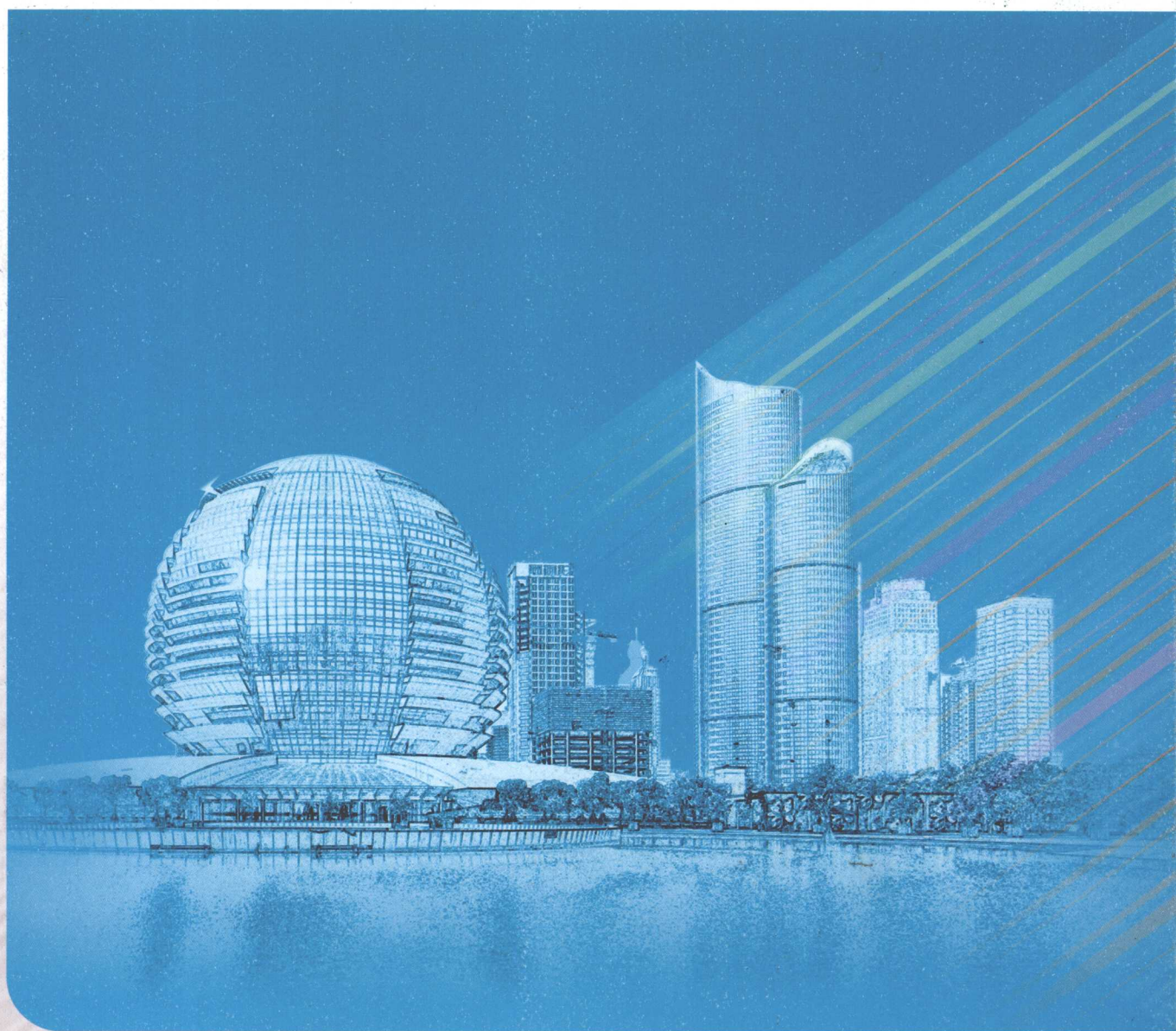


第4辑

城市学研究

URBANOLOGICAL STUDIES

城市学研究编委会 编



中国社会科学出版社

013042030

C912.81

92

V4

第4辑

城市学研究

URBANOLOGICAL STUDIES

城市学研究编委会 编



中国社会科学出版社



北航

C1651065

C912.81

92

V4

图书在版编目 (CIP) 数据

城市学研究. 第4辑/《城市学研究》编委会编. —北京:
中国社会科学出版社, 2013. 2
ISBN 978-7-5161-2140-5

I. ①城... II. ①城... III. ①城市学—研究
IV. ①C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 035054 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 门小微
责任校对 马智慧 苏祥荣
责任印制 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店

印刷装订 杭州富春印务有限公司
版 次 2013 年 3 月第 1 版
印 次 2013 年 3 月第 1 次印刷

开 本 889 × 1194 1/16
印 张 13
字 数 200 千字
定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究



《城市学研究》编辑委员会

顾 问 徐匡迪 潘云鹤 王梦奎 单霁翔 毛昭晰
杨 卫 潘公凯 弗朗西斯科·班德林

主 任 王国平

副 主 任 顾树森 叶高翔

编 委 (按姓氏笔画排列)

匡廷云 江山舞 阮重晖 何 俊 吴缚龙
邹逸麟 陈 跃 陈同滨 庞学铨 罗卫东
郑杭生 胡征宇 裴长洪 黎青平

主 编 胡征宇

副 主 编 何 俊

编 辑 马智慧 陈益益

征稿启事

《城市学研究》是在杭州城市学研究理事会指导下，由杭州国际城市学研究中心负责，为推进城市学研究而创办的学术交流平台。

《城市学研究》面向城市管理者和从事城市学研究的专家学者，旨在总结和展望城市化发展的“中国模式”，破解中国的“城市病”。《城市学研究》坚持理论性与实践性、专题性与综合性相结合，设置“城市管理者论坛”、“城市学专题研究”、“城市实践创新”、“城市学理论前沿”、“文化遗产保护”、“书评”、“信息资讯”等栏目。

《城市学研究》第5辑主题设为“城市交通问题研究”，欢迎国内外相关学者和工作者投稿。具体要求如下：

1. 为严格维护知识产权法，来稿必须为原创作品，文责自负，凡因侵权引起的任何争议，恕不负连带责任。

2. 稿件格式请参阅《城市学研究》第4辑文章的体例。文章首页请标明题目、内容摘要（300字左右）、关键词（3-5个），以及作者的基本信息（姓名、工作单位、职称职务、联系方式等）。

3. 我们收到来稿后，将尽快审读处理，采用与否，均在1个月内告知作者。对决定收录的文章，编委会有权作必要的修改和删节。如有必要，将请作者根据编委会意见进行修改。待出版后，即支付稿酬并附送《城市学研究》两册。来稿请寄：杭州市上城区18号杭州国际城市学研究中心《城市学研究》编辑部邮政编码：310002

联系电话：0571-85250957

Email: urbanology@163.com

作者也可登陆“中国城市网”在线提交稿件，网址：<http://www.urbanchina.org>

目 录

“中国城市化进程的社会心理研究”论坛

- 着力破解影响农民工安居乐业的十大社会心理问题 王国平/1
- 中国民众社会信任感的阶层及区域特征 井世洁 杨宜音/15
- 杭州外资企业员工生活质量与心理健康状况调查研究 石向实 段志慧 崔晨星/33
- 乡—城移民的融入诉求与地方政府回应
- 以 T 市乡—城移民的城市融入境遇为例 吴太胜/44
- 新生代农民工城市融入问题研究 王竹林/53
- 城市化进程中青年农民工的城域融入与身份认同 周明宝/65
- 教育程度、收入水平与中国城市居民幸福感
- 基于 CGSS2005 的数据分析 黄嘉文/85
- 群体性事件的社会心理机制探析 金国华 连淑芳 姜 珊/101
- 市民休闲动机与城市发展研究
- 以杭州为例 陈美爱/107

“现实的城市与梦想的城市”国际学术研讨会

- 我们需要什么样的城市
- 以杭州为例 王国平/117
- 城市社区文化:以杭州东平巷社区为例 张卫良/125
- “现实的城市与梦想的城市”国际学术研讨会综述 张卫良 胡悦晗/135

钱学森城市学思想研讨会

“钱学森城市学思想研讨会”专家发言摘要 杭州国际城市学研究中心/143

钱学森的城市学思想及其在杭州的实践 邵 莹/146

历史文化遗产保护研究

杭州市工业遗产规划管理探索与实践 刘晓东/158

HUL 视野下的历史街区保护路径研究

——以杭州中山路·南宋御街为例 马智慧/164

历史城市景观的构建与保护

——兼析杭州西湖文化景观 陈益益/174

世界遗产地牌示解说系统的翻译质量管理研究

——以杭州西湖文化景观为例 盛洁桦/185

信息资讯

“中国城市化进程的社会心理研究”论坛在杭州召开 193

杭州国际城市学研究中心和法国驻华大使馆、杭州师范大学共同举办“现实的城市与

梦想的城市”学术研讨会 195

第二届城市学研究优秀成果专家评审会和钱学森城市学思想研讨会广受媒体关注 ... 196

英文提要 (ABSTRACTS) 197

着力破解影响农民工安居乐业的 十大社会心理问题

王国平

原中共浙江省委常委、杭州市委书记
中央美术学院客座教授、客座博士生导师
浙江大学兼职教授、兼职博士生导师
杭州国际城市学研究中心主任

很高兴参加这次论坛活动，与各位领导、专家一起探讨“城市化进程中农民工的社会心理问题”这一重大课题。首先，我想谈谈对这次论坛主题的体会。农民工问题是中国城市化的难解之题、必解之题。中国城市化发展中遇到的诸多矛盾和问题，都与农民工问题有着直接或间接的关系，都涉及到中国 2.4 亿农民工这一巨大的群体，如何共享改革发展成果的现实利益问题和长远制度安排。为此，去年杭州国际城市学研究中心专门以“农民工的户籍与市民化问题”为主题，开展了首届城市学研究优秀成果征集评选活动，以“迁徙·户籍·待遇”为主题召开了首届城市学高层论坛，以“国家结构和国民待遇”为主题，开展了一系列的专项课题研究和城市学专著编纂工作，旨在引发社会各方面对解决农民工问题给予更多的关注，集聚各方智慧探寻解决的思路 and 对策。这次论坛把“城市化进程中农民工的社会心理问题”作为一个重要主题组织研讨活动，我认为非常正确、非常必要。据我所知，像这样规模的研讨活动并不多见。下面，我结合杭州解决农民工问题的实践和我们对这一问题的研究，谈谈自己的一些思考和认识，与大家作一交流。

一、农民工问题是中国城市化进程中必须破解的首要问题

21 世纪是城市的世纪。当前，中国正处于城市化加速期，快速推进的城市化将波及中国所有城市，使其在短短数十年内发生翻天覆地的变化。正如诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家斯蒂格·利茨所说：“中国的城市化和以美国为首的新技术革命是影响 21 世纪人类进程的两大关键性因

素。”我认为他的判断完全正确。去年是中国城市化带有标志性的一年，中国城市化率首次突破50%，城市人口超过农村人口。但按照户籍人口计算，则城市化率大致为35%左右，不仅明显低于发达国家近80%的水平，也低于许多同等发展阶段国家的水平。差距也是潜力，今后二十年，中国城市化率仍有可能每年提高一个百分点，这就意味着每年将有一千四百万农村人口转化为城市人口。至2030年，中国城市化水平将有可能达到今天发达国家的水平，城市人口占总人口的比重将达到70%，这必然会带来劳动生产率和城市集聚效益的提高，带来城市公共服务和基础设施投资的扩大，带来居民收入和消费的增加，为农业现代化创造条件，从而持续释放出巨大的内需潜能，这正是中国经济长期平稳较快发展的动力源泉所在。现在看来，“城市化率”这个指标非常关键，却很少为大家所提及，也很少被大家所重视。我认为，城市化率指标比GDP指标、财政收入增长指标都重要得多。可以说，城市化率就是衡量中国城市化进程的重要指标。

美国城市地理学家诺瑟姆的研究成果表明，一个国家、一个地区，城市化水平超过30%即进入城市化加速推进的中期阶段，超过70%则进入城市化水平增长趋缓甚至停滞的后期阶段。高速城市化对一个城市、一个国家来说，在历史上只有一次机会。抓住机遇，并以最小的代价获得最大的成功，那就是一个城市的成功，也是一个国家的成功。而中国城市化率的提高，在今后二十年内要继续保持目前的水平，关键就在于21世纪中国“三农”问题的解决。这里，我想谈谈自己对新世纪中国“三农”问题的三点思考：

第一，解决21世纪中国“三农”问题的奋斗目标是减少农民。可以说，解决21世纪中国“三农”问题的奋斗目标和价值取向应该是，也只能是减少农民，就是要把80%的农民转移出去，让一名合格的农民经营相当于过去五倍的土地，也就是说要让尽可能少的合格农民，经营尽可能多的优质土地。值得注意的是，这里所说的是“农民”而不是“地主”，是“经营”而不是“占有”，是“合格”而不是“不合格”，是“优质”而不是“劣质”。换句话说，我们应该再通过二十年左右的努力，依靠“规模经营+良种良法”或者说“规模+科技”，将农民的劳动生产率提高十倍。这样一来，就有可能彻底消灭目前中国农村普遍存在的隐性失业问题，从而确保真正意义上的农民通过从事现代农业，过上有尊严的现代化生活。我认为，要真正解决21世纪中国“三农”问题，除此以外，别无他法，这也是一个常识性问题。

第二，减少农民是催生农民工、“城中村”，进而使21世纪中国“三农”问题演变成“四农一村”问题的根本动力。目前，中国“三农”问题已演变成了“四农一村”问题，即农业、农村、农民再加上农民工、“城中村”。从某种意义上讲，农民工问题和“城中村”问题都与减少农民密切相关。需要指出的是，减少农民绝不是政府行为，而是农民的一种自发行为。实际上，中国农民隐性失业现象非常严重。可以说，农民外出务工是中国农民为解决自身隐性失业问题，而闯出的一条具有历史意义的血路。农民工群体的产生不是政府引导出来的，而是中国农民自己闯出来的，这是一件天大的好事，而不是一件天大的坏事。“城中村”之所以成为社会矛盾的集聚地，主要是因为农民工过多集聚造成的，他们的数量往往是本地农民的数倍甚至十几倍。由于农民工市民化途径的缺失，

农民工生活在城市的底层，不同程度上存在政治、经济、社会、文化被边缘化的问题；由于农民工是农非农、亦工亦农，大多居住生活在“城中村”，城乡差距、市民与农民（农民工）差距，也都集中地反映在“城中村”中，如果“城中村”不改造，很有可能演变成西方的贫民窟，陷入拉美“中等收入陷阱”，对城市建设管理，特别是社会稳定将会产生严重的影响。

第三，“四农一村”问题已融入中国城市化洪流中，成为中国城市化乃至现代化的第一推动力。作为城市管理者，我们之所以要研究“四农一村”问题，就是因为这些问题与城市发展息息相关。今天中国农民工的数量有两亿多，二十年后可能达到五亿多。可以说，农民工问题是中国城市化进程中面临的最大的挑战。根据统计数据，城市人口中真正增长的部分不是本地居民的自然增长，而是外来农民工的快速增长。过去十年，中国城市化率提升了十个百分点，靠的就是农民工进城。今后二十年，中国城市化率还可能再提升二十个百分点，靠的也是农民工进城。换句话说，今天的“四农一村”问题，已融入中国城市化洪流中，成为中国城市化乃至现代化的第一推动力。我认为，目前中国必须破解的最大课题之一是城市化问题，而新时期中国“三农”问题或者“四农一村”问题是其中的重中之重。要解决中国“三农”问题或者“四农一村”问题，必须将其放在中国城市化大背景下去考虑。因此，我们要把城市化和农民工问题紧密联系在一起，把解决农民工问题作为解决城市化问题的首要问题。换句话说，在今天的中国，城市工作这一党的工作的重心和“三农”工作这一党的工作的重点统一于农民工问题的解决，统一于确保让农民工在流入地城市有收入、有房住、有书读、有医疗、有社保、有救助、有安全、有组织，真正做到安居乐业这一目标的实现。

二、解决当前农民工问题的关键是落实以“八个有”为特征的安居乐业

解决农民工问题，首先要回答好“城市发展到底为了什么”，或者说“城市化究竟为了什么”这一问题，确立正确的城市发展理念。联系杭州的实际，答案就是共建共享生活品质之城。共建共享生活品质之城，准确揭示了中国的城市化本质上应是以人为本、公平共享的城市化，既是每个普通市民的当下愿望，又是杭州这座城市发展的长远目标。在共建共享生活品质之城中，我们既关注城市居民，又关注农村居民；既关注杭州人，又关注新杭州人；既关注全体市民生活品质的整体提高，更关注困难群众、弱势群体、低收入阶层生活品质的明显改善，使杭州真正成为一座覆盖城乡、全民共享的生活品质之城，成为不同阶层人民共同生活的美好家园。

具体到农民工的安居乐业问题上。早在2005年，杭州市委、市政府就制定出台了《关于做好外来务工人员就业生活工作的若干意见》，提出了让农民工有收入、有房住、有书读、有医疗、有社保、有组织的“六个有”目标，2008年，又出台《关于进一步落实农民工生产生活工作的通知》，在“六个有”基础上增加“有安全”、“有救助”，把“六个有”的目标扩充为“八个有”，着力为农民工营造出一个温馨、和谐、包容的良好环境，让他们在杭州安居乐业。2012年6月，杭州市又制定出台了《杭州市流动人口服务管理条例》，依法规范杭州市的流动人口服务管理工作，进一步通过

法制化途径兑现市委、市政府提出的让新杭州人“八个有”承诺,为广大外来务工人员创造了一个公平、和谐、安居乐业的社会环境,走出了一条以法制化途径保障农民工权益,实现农民工以“八个有”为特征的安居乐业,让农民工共享改革发展成果的杭州特色之路。

1. 核心内容:“八个有”承诺

有收入。我们率先建立了城乡统一的公共就业服务体系,实行城乡劳动者平等享受公共就业服务的制度,为农民工提供与城镇户籍人口同等的职业介绍和就业指导。从2007年起,杭州就开放了一批公益性职业介绍机构,提供免费求职登记、职业介绍、职业指导和素质引导型就业培训。加强对外来创业务工人员签订劳动合同、履行劳动合同情况的监督检查,指导和监督用人单位与外来创业务工人员依法签订劳动合同,构建和谐劳动关系,严格执行最低工资制度,建立农民工工资合理增长机制和工资支付保障制度,依法解决拖欠农民工工资问题。把农民工培训纳入城市职工培训体系,向农民工发放教育培训券,开展学历和劳动技能“双证制”教育,提高农民工在城市生存和发展的能力。

[案例] 杭州外来劳动力服务中心。1998年,杭州成立了杭海路外来劳动力服务中心,将农民工职业介绍纳入统一管理。随着接纳农民工数量的不断增长,2003年,杭州又在农民工较多的城北地区成立了长乐路人力资源开发中心。目前,这两个外来劳动力市场每年接纳农民工求职达四十多万人次,成功率达30%以上。2005年,取消《杭州市外来人员就业登记证》后,公益性职业介绍机构逐步放开,杭州市专业技能人员交流中心率先向农民工和本市农村劳动力提供免费职业介绍,街道和社区劳动保障站(室)也开始向农民工提供公共就业服务,享受与城镇居民同等的就业服务。

有房住。我们把农民工住房纳入城市保障性住房体系,实施与现行的城镇居民经济适用住房、廉租房政策标准有所区别的农民工住房政策,采取政府、企业和个人联动的办法,逐步形成由企业集体宿舍、租赁房屋、农民工廉租公寓等组成的多形式、多主体、多渠道、多层次农民工住房保障体系,缓解农民工住房难问题。加大农民工廉租公寓建设力度,并对廉租公寓建设给予政策支持。鼓励有条件的地方利用存量土地新建外来创业务工人员公寓,利用现有合法闲置房屋改建扩建外来创业务工人员公寓。在财政投资的重点工程民工宿舍内,由政府买单统一安装空调,为农民工送清凉,努力改善农民工的居住条件。

[案例] 白杨街道邻里社区。2006年建立的杭州经济技术开发区白杨街道邻里社区,是浙江省规模最大的农民工公寓。社区建筑总面积10万平方米,建有社区综合服务楼和十三幢多层、高层住宅,共有一千五百多套居室,入住农民工近万人。社区采取政府补贴、企业承租的模式,农民工每月只需花四十多元就能享受到公寓式服务和社区化管理。邻里社区集住宿、餐饮、娱乐、购物、休闲为一体,还建有市民学校、外语培训基地、模拟法庭、图书阅览室、党员远教超市、群众体育健身点等文化体育活动设施。针对年轻人多的特点,还成立了团委、楼道团支部和以青年为主的蓝翎艺术团等社团组织。社区还开展了蓝领成才工程、邻居节等文化活动,为农民工构建丰富的精神家园。

有书读。我们把农民工子女就学纳入义务教育工作范畴和城市教育事业发展的整体规划,坚持公办学校为主、民工子女学校为辅的思路,在充分挖掘现有公办学校潜力、合理配置教育资源的同时,利用现有闲置校舍、厂房等,支持社会力量兴办民工子女学校,构建多元化办学格局,不断提升办学水平,保证农民工子女接受义务教育的权利,实现义务教育公平化。目前,全市义务教育阶段在读的农民工子女人数达到 19.25 万,占在校学生总数的 27.76%。

[案例] 杭州运河学校。2001 年建立的杭州运河学校,是一所九年一贯制的实验型优质农民工子弟学校,目前已形成十九个班级、千余名学生的规模。面对来自二十多个省、市、自治区,学习基础、知识水平参差不齐的学生,该校坚持从农民工子女的实际出发,不断提高学生文明生活的基本素养;坚持以提升教学质量为办学生命线,改进教学方法,夯实学生学习基础,增强学生的基础知识和基本技能;坚持德、智、体、美、劳全面发展,建立了古筝队、长笛队、舞蹈队、合唱团、书画社、运动队等社团组织,较好地将提高社团成员的培训质量和提升学生对艺术、体育的兴趣爱好结合起来,促进了学生全面发展。

有医疗。我们出台《杭州市基本医疗保障办法》,把农民工群体纳入基本医疗保障范畴。按照广覆盖、轻负担、低标准、保基本的原则,确定合理的缴费比例和医疗标准,制定方便可行的费用支付、医疗管理办法,解决农民工基本医疗保障问题。同时,政府通过花钱买服务等方式,支持公立医疗机构加大医疗救助力度,积极开展卫生惠民服务工程,努力为外来创业务工人员提供价廉、效佳的基本医疗服务。鼓励社会力量投资兴办民工医院,着力解决外来创业务工人员看病难、看病贵的问题。按照现住地管理、市民化服务的原则,建立农民工集中居住地的公共卫生服务和检查制度,提高农民工医疗服务水平。

[案例] 《杭州市基本医疗保障办法》。2007 年,杭州根据城乡统筹、全民覆盖、一视同仁、分类享受的思路,制定出台了包括农民工在内的《杭州市基本医疗保障办法》,形成了较为完善的农民工医疗保险政策体系。这一办法对符合职工医保参保条件且收入偏低的农民工,实行“低缴费、保当期、保大病”的农民工大病基本医疗保险政策。这一办法还对城镇职工基本医保、农民工基本医保等各类参保制度之间的衔接作了具体规定,农民工还可自主选择参加更高标准的基本医保。

有社保。我们出台《杭州市基本养老保障办法》,把农民工的养老保险纳入全市基本养老保障范畴,根据农民工职业不稳定、收入较低的实际情况,建立了符合农民工特点的社会保障机制和具体的保险选择、转移、接续制度,实现农民工养老保险与职工基本养老保险并轨。根据“办法”规定,符合一定缴费年限的农民工在退休后,可以按月领取基本养老金。在参保农民工跨地域流动时,既可以转移保险关系,也可以保留养老保险。参保人员退休时,允许将“双低办法”的缴费年限折算为职工基本养老保险统一办法缴费年限。同时,为提高农民工参保率,对农民工以“双低办法”参加保险的,降低其个人缴费比例。对农民工比例较高的行业,政府以奖励方式给予政策优惠。

[案例] 《杭州市基本养老保障办法》。2007 年,为加大统筹城乡、全民共享社会保障体系建设力度,杭州制定出台了《杭州市基本养老保障办法》,按照农民工基本养老保险低标准缴费、低标准

享受的思路,规定各类企业中农民工参加基本养老保险,参保缴费人员到达法定退休年龄时,缴费年限满十五年的,从其办理退休手续的次月起,可以按月领取基本养老金。参保农民工跨地域流动时,既可以转移保险关系,也可以保留养老保险。参保人员达到法定退休年龄时,允许将“双低办法”的缴费年限折算为职工基本养老保险统一办法缴费年限。“双低办法”缴费年限经折算或折算后与职工基本养老保险统一办法缴费年限累计计算达到按月领取基本养老金条件的,可按职工基本养老保险统一办法计发基本养老金。

有组织。我们在外来创业务工人员中建立健全党组织和工会、共青团等群团组织。结合农民工管理工作,切实做好流动党员信息采集和管理服务工作,扎实推进流动党员“安家工程”。完善职工民主管理机制,增加农民工在企业职代会、评先评优、技术晋级中的比例,从源头上保障职工的合法权益。拓宽农民工政治参与渠道,保障在城市居住满一定年限的农民工的选举权和被选举权,增强农民工的话语权,构建有效的诉求表达机制。加快新建企业工会组建步伐,最大限度地吧农民工组织到工会中去,强化工会组织的维权作用。坚持亲民理念、亲情服务、亲善管理,按照属地管理原则,实行本外地居民一体化的社区管理,构建开放、和谐的城市社区,让农民工参与多层次的社会管理,在平等的基础上发展与城市居民的正常交往,融入城市社区。

[案例1] 流动党员安家工程。2005年起,杭州实施了流动党员“安家工程”,将农民工身份的党员纳入到流动党员范围内,通过发放公开信、开展专项调查、建立日常走访联系制度等途径,使全市的大部分农民工流动党员找到了党组织。流动党员“安家工程”,推动了各区县(市)进一步创新流动党员的管理服务模式。各地通过构筑网络体系、建立健全制度,热心服务农民工党员,积极为流动党员提供子女就学、工作就业、生病就医、继续教育等各种信息服务,使流动党员大事有人管、小事有人问、急事有人办、难事有人帮,切实解决后顾之忧。

[案例2] “杭州市十佳来杭创业务工青年”评选活动。1997年起,杭州开展了杭州市十佳来杭创业务工青年评选活动,至今已成功举办了六届。目前,这项评选活动已形成每两年一届的评选机制。评选活动将在杭工作满两年以上或来杭经商、创办企业满两年以上的外来务工创业青年纳入评选范围。如今,前八届评选出来的八十位杭州市十佳来杭创业务工青年,已全部在杭州落户。

有安全。我们严格落实安全生产责任制和事故责任追究制,加大对重大安全隐患的排查整治力度,切实防范和消除各种安全隐患,最大限度地预防和减少安全事故的发生,保障农民工的身体健康和生命安全。加大对职业安全卫生的投入,扩大职业卫生服务覆盖面,加强职业卫生标准和安全卫生规程的宣传和培训,提高农民工的职业安全卫生意识。强化行业和企业责任,切实履行相关法律法规规定的各项义务,凡是与农民工依法签订劳动合同的用人单位,特别是高风险企业以及劳动密集型企业,全部参加工伤保险,费用由用人单位缴纳。加强农民工生活安全保障,重点做好农民工出租房的管理和服务工作,增强农民工的安全感。

[案例] 杭州保障农民工工作安全。针对农民工就业特点,杭州规定凡是与农民工依法签订劳动合同的用人单位,尤其是矿山、建筑施工、危险化学品等高风险企业以及农民工相对集中的劳动密

集型企业,为农民工统一办理工伤保险参保缴费手续,工伤保险费由用人单位缴纳,从制度上解决了农民工全员参加工伤保险的问题。目前,与用人单位建立劳动关系的农民工全部被纳入了养老、医疗、失业、工伤和生育等五大社会保险参保范围。

有救助。我们出台《外来务工人员特殊困难救助试行办法》,建立农民工困难救助机制、完善社会救助体系,凡是在杭州主城区务工、实际连续居住一年以上,在法定劳动年龄段内的非杭州市区户籍农民工均纳入救助范围,对患重病或遭遇意外伤害的农民工子女,也通过慈善渠道给予救助,为那些遭遇特殊困难而陷入生活困境的农民工系上“保险带”。同时,强化面向农民工的法律援助和司法救助,服务农民工的法律援助案件已占到援助总数的一半以上,有力保障了农民工的合法权利。

[案例1]《外来务工人员特殊困难救助试行办法》。2008年,杭州出台了《外来务工人员特殊困难救助试行办法》。特殊困难救助包括急难险救助和重大疾病救助两个方面,急难险救助指对在杭务工期间因遭遇突发性急难险情,造成生活特别困难的农民工,给予2000至1万元的一次性救助;重大疾病救助指对在杭务工期间患重大疾病的农民工,视困难情况给予2000至1万元的一次性救助。

[案例2]农民工的法律援助。近年来,杭州对农民工的法律援助成效显著。2006至2008年10月底,全市共办理法律援助案件一万两千七百四十七件,其中农民工法律援助案件六千九百一十件,占法律援助案件总量的54%,占民事法律援助案件的79.8%;讨薪两千九百八十件,占43.1%。免除农民工法律服务费两千零四十余万元,为农民工挽回经济损失3110余万元。已办结的农民工法律援助案件中,法律服务人员的代理意见被审判(仲裁)机关采纳或部分采纳率达86%以上,受援农民工对法律援助机构和法律援助案件承办人员普遍感到满意。

2. 法制化载体——《杭州市流动人口服务管理条例》

进入2010年,我们进一步提出,杭州市虽然在流动人口的收入、住房、教育、医疗、社保、救助、安全等各方面出台了不少政策,但政策变动性较大,缺乏一部真正的法律法规来彻底保障流动人口的合法权益。而流动人口已经逐渐成为城市建设和经济社会发展的重要力量。据统计,截至2011年底,杭州市登记在册的流动人口已达到400万人,且数量还在不断增大。流动人口的迅猛增加,为杭州市的城市建设和经济社会发展发挥了重要作用,也给社会建设和管理带来了挑战和压力。党的十七大强调要“加强流动人口服务和管理”,“实现基本公共服务均等化”,“加强推进以改善民生为重点的社会建设”,因此,迫切需要从杭州市实际出发,制定一部具有杭州特色、有操作性的流动人口服务管理地方性法规,贯彻以人为本、服务为先的理念,保障流动人口合法权益,促进经济发展和社会和谐。

杭州市人大常委会于2010年9月专门成立了立法调研小组,组织起草《杭州市流动人口服务管理条例》。2011年10月,杭州市十一届人大常委会第三十五次会议审议了杭州市人大内务司法委员会提请的“条例(草案)”的议案;12月,杭州市十一届人大常委会第三十七次会议审议通过了“条例”;2012年3月31日浙江省十一届人大常委会第三十二次会议批准了“条例”,由杭州市人大

常委会公布后于2012年6月1日起施行。这标志着杭州从立法层面为保障流动人口合法权益,全面提升流动人口服务管理水平,加强和创新社会管理提供了更为有力的法治保障。“条例”共六章四十六条,分总则、居住和信息管理、权益、服务和保障、法律责任、附则。

整个“条例”的起草充分体现“四个结合、四个为主”的原则:一是坚持服务与管理相结合,以服务为主。“条例”既按照《浙江省流动人口居住登记条例》的要求和省政府《关于贯彻实施〈浙江省流动人口居住登记条例〉的意见》(浙政办发〔2009〕106号)的精神,依法规范政府的管理职能,同时,又结合杭州实际,积极创新政府的服务职能,淡化“条例”的管理色彩,彰显“条例”的服务特色。二是坚持居住证享有的服务与临时居住证享有的服务相结合,以居住证享有的服务为主。“条例”按照流动人口、持有《浙江省临时居住证》的流动人口、持有《浙江省居住证》的流动人口三个层次,在流动人口服务管理体制、流动人口居住登记、权益、服务和保障等方面做出了规定,明确了流动人口所享有的权益,包括就业服务、社会保险、随同子女的免疫服务权利、计划生育技术服务、法律援助和司法救助,等等。三是坚持落实老政策与出台新政策相结合,以落实老政策为主。政策待遇的落实有赖于信息的对称,针对流动人口与政府之间信息不对称问题,“条例”全面梳理了杭州市现有的有关流动人口管理服务方面的优惠政策,并采取好中选优的办法,把具有杭州特色的、符合时代特征的、含金量很高的一些政策充分吸收到“条例”中,以确保流动人口政策的延续性,确保流动人口所享有的服务水平不降低。同时,又结合新的形势、新的要求,进一步解放思想、与时俱进,积极推进政府服务创新,不断充实完善流动人口服务的新政策,充分保障流动人口的合法权益和合法诉求。“条例”的出台就是要将“能享受政策”这个信息告诉新杭州人,让他们对号入座:符合条件就可以享受政策,不符合条件就不能享受政策,非常简单。另外,我们的“条例”公布以后,可以让全社会共同来监督法规的实施,体现政策的公正、公平、公开性,防止政策在执行过程中走样。四是坚持量力而行与尽力而为相结合,以尽力而为为主。《条例》的起草和出台,充分考虑到财政的承受能力,但又充分体现了以人为本、以民为先的理念。杭州要实现“十二五”期间经济社会可持续发展,离不开四百万流动人口。我们对一些可以出台的政策,或者是以前落实得不够、需要进一步落实的政策,都按照尽力而为的原则进行了认真研究,加以充实。

三、破解十大社会心理问题是实现农民工安居乐业的应有之义

解决农民工安居乐业问题涉及到很多具体的现实问题,其中,农民工的社会心理问题日益凸显,成为社会关注的热点问题。由于中国社会较快的发展速度以及长期以来城乡二元对立结构的存在,经济体制转轨和社会结构转型相互交织,社会分化趋势加剧,利益多元化格局冲突日益明显,从相对比较落后的农村进入城市的农民工必然面临众多的问题,这众多的问题中大部分问题的解决都需要一个过程。当这些问题暂时无法解决的时候,会在他们的心理上造成影响,久而久之就会形成心理问题。这种心理问题的积聚又会引发一系列的社会问题和群体矛盾,甚至是恶性社会事件。因此,

农民工社会心理问题直接反映了农民工安居乐业问题，是研究农民工安居乐业问题的主观参照，也是验证农民工安居乐业问题解决程度好坏的客观尺度。

1. 农民工社会心理问题根源于农民工的边缘化地位

目前看来，近几年来，各级党委、政府采取一系列政策措施，改善农民工的就业和生活环境，维护农民工的权利。但不可否认，广大农民工在作出巨大贡献的同时，他们在政治、经济、社会、文化方面仍处于边缘化的地位。

政治边缘化。农民工无法拥有所在城市居民所拥有的选举权、被选举权等民主权利和城市社会管理参与权，缺乏政治参与和沟通的正常渠道与机制。**一是公民权利得不到应有尊重。**农民工处在城市政治权力的边缘，无法在生活就业的所在地履行公民权利。要履行公民权利，就得回原籍去，但实际上他们已不可能回去。因为在这座城市里，他们已经有了第二代，甚至第三代。**二是合法权益得不到有效保障。**农民工在劳资关系中处于弱势地位，他们的合法权益很容易受到侵害。还存在着不签订劳动合同、不能按时足额发放农民工工资、变相强迫加班、延长劳动时间、不提供妇女产假和产期工资等现象。**三是大多数人游离于社会政治组织之外。**农民工因为制度化身份游离于社会政治组织之外，缺乏政治参与和沟通的正常渠道与机制。各级工会组织虽然加大了农民工的入会力度，但农民工的入会率还较低。决定重大事项的企业职工大会，农民工基本上无权参加。有的企业、单位还没有成立农民工党支部，导致许多流动党员找不到组织，不能过正常的组织生活。

经济边缘化。农民工与本地居民同工不同酬的现象仍存在，而且农民工职业稳定性不高，工资水平增长缓慢，劳动条件恶劣，以制造业、建筑业和传统服务业就业为主，往往是城市中经济收入最低的群体。**一是工资收入低而劳动时间长。**近些年来，城市职工工资水平逐年提高，但由于进城农民工越来越多，劳动力市场呈结构性过剩，农民工工资增长较慢。中国社科院《中国社会和谐稳定研究报告》调查结果显示，2005年农民工的月平均工资为921元，远低于城市工人的1346元，27%的农民工月工资在500元以下；农民工每周平均工作时间为56.6个小时，远多于城市工人的47.9个小时，有1/4以上的农民工每周工作时间在61-80个小时。根据国家统计局发布的2011年平均工资主要数据显示，2011年外出农民工月均收入首次突破2000元大关，达到2049元，但农民工的收入仅为本地城镇职工平均工资水平的30%。**二是农民工多为非正规就业。**农民工主要集中在服务业、商业批发零售业、工业企业、餐饮服务业和建筑装饰业等劳动密集、低技术水平的行业，大多从事非正规劳动。农民工的非正规就业，原因不完全在于这些行业，而在于农民工的身份。农民工的非正规就业还表现在享受不到双休日、法定节假日、8小时工作制等；农民工大多没有经过正规的技能培训，主要从事技术含量不高的低水平重复劳动；缺乏正规的劳动保护，工作环境较差。**三是职业稳定性较差。**农民工调换工作比较频繁，并不意味着他们有更多的择业机会，恰恰相反，是意味着他们在就业方面缺乏稳定性。农民工也缺乏就业经历的累计，随着时间的流逝、年龄的增长，他们在就业竞争中失去优势。总之，农民工是一个收入偏低、生计困难的群体。如果任其发展下去，必将沦为新的城市贫民，严重影响社会稳定。

社会边缘化。农民工与本地居民在就业、医疗、养老、教育等方面的待遇存在较大差距,城市公共服务和社会保障享受程度较低。**一是公共服务缺位。**近几年来,中央出台一系列政策,要求公平对待,保护农民工合法权益,把农民工及其所携家属的计划生育、子女教育、劳动就业、妇幼保健、卫生防疫、法律服务等列入政府和社区的责任范围,将相应经费纳入财政预算,各地也做了大量工作。但由于受城市公共资源的限制,各大城市尤其是农民工较多的城市,在住房、子女教育、公共卫生等方面还难以全面覆盖农民工。农民工的基本活动场所所在城市,但由于没有城市户籍,往往被排斥于城市公共服务、社会保障等体系之外。**二是社会保障缺失。**中国社科院发布的《中国社会和谐稳定研究报告》调查结果显示,除低工资和超时劳动外,农民工的社会保障覆盖率也远远低于城市工人,有养老保险的占16.3%,有失业保险的占6.2%,有医疗报销待遇的占28.4%。对农民工来说,城市社会保障的门槛太高、覆盖面太小,许多人连最基本的社会保险都没有,包括工伤保险。特别是危险行业,一旦出了大的工伤事故,最后只能由政府买单。**三是社会管理缺失。**农民工进城以后,由于常年在外地工作、生活,实际上失去了对其户籍所在地农村社会管理的参与权,同时由于并未在城市获得被认可的社会角色,无法参与当地公共事务的管理,难以获得其工作和生活的城市社会管理的参与权。而且现行管理体制往往对城市流动人口和农民工进行防范式、管制式管理,而没有把农民工当作城市的主人和管理的主体力量。

文化边缘化。农民工与本地居民在思想观念、文化心理、生活习惯等方面存在较大差异,难以在文化上融入城市主流社会。**一是社会心理隔阂。**由于农民工的制度化身份,加上来自于制度的、社会的、文化的、观念的偏见,造成农民工对城市社会的融入困难。农民工对城市归属感的缺失使他们难以产生主人翁意识,对城市和城市居民产生排斥心理。**二是思想观念差异。**农民工原先大多生活在经济发展相对滞后的内地农村,文化水平不高,进入城市以后,仍然维持原有的思维方式、思想观念,显得与城市发展节奏格格不入。有的农民工在城里工作多年,但在生活方式和社会认同上还是趋向农民,趋向乡村。**三是文化生活贫乏。**由于游离于城市主流文化之外,且工资收入不高,生活开销较大,生活来源不稳定,农民工大多没有经济能力进行文化娱乐消费,文化生活非常单调。据调查,看电视几乎成了他们仅有的文化生活。目前城市里适合农民工文化层次、生活特点、消费水平和文化需求的文化设施和文化活动还较少,一般娱乐场所又消费不起,农民工精神文化生活比较单调贫乏。

2. 亟待破解的农民工十大社会心理问题

农民工边缘化,实际上是合法权益没有得到很好保障的具体表现。虽然有其自身文化和技能素质较低、农村与城市文化差异、缺乏利益表达渠道等因素,但从根本上说,长期存在的城乡二元结构、城乡分割的户籍制度及其户籍所依附的待遇差别,造成了农村与城市、农民与市民种种不平等。而这种种的不平等,又清晰地反映在农民工心理上,产生了一系列的社会心理问题。其中,我们认为,需要我们高度关注并着力破解的有以下十大社会心理问题:

一是农民工融入流入地城市主流社会的社会心理问题研究。农民工进城后,生活方式、价值观