

农民工市民化：自主选择与社会秩序统一

解安 朱慧勇

【提要】通过对学界已有研究成果的梳理与分析,认为“自主选择与社会秩序统一”这一新的分析框架是研究农民工市民化问题的一把钥匙。在界定“自主选择”和“社会秩序”内涵的基础上,对二者辩证统一的关系进行了学理分析。最后提出了在这一分析框架下,有效推进农民工市民化应把握的两个基点。

【关键词】农民工市民化 自主选择与社会秩序统一 新型城镇化

【中图分类号】F323.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)03-0039-06

一、问题的提出

中国学界对农民工市民化的研究虽然很丰富,如研究了农民工市民化的内涵、意义、历史进程、发展现状及未来趋势;也涉及到了农民工市民化的意愿及影响因素;有学者还对影响农民工市民化的制度障碍进行了大量研究,温铁军(2000)、刘平量等(2006)、郭志仪等(2007)、华生(2013)^①都注意到了我国户籍制度、土地制度、社保制度、就业制度、行政管理及行政区划体制等制度因素对我国农民工市民化的阻碍作用等等。

总体来说,对于农民工市民化的研究,已经形成了一批有价值的学术成果,但其研究多局限于对某一问题的探讨,没有把农民工市民化进程中的主线挖掘出来。笔者认为,改革开放以来,贯穿于农民工市民化全过程的主线就是“农民自主选择与社会秩序统一”——这既

是基本经验又是行动指南。这一新的分析框架应该说是研究农民工市民化问题的一把钥匙。

二、学理分析

(一) 概念界定

何为“自主选择”?这里特指农民入市或返乡的自主选择权,它由主观自愿权和客观自由权两种具体权利构成。前者包括“选择的自愿性”、“选择的自由性”,即不能被选择;后者则是指对农民入市还是返乡,政府不能加以禁止、限制、剥夺,更不能附加任何不合理的条件。

何为“社会秩序”?秩序作为表征政治、经

^① 温铁军:《中国的城镇化道路与相关制度》,《开放导报》2000年第5期;刘平量、曾赛丰:《城市化:制度创新与道路选择》,湖南人民出版社2006年版,第25页;郭志仪、常晔:《城镇化视角下的农村人力资本投资研究》,《城市发展研究》2007年第3期;华生:《城市化转型与土地陷阱》,东方出版社2013年版,第90页。

济、文化、社会等系统运行有序性的一个基本范畴,目前人们对其尚未形成统一而明确的认识。^①西方学界对“秩序”内涵的理解包含了社会的可控性、社会生活的稳定性、行为的互动性及社会活动中的可测性等几个方面;我国学界也对“秩序”的内涵进行了不同角度、不同层面的探讨。^②事实上,秩序即是合规律性、井井有条、稳定和平衡、和平与安全、协调一致、多样统一等的代名词。社会秩序则是社会系统中的秩序,是“社会得以聚集在一起的方式”,是“纵向分层的等级秩序”和“横向分化的多元秩序”的有机统一。^③本文所使用的“社会秩序”是指由农民自主选择引发的社会治理的有效跟进和相关制度的改革而形成的有利于农民工市民化的政治、经济、文化、社会等环境。

(二) 农民自主选择与社会秩序统一的学理分析

1. 经济诱因

经济发展促进了农民工的市民化,美国经济学家西蒙·库兹涅茨(Simon Kuznets)认为,“过去一个半世纪内的城市化,主要是经济增长的产物,是技术变革的产物,这些技术变革使大规模生产和经济成为可能,从而导致了人口向城市的转移。”^④西蒙·库兹涅茨指出了城市化是经济增长和技术进步的结果,经济增长和技术进步为城市化的发展提供了动力,而城市化则进一步助推了经济增长和技术进步。同时,也正是经济增长和技术进步诱致了大量的人口集聚和工业创新,而人口的汇聚和工业的集中则构成了城市化持续发展的基础。马克思(Karl Marx)在《资本论》中也指出,“社会分工使得不同的人来分担物质活动和精神活动、享受和劳动、生产和消费,它需要劳动力的转移。”^⑤可见,经济发展、技术进步、社会分工都在促使着农民工的市民化。

美国经济学家迈克尔·托达罗(M. P. Todaro)通过托达罗人口流动模型所揭示的城乡预期收入差异理论也进一步说明了农民工市民化

的经济诱因。^⑥城乡之间在个人收入、生活质量、发展机会等方面存在的巨大差异,不断促使着农民从农村来到城市就业生活。农民对在城市预期收入的期待促使农民工加快市民化,经济收入成为农民工考量是否成为市民的重要参数。经济学家斯塔克(Stark Oded)和泰勒(J. D. Taylor)在1989年还提出了“相对贫困”的假说,用相对贫困的概念来解释城乡之间的人口迁移问题。^⑦城乡发展差距的进一步拉大,使得乡村居民有“相对被剥夺”的感觉,乡村居民会想方设法来到城市工作生活。乡村较于城市的“相对贫困”促使农民进城以消除这种“相对被剥夺”的感觉,这与托达罗人口流动模型所揭示的城乡预期收入差异理论有一定的耦合。

随着市场经济发展的日益成熟,农民自主选择的空间进一步增大,农民工市民化进程也随之不断加快。经济的加速发展、技术的日益进步、社会分工的不断细化以及城乡预期收入差异等经济诱因,都在不断促使着农民从乡村来到城市。在此过程中,良好的社会秩序是促进经济发展的必备条件,农民工市民化的经济诱因客观上要求进一步构建公平合理的社会秩序。公平合理的社会秩序既是市场经济健康发展的保证,又是使农民拥有充分自主选择权的制度安排,更是确保有效推进农民工市民化的重要因素。

① 席酉民、王亚刚:《和谐社会秩序形成机制的系统分析:和谐管理理论的启示和价值》,《系统工程理论与实践》2007年第3期。

② 田润峰:“论秩序”,陕西师范大学2002年硕士学位论文。

③ 秦扬、邹吉忠:《试论社会秩序的本质及其问题》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2003年第7期。

④ 西蒙·库兹涅茨:《各国的经济增长》,常勋等译,商务印书馆1985年版,第87页。

⑤ 马克思:《资本论》第1卷,人民出版社1975年版,第388页。

⑥ 迈克尔·托达罗:《第三世界的经济发展》,于同申等译,中国人民大学出版社1988年版,第354页。

⑦ Stark Oded and J. D. Taylor, Relative Deprivation and International Migration, *Demography*, 1989, No. 26, pp. 1-14.

2. 产业迁移

英国古典经济学创始人威廉·配第（William Petty）曾在《政治算术》中指出，“产业间收益差异明显，呈现出工业收益大于农业，商业收益大于工业，形成促使社会劳动者从农业流向工业和商业的迁移动机。”^① 英国古典经济学家亚当·斯密（Adam Smith）在此基础上从城乡商业联系和劳动分工视角，分析研究劳动力转移，指出劳动力城乡转移是市场扩展水到渠成的自然结果。^② 英国古典经济学家们所揭示的劳动力在产业之间转移的思想，为后来发展经济学家论证劳动力转移规律提供了逻辑起点。发展经济学家威廉·阿瑟·刘易斯提出的二元经济模型，对于深刻理解发展中国家城镇化过程中的人口流动问题具有很强的启发意义。威廉·阿瑟·刘易斯通过分析工业化过程中劳动力人口及其价格的变化趋势，还提出了“刘易斯拐点”的概念。^③ 所谓“刘易斯拐点”是指随着经济的发展，农业领域的富余劳动力并不会无限的以相对低廉的价格供给于非农领域，“人口红利”到达一定阶段就会自动消失。这对于理解城镇化过程中农业转移人口的市民化和逆城市化现象，都具有很强的分析指导意义。

美国经济学家古斯塔夫·拉尼斯（Gustav Ranis）和费景汉（John C. H. Fei）提出的拉尼斯—费景汉模型（Ranis-Fei model）则进一步完善了刘易斯的二元经济模型，强调了工业部门和农业部门发展的动态均衡增长关系。^④ “刘易斯拐点”是二元经济发展到一定阶段产生的，是农民群体自主选择的结果。在推进农民工市民化的过程中，应通过建立公平合理的社会秩序使农民工实现“进退自如”，即“进”可成为市民，“退”可回乡耕田。工业部门和农业部门的发展应处于一种相互深度融合、互联互通的状态。社会学家凯尔勃格（A. L. Kellberg）等人将工业部门分为正式工业部门和非正式工业部门，当正式工业部门需要劳动力时会优先从非正式工业部门中转移，而后非正式工业部门再从农业部门中转移富余劳动力。^⑤ 这为我们理解

农民工市民化的产业迁移，对于助推农民工市民化提供了新的思路。

通过产业迁移视角可以使我国更加清晰地理解我国的农民工市民化进程，着力实现农民工市民化的自主选择与社会秩序统一，更好地实现产业发展和农民工市民化的协调互动。一方面农民工通过自主选择进入到城市就业，相关产业发展政策应及时出台实施，从而促进有定居意愿的农民工实现市民化；另一方面应充分尊重农民工的自主选择，通过公平合理社会秩序的确立为回到农村的农民工提供同样可以过上高质量生活的发展机会。同时，注重实现城市成长与产业创新的深度融合。城市群的发展应充分尊重产业发展规律，合理布局轻重工业，进而实现第一、二、三次产业的融合发展。深刻理解农民工市民化的产业迁移规律，对于实现我国产业结构发展的转型升级具有极强的启发意义。

3. 农民自我调适

城镇化的发展可以理解为农民变市民的过程，美国经济学家西奥多·舒尔茨（Theodore Schultz）就曾指出，“全世界的农民在处理成本、报酬和风险时是进行计算的经济人。在他们的小的、个人的、分配资源的领域中，他们是微调企业家，调谐的如此微妙，以至许多专家未能看出他们如何有效率。”^⑥ 西奥多·舒尔茨认为，在城镇化发展的过程中，农民在关注自身利益增加的同时，也在使整体经济变得更

① 威廉·配第：《政治算术》，马妍译，商务印书馆1978年版，第18~23页。

② 亚当·斯密：《国富论》上卷，郭大力、王亚南译，三联书店2009年版，第5~12页。

③ William Arthur Lewis, A Model of Dualistic Economics, *American Economic Review*, 1954, No. 36, pp. 46-51.

④ Fei, C. H. and Ranis, G., A Theory of Economic Development, *American Economic Review*, 1961, No. 9, pp. 321-341.

⑤ William T. Dickens, The Reemergence of Segmented Labor Market Theory, *American Economic Review*, 1988, No. 5, pp. 129-134.

⑥ 西奥多·舒尔茨：《穷人经济学》，王宏昌译，中国社会科学出版社1986年版，第428页。

加有效率。城镇化的发展需要充分调动农民市民化的积极性,而对于如何调动农民市民化的积极性,则需要赋予农民更多经济自由选择的权利。西奥多·舒尔茨更加强调农民市民化的动态性,农民会根据现实的经济环境做出理性的经济选择而不会无原则地进入城市就业。在西奥多·舒尔茨看来,农民选择到城市就业是经过反复比较后的理性经济行为,应该全面地考虑农业发展与工业发展的互动。

英国经济学家雷文斯坦(E. G. Ravenstein)提出的人口流动推拉模型,则从人口流动的迁出地和迁入地两个方面分别分析影响人口流动的“推力”因素和“拉力”因素。人口流动推拉模型对于研究农民工市民化具有很强的参考价值,通过分析影响农民工市民化自我调适行为的相关因素,可以为我们更好地促进农民工市民化提供思路。在此基础上,美国学者李(E. S. Lee)分别从迁入地、迁出地、中间障碍、迁移者个人四个方面的相关因素来详细论证人口流动推拉模型。^①李(E. S. Lee)通过系统地分析论证,进一步诠释了人口迁移的多影响因素推拉理论。在此过程中,流动人口在多要素的影响下不断实现着迁移行为的自我调适。

农民工市民化自我调适的完成还更多地依靠家庭成员的力量,正如美国经济学家马丁·明塞尔(M. Mincer)指出的,“家庭在劳动力迁移过程中发挥了极为关键的作用,做出迁移决策及参与迁移过程的从来都不是一个人,而是以一个家庭为基本单位。”^②以家庭为单位来考察农民工市民化的自我调适,可以更好地总结我国农民工市民化的规律。我国社会整体正处于乡土社会向城乡社会、熟人社会向都市社会的转型过程中,家庭因素在农民工落脚城市的过程中发挥了重要作用。家庭的内部弹性为农民工市民化提供了更多可能,有时发挥促进作用,有时也会起到抑制作用。实现农民工市民化的自主选择与社会秩序统一,一方面应加快农村的各项改革,农业的稳固发展始终是促进农民工市民化的基础,另一方面要通过建立公

平合理的社会秩序保证农业与工业、农村与城市的协调互动,进而实现农民工市民化的良性发展。

三、结论:把握两个基点

在“自主选择与社会秩序统一”这一分析框架下,有效推进农民工市民化需要把握两个基点。

(一)自主选择是社会秩序规范的前提

农民工市民化需要不断实现自主选择与社会秩序统一,充分的自主选择是社会秩序规范完善的前提。农民自主选择一旦发生,直接引发的社会失序就是农民与土地关系的矛盾。一是与承包地的矛盾。在工业化、城镇化加速发展过程中,出现了农业副业化、农业劳动力老龄化、农村空心化“三化”问题和留守儿童、妇女、老人三大群体。为解决这一问题,党的十八届三中全会首次提出建立健全土地承包经营权流转市场,通过转包、出租、互换、转让、股份合作等形式,促进土地承包经营权的流转,形成适度的规模经营,发展专业大户、家庭农场、专业合作社等经营主体。2013年4月,李克强总理在国务院常务会议上提出农村五个新型经营主体,除了原有的专业大户、家庭农场、专业合作社以外,增加了龙头企业和股份合作社,而且把股份合作社列为首位。早在上个世纪80年代,广东省佛山市南海区罗村镇下柏村就建立了第一个股份合作社;在90年代以后,虽然遇到了一些非议和阻力,但是股份合作仍在各地发展。广东、浙江、江苏、北京等地涌现出一批典型,积累了很多经验。农地股份合作制不仅使农民从对土地的依附关系中解放出来,而且使农民通过股权的形式获得了财产性收入,进一步增强了城镇化过程中农民的自主选择能力。二是与宅基地和房屋的矛盾。厉以

^① E. S. Lee, A Theory of Migration, *Demography*, 1966, No. 1, pp. 47-53.

^② M. Mincer, Family Migration Decisions, *American Economic Review*, 1978, No. 21, pp. 43-50.

宁在全国政协十二届一次会议经济界和农业界联组会上提出，要让农民得到承包地使用权和权证，宅基地使用权和权证，宅基地上自建房屋的产权和房产证。农民有了三权三证，就有了财产，有了财产性收入。这后两项财产性权利，通过土地产权制度改革加以明晰和通过相关的法律法规予以保障，任何人都无权剥夺。国家应该允许农民带着这“三项权利”进城，让农民“进退有路”，形成井然有序、稳定协调的社会秩序。

（二）良好社会秩序确保自主选择有效实现

良好的社会秩序将有效确保农民工自主选择的实现，具体可以从户籍、就业、医疗、养老、住房等方面着手加以改革进而确立公平合理的社会秩序。加快推动户籍制度改革是推进农民工市民化的关键，在党的十八届三中全会有关推进农民工市民化精神的指导下，中央城镇化工作会议明确提出从目前我国城镇化发展要求来看，主要任务是解决已经转移到城镇就业的农民工落户问题。全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。^①已经转移到城镇就业的农民工是推动户籍制度改革首先要解决的群体，他们在城镇中已经拥有了稳定的职业并融入了城市生活，这充分说明了他们已经被所在的城镇接纳而成为了事实上的市民。新型城镇化是顺势而为的城镇化，对于已经转移到城镇就业的农民工群体应该有序解决他们的落户问题。

城镇的发展需要人口的集聚，全面放开建制镇和小城市落户限制是进一步释放建制镇和小城市发展活力的重要举措。有序放开中等城市落户限制、合理确定大城市落户条件以及严格控制特大城市人口规模则是建立在对我国现实国情充分研判基础上做出的务实认知，城市发展过程中遇到的各种问题决定了不可能一刀切式地全面放开所有城镇的落户限制。当前，我国很多大中城市存在严重的“城市病”而难

以根治，从而也从一个方面倒逼我们必须采取循序渐进式的户籍制度改革。采用循序渐进式的改革策略是有序推进农民工市民化的必然选择，而分层次分步骤地推动户籍制度改革则是其中非常重要的一个方面。户籍制度的改革在保证赋予农民工更多自主选择空间的同时，也需要在整个国家层面确立更为合理的社会秩序。

在提供就业服务方面，政府应在充分发挥市场机制的基础上及时“补位”，即在充分保障农民工群体自主选择就业的基础上确立更具有公共性和服务性的社会秩序。特别是对于就业特殊困难群体，政府应通过多种举措整合各方资源创造性地为他们提供高匹配度的职位。政府的人力资源和社会保障部门对于农民工市民化群体所需的就业服务应该有所分类，即对于农民工市民化群体中不同年龄段的人群应有针对性地提供就业服务。提升农民工的职业技能，可能对于中青年农民工市民化群体更具时效性。为农民工市民化群体提供就业服务是一个动态的过程，即需要不断创新服务理念、强化服务意识、提升服务水平、加强服务管理。在此过程中，一个非常重要的理念就是要不断实现农民工就业的自主选择与社会秩序统一。

医疗是民生之需，农民工市民化群体的“看病难、看病贵”问题需要引起高度重视。全面深化医疗卫生体制改革应将农民工市民化群体充分考虑在内，针对他们的实际困难制定更具可行性的医疗改革措施。医疗卫生体制改革应在维护整体社会秩序公平合理的基础上，赋予包括农民工市民化群体在内的全体社会成员更多自主选择的空间。

养老是民生之依，实现农民工市民化群体的“老有所养”是完善我国养老保障制度的重要内容。推进农民工市民化离不开养老保障机制的不断完善，这是由我国农民工市民化群体的特点所决定的。这些特点表现为：一方面是

① 《中央城镇化工作会议在北京举行》，《人民日报》2013年12月15日。

我国农民工市民化群体的流动性相对较高；另一方面是我国农民工市民化群体对养老保障制度普遍没有深入全面的了解。针对农民工市民化群体的养老问题，国家宏观层面应以维护整体社会秩序公平合理为出发点确立农民工市民化群体养老保障制度的改革框架。

推进农民工市民化离不开住房问题的解决，特别是需要不断完善城镇住房保障体系。具体说来，可以将推进农民工市民化与住房问题的关系分解为以下三方面的内容：一是促进农民工市民化人口落户城镇是以就业和住房为前提，住房是农民工市民化群体的刚性需求；二是改造农民工市民化群体居住的城镇棚户区和城中村是以解决住房问题为重点；三是引导农民工群体在中西部地区就近城镇化需要充分考虑城镇住房供应体系的优化，关键是健全多层次多

类别的城镇住房供应体系。其中，不断完善城镇住房保障体系是贯穿解决好农民工市民化问题的一项重要任务。有效解决农民工市民化群体的住房问题，一方面需要在不违反现有法律法规制度的前提下充分尊重农民工的自主选择，另一方面是要通过公平合理社会秩序的确立进而有效满足农民工市民化群体最基本的住房需求。

本文作者：解安是清华大学马克思主义学院经济学教授、博士生导师，清华大学城镇化与城乡统筹研究中心副主任；朱慧勇是清华大学马克思主义学院博士研究生

责任编辑：任朝旺

Migrant Workers Citizenization: Unification of Independent Choice and Social Order

Xie An Zhu Huiyong

Abstract: Through carding scholars' theoretical analysis of the migrant workers citizenization, we can see that the new methodology, unification of independent choice and social order, is the key to study the problem of migrant workers citizenization. In this paper, on the basis of the definition of "independent choice" and "social order", we made theoretical analysis on the dialectical unification of the two sides. To effectively promote the migrant workers citizenization, we also argued that two basic points under the methodology of unification of independent choice and social order should be taken.

Keywords: migrant workers citizenization; unification of independent choice and social order; new urbanization