



## 空间身份权利：转居农民的市民化实践

吴莹 周飞舟

### The Spatial Identity Right: The Citizenization of Peasant-turned-citizen

WU Ying, ZHOU Feizhou

引用本文:

吴莹,周飞舟. 空间身份权利：转居农民的市民化实践[J]. 学术月刊, 2021, 53(10): 142–153.

WU Ying, ZHOU Feizhou. The Spatial Identity Right: The Citizenization of Peasant-turned-citizen[J]. *Academic Monthly*, 2021, 53(10): 142-153.

在线阅读 View online: <http://www.xsyk021.com/article/Y2021/I10/142>

---

## 您可能感兴趣的其他文章

### Articles you may be interested in

#### “社会学本土化”的德国经验：“角色之争”及其去美国化效应

The Localization of Sociology in Germany: The “Role-Debate” and Its Effect on De-Americanization

学术月刊. 2021, 53(5): 120–133

#### 网格化管理的形态转换与基层治理升级

The Transformation of Community Grid Management and the Upgrade of Grassroots Governance

学术月刊. 2021, 53(3): 125–132

#### 疫情影响下的全球治理：碎片化与中等强国的角色

Global Governance amid the Impact of the COVID-19 Pandemic: Fragmentation and the Role of Middle Powers

学术月刊. 2021, 53(4): 92–103

#### 增长、转型与生态化发展

Growth, Transformation and Ecological Development

学术月刊. 2021, 53(5): 54–64

#### “工作组”模式：国家治理现代化的中国经验

Work Teams: Chinese Experience in Modernizing State Governance

学术月刊. 2021, 53(3): 85–98

#### 超越“大分流”的现代化比较研究：时空视角下的历史、方法与理论

A Comparative Modernization Study beyond the Great Diversion: History, Methodology and Theory in the Space-Time Perspective

学术月刊. 2021, 53(5): 77–86

# 空间身份权利： 转居农民的市民化实践

吴莹 周飞舟

**摘要** 转居农民的市民化是我国推进农业转移人口市民化的重要实践内容。现有关于转居农民市民化环境的研究将其界定为“一种社会文化问题”，集中于文化适应和认同转型的讨论，但这种预设身份和权利一体化的讨论是不充分的。准确地说，转居农民的市民化是“空间身份权利”的实践，从城市、项目和村庄三重空间对转居农民进行赋权，其获得的并非基于一般市民身份而拥有的“市民权”，而是基于多重空间赋权逻辑获得的一组包括基础权利、特殊福利待遇和稀缺权利的复杂权利集合。“空间身份权利”的解释框架可以从权利来源和赋权逻辑的角度厘清转居农民市民权利缺损的原因，丰富关于市民赋权多重逻辑的讨论，也为市民权的建构引入行动的维度。

**关键词** 空间身份权利 市民化 市民权 转居农民 城市化

作者吴莹，中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员（北京 100732）；周飞舟，北京大学社会学系教授（北京 100871）。

中图分类号 C911

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)10-0142-12

## 一、转居农民的市民化困境

中国正在经历世界上速度最快、规模最大的城市化历程，城市发展已经成为拉动整个国民经济的重要“增长机器”。<sup>①</sup>大量农业转移人口进入城市成为新市民，能否解决好农业转移人口市民化问题，成为破解城乡二元结构的重点难点，是促进城乡协调发展的重要内容，也是支撑我国经济保持中高速增长、顺利对接“两个一百年”奋斗目标的内生动力，对优化城乡收入分配格局、促进社会和谐稳定、培育经济发展新动能具有重要意义和深远影响。<sup>②</sup>学界对于农民工的市民化问题关注已久，从作为农村剩余劳动力的转移出路到作为流动人口的社会适应和城市融入，从作为劳工的生存和劳动权益问题到作为城市新移民的权利赋予<sup>③</sup>，就空间迁移、就业转变、权利获得和认同转型等多个维度进行了讨论。自2014年李克强总理在《政府工作报告》中提出“三个一亿人”的问题后，就地城镇化的快速推动叠加2008年以来“增减挂钩”政策的效应，使得“撤村并居”在各地广泛推进。村庄拆迁、农民转居被作为获取城市建设用地指标和推进1亿人就地城镇化的有效手段，“转居农民”开始成为新市民的重要组成部分，转居农民的市民化

<sup>①</sup> Molotch, H. "The city as a growth machine: Towards a political economy of place," *American Journal of Sociology*, 1976, pp. 309-332.

<sup>②</sup> 孙华臣、王安：《推进农业转移人口市民化》，《光明日报》2017年4月25日。

<sup>③</sup> 孙中伟、刘林平：《中国农民工问题与研究四十年：从“剩余劳动力”到“城市新移民”》，《学术月刊》2018年第11期。

也成为我国推进市民化的重要实践内容。

农民工市民化的主要困境通常被认为是缺乏城市身份而遭遇的权利障碍<sup>①②③</sup>，户籍制度下的城乡二元分割往往被视为根本的制度性原因<sup>④⑤</sup>，而转居农民的市民化困境一开始就被界定为“一种社会文化问题”。<sup>⑥</sup>由于转居农民在土地被征收的过程中通过“土地换身份”的方式获取了城市户口，实现了对户籍身份这一最大制度障碍的跨越。因此相比于农民工的市民化困境研究从经济、社会、政治和生活等若干阶段<sup>⑦</sup>，或者从职业的非农化、社区的从乡到城、身份的获取城市户口、生活方式的积累城市性等多个维度的讨论<sup>⑧</sup>，现有研究关于转居农民市民化的困境则主要是集中在思想观念和生活方式的转变。<sup>⑨</sup>已有讨论主要包括作为“被动城市化群体”如何更好地适应和接纳城市生活方式<sup>⑩</sup>、如何通过培育自身的人力资本和重构社会关系网络实现主动市民化<sup>⑪</sup>、如何通过克服身份认同、职业转换和思想观念的障碍而融入城市生活<sup>⑫</sup>，以及如何通过扩展社会网络和再造社会资本推动市民角色认同<sup>⑬</sup>。

实际上，这种研究视角预设了一个隐含的前提：新市民的身份和权利是一体的。由于户籍制度下城市中重要的公共服务都是与户籍身份挂钩的，户籍壁垒带来的身份区隔导致了城乡之间、市民与农民之间的权利差异。因此转居农民只要跨越了户籍桎梏带来的身份限制，获得市民身份，就可以解决权利缺失的问题。所以相比于农民工市民化的四个层次<sup>⑭</sup>，转居农民已经解决了第三阶段的社会身份转换问题，可以直接关注第四阶段生活方式和价值观念上的市民化。然而，随着实践的推进，学者们发现获得城市居民的身份并不意味着权利的完整，转居农民依然面临赋权不足与身份缺损的问题。<sup>⑮</sup>农民以土地换得“市民户籍”之后，并未获得与市民同等的权利和待遇，在社会权利和保障上仍然是“二元”的。<sup>⑯</sup>转居农民在医疗、养老、就业、住房保障等方面，依然会面临待遇差异、参保困难、持续缴费能力不足等困境。<sup>⑰</sup>这说明，作为新市民的转居农民，其身份和权利一体化的预设前提并不成立，因此将转居农民市民化困境的分析集中在文化层面，讨论城市生活适应、社会网络重建和身份认同转型是远远不够的。我们需要重新回到关于资源层面的讨论：已经获得了城市居民身份的转居农民，面临哪些权利缺损？是什么样的市民赋权实践造成了这些缺损？

本研究以三个城市 24 个“村改居”社区为案例，尝试引入“空间身份权利”，分析转居农民市民化的身份获得和赋权逻辑，从而揭示导致转居农民市民化困境的关键机制。在中国城市化进程实践中解析市民化的赋权机制，反思市民权的内涵和维度，有助于我们理解当前农业转移人口市民化质量问题的根源，

① 陈映芳：《“农民工”：制度安排与身份认同》，《社会学研究》2005 年第 3 期。

② 王春光：《农村流动人口的“半城市化”问题研究》，《社会学研究》2006 年第 5 期。

③ 王小章：《从“生存”到“承认”：公民权视野下的农民工问题》，《社会学研究》2009 年第 1 期。

④ 王桂新、沈建法、刘建波：《中国城市农民工市民化研究——以上海为例》，《人口与发展》2008 年第 1 期。

⑤ 刘传江、程建林：《第二代农民工市民化：现状分析与进程测度》，《人口研究》2008 年第 5 期。

⑥ 文军：《农民市民化：从农民到市民的角色转型》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2004 年第 3 期。

⑦ 刘小年：《农民工市民化的历时性与政策创新》，《经济学家》2017 年第 2 期。

⑧ 王兴周、张文宏：《城市性：农民工市民化的新方向》，《社会科学战线》2008 年第 12 期。

⑨ 早期对于失地转居农民的讨论主要是围绕“城郊失地农民”展开的，如文军（2004，2006）、毛丹（2009）等，其对象主要是指大城市郊区失去土地而成为市民的农民。严格来说，失地农民和转居农民两类群体有一定差别，部分失地农民尚未转居，而转居农民中的一部分人并没有丧失全部的土地，而是成为拥有少量承包地的“涉农市民”。本研究引用的文献讨论的均为城郊失地转居农民，因此纳入转居农民的相关文献。

⑩ 张海波、童星：《被动城市化群体城市适应性与现代性获得中的自我认同——基于南京市 561 位失地农民的实证研究》，《社会学研究》2006 年第 2 期。

⑪ 文军：《论农民市民化的动因及其支持系统——以上海市郊区为例》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2006 年第 4 期。

⑫ 周军、刘晓霞：《失地农民市民化身份转换的障碍分析及其对策》，《理论探讨》2010 年第 2 期。

⑬ 沈关宝、李耀峰：《网络中的蜕变：失地农民的社会网络与市民化关系探析》，《复旦学报（社会科学版）》2010 年第 2 期。

⑭ 董莉、董玉整：《农业转移人口市民化进程的层次跃进》，《学术研究》2017 年第 6 期。

⑮ 毛丹：《赋权、互动与认同：角色视角中的城郊农民市民化问题》，《社会学研究》2009 年第 4 期。

⑯ 文军：《“被市民化”及其问题——对城郊农民市民化的再反思》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2012 年第 4 期。

⑰ 赵定东、袁丽丽：《村改居居民的社会保障可持续性困境分析》，《浙江社会科学》2016 年第 12 期。

为实现更具权利平等、资产保全、素质增强和社会融入等多重内容的高品质市民化<sup>①</sup>，设计和制定更有针对性的制度和政策。

## 二、市民权的中国实践：空间身份权利

“市民化”是指农民、外来移民等获得作为城市居民的身份和权利，即获得市民权（citizenship）<sup>②</sup>的过程。<sup>③④</sup>市民权理论是分析农业转移人口市民化的重要视角之一，当前研究虽然指出了我国城市化进程中的市民化实质是以“市民待遇”取代“国民待遇”，但在差异化实践的影响因素、碎片化赋权的机制和权利实践观方面的讨论还存在不足。由此本文提出了空间身份权利的概念，以解析转居农民市民化的权利和福利配置机制。

### （一）地方性市民权实践

韦伯的城市研究奠定了近代市民权概念的基础。<sup>⑤</sup>与“城市共同体”相伴而生的“市民身份资格”是近代市民权的发端，其核心是个体本位性，即个人是以与其他个体平等的身份而非某个氏族成员的身份加入城市共同体的。<sup>⑥</sup>现代市民权研究以英国社会学家马歇尔发表的《市民权与社会阶级》（*Citizenship and Social Class*）为标志，强调基于共同体身份而获得的市民权是普遍性的平等权利：它是属于政治共同体完全成员（full member）的一种地位（status），所有拥有这种地位的人由此获得的权利和义务是平等的。<sup>⑦</sup>苏黛瑞（Dorothy J. Solinger）也正是在这个层面上使用“市民权”概念来讨论农民工市民化问题的，她认为对于那些从农村流动进入城市的农民流动者（农民工）来说，困境的关键在于社会成员资格的缺失，因此他们没有“资格”（ineligible）享有城市中的正常生计，以及城市居民作为与生俱来的“自然权利”加以接受的那些社会福利和服务。<sup>⑧</sup>

对于我国农业转移人口的市民化，市民权视角下的研究认为其基本实践模式是基于户籍制度在国家范围内实施的地方性市民权（local citizenship）。即，市民权是在地方层面而不是在国家的框架内进行权利配置。<sup>⑨</sup>由于城市的教育、医疗、社会保障等基本公共服务的供给都是由地方政府负责，市民权配置实际上是以户籍制度为基础的，一旦居民离开他的户籍所在地，就无法享受完整的市民权待遇。因此，进入城市的农民工才会遭遇权利配置不足和社会排斥的问题。<sup>⑩</sup>由于中央财政无法负担全国范围内国民待遇的成本，因此实施了某种形式的放权，允许地方政府拥有一定的改革自主权，决定它们各自市民身份的赋予范围和权利待遇。于是，各地出于产业化、城市化的需要选择性地放开市民权、支付市民待遇。例如，在广东中山和深圳等地的流动人口治理实践中，市民权的开放呈现出一个连续谱系，政府选择性地对部分外来人口开放部分市民待遇。<sup>⑪</sup>又例如，上海市将本市户口居民区分为城镇居民、回迁居民、被征地人员和农民，将外来迁移人员划分为特殊人才、一般人才、正式企业职工、自雇佣/杂业者和未登录者，对不同群体

① 郑云：《中国农业转移人口市民化研究新进展》，《福建论坛·人文社会科学版》2019年第11期。

② Citizenship 可以被译为“公民权”或“市民权”，在相关研究中，前者主要用来表示在现代民族国家发展出的个人身份，个体成员所对应的共同体是国家，较多强调社会成员的政治权利；后者则更强调个人作为城市共同体成员的身份，较多关注社会成员的社会权利。正如陈映芳归纳的：“公民权”主要是指社会成员在国家层面上的“国民待遇”，而“市民权”则是指社会成员在城市层面上的“市民待遇”。本文亦是在“市民权”的含义上使用这一概念探讨城市范围内新市民的社会权利，较少涉及国家层面与公民身份相关的政治权利。因此为了在行文中保持一致，将引用文献中涉及的 citizenship 统一译为“市民权”。

③ 文军：《农民市民化：从农民到市民的角色转型》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2004年第3期。

④ 陈映芳：《城市中国的逻辑》，北京：生活·读书·新知三联书店，2012年，第85页。

⑤ 王小章：《中古城市与近代公民权的起源：韦伯城市社会学的遗产》，《社会学研究》2007年第3期。

⑥ 马克斯·韦伯：《经济与历史支配的类型》，康乐等译，桂林：广西师范大学出版社，2010年，第214—226页。

⑦ Marshall, T. H. *Citizenship and Social Class*, 1950, London: Cambridge University Press, p. 28.

⑧ 苏黛瑞：《在中国城市中争取公民权》，王春光、单丽卿译，杭州：浙江人民出版社，2008年。

⑨ Smart, Alan & George C. S. Lin, “Local Capitalisms, Local Citizenship and Translocality: Rescaling from below in the Pearl River Delta Region, China.” *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007, 31(2).

⑩ 熊易寒：《新生代农民工与公民权政治的兴起》，《开放时代》2012年第11期。

⑪ 邓智平：《市民权如何获得——基于地方流动人口治理创新经验》，《学术研究》2015年第12期。

提供不同的市民待遇。<sup>①</sup>

但是在这种地方性市民权实践的分析范式下，还有三个问题尚未得到充分讨论：

首先，市民待遇的差异化实践尚未得到展开。地方性市民权实践的分析隐含了将“国民待遇”问题转换成“市民待遇”可能带来的两重差异：不同城市之间市民权的差异和城市内部不同类别市民群体之间的权利差异，但是尚未在比较的视野下具体展开这些差异。农民工市民化的城市间差异主要涉及对不同类别的外来人群选择性地开放市民权，那么本地农民转居的城市间差异有何表现？进而在城市内部，转居农民的市民化实践是否存在群体间差异？这些问题都尚未得到回答。

其次，碎片化赋权的机制尚未找到。城市政府在新市民的权利供给中起到关键性作用<sup>②</sup>，即使中央政策试图构建更加平等、更具包容的福利体系，这也受限于各地落实市民权的经济条件、公共服务能力以及地方政府官员的激励机制条件<sup>③</sup>，由此带来市民赋权强烈的地方化和碎片化的特征。由于新市民的市民化涉及多种社会保障公共支出给地方政府带来的压力<sup>④</sup>，征地开发的地方政府未必有财政能力向转居农民提供与原市民完全对等的市民待遇。<sup>⑤</sup>因此对于大多数地方政府而言，一次性支付转居农民的完全市民待遇难以实现，只能选择部分支付。这就需要分析对转居农民市民权的选择性支付是如何确定具体的权利安排和福利待遇的。

最后，权利的实践过程未纳入分析。作为法定权利的市民权是一个社会过程实践：随着新成员提出的权利要求扩展范围，或者随着反对这些权利的隔离和暴力的出现被侵蚀而收缩。<sup>⑥</sup>市民权是一个人成为一个有能力的社会成员，并“形成其资源流”的过程，它既是一种被动地位，也是一种主动的参与形式。<sup>⑦</sup>因此，应当从实践视角研究市民权，着重关注市民权的扩展和一系列相关价值、原则和规则的社会认同。<sup>⑧</sup>在分析转居农民所获得的市民身份和权利时，我们需要考虑这些身份开放和权利赋予的内容及标准是如何受到拆迁农民自身的行动塑造的，他们如何运用各种规范（norms）、惯例（practices）、意义（meanings）和认同（identities）<sup>⑨</sup>来实现自己的权利诉求。

为了对上述不足展开讨论，本文尝试引入“空间身份权利”来进一步解析转居农民的市民化实践机制。有关身份权利的讨论指出，除了因国民身份而共有的权利外，个人拥有的特定身份会带来高度差异性权利，这些身份权利决定了个人对社会公共资源的支配权和分享权。<sup>⑩</sup>而转居农民的市民身份和权利的获取与其土地的被征用是密切相关的，因此，要关注空间维度在农民转居中的作用，将转居农民个人特有的空间身份权利纳入其市民化过程的考察，能够更加深入地解析其共同体成员的资格获取和赋权范围。

## （二）空间身份权利：内涵、维度与性质

“转居农民”是在城市化开发进程中因为政府征地拆迁而形成的一种特殊“身份”，他们以“土地换

① 陈映芳：《“农民工”：制度安排与身份认同》，《社会学研究》2005年第3期。

② 郁建兴、阳盛益：《城市政府在农民市民化进程中的作用》，《学习与探索》2008年第1期。

③ 潘泽泉：《多重逻辑下的农业转移人口市民化过程：问题视域与理论争辩焦点》，《社会科学》2016年第11期。

④ 马长山：《农业转移人口公民化与城市治理秩序重建》，《法学研究》2015年第1期。

⑤ 根据刘守英对城市化土地开发的分析，征地开发对于地方政府并非一本万利的操作，在30%行政性用地划拨和40%低价工业性用地规划的整体框架下，地方政府只能依靠15%经营性用地的市场化经营来弥补土地运作的成本，包括对农民的土地补偿和对城市基础设施的投资。在经济发达的东部地区，地方政府尚感到负担沉重，在缺乏产业支撑和居民购买能力低下的中西部地区，土地出让收益有限，地方政府甚至还得负债支撑城市化。（刘守英：《中国土地问题调查：土地权利的底层视角》，2017年，北京：北京大学出版社。）

⑥ Holston, J. "Spaces of insurgent citizenship." In L. Sandercock (ed.) *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*. 1998, Berkeley: University of California Press, pp. 47-48.

⑦ Turner, Bryan S. "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship." In Bryan Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Newbury Park, Calif. 1993, London: Sage Publications, pp. 1-18.

⑧ 张静：《身份认同研究：观念·态度·理据》，上海：上海人民出版社，2006年。

⑨ 伊辛·恩斯、特纳·布雷恩：《公民权研究：导论》，伊辛·恩斯、特纳·布雷恩主编《公民权研究手册》，王小章译，杭州：浙江人民出版社，2007年，第6页。

⑩ 曹正汉、李国武、周杰：《身份权利及其竞争——制约中国社会组织发展的一种机制及其实证检验》，周雪光、刘世定、折晓叶主编《国家建设与政府行为》，北京：中国社会科学出版社，2012年。

社保”等形式获得了特定的政策性待遇和身份权利。而这种身份具有丰富的空间性，转居农民所获得的市民身份和权利高度依赖于所在城市、所属项目和所居村庄三重空间共同塑造的市民权利和福利待遇安排，因此可以说转居农民获得的市民权是一种基于空间的身份权利。

空间身份权利的“空间性”体现在三个维度：第一，城市空间，主要指城市由于其在行政等级、人口规模、城市发展战略、地方财政能力以及市民化制度安排方面所具有的特征，对于市民类别划分和权益安排的影响。中国的城市等级结构由来已久且附加了丰富的权利<sup>①</sup>，在当前直辖市、副省级城市、准副省级城市、地级市、县级市、乡镇的六级架构下，城市的级别对于地方经济增长<sup>②</sup>和资源配置效率<sup>③</sup>具有显著影响，不同城市的城市发展战略<sup>④</sup>和农业转移人口市民化的阻力与动力<sup>⑤</sup>也不同，这些都构成了地方市民赋权能力的重要背景。

第二，项目空间，主要指因属于特定征地项目空间而获得的政策群体身份和相关待遇。在项目制成为一种国家治理体制的背景下<sup>⑥</sup>，城市建设过程中的土地开发和经营是以项目的方式，经由规划、审批、征地、拆迁、建设等一系列环节和过程加以实施的。在项目征地拆迁的过程中，开发主体需要对拆迁农民的福利待遇做出安排，打包成为安置政策。因此，项目空间本身的开发主体、征地办法、赔偿标准、安置措施等要素，对转居农民的市民化办法和福利待遇产生重要影响。

第三，村庄空间，主要反映的是农民凭借所属村庄空间位置在拆迁过程中具有的议价能力而采取的行动策略，对于其获得权利与福利待遇的影响。基于动态实践观下的市民权，空间身份权利是一种高度操作化的身份权利，转居农民能够获得什么样的权利和福利待遇具有不确定性，既取决于地方政府行政权利的赋予和承认，也受到所处的拆迁村庄位置在拆迁项目中的重要程度、在转居安置谈判中的议价能力和行动策略的影响。

从作为身份权利来看，“空间身份权利”同时兼具先赋性和后致性特征。一方面，个体的农民出身、原居住村庄的空间位置等都是先天因素，属于被拆迁村的农民才具备了获得城市居民身份的可能性；另一方面，哪些村庄被纳入城市开发范围、按照什么条件对农民进行转居安置又具有后致特征，取决于地方政府的城市发展规划、特定的开发项目以及转居农民对市民权议价后果的综合效用。

从作为市民化实践机制来看，又可以从两个维度来理解空间身份权利的性质：其一，空间身份权利是包含在市民权中的一种身份权利，即因属于拆迁村村民而获得市民身份和相关权利待遇。转居农民虽然获得了市民的身份，但并没有获得充分而平等的市民权，而只是获得了一种特殊化的空间身份权。空间身份权利是属于拆迁村民这个特殊群体的专门权利要求，它们并不会成为普遍的市民权，但构成了我们理解某个城市关于市民权开放程度和市民待遇支付水平的重要参考。其二，空间身份权利是市民权操作的一种逻辑，是中国地方性市民权实践的方式之一，即转居农民获得城市居民身份地位和相关权利的政策安排，取决于他们的空间身份属性。空间身份权利与原市民的一般市民权所包含的权利和待遇并不完全对等，而是转居农民所属的城市、项目和村庄三重空间特殊化赋权的结果。正是由于转居农民的空间身份权利是一种高度操作化的权利，他们才会在获得了城市居民身份之后，因行政限权而面临权益的不完整，或因自身的参与实践而争取不一样的权利和福利。

空间身份权利的概念通过纳入城市、项目和村庄三重空间属性对于塑造转居农民市民权的影响，有助于弥补转居农民市民化困境研究关于差异化市民待遇、碎片化赋权机制和权利实践观讨论的不足，也结合中国社会现实和制度背景扩展了对市民权的理解。不同于英美传统中上帝赋予权利的自然权利观<sup>⑦</sup>，中国

① 姚尚建：《城市身份的权利附加》，《行政论坛》2018年第5期。

② 王志锋、王允容、王云亭、陈俊华：《城市行政等级与经济增长——基于开发区的视角》，《宏观经济研究》2017年第11期。

③ 刘定平、刘培：《城市等级差异与资源配置效率——基于280个地级市数据的分析》，《统计理论与实践》2020年第1期。

④ 肖周燕：《政府调控、市场机制与城市发展》，《中国人口·资源与环境》2016年第4期。

⑤ 王成利、王洪娜：《不同级别城市的农业转移人口特征研究——基于分类市民化的视角》，《江淮论坛》2020年第5期。

⑥ 渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期。

⑦ Perry, Elizabeth, "A new rights consciousness?" *Journal of Democracy*, 2009, 20(3).

城市化进程中的市民权开放具有较强的“行政赋权”色彩<sup>①</sup>，因此要理解和解决转居农民的市民化困境，不仅要在应然层面分析市民权所包含的规范性内容，而且需要进一步打开这种行政赋权的机制和过程。下文将以空间身份权利为框架，通过案例比较分析的方法讨论三个城市 24 个“村改居”社区中转居农民的市民化操作，从而揭示导致转居农民市民化困境的关键机制。

### 三、案例分析：转居农民的市民化操作

#### （一）研究方法 with 案例选择

本研究采取比较案例分析的方法来呈现转居农民的市民化操作，主要有以下两点考量：第一，以核心概念空间身份权利分析市民化实践，旨在更好地识别转居农民的市民赋权机制和制约性因素，通过多个案例的比较，能够提高案例研究的外部效度，使研究结论更具普适性和稳健性。<sup>②</sup>第二，市民化实践涉及城市具体的市民政策和福利制度安排，并且在不同项目和群体之间存在细微差别，通过比较案例研究的方法能够更好地呈现细节。

案例资料来源于笔者 2012-2019 年对北市 A 区、中市 B 区以及西市 C 区和 D 区 24 个“村改居”社区（涉及 75 个拆迁村）的田野调查（见表 1）。<sup>③</sup>案例的选择主要考虑其典型性和代表性。北市、中市和西市在城市等级、人口规模、城市发展战略和财政能力上存在明显差异，能够较好地呈现城市间市民化制度的差异。同时，案例中涉及的项目类型多样、拆迁村庄特点各异，有利于展现群体间的市民权配置差异。笔者在 8 年间多次造访这些地区，访谈对象包括转居农民、“村改居”社区干部、拆迁村干部、所在街道、镇、区政府和相关职能部门的工作人员，调研收集的资料包括网络报道、地方档案年鉴、政府文件和个案访谈等。

表 1 案例基本概况

	社区名称	回迁时间	安置村庄数(个)	人口规模(人)
北市A区 (5个)	FX小区*	1993—2010	1	9820
	SX家园	2008	4	4428
	JH社区	2009	4	11000
	ZJ家园	2010	1	1540
	QL花园	2007	1	2350
中市B区 (13个)	FZ社区(A区、B区、C区、D区)	2007—2012	9	18000
	HC家园(M园、L园、Z园、J园、T园)	2010—2018	13	16000
	JY社区	2012	3	11000
	TA社区	2016	4	4000
	JL社区	2013	3	12000
	SD社区	2015	3	11000
西市 (6个)	C区MJ社区	2009	1	1602
	C区LJ社区	2009	1	2359
	C区QW社区	2009	1	1732
	C区ZZ社区	2014	1	2300
	D区ZH社区	2012	25**	3000
	D区SH家园	2016	1	3584

注：\*FX小区实际上包括FX北区、FX南区、FX东区和FX新东区，分批开发，因此回迁时间持续了8年。每个区均有配建商品房，并且都单独成立了居委会，行政上属于独立的4个社区，但是由于都是FX村的回迁安置区，因此在本文中作为一个社区来讨论；\*\*所有村庄均是部分拆迁。

① 蔡禾：《行政赋权与劳动赋权：农民工权利变迁的制度文本分析》，《开放时代》2009年第6期。

② 刘凤、傅立平、孙兆辉：《重心下移如何提升治理效能——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》，《公共管理学报》2019年第4期。

③ 按照学术惯例，文中涉及的案例全部进行匿名化处理。

## (二) 案例呈现

空间身份权利作为一种市民化实践机制,其所包含的身份地位和权利安排是通过城市、项目和村庄三重空间的赋权实现的,因此下文将通过案例比较分析来说明各地转居农民是如何在地方政府、开发项目和村庄实践的多重赋权逻辑中实现市民化的。

### 1. 城市空间: 地方政府的选择性赋权

在以地方政府为主导的市民赋权下,城市本身所具有的行政等级、人口规模、城市发展战略、地方财政能力等方面的特征,构成了转居农民市民化的重要社会环境和制度背景,决定了其市民身份属性的认定、权利开放的谱系和福利待遇标准。

在“土地换社保”的农转居过程中,市民化的核心要义是获取市民身份和基本社保。但是本研究案例所涉及的三个城市都没有直接将转居农民认定为一般市民,而是将其分阶段纳入城乡居民一体化待遇,并且三个城市对转居农民的基本养老保险和基本医疗保险的安排又各不相同(见表2)。

表 2 三地转居农民社会保险待遇并轨时间及政策依据

城市	养老保险并轨		医疗保险并轨	
	时间	政策文件	时间	政策文件
北市	2008	《北市城乡居民养老保险办法》(北政发〔2008〕49号)	2017	《北市城乡居民基本医疗保险办法实施细则》(北政发〔2017〕29号)
中市	2011	《中市人民政府关于实施城乡居民社会养老保险制度的意见》(中政〔2011〕61号)	2016	《中市人民政府关于印发中市整合城乡居民基本医疗保险制度工作方案的通知》(中政〔2016〕45号)
西市	2020	《西市改革完善被征地人员基本养老保险的实施意见》(西政办〔2020〕3号)	2009	《C区被征地人员劳动就业和社会保障工作试点办法》《西市人民政府关于印发X湖湖滨生态建设工作指导意见的通知》(西政发〔2009〕54号)*

\*西市的调研涉及C区和D区,两个区转居农民的养老保险都随着西政办〔2020〕3号文件发布而与市民接轨,但在医疗保险方面,两个区的被征地人员都是一开始就直接纳入城镇居民医疗保险体系。C区在其试点办法文件中予以说明,D区调查的转居社区主要是由X湖治理的生态工程导致的,因此按照该工程的指导意见实施。

(1) 北市是位于北部地区的直辖市、超大城市,虽然经济发展水平高、财政支付能力较强,但为了限制人口过快增长,通过高标准的积分落户严格限制外来人口流入,并采取分类调控引导郊区分流的方式疏解核心区人口。因此,对转居农民的权利开放持保守态度,长期将转居农民作为农业户籍人群对待。在基本医疗保险上,一直将其纳入新农合的医疗保险管理,直到2017年随着北市城乡居民医疗保险的并轨才提供与城镇居民一致的待遇。<sup>①</sup>不过因为北市有较强的经济实力和财政支付能力,早在2008年就实现了城乡居民养老保险一体化待遇,而调查所涉及的社区大多在2008年之后转居<sup>②</sup>,因此转居农民并没有在养老保险中感受到长时间的差异化待遇。

(2) 位于中部地区的副省级城市中市,人口规模为北市的一半左右,经济发展虽略逊于北市,但也位居全国前15强。近年来为了吸引更多人才、缓解人口老龄化压力,逐步降低落户门槛,在财政能力范围内积极推动城市存量农业转移人口的市民化。因此,中市是三个城市中第二个实现城乡养老保险并轨的。并且在并轨之前,少数重点工程征地的转居人员也可以在征地之时就直接加入城镇居民基本养老保险。在基本医疗保险方面,虽然没有直接将转居农民纳入城镇居民医保体系,但是给予其自由选择权,允许他们根据自身的支付能力自行选择购买新农合或城镇居民基本医疗保险。

(3) 位于西部地区的准副省级城市西市,在人口规模上刚刚迈过特大城市门槛,经济发展水平相对较

① 不过根据A区基层社区管理人员反映,虽然2018年初已经将转居农民的新农合卡换为医保卡,也仅是实现了实报实销,但还是按照原来新农合医保的标准和金额,与城市居民仍然不一致,因为两套系统并没有贯通。(访谈编号20180326北市A区HS镇社区办C主任)

② 即使1993年就开始回迁的FX小区也是于2010年才完成转居。

低。虽然全面取消落户限制、鼓励外来人口流入，但薄弱的政府财政能力限制了其对转居农民开放市民权利的内容和规模。因此西市在积极推进农民转居但财政支付能力有限情况下，一方面，最早给予转居农民与市民一致的医疗保险待遇。2009年C区和D区的6个社区就在转居之后直接加入了城镇居民基本医疗保险，是三个城市中最早实现医疗保险均等化的；另一方面，却长期将被征地人员的基本养老保险区别对待，即使2014年出台了城乡居民养老保险办法，却直到2020年才允许转居农民作为被征地人员加入城乡居民基本养老保险体系，是三地中最晚实现养老保险均等化的城市。

## 2. 项目空间：多类型开发项目下的差异化待遇

中国城镇化的推进模式类型多样，包括建立开发区、建设新区和新城、城市扩展、旧城改造、建设中央商务区、乡镇产业化和村庄产业化，其主导力量也涵盖国家、省、市、区县、乡镇和村等多级行政主体。<sup>①</sup>这些城市开发通过各种类型的项目落地到各个城市区域，每个开发项目的开发主体、征地程序、补偿标准、征地补偿费分配、安置办法各异，这些项目构成要件既对失地农民的满意度产生显著影响<sup>②</sup>，也决定了农民转居时的安置政策。

本研究所调研的三地四区的24个转居社区涉及多种等级和类型的项目，既有北市为控制城市空间和人口扩张、提升城市质量而进行的旧城改造和基础设施扩建，也有中市为承担国家级重点项目而推动的高新技术产业园区建设，还有以资源节约和环境友好为城市特色的西市推动的环境治理项目和城市新区开发。各个开发项目在地方政府的发展战略中具有不同的优先级别不同，因此即使同一城市内部，不同项目所能动员的资源和附属条件也相异，由此导致了不同项目所属的转居农民可能获得完全不同的福利待遇安排。下文选取了分别位于三个城市的6个开发项目来呈现项目空间给予转居农民的特殊赋权和福利待遇（见表3）。

表3 三地部分转居村庄的项目待遇

城市	拆迁村庄	回迁社区	征地项目	特殊待遇
北市	FX村	FX小区	区级项目：旧村改造	超低价购房
	LS村	SX家园	市级重点项目：机场扩建	优先机场就业
中市	PL村	FZ社区（A区）	国家级重点项目：产业园建设	提前实现养老和医疗并轨
	JF村	TA社区	国家级重点项目：产业园配套	额外2万元/亩的征地补偿
西市	ZZ村	ZZ社区	市级一般项目：新建学校	优质学位资源
	MJ村	MJ社区	市级重点项目：新城开发	延续性住房安置

（1）北市A区的FX村从1993年开始以旧村改造的名义进行拆迁建设，虽然仅属于区级项目，但正因如此而采取了灵活的自主开发回迁方式。由于当时区政府没有足够的资金来推动这一项目，因此授权FX村主导对本村的旧村改造。在1993年至2013年的多批次改造中，该村均采用安置房加配建商品房的形式，以商品房的出售为下一批的改造安置提供资金。因此FX村的转居农民在20年的回迁历程中，均可以享受1993年定下的以230元/平方米超低价购买安置房的特惠待遇。<sup>③</sup>

（2）同属于北市A区的LS村2004年因为机场扩建而整村拆迁，属市级重点项目，转居农民获得优先机场就业机会。征地前LS村农民以种植梨、苹果等果树和打零工为主要就业方式，因机场扩建该村1061名村民转居，迁入SX家园。项目承诺该村的劳动力可以优先到机场就业，因此该村661名转居劳动力全部实现了本地再就业，主要在机场从事保洁、地勤等工作，工作稳定，人均年收入约5万元，明显高于当地一般打工收入。

（3）中市B区的FZ社区安置了由于建设国家级重点项目光电产业园而拆迁的9个村，采取了“先保后征”的优先保障方式，即在征地之前先解决待转居农民的基本养老保险待遇问题。PL村是9个拆迁村之

① 李强、陈宇琳、刘精明：《中国城镇化“推进模式”研究》，《中国社会科学》2012年第7期。

② 冀县卿、钱忠好：《基于市民化后失地农民视角的征地制度满意度研究：来自江苏省的调查数据》，《中国土地科学》2011年第11期。

③ 2013年时，周边其他村的安置房购买价格已经上涨为2000元/平方米，同地段的商品房价格则已超过20000元/平方米。

一, 2011 年 5 月 30 日之前, 该村年满 16 周岁以上的村民全部都被纳入城市居民养老保险, 早于全市范围内城乡居民养老保险并轨的时间。在医疗保险方面, 该村也在产业园区的特殊政策安排下, 于 2015 年加入城市居民医疗保险, 而全市的医保并轨则是在 2016 年才开始推行的。

(4) 中市 B 区 TA 社区所安置的 JF 村, 同样由于国家级重点项目光电产业园建设而拆迁转居, 但该村所在片区不是产业园建设的核心区, 而是主要为其提供行政服务、商业住宅等用地的配套开发, 因此不能享受养老和医疗保险提前并轨的社保优惠待遇, 但可获得额外 2 万元/亩的征地补偿。

(5) 西市的 ZZ 村因建设 X 大学附属中学、小学和幼儿园的分校而征地拆迁, 因而可以享受该片区优质学校的专门入学指标。X 大学的附属学校是省内最优质的中小学之一, 位于 C 区新建的分校采取公私合办的形式, 社会资本建设硬件, X 附中和 X 附小配备师资, 因此在招生指标上分为公费和自费。数量有限的公费指标是 C 区家长争抢的对象, 而 ZZ 村的村民则可以基于项目征地协议, 享有 X 大学附属中学、小学和幼儿园的专门公费入学指标。

(6) 位于西市 C 区新城的 MJ 村属于市级重点项目的核心拆迁安置项目, 为了促成村民尽快签约拆迁, 地方政府对该项目所涉拆迁村提供“以房保障”和“计生不计减”的安置办法。在此项目安置政策下, MJ 村每位转居农民可以获得“人均 40 平方米的住房+40 平方米集体周转房<sup>①</sup>+人均 15 平方米的商铺”的房屋安置, 如果是独生子女户, 每户再给予 20 平方米住房和 20 平方米集体周转房的奖励。并且, 村庄户口不冻结, “计生不计减”, 只要全部房屋没有安置到位, 所有已去世的和新增的村庄人口全都可以享受上述安置优惠政策。

在上述案例中, 各项目出于弥补资金不足、动员快速拆迁、重点项目保障、补偿性权利交换等原因, 对所涉及的拆迁转居农民打包了形式多样的特殊权利安排和福利待遇。但这些权利显然不属于普遍的市民权范畴, 而是基于各征地拆迁项目的特殊性而获得的额外待遇, 是一种特殊的群体权益。

### 3. 村庄空间: 位置与行动决定的权益安排

除了基于城市空间的地方政府选择性赋权和项目属性所决定的局部特殊化权利福利待遇外, 市民化的主体——转居农民也不是完全被动地接受所有自上而下的市民权益安排。他们对市民身份和权利的规则与制度的认知, 以及运用各种行动策略来实现自身权利诉求的实践构成了村庄空间的维度。这一空间性展现了拆迁村是如何根据自身空间位置的重要性所带来的议价权自下而上地参与到市民权利安排的实践中。

以安置房产权为例, 大多数转居农民所获得的安置性住房的产权是不完整的。在本研究所调查的三个城市的 24 个“村改居”社区中, 只有 5 个社区的安置房是有产权的(其中 4 个北市的“村改居”社区属于二类经济适用房, 1 个西市的“村改居”社区属于商品房), 其余 19 个社区都没有产权。造成这种状况的原因各不相同, 有的是因为安置房建设在预留的农村集体土地上, 类似于“小产权房”, 不可能获得完整产权<sup>②</sup>; 有的是因为安置房项目在建设过程中为加快工程进度、保证顺利拆迁, 没有完成国有土地的全套征用手续, 手续的不齐全导致土地性质的模糊, 以致所建房屋产权的不完整。但是拆迁村庄根据自身空间位置的重要性采取的行动及其议价能力也有可能改变转居农民对安置房产权的获取。西市的三个村庄就展示了三种不同的空间特性和行动策略, 进而导致不同的赋权结果。

(1) D 区的 SH 村凭借对安置政策的了解和村庄所处的核心空间位置, 争取到完整的安置房产权。西市 D 区的 SH 村原本是一个以种植蔬菜和花卉为主的农业村。2012 年, GD 新城被列为省重点文化旅游项目, 从而成为西市 D 区的重点建设工程, 而 SH 村正好位于该项目的核心区。SH 村能否快速整村搬迁, 成为影响 GD 新城建设进展的重要因素。村党总支 D 书记和村委会 W 主任基于对西市其他拆迁村庄的调研后, 向地方政府提出要以完整产权的商品房作为安置住房, 并为村庄预留发展性用地的条件。虽然预留

<sup>①</sup> 虽然称之为“集体周转房”, 但仍然是以住房的形式分配给个人使用。

<sup>②</sup> 2019 年 8 月 26 日新修订的《土地管理法》允许农村集体经营性建设用地入市, 用于修建保障性住房也是可能的用途之一。从这个角度来看, 新《土地管理法》为这些建设在农村集体土地上的回迁安置房提供了性质合法化的途径, 但是就目前来看仍无助于转居农民获取房屋产权。

发展性用地的请求未获通过，但 SH 村仍然争取到了在具有完整手续的国有出让土地上建设安置社区的待遇，从而使得其回迁的 SH 社区成为西市 C 区和 D 区唯一拥有完整房屋产权的“村改居”社区。<sup>①</sup>

(2) 同属于 D 区的 ZH 社区因为安置的拆迁村庄数量众多、人员分散，无法采取有效行动，只能接受不完整产权安排。ZH 社区集中安置了受生态建设项目影响而部分拆迁的 25 个村庄约 3000 人，因为建设安置房的土地征收使用的程序不完备，迟迟不能获得房产证。但是由于所有村庄都是部分拆迁，任何一个村庄的拆迁面积都不足以构成议价的筹码。而且来自不同村庄的拆迁村民回迁后户籍也转入当地社区，他们一方面远离村庄难以获得原村集体的支持，另一方面由于来源过于分散而难以形成有效的行动合力。因此，他们即使对无法获得房屋产权有所不满，也只能接受现状。

(3) 西市 C 区的 MJ 村转居农民在无力改变房屋产权状况的前提下，积极利用现有安置政策争取房屋使用权益的最大化。MJ 社区因为征收、转用和供地的程序不完善而无法获得房屋产权，但是如上文所述，由于 MJ 村享有户口不冻结、新增人口延续住房安置的政策，该村转居农民不再纠结于获取房屋完整产权，而是通过快速增加家庭人口的方式获得更多的安置性住房使用权益：“我不到 30 岁就有两个孩子了，没有办法，现在村里都是这种风气，房子什么的都是按人头分么，你是不是人多点才划得着？”<sup>②</sup>

### (三) 空间身份权利的建构机制

基于上述案例的比较分析可以看出，作为转居农民的市民化实践，空间身份权利是经由城市、项目和村庄三重空间的多重赋权逻辑建构起来的一系列复杂权利和福利待遇的集合。

首先，城市背景所决定的城市空间影响了对转居农民的市民身份属性认定和基本社保等权利制度安排。转居农民即使获得户籍身份也不能自动享有和普通市民一致的权利和待遇，各个城市基本上都将转居农民作为一个特殊的市民群体，给予特殊的基本养老保险和基本医疗保险参保政策和待遇。这种地方性“市民待遇”体现了典型的“行政赋权”特征：在何种范围、何时向转居农民开放市民权，由各个城市根据自身发展战略以及所拥有的资源空间和财政支付能力决定。除了在城市之间存在显著差异，城市内部也会采取“开口子”“重点项目特殊待遇”的方式，将转居农民群体进一步分类，制订不同的待遇细则。因此，转居农民是否、何时以及获得怎样的市民待遇首先取决于所在城市的相关政策安排，城市空间是决定他们市民权益获取的首要因素。

其次，项目属性所确定的项目空间打包了对征地拆迁人群的各种特殊福利待遇，导致了转居农民的局部特殊化赋权。基于城市的地方性市民赋权实际上在操作中被进一步切割为多个局部的项目赋权，即使是在同一城市同一区域内的农民转居，也可能由于所属开发项目的不同而获得不同的市民权益安排和福利待遇。这些权利和待遇并非基于一般性的市民身份，而是带有强烈的群体性福利的特点，是各个转居农民群体由于分属于特定项目开发的空间而获得的特殊赋权。这种碎片化的赋权不仅破坏了市民身份所应具有的充分而平等的权利，而且在“行政赋权”之外引入了项目的逻辑，“项目赋权”进一步加剧了空间身份权利多重赋权逻辑的复杂性。

最后，基于村庄地理位置的价值以及转居农民集体行动和议价能力的村庄空间，决定了地方政府是否对转居农民开放某些稀缺权利。市民权的规范性内容一直处于发展变化之中，哪些内容应当被纳入转居农民市民化赋权的必选项尚无定论，基于村庄空间的转居农民行动实践于是成为一个重要变量。例如安置性住房的产权在市民权谱系中既不是一个必选项，也不是一个必然排除项。从案例实践来看，对于这类市民权利的稀缺选项，不同的行动策略会带来不同的赋权结果：获得完全产权、接受不完全产权，以变通的方式获取更多的房屋使用权。可见，在城市空间决定的基础性赋权、项目空间决定的特殊性赋权之外，村庄空间影响的是转居农民对于市民权体系中稀缺选项的获取状态。

① 按照 SH 村 D 书记的介绍，他们是全西市除了城区的“城中村”改造外，所有“村改居”社区中唯一有产权的（访谈编号 20190919 西市 D 区 SH 村 D 书记）。西市其他区的情况有待确认，但根据笔者调研，截止到调查时间，在 C 区和 D 区，SH 社区的确是唯一有房屋产权的“村改居”社区。

② 资料来源：访谈编号 20191217 西市 C 区 MJ 社区 Y 女士。

#### 四、转居农民的市民化实践结果与阐释创新

##### (一) 转居农民的市民化实践结果：被强化的“他者”

基于以上对三地转居农民市民化实践的分析可以发现，转居农民并没有因为获得市民身份而拥有平等而充分的“市民权”，而是获得了在城市、项目和村庄三重空间性下建构起来的身份权利。这种空间身份权利表现为一组特殊化的权利和福利集合：因所处城市空间特性而获得市民身份的认可与基础权利安排，因所属项目空间属性而获得被分别打包的差异化福利待遇，因所在村庄空间的议价能力而拥有房屋产权等少数稀缺权利。这种多重赋权逻辑下的安置政策在客观上强化了转居农民群体的特殊性，没有促成转居农民的充分城市融合，反而加剧了他们的差异化身份认同：他们不仅是新市民，而且是一类特殊的新市民。

虽然并不存在一套标准的市民待遇，但市民权作为一种基于身份的权利，其赋权应当按照“承认”和“一致”的原则，承认转居农民与该城市其他市民具有一样的市民身份，就应当给予他们一致的权益保障，而不是在基本养老保险、医疗保险和住房产权等重要权利缺失的情况下，又基于开发项目和村庄行动能力的不同而打包个别特殊的福利待遇，加深市民的“新”与“旧”之分。转居农民的“部分市民待遇”<sup>①</sup>根源正是在于，对他们的赋权并不是基于市民身份，而是基于城市空间、项目空间和村庄空间而形成的空间身份，从而呈现出赋权不足和过度赋权的叠加。

那么，转居农民市民权利的“不足”和“过度”是否会随着时间的推移而被逐渐“夷平”——不足的权利被补充，过度的待遇被取消，最终实现和普通市民一致的市民化呢？对此问题可以分两个层面来看：第一，对权利不足的补充是可能的趋势但实现时间难以估计。随着各地城市经济发展水平和财政支付能力的提升，逐步为转居农民提供一体化的基本养老保险、基本医疗保险等待遇是可期的。不过何时能够完全实现难以预估，而且各地的市民化政策安排不仅基于财政支付能力的考量，也深受城市发展战略的影响。第二，过度权利和待遇的取消难以实现。考虑到福利待遇所具有的刚性特征，以及很多“超级待遇”本来就是当初作为拆迁安置的附带条件提出的，因此很难取消，有可能长期存在。可见，由于转居农民的市民化一开始就是基于空间身份而展开的特殊化操作，多重赋权逻辑造成的差异难以伴随时间推移而消失。正是这种基于特殊身份的权利设置使得转居农民成为一个特殊市民群体，强化了作为“他者”的存在，从而面临赋权的不足和过度叠加的市民化困境。<sup>②</sup>

##### (二) 空间身份权利的阐释创新与不足

本研究尝试引入空间身份权利的概念，从城市空间、项目空间和村庄空间切入分析转居农民市民赋权的多重逻辑，回答了转居农民面临哪些权利缺损和什么样的市民赋权机制造成了这些缺损的问题。作为一种新的解释框架，空间身份权利概念在以下三个方面扩展了对转居农民市民化困境的原因和机制解释。

第一，从权利来源和赋权逻辑的角度打开了转居农民市民权利缺损原因的“黑箱”。已有研究对于农业转移人口在市民化过程中面临的权利缺损内容已经有了较为完备的讨论，而本研究则通过三重“空间性”的分析进一步指出，造成这些权利缺损的原因在于：转居农民所获得的市民权不是一套一致性权利，而是由地方政府选择性赋予的基本权利、开发项目打包的特殊福利待遇和村庄实践争取的稀缺权利所组成的复杂集合。因此，这种在不同赋权逻辑下获得权利和福利待遇的市民化必然是不均衡、不完整的。

第二，丰富了关于市民赋权多重逻辑的讨论，在“行政逻辑”之外关注到了“项目逻辑”和“行动逻辑”的作用。已有研究发现地方政府在农业转移人口市民身份和权利的实现过程中发挥着主导作用，因而

① 陈映芳：《“市民化”与“国民化”：审视中国城市化困局》，《文化纵横》2018年第2期。

② 那些由于城中村拆迁而获得巨额赔偿的“拆发户”也可以说是空间身份权利的一种表现，因为他们也是处于拆迁改造项目范围这一特定空间而获得了拆迁户的身份，进而享受巨额赔偿的特殊权利。但其核心机制又与本文讨论的重点有所不同：转居农民市民化的核心在于农民失去土地、成为市民后，如何获得完整的权利和待遇；而城中村拆迁和巨额赔偿的核心不是作为市民的权利与义务，而是如何以关键性稀缺土地资源换取高额赔偿。如果把这种极端案例也理解为空间身份权利的一种，那正体现出空间身份权利的核心在于基于空间身份的特殊赋权而非基于对市民身份的充分“承认”和“一致”赋权，所以它有可能缺损，也有可能过度。

强调“行政赋权”的重要性。本研究则注意到对于转居农民而言，其征地开发项目的属性和所处村庄的空间特性，亦会对其市民赋权产生重要影响。如果行政赋权反映的是地方政府的治理理念和行政逻辑的话，那么关于项目空间和村庄空间在赋权中的影响则说明，项目的运作逻辑和村庄的行动逻辑也同样决定了市民赋权的内容。转居农民的市民赋权是多重逻辑运作的结果。

第三，推进了市民权的实践观研究，从主体能力的视角来理解市民化。充分的市民化是在承认身份、充分赋权的基础上，还包括能够发展出相应的能力（capability）来利用自身的市民权利。<sup>①</sup>然而现有研究中关于转居农民如何作为主体去争取市民权的讨论有限，本研究中引入村庄空间关注转居农民基于村庄空间位置重要性的议价行动，发现其根据村庄空间重要性而采取的讨价还价、被动接受和变通等策略所造成的稀缺权利的不同赋权状态，从而为市民权的建构引入行动的维度。

当然，本研究也存在不足之处，有待进一步的研究补充。其一，缺乏对转居农民市民化困境的文化层面的讨论。由于文章的核心问题是分析造成转居农民权利缺损的原因和实践机制，因此主要从身份权利和福利待遇等资源层面来讨论，较少涉及文化适应和身份认同。然而不可否认的是，文化层面也构成转居农民市民化困境的重要内容。关于是否可以运用空间身份权利的框架来解释转居农民的文化适应和身份认同困境，本研究只是提及空间身份权利的实践会强化转居农民的差异性身份认同，更多文化层面的问题还需要进一步探讨。其二，缺乏对于市民权其他维度权利赋权实践的讨论。马歇尔的经典市民权概念包括社会权利、民事权利和政治权利三个维度，雅诺斯基的四维市民权观又从公民参与市场或公共组织等私人领域权利的角度补充了参与权利<sup>②</sup>，但本文关于权利缺损原因和赋权机制的讨论都主要针对社会权利而较少涉及其他几个维度。究其原因，民事权利、政治权利和参与权利的赋予，需要国家在更高层面上落实转居农民的“国民待遇”才能够实现。因此，是否能够以空间身份权利来解释市民化其他维度的实践机制，也有待进一步的研究。

（本文为国家社会科学基金一般项目“就地城镇化背景下的农转居社区发展与基层治理研究”（16BSH124）的阶段性成果）

（责任编辑：牧秋 见习编辑：朱颖）

## The Spatial Identity Right: The Citizenization of Peasant-turned-citizen

WU Ying, ZHOU Feizhou

**Abstract:** The citizenization of peasant-turned-citizens is the important content of promoting the urbanization in China. Considering the separation of identity and rights in the practice of citizenization, the existing research that mainly focusing on cultural adaptation and identity transformation of peasant-turned-citizens, is insufficient. The citizenization of peasant-turned-citizens based on “spatial identity right” empowers the peasant-turned-citizen based on the urban space, project space and village space. What they get is not the “citizen rights” based on the general identity, but a complex set of rights based on the multiple empowerment logic of spatial identity, including a group of basic rights, special welfare and scarce benefits. The framework of “spatial identity right” clarifies the reasons for the right defect of peasant-turned-citizens from the perspective of right source and empowerment logic, enriches the discussion on multiple logics of citizen empowerment, and introduces the dimension of action for the construction of civil rights.

**Key words:** spatial identity right, citizenization, citizenship, peasant-turned-citizen, urbanization

① 郑杭生：《农民市民化：当代中国社会学的重要研究主题》，《甘肃社会科学》2005年第4期。

② 托马斯·雅诺斯基：《公民与文明社会——自由主义政体、传统政体和社会民主政体下的权利与义务框架》，柯雄译，沈阳：辽宁教育出版社，2000年，第41页。