

他们虽然迁移了，但没有改变职业和行业；他们既有与农民工相同的权益问题，又与迁入地的农业和农村发生联系——

外来务农者：一个应当引起关注的群体

中国社会科学院社会学研究所 孙炳耀

武汉市种菜的外来户 40% 的子女在小学阶段就被迫辍学，50% 没上初中。由于不能在武汉参加高考，高中生寥寥无几，大学生没有一个。浙江奉化的情况显示，全市农业外来人口中，几乎没有办理任何医疗保险。

中国农民正急速分化，关注的焦点在于“农民工”，却仍未关注外来务农者。农民工是工业化、城市化的结果，相应的是产业结构及城乡结构的变化。其特点之一在于人口迁移，之二在于从事职业和所在行业的改变。外来务农者则有所不同，他们加入了人口迁移，但没有改变职业和行业。因此他们既有着与农民工相同的权益问题，还与移入地的农业和农村发生联系。在发达地区的农村特别是城市郊区，外来务农者影响着当地农业及农村发展，是一个值得研究的新问题。

农业劳动力梯度转移的两种形态

外来务农者是当代中国急剧变迁过程中出现的一个新群体，其规模在不断扩大，占当地务农者的比例在不断提高。在城市郊区，外来务农者的地位已经相当重要。据上海市通过农业普查获得的翔实可靠数据，2010 年底全市直接从事农业生产的外来人员约 13 万人，占农业从业人员 27.6%。这一比例足以说明外来务农者在城郊农业中的重要地位。北京市流动人口管理信息平台统计，截至 2012 年 7 月，该市共登记流动人口 726.3 万人，其中来京务农流动人口数量为 12.0 万人，其数量与上海差距不大。

在发达地区，外来务农者已经成为一种新趋势。大城市郊区如此，中、小城市也如此。我们在宁波调研看到一位全国闻名的种粮大户，就是 10 年前外地来的农民。像长江三角洲、珠江三角洲等城市群地区，外来务农者更是普遍。在东部经济发达省份，即使是离城市较远的乡镇，在县域范围内，也出现了外来务农者。例如福建泰宁县，发现了这个群体的成长及重要性，还特地制定相关政策，规范、促进其发展。

外来务农者的出现，反映了农业劳动力在产业内的空间梯度转移。多年来我们关注农业劳动力的产业梯度转移，由于工、农业之间经济效益及劳动收入的差别，推动农业劳动力转向非农产业。乡镇工业的兴起，离土不离乡，反映的就是农民的产业转移；进城务工、经商的外来工，反映的是产业、空间双重转移；而外来务农者没有发生产业转移，只是出现空间转移。农民产业转移的动力在于工、农业存在阶梯性的差别；农业领域内的劳动力空间转移，动力则在于发达地区及城市郊区的农业经营条件与其他地区的差别。

将本地农民与外来务农者的转移联系起来，可以看到产业与空间双重梯度转移的机制。经济发达地区人多地少，农业用地更为紧张，出现剩余劳动力，推动向非农产业。实际上，由于产业梯度差异，不仅剩余劳动力转向非农产业，务农者也由于种种原因、特别是比较经济利益理性选择，忽视甚至放弃农业，局部出现“剩余农地”需要流转出去。上海全市 2006 年统计显示，244 万农村劳动力当中，务农劳动力为 85 万，仅占 33%。本地农民的产业转移，为外来务农者提供了新的机会，形成“拉力”。外来务农者由于家乡农地资源不足，更因为其经济效益不及发达地区及城郊农业，出现空间上的农业梯度，形成“推力”，促使他们流动。

外来务农者面临的问题

外来务农者有着与外来工相同的权益问题。如文章开头所述，在子女上学方面，武汉市种菜的外来户 40% 的子女在小学阶段就被迫辍学，50% 没上初中。由于不能在武汉参加高考，高中生寥寥无几，大学生没有一个。再如，浙江奉化的情况显示，全市农业外来人口中，几乎没有办理任何医疗保险。这里存在着几个最主要的原因，首先，农业外来人口的流动性大，大部分人并没有在一个地方长期生活居住，一方面使得当地政府的统计工作难以开展。另一方面，正因为农业外来人口的不稳定性，使得他们自身参保的积极性不高。

外来务农者还面临更多与外来工不同的特殊问题：

一是农地经营权的获得、价格及稳定性问题。有调查显示，70% 的外来农户的土地转包时限为 1 年，转包年限超过 5 年的只有 3%，甚至还有近 20% 未设定转包时限，转让方可随时终止。他们签合同是到村民组长家里，承包户、经营户和代表集体的村民组长三方签字。城郊农村近郊地租上涨很快，某农民 2005 年来的时候，地租只有 500 元 1 亩，2007 年涨到 600 元 1 亩，2008 年涨到 1000 元 1 亩，2010 年已经达到了 1200 元。土地租赁政策朝令夕改，地租不断增加，租地合同一年一签，缺乏长远收入预期的外来农民就会采用掠夺式的种植方法，不科学地使用农药、化肥、透支土地肥力，最终会影响到都市蔬菜安全。这样的土地经营权制度，还使外来农户产生“过客”心理，对移入地缺乏认同，缺乏长远生计规划。

二是农产品销售问题。外来务农人员仍然是小农直接面对大市场，缺乏农产品进城的服务。

三是惠农政策差别对待问题。武汉市农业局农技推广站站长在接受采访时说，有时候政府有一些补贴，比如说薄膜补贴、肥料补贴、农药补贴，当地农民和外来农民享受不同的待遇。“浦东新区新颁布关于务农农民直补政策实施办法，规定凡具有本区农业户籍、并直接从事涉农领域工作的农民，每人每月补贴 100 元，全年 1200 元。这种以户籍确定政策目标人群的做法，将外来务农人员排斥在惠农政策之外。

四是住房问题。外来务农者在居住方式上与务工者略有不同，他们当中有的居住蔬菜棚等工作场所。北京市流动人口管理信息平台统计，截至 2012 年 7 月，12 万外来务农人员当中，住在出租房屋的有 4.9 万人，占来京务农流动人口数量的 40.8%。

五是社会保障缺乏问题，这比外来工面临的问题更为严峻。上海自 2004 年开始针对外来务工人员分布了一系列社会保障政策，包括工伤、养老保障、住院医疗。2006 年又推出镇保，外来务工人员与本地居民一样参加。外来务工人员通常有雇主办理参保，而务农人员缺乏相应安排，事实上被排斥在当地社会保障体系之外。

政策干预：从社会排斥到社会融入

外来务农者的出现，不仅他们自身作为农民而面临新问题，还与当地农业、农村发展产生联系，产生一些问题。上海的一项调研认为，外来务农人员的生产生活方式突出表现为掠夺性经营，农业投入品使用不当，违章乱搭建等，一定程度上影响了农产品食用安全、农田环境保护和农业可持续发展。为解决这些问题，上海还曾经进行乱建管理工作，上海市郊区工作委员会，于 2003 年曾发布《关于在上海郊区开展外来务农人员违章搭建专项整治通知》，着手进行公共干预。

针对外来务农者缺乏社会化服务，上海崇明推出的允许外来人员申办农民专业合作社的新规定，拓宽合作社农民成员范畴，鼓励成员类型多元化。对拥有崇明县范围内土地承包（流转）合同的外来务农人员，允许其以农民身份申办农民专业合作社，并享受有关政策优惠。

针对外来务农者缺乏社会保障，沈阳东陵区在农村新型合作医疗政策上向外来务农者开放。2007 年出台新规定：凡户口在外省、市的来沈务农人员，在东陵区居住满一年，经过公示当地农民无异议的，允许加入当地合作医疗，享受同等合作医疗政策。这样的决定，意味着当地财政要承担外来务农者参加合作医疗的补贴，该区共有 3097 名外来务农者参加新型农村合作医疗，每人补贴 33 元，财政增加负担 10 万多元。

针对外来务农人员住房问题，民革中央蔡永飞建议，要有条件地允许外来务农者在当地农村购买宅基地建房居住。可以参照城市允许农民进城的规定外来农民包括市民进村的条款。例

如外来务农者在当地从事农业若干年，为当地作出一定贡献，即可获得资格，允许他们购买当地农民的自建住房。