

# 从城乡分割到区域分割 ——城市外来人口研究新视角

张展新

**【内容摘要】**城市外来人口经济社会地位研究的城乡分割模式近年来受到挑战,这| 挑战的背后是城乡分割体制的弱化和区域分割体制的强化。本文回顾、概括城市外来人口研究的近期文献,揭示改革开放时期城乡分割体制与区域分割体制的此消彼长,提出“双重分割解释、三群体检验”的城市外来人口研究整合框架。

**关键词:** 农民工; 外来人口; 城乡分割; 区域分割

**【作者简介】**张展新,中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员。北京:100732

在有关城市外来(流动)人口的学术和政策研究中,城乡分割已经成为一个主要视角。千百万农村人口和劳动力向城市流动是城乡二元户籍分割体制的重大突破。但是,流向城市的农村人口在进入城市劳动力市场、获取城市公共资源等方面处于不利地位,这似乎意味着城乡分割在很大程度上仍在延续。因此,按照城乡分割的思路研究进入城市的农村人口并解读他们在城市中的社会经济地位,就成为众多研究所遵循的理论模式或分析框架。然而,近年来出现了一些偏离甚至脱离城乡分割模式的城市外来人口研究。这些为数不多的研究看上去属于“另类”,却折射出一个重要的现实动向:区域分割正在取代城乡分割,成为分割人口和劳动力的新的主导因素。本文通过回顾、概括城市外来人口研究的近期文献,在深入考察人口和劳动力管理方式变迁的基础上揭示城乡分割与区域分割的此消彼长,并把区域分割新视角同城乡分割视角结合起来,勾画新的城市外来人口社会经济地位研究整合框架。

## 1 城市外来人口研究的城乡分割模式

20世纪90年代中期以来,形成了城市外来人口研究热潮。这是一个多学科研究领域,聚集了人口学、社会学、经济学和政策研究等不同背景的学者。研究论题是多样化的,但也有一个共同关注点,这就是外来人口在城市中的经济社会地位。歧视、排斥、边缘化、不平等、社会分层等城市外来人口研究的流行术语就是这一共同关注的写照。在这一聚焦研究中,大部分学者共享了城乡分割的理论模式或分析框架。这一模式的基本特点是:

第一,以“城市农民工”和“城市职工(市民)”为一对基本概念。作为进入城市的非本地农业户口劳动者的略缩语,“城市农民工”称谓包涵了其户籍身份和就业身份。农民工及其家属在城市中的相对地位研究以拥有本地非农业户口的城市职工或市民为参照群体。

第二,以城乡户籍分割为推理大前提。流行的观点是,由于没有城市户口,农民工与市民身份不同,法律地位不同,在就业、居住、福利等方面权利不等。这样,农民工成为介于农民和市民两大社会群体之间的“第三群体”(李强,2004),城乡分割体制在城市内部得到移植和复制(陈映芳,2005)，“城乡二元结构”派生出“城市二元结构”(侯力,2007)。

第三,多采用“两群体检验”实证研究程式。两群体观察和检验是指以农民工(及其家属)与城市职工(或居民)两大群体为抽样对象作研究设计,对两群体差异进行经验描述,并在控制相关变量的前提下做统计检验,比较两群体之间的“净”差异,进而估计城乡分割不平等效应的强度。

第四,对城乡户籍分割持批判态度。遵照这一模式的学者普遍严厉批评城乡二元户籍分割体制,批评的侧重点则有很大不同,涉及农村人口城市化、劳动力市场效率、社会分层与公平等诸多方面。在政策建议上,研究者大都把加快户籍制度改革、取消城乡户口差别放在首位。

第五,将“外来市民”作为特殊案例对待。城市外来人口以农民工及其家属为主体,但持外地非农业户口的城市户籍外来人口-“外来市民”也占有一定比例。“外来市民”与农村体制没有关系,因此无法纳入城乡分割分析框架。对于城市户籍外来人口,研究者或在抽样阶段排除或筛选掉,或在统计分析时将这类个案剔除掉,或在研究架构之外对这一群体做单独讨论,<sup>①</sup>以保持研究的内在逻辑一致性。

城乡分割模式通过对研究对象的界定和舍弃,把对城市外来人口主体-农民工及其家属的现实观察与改革前形成的城乡分割体制的突破与延续紧密联系起来。因此,城乡分割模式一度成为认识和理解城市外来人口主要问题的有效工具。但是,应该注意到,中国社会仍处于大的转型时期,人口和劳动力管理的体制、机制和政策都在不断演进;特别地,在2000年以后,在某些方面发生着质的变化。在社会巨变的背景下,城乡分割模式还在多大程度上保持其概括力和解释力?一些近期研究成果显示,城乡分割模式正在面临着越来越大的挑战。

## 2 偏离城乡分割模式的城市外来人口研究

### 2.1 社区层面:城中村和村委会社区中的户籍分层

运用城乡分割模式研究城市社区内部本地人口与外来人口之间的不平等,需要界定研究范围和对象,理论解释的大方向也是确定的。城乡分割模式适用于“旧城”,即曾经是传统城市体制空间的居委会社区;研究对象是外来农民工和社区内的城市市民,二者之间的不平等关系要用城乡户籍分割以及相关的制度性分割来解释。

城中村研究(李培林,2004)发现了不同于城乡分割模式预示的本地与外来人口间社会分层。城中村是被扩张中的城市所覆盖、已经没有或基本没有农业用地、但在很大程度上依然维持村委会体制的前农村社区。城中村内通常聚集大量外来人口,形成了以本地户籍(村籍)为基础的非常鲜明的本地/外来人口分割与分层。这也可以被视为一种“二元结构”。但是,不同的是,在城中村里,与外来人口相对应的不是长期拥有非农户口的城市居民,而是持农业户口、或最近才转为非农户口的本地村民。这些村民并没有受惠于计划经济时代形成的城市就业和福利制度;他们相对于外来人口的优势地位来源于还在本村继续运作的农村集体经济福利制度和农民的个人宅基地制度。再者,外来人口也不尽是外地农村户籍人口,也包括一些外地城市户籍人口。这就是说,无论是从社会群体上看还是在分层机制上看,城中村中的二元社会分层与城市的城乡分割式二元结构都有本质的区别。

城市流动人口聚集区社会分层研究(张展新、郭菲,2005)拓宽了城中村分层研究的发现。这一研究结果表明,城中村是村委会型社区的一个特例,城市化区域内的村委会型社区不是异常的、例外的现象,而是与外来流动人口聚集的居委会社区并列的城市社区的一种基本类型。村委会型社区中的“本地—外来”分割与分层与农村集体经济的体制遗产有关,与区别本地和非本地的户口登记地有关,但与户籍的城乡划分无关。因此,这种分割与分层是城乡分割模式所无法涵盖和推论的。

### 2.2 城市层面:外来人口社会保障缺失问题

城市农民工社会保障缺失问题近来一直是学术研究和公共政策的关注焦点。这一问题主要包括三种现象:农民工不能享受城市最低生活保障、参与各项社会保险比例过低、参保后退保严重。前两种现象是长期持续的,一般认为城乡户籍分割体制及其影响是其根源;而后一现象是最近一、两年才出现的,一些学者把参保后退保的主因归结为社会保障地方性与农民工流动性的矛盾:现阶段城市社

<sup>①</sup> 例如,李强(2004)将“外来市民”视为一个特殊群体,并用一个章节加以讨论。

会保障实行地方统筹, 社会保险的跨区域转移非常困难, 而农民工就业和居住流动性大, 其保险金权益难以充分实现。在大部分现有研究文献中, 城乡分割观点和社会保障地方性观点往往并列起来, 再加上其他因素, 构成农民工社会保障缺失原因的多因素分析(崔传义 2006; 彭宅文、乔利滨 2006)。社会保障地方性不能由城乡分割体制引申出来, 从这一意义上说, 这类研究的思路已经开始走出城乡分割模式的局限。

一个进一步偏离城乡分割模式的思路是把城市外来人口社会保障缺失视为“本地-外来”分割的表现, 并认为这种分割是城市社会保障地方分权的必然产物(张展新, 2006)。按照这种观点, 地方财政分权体制下的城市社会保障是对本地市民偏向的, 因此外来人口, 无论是农民工还是“外来市民”, 在保障获取上都处于不利地位。所以, 与城市市民相比, 外来人口两大群体(农民工和“外来市民”)的参保率都较低。该研究关于养老保险的实证分析支持了这一假设, 但同时发现农民工比“外来市民”的养老保险参保率还要低一些。外来人口两群体之间的这种差异被解释为城乡分割体制的间接影响, 而不是正式的城乡分割制度安排的后果。

上述社区和城市层面的研究发现都对城乡分割模式构成质疑甚至挑战。城中村和村委会社区中的户籍分层揭示了城乡分割模式的“不适用”空间, 而外来人口社会保障缺失研究在整个城市范围内重新界定了研究对象并揭示了因果关系, 开始建构不同于城乡分割模式的逻辑。因此, 后一冲击更大, 因为这意味着新的分割格局。把外来人口社会保障缺失现象与城市政府分权相联系, “本地-外来”分割就凸现出来, 而这种分割不过是城市社会保障区域分割在城市内部的表现形式。城市社会保障的区域分割从一个方面代表了更一般意义上的正在强化的人口和劳动力区域分割。

最近, 已有学者从关注户籍(本地/非本地)差别及其影响入手, 开始把注意力转向人口与劳动力区域分割的方向上来。陈映芳(2005)在坚持用城乡户籍分割或二元结构来解释城市农民工地位的同时, 也提出: 一些经济发达地区正在缩小本地人口的城乡户籍差别, 城乡二元结构问题可能演变为地区间/城市间不平衡。李春玲(2006)进一步指出, 目前存在着二元社会结构-“城乡分离和地区隔离的分离体系”, 这种结构导致“具有本地户口的劳动力与非本地户口的劳动力之间的分割”。这些观点, 一方面已经超出城乡分割的视野, 初步涉及了以户口登记地制度为基础的区域分割问题; 但另一方面, 由于还没有清晰地阐述二者之间的联系与区别, 区域分割没有得到独立的表述。要使区域分割真正成为一个与城乡分割并列的视角, 还需要在深入考察中国人口与劳动力管理体制转型的基础上, 把二者明确区分开, 并确定其主体或行动者, 把握其机理和变化趋势。

### 3 改革前的城乡分割体制

城乡分割是计划经济时期人口与劳动力管理的首要特征, 以城乡区分的户籍管理制度则成为主要特点。我国最早进行农业人口与非农业人口的划分, 主要是为了适应人口统计的需要。之所以要对农业人口与非农业人口分别进行统计, 其原因主要在于控制职工人数和吃商品粮的人口。城乡分割局面由此形成。而 1977 年 11 月, 国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》, 提出要严加控制农业人口转为非农业人口, 随后又提出 1.5% 的具体控制指标。在户口注册登记中, 也将非农业户口与农业户口作为不同的户口性质来认定, 两者之间泾渭分明(万川, 1999)。严格区分城乡人口并限制农民向城市流动, 逐渐形成了人口与劳动力的城乡分割体制。城乡分割体制的基本制度是分城乡限定居住和就业的户籍制度和偏向城市的福利保障制度。与这些制度相配套的是: 第一, 保证城市生活必需品供给的粮油统购统销制度; 第二, 城乡劳动组织制度, 即安置城市劳动人口的国有、集体企业制度和把农民束缚在农村和农业的人民公社制度。城乡分割是一种全国范围内的行政性分割: 中央政府是城乡分割体制的主体或行动者, 统一制定相关法规和政策, 并通过自上而下的计划管理机制和地方政府、企业构成的等级组织体系来贯彻实施。因此, 城乡分割是高度集中统一的, 在不同的行政区

域之间,没有城乡分割程度上的差异。

城乡分割体制与城乡二元结构既有联系、又有区别。20世纪50~60年代,中国经济具有典型的传统农业、农村与现代工业、现代城市并存的二元特征,这是城乡分割体制形成和强化的重要背景。但是,城乡二元结构不是城乡分割体制的充分条件。世界上所有发展中国家的经济和社会结构都呈现出某种二元特征,但多数国家都没有象中国这样,通过以户籍制度为核心的一系列正式制度安排来阻碍人口和劳动力流动和迁移。中国实行城乡分割体制,是重工业优先发展战略、高度集中的计划体制和基数庞大且增长迅速的人口三大因素所共同决定的,而后一因素是中国特有的国情条件(肖冬连,2005)。在改革前,城乡分割体制不仅迟滞了城市化进程,还通过户籍身份把农民和市民之间的不平等固定化,这反过来又维系和强化了城乡二元经济和社会结构。

城乡分割体制的微观基础是具体到城乡基层的劳动力计划配置。在城市,劳动就业实行计划管理和政府调配,劳动者不能自主择业或自行变更就业场所,多数劳动者在一个“单位”终生就业;所以,居住地也是稳定的,跨城市迁移数量很小。在农村,农民作为集体经济的共同所有者和劳动者,被限定在既是劳动组织、又是居住地点的人民公社(生产队)内,向外地迁移几乎是不可能的。因此,在当时,由于微观层面上的计划管理和组织控制,人为地造成人口与劳动力的“画地为牢”;这样,不仅城乡之间是隔离的,在城市间和农村的不同区域间,也鲜有人口与劳动力的跨区域流动。

然而,没有区域间流动并不意味着以地方政府为主体(或行动者)的人口与劳动力区域分割。这是因为,限制人口和劳动力跨区域流动的根源是具体到微观组织的计划管理,而这一管理方式是高度集中统一的中央集权体制的组成部分,是中央政府实现全局性发展战略和增长目标的必要条件;各级地方政府是这一管理方式的执行者,而非人口和劳动力调配的自主决策者。在这样的体制背景下,地方政府既没有实行区域分割的权利和手段,也缺乏独立利益和动机。而对于中央政府而言,既有把人口和劳动力固定配置在不同区域的常规手段,也有在不同区域间调配人口和劳动力资源的特殊措施。资源城市开发、三线建设、边疆建设、大学生分配和复员军人安置等都是中央计划和行政安排下的人口与劳动力跨区域流动。这类统一调配从另一侧面说明,改革前不存在地方政府主导的人口与劳动力区域分割。

#### 4 1978年以来城乡分割体制的弱化

城乡分割体制的本质是在户籍划分的基础上对农村人口和劳动力向城市迁移人为设置了制度性障碍。因此,可以从两条线索考察改革开放以来城乡分割体制的变迁:一是农业户籍人口向城市流动的限制(放开)程度,一是以破除城乡分割为方向的户籍制度和其它改革的力度。打破城乡分割体制的第一步是在不改变户籍身份的情况下,开启农民向城市流动的大门。这一动力来自农村改革。自1978年起,随着农村家庭承包经营体制的建立和人民公社的解体,大批农民脱离农业,进入非农产业。这是改革前无法看到的跨产业流动,但“离土不离乡”政策依然把农民限制在农村。以1984年国务院《关于农民自理口粮进镇落户问题的通知》为契机,开放长途贩运、自带口粮进城务工经商的大门被打开(黄晨熹,1999),农村劳动者不再局限于乡镇企业就业,跨产业流动开始发展到跨城乡的空间流动。但在这一时期,城市中的劳动计划体制、国有企业体制和偏向城市的就业、福利制度还没有受到大的触动,进入城市的农村流动人口数量还不很大,他们在城市中处于非常边缘化的地位。

我国城乡劳动力市场的分割是传统经济发展的产物,相对于农民来说,城市居民是传统计划经济体制的受益者(《人口研究》编辑部,2005)。进入1990年代,城市改革不断深化,城市偏向的制度安排受到全面冲击。自1992年起,进入城市的农民工数量持续增长,而迅速发展的非国有经济为他们提供了越来越大的舞台。1993年以后,取消了城镇粮油定量供应制度,曾经是区分农业和非农业人口首要标志的“商品粮”成为历史。1995年以后,按照建立社会主义市场经济的要求,城市就业、保障、住房等方面的改革不断取得实质性进展,职工和市民原来享有的相对于农村人口的种种优势急剧缩减。

这些市场化取向的改革系统地削弱着城乡户口背后的身份和权益不平等,间接但却显著地提升了进入城市的农业户籍流动人口的相对地位。

然而,在这一时期,城市中也出现了一些似乎与上述正式制度变革大方向背道而驰的现象。这些现象通常被用来论证城乡分割的持续,需要探讨和辨析。这首先是地方政府对本地人口的就业保护。面对规模不断增大的外来人口和日益严重的国有企业职工下岗失业问题,一些大城市政府(如北京、上海等地)通过行政和立法的方式,实施严格的户籍管理、证件管理和就业许可制度,限制外来务工人员在当地就业、居住(徐林清,2006),甚至在学术界引发了“户籍制度与外来人口权益的讨论”(《人口研究》编辑部,1999)。对此,一种有代表性的观点认为,这是城乡户籍分割二元体制在城市中继续维系的标志,因为农民工受到了就业歧视和排斥(孙立平,2003)。

虽然作为外来人口主体的农民工是地方就业保护的主要受损者,但地方政府就业保护行为并不完全符合城乡分割的逻辑。第一,地方政府就业保护只是笼统地针对依户口登记地定义的外来务工人员,并没有刻意地按照户口性质把农民工区分出来并加以限制和排斥,不属于“人才”的外地非农业户籍劳动者也将受到这种保护政策的不利影响。第二,对地方政府而言,农民工只要不与本地人竞争就业岗位就行了,至于他们以后是返回农村生活还是到其它城市继续工作,这并非地方政府所关心的。因此,基本上说,城市政府就业保护受地方利益驱动,这是区域分割的表现,而不是城乡分割的反映。不过,由于就业保护的主要对象是面临下岗失业的国企职工,而不是一般意义上的城市本地劳动者(城市政府认可非正规部门中的本地/外来竞争),地方政府行为中还有保障城乡分割体制下形成的国企职工权益的含义,这也是中央政府当时的要求。从这一意义上说,地方就业保护带有一定的城乡分割色彩。

此外,农民工容易受到来自企业管理者(特别是私营企业主)的歧视甚至权益侵害,这有时也被视为城乡分割体制延续的证据。对于这类现象,应该从制度安排、制度实施、体制影响等角度来进行具体分析。到1990年代中后期,在劳动就业和保障方面,已经按照统一劳动力市场原则,建立了一系列法律法规,正式制度安排已基本告别了城乡分割。但是,这些法律法规在具体化和实施手段设计上都处于初期,缺乏有效的强制性。这对于城市职工、特别是国有部门职工而言没有什么,因为他们在很大程度上还依赖旧的体系和做法来保障其权益。但对于新进入城市劳动力市场的农民工而言,情况就不同了:缺乏强制性的法律对他们而言近乎是没有法律。这也可以认为是一种制度性差异,但问题主要发生在制度强制或实施环节上,而不应归结在正式制度安排本身。另一方面,对农民工的歧视和侵权现象也折射出长期实行的城乡分割体制所造成的影响。雇主的这类行为与城乡二元结构下形成的农村人口低人一等的意识或观念有很大关系。另外,由于城乡差别,农民工受到的正规教育和职业训练不多,城市和工业生活经历也相对不足,这使得他们更多地集中在低技能、高强度工作场所和非正规部门就业,而这些领域也是劳动行政管理和监督的薄弱环节。总之,农民工在城市劳动力市场上的弱势地位主要来自于制度实施方面的部门或群体差异,来自于长期持续的城乡二元体制和不平等结构的影响,这些属于城乡分割体制的“遗产”或“痕迹”,而不是城乡分割体制依然运行的标志。

进入21世纪以后,户籍制度改革和城市就业、保障体制改革都取得重大突破,农村人口和劳动力向城市流动、迁移的制度环境发生了根本性变化。从2001年起,实行小城镇户籍管理制度改革,在小城镇拥有固定住所和合法收入的外来人口均可办理小城镇户口。<sup>①</sup>在大城市中,小城镇户籍改革的限制要多一些,例如北京市规定,在京办理小城镇户口需要持有本市农业户口。<sup>②</sup>即使按照这样严格的限制条件,也至少可以说,这项改革开辟了农业户口人口在本地(本城市)实现“农转非”户籍变更和迁

① 参见“两万小城镇推行户籍改革”,《北京青年报》2001年8月28日,第4版。

② 2002年,北京市人民政府批转的《北京市公安局关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》对此有明确规定。

移的通道。这意味着,在小城镇层面或在城市内部,城乡户籍分割的围墙已经被拆除。城市劳动力市场改革赢得攻坚战:到2005年底,1990年代后期建立的过渡性的国有企业下岗职工再就业中心结束其历史使命,下岗和失业“双轨”制度向单一的失业保障制度完全“并轨”,中央和地方政府不再为原国有企业职工的就业保障做专门制度设计和专项财政支出。这样,最具城市偏向意义的国有企业劳动制度已经基本上被劳动力市场用工制度所取代。<sup>①</sup>在城市养老、医疗、工伤等就业关联社会保险方面,1990年代后期立法以劳动关系为准绳,在制度层面上已经没有排斥农村劳动力的内容(劳动和社会保障部调研组,2006);近年来,地方政府或直接实施中央政府法规,或根据这类法规制定适用农民工的法规或政策,扩大农民工的参保面,努力消除操作层面上的“城乡差别”。这样,在城市就业和保障获取上,“农业户口”不再是一个决定性身份障碍。

今天,城乡分割作为一个体制已经基本终结。从正式制度安排上看,经过户籍、就业和保障等方面的实质性变革,到目前为止,专门限制农业户口人口在城市就业、居住或向城市迁移的全国性法律条款或政策已经所剩无几,只保留在大中城市市区“农转非”等个别事项上。城乡分割体制基本终结的另一主要依据是,已经找不到这一体制的主体或行动者。在改革之前,中央政府基于发展战略的需要和计划经济的要求,确立并实施城乡分割体制;在改革初期和中期,出于经济社会稳定等考虑,中央政府在破除城乡分割的同时,曾几度在某些领域或局部采取了维系城乡分割体制的政策措施。但是,到了全面深化改革时期,正是中央政府运用法律的、行政的、财政的和舆论的多种手段,大力、大范围拆除城乡之间的制度性壁垒,按照市场规律促进农村人口向城市流动与迁移。显然,中央政府已经不再继续扮演城乡分割体制维护者的角色。

城乡分割体制已经基本终结这一判断可能受到几种置疑。首先是现行社会保障体制的城乡分治。的确,目前中国的社会保障制度还是分城乡的,农村的社会保障水平和覆盖率都比城市低得多。但是,城乡分治并不等于城乡分割。在欧洲,德国、法国等国家在城市和农村实行不同的养老保险制度(林义,2006),但由于公民可以在城乡间自由迁徙,这不是养老保险的城乡分割。同样的道理,在中国,农村人口进入城市的制度性障碍已经基本拆除,因此不能认为现行社会保障体制还是城乡分割的。第二是进入城市的农村人口依然遭遇到一些歧视和侵权。如前所述,这是城乡分割体制的历史影响,而不是这一体制继续存在的标志;即使立刻把城市农民工的户口“农转非”,这些歧视和侵权现象也还会持续一段时间。第三是,在城市、特别是大城市中,农民工与本地市民之间仍然存在着制度层面上的权利地位差异,这的确是很容易观察到的事实。但是,在大多数情况下,产生差异的原因不是由于农民工持农业户口,而是由于他们没有城市本地户口;处于这种困境的不仅是农民工,也包括持外地非农业户口的“外来市民”。这种“本地-外来”不平等不是城乡分割的后果,而应归因于正在强化的人口与劳动力的区域分割。

## 5 转型时期区域分割的形成和发展

1980年代地方政府扩权是区域分割形成的前奏。在改革前,国家通过各级政府机构和单位组织,把城市居民的生活和福利全面“包”下来,保证了城市的充分就业和近乎均等的收入。在这样的中央集权体制下,地方政府没有多少自主财权;而在城乡分割格局下,城市市民的就业和福利得到了体制的保证,也不需要地方政府为他们承担独立的责任。改革伊始,扩大地方自主权就成为一项既定方针。1980年代开始实行财政的“分灶吃饭”,并允许地方政府建立预算外项目,地方政府有了可支配的地方财力。同时,国家也在改革“包下来”的做法,地方政府相应地有了“保一方平安”的责任,也要有

<sup>①</sup> 只有在竞争性国有部门,劳动力市场用工制度才真正确立,而在国有垄断企业、行政事业单位,劳动制度依然带有一定的旧体制特征。从这一意义上说,劳动力市场用工制度“基本上”而不是“完全”取代了国有企业劳动制度。

所作为。例如,1980年代后期,城市政府首次动用地方财政资金来发放物价补贴,以减轻当时通货膨胀对市民生活的影响。但总得来说,从1980年代到1990年代初,尽管受到农村改革的冲击,城市劳动就业和福利分配基本上保持原有格局,市民依然处于城乡分割式的“体制保障”之下,地方政府尚无须通过分割和区别对待本地/外来人口的方式来确保本地市民就业和福利。

以地方政府为主体、以户籍(户口登记地)为基础的区域分割是在1990年代中期开始形成的。户籍制度、与户籍相关的政策“壁垒”以及农民自身素质的限制,使得城乡流动者很难进入城市的正规劳动力市场(李萌,2004)。随着国有企业大规模重组和城市劳动力市场改革的深化,城市失业问题和连锁问题越发严重,地方政府开始推行就业保护政策,限制并力图减少外来人口数量,以减少本地的下岗失业人口。地方就业保护政策措施也是区域分割运行的最初实践。2000年以后,限制外来人口就业的地方法规基本上都废除了,但在大中城市,户籍依然限制就业选择,而户口迁入还有限额控制,因此还存在着潜在的对本地户籍人口的就业保护。不过,区域分割的重心已经从就业保护转向社会保障的“本地-外来”分割:在地方分权社会保障体制下,农民工和“外来市民”均处于保障获取上的不利地位。区域分割还表现在城市公共产品和服务的供给方面。例如,在城市教育资源的获取或使用上,本地户籍人口享有优先权或处于优越地位,而外来人口受到这样或那样的限制。

地方就业保护与社会保障分割易位的背后是“就业排挤”向“再分配排挤”的转变。用地方立法和行政手段来限制外来人口就业,这本身与新的劳动法律法规和中央精神相冲突,同时也人为地扭曲了劳动力市场,降低了经济效率,最终可能得不偿失。因此,对于就业保护,各方的态度并不一致,而且本地下岗失业人员的观念和适应能力都在变化,反对声音逐步减弱、消失。而社会保障分割与此有很大不同。在现行的地方分权保障体制下,社会保障具有很强的地方再分配属性,直接关系到本地人口的福利;再分配资源又是有限的,与地方财政经济状况联在一起,而且再分配范围越大,人均受益程度越低。在这样的背景下,第一,地方“选民”-本地人口和人大代表都有封闭倾向,要求社保资金受益对象以本地人为主;第二,地方政府机构和官员倾向于为本地人口提供尽可能高水平的社会保障给付,以形成统计指标上看得见摸得着的政绩,这既是应对“选民压力”的需要,也是区域间竞争的需要。这样,面对外来人口,地方社会保障在制度设计上或直接设定进入门槛(如城市低保),或鼓励参保但限制保障权益(如统筹养老金),使再分配资金最大限度地流向本地人口。财政的地方分权和福利的地方再分配机制是城市政府实行社会保障“本地-外来”分割的固原因;从更一般的意义上说,这是区域分割的体制根源。

人口和劳动力的区域分割固然与地方政府的自利倾向有关,但即使地方政府是“无私”的,也难以完全消除其分割倾向。中国目前依然存在着较大的城乡收入差距和地区收入差距。在这样的情况下,地方政府对本地和外来人口实行无差别的公共福利和公共产品政策也有风险。对于一个相对富裕、外来人口较多的地区或城市来说,如果对本地户籍人口和外来人口实行无差别政策,或直接废除户口登记地制度,将导致外来人口、特别是外地农村人口的大量涌入,造成地方无法承受的人口压力和城市管理压力。这也正是为什么北京、上海等大城市严格控制外地户口迁入的原因。区域分割既有深刻的体制背景-财政地方分权,又有复杂的基本国情条件-城乡和区域发展不平衡。因此,尽管派生着新的权利不平等和社会公正问题,区域分割不是短期内可以消除的。

## 6 城市外来人口经济社会地位研究的整合框架:城乡区域二重分割解释与三群体体验

城市外来人口问题不仅仅是农村剩余劳动力转移的问题,它同时涉及经济、社会、政治方方面面(郝虹生等,1998)。区域分割思路为城市人口社会结构和外来人口经济社会地位研究提供了一个新视角。城乡分割模式认为,在城市中,户口性质(农业/非农业)决定的二元户籍身份,导致了不平等和农民工地位问题;而按照区域分割观点,区域分割已经取代城乡分割,成为人口和劳动力分割的一种主导机制,因此在城市(特别是大城市)中,本地/外来身份成为户籍不平等和分层的主要基点。同时,

区域分割视角并不完全否认城乡分割视角。虽然城乡分割体制已经基本终结,其“体制痕迹”将在一定时期内持续,继续对城市的不平等和社会分层发挥作用。因此,仍然需要考察城乡户籍身份差别及其影响,不过研究思路,应该把注意力从城乡分割的体制安排转到其体制影响上来。

把城乡分割视角与区域分割视角结合在一起,可以初步勾画出一个基于户籍制度的城市人口社会结构和外来人口地位研究的整合框架。首先,单一的城乡分割解释让位于城乡和区域双重分割的解释,区域分割观成为理论解释的主线。同时,把“外来市民”引入研究,加入到城市外来农民工和本地市民二群体之中,发展出与理论解释相对应的“三群体检验”的实证程式。

从户籍制度两要素出发,可以定义城市的四个人口社会群体(见表1):

表1 按照户籍要素划分的城市人口社会群体

户口性质	户口登记地	
	本地	外地
农业	本地农业人口	外来农业人口(农民工及家属)
非农业	本地非农业人口(本地市民)	外来非农业人口(外来市民)

城市外来人口经验研究大都在城市市区实施,如果市区的抽样在居委会社区进行,而且抽样过程是随机的,必然产生一定数量的外来非农业人口样本。这些样本,对于城乡分割解释来说是多余的;而对于城乡/区域双重分割解释而言,把“外来市民”纳入实证研究具有十分重要的意义。从区域分割和城乡分割的观点看,外来非农业人口是一个特殊群体:有外地户籍的劣势,但又有非农业户口的优势。这一二重性具有特别的检验意义。如果在某一领域,外来市民与本地市民地位接近,而二者与农民工的地位差距明显,则可以认为城乡分割因素起了主要作用;反之,如果外来市民与农民工地位接近,则可以推断区域分割因素起了主要作用。本地农业人口也有类似的二重性,但城市数据往往不包含这一群体的样本,因此难以在研究中发挥其特殊作用。“外来市民”与外来农民工、本地市民一起,构成了检验城乡和区域分割效应的三个人口社会群体。

以城乡区域双重分割解释和三群体检验为内容的整合框架包含着与城乡分割研究模式不同的政策涵义。城乡分割模式呼唤取消城乡身份差别的户籍改革,进而使外来农民工获得与城市市民平等的权利地位。而整合框架认为,这一改革对农民工地位不会再有大的实质性影响,未来户籍改革的重点和难点是大城市户口登记地制度的改革,是缩小本地人口与包括农民工和“外来市民”在内的外来人口之间的身份和权益差别。在整合框架中,农业户口身份不再代表城乡分割体制,而只是表征着这一体制的遗产;因此,针对农民工问题的专项政策建议将围绕着法律的实施、农民工培训投入、舆论宣传等操作环节展开,注重弱化和消除城乡二元分割体制的诸多后果。

## 7 结论与思考

在城市外来人口经济社会地位研究中,流行着城乡分割模式。但在近期,该领域的探索开始走出这一约定俗成的分析框架,一些研究已经把视野投向区域分割问题。本文在回顾、总结这些文献、考察经济转型时期人口与劳动力管理演变的基础上,提出:第一,城乡分割体制已经基本终结,但体制影响还在发挥作用;第二,区域分割已经成为城市人口和劳动力分割的新的主导力量。本文还结合区域分割视角与城乡分割视角,建构了一个与城乡分割模式不同的城市外来人口经济社会地位研究的整合框架。

城乡分割的衰落和区域分割的兴起是中国经济和社会转型的一个重要的长期动向。这本来是一个社会事实,可以在人口和劳动力制度变革以及其它相关方面找到种种迹象,但在学术界对此及其后果尚未给予足够的关注。这很大程度上是由于把农民工在城市中的不利地位一成不变地归因于城乡分割体制。因此,将“外来市民”纳入观察和思考、扩大城市外来人口的外延对于问题的澄清十分重要。另外,辨别和理解城乡分割与区域分割,除了要考察分割的承受者,界定分割主体或行动者(A-

gent) 是一个关键。人口和劳动力分割,无论是行政性的还是市场性的,都应存在着决策和行动主体,否则无法分析分割的背景和机制。城乡分割的主体是中央政府,而区域分割的主体是地方(城市)政府。把握这一点,就能够把区域分割与城乡分割明确区分开来,把区域分割的体制背景充分揭示出来。这样,可以发现城乡分割和区域分割的此消彼长与中国特色改革总体进程之间的一致性,这就是在市场取代计划的同时,中央集权行政控制与再分配的弱化和地方控制与再分配的强化。

城乡分割体制基本终结这一观点可能会引发一些辩论。关于这一论题,计划在全国范围内推开的取消城乡界限的户籍改革可以检验不同命题。如果城乡户籍分割体制至今依然是坚实的,那么取消户籍的城乡界限之后,城市农民工的经济社会地位也将随之明显改善。反之,取消城乡界限的户籍改革不会在城市中产生显著的平等效应。这是本文所预见的。当然,这一改革还是要引发一些震荡,这主要是在一个城市或地区内部,如何重新划分城乡界限和定义农村和城市人口,如何管理城乡社会保障和公共服务等问题,与城市农民工的地位和权益关系不大。

区域分割取代城乡分割,成为人口和劳动力分割的新的主导结构,这呼唤着新的研究范式。作为这一方向上的尝试,本文提出以“城乡区域二重分割解释”和“本地外来三群体检验”为内容的研究城市外来人口和人口社会结构整合框架。这是一个不同于城乡分割模式的新框架:覆盖了城市三大人口社会群体,包含着更多的假设命题,意味着不同的实证研究程序和政策取向。这只是一个粗略的框架,还需要更多的理论的和经验的研究来验证、补充和修正。一个“好的”理论模式或分析框架应该能够引导该领域的实证研究并提升其水准,应该具有更强的解释和预测能力,涉及现实经济社会问题时应该有助于政策设计的改善和效果评估。本文提出的整合框架将在这些方面接受长期检验并寻求改进。

#### 参考文献:

- 1 陈映芳. “农民工”:制度安排与身份认同. 社会学研究, 2005; 3
- 2 崔传义. 农民工社会保障制度的选择. 新经济导刊(京), 2006; 9
- 3 劳动和社会保障部调研组. 农民工社会保障问题研究报告(载国务院研究室课题组. 中国农民工调研报告. 中国言实出版社, 2006
- 4 黄晨熹. 大城市外来流动人口特征与社区化管理. 人口研究, 1998; 1
- 5 郝虹生, 杜鹏等. 我国大城市外来人口管理问题与对策. 人口研究, 1998; 1
- 6 侯力. 从“城乡二元结构”到“城市二元结构”及其影响. 人口学刊, 2007; 2
- 7 李春玲. 流动人口地位获得的非制度途径. 社会学研究, 2006; 5
- 8 李培林. 村落的终结- 羊城村的故事. 商务印书馆, 2004
- 9 李萌. 劳动力市场分割下城乡流动人口的就业分布与收入的实证分析. 人口研究, 2004; 6
- 10 李强. 农民工与中国社会分层. 社会科学文献出版社, 2004
- 11 林义. 农村社会保障的国际比较及启示研究. 中国劳动社会保障出版社, 2006
- 12 彭宅文, 乔利滨. 农民工社会保障的困境与出路. 甘肃社会科学, 2005; 5
- 13 《人口研究》编辑部. 关于户籍制度与外来人口权益的讨论. 人口研究, 1999; 5
- 14 《人口研究》编辑部. 农民工: 一个跨越城乡的新兴群体. 人口研究, 2005; 4
- 15 孙立平. 资源重新聚集下的底层社会形成. 载李培林等著. 中国社会分层. 社会科学文献出版社, 2003
- 16 万川. 关于取消“农转非”制度的初步思考. 人口研究, 1999; 3
- 17 肖冬连. 中国二元社会结构形成的历史考察. 中共党史研究, 2005; 1
- 18 徐林清. 中国劳动力市场分割问题研究. 经济科学出版社, 2006
- 19 张展新. 城镇社会保障的“本地- 外来”分割与外来人口社会保障缺失. 开放导报, 2006; 6
- 20 张展新, 郭菲. 城市社区格局重组与流动人口聚集地的社会分层. 开放导报, 2005; 6

(责任编辑: 沈 铭 段成荣 收稿时间: 2007- 07)