

内部资料·欢迎交流

城市研究 简讯

Urban Study Newsletter

第 14 期 (总 14 期)

华东师范大学 现代城市社会研究中心

大阪市立大学 都市文化研究中心上海事务所

2004 年 9 月 20 日

关于城市新移民问题的几点思考

陈映芳

为什么要关注“城市新移民”的问题

目前中国出现的移民大潮，应该说是中国社会史上一个非常大的历史性事件。这个移民潮包含着三股移民流：一种是常态的社会流动，实际上中国历来是迁移频率较高的社会，历史上就有闯关东、走西口、下南洋等等。到现在中国还是国际上最大的移民出口国，移出国。这样一种移民流在前几十年被抑制了，开放以后又开始启动。

还有另外两股大的潮流与城市化直接有关，一种是大量的农村人口从农村迁移到各类城镇。还有一种是全国各地的人、包括中小城市的居民在内，向大都市的流动，在这个流动过程中，大都市圈在形成，比如说长三角的大都市圈、珠江流域的都市圈，另外还有京津塘一带。这后两种移民流在一定程度上是重叠的。

在中国，现在学术界也好、社会各界也好，都在广泛地关注人口大迁移的问题。但是我们不难注意到，无论是学者的概念使用，还是政府的制度设置，“大迁移”这样一种事实，并没有得到真正的确认。迁移的人群作为移民的身份，也很少被认可。这本身就是一个问题。

涉及到大迁移的人群，不同的概念蕴含着不同的意义。现在人口学上有一个概念是专指新移民的，叫“迁移人口”。这个概念认可迁移的事实，但学者给它下的定义是完成了户口的迁移登录的人口，就是到了这个地方落实了这个地方的户口，这样的人才被认为是迁移人口。所以我们统计上的迁移人口，主要是已经在那个城市落实了户口的人。这些人被承认是新的城市人，比如在上海，人们常说的“新上海人”主要就是指这些人。而“移民”概念在我国现在一般被用以正式被承认的移民，主要是开发性移民，比如说“工程移民”、“水库移民”等。此外，人们现在用得最多的就是“流动人口”这一概念。本来，这个概念应该是指那些临时性的移动人口。可是我们现在把所有迁移到一个地方，在那个地方生活、工作、居住，甚至已经有明确的定居化倾向、但在那个地方还无法获得正式户口的人，都把他纳入到了“流动人口”这么一个概念中。在城市里头，往往把他们称为“外来人口”，有的叫“外来人员”。城市里（像上海）的政府部门正式有管理机构，也叫“外来人口”管理办公室，有的甚至简称叫“外口办”。当然，对于自农村流入城市的人群，人们用得最多的就是“农民工”这一概念，农民工现象现在几乎成了中国的一个特殊现象，不少外国学者也都在关注、研究。一亿多人，在城市工作、生活、居住，可是因为户籍身份，他们在这个社会中仍然被当作农民，这在今天的世界上可能是绝无仅有的。

我这儿之所以要用“移民”概念，首先是要确认他们作为城市中的“民”的身份。目前无论是制度上也好、日常生活中也好，那么多居住、生活、工作在城市的人，他们不被承认、接纳为城市的居民。事实上，他们中的大部分也没有获得最基本的市民权，我说的市民权主要是指由城市政府机构给予的技术层面的基本权利。

讲城市里的“新移民”，无论是对象所指还是关注的问题，与前面所讲的几种概念都不太一样。一方面它包含了城市里各种各样的新的居民，包括农民工在内。另一

方面它所涉及到的问题也区别于其他概念。比如说关注农民工问题，现在人们主要关注户籍制度问题及其相关的权益保障问题。而讲“移民”问题，当然首先也是要关注权益问题的，但“城市里的移民问题”不仅仅是户口问题。比如说现在城市里头有一些已经获得城市户口的人，像郊区的征地农民，他们实际上已经获得这个城市的非农业的户口，但是他们被称为“农转非”，他们迁入城市居住后，跟城市居民的就业权利、以及各种社会保障制度等还是不在一个系统里头。还有像其它地方的城镇户口的人到了另外一个城市来工作、生活，现在也有问题，他们不能享受那个城市的基本的市民权利。

实际上，我们国家现在的户口制度并不构成城市给他的居住者支付市民权的刚性的限制。现在城市里很多人没有户口，但是这个城市如果需要他，还是可以支付给他们市民权，给他们各种市民的保障。像上海，它吸纳外来人员有不同的制度、不同的途径。比如说所谓的人才，大学本科以上的毕业生在上海就业的，如果是正规的企业，一般可以直接获得上海市户口。外来者中，按以前的有关吸引人才的条例，有本科以上学历的，如果登录，可以申请“上海市居住证”。而本科以下的，他们要是登录的话，拿的是“上海市暂住证”。前者可以基本享受上海市民的社会保障待遇和子女义务教育待遇，后者则不行。但最近上海市作了相应的改革，从10月1日起，本科以下学历的外来者，如果符合职业、居住等的有关条件，也可以申请到居住证了。

关于移民问题，世界各国社会学的相关研究特别多，其它学科如经济学、人类学等也都关注移民问题。移民研究主要关注几个方面的问题。一个是移民的起因问题，像经济学有推拉理论，就是农村怎么推出、城市怎么吸引，等等。还有社会文化理论，关注个人层面的生存条件怎么改善。另外有世界系统论，因为现在移民问题涉及到世界各国的很多问题，涉及到不同国家、不同区域之间的落差。现在世界范围内南北之间通过移民到底是可以消除这样的落差，还是使既有的落差再生产、甚至扩大？这是世界范围内的问题。此外还可以研究移民的结果。移民到了一个城市后，给城市带来什么样的变化？在共同体层面，移民会形成新的移民社区，这些移民社区很多可能是贫困社区。另外移民他们自己的内部结构、社会网络怎么样？还有个人层面的结果，他们到城市以后是不是真的能够实现社会上升流动，或者说加入什么样的阶层，诸如此类。还有文化层面上的，移民给所在城市、给他们自己都会带来一些变化。

当然社会学较多关注的还是跟移民问题相关的一些社会公平问题。从结构上说，

比如制度层面的一些平等问题。到社会层面，各种社会群体之间的关系，还有一个比较重要的就是个人层面上，他们的社会、文化的适应问题。移民首先是从一个社会进入到另一个陌生的社会，同时也是进入了另外的区域，这就有社会、文化的适应问题。还有一个问题是他们进入了城市，在中国，尤其是现在，存在着一个对城市性的适应问题。城市社会跟乡村社会是不同的，从生活方式到整个社会结构。对城市性的适应涉及到个人生活层面、心理层面，比如说城市会让人感觉人际之间疏离，有匿名性、非人格化等特点。一个人进入城市以后，会遇到很多问题。社会学要研究关注这样一些问题。

核心的问题：城市如何支付市民权

移民的问题首先涉及到国家和城市政府层面的问题。我国目前国家层面首先有一个国民待遇的问题存在，其中最突出的一个是社会保障的问题，还有一个是义务教育问题。一般人们认为，社会保障的问题主要是城市与乡村之间的区别问题。实际上作为现代社会的一个基本要件，社会保障首先应该是国家的一个责任。同样，义务教育也是国家的责任，所谓义务教育应该是由国家财政支出的。我们国家农村一直被区别对待，1985年前农村教育还有一部分是由国家财政支出的，1985以后农村的所谓义务教育便由地方财政支付、甚至到后来不少地区实际上是由农民自己支付的，这是一个突出的问题。还有就是社会保障，社会保障在很多国家涉及到几个层面，一个是国家财政，还有一个是企业，原则上应该是以国家保障为主，就是国家基本保障，企业辅助性保障，此外还鼓励个人储蓄。但是我们现在农村人口的义务教育和社会保障这些所谓的国民待遇实际上处于空洞化的状态。

关于国民待遇，跟移民相关的还有迁移成本。在许多国家，包括我们国家历史上很多移民工程，是由国家承担一定的迁移成本的。比如说我们现在的工程移民，主要是国家来支付他们的迁移成本，从交通成本、在流入地的生产投入到生活重建等。有些国家在鼓励社会成员移民的时候，他们会有各种各样的支持，比如土地的提供呀、居住的支持等等。我们国家现在虽然将城市化视作为国家发展的战略性方向，但农村人口流往城市被定义为自发性流动、自发性迁移。国家不承担任何迁移成本。比如说流动成本，现在学生回家是半价，而农民工、还有其它的迁移人口他们全部是自费的，甚至到春节民工大还乡时铁路还会涨价，这是一个问题。

关于迁移成本，目前移民在城市的居住成本主要也由移民自己承担。城市政府对新移民基本上不提供居住条件。中国的城市没有公共土地、无主地等供外来者利用、占据，像南美、东南亚等国那样。这一方面造成移民居住成本的增大，另一方面当然也避免了城市周边地区贫民窟化现象的出现，像旧上海和如今的东南亚一些国家那样。与此同时我们的城市也不像一些发达国家，能为外来新移民特别是下层移民提供廉价的国营住宅。此外，对于大量“非人才”的新移民来说，他们也享受不到一般城市居民的住房福利（住房补贴、动迁补偿、购房贷款等）。目前我们城市里的新移民，除了一些企业会提供一些宿舍、建筑工地会有工棚等以外，基本上是他们自己承担居住成本——自己租房子住，或者就是购房。目前大量的外来劳务人员及其家属租住在城市的棚户简屋区或城乡结合部农民的房屋里，外来的自雇佣者或收入较低的年轻白领则主要租住在老公房住宅区里。对于有条件落实上海户口的新移民而言，现在事实上还存在一个强迫购房的现象：你不买房子就无法落实个人及家属的户口。

新移民的迁移成本，除了上述几个方面以外，还有从事经济活动的成本。迁移者到一个地方，想投资也好、经商也好，他们基本上得由自己投入。除了那些城市想要吸引的投资商，或者是国外回来创业的留学生，政府会为他们提供一些优惠待遇，其他一般的流动人员都是自己投资。还有像教育成本，包括义务教育还有这个公共教育、职业培训等等，这些成本也由他们自己承担。甚至城市的管理成本，一些城市也向外来人员征收，让他们自己承担。

这样一些问题，除了国民待遇以外，实际上已经涉及到了城市如何给新移民支付市民权的问题了。我们不能不注意到，除了国家层面上国民待遇空洞化的问题以外，对于新移民，城市政府存在着支付市民权不到位的问题。市民权的内容包括居住权，就如前面说到的给他们户籍、提供公益性住宅、廉价商品住房、住房补贴等等，此外有受教育权、平等就业权，以及享受城市社会福利、社会保障、社会服务的权利，政治权利包括选举权和被选举权，另外还有享受城市公共文化服务设施的权利等等。目前我国城市对于外来新移民普遍存在市民权不支付或支付不到位的问题。

关于城市与新移民的关系，目前广受关注的主要是制度性歧视的问题。所谓的歧视就是依据对象的群体属性实行区别对待的行动。现在城市普遍地对不同的外来人员以不同的政策来接纳或排斥。比如说投资商是城市欢迎的，另外就是人才。如果是国外回来的高精尖的技术人才，城市马上就给户口，而且给提供各种额外的优待。一般的人才，城市需要的话，也会给户口，或者先给居住权。这个户口、居住权附带有城

市居民的基本的福利待遇和社会保障，包括接受义务教育的权利。其它的人员，比如说廉价劳动力，虽然城市实际上也是需要的，但是现在城市就另眼相待，基本不支付任何市民权，在劳务市场也有种种限制，不少城市都对不同的行业、职业实行了规定，哪些是不可以给外来人员做的，哪些只能给本市户口的居民，这是一个。还有就是同工不同酬，同工不同保障等等。

关于制度性歧视，现在一些学者、公共知识分子讲得比较多的是道义层面上的批判，这非常需要。但是我们应该看到，在这些问题的背后，有非常复杂的综合因素在起作用。

首先，存在着一个城市竞争力和市民权成本的矛盾。由于农村地区国民待遇的空洞化，这无形中加大了城市市民权的成本（给外来新移民支付市民权意味着必须由流入地城市代替国家来支付社会保障、义务教育等的成本），开放市民权与增强城市竞争力事实上构成了一对矛盾。最近郑州市“户籍新政”的改革受挫，事实上反映了农民国民待遇空洞化与城市支付能力之间的突出矛盾。

另一个背景因素是我们的发展观。现在强调的是经济效益，城市发展现在是 GDP 主义，这跟公平原则有冲突。即使现在提“经济效益优先、兼顾社会公平原则”，但经济发展无疑是城市排序的主要依据、以及城市政府的主要政绩内容，城市缺乏开放市民权的内在驱动力。

还有一个因素是人力资本的竞争。城市现在搞“准入门槛”，这跟中国的人力资本状况密切相关，是这种状况的派生物。在全球化的背景下，现在各个发达国家都在搞人才竞争，发展中国家普遍遭遇到一个头脑流出的问题。在这种时候，城市就用市民权作筹码，“准入门槛”被用来吸引人才。与此同时，中国还是一个简单劳动力过剩的国家，城市发展虽然需要廉价劳力，但是中国廉价劳力供过于求，城市于是对下层移民实行市民权关闭，并用就业歧视等来限制廉价劳动力冲击城市的劳动力市场。此外，这个制度还有一个背景，涉及到中国社会的一个具体问题，就是 80 年代后期到 90 年代以来，城市在发展过程中，正好遭遇到城市产业结构的调整和经济体制转变过程中间的下岗问题。下岗职工还有征地农民，他们的失业、再就业是城市的大问题。城市在这种状况下为了要社会稳定，它必须保护自己的城市户口居民的职业岗位。

这些可以被认为是一些背景因素。但是现实中，我们又可以看到另外一种情形：虽然城市设置了种种门槛，要限制外来人员尤其是下层简单劳动力的进入，但是中国移民大潮还是蓬蓬勃勃，大量的

农村人口进入了城市。我们不难发现，城市虽然有排斥力，但同时也有吸纳的力量在起作用。

人们在讲到城市的时候，一般是把它视作为一个整体，与农村相对的一种整体性存在。但是实际上，城市内部它有不同的层面，在城市政府之外，有企业、另外还有基层社会、包括街道/居委会以及居民等等。城市政府对外来人员不支付市民权或者实行制度性歧视，但是它并不能真正限制外来人员的进入。恰恰相反，因为城市政府对外来人员的权益保障不到位，反过来使得城市另外一种吸纳机制发生作用。比如说，因为政府对企业使用农民工有限制，结果企业倒过来在制度外用各种办法、低成本地雇佣农民工，从中更多地获利，由此造成劳务市场政策不起效，而权益问题非常严重。

还有一个情况就是基层社会有很大的吸纳空间。现在城市对外来人员有很多限制，但街道/居委会（镇/村）可以自己操作，他们会用各种方法，像开发农贸市场等，为外来人员拓展从事经济活动的空间，同时也为自己谋利。与此同时，城市下层如棚户区居民和周边征地人员、农民，他们为外来人员提供住宅，自己成为特殊的房东阶层。在这个过程中，城市下层和外来下层人员之间实际上就形成了一种“利益链”。

也就是说，目前城市政府所采取的对外来人员的排斥性政策，一方面并不能真正阻止外来人员的进入，与此同时它实际造成了外来人员的“非市民化”、以及权益受侵害的无法避免。

亟需关注的几个问题

有关城市新移民的问题，目前人们较多关注的是农民工的生存状况、权益状况。但农民工问题的真正解决，有赖于农民国民待遇的落实、以及城市发展观的调整。如果农民的国民待遇问题不解决，一方面必然增大农村对农民的推出力，并实际导致农业的衰落。另一方面也加大了城市市民权的成本，而市民权成本与城市对外来人员的排斥力是成正比的。与此同时，城市发展应该确定新的评价标准，公平原则的体现、社会的综合发展情况等等，应被列入为城市发展的指标之中。

城市新移民的问题，还涉及到农民工以外的各种人的各种问题。如何帮助城市中各种新移民群体重建生活，这应该被视为城市本身的问题。在上海，像回迁老家的支边人员、知青群体及其子女的生活问题，外来年轻白领群体及其家属的生活/工作压力以及心理压力问题，还有新就业的外地大学毕业生群体的生存状况等等，都是需要城

市各级政府和各种社会群体加以关注的现实问题。

在目前情况下，有一些具体的问题，需要国家和各地城市政府尽快作出对应。

(1) 需要建立一个相对统一的国民保障体系。目前与户籍所在地、原工作所在地挂钩的社会保障制度（特别是养老、医疗保障制度），已经构成了社会成员的迁移障碍。城市中那些户籍地与实际居住地分离的居民，还有那些退休后移居他地的居民，都不得不承受地方间、城市间的社会保障藩篱所带来的不便、甚至利益损失。

(2) 目前城市的行政管理系统，将本市城市居民和外来人员分而治之，大量的新移民、特别是还没有落实户口的居住者被排斥在城市社会治理、社会服务的系统之外。这样的治理模式既不利于新移民对城市的认同和适应，也不利于城市综合治理。

(3) 如何逐步开放市民权，是现阶段城市迫切需要面对的一个大课题。中国各地的城市政府事实上是在采用国际间的移民政策来吸纳所谓的外来人员，国际上的投资移民、技术移民、婚姻移民等移民政策，现在实际正被各地城市所移用。但一国之内而移用国际间的规则，这涉及到了公平原则和公民权的问题，还有一个实际功能变异的问题。无论是出于对下层新移民发展机会的考虑，还是出于对城市整体可持续发展能力的考虑，城市都应该尽快开放市民权、将外来定居人员吸入到城市社会中来。

(4) 城市在行政管理系统以外，迫切需要建立非营利、非政府的社会支持网络。新移民在进入一个城市后，从物质生活到社会生活、精神生活，都有一个艰难的重建过程。在这个过程中他们会面临各种各样的生活压力和心理危机。目前这些问题主要由新移民自己去面对，他们可利用的社会资源也主要只有同乡、同学、同事等关系。城市社会应该组织起相应的社会力量，为这些新移民提供必要的社会支持。

(作者为华东师范大学现代城市社会研究中心主任)

本期责任编辑：黄勇

华东师范大学现代城市社会研究中心

邮编：200062

印数：500份

上海市中山北路3663号田家炳教育书院428

电话/传真：62232933

E-mail:ecnu_urban@hotmail.com