

## 中国城市化进程中的“半融入”与“不融入”

李强

(清华大学人文社会科学学院 北京 100084)

[摘要]关于农民、农民工如何融入城市社会,已成为当前学术界、传媒及政府政策研讨的热门话题。2011—2015年实施的国家“十二五”规划在城镇化管理部分专门提到了农业转移人口如何逐步转为城镇居民的问题。所以,农民、农民工的城市融入或社会融入,已经成为中国当前改革与发展中的重要议题。本文以笔者组织的清华大学社会学系2009—2010年在广州的调研数据为基础,分析了“外来农民工”所遇到的“不融入”问题、“农转非”人员遇到的“半融入”问题,同时对这两个不同社会群体所遇到的不同社会问题,在政府的制度设计上提出具体的社会对策。

[关键词]外来农民工;农转非;社会融入;半融入;不融入

[基金项目]国家社会科学基金重大项目《推进我国多元城镇化战略模式研究》(08&ZD045)

[作者简介]李强(1950—),男,北京市人,清华大学人文社会科学学院院长、教授、博士生导师,主要从事社会分层研究。

[中图分类号]C912.81 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2011)05-0106-09 [收稿日期]2011-06-12

关于农民、农民工如何融入城市社会,已成为当前学术界、传媒及政府政策研讨的热门话题。2011—2015年实施的国家“十二五”规划在城镇化管理部分专门提到了农业转移人口如何逐步转为城镇居民的问题。所以,农民、农民工的城市融入或社会融入,已经成为中国当前改革与发展中的重要议题。

自1990年代后期以来,中国城市化进入高速发展时期。根据中国社会科学院的报告,2006年—2009年每年新增城镇人口1500万,从2000—2009年,城镇化率年均提高1.2%<sup>[1] (P1-35)</sup>。根据2010年底的数据,中国城镇化率为47.5%。然而,中央农村工作领导小组副组长陈锡文指出,目前的城镇化率存在“虚高”现象,有10%~12%的城镇人口是农民工及其家属,他们仅在统计上归入了城镇人口,实际上并没有真正享受市民待遇<sup>[2]</sup>。上述报告的执笔人之一的魏后凯也指出,中国城镇化有很多虚假的成分,大量流入城市的农民、农民工并没有真正融入城市,城中村现象还比比皆是。中国城镇化的真实比率应该降低10个百分点<sup>[3]</sup>。

所以,一方面是农村人口大量涌入城市,另一方面是进入城市的农民、农民工未能真正融入城市,两个方面形成了尖锐的对立。这种对立所产生的矛盾表现在诸多方面,譬如每年春节前后,数以亿计的农民工返乡和返城所造成的“春运”难题为世界罕见;再如失地农民问题和征地问题,成为当前群体事件、上访上告、社

会不稳定的主要原因之一。总之,农村人口进入城市以后能否“融入”的问题,已经成为今后几十年中国城市化、城镇化能否顺利发展,具有中国特色的城市化能否顺利实现的核心问题。

本文认为,从农村进入城市的人口,可以分为两大类:一类是进入城市的外来打工族,俗称“外来农民工”;另一类是本地农村户籍农民,由于经济发展、行政规划、城市扩展、征地等原因而转变为城市户籍,俗称“农转非”。一方面,这两个群体面临的共同问题是难以融入城市,与真正的城市市民存有很大差异;另一方面,这两个群体之间也有多方面差异,在如何融入城市的问题上,所面对的困难也不一样,所以,应该采取两种不同的对策。

本文发现,“外来农民工”所遇到的主要是“不融入”问题,尽管不排除极少数外来农民工成功地融入了打工地,但绝大多数外来农民工未获得当地制度上的接纳,导致他们自己也不准备融入打工地。在此,笔者使用的是“不融入”的概念,这绝不是说农民工原本就不想融入,而是由于多种因素的制约,使得他们难以融入,结果使其处在“不融入”的位置上。

而“农转非”遇到的则是“半融入”问题,即他们在户籍制度层次上已经被制度化为城市人口,但无论是客观经济条件还是主观条件,他们尚未真正处在市民的地位上。对于这种“市民地位滞后”现象,笔者称之

为“半融入”。

本文以笔者组织的清华大学社会学系 2009—2010 年在广州的调研数据为基础,调查使用两种问卷:农转非问卷和外来农民工问卷。其中,农转非问卷发放 500 份,共回收有效问卷 459 份,有效率 91.8%。农转非受访者居住的社区类型分布如下:农村社区 10.4% (45 人),由农村社区改造的城镇社区 31.6% (137 人),城中村 54.5% (236 人),经济适用房社区和商品房小区 3.5% (15 人),有 16 人无法判断其居住社区类型。外来农民工问卷发放了 500 份,共回收有效问卷 437 份,有效率 87.4%。

### 一、“农转非”的“半融入”问题

关于移民的“融入”问题,一直是社会学探讨的主题之一,虽然以往的研究还没有人使用“半融入”概念,但半融入的现象早已有人关注了。社会学家托马斯 1918 年出版的《身处欧美的波兰农民》一书,研究了波兰人在美国相对独立的移民社区,虽未直接使用“半融入”的概念,但其所阐述的波兰农民的实际状况应该属于半融入现象。至于中国人在海外的“唐人街”,更是尽人皆知的“半融入”现象。不过,本文所说的“半融入”却是中国大陆城市化中所特有的现象。

“农转非”一直是一个重要问题。一是因为以前“农转非”人数很少,改革开放以前曾有规定,每年农转非指标不得超过 1.5‰,所以,过去曾是极为罕见的现象。二是因为历史上的农转非源于当时特殊的“安置政策”。比如,以招工形式解决地位变迁问题,一旦转了,就有了国有企业职工的地位。所以,历史上“农转非”的融入问题并不突出。今天的农转非是在城市迅速扩张中形成的,人数十分巨大。历史上,农民曾经渴望农转非,因为一旦农转非就可以享受“铁饭碗”的待遇。而今天,传统的那种安置政策已不复存在,很多农民抵触“农转非”,因为一旦“农转非”就失去了“宅基地”和“责任田”,失去了农村户籍与土地相联系的诸多利益。“农转非”与目前比较严峻的“失地农民”问题联系在一起,从而反映出“农转非”问题的特殊性质。

在中国城市迅速扩张的今天,城市发展需要向农村寻找土地,土地成为极其稀缺的资源。而中央政府明确提出,“坚守 18 亿亩耕地红线”。这样,很多开发项目就盯上了农民的“宅基地”,各地频频出现了“农民上楼工程”。在此局面下,“农转非”变得更为复杂。

从历史发展的角度看,城镇化、城市化确实是中国现代化的趋势和出路,但是,目前众多的“农转非”工程并不是从改善农民生活及其社会地位的角度出发,不少工程是在与民争利。而让农民以土地换户籍之后,

怎样融入城市生活问题则往往被忽视了。因此形成了一种本文所说的“半融入”状况。

什么是城市化中“农转非”的“半融入”呢?笔者试梳理为以下五个特征:

第一,户籍制度已经接纳了,但与城市生活的多方面要素还不能接轨。比如就业,农民在农村的土地是天然的“就业场域”,而失去土地以后,没有单位接纳就成为失业者。此次调查,被访者有全职工作的占 74.6%,没有全职工作的占 25.4%,虽然多数人还是有全职工作,但没有全职工作的比例竟达到 25.4%,这如果定义为城镇失业比率,那是甚为惊人的。此次调查还证明,农转非人口中,更换工作的比例很高,有接近半数的人曾更换了工作,而在更换工作中的人,换过两次工作的占 37.7%,换过三次工作的占 19.5%,换过 4 次及其以上工作的占 7.0%。频繁更换工作,显然是因为他们对工作不适应、不满意。

在享受社会保障方面,农转非人口还有很多漏洞,在农转非的被访者中,既不能享受政府也不能享受单位提供的医疗、养老、失业、工伤保障的,还大有人在。总之,户籍制度接纳仅仅是农民身份转变的一部分。在中国,虽然人口城乡地位的依据是户籍,但是,仅仅解决了户籍并不能改变诸多其他方面的社会地位,“农转非”中的不少人在医疗保险、养老保险、失业保险、工伤保险等诸多方面处于保障“真空”状态,这些人与长久的市民有较大差别。所以,中国城市化任重道远。

第二,农转非总体上是城市里的弱势群体。从历史上看,即使是改革开放以前,农转非和“半边户”(指来自农村的职工,一人在城里工作,家庭其他成员仍在农村)也大多是城市里的困难人群,这种状况迄今也没有多大变化。农转非在经济竞争中没有什么优势,他们多属于非自愿移民,进入城市不是其主动选择。农转非人员一夜之间成为城市人口以后,工作上失去了自己熟悉的劳动环境,虽然上了楼,但房前屋后的菜地没有了,吃什么都需要花钱,居住环境也很不适应。原本的农村生活很多都是非市场的,不需要花钱,进城以后,立即感受到巨大的经济落差。从数据上看,农转非的收入水平明显低下,农转非不仅与城市市民的经济收入有差距(市民人均月收入 2110 元,农转非仅为市民人均收入的 43%),而且与外来打工的农民工比较,农转非收入也有差距。本次调查证明,外来农民工人均月收入为 1224 元,而农转非仅为 917 元,而从生活支出看,外来农民工未定居于本地,可以节省很多支出,而农转非毕竟是在城里安家立业了,日常生活、医疗、教育等不得不接受城市的标准,所以支出大大高于外来打工者,处于明显的入不敷出的地位上。

第三,“人是最名副其实的社会动物”<sup>[4]</sup>。因此,所谓“融入”最为核心的问题还是社会互动和社会关系,即农转非与当地长久市民的关系。本次调查显示,虽然在一些最为普通的交往上,比如“一起聊天”等方面还是有较高比例交往的,但在有实质利益的交往上,程度还是比较有限的。

表1 您或您的家人是否与老广州市民有过以下交往?

	有	没有	有效样本数
遇到麻烦时帮助解决问题	60.7%	39.3%	328
在工作、生意上相互帮助	54.1%	45.9%	327
生病时给予问候、关照	65.0%	35.0%	329
经济困难时提供帮助	45.0%	55.0%	329
逢年过节互相问候或互赠礼物	63.3%	36.7%	332
需做决定时帮忙拿主意	38.3%	61.7%	326
心情烦躁时帮助开导	49.1%	50.9%	328
帮忙解决家庭和婚恋问题	35.0%	65.0%	326

第四,心理上的差异感。在融入的问题上,制度的隔阂本来是最为关键的。但是,就本文提出的“半融入”看,农转非已经解决了制度隔离的问题,但仍难以融入。在这里,心理的、观念的问题反而变得比较突出了。社会学的研究证明,心理上的差异感,虽然不好用物质的客观指标来界定,但它也是一种明确的“社会事实”,也就是说,农转非虽然在客观上已经可以被称为城市市民了,但他们在心理上还是持有被城市 and 原有市民排斥的观念,还是怀疑自己的社会地位。本次问卷调查当询问农转非人员“原有市民愿意与您有下列交往吗?”回答不知道,不确定的比例比较高。比如问农转非“原市民愿意您参与社区的管理吗?”回答“不确定”的为40.4%;又比如问农转非“原市民愿意您做他们的邻居吗?”回答“不确定”的为34.7%;又如问农转非“原市民愿意与您一起工作吗?”回答“不确定”的为35.4%;又如问农转非“原广州市民愿意您做他们的亲密朋友吗?”回答“不确定”的为39.2%。

总之,笔者将此种状态称之为“主观心理的半融入”。其实,心理的融入十分关键。如果纯粹从客观条件看,原有城市市民内部也有很大差异,无论就经济条件、收入水平、住房条件看,原市民中也有极端富裕者与极端贫困者的巨大差异。甚至在原市民中,也有经济条件不如农转非的,但这些市民在心理上与农转非不一样,他们没有那么多不确定的感觉,认为自己天经地义地就应该享受城市的公共福利。所以,所谓主观心理的融入就是:他们不再用“被排斥”的心态去观察城市和周围的人们。

第五,在总体评价上,农转非还不认同于自己的城市市民地位。本次调查,我们直接询问了农转非人员,

是不是认为自己就是城市市民了,是否适应城市生活了,以及用现在的生活与原来农村的生活相比较等。调查结果证明,农转非人员在总体上并不接受城市的生活,参见下表2。

表2 “农转非”:下列判断与您的认识相符合(%)

	我已经是城市人了	我认为做城市人比做农村人好	既然在城市,就要适应城市生活	我现在已经适应城市生活了
非常符合	6.0	1.1	6.9	5.3
比较符合	10.6	7.7	29.4	18.9
一般	39.0	39.2	38.9	47.6
不太符合	29.5	31.1	13.9	16.9
很不符合	14.9	20.9	10.8	11.3
样本量	451.0	454.0	452.0	450.0

从上表2数据可以看出,农转非受访者,虽然已经是城市户籍了,但并不认同于这种户籍身份,认为自己已经是城市人的仅占16.6%,回答“一般”是不很确定的意思,也就是说,83.4%的农转非受访者不确定或不认同自己属于城市人。为什么呢?调查显示,他们实际上更加认同于农村生活。对于第二个判断“我认为做城市人比做农村人好”,他们表示了更加不同意的态度,一半以上的人都表示很不符合与不太符合自己的观点,仅有8.8%的人同意这样的判断,即九成以上的人都更加认同于农村人与农村的生活。也就是说,农转非人员虽然已转为城市户籍,但在心理上并不认同于城市,依然怀念着农村的生活。在这个意义上,农转非与外来农民工有很大的相似性,他们都在城市中生活与工作,但在很大程度上却不认为自己属于城市。所以,过去以为只要转变户籍就可以解决农民的市民化,将中国城市化、农民的市民化完全寄托于户籍改革,由此看来,问题要复杂得多。

农转非大部分为什么不同认同于城市的生活与地位,为什么依然怀念农村的生活呢?这里面有巨大的经济利益问题。本次调查询问了农转非的利益得失,结果参见下表3、表4和表5。

表3 您对农转非之后的得失评价

	得大于失	得失各半	得不偿失	不适合	有效样本数
百分比	15.8%	50.7%	20.4%	13.2%	456

表4 如再选择,您愿意转回农村户口还是保留城市户口

	转回农村户口	保留城市户口	不适合	有效样本数
百分比	58.9%	28.1%	13.0%	445

由上表3、4和下表5的数据可知,对于不少人来说,农业户籍转为非农业户籍意味着利益的损失。根据笔者的实地调查,很多农村的村民特别是城市周边的村民,对于农转非有很强的抵触心理,最重要的原因就在于利益。城市发展带来了周边土地价格的暴涨,

而土地在农民手里不能转变功能,一旦被城市开发征用了,地价飞涨的程度令人震惊。原有土地上的农民目睹着这样的事实,当然会产生极大的心理不平衡。这也涉及到两个重大的法律问题:第一,农村土地集体所有,农民究竟应该怎样拥有自己的土地?怎样保障农民应有的权益?第二,城市发展带来的土地价格暴涨的利益究竟应该归谁所有?究竟应该怎样公平、公正地分配这种利益?这些都涉及到了比较深层次的法律法规问题。2011年3月,温家宝总理在政府工作报告中再次强调“要充分尊重农民在进城和留乡问题上的自主权。”所以,农转非也要充分尊重农民的选择权,绝不能以城市化的名义去损害农民的权益,农转非更不能搞强迫命令。总之,农转非以及由此带来的半融入问题,其内涵相当复杂,绝不可以简单对待之。

表5 您为什么想转回农村户口

	百分比	有效样本数
享受村集体的福利	56.5%	178
农村计划生育政策可以生二胎	20.6%	65
怀念过去的生活	7.0%	22
其他	2.2%	7
不适用	13.7%	43
合计	100	315

## 二、外来农民工的“不融入”问题

中国城市农民工,或称“外来人口”、“外来打工族”,一直处于这样一种状态:一方面长期在城市特别是大城市打工,另一方面却不能融入城市社会,最核心的原因是“户籍制度”的障碍。所以,笔者试从户籍障碍谈起。

第一,户籍制度的不接纳或制度的不准入。大城市户籍制度对于外来人口的不接纳,不仅是对农民工,在北京、上海、广州、深圳这样的大城市,就是大学毕业生也常常被排斥。笔者甚至目睹过著名高校教授在这些大城市之间调动受到的户籍体制障碍。所以,户籍障碍是对很多群体而言的,而不仅仅是农民工。那么,舆论上一直激烈讨论的问题是:这种不接纳、不准入,究竟有没有道理,怎样看待社会公正问题?

当然,在户籍改革问题上也有人认为,中国城市的接纳能力有限,暂时只能以户籍制度来控制人口流动。比如,2011年北京新近规定的限制纳税不足五年的外来人口买房、买车等政策,就是在新世纪进一步强化户籍制度的举措。对此,我们应该怎样看?

人们照了镜子才可知美与丑。社会政策怎样照镜子呢?那就是做国际比较。如果照照镜子,就一目了然了。那么,与世界上多数国家的城市化相比较,中国大陆的城市化明显滞后。问题在于,究竟怎样的一种

城市化比例才是适当的呢?国际学者塞缪尔·普雷斯顿曾经对世界绝大多数国家(不包括中国)的工业化与城市化关系作过考察,在收集了大量数据的基础上发现,其比例关系大约是1:2的关系<sup>[5]</sup>,即工业劳动力占全体劳动力的比例每增长1%,城市人口占总人口的比例会增长2%。就此,笔者曾经考察当代中国的工业化与城镇化比率,结果发现中国的城镇化速度比上述国际多数国家的速度低了大约2倍<sup>[6] (P2-3)</sup>。

所以,尽管会有诸多理由阐释大城市严格户籍管制的合理性,但是,这种因户籍造成的“不融入”在公民的意义上不具有公正性。世界上城市人口密度比中国高的国家如日本等并没有对本国公民采用“不融入”的严格户籍制度,日本的大城市也没有因此而无法运转。相反,如果认真考察人口高密度的日本东京等城市,会发现那里交通流畅、秩序井然,并未因人口的自由流入而引发问题。反倒是实施严格户籍管制的北京等城市交通拥堵严重。因此,维持城市有效运转的最核心问题并不在户籍,而在于提高城市现代化管理水平、提高城市人口素质。新近公布的“六普”数据显示,中国离开户口登记地半年以上的流动人口(农民工是主体)超过2.6亿人,占到全国劳动人口的近1/3,对于如此巨的大人群采取“不融入”户籍政策,首先涉及的是不公平、不正义问题。当然,有人会说我们的小城镇户籍是开放的。但劳动力流动的基本规律总是从价格低的地方流向价格高的地方。而大城市的工资水平和赚钱机会大大高于小城镇,所以,农民工进入大城市是由劳动力流动的基本规律所决定的。

第二,由于户籍制度的不接纳,造成了多方面的社会差异,即多方面的不融入。这些社会不融入的具体内容可以分为很多方面,比较突出的是三大领域:

其一,农民工子女教育的不融入。虽然不少城市宣称要接纳农民工子女进入城市的公办教育体系,但事实是,他们与市民子女仍然处在两个天地,且不说网上抨击的诸如上海曾出现的农民工子女与市民子女处于一所学校的两个不同校区的现象,仅就高考制度而言,所有外来人口的子女都无法与所在地子女一样参加当地的高考。所以,农民工子女的教育完全是“中断式”的,即使有了六年义务教育,后面也完全无法接轨。

其二,多种社会保障如社会保险、医疗保障、公共医疗的不融入。外来农民工在获得政府提供的医疗保险、养老保险、失业保险、工伤保险等,都明显低于“农转非”的人员。据统计,到2009年末,在城镇就业的1.5亿农民工中,参加了城镇基本医疗保险的占28.90%,参加了基本养老保险的占17.65%,参加了失业保险的占10.95%,参加了工伤保险的最高,但也仅为

37.25%<sup>[7]</sup>。农民工不参加显然有其道理,户籍制度的长久安排根本就没有将他们视为城里人,所以养老、失业的参保率都十分低。参加工伤保险的略高一些,那是因为担心在高危劳动中受伤。最近媒体报道的重庆农民工吴远碧因未入医保而自己剖腹放腹水导致死亡的事件,再次展示了由于对公共医疗的不融入而造成的社会悲剧。

其三 住房体系的不融入。就目前的状况而言,农民工住房的不融入是断裂式的不融入,即完全没有可能进入城市住房体系,城市的商品房体系不要说农民工买房,就连城市居民也难以承受如此高的房价。户籍制度障碍又阻止了农民工享受经济适用房、廉租房、限价房的可能性。当然,打工者租房应该是多数人的选择,但实际上,农民工连正常的租房市场也很难进入,农民工有能力承租的房屋,基本上是城乡结合部私搭乱建的违章房屋。农民工居住本身是有隐患的,由于城市管理的严格化,使农民工常常处于被驱赶的状态。正因为如此,笔者使用了“断裂式的不融入”概念,即完全没有融入的可能性。

第三 制度排斥造成的社会地位弱势与农民工自身经济活动能力的强烈反差。笔者在以往的研究中曾经证明,流入城市的农民工是城市里具有很强经济活动能力的群体。比如,通过测量中国31个省、自治区、直辖市的人均GDP与流入该地区农民工在该地区劳动力中所占的比例,可以发现,农民工与该地区人均GDP的相关性非常强,相关系数高达0.76<sup>[8]</sup>。再者,从对城市市民的问卷调查看,他们也认同外来农民工的重大社会功能,认为农民工为当地城市的发展“作出巨大贡献”、“为市民生活提供了便利”,认同率分别为76.0%和82.5%<sup>[9] (P108-109)</sup>。所以,农民工明明是为城市发展做出巨大贡献的强势群体,但在现行制度的排斥之下,却成了生活在城市边缘地带,经济和社会地位低下的城市弱势群体。

所以,这种制度的“不许融入”确实严重损害了社会公正的原则。根据社会学的“精英循环理论”,如果有能力的社会群体长期被压制在社会底层,就会引发社会失衡、激化社会矛盾、造成社会动乱<sup>[10] (P301-304)</sup>。最近一系列冲突激烈的社会群体事件已经呈现了此种苗头。

第四,由于现行制度的排斥,在很长一段时间里,农民工在城市里受到了不公正的待遇。笔者曾以《城市农民工的被剥夺》一文分析这种现象,包括超常劳动时间、拖欠工资、在劳动场所受到的损害等<sup>[9] (P240-273)</sup>。当然,在2003年《城市收容遣送条例》被废止以后,社会环境有所改善,但从不公正待遇角度来看,对农民工

仍或多或少地存在着权益受损的现象。比如劳动时间,以本次调查的2009—2010年数据,与《城市收容遣送条例》废止前的2002年的数据比较,问卷的问题是:“您每天工作多少小时?”2002年的数据显示,16.1%的农民工每天劳动14小时及以上,大约1/3的农民工每天劳动12小时及以上,大约六成农民工每天劳动10小时及以上。而前者的数据显示,劳动时间确实有明显改善,每天劳动14小时及以上已经微乎其微了,但是,每天劳动时间12小时及以上的还是占到了15.6%,每天劳动超过10小时及以上的为40.8%,这种劳动时间比农转非人口明显高很多,这与市民大多按照八小时劳动工作制而言更无法相比。

农民工在城市中遇到的各种受侵害现象,在各个社会群体中最为突出。本次调查专门询问了农民工有无受到权益侵害或利益受侵害问题,数据参见下表6。

表6 您在打工经商城市遇到的权益受侵害情况

受侵害的内容	受侵害人数	受侵害百分比	有效样本
工资被拖欠	110	25.7%	428
工资被克扣	70	16.4%	428
单位不给签劳动合同	83	19.4%	428
单位不给上社会保险	91	21.3%	428
老板经常延长劳动时间	91	21.3%	428
老板不支付工伤赔偿	29	6.8%	428
因无暂住证而受到过处罚	148	34.7%	429

由上表6可知,在国家三令五申的情况下,工资拖欠还是达到了25.7%,应该说问题是够严重的了。单位不给上保险、老板经常延长劳动时间,均超过了1/5。在上表中,比例最低的是“老板不支付工伤赔偿”,为6.8%,但是,考虑到受工伤的是人群中的极少数人,也就是说,他们大多是得不到老板的赔偿的。

目前遇到的尖锐矛盾是,一方面国家颁行《中华人民共和国劳动法》,试图保护农民工的合法权益,但另一方面,损害农民工权益的事情又比比皆是。对此,有学者指出,我们的法律本身也有缺陷,譬如农民工如果遇到工伤事故,工伤认定要三个月到半年时间,如需仲裁又要两个月,法院一审结案时限是六个月至一年,而外来农民工根本等不到这个时间<sup>[11] (P153)</sup>。

表7 您是否认为由于没有城市户口遇到了下列问题

	是	否	说不清	有效样本
有的工作岗位我不能应聘	42.0%	39.7%	18.3%	421
小孩入学要交高额赞助费	47.4%	25.1%	27.5%	403
生活没有安定感	28.3%	51.2%	20.5%	420
不被当地人信任	25.4%	50.9%	23.7%	422
感到受歧视	19.1%	58.8%	22.1%	425

本次调查还显示,农民工在城市里受到的不公正

待遇,还有如下诸多的社会问题(参见上表7)。

按照上表7排序,排在第一位的是子女入学问题,高达47.4%的被访农民工表示,由于被户籍排斥,子女上学需要交纳高额赞助费。虽然各地政府三令五申禁止学校收取赞助费,但交纳赞助费仍然是普遍现象。排在第二位的是就业歧视。此外,还有不被信任以及主观上感觉受歧视等问题。

表8 遇到困难时下列组织或个人对您提供多大帮助? \*

	农转非	外来农民工
家庭成员	3.49	3.41
亲戚	2.89	2.70
同事	2.49	2.29
党组织	2.48	1.33
朋友/同学	2.47	2.30
地方政府	2.44	1.39
司法、执法机构	2.33	1.34
警察	2.32	1.48
公益组织/社区组织	2.32	1.40
工会/妇联/共青团	2.29	1.37
工作单位/老板	2.27	1.76
老乡	2.25	2.35
新闻媒体	2.15	1.27
宗教组织	1.94	1.19

\* 分值设定:1(没有帮助) 2(帮助较少) 3(帮助较多) 4(帮助很大) 以上为回答均值。

##### 第五 在受到的社会援助方面,外来农民工很少得

表9 外来农民工对于城市人身份的认同情况(%)

	我觉得我不是农民	我不喜欢农村生活	我在这里打工,却不属于这里	城里人很排斥我们打工者	我希望我的小孩留在城市
非常同意	4.9	5.2	11.1	3.7	16.8
同意	23.7	11.9	48.8	19.9	51.1
不确定	20.7	30.4	23.8	42.6	27.6
反对	43.4	43.8	15.1	29.3	4.1
强烈反对	7.3	8.7	1.2	4.4	0.5
样本量	426.0	427.0	452.0	427.0	417.0

上表9显示,认为自己是农民身份的明显高于认为自己不是农民的,也就是说,农民工虽然长年累月在城市生活和工作,所从事的劳动与农业也没有什么关系,但他们中的多数仍然认为自己是农民身份。这是一种非常奇特的现象:长期不从事农业生产劳动的人,自己以及全社会还将他们视为“农民”。

最近我们遇到了新生代农民工的问题。有研究表明,新生代农民工一出校门就进了城市,已经习惯了城市生活,即使他们失去了城里的工作也不愿意再回到农村<sup>[12]</sup>。新生代农民工与老一代农民工不同之处在于,他们对农村也不认同。所以,对于新生代农民工来说,这里的不融入是“双边不融入”,既不能融入城市,也不能融入农村。在未来城市化过程中,流入城市的

到流入地的地方资源。所谓不融入,一个突出的表现是人际交往的断裂,即农民工在城市里犹如生活在一个“孤岛上”,他们与周边的市民和组织基本上是不交往的。这一种状态尤其表现在当他们生活中遇到困难的时候(参见上表8)。

由上表8可知,农民工在遇到困难时,主要是家庭成员提供帮助,其次是亲戚的部分帮助,老乡、同事之间有时提供有一点帮助。而农民工往往是一个人在外打工,家庭成员和亲戚常常是远在千里之外,所以,真正能够帮助他们的人往往指望不上。而上表8中的所有地方资源,包括党组织、地方政府、司法、执法机构、警察、公益组织、社区组织、工会、妇联、共青团、工作单位、老板等,对农民工的困难都未提供什么帮助。城市是各种社会资源高度聚集的地方,农民工如果能够融入城市,很容易得到这些资源。但目前“不融入”的现实,使其与城市资源享有和城市公共服务呈断裂状态。相比较而言,农转非人口由于具备了城市户籍,所以在城市公共资源的享有方面明显有别于农民工。

第六,主观心理的格格不入。本次调查专门询问了外来农民工对于自己社会身份的认定情况。结果发现,多数农民工仍然认为自己是农民,而不属于打工地,这是一种不融入的心理状态,具体数据参见下表9。

新生代农民工会越来越多。笔者认为,这是当前和今后影响中国社会稳定的最大问题之一。如果双边排斥问题得不到有效解决,其社会后果将十分严峻。

在“双边排斥”的问题上,近来又产生了一些新的难题。新近的一些问卷研究表明,高比例的农民工不愿意转变为非农户口,比较突出的原因包括“想保留承包地”、“城市房价太高”、“城镇户口没有太大作用”、“农村生活压力小”等<sup>[13]</sup> (P36—39)。国务院发展研究中心的一份报告也表明,农民工不愿意以“双放弃”(放弃承包地、放弃宅基地)来换取城镇户籍<sup>[14]</sup>。

总之,由于以上六方面的“不融入”现状,导致了农民、农民工对于“城市化”的高度不信任。老一代农民工习惯了农村的生活,有落叶归根的想法,怕失去农村

的宅基地和土地 所以 几乎没有融入的可能性。而年轻一代农民工处在上述的“双边不融入”状态,目前的不融入 是一种完全失去了社会信任的不融入。

### 三、半融入与不融入的比较与对策

上文根据当前中国城市化过程中两个社会群体的融入情况 提出了“半融入”与“不融入”两种分类。社会分层理论认为 人们地位的差异 最为核心的表现是占有资源的差异。在这方面,两个群体至少存在四方面的差异:第一 就业差异 因户籍影响的就业地位不同 比如 虽然都是就业了,但两者的就业稳定性不一样(参见表 12 关于工作自主性的数据);第二 住房差异 外来农民工虽然在老家有住房,但“远水不解近渴”;第三 地方福利差异 其中包括社会保障、公共福利和子女能够得到的受教育资源等;第四 管理资源差异 本次调查显示 农转非对于“广州市民愿意他们参与管理”给予了比较肯定的评价,而外来农民工则作了比较否定的评价。农转非已经是正式市民了,当然可以参与城市管理,而农民工还没有合法的权利参与流入城市的管理。

造成两个群体差异的原因主要有两类:制度差异的原因和社会选择差异的原因。下面分述之。

第一类的制度差异原因最为显而易见,即由于农转非实现了户籍转型,因而可以享受户籍制度带来的经济利益、社会资源利益、公共福利利益等。外来农民工由于受到户籍制度排斥而享受不到这些利益。这方面的数据很多,笔者只举三个例证:住房例证、工作自主性例证、政治参与例证。

下表 10、11 列出的两个群体的住房产权情况和住房面积情况,显示了制度差异造成的两个群体在住房资源占有上的巨大差别。

表 10 农转非人口与外来农民工的住房产权情况(%)

住房产权	农转非	外来农民工
自有房屋	90.3	8.0
租赁住房	6.1	68.2
集体宿舍	0.0	20.4
借住亲戚朋友的房子	1.1	3.4
其他	2.5	0.0
样本量	361.0	437.0

上表 10 显示 农转非的 90.3% 拥有住房产权,这个数据与城市居民自有住房的比例情况比较接近,甚至高于这一比例。之所以如此,与我国农转非的政策相关,即征用农民土地,一定要解决农民的住房问题。而流动人口、外来农民工或者租房子,或者住在集体宿舍,他们的住房地位与农转非完全不同。

表 11 农转非人口与外来农民工的住房面积情况(%)

住房面积(平方米)	农转非(%)	外来农民工(%)
0~30	0.8	51.3
31~60	6.7	24.7
61~90	18.7	15.6
91~120	14.9	6.1
120 以上	58.9	2.3
样本量	387.0	391.0

关于工作自主性的差异问题,我们询问被访者在工作中自主活动的可能性。这一问题再次证明了农转非与外来农民工就业地位的不同(参见下表 12)。

表 12 农转非与外来农民工的工作自主性测试(%)

工作时间 不经管理者同意 是否可以有下列行为	是否	农转非	外来农民工	样本数
打私人电话	可以	65.2	49.3	467
	不可以	27.7	44.1	296
	不清楚	7.1	6.6	56
离开工作岗位 30 分钟	可以	25.2	18.4	174
	不可以	66.6	75.3	570
	不清楚	8.2	6.3	58
花 1 小时处理私人事情	可以	16.4	12.6	116
	不可以	77.4	81.8	640
	不清楚	6.2	5.6	47

笔者并不鼓励人们在上班时间打私人电话、处理私人事情,但是,这种工作上的自主性确实反映了一个人的就业地位。社会分层大师赖特在测量人们的社会地位时曾专门设计了工作自主性问题。上表 12 显示,比起农民工,农转非显然有更大的处理事情的自由空间。这反映了农转非的就业稳定性相对要强一些。

在社区事务的参与上,更能够显示两个群体的不同地位。在这方面,最为直接的指标就是参与社区选举投票的情况,如果我们将参与选举投票视为一种政治地位的话,那么,这两个群体的政治地位是迥然不同的。农转非由于在本地有户籍,因而能高比例地参与社区的选举投票。而绝大多数流动人口、农民工,既没有权利参加城市社区的投票,也没有机会回原户籍的乡村参加选举投票。这样,他们实际上成了丧失地方政治资源、管理资源的社会群体(参见下表 13)。

表 13 参加社区选举投票的情况

	农转非	外来农民工
参加了	86.0	9.2
没有参加	14.0	90.8

第二类原因是社会选择的差异。关于移民的社会选择理论,最初是由 E. S. 李提出的,即城市化中的劳动力流动具有社会选择的特点。譬如一个村庄的一部分劳动者外出打工,而另一部分人则留在村庄里,这里面反映了社会选择的原理<sup>[9] P397-398</sup>。也就是说,移民

有两种:一种是无选择的整体移民;另一种是有社会选择的部分移民。显然,农转非是整体移民,即为了推进城镇化,而将某一个村落的农民全部转为城市户籍人口。而外来农民工是经过社会选择的移民,即农民工往往是主动出来的,而农转非往往是被动迁移的。那么,有社会选择的农民工与没有社会选择的整体移民,两者的差异何在呢?一般规律是:有社会选择的移民在劳动力素质、技术水平、教育水平、经济活动能力等方面比没有社会选择的移民要高一些。

针对外来农民工与农转非的两种不同社会地位的群体,应当采取不同的社会对策,从不同的角度促进他们融入城市社会。

(一) 关于外来农民工的社会融入问题,提出以下三点具体对策:

第一,针对外来农民工遇到的上述三大难题提出具体对策。(1) 关于农民工子女教育不融入问题。目前,不少城市都出现了专门为打工子弟办的学校,但这里面存在着“悖论”性的难题:一方面“打工子弟学校”填补了上学的空缺,但另一方面,这些学校条件差、师资水平低,对打工子弟的发展不利。目前只能采取一种均衡的政策,即提高这些学校的教育水平。但从长远发展看,应当使农民工子女自由融入城市公共教育体制。这就涉及到了城市教育资源能否容纳打工子弟。通过调查表明,由于城市比较严格的独生子女政策,多数城市目前的小学教育资源是过剩的,已经出现了普通小学招不满学生的现象,将来还会逐渐出现中学教育资源过剩的现象。所以,外来打工子女的教育问题,最为核心的并非城市教育资源够与不够,而是我们还没有接受社会融入的观念,在体制上对他们是排斥的。笔者认为,政府在政策上应当让农民工子女进入城市公办学校就读,并且应在省会以下城市进行让农民工子女享有中考、高考权利的实验。

(2) 关于外来农民工社会保障制度不融入问题。中央在“十二五规划”中明确提出,在“十二五”期间建设广覆盖的社会保障体系。在外来农民工问题上,目前遇到的主要困难是社会保障体系的跨地区和跨省续接问题。其实,在计算机、网络技术高度发达的今天,在每个农民工都有身份证号码的今天,农民工的工伤、医疗、养老等社会保障权益如何实现跨地域续接不是技术问题,关键还是各地区社会保障资金收取、支付的利益如何配置的问题。中国有小圈子社会的传统,在跨地区保障续接问题上必须克服传统的单位障碍。

(3) 长期在城镇打工的农民工住房问题是农民工社会融合中难度最大的问题。从长远的政策角度看,这涉及到农民工在城镇中是否应该享受和怎样享受城

镇住房保障的问题。当然,农民在农村中有宅基地,有自己的住房。但对于一个长期打工者来说,也应该享受他所贡献的城镇住房保障权益。这里的难题是如何处理他在城市的权益与他在农村的权益的关系。但从现行政策上看,城镇住房保障体系的各项内容,包括住房补贴、住房公积金、经济适用房、廉租房等,都与外来农民工无关。所以,今后在政策设计上应有合理变动。当然,目前更突出的任务是改善外来农民工的住房条件,改善工棚条件,防范农民工住房的隐患。

第二,外来农民工就其自身能力和劳动竞争力看,并不是弱势群体,甚至可以说是劳动能力、劳动技能、经济活动能力上的“强势群体”。既然农民工有竞争力,从对策上就应该为农民工设计适于发挥他们能力的制度,使得他们能够通过竞争实现地位上升。笔者曾专门撰文分析怎样设计使得农民工能够通过技术工人转向中间阶层的制度,解决农民工社会流动的技术断裂问题。笔者还提出,恢复我国的“八级工”制度,为农民工创造上升流动的社会渠道<sup>[8]</sup>。

第三,对外来农民工进行社区援助。既然农民工是城市里的陌生人群体,处于社会关系上的劣势地位,解决的办法必须从社区入手。目前,城市现有的街道委员会、社区居委会组织基本上是为城市户籍居民服务的,对于外来农民工,更多的是考虑如何管理、控制,而很少思考或着手为他们搞好服务。实际上,城市社区的各类组织,包括街道、居委会、工会、妇联、青年团、各类公益组织、司法机构、警察等,在承担社会服务的功能时,都应该充分考虑外来农民工群体的需求,认识到他们也是城市的成员(虽然没有户籍),也为城市发展作出了巨大贡献,更应该享受社区的公共服务。

(二) 针对农转非的半融入,笔者提出三点对策:

第一,从总体上看,农转非是城市里的弱势群体。所以,城市在对弱势群体的帮助上,应该将农转非视为主要对象。农转非已经是市民,就应该享受市民的待遇。城市有最低生活保障线,他们应该是重点群体。他们失去土地,失去了以土地为基础的劳动技能,应该对他们更加关注。改革开放以前,城市中也有少数农转非现象,如被提拔到城里来了的农村干部,被称作“半边户”,即只有一个家族成员享受城市福利,其他成员不能享受,因此生活比较困难。过去,单位有很多政策是帮助“半边户”的。如果仿照彼时的政策,对于刚刚农转非的人员,今天也应该给予一些特殊的扶持政策。这种政策可以参考各种移民的初期扶持政策,给予就业、住房、福利、子女教育等帮助。

第二,融入的一个重要前提是社会交往。那么,为什么农转非与市民的交往有限呢?这里的一个突出问

题是居住的“区隔”。我国城市楼房和小区建设的现状是当农民农转非的时候 往往是让所谓“拆迁户”集中起来居住。开发商为了实现商品房商业利益的最大化 往往是将农转非的居民集中在一个特定的区域里, 而将同一块地的其他楼房开发为商品房小区。两者之间常以院墙、栏杆区隔开来的 这在居住上就形成了区隔的局面。在中华人民共和国的历史上, 传统的居住模式一直是阶层混杂居住的。而如果按照现在这种发展趋势 中国未来会形成阶层的“区隔”式居住。这样一来 社会融入就更为困难了。笔者认为 这是目前在制度设计时要予以避免的。

第三, 目前农转非的半融入 很大程度上是一种“主观心理的半融入”。所以 要想解决融入问题 除了物质条件的建设外, 不能忽视主观心理融入的建设。主观心理、心态、感觉、意识、观念的变化 其实比物质条件的建设还要复杂 因为它们涉及更多的是人际关系 是通过与社区居民长期接触、互动而形成的结果。在这里 小区、社区、居委会将起到很大的作用。首先, 社区居委会应主动组织活动 增加农转非人员与原市民的交往 在交往中建立相互信任的关系。其次 每一个城市原居民都有责任主动帮助农转非人员。在历史上 城市居民和青年曾多次大规模“上山下乡” 当年, 农村居民非常善待城市流入农村的市民的。现在 农村居民转入城市 城市居民也应该同样善待他们。再者, 目前城市扩张过程中的一些新建小区是占用原来农民的土地建成的。从道理上说 农转非人员是这块土地上的主人 因为他们让出了土地, 才盖起新的小区。所以 对于农转非、拆迁户 尤应予以尊重。最后, 公共福利、公共物质待遇的一致化同样重要 街道、居委会都有责任落实 要让农转非人员真正实现与市民同等待遇。如果让农转非人员真正体会到城市的公共

福利明显高于农村 他们就会逐渐认同城市的生活。

### [参考文献]

- [1]潘家华, 魏后凯. 城市蓝皮书: 中国城市发展报告 No. 3 [M]. 北京: 社会科学文献出版社 2010.
- [2]于猛. 城镇化率不是越高越好 [N]. 人民日报, 2011-04-11.
- [3]张敏. 社科院专家: 我国城镇化率虚高 10 个百分点 [EB/OL]. <http://www.sina.com.cn> 2010-07-30.
- [4]马克思恩格斯选集: 第 2 卷 [M]. 北京: 人民出版社 1972.
- [5]Samuel H. Preston. Urban Growth in Developing Countries: A Demographic Reappraisal. in *The Urbanization of the Third World*. edited by Josef Gugler. Oxford [Oxfordshire]: Oxford University Press. 1988: 24-25.
- [6]李强, 等. 城市化进程中的重大社会问题及其对策研究 [M]. 北京: 经济科学出版社 2009.
- [7]王小鲁. 体制改革迟缓致中国陷入权贵资本主义泥潭 [J]. 中国与世界观察 2011(1).
- [8]李强. 为什么农民工“有技术无地位” [J]. 江苏社会科学, 2010(6).
- [9]李强. 农民工与中国社会分层 [M]. 北京: 社会科学文献出版社 2004.
- [10]帕累托. 普通社会学纲要 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店 2001.
- [11]崔传义. 农民进城就业与市民化的制度 [M]. 太原: 山西经济出版社 2008.
- [12]国务院发展研究中心 国务院农公办课题组. 我国农民工工作“十二五”发展规划纲要研究 [R]. 2010-06.
- [13]张翼. 农民工户籍转化意愿及其政策含义 [A]. 《比较》No. 2 2011 [C]. 北京: 中信出版社 2011.
- [14]国务院发展研究中心. 农民工不愿意“双放弃”换取城镇户口 [N]. 中国经济时报 2011-06-09.

## The “Half Entry” and “No Entry” in China’s Urbanization

LI Qiang

(School of the Humanities and Social Sciences, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** How peasants and peasant workers enter cities has become a hot issue in the academic community, media and government policies. In “2011-2015 Twelfth Plan”, this issue is mentioned in particular, so it has become an important issue in China’s reform and development. This paper, on the basis of 2009-2010 data made in Guangzhou by Department of Sociology, Tsinghua University, analyzes the problems of “no entry” and “half entry”, to which some countermeasures are taken in the plan of government system.

**Key Words:** peasant workers; agriculture becoming non-agriculture; social entry; half entry; no entry

[责任编辑、校对: 王维国]