

# 新生代农民工的城市融入\*

邹农俭

(南京师范大学社会发展学院, 南京 210097)

**摘要:** 针对农民工的城市融入问题, 指出庞大的新生代农民工群体是融入城市的最积极力量, 也是城市化的主力。新生代农民工有其自身的特征。构建符合现代社会基本要求的社会保障制度是新生代农民工融入城市的根本标志。应当对建立新生代农民工的现代社会保障制度予以战略性安排。

**关键词:** 新生代农民工; 社会保障制度; 融入城市

**中图分类号:** C 912. 81

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671 - 0398(2012)05 - 0001 - 05

新生代农民工是指1980年后出生的、现在年龄在30岁以下的农民工群体。在大约1.5亿进城务工的农民工中, 新生代农民工约为1亿人, 已经成为农民工群体的重要组成部分<sup>[1]</sup>。由于这部分农民工有其自身特点, 与老一代农民工相比也有较大的区别, 所以需要进行专门的探讨。

## 一、新生代农民工与老一代农民工之区别

改革开放以来形成的农民工群体已经成为社会生活中的一支重要力量, 新生代农民工也已经是我们不能忽视的一个群体。新老两代农民工在基本特质、成长环境、社会阅历、社会认同、社会角色、心理等方面存在着种种差异。

### 1. 务农经历之区别

新生代农民工有的来自农村, 有的是父辈进城打工而自己从小就生活在城镇的农民工子女, 他们与农村的关系显然不像老一代农民工那样密切。他们的父辈都在农村生活了多年, 会农活, 家里还有责任田、口粮田, 家庭、财产关系还在农村。而新生代农民工基本不会种田, 也不愿意再做农活, 对土地、对农村不再留恋。外出打工、进城是他们不二的选择。如果说老一代农民工还有农村老家这条退路, 而新生代农民工是没有退路的。但这部分人依然是农村户籍, 与城市同龄人仍有很大的区别。老一代农民工如果在城市遇到就业困难, 他们会很顺利地返回乡村, 而新生代农民工即使在城市待不下去也

不可能再回到农村。他们一方面离开了乡村社会, 与乡村的关系日益松弛; 另一方面又没有完全融入城市社会, 城市还未很好地接纳他们, 这就是他们的矛盾、尴尬之处。

### 2. 文化程度之区别

相对于老一代农民工, 新生代农民工受教育程度明显要高<sup>[2]</sup>, 他们中的大多数接受过九年义务教育。这也就使他们更容易接受新事物, 他们不仅仅自己有着强烈的学习欲望, 而且对下一代的教育也怀着巨大的期望。

新生代农民工无论从受教育程度还是从整体素质看, 都算得上是农村社会的精英。当然与城市社会的素质相比仍有很大的距离。如果没有特殊的扶助政策, 通过广泛的职业培训提高新生代农民工的职业技能, 增强他们的市场竞争能力, 他们的市场弱势地位就得不到改善。长期的低层次就业将很难满足新生代农民工日益迫切的生存和发展需要。

### 3. 消费和业余生活之区别

与第一代农民工的单调生活相比, 新生代农民工的消费和业余生活趋向多元化, 他们的生活和消费观念更加开放, 不再为攒钱而使自己变成“苦行僧”。他们的消费观念在很大程度上受到城市消费文化的影响。老一代农民工进城打工主要是为了挣钱, 赚了钱要寄回家, 要返回乡村, 城市对他们来说只是个找工作、赚钱的地方, 他们的生活非常节俭, 除了必要的生活消费以外, 其他赚的钱大都会带回

收稿日期: 2012-08-23

基金项目: 国家社会科学基金重点项目资助(11AZD021)

作者简介: 邹农俭(1957—), 男, 江苏人, 南京师范大学社会发展学院教授, 社会学博士。

家里。新生代农民工则不同,他们的花销不再像父辈那样仅用于简单的衣食住行,他们会把钱花在诸如手机、电脑、服饰以及其他比较高档的消费上,而且在行为方式和思想观念方面也悄然开始与城市居民趋同。在几种传统的休闲方式中,如打牌、睡觉、聊天、看电视、听广播、喝酒聚会等几个方面,新生代农民工相对于老一代农民工其比例都有不同程度的降低。而在较为现代的休闲方式,如上网、逛街购物等方面,新生代农民工的比例显著提高。他们相比于老一代农民工更容易接受新事物,和城里同代人在日常穿着、谈吐以及生活习惯上的差距相对较小。他们也像城市人一样重视享受生活。在实际的访谈过程中我们发现,有一部分新生代农民工的精神世界处于非常压抑的状态,现实迫使他们难以考虑自己的未来,再与城市同龄人相比客观存在的巨大反差使他们容易产生危机感。加之他们远离家乡,进入城市社会后很难建立起自己的交往圈子,遇到困难挫折无人诉说,精神上的苦楚得不到及时宣泄,这是导致一系列极端事件的重要原因。

#### 4. 对城市认同之区别

新老两代农民工相比较,第一代农民工更接近于农民这一群体,他们对城市认同感较低,当他们在城市中遇到困难或者生活不下去时,就会选择回乡务农,在他们看来,原来的乡村社会才是他们真正的家,因此,他们对城市往往是一种过客心态。而对于新生代农民工而言,虽然他们的“根”在农村,但由于他们年轻,受教育程度较高,更容易接受新事物,也就更容易对城市产生认同感,而对农村家乡的认同感却逐渐减弱,对农村的一些习惯和传统开始不认可。但现实是他们真正融入城市还有相当大的困难,所以彷徨、无所适从往往伴随着他们,“漂泊的一代”、“双重边缘人”、“无根的一代”成为他们生活的写照。

对于将来的打算,老一代农民工对自己生活多年的农村和那片土地仍有深厚的情感,觉得自己终究要回到农村。相比之下,新生代农民工则对农村没有那么深厚的情感,他们对乡土文化的疏离和对城市文化的热衷,导致他们不愿回乡。然而面对城市社会的制度和现实屏障时,他们又只能表现为无奈和对前途的茫然。

## 二、新生代农民工:融入城市的积极力量

新生代农民工的上述特性,决定了他们是融入城市的最积极力量。如果说老一代农民工还有农村

这一退路,那么新生代农民工就根本没有退路。他们有的虽然是来自于乡村的年轻人,但他们根本不会农活,对农村没有了留恋,思想上对农村也没有感情,既然出来了就不想再回去;有的是自小随父母进城打工的,从小就生活在城市中,更没有了回乡的理由。

有人认为,新生代农民工融入城市的标志是通过户籍制度改革赋予新生代农民工城镇户籍。只要这部分人成为城镇人口,就标志着他们完全融入城市了。不少地方也在这样实践着,以户籍制度改革作为将进城人口纳入城市范畴的根本举措。

笔者认为,户籍制度只是个符号,在计划经济的条件下,整个社会资源的配置确实是按照户籍符号来实施的,有了城镇户口就有了就业、入学、养老、医疗及一系列社会福利的待遇,而农业户籍人口与城镇户籍人口的待遇截然不同。但现代社会,户籍的意义正日益变得不重要,城镇户籍所隐含的许多福利待遇正成为改革的对象。从发展趋势看,户口属性将越来越淡化,户籍将来只具有登记、统计的意义,将不同户籍所具有的不同制度性待遇逐步取消,应是现代化社会的基本要求;从现状看,就是有了城镇户籍,就业没有着落、缺乏养老、医疗保障,这样的城镇户籍覆盖下的人口不具有现代意义。就是现在的城市、小城镇中,虽有城镇户籍,但失业人口、没有医疗保障的人口、靠政府救济的人口,还有靠低保生活的人口,这样的人群其城镇户籍显然失去了现代性。此外,还有近年大量出现的失地农民,在不少地方已算作城镇人口,但由于他们种田无地,就业无岗,社保无份,已成为一个严重的社会问题,这样的人群越多,隐藏的社会危机就越大。还有不少地方不顾条件一窝蜂将农民从分散居住的乡村统统集中到所谓的集居区,地征了,房拆了,住到了既不像农村也不像城市的小区内,他们已不再是标准意义上的农民了,结果是就业无门,收入无保障,连自来水、煤气等基本设施都享受不起,这样的所谓“城市化”没有根基,根本不是社会进步。所以在城市化的过程中,不应将城镇户籍作为农村人口城市化的目标,不应以变农村户籍人口为城镇户籍人口作为政策导向。试问许多地方将“县”改为了“市”,将“乡”改为了“镇”,由此一个符号的改变使得大量的乡村人口统统算作了城镇人口,而这些人口的劳动方式、生活方式依然如故,现代社会应具有的社会保障制度根本没有,这样的变动有什么意义呢?这种变动只能称为折腾,是城市化政策的重大失误。户籍制度

这一符号变起来极其容易,可以说在一个晚上都能全部改变过来,而户籍制度隐含的一系列城镇待遇才是真正成为城镇人口的实质性内容。我们在对进城人口进行制度设计时,应将现代人所应有的基本权利、基本待遇作为目标模式,而不是继续延续计划经济体制留下的不同身份的人的不同制度安排。人的户口属性只是个形式,由户口所隐含的一系列社会待遇才是最为本质的,而健全的失业保障、养老保障、医疗保障、工伤保障等是文明社会的基本要求,是现代人所必需的权利和义务。

农民工从农村来到城镇,是以找到工作为基本前提的,只有拥有了非农业的就业岗位,对他来说才有意义,所以说农民只有从农业转向非农业的就业转变才能开始其身份的改变过程。而新的社会身份的确认则是以一系列具有现代化特质的文明制度的覆盖为标志的,现代社会保障制度就是现代文明国家最为本质、最有意义的标志。

只有农民开始从事非农业活动了,建立现代社会保障制度就有了可能,不难设想,城市里进了一大堆人,这些人的户口也变为了“城市人口”,而这些所谓的“城市人口”没有失业保障、工伤保障、养老保障、医疗保障,这样的人越多,非但不是社会之进步,反而会成为社会不稳定、不和谐之源。

也许有人要说,现阶段我们应当继续发挥劳动力资源充裕的优势,继续利用人口红利,实行低工资、低待遇的政策。然而笔者认为,现在这一政策是到了改变的时候了。从我国的人口演变趋势及人口结构看,为现在正在就业的所有劳动者建立现代社会保障制度已刻不容缓,为数量庞大的、产业工人主体的新生代农民工建立现代社会保障制度是我们现代时代的一项基本建设,这项宏伟事业既关系到现代化的质量,也关系到国家的长治久安。

也有人认为,农民工融入城市的标志是实现与城市人相同的公共产品供给,也就是如果哪一天农民工拥有了与城市人相同的公共产品供给,他就成了一个城市人了<sup>[3]</sup>。这当然没错,但公共产品的均等化供给不是件容易的事。一是公共产品的范畴相当宽泛,要使每一项公共产品的供给实现均等化确实是很难办到的,就是今天的城镇人口,也没有完全实现公共产品的均等化供给。二是公共产品的均等化供给难以指标化、操作化,很难显示出来,特别是面对大量外来人口,这部分人过去又没有享受到基本的公共产品供给,现在则要与城市人一样享受,既很难做到,也缺乏客观标准,硬要这样操作只会招致

盲目攀比,引起不必要的社会怨恨。三是公共产品如何供给本身是个需要探讨的问题,哪些公共产品应当无条件提供,哪些公共产品需要有条件提供,还有哪些公共产品将会通过市场途径来提供,在这种情况下笼统地将公共产品的均等化供给作为对于数以亿计的进城人口的制度设计目标,显然欠妥。四是在社会主义初级阶段,公共产品的供给这一权利是与必要的义务对等的,也就是说只有尽了一定的义务再享受必要的公共产品供给的权利才是合理的,农民工进城了,有了工作,有了就业岗位,就有了积累,就为社会作出贡献,而农民工的工作一般又是低端的,积累是非常有限的,根据这种情况享受公共产品的供给也只能是低水平的。不然为什么不提为所有农村人口提供与城镇人口同样的公共产品供给,就是因为我们尚不具备为所有的人提供均等化的公共产品。

拥有养老、医疗、失业、工伤等社会保障待遇是成为一个现代人的基本要求和必备条件,也是当一个人有了基本的就业岗位后所能做得到的。如果数以亿计的农民工,特别是新生代农民工在城市就业、生活了数十年后,当年老后没有养老保障,生病了缺乏医疗保障,失业了没有生活的基本保障,那将是一件非常可怕的事情,同时也是最大的社会不稳定因素。因此,应当建立起这些现代社会必须具备的社会成员基本的保障制度。

### 三、社会保障制度建设:新生代 农民工融入城市之标志

新生代农民工有其自身特征,是农民工群体中融入城市最为强烈的一群人,也是城市化的主要力量。如果对新生代农民工这一庞大群体引导得当,这部分人将成为我国现代化建设的积极力量;反之处理不当则可能造成极大的社会问题,甚至影响社会稳定。因而需要制定专门的社会政策。现阶段对新生代农民工的社会政策就是如何使这部分人比较顺利地融入城市。对个人而言,就是完成由农民到市民的转化,实现自身的根本性跃迁;对社会而言,将一个富有活力、人数较多的群体纳入城市的范畴则是现代化事业的重要组成部分。而构建一套符合现代化理念的社会保障制度,则是新生代农民工融入城市的关键。建立现代社会保障制度对新生代农民工意义特别重大,而且现在正当其时,有了这一基本制度的覆盖,一个庞大的群体便可以纳入现代社会的轨道。数十年之后,现代社会保障制度必将显

示出应有的积极意义,也将在中国现代化历史上成为具有标志意义的事业。

如何将农民工和新生代农民工融入城市,实践中已经积累了许多新经验。在农民工比较集中的东部、南部沿海城市,由于农民工数量较多,对农民工的社会保障制度建设开始得到重视,并创造了一些好的做法和经验,但综合、全面地看,现存农民工的社会保障制度仍有很大缺陷,主要问题如下。

其一,现存农民工的社会保障制度不成为社会的一项基本制度,缺乏现代化理念。我国现在的社会保障制度非常混乱,不同身份的人分别对应一套不同的社会保障制度,如公务员一套、事业单位人员一套、城镇企业职工一套、农民一套、农民工又是一套,而且差别非常大,不同身份的人的社会保障制度不贯通、不衔接。根据身份来设计不同的社会保障制度不符合社会公平、公正的原则。在这样的一个背景下,农民工的社会保障制度设计无所适从。

其二,针对农民工的社会保障制度刚性不强,只是软约束。用人单位、个人可以参加也可以不参加。特别是相当多的非正规就业领域似乎可以名正言顺地拒绝这一先进制度。将一项文明社会所必需的基本制度视为个人、用人单位可有可无的制度选择,不符合现代社会的基本要求。

其三,制度设计的层级过低。多为一城一市自主设计,有的甚至以社区为单元,各自为政,自搞一套,各种做法之间缺乏基本的操作规程。制度制定的层级过低也无法确保制度的稳定运行,不能成为整个社会的通用规则。诸如社会保障制度这类的社会基本制度,应当尽可能设计成通用规则,全国统一,使整个国家有一个基本的操作规程。

其四,不能流动。不少农民工在就业地名义上有多项保障,但如果要流动出本城市,累积的基金无法转出、延续,所以在实践中相当多的农民工由于流动而把自己积累的部分保障金领取了,导致社会保障制度的中断,其结果等于是没有保障。不少地方的社会保障项目个人还可利用转移困难而退保。在统计时,也许显示为多少人参加了养老保障、医疗保障,但实际上却是一项很好的制度没能发挥应有的作用。

实践中已经有将农民工的社会保障程度拔高的倾向,一些地方政府在汇报工作时也说本地农民工的社会保障达到了多少多少,而实际上则是真正能享受到社会保障实惠的农民工很少。

应当说,我国的社会保障制度建设总体上讲相

当滞后,针对农民工的社会保障制度建设更是严重滞后,对此应当予以战略性的考虑。“目前老年人中仅有1/5领取退休金或养老金,……在职人员参保的仅1.2亿,即使相对2.7亿城镇从业人员而言,这一覆盖比例也是偏低的;城镇职工基本医疗保险制度也只覆盖了城镇从业人员的1/3左右;而农村养老保险的覆盖范围甚至还由1999年的9.75%下降到2003年的7.06%,呈逐年下降的趋势。”“根据北京大学和中国社会科学院等单位对北京、长春等6城市的调查,工作单位为迁移劳动力(指进城务工人员、乡镇企业职工和被征地农民)提供养老保险的比例仅为14%,而城市本地职工中这一比例却高达88%;提供医疗保险的比例仅为20%,而城市本地职工这一比例为50%。”<sup>[4]</sup>

笔者认为,农民工和新生代农民工的社会保障制度建设应当从如下4个方面予以考虑。

#### 1. 建立起具有现代化理念的社会保障制度

社会保障制度是现代文明社会的基本制度,这一制度在操作层面要实际运用,要起作用,要见实效,因此必须是有效的制度。而且作为基本制度是以长期运行为前提的,时间越长,一项好的制度越能见效;时间越长,基金积累越多,制度应对的能力越强,制度的优越性越能发挥出来,因此必须要能长期运行,执行数十年,甚至几百年。我国的农民工数量多,涉及社会生活的方方面面,农民工现象将存在相当长的历史时期,因此必须对农民工,特别是对新生代农民工的社会保障制度建设予以战略性的安排。新生代农民工年富力强,正奋战在现代化建设的第一线,也正是为他们构建现代社会保障制度的绝好时机,失去了这个时间机会,就会犯历史性的错误,就会导致未来工作的多方面被动。

#### 2. 建立政府主导型的社会保障制度

根据我国的基本国情,建立政府主导型的社会保障制度具有可行性。我们的优势是政府动员能力强,这就使现代社会保障制度的推行有了可靠的保证。现在的问题是,财政还没有转向公共财政,政府还没有完全转到服务型政府,利益过度上抽,资源过分向上集中,社会的不少方面责权利不统一,由此引起很多不规范的做法。建立政府主导型的社会保障制度,要求政府切实负起设计这一制度的职责,要求政府真正转为公共服务型政府,财政投入主要转向公共服务领域,包括对社会保障事业的投入,建立利益适当平衡、协调的分配关系。要强制压缩公款吃喝、公车使用等不合理的公共开支,公共开支首先要

确保社会保障基金中政府应当承担的部分。要大大减轻企业负担,同时要求企业必须确保应当承担的社会保障支出。

### 3. 社会保障制度的强制性原则

社会保障制度作为一项现代社会的基本制度,是衡量一个国家文明程度的重要指标,在这个方面,国家利益与个人利益、劳动者就业的单位利益在根本上是一致的。就个人而言,是事关自己未来生存,抵御失业、工伤、疾病等重大事故的有效手段。对国家而言,建立、健全覆盖全体人民的社会保障制度是一个国家的基本国策、基本建设,是建设现代化社会的基本要求,没有健全的社会保障制度,现代化就不够格。所以,建立社会保障制度是国家的一项基本责任。对劳动者就业的单位而言,健全的社会保障制度有利于稳定劳动者队伍,提高员工的凝聚力、向心力,也是体现一个单位文明程度不可或缺的方面<sup>[5]</sup>。

### 4. 根据条件选择社会保障制度实施的次序

“在政府财政承担能力有限、财政功能健全需要一定时间的条件下,迁移人劳动力群体的社会保障需求不可能同步得到满足,而必须选择保障方式的优先次序。从实际情况看,因为迁移劳动力大多从事较为艰苦和危险的工作岗位,建立工伤保险和医疗保险的紧迫性更高,因此城镇社会保障体系的并轨应当以这两种社会保障的提供为突破点,然后再逐步满足迁移劳动力养老保险和失业保险等相关需求,从而实现保障方式的渐进式扩展。”<sup>[4]</sup>笔者认为,新生代农民工的社会保障制度可以选择养老保障、医疗保障、工伤保障、失业保障等先后次序顺次展开。要建立全国统一的、能流动的农民工社会保障制度,以确保现代化过程中大量人口流动、转移的平稳进行,在人口流动中实现具有现代化理念的制度建构,以提升整个社会的现代化水平。

### 参考文献:

- [1] 全国总工会新生代农民工问题课题组. 新生代农民工的诉求与对策建议[J]. 中国工运, 2010(7):4-7.
- [2] 简新华, 黄锜. 中国工业化和城市化过程中的农民工问题研究[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 245.
- [3] 国务院研究室课题组. 中国农民工调研报告[R]. 北京: 中国言实出版社, 2006: 59.
- [4] 魏杰, 王韧. 结构变迁、财政转型与中国社会保障体系的改革路径[J]. 学习与实践, 2006(7): 5-12.
- [5] 邹农俭. 江苏农民工调查报告[R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 246-249.

## The Urban Inclusion of New Generation Migrant Workers

ZOU Nong-jian

(The College of Social Development, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

**Abstract:** The large group of the new generation migrant workers is the main force of the urban inclusion and the urbanization, and the new generation migrant workers have their own characteristics. It is a basic symbol for the new generation migrant workers into the cities to construct the modern social ensuring system which should be arranged strategically.

**Key words:** the new generation migrant workers; the social ensuring system; into the cities

(责任编辑 刘健)