

## 双重转型、均等化改革与农民工地位提升

张展新\*

---

**内容提要** 在户籍制度改革进展有限的背景下，劳动就业和社会保险方面的均等化改革是否有利于提升农民工的经济社会地位？强调户籍制度决定性的学者倾向于否定其他改革的作用。但是，如果劳动就业和社会保障改革具有去户籍身份、重新定义制度规则的性质，那么有可能促进不同劳动就业群体间的平等。本文基于这个出发点，全面系统考察均等化改革。首先，将20世纪90年代后期以来的经济社会改革概括为走向市场经济和社会政策的“双转型”；其次，考察了劳动就业市场化和社会保险包容性改革，发现农民工已经获得了与其他劳动者平等的劳动就业和就业关联社会保险待遇；最后，论证了法律将促进实际平等，并推断农民工与城市本地劳动者参与社会保险的差距将不断缩小。

**关键词** 农民工 就业市场化 社会保险包容 均等化改革

---

### 一 引言

1978年以前，中国社会的一个重要特点是严格限制农村人口向城市流动，形成了特殊形态的城乡不平等和阶层结构。20世纪50年代到60年代，随着户籍制度、劳动就业制度、城市粮油供应制度等相继建立、完善，一个城乡分割的体制被人为制造出来。这是一堵“看不见的墙”（Chan, 1994），把农村人口与他们的后代严格限制在农村和农业。农民和市民的户籍身份和地位不同，城市人口单独享有相对优厚的城市就业、收入、福利等由国家保障和分配的机会和待遇（Cheng & Selden, 1994）。因此，在改革开放前的中国，不仅有着一般意义的、发展中国家普遍存在的城乡不平等，而且由于壁垒森严的城乡分割，农村人口没有通往城市社会的渠道。这样，城乡不平等

---

\* 张展新，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：zhangzx@cass.org.cn。

被固化和强化，农民成为一个地位低下的社会阶层。

自20世纪80年代起，随着市场化改革的扩展和深化，阻碍人口和劳动力流动的各种限制被不断突破，农村人口向城市流动的势头愈演愈烈。对此，学术界最初主要关注地理上的人口跨乡城流动，但很快聚焦于这种流动的社会意义。农村人口，这个过去无缘于城市、为贫穷所困扰的社会阶层，是否由于进城务工而摆脱制度性的分割与排斥，步入向上流动之路，缩小甚至消除与城市居民的权益差别？在20世纪90年代，对这类问题的研讨引发了农民工研究的热潮。从那时到21世纪初期，这一领域学术文献的基调偏于悲观。一些研究显示，进城农民工不能获得与城市居民平等的就业、社会保障待遇和公共服务。一项国际比较研究发现，没有城市户口的中国农民工与没有客居国公民权的德国、日本外籍劳工的不利处境非常相似（Solinger, 1999a）。对此，当时比较流行的解读是：以户籍制度为基础的城乡分割体制在城市内部得到再生产或复制，农民工成为城市中的“二等公民”（李强，2004），城市社会成为新的“二元社会”（陈映芳，2005）。

在过去的十余年间，有关农民工的改革实践呈现不同的态势。一方面，户籍制度改革尚未取得非常明显的实质性进展。2001年，中央政府的户籍管理部门提出，以整合城市劳动力市场为导向，深化户籍制度改革，但这一改革设想实际上没有得到实施（Wang, 2010）。2012年2月，国务院要求“积极稳妥推进户籍制度改革”。国务院于2014年7月出台《关于进一步推进户籍改革的意见》，提出建立城乡统一的户口登记制度和常住地居住证制度，但是户口迁移政策调整的重点是建制镇、小城市和中等城市，大城市和特大城市还是需要一定的落户限制。这表明，直接与农民工相关的户口制度在一定时期内将继续存在并发挥作用。

另一方面，2003年以来，中央政府实施了一些直接或间接影响农民工权益的重大改革措施。最初是一些有关农民工的政策调整设想，到2006年，形成了一整套农民工新政策，宗旨是实现“城乡平等就业”。随后，促进农民工公共服务均等的改革从政策向立法扩展。2007年6月颁布的《劳动合同法》定义了包括农民工在内的所有劳动者的平等劳动机会。2010年10月，《社会保险法》获得通过。最近，城乡居民养老保险合并实施，农民工参保有了更大的选择和转移空间。这类改革举措具有明显的促进劳动就业和相关社会保障均等的属性。

在户籍制度改革进展缓慢的背景下，不断推进的就业和保障均等化改革能否有效提升农民工的经济社会地位，缩小他们与其他劳动群体间的不平等？对此问题，有两种近乎对立的观点。那些强调户籍制度重要性的学者倾向于否定其他改革的意义。例

如，有研究认为，有关农民工待遇福利的改革作用并不明显，在农民工地位方面，户籍制度依然发挥着支配作用（Chan & Buckingham, 2008）。与之相反，有研究论证，在21世纪，包容性的社会政策改革大大削弱了针对农民工的制度性歧视，促进了公共服务的均等；因此，户籍制度的意义随之下降（Zhang, 2014）。这意味着，户籍制度改革并非是本源的、决定性的。

上述聚焦于农民工命运的争论呼唤着均等化改革的理论建构和经验研究。对于户籍制度及其改革，过去的研究较多；而关于劳动就业和相关保障的改革，现有研究并没有提供多少现成的知识。社会政策的启动和发展无疑是促进待遇均等的重要因素，但不应当是全部。在中国，1980年代的改革主线是市场化；直到1990年代后期，才有了以社会保障为主要标志的社会政策。从那时到现在，市场化导向的经济改革并没有终结，而是继续深化。因此，当代中国处在向市场经济和社会政策的两个转型之中。对这一双重转型进行理论概括，是分析就业和保障均等改革的进程、特点和成效的前提。本文在借鉴西方国家社会变迁经验和相关理论研究的基础上，系统地阐述这一双重转变。然后，文章考察劳动就业和社会保障改革的均等化意义，分析其对农民工经济社会地位的影响。

## 二 关于户籍制度和流动人口的注释

在展开研究主题之前，有必要对中国的户籍制度和流动人口作一些说明。关于户籍制度的研究很多，但是其中一些观点似乎夸大了户籍制度的作用。在强调户籍制度延续的学者看来，户籍制度以外的改革，如劳动就业和相关保障的均等化改革，都不大可能对农民工产生实质性的影响，这种认识偏差与对户籍制度的理解有关。因此，需要做一些分析和澄清。另一方面，在改革开放的中国，流动人口这一概念与户籍制度密切相关，也有一些需要讨论的地方。

### （一）户籍制度

户籍制度，就字面意义而言，是指居民登记制度。在中国历史上，很早就有了居民登记制度。新中国成立之后，1951年建立了最初的居民登记制度。在这一时期，户籍管理与世界上其他国家或地区的居民登记管理大致相同。当时只要求城镇居民进行户口登记，而且他们可以自由迁徙。随后，户籍管理的范围逐渐扩大到迁移控制。到1958年，建立了户籍制度，这一制度要比正常的居民登记制度复杂得多，而且与刚刚问世的中央计划经济相适应。1958年到1959年，在“大跃进”的冲击下，户籍制度实

际上一度崩溃。但到了1960年代,又得到了恢复和完善。户籍制度建立伊始,就以职业为依据划分了农村人口和城市人口,两类人口分别以农业户口和非农业户口的不同户口性质,在居住地进行登记。每个人的户籍由一个“户口登记机构”(通常是当地派出所)来管理。在1960年代和1970年代,一个人如果到户籍地以外的地方超过三天,就要在所到之处做临时的户口登记。变更户口登记地要事先审批。从农村向城市迁移不仅要改变居住地,还要变更户口性质,从农业户口转为非农业户口,即“农转非”。中央政府对人口迁移实行集中管理,对“农转非”和小城镇向大城市迁移进行严格控制。

关于1960年代确立的户籍制度的功能,学术界的研究成果比较接近,但也有一些不同的观点,值得做鉴别和讨论。一项研究认为,户籍制度发挥了四种功能:收集管理住户和人口信息、为资源配置提供基础、控制国内迁移和监督“目标人群”(Wang, 2010)。这个户口决定资源配置的看法似乎被广泛接受,对于那些强调户籍制度对社会关系和社会分层起支配作用的学者来说尤为如此。而另一项研究认为,户籍制度有四种社会功能,包括提供居民身份、维持公共秩序、控制城市人口和为政府有关部门提供居民信息,最后一项是户籍制度的辅助功能(《户籍研究》课题组,1989)。根据后一项研究,户籍制度对于资源配置只起辅助的作用。一些简单明了的历史事实支持这种观点。在改革开放以前,负责不同类别资源配置的政府机构不是各级户籍管理(公安)部门,而是对应的各类政府主管部门。例如,国务院粮食部及地方下属部门负责城市粮油供应,而劳动部主管城市就业,即为城市劳动者分配工作;对于粮油供应和工作分配来说,户籍管理部门的职责是按照相关的制度或政策规定,向两个政府部门提供居民的户口信息,即提供辅助性信息服务。这意味着,如果某一资源在居民中配置的“游戏规则”变了——新的政策不再要求资源配置与户籍身份挂钩,而是以其他资质为条件(例如签订劳动合同),户籍制度在这方面就变得无关紧要了。这是本文探讨劳动就业和相关社会保障均等化的一个基点。此外,还应该注意,2016年起引入居住证制度之后,户籍制度的信息功能将会被进一步削弱。原因是,今后居住证信息将在很大程度上发挥与户籍信息类似的功能。

## (二) 流动人口

在改革开放以后,尽管户籍制度依然存在,但对人口流动的控制不断降低,城乡居民可以不做户籍身份变更,到户籍地之外工作、生活。这一重大变化导致人口迁移分化为两种类型:第一是以前那种需要政府部门审批并办理手续的户籍迁移,这曾经

是唯一的人口迁移模式；第二是非户籍迁移，这就是通常所说的人口流动<sup>①</sup>。在流动人口研究中，有三个常用概念：流动人口、农民工和外来人口（张展新、杨思思，2013）。在一个行政区域，流动人口分为两类：一是区域内的流动人口，二是区域外流入的流动人口。一个区域的外来流动人口即该区域的外来人口<sup>②</sup>。外来人口没有本地户口，但他们的户口性质包括农业户口和非农业户口。这样，对于外来人口，可以做进一步划分：第一，农村户籍外来人口，其主体是务工经商的外来农民工；第二，城市户籍外来人口，这也被称为“外来市民”或“城—城流动人口”。在一个特定城市，常住人口、流动人口、外来人口和外来农民工是按顺序的包含关系，对应的数量依次递减<sup>③</sup>。

在涉及流动人口的研究中，过去流行着聚焦于农民工、引入其参照群体（城市职工或居民）的“两群体”检验分析模式。在这个模式中，外来市民处于缺位的状态，这可能导致研究推理的偏差，把问题简单地归因于农业户口上。近年来，把外来市民或城—城流动人口包括进来的“三群体”观察与研究已经成为新的分析模式（张展新等，2007；郭菲、张展新，2012；杨菊华，2011，2012）。这个分析模式对于就业市场化和社会政策转型的后果研究具有非常重要的意义。目前，在劳动就业市场化方面，城乡平等就业进展很大，农民工与城市职工的工资差距在明显缩小。同时，社会政策转型正受到地方性社会政策设计的挑战。由于部分社会政策的地方导向性——包括正式和非正式的，包括流动农民工在内的城市外来人口无法获得与城市本地居民均等的公共服务。

### 三 市场经济、社会政策的国际经验和相关研究

在现代市场经济国家的发展历程中，自由市场机制与国家主导的社会政策扮演了

- 
- ① 除了“户籍迁移”和“非户籍迁移”，一些研究使用了其他术语来区分中国的两种迁移，如“永久迁移”与“临时迁移”，“正式迁移”与“非正式迁移”等。参见 Fan（2001）。
  - ② 由于“外来人口”这一称谓有些歧视性，一些区域性研究用“流动人口”来代替“外来人口”，但这时的研究对象一般并不包括区域内的流动人口。
  - ③ 例如，在北京，2010年常住人口为1961万，其中流动人口为776万人；在流动人口中，没有北京本地户口的外来人口为704万人，其他都是本市内部流动的；在外来人口中，外地农业户口人口和外地非农业户口人口的比重分别为67.69%和32.31%。参见张展新、杨思思（2013）。

重要角色。西欧各国在封建社会甚至更早时期,已经有了商品交换和国内外贸易,但土地和劳动力受到社会制度的制约,市场在经济活动中的作用并不很重要。全新的市场经济制度意味着劳动力、土地、货币等生产要素受市场机制调节。在英国,早在18世纪就有了大机器工业,但由于行会制度、地方性济贫制度等原因,作为市场经济核心的全国性劳动力市场迟迟不能发育成熟。直到19世纪初期,废除了旧《济贫法》、《斯皮纳姆兰法案》等阻碍劳动力流动的制度之后,自由市场经济体制才得以最后确立(Polanyi, 1944)。

市场经济建立之后,为防范自由市场机制的冲击,出现了各种形式的政府干预,社会政策应运而生。19世纪后期,社会保险的“俾斯麦模式”在德国问世,这是西方国家的早期社会政策实践。二战之后,欧洲国家的社会政策发展进入福利国家时代,以国家为主体来提供全面的社会保障(周建明, 2005)。社会政策理念的最初定位是“社会行政传统”,即把社会政策理解为福利国家增进社会福利的政府行动。近年来,社会政策研究已经发展出新的范式:社会政策行动主体不再是单一的政府,再分配不再是唯一取向,社会关系和治理成为新的关注点(杨团, 2002)。在当代西方国家,社会政策已经成为降低市场风险、保障待遇、促进社会团结与发展的一项基本制度。

前苏联等中央集权社会主义国家实行计划经济体制,完全否定自由市场机制。但是,在这些国家,存在着某些类似于西方国家社会政策的福利制度和政策,例如企业劳动保险、居民住房分配等。对于集权社会主义国家的福利供给,有研究运用“社会政策”等概念,做一些讨论和比较(巴特摩尔, 2007)。另有研究注意到,集权社会主义国家的保障和福利分配存在严重的不平等。泽林尼认为,集权社会主义经济是国家再分配经济,政府运用行政手段集中社会产品,按照确定的目标和价值区分社会群体、并进行再分配;与西方福利国家的分配机制不同,集权社会主义体制下的国家再分配导致更大的不平等(Szelenyi, 1978)。集权社会主义国家的再分配不平等更多地体现在工资之外的福利待遇上,如住房、医疗服务和退休金等;在这些领域,掌握权力的“再分配阶级”拥有特权和优势(Szelenyi, 1983)。上述关于国家再分配体制的研究意味着,在没有市场制度的集权社会主义国家,虽然福利供给与西方国家社会政策有形式上的类似,但机制和功能上有相当大的差别。在改革前的中国,有三个维度的经济社会身份划分:居民身份的城乡分割、城市中的国家/集体二元就业结构和职业身份的“干部/工人”划分,保障和福利配置按照这些身份进行(Bian, 2002)。这种身份制福利供给与福利国家的社会政策有质的区别。

## 四 中国的改革：从局部市场化到双重转型

1980年代初期到1990年代中期，中国的经济改革朝着市场化的方向逐步推进。最早是引入家庭经营和市场调节的农村改革。1984年的改革纲领是实行“有计划的商品经济”，重点是培育商品市场和发展多种所有制形式。到1993年，中央政府明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标。此后，资本市场、劳动力市场、房地产市场等各种形态的市场制度不断发育，新兴的非国有经济迅速壮大。但是，即使到了1995年前后，劳动力市场依然是局部性的，原因是国有企业的劳动制度尚未受到根本性冲击。这时，就业关联社会保障基本上处在空白状态。国有部门做了一些劳动保险制度改革尝试，但这些试验都是在体制内进行的，旧的国家保险模式迟迟未能打破。更为重要的是，新兴部门几乎没有建立任何社会保险，绝大部分从业人员无劳动保障。此时，这支新的劳动就业大军就像社会政策产生之前的西方国家工人阶级那样，没有得到任何社会保护。因此，在这一时期，中国改革处于没有社会政策的单一、局部市场化阶段<sup>①</sup>。

1997年是中国改革史上的一个重要年份。当年7月，国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，开始建立适用城镇各类劳动者、社会统筹与个人账户相结合的养老保险体系，这是一个全新的举措。1991年6月，国务院曾经发布了一个改革企业养老保险的决定，但这只“适用于全民所有制企业”<sup>②</sup>。如果不改变这一思路，改革将局限在国有部门，无法最终建立适应社会主义市场经济要求的社会养老保险制度。新的职工基本养老保险制度覆盖全社会，具有鲜明的社会保险属性。取得这一突破之后，1998年和1999年又相继建立两项就业关联社会保险制度——城镇职工基本医疗保险和失业保险。1999年，还建立了城市居民最低生活保障，这是一项社会救助制度。这些新型社会保险和社会救助构成了社会保障建设的第一波，标志着从1990年代后期起，中国开始迎来社会政策。

社会政策破题的主要动因是什么？对此，有一个“保护性反向运动”的解答：市场扩张拉大了收入差别，减少了福利和保障，开始激化社会矛盾，促使决策者推行

<sup>①</sup> 王绍光（2008）也指出，1990年代中期以前没有社会政策。但是，他的社会政策定义似乎过于宽泛，把西部大开发、取消农业税等也视为社会政策。

<sup>②</sup> 该决定的全称是《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》。

“去商品化”（王绍光，2008）。作者基于波兰尼的“大转型”研究（Polanyi, 1944），试图用西方市场经济国家的社会变革模式来解读当代中国的转型。这一观点忽略了中国改革的自身特点，把问题过于简单化。在西方国家，当社会政策成为政府行为时，自由市场经济体制已经基本成型，并且有一个单一的工人阶级。在当时的中国，上述两点都不成立。1990年代后期，市场化改革主要发生在属于“体制外”的新兴部门，国有企业改革攻坚才刚刚开始；这两大部门的劳动者是两个不同的就业群体，其身份和待遇差异很大。如果说市场化会加剧社会矛盾，最终引发社会政策，那么，新的社会保障建立伊始，就应该侧重覆盖新兴部门劳动者，原因是他们完全暴露在劳动力市场风险之下。但是，实际情况恰恰相反：第一波社会保障的主要覆盖对象是国有企业的正式职工，而不是其他部门的劳动就业人员。

1993年以后，国有企业劳动制度彻底改革的态势已经基本明朗。中央政府的大政方针是，围绕着建立现代企业制度这个核心任务，构造市场经济要求的合同劳动关系，职工自主择业、自我负责。1994年底出台的《劳动法》就是这一方针的法律基础。在实践层面，国有企业关停并转、职工下岗甚至失业的现象不断增多，劳动力市场机制实际上已经开始在国有企业中发挥作用。尽管如此，直到1997年，中央政府迟迟没有拿出一个解决国有企业冗员问题的全国性实施方案。这里的原因很多，其中很重要的一点是，当时没有一个覆盖范围广泛的社会保障体系。在这种背景下，如果强行推进改革，那些被推向劳动力市场的企业职工将失去过去长期享受的国家劳动保障，陷入无任何保障的困境。这是个人和社会难以承受的。因此，需要社会保障改革的协调与配套。1998年6月，国有企业改革攻坚战以职工下岗分流为中心全面铺开；正是在此时间点前后，建立了第一批社会保障项目<sup>①</sup>。在社会保障初创时期，由于为国有企业改革服务配套这个重要考量，新兴部门就业的劳动者没有立即受益（信长星，2008）。

以上简略的历史回顾说明，在当代中国，社会政策的诞生并非是对市场化后果

---

<sup>①</sup> 1998年6月，中共中央、国务院发出《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》（以下简称《通知》）。这是协调国有企业劳动制度改革和社会保障建设的一个纲领性文件。《通知》提出，加快社会保障制度改革，为劳动力资源的合理配置和正常流动创造条件。《通知》规定要多方筹资，为进入再就业中心的下岗职工代缴养老、医疗等社会保险费，以保障相关权益。还有，考虑到下岗职工这种形式的过渡性质，《通知》提出完善失业保险机制、加快建立城市居民最低生活保障制度两个任务，一年之后都得到落实。



的被动反应。1990年代后期启动的社会保障建设是中央政府的主动、前瞻性举措，与平稳推进国有企业改革、加快市场化进程的战略构想紧密相连。不可否认，社会保障第一波的策略性影响了其包容性，与制度设计的原则形成一定偏差。但是，2000年以后，提升包容性、扩大覆盖面逐渐成为社会保障改革的主旋律。在新时期，市场化改革还在继续推进，与社会政策发展之间有了更多的联系和协调。因此，1997年以后经济社会变革的主流不是市场化的反向运动，而是向市场经济和社会政策的双重转型。这是理解中国改革的一个前提，也是下文分析均等化及其对农民工影响的基点。

## 五 劳动就业和相关社会保障均等化

1980年代和1990年代初期，市场化改革包含着劳动制度和相关制度的调整。农村改革把劳动者从“集体劳动”中解放出来，成为自主劳动的主体，获得了劳动自由和经营自由。对于这一变化，有研究从个人劳动力产权复归的视角做了解读（Cheung, 1989）。从1980年代中期起，允许农民进城的人口管理政策陆续出台，如自理口粮进入集镇落户、取消对城市暂住期限的时间限制等，农民实际上获得了在城市做临时性工作和居住的机会（Solinger, 1999b）。大约在同时，城市中开始出现个体、私营和外资经济。随着这些改革的推进，进城农民工的数量不断增长，他们与新兴部门的城市劳动者一起，改变着城市的劳动就业结构（见图1）。

但是，这一时期的调整和变迁没有促进体制内外就业和相关公共服务的均等化。1980年代和1990年代中期，不同群体的劳动就业和保障待遇差别很大。国有企业职工位于顶端，依然拥有相对优越的工作、工资和保障；其他身份城市劳动者的地位低于国企职工；最低端是来自农村的进城农民工。农民工大部分自谋职业或在新兴部门就业，没有任何劳动保障。少数农民工为国有企业招用，但通常要承担艰苦的工作，其就业身份不同于正式职工，甚至也有别于“增量改革”时企业从城市新招收的劳动合同制工人<sup>①</sup>。这样，在当时的城市，形成一个在很大程度上延续旧体制的劳动就业和保

<sup>①</sup> 1986年，国有企业开始在招收新人时，实行劳动合同制工人制度。在这一背景下，国有企业内部出现了三种并列的用工形式：由政府分配的长期工或固定工，城镇合同制工人，农民合同制工人。最后这种用工形式支持农业户口、与企业订立合同的农村劳动者。参见1991年7月国务院发布的《全民所有制企业招收农民合同制工人的规定》（[http://www.110.com/fagui/law\\_2774.html](http://www.110.com/fagui/law_2774.html)）。

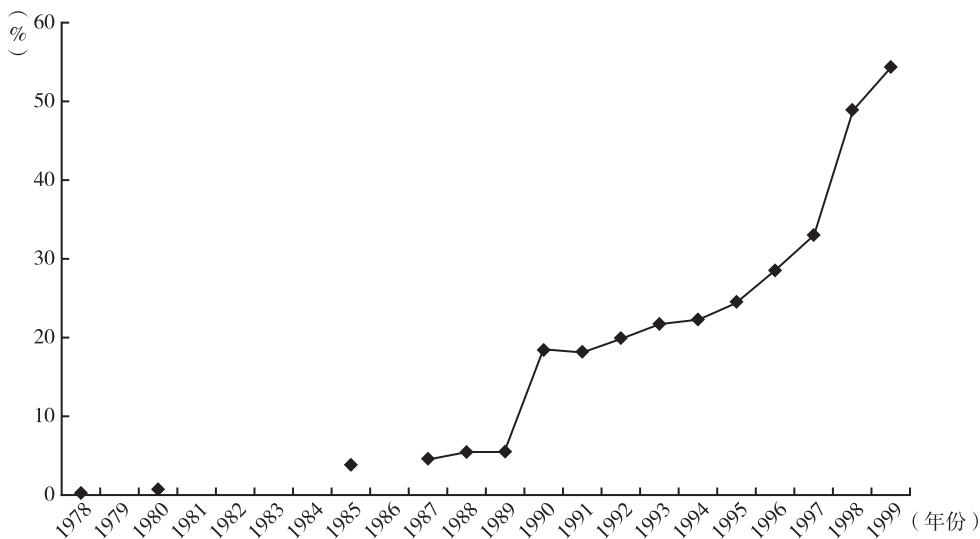


图1 1978 - 1999年城市非公有部门在城市就业中的比重变化

资料来源：蔡昉（2008）。

障的等级身份：国企职工、其他城市职工、进城农民工。

1997年之后，改革逐渐走向弱化和消除不平等，开启了劳动就业和就业关联社会保险的均等化进程。首先，自1990年代后期起，国有企业职工开始告别正式工身份以及相应的国家保障，成为劳动法主体和社会保险参与者。这样，旧的级差从顶端开始瓦解。2002年以后，在国有企业改革完成攻关的基础上，劳动就业和相关社会保险的均等化改革向纵深发展。这一改革包含两条主线：一是加快推进就业市场化，建构统一、平等的劳动就业机会；二是提高新建社会保险制度的包容性，让就业关联社会保障真正覆盖全社会的各类劳动者。在均等化改革中，三个重要的历史事件值得专门考察，这就是农民工新政策、劳动合同立法和社会保险立法。

(一) 农民工新政策

自2003年起，中共中央提出“逐步统一城乡劳动力市场”、“形成城乡劳动者平等就业的制度”，农民工新政策开始酝酿。一个重要工作是取消农民进城就业的限制性规定。2003年1月，国务院办公厅发出通知，要求“各地区、各有关部门要取消对企业使用农民工的行政审批，取消对农民进城务工就业的职业工种限制”，各行业和工种

“对农民工和城镇居民应一视同仁”<sup>①</sup>。到2005年左右，限制农民工就业的部门规章和地方法规相继废止。其中，最重要的是，劳动和社会保障部于2005年2月废止《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》，该规定是1994年11月颁布的。当时，正值《劳动法》刚刚颁布，改革大方向应该是淡化不同的就业身份，建立统一的劳动关系；但是，这个暂行规定继续视农民工为另类的劳动者，这实际上把他们排除在《劳动法》覆盖范围之外。以此为依据，一些省市制定了歧视农民工的地方性政策（李若建等，2007）。废除了这个暂行规定，针对农民工的歧视性行政行为就失去了法律和政策依据。

在社会保险方面，把农民工纳入统一的工伤保险是一个突破。2014年1月，国务院发布的《工伤保险条例》看上去与以往社会保险法规的用语一样，这一条例的适用对象依然是“城镇职工”。按照1990年代形成的认识习惯，“城镇职工”并不包括外来农民工。但是，2005年6月，劳动和社会保障部发出通知，明确了农民工参加工伤保险是他们的基本权利。这是中央政府部门首次明确并强调，作为城市工人阶级的一部分，农民工应当享有与其他劳动者平等的社会保险待遇。

2006年3月，国务院发出《关于解决农民工问题的若干意见》，这是农民工新政策的系统化。该意见的重点是实现工资待遇平等和劳动关系平等，要求“农民工和其他职工要实行同工同酬”，在农民工劳动管理上要“严格执行劳动合同制度”。在歧视性就业政策废除的背景下，这些新的政策规定明确了单一的劳动者身份和统一的劳动关系模式，《劳动法》的阳光终于开始照耀进城农民工。该意见提出，要解决农民工社会保障问题，首先要落实工伤保险和大病医疗保障。该意见还提出要把农民工纳入城市公共服务体系等方针政策。农民工新政策的制定和实施是均等化改革的重大举措。在城市的各个劳动群体之中，农民工待遇不平等和缺失最为突出。当时，不仅有各类歧视农民工的法规和政策，社会上也广泛存在着对农村人口的种种心理偏见。因此，如果仅是废除歧视性规定、在法律和政策上定义均等待遇，其作用将是有限的。必须运用法律、行政、财政、舆论等手段，大张旗鼓地解决农民工问题。只有这样，才有可能切实实地缩小农民工与城市职工之间的待遇差距。农民工新政策就是多种手段的综合运用。

---

① 参见《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，中国政府网 [http://www.gov.cn/test/2005-06/26/content\\_9632.htm](http://www.gov.cn/test/2005-06/26/content_9632.htm)。

## （二）劳动合同法立法

在推出农民工新政策之后，2008年实施《劳动合同法》。这是就业市场化改革的一个里程碑。1994年《劳动法》已经对劳动合同制度做了原则上的法律规范。与这部分内容相比，《劳动合同法》的变化并不是很大。但是，与1994年不同的是，此时的立法环境是全新的。劳动制度改革的重心已经从国有企业转向劳动力市场整合；不利于农民工的中央、地方法规与政策都被清理了。因此，体现在《劳动合同法》之中的劳动关系法律框架适用于所有工人，包括与企业签订合同的农民工。该法律的实施明显提高了农民工的劳动合同签订率。珠江三角洲的一项抽样调查显示，2009年，与雇主签订书面劳动合同的农民工比例达到62.36%，比2006年提高了近20个百分点（李小瑛、Freeman，2014）。由于就业的流动性等原因，与本地工人相比，农民工的劳动合同签订率还不够高。但最为重要的是，依据《劳动合同法》，对农业和非本地户口身份农民工的制度性歧视已经成为历史。

## （三）社会保险立法

在2006年前后，关于是否为农民工单独设立社会保险项目的问题一直存在争议。向农民工开放社会保险体系的地方性试验差异很大，有的地方直接把农民工纳入现有的城镇社会保险体系，有的地方尝试为农民工设立专项保险。单独设保考虑了地方因素和农民工的特殊性，但不利于社会养老保险的制度统一性。2010年10月，随着《社会保险法》的颁布，这场争论终于尘埃落定。该法律的第一条规定，其立法目的是“为了规范社会保险关系，维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益”。该法律的主要内容定义了有关所有就业关联社会保险项目的基本权益，包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。这部法律的第95条是，“进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险”。这非常值得推敲。由于在过去，一种心照不宣的解读是农民工不属于城镇职工，第95条关于农民工的特别表述是完全必要的。这一“95条”的故事告诉我们，超越城乡分割的历史遗产、改变对农村户口居民的歧视是多么困难。

《社会保险法》确立了就业关联社会保险的制度框架，是包容性社会保险改革的一个里程碑。这一改革是一个“去身份”的过程。在1990年代后期，改革措施使得一些新的社会保险制度向“体制外”城镇职工开放。2004年以后，进城农民工逐渐被纳入这一改革进程中。根据《社会保险法》，每个劳动者，无论属于何种户籍身份，都应该参加、享受各类就业关联社会保险。这一改革使过去没有任何社会保护的农民工特别受益，他们虽然没有介入第一轮社会保险改革，但最终完全获得了平

等机会。

#### （四）就业和保障均等化的成就与展望

劳动就业和相关保障的均等化改革取得了可喜的成就。一方面，就业市场化大幅度推进。随着《劳动合同法》的贯彻落实，一个各类劳动者全体平等就业的格局已经初步形成，今后的主要任务是加强该法律和相关法律的实施。但是，就业市场化改革尚未完成。户口身份有时还会派生不平等的就业状况。例如，在一些城市，没有本地户口的大学毕业生发现很难在机关事业单位和国有企业找到工作，原因是地方政策和相机决策有利于本地的大学毕业生。同时，出现了一些新的劳动力市场分割现象，如滥用的劳务派遣工与正规就业的差别。以上两种情形中，农民工与前一种无关，一些农民工可能卷入后一情形。就业市场化的进一步改革可能还会影响到农民工，但这样的影响力应该不会像劳动合同制立法这么大了。

另一方面，就业关联社会保险的包容性大大提升。最近的一个改革举措是破除企业职工与行政事业单位员工养老保险的“双轨制”，实现了就业关联社会养老保险制度的统一。这项改革也有利于劳动力市场的进一步整合。今后，就业关联社会保险改革的大方向应该是提升制度的统一性，落实保险的跨统筹地区转移接续，提高统筹层次等。这些改革还将涉及农民工。但是，在就业关联社会保险方面，《社会保险法》立法改变了进城农民工过去的制度缺失状况，赋予他们作为劳动者的平等的法律地位，这也许是今后的改革所不能比拟的。

## 六 均等化对农民工的影响：法律平等与事实平等

劳动就业和相关社会保险的均等化改革是否有效降低了农民工承受的这些方面的不平等，改善了他们的就业、收入和保障状况？首先可以断言，在均等化改革中，他们的法律地位得到了显著提升。原因很简单：过去，农民工处于劳动就业和相关机会的底层；而现在，从法律制度上说，等级已经破除，代之以平等。但是，法律的平等并非一定意味着事实上的平等；关键是法律的实现。对于农民工而言，确切地说，取决于在他们和其他劳动就业群体之间，《劳动合同法》和《社会保险法》的实施程度是否存在可观的差别<sup>①</sup>。如果农民工在法律实施方面的相对劣势非常明显且长期持续，

<sup>①</sup> 这里首先假定，在全社会范围内，《劳动合同法》和《社会保险法》的实施效果不是百分之百的。

那么有可能出现这样的情形：新的法律没有显著提升他们在经济社会生活中的实际地位。因此，有必要考察在法律与实际平等之间，是否存在着强大的专门针对农民工的干扰因素。

经验研究显示，在参加就业关联社会保险方面，城市本地工人、外来市民和外来农民工的参保机会由高到低排列（张展新等，2007；秦立建等，2015）。这些研究发现不局限于简单的描述，而是引入了控制变量，进行了统计分析。就理想情形而言，这应该是这三个劳动就业群体参加社会保险的“净”差异。但是，也不能排除一种可能性，就是某个群体的一些特质没有被观测到，因此在统计模型中没有引入这样的变量。如果不考虑这一问题，这些研究发现的统计差异反映出一点，就是与其他劳动就业群体相比，农民工就业关联社会保险的实现存在差距。这样的差距是长期持续还是逐渐衰减？下面，从制度、操作、社会心理或实施的社会环境三个方面展开讨论。

首先，需要考察现行户籍制度的直接影响。到目前为止，均等化改革是在不改变农民工户籍身份的前提下推进的。如果户籍制度作为一套正式制度安排，本身包含了对农民工就业身份和相关公共服务的特别限定，那么《劳动合同法》和《社会保障法》定义的平等就受到冲击，甚至形同虚设。但实际上，户籍制度并不包括这样的内容。户籍制度的主要功能是提供居民身份、维持公共秩序和控制城市人口，为政府有关部门提供居民信息是该制度的辅助功能。改革前，农村劳动年龄人口不能到城市就业，原因是当时有明文规定，城市只招收非农业户口的劳动者。在单一市场化改革时期，农民可以脱离农业和农村，到城市务工经商。这不是因为他们改变了户籍身份，或者说户籍制度有所改革，而是由于旧的城市劳动政策有了一定的调整和改革；此时，农民工还不能平等就业，根源是城市政府部门依然利用“农业/非农业户口”来区分劳动者、限定农民工就业。尽管如此，同过去相比，此时户籍身份对劳动者的意义已经下降了。到了2010年前后，劳动就业和相关社会保险有了全新的“游戏规则”，制度安排已经与劳动者的户籍身份完全脱钩；在这些方面，现存的户籍制度就变得无关紧要了。

第二，就业关联社会保险制度的某些规定对农民工参保的影响。目前，基本养老保险和基本医疗保险依然是地方统筹的，农民工等流动就业人员参保面临跨地区转移接续的困难。一些学者由此断言，新的社会保险制度没有包容农民工。但是，这种观点过于武断。对于农民工的社会保险获得而言，地方统筹无疑是一个问题，但其严重性应该是趋于下降的。在社会保险制度和运作方面，各级政府部门都在贯

彻落实有关增加社会保险便携性的政策；中央政府最近明确提出，要实现基础养老金的全国统筹。从农民工流动的动向来看，近年来，就业和居住的稳定性在上升，省内流动和向家乡附近的中小城市回流的迹象都在增强。因此，受到社会保险地方统筹负面影响的农民工比例将逐渐缩小。从发展趋势来看，地方统筹的负面影响将不断减小。

第三，社会排斥对农民工就业和参保的影响。专门限制农民工城市就业的政策属于制度性歧视或排斥，但这已经成为历史。从农民工自身来看，农村教育质量不够高、职业技能偏低、城市工作经验和社会支持网络缺乏等，都可能影响他们在劳动力市场上的竞争性。但是，这些本身并不构成社会排斥。社会排斥是指某些特殊社会群体遭受来自社会主流方面的歧视和污名化。对农民工的社会排斥，主要源于对农村人的偏见。在农村人口向城市迁移流动的过程中，城市人对他们的偏见早已有之。但是，新中国以前的历史显示，自发的、基于发展差异的城乡偏见并没有导致一个全局性的社会排斥。只是到了计划经济时期，由于人为的城乡分割体制，城市对农村人的偏见才上升到一个可观的水平。目前，这类社会排斥还在一定程度上影响平等就业和参保法律的实施，但其影响力将不断衰减。这是因为，进城农民工不具有文化先赋性，如民族、种族、种姓、宗教信仰。过去，他们遭受到非制度性社会排斥，其根源在于一整套城乡分割式的、由政府部门实施的正式制度和政策。当正式制度变革之后，没有强烈文化背景的非制度性社会排斥已经失去了其制度基础，不会原封不动地持续下去。一个明显的事实是，从21世纪初到现在，在均等化改革大潮的推动下，“农民工”这个称谓在大众意识中，已经不再带有多少1990年代特有的贬义性质。最近，有研究使用2013年全国抽样调查数据，考察流动人口的社会融入，发现相对于城—城流动人口，乡—城流动人口的经济整合和社会适应水平明显偏低，但这两大群体在心理认同水平上没有显著差异，而文化习得水平反而更高一些（杨菊华，2015）。这个观察如果可靠，将是城乡身份偏见弱化的一个新证据。

根据上述讨论，可以初步判定：随着社会保险包容性改革的不断推进，进城农民工与城市本地劳动者的就业关联社会保险参与机会的差异将不断缩小。这就是说，破除旧的就业身份，重新设定社会保险规则，这一制度变革的影响是实质性的。从更一般的意义上说，劳动就业和相关社会保障的均等化将明显促进农民工经济社会地位的提升。

在21世纪的第一个10年，农民工的就业关联社会保险参与率有一个大幅度的提

高。“中国城市劳动力市场调查”提供的数据显示，2001年、2005年和2010年，在调查城市，进城农民工参加基本养老保险的比例分别为3.11%、9.74%和24.95%，参加基本医疗保险的比例分别为3.27%、8.74%和31.95%（高文书，2014）。该组数据表明，由于解决了制度包容性这一基本问题，10年间，农民工社会保险参与经历了从无到有，迈上了第一个台阶。

从宏观统计来看，2006年以来，进城农民工参加就业关联社会保险的人数和比例呈上升趋势。表1给出了2009年到2014年，外出农民工参加城镇基本养老保险比例的三组不同的统计数据：国家统计局住户调查办公室历年发表的“全国农民工监测报告”中，外出农民工参加城镇养老保险比例，还有按照人力资源和社会保障部有关数据估计的这一比例（两个估计采取了不同的计算口径）。图2显示了这三种统计值的变化情况。在三条估计值的曲线中，国家统计局曲线明显偏低，而以人保部统计为基础的参保率估计2曲线最高。尽管这些统计值存在差异，但都显示出向上的趋势（图2）。

表1 2009-2014年外出农民工参与城镇基本养老保险比例

单位:%

参保率	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
国家统计局报告	7.6	9.5	13.9	14.3	15.7	16.7
估计值1(人保部)	11.5	13.6	16.4	17.3	18.2	20.0
估计值2(人保部)	18.2	21.4	26.1	27.8	29.5	32.5

资料来源：国家统计局住户调查办公室基于农民工监测调查数据，直接报告了外出农民工参加城镇基本养老保险的比例；以人保部提供的农民工参加城镇基本养老保险的历年人数为分子，分别以农民工总量和外出农民工为分母，可以获得参与率估计值1和参与率估计值2；关于人保部的农民工参保人数，可参见历年的人力资源和社会保障发展统计公报，来自人力资源和社会保障部网站（<http://www.mohrss.gov.cn>）。

如何评估图2中的估计曲线的可信度？参保率1（人保部）提供了一个讨论基点。如果人保部统计的农民工参加城镇基本养老保险的人数大致准确，那么以农民工总量为分母来计算外出农民工参保率是低估的，原因是本地农民工的非正规就业比重更大，城镇基本养老保险制度在乡镇中的实施强度偏低。但是，即使是这个低估的参保率估计，也明显高于国家统计局住户调查办公室报告的对应年份的估计值。

国家统计局的农民工监测调查是流出地调查，通常不能见到本人，而是依赖于询问农民工的家人。这样，有可能产生报告不全的问题。农民工收入统计是用这样的方



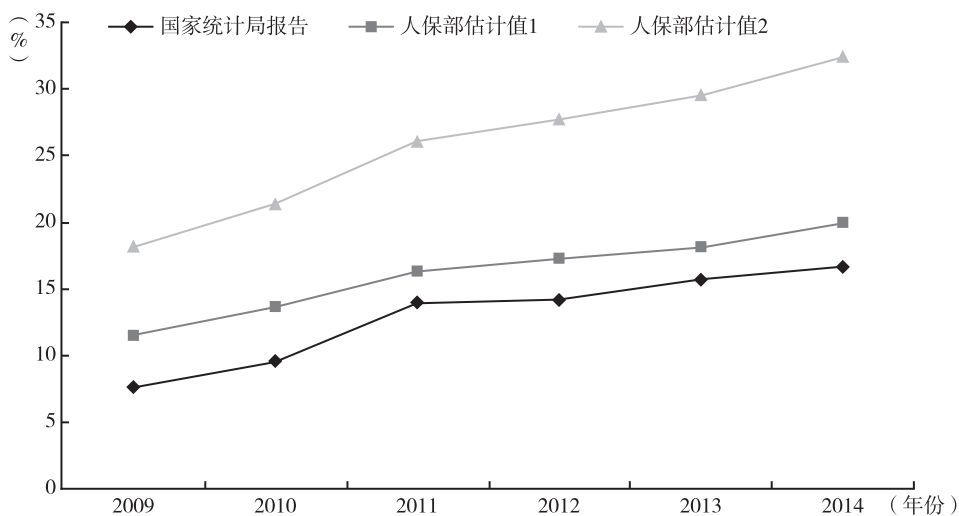


图2 2009—2014年外出农民工参加基本养老保险比例

资料来源：根据表1中数据计算得到。

式估计的，有明显的收入低报问题（高文书，2013）。因此，来自国家统计局的数字很可能低估了进城农民工参加基本养老保险的比例<sup>①</sup>。如果这一判断成立，那么，基于人力资源和社会保障部统计公报的两种估计应该提供了农民工参加基本养老保险比例的上限和下限。因此，外出农民工的实际参保率应该介于图2靠上方的两条曲线之间，而不是在最下方的曲线附近。

总之，尽管相关数据还不是很理想，但在农民工参加就业关联社会保险方面，法律平等已经有力地降低了事实上的不平等。提高农民工的社会保险参保率，中心任务已经转移到制度实施上来，重点是提高制度操作和社会心理的包容性。随着这些工作的进展，可以预见，农民工参加社会保险的机会将不断接近城市户籍劳动者。这方面的研究需要更为可靠的经验观察数据。

## 七 区域分割问题

在劳动就业和相关保障方面，均等化改革取得了较大进展，农民工的经济社会地

<sup>①</sup> 李实（2013）也有类似的判断。

位因此得到明显改善；但是，进城农民工依然面临一些问题。主要问题是：第一，农民工不能在流入地参加或享受非就业关联社会保障项目，如最低生活保障和保障房；第二，农民工及其家属难以获取一些基本公共服务，最典型的例子是子女义务教育。这类问题，通常被一些学者作为证据，来论证城乡分割的持续。但是，应当注意，问题的性质已经发生了重大变化。在20世纪90年代及以前，农民工不能获得与城市居民平等的公共服务，原因是他们的农业户口身份；现在，不仅农民工遇到了上述问题，城市中的外来市民也是如此。这是改革开放中产生的“本地/外来”分割与不平等，是区域分割在城市内部的反映。

城乡分割的衰落和区域分割的形成是1990年以来，人口与劳动力分割的结构性变化（张展新，2007）。区域分割的最初表现是限制外来农民工就业，对本地劳动者实行就业保护。地方政府的这类行为，与中央政府一度采取的限制农民工在城市就业交织在一起，研究者很难判别是全国性城乡分割还是区域性城乡分割。2000年以后，劳动力市场的地方保护政策逐渐式微，同时地方政府需要承担起就业关联社会保险的地方统筹职责，中央政府一时没有出台转移接续的政策。这样，造成了流动就业劳动者名义上可以参保、但实际上困难重重的状况，或者说制度设计与操作机制缺乏协调。这是社会保障区域分割的一种表现。在《社会保险法》出台前后，有了养老、医疗保险跨地区转移政策；2014年，又推出职工基本养老保险与城乡居民养老保险之间的转移接续政策。总体上说，影响流动人口就业关联社会保险权益实现的操作性问题，已经在很大程度上得到解决。最近，中央政府明确提出，要提升社会保险的统筹层次。这将给包括农民工在内的流动就业劳动者带来更大的福音。

在非就业关联社会保障和地方性基本公共服务方面，区域分割的问题依然比较严重。在制度设置上，非就业关联社会保障项目通常明确定义了本地户口作为基本资质的规则。在基本公共服务领域，限制流动人口的方式有制度设置的，有政策导向的，也有相机决策式的。例如，关于农民工子女在流入地接受义务教育，中央政府早就明确规定，流入地政府要负起责任。因此，地方政府不可能明文规定限制农民工子女入学。但是，在实际操作中，义务教育同等待遇面临种种困难，在外来流动人口比重较高的城市尤为如此。

这一现象的出现并非完全偶然，与分权式改革有很大的关系。关于中国的经济社会改革，一种解释是分权模式，其理论基础是财政联邦主义。分权式改革对中国经济的超常增长贡献很大，但也是有代价的，收入差距、地区市场分割、公共服务供给不足等问题都与此有关（王永钦等，2007）。在强调地方利益的分权式改革驱动下，地方

政府倾向于把流动人口作为客座劳工，不愿意给予他们平等的待遇。分权式改革强调地方试验和地方政府的积极性。在这种长期形成的气氛下，形成了地方偏向的分权改革文化：中央政府在规制社会保障制度时，倾向于把地方因素置于重要位置，对地方政府的妥协和让步可能会人为地偏多。

在流入地，外来流动人口不能享受与本地居民均等的待遇。这依然带有身份分割的性质，造成新的歧视与不平等。但应当看到，与过去那种壁垒森严的城乡分割不同，在劳动力供给从过剩转向相对短缺、地方社会福利和公共物品的供给压力减轻的背景下，地方政府对流动人口的态度可能发生转变，如制定更具适应性的政策措施来提供基本公共服务，以吸引经济和城市发展所需要的流动人口。最重要的是，通过实施《居住证暂行条例》等举措，中央政府将以更强有力的姿态和方式推进基本公共服务均等化和社会保障包容。

对于进城农民工和城市间流动人口来说，整体来看，重要的和可期盼的不是短期内的户籍制度彻底改革，也不是通过积分制来获得流入地户口，而是渐进的均等化改革，包括以居住证制度为核心的人口管理改革和增进包容性的社会保障深化改革。改革的终极目标是完整的公共服务获得和迁徙自由，此时户籍制度将还原为初始意义上的居住管理。

## 八 结论与讨论

进入千禧年之后，一方面，户籍制度改革虽然出现了几次大的动向，但一直没有取得大的进展；另一方面，实施了一些有利于进城农民工与城市劳动者平等的劳动就业和社会保障重大改革。这样的背景引发了一个问题：这些改革是否取得了应有成效？或者说农民工的状况是否得到了实质性改善？对于强调户籍制度重要性的学者而言，由于不能获得城市户口，农民工的地位不会有显著提升。本文的出发点是，如果新一轮劳动就业和社会保障改革具有“去户籍身份”的性质，那么有可能在促进平等方面实现或接近改革目标。本研究首先建立了一个市场经济与社会政策的“双转型”理论模式，然后从劳动就业市场化和社会保障包容两个方面，考察了改革开放以来，有关劳动就业和相关社会保障方面的基础性制度变革，特别是最近十余年间的重要改革。考察获得的主要发现是：第一，随着《劳动合同法》的立法和实施，进城农民工已经取得了与城市劳动者平等的法律地位；第二，由于社会保险立法，进城农民工与其他劳动者一样获得了平等的参加社会保险的机会。在此基

基础上,本文推断均等化对进城农民工地位提升的作用。具体到农民工参加就业关联社会保险,一个推断是,进城农民工与城市本地劳动者之间在就业关联社会保险参与机会上的差异将不断缩小。

在以往有关农民工地位的文献中,无论是城乡分割模式还是二元劳动力市场分割研究,都把制约农民工待遇平等、社会融入和向上流动的制度性因素视为一个单一的系统。这类研究在过去曾经取得了可观的成果。但近年来,出现了劳动就业改革取得明显进展、社会政策改革既有成果又有障碍的复杂局面,原有研究模式的解释力越来越低。把劳动就业市场化和社会保障包容改革区分开来考察,推断改革进展与效应,具有重要的理论和现实意义。

本文考察了有关进城农民工待遇和地位的制度变革。进城农民工是规则变更的最大受益者,但现在的情况远非善尽善美。虽然还有种种不足,但最为重要的是:学术研究曾经关注中国特有的制度体系——人为制造的城乡户籍二元分割以及由此派生的针对农民工的制度性歧视,这在今天已经成为历史。我们应该保持学术好奇心,积极、审慎地观察、理解当代中国经济社会变迁的新动力、新进展,也要关注新生的体制性障碍。这是走向更为包容的社会保障的一个关键。

## 参考文献:

- 巴特摩尔(2007),《公民身份与社会阶级:四十年回眸》,载于郭忠华、刘训练主编《公民身份与社会阶级》,南京:江苏人民出版社。
- 蔡昉(2008),《中国劳动与社会保障体制改革30年研究》,北京:经济管理出版社。
- 陈映芳(2005),《“农民工”:制度安排与身份认同》,《社会学研究》第3期,第119-132页。
- 高文书(2013),《农村劳动力流动与中国城乡收入差距统计问题研究》,《中国社会科学院研究生院学报》第3期,第47-52页。
- 高文书(2014),《进城农民工市民化:现状、进展与改革建议》,《城市观察》第2期,第24-32页。
- 郭菲、张展新(2012),《流动人口在劳动力市场中的地位:三群体研究》,《人口研究》第1期,第3-14页。

- 《户籍研究》课题组（1989），《现行户籍管理制度与经济体制改革》，《上海社会科学院学术季刊》第3期，第81-91页。
- 李强（2004），《农民工与社会分层》，北京：社会科学文献出版社。
- 李若建等（2007），《走向有序：地方性外来人口管理法规研究》，北京：社会科学文献出版社。
- 李实（2013），《中国劳动力市场中的农民工状况》，《劳动经济研究》第1卷第1期，第51-68页。
- 李小瑛、Richard Freeman（2014），《新〈劳动合同法〉如何影响农民工的劳动权益？》，《劳动经济研究》第2卷第3期，第17-41页。
- 秦立建、王震、葛玉好（2015），《城乡分割、区域分割与流动人口社会保障缺失》，《经济理论与经济管理》第3期，第103-112页。
- 王绍光（2008），《大转型：1980年以来的中国双向运动》，《中国社会科学》第1期，第129-148页。
- 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭（2007），《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》第1期，第4-16页。
- 信长星（2008），《关于就业、收入分配、社会保障制度改革中公平与效率问题的思考》，《中国人口科学》第1期，第2-9页。
- 杨菊华（2011），《“城乡差分”和“内外有别”：流动人口保障研究》，《人口研究》第5期，第8-25页。
- 杨菊华（2012），《社会排斥与青年乡-城流动人口经济融入的三重弱势》，《人口研究》第5期，第69-83页。
- 杨菊华（2015），《中国流动人口的社会融入研究》，《中国社会科学》第2期，第61-79页。
- 杨团（2002），《社会政策研究范式的演化及其启示》，《中国社会科学》第4期，第127-139页。
- 张展新（2007），《从城乡分割到区域分割：城市外来人口研究新视角》，《人口研究》第6期，第16-24页。
- 张展新、高文书、侯慧丽（2007），《城乡分割、区域分割与城市外来人口社会保障缺失——来自上海等五城市的证据》，《中国人口科学》第6期，第33-41页。
- 张展新、杨思思（2013），《流动人口研究中的概念、数据及议题综述》，《中国人口科学》第6期，第102-112页。

- 周建明 (2005), 《社会政策: 欧洲的启示与对中国的挑战》, 上海: 上海社会科学院出版社。
- Bian, Yanjie (2002). Chinese Social Stratification and Social Mobility. *Annual Review of Sociology*, 28, 91 – 116.
- Chan, Kam Wing (1994). *Cities with Invisible Walls*. New York: Oxford University Press.
- Chan, Kam Wing & Will Buckingham (2008). Is China Abolishing the *Hukou* System? *The China Quarterly*, 195, 582 – 606.
- Cheng, Tiejun & Mark Selden (1994). The Origins and Social Consequences of China's *Hukou* System. *China Quarterly*, 139, 644 – 668.
- Cheung, Steven (1989). Privatization vs. Special Interests: the Experience of China's Economic Reforms. In James Dorn & Xi Wang (eds.), *Economic Reform in China: Problems and Prospects*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 21 – 32.
- Fan, Cindy (2001). Migration and Labor-market Return in Urban China: Results from a Recent Survey in Guangzhou. *Environment and Planning A*, 33 (3), 479 – 508.
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transition: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Rinehart.
- Solinger, Dorothy (1999a). Citizenship Issues in China's Internal Migration: Comparisons with Germany and Japan. *Political Science Quarterly*, 114(3), 455 – 478.
- Solinger, Dorothy (1999b). *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.
- Szelenyi, Ivan (1978). Social Inequalities in State Socialist Redistributive Economy. *International Journal of Comparative Sociology*, 19, 63 – 78.
- Szelenyi, Ivan (1983). *Urban Inequality under State Socialism*. London: Oxford University Press.
- Wang, Feiling (2010). Renovating the Great Floodgate: The Reform on China's *Hukou* System. In Martin Whyte (ed.), *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 335 – 364.
- Zhang, Zhanxin (2014). Diminishing Significance of *Hukou* and Decline of Rural-Urban Divide in China's Social Policy Reforms. In Mark Wang, Pookong Kee & Jia Gao (eds.), *Transforming Chinese Cities*. London & New York: Routledge Taylor & Francis Group, pp. 15 – 30.

## The Dual Transition, Equalizing Reforms and Promotion of Socio-economic Status of Rural Migrants

Zhang Zhanxin

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

**Abstract:** Under the background of limited progress of *hukou* reform, is it possible to enhance the socio-economic status of rural migrants by means of equalizing reforms in employment and related social insurance? Scholars emphasizing the dominance of the *hukou* system tend to deny the effects of other reforms. However, reforms in employment and related social insurance with the property of weakening *hukou*'s importance and redefining institutional rules may promote equalization between labor groups. Based on this point, this paper systematically studies equalizing reforms. It firstly presents an image of “dual-transition” toward market economy and social policy to describe the economic and social reforms since the late 1990s, then examines marketization of labor employment and inclusive reforms of social insurance, and finds that rural migrants have obtained equalization in employment and related social insurance. This paper argues that equal legal rights will be facilitative to de facto equality, and in particular predicts that the gap of social insurance participation between rural migrants and urban local laborers will be narrowing.

**Keywords:** rural migrants, marketization of labor employment, inclusive reform of social insurance, equalizing reforms

**JEL Classification:** B25, I38, J18, P30

(责任编辑：周敏丹)