

农村社会治理丛书



A series on the governance of rural society

新生代农民工问题研究

袁书华 贾玉洁 付妍 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

农村社会治理丛书
A series on the governance of rural society



新生代农民工问题研究

袁书华 贾玉洁 付妍 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

新生代农民工问题研究/袁书华,贾玉洁,付妍著.
—济南:山东人民出版社,2014.12
ISBN 978-7-209-06877-2

I. ①新… II. ①袁… ②贾… ③付… III. ①民工—
研究—中国 IV. ①D669.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第200822号

责任编辑:崔 萌



新生代农民工问题研究
袁书华 贾玉洁 付妍 著

山东出版传媒股份有限公司
山东人民出版社出版发行
社址:济南市经九路胜利大街39号 邮编:250001
网 址:<http://www.sd-book.com.cn>
发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

莱芜市华立印务有限公司印装

规格 16开(169mm×239mm)

印 张 18.25

字 数 270千字

版 次 2014年12月第1版

印 次 2014年12月第1次

ISBN 978-7-209-06877-2

定 价 38.00元

如有质量问题,请与印刷厂调换。 电话:(0634)6216033

《农村社会治理丛书》编委会

主 任 李松玉 李秀忠

副主任 娄树旺 曹立前 曲延春 刘伟红

编委会 (按姓氏笔画排列)

刘伟红 曲延春 祁 勇 李秀忠

李松玉 娄树旺 战建华 赵英兰

袁书华 曹立前

《农村社会治理丛书》总序

改革开放以来，中国农业与农村发展取得了巨大成就。

农业经济持续增长。1978—2012年，农业生产总值由0.10万亿元增加到5.24万亿元。2004—2012年，粮食生产实现“九连增”；2012年，全国粮食总产量达到5.90亿吨，农业综合生产能力迈上新台阶。

农民收入快速增长。1978—2012年，农民人均纯收入由133.60元增加到7917元，按可比价格计算，增长了10.77倍。2010—2013年，农民人均纯收入增幅连续四年超过城镇居民人均增幅。

农民福利日益改善。随着国民经济综合实力的日益增强，政府先后实施了新型农村合作医疗、农村免费义务教育、农村社会养老保险、农村居民最低生活保障、农业和农村基础设施供给均等化等制度，极大地促进了农村社会建设事业的大发展和农民生计的持续改善。

农村社会管（治）理持续创新。随着乡镇机构改革的深入推进，村民自治组织功能强化，农民合作社等多种农村新型经济和社会组织发育并日益发挥作用，农村社会管（治）理发生了重大的制度化转型和创新。

这些成就的取得，得益于国家与农民关系的重大调整以及政府制定和实施的“多予少取放活”、工业反哺农业、城市支持农村的重大强农、惠农、富农政策，得益于国家所构建的农业生产经营、农业支持保护、农村社会保障、城乡协调发展的制度框架。特别是2004—2013年中央连续十年发布的“一号文件”，对于促进农业与农村的快速健康发展起到了至关重要的推动作用。

尽管如此，中国农业和农村发展中仍然存在许多问题，例如：农产品供求结构性矛盾突出，人多地少水缺的矛盾加剧，农业资源要素流失加快，农业竞争力下降，传统农村社区急剧分化，农村社会保障体系尚不健全，政府对农村社会的管理体制以及农村社会内部的治理机制尚不完善，老人、妇女、儿童等最需要得到关注的弱势群体已成为农村的常住居民和农业生产及农村建设的主力军，农村发展后继乏人，等等。此外，一些地方剥夺农民土地等财产权利的情况时有发生，群体性事件在一些地方的农村还很严重。

当前，伴随工业化、城镇化的深入推进，中国农业和农村发展正在进入新的阶段。保障国家粮食安全、食物安全、重要农产品有效供给的任务仍然很艰巨，缩小城乡区域发展差距和居民收入分配差距仍然任重道远；农村社会结构加速转型，城乡发展加快融合，农民利益诉求日益多元。党的十八大报告指出，“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重”，要“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。

因此，中国农业和农村的进一步和可持续发展，必须顺应阶段变化，遵循发展规律，加大强农、惠农、富农政策力度，加强和创新农村社会管理和内部治理。为此，党的十八大报告提出，“要围绕构建中国特色社会主义管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”，“加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设”，这对加强农村社会管理体制机制建设提出了明确的任务和要求。

党的十八届三中全会进一步指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，“要创新社会治理体制，改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制”。从社会管理到社会治理，体现了党治国理政理念和思路的重大转变。这为加强和创新农村社会治理方式，提高农村社会

治理科学化水平，加快形成科学有效的农村社会治理体制，提供了战略上的思想指导、政策上的调整纲要、科学研究上的学科视角。

山东师范大学公共管理学院成立时间不长（成立于2011年4月）。他们在深入研究和分析“三农”学科发展进展的基础上，本着服务大局、前沿切入的学科发展思路和定位，成立之初即将农村社会治理问题研究作为重点，积极探索中国农村社会治理理论和现实问题。循着这样的学科定位，全院教职工紧紧围绕党的十八大报告、十八届三中全会公报精神开展研究，并在农村社会治理相关研究领域取得了一些初步研究成果。《农村社会治理丛书》是该院老师们近年研究成果的集中展现。

这套丛书选择的十个研究主题涵盖了农村社会治理的主要方面，从不同视角对中国农村社会治理领域中的制度化转型、社会管理体制创新、村干部领导力等问题进行了深入探讨。

《中国乡村治理的制度化转型研究》重点阐述了中国乡村制度化治理的当代内涵，分析了中国乡村制度化治理的现实可能性，设计了中国乡村制度化治理的可行模式，提出了中国乡村制度化治理的基本路径。

在中国乡村治理呈现制度化转型的态势和现实背景下，《中国乡村治理模式研究》则基于对历史进程中乡村治理模式的梳理归纳、对当前实践中乡村治理模式的系统与比较分析，前瞻了未来中国乡村治理的三种有效模式，即压力与机遇并存的“乡政村治”模式、勃然兴起的社区化管理模式和全面城市化模式，并对未来中国乡村治理模式可能的选择路径进行了分析和探讨。

在中国乡村治理制度化转型的过程中，农村社会保障和乡村文化建设取得了明显进步；包括农民专业合作社在内的农村经济合作组织发展势头强劲，覆盖范围扩大，已经成为农业产业化经营和农村社会发展中的重要组织形态，体现了鲜明的时代特色。《农村社会保障制度建设与发展研究》通过深入剖析中国农村社会保障制度建设和发展过程中的重点、难点问题，探讨了一种可持续的适合城镇化、城乡一体化发展要求的农村社会保障制

度体系和框架。《当代中国乡村文化建设问题研究》重点分析了当代中国乡村精神文明建设、乡村政治文化建设、乡村法律文化建设、乡村教育、乡村习俗等问题，并提出了当代乡村文化的建设路径。《农村经济合作组织发展研究》从国家与社会互动关系的研究视角，深入考察了政府在农村经济合作组织发展中的权力配置与角色变迁，探究了农村经济合作组织拓展行动空间的行为方式和策略选择，提出了促进农村经济合作组织可持续发展的政策路径。

国际货币基金组织（IMF）的统计数据显示，2012年，世界国内生产总值71.28万亿美元，其中，美国国内生产总值15.65万亿美元。中国的国内生产总值8.25万亿美元，占世界国内生产总值的11.57%，跻身于世界经济大国行列，也为“中国梦”的实现奠定了坚实基础。同时，这也表明，当前中国经济发展正处于“黄金时期”，但也是一个“社会转型期”、“利益调整期”和“矛盾凸显期”。这要求在农村治理的制度化转型过程中，要进一步创新农村社会治理体制机制。

由此，《农村社会管理体制创新研究》重点探讨了公共服务型政府建设、农村社会矛盾治理、农村社会组织发展、农村精神文明建设、农村弱势群体保护、农村公共安全体系建设等问题。《县乡财政问题研究》以财政分权理论以及其他国家财政分权经验为依据，重点分析了中国县乡财政问题的原因与解决途径和制度变革。《中国乡镇政府与村委会关系研究》借鉴国内外实践经验，构建了乡镇政府管理与村委会治理关系的分析框架，探讨了乡镇政府与村委会之间协调运行机制的思路和措施。《新生代农民工问题研究》以新生代农民工介于城市和农村的双重身份为切入点，以新公共服务理论和包容性发展理论为研究思路，重点研究了新生代农民工在农村与城市两方面的权益维护问题。《社会转型时期村干部领导力问题研究》以农村社会的领导力需求为逻辑出发点，重点研究了村干部的组织角色与生存状态、村干部的领导力状态及其形成机制、村干部领导力提升的技术空间等问题。

《农村社会治理丛书》的立意明确、材料丰富、论证有力、分析有理、方法科学、结论得当，对于“三农”问题的解决，对于政府部门的相关决策以及其他方面的深入研究必将有所裨益。但是，从发展的眼光看，农村社会治理涉及诸多领域，丛书所涉研究主题，从体系上讲还不很全面、不够系统，需要今后不断完善和补充；丛书的选题和研究内容本身也可能存在诸多方面的不足。

但瑕不掩瑜。我个人认为，这套丛书的出版将能促进农村治理问题研究同行的学术交流，同时也能呼唤更多关于农村社会治理方面的优秀成果的问世。

是为序。

中国社会科学院农村发展研究所副所长
博士生导师



2014年8月

目 录

《农村社会治理丛书》总序 / 1

第一章 绪 论 / 1

第一节 农民工现象解析 / 3

第二节 农民工问题研究现状 / 7

第三节 研究思路、方法和意义 / 15

第二章 农民工的代际差异与新生代农民工的特点 / 23

第一节 农民工群体的代际划分 / 24

第二节 新生代农民工的结构和特点 / 32

第三章 新生代农民工的社会贡献 / 53

第一节 新生代农民工对城市发展的贡献 / 54

第二节 新生代农民工对农村发展的贡献 / 72

第四章 新生代农民工面临的困境 / 79

第一节 新生代农民工的身份认同困境 / 80

第二节 新生代农民工的生存困境 / 90

第三节 新生代农民工的发展困境 / 106

第五章 新生代农民工农村权益的维护 / 115

第一节 新生代农民工农村土地权益的维护 / 116

第二节 新生代农民工农村宅基地权益维护 / 129

第三节 新生代农民工农村集体资产权益维护 / 134

第六章 新生代农民工城市融入问题 / 141

第一节 新生代农民工城市融入类型 / 142

第二节 新生代农民工的城市融入困境及原因分析 / 146

第三节 国外移民融入的模式分析 / 165

第七章 政府在解决新生代农民工问题中的主导责任 / 169

第一节 政府在解决农民工问题中的政策制定 / 170

第二节 对于新生代农民工融入城市的政策建议 / 176

第八章 组织化主体在解决新生代农民工问题中的辅助作用 / 205

第一节 工会组织转变思想，继续发挥督导作用 / 206

第二节 发挥非政府组织的协调作用，维护农民工正当权益 / 220

第三节 用人单位深化人力资源管理，加强技能和安全培训 / 230

第九章 新生代农民工自身发展路径选择 / 239

第一节 建立新生代农民工正确的价值取向 / 240

第二节 增加人力资本投资，提升自身素质 / 243

第十章 结 论 / 251

一、新生代农民工的基本需要难以满足，影响他们在城市的工作和生活 / 252

二、构建完善的社会支持系统促进新生代农民工的城市融入 / 254

参考文献 / 256

附录 1 / 270

附录 2 / 279

后 记 / 280



第一章 CHAPTER 1

绪 论

- ◆ 农民工现象解析
- ◆ 农民工问题研究现状
- ◆ 研究思路、方法和意义

城市化是农村人口和非农活动在不同规模的城市环境的地理集中过程和城市价值观、城市生活方式在农村的地理扩散过程。具体来说，它包括物质上和形态上的城市化以及精神上、意识上的城市化和生活方式的城市化。^①从这一概念可以看出，城市化是一个城乡之间的双向互动过程。但从各国城市化过程的方向来看，农村人口向城市转移是城市化进程中的普遍现象。中国当然也不例外，而且中国的城市化战略走的是一条具有中国特色的城镇化道路，而这条道路的选择是与我国当今正在进行着的世界上规模最大的农村劳动力转移过程紧密相连的。

党的十八大报告要求，到2020年“城镇化质量明显提高”，但城镇化不是简单的人口比例增加和城市面积扩张，更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等由“乡”到“城”的重要转变，必须以改善民生为根本目的，更关注城镇化进程中提高人的生活质量。^②中国特色的城镇化要走以人为本的城市化道路，要在城市化过程中体现出对人的尊重。《中国发展报告2010：促进人的发展的中国新型城市化战略》（以下简称《报告》）称，中国城市化目前仍处在“半城市化”状态，即农村人口向城市人口转化过程中的一种不完整状态。从国外的经验来看，有些国家成功化解了“半城市化”问题，但是一些发展中国家（如巴西、印度等）不但没能有效化解问题，反而演变成更为严重的“城市贫民窟”现象，加剧了社会冲突，激化了社会矛盾，增加了一个国家完成城市化的难度。^③《报告》认为，要解决“半城市化”问题，关键是推进农民工的市民化，即允许那些已经在城市长期就业和居住的农民工及其家庭成员在自愿的基础上获得所在地城市的市民身份，并平等地享

① 王佃利、张莉萍、高原主编：《现代市政学》，中国人民大学出版社2011年版，第25页。

② 于猛：《城市为谁而建？》，《人民日报》2012年12月3日。

③ 郭星华、王嘉思：《新生代农民工：生活在城市的推拉之间》，《中国农业大学学报》（社会科学版）2011年第3期。

有与城市市民等同的公共服务和政治权利，履行相同的市民义务，成为真正意义上的城市市民，但要解决这一问题起码要用20年时间。

第一节 农民工现象解析

一、农民工的概念界定

“农民工”是具有中国特色的社会现象。我国著名学者陆学艺指出：如果说我们要揭示和研究中国国情和中国特色的话，那么中国“农民工”正是在一定程度上集中地体现了中国国情和中国特色。^①

中国把从农业向非农产业转移的劳动力称为“农民工”。农民工是指具有农村户口身份却在城镇或非农领域务工和经商的劳动者，是中国传统户籍制度下的一种特殊身份标识。这些进城务工的农村劳动者之所以被称为“农民工”，是因为他们在现行制度框架下不能取得与拥有城镇户口身份的劳动者平等的地位并享受相应的权益。农民工事实上既非传统意义上的城镇居民，也非传统意义上的农村居民。说他们不是传统意义上的城镇居民，是因为农民工持有农村户口，这种传统的户籍身份阻碍着农民工真正融入城镇社会和工业劳动者群体，并被面向城镇居民的相关制度所排斥。^② 说他们不同于中国传统的农业劳动者，是因为他们离开土地甚至居住地而在城镇从事着非农产业，他们或者是在家乡附近乡镇企业工作的“离土不离乡”的农民工，或者是离开家乡到外地去打工的“离土又离乡”的农民工，又或者只是利用农闲时间外出打工，呈现出“兼业式”、“钟摆式”或“业余式”的半工半农状态的农民工。他们从非农产业中获得了高于传统农业的收入，很多时候非农产业收入成为农村家庭主要的收入来源。

农民从乡村走向城市，从农业走向非农产业，表面上看是他们地域和职业

① 谢建社：《新产业工人阶层——社会转型中的“农民工”》，社会科学文献出版社2005年版，序第2页。

② 郑功成、黄黎若莲：《中国农民工问题：理论判断与政策思路》，《中国人民大学学报》2006年第6期。

发生了变化,但实际上是中国“农民的终结”,是农民对于城乡分割的身份歧视制度的抗争。农民工的出现显露出二元制中农民的身份困境,在传统的封闭半封闭的农村内部,周围都是制度上身份相同的农民,但是当他们带着原来的身份进入城市,与城市体制和城市人有了直接的互动和对比后,制度和体制对于农民的各种不合理就凸显出来了,尤其是农民工在缺乏制度保护和政策公平性下难以融入城市社会成为市民,不得不在农村与城市之间流动时,更加凸显出制度的不合理,从这个意义上说,农民工的权利状况就是全体农民权利状况的直接反映。^①

二、“民工潮”是一种大规模的劳动力流动现象

我国在新中国成立以后,城市和农村之间出现了两次大规模的剩余劳动力流动现象,一次是城市知识青年上山下乡,一次就是目前正在进行着的农村劳动力向城市流动,但这两次劳动力流动之间存在着很大的区别。

第一,劳动力流动的主体不同。前者流动主体是城市知识青年,这些知识青年一般是指受过“高等教育”的年轻人,而所谓的“高等教育”实际上只是获得初中或高中教育,这在当时的历史条件下属于受教育水平较高的群体。后者流动主体是指农村剩余劳动力,这些劳动力往往只受过初中或高中教育,在当前高等教育大众化的大环境中,文化水平相对较低。

第二,劳动力流动的机制不同。前者是在当时特殊的政治背景下,由于城市无法安排中学生就业,政府以“接受贫下中农再教育”的名义把这些中学生送到农村,而这些年轻人有的是自愿的,有的是被迫的,这是当时国家政策主导下的特殊现象。而后者是在当前市场经济环境下完全自愿流动的现象,而且多是经济利益驱动型的。

第三,最终的走向不同。前者从1950年代开始一直到1970年代末,随着“文化大革命”的结束及高考制度的恢复,大批下乡青年返城,这一特殊的历史现象也随之结束了。这是一种下乡一回城双向流动的过程,但最终基本都回流了。后者从改革开放到目前为止已经进行了长达30年之久,而且还会继续

^① 赵树凯:《农民的新命》,商务印书馆2012年版,第16-17页。

存在下去，一直到农民工能够真正市民化才会逐渐终结。尤其是随着新生代农民工的出现，这种进城一回乡的回流现象会趋于减少，而更多的新生代农民工会成为新的市民留在城市。

第四，对这两个流动主体的称谓含义和待遇不同。前者称之为“知识青年”，当他们深入农村基层战天斗地时，他们是受尊重的。而后者在进城打工时，被称之为“农民工”，这本身就是一种带有歧视性的称谓，同时也透视出他们身份的尴尬和无奈。

第五，规模不同。从20世纪50年代到70年代末上山下乡的知识青年大约有1500万。^①据国家统计局2013年5月27日发布的《2012年全国农民工监测调查报告》显示，全国农民工总量为26261万人，比上年增长3.9%。其中，外出农民工16336万人，增长3.0%；本地农民工9925万人，增长5.4%。农民工流动的规模之大，对于中国经济社会发展的影响是不可小觑的。

但我们必须认识到，农民工现象只是中国转型期间或者说是中国现阶段社会发展进程中的一种过渡现象，虽然这一过渡期可能较长，它与知青下乡现象有相似的一面，但农民工现象也会随着特定发展过程的结束而逐渐消失。农民工的出现是传统户籍制度、城乡二元分割与市场经济发展、统一劳动力市场及中国现代化进程相冲突的产物。农民工现象必然随着新体制的全面确立而分化，并分别归入市民或者农民群体，其职业身份将由流动的、不稳定的状态转入稳定状态。

三、“民工潮”是乡城劳动力流动的重要途径

新中国成立后，中国乡城劳动力转移大体可以分为两个时期，并且以两种不同的途径表现出来。

第一个时期是计划经济时期，当时的中国经济，是行政命令管制下城乡分离的一种特殊经济。20世纪五六十年代建立的户籍制度、劳动制度以及其他相关的制度，如粮食购销、农产品定价制度等，造成了人口和劳动力的城乡分割、区域分割，导致城市与乡村、城市居民与农民在身份和经济社会地位上的

^① 姚先国：《中国劳动力市场演化与政府行为》，《公共管理学报》2007年第3期。

巨大差异。^① 这时农村劳动力向城市转移基本上是被禁止的，少数进行乡城流动的农民主要是通过继承父辈职业、特殊行业进行的政策性招工、随军随干、升学就业、征兵提干等方式进入城市，有的通过购买城市“商品粮”户口变为城市居民，更多的人随着城市化进程加快而失去土地被迫变成市民，从转移的决策方式和动力看，属于“政府行为推进的政策型转移”。^② 但这些转移方式都受制于政策限制，流动相对困难。

第二个时期是市场经济时期。改革开放后，随着计划经济向市场经济的转型，农村实行家庭联产承包责任制，农民有了生产经营自主权，但农村隐性失业问题也同时暴露出来。随着乡镇企业异军突起，大量农村剩余劳动力就地就近转移。1984年随着国家放松了对农村户籍人口的进城限制，农民有了进城务工的权利，农民社会流动变得相对容易了，大量离土又离乡的农村劳动力开始进行异地转移就业。这种流动基本符合人的经济理性，属于一种自发的、个人的市场行为，这种流动被称之为“经济利益诱致的市场型转移”。^③

“政府行为推进的政策性转移”和“经济利益诱致的市场型转移”这两种转移途径形成合力促进了规模巨大的乡城劳动力流动。但对比两种转移途径，仍然存在很大区别。首先，制度背景不同，前者是计划经济时期政府主导下的产物，政府通过限制性的政策安排解决一部分农民的进城问题；后者是市场经济时期市场调节下的产物，在市场供求机制、价格机制和竞争机制的作用下农村剩余劳动力资源逐渐走出农村，走向城市。其次，从成本—收益角度来看，前者是在政府安排下通过发放指标，有计划地进行农村劳动力转移，在这个过程中，政府应当承担转移其成本（“卖户口”的特殊情况除外）的任务，因此农村劳动力的转移是低成本甚至是零成本的，而收益则是农民、政府和社会三方同时获得^④；而后者因为城乡二元制度的存在，拥有城市户籍的居民本身附带很多农村居民不能享受到的福利，农民一旦转为城市户籍就会获得城市居民

① 姚先国：《中国劳动力市场演化与政府行为》，《公共管理学报》2007年第3期。

② 刘传江、程建林、董延芳：《中国第二代农民工研究》，山东人民出版社2009年版，第6页。

③ 刘传江、程建林、董延芳：《中国第二代农民工研究》，山东人民出版社2009年版，第10页。

④ 刘传江、程建林、董延芳：《中国第二代农民工研究》，山东人民出版社2009年版，第12—13页。