

西部地区农民工贫困问题研究*

——基于陕西、内蒙古和甘肃农民工生存状况的调查

◎ 叶普万 周 明

内容提要 农民工群体的生存状况及其贫困程度直接影响着我国减贫战略目标的实现与和谐社会的构建。通过对陕西、内蒙古和甘肃三省的农民工群体的抽样调查发现,农民工群体的贫困表现在物质贫困和人文贫困两个方面。减贫政策的重点应放在加快工业化城镇化进程的同时,应进一步加强对农民工人力资本的塑造,积极推进社会管理体制改革,逐步实施城乡基本公共服务均等化的公共政策。

关键词 西部地区 物质贫困 人文贫困 减贫政策

(中图分类号)C915 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2014)01-0125-04

随着我国社会经济的快速发展和城镇化的快速推进,大量的农民进入城市,进而形成了具有中国特色的“农民工”这一特殊群体,截止到2012年底,农民工数量超过了2.6亿,农民工为城市的社会经济发展做出了巨大贡献,但是由于现行一些不合理制度因素(诸如户籍制度、劳动就业等)的阻滞,农民工在城市中的各种权益难以得到保障,再加上农民工自身人力资本存量低等诸多原因,使他们在城市中逐步边缘化,成为城市新的贫困群体,西部地区也如此。西部地区由于受自然资源锐减、生态环境恶化以及农业生产的边际效益递减等多重因素的影响,大量的人口进入城市,但一个严峻的事实是,他们当中有相当一部分生存困难,并成为贫困群体。可以说,他们的生存状况及贫困程度不仅影响到西部地区二元经济结构的转换,而且还会阻滞中国二元经济结构转换的进程,进而影响全面实现小康社会战略目标的实现。

西方在工业革命时期,伴随产业结构和就业

结构的转换,大量的农村劳动力随之迁移到城市,打破了城市原有的平衡格局,再加之相应社会配套政策的滞后,城市出现了一系列社会问题。基于这一状况,一些学者对流动人口的生存和社会状况、形成原因及治理措施进行了分析。^①国内学术界对农民工问题的研究始于1980年代末,对农民工贫困的关注则始于1990年代中后期,近几年才开始从制度和政策层面关注农民工贫困问题,就其研究内容而言,主要集中于对农民工的物质贫困、农民工贫困的测度和分类、

* 本文系教育部人文社会科学规划项目(项目号:09XJA790003)、国家社会科学基金(项目号:13BGL117)阶段性成果。

^① [美]刘易斯·芒福德《城市发展史——起源、演变和前景》,倪文彦译,中国建筑工业出版社,1989年,第341-342页; David Ward, *Poverty, Ethnicity and the American city: 1840 - 1925*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 116; S. M. Toh, A. S. Denisi, "Host Country Nationals as Socializing Agents: A Social Identity Approach," *Journal of Organizational Behavior*, vol. 28, no. 3, 2007, pp. 281 - 301.



形成的原因等诸多方面展开。^①

总体上看,虽然国内对农民工贫困问题的研究起步较晚,但也取得了一系列重要研究成果,主要表现在:第一,研究的视野进一步拓宽。已从单纯的关注收入贫困转向对农民工群体权利和能力贫困的研究;第二,研究的层次进一步深化。对农民工的贫困不仅分析贫困者的自身因素,而且更加注重从宏观背景和制度层面等因素考察造成贫困的制度性因素;第三,研究的方法进一步与主流经济学的研究范式接轨。已从规范分析逐步转向实证分析。但就目前研究现状而言,还有一些问题有待于进一步深化,如在研究范围上,主要立足于整体性研究,研究农民工贫困人口的总体生活状况、原因以及减贫对策,而对农民工贫困的区域化问题以及东西部农民工贫困的比较研究涉及甚少,尤其是西部地区。长期以来作为农民工输出地的特点导致研究者忽视了西部地区城市农民工的生存状况和贫困状况。基于此,本文通过对陕西、内蒙古和甘肃三省的调查,力图对西部地区农民工群体的生存状况进行分析。

一、分析框架与研究设计

1. 分析框架

贫困问题是世界性问题。随着社会的发展和时代的进步,对贫困理解的角度和视野也会与时俱进,从历史发展的演进来看,对贫困的定义,大致沿着两条逻辑路径进行:其一是从表象层次定义贫困,即从贫困的一系列表现特征定义贫困,典型代表是“缺乏论”,主要从贫困在物质、精神文化和社会等诸多方面表现出来的“匮乏”进行表述;其二是从渊源层次定义贫困,即从贫困产生的根源来定义贫困,典型代表是“相对剥夺或社会排斥说”。虽然对贫困的理解不同、认定有异,但是从上述定义中我们也可以概括出贫困的共同特征,即贫困具有多元性。它是与“落后”和“困难”联系在一起的,它不仅包括“经济、社会和文化”,而且还包括“肉体的和精神的”等各个方面。对贫困程度的刻画,除了人均收入水平外,健康状况、营养、受教育水平等都可以作为刻画贫困的一系列指标。鉴于此,研究设计主要将农民工的贫困分为物质贫困和人文贫困两个方面。

研究过程主要沿着两条思路展开,一是通过对农民工的实际生活状况、社会保障状况和城市融入状况等三个维度的描述以及农民工对这三项的满意度来衡量农民工的物质贫困;二是从农民工受教育权利、政治权利以及精神状况等三个维度刻画农民工的人文贫困。

2. 研究设计

调查地点为陕西省西安市、甘肃省兰州市和内蒙古自治区呼和浩特市三个西部地区省会城市,问卷调查采取抽样的方式在上述三个城市农民工聚居区进行调查,发放问卷1100份,收回1093问卷份,去除无效问卷22份,合计有效问卷1071份,合格率为97.4%。问卷设计基于前述物质贫困和人文贫困两个方面考虑,分别从个人基本情况、实际生活状况、权益保障状况、职业培训情况、融入城市情况以及自我评价和未来打算六个方面,共计76题来设计问卷。样本采取随机抽样,年龄结构三省略有不同,内蒙古主要集中在31~35岁,占40%,甘肃农民工的年龄更多集中在35岁以上。三个城市农民工的一个共同特点是:学历层次较低,基本集中在高中以下,初中占比最大。在行业分布上,内蒙古主要集中在国有集体企业就业,陕西更多的是在私营企业打工,甘肃在其他行业分布更多,样本代表性充分。

二、西部地区农民工生存现状及其贫困

进城农民工,虽然从一定程度上已从传统的农民群体中分化出来,并且获得较之农村而言比较高的收入和较之以前截然不同的新的职业,但“由于体制上的隔离、生活环境、职业技能和生活方式上的差异,他们一直被视作为一个游离于主流社会的特殊群体来对待。和城市居民相比,他们在物质文化条件、工作环境、社会身份、福利待遇、社会交往和生活方式等方

^① 参见朱力《农民工阶层的特征与社会地位》,《南京大学学报》(哲社版)2003年第6期;黄平《农民工反贫困——城市问题与政策导向》,社会科学文献出版社2006年,第78-88页;蔡昉《中国人口与劳动问题报告——人口转变的社会经济后果》,社会科学文献出版社2006年,第46页;叶普万、周明《农民工贫困:一个基于托达罗模型的分析》,《管理世界》2008年第9期;刘渝琳、刘明《农民工生活质量的现状及成因分析——来自重庆市农民工样本的调查》,《人口学刊》2009年第1期。

面均处于弱势。在城市经济和文体生活中,他们是一个相对贫困的群体。”^①西部地区农民工的贫困可以从反映农民工生存状况的五个指标进行刻画。

1. 实际生活状况:收入水平低,消费层次低,劳动强度大

首先从工资收入水平来看,三省的情况基本相似。农民工的月工资大部分分布在2000元以下,处于所在城市工资收入的中下层。其次从消费水平看,农民工除了满足基本消费以外,稍有结余的占比最多,尤其是内蒙古,占到67%,甘肃和陕西分别占比为54%和50%。排在第二位的是仅够日常支出,其中陕西、甘肃和内蒙古的占比分别为42.6%、37.5%和27%。但从“较为宽裕”所占比例来看,均低于10%;再次从劳动强度看,调查数据显示,样本农民工平均每周工作6.29天,平均每天工作8.93小时。从工作时间看,每天工作8~10小时的占47.6%,每天工作10~12小时的占31.7%。这说明目前农民工不仅工资收入水平低,且与工作时间和劳动强度不成正比。就其消费水平而言,农民工也仅维持在满足最低消费水平层次。

2. 权益保障状况:侵权现象多,维权途径少

在权益保障方面,主要是通过工资是否被拖欠以及合法权益受到侵害时的解决途径两个方面进行调查分析。近几年来,随着各级政府对农民工的工资拖欠问题的重视,拖欠情况有所好转,但调查显示,三省农民工的工资时有拖欠,最低的为甘肃省;陕西省拖欠农民工工资问题最严重,经常拖欠占比达到19.1%。

而在合法权益受到侵害时,通过合法途径加以解决所占比例依然较低,尤其是内蒙古,选择独自承受和找亲戚朋友帮忙占到77%,陕西和甘肃分别为63.3%和32.2%。从寻求法律援助、通过工会帮忙和向有关机构申请调解仲裁比例来看,内蒙古最低,仅为16%,陕西和甘肃分别为36.7%和55.6%。但三省的一个共同特点是,工会在农民工权益保护中的作用没有充分发挥,均低于10%。上述情况说明西部地区农民工的权益保障差,难尽人意。调查发现,造成这一现状的一个重要原因在于维权环节多,程序冗繁,维权成本高。政府作为一个职能部门,还需进一

步发挥其职能作用,切实维护农民工的正当权益。

3. 职业培训情况:培训费用高,人力资本水平低

调查样本大部分都没有资格证书,最低的为内蒙古,51%的调查对象没有任何资格证书,且没有接受过任何培训,其他两省的比例更高,在缺乏前期职业技能培训的情况下,劳动者只能选择一些低门槛、低收入的工作岗位。而由于这些职位不需要太多的专业技能,这一特点反过来又强化了农民工群体的低职业技术的特性,相应的工资水平也较低。调查显示,农民工没有参加培训的原因多种多样。没有时间、培训费高等都是造成农民工群体职业培训参与度低的主要原因。这一状况同时也决定了农民工的人力资本水平,进而直接影响农民工的收入水平及减贫进程。

4. 融入城市情况:自我认同度高,城市融入度低

通过对三省农民工的调查来看,农民工认同自己是农民的所占比例最高,占比为48.3%,其次是城市打工者,占比为32.2%。在城市生活方面,在“是否想在城市落户”的问题上,三个地区有所区别,甘肃省的占到63.63%,而内蒙古占22.81%,陕西占41.94%。相比较而言,甘肃地区的农民工对城市户口的愿望更为强烈,其原因在于城市户口所能提供给他们与城市居民同等的社会福利。但一个不容忽视的事实是,农民工自我认同度高的情况从某个侧面反映出西部地区农民工在城市的边缘化特征,同时也映衬出西部地区农民工具有浓厚的人文贫困特征。

5. 自我评价和未来打算:社会地位低,未来预期迷茫

在自我评价方面,课题组用“您认为自己的收入在当地城市属于哪个层次”、“您对自己现在的就业岗位是否满意”以及“您对自己目前的社会地位是否满意”三个问题进行描述,三个问题的结果都显示,三省的农民工样本对收入和社会地位都不满意。最低的甘肃省,有77.25%的农民工认为自己的收入在当地城市中属于中下水平,85.18%的农民工对自己的就业岗位不满意。在对未来的打算方

^① 朱力《社会问题概论》社会科学文献出版社2002年,第457-458页。



面,暂未考虑和想过但不知道将来怎么办的占了一半多,想留在城市安家落户的只占小部分,最多的是内蒙古,占比为20%,选择回家务农的人数都是最少。

三、简要结论和西部农民工减贫政策建议

1. 简要结论

(1) 以陕西、甘肃和内蒙古为代表的西部地区农民工群体整体收入处于城市中等水平以下,工资收入与劳动时间和劳动强度不成比例,仅能满足基本生活需求。

(2) 西部农民工群体整体素质和劳动技能水平低下,缺乏培训,劳动权益得不到应有的保障。

(3) 农民工的贫困不仅表现在表象层次上的物质贫困,还有更深层面的人文贫困。农民工群体难以融入城市,难以分享城市基本公共服务设施,对待未来迷茫,人文贫困比物质贫困表现更加明显。

2. 政策重点

从总体上说,西部地区农民工的减贫对策,从政策设计上来看,各级政府应采取有效的对策,积极推进工业化和城市化进程,扩大就业空间。但在制度制定和调整重点上,应从制度层面上入手,进一步消除造成农民工贫困的制度性因素,同时也应进一步强化对农民工人力资本的塑造,以此提高农民工的收入水平以及加快减贫进程。具体来说,应从如下几个方面入手:

(1) 加快工业化和城市化进程,进一步拓宽农民工就业渠道。

在大力发展大中城市的同时,进一步加快小城镇建设步伐;在产业结构的调整和选择上,西部地区应该抓住国家西部大开发的历史机遇和产业西移的趋势,加快发展符合西部地区区域特色和具有比较优势的第二产业,同时还要进一步加快第三产业的发展,拓宽农民工的就业渠道和途径。

(2) 积极改革社会管理体制,实施城乡基本公共服务均等化的公共政策。

第一,改革歧视性的城乡不平等的社会管理体制。主要为:打破城乡分割的户籍管理制度和就业制度,建立城乡一体化的户籍管理制度和统一的劳动就业制度;调整城市管理政策,把对农民工的管理

从以行政手段限制农民进城务工转向公共服务和间接管理。

第二,建立城乡一体化的社会福利政策。首先,建立并完善农民工的基本医疗保险制度和工伤保险制度,让他们享有和城市居民同样的待遇;其次,消除歧视性的教育政策,保证农民工子女和城市居民子女享受同样的义务教育的权利;最后,改进和完善女性农民工生育保险制度。要对在企业工作并与企业签订劳动合同的女性农民工建立生育保险,使其同本地女职工一样享受生育医疗费报销和产假休息及其产假期间的生育津贴。

第三,疏通农民工表达自己意愿的渠道,以市民的身份参政议政,消除以政治权利贫困为中心的人文贫困。

(3) 加强对农民工人力资本的塑造,进一步提高农民工的人力资本存量。

要十分重视开展农民工业务技术的培训,把提高农村人口素质作为提高农民工素质、增强农民工在城市择业竞争能力的重大战略任务来抓。调研发现,农民工群体在培训需求方面,因没有时间和培训费用过高等原因致使农民工不愿意参加职业技能的培训,同时,由于自身文化素质较低,也限制了其接受良好的技能培训。而在条件允许的情况下,大多数农民工愿意接受职业技能、科技文化及致富经验,以及法律法规知识的教育方面的培训,对当前农民工职业培训系统进行完善的大致思路为:制定适合农民工特点和特色的培训体系,以此满足不同阶段和不同层次农民工的需求,尤其是差异性的个体需求;开发一套符合国家职业技术标准和规范要求并与就业岗位技能要求相吻合的农民工职业培训教材,从农民工职业技能认定和培训机构绩效考核两个方面,完善农民工职业培训评估体系;加大农民工职业培训资金投入的力度,进一步改革不平等的户籍管理制度,消除他们的后顾之忧,让他们安心参加培训并逐步融入城市社会之中。

作者单位:叶普万,陕西师范大学政治经济学院;
周明,西北大学公共管理学院
责任编辑:秦开凤

