

保定市新生代农民工市民化困境及对策探究

杨彦华

(保定学院 思想政治理论课教学科研部,河北 保定 071000)

摘要:随着我国城镇化和工业化的不断深入,新生代农民工已经成为我国产业工人的主体,他们开始要求获得与自身发展相适应的政治、经济和社会地位,因而市民化意愿日趋强烈。但是,由于我国城市化水平较低,以及户籍、就业、社会保障、教育等旧有体制的桎梏,新生代农民工市民化进程依然面临困境。应统筹各方面力量,改革户籍制度、加强对农民工的技能培训、解决其子女义务教育和升学问题、建立统一的社会保障和支持体系等,加快新生代农民工的市民化进程。

关键词:保定市;新生代农民工;市民化;城镇化;社会保障

中图分类号:F306.4

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2014)03-0119-06

农民工问题是我国城乡二元经济社会结构不适应城镇化、工业化发展形势而产生的特有的社会问题。新生代农民工市民化过程中出现的问题则是传统农民工问题在新阶段的延续、体现和发展。保定市作为一个地处京津冀三角地带和环渤海经济圈的人口大都市,同样面临着突出的新生代农民工问题。

一、新生代农民工及其主要特点

改革开放30多年来,中国已经先后形成了两代农民工。按照全国总工会2010年《关于新生代农民工问题的研究报告》的定义,新生代农民工指“出生于20世纪80年代以后,年龄在16岁以上,在异地以非农就业为主的农业户籍人口”^[1]。国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》则显示:1980年及以后出生的新生代农民工12528万人,占农民工总量的46.6%,占1980年及以后出生的农村从业劳动力的比重为65.5%,说明目前新生代农民工已经成为农民工群体的主体^[2]。

据有关部门统计,目前保定市约有农民工150多万人,其中保定市区、涿州市、白沟新城、高阳县、安新县、蠡县、容城县等7个县市区由于县域特色经济的蓬勃发展,吸纳了大量外地农民工。

较之于老一代农民工,新生代农民工身上呈现出一些新的特点,主要包括:文化程度较高;市民化意愿强烈;吃苦耐劳精神不足;心理素质比较敏感和脆弱。

1. 新生代农民工的文化素质更高

国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》显示:新生代农民工中,初中以下文化程度仅占6.1%,初中占60.6%,高中占20.5%,大专及以上学历文化程度占12.8%。在老一代农民工中,初中以下文化程度占24.7%,初中占61.2%,高中占12.3%,大专及以上学历文化程度占1.8%。高中及以上学历文化程度的新

收稿日期:2014-05-15

基金项目:保定市哲学社会科学规划研究项目“保定市新生代农民工市民化困境及对策研究”(201301205)

作者简介:杨彦华(1978-),女,河北保定人,副教授,法学硕士,主要研究方向为中国特色社会主义。

新生代农民工占到三分之一,比老一代农民工高 19.2 个百分点^[2]。这说明,国家多年普及义务教育工作已经收到明显成效,目前农民整体的文化水平已经大幅提高,而新生代农民工的受教育程度明显高于老一代农民工。

2. 新生代农民工的市民化意愿更强

也正是由于新生代农民工整体受教育程度较高,因而他们的眼界更开阔、头脑更灵活、追求更高远。与他们的父辈相比,他们与农村的隔膜越来越厚,感情越来越淡,他们已经逐渐不适应农村生活。即便在由于经济形势波动导致就业出现危机的情况下,更多的新生代农民工已经不像老一代农民工在遇到类似情况时退回农村来规避风险,而是选择留在城市继续打拼,这说明新生代农民工认为城市生活更有利于自我发展。因而,进入城市、留在城市、融入城市,成为“城市人”——即实现市民化,已经成为新生代农民工最根本的利益诉求。

3. 新生代农民工的吃苦耐劳精神较差

由于人均耕地的不断减少和农业机械的大量使用,新生代农民工已经不再需要把大量时间用于帮助家里干农活。与老一代农民工不同的是,他们大多数是初中或高中一毕业,就直接从校门走向城市。他们接受学校教育的时间更多,从事农业生产的时间很少;由于电视、网络、手机的普及,他们接受新鲜事物更快、更多,眼界更加开阔;老一代农民工和周围同龄人的城市生活经历也不断吸引和鼓舞着他们。这些都对他们的人生观、世界观、价值观产生了重要的影响。一方面,他们的技术水平较低,缺乏实际工作技能,市场竞争力较弱,很难找到满意的工作;另一方面,他们对务农更加没有兴趣,喜欢接受新事物、新思想,性格又叛逆。由于农村生活条件的不断改善,许多新生代农民工在溺爱的家庭环境中长大,团结合作和包容的精神较差,克服困难和挫折的能力较弱,在这方面他们与城市同龄人并无不同。

4. 新一代农民工的心理素质比较脆弱和敏感

由于社会二元结构,新一代农民工仍然在一定程度上受到城市的歧视,他们通常难以在城市实现向上流动,因而更容易产生心理不平衡。新生代农民工怀着美好的愿望来到城市,但是由于自身缺乏足够的职业技能,在竞争激烈的城市很难立稳脚跟,与城市居民之间又存在无形的隔膜,社会归属和身份定位逐渐模糊,产生了个人身份的认同危机,巨大的心理落差极易造成心理失衡。如果不能得到有效的疏导和帮助,可能会进一步产生“就业前景渺茫”、“工作没有希望,回家更多失望”的失落感,但是他们又抵触农村生活,不愿回到农村,只能在城市里游荡,从而形成新的失业群,并由此产生大量的社会问题。

二、新生代农民工市民化面临的困境和障碍

与老一代农民工相比,新生代农民工的生活工作条件、生存和发展面临的问题都发生了巨大变化,这种变化不仅制约着他们的市民化进程,也对我国城镇化道路乃至整个社会政治经济生活的方方面面产生着微妙而深远的影响。

1. 就业压力增大,结构性矛盾突出

到 2030 年,中国的城镇化率预计将从 2010 年的 49.7% 增加到超过 70%, 这样在“十二五”期间,就需要每年约 800 万农村劳动力实现转移就业。因此,在相当长的时间内,我国劳动力总量供给大于需求的态势基本上保持不变,占劳动力总供应量主体的新一代农民工转移就业结构性矛盾仍然非常突出。从区域流动看,中西部地区劳动力需求近年来增长速度快于东部地区,而东部沿海地区需求仍然继续上升,这将成为未来劳动力市场的发展趋势,供需不平衡在农民工就业中将成为一个突出的矛盾。从技术工人供给和需求看,企业对技术工人的需求增长将快于对普通工人的需求增长。一方面,企业难以招到符合条件的技术工人;另一方面,大量来自农村的劳动力难以找到自己满意的工作。由

此产生的招工难与就业难并存的状况,将成为相当长一个时期内劳动力市场的突出特点。

2. 职业技能偏低,不适应企业需要

新生代农民工虽然在学历上远远高于老一代农民工,但是更多的只是课本知识,缺乏实践经验和实际技能。他们一腔热情从农村来到城市,大多数却没有能够在城市安身立命所需的基本工作技能。在过剩经济时代和产业结构调整这个复杂的就业环境下,新一代农民工如果想顺利地找到工作,就必须接受更加专业更有针对性的培训,即职业技能培训,以适应产业升级和经济结构调整的客观要求。而现实情况是,新生代农民工参加技能培训的比例过低,时间、项目、专业和层次都与企业需要有巨大差距,这不仅使他们的就业极不稳定,也阻碍了他们成长为现代产业工人和顺利实现市民化。以保定市为例,据不完全统计,2013年新生代农民工接受过的职业技能专门培训中,市县劳动部门举办的培训仅为24次;专门培训机构举办的培训所占比重最大,为72次;工作单位培训14次,其他9次^[3]。这说明:一是新生代农民工对职业技能培训的重要性还没有深刻的认识;二是工作单位对新生代农民工培训的重视程度较差,投入资金不够;三是政府对新生代农民工职业技能培训缺乏引导、支持和监管。因此,应“三管齐下”,加大对新生代农民工培训的重视程度和投资、监管力度。

3. 权益诉求变化,公共服务不平等

与老一代农民工相比,新生代农民工最明显的变化在于其权益诉求上的变化:从过去的在城市挣钱,在老家结婚、生子、养老,转变为工作在城市、居住在城市、婚育在城市、发展在城市,在他们眼中城市已经从“别人的”转变为“自己的”。与此同时,他们还追求精神发展:从简单的谋生扩展到追求生活的意义;不仅要完成家庭经济责任,还要实现自我价值。因此,新生代农民迫切要求平等的城市公共服务。但是,现实情况却不容乐观,大量的新生代农民工生活条件差,较少享受到城市的公共服务,并由此造成许多问题,如健康、安全问题以及丈夫和妻子长期分离造成的家庭、婚姻和子女问题。这是由于我国现有的城乡二元户籍制度,使得城市和农村在养老、医疗、住房、收入、子女教育等方面差异很大,新生代的农民工在城市的发展受到很多客观条件的限制,很难享有平等的公共服务。

4. 合法权益得到重视,但仍需加强保护

近些年来,由于社会各界的共同努力,侵犯农民工合法权益特别是拖欠农民工工资的问题已经得到一定遏制,但是尚未得到根本解决。以保定为例,2010年7月,市政府出台了《保定市关于建立预防建设领域拖欠工程款和农民工工资长效机制的实施意见》并配套以建设施工单位预存农民工工资保证金等许多政策措施,拖欠农民工工资的势头得到很大遏制。但是,中小企业农民工劳动合同签订率低、工资收入水平低、参加社会保险率低的“三低问题”依然严重,拖欠工资甚至老板欠薪跑路的现象仍然存在。农民工不仅承担城镇最苦、最脏、最累、最危险的工作,还要承受恶劣的工作条件、职业病及工伤事故引起的劳资纠纷。例如,2014年1月23日保定日报报道,2013年以来,保定市拖欠农民工工资问题得到了有效解决,农民工投诉案件同比下降40%以上,基本消除了恶性群体性上访案件,对于正常的投诉案件做到及时受理、快速解决。自2013年12月1日开始,截至2014年1月23日16时,保定市共解决建筑领域拖欠工程款14294万元,解决农民工工资9183万元,总计有6790名农民工受益^[4]。这一方面说明保定市在解决拖欠农民工工资方面解决了实际问题、取得了成效,但也从另一个方面说明拖欠农民工工资的现象依然比较普遍。有关部门仍然需要加大执法力度,重拳打击侵害农民工合法权益的行为。

5. 住房压力巨大,渴望住房保障

目前,所有大中城市住房的最低价格都远远高于农民工的承受能力,“在城市有一个属于自己的家”成为许多新生代农民工难以实现的奢望。因此,绝大多数农民工不得不聚集在“城中村”或城乡结合部租房居住,居住空间狭窄,配套设施落后,生活条件恶劣,治安环境较差,与城市居民的生活水平差距日益加大。特别是近年来,城市住房的价格或租金增长过快,相当多的农民工不得不搬迁到城市

远郊区,这又使得农民工的生活成本、通勤成本迅速上升,基本生活受到很大影响。渴望获得租赁保障性住房,成为新生代农民工的最强劲需求,住房问题已成为制约农民工融入城市的最主要因素之一。

6. 户籍制度改革不匹配、不协调、不同步问题还比较突出

一是户籍制度改革牵涉方方面面,并不是简单的户籍登记制度的变化。现有的人口规划、城市基础设施和公共服务资源不能适应户籍放开后总人口的增长和结构变化,导致供给和需求之间的矛盾。二是户籍制度改革和附加福利改革并不配套,尽管一些地方统一了城乡户口名称,但是附加于户籍之上的社会保障制度、住房制度、教育制度、社会服务体系、计划生育管理制度并未统一,仍然存在巨大差异。城乡之间公共服务资源、区域配置失衡,出现了不可避免的冲突。三是区域之间户籍制度改革步伐不能协调一致,少数城市率先放开,增加了外来人口的涌入量,导致城市公共资源压力突然增大,难以承受。

7. 义务教育问题基本解决,升学考试问题日益突出

目前,各地已基本解决农民工随迁子女的义务教育问题。保定市为切实解决好农民工子女入学问题,在《义务教育阶段学生招生办法》中要求各县、市、区按照相对就近原则,安排农民工随迁适龄儿童、少年入学,并与市民(含县城)子女享受同等待遇。部分学校还专门针对农民工子女,采取了相应的优惠措施。如保定市南关小学是专门为农民工子女开办的学校,该校开辟“绿色通道”,放宽农民工子女入学条件,学生只需持基础证件即可办理入学。但随着农民工子女的成长,另一个问题,也就是子女的升学考试问题又摆在农民工的面前。绝大多数地方限制外来务工人员子女在当地报考普通高中和参加高考,只有少数城市允许本省城市户籍的外来务工人员子女参加高考,其他城市则没有放开。由于大多数农民工的孩子在流入地接受义务教育和高中教育,如果回到户籍所在地参加中考和高考需要长途往返、安排食宿和办理各种手续,使用教材也不尽相同,考生非常不适应,造成了许多不必要的麻烦和负担。因此,新一代农民工强烈要求子女可以在本地高中和参加高考。

8. 注重精神文化,但经常被社会歧视

如果说老一代农民工对于精神文化生活匮乏的现状还不甚在意的话,新生代农民工则由于受教育水平相对越高,也相应地对精神文化生活提出更高要求。轻松体面的工作、新潮时髦的服装、丰富多彩的娱乐等等,这些在老一代农民工看来与己无关的“城市生活”,已经对新生代农民工产生了普遍的持久的吸引力,也是他们留在城市的原因之一。但是,由于收入比较低,他们只能选择价格低廉的文化消费方式。此外,新生代农民工在选择一份工作时,已经把是否能够得到别人的尊重和社会的认可,作为重要的参考因素。调查显示,新一代的农民工更愿意进入那些有一定知名度、工作条件较好、控制加班时间、实行人性化管理的公司,认为这样会得到心理满足,受到他人尊重,工作也更有信心和动力。以保定为例,英利太阳能、长城汽车、中兴汽车等全国知名企业就是保定新生代农民工首选的就业单位。从另一方面来说,尽管新生代农民工生活在城市、工作在城市,甚至有相当一部分出生在城市,但是在价值观念、思想方法、行为方式等方面仍与城市存在隔膜,社会也没有给予他们足够的重视和认同,难以满足他们的精神需求和向上流动的愿望,而且在不同程度上仍然存在对农民工和外来人口的歧视。

三、促进新生代农民工市民化的对策

1. 营造有利的城乡就业环境,加强对农民工的职业技能培训

新生代农民工作为未来若干年内我国城乡劳动大军的主体,他们正经历着由“生存型”向“发展型”的质变,其文化素质、职业素养、劳动技能等方面的进步必然会给整个经济社会发展带来深刻影响。严峻的就业形势、整体的就业压力、激烈的社会竞争已经使新生代农民工逐渐意识到自身劳动素质存在的缺欠,企业和社会也开始重视对农民工的职业技能培训。因此,考虑到未来我国劳动力素质

提高和产业升级的需要,除了继续致力于积极扩展就业渠道、实施更加灵活的用工政策、构建城乡统一的就业体系之外,应以此为契机强化新生代农民工的劳动技能培训,并制定相应政策加以保障和扶持,以此缓解就业压力,化解供需矛盾,为我国产业升级和长远发展打下坚实基础。

第一,改变目前的各种培训独立实体缺乏沟通和协作,专业重复设置、教学设备和教师资源分散等现状;第二,增加对职业技能培训的投资。认真制定和全面实施农民工培训计划,各级财政应投入更多资金,大力支持农村劳动力的职业技能培训,还应该按照一定比例拨出配套资金补贴参加培训的农民工;第三,根据不同的农民工,应该采取不同的培训方法和内容;第四,提高企业对新生代农民工培训重要性的认识。应该让企业认识到:新生代农民工职业技能提高,工作效率提升,有助于企业的发展和经济效益的提升,这是一个良性循环的发展过程。

2. 加强对农民工的公共服务,建立过渡性农民工社会保障体系

政府在经济适用房、廉租住房建设和分配时,应有计划、按比例向新生代农民工和外来务工人员开放,把那些达到工作和居住年限、符合条件的农民工纳入城市住房保障体系。

根据国务院出台的相关政策,应该尽快提高整体统筹规划的水平,促进农民工的社会保障和管理创新,尽快解决农民工“续保困难”的问题。完善养老保险制度,把国家养老保险计划统合为一个整体。建议将养老保险分为基础养老金和个人账户养老金,其中,中央管理和统筹基金支付基本养老金;地方政府管理个人账户养老金,可以转移,由自己支付。

充分发挥社区管理和服务的重要作用。我们应该努力构建开放的、多功能的城市社区,充分发挥社区的参与、教育功能,使其成为政府部门向新生代的农民工提供必要的社会管理和服务的有效渠道。城市的居民也应该提高认识、调整心态,视农民工或外来务工人员为与自己平等的社会权利主体,增强他们的认同感和归属感。

3. 分类指导户籍政策改革,创造广泛而多元的市民化路径

户籍制度改革应当也只能是一个渐进的过程。未来可以根据城市规模和发展不同情况,分类指导,分步实施,有计划、有步骤地推进户籍制度改革。对保定市来说,首先,应适度降低户籍门槛和准入条件,增加高学历、高技术人才的落户机会,吸引更多青年大学生落户,以优化人口结构。其次,进一步放开县级市户籍限制,降低户籍门槛,鼓励和吸纳更多的农民工落户。应努力促进新生代农民工在涿州、定州、安国、高碑店等县级市实现市民化。再次,全面放开小城镇的户籍限制,让更多的新生代农民工有机会就地或就近实现市民化。

4. 进一步完善农民工子女教育升学政策

第一,各地区的义务教育阶段入学率、巩固率指数评估,应当从以往的以户籍人口为基数改为以常住人口为基数;第二,严格政府的监管责任,对未能解决农民工子女义务教育问题的地方和部门,加大惩罚力度,以确保国家有关政策得以顺利实现;第三,明确各级政府的支出责任,针对确实有困难的农民工流入地区应该给予必要的财政转移支付;第四,针对新生代农民工要求子女能够在城市继续受到高中阶段教育的要求,统筹考虑和改革中考和高考政策,做好衔接;第五,完善和改进职业教育,鼓励城市中等职业学校对农民工子女接受职业高中教育加大优惠和扶持力度;第六,研究制定和试行农民工子女在保定参加中考、高考的办法,不断完善相关政策措施,逐步总结推广,有计划地满足农民工子女在当地参加中考、高考的要求。

5. 建立健全新生代农民工的心理咨询和辅导制度

要加强对新生代农民工的人文关怀和必要的心理疏导,缓解他们的心理压力,帮助他们解决工作、生活中遇到的实际问题。要引导他们继承和发扬老一代农民工自强不息、吃苦耐劳的精神;帮助他们调整好心态,以主人翁的姿态积极参与各种社会公益活动;帮助他们改变消极思维、不良情感,使他们从心理上逐步融入城市,尽快完成由农民工到新市民的心理转变^[9]。

根据中央关于全面建设小康社会的整体布局,我国实现现代化、工业化和城市化,必须把城市和农村发展作为一个整体来统筹考虑、全面安排。当前,超过1亿人口的新生代农民工已成为农民工的主体。必须抓紧解决新生代农民工在市民化的过程中所遇到的问题,这是一个系统工程,仅靠某个方面的改进突破,不能解决根本问题,而是必须统筹各方面力量,建立统一的社会保障和支持体系,让新一代的农民工进入城市、融入城市,实现全方位的市民化,让他们分享改革开放和经济发展的成果。

参考文献:

- [1]全国总工会.关于新生代农民工问题的研究报告[EB/OL].(2010-06-21)[2014-05-13].<http://www.chinanews.com/gn/news/2010/06-21/2353233.shtml>
- [2]国家统计局.2013年全国农民工监测调查报告[EB/OL].(2014-05-12)[2014-05-13].http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/12/content_2677889.htm.
- [3]刘松颖,贾会棉.基于就业能力的新生代农民工培训的对策研究——以保定市为例[J].现代经济信息,2013(10):359-360.
- [4]周亚梅.我市帮助农民工讨薪9183万元[N].保定日报,2014-01-23(03).
- [5]徐新林.新生代农民工城市处境的非传统挑战及社会调适[J].理论导刊,2010(8):63-65.

Difficulties and Countermeasures of Baoding City New Generation Migrant Workers' Citizenization

Yang Yanhua

(Institute of Teaching and Research of Ideological and Political Theory, Baoding University, Baoding 071000, China)

Abstract: With the deepening of the urbanization and industrialization in our country, the new generation of migrant workers has become the main body of industrial workers in China. They start to ask for the political and economic and social status adapting to their contribution, and urbanization will become increasingly intense. However, due to the low level of urbanization in our country, as well as household register, employment, social security, education and other institutional barriers, the new generation migrant workers in the urbanization process still face many difficulties and many problems need to solve. This paper puts forward the reform of the household registration system and strengthening skill training, improve the social security system, to solve their children's compulsory education, safeguard legitimate rights and interests, etc.

Key words: Baoding city; new generation of migrant workers; citizenization; urbanization; social security

(责任编辑 陈 静)