

# 农民工市民化存在的主要问题及其解决对策

李凤梅 (中央民族大学管理学院, 北京 100081)

**摘要** 分析了我国农民工市民化存在的主要问题, 包括: 农民工的权利保障有待于进一步加强, 农民工社会保险参保率低, 农民工子女教育问题面对的困难较多, 农民工在城市居住条件差。指出推进农民工市民化应当完善农民工的社会救助机制, 加快完善全面覆盖农民工的社会保障体系, 加大改革力度落实平等的受教育权, 建立多层次的农民工住房保障体系, 加快户籍制度改革。

**关键词** 农民工市民化; 问题; 对策

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)23-08075-05

## The Main Problems and Countermeasures of Urbanization of Peasant Workers

LI Feng-mei (School of Management, Minzu University of China, Beijing 100081)

**Abstract** The main existing problems in urbanization of peasant workers were analyzed, including peasant workers' rights should be further strengthened, peasant workers' social insurance rate is low, education of peasant workers' children is faced with many difficulties, and peasant workers' living condition in the city is poor. Promoting the urbanization of peasant workers should perfect social assistance mechanism of peasant workers, improve social security system which will provide the comprehensive coverage of peasant workers, intensify reform to implement the equal right to education, establish a multi-level housing security system of peasant workers, and speed up the reform of household registration system.

**Key words** Urbanization of peasant workers; Problems; Countermeasures

2014年3月5日国务院总理李克强在第十二届全国人民代表大会第二次会议上作政府工作报告中表示:今后一个时期,着重解决好现有“三个1亿人”问题,促进约1亿农业转移人口落户城镇,改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村,引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。这里的“约1亿农业转移人口落户城镇”指的就是农民工市民化。笔者把农民工市民化的内涵界定为:以农民工整体融入城市公共服务体系为核心,促进农民工的社会融合,让他们的孩子融入学校,本人融入企业,家庭融入社区,整个群体融入城镇,也就是让农民工在城市“有活干、有学上、有房住、有保障”。相关研究表明,“十二五”期间是推动农民工市民化的关键时期,重点是解决农民工进城后与城镇居民享受均等的公共服务的问题,从而扎实提高人口城镇化的水平,促进农民工共享改革开放成果。

## 1 农民工市民化是我国经济社会发展的必然要求

### 1.1 农民工市民化能延长人口红利

劳动力供应特别充分,工资成本就会很低,劳动力资源丰富和成本优势就是人口红利。在探讨我国为什么能够用几十年时间快速成为世界工厂和世界经济引擎的时候,很多人认为“人口红利”是一个至关重要的因素。南方劳动密集型产业的发展,实际上就是劳动力支撑了产业的发展,得益于人口红利。然而据报道:2012年,国内劳动年龄人口为93 727万,比2011年减少345万,这是国内劳动年龄人口在相当长时期里第一次出现绝对下降。到了2013年,劳动年龄人口不但较上年减少

244万人,劳动年龄人口占比更是下降至67.6%,减少了1.6个百分点<sup>[1]</sup>。劳动力资源总量持续下降显示我国劳动力无限供给的时代已经结束。尽管我国农村劳动力转移已经面临刘易斯拐点,但我国农村劳动力的总量仍然是过剩的,劳动力由农业部门向非农业部门转移的潜力依然很大,农民工市民化能将更多的农村劳动力释放出来,为城市劳动力需求的满足提供充足保证。

### 1.2 农民工市民化有利于增加消费、拉动内需,推动城镇化发展

目前,我国农村人均消费水平较低,耐用消费品人均拥有量也远远低于城镇居民,居住环境和住房质量更是落后一筹。伴随农民工市民化,随着消费能力的提升,在消费环境已得到改变的情况下,其消费意愿必然大大提高,衣食住行方面必然得到消费升级。“有关方面数据表明,2010年我国农村居民消费水平为4 455元,城镇居民为15 900元,城镇居民消费水平是农村居民的3.6倍。按此测算,一个农民转化为市民,消费需求将会增加1万多元。城镇化率每年提高1个百分点,可以吸纳1 000多万农村人口进城,进而带动1 000多亿元的消费需求,而相应增加的投资需求会更多。目前我国农民工总量达2.4亿人,其中外出农民工约1.5亿人,农村还有相当数量的富余劳动力,城镇化蕴涵的内需潜力巨大。<sup>[2]</sup>”

### 1.3 农民工市民化能从根本上解决“三农”问题

我国“三农”问题的根本原因是农民在人均不足半公顷的土地上无法过上小康生活。其唯一的出路是减少农民,增加市民。然而由于城乡二元的户籍政策使得农民工不能在城市安居乐业,象候鸟一样奔波于城乡之间,把青壮年奉献给了城市,把人口红利留在发达地区。这种不彻底的农村劳动力转移方式不仅没有解决城乡贫富差距,反倒进一步拉大了区域、城乡的经济差距,使“三农”问题更加突出。农民工市民化通过土地流转,减少农民,使农业向规模化、现代化、产业化方向发展,彻底扭转这种资源错配的现象,彻底解决“三农”问题。

**基金项目** 国家社会科学基金2013年度一般项目“民族地区土地流转中农民的可持续发展问题研究”(13BMZ076);中央民族大学2014年度自主科研计划项目“新型城镇化背景下民族地区农村转移劳动力就业问题研究”(2014MDGLXQN05)的阶段性成果。

**作者简介** 李凤梅(1974-),女,黑龙江佳木斯人,副教授,博士,硕士生导师,从事公共政策研究。

**收稿日期** 2014-07-09

**1.4 农民工市民化可以促进社会的和谐稳定** 世界各国现代化最基本的人口特征是原有的大部分农民进城转变为市民,所以从历史发展的趋势上讲,城乡二元户籍制度下农民工这种特殊的人口现象将会终结。农民工市民化不仅关系内需,更是关乎民生。农民工这个低收入的社会群体,其边缘人的特征非常明显,如果他们既无法在城镇立足,又无法在农村得到最后的保障,自身权利的缺失必将导致社会矛盾的累积,处理不好将会是重大的社会隐患。因此,对于政府来说,在城市管理体制和政策上,应当转变观念,不能只要劳动力不要人口,要采取措施给农民工更多的社会关爱,要努力促进农民工的社会融合,让他们在城镇安居乐业,对促进城市经济繁荣、社会和谐稳定,有着不容置疑的重大作用。

## 2 农民工市民化存在的主要问题

**2.1 农民工的权利保障有待于进一步加强** 原来计划经济体制下,为保证城市居民就业,农民被限制进入某些职业和某些工种,这种做法严重地损害了农民的平等就业权,给外出就业的农民带上了歧视的标签。2004年中央1号文件提出进一步清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定保障进城就业农民的合法权益。2006年发布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》强调我国逐步实行城乡平等的就业制度。随着2007年《劳动合同法》、《劳动争议调解仲裁法》、《就业促进法》的颁布,从法律框架层面上来讲,基本上消除了农民工的就业歧视,促进了就业机会的平等,农民工权益保护的力度也明显加强。当前,农民工的社会地位和权利保障较以往已经有了很大的变化,但也存在一些突出的问题。国家统计局在其政府网站上发布的《2013年全国农民工监测调查报告》这样描述:“2013年全国农民工达2.69亿人,平均年龄37.6岁,近8成有初高中文化,人均月收入2609元,人均月消费892元。外出农民工年从业时间平均为9.9个月,月从业时间平均为25.2天,日从业时间平均为8.8个小时。外出农民工被拖欠工资的比重为0.8%,与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比重为41.3%。”工资低、劳动时间长、就业过程中始终处于弱势地位、个人合法权益得不到保障是农民工的主要生存状态。据报道:中国社会科学院社会学研究所《社会心态蓝皮书》对北京、广东、江苏、浙江和四川5个省市农民工的调查发现,64%的调查对象认为社会不公平,47%的调查对象表示自己外出打工期间受到的不公平对待“比较多”。在受到不公平对待时,大部分农民工(约63%)表示气愤,大多数人(约60%)会采取“不干了或忍气吞声”等消极逃避的方法来应对不公平的待遇,部分人(约14%)会选择求助国家机关等正规维权途径,还有部分人(约15%)选择恐吓事主等非正规途径,极少数人(约9%)会采取破坏性的泄愤方式<sup>[3]</sup>。

**2.2 社会保险参保率低** 目前,城镇养老、医疗、失业、工伤、生育五项基本养老保险在制度层面上并没有把农民工排斥在外,但因政策门槛较高,农民工参保还存在许多实际的困难。据国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》显示:2013年底,外出农民工基本养老保险参保率为15.7%,医

疗保险参保率17.6%,工伤保险参保率28.5%,失业保险参保率9.1%、生育保险6.6%。

**2.2.1 农民工缴费能力不足,缴费意愿不强。**目前我国城镇职工五项社会保险的费率合计约占工资总额的40%,其中用人单位应承担的费率合计约占本单位职工工资总额的30%,个人应承担的费率占本人工资的11%,其中,由用人单位应承担的养老保险费率为20%,目前绝大多数地区的单位费率都按这一标准执行<sup>[4]</sup>。2013年外出农民工月平均收入2609元,那么五险齐征个人缴费额则将近300元,在这“姜你军”、“蒜你狠”的物价通胀时期,对于工资收入仅能“养家糊口”的农民工来说,现金收入的减少就意味着全家生活支出的紧张,甚至会入不敷出,所以多数农民工宁愿当前不参保。

**2.2.2 企业缴费缺乏监管。**国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》数据显示:在农民工中,从事制造业的比重最大,占31.4%,其次是建筑业占22.2%,服务业占10.6%,批发零售业占11.3%,交通运输仓储和邮政业占6.3%,住宿餐饮业占5.9%。上文显示农民工的就业主体绝大多数属于劳动密集型企业或小微企业,占本单位职工工资总额30%的社会保险缴费额在企业成本中所占比重较大,在经济下滑期间,生产经营更加困难,许多企业陷入亏损甚至面临倒闭的困境,如果政府监管缺位的话,企业能少交就少交,能拖欠则拖欠。

**2.2.3 不同地区、省份社保关系接续难。**据报道:我国有2.6亿农民工,其中1.5亿人在城乡间流动,6000多万人跨省流动。不论是哪一种流动,都涉及社保转移接续的问题。人力资源和社会保障部社保中心统计数据显示,2011年全国开具基本养老保险参保缴费凭证已转移接续的人中,成功转移的人仅20%,约八成的人流动后,要么没有就业,要么就业后没去办理或没办理成功<sup>[5]</sup>。2014年2月21日国务院颁布了《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(国发[2014]8号)显示,新制度实现了两个统一,一个是城乡缴费标准的统一,另一个是管理服务以及信息系统的统一。但跨地区转移城乡居民养老保险关系的,仍然只能转移个人账户的全部储存额,而统筹基金即企业缴费部分还是全部或大部分留给原城市或原地区,这种不合理的制度设计仍未改变。由社保待遇较低的地区向社保待遇较高的地区社保转移接续难的问题并未得到实质性的解决。

**2.3 农民工子女教育问题面对的困难较多** 2013年5月10日全国妇联发布的《全国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》中披露:“我国0至7岁农村留守儿童和城乡流动儿童已达到9683万,其中近205.7万留守儿童处于独居状态。”另外,据报道:“截至2013年年底,全国义务教育阶段的随迁子女共约1277万人,占到义务教育学生总数的9.3%。”<sup>[6]</sup>农民工子女无论是选择在城乡流动还是留守,其健康成长和教育往往都得不到很好的保障。对随迁子女来说,首先是学前教育的缺位。目前由于学前教育不是义务教育,不具有强制性、免费性和普惠性,农民工子女难以进入公

立幼儿园,进的往往是民办的、非注册的或家庭幼儿园,这些幼儿园条件差、好老师少,孩子往往得不到优质的学前教育,即使这样,这些孩子还是城乡流动儿童的幸运儿。由于收入不高的农民工家庭难以承受城市高昂的托幼费,更多幼儿只能在“家”或父母工作场所“放养”。其次是小学教育的问题。2006年,国务院下发的《关于解决农民工问题的若干意见》明确要求输入地政府以全日制公办中小学为主接收农民工子女入学。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》再次强调坚持以输入地政府管理为主,以全日制公办中小学为主接确保进城务工人员随迁子女平等接受义务教育。然而由于国家义务教育采用“地方办学、分级管理”的政策,农民工子女教育的资金及任务无法落实,外来务工人员子女如果想在必工当地公办学校上学,要么得有当地的房产证,要么得有当地5年以上缴纳社保的证明和暂住证、户口本、身份证等证件。而现实中绝大多数农民工一无文凭二无技术,只能到技术要求不高的私企找活干,这些企业除了工钱之外,“五险一金”一概没有。即使外来打工者找到愿意接纳自己子女就读的公立学校,干瘪的荷包也负担不起高昂的择校费,最后流动儿童要么失学要么进入收费低廉但教学质量差强人意的打工子弟学校。有的农民工子女虽然进了公立学校,但是享受不到市民子女同等的待遇,譬如农民工子女常常被单独编班,没有学籍,他们的学习成绩不计入教学考评,没有机会参与荣誉称号的评选和一些竞赛等等。再次是异地高考难的问题。目前高考实行分省按计划集中录取制度,由于高考录取指标和教育资源的不均衡,开放异地高考,外来务工人员多,同时拥有丰富优质教育资源的一线城市如北京、上海、广州等地将成为教育洼地。据报道:就在全中国异地高考办法出台后的一个月,20多名北京籍家长代表希望就异地高考政策问题约见北京市教委主任姜沛民。在他们看来,外籍孩子不断涌入,占用了过多的本地教育资源,影响本地孩子的升学。为此,京籍家长与非京籍家长还曾在教委门前发生过激烈争吵<sup>[7]</sup>。对于异地高考,曾经有过这样一种描述:“一边是外来移民者的声声呐喊,另一边是原住民的竭力自护;一边是弱势群体的奋力抗争,另一边是政策制定者设置的重重门槛;一边是对教育公平的呼唤,另一边是地方保护主义的盛行”。对农村留守儿童来说,最突出的问题有两条:一是正常的家庭教育缺失。农村留守儿童都是由爷爷奶奶或亲戚照看,这种隔代监护或亲友临时监护的家庭教育模式,往往会影响农村留守儿童的心理正常发育,有关调查数据显示大多数留守儿童的性格呈现冷漠、自卑、孤独和自我封闭的特征,并且学习成绩与正常家庭的儿童也有很大的差距。二是现实生活中留守儿童遭遇意外伤害频频发生。据2013年05月30日《安徽商报》报道,安徽医科大学公共卫生学院曾对安徽省长丰县3所中学的学生展开意外伤害现状调查。调查发现,农村留守儿童意外伤害问题较严重,留守儿童意外伤害的发生率高达46.8%,高于非留守儿童13个百分点,几乎每两个留守孩子中就有一名遭受过或正在遭受意外伤害。研究证实,留守儿

童意外伤害与其监护类型、家庭收入等因素密切相关。

**2.4 农民工在城市居住条件差** 目前,绝大多数农民工虽然能适应市场需求在城镇实现就业,但工作不稳定、就业质量差,微薄的收入不足以支付城市商品房的租赁价格,购买泡沫价格的商品房更是奢望。现行城镇住房保障体系中只覆盖城镇户籍人口,未包括农民工,即使个别地区住房建设考虑到了农民工的需要,把部分公共租赁住房向农民工提供,但与此同时设立了农民工住房保障准入政策,农民工的惠及率很低。国家统计局2013年《全国农民工监测调查报告》数据显示:以受雇形式从业的农民工,人均月居住支出453元,在单位宿舍中居住的占28.6%,在工地或工棚居住的占10.4%,在生产经营场所居住的占6.1%,与他人合租住房的占18.5%,独立租赁住房的占18.2%,有13.0%的外出农民工在乡镇以外从业但每天回家居住,仅有0.9%的外出农民工在务工地自购房。从外出受雇农民工的居住负担看,46.9%的农民工由雇主或单位提供免费住宿;8.2%的农民工雇主或单位不提供住宿,但有住房补贴。中国社会科学院财经战略研究院和社会科学文献出版社共同发布的《中国住房发展报告(2013-2014)》数据显示“农民工人均居住面积3至10平方米”。虽然国家政策层面上要求改善农民工的住房条件,但有效措施地方政府并未出台。主要问题:一是虽然有的城市允许农民工享受当地的城镇住房保障权利,但却附加了一些条件,比如在当地缴纳社会保险达到一定年限,在申请时并按照学历、年龄、职业、工种等进行排序,最终只有极少数农民工享此殊荣。二是房租负担重。国家统计局发布的2013年《全国农民工监测调查报告》数据显示:外出农民工人均月收入(不包括包吃包住)2609元,人均月居住支出453元,占比17.3%。三是虽然按国家政策,农民工可以申请缴纳住房公积金,然而现实上无论是雇主还是农民工自身都无缴纳能力。以上问题表明,将农民工纳入城镇住房保障体系是农民工市民化的突破口。

### 3 推进农民工市民化的对策建议

农民工市民化是指农民工逐步融入城市工作并生活,这不仅是职业的转变,更是由乡村文明向现代文明的迈进过程。农民转市民,不仅是改写户口本,而是能够保证在就业、社会保险、子女教育、住房保障等公共服务的享受方面与城市居民均等化。这不仅要求城市有足够的非农就业岗位,更要求当地政府在公共服务均等化方面有充足的财力保证。因此必须加快推进劳动就业、社会保险、义务教育、社会保障性住房等公共服务制度的改革,逐步实现中央提出的“三个一亿”工程,形成农民工与城镇居民身份统一、地位平等、权利一致无差别的公共服务制度体系。针对农民工市民化存在的主要问题,笔者有如下对策建议。

#### 3.1 完善农民工的社会救助机制

**3.1.1 建议实行分类最低生活保障方案。**最低生活保障是我国基于保障人权的需要对特困居民实施的一种无偿救助制度。考虑到我国目前实际情况,将农民工完全纳入城镇最低生活保障制度并不现实。建议实行分类保障方案。对于

有固定工作,且具备一定工作年限和一定城镇居住年限的农民工,其与城镇居民别无二致,低保线应按城镇居民标准制定;对于流动性较强且较为年轻的农民工,其在城镇工作基本上都是为了赚钱,其消费支出比较低,低保标准应比城镇居民低。对他们的救助不应是单纯经济救助,而应提供劳动机会。政府应该加大投入力度为农民工开设免费的技能培训 and 普及教育,帮助其自我发展。

**3.1.2 加大法律援助中心的人员和资金投入。**在农民工集中地区设立法律援助工作站和联系点,深入开展具有针对性的、形式多样的农民工法律援助专项活动,对农民工法律援助案件的完成结果进行质量评估,确保对农民工的法律援助有效可行。

**3.2 加快完善全面覆盖农民工的社会保障体系** 要解决农民工的可持续发展问题,其必要条件之一是提高农民工的参保率和社会保障水平。首先,实现工伤保险对农民工的全面覆盖,保证农民工患有职业病或工伤时享有与城镇职工同等的医疗救治待遇和经济补偿。其次,切实提高农民工的医疗保障水平。一是把在城镇稳定就业、稳定居住并达到一定居住年限的农民工纳入城镇职工医疗保障体系中来,享有同城镇职工同等的医疗保障待遇。二是对于流动就业的农民工,纳入其户籍所在地的新型农村合作医疗保障体系。三是建立健全医保异地结算平台建设,实现农民工就业地就医和即时结算。最后,进一步合理调整社会保险政策,提高农民工的养老保险水平。2014年2月21日国务院颁布了《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(国发〔2014〕8号)显示,新制度实现了城乡之间缴费标准、管理服务以及信息系统的统一,有助于推动城乡统筹,实现基本公共服务均等化。但是政府在消除养老保险制度“碎片化”上还需做如下的努力,来确保农民工的社会保障权益。①提高基础养老金标准和地方政府补贴标准。如果一个农民工今年50岁,从现在开始参保,如果他选择缴费标准为1500元这一档,那么现在每月养老保险个人每月支出125元,到了60岁他个人缴费总额为15000元,按每年60元的地方政府财政补贴标准,10年合计600元。两项合计15600元。在忽略利息的情况下,60岁的他每月领取养老金为: $15600 \div 139 + 55 \approx 167$ 元。按现在的物价通胀水平,10年后基本的生存需要还是无法满足,交纳社保对他来讲是得不偿失。②改革缴费年限。缴费年限少于15年的,养老金享受年限与缴费年限相对应,从而提高不同年龄层次农民工参保的积极性。③对于小微企业、亏损企业可以阶段性降低五项社会保险费的征收费率或允许延期缴纳,以帮扶企业渡过难关,稳定就业形势。④把社会保险费改成社会保障税,由国税统一征收,为将来社保中央统一监管统筹打下基础,从而逐步解决养老待遇地区间不平衡的问题。

### 3.3 加大改革力度落实平等的受教育权

**3.3.1 农民工市民化带来的义务教育支出责任,**应由中央政府承担。与此同时探索借鉴美国“教育券”、“流动教育计划”(MEP)等制度,把教育经费折算成一定数额的有价证券

发给每位学生,学生凭教育券可不受学校性质(公立学校或私立学校)和学区的限制自行选择就读的学校,从而使学生免受指定学校入学的限制,享有均等的择校权和机会。2013年全国首部《中小学生学籍管理办法》启动实施,配套启动的电子学籍系统也在当年内实现全国联网。在此基础上流出地政府应为适龄儿童建立义务教育登记卡,当农民工流动时,义务教育登记卡作为农民工子女随时入学的依据,教育经费跟人走,从而实行公平的国民义务教育。

**3.3.2 加快异地高考制度的建设。**在这方面,部分省市已有实质性的进展。比如广东省规定在广东省具有合法稳定职业、合法稳定住所并连续3年以上持有广东省居住证、按国家规定在广东省参加社会保险累计3年以上的进城务工人员,其随迁子女具有广东省中职学校3年完整学籍的,可在广东省报名参加高等职业院校招收中职学校毕业生的招生考试,并可与广东省户籍考生同等录取。四川省规定父母在四川有合法稳定的职业和住所(含租赁),在父母就业和居住地具有高中阶段学籍和3年完整学习经历且符合普通高考其他报名条件的学生,可在四川参加高考。但是从长远来看,要解决异地高考问题,必须深入推进高考综合改革,打破分省按计划集中录取制度,实现考试和招生相对分离,让大学自主招生。

**3.3.3 解决好留守儿童问题。**完善留守儿童的统计工作,建立国家监护制度。确保对留守儿童监护到位。

**3.3.4 加大公立幼儿园的资金投入和建设。**对私立幼儿园加强监管并给予适当的优惠政策和财政补贴。

**3.4 建立多层次的农民工住房保障体系** 农民工在城市的住房问题要能得到妥善解决,避免“贫民窟”现象的出现,就必须充分发挥政府、企业、市场三者作用,形成合力,为农民工建立和完善多层次的住房保障体系。

**3.4.1 城镇住房保障体系应逐步、适度向农民工放开。**首先解决有稳定工作、具有一定居住年限以及有突出贡献的农民工的住房问题。现阶段,我国城镇住房保障体系由三部分构成,一是经济适用房和限价房,二是廉租房和公租房,三是住房公积金。在中小城市和小城镇,对于稳定就业和具有一定居住年限的农民工全面放开经济适用房和限价房,对于流动就业的农民工放开廉租房和公租房;在大城市和特大城市鉴于人口的压力可以考虑对农民工开放公共租赁住房。在中小城市和小城镇可以制定专门的“共有产权”+“先租后买”的住房政策,农民工可以先租房,然后按实际经济实力逐步向政府购买住房的部分产权,直至完全拥有住房的全部产权,从而激发农民工在城镇购房定居的积极性。鼓励收入较高且工作稳定的农民工积极缴纳住房公积金,政府可以针对性的降低缴费率和给予灵活的缴纳政策。

**3.4.2 强化用工企业的责任。**对于用工量大的企业,在土地供应政策、税收政策上给予一些优惠,鼓励企业为农民工建集体宿舍,政府负责制定最低建设标准和使用时的监管,确保农民工安居乐业。

**3.4.3 坚持市场化的方向。**鉴于农民工就业和生活的地方

大多位于郊区或城乡结合部,鼓励集体经济组织或个人利用集体建设用地建设大规模的、面向社会出租、出售的农民工公寓,政府适当减免税收和支持金融机构提供长期低息的银行贷款和住房公积金贷款。

**3.4.4 允许农民用宅基地、林地、耕地的使用权抵押贷款。**该措施可以提高农民工在城镇购房或租房的支付能力。

**3.5 加快户籍制度改革** 户籍制度是农民工市民化的最大障碍。长期以来,我国的户籍制度是与社会保障、社会福利与公共服务联系在一起的,城乡之间、地区之间户籍背后的含金量是不同的,居民户籍的变化就等同于所能享受的社会保障、公共服务和社会福利的变化。目前我国已有 14 个省(区、市)探索建立了城乡统一的户口登记制度,但是依附在户籍上的各种公共服务和社会福利保障并没有发生实质性的改变,特大城市由于依据户籍制订房屋、汽车等的限购政策,使得该地区户籍的含金量进一步增加,农民工落户门槛进一步抬高。主要原因有:一是财税制度。农民工进城从事的是第二产业的工作,产生的税收以企业所得税和增值税为主,按目前的财税制度,这两个税种缴纳中央财政,事权与财权的不统一使得地方政府缺乏为进城农民工提供公共服务的动力。二是土地制度改革落后于户籍制度的改革。虽然 2014 年中央一号文件首次提出:赋予农民对承包地承包经营权担保、抵押权能,农村集体经营性建设用地在“出让、租赁、入股”方面,与国有土地同等入市、同权同价。但是宅基地和其他集体资产的处置权依然未能落实到农户。一方面农民工收入微薄、在城市生存条件恶劣,另一方面自身在农村的自然资本和以房屋为代表的物质资本不能体现市场的真实价值,变现成农民工在城市落户的生计资本。我国户籍制度改革的方向是剥离依附在户籍上的福利保障,还原户籍人口信息登记的功能,其实现前提是基本公共服务的均等化,而城乡基本公共服务均等化的实现是一个长期的过程,为了积极推进农民工市民化,建议:首先,户籍制度改革应与财政体制改革建立联动机制,市民数量的增加造成地方政府财政支出缺口应得到及时有效的补偿,比如在资金分配方面,加大地方政府税收提成的比例,加大中央对地方政府财政的支持力度,中央设立专项基金鼓励、引导地方政府因地制宜地推

进农民工市民化等等。与此同时新增财政支出必须致力于提高基本公共服务的平等程度上。其次,建立以稳定居住为核心落户条件的户籍准入制度。具体分为三类,一是在地级市、县级市、县城和中心镇全面放开户籍,允许具备“稳定就业、稳定住所、稳定居住年限(可设定 3 到 5 年)”这三个条件的部分农民工进城落户。二是对于大城市和特大城市,鉴于人口的压力,可以在“三稳条件”的基础上适度从严,增加落户农民工的素质要求或加大居住年限要求。三是对于暂时不具备落户条件的农民工全面推行居住证制度,作为进城落户的一个过渡。与此同时建立和健全与居住年限相挂钩的基本公共服务提供机制,义务教育、基本的社会保障项目及保障性住房等,应包含在居住证内。最后,保护农民工权益,消除长期退出农村的顾虑。一是取消《农村土地承包法》中“承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地”的规定。二是加快落实和发放土地承包经营权证、宅基地使用权证、农房产权证,把集体资产折股量化到每个村民头上。

#### 4 结语

总体而言,农民工向市民角色的转型,是一个顺应亿万农民工意愿和我国现代化建设要求的重大转变。农民工市民化,不是简单的给农民工上城市户口,如果没有配套的产业结构、就业市场和教育、医疗资源,如果没有把进城务工人员纳入城镇住房和社会保障体系,如果没有让农民工享受到和市民一样的城市公共服务,就实现不了真正的农民工市民化。

#### 参考文献

- [1] 梁应杰. 劳动年龄人口连续两年下降[N]. 都市快报, 2014-02-25(C03).
- [2] 李克强. 在改革开放进程中深入实施扩大内需战略[J]. 求是, 2014(4):3.
- [3] 杜鑫. 农民工们遭遇过这些不公[N]. 工人日报, 2013-01-10(05).
- [4] 邱玥. 用制度改革为养老“保险”[N]. 光明日报, 2013-10-25(10).
- [5] 白天亮. 养老改革利于公平——访人力资源社会保障部社会保障研究所所长金维刚[N]. 人民日报, 2013-11-20(013).
- [6] 姚雪青. 随迁子女离梦想更近了[N]. 人民日报, 2014-06-08(011).
- [7] 刘玉蕾. 明年高考报名启动 异地高考再引关注[N]. 浙江法制报, 2012-11-12(07).

(上接第 8028 页)

检测仪器<sup>[7]</sup>,自动采集数据,减少了人工干预,减少了人工记录和计算的工作,提高了数据采集的速度、准确性和时效性。采集任务表根据各检测项工作流程和采样顺序分别设计,不改变正常的检测操作,操作方便,集成的自动检测设备和检测模块符合行业特色,易于推广。

(2)实时的信息反馈为生产和质量管理者的生产调控提供及时的参考依据,减少不合格品的产生,为提高产品质量提供技术支持,也为客户现场和远程了解产品质量提供信息服务。

(3)系统的运行把统计和质量管理人员从繁重的数据整理过程中解放出来,可以把主要精力放在数据后期的分析管

理中,提高企业的质量管理水平。

#### 参考文献

- [1] 陈孟起,闫萍. 烟草行业中信息技术的应用分析[J]. 电子制作, 2014(2):159.
- [2] 万永华,王菁. 烟草企业信息化应用现状分析及对策[J]. 企业科技与管理, 2013(14):145-147.
- [3] 吴洪田,李晓红,崔焰,等. YC/T 147-2010, 打叶烟叶质量检验[S]. 北京:中国标准出版社, 2010.
- [4] 申应海,沈承林. 质量管理信息系统的设计与实现[J]. 北京化工大学学报:自然科学版, 2003(1):98-101.
- [5] 杨蕾. 实验室信息管理系统在烟草质检实验室的应用[J]. 分析仪器, 2009(1):60-64.
- [6] Brabender MT-C 水分测定仪使用手册[K]. 2006.
- [7] 王辉,汪海生,陈清,等. 质量检测自动采集分析系统:中国, CN201392343[P]. 2010-01-27.