

doi: 10. 13582/j. cnki. 1672 - 7835. 2016. 03. 015

# 新常态下农民工市民化的挑战及其应对

张笑秋<sup>1 2</sup>

(1. 湖南科技大学 管理学院; 2. 湖南省新型工业化研究基地 湖南 湘潭 411201)

**摘要:** 新常态下,我国农民工市民化面临的挑战表现在三个方面:农民工市民化进程存在放缓倾向、农民工市民化稳定性存在减弱倾向与农民工市民化质量提升难度存在增加倾向。提升农民工人力资本水平、提供匹配供给与需求的就业信息服务、降低农民工城市生活成本可有效应对新常态下农民工市民化面临的挑战,促进农民工市民化的全面发展。

**关键词:** 农民工; 市民化; 新常态

**中图分类号:** C939      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1672 - 7835(2016)03 - 0095 - 05

## On Challenges and Responsive Countermeasures of Urbanization of Migrant Workers Under the New Normal

ZHANG Xiao-qi<sup>1 2</sup>

(1. School of Management, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China;

2. Hunan Provincial Research Base of New Type Industrialization, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** Under the new normal, the challenges of urbanization of migrant workers include that the process of urbanization is apt to be more slowly, the stability of urbanization is apt to be reduced, and the quality enhancement of urbanization is inclined to be more difficult. In order to respond to the challenges, we should improve the level of migrant workers' human capital, provide the information service which matches with the supply and the demand, and decrease the life cost of migrant workers, which can promote the urbanization of migrant workers to develop in an all-around way.

**Key words:** migrant workers; urbanization; new normal

以农民工为主体的流动人口是一种社会建构现象<sup>[1]</sup>,同样,以农民工为主体的市民化亦是社会建构现象,受到宏观环境的影响。新常态是对我国当前与未来一段时间内宏观环境的高度凝炼与准确概况,是不同以往的、相对稳定的状态。新常态包括经济新常态、社会新常态与政治新常态,经济新常态和社会新常态与农民工市民化密切相关。我国经济新常态主要呈现三个特点:一是经济增长速度从高速增长转为中高速增长,二是经济结构不断优化升级,第三产业、消费需求逐步成为主体,城乡区域差距逐步缩小,居民收入占比上升,发展成果惠及更广大民众,三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动<sup>[2]</sup>。经济新常态始于2011年,大概持续到2025年<sup>[3]</sup>。以李培林、陈光金、陈云等专家为代表的中国社会科学院研究者认为:我国社会新常态呈现六大特点,第一,在城镇化发展方面,向城市集中、郊区化与逆城市化同时出现;第二,在劳动供求关系方面,目前经济下行但失业率并未恶化;未来,劳动力结构性短缺将比较突出;第三,收入分配状况改善,未来我国居民总体收入差距将进一步缩小;第四,伴随产业结构

收稿日期: 2015 - 12 - 07

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(15BRK017)

作者简介: 张笑秋(1978 -),女,四川遂宁人,博士,副教授,主要从事农村劳动力资源研究。

的变迁,职业结构即将进入“白领时代”;第五,居民消费对经济拉动作用日益增强,且消费层级不断提升;第六,更加注重社会发展质量的提升<sup>[4]</sup>。“新常态”作为我国当前及未来一段时间内的场域,必将对场域内的主体及其行动产生影响。因此,新常态必将对农民工市民化带来挑战。在我国经济与社会发展进入新常态的背景下,探讨农民工市民化面临的挑战并分析应对措施,在理论上可使农民工市民化研究与与时俱进,在实践中可为新形势下农民工市民化政策提供建议。

## 1 新常态下农民工市民化的态势

农民工市民化是伴随乡城转变、职业转变、身份转变、权利均等的过程,最终成为城镇居民<sup>[5]</sup>。2015年11月3日公布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出:促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,并与城镇居民享有同等权利和义务。结合《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》中有序推进农业转移人口市民化坚持的“尊重意愿、自主选择、因地制宜、分步推进、存量优先、带动增量”的原则,可发现:当前与未来一段时间,我国农民工市民化的主体是具有市民化意愿、有能力在城镇稳定就业和生活的农民工及其家庭。

新常态下,农民工市民化逐渐向纵深发展。经济新常态下,强调发展成果惠及大众;社会新常态下,注重社会发展质量提升。这些新常态特点使农民工劳动权利状况不断改善,以工资为例,国家统计局发布的“农民工监测调查”显示:外出农民工工资逐年升高,月平均工资从2011年的2049元增加到2014年的2864元<sup>①</sup>,年均增长速度为11.81%,同期城镇单位就业人员月平均工资的增速为10.46%,外出农民工工资年均增长速度高于城镇单位就业人员工资年均增长速度1.35个百分点。同时,新常态下,农民工可享受城市基本公共服务的门槛不断降低,以公共教育服务为例,农民工子女在务工城市公办学校就学从拒绝接收、缴纳高额借读费发展到取消借读费;农民工可享受的公共服务的范围不断拓宽,以住房为例,公租房逐渐向农民工开放。

新常态下,农民工就地市民化更易实现并逐渐增加。新常态下,我国东中西部的经济差距、社会差距不断缩小,增加了中西部对农民工的吸引力,提升了在中西部就业农民工的比重与中西部农民工省内务工的比重,提高了中西部农民工就地市民化的可能性。从2011年到2014年,在全部农民工中,在中部就业的农民工的比重从17.6%上升到21.1%,在西部就业的农民工的比重从16.7%上升到18.6%;同期,中部农民工在省内务工的比重从32.8%上升到37.2%,西部农民工在省内务工比重从43%上升到46.1%。

新常态下,农民工市民化需要的财政支持更能得到保障。在经济新常态下,虽然我国经济增长速度放缓,但与其他国家相比,经济增长速度仍然处于领跑位置,经济总量仍将持续增加,可为农民工市民化相关问题的解决提供财力支持。以2011年不变价格计算,如要实现2011年已在城市居住的15863万外出农民工市民化,各级财政为此将新增支出18091.58亿元,从2013年到2020年,年均新增财政支出2261.45亿元;因财政补助标准的提高、农民工享受城市公共服务范围的扩大,该数字可能继续放大<sup>[6]</sup>。在2013年与2014年,我国新增公共财政收入分别为11889亿元、11140亿元。根据上述农民工市民化成本估算,因农民工市民化新增的财政支出占相应年份新增财政收入的19%、20.3%,目前及未来的经济发展能为农民工市民化提供财力保障。

新常态下,虽然农民工市民化程度不断深化,就地市民化更易实现,市民化需要的财政支持更能得到保障。但为推进农民工市民化发展,更应关注新常态下农民工市民化面临的挑战。

## 2 新常态下农民工市民化面临的挑战

农民工市民化的主体是有市民化意愿、有能力在城镇稳定就业和生活的农民工及其家庭,即需要该群体具备与经济发展要求一致的人力资本水平、稳定的就业与日益增加的收入。但在新常态下,农民工的人力资本水平离新常态的要求还有一定距离,农民工就业压力增大,收入增长速度放缓,这些因素将对农民工市民化的进程、稳定性以及质量提升带来影响。

### 2.1 农民工市民化进程存在放缓倾向

农民工市民化进程存在放缓倾向主要源于农民工人力资本落后于新常态的要求。新常态下,与农民工市民化相关的户籍制度、社会保障制度与教育制度等日趋完善,农民工市民化进程的推动将更多依

① 以下数据,如未说明,均来自国家统计局相应年份的“农民工监测调查”。

靠农民工的人力资本水平。同时,经济增长方式的转变与职业结构的白领化,对农民工人力资本提出更高要求,农民工目前的人力资本存量难以适应新常态提出的新要求,导致农民工市民化进程存在放缓倾向。

农民工通过自身拥有的人力资本促进或延缓市民化进程,当农民工的人力资本水平与经济社会发展要求一致时,将促进市民化进程,反之,可能延缓市民化进程。随着生产要素供给的减缓与部分生产要素供给的减少,粗放型经济增长方式的不可持续性日益明显,新常态下,要求经济增长方式转向集约型,通过创新促进经济增长。无论是个体层面的创新能力,还是国家层面的创新能力,均受到人力资本的影响<sup>[7][8]</sup>。同时,职业结构的白领化亦对劳动者的人力资本提出更高要求。如果以受教育程度与拥有技能衡量人力资本,则农民工现有的人力资本水平与经济增长方式、职业结构白领化的要求还有相当距离。根据国家统计局发布的“农民工监测调查”数据,如果以2011年为新常态的进入时间点,可发现:进入新常态以来,虽然接受过高中、中专、大专及以上的农民工的比重有所增加,但是,农民工群体主要的受教育程度为初中,受教育程度为初中的农民工的比重徘徊在60.3%到61.1%之间,占据了农民工群体的主体。如将不识字或识字很少、小学、初中、高中、中专(职高)与大专及以上学历的教育年限分别设为0年、6年、9年、12年、12年与15年,可发现:在2011年到2014年期间,农民工的受教育年限分别为9.28年、9.32年、9.32年与9.39年,介于初中到高一之间。在技能方面,因为“农民工监测调查”数据中没有技能统计,故使用农民工接受培训的状况间接替代其技能状况。从2011年到2014年,接受过非农职业技能培训的农民工的比重分别为26.2%、25.6%、29.9%、32%,即七成左右的农民工没有经历非农职业技能培训;接受过技能培训的比重分别为31.2%、30.8%、32.7%与34.8%,即近七成的农民工没有经历任何技能培训。在接受培训的农民工中,重视技能培训,忽视能力和素质培训,且培训对农民工收入的贡献有限,低于正规教育对农民工收入的影响<sup>[9]</sup>。

实现创新与职业白领化,需要依靠较高的受教育程度,或者依靠一技之长。上述有关农民工受教育状况与培训现状分析表明:目前,农民工受教育程度不高,刚超过初中水平;农民工接受职业技能培训的数量和质量不容乐观,使绝大部分农民工难以拥有一技之长。以初中为主体的受教育程度与大部分农民工未有一技之长,使农民工难以创新。因此,农民工目前的人力资本水平暂不能满足新常态提出的新要求,由其推动的市民化进程将存在放缓倾向。

## 2.2 农民工市民化稳定性存在减弱倾向

农民工市民化稳定性存在减弱倾向主要源于农民工就业压力的增加。市民化的稳步推进需要以农民工稳定的就业为前提,但在新常态下,经济增长速度下降、经济增长方式转变与职业结构变化导致适宜于农民工就业的岗位减少,增加农民工的就业压力,从而影响农民工市民化的稳定性。

经济新常态下,经济增长速度下降,可能导致新增就业岗位与就业总岗位数量减少;经济增长方式转变,新增就业岗位更多是技术含量高、知识含量高的岗位;职业结构转向白领化,白领类职位在就业岗位总量与新增就业岗位总量中占比将上升。三者共同增加劳动者就业压力。目前,在我国经济增长速度下降的同时,虽然就业形势仍然保持整体稳定,但经济下行开始传导至就业。根据人力资源和社会保障部的数据,2015年1-3月,全国城镇新增就业324万人,同比减少20万人,在用工旺季出现新增就业的减少,表明经济下行开始影响就业。当经济下行时,首先受到冲击的是人力资本存量较低的群体,如农民工。新增就业岗位总量的减少与新增就业岗位的技术化、知识化与白领化并存,将导致适宜于农民工就业的岗位数量减少。农民工就业集中在制造业、建筑业、批发零售业等技术要求相对较低的劳动力密集型产业,多属于蓝领类职业。在经济下行时,出现失业的概率比其他劳动群体高。同时,新增就业岗位多为白领类职业,农民工短期内难以胜任,新增就业需求与农民工劳动供给之间存在偏离,农民工结构性失业的可能性增加。笔者2015年8月、2016年2月在湖南省怀化市、四川省遂宁市的实地调研显示:与前几年相比,当前,调研地部分外出农民工在业时间缩短,就业压力增大。

不管是经济下行、经济增长方式转变,还是职业结构的白领化,均将影响农民工就业的稳定性,由该群体推动的市民化的稳定性也将受到影响。当农民工就业不稳定时,部分农民工就业时间缩短,甚至可能回流,职业由工人转换为农民,市民化进程的职业转变中断,并导致身份转变、权利均等的中断,使农民工市民化出现波动。

## 2.3 农民工市民化质量提升难度存在增加倾向

在农民工市民化进程中,不管是个体、群体的身份转变,还是最终转变为城镇居民并融入城市生活,

均需要农民工收入的支撑。新常态下,就业压力的增加以及农民工人力资本与经济社会发展的不匹配,将导致农民工工资增长速度下降,使农民工市民化质量提升难度存在增加倾向。

农民工市民化质量的评估可从不同角度展开,从宏观来看,可从农民工的职业转变情况、身份转变情况、权利均等情况等方面进行评估;从微观来看,可从农民工自身在城市的生活质量来评估。无论是宏观层面的市民化质量,还是微观层面的市民化质量,均受到农民工收入状况的制约<sup>[10]</sup>。当前,经济增长速度放缓,并开始传导至就业,在就业形势向不利方向发展时,农民工群体将受到较大影响。进入新常态以来,虽然农民工工资增长速度高于同期城镇单位就业人员工资增长速度,但增长速度放缓已初见端倪。以前一年工资水平为基数,从2011年到2014年,外出农民工工资增速分别为21.2%、11.8%、13.9%与9.8%,在波动中下降。随着经济增速从高速转向中高速、经济增长方式从粗放型转向集约型、职业结构转向白领化,可预计,未来几年,农民工工资较难实现超过两位数的增长。

当农民工工资增速下降时,从宏观来看,职业转变、身份转变与权利均等的程度均将受到制约。从微观来看,工资收入是绝大部分农民工最主要的收入来源,工资增速下降使农民工降低对未来收入水平的预期,减少消费支出,增加对未来城市生活的担忧,降低当期生活质量。因此,当农民工工资增速放缓时,农民工市民化质量提升难度将增加。

### 3 应对新常态下农民工市民化挑战的建议

在应对新常态下农民工市民化的挑战时,因为农民工群体的弱势性与市民化的外部效应,不仅应关注农民工群体,还应关注政府、企业等相关主体。

#### 3.1 提升农民工人力资本水平

提升农民工人力资本水平是应对新常态下农民工市民化挑战的根本之策。从实践来看,随着与农民工市民化相关的户籍、土地、社会保障等制度的完善与城市基本公共服务均等化进程的推进,农民工市民化进程的加快、稳定性的增强与质量的提高均要依靠农民工人力资本的提升。从理论来看,人力资本理论之父舒尔茨指出:人的素质与能力是决定贫富的关键<sup>[11]44</sup>。农民工与市民相比,是相对贫困的群体,农民工人力资本的提升无疑有助于农民工提高收入、提高就业稳定性,推动市民化向前发展。

提升农民工人力资本水平应坚持主体多元、内容多样与方法丰富的原则。主体包括政府、学校、企业、家庭与自我;根据新人力资本理论,内容包括知识、技能、经验、身体健康与心理健康、认知能力与非认知能力;方法包括线下方法、线上方法与线上线下混合的方法。在农民工人力资本提升过程中,政府的重点是优化教育资源配置,为农民工人力资本提升提供制度保障与财力支持。学校的对象是潜在的农民工,通过学校教育提高潜在农民工的阅读能力、计算能力与理解能力等认知能力以及努力、坚持、团结协作等非认知能力。企业的对象是在岗的农民工,通过岗前培训、在岗培训、使用、激励、管理等多种手段和面授、师带徒、网上培训等方法提高农民工的岗位技能,使农民工积累工作经验和与工作相关的知识,在工作中形成合作、积极进取等非认知能力以及可持续发展的健康资本。家庭主要为农民工人力资本提升提供环境支持、物质支持、精神支持与时间支持,其中,和谐健康的家庭环境有助于农民工品质、动机、自我认同等非认知能力向积极方向发展。农民工个体通过自学、参加企业与社会机构的培训、文化消费与流动等多种途径提高个体的人力资本水平。

#### 3.2 提供匹配供给与需求的就业信息服务

提升人力资本可提高农民工未来就业质量,但不能立即解决目前存在的就业问题,短期内改善农民工就业稳定性以促进农民工市民化的发展还需另辟蹊径。在劳动力市场中,存在信息不完全现象,导致摩擦性失业的出现。根据工作搜寻理论,减少摩擦性失业的最有效办法是提高失业和空缺职位的匹配率<sup>[12]</sup>,即提高劳动供给与劳动需求的匹配率。在农民工群体中,如果能匹配农民工的劳动供给信息与企业对农民工的需求信息,则可在一定程度上缓解当前农民工的就业问题,提高农民工就业的稳定性,从而促进农民工市民化的发展。

在农民工群体中,除存在结构性失业外,同样存在因信息不完全产生的摩擦性失业。如果将农民工按照性别、年龄、区域、受教育程度、技能、工作经验等标准进行细分,不同的农民工群体能匹配不同区域、行业、企业对农民工的需求。实现这一匹配的重点是解决农民工与企业间在信息方面的不对称,大型的、公开的信息服务平台可降低信息的不完全性,提高信息的对称性,实现农民工劳动供给信息与企业劳动需求信息的匹配。该就业信息服务平台的搭建应采用大数据思维,利用互联网尤其是移动网络,整

合现有就业信息服务供应商,形成覆盖面广、信息全、传播速度快的就业信息服务平台。除线上平台外,考虑到农民工的年龄分布、信息消费习惯与信息消费水平,还应结合线下的信息传播渠道,如在农民工集中居住点开设中介服务机构,实现就业信息更为全面的覆盖。在服务内容方面,除提供信息服务外,还应提供信息匹配服务。设计、开发、使用可进行需求信息与供给信息匹配的数据库,将需求信息与供给信息存入数据库,让数据库自动完成匹配,为农民工与企业提供更具价值、更便捷、更高效的服务。

### 3.3 降低农民工城市生活成本

城市更高的消费水平与家庭化迁移,增加了农民工在城市的生活成本;与此同时,农民工就业压力增加与工资增速下降,可能减少收入或降低对未来收入的预期。为应对新常态下农民工市民化面临的挑战,可借助降低农民工城市生活成本的手段。更多公共服务更便捷地向农民工开放,可显著降低农民工的城市生活成本<sup>[13]</sup>。

进入新常态以来,虽然农民工可享受的城市公共服务范围有所增加,但仍存在范围不广、手续繁琐等问题。从覆盖范围来看,部分城市基本公共服务如社会保险、基本住房保障的覆盖面有限,并未覆盖全部农民工;从程序来看,还存在手续繁琐等问题;从对象来看,对流动家庭的关注不够<sup>[14]</sup>。为帮助农民工应对新常态下该群体市民化面临的挑战,拓宽农民工享受城市基本公共服务的范围与简化手续、根据家庭需求设置门槛等手段势在必行。在公共财政有保障的前提下,降低农民工享受城市公共服务的门槛,重点关注教育与住房,因为在家庭化流动越来越多的背景下,农民工将子女、家人带入城市,对教育和住房的需求增加,农民工子女教育支出与住房支出将构成农民工城市生活成本的主要组成部分。在保证公平、公开的前提下,农民工享受城市基本公共服务手续的简化可以社区为载体,在社区为农民工提供便捷咨询和服务。

## 4 结语

新常态下,农民工市民化向纵深发展,就地市民化更易实现,市民化的财力能得到更好保障。但农民工市民化的速度、稳定性与质量提升难度等三个方面受到挑战。人力资本建设、匹配需求与供给的就业信息服务与更便捷提供更多公共服务以降低农民工城市生活成本等措施可有效应对新常态下农民工市民化面临的挑战,促进农民工市民化的全面发展。

### 参考文献:

- [1] 关信平. 中国流动人口问题的实质及相关政策分析[J]. 国家行政学院学报, 2014(5): 70-76.
- [2] 习近平. 谋求持久发展 共筑亚太梦想——在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲[N]. 人民日报, 2014-11-10(2).
- [3] 郑京平. 中国经济的新常态及应对建议[J]. 中国发展观察, 2014(11): 42-44.
- [4] 章珂. 中国社科院解析“社会新常态”: 面临六大阶段性转折[EB/OL]. (2014-12-25) [2015-4-13]. <http://www.yicai.com/news/2014/12/4056367.html>.
- [5] 魏后凯, 苏红键, 李凤桃. 农民工市民化现状报告[J]. 中国经济周刊, 2014(9): 20-25.
- [6] 冯俏彬. 农民工市民化的成本估算、分摊与筹措[J]. 经济研究参考, 2014(8): 20-30.
- [7] 罗建利, 郑阳阳. 农民专业合作社自主创新能力影响因素分析——一个多案例研究[J]. 农林经济管理学报, 2015(3): 267-278.
- [8] 王素, 浦小松. 异质性、教育发展与国家创新能力——基于面板分位数模型的研究[J]. 教育研究, 2015(6): 117-123.
- [9] 周小刚. 劳动力市场分割、培训机会获取与新生代农民工培训收益率差异[J]. 晋阳学刊, 2014(5): 82-88.
- [10] 李超海. 农民工工资结构的地区差异[J]. 南方经济, 2015(11): 110-120.
- [11] 西奥多·W. 舒尔茨. 论人力资本投资[M]. 吴珠华, 等译. 北京: 北京经济学院出版社, 1990.
- [12] 乐君杰. 工作搜寻理论、匹配模型及其政策启示——2010年诺贝尔经济学奖获得者研究贡献综述[J]. 浙江社会科学, 2011(1): 135-140.
- [13] 孙国峰, 张旭晨. 欠发达地区新生代农民工社会融入的政策选择[J]. 湖南财政经济学院学报, 2014(3): 122-127.
- [14] 胡晓书, 许传新. 农民工工作满意度的影响因素研究[J]. 企业经济, 2014(1): 67-71.

(责任校对 龙四清)