

“农民工”：制度安排与身份认同^{*}

陈映芳

提要：本研究从“市民权”概念入手，探讨乡城迁移人员成为“非市民”的制度背景和身份建构机制。笔者认为对既有户籍制度的政府需要是户籍制度及“农民工”制度长期被维持的基本背景。而目前中央政府的放责放权与地方/城市政府的自利自保倾向并不利于“农民工权益问题”的真正解决。与此同时，作为中国社会中的第三种身份，“农民工”的被建构和被广泛认同，既构成了现有“农民工”制度的合法性基础，也影响了乡城迁移者的权利意识和利益表达行动。

关键词：农民工 市民权 制度安排 身份认同

一、本文的问题指向及其核心概念

(一)需要解释的问题：“农民工”制度缘何长期存在

在目前中国，城市化被视为经济发展和社会现代化的最主要内容，它主要被解释为经济的过程和人口的过程，即城市发展和城市人口在总人口中的比例的增长。20多年来，这个过程已经展现了显著成就：按照国家的统计，1978年全国城市化率为17.9%，1993年为28%，目前最新统计为40.5%。^①但是近年来，“城市化”的状况受到了种种质疑和批判，如片面城市化的问题（城市化忽略了社会综合发展）、重经济效率而轻视社会公正的问题，等等。其中，城市中“农民工”及其家属的生活状况及其权益状况成了倍受关注的一个社会问题。在目前中国，一般认为起码有1亿2千万农村人口在“流动”中，他们离开了农村，也不再从事农业生产活动，但他们没有城市户口，也不能与城市居民享受同样

^{*} 本研究得到了上海高校都市文化E-研究院的支持，同时得到了教育部人文社会科学重点研究基地2004年重大项目的资助，项目名称：“大都市社会结构的变迁与重构——以新社会群体为例”，项目批准号：04JJDZH004。

^① 2003年城市化率，国家统计局发表。参见2004年10月30日新华网，www.XINHUANET.com

的权利和待遇。人们普遍认为,中国现有的将人口分为“农业人口”和“非农业人口”的户籍身份制度是问题的症结所在,在近年来的各种社会舆论中,城乡二元分割的户口制度受到了广泛而严厉的批判。

现在,需要解释的是,这样一种受到知识界和一般民众广泛否定的制度,为什么一直没有被提倡改革、并致力于推进城市化进程的国家所取消。本研究的旨趣正在于探讨这样一个问题:与“农民工”相关联的制度在中国为什么会存在,它又是如何得以维持的?

(二)本研究中的“市民权”(urban-citizenship)概念

作为“市民权”的英文对应词, citizenship 原是个十分庞杂的概念,有关它是否适合于中国社会和中国问题研究、以及现代中国社会中的“公民权/市民权”概念是如何被建构的等等,是近年来国内外学者讨论较多的题目。其中,作为 citizen 的对应中译概念,“市民”与“公民”主要在两个层面上被区分开来。一是在对 civil society 理论的介绍和讨论中,学者们将“公民—市民”概念作了种种梳理和区分,较多见的是以“公民”概念对应于政治权利意义上的社会成员;以“市民”概念对应于经济权利意义上的社会成员(许纪霖, 2001; 王怡, 2004)。另一种区分方法主要被用于日常生活和一般的公共语境中,即以“公民”概念指称国民,以“市民”概念指称城市居民(一般特指拥有城市户籍的居民)。^①在本研究中,“市民”主要适用于城市层面,其语义对应于 urban-citizen。同样,作为“市民权”概念的英文对应词, citizenship 也可以被译成“公民权”和“市民权”两种。^②汉语的“公民权/市民权”概念,实际上可涵盖 civil rights 和 citizenship 概念的多重含义。其中 civil rights 主要指一国公民的法定权利(目前多译为“公民权利”),而 citizenship 则更广泛地包含了与公民/市民的身份相关的身份及权利等(参见汤敏轩、谭君久, 2003)。在本文的讨论脉络中,它主要在 citizenship 意义上被用以指目前中国社会中拥有居住地城市户籍的居民所享有的身份及相关权利。通过“市民权”概念,本文要探讨的,是从农村地区流入城市的迁移者(乡城迁移者, rural-urban migration)在城市中的身份和权利问题。

① “中华人民共和国宪法”第二章第三十三条明文规定“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民”。

② 在台湾它被译为“市民资格”,应被视为更具包容性、更准确的中译。

在中国,乡城迁移者通常被称为“流动人口”、“农民工”、“外来人口”等,他们在城市的权利问题较多地被表述为“流动人口权益问题”、“农民工权益问题”,也有一些讨论者将问题提升到了政治学、法学意义上的“公民权”的层面。相对于国内学者,国外一些中国问题研究者较早地引用 citizenship 概念来解释中国乡城迁移者的权利状况和生存状况。^①有的学者将农村人的进入城市描述为竞争市民权的行动,并以“失根的非市民”(unrooted noncitizen)概念来描述中国城市中的农民工(Solinger, 1999: 1)。

笔者在近年来的相关研究中,曾就学术界对“流动人口”、“农民工”等概念的使用提出异议,并尝试将乡城迁移群体表述为“城市新移民”,把他们的权益问题定义为“市民权”问题(陈映芳, 2003a: 序言; 2004)。笔者认为,概念使用的差异,部分地反映了研究者价值立场和问题意识的不同。即使我们是以客观的实际情形为依据来定义研究对象,但研究者对研究对象的身份、地位的应然性的认知,必然会影响到对研究对象群体的社会属性的界定和对他们的实际权利状况的判断,也会影响到视野的射程所及。在本文中,笔者将乡城迁移者在城市中的权利问题理解为“市民权”如何落实的问题。与此同时,针对目前中国对乡城迁移者的制度设置,^②本文使用了“非市民”(non urban citizen)这一特定的概念来叙述他们居住、工作、生活在城市却无法获得城市居民身份及权利的实际状况。此外,围绕迁移者的市民权问题,本研究还使用了“公民权/市民权”和“国民待遇/市民待遇”等对概念,“公民权/市民权”主要用来分别指称社会成员在国家层面和城市层面的综合权利,“国民待遇/市民待遇”概念则主要用来指称国家政府和城市政府给予社会成员的一些技术层面的具体待遇。

(三)“市民权”与制度安排、身份认同

在探讨某个社会群体的市民权状况时,制度安排与身份认同可以被视为两个(一对)有意义的分析路径。在有关研究理论中, citizenship

① 笔者注意到,有些学者主要是在“人权”、“民主”等问题意识下探讨中国乡城迁移人员的 citizenship,即本研究脉络中的“公民权”问题,也有些学者主要是具体探讨乡城迁移人员在城市中如何获得城市居民的 citizenship,亦即本研究脉络中的“市民权”问题。

② 他们在城市中无法得到与本地城市居民相同的劳动、生活、医疗、社会保障、受教育、选举等的权利和待遇。

被认为包含了“权利”(rights)和“身份认同”(identity)两个组成要素,其中权利是 citizenship 的地位(status of citizenship),是 citizenship 的法律层面(legal dimension),而身份认同是 citizenship 的感受(feeling of citizenship),是 citizenship 的心理层面(psychological dimension),是法律地位之外的另一种归属政治共同体的方式。^①以这样一种理论为基本范式,我们不难作出这样的推论:一种与市民权相关的社会事实的成立和维持,一方面有赖于制度的安排,另一方面也与相关群体的身份认同有关。而事实上,在中国,“农民工”既是一种制度,也是一种广被确认的身份,需要探讨的是这种制度和身份认同得以成立并维持的机制。

以此为相应的探讨路径,在本文中,我们将重点探讨与“农民工”相关的国家/城市政府的制度安排的动因,以及作为一种身份的“农民工”是如何被建构并被确认的。

二、制度安排与变动

(一)现行户籍制度的政府需求和变革压力

受到广泛、严厉批判的城乡二元分割的户籍制度之所以被推行、被维持,首先是因为政府的需求:这项制度对于国家和各级地方政府的社会秩序管理承担着特殊的功能。自上个世纪 50 年代起,^②通过户籍制度,国家及各级地方政府不仅得以限制社会成员的自由流动、控制城镇的人口规模(特别是限制农村人口流入城市),而且得以对社会成员实施属地化管理,户籍制度是我国行政管理、安全治理制度系统的重要组织部分。虽然,自 70 年代末以来,随着社会的开放和产业化、城市化运动的开展,社会成员的自由流动,包括农村人口的进入城市逐步获得允许,户籍制度也有了松动。但是,这项制度的政府需求依然存在,国

① 以上为莱宁·波西(Lehning B. Percy)和德里克·海特(Derek Heater)的观点,本文转引自陈朝政,2002。

② 1951年公安部颁布实施了《城市户口管理暂行条例》,全国统一了城市户口管理制度;1955年国务院发布《关于建立经常户口登记制度的指示》,规定全国城市、集镇、乡村都要建立户口登记制度,统一了全国城乡的户口登记工作;1958年颁布《中华人民共和国户口登记条例》,以法律形式限制农村人口流入城市。

家安全部门和行政管理系统已经形成对这套制度系统的依赖。^①

另一方面，现行户籍制度承担着十分重要的社会资源配置功能。国家将国民按农业户口和非农业户口区分开来，并据此将国家承担的教育、医疗、社会保障等财政负担和其他一些生活资源控制在有限的范围内；与此同时，各地政府也根据户籍制来控制地方政府的财政负担及相应的生活资源分配额。在这种情况下，农村人口的国民待遇空洞化情形严重，现行户籍制成为国家财政的保护屏障。最突出的例子如国家的义务教育政策，自1985年开始，农业户口的孩子的义务教育不再由国家财政支付（此前农村地区的义务教育由国家与地方政府财政共同承担），而改为地方财政负担（在一些地方实际上转变为农民自负担）。此外如社会保障制度，既有的社会保障制度基本上只以城市人口为覆盖面。在这种情况下，户籍制的城乡一体化意味着国家必须支付巨大的国民待遇成本，为农村人口追加城市居民已经享受到的义务教育、社会保障等待遇。

不仅国家，对地方政府来说，现行户籍制也是它们控制地方财政负担和生活资源的有效制度。在目前跨地区社会流动频繁的情况下，现行户籍制度使得人口流入地政府可以设法免去为流入人员提供公共教育服务和制度性社会保障及其他各种社会服务、社会支持的职责。

对现有户籍制的制度依赖，使得政府缺少取消二元分割的户籍制的内在驱动力。但这些还不是问题的全部。谈到对现有户籍制度的政府需求，我们不能不考虑中国作为发展中国家在城市化进程中的困境之一：城市人口压力。城市人口的爆炸性增长，被认为是当前发展中国家城市发展进程中的一个突出问题，不少研究者和政策制订者认为，农村贫困人口向城市的过度集中，是导致东南亚及拉丁美洲等地区发展中国家城市贫困、城市贫民窟化、城市环境污染、城市犯罪等加剧的主

^① “2004年11月公安部有关负责人在接受有关媒体采访时指出，过去40多年间，在‘非农业’和‘农业’这两类不同的户口之间，由于就业、教育、社会保障和生活福利等方面的悬殊和差别，造成农民成为中国社会的最底层，这不仅影响了国人现代公民意识的形成，也极大地阻碍了中国的城市化进程。它在城市与乡村之间人为地划出了一道鸿沟，其弊端是不言而喻的。但户籍管理制度作为国家行政管理的一个重要部分将长期存在，‘户口’在现在、将来都不会取消。”（引自《大学教授上书全国人大直言现行户籍制有悖宪法》）另据2005年2月有关报导，公安部正抓紧调研起草户籍法，但据相关专家分析，“现阶段完全放开让公民自由迁徙，则会给城市特别是大中型城市带来很大的压力，公共设施、医疗、就业、教育等都一下子很难跟上。”所以，“户籍改革只能是一个渐进的过程”（何春中，2005）。

要原因(朱农, 2000: 5; 费昭 2000: 2)。因此, 许多发展中国家都将限制城市迁入人口作为消除贫困的一项措施(朱农, 2000: 5)。虽然中国目前城市发展的情形与其他发展中国家还不尽相同, 但城市人口对于城市就业、城市基础设施的压力始终存在。对城市人口规模的控制和流入人口的类别的选择, 是城市的需要。而对既有户籍制度的延用, 可以说是中国的城市政府顺理成章的便利之举。

但是, 与此同时, 维持着城乡分割的户籍制度的中央政府和城市政府正面临巨大的改革压力。首先, 现有的户籍制度已经形成系统内部以及和其他制度系统间的不和谐。市场化和城市化运动对社会流动的需求, 以及人口迁移大潮本身都对户籍制形成了冲击和挑战。在目前的户籍制度下, 迁移人员普遍处于人一居分离、职业身份一户籍身份错位的状况, “户口”之于社会成员的意义发生了变异, 而户籍制度原有的社会控制和行政管理等功能也部分地趋于失效。

此外, 如前所述, 这一制度的合法性已经受到广泛质疑。一方面, 作为一种具有身份制(caste)特点的歧视性制度, 二元分割的户籍制已成为知识界和舆论界质疑国家制度合法性、正当性的首当其冲的制度之一。与此同时, 同世界其他一些发展中国家一样, 中国的由政府主导的经济开发正面临社会公正观念和(世界各国)社会保障制度普遍化的压力。^① 在二次世界大战以后, 随着马克思主义和各种左翼思潮在全球的传播, 以及各发达国家社会保障制度的确立和完善, 社会公正原则广泛普及, 与社会保障、社会福利相关的各种观念及制度成为社会现代化的基本内容和要求。因此, 后发展的各国已经很难再像早期进入工业化、城市化的国家那样, 置劳动阶层和其他贫困群体的生存需要和公正诉求于不顾; 同时其不完善的社会保障状况也更容易受到来自国内、国际的批评。

正是在这样一些背景下, 近年来, 中国的“农民工问题”成为倍受国内外关注的一个突出问题。

(二)制度的变动: 国家的放责放权与地方/城市的自利自保

^① 有关发展中国家研究的基本范式, 将中国当前的城市化和社会现代化放到发展中国家的范畴中加以考察, 从中可看到中国与东南亚等国家之间某些共通的特点和问题(山口博一、加藤弘编辑, 1997)。

面对种种变革压力,近两年来,执政党及其政府不断推出相关的政策以示回应。^①综观目前有关“农民工”问题的国家政策,可以看到:①执政党及其政府正在致力于敦促各级地方政府、城市政府及其相关的职能部门“保障农民工的权益”;但②国家不废除户籍身份制度,也不提供国民义务教育和社会保障的财政支持;事实上,③政府将落实农民工义务教育及社会保障等的义务、责任(财政负担)下移到了地方及城市。换言之,国家解决“农民工”问题的途径主要是将国家层面上的“公民权”问题转换成了城市层面上的“市民权”问题,将“国民待遇”问题转换成了“市民待遇”问题。^②

在这个过程中,作为这种转换的代价,中央政府开始实施了某种形式的放权:对于既有的户籍制度,地方政府、城市政府拥有了一定的改革自主权。近年来,各级地方政府和城市政府,一方面为了回应来自于中央政府的政治性号召和政策要求,另一方面也出于地方产业化、城市化的需要,开始以各种形式对乡城迁移人员和地区内农村人口逐步开放市民权、支付市民待遇,有的地方直接取消“农业户口”种类,统一了地区内部的“居民”身份。从目前各地的户籍改革思路 and 实际方案看,地方/城市政府主要将户籍制度改革的得益者设定为本地区内部的农业人口和乡城迁移者,即逐步改变地区内农村人口的户籍身份,缩小地区内农村人口与城镇人口的国民待遇/市民待遇的差异。这类政策在一些经济发达地区正在获得成效。

也有一些城市对外来的乡城迁移人员有条件地开放居住、就业、入学、社会保险等权利,但由于中央政府并没有在国家层面做出实质性的制度调整,农村户口人员的国民待遇空洞化问题依然存在,这种状况构成了城市开放市民权的一个现实障碍:国民待遇的空洞化加大了城市市民权的成本,城市政府出于避免财政负担、确保城市竞争力的需要,

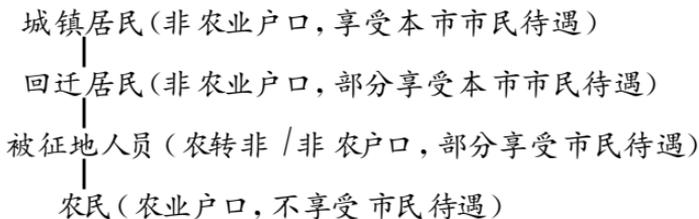
① 2003年国务院办公厅颁布的1号通知(国办发[2003]1号)就是关于解决农民工问题的。

② 在其他一些公民义务教育和社会保障得到制度性落实的国家,国家对迁移人员的公共教育和社会保障的资源配置多随人员的流动而转入迁入地。也有的国家针对学生居住登录地和学校所在地分离的情况,实施公共教育资源按份额折算成证卷的方法,学生在移地入学的情况下,可将个人可获得的公共教育资源带走,将公共教育卷交付实际注册的学校。而在我国目前农村人口的公共教育和最基本的社会保障等国民待遇未得到制度性落实的情况下,将乡城迁移人员的义务教育和社会保障等问题定义为城市的“农民工权益问题”,意味着城市政府必须代替中央政府为乡城迁移人员提供相应的财政资源,这样的政策设置表现了国家将农村人口的社会保障问题、教育资源问题部分地转移给城市的倾向。

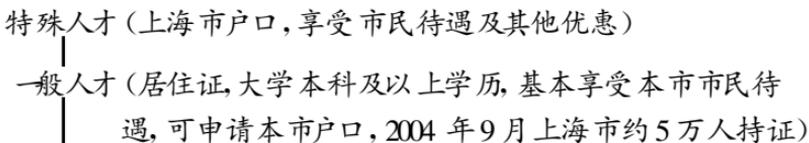
会倾向于控制开放度。同时,为了减少人口规模压力^①,并满足城市人力资源需要,城市也会设法根据自利自保的需要,制定相应的吸纳/排斥外来人员的政策。我们看到,针对中央政府的有关政策要求,一些城市实施了曲折抵制的对策,如北京市对开放公共教育资源的某种抵制;^②有的城市尝试了支付市民权的户籍改革,最后却告失败——郑州市“户籍新政”的失败多少说明了由城市政府支付国民待遇的边界所限。^③

作为城市政府逐步向外来迁移者开放市民权的另一个例子,上海市的政策较典型地表现了城市的立场和选择。上海市目前有正式登记的“流动人口”380万,一般估计实际人数为600万左右。上海市政府在对外来人员的开放与限制、吸纳与排斥之间,一直在寻找既具有“开放”形象,又有利于城市自身利益的途径。与其他不少城市一样,上海市在开放市民权、支付市民待遇的过程中推行了准入门槛制(如下图所示)。

上海本市户口:



外来迁移人员:



① 一般认为,在目前地区间、城乡间经济、社会、文化发展差异悬殊的情况下,城市支付国民待遇/市民待遇的力度与人口流入压力会形成正比。

② 参见王春光,2004。

③ 2001年11月,郑州市在河南省范围内率先推行以“降低入户门槛、吸引高层次人才”为主要内容的户籍制度改革,只要满足买房、投资、学历等条件之一就可落户,在当时被认为是“破除户籍樊篱”的举措。2003年8月,郑州市入户政策“完全放开”,允许外地人员以“投亲靠友”等方式办理户口,在全国属开先河之举。但此政策于2004年8月暂停。据称教育资源吃紧是最直接的原因。

正式企业职工(暂住证,不享受市民待遇,企业提供部分社会保障待遇)

自雇佣 / 杂业(暂住证,不享受市民待遇,城市提供有限管理 / 服务)

未登录者(无暂住证,不享受任何城市居民待遇,2003年6月收容
制度取消后正式获得城市居住权)

(以上根据《引进人才实行〈上海市居住证〉制度暂行规定》,2002年6月至2004年9月实施)

自2004年10月开始,作为体现社会公正原则、保障“外来人员”权益的重大举措,上海市开始实施了发放居住证的新政策《上海市居住证暂行规定》。居住证的适用对象从原来的“引进人才”扩大到“在本市居住的非本市户籍的境内人员”,所有在上海具有稳定职业和稳定住所的外省市来沪人员都可以提出申请,而持有居住证的外来人员将享有更多的“市民待遇”。^①

从为引进“人才”而设的“居住证”制度的创立,到将本科学历以下的来沪人员也纳入支付市民权的范围,可以说上海在逐步开放市民权。门槛的降低、标准的多元化,在一定程度上体现了公平原则的逐步兑现。但是,这个规定将适用对象限定为“在上海具有稳定职业和稳定住所”,是指签有半年以上劳动聘用合同或办理了工商执照,同时又在上海拥有产权房或签有半年以上房屋租赁合同的外省市人员。职业和住房的硬性标准,实际上仍将大部分来沪人员(尤其是非技术工种的、低收入的来沪人员)排斥在外。这个新规定所隐含的对外来人员的排斥功能主要体现在它的配套政策上。上海市在颁布这一新规定的同时,还颁布了另一个有关房屋租赁的条例:从10月1日起,《上海市居住房屋租赁管理实施办法》同期推行。按照这个办法,租房的人均建筑面积不得低于10平方米,或人均使用面积不低于7平方米;其中向单位出租用作集体宿舍的,承租人的人均建筑面积不得低于6平方米,或人均

① 持有人按照上海市有关规定参加外来从业人员综合保险或其他社会保险,可享受相关待遇;可以在居住证有效期内,按规定为其子女申请在上海市接受义务教育;可以按规定参加上海市专业技术职务的任职资格评定或考试、职业(执业)资格考试、职业(执业)资格登记;可以按规定参加各类非学历教育、职业技能培训和国家职业资格鉴定;可以免费享受国家规定的基本项目的计划生育技术服务;持有人随行的16周岁以下子女或者16周岁以下的持有人,可以按规定享受上海市计划免疫等传染病防治服务;可以参加上海市劳动模范、三八红旗手等的评选,并享受相应待遇;持有人在科技成果申报、认定、奖励、申领机动车驾驶证等方面也可按规定享受相关待遇。

使用面积不低于 4 平方米。此外,有关方面将更加严格地执行房主登记备案、依法纳税等规则。这样一种对住房租赁规定的更新,无疑会给低收入的外来人员的生活带来直接的、现实的问题。因为在乡城迁移群体中,能正式租住人均建筑面积 10 平方米、人均使用面积 7 平方米以上的个人或家庭比例极小。如果各级职能部门果然严格执行相关条例,那么大部分迁移人员与房东的租赁关系就可能被外力中止。在政府并不提供公共福利住房的情况下,低收入的迁移者或者只能与房东建立违法租赁关系,或者就只能被驱赶出城市。不难看到,城市的逐步开放市民权,依然是从自身的利益需要出发的。

综观目前种种户籍改革政策及“农民工权益保障”措施,不能不看到:在目前这种中央政府将落实国民待遇、改革户籍政策的责任/权限下移、而地方/城市政府纷纷推行自利自保政策的情况下,中部、西部等经济落后地区,不仅在地区内难以真正推行“城乡一体化”的户籍改革,同时作为“流动人口”、“农民工”的主要流出地,其迁移者在各地的市民权也难有切实的落实。按这种趋势,“农民工问题”在中国不仅难以得到人们所期待的真正解决,而且有可能从城乡二元结构问题部分地演变为地区间/城市间的发展不平衡问题。

三、第三身份的建构与认同

(一)“沉默的群体”与身份认同(identity)

关于中国的“流动人口”、“农民工”,需要解释的一个现象是:这个群体自发地从乡村迁移到城市,并顽强地驻足于城市,他们以行动来改变自身作为“农业人口”的生存环境和条件,并对既有的身份限制发起挑战。但是,在城市,面对政府和制度,对于自身的权益状况,他们所采取的却基本上是不表达、不申诉的态度。乡城迁移大潮掀起 20 多年来,除了近年出现的一些以企业主为诉求对象的零星的讨薪行动外,我们极少见到各地城市中有以城市政府为诉求对象、以“农民工”权利制度为内容的乡城迁移人员的抗议行动发生。在笔者主持的一些城市社会调查中也发现:“农民工”虽然有较普遍的不平感,但他们面对城市政

府,基本上不表达(利益诉求)、不申诉(权益受损状况)。^①这是一个特殊的“沉默的群体”。

我们注意到,乡城迁移者的生活目标设定(价值获得方式)以及在城市的生活原则、生活方式,基本上是以农村、农民为参照的(陈映芳, 2003b; 201)。他们往往将拥有城市户口的人称为“他们城里人”,而称自己为“我们外地农民”——对自身作为城市“局外人”(outsiders)的身份,他们有较普遍的认同。据此,他们程度不同地接受他们在城市所处的现实的权利状况和生活状况。^②他们通常会以“我们是农民嘛”作为解释自己的现实状况,以及不表达、不行动的理由。

对作为非市民的“农民工”身份的认同,直接影响了“农民工”作为城市居住者的权利意识。“因为我是谁,所以我行动”(I act because of who I am),身份认同的政治学(the politics of identity)的相关理论(Somers & Gibson, 1994)可以为他们的这种沉默提供相应的解释:由于他们(被)认为是城市的局外人,所以,在城市中,围绕自己的权利,他们倾向于不行动。这种状况一方面构成了现有制度的合法性基础,另一方面也成为制度维持的重要机制。

(二)“农民工”身份的建构与认同

“农民工”作为一个社会类别,在中国是近 20 年来社会建构的产物。有关身份认同的建构理论认为,这种建构过程,是一个从一般性(universality)到特殊类别(category)的过程(Somers & Gibson, 1994)。乡城迁移人员的大量出现原是各国城市化历史上的普遍情形,即使在中国,一直到上世纪 50 年代,还有大量农村人员迁入城市。在这种迁移过程中,“流民”、“移民”等概念有时会被用以指称流动中的迁移人员,或被用于界定新的迁移者的一般特征或社会/文化属性。但这种群体身份并不会构成拒斥其市民身份及职业身份的特殊的身份类别。所以尽管现代中国的城市居民实际上绝大部分来自农村,但在 80 年代以前的中国城市中,并未有过特殊的“农民工”这样的社会类别存在。

① 由笔者主持的一项调查发现,在城市居住者中,“户籍”是影响人们利益表达行动的一个重要变量(参见课题组, 2003)。此外,在笔者从事的有关征地农民的调查中,我们也注意到,农民在其户籍所在的农村,当权益受到侵害时,倾向于向上级政府进行申诉。

② 包括对同职场内本地户籍职工与外来人员同工不同酬的工资状况的接受。参见个案:“城市的‘游客’——食堂里的拉面师”(陈映芳编, 2003a: 194-198)。

作为一个可与“农民”、“城市居民”并存的身份类别，“农民工”在80年代以来的中国社会中，是由制度与文化共同建构的第三种身份。

在这个建构过程中，城市政府成功地将城乡二元的社会结构移植、复原于城市内部。凭藉既有的户籍制度，城市行政管理系统和劳动部门、社会保障、公共教育等各个系统将乡城迁移人员排除在“城市居民”之外，使乡城迁移人员成为事实上的“城市里的非城市人”——制度规定的“非市民”。

而同时期城市社会结构的变动，客观上也强化了户籍在个人—社会关系中的意义。80年代以来，虽然户籍制度本身出现了松动，但另一方面，随着旧职业系统“单位制”的萎缩及其社会整合功能的衰退，户籍身份对于社会成员特别是城市居住者的意义变得更为重要。旧“单位制”下，农业户口的工人（“亦工亦农”人员）可以进入城市企业的组织系统，并获得相应的单位身份和职业身份。作为单位人，他们的权益状况以城市户口的职工为参照。但现在的乡城迁移人员基本上被排斥在城市的组织系统以外，多以劳动市场上的廉价劳动者存在于城市。

除了制度的安排以外，知识分子及大众媒体等知识、文化的生产者也参与了对“农民工”身份类别的建构。20多年来，“流动人口”、“外来人口”等人口学的学科概念，扩展、普及成了乡城迁移群体的总称（一些城市政府因此将相应的管理机构命名为“外来人口管理办公室”），这种倾向表现了人们对迁移人员作为“民”的社会属性的某种轻视。同时也表现出政府和相关学者对乡城迁移群体中普遍存在的定居事实和定居倾向的有意无意的忽视和否定。

相对于“流动人口”这个群体性的称呼，“农民工”称呼不仅是这个群体的类别名称，还成了每个乡城迁移者的个体身份。“农民工”身份的成立和普及，固然只是乡城迁移人员所受的与户籍身份相关的制度限制的客观反映，但另一方面，它也是一般社会对乡城迁移人员作为城市中“非市民”身份的无批判的确认。在“农民工”概念的覆盖下，脱离了农村而试图在城市拓展生存和生活空间的乡城迁移者被定义为一个特殊的社会类别。这样一个特殊社会类别的被建构，①为城市的相关制度提供了某种正当性源泉；②也给“城市居民”（“市民”）提供了一个确认外来者身份的优势立场；与此同时，③还给乡城迁移者本身提供了一个新的身份——“农民”与“城市居民”之外的第三身份，从而迫使离开了农村、也改变了农民职业身份、却无法获得新的户籍身份和职业身

份的人们被动地去接受某种同一性。客观上，“农民工”的身份认同，会给乡城迁移者们一个理由，让他们说服自己，去接受在城市中的不公的地位和待遇。

在这个过程中，乡城迁移者们在何种程度上认同“农民工”身份？他们又是如何认同的？对这些问题了解和说明需要专门的调查和研究。根据我们的调查，可以说明的是，乡城迁移者在城市中所经验的相对剥夺，往往会促使他们接受“农民工”的特殊身份。来自制度的、社会的/文化的偏见和歧视，多少会造成乡城迁移人员对城市生活的适应困难，并导致他们将“城市人”对象化、本质化，对城市和城市居民抱有排斥心理。在这种情况下，对作为城市局外人的“我们农民”身份的认同，可以被视为他们在感受相对剥夺情况下，致力于自我保护的一种应对行为。社会心理学中有关相对剥夺导致认同拒斥的理论解释，在这里有真实的演绎。

值得指出的是，“农民工”作为一种特殊的社会类别，正在目前有关“农民工”问题的讨论中被不断强化、固化。包括知识界、舆论界的有关乡城迁移人员的权益问题讨论，往往也是在“流动人口权益”、“农民工权益”的语境中被展开。“流动人口”、“农民工”这样一些类别概念，实际否定了乡城迁移者作为城市的“居住者”（居民）的现实身份，同时夸大了其流动性而抹煞了其定居性。^①而且，由于上述概念延用了“农民”这一身份标志，使得歧视性的身份制度在城市空间中得以延伸、再生。城市中不仅已经形成“城市居民”和“农民工”的二重社会，而且，“身份制”的世袭效应已经出现：乡城迁移者的孩子们普遍被贴上了“农民”的身份标签，他们在城市中被称为“农民工子女”、“民工子弟”，这些概念甚至已经进入相关的城市公共政策。

换言之，在“农民工”的社会类别概念被不断强化、延伸的过程中，一方面“农民工”的权益状况可能获得更多的关注，但另一方面，他们的特殊身份也一再地被社会和他们自己确认，有关他们的特殊制度设置也可能得以维持。

从这个意义上说，只有把问题视作乡城迁移者如何获得市民权的

① 有些研究者试图以“农民工”的生活目标（老后还乡愿望）来确定他们的“流动人员”或“移民”身份。这种以主观意愿界定社会属性的方法值得商榷。迁移者的流动性/定居性是个人意愿、家庭目标、公共政策、流出地—流入地客观状况等多方面因素相互作用的结果。对它的判断，客观事实应是主要的依据。

问题,而不是视作“农民工”的权利问题时,“农民工”的问题才可能获得真正解决。

参考文献:

- 陈朝政, 2002,《台商在两岸的流动与认同》, (台《“国政”研究报告》10月31日, 内政(研)091-086号。
- 陈映芳, 2004,《关注城市新移民》,《解放日报》8月22日。
- 陈映芳编, 2003a,《移民上海——52人的口述实录》, 上海: 学林出版社。
- 陈映芳等, 2003b,《征地与郊区农村的城市化——上海市的调查》, 上海: 文汇出版社。
- 《大学教授上书全国人大 直言现行户籍制有悖宪法》, 2004, NEWS.SOHU.COM, 11月18日, 来源: 法制早报。
- 费昭, 2000,《东南亚四国城市问题与分析》,《城市问题》第2期。
- 何春中, 2005,《户籍管理制度存在三大弊端 中国将制定新的户籍法》, 中新网, 2月24日。
- 课题组, 2003,《贫困群体的利益诉求及其与执政党的沟通 研究报告》(上海市政治研究中心委托课题, 课题组负责人陈映芳)。
- , 2004,《流动人员的公共教育及其权利保障研究 研究报告》(上海市哲学社会科学十五规划课题, 课题组负责人陈映芳)。
- 山口博一、加纳弘胜編集, 1997,《展途上国研究》, 日本东京: 东京大学出版社。
- 汤敏轩、谭君久, 2003,《公民权利思想探源: 亚里士多德、斯宾诺莎、卢梭之比较分析》,《武汉大学学报》社科版, 第2期。
- 王春光, 2004,《农民工在流动中面临的制度性问题》,《中国社会学网》(<http://www.sociology.cass.cn>)
- 王怡, 2004,《公民的诞生》, <http://www.rainbowsoft.org/jzt/ARTICLE/000741.asp>
- 许纪霖, 2001,《两种自由和民主——对“自由主义”与“新左派”论战的反思(下)》,“世纪中国”(<http://www.cc.org.cn/>), 8月10日。
- 朱农, 2000,《发展中国家的城市化问题研究》,《经济评论》第5期。
- Goldman, Merle & Elizabeth J. Perry (eds.) 2002, *Changing Meanings of Citizenship in Modern China*. Cambridge, Massachusetts & London, England: Harvard University Press.
- Solinger, Dorothy J. 1999, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.
- 2003, “State Transitions and Citizenship Shifts in China.” Center for the Study of Democracy (University of California, Irvine).
- Somers, Margaret R. & Gloria D. Gibson 1994 “Reclaiming the Epistemological ‘Other’: Narrative and the Social Constitution of Identity.” *Social Theory and the Politics of Identity*, (ed.) by Craig J. Calhoun. U. K., USA: Blackwell; Oxford Cambridge.

作者单位: 华东师范大学中国现代城市研究中心
责任编辑: 罗琳

Abstract At present, various kinds of legal protections and policy systems for migrant workers are more and more perfect, but migrant workers, especially injured migrant workers are still miserable. By focusing on the process of safeguarding the rights of injured migrant workers this paper has discovered that there is another process that is completely opposite to the empowerment in practice. There is a process of de-empowerment. De-empowerment refers to the fact that although the empowered group claimed on their rights nominally, they get caught into a completely opposite process of legalized deprivation in the practical process of struggling for their own rights and interests. The concept of legalized deprivation takes on the forms of institutional interlink in the operation of institutional practice. The present research has analyzed four types of institutional interlinks, which are found in the operating process, including delegitimation, increase of the cost of safeguarding rights, the alternative usage of institutions and the weakening of social support.

Abstract Beginning with the concept of urban-citizenship, this research explored the systematic background and the mechanism of identity construction which rural-urban migrants became non-urban-citizens. The author proposed that the government's need for the existing household registration system served as a context in which the existing household registration and peasant-labor system had been maintained for decades. However, the central government's strategy of transferring power and responsibility to a lower level and the local governments' orientations of protecting their own interests did not contribute any practical solution for problems relevant to peasant-labor's rights and interests. Moreover, the construction and the high endorsement of peasant-labor identity, which was regarded as the third identity in the society of China, not only formed the legitimate foundation of the existing peasant-labor system, but also influenced the right consciousness of rural-urban migrants and their actions of interest articulation.

Abstract: This essay examines the limitations of Weber's conception of modernity from the perspective of how culture relates to modernity. It argues that Weber is simplistic in defining formal rationality as the general feature of modern culture. This simplistic perception makes it impossible for Weber or Weberians to explain the possible affinity between non-Western traditions (the Confucian tradition in this case) and modernity, as well as the possibility for Western modernity to transcend formal rationality in its cultural sphere. This essay further argues that the reason for Weber's simplicity lies in his rigid