

【农民生计与保障】

# 基于可行能力的农民工家庭离散生成逻辑与 政策调适研究

汪超

(中国矿业大学 公共管理学院,江苏 徐州 221116)

**摘 要:**新时代的美好生活蕴涵了农民工家庭享有尊严生活而又体面劳动的实质自由之意,然其绵延的家庭离散式日常生活实践提出了“何以可能,又何以弥合”之问。文章运用阿玛蒂亚·森的自由发展观,从自由的建构性与工具性层面解读农民工家庭离散问题,提出城市导向的发展政策聚焦于农民工家庭的经济自由,影响了农民工家庭在经济条件、政治自由、社会机会、透明性保证和防护性保障等方面的工具性自由与可行能力。农民工家庭的经济自由与实质自由的悖论则进一步说明,单纯发展经济的政策弊端及对农民工家庭需求缺乏合理预期。研究启示:要在拓展需求信息基础上,以构成实质自由的功能性活动为价值标准,从建构经济自由与实质自由的融合统一体来合理预期修复与弥合农民工家庭离散这一问题的公共政策。

**关键词:**农民工家庭离散;自由的建构性;自由的工具性;可行能力贫困

**中图分类号:**D422.7      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)02-0117-09

## 一、问题的提出

党的十九大报告中提出走“推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”的中国特色现代化发展道路,这一顶层设计的核心内容与明显指向就是要加快新型城镇化建设。人的城镇化是新型城镇化中“新”的意蕴所在,“稳定”城镇化则是新型城镇化之“质”的关键所在,建构在农民工家庭完整性之上的城镇化才是新型城镇化的基础。然而,国家统计局 2008—2014 年的《全国农民工监测调查报告》显示,约 80%的农民工家庭处于一种离散化状态<sup>[1]</sup>。“家庭离散”并非指家庭解体,而是指核心家庭成员在不同空间中的一种分离的共同生活,使他们不能享受正常的家庭生活<sup>[2]</sup>。家庭离散状态弱化了老人赡养、子女照料、婚姻生活以及安全保护等家庭功能,使农民工及其家庭难以平等共享有尊严、有体面的幸福生活,这不仅可能引发一些冲击社会道德底线事件,也会给城乡社会稳定发展带来隐患。

针对农民工家庭离散问题,学界已有不少卓有成效的研究:一是对农民工家庭离散概念的界定<sup>[3]</sup>;二是探索农民工家庭离散的研究范式<sup>[4-5]</sup>,研究范式从传统迁移经济理论转移到新劳动力迁移经济理论;三是对农民工家庭离散的状况及特征进行分析描述<sup>[6]</sup>;四是对农民工家庭离散的影响因素进行分析。一部分学者从宏观的结构视角提出城乡二元结构、二元分割的劳动力市场造成农民工家庭难以留城<sup>[7]</sup>,工业化、城镇化、信息化和农业现代化发展不同步是导致农民工家庭离散的根本原因<sup>[8]</sup>。不少学者从中观的制度视角提出户籍制度及依附其上的社会福利制度限制了农民工家庭团聚<sup>[9]</sup>。此外,部分学者从微观的家庭策略视角提出农民工家庭离散

收稿日期:2021-06-17

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“农民工社会融合政策的公共性问题研究”(20FGLB018);国家社会科学基金重大项目“建党百年农村妇女参政议政资料收集、研究与数据库建设”(20&ZD139);江苏省社会科学基金项目“江苏省制造业新生代农民工工匠精神培育机制研究”(19GLD019)

作者简介:汪超,男,中国矿业大学公共管理学院教授,博士生导师。

是家庭理性选择的最优结果<sup>[10-11]</sup>。上述研究是分析农民工家庭离散发生逻辑的重要基础,但鲜有研究将自由发展与家庭个体选择结合起来进行讨论。

党的十九大提出“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”这一新的历史方位判断,并强调要坚持“以人民为中心”的发展道路。赋能农民工举家留城的可行能力与自由选择,是助力农民工共享美好生活、补齐民生短板与践行人本发展道路的重要表现。基于上述研究回顾与现实反思,本研究运用阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)的自由发展观思想,审视宏观结构与制度安排如何引发农民工家庭可行能力贫困与选择自由的缺失及其引致的家庭离散结果。在修复、弥合农民工家庭共同体离散过程中,公共政策是关键性因素。正如阿玛蒂亚·森所言,增进人的可行能力与实质自由的公共政策一般可以通过促进这些不同的、但相互关联的工具性自由而发挥作用<sup>[12]7</sup>。鉴于此,本研究运用森的自由发展观对农民工家庭离散问题进行学理性探究,希冀为公共政策部门制定合宜的政策提供智力支持。

## 二、阿玛蒂亚·森的自由发展观:农民工家庭离散的分析视角

阿玛蒂亚·森是一位秉持人道主义关怀的经济学家,他强烈关注公平、福利与贫困问题,主张社会应致力于提高公民的具体能力(Concrete Capabilities),让人们真正享受有价值的自由,对此提出将重点放在“积极自由”(Positive Freedom)建构上的“能力导向法”(Capability Approach),这就是森最引人注目的基于可行能力拓展的自由发展观。森所言的“自由”是一种“实质性自由”,也即“享受人们有理由珍视的那种生活的可行能力”,包括免受困苦,诸如饥饿、营养不良、可避免的疾病、过早死亡之类的基本的可行能力,以及能够识字算数、享受政治参与等的自由<sup>[12]30</sup>。森将发展视作一个拓展实质性自由的过程,认为把基本目标仅定位为收入财富最大化显然不恰当<sup>[12]10</sup>。事实上,森也并没有否定物质财富对发展的作用,而是认为其只是以手段性的意义而存在。在森看来,拓展自由是发展的首要目的与主要手段,自由在发展中起着建构性与工具性作用。

自由的建构性表现在自由是人们的价值标准与发展目标中固有的部分,其自身就具有价值,而不需要与别的有价值的事物联系来表现其价值<sup>[12]4</sup>。自由的工具性作用使得人们按自己的意愿过有价值的生活,并在相互联系的过程中对发展产生促进作用<sup>[12]31</sup>。森列出了5种重要的工具性自由:政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证和防护性保障。对微观主体而言,自由沉降到可行能力上。可行能力是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由,也可以说是实现各种不同生活方式的自由<sup>[12]62</sup>。换言之,发展的过程就是保障、提升与实现人的可行能力,从而使个体拥有自由选择的空间,能依据自身有理由珍视的事物来比较、判断和选择各种功能性活动<sup>[12]50</sup>。因而,当发展的目标与手段有悖于实现人的自由时,个体的可行能力就会被削弱,从而缺失选择的自由而陷入不利处境。

新中国成立后,为尽快建设社会主义现代化国家,国家理性地将效率视为国家优先考虑的目标,实施了城市偏向的发展战略。这种发展战略随后如扇形一般向各个矢量方向扩展,逐渐形成一种适应性发展模式,并通过户籍制度为城市发展筛选适合进入的个体化农村精英,但未能完全赋予农民工平等的社会权利,致使其可行能力与选择自由的贫困,导致农民工家庭共同体在城镇化进程中处于一种离散式状态。这不仅使农民工家庭缺乏选择留城的自由,也有悖于城镇化促进人的解放与全面自由发展的目标要求。森的自由发展观为分析农民工家庭的可行能力贫困以及缺乏自由的离散选择提供了连接宏观与微观的逻辑分析框架,有助于深刻揭示农民工家庭离散这个老问题的发生逻辑。基于此,本研究从自由的建构性与工具性层面建立农民

工家庭离散的分析框架(图 1),探讨农民工家庭离散问题弥合的可能与相关的对策。

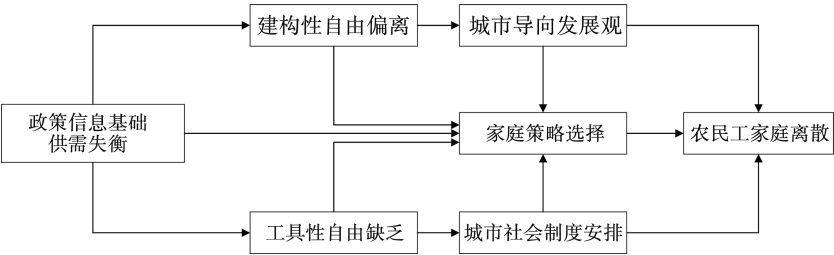


图 1 农民工家庭离散生成逻辑框架

以城市与工业为重点的非均衡发展战略,反映出政府追求经济与效率的热情与动机,但这实质上是一种“经济增长压倒一切”的发展主义思维,将现代化等同于经济的发展、技术的进步、财富的增加。这种过于重视现代性发展的逻辑会使得现代化发展的目的与手段倒置,容易使发展超越其有限的合理程度,使发展过程中出现忽视人、忽视家庭的现象。公共政策作为这种发展实践的稳定形式也相应接受效率优先原则,利用管理而非服务的政策工具来响应农民对公共利益的诉求<sup>[11]</sup>,典型的是以户籍制度为代表的系列公共政策使农民工不能获得与城市居民平等的福利待遇,弱化了农民工家庭自由举家迁移到城市的可行能力。后文笔着将从阿玛蒂亚·森的建构性自由与工具性自由两个维度深度解读农民工家庭离散问题。

三、农民工家庭离散问题的价值导向研究

功利主义是以实际功效或利益作为道德标准的伦理学说<sup>[13]</sup>,森将功利主义概括为三个组成部分,即:后果主义——按结果来评价社会安排的重要性;福利主义——按自身所产生的效用来衡量每一项选择;总量排序——每一个选择按它所产生的效用总量来判断<sup>[12]52</sup>。功利主义评判标准的实践性与实效性,尤其是对效率与效果的强烈关注,一定程度上有助于政府部门评判公共行动的优劣。新中国成立后,为快速建成社会主义现代化,中国政府选择城市偏向的发展战略,具有其历史的合理性与必要性。事实上,这种发展战略确实在短期内极大地改善了国家整体经济面貌,也赋予了农民工较大的经济自由,却使得农民工陷入难以突破的家庭共同体离散困境。在森看来,发展不应局限于经济自由的提升,更应关注人的尊严、自由、平等等价值目标。

(一) 经济优先的城市社会制度安排

新中国成立后,肩负国家复兴与赶超发达国家双重使命的中国政府从当时的客观环境与主观认识出发,实施了城市偏向的发展战略,有效使用有限的公共资源快速建成社会主义现代化。这种城市偏向的非均衡发展模式在千差万别的利益诉求中寻找“水平线”,以期通过把握和维护这个平衡点而使每一个社会成员与利益群体的利益诉求得到合理实现<sup>[14]</sup>。为确保这种发展模式的顺利推进,其典型的策略便是把工农业的二元关系引进制度层面,建构起一整套以户籍制度为核心的城市社会制度安排。一方面,户籍制度为城市现代化建设筛选适合进入的个体化农村精英,却没有为农民工劳动力再生产及其家庭发展买单,由此导致农村居民不得不以家庭离散化的形式向城市流动。另一方面,国家依据不同时期的发展需要,不断调适户籍制度的内部结构功能,使其演变成了社会秩序控制、利益资源配置的重要手段,以防止农村劳动力的大规模流动,从而使农民工家庭被屏蔽在城市福利资源之外而无法扎根城市。

(二) 被边缘化的农民工家庭团聚需求

城市偏向发展战略关注的是“最大多数人的最大幸福”,以此作为正义的评判标准<sup>[12]263</sup>。这就使政府官员的决策优先考虑短期性、实效性的政绩,而较少考虑政策的长期效用与可持续

发展,使其在效用计算方式中偏重于显著的经济效益,比如农民工数量、农民工的经济收入增长等短期指标,而较少考虑甚至忽视农民工对家庭团聚的价值伦理需求以及家庭离散所带来的家庭伦理破坏等隐性成本,更是漠视幸福分配过程中的不平等<sup>[12]52</sup>。城市偏向发展战略关注的“最大多数人的最大幸福”是指“全体相关人员的幸福”<sup>[15]</sup>,而非“个体行为者的幸福”。蕴含这样幸福观的城市发展政策自然重视效用总量与总量排序,看似在追求利益最大化结果,但通常只能照顾到部分人的最大利益,或者只是部分人的利益<sup>[16]</sup>,导致农民工家庭团聚诉求被置于政策制定者视野之外,或是难以进入政策议程。

### (三) 缺乏自由的农民工家庭离散抉择

城市偏向发展战略所关注的“幸福”或“快乐”在一定程度上是一种简约化的效用观,忽略了权利、自由等非效用因素<sup>[12]52</sup>。新型城镇化的本质是人的城镇化,人的城镇化的关键是进城务工女性的城镇化,只有她们真正融入城镇才可能举家迁居进城,实现家庭的城镇化,进而实现人的城镇化,为此,该群体拥有就业技能这一可行能力就显得格外重要。《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》是继《国务院关于解决农民工问题的若干意见》之后又一具有里程碑意义的纲领性文件,为提升农民工群体的职业素养、职业技能创造了机会,但从社会性别角度来审视政策安排,其简约化了更加边缘化的脆弱性群体即进城务工女性的个性化培训诉求。

农民工家庭离散式进城看似是家庭利益最大化的理性选择策略,对家庭经济自由也有较大的促进作用,但这种“幸福生活”的背后是农民工家庭缺乏自由的选择,不利于农民工实现家庭团聚可行能力的培育与提升。这种城市偏向发展战略通过城乡二元户籍制度对农民工家庭的社会机会与社会流动造成结构性差异的影响,在一段时期内户籍制度演化为限制乡城迁移的黏性制度与城乡社会福利资源分配的工具,导致社会福利资源在城乡居民之间的不合理配置,农民工被迫不公平地享受就业机会、社会福利、住房保障、子女教育等方面的资源,进而制约了其自由选择生产方式与生活环境的可行能力,从而使其不得不降低自己的要求来适应这种不公平的环境,这也进一步影响了农民工家庭式迁移与团聚的权利与自由。

## 四、农民工家庭离散问题的社会制度分析

城市偏向发展战略是一套以城市为中心的社会制度安排,通过或明或暗的户籍制度将农民工家庭隔离在城市福利资源共享的边缘,进而损害了农民工家庭的各种工具性自由,具体表现为对农民工家庭的政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证和防护性保障等方面可行能力的削弱,由此构成了农民工家庭离散的社会安排。自由的工具性作用,是关于各种权利、机会和权益是如何扩展人类一般自由的<sup>[12]52</sup>。工具性自由的缺损既是对农民工家庭过有价值生活的实质自由的弱化,又通过其手段性作用导致农民工家庭的可行能力的贫困,从而阻碍农民工家庭享受有理由珍视的生活的实质自由。

### (一) 处于城市政治的边缘

民主就意味着公民都必须拥有同样的机会来发表见解和采用其他任何人都可采用的表达方式<sup>[17]</sup>。然而,城市现有的政治制度供给模式不能满足农民工实现其民主权利与政治价值的诉求。2012年民政部出台的《关于促进农民工融入城市社区的意见》要求探索农民工参与社区选举的新途径,但忽视了户籍所建构的政治不自由事实。《全国人大常委会关于县级以下人大代表直接选举若干规定》规定:“选民实际上已经迁居外地但是没有转出户口的,在取得原选区选民资格的证明后,可在现居住地的选区参加选举。”政治自由和自由权只具有可允性的优越性,其实效性取决于政治自由和自由权是如何行使的<sup>[12]155</sup>。国家规定看似保障了农民工的政治参与自由,但没考虑到他们的流动性以及为取得选民资格证明所必须付出的转换成本,变相

限制了他们的政治参与自由。农民工政治参与可行能力的削弱既使农民工在福利资源信息面前处于“无知状态”,又使其在政策议程选择与政策制定中处于“失声状态”,从而难以合法伸张其举家进城以与家庭团圆的利益诉求。

## (二) 家庭经济资源的匮乏

经济条件指的是个人分别享有的将其经济资源运用于消费、生产或交换的机会<sup>[12]155</sup>。然而,城市的就业制度安排削弱了农民工家庭的经济自由。尽管当前政策在不断淡化对农民工就业的各种歧视性规定、就业选择的各种限制,但部分城市依旧以城市户籍身份限制农民工就业的工种与行业,实质上仍然延续了原本需要褪色的城乡二元分割的制度性歧视,并没有改善农民工城市就业环境。农民工家庭经济收益少的原因就在于城乡之间的制度藩篱制约着人们合作秩序的生成和扩展,造成“布罗代尔钟罩”迟迟不能揭开<sup>[18]</sup>。

农民工因受制于由户籍制度建构的排斥性壁垒,并不是一个完全受市场法则指挥的自由流动的劳动力群体,从而只能作为城市“暂住者”进入非正规部门就业。非正规部门的生产者很多是在危险的、不健康甚至没有基本卫生设施的条件下工作和生活的<sup>[19]</sup>。即便是在非正规部门就业,农民工与城市居民之间的收入也存在较大差距。自1978年以来,中国城乡收入差距逐渐扩大。2020年,城乡居民可支配收入倍差达到2.56。由于工具性自由之间存在关联,对收入的相对剥夺会产生对可行能力的绝对剥夺<sup>[12]155</sup>,进而弱化农民工家庭选择扎根城市的自由与可持续生计能力。

## (三) 城乡户籍制度的阻隔

社会机会指的是在教育、保健等方面的社会安排,它们影响个人享受更好生活的实质自由<sup>[12]9</sup>。城乡分割的二元户籍制度的建立与安排是为了解决社会秩序与稳定问题,以便在社会中营造一种“人工维持的秩序”,以及建构依附其上的社会福利资源制度。于是,城乡二元户籍制度形成了“家庭—出生—身份—秩序—控制—分配”的基本逻辑结构,成为制约农民工家庭式迁移与扎根城市自由的社会安排。一方面,户籍制使代表“家庭”的土地以及社会关系等资源滞留在农村,实质上是一种社会权利的抑制,导致改革开放后大量农民工处于移而不迁的状态。因而,农民进城并不是真正意义的迁移,也不具有举家迁移进城的自由。另一方面,农民即使离开乡村、土地,在城市从事非农职业,也已历经了城市现代文明的洗礼,但其身份在公共政策上依然被界定为“农民”,被城市利益共同体排斥在城市社会福利资源共享之外而难以享有与城市居民平等的机会和资源,使农民工处于只能以农民身份从事非农职业的城市边缘人的尴尬境遇,进而使农民工家庭缺乏选择“自己有理由珍视的生活”的可行能力。

## (四) 合作共治平台的虚置

透明性担保是指人们在社会交往中需要的信用<sup>[12]9</sup>,取决于行政信息的公开与民主论坛的建立<sup>[20]</sup>。然而,现阶段涉及农民工的政策信息的传播渠道以网络为主,但当前网络覆盖不足与农民工信息能力贫困的事实导致该群体的诉求与意愿向上流动的可能性有限。尽管社会组织能将分散的个体整合成团体,汇聚群体利益诉求信息,一定程度上能影响政策议题选择与政策制定;但大多农民工是以散沙状的个体进行日常生活实践,这制约了他们利用集体行动来维护自身的合法权益。尤其是农民工对同质性生活圈外的陌生人所持有低信任的怀疑态度,甚至同质群体间也缺乏合作及信任,更勿论组建跨越血缘与地域的社会组织了。

## (五) 社会安全网络的狭窄

从自由发展的观点看,防护性保障是扶助处于受损边缘或贫困境地的人,使之能享受更好生活的实质自由的社会安全网。国务院于2014年7月印发的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》,宣告了中国实行了半个多世纪的农业和非农业二元户籍管理模式将退出历史舞台,同时实施流动人口居住证制度。实施居住证制度的目的在于通过对流动人口的掌握来及

时调整公共政策,以更好服务流动人口。但地方实行的居住证制度将流动人口界定为“客人”“过路人”,而不是城市新市民,实际上仍在维持与社会资源相捆绑的隔离制度,人为在城市主义发展逻辑基础上建构出一道福利资源保护藩篱。市场通常对所有者都开放,但那些不具有资格的人在市场中最脆弱和不受保护的,他们往往容易被排除在共同体的安全和福利供应之外,他们在集体中总是没有保障的位置<sup>[21]</sup>。对于不具备城市成员资格的农民工来说,他们容易被排斥在共同体的安全保护与福利供给之外,成为城镇社会保障体系所排斥的“编外人群”。《2016年全国农民工监测调查报告》显示,2016年与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比重仅为35.1%。这意味着一旦遭遇劳动纠纷,他们更加不可能公平地享受“自己有理由珍视的生活”的各种机会以及拥有选择的权利。

## 五、结论与讨论

在城市主流话语与现代叙事中,农民工被视为追求相对经济效益的季节性流动人口,但城市只是廉价购买农民工的劳动力,并未完全赋予其与城市居民同等的市民权,使该群体既未实现其经济自由的预期,更被剥夺了家庭团聚的可行能力与实质自由。农民工作为政策供给的目标政策群体,其经济自由与实质自由之间的矛盾在于城市导向的发展观以后果主义、福利主义以及总量排序来评价政策的合理性,忽视了效用在个人之间的分配<sup>[22]</sup>。经济条件始终只是家庭的外部存在,而情感、陪伴等才是家庭的内在规定<sup>[23]</sup>。因而经济政策的供给力度越大,农民工对家庭需求的实现感却越低。我们常常勇往直前,而不会停下来考察这个愿望到底是什么,直到出现一种不同的主张,与它争夺优先权为止<sup>[24]</sup>。农民工的经济自由提升与实质自由不足之间的悖论既是“一种不同的主张”,也是强调建构在城市偏向思维上的经济供给政策不能解决农民工家庭离散问题的标志,已到了该停下来考察农民工真正的需求是什么,以及是什么导致农民工家庭的经济自由提升与实质自由不足之间的悖论,再勇往直前则不合时宜了。

当然,需要承认的是,改革开放以来,农民工家庭的经济自由得到较大提升,但其享受美好家庭生活的实质自由并未同步扩展,原因在于政策供给前未能合理预期农民工诉求的动态性,导致政策供给与实际需求之间的脱节和矛盾。改革之初,秉持生存与社会理性的农民工以家庭离散方式流入城市,力图改善家庭贫穷的生计状况。可以说,农民工在当时被烙上了贫穷的印记,这种烙印也形塑了政策制定者认为农民工问题就是经济贫穷问题的刻板认知,使政策设计形成了单纯经济发展就能化解农民工问题的政策思路,政策供给因此带有鲜明的经济属性偏向。这种政策认知所形成的政策设计及政策供给在当时具有其历史合理性,并取得了预期的政策效应,但其僵化的经济供给政策模式缺陷也愈发明显。随着农民工家庭经济收入不断提升,政策供给模式的边际效用却在日渐下降,这是因为它忽视了农民工诉求的变化性,合理简化了该群体珍视与追求美好家庭生活的价值诉求。

流入城市的农民工的最终目的集中在对美好家庭生活的向往,因而在其实现对经济“从无到有”并转向“从少到多”的愿望后,其“从经济到家庭”的价值诉求日益彰显。农民工需求的变化印证了马斯洛需求层次理论关于人的需求具有层次性、动态性与发展性的特征,人在生理与安全需求得到满足后就会追求更高层次的社交需要<sup>[25]</sup>。此外,人在一定时期内可能存在多种需求,但在不同的社会经济条件下必会有一种需求占据主导性地位。因而,农民工迫切追求经济自由,无形中契合与助长了经济导向的政策思维模式,助推了政策制定者对农民工家庭价值需求的忽略。然而,这种忽略在农民工经济自由逐渐增强过程中进行量的积累,最终形成了农民工家庭离散这个质变问题。家庭在本质上就是一种社会交往<sup>[26]</sup>,农民工需求的变化便是一个对经济收入需求逐渐让渡于对享受家庭生活需求的过程,这也就造成了农民工经济自由提升

与实质自由缺乏之间的矛盾局面。

需注意的是提高农民工家庭经济水平有助于农民工获得享受家庭美好生活的实质自由,不能把经济自由与实质自由进行隔离,需在政策重构中合理权衡好两者间的关系。森的自由发展观很好地解决了这一问题,即是在政策重构中要扩大对农民工预期诉求的信息基础,以构成实质自由的功能性活动为价值标准,对修复与弥补农民工家庭离散有合理预期。当前农民工对家庭团聚的预期不是返乡团聚而是希望有更多的城市团聚机会,因为在城市务工是农民工家庭提高收入的有限途径,在不务工所致返贫压力与实质自由相碰撞情况下只能暂时放弃部分自由,否则经济的不自由会使一个人在其他自由受到侵犯时成为一个弱小的牺牲品<sup>[12]11</sup>。尽管城市导向的发展观影响了农民工的建构性自由,但通过扩展信息基础可发现,农民工对“经济”和“家庭”的预期在一定程度上契合了长期以来的城市导向的政策供给模式,这就给政府夯实以公正为导向的发展理念留下空间与时间。

鉴于此,政策重构既要以人的全面自由发展为宗旨,又要逐渐扬弃城市导向的发展观,也要更加注重发展的公平正义性<sup>[27]</sup>。当以自由看发展时,必须适当考察与评判发展的不同面向。农民工家庭共同体离散的根本原因在于,农民工享有家庭美好生活的可行能力与实质自由的缺乏,因而在继续承认经济发展重要性的前提下,城市发展必须更加关注使农民工家庭拥有更多的实质性自由,扩展其有理由珍视的那些自由,从而不仅能使农民工家庭的生活更加自由、更加丰富,而且能使农民工及其家人成为更加社会化的人、更加自由地实施他们自己的选择。因此,公共政策调整一方面要着眼于短期,采用积极的社会福利政策弥补家庭部分功能的缺损,回应农民工当前对更多陪伴的家庭预期;另一方面要放眼长远,要从解决农民工家庭面临的政治自由、经济条件、社会机会、防护性保障等工具性自由方面的困境入手,渐进性而又系统性地增强以赋能为核心的农民工家庭的实质自由。

中国共产党是为人民谋幸福的政党,旨在让人民群众享有更幸福安康的生活,在人民幸福的蓝图中势必包括数量庞大的农民工的幸福美好生活。新中国成立后到改革开放前,为维护社会稳定以及服务城市偏向发展战略,国家对农村劳动力流动采取的是从严、从紧的制度安排。改革开放后,农民工政策话语开始转向并趋向中性化,政策内容从管制到管理再到服务转向,体现出农民工政策和谐共生的基本发展趋势,实质上展现出的是党和国家努力实现农民工群体共建共享更加美好生活的决心。尤其是进入21世纪,农民工政策话语更加具有包容性、公平性、主体性特征,政策内容体现出从控制策略到整合策略的调整趋势,展现出国家更加重视农民工与主流社会的和谐共生关系,更加重视经济自由到实质自由的融合统一。

事实上,党的十九大首次提出了乡村振兴战略,为终结绵延的家庭离散式日常生活实践,修复与弥合农民工家庭离散这一问题提供了新的视角、契机与路径,其重要原因在于乡村振兴战略实质是在建立拓展需求信息的基础上,国家通过乡村振兴工作,实现工业反哺农业、城市带动乡村,推动城乡基本公共服务均等化,加快乡村市场化进程,促使城乡务工工资水平趋近于社会平均利润率,赋予乡村从业者享受美好生活的经济自由及可行能力,但乡村振兴战略实践也面临优质人力资本短缺这一最大瓶颈问题。此时,对于返乡农民工而言,其不仅是推进乡村振兴战略过程中最稀缺、最坚实的优质人力资本,也获得了政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证和防护性保障等方面的工具性自由与可行能力,增强了其修复与弥合留守家庭离散的可行能力,均衡了其家庭追求函数集合中的经济偏好与价值偏好,无形中建构了修复与弥合农民工家庭离散的经济自由与实质自由的融合统一体。

当然,实现社会公平、共享美好生活依靠的是良法之治<sup>[28]</sup>。党的十九大报告就明确提出“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”;党的十九届四中全会进一步强调“坚持全面依法治国,建设社会主义法治国家,切实保障社会公平正义和人民权利”“坚持和

完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要”;党的十九届五中全会则更具体地提出了“社会主义民主法治更加健全,社会公平正义进一步彰显”“坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点,……扎实推动共同富裕,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,促进人的全面发展和社会全面进步”。党中央始终把满足人民群众对美好生活的向往作为统筹推进全面深化改革的出发点和落脚点<sup>[29]</sup>,这些都为建构农民工政策中的经济自由与实质自由的融合统一关系提供了历史机遇与政治支持。

## 参考文献:

- [1] 陈素琼, 张广胜. 城市农民工家庭化迁移模式变迁及其幸福效应——基于 CGSS 数据的追踪研究[J]. 农业技术经济, 2017(8): 67-80.
- [2] 汪超, 刘筱红. 主流化的政策导向与进城务工女性市民化研究[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2015, 36(1): 139-144.
- [3] 金一虹. 离散中的弥合——农村流动家庭研究[J]. 江苏社会科学, 2009(2): 98-102.
- [4] 魏万青. 从职业发展 to 家庭完整性: 基于稳定城市化分析视角的农民工入户意愿研究[J]. 社会, 2015, 35(5): 196-217.
- [5] 熊景维, 钟涨宝. 农民工家庭化迁移中的社会理性[J]. 中国农村观察, 2016(4): 40-55.
- [6] 许庆红, 吕昭河. 云南流动人口家庭化迁居状况分析——基于云南省 2013 年流动人口动态监测调查数据[J]. 西北人口, 2015, 36(2): 87-91.
- [7] 朱明芬. 农民工家庭人口迁移模式及影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2009(2): 67-76.
- [8] 刘筱红, 施远涛. “四化同步”发展下留守妇女家庭离散问题治理研究——基于中西部六省农村的实地调查[J]. 人口与发展, 2014, 20(1): 81-89.
- [9] 李强. 农民工举家迁移决策的理论分析及检验[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(6): 65-70.
- [10] 封立涛, 刘再起. 湖北留守妇女形成原因分析——基于理性选择[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014(S1): 35-39.
- [11] 汪超, 刘涛. 生计脆弱性: 何以为及何以能——来自中国农村进城务工女性的实践调查[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2017, 38(5): 47-54.
- [12] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贻, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [13] 罗俊丽. 边沁和密尔的功利主义比较研究[J]. 兰州学刊, 2008(3): 158-160.
- [14] 张雅勤. 行政公共性的生成溯流与历史反思[J]. 中国行政管理, 2012(6): 107-111.
- [15] 约翰·穆勒. 功利主义[M]. 徐大建, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 17.
- [16] 郭夏娟. “最大多数人”与“最少受惠者”——两种正义观的伦理基础及其模糊性[J]. 学术月刊, 2011, 43(10): 51-58.
- [17] 埃米·古特曼, 丹尼斯·汤普森. 审议民主意味着什么[M]. 谈火生, 等译. 南京: 江苏人民出版社, 2007: 6-7.
- [18] 孙中叶. 布罗代尔钟罩与制度收益共享——一个分析城乡统筹发展的新视角[J]. 江汉论坛, 2009(3): 12-17.
- [19] 努罗·阿明. 亚洲城市非正规部门: 政策和战略[M]. 日内瓦: 国际劳工局, 1994: 17.
- [20] 刘筱红, 全芳. 农村留守家庭离散的生成逻辑与治理研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2017, 56(5): 11-18.
- [21] 迈克尔·沃尔泽. 正义诸领域: 为多元主义与平等一辩[M]. 褚松燕, 译. 南京: 译林出版社, 2002: 217.
- [22] 边沁. 道德与立法原理导论[M]. 时殷弘, 译. 北京: 商务印书馆, 2005: 63.
- [23] 黑格尔. 法哲学原理[M]. 范杨, 张企泰, 译. 北京: 商务印书馆, 1979: 175-185.
- [24] 葆琳·格雷汉姆. 管理学的先知[M]. 向桢, 译. 北京: 经济日报出版社, 1998: 69.
- [25] 马斯洛. 动机与人格[M]. 许金声, 译. 北京: 人民大学出版社, 2007: 175-185.
- [26] 刘筱红, 成程. 从经济自由到实质自由: 关爱农村“三留守”群体的政策问题研究[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2017, 38(5): 173-178.

[27] 高焕清. 户籍制、个体化与脱嵌：农民工脆弱性贫困机理[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2020, 22(5): 48-58.

[28] 汪超, 刘涛. 家庭离散、仪式制度及身体侵犯——来自中国农村留守儿童的实践调查[J]. 新疆社会科学, 2018(1): 148-157.

[29] 何锡辉. 新时代坚持党领导全面深化改革的逻辑理路[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2020, 22(6): 1-10.

(责任编辑: 宋雪飞)

## A Study on the Generation Logic and Policy Adjustment of Family Separation of Migrant Workers Based on Capability Theory

WANG Chao

**Abstract:** The “good life” in the new era implies the substantial freedom of migrant workers’ families to enjoy a dignified life and decent work, however, the continuous daily life of family separation raises the question of “how it can be possible and how it can be bridged”. The article uses Amartya Sen’s view of free development to interpret the issue of separation of migrant workers’ families from the constructive and instrumental aspects of “freedom”, and proposes that urban-oriented development policies focus on the economic freedom of migrant workers’ families, which affects the instrumental freedom and feasible capabilities of migrant workers’ families in terms of economic conditions, political freedom, social opportunities, transparency guarantees, and protective guarantees. The paradox between the economic freedom and substantial freedom of migrant workers’ families further illustrates the drawbacks of the policy that simply aims at economic development and its lack of reasonable expectations for the needs of migrant workers’ families. The study proposes that, based on the expansion of demand information, it is reasonable to expect public policies that can repair and bridge the separation of migrant workers’ families by constructing an integrated unity of economic freedom and substantial freedom and taking the functional activities that constitute substantial freedom as the value standard.

**Keywords:** Family Separation of Migrant Workers; Construction of Freedom; Instrumentality of Freedom; Poverty of Viable Capacity