

# 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\*

刘小年

**摘要：**本文运用马克思的人性思想对农民工市民化进行了共时性研究。分析发现：农民工市民化是农民工在城乡二元结构下，利用经济现代化的动力，根据国家政策，与城市相互交换，实现发展，由农民变成市民的；它受到了农民工的市民化意愿和能力、城市的市民化需求及容量的约束，在理论上具有平衡、主观、自利三种基本模式；实践中的农民工市民化，在整体上由于城市长期自私自利处于非均衡格局，造成了人的城市化滞后于地的城市化的不利后果。在研究结论的基础上，本文提出需要针对性采取推进城乡一体化、突出农民工发展主题、探索平衡的市民化模式、创新市民化容量问题解决方案及遵循有规划的渐进主义原则等措施。

**关键词：**农民工市民化 共时性 主体互动交换 模式 公共政策

**中图分类号：**F320 **文献标识码：**A

## 一、引言

农民工是中国现代化进程中伴随着工业化、城市化出现的特有社会群体。农民工市民化在历时性上具有与西方发达国家不一样的两步转变路径，即一种由农民到农民工，再由农民工到市民的发展过程（刘传江，2005）。由于历史是人们在社会中相互作用创造的，因此，农民工市民化特有的历时性过程在实践中也是由农民工、城市等相关主体的共时性互动实践完成的<sup>①</sup>。关于农民工市民化过程的研究，除了学术界讲的历时性阶段研究外，还要研究它的共时性即相关主体的互动实践。这也是实践提出的在农民工市民化政策研究上有重要意义的课题。《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》

---

\*本文研究受到国家社会科学基金项目“软法及其相关问题研究”（批准号：11BFX018）的资助。

<sup>①</sup>历时性与共时性是索绪尔（1980）研究语言现象时提出的一对概念，指系统研究的两个方向。历时性是一个系统发展的历史性变化情况，即过去、现在与将来；共时性则是在某一特定时刻该系统内部各因素之间的关系。从共时性来看，历时性是其背景。本文运用这对概念描述农民工市民化过程，将历时性研究看成对农民工市民化发展阶段的研究，将共时性研究视作对农民工市民化相关主体互动关系的研究。

提出了到2020年1亿左右农民工落户城镇的目标<sup>①</sup>。如期实现这一目标，需要在理论上先弄清楚农民工在市民化过程中与城市等相关主体互动实践的模式，并由此形成规划实施的具体政策，以科学引导相关主体的行动，协同应对农民工市民化实践中的问题，有序推进农民工市民化。

从现状看，学术界对农民工市民化政策的研究主要有三种思路：一是因素一对策路径的探索，二是过程一对策路径的讨论，三是现状一对策路径的分析。在因素一对策研究上，一方面，学术界一般性地探讨了影响农民工市民化的因素。如文军（2004）从宏观和微观角度分析认为，确定农民工市民化的影响因素，可以形成可行的市民化方向，并发现市民化初期政策与制度是主要影响因素，由此提出宏观的制度改革、中观的农民工社会资本积累、微观的农民工人力资本提升等策略。又如姜作培（2003）较早从中间障碍的角度指出了农民工市民化所面临的认识、政策、制度、信息与素质等障碍，提出应实现认识、城市发展方针、城乡户籍制度、就业机制、社会保障待遇、服务与管理等的“六统一”，以加快农民工市民化进程。另一方面，探讨专门的农民工市民化影响因素。如李强（2003）研究了户籍制度，认为它是东西方人口流动推拉作用上最大的区别，需要突出改革；郑杭生（2005）研究了农民工的市民化能力，提出为农民工“赋权”与“增能”的建议；刘传江、周玲（2004）研究了农民工的社会资本，提出要改变农民工的“边缘人”处境；张国胜（2009）研究了社会成本问题，提出了相关成本分担的原则与机制；钱正武（2005）研究了政府责任，提出要重视发挥政府职能、完善农民工相关的社会政策。

在过程一对策研究上，主要形成了以蔡昉（2001）的研究为代表的两阶段论和以刘传江（2005）与邹农俭（2002）等的研究为代表的三阶段论。蔡昉（2001）从劳动力转移的角度将农民工市民化划分为从农村迁移出去然后在城市定居两个阶段，强调要改革户籍制度，并据此统一城乡劳动力市场，促进农民工在城乡自由迁徙就业；刘传江（2005）主张农民工市民化经过农村退出、城市进入与城市融合三个环节，认为这一过程受到外部制度因素、农民工的市民化意愿与能力等因素影响，提出应放开城市劳动力市场、进行农地产权制度改革与将农民工纳入城市社保体系。邹农俭（2002）认为，农民转变成市民包括职业转换、地域转换与身份转换三个内容。在西方发达社会这三个转换是同步实现的，在中国则是一种特殊的分阶段演进路径，即：以职业转换也即职业非农化为起点，然后在地域上由农村流向城市，最后落户城市并在身份上变成市民。

在现状一对策研究上，形成了刘传江、周玲（2004）的“边缘性”，王春光（2006）的“半城市化”和陈丰（2007）的“虚城市化”三种代表性见解。在刘传江、周玲（2004）看来，农民工进城务工后在工作性质、居住分布、社会地位、社会心态及代际流动上都表现出边缘性，应与城市社区及政府共同努力，通过增加农民工的社会资本来解决边缘性问题。王春光（2006）发现，农民工处于一种介于回归农村与彻底城市化之间的“半城市化”状态，需要在城乡一体化中逐步解决。陈丰（2007）认为，农民工尚未真正融入城市，其市民化是一种“虚城市化”，需要通过农民工提高素质与政府创造良好社会氛围来改变。

<sup>①</sup> 参见：中共中央 国务院印发《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》，《国务院公报》2014年第9号。

总之，在农民工市民化的政策研究上，已有不少成果，它们为解决实践中的问题与完善公共政策奠定了基础。但已有研究仍然有待拓展与深化，以提升其科学性。比如现有研究所提政策建议大多处于主体行动与社会结构相脱节的状态（单菁菁，2014）。最典型的是，学术界通常将户籍等制度的改革作为农民工市民化的主要抓手，却忽略了这些制度改革背后相关主体的行动与选择。实践中新型城镇化战略实施的一个重大挑战是国家放松城镇户籍门槛，号召农民进城，农民工却意愿不足（秦立建等，2017）。特别是农民工市民化作为农民工在特定社会环境下与城市互动以变成市民的过程，学术界缺乏对这种共时性互动模式的理论研究与实践总结，影响到了所提政策建议的应用性。鉴于此，本文拟聚焦农民工市民化的共时性研究，在理论上探索相关主体互动的模式，并结合实践经验，提出相应的政策思考。

## 二、农民工市民化的共时性模式建构

### （一）研究假设

本文从马克思的人性思想出发研究农民工市民化的共时性问题。其理由是：第一，现有研究多以建立在个体主义经济人假设之上的西方农民乡城迁移理论为参照，忽略了农民工市民化的共时性问题，从学术创新的角度来看，需要寻求新的研究假设；第二，马克思的人性思想强调人的社会性，与西方农民乡城迁移理论的研究假设不一样，有利于揭示农民工基于中国特殊社会条件形成的市民化路径个性；第三，马克思的人性思想主张人是在社会下生存的个体，有利于建构人与社会互动的机制；第四，农民工市民化是中国特色社会主义建设中提出的命题，在理论上需要马克思主义包括马克思人性思想的指导。

马克思人性思想的基本观点有：人是现实的有生命的个体，为了维持生命，需要面向自然开展物质生产；同时，由于个体弱小，又需要与他人互动交流，以社会方式进行生产，并在其中产生一定的社会关系与政治生活<sup>①</sup>。换句话说，人的社会生活是人的发展即人的需要实现的过程，与经济、政治、社会、生活等方面相关，是以社会生产为基础，在具体的社会条件下通过社会交换机制完成的，并受到政治上层建筑的调节。

### （二）农民工市民化的本质、影响因素与历时性

依据马克思的人性思想，可知农民工市民化的本质是农民工的发展，是农民工与城市互动交流，由具体社会条件即城乡二元结构之下的社会生产也即经济现代化推动，并通过上层建筑即政府政策调节而转变为市民的过程，会引起经济、政治、社会及生活等方面的变化。

从农民工市民化的本质可以发现，它受到经济现代化、国家政策、城乡二元结构以及相关主体即农民工与城市等因素的影响（刘小年，2017a）。其中，经济现代化是农民工市民化的动力，这也符合马克思的思想，即社会发展建立在物质生产之上；城乡二元结构是农民工市民化的具体社会条件，正是由于特殊的城乡二元结构，农民工在经济现代化下的乡城迁移才呈现出中国路径；国家政

<sup>①</sup> 参阅：《马克思恩格斯选集（第一卷）》，第67、79、344、71页，北京：人民出版社，1995年。

策是政治的产物，也是调节社会的工具，在实践中提供农民工乡城迁移的规范；农民工与城市则是农民工市民化中一对基本的互动交换主体，农民工市民化就是通过农民工与城市的互动交换实现的。

分析这些影响因素之间的关系，可以发现，经济现代化、国家政策与城乡二元结构都是宏观的外部环境因素，农民工与城市则是在这种外部环境下活动的主体。根据系统必须适应其环境的原理，农民工市民化的发展变迁是由其外部宏观因素决定的，具体则是由相关主体的互动完成的。也即将这些外部宏观因素看成决定农民工市民化历史演进的因素，并由此初步讨论其历时性过程。从马克思的人性思想来看，这样探索也是合理的，因为社会发展在马克思看来本身是物质生产即经济、上层建筑即政治、经济基础即社会关系结构等之间矛盾运动的结果。沿着这样的思路分析，首先，可以得到学术界所讲的农民工市民化两步转变路径，即由经济现代化推动的农民乡城迁移、转变成市民的过程，在城乡二元结构的作用下，表现为农民先变成农民工，然后再逐步获得与市民同等的待遇。其次，这种两步转变路径的具体展开又受到国家政策的调节，由此可以发现农民工市民化历时性演进的第二种机制，即国家政策设置农民工市民化阶段的机制（刘小年，2017b）。从实践来看，也正是如此：一开始，国家根据农村率先改革、农业生产力显著提升、农业劳动力大量剩余的现实与城市开始改革开放、引进外资不断增长导致的劳动力需求，放开了农民进城务工经商的口子，农民开始冲破传统的城乡分割的二元经济结构，走向城市找工作，变成农民工，实现经济市民化，也即职业非农化；然后，国家又根据城乡一体化发展的需要，实施新型城镇化战略，提出1亿左右农民工落户城镇的目标，在总体上开启了农民工身份转变的过程，也即农民工社会市民化阶段<sup>①</sup>。可以合理预期，在农民工落户城镇后，国家会帮助他们以合法身份参与城市社区自治，实现政治市民化；最终国家会扶持农民工满足其像市民一样生活的愿望，在生活上彻底融入城市，实现生活市民化。

由于历时性是由主体的共时性互动实现的，下面进一步探索农民工市民化的共时性模式。

### （三）农民工市民化的共时性模式

农民工市民化的共时性实践是农民工与城市等主体的互动过程，从马克思的人性思想来看，就是一种社会交换过程。社会交换，作为社会生产的条件与组成部分，从人类文明史来看，可以从商品供需的角度来分析<sup>②</sup>。也即它要顺利进行，双方必须都要有真实的交换意愿即需要，也都要有能满足对方意愿的交换条件即供给。具体到农民工市民化，要顺利实现城市接纳农民工成为市民，农民工必须要有市民化的意愿与能力；同时，城市要有市民化的需求与容量<sup>③</sup>。也即农民工市民化，从社

---

<sup>①</sup>对农民工市民化第一、第二阶段排序，有如下考虑：第一，农民工在城市的融入包括身份转变必须以职业非农化即在城市获得就业为前提；第二，虽然就个体来看，农民工市民化的进展有先有后，但这并没有否定社会身份市民化须以职业非农化即经济市民化为先决条件的逻辑；第三，从总体上说，在实践中大多数普通农民工都是国家在新型城镇化规划中提出1亿左右农民工落户城镇的目标后，才展开社会市民化进程与考虑落户城镇改变农民身份的。

<sup>②</sup>参阅：《马克思恩格斯选集（第一卷）》，第355-356页，北京：人民出版社，1977年。

<sup>③</sup>到目前为止，实践中农民工市民化总体上主要经历了经济市民化阶段，正处于社会市民化阶段，本文对农民工市民化共时性四因素内涵的界定，也依照这种实践进程而定。即农民工的市民化意愿指农民工的城市就业或落户需要，市

会交换的角度来说，是这四种因素相互作用的结果。由此，可以得到农民工市民化的共时性模式，如表 1 所示。

表 1 农民工市民化的共时性模式

	农民工	城市
需要	市民化意愿	市民化需求
供给	市民化能力	市民化容量

由表 1 可以得到农民工市民化的三种基本模式：

(1) 平衡模式。即在农民工市民化中，农民工的市民化意愿与城市的市民化容量对接、农民工的市民化能力与城市的市民化需求匹配。

(2) 主观模式。即农民工的市民化意愿与城市的市民化容量不相匹配，这是一种农民工或城市在市民化中互动时的主客观矛盾状态。比如，实践中特大城市的农民工市民化意愿高，但在控制特大城市规模的政策下，城市紧闭入户大门；或者如广东实行的积分制中，政府一厢情愿地下达农民工入户指标，但实践中许多城市的指标经常用不完（刘小年，2015）。

(3) 自利模式。即农民工的市民化能力与城市的市民化需求不相匹配，实践中常常通过城市设置市民化条件的形式表现出来。城市设置市民化条件，自然是为了城市的利益。比如，农民工中的极少数优秀分子在城市积分制户籍改革中，因其能力或贡献大大超过城市设置的积分入户条件，在户籍改革中往往享受优待，甚至可以不受指标限制而直接落户城市；再如，城市造城运动中因“被上楼”与“被城镇化”而面临城市就业与适应难题的农民工，其能力往往达不到正常市民化即稳定就业与维持城市平均生活水平等条件（杨欣欣，2016），也被政府强行改变户口性质转变为市民。

这三种模式，除第一种达到市场供需均衡外，其它都是非均衡状态。均衡状态，作为理想的市场格局，是一种主体间利益和谐共生的关系，需要主体平等，而这离不开外部的政策制度与经济社会环境的支撑。在农民工市民化实践中，由于相关主体即农民工与城市的地位存在天然差别，加上外部宏观的经济现代化进程、城乡二元结构条件以及国家政策并不总是导向平等的，因此，在农民工市民化的过程中会出现各种具体的均衡或非均衡模式。进一步形成关于农民工市民化实践路径的科学知识，需要对实践经验进行解读与总结。

### 三、农民工市民化的共时性实践：经验、问题与对策

#### （一）农民工市民化共时性实践的总体情况

总体上讲，农民工市民化经历了经济市民化阶段，正处在社会市民化阶段，如表 2 所示。

---

市民化能力指农民工的就业或落户能力；城市的市民化需求指城市设置的农民工就业或入户条件，市民化容量指城市提供的农民工就业或入户指标或相关公共服务。

表 2 农民工市民化共时性实践的具体模式

农民工市民化的阶段	农民工市民化的实践	农民工市民化的实践特点	农民工市民化的实践模式
经济市民化	“离土不离乡”	农民工与城市在就业上供需相互匹配	总体上为平衡模式
	“离土又离乡”之“民工潮”	在农民工的就业意愿高于城市提供的就业容量的形势下，城市排斥农民工就业	主观模式与自利模式
	“离土又离乡”之“民工荒”	在农民工就业由供给大于需求走向供给小于需求的背景下，城市开始善待农民工，给予其同工同酬权利	走向平衡模式
社会市民化	自理口粮户口	农民工在务工地集镇落户，既满足了集镇经济发展的要求，又实现了农民工身份转换的愿望	总体上为平衡模式
	蓝印户口及买卖户口	城市抽取农民工的经济资本	自利模式兼主观模式
	农地换户口	城市廉价获取农民工的土地资源	主观模式
	成都城乡一体化	在城乡公共服务均等化的基础上满足农民工自由迁徙的意愿	总体上为平衡模式
	广东积分制	选择性地吸纳农民工落户城镇	主观模式为主，局部有自利模式影子
	上海居住证入户	实施面向中高级人才的户籍改革	自利模式兼主观模式
	新型城镇化以来的实践	在特大、超大城市限制农民工入户 在大中小城市放开农民工落户 全面推行居住证制度	自利模式兼主观模式 主观模式 总体上为平衡模式

## （二）经济市民化阶段的共时性实践

经济市民化有两个阶段。第一个阶段，20世纪80年代早中期，表现为“离土不离乡”、进厂不进城。随着党的十一届三中全会将国家工作重心转向经济建设与改革大幕在农村率先拉开，农业生产率迅速提高，农村形成了大量剩余劳动力，农民产生了向非农产业转移以获取更多经济收入的愿望；同时，在农村发展中乡镇企业异军突起，生成了巨大的劳动力需求。这样，两者自发对接，形成了农村劳动力“离土不离乡”模式。这种模式中农民工的意愿通常是获取兼业收入，即农时务农、闲时做工，其能力表现为有一定文化的体力劳动者；集镇的需求是有一定文化的体力劳动者，容量方面体现为乡镇企业发展提供的劳动力岗位。它是农民与城镇互动实现职业非农化即变成农民工的一种大致平衡模式。据统计，1983~1988年，乡镇企业共吸纳了农村劳动力6300万人（中国农民工问题研究总报告起草组，2006）。

第二个阶段，20世纪80年代末期到新型城镇化战略实施前，表现为“离土又离乡”。它又包括两个小阶段。其中，第一个小阶段为“民工潮”时期，即80年代末到2003年之前。该小阶段主要

体现为主观模式，即总体上进城找工作的农民工数量大于城市向农民工提供的就业容量；以及在此形势下的自利模式，即城市设置限制性管理与招聘农民工的条件，使进城找工作的农民的就业能力与城市的招工要求有一定的差距。其背景是：随着国家改革的重心转移到城市，城市较高的收入水平对农民工产生了巨大吸引力，加之乡镇企业吸纳劳动力能力下降，农民工潮水般地涌向城市就业；同时，随着改革开放、引进外资，城市也在不断增强就业吸纳能力。但是，由于长期城乡二元经济结构的影响，特别是此时我国人口绝大多数为农民，农村累积了数以亿计的剩余劳动力，而城市刚改革开放、吸纳能力总体有限；也由于传统城乡分治的社会管理体制刚开始改革，为了维护城市秩序；城市对前来就业的农民工挑肥拣瘦，在政策上以管理农民工为理念，如限制农民工的找工作时间、就业岗位，要求农民工提供各种证件，甚至在极端情况下禁止农民工进城找工作等（刘小年，2006）。此时，农民工的意愿是进城找到一份稳定的且相比务农收入高的工作，就其能力而言他们总体上是初中及以下文化程度、以青年人为主各年龄阶段的人参差不齐的体力劳动者；城市则希望从进城的农民中招聘有一定文化程度如初中毕业、年轻如通常要求25岁以下的体力劳动者，以满足它引进外资与发展私营经济产生的劳动力需求，也包括国有企业、集体所有制企业产生的少量临时工需求。第二个小阶段为2003年“民工荒”爆发到2014年新型城镇化战略实施前，为经济市民化逐步走向平衡模式的阶段。这种发展的主要背景在于劳动力供求结构由此前的供大于求开始向供小于求变化，因而在就业上开始突破前一阶段的主观模式，城市被迫调整就业需要包括务工要求，使农民工的能力与城市的需求逐步走向匹配。相关的背景，除劳动力市场供求变化外，还有两个基本事实：其一，工业化由初中期向中后期发展，也即城市经济转型升级需要企业善待农民工，以培养形成更高素质的劳动力；其二，国家提出科学发展观、“以人为本”，自上而下推动城市保障农民工合法权益，主动实现了农民工政策的转向，即由管理农民工走向管理与服务农民工并重。这样，经济上对农民工进城就业的排斥被逐步消除。此阶段，农民工的意愿主要是追求平等的就业权利。能力方面，在“民工荒”下越来越多的农民工学会了“用脚投票”，并且在代际变化下新生代农民工拥有了更高的文化程度与职业技能。城市的就业需求主要是要有充足的劳动力，同时与城市经济发展相适应对劳动力素质也产生了更高期望；其就业容量主要是城市经济转型升级在服务业发展及市场深度开发等方面提供了可供农民工挑选的新岗位，并且在多年经济发展后有条件逐步解决农民工的社保、教育培训等权益问题。

### （三）社会市民化阶段的共时性实践

社会市民化，即农民工改变社会身份，将户口迁往城市的过程，主要有以下7种形式的实践：

1.自理口粮户口。1984年10月，国务院下发《关于农民进入集镇落户问题的通知》，规定凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民，有固定住所、经营能力或在集镇企事业单位长期务工的，准予他们及家属落户常住户口，发给“自理口粮户口簿”，统计为非农业户口；要求粮食部门做好加价粮油供应，并要求地方政府为他们提供住房服务。

此种实践中，农民工的意愿是转变农民身份，能力是要求能在集镇稳定就业——包括务工、经商、办厂等；集镇的需求包括稳定吸纳农村劳动力与形成新的城镇消费者、促使城镇发展，其容量

主要是乡镇企业快速发展形成的经济支撑。这无疑属于平衡模式：它考虑到了人口大量乡城迁徙的事实及其城乡经济发展的促进作用，而且也对大城市不构成压力。据统计，到1986年，全国累计办理自理口粮户口163万多户，共454万多人（陆益龙，2003）。

2.蓝印户口及买卖户口。蓝印户口为20世纪90年代，城市以投资、购房等为条件向农民提供的一种可转为常住户口的户口类型。如1993年12月，上海市政府发布《上海市蓝印户口管理暂行规定》，允许在上海投资20万美元或100万元人民币或购买100平方米外销住房的人包括农民工申请蓝印户口，并在达到规定年限后申请转为常住户口；取得蓝印户口的，可在子女教育、计划生育、医疗卫生、就业、申领营业执照等方面享受与当地常住城镇户口人员一样的待遇。从1992年起，各地还掀起以集资为由向社会出售“城镇户口”的热潮，一般地级市户口售价0.5万~1万元，县级城镇户口0.2万~0.5万元。据估计，当时全国共卖出户口约300万个，收入250亿元（陆益龙，2003）。

在这些以经济能力为条件的户籍制度改革中，农民工的意愿是获取城镇户口及相应的公共服务，但所需具备的能力除少数经济实力拔尖者外，大多数农民工都达不到；城市的需求则是获得经济资本或财政收入；其容量在收取巨额入户费用后不是问题。这是一种以自利为主要特征的模式，因为绝大多数农民工的能力达不到城市的要求，而城市是基于自己的需要选择性地吸纳农民工。这种自利特征的模式实际上限制了农民工落户城市的容量，在此之下普通农民工只能“望城兴叹”，因此，又有主观模式的色彩。

3.农地换户口。1990年年初，浙江在全国最早为失地农民购买保险，变一次性的补偿为终生保障。10年后，学界提出“土地换社保”的农民工市民化模式（曾祥炎等，2005）。此后，这一模式在全国各地逐步流行，最典型的是2010年重庆统筹城乡改革试验，农民包括农民工在交出土地后可换来城市户口及一定的现金补偿。

在这种改革中，农民工的意愿是城市社保与户口，其能力则是对农村承包土地与宅基地的一定处置权利；城市的需求则是农村土地，其容量主要是提供一定数量的城镇户口指标及相应的社会保障服务。城市通过土地换户口掠夺农民工的土地权益，造成农民工落户意愿不强，甚至在政策实际实施中因农民工抵制不得不暂缓入户农民工交出土地，如重庆的农民工市民化实践是一种典型的农民工的入户意愿小于城市提供的落户容量的主观模式。

4.成都城乡一体化。2010年，成都市出台《关于全域成都统一城乡户籍实现居民自由迁徙的意见》，决定在成都行政区划内，实施户口在居住地凭合法固定居住证明登记的制度，以求户籍城乡统一、居民自由迁徙。该政策明确，农民包括农民工迁移户口不会改变其承包农地的权益，并以多年逐步投入形成的城乡一体化就业、社保、住房保障、教育、计划生育等公共服务均等化为条件，保障改革的推进与公民的政治参与等各项平等权利的实现（刘鹏宇，2012）。

该户籍政策实施中，农民工的意愿是追求自由迁徙与享受平等的公共服务，其能力包括由公民权利形成的参与能力与作为劳动者形成的生产能力等；城市的需求则是追求城乡一体化，如通过人口自由流动来提升资源配置效率、统一城乡公共服务以促进乡村发展进而带动城乡协调发展，其容量则是通过多年财政投入形成的城乡公共服务均等化条件。无疑，这是具有平衡模式性质的试验。

5.广东积分制。2010年，广东省出台政策，在全省专门针对农民工群体推行以总量控制、积分轮候为原则的落户城镇政策，目标是扩大内需、服务城镇化。落户者可享受与市民同等的公共服务，但未配套解决农地改革、住房保障与参与城市社区分红等问题（刘小年，2011）。积分制中，农民工的意愿是获得城市户籍身份与享受城市公共服务，如解决子女在公立学校就学问题等；能力上讲，作为普通劳动者，他们总体上都能够在城市获得稳定就业并负担基本生活开支，但其市民化成本的支付能力有限，如要与城市居民一样购买商品房的，则他们的能力明显不足。城市的需求是应对2008年全球金融危机的影响，通过城镇化扩大内需、启动消费；容量在入户指标总量控制下有保障。

这是一种以主观为主要特征的模式：一方面，城市想吸纳年轻或有资本的优秀农民工落户，另一方面，有小孩的年纪较大的农民工想落户城市，但城市又在积分分值标准上予以限制。因此，实践中出现了有限的落户指标还用不完的现象。同时，对有小孩的年纪较大的农民工来讲，又呈现出他们的能力小于城市需求的状态，即积分制有自利模式的影子。

6.上海居住证入户。2002年，上海对大专以上学历的外地来沪就业人员推出居住证制度，2009年又进一步实施持有居住证人员申办上海户口办法：对领证7年；持证期间参加上海市城镇社会保险满7年与依法缴纳所得税；被聘为中级及以上专业技术职务或者具有技师（国家二级以上职业资格证书）以上职业资格，且专业及工种对应；无违反国家及本市计划生育政策规定行为、治安管理处罚以上违法犯罪记录及其他方面的不良行为记录的人员，准予落户（刘鹏宇，2012）。

这种入户方式中，农民工的意愿是获得城市户口及相关公共服务等福利，作为普通劳动者其能力大多数达不到政策要求；城市的需求则是外来人口中各类中高级人才，通过总量控制也可以解决落户容量问题。无疑，这是一种自利模式，实践中大多数农民工的能力远低于城市需求。从另一角度讲，大城市户口对普通农民工还是有“含金量”的，只是这些城市提供的指标不足，因而限制了人们的落户行动，即这种方式又带有主观模式的特点。

7.新型城镇化以来的实践。2013年，国家推出新型城镇化战略，在规划中将普通农民工落户城镇作为主要任务进行部署，就政策内容来看，对农民工市民化采取了“两条腿”走路的方针，一是落户方式，二是居住证方式。在落户方式上，实施城市梯度户籍改革政策，即在总体上控制特大与超大城市户口的同时，放开其它城市户籍；在居住证方式上，于全国全面推行，将持证年限与公共服务挂钩，即通过居住证方式渐进式地向农民工提供均等化的公共服务。

具体而言，在落户方式方面，超大与特大城市与上海曾经实施的居住证入户方式一样，是一种自利为主兼有主观色彩的模式。大中城市的落户方式，从各省公布的相关户籍改革文件来看，是一种有条件准入制，通常规定几年社保再加稳定就业与居住的入户申请条件，满足条件的农民工就可迁入户口，未认真讨论如何为农民工提供公共服务、解决其住房等问题，大中城市的需要主要是稳定的劳动力供应与扩大城市消费；农民工则落户意愿不足。这是一种农民工落户的主观模式。小城市在落户上无条件放开，欢迎农民工投入劳动力与资本，但在容量上未配套好产业与政策；农民工对落户小城市的意愿也不足，但其就业与生活能力总体上则不存在问题。这也是一种主观模式，农民工的落户意愿低于城市的入户容量。

在居住证方式方面，城市主要追求稳定的劳动力供给，其容量可在经济发展中通过配套公共服务获得满足；农民工的意愿是稳定就业、改善生活、逐步分享城市发展的成果，其能力作为一种已长期在城市就业的群体不存在大的问题。它是一种具有平衡模式的市民化形式。

#### （四）农民工市民化共时性实践的经验与存在的问题

通过以上对实践模式的梳理，可以得到如下几条基本经验：一是市民化中农民工与城市都是理性的主体，都有自己的需要，应相互尊重，平等合作，追求利益和谐共生；否则，就难以达成普通农民工市民化进程有序展开的较理想的平衡模式。如实践中社会市民化阶段的买卖户口、农地换户口、广东积分制、上海居住证入户等，都没有尊重普通农民工的需要、反映他们的现实条件与维护他们的权益。因而，不是普通农民工积极性不高，就是对他们进行排斥，达不到城市广泛吸纳农民工以扩大内需与推进新型城镇化的目标；又如经济市民化阶段之“民工潮”阶段，城市对农民工不但在社会上排斥，在经济上也未能实现其市场经济之平等权利，在政策上将农民工当作廉价劳动力来管制，产生了学术界讲的“城市病”与“农村病”；最终这种非平衡模式在形势变化即“民工荒”后才向平衡模式过渡，即逐步实现农民工与城市户籍人口在就业上的同等权利。

二是农民工与城市在市民化中都有各自的条件，应根据这种客观条件，逐步实现市民化目标。正如学术界所讲的，农民工市民化具有过程性。这种过程性更现实地表现在农民工与城市等相关主体的市民化条件上，如农民工现实的市民化能力与城市客观的市民化容量。只有逐步创造条件，提升农民工能力与扩大城市容量，才能顺利实现亿万农民工落户城市的目标。也即农民工市民化不能再走“掐尖式”的市民化老路，如蓝印户口、上海居住证入户等那些曾在实践中让大多数农民工望而却步的方式；也不能是地方政府不作为的市民化，如新型城镇化中大中小城市都基本放开了户籍，但未主动配套相关就业与公共服务，因而农民工意愿不高，市民化进展缓慢。

三是农民工市民化作为农民工融入城市的过程，虽然直接地只有农民工与城市两个基本主体，但由于农民工来自农村，这种过程处在城乡二元结构之下。因此，既不能单从农民工或城市的需要出发考虑问题，也不能局限在城市空间与城市发展范围内分析问题，而必须将城市与农村联系起来观察，把农民工市民化放到城乡关系调整的背景下来处理，追求城乡协调发展与一体化。实践中的平衡模式，如经济市民化中的“离土不离乡”与社会市民化中的自理口粮户口、成都城乡一体化试验以及新型城镇化中的居住证方式等，因适合相应的城乡关系，农民工与城市形成了利益共生关系；反之，那些非平衡模式，如经济市民化中的“民工潮”阶段与社会市民化中的蓝印户口、农地换户口、广东积分制等，都存在一定程度的城市利益偏好，存在从农村抽取资源或忽略城乡协同发展等问题，因而普通农民工不是直接抵制、就是意愿不足，政策的实践效果十分有限。

从农民工市民化的共时性实践中也可发现如下两个主要的相互关联的问题：一是城市自私自利问题，二是人口城市化滞后于土地城市化问题。这两个问题，第一个可以看成原因，第二个可以说是结果，即由于城市在实践中长期实施自私自利的市民化策略，绝大多数农民工被阻挡在城市大门之外，造成了人口城市化落后于城市经济扩张即土地城市化的后果。从前面梳理的农民工市民化共时性实践可以发现，长期以来，大多数地方的农民工市民化实践都属于非理想的非均衡模式。其中，

在经济市民化阶段，除 20 世纪 80 年代的“离土不离乡”与“民工荒”以来是大致均衡的平衡模式外，1989~2000 年“离土又离乡”的“民工潮”是非均衡的模式。在社会市民化阶段，除 20 世纪 80 年代的自理口粮户口与 2010 年的成都城乡一体化试验、新型城镇化中的居住证方式是大致均衡的平衡模式外，90 年代的蓝印户口、从 20 世纪 90 年代发端延伸到 2010 年的农地换户口、2010 年的广东积分制、上海居住证入户到新型城镇化中控制特大与超大城市户口的实践，都是非均衡模式；都是城市根据自己的需要来操作，设置就业或落户的限制性门槛以排斥普通农民工，或者以落户的名义变相掠夺农民工的土地、资本等资源的自私自利活动。其中：经济市民化阶段的“民工潮”时期，农民工未能与城镇工人实现同工同酬，主要是城市根据劳动力市场供大于求的形势、利用城乡不同的户籍制度来维护城市户口就业人员的利益。社会市民化阶段的蓝印户口与买卖户口，主要是城市利用其控制的户籍资源从农民工那里获取经济资源；农地换户口存在城市利用城乡不同的户籍制度廉价掠夺农民工土地的嫌疑；广东积分制的目的是通过吸纳农民工落户，将农民工可能寄回农村的钱用来增加城市消费，即扩大内需，同时选择性地吸纳城市经济发展需要的在年龄、能力、资本、道德等方面较优秀的农民工，以稳定城市劳动力队伍；上海居住证入户更是选择性地向农民工中的极少数上层人才与资本所有者；目前推行的新型城镇化中，特大、超大城市入户跟以前的上海居住证模式一样，而大中小城市总体上都只是空谈放开户籍，并未在公共服务配套上采取实质性行动，都还是从城市利益出发的。

由于长期以来，作为农民工主要流向的大中城市只有少数优秀的农民工能够符合其落户条件，这样带来的一个实践中的严重后果，就是人口城市化落后于土地城市化。如 2000~2011 年，城镇建成区面积增长了 76.4%，远高于城镇人口 50.5% 的增长速度；农村人口减少了 1.33 亿人，农村居民点用地却增加了 3045 万亩<sup>①</sup>。城市自私自利的非均衡的农民工市民化模式，一方面使城市难以获得稳定的合格劳动力，与经济转型升级的形势不相符合，另一方面也使农村人户大量分离、农民工难以彻底从农地转移出去、农地改革与规模化经营受阻，也即农业现代化与新型工业化双双受到影响。因此，新型城镇化战略在实施中必须直面这一问题，并采取可行办法加以解决。

#### （五）改进农民工市民化共时性实践的对策

新型城镇化下的农民工市民化实践，面临被城市自私自利的非均衡路径锁定的风险，需要从相关环境条件、主体关系、互动模式、突出问题处理及路线安排等方面创新政策：

1. 认真落实城乡一体化。农民工市民化共时性实践要达到农民工利益与城市利益和谐共生的均衡状态，实现有序推进，需要城乡一体化发展环境的支撑。由此需要克服农业现代化发展的短板，并推进城乡公共服务均等化，为农民工在城乡自由迁徙创造必要条件。其中一个重要方向，是根据农民工的代际变化和老一代农民工返乡的需要，加强小城市包括县城及其它城镇的产业配套，为农民工返乡就业与市民化创造经济条件（宁光杰、李瑞，2016）。

2. 切实尊重农民工的发展权利。在相当长的时间内，农民工市民化实践都可以说是一种城市自

<sup>①</sup>参见：中共中央 国务院印发《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》，《国务院公报》2014 年第 9 号。

私自利的活动：第一，没有将农民工作为这种活动的基本主体，为其提供市民化的制度化表达渠道；第二，也没有给予农民工必要的尊重，并在政策制定中反映他们的需要；第三，也没有为农民工的发展积极提供有效的教育培训与组织建设等公共服务，以帮助他们克服其在人力资本与社会资本上的不足；第四，在各种经济与社会政策中常常排斥绝大多数农民工，使他们长期处于边缘化的境地，由此也制约了其市民化的意愿与能力。实施新型城镇化战略、让普通农民工顺利落户城镇，必须改变城市自私自利、轻视农民工发展权利的市民化模式，其核心是尊重农民工的发展需要并帮助农民工在新型城镇化中实现他们的需要。要结合农民工分层的现实，根据农民工的需要，在市民化中分类施策，特别是要关注解决老一代农民工的回流问题、新生代农民工的市民化能力问题及农民工落户城镇过程中的入户手续等现实问题。

3.积极探索各种平衡的市民化模式。农民工市民化的平衡模式中，农民工与城市的需要与条件能够相互匹配，达到利益和谐共生的结果。在实践中有利农民工市民化的有序展开，以顺利达到新型城镇化的目标。而过去长期以来的农民工市民化实践大多是非平衡模式，如何创新模式以突破这种路径锁定局面，是推进新型城镇化中农民工落户城镇必须解决的重要问题。可以将农民工的意愿与城市的类型相结合进行探索：其一，考虑对有市民化意愿且在家乡中小城市就近就业的农民工实施就地市民化，这样农民工有意愿、能负担生活开支——一般中小城市生活成本不是很高，同时这些城市本身的产业发展也需要吸纳农民工、可以保障农民工稳定就业；其二，考虑对有市民化意愿且在大城市就业的农民工，采取流入地负责任的准入式市民化与居住证模式，前面已讨论过居住证模式的平衡性，主要针对市民化能力较弱而达不到城市要求的农民工，准入式市民化是实施新型城镇化后的地方方案，即以一定的社保年限、稳定就业与居所为条件，允许农民工入户，但未提到如何配套公共服务，因此需要补上这一政策短板，以形成必要的市民化容量，即变成负责任的模式，这样也能基本达到农民工的意愿、能力与城市的需要、容量的对接；其三，考虑对有市民化意愿且在特大及以上城市就业的农民工，除其中极少数精英按国家控制特大城市规模的户籍政策入户外，绝大多数农民工因无法负担融入城市的巨额成本，如能选择在这种城市周边的规模小一些的城市实现市民化，这样就有可能达到农民工与城市在市民化中的需求与供给之间的匹配，只是需要打破农民工市民化政府在管理上按行政区划配置资源如城市只对本市农民工落户负责的方式，以区域与城市群协作的方式提供资源；其四，考虑对无市民化意愿的农民工，如其中愿意长期在城市就业的农民工实施居住证管理，对想返乡的农民工则在新农村建设中提供创业与生活帮助，让他们各得其所，都有所发展。

4.创新解决市民化容量问题。农民工市民化当前面临农民工意愿不足的问题，在其背后的实质是城市提供的容量不够。由于城市容量不够，对农民工的吸引力下降，甚至出现了逆城市化现象，与新型城镇化背道而驰，必须正视与解决。基本的方法当然是提高城市的市民化容量，如改变当前城市在一定程度上空谈放开户籍，却不想办法为农民工提供好的公共服务的局面。如果能有好的公共服务，农民工落户后能在城市过上比落户前那种农村户口、城市打工更好更稳定的生活，自然会增强市民化意愿。而要提供好的公共服务，显然需要解决成本问题。对此，流行的思路是建立农民

工市民化成本分担机制。这是一种分配的思路，在当前经济景气下行、政府财政赤字增加的情况下，显然不能单靠这种“独木桥”的方式。在此，可以换一种思路，从生产角度考虑，通过增加社会财富形成农民工市民化巨额成本支付的坚实基础，即将分配与生产的思路结合起来。具体可以考虑经济转型升级对技术工人的呼唤<sup>①</sup>，通过将大多数农民工纳入职业培训转变为技工的方式，推动产业升级、经济稳定发展，从而为农民工市民化成本问题的解决创造条件。

5. 坚持有规划分步骤渐进的市民化。农民工市民化是一个过程，受客观条件的约束，应该分阶段、有步骤地展开，因此，相关主体的共时性实践必须反映这种渐进的过程：第一，需要细化新型城镇化的目标与路径，制定农民工市民化的具体规划，形成有进度安排、资源配置、责任划分与监督约束的发展路线；第二，农民工市民化涉及政府、市场与城乡社会等多个主体，是一项系统工程，基于我国政府支配型市场经济的特点，需要政府发挥主导作用，引导并协调各种主体协同发展，因此，要针对新型城镇化规划颁布后，地方行动较缓慢、整体上农民工落户进度无明显起色的状况，将农民工市民化作为各级政府绩效评价的重点事项，通过绩效考核来推动，以加快进程，保障新型城镇化规划之亿万农民工近年落户城镇的目标顺利实现；第三，在推动农民工市民化工作中，要注意农民工市民化前后发展阶段工作的统筹，如当前亟需将社会市民化的落户工作与此前的经济市民化如提升农民工职业能力结合起来，并前瞻农民工落户后参与城市社区治理可能面临的矛盾，做好相关预案，以保障城市和谐。

## 四、结论与创新点

### （一）本文结论

农民工市民化具有不同于西方发达国家农民变市民那种职业与身份同步转变的过程，研究它的实现需要探索相关主体互动实践的共时性机制。这也是新型城镇化规划中亿万农民工落户城镇目标的达成，在政策研究上提出的必须回答的重大课题。学术界对农民工市民化政策的研究，虽然从因素、过程、现状等出发分析对策的路径讨论得很多，但缺乏对农民工市民化相关主体即农民工与城市互动实践共时性的探索。

本文从马克思的人性思想，即关于人的发展的社会互动交换本质出发，发现农民工市民化是在经济现代化、城乡二元结构、国家政策等因素影响之下，由农民工与城市等相关主体互动交换实现的，直接受到农民工的市民化意愿与能力、城市的市民化需求与容量等制约，在理论上具有平衡、主观、自利等基本模式。以此检讨实践中的农民工市民化，本文发现，长期以来农民工市民化总体上都是城市自私自利的非平衡模式，产生了人口城市化滞后于土地城市化的不良后果。因此，如何突破以往农民工市民化自私自利模式的路径锁定，成为政策研究的重要方向。为此，本文提出了五个方面的政策思路，即认真落实城乡一体化、切实尊重农民工的发展权利、积极探索各种平衡的市民化模式、创新解决市民化容量问题及坚持有规划分步骤的渐进市民化。

<sup>①</sup>参阅：魏倩、夏晓伦：《厉以宁：中国低素质劳动力要转向技工时代》，<http://finance.people.com.cn/GB/16703905.html?qeiqgmplufbjjggt>。

## （二）创新点

本文研究的贡献，主要是在理论上建构了农民工市民化中农民工与城市互动实践的模式，同时总结实践，对公共政策进行了反思。具体来说，有如下学术创新点：

一是系统梳理了学术界关于农民工市民化政策研究的文献，在学术界现有历时性研究的基础上，提出农民工市民化共时性研究课题。

二是运用马克思关于人的发展的社会互动交换本质的思想，重新界定了农民工市民化的本质，揭示了它的影响因素与历时性阶段，并在此基础上对农民工市民化相关主体的共时性实践模式进行了探讨，指出了农民工市民化共时性实践的四个基本因素，即农民工的市民化意愿与能力、城市的市民化需求与容量，建构了农民工市民化共时性实践理论上的三种基本模式，即平衡模式、主观模式和自利模式。这在农民工市民化过程基础理论研究上实现了重大创新。

三是对农民工市民化的初始阶段即经济市民化也即职业非农化、与递进阶段即社会市民化也即农民工转变身份落户城镇的实践，运用农民工市民化共时性理论模式加以分析，较全面地总结了农民工市民化的具体实践模式、取得的经验与存在的问题，为推动农民工市民化实践取得突破与进展提供了操作方向。

四是对当前实践中应进行的政策创新进行了思考，特别是其中对可供采纳的农民工与城市在市民化中利益和谐共生的平衡模式的讨论、对农民工市民化城市容量主要是成本问题的生产视角的研究，在学术上是完全有新意的，这些思考与对农民工市民化中尊重农民工发展权利与城乡一体化环境营造及有步骤渐进推动思路的呼吁等，对突破长期以来农民工市民化的非均衡格局、解决农民工市民化意愿不足难题、推进农民工市民化有序发展、顺利实现新型城镇化亿万农民工落户城镇的目标，有着重要的公共管理价值。

## 参考文献

1. 蔡昉，2001：《劳动力迁移的两个过程及其制度障碍》，《社会学研究》第4期。
2. 陈丰，2007：《从“虚城市化”到市民化：农民工城市化的现实路径》，《社会科学》第2期。
3. 姜作培，2003：《城市化进程中农民市民化推进方略构想》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》第2期。
4. 李强，2003：《影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析》，《中国社会科学》第1期。
5. 刘鹏宇，2012：《农民工市民化的地方经验比较研究》，浙江大学硕士学位论文。
6. 刘传江，2004：《当代中国农民发展及其面临的问题（二）农民工生存状态的边缘化与市民化》，《人口与计划生育》第11期。
7. 刘传江，2005：《城乡统筹发展视角下的农民工市民化》，《人口研究》第4期。
8. 刘传江、周玲，2004：《社会资本与农民工的城市融合》，《人口研究》第5期。
9. 刘小年，2006：《农民工政策的阶段新论——兼与胡鞍钢教授商榷》，《探索与争鸣》第3期。
10. 刘小年，2011：《农民工市民化与户籍改革：对广东积分入户政策的分析》，《农业经济问题》第3期。
11. 刘小年，2015：《谨防农民工市民化政策实施中的五大误区》，《现代经济探讨》第3期。

- 12.刘小年, 2017a:《农民工市民化的影响因素: 文献述评、理论建构与政策建议》,《农业经济问题》第1期。
- 13.刘小年, 2017b:《农民工市民化的历时性与政策创新》,《经济学家》第2期。
- 14.陆益龙, 2003:《户籍制度: 控制与社会差别》,北京: 商务印书馆。
- 15.宁光杰、李瑞, 2016:《城乡一体化进程中农民工流动范围与市民化差异》,《中国人口科学》第4期。
- 16.钱正武, 2005:《农民工市民化与政府职责》,《理论与改革》第2期。
- 17.秦立建、董莹、王震, 2017:《农地收益、社会保障与农民工市民化意愿》,《农村经济》第1期。
- 18.单菁菁, 2014:《农民工市民化研究综述: 回顾、评析与展望》,《城市发展研究》第1期。
- 19.索绪尔, 1980:《普通语言学教程》,高名凯译,北京: 商务印书馆。
- 20.王春光, 2006:《农村流动人口的“半城市化”问题研究》,《社会学研究》第5期。
- 21.文军, 2004:《农民市民化: 从农民到市民的角色转型》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 22.杨欣欣, 2016:《空间视域下的“车库老人”现象研究》,辽宁大学硕士学位论文。
- 23.曾祥炎、王学先、唐长久, 2005:《“土地换保障”与农民工市民化》,《晋阳学刊》第6期。
- 24.张国胜, 2009:《基于社会成本考虑的农民工市民化: 一个转轨中发展大国的视角与政策选择》,《中国软科学》第4期。
- 25.郑杭生, 2005:《农民市民化: 当代中国社会学的重要研究主题》,《甘肃社会科学》第4期。
- 26.中国农民工问题研究总报告起草组, 2006:《中国农民工问题研究总报告》,《改革》第5期。
- 27.邹农俭, 2002:《论农民的非农化》,《社会科学战线》第1期。

## A Synchronic Study of the Citizenization Process of Migrant Workers: Theory, Practice and Policy

Liu Xiaonian

**Abstract:** This article uses Marx's idea on human nature to carry out a synchronic study of the citizenization process of migrant workers. It finds that this is a process of rural-urban labour migration driven by economic modernization under the urban-rural dualistic spatial classification, characterized by migrant workers' self-development in the process of social interaction in urban neighborhoods. This process is shown to be confined by migrant workers' willingness and capabilities, as well as the demand and capacity constraints from the urban areas, classified into three basic modes, namely, an equilibrium one, a subjectivity one and a self-interest one. In practice, the process of citizenization is not concomitant with the process of urbanization, owing to the unbalanced development between urban and rural areas. The study proposes a number of measures to achieve urban-rural integration, promote the development of migrant workers, and consider a balanced approach of citizenization in a steady, gradual way.

**Key Words:** Peasant Workers' Citizenization; Synchronic; Interactive Exchange; Mode; Public Policy

(作者单位: 东莞理工学院法律与社会工作学院)

(责任编辑: 李腾飞)