

农民工市民化:制约因素与政策建议

胡平¹, 杨羽宇²

(1.四川师范大学 经济与管理学院,成都 610101;2.成都航空职业技术学院 管理工程系,成都 610100)

摘要:农民工市民化不是简单的让进城农民“入户”就能解决的。户籍制度是农民工市民化受阻的根本原因,但是城市公共文化服务的缺乏、农民工个人素质的低下、城市高昂的成本等都不同程度地制约着市民化进程。本文从经济学角度阐述农民工市民化的意义,分析市民化的阻碍因素,从户籍制度改革、公共文化服务、农民工教育培训、成本分担机制等方面对促进农民工市民化提出了建议。

关键词:农民工;市民化;制约因素

中图分类号:F291 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2014)05-0060-06

改革开放以来,我国走过了一条快速城镇化之路,城镇化率由1978年的17.92%提高到2012年的52.6%,提高了29.58个百分点,年均增加1.02个百分点^[1]。城镇化的快速发展,一方面增强了城镇就业和人口吸纳能力,据统计,截至2013年,我国有2.7亿农民工实现了从农业到非农产业的就业转移;另一方面,为经济增长提供了强劲支撑。但是,这种过度依赖土地和牺牲农民利益的快速城镇化,也积累了不少问题。目前最大的问题是人口市民化率的提高大大滞后于城镇化率的提高。2013年我国人口城镇化率达到53.7%,但人口市民化率只有36%左右^[2]。“土地城镇化”快于人口城镇化,使大量农业转移人口来到城市却难以融入城市社会,市民化进程滞后。虽然近年来随着户籍制度和土地制度的改革,各地都陆续放开建制镇和小城市落户限制,农民工市民化取得了一定进展,他们被统计为城镇常住人口,有的还拥有城市户籍,但是他们并未被看作是具有市民身份的主体,没有与城市居民享受

同等的社会保障和公共服务。有报告显示,被纳入城镇常住人口统计的2.63亿农民工及其家属,在就业、教育、医疗卫生、保障性住房等方面与城镇户籍居民相差甚远。截至2012年,农民工参加城镇职工养老、工伤、医疗、失业和生育等五项基本社会保险的比例仅为14.3%、24.0%、16.9%、8.4%和6.1%,参保率仍较低。他们基本不能享受廉租房和经济适用房,也没有住房公积金。除了在制度上未被赋予同市民的权益外,在生活和社会行动层面,农民工也被排斥在城市的主流生活、交往圈和文化活动之外,在社会认同上被有意无意的贬损甚至妖魔化^[3]。

农民工长期处在城市的边缘,受到忽视、歧视或伤害,不被城市认同接纳,融不进城市社会生活,享受不到应有的权利,导致农民工对城市社会普遍怀有疏离感,缺乏责任意识,处理不好会影响整个社会的安定和发展,因此新型城镇化的推进,首先要推进农民工的市民化。

一 农民工市民化及其经济意义

收稿日期:2014-03-09

基金项目:本文系2012年四川省教育厅重点项目“户籍制度改革背景下的农民工市民化——以成都市为例”(批号:12SA085)的阶段性成果。

作者简介:胡平(1973—),女,重庆江津人,四川师范大学经济与管理学院副研究员,研究方向为农村经济;
杨羽宇(1980—),女,四川广元人,成都航空职业技术学院讲师,研究方向为农业经济问题。

自改革开放以来,中国的城市化迈出了快速发展的步伐。当前,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济发展一体化新格局的重要时期。历经20多年风雨的农民工群体,已经从亦工亦农向全职非农转变、由城乡流动向城市融合转变、由谋求生存向谋求发展转变。在城市化的进程中,农民工市民化在所难免。

关于“农民工市民化”的概念,有学者认为,农民工市民化是指脱离了农村的农业生产活动的农民,进入城市从事非农业以外的工业、商业领域的职业,在社会不断变化发展的过程中逐渐成为城市居民的社会现象和过程,它包括职业、身份、个人素质以及意识形态、生活方式和行为方式的城市化^[4]。农民工市民化是作为一种职业的“农民”和作为一种社会身份的“农民”在向市民转变的进程中发展出相应的能力,学习并获得市民的基本资格,适应城市并具备一个城市市民基本素质的过程^[5],包括职业身份的变换(非农化)、居住地域的转移(城市化)以及生活方式、角色意识、思想观念以及行为模式的变迁(城市化)三个方面^[6],需要转化户口性质、居住地域、所从事产业、农民生活观念、思维方式、行为习惯和社会组织形态等^[7]。作者认为农民工市民化是在“以人为本”的城镇化过程中,农民工的身份、地位、社会权利及生活方式等方面向城市市民转化和变迁的过程,是进城农民工彻底割断与农村土地、农业劳动的关系,破除社会、经济、文化等障碍,落户城市,与市民享有同等的公共服务,转变传统农村生活的思想观念、行为意识,具有现代城市生活行为意识的过程。它包括四个层面的含义:一是职业由次属的、非正规劳动力市场上的农民工转变成首属的、正规的劳动力市场的非农产业工人;二是社会身份由农民转变为市民,具有城市户口,享受城市公共服务;三是个人素质得到全面提高,生活方式、行为方式城市化;四是融入城市,农民工摒弃传统的世界观、人生观、价值观,与市民融为一体。

实现农民工向市民角色转型,对解决三农问题、构建和谐社会、建设新型城镇化起着重要的作用,对我国经济发展具有特殊的意义。首先,农民工顺利市民化是促进经济平稳发展的需要。我国的经济经历了由单纯的追求经济增长数量到强调经济增长的后果和质量,最后到“包容性增长”的演进过程^[8]。

该阶段经济发展的重点是在推动经济平稳较快发展,持续提高生产力发展水平的同时,重点解决社会问题、民生问题。当前,农民工长期被市民歧视、不被城市接纳的边缘化现状,会不断加剧农民工与市民间的矛盾,影响社会稳定,进而影响经济的平稳发展。其次,农民工市民化是推进经济结构调整的重要手段。农民工市民化是我国城镇化的核心,也是扩大内需的潜力所在。有研究表明,如果能有序推进农民工市民化,每年能使4%—5%的农民工(约800—1000万人)实现市民化转变,使之享受与城市居民相同的教育、医疗、住房和社会保障等公共服务,估计将使中国在2011—2015年期间的年均经济增长率上升约1个百分点,释放出巨大的产业发展机遇和新兴服务需求。不仅如此,农民工市民化还可以促进居民消费和固定资产投资增长,降低经济增长对进出口的依赖程度,改善农民工的消费结构,增加农民工对工业产品和服务业的需求,有利于提高服务业比重,优化经济结构^[9]。

二 农民工市民化的制约因素

目前,虽然一些重要的政策调整使得农民工市民化的环境日益改善,在政策层面上促使农民工获得市民身份和权利的趋势也日趋明朗,越来越多的农民工也逐步进入城市,但是各地的实践表明,农民工市民化并不乐观,农民工落户城市的比重并不高,到底是什么因素制约了农民工市民化?

学者们从宏观、中观和微观层面进行了分析,认为户籍及其相关的劳动就业制度、社会保障制度、教育制度、住房制度直接或间接阻碍了农民工市民化,同时农民工自身的受教育水平、行为观念、思想观念也直接影响着他们。影响农民工市民化的因素主要有制度论、人口素质论、城市代价论、洼地效应论。从不同的角度上来说,这些观点都有一定的道理。本文从“以人为本”的城镇化角度出发,认为农民工市民化主要包括两个方面:身份的改变以及与市民平等的权利。即当农民工与城市居民享受同样的各项权利和保障,在职业、身份、素质和行为等方面无差别,与市民完全融为一体时,才真正实现了市民化。因此,本着人的平等权,从户籍、文化服务、农民工自身素质是否能够在城市就业以维持自身生存和发展方面展开研究。

1. 户籍制度改革不彻底,农民工享受不到应有的权利和保障

著名经济学家道格拉斯·诺思曾指出,制度在社会中起着更为根本性的作用,它们是决定长期经济绩效的基本因素。由于我国居民的户籍直接与教育、社保、医疗等福利挂钩,城乡户籍之间的福利差别较大,户籍制度曾被指为农民工市民化的拦路虎。从十七大提出要推进户籍制度改革以来,全国各地纷纷探索“破冰”新政。继广东农民工“积分制”、云南“一元制”的户籍登记管理模式之后,上海、杭州、深圳等地也先后出台相应的政策,力图给农民工一个与市民平等的身份,让他们享有与市民同等的权益。2010年,成都户籍制度改革打破了户籍制度的诸多瓶颈,进行了“最彻底”的改革,在户籍管理的多个方面进行全新的探索,并且还推行了“还权赋能”、“确权颁证”等农村土地管理制度的创新^[10]。尽管户籍制度进行了“深度”改革,但是由于传统的户籍制度承载了太多的附加利益,其实践效果并不理想。如推行“积分入户”的广州,每年积分落户的指标总数实际上只有3000个,并且能真正落户下来的积分要远远高于基准线85分,2010年落户最低分132分,2011年落户最低分122分。因此,能够落户下来的外来人员大部分都是高学历、高技术人才,而对700多万外来农民工来说基本无法实现^[11]。重庆、杭州的户改政策,在教育、养老、招工等方面仍然存在差异,连户改“最彻底”的成都,也是有限制的,并且主要还是针对本域内的农民工。2012年,在成都市工作的农民工总体规模约为220万,其中域外户籍占到80%左右,域内户籍所占比例不到20%,这就意味着最彻底的制度改革,也只有少数人能享受。

2. 成本高阻碍了农民工市民化的进程

高昂的市民化成本是农民工市民化的一个现实难题。农民工到城镇定居生活并获得相应福利待遇和均等化公共服务,需要进行各种经济投入。2013《城市蓝皮书》指出,这种市民化成本主要包括公共成本(政府成本)和个人成本两部分,并测算出目前我国农业转移人口市民化的人均公共成本约为每年13万元,其中东、中、西部地区分别为17.6万元、10.4万元和10.6万元,个人成本约为人均每年1.8万元,另外还需要集中支付一笔购房成本,约为人均10.1万元;同时还指出,就算不计通货膨胀,假设中国每年的城镇化率以0.8%—1.0%的速度推进,到2020年,中国城镇化率超过60%,今后还将有近5

亿农民需要实现市民化,按人均市民化成本为10万元,则至少需要40—50万亿元^{[12][24]}。而据调查,目前25.6%农民工月收入水平低于1000元,月收入水平为1000—2000元的比例为42.7%,月收入水平为2000—3000元比例为21.1%,月收入水平为3000—4000元比例为6.3%,月收入高于4000元的比例仅为4.3%^[13]。可见,市民化成本对于农民工来说确实是一个沉重的负担。如成都市对农村居民的承包地、宅基地等进行了确权,并且明确在农民进城时或进城后,如果退还承包地,将给予一定的补偿,甚至还出台政策让农民带着承包地进城,但从实际效果来看,农民进城的意愿仍然不强。调查表明,这与进城的高成本有很大关系。10万元的人均公共成本,对政府来说同样不是一笔小数目。所以《财经国家周刊》在2012年根据对8个代表性省份的调研后发现“户改几乎遭遇所有市长的反对”。任何一个地方政府主观上都不愿意真正放开户籍管理,让农民工自由迁入。

3. 农民工受教育程度低,难以立足城市

要使农民工成为市民,政府的政策优惠、保障措施都是外在的条件,更重要的因素还是个人素质,特别是农民工的知识和技能水平。而目前,不管是新一代还是老一代农民工,其总体文化程度不高、职业技能缺乏,直接影响了其市民化的进程。如2012年,成都市农民工总体规模约为220万,虽然八成的农民工已完成九年义务教育,但拥有更高学历的比例较小,其中初中文化程度的比例最高,占到总数的45.78%,其次是高中/中专/职业高中文化程度占总数的27.88%,有小学文化程度的占17.39%,有大专及以上学历的仅占7.67%^①。从职业技能水平上看,当前将近一半的成都农民工没有相关的职业技能,此外拥有中级职业技能等级的占23.27%,拥有初级职业技能等级的占19.44%,拥有高级职业技能等级的仅占6.91%^②。

农民工自身的素质水平影响着农民工市民化的进程。首先,由于受教育水平低和技能培训的缺乏,他们熟练掌握和运用新工种、新技术的能力较差,劳动技能单一,职业选择和就业空间狭小,跨行业流动困难大,只能集中在中小劳动密集型行业,从事劳动强度大而待遇差的工作,这种岗位层次低、工作性质单调的现状,使他们很难得到市民的认可。其次,由于自身素质的原因,大多数农民工的思维和行为方

式仍按农村的习惯进行,容易造成与市民的不协调,无法真正融入城市生活^[14]。

4. 公共文化服务的严重缺乏,阻碍了农民工与市民的沟通

从长远来看,农民工市民化不是简单的将农民工从农村人口变为城市人口,更重要的是改变他们的观念、心态、人格。文化能使人们产生共同价值观,有利于加快农民工思想、文化、习俗的转变,使其更易于适应城市文明和城市生活习俗等,从而融入到全新的城市生活之中。但是,一直以来,政府对农民工文化生活重视不够,投入经费少;企业没有把文化服务当作农民工的重要权益,对文化生活关注少,对文化设施投入也很少;同时,受职业特性和自身经济能力、文化素质的限制,农民工很少参与城市文化活动,致使他们的文化生活极其匮乏。业余时间主要靠打扑克、聊天、睡觉来打发,城市里的影院、茶座、酒吧、游泳馆、健身房等场所,对多数农民工来说是遥不可及的。这种状态既限制了他们自身素质的提升,使他们无法改变自身在市民心中“脏、乱、差”的刻板印象,又把他们与城市居民分隔为两个世界,形成了“城市中的老乡”这样一个社交圈、这种封闭的群体生活,影响了两个群体的沟通、交流,严重阻碍了农民工的城市融入。

5. 就业稳定性差制约着农民工市民化

农民工要想在城市生存,就得有一份稳定的工作,持续的收入,来支撑他们在城市生活的高额成本。否则,就算他们住在城市,他们的心理也不踏实。从对成都市农民工的调查结果来看,七成多的农民工认为阻碍他们融入城市的是经济因素,所以稳定的工作和收入是农民工市民化的前提。然而,据调查^①,77%的农民工在同一单位工作的年限不超过3年,而且随着工作年限的延长,农民工数量还会随之下降;新生代农民工的流动性就业更为明显,其在同一单位最长工作年限为3年以下的比例为53.9%^③。大量中小企业与农民工签订正式用工合同的比例很低,这种不稳定的劳动关系,使农民工缺乏对就业所在地的归属感和认同感,很难真正融入到城市生活中。

三 促进农民工市民化的建议

农民工市民化是一项长期而复杂的工程。各地的户籍制度改革,为促进农民工市民化创造了更好的条件,农民工向市民化迈出了重要的一步,但这些

远远不够。只有多渠道解决农民工的各项社会保障、公共福利等问题,才能从根本上改善农民工进城后的经济地位和社会地位,才能让农民工真正融入城市。

1. 完善户籍制度,保障农民工的各项社会权益

我国的户籍不仅是登记居民住户的册籍,更是限制人们迁徙自由的手段和享受社会福利保障的载体。户籍制度改革,实质上是利益分配格局的调整。因此,它的重点并不在于以放宽农民进城入户为基本取向,而在于附加在户籍之上的土地、公共服务、社会保障等配套制度的改革。所以,户籍制度改革,首先要剥离附着在户籍上的各种权益。户籍本是用于统计人口信息的,不应让其附带更多的东西,更不能让就业、住房、教育等居民的社会保障因户口性质而有所不同。但是,目前与户籍挂钩的个人权利有20多项,涉及政治、就业、教育、社会保障、计划生育等各个方面,这显然不合理。其次,取消户口簿,建立身份证“一证式”管理。户口簿本是为了登记户口,而后来却人为的成了限制人口流动和区别城镇与农村人口的簿记。随着人口流动性的加强,它的弊端越来越明显。因此,在剥离了权益之后,应逐渐取消户口簿,采用身份证“一证式”管理,居民的社会保障、公共服务的提供将不再以户籍为依托,而以常住人口为依据,从而真正实现居民社保、公共服务的均等,最终实现人们的自由迁徙。再次,以身份证为依据,建立覆盖全国的人口基础信息库,为流动人口服务提供技术支撑。将来流动人口不论到哪里,服务都能够跟进到哪里。

2. 建立合理的农民工市民化成本分担机制

高昂的市民化成本使农民工对城市“望而却步”,农民工变市民,在教育、医疗、住房、养老等方面需要很大的投入,对于地方政府而言,也具有很大的压力,这就是一些地方政府不敢过于放宽户籍准入门槛的重要原因。因此,要根据“谁受益,谁承担”的原则,形成合理的成本分担机制。

长期以来,中国经济一直得益于劳动力的流动。根据世界银行专家的分析,在过去20多年里,9%以上的经济增长率中,来自于劳动力流动的贡献就占16%左右,也就是1.5个百分点^[15]。所以,政府理应承担起市民化的公共成本,而我们的企业从农民工身上获得了大量的超额利润,他们也有分担农民工市民化成本的社会义务。因此,农民工市民化的成

本应该由政府、企业和农民工共同来分担。政府主要承担公共成本部分,包括随迁子女的教育成本、社会保障成本、保障性住房成本、社会救助成本,其中随迁子女的教育、社会保障属于中央政府的事权范围,中央政府可以通过财政转移来分担,而社会救助、保障性住房、就业等则属于地方政府的事权范围,主要需要农民工所在地政府来承担。农民工自己可以通过工资收入来承担在城市的衣食住行等基本生活成本,同时以放弃宅基地、土地等的收益为限,来承担在城市的的生活成本以及在养老、医疗、失业等社会保障成本中的个人支出部分。企业要保证按时支付农民工的工资,以及为农民工缴纳养老、医疗、工伤等应该由企业分担的那部分费用,同时尽量为农民工的教育和培训提供机会,尽可能减轻政府的压力。

另外,我们也应创新政府与市场、政府与社会组织的合作机制,打开民间资金进入通道,通过 BOT、TOT 等多种方式寻求与市场、社会的合作,多渠道解决保障性住房的资金问题。同时,在随迁子女教育、医疗、社会救助等方面也可以引入一些民营教育机构、民办医院、慈善公益组织等,从而间接地分担市民化成本。

3.着力提升农民工素质与就业能力

经济收入将直接影响农民工融入城市的成败,只有经济水平达到了一定高度,农民工才能在城市生存和生活,实现经济上的融合,进而实现政治及文化融合。农民工低文化和低技能的现状,显然不利于他们在城市立足。教育培训不但可以提高农民工的素质和就业能力,使之获得更高的经济性收入,而且还能提高自身修养,促进他们与市民的沟通。因此解决市民化的关键还在于教育培训,应把农民工教育培训作为推进农民工市民化的基础战略。

一方面要加强就业培训。要充分利用中职学校、高职院校、远程教育机构、社区学院、劳动培训中心等教育培训机构,加大对农民工群体进行职业培训的力度,力争用 5 年左右的时间让那些就业技能差或想自主创业的农民工,都能享受到政府提供的免费职业技术培训。培训应侧重即时性的就业培训和创业培训,培训的具体内容要符合市场需求,满足培训者的需要。同时,要加强对各类培训机构的资质、收费、质量进行监管,确保农民工实实在在参加了培训,杜绝某些机构借机牟利、农民工培训走

过场现象。

另一方面,要开展城市适应性教育。对农民工开展关于城市生活方面的引导性教育,包括市情教育、安全常识教育、法律法规教育以及关于心理健康、优生优育等城市基本生活常识的教育,转变他们的思想观念,逐渐摒弃在小农经济影响下形成的生活方式、价值观念、行为准则与目标取向,提升他们的修养和文化素质,接受城市的价值观念与行为方式,使他们在经济、心理、生活方式以及文化素质上实现由“传统人”向“现代人”的转变,从而更好地融入城市生活。同时,要将农民工随迁子女接受义务教育纳入各地教育发展规划予以统筹安排,使农民工的子女不再是农民工。

4.完善城市公共文化服务

农民工与市民文化观念、文化生活方式的差异,使这两个群体无法粘合,因此,要完善现有公共文化服务。首先,要加大财政投入,加强建设和完善农民工公共文化设施。向农民工免费开放大学体育场、图书馆、社区活动室等,同时要充分调动企业和社区进行公共文化建设的积极性,在建筑工地、工厂等农民工聚集的地方设立流动报刊亭,让广大农民工免费借阅;在社区建立一些公共活动场所,配置乒乓球、篮球、台球、羽毛球等场地,提供相应的体育用品及棋牌、图书、报纸等用品,为农民工和市民提供一个相互交流的平台。其次,要保障农民工参与文化活动的机会。要制定相应的制度,严格控制用工单位,农民工的工作时间不能超过 8—10 小时,保证农民工有时间走出“工棚”去享受精神产品的熏陶^[16]。

5.合理引导产业发展

稳定就业是农民工市民化的基础,就业稳定了,农民工的收入才稳定,农民才会安心放弃承包地和宅基地使用权,来到城市定居。稳定就业除了要提高农民工自身的素质与技能外,还需要有产业的支撑。没有产业支撑,农民工进城就会成为空话。西部地区、中小城镇和中小企业是解决我国农民工市民化问题的主渠道。因此,政府应该通过放宽企业准入条件、加大税收优惠、提供信贷支持等政策,吸引更多劳动、资金和技术密集型企业向西部地区和小城镇转移,通过财政和税收政策扶持中小企业的发展,对招收农民工比较多的企业给予一定的税费减免和财政补贴。这样既能在一定程度上解决农民工进城的经济压力,又让他们有事可做而不至于游

手好闲,给社会稳定带来隐患。

农民工市民化是一个长期而复杂的工程,要解决户籍、公共服务均等、融入城市三个层面的问题。近十年,尽管各地都进行了户籍及附属制度的改革,农民工的各方面权益也逐渐得到改善,但是他们还没有真正、全面享受与市民同等的权益,更没有与城

市居民融为一体。我们必须从战略上去考虑农民工市民化问题,逐步消除户籍及其附属制度对农民工市民化的牵绊,推进公共服务均等化,加强对他们的教育和培训,着力提高他们的城市适应能力和就业能力,为他们提供与市民交流沟通的平台,就算这一代不能市民化,也要争取下一代、下下代真正实现市民化。

注释:

- ①②③数据来源于国家社科基金一般项目“健全政府主导的维护农民权益机制研究”及“成都市域外户籍农民工市民化问题研究”课题组成员2012年8-9月对成都市范围内工作的农民工进行的调研。

参考文献:

- [1]刘洪银.以农民工市民化推进城镇化内敛式转型[J].当代经济管理,2013,(6).
- [2]韩俊,何宇鹏.以人为核心,全面提高城镇化质量[N].人民日报,2014-04-09(10).
- [3]刘爱玉.城市化过程中的农民工市民化问题[J].中国行政管理,2012,(1).
- [4]刘传江.中国农民工市民化研究[J].理论月刊,2006,(10).
- [5]郑杭生.农民市民化:当代中国社会学的重要研究主题[J].甘肃社会科学,2005,(4).
- [6]高峰.苏南地区外来农民工市民化长效机制的构建[J].城市发展研究,2006,(4).
- [7]赵立新.城市农民工市民化问题研究[J].人口学刊,2006,(4).
- [8]白永秀.后改革时代中国践行包容性增长的政策取向[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2011,(2).
- [9]国务院发展研究中心课题组,等.农民工市民化对扩大内需和经济增长的影响[J].经济研究,2010,(6).
- [10]叶檀.户籍改革的中国梦[J].中关村,2013,(7).
- [11]李强,胡宝荣.户籍制度改革与农民工市民化的路径[J].社会学评论,2013,(1).
- [12]潘家华,魏后凯.城市蓝皮书 中国城市发展报告No.6 农业转移人口的市民化[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [13]张庆.农民工就业问题调查研究[J].经济纵横,2013,(6).
- [14]张翔.“农民工市民化”的关键在于素质教育[J].农村经济与科技,2012,(8).
- [15]李放,张兰.公共产品、政府职责与维护农民工权益[J].公共管理学报,2004,(4).
- [16]胡平.农民工城市公共文化服务体系的完善[J].人民论坛,2013,(18).

[责任编辑:钟秋波]