全球化生产下民工公民身份差序体制：比较中国沿海三个区域[①]

◇台湾“中央研究院”社会学研究所副研究员　吴介民　著
台湾“中央研究院”社会学研究所博士后研究员　廖美　译

内容摘要：中国农民工在旅居地缺乏完整公民权，不被当成平等的市民（公民）对待，遭受公民身份差序体制的歧视与排除，但歧视待遇因地而异。有研究者论证，全球化使得民族国家之间产生公民身份阶层化的关系。但是，该类研究甚少注意到全球化带给民族国家内部之公民权利阶层化的现象。本文将论证：全球化生产下，外资对中国公民权利配置的影响并非单一模式，而是表现出区域差异。不同地区条件的组合，以及这些条件与国家政策和全球资本的互动，都会催生不同的地方公民身份体制。本文界定了三种地方公民身份体制的类型，并比较上海、苏南、珠三角等区域之间在制度安排、地方政府与企业行为以及民工处境上的差异。本文研究材料来自田野调查深度访谈、汇总统计资料分析以及官方文件分析。

关键词：农民工　公民权　公民身份差序　全球化　外资　中国

农民工（简称民工）长期以来一直是中国全球化发展的一支重要的“产业大军”，但他们在其旅居城市没有被视为平等公民，而且面临户口、医疗、子女教育、退休、文化适应等等问题。尽管近年中国提出新政策和改革方案（Chan，2014），民工阶级受制于户籍制度和缺乏完整公民权利，在城市中继续被剥夺许多福利。学者称处于如此制度情境的民工为二等公民（second-class citizenship）（Solinger，1999）和公民身份差序（differential citizenship）（Wu，2010）。不过，区域间制度安排的差异，尤其国家层面的城乡差距，有一些让人困惑之处亟待探讨（Smart and Lin，2007；Wang，2005；Smart and Smart，2001；Lee，2007）。在国家层级方面，民工除了面对本地户口居民被歧视性对待，他们在跨

---

① 本文英文版 Migrant Citizenship Regimes in Globalized China：A Historical-Institutional Comparison，刊登于 Rural China：An International Journal of History and Social Science 14（2017）128～154. 作者感谢廖美翻译为中文，廖卿桦和林政宇的研究协助，Dorothy Solinger、Marc Blecher、Mark Selden、李静君、黄宗智和两位匿名评审提出的修订建议。这项研究由台湾科技部部分赞助。

地区的处境也有不同。本文旨在阐述区域间的差异与变迁：东部沿海地区的门户开放策略吸引大量跨省民工（Fan，2005）和全球资本（Naughton，2007），各种地方城市体制如何被创造出来。以下将概述三种地方体制和解释框架，接着深入分析在珠江三角洲（广东）、苏南和上海的三个代表性案例。在结论部分，简要讨论民工权利和境况改革的最新发展。本文分析资料来自官方出版物和统计报告，以及珠三角、长三角、浙北和北京的田野研究，也涉及 2003 年到 2015 年之间，作者在实地考察过程中所访问的一些民工、工厂经理、地方官员、非政府组织工作者以及学者。

三个地方公民权体制

三组因素相互作用产生民工的地方公民权体制。第一是中央政府，它给地方政府带来重要的制度遗产（如城乡二元体制和严格的人口控制），并在政策上对地方政府施加压力。不过，中央政府企图达成的政策目标常常相互矛盾：一方面要维持增长和资本积累，另一方面又要抑制加剧的不平等和遏止劳工反抗。第二个因素是全球化，中国面对全球化的冲击在不同地区有差异和分歧的影响。自 1970 年代后期，开放政策引来大量外商直接投资，帮中国实现快速增长。斯蒂芬·卡斯尔（Stephen Castles）认为，全球化给民族国家之间带来公民权的阶层化（Castles，2005），但学者甚少注意到全球化对民族国家内部公民权阶层化配置的影响。实际上，外资和中央政府的影响并不相同，取决于它们与地方的相互关系。第三个因素是地方政府，也是本研究的重点，地方政府在各自管辖范围内响应国家和全球的力量，三个地方条件——最初的发展禀赋、开放序列的时机和地方政策优先性——与国家政策和全球力量互动。这些因素之间复杂的互动与地方公民权体制在每一地方如何出现有关，图 1 展示本研究用以解释关联机制的分析架构。

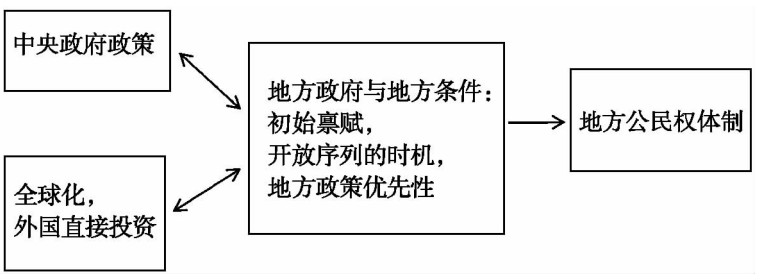

图 1　地方公民权体制的浮现：分析架构

从图 1 的分析架构可以区别三个地方体制的原型：隔离—排他型体制、透气—吸纳型体制和等级—切割型体制。贫乏的初始禀赋、早期开放序列的时机和薄弱的地方政府能力相互作用，在广东珠江三角洲地区创造出隔离—排他型体制。早在 1970 年代末改革开放初期，广东就被列入外国直接投资名单（Vogel，1989），比 1990 年代初才开放外资的长江三角洲提前一大步。相较之下，苏南地区（包括苏州和无锡）有相对丰富的初始禀赋、开放时序较晚（以高科技产业为主）和具备高水平的地方政府能力，发展出透气—吸纳型的体制。然而，大都会城市如上海，因为初始禀赋充裕、开放时序滞后、地方政府能力强大，加上对城市保护主义的优先政策，催生了等级—切割型体制。表 1 概述三种体制的比较。以下将依序描述各体制的理念特征，接着在各节详述各体制的案例。

表 1　比较三种地方体制原型之差序待遇

	隔离—排他型体制	透气—吸纳型体制	等级—切割型体制
民工获得地方户口的机会	困难	相对有机会	非常困难
差序待遇的制度化程度	中等	相对低	高
民工集体社保涵盖率	低	高	相对高
代表性的城市与区域	珠三角的东莞和深圳	长三角的苏州（苏南和浙北）	一线城市/大都会地区：上海、北京、广州等

第一种隔离—排他型体制，户籍制度相当封闭，民工不容易获得当地户口，早期开放沿海地区城市都属这一类型。这个体制非常明显对民工造成制度化的歧视，社会福利倾向排除外来民工。他们的社保参与率直到 2000 年代中期都非常低。我们看到一个巨大的“幽灵工人”（shadow worker）人口被创造出来，[①]此处所说的“幽灵工人”，如果不是在地方人口管理体制中没有登记，就是不被纳入社会保险。这种体制也容易让官员进行寻租活动。珠江三角洲工业区是这一体制的代表，东莞和深圳是典型的例子。

其次是透气—吸纳型体制，它的特点是制度化的公民权区分程度相对低，民工有比较高的社保覆盖率，当地城市户口的准入条件相对温和。这个体制所以被称为“透气的”，因为城市边界具有开放性质的“小孔”，让一群拥有技术和受过高等教育的移民可以进入城市体制，获得完整的市民身份或成为具有市民权利的

① 关于幽灵工人的概念，参见 Bovi，2007；和 Schneider，2012。

“准市民”。[①] 与其他区域比较，值得注意的是这个体制对民工多少给予较为公平的待遇，进而可以遏制寻租活动。长江三角洲（苏南和浙北）出口导向工业区属这一类型，稍后将以苏州（及其下级政府昆山）为例说明。

第三类的等级—切割型体制，特征是严格的户口地位层级和对民工采取系统化的歧视。城市户口极有价值，普通民工很难获取。虽然民工有高比例的社保参与，却被委托给多层保险系统的劣质计划，只在医疗和养老金得到薄弱福利。上海是实施严格民工治理和强化城市中心保护主义的体制原型。北京、深圳和广州有不同程度的制度化，但都属这个体制。

以下将比较三个地区的社会保险计划在区域上的差异，尤其为民工设计的社会保险计划可显现地方体制的不同。表 2 比较 2006 年四个城市的社保计划。在东莞和深圳，企业对医疗保险的缴费率很低，分别占被保险人工资的 2%和 1%，因此，民工接受医疗服务比所需要的少得多。上海为民工安排特定的保险计划，企业缴纳民工医疗保险和工伤案件相当工资的 5.5%，但对有本地户口的工人单单在医保方面，就付到工资的 12%。相较东莞和深圳，民工在上海接受稍微好一点的医保，不过有上海户口的人在分开的保险计划下接受更好的待遇。至于针对当地户口居民的医保，深圳雇主需付被保人工资的 6%，东莞雇主需付 6.5%。而在养老金方面，上海采取多层保险机制，是一个等级分明又复杂的系统。正像医疗保险的差别待遇一般，养老金计划也高度分化。雇主针对不同户口类别缴交的养老金费率不一：城市户口居民占每月工资的 22%，小城镇户口居民是 17%，而外来民工则为 7%（更详细的讯息参见论及上海部分）。上海的独特性就在对不同人口群体的制度设计，尤其创造“小城镇户口居民”这一类，把居住在郊区乡镇和土地被征收的农民从农村转到城市归入小城镇户口居民，他们实际得到的是二等城市户口。在东莞和深圳的养老金计划基本上没有区分当地人和民工，但两群人养老金的覆盖悬殊，有显著差异。对比之下，苏州和无锡以相对公平的方案显得突出，没有歧视民工。当地人和民工都被统一计划所覆盖。然而，表面平等的待遇背后是一个诡计，就是大量民工被雇用为劳务派遣工，这些工人的社会保险被涵盖在一个不太广泛的农业保险计划里。更多细节将在苏州那一节讨论。

根据表 2，我们可以计算 2006 年雇主在四个城市所支付的最低社保成本：雇主支付每位受保民工每月的费用，在深圳只需 81 元，而在东莞是 104 元，上海

① 准市民（denizens）的说法起源于国际移民文献，意指东道国给予非公民永久居留身份（Hammar，1999）。在本文中，我用这个词代表在旅居城市持有长期居留证的人，并拥有一般民工无法享有的若干市民权利。

则为 168 元，苏州是 355 元。故而，苏州和上海的劳动成本明显高过以出口加工提供廉价劳力的广东省。在 2006 年，上海和苏州规定的最低工资为人民币 750 元，东莞 690 元，深圳是 700 元和 810 元。因此，雇主的社保成本在深圳相当于最低工资的 11%，在东莞是 15%，上海为 22%，而苏州是 47%。对于工人本身，上海没有强制民工缴纳社保费，深圳和东莞都要求民工缴纳约 55 元，而苏州民工每月需付 100 多元。不同地区的各种社保计划提供给我们一张图谱，呈现公民身份差序在地方体制内和体制间的运作情形。

表 2　民工社保规定在四个城市的差别比较，2006 年

	上海（外来人口综合保险）		苏州（不分本地与外来人口）		东莞（外来人口）		深圳（外来人口）	
缴纳率	企业	工人	企业	工人	企业	工人	企业	工人
养老	7.0%	志愿缴纳	20%	8%	10%	8%	10%	8%
医疗	5.5%	志愿缴纳	10%	2%	2.0%	0%	1%	0%
其他保险＊			4%	1%	3.0%—4.0%	0%	0.5%—1.5%	0%
缴费基数	固定 1341 元		1045—5747 元		690—2460 元		700—8118 元	
最低工资	750 元		750 元		690 元		700 元，810 元＊＊	

＊为简化分析，三项保险被归入一类：受伤、失业和生产保险。

＊＊700 元（人民币）是企业位于深圳特别经济区之外，位于区内最低保险工资是 810 元（直到 2007 年 3 月）。

资料来源：整理自地方各种官方文件和出版品。

自 2000 年代后期以来，中国劳动成本在工资和社保费用方面大幅上涨。表 3 显示 2015 年四个城市的民工社保的缴费比例。上海和深圳的民工和户口持有者依然有不同的社保方案，但差距在缩小，东莞则在 2010 年代初期把不同方案进行统一。整体而言，雇主支付的社会保险费用在上海为 575.7 元，苏州是 876.5 元，东莞在 516.8—580.6 元之间，深圳是 325.8—442.54 元。在 2015 年，上海的最低工资为 2020 元，苏州1820元，东莞1510元，深圳2030元。因此，雇主的社保成本在深圳相当于最低工资的 16%—21.7%，在东莞相当于 34.2%—38.4%，上海是 28.5%，苏州为 48.2%。到了 2015 年，雇主负担的社保费用大幅增加。此外，更严格的社保法在 2011 年实施后，东莞和深圳覆盖率有所扩大。

尽管如此，四个城市之间的区域差异还是存在（见表 3）。

表 3　民工社保规定在四个城市的差别比较，2015 年

	上海（外来人口综合保险）		苏州（不分本地与外来人口）		东莞（外来人口）		深圳（外来人口）	
缴纳率	企业	工人	企业	工人	企业	工人	企业	工人
养老	22%	8%	20%	8%	13%	8%	13%	8%
医疗	6.5%	1%	9%	2%	6.8%	2%	0.45% 0.6% 6.2%	0.1% 0.2% 2.0%
其他保险*		3.5%	0.5%	1.66%—4.31%	0.5%	2.6%	1%	
缴费基数	固定 3266 元		2697—16 738 元		2408—14 958 元		2030—15 645 元	
最低工资	2020 元		1820 元		1510 元		2030 元	

* 为简化分析，三项保险被归入一类：受伤、失业和生产保险。

资料来源：整理自地方各种官方文件和出版品。

广东珠三角的隔离体制

广东是中国外商投资的第一场域，其民工体制深受最先开放外资的影响。中央政府在 1970 年代末向广东省授予特别政策，允许该省对外进行招商引资。尤其在 1985 年“广场协议”以后，造成东亚工业化国家货币升值，使得这些国家减弱在劳力密集产品的出口竞争力。邻近的亚洲四小龙（即台湾，香港，新加坡和韩国）的夕阳产业为利用廉价劳力涌入珠江三角洲，珠三角地区开始吸引大批外国制造商。从此，广东省从内地雇用人数众多的民工，率先走向出口加工模式的工业化。

早一步开放序列

广东地区的特点是有农业传统，在毛泽东时期积累些许工业资本以及地方政府管理基础设施的薄弱权力。因着较差的禀赋，地方政府对外资采取各种让步，扮演着劳动掮客和房地产开发商的角色。几年不到，在此地区就涌现出一个庞大的民工劳动市场和几十个新兴工业城市。外资企业雇用大量低技术、低收入和长

工时的农民工，许多是在装配线上工作的年轻女性，有较高的转换率（Lee，1998；Lee，2007；Chan，2001；潘毅，2005）；到了 1990 年代中期，广东已转型为世界工厂。外商投资的加工厂为广东缔造很大一部分 GDP，由于缺乏技术和外汇，广东官员面对外资的谈判力薄弱。中央政府负责制定灵活政策鼓励外商投资，而地方官员也擅长利用中央政策。事实上，地方官员往往采取比中央所允许更弹性的措施，例如为外商投资企业提供慷慨的让步，像廉价的土地使用费、长期的公司免税、出口退税，以及廉价又有限的民工社保。地方官员甚至允许企业规避国家税收，并且依赖关系（个人联系）和官员的私下交易谈判各种地方费用，政府收入因此严重依赖出口加工费（Wu，1997）。

东莞和深圳是这个体制的典型案例。东莞是位于深圳与广州之间的省级城市，在 2005 年，共有 590 万拥有证件的民工（包括就业和未就业人员，如民工的配偶和子女），而整个地方户口是 170 万，民工与当地人口的比例为 3.5∶1。[①] 深圳则是毗邻香港的省级特区，在 2006 年民工有 650 万，当地户口居民是 200 万，民工与当地人口比为 3.3∶1。[②] 庞大的民工数量让地方政府把对民工的社会控制视为政策优先事项。初始，这两个城市的财政能力都非常弱。表 4 比较五个城市与全国平均的财政能力。结果呈现，在外资开放前夕，东莞和深圳的人均政府税收分别是 59 元和 55 元，接近全国平均水平的一半，落后苏州与无锡，更不用说被富裕的上海远远抛在后头。到了 1985 年，深圳的人均财政收入飙升到全国平均水平的 7 倍，甚至在 1992 年超过上海。东莞比深圳晚几年启动加工出口，到 1992 年，东莞的财务状况还达不到苏州和无锡的水平，但随后逐渐赶上。针对民工人口调整，东莞和深圳的人均财政收入明显减少（见表 5）。实际上，上海和苏南直到 2005 年以前的表现，明显优于广东，这些发现证实一个论点：广东低技术出口导向的成长模式带来较低的附加值，其出口贸易与当地经济缺乏联系（Lardy，1996）。中国“经济奇迹”背后的公开秘密是——对民工剥削性地利用和残酷地对待（Chan，2001；Chan，2003），即使这种残酷制度可使民工家庭在许多情况下增加收入并在某些情况下得以利用其他经济活动的机会。[③] 剥削机制不仅镶嵌于阶级关系，也在于民工的非公民地位。自 2010 年初以来，深圳以实际的财政能力来看，已经超越上海，但东莞依然落后上海。高度剥削加上密集社会控制，有助于建立这种隔离—排他型体制。

① 改编自 2005 年《东莞市国民经济和社会发展统计》公报。

② 改编自 2006 年《深圳市国民经济和社会发展统计》公报。

③ 作者感谢马克·塞尔登（Mark Selden）提出这个观点（个人通讯，2010 年 6 月 22 日）。

表 4　财政收入，五个城市与全国平均

（单位：元，人均）

年度	上海	苏州	无锡	东莞	深圳	全国平均
1978	1541	164	257	59	55 *	118
1985	1514	297	422	92	1313	189
1992	1439	418	535	413	5355	297
2000	3768	2738	2578	1997	17 765	1057
2005	10 537	11 824	9315	6276	22 667	2421
2010	20 347	14 171	10 972	15 285	44 091	6197
2014	31 873	21 961	16 096	21 664 * *	62 693	10 262

* 数字为 1979 年。

* * 数字为 2013 年。

资料来源：上海、苏州、无锡、东莞、深圳和中国统计年鉴，各年度。

表 5　四个城市的财政收入，依民工人口调整

（单位：元，人均）

年度	上海	苏州	东莞	深圳
2000	3096	N. A.	473	3165
2005	7586	7288	1516	4982
2010	12 479	8605	3378	10 671
2014	18 904	13 616	4921 *	19 322

* 数字为 2013 年。

资料来源：上海、苏州、无锡、东莞、深圳和中国统计年鉴，各年度。

民工社保的低覆盖率

在广东，除了廉价土地费用和减税之外，有利企业的劳动条件也是吸引外资的主因。劳动成本构成劳力密集产业总成本的主要部分，与其他沿海地区一样，东莞和深圳都实行有利外资的社保政策。除了深圳以外，广东政府规定的最低工资也低于苏南和上海，这些条件使广东成为劳力密集型产业的天堂。

大多数民工没有被社会保险覆盖，如果有的话，也只享有微薄的福利。在 2005 年，估计总体养老覆盖率占东莞总劳动力的 28.3%；深圳在 2006 年则为 50.3%。众所周知，深圳的民工养老保险费用实际上是当地政府的部分收入来源。因为政府在相当一段时间无需给付民工养老金，雇主缴交的养老金费用成为

政府的一种额外收入。医疗保险对民工来说尤其重要，在 2005 年，东莞的覆盖率约为总劳动力的 29.1%，而深圳在 2006 年是 38.9%。此外，与苏州的医疗方案相比（见表 2），深圳廉价的医保所提供的福利少得可怜。自 1990 年代对医疗部门放松管制以来，医疗费用已经上涨到难以承受的水平，医疗保健对民工家庭构成持续待解的问题。“自助”在民工间成为口头禅，在东莞外国公司工作、而且有两个孩子的夫妇分享他们的经验：

> 医保卡只适用于工伤，并且设置很多关卡，所以我们从不使用……医疗保健和儿童教育在这个地方是两个痛点……有时，医院把小问题当成严重疾病处理，以便收取更多费用。有一次，我们的孩子咳嗽，但医生说他有支气管炎……医院里一些医生，在治疗前，甚至会问你带多少钱来？一个月赚多少钱？他们简直想挤出你所有的钱（作者田野访问）。

在养老金类别，雇主支付部分的保险比率在这个地区被减为 10%，仅为长三角地区（如苏州和无锡）的一半。这里应该指出来的是，10%的养老金费率也适用于当地户口的雇员。到了 2010 年代初期，雇主缴纳率提高到 13%。珠江三角洲农村的传统是，福利透过村集体进行分配，而且专门提供给拥有当地户口的居民（就是那些当地农村户口）（吴介民，2000），但政府却没有足够资源用于公共福利（见表 5 和表 7）。虽然民工难以获得当地城镇户口，但当地户口如果只给予微薄福利，如此的低含金量并不值得争取。换句话说，保护当地居民并非当地官员的优先政策，这与大都会城市的等级体制完全相反。

社会空间隔离：工厂作为家长式微型国家

珠三角地区隔离体制的特点是工厂—宿舍制度（Smith and Pun，2006）。典型的情况是，工人生活在厂区或由工厂所租赁的附近公寓，宿舍分成小单位，每单位最多容纳 8 人至 12 人，设置在建筑物每层楼的厕所和淋浴是公共的。工人通常必须排队洗澡，多半在换班短暂休息期间。宿舍除了餐厅外，还有小型杂货店和急救诊所；一些大型工厂甚至提供邮政服务、上网、休闲和体育设施。宿舍实施例行宵禁，晚上交班离开厂区的工人必须在午夜前返回宿舍，否则将面临整夜被禁止进入的风险。一般来说，工厂会从工人每月的薪资扣除住宿费和伙食费。在某些情况下，工厂甚至可从宿舍赚取利润。有些公司也提供高阶层干部和已婚夫妇住在带有烹饪设施、电视机等家电的套房，让干部享有普通工人没有的隐私。除了星期日和长假之外，说民工基本上被关在工厂—宿舍内，并不夸张。

这个住宿模式非常隔离。工厂—宿舍有助集体管理，而管理人员相信这样的

居住形式降低“罪犯和混乱”渗透到工厂的风险，并可提高生产效率（彭昉，2007：83～87）。民工在封闭工厂的世界很少与当地人往来，更不用说与他们建立友谊。通常，这些民工对外界所知甚少，如李静君的研究指出，这种居住模式也和“专制体制”有关（Lee，1998）。在广东，民工不仅依赖工资谋生，也依靠工厂提供住房，厂区内的社会控制非常严格，专制的管理和身体虐待并不少见（Chan，2001）。每个工厂—宿舍的存在就像一个独立王国，由一组安全警卫管理，我们称这样的工厂体制为“家长式微型国家”。

虽然在如此工厂体制下的社会控制很严密，但并非密不可透。我们不时可观察到工人采用“弱者的武器”（Scott，1985）的策略，而劳工投诉和零星反抗也可预期。在实地考察中，经常遇到民工的抱怨和抗议活动。有天早晨，我看到一个又一个工人在从食堂到车间的路上，把小馒头丢进人行道旁的小沟内，这种看似未经协调的集体行动，是在对食物的质量表示沉默的抗议。在调查现场，我也观察到其他“弱者的武器”展现，包括散播关于经理人员行为不检的谣言、进行破坏、争吵斗殴、堵塞厕所以及“从车间窃取产品”等。

令人惊讶的是，相当多我在田野访问过的工人，却表达对工厂的主观认同，以及对严格宿舍管理的赞许。“工厂就像我们的家”“这里一切都方便，没什么麻烦的”。对他们来说，为防止不确定性，甚至来自外面的危险，宵禁是必要的保护。彭昉（2007）回顾在东莞进行的田野研究，工人如何界定“内—外”的诡妙说法：

> 事实上，不只“外面的人”具有负面意涵，更惊人的是，我从来没有一次听到“外面”这个词语被赋予过正面意义。……对恒发员工而言，工厂的“里面”与“外面”是两个泾渭分明的空间，而“员工”与“外面的人”则是截然二分的社会群体。……工厂则是“他们的家、他们的‘shelter’”（受访王经理语）”（彭昉，2007：87～88）。①

我们如何理解这种看似不合理的“惧外”心理？答案在于隔离体制本身。由于东莞拥有高密度的民工人口，地方官员以铁腕统治民工，与珠三角其他城市的官员无异。当地新闻媒体广泛报导关于强盗、霸凌和抢劫的事件，刻印在民工心中，此外，民工也并非不熟悉政府和当地人对他们的敌意。从 2003 年发生在广州恶名昭彰的“孙志刚事件”，一个大学毕业生如何被送到收容遣送站，遭酷刑致死；官方的虐待和敲诈勒索并不罕见（Wu，2010）。向民工发放暂住证一向是地方政府利润丰厚的业务，也因此，民工成为他们猖獗寻求收益的目标。虽然，

① 恒发（编码名称）是彭昉进行田野研究的工厂。

对暂住证收取额外费用在近年大大收敛，当街拦检身份证件也变得不常见，受访者仍能生动回忆起不愉快的遭遇。所以，当他们离开厂区，会确保携带身份证件。民工对外面世界的危险印象是由对官方权力和社会歧视的集体焦虑所构成。吊诡地，工厂因此成为他们处于异地的避难所。事实上，当女工没有准生证而怀孕时，她们可以窝在工厂里躲避孕检（张贵闵，2007）。

在这种体制下，民工甚至精英移民，与当地社会“同化”是不寻常的。我在研究上追踪好些年的一位白领经理人，本身是大学毕业生而且在深圳外商投资厂工作十多年，他在公司附近租了一间体面的公寓与妻子和两个孩子同住。经过多年等待和持续复杂的官方跨省户口转移手续，终于获得当地户口市民身份。现在他有资格参加小区委员会的选举，但他仍然觉得自己处于一个尴尬的局面：“这没有意义，除了我自己，我根本不知道要投票给谁，因为我与外界的接触很少”（田野访谈）。

作为“永远异乡人”的感觉，以及被当地政府与当地人所歧视，乃是固着于珠三角工业城镇民工的生活经验。他们的不安全感无意中强化了工厂—宿舍制度的合法性。外界的危险同时是现实，也是意识形态，进一步巩固了这个隔离体制。

苏南的透气—吸纳型体制

1990 年代以来，长三角地区深受全球生产链的渗透。但与珠三角地区不同的是，此地区对外资开放的顺序比较晚。此外，本区在地农村工业化水平比较高（由于地方禀赋好），地方政府在财政汲取和有效治理方面有强大能力，前述几个关键指标凸显苏南体制和广东的对比。江苏对民工比较友善，一位曾在深圳和苏南工作的女性民工说：“广东对外来者和当地居民的待遇差别很大，然而在昆山，我觉得差距不大，而且当地人的素质更好。”受访的外国经理也表达类似看法。

在地发展和晚一步的好处

从历史上看，苏南农村以其蓬勃发展的手工艺和家庭作坊闻名（Huang，1990）。“文革”期间（1966—1976 年），社队企业大幅增长。1965 年，苏州农业占 GDP 的 45.9%，工业占 34.7%（见表 6）。到了 1978 年改革前夕，农业减少到 28.1%，工业飙升至 55.7%。当长江三角洲地区在 1992 年开放外资，工业部门占 GDP 的比例已达到 64.2%，而农业则下降到 11.3%，那一年的人均收入为

6345元。这种经济结构与珠三角地区形成鲜明对比。东莞在 1978 年，农业占 GDP 的 44.5%，当 1985 年开始引进外资时，农业仍占 GDP 的 31.9%，而工业占 48.5%，人均收入为1686元。总之，与东莞不同，苏南在全球资本涌入之前，在地工业已经有所扎根。

表 6　苏州和东莞人均所得及国民生产总值占各行业比例，1965—1994 年度

年度	人均所得（人民币，元）		国民生产总值组成(%)					
	苏州	东莞	苏州			东莞		
			农业	工业	服务业	农业	工业	服务业
1965	251	N. A.	45.9	34.7	19.5	N. A.	N. A.	N. A.
1970	321	N. A.	41.6	41.0	17.4	N. A.	N. A.	N. A.
1978	631	549	28.1	55.7	16.2	44.5	43.9	11.6
1985	1718	1686	19.7	61.7	18.7	31.9	48.5	19.5
1992	6345	6213	11.3	64.2	24.6	19.1	50.5	30.4
1994	12 616	10 929	9.5	61.4	29.1	12.9	53.1	33.9

注：N. A. 代表没有资料。

资料来源：计算自苏州统计年鉴和东莞统计年鉴，各年度。

全球资本流入长三角地区以前，所谓“苏南模式”被誉为中国农村工业化的典范，此地以公平的福利分配为特征（见 Oi，1992）。昆山发展的龙头人物宣炳龙在受访时回想起“文革”期间，来自上海的知识分子如何引进生产技术、管理技能和邻近上海市场的联系，来帮助建立农村产业。这个历史机遇为国内的创业网络铺平道路。

苏南模式为当前地方体制带来几个重要遗产。总体而言，地方官员在开放起始享有比广东更好的管理技巧、财政能力和训练有素的劳动力。这些优点强化他们与外国投资者的议价能力，可以更自主地选择可接受的资本类型。由于开放时序延迟，地方政府拥有从广东经验学习的“后发优势”。与此同时，随着劳动力密集型夕阳产业（如鞋类、服装、手袋等）进入广东，并在当地耗尽潜力，流入长三角地区的行业往往是资本密集型。本质上，这是一个相互选择的过程，高科技产业偏好华东地区甚于华南。显然，比广东晚一步，是这个地区一件意料之外的好事。

由于外商投资类型，本地区不需要像广东那般密集的民工人口。在以外资为

主的昆山市，民工与当地人口的比例在 2006 年约为 1.1∶1，而深圳和东莞的比例分别是 3.3∶1 和 3.5∶1。因此，本区民工对基础设施和公共物品所需压力不如广东大，有助解释这个地方的体制对潜在公民相对的开放性。与其他全球化生产结构相似地区的工人相比，苏南民工享有比较高的工资水平和比较好的非工资待遇，地方政府比广东更保护劳工权益，拖欠工资和不支付加班费的情形也没有广东猖獗，制度化的歧视也比较不严重。值得注意的是，此地没有多层社保计划，整体保险覆盖率在全国名列前茅，苏州的平均劳动成本（工资加社会保险费）比东莞和深圳高出约 20%－30%。由于地方政府对外商投资企业有较强的财政汲取能力，能将经济发展引向首选的政策目标，比如当地政府近年从事城市改造，为显示决心，便大手笔收购不良的高污染劳力密集型工厂。

为民工提供公共物品

昆山——苏州所辖的县级市——是透气—吸纳型体制的典型案例。得益于昆山相对充裕的收入和雇主缴纳较高的社保费率，拥有当地户口的居民享有相当好的福利待遇。在民工心里，昆山户口比东莞有价值。与广东一样，昆山官员通过提供土地、廉价劳力和基础设施，在全球化生产中扮演关键角色。同时，他们投入更多资源和努力，向居民（包括一些民工）提供公共物品。一般来说，昆山官员和本地区其他官员一样，节制进行全面寻租，倾向监管和再分配政策。最重要的是，他们往往能对民工的需求作出反应。在昆山，无歧视地向所有工人提供清一色的社保计划，全市总体保险涵盖规模超过其他新兴工业城市，2005 年的统计显示，昆山养老金保险计划占全部劳动力的 60.8%，医疗保险则占 53.2%。雇主缴交费率是被保险人工资的 34%，明显高于东莞、深圳和上海（见表 3）。由于相邻工业区对高技能和受过高教育劳动力的竞争激烈，昆山市对高阶民工采取相当开放的户口政策。在 2000 年代初，昆山推出将“农民工和其他外来人员”转变为“新昆山人”的措施，得到省和中央政府的支持。昆山经济开发区的领导人宣炳龙表示：

> 户口不再是我们地方的问题，民工子弟的教育也不是问题。区内以前只有一所小学，但现在有二十四所小学和五所中学。政府正在努力建设新学校。……如今，有比以往更多的小偷，他们都来自外面。然而，他们并不真的想偷东西。我会说，他们这样做只是出于嫉妒，心理不平衡。因此，我经常说，他们的愤怒必须被宣泄。市区应扩大。我们应该为穷人创造公共空间，让他们有处可去。不要担心富人会变得更富有，但不要让穷人变得一文

不名。我们不必在乎富人吃鱼翅，但我们至少应该提供穷人方便面（田野访谈）。

说“户口不再是问题”是夸张的，但宣炳龙想强调的重点是户口不再是地方政府发展策略的大问题。事实上，他的言论正显示，当地人和民工在地位的区别依然存在。然而，昆山政府主动为民工提供教育和其他公共物品，实施改善措施，以竞争技术劳工为明定目标。显然，如果市政府没有相对强劲的财政实力，这些政策是不可能的。表 7 比较昆山和东莞的财政和教育支出。两个城市在名目人均户籍人口近乎同一水平，但在调整民工人口后，昆山的财政能力远远超过东莞。比如在 2005 年，昆山政府对民工的实际人均花费是3292元，而东莞则只有1559元。关于教育及相关项目的花费，昆山对民工的支出也领先东莞。因此，地方政策目标和地方政府能力是解释对民工提供福利和教育在区域间差异的两个关键因素。昆山吸引高素质民工的政策目标受财政能力所支撑；而对东莞来说，高密度民工人口阻碍当地政府能像昆山一样提供民工子弟教育的可能。

表 7　昆山和东莞的财政支出和教育、科学与文化支出，2000－2014 **年**

（单位：元，人均）

	昆山				东莞			
	财政支出		教育等支出		财政支出		教育等支出	
年度	户籍人口	总人口 *	户籍人口	总人口 *	户籍人口	总人口 *	户籍人口	总人口 *
2000	1533	1255	250	204	2202	825	512	192
2005	6758	3292	776	378	7066	1559	1223	270
2010	19 508	7212	3742	1384	15 945	4886	4032	1235
2011	24 125	8697	5068	1827	19 046	5881	5486	1694
2012	26 458	9981	6073	2291	20 617	6386	5953	1844
2013	29 445	11 040	6913	2592	23 536	7130	6914	2095
2014	28 968	10 933	6344	2394	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.

* 包含非户籍人口。

资料来源：苏州统计年鉴、东莞统计年鉴和深圳统计年鉴，各年度。

昆山民工的居住格局也与广东不同。由于严格的城市规划，企业不得在厂区兴建宿舍。昆山为民工在 2000 年建造公寓，一些外商投资企业从政府或私营公司租用建筑物作为宿舍。许多民工家庭则从当地村民租用公寓，这样的住宅模式比东莞和深圳更为多元化、隔离程度较低。总而言之，昆山的工厂—宿舍制度并

没有占上风。

对大多数沿海地区的民工来说，近年来医疗费用的上涨是很大的问题，但昆山政府无论民工的户口状况如何，都对纳保民工提供医保福利。在保险计划中，每个工人提供基本工资的2%作为医疗保险费用，而雇主支付10%（2015年调降为9%），受保工人每年可获得高达1920元的门诊给付，住院费用低于2万元的可以得到88%－95%的补贴。这个系统在全国算是最优渥的，比上海和广东政府在2000年代提供的好得多。另外，昆山对民工相对慷慨的生育补助，在其他地区也是闻所未闻。

被中央政府称许为榜样的昆山夸称拥有社保“全覆盖”，无论劳动者的户口身份如何，每人都纳入保险。然而深入探讨之后，却发现这个体制的缺陷：当地官员和工厂合谋，使用“劳务派遣”伎俩，制造全覆盖表象。根据实地调查，大部分民工被摆在“派遣劳工”类别，只够格参与劣等的“农业保险”计划。事实上，在官方统计里，派遣劳力被排除在正式“城市就业”类别外。从12个工厂样本中，其中9个工厂样本的劳务派遣率从10%到80%不等。这一结果显示，普遍存在的派遣工，是降低劳动成本的方式。有趣的是，珠三角地区没有劳务派遣，不是因为雇主特别守法，而是因为地方官员允许工厂对受雇员工采取很低的社保覆盖率。劳务派遣无疑会削弱昆山在其他方面的突出表现，然而，不可否认的是，昆山作为向民工提供公共物品的主要城市，对长三角的外资企业产生积极的、传播性的影响（参照Gallagher，2005）。

大都会城市的等级—切割体制

中国的大都会城市和一些省城创造了独特的城市体制，这个体制的特点是对外界维持高度制度化的保护主义，让民工很难获得当地户口。更有甚者，将民工委托给一个对城市有利的等级制度，如多层次社会保险计划就是实例。这些城市共同的关注是如何处理人口压力，虽然其他一些因素也造成体制的保护主义。首先，自毛泽东时期以来，这类城市即在国有企业雇用大量工人，并支持大批公务员、教师和党员干部。结果，照顾庞大的离退休人员成为近年来地方政府的政策重点。退休人员通常享有国家保障的特权福利，此外，这些城市从过去到现在一直为一般城市居民提供最高水平的福利待遇。因此，除了资助新兴基础建设外，地方政府还要斥资在养老金、医疗保健和教育等方面。表8比较三种城市体制类型在退休人员比例的变化。在2005年，上海需要支持290万老龄化或非生产性的“前工人”，他们占全市户籍人口的25.3%；北京有近200万退休人员，占户

籍人口的 21.8%；天津有 130 万，占 23.3%。相比之下，其他两个体制在绝对数量和比例上，负担明显较轻。对户籍人口的大量福利支出，可以解释这些城市选择保护主义政策和制度化歧视民工的原因。

表 8　三个地区退休与城市人口比例

（单位：千人）

	退休与解雇人数(A)	城市户籍人口(B)	比率(A/B)
大都会城市			
上海	2907	11 489	25.3%
北京	1922	8802	21.8%
天津	1312	5624	23.3%
珠三角制造中心			
深圳 *	125	1648	7.6%
东莞	43	658	6.5%
长三角制造中心			
苏州	441	3097	14.2%
昆山	40	365	10.9%
无锡 *	382	2794	13.7%

* 2004 年数字。

资料来源：上海，北京，天津，深圳，东莞，苏州，昆山和无锡等统计年鉴，2005 年和 2006 年。

城市保护主义和“纳入而切割”（Incorporate-to-Segment）策略

民工构成中国大都会城市劳动力的主要成分。在 2005 年，上海民工占有全上海人口的 40%，北京民工在同一时期占全市人口的 37%。如果加入无证件的“影子工作者”，民工在上述城市的人口比例会更大。除了正式部门外，这些城市还有大量的非正式部门，雇用民工在家里帮佣或提供自雇机会——例如无证出租车司机、小店主、街头小贩和垃圾回收者。因此，高度分散和切割的劳动市场是这个体制的基础特征（Solinger，1998）。一方面，国有企业的公务员与劳动工人构成特权劳动分部；另一方面，在全球化生产分部（特别是劳力密集产业）雇用的民工构成一个弱势劳动力市场；还有一个劳动分部则吸引影子工人进入非正式

部门。针对高度分散的劳动力市场，大都会体制设立了多层级社保计划。例如，在上海，官员要求企业整合尽量多的民工进入“廉价”的保险计划，因为成本负担低，企业就不会抗拒或规避缴纳。我们可观察到中国大都会城市的两面手法：一方面，城市政府倾向将民工纳入官方机构，防止他们成为不守规矩的影子工人和游击工人（Guang，2005）；另一方面，被纳入的民工在制度上置于较低的社会地位，只提供他们一小部分福利。民工治理采用“纳入而切割”策略在这一体制得到充分体现。纳入措施主要为维持社会秩序，而不在同化至少一部分民工进入平等待遇系统。

沿海大都会城市也融入了全球生产、文化和消费者网络。上海和天津深受全球资本主导的国际贸易所渗透，在 2006 年，上海和天津两城市的贸易依赖度（贸易对 GDP 的比值）分别为 90％和 60％。对照下，北京经济对外贸易依赖较低。这些城市的全球化生产程度各不相同，外资对这些城市的体制也有不同程度的影响，此种高度分级的体制乃由全球联系所模塑，不仅在经济方面，也在政治和文化方面。作为国家首府的北京为保持超现代外观和稳定的社会秩序，有动力想与上海和天津一样强大。这些城市定期打击民工飞地，同时也大力依靠民工提供全球化生产和城市建设与服务所需的廉价劳力。北京浙江村（民工飞地）拆迁重建的故事，说明北京民工与地方官员之间如何不愉快地共生（Xiang，2000；Zhang，2001）。

北京和上海拥有丰富的财政能力，能够大量花费在教育方面。两个城市在2006 年人均财政支出分别是11 787元和13 258元，全国平均水平是3075元。① 这两个城市的学童平均支出是全国最高的，在北京的每个小学生，每人每年预算总额为5147元，是河北省的四倍以上，河南省的七倍（Lee，2008：3～4）。但是，几十年来，北京和上海依照户口为中心的治理原则，继续对民工子弟采取歧视性对待。调查显示，北京公立小学平均每年向每一位民工子弟学生收取 3000 元“赞助费”，总计达 10 亿元之多，相当于北京市政府全部小学教育支出的一半（《中国新闻周刊》2008 年 5 月 8 日），而政府规定的学费一般为一年 600－800 元。

在 2006 年，北京官员开始对民工学校采取“分治法”策略。一方面，政府像以前一样对未经注册的学校发起一场闪电战；另一方面，让一些符合特定标准的学校“合法化”，并给予些许补贴。到 2006 年年底，有 58 所学校合法化（Lee，

① 根据《北京统计年鉴》(2007)：35～61；《上海统计年鉴》(2007)：32～81；和《中国统计年鉴》(2007)：105～279。

2008：39～45），剩下数百个“影子学校”不断处在政府打压的危险中。采取部分纳入措施来响应中央政府要求地方政府为民工子弟提供义务教育的压力，但是，由于没有提供适当资源给合法化的民工学校，它们委身在比普通公立学校更低的地位。基本上，以城市为中心的保护主义在履行中央政府规定的同时，又将民工从城市特权排除；上海也同样采取歧视性的“分段纳入”民工子弟教育的措施（Lan，2014）。目前在大都会的民工仍然感到痛苦，根据最近一项调查报告指出，民工子弟的父母为送孩子到北京的公立学校，被要求向当局提交高达 28 份的文件（周华蕾，2016）。

上海作为等级体制的原型

上海是世界资本主义体系前沿的全球城市，1992 年开放外国投资，比广东晚了十多年。地方政府在选择高科技和资本密集外资公司方面享有议价能力，因为官僚的协调能力和巨大的财政收入。外资在上海的资本形成虽发挥重要作用，但不如珠三角和长三角地区绝大多数对外资的依赖之深。上海的国有企业仍在几个战略性产业领先，而且垄断高端服务业和金融业许多有利可图的业务，拥有现代化基础设施和摩天大楼，但也在一个大型的非正式和半非正式部门蓬勃发展。2006 年，上海的户籍人口有 1370 万，拥有证件的民工数为 630 万。此外，2004 年到 2005 年之间，估计有 240 万无证件民工（陈映芳，2005a：126）。自 1990 年代中期以来，在全球化之下面临人口压力和社会福利负担加重，上海转向保护主义政策（Solinger，1999），虽然越来越依赖民工提供廉价劳力，却在制度上将民工排除在正式部门体面的工作之外（陈映芳，2005b）。加上上海官员决心建立一个超现代化城市，消除“肮脏的民工贫民窟”，打击“非法民工学校”，都让民工处境更加艰难。2000 年代初，数百所民工学校被“清理”或“赶走”，只有一小部分在当地政府有合法登记（Kwong，2004）。上海似乎不会容忍像北京“浙江村”那样的民工小区。

当中央政府下令地方官员将民工纳入当地社会保险计划，上海就采取等级—切割体制。2002 年，上海为民工提供一个劣质的计划，称为《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》——结合养老金、医疗保健和伤病。这个计划的特点是雇主缴纳率低、福利水平低、覆盖率相对高以及采取“商业化经营”。民工保险计划让商业公司执行，而城市职工的保险则由政府管理和承担。学者批评民工保险计划缺乏透明度和容易腐败，因为，为了做生意，商业公司往往和官员建立特殊关系（胡务，2006）。更糟的是，民工实际上是在补贴城市居民（杨金志、肖

春飞，2004）。据官方统计，民工保险计划在 2005 年覆盖了 250 万人（高路，2006）。然而，在家务帮佣和非正式部门就业的上百万人未得到保护。民工医保计划下的工人只在职业伤害时受益，并得到部分住院费用，但门诊费不包括在内。据政府数据显示，2002 年至 2006 年年初，共有13 000名民工报销住院费用（高路，2006）。从 2005 年 4 月起，上海政府每月发放 20 元补贴民工在指定药局购买药品。简而言之，与城市户口的员工相比，民工的医疗水平低很多。

等级—切割体制也体现在特定企业的差序公民身份安排。比如，一家外商投资工厂“WN 电子”（访问编码）在 2007 年雇用 1800 名工人，其中有 22%的上海城市户口员工纳入城镇职工保险计划，22%（上海郊区/小城镇户口）纳入小城镇保险计划，其余 56%（即没有当地户口的农民工）则纳入外来人员综合保险计划。雇主支付的保险费当然各不相同：城镇户籍的职工每月约 500 元，小城镇居民 330 元，民工 170 元。因此，被保险人的受益取决于个人的身份。等级公民身份结构与城市劳动市场交织在一起；而三类工人身份的特定数量比例则因工厂而异。

结　论

在全球化的驱动下，地方政府对地方公民身份体制的形成，扮演了关键角色。这篇研究有助于我们了解，正在中国形成的资本主义新世界中，全球资本如何与各种相互歧异的地方公民身份体制并存。全球化可能导致民族国家体系中国家之间的公民身份等级。当全球化以外资企业的形态涌入中国后，就出现公民身份差序结构的恶化。在改革开放前，中国的城乡二元制已制造了公民身份等级，但中国被纳入资本主义世界体系之后，则进一步驱动了以城市为中心的保护主义，而结晶化了公民身份差序体制。

地方条件与全球资本之间不同的交互作用，可能导致在一个民族国家内部形成层级化的公民权利配置，也可能在同一个国家的区域之间形成歧异的公民身份体制。中国的个案显示，在一个庞大和多样化的国家，全球资本对不同区域的公民权利配置，并不具有一致化的影响。相反地，由于当地条件的不同配置（初始禀赋、开放序列时机和地方政策优先性）及其与国家政策和全球资本的互动，而呈现了不同的地方公民身份体制。因此，在全球资本高度渗透的东部沿海地区，本文界定了三种地方体制，并进一步比较这些地方体制的制度安排差异、官方和企业行为以及民工处境。

中央政府近年出台的《劳动合同法》（2008）和《社会保险法》（2011）等新

政策都有关劳动权益，这两部法律对民工社保覆盖率和福利提供都带来一定程度的改善。此外，自 2010 年代初期以来，一波波的工人罢工，要求雇主偿还社会保险和住房公积金欠款，特别在广东大规模的外资部门，有一些成功案例。地方官员似乎默认工人的集体抗争，但在罢工浪潮后，却扣留、盘查发动工人抗议的劳工活动家和非政府组织者，而发出矛盾的讯息。更糟糕的是，经济衰退打击许多外商和国内企业，而进一步论及“过度昂贵的社保费”成为全国的关注焦点，一些地方政府因此减少雇主对社保费的缴纳比率（潘毅，2016），而中央政府也默许这样的行为（央视新闻特别报导，2016）。此外，长期以来提倡的户口制度全面改革从未落实，针对民工的城市自我保护措施基本维持不变。

尽管近几年，各种区域体制对民工待遇有所改善，但仍因地而异。而且，每个地区的制度变迁的路径依赖依旧显著。例如，在珠江三角洲地区的深圳，对民工隔离的待遇依然不变，即使过去十几年的财政能力已赶上其他大都会，深圳持续的劣质民工社保计划是一明显例证。在同一地区的东莞，政府取消了双轨社会保险计划，但是城市政府给予民工的福利仍然低于其他区域政府提供的福利。深圳与东莞这两个城市对民工的微薄医保，是民工受苦的一大来源。在上海，纵使对民工社保待遇有明显改善，本地—外地二分法依然顽强，最显著的是，地方政府仍然根据公民身份差序的逻辑进行改革，使得近年来上海给予民工的医疗水平，依然逊于苏州。苏州是本研究中最能吸纳、最不歧视民工的体制。然而，当经济面临困境，苏州也决定让雇主降低 1%的医疗保险缴费率。

从最近的发展趋势来看，中国系统性的公民身份差序持续存在，本研究所界定的地方公民身份体制的类型，在分析上依然有效。

参考文献

央视新闻（2016）：《人社部专家：中国社保缴纳费占工资比重偏高》。中国新闻网，3 月 18 日，网上“新闻 1＋1”。参见 http://www.chinanews.com/gn/2016/03－18/7801805.shtml。

李尚林（2008）：《从自力救济到商业经营：北京打工子弟学校的诞生与发展》。台湾清华大学社会学研究所硕士论文，新竹：台湾清华大学。

吴介民（2000）：《压榨人性空间：身分差序与中国式多重剥削》。《台湾社会研究季刊》第 39 期第 1～44 页。

周华蕾（2016）：《北京式“本土优先”：用赶走孩子，来赶走家长》。《端传媒》，8 月 29 日，参见 https://theinitium.com/article/20160829－mainland－beijingimmigrants/。

胡务（2006）：《外来工（农民工）综合社会保险透析》。成都：四川大学出版社。

高路（2006）：《上海首创农民工社会保障制度为外来工解三大难题》。新华社，4 月 4 日，中国政府网。参见 http://www.gov.cn/jrzg/2006－04/04/content_244794.htm。

彭昉（2007）：《计时赶工的霸权体制：对华南一家加工出口台资厂的劳动体制研究》。《台湾社会学》第 14 期，第 51～100 页。

张贵闵（2007）：《国家、移民、身体：中国城市外来人口生育政治》。台湾清华大学社会学研究所硕士论文，新竹：台湾清华大学。

陈映芳（2005a）：《“农民工”：制度安排与身份认同》。《社会学研究》第 3 期，第 119～32 页。

陈映芳（2005b）：《“利益链”如何形成——城市吸纳外来务工人员的机制》。《二十一世纪》八月号总 90 期，第 71～78 页。

项飚（2000）：《跨越边界的社区：北京“浙江村”的生活史》。北京：三联书店。

杨金志、肖春飞（2004）：《民工综合保险与城市职工社保差异为何如此之大》。《南方网》，2 月 5 日，参见 http://www.southcn.com/news/community/shzt/cpw/treatment/200506230602.htm。

潘毅（2016）：《经济下滑，降低社保费率——国家要救的到底是谁?》。《惟工新闻》，3 月 28 日，参见 http://wknews.org/node/1049。

Bovi, Maurizio (2007). “Shadow employment and labor productivity dynamics.” *Labour 21*, 4－5: 735～761.

Castles, Stephen (2005). “Nation and empire: hierarchies of citizenship in the new global order.” *International Politics* 42: 203～224.

Anita Chan (2001). *China's Workers under Assault: The Exploitation of Labor in Globalizing Economy*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Anita Chan (2003). “A ‘Race to the Bottom’: Globalisation and China's labour standards.” *China Perspectives* 46: 41～49.

Kam Wing Chan (2014). “Achieving comprehensive hukou reform in China.” Paulson Policy Memorandum, Dec. 16. http://www.paulsoninstitute.org/think－tank/2014/12/16/achieving－comprehensive－hukou－reform－in－china/.

Fan, C. Cindy (2005). “Interprovincial migration, population redistribution, and regional development in China: 1990 and 2000 census comparisons.” *Professional Geographer* 57, 2: 295～311.

Gallagher, Mary Elizabeth (2005). *Contagious Capitalism: Globalization and the Politics of Labor in China*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Lei Guang (2005). “Guerrilla workfare: migrant renovators, state power, and informal work in urban China.” *Politics & Society* 33, 3: 481～506.

Hammar, Tomas (1999). “State, nation, and dual citizenship.” Pp. 81～96 in Rogers Brubaker (ed.), *Immigration and Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham, MD: Univ. Press of America.

Philip Huang (1990). *The Peasant Family and Rural Development in the Yangzi Delta, 1350*

—*1988*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press.

Kwong, Julia (2004). "Educating migrant children: negotiations between the state and civil society." *China Quarterly*. 180: 1073～1088.

Pei-chia Lan (2014). "Segmented incorporation: the second generation of rural migrants in Shanghai." *China Quarterly*. 217: 243～265.

Lardy, Nicholas (1996). "Economic engine? Foreign trade and investment in China." *Brookings Review* 14 (Winter): 10～15.

Ching Kwan Lee (1998). *Gender and the South China Miracle: Two Worlds of Factory Women*. Berkeley: Univ. of California Press.

Ching Kwan Lee (2007). *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley: Univ. of California Press.

Naughton, Barry (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA: MIT Univ. Press.

Oi, Jean C. (1992). "Fiscal reform and economic foundations of local state corporatism in China." *World Politics* 45 (Oct.): 99～126.

Pun Ngai (2005). *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workplace*. Durham, NC: Duke Univ. Press.

Schneider, Friedrich (2012). "The shadow economy and work in the shadow: what do we (not) know?" Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper no. 6423.

Smart, A., and G. C. S. Lin (2007). "Local capitalisms, local citizenship and translocality: rescaling from below in the Pearl River Delta region, China." *International Journal of Urban & Regional Research* 31, 2: 280～302.

Smart, A., and J. Smart (2001). "Local citizenship: welfare reform urban/rural status, and exclusion in China." *Environment and Planning* A 33, 10: 1853～1869.

Smith, Chris, and Ngai Pun (2006). "The dormitory labour regime in China as a site for control and resistance." *International J. of Human Resource Management*, 17 (8): 1456～1470.

Scott, James (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, CT: Yale Univ. Press.

Solinger, Dorothy J. (1998)."Job categories and employment channels among the 'floating population.'" Pp. 3～27 in Greg O'Leary (ed.), *Adjusting to Capitalism: Chinese Workers and the State*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Solinger, Dorothy J. (1999).*Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: Univ. of California Press.

Vogel, Ezra F. (1989).*One Step Ahead in China: Guangdong under Reform*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.

Fei—ling Wang (2005). *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System*.

Stanford，CA：Stanford Univ. Press.

Jieh－min Wu（1997）.“Strange bedfellows：dynamics of government－business relations between Chinese local authorities and Taiwanese investors.” *Journal of Contemporary China* 6，15：319～346.

Jieh－min Wu（2010）.“Rural migrant workers and China's differential citizenship：a comparative－institutional analysis.” Pp. 55～81 in Martin King Whyte（ed.），*One Country，Two Societies：Rural－Urban Inequality in Contemporary China*. Cambridge，MA：Harvard Univ. Press.

Li Zhang（2001）. *Strangers in the City：Reconfigurations of Space，Power，and Social Networks within China's Floating Population*. Stanford，CA：Stanford Univ. Press.

Migrant Citizenship Regimes in Globalized China：A Historical-Institutional Comparison

Jieh-min Wu

Abstract：China's migrant workers are not treated as equal citizens in their sojourning cities. They are systemically discriminated against by virtue of China's system of differential citizenship，but their situation varies according to different local conditions. Scholars have argued that globalization has brought about hierarchies of citizenship in the world's nation-states. However，they have paid little attention to the effects of globalization on the hierarchical allocation of citizen rights within the nation-state. The article argues that globalization in the form of foreign investment does not have a uniform impact on the allocation of citizen rights across regions in a huge country rich in diversity. Rather，divergent local citizenship regimes have emerged due to varying configurations of local conditions and their interaction with state policy and global capital. The article defines three types of local migrant citizenship regimes and compares different institutional arrangements，official and corporate behavior，and migrants' situation across regions.

Keywords：migrants，citizenship，citizenship regimes，globalization，foreign direct investment，China