

永遠的異鄉客？

公民身分差序與中國農民工階級

吳介民

國立清華大學社會學研究所、當代中國研究中心

本文探討資本主義工業化進程、國內移民、公民權不平等三者之間的關係。作者以公民身分差序(differential citizenship)的概念，解釋中國農民工所遭受的制度性歧視，尤其是在社會福利等面向。農民工在目前中國資本主義發展框架中，同時遭受著階級與身分的雙重剝削。中國市場經濟經過三十幾年的發展，民工已經成為藍領勞動階級中最重要的一個組成部分。民工階級是後毛時期開放人口流動以及世界生產分工結構重整的產物。民工的身分特徵，起源於毛時代的城鄉二元體制。「改革開放」時期，民工作為「外來人口」被排除在移居城市福利體制之外。近年來，由於社會經濟不平等的現象加劇，中國中央政府採取新的政策，要求移居地政府改善民工生活工作條件，但是新形態的城市自我保護主義卻隨之興起，城鄉二元體制發生了歷史—空間的轉型，並且構成了剝削民工機制的制度性基礎。本文解釋這種新城市保護主義形成的背景與過程，而公民身分的制度性排除機制是關照的焦點。尤其在東部沿海的發達城市，地方政府表面上將民工納入了城市公民身分體制，實則藉由各種措施而將其擺放在次等市民的制度位置，從而造成既納入又歧視的結果。「農民工問題」是中國在後社會主義階段轉向市場經濟的一個深刻難題。本文將問題導向了資本主義與公民權發展之間的比較歷史視野，並指出公民身分差序體制對於民工階級形成的重大影響。

關鍵詞：公民身分差序、資本主義、階級、城鄉二元體制、農民工

Strangers Forever? Differential Citizenship and China's Rural Migrant Workers

Jieh-min Wu

Institute of Sociology and Center for Contemporary China, National Tsing Hua University

The paper explores the interrelationships among capitalist industrialization, domestic migration, and the inequality of citizen rights. The concept of differential citizenship (*gongmin shenfen chaxu*) is defined and used to explain the discriminatory treatment of rural migrant workers, especially in the sphere of social welfare. Situated within the Chinese style of capitalist development, migrant laborers suffered a double exploitation in terms of economic class relation and citizen status. The migrant working class was created by a dual process of restructuring the division of labor in world production and massive population movement in the post-Mao epoch. The disadvantaged status of migrant workers originated in the rural-urban divide and the household registration (*hukou*) system during Mao's time. Rural-urban dualism, retooled during post-Mao's "open reform," was utilized by migrant-receiving cities to exclude the "population from outside" from enjoying urban public goods. In recent years, as social and economic inequalities became aggravated, the central government adopted new policies and demanded that local governments improve migrants' working and living conditions, but as a consequence, a new form of urban protectionism arose in response to central reform policies, and it has further institutionalized the exploitative mechanism. This paper unravels the subtle configuration of urban protectionism by focusing on the institutionalized exclusionary devices employed on migrants. Particularly, local governments of the major East-coast cities ostensibly incorporated migrants into the urban citizenship regime, but in effect relocated them into a position of inferior citizenship; a strategy of "incorporate-to-discriminate" thus emerged. The "problem of migrant workers" leads us to the issue of transitioning to a market economy in a post-socialist nation. The author adopts a comparative-historical perspective on modern citizenship development and points out that how the differential citizenship regime has helped forge the Chinese migrant working class.

Keywords: differential citizenship, capitalism, class, rural-urban dualism, rural migrant workers.

一、問題意識

公民身分(citizenship)是現代國家組織其國民的一種普遍性制度設計。特納(Bryan S. Turner)指出現代公民身分議題有兩個主要面向：公民作為一個社會的成員身分，以及資源分配的有效性與公平性(Turner 1993)。社會成員的邊界如何界定，以及社會資源如何分配，是我們觀察公民身分權利分配的重要指標。在一般政治理論中，尤其是關於民主國家的理論，通常假設在一個國家體制中的所有公民，都享有平等的公民身分權利。但是，在現代國家實際的政策運作中，公民權利的分配，並不是均值而平等的。相反的，不平等的現象經常可見。因此，首先需要釐清公民身分的普同性與差序性之間的區別。現代西方自由民主社會的政治理論有一項規範性基本預設：在一個政治共同體之中，每個公民都應該享有平等的公民身分與公民權利。這項普遍、民主而平等的公民身分原則，可以簡稱為普同公民權(universal citizenship)。這套普同公民權的內涵，根據馬歇爾(T.H. Marshall)的經典性分析，包括自由權、參政權、社會權。英國是馬歇爾筆下這種歷史發展形態的典型；而這套公民權利演進的模式，則與現代工業資本主義的發展亦步亦趨(Marshall 1994[1949])。然而，當代世界歷史經驗顯示，普同公民權並非常態，即便在先進的市場資本主義國家，公民權利也經常表現為不平等，或是具有等差、或層級化的狀態，例如在對待女性、少數民族、原住民族、性少數、新移民等等（參見 Young 1994[1989]的批評）。

因此，等差化的公民權可能更接近大多數國家的實際狀況。曼恩(Michael Mann)與特納分別從歐洲的歷史發展經驗，批評了馬歇爾的單一而普同的公民權理論，並提出了公民身分體制的多樣性(Mann 1987; Turner 1990, 1993)。曼恩從近代歐洲歷史經驗中歸納出：若非來自外部力量的干預，例如敗戰以及戰後被外國佔領，政體遭到佔領軍統治當局的改造，一種現代西方形態的威權公民身分體制(authoritarian

citizenship)是很可能長期存在的；二戰之後的德國和日本的「民主化」過程就是最佳的例子(Mann 1987)。此外，普同公民權即使在實施民主政治歷時久遠的國家，往往也只是一種理想狀態。在真實世界，我們經常發現，公民之間存在著不平等與差別待遇才是現代國家的常態。例如，帕森斯(Talcott Parsons)指出：即使是標榜開放與平權的自由主義傳統的美國，其文化政治核心乃是由白人、英國族裔、基督新教徒(WASP)此一群體所構成。這個政治核心吸納其他「外國人」移民進入其社會共同體(societal community)的歷史過程，充滿歧視、衝突與重重障礙(Parsons 1994[1965])。換言之，在現代國家，種族、族群、性別等因素，都在等差層級化的公民身分體制中，扮演著歧視性的(discriminatory)、或者是排除性的(exclusionary)作用。一般而言，公民權體制的歧視性與排除性在非民主國家更加嚴重。

關於差序化的公民權問題，已經有英文文獻以“differential citizenship”這個概念進行經驗性的分析。¹相對於普同公民權這個理念型，差序公民權則具有各種不同的經驗樣態。這些不同樣態的差序公民權，與一個社會的文化特徵、政治結構、經濟發展模式等因素息息相關。本文的理論旨趣，是探討資本主義工業化進程、國內移民、差序公民權三者之間的關係。英文文獻中關於國際移民與公民身分權利之間關係的論文，經常引用馬歇爾的理論(Brubaker 1989)。而本文的目的之一則是將馬歇爾的分析概念，重新帶回到國內移民的場域。本文以中國為例，分析中國的差序公民權的特色，其特殊性如何與工業資本主義的發展進程連接？以及中國這個個案分析，如何能夠貢獻於公民身分的一般性經驗理論？

中國市場經濟經過三十幾年的發展，農民工（簡稱民工），已經成為藍領勞動階級中，最重要的一個組成部分，並對中國經濟成長做

1 例如 Munro (2001)指出，南非在民主化之後的地方選舉制度設計中，沿著城鄉區域與族群劃分而限制一部分鄉村居民的公民權利，因此強化了地方恩庇侍從關係。Wang and Bélanger (2008)指出：台灣在民族建構(nation-building)的過程中，以國家政策等手段，將外籍配偶新移民建構為次等的「他者」，使她們無法像一般公民一樣獲得同等的文化與社會公民權利。這兩篇論文都使用了“differential citizenship”的概念。

出了鉅大的貢獻。民工階級是後毛時期開放國內人口流動，加上世界生產分工結構重整的產物。民工的身分特徵，起源於毛時代的城鄉二元體制，以及嚴格的戶口管理制度。在戶籍制度下，鄉村居民被規定為農民戶口身分。多年來，中國龐大的農民人口當中，有很大的比例離鄉背井到經濟較為發達的地區尋找就業機會，但是他們在「旅居」的城市卻沒有當地戶籍身分。這些「外來人口」，因此被排除在移居地（旅居地）的城市福利體制之外。近年來，由於經濟不平等的現象加劇，中國中央政府採取一些新的政策，試圖改善外來民工生活與工作條件，但是效果仍然不明確。總的來說，中國從 1970 年代後期實施「改革開放」政策以來，國民所得快速成長、國家財政能力也隨之增強，但經濟不平等的現象卻愈來愈嚴重（World Bank, Gini Index 2005；中國網 2010）。² 在中國農民工所遭受的不平等待遇的案例中，許多研究都指向了中國特殊的城鄉二元體制與公民身分體制。中國這種特定的公民身分體制，屬於差序公民權的一種類型。本文核心目標之一即在解析：差序公民身分在經驗運作的層次上，與中國當代的農民工階級的形成，存在何種具體的、制度上的關聯。

作者在構思本文的核心概念時，交互參照了中文的公民身分差序與英文的“differential citizenship”這兩個詞彙。作者將“universal citizenship”翻譯為普同公民權或普同公民身分；因此就詞彙對偶的簡潔而言，“differential citizenship”轉譯為差序公民權或差序公民身分應是恰當的。³ 公民身分差序這個中文概念的使用，乃是之前一篇論文中的主要概念——身分差序——的延伸與豐富化（吳介民 2000）。當時作者已經論及公民身分不平等問題在中國的嚴重性，並且以身分差序這個概念來詮釋田野材料（蛇尾村，廣東一個擁有大量民工的行政村的村內階層化）。然而，當時作者尚未將「公民」與「身分差

2 根據 World Bank, Gini Index，中國在 2005 年時基尼係數是 0.415。另外，根據中國官方說法，中國基尼係數在 1980 年代為 0.21 至 0.27 之間，2007 年時增加到 0.48（中國網 2010）。不論是根據世界銀行的資料或是中國官方資料，中國都名列世界上所得分配最不均等的國家之一。

3 一位評審提醒作者對本文概念形成的過程提出說明。

序」這兩個概念環節匯通起來，一直要到進行目前這個研究時，概念上的提煉方臻於成熟。無論是使用公民身分差序、差序公民權、差序公民身分，核心的概念化環節都是「差序」這個詞彙。使用這個詞彙，是爲了與費孝通對傳統中國鄉民社會的「差序格局」，進行對話與理論的批判性銜接。費孝通使用差序格局，乃是對照其理論框架中的西方「團體格局」（費孝通 1991 [1947]）。中國傳統社會強調差序格局的人際關係，在當代中國社會結構中仍然相當明顯，例如表現在各種行政級別、人際關係以及國公營企業與政府單位上。然而，本文所界定的公民身分差序，不僅具有傳統中國社會的特徵，同時指出中國歷經 1949 年共產革命之後，國家以強大的專斷權力(*despotic power*)與基礎權力(*infrastructural power*)改造社會結構，例如在傳統中國社會結構上強加了城鄉二元體制。因此，作者所定義的公民身分差序，不僅受到傳統文化結構的影響，同時也是國家政策造成的，而且這與中共特殊的「現代化」策略、及其統治形式的特質有關。就此而言，中共黨國體制作爲一個現代國家，在創造此一不平等公民權過程中，扮演了關鍵的角色。故而，公民身分差序這個概念，具有社會內生和國家外鑠的雙重強制性。

需要說明一點：本文使用的概念，不論是中文的公民身分差序，或是英文的“*differential citizenship*”，都是經驗分析的概念。多元文化主義論者 Iris Young (1994 [1989])、Will Kymlicka 與 Wayne Norman (2000)等人曾分別提出“*differentiated citizenship*”（差別化的公民身分）的概念。但是，她（他）們使用這個詞彙，乃是著重在規範性的意義。她們主張給予少數群體差別化的特殊權利或待遇，以保障這些群體在一個政治體系中免於遭受系統性歧視。Young 明確主張：差別化的公民身分是實現完整的公民身分最佳的方法；一個民主的公衆應該承認那些受壓迫或弱勢的群體，並且給予她（他）們有實際效果的代表性(Young 1994 [1989])。

本文關注隱含在公民身分體制中的制度化排除機制(*institutionalized exclusionary mechanism*)，探討公民身分差序在中國這

個後社會主義之政治經濟系統中的表現形態，並聚焦於農民工現象。農民工是在工業化過程，從傳統農民轉化為現代工人的中介身分。農民工階級的「問題性」，乃是作為一個比較歷史方法而提出的問題意識。在中國民工身上，可以發現幾個交織在一起的歷史進程，包括：中國資本主義的浮現、鉅大的國內移民運動、新興勞工階級的形成，以及公民身分差序的制度化。這些特徵都指向中國當前的發展經驗，作為「社會科學實驗室」的重要性。我們或可論證，當代中國的工業化速度與規模以及鉅大國內移民現象，是自從英國以及歐美工業革命以來最大的一波資本主義化運動。⁴ 中國歷經三十幾年工業資本主義發展，普遍而平等公民權的進展，似乎仍然遙遙無期。這個經驗指向了一個理論命題：馬歇爾式理論中的資本主義與民主公民權之間，並不存在內在的正向關連。除了前述曼恩與特納等人從歐美現代史的角度批評了馬歇爾命題，蘇黛瑞(Dorothy J. Solinger)也從中國個案研究中指出，資本主義在中國不僅沒有提升公民身分，反而危害了公民身分(Solinger 1999: 278)。本文在這些文獻基礎上，豐富公民身分差序的理論，並且具體分析中國式公民身分差序的運作機制。⁵

本文嘗試回答這組研究議題：公民身分差序在中國的經驗表現，呈現何種制度形態(*institutional figuration*)？這種制度形態在普同與差序公民身分這一理論光譜中，所處的位置在哪裡？公民身分差序如何與中國特色的資本主義剝削機制接合？中國的經驗能夠為晚近文獻中關於公民權的理論分析，提供哪些新的視野？根據這組研究議題，以下首先描述民工階級的形成、狀況與條件。第二，以公民身分差序的制度性概念，分析民工如何在移居地城市體制中被排除於福利權益體制之外、或遭受何種制度性歧視；在經驗材料上以戶籍制度和社會保險為主。第三，檢視近年來中國政府關於城鄉二元體制所作的若干改

4 Burawoy (2000)曾提出以「第二次鉅變」的觀點詮釋後社會主義國家市場轉型的歷史意義，沈原(2006)則以這個觀點討論了中國工人階級再形成的問題。

5 本研究資料蒐集期間為2004-2010年；田野調查主要在2004-2007年之間，地點包括廣東、上海、江蘇、北京等地。研究期間獲得國科會補助，計劃編號：93-2412-H-007-005-；94-2412-H-007-002-。

革，以及這些改革對公民權進程的可能影響。最後，在結論中探討本文的理論蘊涵，特別是關於公民權利演變進程、威權公民身分、移民客工、新自由主義市場基本教義壓力下公民身分退縮等問題。

二、民工階級形貌與不平等

本節描繪民工階級形貌與經濟社會待遇，包括流動的規模與趨勢、民工與其他部門（主要是國營部門）職工工資的差距、社保福利的差別待遇，以及對民工子女教育的歧視性待遇。

（一）流動趨勢與規模

「改革開放」三十年之後，民工的移動狀態已經從短期、省內流動占大宗，轉向長期、長距離（包括跨省）流動的趨勢。東南沿海出口加工導向的工業地帶，吸引了大規模的內陸省分民工。

根據中國官方的 1%人口抽樣調查，2005 年全國人口中，流動人口為 14,735 萬人，占總人口約 11.5%；其中跨省流動人口 4,779 萬人，占流動人口總數的 32%。⁶ 另外一個官方統計則顯示，跨省流動人口的比例高達 51%；⁷ 所有的跨省流動人口中，有 82% 被吸引到東部沿海地區（四省、三個直轄市），其中超過 60% 進入大型城市。⁸ 這些數據證實，從 1990 年代以來，內陸向沿海之大量跨省移工的趨勢持續在增加當中。⁹ 民工主要的就業部門為製造業(30.3%)、建築業(22.9%)、服務業(10.4%)、餐廳旅館業(6.7%)、批發零售業(4.6%)；¹⁰ 其中製造業就占了將近三分之一，由此可見民工對於中國工業快速成長的貢獻。此外，根據 2009 年抽樣調查資料推算，中國總流動人口

6 中華人民共和國國家統計局(2006)，〈2005 年全國 1%人口抽樣調查主要數據公報〉。中國 1%人口抽樣調查每五年做一次，故此為最新資料。

7 中國農民工問題研究總報告起草組(2006)。

8 同註 7。

9 Fan (2005)。

10 同註 7。

規模達到 1.8 億人左右，其中的主體是外出農民工。2009 年末農村外出的勞動力為 1.49 億人（中國網 2010）。

東南沿海地區是中國加工出口的基地，也是台商在中國最為集中的地區。因此，民工對於中國成長的貢獻，以及對於台商之勞動力供給之重要性自不待言。表一顯示，外來人口占東南地區常住人口數極大的比例，在當地的勞動力也占重要地位。北京的外來人口占當地總人口的 41%，上海是 31%，外來人口與當地城鎮就業人口的比值則為 0.59 和 0.65；而在廣東這兩個數據分別為 25% 和 0.44。江蘇、浙江與福建的數據比較低，但是這三個省以及廣東都有龐大的農村地帶與農業人口，而外來人口則集中於都市工業地帶，例如廣東的深圳、東莞、廣州等城市，外來人口的比例都非常高。

表二顯示，私營與外資企業在城鎮工業勞動力上所佔據的比重。以全國而言，2006 年，私營企業占城鎮工業勞動力的 23.4%，外資企業占 25.1%，兩者相加將近半數。而在加工出口重鎮的沿海工業省市，除了北京市以外，私營與外資企業都占有絕大多數的份額；而私營與外資企業又是以聘用民工為主。尤其在廣東，外資就僱用了 781 萬個勞動力，占城鎮全部工業僱用人口的 63.3%。對於台資而言，更重要的一層意涵是，由於台商製造業在外資中所佔的比重很高，因此也雇

表一 中國東南沿海地區民工占當地人口與城鎮就業人口之比重：
2008 年（單位：千人）

	當地年末總 人口數	當地城鎮就 業人口數	外來人口數	外來人口占當 地人口百分比	外來人口與當地 就業人口比值
	[A]	[B]	[C]	[D]=[C]/[A]	[E]=[C]/[B]
北京	16,950	11,738	6,883	41%	0.59
上海	18,800	8,960	5,844	31%	0.65
江蘇	76,770	43,841	8,267	11%	0.19
浙江	51,200	36,919	8,437	16%	0.23
福建	35,350	20,798	5,643	16%	0.27
廣東	95,440	54,780	23,833	25%	0.44

資料來源：作者計算自《中國統計年鑑 2009》。

表二 中國城鎮之工業雇用人口，按企業產權區分：2006年（單位：千人）

	公營企業	私營企業	外資	台港澳企業 占外資比重	總雇用數
全國	43,499 (51.5%)	19,710 (23.4%)	21,181 (25.1%)	48.7%	84,390 (100%)
北京	1,035 (67.9%)	149 (9.8%)	341 (22.4%)	25.8%	1,525 (100%)
上海	1,075 (34.8%)	554 (17.9%)	1,464 (47.3%)	27.8%	3,093 (100%)
江蘇	2,481 (30.4%)	2,768 (33.9%)	2,922 (35.8%)	36.1%	8,171 (100%)
浙江	2,094 (28.1%)	3,470 (46.5%)	1,892 (25.4%)	47.7%	7,456 (100%)
福建	758 (22.3%)	755 (22.2%)	1,882 (55.4%)	60.2%	3,395 (100%)
廣東	2,366 (19.2%)	2,157 (17.5%)	7,810 (63.3%)	68.5%	12,333 (100%)

註：括弧內數據為占總雇用數的百分比。

資料來源：作者計算自《中國工業經濟統計年鑑 2007》。

用了高比例、數量龐大的民工隊伍。例如，廣東的台港澳資本占外資僱用勞動力的 68.5%，福建占 60.2%，浙江占 47.7%，江蘇占 36.1%。由於民工在製造業勞動力供給中占有高比例，因此，我們可以推論：民工對於台商企業的勞動供給，工資水準對於台商出口競爭力的影響，在在牽動著台商的利益，並且直接、間接影響兩岸經貿關係。例如，幾年前當一胎化的效應與其他因素開始影響廣東外資的勞力聘雇時，「民工荒」一時成為台商熱門的話題。

（二）工資差距

民工之所以為「民工」，是因為雖然是工人，但卻沒有「國家職工」的制度地位。民工在中國勞工市場上，與國營部門所雇用的「職工」性質不同，不能享受國營部門的福利，以及許多城市公共財的供給，因此構成了一種具有中國特徵的二元勞動力市場。兩個勞動市場部門間，不均等的狀況極為突出。所謂的職工，一般而言都是在城市的國公營部門工作，而且有當地戶籍，民工則是沒有當地戶籍的「外來人口」；兩者的工資所得差距很大。

一般而言，民工領的底薪就是最低工資。最低工資是中國政府所制定的工資基準，本來是為了保障勞工收入的底線，但實務操作上卻

變成了民工起薪的天花板。通常，僱用民工的企業皆以最低工資作為起薪，並以之計算日薪與時薪。因此，民工的每月工作所得，如果不計算加班費的部分，即以中國人力資源和社會保障部所規定的每月 21.75 工作日為計算基準。¹¹ 以 2008 年為例，六個沿海省市的最低工資介於人民幣 480 元（福建省）至 1,000 元（廣東省深圳特區）；而同年，國公營部分的職工平均工資介於 2,758 元（福建省）至 5,190 元（上海市）（參見表三）。這兩個勞動力市場之間的工資差距倍數，介於 3.4 倍（深圳特區）到 6.5 倍（浙江省）。

根據表三，我們可以推論，因為民工的最低工資相當微薄，若有家庭成員需要撫養，可能連基本生活都難以支付。因此，民工必須仰賴大量的加班來提高所得。而中國的法定工時政策訂定得相當嚴格：每周法定工時不到 40 個小時，每月的加班上限是 36 小時。在實際的田野調查中，我們發現，民工「競相要求多加班」的弔詭現象，因為不多加班便無法提高所得。因此，表面上相當進步的工時政策，巧妙掩蓋了嚴重的剝削。一個工人倘若只做法定工時、領最低工資，所得將非常少。觀察田野中的實況，工人每個月加班 90-100 小時的情況非常普遍（尤其在廣東地區），雖然這樣的加班時數明顯違法，但是在工人與企業雙方的「默契」之下，地方政府也是視而不見。以 2010 年上半年，深圳的 F 廠為例，一個普工（作業員）每月若領底薪（最低工資），只有人民幣 950 元，若加班 98 小時（平日加班 66 小時，周末加班 32 小時），大約領 1,840 元。¹² 對勞工而言，正常工時所得與加班所得幾乎是一比一。難怪在田野訪談中，經常會遇到企業經理提出這種看法：「大陸工人很喜歡加班。你沒有班給他加，他還不高興呢。」言談中彷彿透露出幾分無奈，但這個說法乃似是而非，勞工是

11 每月工作日規定，最近幾年有所改變。2008 年以前，有兩種計算方式：(a) 以官方公布月工作日 20.92 天計算；(b) 田野訪談中，一般企業皆以月工作日 26 天計算，企業引用〈勞動法〉第四章第 38 條規定：「用人單位應當保證勞動者每周至少休息一日」，因此月工作日以 26 日計。2008 年以後，以人力資源和社會保障部公布的月計薪工作日 21.75 天計，計算方式為： $[365-104(\text{休假日})] / 12 = 21.75$ 。

12 加班費計算方式是：平日 = 最低工資的 1.5 倍，周末（星期六、日）= 2 倍，節假日 = 3 倍。

表三 中國主要省市最低工資與國營職工間工資差異估計，2008 年
（單位：元／月）

	國營職工工資 (A)	最低工資 ^a (B)	工資差異 (C)=(A)-(B)	國營工資對 最低工資比率 (D)=(A)/(B)
北京	4,947	800	4,147	6.2
上海	5,190	960	4,230	5.4
江蘇	3,277	590-850	2,687-2,427	3.9-5.6
浙江	4,456	690-960	3,766-3,496	4.6-6.5
福建	2,758	480-750	2,278-2,008	3.7-5.7
廣東	3,398	530-860 (深圳：900- 1000)	2,868-2,538 (深圳：2,498- 2,398)	4-6.4 (深圳：3.4-3.8)
全國平均	2,584	沒有資料	沒有資料	沒有資料

^a 最低工資資料，大部分是 2008 年的數據，只有江蘇與福建因為 2008 年並未調整最低工資，故使用 2007 年的數據。

資料來源：作者計算自《中國勞動統計年鑑 2009》，表 4-8, 4-23。最低工資資料根據各地方政府公報，以及各地人力資源和社會保障部門所發布的資料。

因為底薪很低，才不得不拼命加班、競相要求加班。若是勞工的底薪已經足夠支應生活（即所謂的「生活工資」），主動要求加班的情況必然會減少許多。2010 年發生員工相繼自殺事件的台商富士康工廠的情況就是這樣。根據《南方周末》(2010/5/17)的「記者臥底調查報告」：「中國的工人們主動向資本家要求加班。甚至要通過討好線長、組長來實現這一點」（南方周末 2010/5/17）。由於基本工時定得低，企業爲了生產效率要求工人加班；也因為基本工資低，工人不得不拼命加班。如此一來，超時加班的現象就自然產生了。這樣的制度設計便產生了工人「自願加班」的迷思。

但是，即使一個深圳民工每月加班將近 100 小時，她的勞動所得仍然與當地的職工所得有相當大的差距。表三所比較的六個省市中，廣東深圳特區的職工對民工最低工資倍數已經是最低的 3.4 倍，其他地區的差距都更大：北京是 6.2 倍、上海是 5.4 倍、江蘇最高是 5.6 倍、浙江最高是 6.5 倍、福建最高是 5.7 倍、廣東最高則是 6.4 倍。在

這個二元勞動體制中，國營職工與民工工資之間的差距之大，可見一斑。

（三）社保福利差距與子女就學問題

除了工資，其他非工資的待遇落差，也值得注意，例如，民工普遍沒有受到勞動法規的保護。一般而言，外資部門的情況較好；台資作為外資的一環，情況介於歐美日外資與內資廠之間；而私營內資廠，尤其是中小型企業，民工很少得到勞動行政部門的保護。

社會保險待遇上的不平等，是最遭詬病的一個問題。中國當前施行的勞動社會保險制度，始於 1990 年代後期，2000 年代初期才較嚴格地適用於外資，而一般私營內資則在地方官員的彈性執法下，能免則免。因此，民工的總體社保覆蓋率是很低的。根據一份官方資料，2006 年，四種主要社保項目（養老、醫療、失業、工傷）對於民工的覆蓋率，分別只有 26.6%、26.2%、15.3%、32.5%。¹³ 2004 年，四項保險對全國城鎮勞動力人口的覆蓋率估計值分別是：36.7%、27.8%、23.7%、15.3%。¹⁴ 乍看之下，民工與一般城鎮居民的社保覆蓋率差異並不大，甚至在工傷項目民工的覆蓋率更高。但是，仔細分析則不然。第一，許多民工並沒有和雇主簽訂合同，因此民工社保涵蓋率的數字，就會比實際狀況高。第二，數據顯示的是平均情況，政府抓得較緊的外資企業，一般而言參保率較高，私營內資廠的社保涵蓋率通常都很低。第三，在許多大型城市，民工都是參加專門為民工設計的低檔次社保（例如，「外來從業人員綜合保險」）。此種低檔次社保

13 數據計算自中華人民共和國國家統計局(2006)，〈農民工生活質量調查之一：勞動就業和社會保障〉。

14 這裡對於「全國城鎮勞動力人口」的計算方式是：第二產業人口數+第三產業人口數+離退休人員，「全國城鎮勞動力人口」再除保險人數，便得到覆蓋率。必須注意的是，使用「第二產業人口數+第三產業人口數+離退休人員」來估計「全國城鎮勞動力人口」，只是一個近似值，因為第二產業人口和第三產業人口中包含一部分的農村戶口，因此分母膨脹了許多，使得估計得到的涵蓋率偏低。使用這個估計方法乃是不得已的，因為中國政府並沒有公佈城鎮勞動力的社保涵蓋率，各種統計年鑑也沒有提供足以正確估計的各項原始數據。數據資料來源為《中國統計年鑑 2007、2009》，《中國勞動統計年鑑 2007》。

大量減輕企業的負擔，而民工所享受的社保給付權益，便遠低於當地戶籍人口所參加的城鎮職工保險（這個問題下文還會深入分析）。第四，民工有很大部分在建築業與製造業工作，這兩種行業都是高工傷率的，雇主有比較強的動機為民工加保，何況工傷保險的費率很低。根據田野訪談，許多外資企業除了政府的工傷保險外，還額外幫員工買商業險，以備出現工傷時有足夠的額外保障。

此外，民工子女（「流動兒童」）教育機會的不均等，也是一大問題。發達地區的公立學校經常設立障礙阻止民工子女進入就讀，即使開放名額，也假借各種名義額外收費（例如借讀費、贊助費等等）。2003年，中央一份文件要求地方政府給予民工子女公平待遇，但是根據報導以及實地田野調查，巧立名目以及歧視民工子女的情況並沒有根本改善。近年來，許多大量引進民工的大型都市在中央政府的壓力之下，對於民工子女在當地就讀中小學，採取比較包容的政策。根據我們在上海、蘇州（昆山）、北京等地所做的田野訪談顯示，這些地方政府的公立小學系統確實接受了比較多的外來人口入學。但這個新政策卻有兩面刃的矛盾性質：一方面，民工子弟雖然獲得較多的機會能夠在當地學校入學，無需就讀於簡陋且往往師資質量均不佳的民工學校；另一方面，地方政府卻藉此「打壓、整頓」民工學校，採取嚴厲的措施，將其逐出管轄範圍，例如上海市政府和北京的幾個區政府的作為。此外，這些政府也補貼一些經營較上軌道的民工學校，將其「納入」當地教育部門的主管範圍，亦即所謂的「民工學校轉正」；但其所接受的補貼幅度遠遠不如公立學校。因此，總體而言，民工子弟在教育資源上，得到的補助仍遠遠少於當地戶籍的學生。換言之，公民身分差序也明顯表現於改革中的中小學教育體制。

三、公民身分差序在中國

前文指出，公民身分與公民權的不平等，是現代國家常見的現象。那麼，中國的公民身分差序的制度安排有何特色？其構成原則有

何特殊性？

中國當代的公民身分制度，是一種威權公民身分體制。根據中華人民共和國憲法，所有公民均享有平等權。但是，現行憲法卻沒有明文保障人民的遷徙自由。同時，在實際的制度與政策運作上，戶籍制度將國民區分為「鄉村居民」和「城鎮居民」兩種身分，人口與戶籍都採取「屬地管理」（詳下）。具有鄉村居民身分的人，在旅居地（尤其是大型都市）很難取得當地戶籍。這套毛澤東時代即已形成的二元戶籍體制，雖然在後毛改革時期放鬆許多，允許農民到城市地區務工經商，但是二元體制的遺緒（亦即制度路徑依賴的效應）仍然在相當大範圍內，限制了農民以及民工的自由與權利。簡言之，二元戶籍體制是一套制度性排除系統，剝奪了農民與民工的權益(Solinger 1999; Wang 2005)。這套排除系統，與一般西方國家的市場資本主義的運作模式差異很大。

（一）制度性剝削機制的構成

在概念定義上，公民身分差序是指：一套由國家——包括中央與地方——正式與非正式規則所編織的制度形態，整體公民處在這個體制中，被劃歸為區隔的、具有位階性的、差序的身分與權利群體，而導致不同公民群體之間在經濟地位、社會福利，以及政治權利各方面的不平等現象。在中國的這個制度形態中，戶口制度居於樞紐位置。許多城市為優先保障自身市民利益，而築起各種排除外來人口的保護主義措施，即是巧妙利用了戶口制度這個法制工具。公民身分差序也經常表現於西方民主體制的實務中，但中國的特色是，公民身分差序主要起源於城鄉戶籍二元體制，有以下幾個特徵：

第一，公民身分差序，表現於市場轉型過程中的城市公民權體制，是一種公民身分雙軌制，或多軌制。其運作的邏輯，類似於市場改革初期的「價格雙軌制」。因此，公民身分差序屬於一種制度雙軌制。這種雙軌制使外來人口（主要是來自外地農村的民工）成為移居城市的「非市民／非公民」或「次等市民」(Solinger 1999; Wu 2010)。

第二，在財政、行政治理等相關的制度安排上，中國自從毛時代便沿用至今的屬地管理主義，對公民身分差序關係起了重要的作用（參見周弘 2003）。¹⁵ 屬地管理主義，加上戶口制度，使民工的管理以及相關福利的供給，呈現三不管地帶的狀況。根據屬地管理原則，原居地政府是民工的主管機關，但是遠赴外省市的民工，原居地政府經常是鞭長莫及（例如計畫生育管理）。¹⁶ 而移居地政府可以用屬地管理為藉口，拒絕提供福利給外來人口。

第三，民工在移居地的非市民身分，使地方政府無須為民工及其家庭成員承擔許多公共財的供給，藉之減輕地方政府的財政負擔。此外，對於企業而言，聘用民工可以省下大筆勞動成本，例如不提供社保、或是參加低檔次的社保。公民身分差序，方便了資本家及移居地政府，將「勞動力再生產」成本轉嫁到民工原籍地與原生家庭。¹⁷ 因此，民工便處在身分與階級的雙重剝削機制之中。

第四，戶籍制度工具被重新整編為排除的工具。戶口制度限制了人民的遷徙自由與職業選擇，而且不僅剝奪了外來人口的市民自由權，也和社會經濟權捆綁在一起。移動人口及其家庭成員，在移居地沒有市民權，就享受不到完整而完善的社會經濟權以及福利供給。

第五，中國的城市公民身分，尤其是在沿海大型城市，因為「含金量」高，而成為稀有財，並成為尋租與競租的工具。擁有大城市的戶口身分猶如掌握了一張「福利憑證」。因此，這張憑證也有價格，並產生了相應的「身分市場」。

以上五個特徵環環相扣，界定了公民身分差序的運作內涵，這是中國後毛時期制度表現與制度演化的一種原型。公民身分差序，成為城市政府對民工階級最重要的排除機制，也造成了鉅大的社會經濟不平等。

15 根據吳敬璉的說法，屬地管理最早的源頭是1956年毛澤東的〈論十大關係〉，接著是大躍進之後的「體制下放」政策。1958年〈中共中央、國務院關於改進計畫管理體制的規定〉中，將原來由國家計委統一平衡、逐級下達的計畫管理體制改變為「以地區綜合平衡為基礎的、專業部門和地區相結合的計畫管理制度」（吳敬璉 2005: 82-86）。

16 關於國家如何控制城市中民工的生育行為，參見張貴閔(2007)。

17 這個理論概念，援引自 Burawoy (1976)。

（二）國家政策與制度變遷的三階段（1958 年迄今）

民工階級與市場經濟同步生成，而「改革開放」的大環境則是其發展動力，緩慢改變了城鄉二元體制的形態與運作模式。觀察國家政策與二元體制變動的軌跡，大致可以區分成三個階段。在這三個階段，公民身分差序的制度形態，也有相應的變化，分析如下。

第一個階段從 1958 年到 1970 年代末，是二元體制的原型。國家透過〈戶口登記條例〉（1957 年制定），嚴格管控城鄉移民與人口流動，農民身分被戶口制度確定下來。在空間上，城市與農村的分工嚴謹：鄉村專事農業生產，工業生產則專屬於城市部門。配套性的制度包括：糧食統購統銷、人民公社制度、城市糧食配給、城市單位制度、「價格剪刀差」（農工產品不等價交換）對於農業部門的剝削等等（參見表四）。這一組配套性的城鄉二元體制原型，一方面有助於國家強力管控城鄉移民與社會控制，另一個重要的功能則是便於國家榨取農業剩餘，並將此剩餘轉移到都市工業部門，以促進快速工業化，有利於所謂「超英趕美」的趕超政策（參見 Selden and Ka 1993）。

在這個第一階段，嚴苛的人口流動管制，在大躍進期間（1958-60 年）一度鬆綁，但是大躍進之後，許多進城民工被遣送回鄉，又進入嚴格控管。關於城鄉二元體制對於人民遷徙自由的刻意設限，早在中國制定〈戶口登記條例〉時，當時的公安部長羅瑞卿，就針對條例的草案做了如下的說明：

適當地解決農村人口盲目流入城市的問題，不僅是國家的需要，也是廣大人民的要求。中共中央和國務院最近針對這種情況，發出了「關於制止農村人口盲目外流的指示」，指示中要求「進行嚴格戶口管理」，以制止農村人口盲目外流。……限制少數人這種不合理的盲目流動遷徙「自由」，正是為了保護多數人正當的居住和遷徙自由。（羅瑞卿 1958）

表四 公民身分差序與二元體制演變的三階段

	I. 1958年—1970 年代末	II. 1980年代初期— 1990年代中期	III. 1990年代後期迄今
城鄉結構特徵	城鄉二元體制原型	公社制度解體；二元體制鬆動	城鄉一體化政策；新二元體制浮現；城市自我保護主義
農民身分治理	農—工身分區分嚴格	「盲流」現象出現；流動人口成爲治理重點	實施「有序流動」；農民工等辭彙成爲官方範疇
法律—制度設計	實施「戶口登記條例」；城市糧食配給；鄉村—公社制度；城市—單位制度	糧食管制解除；單位制度改革；人口流動鬆綁，實施暫住證制度，「收容遣送辦法」適用於進城民工	城市開放有限度的居住權（藍印、居住證）；城市住房、醫療、教育大幅度商品化
對於農業與農民的剝削機制	國家強制糧食採購，肥料供給由國營企業壟斷；農—工產品不等價交換（價格剪刀差）	農民開始進城打工，新的剝削機制逐漸形成；身分與階級的雙重剝削	農民工進城打工=不等價交換（價格剪刀差）的歷史—空間轉型
國家對農業部門的保護政策與限制	公社福利制度提供窮人最低保障	農民暴露於市場風險，民工沒有城市福利	將民工納入次等的城市福利體系；大型城市對於外來人口（民工）的制度性調適與歧視
公民權與公民身分差序的動態	城鄉之間的社會權落差	鄉村人口與民工獲得部分遷徙自由權；民工與市民的公民權利落差大	國家從社會權領域撤退（差序化的撤退）；差序身分待遇的再制度化

註：本表格由作者製作。

當時，憲法仍然有保障人民遷徙自由的條款。這段文字表明，公安部長承認「盲流」治理，限制了人民的自由權，儘管目的是「爲了保護多數人正當的居住和遷徙自由」。管制盲流的政策，一直持續到1990年代。文革期間（1966-1976年），尤其是文革後期開始，一些地方發展社隊企業（鄉鎮企業的前身），吸收了農村剩餘勞動力，也開始鬆動了城市部門對於工業活動的壟斷。

在這個歷史階段，中國公民身分差序的制度表現，除了城鄉二元

體制所體現的農工差別之外，另外一條重要的線索是政治化的階級屬性上的區分。例如，農民被區分為地主、富農、中農、貧農等不同的身分；而不同的農民身分具有不同的政治身分意涵，並影響其權利。類似的，為了政治動員的需要，人民被區分為「黑五類」、「紅五類」，也具現了不同的公民身分意涵與權利。在 1970 年代後期「改革開放」之後，因為政治因素而來的階級成分區分的重要性已經漸漸褪去（參見 Yu 2002）。然而，城鄉二元體制的格局卻未曾歷經劇烈的變遷，而是慢慢地產生了制度演化，而進入下個階段（詳下文）。總而言之，在這個城鄉二元體制的原型階段，中國的公民身分差序的制度性安排具有強烈的空間束縛的性格，公民依其不同的城鄉戶籍屬性，被強制捆綁在特定的土地、行政管轄範圍之內。遷徙自由的剝奪，嚴格管控國內移民，是這個階段的一大特徵。

第二階段，大約從 1980 年代初期到 1990 年代中期，是二元體制鬆動的年代。一開始，國家允許農民自理糧食，進城務工經商。隨著公社體制的解散（1984 年），農村人口開始大規模流入城市地區。不久，城市糧食管制也解除。從 1990 年代初開始，外資湧入中國東南沿海，因此吸引了龐大的跨省流動的民工。同時，全國各地開發工業小區的「圈地運動」如火如荼展開，失地農民（土地被徵收之後失去耕地的農民）成為顯著而嚴重的社會問題。

民工進城打工，由於沒有移居地的城市戶口身分，逐漸形成了對民工之身分與階級的雙重剝削機制。隨著農業的商品化，農民現在暴露於市場風險之中；而城市的民工則被排除在城市公共財供給體制之外(Solinger 1999)。民工的湧現，使中央政府與民工群聚的地方政府，成立了專責的外來人口管理機構。

管制盲流仍然是這個階段的重要政策特徵。1982 年實施的〈收容遣送辦法〉賦予地方政府極大的權力，得以拘留、遣送被懷疑為「三無人員」的流動人口。¹⁸一直到 1995 年，公安部仍然要求各地方政府

18 「三無人員」是指流動人口中無合法證件、無固定住所、無正當工作或經濟收入的人員。

加強盲流管理：

近幾年，一些地方「三無」盲流人員增多。這些人多數來自農村，主要流入大中城市、經濟發達地區交通運輸沿線，給這些地方的社會治安、交通運輸、計劃生育、就業、住房和環境衛生造成不良影響。……切實加強流動人口管理工作，各地要特別做好對「三無」盲流人員的管理。積極會同民政部門做好對盲流人員的收容遣送工作。要加強對收容遣送對象的審查，注意發現和打擊隱藏在盲流人員中的違法犯罪分子。¹⁹

民工暴露於此人口治理機制，在移居地（或旅居地）很容易就會陷入「三無」盲流人員的處境，而遭受到拘留、罰款（「贖金」）、遣返原籍地，甚至被當成潛在的犯罪分子。民工的遷徙自由非但缺乏明確的法律保護，而且還受到地方執法人員的侵害。

此一階段，城鄉二元體制逐漸鬆動，然而二元體制並非趨於消失，而是歷經了微妙的轉型過程，許多具有路徑依賴特徵的制度演化紛紛應運而生。以戶口管理為例，這個階段農民雖然被允許進城打工，但是他們在旅居城市的身分仍然是農民，而非當地政府管轄範圍下的市民（公民），因此，他們雖在一定程度上獲得遷徙自由，但是這個權利仍然是受局限的，也欠缺憲法與法律層次的完整保障。比如，外來人口必須辦理「暫住證」，每隔一段時間須繳納額外的費用，因此民工成爲當地城市政府尋租的對象。簡言之，這個階段的公民身分差序的制度內涵，雖然漸進打破了城鄉空間區隔的格局，但是進入城市謀生的農民工，卻處於絕對不利的制度位置。

第三階段，大約從 1990 年代後期開始迄今。城鄉二元體制持續鬆動，許多省市在其管轄範圍內推動城鄉一體化政策，也就是在其行

19 「公安部關於加強盲流人員管理工作的通知」，1995 年 8 月 10 日頒佈並實施。

政管轄範圍內逐步打破城鄉二元格局，推行城鎮化，並邁向取消城鄉戶口區分的最終目標（參見陳金永 2010）。然而，城鄉一體化運動的確實效果目前仍然不很明朗，有的地區步伐較快，例如成都在最近公開的一份文件中聲稱，將在 2012 年取消其行政管轄區域內的城鄉戶籍區分（新華網 2010/11/16）。如果可以做到，這將邁開一個改革的大步伐。然而，即便如此，我們仍不能忽略，目前中國的鄉村向城市移民的結構中，長途跨省移民占據了重要的比例。因此，中國戶籍改革最關鍵的一步是：跨省市的外來人口是否能在旅居城市取得當地戶籍。就這一點而言，現況仍然不明確，甚至有相反的趨勢，例如最近幾年深圳、上海、北京的戶籍改革，都導向一種新型態的城市保護主義(new urban protectionism)（下文將專節處理此一問題）。

在這個階段，國家政策對於民工社會經濟地位的形塑，從嚴苛的盲流治理，調整為「有序流動」。譚深指出：

90 年代後期，政府的工作重點仍然在「管理」。流入地地方政府將重點放在地方經濟發展和社會穩定上，公安部門集中在社會治安和犯罪治理上，勞動部門致力於政府控制下的「有序流動」；外來人口的社會保障開始逐步納入到流入地的社會保障體系中。（譚深 2004）

國家開始要求流入地政府負擔一部分流動人口的福利供給，但是大部分的地方政府仍然是下有對策。以社保為例，許多大型城市設計了雙軌或多軌的社保制度，提供給農民工低檔次的綜合保險。²⁰ 這是一種「納入而歧視」的城市保護主義策略，例如，許多沿海大城市處理民工子弟學校的方式，以及將民工納入公立學校但給予較為稀薄的資源，都是這種政策的具體展現。²¹ 這種策略也深化到公民身分差序體

20 參見胡務(2006)對上海和成都的民工社保制度比較，以及邱銘哲(2007)比較了昆山和溫州地方政府執行國家養老保險的實際狀況。

21 參見李尚林(2008)對於北京打工子弟學校的調查。

制下的制度化差別待遇，也可以說是次等市民身分的再制度化，例如，這個階段的城市住房、醫療、教育等領域皆大幅度的商品化，結果不但衝擊到城市居民的福利，更嚴重影響到沒有市民身分的民工的生存。2000 年代初期，一些大城市開放了有限度的居住權（藍印制度、居住證制度）。²² 但是要在大型都會城市獲得這種居住權，尤其在藍印制度遭到廢止的城市，對於一般低教育水平的民工而言，是極端困難的。許多民工仍以「暫住」的身分客居異鄉。雖然這個「異鄉」是已經生活工作了十數年以上、或甚至是出生與成長的故鄉了。惡名昭著的〈收容遣送辦法〉，則在 2003 年因為在廣州發生的「孫志剛事件」而廢止，並促成了一波關於暫住證與暫住制度的改革(Wu 2010)。近年來，一些城市廢止了暫住證制度，代之以「居住證」制度，例如深圳從 2008 年開始實施。²³ 深圳的新措施，是一個相對進步的政策，有幾個特點。第一，新制度的重要特徵之一是以工作權益為中心的居住制度，只要外來人員有固定的工作，單位即可為其申請「居住證」，十年一簽，可謂便利。第二，新制度仍然具有很強的路徑依賴性格，亦即，居住證仍然被區分成兩個等級，較差一級稱作「臨時居住證」，享有的權利（六個月一簽），與原先的暫住證所差無幾。關鍵在於「居住證」和「臨時居住證」之間的轉換，外來人員若失去工作，且 60 天內沒有找到新工作，也沒有符合申請居住證的其他資格，居住證就會被轉為「臨時居住證」，效期只有六個月，每半年加簽一次。²⁴ 第三，居住證制度乃是對流動人口進行更全面的治理，政府透過先進的電子化科技，將居住證的功能與勞動、社保、生育、治安等扣連在一起；並進而有效排除非勞動力、非經濟力人口在城市居住的可能。第四，總體而言，此制度所設計的「居住身分」，

22 「藍印」一詞的來源，一般認為是因為公安機關加蓋的印章顏色為藍色，而非一般政府正式公文所使用的紅色，因此持有這種戶籍文件的戶口就被稱為藍印戶口。持有藍印戶口者，在居住地的身分，既非暫住者，也非正式戶口。擁有居住證者的身分與藍印戶口有些類似。關於中國藍印戶籍的起源與變遷，參見劉晏楓(2008)。

23 〈深圳市居住證暫行辦法〉，自 2008 年 8 月 1 日起實施。

24 根據規定，一個外來人員離職後 15 天內，原工作單位按照規定應向政府機關申報，否則將受罰。

乍看之下，類似國際移民理論中所謂的「準公民身分」(denizenship)，但實際上仍有相當大的距離（結論中將回到這個問題）。²⁵ 在深圳，擁有居住證可以保證有長期居留的權利，但是還不是真正的深圳市民，要成為真正的市民，牽涉到落戶制度。深圳如同上海等大城市，落戶審查極為嚴格，採取「積分制」，設置了相當高的門檻，比如學歷、證照、住房財產、社保費繳納年限等等；對於一般藍領民工階級，要擁有這些資格相當困難。總而言之，居住證是一個相對進步的外來人口居住制度改革，但是它仍然排除了民工在旅居城市的市民權，一種巧妙而隱蔽的二元身分區隔，仍然深深地鑲嵌於新的城市公民權體制之中。民工生活在深圳這樣的城市，頂多只能算是二等市民。

（三）農民工成為官方範疇

民工在這個階段（第三階段）已經成為城市藍領勞動力的主體，尤其在東部沿海的發達城市。從馬克思主義的角度觀察，勞動力已經從傳統農村生產關係中解放開來，得以進入城鎮而成爲「自由勞動力」（參見黃德北 2006）。農民工已經不再受到毛主義時代人民公社的管束與保護，而是赤裸裸地暴露在資本主義工廠體制的剝削機制之中。目前第二代民工已經出現在沿海打工城市逐漸「定居」的趨勢。他們不像第一代民工有比較明顯的「農村性格」；許多第一代民工認爲在工廠工作一段時間即返鄉結婚或創業，或甚至保有一塊「承包田」以備將來重新務農(Lee 2007)。目前，中國農村集體土地制度仍然存在，但是農村卻正在歷經土地實際控制權的劇烈變遷，地方政府爲了增加財政收入，紛紛執行強力的徵收農地政策，使農民的耕地流失更快。此外，農地轉包制度在中國已經實施多年，外出打工的農村人口擁有實際能夠控制的土地權已經大幅降低。但是，從另一方面來看，民工的工資在二元勞動體制的束縛之下，除非超時加班，否則仍

25 關於“denizenship”，參見 Hammar (1999)。

然不足以養家活口。所以，有學者將目前中國民工階級形成的狀態，稱之為「未完成的無產階級化」或「不完全的無產階級化」(Pun and Lu 2010; Selden and Wu 2010)。²⁶

在勞動者身分轉換的過程中，最關鍵的是從農村移居到城鎮，進入資本主義生產模式下的階級關係。因此，資本主義式的剝削是與階級關係共構的。中國民工目前在移居城市中，雖享有一定程度的遷徙自由，然而，當我們更深入觀察戶口制度的作用則發現，雖然城市放鬆了外來移民的進入門檻，也就是放鬆了「外部邊界管制」，但是卻在城市體制的內部設立了複雜而微妙的「內部制度門檻」，使得民工被安置在二等市民的範疇中。因此，外來民工享有的自由權是高度限縮的。沒有戶口，就沒有完整的市民自由權。而在都市地區，戶口又與社會福利掛鉤，因此沒有戶口，也同時被剝奪了社會經濟權。在這裡我們看到中國式公民身分差序最奧妙的存在。城市的管理者重構了戶口制度，以之堆砌一道又一道隱蔽的高牆，用來保護原有戶口市民的利益，使得移居地政府與資本家能夠將生育、兒童照護、教育、醫療等勞動力再生產的成本，轉嫁到民工原籍地和原生家庭。在這層意義上，民工乃處在身分與階級的雙重剝削機制之中。

1990 年代之後，「農民工」、「民工」等辭彙成為官方範疇 (official category)，大量出現於政府檔案文件之中。類似的用語，則有「流動兒童」、「留守兒童」等等。有關民工的話語系統，持續在社會實踐與公共生活中再生產，威力極大，以致於如陳映芳所言，民工子女被貼上「農民」的標籤，而產生了「身分制的世襲效應」(陳映芳 2005: 131)。這些官方話語範疇，有助於合理化國家對於民工採取差別待遇。因此，社會經濟不平等乃是通過官方範疇而不斷再生產 (參見 Tilly 1998)。

「農民工」本身就是一個自相矛盾的話語：他們既是農民也是工人，身分上是農村戶口，但在工業部門從事勞動；他們既非農民也非

26 本文使用「未完成的無產階級化」等詞彙，乃是參照先進資本主義國家勞工階級形成過程中的分析概念，是一個描述性的用語，並無「鼓勵」之意。

工人，已經離農也大部分不會務農，雖在城市打工卻沒有城市職工的身分。話語矛盾，源自於二元體制的幽靈，依然牢牢糾纏著制度實踐與國家政策。因此，國家對於民工的社會經濟身分的「定性」，也值得分析。2006年，一份由國務院相關研究機構所組織的調研報告指出：

「農民工」是中國經濟社會轉型時期的特殊概念，是指戶籍身分還是農民、有承包土地，但主要從事非農產業、以工資為主要收入來源的人員。（中國農民工問題研究總報告起草組 2006）

同年，國務院一份重要的文件，「關於解決農民工問題的若干意見」，提出以下的說法：

農民工是我國改革開放和工業化、城鎮化進程中湧現的一支新型勞動大軍。他們戶籍仍在農村，主要從事非農產業……已成為產業工人的重要組成部分。大量農民進城務工或在鄉鎮企業就業，對我國現代化建設作出了重大貢獻。……大量農民工在城鄉之間流動就業的現象在我國將長期存在。……逐步地、有條件地解決長期在城市就業和居住農民工的戶籍問題。……保護農民工土地承包權益。土地不僅是農民的生產資料，也是他們的生活保障。²⁷

這兩份官方檔案，指向一個深刻的國家政策上的矛盾。一方面，國家承認民工對於經濟發展的貢獻，是社會轉型期的「一支新型勞動大軍」，「已成為產業工人的重要組成部分」。換言之，他們是現代意

27 「國務院關於解決農民工問題的若干意見」，2006年1月18日，國務院常務會議審議並原則通過。

義下的工人階級。但是，另一方面，國家卻依然不願意給予他們城市工人身分，他們仍然是農民戶籍身分，在老家保有一塊承包土地，在城鄉與城際間流動就業的現象，將長期存在。民工在此國家政策下，於是處於「亦工亦農、非工非農」的尷尬身分狀態。

國家重申保護民工承包土地的權益，原意是保護民工，也防止他們遭受到普羅化（無產階級化）的困境。但是這背後的假設是，這些離鄉背井的民工，在退休後將返回原籍地，因此，土地便成爲他們生活的最終保障。這個國家政策，無疑也助長了中國市場經濟發展初期的資本積累，亦即，是依靠剝削民工而快速達成的。國家與資本結盟，將勞動力再生產成本轉嫁到民工原籍地與原生家庭。根據許多調查報告，很多民工已經是「失地農民」，或者是根本沒有務農經驗的第二代、甚至第三代民工，一小塊承包地（或是已經不存在的承包地）如何保障他們的退休生活？如何在經濟不景氣遭逢失業時，成爲社會安全帶？

對於民工的剝削，除了有利於企業，也符合中國快速發展的戰略以及經濟成長的目標。其中，戶籍制度扮演著關鍵角色。因此，上海一位社會發展學者，提出以下的論點：

過去 20 年中，戶籍制度對中國的經濟發展做出了最大的貢獻。我們可以這麼想，在過去 20 年中，中國在製造業的帶領下實現了經濟高速增長，中國製造業成爲世界工廠的一個最核心的前提，就是中國有大量廉價勞動力，那麼，中國的廉價勞動力主要就是農民工，如果中國沒有戶籍制度，如果農民工可以享受城市工人的所有待遇的話，那麼，中國就不會在 20 年的如此長的時間裏，保持如此低廉的勞動力成本，也就不可能在過去的 20 年中把中國建設成這樣一個世界工廠。當然，這一成就的前提就是：做出犧牲的是中國的農民工，在一定意義上說，中國的農民工以他們的血汗、以他們的低廉工資，推進了中國過去 20 年、30 年的經濟改革，而

造成農民工血汗工資制度的一個很重要的前提呢，就是因戶籍制度而形成的城鄉二元格局。（引用自魏城2007: 112-113）

這個說法若不討論其倫理內涵，確實是道出了中國資本主義發展道路的「硬道理」：高速經濟增長乃依靠著對民工的無情剝削。這個剝削的基礎是一套相應的公民身分差序體制，而這個體制的軸心則是戶籍制度。當這套體制愈來愈複雜而龐大時，核心的戶口制度則愈加隱蔽化，使得我們經常在研討會上聽到這樣的悖論：「戶籍現在已經不重要了，許多民工也不想要有城市戶口。」但是，當進一步追問：「那麼，為什麼中央政府不廢除戶籍制度？」，討論就嘎然而止。

（四）城市自我保護主義的興起

如上述，中國的公民身分差序歷經國家政策與城鄉二元體制發展的三個階段。在第一階段（1958年—1970年代末），公民身分受到城鄉二元體制原型的束縛，城鄉之間的權利落差極大，農民被限制在農村土地之上，沒有自由進城的權利；而落差最大的則是社會經濟權，農民在公社體制之下備受經濟上的壓榨（農工產品不等價交換的價格剪刀差）；相對的，城市中的工人以及黨政幹部在單位中享有一定程度的社會福利待遇。在第二階段（1980年代初期—1990年代中期），公社解體、二元體制鬆動，農村人口漸漸脫離土地的束縛，而獲得部分的遷徙自由權，但是在城市中只是「暫住者」的身分，因此造成民工與當地市民之間公民權的巨大落差。到了第三階段（1990年代後期迄今），中國政府推出城鄉一體化政策，同時也嘗試改善民工在旅居城市的待遇，於是浮現了新型態的二元體制：原來的二元體制主要是針對「鄉村農民」與「城鎮職工」作區分，新的二元體制則標誌著「外來人口—農民工」對「本地戶籍居民」的區分。城市政府優先保護本地戶籍居民的利益，而將民工納入次等的城市福利體制。

上海市在2000年代初期所設計的層級化、差序化的社會保險體制，可以說是體現了這種城市新保護主義的典型，也是公民身分差序

待遇的再制度化最好的例子之一。上海市將社保對象大致區分四類身分：城鎮職工、小城鎮居民、外來從業人員（民工）、本市農民。這四類身分分別參與不同檔次的保險方案：城鎮社會保險（城保）、小城鎮社會保險（鎮保）、外來從業人員綜合保險（綜合保險）、農村社會保險（農保）。表五比較了城保、鎮保、外來人員綜合保險之間的差別待遇，分別顯示在繳費比率和繳費基數上面。以養老保險為例，參加城保的職工，單位須為其繳納 22% 的保費，勞工個人負擔 8%；鎮保則單位只需付出 17%；而綜合保險則更低，只要 7%。而且，鎮保與綜合保險的繳費基數，都是固定在最低的基數上；而城保的繳費基數則是在「上年度全市職工平均月工資的 60% 至 300% 之間」浮動。同時，在鎮保與綜合保險這兩軌，個人是否繳納養老保險係採志願制，因此大多數人都沒有個人帳戶。政府的說法是：民工不強制繳納養老保險，使企業不能以民工沒有意願參保作為不替員工保險的藉口（田野訪談 SHPD_LB_200701）。繳費比率與繳費基數上的差異，讓不同身分的參保者，在保險給付上造成差別待遇。

根據表五的公式，我們可以計算出一個企業僱用不同身分的勞工，所繳交的社保費用差異。例如，一個勞工每月工資所得是 1,800 元，如果是上海市城鎮戶口，企業必須繳納 711 元社保費($1,800 \times 39.5\% = 711$)；如果是小城鎮戶口，企業必須繳納 648 元社保費($1,735 \times 27\% = 648.45$)；但如果是沒有上海市戶籍的「外來人員」（民工），則企業只須繳納 217 元($1,735 \times 12.5\% = 216.875$)。同樣一個工人，因為身分的不同，使得企業在繳納社保費上產生如此大的差異，難怪在中國加工出口地帶的生產線上，絕大部分的作業員是沒有當地戶口的外來民工。基於同樣的戶籍身分邏輯，上海市政府為外來民工所承擔的社會福利支出，也遠遠低於提供給當地戶籍的人口。關於繳費基數，對於鎮保與外來人員這兩類群體，採取固定額度的 1,735 元，因此，即使一個工人每月實際領取工資不到該額度，仍然以固定金額計算保費。換言之，無論他們工資所得多少，企業必須為其負擔 217 元的社保費用。

表五 上海市三種保險方案繳費比率的差異（2008年）

	城保		鎮保		外來從業人員 綜合保險	
	單位 ^b	勞工個人	單位	勞工個人	單位	勞工個人
養老保險	22%	8%	17%	志願繳納 ^c	7%	志願繳納
醫療、生育、 失業、工傷等 保險 ^a	15-17.5%	3%	7.5-10%		5.5%	
繳費基數	上年度全市職工平均 月工資的 60%-300% 之間浮動，約介於 1,735-8,676 元		固定金額：上年度全 市職工平均月工資收 入 60%，約 1,735 元		固定金額：上年度全 市職工平均工資收入 60%，約 1,735 元	

^a 爲了分析上的簡化，將此四項保險放入同一欄目。

^b 單位是指雇主。

^c 志願繳納是指勞工個人可以選擇自己不投入自負額，仍享有由雇主所投入的保險費用，但沒有「個人帳戶」的部分。參加城保者，個人的自負額乃是強制的；但對於參加鎮保者與外來人員，其自負額可以選擇不繳納。

資料來源：作者整理自上海市各相關法令（見本文附錄）與田野調查。

2007年7月，在上海郊區的一家勞力密集加工廠（外資），總共僱用了3,224個員工，其中2%擁有本地城鎮戶口，10%是小城鎮戶口，這兩類員工大都屬於文職人員；其餘88%的員工則是外來人口，大都是生產線上的作業員（田野工廠代碼：SH-Y-ks）。雖然我們沒有大量調查統計資料的佐證，但這家工廠員工的戶籍來源分配狀況具有一定的參考價值。

從這個多層次的社保制度設計上，可以觀察到上海市的「精心規劃」：將外來民工納入保險體制的同時，又將其安置在較低的社經地位上，以免侵蝕到上海戶口居民的權益。從這個角度看，上述引用譚深所言，「外來人口的社會保障開始逐步納入到流入地的社會保障體系中」，仍只停留在低度保障的階段。除了上海之外，實施類似多層次、差序化社保制度的城市，還有北京、成都、重慶、杭州、廣州、深圳等地。

而在其他東南沿海重要的工業化城市，例如珠江三角洲的東莞和長江三角洲的蘇州，則有許多隱形的排除機制，例如東莞地方政府允

許廠商只投保一定比例的民工即可過關。作者訪談東莞地區五家外商製造業，其養老保險的覆蓋率分別只有 10%-30% (Wu 2008: 17)。而在蘇州，廠商普遍運用所謂的「人力派遣」來規避正式勞動合同以及社保費用。²⁸ 因此，在這些地區，差序化社保制度仍然存在，只是以隱蔽或迂迴的方式在運作。

表六是 2006 年，四個東南沿海重要的加工出口工業城市社保制度的比較。在四個城市之中，上海市實施的是多層次的差序化社保體制，這是專為外來民工設計的社保方案。東莞與深圳也有專為民工設計的社保方案；蘇州則沒有採取差序化的社保制度設計。比較這四個城市的社保費率內容，大致可以歸納如下。第一，東莞與深圳對於民工的社保保障最差，這不但表現在繳費比率上，也表現在繳費基數上，以東莞為例，企業為勞工繳納的保費比例為 15-16%，表面上比上海的 12.5% 高，但是上海的繳費基數固定為 1,735 元，而東莞雖然在 770-7,362 元之間浮動，絕大部分企業都是以最低基數 770 元來計算保費，無論員工是否領較高的工資。而且，東莞地方政府容許養老保險與其他四種保險分開繳納，因此，大部分企業幫員工繳納養老保險的

表六 四個東南沿海工業城市民工社保制度的比較（2008 年）

	上海 (外來人口社保)		蘇州 (與城鎮保險 無差別)		東莞 (外來人口社保)		深圳 (外來人口社保)	
	單位	勞工	單位	勞工	單位	勞工	單位	勞工
繳費比率								
養老保險	7%	志願 繳納	20%	8%	10%	8%	10%	8%
醫療保險	5.5%	志願 繳納	10%	2%	2.0%	0%	1%	0%
其他三種 保險 ^a			4%	1%	3.0-4.0%	0%	0.5-1.5%	0%
繳費基數	固定額度： 1,735 元		浮動： 1,369-6,844 元		浮動： 770-7,362 元		浮動： 900-9,699 元 ^b	

^a 為了簡化分析，將工傷、失業、生育三項保險合併計算。

^b 深圳特區內最低繳費基數為 1,000 元，深圳特區外最低繳費基數為 900 元。

資料來源：作者整理自各城市社保規定相關文件（見本文附錄）與田野調查。

28 參見邱銘哲 (2007) 對昆山（隸屬蘇州市）養老保險的分析。

意願都很低，因為養老保險是費用最高的險種。而在員工方面，由於擔心離職後無法在當地領回養老金等原因，也傾向不願意配合繳納，因此，養老保險的覆蓋率便普遍偏低。以作者長期調查的東莞一家外資加工廠為例，2005年4月時，這家工廠僱工2,300人（絕大部分為外來民工），養老保險的覆蓋率只有16%，而其他四種保險的覆蓋率則有33%。此後幾年東莞在中央政府對企業強化社保參與率的壓力下，這家工廠在2007年1月時（當時僱工2,600人），養老保險的覆蓋率提升到23%，其他四種保險的覆蓋率則提高到46%（田野工廠代碼：DG-TS）。

第二，蘇州地區是社保制度相對而言比較完善的地區，根據表六，企業單位要為員工繳納34%的社保費率，最低繳費基數也高於東莞與深圳。這個費率同時適用於有當地戶口的員工以及外來民工。此外，蘇州是中央政府樣板宣傳的城市之一，尤其是其轄下的昆山市，號稱社保覆蓋率達到百分之百。但是，根據我們的田野訪談，當地外資廠商普遍在政府官員的默許與掩護之下，玩「派遣工」的遊戲。凡是以派遣工方式僱用的工人，企業單位便在勞力派遣公司的協助之下，將這些員工的社保費用以「農保」的方式繳交，得以每個員工每個月省下數百元社保費用。以作者調查的兩家外資工廠為例，其中一家於2007年1月僱用了280名員工，其中只有26.8%的員工是在正常社保方案的覆蓋下，剩下的73.2%都是以派遣工的方式處理。但是，在政府單位的統計上，這家工廠的社保覆蓋率也算是百分之百（田野工廠代碼：KS-KY）。另外一家外資工廠，在2007年7月時，僱用了1,750名員工，其中86%在社保覆蓋下，剩下的14%則是派遣工。這家外資廠就當地的情況而言，已經屬於最上軌道的一家工廠了（田野工廠代碼：KS-HG）。從本研究在當地訪問廠商的有限樣本來看，上述這兩家工廠，大致上反映了昆山地區外資廠商社保覆蓋率的下限與上限。

社保方案的差序化設計，是中國公民身分差序的制度表現的一個主要表徵。前述四個城市的社保方案比較，也讓我們觀察到中國不同

區域的城市之間的差別待遇。亦即，公民身分差序雖然是鑲嵌於中國政治體制中的普遍特質，然而，這個特質在各地的表現仍然有所差異。這也表明了，各地之城市新保護主義的內涵，仍然因地區差異而有歧異的制度演化，而不是全國一致的單形態的發展。²⁹

除了社保之外，城市新保護主義的另一個重要表徵，是將龐大的外來人口視為（潛在的）治安破壞者（如前文所引用的官方說法），並進一步用嚴格的管控方式來管理流動人口的出入動態。例如，北京的城鄉結合部聚居了大量外來人口，而形成許多民工村，這些民工村的外來人口往往多於本地戶籍人口，而變成所謂的「流動人口倒掛村」。2010年4月，擁有大量流動人口的大興區實施了一種管控流動人口的新手段：「封閉管理」，要求外來人口出入村落皆須檢查證件。這種新措施很快地擴大到昌平區等外來人口聚居區。有學者批評，這套措施無異於將流動人口視為罪犯的「有罪推定」。當地官方說法則是：「還一方百姓平安」（新聞頻道 2010/4/27；京華時報 2010/7/29）。這種官方論述頗有退化為 1980-1990 年代「盲流治理」的味道。

以上分析了公民身分差序與城鄉二元體制在不同階段的變遷。這些變遷過程，影響到特定國民作為社會成員身分界線的界定，以及資源分配機制的制度轉型。舊形式的城市保護主義，直接排除了外來民工的權益或是漠視其存在。而新型態的城市自保機制，則是將施加到民工身上的諸多差別待遇，進一步「內化」或「內造」到城市的制度結構之中，而逐漸轉化成為一種新的二元體制。從接納外來民工城市的自我利益角度來看，大量的民工人口，至少帶來幾個方面的壓力，包括社會資源、財政支出、基礎建設、文化衝擊、人口治理等等，再加上中國傳統上城市居民對於「農民進城」的排拒蔑視心態。因此，城市自我保護的機制乃因應而生。在這個新的城市公民權體制中，當地政府的財政資源優先用於照顧既有戶口市民，而外來人口雖被局部

29 感謝一位審查人提醒作者作此說明。

吸納到城市體制之中，但是卻透過種種「內部制度門檻」，而被納入次等市民的位置。這可以視為一種新型態的二元體制的歷史—空間轉型。這個過程同時伴隨著國家從社會福利領域大幅度撤退。在此階段，城市將其有限的社會資源與財力，等差化地分配給轄區中的不同人口群體。當然，當國家從福利領域撤退，所有公民都會受到衝擊，只是這種衝擊卻不是均質、平等的。相對而言，城市戶口居民仍然享受到較多的政策保障或保護措施，³⁰ 民工則因為次等公民身分而遭受系統性剝奪。

四、國家制度改革與公民權進程

最近幾年，中國中央政府採取一系列的改革措施，試圖緩和社會經濟的不平等，並且改善民工在其旅居城市的待遇。以下分別扼要檢視這些改革的內容。

首先是戶籍制度改革。戶籍改革是城鄉一體化政策的重要內涵之一，如前文所分析，中國許多省市確實都在進行著城鄉一體化，逐步取消其行政轄區內城鄉戶口的區別，而目前在中小型城市，取得戶口也變得相對容易。³¹ 然而，我們不能忽略兩個事實。第一，在大部分大型城市（一線城市，例如北京、上海，以及高級二線城市，例如杭州、蘇州），城市保護主義的壁壘仍然嚴明，對於外來人口取得當地戶籍，仍設立了很高的門檻，每年允許落戶的名額也相當少。第二，當前中國民工問題最主要的是跨省移民，然而目前各省市在其轄區內進行的城鄉戶籍改革並不能涵蓋到跨省移民的部分。中國各省市從1990年代開始陸續展開「農轉非」（農業戶口轉非農業戶口）之相關制度的改革。在此之前，中央政府對於各地方的農轉非額度有嚴格的

30 當然，也不能忽略中國城市中因為「市場改革」而正在出現的底層貧苦階級。參見 Solinger (2006)；林宗弘(2007)。

31 根據《南方周末》(2008/12/9)轉載中國公安部提供的消息，有 13 個省市，包括：河北、遼寧、江蘇、山東、重慶、四川、廣西、雲南等地，在 2008 年底「相繼取消了農業戶口和非農業戶口的二元戶口性質劃分，統稱為居民戶口」。

管控，但在農轉非改革之後，中央將戶口管理的權責逐步下放到地方政府層次；許多省市陸續取消了轄區內的城鄉戶籍劃分。但是這個改革使地方城市政府擁有更大的權力，可以設置高門檻的「准入條件」，以「積分制」等措施來控制外來人口的落戶額度。這樣的改革反而使城市的自我保護主義措施獲得「合法性」，而在許多方面可能更不利於跨省移民取得旅居城市的戶口（參見 Chan and Buckingham 2008）。最根本而徹底的解決方式，是在全國的範圍內取消戶籍制度的區隔，並且賦予公民完全的遷徙自由權，亦即包括在旅居城市的落戶權。

目前，中國民工的歷史性處境，既非傳統農村的「一袋馬鈴薯」，亦非現代都市的「無產階級」，他們在自己祖國的土地上變成了「異鄉客」。這種困境或許可以在英國工業革命歷史中找到蹤跡，博蘭尼(Karl Polanyi)在《鉅變》中生動地描繪：「有一段時間，這個形成中的產業勞動階級，仍猶豫著他們到底是否應該回歸農村生活與手工藝的生產條件，才能脫離苦海」(Polanyi 1975: 166)。中國民工顯然已經難以返鄉務農，但是要蛻變為一個十足現代意義的勞工階級，看來仍有一段漫漫長途。近年來，中國中央政府所採取的改革政策，例如提高社保涵蓋率、提升民工子女義務教育權益、實施勞動合同法等，相對於公民身分差序的制度結構而言，只能算是枝節議題。從歷史的角度觀察，民工能否通過集體行動而主張權利，是構成具有現代階級意義的勞工階級的一個要素。從國家制度面來看，普同公民身分的取得，是一個先決條件。民工在移居地，如果可以獲得當地的市民身分與平等的市民權，有助於改善生活與勞動條件，使之至少享有與國營職工一樣的勞動權益（雖然目前中國職工被允許的勞動權仍然受到嚴格的限縮與壓制），這對於他們促成集體行動有關鍵的作用。目前的情況是，在憲法的層次，遷徙自由自從被刪除之後三十多年來未能回復，³² 而〈戶口登記條例〉依然是管制人口流動的主要法律依據。

32 1954年的《中華人民共和國憲法》明文保障人民的遷徙自由。因此，1958年的〈戶口登記條例〉明顯違憲。1975年的憲法刪除了遷徙自由，使得〈戶口條例〉不再違憲。

能否賦予公民（尤其是農民戶籍者）遷徙自由權，能否讓施行保護主義措施的城市接納民工成為真正的市民，是民工階級形成的一個關鍵環節。

由於這個根本問題未能獲得解決，2010年3月在「兩會」期間，中國13家地方媒體聯合發表共同社論，要求中央政府取消戶籍制度，即表徵了戶口改革牽動了複雜的政經社會控制問題，使得中國政府仍然不願意放棄這個治理工具。³³ 進一步思考，「治理化」是從統治者的眼光看問題，而從被統治的角度來看，「農民工問題」的一個起源是國家不願意給予「農民」這個身分群體平等的公民權利，也就是實施普同公民權。一旦觸及普同公民權，極可能催化社會對於平等的政治公民身分(political citizenship)的要求，這便涉及了參政權的賦予（直接選舉行政首長與代表），將對中共政權構成巨大的威脅。³⁴

因此，戶籍制度在「改革開放」三十年後，仍然還未走到盡頭。若未經深層考察，人們容易誤認二元體制即將終結。確實，1950年代後期到1970年代後期的城鄉分隔體制的原型，已經淡出歷史舞台，然而，一種新的、更為隱蔽的二元體制卻巧妙地移植到城市體制當中。三十年來的高速經濟成長，就是與這種新二元體制的生成互為表裡。而當前，只要中國的國家發展方向，維持幾十年來依賴剝削民工來達成高速積累的策略，則戶籍制度和二元格局仍將繼續存在，不論這制度形態是以何種變形而幽微的方式發生作用。讓我們回顧城鄉二元體制與經濟剝削的關係。在毛時代的公社制度中，被城鄉二元格局禁錮於土地上的農民，遭到城市國營工業部門的剝削，其機制是農工產品不等價交換的價格剪刀差。「改革開放」三十年後，人民公社統購統銷制度早已經煙消雲散，對「農民」的剝削卻依然在進行中。農民工進城打工，乃是不等價交換的歷史一空間轉型：從計畫經濟時代

33 根據 Wang (2010)，中國的戶口制度有三項特徵在世界上是特殊的：第一，資源分配；第二，管制鄉村向城市的移民；第三，公安機關藉著戶口制度管控其轄區內「重點人口」。或許是最後這個因素，使得戶口制度的全面廢除更加困難。

34 這段討論是回應一位審查人提出的問題。

的價格剪刀差（通過典型的城鄉二元體制），到外向型發展階段（與世界市場的聯繫）壓低民工工資；對於農村戶口的剝削關係並沒有改變，改變的只是不等價交換的空間與社會場域發生了大轉換，從鄉村變成城市；剝削的本質沒變，被剝削者依舊是「農民」，只是剝削者除了國家資本外，又加上私人資本與外資。

再者，近年來，〈社會保險法〉草案在全國人大進行審議，但是該草案對民工的社保福利，仍然延續著公民身分差序的邏輯在發展。早在 2006 年的「一號檔」，中央政府即指出要逐步建立農民工社保制度，並「探索適合務工農民特點的大病醫療保障和養老保險辦法。」社保法草案關於民工社保權益的保障，也是環繞在低費率、廣覆蓋、可跨省轉移，與現行養老保險制度銜接（亦即「異地接續」）等原則。³⁵ 該草案對民工的保障內容，與現行對企業職工的保障，之間的差別待遇仍然顯著。民工作為一種獨特的公民身分群體，再度表現在國家立法草案的內容中，而這種身分類屬作為「官方範疇」也再次被確認。中國學者鄭功成認為這個方案是「有差別的普惠」（北京新浪網 2009/2/11），³⁶ 其實就是本文所提出的公民身分差序的制度表現。最近的發展是，從 2010 年 1 月開始，國務院頒布實施了一個「社保不退保，可異地接續」的規定。〈社會保險法〉於 2010 年 10 月通過，並將從 2011 年 7 月開始實施。社保改革逐步推進到可以執行社會統籌與個人帳戶跨省轉移，並且異地接續。然而，由於實施的時程仍短，很難在這個階段就下結論說這個改革是否成功。一位從事勞工權益 NGO 的人士曾指出：「社保異地轉移實施得還可以，但是在廣東，社保的覆蓋率還是很低，民工一般都不願意加入養老保險，因為那需要自己先投入一筆現金」（訪談 ZJG_201012）。在一個沒有參加社保的「幽靈工人」仍占多數的地區，跨省轉移個人社保帳戶對

35 2009 年 2 月 5 日，人力資源和社會保障部公佈了〈農民工參加基本養老保險辦法〉（摘要），以及〈城鎮企業職工基本養老保險關係轉移接續暫行辦法〉（摘要）。兩個「辦法」共同關注的核心議題都是異地接續。

36 鄭功成在訪談中表示：「首先是要普惠，但是是有差別的普惠，再到公平的普惠，只有這個路徑才是可行的」。

民工的意義並不大。³⁷

超過半個世紀前，馬歇爾曾經論證：在現代公民權發展的早期，單一而普同的公民權「確實有助於——而非威脅——資本主義和自由市場經濟，因為當時的公民權主要是指市民自由權(civil rights)，而自由權賦予人們追求掌握財貨的法律能力，但並不保證人們一定可以掌握它們」(Marshall 1994 [1949]: 20)。馬歇爾並且主張，社會權的賦予，能夠增進自由權的行使，尤其是對資源貧乏的下層勞動者(Marshall 1994 [1949]: 20)。而中國差序化公民身分的一大特徵是，戶籍制度不但限制了人民的自由權，它也與社會經濟權捆綁在一塊，戶籍制度同時剝奪了民工的自由權和社會經濟權。

就歷史發展軌跡而言，中國在共產革命後的公民權發展，與馬歇爾引以為理論證據的英國歷史是截然不同的。根據馬歇爾的說法，英國從十八世紀、歷經十九世紀、直到二十世紀，分別體現了從自由權、政治權、到社會（經濟權）的歷史變遷過程。中共所實施的公民權制度，是從社會權開始的（城市中的單位福利制度，以及農村公社制度中稀薄的經濟安全保障），而自由權和政治權則受到嚴格的限縮。一直到 1970 年代後期「改革開放」之後，人民的自由權才受到較多的保障，尤其是在制定了〈物權法〉（2007 年）保障私有產權之後。但在這個階段，國家卻從社會權領域急遽撤退。而在政治權（參政權）方面，中共在「四大堅持」之下仍然牢牢壟斷著政治權力，一般公民是沒有參政權利的。從中華人民共和國的歷史來看，中國人民是先有了部分的社會權，才慢慢地擁有了部分的自由權，而政治公民權未來將如何變化，依然相當不明確。

因此，若將馬歇爾式的公民身分三階段發展序列當作參照理念型，則當代中國的公民權進程無疑是非馬歇爾式變遷路徑。它更接近十九世紀德國在俾斯麥時期所推動的由上而下的、分而治之的跨階級

37 幽靈工人(ghost worker)指的是那些沒有完備身分證件、及/或沒有完全被納入社保體制的外來民工。關於這個概念，見 Wu (2010)。

分段控制策略(segmental control)：以選擇性的、差序化的社會福利立法，給予一部分技術勞工社會權(Mann 1993)。在另一個比較分析的層次上，如果我們以普同公民權當作人類社會朝向民主化、平等化變遷的參照的理念型，則中國仍然牢牢處於差序公民權這一端。

五、結論

本文以中國為例，說明了資本主義發展、國內移民、公民身分制度變遷的關係。中國農民工目前乃處於隱蔽的、新型態的城鄉二元格局，以及城市新保護主義政策壁壘下，公民權受到嚴重的侵害。公民身分差序的制度形態，使民工遭到系統化、制度化的不平等待遇。在實際運作上，這是國家政策、地方官員、資本之間的結盟所造成的後果。過去三十年來，資本與國家對民工赤裸裸的宰制，以及階級與身分的雙重剝削，是中國快速成長的公開祕密。公民身分差序不是中國的發明；公民身分差序在中國，也不是「改革開放」之後資本主義時代的發明，其原型早在毛時代即已奠定，而且在時代變遷的軌跡中，它的制度依賴路徑明確可循。換言之，從國家社會主義時期(state-socialist epoch)，轉型到國家資本主義時期(state-capitalist epoch)，其公民身分差序制度的連續性，是相當關鍵的因素。從這個角度來看，中國的資本原始積累早在毛時代即已經如火如荼地開展了，也是在這個意義上奠定了後毛時期的一個快速增長的基礎。這個看法和 Selden 與柯志明將近二十年前的觀察是一致的(Selden and Ka 1993)。³⁸ 中國經驗對於公民身分理論，可以有以下幾個理論蘊涵與對話。

首先，資本主義進程與公民權發展之間的關聯，究竟是正面還是負面的？在上個世紀末，蘇黛瑞以中國個案批評了馬歇爾的理論：「公民身分並不會輕易地賦予那些處在政治社群以外的人們；他們抵

38 本文對制度體制間「連續性」的論斷，與黃德北(2006)的論證有些差異；他似乎強調了從毛時期到後毛時期在體制上的斷裂性。但請注意，作者在此並沒有目的論式的論證，也不認為兩種體制之間有刻意的設計。

達的時刻，正在經歷著不斷深化而又非比尋常的市場轉型。……資本主義不會提升公民身分，還可能對立並有害於公民身分，尤其是它生長於一套政府福利體制的腳下」(Solinger 1999: 1; 278)。如今，這一套以單位制度為軸線的政府福利補貼制度，已經隨著市場化的腳步而日漸退場，但是，民工的公民權利依然未獲根本改善。如何解釋這個問題？本文把蘇黛瑞的論證往前推了一步。她蒐集資料的 1990 年代中後期，許多城市職工福利尚未（全然）商品化，外來民工進入大城市有許多外部邊界管制尚待解除。她觀察到的現象是城鄉二元體制的鬆動期（即本文所稱的第二階段，參見上文表四），城鎮居民（國營職工與公務員）依然受到舊式「城市公共財體制」(urban public goods regime)的保護（儘管這個體制正在解體重組之中），外來民工被排除在這個公共財體制外，試圖「衝撞」(contending)這個體制以尋求市民身分待遇。蘇黛瑞看到的是舊的城市保護主義，本文則分析了：1990 年代後期以來的變遷，隨著城市新保護主義的興起，新的城市公民權體制藉著戶籍制度與社保制度的重構，而巧妙地將外來民工安置在次等公民的制度空間之中。這是藉著差序化吸納(differential incorporation)而執行歧視的治理機制，亦即，將民工納入移居地政府監控的視線中，但只付出相對低廉的財政成本。上海等城市實施的差序化多重社保制度，提供了我們這個觀察的機會窗口。

第二，藉由中國經驗，我們得以重新檢視曼恩的理論假設：現代形態的威權公民身分體制長期存在於經驗世界的可能性。中國的發展經驗，給予這個對現代西歐史而言的「反事實假設」，一種嶄新的理論想像空間。如本文所主張的，中國個案的重要性，不僅僅是它作為公民身分差序的一個個案——當然，這個個案又剛好是一個世界上人口最多、經濟力正急速浮升的國家。中國經驗在理論上的重要性，還在於它的公民身分差序制度的運作模式，以及這個制度形態和資本主義發展過程中資本積累的連結方式(articulation)的獨特性。因此，假若中國維持著最近三十年來的發展形態持續前進，而且又能維持目前的「政治穩定」，那麼，中國將成為檢證「曼恩命題」的關鍵歷史個

案。以戶籍制度與城鄉二元體制的變型，作為公民身分差序的制度基礎，可能是「中國模式」最大特色之一。資本主義進程確實會推動公民身分的形構變化，但變遷的方向卻可能使威權公民身分體制更加鞏固。因而，中國的「農民工問題」的解決，便取決於中國資本主義進程與政治體制變遷之間交互辯證的結果。從統治者的眼光來看，現階段徹底解決農民工問題，可能會妨礙「中國模式」的持續發展，甚至危及中共政權的穩定性。³⁹

第三，二次大戰結束後，歐洲吸引了許多來自境外的移民勞工。這些勞工本來是作為短期居留的「客工」(guest workers)而被引入，但是後來的發展結果，卻是長期居留下來並獲得地主國的社會成員身分。但是，這些長期居留的客工，他（她）們很大一部分並沒有選擇歸化成為地主國的公民，主要的原因是，他們可以準公民的身分，享有充分的社會福利保障。這些擁有社會經濟權但並不積極追求參政權的社會成員，成為許多學者研究的興趣（例如 Brubaker 1989; Joppke 1999; Soysal 1994）。索伊守(Yasemin Nuhoglu Soysal)提出後國族成員身分(postnational membership)的普遍人權(universal personhood)，來詮釋這個新的移民現象。在這個新的歷史趨勢中，權利的去國家疆域化(deterritorialization)是一個顯著的徵候(Soysal 1994)。對照歐洲的經驗，我們可以發現，中國的民工在旅居城市的地位，類似於國際移民中的客工身分，但是由於戶籍因素而被阻隔於旅居城市的社會權之外。如前文所言，戶籍人口的屬地管理在中國仍然是主導原則，因此，在中國，可以觀察到一個與歐洲相反的發展趨勢：社會權利保障的再地域化（參見施世駿 2009）。從 1990 年代後期開始，各個省市發展出各自的社保福利制度，優先保障轄區的戶籍居民；而不同地區之間福利制度的銜接仍有相當困難。在城鄉戶籍的區別之上，「本地

39 參見王飛凌(2008: 12)的說法：「戶口制度這一水閘和水泵功能一旦失去，就會給中國繁榮發達的城市群帶來洪水般的巨大衝擊，大大削弱共產黨一黨專政的統治力量，同時也會根本性地消滅中國經濟奇蹟的一大『祕密』泉源……使每個人都擁有完整的公民權，仍然是大多數中國人民的一個理想和目標；其實現需要中國政治的根本性變革，也將昭示中國政治經濟發展的一個全新模式和方向。」

人」(本省市)與「外地人」(外省市)區別的浮現,使得中國的公民身分差序體制更加複雜與難解。

第四,在新自由主義的全球化浪潮中,世界各地都可以看到國家從社會福利領域撤退所造成的惡質性後果:國家讓位,市場前進。薩萊絲(Margaret Somers)指出,國家的退縮,經常是將其應扮演的保護者(權利保障的提供者)角色,讓位給盈利導向的市場經濟,因而導致權利契約化、公民身分市場化。在此情況下,如果沒有一個有力的公民社會提供活躍的組織化社群生活,那麼在危急狀態發生時,形式上的公民身分將會退化為「無國家狀態」(statelessness)的「裸命」困境,這對弱勢群體(例如失業者與移民)可能產生致命衝擊(Somers 2008)。前文提到,國家從福利領域撤退,對不同的公民群體造成的影響並不一致。中國的國家資本主義一大特徵,是單位制度餘緒與官僚資本結合,因此即使國家從社福領域大幅撤退,那些受僱於政府以及準政府企業的龐大「職工」,仍然受到政府、事業單位、企業單位的相對優厚待遇。⁴⁰而這種待遇是不太可能出現在僱傭大量民工的民營與外資單位之中(尤其是勞力密集的製造業)。援引薩萊絲的概念,中國民工在旅居城市的無戶籍或「幽靈工人」情境,乃類似處於缺乏權利保障的無國家狀態,或可稱之為一種稀薄的國家存在狀態(thin stateness),差序化的社保制度即是一例。此外,2010年富士康員工連續跳樓事件,似乎也印證了薩萊絲的論證:處於稀薄國家保護而公民社會缺位,再加上民工群體中缺乏組織化的社群連帶,赤裸裸曝露於資本主義趕工競賽驅迫之下的工人,勢必遭遇災難性的後果。⁴¹

最後,讓我們回到馬歇爾六十多年前發表那篇奠基性論文時的核心關懷:人類社會的不平等,是否會隨著公民權的逐步擴張而日漸消弭?馬歇爾詳細論證了社會不平等,如何從身分上的不平等,經過普

40 相對的,那些在市場化過程以及國家撤出社福領域過程中的失業者、無業者,則被甩到了這個城市福利體制的邊緣,而成為都市新貧窮階級。他們其中許多人必須與民工階級競爭工作機會。

41 關於富士康事件與農民工勞動與生活處境的關係,參見郭于華等人(2011)。

同公民權的發展而逐漸轉化為階級上的不平等。由於階級因素的作用，在經驗分析上，他對於社會不平等的最終消弭並不樂觀。

我們觀察到，中國當前工業化發展的勢頭，可能是人類社會自從英國工業革命以來最大規模的社會鉅變。從馬歇爾的理論眼光來看，提倡單一而普同的公民身分，亦即戶籍制度的根本改革，對此刻的中國而言，「確實有助於——而非威脅——（「非惡性的」）資本主義和（「貨真價實的」）自由市場經濟」。之所以如此，一方面固然是如馬歇爾理論命題所蘊涵的，中國的公民權發展與市場資本主義進程，仍然處在早期的階段；另一方面，則是與中國目前的資本主義形態，與權貴階級的特權資本以及由國家官僚所掌控的壟斷資本，有著高度的親近性。而權貴資本與官僚資本，在本質上即有害於經濟社會的平等化。

從憲法的層次保障公民權利，可以直接或間接改善民工在公民身分上的不平等，但是對於階級剝削是否具有緩和作用，則是不確定的。從歷史經驗來看，假若中國政府根本改革公民身分差序體制，那麼階級所引發的不平等，終將成為社會不平等的主要來源。但是，「終將」來臨的那一天，目前看來，仍是迷霧重重。在這之前，只要公民身分差序持續主宰經濟社會關係，則農民工在其旅居、勞動的城市中，依然是次等市民與異鄉客。那麼，身分與階級的雙重剝削機制，仍舊像卓別林電影《摩登時代》裡頭的工廠巨輪，無情而不休止地轉動著。

誌謝：作者首先要感謝在多年田野期間給予慷慨協助的朋友們，以及許多匿名受訪者。沒有你們，最初的提問便難以順利推展，本文也不可能完成。從田野調查、資料分析、到寫作階段，多年來和研究夥伴們（大部分是我的研究助理或碩士論文指導學生）共同探討中國民工議題，激發我進一步深化問題意識，並對問題的具體細節有更清晰的掌握，她（他）們是：廖卿樺、黃佩君、張貴閔、邱銘哲、劉嫻楓、彭昉、歐子綺、李尚林、朱胤慈、林千翔。本文初稿曾經在國內外幾個研討會上發表，獲得的評論意見極為豐富，但為數眾多，可惜無法在此一一列舉致謝。《台灣社會學》的兩位匿名審查人以及編委會提出的修改意見，深入的質問與對話，嚴格而不懈的要求，對論文品質的提升有莫大助益，也讓作者避

免了若干錯誤。張貴閔在出版前夕協助處理若干資料上的問題，並提出幾個值得鑽研的議題。最後，感謝謝麗玲細心的校訂與編輯，使本文得以井然有序的印刷形式發表。

附錄 上海市、蘇州、東莞、深圳社保規定相關文件

上海市：

- 〈上海市城鎮職工養老保險辦法〉滬府發[1998]59 號
- 〈上海市人民政府辦公廳關於調整本市城鎮養老保險繳費比例的通知〉滬府辦發[2004]45 號
- 〈上海市城鎮職工基本醫療保險辦法〉滬府發[2000]92 號
- 〈上海市城鎮從事自由職業人員和個體經濟組織業主及其從業人員基本醫療保險暫行辦法〉滬府[2002]63 號
- 〈上海市外來從業人員綜合保險暫行辦法〉滬府發[2002]123 號（從事家政服務、農業服務、以及持居住證人員不適用本法）
- 〈上海市小城鎮社會保險暫行辦法〉滬府發[2003]65 號

蘇州：

- 蘇州市城鎮企業職工養老保險具體問題的處理辦法
- 蘇州市城鎮職工基本醫療保險管理辦法，2005
- 蘇州市人民政府關於印發蘇州市市區居民醫療保險試行辦法的通知，2005
- 蘇州市職工工傷保險暫行辦法，2001
- 蘇州市職工生育保險管理辦法，2006
- 關於我市實行城鄉統一失業保險制度的通知，2006
- 關於實行城鄉統一失業保險制度有關問題的通知，2006

東莞：

- 東莞市轉發省政府關於貫徹國務院完善企業職工基本養老保險制度決定的通知，2007
- 東莞市地方養老保險暫行辦法，2007
- 東莞市職工醫療保險暫行規定，1999
- 勞社部關於工傷保險費率問題的通知，2003
- 東莞市關於調整失業保險單位繳費費率的通知，2007
- 東莞市社會生育保險，1998
- 東府[2006]57 號「關於進一步深化我市農（居）民基本養老保險制度改革的通知」
- 東府[2007]5 號「轉發省政府關於貫徹國務院完善企業職工基本養老保險制度決定的通知」

深圳：

- 深圳經濟特區企業員工社會養老保險條例，2006
- 深圳市工傷保險浮動費率管理暫行辦法，2007
- 深圳經濟特區失業保險條例，1996
- 深圳市社會醫療保險辦法，2008

參考文獻

- 中國工業經濟統計年鑑 2007，國家統計局工業交通統計司編。北京：中國統計出版社。
- 中國統計年鑑 2007，中華人民共和國國家統計局編。北京：中國統計出版社。
- 中國統計年鑑 2009，中華人民共和國國家統計局編。北京：中國統計出版社。
- 中國勞動統計年鑑 2007，國家統計局人口與就業統計司、勞動部綜合計畫與工資司編。北京：中國統計出版社。
- 中國勞動統計年鑑 2009，國家統計局人口與就業統計司、勞動部綜合計畫與工資司編。北京：中國統計出版社。
- 中國農民工問題研究總報告起草組(2006)中國農民工問題研究總報告。改革第 5 期，<http://www.chain.net.cn/document/20070606174745781189.pdf>
- 中國網(2010)2009 年中國流動人口爲 1.8 億 外出農民工是主體。1 月 21 日。http://www.china.com.cn/news/2010-01/21/content_19281728.htm.
- 中華人民共和國國家統計局(2006)2005 年全國 1%人口抽樣調查主要數據公報。http://www.stats.gov.cn:82/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20060316_402310923.htm.
- (2006)農民工生活質量調查之一：勞動就業和社會保障。中國統計信息網 <http://www.stats.gov.cn/was40/reldetail.jsp?docid=402358407>.
- 王飛凌(2008)中國戶口制度的轉型。二十一世紀評論 109: 4-14。
- 北京新浪網(2009)異地接續推動社保改革：協調各省利益成新難題。2 月 11 日。<http://news.sina.com/102-000-101-101/2009-02-11/1848555690.html>
- 吳介民(2000)壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削。台灣社會研究季刊(39): 1-44。
- 吳敬璉(2005)當代中國經濟改革。台北：麥格羅·希爾。
- 李尚林(2008)從自力救濟到商業經營：北京打工子弟學校的誕生與發展。新竹：國立清華大學社會學研究所中國研究學程碩士論文。
- 沈原(2006)社會轉型與工人階級的再形成。社會學研究(2006 年第 2 期)，下載自社會學人類學中國網 <http://www.aisixiang.com/data/9516.html>
- 京華時報(2010)北京昌平 100 個村莊全封閉管理 憑證件出入。7 月 29 日。http://big5.ce.cn/xwzx/shgj/gdxw/201007/29/t20100729_21665927.shtml
- 周弘(2003)從「屬地管理」到「普及性體制」。中國社會保障 8: 22。
- 林宗弘(2007)城市中國的無產化：中國城鎮居民階級結構的轉型與社會不平等，1979-2003。台灣社會學 14: 101-153。

- 邱銘哲(2007)國家政策執行的地方政治經濟學：昆山和溫州執行養老保險政策的比較。新竹：國立清華大學社會學研究所中國研究學程碩士論文。
- 南方周末(2008)公安部：13省市區取消農業戶口。12月9日。<http://www.infzm.com/content/20947>
- (2010)南方周末記者臥底28天 揭富士康跳樓真相。5月17日。http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/2/4/9/101324967_5.html?coluid=6&kindid
- 施世駿(2009)社會保障的地域化：中國社會公民權的空間政治轉型。台灣社會學 18: 43-93。
- 胡務(2006)外來工(農民工)綜合社會保險透析。成都：四川大學出版社。
- 張貴閔(2007)國家、移民、身體：中國城市外來人口生育政治。新竹：國立清華大學社會學所中國研究學程碩士論文。
- 郭于華、沈原、潘毅、盧暉臨(2011)當代農民工的抗爭與中國勞資關係轉型。二十一世紀 124: 4-14。
- 陳金永(2010)中國要走正常城鎮化道路。財新網 <http://policy.caing.com/UnionNews.jsp?id=100205422&time=2010-12-08&cl=106&page=all>
- 陳映芳(2005)「農民工」：制度安排與身分認同。社會學研究 3: 119-132。
- 費孝通(1991 [1947])鄉土中國。香港：三聯。
- 黃德北(2006)資本原始積累與中國大陸的農民工。台灣社會研究季刊 61: 109-147。
- 新華網(2010)成都將於2012年實現城鄉統一戶籍。11月16日。http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/mainland/detail_2010_11/16/3130522_0.shtml
- 新聞頻道(2010)北京大興區年內92個村莊封閉管理。4月27日。<http://news.jx163.com/html/news/gngj/201004/27-66699.html>
- 劉晏楓(2008)中國藍印制度的起源與變遷：移工、國家與市場。新竹：國立清華大學社會學研究所中國研究學程碩士論文。
- 魏城(2007)中國農民工調查。北京：法律出版社。
- 羅瑞卿(1958)關於中華人民共和國戶口登記條例草案的說明。<http://zh.wikisource.org/wiki/>
- 譚深(2004)外來工的主要問題。中國社會學網 http://www.sociology.cass.cn/shxw/shld/t20040913_2704.htm
- Brubaker, Rogers (1989) Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens. Pp. 145-162 in *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Edited by Rogers Brubaker. Lanham, MD: University Press of America.
- ed. (1989) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North*

- America*. Lanham: University Press of America.
- Burawoy, Michael (1976) The Functions and Reproduction of Migrant Labor: Comparative Material from Southern Africa and the United States. *The American Journal of Sociology* 81(5): 1050-1087.
- (2000) A Sociology for the Second Great Transformation? *Annual Review of Sociology* 26: 693-95.
- Chan, Kam Wing, and William Buckingham (2008) Is China Abolishing the Hukou System? *China Quarterly* 195: 582-606.
- Fan, C. Cindy (2005) Interprovincial Migration, Population Redistribution, and Regional Development in China: 1990 and 2000 Census Comparisons. *The Professional Geographer* 57(2): 295-311.
- Hammar, Tomas (1999) State, Nation, and Dual Citizenship. Pp. 81-96 in *Immigration and Politics of Citizenship in Europe and North America*. Edited by Rogers Brubaker. Lanham, MD: University Press of America.
- Joppke, Christian (1999) How Immigration is Changing Citizenship: A Comparative View. *Ethnic and Racial Studies* 22(4): 629-652.
- Kymlicka, Will, and Wayne Norman (2000) Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts. Pp. 1- 41 in *Citizenship in Diverse Societies*. Edited by Will Kymlicka and Wayne Norman. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, Ching Kwan (2007) *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley: University of California Press.
- Mann, Michael (1993) *Sources of Social Power*, Vol. 2. New York: Cambridge University Press.
- (1987) Ruling Class Strategies and Citizenship. *Sociology* 21(3): 339-354.
- Marshall, T. H. (1994 [1949]) Citizenship and Social Class. Pp. 5-44 in *Citizenship: Critical Concepts*. Edited by Bryan S. Turner and Peter Hamilton. London: Routledge.
- Munro, William A. (2001) The Political Consequences of Local Electoral Systems: Democratic Change and the Politics of Differential Citizenship in South Africa. *Comparative Politics* 33(3): 295-313.
- Parsons, Talcott (1994 [1965]) Full Citizenship for the Negro American: A Sociological Problem. Pp. 141-175 in *Citizenship: Critical Concepts*, Vol. 2. Edited by Bryan S. Turner and Peter Hamilton. London: Routledge.
- Polanyi, Karl (1975) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of*

- Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Pun, Ngai, and Lu Huilin (2010) Unfinished Proletarianization: Self, Anger, and Class Action among the Second Generation of Peasant-Workers in Present-Day China. *Modern China* 36(5): 493-519.
- Selden, Mark, and Chih-ming Ka (1993) Original Accumulation, Equality and Late Industrialization: The Cases of Socialist China and Capitalist Taiwan. Pp. 109-36 in *The Political Economy of Chinese Development*. Edited by Mark Selden. Armonk: M. E. Sharpe.
- Selden, Mark, and Wu Jieh-min (2010) The Chinese State, Suppressed Consumption and Structures of Inequality in Two Epochs. Paper presented on the conference “Authoritarianism in East Asia,” the Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong.
- Solinger, Dorothy J (1999) *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.
- (2006) The Creation of a New Underclass in China and Its Implications. *Environment and Urbanization* 18(1): 177-193.
- Somers, Margaret (2008) *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights*. New York: Cambridge University Press.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tilly, Charles (1998) *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press.
- Turner, Brian S. (1990) Outline of a Theory of Citizenship. *Sociology* 24(2): 189-217.
- (1993) Contemporary Problems in the Theory of Citizenship. Pp. 1-18 *Citizenship and Social Theory*. Edited by Bryan Turner. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wang, Fei-ling (2005) *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System*. Stanford: Stanford University Press.
- (2010) Renovating the Great Floodgate: The Reform of China's Hukou System. Pp. 335-64 in *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*. Edited by Martin King Whyte. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wang, Hong-zen and Danièle Bélanger(2008) Taiwanizing Female Immigrant Spouses and Materializing Differential Citizenship. *Citizenship Studies* 12(1): 91-106.
- World Bank, Gini Index (2005) <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/countries/IW?display=default>
- Wu, Jieh-min (2008) Comparing Three Migrant Citizenship Regimes in Globalized

China. Paper presented on the international conference “Breaking Down Chinese Walls: The Changing Faces of Labor and Employment in China”. Cornell University, Ithaca, New York.

—— (2010) Rural Migrant Workers and China’s Differential Citizenship: A Comparative-Institutional Analysis. Pp. 55-81 in *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*. Edited by Martin King Whyte. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Young, Iris (1994 [1989]) Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. Pp. 386-408 in *Citizenship: Critical Concepts*, Volume II. Edited by Bryan S. Turner and Peter Hamilton. London: Routledge.

Yu, Xingzhong (2002) Citizenship, Ideology, and the PRC Constitution. Pp. 288-307 in *Changing Meanings of Citizenship in Modern China*. Edited by Merle Goldman and Elizabeth J. Perry. Cambridge, MA: Harvard University Press.