

城市政府在农民工市民化进程中的作用

郁建兴¹, 阳盛益²

(1. 浙江大学 公共管理学院 杭州 310028 2 浙江理工大学 法政学院 杭州 310018)

摘 要: 农民工市民化不仅是农民工自身发展的要求,也是推进中国城市化进程和构建和谐社会的客观要求。推进农民工市民化进程,关键在于推进城市政府社会管理与公共服务的内容与机制的创新。一个着眼于农民工市民化的城市政府的社会管理与公共服务体系,应该包括工资、劳动、就业与培训、社会保障、相关公共服务、权益保障以及人口登记与安全服务等方面的指标。在当前,迫切需要构建与完善推进农民工市民化的长效保障机制。

关键词: 中国 农民工; 农民市民化; 城市政府; 社会管理; 公共服务; 城市化进程

中图分类号: D625 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002- 462X (2008) 01- 0087- 05

伴随着中国现代化、城市化进程的加速,农民工市民化已成为当下的热门话题。然而,农民工市民化进程步履维艰,困难重重。城市政府如何创新社会管理与公共服务的内容与机制,为农民工市民化提供良好的制度条件,已经成为中国各级政府、尤其是东南沿海发达地区城市政府的一项重要工作。

一、农民工及其市民化趋势与现状

一般来讲,农民工是指具有农村户籍和承包土地,但主要从事非农产业,依靠打工收入维持家庭生活的农村外出务工人员。当前中国的农民工包括异地转移的农民工和就地转移的农民工两个部分。就地转移的农民工包括在本地乡镇企业工作的农民工,以及因失地而进入当地和城镇的农民工。^①本文以异地转移、进城就业的农民工为主要研究对象。

什么是农民市民化? 较多论者把农民市民化看做一个过程。如郑杭生认为,市民化是指作为一种职业的“农民”(Famer或 Cultivator)和作为一种社会身份的“农民”(Peasant)在向市民(citizen)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。在他看来,“农民市民化”有两项基本的内容:第一,农民群体实现从农民角色集向市民角色集的全面转型;第二,在实现角色转型的同时,通过外部“赋能”(empowerment)与自身增能适应城市,成为合格的新市民^[1]。

大体而言,农民工市民化作为一个过程包括农民工从事非农产业、在城市定居和融入城市社会文明三个阶段。职业转变、地域转移只是市民化的“外部特征”,而实现生存方式的转变,进而融入城市文明才是市民化的真正内涵。与前述把农民工分为异地转移的农民工和就地转移的农民工相对应,农民工的“市民化”也有两种相应的模式,即农民工的就地市民化和异地市民化。异地市民化的内容主要是改变“农民工”的身份,获取城市户籍,在工作和生活各方面得到与城市居民相同的待遇,直至融入城市社会,成为城市社会的一员。本文所指的农民工市民化专指异地农民工的市民化,尤其是进城农民工的市民化。

农民工市民化是中国现代化发展的必然趋势。伴随着改革开放的深入,农民工日益成为城市产业工人的主体。根据 2000年第五次全国人口普查的数据,农民工占全国工人总数的 50% 以上。而中国企业联合会发布的《2003年全国千户企业管理调查研究报告》显示:在第二产业中,农民工占从业总人数的 57. 6%。其中,农民工在加工制造业中占 68%,在建筑业中占近 80%,在第三产业的批发、零售、餐饮业中占 52% 以上。

高度城市化是现代化国家的主要特征,所有发达国家都不是以农民为主体的国家。农民在英

^① 最新数据表明,当前中国异地转移的农民工数量已达 1. 4亿左右,就地转移的农民工数量也在 1. 2亿左右。

收稿日期: 2007- 09- 11

作者简介: 郁建兴(1967-),男,浙江桐乡人,教授,从事国家理论、地方政府和公民社会组织研究;阳盛益(1974-),男,湖南城步人,讲师,从事地方政府和第三部门绩效评估研究。

国只占全国总人口的 3%,在美国占 6%,在日本占 16%,在韩国占 20%;但中国现在 70% 的人口是农民。从城乡分布来看,2004 年末,全国城镇人口达到 54 283 万人,占总人口的 41.76%;乡村人口为 75 705 万人,占 58.24%。而按人口城镇化率每年增加 1 个百分点来测算,到 2020 年前还将从农村转移出 3 亿左右的人口。中国现阶段的基本国情决定了大批农村劳动力外出务工的现象将在一个较长时期存在,农民工市民化将是今后中国城市化进程中的一个主要内容。

但是,中国的农民工市民化进程却步履蹒跚,农民工在城市中处于“经济上接纳、政治上排斥”的境况,成为一个游离于城市的边缘弱势群体。2006 年 3 月 27 日《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(以下简称《意见》)概述了农民工面临的突出问题,主要是:工资偏低,且被拖欠现象严重;劳动时间长,安全条件差;缺乏社会保障,职业病和工伤事故多;培训就业、子女上学、生活居住等方面也困难重重;经济、政治、文化权益得不到有效保障等。

农民工面临的上述问题使农民市民化受阻,并导致中国城市化进程受阻。对此,有学者提出了“半城市化”、“虚城市化”和“假市民陷阱”等概念。如王春光认为,在当前农民工城市化进程中存在着突出的“半城市化”现象,主要体现为“六化”:即就业非正规化、居住边缘化、生活孤岛化、社会名声污名化、发展能力弱化及社会认同内卷化^[2]。陈丰从享受城市文明、满足人的需求的角度指出,目前进入城市的农民工只是表面城市化,而非真正的城市化,属于“虚城市化”^[3]。具体来看,“虚城市化”包含了三层含义:一是缺乏制度接纳,导致农民工在就业、社会保障、子女教育等方面不能享受与城市居民相同或相近的待遇;二是缺乏城市社会认同,由于遭受种种歧视,农民工群体与城市居民之间存在着比较明显的疏离;三是游离于城市社会,成为城市的边缘群体,未能实现真正意义上的城市化。

造成当前中国农民工市民化困境的原因是多方面的,其中一个重要原因是当前城市政府的流动人口管理,尤其是农民工管理与服务能力的水平较低。俞德鹏在 2001 年就指出,城市社会对外来人口的管理方式存在着三种明显弊端:计划式的管理方式导致了管理的低效性;防范式的管理方式把外来人口当做了对立面;“只管手脚、不管头脑”的管理方式使外来人口的思想品行放任自流^[4]。龚维斌也在 2001 年的研究中指出了政府为城市农民工提供的公共服务严重不足:公共部门没有及时提供有效的就业信息;职业培训不足;

就业受到诸多限制而且不稳定;合法权益得不到保护;居住、医疗、文化娱乐、子女上学困难等^[5]。崔传义则认为,许多地方的社会管理尚未摆脱城乡二元分割体制影响,以人为本的观念淡薄,对进城农民工“经济性接纳,社会性排斥”;恶化就业环境,阻碍农民变市民,影响经济发展、社会和谐;社会政策进展缓慢,农民工的利益、诉求难以在城市公共政策中得到制度化表达;一些城市的社会治理仍沿用在二元户籍制度基础上对农民工进行管制式管理的方式,即使农民工缺乏社会尊重和社会参与,也因存在社会鸿沟使管理成本提高,社会秩序、治安形势得不到好转;政出多门,缺乏法律规范,导致管理混乱,严重侵害农民工权益^[6]。

国家发改委社会司与小城镇改革发展中心课题组在 2005 年概括了农民工享有公共服务的现状及存在的问题:第一,农民工总量规模大,公共服务享有率低;第二,农民工子女入学难问题仍存在;第三,农民工看病难问题突出,公共卫生服务率不高;第四,计划生育与生殖健康权益得不到有效保障,孕产妇与婴儿死亡率较高;第五,就业培训得不到重视,培训资源有待整合;第六,农民工社会保障开始尝试,但实施中面临一定困难^[7]。

综上所述,城市政府社会管理与公共服务体系的严重滞后导致了农民工市民化进程困难重重。农民工市民化进程的现状已对城市政府的社会管理与公共服务职能提出了新要求,城市政府的社会管理与公共服务能力和水平迫切需要强化和提高。

二、构建着眼于农民工市民化的城市社会管理与公共服务体系

现代社会是以城市为主体的社会。优质的城市政府职能定位与管理理念有助于推动现代城市的发展。政府的职能是依法对社会生活诸领域进行管理。近代以来,西方国家经历了自由放任阶段、福利国家阶段和新自由主义阶段,对政府职能争论的焦点已不在于政府是否应介入经济社会发展,而在于政府应如何介入经济社会发展。世界银行在 1997 年报告中指出,政府“有五项基础性任务”,“如果这五项任务完不成,就不可能取得可持续的、共享的、减少贫困的发展:一是建立法律基础;二是保持非扭曲性的政策环境,包括宏观经济的稳定;三是投资于基本的社会服务与基础设施;四是保护承受力差的阶层;五是保护环境。”世行的上述观点得到越来越多国家的认同。加快政府职能转变、构建公共服务型政府,是中共十六大和十六届三中、四中全会在深化行政体制改革问题上作出的重要决定。“十一五”规划纲

要中也指出,要切实转变政府管理经济的方式,要加强社会管理和公共服务职能。温家宝总理更是多次指出:在继续抓好经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜。

社会管理是一个有丰富内涵而论说不一的概念。“广义的社会管理是指对整个社会活动、社会生活、社会关系的管理;狭义的社会管理是指对社会保险、社会福利、社会自治、人口发展、婚姻家庭等社会生活、社会服务的管理。具体界定为:政府通过制定专门的、系统的、规范的社会政策和法规,管理和规范社会组织;培育合理的现代社会结构;调整社会利益关系、回应社会诉求、化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定;孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围;建设经济、社会和自然协调发展的社会环境。”其“逻辑起点就是源于西方语境中的市民社会。它立足于培养具有平等、自由、参与意识的现代公民和非政府组织体系,提供能促进社会多元主体的融合的政治与法律环境,以充分满足社会文化再生产、社会整合和个性成长的需要。”^[8]从实践上讲,政府社会管理职能区别于政治职能和经济职能的主要之点,就在于它以维护社会公平与公正为首要目标,注重社会结构整合的最佳状态和社会各部分的协调发展。从社会发展与政府关系来看,政府必须以解决社会问题为出发点,通过社会规制维护社会秩序的正常运转,制定配套的社会政策以促进社会福利的最大化,实现社会的和谐发展。

何谓公共服务?公共服务主要包括政府为公民提供的产品和服务。从狭义上讲,公共服务主要指的是政府为公民提供公共产品的服务,如城乡公共设施建设、社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生体育等公共设施服务。如北京市“十一五”时期社会公共服务发展规划中所指的社会公共服务,就是指在社会发展领域中以满足公众基本需求为主要目的、以公益性为主要特征、以公共资源为主要支撑、以公共管理为主要手段的公共服务。主要包括教育、医疗卫生、文化体育、公共安全维护、社会福利和社会救助等内容^[9]。应该指出,对社会管理与公共服务做出严格区分是件困难的事,这源于公共服务与社会管理两个概念的重合性。现代政府提供的公共物品中,除了完全体现国家暴力特征的那部分职能,已经很难区分公共服务和社会管理的准确边界。我们常说“管理就是服务,寓管理于服务之中”,也说明了这一点。相比较而言,社会管理带有更多的“规制”色彩,表现为以法律、法规对社会进行调整和约束;而公共服务更多的带有服务性,提供

企业与市场不能有效提供的产品和服务。

如前所述,农民工市民化的困境,主要不是农民工本身所致,根本原因在于城市政府社会管理和公共服务职能的缺失。相应地,走出农民工市民化困境的关键在于构建并落实现代社会管理与公共服务体系。

进入 21 世纪以来,党和政府从统筹城乡发展、构建和谐社会的指导思想出发,多次制定了农民工市民化的相关政策。2000 年,劳动和社会保障部办公厅《关于做好农村富余劳动力就业工作的意见》提出了四项措施:建立流动就业信息预测预报制度;促进输出产业化;发展和促进跨地区的劳务协作;开展流动就业专项检查,保障流动就业者合法权益。同年 7 月,劳动和社会保障部等部委和国务院发展研究中心发出《关于进一步开展农村劳动力开发就业试点工作的通知》,提出改革城乡分割体制,取消对农民进城就业的不合理限制。2001 年 3 月,全国人大通过的“十五规划纲要”中,强调要打破城乡分割体制,逐步建立市场经济体制下的新型城乡关系,改革城镇户籍制度,形成城乡人口有序流动的机制;取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制,引导农村富余劳动力在城乡地区间有序流动;要破除地区封锁,反对地方保护主义,废除阻碍统一市场形成的各种规定;坚持城乡统筹的改革方向,推动城乡劳动力市场逐步一体化。2003 年 1 月 5 日,国务院办公厅下发了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,全面概述了党和国家关于农民非农化就业的政策:第一,进一步提高对做好农民进城务工就业管理和服务工作的认识;第二,取消对农民进城务工就业的不合理限制;第三,切实解决拖欠和克扣农民工工资问题;第四改善农民工的生产生活条件;第五,做好农民工培训工作;第六,多渠道安排农民工子女就学;第七,加强对农民工的管理。2005 年 3 月 31 日,国务院第八十五次常务会议通过了《国务院 2005 年工作要点》,将“制定和完善涉及农民工的各项政策”作为一项重要任务。2006 年中央一号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中提出要“保障务工农民的合法权益”。2006 年 3 月 27 日,《国务院关于解决农民工问题的若干意见》明确指出,“农民工问题事关中国经济和社会发展全局”,“解决农民工问题是建设有中国特色社会主义的战略任务”。《意见》充分肯定了农民工在经济社会发展中的地位 and 作用,深刻阐述了解决好农民工问题的重要性,明确提出了做好农民工工作的指导思想、基本原则和政策措施。

按照 2006 年《国务院关于解决农民工问题的

若干意见》的要求,结合前面对当前农民工问题和困境的分析,我们尝试着建构一个着眼于农民工市民化的城市政府的社会管理与公共服务体系。其中包括 30 个指标,主要涉及工资、劳动、就业与培训、社会保障、相关公共服务、权益保障以及人口登记与安全服务等七大方面(见表 1)。

表 1		城市政府为农民工市民化进程中提供的社会管理与公共服务体系	
项目		内 容	
工 资	1	建立农民工工资支付保障制度	
	2	合理确定和提高农民工工资水平	
劳 动 管 理	3	严格执行劳动合同制度	
	4	依法保障农民工职业安全卫生权益	
	5	切实保护女工和未成年工权益,严格禁止使用童工	
就 业 和 培 训	6	逐步实行城乡平等的就业制度	
	7	做好农民转移就业服务工作	
	8	加强农民工职业技能培训	
	9	落实农民工培训责任	
	10	大力发展面向农村的职业教育	
社 会 保 障	11	高度重视农民工社会保障工作	
	12	依法将农民工纳入工伤保险范围	
	13	抓紧解决农民工大病医疗保障问题	
	14	探索适合农民工特点的养老保险办法	
相 关 公 共 服 务	15	把农民工纳入城市公共服务体系	
	16	保障农民工子女平等接受义务教育	
	17	加强农民工疾病预防控制和适龄儿童免疫工作	
	18	搞好农民工计划生育管理和服务	
	19	多渠道改善农民工居住条件	
	20	增加城市公共产品的提供	
权 益 保 障	21	保障农民工依法享有的民主政治权利	
	22	深化户籍管理制度改革	
	23	加大维护农民工权益的执法力度	
	24	做好对农民工的法律服务和法律援助工作	
	25	强化工会维护农民工权益的作用	
人 口 全 面 登 记 与 服 务	26	流动人口登记与管理	
	27	社会治安管理	
	28	农民工人身和财产安全保障	
	29	农民工生活安全保障	
	30	农民工交通安全保障	

三、切实强化城市政府社会管理和公共服务能力的政策建议

农民工市民化进程不可能一蹴而就,要达到欧美发达国家的城市化率,按照每年增长近 1 个

百分点的城市化率速度,中国的农民工市民化进程将一直延续到 21 世纪中叶,也就是中国整体达到中等发达国家水平的时候。因此,建构推进农民工市民化的长效保障机制尤为重要。

近年来,不少地方政府、尤其是东南沿海经济发达地区的地方政府响应党和国家的农民工政策方针,顺应农民市民化的趋势,在农民工管理与服务方面进行了诸多创新,取得了宝贵经验。各地户籍制度相继取消,实行城乡统一的户籍管理制度。北京市取消了暂住证、就业证、健康证、人口管理、租赁住房管理、入学借读、购房管理、婚育证等十多种收费项目。浙江省开始建立政策、登记、市场、服务、管理“五统一”的城乡统筹就业制度。各地大力开展了规范职业介绍和劳动用工的“春雷行动”;打击非法使用童工行为的“春苗行动”;打击拖欠克扣工资行为的“春雨行动”。上海市一些镇和街道、社区通过政府规划、社区投资、市场运作的方式修建农民工集中居住的民工公寓。在浙江省杭州市,通过社区学院、外来人口学校对农民工进行培训,开设家政、缝纫、电脑等免费课程。宁波市海曙区为农民工子女不仅提供良好的义务教育,还为他们提供免费的儿童免疫与疾病预防治疗;针对流动人口的管理与服务,海曙区政府建立了综合协调机构,由公安、工商、劳动、计划生育、教育、民政、卫生、房管等相关部门参加,并设有流动人口管理办公室。江苏昆山市成立“新昆山人”工作委员会办公室的对外窗口,专为非昆山籍的外来人员提供服务。由过去强调外来人口不能做什么,转变为督促政府部门去为外来人口多做什么。2007 年 5 月,深圳市盐田区开始在全区推广居住证制度,已经实行了 23 年的暂住证制度行将终结。浙江省嘉兴市准备设立新嘉兴服务人管理委员会,计划由公安、计生、劳动、综治办、司法、城建、地税等多部门组成,分县、镇、村三级,专门从事服务管理外来务工人员的政府机构。2007 年 5 月 28 日,嘉兴市平湖市林埭镇成立了新居民事务所,作为新居民管理与服务的试点镇,该所开设了计生、维权、法律、用工、暂住和受理登记六个窗口。提倡上门服务和人性能化管理是事务所最大的特点。

总体而言,各地在围绕农民工市民化的工资、劳动、就业与培训、社会保障、相关公共服务、权益保障等方面进行了不少的探索,但一些共性的问题,尤其是制度与体制上的问题仍然存在。结合我们对宁波市海曙区的调研,这些问题主要包括:一是农民工市民化的社会管理与公共服务提供机制缺乏立法支持,目前还是停留在政策层面,政策的相对易变性使得现有的管理与服务机制缺乏可

持续性。二是城市政府横向部门与纵向层级之间存在协调、沟通的困难。如宁波市海曙区对于外来人口的数据跟踪,人口与计生委、公安局、劳动和社会保障局之间的数据不一。三是经费支出与人员配备适应不了城市外来人口增长的需求。长期以来,一些部门只把城市户籍人口当做服务对象,面对巨大的外来人口的管理与服务,存在经费和人员的严重不足。四是工作考核与激励机制的不完善。由于有关外来人口管理与服务的工作并没被列入相关部门的考核体系,导致工作人员敷衍塞责,工作难以有效地开展。如疾病防御与控制并不只是卫生部门的事,需要包括政府街道、居委会等单位的合作才能更有效的开展。但由于没有纳入该项目的考核体系,导致街道、居委会接受此项工作往往是凭借个人人情关系,有些街道就不大愿意。没有考核就没有动力,关系不好,就不配合。因此,构建与提升推进农民工市民化的长效保障机制显得十分迫切。

管理是城市发展的永恒主题。什么才是健全的城市管理?按照建设“包容性城市”的宣言草案中提出的现代城市管理理念及标准,健全的城市管理标准包括:第一,城市发展的各个方面的可持续性;第二,下放权力和资源;第三,公平参与决策过程;第四,提供公共服务和促进当地经济发展的效率;第五,决策者和所有利益相关者的透明度和责任制;第六,市民参与和市民作用;第七,个人及其生活环境的安全。

基于现代城市管理理念及标准,我们认为应从以下六个方面来构建与提升推进农民工市民化的长效保障机制:

1 以立法保护农民工市民化的权益,构建促进农民工市民化的法律法规体系,全面推行依法行政,促进管理工作的规范化和可持续性。

2 加强相关部门的协调,构建着眼于农民工市民化的综合管理机构。可以借鉴一些地方政府的创新经验,比如像浙江省嘉兴市设立新嘉兴服务人管理委员会,由公安、计生、劳动、综治办、司法、城建、地税等多部门组成,专门从事服务管理外来务工人员。当然,这是一个临时性、过渡性的政府机构,从长远来看还是要撤销的,当农民工实质上市民化后,就没有必要再存在这样的机构。

3 按照“属地化管理、市民化服务”的原则,加大相关政府部门的经费预算和人员配备。按照城市实有人口,将农民工在内的外来流动人口纳入总的人口基数。一方面,把农民工的社会管理和公共服务的开支纳入政府财政预算,确保经费来源的稳定;另一方面,各执行部门按照包括外来流动人口在内的人口基数配备相应的人员编制,

确保有足够的人员来落实对外来人口的社会管理与公共服务工作。

4 将涉及农民工市民化的政府部门的管理与服务工作纳入绩效管理体系,形成有效的激励机制。对农民工的社会管理与公共服务工作涉及城市政府的多级政府和多个部门,若缺乏部门之间的协调往往导致办事的低效甚至流产,而科学、合理的考核体系则有助于形成有效的激励机制,从而促使相关政府部门主动、积极地发挥社会管理与公共服务的职能。

5 创新社会管理体制,形成多中心管理与服务格局。政府应更重视从社会上开发和培育社会管理的“合作”力量,构建“党委领导—政府负责—社会协同—公民参与”的社会管理新格局,推动“多中心主体”社会治理,构建以“善治”为导向的和谐社会。

6 创新公共服务的实现途径。公共服务实现的途径有两种:一种是政府承担一切公共服务的生产和供给;二是社会化,即把那些不需要政府承担或政府无力承担的公共事务由非政府组织来提供服务,或在政府公共事务领域引入竞争机制,通过市场化经营实现公共服务社会化,提高公共服务质量。现代政府的改革理念和趋势决定了部分的社会管理和公共服务可以通过市场化手段产生出来,由社会组织、非政府组织等承担起来。

参考文献:

- [1] 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): 5.
- [2] 王春光. 农民工的“半城市化”问题[G]//流动与融合. 武汉:团结出版社, 2005 57.
- [3] 陈丰. 从“虚城市化”到市民化:农民工城市化的现实路径[J]. 社会科学, 2007 (2): 110-120.
- [4] 俞德鹏. 现行城市外来人口管理方式的弊端及其对策[J]. 人口学刊, 2001 (1): 18-20.
- [5] 龚维斌. 城市农民工的公共服务:问题与建议[J]. 中国行政管理, 2001 (4): 7-9.
- [6] 崔传义. 当前农民工社会管理的突出问题与政策建议[J]. 重庆工学院学报, 2005 (10): 1-6.
- [7] 国家发展改革委社会司、小城镇改革发展中心课题组. 农民工享有公共服务的现状、问题与政策建议[J]. 宏观经济管理, 2005 (12): 20-21.
- [8] 李德国, 蔡晶晶. 政府社会管理职能的概念辨析——《“政府社会管理”课题的研究报告》之一[J]. 东南学术, 2005 (4): 5-11.
- [9] 北京市“十一五”时期社会公共服务发展规划[J/OL]. 北京市发展和改革委员会网站, 2007 (5).

〔责任编辑:冯昱锦〕