



# 农业转移人口市民化公共干预的 理论逻辑、责任边界和价值伦理

熊景维

**摘要:**农业转移人口市民化既是一个产业人口非农转移的经济过程,又是一个庞大社会群体的流动过程。市民化的巨大社会效益和公共事务属性,基于劳动价值分配原则对该群体进行价值补偿的公平要求,以及市场在调节市民化过程中存在的严重失灵,是政府干预城镇化进程、承担市民化治理责任的主要逻辑因由。政府公共干预的责任边界在于提供良好的城镇化政策架构,并为农民工提供均等的城市公共服务待遇。农业转移人口市民化公共干预的价值选择,应遵循人民城市的建设理念,开启融汇而非同化的市民化群体融合导向,确立城乡共融的包容性市民化价值方位,为构建新型城乡关系、促进中国式现代化涵养精神气质和文化风格。

**关键词:**农业转移人口;市民化;公共干预;城市治理;政府责任

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0417

**收稿日期:**2024-04-20

**基金项目:**本文系国家社科基金项目“农民工市民化的社会成本及其分担机制研究”(21BSH035)、华中农业大学自主创新项目“新生代农民工县域市民化问题研究”(2662024WFPY002)的阶段性成果。

**作者简介:**熊景维,男,湖北咸宁人,管理学博士,华中农业大学农村社会建设与管理研究中心、农村减贫与发展研究中心副教授、硕士生导师,E-mail: jwxiong@whu.edu.cn.

党的二十大报告指出,要“推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化”,“坚持人民城市人民建、人民城市为人民”<sup>①</sup>。2024年中央一号文件提出,“实施新一轮农业转移人口市民化行动”<sup>②</sup>。作为新型城镇化的关键议题,探究如何加快以农业转移人口市民化<sup>③</sup>(以下简称“市民化”)促进农民工在城市安居乐业和有序融入,是新时代背景下城市治理的重要课题。目前,学界围绕农业转移人口市民化的公共干预议题,主要从政府角色、市民化推进策略等层面展开研究。一些学者从经济层面评估了政府承担市民化公共服务成本的可能性,认为在政府与市场间找到平衡的分担方案是解决市民化难题的关键<sup>④</sup>。有的研究者关注农业转移人口市民化的内涵和质量,强调政府在农业转移人口全面融入城市社会中的全方位责任<sup>⑤</sup>。有些研究者强调农业转移人口市民化应由市场调节为主导,主张个人责任论,担忧过快的城镇化会导致农业人口

① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第32页。

② 《中共中央、国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》(2024年1月1日),《人民日报》2024年2月4日,第1版。

③ 在学术研究中,“农业转移人口”与“农民工”是基本等同的概念,前者是正式称谓,后者是通俗称谓。下文将视具体语境和用语习惯交替使用“农业转移人口市民化”、“农民工市民化”和“市民化”的概念。

④ 张国胜、陈瑛《社会成本、分摊机制与我国农民工市民化——基于政治经济学的分析框架》,《经济学家》2013年第1期,第81—82页;单菁菁《农民工市民化的成本及其分担机制研究》,《学海》2015年第1期,第183页。

⑤ 刘传江《迁徙条件、生存状态与农民工市民化的现实进路》,《改革》2013年第4期,第89页;毛丹《“农民工市民化”的低目标与高目标》,《浙江社会科学》2015年第12期,第8页。

的无序转移和城市化病<sup>①</sup>。鉴于城乡二元体制是农业转移人口在城市安居落户的主要制度障碍,大多数学者强调了构建均等公共服务制度、开启包容性的户籍制度改革的重要性<sup>②</sup>。这些研究丰富和拓展了关于农业转移人口公共干预中政府角色的认知和理解,但囿于视角的相对单一和对市民化理论逻辑的相对忽视,存在不同程度的偏颇,亟须从综合性视角予以梳理辨析,从理论角度予以完整概括。因此,本文基于农业转移人口市民化本质意涵与性质的分析,系统阐发市民化中政府责任的理论基础,对政府在该事务中的责任边界和干预伦理进行深入探究,以进一步补充和拓展市民化公共治理的理论架构。在新时代背景下,重新梳理和阐发市民化公共干预的理论逻辑、责任边界与价值伦理问题,对开启人民城市建设的新实践,助力形成包容、友好和可持续发展的市民化治理导向和制度安排,具有重要的理论与现实意义。

### 一 农业转移人口市民化的本质属性

#### (一)从社会流动视角看,市民化首先是一个群体纵向社会流动的过程

从融合过程的本质及融合结果的性质看,市民化首先是作为个体的农民工向上社会流动(upward social mobility)的过程,市民化过程必然伴随着农业转移人口经济和社会地位的跃升。从经济社会地位来讲,农民工群体来自欠发达的传统农业和低收入部门,收入水平和社会地位都较低;他们来到城市后,又成为城市新的边缘人群。在市民化的过程中,农民工有机会摆脱边缘状态和不平等身份待遇,增强自身对城市经济机会和平等公共服务权利的可及性,从而获得全新的、更有利的个人发展的外部条件。市民化意味着农民工个人命运的改变,在此过程中其将拥有更加充满希望的生活前景。从这个意义上说,市民化是农民工个人的生命奋斗史和成长史,它与个体对成功和自我价值实现的渴望及努力程度密不可分,农民工自身主观能动性的发挥和所具备的资源禀赋条件,从根本上决定了该社会流动过程的最终结果<sup>③</sup>。社会流动意义上的农业转移人口市民化过程,实质上是农民工自身依靠奋斗和才华实现个人成长和阶层跃升的过程,归根结底属于私域事务范畴和个人自决领域,主要取决于农民工自身对向上社会流动的意志强度和努力程度。外部帮助和政策扶持固然重要,但无法取代个人的自主行动和内源式提升的责任使命。

从社会流动视角审视市民化的性质,也涉及优良社会流动环境建设的议题,其核心要义在于推动建设一个普惠包容,特别是旨在增进机会均等、防止阶层固化的制度安排。在社会动力学的意义上,影响农民工市民化社会基础的关键条件是:在市民化的社会流动过程中,农业转移人口是否拥有广泛、多元、顺畅的渠道和途径,使其能通过公平的竞争和个人的勤劳奋斗,获得进入社会中层乃至上层的机会;其个人命运和前途多大程度上可以通过自身自主性和创造性潜能的发挥掌握在自己手中,而不为环境制造的诸多壁垒和障碍所困而深陷边缘或贫困循环的陷阱。原始发展权能较低的农民工,通过职业、生产方式和形态的转变,最终需与“典型意义上”的城市市民“对标”、靠拢,这不能仅仅从市民化对农民工应具备的素质条件等义务性责任或要求层次来理解,而更应从其应享有的机会、权利、平等身份地位等公平待遇的层面来理解<sup>④</sup>。

#### (二)从经济发展视角看,市民化又是一个劳动力就业和产业非农转换的生产迭进过程

农民进城务工实现了就业领域从传统农业向工业制造业和现代服务业的转换,就业空间从分散的乡村转向了产业集聚的城市,这是经济学意义上的城乡劳动力资源重新配置和市场人力资源的结构性嬗变<sup>⑤</sup>。这一过程使农民工通过迁徙增加了自身人力资本的劳动回报率,获取了相对更高的工资收入和更好的改善生活水平的机会,同时也意味着对其自身生计安排的一种全新选择。在此过程中,农业部门富余劳动力及隐性失业减少,人均资本存量(土地等生产资料的人均占有量)增加,推动农业劳动边际产出增长、农业生产效

①王小章、冯婷《从身份壁垒到市场性门槛:农民工政策40年》,《浙江社会科学》2018年第1期,第8页;郑秉文《贫民窟:拉丁美洲城市化进程中的一个沉痛教训》,《国家行政学院学报》2014年第5期,第121页。

②程郁、赵俊超、殷浩栋等《分层次推进农民工市民化——破解“愿落不能落、能落不愿落”的两难困境》,《管理世界》2022年第4期,第63页;辜胜阻、李睿、曹誉波《中国农民工市民化的二维路径选择——以户籍改革为视角》,《中国人口科学》2014年第5期,第3页;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》,《改革》2011年第5期,第25页;胡平、杨羽宇《农民工市民化:制约因素与政策建议》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2014年第5期,第61—63页。

③韩克庆《农民工社会流动研究:以个案访谈为例》,《中国人民大学学报》2006年第6期,第30页。

④李强《农民工与中国社会分层》,社会科学文献出版社2012年第2版,第25—26页。

⑤姚先国、宋文娟、钱雪亚等《居住证制度与城乡劳动力市场整合》,《经济动态》2015年第12期,第6、10页。

率提高,而农业产品人均剩余的增加,又将提高农业资本总量,促进农业部门技术进步和深化,进一步提升农业生产的整体现代化水平<sup>①</sup>。同时,由于更多的农业劳动力转移到城市部门,长期内农业部门的人均生产率和社会平均工资都将大大提升,传统部门从业者的经济福利也相应提高<sup>②</sup>。在城市部门中,农村迁出的劳动力,使城市生产和消费人口同步增长,市场与劳动分工的广度和深度将大为扩展,推动城市产业分工的深化和市场规模的扩张,形成激发和引导技术革新与生产效率提升的有利条件,倒逼产业结构由劳动密集型向技术密集、高附加值的产业链上游跃进,促进经济结构的优化升级。在这个意义上,市民化是中国产业结构优化升级、助推城乡现代化进程的重要动能。

当然,作为产业非农转换的市民化必然服从经济内在运行规律的调节作用。城市产业部门能够吸纳大规模的富余劳动力,需要何种劳动技能素质的农民工,是由城市产业部门经济发展阶段、产业结构和劳动力市场的客观情况决定的。因此,城市的拉力作用、产业发展需求和劳动力市场对农村转移人口的配置调节,始终是制约市民化总量和水平的最根本性力量,也是中国式现代化的基本动力源。从市民化的经济属性出发,其治理必须顺应市场经济规律对劳动力资源配置的内在规定性,让城乡推一拉力作用机制和市场杠杆在农村剩余劳动力调配中发挥基础性调节功能,使农业转移人口市民化的过程符合经济发展规律的要求。在市民化的治理策略选择上,宜以市场的方式应对这一人口产业结构变迁的经济学普遍现象,而不可采取政府包揽和完全行政推进的方式来“强力催拔”农民工市民化的节奏和步调。

发挥市场在农业转移人口市民化中的基础性调节作用,需要完善市场机制,不断消解现存规制因素对劳动力优化配置的阻碍,纠正市场在配置转移劳动力中的失灵。尤其应推动建立更加公平、透明的市场化体制机制,破除阻碍劳动力自由流动和不平等市场待遇方面的制度壁垒,让市场的效率潜能发挥到最大。在推动人口城市化的过程中,为实现治理效能的最大化,应发挥市场“无形之手”和政府“有形之手”的互补作用,这也为政府公共干预市民化事务提供了对象内容和动力逻辑。

## 二 农业转移人口市民化公共干预的理论逻辑

市民化公共干预的理论逻辑规定了这一活动的性质、内容和价值方位。阐释政府承担市民化责任和干预角色的逻辑因由,是厘定政府干预合理边界和重点的基本依据,也是科学确立市民化治理的价值导向。

### (一) 农业转移人口市民化潜在的巨大社会效益,赋予了该事业突出的公共性和公共干预激励

市民化是一个事关经济社会转型升级、现代化目标实现,并承载培植长期经济发展动能重要作用的公共事务和过程,该过程蕴含着巨大的社会效益;同时,市民化也是一个牵涉亿万人切身利益的重要民生和社会问题,这使得农民工市民化本身具有了很强的公共属性<sup>③</sup>。我国仍处于工业化加速发展的过程中,实现现代化是当前阶段最主要的发展目标和历史任务。中国式现代化与流动人口的现代化有着紧密的内生关系,前者的重要指征之一就是以农民工为主体的流动人口的市民化<sup>④</sup>。人口规模和体量巨大的市民化与现代化,一方面可以为农业规模化生产与集约化经营、提升农业部门生产效率,进而建立现代农业体系提供战略性支撑;另一方面,亦可加速劳动力在制造业、服务业等现代产业部门的集中配置,为建立以工业、服务业和创新产业为主的现代城市经济提供人力资源保障。通过上述转型变革,推动产业更新升级,促进群体收入、城乡和地区差距逐渐缩小,形成一个经济更加强健、群体利益分配更加均衡、社会更加文明和谐的现代化国家。在此基础上,社会有机整合、城乡协调发展的进程将得以持续推进,团结、和谐和富有活力的社会格局将不断得到维护和巩固。这必将有助于共同富裕目标的实现和全民福祉的提升,助益最广泛、宏大和持久的社会红利生产。因此,市民化不仅仅是农民工阶层单向获益的过程,而且是社会共同体共享人口红利、实现多赢的有利机会。从农业转移人口市民化所具有的公共属性出发,政府作为维护和实现公共利益的最重要主体,在此过程中主动担当、积极作为,保障和推进市民化是其基本职责所在。农业转移人口市民化的巨大社会效益赋予了该事业突出的公共属性和治理动能,为政府公共干预提供了行动的驱动力。

① W. Arthur Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour," *Manchester School* 22, no. 2 (1954): 147.

② Gustav Ranis, John C. H. Fei, "A Theory of Economic Development," *American Economic Review* 51, no. 4 (1961): 539-540.

③ 陈怡男、刘鸿渊《农民工市民化公共属性与制度供给困境研究》,《经济体制改革》2013年第4期,第81页。

④ 杨菊华《流动人口与中国式现代化关系研究》,《江苏行政学院学报》2024年第1期,第72页。



(二)基于劳动价值论的分配补偿要求,是政府承担农业转移人口市民化治理责任的重要依据

对市民化进行公共干预,是劳动价值理论所蕴含的对劳动成果公平分配要求的题中之义。农民工在城市部门从事劳动创造所形成的全部社会财富,一部分以工资的形式体现为农民工的劳动报酬,多数情况下其份额相当于农民工的生存工资;而更多的部分则被城市部门占有。这些被城市部门获取的劳动价值主要有两个分配对象:一是作为企业的利润为投资者分享;二是作为政府的税收或管理费用为城市社会共同占有<sup>①</sup>。按照劳动价值论的分配原则,占有农民工劳动成果的集体组织(包括企业单位和政府),都负有为劳动者提供改善工作条件、提升福利待遇和生活保障的基本义务,而劳动者也必然同时享有获得上述劳动保障待遇的权利。从这一理论出发,农民工作为城市社会财富和价值的创造者,凭借自身的劳动从社会共同价值中分享一部分劳动成果,是按劳分配原则的必然要求和现实体现。

实际上,在市民化过程中存在若干关键的利益相关者,他们以不同形式从该过程中获利,均属于市民化过程的重要利益相关方。就具体获利情形看,中央政府在推动农业现代化和城镇化水平提升、加快经济发展方式转变和实现国家现代化等宏观环境改善上收获“善治”公共利益;地方政府在增强地方经济、增加财政收入和提升城市竞争力中获得地方发展利益;企业则从生产利润的增加中获得实体经济利益<sup>②</sup>。上述三方主体在市民化过程中较多地分享了农民工城市生产劳动的剩余价值和直接收益,也必然负有承担市民化治理成本的义务。增进农民工劳动力的社会福利和公共服务权益,以补偿其工资价值分配的相对不足,推动农民工市民化所要求的公共责任和所需的社会成本在这些利益相关者之间协调分担,也是践行我国按劳分配为主的分配原则的内在要求。

(三)纠正农业转移人口市民化过程中存在的市场失灵,是公共干预的又一理论基础

公共产品是具有普遍社会需求、明显公共利益和显著正外部性等特征的产品<sup>③</sup>。在需求的普遍性和公共性上,市民化涉及两亿多农民工群体,代表着社会中一个典型群体阶层和较多数社会成员的共同诉求,是一个有重要影响和牵涉利益广的社会事务。在外部性特征上,市民化的过程因其提升个人和社会福祉,促进市场分工和产业竞争力提升,助推经济发展和现代化进程,也具有巨大的正外部效益。作为结果,市民化推动实现公平、包容的社会体制建设,社会阶层结构优化塑造与和谐社会关系构建,使得大多数社会成员从社会资本和红利的增进中获益。因此,市民化事务具有公共产品的基本特征。同时,市民化具有个人向上社会流动的私域事务属性。因此,我们认为市民化具有典型的“准公共产品”特征,是一种兼具私益和公益,但公益性特征明显的准公共产品。

由政府提供公共产品和服务,是现代国家的重要职能。政府提供公共产品的逻辑因由是对市场在提供公共产品时失灵、低效等缺陷进行补救和纠正,为“市场失灵”提供一种生产替代机制<sup>④</sup>。一般来说,由于公共产品的私人边际收益小于其社会边际收益,负有该产品供给自然责任的基础主体缺乏足够的激励去提供能使社会利益最大化的最优产量<sup>⑤</sup>。具体到市民化的过程,其个人边际收益就是农民工完成市民化在其个人层面获得的直接收益,如自身工作机会、公共服务和社会资本条件的改善;而其社会收益则是社会作为一个整体,从市民化中获得的总收益。该收益的规模,无论是从绝对量还是相对量上都远远超过市民化的私人收益<sup>⑥</sup>。这部分外溢收益不构成农民工市民化私人收益的有效成分,因此在其以自身为单位的市民化成本—收益分析中,外溢收益的缺位将使其市民化决策偏离社会最优的合宜水平。但在奉行等价交换原则和追求利润最大化目标的市场部门中,分享农民工劳动价值外溢收益的市场主体缺乏足够的动力与激励来帮助

① 张国胜《基于社会成本考虑的农民工市民化:一个转轨中发展大国的视角与政策选择》,《中国软科学》2009年第4期,第64—65页。

② 纪春艳、张学浪《新型城镇化中农业转移人口市民化的成本分担机制建构——以利益相关者、协同理论为分析框架》,《农村经济》2016年第11期,第106页。

③ Richard A. Musgrave, “On Social Goods and Social Bads,” in *The Corporate Society*, ed. Robin Marris (Macmillan Press, 1974), 261-262.

④ 朱富强《市场失灵视域下的政府功能》,《人文杂志》2021年第5期,第50—60页。

⑤ 罗伯特·萨格登《权利、合作与福利的经济学》,方钦译,复旦大学出版社2022年版,第4页。

⑥ 这部分外溢的社会收益包括城乡经济和产业结构优化,城乡市场体系和劳动分工体系深化,社会平均工资和福利水平提升,更具公平性和包容性的制度体系和社会体制巩固和拓展,区域、城乡和群体收入差距缩小,社会阶层结构优化,社会资本和环境红利增加,社会有机体朝更加团结、整合与和谐方向发展,国家现代化水平稳步提高等。

农民工实现其个人的市民化愿景。这意味着,在没有公共干预的情况下,市民化的动力和“个人供给”将显著低于理想的社会最优水平,市场和个体在决定市民化的供应数量和质量上必然存在“失灵”。实际上,市民化的收益主要表现为社会效益,由于市场机制很难对此类收益特征的产品需求作出反应,其主体也难以产生足够的激励去提供市民化所需的公共服务,同时个人也缺乏足够能力和动力去承担市民化的全部责任。因此,作为市场失灵的纠正措施,政府干预市民化事务,承担农民工市民化治理和服务的责任,也就责无旁贷。

### 三 农业转移人口市民化公共干预的责任边界

市民化公共干预不是无限内容与无边界的统包统揽,而是有界、有限的公共管理和服务。厘清此过程中政府的责任边界及其干预重点,确立市民化治理的合宜价值伦理,是推动农业转移人口市民化健康发展、促进城镇化善治的重要学理基础。

#### (一)政府对市民化的公共干预,以该过程所涉及的公共利益调节为边界

政府在市民化中负有责任,并不意味着政府将承担农业转移人口市民化的全部成本。政府的责任仅以其在此过程中所具有的公共利益调节与维护职能为边界。具体来说,政府在市民化中的主要责任是提供良好的城镇化政策架构,为农民工提供均等的城市公共服务待遇,保证农民工与城市市民平等享有并获得城市公共服务和相关福利保障的权利。一方面,政府应通过向农民工赋权,将其纳入城市公共服务和社会福利体系,保障农民工与市民获得同等的社会权利和待遇,将市民的完整权利推广惠及到作为城市居民的农民工。另一方面,就公共服务待遇的标准而言,政府不宜因市民化这一事务的紧迫性和特殊性而负有承担超过一般公共服务供给和额外职责义务的特别责任。政府在农民工市民化中的主要角色和责任,除宏观上的政策引导和城镇化总体规划的顶层设计外,主要是向农民工赋予并提供与城镇市民同等的公共服务权利和待遇,而不是为市民化的全部个人需求和经济成本,尤其是作为个体的生计成本兜底。其基本原因在于,农民工市民化的过程,首先是作为个体的农民工实现向上社会流动的过程,这一过程应属于社会成员的个人责任领域。由农民到市民的转变,其间主要伴随和体现资源禀赋增强、自我价值实现等个人成就取得,具有明显的私利事务属性,不应也无法完全由代表公共利益主体的政府来作替代性的统包统揽。虽然从社会层面上考察农业转移人口的市民化过程具有巨大的社会效益和部分公共属性,但从市民化具有的个人社会流动性质来看,该过程同样具有明显的私人属性。就市民化的主体责任来说,农民工是其市民化的主导力量,市民化从根本上依赖于农民工自身整体素质和经济能力的提升,应着重突出把农民工自身能力的建设作为其市民化的第一动力<sup>①</sup>。市民化中农民工社会流动的属性赋予该过程的“私域特征”和个人发展特征,凸显了它不能仅仅依靠政府的外部推动。尊重市场调节杠杆作用和农民工个人价值实现程度的差异现实,是顺应城镇化规律的内在要求。

#### (二)干预重点是纠正和矫治农业转移人口市民化中的“市场失灵”

市场这一“无形之手”调节作用的发挥,离不开政府“有形之手”的引导和保障。在市民化的治理过程中,有序、高效的城镇化善治有赖于市场和政府之间合理边界的界定、合意角色的定位及其良性互动<sup>②</sup>。合意的市场角色在于发挥其在资源配置中的决定性作用,使劳动力在“无形之手”(效率原则与价格机制)的指引下实现城乡和地区间的合理流动,并以劳动力要素禀赋、生产效率特征及城市经济门槛为内容自动设置城镇化的调节杠杆,促使农民工群体在市民化过程中的自然“过滤”和分流。这意味着市民化的基础性力量是农民工自身的经济效能和竞争能力,市民化的宏观进程应由其市场能力特征决定<sup>③</sup>。但单纯依靠市场“无形之手”的调节,会出现市民化的治理失灵,出现农民工市民化需求不足、权能提升缓慢、进程迟滞等问题。这就需要加强和优化政府“有形之手”的职责作用,以矫正市场杠杆对市民化形成的挤压和阻滞弊端。从这一角度出发,政府应积极承担秩序监管、利益调节和服务供给者的角色,通过包容的市民化政策价值与导向的确立,协调新增转移人口与城市原籍人口之间的资源分配关系,构建多元、开放的一体化福利保障体系,促进基

①熊景维、钟涨宝《农民工市民化的结构性要件与路径选择》,《城市问题》2014年第10期,第73页。

②熊景维、钟涨宝《中印农村劳动力转移中的政府角色差异、成因及启示》,《中国软科学》2013年第7期,第23—24页。

③王小章、冯婷《从身份壁垒到市场性门槛:农民工政策40年》,《浙江社会科学》2018年第1期,第8、9页。

本公共服务均等化,为农民工市民化提供有力的外部支撑,平衡并增进城镇化进程的秩序和成效。具体而言,政府公共干预的重点在于营造优良的市民化公平竞争环境,消除各种就业歧视,推动农民工在劳动技能培训、就业指导和服务、参加社会保险、子女教育、住房保障等方面与市民身份平等、权利一致、机会均等,确保农民工和城镇户籍劳动力机会均等、同工同酬、权益平等的基本经济正义<sup>①</sup>。

### (三)干预内容在于提供农业转移人口市民化所需的公共服务和权益保障

市民化既是农民工个人生存方式的根本转变,更是经济社会转型的具体体现。这一过程涉及的深层次结构制约和城乡二元结构的衍生特征,决定了农民工不能仅凭自身的力量独担在市场逻辑下的自主转型使命。当前中国城镇化公共服务供给不足、市民化补偿机制严重缺位,使得政府对市民化的保障责任与支撑服务作用更显迫切和突出。因此,在市民化和社会转型更多体现结构性因素制约的总体背景下,尤其应强调发挥政府对市民化的保障、服务和支撑作用。在干预内容上,政府应在农业转移人口市民化过程所需的公共服务和权益保障中更好发挥“有形之手”的职责作用,为农民工在城市安居乐业、顺利融入城市提供有力支撑。政府应切实肩负起城镇化治理的历史责任,制定和完善市民化支撑服务政策,发展与市民化配套的基础设施和公共事业,增强农民工对市民化条件的可及性。现阶段,政府应将农民工随迁子女公共教育、农民工医疗保障、就业和培训服务、养老和工伤等社会保险、公租房配租等纳入基本公共服务项目清单,推动上述公共服务向包括农民工在内的城镇常住人口无差别覆盖;增强对农民工群体在同工同酬、工资保障、劳动权益保护、社区服务等方面的配套政策支持;根据经济发展水平提升和政府财力增长状况,不失时机地将失业保险、最低生活保障、住房金融支持等延伸性公共服务纳入保障范围,为农民工市民化提供全面而坚实的制度支撑。

## 四 农业转移人口市民化公共干预的价值伦理

市民化的公共干预在政策实践中集中表现为对市民化相关事务和过程的规制和治理,其干预的价值导向决定了城市化治理的根本准则和特征。市民化治理中的一个重要问题和事实是,农民工在成为城市新市民的过程中存在个体融合条件、方式与融入层级的差异,由此形成了差别化的市民化特征和形态。在农民工差异化的经济、文化背景和市民化权能条件下,市民化过程是否需要为农民工设置统一的门槛或标准,使其能够融入城市社会并与之互动融汇,这一问题的核心涉及市民化干预的伦理价值和精神旨归。

### (一)开启融汇而非同化的市民化群体融合导向

在社会整合的深层维度上,市民化是群体融合的一种近似表达,该价值导向更强调农民工在文化和社会联系上重新嵌入和内化城市文明的过程。该意义上的城市治理将群体融合视为市民化的最终目标和达成标志<sup>②</sup>。但群体融合伦理往往容易为优势群体中心主义价值观所主导,在不同来源的迁移融合中表现为“群体同化”的整合式导向。当某一个主导群体以其文化的优越性作为其统合其他类型群体生存样态合法性的来源,并试图通过对外来者文化习惯的选择性吸收来巩固其权威时,同化就会发生<sup>③</sup>。他们天然是以主导集群的文化和生活模式为参照标准和指向,要求新来者更像主流群体,迫使他们在迁入地社会中摒弃和改变他们原有的生活方式和价值观念。在同化主义的逻辑中隐含了一个明确的假设,即存在一个占主导地位的强势群体,其主流文化具有高于其他生存样态的优越性。这是其他非主体和边缘文化应以他们为目标基准、不断趋近靠拢乃至完全接纳他们的规范和标准的逻辑依据。这种关于群体同化的建构隐含了强烈的“文化中心主义”的价值倾向<sup>④</sup>。同化的价值导向还会产生一种令人窒息的社会单一性,其性质上是以意识形态偏见为基础的,且与文化多元和包容的时代要求脱节<sup>⑤</sup>。正是因为同化主义具有某种“压迫性”的特点,个体有时不得不以对抗性方式来应对拒绝整合可能导致的剥夺或者胁迫(如行为越轨或犯罪)。基于同化的群体融合导

① 韩俊《中国农民工战略问题研究》,上海远东出版社 2009 年版,第 48 页。

② 谢建社《新生代农民工融入城镇问题研究》,人民出版社 2011 年版,第 23 页。

③ Bhikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, 2nd ed. (Palgrave Macmillan, 2006), 197.

④ 伍斌《历史语境中的美国“熔炉论”析论》,《世界民族》2013 年第 3 期,第 13 页。

⑤ Bhikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, 47-48.



向,并未反映社会融合的趋势和潮流,也无法承载现代文明的前进方向<sup>①</sup>。而融汇的群体融合导向,为农业转移人口“自主嵌入”城市社会,保留地方和原有文化样态拓展了空间,展示了更加积极和自信的城市融合气度,也为更富有生机活力的城乡文化传承提供了可能。这一融合导向将赋予市民化治理实践更大的柔性 and 人文关怀,呈现和彰显新时代中国式现代化道路开放自信的内在气质和精神品格。

## (二)确立城乡共融的包容性市民化价值方位

持整合观的市民化治理导向,假定这些即将开启城市生活的农民工,必然要放弃自身的原文化而依照典型城市人的生活方式和状态、精神气质与习惯,以此为其行动的指向和遵从,涵养并发展出“城市文明特质”,即“学会成为城市人”。但实际上,这种治理伦理无疑是一种狭隘的城市中心主义<sup>②</sup>。因为它试图以本地城市人的文化和价值系统替代农民工自身固有的文化样态,迫使其由多元的原生文化转向城市一元的主流文化,从而抑制城市新移民文化交融演进和新文化生发的可能,无疑是可能导致群体极化的消极治理观。

对意义的追求是社会人的终极目标<sup>③</sup>。农民工在乡村环境中成长,涵养和孕育了自身独特的原生价值观。这一价值系统的整体轮廓,被费孝通生动而精辟地概括为“乡土文明”<sup>④</sup>。乡土文化以血统、姻亲和家族为纽带构筑的“差序格局”为基础,传统的伦理道德和熟人关系网络是维系它的纲目,以利益为目的的缔约和合作行为主要基于信誉机制,而其合作的范围及广度也因熟人社会的有限性而呈现出局部性和狭窄性。乡村社会的上述特征,亦即通常所言的“传统性”<sup>⑤</sup>。相对而言,城市社会则更多地呈现出陌生人社会的特征。在生产组织样态上,它是由匿名的市场交易者所组成的松散联合体,市场合作与交换关系是其社会网络形成的基本动力。在关系的日常连接和交换内容与交换方向上,城市社会具有偶然性和不确定性。成文规则和明示程序构成城市文化的核心要素,基于契约的非人格化信任取代了乡村社会人格化的信任逻辑,而这恰恰是城市社会产生秩序、建立信任与合作行为的基石,也是“现代性”与乡村“传统性”的分野。城乡文化在“传统性”和“现代性”之间的分野,使得主动进入城市社会的农民工,必然要在两种不同的文化形态或两者的某种复合体间作出价值归属的抉择,以消弭群体文化差异或对立引起的心理冲突<sup>⑥</sup>。具有乡土文化的农民工在转变为适应城市文化社会个体的过程中,必然面临观念和价值体系中的乡土文化和城市典型文化的交流碰撞,而无论是采取开放融入城市文化还是选择保留原生文化的适应策略,都不可能回避农民工个人意义和价值参照系统的重塑和归附,因为两类不同文化生存样态的“和解”无法通过延续其中任何一个单独价值系统的方式来取得。因此,尊重农业转移人口融入城市的方式和样态,接纳其源自乡土社会的群体底色和生存方式,以包容性价值方位确立城乡共融的市民化伦理基调,是促进农业转移人口与本地市民友好互动、和谐共生、美美与共的必由之路。

## (三)贯彻以人民为中心的新城市化治理观

党的二十大报告提出了人民城市的建设理念,在总原则和总方针上确立了新时代以人民为中心、以人民为中心为主体的市民化治理哲学,它将共建共治共享式的协同治理作为其显著特点,更加强调人民在城镇化发展过程中的创造性。它必然包含着尊重人民生产生活方式,保护人民核心价值和文化利益的治理伦理与价值逻辑。以人民为中心的新治理观将开启包容性、交融式和接纳型的市民化新向路,为融汇而非同化、容纳而非统合的治理导向提供了马克思主义的新科学理论观。这就要求在公共治理的价值逻辑上,我们应更加注重融汇而非同化的价值导向。因为前者是更具包容性和平等性的概念建构,且与群体文化和社会心理距离或群体关系的核心指向——心理幸福感和福祉相联系<sup>⑦</sup>。市民化意义上的“融入”和适应是“和而不同”,

① Mary C. Waters, Tomás R. Jiménez, “Assessing Immigrant Assimilation: New Empirical and Theoretical Challenges,” *Annual Review of Sociology* 31 (2005): 105, 122.

② 江立华、谷玉良《农民工市民化:向度与力度——基于对城市文化中心主义倾向的反思》,《中国特色社会主义研究》2013年第6期,第88页。

③ Bhikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, 142.

④ 费孝通《乡土中国》,北京出版社2009年版,第6—10页。

⑤ 黄振华、常飞《从乡土中国到乡愁中国:理解中国社会变迁的一个视角》,《理论月刊》2022年第10期,第49页。

⑥ 楚德江《农民工市民化进程中的文化融入:困境与改革》,《学术界》2019年第10期,第128页。

⑦ 悦中山、杜海峰、李树苗等《当代西方社会融合研究的概念、理论及应用》,《公共管理学报》2009年第2期,第116—119页。

是积极而非消极的意指。它将显著区别于以文化上的单一标尺为理想目标和价值追求的窠臼,也不人为和武断地为新移民的“合格性”资格评价制定政策标准。它更关注农民工的生存状态,以其在城市生活的正常化和融汇式发展,包括去陌生化、去排斥化和歧视化为核心价值和关切。由此,农民工得以在城市新环境中保持良好的社会自尊感和个体文化选择的自决力,进而保持对城市新生活的热情、想象力和创造力,是“融汇适应”这一人民主体的市民化治理伦理的思想精髓。与“同化”蕴含的文化排异论相反,“融汇”体现的是市民化公共干预的包容观和民主观。基于上文对“同化式”市民化治理价值弊端的讨论,市民化作为一个注解人口城市融入的价值和伦理实践,仅仅在表达“人口由在农村生活转向在城市生活”的意义上较为合适,而不宜要求农村转移人口向市民整齐划一的同质趋同。而作为这一过程中的能动主体,农民工应该通过自身价值参照系的合宜锚定与融合策略的自主选择,在实现价值福祉满足的同时,通过构筑新的城市社会联结来获得尽可能多的市民化的有力支持,在文化福祉需求满足与社会资本条件创造之间寻求最佳平衡。

## 五 总结

农业转移人口市民化具有农民个体社会流动和经济产业迭进转型的双重性质。在市民化过程中起支配作用的社会流动和产业迭进规律,是决定市民化发展总体特征和任务要求的根本力量源。在主动顺应这一客观规律的基础上,确定应为有为的范围和方向,是政府干预和进行市民化治理的重要逻辑起点。

首先,从个体发展的角度看,市民化首先是一场关于农民的社会流动运动。在此过程中,创造一个相对公正、机会均等的社会竞争环境,为经由进城务工而实现个体前途转圜的农民工增强阶层跃迁的资源禀赋,提供包容和非歧视性的制度支持尤为重要。而且,由于这条“通往城市之路”存在较大失利风险,因此要始终保持农民工市民化或去市民化的“敞开条件”,让其在城乡之间进退有据,使这一社会流动过程始终保有弹性和足够的回旋空间。

其次,从经济转型视角,农业转移人口市民化又是一个劳动力就业和产业结构非农转换的生产迭进过程。该过程的经济属性,使市民化必然受市场调节规律和产业转型阶段特征的影响,外部强力摧拔不符合市民化发展的逻辑实际。经济和产业发展对转移劳动力需求数量和质量的规定性,决定着特定阶段农民工市民化的进度特征和体量约束,也调节着农民工在获得市民化个体经济条件的市场竞争中的甄选规则和淘汰法则。市民化水平和推进速度取决于经济和城乡部门产业的发展效能,保持合理的城市产业(尤其是制造业和服务业)的增长速度,是持续推进市民化的关键动力保障。

再次,市民化具有巨大社会效益和公共事务的属性,劳动价值分配原则对农民工进行价值补偿的公平要求以及在市场响应市民化过程中农民工对社会服务的需求存在严重失灵或负外部效应,是政府干预城镇化事务、承担市民化治理责任的逻辑因由和理论依据。但政府承担城镇化责任的定位并不意味着其应对农民工市民化所需的全部条件和成本责任统包统揽,其责任边界在于提供良好的城镇化政策架构以及为农民工提供均等的城市公共服务待遇。

最后,在市民化价值和治理导向选择上,应遵循人民城市的建设理念,推动确立以“接纳和注重城乡融合的市民化”而非“同化的市民化”作为以人为核心的城镇化的政策目标。相较同化论所蕴含的城市文化中心主义和价值一元倾向,基于群体接纳、尊重和多元融合导向的市民化,更具包容性和开放性特征,符合现代社会发展对文化多元和发展活力的要求,也更能满足城市新移民提升社会心理福祉的需要。

[责任编辑:钟秋波]