

# 新生代农民工市民化:现状、制约因素与政策取向\*

黄建新

(福建农林大学 人文社会科学学院,福建 福州 350002)

**摘要** 新生代农民工与第一代农民工相比存在显著差异,在文化程度、打工目的、城市认同感、生活方式、工作期望等方面与第一代农民工迥然不同。基于此,新生代农民工市民化成为新时期推进城市化的重点、难点和突破点,但由于受当前的制度政策、社会管理等因素的制约,使得新生代农民工市民化的进程缓慢。为此,应重视新生代农民工融入城市的政策,重点推动以新生代农民工为特征的制度改革,创新社会管理体制,完善教育培训制度。

**关键词** 新生代农民工;市民化;现状;制约因素;政策取向

**中图分类号:**C 912 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2012)02-0044-04

新生代农民工,一般是指 20 世纪 80 后、90 后进城务工或经商的农村青年。据国家统计局 2011 年数据显示,全国农民工总量为 24 223 万人,其中新生代农民工占农民工总数的 61.6%,由此可推出全国新生代农民工总数约为 14 921 万人,接近 1.5 亿。显然,当今农民工群体的人口特征发生了深刻变化,他们中间绝大多数并没有农村土地,也没有务农的经历和经验。对于许多新生代农民工来说,一方面不能转化为城市居民,另一方面又不能适应农村生活,这反映了新生代农民工的生存状态与融入城市社会的困境,显示出新生代农民工市民化的紧迫性。

农民工市民化是指农民工获得与城市居民相同的身份和权利,从而实现价值观以及生活方式、行为方式等各方面向城市市民转化的过程。显然,新生代农民工市民化,不仅仅是简单的空间位置的移动过程,更多的是指职业、社会身份、自身素质以及意识形态、生活方式和行为方式的变化。基于新生代农民工与第一代农民工的显著差异,新生代农民工市民化成为新时期推进城市化的重点、难点与突破点。从目前的情况来看,制度政策壁垒已经对新生代农民工市民化产生严重的阻碍。因此,本文拟对新生代农民工市民化的现状、制约因素以及政策出路进行分析研究。

## 一、新生代农民工市民化进程的现状

### 1. 从意识和行为方式看

美国社会学家 Louis 认为,城市化不仅是一种地理空间的位移,更重要的是作为一种生活方式的城市性,代表的是一种比农村生活方式更现代的因素,意味着从农村生活方式向“城市性”生活方式发展、质变<sup>[1]</sup>。这种转变体现在通过生活观和就业观的转变以达到改变自己的农民身份。他们希望通过进城务工经商,告别祖祖辈辈“面朝黄土背朝天”的生活。这种现象符合蔡昉的调研结论,“农业不再是剩余劳动力的蓄水池,城市对他们的劳动力供给愈益成为一种刚性需求,转移出的农村劳动力不再具有回到土地上的可能性。”<sup>[2]</sup>事实上,新生代农民工的城市偏向比他们的父辈更执著,有比较强烈的融城意识,越来越想体现、证明自己的价值,更多是为了“发展求变”。通过访谈,我们发现农民工行为方式、生活方式正朝市民化方向转变。

初中毕业后,由于父亲在外面打工,我也出来了,在鞋厂做,工资不高,才 1 000 多元,有时还不够自己花。我们厂里有专门负责做鞋面设计的,工资比我们高很多,所以觉得做技术含量低的没有出息,有了技能才能挣更多钱。然后我又回到家乡读了 1 个职业中专,学习模型设计方面的,现在我在泉州一家鞋厂做技术设计,工资待遇都比原来提高了。很想留在这

收稿日期:2011-09-03

\* 福建省教育厅项目“市民化:从农民工到市民的实践探索”(JA10152S)。

作者简介:黄建新(1968-),男,副教授,博士;研究方向:农村社会学、社会分层与流动。E-mail:wfyinger@126.com

里一直做,觉得比在老家强,因为我现在交往的朋友很多是当地人,与当地人的距离也越来越小。我也经常买衣服,做头发,这样使自己看起来更像城里人,同时我也会通过学习掌握技术,等以后有了管理经验、掌握了销售流程,我也想自己出来创业(来自笔者2010年10月在福州市鼓山下院的访谈记录资料)。

许多新生代农民工表现出融入城市的强烈愿望,并通过实际的行动来改变处境,要在城市站稳脚跟,努力学习生存技能,甚至为在城市生活做好了充分的个人发展规划,真正能够成为“城里人”是大多数新生代农民工的期望。

## 2. 从职业的分化看

由于职业技能和文化水平的限制,第一代农民工与新生代农民工在职业分化上存在明显的差异,第一代农民工普遍将谋生作为第一目标,不管职业的好坏和辛苦的程度如何,建筑业成为他们的“垄断”行业。相对于第一代农民工,新生代农民工显露出了行业倾向性,开始偏向于劳动环境和就业条件更好的行业,更加重视的是工作环境、兴趣爱好和今后的发展。《中国农民工调研报告》显示,2004年农民工在制造业、服务业和建筑业中的比重分别为33.3%、21.7%和22.9%;而国家统计局2009年数据显示,外出农民工中从事制造业、服务业、建筑业的比重分别为39.1%、25.5%和17.3%<sup>[3]</sup>。可以发现:2004—2009年制造业和服务业分别上升了5.8和2.6个百分点,建筑业则下降了5.6个百分点。杨慧玲等对厦门市1022名新生代农民工的职业选择情况进行了调查,结果显示:从事建筑业的新生代农民工只剩下5.1%,从事服务业的比重占绝大多数,占42.9%,有7.7%实现了自主创业<sup>[4]</sup>。新生代农民工的职业获得渠道比较灵活,在职业获得的渠道上表现得更加主动、灵活,这在一定程度上也影响了职业分布的多样性。在职业选择上,新生代农民工职业选择动机从生存理性向发展理性转变,“有自己的事业”是他们中不少人的目标。

## 3. 从制度保障看

农民工市民化并不仅仅是职业的流动,更重要的是通过制度的实施摆脱边缘状态,逐渐走向和融入城市。新生代农民工具备了比第一代农民工更有利的外部政策条件和社会环境,国家在支持、帮助农民工实现市民化过程中,建立了相应的保障体系(包括社会保险制度、社会福利制度、社会救助制度),在一定程度上维护了新生代农民工“对等享有权利”。

只有保证他们能够享有平等的公民权利,他们的市民化目标才能真正得以实现。温家宝2011年2月27日在人民网与网友在线交流时表示,中国应该根据城市的承载能力,逐步地先解决那些长期在城市工作、有固定职业、有固定住处、有稳定的收入来源和社会保障的农民工的户口问题。最近,中央和国务院经过研究以后,对于落户问题基本确定:“进入到县城、中心城镇的,一律放开,就地落户;进入到地级市、有3年的稳定职业、有3年的劳动合同和能够缴纳社会保险的,可以落户;进入到省会城市(包括副省级城市和大城市)的,合理控制,创造条件逐步落户。”<sup>[5]</sup>广东省政府在2010年推出户籍破冰之举,引导和鼓励农民工通过积分制入户城镇、融入城镇。为解决农民工的住房问题,国家出台了一系列政策措施,农民工的住房条件也有了一定的改观,根据国家统计局的调查报告,新生代农民工住在租赁房和自买房中的比例已上升到37.7%,比2006年高出17.6个百分点<sup>[6]</sup>。地方政府也在这一方面有一些好的举措。例如福州市外来工可申请公租房,福建省泉州市为外来务工人员提供的“市民待遇”:持一本“暂住证”即可享受廉租房,居住满3年,即可申购经济适用房,在职工医疗互助、子女教育方面也与当地市民享受同等待遇。这一系列政策措施,为新生代农民工城市化提供了必要的发展空间。

## 二、新生代农民工市民化的制约因素分析

虽然近年来农民工市民化速度在加快,但是这一速度与我国经济社会发展要求相比,还存在较大差距,造成这些差距的主要原因在于制度的阻隔、社会管理的滞后和新生代农民工人力资本的障碍。

### 1. 制度性因素使新生代农民工游离于城市体制之外

对于新生代农民工市民化的研究不能离开对国家制度的分析。正如清华大学李强教授所言,“中国社会一个最重要的特征是政府主导型社会。”<sup>[7]</sup>制度性因素包括户籍制度、就业制度、社会保障制度、教育制度等使农民工游离于城市体制之外,由制度带来的不公平使新生代农民工的境遇极为尴尬。从根本上说,新生代农民工市民化问题的存在源于严格的户籍管理制度。附加在户籍制度之上的社会经济政策,以及由此形成的社会利益分配格局对农民工的身份、就业、教育、生活等有种种限制。对新生代

农民工而言,无城市户籍则意味着他们在就业、养老、医疗保障、子女教育、文化设施和享受社会公共服务等方面难以获得完全平等的待遇。全国总工会最新的调查数据显示,目前新生代农民工中,享有养老、医疗、失业保险的比例分别为 21.3%、34.8% 和 8.5%<sup>[8]</sup>。当然,这与农民工就业不稳定、农民工对现行制度缺乏信任、现行制度不适合农民工(如门槛高、难转移等)有着直接的联系。尽管国家近几年陆续推出了一些解决农民工社会保障问题的政策,农民工的社会保障问题还是非常突出。

### 2. 社会管理的滞后使新生代农民工“入而未融”

我国现行的社会管理体制还带有计划经济年代的烙印和明显的城市偏向,更多的具有服务城市的工具性导向。社会管理领域存在的问题使得农民工政策目标偏离服务于农民工群体的本质,长期脱离农村社区的新生代农民工也没有被纳入城市社区管理与服务的范畴。现有的农民工管理,对农民工有管理、无服务,有诉求、无回应。由于城市社会的排斥,新生代农民工对城市的认同感低,他们更倾向于通过挖掘内部的传统资源实现交往的“内卷化”建构,他们平常交往的或是老乡、亲戚,因此在不少城市,已经形成同一个县或省来的人生活在一起、集中在同一个行业的现象。这一特殊的居住场所与社交圈子形成了“城市里的村庄”。城市居民对他们产生一种拒斥意识,这些歧视、情感疏离等非制度性因素使得城市居民与新生代农民工之间的陌生感增加,心理距离拉大使他们对所生活的城市没有归属感,增加了对城市社区的疏离感,这种相对封闭的圈子游离于城市的边沿,为城市社区管理带来了极大的挑战,针对这一情况,应该提升对新生代农民工的社会管理与后续服务水平。

### 3. 人力资本障碍使新生代农民工在城市劳动力竞争中处于劣势

虽然新生代农民工的文化程度相对第一代农民有很大的提高,但他们进入城市后,与城市的要求还有较大距离,加大了农民工融入城市社会的障碍。一方面,新生代农民工的城市融入需要提升自身素质,在“摸着石头过河”中增长技能、才干、经验。另一方面,需要加强对农民工的职业技能培训,提高新生代农民工的职业素养与能力,才能真正避免新生代农民工“市民化”后再“贫民化”。

## 三、新生代农民工市民化的相关政策取向

如何使新生代农民工的市民化进程与社会经济发展相协调,在保持政策连续性、稳定性的基础上,进一步完善、强化农民工问题的相关政策,着力完善城市社会管理、提升人力资本的相关政策环节。

### 1. 推动制度改革,加快新生代农民工市民化

从长远来看,在保持政策连续性、稳定性的基础上,加快现有户籍制度的改革。当前要逐步剥离现行的城市户籍与社会保障等方面的关系,消除依附于户籍制度之上的制度性歧视,可以采取一些过渡措施改革不合理的二元化户籍制度,一是放开中小城市、小城镇尤其是县域和中心镇户籍,提升城镇综合承载能力;二是对于大城市户籍制度,实行渐进式改革,让有稳定职业、居住地和技术等级的农民工转为市民。

统筹城乡就业制度,培育与完善劳动力市场体系和就业社会服务体系。加强与《劳动法》相配套的立法工作,制定促进就业、社会保障、劳动保护、最低工资标准等法律法规,使农民工就业市场的运行真正有法可依。根据职业、收入状况以及工作稳定性,依次建立农民工的工伤保险制度、医疗保险制度、养老保险制度、失业和生育保险制度,积极有效地逐步维护和实现农民工的基本社会保障权益。建议保险制度的设计考虑大多数新生代农民工的承受能力,让他们充分体会到保险制度的便利性。建立健全就业信息传播体系,为新生代农民工提供信息咨询、职业介绍、职业培训等方面的服务。在公共政策层面,开拓新的政策空间,包括制定和实施专门针对新生代农民工的特殊保护政策。

### 2. 创新社会管理,提升服务新生代农民工的水平

以往以户籍为基础,城乡分治的社会管理体制使得农民工脱离社会管理,把农民工纳入城市社区管理与服务,这亟待做出重大的政策调整。改革公共服务的方式,探讨新生代农民工市民化管理与服务模式,以社区为基础建立起有效的新生代农民工管理和服务平台,致力于建构和完善帮助新生代农民工更好地融入城市社区的机制制度,消除城市社区排斥,推动社区融合。结合户籍改革、居证管理、出租房屋管理,进一步形成市、区、镇街、居委会 4 级服务管理网络,积极鼓励社会力量为新生代农民工提供公共服务,形成不同社会主体参与社会管理的机制。

### 3. 完善教育培训制度,提升新生代农民工素质

职业技能培训的内容以市场需求为导向,增强培训的针对性,突出技能、注重实效。发展订单式培训,逐步形成政府、用工企业和劳动者都受益的长效机制,并使之常态化。根据新生代农民工的实际情况安排培训内容。对有求职意向的新生代农民工,要开展实用技能培训,使之掌握适应工作岗位必要的专业技能;对有创业愿望并具备一定创业条件的新生代农民工开展创业培训。针对新生代农民工的教育还应该帮助他们改变原有的观念和行为习惯、行为方式,更好地融入城市社会。制定农民工子女教育政策,城市政府要放开城市公办学校的就学门槛,让进城农民工子女就近入学,取消一切不合理教育收费;要降低民办学校的办学门槛,鼓励和支持民办学校及民工子弟学校的发展,政府应加大对民办学校尤其是民工子弟学校财政投入、师资投入,帮助这些学校办学正规化。

## 四、结 语

新生代农民工市民化的根本目标是让农民工走向城镇,融入城市。可以说,新生代农民工市民化是城市化的挑战,也是城市化发展的动力所在。当前,农民工政策手段已不能适应服务型政府建设要求,树立起解决农民工融入城市问题的政策服务意识是

一项紧迫的任务。对于农民工政策的制定,必然要从“控制、管理”向“治理、服务”转型。而对现行的农民工相关政策存在的广度不够宽、层次不够高,以及缺乏有效的整合机制和规范管理的考核机制等问题,还需要进一步探讨。

## 参 考 文 献

- [1] LOUIS W. Urbanism as a way of life[J]. American Journal of Sociology, 1938(1): 1-5.
- [2] 蔡昉. 关于中国人口及相关问题的若干认识误区[J]. 国际经济评论, 2010(6): 81-94.
- [3] 国家统计局. 2009年农民工监测调查报告[EB/OL]. (2010-03-19) [2011-09-01]. [http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319\\_402628281.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm).
- [4] 杨慧玲, 范叶超. 新生代农民工的职业选择与职业流动——以福建省厦门市为例[J]. 南方论坛, 2011(1): 49-50.
- [5] 杨志明. 农民工落户问题基本确定: 地级市工作三年可落户[EB/OL]. (2011-03-08) [2011-9-01]. [http://www.hkwb.net/zhuanti/content/2011-03/08/content\\_235517.htm?node=3624](http://www.hkwb.net/zhuanti/content/2011-03/08/content_235517.htm?node=3624).
- [6] 黄陵东. 城乡一体化背景下以新生代农民工为重点的培训模式与机制[J]. 福州大学学报: 哲学社会科学版, 2010(6): 89-94.
- [7] 李强. 社会分层十讲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 328.
- [8] 全国总工会. 关于新生代农民工问题的研究报告[EB/OL]. (2010-06-24) [2011-08-03]. <http://www.douban.com/group/topic/12209606/>.

## Citizenization of New Generation of Migrant Workers: Present Situation, Constraints and Policy Orientation

HUANG Jian-xin

(College of Humanities and Social Sciences, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, Fujian, 350002)

**Abstract** There are significant differences in education, work purposes, urban identity, lifestyle and job expectations between the new generation and the first generation of migrant workers. However, current policy blocks the citizenization process of new generation of migrant in the practice. Therefore, importance should be attached to the policy of integrating the cities by the new generation of migrant workers. In particular, it is quite essential to promote institutional reforms characterized with the new generation of migrant workers, innovate social management system and improve educational and training system.

**Key words** new generation of migrant worker; citizenization; present situation; constraints; policy orientation

(责任编辑:刘少雷)