin. *Great Change: The End of Village*. Beijing: Chinese Social Science Press 2001.
- [22] 盛来运. 农民工的城市化及其政策建议 [J]. 中国统计, 2010(5).  
Sheng Laiyun. Urbanization of Migrant Workers and Relative Policy Suggestion. *Chinese Statistics*, 2010(5).
- [23] Pun Ngai, Chris Smith. Living at Work; Management Control and the Chinese Dormitory Labor System in China. *Asia Pacific Journal of Management*, 2002(3).
- [28] 中国城市发展报告编委会. 2002—2003 中国城市发展报告 [M]. 北京: 商务出版社 2004.  
China Urban Development Report Editorial. *China Urban Development Report (2002 - 2003)*. Beijing: The Commercial Press 2004.
- [29] 刘爱玉. 选择: 国企变革与工人生存行动 [M]. 北京: 社会科学文献出版社 2005.  
Liu Aiyu. *Choices: State-owned Enterprise Reform and the Workers' Subsistence Action*. Beijing: Social Sciences Academic Press 2005.
- [30] 渠敬东 周飞舟 应星. 从总体支配到技术治理: 基于中国 30 年改革经验的社会学分析 [J]. 中国社会科学, 2009

- (6).  
 Qu Jingdong, Zhou Feizhou and Ying Xing. From Macromanagement to Micromanagement—Reflections on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective. *Social Sciences in China*, 2009(6).
- [32]董辅初. 中华人民共和国经济史(下) [M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.  
 Dong Furen. *Economic History of the People's Republic of China*. Beijing: Economic Science Press, 1999.
- [33]张利军 郭敏. 日本学者评日本国内关于中国当前经济发展的几种代表性观点 [J]. 国外理论动态, 2005(4).  
 Zhang Lijun, Guo Min. Some Typical Perspectives of Japanese Scholar's Comments on China's Current Economic Development. *Foreign Theoretical Trends* 2005(4).
- [34]郑杭生. 农民市民化: 当代中国社会学的重要研究主题 [J]. 甘肃社会科学, 2005(4).  
 Zheng Hangsheng. Farmers Becoming Townspeople: An Important Research Topic. *Gansu Social Sciences*, 2005(4).
- [35]国家统计局. 中国统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2008.  
 National Bureau of Statistics of China. *Chinese Statistic Yearbook*. Beijing: Chinese Statistic Press, 2008.
- [36]周大鸣 高崇. 城乡结合部社区的研究: 广州南景村 50 年的变迁 [J]. 社会学研究, 2001(4).  
 Zhou Daming, Gao Chong. A Study on Community between Rural and Urban Area: The Social Changing for 50 Years in Nanjing Village of Guangzhou City. *Sociological Studies* 2001(4).
- [37] [38] Anthony Giddens. *The Class Structure of the Advanced Societies*. London. Unwin Hyman Ltd. 1973.
- [39]韩俊. 中国农民工战略问题研究 [M]. 上海: 上海远东出版社, 2009.  
 Han Jun. *A Research on Migrant Workers' Issue*. Shanghai: Shanghai Far East Publishing House, 2009.
- [40]刘林平 张春泥. 农民工工资: 人力资本、社会资本、企业制度还是社会环境? —珠江三角洲农民工工资的决定模型 [J]. 社会学研究, 2007(6).  
 Liu Linping, Zhang Chunni. "Migrant Workers' Wages: Human Resource Capital, Social Capital, Enterprise System or Social Environment—A Model of Determinants of Migrant Workers' Wages in the Pearl River Delta. *Sociological Studies*, 2007(6).
- [41]德姆希尔, 西尔维等. 农民工是中国城市的二等工人吗? ——一种相关的数学解析模型 [J]. 国外理论动态, 2009(8).  
 Demuxier, Xierwei. Are Migrant Workers the Second Class Worker in China? An Interrelated Mathematic Model. *Foreign Theoretical Trends* 2009(8).
- [42]周其仁. 机会与能力: 中国农村劳动力的就业和流动 [J]. 管理世界, 1997(5).  
 Zhou Qiren. Opportunity and ability: Employment and Mobility of China's Rural Labors. *Management World*, 1997(5).
- [43]卢俊秀. 和谐社会视野下的城市农民工问题学术研讨会综述 [J]. 社会, 2008(1).  
 Lu Junxiu. A Summarization of Academic Workshop on Urban Migrant Workers' Problems in A Harmonious Society Perspective. *Society* 2008(1).  
 (作者: 北京大学社会学系教授、北京大学中国社会与发展研究中心研究员, 北京 100871)

(责任编辑: 澹宁)

### Urbanization and Migrant's Citizenization Process

Liu Aiyu

[Abstract] That the extent of urbanization in 2009 was 47.6% by official statistics is really a phenomenon of spurious urbanization owing to its mobility population who have been living in urban area for 6 months or more. Main part of mobility population is rural migrant workers whose citizen rights are deprived. The research mainly discusses about the interaction of institution, structure and migrant's citizenization process from a historical perspective and points out the importance of empowerment for migrant workers. First, we should pay much attention to the migrant workers' citizenization issues in formulating national development strategy, put them into an integrated planning process and treat them as urban residents instead of labor force only. Second, we should comprehensively and systematically reform the current social policies (including household registration system), rather than just reform or even abolish household registration system itself. Third, we should make it possible that migrant workers could get enough income and have the capability to afford to their living in urban area esp. the capabilities of organizing and marketing.

[Keywords] migrant worker, urbanization, citizenization process

[Author] Liu Aiyu is Professor at Sociology Department, Peking University. Beijing 100871