

公共政策视角下的新生代农民工市民化问题

赵君 (安庆师范学院政治学院, 安徽安庆 246133)

摘要 从教育水平、回流意愿、职业愿景、子女教育这四个方面概括了新生代农民工的新特点, 分析了阻碍其市民化进程的户籍、社会保障、教育、用工等制度或政策原因, 并从公共政策层面提出相对应的解决路径。

关键词 新生代农民工; 公共政策; 市民化

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)34-286-03

New Generation of Migrant Workers Achieve Citizen in the View of Public Policy

ZHAO Jun (The Politics School of Anqing Normal University, Anqing, Anhui 246133)

Abstract This paper summarizes new characteristics of new generation migrant workers in four aspects, ranging from education level, back flow desire, lancet expectation, children's education. Systems that hinder the urbanization of the new generation migrant workers such as registration system, social security system, educational system and employment mechanism are presented. This paper analyzes solutions corresponding to problems from perspective of government and states.

Key words New generation of migrant workers; Public policy; Citizen

1 新生代农民工的新特点

新生代农民工是指出生于1980年以后, 在异地从事第二、第三产业的, 户籍是农民的工人。根据国家统计局网站发布的数据, 2013年全国农民工总量26894万人, 比上年增长1.9%, 其中新生代农民工占46.6%, 可以说将近一半的农民工都是新生代农民工。

新生代农民工虽然从小在农村长大, 但是他们步入社会早。笔者通过问卷调查形式收集新生代农民工的数据, 共发放300份问卷调查, 收回289份, 其中有效份数为234份。概括出跟第一代农民工相比, 新生代农民工具有如下新特征: 受教育程度提高、返乡意愿小、职业愿景高、对子女教育期望高。其中, 新生代农民工文化素质的提高和思想观念的转变, 又是决定其特征的最为根本的因素。

1.1 受教育程度较高 根据2014年国家统计局发布的农民监测报告, 新生代农民工中, 小学文化的占6.1%, 初中文化占60.6%, 高中文化占20.5%, 大专以上文化只有12.8%。而他们的父辈们, 小学文化占24.7%, 大部分是初中文化, 占61.2%, 高中仅为12.3%。从这些数据中可以很清晰地看出来, 新生代农民工的受教育程度比老一代农民工高。新生代农民工自身文化素质的提高, 深刻地影响了他们的思想观念。根据问卷调查, 85.4%的新生代农民工认为自己 and 城里人没有区别。

1.2 返乡意愿低 新生代农民工很少种过地, 跟父辈们比起来, 他们对土地的眷恋少。根据问卷调查结果, 91.1%的人对农事活动仅限于小时候帮父亲母亲做过, 但是达不到熟练的程度, 想要以此谋生还是有困难的。在城镇中, 他们主要从事带有技术性的二三产业。因此, 他们希望可以留在城市、融入城市、真正成为城市中的一份子。根据问卷调查, 有62.52%的人希望自己可以留在城市。他们希望留在城市最主要的原因是城市经济繁荣, 相对于农村就业机会多、

工资高, 其次是他们多年在城市生活, 已经习惯了城市生活。

1.3 职业愿景高 由于新生代农民工文化素质明显地高于他们的父辈, 而且在城市当中大多从事带有技术性的工作, 他们主要集中在制造业。根据2014年国家统计局发布的农民监测报告, 在新生代农民工中, 从事制造业的约占40%, 从事建筑业的约占15%。而他们的父辈, 约33%从事建筑业, 25%从事制造业。他们在服务业与制造业就业的比重有所上升, 在建筑业的比重骤降。与上一代农民工相比, 在职业选择上面, 他们不仅看重工资, 更看重职业前景。

1.4 对子女教育期望高 新生代农民工大部分是未婚, 只有少数的孩子已经上幼儿园。但是由于自身的文化素质较第一代农民工有了很大的提升, 且在城镇中大多从事技术方面的工作, 他们深知知识、文化的重要性, 所以渴望自己的子女能够得到更好的教育, 不要输在起跑线上。根据问卷调查, 新生代农民工希望留在城市的原因, 有62.3%的人选择城市比农村教育水平高。

2 新生代农民工市民化的公共政策障碍

从本次的访谈看, 62.5%的新生代农民工希望自己可以留在城市, 取得城市户口, 在城市买房, 过上城市人的生活。这反映了新生代农民工对市民化强烈的意愿和诉求。但在我国, 户籍制度和依托于此的社会保障制度、教育制度、用工制度则成为制约新生代农民工市民化进程的重要因素。

2.1 城乡分割的户籍制度是阻碍新生代农民工市民化的根本障碍 在我国, 自1950公安系统颁发《特种人口管理暂行办法》, 就开始实行严格的户籍制度, 限制城乡人口自由流动^[1]。户籍制度原本只是对人口的基本信息和居住地点进行登记, 而在我国, 却衍生了以户籍制度为基础的社会保障制度、教育制度、医疗制度、用工制度。户籍制度的功能除了对人口的基本信息与居住地点进行登记外, 还将公民划分为市民与农民, 以限制城乡人口自由流动, 从而实现在教育、住房、社会保障等方面对农民与市民加以区别对待。一方面, 改革开放后我国经济进入快速恢复和发展阶段, 城镇化发展迅速, 急需大量的廉价劳动力; 另一方面农村以家庭联产承

包责任制为核心的改革,使得大量的农村剩余劳动力从土地中解放出来。在这种推力——拉力的作用下,大量的农民工涌入城市。这无疑会冲击原有的户籍制度,导致其不断松动。政府也顺势进行了户籍制度改革,不过,总的来看力度不大,效果不明显,使户籍制度成为一个僵化的公共政策^[2]。所谓公共政策僵化,就是政策运行过程中存在的应该终结的政策或项目没有及时予以终结的政治现象。目前,僵化的城乡二元户籍制度使新生代农民工在城市中身份尴尬,进退两难,它使农民工在城市中享受不到在社会保障、教育、医疗卫生等方面应该享有的权利,衍生出看病难、上学难等一系列社会问题。

2.2 城乡社会保障制度阻碍着新生代农民工市民化进程 随着我国公共服务事业的进步,农民享受到了本该享有的社会保障制度,如养老保险、农村医疗合作等,特殊人群还可以享受到“五保”、“低保”等。但是,新生代农民工流动性强,一年中很长时间在城市打工,他们既没有城市的社会保障,也不能享有农村的社会保障。

表1 外出农民工从业时间和强度

相关	全年外出从业时间//月	平均每月工作时间//d	平均每天工作时间//h	日工作超过8h的比重//%	周工作超过44h的比重//%
2013	9.9	25.2	8.8	41.0	84.7
2014	10.0	25.3	8.8	40.8	85.4

注:数据来源于2014年农民工监测调查报告。

如表1所示,根据国家统计局给出的数据,外出农民工每年从业时间平均为10个月,而我国的很多社会保障如农村医疗保险都按照属地原则,只能就近就医,不能异地就医。就算有一些农民工在城市交纳社会保险,但由于我国尚未建立跨区域的社会保险流转制度,当农民工返乡或者异地流动时,他们在城市所缴纳的社会保险也无法正常享受。因此,城乡分割的社会保障制度是阻碍新生代农民工市民化的一大制度难题。

表2 2014年农民工参加“五险一金”的比例 %

	工伤保险	医疗保险	养老保险	失业保险	生育保险	住房公积金
外出农民工	29.7	18.2	16.4	9.8	7.1	5.6
本地农民工	21.1	16.8	17.2	11.5	8.7	5.3
总计	26.2	17.6	16.7	10.5	7.8	5.5

注:数据来源于2014年农民工监测调查报告。

如表2所示,农民工在“五险一金”中,工伤保险的参保率最高,也只有26.2%,而其他更低,这说明农民工的参保率特别低。尽管新生代农民工的参保率逐年有所提高,但是仍有大多数的人没有参保。

2.3 城乡教育制度阻碍着新生代农民工市民化进程 根据问卷调查结果,72.1%的希望留在城市的新生代农民工虽然未婚,但是他们期望将来自己的子女能够在城市就读,原因是城市教育水平高,教育设施完善。由于我国的教育制度是依托在城乡二元户籍制度之下的,适龄儿童接受教育必须在户籍所在地。这无疑会阻碍新生代农民工市民化的进程。

近年来,国家开始重视农民工子女的教育问题,相继出台相关政策保护农民工随迁子女接受教育的权利。全国大部分城区都在落实全日制公办中小学接收农民工随迁子女并免除借读费的政策。但是,一些地方政府或因财力有限、教育资源有限,或因积极性不高,使农民工子女教育政策没有得到很好的落实。此外,参加高考也必须在户籍所在地,这样就制约着随迁子女接受平等、公平的教育。近年来异地高考受到了政府和人民的广泛关注。虽然很多地区如北京、山东等地区相继出台解决异地高考的政策,但是因其设置的门槛高,实际意义不大,终究还是解决不了农民工随迁子女的高考问题。

2.4 用工机制不完善阻碍着新生代农民工市民化进程 如表三所示,2014年,我国农民工没有签订劳动合同的占61.9%,超过半数。另据国家统计局数据,被拖欠工资的农民工比重近年虽有所下降,仅为0.8%,但是拖欠金额增大。农民工劳动合同的签订率低、拖欠工资情况严重,归根到底都是由于我国的用工机制不够完善,企业对政策、法律的贯彻落实不够,政府的监督责任不到位。农民工的基本权益得不到保障,也是造成农民工收入低的主要原因之一,进而影响到他们的城市化进程。

表3 农民工签订劳动合同情况 %

	无固定期限劳动合同	一年以下劳动合同	一年及以上劳动合同	没有劳动合同
外出农民工	14.3	3.9	23.2	58.6
本地农民工	12.9	2.1	18.2	66.8
总计	13.7	3.2	21.2	61.9
外出农民工	14.6	3.7	23.1	58.6
本地农民工	12.5	2.3	18.5	66.7
总计	13.7	3.1	21.2	62.0

注:数据来源于2014年农民工监测调查报告。

3 促进新生代农民工市民化的政策建议

农民工问题颇具历史根源,想要解决不能一蹴而就,只能循序渐进。农民工市民化,不是简单地将农村户口改为城镇户口就可以,关键在于改变依托在户籍制度之下的城乡二元社会保障制度、教育制度和用工制度。要加打户籍改革的力度,在逐渐消除城乡差别的基础上,实现农民工的完全市民化。

3.1 加大户籍改革力度是实现新生代农民工市民化的根本途径 近些年来户籍制度改革得到党和国家的高度重视,各地方政府也相继出台政策贯彻落实《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》。目前,已有24个省市区出台了具体的实施意见,明确标准和时间表。但是在户籍制度改革的背后,地方的财政能力、管理能力都应该与之相适应。因此,地方政府不仅仅是要降低落户门槛,还要积极探索有利于促进新生代农民工在城市定居的户口登记制度,以及提高与之相配套的教育、就业、医疗、养老、住房保障等公共服务水平。尽快使农民工落户以及与之配套的公共服务制度化,为农民工市民化提供法律和制度保障,切实保护农民工合法

利益^[3]。

3.2 完善社会保障制度是实现新生代农民工市民化的必经之路 一是积极推进新生代农民工的社会保障工作,建立健全适合新生代农民工特点的缴费低、覆盖广、可转移、可持续的社会保障制度。二是建立健全农民工社会保障相关的法律法规,并且提高其执法力度,按照分类指导、稳步推进的原则,有步骤、有计划地解决新生代农民工的社会保障问题^[4]。

3.3 加快教育制度改革是实现“农民工市民化”的重要手段 教育属于公共产品,农民工子女不能公平地接受教育,政府负有相当责任。从政府层面讲,必须加强以下几方面的工作,努力实现教育公平:将农民工子女的学前教育与义务教育纳入城市规划和管理之中,逐步解决新生代农民工子女上学难的问题;加强财政支持,鼓励公办学校充分利用闲置资源,接纳农民工随迁子女,解决流动儿童入学难的问题;鼓励社会办学,充分发挥社会的力量,发展民办教育^[5]。

(上接第271页)

关部门要到现场进行实地核查后予以补偿。当疫情暴发后,很多消费者获知信息后购买动物类产品的意愿下降,导致动物产品销售量急剧下降、市场滞销。而由于养殖农户、规模养殖场处在供应链的源头,因此其经济损失最大。虽然有些养殖户所养殖的动物没有受到疫病的威胁,但是在市场销路不畅的情形下,这些农户选择继续养殖,以及养殖周期的延长都会增加其成本。因此,补偿标准要依据市场价格,市场价格的准确数据可以根据畜禽类市场销售价格并依据市场行情计算,即遵循按照市场价格补偿的原则,进一步减少养殖者的损失。

2.4 扩大补偿范围 补偿的范围不仅包括因防止疫情扩散所扑杀的动物,还包括养殖农户、养殖场消毒养殖圈、舍及养殖场场所发生的费用,以及对病死畜禽进行无害化处理的费用。补偿费用范围的扩大能够进一步弥补养殖户、养殖场的损失,帮助他们迅速恢复养殖。因此补偿的范围应涵盖预防、控制和扑灭动物疫情的整个过程。

2.5 建立推行养殖险种,进一步扩大农业保险的范围 在养殖业发达的地区,保险公司可以设立动物疫病险种,让养殖农户、养殖场投保、参保。政府应扶持保险公司增加养殖险种,不断拓宽保险种涵盖范围,进一步降低因动物疫病暴发而导致的肉类产品市场价格波动给养殖业所带来的冲击,并且应把强制性扑杀的损失纳入保险范围。目前保险的模式主要有商业性保险、政策性保险两大类,政策性保险由国家承担大部分的保费,而商业性保险则由参保的养殖户承担保费。由于畜禽业保险风险较大,政府应给与那些开展养殖险种的保险公司相应的补贴以及减免税的优惠政策。目前畜禽类养殖业中小规模养殖农户占一定的比例,因此可以通过组织养殖农户参加养殖合作社或者养殖协会的方式,以养殖合作社、养殖协会的名义来进行参保。

2.6 建立补偿机构,采取激励机制 积极宣传补偿政策,提

3.4 完善用工机制是实现新生代农民工市民化的重要手段 2015年1月1日起,我国开始施行新的《中华人民共和国劳动法》,这为完善用工机制,保护新生代农民工的合法权益提供了重要法律保障。企事业单位在招聘、使用农民工时必须严格按照《劳动法》所规定的章程来办事,签订劳动合同、不得拖欠工资、按规定缴纳社会保险。对于与《劳动法》相违背、侵犯农民工权益的情况,要认真履行监督的义务。

参考文献

- [1] 黄银. 中国农民工市民化制度分析[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2011.
- [2] 严强. 公共政策学[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2008.
- [3] 王春光. 新生代农民工城市融入进程及问题的社会学分析[J]. 青年探索, 2010(3): 5-15.
- [4] 李涛. 新生代农民工城市融入状况及融入路径研究[D]. 兰州:兰州大学, 2011.
- [5] 耿昕. 社会排斥与新生代农民工城市适应性问题研究[D]. 长春:吉林农业大学, 2011.

高防控工作效率。鼓励养殖农户、养殖场参与到整个防疫工作中,建立有效的激励机制,积极配合预防、防疫工作的进行,对于及早发现并主动报告动物疫情的养殖生产者应给予完全补偿,并且消除疫病暴发后不法商贩收购、销售发病畜禽所获得的利润。建立病死动物的回收补偿机制,即养殖生产者把发病的动物主动交给基层防疫站,由防疫站根据动物的重量和市场价格给予补偿。

2.7 拓宽补偿渠道,建立多种形式的补偿模式 除采用现金补偿方式外,还可以为养殖生产者提供优质品种,并且根据养殖生产的需求配置,帮助养殖户尽快恢复养殖。建立肉类收储工作制度,稳定畜禽类的供应市场,把没有感染疫病的肉类产品暂时储存在冷库中,在市场信心恢复后才开始上市销售。

2.8 建立基层补偿信息反馈制度,提高基层防疫工作效率 加大资金的投入力度,落实补偿资金来源,做到补偿资金的到位。通过建立反馈机制检查补偿资金的落实速度,以及补偿工作执行的效率和效果,并将执行补偿工作中所面临的问题及时反馈。发放防疫知识手册,普及防疫知识,提高防疫意识和观念,让养殖户了解补偿政策。在疫病区设立技术服务咨询点,帮助养殖农户破解防疫过程中出现的难题。

3 结束语

在分析补偿现状的基础上,对补偿机制的构建提出了对策建议。补偿机制的构建对于加强动物防疫工作的预防、控制并快速有效地扑灭疫情,促进畜禽养殖业的发展具有重要意义。

参考文献

- [1] 张淑霞,陆迁. 禽流感暴发造成的养殖户经济损失评价及补偿政策分析[J]. 山东农业大学学报(社会科学版), 2013(1): 53-57, 118.
- [2] 张汉荣. 应建立动物疫病防控补偿有效机制[J]. 中国农业会计, 2010(11): 58-59.
- [3] 刘瑞鹏. 动物疫情风险下养殖户经济损失评价研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学, 2012.