

农业转移人口公民化与 城市治理秩序重建

马长山^{*}

内容提要：大量农业转移人口如何融入城市社会，是中国城市化、现代化所面临的重大挑战。当前的农业转移人口“市民化”战略，更侧重于阶层定位而非法律定位、策略性选择而非制度性安排，是一种分列式方案而非一体化布局，存在诸多局限和问题。从国家治理现代化和法治建设的宏观背景出发，城市化中农业转移人口应从市民化转向公民化，着力于公民角色、参政空间、文化兼容和一体格局的建设和拓展。“公民化”有利于促进制度认同、公共参与和自律秩序的形成，从而形成多元治理秩序。只有实现了农业转移人口的公民化，才能真正建立起有效的城市治理秩序，从而推进民主与法治建设。

关键词：农业转移人口 市民化与公民化 人的城市化 城市治理

改革开放以来，我国的城市化水平不断提高，2011年常住人口城市化率首次突破50%。然而，根据《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》）所附的统计数据，随着城市化率的提高，我国常住人口城市化率与户籍人口城市化率的差距也越来越大，2012年达到17.3个百分点（分别为52.6%、35.3%）。〔1〕常住人口与户籍人口城市化率的差距不断拉大，不仅反映相当比例的农业转移人口并未融入城市社会、不能享受市民待遇的客观事实，也说明过去的城市化进程实际更多地关注其经济和政治效应，侧重于将土地、房屋、劳动力等资源向城市集中，而相对忽略“人的城市化”问题。

作为对“人的城市化”问题的回应，“农业转移人口市民化”被提到了新时期改革与发展的重要议事日程上来。“市民化”侧重于通过将符合条件的部分农业转移人口纳入城市户

* 华东政法大学教授。

本文为国家社科基金重点项目“建设法治国家的公民文化基础研究”（10AFX002）的最终成果之一。

〔1〕 见中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm，2015年1月9日访问。

籍，解决教育、医疗、工作、住房等市民待遇问题，无疑是“城市化”的题中应有之义。但是，受城市自身发展的限制（如很多城市已经表现出的交通拥堵、雾霾严重等“城市病”），通过市民化解决的人口数量比例必定是有限的，《规划》设定的目标中，2020年常住人口城市化率（60%左右）与户籍人口城市化率（45%左右）的差距也仍有15个百分点。更重要的是，“市民化”一词暗示农业转移人口向市民看齐，或者等待赋予一个市民身份，这一导向建立在中国农民—市民身份等差观念基础上。虽然农民、市民在宪法上都是公民，但在长时期的观念、制度和实践中，二者的身份定位远较“公民”更为凸显。“人的城市化”问题，根源正在于农民与市民、农村与城市的身份等差，而“市民化”恰恰属于维持、巩固这种身份等差的思路。由此，应该推进农业转移人口从“市民化”到“公民化”的转向。当然，“公民化”概念在法律理论上存在吊诡之处，其意实为农民、市民等向公民的回归，考虑到城市化实践中“公民”的阙如，并方便与“市民化”形成对照，本文暂且使用这一表述。

一、农业转移人口市民化的问题与局限

中外的现代化历史似乎都面临着或多或少地牺牲农民利益的问题。就中国而言，早在建国之初，梁漱溟曾当面与毛泽东发生争辩。梁漱溟认为，以牺牲农业、农村和农民去发展工业化和城市化“是一条不通的路”。毛泽东则认为，在工业化、城市化的过程中，农民当然要付出较大的代价，就像他们过去无私地支援中国革命一样，城乡二元社会对于庞大的中国来说，也是不得已的办法。^{〔2〕}显然，后种认识逻辑主导了新中国的经济建设与社会发展进程。据国家权威部门估算，计划经济时代，工农业产品价格“剪刀差”让农民付出了约6000亿—8000亿元的代价。^{〔3〕}有学者于2006年做过一个测算，“如果不计革命时期农民的无价贡献，不计农村储蓄向城市和工业提供的有偿的信贷资金，也不计算过去农民为国家交的税收和各种收费，按现价折算，仅仅以上工农产品价格剪刀差、土地、工资差和未上社保等几项，农民建国后为工业化和城市化提供的积累，最保守估计也高达30万亿元”。^{〔4〕}农民的牺牲，城乡主体身份上的等差，以及基于这种等差的制度错位，反映了中国现代化进程中失衡、“跛足”的一面。

改革开放后，我国的城市化获得了迅速扩张和升级发展。1978—2013年，城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人，城镇化率从17.9%提升到53.7%；城市数量也从193个增加到658个，建制镇数量从2173个增加到20113个。^{〔5〕}特别是京津冀、长三角、珠三角三大城市群，成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作竞争的主要平台。然而，这种发展是建立在政策资源和社会资源向城市高度集中、剥夺农民的“圈地运动”以及盘剥廉

〔2〕 见马勇：《梁漱溟：现代化不应牺牲农民》，《中国报道》2009年第11期，第30页以下。

〔3〕 见苗树彬、杜光辉：《以人为本，以保障农民权益为突破口推进城乡协调发展——“中国农民权益保护国际研讨会”观点综述》，载中国（海南）改革发展研究院编：《中国农民权益保护》，中国经济出版社2004年版，第9页。

〔4〕 周天勇：《现代化要对得起为发展做出巨大贡献的农民》，《中国经济时报》2007年7月9日第5版。

〔5〕 见前引〔1〕，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》。

价的农民工等基础上。^{〔6〕}尤其是,大量农业转移人口成为受到制度性排斥的边缘化“游民”,他们并没有真正融入城市社会,反而在城镇内部出现了“新二元结构”和“城市病”。与此同时,农村留守儿童、妇女和老人问题也日益凸显,这无疑给经济社会发展和治理秩序建构带来了诸多风险与隐患。基于此,党和国家适时提出“推进农业转移人口市民化”的发展战略,以期“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。不过,从中国的现代化背景以及当下“深水区”改革的形势与任务来看,这一发展战略却存在一定的问题和局限。

其一,市民化战略更侧重于阶层定位,而不是法律定位。从近百年来中国现代化进程可以看到,农民是人数最多、牺牲最大的阶层。尽管新中国成立之初就在宪法中规定了普遍性的公民权利,但农民却生活在城乡二元结构以及改革开放后城市中的“新二元结构”的现实之中。《规划》提出,目前我国常住人口城镇化率为53.7%,户籍人口城镇化率只有36%左右,不仅远低于发达国家80%的平均水平,也低于人均收入与我国相近的发展中国家60%的平均水平,还有较大的发展空间。城镇化水平持续提高,会使更多农民通过转移就业提高收入,通过转为市民享受更好的公共服务,从而使城镇消费群体不断扩大、消费结构不断升级、消费潜力不断释放,也会带来城市基础设施、公共服务设施和住宅建设等巨大投资需求,这将为经济发展提供持续的动力。随着城乡二元体制逐步破除,城市内部二元结构矛盾逐步化解,全体人民将共享现代文明成果。这既有利于维护社会公平正义、消除社会风险隐患,也有利于促进人的全面发展和社会和谐进步。“以人为本”,“统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化”,“促进人的全面发展和社会公平正义,使全体居民共享现代化建设成果”,这个市民化战略无疑是化解问题的正确方向,但它仍是从现代化的必由之路、经济发展引擎、产业结构转型、解决三农问题、区域协调发展、社会全面进步等视角进行意义阐释和策略定位。也就是说,它并不是一种法律定位,而仍然是一种经济布局和阶层归属的基调:使农业转移人口从一个失衡的、制约经济发展的“二元结构”要素,转为一个均衡的、促进生产要素优化配置的动力引擎;从一个受排斥的、边缘化的弱势农民阶层,转化为被包容的、享受均等公共服务的市民阶层。现实中,这些外来人口不仅会受到正式的制度性排斥,也会受到“本地人”非正式的心理、文化和生活上的排斥,迫使他们以“老乡”聚积和建立亚族群“交往圈”的策略,形成“与城市当地社会隔绝的‘边缘生活’方式”,^{〔7〕}于是难免产生城市共同体的张力摩擦、亚文化断裂、冲突怨恨、社会失范乃至犯罪行为。这就意味着,首先,这种隔绝仅仅通过给予市民待遇是难以有效根除的,只有确立法律化的公民权,以及基于公民身份的公共参与、生活交往和阶层流动机制,才能逐渐得以化解。其次,市民化战略更多立足城市的物质生活层面,重心在于解决就业、教育、医疗、住房、社保等至关重要的生存发展问题,并不是全面的、平等的、公平的、法律化的公民权利保障。再次,市民化战略对政治参与重视不够,而在城市治理进

〔6〕 据有关分析,新中国成立六十年来,我国农民通过工农产品价格“剪刀差”为工业化提供资本积累和降低成本,为非农产业提供充裕而廉价的劳动力和土地资源,从而为国家工业化、城镇化建设作出了巨大贡献。粗略估算,仅通过这三种方式为国家建设积累资金至少1713万亿元。见孔祥智、何安华:《新中国成立60年来农民对国家建设的贡献分析》,《教学与研究》2009年第9期,第5页以下。

〔7〕 参见〔美〕苏黛瑞:《在中国城市中争取公民权》,王春光等译,浙江出版联合集团、浙江人民出版社2009年版,第266页。

程中，如何使农业转移人口从公共决策“边缘”走向民主协商“中心”，则至关重要。因此，这就不能只是赋予他们以阶层化的市民身份，更需要在制度和实践中落实他们在法律上的公民身份，来积极参与社区决策、自治管理、表达诉求和保障权利，由此才能更好地促进多元协商、实现治理秩序。

其二，市民化战略多是一种策略性选择，缺少根本性的制度安排。近年来启动的农业转移人口市民化战略还主要限于“顶层设计”和政策的放开推进层面，注重在“社会管理创新”背景下对既有体制机制的变革，注重它在产业结构转型升级和区域经济协调发展中的功能，以至于作为解决“三农”问题的重要途径，但这些都明显带有较重的即时性、辅助性、手段性色彩，并没有上升为规范层面的制度重建。其实，无论体制内还是体制外，近年来都不断有人呼吁参照“五四”宪法制定自由迁徙法、结社法（社会组织法）、批准国际人权B公约等，但在这方面一直没有太多的制度建设动作。可见，当下的市民化战略仍是一种解决现时问题的政策性、策略性选择，而缺少根本性、长久性的制度安排。

其三，市民化是一种“分列式”方案，并非“一体化”布局。新中国的城市化、现代化进程，无疑加大了城乡之间的鸿沟，不仅在水准上城乡之间收入差别巨大，而且生存方式上也形成了田园牧歌与工商市场的明显分隔。更为重要的是，在角色身份上，城市人口的“主人”地位高于农村人口，享有工人阶级“老大哥”的优越地位。而当下的农业转移人口市民化战略，旨在解决以往农业转移人口只是“身体进城”（谋生之道）却未能达到“权利进城”（平权诉求）的难题，但并未能解决“精神进城”（公民性品格）的问题，这无疑是一种农业转移人口的“分列式”进城路径。^{〔8〕}事实上，消除城乡鸿沟、实现城乡一体化发展才是解决问题的根本。《规划》就此也做出了“推进城乡统一要素市场建设”和“推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化”，并通过“完善农业转移人口社会参与机制”来“建设包容性城市”等重要安排。但是，它强调的还是农业转移人口在城市治理结构中的“市民”参与、社区归属和阶层定位，而不是在国家治理整体框架下的、城乡一致的普遍性公民参与、身份归属和权利定位，它还是在城乡差别的市民化路径下进行的，对城乡相衔接的治理机制建设关照不足，因而是一种不完全的“一体化”设计。这并不利于城乡之间的人口流动和城乡一体化的法治建设，也与消除身份差别、维护权利平等的治理秩序要求相悖。

上述这些问题与局限，难免使当下“农业转移人口市民化”战略的实施带有某种不稳定性、浅表性甚至断裂性。它无疑会给“深水区”改革、可持续发展、社会稳定和民主法治建设带来一定风险。法治中国建设不仅需要建立良法体系、体现时代要求的法治价值观、独立公正的司法体系，更需要全体社会成员的公民角色实践和公民意识觉醒，而在当下中国的城市化、现代化进程中，城市政治很大程度上可以被看作“公民权理解和表述的中心”。^{〔9〕}因此，农业转移人口从市民化转向公民化，也是法治中国建设的必然要求。

二、农业转移人口公民化的实现维度

相关研究表明，“公民权短缺”是中国农民问题的主因，也是“中国现代国家构建的主

〔8〕 见马长山：《农业转移人口的市民化、公民化与法治秩序》，《新疆师范大学学报》2014年第3期，第97页以下。

〔9〕 [英]戴维·贾奇等：《城市政治学理论》，刘晔译，上海世纪出版集团、上海人民出版社2009年版，第194页。

要结构性缺陷”。^[10] 农业转移人口从“市民化”转向“公民化”，就不再是一个简单的市民待遇问题，而变成一个复杂而艰巨的政治现代化和民主化、法治化的系统工程，并与当下推进“国家治理体系和治理能力现代化”的改革战略目标相契合。

（一）从等级身份到公民角色

农业转移人口公民化所面临的问题与挑战，根植于独特的中国文化和历史之中。几千年封建社会的历史，形成了以皇权为顶端、以贫苦农民为底端的纵向隶属等级身份结构，“臣民”、“子民”成为广大社会成员的基本身份和定位，缺乏公民身份和角色认知。这最终导致了“家国同构”的价值体系和生活模式，以及“公共生活与私生活‘两无’的社会格局”，^[11]同时也形成了皇权奴化民众、民众“官逼民反”的历史怪圈和国家与社会对立的关系模式，从而很难建立起有效的治理机制和理性规则秩序。人们的价值取向、文化心理、行为模式及社会组织结构等，都难免深深打上这一历史烙印，并在“文化大革命”中与“极左思潮”相暗合而反向复归。此时，宪法和法律赋予全体社会成员的公民身份和权利义务，受到了严重的蔑视和摧残。人成了政治人、道德人、工具人，而不是法律人、社会人、人性人，真正的公民性品格并没有形成，也没有进入中国的现实政治生活。

改革开放后，中国的经济高速发展并取得了巨大成就，但政治发展与法治建设却相对滞后，思想文化则更显保守，与市场经济、民主法治相适应的公民文化建设则一直未能真正启动。相反，囿于传统政治思维和伦理思维，我们仍更多地以“人民”、“主人”、“群众”等政治话语理论，来定位社会成员的角色、身份和导引人们的行为，造成公民身份及其生活实践的长期“不在场”。这就使得“公民”仅仅成为法律文本上的一种形式设定和意义宣示，并没有真正转化为切实的生活体验和自觉行动。其结果是，人们一方面常常抱有“主人”身份和姿态，自觉不自觉地运用传统上“主人”的均等思想、“等靠要”的庸俗“主人”意识和裙带关系的心态，去看待社会变革中的利益得失、权责分配和制度改革，尤其在自身利益受损或诉求未能如愿时，就难免滋生“主人”的失落感、虚假感、不平感和沉沦抱怨情绪，甚至做出偏激反应或行为失范，危及社会和谐稳定。而另一方面，由于“人民”的政治话语长期主导着价值体系，导致“公民”所本应蕴含的、体现市场经济取向与民主法治诉求的价值观难以有效正当化，也就对基于市场经济的自由自主、世俗个性、多元包容、理性自律、权利优位、规则主义等公民文化价值观，缺少必要而足够的认同，甚至还会发生某种曲解，致使其很难有效内化为自觉的价值选择和行为准则。这样，就很容易造成市场经济多元价值与传统政治文化的错位、扭曲或变异发展，形成“精神危机”、道德滑坡和社会失序。

在公民角色与精神“不在场”的情况下，“人民”、“主人”、“群众”等话语理论下的社会成员身份，又出现了某种等级化的倾向，特别是城市人口的“主人”地位优于农村人口。我们的政权是通过“农村包围城市”取得的，农民曾一度是革命的主力军，通过抛头颅、洒热血换来了革命的胜利。建国后，宪法确定的国体是“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”，“农民兄弟”也获得了重要的政治地位。从定

[10] 张英洪：《农民、公民权与国家——1949—2009年的湘西农村》，中央编译出版社2013年版，第348页。

[11] 刘泽华：《中国传统政治哲学与社会整合》，中国社会科学出版社2000年版，第263页。

性上看,农民虽然也同为“国家和社会的主人”,是社会建设的“主导力量”,但由于政治话语与法律话语之间缺乏有效的沟通与转换,农民的“非领导阶级”属性反倒在社会经济生活中无奈地彰显了。从近代国家形成以来的发展逻辑和社会经验看,“有权利分享福利、有义务支持政府的人,与缺少相关权利和义务的人之间”很容易“画上明显的界限”。^[12]同为“主人”但不是“领导阶级”的定性,并不是一种简单的身份和角色的差异,而是导致很多制度设计、政策运行上对农村人口利益与权利的确认和供给不足的重要原因之一。特别是城乡之间不公平的制度壁垒,并不能排除国家在这方面或隐或现、或强或弱的政治考量。

由此看来,在当下城市化、现代化的进程中,如果对农业转移人口采取市民化的策略,其实质就是让这部分人口从农村的“小兄弟”阶层进入城市的“老大哥”队伍,进入“领导阶级”。这种身份的变化可能意味着一种地位升迁和生活质量的提高,但仍没能摆脱传统的等级身份归属逻辑,不是法治建设趋势下的普遍性、平等性的公民角色定位。事实上,随着法治中国建设战略与“国家治理体系和治理能力现代化”目标的实施与推进,从差别性的等级身份转向普遍性的法律身份,从政治性的阶级阶层归属转向权利义务性的公民角色,将是一种不可逆转的必然趋势。这就要求超越简单赋予他们市民待遇的直观策略,转而通过关键性的制度变革和治理机制的创新,注重对其公民品格的培养与塑造,发挥他们在多元治理与法治建设中的主动性和积极作用,促进民主进步和法治秩序的建立。

(二) 从地理位移到参政空间

中国城市化、现代化进程中的大量农业人口迁移,无疑是一场世界罕见的社会变迁。一方面,国家确实需要这些农业转移人口来促进经济增长和推动经济结构转型升级;另一方面,基于城市社会成员的既得利益考虑,“人们从来都欢迎外来劳动力到城市来工作,但却很少愿意把他们视作有资格享受公民权的成员”,由此就面临“该如何处理大量被推向主要城市的迁移者的公民权问题”。^[13]这些农业转移人口进入城市,绝不仅是从农民到市民身份的变换,更不是简单的、生活区域上的地理位移,而应该是从村民到“公民”的升华,反映着社会结构解组、生活方式变革和多元治理机制生成的时代要求。《规划》明确指出,要完善农业转移人口社会参与机制,建设包容性城市,包括“提高各级党代会代表、人大代表、政协委员中农民工的比例,积极引导农民工参加党组织、工会和社团组织,引导农业转移人口有序参政议政和参加社会管理”,同时,“加强科普宣传教育,提高农民工科学文化和文明素质,营造农业转移人口参与社区公共活动、建设和管理的氛围”。具体而言,主要包括以下三个方面。

首先,要开放体制内的参与空间。增加农业转移人口在所在城区的党代会、人大、政协的代表比例,无疑是推动农业转移人口公民化、促进其在城市管理中公共参与的一个重大举措,但这个比例不应是象征性的,而应与其所在城区的人口比例相适应。同样重要的是,他们作为城市公民的日常公共参与,包括实质性的公共政策意见征询、咨询论证、听证会等,使他们能从公共参与的“边缘”走向“中心”,确保他们的话语权和同等的公民权

[12] [美] 查尔斯·蒂利:《身份、边界与社会联系》,谢岳译,上海世纪出版集团2008年版,第195页。

[13] 前引[7],苏黛瑞书,第306页。

利保障。

其次,要搭建多元治理机制平台。伴随着“深水区”改革的推进,无论国家生活还是社会生活,都将实现从“管治”向“治理”的深刻转型,而治理机制不仅要贯彻民主与法治原则,也要展现公民的参与精神。推进农业转移人口的公民化,就要使他们在居民委员会、业主委员会、社区志愿组织、社区自治协商以及社区治安综合治理机构中承担重要角色,发挥重要作用,以建立开放、包容的多元治理机制平台,促进民主法治化的公共参与和公民实践。

再次,需要公民赋权的制度化重建。2011年初,全国人大宣告“中国特色社会主义法律体系已经形成”,有学者乐观地预见,中国将从“立法”转向“法律实施”,但事实并非如此。过去,我们过于注重立法速度,甚至把立法当成一种政绩指标,故立法质量并不是很高,特别是权力与权利不平衡、人权保障不足的缺陷较为明显,因此修订与实施并重、重建良法体系就十分关键。而在农业转移人口公民化的进程中,需要按照对政府“法无授权即禁止”、对公民“法不禁止即自由”的原则,加大对公民赋权的力度,尤其应通过修订立法、制定新法等方式,保障公民的结社权、表达权和参与权,以促进决策民主化和治理秩序的形成。只有实现了农业转移人口的公民化,形成了应有的公民性品格和公民精神,才能使他们与原有城市公民一样,在一个共同的法律体系和制度框架内享有平等的、公平的权利、机会和能力,并通过参政议政、基层民主协商、社区治理等权利的行使,获得平等的话语权、表达权、知情权和监督权,真正变成城市生活的主人,城市化、现代化的目标也才能更好地实现。

(三) 从文化隔裂到兼容精神

由多种因素导致的城乡二元结构,也造就了改革开放后对农业转移人口的体制性排斥。此时,主导性的意识形态并没有进行法律性、普适性、生活化的公民身份叙事,而是采取了政治性、宏大性、抽象化的“主人”、“人民”、“群众”叙事,从而有意无意地遮蔽了这种体制性排斥的客观现实,也缺少立足于生活现实和文化认同下的身份建构与价值共识。于是,“遭受社会排斥后的流动农民工又不断通过主体性、能动性与空间实践,策略性地突破排斥性壁垒,建立自己的空间,实现身份认同以及建立自己的意义世界和价值脉络”,^[14]不仅使主流文化与生活现实发生脱离,也形成了主流文化(正统意识形态)与亚文化(城市文化)、亚文化(市民文化)与亚文化(民工文化)之间的隔裂。这既不利于农业转移人口融入城市社会的深广度,也不利于农业转移人口的公共参与。事实上,如果这些农业转移人口的公民精神严重欠缺,就可能会变异为挑战社会秩序的不良因素。“‘外地人犯罪’这个问题不能仅仅被孤立看待,也不能仅仅归因于农民进城后的一些文化特征”,^[15]而是有上述更复杂的身份背景和文化原因。

由此可见,为促进农业转移人口公民化,一方面需要改变传统那种政治教化、道德宣传的主流文化建设思路,转向更现实、更符合法治要求的公民文化建设,培养社会成员基于权利义务、自由平等、公平正义和规则意识的价值共识,为确立公民身份和角色、促进

[14] 潘泽泉:《社会、主体性与秩序:农民工研究的空间转向》,社会科学文献出版社2007年版,第200页。

[15] [美]张鹏:《城市里的陌生人——中国流动人口的空间、权力与社会网络的重构》,袁长庚译,江苏人民出版社2014年版,第168页。

公共参与和协商对话提供必要的文化支撑，另一方面，需要建立多元兼容的亚文化交流和互动机制，促进不同人群的互惠交流、开放参与的公共空间，促进相互理解、尊重和包容，推进多元文化家园和谐秩序的建立。

（四）从二元结构到一体格局

发展中国家的城市化进程，都难免“处于想提高经济效率的愿望与不得不维持传统的社会结构的强大压力之间”。^[16]对具有浓厚文化传统和特殊二元结构的中国来说，这个问题更加突出。农业转移人口市民化也好，公民化也好，都不是一个简单的过程，而是一项复杂而艰巨的社会系统工程，需要建立在城乡一体化建设与发展的整体构架基础上才是可能的。也许正基于此，《规划》提出，要“推进城乡统一要素市场建设”，落实城乡劳动者平等就业、同工同酬制度，也要“推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化”，并全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系，推进城乡社会保障制度衔接，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，推进城乡基本公共服务均等化，以期“率先在一些经济发达地区实现城乡一体化”。

实践中，“不为城市社会所接纳的农民工，在返回家乡时会发现他们也无法接受农村的农村社会。在城市中的不幸以及被家庭责任所缚，意味着他们不再将外出打工视为追求目标的出路和解决令人沮丧的乡村生活的有效方式。与此同时，外出的农民工会强化在城市为达到更高生活目标而失败返乡者的沮丧情绪。结果，返乡农民工成为在农村生活中制造不满和不平静的一群人。他们中有很大一部分人并不情愿为了生存而耕作。那些不愿意在当地找非农生产工作的人变成为了其家庭经济的一大负担并威胁农村稳定”。^[17]可见，实现城乡一体化发展，不仅要推进农业转移人口的公民化，也要促进农村人口和既有城市人口的公民化，才能更好地完成城市化和现代化。这样，在农业转移人口公民化的进程中，仅有“推进城乡统一要素市场建设”和“推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化”是不够的，至少是不全面的，而应同时加强城乡一体化的治理机制与法治建设。要在城市和农村同步建立体现各自需要的基层多元参与和治理平台，尽管两个平台的场域和运作机制不尽相同，但都能为居民提供恰当有效的公民参与渠道。同时，还要进行户籍、社保、医疗、住房（宅基地）、土地等管理体制机制改革，消除城乡壁垒和体制性排斥，确保城乡居民能够进行双向的自由流动和享有大致的平等机会，从而在一个整体规则框架和公平生活机制中发展。只有这样，普遍性的公民品格与精神才能够形成，相通的治理机制和一致的法治秩序也才能建立起来。

三、公民角色建构与多元治理秩序

新中国成立以来的城市化进程，上世纪70年代末之前是在以工业化建设目标、以国家计划为主导、以政治动员为动力的背景下推进的，而从改革开放至今，则是以发展经济为目标、以市场需求为导向、以人口的自发性流动为特征的变革发展进程。这就呈现出一种

[16] [美] 戴维·波普诺：《社会学》下册，刘云德等译，辽宁人民出版社1988年版，第520页。

[17] [爱尔兰] 瑞雪·墨菲：《农民工改变中国农村》，黄涛等译，浙江人民出版社2009年版，第204页以下。

从政治性构架到经济性构架的城市化演进逻辑。大量农民工涌入城市，为城市建设与发展做出了突出贡献。然而，既有的城市管理策略接受了农业转移人口带给城市的“红利”，但对他们的权益实现与生活成本却不愿承担，甚至进行制度性排斥，而对于流动人口出现的违规、犯罪等问题，又往往采取歧视、压制和震慑的姿态与策略。在进入改革“深水区”的新时期，城市化进程就应转向基于治理能力现代化的法律性构架，通过农业转移人口的公民化来构建多元治理机制，实现城市治理秩序的重建。

（一）构建基于公民角色、权利与行动的治理空间

社会空间是一个用于城市社会地理和人文地理研究的重要分析性概念，旨在描述和考察人们在特定时空中的地方感、团体感、社会互动、集体决策、力量博弈、意义建构等空间实践。它可存在于多个层面：“从微观方面说，包括建筑、邻里、房屋供应和街道；中层则牵涉乡镇、城市和城乡失衡；宏观层次则包含国家和世界范围的组织、策略。”〔18〕在不同的时代、不同的国家和社会，都会有不同的空间构造，它展现着不同的生活世界、不同的社会生活的结构化，适应着不同的社会制度和秩序模式。

新中国成立后，我们通过一系列的社会主义改造和工业化建设，形成了城乡二元结构、政治经济一体化的发展格局，而社会成员则按照其阶级归属和生活地域被整体切割，形成分隔闭锁、身份等差、集权控制的社会空间。也就是说，它基本是按照政治逻辑，构造着循环往复、结构强化、计划统配的生产生活与日常秩序，这导致了利益结构板结、思想意识僵化、社会阶层固化、生产力停滞、社会濒临崩溃等严重不良后果。随后三十多年来的改革开放，给中国带来了巨大变革与发展成就，这无疑得益于先后采取的沿海开放战略、西部大开发、振兴东北老工业基地、中部崛起等连环相扣、分步实施的经济发展战略。然而，它是在“让一部分人先富起来”的主导思路下促成了地域性、经济性、互竞性的社会空间。也就是说，它基本是按照经济逻辑，构造着既关联又分离、比附竞争、层级推进的经济增长与变革发展秩序，基本与政治发展变革无涉，甚至导致政治体制改革滞后的问题更为凸显。为了解决社会转型和体制机制的障碍与瓶颈，大力推进“深水区”改革，中共十八届三中全会、四中全会开启了全面深化改革和全面推进依法治国的新时代，旨在突破全面“深改”的重重阻力和难题，实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标，铸就依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的治理法治化的社会空间。这就需要按照法治的逻辑，构造多元互动、民主协商、自主自律的多重治理机制与法治秩序。这个治理法治化的社会空间，无疑离不开普遍性的公民角色、权利与行动，以及立足于此的民主表达和参与机制。

在当今治理时代，“城市这一综合体支撑着众多不同的‘生活方式’，而‘城市生活’也就是这些关系所反映的多样性的总和”，〔19〕同时，“在社会越来越表现出碎片化、分裂性的和非道德的状态”下，“共同的公民身份”成为“现代社会成员身份和认同的最重要形式”，〔20〕它是治理法治化的社会空间得以形成和运行的关键要素和动力支撑。为此，欧美国家也力

〔18〕 前引〔15〕，张鹏书，第168页。

〔19〕 〔美〕保罗·诺克斯、琳达·迈克卡西：《城市化》，顾朝林等译，科学出版社2011年版，第445页。

〔20〕 〔英〕莫里斯·罗奇：《重新思考公民身份——现代社会中的福利、意识形态和变迁》，郭忠华等译，吉林出版集团有限公司2010年版，第220页。

图“借用更大多数的民众来支持为所有公民的平等社会价值的意识形态”。^[21]然而，在中国，各种错综复杂因素导致了大量农业转移人口成为城市中被排斥的、被隔离的、体制外的社会空间，呈现着缺少历史延续性和现实基础的飞地性、流动性、断裂性和碎片化特征。“基于传统社区那种信任、人情与脸面的持续性存在、习惯的力量，源于乡土社会的那种规则、习俗、信仰、符号、程序以及人们的情感、认识和道德等，构成了流动农民工城市空间秩序的基础”，^[22]而“庇护政治”则是他们“在城市中为建立、重组属于自己的社会空间而斗争的重要媒介”。^[23]这就促成了城市内的二元结构和社会空间的二元化。其核心问题是，农业转移人口并没有与城市人口同等的公民权，无法正常进入城市治理的社会空间。同时，城乡之间、地域之间、普通地方与民族自治地方之间的社会空间也存在很大差异。如果把这些因素叠加在一起，就呈现出既错落互渗又交叉阻隔的多元社会空间了。中国社会科学院发布的首部国际城市蓝皮书《国际城市发展报告2012》曾指出，预计到2020年，1.5亿中国人将完成从农民到市民的空间、身份转换，并步入大中城市的“城市病”集中暴发期，届时，中国城市化除了要考虑人口、空间涵义之外，还应考虑经济、社会和文化涵义。^[24]而作为城市新移民的“农二代”，将面临比父辈更严峻的就业选择、身份定位、平等诉求、价值目标、环境感知问题等。这就需要通过农业转移人口的公民化，来消除城市内的二元结构和社会空间的二元化，尽力化解城乡之间、地域之间、普通地方与民族自治地方之间在社会空间上的隔阂或者断裂，从而化解城市化进程中可能遭遇的风险，为促成一体化、治理法治化的社会空间奠定坚实基础。

这必然要涉及权利义务平衡问题，它无疑是一个复杂的“公民对国家、公民对群体和群体对国家的过程”，并在不同政体下会产生不同的社会交换模式。其中，“有限交换”模式是出于自我利益考虑，以自己本人为目标而形成的交换互惠行动，在履行或承担一项义务的同时，必须获得相应的一项权利，严格对等实现，其实质是强调个人自由、权利和公平竞争。“总体交换”模式则是出于他人利益考虑，以群体或社会为目标而形成的普惠或单向受惠的交换行动，在履行或承担义务时并不要求马上或对等地回报权利，如为公共福利而纳税，承担社会保障、环保和可持续发展的义务和责任等，其实质是强调优势地位者的义务和对弱者的最低权利保障。此外，还有“有限交换”和“总体交换”的混合模式。^[25]基于中国的特定历史文化、政治经济状况与复杂国情，采取“混合模式”更为理性也更为恰当。

对平等政治参与和最低生活保障等最低限度也是最根本的公民权，应采取具有弱者保护和“团体主义”倾向的“总体交换”模式，根据公民身份这个唯一标准来进行全体一致赋予，这无疑是法治社会的基本要求，也是对当代权利义务平衡模式的理性选择。只有这

[21] [英] 巴特·范·斯廷博根编：《公民身份条件》，郭台辉译，吉林出版集团有限责任公司2007年版，第75页。

[22] 前引[14]，潘泽泉书，第419页，第422页。

[23] 前引[15]，张鹏书，第217页。

[24] 参见屠启宇主编：《国际城市发展报告2012》，社会科学文献出版社2012年版。

[25] 一些“自由民主制”国家的公民在其权利义务框架中的行动，更多地倾向于“有限交换”，它无疑会确立个人权利至上的信念，但也会对社会责任感体系构成冲击，甚至危及社会秩序。而“社会民主政体”国家由于注重权利和义务的均衡，其社会成员不仅有一定的“有限交换”，也有较强的“总体交换”取向，这种趋向无疑会增进整体福利和权益保障，促进自由和权利的平等实现，培育较高的公共精神和公民道德，从而建立稳定和谐的社会秩序。参见[美] 托马斯·雅诺斯基：《公民与文明社会》，柯雄译，辽宁教育出版社2000年版，第131页，第144页以下。

样,才能使流动人口不论是从农村到城市、从西部到东部、从民族自治地方到普通地方,都能按照宪法设定的普遍性公民身份与角色参与当地的政治生活,同等地行使参政议政权、民主协商权和社会管理权,也都能享有与当地居民同等的最低生活保障。进而,才能消除农业转移人口(流动人口)因身份、地域和文化而难以融入当地社会空间的障碍,并建立起基于公民角色、权利与行动的,展现流动自由、平等参与、机会公平、资源共享的治理法治化、一体化社会空间,推进法治秩序的形成。

尽管赋予最低限度的同等公民权是法治的基本要求,但平等并不意味着均等,更何况“权利义务既相互依赖,又相互冲突”,^[26]任何国家都不可能无视各种复杂的现实差别而一律均等赋权。事实上,“一个合理组织的社会必须使(针对社会的)个人权利与(对于社会的)个人义务相平衡”。^[27]从西方国家的法治建设经验来看,“有限交换”模式是社会发展的重要动力,而结构上的平衡(不同群体间权利义务的公平分配)和功能上的平衡(权利义务规范设置的合理性与整体效能)都不可或缺。^[28]在我国,城乡之间、地区之间、族群之间的重大差异还一时难以消除。为了更好地促进原有社会空间的合理转化、对接流动和一体建设,就需要对最低限度以外的、确因客观差别而难以等同的其他公民权部分,采取“有限交换”模式进行平衡性配置与制度建构。2014年3月中国社会科学院发布的《中国农业转移人口市民化进程报告》表明,目前我国农业转移人口市民化的人均公共成本约为13万元,而且地区差别很大。如果不能够分摊成本、合理区别、进行“有限交换”的平衡对待,就会给一些城市或地区带来沉重包袱、压力甚至冲突,进而阻碍城市化和一体化治理空间的形成。因此,对农业转移人口(流动人口)在目标城市最低限度以外的其他公民权部分,如在保证一定基数和底线基础上的养老、保险、医疗、就业、住房、教育、公共服务等,就应按照承担义务和责任的范围或幅度,对等地享受合理范围和幅度的权利。尤其在现阶段,国家采取“不急于让农民一次性进城”的渐进城市化方式,使得大量农业人口可以在城市与农村之间进行自愿流动。^[29]对这些“半城市化”的农业转移人口,其最低限度以外的公民权部分可能就会与城市人口有所差别,不同地区之间也会有所区别,他们也有承包地、宅基地和住房等“福利”补偿。对此,有学者甚至认为,“当前的体制性城乡二元结构已由过去对农民的剥削性结构变成了保护性结构”,是避免城市贫民窟、防止资本自由下乡和走出中等收入陷阱的一个保证。^[30]尽管这一看法似乎有些过于理想和乐观,但确实应成为对农业转移人口公民化的一个重要考量因素,从而促进全体社会成员在公民权

[26] 前引〔20〕,罗奇书,第220页。

[27] [美] 杰克·唐纳利:《普遍人权的理论与实践》,王浦劬等译,中国社会科学出版社2001年版,第171页。

[28] 结构上的平衡主要是指权利义务的社会分配,即针对不同社会群体和个人而进行的权利分配和义务分担,其平衡水平体现着社会公正的要求,既有同等对待,也有差别对待,但总体上应向社会弱势群体进行权利倾斜。功能上的平衡主要是指权利义务的科学合理设置,即何种价值取向、何种规范结构、多少种类数量的配置才能最大限度地实现权利义务的整体效能。它总体上倾向于权利和义务的功能对称和互补,防止权利义务配置的不当倾斜。参见马长山:《法治的平衡取向与渐进主义法治道路》,《法学研究》2008年第4期,第3页以下。

[29] 国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》显示,2013年全国农民工总量26894万人,比上年增长2.4%。其中,外出农民工16610万人,增长1.7%;本地农民工10284万人,增长3.6%。在外出农民工中,住户中外出农民工13085万人,增长1.0%,举家外出农民工3525万人,增长4.4%。在外出农民工中,7739万人跨省流动,8871万人省内流动,分别占外出农民工的46.6%和53.4%。东部地区外出农民工以省内流动为主,中西部地区外出农民工以跨省流动为主。

[30] 贺雪峰:《城市化的中国道路》,东方出版社2014年版,第229页,第235页。

利义务上的公平分配与合理平衡。由上可见，只有通过农业转移人口的最低赋权和平衡性权利义务配置，才能有效推进农业转移人口的公民化，也才能构建起基于公民角色、权利与行动的治理空间，从而促进多元治理机制的生成和法治秩序的实现。

（二）促进制度认同与合法性重建

改革开放三十多年来，中国一直在为建设法治国家而努力，也取得了很大成就，但法治秩序仍未真正形成。这固然有法治建设本身的长期性、复杂性因素，但其中有些问题确实需要认真反思。一是法律体系的建设具有较重的法条主义、国家主义、工具主义和拿来主义倾向，^[31]对民众的自由和权利保障不力，进而与生活现实需求产生了某种游离，难以获得人们对法律制度的规范认同和自觉内化。二是三十多年来我们一直通过意识形态灌输和德化教育来进行思想文化建设，但轻视了市场经济中孕育生成、随全球化进程奔涌而来的自由平等、权利正义等民主法治价值观，特别是未能进行必要的公民文化建设与公民性品格塑造。这样，原有超现实的“人民”、“主人”、“群众”等宏大政治叙事在部分社会成员心中逐渐式微，而体现民主法治诉求的公民价值观却未能真正普遍形成，人们的行为和日常生活也就失去了有效的价值评判和方向指引，从而导致了公权信任危机、社会资本流失和行为失范。三是在三十多年的城市化、现代化进程中，大量的农业转移人口与城市原住居民形成了差别待遇和鸿沟，多年形成的严重制度性排斥，使这些流动人口的身份感、归属感、认同感发生了某种崩塌，生存发展也步履艰难。这三重因素，无疑弱化了当下中国的制度认同和体制信任。

任何社会制度的确立和运行，都不得不建立在社会成员普遍认同和服从的基础上，即便是古代中国的皇帝也知道“水可载舟亦可覆舟”的道理。诚如丹尼尔·贝尔所言：“一切社会制度若要得到民众的最大支持，必须拥有为全社会所接受的、行使社会权威的道德正当性。”^[32]如果政治系统“不抓住合法性，那么，它就不可能永久地保持住群众（对它所持有的）忠诚心，这也就是说，就无法永久地保持住它的成员们紧紧地跟随它前进”。^[33]近年来的一些情况表明，中国正在遭遇这方面的风险。不仅每年都有群体性事件发生，城管与商贩的血腥冲突司空见惯，甚至还隐约出现了公权暴力与民间暴戾的恶性循环迹象，如进入2014年以来，就已发生了多起公交车爆炸案。当然，这里有更复杂的因素，但不管怎样，对于大量的农业转移人口来说，“农民的流动实际上仅仅是空间位置的移动，而非真正意义上的身份与角色的转变”，缺少应有的制度规范上的权益保障，城市公共政策也与他们没有太多关系，更少有机会参与。这样，他们所生活的城市并不真正属于他们，会有一种“客家”的异己感、漂浮感和无根情结。

其实，身份构建与社会秩序的困境并不仅仅凸显在中国，它已成为一个世界性问题。吉登斯曾指出，在迅速变化的全球化时代，大城市已经成为困扰整个社会的诸多问题的集中体现，甚至“有些冲突冲出了表面，演化成狂乱的暴动、劫掠和大规模的破坏”。^[34]就美国来说，多年来“与身份政治有关的多种文化意识形式”无形中破坏了美国的统一文化，

[31] 参见马长山：《“法治中国建设”的转向与策略》，《环球法律评论》2014年第1期，第10页以下。

[32] [美] 丹尼尔·贝尔：《资本主义文化矛盾》，赵一凡等译，三联书店1989年版，第124页以下。

[33] [德] 尤尔根·哈贝马斯：《重建历史唯物主义》，郭官义译，社会科学文献出版社2000年版，第264页。

[34] [英] 安东尼·吉登斯：《社会学》，赵旭东等译，北京大学出版社2003年版，第741页。

并且“促进了团体沙文主义的发展”。^[35] 拉美经验则告诉人们,“权贵化与民粹化刚好相辅相成,权贵越猥琐,民粹越暴烈”。^[36] 对当下中国而言,有人这样分析:“当官员不能形成好的秩序,人民即不可能和谐;当人民愈来愈牢骚满腹,整个社会的暴戾之气就会不断升高。官僚滥权的狠是一种状态,人民心生不满所造成的反抗的狠则是另一种形态——反抗的狠是一种反社会行为,它有虚无、暴戾、自残的狠劲。”^[37] 尽管这有点过度悲观,但它提出的一些问题确实需要认真对待和警醒。因而,迫切需要对农业转移人口进行“公民化”塑造,按照德怀尔所说的公民身份“三角凳”——民事(法律)权利(比如居住权、财产拥有权和得到公平审判的权利)、某种水平的福利权利(亦即社会权利)和政治权利(比如选举权及参与政治过程的权利)——进行赋权,从而“使公民身份对给定社群的所有成员具备实质意义”,并“保证即使是最贫穷的社会成员也能融入并参与社会”。^[38] 只有建立起立足普遍公民角色基础上的平权参与、多元治理、协商民主机制和公共决策制度构架,只有在制度及政策的制定与运行实施中包容所有社会成员的价值诉求和权利主张,才能确立起全社会的制度认同和规范内化,公共政策合法性也才能获得重建。

(三) 促进公共参与、民主转型和治理能力

中国已进入了改革与发展的关键时期,“左”、“右”极端思潮的撕裂,既得利益集团的利益固化,民众诉求持续高涨,民主法治化改革与风险控制等,都使得风险与机遇同在,但最关键的无疑是如何实现民主转型、形成治理秩序,农业转移人口的公民化就置身于这一时代背景之中。

首先,公民化是民主与法治转型的重要动力和支撑。民主也好、法治也罢,都不只是个制度构架与机制运作的问题,而是一个动态化、体系化、“未完成性”的复杂社会工程。其中很关键的一个要素,是社会成员的身份、角色、价值取向及其相应的行为模式。公民性品格及其理性的民主参与,既能以权利抑制权力扩张的脚步,遏制个人独裁专制和权力滥用,也能防止“多数人”的非理性、无政府和“暴民政治”,还能有效保护“少数人”的自由和权利不受侵犯,从而实现真正的政治民主与法治秩序。美国人曾自豪地宣称:“美国在探索自治政府的过程中最主要依靠的并不是总统、国会议员或是大法官,而是每一位公民。”^[39] 与此相反,“许多致力于实现现代化的发展中国家,正是在经历了长久的现代化阵痛和难产后,才逐渐意识到国民的心理和精神还被牢固地锁在传统意识中,构成了对经济与社会发展的严重障碍”。^[40] 从世界范围来看,“任何对于城市公民权的概念都需要认识到其多样性和城市生活的普遍经历。同样需要考虑的是,对许多贫穷的、无家可归的或失业的人来说,他们在城市中的经历更多地是排斥和边缘化,而不是认同和归属”。^[41] 而对

[35] [美] 詹姆斯·B·雅各布、吉姆伯利·波特:《仇恨犯罪——刑法与身份政治》,王秀梅译,北京大学出版社2010年版,第179页。

[36] 参见商灏:《石小敏:南巡讲话的历史价值超越对市场力量的强调》,《华夏日报》2012年2月13日第31版。

[37] 南方朔:《狠,是社会致命之病》,《南风窗》2013年第16期,第95页。

[38] [英] 彼得·德怀尔:《理解社会公民身份——政策与实践的主题和视角》,蒋晓阳译,北京大学出版社2011年版,第6页。

[39] 纪念美国宪法颁布200周年委员会编:《美国公民与宪法》,劳娃等译,清华大学出版社2006年版,第221页。

[40] [美] 英格尔斯:《走向现代化》,载《世纪档案——影响20世纪世界历史进程的100篇文献》,中国文史出版社1996年版,第435页。

[41] 前引[9],贾奇等书,第193页。

当下中国而言，农业转移人口的公民化会更加复杂，背负着城乡二元结构的沉重历史包袱，且落差大、数量巨、成本高。但大力推进中国的民主化、法治化转型已迫在眉睫，只有把他们融入全社会的公民化日程，才能塑造普遍性的公民角色、公民品格、公民行为和公民精神，从而为城市治理秩序提供根本动力和支撑，促进政治民主和法治中国建设。

其次，公民化是治理能力现代化的重要渠道和载体。任何国家的治理能力现代化都不是一蹴而就的，美国也经历了从绅士统治时代到政党统治时代再到当下利益团体争夺政治权力时代的变迁。尽管也曾出现帕特南所说的“独自打保龄球”和“公共生活消失”的困惑和担忧，但如果把目光从“投票率”转向日常生活中更广泛的公民参与和“公共生活”，就不难发现，“公民参与已经无处不在，进入了社会生活的每一个毛孔之中”，同样，“公民权的理念已经侵入了私人的世界”，“没有了边界”，^[42]而且这也一直是治理机制运行的重要动力和保障。在中国，新一轮全面深化改革的指向正是从“管治”走向“治理”，并建立国家治理、政府治理和社会治理的三重机制。无论是国家治理能力的现代化、政府治理的法治化，还是社会治理的自主化，都离不开基于公民角色与行动的公共参与。通过对农业转移人口的“公民化”，可以使他们与原有城市公民一道，以民主选举、公共辩论、压力集团等方式影响政治决策和政治变革进程，切身体验和感受普遍利益与特殊利益、一致性与多样性、国家权力和多元权利、自由和责任、权利和义务等等的冲突、妥协与互动，从而形成公民的理性感知、平衡考量、合理评判和审慎选择。与此相应，地方自治、结社活动、社会运动等，则可能是他们更为经常、更为方便、更为直接的民主生活和治理参与方式。只有这样，三重治理机制才具有实质意义，真正产生实效，城市治理秩序也才能更加稳定持续。

再次，公民化是塑造公民能力与经验的必然选择。公民是在自由国家经过公民教育和政治参与活动的产物。特别在城市社会，可以为民众提供广泛、活跃的公民权经验，促进公民的形成。“在实践、心理和经验方面，地方政治的经历为发展‘公民能力’提供了很好的机遇”，更重要的是，“它可以提供进入国家政治的路线”。^[43]然而，如果对公民能力建设不予重视，则会出现严重的问题。“许多因素可以助长下层阶级个人的集权主义倾向，其中最重要的是：低教育、对各种政治组织或民间组织的低参与、绝少阅读、封闭性职业、经济上不安全感和集权主义家庭模式”，同样，上层阶级的政治价值观和行为方式也与国民收入有关，一旦上层和下层生活方式的差别巨大，上层阶级就往往会“把下层阶级的政治权利，特别是分享权力的权利，看作本质上是荒谬的和不道德的。上层阶级不仅本身反民主，而且他们时常表现出的傲慢政治行为，还足以强化下层阶级方面的极端主义反应”。^[44]这些不良倾向，严重制约着公民精神、公民品格的形成和公民参与实践，甚至还会造成等级隔阂和阶层分裂，冲击民主机制和法治秩序。在中国，农业转移人口最多只是政策性地分享社会经济方便的公民权，很难享有政治权利，这就意味着他们“只是城市的半公民”，^[45]他们更多地是在城市中“生存”，而不是“生活”。事实上，“地方民主是全国民主的学校，

[42] [美] 迈克尔·舒德森：《好公民——美国公共生活史》，郑一卉译，北京大学出版社2014年版，第257页。

[43] 前引[9]，贾奇等书，第199页。

[44] [美] 李普塞特：《政治人——政治的社会基础》，张绍宗译，上海人民出版社1997年版，第85页，第38页。

[45] 前引[7]，苏黛瑞书，第318页。

也是确保全国民主的安全阀，人们唯有经由地方自治的参与学习，他的思想、能力才能得到适当的锻炼，而更重要的是使人民养成一种习惯”。^[46]为此，在城市化、现代化进程中，就更需要推进社会主体、特别是农业转移人口的“公民化”，启动公民精神的启蒙教育和培训，为社会成员提供广泛、真实的公民参与实践，塑造他们理性的公民精神、公民能力，并积累公民权经验，形成较高的民主参与能力和水平，进而推进民主化、法治化和协商机制运转，促进城市治理秩序的形成。这可能比“GDP主义”的经济发展更为重要。

（四）促进自律秩序和公民性社会资本的生成

近代法治是以形式理性、建构主义倾向的国家法秩序来展现自己的，但这并不意味着只要建立了国家法秩序，就会自然而然地塑造出相应的法治秩序。任何国家的法治建设，都离不开法律、道德、宗教、习惯、民规民约等规范的多元机制和耦合支撑，也离不开国家法秩序与民间自律秩序的双向互动和平衡构建。仅有国家秩序的主导规训是不够的，至少是不充分的，它只有建立在社会广为信奉并遵守的共同信念、社会习惯、规范信任、公民网络等社会资本和自律秩序基础之上，才可能成就预期的法治秩序。在主体自主化、诉求多元化、政治民主化、观念破碎化、生活个性化的全球化时代，它展现的是政府和民间双向互动、多元主体对话协调的自律框架，是一种正式的或非正式的制度安排，“它所创造的结构或秩序不能由外部强加；它之发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响行为者的互动”。^[47]

中国改革开放的主导方向无疑是市场经济，政府不断简政放权、社会不断获得解放，如今“法不禁止即自由”已被明确宣布为一条基本法则，权力清单、负面清单、责任清单制度也正在建立之中。这就意味着，国家规划、纵向管制的秩序，将逐渐让位于自主发展、横向自律的秩序，这也是当代民主法治发展的必然趋势和要求。然而，在几千年的中国文明发展史中，一直再现着以国家兼并、管制社会为主，以王朝更替时期的“无政府”、混乱秩序为辅的逻辑。在这里，除了保留服从服务于国家法秩序的乡规民约和乡绅治理结构之外，国家法秩序几乎主导、裁剪着一切，从而导致了一种要么是皇恩普济天下的专权统治、要么是人人都想当皇帝的“无政府”状态的“历史怪圈”。其重要根源在于，民众缺少自律精神，缺少结社的传统和习惯，与国家法秩序相对应的民间自律秩序也就难以形成，也就缺少西方社会那种横亘在国家与社会之间的缓冲平台和防御堤坝，公民精神、公民品格、公民性社会资本自然明显阙如，这也是导致中国现代化进程中“一统即死、一放即乱”怪圈的一个重要因素。在这种历史遗传因素的作用下，如何走出这一怪圈，真正建立起不依赖于政府管控的、自律的多元治理秩序，生成公民性社会资本，就成为推进“深水区”改革的关键一环。

然而，当下中国农业转移人口力争摆脱制度性排斥的挣扎生存状态却表明，“尽管其所创造的社会空间可以挑战既有的社会秩序和政府支配，但他们还远未形成可以孕育民主政治的公民土壤”，甚至是“建立在无所不在的、等级分明的庇护网络之上，而这一网络又使

[46] 张福建：《参与和公民精神的养成》，载许纪霖主编：《公共性与公民观》，凤凰传媒集团、江苏人民出版社2006年版，第249页。

[47] 参见[英]格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，华夏风译，载俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第32页。

得新的社会控制和剥削成为可能”。〔48〕这种“城中村”或者“城中城”的新二元结构及其社会空间，既不是真正的治理也不是真正的自律秩序，而是一种亚文化下的异化秩序。它不仅难以促成公民精神的形成，还会造成政府与民间、“当地人”与“外来人”之间不信任，严重消减构建自由秩序所需要的社会资本，并对建立自主自律的多元治理机制带来严重障碍。因此，迫切需要通过农业转移人口的公民化工程来改变这一状况，一方面培养他们的公民精神与品格，为他们行使公民权利提供充分空间和可靠保障，从而不再依赖于“同乡”网络的庇护，消解其新的社会控制与剥夺场域；另一方面，赋予他们必要的自主结社权，积极引导和帮助他们组建各类权益保护组织、行业组织、兴趣组织、公益组织、倡导组织等，从而进行权益保护、诉求表达、自主协调、自我管理、自主发展。这样，通过农业转移人口的公民化和公民网络建设，就能形成理性参与、自主规约、多元包容、社会信任、规范认同的公民性社会资本和自主自律秩序，使他们与城市公民一道，共享改革发展成果，共建多元治理机制，并为民主法治建设提供必要的社会根基和秩序保障。

Abstract: A major challenge faced by China in the process of urbanization and modernization is how to integrate the large migrant agricultural population into urban society. The current strategy of “urbanization” of migrant agricultural population emphasizes more on the social class positioning than on legal positioning, and more on strategic choice than on institutional management. Therefore, it is on the whole a disintegrated, rather than integrated, scheme or pattern and, as such, has many limitations and problems. Against the macroscopic background of modernization of state governance and the construction of the rule of law, China should transform the strategy of integrating migrant agricultural population into urban society from that of urbanization to that of citizenization and emphasize the building and development of the role of citizens, the space for political participation, cultural compatibility and integrated scheme or pattern. Citizenization is conducive to promoting institutional recognition, public participation and self-governance and to the eventually formation of a multi-governance order. Only on the basis of citizenization of migrant agricultural population can China truly establish an effective urban governance order and promote the construction of democracy and the rule of law.

Key Words: migrant agricultural population, citizenization, urbanization, urban governance order

〔48〕 前引〔15〕，张鹏书，第8页。