

[文章编号]1009-3729(2013)04-0036-05

# 近年来我国农民工基本公共服务均等化研究述评

宋玉军

(阜阳师范学院 经济与管理学院, 安徽 阜阳 236041)

**[摘要]**近年来,我国学术界在农民工基本公共服务均等化方面的研究不断深入,不仅阐述了农民工基本公共服务缺失的现状,分析了产生这种现象的原因,而且从制度改革、实现机制等层面提出了相应的对策。从整体上看,这方面的研究尚有不足之处,还需要准确界定农民工基本公共服务均等化的内涵,在农民工基本公共服务专题性研究、实证性研究方面形成权威性研究成果,在政策体系建议上更具整体协调性。由于农民工的代际转换,新生代农民工基本公共服务的相关问题研究将会成为今后关注的重点。

**[关键词]**农民工;公共服务;均等化

**[中图分类号]**F299.23 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2013.04.006

随着改革开放和现代化进程的推进,中国出现了农民工阶层。围绕农民工问题,国内学术界就农民工的概念与属性、农民工对流入地和流出地经济社会的影响、农民工的群体特征及其新变化、农民工的城市社会融入与拒斥等方面展开了较为深入的研究。近年来,随着民生问题的凸显和中共中央“基本公共服务均等化”政策的提出,农民工基本公共服务均等化问题成为学术领域的一个研究热点。本文基于近年来已有的研究成果,对农民工基本公共服务均等化的内涵、缺失表现及原因、对策进行综述。

## 一、农民工基本公共服务均等化内涵及缺失表现

总体上,我国学术界的共识是农民工基本公共服务普遍存在着缺失问题;他们不能像所在城市的市民一样同等地享有城市的各项公共服务,被排斥在城市公共服务体系之外。

### 1. 农民工基本公共服务均等化之内涵

对于“何谓农民工基本公共服务均等化”问题,不同研究视角呈现不同的观点,大体上可以归为“量”与“质”的两个方面。从均等化“量”的视角看,农民工基本公共服务均等化是要为农民工提供大致相等的“公共产品和服务”。吴业苗<sup>[1]</sup>认为,均等化只是解决农民工问题的一个大原则,农民工公共服务应该是“等值化”,农民工公共服务等值化就是政府为农民工提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和服务,包括就业、社保、住房、文化娱乐等方面。从服务均等化“质”的视角看,农民工基本公共服务均等化就是维护农民工的基本权益,这包括平等的政治权利、平等的参与经济与发展成果分享权(涵盖就业权与择业权、合法权益的保护和社会保障权)以及平等的教育权、与市民享有同等的合法权益<sup>[2-3]</sup>。

以上研究成果,均表明农民工基本公共服务缺失问题的现实存在,但对农民工基本公共服务均等

**[收稿日期]**2013-06-06

**[基金项目]**教育部人文社会科学研究规划基金项目(11YJA790069),安徽省教育厅人文社科重点研究基地重点项目(SK2012A175)。

**[作者简介]**宋玉军(1974—),男,安徽省霍邱县人,阜阳师范学院教授,博士,主要研究方向:劳动经济、农村经济。

化内涵仅从质或量两个角度来解读有失偏颇。笔者认为,界定农民工基本公共服务均等化的内涵既不能仅停留于定性描述,也不能单纯地以数量来度量,应将两者有机结合。

## 2. 农民工基本公共服务缺失的表现

对农民工基本公共服务缺失的表现,众多研究成果做了一定的描述和分析。有的是从宏观上作一概括描述;有的是从就业、社会保障、文化生活等微观方面具体阐述农民工基本公共服务缺失的现实表现;还有一些研究文献从指标体系上衡量农民工基本公共服务缺失的程度。

在宏观研究方面,一些研究成果将农民工基本公共服务缺失的总体表现概括为就业和培训服务不到位、子女教育不平等、医疗卫生等社会保障服务处于“盲区”、居住条件差、文化娱乐生活单调等<sup>[4-5]</sup>。现有宏观描述可以概括农民工公共服务缺失的全貌,但研究不够具体,缺乏深度。

在微观研究方面,李占五<sup>[6]</sup>认为,整合社会力量和各种资源,搞好农民工流动就业服务具有重要的现实意义。国际金融危机下严重的农民工失业形势,也反映出我国公共服务的缺位,表现为公共就业服务整体水平偏低、结构发展不平衡等<sup>[7]</sup>。对于农民工返乡就业创业问题,一些研究成果表明,政府对返乡农民工就业的公共服务需求缺乏有力的回应,在公共服务供给方面存在主体单一和供需失衡问题,农民工在就业服务需求解决的过程中参与有限<sup>[8]</sup>。在农民工返乡创业方面同样面临政府服务不到位等问题<sup>[9-10]</sup>。农民工居住条件差一直是困扰农民工的一个现实问题。临建房或简易房在农民工自租的住房中占80%以上,这些房子面积小、建筑密度大、安全隐患高,地理位置偏远<sup>[11]</sup>。金三林<sup>[12]</sup>认为农民工居住条件差的成因是市场失灵和政府失灵的双重因素作用所致,其中政府的不作为是主要因素。而住房和城乡建设部政策研究中心课题组<sup>[13]</sup>认为,农民工定居城镇的条件正在形成,需要通过多方面政策措施解决他们的居住问题。对于农民工精神文化方面的研究,2005年受国家宣传文化部门的委托,华中师范大学全国农民工文化生活状况调查课题组<sup>[14]</sup>在全国14个地区就农民工文化生活问题进行了大规模专题调查,结果发现,农民工文化生活贫乏,文化需求高,但在供给方面,由于企业为农民工提供的文化设施或活动过于单一、贫乏,政府和社区提供的文化设施也倾向于简单供给,造成了公共文化服务供给不足,农民工精神文化生活需求难以得到满足。赵立新<sup>[15]</sup>认为,目前,农民工

精神文化生活比较匮乏,文化生活“孤岛化”现象日趋明显。正确分析和解决农民工文化生活“孤岛化”现象,不仅能够更好地实现农民工的文化权益,而且能更好地解决农民工市民化问题。中宣部宣教局课题组所做的《新生代农民工精神文化生活服务研究》发现,当前新生代农民工精神文化生活面临的主要是精神文化需求旺盛与精神文化产品有效供给不足之间的矛盾。何宇鹏<sup>[16]</sup>基于湖北省调研材料认为,目前农民工培训、教育、计划生育等服务有了明显的改善,但社会保障、住房等服务还处在改革探索阶段,有待于进一步完善。

新生代农民工与其前辈之不同在于他们不再有浓厚的“乡土情结”,而他们在城市中又与其前辈们所处的状态基本相同,他们同样面临着社会福利、劳动就业权利、文化教育、公共卫生等基本公共服务方面得不到保障的问题<sup>[17-18]</sup>。这可能导致他们“城市融不进”、“农村回不去”,处于被“双重边缘化”的境地。因此,一些学者认为,农民工特别是新生代农民工迫切需要融入城市,而基本公共服务的供给不均是影响新生代农民工融入城市的主要障碍<sup>[19]</sup>。

从就业、居住条件、精神文化生活、自身特点等具体角度切入研究农民工基本公共服务缺失问题,这在研究内容上显得更加具体、深入;并且这方面的研究文献越来越多,在一定程度上说明了农民工基本公共服务问题研究的热点趋势。但是,由于基本公共服务均等化是一个有机的系统工程,一定范围内的单兵突进,一方面容易造成研究领域彼此之间缺乏融通,另一方面因为基本公共服务之间的交叉重复,各自为战会导致大量的重复性研究,在理论指导实践层面难以形成有效的对策建议体系。

一些研究采用实证方法研究农民工基本公共服务缺失状况。李梅香<sup>[20]</sup>从新生代农民工城市融合的角度,以浙江省调查为例建立指标体系,得出的结论是新生代农民工基本公共服务均等化总体水平偏低,综合指数为41.73,还不及城市居民的一半;社会保障公共服务均等化程度最低,只有27.73。金南顺<sup>[21]</sup>运用类似质量管理PDCA的指标体系对农民工基本公共服务满意度进行了调查研究。从该研究调查数据看,农民工对城市公共服务PDCA的各个环节感觉很差和较差者居多,二者合起来占47.5%,感觉一般的占39.3%,感觉较好和很好的只占13.2%,得出的结论是农民工对城市公共服务满意度甚低。实证调查研究可以真实反映农民工基本公共服务缺失的状态,但由于区域、个体间的差

异,单从一个省或区的个案分析,难以准确反映农民工基本公共服务的全貌,实证调查研究需要拓展区域范围。

总的来说,农民工基本公共服务均等化已从总体性研究拓展至对具体问题和领域的分析,从直接表述型定性研究逐渐转变为实地调查的实证性研究,农民工基本公共服务均等化问题研究体现出梯度累进的研究特征。

## 二、农民工基本公共服务缺失的原因

已有的研究成果表明,农民工在享有的基本公共服务方面与流入地居民显然有较大的差距。这种状况产生的原因是多方面的,大体可以归纳为制度因素、非制度因素以及综合性因素等方面。由于研究侧重点存在差异,对农民工基本公共服务缺失原因与制约因素的考察角度和结论不尽相同。

### 1. 农民工基本公共服务缺失的主因是城乡二元的制度因素

徐增阳等<sup>[22]</sup>认为虽然制约农民工不能同等享有公共服务的因素是多方面的,但制度是其中的关键性因素,农民工不能同等享有公共服务是由城乡二元制度造成的。中宣部宣教局课题组所做的《新生代农民工精神文化生活服务研究》也提出制约新生代农民工精神文化水平提高的体制因素是缺乏整体规划和制度安排。在哪些具体制度是根本原因方面学术界还存在一定的分歧。一般而言,户籍制度被认为是造成农民工不能同等地享有公共服务的根本原因,或者是制约农民工享有公共服务的核心因素。

但有些学者认为,户籍制度并不是影响农民工同等享有公共服务的核心因素,“积淀”在户籍制度上的一些派生制度应是重要的阻碍因素,主要包括就业制度和社会保障制度两方面。有学者认为,劳动就业制度是影响农民工不能同等享有公共服务的主要因素。<sup>[19,23]</sup>农村人口可以自由进城务工经商,表明户籍制度的影响正在削弱,但建立在户籍制度基础上的城市就业制度仍然在阻碍着农村流动人口在城市社会的生存和发展,阻碍着他们与城市社会的融合,影响着农民工应享有的基本公共服务水平<sup>[24]</sup>。吴业苗<sup>[1]</sup>认为鉴于当前取消户籍制度的社会和经济成本太高,而农民工最大的问题是无力应对市场和城市生活风险,因此,农民工公共服务等值化建设的着力点并非户籍制度改革,而在于建立和完善农民工的社会保障制度。

### 2. 农民工不能同等享有基本公共服务的非制度原因

这主要有2方面:一是农民工自身的个体因素,二是政府管理因素。杨昕<sup>[25]</sup>认为,制度虽然很重要,但一些非制度因素如农民工的年龄、性别、流入时间、受教育水平、经济收入、职业等自身条件会影响农民工的权利意识和争取权利的能力;农民工与城市居民之间存在着一定的社会距离,这都构成了影响农民工公共服务享有水平的重要的非制度因素。高益群<sup>[26]</sup>以甘肃省为例对农民工享有公共服务的现状做了分析,认为农民工群体身份的错位和边缘化的社会地位导致了他们权益保障的缺失,欠发达地区农民工这种现状折射出区域差别和城乡分割所带来的弊端。

陈振明等<sup>[27]</sup>基于对厦门市某区外来人口劳动就业、社会保障、子女教育以及社会治安等方面的调查,认为现行外来人口管理体制中仍然存在着重管理、轻服务,重直接管理、轻社区参与,重多部门齐抓、轻部门协作,重经济利用、轻社会融入等问题,地方政府即使增加了对外来人口的公共服务供给,执行了“农民工新政”,也会因管理体制的桎梏而导致政策目标难以落实,或是政策效率严重受损,从而影响农民工享有公共服务的水平。

笔者认为,由于依附于户籍制度而衍生出的城乡二元化的制度有很多,所以只要是学者在对不同制度的重要性的认识上不同,就会对农民工不能同等地享有基本公共服务产生的原因方面有不同的见解。户籍制度改革是必然的发展趋势,但“毕其功于一役”是不现实的,需要一个渐进的过程,农民工不能同等享有基本公共服务是多方面因素综合作用的结果。

## 三、推动农民工基本公共服务均等化的对策措施

农民工在城市经济社会发展中发挥了重要的作用,却一直享受不公平的待遇。推进农民工基本公共服务均等化,需要从战略高度充分认识农民工基本公共服务均等化的功能作用,以体制、机制创新为重点,构建农民工基本公共服务均等化的实现路径。

### 1. 农民工基本公共服务均等化的功能定位

基本公共服务事关农民工生存与发展,是他们的生存底线与发展的空间。蔡昉<sup>[28]</sup>认为,准确区分公共服务与非公共服务、基本公共服务与一般性公共服务,这不仅关系到科学界定政府职能与市场功能的边界,而且也能突出针对农民工公共服务方面

改革的重点、难点,有利于改革顺利推进。

针对于此,有学者认为需要从战略高度认识农民工基本公共服务均等化对于解决农民工问题的重要意义。于建嵘<sup>[3]</sup>认为,“凡是没有让农民工享受到均等的服务,都可以看做是对农民工基本权益的侵害”;基本公共服务均等化的提出为解决农民工问题提供了基本原则、普遍标准和行动框架。而基本公共服务均等化对于促进农民工城市化(融入城市)具有重要作用。徐增阳等<sup>[22]</sup>认为,与我国工业化的进程相比,当前农民工市民化进程比较缓慢,政府在回应亿万农民工的市民化诉求上显得滞后;推进农民工市民化,其中重要的一点就是提升农民工享有公共服务的水平。何宇鹏<sup>[16]</sup>通过实地调研,更为明确地表明:“农民工市民化的过程,实质是公共服务均等化的过程”。在市民化过程中,户口的转换只是形式上的改变,基本公共服务的分享才具有现实的意义。公共服务对解决农民工工资偏低和贫困同样具有重要作用。<sup>[29]</sup>

## 2. 推动农民工同等享有基本公共服务的对策

如何让农民工享有同等基本公共服务,不同学者有不同的见解与主张,大体可以概括为2点:一是确保农民工平等享受公共服务的制度安排,包括基本性制度、相关性制度和保障性制度在内的框架体系设计;二是完善农民工公共服务体系的实现途径,特别是模式选择、路径选择和机制建设。大多数学者将“推进户籍制度改革”作为一项重要的应对举措,并指出应以推动管理体制创新来推动农民工基本公共服务均等化。

(1)以户籍制度改革为着眼点,建立一系列确保农民工基本公共服务均等化的制度。国家发展改革委社会司小城镇改革发展中心课题组<sup>[5]</sup>从稳步推进户籍制度改革、转变政府管理与公共服务方式、加强基础工作、搞好制度化建设等6个方面提出了推动农民工基本公共服务均等化的对策措施。龚维斌<sup>[4]</sup>从政府转变管理观念、强化服务意识、改革体制以及农民工自组织、自服务等方面提出了相应的对策。

在构建农民工基本公共服务均等化实现的制度化路径方面,一些研究者强调了依法保障农民工合法权益的重要性。于建嵘<sup>[3]</sup>认为除了需要进一步改革户籍登记和管理制度,消除地方保护主义外,还需要采取具体措施转变政府职能,切实保障农民工的基本权益,并把农民工基本权益归纳为平等就业和选择职业权、劳动报酬权、休息休假权、劳动安全保护权、接受职业技能培训权、享受社会保险福利

权、土地承包权、农民工子女享受义务教育权、提请劳动争议处理权、集体谈判权10项基本权利。赵明<sup>[30]</sup>则通过对四川省成都市农民工劳动纠纷案的调查认为,农民工是易受各种侵害的弱势群体,要从根本上解决农民工这一弱势群体的社会保障问题,政府必须提供公共服务,合理调配各种资源,以制度、法规的力量,使农民工在城镇建设中得到充分的社会保障。

推动农民工基本公共服务均等化实现的制度体系重建是一个系统工程。国务院发展研究中心课题组<sup>[31]</sup>认为,农民工市民化的重点在于加快推进劳动就业、义务教育、公共住房、社会保障、户籍等制度的改革,并且逐步形成农民工与城市居民身份统一、权利一致、地位平等的公共服务制度体系,才能促进农民工共享改革发展成果。因而,亟待从社会保险、医疗、就业、教育、住房和文化等各基本公共服务入手,构建改进农民工基本公共服务现状的制度体系<sup>[21,32-35]</sup>,以保障农民工能够享有基本公共服务。

(2)转变政府职能,构建农民工基本公共服务均等化实现的体制机制路径。政府在推动农民工享有同等基本公共服务方面,具有不可推卸的责任,需要转变观念,树立公共服务的理念,将农民工对城市公共服务满意度纳入政府考核指标体系当中<sup>[21]</sup>;把管理寓于服务之中,不断创新实现农民工基本公共服务均等化的体制机制。在机制创新方面需要建立梯度累进的公共服务获得机制、公共服务需求导向的供给机制与市场化和社会化供给机制、财政保障机制、农民工满意的评价机制等<sup>[22]</sup>。陈振明等<sup>[27]</sup>提出了依托于社区的参与式管理、依托于服务的激励式管理和依托于专门机构(综合常设机构)的一体化管理等一整套社区参与型外来人口社会管理新模式。胡艳辉<sup>[36]</sup>强调农民工基本公共服务供给模式的改进和创新,需要在参与机制、协调机制、评估机制、监督机制等方面加以改善和建设,以构建实现城乡有效对接的机制体系。

笔者赞同“农民工基本公共服务均等化在解决农民工问题中具有重要地位和作用”这一观点,但由于农民工基本公共服务涵盖的范围较广,在推行农民工基本公共服务均等化过程中究竟遵循全面推进的路径还是从某一关键领域如就业、义务教育等入手进行局部突破的渐进方式,在这方面有待于进一步深化研究。因而,在解决农民工基本公共服务均等化对策措施方面同样不能强调“形式化”的制度改革,更要联系农民工具体实际,解决突出问题,要使他们获得并感受到自身权益的重大改善。所

以,在政策体系研究中应具体化、细致化,充分考虑对策措施的整体性和协调性。

## 四、结论

概括起来,我国学术界在农民工基本公共服务方面的研究,既有总体性宏观研究,也有专题性研究;既有理论性分析,也有实证性研究;在原因、对策研究方面既有共识,也有分歧。这方面的研究整体上尚有不足之处,还需要准确界定农民工基本公共服务均等化的内涵,在农民工基本公共服务专题性研究、实证性研究方面形成权威性研究成果,在政策体系建议上更具整体协调性。由于农民工的代际转换,新生代农民工基本公共服务相关问题研究将成为今后关注的重点。

### [参 考 文 献]

- [1] 吴业苗. 公共服务等值化建设与农民工——核心制度与推进路径[J]. 城市问题, 2009(11): 64.
- [2] 郭冬梅. 农民工分享公共服务均等化的实现困境及其突破[J]. 广播电视大学学报: 哲学社会科学版, 2008(4): 101.
- [3] 于建嵘. 基本公共服务均等化与农民工问题[J]. 中国农村观察, 2008(2): 69.
- [4] 龚维斌. 城市农民工的公共服务: 问题与建议[J]. 中国行政管理, 2001(4): 7.
- [5] 国家发展改革委社会司小城镇改革发展中心课题组. 农民工享有公共服务的现状、问题与政策建议[J]. 宏观经济管理, 2005(12): 20.
- [6] 李占五. 充分发挥社会力量 建立健全农民工流动就业服务体系[J]. 宏观经济研究, 2007(6): 26.
- [7] 王浩林. 推进公共就业服务体系的建设: 以基本公共服务均等化为视角[J]. 北方经济, 2010(24): 10.
- [8] 杨亚南. 农民工返乡就业服务的现状分析——基于新公共服务理论的视角[J]. 理论界, 2011(6): 17.
- [9] 袁永发. 基于公共服务视角的农民工返乡创业刍议[J]. 成都大学学报: 社会科学版, 2010(1): 28.
- [10] 孙富安. 公共服务视角下回流农民工创业影响因素及应对方略[J]. 经济经纬, 2010(5): 67.
- [11] 国务院研究室课题组. 中国农民工调研报告[M]. 北京: 中国言实出版社, 2006: 274.
- [12] 金三林. 解决农民工住房问题的总体思路和政策框架[J]. 开放导报, 2010(3): 40.
- [13] 住房和城乡建设部政策研究中心课题组. 解决农民工定居城镇住房问题的政策建议[J]. 经济要参, 2010(18): 22.
- [14] 华中师范大学全国农民工文化生活状况调查课题组. 当代中国农民工文化生活状况调查报告[R]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007: 1.
- [15] 赵立新. 城市农民工市民化问题研究[J]. 人口学刊, 2006(4): 40.
- [16] 何宇鹏. 实现户口转换分享公共服务的思考——湖北省推进农民工市民化的调查与思考[J]. 发展研究, 2011(2): 77.
- [17] 全国总工会新生代农民工问题课题组. 2010年企业新生代农民工状况调查及对策建议[N]. 工人日报, 2011-02-21(01).
- [18] 谢宇. 公共管理视野下的新生代农民工基本服务均等化探析[J]. 青年探索, 2010(3): 24.
- [19] 湛新民. 新生代农民工进城有赖政府提供均等化的公共服务[J]. 中国人才, 2010(5): 19.
- [20] 李梅香. 基本公共服务均等化水平评估——基于新生代农民工城市融合的视角[J]. 财政研究, 2011(2): 58.
- [21] 金南顺. 覆盖农民工的城市公共服务体系研究[J]. 未来与发展, 2008(8): 12.
- [22] 徐增阳, 古琴. 农民工市民化: 政府责任与公共服务创新[J]. 华南师范大学学报: 社会科学版, 2010(1): 5.
- [23] 高君. 农民工市民化进程中的就业和社会保障问题研究[J]. 社会科学辑刊, 2008(3): 44.
- [24] 王春光. 我国城市就业制度对进城农村流动人口生存和发展的影响[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2006(5): 5.
- [25] 杨昕. 影响农民工享有公共服务的若干非制度因素分析——以上海为例[J]. 社会科学, 2008(10): 88.
- [26] 高益群. 城乡基本公共服务均等化视角下的农民工权益保障——以甘肃为例[J]. 发展, 2009(1): 5.
- [27] 陈振明, 丁煜, 吴永键, 等. 外来人口社会管理与公共服务供给机制的创新——基于厦门市某区调研的分析[J]. 东南学术, 2007(6): 39.
- [28] 蔡昉. 人民日报: 推动政府职能向提供基本公共服务转变[N]. 人民日报, 2010-12-01(07).
- [29] 农民工城市贫困项目课题组. 农民工生活状况、工资水平及公共服务: 对北京、广州、南京、兰州的调查[J]. 改革, 2008(7): 84.
- [30] 赵明. 试论政府的公共服务与农民工的社会保障——基于四川省成都市农民工劳动纠纷案件调查数据的思考[J]. 农村经济, 2006(10): 3.
- [31] 国务院发展研究中心课题组. “十二五”时期推进农民工市民化的政策要点[J]. 发展研究, 2011(6): 4.
- [32] 卢海元. 走进城市: 农民工的社会保障[M]. 北京: 经济管理出版社, 2004.
- [33] 桂世勋. 我国城镇外来从业人员养老保险模式研究[J]. 市场与人口分析, 2004(4): 29.
- [34] 任建萍, 徐玮. 城市农民工参加医疗保险及筹资意愿调查研究[J]. 中国卫生经济, 2006(8): 37.
- [35] 许力平. 中国城市农民工基本公共服务现状与对策[J]. 太原大学学报, 2008(4): 21.
- [36] 胡艳辉. 均等化视角下农民工公共服务体系建设研究[J]. 湖湘论坛, 2011(2): 125.