

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2015.0520

# 农民工社会政策的建构逻辑与未来走向 ——基于 1978—2012 年政策文本

姚进忠

(集美大学 法学院, 福建 厦门 361021)

**摘要:** 农民工社会政策作为政府回应农民工群体流动的重要制度措施,在不同的时期遵循着不同的建构逻辑。通过对 1978—2012 年中共中央、国务院政策公报中关于农民工的社会政策文本进行内容分析,发现农民工社会政策的建构逻辑经历了从流动控制向制度吸纳的转向。在西方社会权利理论和本土社会现实的双重启发下,中国农民工社会政策未来的建构将遵循社会权利逻辑,注重社会公平,强化农民工的主体性,建构城乡一体化的社会政策。

**关键词:** 农民工; 社会政策; 控制流动; 制度吸纳; 社会权利

中图分类号: D693.091

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2015)05-0141-08

党的十八届三中全会提出新型城镇化,核心是人的城镇化。农民工群体的发展和处境,成为推行新型城镇化、创新社会治理体系亟待解决的核心难题之一。在中国,农民工在城市中的流动形态、生存状况、能否实现社会融合等是内生于国家人口控制制度的<sup>[1]</sup>。从国家视角出发,立足现有农民工社会政策,解析其建构逻辑,以此对农民工社会政策的走向进行解读对于推进城镇化战略具有重要的意义。城镇化战略的提出,内含一系列对于中国特色社会主义市场经济发展的反思和政策调整。基于这样的社会背景,立足于 1978—2012 年中共中央、国务院公报中有关农民工的社会政策,对政策文本进行解读,展现其建构逻辑演进<sup>[2]</sup>。

## 一、农民工社会政策的流动控制逻辑: 1978—2000 年

1978 年至 20 世纪末,中国改革的重心基本上置于经济领域,社会政策的调整都是基于市场和经济发展的逻辑,服务于经济发展目标<sup>[3][15]</sup>。许多针对农民工的政策和社会管理方法的出台都是为了解决经济增长中的劳动力缺乏,将社会政策作为手段,放大经济目标。这样的社会政策无法适应新的经济体制,落后于农村劳动力流动和新发育出来的

劳动力市场,落后于农民流动在城乡之间引起的社会人口结构变革<sup>[4]</sup>。当然在这个阶段的农民工社会政策的目标不是一成不变的,是经历不断变化和调整的过程,主要由“管制”向“管理”的转变,但总体上是名为有序引导,实为限制流动<sup>[5]</sup>。

从表 1 可以看出,这个阶段的农民工社会政策要点,是将农民工问题视为人口盲目流动问题,运用各种控制性的政策工具,以实现国家一方面限制流动、有序引导,另一方面促进经济发展的宏观控制政策目标。这个阶段所出台的社会政策基于国家对于理性秩序的建构。在调整农民工社会政策中,政府为了从整体上寻求一种新的快速发展的战略,或者说推行一种更为有效的现代化、工业化道路,试图通过建立维护以城市为中心的精英价值和精英圈来抵御来自农民工群体的“空间”文化的发展,从而把农民工排斥在体制之外<sup>[6]</sup>。

控制流动意指从政治层面固守原有城乡二元体制,以计划经济时代的思维进行社会管理,强制性的社会控制理念占据主导地位。在这个阶段中,农民工社会政策也有一个内在松动的过程,从严格控制到缓慢放松。

### (一) 防范、管制性

在这个阶段中,政府管理者将农民工视为盲流

收稿日期: 2014-10-15

基金项目: 教育部重大课题攻关项目资助“中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究”(10JZD0033);福建省软科学资助项目“福利多元视角下农民工城市融入机制建构研究”(2014R0075);福建省高校人文社会科学研究重点基地——海西社会建设与社会服务研究中心课题资助

作者简介: 姚进忠(1984—),男,社会学博士研究生,讲师,E-mail:yjz5108@163.com

在对于建构逻辑的总结上,借助了德国社会学家韦伯“理念型”的概念工具,用来表述纯粹的学术的概念与负责的现实的社会的距离和联系。他在《经济与社会》等多本著作中不断使用这一概念。所以文章中建构逻辑的归纳都是“理念型”,转化也不是很断然和完全清晰的,是一个缓慢的变化过程。只是 2000 年前与后政策有一个较为明确的转型,所以选择这一个时间点作为划分两个逻辑的节点。

表1 1978—2000年农民工相关社会政策的文本梳理

发布时间	文件名称	政策要点	政策关键词
1980年	中共中央、国务院关于进一步做好城镇劳动就业工作的意见	控制农业人口盲目流入大中城市和压缩、清退来自农村的计划外用工。要从严控制从农村招工	控制、清退
1981年	中共中央、国务院关于广开门路,搞活经济,解决城镇就业问题的若干决定	就地适当安置农村多余劳动力;从严控制农村人口迁进城镇;继续清退来自农村的计划外用工	就地安置、控制、清退
1981年12月	关于严格控制农村劳动力进城务工和农业人口转为非农业人口的通知	严格控制从农村招工;认真清理企业、事业单位使用的农村劳动力;加强户口和粮食管理	控制 从严管理
1984年1月	中共中央关于1984年农村工作的通知	允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户	适度放开
1984年10月	国务院关于农民进入集镇落户问题的通知	在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口,发给《自理口粮户口簿》、《加价粮油供应证》	放松落户 规定松动
1985年7月	城镇暂住人口管理的暂行规定	在城市居住3个月以上而年龄在16岁以下的流动人口向公安机关申领暂住证	暂住证
1989年4月	民政部、公安部关于进一步做好控制民工盲目外流的通知	各地人民政府采取有效措施,严格控制当地民工盲目外流	控制 盲目外流
1990年4月	国务院关于做好劳动就业工作的通知	倡导“离土不离乡”,就地消化和转移劳动力,防止盲目进城;运用各种手段实行有效控制,严格管理;规划(城市对)农村劳动力的使用,建立临时务工许可证和就业登记制度,加强对单位用工的监督检查	就地转移 严格管理 防止盲目
1991年2月	国务院办公厅关于劝阻民工盲目去广东的通知	从严或暂停办理民工外出务工手续,劝阻没签续聘合同的民工盲目进粤(寻找工作)	从严办理 劝阻盲目
1991年	民政部关于进一步做好劝阻劝返外流灾民工作的通知	把长期盲流同外流灾民区别开来,对前者,应坚决收容遣送;对后者,应讲究方式方法,以免激化矛盾	收容遣送 分类对待
1993年11月	劳动部关于印发《再就业工程》和《农村劳动力跨地区流动有序化“城乡协调就业计划”第一期工程》的通知	实现农村劳动力流动就业的有序化;建立针对农村劳动力流动就业的用工管理、监察、权益保障、管理服务基本制度	管理 监察 有序化
1993年12月	关于建立社会主义市场经济体制时期劳动体制改革总体设想	打破统包统配的就业政策;打破城乡之间、地区之间劳动力流动的界限,建立农村就业服务网络,合理调节城乡劳动力流动;争取在20世纪末基本形成现代劳动力市场体系	现代劳动力市场 打破城乡
1994年11月	劳动部关于农村劳动力跨省流动就业的暂行规定	外出劳动者在户口所在地进行登记并领取外出人员就业登记卡;到达用人单位后领取当地劳动部门颁发的外来人员就业证;证、卡合一生效,简称流动就业证,作为流动就业的有效证件	流动就业证
1995年	中办国办转发关于加强流动人口管理工作的意见——促进农村剩余劳动力就地就近转移	控制农村剩余劳动力的流动规模;实行统一的流动人口就业证和暂住证制度	控制规模 证卡合一
1997年11月	劳动部等关于进一步做好组织民工有序流动工作的意见	引导和组织民工按需流动;鼓励和吸引外出民工回乡创业,带动农村剩余劳动力就地就近转移;加强劳动力市场建设,把民工流动的管理服务工作纳入经常化、制度化轨道	按需流动 就近转移 管理制度化
1998年9月	国务院关于做好灾区农村劳动力就地安置和组织民工有序流动工作意见的通知	以就地安置为主,并引导有序流动;开展有计划、有组织的劳务输出;劝阻劝返,加强市场管理;优先招收灾区劳动力;动态预测和通报	引导 就地安置 管理
2000年1月	关于做好农村富余劳动力流动就业工作的意见	建立流动就业信息预测预报制度;促进劳务输出产业化;发展和促进跨地区的劳务协作;保障流动就业者合法权益	预测预报 专项监察

内容均来源于中华人民共和国中央人民政府网站中的公报专栏, <http://www.gov.cn/gongbao/>。

或不安分子,认为农民工大规模流动和进城加剧城市管理负担,危害社会秩序,提高犯罪率,降低安全感。农民工在很长一段时间中被作为危害社会秩序的防范对象,对农民工的管理与治安相结合,更多的是防范。基本上每个城市都设有流动人口管理办公室,挂靠在公安部门,预设农民工对城市安全有潜在威胁。大部分社会政策均强调要化农民工的盲目流动为有序管理,实质是对农民工进行各种查证、罚款乃至遣送。

### (二)城乡二元分割性

农民工大规模流动冲破了长期存在的城乡分割的二元社会结构,打破区域封闭和城乡壁垒。控制流动逻辑下农民工社会政策没有与这样的趋势相同步,部分社会政策内涵着以往城乡分割的思维,体现维护二元社会结构倾向。农民工在就业、生活等方面受到身份权利不平等歧视。在就业上,企业招工“三先三后”,先招本地城镇居民,再招本地农村人口,再招本省农民工,后招省外农民工;城市公共就业服务、劳动力市场等只对城市居民服务;要求农民工办理各种证件方能在城市中就业,否则就会被收容遣送;在行业、工种等进行各种类型划分,农民工只能进入少量行业和工种。这些以政策和制度的方式实行就业城乡分割。已获就业的农民工不享有城市居民的基本权利,处于被城市主流社会所排斥的位置,在住房、医疗、公共服务、教育、社会福利等方面均受到歧视和排斥。

### (三)堵疏交替性

21世纪前的社会政策服从于国家经济发展和现代化的战略,着力保证城市社会的稳定和城市对资源的垄断性控制。在这个阶段国家调整农民工的社会政策主要以控制为主,堵与疏交替运用。堵与疏交替运用可以说是一种国家治理策略的转换,不是真正从政策上支持农民工入城<sup>[3]117</sup>。从高的技术层次上看,可以概括为“以围施堵”“围堵策略”<sup>[7]144</sup>。这是国家为有力地维持社会秩序的稳定而采用的。一方面在农民工外出流动就业,严重冲击既定的城乡二元结构,造成社会混乱;另一方面国家也意识到农民工的流动就业是符合现代化和工业化要求的。农民工的管理在政策上国家既不完全否定,全面禁止流动;又要保持流动的有序性,尽量将流动可能产生的负面影响降到最低。这也正好解释了农民工社会政策调整为何经历从严格限制到允许流动,从控制盲目到规范流动的过程。

### (四)碎片化突出

这个阶段农民工社会政策缺乏统一的规划,碎片

化明显。“碎片化”(Fragmentation)原意为完整的东西破成诸多零块。社会政策“碎片化”指的是农民工社会政策缺乏统一性,不同地区之间实行明显差异的政策,存在部门分割、制度分割等问题。工业化推进和市场经济发展,打破了城乡劳动力市场的壁垒并逐渐成为一体,劳动者就业、子女教育、公共服务等制度性规定,应由国家统一制定政策。但是这个阶段的农民工社会政策并没有准确把握农民工是中国现代化进程中的新型劳动者的实质及其所体现的城乡二元结构变化的社会意义,社会政策的调整没有试图提出整合性的方案,只关注当下问题,就事论事,制度大多是临时性的应对,由危机促动,政出多门,缺乏统一性、长远性和系统性。

## 二、农民工社会政策的制度吸纳逻辑： 2001—2012年

进入21世纪以来,农民工问题日益受到国家和社会各界的高度重视,农村富余劳动力向城镇和城市转移,是工业化和现代化的必然趋势。随着国家树立以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观后,把农民工放在解决“三农”问题的框架中进行布局,国家对农民工的社会政策开始进入全方位的调整阶段,改变原来的控制逻辑。社会政策重点在两个角度转向:改变城乡二元结构战略,强调城乡统筹,社会政策从限制性、歧视性逐渐向制度吸纳转向;积极推进配套改革,为农民工就业、社会保障、户籍、教育、住房等多个方面提供制度性保障。

进入21世纪,中国农民工社会政策在政策出台的数量上有提升,内容有质的变化:第一,角色定位,农民工社会政策中不再将农民工视为盲流和破坏城市社会安全与稳定的人,而是视为产业工人的组成部分,角色转变是政策调整的重要基础。第二,政策调控上,以人为本的科学发展观,“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”。在这样的基本政策环境下,农民工社会政策的调控工具由行政管理和防控排斥转变为制度性吸纳。制度吸纳逻辑成为2002年以来农民工社会政策的主要思路。第三,政策目标上,在城乡统筹的背景下,主要将目标设定为降低与逐步撤销农民工在城市就业与生活的门槛;在就业、社会保障、政治等方面维护农民工的合法权益。

农民工社会政策的主要目标在于统筹城乡,为农民工营造一个与城市居民同等的就业、生活的环境,维护农民工合法权益,从制度层面上编织社会安全网。

## (一)管理与服务并存

新逻辑下的农民工社会政策对农民工有了新的角色定位,政府转变职能,把农民工管理的重点由防范、管制转到服务上,强化服务理念,将管理寓于服务之中。着力改革城市管理的相关政策,完善社会保

障制度,优化社会服务体系,努力缩小城乡差距,保护农民工的各项合法权益,以服务思维努力解决长期困扰农民工的流动问题。这个阶段的社会政策同时注重引导企业、社区和社会组织共同发挥作用,从多方面改善对农民工的社会管理和公共服务。

表2 2001—2012年农民工相关社会政策的文本梳理

发布时间	文件名称	政策要点	政策关键词
2001年3月	中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要	改革城镇户籍制度,形成城乡人口有序流动机制,引导农村富余劳动力在城乡、地区间的有序流动	打破城乡分割 改革户籍制度 引导有序流动
2001年11月	国务院批准公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知	在小城镇有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的人员及有共同居住生活的直系亲属,均可根据本人意愿办理城镇常住人口	根据意愿 办理入户
2002年1月	中共中央、国务院关于做好2002年农业和农村工作的意见	对农民进城务工“公平对待,合理引导,完善管理,搞好服务”	公平对待 合理引导
2002年11月	国家计委关于印发国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展重点专项规划的通知	形成人口和生产要素在城乡间有序流动的机制;积极开展面向城镇迁入人口各类社会服务;取消针对农民和外地人口的限制性就业政策	城乡协调 有序转移 社会服务 改革制度
2003年1月	国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知	取消不合理限制,解决拖欠和克扣农民工工资问题,改善农民工生产生活条件,做好培训工作,多渠道安排农民工子女就学	取消限制 解决拖欠工资 改善条件
2003年9月	国务院办公厅转发教育部等部门关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见的通知	切实做好进城务工就业农民子女接受义务教育工作;建立进城农民子女义务教育的经费筹措保障机制;加强对以接收进城务工就业农民子女为主的社会力量所办学校的扶持和管理	提供子女教育 扶持学校 服务
2003年9月	国务院办公厅转发农业部等部门2003—2010年全国农民工培训规划的通知	以转移就业前的引导性培训和职业技能培训为重点,综合运用财政扶持政策和竞争、激励手段,多渠道、多层次、多形式地开展农民工培训工作	公平 服务 农民工培训
2004年1月	国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见	把对进城农民的职业培训、子女教育及其他服务和管理经费,纳入正常的财政预算;依法保障进城就业农民的各项权益;推进大中城市户籍制度改革	职业培训 教育 社会保障
2004年3月	政府工作报告	切实保障农民工工资按时足额支付;三年基本解决建设领域拖欠工程款和农民工工资问题	解决工资问题
2004年10月	国务院转发建设部等部门关于进一步解决建设领域拖欠工程款问题意见的通知	明确农民工工资支付责任;规范农民工工资支付方式;完善欠薪举报投诉制度;严格劳动用工制度	工资问题 用工制度
2005年3月	国务院关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知	做好促进农民进城就业的管理和服务工作;切实维护农民进城就业的合法权益;健全完善劳动力市场	管理、服务 合法权益 劳动力市场
2006年1月	中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见	健全城乡就业公共服务网络,为务工农民服务;严格执行最低工资制度,切实解决务工农民工资拖欠问题;完善劳动合同制度,加强务工农民的职业安全保护;逐步建立务工农民社会保障制度,探索适合务工农民特点的大病医疗保障和养老保险办法;认真解决务工农民的子女上学问题	合法权益 服务网络 最低工资 社会保障 子女教育

内容均来源于中华人民共和国中央人民政府网站中的公报专栏。<http://www.gov.cn/gongbao/>。

续表2

发布时间	文件名称	政策要点	政策关键词
2006年1月	国务院关于解决农民工问题的若干意见	统筹城乡发展,认真解决农民工利益的问题;建立保障农民工合法权益的政策体系和执法监督机制,建立惠及农民工的城乡公共服务体制和制度,拓宽农村劳动力转移就业渠道	城乡统筹 合法权益 公共服务
2006年3月	中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要	对临时进城务工人员,实行亦工亦农、城乡双向流动的政策,依法保障其合法权益;对在城市已有稳定职业和住所的进城务工人员要创造条件使之逐步转化为城市居民	合法权益 市民化
2007年3月	中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见	加大农村劳动力转移就业培训支持力度,完善培训机制;按照城乡统一、公平就业的要求,进一步完善农民外出就业的制度保障;做好农民工就业的公共服务工作,切实提高农民工的生活质量和社会地位	培训机制 城乡公平 制度保障
2008年12月	国务院办公厅关于切实做好当前农民工工作的通知	农民工已成为我国产业工人的重要组成部分;加强农民工技能培训和职业教育;做好农民工社会保障和公共服务;切实保障返乡农民工土地承包权益	促进就业 社会保障 公共服务
2009年2月	中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见	最大限度安置好农民工,妥善解决劳资纠纷;大规模开展针对性、实用性强的技能培训;保障返乡农民工的合法土地承包权益;抓紧制定适合农民工特点的养老保险办法,解决养老保险关系跨社统筹地区转移接续问题	劳资纠纷 合法权益 社统筹
2010年1月	国务院关于进一步做好农民工培训工作的指导意见	建立统一的农民工培训项目和资金统筹管理体制,使培训总量、培训结构与经济社会发展和农村劳动力转移就业相适应	统一体制 统筹规划 能力建设
2010年1月	中共中央、国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见	完善促进创业带动就业的政策措施;加大农民外出务工就业指导和服务力度,切实维护农民工合法权益;健全农民工社会保障制度,确保他们在工伤保险、医疗保险和养老保险三方面的权益;解决好农民工子女入学问题的政策,关心农村留守儿童	政策扶持 指导服务 社会保障 子女教育
2011年10月	国务院办公厅关于印发安全生产“十二五”规划的通知	完善农民工向产业工人转化过程的安全教育培训机制。	身份转化 安全教育
2011年12月	人力资源社会保障部关于印发人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要的通知	促进农业富余劳动力转移就业;加强农民工职业技能培训,建立农民工基本培训补贴制度;维护农民工合法权益;加强农民工公共服务基础能力建设	培训制度 合法权益 公共服务
2012年4月	国务院批转发展改革委关于2012年深化经济体制改革重点工作意见通知	深化户籍管理制度改革,把在城镇稳定就业和居住的农民工有序转变为城镇居民	户籍管理 有序转化
2012年7月	国务院关于批转社会保障“十二五”规划纲要的通知	以农民、农民工、城市无业人员等群体为重点,清除障碍,维护参保人员权益;扩大社会保障覆盖范围,将符合条件的各类人群纳入制度体系	统筹城乡 清除障碍 社会保障

## (二)体现城乡统筹

制度吸纳逻辑下的农民工社会政策调整方向是要突破二元城乡结构,凸显公平性。强调尊重和维护参与城市经济发展和社会建设的农民工群体的合法利益,消除各种对农民工的歧视性规定和制度,公平对待,一视同仁,促使和保障农

民工和城市职工享受同等的权利和义务。新政策将城乡统筹与以人为本相结合,转变城乡二元结构的管理与服务格局,力求实现农民工作为产业工人在城市中得到应有的保障和服务。

## (三)渐进性

制度吸纳逻辑下农民工社会政策仍是一种渐

进性的调整策略,没有从根本上全面解决农民工服务问题,更多的是对过去的社会政策的修修补补,在渐进中完善政策。社会政策对于农民工管理和服 务没有完备的政策设计,这个阶段主要是随着 社会大环境的发展与解决“三农”问题的需要,重新调整农民工社会政策的内容与目标,同样存在政策出台相对滞后,缺乏宏观统筹和顶层设计,农民工社会政策仍具有弱势性和歧视性倾向。

### 三、农民工社会政策的未来走向: 社会权利逻辑

社会政策是指“以公正为理念依据,以解决社会问题、保证社会成员的基本权利、改善社会环境、增进社会的整体福利为主要目的,以国家的立法和行政干预为主要途径(但不是惟一途径)而制定和实施的一系列行为准则、法令和条例的总称”<sup>[8]</sup>。虽然学者们对社会政策的定义有不同的解读,但是对社会政策的核心内涵还是有较大的认同的。社会政策不只是简单的条令与规定,有效的政策需要政策理念或一定的社会福利意识形态的支持<sup>[9]</sup>。现阶段,明确了以人为本的治国理念,社会公正、平等与社会福利、对弱势群体的不利地位的关注就成为决策层和广大社会的共识。近年,农民工社会政策在制度理念和覆盖领域获得突破,在政策实施与保障水平大大提升,取得的成就有目共睹,但基于身份制为基础所构建的农民工社会政策体系,碎片化等问题仍没有得到很好解决,制度保障待遇差距问题仍存在。新型城镇化将人放在城市化的核心地位,城镇发展的最终目的由政府绩效回归到人的需求,努力实现进入城市的群体的社会角色转换以及城市的发展动力、生活方式、社会文化系统的彻底转型,这将是一个农民市民化与城乡一体化的过程,在新的社会发展阶段中,农民工的价值诉求也逐步从基本生存层面向追求政治地位、寻求群体认同、谋求社会福利的发展层面转变<sup>[10]</sup>。这就要求今后能够更加彰显和体现以人为本。要努力践行“权为民所用、利为民所谋、情为民所系”,尊重和保障农民工自身的权利<sup>[12]97-105</sup>。社会发展和农民工群体自身结构的变化对国家调整农民工社会政策提出了新的挑战,新的不公平应成为当前农民工社会政策所关注的焦点。面对这样的变化,中国农民工社会政策未来的调整策略也应发生一定的转变。借鉴国外社会政策的发展经验以及适应中国当前社会和政治环境的变化,应该以民生视角回应农民工的诉求,社会权利逻辑将成为建构农民工社会政策的新范式。

社会权利是社会政策发展的重要理念。这个词正式出现是1911年的德国《魏玛宪法》<sup>[13]</sup>。马歇尔(T.H.Marshall,1950)的公民身份(citizenship)理论对社会权利给出了最为流行的学术解释<sup>[14]</sup>。英国在18世纪产生民权,在19世纪普及政治权,社会权利是20世纪的独特成就。完整的公民身份包含民权(civil rights)、政治权(political rights)和社会权(social rights)。马歇尔把社会权利上升到人权,并认为社会权利是公民身份不可剥夺的基本权利的观点随着西方国家普遍建立福利国家而被广为接受,认为每个社会公民所要求的福利及待遇不是慈善机构给予穷人的救济,而是不可剥夺的权利<sup>[15]52</sup>。在现代社会中,公民权的这3种权利是紧密联系在一起,民权保证人作为特定共同体的人的基本自由,政治权利确保人们在政治领域的参与和公共政策的公平性,没有医疗、教育、社会保障这些实质的社会权利,则公民的生存和尊严就无法得到保证<sup>[16]</sup>。这样的理论内涵与中国现在社会政策发展的民生视角有着很强的契合性。农民工权利缺失根源在于中国二元性的社会体制,主要表现在经济、社会、政治、教育、社会保障等多个角度的权利贫困。农民工的权利贫困严重制约着他们自身的发展和整个社会的融合<sup>[17]</sup>。以社会权利作为新的建构逻辑引导未来农民工社会政策调整是理论与现实的要求。社会权利的内涵在于个体对必要的福利保障的诉求,这不是一种他人、社会、国家和政府对个人的慈善或施舍,而是作为一个社会成员,有资格理应享有的权益和待遇<sup>[12]97-105</sup>。社会权利逻辑意在促进政府坚持以人为本,以公平正义为核心点进行政策制定与调整,推动基本公共服务均等化,赋予农民工享受改革发展成果的权利,真正让他们“进得来”“留得住”,真正“融得入”“过得好”。对农民工社会政策的调整应该以社会权利为指引,围绕新型城镇化战略进行。

#### (一)构建城乡一体化的社会政策

农民工社会权利的维护关键在于创造有利于农民工在经济、政治、文化和心理等方面发展的社会政策环境。在社会权利逻辑下的社会政策调整必须和中国城乡统筹、新型城镇化战略相结合,在城乡一体化的框架下重构农民工社会政策体系,以工业化为动力、新型城镇化为载体、农业农村现代化为基础、信息化为手段促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,在户籍管理、社会保障、教育、医疗、社会服务等方面的体制进行实质性改革,促进形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新

型城乡关系,为农民工流动建设城乡一体化的制度环境。社会权利逻辑下的政策建构应着力从以下角度促进农民工社会政策一体化:(1)统筹城乡户籍制度。针对当前实际情况,农民工政策设置上可以引导分类、分阶段进行优化户籍体制改革,可参照的做法是:放开小城市与小城镇户籍限制;降低大中城市的落户门槛;实行特大城市居住证积分制落户<sup>[18]</sup>。(2)统筹城乡劳动就业。建立城乡一体化的劳动力市场,以政策引导城乡劳动力流动自由化、社会制度保障合理化、教育培训资源共享化、劳动力市场监督一体化<sup>[19]</sup>。从政策制度上消除对农民工进城就业的歧视,使农民工享有与城市居民相同的择业就业机会,引导农民工提高就业竞争力,依靠产业发展和劳动致富逐步融入城市。(3)统筹社会保障和公共服务。按照“完善体系、对接制度、提高水平、重点支持”的总体思路出台相关的农民工社会保障与公共服务政策,加快形成基本公共服务一体化制度<sup>[20]</sup>。以社会权利思维引导探索城乡社会保障与基本公共服务制度的转移衔接办法,着重推进教育、医疗、养老、失业、住房等保障制度的对接,实现原有的城乡二元服务制度的衔接与融合,有序推进农业转移人口市民化。这样的社会政策框架有利于改变城乡分离社会政策体系的基本格局,能较为有效地解决农民工流动的各种社会问题,有助于国家长期规划和顶层设计。

### (二)实现社会公正

在宏观政策环境和国家长远政策目标的宣示下,促进农民工城市社会融合是未来中国农民工社会政策重点关注的方向。社会权利逻辑下的农民工社会政策的调整应该立足于社会公正,确保农民工与市民平等地互动。未来政策的调整可以从以下方面来确保农民工基本权利和机会平等:首先,应重点完善人口管理与经济社会发展总体目标相衔接机制,以户籍制度改革为核心有梯度地消除户籍人口与非户籍人口之间的不平等待遇和差距,提高人口素质,优化人口布局,有序推进农民工融入城市;其次,从制度上维护农民工的社会保障权、自由迁徙权,逐步完善农民工基本公共服务体系,重点保障农民工享有平等的受教育机会、公共就业和公共

服务机会;第三,应该探索建立农民工市民化成本分担机制,从政策层面上明确政府、企业、农民工各自的责任,形成合理的成本承担机制。社会权利逻辑下的农民工社会政策保障农民工与市民享有平等的权益,才能保证农民工平等地与市民互动,积极参与城市社会发展,关注、投入社会事务,脱离群体边缘化的状态。

### (三)强化农民工的主体性

农民工城市社会融合强调农民工和市民在社会各方面平等互动,创造积极意义的社会体系<sup>[21]</sup>。社会权利逻辑下的社会政策调整的目标是建立积极取向的农民工社会政策体系,努力突出农民工的主体性。社会政策由问题取向转向发展取向,确信农民工的发展除了外界环境的帮助扶持外,只有通过自己的努力才能实现真正意义上的改变。社会政策关注点应该是:鼓励各种支持农民工发展的项目实施;项目设计的服务内容应以农民工的能力建设为核心,挖掘农民工的优势、能力;整合各种个体、社会资源,协助农民工摆脱权能失利,从根本上改变农民工依赖外部政策的局面。通过教育激发和培养行动策略,促使农民工在内外力推动下,平等地在就业、生活、文化、心理等方面与市民积极互动,真正实现城市社会融合。

## 四、结语

农民工作为中国社会发展的历史产物,是创新社会治理体系和推行新型城镇化战略的主体力量之一。早期控制流动逻辑下的农民工社会政策在一定程度上对农民工群体流动起到一定的规范作用;新世纪的制度吸纳型社会政策也有力地为农民工的城市流动搭建良性平台。随着国家执政理念的转变和公民权利意识的提升,以往的社会政策逻辑需要做出相应的调整。为应对农民工群体结构的变化和维护农民工各项合法权益,需要重新定位农民工社会政策的出发点与立足点,创新农民工服务体系。社会权利逻辑下的社会政策强化公平意识,立足于农民工主体性,以促进农民工全面社会融合为目标,是农民工社会政策调整的新走向。

### 参考文献:

- [1] 潘泽泉. 农民工与制度排斥:一个制度分析的范式[J]. 长春市委党校学报, 2009(5): 12-17.
- [2] 马克斯·韦伯. 社会科学方法论[M]. 杨富斌,译. 北京:华夏出版社,1999.
- [3] 潘泽泉. 国家调整农民工社会政策研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013.
- [4] 崔传义. 论中国农民工政策范式的转变[C]//岳经纶,郭巍清. 中国公共政策评论(第1卷). 上海:上海人民出版社,2007.

- [5] 江文胜. 农民工权益保护:政策演变与前景展望[C]//陈晓华,张红宇. 建立农村劳动力平等就业制度. 北京:中国财政经济出版社,2005.
- [6] 潘泽泉. 中国农民工社会政策调整的实践逻辑——秩序理性、结构性不平等与政策转型[J]. 经济社会体制比较,2011(5):55-66.
- [7] 刘小年. 中国农民工政策研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,2007.
- [8] 吴忠民. 从平均到公正:中国社会政策的演进[J]. 社会学研究,2004(1):75-89.
- [9] 王思斌. 社会政策时代与政府社会政策能力建设[J]. 中国社会科学,2004(6):8-10.
- [10] 李迎生,袁小平. 新型城镇化进程中社会保障制度的因应[J]. 社会科学,2013(11):76-85.
- [11] 陈洪连,李慧玲. 发展权:农民工培训政策的价值基础[J]. 当代世界与社会主义,2012(1):147-151.
- [12] 李迎生,方舒. 中国社会政策改革创新的理论基础[J]. 人文杂志,2014(6):97-105.
- [13] 郭巍清. 社会权利与和谐社会:关于中国福利政策的新视角[C]//岳经纶,郭巍清. 中国公共政策评论(第1卷). 上海:上海人民出版社,2007.
- [14] Marshall T H. Citizenship and social class and other essays[M]. Cambridge University Press, 1950.
- [15] 彭华民. 西方社会福利理论前沿[M]. 北京:中国社会出版社,2009.
- [16] 高红. 公民权视域下农民工权益保护的社会政策支持[J]. 南京师大学报:社会科学版,2009(5):25-32.
- [17] 李贵成. 权利赋予与社会政策重构:解决“民工荒”的根本出路[J]. 国家行政学院学报,2014(2):104-109.
- [18] 宋林飞. 中国特色新型城镇化道路与实现路径[J]. 甘肃社会科学,2014(1):1-5.
- [19] 张文. 城乡劳动力市场一体化与就业结构优化研究综述[J]. 华东经济管理,2011(9):139-143.
- [20] 夏锋. 规模效应、人口素质与新型城镇化的战略考量[J]. 改革,2013(3):25-36.
- [21] 杨菊华. 从隔离、选择融入到融合:流动人口社会融入问题的理论思考[J]. 人口研究,2009(1):17-29.

## Construction Logic and Future Trend of Social Policy of Rural-urban Migrants in China

—Content Analysis of Policy Text of the CPC Central Committee,  
the State Council Bulletin from 1978 to 2012

YAO Jinzhong

(School of Law, Jimei University, Xiamen Fujian 361021, China)

**Abstract:** Social policy of rural-urban migrants in China is an important institutional measure to respond to the flowing of migrants for the government. The policies follow different construction logic in different periods. This research finds the construction logic of social policy of rural-urban migrants in China undergoes the process of flow control to systematic absorption, based on content analysis of policy text of the CPC Central Committee and the State Council Bulletin from 1978 to 2012. Inspired by western social rights theory and the local social reality, this research puts forward that the construction of social policy of rural-urban migrants in China will follow the logic of social rights. The policies should aim at promoting the social integration of migrants by paying more attention to social fairness and strengthening the subjectivity of migrants to construct the integration of urban and rural social policy.

**Key words:** rural-urban migrants; social policy; control flow; absorb in system; social rights

[责任编辑:箫姚]