

外来农村流动人口本地化的 体制性困境^{*}

王春光

内容提要 农村流动人口不仅存在市民化问题,还存在本地化问题,这里从区域分割视角去讨论本地化问题,认为阻碍本地化的最根本因素是区域社会体制,主要有三类具体的社会体制,即唯利型生产体制、分离型消费体制和非均衡型公共服务体制。唯利型生产体制(特别是拆分型劳动体制)使得农村流动人口失去了本地化的基础,因为在这种生产体制下,他们不能在流入地获得稳定的就业,也不能有效地处理好流出地的生产资料和生活资料;唯利型生产体制决定了分离型消费体制,而后者又强化了前者;非均衡型公共服务体制强化和巩固了分离型消费体制和唯利型生产体制,流入地政府之所以不将农村流动人口纳入到其消费体制,主要还是出于对公共服务成本的考虑,而唯利型生产体制则为非均衡公共服务提供支持,反过来说,后者进一步强化和加剧了前者。这背后的症结是我国的财政管理体制,流入地政府不愿承担农村流动人口的本地化成本,由此产生了三类阻碍本地化的体制。因此,改革现有的财政体制,建立适应人口自由流动和迁徙的开放性社会体制,显得非常急迫和重要。

关键词 农村流动人口 本地化 体制性困境 唯利型生产体制 分离型消费体制 非均衡公共服务体制

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2017.02.011

过去十多年,农村流动人口的社会融合问题成为一个研究热点,迄今已经发表的研究成果(包括论文和专著)不计其数,展现出多样的研究视角,如制度视角(王春光,2007)、社会资本视角(刘传江、周玲,2004;悦中山、李树茁、靳小怡、费尔德曼,2011)、人力资本视角(李培林、田丰,2010;谢桂华,2012)、文化资本视角(朱虹,2004;刘辉武,2007)以及综合性视角(朱力,2002)。这些研究视角从理论和实践两个方面不同程度地对当前农村流动人口的社会融合现状给出了解释,

说明我国农村流动人口的社会融合是一个相当复杂的问题。

当前国家正在以新型城镇化战略推进流动人口(主要是农村流动人口)的市民化,许多地方政府实施积分入户、积分享受公共服务、城乡一体化等城镇化、市民化措施。有研究表明,许多流动人口在流入地获得了初步的生存立足,但是依然存在着社会接纳程度低等问题。(国家卫生和计划生育委员会流动人口司编,2014)与此同时,最近几年,一些超大城市和沿海一些省市则通过“腾

^{*} 本文获得中国社会科学院“优势学科建设”项目“社会结构与分层”的经费支持。

笼换鸟”的产业升级和城市建设等方式,让一些流动人口在当地难以立足,加上经济发展趋缓,农村人口外出的势头似乎在减弱,这又与新城镇化、市民化战略似乎存在着明显的相逆的问题。这两种态势表面上似乎相矛盾,但是实际上有着内在的相一致的实践逻辑,即许多地方表面上采取的所谓积分入户等所谓城市化、市民化措施,实际上只是敷衍中央政策的一种做法,并不愿意为农村流动人口提供自由平等的市民化机会和条件。这里不仅仅涉及到农村流动人口的市民化问题,而且还牵涉到不为人们所注意的本地化问题。

基本概念和问题

(一) 农村人口跨县流动问题

人口流动在我国已经是一个普遍的社会现象,目前不论在社会上还是政府文件里乃至学术上,对于人口流动有多种提法:流动人口、农民工、农村流动人口、外来人口等等。这些提法有着许多模糊性和随意性,严谨性不足。为了让我们的讨论和研究更具体针对性,需要对这个研究对象——农村流动人口——做清晰的界定。流动人口分乡城流动人口、城城流动人口、城乡流动人口、乡乡流动人口、跨区流动人口和就近流动人等。这里的农村流动人口指跨县流动的农村人口,即跨县的乡城和乡乡流动人口。

为什么对我们的研究对象做如此限定呢?原因在于,县域内的人口流动曾经受到城乡二元户籍的影响。但是最近十多年,县域内户籍的影响基本上不存在了,从乡村流入到县域内的小城镇,不受户籍限制,享受的公共服务也没有差异,更没有明显的文化隔阂和歧视,由此不存在社会融合不融合问题。但是跨县流动的情况明显不同:首先从行政管理和服务上,许多公共服务和管理都是由县市级政府财政承担,考核也是县市级为单位进行的,因此,跨县流动首先受到公共服务体制的制约,从而影响流动者的生活和行动。其次,县域的历史比之省市都长,每个县基本上有自己的文化传统,跨县流动,意味着在一定程度上面临着一定的文化差异,虽然这样的差异相对于公共服务,对流动人口社会融合的影响小一些。最后,本文仅仅限于探讨跨县流动的农村人口的社会融合,而不去关注其他流动人口,源于我们观察到对

前者的社会融合更为艰难和复杂。

总而言之,本文想探讨的是跨县的农村流动人口在异地(包括城市和农村)的社会融合问题,试图在体制上寻找解决问题的节点。从这些流动人口的社会融合问题中,我们会看到城乡体制与区域分割体制的影响。

(二) 本地化,一种不同于市民化的视角

有关农村流动人口(或农民工)社会融合的研究中,市民化似乎是个理所当然的核心视角,如果实现不了市民化,就意味着社会融合不够。所谓市民化就是农村人口转变为城镇居民的过程。有的研究把市民化水平跟社会融合水平等同起来,由此测量市民化水平(王桂新、沈建法、刘建波,2008);还有研究探讨农业转移人口(农民工)的市民化意愿问题(蔡禾、王进,2007;姜凯凯、朱喜钢等,2014)。市民化的一个重要结构性背景或前提是城乡二元,即从农村流入或迁移到城镇,有一个转变为市民或城镇居民的过程,这个维度对跨县农村流动人口来说同样是有重要意义的。但是与此同时,跨县农村流动人口(后文简称为农村流动人口,指的就是跨县农村流动人口)中还有一部分人是从流出地的乡村到流入地乡村承包农地从事农业经营,或者到乡村的企业打工或从事商业活动(沿海超级村庄^①就有大量外来农村流动人口在那里务工)等,这在沿海地区还是比较普遍的。这些农村流动人口也存在融入当地农村社会的问题。目前的研究基本上没有讨论这些农村流动人口的社会融合问题,而这个问题显然不是市民化研究所能涵盖的。所以,本文提出“本地化”视角,以涵盖所有跨县农村流动人口在流入地城乡的社会融合问题。

本地化,更多的是用来指企业在国际化过程中为了提高竞争力而将产品的生产、销售等环节按特定国家/地区或语言市场的需要进行组织,使之符合特定区域市场的组织变革过程^②。与此相近的另一个提法是本土化,百度中是这样定义本土化“本土化不是狭隘的地域观念,更不是族群的对立,而是放眼国际,展望未来。现代社会由于交通发达,地区与地区之间往来密切,旅游、参访,甚至移民风气普遍频繁。到了一个新地方,想要融入当地生活环境,学习当地的语言、接受当地风俗习惯,就成为必要的条件。”^③这个定义也是针

对跨国企业或公司而言的。实际上不仅企业存在这个问题,而且任何外来的事物和人都有一个本地化或本土化的问题。中国社会学最早是从国外引进的,在发展中也存在本土化问题。这里用本地化来分析农村流动人口在流入地的社会融合,囊括了市民化涵义,但比市民化有更广泛的内涵,涵盖外来农村流动人口在流入地城乡的社会融合。简单地说,农村流动人口的本地化就是从外来人口转变为本地人口或者说本地居民,享有与本地居民同等的权利和责任、与本地居民不存在社会和文化隔阂、甚至在生活方式上趋同或相似的过程,其中同权同责是最基本、基础的本地化要求。

(三) 区域与体制问题

在讨论流动人口还是移民的融合问题时,制度或体制经常被提及。制度(institute)与体制(regimes)往往被交替使用,事实上两者的涵义并不相同。制度经济学和政治学对制度都有界定,即使在这些学科内部,有关制度的界定也是五花八门的,没有达成广泛的共识,但是它们也有一些相似或一致的内容。德国制度经济学家史蒂芬·沃克格特对此作了概括,认为有关制度的定义有两种方法:一种是将制度定义为博弈结果,另一种将制度定义为博弈规则。他偏向于后者,认为:“制度可以被定义为众所周知的规则,借助于它不断重复的互动行为得以结构化,它带有实施机制,在违反规则的情况下可以实施制裁和威胁制裁”。^④也就是说,制度包括规则和制裁两部分,即准许与禁令。规则包括传统、道义规则、风俗、正式的私人规则和实体法规则等。而体制(regimes)则只是制度中的一种,指这种制度带有很强的正规性和行政性。丹麦的艾斯平-安德森在对资本主义福利体制进行比较分析中是这样界定体制的“强调国家角色与定位的本质须从其与市场、家庭间的关系来看,并看重制度间镶嵌性的结构模式,以及存在之紧密动态关系。因此,‘体制’的概念即‘意味着一个事实,国家与经济之间处在一个复杂的关系结构之中,其法律与组织的特性有系统地彼此交织在一起’。”^⑤由此可见,体制没有制度这个概念那么宽泛,更偏重于指涵国家或政府与社会、经济、家庭等的关系模式,包括政策、法规以及由此形成的行政运行规则等正式

的规则和实体法规则,而不包括道义规则、风俗等非正式的制度规则。

虽然习俗或风俗、道义规则等非正式制度对农村流动人口的本地化有一定的影响,但是关键还不是这些制度,而是正式制度即这里所说的体制对农村流动人口本地化的影响。不少农村流动人口在流入地已经十多年,对当地生活方式和习俗都适应了,但是依然不能本地化。原因就是,现有的体制设计就不是开放性的,就是不让农村流动人口本地化的。我们曾在以前的一篇论文中从纵向上讨论了中央政府在对待农村流动人口的政策与地方政府之间关系上讨论了地方政府依据自己的体制性利益去解读、变通中央的政策问题。这仅仅是我国体制的一个维度,即中央政府与地方政府的的关系;还有另一个重要的体制维度就是地方政府之间的横向关系,实际上每个地方政府在体制上都是相对独立的行政主体。

一个外来人口要在一个地方要长期居住下去,成为当地居民,究竟需要什么样的基本条件?不同的研究者给出了不同的答案,但是他们的答案都会涉及到社会、经济、政治、文化等方面。有的研究者还认为,一个人在流入地实现社会融合,不是一下子达到的,而是一个过程。不管怎么样,都是需要条件的。在马歇尔的公民权理论看来,完整的公民权由产权、政治权和社会权三部分构成,否则是不完整的。这个理论对我们理解农村流动人口有一定的启发,但是中国的情况有一定的特殊性,而且产权不足以完全囊括生产领域的事情,比如雇佣关系等。而且任何权利需要一定的体制来确保,或者说是体制所规定的,不是一个人想获得就能获得的。因此,体制对于农村流动人口的本地化有着重要的影响和作用。农村流动人口在国内流动,不比国际移民,不会存在明显的文化排斥,而且即使存在文化差异,也很快就能适应,相对来说,体制上的变革不是农村流动人口所能左右的,但是其影响却是关键的。因此,这里考察区域性体制对农村流动人口的本地化影响,主要从生产体制、消费体制和公共服务体制三个维度展开我们的分析。其中生产体制涉及到劳动就业稳定性、劳动环境和福利等问题;消费体制涉及到各种消费支持(比如房贷、车贷、补贴等);公共服务体制涉及到教育、医疗卫生、社会保障、司法

服务、行政服务等。

唯利型生产体制

已经有研究触及到生产体制对农民工社会融合的负面影响。清华大学社会学系课题组认为：“作为历史和制度的产物，‘拆分型农民工生产体制’仍然表现出顽固的刚性，身处其中的农民工作为一个群体仍然继续承受低工资福利，面对制度性歧视、难以融入城市社会等问题。”^⑥“在城市工作，却在农村养家、养病、养老，是‘拆分型劳动力再生产制度’的特点。来自国家权力、市场、企业和社会四个维度的安排共同促成了拆分型体制的延续。”^⑦这里有两个提法，即拆分型生产体制和拆分型劳动再生产制度，都是指这种体制将工作与劳动力再生产分离，农民工或农村流动人口外出打工，只是改变了劳动的场所，即从以前在家乡劳动变为在异地他乡劳动，但是其劳动力再生产（主要是家庭生活）依然在家乡。当然，后来有越来越多的农村流动人口携家带口，在异地他乡过上稳定的家庭生活，但是他们并没有在流入地实现永久居住和生活、变成当地居民，而仅仅是为了能更好地在异地他乡赚钱，最终还是要回老家去生活。

“拆分型生产体制”的看法，指出流入地的生产安排和规定不利于农村流动人口的社会融合，却没有涉及当前农村的生产体制同样不利于（或者不激励）农村流动人口在异地他乡的“本地化”或者融合。农村的生产体制是集体所有制基础上的家庭承包责任制（即所谓的双层经营体制）。这套体制的一个特点就是农民作为集体对土地拥有产权，但是作为个体却只享有承包权和经营权，现在号称“三权”。三权中，承包权和经营权都属于作为个体的农民，而经营权可以通过流转，可以交给其他人使用。这是最近的规定，以前是没有的。^⑧表面上，这样的规定有利于部分农民城镇化，实际上由于缺乏产权以及对代表产权的集体缺乏信任，同时对未来的政策也缺乏信任，因此，大多数农村流动人口不会轻易去寻求城镇化，特别是在异地他乡的城镇化或本地化。农村这套生产体制很好地配合了“拆分型生产体制”，或者是说强化了后者，因为农民觉得自己在老家的农村还有承包地，那么他们也就容忍了只强调经济效

率而不关注劳动者的福利、生活权益的拆分型生产体制，如果工资低、老板苛刻，那么他们就用脚走路来表示抗议或不满，没有其他什么更多的要求和反抗，尽管出现过小范围的、次数不多的抗争。这两种体制在农民跨县或市区流动上显得尤为明显：一般来说，在县域内工作，一方面已经不存在城乡二元户籍制度，实现了城乡一体化，另一方面，在县域内可以做到就地兼业，即一边打工一边还可以从事农业生产和经营，即使不兼业，可以照顾好自己在农村那份田土和其他资产。因此他们不存在本地化问题，因为他们的根就在那里。

我们把这两种生产体制合称为“唯利型”生产体制，其中拆分型生产体制专为流入地经济增长服务，仅仅把农村流动人口视为生产要素或经济发展工具（经济人），而忽视了他们的社会性（社会人），与此而来的另一个效果是随时可以驱离农村流动人口，如果流入地城市（特别是特大城市）感觉到流动人口压力或者出现所谓的贫民窟等隐患或问题。毫无疑问的是，这一体制以流入地的利益为先，或者说凌驾于农村流动人口的利益之上。而农村的生产体制无异有效地配合了这种拆分型生产体制：虽然不少农村流动人口已经不再从事农业活动，但是一旦他们在外出待不下去，或找不到工作，或赚的钱不足以维持其发展需求，或者被驱离回家，在现有的农村生产体制中还能找到自己的生存位置和空间，因此有学者给这一体制以高度的肯定评价，认为农村以集体所有制为核心的生产体制确保了中国的城市化和工业化不出大的社会问题（贫民窟之类问题）。实际情况比这一判断更复杂：不少农村流动人口融不进流入地社会，回归乡村，仅仅依靠在农村那点承包地，依然不足以维持他们的生计，他们也得从事兼业活动。最近几年农村兼业比例快速增长，就是明证。

我们在西部某地调查，统计了当地5个村2382户中的1665户，发现有1713人外出远赴广东、浙江、福建等地打工，户均有1人以上外出打工。虽然他们也就是在5年前才出去打工，但是，打工收入已经成为他们生计的最主要支撑。没有外出打工的收入，仅仅靠土地上的收入已经不足以维持他们的家庭生计了。2006年前，那里还少有人外出打工，仅仅靠农业勉强维持生计，当然碰

上灾荒时,那就相当惨了。当时,家庭用于医疗、教育的支出相当少,亲戚朋友之间礼尚往来送东西,不是送钱,货币支出很少,至于基础设施建设(不论是家庭还是村里)主要靠投工投劳来解决。但是2010年水库建设征用了他们肥沃土地,已经没有了良田可种,难以支撑其温饱;而生态环境恶化进一步加剧了粮食短缺,更谈不上现金收入;生活方式和价值观念的变化,农村对货币收入的依赖越来越高,农业生产更不能满足他们的对货币的需求。所以,外出打工则成了唯一获得生计的选择。他们大多数在广东、浙江和福建等地的玩具厂、木材加工厂、小五金厂和其他中小企业从事简单的流水线上工作,月工资收入一般在2000到3000元左右。他们之所以收入低,在于他们外出时间短,工作经验少,更重要的是他们受教育水平低,对复杂的工作难以适应,甚至有一些人连普通话讲不好等。他们外出务工,首先也只是为了赚点钱回到农村生活,事先也没有想到长期留在打工地,也没有这个能力,同时也没有现成的政策和体制支持他们变成当地居民。但是农村生活方式和价值已经改变,不外出打工,则难以维持家庭生计。在这里,拆分型劳动生产体制和农村生产体制实际上构成了他们这种生活和就业状态的基础。

唯利型生产体制对流入地政府、企业和社会似乎都是有利的,因为在这个体制上,企业只支付打工者工资而不负担其他本应支付的福利负担,从而减轻了生产和经营成本,更不必去考虑解雇或者失业所承担的责任,尽管目前年轻的农民工已经有了很强的维权意识,并参加了一些维权活动,但是总体而言,他们没有成为企业发展的任何障碍,反而是它们得以有较好利润的基础。对流入地政府而言,也不需要、也没有很大的压力要为外来的农村流动人口(打工者)提供什么社会保护或社会福利,因为他们如果找不到工作,或者嫌弃收入太低,或者其他原因,大多都会选择离开,因为还有农村的生产体制在支持着他们,尽管这种支持是有限的。流入地社会更是将这些人当作临时过客,没有考虑与他们共存共享的问题。从消费体制和公共服务体制上可以更好地说明这一点。

分离型消费体制

在拆分型生产体制下,农村流动人口的消费重心不是打工地,而是农村,他们进不了打工地的消费体制,当然后者也没有接纳他们进去。有研究认为,进城的农民工消费存在三个特点:消费水平低,消费结构单一以及消费类型保守。背后的原因是农民工收入低、社会保障缺乏以及文化资源不足等。^⑨有人认为,农民工消费水平低,归根结蒂是由于收入太低。^⑩收入低确实制约了农民工的消费,但是由于农民工是外来人口,他们在流入地没有稳定感,也是制约他们消费的重要因素。与此同时,农民工难以获得流入地社会的消费体制支持,又是一个不可忽视的因素,对此,现有的研究没有给予足够的重视。

与生产体制相对应的是,农村流动人口或农民工身处不同的消费体制之中:流入地的消费体制基本上没有接纳他们,而他们更多的是处于老家的消费体制。所谓的消费体制,就是在消费上获得的政策支持,比如购房购车贷款、社会保障、社会救助、住房公积金、保障房以及其他各种消费补助补贴等。农村流动人口在异地他乡基本上没有贷款资格,他们享受不到公积金,几乎很少有企业和公司给他们付公积金,他们也没有用来抵押贷款的财产,流出地的财产既没有抵押属性,又不能异地抵押;他们更不会在异地贷款买车或者用于其他消费,事实也贷不到款;他们也享受不到流入地的保障房政策待遇。卫计委2013年的调查表明,“流动人口各项社会保险的参保人数均不到人口总量的1/4”,其中住房公积金的覆盖率只有8.7%,保障性住房享受率只有0.8%。^⑪卫计委调查的流动人口包括城城流动人口,相对而言,城城流动人口在收入、参与社会保险等方面都比农村流动人口好,可想而知,农村流动人口的情况比卫计委调查获得的结果还更差。

由于得不到流入地的消费体制支持,农村流动人口的消费重点是流出地的农村,因此,他们尽可能简化流入地的消费项目和支出。我们的调查对象牟某夫妻俩,他们在打工地过着最简单和最基本的生活,能省则省,能走路就不坐公共车,仅仅为了每天节省8元钱,他们步行去上班;他们居住的房子之简陋,不是当地居民所想象的。他们

赚钱,主要目的还是支持孩子上学以及继续修建他们在家乡还没有完成的房子。我们在作为流出地的贵州某地调查中发现,外出农村流动人口打工收入的主要用途(或支出)是这样三方面:

第一,用于翻修或新建住宅。据统计5个村80%以上的人家近5年在财政危房改造项目撬动下翻盖或新盖了住房,家庭投入占建房总额的80%以上,其中少数从其他人借贷(一般无利息),大部分靠外出打工收入。调查案例中的岑某“夫妻俩月收入6000左右,还能养家,原因在于房子已经建好了。所以压力不大。”

第二,供养子女受教育。供养子女上学,几乎是“打工支出”的主要选项,约占外出打工家庭支出的60%—80%,具体教育支出如下:如果家里有读高中、大学的子女,那么高中支出为:住房费或住校费,一般一间房15平米,住4、5人,平摊下来人均月200元,一年2000元;学费及书费一年4500—5000元,每月饭费500元,一年5000元;衣服购置费一年1500元—2000元。如果孩子在上大学,那么一个孩子在开支上至少要再加1万。如果有2个孩子同时在读高中及大学,一年的总支出需要3.5万至5万元。如果家里有孩子在读小学及初中,现在的情况是,越是边远的村寨,就越选择在乡镇或县城读书,一家通常有2个孩子同时在读小学及初中,他们一年的支出也要2.5万—4万元,这里包括租房费、伙食费、陪读费等。尽管国家实施了免费义务教育,但是由于学校过于集中以及家长对好教育的追求,导致农村教育负担不减反增。教育负担如此重,仅靠农业收入,不足以供子女教育,所以外出打工收入,往往是农村孩子得以上高中和大学的支持。

第三,人情往来是一笔很大的开支。目前的情况是,在外打工者越多,家乡的人情往来就越重,因为以往的家庭“办事”不但出钱,而且还出力,例如有人去世了,全村劳动力都要参加葬礼,现在则人不在村里,出不了力,只能多送钱。如果连钱都不送的话,就等于与这个村子的其他人断交,跟亲戚也断交了,这对外出打工者是沉重的社会代价,因此,他们不可能这样做。这就增加了他们人情送礼的负担。他们一年的人情送礼在4000元至1.5万元,看各家的情况而定。但这是硬支出,必须要送的。

除此之外,就是看病赡养老人的负担,但是,大多数外出打工者难以支持更多的生活需求,给老人的钱很少,生病就寄希望于新农合报销,真的得了大病,家庭就陷入了困境。外出打工者在打工地的生活,吃、穿、用均在底线消费范围。打工收入不足以承担家庭经济“发展”功能。如“返乡创业”的投入,甚至有国家扶贫项目支持的种植、养殖项目,虽种一亩甘蔗有520元补助,但开辟荒地劳务支出、管理支出等,一亩地还需600元—800元投入。对此他们也倍感压力。

由此可见,农村流动人口虽然常年在打工,实际上他们却生活在农村社会,或者说,他们在流入地的消费只是他们在流出地的消费的延伸,而不属于流入地的消费范围,他们根本进不了流入地消费圈,这里背后的一个重要原因是流入地消费体制排斥他们,或者说不接纳他们。对流入地政府和社会来说,将农村流动人口纳入当地的消费体制,是需要承担相应的财政负担的:比如保障性住房是政府从财政上去支持和解决低收入者的住房困难问题,带有很强的福利性质;五险一金的缴纳对企业来说,显然是重要的负担,企业有了更大的负担,就会削弱其发展能力和动力,同样对追求经济增长的地方政府来说并不是利好的消息。而对农村流动人口来说,他们意识到流入地社会并不容易接纳他们。因此,反过来说,他们对流入地消费体制对他们的排斥,也就不那么在意,更不会去抗争。“二元就业制度制约着农民工的消费方式,户籍制度的限制让很多农民工不能在城市落户,不能在城市稳定生活,并由此而产生的不安定心理,也影响了他们的消费行为”。^⑫当然这种说法没有注意到区域分割体制的影响,这种体制在消费上表现为分离的消费体制,它不利于农村流动人口在流入地的本地化进程。

非均衡型公共服务体制

是否享受公共服务,是外来人口能否获得认可、实现本地化或市民化的重要标志。有研究认为,城乡二元公共服务体制是农村流动人口市民化的重要障碍^⑬(王培安,2010)。事实上,除了城乡二元公共服务体制,区域公共服务体制也是重要的影响因素,以前的研究对此强调不够。我国的公共服务体制不仅存在着城乡差异,而且存在

区域性差异和不均衡。区域性差异和不均衡是由我国的财政体制造成的,我国采用的是分权的财政体制,地方财政收支与 GDP 直接相关,GDP 高,财政收入就高,公共服务支出也就有好的基础,反之亦然,所以区域性公共服务差距是非常明显的。^⑭(倪红日、张亮,2012) 我国公共服务的供给责任大部分由地方政府承担,即使中央的转移支付也是通过地方政府实现的,所以要获得公共服务,前提是获得地方政府的许可。每个地方在公共服务上存在“肥水不流外人田”的心态,能不给外来人口公共服务,就尽量不给。发达地区往往是外来农村流动人口多的地方,它们同样优先考虑和解决的是本地居民的公共服务需求问题,不会因为自己有雄厚的财力去主动地为外来农村流动人口提供公共服务(除了非排他性公共服务以及给那些当地急需的流动人口外)。

对于流动人口(包括农村流动人口),中央早就提出了基本公共服务均等化的概念。2006 年十六届六中全会作出的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中,明确提出“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”的要求,将公共服务体系建构作为和谐社会建设的重要组成部分。2007 年中央出台了《关于进一步加强流动人口管理和服务的意见》,提出“公平对待、搞好服务、合理引导、完善管理”十六字方针,推进流动人口的服务和管理。基本公共服务“均等化”就包含着为流动人口提供均等的公共服务。在随后的几年里,中央在一些重要会议和文件中多次强调这一点,要求地方政府将公共服务覆盖到所有常住人口(居住半年时间以上的人口),对于改善农村流动人口的公共服务,确实起到了一些作用。比如,一些地方改善了农村流动人口子女的上学难问题,异地看病报销也在一些地方得到执行。但是,我们在调查中却发现,辖区流动人口多的地方政府却变着名目给享受基本的公共服务设置了不少门槛:虽然全国普遍采用了居住证政策,取消了暂住证,但在不少地方,设定了以积分方式获得居住证的规定,而达到一定的积分并不是容易的事,只有拿到居住证的外来常住人口才能享受到与当地居民同等的的基本公共服务;有的地方政府虽然不采用居住证制度,却对享受公共服务设定了一些额外的资格,比

如缴纳社保年限,需要稳定的居住条件,一定的受教育年限等等,达不到这些要求,自然就不能享受基本的公共服务。甚至一些地方政府把公共服务作为一种驱离农村流动人口的手段和借口:一方面对公共服务享受设置门槛,就是让那些亟需公共服务但越不过门槛的流动人口不得不选择离开,另一方面则以公共服务质量之名取缔和禁止流动人口自我解决需求的做法,进一步将流动人口迫上离开之路。最典型的是民工子弟学校:某超大城市,给农村流动人口子女上学设置了极高的门槛,不少农村流动孩子进不了当地的公办学校,只得选择民工子弟学校,但是最近几年为了疏解人口,特别是农村流动人口,当地政府以民工子弟学校办学条件不够和存在安全隐患为名,几乎将绝大部分民工子弟学校拆除,由此农村流动人口因为孩子不能上学而纷纷离开,或者将孩子送回老家,随之又诞生了一批留守儿童。最近该市还采用断水断电或者其他办法,在清理城中村,尤其是一个很有名的村。那里的一个为农村流动人口提供各种帮助的民工文化中心遭遇到街道和村委会的无端刁难,被断了电,拆了锅炉,撕毁了未到期的租赁契约。当地管理部门之所以这样做,其主要动机就是通过解散为农村流动人口服务的中心,让那里的农村流动人口难以生存下去,从而只能选择离开。

公共服务对农村流动人口有着非常重要的价值和意义,缺乏公共服务,他们就不可能获得长期的生存基础,就会导致留守等问题。2012 年实施的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》是这样细分公共服务的“公共教育、就业服务、社会保险、社会服务、医疗卫生、住房保障、公共文化”八个方面。各国有关公共服务的内涵并不相同,比如美国的公共服务重点是义务教育、养老保险和公共卫生,而加拿大则偏重教育、医疗卫生和社会福利^⑮。我国对于公共服务的界定比美国和加拿大似乎宽泛很多,但是我国政府现在提倡的是基本公共服务均等化。“基本”有着丰富的涵义,至少说明三点:一是我国由于是发展大国,还不能像发达国家那样有能力提供更多的公共服务,但是至少能确保“基本”的公共服务;二是“基本”为各地政府在提供公共服务上留有弹性空间。但是无论如何,基本公共服务至少要包括基本的义务

教育、基本的社会保险、基本的公共医疗服务、基本的公共文化等等。三是这些公共服务是必不可少的,是维持本地生活的最基本条件。

农村流动人口最关心的基本公共服务是义务教育、医疗服务、社会保险和住房保障。越来越多的年轻夫妇都愿意带着孩子外出务工经商,但是他们最担心的是上不了公办学校。许多地方对外来人口子女上学设置了很多门槛。我们调查发现,某地给外来孩子上公办学校设置了8个条件:学前班证明、老家没有监护人证明、出生证明、父母居住证、租房证明、父母上岗证明、父母社会保险证明等。许多外来人口抱怨说,办这些证明,花费很大的精力和经费,即使这样,不一定能办下来。医疗服务和社会保险涉及异地报销和转接问题。虽然一些地方已经允许异地看病报销,但是,在实际执行上却非常繁琐,以至于不少人放弃报销,除非费用很大。农村流动人口更不能在流入地享受健康体检、生育服务以及其他当地居民所能享受的福利。

显然,基本公共服务对于农村流动人口的本地化来说有着重要的意义和价值。这不仅是有无的问题,而是作为一个居民所应享有的一种权利。要确保农村流动人口享有这种权利,需要国家在财政管理体制上做出适应人口流动和迁移的改革,使得流入地政府愿意承担这份责任,而不是千方百计去逃避、规避其应尽的责任。

余 论

农村流动人口是否应该本地化和市民化,不是我们这里所讨论的,这个问题应该由农村流动人口自己来解答,不要像过去那样强加给他们。这里讨论的是,农村流动人口如果想本地化和市民化,是否会面临许多困难?理想的状态是,在一个国家内,人口流动和迁移是自由的,不应该有限制,政府应该为人口流动和迁移创造公平、自由的机会,让市场和人们自己来决定是否流动和迁移。我国显然没有达到这种理想状态。在过去三十多年中,我国从过去基本上不允许自由流动和迁移的状态转变为相对自由开放的状态,农村人口大规模地向外流动,到现在有接近2亿人跨县和地区流动。经历了三十多年的人口流动,国家才开始提出鼓励市民化的新型城镇化战略。这个战略

的落实需要强有力的体制支持。现实情况又是如何呢?我国农村流动人口在三十多年都不能获得本地化和市民化的原因。可能有很多因素,包括个人的意愿、技术能力以及生活习惯等,但最主要的障碍还是自来体制,不仅是城乡二元体制,而且还包括区域分割体制。

在过去的体制转轨中,经济体制快于社会体制,城乡体制快于区域体制等,但是这些体制转轨并没有完成。就拿城乡体制来说,虽然现在县域范围内城乡二元体制的影响已经很小了,但在省域范围内依然还有很大的影响力,有的省表面上取消了城乡二元的户口制度,但是过去依附于户口之上的许多社会体制和经济体制依然顽固存在,对跨县的农村流动人口的本地化和市民化来说,这种顽固性依然明显。与此同时,区域性社会体制、行政体制则比城乡二元体制有更大的影响,因为区域性社会体制和行政体制改革受制于国家的财政管理体制:对流入地政府来说,外来农村流动人口的本地化不是免费的午餐,而是需要高昂的财政投入和成本的。虽然最近国家出台政策,对于吸纳外来流动人口多的地方,从财政上给予补贴和奖励,但是这种补贴和奖励占吸纳外来流动人口所需经费的比例很小,因此对流入地政府基本上没有吸引力。而且农村流动人口绝大多数属于体力劳动者,而许多地方更看重的是高学历、高技能的所谓人才。在这样的利益格局下,流入地政府没有动力去改革现行的体制以促进农村流动人口本地化。

这里所探讨的唯利型生产体制、分离型消费体制和非均衡型公共服务体制则是阻碍农村流动人口的三大体制障碍。这三大体制互相支撑,构筑了强大的排斥农村流动人口的制度力量:唯利型生产体制(特别是拆分型劳动体制)使得农村流动人口失去了本地化的基础,因为在这种生产体制下,他们不能在流入地获得稳定的就业,也不能有效地处理好流出地的生产资料和生活资料;唯利型生产体制决定了分离型消费体制,而后者又强化了前者;非均衡型公共服务体制强化和巩固了分离型消费体制和唯利型生产体制,流入地政府之所以不将农村流动人口纳入到其消费体制,主要还是出于对公共服务成本的考虑,而唯利型生产体制则为非均衡公共服务提供支持,反过

来说,后者进一步强化和加剧了前者。

从这样的分析逻辑来看,为农村流动人口的本地化和市民化创造公平的机会,首先要改革现有的财政管理体制,实现就业者和纳税人享受当地平等的公共服务体制。其次,推进农村产权制度改革,目前国家已经实现农村土地所有权、承包权、经营权的三权分置政策,将有助于农村流动人口本地化。但是农村住宅政策尚未改革,不利于农村外出流动人口本地化和市民化。最后,随之相应的消费体制也要进行相应的改革,让农村流动人口在流入地能获得消费的金融支持以及财政补贴,融入到当地的消费体制。当然,这仅仅是一种改革的理想设置,事实上,各地政府优先考虑的还是辖区居民的社会福利和民生事业,目前没有任何动力和压力去关照和考虑外来的农村流动人口的本地化问题。当然并不是所有农村流动人口都想本地化,这反过来进一步削弱了当地政府的动力。不管怎样,一个合理的、公平的、理想的社会,应该为所有成员提供平等的流动机会和权利,而不是利用各种体制加以阻碍。☞

- ①折小叶《村庄的再造——一个超级村庄的社会变迁》,中国社会科学出版社,1997年。
- ② <http://baike.baidu.com/link?url=SAgxNgaNtpCm2ImXDf74F8bUestGj9F4T-UfZRLqPDQHozHID7LKUAqRfgrS-A83xXk1UTh-SJCOHGSXWBA8hgcEA9hj1Ci0FNxVmRtfQVADaOPixUblLk-M5Lquz98>。
- ③ http://baike.baidu.com/link?url=ZbxNgt_f3GLWjEBIP1omVUQzFBmKKReMO-a-iZoXe682rz7Xx9btugn1fNo60DGRLUk7JCKxJYbDI-JxgRGG1KIGM8fHOFrloAo87thKoVT6vY3Qi2zTs5rjEBEC2Lb。
- ④史蒂芬·沃衣格特《制度经济学》,中国社会科学出版社,2016年,第8页。
- ⑤刘香兰、古允文《儒家福利体制真的存在吗》,《社会政策评论》(第六辑)2016年第12期。
- ⑥⑦清华大学社会学系课题组《新生代农民工与“农民工生产体制”的碰撞》,《中国党政干部论坛》2013年第11期。
- ⑧中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(2016年10月31日)。
- ⑨幸丽萍《城乡二元结构视角下的农民工消费研究》,《中国

城市经济》2010年第5期。

- ⑩栗娟《基于消费视角的农民工市民化效应测评及对策》,《中国流通经济》2014年第4期。
- ⑪国家卫生和计划生育委员会流动人口司编《中国流动人口发展报告》,中国人口出版社,2014年,第47-48页。
- ⑫幸丽萍《城乡二元结构视角下的农民工消费研究》,《中国城市经济》2010年第5期。
- ⑬王培安《创新流动人口服务管理体制,推进公共服务均等化》,《人口与计划生育》2010年第12期。
- ⑭倪红日、张亮《基本公共服务均等化与财政管理体制深化改革研究》,《管理世界》2012年第9期。
- ⑮马晓河、罗蓉等“公共服务均等化”课题赴美考察团《加拿大和美国基本公共服务均等化情况的考察》,《宏观经济研究》2008年第2期。

参考文献

1. 国家卫生和计划生育委员会流动人口司编《中国流动人口发展报告(2014)》,中国人口出版社,2014年。
2. 李培林、田丰《中国劳动力市场人力资本对社会经济地位的影响》,《社会》2010年第1期。
3. 刘辉武《文化资本与农民工的城市融入》,《农村经济》2007年第1期。
4. 刘传江、周玲《社会资本与农民工的城市融合》,《人口研究》2004年第5期。
5. 王春光《人力资本的获得与农村流动人口的社会流动——一种立足于制度视角的分析》,《北京工业大学学报》(社会科学)2007年第5期。
6. 谢桂花《中国流动人口的人力资本回报与社会融合》,《中国社会科学》2010年第4期。
7. 悦中山、李树茁、靳小怡、费尔德曼《从“先赋”到“后致”:农民工的社会网络与社会融合》,《社会》2011年第6期。
8. 朱虹《打工妹的城市社会化——一项关于农民工城市适应的经验研究》,《南京大学学报》(哲学、人文科学、社会科学版)2004年第6期。
9. 朱力《论农民工阶层的城市适应》,《江海学刊》2002年第6期。

作者简介:王春光,中国社会科学院社会学所研究员、博士生导师。北京,100732

(责任编辑:毕素华)