

Laodong He Shehui Baozhang Gongzuo Yanjiu Yu Shijian

劳动和社会保障工作 研究与实践

2013~2014

徐州市劳动和社会保障学会 主编



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

劳动和社会保障工作研究与实践

(2013~2014)

徐州市劳动和社会保障学会 主 编

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

劳动和社会保障工作研究与实践. 2013~2014/徐州市劳动和社会保障学会主编. —徐州:中国矿业大学出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5646 - 3029 - 4

I. ①劳… II. ①徐… III. ①劳动就业—社会保障—徐州市—文集 IV. ①D669.2—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 027402 号

书 名 劳动和社会保障工作研究与实践(2013~2014)
主 编 徐州市劳动和社会保障学会
责任编辑 史凤萍
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)
营销热线 (0516)83885307 83884995
出版服务 (0516)83884895 83884920
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司
开 本 787×1092 1/16 印张 25.25 字数 630 千字
版次印次 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷
定 价 50.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

《劳动和社会保障工作研究与实践(2012)》编委会

顾 问 孟铁林

主 任 王延荣

副主任 马德全 戴新颖 纪建武 王学军 姚宾礼 叶江宁 孙敬卫
王洪云 朱启彬 王其凤 张庆勤 朱渭武 江 浩 王 超
骆 新 李文华 孙彭生 王成惠 苏 萍

委 员 (按音序排序)

包 婷	陈 蕾	陈 睿	陈都标	陈佚宇	程旭光	崔爱东
戴阿丹	戴晓云	窦 春	高 鹤	高 翔	葛志军	郭 培
何一鸷	胡恒金	姜 骏	姜媛媛	蒋步丛	雷 伟	李 灿
李 峰	李 佳	李 剑	李 琦	李 想	李春志	李婧元
李利君	李明锟	李茜茜	李素冉	李文华	李晓楠	李艳梅
廖 彤	刘 辉	刘 强	刘 鹏	刘洪涛	卢 丰	鲁 方
路竞晖	吕 静	马 红	马黎黎	聂占武	任 娜	任 欣
任泽强	石林玉	宋 茜	宋 艳	孙 森	孙关宁	王 皓
王 蕾	王 昕	王 艳	王 颖	王晓东	王晓艳	王绪磊
吴 明	吴 宁	夏东冉	徐 娅	徐开林	许 萍	许雪樵
姚飞燕	殷 飞	袁小庆	张 昆	张传铮	张洪成	张金艳
张立伟	张胜斌	张雪梅	张滢心	张运生	赵 慧	钟 娇
仲育田						

前 言

完善的社会保障体系是社会主义市场经济体制的重要组成部分,是社会进步的“稳定器”、经济运行的“减震器”和社会公平的“调节器”,是发展市场经济的基础,是小康社会的重要标志之一,也是执政为民的宗旨体现。“十二五”期间,徐州劳动和社会保障事业迅速发展,就业形势保持稳定,社会保障体系不断完善,工资收入分配制度改革扎实推进,劳动关系保持总体和谐稳定,为徐州经济社会持续快速健康发展奠定了坚实的基础。

到二〇二〇年全面建成小康社会,是我们党作出的庄严承诺。党的十八届五中全会对全面建成小康社会决胜阶段目标任务作出了全面部署,提出了新的要求。具体到劳动和社会保障领域,就是要坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉、促进人的全面发展作为劳动和社会保障工作的根本任务,实现就业比较充分、社会保障更加健全、收入差距缩小、劳动关系和谐、就业和社保等公共服务体系更加健全的目标。展望“十三五”,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,但战略机遇期的内涵已经发生深刻变化,面对的是一种经济发展新常态。在经济新常态下,人民群众改善民生的诉求更加强烈,社会结构转型、社会管理向社会治理转型的难度和风险逐步增大,这对人力资源社会保障部门做好就业稳定、实现社保统筹、深化人事制度改革、健全收入分配、维护劳动关系和谐等工作提出了更高的要求。同时,党的十八大以来,习近平总书记发表了一系列重要讲话,对劳动和社会保障工作作出了许多重要指示,为我们在新的历史起点上实现新的奋斗目标提供了基本遵循。劳动和社会保障工作与人民群众切身利益息息相关,必须深入学习贯彻习近平同志提出的“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的民生工作思路,深化民生领域改革,切实做好保障和改善民生的各项工作,多谋民生之利,多解民生之忧,更好地推进劳动和社会保障事业持续健康发展,让人民群众更多更公平地分享改革发展成果。

为总结劳动和社会保障工作研究实践成果与经验,探讨劳动和社会保障工作面临的问题与对策,徐州市劳动和社会保障学会每年都开展优秀论文征集与评选活动。该活动得到了各级人力资源和社会保障部门、会员单位和广大会员

的大力支持。现将 2013、2014 两年征集的优秀论文结集出版《劳动和社会保障工作研究与实践(2013~2014)》一书。供领导决策参考。这些论文代表了徐州劳动和社会保障领域最新研究成果,总体反映了劳动保障事业发展趋势和规律,对全市劳动保障事业发展具有较强的指导意义。

在《劳动和社会保障工作研究与实践》编辑出版过程中,中国矿业大学王超教授负责全部论文的审稿、修改和分类编目,徐州市人力资源和社会保障局和徐州市社科联给予了大力支持。由于水平有限,时间匆促,难免有疏漏和不当之处,敬请批评指正。

编 者

二〇一五年十月

目 录

2013 年

第一篇 劳动就业

城镇化进程中农民工市民化问题探讨

——以徐州市为例 张立伟(3)

农民工职业培训的时代价值和路径探寻 张立伟 王 枫(10)

徐州市提升创业带动就业能力研究报告 陈都标(15)

第二篇 管理创新

探索用工管理方式转型

——解决发展瓶颈 扩大发展规模 提高发展质量 李文华(30)

法律视野下政府部门实现社会管理创新的途径探讨 鲁 方(40)

浅谈当前劳动争议案件的特点和问题及对策措施 葛志军(44)

徐州市劳动人事争议处理形势分析 李婧元(47)

派遣劳动者视角下的劳务派遣用工制度研究 许 萍(50)

浅谈用人单位规避劳动法的行为及对策 许雪樵 张宗成(56)

劳动争议仲裁案件适用法律时的尴尬与思考 许雪樵 徐大鹏(59)

第三篇 社会保险

如何提升城镇居民医保的服务保障水平 雷 伟(63)

关于重特大疾病的社会保障机制及存在的问题分析 赵 慧(65)

关于全民医保的相关问题分析 陈佚宇(68)

多层次解决城乡重特大疾病风险举措的探讨 李艳梅(72)

论重特大疾病保障机制 刘洪涛(75)

职工生育保险现状分析及探讨 徐 娅(77)

关于建立重特大疾病保障机制的研究与探讨 宋 艳(80)

徐州市重特大疾病保障机制的探究 马黎黎(85)

关于建立重特大疾病医疗保障的几点思考 王 艳(88)

关于我国重特大医疗保险基金管理的实践	高翔(90)
重特大疾病保障和救助机制及问题的研究	夏东冉(95)
建立重特大疾病医疗保障机制的经验及启示	姚飞燕(99)
基于城乡统筹的新农合与城镇居民医疗保险并轨研究	王昕(102)
关于重特大疾病保障机制的思考	刘辉(106)
徐州市重特大疾病保险机制现状、执行难点及建议	张传铮(109)
建立重特大疾病保障和救助机制是加快健全全民医保体系的必要保障	路竞晖(112)
城镇职工重特大疾病风险保障体系探究	袁小庆(116)
浅谈完善重特大疾病保障体制的思路	李琦(119)
建立重特大疾病保障机制研究综述	李素冉(122)
重特大疾病保障机制的概论与研究	任娜(125)
关于建立重特大疾病保险机制浅析	石林玉(128)
重特大疾病保障机制的实践与探讨	张滢心(130)
商业医疗保险在解决重特大疾病风险方面的理论与实践	李茜茜(133)
初探重特大疾病保障的目标定位	刘强(136)
建立重特大疾病保障机制的必要性	李想(139)
基本医疗保险之建立重特大疾病保险分析	钟娇(142)
浅谈商业医疗保险与重特大疾病保障和救助的关系	李明锟(145)
建立重特大疾病保障机制刻不容缓	李峰(148)
浅谈建立重特大疾病保障机制可能存在的问题	
——由徐州市职工医保门特人员年审引发的思考	姜媛媛(151)
重特大疾病医疗保障实施基础与实施措施	姜骏(156)
论完善重特大疾病救助的思路	程旭光(158)
重特大疾病保障机制的现状与探索	陈睿(161)
建立重特大疾病保障和救助机制问题初探	包婷(165)

第四篇 管理服务

关于强化社会保险稽核工作的思考	戴晓云(168)
医疗保险基金风险及防范策略	廖彤(173)
徐州市医疗保险制度的现状分析和改革建议	李晓楠(176)

第五篇 企业管理

关键业绩指标法(KPI)建立企业绩效考核指标体系	张运生	张海传(179)
浅谈创新型人力资源管理对企业的作用		张胜斌(183)
浅谈国际项目用工的本土化		李利君(186)
浅谈人事档案的重要性		李春志(189)

2014 年

第一篇 劳动就业

徐州市农村劳动力就业现状及农民工市民化意愿问卷调查报告

..... 徐州市劳动就业管理中心课题组(195)

基于就业资本视角的大学生就业问题探讨..... 张立伟(205)

徐州市农村劳动力技能培训工作调研报告..... 陈都标(210)

破解再就业培训难题 提高再就业培训实效..... 孙 森 袁巍然(213)

提高再就业培训质量的几点建议

——基于徐州市再就业培训..... 王 蕾(216)

关于徐州市大学生创业孵化基地建设问题的思考..... 高 鹤(219)

对大学生创业园现状的分析

——以徐州市大学生创业园为例..... 张雪梅(222)

丰县创建省级创业型城市促进创业带动就业工作效果的调研报告..... 李 剑(225)

浅谈劳务市场的管理..... 李 灿(228)

第二篇 管理创新

徐州市新型农村合作医疗重大疾病救助实施及效果的实证研究

..... 崔爱东 张洪成 孙晓青 等(231)

PDCA 循环在医院医保管理中的应用与探讨..... 徐开林 张洪成 崔爱东 等(235)

基于 DRGs 的徐州市医保患者标准住院费用研究 ... 张洪成 崔爱东 任泽强 等(239)

医保总额预付体制下的医院经营管理策略..... 任泽强 张洪成 崔爱东 等(242)

徐州市城镇职工医疗保险患者住院医疗费用的因子分析

..... 马 红 张洪成 崔爱东 等(245)

徐州劳动人事争议区域化专业化调处机制工作的探索和思考..... 王 皓(249)

推动徐州全民创业建设创业型城市的思考..... 卢 丰(252)

发展电子社保 实现经办管理现代化..... 殷 飞(255)

强化创新 开拓养老保险稽核工作的不竭动力..... 聂占武(259)

探索利用新的科技手段进行基本养老保险待遇领取资格认证..... 宋 茜(264)

徐州养老保险待遇资格认证工作现状及思考..... 王 颖(267)

医疗总额预付下复合式支付方式改革的思路探索..... 何一鹤(269)

改进社会保险稽核工作的新思路..... 张 昆(273)

医疗事故中的精神损害赔偿问题探析..... 徐 娅(277)

信息化在医疗保险医疗服务监管中的应用..... 高 翔(284)

建立更加公平可持续的全民医保制度之我见..... 王 艳(288)

建立更加公平可持续的全民医保制度..... 路竞晖(291)

医疗保险“总额预付”浅析·····	胡恒金(298)
浅析事业单位人力资源管理面临的问题及对策·····	陈 蕾 李小强(301)
人事档案电子信息化技术管理研究思考·····	李春志(304)

第三篇 社会保险

邳州市“五险合一”模式简析·····	邳州市社会保险管理处(309)
信息化监控手段在医疗保险医疗服务监管中的应用·····	刘 鹏 陶 荣(312)
关于全民医保制度改革创新现状及措施分析·····	陈佚宇(315)
坚持保基本原则与建立多层次保障机制相结合 确保基本医疗保险制度可持续发展 ·····	仲育田(317)
医保信息监控系统管理思路 ——以徐州市为例·····	孙关宁(320)
论如何更好的推进医疗保险制度的发展·····	任 欣(322)
社会医疗保险中过度医疗的现状及对策研究·····	王晓艳(325)
徐州全民医保目标下医疗保障制度的底线公平问题初探·····	李 峰(338)
浅谈建立更加公平可持续的全民医保制度·····	吕 静(341)
全民医保制度保障机制的研究·····	郭 培(344)
建立更加公平可持续的全民医保制度的意义·····	吴 宁(347)
农民工参加企业养老保险现状及分析·····	窦 春(350)
构建城乡居民一体化医疗保险体系的思考 ·····	吴 明 戴兴芹 甘星梅 等(353)
商业保险机构经办城乡居民大病保险效果分析·····	蒋步丛(357)
建立更加公平可持续的全民医保制度的实践与探索·····	王绪磊(360)
我国工伤保险制度存在的问题及完善对策·····	张金艳(363)

第四篇 管理服务

从人事档案达标审核工作中看档案管理创新·····	李春志 周 亚(365)
浅谈绩效考核存在的问题与对策·····	王晓东(368)
进一步强化退休人员社会化管理服务工作的思考·····	戴阿丹(371)

第五篇 企业管理

关于国有企业员工个人绩效考核的研究·····	李文华(374)
中石油管道二公司施工定额水平管理思考·····	李文华 付朝文(384)
浅谈油气管道施工企业青年员工流失原因及对策·····	李文华 李玉峰(387)
劳动定额在施工企业管理工作中存在的问题及对策·····	李 佳(390)

劳动和社会保障工作研究与实践

2013年

第一篇 劳动就业

城镇化进程中农民工市民化问题探讨 ——以徐州市为例

张立伟

(徐州市劳动就业管理中心)

农村劳动力转移就业是社会经济发展和工业化过程中资源优化配置的必然结果,也是国家城镇化、现代化的推动力量。在国家新型城镇化战略背景下,农村劳动力转移就业面临着前所未有的机遇,农民工市民化问题提上了历史日程;除了作为个体的农民工的市民身份转变,这里还涉及农民工举家迁居问题。本文以徐州市为例,探讨新时期农民工市民化的问题,为政府决策和公共管理服务提供工作提供参考。

一、“城镇化”和“农民工市民化”的内涵

(一)“城镇化”的内涵

所谓城镇化,“是随着工业化发展,非农产业不断向城镇集聚从而人口向城镇集中、乡村地域向城镇地域转化、城镇数量和规模不断扩大、城镇生活方式和城镇文明不断向农村传播扩散的历史进程”。实践证明,城镇化是推进我国经济发展的强大支撑,是扩大内需的最大潜力,是农业现代化和农民增收的必要条件,是促进城乡统筹发展的根本途径,是社会稳定、政治民主的重要基础。2011年是我国城镇化的一个转折时点,城镇化率达到51.27%,城市常住人口首次超过农村常住人口;尽管存在“半城镇化”的问题,但不能否认这是我国现代化进程中的一个里程碑。另一方面,随着我国城镇化的不断发展,政府对城镇化的认识也不断深化。党的十八大提出:“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路”,“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”;2012年中央经济工作会议首次正式提出“走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”,将之确立为未来中国经济发展新的增长动力和扩大内需的重要手段;2013年12月我国首次召开中央城镇化工作会议,明确了推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则和重点任务。

(二)“农民工市民化”的内涵

“现在中国城镇化的大门给农民打开了,农民可以进城从事二三产业,而留在农村的,通过适度规模经营,都可以增收致富。”2013年3月17日,十二届人大一次会议闭幕后,国务院总理李克强在答记者问时强调,新型城镇化是以人为核心的城镇化,必须和农业现代化相辅相成。之后,中央城镇化工作会议提出,将“推进农业转移人口市民化”作为城镇化的首要

任务。可以说,新型城镇化为农民就业进行了顶层设计:一方面,逐步推进农村劳动力充分转移和稳定就业,在城市安居乐业,成为稳定的产业工人和新市民;另一方面,从根本上改善城乡资源配置,适度扩大农业经营规模,加速农业现代化进程,减少传统意义上的“小农”,培育新型农民和职业农民,从而逐步破解“三农”问题,实现农民增收、农业增效和农村发展。

中国城镇化主要依靠大量农民进城就业、农村居民向城市迁移来实现。马凯副总理指出:“要把促进农民工市民化作为当前和今后一个时期我国城镇化健康发展的重要任务,下大气力抓好”。据国务院发展研究课题组研究,农民工市民化要经历农村退出、城镇进入、城市融合三个阶段,以实现生存职业、社会身份、自身素质、意识行为市民化四个转换,其实质是以农民工整体融入城市公共服务体系为核心,推动农民个人融入企业、子女融入学校、家庭融入社区。

二、徐州市城镇化进展情况及农民工市民化面临的问题

(一) 徐州市城镇化发展概况

徐州市总人口 990 万、总面积 11 259 平方公里,其中市区人口 321 万、面积 3 038 平方公里。近年来,徐州市围绕加快特大型、区域性中心城市建设,大力实施新型城镇化、工业化“两轮驱动”战略,中心城市框架全面拉开、功能日趋完善,县(市)城区规模迅速扩大,中心镇建设和村庄环境整治工作取得明显成效,全市城镇化进程进一步加快。主要体现在以下几个方面:一是区域性中心城市建设成效显著,实现了“五个转变”。即,城市格局实现了由单核心向多组团的转变,城市功能实现了由弱到强的转变,产业层次实现了由低到高的转变,城市环境实现了由灰到绿的转变,居民生活实现了由安居到宜居的转变。二是县(市)城区建设规模不断扩大,实现了“三增加、一提升”。“三增加”即城区规划面积明显增加,城区人口不断增加,县(市)城区城建项目逐年增加。五年间,5 个县(市)城区建设规模平均扩大一倍多,积极吸纳农村人口转移,5 个县级城市人口规模平均达到 30 万,其中邳州市超过 40 万人;五年来各县(市)城镇化率提高 10 个百分点以上。“一提升”即县(市)城区规划水平明显提升,完成了城市总体规划、控制性详细规划、专项规划和城市设计。在规划的引领下,各地初步走出了一条以新型工业化和城市现代化互融互动、区域特色更加鲜明、县域经济更富活力的城市化发展模式。三是重点中心镇创建全面突破。自 2010 年 4 月起,徐州市提出了 30 个重点中心镇创建工作,开启了以中心镇创建为重点的新一轮城镇建设热潮。重点中心镇的总体规划和专项规划全面完成,明清古镇窑湾、历史文化名镇汉王、钢铁大镇利国、经济强镇大屯和官湖、边界商贸重镇欢口和李集等一批特色鲜明的中心镇已初具形态。城镇承载力得到新提升,中心镇两年新增建成区面积 27 平方公里,总面积达 137 平方公里,占全市镇建成区的 36%;人口达 82 万,占全市建制镇的 46%;30 个中心镇中已有 10 个镇公共财政预算收入超亿元,其中 4 个实现了超 3 亿元。四是农村新型社区建设逐步加快。实现了村庄布局规划编制全覆盖,将全市自然村由 10 383 个合并至 4 639 个,其中 600 个中心村将建成高标准农村新型社区。同时,徐州市以新沂草桥镇为试点,在全省率先启动万顷良田工程,规划建设 22 万平方米集中安置区,搬迁农户 1 654 户、6 350 人,新增耕地面积 2 300 亩,置换建设指标 1 500 亩,探索出一条同步推进农村城镇化、工业化和农业现代化的新路子。

(二) 农民工市民化面临诸多难题

城镇化的本质是人的城镇化。徐州市城镇化发展虽然取得明显成效,但不仅城镇建设本身仍然存在资金不足、土地瓶颈等现实问题,在实现农民工市民化(即“人的城镇化”)方面

更显薄弱。

(1) 城镇化水平不高,城镇化滞后于工业化。一是城镇化发展相对滞后。2011年徐州市城镇化率为55.4%,低于全省平均水平6.5个百分点,仅高于全国平均水平4.2个百分点;城镇化滞后于工业化,经济总量在全省13个地级市中居第5位,但城镇化率仅排在第9位。尽管2012年徐州市城镇化率攀升到56.7%,但并未摆脱发展相对滞后的局面。二是城镇化发展不平衡。市强县弱的矛盾比较突出,且各县(市)之间城镇化率最多的相差6个百分点。

(2) “人的城镇化”明显滞后于“土地的城镇化”。一是城镇化的内涵质量亟待提高。徐州市主城区仍存在1100余万平方米城中村和棚户区,非主城区的铜山区和贾汪区尚有大面积的农村。二是“半城市化”或者说“伪城镇化”现象突出。据国家发改委解释,我国现有的城镇化率的统计口径,包括了1.45亿左右在城市生活6个月以上,但没享受到和城市居民等同的公共福利和政治权利待遇的农业户籍人口。徐州市的城镇化率统计存在同样问题,2012年徐州市城镇化率为56.7%,这当中至少有10个百分点是没有城镇户口的农村劳务输出人员贡献的城镇化率。

(3) 城镇集聚吸纳功能不强,农民工进城面临着产业和市场就业竞争能力的双重制约。一是产业制约。徐州市作为淮海经济区中心城市和江苏省三大都市圈核心城市,对周边地区的带动力和影响力还不够明显,突出表现为作为城镇化水平标志的服务业发展不足。同时,县(市)城区和重点中心镇的承载能力有待加强。当前的现实问题是,农民离开土地后向镇区集中需要解决就业岗位问题,而很多城镇产业基础薄弱,工业不强、商贸不旺、旅游跟不上,无力提供充足的就业岗位来吸纳农民、集聚人气,导致农民进镇有房住却没事干。二是能力制约。在劳动力资源仍然供大于求的同时,囿于大龄农民工的技能和素质因素,“有岗无人”和“有人无岗”的结构性矛盾突出。同时,由于基层就业平台缺乏专职劳动保障协理员,公共就业和社会保障的综合服务能力受到较大限制;农民工进城求职的信息获取仍然主要靠亲戚、朋友、同乡等社会网络,选择面狭窄且维权难度大。

(4) 户籍仍然是一副难以挣脱的“枷锁”。尽管江苏省名义上取消了“农业户口”和“非农业户口”之分,统称为“居民户”,但事实上换汤不换药。政府部门的很多政策仍然与原来的户籍挂钩,进城农民工无法与城镇居民一样享受同等社会待遇,城乡二元的户籍制度仍然是农民工市民化的制度性障碍。

(5) 以住房为代表的生活保障是重重“关卡”。由于城镇化资金不足,保障能力受到较大限制。农民进城落户需要住房、教育、医疗、养老等方面的保障,但现有的城镇服务设施不完善,保障水平较低,无法满足城镇化的保障需要。以徐州市为例,2012年商品房均价为6337元/平方米,以90平方米计算一套房总价要达到57万元,若按农民工月收入2000余元粗略计算,一个人即使不吃不喝也要工作20年左右才能圆上城里的住房梦。除了住房,农民工随迁子女的上学问题、医疗保障问题、养老保障问题,个个都是压在农民工头上的大山,需要政策关怀和制度设计。此外,由于农民的自身因素,往往存在进城后的社会心理、公共意识、法制观念、文明习惯等方面与城镇化不相适应的问题。

(6) 难以割舍的“土地”情结弱化了农民工的市民化意愿。“民以食为天”,由于农民工对市民化后的生活保障缺乏足够信心,他们往往视土地为生存的最后保障,兼之传统文化影响下的土地情结、展望将来的土地收益预期,一些农民工不愿进城落实,宁愿脚踏两只船,做

个城乡的两栖人。“这种农民工市民化意愿的弱化,是农民工基于自身利益最大化的理性选择。”看来,归根结底,需要政府在推进新型城镇化中惠利于民,取信于民。

与土地相关的还有一个关键问题,即传统家庭经营为主的农业发展方式并未随着城镇化进程而改变。随着大量高素质的青壮年农民脱离土地,农村“空心化”、土地撂荒、农业粗放式经营等情况凸显,土地流转不充分也不规范,新型职业农民和农民专业合作社的培养尚待时日。这些问题,如不妥善解决,既会严重影响粮食丰收增产,也会在很大程度上拖累新农村建设和农民工市民化的稳步推进。

三、推动农民工市民化的思路构想

(一) 一元统筹,体现城乡等值和社会公平

在工业化进程中,城镇尤其是一些大中城市作为先进生产力的承载者,以“抽水机”的方式不断汲取周边农村的资源和要素实现了迅猛崛起,此消彼长,结果使农村逐步处于弱势化和依附化。与此同时,我国的户籍制度进一步巩固了农民的弱势地位,扩大了农民和市民之间的对立。推动农民工市民化,就是要终结这种不公平的现象,使广大农民成为真正的新市民。对新型城镇化,有学者作出了很好的论注:新型城镇化的理想目的就是要变小农化、低效化的传统农业为产业化、现代化的新型农业;变分散化、低质化的传统农村为城镇化、社区化的新型农村;变身份化、依附化的传统农民为职业化、公民化的新型农民;变高消耗、低包容、粗放型的传统城镇为绿色低碳、易业易居、集约包容的新型城镇;变结构失衡、有失公平、相斥相克的传统城乡关系为平等协调、互补互助、共享富裕的新型城乡关系,最终实现城乡关系的和谐一体。笔者认为,不管是哪一级政府,出台城镇化政策、制度或措施的出发点都是应着眼于城乡“等值”。建议坚持四个原则:一是戴上“紧箍咒”,不再将城镇化当作政府的圈地运动和生财工具。二是防止“被上楼”,不再用牺牲农民(包括被征地农民)土地财产权利的低成本方式强行推行城镇化;尊重农民的自由选择,不使他们“被上楼”。三是遵循“市场化”,通过新的制度设计,着力完善城乡生产要素、生产资源与市场平等交换的权利,因地制宜地探索出一条让农民带“土”进城或带“钱”进城的路子。四是不搞“大跃进”,既要积极推进城镇化,使更多的农民成为安居乐业的新市民,又要防止出现水泥设施林立而不见人气的“鬼城”现象;既要逐步提升城镇化率,又要防止新农村建设初期乱建新房的“形象工程”和浪费现象。

(二) “推拉”合力,强力推进农民工市民化进程

根据经典的农村劳动力转移“推拉”理论,在推动农民工市民化进程中,要双管齐下,多措并举,形成“拉力”和“推力”的合力。

(1) 努力发展经济,加速推进工业化和城镇化,为农民工市民化提供强大拉力。城镇区域经济的发展的壮大、城镇功能的增强、基础设施建设的健全(合理布局及科学规划是应然之义),必然会为劳动力、自然资源、资金、技术、产业和企业的集聚提供载体,从而在周边形成“洼地效应”,吸引越来越多的农村及其家属进城就业与落户。如:徐州市正在构建“1530”新型城镇等级体系(建设1个特大型区域性中心城市、5个县级中心城市、30个重点中心镇),着力提升徐州市都市圈核心城市综合功能;高水平建设淮海经济区“八大中心”,每年安排一批“三重一大”项目,全面提升特大城市综合服务功能;坚持把现代化城市建设与经济转型升级相结合,加快构筑六大千亿元工业产业、五大千亿元服务业产业和六大新兴战略产业为主体的城市现代化产业体系,不断强化中心城市的产业支撑。同时,徐州市把小城镇

作为统筹城乡发展、推进城镇化的重要节点来抓,加快构建产镇一体的特色产业体系,以工业化支持城镇化,依托各类工业集中区建设农民居住区,大力推动适宜于城镇的二、三产业发展,通过繁荣城镇经济,增加就业岗位吸纳农村人口转移。

(2) 创新农业经营机制体制,形成农民工市民化的内生推力。在城镇化加速发展的同时,很多地方政府也面临着农村“空心化”的考验。在这种形势下,加快培育新型农业经营主体、促进农地的规模化经营,既是农村发展的迫切需要,同时也反过来进一步推动了更多的农村富余劳动力向城镇的转移。可以说,耕地从分散经营向规模经营转变,农村转移人口向市民化转变,这两大转变从属于一个主题。关于创新现代农业经营主体的路径选择,主要有四个方面:一是土地流转改革。土地流转是实现农业规模经营和农业现代化的前提条件。当前应加快农村土地承包经营权有序、有效流转,将农民进城后释放的土地要素整合,以不同方式推动适度规模经营发展。推动适度规模经营也不一定非要采取土地流转的传统方式,徐州市睢宁县开展农田托管、为农户提供统一服务的做法值得借鉴。同时,笔者认为理性小农在我国会有足够的生存空间和持久的发展时间,“末代农民”是个伪命题。二是大力培育新型职业农民,并积极发展种养大户和农业专业合作组织。农业比较效益低,是一种需要较大规模才能“经济”的产业。因此,各级政府应采取得力措施培养农业职业经纪人,培育农民专业合作社、种养大户、家庭农场、农业社会化服务组织等新型主体,千方百计调动留守农民发展现代农业的热情和主动性,在解决农村“空心化”、土地撂荒等问题的同时,也造就一批与农业现代化相适应的农业经营主体。三是不断改进现代农业发展模式,发展壮大农业龙头企业。加快推进以土地股份合作社为核心,以农产品公共品牌服务、农业科技服务、农业社会化服务和农村金融服务四大服务体系为支撑的现代农业发展方式;加快推进农产品精深加工项目建设,拉长产业链条,加快传统农业生产方式向现代农业生产方式转变。

(三) 循序渐进,分类型、多元化推动农民进城落户

农民工市民化会带来巨大的消费需求,而短期内也会对城市的公共资源、环境保护、财政支出带来严峻挑战,这是一项系统工程,不可能一蹴而就。建议地方政府综合考虑改革或工作布局的迫切与难易程度,采取多元化推进、分类型实施、差异化提高的方式稳妥而积极地推进农民进城落户。

(1) 关于推进步骤的设想。第一,对部分符合设定条件的高素质农民工实行一步到位,允许他们在自愿的前提下直接落户到大中城市(如徐州市),并在各个方面享受与原城市居民完全等等的市民待遇。包括:已经购买商品房的农民工及家属,不再限定住房面积和稳定就业与否;进城稳定就业的农村籍大中专院校毕业生或中级职称以上人员,不再限定其他条件;有一定投资能力并已进城从业的工商业经营者;大中城市近郊或开发区的被征地农民;其他符合设定条件的人才等等。第二,对有稳定就业岗位、综合素质较高的农民工(尤其是举家进城的),可优先鼓励他们进入大中城市落户(如徐州市),比较适宜操作的措施如南方一些城市试行的“积分制办法”。第三,对于进入县级城市及小城镇的,可完全放开落户限制。第四,对城市近郊的农民,可采取不改变其居住地的就近城镇化的方式,扩容现有的优惠政策,使之在就业方式和生活方式等方面逐步实现由农民向市民的转变。

(2) 尽快重点解决新生代农民工进城落户问题。在推进新型城镇化的今天,新生代农民进城落户问题是“农民工市民化”的重大课题,原因有三:第一,这是一个庞大的群体。就徐州市而言,新生代农民工当以百万计算;全国已在城市中的和未来进城的4亿农民工及家