

## “积极稳妥推进城镇化，促进社会融合”笔谈

宁越敏 文军 吴瑞君 李志刚 李健 查志强 陈映芳

【编者按】近 30 多年，中国快速城镇化推动了大量农民从乡村向城镇迁移，这些农民进城后如何融入城市社会已引起广泛的关注。虽然社会融合包括不同层面，但导致城乡二元结构的现有户籍制度是影响进城农民融入城市社会的重要因素。为此，我们发表一组笔谈，侧重讨论针对进城农民的政策融合。我们认为，应以新型城镇化为指导思想促进社会融合，户籍制度改革根本目的是实现国民的基本公共服务均等化。由于地方实施政策融合过程中存在诸多难题，需要相应的行政管理体制机制的创新，而国家—社会关系的讨论可以引发我们对社会融合更多的思考。

### 宁越敏（华东师范大学中国现代城市研究中心）

改革开放 30 多年来，中国经济得到快速发展，其 GDP 总量在世界上的排名由 1978 年的第 10 位跃居到 2010 年的第 2 位。经济的高速度增长带来了快速城镇化，其人口城镇化水平从 1978 年的 17.9% 增长到 2011 年的 51.3%，年均增加超过 1 个百分点，速度之快、规模之大举世罕见。

中国的快速城镇化主要表现在大量农民进入城市，由此形成大规模的农民工群体。国家统计局的数据显示全国农民工总数达 2.6 亿。但由于户籍制度的存在，农民工不能享受完善的城市公共服务，同时还面临社保缺失、子女教育和就医困难、工资拖欠、劳动条件和居住条件较差等问题，由此形成了典型的半城镇化现象。

在中国城镇化水平超过 50% 之后，预计未来城镇化速度相对前期将逐步减缓，而优化提升发展质量成为新时期城镇化的重点。2013 年中央一号文件明确提出“把推进人口城镇化特别是农民工在城镇落户作为城镇化的重要任务”。

我们认为，促进社会融合应以新型城镇化为指导思想。城镇化是人类社会发展进步的重要标志，新型城镇化战略作为新时期的焦点和热点，在促进社会融合方面具有重要的指导意义。新型城镇化强调以人为本，以促进人的发展为根本目的，倡导社会的公平与和谐，使所有人都能共享城镇化的成果。促进社会融合，需要加快推进新型城镇化，城乡统筹，凸显人文关怀，包容性发展，从政策上对流动人口的包容与接纳逐步向个体层面的文化融合转变。

促进社会融合的重点在于户籍制度改革。户籍制度作为中国所独有的问题，将居民划分

为“城里人”和“乡下人”, 是城乡二元分割的最根本原因; 在传统城乡二元结构还未消除的情况下, 城市二元结构开始显现。户籍制度是影响社会融合的重要制度障碍, 逐步消除户籍制度将是保障全体人民公平享受发展成果的重要前提。因此, 要加快推进户籍制度改革, 逐步放宽农民进城的落户条件, 使在城镇有稳定就业和居住的农民工有序转变为城镇居民。

户籍制度改革根本目的是实现国民的基本公共服务均等化。因此, 要采用多途径解决流动人口的社会保障问题。在跨市、跨省流动人口方面, 由于行政区经济以及区域发展差异的影响, 仅由地方政府就地解决跨地区流动人口的各种问题难度较大, 需要中央政府统筹协调, 建立国民基本社会保障制度。例如, 在医疗保障方面, 应当建立符合中国国情的基本医疗保障体系, 使该项公共服务能够逐步覆盖全体国民。同时需要建立全国联网的社保国民账户, 使参与社保的农民工可跨省享受社保权利, 在社保跨省转移时, 企业为职工缴纳的部分应随之转移。在教育方面, 中央政府历来对中西部经济欠发达地区进行财政转移支付, 当大量中西部农村人口进入沿海地区, 其子女在沿海地区就学有困难时, 涉及教育的财政转移支付的对象和方法应有所转变和创新。

促进社会融合还需城乡统筹, 关注农村发展。农村的不发达是导致大量外来人口流入城市的重要根源, 是城市外来人口社会融合问题的重要诱因, 因此解决农村发展问题是解决城市社会融合问题的重要途径。加快农村经济发展, 需要推进城乡统筹, “三化”协调发展, 加快农业现代化进程, 提高农民收入, 切实改善农民生活, 同时在推进农民市民化过程中, 应当尊重农民意愿, 采取切实措施防止农民被城镇化。

## 文 军 (华东师范大学社会发展学院)

长期以来, 以户籍管理为核心的我国城乡分治制度人为地把城乡人口划分为彼此分割且很难逾越的“农民”和“市民”两大社会群体, 其不仅在空间地域上把农民禁锢于乡土之中, 而且在社会基本权益也存在着明显的不平等待遇。即使是那些移居城市多年, 已经有固定的住所和稳定的收入来源的农民, 仍然被排斥在城市管理体制之外, 享受不到市民应有的福利保障待遇, 使其与生活在同一空间, 工作在同一单位的城市市民存在着身份与地位的巨大差别, 以至于无法融入到城市主流社会之中, 这不能不说是制度设置给农民工群体所带来的严重影响。具体来说, 这些影响带来的社会后果主要表现在以下四个方面: 第一, 在社会身份方面, 表现为“农民”与“市民”的差别; 第二, 在资源配置方面, 表现为“农村”与“城市”的差别; 第三, 在地缘认同方面, 表现为“外地人”与“本地人”的差别; 第四, 在制度设置方面, 表现为“体制外”与“体制内”的差别。尤其在制度设置方面, 由于没有给农

民工融入城市社会的空间与机会，城市社会也就没有把他们当作自己的成员对待，从观念到行为，从制度设置到具体操作，都把农民工当作外来人口或流动人口看待，总觉得他们不会也不应该长期在城市社会生存下去，从而对它们构成了一系列的社会排斥，在这种集体排斥的制度设置中，这些城市农民工无疑会强化自己对城市社会的不满情绪，最终导致无论在观念还是行为上都与城市社会存在着严重的分歧，结果使得城乡之间、城市内部之中出现一个双重“二元性”的矛盾。

因此，从社会结构来看，今天的中国实际上存在着一个双重的“二元结构”，一个是城市内部的二元结构（外来务工人员与城市本地居民），另一个是农村内部的二元结构（长期外出打工的农民与留居本地的农村），在城乡之间，实际上存在了一个庞大的流动的农民工群体，这个超过 2.4 亿人口的农民工群体构成了一个新的“第三元”群体，从而在整体上改变着中国的社会结构状况。在这种背景下，思考如何促进不同群体之间的社会融合问题就显得特别重要而紧迫。

新世纪以来，面对不断物质化和技术化的城镇化发展趋势，中国政府适时地提出了“新型城镇化”的理念，并很快成为各级政府部门和学术界讨论的热点议题。在 2013 年全国人大第十二届一次会议上，新当选的李克强总理在回答记者提问时特别强调，“新型城镇化”说到底是以人为核心的城镇化。而要体现城镇化过程中“人”的核心地位，就必须把农业转移人口的市民化及其社会融合问题摆到城镇化各项建设的重中之重来考虑。当前，中国的城镇化过于追求资金投入、土地建筑、道路交通、绿地面积、景观效果等“物质和技术”层面的内容，而对城镇化中诸多体现人文素养的“人”自身的内容重视不够。从某种意义上讲，当今中国的城镇化在很大程度上是在 GDP 考核引导下的“物”的城镇化，把物质和技术层面的城镇化发挥到了极致。尤其是进入 21 世纪以来，伴随着快速的城镇化进程，发生在各地的旧城改造、郊区用地扩张、土地功能置换、重大工程建设等一系列城镇化建设几乎成为了城市发展的主旋律，由此而引发的城市动拆迁纠纷和农业人口的安置矛盾不断上升。正是这种片面强调“物”的城镇化战略之下的城市化建设导致了一定程度的无序状态。

因此，面对“物”的城镇化所带来的日益严峻的挑战，我们必须重建城镇化的社会意义，以促进社会融合为目标，走新型城镇化的战略之路。因为城镇化的根本目的是在为人类生活创造更美好、更有效的生存环境，使得城乡之间、不同人群之间更加融合。

在城镇化建设中，“人”始终是最为关键也是最为重要的因素。没有人口的集聚，就没有城市的构成，城镇化战略的出发点和落脚点都应该体现在作为主体的“人”身上，因为人不仅是城市的设计者和建设者，更是城市的欣赏者和享有者。

只有城市社会更加和谐、融洽了, 生活在城市中的人的生活更加美好了, 才能最终体现人类社会城镇化的功能与意义。从这个意义上来说, 城镇化的过程实际上也是人类完善自我的过程, 是一种“人化”的过程, 也是一种社会融合的过程, 这种以人为本的社会融合可以通过城镇化过程中的经济整合、行为适应、文化接纳、身份认同等渠道来予以实现, 从而达到人与城市社会的共生发展。

## 吴瑞君 (华东师范大学中国现代城市研究中心)

农民工的城市融合大体分为三个过程, 一是流动到城市就业, 二是在城市实现定居, 三是角色转型和社会融合。现阶段农民工虽然可以在城市中实现稳定就业和稳定居住, 但公共服务的差别化待遇依然是影响进城农民工角色转型和城市融合的重要体制性因素。为此, 需要基于公共服务均等化视角, 深入探讨大城市“控量”(即人口合理调控)与“促融”(即促进农民工城市融合)的内在联系。

农民工的城市融合过程, 实际上是作为主体的农民工和作为客体的社会环境双向互动的过程。公共服务均等化对农民工城市融合主体和客观的影响有所不同。一方面, 从农民工主体考察, 城市公共服务是否覆盖常住人口, 或者说在多大程度上覆盖外来农民工群体, 影响农民工的角色转型。推进基本公共服务均等化, 无疑可以增加其对城市的认同感, 促进其城市融合。但另一方面, 在城市公共服务资源供给长期短缺的客观背景下, 基本公共服务均等化进程的推进, 容易滋生本地居民尤其是对公共服务依赖性较强的居民群体的不满情绪, 甚至会因此产生社会排斥。依据推—拉理论, 我国实现基本公共服务均等化之后, 引发乡城人口迁移的推力与拉力, 已经从以前单纯的经济因素转为经济和社会因素并存。对城市的高收入预期依然是乡城迁移的重要推力与拉力, 而城乡公共服务尤其是教育、医疗卫生等优质资源配置的差异, 成为新的迁移动因。在上述两股推力和拉力的共同作用下, 中西部农村人口大量向东南沿海发达地区的大城市导入, 大城市人口膨胀, 加速交通拥挤、环境恶化、资源超载等大城市病的形成。

由此也引发了大城市“控量”与“促融”的难题。从宏观层面看, 一方面要促进农民工的城市融合, 城市地方政府必须加快推进基本公共服务均等化进程, 促进其稳定居住和稳定就业; 但另一方面, 公共服务做得越好, 对外来人口的吸引力越大, 会引发所谓的“洼地”效应; 还会造成外来人口与本地户籍人口资源均衡分配的难题。从微观层面看, 由于事实上享受市民化待遇的不均, 同时存在经济地位、文化习俗等差异, 农民工的城市融合也存在许

多障碍性因素。

笔者认为，“促融”与“控量”的责任主体是政府，但是，进城农民工融合城市的程度除了受制于城市接纳能力和制度环境等因素外，也取决于进城农民自身的融合能力等主观因素。农民工不同人群融合城市程度客观上存在着差异，这种差异发生于同样的制度环境，主要取决于主观因素。政府在促进农民工融合城市社区方面的主要责任，是着力消除农民工融合城市的制度障碍，使农民工融合城市真正成为顺应城市化、市民化、社会化发展规律的过程。或可说：“消除障碍靠政府，是否融合靠自己”。换言之，大城市人口合理调控应该以“来者不拒，适者生存”为基本原则。同时，在我国地区差异和城乡差异客观存在的现实下，大城市公共服务资源难以做到无限供给，城市地方政府必须平衡本地居民与外来人口的公共资源分配关系，在有限资源用于均等化服务还是有所差别间作出选择。事实上，北京、上海、广州等大城市已经推出的外来人口居住证、公租房和积分制办法，都是区分不同情况有条件享受差别化市民待遇的政策措施。均等化不等于无差别，合理的差别化待遇不等于不公平。在当前，在努力实现权利公平、机会公平和规则公平的基础上，提供一个稳定、统一、公开、可预期的制度环境，让进城农民工知道在什么时间符合什么条件即可获得哪些公共服务，从而对在城市发展具有明确的预期，无疑是促进其城市融合的重要举措。

综上，在推进新型城镇化过程中，大城市“促融”与“控量”相辅相成而又不无相悖之处。显然，不能因为需要“控量”而不着力“促融”，也不能只顾“促融”而不“控量”。“控量”决不能搞成社会排斥，“促融”也不能搞成无限吸纳。必须审时度势、统筹兼顾，努力把握好二者的平衡点。

### 李志刚（中山大学地理科学与规划学院）

进入新世纪，对农民工、流动人口或外来人口的新称呼如“新昆明人”、“新杭州人”、“新广州人”、“新上海人”等在各地出现，一个新移民体制正在成型。如何评价这些做法？这些政策或措施是否奏效？等等，这些问题，均亟待回答。在此以广东省东莞市为例，做一些分析。

对于东莞地方政府而言，新移民或者新莞人无疑是一把双刃剑。一方面，东莞“三来一补、两头在外”的社会经济发展模式需要留住新莞人，需要他们在人才、产业和消费方面做贡献；另一方面，地方政府不得不考虑人的城镇化的成本，其巨额城镇化支出是地方政府难以应付的。我们认为，新莞人体制同时存在同化和异化两类机制：社保、入户制（积分入学、

积分入户) 组成同化机制; 新莞人管理局、“新型社区”、新莞人聚居区组成异化机制。

第一, 同化机制方面。(1) 在社保方面, 新莞人与本地居民已经具有同样的保险待遇。新莞人在养老、事业、工商、生育和医疗等方面的社会保险制度与本地户籍居民已经基本持平。这一鼓励新莞人参保的政策无疑是有成本的。例如, 2011 年东莞财政补贴新莞人医保费 1.3 亿。(2) 积分入户是拥有东莞户口的主要渠道, 其他还有被评为市级优秀“新莞人”。东莞自 2010 年开始实施积分入户政策。获得积分入户资格的主要是三类新莞人: 具有专业技术人员(职称、教育水平)、奖励获得人员(如驻莞部队一等功)或有投资能力者(如累计投资 300 万以上的)。教育程度是入户的重要门槛。大多数农民工都“卡”在了“文化程度”这项指标上。积分入户设置了较高的学历、技能门槛, 导致有机会入户的只占少数。2012 年东莞全市积分入户申请人数仅为 3031 人, 最终成功入户数仅为 1547 人。实际上, 多数积分入户的申请者是为了解决子女教育问题, 即为了能享受公办学校学位而申请入户。如果不入户, 对于新莞人而言, 申请积分入学也是十分困难的, 东莞市发布《2013 年东莞市义务教育阶段新莞人子女积分制入学积分方案》中, 影响新莞人子女积分入学的两项主要指标是父母的学历、职称的高低: 只有初中及以上学历的父母才有积分, 高学历者最高可积 100 分; 而无学历、无职称者则只能拿零分, 仅此一项最高可拉开积分差距 100 分。将新莞人入读义务教育公办学校与父母的学历和职称挂钩, 人为地对随迁子女的入学权利进行差别化分割。而在地方镇街看来, 新莞人子女享有公办学校学位, 镇街投入高昂: 如常平镇 55% 的公办学位是新莞人子女, 每人每年要投入 8 千多元; 如果东莞每年有一万多名新莞人入户, 则政府支出须每年增加 1 亿元, 这些支出大部分都要由各镇街政府来负责。由于牵涉到基层的利益问题, 新莞人入户后所享的市民化待遇自然大打折扣。

第二、异化机制。(1) 2008 年东莞在全国率先成立了东莞市新莞人服务管理局, 用以服务和管理新莞人群体。以市一级新莞人局为主体, 各镇街、村(社区)相应建立服务管理中心或服务站, 形成了一整套管理新莞人群体的新体制, 实际上把新莞人凸显为一个差异化的管理对象。(2) 东莞设立了“新型社区”用以承接入户新莞人群体。所谓新型社区, 其实就是一个“虚拟社区”, 社区居民没有实际的地址, 各镇街要求申请人将户口落在新型社区。作为一种人户分离的社区存在, 新型社区没有实际的居住地址, 只能通过联系电话来维系社区的管理; 而且, 新型社区没有实体性的资源, 维系社区公共服务运营的资金将缺乏自生机制, 对财政的依赖会很强, 在实施管理和提供服务方面更无从谈起。(3) 东莞还设立了新莞人综合服务小区建设, 这些小区多建在厂房企业集中的地区, 通过视频监控、封闭半封闭等手段加强管理, 强化本地居民与新莞人的居住空间隔离, 在物质上弱化了不同群体的互动和

联系，实际并不利用新莞人的城市融入。

可见，一方面新莞人体制为地方筛选人才；一方面则强化隔离的社会空间地位。目前各地新移民社会管理体制在一定程度上继续维持和再生产了原有制度化、空间化的建基户口的社会等级体系。由于城镇化成本和地方财政压力等问题（饱受冲击的出口经济、日益吃紧的镇村财政），这一体系的存在将是一个长期的历史过程，而新移民的城市融入需要时间和时机。但是新移民地方融合的根本不仅在于文化符号的改进（如从“农民工”到“新莞人”），更在于户口所附带的各类社会福利供给的公平与融合，这是新移民所关注的重点，也是真正的城镇化的内涵，即人的城镇化。

### 李 健（上海社会科学院城市与人口发展研究所）

2000年以来，伴随城市经济、城市建设的发展以及城市大事件（世博会）的举办，上海外来人口从2000年的387万人迅猛增长到2010年的近900万人。这些外来人口高度集中于郊区，特别是城乡结合部。外来人口在郊区高度集聚，推动了上海郊区城镇化的发展，但郊区公共服务产品供给能力有限，造成教育、医疗、治安、流动人口管理、公共安全、社区管理等诸多问题，社会矛盾呈高发态势，给城市管理者带来前所未有的挑战。

2013年初作者参与了上海松江区九亭镇外来人口的调研。从2000年到2010年的十年内，九亭镇常住人口由2万多增到目前登记常住人口27.8万人（其中户籍人口仅6.7万人）。人口的快速流入直接导致城市服务配套投资建设难以跟上，人口规模与城市公共服务供给显著不匹配，造成很多社会问题。第一是教育与医疗问题。由于社会公共服务投入不足，相比常住人口规模，正规幼儿园、医院和诊所的数量偏少，巨大的社会需求使得地方政府只能默许非正规市场的存在。比如正规幼儿园入园人数和非正规幼儿园入园人数的比例为12:38，非正规诊所也较多，这样的现状存在巨大的社会风险。第二是交通问题。由于政府提供公共交通服务能力有限，九亭镇每万人社区巴士的拥有量仅为城市公交配套标准的三分之一。第三是现行行政管理体制难以承担城市化的服务与管理职能。九亭镇虽管辖面积与人口规模远超中心城区的街道，但行政管理体制仍实行郊区农村体制，编制、办公设施等严重不足，难以对各类事务实行有效管理。

推进社会融合发展是新型城镇化建设的重要内涵，就上海城乡结合部地区目前的情况而言，公共服务资源的不足已经引发诸多社会问题，形成本地人口与外来人口、城市居民与农村居民等不同层面的社会割裂。因此，扩大城乡结合部地区的公共服务产品的供给，化解社

会矛盾, 推动社会融合, 应该成为政府工作的重要任务。但公共服务产品供给绝对不能简单归纳为投资和土地的问题, 现有矛盾的形成很多要归咎于体制机制层面的障碍: 一是郊区三级政府的体制, 导致很多公共设施投资难以从区级乃至市级层面统筹建设, 只能靠镇财政的力量投资, 造成镇财政压力太大。二是管理权限与责任不匹配, 教育、卫生、交通、工商及文化执法等公共资源的配置、审批、执法等权限下沉不够, 具体管理责任在镇, 权责不一致, 难以有效管理。三是目前编制配备依据是户籍人口, 与实有的人口不匹配, 难以应付诸多问题。因此, 推进管理体制创新才是扩大公共服务产品供给的最终解决手段。

首先要强化从市级层面统筹协调解决。主要是行政管理体制和机制等问题需要从市级层面统筹解决, 涉及多个职能部门的问题同样需要从市级层面统筹, 教育卫生资源更需要从市级层面或区级层面统筹。当前工作重点有三: 一是教育医疗问题。包括教育、医疗、交通、工商等问题仅依靠区、镇财力难以持续提升公共服务, 必须从全市层面统筹解决, 探索全市教育医疗资源统筹管理的新机制; 二是交通问题, 要把公交线路延伸到郊区, 探索将镇社区巴士纳入市级公交管理体系的新机制; 三是警力问题, 城乡结合部地区治安复杂, 应该按照城市的标准提高警力配置。其次是创新特大镇行政管理体制。一是机构设置要根据城市管理的需要作出相应调整; 二是从区级层面下放部分城市管理权限, 管理力量下沉; 提升镇域内条块之间管理力量的综合机制协调, 提高行政管理效率; 再次是镇社区管理体制创新。加快村改居社区向城市社区的转化, 探索新组织管理和运行机制, 推进城中村改造; 加强社区工作队伍的建设, 重点加强居委会工作人员配置, 根据实际情况推行科学合理的工作机制。

## 查志强 (浙江省社会科学院经济研究所)

城市外来人口的社会融合, 作为中国加强和创新社会管理的关键问题, 已成为理论界的关注重点。其中, 农民工特别是新生代农民工的市民化成为探讨的热点和难点, 而基于户籍制度改革实现社会融合则成为大多研究成果的政策指向。

东部沿海城市作为重要的外来人口流入地, 实际工作部门围绕城乡统筹、基本公共服务均等化导向, 已投入大量的财力物力促进外来人口的社会融合。但面对持续涌入的外来人口浪潮, 城市自身福利性人口增加以及红利人口下降的客观现实, 使得本地人口与外来人口之间围绕公共资源配置的矛盾日益突出, 地方政府越来越感到难于全面解决外来人口的社会融合问题。为此, 应当转变传统的研究思路及工作范式, 突出产业升级, 通过市场化机制引导外来人口的合理流动, 促进社会融合。



浙江是外来人口流入的重要省份，六普数据显示出浙江外来人口的发展特征：一是省外人口的快速流入已成为浙江人口大幅增长的主要原因。2010年浙江常住人口5442.69万人，较2000年增加了765.71万人，增长16.37%；其中省外流入人口1182.40万人，占全部常住人口的21.72%，每5个常住人口中就有1人来自省外。与此同时，十年间全省户籍人口仅增加246.7万人，仅为省外流入人口的20.9%。二是外来人口的子女教育和养老问题凸显。与2000年相比，省外流入人口的年龄结构出现两个方面的显著变化：一方面是少年儿童人口逐步增多，2010年全省0-14岁的省外人口为112.8万人，是2000年19.6万人的5.8倍，比全部省外人口的增幅高250.2个百分点，占全部省外人口的比重达到9.5%，比2000年的5.3%提高4.2个百分点；另一方面中高年龄组劳动力快速增加，人口年龄结构逐步老化，2010年35-59岁的省外流入人口为421.8万人，占35.7%，比2000年提高20.7个百分点，进而推动省外流入人口的年龄中位数提高到28.9岁，比2000年提高3.3岁。三是外来人口受教育程度低于流出省外人口的水平。2010年，具有大专及以上学历和高中学历的省外流入人口为45.3万人和117.7万人，占4.0%和10.4%，分别比2000年提高2.7和3.3个百分点。但与全国平均水平相比，每十万人中具有大专及以上学历和高中学历的人口分别比全国的8930人和14032人低5101人和4080人。同时，与流出省外人口相比，省外流入人口的平均受教育年限低了1.0年，其中，高中及以上文化程度比重低了15.6个百分点，流入人口的受教育程度明显低于流出省外人口。浙江省在校小学生和初中生中，来自省外的学生分别占17.2%和9.3%，其中，宁波市、嘉兴市在校小学生中省外生源的学生分别达到28.1%和26.5%，每4个小学生中就有超过1人来自省外。

应该指出的是，外来务工者在浙江由资源小省转变为经济大省进程中做出了重要贡献。但是也毋庸讳言，在当前人口流动仍然以就业为主因的情况下，区域经济发展模式、产业层次等决定了当地的企业用工需求结构，进而影响外来人口的总量和结构。而包括外来人口在内的人口结构，尤其是人口素质水平又反过来制约着经济发展方式的转变。一是粗放式的发展形成了对低成本劳动力的依赖性需求，进而吸引外来人口的大量流入。2010年，浙江省二产的单位GDP所需劳动力为0.13人/万元，列全国第28位，仅高于广西、贵州和安徽，形成对外来劳动力的旺盛需求。低层次的产业结构所需求的劳动力主要是年轻、熟练的普通操作工人和服务人员，而对技能和学历的要求却较低，从而使得流入浙江的外来人口文化素质提高缓慢。二是低层次岗位需求和自身低文化素质的双重制约，使得外来人口被锁定在低端职业，难以形成良性的向上流动机制，具有明显的从业惯性，难以形成良性的向上流动机制。

外来人口的快速流入，既为浙江的经济发展做出了积极的贡献，也对人口、资源环境的

可持续发展带来较大压力。因此, 既要营造良好的创业就业环境, 吸引并留住优质外来劳动力资源, 更要认真研究对待外来人口的快速增长, 促进城市外来人口社会融合的政策举措。考虑到今后一段时期浙江常住人口的增长仍然以外来人口为主的基本趋势, 亟需建立起利用产业引导和就业调控并行的人口规模调控机制。以发展生产性服务业为突破口, 促进现代服务业发展, 进而推进二、三产业融合联动发展, 提高三次产业的科技含量和对劳动力的需求层次, 减少对低层次劳动力的需求; 以高新技术改造传统优势产业, 降低对普通劳动力的过度依赖; 同时加强外来人口职业技能培训, 切实提升外来人口素质。

### 陈映芳 (上海交通大学国际与公共事务学院)

近几年来, 我的研究题目之一, 是从中国的经验来看城市发展与国家—社会关系演变的关系。与当下许多社会科学的实证研究一样, 我遇到的困惑、质疑主要来自两个方面, 一个是西方理论范式在本土的适用性问题, 另一个是对现实的判断。

国家—社会关系的理论范式这些年被许多学者引用于对转型社会的研究, 包括前社会主义国家、威权国家的民主转型, 以及发展中国家的经济/社会转型等。而中国学者从“市场经济开放必然带来社会发育”这样的预期, 到关注国家—社会关系的种种问题, 与其说是理论先行, 倒不如说是基于对现实问题的解释需要所作出的反应。这一点, 笔者曾在对不同阶层利益表达渠道/机制的研究过程中有所体验。

问题是, 既有的国家—社会理论被认为隐含着一些既定的立场和方法论前提, 如国家与社会的对立性以及二元论倾向等等, 它适合中国的社会实情吗? 对于本土经验与理论范式的关系问题, 笔者曾在不同场合合作过一些回应, 并以专文作了讨论。而随着研究的展开, 笔者还意识到, 社会学者如何把握国家—社会关系问题, 其实还涉及到了“社会学的国家论”究为何物的问题。在知识系谱中, 社会学的国家论通常被置于自然法的国家论的对立面。自然法的国家论从政治哲学的角度, 关注国家的应然的属性, 而社会学的国家论关注国家实际是什么。在这样的对照中, 社会学的国家研究往往被认为是保守主义的、功能指向的。

但是, 作为思想资源、学术资源, 社会学的国家论被今天的新马克思主义者和新韦伯主义者一再激活, 这本身说明了它的丰富性和生命力。(1) 社会学的国家论具有现实政治指向, 它关注现实政治 (而非政治哲学、自然法国家)。(2) 社会学的国家 (state) 概念, 侧重关注国家作为政治权力系统的一面, 它的属性、功能、机制, 有助于学者围绕国家展开政治的、制度的、权力合法性等问题的研究。政治现代化作为现代化的核心问题得以在方法论层面确

立。(3)在对现代化理论的反思中,国家(state)在没有西方市民社会传统的国家的“现实的(实际的)现代化”过程中所扮演的特殊的、关键的重要角色,越来越成为研究者所关心的问题,这恰恰是社会学者面对本土现实性需要作出的回应。(4)社会学的国家论与自然法国家论的关系,并不如一些论者所归纳的那样,是相对立的。韦伯社会学国家论的展开,蕴含着对于市民团体自治意愿的正当性的肯定,社会学者以市民社会传统为参照展开国家研究、国家—社会关系研究,亦可以被视为对自然法国家论作出的某些呼应。而韦伯政治社会学中有关国家合法性、强制性、暴力手段独占等性质的分析,它们在今天国家研究中的运用实在不是“保守”或“激进”所能区分界定的。

另一方面,笔者在学术实践中也意识到,人们对于现实的国家—社会关系的判断差异,不仅源于政治哲学、意识形态层面的分歧,也涉及到对经验的了解,以及对理论工具的把握程度。当我们基于对市民行动的调查,强调法律和政治制度正在限制社会成长的时候,另一些学者却基于对社会主义工业城市衰落、大型国企转型艰难等的经验调查,强调国家应该重新介入。也有同样从事业主维权行动研究的学者,以市民往往不相信司法程序而更愿意找政府解决问题这样的经验事实,作出了市民需要“国家”、需要“政府”这样的论断。此外也有年轻学者在对经济适用房的研究中,发现部分市民对于购买经济适用房与政府共享产权这一点,非但不排斥,反而非常认同……在我看来,学者们研究结论所呈现的各种分歧,不是证明了哪一种理论范式才适用、哪一种观点才正确,而恰恰是社会科学研究者们面对如此丰富、复杂的社会现实,必需去投入的学术实践。任何理论都有其特定的价值和局限,每个社会都蕴含着普遍性和特殊性。正是通过上述这些不同学者的研究,我们才可能逐步认识到,我们正面对着“国家权力”、“国家能力”、“国家责任”、以及“国家认同”等不同的问题及其复杂关系,每一个面向及问题都需要深入细致的探讨。“国家”存在于与社会的关系中,存在于人们的价值观念中,它也是城市社会研究者必须持续面对的一个课题、一个基本的分析维度。

## 致谢

本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“预防和治理‘城市病’研究”(11JZD028)成果。