

“新村民”的概念界定、时代特征及政策回应

冯丹萌 许天成 万君¹

【摘要】农民的社会流动现象历来存在，随着经济社会结构的变化，农民在自身生活、经济利益以及生活环境的需求驱动下导致一次又一次的流动和迁移，形成了具有不同特征的新村民群体，农民流动也从最初“农村—城市”的单维度发展方向逐渐向“农村—农村”“城市—农村”多维度迈进，“新村民”职业从简单的“打工仔”变为农业、休闲旅游、经营管理等多种岗位，为城乡要素双向流动、乡村振兴提供了内在活力，也进一步推动了新村民工作、社会权益相关保障政策的进一步完善，形成互促互进的社会发展机制。文章通过梳理不同历史阶段“新村民”群体的形成原因、基本特征、发展需求以及当时阶段的相关政策回应，探讨在不同发展导向下，中国农民在城乡间的穿梭和停留、前进与守望，为新时期城乡融合下农民社会流动的相关权益保障提出相关思考。

【关键词】新村民 时代特征 城乡融合 社会权益

【中图分类号】F291.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-03-0067(10)

自古以来，因自然灾害、政策导向、自身发展需求等因素引起的区域人口迁移就已存在，外来人口作为跨地区从事生产经营及其他活动的特殊群体，始终存在于社会发展的各个阶段。近年来，随着新型城镇化与乡村振兴的双轮驱动，城乡要素双向流动的格局不断成型，区域间、城乡间的人才流动也普遍称为常态。尤其对于很多集体资产大、发展速度较快的农村而言，较高的人才需求吸引了很多“新村民”注入，这部分群体通过资金、技术、劳动力、资源、渠道等多种要素的投入，为当地发展作出较大贡献。但是，由于农村社会结构的固化与农村集体产权的基本属性等因素，“新村民”的社会权益成为当下各地较为关注的话题。

一、关于“新村民”概念诠释

“新村民”这个词语是近年来出现的，关于其界定较少且无统一标准。但是从历史发展来看，新村民群体早已存在，只是随着城乡结构的变迁，新村民的叫法、对象、特征也在不断变化、趋于复杂，但是其核心特征都是因主观或客观原因产生的农民生产生活环境发生变化。

随着现代时期的到来，农民流动从最初单一式的“乡到城”流动模式逐渐向“城到乡”“村与村”之间的多元化流动，大多呈现身份、职业、地位和空间上的多重转变，流动方向也朝着现代社会生产力发展而形成的新产业迈进。^[1]一部分学者将乡村振兴中从城市流向农村的群体称为新时代下的“新村民”、“城归”等群体成为新时代流动群体的典型代表，大多秉承着对乡村较强的归属感和社会知觉，以一种新的身份和主体出现的“新村民”群体中。^[2]在这种反向流动中，更多体现的是一种以农业产业结构调整与变化为核心的职能“补位”效应。^[3]还有一些文章和报道将进入乡村参与建设管理的城市人才、基层干部、第一书记等群体也都统称为“新村民”。^[4]

根据相关研究来看，对新村民的概念诠释大体分为四种类型：第一类是生产生活型。主要指的是因地理因素、生产需求、家

¹作者简介：冯丹萌 副研究员 农业农村部农村经济研究中心 北京市 100005

许天成 讲师 武汉轻工大学经济学院 湖北武汉 430023

万君 副教授 北京师范大学中国扶贫研究院 北京市 100091

基金项目：本文系国家社会科学基金青年项目“贫困治理视角下精准扶贫政策绩效评价研究”（编号：17CSH013）的阶段性研究成果。许天成系本文通讯作者。

庭变故等因素，从原户籍村迁到新居住村的农民，其生活状况、家庭结构、劳动类型等都未发生一定改变。比如因婚姻原因迁至新村的“外嫁女”群体，^[6]又如从村集体较弱、地理位置偏远、产业落后的村迁移到村集体发展实力较强村的村民群体。

第二类是务工改善型。主要指从农村迁到城市的农民，以异地务工为标准，最典型的就城镇化推进中大量进城农民，其生产类型和收入渠道都从务农转为务工。如非本村原籍，但在当地工作创业或者生活的多类人群，^[6]又如在城市务工、但是居住在城市周边或城中村的群体。^[7]

第三类是创业发展型。主要指以异地创业与工作为标准，从城市返回到农村或农村迁到农村的新村民，这类人群大多具有一定的经营管理能力和技术水平。如返乡的第一书记、村集体职业经理人、经营大户、家庭农场主以及致富带头人等群体。

第四类是休闲体验型。主要以生活状态转变为标准，从城市迁到农村并居住超过半年以上的群体，比如艺术家、学者、退休人员等。故本文将不同时期的流动农民统称为“新村民”并加以研究。

二、我国“新村民”的历史变迁及时代特征

纵观历史，“新村民”的现象早已存在，并随着不同时期的经济社会文化变迁呈现出不同特征，对于生活、工作、社会等权益需求也不断改变。1921年中国共产党成立，在解放区内废除不合理的土地制度，实现“耕者有其田”；另一方面，也使外来没有土地的贫农具有了最基本的权益保障，大大激发了区域间劳动力流动的的积极性，为乡村发展注入人才活力，也进一步对劳动力社会权益保障起到了质的推动。

1. 新中国成立以来农民的社会流动（1949～1978年）

新中国成立以来，随着土地革命的完成，根本性解决了反封建问题，农民彻底翻身做主人。1949年政协会议《共同纲领》中规定，中华人民共和国公民有迁徙自由，对于农民的社会流动也采取相对开放的态度。在此期间，大量农民离田进城务工，据统计，1950到1952年，大约有1500万农民进入城市，^[8]如北京市南苑区在1952年8月10日至23日短短半个月时间，有外来务工人员800余人。^[9]

但是随着我国重工业优先发展方针的确定，1953年10月16日，中共中央发出了《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》，为了保障主要农产品的统购统销政策的贯彻落实，我国对农民进城开始进行限制。同时，在工业化进程的推进下，“一五”期间大量农民迁移至工业密集地区进行务工，过高的人口流动给城市造成更多的住房、就业、交通、社会管理等方面压力，为了缓解城市失业问题和生产生活压力，1953年4月17日政务院发布《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》，对要求进城务工的农民进行明确限制，并对已进城的农民进行动员返乡，紧接着1954年《宪法》中并未对人口迁徙提出规定。

1958年全国人民代表大会常务委员会第九十一次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》，确立了我国城乡二元划分的户籍管理制度，对人口流动和常住地变迁等都做了严格规定。1964年8月，国务院批准公安部制定《公安部关于处理户口迁移的规定（草案）》，对于结婚进城等渠道也进行制止，进一步严格控制农村人口迁入城市。正是因为城乡间发展差距的出现，导致人口流动的不均衡，进一步推动城乡二元户籍制度的建立。在当时阶段，这种举措有效地维护了社会秩序和维持社会稳定，既是符合我国整体发展的必然选择，也是在当时背景下有效保护人民总体利益的合理选择。

与此同时，为了进一步促进农村改革，缓解城市压力，1968年我国实行上山下乡运动，其中知青和1700多万下放干部成为迁移人口的主体。知识青年、干部等户口从城市迁到了农村，并且与原村民一起从事正常的农村生产管理活动，为当时农村教育普及、合作医疗制度的建立以及乡镇企业的建立作出贡献。但由于生活背景、发展环境的不同，知青下乡一定程度造成自身发展、农民发展等方面的矛盾和制约。同时，由于计划经济以及户籍制度的严格管理，很多知青后续面临“回城难”“落户难”等

问题，引起一定的社会矛盾。

由于处在新中国初期的探索阶段，这个时期的新村民经历了较为曲折的路线，从最初相对开放的环境，随着工业化发展方向的确定而逐渐趋紧，农民的社会流动受到经济、政策、社会等多方面制约，“新村民”在此阶段并未获得较为明确的身份确定和权益保障。但必须要认识到的是，在国民经济水平低、粮食需求大的背景下，大量的农民垦荒和城市就业超负荷无疑又是雪上加霜。因此，此阶段对于农民流动的限制是基于国家整体发展策略和经济发展道路转轨的大背景下制定的。

2. 多类型农民流动下的潜力迸发（1978~2000 年）

十一届三中全会的召开拉开了改革序幕，以改革开放为主线的社会主义现代化建设方针确立，农村人民公社废除、家庭联产承包责任制的推行，农民获得了生产经营的自主权，主动式发展的需求和劲头急剧上升，农民个人潜能得到激发。在社会主义市场经济体制的宏观引导下，我国逐渐放开了对人口迁移的诸多限制，在区域发展、城镇化等战略的驱动下，农民摆脱了地域束缚，大量积攒在农村的剩余劳动力开始了大规模的区域间迁移和流动，农民流动进入了新的发展阶段。

随着乡镇企业的崛起和城乡管制的松动，此阶段农民呈现出较明显的跨区域式流动。^[10]一是东西部的横向流动，随着沿海等东部地区经济的快速崛起，东西部农村发展之间差距快速拉大，致使中西部地区大量农村剩余劳动力到经济相对较发达的东部城市以及农村定居，掀起了一波经济驱动下的村民迁移流动大潮。二是农村向城市从事非农的趋势显著。随着工农产品剪刀差的不断拉大，农民种植业效益受到影响，从 1985 年开始，我国农民收入的增速逐渐下降（1985~1988 年平均增速仅为 4%，比 1980~1984 年的 15.15%降低 11.1 个百分点），大量农民选择进城从事非农工作获取更高收入。

据统计，1982~1985 年仅 3 年时间，非农就业农民增加 2909 万人，平均每年增加 970 万人，农村非农劳动力占总劳动力的比重从 1984 年的 8.8%提高到 1988 年的 21.5%。在此阶段，由于户籍制度的滞后，相应的政策支撑缺乏，“新村民”在新居住地并没有获得正式“身份”，使得他们在婚嫁、住房、教育、社会保障等方面也面临着一系列困难，常常面临“两头落空”“两头不被接纳”的窘境。同时，由于这些外来村民长期离开户籍所在地，因此也无法享受在原村的相关权益，很多村民在选举中只能委托他人进行投票，一度出现很多“买票”“贿赂”等现象发生，降低了村民自治的效率和能力。

为了适应社会主义市场经济对人口流动的要求，有效保障农村劳动力流动下“新村民”群体的合法权益，1985 年深圳开始率先实行暂住证制度，1992 年，邓小平视察南方时发表重要讲话，明确了计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，相应地也肯定了产品要素自由流动的必然趋势，从此开启了农村劳动力离田离乡、进厂进城的闸门。据统计，1992~1995 年，全国农村转移劳动力达到 3800 万人。

在此发展势头下，原存的户籍制度也面临再一次的调整和改革，1992 年，我国明确在一些小城镇以及经济开发区等地可以采取适合当地的城镇户口制度，1993 年，劳动部首次规范了流动就业证卡管理制度，有序推进农民进城务工；1994 年，我国将原来商品粮划分城乡户口的标准转化为以居住地和工作性质而定，打破了粮食与户籍之间的羁绊；同年 11 月 17 日，国家劳动部公布了《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》，通过输出地区签发外出就业登记卡和输入地区发放流动就业证的办法，调控民工跨地区流动的总量，使农民流动在宏观管理上迈出了重要一步。^[11]

1997 年，公安部制定《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度意见的通知》，明确规定：从农村到小城镇务工或者兴办第二、三产业的人员，小城镇的机关、团体、企业和事业单位聘用的管理人员、专业技术人员，在小城镇购买了商品房或者有合法自建房的居民，以及其共同居住的直系亲属，可以办理城镇常住户口，享受与当地居民同等待遇，对从事非农职业的进城农民减少户籍限制。同时，为了有效保障大量进城“新村民”的居住、教育、医疗等社会权益，很多中小城市探索出蓝印户口制度，对外来居民子女教育等方面进行保障。

可以看出,随着改革开放后市场化进程的推动,“新村民”特征较新中国成立之初发生较大变化,与此对应的社会权益保障在此阶段也得到明显突破。在形成特征上已经出现显著的经济导向,从原本生活所迫的被动式流动转为追求更高收入的主动式发展。尤其是20世纪以来,沿海地区的迅速崛起让一大批农民有了“进城淘金”的欲望,中国农村普遍出现了农民大规模进城务工经商的现象,并且有相当一部分农民在发展中通过“师傅带徒弟”“先走带后走”等方式进行创业,以温州、安徽、福建一带农民居多。如远近闻名的沙县小吃,就源于福建沙县俞邦村,在以俞广清为首的第一代创业农民的带领,当地越来越多农民闯出了市场,可谓创业“新村民”的典范。在权益保护方面,随着进城创业务工农民的数量增多,基本住房、交通、医疗等问题也随即突出,相应的社会权益保障需求也逐渐成为社会开始关注的问题。但是由于农民传统生活观念的影响,以及在城市归属感并未体验,因此农民在流动中仍旧保留了“离土不离乡”的独特模式。^[12]

3. 新生代农民工的时代特征与转型(2000~2012年)

2000年以来,人均国民生产总值比1980年翻两番,社会主义市场经济体制初步建立,中国进入世纪之交的发展转型期,我国农村发展格局也从乡土中国向城乡中国迈进。在改革开放巨大推动力下,中国经济增长速度逐年增快,2001年到2017年GDP增长率从8.3%增长到14.16%,但快速的经济冲力也造成城乡差距的再一次拉大,城乡人均收入比从2000年的2.79上升到2005年的3.22,收入差距出现持续扩张,进而加剧了农村人口的区域流动。从规模上看,这段时间农民进城的人口持续增多。据统计,截止2008年,在城镇的农民工总数约为22542万人,比90年代初增长了近十倍。除此之外,江浙一带工商经济发达的农村也吸引了大量农民前来从事农业开发和经营,农村与农村间形成横向区域性流动特征。

从定位上看,随着经济结构转型,新一代进城农民已悄然出现,流动主体已经开始由传统农民转换为新生代农民,“第二代农民工”“80后农民工”等新生词就是最形象的体现。这部分群体大多并没有务农经验,直接从初高中或职高学校过渡到城市,进城更多意味着一种必然的发展规律。从工作特征来看,由于此阶段农民工较前期具有“高教育程度、高物质和精神享受、高职业期望以及低工作耐受力”的特征,^[13]这部分农民的工作技术含量高、社会互动性更强、工作环境更好、主动选择性更强,工作的灵活度和范围也在逐渐扩大;加上信息化技术的提高,同行间交流互动增多,因此对于工作权利、社会权利以及城市社会认可度的需求更强烈。^[14]从流动动机和目的来看,“新村民”的流动从原先谋生型的基本导向不断向发展型延伸,并且大多对于工作地熟悉度也逐渐高于原籍地,“离土不离乡”的传统关键在新生代农民工身上已在渐行渐远。2010年中央一号文件首次提到“新生代农民工”,^[15]预示着城镇化建设中进城务工农民以一种新的形象和特征在大众视野中悄然转型。但是由于城市发展空间的持续挤压,城市就业机会和竞争力假大,进城农民在居住、工作、社会权益、教育等方面的问题随之浮出水面,以社会权利缺失造成的贫困问题成为此阶段农民流动和融合发展的壁垒。

为了解决大量进城农民的生活和工作问题,我国在2000年后推出居住证制度,大大推动进城务工人员,户口的城乡壁垒在市场因素的冲击下日渐松动,乡城流动越来越成为可能。2001年3月,国务院规定在县级市以下的小城镇,只要有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的人员及与其共同生活居住的直系亲属,均可根据本人意愿办理城镇常住户口,还可以保留其在农村的相应权益,并在入学、参军、就业等方面保障他们和当地原有居民享有同等的权利。工作权益保障方面,2007年中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议、第二十九次会议相继通过《劳动合同法》《就业促进法》,对农村劳动者进城就业给予基本的劳动权利保障。在社会权益保障方面,我国围绕医疗保险、养老保险、失业保险、工伤保险等方面逐步完善政策体系。2004年开展农民工参加医疗保险专项扩面行动,2006年国务院把农民工医疗保障问题作为农民工社会保障的重点问题。同时,这段时间内,随着大量市场化驱动,进城务工并且有转为居民需求的“新村民”数量增多,为了进一步保障这部分群体的合法权益,缓解户籍制度对城乡居民的发展差距,2008年十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,进一步推进户籍制度改革,放开中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。2010年中央一号文件明确提出“采取有针对性的措施,着力解决新生代农民工问题”。

经过多年推进,我国逐步为农民建立基本医疗保险、基本养老金、最低生活保障、医疗救助、危旧房改造等制度,并且针对务工农民等新村民群体做出了社会权益保护的政策回应。同时,随着我国工业反哺农业、城市支持农村的方略确定,取消农

业税等一系列支农惠农政策出台，农村间的农民流动也逐渐活跃。为了有效规范村民流动管理，保障新村民的政治和社会权益，各地开始创新探索相关措施，在村民自治的基础上进一步增强对外来人口权益保护的考量，尤其对于发展较好的东部沿海农村地区，逐渐探索起流动人口就地参与村庄/社区自治的模式。如2000年江苏省村民委员会选举办法提出“因为婚嫁、征地等原因户籍不在本村，但生产、生活在本村并履行村民义务的公民，提交户籍所在地选民资格证明后，经村民选举委员会讨论决定，可以进行选民登记，但不得在户籍所在地重复登记。”2010年修订通过的《村民委员会组织法》在新增的第十三条第三款中对流动人口给予了法律承认，确定了以农民工为主体的农村流动人口的选举权，随后户籍制度在城镇化发展的不断推动下逐渐失去原有的捆绑作用。

可以看出，在新世纪经济热潮的不断释放中，农民的社会流动也从传统时期的刚性和被动特征变得更加自然和顺理成章，新一代进城务工农民在接受了更现代的社会环境、更高的文化教育和更活跃的信息摄入后对其自身的发展定位、工作选择以及权益需求也变得更加清晰和理性。在这种诉求下也进一步推进了我国对农民流动的社会权益保障体系探索。

4. 十八大以来“新村民”的重塑、调试及权益保护（2012年至今）

十八大以来，我国进入了全面建成小康社会决定性阶段，面对城乡融合发展的大趋势，十八大报告中提出，“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决三农问题的根本途径”。在全面建成小康社会、全面实施乡村振兴的新阶段，进城务工农民的数量持续上升，2018年已达到28560万人，比2008年增加了26.70%，不过增长幅度逐渐放缓；同时在一些村庄中，劳动人口不断流入，形成潜力大、活力强的“扩张型”村庄。^[16]另一方面在流动过程中，进城农民积攒了一定的经济资本和人力资本，发展视野也更高，在我国三农政策的不断完善中，农村的发展机遇和市场环境持续向好，在经济、社会文化和道德伦理等因素的推动下，一部分农民开始返乡建设乡村，农民回流的规模也日渐壮大，返乡农民作为一种新时期独特的“新村民”群体出现，并且成为全面实现小康社会、迈进乡村振兴的主力军。

这个时期的“新村民”较前阶段具有更多的内涵和显著特征。在地域范围上，出现了城市和农村双向流动的趋势，且随着东西协作、对口帮扶、返乡创业等针对农村尤其是欠发达地区的支撑政策，相当一部分人才出现向脱贫地区流动的倾向。2020年返乡创业人数超过1000万，比上年增加160多万，首次超过1000万，带动农村新增就业岗位超过1000万。在年龄层面，进城农民工的平均年龄继续提高，2020年全国农民工平均年龄为41.4岁，比上年提高0.6岁，50岁以上农民工所占比重为26.4%，比上年提高1.8个百分点，占比继续提高。与此同时，返乡人才逐渐趋于年轻化，八零后、九零后乡镇书记、村支书越来越多，如成都的乡镇党委班子成员平均年龄降至40岁，村级党组织班子成员平均年龄降至39岁，为乡村发展不断注入年轻活力。

从文化程度来看，进城农民工和返乡农民的受教育水平普遍提高，其中，大专及以上学历文化程度农民工所占比重比上年提高1.1个百分点。返乡农民也更多是集中在文化水平较高的毕业生等群体。在就业类型方面，农民工从事第三产业的农民工比重为51.5%，比上年提高0.5个百分点，主要集中在批发和零售业、住宿餐饮业、卫生和社会工作、公共管理等方面。返乡农民则更多是从事农业经营、休闲旅游、乡村建设等乡村振兴发展重点，如2019年成都就有4251名致富带头人、1494名外出务工经商返乡优秀人才进入村领导班子任职，参与起乡村治理方面的工作。并且随着电子、数字等科技信息的引导，农民工也趋于多样化的灵活就业，兼业化工作模式较多。^[17]

在人才双向流动的驱动下，“新村民”呈现更为活跃的城乡互动联结，对于务工和创业的发展环境更在意，对工作权、社会保障权益等方面的需求也更高。尤其是乡村振兴战略实施以来，较高的人才需求和较大的乡村发展潜力让越来越多的“新村民”“注入乡村，但同时大量的人才吸纳为其公共服务、社会保障、乡村治理等方面也提出更高的要求。近年来我国围绕多层次的农民流动，多角度提出政策保护。

第一，宏观政策的人才要素双向推动。十八大以来，随着农村市场潜力的激发，农村发展的高需求之间形成矛盾，具有高科学技能、高文化水平、高实践经验的专业人才成为农村发展急需的必备要素，农村进入了人才需求的高峰期。为了进一步促进城

乡人才双向流动，吸引更多的乡村力量，2014 年国务院公布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出建立统一的户口登记制度，这个举措从根本上取消了农业和非农业户口的区别，从户籍上打破城乡分割格局，人口流动政策逐渐宽松，城乡劳动力趋于一体化发展，为保障进城务工人员的社会权益迈进一大步，让农民有纵向流动和平等发展的机会。在此基础上，我国在十九大开启了乡村振兴战略，对乡村人才培育提出更高要求。2012 年，中央一号文件再次提出“大力培育新型职业农民”，鼓励在农村和城市从事农业相关的专业人才到农村发挥效应。截至 2020 年底，返乡创业人群有 1000 万左右，加上种植户、农资、农产品贸易商等，新型职业农民总量已超过 2000 万人。2021 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快推进乡村人才振兴的意见》，提出搭建乡村引才聚才平台，引进高层次人才和急需紧缺专业人才。为了吸引各地返乡人才才能更好地服务乡村、并且在乡村获得相应的社会保障，各地纷纷出台支持政策，如甘肃省出台《推动返乡入乡青年投身乡村振兴的实施方案》，聚焦引导青年学子、专业人才下乡，加大对乡村基础教育、服务体系、文化活动等方面的支持。

第二，构建多层次新村民社会保障服务。近年来，各地农村在纷纷采取“人才吸引战略”的同时，也进一步提升乡村规范管理机制，对于“新村民”的定位也从传统的被动式规范治理为主转为主动式的福利保障。一是城乡社会保障的宏观政策推进。十八大以来，我国着手全面建立统一的城乡居民基本养老、医疗保险制度，推进机关事业单位养老保险制度改革，积极开展长期护理保险制度试点，使社会保障对象范围不断扩大，进城务工人员有了更多保障。同时，进一步关注进城务工农民群体的合法权益，2016 年中央一号文件进一步强调，维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益，有效解决农民进城的后顾之忧。^[18]二是多主体联动，构建新老村民和谐发展平台。党建引领，通过成立新村民党支部，将流动的党员凝聚起来，发挥党员自我约束、自我管理的优良品质，提升新村民在迁入区域的治理水平，如浙江七一村率先在义乌建立外来建设者联合党支部，吸纳优秀的“新村民”入党。同时，借助当地政府、社会组织等主体的带动力量，加强对新村民的管理、支持和保障作用。如上海嘉定区为了充分保障新村民社会权益，成立了新村民管委会，通过及时关注外来村民日常的生产生活需求和关注热点，通过与政府部门联动，筑建地方政府与新村民的沟通机制；充分发挥驻村企业对于外来村民的带动力量，通过设立“新村民”就业岗位等吸引外来人口生产积极性；村社结合，通过组织相关社会活动，提升新村民的参与度，增强新老村民沟通交流。二是多维考虑，搭建规范管理平台。由于省际间社会保障标准、程序等差异性，为新村民的区域间流动造成实际操作障碍。为了进一步提升新村民的生产生活便利度，很多地区在实践中，通过依托乡村综合服务设施，借助“互联网+”等现代信息技术，集中为新村民提供居住、就业、社保等一系列服务平台。浙江东阳县花园村建立“新村民信息管理系统”，定期更新外来人员的登记、变更、注销等动态，提升对外来人口居住、就业、社会保障等内容，构建村民意见建议线上评论区，切实保障新老村民的平等权益保障。在医疗体系方面，现阶段长三角地级市区域已达到门诊费用和住院费用跨省直接结算全覆盖，江苏省苏州市、南通市，浙江省嘉兴市、湖州市，安徽省芜湖市、池州市及上海各相关区还开展了区域养老一体化首批试点，促进区域养老资源共享，加速了新村民跨区医疗报销的便捷度。

第三，经济效益驱动，构建新村民激励机制。很多村根据集体发展实力，对外来人才也进行多方面的社会权益保护。如浙江省草桥街道对外来人口实行积分激励制度，对积分较高的住户给予子女教育等优先选择权，实现外来人口社会权益保障与有效管理的有机融合。浙江省东阳县花园村对外来人才给予和本村一样的社会权益，并且对贡献较高的人才可以通过申请获得本村集体户口，在有效保障外来人口社会权益的同时，也提升了在本村的归属感和获得感。同时，在集体产权制度改革推进中，对于一些因合法婚姻、政策搬迁、长期生产生活的外来村民，在确认成员环节各村都在农村集体产权制度改革示范章程的指导下，结合各村实际情况应确尽确，保护了外来村民的合法权益。

这个时期，“新村民”的概念彻底打破了传统“从乡入城”的普遍观念，大量的进城农民以及城市人才都返回农村参与乡村振兴战略的实施，真正调动起城乡资源双向流动的“阀门”；同时从流动特征来看，随着城乡协调发展趋势，越来越多兼业型农民出现，农忙时回农村从事农业生产，其余时间进城务工，呈现半流动特征。从工作内容来看，“新村民”不再集中在工作门槛低、待遇低等基础产业上，还包括一些乡村治理、农业经营等管理类，如乡村外来的务工者、创业者以及到乡村生活的城镇退休人员等，可以看出，新村民的内涵从原先的以农业生产活动逐渐向三产融合的多元化领域。

三、现阶段“新村民”发展与保护之间的矛盾

从历史发展来看，随着经济、社会和文化要素的不断流动互通，人们逐渐突破地域限制，开始流动性生产生活，尤其在乡村振兴战略全面实施以来，农村市场潜力的迸发吸引了大批优秀人才返乡创业，但同时这也为乡村治理以及流动人口的社会权益保障提出挑战，目前来看，仍然存在几方面难以解决的问题和矛盾。

1. 区域人口要素流动趋向与法律缺失之间的矛盾

新中国成立以来，我国从传统计划经济到中国特色社会主义市场经济不断迈进，市场需求下的要素流动也随之活跃，区域间人口流动成为发展的必然趋势，尤其是 2000 年以来，以工业反哺农业、城市反哺乡村的发展基调让农村资源在市场中的发展潜力逐渐升温，农村到农村、城市返回农村的人口增多，打破了以往农村较为封闭的管理空间。

然而与之对应的法律和政策体系相对滞后。《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十七条规定：“驻在农村的机关、团体、部队、全民所有制企业、事业单位的人员不参加村民委员会组织，不属于村办的集体所有制单位的人员可以不参加村民委员会组织。但是，他们都应当遵守有关村规民约。所在地的村民委员会、村民会议或者村民代表讨论和处理同这些单位有关的问题，应当与他们协商解决。”该条只简单地规定了户籍不在本地的公民在村民自治中的义务即他们都应当遵守有关村规民约，但是并没有规定这部分群体在新村所获得的响应权益。

2. 传统乡村社会关系羁绊与新型市场经济之间的矛盾

受中国长期传统乡村文化影响，我国原有的乡土社会结构在现阶段仍然发挥着重要作用，村民间构成地缘、亲情、信任、互惠等各种关系连接起来的共同体。在市场经济的介入下，乡村封闭式的内部合作模式被打破，外来人口的迁入在利益、文化、社会合作等多方面与本地村民之间存在许多障碍。经济发展较快的村一般早已形成较为稳定的集体经济收益和管理制度，当地成员享有集体经济带来的特殊福利和利益。

因此，村庄的公共事物大多只是针对于当地成员，与外来人口的关系微乎其微，尤其对于很多集体经济发展较好的村，大多数本地村民因“不愿分蛋糕”的心态而拒绝接纳“外来人口”。还有的村民因为文化习俗的原因与外来村民存在很大矛盾，比如浙江沈家弄村部分村民表示，外来村民往往卫生意识较差，生产生活中不注意村庄环境的保护和维持，引来很多当地村民的不满。因此可以看出，虽然市场要素使农民打破地区界限自由流动，但是乡村传统社会关系的牵制仍然是造成新老村民融合相处的不可忽视的因素，“新村民”常常面临引进来、立不稳、待不好的窘境。

3. 现有社会保障体系与人民生活发展需求之间的矛盾

在长期城乡二元结构的影响下，我国的社保体系构建是在中央政府原则性制定的基础上，更多赋予地方政府更多的权利，差异化的制定政策一定程度又导致地区壁垒出现，“碎片化”的社会保障体系与城乡融合发展的宏观方向之间矛盾越来越激化。

如在调研中，义乌市七一村以及东阳市花园村的“新村民”大多属于这种情况，异地参保新农合仅限于浙江省范围内，且跨市跨县异地参保人员需自费缴纳市、县层级的财政补贴部分，据在浙江省平湖市钟街道沈家弄村打工的吴先生反映，这部分差额约 200 元，原籍参保新农合的人员，若在长三角范围内可以跨省直接结算，若不在长三角范围内则仍需本人回原籍办理报销手续。如在平湖市务工但老家在安徽的郭先成反映，医疗报销一般都是逢年过节或回家办事的时候顺便办理。养老保险参保情况与医疗保险参保情况类似，但区域贯通程度更低。

四、进一步完善“新村民”社会权益保护的政策回应

在新发展格局下，城乡间的人才双向流动为了协同推进新型城镇化与乡村振兴注入内在要素，如何有效保护“新村民”群

体的社会权益、让进城农民能够住得下、过得好，让返乡人才能够引进来、留得住，是现阶段需要考虑的重要问题。

1. 建立符合人口流动的多层次基本保障体系

由于人口流动率的提高已成为一种必然趋势，客观上要求社会保障的多层次化，以便调动社会各界力量，满足社会成员多元化的保障需要。就农村而言，不能搞一刀切，要具体情况具体分析。

一是要坚持政府引导、农民自愿参加的原则，逐步建立起个人储蓄性养老保险制度。在条件具备的地区主要是农村经济比较发达的地区进行试点。可以根据自愿、量力的原则逐步推行个人储蓄积累式的农民养老保险制度，建立起农民的自我保险机制。

二是完善村、乡镇、县三级医疗体系的衔接机制，加快异地医保结算一体化，方便新村民异地医疗报销。由于城乡二元结构影响，地域之间的差异化发展一定程度加剧了社保基金运行的风险和地区间的制度壁垒。目前，我国有部分地区实现了区域社保一体化，未来要进一步加强区域联动，构建城乡和区域之间相互沟通，相互连接和相互转化的制度体系，形成“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的社会保障体系。

三是要进一步完善教育资源配套，针对进城务工人员、产业工人等配置教育资源；同时要进一步完善基层教育体系衔接，针对“城归”群体简化“入学”“转学”等手续，对于乡村引进人才等高端技术管理人才要相应的制定子女教育优惠政策。

2. 建立“三治融合”乡村善治机制

在人才双向流动的当下，要打破行户籍制度约束，建立乡村共享机制，保障“新村民”与原住民平等的义务和权利。鼓励乡村人才参与村党委相关事物，提升共建乡村的人才凝聚力。同时，各地要将“三治融合”作为治理主体机制，为了规范新老村民的有效管理，将法律约束、道德规范等融入乡规民约，外化为人们的行为，通过自主调节等方式及时化解新老村民之间的矛盾。要根据外来村民的规模、类型、职业以及生活习惯等特征制定相应的管理制度，如可以通过设立村民调解室等平台，及时关注新老村民的相处问题；也可根据生活习惯分区域规划，缓解相处矛盾；也可以通过制定评分机制等方式提升外来村民参与村庄治理的积极性和参与度。如曹桥街道实施了居住出租房屋管理的5星评价方法，将房东和新居民管理结合起来，给予获得5星级评价的承租户子女在曹桥公立小学优先入学的“绿色名额”，进而提高新老村民的合作融合度，增加新村民在居住地的行为规范和归属感。

3. 构建区域性城乡社会保障关系衔接机制

地域之间的差异化发展一定程度加剧了社保基金运行的风险和地区间的制度壁垒。目前，要聚焦社会保障的城乡分割、区域分割问题，针对流动农民建立更具有便携性的社会保障服务体系。目前我国有部分地区实现了区域社保一体化，未来需要加快公共服务由重点保障城市向城乡并举转变，通过转移支付等方式不断补充农村社会保障资金，切实推动工业“反哺”农村；同时，要进一步加强区域联动，利用大数据时代的信息技术，构建相互沟通，相互连接和相互转化的制度体系和管理平台并轨，形成“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的社会保障体系，推进制度并轨和管理整合。

4. 加强对返乡创业群体的社会保障政策支撑和激励

乡村振兴推进下，人才资源对乡村的注入是大趋势、也是必然要素。合理引导掌握一技之长的农民工、农村籍大学生以及非农籍社会人才回流农业，是确保农业产业化持续、快速、健康发展的重要措施。^[19]面对日益壮大的乡村精英群体，需要尽快建立起返乡人才的社会保障和激励政策。首先要构建良好的发展环境，各地要因地制宜、充分利用农村集体闲置土地等建立创业园区、基地等，为返乡群体提供创业发展有利环境；同时，要给予针对性的政策保障，对返乡入乡创业人员符合条件的，及时落实

税费减免等优惠。各地应根据自身人才回流情况,制定相应的保障激励政策,提过发放创业补贴、社保补贴等为返乡人员给予政策支持;同时对于集体经济发展较好的村,可以对引进人才进行股份分红等奖励措施,让这些“新村民”获得归属感。同时,对于一些管理水平较高、对村里贡献较大的“新村民”,要考虑给予其一定的表决权、选举权以及管理村级事务等权利,让这部分群体在乡村振兴中发挥更大的作用。

参考文献:

- [1]袁亚愚.中国农民的社会流动[M].成都:四川大学出版社,1994.
- [2]刘祖云,姜姝.“城归”:乡村振兴中“人的回归”[J].农业经济问题,2019,(02).
- [3]林亦平,魏艾.“城归”人口在乡村振兴战略中的“补位”探究[J].农业经济问题,2018,(08).
- [4]吴素文,孔琦,廖靖.村里来了一位新村民记峡江县桐林乡庙口村第一书记廖军[J].老区建设,2019,(07).
- [5]杨帆.“新村民”介入下乡村民间工艺的功能实现与主体权利研究——对黔东 A 村嫁入女参与民间工艺事项的田野考察[J].艺术探索,2020,(04).
- [6]唐丽桂.“城归”、“新村民”与乡村人才回流机制构建[J].现代经济探讨,2020,(03).
- [7]许金堂,钦婷.青年农民工的城市适应——对北京地区外来青年农民工的一项定性研究[J].长江大学学报(社会科学版),2014,(02).
- [8]许经勇.从农民进城就业到落户的艰难历程[J].福建论坛(人文社会科学版),2017,(11).
- [9]周肖.1949~1957年间农民进城问题的历史考察[J].江汉论坛,2016,(10).
- [10]赵树凯.农民流动与政府管理[J].中国农村经济,1995,(05).
- [11]王郁昭.关于农民跨区域流动问题[J].管理世界,1994,(06).
- [12]韩俊.试论我国农业剩余劳动力转业模式[J].中国农村观察,1987,(04).
- [13]何磊.冰山出水新生代农民工问题来了[N].中国青年报,2005-07-01.
- [14]汪国华.调适社会权利与社会政策张力系统:新生代农民工社会权利研究[J].中国青年研究,2011,(06).
- [15]漆先瑞.新生代农民工市民化进程中的权益保护制度创新初探[J].人才资源开发,2014,(05).
- [16]刘彬彬,高晶晶,史清华.劳动力流动视角下的村庄演变与发展[J].农村经济,2021,(11).
- [17]杜晨媛,许恒周.农户兼业、新农保与土地流转[J].农村经济,2021,(04).

[18]商梦雅, 李江. 城乡融合视角下农村宅基地制度改革的价值选择与实现路径研究[J]. 农村经济, 2021, (12).

[19]李秀美. 基于产业化发展的农业人才“回流”问题研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, (06).