
应充分重视农民工的城市融入

杜学峰

作为城市外来务工人员的主体，农民工目前在总量缓增的同时结构上正发生变化，逐渐完成“更新换代”。第一代农民工开始逐步退出劳动力市场，第二代农民工开始成为城市外来务工的主体力量。统计数据显示，当前中国外出农民工总量逾 1.6 亿人，30 岁以下的新生代农民工约占 6 成。农民工结构的变动给城市社会治理带来新的挑战。同第一代农民工不同，新生代农民工面临更多困境。新生代农民工的发展需求与其父辈完全不同，第一代农民工在城市工作目的比较简单，就是打工挣钱，然后回村盖房子、过日子；而现今许多新生代农民工则越来越渴望能够留在城市，在城市中找到属于一个自己的温暖的家。而现实的情况是，新生代农民工并不像学者预期的那样比上一代境况有所改善，尽管他们在教育程度、技能水平和工作收入方面比上一代好，但他们对社会的满意度并没有提高。对于故乡而言，如果说第一代农民工还有根的话，新生代农民工属于完全无根的状态。而对于城市来说，新生代农民工是既熟悉又陌生。他们没有农民生活经验，不愿回老家种地，但在城市打工又无法安居下来，处在“城市留不下，农村回不去”的尴尬境地，成为“游离于城市之外”的另类居民。如何让农民工真正融入城市是我们城市管理者多年来试图想绕开但终究难以绕过去的话题。

一

作为政府如何通过制度变革与政策调整，创造条件使大量长期居留城市中但却享受不到城市公共服务的外来农民工融入到城市生活，逐步实现市民化管理服务是我国经济社会转型必须要解决的重大课题。

上海也面临着这方面的问题。一是外来务工人员群体数量庞大。目前，在上海特别是郊区，流动就业的农民工已达相当规模，成为支撑上海经济社会发展中一个不可忽视的重要力量。统计数据显示，至 2015 年末，全市常住人口总数为 2415.27 万人。其中，户籍常住人口 1433.62 万人，外来常住人口 981.65 万人。郊区如嘉定、松江、奉贤、青浦等，外来人口都超过本地人口，出现所谓人口“倒挂”现象。2014 年 3 月金山区统计局所做的抽样调查显示，外来农民工在沪工作生活还是比较稳定的：但真正定居上海却遇到很大困难。虽然八成以上对定居政策有所了解，但定居意愿并不强烈，其中“买房难”和“社保缴年限限制”成最大阻碍。二是实现城市融入还有很大距离。除了户籍制度等体制障碍（上海现在直接解决户口问题可能会比较困难，城市居住和环境压力接近饱和）外，由于外来务工人员流动性强、就业不稳定、收入水平普遍较低、社会生活不确定性大、社会保障不足，再加上同乡聚居现象明显、家庭分离居住形式比较典型等，客观上使得他们与本地户籍居民产生一种强烈的距离感，心理排斥和社交区隔在老居民间存在比较严重，新二元结构表现十分明显。

农民工城市融入是我国工业化、城市化发展的必然趋势。“十三五”时期，上海郊区产业发展主要以先进制造业为主，同时大力发展现代服务业。无论是先进制造业发展还是现代服务业的进步，都离不开正在成长为产业工人主体的外来农民工的参与。而现实的情况是，在上海郊区，外来农民工无论在数量上还是在实际作用方面都已经成为产业发展的重要力量。如何在城市规划与社会政策制定时将这些外来务工人员纳入到城市化发展的视野通盘考虑，并在实际工作中切实把推进农民工城市融入落实到位，让外来农民工能够进得来、留得住、过得好，是我们推进郊区城市化所要面临的一个亟待解决的问题，必须引起政府和社会等各方面的重视。

二

党的十八大报告第一次提出，要有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。十八届三中全会进一步重申：推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。并为此明确了创新人口管理改革

户籍制度、稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖及建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制等三条改革措施。

2014 年 9 月，国务院专门出台了《关于进一步做好为农民工服务工作的意见（国发〔2014〕40 号）》，把农民工管理和服务工作放在推进以人为核心的新型城镇化背景下进行深入思考，并明确提出落实的具体举措：一是推动户籍制度改革，实行不同规模城市差别化落户政策。把有能力、有意愿并长期在城镇务工经商的农民工及其家属逐步转为城镇居民；对未落户的农业转移人口，建立居住证制度。二是使更多进城务工人员随迁子女纳入城镇教育、实现异地升学，实施农民工职业技能提升计划。三是稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，使农业转移人口和城镇居民共建共享城市现代文明。

三

在过去诸多关于外来务工人员流动的研究中，学者们大多把外来务工人员难以融入城市社会的原因归结为城市对农民工的排斥，长期以来存在的城乡二元对立格局，以及在此基础上形成的户籍制度、城市公共资源没有平等地向他们及其家庭成员开放等方面。这些研究结论总体上正确的，但又过于原则，对农民工的结构需求和融入原因等还缺乏具体的分析，因而探索破解融入城市社会的途径和办法难以实际操作。

农民工城市融入本质上就是农民工市民化的过程。所谓农民工市民化，是指已经在城市长期就业和居住的农民工及其家庭成员，在自愿基础上获得所在地城市的市民身份，并平等地享有与城市市民等同的公共服务和政治权利，承担相同的市民义务，逐步成为真正意义上的城市市民的过程和现象。农民工市民化的核心问题是政府要为进城农民工提供平等的公共服务。完成农民工的市民化，需要加快制度创新步伐，以落实农民工就业落户政策为突破口，逐步放开城乡二元的户籍限制；需要对教育、医疗、住房、社会保障和基础设施进行投资，切实增加公共服务资源；城镇规划和建设时需要通盘考虑外来农民工市民化的问题，在基础设施和公共资源配置等方面，要有前瞻性考量，需要尽快出台农民工基本公共服务相关政策，加快教育、医疗、住房、社会保障体系的改革，逐步建立全国统一的社会服务与保障制度。帮助农民工实现“城市梦”、“创业梦”、“安居梦”，等等。

四

从根本上看，实现农民工融入城市关键在于实施就业保障、安居保障和社会保障等“三个保障”。只有“三个保障”都扎牢了，农民工在城市里才能安居乐业，真实地感知到“生活有希望、奋斗有回报”，真正有城市生活的“归属感”。

一是创新公共服务机制，逐步实现公共服务均等化。要彻底改变长期以来一直延续的按照户籍人口规划安排公共服务的思路和做法，要按照实有人口数量建设公共服务项目和配置公共服务资源，将农民工纳入总体规划统筹推进，加快推进基本公共服务一体化。在现有制度框架短期内难有重大突破的背景下，考虑先从提供就业服务，组织开展农民工技能培训，规范农民工劳动用工管理，保障农民工子女义务教育在收费、管理等方面与户籍人口子女同等待遇，为农民工提供与户籍人口同等的计划生育和生殖健康免费服务，积极推进农民工参加工伤、医疗、养老等保险，多渠道提供和改善农民工居住条件，加强对农民工的法律援助和社会救助，丰富农民工的文体活动等方面做起，逐步实现外来农民工与本地居民一样“同城人、同待遇”。

二是创新权益保障机制，切实维护农民工的合法权益。农民工只身在外在大城市工作，多数就业非正规化，大多集中于脏、累、险、重、苦、差等行业部门，工作无保障、不稳定、低收入、高强度，他们最担心的是合法权益被侵害。因此，保障和维护农民工的合法权益是外来务工人员服务管理工作的主要环节。就农民工工作、生活最为密切的角度看，以下几方面急需加强其权益保障：加强劳动合同管理，完善工资支付保障制度；落实好社会保障政策，积极推进社会保险工作；重视农民工劳动保护工作，保障其劳动安全卫生权益；加大依法维权力度，保障农民工的合法权益。

三是创新激励约束机制，引导农民工合理规划自身的成长和发展。农民工尽管来自外地，他们中的大多数户籍还在农村，但长期在城市就业，既是城市建设的参与者，也是城市建设的受益者。他们有融入城市生活的期盼，有能够像本地居民一样参

与社会管理、享有公共服务的强烈愿望。为此，我们要抓紧落实好有关政策措施：一要认真落实好《上海居住证管理办法》，切实解决好在对外来人口采用居住证积分制管理过程中可能遇到的问题，为更多的普通劳动者凭借其专业技能、缴纳社保年限等条件享受更多的公共服务提供保障。二要鼓励农民工加强学习培训、进修深造，积极开展创造发明和技术革新活动，不断提升业务技能。三要吸纳农民工参与社会管理，提高优秀外来务工人员政治待遇。推广部分区已经建立的农民工服务管理委员会等自治组织管理模式，促进农民工平等参与社会服务管理。四要进一步完善农民工管理工作，规范“以房管人”“以证管人”“以业管人”等具体措施。

四是畅通互动交流渠道，促进农民工和谐融入。外来人员的服务管理是一项综合性的社会工作，既涉及到让这些外来人员进入城市后能找到工作，有稳定的收入、居所和相关的社会保障等经济因素，也涉及到为他们在日常的工作与生活中的社会参与、社区管理、权益保护、利益表达提供保障等社会政治因素；同时还涉及到引导和促进他们与本地居民的社会交往、互动沟通以及社会融合等深层文化因素。学者普遍认为，农民工的社会融合并不是一个抽象的概念，它应包括经济融合、政治融合、公共权益融合、社会关系融合等。就农民工的全面融入而言，经济融合是基础，社会政治融合是保障，而社会与文化融合才是最终标志和最为关键的。从社会文化融合的角度上看，促进农民工和谐融入上海，可以从以下几个方面着手：一要以文化建设为切入点，着力吸引并积极引导农民工参与到企业文化、社区文化、村落文化等文化建设实践中来，发挥好农民工在文明城区创建中的作用。二要积极打造多种活动载体，开展丰富多彩的活动，加强互动与交流，为农民工创造良好的工作、生活环境，培养本地居民的“多元包容意识”和外来人员的“家园共建意识”，从思想、情感、生活等多方面实现融合，促进相互认同。三要依托镇村、社区组织优势，创造条件，积极培育，大力推进本地居民与外来农民工共同参与、服务、融合的社会组织建设。四要开展形式多样的宣传教育活动，促进本地居民和外来人员在了解、理解、学习的基础上逐步实现相互包容与彼此认同。

（作者单位：中共上海市奉贤区委党校）