

“敦睦他者”与“化整为零”

——城市新移民的社区融合

童 星 马西恒

〔摘要〕 随着农村流动人口由农村流入城市,城乡之间的二元性矛盾引入了城市内部。在以户籍制度为主要内容的国家正式制度的弹性逐步扩大的背景下,依据社区、市场和市民文化等资源,新移民与城市社会的融合正在自下而上悄悄地开始启动。外来新移民同城市社会的融合将依次经历“二元社区”、“敦睦他者”、“同质认同”等三个阶段。在目前所处的“敦睦他者”阶段,城市政府应依托社区采取一系列促进新移民社会融合的对策,同时自上而下地将各种机会、待遇、保障同城市本地户籍相剥离,以“化整为零”的方式逐步消除城乡二元结构,创造一个纯粹个人之间公平竞争的平台。

〔关键词〕 城乡二元结构;新移民;社会融合;户籍改革

〔中图分类号〕 C912.69 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2008)01-0077-07

城乡二元分治是我国长期存在的社会现实,改革开放以来,中国所发生的迄今为止世界最大规模的农村人口向城市迁移浪潮^①,在促进城市建设和经济繁荣的同时,也将城乡之间的二元性矛盾引入了城市内部,⁽¹⁾由此带来城市社会秩序受到冲击、进城民工遭遇歧视和“边缘化生存方式”⁽²⁾等一系列社会问题。对于构建社会主义和谐社会来说,如此规模的民工流入城市究竟是喜是忧,关键在于这部分人能否最终融入城市生活,⁽³⁾从而改变长期“居无定所”的流动局面,成为城镇社会新的居民。⁽⁴⁾

一、新移民与社区的融合开始启动

许多相关研究在使用“流动人口”、“流动民工”等概念时,已经包含着这个群体最终要返回原籍的预设。这导致“只能在农民工流动的制度化限制和区域性限制的层面”来思考问题,⁽⁵⁾并提出消除这些限制的政策性呼吁作为终点。上述预设虽然反映了“流动民工”因为无法变更户口而不能与流入地居民享受同等权利的“政策性”事实,却忽视了“草根性”事实,即当他们

① 关于全国进城流动人口的规模,各种来源的数据并不统一,但通常的估计是在1-1.2亿人。

〔基金项目〕 国家社会科学基金项目“城市化进程中的流动农民与郊区失地农民的社会网络研究”(04BSH034)

〔作者简介〕 童 星,南京大学公共管理学院教授,江苏 南京 210093;

马西恒,中共上海市委党校副教授,上海 200233。

可以自主选择并有流动可能时,似乎不会再返回农村,^①“所有迹象显示农村人口形成了一个长期的向城市集中的趋势”。^②

因此我们从“草根性”事实出发,使用“新移民”这个概念来指称自己的研究对象——具有在城市长期居住的事实和意愿的人群,从而有助于突出他们与城市社会融合的主题。^③ 本文所谓“新移民”,是一个与“流动人口”交叉的概念。“流动人口”指所有未经官方变更户口而流入该地的人口,与经过官方变更户口而实现正式迁移的人口相对应。流动人口现已分化为在流入地不带户籍的非正式定居和不带户籍继续流动两部分。相应地,中国人口流动的方式已经不能再简单地使用是否变更户籍这样的两分法,而分为正式迁移、非正式迁移、流动性迁移三种方式。“正式迁移”是指户口经过了官方变更并在流入地重新定居,“非正式迁移”是指户口未经官方变更(即留在原籍)而在流入地稳定居住,“流动性迁移”是指既不经官方变更户口也不在流入地稳定居住的循环流动状态。通常所谓“流动人口”指的是后两类;本文所谓“新移民”包括了前两类,即“正式迁移”和“非正式迁移”,但研究的重点放在非正式迁移。之所以将正式迁移的人口也包括在内,是因为他们虽然不再面临移居地的制度屏障,但仍可能面临社会、文化的适应和融合等问题。

至于“新移民”中的“新”字,主要是相对于20世纪80年代以前的老移民而言。从根本上说,几乎所有城市的大部分居民都是移民。但在中国,经过长期计划经济体制和户籍制度的双重稳定作用,老的城市移民都已被融合、转化为“本地人”。所以新移民中的“新”,首先是指“新时代”,同时也衍生出“新特性”、“新问题”。

总之,城市“新移民”是指20世纪80年代中国改革开放以来通过正式或非正式途径实现自

我或家庭的区域性迁移,已在移居城市中获得相当稳定的工作和住所并且具有长期定居意愿的群体。他们主要包括三类:一是拥有农村户籍的原农村居民,即农民工,他们是城市新移民的主要构成部分;二是拥有城市户籍但来自其他城市的居民;三是来自外地的大学毕业生,近年来他们加入“流动”大军的日益增多。从其现实生活状况看,他们已经经过分化,分布到城市不同的职业地位和收入阶层中。

在近30年来的全球化背景下,国际学术界对移民现象展开了多学科的研究,在宏观、中观、微观三个层面发展出不少富有成效的研究范式。例如,宏观层面上的制度—结构分析,认为个人不过是社会关系的载体和体现,具有整体意义的社会关系和结构,才是解释移民问题的关键。中观层面上的社会网络分析,认为社会个体或群体的存在是社会互动所形成的纽带关系,移民在社会网络中建构的关系强度不仅决定其具体的行动及意义,而且决定其获得社会信息和资源的方式和有效性。微观层面的人力资本和社会资本分析,认为在同等的制度和网络环境下,由于移民拥有的人力资本和社会资本不同,才导致移民结果的巨大差异。

在吉登斯的“结构化理论”兴起之后,移民研究开始出现一种新倾向,即强调移民也是一个能动的社会主体和政治主体,而不是完全为“结构”所规定的行动者。如果我们把制度看作是一种结构,则制度也具有“人为且为人”的色彩。就城市新移民的社会融合来说,实际上涉及移民、本地居民和制度三方的交互作用。在现有的制度框架内,移民和本地居民依据各自所拥有的资源,相互交往构成网络,并稳定化为新的非正式规则,这些非正式规则又可能成为新一轮制度变化的基础。^④ 所以,有关移民融合的“真正事实”需要

① 多数研究者所做的调查都证明了流动民具有在城市长期居住的事实和意愿。例如,目前上海和北京两市都有约50万名“流动人口”已连续居住3年以上(吴维平等,2002)。李培林1995年在山东省济南市的调查表明,进入城市对于相当一部分农民工来说并不是一种权宜之计的短期打算,甚至有37.2%的人认为只要城里挣钱多,即便在形势迫使其返回家乡时也要尽最大可能留在城市(李培林,1996)。这种居留城市的坚定愿望,实在是不应被忽视的。

② 由此看来,概念预设和研究主题应当具有内在的一致性。因此,“新移民”概念并不能否定“流动人口”、“流动民工”等概念的学术内涵,但二者涉及的主题范围可能会有所区分。

③ 我们感觉,移民与其移入地社会的关系,会受到国内移民与国际移民的性质、移民制度、移入地的物质和文化环境、移民与“原住民”的比例等因素的影响。例如,当移民属于国内移民,移民制度弹性较大,移入地的物质资源较为充足,移民的移居地和原产地社会受同一国家主流文化影响且移入地的地方性亚文化包容性较强,或者移民数量相对于“原住民”来说规模较大,则移民与“原住民”社会展开双向互动并相互改变的可能性就会较强。

上述宏观、中观、微观三个层面理论的交叉和综合才能得到充分的考察和解释。

城市社区为我们实现这种综合性的考察提供了可以操作的场所。因为这一区域性的社会共同体本身就是由制度、网络和居民等各种要素交互作用所形成的纽带关系。城市社区不仅是本地居民和外来移民交叉居住和相互交往的场所,而且集中了作为制度化身的各种政府部门、作为居民自治组织的居民委员会和其他各种群众组织。因而我们既能从中看到外来移民与本地居民在正式制度的规制下如何形成一种非制度化的、具有社会情感支持和特殊主义取向的互动关系,又能从中看到这些关系是如何与区域性社区结构相互作用,并逐步推动政府态度和工作方式的转变,进而促成社区的发展和变迁。

为此,我们选择了位于上海市中心城区的Y社区,采用个案深度访谈的方法进行研究。经过几十年的变迁,该社区目前呈老式精英、底层群众和外来人口杂处的格局,适宜作新移民社会融合研究的场域。我们用典型判断的方法,从在社区租赁住房并居住6个月以上的外来人员中选择出18位个案(选择时除了综合考虑个案在不同类型外来人员中的典型分布,对同等条件者优先选择来沪时间早且回老家次数少的,以突出研究样本的移民倾向),从该社区上海本地人中选择出15位个案,分别进行深度访谈。此外,还与居委会协管外来人口的L同志做频繁交谈、深入讨论,L同志具有社区居委会成员和本地居民双重身份。

我们在Y社区的调研发现了如下新的事实:在户籍制度和现代性的鸿沟上,发展中的社区和市场正在为新移民与城市社会之间的积极交往架起桥梁,文化碰撞也在促使新移民与本地居民双方更加理性地相互对待,社区背景中的融合正在启动。这种变化源于市场导向的经济社会改革和户籍制度弹性的缓慢增加,尽管它们还难以根除城乡分割及地区分治带来的居民权益差别,但毕竟为新移民的城市生活提供了初步的合法性基础和政策支持。

二、“二元社区”、“敦睦他者” 与“同质认同”

通常认为,外来人口因为受到正式制度的区别对待和本地居民的排斥与歧视而同当地社会存在隔膜。周大鸣在考察珠江三角洲的外来工时发

现,外来工在分配制度、职业分布、消费娱乐、聚居方式和社会心理等五个方面都与本地人截然不同,显示出本地人和外地人在社区中形成了两个不同的系统,称之为“二元社区”。他指出,二元社区持续下去就会形成不同的族群,在不断对外来工采取管、卡、压的办法以保持本地人优势的情况下,族群冲突是必然的。^[7]作为一种静态的结构性考察,这种概括具有普遍意义。

我们的发现则与此不同。社区服务的覆盖面向外来人口延伸,新移民对社区生活的参与在转为积极,社区与新移民的关系在反思中往正向互动转变;相对公平的市场环境使新移民在参与竞争的过程中获得了自信,这给予他们一种基于“市场身份”的平等感觉;地方文化的差异虽然仍是影响新移民生活感受的重要原因,但新移民和本地居民在相互之间的“批评性参与”中调整了各自的思维及行为,一种理性、兼容的氛围趋于形成。这些都意味着,在弹性逐步扩大的国家正式制度之外,社区、市场和市民文化为新移民与城市社会在互动中相互塑造提供了场所和资源,新移民与移居社区和城市社会的关系作为一种非正式规则正在向积极的方向重新建构。

所谓社会融合,是指新移民在居住、就业、价值观念和生活方式等各个方面融入城市社会、向城市居民转变的过程,这个过程的进展程度可以用新移民与城市居民的同质化水平来衡量。然而这并不是说城市居民完全处于主动位置而新移民只能被动地适应,新移民也可能是塑造未来社会的参与主体,城市居民和新移民将在共变中趋向接近并最终融为一体。正是在这个意义上,我们把上述发现视为新移民与城市社会(社区)融合自下而上启动的标志。但是我们也意识到,如下事实的存在甚至还难以让人们奢谈新移民与城市居民的同质化:(1)无论在政策方面还是在观念领域,城市政府、社区和居民都还没有把新移民当作自己人来看待,政府和社区的一些做法虽然在改进,但其出发点与其说是为了新移民的权益,不如说是为了便于管理而采取“怀柔”策略,新移民的实际地位和社会保障都还无法与本地居民相提并论。(2)新移民的生活质量和社会网络等都与城市居民存在遥远的距离。18位外来人员个案虽然职业地位相差较大,住房的拥挤程度却非常相近,他们的社会网络也明显依赖于亲缘和地缘。(3)新移民虽然对城市的经营环境、治安环境较为认同,普遍准备在这里长期待下去,并且与城市人建立了经常性的交往或者产生了参

与社区活动的积极性,但由于与本地居民在身份和地位上的巨大差别,也还普遍不把自己视为城市社会的一员。他们仍然把自己当作城市社会的“外人”,习惯于用克制、忍让和宽容来掩盖自身与本地居民的争议和冲突。

因此,我们对于新移民的社会融合处于启动之中的发现并不足以否定“二元社区”仍然存在。但形势的发展并没有如二元社区论者所预计的那么糟糕,不论在社区体制的层面还是市场和市民文化的层面,二元结构中的双方出于各自的需要都在尝试建立一种更为融洽的互动关系,这可能成为未来正式制度发生改良的基础。这种较为乐观的印象或许与我们考察的社区处于中心城区,选择的个案在外来人口中的位次较高有关,但更重要的是因为我们采用类似于项飏称之为“主体-实践”的范式对双方动态的互动过程进行了考察。项飏对北京浙江村的个案研究发现,那些居于大城市中的外来人口在面对政府驱赶时所选择的“逃避”策略在“不经意”中推动了城市管理体制的调整和宏观社会结构的变迁。^[8]这意味着新移民在基层社会的日常实践和行为策略能够产生可见的制度性后果。另一些使用相近范式的研究者也发现,在中国的改革过程中,一些基层领导人对政策的“变通行为”经过长期累积更容易导致正式制度的变迁。当人们对某一个政策心存不满时,就会私下里找这些基层政策执行者“商量”,以寻找有利于自己的“变通”办法。^[9]

这说明,二元结构虽然仍存在,城市社会和新移民也仍将对方视为不与自己同类的“他者”,但双方的相对关系发生了变化。寻求发展、少惹麻烦成为外来移民与城市社区管理者和居民在互动中的共同心愿,这促使他们各自对自己的思维、态度和行为做出调整。在这里,“敦睦近邻”、“怀柔远人”的中国文化再次焕发光彩,城市社区与新移民都采取了“与人方便,自己方便”的态度。我们将这种基于二元结构的正向互动称为“敦睦他者”。

据此,我们判断,外来新移民与城市社区或城市社会的融合将依次经历“二元社区”、“敦睦

他者”、“同质认同”三个阶段。

第一阶段是“二元社区”。导致城乡分割和地方本位的户籍、就业和社会保障等相关制度表现为刚性,新移民外出的盲目性和流动性较强。城市社会在就业和发展资源等方面感受到来自他们的竞争压力,因而对其采取排斥和歧视的态度与政策。^①双方在隔离中采取相互对立、相互防范的负向互动方式。但这个阶段也把城乡二元结构从基于不同空间的区域性分割转向基于同一城市内部不同群体的社会性分割,启动了双方之间的近距离接触。

第二阶段是“敦睦他者”。导致二元结构的相关制度弹性空间不断扩大,新移民外出的目的性和在流入地居留的稳定性增加,开始形成主动参与城市经济社会生活的意识和行动。城市社会的发展资源增多,城市居民开始意识到新移民的贡献。双方开始降低各自的情绪化反应,尝试建立一种相互包容、相互合作的正向互动关系。在这个阶段,二元结构仍然存在,但二元中间开始出现一个明显的中间地带,其中基于双方正向互动所形成的非正式规则将为下一阶段的融合打下必要的社会和心理基础。

第三阶段是“同质认同”。城乡隔离和区域封闭的相关制度被取消,新移民正式获得城市社会的居民权和居民身份。城市社会和社区开始将新移民视为自己的一员并关注他们的福利。城市社会对外来人口的关注将由群体转向个体,由制度层面转向社会、文化层面。如何帮助新移民缓解在适应城市社会时所遇到的资源、就业、交往、文化和心理等方面的压力,如何帮助他们提高素质并成功担当市民角色,将成为各方讨论和努力的重点。

“敦睦他者”是新移民与城市社会融合的过渡期,也是关键期。这个时期的长短要看正式制度变革进程的缓急。这个阶段令人乐观但也潜藏风险。一方面,它在新移民与城市居民之间营造了和睦相处的氛围,不断改进相处的方式和规则,为正式制度变革积累成功经验和社会基础。另一方面,由于二元差别仍然存在,“敦睦”能否维

① Solinger 认为,外来民工遭遇城市居民的歧视,和他们影响了后者的生活资源有关。因此,户籍改革能否启动,城市劳动力市场能否不再有歧视,取决于两个相关的限制性因素:一是劳动力需求格局的变动。当城市发展对外来劳动力需求大幅度提高时,体制转变的契机可能会到来;二是城市劳动力的保障权利和地位。当城市劳动力的就业安全度比较高时,外来劳动力的权利也会相应提高(Solinger, Dorothy J., *Citizenship Issues in China's Internal Migration: Comparisons with Germany and Japan*, *Political Science Quarterly*, 1999, Vol. 114, No. 3. pp. 78 - 455)。

持可能会受到宏观经济社会形势的制约。一旦经济发展或社会形势出现大的波动,“敦睦”关系就可能解体并造成比“二元社区”时期更大的冲击。

这一阶段还可能积累阻碍新移民继续融入城市社会的双重路径依赖。其一是社会网络的路径依赖。在主观倾向上,他们更倾向于与具有较强情感和信任度的亲属、老乡增加交往;在客观条件上,城市的双重劳动力市场(dual-labour market)使新移民所处的工作、生活环境以外来人为主,缺乏与本地居民交往的机会。这使他们的社会网络只能依赖原来的社会关系,难以与本地社会形成交叉。其二是适应性的路径依赖。对早期的外来人口而言,进入城市落脚,如何为城市社会所接受,需要不停地探索。但当他们与城市社会达成敦睦关系以后,寻着“移民链”而来的后期新移民就会沿着他们的经验来解决问题,从而降低继续寻求融入城市的动力。如何规避社会风险并缓解新移民的双重路径依赖,仍是这一阶段的重要课题。

三、依托社区促进新移民社会融合的对策

关于取消户籍限制,给予外来民工和城市居民一样的平等待遇,学术界已经呼吁了十多年,可是迄今为止除各地采取了一系列变通政策外,尚未有根本性的变化。如果冷静地观察中国现有的制度构架则可以理解,取消户籍制度其实关涉全局,因而不可能在短期内得到解决。但这绝不意味着继续呼吁就没有意义。“名分”对于中国人来说包含着十分重要的社会文化内涵,没有正式制度的赋予,新移民就无法取得城市居民的“名分”,就只能继续作为城市中的“他者”。因此,考虑到推进城市化、统筹城乡就业、保障庞大流动民工权益这“三位一体”的任务在中国现代化进程与构建和谐社会的战略作用,尽早筹划相关制度配套改革,赋予新移民以市民待遇,无疑是势在必行的。

另一方面,新移民与城市社会的融合涉及复杂的因素,社会、文化方面的深层问题其实并非正式制度所能解决。这意味着光靠政府决策者的努力是不够的,政府有必要提前动员社会力量的参与,社会各方也有必要同时提供帮助。Y社区的实践表明,在正式制度根本变革之前,社区、市场与市民文化所构成的基层社会对于改善新移民的城市境遇并不是无能为力的。

在整个社会体系中,社区是新移民和城市居民比邻而居、共同生活的空间,也是新移民在城市获得家园感觉,重构主体意识和心灵归属感的依托。新移民能否最终融入城市社会,取决于他们能否与城市居民结合成同一个社区共同体。因此,不论是帮助新移民解决具体困难,还是消化新移民对城市社会的冲击,社区无疑都居于操作中心的位置。结合从Y社区得到的启发,我们提出如下建议:

1. 用更加具有整体性的思维理解社区发展理念。社区发展是通过社会自主、自助的方式解决社区问题的过程。形成和睦融洽的邻里关系、安定整洁的社区环境是本地居民和新移民的共同利益和共同责任。因此应把新移民当作社区发展的生力军,赋予他们相应的权利和义务,而不应把他们与本地居民的利益对立起来。

2. 将新移民纳入社区服务的发展规划。将新移民列入社区服务的对象范围,向新移民开放既有的社区服务体系如就业、医疗、文体、救助等,并增加有针对性的服务项目。

3. 为新移民增强居住稳定性提供便利,鼓励其参与社区公共活动。通过培养他们的自组织能力增进其自我管理,通过鼓励他们参与社区活动增进其与本地居民的交往和沟通,增加社区对新移民的亲合力。

4. 引进专业社区工作方法解决新移民移入引发的社区整体性问题。新移民的进入可能对原有的社区秩序形成冲击并引起整体性的社区问题。专业社区工作的宗旨是由专业人员运用专业方法协助居民识别所面对的问题和机会,并做出共同决策,采取集体行动解决所面对的问题。这有助于促进新移民与本地居民共同行动,控制或缓解社区内部的结构冲突。

5. 建立面向新移民的专业社会工作体系。新移民从家乡来到城市社区,其物质生活和精神生活方面都有一个适应过程,可能会面临各式各样的个人和家庭问题。专业社会工作者和机构可以在家庭关系协调、行为和心理矫正、观念的学习和调整、情绪的疏导等多方面提供服务,有效地帮助新移民提高适应能力,避免越轨行为。

在把新移民纳入社区发展与社区服务框架的同时,城市政府还有必要考虑总结以往的经验,继续增强正式制度安排的弹性。一方面,继续提高新移民享有的社会保障权利,促进新移民与城市居民的福利向统一的方向发展,如实施统一的最低工资标准,为新移民缴纳养老、医疗、工伤

保险和住房公积金等；另一方面，继续弱化在就业、购房、公共服务和子女入学等方面对新移民的限制，逐步赋予他们享受政府服务和城市公共资源的权利。如此采用迂回、渐进的方式，逐步“抽空”附着在户籍身份中的具体利益，为户籍制度的根本变革准备条件。

在访谈中，几位社区管理者都提到，本地人与外地人两个方面，我们都要与之进行交流，让他们友好相处。他们都认为，现在的管理是滞后的，很多方面不配套，如：老百姓租房不需要经过物业，不需要经过居委会，找房产中介就行了，致使小区里的房子租给了谁，要过一段时间管理者才知道，建议政府可要求房产中介及时把租房者的信息传达给所在社区；收容遣送法废除以后，大批的乞讨者和拾荒者进城，带来许多严重的治安与管理问题，应当及早出台一些弥补的办法；上海市统一规定，保姆每年要缴10元保险费，由雇主付，出了事情由保险公司负责赔偿，这个方法很好，可以向外来打工人员推广。

四、以化整为零的方式消除城乡二元结构

我们曾在《农民工社会政策及其建构》一文中提出过“三位一体”的公式：任何社会政策的建构都受到价值观念、制度安排和社会认同三个因素的共同影响，任何一项具体政策的制定都要寻求这三者之间的平衡。价值观念是基础，是软性约束；制度安排是手段，是客观建构；社会认同是保障，是主观建构。它们之间是“三位一体”的关系，共同构成了社会政策的建构模型。^[10]

就消除城乡二元结构而言，在当前全国上下构建社会主义和谐社会的大潮中，社会公平公正和“以人为本”的呼声日盛，这意味着消除城乡二元结构的“价值理念”已经具备；本文以我国最发达的城市——上海的社区为例所揭示的由“二元社区”到“敦睦他者”的演化过程，表明消除城乡二元结构的“社会认同”正在缓慢、然而不可逆转地积累着；剩下的就是“制度安排”，即彻底消除体现并保护城乡二元结构的现行户籍制度了。

据笔者所知，早在1990年前后，公安部门就提出了取消城镇户口和非城镇户口（即农村户口）之区分，实行户口随人走，消灭“人户分离”的现象。因为，从人口管理以及在此基础上的社会治安管理的角度来看，“人户合一”显然要比“人户分离”好得多。

目前城里的部门和人们对待农民进城的态度不仅不一致，而且大相径庭。凡是农民进城可以为其带来好处和便利的部门和人群，都对取消城镇户口和农村户口的分别、打开“城门”放人进来持积极欢迎的态度，如工商、税务部门，商业、服务行业，建了大批房子等待出售的房地产商人，技术含量不高的劳动密集型产业的厂商等等；凡是农民进城会与其展开竞争、影响其生活质量的部门和人群，对取消城镇户口和农村户口的分别、打开“城门”放人进来持竭力反对的态度，如计划、城建城管、公用事业、教育、卫生、社保部门等等；更多的部门和人群则对取消城镇户口和农村户口的分别、打开“城门”放人进来持自相矛盾的态度，如普通市民欢迎进城民工所带来的丰富的农副产品、廉价的服务，但却对由此出现的拥挤、混乱、不卫生感到不舒服，更不能容忍进城民工及其子女与他们在就业、入学、就诊以及低保、养老等方面享受同等的待遇。结果，就出现了目前“允许农民进城务工经商、提供服务，但不许进城农民享有城里人待遇”的局面。这种严重的不公平、不公正的现象，第一代进城农民还是能够忍受的，因为这境遇毕竟比他们继续呆在农村要好，而且离开家乡进城谋生又是他们自己的选择，怨不得任何人；但作为他们后代的第二代、第三代移民，对此可能就不能够忍受了。外国就有无数这样的前车之鉴——移民的后代闹事、采取反社会的极端行动等等，以抗议社会对他们的不公正。

造成这种局面的根源，还在于过去年代实行城乡分治时国家赋予了城镇户口过多的“含金量”，只要拥有了城镇户口，就拥有了就业保障、住房福利、粮油副食品价格补贴以及教育、医疗、养老等一系列保障。尽管在上世纪90年代以后，随着经济体制改革的逐步深入，在城市居民中先后破除了普遍就业制度、均等工资制度、粮油副食品价格补贴制度、福利分房制度，实行了教育成本分担以及医疗保险、养老保险、失业保险、工伤保险等的改革，城镇户口中的“含金量”大大缩水，但仍然远远没有降至为零。不仅医疗保险、养老保险、失业保险、工伤保险以及最低生活保障制度还和户籍挂钩，有的项目只有城里人享受，农村人不能享受，即使城乡共享，往往也是城乡分设、各有一套不同的标准，并且总是城市的待遇高于农村；城市中学校的设置、公共设施的布局、经济适用房和廉租屋的建设等等，也是按照该城市户籍人口来安排的，因而其享用至

今仍同户籍挂钩；正规部门的正规就业，多数城市还在沿用优先招聘具有本市户籍的人员之陈规，对非本市户籍人员则排斥和歧视。在某些大城市甚至是国际化大都市，居然还出现人大代表、政协委员提出“议案”，要求提高外来人员进城的“门槛”。至于各地城管、市容等部门采用驱赶、罚没等办法野蛮执法，公开打击外来人口中的经商者、非正规就业者，那就更是频繁发生、见怪不怪了。

针对这种状况，解决的办法只能是进一步剥离附着在户口上的各种额外的权利，还户口即身份证只是一种身份的证明之本来面目。在“剥离”的任务没有完成以前，先不必立即取消城镇

户口和农村户口的区分，以及本市户口和非本市户口的区分，完全放开户籍的管理。但应当按照“一视同仁是通则，区别对待是例外”的原则，通过立法明确规定属于“例外”的极少数事项的名称及其时限，严禁在这之外对农村人和非本市户籍的人采取任何排斥和歧视的行为。过去的状况是有了城市本地户口就有了一切，所以每一个城市都不得不严格控制本市户籍人口的增加；现在则采用各类事项与户籍脱钩，进城新移民一般不会对所有这些事项有所需求。这种“化整为零”的解决方法不失为增强城市吸纳外来人口能力、消除城乡二元结构、促进城市新移民社会融合的现实途径。

〔参考文献〕

- 〔1〕马西恒. 关于中国人城农民工就业问题的思考〔J〕. 江海学刊, 1996, (1); 文军. 从分治到融合: 近50年来我国劳动力移民制度的演变及其影响〔J〕. 学术研究, 2004, (7).
- 〔2〕蔡昉. 中国人口流动方式与途径〔M〕. 社会科学文献出版社, 2001. 319.
- 〔3〕李培林. 流动民工的社会网络和社会地位〔J〕. 社会学研究, 1996, (4).
- 〔4〕王春光. 新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系〔J〕. 社会学研究, 2001, (3).
- 〔5〕渠敬东. 生活世界中的关系强度——农村外来人口的生活轨迹〔A〕. 柯兰君, 李汉林主编. 都市里的村民——中国大城市的流动人口〔C〕. 中央编译出版社, 2001. 43.
- 〔6〕王奋宇, 李路路, 等. 中国城市劳动力流动〔M〕. 北京出版社, 2001. 304.
- 〔7〕周大鸣. 外来工与“二元社区”——珠江三角洲的考察〔J〕. 中山大学学报, 2000, (2).
- 〔8〕项飙. 社区何为: 对北京流动人口聚集区的研究〔J〕. 社会学研究, 1998, (6).
- 〔9〕Solinger, Dorothy J., Urban Entrepreneurs and the State: The Merger of State and Society, in *State and Society in China: The Consequences of Reform*, edited by A. Rosenbaum. Boulder, Westview Press, 1992.
- 〔10〕童星, 张海波. 农民工社会政策及其建构〔J〕. 社会保障研究, 2006, (1).

(责任编辑: 何 频)