

我国农民工社会政策的变迁： 一个分析框架及其应用

李莹 周永新

〔摘要〕 关于我国农民工的福利与社会政策问题，已有的研究多专注于实际状况与问题，从一定的理论视角出发进行的研究并不多。综合考量以往研究成果以及我国农民工面临的问题后建立的农民工社会政策决定分析框架，有助于对我国进入新世纪以来国家关于农民工社会政策的转变进行分析。近年来，我国各级政府在农民工政策选择转向中发挥了较大作用，但中央政府责任承担过少，对于地方政府的激励、约束措施不足，导致政策实施效果差强人意。因此，今后农民工社会政策的实践效果与社会权利的平等获得，在很大程度上取决于中央政府的责任承担，包括在中央层面的组织机构、制度创新以及资源供给上作出适当安排。

〔关键词〕 社会政策理论；农民工社会政策；影响因素；发展路径

〔作者简介〕 李莹：哲学博士，中国人民大学劳动人事学院讲师（北京 100872）；周永新：香港大学社会科学学院教授（香港）

20世纪90年代以来，农民工问题成为学术界研究的一大热点。很多学者采用在某一个或某几个具体城市进行调查的方法，提供了大量关于农民工当前的生活情况、所面临的问题与福利保护状况的事实资料以及具体的政策建议。相比之下，从现存的社会政策理论出发，探讨我国农民工的社会政策制定及发展问题的研究成果则较少。由于这类研究的缺乏，导致对当前农民工问题的研究经常被淹没于大量细致的事实报告以及针对不同问题的各种意见之中，缺乏对农民工社会政策发展的总体形势的估计，以及对不同政策建议进行筛选、整合的宏观视角与把握。

本文旨在缩小这一研究差距，首先简要介绍关于社会政策发展的主要理论，并探讨这些理论

对于中国的适用性。其次，建立一个分析我国农民工社会政策问题的研究框架，继而结合实际情况对我国近年来的农民工政策进行具体分析。在此基础上，本文对我国农民工社会政策的主要影响因素及改革路径提出了自己的见解。

一、建立农民工社会政策决定 分析框架的必要性

农民工问题，很大程度上是指农民工在其所工作的城市公民权的缺失与保障不力的问题。简单来说，便是农民工虽然在城市工作、生活，但是不能得到与城市居民同等程度的待遇。自20世纪90年代以来，农民工的公民权问题逐渐成

为社会各界关注的热点问题之一。这种关注始于人们逐渐提高的对于农民工在城市所处劣势地位的认识。突出的例子包括农民工子女入学问题,以及农民工劳工权益频被侵犯的问题。这些问题引发了赋予农民工同等公民权的呼声。

马歇尔根据对英国社会的考察,认为公民权包括三个要素:基本公民权(保障个人自由所需的权利,如人身自由、言论自由、思想自由,财产占有以及签署契约权利等),政治参与的权利,以及在社会认可标准上享受文明生活的社会权利。但就中国目前的状况而言,笔者认为,农民工公民权问题的核心在于社会权利的实现。这是因为,在基本公民权方面,农民工与城市居民基本没有差异^①。在政治权利方面,农民工虽不能获得与城市居民一样的政治权利,但其实城市居民本身的政治参与途径与效度也是有限的。即使赋予农民工同等权利,其借此争取自身利益改善、影响政策制定的效果可能也是微弱的。相比较而言,当前与农民工自身利益密切相关的,是农民工在就业地社会权利的缺失,包括相对于城市居民而言,在就业、教育、获得社会保护与救助等方面基本权益的缺失。这些与农民工的生活质量息息相关的实际权益的缺失是导致当前农民工福利水平低下以及种种极端行为的主要原因。

应该说,农民工的出现是中国城市化过程的必然产物,而农民工社会权利缺失问题则带有中国特定政治制度环境的烙印,尤其是城乡分割的户籍制度以及相应的就业、福利管理制度。农民工社会权利的获得便涉及对既有制度安排的变革。近年来,变革农民工政策,给予农民工与城市居民同等地位的呼声越来越高。一方面,大众媒介以及很多学者出于同情或社会平等的理念,呼吁给予农民工更多尊重和保护。另一方面,进入21世纪以来,政府部门从消除社会矛盾,促进社会和谐发展的角度,认识到提高农民工待遇的必要性。改革农民工政策的社会氛围、政治意愿似乎已经具备。

进入21世纪以来,学界和大众媒介从农民工面临的具体问题出发,提出了不少对策建议,

政府部门也推出一系列新措施,期望解决农民工在就业、社会保障、子女教育等方面受到的不公平待遇,促进其在城市的平等地位与权利。然而,农民工距离获得与城市公民同样的社会权利仍有很大差距。已经推出的一些措施,实施效果也差强人意。这样的政策进程与表现需要我们对农民工社会政策变革进行更多理性的思考。

本研究致力于综合考量农民工社会政策变革的推动力量以及阻碍因素,对当前政策进程、效果以及未来可能的路径选择进行讨论。这便需要我们建立一个分析框架,这一框架应该包含可能影响政策制定的相关主体及因素,并勾勒出各主体及因素之间的作用机制。这一分析框架将有助于政策制定者在制定政策时协调各方利益,同时有助于学界及公众了解政策变革可能带来的利益重组以及重点、难点与突破口,进而合理估计政策变革的进程,作出切合实际的路径选择。

二、社会政策与福利发展的主要理论 及对于中国社会政策研究的启示

关于国家福利与社会政策,国外学界已经建构了一些理论用于解释社会政策的发展,这里将对主要的理论作一个简单介绍。根据分析层次以及研究视角的不同,这些理论大体上可以分为三类:

(一) 宏观理论

显然,不同理论在分析层次上多有不同。在解释社会政策发展的理论中,主要有工业化理论与马克思主义理论,它们在比较高的抽象层次上对社会政策与国家福利的发展作出了解释,从而明显区别于其他理论。并且,这两个理论都试图用一个普遍适用的逻辑对国家福利在不同国家的发展作出解释。^[1]

首先,工业化理论应用工业化的逻辑来解释国家福利的发展。^{[2][3]}该理论认为,一方面,随着工业化的发展,传统的福利供给者如家庭和社区的作用逐渐减弱,同时,由于更加频繁的工业事故、现代疾病、结构性失业等等,社会需求不

^① 当然,有人可能认为,在迁徙自由方面,农民工与城市居民存在一定差异。如果不考虑户籍的变更,农民工是可以自由迁徙的。如果考虑户籍问题,那么,这一迁徙自由问题实质上是本文后面着重论述的农民工的社会权利保障问题。

断增长；另一方面，工业化创造了新的资源，这些资源可以被政府利用来满足日益增长的社会需求和工业化的需要。^{[4][5][6][7]}这也就导致了国家福利的兴起。该理论强调工业化对国家福利发展的决定性作用，认为正在经历工业化的国家都会产生相似的社会保护项目，或随着工业化的推进，各国间的社会政策与福利的差异会逐渐缩小。^{[8][9]}

其次，有国外学者认为，马克思主义理论是从资本主义发展的功能需求的逻辑来解释国家福利的发展的。^{[10][11]}该理论认为，社会保障项目在资本主义社会中具有独特的功能。一方面，国家福利具有对工人阶级进行社会控制的功能；另一方面，国家福利项目促进资本主义社会的顺利运行。^[12]由于国家福利政策具有这些重要的功能，它们才在众多的资本主义国家获得了发展。

在国外一些学者看来，工业化和马克思主义理论均表现出浓厚的功能主义的色彩，并且都预示了在不同国家，社会政策的发展会有一种趋同的趋势。^{[13][14]}但无数的事实证明，这两个理论并不是有效的。^{[15][16]}最大的问题在于，由于他们强调一种普遍适用的逻辑来解释社会政策的发展，其目光主要集中在各国社会福利发展的共性上，这使他们不能解释各国间社会政策与福利的巨大差异，以及一国之内各社会项目之间的差异。^{[17][18][19][20]}

除了这两个较为宏大的理论，还有一些理论试图在更为实际的层面上揭示社会政策与国家福利的发展。根据它们研究视角的不同，这些理论又可以分为两类。^[21]一类主要关注社会群体的力量，一类强调国家在政策制定中的作用。

（二）社会群体视角

有两个理论应用社会群体的影响来解释社会政策的发展，它们是：社会民主理论（the Social Democratic Theory）与利益群体理论（Interest Group Politics）。

社会民主理论认为，来自工人阶级的压力是国家引入与扩张各种福利项目的原因。这个理论的拥护者指出，劳工运动和社会民主党派是推动国家发展社会福利的主要行动者。^{[22][23]}典型的过程通常是这样：很高比例的工人被组织进工会，

工会导致社会民主或劳动党派的诞生，这些党派在选举中又会得到工人的支持。简单来说，就是工人运用他们选举的力量来为他们的代言人获取政治权力，同时影响政策决定，促进政策决定者引入需要的社会保护项目。^[24]

与之不同的是，利益群体理论强调不同利益群体之间而不是阶级之间的冲突。^[25]这个理论指出，依社会成员的不同属性，比如宗教、语言、种族、经济地位、性别、年龄等，存在不同社会群体，它们之间的利益冲突削弱了产生全国性的社会运动的可能。但同时，拥有共同利益和价值观的人们会组织在一起对政策制定者施加压力来促进他们的利益。^{[26][27]}简言之，利益群体理论将国家福利的扩张归因于利益群体的压力。^[28]

显然，社会民主理论与利益群体理论在哪些社会行动者是影响政策制定的主体问题上存在分歧，但它们都强调了社会群体在国家福利发展中的决定作用。这也是把这两个理论放在一起介绍的原因。

（三）国家中心视角

国家中心的分析视角（State-centered Approach）主要是由美国学者斯考切波（Skocpol, T.）发展起来的。^{[29][30][31]}这一分析视角既包含制度主义（Institutionalist）成分^[32]，也反映了传统国家主义（Statist）分析的元素。首先，简单来说，国家可概括地理解为中央决策机构。^[33]斯考切波给出了一个更加详细的定义。她将国家定义为：“一套相互有别的组织，对一片领土及其上人民拥有主权和强制性控制，在与其他国家的竞争中维护并且扩展这些权利”^{[34]（P43）}。具体来说，斯考切波认为，“国家的核心组织包括行政的、司法的和治安机构”^{[35]（P43）}。

斯考切波提出了在社会政策研究中探讨国家角色的两个分析策略。^{[36][37]}第一个策略将国家视为一个影响政治形态的制度安排。核心的观点认为，国家的结构安排影响社会群体的形成以及它们参与、影响政策制定的能力；并且，前一时期的政策会影响后一时期的政治形态，进而对当前的政策制定产生影响。第二个分析策略是将国家本身视为一个行动者，这个行动者不仅要回应社会群体的需求，而且在政策制定上有她自己的影响力。因此，这个视角的分析关注国家在政策制

定中的自主性，也即国家在制定政策时可以在多大程度上不受社会力量的影响，其具体的政策主张与投入是什么，以及国家达到其政策目标的能力有多大。

（四）对于中国社会政策研究的启示

迄今为止，以上几个解释社会政策发展的理论中，还没有哪一个是被广泛接受的，或者被认为是普遍适用的。^[38]首先，两个采用宏观视角、试图用普遍适用的逻辑解释社会政策的理论——工业化理论及马克思主义理论，因为其不能解释国家之间以及国家内部各社会福利项目间的显著差异，遭到批评。相比较而言，社会民主理论、利益群体理论以及国家中心的视角更关注政策制定的具体过程，因而能够抓住具体的影响因素，进而解释一国社会政策的具体形态及与他国的不同。具体来说，这些理论提供了两个不同的研究视角。^[39]

第一个是社会群体的视角，主要采用从下而上的方式来解释社会政策的发展。这一视角提醒我们关注社会群体的诉求以及他们影响政策制定的能力，比如，要关注各社会群体的偏好，采取的行动，以及他们可能对政策制定者施加的种种影响等等。另外一个是国家中心的研究视角，即采用自上而下的方式来解释社会政策的发展。具体而言，国家中心理论的研究者认为，一国的制度安排，比如，政府的政策决策机制，公民参与政策决定的制度安排与渠道等等，都会影响政策的出台以及具体形态，因而值得注意。此外，原有社会政策会影响新时期政策的制定。并且，除了作为一个制度集合，国家本身还是一个行动主体。在政策制定中，国家会有自己的偏好与目标，并根据这些偏好来决定社会福利项目的具体模式。

一般认为，对于我国来讲，国家中心的视角显得尤为重要。这是因为，关注社会群体的理论主要是基于西方发达国家的实践发展起来的，这些理论强调不同的政治行为主体在西方民主社会环境下对于国家福利发展的影响。^[40]换句话说，西方的民主体制是这些理论分析中隐含的政治背景。虽然西方的这种民主制度并不一定必然导致国家福利的发展，但通常人们认为，这种民主政治制度是各社会群体对政策决定施加影响的一个

前提条件。^{[41][42]}然而，在很多发展中国家，包括中国，西方式的民主并不存在^[43]，自觉组织起来对政策制定施加影响的社会群体也并不多。这个巨大的差别削弱了自下而上的视角的解释力。因此，有研究者认为，一个自上而下的理论可能更适合于解释中国的福利发展，在研究中国社会政策时要特别注意国家在其中的作用。^[44]

应该说，这一观点对于抓住中国社会政策发展的主要影响因素无疑是有用的，但如果我们要全面理解中国的社会政策发展，尤其是对于其将来的发展提出一些建议的话，可能还是需要将这种自上而下以及自下而上的视角结合起来，将相关的因素与行动主体都考虑在内。一个主要的原因在于，虽然中国的中央政府在政策制定上具有较强的影响力，但这一状况并不是一成不变的。

首先，毋庸置疑，在计划经济时代，无论是对个人、对社会群体还是对整个社会的经济结构，中国的中央政府都是一个强有力的行动者。^[45]但改革开放以后，随着市场经济的引入，国家让渡了一部分权力给地方政府及市场。同时，社会群体的力量，尤其是随着市场经济迅速成长起来的私营企业主群体，也逐渐增强。另外，值得强调的一点是，随着全球化进程的发展，来自国际上的各种力量也制约着国家进行政策决策的选择。比如，各国际组织，如世界银行、劳工组织等等，对于一国社会政策的决策往往可以施加一定的影响。在这种情况下，国家在制定政策时的自主性（state autonomy），以及其执行政策达致既定目标的能力（state capacity）都不可避免地受到冲击，从而成为研究者需持续关注的话题。

基于以上分析，在研究中国的社会政策时，既需要注意到国家本身的力量与偏好，又需要对于其他相关行动主体的诉求（包括国内以及国际上的）有所考虑。以下针对农民工问题，提出一个具体的研究框架，并利用这一框架对我国当前的农民工政策进行简要分析。

三、农民工社会政策问题：一个研究框架与具体分析

根据以上对现有社会政策发展理论的分析，

图 1 列出了研究我国农民工社会政策需要考虑的主要因素。概括来说，可沿虚线将影响农民工社会政策的因素分为四个部分，右上角为制度部分，主要是国家的各种制度安排，其他三个区域包括三个层次的相关行动主体，分别是国家、社会组织（如非政府组织）以及享有共同利益的社会群体（在这里主要是农民工、城市居民以及雇主群体）。考察它们之间的相互作用，可以帮助我们理解相关的政策变化。

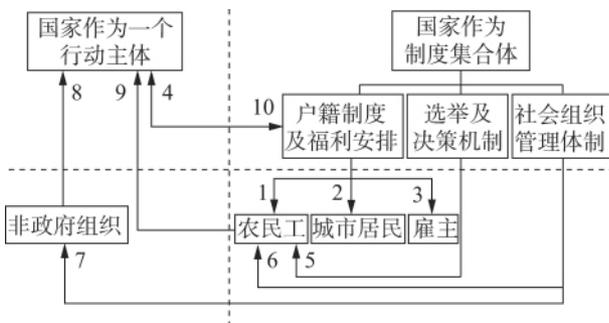


图 1 我国农民工社会政策的分析框架

在这个框架里，自上而下地影响政策制定的因素包括，作为一个集体行动者的国家，以及作为一个制度的集合的国家。具体来说，在农民工问题上，主要涉及规定城乡居民社会福利权利的户籍制度，制约社会成员影响政策制定能力的制度安排，如选举、政策决策机制，以及社会组织管理方面的制度安排。其次，采用自下而上的视角，可以发现农民工的政策制定涉及的社会群体包括农民工、城市居民、城市雇主，以及代表农民工或其他群体利益的社会组织。

下面，结合我国当前的实际情况，对这些因素的作用及相互间的关系作一详细说明。

首先，可以看到，作为一个从计划经济时代残留下来的制度，户籍制度在市场经济改革之后（包括现在）还是有较大的影响的。这一制度在很大程度上决定了农民工、城市居民、城市雇主与国家之间的利益分配，从而对各方的行为产生制约（箭头 1、2、3、4）。具体来说，在原有的户籍体制下，全国人民分为城市与农村居民。对于前者，国家提供一整套福利供给与保护，包括收入保障、医疗、教育等；对于后者，国家提供的福利很少，农民有问题时基本上依靠乡村集体、家庭成员与邻里互助等等。在这一制度安排

下，当农民大量进入城市工作的时候，如果直接给予他们城市户口与保障，一方面，意味着国家必须承担更多的财政支出，另一方面，也意味着城市居民在享受国家福利保障方面种种优越待遇的丧失。在这种情况下，国家与城市居民进行户籍制度改革、平等吸纳农民工的积极性都不高。另外，改革开放后，国家对于旧有的福利体制进行了改革，先后建立了城市职工的社会保险制度、住房保障制度等，但这些社保制度的建立仍是在二元体制下进行的，即这些制度建立之初并未将农民工涵盖在内。虽然进入 21 世纪以来，我国政府认识到乡城迁移的合理性以及农民工问题的严重性，逐渐放开了城市的社会保险，要求各地将农民工纳入社会保险的范畴，但由于社会保险制度要求企业为员工缴纳一定的保险费，城市雇主不愿履行，逃避为农民工缴费的行为严重。在农民工方面，受长期施行的城乡分割的户籍体制影响，农民工通常觉得他们只是暂时在城市工作，缺少争取与城市居民同等权利的意识；很多农民工仍然视自己为外来人，在受到不公平待遇的时候，他们通常只是被动地接受，很少积极地采取行动来维护自己的权益。^[46]近年来，伴随农民工的代际变化，新生代农民工与老一代农民工之间出现差异，他们的平等与维权意识趋向更强，但这一意识能否转变为实际行动，还需要有相应的政治参与渠道。

我国当前的政治制度安排，尤其是规定社会成员参与政策制定渠道的制度安排，没有保障农民工在工作城市的政治权利（箭头 5）。长期以来，农民工对于在城市遭遇种种不公平待遇的忍受在某种程度上也可认为是这种制度约束的结果。由于没有本地户籍身份，农民工在工作城市的政治权利缺失，无法参与城市的政协会议、人民代表大会、党代会的选举，甚至社区居民委员会的选举权利都没有保障。在这种制度安排下，即使农民工有心争取自身生活状况的改善，但由于没有有效的渠道去表达这种愿望，也只能采取忍耐的态度。虽然自 2007 年以来，某些地方以及全国人大均尝试吸纳了一些农民工代表，但仍属凤毛麟角。另外，由于农民工代表具有的文化水平、社会知识背景以及政治参与动机和资源较为有限，他们的政策影响能力亦受限。当然，如

同前文已经指出的，在我国现行政治体制下，给予农民工同等政治权利可能也并不能带来较大的政策改变。

其他国家的实践表明，如果国民自由结社与集体行动的空间较大，他们与政府之间进行沟通进而影响政策选择的力量也会更强。但在我国，国家对社会组织的管理较为严格，农民工自己的组织，或者并非农民工组成但是以促进农民工利益为目标的社会组织，主要是各种非政府组织或称非营利组织的发展受到限制（箭头6和7）。这些社会组织影响政府决策、促进农民工政策改善的能力也很弱（箭头8）。

近几年，有一个值得注意的现象，即农民工由于正当权利受到侵害，在忍无可忍又缺少有效的解决途径的时候，他们采取了一些过激的手段。比如有人指出，在走投无路的情况下，自杀式维权已经成为很多农民工的选择。^[47]还有不少农民工走上犯罪道路。^[48]除这些个体行动之外，农民工的群体性事件也越来越多。一个很典型的例子就是罢工行动。自20世纪90年代以来，农民工的罢工事件逐渐增加。目前，这种自发的群体性事件虽然还没有导致严重后果，但不容置疑的是，这种情况已经逐渐改变了国家政策决定的环境，尤其是在现代传媒发达的今天，任何一起群体性事件的发生都会迅速在社会上公开，引起较大的社会反响。这对于国家的政策制定会产生一定的压力（箭头9）。

此外，国家作为一个集体行动者，也会有她的偏好与倾向，而这种偏好可以形成改变现有制度安排的某种外在力量（箭头10）。这种偏好或倾向可以从国家所提出的发展目标与战略中得到很好体现。在我国，从2003年起，国家的发展战略与目标出现了较大的变化。科学发展观、五个统筹，尤其是建立和谐社会目标的提出，可以帮助我们理解国家对于农民工的总体态度。进入21世纪以来，我国政府对于农民工的态度出现了质的转变，从强调有序流动与控制到强调促进流动与农民工的社会保护。这种转变是与国家试图改善农村发展状况，减少社会问题，促进农村与城市、社会与经济均衡发展的目标密切相关的。这种偏好提供了一种自上而下的改变旧有的户籍以及福利供给制度、改善农民工社会权利的动力。

四、我国农民工社会政策的影响因素与发展路径

结合多个关于社会政策发展的理论，上文建构了一个农民工政策分析的框架。这一框架可以帮助我们通过对农民工的社会政策制定有一个全面、深入的了解，同时找出需要关注的问题。如图1所示，考察农民工问题，需要考虑国家本身的政策目标，农民工、本地市民、雇主的诉求，以及社会组织的力量。此外，要注意到所有这些行动主体都是在既有的制度安排下行动并受其制约的，包括户籍制度与相应福利安排、选举决策机制以及社会组织管理体制等。

我国农民工社会政策的走向受到两股相反力量的影响：一方面，为了保护自己的优势地位与切身利益，城市居民对于农民工持有一定的排斥态度；雇主出于降低劳动力成本的考虑，对于农民工的社会保险及其他与就业关联的社会保障制度持抵制态度；出于政府财政承受能力的考虑，国家也对农民工的市民化进程存有顾虑；由于政治权利的缺失以及国家严格的社会组织管理体制，农民工通过政治参与以及集体行动影响政策的可能性也较低。这些因素，构成了农民工在就业地获得平等社会权利的障碍。另一方面，随着社会经济整体状况的变化，国家的发展战略与目标亦在发生变化。进入21世纪以来，促进城乡均衡发展、社会和谐发展成为核心要义。国家发展战略与目标的转型，促使人们从国家利益与发展的角度对农民工问题进行反思，并对这一问题的解决持有更加积极的态度。此外，在农民工的基本权益受到侵犯时，个别农民工采取极端行为或群体罢工行为表达不满，这些行动经媒体放大，对国家决策形成一股倒逼力量。

以上两方面因素何者居于主体，对于农民工政策的走向至关重要。笔者认为，对这一问题的回答，在不同时期可能是不同的。就近年来的情况来看，我国农民工政策表现出较大转变，即从强调对他们的限制到强调给予他们更多社会保护。结合上文关于农民工社会政策决定影响因素的分析，笔者认为这一正向转变主要受两方面力量影响：一个是自下而上的，农民工在陷入困境

时采取的种种极端行动以及这些极端行动导致的不良社会影响；另外一个是自上而下的，国家自身发展目标与战略的转变，主要包括对于促进农村居民收入提高以及社会和谐的关注与强调。笔者认为，目前后一个因素的作用显得更为重要。

基于以上分析，笔者认为，国家中心的视角对于当前政策转变的解释力最大。当然，提出以上两个因素，并不意味着其他阻碍农民工社会权利实现的因素没有发挥作用。由上文所构建的分析框架可知，农民工问题的解决，牵涉到多项制度安排以及多方利益主体。事实上，虽然近年来国家的战略目标转移及态度转变在农民工政策决定中居于主导地位，但是考察国家政策制定的理念以及策略选择，可以发现，其他因素的影响力依然存在。比如，我们发现，当今政府的改革路径是渐进性、选择性的改革。对于农民工的社会需求与权利保护，是按照需求的紧迫程度、解决起来由易到难的程度，选择性地保护某些农民工社会权利，而对于其他则不作硬性规定。如对于侵犯农民工基本劳动权利、引发巨大社会矛盾的行为（如工资拖欠）给予极大关注；对于某些对政府财政、城市居民利益冲击较小的社会项目（如社会保险）也宣布予以保障；对于其他可能对政府财政、城市居民冲击较大的社会权利（如住房保障、社会救助权利等）则不作硬性规定。显然，这一政策路径选择应是综合考虑各方利益的结果。

虽然当前改革没有一步到位地解决农民工在城市的社会权利的获取问题，但相比于以往的排斥隔离政策，仍然有极大的进步。在此过程中，国家态度的转变功不可没。然而，关于政策执行效果的检查发现，国家改善农民工地位的政策并没有达到预期效果。^[49]这一状况引发我们关于国家政策执行能力的思考：为什么国家可以出台政策，却无法保障政策的如期进行？

检视我国农民工社会政策的具体执行，可以发现我国农民工政策的执行是在地方分权的行政体制下进行的。中央政府主要对农民工社会政策的发展作出原则性规定与引导，而在很多方面赋予地方政府一定的自主权。在这一执行体制下，一方面，中央政府允许地方创新，改善农民工的社会地位与待遇；另一方面，伴随权力的下放，

如何贯彻政策、促进农民工社会权利成为地方的事情，国家应承担的责任模糊，实际上是将提供农民工社会保障的成本加于地方政府。因而，这一策略虽然有助于鼓励地方政府创新，探索农民工社会权利实现的新路子，但也使得某些地方政府继续忽视农民工的劣势地位，以此避免公共开支的增加，同时保持劳动力价格的低廉，换取地方投资与经济的增长。

这一事实印证了一些学者关于中国研究的观点，即随着市场化的进行以及地方分权趋势的发展，中央政府的影响力在下降。地方政府及社会群体拥有更大的行动空间与自决权，而不受中央政府影响。当国家基于一国整体发展与利益的政策选择与某些社会群体或地方群体利益不一致时，便导致执行问题。具体到农民工政策上，农民工权益的保护以及社会融合，对于国家的收益显而易见，最为明显的是城市化、现代化水平的提高，人口资源配置的优化以及人民整体福利的改善。然而对于地方政府，农民工权益的保护以及社会融合需要地方政府安排更多服务资金，其收益却不显著。毕竟在当前劳动力总体供过于求的情况下，即使农民工待遇没有太大提高，地方政府也不用担心劳动力供给的问题。

因此，在社会行动空间逐渐扩大的今天，虽然中央政府仍然在政策决策方面具有较大自主性，但是如果其政策决定与其他利益主体不一致，便会导致政策执行中的阳奉阴违、消极对待。在这一情势下，虽然考虑到各地的发展差异，采取分权化的执行方式是适合我国国情的，但这一策略并不代表国家可把这一问题完全交给地方。中央政府需意识到，地方政府作为独立行为主体，有其自身资源约束，以及在资源约束下自身的发展目标和优先次序。因此，采用分权化的策略实施农民工社会政策的改革，中央政府需要付出一定的人力、物力与财力，以保证这一改革的顺利实施。我们认为，中央政府需要努力的方向主要包括以下几个方面：

（1）资金支持。要明确中央政府在农民工社会权利保障中的财政责任，对地方提供资金支持。比如，根据各地外来人口规模、外来人口在当地总人口中的比重，拨付一揽子资金予以支持。为了保证财政资源的有效利用，这种支持可

以与使用用途挂钩，如用于外来人口子女教育、保障房建设、农民工聚居区的公共设施改造等。

(2) 激励与监督。对于各地农民工政策执行情况进行年度评估。对于农民工问题解决好的地方政府，给予奖励或后期资助；对于消极对待、敷衍了事的地方政府，了解原因与问题所在，如有特殊困难，适当给予特别支持，如无特殊情况，应给予惩戒。各地农民工政策与执行情况以及中央政府的评估报告应定期发布公报，向社会公开，通过引入社会力量，弥补中央政府单一主体监督的不足。

(3) 政策方向判断与政策实施指导。将农民工各项社会权利的实现与国家总体发展战略以及国家其他重大事项统筹考虑，对于农民工各项社会政策的发展方向与原则进行宏观把握与指导。同时，收集各地促进农民工社会权利增强的经验，吸收学界关于农民工市民化的各种意见，进而对农民工社会权利实现的方案、所需组织构建与制度协调提出更加具体的指导意见。

(4) 制度构建与协调。由于农民工有很强的流动性，所以，农民工社会权利的实现涉及多个地方政府，国家应在相关问题的解决上发挥协调作用，及时建立相应的制度规范。最典型的例子是农民工社会保险的转移接续问题，包括在不同城市间，以及城市与农村保险制度间的衔接问题，在地方主导的社保体制下，这一问题显然不是哪一个地方政府可以独立解决的。

以上分析的主要结论为，国家在近年来农民

工政策选择转向中发挥了较大作用。然而，在地方分权式政策实施的过程中，中央政府责任承担过少，对于地方政府的激励、约束措施不足，导致新政策实施效果差强人意。笔者认为，今后农民工社会政策的实践效果与社会权利的平等获得在很大程度上取决于中央政府的责任承担，包括在中央层面的组织机构、制度创新以及资源供给上作出适当安排。

在国家力量依然强大的情况下，当前国家主导的、渐进的、选择性的农民工政策改革路径将持续下去，不同之处在于，改革的进程可能依历届政治精英的认识与努力程度而有所差异。需要注意的是，农民工问题牵涉到多种制度，农民工政策的路径选择也面临诸多变数。比如，如果农民工权益长期得不到改善，在缺乏正规政治参与渠道的情况下，极端的体制外反抗行为可能更为频繁，倒逼政策改革；再如，当前正在探索的选举决策机制的改革以及社会组织管理制度的放松可能赋予农民工更多政治参与渠道与资源，形成自下而上政策革新的力量。此外，如将本文所建分析框架置于中国宏大的社会经济背景中，可以发现，其他外生变量的变化也可能带来农民工社会政策的较大改变。比如，当前人口结构的变化尤其是未来5~10年劳动力供给可能从无限供给到出现结构性短缺的转变^[50]，可能使得农民工作为劳动者的重要性增加，进而会改变国家政策决定的人口经济环境，促进农民工社会权利的实现进程。

参考文献

[1] [17] Kwon, H. J. *The Welfare State in Korea: the Politics of Legitimation*. New York: St. Martin's Press in association with St. Antony's College Oxford, 1999.

[2] [4] [10] [13] [25] [26] Aspalter, C. "Exploring Old and New Shores in Welfare State Theory". In C. Aspalter (ed.), *Discovering the Welfare State in East Asia*. Westport, CT: Praeger, 2002.

[3] [5] [18] [30] [34] [35] Skocpol, T. *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

[6] [8] [11] [14] [15] [41] Skocpol, T., & Amenta, E. "States and Social Policies". *Annual Review of Sociology*, 1986 (12): 131-157.

[7] [9] [19] Mishra, R. *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*. 2nd ed. London: Macmillan, 1981.

[12] [16] [20] [22] [24] [27] [28] [38] [40] Midgley, J. *Social Welfare in Global Context*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1997.

[21] Beland, D., & Yu, K. M. "A Long Financial March: Pension Reform in China". *Journal of Social Poli-*

cy, 2004, 33 (2): 267-288.

[23] Tang, K. L. *Social Welfare Development in East Asia*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire England ; New York, N. Y. USA; Palgrave, 2000.

[29] [36] Skocpol, T. "Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research" . In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

[31] [37] Skocpol, T. "Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect The 2007 Johan Skytte Prize Lecture" . *Scandinavian Political Studies*, 2008, 31 (2): 109-124.

[32] Pierson, P. *Dismantling the Welfare State ? ; Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. 1st paperback ed. Cambridge, England ; New York; Cambridge University Press, 1994.

[33] [45] Krasner, S. D. *Defending the National Interest ; Raw Materials Investments and U. S. Foreign Policy*. Princeton, N. J. ; Princeton University Press, 1978.

[39] Sacks, P. M. "Review: State Structure and the Asymmetrical Society: An Approach to Public Policy in Britain" . *Comparative Politics*, 1980, 12 (3): 349-376.

[42] Gilbert, N. , & Terrell, P. *Dimensions of Social Welfare Policy*. 6th ed. Boston; Pearson Allyn and Bacon, 2005.

[43] [44] Walker, A. , & Wong, C. k. "Introduction: East Asian Welfare Regimes". In A. Walker & C. k. Wong (eds.) . *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol; The Policy Press, 2005.

[46] 陈映芳:《“农民工”:制度安排与身份认同》,载《社会学研究》,2005(3)。

[47] 徐昕:《为权利而自杀——转型中国农民工的“以死抗争”》,载张曙光主编:《中国制度变迁的案例研究》(广东卷),第六集,北京,中国财政经济出版社,广州,中山大学出版社,2008。

[48] “新生代农民工权益保护与犯罪预防研究”课题组:《新生代农民工权益保护与犯罪预防研究报告》,载《中国青年研究》,2011(9)。

[49] 王春光:《中国社会政策调整与农民工城市融入》,载《探索与争鸣》,2011(5)。

[50] 国务院发展研究中心课题组:《农民工市民化进程的总体态势与战略取向》,载《改革》,2011(5)。

Social Policy of Rural-urban Migrants: An Analytical Framework and its Application

LI Ying¹, CHOW Wing-sun²

(1. School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing 100872;

2. Faculty of Social Sciences, The University of Hong Kong, Hong Kong)

Abstract: With regard to the welfare and social policy of rural-urban migrant workers in China, existing research is mostly empirical, and little research develops its analysis from theoretical perspectives. This study is aimed to narrow this gap. It constructs an analytical framework based on a review of classical social policy theories, existing research and the circumstances of rural-urban migrants in the specific context of China. This framework is applied to explain the policy change in China since the entry of the new millennia, which leads to further discussions about the influential factors, implementation, and reform strategies of governmental policy for rural-urban migrants in China.

Key words: social policy theories; social policy of rural-urban migrants; influential factors; development path

(责任编辑 武京闽)