



## 中国城市的新移民问题

文/陈映芳

中国历史上曾经有过多次大规模的移民,但无论从规模和数量上,大概都不能和从上世纪80年代起一直持续到今天的这股移民潮相比。这一次移民,既有从低层向高层的转移,例如从农村到城市;也有方向上的转移,例如从西北内陆到东南沿海。

珠江三角洲、长江三角洲和北京这一带都是人才流动比较集中的地方,但一直到现在,大概只有珠江三角洲把这一批移民叫做“移民”,而在北京、上海等地还把他们叫做“外来人口”,简称“外口”。现在国家正式承认的“移民”,主要是指开发性移民,比如说工程移民、水库移民等。“外来人口”如何成为移民,怎样融入城市、融入当地社会,已成为我们必须关注的一个重要的社会问题。

### 哪些人群是城市新移民

先说几个主要概念。一个是人口学用得比较多的概念“迁移人口”,主要是指已经在城市落实户口的外地人,当地人会承认你是新的城市人,比如“新上海人”主要指的就是这些人。还有一个概念

就是现在用得最多的词“流动人口”,主要是指临时性的移动人口。可现在,所有的到了一个地方在那里生活、工作、居住,但是在那个地方没有正式户口的人都被纳入了“流动人口”范围,城市往往把他们定义为“外来人口”。

“农民工”是这个人群的“主力军”。“农民工”一直是中国比较特殊的一种现象。他们在城市工作、生活、居住,可他们的身份、户籍还是农民,社会也把他们看成是农民。社会各界都在呼吁要把户口“二元分割制”打破,让他们到了城市以后就不再是农民。我们也应该承认,在这个城市居住,就是这个城市的居民。

实际上,我们国家的户口制度并不构成这个城市给它的居住者支付市民权的刚性限制。现在城市里很多人没有户口,但是,这个城市如果需要他,城市还是可以支付给他们市民权,给他们各种市民应享有的保障。比如,上海现在吸纳外来人员就有不同的制度、途径、渠道。在人才方面,大学毕业本科以上的,上海会给各种各样的优惠待遇,给他们上海市居住证;如果是本科以下的,再以

下就是农民工,他们到上海的话,上海会发给他们“暂住证”。

### 中国城市移民的问题

城市移民问题不仅仅是户口问题。比如,现在城市里的农转非人口,就是已经获得城市户口的人,他们跟城里以前居民的就业、社会保障等都不在一个系统里,他们的权益问题依然存在。另外,即使是其他地方城镇户口的人迁到另一个城市,他们也不能享受那个城市的一些市民的基本权利。

城市移民的问题涉及到国家和城市政府。

在国家层面,首先有一个国民待遇的问题。现在大家在讨论流动人口、农民工问题的时候,比较多地关注到社会保障、教育等问题。这些问题好像是城市跟乡村之间的区别问题。例如,从2008年秋季学期起,我国才全面免除义务教育阶段的学杂费。而在许多国家,义务教育是由国家财政支出的;又例如,职业培训等等,这些成本也是由流动人口自己承担的。而社会保障在很多国家

实际上涉及到几个方面,国家方面是基本保障,企业方面是辅助性保障,当然还有个人储蓄也受鼓励。我们国家在这些国民待遇方面还处于急需改进的状态。

与城市移民相关的还有迁移成本问题。我们现在的工程移民主要是国家支付迁移成本。而自发性的迁移,即所谓的农民工、一般成员的自发性流动,基本上是由个人承担迁移成本。

另外像居住成本问题。有的发达国家对新迁移来城市的人员提供工业性住宅,或者提供廉价住宅等一些支持。而在我国,除了少数企业会给外来人员提供宿舍住房、甚至工棚之外,基本上是外来人员自己承担居住成本。

还有经济活动的成本问题。除了一些城市吸引来的投资商或者是国外留学回来的留学生,政府会给他们提供很多优惠外,一般的流动人员都由自己承担经济活动的成本。例如他们到一个地方投资或经商,成本都得由自己承担。

在城市政府层面,就涉及到管理成本问题。实际上,这已经讲到了城市的市民权问题。市民权涉及到居住权,应该给外来人口户籍、公益性住宅、廉价商品住房,还有住房补贴等等;还有教育、平等就业、享受城市社会福利、社会保障、社会服务的权利,选举权、被选举权等政治权利,享受城市公共文化服务设施的权利等等。而现在全国各地的城市一般都存在支付给外来人员城市市民权不到位的问题。

### 城市移民遭遇制度性歧视

现在,城市普遍将不同的外来人员以不同的政策来对应、接纳。比如,对投资商、对人才是欢迎,如果是国外来的高精尖技术人才还会马上提供户口,而且提供各种各样的额外优待。对一般人才,若这个城市需要的话,他们也会给户口。在这个户口下面的城市居民的基本福利待遇、社会保障,他们都可以获得。而其他人员,比如说廉价劳动力,实际上城市也需要,但城市却用另外的政策对待这些人。比如就业权,不少城市都对

不同行业、职业实行了规定,哪些行业、职业是不能给外来人员做的,哪些是只能给本市户口居民做的。还有同工不同酬,以及同工不同保障的问题等。这一系列问题都属于制度性歧视。

在制度性歧视的背后,存在着一些非常复杂的综合因素。

首先是存在于城市背后的城市竞争力和市民权成本的矛盾。如果城市给予外来人口市民权,很多义务就要由城市来承担,这就涉及到成本问题。应该说,与其他国民待遇比较到位的国家相比,中国现在的城市市民权成本是比较高的。城市要考虑效率,这个时候就跟公平原则发生了冲突。

还有一个问题涉及到城市现在的

准入门槛制度,这跟中国的人力资本状况有关。现在中国在搞发展,而全球都在竞争人才,这是发展中国家普遍遇到的问题。城市要获得人才,就要用市民权作为一种额外待遇吸引人才。目前中国人力资本的状况是,中国是一个简单劳动力过剩的国家,上世纪80年代后期到90年代,城市发展正好遭遇到城市产业结构调整、体制调整,在这个过程中下岗问题、征地农民就业问题都是城市的大问题。城市在这种状况下处于两难境地。为了社会稳定,它必须保护自己城市户口居民的职业岗位,从而限制了外来人口的市民权,无形中形成了准入门槛。这是一些城市不支付或者支付市民权不到位的背景。





在现实中,我们又看到另外一种情况,虽然城市设了种种门槛限制外来人员,尤其是限制下层的简单劳动力,但是现在中国的移民大潮还是在蓬蓬勃勃地兴起。

城市政府对外来人员的权益保障不到位,恰恰使得城市另外一种吸纳机制发生了作用。比如,因为政府对企业使用农民工有限制,企业就有可能在制度外用各种办法对应政府的限制,自己吸纳农民工。因为农民工权益不受保障,企业就可以更多地获利。

基层社会也有一个很大的吸纳空间。例如街道、居委会会自己建很多农贸市场,在这些农贸市场里,设摊的主要是农民工。街道、居委会用这种方式吸纳了农民工。

另外,农民工进入城市,政府不提供任何居住条件,而城市下层比如“棚户区”和周边农民却可以提供住宅给农民工等外来人员。从这几个方面看,城市的吸纳空间现在还是尽可能地扩大了。这实际上是城市在制度设置以外的一种功能,同时也带来了比如权益侵犯等问题。

还有一个比较重要的问题,就是城市中间的社会层面缺少对新移民的社会支持系统。在大迁移中,新移民在城

市中间要重建自己的生活,包括经济、物质、社会、精神等生活,在这个过程中,他们会遭遇到各种各样的问题。比如迁移者离开原来的亲属团体、社会群体,要重新进入一个新的社会网络;他们还会面临各种各样的生活压力、心理压力、情感危机、身份认同危机等。这些不仅仅是农民工的问题,就是大学生或其他层面的高学历人群都有这样的问题。即使是政府提供财政,也需要各种社会群体来付诸实施,提供各种各样服务。而在中国,这方面还是比较空缺的。比如社区,尽管社区现在慢慢地在往自治这个方向改革,但是社区的主要服务对象还是本地户口的城市居民。很多住在社区的新移民像透明人一样,谁也没把他们纳入到社区的工作范围,把他们作为社区的工作对象。另外还涉及到各种各样的社会团体如何提供支持,如何一步一步健全,也是问题。

#### 解决问题的新思路和新意识

我们都强调,一定要赶快废除“户口二元分割”制度。当然,如果把现在城市新移民问题简单归结为所谓的户口问题,那也是片面的。

现在,学界有两种问题意识。一是户口分割制取消以后,我们的城市化进

程可能就大大地加速,为什么?因为城市门户更加开放,大量农村人员可以很容易地转移到城市了。还有一个意识,就是觉得城市社会内部的社会公平问题也会迎刃而解。我觉得这里有一定的问题。

一是刚才提到的城市的吸纳空间。现在中国大概有1.5亿移动人口,据说其中有1.2亿是农民工。如果户口开放,农民工的权益跟本地居民一样得到保障的话,企业还会不会特地大量吸收外来人口?我们去调查过很多企业,他们说如果是那样的话,当然更愿意要本地人到企业做工。这是用工层面的问题。还有一个层面,生活空间、生活资源。大量的外来人员到城市,要住下来。城市现在哪儿有供他们居住的房间?这里所指的房间起码是一套房子,里面至少有厨卫设备。而目前,城市的生存空间已经饱和。

另一个问题就是城市内部的公平问题和各种各样的社会矛盾。按一般的理论、意识,大量外来人员进城,会跟城市本地居民之间发生就业等方面的冲突,白领阶层和下层劳动力都存在这样的矛盾。但为什么现在的城市没有这么明显的这方面的冲突发生呢?一个原因就是利益链在发生作用,城市居民得到相应保障,而外来人员尤其是农民工得不到相应的权益保障,这种利益链把一些矛盾潜在化了。如果是在大家能够得到公平的市民权的前提下,城市居民就要面临真正的竞争对手,在就业、生活各个层面都会有真正的竞争压力。所以,解决中国的城市化提速问题,不只是解决户口问题那么简单。

从政府技术层面、社会层面,到文化心理层面,新移民的很多问题都会慢慢地暴露出来。我们应该尽早地意识到这些问题。这股新城市移民的浪潮真正是我们社会的一种大的变化的体现,这个变化会带来机遇,对社会、对我们每个人都会带来深刻的影响。//

(陈映芳,华东师范大学政法学院社会学系主任、教授。本文据其演讲摘编。)