

实现农民工市民化是解决农民工问题的根本途径

梅 建 明

(中南财经政法大学 财政税务学院, 湖北 武汉 430071)

[作者简介] 梅建明(1971-), 男, 湖北枣阳人, 中南财经政法大学财政税务学院副教授, 财政部财政科学研究所博士后, 主要从事地方财政及农村经济研究。

[摘 要] 当前农民工问题的持续存在已经成为经济社会发展的重要障碍, 既不利于整个宏观经济的稳定, 也不利于发展以适度规模经营为目标的现代农业。而从就业、劳动权益、居住、户籍等方面给予进城农民平等的权利和待遇, 全面实现农民工市民化, 是解决农民工问题的根本途径。

[关键词] 农民工; 市民化; 劳动权益; 户籍制度

[中图分类号] C913.2 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)06-0952-06

一、引 言

所谓农民工市民化, 是指伴随着一国的工业化及城市化, 农村人口逐步向城市转移并迅速转变为城市市民的过程。就我国而言, 实现农民工市民化至少要达到以下三个条件: 一是农村劳动力已经在城市就业并且工作及收入相对较稳定; 二是将其原农村户籍转变为城市户籍; 三是使其能平等地成为城市公共产品的供给对象, 如能公平地获得各种社会保障、公共教育及公共服务等。至于思想观念和生活习惯的转变, 由于是一个长期的积累过程, 则不在本文讨论之列。

改革开放以来, 随着人口流动政策的逐渐松动, 我国农村人口开始大规模自发地向城镇流动, 其中尽管政策也有反复, 但流动转移的趋势不可阻挡。据统计, 到 2004 年, 农村外出务工劳动力即农民工的总人数达 11 823 万人, 占全国农村劳动力的比重为 23.8%(吕政, 2005)。但我们不能回避的一个问题是, 从进城伊始, 进城农民就未成为真正的城市市民, 研究者普遍将其称为“农民工”、“城市边缘人口”、“待城市化人口”等。进城农民的这种“既不城亦不乡”的状况还要持续多久?

2004 年以来, 中央对“三农”问题的高度关注是前所未有的, 对转移到城市就业的农民工及由此引起的农民工问题, 也已经引起政府的重视, 国务院在 2006 年 3 月专门发布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》, 确立了解决农民工问题的指导原则, 并提出了一系列具体实施措施, 内容涉及到农民工劳动权益、社会保障、子女就学及户籍变化等核心内容。但是, 由于进城农民工市民化的制度未得到根本变革, 地方政府在执行这些措施时也就无所适从, 农民工问题依旧在各地上演, 并未得到根本遏止。因此, 笔者认为, 农民工问题必须上升到市民地位和市民权利这个层次去认识和把握, 需要中央政府从全局高度实施农民工市民化的制度性变革, 给予进城农民工平等的市民地位和市民权利, 才能从根本上解决。

二、实现农民工市民化的重大意义

(一)国际经验表明,工业化及在此基础上的非农化和城市化的平衡推进是一国顺利实现现代化的基本条件

从发达国家非农化^①和城市化的发展轨迹来看,非农化和城市化的发展是高度一致的。这表明,随着一国工业化及在此基础上的非农化的发展,农村人口也随之向城市和非农产业转移,两者是同步平衡推进的。在英国,工业革命前的18世纪60年代,英国的农业人口仍占总人口的80%以上,而到工业革命后的19世纪中叶,英国的农业人口急剧下降到总人口的25%。1870年之前,美国是一个以农业为主的国家,3/4的人口生活在农村。1870年以后,英国移民大量转移到美国,使美国开始了以电力、钢铁等先导产业为主的工业革命,进一步吸引了农村劳动力向城市的流动,使城镇化的步伐不断加快。19世纪末期在美国出现了大规模的农村人口向城市的转移流动。1920年,美国城市人口由1870年的990万人增加到5430万人,城镇化水平达到了51.2%,基本实现了城镇化。到2003年,美国非农化比率为98.4%,城市化率也达到77.9%。1947年,日本农业人口占总就业人口的比重为54.2%。随着日本经济的高速发展,日本农业人口占总就业人口的比重急剧下降,1955年为40.2%,1975年为13.9%,1998年为5.2%。到2003年,日本非农化率为98.7%,同期的城市化率达到79.2%。

与英美等工业化国家相比,我国农村劳动力大规模转移的起步时间却明显滞后于工业化,走了一条农民城市化与工业化、非农化脱节不同步的道路。到2003年,我国非农化率已达到85.6%,但城市化率仅为40.5%。虽然2004年官方统计的中国城市化率已经达到41.76%,但官方统计的城市化率中不仅包括具有城市户口的常住居民,而且也包括9000万(实际比这个数目要高,因为并未将农民工家属计算在内)左右没有城市户口但到城市工作6个月以上的农村人口,还有2000—2500万土地被征用但户籍没有转换的失地农民,以及相当部分由于统计口径偏差,实为农业但被计入城镇人口的农民。这表明,以户籍制度、城乡差别劳动就业和福利保障制度为主要内容的城乡隔离制度,使得已经离乡、离土、进城的农民工,却无法成为城市的真正居民,无法摆脱农民的身份。从而造成工业化、非农化与城市化相分离,农民的职业转移与空间转移相分离,直接阻滞了城市化进程,进而影响了现代化目标的实现。

如果农民工可以顺利实现市民化,1.2亿农民工再加上他们的家属可以实现至少3亿农村人口进城,这样城市化率就可以由现在的41.67%提高到55%以上,而且这仅仅是从静态上来看,从动态上看这个数目还会不断提高,因为农村人口向城市和非农产业转移仍在继续。显然,这无论是对于增加农民收入还是增加城市消费水平都是十分有利的。

(二)农民工群体边缘化带来了一系列重大社会经济问题

农民工群体的边缘化地位,已经在经济及社会等方面造成了较严重的问题,这些问题主要有:

1. 农民工就业的非正规性产生了一系列问题。在我国,农民进城就业主要靠亲友、老乡介绍或自找门路,有组织或通过劳务市场介绍务工的非常少。无组织的劳务输出,使得农民进城后,很难得到有效的就业信息、职业指导和职业介绍服务,流动就业盲目性很大。在这种非正规的就业形式下,作为临时工的农民工,与单位正式职工处于两种完全不同的就业和工资体系。除了工资以外,他们几乎不能享受任何福利保障,与雇主之间的劳动契约十分松散。因此,常常发生雇佣纠纷,雇主拒付工资的现象频繁发生,同时,经济收入往往是脱离税务管理的,就业十分不稳定,成为城市里更换工作最频繁的群体。

2. 农民工劳动权益得不到保障,利益受损情况严重。农民工工资长期偏低,近年来,各地经济飞速发展,但农民工的工资却一直“原地踏步”。《中国农民工调研报告》显示,当前农民工的月工资标准大多在500至800元之间。其中,每月收入在300元以下的占3.58%,300至500元的占29.26%,500至800元的占39.26%,800元以上的仅占27.90%。也就是说,大多数农民工的工资水平与10年前没有多少差别。工时长、劳动环境恶劣、职业病、工伤事故多有发生,威胁农民工身心健康、人身安全。据《中

国农民工调研报告》，在被调查的农民工中，每天工作时间 8 小时以内的仅占 13.70%，8 至 9 小时之间的达到 40.30%，9 至 10 小时之间和 10 小时以上的分别占 23.48% 和 22.50%。

3. 农民工群体利益诉求渠道不畅，他们基本被排除在城市政府的管理过程之外，社会政治权利未能得到切实的保障，工会还没有成为农民工表达和实现自己利益要求，维护自己的权利的有效机制。农民工权益遭到较普遍侵害、并且容易遭受侵害，相当重要的原因在于，农民工们是单个分散的。没有自己的组织作为载体和后盾，无法通过组织化的方式来维护自身权益，又缺乏其他诉求渠道和手段，因而，在与企业和雇主的交涉和较量中，无论民工个体还是群体，都势必处于一种显而易见的弱势境地。单个劳动者是无法与企业建立力量平衡的劳动关系的，也不可能凭借个人的力量来实现和保障自己的权利。劳动者只有组织起来才能形成与雇主相抗衡的社会力量。

4. 农民工子女教育及健康成长问题严重。全国第五次人口普查结果显示^②，我国流动人口超过 1.2 亿，随父母进城的农民工子女则有近 2000 万。他们当中，失学率高达 9.3%，近 100 万名适龄儿童不能及时入学(罗义，2005)。调查除显示流动儿童的失学率仍然较高外，流动儿童不能适龄入学表现也尤为突出。6 周岁儿童中有 46.9% 没有接受入学教育，近 20% 的 9 周岁的孩子还只上一、二年级，13 周岁和 14 周岁还在小学就读的人占相应年龄流动儿童的 31% 和 10% (李薇薇，2004)。另一方面，农民进城后，在农村还留下了数量庞大的“留守儿童”。据统计，不能与父母同行的农村儿童比例高达 56.17%。由于隔代监护或亲友临时监护造成家庭教育缺位，这些儿童的心理容易出现危机，学习成绩不如正常家庭的儿童，导致性格冷漠、自卑、孤独和自我封闭，甚至出现道德滑坡和行为失范。

(三) 进城农民有强烈的市民化意愿

进行进城农民市民化的制度变革，从制度需求方来看，进城农民是否有强烈的意愿？显然，这是这项制度变革是否必要和是否能取得成功的重要影响因素。笔者曾于 2005 年暑期在武汉市组织了一次关于“进城农民的‘农民市民化意愿’”的大型调查(梅建明，2006)，其中要求接受调查的农民工回答的一个问题是“如果政策允许，你愿意长期定居武汉市并成为其名副其实的市民吗？”在 782 份有效问卷中，选择“愿意”的有 434 人，比重为 55.50%，回答“不愿意”的有 228 人，比重为 29.16%，选择“无所谓”的有 119 名，占 15.22%，另有 1 人未作回答。

从不同年龄调查对象的选择来看，25 岁以下年龄段，在“愿意”、“不愿意”、及“无所谓”选项的选择占总人数的比率分别为 54.82%、28.92%、16.27%；25—30 岁年龄段为 56.95%、24.50%、18.54%；31—40 岁年龄段为 58.23%、28.11%、13.65%；41—50 岁年龄段为 54.84%、30.32%、14.84%；50 岁以上年龄段为 45.00%、43.33%、11.67%。从不同文化程度的调查对象的选择来看，小学及以下文化程度，在“愿意”、“不愿意”及“无所谓”选项的占其总人数的比率分别为 50.00%、37.50%、12.50%；初中文化程度为 55.53%、29.74%、14.74%；高中及中专文化程度为 60.00%、20.57%、19.43%；从不同收入水平的调查对象的选择不看，500 元以下者，在“愿意”、“不愿意”、及“无所谓”选项的选择占其总人数比率分别为 53.27%、36.45%、10.28%；501—1000 元者为 54.03%、32.46%、13.51%；1001—2000 元者为 57.22%、21.39%、21.39%；2001—3000 元者为 62.07%、13.79%、24.14%；3000 元以上者为 73.68%、10.53%、15.80%。

从调查结果来看，大部分进城农民都愿意在条件允许的情况下在城市定居，成为名副其实的城市市民，而且年纪越轻、收入水平及文化程度越高的进城农民这种愿望就越强烈。我们有理由相信，进城农民尤其是新生代进城农民在经历了若干年的城市生活经历后，已经逐渐适应了城市生活，而且他们的自信心在逐步增强，只要能给他们一个平等竞争的平台和环境，他们将会成为城市的真正主人。

(四) 农民工市民化是我国宏观经济持续稳定增长的重要保证

实现宏观经济的稳定增长是政府运用经济政策对经济进行干预的最主要目标。就我国而言，宏观经济稳定增长主要有两方面的表现：一是经济增长速度保持在较高水平，比如 8% 左右；二是物价水平比较稳定，波动幅度较小。进城农民市民化对实现宏观经济稳定增长的作用主要有：

1. 进城农民市民化可以为城市第二和第三产业发展提供充裕的劳动力。2004年,长江三角洲和珠江三角洲不同程度地出现了“民工荒”,究其原因就是进城农民工的劳动权益没有像城市正式职工那样得到正规制度的尊重和维护,工资水平长期偏低导致的。由于民工短缺,很多企业无法正常开工,不同程度地影响了生产。可以毫不夸张地说,没有农民工的汗水就没有沿海发达地区和大城市今天的发展局面。因为,在发达地区和大城市,是农民工在为它们创造数以亿计的GDP。这种状况如果得不到根本改善,再度出现“民工荒”的可能仍然是非常大的。所以,不要简单地说我国的劳动力是过剩的、廉价的,甚至因此对农民工劳动权益的受损熟视无睹。

2. 进城农民市民化可以增加城市消费水平,扩大内需。1998年至2002年,我国经历了一个较长时期的经济衰退,工业品在城市滞销,表现出典型的结构过剩,其主要原因在于城市需求水平不足。以往我们在考察城市消费水平时仅以现有城市居民的消费水平为准,往往忽略了进城农民的消费水平,或者说没有充分挖掘这一部分群体的消费潜力。农民工中90%在40岁以下,作为城市劳动力中最年轻的群体,农民工不仅是生产主体而且是消费、储蓄主体。如果农民工消费能从农村消费转型为城市消费,那么他们的人均消费水平将提高1.8倍。此外,其对住房、医疗以及对城市基础设施的需求,都将构成扩大内需的强大动力。

(五)实现农民工市民化是转变农业经济增长方式的关键

长期以来,我国偏向城市的战略,在阻碍农村人口自由、平等地向城市迁移的同时,也延缓了农村经济增长方式的转变。这种影响主要表现在两个方面:

1. 大量的乡村劳动力滞留在农业内部,使我国农业表现为一种超小型的经营规模,以这种超小型经营规模为主要经营单位不仅无法让农民致富奔小康,同时也不能实现农业与工业的互动发展,阻碍了整个经济发展的进程。由于进城农民不能获得城市户籍和平等地成为城市公共产品的供给对象,他们即使多年在城市工作和生活,但大部分仍保留在农村的责任田,导致农地经营规模长期处于一种超小型状态。在耕地总面积不可能在短期内有较大增长的情况下,乡村劳动力平均耕地将维持在4亩左右,乡村户均耕地维持在8亩左右。这与农业部课题组(2000)测算的农地经营规模相差悬殊。据该课题组测算,到“十五”末期,种植业需要的劳动力为1.68亿人,如果按2000年耕地总面积19.51亿亩计算,种植业劳均耕地为11.61亩,以每户两个劳动力计算,户均耕地为23.22亩。而世界发达国家的经验告诉我们,工业化、城市化和农业的机械化、现代化是密切相连的。在工业化的进程中,农村人口大规模向城市转移,城市化得以迅速推进,而城市化的发展又进一步推动城市工业和第三产业的发展,这又反过来加速城市化进程,农村人口也更快地向城市转移,在此基础上,农村耕地经营规模开始扩大,农业机械化、现代化得以实现。我国目前的情况是,农村人口虽可进城务工经商,但并未得到公正的待遇,这就一方面使城市化滞后于工业化和非农化,城市经济发展受到影响;另一方面,又造成农村土地经营规模长期保持在超小型状态,农业的机械化、现代化又受到阻碍。而且,这种状况的出现是人为设置的不合理的制度造成的,是完全可以通過制度创新来加以改变的。这种超小型的土地经营规模,在技术水平不能得到根本创新的条件下,实现农民收入大幅度上升,彻底摆脱贫穷几乎是不可能的。

2. 由于大量农村人口向城市转移主要表现为一种兼业型转移,农地经营规模长期保持着一种超小型状态,在农民人力资本十分有限的情况下,农业劳动生产率长期低下。目前,我国土地生产率已与发达国家相差不大,甚至比有些国家还高,但劳动生产率是所有国家最低的。我国谷物单产与发达国家中农业大国的单产相近或更高,即土地生产率较高或者与发达国家相比差距不大,而我国的农业劳动生产率却很低。例如,我国生产一吨稻米所投入的劳动为58个工作日,劳动力的价值占每吨稻米价值的31%,也就是说在稻米生产中每个工作日的价值为9元人民币。而在美国的稻米生产中,每个工作日的价值为50美元。

三、实现农民工市民化的政策建议

(一) 实施最严格的农民工劳动权益保护制度

保护劳动者的劳动权益是任何政府必须应尽的义务和责任,因为劳动者在为自己创造工资价值的同时,为整个国家经济的增长与发展做出了贡献。在我国,城市经济的繁荣与农民工的辛勤劳动是密不可分的,但农民工的劳动权益仍未得到切实有效的保障,尽管中央政府三令五申,但实际情况仍不容乐观。因此,建立最严格的农民工劳动权益保护制度迫在眉睫,具体内容如下:

1. 通过立法建立农民工最低工资保护制度。经历数百年市场经济发展的资本主义各国一律实行最低工资制度,且最低工资标准不断提高,劳动者工资收入总额占到 GDP 的 50% 以上。在我国,目前有些地区和城市制定了最低工资标准,但真正执行起来比较困难,因为最低工资标准往往要高于用人单位支付的一般工资标准,这样就可能遭到企业的抵制或变相压低工资标准,而地方政府往往又出于地方利益的考虑而睁只眼闭只眼,最后政策在落实时就不了了之。因此,应将最低工资标准保护制度上升到法律高度,通过制定相关法律强制企业执行,否则依法追究企业的法律责任,在全社会实行同工同酬,杜绝歧视性工资制度。

2. 通过加大处罚力度确保企业不故意拖欠农民工工资。目前虽说拖欠农民工工资的状况已有所好转,但拖欠依然存在。究其原因,除了企业的信用缺失外,地方政府仍难脱干系。在收入最大化目标之下,一些地方党政领导干部对农民工权益存在不同程度的漠视,有的甚至以农民工的廉价劳动作为本地方的资源优势。同时,我国立法对欠薪行为没有形成一套强有力的制裁措施和制度。目前有关处理欠薪的法律依据主要有劳动法和《工资支付暂行条例》,但在认定上只有“无故拖欠”行为才被视为违法行为,在处罚上也多是由劳动行政部门责令改正,补发拖欠的工资,企业欠薪的“成本”很低。法律上对拖欠者的软弱无疑放纵了更多的违法行为,从而使欠薪行为不仅有“理”而且有“利”,并呈蔓延势头。因此,地方政府应通过转变政府职能,建立并认真执行严格的拖欠工资处罚制度,确保拖欠行为不发生,或最大限度地少发生。

3. 建立农民工社会保障制度。目前我国大部分农民工在工作单位不享有社会保障,主要原因是社会仍然将农民工看作二等公民,对农民工实行社会保障歧视,有的单位以故意缩短聘用时间等方式钻政策的空子,不给农民工办理社会保障,以达到本单位减少成本的目的。有研究认为是农民工自己对社会保障持冷淡态度,但农民工之所以如此,主要原因在于他们没有城市人的身份和地位,工资水平增长得不到保障,导致他们对未来的预期持悲观态度,所以他们才对社会保障不热衷,但并不是说他们不需要社会保障。因此,各级政府应该本着社会保障人人平等原则,将农民工纳入整个城市社会保障体系之中,当然,可以针对农民工群体的特殊性建立有针对性的农民工社会保障制度,待条件成熟后再与城市社会保障体系合并。

(二) 为农民工建造经济适用住房,使他们居有定所

同样是劳动者,同样为城市发展在做贡献,建议将农民工纳入到城市经济适用住房供给体系之中,或者像昆山市那样建造针对农民工群体的经济适用住房,使农民工居有定所。笔者认为,不是不可行,是政府愿不愿意去做,因为这样做显然地方政府要损失大量的财政收入。那么,是地方政府一时的财政收入重要,还是满足老百姓的基本居住需要重要,我们应该选择后者。

(三) 适时推进户籍制度改革,使那些在城市有稳定收入来源及稳定住所而且又愿意定居城市的农民工成为真正的城市人,彻底摘掉“农民工”帽子

当前,阻碍农民工市民化进程的说到底还是户籍制度没有突破,虽然有些省份已大大降低了农民工成为城市市民的门槛(如四川省、湖北省),但还仅仅处于宣传阶段,真正实施起来恐怕还要相当长的时间。中央政府在户籍制度的改革上远远滞后于其他领域的改革,究其原因可能是处于稳定角度的考虑,

但我们要问,农民工这种既不城又不乡的状态到底还要维持多久?难道就这样永远维持现状吗?这显然是与保护农民工群体的利益背道而驰,与推进城市化战略实现现代化的目标背道而驰。实际上,从经济发展的规律来看,只有当大多数农民进城并成为真正的城市市民,才有可能实现城乡协调发展。因此,建议中央政府适时推进户籍制度改革,拖得越久,问题可能积累得越多,矛盾也就越来越大。

注 释:

- ① 非农化指一国的第二、第三产业增加值占 GDP 比重逐渐上升,第一产业增加值占 GDP 比重逐渐下降的过程。一般来说,在一国工业化初期阶段,工业增加值占 GDP 的比重会比较高,随着工业化、城市化的推进,这一比重会逐渐下降,第三产业增加值所占比重会逐渐增加,吸纳的农村劳动力也会越来越多。显然,这里非农产业指第二、第三产业之和。
- ② 我国关于城镇人口和乡村人口的定义有三种口径:第一种口径按行政建制,城镇人口是指市辖区内和县辖镇的全部人口,乡村人口指市县辖乡人口。第二种口径按常住人口划分,城镇人口指设区的市的区人口和不设区的市所辖街道人口及不设区的市所辖镇的居民委员会人口和县辖镇的居民委员会人口,乡村人口是指除上述两种人口以外的全部人口。第三种口径,城镇人口是指居住在城镇范围内的全部人口,乡村人口是指除上述以外的全部人口。很显然,前两种口径是以户籍为基础的,而第三种口径是以居住范围为判断标准。在《中国统计年鉴》中,1952—1980 数据为第一种口径的数据,1982—1999 为第二种口径的数据,2000 年以后为第三种口径的数据。

[参 考 文 献]

- [1] 吕 政. 中国工业化、城市化的进程与问题[J]. 中国工业经济, 2005, (12).
- [2] 国务院政策研究室. 中国农民工调研报告[EB/OL]. 新华网, 2006-04-17.
- [3] 罗 义. 农民工子女教育问题初探[EB/OL]. 人民网, 2005-03-08.
- [4] 李薇薇. 我国流动儿童近 10%未入学[DB/OC]. 新华网, 2004-11-04.
- [5] 中国(海南)改革发展研究院. 中国农村土地制度的变革与创新[M]. 海口:南海出版社, 1999.

(责任编辑 于华东)

On the Way of Solving Farmer-workers Questions

MEI Jiangming

(School of Finance & Tax, Zhongnan University of Economics & Law, Wuhan 430073, Hubei, China)

Biography: MEI Jiangming (1971-), male, Associate Professor, School of Finance & Tax, Zhongnan University of Economics & Law, majoring in finance.

Abstract: The article thought the current agricultural laborer question continued the existence already to become the important barrier which the economic society developed also was disadvantageous to the entire macroscopic economical stability, also was disadvantageous to the development take the moderate large-scale management as the goal modern agriculture. But from aspect and so on employment, work rights and interests, housing, household register gives enters a city the farmer equality right and the treatment, comprehensively realizes the agricultural laborer resident, solves the agricultural laborer question basic way.

Key words: Agricultural laborer resident; Work rights and interests; Household register system