

# 新移民运动、公民身份与制度变迁

## ——对改革开放以来大规模农民工进城的一种政治学解释

俞可平<sup>1</sup>

**内容提要:** 农民工进城引发了深刻的身份危机,进而导致了其合法的自由权、劳动权、居住权、福利权和教育权等基本人权遭受损害。文章认为,农民工进城是促使中国社会进行重大制度变迁和结构调整的重要动力。学术界不但要从经济学和社会学的意义上,而且要从政治学的意义上,来认识这场新移民运动对中国社会变迁的深远意义;党和政府不但要从经济增长和社会稳定的角度来制定相应的农民工政策,而且要从维护公民基本权利和推动民主法治的角度来制定相应的法规制度。

**关键词:** 农民工 新移民 公民身份 制度变迁

改革开放以来,大量的农民流入城镇,被视为中国社会的重大变迁之一。国内外学术界通常都把这些流入城镇的农民称作“民工”、“农民工”、“外来工”、“农村劳动力”、“外来人口”或“流动人口”,等等,对此的研究也成为经济学、人口学、社会学、劳动学的重大课题,发表的成果可谓汗牛充栋。但是,由于这些进城的农民多数没有城镇户籍,难以成为永久市民,因此,鲜有人将他们当作“移民”,并从移民运动的角度对这一重大社会变迁过程进行系统的研究。然而,笔者却认为,基于以下四个理由,可以而且应当把那些进城的农民工视为“新移民”,把改革开放以来大规模的农民流入城镇称为“新移民运动”,进而从移民运动的角度来深入探讨大量农民工进城的社会经济动因,以及由此对中国社会带来的制度变迁和政治发展。世界银行《2009年世界发展报告》详细地阐述了世界范围内的移民运动在历史上和今天对经济发展和社会平等所带来的深刻影响(世界银行,2009)。一是按照公认说法,农民工每年至少进城工作和生活3个月以上,绝大多数在6个月以上。2004年,农民工的平均外出时间为8.3个月(国家统计局农村社会经济调查司,2005)。已经具有明显的移民特征,其产生的政治、经济和社会作用丝毫不比古今中外任何其他移民运动更小。二是许多农民工之所以没有成为城镇的户籍居民,并不是他们自己的意愿,而是社会制度环境的阻碍。相关调查表明,55.14%的农民工表示只要外部环境允许就愿意成为永久的城镇居民,只有28.55%的人表示在赚钱或学到技术后愿回农村,在新一代农民工中后者比例更高(张兴华,2007)。三是农民工转变成城镇永久居民的比例正在迅速提高。有迹象表明,伴随着全国各地户籍制度改革措施的不断出台,越来越多的农民变成市民已经是一种必然的趋势。四是流动迁移人口的数量和比例在未来相当长的一段时间内将继续增加。

### 一、改革开放以来的中国新移民运动

开始于1978年的改革开放,是中国历史上最重要的社会变迁之一。改革开放以来中国社会的变迁过程不仅仅是一个经济快速发展的过程,而且是一个包括经济、政治、文化和社会生活在内的整体进步过程。在社会领域的重大变迁之一,

---

<sup>1</sup> 作者简介:俞可平,教授,中央编译局副局长。

便是大规模的新一轮移民运动的发生。截至 2008 年底，离开家乡外出打工的农民工就高达 14041 万人，占全国总人口的 1 / 10 多（国家统计局，2009）。

“移民”就是人口的大规模迁徙，它与人类历史相伴随。移民活动是人类社会变迁的重要内容，它既是社会变迁的直接动因，也是社会变迁的重要后果。从历史文献的明确记载来看，中国历史上曾经发生过多移民浪潮，其中最大的移民运动则是三次南迁大潮。它们分别是源于西晋“八王之乱”的“永嘉南渡”（开始于公元 311 年）、源于唐中期“安史之乱”的南迁（开始于公元 755 年）和源于北宋“靖康之难”的南迁（开始于 1126 年）（葛剑雄、安介生，2004）。从迁徙的人口规模及其社会后果来看，发生于 1980 年代后的移民浪潮，可能是中国历史上第四次具有深远影响的移民运动。移民有不同的类别，若按移民行为和移民现象的性质来进行分类，可分为工程性移民、灾害性移民、战争性移民、政治性移民和经济性移民（吴宗法、施国庆，2002）。中国历史上三次最大规模的移民运动，主要属于战争和灾难移民。与此不同，改革以来的这次移民浪潮，主要是工程移民和经济移民。

新一轮移民的主体是离乡进城打工的农民，在经济发达的广东、福建、浙江和江苏等南部沿海地区，一些城市的新移民人口甚至大大超过了原居民，出现了引人注目的移民城市。例如，作为最早经济特区的广东省深圳市，2008 年年末，全市常住人口 876.83 万人。其中，户籍人口 228.07 万人，占常住人口比重 26.0%；居住时间超过半年的非户籍人口 648.76 万人，占比重 74.0%（深圳市统计局，2008）。如果再加上居住时间在半年以下的流动人口 300 多万，那么非户籍移民人口占深圳市总人口的比例则超过 80%。

这些自愿性的经济移民大体可分为两类。第一类是进入城市经商和开办企业的工商业者。改革开放后，随着从经济计划体制逐渐转向市场经济体制，原先受到遏制的商业贸易得到政府的鼓励，城镇作为商业贸易的集散中心吸引了大批外来的商人、摊贩和企业家。这些人成为改革开放以后最早的城镇新移民。他们在新移民中的人数比例不高，但在加速移民进程中所起的作用极大。第二类是为了增加经济收入而自愿进城打工的农民工，他们不是城镇的常住居住者，而是“流而不迁”的暂时居住者。这部分“流动移民”的总数到底有多少，专家之间并没有统一的口径，但一般认为已超过全国总人口的 1/10。

根据一些农民工问题研究专家的分析，从 1979 年开始至今，农村劳动力向城镇的流动，先后经历了三个阶段（王春光，2006）。第一阶段是 1979 年至 1983 年。当时，中国已经开始改革开放，但国家基本上还不允许农村劳动力自由进入城镇就业。进城经商或务工的农民不仅数量少，而且由于制度限制，通常处于“打游击”的状态。第二阶段是 1984 年至 1991 年。在这一时期，国家颁布了新政策，允许农村劳动力进城务工经商。由此，大量的农民开始向城镇迁移，出现了改革开放后新移民的第一个高潮。第三阶段是 1992 年至今。自从邓小平 1992 年的南巡讲话发表后，中国再度掀起了市场经济和工业化的热潮，并且在全球化的冲击下，中国的对外开放程度大大提高，城镇对劳动力的需求急速增大，伴随而来的是新一轮移民浪潮。下表反映了过去 30 年中农村劳动力离乡外出流动的大致情况：

表 1：改革开放 30 年流动农民工统计表

| 年份          | 流动农民工总数 |
|-------------|---------|
| 1985—1990 年 | 2118 万  |
| 1990—2000 年 | 12900 万 |

|        |         |
|--------|---------|
| 2002 年 | 10469 万 |
| 2003 年 | 11390 万 |
| 2004 年 | 11823 万 |
| 2006 年 | 13181 万 |
| 2008 年 | 14041 万 |

与中国历史上其他大规模移民运动相比,改革开放后发生的新移民运动有以下四个十分明显的特点。其一,移民具有自愿性。历史上的大规模移民主要是被迫的——或者是因为战争而被迫流亡他乡,或者是因为自然灾害无法生存而迁往他乡,或者是因为政府的强制性的移民政策。与此不同的是,新移民运动中的绝大多数人是为了有更高的物质生活水平而自发和自愿进行迁徙的,并没有外部力量强迫他们这样做。其二,移民主要是受经济利益的驱动。在传统中国,战争移民、政治移民和灾难移民是历次移民的主流,其直接的动因是政治的或生存的需要,而不是为了获得更多的经济利益。改革开放之后的新移民运动,其主要动因是农民为了增加经济收入,属于经济性移民。其三,新移民运动的主要流向是从农村到城镇。中国历史上大规模移民,一般都是区域性的迁徙,从生存条件差的地方流向条件好一点地方,多半是从农村到农村,特别是经济落后的中西部农村地区流向比较发达的东部沿海城镇地区。但改革开放后的移民运动,则主要是从农村流向生产和贸易活动集中的城镇。从农村流向城镇的人数约占全部移民总数70%以上。<sup>2</sup>其四,新移民居住时间的暂时性。历史上的移民一般都会在新的流入地永久性居住下来,成为当地的永久居民,在迁出地不再保留亲属和住房。与此不同,改革开放之后,新移民中的多数人是临时性迁入,只有其中的一部分能够成为迁入地的永久性居民,大多数人在原居地保留着房屋和亲属户籍。<sup>3</sup>

## 二、现代化、全球化与新移民运动

众多的研究表明,改革开放后以农民工进城为主流的新一轮移民浪潮的直接动因,是农民为了增加收入、改善其物质生活条件和社会地位。专家的调查证实,目前中国的所有职业中,经济收入、社会声望和社会地位最低的是耕种田地的农民。一项研究指出:“年轻的农民不愿种田,是因为种田不但太辛苦,而且不赚钱。在中国,凡是农业发达的农村,其经济发展水平远远低于工业和商业发达的农村;中国沿海的农村地区之所以发达,那里的工业和商业发达,是因为大量的农村人口务工经商。从我们对全国的抽样调查来看,务工经商的收入明显高于务农收入:纯粹务工经商的收入比农业与非农业兼业的收入高很多,而兼业的收入又高于纯粹务农的收入,纯粹务工经商的收入是纯粹务农收入的 2.87 倍,兼业收入是纯粹务农收入的 2.12 倍。”(王春光, 2003)但在这一直接动因的背后,还存在着一系列更深刻的原因。

**首先是市场化。**中国经济体制最根本的改革,是用社会主义的市场经济体制取代原先指令性的计划经济体制。在传统的经济体制下,劳动力不是商品,国家禁止劳动力市场的存在。因此,劳动力不能自由迁移,更不能自由交易。市场

<sup>2</sup>胡枫对从 1982—2000 年农村劳动力转移总人口数以及从农村迁往城镇的数据有比较分析,本文取其平均数。

<sup>3</sup>由于多数进城打工的农民,只是临时性地居住和工作,因而许多学者并不把农民工看作通常意义上的移民。本文之所以把进城农民工视为移民,一是因为阻止农民工成为城镇永久居民的主要因素不是他们主观的意愿,而是户籍制度和收入状况;二是即使农民工只是暂时流入城镇经商务工,他们在城镇生活期间的各种行为方式及其对城镇的影响,本质上具有移民的性质。

经济体制则完全相反,劳动力必须能够自由流动,而且国内必须形成劳动力市场。遵循着市场经济的一般法则,中国在推行市场经济体制后也逐渐形成了两类竞争性的劳动力市场,即以技术人员或管理人员为主体的人才市场和以简单体力劳动者为主体的劳务市场。初级劳务市场实际上就是农村的劳动力市场或农民工市场。这些农村劳动力几乎没有专门知识和技能,其最大的优势是价格低廉。中国在改革开放初期,最先发展的是劳动力密集型工业,大量需要的正是这些价格低廉的简单劳动力。此外,中国的城乡二元体制造成了城乡居民较大的收入差距——1978年,城镇居民的收入是农村居民的2.4倍;2008年,更升至3.13倍(国家统计局,2009)。可见,市场化条件下农村劳动力的低成本优势仍然极其明显,这是导致众多中国农民向城镇迁移、从经济落后地区向经济发达地区流动的基本原因之一。

**其次是工业化。**改革开放的根本标志,便是执政的中国共产党和中国政府将国家工作的重心由原先的阶级斗争转为经济建设,并将提高生产效率、促进经济发展、增加国家的经济实力和提高人民的物质生活水平作为最重要的国家发展目标。正像所有发达国家所走过的道路一样,中国也将工业化当作发展经济的根本道路。过去30年来,中国的经济发展过程,从某种意义上说,就是一个工业化的过程。这一点从农业产值占国内生产总值的比例不断下降这一趋势中便可以明显地看出来。<sup>4</sup>国家要发展现代工业,除了先进的工业技术、大规模的投资和现代企业管理体制等要素外,一个基本的要素便是大量劳动力,而中国农村正好可以提供大量的剩余劳动力。中国广大农村的一个基本现实就是人多地少,全国人均耕地面积在过去30年中一直徘徊在1.5亩左右,不到世界人均耕地面积的一半,加上农业生产率的日益提高,中国农业劳动力过剩的现象极为突出:一般估计在1.8亿—2.1亿左右,占农村劳动力总量的为58%—68%。一方面,城市的快速工业化需要大量劳动力;另一方面,农村又存在着丰富的剩余劳动力,于是,劳动力从乡村流向城镇便成为一种自然而然的现有人力基础。有统计表明,在20世纪90年代,农村平均每年向城镇转移劳动力超过1000万;而在2000年之后,这一数字则达到2000万以上(王国霞,2007)。

**再次是城市化。**从世界现代化的历史经验看,工业化与城市化是密不可分的,前者是后者的根本动力。工业化必然伴随着城市化,这一点中国也不例外。改革开放的30年,是中国工业化和城市化加速推进的30年。1978年,全国共有城市193个;2008年,增加到655个。1978年,城市人口仅占全国总人口的18%;到了2008年,这一比例迅速提升到2008年的45.7%(国家统计局,2009)。城市化通过以下三种方式加速了中国的新移民运动:一是城镇是工业企业和服务业的集中地,从而也是农民工的迁入地;二是城镇人均劳动收入要普遍高于农村的人均劳动收入,对农村剩余劳动力有巨大的吸引力;三是城市居民的社会地位和声望明显高于农村居民,这也成为众多农民工进城的重要动因。

市场化、工业化和城市化,事实上都是改革开放后中国新一轮现代化的组成要素。中国的现代化肇始于19世纪中叶的洋务运动,期间断断续续经过了一个半世纪的历程。1980年代末,由邓小平领导的新一轮现代化,在时代背景上与以往的现代化的最大区别,就是世界历史逐渐进入一个全球化的时代,世界范围内的经济发展日益走向一体化。邓小平和其他中国领导人敏锐地看到了这一趋势,将对内的改革与对外的开放有机地结合起来,使得“改革”与“开放”成为

---

<sup>4</sup> 1980年,第一产业占GDP总量的30.2%;1985年,占28.4%;1990年,占27.1%;1995年,占19.9%;2000年,占15.1%;2005年,占12.5%;2008年,下降到了11.3%。

一个整体。从改革开放 30 年的历史看,中国的经济现代化过程,其实也是一个对外开放水平不断扩大的过程,是中国经济整体逐步融入世界经济的过程。全球化不仅是中国经济现代化的关键变量,也是中国新一轮移民运动的关键变量。没有全球化背景下的对外开放,就不可能有如此大规模和如此迅速的工业化、城市化和城市化,也就不可能有如此大规模和如此迅速的移民运动。对此,我们可以从四个方面来理解。

第一,中国大量吸引海外投资,外资企业成为吸纳中国农民工的重要场所。以实际利用外资数额为例,1979 年中国吸引国外直接投资的总量只有 8 万美元,1980 年为 0.57 亿美元,而 1990 年则上升到 34.87 亿美元,比 10 年前增长了 60 倍;到了 2000 年,中国吸引国外直接投资的总量进一步提高到 407.15 亿美元,又比 10 年前增长了近 11 倍;而到了 2008 年,这一数字又增加到 923.95 亿美元。第二,对外贸易急剧增长,中国成为著名的“世界工厂”,“中国制造”的商品遍布全球。这极大地刺激了中国的工业化进程,从而促进了国内劳动力的流动。第三,中国对外经济的依存度明显提高,特别是 2001 年加入世贸组织(WTO)后,中国与世界经济的关系更加紧密。在世界经济高度一体化的背景下,中国劳动力的低成本优势和“人口红利”更加突出,这也是促成大量农民工进城打工的重要因素。<sup>5</sup>第四,中国的东部沿海地区,参与经济全球化的程度显著高于其他地区,它们是农民工的主要迁入地。与之相反,中西部地区参与经济全球化的程度较低,因而它们便成为农民工的主要输出地。

发生于 2008 年的全球金融危机,再一次验证了中国新移民运动与全球化之间的紧密关系。这次全球金融危机对中国经济的直接影响,是出口贸易和外国直接投资增长率的下滑以及新增外资企业数量的减少,这在一定程度上导致了部分企业倒闭和减员,并最终影响到农民工的就业。

### 三、新移民运动与公民身份变迁

从政治学的角度看,大量农民迁入城镇所带来的最大挑战,是“公民身份”(citizenship,又译“公民资格”、“公民权利”等)的不平等。中国社会是一个城乡二元结构的社会,城镇居民与农村居民有着不同的社会身份,事实上享受着不同的国民待遇。例如,城镇居民的就业一般都在企事业单位和国家机关,而且有一定的就业保障;农村居民则是自耕农,没有就业保障。城镇居民享受国家的食品供应、住房福利、养老保障;农村居民则完全没有这些最低的社会福利待遇。在城乡居民没有流动的静态格局下,城乡居民各自按照城乡两个不同的参照体系进行身份识别和角色认同,公民身份问题并不显得十分突出。但当大量农民流入城镇转变为城市工人后,他们就不再按照农村的参照体系进行身份认同,而是转向城市的参照体系。这时,他们就发现,他们与生活和工作在同一城市的户籍居民之间存在着公民身份差异和权利不平等,尤其表现在劳动权、居住权、福利权、教育权、医疗权方面。

**1. 劳动权的不平等。**首先是职业歧视。农民工所从事的往往是城市中较苦、较累、污染较严重、风险大、劳动强度高、技术含量低的职业。其次是收入偏低。农民工平均月工资为城镇户籍工人月工资的 40%—60%左右,实际劳动小时工资只有后者的四分之一(国务院研究室课题组,2006:214)。此外,拖欠农民工工资的现象也相当普遍,2003 年全国拖欠农民工工资高达 1000 多亿元(王春光,

<sup>5</sup>相关数据参阅国家统计局:《改革开放 30 年报告之十六》,  
<http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/jngkf30n/>。

2003)。再次是工作时间长，劳动强度大，不能享受法定的休息权。例如，国家法定的工作时间是每天不超过 8 小时，但根据有关调查，劳动时间在每天 8 小时以内的农民工所占比例偏低，并且在多数情况下不能享受国家规定的节假日休息。最后是缺少就业安全。农民工没有法定的就业保障，其工作相当不稳定，只有 53.7%的农民工会与雇主签订劳动合同。

**2. 居住权的不平等。**首先，城镇居民通常享有最低的居住标准，如果低于这一标准，政府会提供住房帮助；而政府对城里的农民工则根本没有确立最低居住标准，也不提供住房帮助。其次，在取消原先的福利分房后，政府对城镇居民提供专项的购房或租房特别补助和优惠政策，如住房公积金、经济适用房政策、廉租房政策等；而生活在同一城市的农民工则没有资格享受这些住房补助和优惠政策。最后，两者的住房条件反差十分悬殊。不仅人均居住面积相差较大，而且农民工的住房多在交通不方便的城郊地区，建筑密度大、容积率高、通风采光条件差，多数住房内没有专门的厕所和厨房。

**3. 社会福利权的不平等。**传统的城市社会救济制度和福利制度基本上不能惠及广大的外来农民工。例如，他们不能享受失业救济，没有养老金，没有最低生活保障，没有医疗补助。近些年来，在中央政府的要求下，一些城市已经努力为农民工建立养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等，新移民开始享受公民的社会福利权，但程度还比较低，有较多限制。以农民工参加社会保障体系为例，2006 年一项对天津、上海、广州、昆明和沈阳五大城市的调查表明，农民工参加养老保险的只有 7.9%，参加医疗保险的占 10.5%，参加工伤保险的为 8.2%，参加失业保险的为 3.5%，参加生育保险的仅为 2.6%；2008 年的一份调查表明，仍有 83%的农民工没有参加养老保险，81.5%的农民工没有参加医疗保险。而且，由于农民工从参加社会养老保险中获得的实际利益并不显著，再加上跨地区转移的不方便，已经参加养老保险的农民工中有 40%的人又退出了保险（高君，2009）。

**4. 子女受教育权不平等。**据统计，在全部流动人口中，18 岁以下的未成年人约占 20%左右。对这些未成年人来说，特别重要的是享受国家规定的义务教育权。然而，一些调查发现，与户籍居民的子女相比，这些移民子女在受教育方面也面临着不平等。首先是教育机会不平等。在九年义务教育阶段，户籍地居民子女在当地学校拥有入学的优先权，而没有当地户籍的移民子女则必须交纳一般农民工负担不起的高额赞助费才能入学，否则只能选择当地的农民工子女学校。这些农民工子女学校在办学条件、师资力量和学校环境等方面与公立学校相比有较大差距。这些学校的学生与其他学校的学生受教育的起点就不平等。义务教育阶段结束后，农民工子女还必须返回原户籍地参加高中和大学的入学考试。其次是受教育的过程不平等。农民工子女由于语言、文化、习俗和知识基础的不同，与当地学生之间往往会产生较大的心理隔阂，甚至受到歧视或其他不公平对待，从而影响这些外来学生的学业和心理（陈丰，2007）。

**5. 身份的不平等。**农民工虽然生活和工作在城市，有些甚至在城市安家，但在多数情况下其“农民”身份并未改变，“市民”身份离他们依然十分遥远。农民工也远没有融入城市社会，无论是城镇当地居民还是农民工自己，他们在很大程度上仍被视为“外来者”。这些情况甚至在新一代农民工身上也没有实质性变化。一份对新生代农民工自我身份认同的调查显示，高达 78.5%的人仍然自认为是“农民”，只有 9.1%的人认为自己已经不再是“农民”。在被调查的新生代农民工中，只有 21.6%的人与当地居民有经常交往，只有 2.9%的人经常参加当地

社区的集体活动。而有 58.6% 的被调查者认为，在地方政府管理部门眼中，城市农民工是“外地人”（王春光，2001）。

中国在全球化和现代化背景下推行的市场取向的经济改革，引发了农村劳动力大规模流入城镇的新移民浪潮。以农民工为主体的这些城镇新移民的公民身份在新的工作和生活场所遇到了极大的挑战，其合法的公民权难以得到平等的保护。维护这些新移民的公民权益，根本的途径是重塑其公民身份，使这些进城的农民工市民化。为此，政府必须对传统的社会管理制度进行大刀阔斧的改革。

#### 四、新移民运动与制度变迁

以农民工流向城镇为标志的新移民运动，不仅对中国的现代化进程，而且对整个中华民族的历史演进都产生了深远的影响。已经有众多的研究揭示了新移民运动对中国经济的增长、经济结构的调整、人口素质的改善、城乡差别的缩小和“三农”问题的解决所产生的重大影响。尽管也有不少研究讨论了新移民运动对社会管理体制、政府行政职能和公民政治权利所产生的影响，但比较而言，这类研究还显得相当不足。在此，有必要讨论新移民运动对现行社会管理制度造成的重大挑战，及其所带来的制度变迁。这些制度变迁主要体现在户籍管理、单位制度、社区管理、社会保障、民主选举和工会制度等方面。

**1. 户籍制度。**户籍制度是政府行政机关以家庭(户)为单位对所在地区的全部居民进行登记和管理的制度，这是中国最古老、最基本的社会管理制度。1949 年后的户籍制度不仅具有人口统计、人员管理、社区治安的功能，而且还有劳动就业、粮油供应、计划生育、义务教育、社会福利、政治选举等功能；它既是维持社会秩序的基本制度，也是划分社会身份的主要依据。在 1980 年代之前，户口本(证)一直是中国公民最重要的身份证件。从社会身份划分的角度看，户籍制度将居民分成城市户口和农村户口两大类。两类户口的居民在就业、住房、收入、教育、福利等方面均存在巨大的差别，构成中国社会的两大基本阶层。此外，这种户籍制度还禁止人们自由迁徙，尤其禁止农村居民向城市流动迁徙。这种户籍制度是计划经济和命令体制的产物，与要求劳动力的自由流动的市场经济格格不入。市场化和工业化导向的经济改革，造成了大量农民工从农村流向城市，当这些新移民迁徙到城市后却发现，他们虽然已经是城市工人，其法定身份却依旧是农民，并且无权与城市居民享受住房、收入、福利和受教育的同等待遇。从市场经济的角度看，这种户籍制度显然已经不适应劳动力自由流动的要求；从公民权利的角度看，这种户籍制度也不适应民主政治的公平正义要求。因此，自 1980 年代开始，中国政府逐渐改革户籍制度。1980 年代中期，政府允许到县城以下的小城镇经商、打工的农民拥有城镇户口。1990 年代开始，一部分中等城市开始进行户籍的试点改革，试行临时人口的暂住证制度。进入 21 世纪后，重庆、上海、广东、四川等省市也开始户籍制度改革的试验，允许进城的农民工、商人和其他移民在满足一定条件后可以转为城市户口。新移民运动已经突破了对人口迁徙的制度限制，个别城市甚至已经开始全面消除新移民与原居民之间的身份区别，如浙江省的湖州市（冉冉，2006：200-211）。但总体看来，中国户籍制度的改革刚刚启动，传统户籍制度的两个实质性要素，即迁徙限制和身份差异，并未改变。户籍制度改革的任务还相当艰巨，它也是中国未来社会管理制度改革的重点内容之一。

**2. 单位制度。**单位制度和属地制度，是中国的基本人口管理制度，每一个成年公民都要接受单位和属地的双重管理。每一个成年公民都有一个单位，这个单

位可以是企业、商店、学校、军队、生产队、党政机关、研究部门、文艺团体等等。单位不仅能够影响其成员的职业、收入、住房、升迁以及生老病死等最重要的生活和工作，也负责对其成员进行政治教育、处罚、奖励和迁移。鉴于单位在中国社会生活中的极端重要性，许多学者直接将改革开放前的中国成年公民称为“单位人”；而在改革开放之前，证明单位“成员身份”（membership，又译“成员资格”、“成员权利”）的工作证是仅次于户口簿的重要身份证件。首先打破传统单位制的，也正是这场由劳动力流动所引发的新移民运动。大量的农村劳动力进城打工经商，他们离开了原先在农村的单位——“生产队”，因而后者就难以对这些已经外出的成员实施有效管理。这些外出农民来到城镇后，要不根本就没有固定的单位，要不即便有相对固定的单位接收他们，也往往不能给予他们正式的成员身份，从而也就无法对他们进行有效的管理。与这种从“单位人”转变为“社会人”的情况相适应，改革开放后中国对传统的单位制进行了适时的改革，逐渐从以单位管理为重心转向以属地管理为重心。这一制度转变的标志，是1985年全国人大常委会正式颁布《中华人民共和国居民身份证条例》，中国开始推行居民身份证制度。2003年，全国人大常委会又通过了《中华人民共和国居民身份证法》。居民身份证破天荒地取代户口簿和工作证，成为中国公民最重要的身份证件。

**3. 社区制度。**在中国，除了单位管理外，每一个人都必须接受其户籍所在地的属地管理。对于那些没有单位的无业居民，属地是其唯一的管理单位。在城市，居民的属地管理制度就是街道和居民委员会制度，简称“街居制”。从法律上说，城镇的街道和居委会并不是一级行政管理机构，街道是区政府的派出机构，而居民委员会则是居民的自治组织。但事实上，它们履行着三种不同的重要职能，即行政管理、公共服务和居民自治。随着政府人口管理的重心由单位制逐渐转向属地制，传统的街居制面临严峻的挑战。一方面，原先由单位承担的部分人口管理职能转到街道，如属地成员的社会保险、就业、卫生、党务等，街道在维护社会秩序中的重要性变得更加突出；另一方面，街道面临着许多新的管理事务，其管理对象不再仅仅是户籍居民，还包括外来人口。在经济发达的沿海城市，一些街道的外来人口甚至大大超过了户籍人口。在1980年代末和1990年代初，一些城市开始试行街居体制的改革，出现了一些不同的街道管理模式。这些改革的总趋势，是将城市的街道变为社区，以社区作为城市管理的基本单位。同时，将社区的行政管理、公共服务和居民自治三种基本职能进行分离，设立不同的组织，履行不同的职能。在社区制度改革方面，北京的“鲁谷模式”和深圳的“盐田模式”具有一定的代表性（陈雪莲，2007；侯伊莎，2007）。

**4. 社会保障体制。**改革开放前，中国基本上没有覆盖全社会的保障体系，低水平的社会保障如就业保障、养老保障、医疗保障等，主要局限于有城镇户口的国家机关干部，以及国有和集体企业的正式职工。当大量的农村劳动力流入城镇后，以下两个方面的社会保障问题便开始变得十分突出：其一，城镇的新移民与原居民之间在社会保障方面存在着较大的不平等。例如，城镇职工可以普遍享受的就业、医疗、工作、生育和养老等基本保障，广大农民工却不能享受。其二，由于城镇的新移民没有任何社会保障，他们的基本生存权利经常受到威胁。这些状况，反过来又成为威胁城镇的稳定和安全的重要因素，使得建立完善的社会保障体系成为政府的紧迫任务。从20世纪90年代开始，国家相继颁布并施行了《劳动法》、《就业促进法》、《劳动争议调解仲裁法》、《劳动保障行政争议复议办法》、《职工带薪年休假条例》、《失业保险条例》等劳动保障法规，力图为包括农民工

在内的全体职工建立起失业保险、养老保险、医疗保险、生育保险、伤亡保险等基本的社会保障制度。可以说，新移民运动是促使中国建立和健全覆盖城乡全体居民的现代社会保险体制的重要动力。

**5. 选举制度。**中国的改革开放过程，不仅是一个经济进步过程，也是一个政治进步过程。在民主选举方面，1980年代以后有两个历史性的突破：一是县级以下的人民代表实行直接选举，二是在广大的农村推行村民自治，即由村民直接选举产生村的自治权威机构——村民委员会。然而，对于那些从乡村流入城镇的新移民来说，要真正实现这种来之不易的民主权利却有着不少实际的困难。首先，他们长期外出，如果在选举日不回原籍地，那么就不得不放弃其选举权和被选举权。其次，在他们劳动和生活的城镇，他们又因为没有户籍而无权参加当地的民主选举。为了解决这些问题，一系列技术性的选举制度便应运而生。例如，（1）委托投票制度，它允许外出的居民可以依法委托他人代为行使投票权；（2）流动票箱，它可以方便那些因工作无法分身的选民投票；（3）社区选举制度，在外来移民集中的社区，赋予移民选举社区管理人员的权利；（4）流动党员管理制度，对移民中的中共党员实行临时的管理，保证这些党员有知情权、选举权和被选举权。

**6. 工会制度。**中国的工会体制不像西方国家那样是纯粹的工人自治组织，而是党和国家创办的群众团体。它有双重的任务，既要代表党和政府对职工事务进行管理，又要代表职工为会员争取合法的权利。因此，传统的工会更多地被看作是一个准政府的管理机构而不是工人的维权组织。此外，改革开放前，中国只存在国有企业和集体企业，相应地，除了广大政府和事业机关的工作人员之外，只有集体企业和国有企业的工人才有资格加入工会。改革开放后，大量的私有企业、外资企业和合资企业开始出现，在东部沿海地区，私有经济的比重甚至超过了国有经济和集体经济。众多在私有企业、外资企业和合资企业工作的工人没有工会组织，政府原有的工会体制又没有保护农民工的职责。由此产生了这样一个严重困境：权利最需要受到保护的广大农民工，工会却不能为他们提供保护，应运而生的各种民间维权组织又得不到政府的认可。于是，农民工维权成为新移民运动带来的最急迫的社会政治问题之一。这一现实的困境促使国家大力改革传统的工会体制：1992年，全国人大常委会颁布了新的《工会法》；2001年，又对新的《工会法》做了重大修订。工会制度改革的重点，一是更加强调“维护职工合法权益是工会的基本职责”；二是开始将保护非国有企业职工，尤其是大量农民工的合法权益当作工会的重要职责；三是大力推动在非国有企业中组建工会组织。不难发现，新移民运动直接推动了中国工会制度的改革，作为新移民的“外来工”也是这一制度改革的最大受益者。

## 五、公民身份与公民权利的新解读

1978年以后的中国的改革开放过程，是一个在全球化背景下的现代化过程，或者说是现代化和全球化的双重过程。改革开放使大量人口迅速地从农村迁往城镇，并对其公民身份产生重大影响。中国的经验表明，不仅现代化过程会导致公民身份的变迁，全球化同样在很大程度上也重构着公民身份。前面谈到全球化的时候，主要是论述其对中国新移民运动兴起的影响，并没有谈到新移民“公民身份”的问题。我们从中国改革开放过程对其公民身份所带来的深刻影响中可以得出以下几点结论。

公民身份是公民权利的基础，但公民身份并不等于公民权利。公民身份是由

国家的法律规定的国民资格，它包括公民应当承担的义务和可以享有的权利。在通常情况下，公民身份是公民权利的前提。只有拥有公民身份的国民，才能享有国家规定的各种公民权利。但拥有公民身份并不意味着拥有公民权利。公民身份的同—性与公民权利的差异性之间存在着鸿沟。在现代民主政治条件下，国家的法律规定，每一个公民都拥有平等的公民身份，享受平等的公民权利。例如，《中华人民共和国宪法》规定，中华人民共和国公民在法律面前人人平等，每个年满十八岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权，享有言论、出版、集会、结社、游行、示威、信仰的自由，享有劳动权、休息权、社会保障权和受教育权。但事实上，法定的公民身份以及相应的公民权利，在农村居民和城镇居民之间就存在着较大的差别。与城镇居民相比，农民的劳动权、休息权、社会保障权、受教育权和选举权的实现程度要低得多。对于中国社会来说，努力消除不同社会阶层，尤其是乡村居民和城镇居民之间在公民身份和公民权利方面的差别，是社会进步的必然要求。

成员身份是成员权利的前提，但每一个公民除了是国家的成员即国民外，还有其他的成员身份，如社区的成员、阶层的成员、社团的成员、俱乐部的成员等。不同的成员身份，通常享有不同的成员权利，最终会导致公民权利的差异。例如，中国的农民和市民都是中华人民共和国的公民，在法律上拥有同等的公民身份和公民权利。但农民是农村社区的成员，市民是城市社区的成员，他们的成员身份各不相同。城市社区的成员身份所享有的经济权益和政治权益，要多于乡村社区的成员身份。最终，作为公民的农民与作为公民的市民所拥有的公民权利事实上会有很大的差别。努力消除影响公民身份的成员身份差异，实现公民基本权利的平等，是政治进步的实质要求。

移民是实现公民身份变迁的直接动因。移民可以改变公民的成员身份和自己的社会身份。例如，从农民变为市民，从西部地区的居民变为东部地区的居民，从而享受因成员身份改变而带来的成员权利。通过改变公民身份和成员身份来增加自己的政治和经济权益，是移民的内在动因。从权利更少的社区流向权利更多的社区，是移民的基本规律。因而，大规模的移民通常会暴露出国民之间在成员身份、公民身份和公民权利方面存在的平等。移民可以分成不同的类型，如自愿性移民和强制性移民。中国历史上的大规模移民都是强制性移民，改革开放以后的新移民运动则是自愿性的移民。只有自愿的移民才有利于全社会在成员资格成员身份、公民权利和公民身份方面的平等。在法律和制度上赋予公民自由迁徙的权利，是公民自愿移民的基本政治条件。没有自由迁徙的权利，就没有人口的自由流动，也就没有公民身份和公民权利的平等。从这个意义上说，公民的自由迁徙权，直接关系到公民的政治平等权。

市场化、工业化、城市化和全球化都有助于公民身份的变迁。其中，市场化、工业化和城市化是大规模公民身份变迁的根本动因。市场化要求劳动力的自由流动和自由交换，要求劳动力这种特殊商品也必须遵循平等交换的市场原则，因此，劳动力的市场化是公民身份变迁的经济动因。工业化和城市化的必然结果是，大量农村劳动力流向城镇，越来越多的农民转变成市民。由此可见，中国在 20 世纪 80 年代开始的以大量农民工流入城镇为主体的新移民运动，不过是中国的工业化和城市化的产物。全球化是我们这个时代的最重要特征之一。全球化是一个世界历史的转变过程，其基本特征是，在经济一体化的基础上，世界范围内产生一种内在的、不可分离的和日益加强的相互联系。全球化加速了资本、技术和人

口在全球范围内的流动,尤其是加速了发展中国家的资本、技术、产品和人口的流动。从这个意义上说,全球化推动了新的移民运动,有助于公民身份的变迁。

市场化、工业化、城市化和全球化要求劳动力的自由流动和公民的自由迁徙,从而要求公民身份的变迁,但它们并不自发导致公民身份的平等和公民权利的实现。实现公民身份的平等、维护公民平等的政治和经济权利,关键是民主化的政治改革。从中国的经验看,户籍制度、社区制度、教育制度、工会制度、选举制度和保障制度的改革,对于切实维护公民合法的政治经济权益,特别是其自由权、平等权、参与权、居住权、劳动权、休息权和社会福利权具有实质性的重大意义。没有这些制度的改革,工业化、城市化和全球化带来的移民运动,可能会造成公民身份和公民权利新的不平等。从这个意义上说,全球化背景下的移民运动,与现代化过程中的移民运动一样,必然要求政府及时推进民主治理变革,努力消除公民身份的差异,确保全体国民享有平等的公民身份,维护全体人民的人权和公民权。

#### 参考文献:

- 陈丰, 2007: “从‘虚城市化’到市民化: 农民工城市化的现实路径”, 《社会科学》, 2007, 2。
- 陈雪莲, 2007: “从街居制到社区制: 城市基层治理模式的转变”; 侯伊莎, 2007: “‘盐田模式’的社区治理体制改革”, 载俞可平主编: 《中国地方政府创新案例研究报告》(2005-2006), 北京: 北京大学出版社。
- 高君, 2009: “推进我国农民工社会保障与市民化制度创新问题研究”, 《城市发展研究》, 2009, 1。
- 葛剑雄、安介生, 2004: 《四海同根——移民与中国传统文化》, 太原: 山西人民出版社。
- 国家统计局农村社会经济调查司: 2005: 《2005 年中国农村劳动力调研报告》, 北京: 中国统计出版社。
- 国家统计局, 2009: “中华人民共和国 2008 年国民经济和社会发展统计公报”, 《人民日报》, 2009-02-27。
- 国务院研究室课题组, 2006: 《中国农民工调研报告》, 北京: 中国言实出版社。
- 冉冉, 2006: “浙江湖州户籍制度改革”, 载俞可平主编: 《中国地方政府创新案例研究报告》(2003-2004), 北京: 北京大学出版社。
- 深圳市统计局, 2008: 《深圳市 2008 年国民经济和社会发展统计公报》, <http://www.sztj.com/>。
- 世界银行, 2009: 《2009 年世界发展报告: 重塑世界经济地理》, 北京: 清华大学出版社。
- 王春光, 2003: “农民工的社会流动和社会地位变化”, 《江苏行政学院学报》, 2003, 4。
- 2006: “我国城市就业制度对进城农村流动人口生存和发展的影响”, 《浙江大学学报》(人文社会科学版), 2006, 5。
- 王国霞, 2007: “我国农村剩余劳动力转移问题研究”, 《山西大学学报》(哲学社会科学版), 2007, 4。
- 吴宗法、施国庆, 2002: “工业化进程中的工程移民研究”, 《河海大学学报》(哲学社会科学版), 2002, 2。
- 张兴华, 2007: “城市农民工的现状、问题与对策”, 《技术经济与管理研究》, 2007, 5。

(责任编辑: 郗继红)