

试析新生代农民工市民化的困境与对策*

余成跃

(上海海事大学文理学院,上海 201306)

摘要: 该文提出,推进新生代农民工市民化是解决农民工问题的主要措施,是统筹城乡发展、全面建成小康社会、加速中国城镇化进程的关键环节,是建设社会主义和谐社会的内在要求,直接影响到中国社会转型与变迁。目前,新生代农民工群体市民化进程面临诸多困境,进展并不顺利。探讨、论证、优化新生代农民工群体市民化的对策则成为一项影响城镇化进程全局的紧迫工作。

关键词: 新生代农民工;市民化;城镇化

中图分类号: C913 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)54-0064-05

1 问题的缘起

谈及“新生代农民工”,这与较早由学者们提出的“新生代农村流动人口”(王春光,2001年)、“第二代农民工”(王传江、徐建玲,2006年)等提法所涵盖的群体基本相似,主要用于指代出生于上世纪80年代以后,年龄在16周岁以上,在异地以非农业为业的农业户籍人口。2010年1月31日,国务院发布2010年中央一号文件《关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》,首次提出要“着力解决新生代农民工问题”,“新生代农民工”正式出现在政府文件中。2010年2月2日,中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室副主任唐仁健在国新办举行的新闻发布会上首次对新生代农民工概念做了官方界定,指出他们是“80后”、“90后”的农村流动人口。

不可否认,新生代农民工是更需要市民化也是更容易被市民化的群体。之所以说该群体更需要被市民化,主要因为他们长期生活于城市,但因种种原因而始终滞留于农民工队伍之中,庞大的群体规模(据统计,2009年新生代农民工数量约为8900万。如果再将8445万就地转移农民工中的新生代农民工计算进来,现阶段中国新生代农民工总数约在1亿人左右。)及其主观意愿的驱动促使他们应加快

实现城市化转型,否则较易引起严峻的城市社会问题;而之所以说他们更容易被市民化,则是因为长年的城市生活致使其群体意识和行为特征已与城市市民相差无几。但问题是,当前新生代农民工群体的市民化进程因深受自身、社会因素的综合影响,进展并不顺利。事实上,他们中间的大多数人长期仍处于城市边缘、底层地位,在城市里沉淀为“边缘人口”,陷入“半城市化”、“虚拟城市化”状态。这直接影响到城镇化进程,影响社会主义和谐社会的建设局面。因此,深切关注新生代农民工群体市民化困境并论证、优化促进该群体市民化进程的对策选择,显得十分必要。

2 现阶段新生代农民工市民化面临的主要困境

2.1 人力资本竞争力整体不足

一般而言,受过较好教育的人通常会获得更多的就业机会,并且因其具备足够的人力资本存量,易接受和掌握新技术和新知识,因而在社会竞争中就会处于有利地位。而鉴于新生代农民工群体的人力资本素质状况,基本决定了其竞争力不足,只能低端就业。当然,必须承认的是,新生代农民工与传统农民工相比,在文化程度、劳动技能等方面已有较大提高。有数据显示,在新生代外出农民工中有高中及以上学历的比例,高出农民工总体平均水平7.6%,其中,30岁以下各年龄组均在26%以上,在21-25岁之间年龄组的达到31.1%;新生代农民工中接受过职业培训的人员比例高出传统农民工14个百分点,达到36.9%。不过,尽管新生代农民工的受教

收稿日期:2012-11-12

作者简介:余成跃,讲师,博士,主要从事现代化进程中的理论等方面的研究。

* 本论文系上海海事大学校基金资助课题的阶段性成果,资助项目编号:20110058

育程度、劳动技能以致在法律意识、市场意识等方面高于传统农民工,可这并不意味着他们就能够适应、满足社会化大生产对劳动者素质的高要求。

事实上,随着社会生产不断发展,产业结构的优化升级和生产技术的更新换代,促使绝大多数生产部门对劳动者能力的要求越来越高,以相对复杂的脑力劳动逐步替代单一、繁重的体力劳动已成为现代社会大生产的一大趋势,而这则成为新生代农民工难以跨越的一道坎。毕竟偏低的受教育程度使新生代农民工群体在人力资本结构上无法自觉完成从体力劳动向脑力劳动的升级。有调查显示,2006年大专及以上学历的农民工仅占0.7%,高中与中专占18.2%,小学以下学历占了16.6%,仍有3.3%的农民工处于文盲或半文盲状态。为提升人力资本素质,势必导致他们对于知识再教育和职业技能培训有迫切需求。然而他们却无力依靠自身实力予以满足,而企业和政府在人力资本投资方面给予他们的帮助也相对有限,这使得他们的人力资本素质只能在低位徘徊。于是,这种人力资本素质与工作岗位乃至整个城市发展所要求的人才素养之间的差距,便严重阻碍了新生代农民工群体的市民化进程,使之越来越成为城市的“边缘人”。

2.2 缺乏必要的身份认可

应该看到,新生代农民工与传统农民工的心理预期不同,他们对人生权利与社会地位有较高的渴求。他们中的绝大多数从学校毕业后就直接进城务工,这种与城市社会的直接“融合”使之事实上已对农村生活和农业生产形成疏离;反过来,长期的城市生活又使之倾向于将自己视作城市中的一员。有数据显示,传统农民工中26.97%的人认为“农民工还是农民”,而新生代农民工中这一比例已降至18.94%;传统农民工中40.13%的人认为“农民工不宜务农谋生,应该得到城里同等的社会待遇”,而在新生代农民工中这一比例已增加到56.82%。然而,这种源自内心深处的身份渴求却并不能顺利实现。较之于传统农民工而言,这种“恋土”情结的丧失反导致新生代农民工身陷囹圄。毕竟,新生代农民工完成市民化身份的转变需有健全的城市社会关系体系的支撑。然而就当前新生代农民工群体的普遍状况而言,他们虽身处城市,却由于社会身份、经济地位、文化习俗等固有因素的制约,使之难以与城市居民进行同向互动;他们的日常社会交际圈基本还只限

于老乡、熟人之间。这种“乡土”式的社会关系网络缺乏向外部拓展的网格节点,使新生代农民工很难真正自然、全面融入城市社会网络之中。微势的人际、社会资源最终导致其对置身其中的城市形成不了真实的归属感,更不能催生出主人翁意识,反倒极易强化其对城市的漠然与隔阂。不仅如此,城市居民时常对他们投去的异样眼光,甚至夹带着歧视、偏见等,无形中都在伤害着他们融入城市的自尊心与自信心。于是,对新生代农民工而言,他们的社会身份缺位了、消隐了。

然而,人终究是社会的人,作为社会人的社会个体在任何时候只有其演绎的社会身份能够得到社会大众及其自身的充分肯认,才能适得其所。而对于这些新生代农民工群体来讲,这种身份承认的长期缺位,势必加重了其在城市中的生存压力,从而在很大程度上又阻碍了其市民化进程。究其根本原因,还是存在于新生代农民工身上的难以消解的“文化堕距”:他们虽然工作、生活在城市,渗透于城市气息之中,但其文化观念、意识形态等并未随之发生根本转变,他们的行为方式和价值理念仍带有明显的“乡土”特质。于是,在社会身份认同上只能是:在城市人眼中,新生代农民工仍旧是农民工;在他们自己眼中,则只能是介于城市与乡村之间的“无根一族”(退回农村,他们成不了合格的农民;融入城市,又难以逾越横亘在他们面前的制度、文化之墙)。

2.3 户籍之墙难以跨越

在制约新生代农民工市民化进程的诸多困境中,户籍之墙的难以跨越显得异常刚猛,以致于望“户籍”而却步。

众所周知,中国的户籍制度一直将中国公民机械地划分为农业户口和非农业户口两种形式,并对异地间户口迁移实行严格的行政管制。就中国户籍制度的生成机制看,主要是基于1953年4月《关于劝止农民盲目流入城市的指示》、1955年6月《国务院关于建立经常户口等级制度的指示》、1958年1月《中华人民共和国户口登记条例》、1959年《关于制止农村劳动力流动的通知》以及1964年8月国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定(草案)》等文件而逐步建立起来的。这些文件的总体精神是强调户籍制度的城乡对立。此后,1975年中国第二部宪法对公民迁徙自由的取消、1977年11月国务院对“农转非”的严格控制,又强化了本以对立的城

乡户籍制度。进入上世纪80年代以来,为促进社会发展的实际需求,城乡对立的户籍制度开始有所松动,代表性的文件主要有:1984年10月国务院发布《关于农民进入集镇落户问题的通知》、1997年6月国务院批转公安部《关于小城镇户籍管理制度改革的试点方案》(规定符合一定条件的农村人口可将户口迁入城镇)、1998年8月国务院批转公安部《关于当前户籍管理中几个突出问题的意见》、2001年3月国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》以及2004年国务院办公厅颁布的《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》(要求放宽农民进城落户条件)等。虽然这些文件有针对性地就“农转非”问题出台了一些改革举措,但由于力度不足且覆盖面窄(仅解决了有特殊贡献的农民工的落户问题),加之“户籍制度遗产效应”,使得新生代农民工城市融入仍为现行户籍制度所制约。

事实上,这些改革举措并未触及“农业户口”与“非农业户口”这一本质,而这种“农业户口”与“非农业户口”的制度划分,却一下子便将全体成员分成“城里人”与“乡下人”两大阵营。作为“乡下人”的新生代农民工虽然可进城务工,但终究是“乡下人”。贴上“乡下人”标签的他们明显地区别于“城里人”。正如有学者所言,“对于‘乡下人’来说,由于这一身份,决定了他们与城市市民存在着严格的差别:第一,在社会认同方面,表现为‘农民’与‘市民’的区别;第二,在社会关系整合方面,由于社会认同不同,引发了‘本地人’与‘外地人’的地缘区分;第三,在社会分配体系中,又被延伸为‘体制内’与‘体制外’的差别”,这些差别极大阻碍着新生代农民工的市民化。

2.4 社会保障覆盖不足

社会保障制度是国家通过国民收入的再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度,目的在于不断提高社会成员的生活水平,促进社会稳定与发展。由于中国当前的社会保障体系主要是建立在户籍制度基础上的,因此具有严格的地域和身份指向,城乡间差别很大(如在保障项目、水平、覆盖面等方面)。这种情况下,社会保障制度对新生代农民工的关照就明显不足:“边缘人”身份使他们无法享受城市居民享有的社会保障水平,而频繁的流动性又使之很难顺利享受作为农村居民的

社会保障权益(保障水平低)。因此,新生代农民工群体仿佛身处社会保障“隔离带”。这种“隔离”无疑加剧了新生代农民工群体的生存难度,并使之前所述的人力资本素质偏低、社会身份认同缺位以及户籍制度缺陷等障碍因素得以固化。

归纳起来,社会保障制度对新生代农民工群体的关照不足主要表现为:新生代农民工的住房未纳入城市住房保障体系内(高企的住房成本,使之难以持续在城市立足);新生代农民工的子女教育没有合理纳入社会统一的规划体系中(虽然近年来政府已出台相应政策加以解决,但上学难问题仍突出;近年来被广泛热议的异地高考问题,某种角度亦折射出解决保护农民工子女受教育权等深层次问题的难度);新生代农民工的医疗服务状况不尽人意(目前虽已建立起广覆盖的新农村合作医疗制度,但由于存在定点医治、报销烦琐、自付比例高、异地转接困难等问题,导致大多数农民工并不能实际享受);新生代农民工的社会保险缺失严重(社会保险主要包括失业、工伤、养老、医疗、生育等保险,是社会保障体系的核心;由于他们长期从事危险性较大的工种以及工作的不稳定性、生育等实际状况的存在,因此,失业、工伤、生育等保险的缺失无疑加剧其生存风险)等。无疑,社会保障制度的缺隐会延缓新生代农民工的市民化进程。

3 促进新生代农民工市民化的对策分析

3.1 充实人力资本,提升就业能力

人力资本素质是制约新生代农民工市民化进程的关键因素之一。鉴于新生代农民工整体上的人力资本竞争力不足,准确定位其人才结构,加大培训力度以充实人力资本积累,进而提高竞争力、提升就业能力,是推进新生代农民工市民化进程的一项基础性工程。在实际操作过程中,要求劳动力输出地在组织劳动力输出时,要搞好新生代农民工进城前的基本劳动技能、基本权益保护、法律知识等方面的培训;输入地政府也要充分利用当地的教育培训资源,依据当地经济发展对人力资源的需求结构委托具备培训资格条件的职业培训机构为农民工提供实用性、针对性强的就业培训,并做好引导工作;用人单位则需要对新聘农民工进行必要的上岗技能、生产安全等方面的培训。并且,提升新生代农民工人力资本积累的途径除了政府、企业应提供的必要机会

之外,新生代农民工自身亦应完成意识和行动上由被动向主动的转变,积极寻求行之有效的渠道(自学、商业化运作的社会职业培训机构等)对自身完成知识和劳动技能的再社会化、城市化。这要求劳动保障、教育等相关政府部门应认真履行并加大对各类社会职业培训机构的监督和规范。

当然,在进行知识、技能培训的同时,还应增强对新生代农民工创业知识、职业素养、城市认同感等方面的“升华”式培训。毕竟要持续、顺利推进新生代农民工的市民化,仅以充分就业为终极目标尚不足以充分诠释城市化的内涵。真正意义上的市民化,应充分体现新生代农民工对城市生活的一种驾驭力和主体适应性,让其不仅有充分就业的机会以维持生存,还应形成对职业本身、所处城市深刻的认同以及通过自主创业来发展自身。总之,通过采取多种措施以有效弥补新生代农民工人力素质之“先天性”不足,可为其市民化进程的顺利推进提供能力保障。

3.2 深化户籍制度改革,建立接纳机制

近些年来,一些地区相继出台了若干户籍改革措施并取得一定成效,但仍有很大的局限:一是户籍制度改革总体上流于形式,并没有改变固化农民身份的相关制度(如在江苏、广东、辽宁等地区统一采用居民户,但是与之相匹配的劳动用工制度、教育制度、社会保障制度等并未作出相应调整);二是城乡户口转变被附加较为苛刻的条件(以上海市近年来的户口新政为例,真正符合入沪条件的人比例不足1%)。事实上,推进户籍改革的关键在于建立并衔接好农村退出机制和城市接纳机制。农村退出机制现在基本无阻力,关键在于城市接纳机制。就城市接纳机制看,目前主要有“取消户籍制度,实行完全的迁徙自由”和“实行渐进性户籍放开策略”两种思维。仔细考察这两种思维可以发现,后者较前者显得更具低风险性和可操作性,也据此有观点认为应按“暂住证——居住证——本地户籍”的三步法来推进户籍制度改革,认为凡是进入所在城市工作,就必须维护他们的基本权益;如果在当地有稳定合法的工作和住所,就准许发放居住证,以居住证作为享受基本公共服务的条件;以社保参保年限或缴税年限等作为条件取得本地户籍。虽说这种观点有过于降低入籍城市门槛、有情绪化之嫌,且忽视了这种低门槛会在短期内因人口急剧膨胀而给城市社区健康

运转带来巨大冲击,但基本思路倒也 and 国务院发展研究中心在《主体功能区人口管理政策研究》中所提出的“遵循权利义务对等的原则,使原来的‘高门槛、一次性’过渡到‘低门槛、渐进式’获益”的户籍改革策略大致吻合,不失为一种框架,只不过在具体操作环节上标准还应再细化。比如,考虑到当前城市化进程的实际情况,应合理参照市民化对象所做贡献的大小(标准应适当)。

不仅如此,推进户籍制度改革还需要着重剥离附着在户籍上的各种显性、隐性权益和福利(如教育、社保、就业、选举等),基本宗旨应当是强化户籍的登记功能而淡化以致消除户籍的利益分配功能。只有将户籍与利益真正分割开来,才能加速推进新生代农民工市民化进程,也才能给农民工以平等的社会地位和公民权利。

3.3 进一步完善社会保障制度

建立健全统一、完善的社会保障体系不仅可提升新生代农民工群体的城市生活质量与生存安全,亦可强化他们对自身社会身份和所处城市社区的情感认同。考虑到现行社会保障制度覆盖面不足,并没有对新生代农民工形成应有的关照,建议政府加大对新生代农民工群体社会保障工作的资金、政策方面的投入力度。可重点做好以下几个方面的保障工作:首先,应严格监督用人单位按照《工伤保险条例》为新生代农民工缴纳工伤保险,保证新生代农民工与城市正式职工基本工作环境的平等性。其次,应建立健全新生代农民工医疗保险和生育保险制度,并使之与城镇社会保障制度和新型农村合作医疗制度等现行相关保障制度相衔接;注重在就医地点、医疗费用的报销和生育保险金领取等环节上增强弹性,以实现基本的生存权利平等。再次,建立适合新生代农民工特点的养老保险制度。可设立个人统一账户,缴费由用人单位和农民工共同承担(用人单位缴纳为主);账户允许在不同地区统筹参保,退休时可由相关联地区支付养老金,回流农村的,个人养老保险账户也应允许转入农保。在这方面,中国社会科学院社会政策研究中心秘书长唐钧曾把欧盟构建社会保障体系的经验概括为“工作地缴费,分段记录,退休地发放,全盟结算”,这里便具有借鉴意义。最后,建立最低生存保障体制和应急救助机制。主要是考虑到新生代农民工职业流动性大,就业稳定性不强,再加上由权益受损造成的伤害

—般无法及时救济等实际因素。具体落实力度可参照城镇居民低保以及城镇正式职工的失业保险的规定。

3.4 增进情感互动,营造和谐社会环境

促进新生代农民工市民化,还需增进城市居民与该群体的情感互动,倡导城市居民真诚、平等地对待新生代农民工群体,以营造和谐、友善的社会环境,强化他们的城市认同。可就以下方面开展工作:首先,社会媒体、舆论部门要善于树立典型,着力宣传新生代农民工们的模范事迹和吃苦耐劳精神,也可以通过创作一些喜闻乐见的文艺作品塑造新生代农民工的良好形象,从而正确引导城市居民对农民工们的价值评价,消除排斥心理,为城市全面接纳新生代农民工做好必要的舆论宣传。其次,应将新生代农民工纳入城市社区日常管理对象范围之内,确保其能平等地享用城市公共服务资源,并积极引导和吸纳他们参加各类社区活动,以拓展他们的社会交往和人际互动,增强认同感和归属感。再次,还应新生代农民工群体倾入更多的人文关怀,特别是对他们中间的那些在工作、生活等方面受到挫折、面临困难的人要及时提供必要的心理疏导和情感慰藉,切实帮助他们摆脱困境、不断成长。这要求城市社区要建立起较完善的沟通平台与渠道。

参考文献

- [1] 十八大报告辅导读本[M]. 人民出版社,2012. 21-23.
- [2] 王春光. 新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系[J]. 社会学研究,2001(3).
- [3] 刘传江,徐建玲.“民土潮”与“民土荒”——农民工劳动供给行为视角的经济学分析[J]. 财经问题研究,2006(5).
- [4] 全国总工会新生代农民工问题课题组. 关于新生代农民认识到农民工对城市建设、社会财富的增加所起的工问题的研究报告[A]. 2010.
- [5] 国家统计局. 2009年农民工监测调查报告[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn>, 2010-03-19.
- [6] 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).
- [7] 贾楠,郭强. 新生代农民工群体特征分析——现代性的渗入与缺失[J]. 河南大学学报,2011(1).
- [8] 陆益龙. 超越户口——解读中国户籍制度[M]. 中国社会科学出版社,2004. 49.
- [9] 朱杰堂. 农民工的边缘化状况及其融入城市对策[J]. 中州学刊,2010(2).
- [10] 张春龙. 现代性与边缘化: 新生代农民工特点、问题及出路探讨[J]. 中州学刊,2011(2).
- [11] 陈占江,李长健. 新生代民工的发展困境及其解决机制[J]. 求是,2006(1).

Dilemma and Countermeasures of the Citizenization for the Second-generation Migrant Workers

Yu chengyue

(Shanghai Maritime University, Shanghai201306, China)

Abstract: Promoting the citizenization for the second-generation migrant workers is the main approach to resolve the migrant workers related issues, also the pivotal link to balance the urban-rural development, build the well-off society on an over-all basis and accelerate China's urbanization procedure, as well as the intrinsic demand to construct the socialist harmonious society, which has a direct impact on the transformation and evolution of our country's society. For the time being, the procedure of the citizenization for the migrant workers group is facing multiple difficulties, so discussing, reviewing and optimizing the countermeasures for the citizenization of the second-generation migrant workers has become a pressing task which influences the procedure of the urbanization of China.

Key words: second-generation migrant workers; citizenization; urbanization