华南农业大学学报(社会科学版)
2022年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第21卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

“制度-话语”视角下农业转移人口的治理变迁

李庆瑞[1,2]

(1.山东大学 政治学与公共管理学院,山东 青岛 266237;2.阜阳师范大学 法学院,安徽 阜阳 236037)

摘 要: 基于“制度-话语”研究视角,对1949—2021年农业转移人口的政策文本进行内容分析,考察不同制度情境下政策话语转化为治理实践的内在机理。研究发现,自新中国成立以来,受不同阶段社会经济发展的制约,农业转移人口政策经历了巩固政权的政治主导逻辑、发展经济的市场逻辑以及共享改革成果的社会逻辑的演变历程。政策制定者的情境认知与官方传媒和大众知识结合,建构了农业转移人口“非法流动者”“农民工”“新市民”的社会身份,并在社会实践中具体化为与之对应的城乡分治、城乡二元以及城乡一体的制度安排,与嵌入其中的政府治理行为共同促成农业转移人口严格管制、规范化管理以及包容性治理的历时性治理变迁。

关键词: 农业转移人口;政策文本;政策话语;政府治理

中图分类号: F323.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2022)05-0034-14

人口流动是国家政策引导、经济社会分工等多种因素共同作用的必然结果,是国家或区域经济发展状况的直接体现。产生于改革开放以后并伴随城市化进程而不断壮大的农业转移人口是中国流动人口的主要组成,在中国产业工人中占比较高,为城市经济发展和社会建设做出重要贡献。卡尔·波兰尼构建了市场与社会双向运动理论,认为现代社会受到一种双向运动支配,即市场的不断扩张以及他所遭遇的反向运动[1]。国家通过宏观战略部署调整市场导向下的人口无序流动,以这种旨在保护人、自然和生产组织的反向运动对市场进行纠偏和控制,抑制由市场无序扩张引发的城乡经济发展和管理难题。市场与社会双向互动推动中国政府职能的演变[2],并提供了理解中国治理转型和制度变迁的基本场景。那么,新中国成立后,在中国特有的制度情境下,农业转移人口政策经历了怎样的演变历程?不同阶段的政策体现了何种话语理念?这些话语理念如何影响公共治理领域,塑造不同的治理行为和治理过程?研究农业转移人口政策的演变及其相应的治理实践,有利于健全市民化配套政策体系,发展现代国家治理术,也有利于从“政策变迁”窥“中国之治”新境界。

一、政策变迁与治理路径:农业转移人口研究的核心问题

中国城镇化发展的历程始终伴随着农业劳动力向非农产业和城镇的转移,国家以渐进式的改革指导逐步解决不断出现的新问题和新挑战,逐步探索出符合中国特有的体制和制度特征的政策体系和治理路径。现有研究或从历时性视角探讨农业转移人口的政策变迁,或从共时性视角探讨农业转移人口的治理路径。而基于历时性视角对农业转移人口治理变迁的直接研究并不多见。

(一)“权利-发展”和“政策-启示”:历时性视角下农业转移人口政策变迁研究

公共政策视角秉持“政策文献是政策思想的物化形态”[3]的理念,试图通过挖掘隐藏于政策文

收稿日期: 2022-03-04 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2022.05.004

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划青年项目(AHSKQ2021D200)

作者简介: 李庆瑞(1985—),女,回族,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生,阜阳师范大学法学院讲师,主要研究方向为城市治理。E-mail:17276124@qq.com

本背后的政策信息和内引规律,发现和印证政府执政理念的转变过程,描述和呈现农民工政策的演化轨迹,以此勾勒中国宏大的改革开放历程和城市化发展进程。具体而言,农业转移人口的政策文本研究集中在“权利 – 发展”和“政策 – 启示”两个视角:前者着墨于政策的公平性[4],认为当前农民工问题出现的根源在于制度缺失或不公,其相应的政策主张也从前期的反对社会排斥[5],破除户籍制度和城乡二元化政策[6],到近年来强调重视发展权利[7]、资本建设[8];后者对该群体的就业、教育、培训、住房等特定政策的演进理路、工具选取、政策评估、域外经验等进行研究,并据此提出优化路径。政策变迁研究遵循“政策范式基本范畴的改变导致政策变迁”的前提假设,认为异常事件、政策主体、政策对象、政策目标[9]、政策资源、政策机制、政策问题、政策价值取向、政策工具政策范式要素等的变化导致农转非政策经历了控制、管理和服务三次转变且愈趋包容、公平和人本性[10]。而推动政策变迁的动力机制研究则分为源自经济社会发展、制度结构改变、社会规范制约、历史路径依赖的“制度情境论”和包括政策权力主体的地位[11]、政策行动者观念的竞争与变化[12]、政策企业家的推动、利益集团的博弈、行动者相互学习的“主体能动论”。二者侧重点各不相同,前者关注制度情境及其作用于社会治理结构的机制,兼具新制度主义和结构功能主义理论倾向,后者关注行动者如何诠释政策意义并通过互动博弈影响政策走向,兼具建构主义和行为主义倾向。

(二)融入和返乡:共时性视角下农业转移人口的治理路径

农业转移人口包括进城务工经商的主动城镇化人口和由于城镇扩张而被动城镇化的农转非人口。自该群体进入学术视野以来,相关研究呈井喷状态,其研究场景从城乡分离下的传统城镇化战略转向城乡融合下兼顾农转非返乡创业就业和市民化的具体举措,研究取向由城乡二元制度壁垒下的“农村剩余劳动力”视角[13]到享有完整市民权[16]的“城市新移民”视角[14]。总体而言,学界从市民化和返乡创业两个方面对农转非群体的治理进行研究。等级制的城市行政体制、不完善的地方政府成本分担机制、户籍门槛以及福利差距和不合理的财税制度等壁垒[15],导致农业转移人口市民化总体水平偏低且各省市民化水平存在差异[16]。由于社会公平感知[17]、城市规模、城乡社保[18]、收入水平、城市生活支出、工作生活环境、家庭成员生活教育状况[19]等因素均会对农业转移人口的市民化意愿产生影响,政府可集中破解农转非市民化面临的“就业、土地、资金”等核心问题[20],通过改善农业转移人口的可行能力以提升其市民化意愿,通过创新与完善农村权益有偿退出与流转政策、促进区域间协调发展等宏观政策吸引农转非人口落户[21]。返乡创业群体多指有城镇工作经历但有返乡创业意愿或已经返乡创业的农民工。基于乡村振兴或者城乡融合发展的宏大战略背景,学者认为,农民工返乡创业的政策着力点应从早期的增加就业机会、提高创业收入和创业成功率[22]、完善社保制度、规范土地流转制度[23]、健全融资体系、出台税费优惠政策[24]等,逐渐转向兼顾制度、家庭、个体三层次的协同联动。强调政府既要努力改善制度环境尤其是规制环境[25],亦要提升农转非群体的人力资本、认知水平和创业学习能力[26],同时也要重视家庭决策权在农业转移人口返乡创业中的重要作用,对返乡创业家族成员的生活提供优质的公共服务,促进家庭成员的共同参与[27]。

农业转移人口的治理侧重实践指涉,作为治理依据的政策研究则蕴含丰富的政策变迁理论,两种研究视角既有制度的宏大叙事,也体现了行动者意志的能动性,为分析中国农业转移人口的治理提供了理论启发。但总体来看,现有研究将农业转移人口政策变迁及其治理模式作为两个独立的问题进行研究,并未探究二者背后的内在联系。基于此,本文尝试架构政策文本与治理模式之间的桥梁,探讨“农业转移人口的政策变迁如何引发其治理模式的变迁?”这一核心问题。为了回答这个问题,本文借鉴话语制度主义的核心思想,引入“政策话语”作为理解治理变迁的重要变量,通过考察不同制度情境下政策主导话语的变化及其实践指涉,理清政策话语影响治理变迁的

内在机理。

二、分析框架:制度情境-政策话语-治理实践

公共政策是话语的集中体现。话语被社会结构所构成,并受到社会结构的限制[28],占主导地位的话语构建出符合自身语言规范的治理模式,国家和社会存续的内在逻辑在于话语体系的运作逻辑[29]。由此可见,话语与治理活动密切相关。在中国现行体制下,党和政府的战略决策始终主导着城镇化进程。作为城市治理主体,政府制定的户籍制度、就业制度等则决定了在乡、城间流动的农业转移人口的生计、发展以及城市融合状况。我国的政策是党的核心理念的政治表达,公共政策发文的不同位阶体现强弱不同的政治势能[30]。政治势能越强,赋予公共政策的政治意义越高。中央政府采取一定的话语框架确定政策导向,阐明政策目标,列举政策工具;地方政府结合自身资源禀赋和治理实践,出台实施细则,并通过政策执行对社会和环境产生影响;而作为政策对象的农业转移人口,也通过能动的自主行为,构建体现群体意志的话语和行动。本文尝试在制度主义分析框架下,整合建构和结构两种视角,通过分析政策话语与治理实践两个变量及其相互作用机制,对农业转移人口政策促进治理模式变迁的作用机理展开研究。

(一)制度情境:政治制度安排和社会经济发展带来的约束条件与变通空间

人类是作为具体历史情境中的行动者建造社会,且并非在可以由他们自己选择的条件下进行[31]。情境是与现象有关的周围环境[32],是能影响组织行为和职能关系的机会和约束条件[33]。而所谓制度,则是包含了规则、惯例、正式和非正式程序在内的一系列活动和资源[34]。将制度作为解释变量研究农业转移人口治理的变迁,必须聚焦中国情境,将其置于中国制度转型、社会转轨以及经济体制改革等背景之下。因此,结合上述两个概念,本文将制度情境界定为在一定经济社会环境下为人类能动行为提供便利与约束的规则体系。制度情境包括两个要素,其一是复杂制度环境中的多元逻辑,包括改革开放不断深化进程中市场逐利逻辑推动的城乡就业市场分化以及劳动力自由流动,现代化纵深推进过程中社会多元利益逻辑推动下的公民权利构建,以及国家治理能力现代化建设过程中国家逻辑推动下通过制度变革和政策落实对国家和市场秩序的维护。其二是具有中国特色的社会主义制度体系,决定了决策者能否以足够的权力推动其倡导的理念[35]。以共产党为核心的党政结构和以人民代表大会为核心的议行合一的宪政结构是公共政策产出的政策体制[36],政治权威确保了其在构建政策话语、倡导社会主流意识形态、设计政策框架以及具体政策选择时的主导作用[37]。制度情境本身包含了变化和变迁的内涵,体现了变化的制度在历时性的情境中的不同表现。

(二)政策话语:“结构-建构”二元互构下的身份建构和制度安排

公共政策是与国家制度和国家属性相关联的话语[38],蕴含于其中的核心理念和文本语义则是政策话语的主要构成。政策话语被社会结构构成,并受到社会结构的限制,政策话语是政策制定者在感知当下社会经济发展状况后,在现有制度规定的约束和影响下制定出来的公共政策。

政策话语兼具结构与建构特点,在建构统治者和被统治者话语的同时,也在社会实践中形成结构和行动。具体而言,一方面,政策话语在社会意义上是建构性的,既是政策问题的权威表达,体现了国家总体或阶段性发展目标和社会价值的权威分配,也以政策文本和大众传媒反映出来的思想、概念和叙事建构不同群体的社会身份、社会关系以及社会信仰体系,继而形成一定的社会群体结构,将其在社会实践中制度化并影响社会结果[39];另一方面,政策话语也是结构的,占主导地位的政策话语在阐明思想的实质内容的同时,塑造出符合自身语言规范的一整套的社会结构和内在要素,并以制度安排形式呈现出来,为治理实践提供解决问题的政策实施结构和解决制度上的集体行动的各种机制,也为协同治理中的公共参与建立相关机制和共享的管理结构。其中,话语

互动过程能够改变行动者的政策问题认知,影响其偏好,增强其变革的政治能力[40]。而具有结构特点的制度安排,则包括制度设计过程中的权威性行为、注意力分配、信息流和关系[41]。

(三)治理实践:不断调适的政策实施结构与政府治理行为

治理实践可以广泛地包含制度安排、利益联盟和共同信念[42]。其中,制度安排是国家治理体系的核心部分,是解决政策问题的治理安排,提供了实现政策目标可能的政策工具;利益联盟反映了在中国威权主义体制下,以政策理念和政府权威整合、协调不同的行动者共同参与治理的多元主体;而共同信念,则是反映社会主义本质属性的治理理念,体现为政策制定者解决政策问题的指导思想。因此,可以将治理实践理解成为解决政策问题的一系列制度安排。中国城镇化的快速发展使中国进入人口大流动时代,大量人口从农村涌入城市,为城市创造经济效益的同时,也带来一定的城市治理压力。空间拥挤、就业困难、城乡冲突、群体差异等社会问题,被政策行动者察觉、界定和描述为政策问题。农业转移人口政策要解决的是国家在不同发展阶段面临的现实社会问题,体现了政策制定者解决政策问题的指导思想和预期目标,也提供了实现政策目标可能的政策工具。在中国威权主义体制下,政策传递出来的人本理念可以整合、协调不同的行动者,政府通过各种制度安排回应社会发展需要和民众需求,采取一定的组织管理结构和多样化的政策工具,形成符合地方实际情境的制度安排,继而将政策理念落到实处,形成一定的治理实践。

(四)治理变迁:特定制度情境下,政策话语与治理实践的二元互构过程

治理变迁是在一定的制度情境下,政策话语与治理实践的“结构 – 建构”双重互构过程。具体而言,由制度和社会经济发展状况构成的制度情境对社会实践产生制约和使能效应,引发政策制定者的情境认知,推动政策问题进入政策议程,形成公共政策。基于公共政策核心理念和文本语义形成的政策话语兼具结构与建构的特点,在认知建构逻辑下,政策话语与大众传媒和民众知识共同建构了不同群体的社会身份、社会关系和信仰体系,并提供结构和形塑制度安排。制度安排规定了政策实施结构,并将治理目标和治理理念不断清晰化,与嵌入于制度安排中的政府治理行为共同形成了政府的农业转移人口治理模式。政府根据不同时期的制度情境,采取不同的政策工具,形成不同的治理实践并在规范调适逻辑的推动下根据制度情境和社会发展变化进行制度调适,从而形成自新中国成立以来农业转移人口治理的历时性变迁。其中,制度情境是贯穿治理变迁始终的宏观背景因素,政策话语通过建构农业转移人口身份和形塑制度结构,指涉现实的治理逻辑,各类因素因时而动,形成不同话语导向的治理实践,由此作为解释治理变迁的逻辑架构(图 1)。

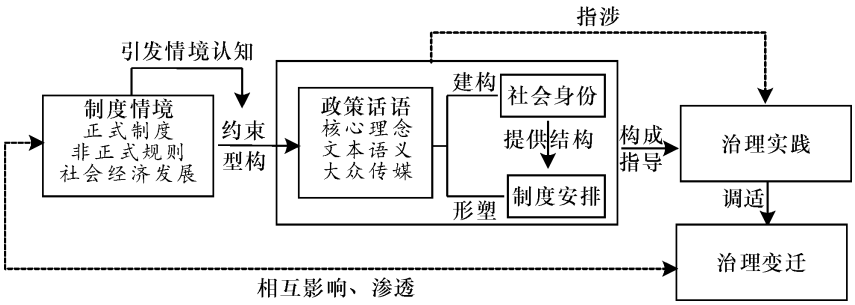


图 1　农业转移人口治理变迁的分析框架

三、研究设计

(一)研究方法

内容分析是指一种对传播所显示出来的内容进行客观的、系统的、定量的描述的研究技术[42]。内容分析除了研究信息本身的显性内容外,还试图通过揭露文本的隐含意义,深入了解信息发出

者的动机、行为模式、价值观念、态度等隐性内容。内容分析法具有客观、非接触性、揭示文件隐形内容等优点[43]。这与本文拟进行的政策话语分析的目标不谋而合。基于此,本文选取政策文本和官方媒体报道,利用内容分析方法解读其中隐含的政策理念、政策目标以及政策工具等要素,聚焦核心问题,探讨农业转移人口的治理变迁。

(二)样本选取及资料来源

按照前文的分析框架,治理变迁源自政策及其核心话语的变迁,为了分析农业转移人口的治理变迁,就需要对相关政策话语进行梳理。因此,本文的文本资料包括两大类。第一是政策文本资料,主要涉及中央政府及相关部门公开发布的中央层面的农业转移人口政策文件。文件资料来源于"北大法宝"数据库1949—2021年中央政府关于农业转移人口相关的政策文本。第二是对现有文献内容的二次分析,选择《人民日报》关于农业转移人口相关的报道。之所以选择对大众传媒报道内容进行二次分析,原因在于大众传媒能够推动和引领社会演化,扮演着社会变革代言人的角色[44]。而将《人民日报》作为分析对象,一是由于《人民日报》是中国第一大党报,具有较高的权威性,能够传达和解读国家重大方针,将官方话语与政策文本并行分析,有助于客观、准确地了解不同时期的主导政策话语,能够更好地厘清治理的变迁脉络;二是因为《人民日报》对农业转移人口的报道,实际上是依托官方权威对该群体的社会身份和社会形象的意义建构过程。这种权威的社会建构在推动政府制度安排、治理实践等过程中起到重要作用。但由于早期资料难以获得,本文仅将中国期刊CSSCI数据库和硕博论文数据库中已经发表的研究《人民日报》报道农业转移人口的论文作为研究样本,通过二次分析方法对相关文献进行内容分析。需要说明的是,"农业转移人口"这一概念出自1977年《公安部关于处理户口迁移的规定》,除此之外,"农村剩余劳动力""农民工""流动人口""新市民"等概念被广泛用于描述该群体,搜索文件的时候通过人工甄别方式进行筛选。

(三)研究过程

根据内容分析方法的研究程序,将研究分为如下3个操作步骤依次进行:

第一,将选定的新中国成立后农业转移人口的政策文本和知网CSSCI数据库关于《人民日报》对农业转移人口报道的相关研究进行整理和归类。

第二,运用NVIVO12软件对选取的样本进行解读。

第三,结合不同阶段的制度情境,通过比较分析的方法把握新中国成立以后农业转移人口的政策变迁逻辑,以前文构建的分析框架挖掘治理变迁的内在逻辑。

四、农业转移人口政策话语的嬗变历程

新中国成立以来,不同时期社会经济发展状况为权威主体制定公共政策提供了一定的情境依据,农业转移人口的政策先后经历了严格控制非法流动、积极引导有序流动、着力推进市民化的变迁历程。根据蕴含于不同阶段政策话语的核心语义变化,可将农业转移人口的政策话语分为强制性政策话语下"盲流者"身份构建、理性政策话语下"农民工"的劳动者身份建构、包容性政策话语下"新市民"的劳动者身份建构3个阶段。

(一)第一阶段(1949—1977年):强制性政策话语下"盲流者"的身份建构

新中国成立之初,国家出台了《城市户口管理暂行规定》,旨在规范人口管理,维护社会安定,此为中国户籍制度起点。随着城镇经济的逐步恢复和福利水平的提升,大量农民开始向城市迁移。1952年,《关于劳动就业问题的决定》要求农村剩余劳动力稳定在农村生产上,不要盲目流入城市。次年,政务院做出《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,部署六条措施以阻止农民离开农村。盲流的概念由此诞生。1954年至1957年间,国家层面先后出台了《关于继续贯彻劝止农民盲

目流入城市的指示》《关于防止农村人口盲目外流的指示》《关于制止农村人口盲目外流的补充指示》《关于防止农民盲目流入城市的通知》《关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》《关于制止农民盲目外流的指示》等多个文件,以制止人口流入城市和工业建设重点地区。“盲目”“必须”“应当”“劝阻”“制止”等措辞愈加严厉,劳动力资源配置统统纳入行政计划调节中。这一时期《人民日报》关于农民进城的新闻多是负面报道,多从进城后城市管理压力和农民脏乱差的形象两方面倡导控制农民进城问题。这些政策话语构建了流入城市的农村人口“盲流者”的社会身份。

1958 年出台的《中华人民共和国户口登记条例》明确了公民由农村迁往城市的条件[45],形成了城乡二元户籍制度,成为农民工群体出现的制度根源。同年 9 月,中央《关于精简和减少城镇人口工作中几个问题的通知》重申严控农村县镇人口迁往大中城市的要求,再次强化了对人口迁移的严格控制。其后,国家多次召开会议并下发文件,要求严格限制农村人口流入城市(表 1),“控制”“停止”“盲目”“劝阻”成为彼时政策中的高频词语,形成了严格限制农村劳动力流动的政策话语。直至 1977 年,国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》,把严控人口流动上升为党和国家在社会主义建设阶段的重要政策,并要求严加控制由农业户口转为非农业户口的人口数量。从此,“农转非”一词开始流行。

表 1　1958—1977 年间国家关于农村劳动力流动的政策规定

时间	政策名称	相关内容
1958 年	中华人民共和国户口登记条例	公民由农村迁往城市,必须持有相关证明
1959 年	关于制止农村劳动力流动的指示	6 项措施制止农民盲目流入城市
1959 年	关于制止农村劳动力盲目外流的紧急通知	严格制止农民盲目流入城市
1959 年	中共中央关于大力紧缩社会购买力和在群众中解释当前经济情况的紧急指示	减少来自农村的临时工、合同工让其回乡参加农业生产
1961 年	中央工作会议	关于粮食问题和压缩城市人口的报告
1962 年	第一次全国城市工作会议	严格控制城市,特别是大城市人口增长;限制农村人口进城落户
1962 年	关于当前城市工作若干问题的指示	严控农村人口迁往城市(北上津等大城市特别严控),但由城市迁往农村和同级别城市间的迁移则准许落户。
1964 年	公安部关于处理户口迁移的规定(草案)	严格限制从农村迁往城市、集镇和从镇迁往城市;两个限制
1975 年	中华人民共和国宪法	删除“居民有居住和迁徙的自由”的条款
1977 年	公安部关于处理户口迁移的规定	严格控制市、镇人口;严加控制从农村迁往市、镇,农业户口转为非农户口及迁入北、上、津三市的人口

(二)1979—1999 年:理性政策话语下“农民工”的劳动者身份建构

十一届三中全会召开初期,迫于城市就业的压力和社会稳定的考虑,国家仍执行严格限制农民进城的政策。但随着市场在资源配置中作用的凸显,农转非政策出现松动。1984 年中央 1 号文件允许农民自理口粮到集镇落户的规定,开启了我国小城镇户籍制度改革。同年 10 月,国务院放宽了有经营能力和技术专长农民的落户政策,实行了多年的流动人口管理制度开始动摇,农民获得了不充分的迁徙和定居的权利[46]。由此,户籍制度改革迈出了第一个小步。1985 年 7 月,公安部《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》建立了流动人口管理制度,以制度化的形式赋予农民工流动的合法依据,继而出现了 80 年代末农民工流动的高速增长。大量农民工涌入城市后给交通运输、就业市场以及社会治安等带来巨大挑战,于是出现 1989 年末的控制盲流政策。国务院以政策形式将农业转移人口纳入国民经济和社会发展计划,实行计划管理(表 2)。作为党和政府的喉舌,

《人民日报》依循国家“严格控制”的政策话语,采取中立、理性的态度报道了城市民工潮涌现后的现实困境,并劝阻农民工理性进城。1990 年,我国建立临时务工许可证和就业登记制度,暂时抑制了初步涌现的民工潮。这一时期的政策话语和党报党刊以“农民工”一词报道在城市工作的农民,认为其是计划外用工,其语气基调多以负面为主,对该群体的流动也持否定态度[47]。政府在农村的重点工作是改革农业经济,将农村剩余劳动力转移到农村其他部门,但仍坚持农村剩余劳动力“离土不离乡”的基本政策安排,市场的拉力和政府的反向保护形成了“抑制 - 松动 - 再抑制”的政策话语怪圈。

表 2 20 世纪 80 年代农转非政策的主要内容及其影响

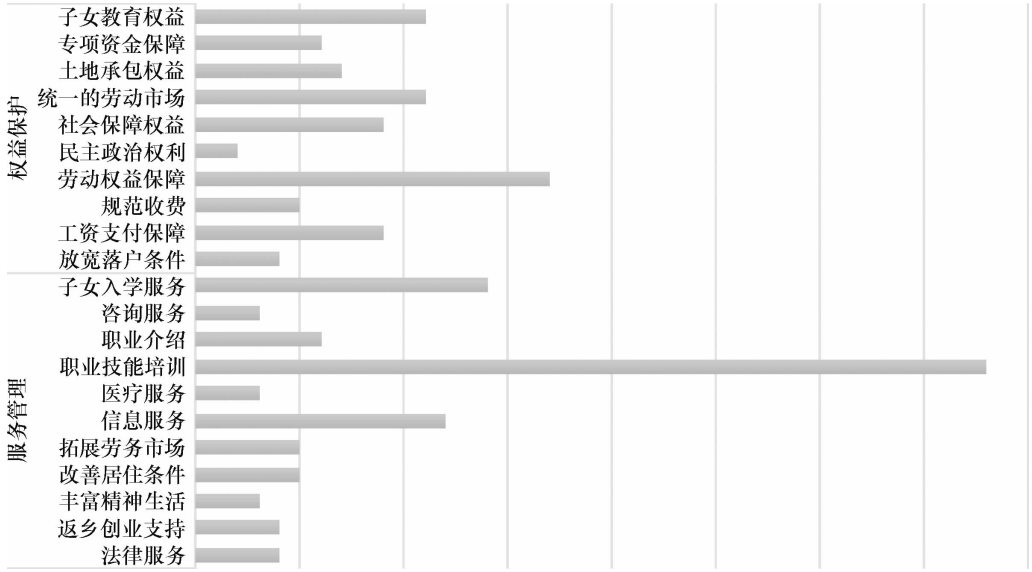
发布时间	文件名称	主要内容	产生的影响
1984 年 1 月	中央 1 号文件	允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户	开启小城镇户籍制度改革
1984 年 10 月	国务院《关于农民进入集镇落户问题的通知》	积极支持有经营能力和技术专长的农民在集镇经营工商业,放宽其落户政策,按照非农业人口计算。	动摇了流动人口管理制度,农民获得了不充分的迁徙和定居权利,户籍制度改革迈出了第一个小步
1985 年 7 月	公安部《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》	建立流动人口管理制度	流动人口管理制度化
1989 年 3 月 1989 年 10 月	《关于严格控制民工外出的紧急通知》 《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》	政府加强对外出民工的管理,劝阻民工不要盲目外出并动员返乡 加强对农转非的宏观管理,使其增速与国民经济发展相适应	农转非纳入国民经济和社会发展计划,实行计划管理

1993 年,粮食统销制度的取消为农民进城就业提供了口粮保证,同年十四届三中全会提出的逐步有序向非农产业转移以及城镇就业体制的改革都在客观上放宽了对农村劳动力流动的限制。自 1996 年九五规划提出“积极引导农业剩余劳动力有序转移”和 7 月 1 日起启用的常住人口登记表和居民户口簿开始,进城务工者身份重新确定,“盲流者”概念退出历史舞台[48]。国家逐步探索改革户籍制度,出台农业剩余劳动力有序向小城镇转移的政策,充分发挥小城镇的吸纳作用。1998 年,十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出建设中国特色社会主义新农村的奋斗目标,并要求进一步改革小城镇户籍管理制度。在国家用工政策日趋灵活的背景下,农业转移人口积极融入现代化建设进程,为城市发展作出巨大贡献。《人民日报》相关报道从 80 年代的劝阻转变为肯定和理解。政策话语和官方媒体对农民工的积极态度建构了农民工作为城市发展贡献者这一社会身份,社会大众也逐渐接纳和认同该群体。

(三)2000 年至今:包容性政策话语下“新市民”的产业工人身份建构

2000 年,中共中央、国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》启动了小城镇户籍管理制度改革,规定自当年起,凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民均可据本人意愿转为城镇户口,并能在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇[49]。同时倡导农转非向小城镇有序转移,以小城镇的健康发展加快我国城镇化进程。国家政策话语肯定了农业转移人口“推动城乡经济协调发展”和“推动现代化建设”的重要作用,建构了其“新型劳动大军”和“产业工人重要组成部分”的身份。中央出台一系列政策,从改善服务和保障权益两方面肃清农业转移人口进入城市、融入城市的制度障碍。前者通过改善农转非人口的就业质量、加大培训力度、改善居住条件等方面实现,后者则通过建立统一的劳动市场,

破除农转非在劳动权益、社会保障、薪酬待遇等方面的制度壁垒(图 2)。



材料来源:2000—2010 年农业转移人口相关政策

图 2　基于编码各参考点数的层次结构图

2010 年,国务院批转国家发改委《关于 2010 年深化经济体制改革重点工作的意见》,提出深化户籍制度改革,加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策,进一步完善暂住人口登记制度,逐步在全国范围内实行居住证制度。同年 10 月,十二五规划提出稳步推进农业转移人口转为城镇居民,对暂不具备在城镇落户条件的农民工,要改善公共服务,加强权益保护。同一时期,《人民日报》对农民工的相关报道体现较强的人本关怀,除了关注其薪酬待遇等物质需求,也强调要掌握其思想动态和生活需求,既关注诸如劳动报酬、职业安全等合法权益,也注重通过职业培训提高农民工的社会资本。十二五开局之年,《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》要求,继续坚定地推进户籍管理制度改革,分类明确户口迁移政策,引导非农产业和农村人口有序向中小城市和建制镇转移,逐步实现城乡基本公共服务均等化。2013 年,温家宝总理在政府工作报告中提出,有序推进农业转移人口市民化,逐步实现城镇基本公共服务覆盖常住人口,为人们自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境。同年 11 月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决议》提出坚持以人为核心的中国特色新型城镇化道路,推进农业转移人口市民化。2014 年,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,确定 2020 年实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的目标。其后,国务院、人力资源和社会保障部、交通运输部、司法部、最高人民法院等部门纷纷出台相关政策,以保障农业转移人口在薪酬待遇、社会保障等方面的合法权益,从稳定和扩大就业、加强技能培训、改善居住条件等方面优化社会服务,并关注通过提升农转非群体的社会资本推进其有效融城。2018 年以后,国家发展改革委员会连续 3 年发布了新型城镇化建设的重点任务,将农业转移人口市民化置于国家新型城镇化建设和城乡融合的宏观战略背景之下,倡导协同推进户籍制度改革和城镇基本公共服务全覆盖,破除制度障碍,健全配套政策体系,提升农转非人口技能素质,实现农转非人口的高质量市民化。这一阶段,政策文本中常出现“融入”“市民化”“放开放宽”“全面取消”等字眼,《人民日报》也有意为农转非群体建构“推动城镇化建设的重要力量”“城市新市民”等新的身份,经常出现如何融入城市的探讨,倡导为该群体提供非物质关怀,赋予其市民化待遇,提升其获得感和归属感。

五、农业转移人口治理模式的演进历程

上文基于政策话语的建构特征分析了政治权威和官方传媒如何构建不同阶段农业转移人口的社会身份。与此同时,具有结构特征的主导性政策话语在社会实践中形塑出符合自身语言规范的一整套社会结构并具体化为相应的制度安排形式,为治理实践提供解决问题的政策实施结构和解决集体行动的各种机制,由此形成与政策话语对应的3种治理模式,即严格管制模式、规范化管理模式以及包容性治理模式。

(一)第一阶段(1949—1977年):政治逻辑下对"非法流动者"的严格管制模式

新中国成立之初,面对薄弱的工业基础和亟待恢复的生产秩序,国家做出走工业化发展道路的决策。通过设置工业经济管理部门对市场进行刚性计划管理,同时依托农村人民公社和城市单位两个强有力的组织[50]对社会进行管控,以国家力量实现对市场和社会的完全渗透和高度统合,以期改变贫穷落后的局面。这一时期的工业化发展战略客观上推动了城市的扩张和建设,但由于农村和城市生活质量差别较小,农民进城务工数量并不多。低速的人口流动和发展工业经济的注意力配置造就了宽松的自由迁徙政策。城镇口粮定量供应和农户粮食统购统销的制度差异逐渐扩大了城乡差别,市场的推拉效应激发了农民向城市迁移的意愿。1956年苏联逐渐停止援助中国后,由于政府有限的再生产能力以及农村人口涌入城镇带来的管理压力,以工业化战略为指导,在为工业生产提供资本积累的现实需求下,国家建立完备的户籍管理制度及与之配套的农产品统购统销制度、就业制度、教育制度等,阻断农民进入城市的通道,通过将农民留在土地上,获取大量农业剩余和廉价原材料。流动人口政策在国家政治逻辑主导下,服务于巩固和发展国家新政权需要。不同于建国初期对低速率的人口流动认知,国家意识到城镇重工业有限的劳动力吸纳能力和迁移可能对农业生产带来的不良后果,于是逐渐收紧劳动力自由迁移的政策,严格限制农民向城镇流动,以"劝阻""制止"农村人口盲目流入城市等政策话语阻止"盲流者"进入城市,官方传媒也多以负面报道迎合主流政策话语,建构了"非法流动者"的农民进城形象[51],并具体化为国家以制度形式塑造的城乡分治下的二元社会结构,即在高度集中的统一管理体制下,以有形之手全面干预经济与社会建设,全面否定市场机制的作用,在人力资源的行政性配置计划下,强制性将劳动力限制在农村,确保城镇农产品的正常供应。其间,国家根据变化的制度情境适时调整制度安排。譬如,受大跃进及三年自然灾害的影响,各地出现争抢农村劳动力以完成生产任务的现象。再如,面对全国范围内的精简下放运动,为了保证临时性、季节性的生产,1962年起,国务院发布系列文件,做出允许国企、国有事业单位、国家机关等使用临时职工,但必须严格审查程序的制度安排。但无论制度安排如何,其始终以强制性制度安排将劳动力"严格限制"在农村。

概言之,新中国成立之初直至十一届三中全会召开之前,在百废待兴的经济社会现状和调整与建立新型政治制度的情境下,国家以政治逻辑为主导,采用强有力的计划手段推动工业化建设,旨在通过工业化巩固和发展国家政权。上述制度情境既是现实的反映,也为政府的情境认知提供一定的约束。面对如此情境,政府制定了以服务和让位于工业化建设为目标的农业转移人口政策。"禁止盲目流动""严格限制农村人口外出"等核心语义构成了主导性的政策话语,与官方媒体对农民工的负面报道和大众认知相融合,建构出农村外流人员的"盲流者"身份,并具体化为城乡分治的制度结构。以城乡分治为治理指导,以服务于工业化建设为最终目标,政府采用强制性政策工具严格限制人口流动,将农村劳动力严格禁锢于农村,最终形成行政干预下对农业转移人口的严格管制模式(图3)。

(二)第二阶段(1979—1999年):市场逻辑下对"农民工"的规范化管理模式

十一届三中全会确定了以经济建设为中心的市场化改革目标,为市场扩张和社会成长提供了制度依据:家庭联产承包责任制解放了农村剩余劳动力,财政包干制度直接导致处于灰色地带的乡镇

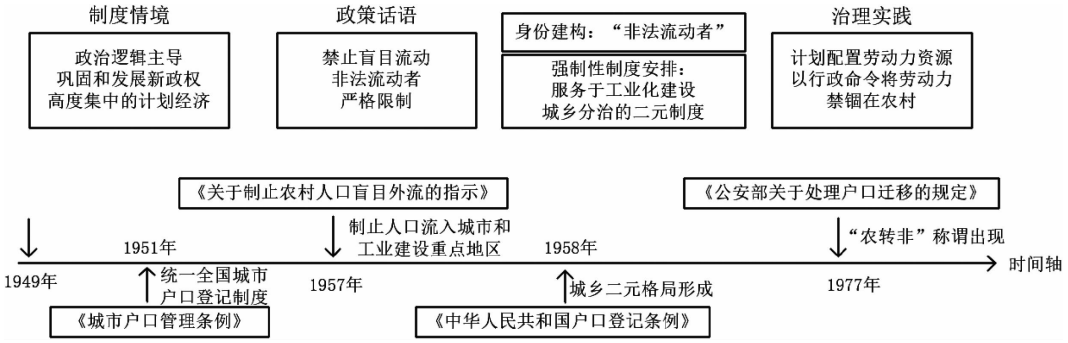


图 3　政治逻辑主导下对“非法流动者”的严格管制模式(1949—1977 年)

企业的蓬勃发展,吸引了大量农民实现非农就业[52]。但由于城市有限的就业容纳能力和政府改革农业经济的工作重点,市场经济建设之初的农业转移人口政策仍带有很强的计划色彩,“离土不离乡”仍是彼时的主导政策,由此形成了一系列“严格控制流动”的政策话语。十四大确立的中国特色社会主义市场经济的建设目标逐渐打破了长期稳定的社会结构,市场主导的制度逻辑客观上要求建立统一开放的市场体系和现代企业管理制度,加速了农村剩余劳动力向城镇转移就业[53]。顺应市场改革的洪流,政府出台了一系列政策,引导农村人口有序进入小城镇,并逐步建立规范化的流动人口管理政策。基于劳动者身份建构出的“农民工”成为社会独特的群体。大众传媒以理性的方式报道该群体在城市的贡献,引导社会大众理性对待该群体。国家开始改革户籍制度,逐渐打破城乡分治的制度根基,形成了过渡时期的半强制性制度安排及与之对应的引导式治理。

这一阶段,改革开放的稳步推进和建设中国特色社会主义市场经济的目标逐渐打破了长期稳定的社会结构,客观上要求建立统一开放的市场体系。在市场逻辑和计划经济的制度惯性下,市场作用的凸显和由此产生的城市管理困境最终都以政府的社会保护性反向运动收场。市场的主导作用和政府的保护性运动构成了这一时期的复杂制度情境,国家逐渐以理性和关切的政策话语客观分析农民工在经济社会发展中的作用及带来的管理困境,在尊重市场规律的前提下,围绕经济发展的核心目标,政府注意力集中于如何使农业转移人口的劳动者身份服务于社会主义市场经济建设,由此建构了该群体的劳动者形象,并形成市场逻辑主导的半强制性制度安排。由于处在初建社会主义市场经济之际,政府不断探索与验证其与市场的职能边界,由此形成“抑制 - 松动 - 再抑制”的政策话语及相应的“管制 - 许可 - 管制”的制度安排,以此作为农业转移人口治理的核心指导,形成“严控 - 有条件准入 - 严控”的治理模式。但总体而言,这一时期,在服务于社会主义现代化建设的社会逻辑主导下,农业转移人口被赋予有限范围的流动权限,政府治理模式也以合理引导和规范化管理为主(图 4)。

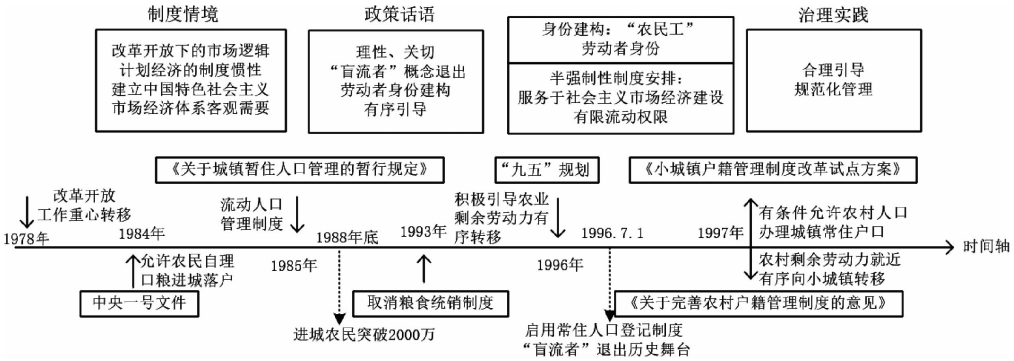


图 4　市场逻辑主导下对“农民工”的规范化管理模式(1978—2000 年)

（三）第三阶段（2000年至今）：社会逻辑下对“新市民”的包容性治理模式

21世纪，随着中国城镇化高速发展和发展经济扩大内需的需要，农民工成为推动城市经济发展的重要力量。但与此同时，民工荒与强劲的市场需求同时出现，供需不匹配的社会现实促使农民工政策发生了积极变化。国家逐步打破城乡二元结构，以就业制度为突破，对农业转移人口政策进行根本性变革，从有条件引导就业，到鼓励、支持农村劳动力向城市转移，相关政策赋予农民工以“产业工人”的身份，并以制度形式对“新型劳动大军”提供就业服务和权益保护，官方话语的身份建构使得农业转移人口获得了社会的尊重和政治上的确认。2011年至今，国家继续大力推进户籍制度改革，着力实现基本公共服务均等化。国家制度安排也从管控取向发展为服务取向，形成服务导向的治理模式。十八大提出农业转移人口市民化的政策主张，而十九大更是将其作为城乡融合发展的重要一环，倡导农业转移人口从享有平等就业权到平等城市权的不断深化。国家制度安排从限制流动和有限权利转向积极推动市民化和健全配套政策，相关的治理模式也逐渐走向包容性治理。

总体而言，进入新世纪，社会主要矛盾变为人民群众日益增长的美好生活需求同不均衡不充分发展之间的矛盾。在新型城镇化建设的战略目标和城乡一体化的发展逻辑下，转变经济增长方式，共享改革成果的社会逻辑成为主导的制度情境。政府意识到长期以来占有统治地位的城乡二元分割的制度是全面深化改革的主要障碍，于是破立并举，废除多种有碍转变经济增长方式的政策方针，为农业转移人口有序有效融入城市，推动城市经济发展制定了农业转移人口相关的户籍制度、市民化政策等，与官方传媒共同形成了农业转移人口的“融入”“市民化”等主导性政策话语。从建构性特征来看，主导政策话语与社会经济发展实践和群众认知共同建构了农业转移人口“新市民”的身份；从结构性特征来看，政策话语形塑制度，表现为和谐社会语境下人本城市的建设目标和城乡一体的制度安排，并最终体现为政府推动农业转移人口的市民化、切实维护其合法权益、促进其有序有效融入城市的一系列治理行为，形成服务取向的包容性治理模式（图5）。

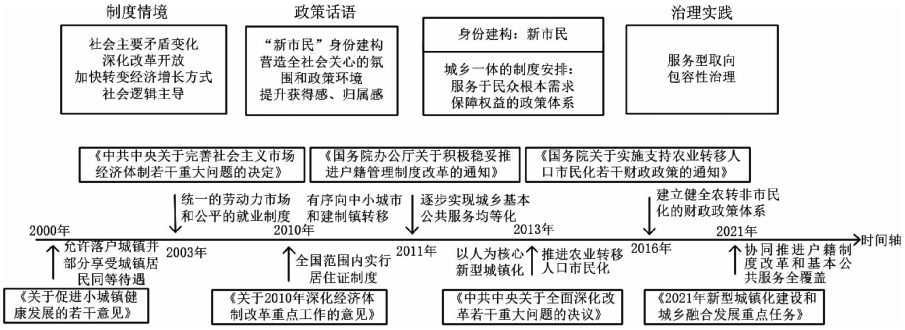


图5　社会逻辑主导下对“新市民”的包容性治理模式（2000年至今）

综上，新中国成立的前30年，在建立和巩固政权的政治逻辑主导下，国家以严格限制的公共政策建构了农业转移人口“非法流动者”的社会身份，形塑了符合主导话语的城乡二元分治的社会结构及其指导下的严格管制的治理模式。1979年以后的20年间，在发展社会主义市场经济和改革开放的市场逻辑下，国家制定政策合理引导农业转移人口有序进入城市并服务于城市建设，媒体亦建构出农民工“劳动者”身份，并以半强制性制度安排赋予农业转移人口有限流动权利，由此形成规范化管理的治理实践。2000年至今，随着经济体量的不断壮大，社会主义的本质属性提出了转变经济增长方式，共享改革成果的客观要求。在共建共享的社会逻辑主导下，国家不断破除阻碍农业转移人口城市融合的制度障碍，构建了以权益保护和基本公共服务均等化为核心的公共政策，并建构了农业转移人口“新市民”的社会身份，在城乡一体化的制度安排下，形成服务于目标群体的包容性治理模式。

六、结论与讨论

中国特定历史条件下形成的农业转移人口治理变迁,需要以中国独有的制度情境为分析场域,同时不能无视威权主义下高位政治势能呈现的政策话语的建构作用。本文引入政策话语这一关键变量,构建了“制度情境 - 政策话语 - 治理实践”的分析框架,对不同制度情境下政策话语转化为治理实践的内在机理进行历时性考察,认为治理变迁是一定制度情境下“制度 - 话语”的“结构 - 建构”过程。

新中国成立以来,中国经历了建立和巩固新政权、建立和完善社会主义市场经济体制以及实现中华民族伟大复兴的社会主义现代化强国三个阶段。农业转移人口政策先后服务于建设和巩固新政权、发展市场经济以及现代化建设需要,形成与之对应的政治主导逻辑、市场主导逻辑以及社会主导逻辑。早期的政策话语和主流媒体建构了农业转移人口“盲目流动群体”和“城市秩序的破坏者”等身份,并通过排斥性机制将其纳入不同于城市市民的另一类群体。20 世纪末,在社会主义市场经济发展需要和农转非群体的劳动贡献之下,该群体才被作为产业建设的重要力量,从污名化的身份建构中解脱出来,其劳动成果逐渐被重视。直至近 20 年,农业转移人口被建构为和城市市民拥有同样权利的新市民,国家多措并举,为其提供有效的服务并保障其合法权益。总体而言,政策主导话语和主流媒体建构了历时性视角下农业转移人口“盲流者”“农民工”“新市民”的社会身份,形成了农业转移人口由社会特殊群体向城市一员的转变。

政策话语不仅建构了农转非群体的身份,也形塑了社会群体结构。作为政策内容的具体表现,相关制度安排在政策主导话语指导下,实现了从“遏制盲从流动”的城乡二元制度安排到“引导有序流动”的规范性制度安排,再到健全“有序有效市民化”的制度体系的演变过程。制度安排是治理体系的核心内容,其变化体现了不同阶段的制度情境和居民需求的变化。从“制度安排”窥“中国之治”,可以发现,在制度情境这一宏观背景的变迁历程中,政府治理模式从城乡二元分治下的总体性治理模式逐渐向“小政府,大社会”的治理模式转变,农业转移人口治理模式也从计划取向的固化管制到有限赋权的规范管理,最终走向服务取向的包容性治理,即消除歧视与排斥,保障农业转移人口各项基本权利,以基本公共服务均等化实现其获得感并最终促进个体发展。概言之,在整个农转非治理变迁的宏大叙事中,政策话语指涉现实的治理逻辑,而制度情境则成为贯穿治理变迁的宏观背景因素,由此形成制度和话语互构条件下农转非的治理变迁。

参考文献:

[1]卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 北京: 当代世界出版社, 2020:137 - 140.

[2]邓雪琳. 改革开放以来中国政府职能转变的测量——基于国务院政府工作报告(1978—2015)的文本分析[J]. 中国行政管理, 2015(8): 30 - 36.

[3]黄萃. 政策文献量化研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016:4.

[4]汪超. 农民工政策公平性隐缺的一种话语解构路径——兼议公平性形式化的演绎逻辑[J]. 求实, 2019(4): 65 - 75.

[5]李迎生,刘艳霞. 社会政策与农民工群体的社会保护[J]. 社会科学研究, 2006(6): 100 - 105.

[6]项继权. 农民工子女教育:政策选择与制度保障——关于农民工子女教育问题的调查分析及政策建议[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2005(3): 2 - 11.

[7]陈洪连,李慧玲. 发展权:农民工培训政策的价值基础[J]. 当代世界与社会主义, 2012(1): 147 - 151.

[8]黄进. 资本建设:农民工政策范式的新走向[J]. 农村经济, 2009(6): 117 - 120.

[9]徐增阳,付守芳. 改革开放 40 年来农民工政策的范式转变——基于 985 份政策文献的量化分析[J]. 行政论坛, 2019(1):13 - 21.

[10]姚德超,刘筱红. 农民市民化政策范式变迁与发展趋势——基于政策文本的分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016(6): 30-36.
[11]冯贵霞. 大气污染防治政策变迁与解释框架构建——基于政策网络的视角[J]. 中国行政管理, 2014(9): 16-20.
[12]杨代福. 西方政策变迁研究:三十年回顾[J]. 国家行政学院学报,20(4):104-108.
[13]刘传江,程建林. 双重"户籍墙"对农民工市民化的影响[J]. 经济学家,2009(10):66-72.
[14]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"[J]. 学术月刊,2018(11): 54-67.
[15]马晓河,胡拥军. 一亿农业转移人口市民化的难题研究[J]. 农业经济问题,2018(4): 4-14.
[16]朱健,陈盼. 农业转移人口市民化水平评价指标体系构建及实证——基于2017年全国流动人口动态监测数据的分析[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2020(4): 98-103.
[17]孙一平. 社会公平感知与农业转移人口市民化——基于2015年CGSS数据的研究[J]. 宏观经济研究, 2019(3): 147-159.
[18]张文武,欧习,徐嘉婕. 城市规模、社会保障与农业转移人口市民化意愿[J]. 农业经济问题, 2018(9): 128-140.
[19]宋周,黄敏,李正彪. 农业转移人口市民化意愿及影响因素——以成都市为例的分析[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2014(5): 66-71.
[20]张国胜,许煜. 农业转移人口市民化与"三位一体"新型城镇化政策研究[J]. 云南社会科学, 2021(5): 147-153.
[21]车蕾,杜海峰,靳小怡. 个体可行能力与城市发展水平如何影响农业转移人口市民化[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021(3): 125-136.
[22]胡俊波. 困境与突破:扶持农民工返乡创业的理论分析框架[J]. 农村经济,2009(6): 113-116.
[23]张朝华. 农民工返乡的理性分析与现实思考[J]. 兰州学刊, 2009(9): 83-87.
[24]熊桉. 新农村建设中农民工返乡创业问题研究[J]. 河北学刊, 2009(5): 172-174.
[25]吴克强,赵鑫,谢玉,等. 创业韧性对农民工返乡创业绩效的作用机制:一个有调节的中介模型[J]. 世界农业, 2021(5): 101-116.
[26]张立新,丁晓辉. 农村产业融合发展对返乡农民工创业学习的影响——一个复合多重中介效应模型[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2021(3): 154-160.
[27]袁方,钟腾,邱伟年,等. 农民家庭返乡创业退出:基于外出务工经历与决策权配置的实证研究[J]. 云南社会科学, 2021(4): 101-109.
[28]诺曼·费尔克拉夫. 话语与社会变迁[M]. 殷晓蓉,译. 北京:华夏出版社,2003:59.
[29]徐亚清,于水. 新时代国家治理的内涵阐释——基于话语理论分析[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021(1): 215-226.
[30]贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4): 4-25.
[31]安东尼·吉登斯. 社会学方法的新规则——一种对解释社会学的建设性批判[M]. 田佑中,刘江涛,译. 二版. 北京:社会科学文献出版社,2003:278.
[32]CAPPELLI P, SHERER P D. The missing role of context in OB-the need for a meso-level approach[J]. Research in Organizational Behavior, 1991(13): 55-110.
[33]JOHNS G. In praise of context[J]. Journal of Organizational Behavior, 2001(1): 31-42.
[34]河连燮. 制度分析:理论与争议[M]. 李秀峰,柴宝勇,译. 北京:中国人民大学出版社, 2014:11.
[35]SVEN STEINMO. The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century[J]. The British Journal of Politics and International Relations, 2003(2): 206-236.
[36]石国亮. 主体特质与话语表达:基于"能量场"的政策体制探析[J]. 浙江社会科学, 2012(6): 32-37.
[37]薛澜,林泽梁. 公共政策过程的三种视角及其对中国政策研究的启示[J]. 中国行政管理, 2013(5): 41-46.
[38]左停,金菁,刘文婧. 组织动员、治理体系与社会导引:中国贫困公共治理中的话语效应[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 50-61.

[39]ARTS B, BUIZER M. Forests, discourses, institutions:a discursive-institutional analysis of global forest governance [J]. Forest Policy & Economics, 2009: 340 - 347.
[40]SCHMIDT, VIVIEN, CLAUDIO RADAELLI. Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues[J]. Western European Politics, 2004(2): 193.
[41]王浦劬,臧雷振. 治理理论与实践:经典议题研究新解[M]. 北京:中央编译出版社, 2017:512 - 519.
[42]阿特斯兰德. 经验性社会研究方法[M]. 李路路,林克雷,译. 北京:中央文献出版社,1995:186.
[43]马文峰. 试析内容分析法在社科情报学中的应用[J]. 情报科学, 2000(4): 346 - 349.
[44]威尔伯·施拉姆. 大众传播媒介与社会发展[M]. 北京: 华夏出版社, 1990:121.
[45]中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编[M]. 十一册. 北京:中央文献出版社, 1995:18.
[46]李厚刚. 建国以来国家对于农村劳动力流动政策变迁[J]. 理论月刊, 2012(12): 168 - 173.
[47]李道荣,刘亚,徐剑飞. 我国农民工报道的发展历程研究——以《人民日报》为例[J]. 当代传播, 2016(1): 43 - 48.
[48]吴绮雯. 改革开放我国就业发展经验及展望[J]. 江西社会科学,2018(10):92 - 100.
[49]中共中央文献研究室. 十五大以来重要文献选编(中)[M]. 北京:人民出版社,2001:1296.
[50]曹龙虎. 中国流动人口计划生育政策变迁的政治学分析[J]. 中共南京市委党校学报, 2010(2): 47 - 54.
[51]曾润喜, 刘琼. 公共议题的媒体建构与政策变迁:基于农民工媒介形象[J]. 现代传播(中国传媒大学学报), 2017(4):74 - 79.
[52]郑冰岛. 冲突与融合:社会转型中的人口流动[M]. 上海:上海书店出版社,2018:16.
[53]吴绮雯,武力. 改革开放 40 年来我国城镇就业体制和劳动力转移政策变迁探析[J]. 求实, 2019(2): 61 - 72.

Governance Changes of Agricultural Transfer Population from the Perspective of "Institution-Discourse"

LI Qing-rui[1,2]

(1. *School of Political Science and Public Management*, *Shandong University*, *Qingdao* 266237, *China*;
2. *School of Law*, *Fu Yang Normal University*, *Fuyang* 236037, *China*)

Abstract: From the perspective of "institution-discourse", this paper analyzes the content of the policy texts of agricultural transfer population from 1949 to 2021, and examines the internal mechanism of the transformation of policy discourse into governance practice under different institutional contexts. The study found that since the founding of the People's Republic of China, due to the constraints of social and economic development at different stages, the agricultural population transfer policy has experienced the evolution of the political dominance logic of consolidating the regime, the market logic of economic development, and the social logic of sharing the fruits of reform. The situational cognition of policy makers combined with official media and public knowledge to construct the social identities of "illegal migrants", "migrant workers" and "new citizens" of the agricultural migrant population, and embodied in social practice as corresponding to them, which constitute the institutional arrangement of urban-rural division, urban-rural duality, and urban-rural integration, together with the government governance behavior embedded in it, has shaped the diachronic governance changes of strict control, standardized management and inclusive governance of agricultural migrant population.

Key Words: agricultural transfer population; policy text; policy discourse; governance