

新生代农民工失范性融入的路径审视与政策创新

——以包容性视角下浙江的社会实践为例

许光

(中共浙江省委党校科学发展观与浙江发展研究中心 浙江 杭州 311121)

【摘要】新生代农民工城市融入的“半城市化”和“逆城市化”向来是理论研究的难点，其根源在于有关各方的利益诉求无法得到兼顾和协调。本文通过论述包容性发展与新生代农民工城市融入的内在一致性，以浙江省为例，从经济约束、政治屏蔽、资本缺失和认同危机四个层面探讨了新生代农民工城市融入困境的显性表现。为营造社会各阶层和谐共处的良好局面，浙江省构建了双向闭循环的城市融入政策体系，并辅以管理模式、公共服务、社区支撑、素质培训和空间优化五个层面的创新，取得了良好成效，其经验值得推广和借鉴。

【关键词】包容性发展；新生代农民工；城市融入；浙江

【中图分类号】F061. 4

【文献标识码】A

【文章编号】1672 — 1071(2014) 02 — 0024 — 07

一、背景与问题

新生代农民工城市融入对提高城市化水平、扩大内需、解决“三农”问题具有重要意义。理论界目前有关新生代农民工城市融入的研究相对滞后，现有成果多以探讨新生代农民工的生存状态、权益保护和素质提升为主，在城市融入方面存在明显的理论空白。就实践探索而言，各地通过明确责任归属，对社会政策不断进行调整，逐步改善了新生代农民工城市融入的制度环境。但与“在身份、地位、价值观、社会权利以及生产、生活方式等方面全面向市民转化”^①的目标相比，新生代农民工的城市融入尚停留在身份转换和户口获取等“浅层面”，其“半城市化”融入状态未根本改变。

近年来，新生代农民工城市融入开始由“人文关怀”走向“制度设计”。十八大报告提出“加快形成新型城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共享现代化成果”；十八届三中全会提出“促进社会公平正义，实现发展成果更多更公平惠及全体人民”。以此为指导，各地以户籍制度改革为突破口，积极探索农民工城市融入的路径和方法。根据农民工属地来源，现行政策可分为两类：一种以重庆和成都的“就地市民化”为代表，政策重点在于农村土地制度改革，通过“赋权”和“农村产权市场化”实现城乡居民自由迁徙；另一种以广东的“积分入户制”为代表，政策重点在于落户门槛的设定，要求农民工用劳动贡献换取入户积分。这两种模式作为推进农民工市民化的探索具有积极意义，但也存在不足：(1)政策多停留在“农村退出”和“城市进入”两个层面，涉及城乡居民享有同等待遇的“城市融入”政策设计比较粗浅；(2)体现出强烈的行政主导色彩，具有“以物易物”和“公共权力优先于公民权利”的特征；(3)流入地政府对外来人口进行“逆向梯次筛选”，使低端劳动力大量向中小城市聚集，会加快形成新的“城市二元结构”，不利于社会稳定。

基金项目：国家社科基金青年项目(12CGL075)；浙江省社科重点研究基地“科学发展观与浙江发展研究中心”项目(11JDKF01YB)。

收稿日期：2014 — 03 — 04

作者简介：许光(1981 —)，男，山东济宁人，中共浙江省委党校经济学部副教授，经济学博士，研究方向：福利经济学。

本文认为，新生代农民工城市融入本质上是政府、企业、农民工和市民等有关各方经过权衡博弈，综合考虑成本收益之后做出的理性决策。以往户籍制度改革之所以无法解决新生代农民工的“半城市化”问题，根源是没有协调和兼顾好各行为主体的利益诉求。包容性发展倡导通过规范稳定的制度安排，使社会各阶层和谐共处、平等分享改革成果（尤其是惠及更多的贫困人口和弱势群体）；它聚焦于创造机会使全体成员平等参与现代化进程，消减个人出身和所处环境等造成的不利影响。^②当前我国社会转型加速、利益分割凸显，包容性发展所具有的时代意蕴就为我们研究新生代农民工城市融入问题提供了一个新的视角。

二、文献回顾

（一）包容性发展的内涵与价值意蕴

包容性发展（Inclusive Growth）是继包容性增长（Inclusive Increase）之后提出的一个新概念。随着理论界对贫困成因的认识由“收入贫困”到“能力贫困”再到“权利贫困”不断深化，贫困的内涵也相应从货币范畴扩展至非货币范畴。与之相适应，20世纪中期以来人们对经济增长的认识也在不断深化，增长理论经历了从“涓滴增长”（赫希曼，1991）到“基础广泛的生长”（世界银行，2001）到“益贫式增长”（世界银行，2001）再到“包容性增长”（ADB，2007）的演进逻辑。^③2010年9月，胡锦涛在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上首次提出“实现包容性发展，让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群”。至此，“包容性增长”就藉由政府层面的倡导实现了向“包容性发展”的概念飞跃。陆岷峰、张惠（2010）认为，包容性发展的内涵包括可持续发展基础上的“增长”和公平正义基础上的“共享”，而将这两方面连接并促使其前进的动力则是“生产发展、生活富裕”的价值理念（岳彬，2010）。张荣楠（2010）指出，包容性发展的核心是“协调”和“参与”，强调由“物本经济主义”向“人本经济主义”转变。“十二五”时期我国要跨越“中等收入陷阱”，实现经济增长、政治稳定、社会和谐的发展目标，就必须让全体国民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，而这恰恰是“包容性发展”的时代意蕴。

（二）城市融入的动因与瓶颈制约

城市融入（City Inclusion）客观上源于西方国家关于乡—城移民的城市适应性探讨。达·凡佐（DaVanzo，1982）的迁移收益理论认为，农民向城市迁移会带来较多好处，包括收入提高、一生额外福利的增长、非工资收入以及更好的环境。布劳（Blau，1998）指出，异质群体之间的交往能促进人们相互理解，促进宽恕精神的发扬。但哈贝马斯（Habermas，1984）认为，传统理性的分裂和交往行为的异化会导致主体间不信任，移民会受到来自城市的融入阻力。弗兰克·帕金（Frank Parkin，1986）也指出，社会将通过建立一整套程序或规范，形成资源和机会被某些人享有而排斥其他人的“集体排他”体系。

新生代农民工是我国城乡二元结构下的特殊产物，具有不同于西方乡城移民的诸多特点。王佃利（2011）将其城市融入定义为“在城市确立经济地位、适应城市社会互动规范，并获取市民身份、享受市民待遇，最终实现在城市舒适生活的过程”。唐绰（2007）从经济收入、政治地位、社会交往和文化心理四个维度进行了分解研究，发现新生代农民工城市融入程度总体偏低，具有“半城市化”特征。那么，究竟是什么阻碍了新生代农民工由“农村退出”向“城市融入”过渡呢？理论界的回答主要有四种，即：户籍制度屏蔽（陆学艺，2002；刘传江、程建林，2009）、社会资本匮乏（边燕杰、张文宏，2001）、组织建设滞后（周明宝，2009）、社区参与不足（唐若兰，2010）。现有研究形成了一个多层次的逻辑体系，但大多基于被动视角，将新生代农民工视为结构性约束下的受动客体，忽视了其融入城市的主观能动性。^④而且目前各地的政策调整多为“碎步前进式”的，实施效果相对有限。

（三）包容性发展与城市融入的内在一致性

包容性发展作为对以往单纯追求经济增长发展模式的反思，包含经济增长、权利获得、机会公平、福利普惠四个基本要义。为确保发展成果更多更广泛惠及所有民众，包容性发展倡导通过规范稳定的制度安排，进行三个方面的政策设计：增强制度设

计与政策制定的公平性使民众获得市场竞争环境公平;建立公平的防护性保障体系使民众获得社会保障价值公平; 培育和提升人力资本使民众获得人力资本价值公平。^⑤当前我国社会转型加剧、利益分割凸显, 包容性发展能够有效协调和兼顾各方利益, 因而为我们研究新生代农民工城市融入提供了一种新的视角。笔者认为, 破解城市融入困境的关键是打破利益固化的藩篱。理论界通常将户籍制度视为新生代农民工城市融入的最大障碍, 提出加快户籍制度改革、剥离依附于其上的相关社会福利制度的政策建议。这一论断有其客观性, 但城市融入困境的本源在于政府、企业、农民工和市民等有关各方的利益无法得到协调和满足, 因而推进阻力大、改革进展迟滞。要加快新生代农民工的城市融入, 局部和细碎的政策调整仅能作为补充, 更重要的是树立一种宏观、综合的理论框架, 从顶层设计层面对有关各方的利益进行统筹。从这个意义上来说, 包容性发展对解决新生代农民工的城市融入困境就具有很强的实用性和针对性。

三、融入困境：浙江省新生代农民工的失范性融入

自 2009 年 10 月浙江省全面实施居住证制度以来, 制约人口自由流动和公平发展的制度藩篱进一步清除, 新生代农民工城市融入的政策环境进一步趋好。但是浙江省新生代农具有不同于其他地区的一些特点, 例如经济融入受“收入拐点”的制约, 社会融入迫切需要摆脱“农民工”这一固化身份标签, 倾向于攀比消费和奢侈消费, 进而导致支出结构不合理。^⑥本文采用笔者承担的国家社科基金项目课题组于 2013 年 10 月至 12 月在浙江省六市县(杭州、宁波、湖州、丽水、嘉兴和衢州)调研获得的数据, 运用 SPSS18.0 进行统计分析, 以考察新生代农民工城市融入的现实困境与潜在阻力。调查采用按比例分层随机抽样的方法, 共发放问卷 800 份, 回收 786 份, 有效问卷 741 份, 有效回收率为 92.63%。

(一) 经济层面的成本约束

与全国 1660 元/月的收入均值^⑦相比, 浙江省新生代农民工的收入水平较高, 且分布均衡。2013 年下半年, 被调查对象月收入水平在 1500 元以下、1500—2000 元、2000—2500 元、2500—3000 元和 3000 元以上的比例分别为 11.43%、21.41%、22.56%、34.81% 和 9.79%。同时, 72.8% 的受访者表示收入水平比初到浙江时有所提高, 82.3% 的受访者表示工作单位能够按时足额支付工资。总体而言, 浙江省新生代农民工的经济收入和工作环境比较优越。

但是, 较高的收入水平并不意味着更好的城市融入。目前, 浙江省正处于人均 GDP 由 7000 美元向 10000 美元跨越的阶段, 城市融入成本也一路高涨。如表 1 所示, 2009—2011 年浙江省新生代农民工的城市融入私人总成本由 12.3 万元上涨至 33.2 万元, 涨幅高达 169.91%。其中, 居住成本占融入总成本的 80.17%, 成为制约新生代农民工在城市定居的最主要因素。即便是取三年的均值 20.07 万, 也明显高于同期重庆的 11.2 万元、江苏的 13.6 万元、河南的 9.6 万元和辽宁的 11.3 万元。^⑧高昂的城市融入成本极大制约了新生代农民工的融入诉求, 许多新生代农民工在习得一技之长以后开始回流, 近年来频繁出现的“民工荒”便是例证。

表 1 浙江省新生代农民工城市融入的私人总成本 单位(元)

指标	2009 年	2010 年	2011 年	均值	占比(%)
生活成本	9694	10375	11476	10515	5.23
居住成本	87696	107116	287834	160882	80.17
社会保障成本	12510	13638	16602	14250	7.10
机会成本	9501	10701	12304	10835	5.40
资本再造成本	1585	1892	2110	1862	0.94
享乐成本	2047	2256	2672	2325	1.16
私人总成本	123033	145978	332998	200669	—

数据来源: 许光. 新生代农民工城市融入的成本测度及分担机制构建 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2014 (1).

（二）政治层面的权利剥夺为保护劳动所得，浙江省近年来不断规范企业用工制度，健全最低工资保障制度，并先后两次提高最低工资标准。但在微观层面，新生代农民工仍遭受到不同程度的企业侵权行为。其中，“随意加班加点”和“加班不给报酬”的比例最高，为 64.14%；“不能提供劳动保护条件”次之，为 43.13%；“提供的吃住条件太差”和“不准外来务工人员参加学习培训”的比例接近，为 25.17% 和 23.49%；“克扣拖欠工资”和“因工受伤单位不出钱医疗”的比例较低，为 7.16% 和 5.45%。同时，部分企业还对新生代农民工的行为自由进行干预，“不准员工业余时间外出”和“限定应聘人员婚姻状况”的比例分别为 13.14% 和 23.74%。

由于受教育程度和法制意识普遍提高，浙江省新生代农民工的维权理念比较开明、理性和统一。如图 1 所示，当遭受到不公正待遇时，选择“去政府部门投诉”的比例最高，为 64.14%；选择“辞职”和“求助工友”的比例次之，为 33.25%；选择“求助媒体”的比例为 17.30%；选择“忍耐”和“找机会报复”的比例较低，为 11.70% 和 13.40%。与上一代农民工相比，新生代农民工的维权方式更加理性和灵活，他们会通过合法渠道宣泄自己的不满和表达自己的利益诉求，但同时他们的忍耐力和包容性也较差，处理问题的手段容易极端化。

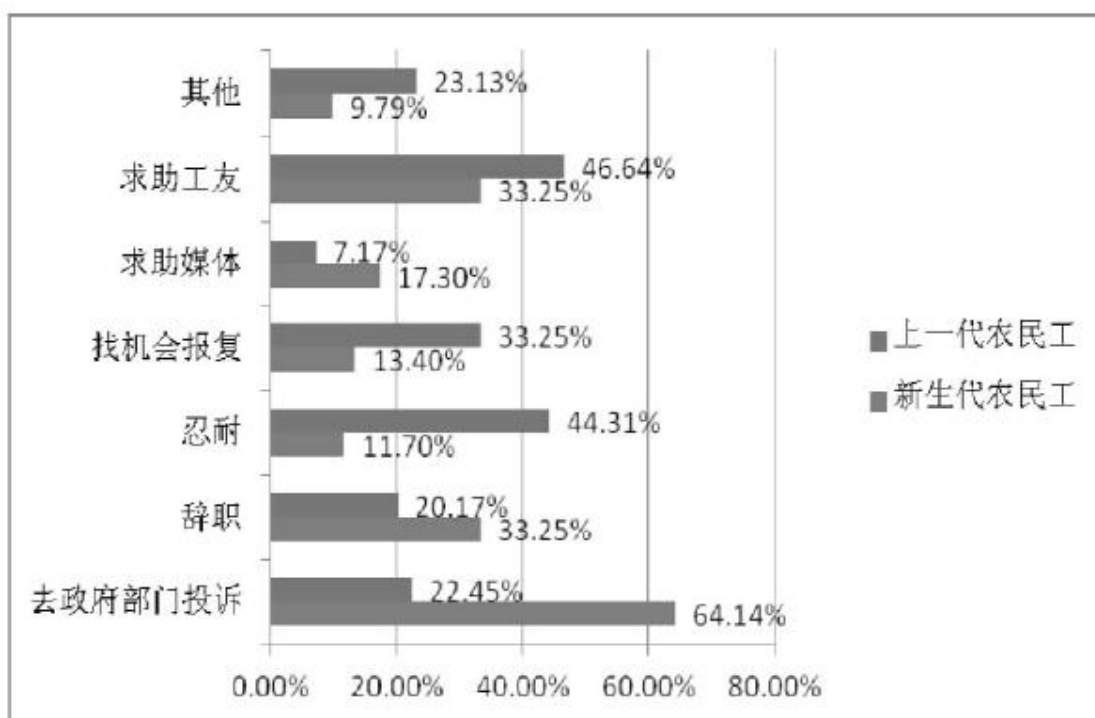


图 1 浙江省两代农民工维权方式的比较

（三）社会交往层面的资本缺失

人际交往可按程度深浅划分为基础交往（一般性的礼貌与客气）、利益交往（因工作和生活在一起打交道）和精神交往（友谊与感情）。当前浙江省新生代农民工的社会交往仍较多停留在前两个层次，精神层面的交往相对不足。首先，从与城市居民的交往意愿来看，新生代农民工的心态比较主动，66.6% 的人愿意与流入地居民交朋友，高于“不愿意”的比例（7.2%）；44.1% 的城市居民也愿意与新生代农民工接触，高于“不愿意”的比例（12.6%）。其次，对城市居民的调查发现，75.9% 的人曾捐出过不常用的衣物或家具，92.9% 的人曾以不同方式帮助过农民工。这说明浙江省的社会氛围比较包容和大气，有利于新生代农民工拓展人际网络、强化社会资本。但从遇到困难时求助的对象来看，新生代农民工却更倾向于选择“弱关系”

社会网络。在回答“遇到困难找谁帮助”时，61. 5% 的新生代农民工选择了亲友和老乡，选择本地人的只有 6. 3%。这说明新生代农民工虽然对城市居民抱有正向期望，但由于缺乏交流、理解和更深层次的信任，他们不得不将“信任票”投给亲友。

（四）文化心理层面的认同危机

心理认同指新生代农民工对流入地的生活方式、价值理念和主流文化等强烈认可，并逐渐将其内化为自己的行为准则。目前来看浙江省新生代农民工普遍存在身份认同困惑，他们中的很多人仍无法摆脱“外来人口”和“农民工”这一身份标签，存在“内卷化”倾向。[8] 由图 2 可知，29. 64% 的新生代农民工仍然认为自己是“农村人”，33. 6% 的人认为自己是“城乡边缘人”，仅 23. 35% 的人认为自己是“城里人”。在对自身社会地位的判断上，46. 8% 的新生代农民工感觉自己“低人一等”，说明他们与真正意义上的“心理认同”还有距离。

返乡意愿是测度新生代农民工归属感的另一指标。由于长期在城市工作和生活，新生代农民工对城市文化习以为常，对乡村的记忆和情感逐渐消解，与土地的联结也仅以亲情维系为主，因此对于返乡他们普遍比较消极和被动。由图 3 可知，明确表示要“留城”的受访者比例为 64. 47%，表示要“返乡”的比例为 7. 42%，持观望态度的比例为 23. 13%，感觉“无所谓”的比例为 4. 98%。显然，新生代农民工对乡村的认可程度日益低下，他们渴望融入城市，但又举步维艰，这就造成他们“半城市化”和“城乡边缘人”的尴尬状态。

四、模式创新：浙江省双向闭循环的城市融入政策体系

城市融入是一项复杂的系统工程，涉及政府、企业、农民工和市民等多个行为主体，推进的关键在于各主体间的利益协调和损失分担。包容性发展倡导通过一种规范稳定的制度安排，实现由“国富优先”向“民富优先”的二次转型。浙江省从正式制度和非正式制度两个层面，构建了“双向闭循环政策体系”，并辅以相关领域的政策改革，充分激发了各行为主体的主观能动性，从而创造出一种加快新生代农民工城市融入的“自致路径”。

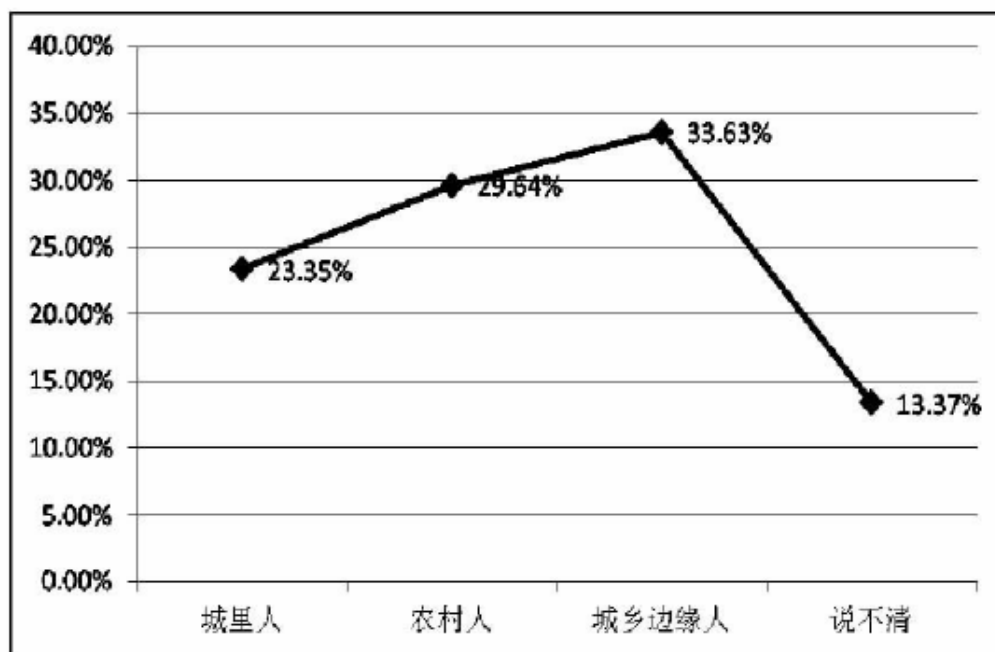


图 2 新生代农民工的身份认同

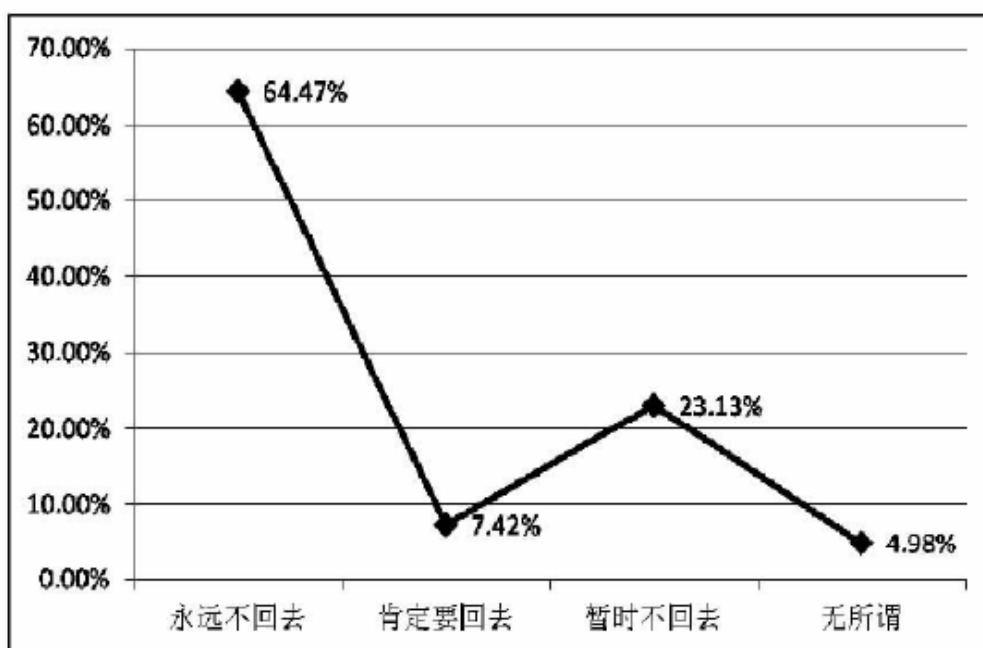


图3 新生代农民工的返乡意愿

（一）模式构建的总体思路

与以往将新生代农民工视为“结构性约束下的受动客体”不同，浙江省十分重视新生代农民工融入城市的主观能动性，在深化户籍制度等配套改革的基础上，全面激发媒体、社区、慈善机构和社会组织等的参与热情，进而为政策的制定和实施提供良好的社会基础。

具体来看，该模式将新生代农民工遭受社会排斥的显性表现归结为“结构性约束”和“非结构性约束”两大类，分别对应正式制度层面和非正式制度层面。其中，正式制度层面侧重公权力的发挥，旨在通过户籍改革、住房支持、就业培训和社会保障，全面降低新生代农民工城市融入的成本和风险（主要解决融入困境中的经济成本约束和政治权利剥夺），目标是确保起点公平和机会均等；非正式制度层面侧重私权利的发挥，旨在通过舆论引导、社区参与、公益服务和自我提升，为新生代农民工城市融入营造氛围、强化资本获取能力（主要解决融入困境中的社会资本缺失和心理认同危机），目标是清除障碍和提供社会支撑。

（二）浙江省加快新生代农民工城市融入的政策创新

1. 创新管理模式，消除制度屏蔽。户籍制度及城乡分割的公共管理体制是阻碍新生代农民工城市融入的体制根源。为消除城乡之间在居住、就业、社保、教育和医疗等方面的不平等，实现资金、技术、人才、信息和劳动力等要素的自由流动，浙江省进一步加快户籍制度改革，以实现城乡制度统一。虽然目前全国性的措施还未出台，但浙江省各地从实际出发，分层次推进了与户籍相关联的教育、医疗、社保等制度改革，以赋予新生代农民工市民待遇。在具体操作中，各地按照实际居住地登记户口的原则，取消了农业、非农业及其他类型户口的性质，统称为居民户口，用地域代替职业作为划分居民性质的主要标准，解决了新生代农民工的“名份”问题。随着城乡户口的取消及户籍管理制度的统一，农民与市民的界限进一步清除，城乡居民在经济、社会和文化等方面的差别及不平等也不再具有制度意义，而只是发展程度上的不同。对此，各级政府只需运用更加柔

和与人性化的手段予以调适即可。

2. 完善公共服务，提高供给效率。以往新生代农民工城市融入所需的公共产品和服务主要由市场提供，弊端有两个：一是企业出于盈利需要，往往会制定高于社会平均水平的产品和服务价格，会对新生代农民工的需求产生抑制效应，不利于社会整体消费水平的提高；二是由市场包揽公共产品和服务难免产生短缺现象，进而导致公共物品消费的乘数效应和结构效应无法发挥。鉴于此，浙江省在确保财政支出适度增长的前提下，以专项资金的形式对财政支出结构进行优化，引导资金向新生代农民工倾斜。例如，2013 年 1 月浙江省制定实施《加强企业技能人才队伍建设实施意见》，要求各级政府每年在就业专项资金中安排一定额度用于技能人才培养，同时对符合浙江省紧缺职业（工种）目录的高技能人才，设立“绿色通道”，在户口、住房、培训和子女教育等方面给予一定优惠。上述举措不仅营造出“尊重劳动、崇尚技能、鼓励创造”的良好氛围，还极大增强了新生代农民工的人力资本，有助于其加快实现城市融入。

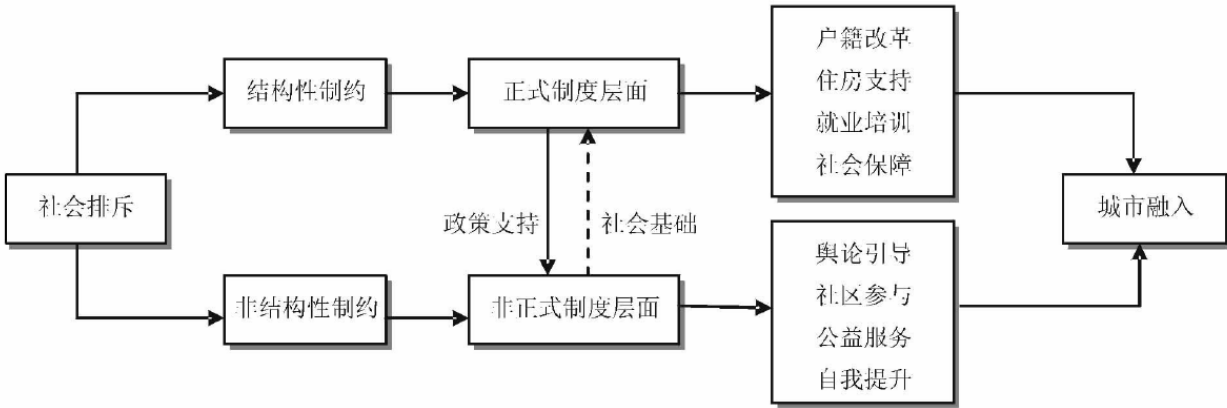


图4 新生代农民工城市融入的双向闭环政策体系

3. 强化社区支撑，提高组织水平。长期以来，我国对农民工的管理沿用了计划经济体制下的行政管理体制，采取的是以公安派出所为主的防范型管理模式，重点在于治安管理和整治打击，以维护城市社会秩序。该模式使新生代农民工被排除在社区管理体制之外，无法享有社区服务。^⑨为建立身份统一、地位平等的新型社区管理制度，浙江省秉承“以人为本”的服务理念，依托各街道办事处设立专门针对新生代农民工的管理委员会，负责指导各个社区对新生代农民工进行属地化管理。同时，积极吸纳新生代农民工参与社区组织建设，保证其选举权和被选举权，从而为其合法表达自己的利益诉求提供了一个畅通的渠道。更重要的是，让新生代农民工参选居委会委员能够有效培养其主人翁意识、责任意识和协作意识，从而为其掌握更多的政治知识和沟通技巧去参与更高层面的政治事务提供了一个“跳板”和平台。

4. 加强素质培训，提高融入能力。城市融入本质上是新生代农民工自身福利的改善和向上层的流动，从这个意义上来说，要提高其城市融入能力，就必须通过多种途径强化素质培训。近年来，浙江省制定实施了《中长期人才发展规划纲要（2010—2020）》、《高技能人才队伍建设三年行动计划（2011—2013）》和《加强企业技能人才队伍建设实施意见（2013）》，旨在培养适应经济转型升级和产业结构优化的高技能人才，进而带动劳动者素质整体提升。首先，强化企业的主体作用，规定企业要按照职工工资总额的1.5%—2.5%足额提取教育培训经费，并将60%以上用于一线职工。其次，打破行政主导和部门分割，建立高职院校和技工学校的“互惠双赢”利益驱动机制，深化教学内容和课程体系改革，使劳动者实用技能得到强化，从而满足企业需求。第三，完善人才培训补贴奖励制度，对取得高级及以上职业资格证书的职工，给予80%的培训鉴定费补贴，属于紧缺职业工种的给予全额补贴，从而激发新生代农民工参与培训的热情。

5. 优化空间布局，实施梯度转移。党的十八届三中全会明确提出“有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。为缓解外来人口机械增长与城市融入效度偏低的“两难困境”，浙江省近年来不断优化区域

发展布局，实行梯度化、差别化的城市发展战略。一方面，选择县级市作为新生代农民工市民化的重点区域，如义乌、慈溪、余姚、诸暨、海宁、温岭、富阳、桐乡和绍兴。这些地区拥有地方特色经济和对外经济，对新生代农民工的需求量较大，而且基础设施发展较好，具备提供良好社会服务的能力。另一方面，在杭州和宁波等现代服务业与战略性新兴产业的聚集地，加强对技术技能型、知识技能型和复合技能型人才的培养，在资格认证上突破年龄、资历、身份和比例的限制，以拓宽新生代农民工的上升渠道和发展空间，进而为其落户大城市奠定基础。通过两个方面的努力，浙江省在兼顾城市承载力的基础上，有效提高了吸纳新生代农民工融入城市的条件和能力。

参考文献：

- ① 张国胜，谭鑫． 第二代农民工市民化的社会成本、总体思路与政策组合 [J]． 改革，2008，（ 9） ．
- ② ⑤ 王佃利． 包容性发展中的农民工城市融入：问题界定与路径审视 [J]． 东岳论丛，2012，（ 3） ．
- ③ 杜志雄． 包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵 [J]． 社会科学管理与评论，2010，（ 12） ．
- ④ ⑥ 许光． 新生代农民工城市融入的成本测度及分担机制构建 [J]． 中共浙江省委党校学报，2014，（ 1） ．
- ⑦ 国家人口和计划生育委员会． 中国流动人口发展 报 告 2011 [M]． 北 京：中 国 人 口 出 版 社，2011．
- ⑧ 刘传江，程建林． 第二代农民工市民化：现状分析与进程测度 [J]． 人口研究，2008，（ 9） ．
- ⑨ 陆自荣． 农民工城市社区融合的因子结构及影响 因 素 分 析 [J]． 中 共 浙 江 省 委 党 校 学 报，2013，（ 4） ．