

# 农民工社会流动的现实困境与对策分析

刘红燕

(河北经贸大学 公共管理学院, 河北 石家庄 050061)

[摘要] 农民工合理有序的社会流动对转型期中国社会具有特殊意义。然而, 目前农民工的社会流动绝大多数只是水平流动, 缺乏跨越阶层边界的向上流动。因此可以说, 当前的农民工社会流动已陷入困境。转型社会背景下的二元化制度及其惯性、农民工整体人力资本弱势以及社会资本缺乏是造成流动困境的主要原因。欲突破农民工社会流动困境, 必须改革与创新制度、提升农民工人力资本、推动农民工组织化建设、规范政府职能, 同时还应加强执行能力的建设、转变观念。

[关键词] 农民工; 社会流动; 困境; 原因; 对策

[基金项目] 2011年度河北省社会发展研究课题民生调研专项《新生代农民工职业教育与社会流动调查分析》(20111278); 2011年度河北省社会科学基金项目《农民工阶层流动与其中产阶层的培育——基于河北省农民工分层调查研究》(HB11GL014)。

[作者简介] 刘红燕(1975—), 女, 内蒙古自治区呼和浩特市人, 河北经贸大学公共管理学院讲师, 主要从事公共政策研究。

[中图分类号] C913.9 [文献标识码] A [文章编号] 1003-7071(2012)01-0115-04 [收稿日期] 2011-10-10

作为当代中国社会转型期的特殊群体和城市经济发展的生力军, 农民工为城市建设和发展作出了巨大贡献, 成为城市经济社会发展的结构性因素。然而无论是从工作上还是从生活上, 他们大都游离于城市正式制度和社会组织之外, 成为典型的“边缘人”。这不仅深化了城乡二元结构, 阻碍了城市化进程, 而且还增大了社会张力, 危及社会稳定。农民工能否扭转流动困境, 实现合理有序流动, 不仅是破解农民工问题的现实需要, 而且还关系到公平、公正、开放的现代社会的可持续发展 and 良性建构。

## 一、农民工社会流动现状

社会流动是指社会成员从某一种社会地位转移到另一种社会地位的现象, 这种转变或转移根据其方向性主要有两种最基本形式, 即水平流动和垂直流动。水平流动是指社会成员从一种职业转移到另一职业, 但其收入、声望、社会地位却基本相同; 垂直流动是指一个人从下层地位和职业向上层地位和职业的流动, 或从上层地位和职业向下层地位和职业的流动<sup>[1]</sup>。社会流动是社会的固有属性, “社会的最少受惠者”或社会底层的社会流动对社会发展更具有特殊的价值。

农民工的社会流动是转型期的重要社会现象。“推拉理论”和“两部门理论”认为, 农业部门是生产函数呈收益递减的经济部门, 工业部门则具有相对较高的生产率和利润率, 因而滞留在农村的边际生产率等

于或接近零值的剩余劳动力, 具有向城市工业部门转移的内在冲动。在中国, 家庭联产承包责任制为主的农村经济体制改革, 极大调动了农民的劳动积极性, 促进了农村劳动生产率的大幅提高, 使过去隐性的农村剩余劳动力开始显性化。而农业资源的有限性和农业生产率的逐步提高也对农村剩余劳动力队伍有着增大效应。农业比较收益偏低和较高的城市预期收益推动了农村剩余劳动力大量涌入城市。在市场经济体制改革背景下, 城市经济的快速发展和产业结构调整产生的巨大劳动力吸纳力, 为农村剩余劳动力转移创造了客观可能性。由此自1980年代开始, 便出现了“民工潮”。随着经济社会的发展与城市化的推进, 农民工社会流动规模越来越大。据国家统计局数据显示, 截至2009年, 全国农民工总量已达2.3亿人<sup>[2]</sup>。

然而, 中国目前大规模的农民工流动绝大多数是水平流动, 缺乏垂直的向上流动。农民工在职业转换和经济地位有所提高的同时, 却并未实现社会身份的转换和社会地位的提高, 具体表现为无法享有市民权利、缺失应有的社会保障等等。由此产生了农民工社会认同和自我认同的危机, 使得农民工成为游离于城乡之间的“边缘人”, 蕴藏着社会不稳定因素。农民工社会流动受到阻滞, 流动空间呈现“压缩状态”。这对中国实施以城市化为经济增长的持久引擎和扩大内需战略的拉动效果产生了较强的牵制作用。因此, 寻找农民工社会流动困境的原因和解决路径成为必要。

## 二、农民工社会流动困境的原因

### (一) 制度环境因素

结构化理论认为,结构与主体是人类实践活动的两个侧面,行动的结构性与结构的行动性相统一。因此,作为结构性要素的各种制度与规则是影响行为主体行为的基础性因素。而当前城乡二元体制下的制度壁垒从宏观上限制了农民工流动的幅度,制约其利益实现方式和程度,规定了其社会地位。改革开放以来,改善城乡关系的改革主要限于经济领域,改变农民社会身份的制度变革还未取得显著成效,既有利益格局没有根本改变,城乡对立问题依然比较突出。以户籍制度为核心,包括就业、住房、教育、医疗保险等在内的城乡二元制度以及现行农村土地制度,对农民工的社会流动构成了严重阻碍。农民工合理社会流动的实现还缺乏成熟的环境支持。

尽管经过多次改革,户籍制度对城乡人口流动的制约放宽了,但其仍然是城乡二元分割的基石,作为社会分层的基础性作用仍未消失。现行户籍制度与就业、住房、教育、社会保障等制度体系挂钩,二元化的管理逻辑仍未根本改变。农民工进入城市虽然发生了职业转换,但却游离于城市管理体制之外,无法享有城市居民的政治参与权和各种福利保障,与城市居民存在着身份和地位的巨大差别。二元管理体制下,城市长期存在“首属劳动力市场”和“次属劳动力市场”两个劳动力市场。前者代表工作稳定、劳动环境好、收入高、福利待遇较好、社会地位较高的劳动力市场,后者是较前者等而次之的劳动力市场。农民工大多是在次属劳动力市场就业,且就业的行业和工种受到一定限制。由于户籍制度的约束,绝大多数在城市买不起房子的农民工却难以享受现行廉租房、经济适用房等优惠政策;农民工子女难以在城市享有与城市居民子女同等受教育的机会;农民工仍未能等价享受城市社会保障体系的保护。因此,农民工边缘化成为必然。由于缺乏制度保障,农民工难以平等分享社会发展成果,流动风险加大,面临发展困境。

土地制度是影响农民工流动的又一重要因素。当前,土地制度在家庭联产承包责任制前提下保证了农民一定的土地流转权利,维护了土地作为农民最后社会安全网。但土地流转权的有限性在一定程度上阻碍了农村剩余劳动力向城市非农产业的转移,延缓了城市化。

如果二元制度体制是制约农民工流动的显性因素,那么与之相契合的管理思维或认识角度及其外化即制度惯性则构成了隐性障碍。制度惯性或者体现为

对农民工的歧视与排斥,或者体现为对制度、政策、法律的忽略、扭曲甚至替代,从而影响制度、政策目标的有效实现。制度惯性会强化农民工的认同危机,从而抑制农民工向城市流动。

### (二) 人力资本弱势

在社会学上,社会流动的一般规则有两个基本类型,即先赋性规则与后致性规则。在既定社会结构下,先赋性规则与后致性规则辩证地作用于社会成员的社会流动。随着计划经济向市场经济转轨,社会流动的开放性影响因素逐渐增强。个人的后致性因素在其社会地位的获得和实现社会流动机会中的作用越来越重要。人力资本是存在于人体之内的、后天获得的、具有经济价值的知识、技术、能力、资历及健康等因素之和<sup>[3]</sup>,它直接影响着就业机会、职业选择与收入水平。而农民工社会流动的主要途径是职业流动及经济社会地位的提高,因此人力资本成为农民工社会流动的关键性因素。

相关研究表明,农民工人力资本越高,其流动意愿越强烈,改善其经济和职业地位的可能性越大,实现社会流动的几率越高;反之,如果人力资本存量不足,农民工难以适应现代化生产和服务,其社会流动幅度受到制约或陷入低水平循环。

人力资本的价值来源于人们对知识、技能、能力等方面的投入,教育水平反映了人力资本的投入程度。当前,农民工整体人力资本不高,处于相对劣势,这成为农民工流动尤其向上流动的重要制约因素。据国家统计局的数据显示,在2006年农村外出从业劳动力文化程度构成中,大专及以上学历文化程度的比重只有1.3%,而初中以下比例太大,占90%<sup>[4]</sup>。目前,中国农民工平均受教育程度为8.56年,略高于农村劳动力的整体水平<sup>[3]</sup>。国务院2006年发布的《中国农民工调研报告》显示,中国农民工中“接受过短期职业培训的占20%,接受过初级职业技术培训或教育的占3.4%,接受过中等职业技术教育的占0.13%,而没有接受过技术培训的高达76.4%”<sup>[5] P16</sup>。由于人力资本不足,农民工一般从事低声望、低技术、低报酬的职业,而农民工职业的低起点与较差的累积性也致使其职业始终维持在较低的层次,很少有上升的可能性。

在城乡二元分割体制下,农村教育资源投入长期不足,教育水平和教育质量难以保证,农村基础教育发展总体滞后,这对于农村人力资本的培育和劳动力的可持续发展极为不利。教育资源城乡分布不均,农村教育水平总体滞后的状况非短期所能改变。职业教育、培训虽可补充农村基础教育的不足,但目前仍处于起步阶段,且尚存在诸多问题,如覆盖面有限、供需双

向不足及针对性差等,提升农民工人力资本的效果有限。农民工子女在城市的教育因体制困境和社区服务体系局限难以有效实现,而留守儿童的失范、失学等问题亦是尚待解决的教育乃至社会发展的困局。因此,农村劳动力人力资本相对固化,其劣势将在一定时期内持续性地影响农民工社会流动。

### (三) 社会资本缺乏

人类社会的群体性决定了人们之间必然以各种各样的关系形式存在。社会关系网络是指以个人为核心而展开的社会关系的总称,社会关系网络作为人们的社会支持系统,对个人而言,是不可或缺的。“个体通过社会联系涉取稀缺资源并由此获益的能力”即社会资本<sup>[6]</sup>。社会资本以社会关系网络为基础,并直接表现为社会关系(这里主要指非制度性社会资本)。社会资本是影响个人社会流动的重要因素。中国传统文化中关系本位的影响和制度不健全、不完善造成的“真空”,使社会资本作为非正式制度因素在转型期中国社会中发挥的作用凸显。

农民工在城市主要依赖传统的“三缘”关系社会网络;新型社会关系网络的构建受到多种因素制约,社会网络结构呈现单一化发展趋势,因此农民工总体社会资本缺乏,严重制约了农民工的社会流动。

学术界一般认为,因缺乏通过正式渠道和制度保障来融入城市社会并获取必要的社会资源,所以农民工主要依靠传统的血缘、地缘、亲缘关系获取在城市生存和发展的条件,而这也是在一定结构安排下节约成本的理性选择。但“三缘”关系社会网络同质性强,不能为农民工带来优势资源和促进社会资本的积累,且其“内循环”与“封闭型”特点在某种程度上也削弱了农民工的社会资本,农民工社会地位的提升亦难以实现。

农民工在城市发展,融入城市,实现社会身份与地位的提升,意味着新的社会关系网络的建构和社会资本的积累。新型社会关系网络体现为农民工与城市社会的广泛联合,对城市社区的认同和融合,是与工业化、城市化、市场化相契合的以业缘关系和契约关系为主导的开放型社会关系网络。而社会排斥的存在使新型社会关系及社会资本的构建面临现实挑战。

社会网络具有封闭性特点,表现为系统内部行动者之间的依赖、联合、资源共享以及对系统外部人员的排斥。农民工进入城市便遇到社会关系排斥壁垒。城市社会为了保证本体性安全或同一性,维护既定的利益关系,采取各种不同形式的社会封闭,尽量区分于边缘群体。这种区隔意味着农民工被拒绝作为平等公民,难以享有作为城市居民身份标志的所有的资源、权利和公共服务。

因社会地位不平等,农民工与流入地城市居民之间不易发生经常性联系和深度交往,也就难以达到相互认可。农民工与城市主流社会相对隔绝的这种弱联系使其在某种程度上形成认同危机和疏离感,并选择了“内倾化”的社会交往模式,这也更加固化了农民工传统关系网络。而农民工人力资本弱势大大限制了其经济地位与职业地位改善的机会,不利于新的社会关系网络的拓展。转型期民间组织尤其农民工组织的发达、不完善也制约着农民工现代社会资本的建构。

## 三、对策与思考

农民工社会流动问题再现了传统农业社会向现代工业社会转变及计划经济体制向市场经济体制转型过程的渐变性、阶段性、保守性,是城市性滞后于工业性的结果。农民工社会流动问题的产生既有社会结构问题,也有制度政策原因。因此,这一问题的解决不可能一蹴而就、一劳永逸,它必然是社会、经济、政治、文化等多领域交叉的复杂的系统工程。

### (一) 二元化制度的改革

二元化制度壁垒和政策障碍是造成农民工社会流动困境的结构性及根本性因素。因此,对不恰当的制度政策安排进行修正,以促成合理有序社会流动机制的形成成为破解农民工社会流动困境的基本路径。尽管政策和制度的全面创新和改革不是化解问题的全部,但却是最为重要和最为核心之处。

制度改革的实质是要更新二元分割和不平等分配的价值逻辑,树立社会公平公正的价值取向,核心是围绕与原有刚性制度相联系的利益关系的协调,创造让农民尽可能分享社会发展成果的机会,建构以基本公共服务均等化为目标的制度体制。首先,深化户籍制度改革,破解二元困局。这就需要建立起城乡一体化的户籍管理制度,逐步剥离附着在户籍上的福利制度,还原户口登记的基本功能和价值。其次,将农民工纳入城市社会保障体系。加快土地流转制度创新,消除农民退出隐忧。将农民工土地流转收益计入个人账户,纳入城镇社会保障体系,实施土地换保障;充分利用土地资本红利化,解决农民工进城定居或创业的资金问题。政府要把农民工住房问题纳入城市建设规划和住房保障目标。按照不同条件将农民工纳入城市经济适用房、廉租房政策范围。建立针对农民工的专门社会保障体系,明确其城市取向,实现网络化管理,区域衔接,为农民工就业提供稳定保障。最终目标是建立城乡一体化的社会保障制度。

### (二) 完善教育体制,提升农民工人力资本

教育和培训是提高人力资本的重要途径。当前,

农民工人力资本的提升首先要完善教育体制,促进教育的公平性。改革城乡分割的教育体制,统筹城乡、地区间教育资源,实现教育资源的合理有效配置。政府应不断增加对农村教育资源投入,同时鼓励民间资本等社会力量参与办学,建立多元化投资体制。转变教育观念,切实推广素质教育。将农村教师进修和培训制度化,加强优秀师资的交流,或实现远程教育,不断充实农村师资。流出地政府应积极扶持寄宿制学校的发展,保证留守儿童能在更好的环境下完成九年义务教育阶段的教育。建立国家义务教育地区统筹体系,以义务教育一卡制或教育券的形式,实现国家划拨的义务教育经费随人口流动而流动。故流入地政府要将农民工子女的教育纳入当地教育长期规划。流出地和流入地政府共同努力建立农民工职业教育、培训网络,满足农民工多层次的继续教育需求。一方面,政府要通过政策引导,吸引用工企业、培训和教育机构等参与其中,建立合理的监督、评价体系,保证职业教育、培训的实效性;另一方面,政府应疏通信息渠道,及时提供各类培训信息,鼓励农民工参加职业教育和培训。

### (三) 推动农民工组织化建设

当前,农民工自组织同质性强,稳定性差,数量少,影响小,而农民工对城市社会组织的参与也很缺乏,农民工自组织实现规模化、稳定化发展,提升组织化程度、增强影响力成为必然要求。政府应该为农民工组织的生存和发展创造更加宽松的政策环境,鼓励志愿者投入农民工组织活动。而农民工自组织大多经费缺乏,政府应给予一定经费支持,以缓解志愿失灵现象。政府还要引导农民工自组织制定自己的规范、规则,提高组织整合能力,培养农民工组织归属意识,促进自组织发展和地位的提高。同时,城市社会组织尤其是社区组织、各级党团组织和工会组织以及社会团体要开放宽容,主动接纳或吸收农民工,支持、服务于农民工。

当然,提高农民工组织化程度,实现农民工社会关系网络由内聚式关系网络向开放式网络的转变是与社会组织的成长、整体社会开放性的实现互为前提。

### (四) 规范政府职能,加强执行能力建设

政府须加强执行政策、制度、法律的能力,维护再分配权力的公正性。再分配权力的恰当行使可以纠正强势群体利用优势社会资本对利益分配的影响,缩小阶层差距,创造相对公平的分层起点。弱势群体由此可以占有更多的资源或突破阶层边界的条件。

### (五) 转变观念

农民工社会流动困境的突破,在某种程度上也是二元体制下传统观念或思维的转变。城市社会,包括作为管理者的政府一定要尽快转变二元化管理思维和城市本位的发展理念,确立城乡一体化发展的思路和社会公平公正的价值指导原则。只有先转变观念,才能为农民工社会流动创造更大的制度空间和更宽松的社会环境。农民工转变户籍制度控制下形成的城乡差别的社会身份认同及相应的价值倾向,形成积极向上的社会流动心态,无疑也会助推农民工的社会流动。

### [参考文献]

- [1] 陆学艺. 当代中国社会流动[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [2] 课题组. 全国总工会关于新生代农民工问题研究报告[N]. 工人日报, 2010-06-21.
- [3] 戴烽, 姜磊. 农民工人力资本研究[J]. 科学社会主义, 2009(4).
- [4] 宋智. 统筹城乡发展背景下我国农村劳动力转移路径[J]. 安徽农业科学, 2011(20).
- [5] 国务院研究室课题组. 中国农民工调研报告[M]. 中国言实出版社, 2006. 16.
- [6] 边燕杰, 张文宏. 找回强关系[J]. 国外社会学, 1998(2).

## Analysis on the Dilemma ,Reasons and Countermeasures of Peasant Workers' Social Mobility

LIU Hong - yan

( Heibei University Of Economics And Business ,Shijiazhuang 050061 ,China)

**Abstract:** Rational and orderly mobility of Peasant Workers is of special importance to chinese society in transformation Period. Most mobility of peasant workers is horizontal mobility. The uplifting vertical mobility is little. Peasant workers' social mobility fall into predicaments. The reasons include dualization system , the weak human capital , the lack of social capitals. It is urgent to reform and innovate the institutions ,to promote the human capital and institutional development of peasant workers ,to standardize government functions ,to enforce the executive ability and to change ideas.

**Key Words:** peasant workers; social mobility; dilemma; reason; countermeasures

[责任编辑、校对: 把增强]